

بنك أسئلة الرقابة: مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية المشتريات العامة في حالات الطوارئ، والتصرّف في التبرعات والإمداد أثناء جائحة كوفيد-19

ترتبط قائمة الأسئلة التوضيحية هذه بأهداف مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية الموضّحة في الدليل العملي لمبادرة تنمية الانتوساي "مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية في استخدام التمويل الطارئ لكوفيد-19 (مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية)".

وتتعلق هذه الأسئلة بهدفين رئيسيين من أهداف مهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية:

1. التأكد من مدى الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن أطر الالتزام المتعلقة بالإنفاق العام في مجال المشتريات العامة في حالات الطوارئ، والتصرّف في التبرعات والإمداد (عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين)،
2. التأكد من مدى التزام الحكومات بالقوانين والقواعد والأنظمة وقرارات السياسة المعمول بها وخاصّة بقواعد الشفافية والمساءلة والشمولية أثناء تنفيذ العمليات المتعلقة بالمشتريات العامة في حالات الطوارئ، وبالتصرّف في التبرعات والإمداد (عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين) ،

هذه القائمة هي قائمة أسئلة توضيحية. ولقد حاولنا صياغتها على مستوى المبادئ العالمية بحيث يمكن لكل فريق رقابي من الأجهزة العليا للرقابة أن يكتفيها مع نطاق العملية الرقابية التي يجريها ويضعها في سياقها المحلي. كما نشجع مستخدمي هذه القائمة على المساهمة في هذه الأسئلة. فهذه القائمة التوضيحية لا تحتوي على أسئلة رقابة مرتبطة بأهداف رقابة الأداء مثل الاقتصاد والكفاءة والفعالية. وتقتصر الأسئلة على أهداف رقابة الالتزام المتعلقة بالجوانب النظامية وبجوانب الانضباط.

ما هي الشفافية والمساءلة والشمولية؟

قبل الشروع في النظر في أسئلة الرقابة، من المهمّ التفكير في تعريف مفهوم المساءلة والشفافية والشمولية، وهي الأبعاد الرئيسية لمهمّات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية.

ويمكن تعريف **الشفافية** بأنها مبدأ الإفصاح الأساسي والمتفق عليه بشكل عام لجعل السياسات وأطر العمل القانونية والمؤسسية والمعلومات المتعلقة بالقرارات متاحة للجمهور بطريقة مفهومة ويمكن الوصول إليها في الوقت المناسب.¹

وتتعلق المساءلة بالعلاقة بين الدولة ومواطنيها، ومدى مساءلة الدولة عن أعمالها. ويشير مفهوم المساءلة إلى إطار العمل القانوني وإطار إعداد التقارير، والهيكل التنظيمي، والاستراتيجية، والإجراءات، والأعمال للمساعدة في ضمان تحمّل كل منظمة تستخدم المال العام وتتخذ قرارات تؤثر على حياة الأشخاص مسؤولية أفعالها. كما تتضمن المبادئ والمفاهيم اللازمة لمساءلة القطاع العام الشفافية والإنصاف والنزاهة والثقة.²

وتشير **الشمولية** إلى عملية تحسين الشروط للأفراد والجماعات، وخاصة المهمشين/المعرضين لخطر التخلف عن الركب، للمشاركة في المجتمع والقدرة على الاستفادة بشكل كاف من الإنفاق العام المخصّص لكوفيد-19. والهدف من ذلك هو عدم ترك أي شخص يتخلف عن الركب وإدراج تدابير متعلقة بالإنفاق العام لمواجهة كوفيد-19 بما يساعد على تحسين قدرة وفرص وكرامة المهمشين أو الذين من المحتمل تهميشهم. وقد يختلف مفهوم الفئات المهمشة حسب سياق البلدان.

وفي حين أن كوفيد قد أثر على المشتريات العامة والإمداد (عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين بالسلع) في كل القطاعات تقريباً، فقد أظهرت نتائج استبيان مبادرة مهمّات الشفافية والمساءلة والشمولية لمبادرة تنمية الانتوساي أن³ عمليات الشراء العمومية والإمداد المتعلقة بكوفيد⁴ قد تركزت على خمس مجالات رئيسية:

1. معدات الوقاية الشخصية مثل توفير الأقنعة والقفازات والأردية ،
2. لوازم المستشفيات، بما في ذلك الأدوية وأسرّة المستشفيات وأجهزة التنفس الصناعي،
3. إنشاء مباني المستشفيات المؤقتة/الطارئة،
4. اللقاحات، بما في ذلك عمليات شراء اللقاحات، وأيضاً عقود الخدمات بما في ذلك تخزين اللقاحات وتوزيعها وتسليمها،
5. برامج الصحة العامة ذات الصلة، مثل:

¹ منهجية لتقييم أنظمة الشراء (MAPS). <https://www.mapsinitiative.org/methodology/1-what-is-MAPS-presentation.pdf>

² <https://oag.parliament.nz/2016/accountability/part2.htm>

³ تحليل يستند إلى إجابات 43 جهازاً من الأجهزة العليا للرقابة في البلدان النامية

⁴ النفقات المرتبطة بكوفيد من خلال حزم المساعدات الاجتماعية والاقتصادية هي موضوع قسم منفصل.

- برامج الاختبارات والمسح التي تشتمل على اختبارات فيروس كورونا وخدمات إجراء الاختبارات وخدمات التتبع والمسح مثل تطوير برامج تتبع كوفيد-19،
- حملات الإعلام والدعم
- مرافق الحجر الصحي

المشتريات العامة في حالات الطوارئ والإمداد (عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين بالسلع والخدمات) في ظل جائحة كورونا

