Document: EB 2015/115/INF.2
Date: 18 August 2015
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

جمهورية بنغلاديش الشعبية
تقرير محدث عن الاستنتاجات التي خرجت بها بعثة الإشراف على مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي
الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Hubert Boirard
مدير البرنامج القطري
شعبة آسيا والمحيط الهادي
رقم الهاتف: 2298 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: h.boirard@ifad.org

Virginia Cameron
كبيرة الموظفين الماليين
شعبة المراقب المالي والخدمات المالية
رقم الهاتف: 2172 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: v.cameron@ifad.org

Charalambos Constantinides
مدير
مكتب الإشراف والمراجعة الداخلية
رقم الهاتف: 2 5459 06 39+054
البريد الإلكتروني: c.constantinides@ifad.org

نشر الوثائق:

Alessandra Zusi Bergés
القائمة بأعمال
مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الخامسة عشرة بعد المائة
روما، 15-16 سبتمبر/أيلول 2015

للعلم

المحتويات

أولا – مقدمة 1

ألف – موجز المشروع 1

باء – المصوغات والتحديث 1

ثانيا – تحديث عن بعثة الإشراف 2

ألف – العملية والمنهجية 2

باء – استنتاجات بعثة الإشراف (الإدارة المالية والتوريد) 3

جيم – الإصلاح الجاري لدائرة الهندسة في الحكومة المحلية 4

ثالثا – التوصيات وسبيل المضي قدما 5

جمهورية بنغلاديش الشعبية

تقرير محدث عن الاستنتاجات التي خرجت بها بعثة الإشراف على مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش

أولا – مقدمة

ألف – موجز المشروع

1- يمول مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش بقرض من الصندوق قيمته 34.45 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، ومنحة من الصندوق بقيمة 0.63 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، وقرض من حساب الأمانة للمرفق الإسباني للتمويل المشترك لأغراض الأمن الغذائي قدره 21.4 مليون يورو، ومنحة من برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة وقدرها 9.9 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، ومساهمة من حكومة بنغلاديش تعادل 32 مليون دولار أمريكي.

2- في مجموعات للمناقشة، تمعّن المشاركون في المعتكف بأكثر الأدوار حسما للمجلس التنفيذي، وطُلب منهم تتمثل الغاية من هذا المشروع في الحد من الفقر في حوض هاور. وأما أهدافه الإنمائية فهي تحسين مستويات المعيشة والحد من ضعف الفقراء. وتتضمن مكونات المشروع المجمعة ما يلي: (1) البنية الأساسية للاتصالات؛ (2) البنية الأساسية المجتمعية؛ (3) إدارة الموارد المجتمعية؛ (4) حماية سبل العيش؛ (5) بناء القدرات والمعرفة لبناء الصمود. وقد نفذت دائرة الهندسة في الحكومة المحلية المشروع في 28 مقاطعة فرعية في خمس مقاطعات من حوض هاور وهي كيشوريغانج، نيتروكونا، سونامغانج، هابيغانج، وبراهمانباريا. ويرفد مشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور بأنشطة ذات صلة بالمناخ تمول من خلال برنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة.

باء – المصوغات والتحديث

3- يُنفذ المشروعان من قبل نفس وحدة إدارة المشروع التي يوجد مقرها في دائرة الهندسة في وزارة الحكومة المحلية والتنمية الريفية والتعاونيات. وتعد دائرة الهندسة في الحكومة المحلية المؤسسة الحكومية الرئيسية الموكل إليها تنمية البنى الأساسية الريفية وشبه الحضرية. ويتم تحويل مخصص كبير لأغراض تنمية البنية الأساسية من البرنامج الإنمائي السنوي للحكومة من خلال دائرة الهندسة هذه، التي تنفذ أيضا مشروعات تمولها جهات مانحة أخرى.

4- عندما عُرض مشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش على المجلس التنفيذي للمصادقة عليه في دورته التاسعة بعد المائة، بتاريخ 19 سبتمبر/أيلول 2013، أثار أعضاء المجلس عددا من التساؤلات حول

ملاءمة دائرة الهندسة في الحكومة المحلية لدور الكيان المنفذ المقترح. ونجمت هذه المخاوف عن ما نُشر في تقرير لمؤسسة الشفافية الدولية عن بنغلاديش لعام 2013 بشأن هذه الدائرة. وقد أثار هذا التقرير تحذيرات من قضايا عديدة تتضمن الشك بوقوع الفساد، والتدخلات الحكومية، والمفاوضات غير الرسمية مع المتعاقدين، والافتقار إلى الشفافية، وعدم اتباع الإجراءات النظامية في استخدام المركبات وصيانتها وفي استخدام الوقود، وعدم كفاية الرصد والتقييم في المشروعات التي تنفذها هذه الدائرة. وقد وافق المجلس على هذا المشروع ولكنه طلب من الصندوق أن يقوم بالإبلاغ عن نتائج أول بعثة إشراف رسمية يوفدها. وأوفدت هذه البعثة في مايو/أيار 2015، بالتزامن مع ثالث بعثة إشراف لمشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور.

