برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 20 – 2006/2/23

قضايا السياسات

البند 5 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر فيها

شراء الأغذية في البلدان النامية

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/5-C
30 January 2006
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www. wfp. org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير شعبة الاستراتيجية والسياسات ودعم البرامج (PDP):	Mr S. Samkange	رقم الهاتف: 066513-2767
رئيس دائرة المشتريات الغذائية (ODTP):	Ms N. Ménage	رقم الهاتف: 066513-3597
مستشار السياسات (PDP):	Ms S. Wickrema	رقم الهاتف: 066513-2355

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

المحتويات

	الصفحات
ملخص	4
مشروع القرار	6
	الفقرات
(1) نظرة عامة	6-1
اللائحة العامة والنظام الأساسي للبرنامج	2-1
معلومات أساسية	4-3
النطاق والتعاريف	6-5
(2) اتجاهات الشراء	13-7
(3) استعراض الأدبيات ذات الصلة	21-14
(4) أنشطة البرنامج في مجالات شراء الأغذية	39-22
تخطيط عمليات الشراء المحلية	23
نطاق وهيكل مشتريات البرنامج	25-24
إجراءات شراء الأغذية	31-26
معادل الواردات	34-32
معلومات السوق	37-35
تجهيز مكاتب الشراء بالموظفين على المستويين القطري والإقليمي	39-38
(5) كفاءة مشتريات الأغذية	53-40
الإطار الزمني للمساهمات النقدية	41-40
قيود الجهات المانحة	44-42
قيود البلدان المتلقية	45
المجهزون التنافسيون الذين يعول عليهم	48-46
التكاليف الإدارية	49
التدخلات في السوق في الوقت المناسب	52-50
أسواق المستقبل.	53
(6) التأثير على البلدان النامية	83-54
تنمية أسواق الحبوب	63-58
الاستثمارات في الصناعات الغذائية المحلية	68-64
مساعدة صغار التجار ومجموعات المزارعين	72-69
التعاقد المباشر مع المزارعين ومجموعاتهم	75-73
علاوة المشتريات	78-76
تحفيز التجارة الإقليمية	80-79
دعم نظام سندات المخازن	82-81
مخاطر الإفراط في الاعتماد على البرنامج	83
(7) القضايا الأساسية والتوصيات	87-84
	الصفحات
الملحق	29

ملخص

تقضي سياسات **البرنامج** الحالية بشراء الأغذية بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب والملائم لاحتياجات المستفيدين، وتشجع المشتريات من البلدان النامية قدر الإمكان. وحينما يكون الشراء من أسواق البلدان النامية، تهدف إجراءات الشراء التي ينفذها **البرنامج** إلى تجنب إحداث تأثيرات سلبية في تلك الأسواق، بما في ذلك زيادات الأسعار التي تضر بالأمن الغذائي للفقراء. وهذه الوثيقة تستعرض عمليات **البرنامج** لشراء الأغذية في البلدان النامية، وتكشف عن التأثيرات الإيجابية والسلبية **للبرنامج** على الأسواق، ويحدد طرق تعزيز التأثير الإيجابي **للبرنامج** على أسواق البلدان النامية وصناعاتها.

وشراء الأغذية في البلدان النامية يشكل في الوقت الحاضر قرابة 20 في المائة من مجموع المعونات الغذائية في العالم. وفي الفترة من 2001 إلى 2004 اشترى **البرنامج** في المعدل 1.25 مليون طن متري من الأغذية سنويا (263 مليون دولار) في البلدان النامية. كذلك زادت المشتريات المحلية **للبرنامج** على نحو ملموس وإن ظلت بمستوى الثلث فقط، وفي العادة أقل من نصف مشترياته من البلدان النامية.

ولم يبحث في السابق موضوع المشتريات المحلية والثلاثية على نحو موسع. وعالجت نتائج الدراسات السابقة جوانب محدودة فقط من تأثيراتها على الاقتصاديات المحلية. ونظرا لذلك تعاقد **البرنامج** على إجراء ست دراسات حالة تناولت أنشطته المحلية والإقليمية في مجال الشراء في بوليفيا وبوركينا فاسو وإثيوبيا ونيبال وجنوب أفريقيا وأوغندا.

وحيث إن غالبية عمليات **البرنامج** تأتي استجابة لحالات الطوارئ، قد تؤدي التقلبات في الاحتياجات وفي التمويل النقدي إلى تباين ملموس في المستويات السنوية للشراء. وتستند مشتريات **البرنامج** إلى خبراته الموسعة، وهي مصممة للحصول على الأغذية بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب. وحقيقة أن **البرنامج** ليس جهة يمكن العويل عليها في العديد من الأسواق تشكل عائقا جديا يحول دون قدرته للمساهمة في تنمية السوق.

وتتفق جميع الاستعراضات التي أجريت لعمليات شراء الأغذية على أن المشتريات المحلية والإقليمية للأغذية تكون محققة بدرجة أكبر لمردودية التكاليف وأفضل توقيتا من مصادر المعونة الغذائية الأخرى. وعندما يشتري **البرنامج** في أسواق غير متطورة جيدا، تزداد التكاليف الإدارية والمخاطر. وعلى **البرنامج** تقع، على كل حال، مسؤولية التدخل في الأسواق دونما خلق توقعات غير حقيقية نظرا لكونه مشتر غير مؤكد ويتعذر التنبؤ بمشترياته.

وأظهرت الدراسات أن **للبرنامج** في إطار إجراءاته العادية في مجالات الشراء، تأثيرات مهمة على تنمية الأسواق في العديد من البلدان، ويشجع السلوك التنافسي، والارتقاء بمواصفات إدارة الأعمال الصغيرة، وتحسين نوعية الأغذية التي يوردها التجار. ولم يحقق **البرنامج** نجاحا في تشجيع تنمية السوق من خلال الشراء المباشر من المزارعين ومجموعاتهم.

ويسعى **البرنامج** إلى تحقيق توازن ما بين أهداف مشترياته في الشراء في الوقت المناسب وبطريقة تحقق مردودية التكاليف وتكون ملائمة للمستفيدين وأهداف برامجه في تشجيع التنمية القطرية لأسواق الأغذية والأمن الغذائي في البلدان المتلقية للمعونة الغذائية. وفي ما يلي موجز بالنتائج التي يمكن استخلاصها من التحليل الراهن:

- *تنمية السوق كهدف ضمني.* يسعى **البرنامج** إلى تنمية الأسواق القطرية حيثما أمكن ذلك بالتوافق مع القدرة الشرائية والاستخدام الأمثل للموارد النقدية الشحيحة. والهدف الرئيسي **للبرنامج** معالجة احتياجات المستفيدين إلى الأغذية.
- *المساهمات النقدية المرنة وفي الوقت المناسب.* يسمح تقديم موارد غير مقيدة من الجهات المانحة إلى **البرنامج** بتنفيذ مشتريات محلية وإقليمية أو دولية، تروج للتنافس في السوق وتضمن موارد نقدية يمكن استخدامها في توفير الأغذية بأفضل طريقة فعالة وفي الوقت المناسب.
- *تشجيع صغار التجار ومجموعات المزارعين.* حينما تكون احتياجات الأغذية غير ملحة يعمل **البرنامج** الكثير لتشجيع صغار التجار ومجموعات المزارعين الذين بمقدورهم التنافس تجاريا في القطاع الرسمي. بيد أن زيادة هذا الدعم يستلزم المزيد من موظفي الشراء الميدانيين.
- *منح شروط المعاملة التفضيلية للمزارعين ومجموعاتهم.* و**البرنامج** ليس في موقع يمكنه من استخدام المشتريات كوسائل لدعم المزارعين ومجموعاتهم في الدخول إلى الأسواق. وقد تتواجد فرص محدودة للدعم كجزء من استراتيجية أوسع نطاقا بقيادة الشركاء.
- *تنمية قدرات تصنيع الأغذية.* ينبغي أن يوصل **البرنامج** دعمه لتكوين قدرات لإنتاج خليط من الأغذية المقواة بالمغذيات والبسكويت عالي الطاقة في البلدان التي يتأهل فيها المصنعون المحليون للتنافس في السوق.
- *قدرات مكاتب الشراء على المستويين القطري والإقليمي.* يحتاج **البرنامج** للتوسع في تشجيع المشتريات المحلية والإقليمية ولاسيما في البلدان ذات الأسواق غير النامية بقدر كاف. ويتوجب على **البرنامج** توسيع قدراته من حيث

عدد الموظفين المتخصصين في مشتريات الأغذية، في ضوء قدرة السوق المحتملة في توفير الإمدادات، والوفورات التي يمكن أن تحققها المكاتب المحلية والإقليمية في التكاليف، واحتياجاتها الإجمالية.

مشروع القرار*

يلاحظ المجلس لدى النظر في وثيقة "شراء الأغذية في البلدان النامية" لقضايا المتصلة بشراء منتجات الأغذية محليا وإقليميا لاسيما حيث لا تكون الأسواق نامية بما فيه الكفاية، ويعترف بالتأثيرات الإيجابية والسلبية التي يمكن أن تقع في تلك الأسواق جراء مشتريات **البرنامج**. لذلك يطلب المجلس إلى **البرنامج** مواصلة دراساته للتأثيرات التنموية لشراء الأغذية مع ربط هذا التحليل بتحليل أوسع نطاقا لطبيعة تدخلات **البرنامج** على المستوى القطري.

وبالإضافة إلى ذلك،

يؤكد المجلس، ضرورة أن يواصل **البرنامج** شراء الأغذية بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب وبما يتلاءم مع احتياجات المستفيدين،

ويحث الجهات المانحة على تقديم المزيد من التمويلات غير المقيدة والموثوقة في ميعادها حتى يتمكن **البرنامج** من تخطيط وتنفيذ مشتريات الأغذية المحلية والإقليمية بقدر أكبر من الفعالية،

ويطلب من **البرنامج** أن يمنح الاهتمام الواجب للارتقاء بالمزايا الإنمائية المحتملة لعمليات الشراء إلى مستوى الحد الأمثل من خلال:

- العمل عن قرب مع الحكومات ومنظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وغير ذلك من الجهات العاملة في البلدان المتلقية لتقدير قدرة الأسواق المحلية والإقليمية على المشاركة في مشتريات **البرنامج**، ودعم جهود الشركاء للنهوض بتلك القدرات،
- تزويد المجلس، في إطار مناقشاته لعمليات **البرنامج** وللأوضاع القطرية، بالمزيد من المعلومات عن حالة الأسواق المحلية، وعموما عن الاتجاهات والقضايا ذات الصلة بالمشتريات المحلية والإقليمية من منتجات الأغذية، وبذلك يتسنى الحفاظ على الشفافية التي تشترطها الدول الأعضاء،
- ضمان أن يتوافر لدى المكاتب القطرية و/ أو الإقليمية، بحسب ما هو ملائم لاحتياجات **البرنامج** ككل، العدد الضروري من الموظفين لتمكينها من شراء الأغذية استنادا إلى توافر معارف وتحليلات كافية عن حالة الأسواق المحلية والإقليمية.

طلب المجلس أن تقدم الأمانة تحديثا للمعلومات ذات الصلة بأنشطتها الشرائية إلى الدورة السنوية لعام 2006 وإلى الدورات اللاحقة بانتظام.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

أولا ـ نظرة عامة

اللائحة العامة والنظام الأساسي للبرنامج

1- تحدد نصوص المادة الثانية عشرة من النظام الأساسي واللائحة العامة في أنشطة **البرنامج** في مجالات شراء الأغذية.

المادة الثانية عشرة-4: المسؤولية عن الاستخدام الأمثل للموارد.

يكون المدير التنفيذي مسؤولا عن تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة من سلع وأموال نقدية وخدمات ملائمة، ولهذه الغاية يجوز له أن يستخدم الموارد النقدية دون تقييد في شراء السلع من البلدان النامية، قدر الإمكان، على أن يقدم تقريرا بهذه المشتريات إلى المجلس.

المادة الثانية عشرة-6 : حماية المصدرين والتجارة الدولية والمنتجين في البلدان المستفيدة.

عند تقدير برامج ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المقبلة وفي تنفيذها وتقييمها فيما بعد، يراعي تمام المراعاة التأثير المرتقب والفعلي **للبرنامج** أو المشروع على الإنتاج المحلي من الأغذية، بما في ذلك الطرق والسبل الممكنة لزيادة هذا الإنتاج، وتأثير المشروع على أسواق المنتجات الزراعية المنتجة في البلد المعني.

2- واستنادا إلى هذه اللوائح، تنص سياسات الشراء في **البرنامج** على :" أن الهدف الرئيسي لعمليات شراء الأغذية التي ينفذها **البرنامج** هو ضمان توافر سلع غذائية ملائمة للمستفيدين في الوقت المناسب وبطريقة تحقق مردودية التكاليف. وتمسكا بذلك، ينبغي أن تكون مشتريات **البرنامج** متوازنة وشفافة[1]. كذلك تنص اللائحة المالية **للبرنامج** على أن: "في حالة تساوي العروض المقدمة تعطى الأولوية للشراء من البلدان النامية"[2].