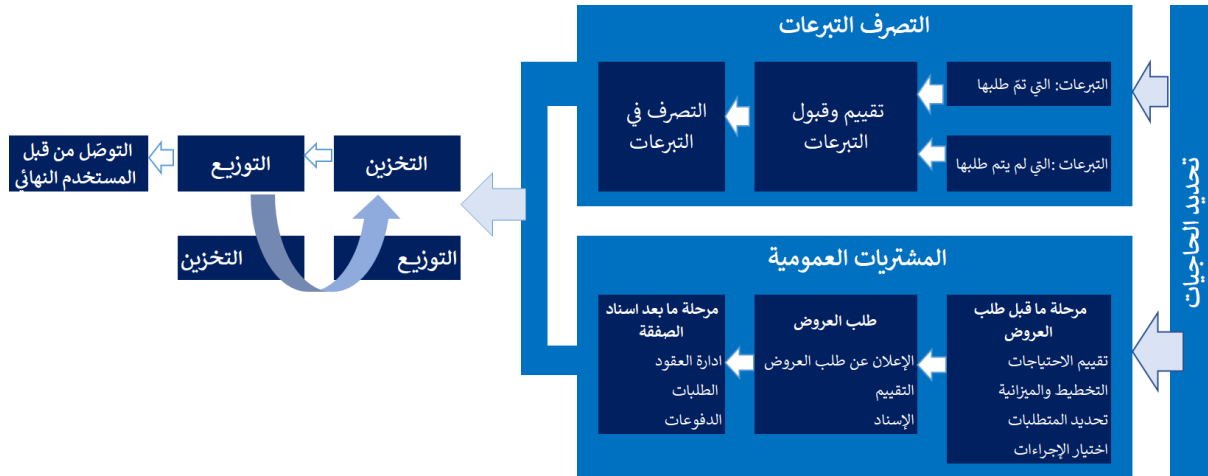
يقدم الرسم البياني التالي فهماً مبسطاً للأنظمة المستخدمة للحصول على السلع والخدمات وتسليمها للمستخدمين النهائيين في حالات الطوارئ. وفي هذا الإطار تم توسيع نظام المشتريات العمومية التقليدية لإبراز أنه تم التبرع بالعديد من السلع والخدمات ليشمل التبرعات التي تم التوصل بها من السلع والخدمات. وتشمل هذه التبرعات، التبرعات التي تم التوصل بها استجابةً لحالات النقص التي تم تحديدها من خلال نماذج الاستجابة للجائحة وكذلك التبرعات التي لم يتم طلبها^[1].

ويدرج الرسم البياني عناصر سلسلة الإمداد (أو التزويد للمستخدمين المستهدفين)، ولا سيما تخزين البضائع وتوزيعها إلى غاية التسليم النهائي للمستخدم المستهدف. ويبيّن هذا الرسم بأنه من المحتمل تخزين البضائع وتوزيع المشتريات عدة مرات بعد الاستلام الأولي، حيث يمكن أن يتم إرسال السلع إلى الوحدات الحكومية غير المركزية عن طريق المرور بعدة مستويات حكومية مختلفة (على سبيل المثال، الحكومات الفيدرالية، الخاصة بالولاية/الإقليمية، المحلية^[2]).

^[1] للتبسيط، لا يحتوي النظام على الإنتاج العمومي للسلع، والذي قد يكون ذا صلة في بعض الحالات.

^[2] بالنسبة لبعض الأجهزة العليا للرقابة، فإن تفويض الرقابة لن يشمل كل المراحل بل يشمل بعض المراحل إلى غاية مرحلة نقل البضائع إلى جهة حكومية محلية، وبعد ذلك تكون صلاحية الرقابة لهيئات رقابة دون وطنية. ويجب على الأجهزة العليا للرقابة النظر في مثل هذه المسائل المتعلقة بالحدود على أساس سياق كل بلد على حدة.

المشتريات العمومية والإمداد للسلع والخدمات

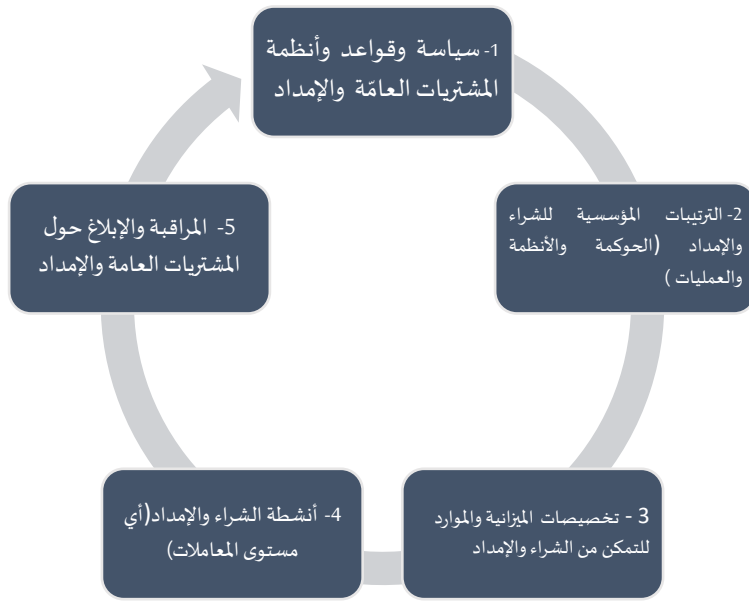


ووفقاً لهذا الرسم البياني، تنطلق دورة المشتريات العامة⁵ التقليدية من مرحلة ما قبل طلب العروض إلى غاية أنشطة ما بعد اسناد الصفقات (الترسية). ومع ذلك، وكما هو مذكور أدناه، فقد تم تعديل هذه الخطوات في العديد من البلدان استجابةً لحالة الطوارئ.

ويتبع بنك أسئلة الرقابة هذا نهجاً شاملاً من خلال النظر في إطار القيمة حول المشتريات والإمداد (أو عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين) عوضاً من مجرد التركيز على عدد من أنشطة الشراء والإمداد الفردية. ونسعى من خلال بنك الأسئلة هذا إلى تقديم

⁵ مكونات دورة الشراء مقتبسة من <https://archive.open-contracting.org/2019/05/21/more-than-scandals-what-kenyas-audit-reports-reveal-about-risks-in-public-procurement>

أسئلة رقابية إرشادية تغطي جميع أنظمة الشراءات والإمداد اخذا بعين الاعتبار مختلف أجزاء إطار القيمة. ويمكن تلخيص إطار القيمة سالف الذكر على النحو التالي.