ثانيا – تحديث عن بعثة الإشراف

ألف – العملية والمنهجية

5- أوفدت بعثة الإشراف على مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع حماية سبل العيش والتأقلم مع تغير المناخ في الفترة من 9 إلى 20 مايو/أيار 2015، بمشاركة من دائرة إدارة البرامج، وشعبة المراقب المالي والخدمات المالية، ومكتب الإشراف والمراجعة الداخلية.[1] وأما أهدافها فكانت التالية: (1) تقدير التقدم المحرز في التنفيذ؛ (2) تحديد المشاكل التشغيلية الحالية والمحتملة؛ (3) استعراض المظاهر الائتمانية؛ (4) اقتراح حلول لإدخال التحسينات.

6- وأُجريت الاستعراضات الائتمانية، بما في ذلك تقدير مخاطر الإدارة المالية بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية للإشراف والإدارة المالية المعمول بها في الصندوق، مع إيلاء اهتمام مخصوص للملاحظات التي أوردها أعضاء المجلس التنفيذي.

7- وأُجري تقدير شامل لترتيبات التوريد والإدارة المالية في كل من المشروعين على المستوى المركزي ومستوى المقاطعة. وتمت تغطية مجالات عديدة تتضمن المحاسبة، والإبلاغ المالي، والتوريد، وإعداد ورصد الميزانيات، والصرف، والمراجعة والامتثال لبنود اتفاقية القرض والمنحة والمبادئ التوجيهية التشغيلية.

8- وإضافة إلى العمل بصورة وثيقة مع وحدة إدارة المشروع في داكا، فقد زارت البعثة أيضا خمسة مكاتب على مستوى المقاطعات لاختبار ترتيبات الإدارة المالية وتقدير التقدم المالي والمادي المحرز في التنفيذ. واستعرضت السجلات المالية ذات الصلة بصورة معمقة على مستوى وحدة إدارة المشروع وعلى مستوى المقاطعة، بما في ذلك الوثائق الداعمة لكشوفات الإنفاق، والتسويات المصرفية، وسجلات الأصول والعقود والتوريد.

[1] تألفت البعثة من السيد Hobert Boirard وهو مدير البرنامج القطري لبنغلاديش في الصندوق ورئيس البعثة؛ والسيدة Virginia Cameron كبيرة الموظفين الماليين في الصندوق؛ والسيدة Anta Sow خبيرة إدارة مالية؛ والسيد Sean Timings أخصائي توريد؛ والسيد Nicolas Sayed مدير البرنامج القطري في الصندوق في بنغلاديش؛ والسيد Wanaporn Yangyuentham أخصائي الرصد والتقييم والتمايز بين الجنسين في الصندوق؛ والسيدة Paxina Chileshe أخصائية تغير المناخ في الصندوق؛ والسيد Shamsul Hoque أخصائي في البنى الأساسية؛ والسيد Nazrul Islam أخصائي في إدارة الموارد الطبيعية ومصايد الأسماك.

9- والتقت البعثة أيضا بأصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك وزير الدولة للشؤون المالية والتخطيط؛ وأمين عام شعبة الحكومة المحلية في وزارة الحكومة المحلية والتنمية الريفية والتعاونيات؛ وكبير المهندسين في دائرة الهندسة في الحكومة المحلية؛ ودائرة مراجعة المشروعات التي تتلقى معونة أجنبية في مكتب المراجع العام في بنغلاديش؛ وممثلين عن البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي، وكلتا المؤسستين تنفذان مشروعات من خلال دائرة الهندسة في الحكومة المحلية. وعُقد اجتماع ختامي مع وزارة الحكومة المحلية والتنمية الريفية والتعاونيات. وتم نشر تقرير الإشراف كاملا على موقع الصندوق على شبكة الإنترنت.

باء – استنتاجات بعثة الإشراف (الإدارة المالية والتوريد)

10- خرجت بعثة الإشراف بنتيجة مفادها إحراز تقدم تشغيلي جيد في تنفيذ المشروعين. وعلى الرغم من السياق المعقد والمحفوف بالتحديات، حيث أن منطقة حوض هاور تتعرض للفيضانات لحوالي نصف السنة، أجرى المشروعان بنجاح معظم العمل التحضيري، وقاما بأنشطة ميدانية كبيرة، بالاستناد إلى النجاحات المحرزة في المشروعات السابقة للصندوق التي نفذتها دائرة الهندسة في الحكومة المحلية. وقد أحرزت نتائج واعدة لجهة تحسين سبل العيش وتوريد الدخل والعمالة. وترد النتائج التشغيلية المفصلة في تقرير الإشراف.