معلومات أساسية

3- ناقش المجلس التنفيذي في دورته السنوية في مايو/أيار 1998، وثيقة عرضت بشأن "المشتريات النحلية من الأغذية والسلع غير الغذائية" (WFP/EB.A/98/8-B). وأبرزت هذه الوثيقة الأهمية المتزايدة للسلع المحلية في أنشطة **البرنامج**. كما طلب المجلس التنفيذي المزيد من المعلومات عن كيفية تجنب مشتريات **البرنامج** من الأغذية النتائج السلبية على الأسواق المحلية، بالإضافة إلى إجراء متابعة "لاستعراض منهجية عمليات الشراء المحلي" (WFP/EB.3/99/10-A) عرضت على المجلس في أكتوبر/ تشرين الأول 1999.

4- ومؤخرا طلب المجلس التنفيذي مزيدا من المعلومات بشأن عمليات شراء **البرنامج** للأغذية من البلدان النامية، ومعرفة مدى ما لهذه الأنشطة من تأثيرات ايجابية على التنمية. وتستهدف السياسات الراهنة **للبرنامج** بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب وتكون ملائمة لاحتياجات المستفيدين، كما تشجع على شرائها قدر الإمكان من البلدان النامية. ولدى الشراء من أسواق الأغذية في بلد نام يسعى **البرنامج** إلى استبعاد التأثيرات السلبية على تلك الأسواق بما في ذلك ارتفاع الأسعار الذي من شأنه إلحاق الضرر بالأمن الغذائي للفقراء. وتنظر هذه الوثيقة، التي تقدم استعراضا لمشتريات **البرنامج** من الأغذية في البلدان النامية، في التأثيرات الإيجابية والسلبية التي يتركها **البرنامج** على الأسواق وخيارات أخرى تتعلق بالتأثيرات الإيجابية **للبرنامج** على أسواق البلدان النامية وصناعاتها.

النطاق والتعاريف

5- تركز هذه الوثيقة على شراء الأغذية. وعلى الرغم من أن **البرنامج** يشتري طائفة واسعة من سلع وخدمات أخرى بما في ذلك خدمات النقل إلا أن مثل هذه المشتريات تطرح قضايا مختلفة تماما عن نظيرتها التي تطرحها عمليات شراء الأغذية. وعلى ذلك فإن القضايا المتصلة بشراء سلع غير غذائية تتجاوز نطاق هذه الوثيقة.

6- وتعالج هذه الوثيقة أربعة أنماط من عمليات شراء الأغذية هي:

- *المعاملات السوقية الدولية*: شراء الأغذية من بلد ما واستخدامها في بلد نام. وتشمل مثل هذه المعاملات عمليات الشراء من بلدان متقدمة ومن بلدان نامية.
- *المعاملات الثلاثية*: وتعني شراء الأغذية من بلد نام واستخدامها في بلد نام آخر.

---

[1] Food Procurement Policy, Executive Director Circular ED96/009, 11 April 1996.

[2] WFP Financial Rule 112. 14(f): For the purchase of foodstuffs and related packaging, WFP Finance Manual, Appendix A. 1. 4. 13.

- *المشتريات الإقليمية*: وتتضمن مجموعة فرعية من المعاملات الثلاثية تجري في ما بين بلدان نامية تقع في نفس الإقليم أو الإقليم الفرعي الجغرافي.
- *المشتريات المحلية*: وتعني شراء الأغذية من البلد المتلقي للمعونة الغذائية لاستخدامها في نفس البلد.

ثانيا- اتجاهات الشراء

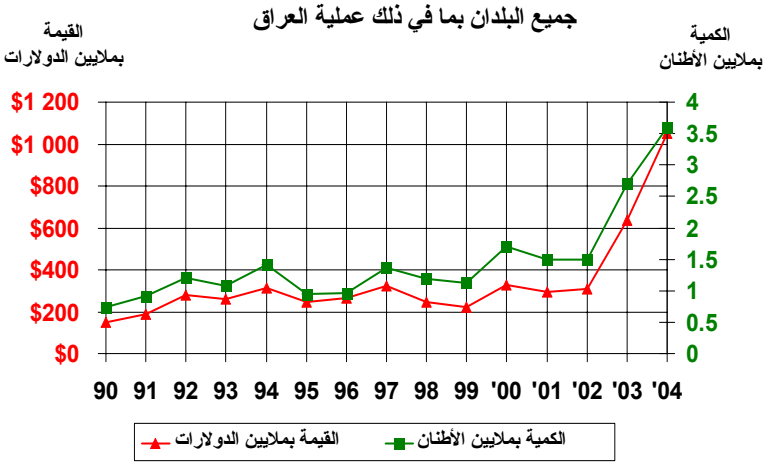
7- أول من روج لشراء الأغذية من البلدان النامية مؤتمر الأغذية العالمي في 1974، حيث دعا إلى تطبيق "سياسات محسنة للمعونة الغذائية"، وحث البلدان المانحة إلى تقديم موارد نقدية لشراء السلع في البلدان النامية. وفي 1979 أقرت لجنة سياسات المعونة الغذائية خطوطا توجيهية ومعايير لبرامج المعونة الغذائية (لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها) والتي أوصت بعمليات شراء ثلاثية بهدف تنويع المعونات الغذائية بحسب العادات الغذائية للمستهلكين. كذلك شجعت اتفاقية المعونة الغذائية تقديم موارد مالية نقدية لعمليات الشراء المحلي والثلاثي.

8- وظلت عمليات شراء الأغذية كوسيلة لتقديم إمدادات من المعونة الغذائية حتى سنوات قريبة منخفضة. ففي الثمانينات تم شراء أقل من 10 في المائة من إجمالي المعونات الغذائية خارج البلد المانح، وقرابة نصف ذلك من البلدان النامية. أما حاليا فتبلغ نسبة المشتريات من البلدان النامية قرابة 20 في المائة من إجمالي المعونات الغذائية.

9- وبرنامج الأغذية العالمي هو أكبر مشتر بمفرده لسلع المعونة الغذائية على الصعيد العالمي. وقد تراوحت نسب مشتريات **البرنامج** في البلدان النامية[3] بصفة مستمرة بين 50 إلى 70 في المائة من مجموع المشتريات من الأغذية, ومعظم ما اشتراه في البلدان المتقدمة منتجات مصنعة مثل الزيوت النباتية في حين اشترى الحبوب والبقول في البلدان النامية في أغلب الحالات.

10- وزاد مجموع مشتريات **البرنامج** من الأغذية منذ عام 2000 وبلغت أعلى مستوياتها ولاسيما في 2003 /2004 بفضل زيادة المساهمات النقدية المقدمة لعملية العراق. ومن 5.4 مليون طن متري من الأغذية الموزعة في 2004 تم شراء 3.6 مليون طن متري منها 1.5 مليون طن متري لعملية العراق. وبلغت قيمة الأغذية التي اشتراها **البرنامج** في 2004 1.1 مليار دولار خصص منها للعراق 310 مليون دولار. كذلك زاد عدد البلدان التي اشترى فيها **البرنامج** من ما مجموعه 78 بلدا في 2001 إلى 91 بلدا في 2004. وقد تولى المقر الرئيسي شراء نحو ما يزيد قليلا عن الثلث في حين تولت المكاتب القطرية والإقليمية شراء الثلثين الباقيين.

الشكل 1: اتجاهات مجموع مشتريات الأغذية للبرنامج في الفترة 1990 – 2004



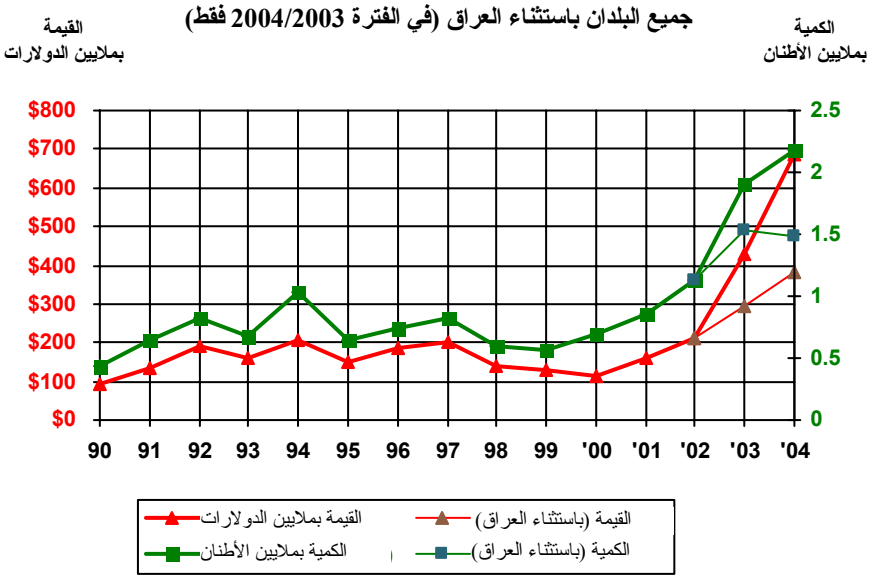
11- وفي سبعينات القرن الماضي بدأ **البرنامج** بعمليات شراء للأغذية محليا ومن خلال المعاملات الثلاثية على نطاق كبير في آسيا. ومن ثم في أفريقيا في مطلع الثمانينات[4] وتوسعت مشتريات **البرنامج** من الأغذية في البلدان النامية من

[3] وفقا للقائمة التي أعدتها لجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية لتصنيف البلدان والأقاليم النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية.

[4] Local purchases of food and non-food items. WFP/EB. A/98/8-B

63.4 مليون دولار في مطلع الثمانينات إلى 90.6 مليون دولار في 1990 واصلا إلى المستوى الحالي المرتفع بحدود 683.7 مليون دولار في 2004. ومن الممكن أن يعزى هذا المستوى العالي إلى عملية العراق حيث كانت غالبية المشتريات من البلدان النامية.

الشكل 2: مشتريات الأغذية من البلدان النامية



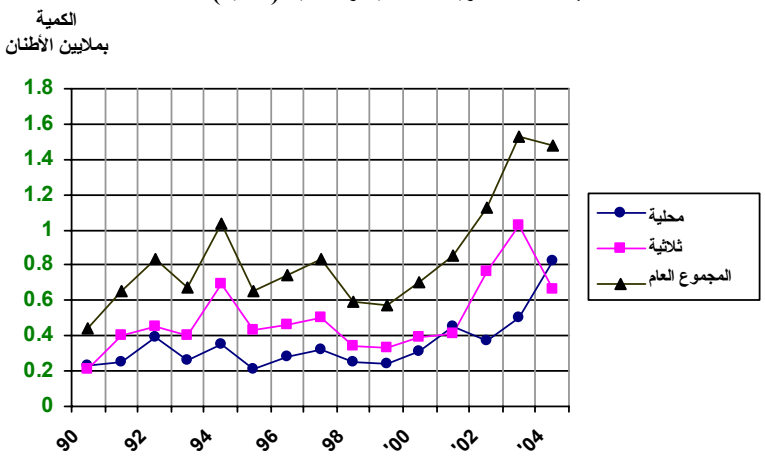
جدول 1: الرقم التجميعي لمشتريات فئة لجنة المساعدة الإنمائية، 2001 -2004
(بما في ذلك المشتريات لعملية العراق)

الشريحة	الكمية(ط/م)	النسبة المئوية للكمية	القيمة بالدولارات الأمريكية	النسبة المئوية للقيمة بالدولارات الأمريكية
الدخل المنخفض	3 195 681	35%	678 515 138	29%
الدخل المتوسط	2 990 500	32%	844 767 483	37%
المرحلة الانتقالية	190 674	2%	35 719 873	2%
المرحلة المتقدمة	2 841 083	31%	727 517 596	32%
المجموع العام	**9 217 937**	**100%**	**2 286 520 090**	**100%**

12- ويكشف الرقم التجميعي لكميات الأغذية المشتراة في فئات البلدان كافة، خلال الفترة من 2001 إلى 2004 أن معظم المشتريات - 738 015 طنا متريا اشتريت من جمهورية جنوب أفريقيا. ومن بين أول خمسة عشر بلدا اشترى منها **البرنامج** خلال تلك الفترة نجد أيضا: إثيوبيا (رقم 8)، أوغندا(رقم 11)، الهند (رقم 4)، باكستان(رقم 6)، وتركيا (رقم 9)، أي طائفة من البلدان النامية تتراوح ما بين أقل البلدان نموا وذات الدخل المتوسط. كذلك شملت مجموعة البلدان الخمسة عشر 4 بلدان متقدمة. وترد قائمة بهذه البلدان في الملحق.

الشكل 3: أغذية البرنامج المشتراة من البلدان النامية باستثناء العراق

اتجاهات المشتريات المحلية والثلاثية (الكمية)



13- وحتى باستثناء العراق ارتفعت المشتريات من البلدان النامية على نحو ملموس منذ عام 2000 ففي الفترة 2001 - 2004 اشترى **البرنامج** في المتوسط ما يقدر بنحو 1.25 مليون طن متري سنويا (بقيمة 263 مليون دولار) في البلدان النامية أو ما يعادل في المتوسط 62 في المائة من مجموع مشتريات **البرنامج**[5]. كذلك زادت مشتريات **البرنامج** المحلية على نحو ملموس رغم أنها ما زالت تشكل ثلث مجموع مشتريات **البرنامج** من الأغذية فقط وتقل في العادة عن نصف مشترياته من البلدان النامية.

