

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 2014/6/6-3

قضايا السياسات

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن شراء
الأغذية في البرنامج

للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.A/2014/6-G/1

7 May 2014

ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مديرة المراجعة الخارجية للحسابات: السيدة Alka R. Bhardwaj هاتف: 066513-3071

للاستفسار عن توفر وثائق المجلس التنفيذي، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف: 066513-2645).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي

تقرير مراجعة الأداء بشأن شراء الأغذية في البرنامج



सत्यमेव जयते

المراقب المالي والمراجع العام للهند

المراقب المالي والمراجع العام للهند
يزود برنامج الأغذية العالمي بخدمات
مراجعة خارجية.

وتهدف المراجعة التي يجريها
المراقب المالي والمراجع العام للهند
إلى تزويد البرنامج بضمان مستقل
وإضافة قيمة إلى إدارة البرنامج عن
طريق تقديم توصيات بناءة.

للمزيد من المعلومات يرجى الاتصال
بالسيدة:

Alka Rehani Bhardwaj

مديرة المراجعة الخارجية للحسابات
برنامج الأغذية العالمي

Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy

هاتف: 0039-06-65133071

بريد إلكتروني: alka.bhardwaj@wfp.org

موجز تنفيذي

يعرض هذا التقرير نتائج المراجعة التي أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) فيما يتعلق بشراء الأغذية. ويقدم البرنامج، وهو أكبر وكالة إنسانية في العالم تتصدى لمشكلة الجوع في مختلف أنحاء العالم، الأغذية في كثير من مناطق العالم النائية والهشة لنحو 90 مليون شخص في المتوسط سنوياً، بينهم 58 مليوناً من الأطفال. ويشترى البرنامج أكثر من مليوني طن متري من الأغذية كل عام، ويأتي ما لا يقل عن ثلاثة أرباع هذه الكمية من البلدان النامية. وفي عام 2012، اشترى البرنامج 2.1 مليون طن متري من الأغذية قيمتها 1.1 مليار دولار أمريكي في أكثر من 90 بلداً. ولذا فإن للكفاءة في شراء الأغذية أهمية كبرى لنجاح تنفيذ مهمة البرنامج.

وتتمثل سياسة البرنامج في "ضمان توفر السلع الملائمة للمستفيدين من البرنامج في الوقت المناسب وبصورة فعالة من حيث التكلفة. ويتمشى مع ذلك وجوب أن تتسم مشتريات البرنامج بالإنصاف والشفافية." إضافة لذلك، تنص اللائحة المالية للبرنامج على أنه في حال كون الأحوال متساوية فإن الأفضلية تعطى للشراء من البلدان النامية. وتقضي سياسة البرنامج العامة بأن يتم الشراء من موردين مؤهلين مسبقاً من خلال عملية عروض تنافسية. وفي سبتمبر/أيلول 2008، أطلق البرنامج برنامجاً مبتكراً للتنمية الزراعية وتطوير الأسواق يعرف باسم برنامج الشراء من أجل التقدم. ويهدف البرنامج من خلال الشراء من أجل التقدم إلى اختبار طرق توسيع نطاق معرفته الشرائية بحيث يستطيع أن يزيد الفائدة المقدمة بصورة مباشرة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة ممن لديهم القدرة على توفير إمدادات بمعايير الجودة التي يشترطها البرنامج. ونفذ المشروع التجريبي هذا في 20 بلداً خلال فترة خمس سنوات من 2008 إلى 2013. كما يستخدم البرنامج بصورة متزايدة آلية الشراء الآجل في شراء الأغذية. وتشكل هذه الآلية نهجاً تموالياً عالمياً يتحرك بفعل الطلب إزاء شراء الأغذية التي توزع على النحو الأكثر شيوعاً في منطقة أو ممر ما بانتظار طلبات فرادى المشروعات. وقد حققت مشتريات مرفق الشراء الآجل زيادة كبيرة في حجم الأغذية المشتراة من 527 000 طن متري في عام 2011 إلى 800 000 طن متري في عام 2012.

وتمثل الهدف الرئيسي من المراجعة التي أجريناها في تقدير الوفاء بالأهداف المعلنة لسياسة المشتريات والشروط المحدد في دليل الشراء، ومدى المخاطرة بالانحراف عن الخطوط التوجيهية بصورة تخاطر بالمساس بأهداف الشراء وتعرض المنظمة لمخاطر الإساءة لسمعتها. وعموماً، سعت مراجعتنا لأداء البرنامج في مجال شراء الأغذية إلى توفير ضمان بأن مشتريات البرنامج للأغذية تفي بهدف السياسة المتمثل في توفير مشتريات تتسم بالفعالية والكفاءة وحسن التوقيت وبصورة شفافة. وقد غطينا في مراجعتنا للأداء الفترة من أغسطس/آب 2011 إلى يوليو/تموز 2013. وشملت المراجعة المقر الرئيسي للبرنامج في روما و6 مكاتب قطرية* و3 مكاتب إقليمية*.

وقد لاحظنا أوجهاً للضعف في تخطيط البرنامج للمشتريات، فخطط الشراء لم تخضع للإعداد بصورة تمكن من التخطيط المسبق، مع مراعاة احتياجاتها والرغبة في توفير فوائد طويلة الأجل فيما يتعلق بالأسعار. إضافة لذلك، كان النهج الذي يأخذ به البرنامج يستند إلى ردود الفعل إلى حد كبير بدلاً من أن يكون استراتيجياً، فقد أجرى البرنامج مشترياته عندما توفر له التمويل اللازم لذلك. كما أن البرنامج ليس لديه استراتيجية مؤسسية للإمداد والتوريد. وعلى مستوى المقر، لاحظنا أن نشاط

* إثيوبيا وبوركينا فاسو ومالي والسلفادور وهندوراس واليمن.

* نيروبي وديكار وبنما.

الشراء يقتصر على الصوامع، وهو يحدد استناداً إلى صفته الوظيفية من قبيل الشراء واللوجستيات والنقل، إلى ما هنالك، دون روابط أمامية وخلفية لجعل عملية الشراء عملية شاملة، فهناك حاجة ماسة إلى الانتقال إلى نهج سلسلة الإمداد المتكاملة. ولاحظنا أن المبادرتين الجديتين، مرفق الشراء الآجل والشراء من أجل التقدم، تنطويان على بعض المخاطر في تنفيذهما، وهي مخاطر لم يتم التصدي لها على نحو كامل. كما لاحظنا وجود حالات ضعف في الامتثال للسياسة والخطوط التوجيهية التي تنظم شراء الأغذية في البرنامج؛ وفي عمليات إدارة العقود؛ وفي الضوابط الداخلية الناظمة لعملية الشراء؛ وفي تسليم الحبوب الغذائية في الوقت المناسب، مما يتعين معالجته لضمان بلوغ هدف توفير السلع الغذائية الملائمة للمستفيدين في الوقت المناسب وبصورة تنسم بفعالية التكلفة. وفي رأينا، لم تعكس أدوات تكنولوجيا المعلومات عمليات الشراء بصورة فعالة جداً. كما أنها لم تشمل كثيراً من المعلومات الحيوية، التي كان من الممكن أن تضيف قيمة لعملية الشراء.

وفيما يتعلق بإدارة الباعة، وجدنا أن هناك أوجه قصور معينة تتعلق بتسجيل الموردين واختيارهم، والقيام بالتفتيش على مرافقهم، وقاعدة بيانات الباعة، ودعوة الباعة لتقديم العروض، وتعقب أداء الباعة، وما شابه ذلك. ومثلت سلامة الأغذية وجودتها مجالاً للقلق يحتاج إلى معالجته من خلال سياسة شاملة تستند إلى نهج سلسلة الإمداد. كما لوحظ غياب الفحوصات الكافية للموردين، وعدم توفر المفتشين فيما يتعلق بمشاكل الجودة. كما لاحظنا أوجهاً للضعف في عمل الهيئات والآليات الرقابية. فلجنة السلع والنقل والتأمين عجزت عن ممارسة الرقابة الفعالة على أنشطة المشتريات نظراً لأنها لم تتمكن حتى من عقد اجتماعاتها حسب الجدول الدوري لها. وكانت الرقابة التي مارستها المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية على عمليات الشراء ضعيفة، ويتعين استخدام الموظفين الحيويين لممارسة رقابة أشد فعالية.

إننا ندرك أن البرنامج يشتري مليوني طن متري من الأغذية في المتوسط سنوياً وأنه يوصل هذه الأغذية إلى مناطق نائية في مختلف أنحاء العالم وكثير منها متأثر بالزراعات والتشرد. وتحتم سيناريوهات العمل الصعبة والمتنوعة على البرنامج أن يستجيب بسرعة لمواجهة الحالة على الأرض. كما ندرك أن الجهة المعنية بالمشتريات في البرنامج تتحلى بالالتزام والمهنية في ضمان جودة الأغذية التي تصل إلى المستفيدين في الوقت المناسب، ولا سيما في مناطق النزاع. على أن هناك مجالات خطيرة يتعين على البرنامج فيها أن يعزز نهجه الحالية وأن يبيّن عليها لتحقيق الأداء الأمثل في مجال الشراء، وهو ما نلخصه في التوصيات أدناه.

قائمة التوصيات

التوصية 1 - التخطيط للمشتريات

ينبغي على البرنامج وضع "إطار للتخطيط للمشتريات" يتسم بالتكامل ويستند إلى نهج سلسلة الإمداد المطبق على المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. وينبغي أن يتضمن النهج، من جملة أمور، توجيهاً حول تحديد المدخلات اللازمة لاستنباط استراتيجية للتوريد والإمداد؛ وأن يجعل من الإلزامي على جميع الوحدات (المقر الرئيسي والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية) إعداد خطة سنوية للشراء؛ وأن يتضمن نموذجاً موحداً لخطة الشراء؛ وأن يحدد مؤشرات الأداء الأساسية لعملية الشراء؛ وأن يحدد متطلبات الإبلاغ فيما يتعلق بالرصد والتقييم الدوريين لعملية الشراء.

التوصية 2 - تنفيذ المبادرتين الجديتين في مجال شراء الأغذية: مرفق الشراء الآجل والشراء من أجل التقدم

(أ) يمكن للبرنامج أن يجري تقييماً لفعالية مبادرة الشراء من أجل التقدم وقياس حوائلها (تقييم أثرها).
 (ب) يمكن للبرنامج أن ينظر في وضع توجيه شامل لإدارة الشراء من أجل التقدم ينطبق على المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. ويمكن أن يصمم هذا التوجيه بهدف عام يتمثل في إدماج أنشطة الشراء من أجل التقدم ضمن خطة الشراء العامة للبرنامج على مستويات المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، وفي معالجة المخاطر التي تم تحديدها بغية جعل المبادرة أكثر فعالية.

التوصية 3 - الامتثال لإطار اللوائح

(أ) يمكن للبرنامج أن ينظر في استعراض سياسته لشراء المنتجات التغذوية من قبيل "سوبر سيريال بلس" بموجب عقد إعفاء، بغية تحقيق هدف ضمان فعالية التكلفة في المشتريات. إضافة لذلك، فإن استخدام الإعفاءات في الشراء، بدافع الحاجة الملحة، ينبغي أن يضمن تحقق الهدف المعلن المتمثل في ضمان حسن التوقيت والجودة في تسليم الحبوب الغذائية، ولا سيما في حالة عمليات الطوارئ.
 (ب) كما يمكن تعزيز آلية الامتثال لضمان الالتزام بسياسة الشراء والخطوط التوجيهية الموضوعية.

التوصية 4 - كفاءة عملية الشراء

(أ) يمكن للبرنامج أن يتأكد من أن مفتشي تقارير الجودة والكمية هم غير المفتشين الذين يعهد إليهم بمسؤولية التفتيش على الباعة من حيث الأهلية لتفادي أي تضارب محتمل في المصالح.
 (ب) يمكن تزويد لجنة مشتريات الأغذية في المقر الرئيسي والمكاتب القطرية بالمعلومات عن الأداء السابق للبائع من حيث الجودة وحسن توقيت التسليم لتمكينها من اتخاذ قرارات أكثر استنارة.
 (ج) ينبغي على البرنامج مواصلة السعي للحصول على تمويل أكثر مرونة من المانحين وبدون أية تقييدات على المشتريات، بغية تحقيق قدر أكبر من فعالية التكلفة في الشراء.
 (د) ينبغي أن تقوم المكاتب القطرية برصد تواريخ الالتزام النهائي وتواريخ الصرف النهائي، وأن تناقش المشاكل المحتملة مع المقر الرئيسي في وقت مبكر بحيث لا تضطر إلى اللجوء إلى الشراء بصورة متعجلة للوفاء بهذه التواريخ أو إلى التعرض لحالات عدم الامتثال لها.

التوصية 5 - استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات

أ) ينبغي على البرنامج توحيد استخدام نظام "إن-تند" في جميع المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية بحيث يمكن ممارسة رصد أكثر فعالية لعملية المناقصات.

ب) ينبغي معالجة الفجوات في نظام ونجز 2 فيما يتعلق بأداء الباعة، وتاريخ التسليم بموجب العقد، وتفصيل العجز، وجودة الأغذية، وغير ذلك، للتمكن من ممارسة رقابة أكثر فعالية على عملية الشراء. ومن شأن ذلك تيسير استخراج المعلومات عن أداء الباعة وتوفيرها كمدخل أساسي في اختيارهم.

التوصية 6 - إدارة الباعة

ينبغي على البرنامج أن ينفذ نظاماً متيناً لإدارة الباعة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية بضمن، من جملة أمور، ما يلي:

- أ) الامتثال للخطوط التوجيهية لتسجيل جميع الباعة الجدد؛
- ب) استكمال قاعدة بيانات الباعة فيما يتعلق بجميع السلع وتحديث قاعدة البيانات على فترات دورية؛
- ج) توسيع قاعدة الباعة لضمان مزيد من المنافسة وتلقي أفضل قيمة مقابل الأموال؛
- د) توحيد الفترة الزمنية المعطاة للباعة لتقديم عروضهم؛
- هـ) تعزيز عملية فرض الجزاءات بسبب مشاكل الجودة أو التأخر في التسليم من جانب الباعة.

التوصية 7 - حسن توقيت المشتريات

ينبغي تثبيت الوقت المطلوب للوصول مع مراعاة المهل الزمنية اللازمة وفترة الشحن. وينبغي ضمان الامتثال للوقت المطلوب للوصول الذي يتم تحديده بهذه الشكل، من خلال الرصد الملائم.

التوصية 8 - جودة الأغذية

- أ) ينبغي على البرنامج تجميع السياسات وكتيبات الدليل الموجودة لوضع وتوثيق سياسة مؤسسية بشأن جودة الأغذية وسلامتها، استناداً إلى نهج سلسلة الإمداد.
- ب) ينبغي على البرنامج أن يواظب على فحص مورديه باستمرار للتأكد من مسائل جودة الأغذية. ويمكنه النظر في إدراج بنود ضمان الأداء في عقودهم مع الموردين.
- ج) ينبغي على البرنامج أن يختار مفتشيه على أساس القدرة التقنية وليس السعر وحده. وينبغي إجراء استعراضات دورية للمفتشين، حيث أن تقارير الكمية والجودة تعتبر آلية شديدة الأهمية لضمان معايير الجودة المطلوبة في عقود مشتريات البرنامج.
- د) يمكن للبرنامج أن يتخذ الخطوات اللازمة لتشكيل لجان جودة الأغذية في جميع المكاتب القطرية لمعالجة مشاكل السلامة والجودة على مستوى تلك المكاتب.

التوصية 9 - الرصد والرقابة

- أ) ينبغي استعراض دور لجنة السلع والنقل والتأمين وإنشاء نظم في المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية تضمن الرقابة القوية على عملية الشراء.
- ب) مع انتقال البرنامج إلى أنماط جديدة من الشراء، من الأهمية بمكان ضمان المواءمة بين الموارد المتوفرة والمهارات الموجودة، بحيث يمكن لأنشطة المشتريات أن تنفذ بفعالية وبكفاءة.

ألف. مقدمة

الأهداف الاستراتيجية

- 1- تحدد الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013) خمسة أهداف للمنظمة:
 - إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ؛
 - منع الجوع الحاد والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها؛
 - استعادة الحياة وسبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال؛
 - الحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين؛
 - تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية.
- 2- وتعكس هذه الأهداف الطبيعية المتغيرة للمعونة الغذائية والجوع، وتاريخ البرنامج وخبرته وما لديه من ميزة مقارنة. وتشكل الخطة الاستراتيجية تحولاً تاريخياً من البرنامج كوكالة للمعونة الغذائية إلى البرنامج كوكالة للمساعدة الغذائية لديها مجموعة أدوات أكثر تنوعاً ومتانة (أي القسائم والنقد والشراء المحلي، وغير ذلك) تمكنها من تلبية احتياجات الجوع الحرجة. أما الهدف الشامل لدى البرنامج فهو الحد من الاعتماد وتوفير الدعم للجهود الحكومية والعالمية لضمان حلول طويلة الأجل لتحديات الجوع. وشركاء البرنامج الرئيسيون على الخط الأول للجوع هم الحكومات الوطنية والمحلية وكذلك المجتمعات المحلية. ويسعى البرنامج إلى إضافة قيمة من خلال القيام بالشراء بصورة تعزز جانب الإمداد وإضافة تدخلات تكميلية من جانب شركاء آخرين.

فئات البرامج

- 3- تصنف عمليات البرنامج في أربع فئات:
 - عمليات الطوارئ لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ؛
 - العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية احتياجات الإغاثة الممتدة ودعم الإنعاش بعد حالة الطوارئ؛
 - المشروعات الإنمائية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
 - العمليات الخاصة لتأهيل وتعزيز البنية التحتية للنقل للتمكين من تسليم المساعدات الغذائية بسرعة وتعزيز التنسيق مع الأمم المتحدة والشركاء من خلال توفير خدمات مشتركة محددة.

