

اتخاذ القرارات المتعلقة بالديون والرقابة عليها في حالات الطوارئ

الموجز 4



الموجز 4:

اتخاذ القرارات
المتعلقة بالديون والرقابة
عليها في حالات الطوارئ



إن هذا المنشور هو واحدًا من سلسلة تتضمن أربع موجزات سياسة حول إدارة الدين العام موجهة لأعضاء البرلمان والموظفين في البرلمانات، وهو من أعداد كل من المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD).

هذا الموجز هو من تأليف جيف دوبرو، وقام بمراجعته توماس بريدل، كبير المستشارين بمركز الديمقراطية والحوكمة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ودييجو ريفيتي، كبير أخصائيي الديون بالبنك الدولي. وقد خضع هذا المنشور لمراجعة النظراء من قبل كريستين سامبل، وكورينا ريببجيا، وفريدا أرينوس، وكيتيفان جوليتيان، وبينديكتوس رونو، وآيفي كيهارا، وجيمس كينيوا من المعهد الديمقراطي الوطني، ونجيب الجريدي، وحسنا منصور، وفرانكلين دي فريز من مؤسسة وستمنستر للديمقراطية.

إن جميع الآراء الواردة في هذا الموجز هي آراء المؤلف، ولا تعكس بالضرورة آراء البرلمانات أو المؤسسات المستقلة المذكورة، ولا تعبر عن آراء المعهد الديمقراطي الوطني أو مؤسسة وستمنستر.

عن المؤلف

جيف دوبرو هو خبير مساعد في مؤسسة وستمنستر للديمقراطية ومستشار رئيسي في شركة نيكسس ب إف إم للاستشارات (Nexus PFM Consulting Inc) يتمتع جيف بخبرة 20 عامًا في تعزيز العلاقة بين الإدارة المالية العامة والرقابة البرلمانية. وتشمل خبراته التركيز في أدوار البرلمان في إدارة الدين العام وإعداد الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي بالإضافة إلى تعزيز دور البرلمان في جميع مراحل إعداد الموازنة وإقرارها.

حقوق الطبع والنشر © المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية (NDI) ومؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD)، أذار 2021. جميع الحقوق محفوظة. يمكن إعادة إنتاج أجزاء من هذا العمل و/أو ترجمتها لأغراض غير تجارية بموجب إذن خطي مسبق من المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) بشرط الاعتراف بالمعهد الوطني الديمقراطي (NDI) ومؤسسة WFD كمصدر للمادة وإرسال نسخ من أي ترجمة. يرجى إرسال طلبات النشر إلى legal@ndi.org



Funded by
the European Union

برنامج دعم الإصلاحات الديمقراطية في الأردن Support to Democratic Reforms in Jordan



Disclaimer

The translation and design of this publication was funded by the European Union and is the sole responsibility of Westminster Foundation for Democracy (WFD). The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of the European Union, the parliaments or independent institutions mentioned, the National Democratic Institute (NDI), or WFD.

تم تمويل ترجمة وتصميم هذا المنشور من الاتحاد الأوروبي وهو مسؤولية مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD) وحدها. الآراء الواردة في هذا المنشور هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي أو البرلمانات أو المؤسسات المستقلة المذكورة أو المعهد الديمقراطي الوطني (NDI) أو مؤسسة وستمنستر للديمقراطية (WFD).

Implemented by



جدول المحتويات

3	عن المؤلف
6	جدول الاختصارات
6	قائمة الأشكال
6	قائمة الصناديق
7	الملخص التنفيذي
8	1. المقدمة وسياق الموضوع
9	1-1 الدين العام في سياق حالات الطوارئ
10	1-2 أنواع الطوارئ
14	2. البرلمانات في الاستعداد لحالات الطوارئ
17	3. تفويض السلطات التشريعية في سياق حالات الطوارئ
20	4. القواعد المالية وسياق حالات الطوارئ
25	5. الأحكام المتعلقة بالكوارث في اتفاقيات القروض
27	6. آثار الدين العام المتعلقة بالنوع الاجتماعي في سياق حالات الطوارئ
28	6-1 آثار جائحة كورونا على النوع الاجتماعي: الدين العام وتبعاته
31	7. الرقابة البرلمانية على الديون في سياق حالات الطوارئ
33	7-1 دور لجنة الحسابات العامة
36	7-2 دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة
39	7-3 دور اللجان الخاصة
41	7-4 مكتب الموازنة البرلماني
44	8. توصيات للبرلمانيين
44	الدور التشريعي للبرلمان
45	الدور الرقابي للبرلمان
46	الملحق الأول: مصادر التمويل المالي في حالات الطوارئ

جدول الاختصارات

الرابطة الأفريقية للمؤسسات العليا لتدقيق الحسابات (للبلدان الناطقة باللغة الإنجليزية)	AFROSAI-E
وحدة التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة البحر الكاربيبي	CCRIF
العنف القائم على النوع الاجتماعي	GBV
هيئة اللوازم الطبية الكينية	KEMSA
الوزارات والإدارات والهيئات	MDAs
مكتب الموازنة البرلماني	PBO
لجنة الحسابات العامة	PAC
الإدارة المالية العامة	PFM
الهيئة العليا للتدقيق والمحاسبة (ديوان المحاسبة)	SAI

قائمة الاشكال

صفحة 9	الشكل 1: الدين العام العالمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
--------	--

قائمة الصناديق

صفحة 26	الصندوق 1: دراسة حالة: بند الكوارث الطبيعية في غرينادا
صفحة 38	الصندوق 2: النتائج التي توصل إليها المدقق العام الكيني بشأن هيئة اللوازم الطبية الكينية
صفحة 39	الصندوق 3: صلاحيات اللجان الخاصة في كندا
صفحة 49	الصندوق 4: نبذة من المبادئ التوجيهية لتنفيذ الموازنة في مرحلة ما بعد الكوارث. وزارة المالية والخدمة العامة، جامايكا

الملخص التنفيذي

تُشكل حالات الطوارئ مخاطر كبيرة على البلدان من حيث تراكم الدين العام. فعندما تُراكم الدول مستويات عالية من الدين العام نتيجة لجهود الاستجابة لحالات الطوارئ، يصبح أمر استدامتها المالية على المدى الطويل قضية معرضة للخطر ويؤدي إلى تقييد خيارات السياسات. وسواء كانت حالات الطوارئ كوارث طبيعية أم جائحة مثل جائحة كورونا، ستتطلب حالات الطوارئ المختلفة استجابات مختلفة، ولكن يستطيع البرلمانيون الاستعداد بشكل أفضل للدفاع عن المصلحة العامة عندما تصبح الأمور صعبة من خلال فهم العمليات والإجراءات التي يمكن للبرلمانات استخدامها في الرقابة على الدين العام أثناء حالات الطوارئ.

يناقش هذا الموجز الأدوار التشريعية والرقابية للبرلمان في حالات الطوارئ. فقد تشهد هذه الحالات تفويض السلطات التشريعية لفترة زمنية محدود، ولكن قد يتخذ البرلمان خطوات استباقية لضمان وجود إطار تشريعي قوي يوجه عمل الحكومة في حالات الطوارئ. وتشكل بنود الشروط الوقائية للقواعد المالية وصناديق الطوارئ وغيرها من مصادر المساعدة في حالات الطوارئ عناصر مهمة ينبغي للبرلمانيين فهمها قبل حدوث الأزمة. ويغطي الموجز أيضًا اللجان البرلمانية الرئيسية والهيئات الأخرى التي يمكن أن تدعم وتكمل عمل البرلمان في حالات الطوارئ، مثل لجان الحسابات العامة المدعومة من الهيئات العليا لمراجعة الحسابات، واللجان البرلمانية الخاصة، ومكاتب الموازنة البرلمانية.

قد تؤدي الاستجابة لحالات الطوارئ إلى نتائج تؤثر على الرجال والنساء والفتيان والفتيات بشكل مختلف. ولذلك، يناقش هذا الموجز العلاقة بين التحليل القائم على النوع الاجتماعي والرقابة البرلمانية على الدين العام في سياق حالات الطوارئ.

1 - المقدمة وسياق الموضوع

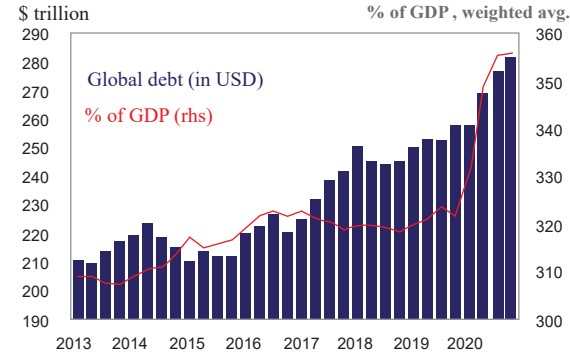
يقدم هذا الموجز نظرة عامة حول دور البرلمان كهيئة لصنع القرار والرقابة فيما يتعلق بالدين العام في سياق حالات الطوارئ. ويستعرض الموجز حالات الطوارئ ودور البرلمان ومصادر تمويل وبرامج الاستجابة للطوارئ ومكانة القواعد المالية¹ في سياق حالات الطوارئ وتفويض السلطات التشريعية والرقابة البرلمانية على الديون وتحليل الآثار المرتبطة بالنوع الاجتماعي الناشئة عن سياق حالات الطوارئ ومستويات الدين العام اللاحقة. وتلخص الخاتمة التوصيات من هذا الموجز. ويحتوي كل قسم على سلسلة من الأسئلة التي يجب على البرلمانيين مراعاتها عند ممارسة مسؤولياتهم².

وكما سيتم مناقشته في هذا الموجز، يمتلك البرلمان مجموعة متنوعة من الأدوار المباشرة وغير المباشرة التي يمارسها في سياق حالات الطوارئ. ويمكن للبرلمان التأكد من أن الأطر التشريعية التي توجه تدابير الاستجابة لحالات الطوارئ تُوازن بين المرونة والشفافية والمساءلة والشفافية. ويتناول الموجز الطرق المتعددة التي يمكن للبرلمان من خلالها الموافقة على التفويض التشريعي لسلطات محددة، بالإضافة إلى الأدوار الرقابية التي يمكن للبرلمان القيام بها لضمان خضوع الإجراءات الحكومية لتدقيق مكثف.

1 لا ينبغي الخلط بين القواعد المالية المعتمدة بشأن متعلق بصنع السياسات المحلية وبين الشروط المفروضة من الخارج.
 2 إن الأسئلة الواردة في كل قسم هي معتمدة من المصادر التي نشرها البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمعهد الديمقراطي الوطني (ريتشارد ساذرلاند وليا أبريل، الاستجابة للكوارث: مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة، (البنك الدولي. تشرين الثاني 2019)، <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>، (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، توقعات الاقتراض السيادي لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام 2020، (باريس: منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حزيران 2020). https://www.oecd.org/governance/oece-sovereign-borrowing-outlook-2020_dc0b6ada-en، وليم بيكر، استجابة البرلمانات للوباء: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>، كريستينا سيليا، ديفيد بيتشيفسكي، كيفن ديفو وآخرون، دور البرلمان في السياسة المالية الطارئة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021). <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>.

1-1 الدين العام في سياق حالات الطوارئ

يشكل الدين أحد القضايا المهمة للبرلمانات والحكومات على حد سواء لأنه قد يحد من الخيارات المالية والخيارات المتعلقة بالسياسات المتاحة للبلدان. فعندما تُراكم الدول مستويات عالية من الدين العام، قد تصبح جهود التنمية الاقتصادية والإنفاق الاجتماعي محدودة بسبب التزامات خدمة الديون³. وهذه ليست مخاطر قصيرة الأجل فحسب، بل تمتد إلى المستقبل، حيث يمكن أن تؤثر الالتزامات ببرامج الإنفاق الجارية على القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل⁴. وتتطلب الصدمات والأزمات الخارجية بمختلف أنواعها طرق مختلفة من الاستجابات الحكومية. وإن الاهتمام بالتأثيرات التي تخلفها تدابير الطوارئ على الدين العام هام جدا في تخفيف المخاطر المتوسطة والطويلة المدى المرتبطة بالديون الناجمة عن ارتفاع مستويات الإنفاق الطارئ.



Source: IIF, BIS, IMF, National sources

الشكل 1: الدين العام العالمي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

3 جيف دوبرو، التغلب على أزمة كورونا وما بعدها: دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية،

أيار 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>، ص 12

4 مقابلة مع مصطفى العسكري، كبير الاقتصاديين في معهد الدراسات المالية والديمقراطية والنائب السابق لمسؤول الموازنة البرلمانية، كندا. أيار 2021.

