

ورقة معلومات أساسية عن
سياسة المشتريات الغذائية المحلية لعام 2019



مشاورة غير رسمية

23 يوليو/تموز 2019

برنامج الأغذية العالمي
روما، إيطاليا

سياسة المشتريات الغذائية المحلية لعام 2019: ورقة معلومات أساسية

تعرض هذه الورقة بإيجاز المواضيع المقترحة في السياسة وأغراض السياسة والاقتراحات الرئيسية الواردة فيها لينظر المجلس فيها ويقدم الإرشاد بشأنها. وهي ليست مسودة سياسة.

- 1- تهدف السياسة إلى تسريع وتيرة المشتريات الغذائية المحلية للبرنامج وتعزيز تأثيره من خلال ما يلي:
 - توضيح السياق والتعاريف والمفاهيم والأطر؛
 - تحديد عرض قيمة المشتريات الغذائية المحلية (بما فيها المشتريات الداعمة لصغار المزارعين) وتدعيم القطاع الخاص المحلي؛
 - تقديم إرشادات واضحة بشأن العملية والمبادئ المؤدية إلى اختيار أفضل أسلوب للمشتريات المحلية يكون أكثر تكيفاً مع سياقات محددة؛
 - وضع إطار للإجراءات والاستثمارات الخاصة بالعقد القادم.
- 2- وستألف وثيقة السياسة من ثلاثة أجزاء هي الآتية: (1) مقدمة تلخص المعلومات الأساسية عن المشتريات الغذائية المحلية للبرنامج حتى الآن؛ (2) ووصف يلخص نهج البرنامج المتبع بخصوص المشتريات الغذائية المحلية؛ (3) وجزء ختامي يصف سبل المضي قدماً من أجل توسيع نطاق المشتريات الغذائية المحلية بشكل ملحوظ في الأمدين القصير والمتوسط.

الاقتراحات الرئيسية المحددة في السياسة للنظر فيها وتقديم الإرشاد بشأنها

التعاريف الأساسية

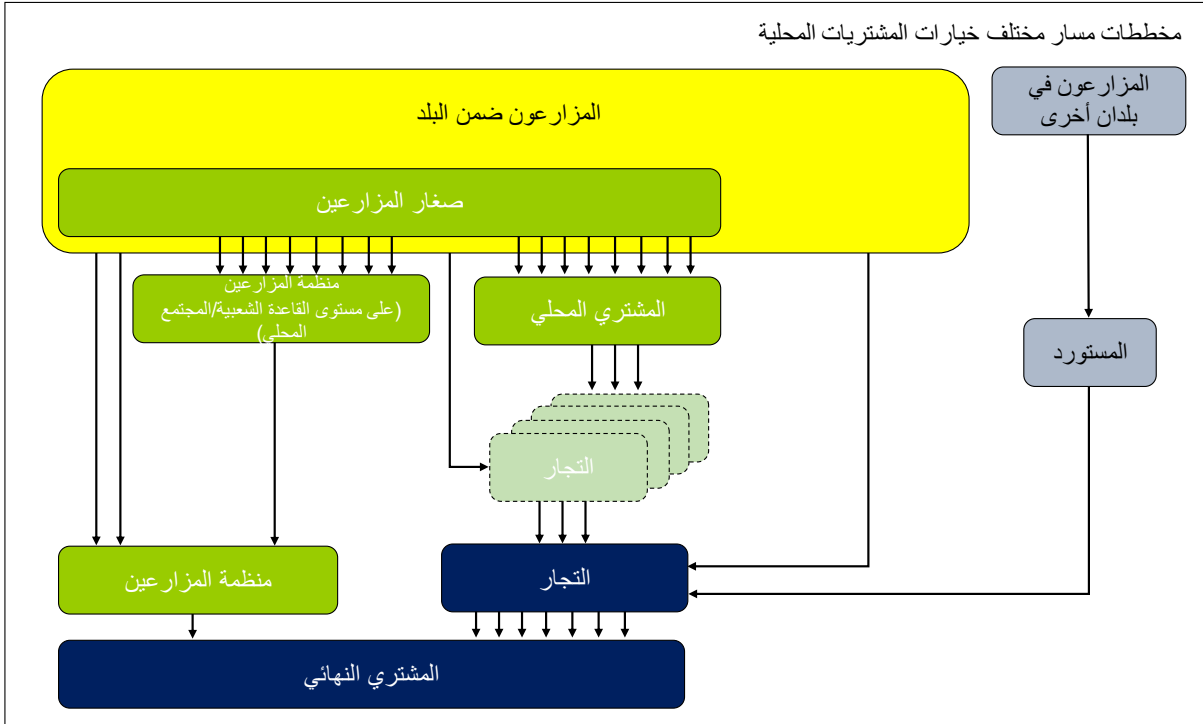
- 3- توضع تعاريف المشتريات المحلية والإقليمية والدولية والداعمة لصغار المزارعين في هذا الجزء من أجل توضيح المفاهيم وإرساء الأساس للتوسع فيها. وتنظم مشتريات البرنامج تنظيمياً لامركزياً. ويتولى كل من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية عقد صفقات المشتريات الغذائية. ويفضّل شراء الأغذية من البلدان النامية إذا وفيت عملية الشراء بمبدأ تحقيق أفضل قيمة مقابل المال وكانت في مصلحة البرنامج.
- 4- وتشير تعاريف المشتريات الدولية/الإقليمية/المحلية إلى المنطقة الجغرافية التي تشهد عملية الشراء ولا تشير إلى مكتب البرنامج الذي يعقد صفقة الشراء.
 - **المشتريات الدولية:** عملية تُجرى في السوق العالمية لشراء جميع السلع الأساسية أحياناً في الاعتبار القيود الخاصة بالجهات المانحة والبلدان.
 - **المشتريات الإقليمية:** عملية تُجرى أساساً في إقليم من الأقاليم الستة للبرنامج لتسليم السلع فيه. وفي بعض الحالات التي لا تتوافر فيها السلع، تُجرى المشتريات على المستوى الأقليمي.
 - **المشتريات المحلية:** عملية تُجرى ضمن البلد حيث تتوافر سلع أساسية محددة في السوق المحلية وتكون هذه السلع ضرورية لعمليات البرنامج.
 - **السلع الأساسية المعتمدة على الإنتاج المحلي:** سلع يمكن شراؤها دولياً/إقليمياً/محلياً وتكون عادة سلعاً أساسية زراعية/غير مجهزة فقط تُنتج في بلد تنفذ فيه عمليات البرنامج.
 - **صغار المزارعين:** لا يوجد تعريف واضح مقبول عالمياً لصغار المزارعين⁽¹⁾ وعموماً، يستخدم البرنامج معيار الهكتارين لصغار المزارعين ما لم تعتمد البلدان المعنية تعريفاً آخر.