شراء الأغذية في البرنامج

- 4- في عام 2012، اشترى البرنامج 2.1 مليون طن متري من الأغذية قيمتها تزيد على 1.1 مليار دولار أمريكي، ومن أصل هذه الكمية، بلغت نسبة المشتريات الدولية التي اشترتها المقر الرئيسي للبرنامج 50 في المائة في حين أن الكمية المتبقية كانت مشتريات محلية/إقليمية قامت بها المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية. وتدير عمليات شراء الأغذية في المقر الرئيسي دائرة المشتريات الغذائية/شعبة المشتريات، والتي كانت تتألف، خلال الجانب الرئيسي من فترة المراجعة، من ثلاث وحدات هي وحدة المشتريات الغذائية الدولية، ووحدة دعم المكاتب الميدانية في مجال المشتريات الغذائية، ووحدة

سلامة الأغذية وضمان جودتها.¹ كما تقوم المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية بالشراء. ووفقاً للمادة 112-20 من اللائحة المالية، يجري شراء المواد الغذائية وما يتصل بذلك من تغليف على أساس منافسة دولية أو منافسة محلية في البلد أو البلدان التي يعرف عنها أن السلع المطلوبة متوفرة للشراء الاقتصادي، على أن تعطى الأفضلية في حال تساوي الشروط للشراء من البلدان النامية. وتنص سياسة شراء الأغذية على القيام بالشراء، بغية تحقيق الشفافية والفعالية من حيث التكلفة، من خلال المناقصات الانتقائية وليس المناقصات العامة. ولا يستخدم التعاقد المباشر إلا في حال استحالة إجراء مناقصة تنافسية أو إذا كان إجراؤها لا يصب في مصلحة البرنامج الفضلى. وقد أصبحت المبادرات الجديدة من قبيل الشراء من أجل التقدم ومرفق الشراء الآجل هي التي تدفع أيضاً بعجلة مشتريات البرنامج الغذائية الآن. وتمارس الرقابة على عملية الشراء هيئات من قبيل لجنة السلع والنقل والتأمين، والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية.

باء- عملنا في مجال المراجعة

أهداف المراجعة

5- صممت مراجعتنا للأداء بحيث تفحص جميع جوانب شراء البرنامج للأغذية التماساً لضمان أن تفي مشتريات الأغذية بهدف السياسة المتمثل في فعالية تكلفة المشتريات وكفاءتها وحسن توقيتها، مع توكي الشفافية فيها. وتمثلت الأهداف الرئيسية والفرعية للمراجعة في تقدير ما إذا:

أولاً- كان الشراء مخططاً له بحيث يفي بأهداف البرنامج/المشروع/حالة الطوارئ؛

ثانياً- كان تنفيذ عملية الشراء يمثل لسياسة المشتريات وخطوطها التوجيهية السارية؛

أ) كان نوع عملية الشراء المزمع (عروض تنافسية، عقود مباشرة، الشراء من أجل التقدم، عمليات الطوارئ، مرفق الشراء الآجل) يستند إلى أسباب مبررة من الناحية الاقتصادية وكان موثقاً بصورة جيدة؛

ب) كان الامتثال لأحكام التعاقد وشروطه مضموناً، مع اتخاذ التدابير اللازمة في حال انتهاك تلك الأحكام والشروط؛

ثالثاً- كانت عملية الشراء تتسم بالكفاءة؛

رابعاً- كانت أدوات تكنولوجيا المعلومات كافية لضمان الكفاءة والشفافية في عملية الشراء؛

خامساً- كانت إدارة البرنامج للباعة كافية؛

سادساً- كان مدى حسن التوقيت قد تحقق وفقاً للعقد؛

سابعاً- كانت الجوانب المتعلقة بجودة الأغذية تحظى بالعناية الواجبة والمطلوبة في عملية الشراء؛

ثامناً- كان هناك رصد لعملية الشراء.

¹ اعتباراً من الفصل الثاني من عام 2013، أعيد تنظيم هذه الوحدات في أربع وحدات تعنى هي مشتريات السلع، والأداء الاستراتيجي والمخاطر، وسلامة الأغذية وضمان جودتها، وبتدابرة المعلومات والامتثال.

نطاق المراجعة

6- شملت دراستنا تحليل الوثائق والسجلات، وإجراء المقابلات مع المسؤولين المعنيين، في المقر وكذلك في المكاتب القطرية الستة والمكاتب الإقليمية الثلاثة المختارة. كما شكلت البيانات المستقاة من نظم تكنولوجيا المعلومات مصدراً للمعلومات للمراجعة. وركزت دراستنا في المقام الأول على الفترة من أغسطس/آب 2011 إلى يوليو/تموز 2013. كما فحصت عند اللزوم بيانات/أرقام السنوات السابقة. وتم اختيار عينة تمثيلية من طلبات الشراء، بما في ذلك العقود بموجب الشراء من أجل التقدم ومرفق الشراء الآجل والتي أبرمها البرنامج لأغراض شراء الأغذية، ودرست بالتفصيل في المقر وفي المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية المختارة. وجرى توجيه الدراسة بحيث تحقق أهداف المراجعة. وتم اختيار العقود على أساس قيمة المشتريات ومجالات المخاطر الأخرى، من قبيل العقود المبرمة لأغراض عمليات الطوارئ. وفي الحالات التي لزم فيها معلومات محددة من المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية، طلبت هذه المعلومات باستخدام استبيانات وضعتها فرق المراجعة التي زارت تلك المكاتب. وقد أدخلت الردود بالصورة المناسبة في هذا التقرير.

معايير المراجعة

7- جرى تقييم أداء البرنامج في مجال شراء الأغذية بالاستناد إلى أهداف البرنامج الاستراتيجية وما وضعه من سياسات/قواعد/لوائح/توجيهات لأغراض إدارة عمليات الشراء. وتمثلت وثائق الأساس في دليل المشتريات والإجراءات التشغيلية الموحدة.

منهجية المراجعة

8- ناقشنا أهداف المراجعة ونطاقها ومنهجيتها مع الإدارة في المقر الرئيسي في روما خلال مؤتمر البدء في 9 سبتمبر/أيلول 2012. كما ناقشنا نتائج المراجعة التي قمنا بها مع الإدارة في مؤتمر الانتهاء يوم 4 أكتوبر/تشرين الأول 2012. كما عقدت فرق المراجعة الميدانية اجتماعات البدء والانتهاء في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لمناقشة الملاحظات الأولية للمراجعة والحصول على ردود.

شكر وتقدير

9- ونود أن نشكر إدارة البرنامج لما أبدته من تعاون وما قدمته لنا من مساعدة في جميع مراحل المراجعة، وذلك في المقر الرئيسي للبرنامج وفي المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

جيم- نتائج المراجعة

أولاً- التخطيط للمشتريات

10- ينص البند 10-2 من دليل شراء الأغذية في البرنامج على وجوب إعداد خطة لشراء الأغذية. وهو يحدد أن خطة المشتريات ينبغي أن توضع بتنسيق وثيق مع الوحدات المعنية بخطوط الإمداد واللوجستيات والبرامج والموارد، ومع

مراعاة تقديرات احتياجات المستفيدين وتوفر السلع المتوقع في الأسواق والفوائض بعد الحصاد والتوفر المرجح للموارد النقدية، وما شابه ذلك.

11- وقد لاحظنا أن البرنامج ليس لديه خطة سنوية استراتيجية لمشتريات الأغذية للمنظمة ككل تحدد مجالات مكتسبات الكفاءة من قبيل تخفيضات الشراء مقدماً وتخفيضات تكلفة المشتريات. كما أن البرنامج لم يضع استراتيجية مؤسسية للتوريد والإمداد تحدد استراتيجيات خاصة بكل من السلع استناداً إلى المناطق الجغرافية.

12- وفي المقر الرئيسي، لاحظنا أن النهج الذي يأخذ به البرنامج يتمثل عموماً بردود الفعل وليس بصفته الاستراتيجية؛ فالبرنامج يبحث عن المشتريات إذا توفر التمويل وعند توفره. كما لاحظنا أن نشاط الشراء يقتصر على الصوامع وهو محدد بالأنشطة الوظيفية من قبيل الشراء والنقل واللوجستيات، إلى آخر ما هنالك.

13- أما في المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية التي أجرينا المراجعة عليها، فقد وجدنا أنه لا وجود لخطة المشتريات السنوية في هذه المكاتب ككل، وهي خطة يفترض فيها أن توحّد احتياجات جميع المشروعات. وفي هذا الصدد كان الوضع الملاحظ في مختلف المكاتب القطرية/المكاتب الإقليمية على النحو التالي:

◀ في المكتب القطري في السلفادور، واستناداً إلى التمويل المتوفر، يجري التفكير بالشراء عندما تكون الأسعار على أدهاها.

◀ في المكتبين القطريين في اليمن وإثيوبيا، جرت المشتريات على أساس الأسعار الفورية عند توفر الموارد. وكان المكتب القطري في إثيوبيا يعمل على وضع استراتيجية للشراء تشمل الاعتبارات الخاصة بموسمية الأسعار بغية زيادة الكميات المشتراة محلياً، وكان من المتوقع أن تطبق هذه الاستراتيجية عام 2014.

◀ وفي المكتب القطري في بوركينافاسو، يجري التخطيط للمشتريات بمراعاة أفضل الأوقات للشراء، في حين أنه في المكتب الإقليمي في داكار، كانت خطة الشراء لعام 2014 توضع بالاستناد إلى الحصاد والمواسم، وما شابه ذلك، في حين أن توفر الأغذية والأسعار كان هو المعيار الرئيسي في السنوات قبل عام 2014.

14- وقد ذكر البرنامج في أكتوبر/تشرين الأول 2013 أن أعمال الشراء، قبل مرفق الشراء الأجل²، ما كان من الممكن أن تبدأ إلا عند استلام التمويل من المانحين. ووفرت مرفق الشراء الأجل قاعدة تمكّن استراتيجيات تسليم السلع توضع بالتعاون مع وحدات البرامج والشحن واللوجستيات. ويجري العمل حالياً على وضع خطط للتوريد المحلي؛ فقد بدأ المكتب القطري في إثيوبيا عملية ستستمرشدها المدخلات الإقليمية والعالمية، وستندمج بها، لتشكيل استراتيجية للتوريد والتسليم لعام 2014. كما ذكر البرنامج أنه يعمل مع المكاتب القطرية والوحدات الوظيفية على وضع استراتيجيات للتوريد وخطط للشراء باستخدام الأرقام المتعلقة بالطلب. وتشارك في هذا العمل عدة وظائف وهو يتطلب نهجاً يستند إلى سلسلة الإمداد المتكاملة وبراغي، إلى جانب الاعتبارات السلعية، المسائل المتعلقة بالنقل والتخزين؛ كما أكد ذلك استعراض سير الأعمال الذي أجري مؤخراً، وهناك فريق عمل يعمل على وضع مؤشرات الأداء الأساسية الخاصة بسلسلة الإمداد.

15- وفي المقر الرئيسي للبرنامج، لاحظنا أن الأموال المخصصة لشراء الأغذية تحكمها احتياجات البرنامج واستجابات المانحين. وذكر أن خطة الإدارة (2014-2016)، اعتباراً من عام 2013، ستتضمن عنصراً خاصاً بتوقعات التمويل والاحتياجات التشغيلية، مع تقدير للفجوة في التمويل، إلى جانب خطة الأولويات الميدانية. وقد لاحظنا أنه تم إجراء تحليل لفجوة التمويل وآثارها على البرامج وعُرض على المجلس التنفيذي في نوفمبر/تشرين الثاني 2013. ونحن نرى أن هذا

² يمثل مرفق الشراء الأجل نهجاً عالمياً للتمويل يستند الطلب وقد تم اعتماده منذ يونيو/حزيران 2011 باعتباره النهج المؤسسي لشراء الأغذية الأكثر توزيعاً في إقليم أو ممر ما، بانتظار طلبات فرادى المشروعات.

التحليل بحاجة إلى تحسين متواصل بحيث يمكنه تقدير احتياجات الأغذية/متطلبات المستفيدين في المكاتب القطرية ككل، ومن ثم استخدام هذه المدخلات لأغراض التخطيط لمشتريات العام التالي.

التوصية 1

ينبغي على البرنامج وضع "إطار للتخطيط للمشتريات" يتسم بالتكامل ويستند إلى نهج سلسلة الإمداد المطبق على المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. وينبغي أن يتضمن النهج، من جملة أمور، توجيهاً حول تحديد المدخلات اللازمة لاستنباط استراتيجية للتوريد والإمداد؛ وأن يجعل من الإلزامي على جميع الوحدات (المقر الرئيسي والمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية) إعداد خطة سنوية للشراء؛ وأن يتضمن نموذجاً موحداً لخطة الشراء؛ وأن يحدد مؤشرات الأداء الأساسية لعملية الشراء؛ وأن يحدد متطلبات الإبلاغ فيما يتعلق بالرصد والتقييم الدوريين لعملية الشراء.

ثانياً- تنفيذ المبادرتين الجديدتين في مجال شراء الأغذية: مرفق الشراء الآجل والشراء من أجل التقدم

16- قمنا بفحص مبادرتي المشتريات، مرفق الشراء الآجل والشراء من أجل التقدم، وتتضمن الفقرات التالية مناقشة النتائج التي خلصنا إليها.

مرفق الشراء الآجل

17- يرمي مرفق الشراء الآجل إلى تسريع عمليات تسليم الأغذية إلى المستفيدين عن طريق الشراء الآجل للأغذية استناداً إلى مجموع احتياجات المشروعات في منطقة أو منطقة فرعية ما حتى قبل استلام الطلبات من المكاتب القطرية. وكان مرفق الشراء الآجل قد بدأ على أساس تجريبي عام 2008، وقد أصبح نهجاً مؤسسياً جديداً للشراء الآجل ابتداءً من يونيو/حزيران 2011 بهدف تحقيق شراء استراتيجي مرن فعال من حيث التكلفة وحسن التوقيت يركز على التصدي لاحتياجات البرنامج العالمية وتوقعات النقص.

18- وقد لاحظنا أن مرفق الشراء الآجل كسب في المتوسط 64 يوماً في المهلة المسبقة المطلوبة للإمداد بالنسبة للمكاتب القطرية، كما أن أصناف الأغذية المشتراة من خلال المرفق ارتفعت من 7 في عام 2011 إلى 10 في عام 2012.

19- كما لاحظنا أن تقرير استعراض مرفق الشراء الآجل في يناير/كانون الثاني 2013³ أبرز الأهمية المتزايدة للمرفق وكفائه في تحسين كفاءة البرنامج التشغيلية، كما أبرز مخاطر هذا النهج. وقد سألنا عن الاستراتيجيات الموضوعية للتخفيف من المخاطر التي تم تحديدها. وفي معرض الرد، ذكر البرنامج في أكتوبر/تشرين الأول 2013 أنه تم تحديد المخاطر والفرص وأنه سيوجه الاهتمام لضمان ما يلي:

- ◀ تأمين توريد السلع في الوقت الأمثل والسعر الأفضل عند النظر في عوامل التكلفة العامة لسلسلة الإمداد؛
- ◀ من خلال التخطيط للتوريد وتحليله، تسجيل فرص التوريد لأغراض الشراء من أجل التقدم والأخذ بها على نحو كاف لمنع المخاطرة بإضاعة فرص الشراء المحلي؛

³ طلب فريق البرنامج الاستشاري المعني بالشراء الآجل استعراض مرفق الشراء الآجل بهدف استعراض التقدم المحرز في توسيع نطاق المرفق منذ إطلاق نهج الطلب المؤسسي الجديد إزاء الشراء الآجل في يوليو/تموز 2011.

◀ الحفاظ على التوازن الملائم بين تحويلات الأغذية وتحويلات النقد والقسائم (وغير ذلك من طرائق تحويل المواد غير الغذائية)؛

◀ شراء مزيد من السلع في الأوقات الأنسب (وكثيراً ما يكون ذلك بعد الحصاد مباشرة) التي يمكن فيها تحقيق وفورات هامة، خصوصاً إذا كانت الأسعار منخفضة.

20- قياس أداء مرفق الشراء الآجل: لاحظنا أن البرنامج لم يجعل تقدير الأثر وبيانات وفورات التكلفة جزءاً ثابتاً من قياس أداء مرفق الشراء الآجل. ووفقاً للبرنامج، يمكن النظر في قياس النتائج (تقدير الأثر) في مرحلة لاحقة عندما تتوطد العملية وعندما يتم تحقيق أهداف النواتج بصورة مستمرة وثابتة لعدة سنوات. وفيما يتعلق بوفورات التكلفة، ذكر البرنامج أنه لم يتم إجراء أي تحليل حيث أن جميع العقود التي ينطوي عليها الأمر نفذتها كيانات/شعب وظيفية لديها الدراية اللازمة وبعد عملية مناقصة تنافسية، وغير ذلك. على أننا نرى أنه يمكن للبرنامج أن ينظر في القيام بهذه العملية، خاصة وأنه يدرس إمكانية توسيع نطاق المرفق.

الشراء من أجل التقدم

21- في سبتمبر/أيلول 2008، أطلق البرنامج برنامجاً مبتكراً لدعم التنمية الزراعية وتطوير الأسواق يعرف باسم برنامج الشراء من أجل التقدم. ونفذ هذا البرنامج على أساس تجريبي في 20 بلداً خلال فترة خمس سنوات امتدت من عام 2008 إلى عام 2013. ومن خلال الشراء من أجل التقدم، كان البرنامج يهدف إلى اختبار طرق توسيع نطاق جانب من معرفته بشؤون الشراء بحيث يحقق مزيداً من الفوائد المباشرة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة من لديهم القدرة على التوريد بالجودة المعيارية التي يتطلبها البرنامج. وتمثلت رؤية الشراء من أجل التقدم في الترويج لتنمية الأسواق الزراعية بصورة تمكن بحلول عام 2013 ما لا يقل عن 500 000 من المزارعين الفقراء أصحاب الحيازات الصغيرة، نصفهم من النساء، من إنتاج فائض من الأغذية يمكن تسويقه وبيعه بأسعار منصفة بهدف زيادة دخلهم. وخلال الفترة بين عامي 2011 و2013، اشترى البرنامج 161 254 طناً مترياً من الأغذية عن طريق مبادرة الشراء من أجل التقدم.