ثالثا - استعراض الأدبيات ذات الصلة

14- لم تبحث في السابق عمليات الشراء المحلي والثلاثي للأغذية على نحو موسع. واقتصرت نتائج الدراسات القليلة التي أنجزت حتى الآن على معالجة جوانب محدودة لتأثيراتها على الاقتصاديات المحلية.

15- لاحظت دراسة سابقة أعدها معهد الإغاثة والتنمية في لندن أهمية التمييز لدى النظر في مسائل شراء الأغذية ما بين البلدان النامية التي كانت من بين المصدرين الدائمين وبين البلدان ذات الهياكل السوقية الأقل نموا. وأكدت الدراسة على أن الشراء في الأسواق الأقل نموا يستلزم إدارة دقيقة وقد سهلت تلك العمليات بفضل استثمار الحكومات في تنمية الأسواق[6]. وفي دراساتهما التحليلية لعمليات الشراء المحلي والثلاثي للأغذية المخصصة للمعونات الغذائية في البلدان النامية في عقد الثمانينات وجد Benson و Clay أن تلك العمليات تحقق إلى حد بعيد مردودية التكاليف من حيث نوع السلعة والتكاليف المرتبطة بها مقارنة بسلع المعونة الغذائية المستمدة من مخزونات بلد متقدم[7]. بيد أن المشتريات المحلية والثلاثية على نطاق واسع من الأغذية المقدمة للمعونة الغذائية لم يكن لها حتى وقت إجراء تلك التحليلات تاريخ طويل حيث كانت معظم السلع المشتراة مخصصة لعمليات الطوارئ بالدرجة الأولى (وهي تعكس حقيقة أن تلك المشتريات كانت غير متواصلة، ومن غير الممكن التنبؤ بها. ولهذه الأسباب أعتبر Benson و Clay النتائج التي توصلا إليها مؤقتة كي يسمحا (من بين أسباب أخرى) بالمزيد من الوقت لرصد نتائج تحرير التجارة بالسلع الزراعية التي كانت آنذاك قد بدأت في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. واقترح المؤلفان ضرورة تحسين تخطيط وإدارة عمليات الشراء إذا أردنا أن تكتسي عمليات شراء السلع في البلدان النامية أهمية متواصلة في إطار أنشطة المعونة الغذائية. واقترحا مجالات نوعية لتركيز الاهتمام بما في ذلك تحسين تدفق المعلومات التجارية وإزالة الحواجز غير الجمركية في البلدان المستفيدة.

---

[5] يستثنى من ذلك المشتريات التي تشكل جزءا من عملية العراق.

[6] Edward Clay and Charlotte Benson. 1990. Aid for food: Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s. London, Butterworth.

[7] Edward Clay and Charlotte Benson. 1990. Aid for food: Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s. London, Butterworth.

16- كما وفرت الدراسة التي قدمتها الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا – نيباد - في 2004 بشأن نظم احتياطي الأمن الغذائي (بدعم من **البرنامج** ومنظمة الأغذية والزراعة) معلومات قيمة عن نظم التسويق في أفريقيا، وركزت على الدور الذي يمكن أن تلعبه عملية الشراء في المساهمة في دعم الاستراتيجيات القطرية والإقليمية للأمن الغذائي.

17- ودرس معهد الموارد الطبيعية في المملكة المتحدة التأثيرات التنموية لعمليات الشراء المحلية[8]. وبينت دراسة الحالة التي أجراها المعهد لمشتريات **البرنامج** المحلية من الأغذية في أوغندا أن هذه الممارسة ساهمت إلى حد كبير في تنمية القطاع الفرعي للذرة في البلاد بما ولده من فرص عمالة طيبة والدخل في القطاعين الزراعي والتجاري والمزايا التي حققها لطائفة واسعة من مقدمي الخدمات الآخرين. وتوصلت الدراسة أيضا إلى أن عمليات الشراء المحلي قد وفرت محفزات لإنتاج الفاصوليا وتسويقها وساهمت في نشوء قطاع صغير لصناعة الأغذية المختلطة[9].

18- كذلك استعرضت دراستان متصلتان بمدى فعالية المعونة الغذائية القضايا ذات الصلة بالمشتريات المحلية والثلاثية ولكن على مستوى يتسم بالعمومية، هما: الدراسة الحديثة التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية " النتائج التنموية للمعونة الغذائية وتأثيرات حالتها غير المتماسكة" والتقييم المستقل لسياسات تحفيز التنمية في **البرنامج**. وتوصل التقييم المستقل إلى أن المستوى الفعلي لفعالية المعونة الغذائية يعتمد بالدرجة الأولى على أنماط الشراء حيث تحقق عمليات الشراء الثلاثية أو المحلية بدرجة أكبر مردودية التكاليف حينما تكون الموارد النقدية متاحة[10].

19- وتؤكد جميع الدراسات المتاحة عن المشتريات المحلية أن معظم الأفكار المتعلقة بالمشتريات المحلية تستند إلى تصورات وليس إلى تحليلات دورية تتناول تأثيرات المشتريات المحلية والثلاثية على الأسواق المحلية والتنمية الريفية. ونظرا لمحدودية قاعدة الدلائل طلب **البرنامج** إعداد ست دراسات حالة عن أنشطة مشترياته المحلية والإقليمية في كل من بوليفيا وبوركينا فاسو وإثيوبيا ونيبال وجنوب أفريقيا وأوغندا. وتم اختيار البلدان التي جرت فيها الدراسات استنادا إلى التمثيل الإقليمي، ومدى أهمية حجم المشتريات والطابع الاستراتيجي لأنشطة **البرنامج** القطرية في شراء الأغذية محليا. وقد أنجزت تلك الدراسات معاهد محلية منها شركات استشارية وجامعية وأجهزة للبحوث الإقليمية[11].

20- وبحثت دراسة مستقلة أجراها قسم التغذية ومشتريات الأغذية في **البرنامج** في موضوع الإنتاج المحلي لتوليفة الأغذية المدعمة بالمغذيات في إقليم أفريقيا الجنوبية[12]. أما الاعتبارات المتعلقة بالأغذية المصنعة فقد طرحت قضايا تختلف عن تلك المتصلة بالمشتريات الإجمالية للحبوب.

21- وتستند الأقسام التالية من الوثيقة إلى دراسات الحالة القطرية والتحليلات الخارجية وعلى الخبرات الخاصة **بالبرنامج**.

رابعا - أنشطة البرنامج في مجالات شراء الأغذية

22- وتشكل عمليات شراء الأغذية أداة أساسية بين طائفة من الوسائل، يستطيع **البرنامج** بفضلها تقديم المساعدة لأكثر الناس حاجة على نحو سريع وفعال قدر الإمكان. وتتسم عمليات الشراء المحلي في العديد من الحالات بمزايا مقارنة نسبية ملموسة في توفير الغذاء بالقرب من المستفيدين، بما يخفض في العادة من تكاليف النقل وفي الوقت اللازم لوصول السلع إليهم. كذلك تناسب السلع المشتراة محليا على نحو أفضل الأذواق المحلية عموما. وتحقق الأغذية المحلية في غالبية الحالات على نحو متجانس الأهداف الأساسية التي يتوخاها **البرنامج** من وراء الشراء والتسليم، كما تساهم في نقل الموارد إلى اقتصاديات البلدان المتلقية.

---

(8) T. Wandschneider and R. Hodges. 2005. Local food procurement in Uganda: A case study report for EC PREP (DFID). London, NRI and University of Greenwich. D. Walker and R. Boxall. 2004. Contributions to rural development by local and regional procurement of food aid, paper on behalf of Euronaid. London, NRI and University of Greenwich.

(9) Wandschneider and Hodges, 2005.

(10) German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). May 2005. Joint Evaluation of Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of WFP. Bonn.

(11) Local and Regional Procurement – An Analytical Review: Bolivia, Centro de Estudios y Proyectos, Bolivia; Burkina Faso, Sahel Institute, Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel (CILSS), Mali, Ethiopia, AgriDev Consult; Nepal, NARMA Consultancy; South Africa, N. Vink and T. Mkhabela, University of Stellenbosch, and F. Meyer and J. Kirsten, University of Pretoria; Uganda, Dr D. Sserunkuuma, Serunkuuma & Associates Consult Ltd. The case studies were carried out with funding from the Governments of Sweden and Belgium.

(12) Carried out with funding from the Government of Canada.

تخطيط عمليات الشراء المحلية

23- نظرا لأن الغالبية المطلقة لعمليات **البرنامج** تأتي استجابة لحالات طوارئ محددة، تطرح عملية التخطيط السنوي للمشتريات تحديا كبيرا. ومن بين بعض العناصر الأساسية لعملية التخطيط تبرز حالة تعذر تقدير الاحتياجات على وجه الدقة وكذلك مستوى التمويل المواكب لذلك. وبالتالي يتحتم أن تستند خطط الشراء السنوية إلى احتياجات مقدرة والفوائض التي من المنتظر تسويقها بعد جني المحاصيل والموارد النقدية التي من المحتمل توافرها. وقد تؤدي التقلبات في حجم الاحتياجات والتمويل إلى تباين جوهري عن الخطة الموضوعة.

نطاق وهيكل مشتريات البرنامج

24- يتولى **البرنامج** شراء الأغذية من خلال ثلاث مستويات إدارية: المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية أو المكاتب القطرية. ويحاول كل مستوى دخول نمط مختلف من الأسواق. إذ تقوم شعبة شراء الأغذية في المقر الرئيسي بشراء الأغذية من خلال العطاءات التي تتضمن كميات متنوعة من السلع المعروضة من مصادر متعددة. وعلى ذلك فهي غالبا ما تغطي نطاقا جغرافيا واسعا وعروضا تطرح في الأسواق العالمية بما يشمل بلدانا متقدمة ونامية على حد سواء. وتعالج المكاتب الإقليمية **للبرنامج** العطاءات المعروضة في إقليم محدد، وتتضمن عروضا مقدمة من عدد من البلدان تكون في العادة بالقرب من البلد المستفيد. وتشتري المكاتب القطرية داخل البلد المتلقي لصالح المستفيدين في نفس البلد.

25- ويشتري **البرنامج** من البلدان النامية على مستوى المستويات الثلاثة أعلاه. وتنفذ مشتريات المقر الرئيسي وفق عقود تبرم مع شركات تمتلك مخزونات ضخمة، غالبا ما تكون متعددة الجنسيات ومعظمها من البلدان النامية متوسطة الدخل. وهذه البلدان مشاركة في السوق الدولية وتشكل مشتريات **البرنامج** أحد أنشطتها التجارية من بين أطراف أخرى. وتحظى المشتريات المحلية ولاسيما باهتمام التجار العاملين في أقل البلدان نموا وذات الدخل المنخفض. أما المشتريات الإقليمية فتسترعي اهتمامات مختلطة.

إجراءات شراء الأغذية

26- عندما تدعو حاجة برامج وعمليات **البرنامج** إلى توريد الأغذية يقوم المكتب القطري ضمن إطار التخطيط الذي يضعه للمشروعات بتحديد السلع التي يمكن أن يكون شراؤها محليا أمرا مجديا. وخلال مرحلة تنفيذ المشروع يبدأ المكتب القطري في النظر في تقدير الموارد اللازمة لشراء الأغذية معتمدا في ذلك على تقديراته لحجم الاحتياجات من السلع. ويوجه طلب الموارد إلى قسم العمليات في **البرنامج** الذي يقوم بدوره من خلال قسم العلاقات مع الجهات المانحة في معرفة مدى توافر الأموال اللازمة لتلك العملية. ولا تبدأ أي عملية للشراء قبل التأكد من توافر الموارد النقدية. وحالما تتوافر الموارد يتفق المكتب القطري وشعبة شراء الأغذية في قسم العمليات على أفضل الخيارات المتاحة للشراء- محليا إقليميا أم دوليا- اعتمادا على مدى توافر السلع المطلوبة محليا وعلى حالة المخزونات المخصصة للعملية ومن ثم الاعتبارات المتصلة بالتكاليف.

27- ووفقا للخطوط التوجيهية الخاصة بعمليات شراء الأغذية في **البرنامج** يطلب من المكاتب القطرية:

- جمع معلومات سوقية قبل البدء بإجراءات الشراء.
- تبادل هذه المعلومات مع وحدة المشتريات في المقر الرئيسي والعكس بالعكس بهدف رفع كفاءة عمليات الشراء إلى الحد الأمثل.
- تحسين عملية تخطيط الشراء المحلي مع الجهات المانحة الأخرى التي بدورها تشتري الأغذية محليا.
- وضع قائمة بالمجهزين المعتمدين والالتزام بإجراء المناقصات مقارنة بمناقصات القطاع العام (باستثناء الحالات التي يتعذر فيها الحصول على ثلاث عطاءات على الأقل حيث يمكن إجراء عملية الشراء من خلال التعاقد المباشر).