وترتبط أسئلة الرقابة الواردة في بنك الأسئلة التوضيحية بهدفين رئيسيين من أهداف مهمات رقابة الشفافية والمساءلة والشمولية يتعلّقان بالمشتريات العامة والتصرف في التبرعات والإمداد في حالات الطوارئ، وهي:

إلى أي مدى تمّ الأخذ بعين الاعتبار لمبادئ الشفافية والمساءلة والشمولية ضمن أطر الالتزام المتعلقة بالمشتريات العامة في حالات الطوارئ وبالتصرف في التبرعات والإمداد؟

هل التزم المسؤولون عن الحوكمة بالقوانين والقواعد والأنظمة والقرارات والسياسات المعمول بها فيما يتعلق بالشفافية والمساءلة والشمولية في مجال المشتريات العامة في حالات الطوارئ والتصرف في التبرعات والإمداد؟

وللتبسيط، ينقسم بنك أسئلة الرقابة المقترح إلى ثلاثة أجزاء كالآتي:

- المشتريات العامة في حالات الطوارئ
- تحديد الاحتياجات والتصرف في التبرعات في مجال الرعاية الصحية
- عمليات الإمداد (أو تزويد) المستفيدين المقصودين

A. المشتريات العامة في حالات الطوارئ

تطلبت الاستجابة الفعالة لجائحة كوفيد قيام العديد من الحكومات بعمليات شراء واسعة النطاق وسريعة وغير مخطّط لها للسلع والخدمات، حيث تعتمد حياة المرضى وسلامة العاملين بقطاع الصحة في الخطوط الأمامية والقدرة على إبقاء القطاعات الاقتصادية الرئيسية مفتوحة على الشراء السريع. كما أن تطوير اللقاحات وتعبئتها في وقت ضيق أمر بالغ الأهمية أيضا. فقد أظهرت مراجعة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية⁶ لمدى استجابة سياسات الشراءات العمومية التي صمّمتها الحكومات لتمكين الشراء السريع أثناء الأزمة ما يلي:

- استخدمت معظم البلدان **قواعد التعاقد الطارئ** التي تمّ ضبطها، على النحو المنصوص عليه في قوانين المشتريات العامة أو المالية العمومية المعمول بها. وتشتمل الخصائص الرئيسية لهذه القواعد على ما يلي:
 - يُسمح للجهات المكلفة بالمشتريات العامة بالتفاوض مباشرة مع المقاول (المقاولين) المحتملين،
 - عدم تطبيق متطلبات النشر المسبقة والتخلي عن الحدود الزمنية والتخلي عن شرط الحد الأدنى لعدد المرشحين المطلوب استشارتهم
 - فترة صلاحية قصوى للعروض والتخلي عن شرط تقديم الضمانات وسرعة في عملية فحص الخبرة السابقة للشركات وفتح العروض إلكترونيا/ افتراضيا.
- قامت بعض البلدان **بتعديل القواعد الحالية**، خاصة من خلال رفع الحدود الدنيا لإجراء طلبات عروض مبسطة أو للقيام بالتفاوض المباشر.
- شجعت بعض البلدان على مزيد استخدام **منصات الشراء الإلكتروني**. وشمل ذلك السماح للهياكل العمومية باستخدام نظام الشراء المركزي أو السماح بإسناد الصفقة إلى عارضين غير مسجلين سابقا في نظام الشراء الإلكتروني.
- اكتشفت بعض البلدان أن قواعد الشراء المعمول بها في حالات الطوارئ غير مناسبة واعتمدت لوائح شراء جديدة للتصدي للجائحة، مع اقتصار صلاحية هذه اللوائح على الفترة الزمنية اللازمة لمواجهة حالة الطوارئ نفسها.

⁶ حوكمة المشتريات العامة والبنية التحتية: استجابات السياسات الأولية لأزمة فيروس كورونا (كوفيد-19)، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، 30 يوليو/تموز 2020

- تولّت بعض الدول استثناء شراء سلع معيّنة من نظام المشتريات العامة الشامل، على غرار الأجهزة الطبية ومواد الوقاية الشخصية. وسُمح للهيكل المكلف بالشراءات بالقطاع العام بشراء هذه العناصر دون القيام بطلب عروض بصفة رسمية، ولكن بالمقابل تمّ تعزيز قواعد الشفافية والمراقبة لهذه العقود.

وقد يتغيّر إطار عمل المشتريات العامة والإمداد (او عمليات تزويد المستخدمين المستهدفين) عدّة مرات خلال الأزمة وقد يستمر في التطور. ويجب على مراقب الشفافية والمساءلة والشمولية الحصول على فهم واضح لكيفية تعديل أنظمة وضوابط المشتريات العامة والتسليم وكذلك تحديد آثار ذلك على المهمة الرقابية.

وينبغي على المراقب أيضا إيلاء اهتمام خاص بالقواعد المطبقة خلال فترات محدّدة فيما يتعلق بجهات رقابية معيّنة والنظر فيما إذا كانت هذه القواعد واضحة ومتسقة وتمّ الإبلاغ عنها وتعميمها بشكل فعال.

ولمزيد الاطلاع على أهمية المساءلة ودور الأجهزة العليا للرقابة وللتعرّف على أمثلة عن الممارسات الجيدة والبيانات الخاصة بكل بلد وما يمكن للحكومات والجهات المتبرعة الدولية القيام به، يمكن النظر في الوثيقة المعدّة من قبل منظمة شراكة الموازنة الدولية (IBP).⁷