22- وفيما يتعلق بإدارة مبادرة الشراء من أجل التقدم على مستوى المقر الرئيسي، لاحظنا ما يلي:

◀ توجيه/استعراض مبادرة الشراء من أجل التقدم: اقترح المقر الرئيسي توجيهها خاصاً بالشراء من أجل التقدم على شكل وثائق توجيهية (1-9) بين عامي 2009 و2011 تتعلق بمختلف مسائل الشراء من أجل التقدم. على أن مقر البرنامج لم يضع مؤشرات أداء أساسية لاستعراض مبادرة الشراء من أجل التقدم ولرصدها.

◀ توسيع قاعدة الباعة: يسعى البرنامج لدى أصحاب المصلحة لتوسيع قاعدة الباعة لديه نظراً لأن معظم الباعة لأغراض الشراء من أجل التقدم هم من صغار المزارعين. إننا نرى أنه عملاً على مواصلة توسيع نطاق مبادرة الشراء من أجل التقدم بحيث تتجاوز بلدان المرحلة التجريبية، قد يكون من الضروري وضع استراتيجية مؤسسية لتوسيع الشراء المناصر لأصحاب الحيازات الصغيرة بحيث يتجاوز بلدان المرحلة التجريبية، ولاستكشاف نماذج تجميعية مختلفة. وذكر البرنامج أن المقر الرئيسي، في ديسمبر/كانون الأول 2013 وامتثالاً لأهداف البرنامج الاستراتيجية، كان منخرطاً في عملية لوضع استراتيجية لمشتريات البرنامج تتضمن مكوناً هاماً يتعلق بالشراء من أصحاب الحيازات الصغيرة.

- ← **التأخيرات في التسليم:** لوحظ أن البرنامج أبلغ عن تأخيرات في التسليم في بلدان الشراء من أجل التقدم، على أساس تواريخ التسليم المخطط لها وتواريخ التسليم الفعلية، وخصوصاً التسليم من منظمات المزارعين المتوسطة القدرة والمنخفضة القدرة، خلال الفترة 2008-2013. وقد تراوح الإطار الزمني المتوسط للتسليم.
- ← بين 225 يوماً في ليبيريا و22 يوماً في بوركينافاسو. وحدثت هذه التأخيرات في 19 بلداً، وبلغ أقصاها 118 يوماً في ليبيريا. وعموماً فإن عقود الشراء من أجل التقدم شهدت تأخيراً مدته 28 يوماً في المتوسط.
- ← **العجز عن تنفيذ العقود:** كما تعقب البرنامج نسبة عقود الشراء من أجل التقدم التي شهدت عجزاً عن التنفيذ. وبلغت نسبة هذه العقود 22 في المائة من مجموع الكميات المتعاقد عليها، وظهر العجز في عقود المكاتب القطرية في كينيا وإثيوبيا وغواتيمالا وجمهورية تنزانيا المتحدة وغيرها. وقد وجدنا أن البرنامج لم يخطط لإدراج ضمانات الأداء في عقود الشراء مع المزارعين لأغراض الشراء من أجل التقدم. وذكر البرنامج في ديسمبر/كانون الأول 2013 أن من غير الواضح بعد أن ضمانات الأداء قادرة على الحد من العجز في سياق منظمات المزارعين، غير أن هناك تدابير اتخذت في هذا الصدد وهي قيد الاختبار في كينيا.

23- تقييم منتصف المدة: لاحظنا أن تقييم منتصف المدة الخاص بتنفيذ الشراء من أجل التقدم والذي أجراه مكتب التقييم عام 2011 سلط الأضواء على مشاكل في تنفيذ مبادرة الشراء من أجل التقدم من قبيل ما يلي: يعتبر الشراء من أجل التقدم عموماً طريقة لشراء الأغذية أعلى تكلفة من المشتريات المحلية العادية؛ لم يُعترف بالمخاطر بصورة كافية خصوصاً فيما يتعلق بالعمل مع أصحاب الحيازات الصغيرة الذين تقل لديهم الأصول المالية أو غيرها من الأصول والذين يتعرضون إلى صعوبات في تنفيذ الالتزامات من قبيل سوء المحاصيل وانهيار الأسعار؛ تأثرت فعالية البرنامج كشرية بمشاكل من قبيل الصعوبات التشغيلية في شراء الحبوب بصورة تتفق مع توقعات أصحاب الحيازات الصغيرة، وبالتحول الاستراتيجي في البرنامج بعيداً عن تسليم المعونة الغذائية؛ وُجد أن مشتريات الأغذية من خلال مبادرة الشراء من أجل التقدم أقل كفاءة عموماً من طرائق الشراء الأخرى، وذلك عندما تؤخذ في الاعتبار عوامل من قبيل تكاليف الإدارة وكذلك التكاليف المضافة لاستثمارات جانب العرض؛ كان الجانب الأكبر من مبيعات الشراء من أجل التقدم يتم لصالح عدد صغير من أصحاب الحيازات الصغيرة الأكثر إنتاجاً، في حين أن إجمالي مكتسبات الدخل الذي حققه المزارعون من الشراء من أجل التقدم في أفريقيا كان أقل من الهدف بنسبة النصف.

24- واستفسرنا عن التدابير المتخذة لمعالجة المشاكل التي أبرزها تقييم منتصف المدة. وعلى سبيل الرد، ذكر البرنامج في ديسمبر/كانون الأول 2013 أنه يتشارك مع جهات فاعلة في مجال الإمداد لبناء قدرة المزارعين في الممارسات الزراعية والاستخدام الملائم للمدخلات؛ وقد وضع البرنامج لنفسه هدفاً في النقد والفسائم حدده بنسبة 30 في المائة في المستقبل القريب، غير أن المعونة الغذائية بشكلها التقليدي لا تزال مهمة في عمليات البرنامج؛ ويتصف الشراء من أجل التقدم بأنه مبادرة تجريبية ولذا فإن بعض طرائق الشراء تشهد تكلفة أعلى من غيرها، غير أن الشراء يمكن أن يتسم بكفاءة التكاليف على الأجل الطويل وبعد أن تنتهي عمليات بناء القدرة وبعد أن يصبح الباعة مستقلين؛ أجري تحليل للاستثمار – من حيث التكلفة مقابل الفائدة – وذلك مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والعمل جار حالياً على تقييم البيانات.

25- وفحصنا تنفيذ الشراء من أجل التقدم في عينتنا من المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية، وترد أدناه الملاحظات التي توصلنا إليها:

- ← في المكاتب القطرية من قبيل مكاتب هندوراس والسلفادور واليمن، لم تتضمن خطط الطلب التي وضعتها المكاتب مبادرات الشراء من أجل التقدم. وفي المكتب القطري في بوركينافاسو، لاحظنا أن معايير منح العقد

منظمة المزارعين لم تكن محددة في الإذن الخاص بطلب الشراء كما أن المواصفات التي يتطلبها البرنامج لم تكن واضحة. إننا نرى أن هناك حاجة، عند الموافقة على الشراء، إلى وجود تفاصيل أساسية من قبيل معايير اختيار الباعة وتفاصيل مواصفات السلع، وما شابه ذلك.

◀ في المكتب القطري في إثيوبيا بلغ حجم العجز في تنفيذ مشتريات الشراء من أجل التقدم 14 244.75 طناً مترياً قيمتها 5,887,184.69 دولاراً أمريكياً (2010-2013). وقد أجرينا تحليلاً لتفاصيل الباعة الذين عجزوا عن الأداء خلال الفترة 2010-2012 ولاحظنا أن هناك باعة عجزوا عن الأداء مرتين. كما لاحظنا حالات لم يجر فيها إبرام العقود مع الاتحادات التعاونية كل عام على الرغم من الأداء المرضي. وكشف تحليلنا للبيانات في نظام ونجز 2 أن تأخيرات التوريدات التي تعاقدها المكتب القطري في إثيوبيا بموجب برنامج الشراء من أجل التقدم تراوحت بين يوم واحد و180 يوماً.

التوصية 2:

(أ) يمكن للبرنامج أن يجري تقييماً لفعالية مبادرة الشراء من أجل التقدم وقياس حسانتها (تقييم أثرها).

(ب) يمكن للبرنامج أن ينظر في وضع توجيه شامل لإدارة الشراء من أجل التقدم ينطبق على المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. ويمكن أن يصمم هذا التوجيه بهدف عام يتمثل في إدماج أنشطة الشراء من أجل التقدم ضمن خطة الشراء العامة للبرنامج على مستويات المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، وفي معالجة المخاطر التي تم تحديدها بغية جعل المبادرة أكثر فعالية.

ثالثاً- الامتثال لإطار اللوائح

26- يشترى البرنامج الأغذية باستخدام المناقصات التنافسية وبالعقود المباشرة (مع الإعفاء من المنافسة)، غير أن المناقصات التنافسية هي السياسة العامة. وقد درسنا بإمعان عملية الشراء للتأكد من أنها تلتزم بالسياسة التي وضعها البرنامج لضمان فعالية التكلفة وكذلك الإنصاف والشفافية. كما درسنا المشتريات بموجب عمليات الطوارئ للتأكد من أنها هي أيضاً تلتزم بسياسة الشراء وخطوطه التوجيهية المحددة. وتناقش الحالات التوضيحية المعروضة أدناه الفجوات التي لوحظت في هذا الصدد في المقر الرئيسي وفي الميدان.

27- المشتريات من حبوب "سوبر سيريال بلس" من خلال الإعفاءات: لاحظنا أن هناك اتجاهاً متزايداً لشراء منتجات تغذية من قبيل "سوبر سيريال بلس" (خليط الذرة والصويا ++) من خلال الإعفاء من المنافسة. وخلال عام 2011، بلغ مجموع الكمية المشتراة من هذه الحبوب 10 591.47 طناً مترياً قيمتها 45 242.52 دولاراً أمريكياً؛ وفي عام 2012 بلغت كميتها 43 748.80 طناً مترياً قيمتها 103,958.55 دولاراً أمريكياً من خلال الإعفاء من المنافسة. وفي عام 2013 (حتى شهر يوليو/تموز) تم شراء 14 682.70 طناً مترياً من حبوب "سوبر سيريال بلس" قيمتها 40 832.08 دولاراً أمريكياً من خلال الإعفاء من المنافسة. وقد لاحظنا أن شراء المنتجات المتخصصة من قبيل هذه الحبوب من خلال الإعفاء من المنافسة يشكل إعفاءً لعوامل خارجية⁴ وليس إعفاءً تشغيلياً تفرضه حالات الطوارئ. أضف إلى ذلك أن هذا الإعفاء لا يتفق مع سياسة البرنامج التي تقول بتأمين السلع الغذائية الملائمة للمستفيدين بصورة تتسم بفعالية التكلفة. كما أن لجنة السلع والنقل والتأمين في اجتماعها في أبريل/نيسان 2013 أعربت عن القلق إزاء هذه المسألة. وذكر البرنامج أنه يدعم خلق إنتاج

⁴ الإعفاءات لعوامل خارجية هي إعفاءات هيكلية مؤسسية قد تكون غير صالحة من حيث الأسعار. وتشمل هذه الإعفاءات شراء منتجات تغذية ليس لها سوى عدد من الموردين.

محلي من هذا المنتج وأن المسألة ستعالج كجزء من استراتيجية يجري العمل على وضعها حالياً لتوريد المنتجات الغذائية المتخصصة.

28- التأخيرات في التسليم، بموجب إعفاء من المنافسة، لمشروع عملية طارئة: في المكتب القطري في إثيوبيا، درسنا عملية شراء 195.48 طناً مترياً من الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال بتكلفة مجموعها 725 200 دولار أمريكي لاستخدامها في مشروع تابع لعملية طارئة موجهة لمستفيدين تأثروا تأثراً خطيراً بحالة الجفاف المهيمنة على منطقة القرن الأفريقي. ونظراً للحالة الملحة، تم الشراء بصورة مباشرة. وكان السعر الذي عرضه البائع أعلى من سعر تعادل الواردات⁵ بمبلغ 218 دولاراً أمريكياً للطن المتري، ولكن نظراً للحالة الاستثنائية الملحة المذكورة، أوصت لجنة المشتريات بالشراء بهذا السعر الذي عرضه البائع، ووافقت لجنة السلع والنقل والتأمين على ذلك في 9 أغسطس/آب 2011. وقد لاحظنا أن الشحنة الأولى المؤلفة من 40 طناً مترياً أرسلت بعد تأخير لمدة شهر تقريباً عن تاريخ الشحن المنصوص عليه. أما الشحنتان الثانية والثالثة فقد سلمتا بعد تأخير مدته ثلاثة أشهر وأربعة أشهر على التوالي. ولذا فقد تضررت عملية الطوارئ مع أن المكتب القطري قبل بالإعفاء من المنافسة المباشرة بسبب الحاجة الملحة، بل إنه دفع سعراً أعلى.

29- التنفيذ غير السليم للشراء الإقليمي لأغراض مشروع تابع لعملية طوارئ: في المكتب الإقليمي في نيروبي، لاحظنا وجود تأخيرات في شراء السكر الأبيض لأغراض مشروع تابع لعملية طوارئ. وكان المقر الرئيسي للبرنامج قد أصدر أمر شراء إقليمي في أوغندا في 22 مايو/أيار 2012 من أجل شراء 9.5 أطنان مترياً من السكر الأبيض بوقت وصول مطلوب هو 15 يوليو/تموز 2012. وأرسل المكتب الإقليمي إعلان المناقصة لخمسة من الباعة في أوغندا في 13 يونيو/حزيران 2012، أحدهم كانت قد بدأت ضده عملية تعليق للتعامل معه. وتم تلقي عرضين اثنين ولكن المناقصة ألغيت حيث أن العرض الأدنى تكلفة كان من البائع الذي بدأت ضده عملية تعليق للتعامل. وأعاد المكتب الإقليمي إصدار المناقصة في 8 أغسطس/آب 2012 في كينيا، ولكن الاتفاق لم يوقع إلا في 17 سبتمبر/أيلول 2012. ومع أن فترة التسليم بموجب العقد كانت من 5 إلى 30 أكتوبر/تشرين الأول 2012، أدت التأخيرات والأخطاء في معاينة السلعة إلى تأخيرات أخرى وتم أخيراً تسليم السكر في كمبالا بتاريخ 14 ديسمبر/كانون الأول 2012. وذكر المكتب الإقليمي أن التأخير في عملية الشراء سيؤثر على عملية التوزيع، غير أن الاستدانة والاستعارة كانت تنفذ عادة حيثما أمكن كخيار احتياطي عند تأخر التسليم.

30- التأخر في توقيع العقد مما أدى إلى تسليم جزئي: في إحدى الحالات في المكتب القطري في اليمن، لاحظنا أنه على الرغم من صدور طلب الشراء بتاريخ 6 مايو/أيار 2013 لتلبية احتياجات خطوط الإمداد/البرامج إلى 6 900 طن متري من دقيق القمح في 29 مايو/أيار، وكمية أخرى قدرها 5 300 طن متري بحلول 15 يونيو/حزيران، فإن العقد لم يوقع إلا بتاريخ 29 مايو/أيار 2013. وكشف تقرير استقصاء الكمية والجودة⁶ أن كمية 5 546 طناً مترياً أرسلت بتاريخ 15 يونيو/حزيران، في حين أن تفاصيل مذكرة استلام البضاعة بينت أن الكمية التي سجلت في النظام حتى 15 يونيو/حزيران لم تبلغ إلا 3 387.50 طناً مترياً. وفي 4 يوليو/تموز 2013، كانت بلغت كمية التوريدات 9 810 أطنان مترياً. وردت وحدة المشتريات أنها لم تتلق أي شيء من الوحدة البرنامجية حول الأثر السلبي لهذا التأخير. على أنه يتعين أن ينظر إلى هذا الرد على ضوء أن احتياجات خطوط الإمداد/البرامج كانت قد ذكرت بصورة قاطعة الحاجة إلى توريد 12 200 طناً مترياً بحلول 15 يونيو/حزيران، غير أن العقد لم يوقع إلا في 29 مايو/أيار، أي قبل يوم واحد فقط من التاريخ المطلوب لتسليم الشحنة الأولى في 30 مايو/أيار.

⁵ يمثل تعادل الواردات مقارنة لسعر طن واحد من سلعة غذائية ما بعد نقلها من المصدر إلى نقطة الوجهة النهائية نفسها. ويجري موظفو الشراء في البرنامج مقارنة هذه التكلفة في الأسواق المحلية والإقليمية والدولية.

⁶ يمثل استقصاء الكمية والجودة معاينة تفصيلية يجريها المفتش على السلع الواردة من أحد الباعة، وهو يشمل أخذ العينات وتحليلها.