28- وتشمل المستلزمات الفنية والمالية التي يشترطها **البرنامج** لعمليات البت في العطاءات: النوعية والكمية والسعر والتغليف والعلامات الموضوعة وتدخين المنتج وشروط التسليم ومدته وضمانات الأداء ومراقبة شروط التغليف بحسب الوزن والنوعية والمدفوعات.

29- ولتوفير الإشراف على العملية أنشأ **البرنامج** ثلاث لجان ذات مهمات متميزة عن مهمات الجهات المسؤولة عن الشراء المشار إليها أعلاه:

- لجان شراء الأغذية التي تتولى التقييم وتقديم المشورة للأفراد المسؤولين عن اتخاذ القرارات وتكون مسؤولة أمامهم.
- الهيئات المفتوحة للبت في العطاءات التي تتولى ضمان سلامة العملية الرسمية للعطاءات.
- لجنة السلع والنقل والتأمين التي تتولى مراجعة القرارات المتخذة لشراء الأغذية.

30- ويكون مدير شعبة النقل والمشتريات مسؤولا أمام لجنة السلع والنقل والتأمين بتقديم تقارير تشمل جميع مشتريات الأغذية التي تتجاوز قيمتها 100 000 دولار أمريكي. ويجري تكليف عدد من المشرفين المستقلين لمراقبة جميع البضائع المشتراة لضمان استجابتها للمواصفات المطلوبة في النوعية والكمية وأنماط التغليف.

31- وتطورت إجراءات الشراء لدى **البرنامج** بمرور الوقت واعتمادا على الخبرات المكثفة المتراكمة لدى **البرنامج** في مجالات شراء الأغذية على المستويات الثلاثة المذكورة: الدولية والإقليمية والمحلية. وتتم عمليات الشراء من مجهزين أكفاء معتمدين من خلال عملية تقديم عطاءات تنافسية. ومن بين عوامل انتقاء المجهزين: صفتهم القانونية في التعاقد، تخصصهم في سلع معينة، قدرتهم المالية لتنفيذ العقود المبرمة، وأخيرا أداؤهم المستحسن في العمليات السابقة.

معادل الواردات

32- يعتبر سعر "معادل الواردات" مؤشرا رئيسيا يستخدم في تقدير جدوى المشتريات المحلية من وجهة نظر تدبير الموارد. وبالنسبة إلى أي سلعة بعينها متاحة محليا وجهة استخدامها يعبر معادل الواردات عن تكلفة استيراد نفس السلعة من الأسواق الإقليمية أو الدولية. وتجري المقارنة على أساس كل حالة على حدة، وتجمع ما بين تكلفة شراء السلعة من أرخص مصدر بديل، وما يرتبط بذلك من تكاليف ضرورية مثل تكاليف نقلها إلى نقطة الوصول النهائية. وتجمع المعلومات المتصلة بمقارنة التكاليف هذه من الوحدات الدولية المعنية بشراء الأغذية في إطار شعبة مشتريات الأغذية وشعبة النقل البحري واللوجستيات لدى **البرنامج**.

33- وباستثناء الكميات الصغيرة في بداية أي عملية للطوارئ، عندما يكون التوقيت على درجة عالية من الأهمية يتجنب **البرنامج** شراء كميات تزيد عن معادل الواردات. وبذلك يضمن استخدام الموارد بطريقة فعالة لتلبية احتياجات المستفيدين من الأغذية. ومن الممكن الاستفادة من استخدام تكلفة معادل الواردات كمؤشر أساسي في العديد من الأسواق المحلية لمعرفة ما إذا كانت تؤدي إلى تخفيض حجم المخزونات التجارية التسويقية في البلد المعني ويضغط مستوى الطلب على الإمدادات لأسباب تتعلق باحتمال حدوث جفاف وشيك على سبيل المثال. وهناك بعض الأسواق المحلية تكون فيها الأسعار حتى بالنسبة إلى المحاصيل الأساسية أعلى بصفة مستمرة من معادل الواردات. وهذا ما يؤشر وجود مشكلة في السوق المحلية حيث يتعذر على القطاع الخاص تدبير واردات تكفي لتلبية الطلب على الأغذية. ويوجد عدد من العوامل التي قد تتسبب في ذلك مثل استمرار التجارة بصفة غير رسمية إلى حد بعيد ولا تتعامل إلا مع أسواق ريفية صغيرة الحجم. كما تلعب التقلبات المتكررة في أسعار العملات ولاسيما تخفيضات قيمة العملة دورا في رفع الأسعار في مناطق معينة. وفي الأسواق التي تعاني مثل هذه المشكلات المزمنة لا يشتري **البرنامج** بأسعار تزيد فوق أسعار معادل الواردات إلا في حالة اشتراط المانحين استخدام مساهماتهم النقدية في عمليات الشراء المحلية.

34- ومن الممكن أن يؤدي شراء **البرنامج** لكميات ضخمة فوق مستويات معادل الواردات إلى تعرض أسعار الأغذية إلى التضخم، بما يؤثر على فرص حصول الأسر الفقيرة التي تعتمد على الأسواق في الحصول على احتياجاتها الغذائية. وقد يدفع الشعور برغبة **البرنامج** في الشراء بأسعار عالية في بعض الأسواق إلى حجب السلع من قبل كبار التجار بانتظار الاستفادة من تلك الأسعار العالية لاحقا. ومن شأن نتائج كل ذلك تقويض الأمن الغذائي للأسر الفقيرة التي تعتمد على السوق ولاسيما في المناطق الحضرية.

معلومات السوق

35- في الحالات التي يشتري فيها **البرنامج** من البلدان المتلقية يمنح اهتماما خاصا لتحليل الأسواق المحلية والإقليمية. ويساعد تفهم الوضع الزراعي والأمن الغذائي في توفير أهم قاعدة يمكن استخدامها في رسم ملامح السوق في البلد المعني. وتشمل الشبكة المعنية بالمشتريات في **البرنامج** إجراء تحليلات هيكلية للعديد من عناصر التأثير على الأسواق، بما في ذلك المحاصيل الرئيسية والمناطق الزراعية الإيكولوجية ومستويات الإنتاج والمواسم الزراعية وأحدث موازين الأغذية وحجم أسواق الأغذية وموقعها ومدى أهميتها والصادرات والواردات الرئيسية والحواجز الأساسية بوجه التدفق الحر للأغذية والتجارة البينية بين الأقاليم وأنماط النقل.

36- وتتأثر قدرة **البرنامج** لإجراء تحليلات السوق بمدى توافر المعلومات ودرجة التعويل عليها. وفي العديد من البلدان التي يعمل فيها **البرنامج** تشمل المصادر الأساسية للبيانات الوزارات الحكومية للزراعة والمالية على سبيل المثال ووكالات الأمم المتحدة الأخرى مثل منظمة الأغذية والزراعة والأطراف الشريكة الثنائية مثل نظم الإنذار المبكر بالمجاعة والمنظمات غير الحكومية والشبكات التجارية. العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض تكون نظم معلومات السوق القطرية ضعيفة كما لا تتاح البيانات الموثوقة وفي الوقت المناسب بما يحد من فعالية جهود **البرنامج** في مجال معلومات السوق.

37- ويشكل موظفو **البرنامج** العاملون في مجالات شراء الأغذية جزءا مكملا من فرق المكاتب القطرية. ويتبادلون المعلومات بصفة منتظمة مع مراقبي المعونة الغذائية لدى **البرنامج** وموظفي وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، وكذلك مع موظفي تقدير حالات الطوارئ الجدد الذين ألحقوا بمشروع تعزيز قدرة تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ. ومن المفهوم جيدا ضرورة رصد جميع العوامل المذكورة أعلاه عن قرب حتى يتسنى **للبرنامج** عدم تسليط ضغوط على السوق ولاسيما في اللحظات الحساسة عندما تقترب الأسعار من معادل الواردات، الأمر الذي قد يؤدي إلى تفاقم حالة انعدام الأمن الغذائي في البلد المعني. وغالبا ما يحدث في مثل هذه الظروف حيث يواجه **البرنامج** زيادة في

احتياجات الأغذية حتى يستجيب لتفاقم حالات انعدام الأمن الغذائي. وقد يكون من الصعوبة بمكان إحداث توازن بين هذين الضاغطين، ولابد في هذه الحالة من اتخاذ قرارات سريعة للتحول من الشراء المحلي إلى عمليات الشراء الإقليمية والدولية بحسب الحالة الملائمة.

تجهيز مكاتب الشراء بالموظفين على المستويين القطري والإقليمي.

38- **للبرنامج** في الوقت الراهن 18 موظفا دوليا لشراء الأغذية، بما في ذلك رئيس المكتب، كما لديه عددا صغيرا من الموظفين المحليين موزعين بين الميدان والمقر الرئيسي إلى جانب شبكة مكونة من موظفي الدعم المؤهلين تأهيلا جيدا. ومعظم موظفي الميدان مكلفين أيضا بشراء السلع والخدمات و/أو مهمات أخرى. ومن الواضح وجود علاقة ما بين تعيين موظف دولي لشراء الأغذية في بلد ما وكمية الأغذية المشتراة وكذلك نوعية الأنشطة المتصلة بذلك، ومع ذلك يبقى عددهم قليلا مقارنة بضخامة الكميات المشتراة عالميا. وبسبب ضعف البنية الأساسية وشبكة المعاملات التجارية في العديد من البلدان التي يشتري فيها **البرنامج** يشكل هذان العملان تحديا كبيرا بظل المستويات العالية التي بلغتها مشترياته.

39- ولا يجري تعيين الموظفين الدوليين المكلفين بشراء الأغذية في هذه البلدان والأقاليم إلا حيثما يشتري **البرنامج** كميات صغيرة من الأغذية. وتتمتع الشبكة الحالية للموظفين غير المتخصصين (يشترون الأغذية إلى جانب القيام بمهمات أخرى) بالقدرة على ضمان الهدف الأساسي الذي يتوخاه **البرنامج** من مشتريات الأغذية أي الشراء بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب. وللتوسع في تشجيع المشتريات المحلية والإقليمية ولاسيما في البلدان التي لا تتمتع بأسواق متطورة جدا حيث تستلزم عملية الشراء إجراء تحليلات ملموسة للأسواق وجهودا إدارية، يتوجب على **البرنامج** توسيع نطاق قدراته المتمثلة بوجود موظفين متخصصين في شراء الأغذية. وهذا ما يستلزم إنشاء عدد أكبر من المكاتب القطرية لتشمل تعيين موظف دولي لعمليات شراء الأغذية كجزء مركزي لفرق المكاتب القطرية وزيادة تكاليف الدعم التشغيلية **للبرنامج**.

خامسا ـ كفاءة مشتريات الأغذية

الإطار الزمني للمساهمات النقدية.

40- تتفق جميع الاستعراضات على أنه عندما تكون الموارد النقدية متاحة، يمكن استخدامها بمرونة ودونما عراقيل تذكر. وتتفق جميع الاستعراضات التي أجريت لعمليات شراء الأغذية على أن المشتريات المحلية والإقليمية للأغذية تكون محققة بدرجة أكبر لمردودية التكاليف وأفضل توقيتا من مصادر المعونة الغذائية الأخرى. وبالنسبة **للبرنامج**، قد تواجه عملية المناشدة وضمان الحصول على الموارد النقدية وتأكيد ذلك في بعض الأحيان عراقيل تعمل على تقويض فعالية استخدام تلك الموارد على نحو حاد (وإن لا تؤثر بالضرورة على "تأثيراتها التنموية" المحتملة). وفي أحدث حالة في دارفور، وصلت موارد المساهمات النقدية بصورة متأخرة بدرجة حالت دون شراء الأغذية من أجزاء أخرى من السودان ونقلها قبل انقطاع طرق المواصلات. كذلك وجد استعراض العمليات التجارية أن انتظار ورود تأكيدات بتقديم المساهمات قبل إبرام عقود الشراء قد يتسبب في تأخيرات لفترات طويلة في وصول الأغذية. وقد ساعد الإنشاء الجديد لراس المال العامل لتمويل المشاريع مؤخرا في التغلب على هذه المعوقات.

41- وفي العمليات التي تستلزم احتياجات متكررة، يكتسي تأكيد المساهمات النقدية على نحو مبكر أهمية بالغة ولاسيما في مواسم انتظار المحاصيل بما يسمح بتخطيط عمليات الشراء على نحو أفضل ويساعد **البرنامج** في شراء الأغذية خلال مواسم جني المحاصيل حيث تكون الأسعار عند أدنى مستوياتها. وحينما لا تكون الموارد المالية متوافرة إلا في فترة متأخرة من الموسم، قد يتعذر شراء الأغذية محليا، وفي هذه الحالة يتوجه **البرنامج** للشراء من الأسواق الإقليمية أو الدولية.