قد يكون لمستويات الدين العام المرتفعة خلال سياق الطوارئ آثار متوسطة وطويلة المدى على الاستدامة المالية يصاحبها خطورة الحد من خيارات السياسات أيضاً. وعلى سبيل المثال، يوضح الشكل I الارتفاع السريع في الديون خلال جائحة كورونا⁵.

وكما سنناقش لاحقاً في الموجز، يجب أيضاً مراعاة الآثار المترتبة على النوع الاجتماعي لسياسات الطوارئ، حيث يمكن أن يكون للجوانب المالية والاجتماعية للكوارث آثار متباينة على الرجال والنساء والفتيان والفتيات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي برامج النقشف إلى تخفيضات في الخدمات مما يؤثر بشكل غير متناسب على حياة المرأة، وقد يزداد العنف القائم على النوع الاجتماعي خلال أوقات الطوارئ بسبب التوتر المتزايد والعزلة الاجتماعية، وقد تتعافى الصناعات التي يهيمن عليها الذكور بسرعة أكبر بعد الانكماش الاقتصادي. توضح هذه الأسباب أهمية الاعتراف بالجوانب المتعلقة بالنوع الاجتماعي في سياق حالات الطوارئ، بما في ذلك ما يتعلق بالدين العام والإنفاق الحكومي.

1-2 أنواع الطوارئ

قد تؤدي الصدمات الخارجية مثل الأوبئة أو الكوارث الطبيعية إلى خلق سياق طارئ أو حالة طارئة تتطلب استجابة حكومية سريعة. وهناك العديد من الأنواع المختلفة من مثل هذه الأحداث التي لا يمكن التنبؤ بها والتي تكون خارجة عن سيطرة الدولة والتي يكون لها آثار كبيرة.

5 إمري تفتيك وخفيجة محمود، مرصد الديون العالمية: فيروس كورونا يؤدي إلى ارتفاع الديون - هل سيستقر في المستقبل؟ (معهد التمويل الدولي، 17 شباط 2021)، https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_Feb2021_vf.pdf

«تاريخياً، كان للصدّات الخارجية تأثير سلبي على نمو الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي على تراكم الديون».

— منشور مؤسسة وستمنستر للديمقراطية حول دور البرلمان في إدارة الدين العام⁶

تشمل الطوارئ الكوارث الطبيعية - بما في ذلك العواصف والفيضانات والأعاصير والزلازل وما إلى ذلك - والتي تشكل خطراً كبيراً على السكان والاقتصادات الوطنية لأن الأضرار المباشرة غالباً ما تكون مصحوبة بمطالب جديدة للإنفاق العام على الإنعاش وتراجع في النمو الاقتصادي⁷. وعادة ما تحدث هذه الظواهر الجوية القاسية على مدى فترة قصيرة من الزمن، ولكن قد تتطلب جهود التعافي توفير الموارد على مدى فترة أطول.

يتفق الكثيرون على أن الافتراض بسبب التغير المناخي هو «أكبر فشل للسوق شهده العالم⁸»، ولم تتضح التأثيرات الاقتصادية طويلة المدى المرتبطة به على الافتراض العام والديون إلا في الآونة الأخيرة. إذ أن الضعف والقدرة على الصمود في مواجهة تغير المناخ «لهما تأثير كبير على تكلفة الافتراض السيادي»⁹، ويمكن أن يؤدي سيناريو انبعاثات الغاز العالية إلى إجبار 63 دولة لتخفيض التصنيف الائتماني الناجم عن المناخ، بالإضافة إلى قرابة 205 مليارات دولار إضافية من مدفوعات الفائدة على الديون السيادية بحلول عام 2100¹⁰.

6 جيف دوبرو، التغلب على أزمة كورونا وما بعدها: دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية،

أيار 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>

7 سيباستيان أسيفيدو، الديون والنمو والكوارث الطبيعية: ثلاثة كاريبيية، (صندوق النقد الدولي، تموز 2014)، <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14125.pdf>

8 نيكولاس ستيرن، «اقتصاديات تغير المناخ»، المجلة الاقتصادية الأمريكية 98، العدد 2 (2008): 1-37، بدون تاريخ، <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.98.2.1>

9 سرحان تشيفيك وجواو توفار جالس، هذا يغير كل شيء: الصدمات المناخية والسندات السيادية، (صندوق النقد الدولي، حزيران 2020)، <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/This-Changes-Everything-05/06>

Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476

10 باتريشيا كلوساك، ماثيو أغاروالا، مات بيرك وآخرون، ارتفاع درجات الحرارة وانخفاض التصنيفات: تأثير تغير المناخ على الجدارة الائتمانية السيادية، (جامعة كامبريدج، معهد بينيت، آذار 2021)، https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/Rising_Climate_Falling_Ratings_Working_Paper.pdf

تمثل جائحة فيروس كورونا حالة طوارئ غير مسبوقه عندما يتعلق الأمر بالدين العام، حيث تتحمل البلدان في جميع أنحاء العالم مستويات عالية من الديون الجديدة. وفي لبنان مثلاً، أدت الصدمة الخارجية الناجمة عن فيروس كورونا إلى التخلف عن سداد الديون لأول مرة في تاريخ البلاد، مما أدى إلى وقف سداد سندات دولية بقيمة 1.2 مليار دولار أمريكي في أوائل آذار 2020. وقد تؤدي المستويات المرتفعة من الديون المتكبدة أثناء الجائحة إلى الحد من الحيز المالي المتاح للحكومات على المدى المتوسط والطويل¹¹.

أسئلة يجب مراعاتها:

- يمكن للبرلمانيين و/أو الباحثين استخدام قائمة الأسئلة التالية لإعداد الأسئلة المقترحة لجلسات اجتماع اللجنة البرلمانية:
- هل يتضمن الإطار القانوني والتنظيمي لإدارة المالية العامة آليات لتعريف الكوارث وإنهائها؟ هل يحدد الإطار مراحل مثل الاستجابة والتعافي وإعادة الإعمار؟
- هل تضمن الحكومة وجود ترتيبات للعقود موضوعة مسبقاً للتقليل من الوقت اللازم لتوفير الموارد؟
- هل تم تحديد الوظائف والأنظمة الرئيسية في تسلسل تنظيمي هرمي واضح؟
- هل تم إجراء تقييم لتأثير فشل النظام؟
- ما مدى مرونة مراكز البيانات في مواجهة مجموعة متنوعة من تهديدات الكوارث الطبيعية؟

11 جيف دوبرو، التغلب على أزمة كورونا وما بعدها: دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أيار 2020). <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

- هل تشارك الحكومة في التخطيط الوقائي لسياق حالات الطوارئ، بما في ذلك المشتريات السنوية والمتعددة السنوات والتي تتضمن أحكامًا لحالات الكوارث؟
- ما هي المرونة المضمنة في إجراءات المشتريات التي تساعد على تسريع الاستجابة للكوارث؟
- كيف يتم تنفيذ التعاقدات المتعلقة بالكوارث في حالات حدوثها؟ ما هي العمليات التي تم تحديدها في إجراءات التشغيل القياسية للحكومة؟
- ما هي البروتوكولات التي تضمن حسن التوقيت والشفافية والمساءلة في تقديم التقارير عن تفاصيل التعاقدات المتعلقة بالكوارث؟
- ما هي الآليات المستخدمة لتحديد أهلية مزود الخدمة في سياقات الكوارث؟

2 - البرلمانات في الاستعداد لحالات الطوارئ

تسلط مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة التابعة للبنك الدولي الخاصة بالاستجابة للكوارث الضوء على بدء الاستجابة القوية من خلال تكريس الاستعداد للكوارث في التشريعات والترتيبات المؤسسية. ولأن حالات الطوارئ عادة ما تكون مصحوبة بعدم اليقين والارتباك، فإن «فعالية الاستجابة في مرحلة ما بعد الكوارث تعتمد على قواعد واضحة وتكون مصحوبة بترتيبات مؤسسية لتخطيط وتعبئة وتخصيص وتنفيذ الموارد المالية لدعم الإغاثة والتعافي بعد الكوارث¹²». يجب أن تحدد التشريعات كيف تتفاعل عناصر الموازنة في سياق الطوارئ والمدد التي تبقى فيها قواعد ما بعد الكوارث سارية المفعول¹³.

وفي حين أن الآليات المؤسسية الواضحة والمبسطة مهمة للاستجابة السريعة لحالات الطوارئ¹⁴، فمن المهم أن تبقى المساءلة والشفافية قيمتين أساسيتين. إذ أن إحدى الطرق لتعزيز هذا التوازن هي حماية الأدوار التشريعية والرقابية الحاسمة للبرلمان¹⁵. وفيما يتعلق بالديون على وجه الخصوص، يعني هذا أنه لا ينبغي أن تُنفذ الجداول الزمنية المُسرعة للموافقة على الإنفاق على حساب قدرة البرلمان على الرقابة على الآثار المترتبة لنفقات الاستجابة للكوارث على المدى المتوسط والطويل. لذلك، قد تضمن عملية حفظ السجلات بشكل سليم طوال مرحلة التنفيذ والرقابة اللاحقة القوية خلال عملية التدقيق التأثير المطلوب لقيم المساءلة والشفافية وعلى العلاقة بين الدين العام والاستجابات للكوارث.

12 ريتشارد ساذرلاند وليا أبريل، الاستجابة للكوارث: مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة، (البنك الدولي، تشرين الثاني 2019)، <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>، ص 9.

13 المرجع السابق، ص 10.

14 المرجع السابق.

15 كيفن ديفو، وناتاليا سفيكوكفا، وتيم بيكر، استجابة البرلمانات للوباء: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>، ص 11.

ويشمل الدور التشريعي للبرلمان تقديم توجيهات واضحة للسلطة التنفيذية من خلال الأطر القانونية والتشريعية ذات الصلة بالاستجابات لحالات الطوارئ. وكما ستتم الإشارة إليه في الأقسام المتعلقة بالقواعد المالية والتصديق على اتفاقيات القروض، فإنه يمكن أن تحدد القرارات المتخذة مسبقاً درجة المرونة المتاحة للسلطة التنفيذية أثناء الأزمات. وفي حين أن السلطة التنفيذية هي من يتخذ إجراءات الطوارئ الرئيسية بدلاً من البرلمان، إلا أن البرلمانين بحاجة إلى فهم دور السلطة التنفيذية في حالات الطوارئ من أجل القيام بدورهم الرقابي بشكل فعال. وتحقيقاً لهذه الغاية، يحدد الملحق 1 المصادر المختلفة للمساعدة المالية المتاحة لتمويل الاستجابات لحالات الطوارئ.

أسئلة يجب مراعاتها:

فيما يلي قائمة بالأسئلة التي يمكن للبرلمانيين أخذها في الاعتبار والتي تتعلق بالإطار التشريعي الذي يقره البرلمان:

- كيف يمكن للبرلمان الاستمرار بالعمل أثناء حالة الطوارئ أو بعدها مباشرة؟ ما الذي يجب على البرلمان فعله ليبقي دوره فعالاً؟
- ما هو الإطار القانوني الذي يتم بموجبه تنفيذ إدارة الكوارث؟ ما هو دور البرلمان؟
- هل تضع التشريعات السارية المفعول نهجاً للوصول إلى تمويل مخاطر الكوارث وتسلسله؟
- ما هي الصلاحيات الموجودة لمراجعة النفقات المتعلقة بالكوارث والرقابة عليها؟

وفيما يلي قائمة بالأسئلة التي يمكن للبرلمانيين أن يفكروا في طرحها على السلطة التنفيذية:

- ما هي خطة عمل الحكومة في التعامل مع حالة الطوارئ؟ كيف ستم الرقابة على هذه الخطة؟
- هل يتم جمع البيانات الصحيحة فيما يتعلق بتأثير حالة الطوارئ لتمكين المسؤولين من معرفة ما إذا كانت الاستجابة فعالة؟
- من هم الأكثر تائراً بحالة الطوارئ وتداعياتها - الرجال والنساء والشباب وكبار السن والفئات المهمشة؟ كيف يمكن تصميم خطة استجابة الحكومة لضمان حصول الأشخاص الأكثر تائراً على فوائد خطة الاستجابة؟
- هل تحدد التشريعات القائمة صلاحيات وواجبات مسؤولي المالية العامة المتعلقة بالكوارث؟
- هل تتضمن خطة التعافي من الكوارث خطة استعادة شاملة لتكنولوجيا المعلومات؟ (يجب التفكير هنا في مختبرات الكمبيوتر والأجهزة والاتصال وتطبيقات البرامج وحماية البيانات واستعادتها، بما في ذلك الملفات الورقية).
- ما هي نقاط الضعف المعروفة في أنظمة إدارة المالية العامة الهامة؟
- ما هي إجراءات النسخ الاحتياطي للبيانات المتبعة لتخفيف المخاطر المتعلقة بأنظمة تكنولوجيا المعلومات الخاصة بالإدارة المالية العامة؟
- ما هي الضوابط المطبقة للالتزامات الإنفاق في مرحلة ما بعد الكوارث؟
- كيف يتم رصد اتفاقيات الصرف في مرحلة ما بعد الكارثة؟

3 - تفويض السلطات التشريعية في سياق حالات الطوارئ

إن الدور التشريعي للبرلمان من الوظائف الرئيسية التي تتعلق بالديون إلى جانب مسؤوليته الرقابية. ولقد أحدثت جائحة فيروس كورونا تغييرا غير مسبوق في الدور التشريعي للبرلمان، على عكس ما حدث سابقا استجابة لصدّات خارجية أخرى من تعليق لمعايير الموازنة والقواعد المالية (مثل الأزمة المالية العالمية 2008-2009). حيث فوضت الهيئات المنتخبة الصلاحيات التشريعية إلى السلطة التنفيذية وبسطت العمليات التداولية المتعلقة بها. وفي سياق حالة الطوارئ، قد يكون لتفويض السلطات التشريعية إلى السلطة التنفيذية آثار كبيرة على المسائل المتعلقة بالديون وغير المتعلقة بالديون على حد سواء.