(1) Pro-Smallholder Food Assistance - A background paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide. WFP 2017. <https://newgo.wfp.org/documents/background-paper-strategy-smallholder-support>

المشتريات الداعمة لصغار المزارعين: تشير هذه المشتريات إلى استراتيجية متعمدة يعتمدها أو نهج متعمد يعتمد مشتري من القطاع العام أو القطاع الخاص للشراء من صغار المزارعين بغرض تحسين فرص وصولهم إلى الأسواق الرسمية.⁽²⁾ وغالباً ما تُجرى عمليات الشراء من هذا القبيل على المستوى المحلي غير أنه يمكن أن تندرج أيضاً من حيث المبدأ في المشتريات الإقليمية أو حتى المشتريات الدولية.⁽³⁾

سلاسل القيمة وتحليلها

5- يتضمن هذا الجزء لمحة عامة عن سلاسل القيمة إذ تتصل بالمشتريات الغذائية للبرنامج. ويرد أدناه بيان لسلسلة قيمة عامة لمختلف أشكال المشتريات المحلية:



6- ويحدد تحليل لسلسلة القيمة أوجه القصور أو الاختلال المحتملة التي يتطلب كل واحد منها نهجاً مختلفة يعتمدها البرنامج.

عرض القيمة

7- إن عرض السياسة للقيمة هو تعزيز توسيع نطاق المشتريات المحلية للبرنامج بشكل ملحوظ. ويمكن للبرنامج عن طريق زيادة المشتريات الغذائية المحلية والداعمة لصغار المزارعين أن يستفيد من ثلاث مزايا نسبية مهمة هي التالية: 1) قوته الشرائية؛ 2) وخبرته في تسويق الأغذية؛ 3) وقوته التيسيرية.

(2) المرجع نفسه.

(3) على أن هذه الحالات تكون أقل صلة بهذه السياسة وستواجه تحديات ترتبط بإمكانية اقتفاء الأثر وتزداد بزيادة المسافة بين بلدان صدور عقد الإمداد وبلدان منشأ المواد الغذائية.