قيود الجهات المانحة

42- لاحظت الدراسات الخارجية أهمية توافر موارد نقدية مرنة للوصول بكفاءة مشتريات الأغذية إلى الحد الأمثل. وفي واقع الحال يتعذر على **البرنامج** اتخاذ قرار بالشراء على نحو مطلق. إذ أن بعض الجهات المانحة تشرط المنح النقدية التي تقدمها بالشراء بطريقة معينة أو من مناطق معينة أو توجهها إلى جهة بعينها، الأمر الذي يلزم بشراء السلع وفقا للطلبات المشروطة. ففي 2004 سجلت نسبة مشتريات **البرنامج** من البلدان المتقدمة 23 في المائة، نظرا لاعتبار ذلك أفضل الخيارات في الشراء وأكثرها تحقيقا لمردودية التكاليف. وثمة فوق ذلك نسبة 8 في المائة إضافية من مجموع مشتريات **البرنامج** أنجزت في بلدان متقدمة لأن المنح كانت مشروطة بالشراء من داخل بلدانهم نفسها.

43- وقد تؤدي القيود المفروضة على استخدام الموارد النقدية إلى تأخيرات في تقديم الأغذية وهبوط نسبة مردودية التكاليف. وهذا ما يصح بوجه خاص عندما يقيد استخدام النقود حصرا في المشتريات المحلية حيث قد لا تكون الفوائض

متاحة في تلك الأسواق بصفة دائمة وقد يؤدي الشراء في هذه الحالات إلى تضخم أسعار الأغذية ويحد من فرص الأسر الفقيرة في الحصول عليها. وعلى ذلك قد يضطر **البرنامج** إلى الانتظار حتى ظهور الإمدادات الجديدة في الأسواق[13].

44- إن تقديم موارد غير مشروطة يسمح **للبرنامج** بمرونة شراء الأغذية محليا إقليميا أو دوليا، بطريقة ترفع إلى الحد الأمثل مردودية التكاليف والإطار الزمني والتطابق مع احتياجات المستفيدين[14].

قيود البلدان المتلقية

45- عند تقديم مساهمة غير مقيدة من الجهة المانحة يتحدد القرار آنذاك عن موقع الشراء وفقا للهدف الأساسي لعملية شراء الأغذية : تقديم أغذية ملائمة للمستفيدين في الوقت المناسب وبما يحقق مردودية التكاليف. وفي هذا الصدد يتوجب على **البرنامج** احترام القيود التي يضعها البلد المتلقي بما في ذلك معايير النوعية والتغليف. ولكل بلد قيود يفرضها على الواردات ولديه مستلزمات تتعلق بالصحة النباتية.

المجهزون التنافسيون الذين يعول عليهم.

46- لما كان **البرنامج** يشترط توريدات موثوقة ومن نوعية جيدة من الأغذية لتلبية احتياجات المستفيدين، فهو يعتمد على مجهزين ذوي مكانة مرموقة يستطيعون تقديم كميات كبيرة من الأغذية ذات نوعية ملائمة وفي الوقت المناسب. ومن بين العناصر الأساسية لكفاءة عمليات الشراء المحلي للأغذية تنمية شبكة من المجهزين الذين يعول عليهم والذين يعملون ضمن مناخ تنافسي. ولعبت ممارسات **البرنامج** في مجالات العطاءات الانتقائية دورا كبيرا في خفض عدد المجهزين المتعاقدين الذين يفتقرون إلى عنصر الثقة، الأمر الذي ساعد في الحفاظ على مجموعة من المجهزين المعتمدين وبالتالي تحفيز التكاليف الإدارية. وبذلك يصبح توافر مجهزين قادرين على الوفاء بالتزاماتهم أمرا أساسيا. ويهدد التعاقد مع المجهزين الذين يفتقرون للثقة مشروعات **البرنامج** الجاهزة للتنفيذ وقدراته على تلبية احتياجات المستفيدين من الأغذية.

47- وتؤكد دراسات الحالة القطرية عمل **البرنامج** بنشاط حيثما يتوافر عدد صغير من كبار التجار في سوق ما، على تشجيع صغار التجار للمساهمة في العطاءات المعروضة بهدف زيادة عنصر التنافس وتوسيع قاعدة إمداداته. وسعى **البرنامج** لإنجاز هذه المهمة في ذات الوقت الذي وازن فيه ما بين عوامل التعويل والتنافس والمخاطر المحتملة.

48- وعلى الرغم من محاولات **البرنامج** ضمان توافر مجهزين يعول عليهم، إلا أن الشراء من أسواق غير متطورة عملية محفوفة بالمخاطر. وكشفت الأزمة الأخيرة في النيجر المخاطر التي يواجهها **البرنامج** عند الشراء من مثل هذه الأسواق. وعلى الرغم من أن التجار قدموا عطاءاتهم استجابة للمناقصة التي أعلن **البرنامج** عنها في فبراير/ شباط 2005 فقد سحبوا عروضهم جميعا حالما حاول **البرنامج** توقيع العقود. وفي خلال أسبوعين ارتفعت الأسعار وانخفضت المخزونات التجارية من الأغذية، ولم يعرب أي مجهز عن إرادته في تجهيز **البرنامج** بالإمدادات بأسعار تقل عن معادل الواردات. وهذا ما دفع **البرنامج** إلى تحويل استراتيجيته والبدء بالشراء من المخزونات الاستراتيجية للحكومة النيجيرية واستورد مخزونات تجارية متاحة في الإقليم.

التكاليف الإدارية

49- لم يراع سوى عدد قليل من الدراسات التكاليف الإدارية والمخاطر المرتبطة بالإقدام على شراء الأغذية رغم أنها قد تكون جسيمة[15]. وعلى نحو ما لاحظته الدراسة التي أجرتها نيياد: "غالبا ما تكون التكاليف الإدارية المرتبطة بالمشتريات المحلية في الأقاليم ذات الفوائض في الإنتاج حيثما تكون الأسواق محدودة أو تفتقر للبنى الأساسية الضرورية هي الباهظة وليس تكاليف الأغذية نفسها[16]. وتشمل التكاليف الإدارية للمشتريات المحلية: تكاليف البحوث لتحديد التجار الموثوقين، وقت الموظفين المعنيين بالمراقبة والرصد وتقديم الدعم لاستكمال العقود ومن ثم التكاليف الباهظة والمخاطر الناجمة عن التعاقد مع غير المؤهلين وما يترتب على ذلك من البحث عن إمدادات بديلة لمواجهة الاحتياجات التشغيلية. ثم أن المخاطر المرتبطة بعدم كفاية النوعية (إلى جانب العقود غير المضمونة) تهدد المشروعات الجاهزة لدى **البرنامج** للتنفيذ وقدراته على تلبية احتياجات المستفيدين. وتلاحظ الدراسات أن التكاليف الإدارية والمخاطر تزداد عندما يكون عدد التجار الكبار والمعتمدين قليلة وتنفض معايير الجودة ضعيفة عموما في الأسواق المحلية.

---

[13] كذلك يؤدي ضعف البنية الأساسية وانعدام الأمن الغذائي في بعض البلدان ولاسيما الأفريقية إلى ظهور أنماط إقليمية جديدة أكثر مما هي مندمجة محليا. مثال ذلك محاصيل الذرة الرفيعة في شمال إثيوبيا تنافس نظيرتها في جنوب السودان لكن نقلها إلى جنوب إثيوبيا باهظ التكاليف لذلك تكتسي العلاقات الإقليمية في بعض الحالات أهمية تزيد على تنمية السوق والأمن الغذائي مما هي عليه لتنمية السوق المحلية للأغذية

[14] German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, May 2005.

[15] Bolivia, Burkina Faso and Uganda case studies; Wandschneider and Hodges, 2005.

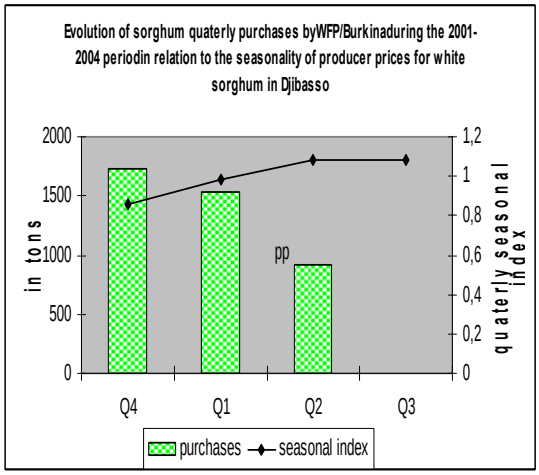
[16] NEPAD. 2004. Food Security Reserve Systems in Africa.

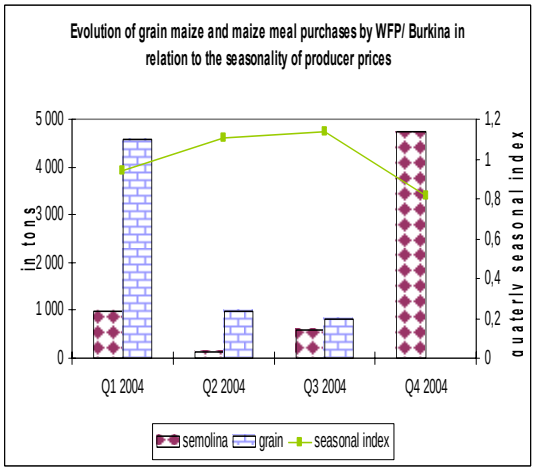
التدخلات في السوق في الوقت المناسب

50- كذلك ترتبط الكفاءة في استخدام الموارد النقدية على نحو وثيق بتوقيت تدخلات الشراء في الأسواق المحلية والإقليمية. إن القدرة على الاستفادة المثلى من الفرص المتاحة للشراء تعتمد على عدد من العوامل، بما في ذلك المعرفة الجيدة بالأوضاع المحلية ومعلومات السوق. وعموما، يؤدي توافر الموارد النقدية في وقت متأخر إلى جعل الاستفادة المثلى من عملية الشراء أمرا صعبا.

51- في بوركينا فاسو، وكما يبين الرسم البياني 4 خطط المكتب القطري لتدخلاته في السوق على نحو أمثل بهدف تحقيق الحد الأقصى من مردودية التكاليف يبين الرسمان البيانيان كيف بلغت المشتريات المحلية حدها الأقصى عندما كانت الأسعار دون المتوسط الموسمي وانخفضت عندما تجاوزت ذلك المتوسط.

الشكل 4 : اتجاهات في مشتريات البرنامج المحلية و أسعار المنتجين الموسمية في بوركينا فاسو

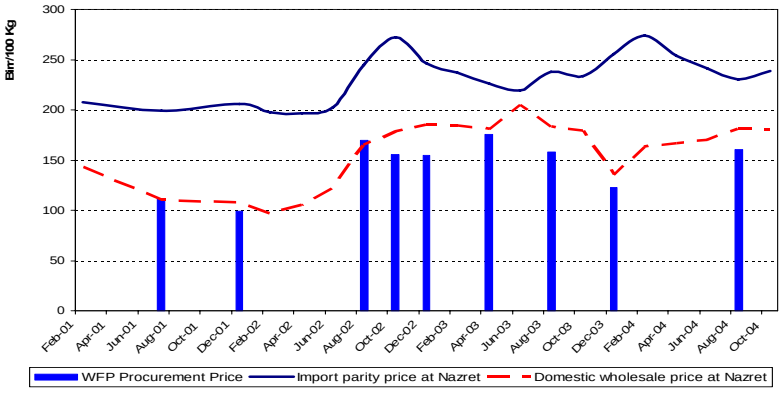




المصدر: WFP, Impact of WFP's Local and Triangular Food Purchases: Burkina Faso Country Case Study, July 2005

52- دراسة الحالة عن الجهود الإثيوبية الموثقة من قبل **البرنامج** للشراء الاستراتيجي على الرغم من تأخر وصول الموارد النقدية (أنظر الشكل 5). لا يمكن في العادة تقدير الاحتياجات في حالات الطوارئ إلا في وقت جني المحاصيل. إذ أن وصول الساهمات النقدية متأخرة جدا يحول دون الشراء خلال موسم الحصاد. وقد سهل وجود احتياطي الأمن الغذائي في إثيوبيا أثناء حالات الطوارئ إلى حد كبير قدرة **البرنامج** على الاستجابة السريعة للاحتياجات الآنية في حين أدى ذلك إلى تأخير بعض المشتريات إلى الفترات التي تنخفض فيها الأسعار. وعلى الرغم من أن الحاجة تدعو إلى بعض المشتريات في وقت متأخر من الموسم فقد استطاع **البرنامج** الحفاظ على أسعار تدخلاته ضمن حدود أسعار الجملة المحلية ودون مستوى أسعار معادل الواردات بفارق كبير بهدف بلوغ الحد الأقصى لمردودية تكاليف مشتريات الأغذية. ووفقا للنتائج التي توصلت إليها الدراسة القطرية فقد حقق المكتب القطري وفورات تصل في المعدل إلى 78 دولارا لكل طن متري من القمح والذرة الرفيعة المشتراة محليا في ما بين 2001 و2004.