في النرويج، على سبيل المثال، اعتمد البرلمان قانون التمكين، الذي مكن الحكومة مؤقتا من تولي عدد من الصلاحيات التي تحتفظ بها تقليديا السلطة التشريعية.¹⁶ وعلى وجه التحديد، يمكن للحكومة إضافة أو التخلي عن القوانين الحالية ووضع لوائح جديدة. تم تقديم هذه التغييرات إلى أعضاء البرلمان، وإذا اعترض ثلث الأعضاء كتابيا على التغييرات، فسيتم عرضها على البرلمان للموافقة عليها¹⁷. وجهت التعديلات اللاحقة التي قدمها البرلمان لتطبيق مهلة شهر واحد للسلطات الاستثنائية للحكومة النرويجية من منطلق حماية الحقوق الديمقراطية للمواطنين¹⁸.

مدد برلمان بوتسوانا سلطة الرئيس للحكم بموجب مرسوم - أولاً حتى آذار 2021 ثم مرة أخرى حتى كانون الأول 2021، وذلك بدءاً من إعلان الحكومة حالة الطوارئ في نيسان

16 المرجع السابق.

17 ستورتنجيت، «قانون كورونا»، (ستورتنجيت، آخر تعديل في 26 آذار 2020)، <https://www.stortinget.no/en/In-English/>, [/the-corona-act/2020-About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019](https://www.stortinget.no/en/In-English/2020-03-26/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-the-corona-act/2020-About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019)

18 سيريان دالوم، وكارل هنريك كنوتسن، وتوري ويغ، «إيرنا سولبرج في دور الدكتاتور؟» (معهد أبحاث السلام أوسلو، آذار 2020م)، <https://blogs.prio.org/2020/03/erna-solberg-as-dictator/>

2020¹⁹. وقد وافقت الحكومة على تمديد حالة الطوارئ. مع حصول القرار على الأغلبية في البرلمان²⁰.

وإجمالاً، أعلنت أكثر من 100 دولة حالة الطوارئ، واختار بعضها فترات محدودة أو طويلة الأجل للحكم بمراسيم، بينما أدخلت دول أخرى عمليات سريعة للتشريع. وغالبًا ما فرضت التدابير المتخذة بسبب اعتبارات الصحة العامة قيودًا لوجستية على المدخلات البرلمانية في التشريعات، حيث قللت تدابير التباعد الجسدي من قدرة الحضور الشخصي وفي المقابل تمكنت البرلمانات من التكيف واعتماد نماذج افتراضية أو هجينة²¹.

أسئلة يجب مراعاتها:

فيما يلي قائمة بالأسئلة المحتملة التي يجب على البرلمانيين مراعاتها عند المناقشات حول الصلاحيات التي ينبغي تفويضها إلى السلطة التنفيذية:

- ما هي الأحكام المعمول بها والتي تضمن تفويض السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية مؤقتًا وأن يكون للبرلمان قادر على إلغائه؟
- هل من الممكن وجود حالة طوارئ يوافق البرلمان على تمديدها بشكل دوري (على سبيل المثال، شهريًا أو ربع سنوي)؟

19 صندوق النقد الدولي، «الاستجابات لفيروس كورونا متتبع السياسات - بوتسوانا» (صندوق النقد الدولي، آخر تعديل في تموز 2021)، <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>.

20 مقونديسي دوبي، "برلمان بوتسوانا يصوت على تمديد حالة الطوارئ بسبب فيروس كورونا حتى آذار"، أخبار إذاعة صوت أمريكا، 29 كانون الأول 2020، <https://www.voanews.com/africa/botswana-parliament-votes-extend-covid-emergency-march>.

21 لمزيد من المعلومات المتعلقة بالاعتبارات اللوجستية المتعلقة بعمليات البرلمانات خلال جائحة كورونا من حيث التكيف مع الوباء نفسه ولوائح الصحة العامة التي تم سنّها، راجع: كيفين ديفو وناتاليا شفيكوف و تيم بيكر، البرلمانات تستجيب للوباء: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>، ص 10-11.

- هل يجب أن يكون هناك حد زمني لسريان المراسيم التنفيذية قبل موافقة البرلمان عليها؟
- هل ينبغي وجود بند انتهاء الصلاحية الذي يتطلب انتهاء أي تفويض للسلطة بحلول موعد نهائي محدد؟
- ما هي القرارات الحاسمة التي يجب تحويلها إلى السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ؟
ما هي الصلاحيات التي لا يزال البرلمان قادر على الاحتفاظ بها؟

4 - القواعد المالية وسباق حالات الطوارئ

تعتبر القاعدة المالية أداة تشريعية مهمة للبرلمان للتأثير على مستوى الدين العام والإنفاق لأنه يمكن للبرلمانيين وضع قاعدة مالية تحد من الإنفاق بما يتجاوز نسبة مئوية معينة من الناتج المحلي الإجمالي وقاعدة للدين تحد من نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وغالبا ما ينص الدستور على القواعد المالية أو قد تنص عليها التشريعات الأساسية أو الثانوية، وهذا يعني أن الحدود المنصوص عليها لا يمكن تغييرها بسهولة²². وتشير المراجعة المتكررة لقواعد المالية العامة إلى ضعف الانضباط المالي من جانب الحكومة، الأمر الذي يمكن أن يكون له ردود فعل سلبية في السوق (على سبيل المثال، ارتفاع تكاليف الاقتراض)²³. وللتخفيف من الآثار السلبية المحتملة، توصي الممارسات الفضلى بأن تكون عمليات المراجعة شفافة وتخضع لموافقة البرلمان²⁴.

وفي حين قد تكون القيود التي تفرضها القواعد المالية إيجابية في تعزيز الإدارة المالية العامة الحكيمة، فإن هذه القيود تحد أيضا من قدرة الحكومات على اتخاذ الإجراءات اللازمة في معالجة سياقات الطوارئ. وقد يتم كسر القواعد غير المرنة بدلاً من ثنيها، إما من خلال الإهمال المباشر أو التعليق التعسفي أو الإلغاء. وكبديل لذلك، من الممكن إدراج «بنود الشروط الوقائية» باعتبارها مبدأ أساسياً في القاعدة المالية، من أجل التعرف على إمكانية توفر المرونة المطلوبة.

22 جيف دوبرو، التغلب على أزمة كورونا وما بعدها: دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أيار 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

23 ويليام غبهوي وباولو ميداس، القواعد المالية وشروط الهروب والصدمات الكبيرة، (صندوق النقد الدولي، نيسان 2020)، <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal->

rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx، ص 6.

24 المرجع السابق.

”غالباً ما يتم تعليق القواعد المالية في أعقاب الصدمات الكبيرة في غياب بنود الشروط الوقائية المصممة بشكل جيد، أو قد تلجأ البلدان إلى تدابير مخصصة لاستيعابها. ولكن تظهر تجارب الدول أنه يجب أن تكون الشروط الوقائية محددة بدقة بحيث تغطي الأحداث التي تقع بالفعل خارج سيطرة الحكومة لكي تكون هذه الشروط ذات مصداقية وفعالية²⁵“

— لوك إيرود، وخافيير ديبرون، وأندرو هودج، وفكتور ليدو، وكاثرين باتيلو، مذكرة مناقشة لموظفي صندوق النقد الدولي

ويشكل إدراج بنود الشروط الوقائية المرنة والدقيقة-التي تسمح بتعليق القواعد المالية في ظروف معينة-سمة مميزة لما يسمى بـ ”الجيل الثاني“ من القواعد المالية، والتي انتشرت بعد الأزمة المالية العالمية في الفترة 2008-2009. لقد أثبتت تلك الأزمة وبشكل ملحوظ أن دمج المرونة في قواعد المالية العامة قد يساعد في تكوين بيئة مالية أكثر مرونة ويوفر التوجيه العملي في أوقات الأزمات²⁶. وفي المقابل، بدلاً من تحديد شروط محددة، قد تنص القاعدة المالية على إمكانية موافقة البرلمان على عمليات التعليق للقواعد المالية محدودة المدة. وتناقش الأقسام الفرعية التالية تعليق القواعد المالية في مجموعة متنوعة من الظروف، بما في ذلك جائحة فيروس كورونا.

عندما تخضع بنود الشروط الوقائية أو تعليق القواعد المالية لموافقة البرلمان، فمن المهم للبرلمانيين أن يأخذوا في الاعتبار التأثيرات المتعلقة بالموازنة والديون، وذلك للتحقق من

25 لوك إيرود، كزافييه ديبرون، أندرو هودج وآخرون، الجيل الثاني من القواعد المالية: الموازنة بين البساطة والمرونة وقابلية الإنفاذ، (صندوق النقد الدولي، نيسان 2018). <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>

26 مهاما سمير بانداوجو، قواعد المالية العامة في أوقات الأزمات، (مجموعة البنك الدولي، تموز 2020)، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929971594958133343/pdf/Fiscal-Rules-in-Times-of-Crisis.pdf>

تطبيق بنود الشروط الوقائية بشكل صحيح²⁷. وفي حال غياب بنود الشروط الوقائية في إطار القواعد المالية، يمكن للبرلمانات وضع الشروط اللازمة للانحراف المؤقت عن القواعد المالية وتحديد بروتوكولات الرصد²⁸. (ومع ذلك، قد لا يتوفر لهذه الجهود المخصصة سوى وقت محدود للتشاور والدراسة). ويوصي صندوق النقد الدولي بأن تكون الموافقات على أي انحراف محدودة بفترة زمنية مع الامتناع عن اقتراح فترة زمنية محددة²⁹. وللتوضيح:

- من الأمثلة على الجيل الثاني من القواعد المالية التي تشتمل على بند وقائي يتطلب موافقة البرلمان هو قانون المسؤولية المالية في باراجواي. حيث تتميز هذه القاعدة المالية بأهداف طموحة تحد من الزيادات في الإنفاق والعجز، ولكنها تتضمن بنود وقائية محددة بوضوح حيث يصبح من الممكن زيادة الإنفاق بالاستدانة³⁰. ويمارس البرلمان دوراً مركزياً في تحديد استخدام البنود الوقائية، وقد يطلب معلومات إضافية من جهات فاعلة مختلفة في عالم إدارة الديون: و «يمكن أن يصل سقف العجز الرئيسي إلى قرابة ثلاثة بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في حالات الطوارئ الوطنية، والأزمات الدولية، أو النمو السلبي وستتطلب هذه الزيادة موافقة الكونغرس، وفي بعض الحالات، تقريراً من البنك المركزي وموافقة الفريق الاقتصادي الوطني³¹».

- استخدمت بعض الدول التي لديها بنود وقائية في قواعدها المالية هذه الآليات أثناء جائحة كورونا. ففي البرازيل، مثلاً، حيث تسمح قواعد الديون والإنفاق للكونغرس

27 ويليام غبهوي وباولو ميداس، القواعد المالية والشروط الوقائية والصدمات الكبيرة، (صندوق النقد الدولي، نيسان 2020)، <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>

28 المرجع السابق، ص 6.

29 المرجع السابق.

30 فيكتور ليدو، سونغ ووك يون، شيانغ مينغ فانغ، وآخرون، لمحة سريعة عن القواعد المالية، (صندوق النقد الدولي، آذار 2017)، <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>، ص 60.

31 أنطونيو سي. ديفيد وناتاليا نوفتا، قانون توازن: خيارات الإصلاح لقانون المسؤولية المالية في باراجواي، (صندوق النقد الدولي، تشرين الثاني 2016)، <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16226.pdf>.