- 31- انعدام التنسيق بين المكاتب القطرية ومرفق الشراء الآجل يتسبب في تأخير الشراء وانقطاع خطوط الإمداد في عملية للطوارئ:** لاحظنا عملية شراء كمية قدرها 2 000 طن متري من الفاصوليا عن طريق مرفق الشراء الآجل - ممر جيبوتي في المكتب القطري في اليمن لتوزيعها خلال شهر مايو/أيار 2013 في إطار عملية الطوارئ 200451. وقد أصدرت وحدة الميزانية والبرمجة في المقر الرئيسي شهادة بيع⁷ مرفق الشراء الآجل لهذه الكمية في 27 فبراير/شباط 2013. ومن أصل كمية الـ 2 000 طن متري من الفاصوليا، وافق المكتب القطري في اليمن على إقراض المكتب القطري في إثيوبيا كمية 500 طن متري على أن يتم سدادها في موعد لا يتجاوز يونيو/حزيران 2013. ولاحظنا أن المكتب القطري في إثيوبيا اشترى 1 500 طن متري من الفاصوليا في إثيوبيا بالعملة المحلية بدلاً من الدولار الأمريكي، مما أدى إلى قيود قانونية على التصدير. ونتيجة لذلك، اضطر المكتب القطري في اليمن إلى اللجوء إلى الشراء دولياً. إضافة لذلك، فإن المكتب القطري في إثيوبيا لم يسدد القرض لأن المورد عجز عن إعداد وثائق التصدير. وهكذا، فإن الفجوات في التنسيق مع المكتب القطري في إثيوبيا أدت إلى تأخير شراء الفاصوليا وبالتالي إلى انقطاع خطوط الإمداد. وسجل المكتب القطري في اليمن في الدروس المستفادة أن مشتريات مرفق الشراء الآجل يمكن أن تستخدم بصورة فعالة عن طريق مناقصات جارية لمرفق الشراء الآجل في إثيوبيا على أن يشترط، قبل منح العقد، أن يكون جزء من المشتريات مخصصاً للتصدير المحتمل.
- 32- قصر الفوارق الزمنية بين إصدار طلبات الشراء:** كشف تحليل طلبات الشراء الصادرة خلال الفترة أغسطس/آب 2011 وأكتوبر/تشرين الأول 2013 في المكتبين القطريين في إثيوبيا واليمن أن طلبات الشراء/العروض لنفس المواد كانت تصدر على فترات قصيرة بينها. ونحن نرى أن إصدار طلبات شراء خلال فترات قصيرة، تصل إلى يوم واحد في بعض الأحيان، يعكس الحاجة إلى تعزيز التخطيط للمشتريات. فهذا لا يؤدي فقط إلى زيادة عبء العمل ومتطلبات الوقت وتكاليف المعاملات بالنسبة للمكتب القطري، بل يمكن أيضاً أن يمنع الحصول على أفضل الأسعار أو على وفورات الحجم المرتبطة بالمشتريات الكبيرة. ورد مكتب اليمن بأنه يحاول دائماً ضمان التخطيط المسبق في الشراء رهناً بالتبرعات المستلمة وشروط الشراء، وقد تم خلال عام 2013 التجنب الصارم لهذه الممارسات.
- 33- عدم الحصول على ضمان الأداء يؤدي إلى تسليم جزئي/متأخر:** أعطى المكتب القطري في اليمن عقداً لشراء 13 338 طناً مترياً من دقيق القمح بتاريخ 28 مايو/أيار 2012 لواحد من اثنين من الباعة كانا قد قدما عروضاً، وحدد تاريخ التسليم في الفترة من 9 إلى 30 يونيو/حزيران 2012. غير أن المورد أخطر التسليم ولم يبدأ في التسليم إلا اعتباراً من 23 يونيو/حزيران 2012، ولم يورد إلا 4 736.20 طناً مترياً من الكمية المحددة في العقد حتى سبتمبر/أيلول 2012. وأنهى العقد أخيراً في أكتوبر/تشرين الأول 2012 على أساس نقص الجودة. ولم يطلب المكتب القطري ضمان الأداء (الذي كان من المفروض أن يتم تسليمه خلال خمسة أيام من توقيع العقد) إلا عندما عجز المورد عن تنفيذ العقد. وأجاب المكتب القطري في ديسمبر/كانون الأول 2013 أن المورد تم اختياره على أساس تقييم أجراه مسؤول الشراء الإقليمي في عام 2010، وجرى إقناعه بتوريد الكميات بهدف تجنب زيادة التكاليف في حال العودة إلى المناقصة. ونحن نرى أن على المكتب القطري أن يتوخى الحذر في إدارة العقود وأن يطلب ضمان الأداء في الوقت الملائم لمعالجة هذه الأشكال من العجز عن الأداء.
- 34- عدم تثبيت تواريخ التسليم وفقاً للاحتياجات:** في المكتب الإقليمي لليمن، لاحظنا في أحد طلبات الشراء أن تاريخ تقديم العرض كان 11 مايو/أيار 2013 وأن تاريخ صلاحية العرض كان 11 يونيو/حزيران 2013، غير أن فترة التسليم المحددة كانت من 20 مايو/أيار إلى 20 يونيو/حزيران 2013. وقد تم التوقيع على العقد أخيراً في 4 يونيو/حزيران 2013

⁷ هذه الشهادة هي وثيقة نقل ملكية البضاعة بين الكيان التنظيمي البائع والمكتب القطري المشتري (الحساب الخاص لمرفق الشراء الآجل).

على أن يكون التسليم من 17 يونيو/حزيران إلى 10 يوليو/تموز 2013. وكشف الرجوع إلى رسالة الاعتذار التي قدمها أحد الباعة أنه كان من الممكن أن يشارك في عملية المناقصة إذا كان موعد التسليم في يونيو/حزيران - يوليو/تموز. كما أن تاريخ التسليم المذكور في مذكرة داخلية تتعلق بأمر الشراء هذا كانت هي أيضاً من 30 مايو/أيار إلى 20 يونيو/حزيران. وهكذا فإن التواريخ المذكورة في العرض كانت أكبر بكثير من التواريخ التي أرادها المكتب القطري لشراء القمح. فقرار الشراء لم يخدم الغاية من التسليم ولم يضمن المنافسة المنصفة بين ما لا يقل عن ثلاثة عروض. والواقع أن التأخير في توقيع العقد أدى إلى إرجاء تاريخ التسليم حتى يوليو/تموز. وأجاب المكتب القطري أنهم كانوا يريدون البدء في التسليم في وقت أكبر للتمكن من إكماله قبل بداية شهر رمضان الكريم (يوليو/تموز 2013)، حيث كان من المتوقع في ذلك الوقت ارتفاع الطلب على القمح بشكل كبير وبالتالي ارتفاع أسعاره. وأضاف المكتب أن وحدة المشتريات أنشئت في فبراير/شباط 2012، وأن الأداء في هذا المجال يمكن أن يتحسن بتحسين التواصل.

التوصية 3:

أ) يمكن للبرنامج أن ينظر في استعراض سياسته لشراء المنتجات التغذوية من قبيل "سوبر سيريال بلس" بموجب عقد إعفاء، بغية تحقيق هدف ضمان فعالية التكلفة في المشتريات. إضافة لذلك، فإن استخدام الإعفاءات في الشراء، بدافع الحاجة الملحة، ينبغي أن يضمن تحقق الهدف المعلن المتمثل في ضمان حسن التوقيت والجودة في تسليم الحبوب الغذائية، ولا سيما في حالة عمليات الطوارئ.

ب) كما يمكن تعزيز آلية الامتثال لضمان الالتزام بسياسة الشراء والخطوط التوجيهية الموضوعية.

رابعاً- كفاءة عملية الشراء

35- قمنا باستعراض عملية الشراء التي يأخذ بها المقر الرئيسي للبرنامج والمكاتب الميدانية لتقدير ما إذا كانت هذه العملية تضمن حسن التوقيت وفعالية التكلفة والكفاءة في المشتريات. وترد في الفقرات التالية تفاصيل ملاحظتنا في هذا المجال.

36- الضوابط الداخلية لعملية الشراء: جرى استعراض المخاطر المرتبطة بعملية الشراء التي يأخذ بها البرنامج، وترد أدناه تفاصيل ملاحظتنا في هذا الشأن:

1. **الاتفاقات الطويلة الأجل مع المفتشين:** يتعين قبل تحميل الأغذية أن يجري أحد المفتشين استقصاءً للكمية والجودة. وفي العادة يحتاج المفتش إلى عقد/اتفاق طويل الأجل مع البرنامج. ويشمل هذا الاتفاق أنشطة من قبيل إجراء التفتيش عند التحميل، والتفتيش في مباني المصنع، وأخذ عينات الأغذية في المختبرات؛ وفي أعقاب ذلك يقدم المفتش تقرير الكمية والجودة إلى البرنامج. وقد لاحظنا حالات يمكن فيها أن يوجد تضارب في المصالح، وذلك عندما يكون المفتش المسؤول عن استقصاء الكمية والجودة هو نفسه المفتش الذي اختير للتحقق من أهلية البائع الذي سيورد للبرنامج. وذكر البرنامج أنه، بعد أن أجرى تقديراً للمخاطر المتأصلة في تضارب المصالح النظري هذا، اعتبر أن المعلومات التي يقدمها المفتش عن الباعة لها أهميتها، ولذا فقد تقرر تقبُّل تلك المخاطرة. كما أن المعلومات التي يقدمها المفتش تستكمل البيانات الواردة من مصادر أخرى من قبيل مواقع الموردين الشبكية والجهات المرجعية ومكاتب البرنامج المحلية والمعلومات المتاحة للعموم وتقارير مراجعة الحسابات والمعلومات المالية. وفي رأينا أنه ينبغي على البرنامج أن يتخذ التدابير الكافية لحماية نفسه من خطر التواطؤ هذا.

2. **اجتماع لجنة المشتريات:** أنشئت لجنة مشتريات الأغذية بموجب المادة 112-14-ز من اللائحة المالية وتدعو هذه اللجنة إلى عقد اجتماع، يدعى اجتماع لجنة المشتريات⁸، يقوم بالتقييم ويقدم المشورة حول قرار الشراء من حيث السعر والبائع. وإلى جانب المعلومات الخاصة بالأسعار، وكذلك الخاصة بتاريخ التسليم وبميناة التفريغ، وهي معلومات ترد في دعوة الباعة إلى تقديم العطاءات، لوحظ أنه لا توجد أية مواد أخرى تقدم إلى اجتماع لجنة المشتريات. ونظراً لأن الأسعار وحسن التوقيت يتأثران هما أيضاً بعوامل من قبيل الأداء السابق للبائع من حيث الجودة وحسن توقيت التسليم، فإننا نرى أن من الممكن تزويد اجتماع لجنة المشتريات بهذه المعلومات بحيث يكون القرار أكثر استنارة. وذكر البرنامج أن المعلومات الإضافية تقدم دائماً إلى اجتماع لجنة المشتريات إذا طلبها. على أننا نرى أن هذه المعلومات ينبغي أن تقدم إلى اللجنة في البداية.

3. **وثائق العقد:** في العادة يوقع البائع والبرنامج على وثائق العقد. على أنه وجدت بعض الحالات التي لم يوضع فيها تاريخ على هذه الوثائق. ونحن نرى أنه يتعين التأكد من تسجيل التاريخ في الوثائق الموقعة نظراً للمتطلبات القانونية. كما أن توقيع البائع، لم يكن موجوداً على العقد في بعض الحالات، وهذه ممارسة غير جيدة. وذكر البرنامج أن البائع مطالب بالتوقيع على عقد الشراء وبتأريخه، وسيتكفل البرنامج بالالتزام بهذا الشرط في جميع العقود.

4. **إدارة العقود:** هناك حاجة إلى إجراء الرصد بصورة منتظمة لشروط العقد وذلك لضمان تسليم الكمية المتعاقد بشأنها في الوقت المحدد لها وللتكفل بأن تفي الأغذية بالمعايير الكمية المطلوبة. وقد لاحظنا في هذا الصدد ما يلي:

(أ) حافظ جناح المشتريات في المقر الرئيسي رقابته على عملية التسليم أساساً من خلال مفتشي استقصاء الكمية والجودة الذين يتعاقد معهم البرنامج للتواصل مع البائع المختار لتقدير جودة وكمية الأغذية الجاري تحميلها. وقد وجدنا أنه لا توجد آلية رسمية تمكن جناح المشتريات في المقر الرئيسي من الاتصال مباشرة بالبائع بخصوص جودة الأغذية والجدول الزمنية لتسليمها. ومع الاعتراف بأن تعقب الجداول الزمنية للتسليم يشكل عملية ثقيلة تستغرق الكثير من الوقت، فإن هناك حاجة إلى معالجة هذه المخاطرة من خلال آلية للضبط. كما لاحظنا أن مسؤولي جناح المشتريات في المقر الرئيسي لا يعرفون جيداً تواريخ التسليم. وسلم البرنامج بالحاجة إلى آلية أكثر رسمية، الأمر الذي يمكن معالجته بتنفيذ نظام تكنولوجيا المعلومات الجديد لتعقب السلع "نظام دعم تنفيذ اللوجستيات (LESS)" وبإدخال مواعيد التسليم الخاصة بكل طلب شراء. وفيما يتعلق بالجودة، ذكر البرنامج أن هذه العملية ستصبح أكثر منهجية بتنفيذ الأداة الإلكترونية الجديدة لتعقب الجودة والكمية مباشرة "فوكوس" (FOCUS)⁹.

(ب) يتعاقد جناح المشتريات في المقر الرئيسي على التفيتش الخاص بالكمية والجودة من خلال اتفاقات طويلة الأجل مع ست وكالات، بحسب القارة التي يقع فيها ميناء التسليم. وقد لاحظنا في كثير من الحالات أن هذه العقود مع الوكالات الأقرب إلى ميناء التسليم كانت قد انتهت مدتها، وأن جناح المشتريات في المقر الرئيسي اضطر إلى طلب العروض الخاصة بخدمات المفتش الذي سينفذ استقصاء الكمية والجودة. ومع أن ذلك لم يؤثر على مواعيد التسليم، إلا أننا نرى أن من الضروري الحفاظ على صلاحية الاتفاقات الطويلة

⁸ يمثل عضو من جناح النقل وموظف مشتريات لجنة مشتريات الأغذية، وهناك عادة ثلاثة موظفين آخرين ورئيس واحد وعضوان.

⁹ هي أداة لجودة الأغذية تستند إلى الشبكة مهمتها تيسير الأخذ بنهج استباقي إزاء جودة الأغذية. وستقوم هذه الأداة بالحفاظ على جميع سجلات المعاملات المتعلقة بالتفتيش على الأغذية وإدارة الباعة.

الأجل بدلاً من طلب العروض الخاصة بها بعد منح عقد الأغذية. وذكر البرنامج أنه أحاط علماً بتعليقات المراجعة وستبذل كافة الجهود لتحديث هذه الاتفاقات في الوقت المناسب.

(ج) لوحظ في إحدى الحالات أن مفتش الكمية والجودة كلف وكالة أخرى، على أساس التعاقد من الباطن، بإجراء استقصاء الكمية والجودة. على أن الاتفاقات طويلة الأجل التي يبرمها البرنامج مع المفتشين تحظر ذلك بصورة صريحة. ويمكن للبرنامج أن يعمم تنبيهاً على جميع المفتشين، الذين لديه اتفاقات طويلة الأجل معهم، لضمان عدم تكرار هذه الممارسة وإلغاء الاتفاقات في حال حدوثها بصورة معتادة. وذكر البرنامج أن لديه بنداً في مرفق الشراء الآجل ينص بوضوح على عدم السماح بالتعاقد من الباطن مع جهات ثالثة. وسيجري العمل على إبراز هذا الشرط في اتفاقات المستقبل.

(د) بعد إجراء استقصاء الكمية والجودة، يرسل التقرير إلى المقر الرئيسي للبرنامج. وقد لاحظنا في إحدى الحالات أن ملف طلب الشراء تضمن مسودة تقرير التفتيش المرسل إلى البرنامج بدلاً من صيغته النهائية المقترنة بالشهادات ذات الصلة. كما لوحظ أن مسودة الشهادة أرسلها البائع إلى البرنامج للتدقيق قبل إصدارها بصيغتها النهائية. إضافة لذلك، فإن الشهادات التي أرسلها مفتشو الكمية والجودة لم تحدد تاريخ الاختبار ولا مكانه ولكنها حملت تاريخ إصدار المفتش لها. ونحن نرى أن من قبيل آلية الرقابة الجيدة أن يذكر الاتفاق الطويل الأجل تاريخ ووقت ومكان التفتيش. وذكر البرنامج أنه أخذ علماً بالمسائل التي أشار إليها المراجع الخارجي وستعالج مع المفتشين.

37- **تأثر فعالية تكاليف الشراء بالقيود التي يفرضها المانحون:** خلال الفترة من عام 2011 إلى يوليو/تموز 2013، أنفق البرنامج 121 651 199 دولاراً أمريكياً على شراء 1 54 046 طناً مترياً من الأغذية من بلدان قدمت مساهماتها مشروطة بالشراء منها تحديداً. وقد لاحظنا الحالتين التاليتين اللتين لم يتمكن البرنامج فيهما من ضمان فعالية تكلفة المشتريات بسبب القيود التي فرضها المانحون.

◀ منح المقر الرئيسي للبرنامج عقداً لبائع من البلد المانح لشراء 15 623 طناً مترياً من رقائق سمك التونا بدلاً من الأخذ بعقد تنافسي. ويعود ذلك لكون الشراء مشروطاً بقيود فرضها المانح - حيث قدمت المساعدة للبرنامج كمنحة لبرنامج المعونة الغذائية. وفي معرض رده في أكتوبر/تشرين الأول 2013، ذكر البرنامج أن طلب الشراء كان مشروطاً بأن تكون مشتريات التونا المعلبة من البلد المانح وحده ومن مورد محدد بالذات.