11- حظي أداء الإدارة المالية للمشروعين بتقدير مُرض إلى حد ما. وأما المجالات الرئيسية التي تتطلب اهتماما مخصوصا فهي التالية: (1) الموظفون الماليون في وحدة إدارة المشروع؛ (2) ضعف الإبلاغ المالي نتيجة لعدم كفاية النظم التشغيلية المؤتمتة للمحاسبة والإبلاغ.

12- واستعرضت اللجنة أيضا الملفات ذات الصلة بالبنى الأساسية للاتصالات في المقاطعات الخمس للفترة 2014–2015، علاوة على سجلات التوريد التي يتم الاحتفاظ بها على مستوى وحدة إدارة المشروع الخاصة بالسلع والخدمات. وكان التوريد على وجه العموم متسقا مع خطة التوريد المصادق عليها ومع القواعد والإجراءات الناظمة في الحكومة. إلا أنه تمت صياغة بعض التوصيات والموافقة عليها حول تطوير ممارسات وضوابط أفضل، بما في ذلك رصد أفضل لإيصال خطة التوريد، وتحسين نظام الأرشفة، ومواءمة استراتيجية التخفيف من المخاطر على المستوى الصغري مع المشروعات الجارية الأخرى التي تنفذها دائرة الهندسة في الحكومة المحلية. وتتضمن هذه المواءمة منح المرونة للصندوق لإجراء استعراضات مسبقة لقرارات التوريد، قبل منح العقود، كإجراء لرصد الامتثال. وفي أثناء قيام البعثة بعملها، كان المشروعان قد بدآ بالفعل بإصدار استدراج للعروض من خلال بوابة التوريد الإلكترونية للحكومة (انظر المقطع جيم أدناه).

13- أجرت دائرة مراجعة المشروعات التي تتلقى معونة خارجية، وهي الدائرة التي تقوم بمراجعة جميع المشروعات التي تمولها جهات مانحة خارجية في بنغلاديش، بمراجعة لمشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور[2] للفترة 2013–2014، في سبتمبر/أيلول و أكتوبر/تشرين الأول من عام 2014، مع زيارات لمدة خمسة إلى ستة أيام لوحدة إدارة المشروع ولكل مكتب من مكاتبه في المقاطعات الخمس. واستلم الصندوق تقرير المراجعة التي خرجت به هذه الدائرة بتاريخ 6 يناير/كانون الثاني 2015، أي بعد ستة أيام فقط من التاريخ المقرر له. وعبّر المراجع عن رأي غير مقيّد بالقوائم المالية للمشروع وبحساباته الخاصة وبكشوفات نفقاته. ولوحظ بأن تقرير المراجعة لم يمتثل بصورة كاملة للمبادئ التوجيهية للصندوق، فيما

[2] تمتد السنة المالية في بنغلاديش من 1 يوليو/تموز إلى 30 يونيو/حزيران.

يتعلق باستكمال المعلومات، لأنه كان يفتقر إلى بيان بالأصول الثابتة، ومقارنة للميزانية بالأرقام الفعلية والجدول الزمني لطلبات السحب. والتقت البعثة بهذه الدائرة للفت انتباهها لهذه النواقص، والتي سيتم التطرق إليها في السنة القادمة. وسيتم إجراء أول مراجعة لحسابات مشروع التأقلم مع تغير المناخ و حماية سبل العيش في السنة المالية 2015، لأن الصرف بدأ في نوفمبر/تشرين الثاني 2014.

جيم – الإصلاح الجاري لدائرة الهندسة في الحكومة المحلية

14- عقدت بعثة الإشراف مناقشات مستفيضة مع الشركاء المانحين ومع الإدارة الجديدة لدائرة الهندسة في الحكومة المحلية. ومنذ نشر تقرير الشفافية العالمية الخاص ببنغلاديش عام 2013، أدخلت هذه الدائرة تغييرات كبيرة، وخففت من مخاطر أشار إليها تقرير الشفافية العالمية.[3]