بالموافقة على استخدام البنود الوقائية في حالة الكوارث الطبيعية أو الظروف الاقتصادية الاستثنائية³²، استجابت الحكومة لنفسي الوباء بطلب من الكونجرس إعلان حالة «الكارثة العامة». ومن شأن ذلك أن يسمح بتجاوز هدف العجز المالي حتى نهاية عام 2020³³».

- تعاملت بلدان أخرى مع الآثار المالية لجائحة كورونا من خلال استخدام بنود الشروط الوقائية المستهدفة في مجالات معينة من الإنفاق: على سبيل المثال، في كوستاريكا، حيث «لجأت الحكومة مؤقتاً إلى بند وقائي في حالات الطوارئ المضمن في القاعدة المالية فقط للمؤسسات ذات الصلة بالصحة³⁴».
- إن استخدام بنود الشروط الوقائية ضمن القاعدة المالية هو لا يشبه إلغاء تلك القاعدة المالية، ومن الأمثلة المباشرة على ذلك التفاصيل التي وضعتها مفوضية الاتحاد الأوروبي عندما قامت بتفعيل بند وقائي عام في ميثاق الاستقرار والنمو في عام 2021 لأول مرة منذ نشأتها. وأوضحت المفوضية، في بيان لها، أن تطبيق بنود الشروط الوقائية لم يكن تعليقاً للقواعد ولكنه استخداماً مستهدفاً للمرونة داخل الميثاق، قائلة إن البند الوقائي العام «سيسمح للمفوضية والمجلس باتخاذ السياسة اللازمة ضمن تدابير التنسيق في إطار الميثاق، مع الابتعاد عن متطلبات الموازنة التي تنطبق في المعتاد³⁵».

32 فيكتور ليدو، سونغ ووك يون، شيانغ مينغ فانغ، وآخرون، لمحة سريعة عن القواعد المالية، (صندوق النقد الدولي، آذار 2017)، <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>، ص 15.

33 مهاما سمير بانداوجو، قواعد المالية العامة في أوقات الأزمات، (مجموعة البنك الدولي، تموز 2020)، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929971594958133343/pdf/Fiscal-Rules-in-Times-of-Crisis.pdf>.

34 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، «كوستاريكا» في التوقعات الاقتصادية لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، المجلد 2020، العدد 1 (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، حزيران 2020)، <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5ec29249-en/index.html?itemId=/content/component/5ec29249-en>.

35 المفوضية الأوروبية، رسالة من المفوضية إلى المجلس بشأن تفعيل البند الوقائي العام من ميثاق الاستقرار والنمو، (بروكسل: المفوضية الأوروبية، 30 آذار 2020)، https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf.

أسئلة يجب مراعاتها:

فيما يلي قائمة بالأسئلة التي يمكن للبرلمانيين أن يفكروا في طرحها أثناء المناقشات التشريعية المتعلقة بالقواعد المالية:

- هل تشتمل قواعدها المالية على بنود وقائية تسمح بالمرونة في التعامل مع حالات الطوارئ؟
- هل توجد أي آليات رقابية تتعلق بتفعيل البنود الوقائية؟
- هل يتم تفعيل البنود الوقائية من خلال موافقة البرلمان أو قرار تنفيذي أو الحدود الإحصائية المتعلقة بالدين العام أو الأداء الاقتصادي أو عوامل أخرى؟

5 - الأحكام المتعلقة بالكوارث في اتفاقيات القروض

قد توفر عملية إضافة بنود الشروط الوقائية إلى القواعد المالية درجة من المرونة الداخلية التي تسمح للقاعدة المالية بالانحناء دون إزالتها بالكامل. وعلى نحو مماثل، فإن إدراج أحكام الكوارث في اتفاقيات القروض قد «يساعد في استباق الحاجة إلى إعادة الهيكلة لخفض أعباء خدمة الدين في الأوقات التي تكون فيها الموارد المالية السيادية في أشد حالاتها، مما يتيح للاقتصاد السيادي للدولة الوقت الكافي للتعافي من الصدمة قبل أن يحتاج إلى استئناف خدمة الدين³⁶». وفي مثل هذه الحالات، يتم حماية كل من المقترض والمقرض من الآثار السلبية لأزمة الديون السيادية. ولتقديم مثال أوضح لكيفية عمل هذه الأحكام في الممارسة العملية، يقدم الصندوق I دراسة حالة عن غرينادا، وهي الدولة الأولى التي أدخلت بنود الكوارث الطبيعية³⁷.

36 سوي-جيم هو وستيفاني فونتانو، «تطور الديون السيادية: شرط الكوارث الطبيعية»، مجلة إعادة هيكلة الأسواق الناشئة، العدد 11، 1 (2021): 4، بدون تاريخ، https://www.cleargottlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf.

37 وقد تناولت ورقة مناقشة أصدرها خبراء صندوق النقد الدولي مؤخراً حول أدوات الدين المشروطة على الدولة احتمالات تطبيق بنود الكوارث كآلية للتمديد التلقائي و/أو الإعفاء من الديون في أعقاب حدوث أزمة يمكن التحقق منه. ومع ذلك، يشير صندوق النقد الدولي أيضًا إلى أن انخفاض رغبة السوق للاتفاقيات التي تتضمن بنود الكوارث والتدابير المماثلة قد يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة. انظر: تشارلز كوهين، س. علي عباس، ميرفين أنتوني وآخرون، دور أدوات الدين الطارئة على الدولة في إعادة هيكلة الديون السيادية، (صندوق النقد الدولي، 19 تشرين الثاني 2020)، <https://www.library.imf.org/downloadpdf/journals/006/article-A001-en.xml/006/2020/>.

الصندوق 1: دراسة حالة: بند الكوارث الطبيعية في غرينادا

ظهرت المخاوف المالية في غرينادا بين عشية وضحاها في أعقاب تأثير إعصار إيفان. بلغت التكلفة المالية للدمار الشامل الذي حدث أكثر من ضعف الناتج المحلي الإجمالي الوطني، مما أدى إلى إتلاف 80 بالمائة من المباني في الجزيرة و73 من أصل 75 مدرسة عامة.

اتخذت غرينادا خطوة استباقية أثناء إعادة هيكلة ديونها في عام 2015 للتخفيف من حدة الكوارث الاقتصادية المستقبلية من خلال اعتماد بند الكوارث الطبيعية في سنداتها بالدولار الأمريكي، مما يسمح بتأجيل مدفوعات خدمة الدين لمدة تصل إلى عام واحد في حالة حدوث إعصار يتسبب في ضرر قيمته أكثر من 30 مليون دولارًا أمريكيًا كتعويضات (أو ستة أشهر للإعصار الذي تسبب في أضرار بقيمة 15-30 مليون دولار). تم إنشاء وحدة التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة البحر الكاريبي (CCRIF) باعتبارها الهيئة التي تحدد المستوى المقدر للأضرار. ويحدد البند حدًا أقصى لثلاثة تأجيلات للدفع على مدى فترة 15 عامًا التي يغطيها السند.

المصادر: «غرينادا: التعامل مع آثار إعصار إيفان»، بيان صحفي للبنك الدولي، 23 أيلول 2009، <https://reliefweb.int/report/grenada/grenada-dealing-aftermath-hurricane-ivan>; سوي جيم هو وستيفاني فونتانا. «تطور الديون السيادية: بند الكوارث الطبيعية». مجلة إعادة هيكلة الأسواق الناشئة 11(1): 1-14، https://www.clearygotlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf تشارلز كوهين، س. علي عباس، ميرفين أنتوني وآخرون، دور أدوات دين الدولة الطارئة في إعادة هيكلة الديون السيادية، (صندوق النقد الدولي، 19 تشرين الثاني 2020)، <https://www.e-library.imf.org/downloadpdf/article-A001-en.xml/006/2020/journals/006-article-A001-en.xml/006/2020/https://www.e-library.imf.org/downloadpdf/journals/006>، الثاني 2020.

6 - آثار الدين العام المتعلقة بالنوع الاجتماعي في سياق حالات الطوارئ

ينبغي أن تركز الرقابة البرلمانية على التدابير المُتبعة في الطوارئ على تأثيرات حالات الطوارئ والاستجابة لها على النوع الاجتماعي. إن إدراك مدى تأثير الصدمات على النساء والفتيات والرجال والفتيان بطرق محددة أمر أساسي لفهم آثار حالات الطوارئ والاستجابات السياسية التي ينبغي استخدامها لمعالجتها. حيث من الممكن أن تتعرض المرأة بشكل غير متناسب للمخاطر على مدى فترة زمنية أطول عندما تؤدي برامج الاستجابة لحالات الطوارئ إلى ارتفاع معدل الدين العام أو عدم القدرة على تحمله. وكما أشار خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، خوان بابلو بوهوسلافسكي، فإن سياسات النقشف وضبط الأوضاع المالية التي يتم اتخاذها استجابة لمستويات الديون المرتفعة أو غير المستدامة غالباً ما تضر بشكل غير متناسب بحياة المرأة، مما يؤدي إلى تفاقم مستويات عدم المساواة القائمة والحد من الوصول إلى حقوق الإنسان الأساسية³⁸.

يجب لأي قواعد أو أهداف مالية تهدف إلى الحد من تراكم الديون بما يتجاوز مستوى معين أن تكون مصحوبة أيضاً بمنهجية صارمة لإعداد الموازنة التي تراعي منظور النوع الاجتماعي وتقييم ما إذا كان الإنفاق الذي يتم ضمن الحدود التي تحددها القاعدة المالية أو الهدف المالي يؤدي إلى فائدة بين النساء والرجال وغيرهم من الفئات السكانية الضعيفة الأخرى.

قد يكون من الصعب الحصول على معلومات دقيقة حول تأثيرات حالة الطوارئ أو الاستجابة لها على جانب النوع الاجتماعي، ولكنها ضرورية للبرلمانيين ليأخذوها في

38 خوان بابلو بوهوسلافسكي، آثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الأخرى ذات الصلة للدول على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تموز 2018)، <https://socialprotection-humanrights.org/resource/effects-of-foreign-debt-and-other-related-financial-obligations-of-states-on-the-full-enjoyment-of-all-human-rights-particularly-economic-social-and-cultural-rights-a-73>.

الاعتبار في مداولاتهم حول برامج الاستجابة لحالات الطوارئ وفي الاستعداد للأحداث الطارئة المستقبلية.

1-6 آثار جائحة كورونا على النوع الاجتماعي: الدين العام وتبعاته

قد تؤثر آثار حالة الطوارئ في بعض الأحيان على النساء بشكل غير متناسب. وفي حالات أخرى، قد تكون تدابير التعافي أبطأ في دعم النساء، حتى عندما تبدو العواقب السلبية لحالة الطوارئ متساوية تقريباً في آثارها. فعلى سبيل المثال، كانت النساء العاملات في مجال الرعاية الصحية في الخطوط الأمامية في كندا في بداية جائحة كورونا عرضة لخطر الإصابة بالعدوى بشكل أكبر (بما في ذلك 90% من العاملين في الدعم الشخصي)، مما يشير إلى خطر غير متناسب يواجهه النساء. وعلى العكس من ذلك، في حين تم «تقسيم خسائر العمالة الكندية بالتساوي» بين النساء والرجال خلال الموجة الأولى، «زاد التوظيف بسرعة أكبر بين الرجال مقارنة بالنساء» خلال إعادة فتح العمل في الموجات اللاحقة، وقد يرجع هذا أيضاً لـ «حقيقة أن احتمالية تحمل النساء مسؤوليات تقديم الرعاية المنزلية هي أكبر»³⁹.

بدأت هيئة الأمم المتحدة للمرأة وشركاؤها حملة واسعة النطاق لجمع البيانات لفهم التأثيرات القائمة على النوع الاجتماعي لجائحة فيروس كورونا⁴⁰. وسلطت هيئة الأمم المتحدة للمرأة الضوء في تقرير عن موزمبيق على أن أزمة الديون الخفية التي سبقت وصول الوباء إلى البلاد حدثت من قدرة الحكومة على سن برامج جديدة استجابة للأزمة.

39 وزارة المالية (كندا)، «الملحق 1: ملخص التحليل القائم على النوع الاجتماعي لخطة الاستجابة الاقتصادية الكندية لجائحة كورونا»، حكومة كندا، تموز 2020، <https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/>, [economic-fiscal-snapshot/gba-summary-economic-response-plan.html](https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/2020-07-15/economic-fiscal-snapshot/gba-summary-economic-response-plan.html).