◀ وفي حالة ثانية، لاحظنا أن جناح المشتريات في المقر الرئيسي طلب إعفاء من المنافسة بغية القيام بتعاقد مباشر وذلك بسبب قيود فرضها المانح على شراء البازلاء الصفراء مشروطاً أن يكون الشراء من داخل البلد المانح باستخدام المساهمة السنوية التي قدمها. وحددت شروط الاتفاق (مذكورة التفاهم) بين المانح والبرنامج أن البائع لا يمكن أن يكون إلا من البلد المانح. ووافقت لجنة مشتريات الأغذية على الشراء من البائع المعين. ولوحظ أنه لو كان مسموحاً للبرنامج أن يشتري من مصادر مختلفة فإن التكلفة كانت 680 دولاراً أمريكياً بدلاً من 960 دولاراً أمريكياً، وهو السعر الذي دفعه البرنامج للبائع المعين. كما لوحظ أن البائع المعين تلقى دفعة قدرها 75 في المائة مقدماً، قبل تسليم السلعة الغذائية. إننا نرى أن الدفع مقدماً قبل التسليم يخالف قواعد البرنامج للمدفوعات التي تحدد ألا يتم الدفع إلا بعد استلام البضائع. وعلى سبيل الرد، قيل إن التعاقد على الشراء تم مع الوكيل المعين وكان العقد مشروطاً بدفع سلفة قدرها 75 في المائة من قيمته، وذلك وفقاً للشروط التي قدمها المانح والمنصوص عليها في مذكرة التفاهم. ولم يكن أمام البرنامج أي خيار آخر غير قبول هذه الشروط للتمكن

من تلبية أمر الشراء. كما ذكر أن البرنامج عمل طوال السنين على زيادة مرونة التمويل والحد من القيود المفروضة عليه.

38- عدم التقيد بتواريخ الالتزام النهائية¹⁰: في حال عدم تمكن البرنامج من أن يستخدم بصورة كاملة مساهمة مقدمة من أحد البلدان المانحة ضمن فترة توفر المساهمة، وهي ما يحدده تاريخ الالتزام النهائي وتاريخ الصرف النهائي¹¹، فإن شعبة الشراكات مع الحكومات مسؤولة عن الاتصال بالمانح والحصول منه على تعليمات إما لاستخدام الأموال لمشروعات بديلة أو إعادة الرصيد غير المنفق إلى المانح. وقد لاحظنا ما يلي في هذا الصدد:

أصدر المكتب القطري في اليمن في 5 فبراير/شباط 2012 طلباً لتقديم عروض لشراء 15 249 طنناً مترياً من دقيق القمح بموجب سبعة أوامر شراء كانت تواريخ الالتزام النهائي والصرف النهائي فيها 28 فبراير/شباط 2012 و30 أبريل/نيسان 2012. غير أنه في 20 فبراير/شباط 2012 صدر تعديل لطلب تقديم العروض أدرج بموجبه أمران للشراء كميتتهما 637 طنناً مترياً¹² في نفس الطلب الذي يحمل تواريخ الالتزام النهائي والصرف النهائي 28 فبراير/شباط 2012 و31 مارس/آذار 2012. ومع أن لجنة السلع والنقل والتأمين أذنت بطلب الشراء في 22 فبراير/شباط 2012، فإن المكتب القطري في اليمن لم يدخل إلا بعد شهر تقريباً في اتفاق مع البائع لفترة التسليم تبدأ في 7 أبريل/نيسان 2012 وتنتهي في 8 يوليو/تموز 2012. وهكذا فإن تواريخ الصرف النهائي (مارس/آذار 2012) في حالة أمري الشراء المضافين لاحقاً لم يتم الالتزام بها. وكشف فحص السجلات أن الأكياس كانت جاهزة، وفقاً للعقد، ابتداء من 7 أبريل/نيسان 2012 للتسليم. غير أنه، عملاً على تفادي انقضاء¹³ منحة قيمتها 1.4 مليون دولار أمريكي، الأمر الذي لم يلاحظ إلا بعد إصدار الإضافة لطلب تقديم العروض، فإن المكتب القطري في اليمن قبل بعدم التقيد بتاريخ الالتزام النهائي وهو 30 أبريل/نيسان 2012.

ولاحظنا أن المكتب القطري في اليمن قرر شراء دقيق القمح بموجب إعفاء، نظراً لاقتراب تاريخ الالتزام النهائي في 31 ديسمبر/كانون الأول 2012. ومع أن طلب الشراء أرسل في 31 ديسمبر/كانون الأول 2012، فإن العقد لم يوقع فعلاً إلا في 12 يناير/كانون الثاني 2013. وأجاب المكتب القطري في اليمن أن المناقشات مع المورد بخصوص الجدول الزمني للتسليم، عملاً على الوفاء بتاريخ الصرف النهائي، استغرقت بعض الوقت للتوصل فيها إلى اتفاق. وفي حالة أمر شراء آخر، لاحظنا أن تاريخ الالتزام النهائي انتهى في ديسمبر/كانون الأول 2011، وكان هناك حاجة إلى تمديد تاريخ الصرف النهائي. وأكد المكتب القطري أنه لم يمثل لتاريخ الالتزام النهائي الأولي. كما ذكر أن الحالة في البلد خلال عام 2011 كانت هي السبب الرئيسي لعدم الوفاء بتاريخ الالتزام النهائي الذي تعين تمديه بغية إعادة التمويل.

¹⁰ تاريخ الالتزام النهائي هو التاريخ الأخير الذي يمكن فيه إصدار طلب الشراء، ويمكن للخروج عنه أو عدم الامتثال له أن يؤدي إلى التخلي عن المنح مما يؤثر سلبياً على مهمة البرنامج.

¹¹ هو اليوم الأخير الذي يمكن فيه صرف أموال المساهمة ذات الصلة.

¹² هما 10301103 و10301104.

¹³ انتهى تاريخ الالتزام النهائي في 28 فبراير/شباط 2012 وكان تاريخ الصرف النهائي 30 أبريل/نيسان 2012.

التوصية 4:

- أ) يمكن للبرنامج أن يتأكد من أن مفتشي تقارير الجودة والكمية هم غير المفتشين الذين يعهد إليهم بمسؤولية التفتيش على الباعة من حيث الأهلية لتفادي أي تضارب محتمل في المصالح.
- ب) يمكن تزويد لجنة مشتريات الأغذية في المقر الرئيسي والمكاتب القطرية بالمعلومات عن الأداء السابق للبايع من حيث الجودة وحسن توقيت التسليم لتمكينها من اتخاذ قرارات أكثر استنارة.
- ج) ينبغي على البرنامج مواصلة السعي للحصول على تمويل أكثر مرونة من المانحين وبدون أية تقييدات على المشتريات، بغية تحقيق قدر أكبر من فعالية التكلفة في الشراء.
- د) ينبغي أن تقوم المكاتب القطرية برصد تواريخ الالتزام النهائي وتواريخ الصرف النهائي، وأن تناقش المشاكل المحتملة مع المقر الرئيسي في وقت مبكر بحيث لا تضطر إلى اللجوء إلى الشراء بصورة متعجلة للوفاء بهذه التواريخ أو إلى التعرض لحالات عدم الامتثال لها.

خامساً- استخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات

39- يستخدم البرنامج أدوات تكنولوجيا المعلومات المختلفة في مختلف النظم لإدارة عملية وظيفته الشرائية. ومع تحقق التكامل بين أنشطة البرنامج الشرائية، فإن من الضروري إدخال المدخلات بصورة سليمة وحسنة التوقيت في أدوات تكنولوجيا المعلومات لديه، نظام ونجز 2 ونظام تعقب شراء الأغذية (FPTS)¹⁴، في بعض النقاط الشديدة الأهمية في عملية الشراء للتمكن من التقدم إلى المرحلة التالية. ونظام التعقب ليس جزءاً من ونجز 2 غير أن بعض بيانات ونجز 2 تحمّل فيه على أساس أسبوعي، أو بصورة أكثر تواتراً في حال اللزوم. ويبسّط نظام التعقب الأثر الورقي للمشتريات ويؤدي إلى إيجاد مذكرة لجنة السلع والنقل والتأمين.¹⁵ كما يستخدم البرنامج نظاماً للمناقصات يستند إلى الشبكة العالمية هو نظام "إن-تند" (In-Tend).¹⁶ وترد أدناه مناقشة لبعض الملاحظات المتعلقة بعمل نظم تكنولوجيا المعلومات، وهي ملاحظات انبثقت عن تحليلنا لعملية الشراء في المقر الرئيسي وعلى المستوى الميداني.

40- استخدام نظام "إن-تند": لم يستخدم نظام "إن-تند" في المكتب القطري في إثيوبيا إلا في مناقصات "سوبر سيريال". وكان يجري تعميم النظام في عام 2013 بحيث يشمل فئات الأغذية الأخرى. ويرى المكتب القطري أن للنظام حدود تتعلق بالموصلية بالإنترنت وبالمعرفة الحاسوبية في البلد.

◀ في هندوراس، بدأ تنفيذ نظام "إن-تند" في أكتوبر/تشرين الأول 2012، ولا تزال عملية تعليم الموردين استخدامه مستمرة. وقد خطط المكتب القطري لكي تكون منظمات المزارعين في برنامج الشراء من أجل التقدم مستخدمة له في عام 2014.

◀ في المكتب الإقليمي في بنما، لوحظ أن نظام "إن-تند" لم يستخدم في أي من طلبات الشراء. ويستخدم بدلاً عن ذلك نظام "إي-تاس".

¹⁴ نظام تعقب شراء الأغذية (FPTS) هو أداة لتحليل الأداء وللإحصاءات فيما يتعلق بمشتريات الأغذية، كما يشكل أداة للمساعدة على تعقب الأنشطة الشرائية.

¹⁵ تعتبر مذكرات لجنة السلع والنقل والتأمين تمهيداً بعد التنفيذ لحالات الشراء التي تقوم بها المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية وهي ترفع إلى اللجنة في المقر الرئيسي.

¹⁶ كان البرنامج يستخدم نظام تقديم طلبات العطاءات السهل "إي-تاس" (E-TAS) للتمكن من تنفيذ نظام تقديم العطاءات عن طريق البريد الإلكتروني. وقد استعيض عن هذا النظام بنظام "إن-تند" للمناقصات الإلكترونية.

◀ في المكتب الإقليمي في نيروبي والمكتب الإقليمي في داكار، لا يزال نظام "إي-تاس" هو المستخدم حيث أن العمل لا يزال جارياً على تعميم نظام "إن-تند". وذكر المكتب الإقليمي في داكار في مارس/آذار 2014 أن الجهود جارية لاستكمال تسجيل الموردين في نظام "إن-تند" وأن هذه العملية ستنتهي في 31 مارس/آذار 2014.

◀ في المكتب القطري في السلفادور، لاحظنا أن الباعة المسجلين في نظام "إن-تند" يُدعون إلى عمليات الشراء. غير أن المكتب القطري اعترف بأنه لا يتم تلقي جميع العروض عن طريق هذا النظام بسبب مشاكل من قبيل الموصولية والوصول، وقدم أجهزة الحواسيب، وعدم معرفة اللغة الإنجليزية. ولذا، فقد أفاد المكتب بأنه ينظر أيضاً في عروض تقدم عن طريق الفاكس أو البريد العادي.

41- الفجوات في نظام ونجز 2: لاحظنا أن نظام ونجز 2 لا يمتلك المعلومات الأساسية المتعلقة بإدارة العقود من قبيل تاريخ التسليم بموجب العقد، وجودة السلع التي يقدمها البائع، وتفاصيل الجزاءات المفروضة أو التي ستفرض، وهي معلومات من شأنها أن تزيد من فعالية عملية الشراء. ونظراً للاضطرار لاستخراج هذه المعلومات من كل من ملفات طلبات الشراء، فإن طريقة رصد أداء البائع، وخصوصاً تكرار الجزاءات المفروضة على نفس البائع، وتسجيل ذلك في أداء البائع وقاعدة بيانات الباعة، لم تكن واضحة. وفي هذا الصدد، لاحظنا ما يلي:

◀ فيما يتعلق بمسألة التقرير الذي يولده النظام عن أداء البائع، وافق المكتب القطري في السلفادور على وضع قائمة ربع سنوية لأداء الباعة بحلول نهاية ديسمبر/كانون الأول 2013. كما وافق على وضع تقرير يولده النظام عن الجزاءات التي ستفرض.

◀ يحتفظ المكتب القطري في هندوراس بتفاصيل الجزاءات المستحقة/المفروضة وقد وافق على النظر في شأن تقرير يولده النظام لتحسين أداء الباعة.

◀ اعتبر المكتب الإقليمي في بنما أن النظام يمكن أن ينبه آلياً من الجزاءات المحتملة المتعلقة بالتأخيرات وذلك بمقارنته تاريخ مذكرة استلام البضاعة بتاريخ التسليم المحدد في العقد، وأشار إلى أنه سيثير هذه المسألة مع المقر الرئيسي. ووافق البرنامج على النظر في إمكانية إدراج ذلك في نظام ونجز 2.

◀ لاحظ كل من المكتب القطري في هندوراس والمكتب القطري في السلفادور والمكتب الإقليمي في بنما التوصية بتوليد النظام لتقرير عن جودة السلع التي يوردها الباعة (وفقاً للفحص الذي تجريه شركات استقصاء الكمية والجودة) نظراً لأن نظام ونجز 2 لا يقوم بذلك، وقبلت هذه المكاتب بتلك التوصية. ورئي أن من شأن هذا التقرير أن يساعد على تحسين تقييم البائع. وذكر البرنامج أن هذه التقارير يمكن إعدادها في نظام "فوكوس" لتعقب الجودة والكمية الذي تم تعميمه على اثنين من المكاتب الإقليمية.

◀ في 69 حالة درست في المكتب القطري في هندوراس، لاحظنا أن حقل "طبيعة عمل البائع" في تقرير طلبات شراء الأغذية في ونجز 2 كان فارغاً. كما كان هناك عدد من الأعمدة الأخرى لم تملأ، مثل "مبرر الإعفاء". ولاحظنا أن أحد الباعة الذي تلقى العدد الأقصى من طلبات الشراء حصل على أكثر من 95 في المائة من الإعفاءات. ولم يكن ممكناً التعرف من قاعدة البيانات على سبب منح أحد الباعة أكثر من 95 في المائة من الإعفاءات (وهو ليس من الباعة المدرجين في مبادرة الشراء من أجل التقدم) لأن عمود مبرر الإعفاء كان فارغاً. وذكر المكتب القطري أن هذا يعود أساساً للقيود على الشراء المحلي وقبل توصية المراجعة بخصوص وجوب تسجيل مبرر الإعفاء في قاعدة البيانات.

في المكتب القطري في السلفادور، لاحظنا أن حقل طبيعة عمل البائع في بيانات أوامر شراء الأغذية كان فارغاً في ثمانية من طلبات الشراء. كما أن عمود "مبرر الإعفاء" كان فارغاً في بيانات أوامر شراء الأغذية وأن سبب الإعفاء في 24 من 26 حالة إعفاء خلال الفترة المستعرضة، وجميعها تتعلق ببائع واحد، لم يتضمن أية معلومات. وذكر المكتب القطري أن البائع كان المورد الوحيد للسكر في السلفادور، وأن المكتب لم يستخدم عمود مبرر الإعفاء، وأنه سيطلب توجيهات المقر فيما يتعلق بتسجيل المعلومات.

42- تاريخ أمر الشراء وطلب الشراء: في سياق معاينة طلبات الشراء وأوامر الشراء في نظام ونجز 2 في المقر الرئيسي، لاحظنا أنه في 613 2 حالة، أن أوامر الشراء أنشئت قبل صدور طلبات الشراء بوقت طويل. وعلى الشاكلة نفسها، لاحظنا تكرر هذه المسألة في المكاتب القطرية مثل هندوراس ومالي وبوركينا فاسو. وذكر البرنامج أن هذه الحالات تتعلق بمرفق الشراء الأجل وهي تعزى لعيب في النظام تم تصحيحه فيما بعد.

التوصية 5:

- (أ) ينبغي على البرنامج توحيد استخدام نظام "إن-تند" في جميع المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية بحيث يمكن ممارسة رصد أكثر فعالية لعملية المناقصات.
- (ب) ينبغي معالجة الفجوات في نظام ونجز 2 فيما يتعلق بأداء الباعة، وتاريخ التسليم بموجب العقد، وتفصيل العجز، وجودة الأغذية، وغير ذلك، للتمكن من ممارسة رقابة أكثر فعالية على عملية الشراء. ومن شأن ذلك تيسير استخراج المعلومات عن أداء الباعة وتوفيرها كمدخل أساسي في اختيارهم.

سادساً- إدارة الباعة

- 43- تشمل إدارة الباعة، فيما تشمله، المسائل المتعلقة باختيار الباعة وتوسيع قاعدة بياناتهم ورصد أدائهم وإدارة المخاطر المتعلقة بهم. ويمكن أن تؤثر إدارة الباعة على كثير من جوانب أداء البرنامج، بما في ذلك جودة الأغذية المشتراة وتكلفة الأغذية وحسن توقيت التسليم وكفاءته. وتناقش الفقرات التالية النتائج التي خلصنا إليها فيما يتعلق بإدارة الباعة.
- 44- اختيار الباعة: في المقر الرئيسي للبرنامج، لاحظنا أنه من أصل 24 بائعاً اختارتهم المراجعة كعينة عشوائية، منح عشرة من الباعة عقوداً لمواد مثل البازلاء الصفراء والسكر الأبيض ودقيق القمح والبازلت الخضراء وغيرها خلال الفترة 2011-2013، غير أنهم لم يسجلوا في موقع سوق الأمم المتحدة العالمية (www.UNGM.org). وفيما يتعلق بـ 13 بائعاً لم تكن موافقة لجنة إدارة الباعة على إدراجهم في قائمة الباعة متوفرة. غير أن جميع هؤلاء الباعة وجدوا مسجلين لدى البرنامج وقد منحوا عقوداً خلال الفترة 2011-2013. وأجاب البرنامج أنه ينفذ التسجيل في سوق الأمم المتحدة العالمية منذ عام 2006 وأن لجنة إدارة الباعة أنشئت عام 2010. والباعة الـ 13 المشار إليهم يعملون مع البرنامج منذ أكثر من عشرة أعوام وقيل تنفيذ سوق الأمم المتحدة العالمية وإنشاء اللجنة. وقد كان أداء هؤلاء الباعة جيداً باستمرار وبقوا على قائمة الباعة لهذا السبب. وأضاف البرنامج أنه أحاط علماً بتعليقات المراجعة وسيجري الالتزام بصورة صارمة بالخطوط التوجيهية للتسجيل فيما يتعلق بجميع الباعة الجدد.