- 8- ويمكن أن تحقق المشتريات المحلية في حد ذاتها هدف الإدارة العام المتمثل في ضمان إمدادات غذائية موثوقة وفعالة من حيث التكلفة من أجل عمليات البرنامج. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تنهض المشتريات المحلية أيضاً بمزيد من الأهداف البرامجية/الإنمائية التي تشمل ما يلي: (1) ضخ النقد في الاقتصادات المحلية؛ (2) وزيادة حجم التداول ومشاركة التجار المحليين في المشاريع التجارية بتعزيز الأسواق المحلية (مما يحتمل أن يخفّض الأسعار ويحد من القوة الشرائية للمستفيدين من التحويلات النقدية)؛ (3) وتحسين المشاركة مع القطاع الخاص؛ (4) وحفز صغار المزارعين عن طريق تحسين فرص توليد الدخل لتعزيز الإنتاج والإنتاجية والجودة؛ (5) وارتقاء جميع الجهات الفاعلة بمعايير جودة مساهماتها في سلاسل القيمة مما يجعل النظم الغذائية أكثر استدامةً وقدرةً على الصمود (ويؤثر تأثيراً إيجابياً محتملاً في زيادة تنوع التغذية وسلامتها)؛ (6) وتعزيز مشاركة الإناث من خلال مشاركة المجموعات النسائية المنظمة للمزارعات.
- 9- ويرد أدناه بيان هذه الأهداف المرتبة في طبقات وسبل اعتماد تحقيقها على أداء سلاسل القيمة ذات الصلة:



نهج برنامج الأغذية العالمي المتبع بخصوص المشتريات الغذائية المحلية

المشتريات الغذائية المحلية

- 10- نظراً إلى التعريف الوارد أعلاه للمشتريات المحلية والمشتريات المعتمدة على الإنتاج المحلي، تم شراء 50 في المائة (1.8 مليون طن متري) من مجموع المشتريات الغذائية للبرنامج البالغ 3.6 ملايين طن متري على المستوى المحلي في عام 2018 وتُعتبر هذه المشتريات بنسبة 33 في المائة منها (1.2 مليون طن متري) سلعاً أساسية معتمدة على الإنتاج المحلي أي مواد غذائية تُزرع في البلد الذي تمت فيه صفقة الشراء ويجري فيه تنفيذ عمليات البرنامج. وإضافة إلى ذلك، تم شراء 79 في المائة (بالطن المتري) من مجموع المشتريات الغذائية في البلدان النامية.⁽⁴⁾

(4) حسب تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الخبرات الأخيرة والدروس المستخلصة

11- يستند وضع سياسة المشتريات المحلية إلى التوجيه والإرشاد عبر مجموعة وافرة من المعارف والدروس المستخلصة من خبرة البرنامج طوال عدة سنوات في الشراء في البلدان النامية وعبر مشروع الشراء من أجل التقدم والجهود الرامية إلى النهوض بوصول صغار المزارعين إلى الأسواق (بما في ذلك المشاريع التجريبية لاختبار أساليب التعاقد الداعمة لصغار المزارعين) والبعثات الميدانية. وتساعد هذه الخبرة السابقة أيضاً على تحديد توقعات واقعية بشأن مدى إمكانية اقتراب البرنامج من بوابة المزارع بمواصلة ضمان تحقيق القيمة مقابل المال في الوقت ذاته.

أساليب التعاقد

- 12- يمكن للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي إبرام عقود المشتريات المحلية التي تخضع لإجراءات الشراء الموحدة عبر مناقصة تنافسية (ما لم يكن التنازل عن المنافسة مبرراً). وهناك أيضاً أسلوبان ساندان من أساليب التعاقد الموحدة هما التاليان: (1) عقود البضاعة الحاضرة؛ (2) واتفاقات الإمدادات الغذائية.
- 13- ويمكن التمييز بين عقود المشتريات الداعمة لصغار المزارعين باعتبارها عقوداً مباشرة أو غير مباشرة تبعاً لما إذا عُقدت صفقة المشتريات مباشرة مع منظمات المزارعين أو عن طريق التجار على النحو التالي: (1) عقد البضاعة الحاضرة المباشر؛ (2) واتفاق الإمدادات الغذائية المباشر؛ (3) والعقد المشروط غير المباشر؛ (4) وعقد الوكالة غير المباشر.