الشفافية

1. هل تم نشر القوانين واللوائح والسياسات التي تحكم المشتريات العامة في حالات الطوارئ وهل يمكن للعموم الوصول إليها بسهولة دون أي تكلفة؟
2. هل هناك متطلبات تنص على اتباع منهجية شفافة وتشاريعة عند صياغة التغييرات على نظام المشتريات العامة أثناء حالة الطوارئ؟
3. هل يحدّد إطار الالتزام الحالات التي يمكن فيها القيام بتغييرات على أطر عمل المشتريات دون اتباع هذه العملية التشاريعة (بالنسبة للشراءات التي تتطلب السرعة مثلا)؟
4. هل تتطلب أطر الالتزام ابلاغ جميع التغييرات التي تطرأ على هذه الأطر بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب؟⁸
5. هل توجد آليات مناسبة تمكن من إنتاج معلومات موثوقة وفي الوقت المناسب ومتاحة لجميع أصحاب المصلحة خلال مختلف المراحل / العمليات المتعلقة بالمعاملات؟
6. هل كانت المعلومات متاحة وفي متناول الفئات الهشة أو المهمشة؟⁹
7. هل كانت المعلومات التي تم نشرها واثاحتها لأصحاب المصلحة مجاًاً، في اشكال مفتوحة ومنظمة وهل يمكن البحث فيها وهل هي قابلة للفرز؟
8. هل المعلومات المنشورة أو المتاحة تشمل جميع المراحل الفرعية لمرحلة ما قبل طلب العروض (او مرحلة ما قبل المناقصة): تقييم الاحتياجات، التخطيط والميزانية، تحديد المتطلبات، اختيار الإجراءات؟
9. هل تم نشر معايير الاختيار والتفاصيل عن طريقة اسناد الصفقة وذلك في الوقت المحدّد قبل بدء عملية الشراء؟
10. هل المعلومات المنشورة أو المتاحة تشمل جميع المراحل الفرعية لمرحلة طلب العروض (او المناقصة): الدعوة لتقديم العروض والتقييم واسناد الصفقة؟
11. فور اسناد الصفقة (او الترسية)، هل تتضمن المعلومات المنشورة أو المتاحة تبريراً واضحاً للإنسان مقارنة بالمعايير المتفق عليها (خاصة في حالة عدم الالتزام الكامل بها)؟
12. فور إسناد الصفقة، هل تشمل المعلومات المنشورة أو المتاحة، العقود المسندة والملاحق والجدول الزمني والوثائق المرجعية؟
13. فور إسناد الصفقة، هل تضمنت المعلومات المنشورة أو المتاحة هوية جميع مقدّمي العروض؟
14. هل المعلومات المنشورة أو المتاحة تشمل جميع المراحل الفرعية لمرحلة ما بعد اسناد الصفقة (التصرف في العقود وتنفيذ الطلبات والدفع)؟
15. هل تمّ نشر وإتاحة المعلومات المتعلقة بتنفيذ العقد وأدائه في الوقت المناسب؟
16. هل تم الإفصاح أو إتاحة المعلومات المتعلقة بأي تعديلات تمّ إجراؤها على العقد أو أي عقوبات تمّ سنها، بما في ذلك عقوبات الحرمان من المشاركة في العروض في المستقبل، في الوقت المناسب؟
17. هل المعلومات المنشورة أو المتاحة تشمل التصاريح بمتلكات المسؤولين المشاركين في عمليات الشراء؟

⁷ شراكة الموازنة الدولية (IBP) "إدارة أموال كوفيد: الفجوة في المساءلة"، مايو/أيار 2021.

⁸ https://internationalbudget.org/covid/wp-content/uploads/2021/05/Report_English-2.pdf

⁹ على سبيل المثال، التغييرات التي أدخلتها الحكومة بناءً على حالة الطوارئ، أو على إطار عمل حوكمة المشتريات العامة أو إدخال إطار عمل محدد للحصول على اللقاحات.

⁹ و، على سبيل المثال، قد لا يمكنهم الوصول إلى خدمات الإنترنت.

المساءلة

18. هل حدّدت أطر عمل المشتريات العامة المعمول بها معايير واضحة لتحديد الظروف او الحالات التي يسمح فيها بعدم تطبيق إجراءات المشتريات العامة العادية؟¹⁰
19. هل حدّدت الميزانية الوطنية سقف الإنفاق بالنسبة لمختلف الأنشطة المتعلقة بعمليات الشراء العمومي في حالات الطوارئ؟
20. هل تتلقّى وحدات الميزانية معلومات (حول بالمشتريات العامة في حالات الطوارئ) موثوقة بطريقة مسبقة حول سقف الالتزامات وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها ؟
21. هل توجد ضوابط تنظم عملية التعهد بالنفقات، تمكّن من عدم تجاوز لمخصّصات الميزانية؟
22. هل توجد آليات مناسبة لضمان ممارسة المساءلة فيما يتعلق بتلك الفئات المهمشة أو الهشة؟
23. هل توجد آليات مناسبة معمول بها لضمان وصول السلع أو الخدمات المشتراة إلى المستفيدين المقصودين؟
24. هل تم تحديد فصل مناسب بين المهام (فيما يتعلق بإدارة عمليات المشتريات العامة في حالات الطوارئ) طوال عملية الإنفاق، وهل تم تحديد المسؤوليات على النحو المذكور في أطر عمل الالتزام المعمول بها؟
25. هل توجد أحكام كافية ومحدّدة للضوابط الداخلية وعمليات الرقابة الداخلية وعمليات الرقابة الخارجية للشراء العمومي في حالات الطوارئ؟
26. هل تتبع الضوابط الداخلية وعمليات الرقابة الداخلية وعمليات الرقابة الخارجية خطوط إبلاغ واضحة وموثوقة لهيئات الرقابة ذات الصلة؟ وهل يشمل ذلك الإبلاغ عن الشكوك ذات المصدقية فيما يتعلق بانتهاكات القوانين واللوائح إلى السلطات المختصة دون خوف من الانتقام.
27. هل يتم فحص الضوابط الداخلية وعمليات الرقابة الداخلية المطبقة على المشتريات العامة في حالات الطوارئ من قبل الأجهزة العليا للرقابة؟
28. هل يتم ادارة المخاطر المتعلقة بسلامة المعلومات بشكل مناسب؟

الشمولية

29. هل يتّسم إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ بالشمولية؟ هل يوفر فرص متساوية وإمكانية وصول للفئات الهشة والمهمشة؟
30. هل يحدّد إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ المجموعات التي يمكن أن تكون هشة أو مستبعدة في إطار مشتريات محدّدة ويضع أحكاماً لإدراجها؟
31. هل توجد آليات لضمان وصول السلع أو الخدمات المشتراة إلى المستفيدين المقصودين من الفئات الهشة أو الضعيفة؟
32. هل تولت الحكومة ضمان المشاركة الكافية لجميع الفئات في تحديد إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ؟
33. هل يوفر إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ ضمانات ضد أي معاملة غير عادلة أو استبعاد صريح للبائعين أو المزوّدين من الفئات المهمشة أثناء المراحل الفرعية لمرحلة ما قبل تقديم العروض (تقييم الاحتياجات والتخطيط والميزانية وتحديد المتطلبات واختيار الإجراءات)؟
34. هل يوفّر إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ ضمانات ضد أي معاملة غير عادلة أو استثناءات صريحة للبائعين أو المزوّدين من الفئات الهشة أثناء المراحل الفرعية لمرحلة تقديم العروض (الدعوة لتقديم العروض والتقييم والإسناد)؟
35. هل ينصّ إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ على معايير التقييم وهل تراعي هذه المعايير المزوّدين المحتملين من الفئات الهشة والمناطق النائية أو المحرومة؟
36. هل يوفّر إطار عمل المشتريات العامة في حالات الطوارئ ضمانات ضد أي معاملة غير عادلة أو استبعاد صريح للبائعين أو المزوّدين من الفئات الهشة أثناء أي مرحلة من مرحلة ما بعد اسناد الصفقة (إدارة العقود واستيفاء الطلبات والدفعات)؟
37. إلى أي مدى تكون البيانات الكافية والموثوقة والمصنفة متاحة للحكومة لاتخاذ قرارات قائمة على الأدلة بشأن احتياجات الفئات المهمشة والهشة؟

B. تحديد الاحتياجات والتصرف في التبرعات في مجال الرعاية الصحية

استجابة لكوفيد-19، تلقت العديد من الحكومات عدد من العروض المتعلقة بتبرعات لمعدّات طبية ومعدات الوقاية الشخصية واللقاحات من مختلف المنظمات المحلية والدولية. فكان البعض من هذه التبرعات في إطار الاستجابة لنداءات محدّدة من الدول كانت مبنية على أساس النقص المتوقع، والبعض الآخر كان عبارة عن تبرعات غير مبنية على طلبات خاصّة من الحكومات.