الشكل 5: كفاءة التكاليف البرنامج لشراء القمح الأبيض في نزاريث/إثيوبيا 2001 -2004



المصدر: WFP (PDPE), 2005

الإطار 1: استخدام الاحتياطيات الاستراتيجية القطرية في إثيوبيا للاستجابة في الوقت المناسب

في إثيوبيا، أنشأت هيئة الاستعداد لمواجهة الكوارث والحيلولة دون حدوثها، احتياطي الأمن الغذائي في حالات الطوارئ، لكي تتمكن إثيوبيا وشركاؤها من اقتراض الأغذية لاستخدامها فورا مقابل تعهدات مؤكدة مع ضمانة بتسديد قيمة القرض إلى الجهة المانحة. وباستثناء حالات نادرة عندما تسلم الأغذية المشتراة مباشرة إلى المستفيدين، تستخدم الأغذية المشتراة محليا في إعادة الكميات المقترضة إلى احتياطي الأمن الغذائي في حالات الطوارئ إما نيابة عن هيئة الاستعداد لمواجهة الكوارث والحيلولة دون حدوثها أو الوكالة المعنية. وتقوم الوكالة المتلقية للتعهد _ وتكون الهيئة أعلاه في حالة المساهمات الثنائية، ويقوم **البرنامج** بتقديم المعونة الغذائية من خلالها والمنظمات غير الحكومية من خلال حصتها.

المصدر: *AgriDev Consult, Local and Regional Procurement in Ethiopia – An Analytical Review, June 2005, pp 29, and 41-42.*

أسواق المستقبل

53- من المجالات التي بحاجة إلى المزيد من البحث استخدام أسواق المستقبل للوقاية من أخطار ارتفاع الأسعار وزيادة مردودية تكاليف المشتريات المحلية والثلاثية من الأغذية في البلدان النامية. ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال أصبحت أسعار الذرة في العقود الآجلة مضمونة بحسب أسعار الصرف في المستقبل SAFEX. وأسعار الصرف هذه تسمح للمشترين بالمساومة مع البائعين للوصول إلى أرخص الأسعار المبرمة وفق عقود آجلة يجري تنفيذها في موعد لاحق. وينبغي على **البرنامج** حيثما أمكن النظر في الفرص التي تتيحها بورصات السلع الأساسية المحلية. ومن الممكن أن تتيح آليات التمويلات المبكرة للمشروعات مثل قروض رأس المال العامل سلف من الموارد النقدية اللازمة للاستفادة من الأسواق الآجلة. وعموما يعرض استخدام هذه الأسواق **البرنامج** لأخطار معينة لابد من تقييمها على نحو سليم قبل إقدام **البرنامج** على اتخاذ خطوات جديدة.

سادسا - التأثير على البلدان النامية

54- وتقدم دراسات الحالة السابقة دليلا على أن لمشتريات **البرنامج** المحلية والثلاثية للأغذية تأثيرات إيجابية في أغلب الحالات على الأسواق وعلى مصنع الأغذية وفي عدد قليل من البلدان على الإنتاج الزراعي المحلي. بيد أن تلك التأثيرات ليست واحدة في البلدان التي يعمل فيها **البرنامج**. ففي أقل البلدان نموا والبلدان ذات الدخل المنخفض تتباين درجة التأثير على تنمية السوق وعلى الاندماج في إطار الأسواق الإقليمية والدولية ويشتد عموما التأثير التنموي لأنشطة **البرنامج** في عمليات الشراء المحلي والإقليمي حيثما لا تكون الأسواق متطورة بدرجة كافية وحيثما يستطيع **البرنامج** شراء كميات كبيرة على نحو منتظم.

55- تركز أنشطة البرامج والمشتريات في **البرنامج** على معالجة احتياجات المجموعات الضعيفة من السكان في مختلف البلدان إلى الأغذية في الوقت المناسب وبطريقة فعالة وملائمة. وشراء الأغذية في البلدان النامية ينطوي على هدف ضمني لدعم القطاعات الزراعية واقتصاديات تلك البلدان. ومعالجة حالة انعدام الأمن الغذائي لفقراء الريف هو أحد أهداف برامج المعونة الغذائية التي ينفذها **البرنامج** في البلدان المتلقية. ويعتبر دعم تنمية الأسواق من خلال عمليات الشراء المحلية والإقليمية عنصرا مكملا للجهود المبذولة لتحسين الأمن الغذائي من خلال برامج المعونة الغذائية وتكشف مختلف الدراسات حقيقة أن **البرنامج** يحقق بموجب إجراءاته العادية للشراء هذا الهدف ويضمن في ذات الوقت هدفه الرئيسي في الوفاء باحتياجات المستفيدين إلى الأغذية في الوقت المناسب وبطريق ملائمة وتحقق مردودية التكاليف.

56- ويعمل **البرنامج** في إطار فريد. فمعظم مشتريات الأغذية في البلدان النامية موجهة لعمليات الطوارئ. وحيث تستند قرارات **البرنامج** إلى المستوى الفعلي للاحتياجات في البلد المعني في سنة بعينها وتوافر الأموال في الوقت المناسب، وكلاهما معرض للتغير على نحو كبير من سنة إلى أخرى، لا يعتزم **البرنامج** أن يكون مشتريا ثابتا في الأسواق المحلية، وحتى في المواقع التي تشهد حضور طويل المدى. وهذا يعني أن تدخلات **البرنامج** في الأسواق المحلية في العديد من الحالات إضافية إلى عنصر الطلب ومهمتها امتصاص الفوائض المتاحة لدى التجار وليس تحفيز الاستثمار في السعة التجارية. وفي عدد قليل من البلدان فقط أقام **البرنامج** وجودا منتظما في سوق محلية بما يؤول إلى أن يراعي التجار الطلب المنتظر من جانب **البرنامج** في ما يتخذونه من قرارات تتعلق بأعمالهم التجارية الاستثمارية. وحقيقة أن **البرنامج** ليس مشتريا ثابتا في العديد من الأسواق إنما يشكل عائقا كبيرا بوجه قدرته في المساهمة في تنمية الأسواق.

57- ومع ذلك، لا ينبغي المبالغة في تقدير التأثير الإيجابي لمشتريات المعونة الغذائية. فقد يسجل مجموع إنتاج الحبوب في البلدان النامية حاليا 1.25 مليار طن متري - نحو 58 في المائة من مجموع إنتاج الحبوب في العالم. ويجري في العادة تسويق 14 في المائة من الإنتاج العالمي. وتصدر البلدان النامية 68 مليون طن متري في حين تستورد 167 مليون طن

متري[17]. ومن المقدر سلفا أن تصل الاحتياجات السنوية **للبرنامج** إلى نحو 5 ملايين طن متري. وعلى ذلك السياسات القطرية الزراعية والتجارية والاستثمارات تبقى من بين أهم العوامل الملموس في الترويج لتنمية الزراعة والأسواق.

تنمية أسواق الحبوب

58- ولوجود **البرنامج** بصفة مشتر تنافسي في أسواق الأغذية تأثير إنمائي مهم في أسواق العديد من البلدان النامية، بمعنى تشجيع السلوك التنافسي وزيادة معايير العمل التجاري وتحسين نوعية إمدادات الأغذية التي يقدمها التجار. وعلى **البرنامج** تقع، على كل حال، مسؤولية التدخل في الأسواق دونما خلق توقعات غير حقيقية نظرا لكونه مشتر غير مؤكد ويتعذر التنبؤ بمشترياته.

59- وتظهر دراسات الحالة التي وضعها **البرنامج** والاستعراضات الأخرى بوضوح أن مشتريات **البرنامج** تساهم متى دخل بصفة مشتر نظامي في:

- تحسين الممارسات التجارية بين التجار،
- الاستثمار في المخزونات وتعزيز نوعية البنية الأساسية،
- معايير راقية لنوعية الأغذية المتاحة في الأسواق،
- خلق قدرات تصنيعية أكبر لمعالجة الأغذية في بعض البلدان.

60- يستدل من نتائج دراسة الحالة التي أجراها معهد الموارد الطبيعية في أوغندا على مساهمة **البرنامج** مساهمة ملموسة في تنمية القطاع الفرعي للذرة الأوغندية بما أدى إلى استفادة طائفة واسعة من مجهزي الخدمات أيضا. وتلاحظ الدراسة أن مشتريات **البرنامج** تزود الشركات التجارية بعنصر "التعامل مع الترتيبات التعاقدية الصارمة وزيادة التفاعل مع القطاع المصرفي. ولكي يتسنى تجهيز **البرنامج** بالإمدادات يتوجب عليها تحسين استراتيجيات الشراء والمخازن ونظم إدارة النوعية" كما توصلت الدراسة إلى أن المشتريات المحلية توفر أيضا محفزا للإنتاج وتسويق الفاصوليا، وتساهم في ظهور قطاع صغير لتصنيع الأغذية المختلطة[18].

61- وفي دراسات الحالة في كل من أوغندا ونيبال أثيرت جوانب القلق من أن تشدد **البرنامج** في مستلزمات التعاقد لصالح كبار التجار ويستثني صغارهم. ولكن نظرا لأن الاستثمار الثابت يشترط نقل كميات كبيرة من الحبوب الخالية من الشوائب وخزنها فإن كبار التجار هم الذين يستطيعون عموما تلبية شروط **البرنامج** في نوعية وكمية بطريقة تحقق الحد الأعلى من مردودية التكاليف مما في حالة صغار التجار. والقائمة المتاحة لديه بأسماء " المجهزين المعتمدين" تمثل جهدا لتوسيع قاعدة المجهزين المتعاملين مع **البرنامج**. ووجدت الدراسات أن غالبية المجهزين المذكورين على القائمة يحصلون على عقود نظامية خلال عملية الإعلان عن العطاءات التي وجدت مشجعة للسلوك التنافسي بين التجار.

62- وتشمل الآليات التي يستخدمها **البرنامج** للحفاظ على قاعدة عريضة للتوريد وتشجيع قدر أكبر من التنافس في أسواق الأغذية الإعلان عن مناقصات ملائمة لمشاركة التجار متوسطي المرتبة وتحديد شروط التسليم بالقرب من مناطق المستفيدين وهو ما يفيد التجار خارج الأسواق المركزية. يضاف إلى ذلك أن موظفي الشراء ينفقون وقتا طويلا في تقديم المشورة والإرشاد للتجار. ووجدت جميع دراسات الحالة في بوليفيا وبوركينا فاسو ونيبال أن هذه المبتكرات تحقق المزيد من التنافس في تقديم العطاءات والتركيز بدرجة أقل على الأسواق في حين تستغرق الكثير من وقت الموظفين والتزاماتهم، في جميع الحالات ينبغي الحفاظ على تحقيق مردودية التكاليف والنوعية والإطار الزمني المحدد.

63- كذلك وجدت دراسات الحالة أن متى كانت النظم المصرفية داعمة للأنشطة التجارية يستطيع التجار استخدام عقود **البرنامج** لقروض راس المال العامل – وبذلك تساعد متوسطي المرتبة منهم لكي يصبحوا موردين نظاميين **للبرنامج** ويشجع على الاستثمار في البنية الأساسية للتسويق. وحيثما يعاق الوصول إلى التمويلات يعاق نمو السوق وقدرته التنافسية.

الاستثمارات في الصناعات الغذائية المحلية

64- استثمر **البرنامج** لسنوات عديدة في الصناعات الغذائية المحلية في البلدان النامية بما يمكنها من إيجاد مصادر محلية لإنتاج الأغذية المختلطة والمدعمة. وقد أمكن تطوير توليفة من الأغذية المختلطة في عدد من البلدان المتلقية لاستخدامها ضمن برامج صحة الأمومة والطفولة مثل أغذية الفطام لأهداف تغذوية وللتوعية الصحية. وبمرور الزمن تعززت القيمة الغذائية للأغذية المختلطة المنتجة محليا من خلال تدعيمه بالفيتامينات والعناصر المعدنية حتى أصبحت جزءا من سلة الأغذية في عدد أكبر من العمليات. ومؤخرا توسع إنتاج البسكويت ذي الطاقة الغذائية العالية في البلدان المتلقية بزيادة الطلب على هذه السلعة بفضل المشاركة الموسعة **للبرنامج** في الاستجابة لحالات الطوارئ.

---

[17] Wandschneider and Hodges, 2005
[18] Wandschneider and Hodges, 2005

65- وعلى الرغم من أن نسبة الأغذية المدعمة والبسكويت ذي الطاقة الغذائية العالية لا تزيد عن 5 في المائة من مجموع الأغذية التي اشتراها **البرنامج** من البلدان النامية، خلال الفترة 2001-2004 فقد استمر الطلب بالزيادة على هذه الأغذية. وبفضل الاستثمارات المبكرة في القطاع أصبح 70 في المائة من مشتريات **البرنامج** من هذه السلع تتم في البلدان النامية. وأظهرت دراسات الحالة في كل من إثيوبيا ونيبال وأوغندا أن استثمارات **البرنامج** قد أدت إلى زيادة نشاط القطاع الخاص وانتعاش الصادرات الثانوية الموجهة إلى بلدان الجوار. ويذكر أن الصادرات من هذه الأغذية إلى بلدان الجوار تزيد كثيرا عن مثيلتها من بلدان الجنوب الأفريقي ومن الهند أيضا.