معايير اتخاذ القرارات بشأن المشتريات المحلية

- 14- لا بد لعملية البرنامج لاتخاذ القرارات المؤدية إلى اختيار أفضل نهج للمشتريات المحلية وأسلوب للتعاقد ينبغي تطبيقه في بلد أو إقليم معين من الاستناد (إضافة إلى تكافؤ أسعار الواردات) إلى الجوانب الأربعة التالية: (1) سياق المشتريات؛ (2) والحاصل/الأثار التي يرغب البرنامج في تحقيقها؛ (3) وتحليل لسلاسل قيمة السلع الأساسية المعنية؛ (4) وقدرة الجهات الفاعلة في سلاسل القيمة.
- 15- وفيما يتعلق بالمشتريات الحالية للبرنامج، تعتمد فعالية إجراء الشراء على عوامل مختلفة تشمل الفعالية من حيث التكلفة وحسن توقيت التسليم ومدى ملاءمة السلعة الأساسية لتلبية الاحتياجات الغذائية للمستفيدين والتأثير في الأسواق المحلية/الإقليمية والقيود الخاصة بالجهات المانحة/البلدان واعتبارات أخرى خاصة بالعملية التي تُشترى السلع من أجلها.
- 16- وضماناً للفعالية من حيث التكلفة، يجب مقارنة الأسعار في الأسواق المحلية أو الإقليمية بالأسعار المتاحة في الأسواق الدولية. ولن تكون المشتريات المحلية فعالة من حيث التكلفة إلا إذا كان السعر المحلي أدنى من السعر الدولي للتسليم على ظهر السفينة بعد إضافة رسوم النقل البحري والموانئ ومناولة البضائع والنقل الداخلي وأي تكاليف أخرى مرتبطة بذلك إلى سعر التسليم على ظهر السفينة. وإن تكافؤ أسعار الواردات هو تكلفة الإمداد بالسلع الغذائية على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الدولي في مكان التسليم المحدد نفسه في البلد المنلقي وما يحدد عموماً مشتريات البرنامج.

المبادئ التوجيهية

- 17- تُستخدم المبادئ الواردة أدناه كإطار توجيهي للقرارات المتعلقة بالمشتريات.
- إنقاذ الأرواح وتغيير الحياة: مما يعني شراء أكبر كمية ممكنة من الأغذية للمستفيدين باستخدام الأموال المتاحة
 - الاستدامة: عدم تشويه الأسواق والأسعار الراهنة؛ والنهوض بتحسين الأسواق والنظم الغذائية بشكل دائم عند الاقتضاء
 - التجارة العادلة: مما يعني تعزيز حصول كل جهة فاعلة في سلسلة القيمة على حصة السعر النهائي المقابلة للقيمة المضافة
 - عدم الإضرار: تجنب الأثار التضخمية والتبعيات وغيرها
 - الابتكار: على سبيل المثال، فيما يتصل بالطرق الفعالة لتتبع منشأ الأغذية والأسعار المدفوعة فيما بين الجهات الفاعلة في سلاسل القيمة؛ وتعزيز قدرات الجهات الفاعلة لتشارك في التجارة الإلكترونية وغير ذلك
 - الشراكات (انظر أدناه)
 - خصوصية السياق: تكييف استراتيجيات الشراء مع الفرص والاحتياجات والمخاطر المحددة.

المبادرات الحالية

- 18- تربط مبادرات التغذية المدرسية المعتمدة على الإنتاج المحلي صغار المزارعين ببرامج الوجبات المدرسية. وتحظى هذه المبادرات بتقدير شديد من جانب الحكومات والهيئات الإقليمية على نطاق العالم.
- 19- ويستفيد برنامج الشراء من أجل التقدم/دعم الأسواق الزراعية لصغار المزارعين من الطلب على الأغذية من البرنامج والجهات المشتريّة الموسمية الأخرى دعماً لصغار المزارعين.
- 20- وتمكن مبادرة القدرة على الصمود في الأرياف الأسر الريفية الضعيفة من تعزيز أمنها الغذائي ودخلها لمواجهة المخاطر المناخية المتزايدة بفضل إدارة المخاطر الشاملة واعتماد التكنولوجيات الجديدة المرتبطة بإتاحة تأمين المحاصيل وتحقيق الوفورات والائتمان.
- 21- وتنهض المبادرة الخاصة بخسائر ما بعد الحصاد بتكنولوجيات وممارسات ميسورة التكلفة للإدارة ما بعد الحصاد تحد من خسائر ما بعد الحصاد بشكل ملحوظ.
- 22- ويرتكز التحالف من المزرعة إلى السوق على شراكة عالمية مع شركات خاصة كبرى. ويستهدف الارتقاء بدخل صغار المزارعين عبر عقود رسمية طويلة الأجل يدعمها تيسير الخدمات الرئيسية لسلاسل القيمة.