¹⁰ يمكن أن تكون هذه المعايير مرتبطة بنوع البضائع أو الخدمات أو البنية التحتية التي سيتم شراؤها، أو بالملاءمة/ الأهمية المالية للمشتريات، أو بحالات معينة من الطوارئ أو الكوارث أو الأمن القومي، أو بغياب السوق، وما إلى ذلك.

وفي إطار الموافقة على قبول مثل هذه التبرعات، سواء تم طلبها أم لا، من الضروري أن تضمن الحكومات سلامة المرضى وأخصائيي الرعاية الصحية، واستخدام موارد الرعاية الصحية بكفاءة، ومعالجة المشكلات الناشئة عن كوفيد-19. كما أنه في حالات الطوارئ، يمكن أن تساهم منتجات الرعاية الصحية المتبرع بها بشكل أساسي في تقديم الخدمات الأساسية عندما تكون الموارد الحكومية محدودة. ومع ذلك، يمكن أن يتعلق بهذه التبرعات بعض المخاطر على غرار:

- عقاقير وأدوية مزيفة ومنتهية الصلوحية
- معدات طبية لا تستوفي المعايير المعمول بها
- معدات طبية لم يتم تدريب الموظفين على استخدامها
- معدات طبية تشوبها عيوب أو ملوثة ولا يمكن إدخالها في الخدمة بتكلفة مقبولة
- معدات وقاية شخصية لا تفي بالمعايير المعمول بها
- لقاحات لم تخضع لتجارب طبية كافية
- لقاحات لا يمكن تقديمها بشكل آمن بسبب عدم كفاية البنية التحتية للتخزين البارد
- أفراد ومنظمات غير مصرح لهم يتولون طلب التبرعات
- اختلاس السلع المُتبرع بها وبيعها لتحقيق ربح خاص

ولضمان أن تكون لهذه المساعدات مساهمة إيجابية للاستجابة لكوفيد-19، تحتاج الحكومات إلى:

- **سياسات وأطر قانونية ولوائح** تحدّد المسؤولية الشاملة بغاية ضمان فاعلية هذه التبرعات، وينصّب عملية تحديد الاحتياجات وعملية طلب التبرعات؛ وتحديد شروط قبول التبرعات غير النقدية بما في ذلك تحديد المجالات العامة لهذه التبرعات؛ والمسؤولية الواضحة عن تحديد المراحل والعمليات التي يتم من خلالها استخدام التبرعات بشكل آمن واقتصادي والتدابير اللازمة للتصدي لمخاطر الاحتيال والفساد المتعلقة بهذه التبرعات.
- **ترتيبات مؤسسية** مناسبة لتنفيذ السياسة المطبقة عبر جميع الهياكل المعنية. وستحدّد هذه الترتيبات المؤسسية الأنظمة والعمليات للمجالات اللاحقة.
- **نظام تحديد الاحتياجات**، بناءً على فرضيات التخطيط المعقولة لأسوأ حالة في إطار الاستجابة للجائحة، بحيث يمكن التماس التبرعات لتلبية الاحتياجات المتوقعة مع استيفاء المعايير الطبية والفنية المطبقة.
- **منهجية هادفة** لطلب التبرعات، من الجهات المانحة والجمعيات الخيرية الدولية والمحلية، والمستشفيات والمصحات الخاصة والأفراد والشركات المصنعة ذات الصلة
- **تحديد التبرعات التي يمكن قبولها** من خلال مراعاة الحاجيات المحددة والمعايير المطبقة والقدرة على جلب المنتج واستخدامه بشكل فعال.
- **وضع التبرعات المقبولة قيد الاستخدام** من خلال الموافقة على الترتيبات المستوجبة المتعلقة بإزالة التلوث والتجميع والنقل، وتطبيق إجراءات القبول العادية بما في ذلك فحوصات السلامة والجودة؛ وضمان التزوّد بالمواد الاستهلاكية الإضافية؛ والتدريب والمساعدة الفنية.

ومن الضروري أن نتولّى من خلال تنفيذ رقابة الالتزام حول تبرعات الرعاية الصحية، تحديد السياسات والأطر التنظيمية وأطر الحوكمة للتبرعات، وتقييم إلى أي مدى تم تطبيقها في الواقع العملي. وفي هذا الإطار تم صياغة جملة من الأسئلة الرقابية الإرشادية أدناه. وتجدر الإشارة إلى أنّ الأسئلة المتعلقة بالتبرع باللقاحات سيتم تناولها بشكل منفصل في القسم الثالث أدناه.

الشفافية

1. هل تولت الحكومة وضع سياسات أو إرشادات شفافة في إطار التصرف في تبرعات الرعاية الصحية استجابة لكوفيد-19؟
2. هل تم الإعلان عن السيناريوهات المعقولة لأسوأ الحالات وفرضيات التخطيط الناتجة عنها وأيضاً التحديثات المنتظمة لهذه الفرضيات؟
3. هل شملت السياسات والأطر آليات إبلاغ عن المخالفات المتعلقة بحالات الاحتيال في طلب التبرعات وعن حالات إعادة بيع العناصر المتبرع بها لتحقيق ربح خاص؟
4. هل كانت آليات الإبلاغ عن الفساد شفافة بالنسبة للمؤسسات الحكومية ولدى العموم؟
5. هل تم تسجيل الشكاوى أو البلاغات حول الفساد وتصنيفها ومتابعتها؟
6. هل تم نشر جداول التبرعات التي تم طلبها، بما في ذلك المعايير الطبية والتقنية المعمول بها؟
7. هل تم الإعلان عن المعايير العامة لقبول التبرعات؟
8. هل تم تحديد جهة مركزية يمكن من خلالها تسجيل التبرعات وتوجيهها بشفافية؟
9. هل تم نشر سجلات التبرعات المقدمة؟