15- ودائرة الهندسة في الحكومة المحلية هي في الوقت الحالي أحد أربع دوائر رئيسية يدعمها مشروع إصلاح التوريد العام– المرحلة الثانية، الذي يموله البنك الدولي، والذي يهدف إلى ما يلي: (1) تعزيز القدرات من خلال إيجاد برنامج مستدام لإعداد مهنيين ماهرين في التوريد؛ (2) تعزيز إدارة ورصد التوريد؛ (3) إدخال التوريد الحكومي الإلكتروني؛ (4) خلق وعي أكبر بنظام توريد عام جيد التشغيل من خلال إشراك المجتمع المدني ومراكز التميز والمستفيدين والقطاع الخاص. وتمثل هذه الإجراءات العناصر الرئيسية لتنفيذ فعال لقانون التوريد وتشريعاته، والذي يتضمن نهجا متدرجا ضمن الوكالات المستهدفة. لجعل هذ النظام أكثر شفافية، وتقليص النفقات، وإدخال التحسينات على الاتصالات، وتغيير السلوك، والمحاسبة الاجتماعية، بحيث يتم رفع الوعي العام بأهمية نظام توريد جيد التشغيل. ونتيجة لمشروع إصلاح التوريد– المرحلة الثانية، يتم تنفيذ ما يقدر بحوالي 85 بالمائة[4] من التوريد الذي تجريه دائرة الهندسة في الحكومة المحلية للأشغال المدنية والسلع في وقت البعثة، بما في ذلك مع البنك الدولي والصندوق، وبصورة متزايدة مع مصرف التنمية الآسيوي، من خلال التوريد الإلكتروني في الحكومة. وتتوفر تقارير متاحة للجمهور في مشروع إصلاح التوريد العام– المرحلة الثانية، تتضمن تقدير المخاطر المنتظم لفئات المخاطر الرئيسية، على موقع البنك الدولي على شبكة الإنترنت.

16- كذلك تشهد دائرة الهندسة في الحكومة المحلية عملية إصلاح داخلية في ظل إدارتها الجديدة، مع إطلاع ممثلين عن الجهات المانحة في البلاد على مجمل التقدم المحرز. علاوة على ذلك، فهنالك خارطة طريق يمولها مصرف التنمية الآسيوي، لمدة سنتين، بشأن مشروع للحوكمة الرشيدة، يركز على تعزيز الحوكمة والشفافية والمساءلة في عمليات دائرة الهندسة في الحكومة المحلية. ويتوقع أن يُستكمل المشروع هذا العام، وإبلاغ الجهات المانحة من خلال عملية تنسيق للشركاء المانحين.

[3] تخلى المدير التنفيذي السابق (كبير المهندسين في الدائرة) عن منصبه بنهاية عام 2014 بعد سبع سنوات لشغله لهذا المنصب.

[4] تم تنفيذ التوريد الحكومي الإلكتروني بالنسبة لمشروعات الصندوق مع دائرة الهندسة في الحكومة المحلية، بما في ذلك مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش، منذ مارس/آذار 2015.

ثالثا – التوصيات وسبيل المضي قدما

17- أحاطت بعثة الإشراف علما بالمبادرات الكبيرة التي تنفذها دائرة الهندسة في الحكومة المحلية بدعم من منظمة الشفافية العالمية في بنغلاديش ومجتمع الجهات المانحة لتحسين الحوكمة، والشفافية والمساءلة في الدائرة.

18- مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور مشروع مدته ثمان سنوات، استهل عام 2012، وبالتالي فإنه يدخل سنته الثالثة من التنفيذ. وقد وجدت بعثة الصندوق بأن المشروع قد أحرز تقدما جيدا نسبيا في جميع مكوناته من الناحية التشغيلية.

19- وأما من ناحية الإدارة المالية والتوريد حظي أداء كل من مشروع تحسين سبل العيش والبنية الأساسية في هاور ومشروع التأقلم مع تغير المناخ وحماية سبل العيش بتصنيف مُرض إلى حد ما من قبل بعثة الإشراف، إذ لوحظ أن هنالك حاجة للمزيد من بناء قدرات الموظفين والأدوات للمشروعين، لكي يلبيا أفضل المعايير الدولية الخاصة بالتوريد والإدارة المالية.

20- ووافقت الحكومة ووحدة إدارة المشروع ودائرة الهندسة في الحكومة المحلية على استنتاجات البعثة وما تبعها من توصيات، كما هي مفصلة في تقرير الإشراف. وتمت مناقشة خطة إجراءات والاتفاق عليها، بغية ضمان تنفيذ التحسينات قبل نهاية عام 2015.

21- ويبقى الصندوق حذرا من خلال عمليات الإشراف التي يجريها ورصد أداء مشروعاته والمخاطر المتوقعة، وسوف يتعامل على الفور وبحزم مع أية خروقات قد تنشأ، وذلك وفقا لسياسة عدم قبول الصندوق أي شكل من أشكال التدليس والفساد في مشروعاته.

22- وسوف يتم إرسال بعثة لدعم التنفيذ في نهاية عام 2015، لرصد التقدم المحرز وضمان التنفيذ الكامل للتوصيات.