الشراكات

- 23- يستلزم توسيع نطاق المشتريات المحلية مشاركة رفيعة المستوى مع جهات شريكة تكتسي أهمية رئيسية للحصول على المعلومات اللازمة في مرحلة التخطيط والنهوض بالظروف المواتية في مرحلة التنفيذ. وعليه، من الضروري إرساء شراكات متينة على المستويين العالمي والمحلي تشمل الجهات التالية:
 - ◀ الحكومات (السلطات الوطنية والمحلية)
 - ◀ الجهات صاحبة المصلحة المحلية (المزارعون والتجار)
 - ◀ الأوساط الأكاديمية ومراكز البحث الوطنية
 - ◀ المجتمع المدني الوطني والدولي
 - ◀ وكالات الأمم المتحدة (مثل منظمة الصحة العالمية واليونسف) والوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها
 - ◀ القطاع الخاص

سبل المضي قدماً

مجالات الاستثمار

- 24- سيتطلب تنفيذ السياسة من البرنامج أن يعزّز قدرته ونظمه وعملياته وإجراءاته ويضمن الموارد الأولية للاستثمارات اللازمة. وسيستوجب أيضاً من الموظفين على جميع المستويات (من المديرين إلى موظفي سلسلة الإمداد والبرامج) تنمية القدرات اللازمة لفهم السياسة وتطبيقها في بيئاتهم المعنية عبر وضع برامج متكاملة. وبالتحديد، سنستلزم المجالات المواضيعية التالية استثمارات أولية:
 - ◀ إعداد أدوات ابتكارية لاقتفاء أثر أو تتبع منشأ الأغذية والأسعار المدفوعة في مختلف مراحل سلسلة القيمة
 - ◀ تحليل سلسلة القيمة – الأدوات (على مستوى المقر الرئيسي) وقدرة المكاتب القطرية على التنفيذ (بدعم من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية)
 - ◀ إعادة هيكلة المكاتب التي ستشارك في زيادة مستويات المشتريات المحلية
 - ◀ مواءمة استراتيجية المشتريات المحلية/الإقليمية والمعلومات عن الأسواق مع الأولويات الاستراتيجية لشعبة سلسلة الإمداد ومع الأولويات الإنمائية على النحو المبين في البرامج الاستراتيجية القطرية المعنية عند الاقتضاء
 - ◀ تحديد معايير قياس غايات المشتريات فيما يخص صغار المزارعين (من أجل التنفيذ والانتقال وتقديم التقارير وعملية التحسين/حلقات العمل وغير ذلك)
 - ◀ تعزيز قدرات الحكومات

- تعزيز قدرات الجهات الفاعلة في سلاسل القيمة
- توطيد الصلات بالمشتريات المؤسسية الوطنية والتحويلات النقدية
- توطيد الصلات بالتغذية

المخاطر

- 25- يجب أخذ عدد من المخاطر في الاعتبار لدى توسيع نطاق المشتريات المحلية والمشتريات الداعمة لصغار المزارعين:
- قد تزيد المشتريات المحلية خطر انقطاع الإمداد بقدر ما تتعرض سلاسل القيمة المحلية للتقلبات الموسمية أو أي تعطيل آخر للإمداد.
 - قد ينطوي شراء كميات كبيرة من الأغذية في بلد معين على آثار تضخمية تؤثر تأثيراً سلبياً في الأسر الأشد فقراً بوجه خاص.
 - تتغير الأسواق والأسعار باستمرار، حسب التقلبات الموسمية ووصول جهات فاعلة مختلفة في سلاسل القيمة ومغادرتها والآثار الدولية وغير ذلك.
 - قد يزيد خطر سوء نوعية الأغذية كلما زاد اقتراب مشتريات البرنامج من بوابة المزارع.

الخطوات القادمة

- 26- ستنفذ السياسة على مرحلتين على النحو التالي:
- ستوصف المرحلة الأولى ضمن خطة تنفيذ مفصلة ينبغي إعدادها ما إن تُعتمد السياسة. وستغطي هذه الخطة فترة سنتين أو ثلاث سنوات وتشمل مجموعة من الأنشطة الملموسة (تحدد لكل منها ميزانية يتعين تمويلها).
 - ستستكمل الإجراءات والنظم الموطدة وتُنشر بعد هذه الفترة الأولية للنهوض بالتعميم التام لتعزيز توسيع نطاق المشتريات المحلية.