- 45- الدعوة إلى تقديم عروض: تستند سياسة البرنامج في مجال المشتريات إلى المنافسة. والمنافسة هي أساس المشتريات المتمسمة بالكفاءة والحيادية والشفافية. وتتمثل إحدى طرق ضمان المنافسة في وجود قاعدة واسعة للموردين ترسل إليها الدعوات عند التخطيط للشراء وتنفيذه. ويتكفل ذلك بأن تكون الأسعار المعروضة تنافسية وبألا يكون هناك مجال للتواطؤ

بين الباعة لرفع الأسعار. وقد قدم لنا المقر الرئيسي للبرنامج قائمتين للباعة – القائمة الرئيسية¹⁷ وقائمة الباعة¹⁸. ولاحظنا في هذا الصدد من ملفات طلبات الشراء أن الدعوات إلى تقديم العروض ترسل إلى عدد من الباعة أقل من عددهم المدرج في قائمة الباعة والقائمة الرئيسية. ويؤدي هذا إلى الحد من المنافسة من خلال عدم توجيه الدعوة إلى جميع الباعة المؤهلين لتقديم العروض. وذكر البرنامج أن قوائم الباعة تخضع لتحديث مستمر وأن الفارق إنما يعود أساساً لأن الباعة لم يحصلوا على الموافقة لتسجيلهم أو لم يستكملوا عملية التسجيل وقت الإعلان عن المناقصة. كما ذكر البرنامج أن العمل جار على توحيد قوائم الباعة في نظامي ونجز 2 و"إن-تند".

46- وعلى الصعيد الميداني، لوحظ في المكتبين القطريين في السلفادور وهندوراس أن كثيراً من الباعة يستجيبون عن طريق الفاكس والرسائل وهم لا يستخدمون نظام "إن-تند" ولا يوجد سجل يضمن أن جميع الباعة المناسبين كانوا يُدعون للمشاركة. كما لوحظ في مكتب هندوراس بضعة تباينات تتعلق بتاريخ الفاكس الذي أرسله الباعة. وفي المكتب القطري في اليمن، لوحظ أيضاً أن عدد الباعة كان محدوداً جداً فيما يتعلق بالسلع المشتراة محلياً، إذ لم يجر الاتصال إلا بثلاثة أو أربعة من الباعة لتقديم العروض. وفي بعض الأحيان، كان عدد الباعة الذين قدموا العروض يقل عن ثلاثة.

47- **التفتيش المتعلق بمرافق الإنتاج:** يشترط إجراء استقصاء سابق للتأهيل قبل تأهيل البائع للمشاركة في مناقصة توريد سلع معينة. وعلى مستوى المقر الرئيسي، لاحظنا أنه من أصل 25 بائعاً اختارتهم المراجعة كعينة عشوائية، لم يكن هناك أية تفتيشات على 14 بائعاً ولكنهم حصلوا على عقود خلال الفترة 2011-2013. إضافة لذلك، كان المفتشون الذين أجروا التفتيشات السابقة للتأهيل من نفس قائمة المفتشين الذين أجروا استقصاءات الكمية والجودة، على النحو الذي جرت مناقشته في الفقرة 36 أعلاه. وذكر البرنامج أنه أحاط علماً بتعليقات المراجعة.

48- **قاعدة بيانات الباعة غير كاملة:** في المقر الرئيسي للبرنامج، توجد قاعدة بيانات الباعة بين نظامين هما "إن-تند" وونجز 2. ولوحظ أن قاعدة بيانات الباعة غير كاملة من حيث أنها لا تتضمن باعة لأغراض بعض السلع الغذائية من قبيل الأرز والذرة وغيرهما. وذكر البرنامج أنه لا تتوفر لديهم قاعدة بيانات للأرز والذرة والملح (ما عدا الملح المقدم في حصص الإعاشة في الجمهورية العربية السورية) وخليط الذرة والصويا ووجبة الذرة والأسماك المعلبة، لأن هذه السلع لا يتم شراؤها إلا على صعيد المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. على أننا لاحظنا من قاعدة البيانات أن الأرز والأسماك المعلبة والملح المعزز باليود (من تركيا) وخليط الذرة والصويا، كلها تم شراؤها أيضاً من جانب المقر الرئيسي. ويعزو البرنامج عدم وجود قاعدة بيانات لباعة سلع من قبيل الأرز والملح وخليط الذرة والصويا والأسماك المعلبة والتونا إلى مسائل طارئة/تقنية أو إلى كون المساهمات مقيدة، غير أنه لم يقدم أي رد فيما يتعلق بالسلع الأخرى. وعلى هذا فإن قاعدة بيانات الباعة غير كاملة والبرنامج بحاجة إلى معالجة هذه المسألة لضمان وجود جميع الباعة على قائمته. وذكر البرنامج أن العمل جار على استعراض حل يتمثل في الدمج بين نظامي "إن-تند" وونجز-2.

49- وعلى المستوى الميداني، لاحظنا أن قواعد بيانات الباعة موجودة لدى المكاتب القطرية في السلفادور وإثيوبيا ومالي وهندوراس وبوركينا فاسو وفي المكتب الإقليمي في بنما. وفي المكتب القطري في إثيوبيا، لوحظ وجود قائمة رئيسية موافق عليها يجري استعراضها مرتين في السنة. وقد جرى الاستعراض الأخير لها في نوفمبر/تشرين الثاني 2013، ولكن لم يكن هناك أية وثائق في هذا الصدد. ولاحظنا أن المكتب الإقليمي في داكار ليس لديه قائمة منفصلة للباعة تتعلق بالمشتريات التي قام بها، فهو يستخدم قاعدة بيانات المكاتب القطرية لأغراض الشراء الذي يقوم به المكتب الإقليمي، ولا

¹⁷ قائمة جميع الباعة المؤهلين.

¹⁸ قائمة الباعة المؤهلين لتوريد السلع.

يوجد نظام للتأكد من أن المكاتب القطرية تجري تحديثاً دورياً لقائمة الباعة التي تتقاسمها مع المكتب الإقليمي. وعلى سبيل الرد، ذكرت الإدارة أن المكاتب القطرية التي يقوم المكتب الإقليمي بشراء الأغذية لصالحها تجري بصورة دورية تحديثاً لقاعدة بيانات مورديها؛ على أن تفاصيل ذلك لم تقدم لنا. وفي المكتب القطري في اليمن، توجد قاعدة بيانات للباعة تم استعراضها في نوفمبر/تشرين الثاني 2013 غير أن الاستعراض السابق لذلك جرى في مايو/أيار 2010. ووافق البرنامج في معرض رده على تعليقاتنا الشاملة حول إدارة الباعة وذكر أن دائرة المشتريات الغذائية/شعبة المشتريات قد حددت مسألة إدارة الأغذية كإحدى المسائل الرئيسية التي ستعالج في إطار استعراض سير الأعمال.

50- قاعدة الباعة محدودة: انطلاقاً من البيانات التي قدمها لنا المقر الرئيسي عن الفترة 2011-2013 عن الباعة الذين حصلوا على عقود لشراء الأغذية، لاحظنا أن ستة من الباعة حصلوا على 40 في المائة من عقود البرنامج. وهناك حاجة إلى بذل البرنامج للجهود لتوسيع قاعدة الباعة لديه لضمان المنافسة والحصول على عروض تتضمن أسعاراً وجودة أفضل. وأجاب البرنامج بأن هناك 207 من الباعة مسجلين في قوائم المشتريات الدولية. ويدعى جميع الباعة المسجلين إلى المشاركة في المناقصات، وتمنح العقود استناداً للعروض الواردة الأفضل قيمة. على أنه نظراً لأن العقود تتباين كثيراً من حيث حجم المشتريات، فإن نظرة أكثر دقة لتوزيع مشاركة الباعة في عقود البرنامج تستند إلى الكميات والقيمة التي يمكن أن تنسب إليهم (استناداً إلى بيانات عام 2012 - حصل الموردون العشرة الأعلى لدى البرنامج على أقل من 27 في المائة من مجموع القيمة المالية بالدولار للمشتريات العالمية). على أن الواقع يتمثل في أن عقود البرنامج لم تمنح، من حيث العدد، إلا ستة من الباعة.

51- وفي المكتب القطري في إثيوبيا، لم يلاحظ إلا وجود بائع واحد للسكر وجوز التسمين والأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال. وفي المكتب القطري في اليمن، كشف تحليل 116 من أوامر الشراء بموجب 31 من طلبات الشراء/طلبات تقديم العروض الصادرة في الفترة من أغسطس/آب 2011 إلى أكتوبر/تشرين الأول 2013 أن المكتب القطري شديد الاعتماد على عدد محدود من الباعة لشراء سلعيته الرئيسيتين، القمح ودقيق القمح، اللتين يجري شراؤهما محلياً. ويشترى دقيق القمح، الذي يمثل 63 في المائة من مجموع المشتريات، من بائعين اثنين فقط. إضافة لذلك، فإن أكثر من 80 في المائة من مشتريات القمح تؤمن أيضاً عن طريق هذين الموردين الذين يشتري دقيق القمح منهما. ولوحظ أن 48 في المائة من قيمة المشتريات تأتي من بائع واحد في حين أن اثنين من كبار الباعة يقدمان 93 في المائة من المشتريات. وعلى هذا فإن قاعدة الباعة في المكتب القطري في اليمن هزيلة جداً. وأجاب المكتب القطري بأنه لا يوجد في اليمن إلا قلة قليلة من الموردين الذين لديهم القدرة على تسليم كميات كبيرة، وأن أكثرهم لديهم التزامات تجاه الأسواق المحلية؛ والمكتب يتأكد دائماً من دعوة ثلاثة موردين على الأقل؛ ومنذ أواخر عام 2012، يحاول المكتب القطري تحديث قائمة موردي الأغذية لديه وهو ينوي اختبار موردين أضيفوا حديثاً بكميات صغيرة قبل منحهم عقوداً لتوريد كميات كبيرة.

52- الوقت المعطى للباعة لتقديم عروضهم: ينص دليل الشراء على أن تاريخ الإغلاق الذي يتعين تقديم جميع العروض ضمنه يجب أن يعطي الباعة المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم. على أننا لاحظنا أنه لا يوجد اتساق فيما يتعلق بالوقت المعطى على المستوى الميداني، بل إن هذا الوقت في بعض الأحيان لم يكن حتى كافياً، وهو ما يظهر من التفاصيل الواردة أدناه:

المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية	الوقت المعطى للباعة للاستجابة
المكتب القطري في هندوراس	أربعة إلى سبعة أيام؛ وأفاد المكتب القطري بأنه وضع حداً أدنى هو خمسة (5) أيام للاستجابة، ويمكن تعديل هذا الوقت وفقاً لاحتياجات المكتب القطري، وعندما تكون الأموال قد وردت متأخرة وهناك حاجة إلى إجراء عملية الشراء خلال أقل ما يمكن من الوقت.
المكتب القطري في السلفادور	خمسة أيام عمل
المكتب الإقليمي في بنما	أقل من عشرة أيام
المكتب القطري في إثيوبيا	ثلاثة إلى ثمانية أيام. ولا يوجد اتساق في عدد الأيام المعطاة للباعة لتقديم عروضهم بالنسبة للسلع نفسها. من ذلك مثلاً أن الفاصوليا طلبت في مناقصة ثلاث مرات أعطي خلالها الباعة ثلاثة أيام وسبعة أيام وثمانية أيام على التوالي لتقديم عروضهم. وبالنسبة لدقيق الفافا، حصل مقدمو العروض على ثلاثة أيام وستة أيام لتقديم عروضهم في مناقصتين منفصلتين. ووجهت الدعوة لتقديم عروض الفاصوليا الحمراء في موعد أقصى هو يومان للاستجابة. ولا تتضمن السجلات الأسباب التي تستوجب أن يكون الوقت المعطى للاستجابة قصيراً بهذا الشكل. وقد دعي ثلاثون بائعاً لتقديم العروض ولم يتم تلقي عروض صالحة إلا من تسعة من الباعة في حين أن اثنين من الباعة أعربوا عن عدم قدرتهم على تقديم العروض لأن الوقت المتاح لذلك كان قصيراً جداً.
المكتب القطري في إثيوبيا	عدد الأيام المعطاة لتقديم العروض يتحدد على أساس أحوال السوق (توفر السلع) والحاح الاحتياجات.

53- تعقب الأداء: لوحظ على مستوى المقر أن تعقب الباعة يجري على أساس استبيان يملأه موظف مشتريات الأغذية في المكتب القطري. وفي حين أن هذا الاستبيان لم يكن موجوداً في جميع ملفات طلبات الشراء فقد كان متاحاً في نظام تعقب شراء الأغذية. على أن طرق استخدام البرنامج لهذه المعلومات لم تكن واضحة، حيث أن أداء الباعة لا يستخدم لاستقاء تعليقات عند اختيار البائع لعقد جديد. إضافة لذلك، وخلال السنتين الأخيرتين، لم يوضع على القائمة السوداء إلا اثنين من الباعة وقد استبعدا من قائمة الباعة. إننا نعتقد أن على البرنامج، ضماناً للجودة، أن يستخدم التعليقات المتعلقة بأداء الباعة كمعيار لمنحهم العقود. وذكر البرنامج أن جودة الأغذية المشتراة تثبت بالتفتيش المستقل الذي يشكل مكوناً إلزامياً في جميع عقود الشراء. أما في حال سوء أداء الباعة، فإن المسألة تعرض على لجنة إدارة الباعة لاستعراضها والبت فيها، ويهدف هؤلاء الباعة من القائمة. على أن تعليقات اللجنة، كما ورد في الفقرة 36 أعلاه، لم تكن متاحة لجنة مشتريات الأغذية ولم تستخدم كمدخل عند منح العقود.

54- وعلى المستوى الميداني، في المكتب القطري في إثيوبيا، لوحظت نواقص في أداء الباعة من قبيل عدم اكتمال استمارات تقييم الباعة؛ واستمارات لتقييم باعة الأغذية لم يملأها المشرف فيما يتعلق بحسن توقيت التسليم وتنفيذ العقد؛ وعدم وجود تعليقات عقب التسليم في تقرير تحليل الأداء الذي يعده المشرف؛ وغير ذلك. وكانت هناك حالات تأخير في التسليم تم فيها حتى فرض جزاءات ولكن أداء البائع اعتبر مُرضياً.

55- فرض جزاءات بسبب مشاكل في الجودة أو التأخر في التسليم: وفقاً لدليل الشراء لدى البرنامج، يخضع أداء البائع للتقييم والتحليل ويمكن حذفه من القائمة أو تعليق وجوده فيها. ويشمل ذلك حالات التأخر المستمر في التسليم وكذلك حالات تقديم

البائع لأغذية سيئة الجودة. وتتضمن شروط طلبات تقديم العروض/العقد إدراج ضمان للأداء والحق في إلغاء العقد بسبب عجز البائع، وفي بعض الحالات، شرطاً جزائياً يتعلق بالتأخر في التسليم.

56- وفي هذا الصدد على الصعيد الميداني، لاحظنا أن الباعة في المكتب القطري في السلفادور تُفرض عليهم الجزاءات وأن أحدهم أدرج على القائمة السوداء خلال الفترة 2011-2013. غير أنه لم يكن من الممكن التحقق مما إذا كانت الجزاءات تُفرض في جميع طلبات الشراء الصادرة في المكتب القطري التي تنص على أحكام جزائية تتعلق بالجودة/حسن توقيت التوريد، حيث أن قاعدة البيانات لم تتضمن أداء الباعة، الأمر الذي أُشير إليه في الفقرة 41 أعلاه. ولم تلاحظ في المكتب القطري في مالي والمكتب الإقليمي في بنما أية حالات وضع على القائمة السوداء خلال الفترة 2011-2013، كما أن حالات فرض الجزاءات لم تقدم إلينا لأنه لا يمكن استخراجها إلا يدوياً. وفي المكتب القطري في اليمن، كان هناك حالة واحدة تضمنت وضع البائع على القائمة السوداء. ولم يتمكن المكتب القطري من تقديم قائمة كاملة لجميع حالات فرض الجزاءات، لأن هذه القائمة لا يمكن أن تُعدّ إلا يدوياً. وفي المكتب القطري في إثيوبيا، لم يوضع على القائمة السوداء أي بائع خلال الفترة 2011-2013، وكان هناك ثلاث حالات لتعليق وجود الباعة على القائمة لمدة ستة أشهر بسبب مشاكل الجودة و/أو عدم توريد السلع المتفق عليها. على أننا لاحظنا عدم فرض أي جزاء في حالة واحدة في المكتب القطري في إثيوبيا على الرغم من توريد أغذية سيئة الجودة. وقد تم الاتصال بالإدارة القانونية في المقر الرئيسي للبرنامج وما زال المكتب القطري ينتظر مشورة تلك الإدارة.

التوصية 6:

ينبغي على البرنامج أن ينفذ نظاماً متيناً لإدارة الباعة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية يضمن، من جملة أمور، ما يلي:

- (أ) الامتثال للخطوط التوجيهية لتسجيل جميع الباعة الجدد؛
- (ب) استكمال قاعدة بيانات الباعة فيما يتعلق بجميع السلع وتحديث قاعدة البيانات على فترات دورية؛
- (ج) توسيع قاعدة الباعة لضمان مزيد من المنافسة وتلقي أفضل قيمة مقابل الأموال؛
- (د) توحيد الفترة الزمنية المعطاة للباعة لتقديم عروضهم؛
- (هـ) تعزيز عملية فرض الجزاءات بسبب مشاكل الجودة أو التأخر في التسليم من جانب الباعة.