10. هل كانت هذه السجلات متاحة للعموم وهل كانت هذه السجلات متاحة للشرائح الهشة أو الضعيفة؟¹¹
11. هل تم نشر سجلات التبرعات التي تم قبولها؟
12. هل تم الإعلان عن أسباب عدم قبول التبرعات الهامة؟

المساءلة

13. هل كانت مسؤولية الجهات المكلفة بوضع السياسات محدّدة بوضوح وهل تمّ تنسيق الجهود للاستفادة من التبرعات المتعلقة بالرعاية الصحية؟
14. هل حدّدت السياسات وأطر العمل المجالات العامة للرعاية الصحية التي من المتوقع حدوث نقص فيها والتي ينبغي طلب تبرعات خاصّة بشأنها - على خلاف التبرعات المالية؟
15. هل حدّدت السياسات / أطر العمل المسؤوليات في مجال تحديد فرضيات التخطيط وفقاً لتصميم نماذج الجائحة؟
16. هل تمّ تحديد المسؤوليات على مستوى وحدة تقديم الخدمات لتحديد التبرعات اللازمة في مجال الرعاية الصحية بناءً على سيناريوهات أسوأ الحالات المعقولة، بما في ذلك المعايير الطبية والفنية المطبقة؟ هل ركزت عملية تحديد التبرعات اللازمة على تغطية احتياجات الشرائح الهشة أو المهمشة؟
17. هل حدّدت السياسات / أطر العمل المسؤوليات في مجال تحديد المتبرعين المحتملين والتماس التبرعات؟
18. هل حدّدت السياسات / أطر العمل المسؤوليات في مجال تقييم التبرعات وقبولها؟
19. هل حدّدت السياسات / أطر العمل المسؤوليات في مجال تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالتصرّف في التبرعات المقبولة؟
20. هل يتولّى المسؤولون تنسيق الجهود للاستفادة من تبرعات الرعاية الصحية وذلك من قبل الهياكل ذات الصلة؟ هل تركزت الجهود على الشرائح السكانية الأكثر هشاشة أو المهمشة؟
21. هل يتولّى المسؤولون توفّر النقص على المستوى الوطني استناداً إلى فرضيات التخطيط المعقولة لأسوأ الحالات، وعلى التزود الحالي والمساهمات المتوقعة من مصادر أخرى (المشتريات، والإنتاج الحكومي، وما إلى ذلك)،
22. هل أنشأ المسؤولون نظاماً يمكن من خلاله تحديد وتجميع تبرعات الرعاية الصحية اللازمة، مما يضمن تحديد المعايير الطبية والفنية السارية بشكل مناسب؟ هل غطى تحديد تبرعات الرعاية الصحية المطلوبة بشكل شامل تلك الفئات السكانية الضعيفة أو المهمشة؟
23. هل تمّ تحديد المعايير العامة الواجب استيفاؤها والوحدات أو الإدارات الواجب التشاور معها قبل قبول التبرعات في مجال الرعاية الصحية؟
24. هل تولّى المسؤولون وضع أنظمة مناسبة لاستخدام التبرعات المقبولة بشكل فعال؟
25. هل تولّى المسؤولون تطبيق أو إنشاء أنظمة مناسبة لرصد ما إذا كانت التبرعات المستخدمة قد وصلت إلى المستفيدين المقصودين؟
26. هل تمّ تصميم نماذج لتطوّر الجائحة وتحديثه بانتظام للتمكن من التخطيط والنظر في فرضيات أسوأ الحالات؟ هل تمّ الأخذ بعين الاعتبار الشرائح الهشة أو المهمشة ضمن هذه النماذج؟
27. هل حدّد المسؤولون التبرعات اللازمة على مستوى وحدة تقديم الخدمات، بما في ذلك المعايير الطبية والفنية المطبقة، بعد التشاور مع المسؤولين حول قبول التبرعات واستخدامها؟
28. هل تمّ توحيد الاحتياجات على مستوى وحدة تقديم الخدمات واستخدامها لتسهيل تنسيق عملية جمع التبرعات؟
29. هل تمّ إعداد قوائم بالمتبرعين أو المانحين المحتملين تشمل المنظمات والجمعيات الخيرية المتبرعة الدولية والمحلية والمستشفيات والمصحات الخاصّة والأفراد والشركات المصنعة ذات الصلة؟
30. هل تولّى المسؤولون الاتصال بالجهات المتبرعة المحتملة، عند الاقتضاء، بشأن مواد معينة يمكنهم توفيرها (مثلاً في حالة الشركات المصنعة)؟
31. هل تمّ تقييم عروض التبرعات التي تمّ التوصل بها مقابل المعايير العامة لقبول التبرعات ومقارنتها بالمعايير الطبية والفنية المناسبة؟ على سبيل المثال أن:
 - يتم تصنيع المعدات وفقاً للمعايير ذات الصلة مع إمكانية تنظيفها بشكل فعال وتقييمها.
 - تمتلك المنظمة المتلقية للتبرعات الموارد اللازمة لفحص هذه التبرعات وصيانتها بشكل كامل والتأكد من اجتيازها اختبارات السلامة واختبارات الأداء المحدّدة من قبل الشركة المصنعة.
 - ان توفّر التبرعات وضيقة سريرية ذات قيمة كافية لتبرير الوقت والتكلفة التي يتم إنفاقها لإدخالها في الخدمة.
 - تمّ تدريب أو يمكن تدريب الموظفين بالجهات المتلقية للتبرعات على الاستخدام الآمن والفعال،
 - قد تم تضمين أي مواد استهلاكية ضرورية ضمن التبرعات أو يمكن الحصول عليها بطريقة اقتصادية.
32. هل تمّ اتخاذ الترتيبات الضرورية لإزالة التلوث من على التبرعات (عند الاقتضاء) وتجميعها ونقلها؟

¹¹ وعلى سبيل المثال، قد لا يمكنهم الوصول إلى خدمات الإنترنت.