40 تم الانتهاء من مسوحات التقييم السريع للنوع الاجتماعي في 52 دولة، بهدف الوصول إلى 87 دولة مع حلول كانون الأول 2020. مقتبس في: جسامين أو. إنكارناسيون، رصد حالات استخدام مسوحات التقييم السريع للجنسين حول آثار كوفيد-19، (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، شباط 2021)، [https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/](https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/RGA_Guidance-use-cases_Final.pdf).

وبالمثل، فإن عدم المساواة بين الجنسين في موزمبيق سبقت الوباء، ولكنها تفاقمت بسبب عدم استجابة الدولة⁴¹. ويمكن للبحث الذي تجريه هيئة الأمم المتحدة للمرأة بدوره أن يفيد المناقشات في البرلمانات من خلال تقديم رؤى حول آثار الوباء المتعلقة بالنوع الاجتماعي⁴².

تم الإبلاغ عن زيادات كبيرة في العنف القائم على النوع الاجتماعي خلال الوباء، مما دفع هيئة الأمم المتحدة للمرأة إلى تسمية العنف ضد المرأة خلال جائحة كورونا بـ «جائحة الظل». ومن الأمثلة:

- زادت التقارير عن العنف المنزلي بنسبة 30 في المائة في فرنسا، وزادت مكالمات الطوارئ للإبلاغ عن العنف المنزلي بنسبة 25 في المائة في الأرجنتين.
- وعلى نحو مماثل، أفادت خطوط المساعدة الخاصة بالعنف المنزلي في قبرص وسنغافورة عن زيادات تجاوزت 30 في المائة.
- وشهد الطلب على المأوى في حالات الطوارئ زيادات كبيرة في كندا وألمانيا وإسبانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة⁴³.

41 هيئة الأمم المتحدة للمرأة، التقييم السريع للمساواة بين الجنسين (RGA) حول تأثير كوفيد-19- على النساء والرجال في موزمبيق، (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، أيار 2021)، <https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/Mozambique%20RGARepor.pdf>

42 كريستينا سيلاج، ديفيد بيتشيفسكي، كيفن ديفو وآخرون، دور البرلمان في السياسة المالية الطارئة: الدروس المستفادة في التخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, p. 28

43 هيئة الأمم المتحدة للمرأة، كوفيد-19- وإنهاء العنف ضد النساء والفتيات، (المقر الرئيسي لهيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2022)، <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/issue-brief-covid-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf?la=en&vs=5006>

قد لا يُعرف أبداً المدى الحقيقي لكثافة العنف القائم على النوع الاجتماعي، حيث قد يتم إخفاء الكثير من أعمال العنف عن القنوات الرسمية. فعلى سبيل المثال، أفادت ممرضة في إثيوبيا أنه «بسبب فيروس كورونا، لم يذهب الناس إلى الشرطة»⁴⁴. وتشمل محركات العنف المنزلي المكثف المخاوف المتعلقة بالأمن والصحة والمال وظروف معيشية ضيقة والعزلة مع المسنين وقيود الحركة والأماكن العامة المهجورة⁴⁵.

أسئلة يجب مراعاتها:

فيما يلي قائمة بالأسئلة المحتملة التي يمكن للبرلمانيين أن يفكروا في طرحها على السلطة التنفيذية. يمكن أن تشمل فرص طرح مثل هذه الأسئلة جلسات استماع اللجنة وجلسات توجيه الأسئلة:

- كيف يتم دمج السياسات المالية المنصفة بين الجنسين في العمليات السريعة وتدابير الاستجابة لحالات الطوارئ؟
- كيف يتم تصميم تدابير الطوارئ لتلبية الاحتياجات الفريدة للمجتمعات المهمشة والضعيفة؟
- هل تقوم الحكومة بجمع بيانات مصنفة حسب النوع الاجتماعي لتقييم تأثير برامج الاستجابة للكوارث؟
- كيف يتم تقييم تأثير نفقات الطوارئ على المجتمعات المهمشة؟
- ما هي البروتوكولات التي تستخدمها الحكومة والوزارات والإدارات والهيئات لتقييم مدى تأثير الشرائح الضعيفة من السكان بالتدخلات الطارئة؟ هل تمت معالجة أوجه عدم المساواة الموجودة أم تفاقمت؟

44 سيمريت تسفاي، «من حيث أقف: لم يكن الناس يذهبون إلى الشرطة بسبب فيروس كورونا»، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 1 حزيران 2020، [https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/06/from-where-i-stand-simret-tesfaye/](https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/06/from-where-i-stand-simret-tesfaye)

45 هيئة الأمم المتحدة للمرأة، «جائحة الظل: العنف ضد المرأة أثناء جائحة كورونا»، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 27 أيار 2020، <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

7 - الرقابة البرلمانية على الديون في سياق حالات الطوارئ

يتسم الدور الرقابي للبرلمان بأهمية خاصة في هذا السياق بسبب السرعة المتزايدة التي يمكن بها اعتماد السياسات والتزامات الإنفاق في حالات الطوارئ. حيث حذر صندوق النقد الدولي البلدان من هذا الخطر، قائلاً إنه «يمكن أن توفر حالات الطوارئ أرضاً خصبة للمصالح الخاصة ولاستخدام الأموال العامة لتحقيق مكاسب خاصة، مما يجعل تحديد نقاط الضعف أمام الفساد وسوء الاستخدام والتخفيف منها أمور يجب الاهتمام بها»⁴⁶. ويضمن تتبع الإنفاق الحكومي في سياقات الطوارئ قدرة البرلمانات على فحص النفقات بشكل صحيح والنظر في آثار الإنفاق على الدين العام. وفي تحذيره البلدان من احتمالات إساءة استخدام الأموال، يقدم صندوق النقد الدولي مثالين للتحديات التي نشأت في سياقات الإنفاق الطارئ، وهما الاستجابة لتفشي فيروس إيبولا في غرب أفريقيا وإعصار كاترينا في الولايات المتحدة:

- «أصدر المُدقق العام في سيراليون في عام 2015 تدقيقاً للتبرعات المحلية المقدمة للحكومة من أجل جهود الإغاثة من فيروس إيبولا، حيث قدم أدلة على سوء الإدارة من قبل المسؤولين الحكوميين في توزيع هذه الأموال. وكانت المدفوعات مقابل الإمدادات وجهود التوعية مكررة وغير موثقة، وتم دفع الأموال للأفراد بدلاً من المنظمات، وتم تجاهل إجراءات الشراء على نطاق واسع. وأظهرت عمليات تدقيق إنفاق منظمات التنمية الدولية أنه كان هناك أيضاً فشل في توفير الرواتب والمكافآت الصحيحة للعاملين في مجال الرعاية الصحية التي من المفترض دفعها للأفراد من قبل المكلفين بالتوزيع»⁴⁷.
- «وفي الولايات المتحدة، أدى الفساد وسوء استخدام الأموال في أعقاب إعصار كاترينا في عام 2005 وإعصار ماريا في عام 2017 إلى أكثر من ألف محاكمة، وإقالة

46 المرجع السابق.

47 المرجع السابق.

مسؤولين حكوميين واعتماد ممارسات جديدة من قبل الوكالات الحكومية الأمريكية لتعزيز الحد من نقاط الضعف هذه⁴⁸».

ومن المرجح أن يتم الكشف عن نتائج مماثلة مع إصدار تقارير التدقيق المتعلقة بجائحة كورونا. وفي إطار القسم الفرعي أدناه المتعلق بمؤسسات الرقابة العليا، سنراجع حالة سوء الإدارة المالية من قبل هيئة اللوازم الطبية الكينية كمثال.

وقد تنشأ هذه الهفوات المالية لأن التركيز على سرعة استجابة أي بلد قد يؤدي إلى الانفلات من مبادئ الشفافية والمساءلة. والأمر الاساسي هنا هو التأكد من أن الجميع «يحتفظون بالإيصالات»⁴⁹. وقد يشمل ذلك تحديد التدابير المتعلقة بالأزمة بمعايير واضحة والتأكد من أن المعلومات المقدمة للنظر فيها تتضمن تفاصيل دقيقة. فعلى سبيل المثال، يتضمن الاقتراح المقدم إلى البرلمان في فنلندا بشأن الإنفاق على الجائحة «بيان مفصل عن الإنفاق الإضافي وتأثير الاعتمادات التكميلية على صافي الاقتراض الحكومي ورصيد الديون»⁵⁰. يمكن أن يساعد عرض الآثار المتعلقة بالديون المترتبة على تدابير الإنفاق البرلمانيين في تقدير الآثار المتوسطة والطويلة الأجل المتعلقة بالديون المترتبة على تدابير الطوارئ.

ويمكن للبرلمانات أن تستخدم مجموعة متنوعة من الآليات لتحقيق التوازن بين النفعية من ناحية والمساءلة والشفافية من ناحية أخرى. وقد يتم دمج بعض الحلول في سياقات غير طارئة. فعلى سبيل المثال، تم تطوير أنظمة تكنولوجيا المعلومات قبل الجائحة في البرازيل وصربيا للسماح للبرلمانيين بتلقي التحديثات في الوقت الحقيقي بشأن المسائل المالية والإنفاق⁵¹.

48 المرجع السابق.

49 إيوت، لاري. «أنفقوا ما بوسعكم لمكافحة كوفيد-19، هذا ما يقوله صندوق النقد الدولي للدول الأعضاء.» صحيفة الغارديان للأخبار والإعلام، 15 نيسان 2020. <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/15/spend-what-you-can-to-fight-covid-19-imf-tells-member-states>

50 المرجع السابق.

51 كيفن ديفو، وناتاليا سفيكوف، وتيم بيكر، استجابة البرلمانات للوباء: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>، ص 17.

وكانت هذه الأدوات ذات فائدة مركزية في تتبع تدابير الإنفاق الطارئة التي اتخذتها الحكومات في كلا السياقين. ويقدم تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الرقابة التشريعية على الموازنة للاستجابات لحالات الطوارئ أثناء الوباء اقتراحات إضافية يمكن تنفيذها في سياقات الطوارئ المستقبلية:

- إنشاء لجان خاصة بجائحة كورونا أو منح صلاحيات إضافية للجان الحالية.
- وضع الهيئات التشريعية حدود للإنفاق في حالات الطوارئ.
- إصرار الهيئات التشريعية على بنود الانقضاء والتجديد المشروط كآليات مساءلة للصلاحيات الاستثنائية المفوضة.
- متطلبات إضافية للرصد وتقديم التقارير لدعم الرقابة البرلمانية.
- تفاعل البرلمانين المبكر مع المدققين المحليين في تقييم تدابير الاستجابة لحالات الطوارئ⁵².

ستناقش الأقسام التالية علاقة أربع جهات معينة بالرقابة البرلمانية في سياق الطوارئ: لجنة الحسابات العامة واللجان الخاصة والهيئات العليا للمحاسبة ومكاتب الموازنة البرلمانية.

1-7 دور لجنة الحسابات العامة

إن لجنة الحسابات العامة (PAC) هي «لجنة الرقابة البارزة في البرلمان⁵³». في حين أن الاسم المحدد لهذه اللجنة قد يختلف من دولة إلى أخرى، فإن صلاحيات الرقابة الأساسية الثلاثة للجنة هي:

52 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الرقابة التشريعية على الميزانية للاستجابات للطوارئ: التجارب خلال جائحة فيروس كورونا، (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أيلول 2020)، <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-14-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>, pp. 11

53 جيف دوبرو، التغلب على أزمة كورونا وما بعدها: دور البرلمان في إدارة الدين العام، (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، أيار 2020)، <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

- مراجعة النسخة المدققة من البيانات المالية أو البيانات المالية الموحدة لتحديد ما إذا كانت البيانات المالية ممثلة بشكل عادل ومتوافق مع المعايير الدولية.
- تقييم ما إذا كانت الحكومة قد قامت بجمع أو إنفاق الأموال للأغراض التي قصدها البرلمان.
- تحديد ما إذا كان قد تم تنفيذ البرامج الحكومية بشكل يراعي الاقتصاد والكفاءة والفعالية⁵⁴.

عندما تصدر لجان الحسابات العامة تقارير أو توصيات، يستطيع البرلمان دعم هذه القضايا من خلال مناقشة مضمونها. ويمكن للجان الحسابات العامة إصدار توصيات إلى الهيئة التشريعية لتبني أو دعم أو استكمال توصيات الهيئة العليا المالية والمحاسبة. ويمكن للبرلمان أن يطلب ردًا من الحكومة على توصيات اللجنة. ويمكن للجنة أيضًا عقد اجتماعات رقابة وإصدار تقارير حول اعتماد التوصيات السابقة الصادرة عن اللجنة نفسها أو الهيئة العليا للرقابة المالية والمحاسبة أو البرلمان⁵⁵.