سابعاً- حسن توقيت المشتريات

57- يتمثل الهدف الرئيسي لمشتريات البرنامج من الأغذية في ضمان توفير السلع الغذائية الملائمة للمستفيدين بصورة حسنة التوقيت وفعالة من حيث التكلفة. كما يتمشى مع ذلك أن تكون مشتريات البرنامج منصفة وشفافة. وفي هذا الصدد، ترد ملاحظتنا أدناه:

58- حسن توقيت التسليم: لضمان تحقيق الهدف المتعلق بحسن التوقيت، يشكل الوقت المطلوب للوصول (RTA) جزءاً أساسياً من الدعوة إلى تقديم العروض. وهو التاريخ الذي يتوقع بحلوله أن يستلم المكتب القطري البضاعة. وينبغي أن يحدد الوقت المطلوب للوصول بصورة واقعية وأن يكون مثبتاً مع مراعاة الأهداف المحددة لتجهيز المشتريات الدولية. واستناداً إلى معايير المهلة الزمنية المتفق عليها في المقر الرئيسي وأداة المهلة الزمنية، إلى جانب الدراية في مجال اللوجستيات

والمتاحة للمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، فإن الوقت المطلوب للوصول ينبغي أن يصبح هدفاً واقعياً بالنسبة لوحدة الخدمات. وينبغي أن يدار الوقت المطلوب للوصول بصورة نشطة لأن التغييرات والتأخيرات وما شابه ذلك يمكن أن تؤدي إلى تغييرات مقابلة فيه.

59- وعلى مستوى المقر، واستناداً إلى البيانات المقدمة لنا عن الفترة 2011-2013، لوحظ أن مواعيد التسليم (تاريخ وثيقة استلام البضاعة) في الحالات المدرجة أدناه تجاوزت الوقت المطلوب للوصول:

- ◀ في حالتين اثنتين، جرى تسليم البضاعة بعد أكثر من 100 يوم من الوقت المطلوب للوصول؛
- ◀ في ثماني حالات، كان التأخير يتراوح بين 50 يوماً ومائة يوم؛
- ◀ في 15 حالة، وصلت البضاعة متأخرة بين 25 يوماً و50 يوماً؛
- ◀ في 20 حالة، تراوح التأخير بين 25 يوماً و7 أيام.

60- وفي حالات معينة، لوحظ أن البضاعة سلمت قبل موعد الوقت المطلوب.

- ◀ في عشر حالات، تراوح التسليم بين 50 يوماً ومائة يوم قبل الوقت المطلوب؛
- ◀ في 30 حالة، تراوح التسليم بين 25 و50 يوماً قبل الموعد المطلوب؛
- ◀ في 31 حالة وصلت البضاعة بين 7 أيام و25 يوماً قبل الوقت المطلوب.

61- وذكر البرنامج أن هناك فترة تسامح لوجستي يتعين أن يعمل الشراء على أساسها وأن الوقت المطلوب للوصول، في كثير من الحالات، لا يتم تغييره في أمر الشراء لعدم تمكن شعبة المشتريات من تغيير أوامر الشراء. ويتمثل السبب الرئيسي للتأخير في أن مذكرة وصول البضاعة سجلت بصورة خاطئة؛ ومشاكل الجودة المتعلقة باكتشاف بكتيريا *Cronobacter Sakazaki*¹⁹ والتأخيرات الناجمة عن تزايد تواتر تحليل الكمية والجودة؛ وتأخر تسليم الحاويات المستخدمة في الشحن؛ والتأخيرات من جانب الموردين (وتفرض الجزاءات عند الاقتضاء). على أن من المستحيل التخلص بصورة مطلقة من التأخيرات بسبب البيئات والأمور اللوجستية التي يعمل البرنامج ضمنها على توريد الأغذية. أما التبكير في التسليم فهو لا يحدث إلا عندما يؤكد المكتب الإقليمي/المكتب القطري أنه قادر على الاستلام، ولهذا السبب فإن غرامات التبكير نادرة؛ وعلى العكس فإن من الأفضل أن تصل السلع قبل موعدها بعدة أيام أو أسابيع. على أننا نرى أن التأخير أو التبكير في التسليم يؤثر على جدية الوقت المطلوب للوصول وله آثاره على احتياجات برامج المكاتب القطرية/المكاتب الإقليمية.

62- وفي المكاتب الميدانية المستخدمة كعينة، لاحظنا فجوات زمنية هامة في التسليم، وهي تناقش في المرفق.

63 التأخر في وصول البضائع إلى الميناء في عمليات الطوارئ: عمليات الطوارئ هي الآلية الرئيسية لاستجابة البرنامج للاحتياجات الطوارئ على المستوى القطري أو الإقليمي. وفي حالات الطوارئ، يتعين أن تصل الأغذية إلى السكان المتأثرين في أسرع وقت ممكن. وقد لاحظنا، عند معاينة البيانات المتاحة لنا في المقر الرئيسي عن الفترة 2011-2013، وجود حالات تأخير في وصول الأغذية إلى الميناء، مع أن شراءها جرى لتلبية حالات الطوارئ، على النحو المبين في الجدول أدناه.

¹⁹ هي بكتيريا كثيرة الانتشار، وقد وجدت آثارها في الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال على مستوى المصنع في يوليو/تموز 2012 وتم حل المشكلة في أوائل عام 2013. وأكد فريق من الخبراء أن المنتجات لا تشكل خطراً على المجموعة التي يستهدفها البرنامج.

الكمية المطلوب تسليمها (بالأطنان المترية)	عدد الحالات	الفترة بين تاريخ طلب الشراء وتاريخ استلام البضاعة (تاريخ مذكرة استلام البضائع)
154.998	1	أكثر من 200 يوم
4558.41	7	بين 150 يوماً و200 يوم
6052.95	15	بين 125 يوماً و150 يوماً
30855.442	42	بين مائة يوم و125 يوماً

64- ونتيجة لهذه التأخيرات، تأخر وصول 621.8 41 طناً مترياً من الأغذية إلى الميناء، الأمر الذي أضرّ بكفاءة عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ في البلدان المتأثرة. وعلى سبيل الرد، ذكرت الإدارة أن الوقت المطلوب للوصول الذي حدده البلد المتلقي هو مؤشر حسن التوقيت في عملية شراء الأغذية. إضافة لذلك، أجاب البرنامج بأن المهلة الزمنية بين إصدار طلب الشراء ووصول الشحنة إلى الميناء ترتبط بكثير من المتغيرات.

65- وفي المكتب القطري في مالي، لاحظنا وجود تأخيرات هامة بين تاريخ صدور طلبات الشراء وتاريخ وصول البضائع فيما يتعلق بـ 45 من طلبات الشراء الصادرة لأغراض عملية الطوارئ 200525 (خلال الفترة من مارس/أذار 2012 إلى سبتمبر/أيلول 2013). وفي 23 حالة، كان التأخير بحدود 30 يوماً؛ وفي 19 حالة، تراوح بين 30 و60 يوماً؛ في حين أنه في حالة واحدة تراوح بين 60 و120 يوماً. وفي حالة أخرى، استغرق استكمال طلب الشراء 120 يوماً. وأجابت الإدارة بأنه في حالة طلب الشراء الذي استغرق تجهيزه 120 يوماً، كان هناك مشاكل تتعلق بالكمية، إذ قدم البائع، وهو منظمة للمزارعين، كمية إضافية تعين إعداد أمر شراء جديد لها. وأكدت الإدارة أن الخطوات اللازمة ستتخذ للتأكد من عدم التأخر في تجهيز طلبات الشراء.

التوصية 7:

ينبغي تثبيت الوقت المطلوب للوصول مع مراعاة المهل الزمنية اللازمة وفترة الشحن. وينبغي ضمان الامتثال للوقت المطلوب للوصول الذي يتم تحديده بهذه الشكل، من خلال الرصد الملائم.

ثامنا- جودة الأغذية

66- البرنامج مسؤول عن ضمان سلامة الأغذية التي يوزعها وعن جودتها وكفايتها التغذوية. وهو يشتري بصورة متزايدة كميات أكبر من الأغذية في البلدان النامية، فضلاً عن شرائه لفئات جديدة من الأغذية المجهزة من قبيل الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال والبسكويت العالي الطاقة وغير ذلك. وترد أدناه النتائج التي خلصنا إليها فيما يتعلق بسلامة الأغذية وجودتها:

67- سياسة جودة الأغذية وسلامتها: وجدنا أن النهج الذي يأخذ به البرنامج إزاء جودة الأغذية وسلامتها لا يسترشد بسياسة مؤسسية شاملة لجودة الأغذية وسلامتها، مع أن هناك ورقة سياساتية عن نظام سلامة الأغذية وجودتها (FSQMS) كانت قد صدرت عام 2010 تبرز الحاجة إلى الارتقاء بالممارسات التشغيلية في مجال جودة الأغذية وسلامتها لتصبح أولوية مؤسسية. إضافة لذلك، لا يوجد دليل لجودة الأغذية وسلامتها يجمع الإرشادات المختلفة الخاصة بموضوعات سلامة

الأغذية وجودتها التي يصدرها البرنامج من حين إلى آخر. وعلى سبيل الرد، ذكر البرنامج أن رؤية البرنامج الأطول أجلاً تتمثل في وضع دليل للجودة سيكون مورداً مرجعياً قيماً. وأضاف البرنامج أن العمل سيبدأ على وضع ذلك الدليل خلال عام 2014 ومنتظر أن يكون جاهزاً في عام 2015.

68- نهج سلسلة الإمداد إزاء السلامة: وافق مجلس السياسات التنفيذي في اجتماعه الحادي عشر (30 يونيو/حزيران 2010) على خلق أو إنشاء الإجراءات التشغيلية الموحدة، وهي مواصفات وتعليمات حول كيفية التعامل مع سلامة الأغذية وجودتها عبر سلسلة الإمداد بأكملها.²⁰ وقد لاحظنا أن البرنامج لم يتمكن من تطبيق نظام سلامة الأغذية وجودتها على جميع نقاط سلسلة الإمداد وحتى نقاط التسليم النهائي. ومع ذلك، فإنه عالج تصميم المنتجات فيما يتعلق بمنتجاته الجديدة مثل الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال، غير أنه لم يعالجه فيما يتعلق بفئات الأغذية الأخرى. وعلى الشكل نفسه، يوجد لدى البرنامج معايير لتغليف مختلف الأغذية غير أنها عامة أكثر منها محددة بمنتجات معينة. وذكر البرنامج أنه لعب دوراً نشطاً في وضع تركيبة سلع مغذية من قبيل الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال والبسكويت العالي الطاقة والأغذية الخليط المقواة، وذلك من خلال تثبيت الوصفة، والخلطات المسبقة، ومضادات الأكسدة والتغليف والمناولة، مما كان متاحاً كجزء من قاعدة المعرفة اللوجستية. وفي حين أن هذه المبادرات لمعالجة مشاكل الجودة تلقى التقدير، فإننا نرى أن البرنامج بحاجة أيضاً إلى معالجة الشواغل المحددة المتعلقة بجودة الأغذية على طول سلسلة الإمداد، نظراً لأن مشاكل السلامة لها تبعات كبرى من حيث الصحة بالإضافة إلى فقدان سمعة البرنامج. ووافق البرنامج على المضي في تعزيز وحدة سلامة الأغذية وضمان وجودتها للتمكن من إدارة مشاكل جودة الأغذية في جميع مراحل سلسلة الإمداد.

69- اختيار الموردين: وضع البرنامج استبيانات لتقدير الباعة موجهة لمجموعات الموردين، مثل مجموعة العاملين في مجال تجهيز الأغذية أو التجار أو الحبوب والبقول، إلى ما هنالك. وقد ركز البرنامج، بعد تنفيذ نظام إدارة سلامة الأغذية وجودتها في عام 2010، على السلع الشديدة الأهمية، مثل السوبر سيريال ومكملات المغذيات ذات الأساس الدهني، وعلى الموردين الجدد للسلع الغذائية المجهزة. ومن أصل قائمة تضم 40 تاجراً ومورداً ومجهزاً للأغذية اخترناهم عشوائياً كعينة في المقر، وهم يوردون منتجات من قبيل البرغل والمعجنات والبازلاء الصفراء وزيت عباد الشمس والذرة الرفيعة والدخن الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال والبسكويت العالي الطاقة والحبوب والبقول، وغيرها، لم يتوفر إلا 15 تقريراً عن تقدير الجودة، بما يشمل عمليات المنتجات الجديدة من قبيل الأغذية التكميلية الجاهزة للاستعمال والبسكويت العالي الطاقة وغيرهما. ولم يتوفر أي تقرير إطلاقاً عن تقدير موردي منتجات مثل القمح والمعجنات والبازلاء الصفراء وزيت عباد الشمس والذرة الرفيعة والدخن. وعلى هذا فإن رقابة البرنامج على الموردين بهدف التأكد من مسائل الجودة كانت غير كافية. وفي حين أن البرنامج أخذ علماء بتعليقاتنا، فإنه ذكر أنه، في بيئة تتصف بقلة الموارد، ركز جهوده على المجالات المتصفة بأعلى المخاطر.

70- اختيار المفتشين: لاحظنا في المقر الرئيسي أن اختيار المفتشين يجري على أساس عقد أسعار وليس بعد تقدير قدراتهم على إجراء الاستقصاءات المطلوبة. وذكر البرنامج أن تقدير شركات التفتيش هذه يجري فيما يتعلق بقدراتهم، غير أن تقارير هذا التقدير لم تقدم لنا. كما لوحظ في بعض الحالات أن شركة التفتيش نفسها قامت بالتفتيش لأغراض التأهيل المسبق للبايع ثم أجرت استقصاء الكمية والجودة الخاص بنفس البائع، الأمر الذي يشكل آلية رقابية صالحة، وهو ما أبرزناه في الفقرة 36 أعلاه. إضافة لذلك، فإن شركات التفتيش أخذت عينات الأغذية وأرسلتها إلى مختبرات مختلفة لتحليلها. ولوحظ أن البرنامج لم يجر تفتيشاً دورياً فيما يتعلق بهذه المختبرات للتأكد من امتثالها للمعايير الوطنية/الدولية.

²⁰ هناك حاجة إلى معالجة جميع مراحل سلسلة الإمداد، من قبيل تصميم المنتجات، وتصميم العمليات الذي يؤدي إلى التجهيز الآمن، وتصنيع المنتجات، بما في ذلك التغليف بصورة تضمن سلامة المنتجات، وسلسلة الإمداد للتوزيع الآمن، وأخيراً استخدام المستهلكين للمنتجات استخداماً آمناً.

وذكر البرنامج أنه يعين شركات التفتيش من خلال مناقصات وأن الاختيار يتم على أساس تقني يشمل رخص الاعتمادات والشهادات، والدراية، والمعدات الملائمة التي تجري معايرتها وصيانتها بشكل جيد، ووجود نظام لضمان الجودة. وفي حال عدم وجود اتفاقات طويلة الأجل، يجري اختيار المقتشين على أساس الأسعار التنافسية استناداً إلى التأهيل المسبق. وقد أجريت زيارات للمختبرات لتقدير القدرات التقنية مع أن هذا النشاط لا يتم على أساس منهجي نظراً لقلّة الموظفين. كما ذكر البرنامج أن جناح المشتريات في المقر الرئيسي يعمل على استكمال استراتيجية للمشرفين بغية تعزيز المشاركة والتدريب وبناء العلاقة مع هذه الشركات على المجال الطويل الأجل، وستقدم هذه الاستراتيجية للإدارة للموافقة ولتخصيص الموارد اللازمة.

71- **الشراكة مع الوكالات الأخرى في مجال سلامة الأغذية وجودتها:** لا يعمل البرنامج بنشاط مع الوكالات الأخرى العاملة في هذا المجال، بما في ذلك منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. وقد اقترحت الشراكة مع منظمة الأغذية والزراعة وتمت الموافقة عليها في الاجتماع الحادي عشر لمجلس السياسات التنفيذي (30 يونيو/حزيران 2010). وذكر البرنامج أن المنظمين أعدوا مذكرة تفاهم، وهي مذكرة ينتظر منها أن تيسر التعاون وتقاسم الخبرات بصورة أوثق بين الطرفين لمنع المخاطر الناشئة فيما يتعلق بسلامة الأغذية وجودتها، وتخفيف حدة هذه المخاطر. على أن تفعيل هذه المذكرة لا يزال قيد الانتظار.

72- **لجنة جودة الأغذية:** في الاجتماع الحادي عشر لمجلس السياسات التنفيذي لعام 2010، تقرر تشكيل لجنة لجودة الأغذية في المكاتب القطرية يقودها مدير أو نائب مدير المكتب. ويتمثل دور هذه اللجنة في المساعدة على تنفيذ نظام محسّن وفي إرشاد مجلس السياسات التنفيذي في المقر الرئيسي فيما يتعلق بمسائل السلامة/الجودة. وفي هذا الصدد، لوحظ عدم وجود لجنة جودة الأغذية في المكاتب القطرية في السلفادور واليمن وإثيوبيا وهندوراس وبوركينا فاسو ومالي. وذكر البرنامج في معرض رده أن تشكيل اللجان هذه في المكاتب القطرية سيتم إذا توفرت الموارد.

73- **الحوادث المتصلة بجودة الأغذية والتي رفعت تقارير بها إلى المقر الرئيسي:** في المكتب القطري في السلفادور، لوحظت حالة تتعلق بالجودة في سبتمبر/أيلول 2013، وهي تتعلق بجودة بسكويت عالي الطاقة تم شراءه في الإمارات العربية المتحدة. وقد وصل البسكويت هذا إلى السلفادور في مايو/أيار 2012، غير أن وحدات كثيرة منه كانت جودتها قد تدهورت. وفي المكتب القطري في اليمن، ظهرت حالة تتعلق بكون الجودة أقل من المستوى المطلوب، وفرضت في هذه الحالة غرامة قيمتها 326,000 دولار أمريكي. وفي المكتب الإقليمي في نيروبي، تم تسليم أغذية متدنية الجودة في عامي 2011 و2012، وأدى ذلك إلى إعادة تهيئة الأغذية وإلى رفض المكاتب القطرية استلامها في بعض الحالات.