66- ويستدل من الشواهد المتاحة أن تأثير دعم **البرنامج** لصناعات الأغذية المحلية قد يكون إيجابيا. من ذلك على سبيل المثال قرار **البرنامج** في 2004 بضرورة استجابة أصحاب مصانع الأغذية المحلية في أفريقيا الجنوبية للخطوط التوجيهية لهيئة للدستور الغذائي لممارسات التصنيع الجيدة وتطبيق مبادئ نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة وهو معيار دولي لمراقبة النوعية خلال عملية التصنيع بأكملها. وبفضل منحة من الحكومة الكندية أمكن تنفيذ دراسة موسعة لمساعدة مجهزي **البرنامج** في مجال تطبيق هذه المعايير. وقد وجدت هذه الدراسة أن نظام تحليل مصادر الخطر ونقاط الرقابة الحرجة كان شرطا في التشريعات القطرية لمختلف البلدان وأن الدعم الذي يقدمه **البرنامج** للمصنعين المحليين ركز على بناء القدرات القطرية في قطاع الأغذية استجابة لتلك المستلزمات.

67- ولوحظ تأثير تنموي آخر على الأسواق في بعض البلدان يتمثل في الاستثمار في قطاعات طحن الحبوب. فقد حفز شراء الأغذية المطحونة (الأرز ودقيق القمح ودقيق الذرة) أنشطة التصنيع في القطاع الخاص. ولوحظ أن شراء دقيق القمح ودقيق الذرة يتجه نحو دعم كبار أصحاب المطاحن على حساب صغارهم في المناطق المستفيدة. ولم تكن هذه هي الحالة بالنسبة لشراء الأرز حيث يتوجب طحن الأرز لإزالة القشرة قبل بيعه في السوق. يضاف إلى ذلك أن عددا من الدراسات حذرت من أن شراء **البرنامج** كميات كبير من دقيق القمح ودقيق الذرة يحول دون تحفيز أنشطة المطاحن المحلية الصغيرة (ولاسيما مطاحن القمح والذرة) في حالة تزويد المستفيدين بالحبوب.

68- بيد أن مختلف الدراسات التي تناولت عمليات الشراء المحلي لم تتناول بالتفصيل تكاليف ومزايا الدعم الذي يقدمه **البرنامج** للصناعات الزراعية والغذائية. وعلى الرغم من النتائج الإيجابية والمهمة التي تحققت فإن دعم التصنيع المحلي للأغذية إنما يتضمن أيضا طائفة من المخاطر التي تواجه **البرنامج**، بما في ذلك الحاجة إلى ضمان تلبية معايير نوعية محددة لحماية المستفيدين من الأخطار الصحية. وحيث لا يستطيع **البرنامج** ضمان سوق للأغذية المصنعة فإن الاستثمارات في بناء المصانع تشكل خطرا بالنسبة إلى مصنعي الأغذية المحتملين. ففي حين يعمل **البرنامج** مع القطاع الخاص لكي ينمي بنجاح قطاعات تصنيع الأغذية في بعض البلدان فالحاجة تدعو إلى المزيد من البحوث لكي نتفهم تماما دور **البرنامج** في هذه العملية.

مساعدة صغار التجار ومجموعات المزارعين

69- وفي بعض البلدان عمل موظفو الشراء لدى **البرنامج** بمبادرة منهم مع صغار التجار ومجموعات المزارعين لمساعدتهم على المشاركة في المناقصات التنافسية. وشملت تدابير التشجيع التساهل في بعض مستلزمات المناقصة مثل سندات المناقصة دون المساس بمردودية التكاليف والنوعية أو الإطار الزمني، والشراء بشروط وتولي **البرنامج** لشؤون النقل من مخازن المجهزين. ولما كانت الكميات المشتراة محدودة لم تتعرض مشروعات الأغذية الجاهزة لدى **البرنامج** لأي مخاطر تذكر في فشل تلك المجموعات في تنفيذ العقود المبرمة.

70- وفي عدد قليل من البلدان حيث يدعم أحد شركاء **البرنامج** من ذوي الخبرة بالتنمية الزراعية إنشاء مجموعات المزارعين وإدارتها، استثمر **البرنامج** في التكاليف الإدارية اللازمة لمساعدة هذه الجماعات على المشاركة في المشتريات التي يقوم بها **البرنامج**. وهذا ما يفعله **البرنامج** في العادة خارج حالات الطوارئ حيث لا تكون احتياجات الأغذية عاجلة. أما مدى ما يستطيع **البرنامج** فعله فيعتمد على الوقت المحدود المتاح لموظفي المشتريات لتقديم مثل هذه المساعدات.

71- ولا يتعلق موضوع دعم صغار التجار بمدى ما يستطيع **البرنامج** عمله، بل يستلزم بيئة بناءة ومساعدة مع إمكانية مشجعة للحصول على ائتمانات وبيئة تنظيمية مساعدة للتشجيع على إقرار كيان قانوني لتلك المجموعات. وفي بعض البلدان تعمل اللوائح الحكومية والضرائب المفروضة على الأعمال التجارية على تثبيط همم صغار التجار للدخول إلى القطاع الرسمي والاعتراف بهم قانونيا.

72- ومن الجدير بالملاحظة أن بإمكان **البرنامج** تشجيع ودعم مشاركة صغار المجهزين في المناقصات المعلنة إلا أن عملية تقديم العطاءات التنافسية تستلزم فوز أفضل العطاءات. وعلى ذلك لا يوجد ضمان بمنح المجهز عقدا بمجرد إدراج اسمه في قائمة مجهزي **البرنامج**.

التعاقد المباشر مع المزارعين ومجموعاتهم

73- جرى حث **البرنامج** في بعض الحالات على "دعم" صغار المزارعين من خلال التعاقد مباشرة مع المزارعين ومجموعاتهم خارج عملية المناقصة التنافسية، وبذلك يتسنى دعم التنمية الزراعية. بيد أن **البرنامج** لا يتعاقد مباشرة في

العادة إلا في حالة توافر أقل من ثلاث مجهزين سلعة ما أو في حالة حدوث حالات طوارئ مفاجئة، حيث لا يمكن شراء إلا كميات صغيرة لتلبية الاحتياجات الآنية. وتؤدي هذه القيود إلى الحيلولة دون السلوك غير التنافسي ويقلل الخطر في احتمال عدم قدرة **البرنامج** على الاستجابة لاحتياجات المستفيدين بصورة فعالة.

74- وقد وجدت دراسات الحالة في بوركينا فاسو وأوغندا وكذلك دراسة معهد الموارد الطبيعية في المملكة المتحدة في أوغندا أن خبرات **البرنامج** في مجال دعم المزارعين ومجموعاتهم كشفت نتائج مختلطة. فمن حيث مشاركة المزارعين في هذه المجموعات يكونوا قد استفادوا من مستوى الدخل العالي الذي استثمره العديد منهم في مجال تحسين الإنتاج الزراعي. يضاف إلى ذلك أن بعض المجوعات نجحت في الاستثمار في مجال التخزين وتنقية المعدات وتحسين نوعية ما تنتجه من أغذية وكذلك في عائدات التجار. بيد أن التجربة بالنسبة إلى **البرنامج** كانت سلبية بوجه عام، الأمر الذي أدى إلى دفع أسعار عالية وارتفاع التكاليف الإدارية بسبب الزيادة في عدد العقود التي يتوجب مراقبتها وخطر أكبر في الإخلال بتنفيذ العقود. وقد أدى التعاقد المباشر في الواقع إلى التحول في العادة من المستفيدين من أنشطة **البرنامج** (بسبب ارتفاع الأسعار المدفوعة) إلى مجهزي **البرنامج** من المزارعين الذين هم أفضل حالا من مستفيدي **البرنامج**[19].

75- يضاف إلى ذلك، ضرورة ملاحظة أن **البرنامج** ليس مشتريا منتظما في السوق ما دامت مشترياته تستند إلى احتياجات المعونة الغذائية ووفقا للمساهمات النقدية التي يستلمها. وعلى ذلك فإن الدعم الاعتباري لمجموعات المزارعين قد يؤدي إلى شروع تلك المجموعات بتنفيذ استثمارات قد يتعذر الحفاظ عليها عند توقف مشتريات **البرنامج**. وفي الوقت الذي يستطيع فيه **البرنامج** التأثير على تنمية قدرات تلك المجموعات وربطهم بالقطاع التجاري الرسمي فإن من الواضح أيضا أن التعاقد المباشر وشروط الأفضلية التي لا تنسجم مع حقائق السوق قد تؤدي إلى الاستخدام غير الفعال للموارد.

علاوة المشتريات

76- طلب عدد قليل من الجهات المانحة من **البرنامج** الحصول على مشتريات محلية من مجموعات محددة، حتى في حالة ما تكون تكاليف مثل هذه المشتريات تتجاوز تكاليف الأغذية المتاحة في مناطق أخرى. وفي الحالة التي أعرب فيها المانحون عن رغبتهم في دعم الشراء من رابطات المزارعين، على سبيل المثال، كانوا في ذات الوقت عازمين في الغالب على دفع علاوة على سعر السوق كوسيلة لدعم الأسر الزراعية المشاركة في تلك الرابطات وتشجيع عملية تسويقهم للأغذية. وفي حالات أخرى طلب المانحون من **البرنامج** شراء الأغذية المتاحة محليا على الرغم من توافرها بأسعار أقل على المستويين الإقليمي والدولي.

77- وعلى نحو ما لاحظناه أعلاه فإن المشتريات المحلية التي ينفذها **البرنامج** بما يزيد عن مستوى معادل الواردات قد تترتب عليها نتائج سلبية على درجة من الأهمية على الموارد المتاحة ونمط استخدامها، ونتائج هيكلية مهمة على الأسواق المحلية والقدرات التنافسية. وفي عدد قليل من البلدان نفذ **البرنامج** مثل هذه المشتريات نيابة عن الجهات المانحة شملت كميات صغيرة في العادة لا تؤدي إلى الإخلال بمشاريع الأغذية الجاهزة لديه أو تؤثر على مردودية التكاليف الإجمالية لعمليات **البرنامج**. وكانت النتيجة زيادة في استخدام المدخلات وفي إنتاج مجموعات المزارعين تلك التي استفادت من الأسعار العالية التي يطرحها **البرنامج**. ومع ذلك أدى ارتفاع الأسعار إلى خفض مجموع كميات الأغذية التي يمكن شراؤها بالموارد النقدية المتاحة، بما يؤدي إلى خفض الكميات التي يستطيع **البرنامج** تقديمها إلى المستفيدين.

78- وقد توفر الأسعار العالية التي يعرضها **البرنامج** على مجموعات المزارعين لموسم أو اثنين محفزا لزيادة الإنتاج، بيد أن ذلك لا يكون على نحو مستدام. ومن دون أي استثمارات إضافية في عمليات التخزين بعد الحصاد والتسويق فإن المكاسب في مستوى الدخل تحقق أرباح طارئة لبعض المزارعين دون تحقيق تنمية في السوق. وحالما يتوقف **البرنامج** عن عمليات الشراء أو يعود إلى التسعير التنافسي ستتعذر المنافسة على المزارعين ومجموعاتهم ما لم يستخدموا مكاسب دخولهم للاستثمار في التخزين وقدرات مراقبة النوعية. يضاف إلى ذلك أن بإمكان **البرنامج** تقديم محفزات محدودة من خلال أنشطة المشتريات، يواجه زيادة في التكاليف الإدارية ولمزيد من الخطر في احتمالات الفشل جراء ذلك.

تحفيز التجارة الإقليمية

79- حقق **البرنامج** في العديد من الحالات تأثيرا ملموسا في تحفيز التجارة الإقليمية. كذلك شجعت دراسة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا استخدام **البرنامج** للمشتريات الإقليمية لتحفيز التجارة الإقليمية. كما أكدت مختلف الدراسات التي تناولت المشتريات الإقليمية[20] أن مشتريات **البرنامج** قد حفزت الأنشطة التجارية قدر ما تسمح به البنية الأساسية والأمن.

80- ولابد **للبرنامج** أن يأخذ بنظر الاعتبار تدفقات التجارة غير الرسمية. فقد تؤدي المشتريات إلى توسع التجارة الإقليمية للقطاع الرسمي، لكنها قد تؤدي إلى أيضا إلى تعطيل تدفقات القطاع غير الرسمي نتيجة امتصاص المزيد من الأغذية داخل البلد المعني. لذلك يتوجب على **البرنامج** الحفاظ على بعد إقليمي للمشتريات المحلية والثلاثية.

---

[19] دراسة الحالة في بوركينا فاسو، ودراسات معهد الموارد الطبيعية.

[20] Burkina Faso, South Africa and Uganda case studies, NRI study

دعم نظام سندات المخازن

81- إن نظام سندات المخازن آلية من آليات القطاع الخاص التي تتلقى دعما من القطاع العام ومن المصارف التجارية لزيادة توافر الائتمانات باستخدام المخزونات كضمانات. وبإيداع الحبوب في مخزن موثق يستطيع المزارع/ التاجر استخدام "سند الإيداع" كحق لملكية الحبوب المخزونة وتقديم ذلك كضمانة للحصول على قرض من المصارف التجارية. وتقدم الحكومات دعما من خلال توفير بيئة قانونية وتنظيمية ملائمة. وقد يكون مثل هذا النظام وسيلة مهمة للتخلص من قيود منح القروض التي غالبا ما تعيق المزارعين والتجار دون الاستفادة من الفرص التي يتيحها السوق، شأن المشاركة في المناقصات التي يعلن عنها **البرنامج**.