33. هل تم تطبيق إجراءات القبول المعمول بها من قبل وحدة تقديم الخدمات؟
34. هل تم اتخاذ الترتيبات اللازمة لأي تدريب ضروري للموظفين، والدعم الفني المستمر، والتزوّد بالمواد الاستهلاكية الإضافية؟

الشمولية

35. هل حدّدت السياسات / أطر العمل المسؤوليات لتحديد الفئات الهشة والمهمشة بحيث يمكن اخذها بعين الاعتبار ضمن نماذج فرضيات التخطيط؟
36. هل تم التشاور مع الجهات التي تمثل الفئات المهمشة والهشة، هل تم إشراكهم أو السماح لهم بالتعليق على فرضيات التخطيط للاستجابة للجائحة؟
37. هل حدّدت السياسات والأطر المسؤولين عن ضمان وصول التبرعات إلى المستفيدين المقصودين من بين الفئات الهشة والمهمشة (عند الاقتضاء)؟
38. هل أوضحت أطر العمل المعمول بها المسؤولية عن تحديد أوجه النقص المحتملة والنظر في الإجراءات الإضافية اللازمة لضمان عدم ترك الفئات المهمشة وراء الركب، والاهتمام باحتياجات الفئات الأكثر عرضة للتهميش؟
39. هل حدّد المسؤولون الفئات المهمشة والهشة وتم مراعاة التأثير المتباين عليهم عند تحديد فرضيات التخطيط؟
40. هل تم تحديث تأثير الجائحة على الفئات المهمشة والهشة، وما ينتج عن ذلك من تحديد لاحتياجات الرعاية الصحية وأوجه النقص بها بانتظام مع تطوّر الوضع المتعلّق بالجائحة؟

C. تزويد المستفيدين المقصودين

يتطلب ضمان وصول البضائع التي تمّ الحصول عليها (اللقاحات والكمادات، وغيرها) إلى المستفيدين المقصودين النظر في سلسلة الإمداد (أو التزويد). ويشير هذا المفهوم إلى شبكة الأنشطة والمنظمات المشاركة في تسليم البضائع أو الخدمات إلى المستفيدين المقصودين شريطة أن تكون عملية الحصول على البضائع قد تمت تغطيتها من خلال الأسئلة السابقة حول المشتريات والتبرعات، وسيطرّق هذا القسم إلى الأسئلة المتعلقة بمراحل ما بعد الحصول على البضائع في سلسلة التزويد، أي مراحل التخزين والتوزيع والتسليم إلى المستفيدين المقصودين.¹²

الشفافية

1. هل تتضمن الأطر أو اللوائح أو العقود المعمول بها في حالة الطوارئ آليات تمكّن من إتاحة المعلومات المتعلقة بتخزين وتوزيع المشتريات/التبرعات للعموم، وذلك منذ مرحلة الاستلام الأولي إلى غاية التسليم للمستفيدين المقصودين؟ هل كانت هذه الأطر أو اللوائح أيضاً متاحة للعموم وفي متناول تلك الفئات الهشة أو المهمشة؟¹³
2. هل كانت هذه الآليات متناسقة بالنسبة لمختلف الهياكل ذات الصلة، وذلك بالنسبة لمختلف المراحل منذ الاستلام الأولي للسلع (على المستوى الوطني المحتمل) إلى غاية التسليم إلى المستفيدين المقصودين (على المستوى المحلي)؟
3. هل تمّت إتاحة اللوائح المعمول بها والتي تتطلب، في ظل حالة الطوارئ، نشر جميع المعلومات (المتعلقة بتخزين وتوزيع المشتريات/التبرعات، من الاستلام الأولي إلى التسليم إلى المستفيدين المقصودين) بسهولة وفي الوقت المحدد للعموم - بما في ذلك إلى تلك الشرائح الهشة أو المهمشة - بدون تكلفة؟
4. هل توفر الحكومة وسائل لرصد مختلف وضعيات تخزين وتوزيع المشتريات/التبرعات من الاستلام الأولي (من المحتمل على المستوى الوطني) إلى التخزين في الوجهة المحلية، قبل التسليم إلى المستفيدين المقصودين (على المستوى المحلي) وذلك بشكل علني وفي الوقت المناسب؟
5. هل يتطلب إطار الالتزام المعمول به في ظل حالة الطوارئ - الإبلاغ عن جميع التغييرات في عملية التخزين والتوزيع للمشتريات/التبرعات بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب؟
6. هل تتضمن اللوائح أو العقود المعمول بها معايير محددة لتسليم المشتريات/التبرعات إلى المستفيدين أو المستخدمين النهائيين؟
7. هل تم وضع خطة لتسليم المشتريات/التبرعات وذلك من خلال عملية تشاورية وشفافة؟

¹² يشار إليها أيضًا بعمليات النشر. انظر التطعيم بلقاح كوفيد-19: دليل الإمداد واللوجستيات: الدليل المؤقت (فبراير 2021)، منظمة الصحة العالمية (WHO) واليونيسيف (UNICEF)، <https://www.who.int/publications/i/item/who-2019-ncov-vaccine-1-2021-deployment-logistics>

¹³ و، على سبيل المثال، قد لا يمكنهم الوصول إلى خدمات الإنترنت.

8. هل توقّر الحكومة طرق لمراقبة تسليم المشتريات/التبرعات إلى المستفيدين المقصودين (على المستوى المحلي) بشكل علني وفي الوقت المناسب؟ هل كانت المعلومات المتعلقة بعملية التسليم متاحة للعموم وفي متناول تلك الفئات السكانية الهشة أو المهمشة؟
9. هل يوضح إطار الالتزام الظروف التي لا يمكن فيها الإفصاح عن معايير تسليم المشتريات/التبرعات؟
10. هل يتطلب إطار الالتزام الإبلاغ عن جميع التغييرات التي تطرأ على معايير أو خطة تسليم المشتريات/التبرعات - حتى في حالة الطوارئ - بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب؟
11. هل يتمتع كلّ أصحاب المصلحة بإمكانية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بسلسلة التوريد منذ مرحلة ما بعد اسناد صفقة المشتريات العامة في حالات الطوارئ/ وعمليات الحصول على البضائع المحددة (وفقاً للأحكام القانونية التي تحمي المعلومات الحساسة الخاصة)، وذلك بصيغ مفتوحة ومنظمة ويمكن استخدامها على نطاق واسع وبطريقة تسمح بالبحث؟ هل ينطبق هذا الوصول المجاني والمنسق على تلك الفئات الهشة أو المهمشة؟
12. هل يتم إدارة المخاطر المرتبطة بسلامة المعلومات المتعلقة بتخزين وتوزيع وتسليم المشتريات/التبرعات بشكل صحيح؟