وفي حين أننا قد نتوقع أن تمارس لجان الحسابات العامة دورًا كبيرًا في توفير الرقابة اللاحقة على برامج الإنفاق المتعلقة بفيروس كورونا، فقد قامت بعض المؤسسات البرلمانية بتوسيع نطاق نشاط لجان الحسابات العامة للسماح بالمشاركة في الرقابة على طول دورة الموازنة. وهذا الأمر يساعد على الحفاظ على الرقابة البرلمانية قوية مع السماح أيضًا بالاستجابة السريعة لسياق الطوارئ، وعلى سبيل المثال:

- أثارت وسائل الإعلام في كينيا المخاوف العامة بشأن المخاطر المحتملة للإهدار والفساد في برامج الإغاثة من الأوبئة. أدى ذلك إلى طلب لجنة

54 المرجع السابق.

55 المؤسسة الكندية لمراجعة الحسابات والمسائلة، لجان الرقابة البرلمانية والعلاقات: سمات لجنة الحسابات العامة الفعالة، <https://caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/PAC-AttributesOfAnEffectivePAC-EN.pdf>. (2010)

الحسابات العامة المُدقق العام لتقديم تقرير كل أسبوعين إلى اللجنة والأمر بإجراء تدقيق جنائي لنفقات الإغاثة من الوباء⁵⁶.

● وفي المملكة المتحدة، سلمت لجنة الحسابات العامة عددًا من التقارير إلى البرلمان طوال فترة الوباء. تحدث التقرير الأول من نوعه، والذي نُشر بين الموجتين الأولى والثانية من الوباء، بشكل مباشر عن ضرورة التخطيط للطوارئ على مستوى الحكومة بأكملها للموجات المستقبلية من الوباء، بما في ذلك الآثار الاقتصادية لحالات الطوارئ المتعلقة بالصحة العامة⁵⁷. واستمرت لجنة الحسابات العامة بالدعوة إلى الشفافية في تحليلات القيمة مقابل المال لتدابير الاستجابة للوباء وعمليات المشتريات الحكومية⁵⁸.

● وفي ولاية كارناتاكا الهندية، قدمت لجنة الحسابات العامة تقريرًا إلى المجلس التشريعي للولاية يوضح الشكاوى الواردة بشأن جهود الشراء المتعلقة بجائحة كورونا، وكجزء من جلسات المتابعة، استمعت لجنة الحسابات العامة إلى شهادة المراقب المالي للولاية والمدقق العام ثم طلبت ردًا من الحكومة على مزاعم سوء الإدارة. وتناقض الوضع بعد أن رفضت لجنة الحسابات العامة ردود الحكومة⁵⁹ وفي المقابل دعم وزير الصحة والتعليم الطبي موقف العمليات الحكومية⁶⁰.

56 كريستينا سيلاج، ديفيد بيتشيفسكي، كيفن ديفو وآخرون، دور البرلمان في السياسة المالية الطارئة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, p. 20

57 لجنة الحسابات العامة بمجلس العموم، استجابة الحكومة بأكملها لجائحة كورونا: التقرير الثالث عشر للدورة 2019-2021، (مجلس العموم، تموز 2020)، <https://committees.parliament.uk/publications/2024/documents/22788/>, /default

58 ميج هيلير، "دروس عملية الشراء الخاصة بفيروس كورونا"، ذا هاوس، بوليتيكس هوم، 1 تشرين الأول 2021، <https://www.politicshome.com/thehouse/article/lessons-of-the-covid-procurement-process>

59 أكرم محمد، «لجنة الحسابات العامة في كارناتاكا ترفض ردود وزارة الصحة على شراء معدات كوفيد»، ديكان هيرالد، 31 آب 2021، <https://www.deccanherald.com/state/top-karnataka-stories/karnataka-public-accounts-panel-to-accept-health-department-responses-on-covid-equipment-procurement-1025574.html>

60 أفشان ياسمين، «اتهامات لجنة الحسابات العامة بشأن إدارة كوفيد-19 ذات دوافع سياسية»، ذا هيندو، 4 تشرين الأول 2021، <https://www.thehindu.com/news/national/karnataka/pac-charges-on-covid-19-management-politically-motivated/article36815763.ece>

- أثارَت لجنة الحسابات العامة في باكستان مخاوف بشأن إعادة الاعتمادات عبر بنود الموازنة المتعلقة بتدابير الاستجابة لفيروس كورونا⁶¹.

7-2 دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة

تعد الهيئة العليا للرقابة المالي والمحاسبة (SAI) جزءاً لا يتجزأ من الرقابة في المرحلة اللاحقة لدورة الموازنة، حيث تصدر تقارير رئيسية حول الإنفاق الحكومي وبرامجها. هناك ثلاثة أنواع رئيسية من تقارير التدقيق التي تصدرها الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة:

- عمليات التدقيق المالي، التي تتحقق من مدى امتثال المعلومات المالية لأي جهة مع التقارير المالية والأطر التنظيمية بالاعتماد على أدلة كافية للتعبير عن رأي حول ما إذا كانت المعلومات المالية خالية من الأخطاء الجوهرية الناجمة عن الاحتيال أو الخطأ.
- عمليات تدقيق الامتثال، التي تتحقق مما إذا كانت أنشطة الجهة ومعاملاته ومعلوماته متوافقة مع الأطر التنظيمية والقوانين والقواعد وقرارات الميزانية والمدونات والشروط والأحكام والممارسات الفضلى.
- عمليات تدقيق الأداء، التي تقيم ما إذا كانت أنشطة الجهة تتماشى مع مبادئ الاقتصاد والكفاءة والفعالية، وتحدد مجالات التحسين⁶².

قد ينتج عن سياقات حالات الطوارئ تحديات كبيرة لأعمال التدقيق. وفي ضوء ذلك، يؤكد البنك الدولي على ضمان استقلالية الهيئات العليا للتدقيق وحفاظها على التواصل الفعال مع جميع أصحاب المصلحة، ويؤكد البنك الدولي على وجود

61 مالك أسد، «لجنة الحسابات العامة تستجوب الوزارات بشأن الإنفاق غير المبرر لحزمة كوفيد»، 27 تموز 2021.

<https://www.dawn.com/news/1637106>

62 جيف دوبرو، هل الهيئات العليا للرقابة المالية صالحة للغرض في عصر كوفيد-19- وما بعده؟ (لندن: مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تشرين الأول 2020)،

<https://www.wfd.org/what-we-do/resources/are-supreme-audit-institutions-fit-purpose-age-covid-19-and-beyond>.

صلاحيات شاملة لمراجعة جميع الأموال العامة التي يتم إنفاقها والبرامج التي تم تطويرها للاستجابة لحالات الطوارئ⁶³. وبالمثل، أصدر الاتحاد الأفريقي للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (للبلدان الناطقة باللغة الإنجليزية) AFROSAI-E دليلاً توجيهياً وإرشادات لتزويد الهيئات العليا للتدقيق بالمبادئ الأساسية والملاحظات محض الاهتمام طوال فترة الكارثة⁶⁴.

وفيما يتعلق بعمليات التدقيق التي تقوم بها الهيئات العليا للرقابة المالي والمحاسبة حول جائحة فيروس:

- التزم المدقق العام لبرمودا بإعداد «تقارير المصلحة العامة» بشأن تعامل الحكومة مع جائحة كورونا، وقد تم تقديم أولها إلى رئيس مجلس النواب في شباط 2021. وأفاد المدقق العام بما يلي: «لقد قمنا بهذا العمل ليس فقط بسبب استفسارات الجمهور، ولكن أيضاً لأننا ندرك أهمية تقديم التقارير المستقلة إلى البرلمان والجمهور⁶⁵». بالإضافة إلى مراجعة أداء حكومة برمودا، يناقش المدقق العام الآثار المالية والمتعلقة بالديون لاستجابة الحكومة للوباء، مشيراً إلى أن الحكومة زادت سقف ديونها مرتين خلال الوباء، وحصلت على خطوط ائتمان بقيمة 170 مليون دولار أمريكي من البنوك التجارية لتمويل النفقات غير المدرجة في الميزانية المتعلقة بإعانات البطالة وجهود المشتريات، وجمعت

63 معاذ م. الريبيدي، ليا أبريل، بابيا بهاتاشارجي وآخرون، دور الهيئات العليا للرقابة المالية والمحاسبة في استجابة الحكومات لجائحة كورونا: مراحل الطوارئ وما بعد الطوارئ، (البنك الدولي، 11 حزيران 2020)،

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/267801591908669145/pdf/COVID-19-Role-of-Supreme-Audit-Institutions-SAIs-in-Governments-Response-to-COVID-19-Emergency-and-Post-Emergency-Phases.pdf>

64 الاتحاد الأفريقي للمؤسسات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (للبلدان الناطقة باللغة الإنجليزية)، دليل مؤسسات الرقابة العليا: اعتبارات بشأن الاستجابات لحالات الكوارث، (AFROSAI-E، تشرين الثاني 2020)،

https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/202011/Pocket-Guide-for-SAIs_Considerations-for-Responses-to-Disasters.pdf.

65 هيدر توماس، استجابة حكومة برمودا لكوفيد-19: تقرير المصلحة العامة، (مكتب المدقق العام لبرمودا، شباط 2021)،

<https://cloudfront.bernews.com/wp-content/uploads/202103/Public-Interest-Report.pdf>

1.35 مليار دولار أمريكي من خلال إصدار مذكرتين لسداد القروض قصيرة الأجل (بما في ذلك خطوط ائتمان بقيمة 170 مليون دولار أمريكي)⁶⁶.

- وفي كينيا، أصدر المدقق العام تقرير مراجعة خاصًا لهيئة اللوازم الطبية الكينية (KEMSA)، بناءً على طلب لجان برلمانية متعددة. وقد توصل التقرير إلى ثلاث نتائج رئيسية، وهي مبينة في الصندوق 2 أدناه.

الصندوق 2: النتائج التي توصل إليها المدقق العام الكيني بشأن هيئة اللوازم الطبية الكينية

وفقًا لنتائج تقرير التدقيق الخاص للمدقق العام بشأن هيئة اللوازم الطبية الكينية:

- (1) «لقد انتهكت إدارة هيئة اللوازم الطبية الكينية أحكام قانون المشتريات العامة والتصرف في الأصول لعام 2015 من جميع النواحي المادية».
 - (2) «لم تمثل عملية إعداد الموازنة الخاصة بالميزانيات الرأسمالية لقانون إدارة المالية العامة لعام 2012».
 - (3) «نظرًا لعدم الكفاءة في عملية الشراء وحقيقة أن 97 بالمائة من الإمدادات التي تم شراؤها كانت لا تزال في مستودعات هيئة اللوازم الطبية الكينية في وقت هذا التدقيق، لم تكن هناك قيمة مقابل الأموال المحققة»⁶⁷.
- وتضمن التقرير سلسلة من التوصيات، بما في ذلك إجراء مزيد من التحقيقات في الآثار الجنائية ومكافحة الفساد.

66 المرجع السابق.

67 المدقق العام في كينيا، تقرير المراجعة الخاص حول استخدام أموال فيروس كورونا من قبل هيئة اللوازم الطبية الكينية (KEMSA) للفترة من 13 مارس إلى 31 يوليو 2020، (مكتب المدقق العام في كينيا، أيلول 2020).

<http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/202010-/SPECIAL%20AUDIT%20REPORT%20-KEMSA.pdf>.

7-3 دور اللجان الخاصة

إن اللجان الخاصة هي كيانات محددة الغرض في البرلمان، وتركز على قضية معينة. ومثلا في حالة البرلمان الكندي، تمتلك اللجان الخاصة أدوار متعددة كما هو موضح في الصندوق 3 أدناه.

الصندوق 3: صلاحيات اللجان الخاصة في كندا

”يتم تعيين لجان خاصة من قبل مجلس النواب لإجراء تحقيقات أو دراسات محددة أو غيرها من المهام التي يرى المجلس أنها ذات أهمية خاصة. يتم إنشاء كل لجنة خاصة بموجب مقترح مرجعي يعتمده المجلس. يحدد هذا المقترح صلاحيات اللجنة ويحدد عادة عضويتها والموعد النهائي لتقديم تقريرها النهائي. وينتهي وجود اللجنة الخاصة بمجرد تقديم تقريرها النهائي إلى المجلس أو عند فض المجلس⁶⁸“.

وفي نظام المجلسين، يجوز لأعضاء من كلا المجلسين المشاركة في لجنة خاصة مشتركة.

ويمكن للجان الخاصة المنشأة لرصد تدابير الطوارئ أن تطلب الوثائق المتعلقة بمبادرات النفقات وأن تستمع إلى شهادات الخبراء وأن تلفت الانتباه إلى الآثار المالية المترتبة على النفقات على المدى المتوسط والطويل. وقد تؤدي هذه المعلومات إلى زيادة الوعي بين البرلمانين حول تأثير برامج الطوارئ المرتبطة بالديون.