82- ويعتبر إنشاء نظام سندات المخازن وفعاليته بمثابة استجابة من جانب القطاع الخاص لإدارة الأخطار وزيادة تدفق القروض. والنظام يعتمد على وجود بيئة قانونية وتنظيمية وعلى مدى استعداد القطاع المصرفي لدعم مثل هذا النظام ومدى توافر أسواق التأمين لحماية الممولين[21]. ويستطيع **البرنامج** تشجيع القطاع الخاص والحكومة المعنية على إنشاء نظام من هذا النوع حيث يستفيد **البرنامج** من استخدام سندات الإيداع كوسيلة لضمان إمدادات الأغذية.

الإطار 2: دعم نظام سندات المخازن في أوغندا

في يناير 2005، تم إنشاء نظام سندات المخازن في أوغندا. وما أن استقر النظام حتى بدأ **البرنامج** بالاستعانة به من خلال خفض المخاطر الناجمة عن فشل تنفيذ العقد المبرم بسبب تأخر التسليم أو المنتجات ذات النوعية الفرعية. وقد يقوم نظام سندات المخازن المتقدمة بتعزيز مشاركة رابطات المزارعين وصغار التجار في أنشطة المشتريات المحلية وتقليل تكاليف **البرنامج** الناجمة عن الشراء من المزارعين كل على انفراد. كما أن النظام سيسهل دخول تجار الحبوب المحليين في الأسواق الإقليمية.

ومن الممكن استخدام المخازن المرخصة في نقاط التسليم من قبل التجار الذين ينفذون عقودهم مع **البرنامج**، ومن شأن وضع الإمدادات خارج كمبالا في المناطق المنتجة للفوائض معالجة المشكلة الراهنة بعدم وجود مرافق كافية للتخزين. والبديل عن ذلك احتمال أن يشارك **البرنامج** في نظام سندات المخازن بصفة مشتر للسلع باستخدام مخازنه خارج البلد لاستلام السلع من رابطات المزارعين والتجار ودعوتهم للمشاركة في عقود توفير الإمدادات استنادا إلى حجم مخزوناتهم في مستودعات **البرنامج**.

المصدر: *Sserunkuuma & Associates Consult Ltd. , June 2005; Wandschneider and Hodges 2005*

مخاطر الإفراط في الاعتماد على البرنامج

83- أوضحت الدراسات في أوغندا، في ملاحظة احترازية، أهمية أن يكون **البرنامج** مشتريا مسؤولا في سوق محلية للأغذية. و**البرنامج** واحد من أكبر المؤسسات المشترية في أوغندا ويسيطر فيها حاليا على سوق الصادرات التجارية للذرة. وحيث أن احتياجات المعونة الغذائية تراجعت في أوغندا فعلى **البرنامج** الخروج من هذه السوق بطريقة تتسم بالمسؤولية. أما الانسحاب المفاجئ **للبرنامج** من مثل هذه السوق سيخلف تأثيرات معاكسة حادة على كبار التجار وقد تنهار الصادرات التجارية من الذرة. وفي حين تعتبر أسواق الصادرات متاحة للتجار الأوغنديين إلا أن هذه الأسواق غير متطورة بالكامل نظرا لأن **البرنامج** يمتص الفوائض المعدة للتصدير. وباعتبار **البرنامج** جهة مؤثرة على أسواق الذرة الأوغندية فسيحتاج للنظر في أفضل أساليب الخروج من السوق بمرور الوقت.

سابعا - القضايا الأساسية والتوصيات

84- استعرضت هذه الوثيقة الوسائل التي من خلالها يمكن لمشتريات **البرنامج** أن تساهم، وهي تساهم فعلا، في التنمية. وتعمل مساهمات **البرنامج** رغم أهميتها من خلال إطار للسياسات القطرية وهي - وينبغي أن تكون- وسيلة أساسية للتقدم في تحقيق الأولويات القطرية للتنمية. وللسياسات القطرية في الأسواق والغذاء تأثير كبير على أنشطة **البرنامج** في مجال المشتريات. وحيثما تكون السياسات بناءة لإطلاق تدفقات الأغذية يكون **البرنامج** في العادة قادرا على الشراء المحلي والإقليمي بأسعار تنافسية دون تأثيرات سلبية على السوق. وفي البلدان التي تتكرر فيها الأزمات يسهل وجود الاحتياطيات الاستراتيجية من الحبوب كلا من عمليات الشراء، من خلال تناوب الحبوب المخزونة ذات النوعية، والتسليم السريع للمعونة الغذائية من خلال الاقتراض بكفالة تعهدات الجهات المانحة.

85- تشجع السياسات القطرية تنمية السوق من خلال الاستثمار في النية الأساسية المادية بما يتيح إطارا قانونيا وتنظيميا ملائما، ويوسع أسواق الائتمانات ويدعم الحصول على معلومات السوق على نطاق واسع. وتوحد السياسات القطرية

[21] NEPAD, 2004.

للأغذية بوجه خاص المواصفات الإقليمية للنوعية كما تسهل الأنشطة التجارية، وتشجع تدفق التجارة الإقليمية وتعمل على تشجيع استثمارات القطاع الرسمي على أوسع نطاق. كما أن بإمكان الآليات المبتكرة مثل نظام سندات المخازن، تعميق أنشطة القطاع الرسمي للتسويق وتستخدم كأساس لتشجيع التجارة الإقليمية.

86- تنمية القدرات في مجال تصنيع الأغذية. ينبغي أن يدعم **البرنامج** عملية تكوين قدرات للتصنيع بما يسمح بإنتاج الأغذية المختلطة والمدعمة والبسكويت عالي الطاقة في البلدان التي يمتلك فيها المنتجون المحليون قدرات تنافسية للدخول في الأسواق . ومن الضروري إجراء المزيد من الدراسات تتناول التأثيرات التنموية من حيث التكاليف ومخاطر مثل هذا الدعم .

87- وينبغي لمشتريات **البرنامج** من الأغذية أن توازن ما بين عدد من الأهداف المهمة والتنافسية في بعض الأحيان. والتحليل الراهن لخبرات **البرنامج** في مجال المشتريات المحلية والثلاثية يستهدف إيضاح القضايا الأساسية والخيارات والصفقات المتكافئة التي تواجه **البرنامج** في القيام بمشتريات الأغذية بطريقة ترتفع بتأثيراتها التنموية إلى الحد الأقصى. وتمثل هذه القضايا العوامل الرئيسية التي تؤثر على التوازن الذي ينشده **البرنامج** ما بين هدف مشترياته في الوقت المناسب وبما يحقق مردودية تكاليف شراء الأغذية الملائمة وأهدافه البرامجية لتحفيز تنمية أسواق الأغذية في البلدان النامية والأمن الغذائي للبلدان المتلقية للمعونة الغذائية. وفي ما يلي ملخص النتائج التي يمكن استخلاصها من التحليل الراهن:

- *تنمية السوق كهدف واضح*. يسعى **البرنامج** بنشاط لتعزيز تنمية الأسواق في مختلف البلدان حيثما أمكن ذلك جنبا إلى جنب مع فعالية المشتريات وجعل استخدام الموارد النقدية الشحيحة بمستوى الحد الأمثل. وقد يؤدي إدماج هدف واضح يتعلق بالأمن الغذائي أو تنمية السوق ضمن أنشطة المشتريات في بعض الحالات إلى تعريض الهدف الأساسي **للبرنامج** إلى اخطر أثناء معالجة احتياجات المستفيدين من الأغذية. ومع ذلك كشف التحليل الراهن دروسا مهمة تتعلق بالتأثير التنموي **للبرنامج**. وهذه الدروس تسوغ لاعتبارات **البرنامج** التركيز بقدر أكبر على تنمية الأسواق خلال أنشطته في مجال مشترياته. ولاسيما ضرورة معالجة قدراته في الشراء محليا وإقليميا كجزء من استراتيجية موسع يتبعها **البرنامج** على المستوى القطري.
- *المساهمات النقدية المرنة وفي الوقت المناسب*. يسمح تقديم موارد غير مقيدة من الجهات المانحة إلى **البرنامج** بتنفيذ مشتريات محلية وإقليمية أو دولية، تروج للتنافس في السوق وتضمن موارد نقدية يمكن استخدامها في توفير الأغذية أفضل طريقة فعالة وفي الوقت المناسب. كما تساعد التأكيدات المبكرة بتقديم مساهمات نقدية في تمكين **البرنامج** على التخطيط على نحو أفضل لمشترياته ولاسيما في الأسواق المحلية حيث يمكن تحقيق وفورات ملموسة في التكاليف بالشراء في مواعيد جني المحاصيل.
- *تشجيع صغار التجار ومجموعات المزارعين*. يستطيع **البرنامج** عمل الكثير عندما لا تكون احتياجات الأغذية عاجلة في تشجيع صغار التجار ومجموعات المزارعين التي تستطيع الدخول في حلبة المنافسة التجارية في القطاع الرسمي. . بيد أن الكميات التي يستطيع البرنامج شرائها من هذا المنفذ محدودة، ومن الضروري أن يوازن ما بين المنافع والتكاليف الإدارية لمراقبة عدد كبير من العقود المبرمة لشراء كميات صغيرة، كما يراعي مخاطر فشل المورد في استيفاء بنود العقد على المستفيدين من **البرنامج**.
- *المعاملة التفضيلية لصغار المزارعين ومجموعات المزارعين*. **البرنامج** ليس في موقع يمكنه من استخدام المشتريات كوسائل لدعم المزارعين ومجموعاتهم في الدخول إلى الأسواق. وقد تتوافر فرص محدودة للدعم كجزء من استراتيجية أوسع بقيادة الشركاء لربط المجموعات بكبار التجار أو بمخزونات الحبوب القطرية. لكن البرنامج يواجه تكاليف إدارية باهظة ومخاطر مرتبطة بمثل هذه المشتريات في حين تتسرب المنافع للمزارعين ذوي الإمدادات وليس على الأسر المحرومة من أمنها الغذائي. وتؤدي علاوات الشراء بوجه خاص إلى نوع من تحويل الدخل من المستفيدين من خدمات **البرنامج** إلى المزارعين المنتجين لفوائض أفضل تزيد عن احتياجاتهم نسبيا.
- *تنمية قدرات تصنيع الأغذية*. ينبغي أن يواصل **البرنامج** دعمه لتكوين قدرات التصنيع خليط من الأغذية المعززة بالمغذيات والبسكويت عالي الطاقة في البلدان التي يتأهل المصنعون المحليون فيها للتنافس في السوق. وتستدعي الضرورة التوسع في دراسة التأثير الإنمائي من حيث علاقته بالتكاليف ومخاطر مثل هذا الدعم.
- *قدرات مكاتب الشراء على المستويين القطري والإقليمي*. يستطيع **البرنامج** في الوقت الحاضر ضمان الهدف الرئيسي لمشترياته من الأغذية والشراء بطريقة تحقق مردودية التكاليف وفي الوقت المناسب. وللتوسع في تشجيع المشتريات المحلية والإقليمية ولاسيما في البلدان ذات الأسواق غير المتطورة جيدا، وحيث تستلزم المشتريات تحليلات ملموسة للأسواق وجهود إدارية، سيحتاج **البرنامج** إلى توسيع قدراته من حيث عدد الموظفين المتخصصين في مجالات شراء الأغذية. ولابد من النظر إلى الزيادة في عدد الموظفين الدوليين العاملين في مجالات مشتريات الأغذية من حيث علاقة ذلك بقدرة السوق على ضخ الإمدادات المنتظرة، ووفورات التكاليف التي تستطيع المشتريات المحلية والإقليمية تحقيقها إلى جانب مراعاة الاحتياجات الإجمالية **للبرنامج**.

الملحق

الرقم التجميعي لمشتريات الأغذية 2001-2004
من أول 15 بلدا بحسب الكمية المشتراة
(بما فيها المشتريات لعملية العراق)

البلد	الكمية (الطن المتري)	القيمة (بالدولارات)	الترتيب
جنوب أفريقيا	738 015	143 278 478.31	1
كندا*	618 057	133 444 438.34	2
استراليا**	547 044	96 743 319.50	3
الهند	472 819	83 817 454.69	4
الولايات المتحدة**	442 897	81 381 290.30	5
باكستان	430 491	70 901 170.81	6
اليابان *	404 868	99 899 552.08	7
إثيوبيا	352 963	68 976 547.02	8
تركيا	335 480	113 364 334.52	9
تايلند	325 329	72 641 994.83	10
أوغندا	313 041	69 255 180.88	11
كازاخستان	311 009	43 310 735.48	12
الصين	299 486	63 520 723.46	13
الأرجنتين	266 768	79 887 003.33	14
السودان	200 717	34 882 898.28	15

*تشمل المساهمات النقدية من كندا واليابان عنصرا فرعيا لشراء الأغذية من البلد المانح.
**اشتريت كميات كبيرة لعمليات العراق من استراليا والولايات المتحدة خلال 2004/2003.