المساءلة

13. هل تتضمن اللوائح أو العقود المعمول بها احكاماً كافية متعلقة بتخزين وتوزيع المشتريات/التبرعات؟
14. هل تنطبق هذه الأحكام على مختلف الهياكل المعنوية وهل تشمل كل المراحل من الاستلام الأولي للسلع (على المستوى الوطني المحتمل) إلى التسليم إلى المستفيدين المقصودين (على المستوى المحلي)؟ هل هذه الأحكام تأخذ بعين الاعتبار تلك الفئات الهشة أو المهمشة؟
- بالإضافة إلى ذلك، هل هناك آليات للتنسيق بين مختلف الهياكل المشاركة في عمليات تخزين هذه البضائع وتوزيعها؟ هل يتم تطبيق هذه الآليات في حالات الطوارئ أيضاً؟
15. هل توفر الأطر والقوانين المعمول بها في مجال المشتريات العامة معايير واضحة لتحديد متى يمكن أن تحيد عملية تسليم المشتريات/التبرعات، عن المعايير المتفق عليها؟¹⁴
16. هل توفر القوانين/ السياسات/ قواعد المشتريات العامة المعمول بها معايير واضحة لتحديد متى يمكن أن يتم تسليم المشتريات/التبرعات، دون توفر خطة للتسليم تبعاً للمستفيدين المقصودين؟¹⁵ في مثل هذه الحالة، كيف يتم التأكد من أن عملية التسليم شملت تلك الفئات الهشة أو المهمشين؟
17. فيما يتعلق بالميزانية، هل تحدّد الجهات أو الهياكل المشاركة في تخزين وتوزيع المشتريات/التبرعات (على المستويين الوطني والمحلي) سقف الإنفاق لمثل هذه الأنشطة؟ وهل يبقى هذا السقف معمول في حالة الطوارئ؟
18. فيما يتعلق بتخزين وتوزيع وتسليم المشتريات/التبرعات، لمختلف الجهات أو الهياكل المعنوية،
 - a. هل تتلقى وحدات الميزانية معلومات موثوقة حول سقف التعهدات مقدماً وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها؟
 - b. هل توجد ضوابط شاملة تقيد بشكل فعال التعهدات بسقف الإنفاق المحدّد بالميزانية المعتمدة؟ هل هذه الضوابط لا تزال سارية المفعول في ظل حالة الطوارئ؟
 - c. هل تم تحديد فصل مناسب للمهام طوال عملية الإنفاق، وهل تم تحديد المسؤوليات على النحو المذكور في أطر عمل الالتزام المعمول بها؟
 - d. هل توجد أحكام كافية للضوابط الداخلية وعمليات الرقابة الداخلية وعمليات الرقابة الخارجية للشراء العام/ التبرعات في حالات الطوارئ؟
 - e. هل تتبع الضوابط الداخلية وعمليات الرقابة الداخلية وعمليات الرقابة الخارجية خطوط إبلاغ واضحة وموثوقة لهيئات الرقابة ذات الصلة؟ وهل يشمل ذلك الإبلاغ عن الشكوك ذات المصادقية فيما يتعلق بانتهاكات القوانين واللوائح إلى السلطات المختصة دون خوف من الانتقام.
19. وفيما يتعلق بالتسليم، هل توجد آليات لضمان وصول البضائع التي تم الحصول عليها إلى المستفيدين المقصودين؟
20. هل تتولّى الأجهزة العليا النظر في آليات الضوابط الداخلية والرقابة الداخلية المعمول بها في مجال تخزين وتوزيع وتسليم المشتريات/التبرعات على مستوى مختلف الهياكل ذات العلاقة المشاركة في عملية (عمليات) الحصول على البضائع؟ هل توجد آليات لضمان ممارسة المساءلة أيضاً فيما يتعلق بتلك الفئات الهشة أو المهمشة؟

الشمولية

21. هل يعتمد توزيع المشتريات/التبرعات، في ظل حالة الطوارئ على معايير شاملة تأخذ في الاعتبار الأماكن البعيدة والقريبة من المدينة (أو العاصمة) الأكثر اكتظاظاً بالسكان في البلاد؟

¹⁴ يمكن أن تكون هذه المعايير مرتبطة بنوع البضائع أو الخدمات أو البنية التحتية التي سيتم شراؤها، أو بالملاءمة/ الأهمية المالية للمشتريات، أو بحالات معينة من الطوارئ أو الكوارث أو الأمن القومي، أو بغياب السوق، وما إلى ذلك.

¹⁵ يمكن أن تكون هذه المعايير مرتبطة بنوع البضائع أو الخدمات أو البنية التحتية التي سيتم شراؤها، أو بالملاءمة/ الأهمية المالية للمشتريات، أو بحالات معينة من الطوارئ أو الكوارث أو الأمن القومي، أو بغياب السوق، وما إلى ذلك.

22. هل تأكدت الحكومة من أن عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوزيع في ظل حالة الطوارئ (بما في ذلك المعايير التي سيتم استخدامها) قد اتبعت عملية تشاركية؟ هل تم تضمين ممثلين من مختلف المناطق أو الولايات التي تعتبر مؤهلة كمستخدم نهائي للمشتريات/التبرعات؟
23. إلى أي مدى تكون البيانات المتاحة للحكومة كافية وموثوقة ومصنفة، لاتخاذ قرارات قائمة على الأدلة خاصة فيما يتعلق باحتياجات الفئات الهشة؟
24. هل عالجت الجهات المختصة المشاركة في عملية توزيع السلع النقائص في مرافق التخزين في الأماكن البعيدة والقريبة؟
25. هل حدّدت أطر العمل في حالات الطوارئ والمتعلقة بتسليم المشتريات/التبرعات، في حالة الطوارئ مجموعات المستخدمين النهائيين المستفيدين الذين يمكن أن يكونوا من الفئات الهشة أو من المستبعدين من تسليم البضائع أو السلع ووضع أحكام لإدراج هذه الفئات؟
26. هل توفّر أطر العمل المعمول بها المتعلقة بتسليم المشتريات/التبرعات في حالة الطوارئ تكافؤ الفرص وإمكانية الوصول، بما في ذلك للفئات الضعيفة والمهمشة؟
27. هل توجد آليات مطبقة لضمان وصول المشتريات/التبرعات إلى المستفيدين المقصودين من الفئات المهمشة والضعيفة؟
28. هل يوفر إطار العمل المعمول به والمتعلق بتسليم المشتريات/التبرعات ضمانات مقابل أي معاملة غير عادلة أو استبعاد صريح للمستفيدين المؤهلين من الفئات الهشة؟