تتضمن أمثلة نشاط اللجنة الخاصة المتعلقة بجائحة كورونا ما يلي:

- أنشأ البرلمان الأرميني لجنة خاصة مكلفة بالإشراف والتحقق في استجابة

68 مجلس العموم (كندا)، «حول اللجان»، برلمان كندا، بدون تاريخ، <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/About>.

الحكومة للوباء⁶⁹. وبينما تمتلك الحكومة حاليًا الأغلبية في مجلس النواب، طلبت أحزاب المعارضة تشكيل اللجنة، ويتولى أحد أعضاء المعارضة رئاستها. وبينما تأخرت أعمال اللجنة بسبب صراع عسكري، بدأت اللجنة عملها في كانون الثاني 2021، ومن المتوقع أن تستمع إلى شهادات الخبراء والمحامين والاقتصاديين حول تداعيات القيود الحكومية وبرامج الإنفاق استجابة للجائحة⁷⁰.

● وفي نيوزيلندا، تم إنشاء «لجنة خاصة للاستجابة للأوبئة» للقيام بالمراقبة والإشراف المستمرين فيما يتعلق بتدابير الاستجابة الحكومية. وتضم هذه اللجنة المشتركة بين الأحزاب أغلبية من أعضاء المعارضة ويرأسها زعيم المعارضة⁷¹. أصدرت اللجنة تقريرين، خلال فترة عملها من 25 آذار 2020 إلى 26 أيار 2020، بما في ذلك مراجعة مشروع قانون الحكومة الرئيسي للاستجابة لفيروس كورونا⁷².

● ولأن الانتخابات الإسرائيلية في آذار 2020 أسفرت عن جمود سياسي، تم إنشاء لجنة خاصة مؤقتة للتعامل مع فيروس كورونا الجديد في 24 آذار. وبعد مفاوضات حزبية في أيار أدت إلى تشكيل حكومة جديدة (حل اللجنة الخاصة المؤقتة)، تم تشكيل لجنة خاصة مؤقتة للتعامل مع فيروس كورونا المستجد⁷³.

69 كريستينا سيلاج، ديفيد بيتشيفسكي، كيفن ديفو وآخرون، دور البرلمان في السياسة المالية الطارئة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)، <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, p. 21

70 سوسي تاتيكيان، «تأثير تدابير الطوارئ ذات الصلة بكوفيد-19 على الديمقراطية وحقوق الإنسان في أرمينيا»، معهد الدراسات القانونية المتقدمة، عدد 8، ج 1 (2021): 66-78، <https://doi.org/10.14296/islr.v8i1.5272>

71 كيفن ديفو، وناتاليا سفيكوكفا، وتيم بيكر، استجابة البرلمانات للجائحة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)،

<https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>.

72 لجنة الاستجابة للأوبئة، مشروع قانون الاستجابة لكوفيد-19- (تدابير الإدارة الإضافية): تقرير لجنة الاستجابة للأوبئة، (مجلس النواب النيوزيلندي، أيار 2020).

https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/SCR_9773651/f82470d716998886801f80a714bf61131f5cb0

73 الاتحاد البرلماني الدولي، «التجميع القطري للاستجابات البرلمانية للوباء»، الاتحاد البرلماني الدولي، آخر تعديل في 16 تشرين الاول 2020. <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>

7-4 مكتب الموازنة البرلماني

تعتبر مكاتب الموازنة البرلمانية، كالمجالس المالية، مثالاً للمؤسسات المالية المستقلة التي تشارك في الحوكمة والرقابة من خلال تقديم التقييمات والمشورة غير الحزبية. تشمل الوظائف المحددة لمكتب الموازنة البرلماني ما يلي:

- التحليل المستقل والمراجعة والرصد للسياسات والخطط والأداء المالي للحكومة.
- تطوير أو مراجعة توقعات الاقتصاد الكلي و/أو الموازنة.
- تقدير تكلفة مقترحات الموازنة والسياسات⁷⁴.

تمارس مكاتب الموازنة البرلمانية دورًا مهمًا في معالجة اختلال التوازن المعلوماتي بين الحكومة والبرلمان في حالة سياقات الطوارئ، ولا تشكل جائحة كورونا استثناءً. ولتوضيح:

- قدم مكتب الموازنة في جنوب أفريقيا المشورة للحكومة بشأن تنفيذ حزمة الإغاثة البرلمانية، وأدلى بشهادته أمام اللجنة المالية للتحديث عن الحاجة المستمرة لدعم الأسر والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والاقتصاد ككل⁷⁵. وقدم مكتب الموازنة شهادته مرة أخرى خلال جلسات استماع اللجنة بشأن مشروع قانون المخصصات، مشيرًا إلى أن استمرار ضبط أوضاع المالية العامة من شأنه أن يؤدي على الأرجح إلى إدامة الاتجاه المتمثل في عدم تحقيق أهداف خفض الديون (بدلاً من الأهداف المرجوة في النمو الاقتصادي ودعم الأسر

74 جيف دوبرو، تعزيز دور البرلمان في عملية الموازنة: دور مكاتب الموازنة البرلماني، (مؤسسة وستمنستر للديمقراطية، تشرين الأول 2020)، <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/202009//Budget-policy-brief-5.pdf>.

75 كريستينا سيلاج، ديفيد بيتشيفسكي، كيفن ديفو وآخرون، دور البرلمان في السياسة المالية الطارئة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)،

<https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, p. 23.

والشركات الصغيرة)، وتحديد تراكم الديون العامة والخاصة على أنها عوامل الخطر للأزمات المالية، من بين أمور أخرى⁷⁶.

- وفي أستراليا، يشير تقرير مكتب الموازنة البرلماني بشأن الاستدامة المالية إلى أن «جائحة فيروس كورونا والاستجابات السياسية المرتبطة بها أدت إلى أكبر تدهور في الوضع المالي لحكومة الكومنولث منذ الحرب العالمية الثانية» ويصرح بأنه من المرجح أن يظل الدين عند مستوى مستدام ولكن في مستوى مرتفع لجلب قادم⁷⁷. سيواصل مكتب الموازنة البرلماني مراقبة الوضع وتقديم تحديثات حول الدين العام الأسترالي.

يمكن لتقارير مكتب الموازنة البرلماني هذه أن تغذي الأسئلة البرلمانية حول خطط الحكومة المستقبلية للإنفاق وإدارة الديون.

أسئلة يجب مراعاتها:

فيما يلي قائمة بالأسئلة المحتملة التي يجب على البرلمانيين مراعاتها أثناء المناقشات حول استعداد البرلمان لحالات الطوارئ:

- هل يتمتع البرلمان بالموارد والقدرات اللازمة لتمكين اللجان من مواصلة العمل أثناء حالة الطوارئ أو بعدها مباشرة؟ هل يمكن للجنة (اللجان) العمل عن بعد؟ ما هو المطلوب ليتمكن البرلمان من العمل في مثل هذه الظروف؟

76 مكتب الموازنة البرلماني (جنوب أفريقيا)، التعليقات على مشروع قانون الاعتمادات المالية لعام 2021 ومشاريع قوانين الاعتمادات التكميلية، 5 أيار 2021، برلمان جمهورية جنوب أفريقيا، أيار 2021، https://pmg.org.za/files/210602PBO_2021_Appropriations_Bills.pptx

77 جون كلارك، وكامرون تشيشوم، وأنثيا جوثري، الاستدامة المالية: سيناريوهات الموازنة طويلة الأجل، (مكتب الموازنة البرلماني (أستراليا)، نيسان 2021).

<https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/202104-/apo-nid311985.pdf>.

- هل تتمتع اللجان الدائمة بالسلطة والموارد اللازمة لإجراء رقابة فعالة أثناء حالة الطوارئ؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هناك حاجة إلى لجنة خاصة أو مخصصة ذات صلاحيات محددة لممارسة الرقابة؟
- كيف يمكن للبرلمان وأعضاءه ولجانه الوصول إلى المعلومات والبيانات التي يحتاجونها لإجراء رقابة فعالة؟ هل تستمر السلطة التنفيذية في إنتاج ونشر مثل هذه المعلومات؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، هل هناك مصادر أخرى للوصول إلى المعرفة، مثل المجتمع المدني؟
- ما هي القدرة التي يمتلكها البرلمان لإجراء التحليل المالي؟ هل هذه القدرة مرنة في أوقات الطوارئ؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، ما الذي يجب فعله لضمان قدرته على العمل في مثل هذه الظروف؟
- كيف يمكن للبرلمان أن يعمل بطريقة أكثر تعاونية عبر الخطوط الحزبية لممارسة الرقابة أثناء حالات الطوارئ؟

8 - توصيات للبرلمانيين

بناء على المواضيع التي يغطيها هذا الموجز، نقدم هنا عددا من التوصيات للبرلمانيين للنظر فيها فيما يتعلق بالدين العام في سياق حالات الطوارئ. وفي حين أن بعض التوصيات ذات طبيعة تشريعية إلى حد كبير، فإن البعض الآخر يتعلق بالرقابة البرلمانية على القرارات المالية المتخذة طوال دورة الموازنة.

الدور التشريعي للبرلمان

- ينبغي للتشريعات أن تُبين عمليات الموازنة في سياقات الطوارئ بشكل واضح من أجل تقليل درجة عدم اليقين⁷⁸.
- ينبغي للتشريعات في البلدان التي تُمول موارد الموازنة والتبرعات الخاصة بالاستجابات لحالات الطوارئ أن تحدد كيفية التعامل مع هذه المصادر وتتبعها⁷⁹.
- ينبغي أن تشمل القواعد المالية على بنود وقائية محددة بوضوح، للسماح بالمرونة في سياق حالات الطوارئ⁸⁰. ويجب أن يتطلب تفعيل البند الوقائي موافقة برلمانية وأن يحدد القانون الحد الأقصى للمدة التي يسري فيها أي شرط وقائي⁸¹.

78 ريتشارد ساذرلاند وليا أبريل، الاستجابة للكوارث: مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة، (البنك الدولي، تشرين الثاني 2019)، <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>، ص 9.

79 فايزر رحيم، ريتشارد ألين، هيلين باروي وآخرون، صناديق تمويل فيروس كورونا للاستجابة للوباء، (صندوق النقد الدولي، آب 2020)، <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx?la=en>.

80 لوك إيرود، كزافييه ديرون، أندرو هودج وآخرون، الجيل الثاني من القواعد المالية: الموازنة بين البساطة والمرونة وقابلية الإنفاذ، (صندوق النقد الدولي، نيسان 2018)، <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/>، <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131/12/04/Issues/2018>.

81 ويليام غبهوي وباولو ميداس، القواعد المالية والشروط الوقائية والصدمات الكبيرة، (صندوق النقد الدولي، نيسان 2020)، <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>، p. 6.

الدور الرقابي للبرلمان

- يجب أن يحافظ البرلمان على صلاحياته في الموافقة على إعادة تخصيص الموازنة خلال سياق حالات الطوارئ⁸².
- تضمن عملية حفظ السجلات بشكل سليم أثناء مرحلة التنفيذ وعملية الرقابة اللاحقة القوية أثناء مرحلة التدقيق الالتزام بالمساءلة والشفافية في سياق حالات الطوارئ⁸³.
- يمكن للبرلمان إنشاء لجان خاصة، وتمكين اللجان الحالية للرقابة على النفقات في حالات الطوارئ أو توجيه/مطالبة مكتب الموازنة أو الهيئة العليا للتدقيق المالي والمحاسبة بإعداد تقارير لضمان حصول البرلمانين على المعلومات اللازمة لتدقيق برامج الإنفاق في حالات الطوارئ⁸⁴.
- يجب أن تولي عملية الرقابة والرصد في سياق حالات الطوارئ الاهتمام بالآثار المختلفة القائمة على النوع الاجتماعي في كل من حالة الطوارئ وتدبير الاستجابة لها (على المدى الفوري والمتوسط والبعيد)⁸⁵.

82 ريتشارد ساذرلاند وليا أبريل، الاستجابة للكوارث: مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة، (البنك الدولي، تشرين الثاني

2019)، <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>، ص 10.

83 كيفن ديفو، وناتاليا سفيكوبا، وتيم بيكر، استجابة البرلمان للجائحة: الدروس المستفادة للتخطيط للطوارئ، (المعهد الديمقراطي الوطني، حزيران 2021)،

<https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>، ص 11.

84 منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الرقابة التشريعية على الموازنة للاستجابات للطوارئ: التجارب خلال جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أيلول 2020)، <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>، ص 11-14.