74- وفي إحدى حالات تدني جودة الأغذية، لاحظنا في المكتب القطري في إثيوبيا أن السوبر سيريال المورد لم يمتثل للمواصفات التي حددها البرنامج. فقد عثر على تلوث بكتيري في خمس مجموعات من الشحنة، الأمر الذي انعكس في تقرير التفتيش. وقبل البرنامج اثنتين من الشحنات ودفع ثمنهما تآملاً في التحسن بعد ذلك، غير أن البائع لم يتخذ أية تدابير للوفاء بمواصفات البرنامج الخاصة بالجودة. وذكر البرنامج أنه قبل المجموعتين من الموردين عملاً بتوصيات وحدة سلامة الأغذية في مقره الرئيسي. وخلال ذلك الوقت، تم تعليق مشاركة المورد في المناقصات المقبلة. وفي حالة أخرى تتعلق بتدني جودة الأغذية في المكتب القطري في إثيوبيا، قامت الشركة المشرفة بالتفتيش فيما يتعلق بفاصوليا حمراء ورفضت الكمية بأكملها لأنها لا تفي بشروط الجودة المحددة في العقد، وطُلب إلى المورد أن ينظف الفاصوليا إلى أن تبلغ مستوى الجودة المطلوبة، وهو ما وافق عليه المورد بعد أن طلب تمديد مدة العقد. ولوحظ أن المكتب القطري قبل المجموعة الأولى البالغة 220 طناً مترياً في 22 أغسطس/آب 2013، مع أن المواد لم تمتثل لمواصفات البرنامج. أما سبب ذلك فقد تمثل في الفارق بين السعر التعاقدى والسعر السائد في السوق وفي وجوب الحفاظ على التوريدات بغية استمرار

خطوط الإمداد. أما باقي الكمية البالغ 380 طناً مترياً فلم يقبل لأن جودة التوريدات لم تمتثل لمواصفات البرنامج. وقد تم في نهاية المطاف إنهاء عقد المورد.

التوصية 8:

- (أ) ينبغي على البرنامج تجميع السياسات وكتيبات الدليل الموجودة لوضع وتوثيق سياسة مؤسسية بشأن جودة الأغذية وسلامتها، استناداً إلى نهج سلسلة الإمداد.
- (ب) ينبغي على البرنامج أن يواظب على فحص مورديه باستمرار للتأكد من مسائل جودة الأغذية. ويمكنه النظر في إدراج بنود ضمان الأداء في عقود مع الموردين.
- (ج) ينبغي على البرنامج أن يختار مفتشيه على أساس القدرة التقنية وليس السعر وحده. وينبغي إجراء استعراضات دورية للمفتشين، حيث أن تقارير الكمية والجودة تعتبر آلية شديدة الأهمية لضمان معايير الجودة المطلوبة في عقود مشتريات البرنامج.
- (د) يمكن للبرنامج أن يتخذ الخطوات اللازمة لتشكيل لجان جودة الأغذية في جميع المكاتب القطرية لمعالجة مشاكل السلامة والجودة على مستوى تلك المكاتب.

تاسعا- الرصد والرقابة

75- للرصد والرقابة أهمية أساسية لضمان الامتثال للسياسة والخطوط التوجيهية الموضوعية، وكذلك لتقديم التوصيات لتحسين العمليات والنظم. وتتضمن الفقرات التالية مناقشة لملاحظاتنا في هذا المجال.

76- **الرقابة من قبل لجنة السلع والنقل والتأمين:** أنشئت لجنة السلع والنقل والتأمين، وهي هيئة رقابية، لغاية رئيسية تتمثل في المراقبة والاستعراض، على أساس لاحق، فيما يتعلق بالترتيبات التعاقدية الجارية المتعلقة بمسائل شراء السلع ونقلها والتأمين عليها. وكان من المفترض أن تجتمع مرة واحدة كل ربع سنة لاستعراض أنشطة ربع السنة الماضي. ويوفر الاستعراض الذي تجريه اللجنة ضوابط إشرافية هامة بخصوص أنشطة الشراء، بحيث يمكن في المستقبل اتخاذ التدابير التصحيحية لمختلف المشاكل. وقد عاينا جدول أعمال مختلف اجتماعات اللجنة ومحاضر هذه الاجتماعات خلال الفترة الخاضعة للمراجعة بغية تقدير كفاية الدور الرقابي الذي تمارسه اللجنة ولاحظنا ما يلي:

1. **دور لجنة السلع والنقل والتأمين:** أنشئت اللجنة في وقت شهد قدراً أقل بكثير من المنهجية والتوجيه والتسيير فيما يتعلق بالمشتريات. وبموجب النهج الجديد المعتمد في البرنامج، "يفي بالغرض" (منذ فبراير/شباط 2013)، يرجح أن تكلف السلطات المحلية بمزيد من التفويضات واتخاذ القرار في مجال المشتريات، مع ما يرافق ذلك من مخاطر. ونحن نرى أن اللجنة تحتاج لذلك إلى إعادة تقدير دورها لتحديد ما إذا كانت الموارد تستخدم لتقييم المخاطر بالصورة السليمة. وقد أبلغنا البرنامج أن الزيادة المقترحة في تفويض سلطة الشراء سيجري تدعيمها برقابة معززة تشمل تحليل الاتجاهات. وستصاغ عملية الاستعراض التي ستنبع ذلك بمدخلات من اللجنة لضمان استخدام الموارد لتقييم المخاطر بالصورة السليمة. ولمساعدة اللجنة في أداء دورها، تم التوقيع على مذكرة تفاهم مع مكتب المراجعة الداخلية للحسابات لاستعراض الوثائق قبل الاجتماع.

2. التواتر الدوري لاجتماعات لجنة السلع والنقل والتأمين: اللجنة مكلفة بالاجتماع كل ربع سنة. غير أنه لوحظ الجمع بين اجتماعي ربعين من أرباع السنة. والواقع أن الأعضاء أنفسهم، في اجتماعي الفصلين الثالث والرابع من عام 2012 واللذان عقدا معاً في 4 أبريل/نيسان 2013، اعترفوا بأنه بسبب طول جداول الأعمال النسبي وثقل المناقشات، فإن من الصعب تغطية جميع البنود بصورة شاملة خلال فترة تتراوح بين ستين وتسعين دقيقة. وفي هذه الحالات، لاحظنا أن اللجنة لم تكن قادرة على رصد جميع المسائل المتعلقة بأنشطة الشراء بصورة فعالة. وعلى سبيل الرد، ذكر البرنامج أنه بسبب الظروف التشغيلية، فإن اجتماعات اللجنة كانت تخضع لتغيير متكرر في مواعيد اجتماعاتها، غير أن اللجنة لم تخرج عن اختصاصاتها. ورئي أنه لكي تتمكن اللجنة من أداء دور إشرافي فعال له معنى، فإن عليها أن تجتمع كل ربع سنة وفقاً للتواتر الدوري المقرر لاجتماعاتها.

77- الرقابة من جانب المكاتب الإقليمية/المكاتب القطرية

1. البعثات الرقابية - تتمثل إحدى مهام المكاتب الإقليمية في ممارسة الرقابة على عملية الشراء في المكاتب القطرية من خلال زيارات رقابية. وفي هذا الصدد، يتضمن الجدول أدناه النتائج التي توصلنا إليها:

الملاحظات	البلدان
لا يجري ولا يخطط لإجراء بعثات رقابية دورية للنظر في عوامل المخاطرة وكذلك في تأخر اتخاذ التدابير فيما يتعلق بتقارير البعثات الرقابية	المكتب الإقليمي في بنما
لا يوجد تقدير تفصيلي للمخاطر يتعلق بالمكاتب القطرية التابعة للمكتب الإقليمي، وفقاً للمجالات الوظيفية، بخصوص إجراء البعثات الرقابية، إلا من جانب جناح التمويل	المكتب الإقليمي في نيروبي
يوجد أوجه قصور لدى المكاتب الإقليمية فيما يتعلق بإجراء البعثات الرقابية المتعلقة بالمشتريات	المكاتبان الإقليميان في نيروبي وداكار

2. الرقابة من جانب المكاتب الإقليمية على مشتريات الأغذية الموجهة لتلبية أهداف التصميم التنظيمي الجديد ("الوفاء بالعرض"): يعتبر استعراض سير العمل واحداً من اتجاهات العمل التي أطلقت لتعزيز تنظيم البرنامج، وهو يتناول عمليات الأعمال الرئيسية من حيث الأداء والتكلفة والجودة والمساءلة والمواءمة مع استعراض الخطة الاستراتيجية للبرنامج والتصميم التنفيذي وفقاً لوثيقة "الوفاء بالعرض". وفي هذا الصدد لاحظنا ما يلي:

(أ) كفاية الموظفين ومستويات التفويض: لا يتوفر لدى البرنامج موظفون للمشتريات في جميع المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. وهناك خليط بين موظفي المشتريات ونقاط تنسيق المشتريات وذلك رهناً بحجم أنشطة المشتريات. وقد لاحظنا أن المقر الرئيسي للبرنامج يعمل على إجراء تقدير حول ما إذا كان عدد موظفي المشتريات كافياً للاحتياجات لديه. وذكر البرنامج أن المكاتب التي تقوم بالشراء بكميات كبيرة لديها موظف دولي واحد أو أكثر للمشتريات، بالإضافة إلى فريق دعم من الموظفين المحليين. ومع إعادة التصميم التنظيمي، وزيادة سلطات المكاتب القطرية ومسؤولياتها (مع احتمال زيادة تفويض سلطة الشراء إلى المكاتب القطرية) وآليات الشراء الجديدة الأكثر استناداً إلى المكاتب القطرية، من قبيل الشراء من أجل التقدم ومرفق الشراء الأجل، فإن البرنامج يجري استعراضاً لملاك موظفيه ولاحتياجاته التدريبية وذلك كجزء من استعراضه لسير الأعمال، وسيحدد مدى كفاية الموظفين لتلبية أهداف الشراء.

(ب) نشر تكنولوجيايين مختصين بالأغذية: عملاً على زيادة التركيز على مسائل الجودة والسلامة، تمت الموافقة عام 2010 على إيجاد وظائف لتكنولوجيايين مختصين بالأغذية في بانكوك، كما أنشئت وظيفتان إحداهما في كمبالا والأخرى في جوهانسبورغ. ولوحظ أن هناك وظيفة لتكنولوجيايين الأغذية في بانكوك وفي أوغندا، في أن هذه الوظيفة لم تُنشأ بعد في جوهانسبورغ، نظراً للحاجة إلى تأمين الأموال اللازمة لذلك. وذكر البرنامج في ديسمبر/كانون الأول 2013 أنه ملتزم بإنشاء وظيفة واحدة من هذا القبيل في كل من المكاتب الإقليمية بغية تنفيذ نظام إدارة سلامة الأغذية وجودتها.

التوصية 9:

(أ) ينبغي استعراض دور لجنة السلع والنقل والتأمين وإنشاء نظم في المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية تضمن الرقابة القوية على عملية الشراء.

(ب) مع انتقال البرنامج إلى أنماط جديدة من الشراء، من الأهمية بمكان ضمان المواءمة بين الموارد المتوفرة والمهارات الموجودة، بحيث يمكن لأنشطة المشتريات أن تنفذ بفعالية وكفاءة.

مرفق: الفجوة بين تاريخ التسليم والوقت المطلوب للوصول في المكاتب القطرية

البلد	الحالات
المكتب القطري في السلفادور	من أصل 224 حالة، في 12 حالة كان تاريخ وثيقة استلام البضاعة أكثر من 30 يوماً بعد الوقت المطلوب للوصول؛ وفي 33 حالة، كان الفارق أكثر من 10 أيام وأقل من 30 يوماً؛ وفي 15 حالة، سبق تاريخ وثيقة استلام البضاعة الوقت المطلوب للوصول بفترة تتراوح بين 10 أيام و29 يوماً. وعلى سبيل الرد، أوضح المكتب القطري أن 15 طلب شراء فيها تاريخ وثيقة استلام البضاعة الوقت المطلوب للوصول وأن التسليم تم في معظم الحالات وفقاً لتاريخ التسليم المحدد في العقد. غير أن تاريخ التسليم المحدد في العقد لم يسجل في النظام للتمكن من تقدير حسن توقيت التسليم.
المكتب القطري في إثيوبيا	في 7 طلبات شراء بموجب 4 أوامر شراء في عمليات للطوارئ، ظهر تأخر بين 5 أيام و105 أيام، وحُسب ذلك اعتباراً من تاريخ التفريغ بموجب الوقت المطلوب للوصول إلى تاريخ وثيقة استلام البضاعة. وكشف تحليل 274 طلب شراء من جميع الفئات أن تاريخ وثيقة استلام البضاعة كان بعد تاريخ التفريغ بموجب الوقت المطلوب للوصول في 183 حالة؛ وكان الفارق شهراً واحداً أو أكثر في 73 حالة؛ وفي 72 حالة من أصل 75 حالة شراء موردة بموجب مرفق الشراء الأجل، كان تاريخ وثيقة استلام البضاعة يتجاوز الوقت المطلوب للوصول بـ 21 يوماً أو أكثر. وأجاب المكتب القطري في إثيوبيا أن متوسط أيام التأخير بلغ 28 يوماً وأن الوقت المطلوب للوصول يأخذ في الاعتبار قدرات الموردين. وفي العقود الكبيرة المتعلقة بموردي السوبر سبريال، يمكن أن يطرأ التأخير لأسباب لوجستية و/أو لانقطاع الكهرباء، وكذلك لصعوبات في شراء المواد الخام، إلى آخر ما هناك. وفي حالة مشتريات الشراء من أجل التقدم (41 حالة انقضى فيها تاريخ الوقت المطلوب للوصول) حدثت تأخيرات في تسليم المواد الغذائية تتراوح بين يوم واحد و108 أيام.
المكتب القطري في هندوراس	في 188 حالة من أصل 526 حالة (تشمل جميع البنود)، سجل تاريخ وثيقة استلام البضاعة بعد تاريخ الوقت المطلوب للوصول بفترة تتراوح بين الصفر و73 يوماً. وفي الحالات الـ 338 المتبقية، ظهر أن تاريخ وثيقة استلام البضاعة كان قبل تاريخ الوقت المطلوب للوصول، فالفارق كان سلبياً. وعلى سبيل الرد، ذكر المكتب القطري أن استمارة تعادل الواردات وفقاً لاحتياجات المشروع وينبغي أن يكون واقعياً مع مراعاة الوقت اللازم لعملية الشراء، وأن هذا الوقت المطلوب للوصول كان مدرجاً في أمر الشراء عند صدوره وينبغي تعديله عند الوصول إلى مستوى أوامر الشراء وفقاً لتاريخ العقد. على أننا نرى أن تاريخ العقد يعبر عنه في الوقت المطلوب للوصول ولذا لا يمكن أن يكون مختلفاً.
المكتب القطري في بوركينا فاسو	شوهدت في عينة طلبات الشراء حالتان من حالات مشتريات الشراء من أجل التقدم، وكان هناك تأخير في الحالتين يتراوح بين 10 أيام و30 يوماً.
المكتب الإقليمي في نيروبي	أظهرت معاينة أوامر الشراء وتحليل قاعدة البيانات في نظام ونجز أنه من أصل 14 طلب شراء (6 أوامر شراء)، في واحد فقط من طلبات الشراء، كان "تاريخ الشحن" قبل تاريخ الوقت المطلوب للوصول، أي أن التاريخ الأصلي المثبت وفقاً للمناقصة كان بعد الوقت المطلوب للوصول. وحُسب أن الفارق الزمني كان يتراوح بين 5 أيام و112 يوماً. وفي حالة 9 أوامر شراء، كان تاريخ الشحن أيضاً بعد تاريخ الوقت المطلوب للوصول. والفارق بين تاريخ التفريغ بموجب الوقت المطلوب للوصول وتاريخ وثيقة استلام البضاعة. في 14 حالة من أصل 15 من أوامر الشراء كان الفارق يتراوح بين 7 أيام و152 يوماً. وذكر المكتب الإقليمي في نيروبي أن طلبات الشراء الحاصلة على تمديد على تواريخ التسليم تتضمن إضافة بالموافقة على التمديد، وهي مرفقة بالعقود ولا تطبق عليها أية جزاءات نظراً لأن التمديد تم استناداً إلى موافقة. وكشف المزيد من التحليل أن هذا التأخير (الشراء الفعلي مقابل تاريخ الوقت المطلوب للوصول)، وخصوصاً لأغراض عمليات الطوارئ ولأغراض مرفق الشراء الأجل، يتراوح بين 22 يوماً و152 يوماً وبين 55 يوماً و143 يوماً على التوالي.
المكتب القطري في مالي	كان تاريخ تسليم البضاعة بعد التاريخ المطلوب بمدة عشرة أيام أو أقل في 3 طلبات شراء؛ وتراوح التأخير بين 10 أيام و30 يوماً في 8 طلبات شراء؛ وزاد التأخير عن 30 يوماً في حالة طلب شراء واحد. وكان تاريخ التسليم قبل التاريخ المطلوب بعشرة أيام أو أقل في اثنين من طلبات الشراء؛ وكان التكبير يتراوح بين 10 أيام و30 يوماً في 18 أمر شراء؛ وزاد عن 30 يوماً في حالة 13 طلب شراء. وفي 10 حالات أرسلت البضاعة قبل الموعد المطلوب بأكثر من 30 يوماً. وفي أحد طلبات الشراء، كان تاريخ الوقت المطلوب للوصول هو 31 ديسمبر/كانون الأول 2013 في حين أن الأرز تم تسليمه في 27 مايو/أيار 2013، أي قبل الموعد المطلوب بستة أشهر تقريباً. وعلى سبيل الرد، ذكرت الإدارة أن الفوارق الزمنية تنشأ بسبب مشاكل تواجه الباعة في ترتيب النقل.