85 على سبيل المثال، وزارة المالية، «الملاحق 1: ملخص التحليل المبني على النوع الاجتماعي لخطة الاستجابة الاقتصادية لفيروس كورونا في كندا»، في النشرة الاقتصادية والمالية لعام 2020، (حكومة كندا، تموز 2020)،

<https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/economic-fiscal-snapshot/gba-summary-economic-response-plan.html>.

الملحق الأول:

مصادر التمويل
المالي في حالات الطوارئ

يتم تخصيص جزء كبير من تمويل الإغاثة والتعافي من الكوارث من خلال الموازنة العامة. قد يعزز إعداد الموازنة المسبقة لسيناريوهات الكوارث المحتملة من المدخرات ويقلل التعرض للمخاطر ويعزز الاستقرار الكلي. ويمكن إعادة توزيع الموارد للتخفيف من التحديات في سياق ما بعد الكوارث في حال وجود إطار مرن للموازنة. ويجب تقديم عمليات إعادة التوزيع هذه بشفاافية لضمان مساءلة الحكومة⁸⁶. وتوفر مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة التابعة للبنك الدولي للاستجابة للكوارث سلسلة من المصادر للتمويل ومرونة الموازنة:

مصادر للتمويل

- بنود الموازنة الطارئة (بنود الموازنة المخصصة والاعتمادات الاحتياطية أو الموارد غير المخصصة).
- الأموال من خارج الموازنة (صناديق الطوارئ، الصناديق الوطنية لمواجهة الكوارث، الصناديق الاستثنائية أو الصناديق الخاصة).
- التسهيلات الاحتياطية الخارجية (أدوات نقل المخاطر، أو التأمين المعياري أو تأمين الأصول، أو تسهيلات القروض/المنح الطارئة أو سندات الكوارث)⁸⁷.

86 ريتشارد ساذرلاند وليا أبريل، الاستجابة للكوارث: مجموعة أدوات مراجعة الإدارة المالية العامة، (البنك الدولي، تشرين الثاني 2019)، <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>، ص 10

87 المرجع السابق، ص 17.

فرص مرونة الموازنة:

- مخصصات تكميلية (يتم تقديم الاعتمادات اللاحقة عندما تتطلب نفقات الاستجابة للكوارث أموالاً تتجاوز المخصصات الأصلية).
- رصد المخصصات المسبق (التدابير المتخذة استعدادًا لحدث طارئ).
- تعديلات الموازنة ضمن ميزانيات الوزارات والإدارات والهيئات.
- إعادة توزيع مخصصات الموازنة بين الوزارات والإدارات والهيئات.
- توجيهات مالية مؤقتة قادرة على توجيه عملية صنع القرار في سياقات الطوارئ المستتيرة بمبادئ الإدارة المالية العامة الأوسع⁸⁸.

يساعد التفكير في آليات دمج مصادر التمويل المختلفة هذه في استجابة الدولة للأزمات قبل وقوع الكارثة ومن الاستعداد العام لحالات الطوارئ ويخفف من الارتباك في فترة الكارثة. تتمثل إحدى الاستراتيجيات لتوضيح آلية التمويل الطارئ في قيام وزارة المالية بتقديم وثيقة توجيهية تحدد الآليات المتاحة للحكومة ضمن الإطار التشريعي الحالي. على سبيل المثال، في عام 2019، أصدرت وزارة المالية والخدمة العامة في جامايكا تقريرًا بعنوان المبادئ التوجيهية لتنفيذ الموازنة بعد الكوارث⁸⁹. تبين هذه الوثيقة بوضوح كيف تتوافق المصادر المالية المختلفة معًا في سياق الاستعداد لحالات الطوارئ. ويناقش الصندوق 4 دراسة الحالة هذه.

88 المرجع السابق، ص 18.

89 دارلين موريسون، حكومة جامايكا: المبادئ التوجيهية لتنفيذ الموازنة بعد الكوارث، (وزارة المالية والخدمة العامة (جامايكا)، حزيران 2019). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/194591594113173864/text/Jamaica->

الصندوق 4: نبذة من المبادئ التوجيهية لتنفيذ الموازنة في مرحلة ما بعد الكوارث. وزارة المالية والخدمة العامة، جامايكا

مصادر التمويل المتاحة لحكومة جامايكا في الاستجابة لحالات الكوارث: المناقشة: إعادة تخصيص بنود الموازنة داخل الوزارة أو الإدارة أو الوكالة، مع مراعاة معايير معينة.

سلف صندوق الودائع: يجوز لوزير المالية أن يأذن باستخدام أموال الودائع عندما تكون السلف في الصالح العام وقابلة للاسترداد في أقل من سنة واحدة.

الصندوق الوطني للكوارث: هو صندوق تم إنشاؤه خصيصًا بموجب قانون إدارة مخاطر الكوارث (يتكون من أموال سنوية يحددها البرلمان، ومبلغ يُدفع للسلطات المحلية كرسوم بناء وتبرعات ومنح، والأموال التي يجمعها المجلس الوطني لإدارة مخاطر الكوارث).

صندوق الطوارئ: صندوق محتفظ به في بنك جامايكا برصيد متجدد يحدده البرلمان بمبلغ 10 مليار دولار جامايكي.

التقديرات/الاعتمادات التكميلية: آلية يسمح بموجبها البرلمان بإعادة تخصيص مخصصات الموازنة المعتمدة أو تخصيص موارد إضافية لموازنة حالية.

مرفق التأمين ضد مخاطر الكوارث في منطقة البحر الكاريبي: تأمين حدودي مصمم لتوفير سيولة قصيرة الأجل استجابة لكارثة مدمرة، مع دفعات تعتمد على شدة الحدث والخسائر باتباع نموذج حساب متفق عليه مسبقًا.

المصدر: دارلين موريسون، حكومة جامايكا: المبادئ التوجيهية لتنفيذ الموازنة بعد الكوارث، (وزارة المالية والخدمة العامة (جامايكا)، حزيران 2019)، الصفحات 3-5.

وفي حالة جائحة كورونا، وجدت دراسة استقصائية أجراها صندوق النقد الدولي أن العديد من الدول قد تمكنت من الوصول إلى مجموعة متنوعة من المصادر لتمويل إنفاقها الطارئ. في حين تركز مجموعة أدوات البنك الدولي التي تمت مناقشتها أعلاه بشكل مباشر على مصادر التمويل التي قد يتحكم فيها أي بلد بمفرده (على سبيل المثال، تقديم فواتير توفير تكميلية، وإنشاء صناديق للطوارئ)، فقد وجد المسح الذي أجراه صندوق النقد الدولي لبرامج الاستجابة لحالات الطوارئ لفيروس كورونا (كوفيد-19) أنه قد تم استكمال هذه المصادر الحكومية الاستراتيجية من خلال مصادر تمويل أخرى، بما في ذلك برامج المساعدات الدولية وتبرعات القطاع الخاص. وفي حين قد تساهم مصادر التمويل هذه بشكل كبير إذا كانت متاحة في استجابة بلد ما لسياق الطوارئ، إلا أن الدول لا تتمتع بنفس المستوى من السيطرة المسبقة على المبالغ. وفيما يلي عدة أمثلة من المسح الذي أجراه صندوق النقد الدولي لمصادر التمويل المستخدمة في الاستجابة لجائحة كورونا، بما في ذلك تلك المقترحة في مجموعة أدوات البنك الدولي بالإضافة إلى المصادر البديلة:

- في الأردن وموريشيوس وجنوب أفريقيا، لعبت التبرعات الخاصة دوراً كبيراً في تمويل الاستجابات لحالات الطوارئ.
- وفي كينيا وأوغندا، «تم دعم إنشاء صناديق مكافحة كورونا من قبل الجهات المانحة من أجل حماية التمويل الخارجي للاستجابة لحالات الطوارئ والحد من المخاطر الائتمانية».
- نجحت العديد من البلدان، بما في ذلك كولومبيا، في زيادة قدرتها من خلال تجميع الأموال، مثل صناديق الطوارئ أو الاحتياطات القائمة.
- أنشأت الهندوراس صندوقاً للاستثمار في البنية التحتية لتمويل شراء الإمدادات الطبية وغيرها من النفقات المرتبطة بفيروس كورونا.

- وفي ليبيريا وأوروغواي، استخدمت الحكومات «الضرائب المخصصة (على أجور القطاع العام) كأحد مصادر تمويل صناديق مكافحة فيروس كورونا⁹⁰».

واجهت الدول التي تستخدم التبرعات الخاصة وموارد الموازنة تحديًا خلال جائحة كورونا، حيث افتقرت العديد من الأطر القانونية الوطنية إلى الوضوح بشأن كيفية دمج مصادر التمويل المختلفة هذه. وعلى سبيل المثال، اختارت الحكومة في بنين إدارة الأموال الخاصة بشكل منفصل عن أموال الموازنة، وتتبعها من خلال نظام مخصص واستهداف المبالغ لتوفير خدمات محددة. وعلى العكس من ذلك، تم تحويل الأموال الخاصة في غانا مرة أخرى إلى نظام الموازنة لدعم الاستجابة العامة الشاملة⁹¹.

ويمكن لمصادر التمويل الدولية أيضًا أن تلعب دورًا مهمًا في تمويل تدابير الاستجابة لحالات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، تعهد البنك الدولي بتقديم 80 مليون دولار لدعم جمهورية جورجيا في برامج الوقاية من فيروس كورونا والكشف عنه والاستجابة له في نيسان 2020، مدعومًا أيضًا بمبلغ إضافي قدره 100 مليون دولار بتمويل مشترك بين البنك الدولي والبنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية في نفس الوقت⁹². وفي وقت لاحق، أعلن البنك الدولي عن تقديم مبلغ 34.5 مليون دولار لتعزيز حملة المطعم في جورجيا⁹³.

90 فازير رحيم، وريتشارد ألين، وهيلين باروي، وآخرون، صناديق جائحة كورونا للاستجابة للوباء، (صندوق النقد الدولي، آب 2020)، <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx?la=en>

91 المرجع السابق.

92 البنك الدولي، "البنك الدولي يتعهد بمبلغ 80 مليون دولار لدعم استجابة جورجيا لجائحة كورونا"، البنك الدولي، نيسان 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020-world-bank-pledges-80-million-29/04>

to-support-georgias-response-to-covid-19-pandemic

93 البنك الدولي، «سيتم تعزيز عملية التطعيم في جورجيا بتمويل إضافي بقيمة 34.5 مليون دولار من البنك الدولي»، البنك الدولي، 7 حزيران 2021. <https://worldbank.org/en/news/press-release/2021-georgia-s-vaccination-27/05>

5-million-additional-financing-from-world-bank-rollout-to-be-strengthened-with-34

أسئلة يجب مراعاتها:

- فيما يلي قائمة بالأسئلة التي يمكن للبرلمانيين أن يفكروا في طرحها على السلطة التنفيذية:
- هل يحدد إطار الموازنة أموالاً من خارج الموازنة لسياقات الطوارئ (على سبيل المثال، أموال دائمة مثل صناديق الطوارئ وصناديق الكوارث الوطنية أو أموال مؤقتة مثل الصناديق الاستثنائية أو الصناديق الخاصة)؟
- هل تقوم الحكومة بإنشاء تسهيلات احتياطية خارجية يمكنها دعم جهود الاستجابة للكوارث والتعافي منها (على سبيل المثال، أدوات نقل المخاطر مثل التأمين المعياري وتأمين الأصول، وتسهيلات القروض/المنح الطارئة وسندات الكوارث)؟
- ما مدى المرونة الموجودة في الموازنة لتسهيل الاستجابة للكوارث والتعافي منها؟ (ضع في اعتبارك المخصصات التكميلية والمسبقة، وتعديلات والمناقلات بين الوزارات والإدارات والهيئات، وإعادة التخصيص عبر الوزارات والإدارات والهيئات وتوجيهات التمويل المؤقتة).
- ما هي تدابير الطوارئ التي يمكن اتخاذها لضمان استمرارية العمليات في سياقات الكوارث؟
- هل تم تحديد بنود الموازنة الطارئة لسياقات الطوارئ المحتملة (على سبيل المثال، بنود الموازنة المخصصة أو الاعتمادات الاحتياطية أو الموارد غير المخصصة)؟
- كيف يتم تنسيق ترتيبات الموازنة الخاصة بالاستجابة للكوارث؟
- ما هي الآليات الموجودة للتحقق من أهلية ومشروعية النفقات المتعلقة بالكوارث؟
- عندما يُفوض البرلمان صلاحيات الطوارئ إلى السلطة التنفيذية، هل تخضع القرارات المالية لتدقيق عملية إعداد الموازنة (في الوقت المخصص أم بأثر رجعي)؟

