Document: EB 2009/98/R.12
Agenda: 9
Date: 11 November 2009
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

استعراض المبادئ التوجيهية للتوريد في مشروعات الصندوق وتنفيذها

المجلس التنفيذي – الدورة الثامنة والتسعون
روما، 15–17 ديسمبر/كانون الأول 2009

للاستعراض

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للعلم.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التنفيذيين التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية الخاصة بهذه الوثيقة قبل انعقاد الدورة إلى:

Bambis Constantinides

مدير شعبة الخدمات المالية

رقم الهاتف: +39-06-5459-2054

البريد الإلكتروني: c.constantinides@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra

الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية

رقم الهاتف: +39-06-5459-2374

البريد الإلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

استعراض المبادئ التوجيهية للتوريد لمشروعات الصندوق وتنفيذها

ألف ــ معلومات أساسية

1- وافق المجلس التنفيذي في دورته الثالثة والثمانين المعقودة في عام 2004 على المبادئ التوجيهية المعدلة لتوريد السلع والأشغال والخدمات الاستشارية بموجب قروض الصندوق ومنحه (المبادئ التوجيهية للتوريد). واتُّفق آنذاك على أن يُعادَ النظر في السياسة وفي تنفيذ المبادئ التوجيهية بعد ثلاث سنوات. وتأخر التنفيذ الفعلي للمبادئ التوجيهية لأسباب تشغيلية حتى 1 يوليو/تموز 2006، ولذلك أُجِّلَت إعادة النظر حتى عام 2008 لإعطاء فترة تنفيذ كافية يستند إليها الاستعراض. غير أنه ما دامت الشروط العامة لتمويل التنمية الزراعية (الشروط العامة) ستقدَّم إلى المجلس التنفيذي في شهر أبريل/نيسان 2009، تقرر تأجيل الاستعراض حتى شهر ديسمبر/كانون الأول 2009. وأُبلغ هذا القرار إلى لجنة مراجعة الحسابات ونوقش معها.

2- جاء في مقدمة المبادئ التوجيهية للتوريد أنه: "ينطوي عدد كبير من مشاريع الصندوق على تمويل مشترك مع المؤسسات المتعاونة، التي نشر بعضُها مبادئ توجيهية للتوريد خاصة بها. وعندما تتولى مؤسسة متعاونة لديها مبادئها التوجيهية الثابتة مسؤولية إدارة مشروع والإشراف عليه نيابة عن الصندوق تُتَّبَعُ في العادة مبادئها التوجيهية، ما لم يُتفقَ على خلاف ذلك مع الصندوق. ويجب اتباع مبادئ الصندوق التوجيهية في جميع المشاريع التي تديرها مؤسسات متعاونة ليست لديها مبادئ توجيهية خاصة بها وفي جميع المشاريع التي يشرف عليها الصندوق نفسه. تنطبق هذه المبادئ التوجيهية على جميع القروض والمنح المشمولة *بشروط الصندوق العامة لتمويل التنمية الزراعية*."

3- كانت معظم المشاريع في الماضي تخضع للمبادئ التوجيهية للتوريد الخاصة بالمؤسسة المتعاونة ذات الصلة. وبازدياد المشاريع التي يشرف عليها الصندوق إشرافا مباشرا، تم إدراك أن المبادئ التوجيهية للتوريد لا تنظم بالقدر الكافي جميع جوانب التوريد المتصل بالمشاريع. وعالجت الشروط العامة المنقحة، التي تمت الموافقة عليها في شهر أبريل/نيسان 2009، هذه المشكلة باعتماد نهج جديد للتوريد الممول من قروض الصندوق ومنحه. وينص البند 7-5(أ) من الشروط العامة على ما يلي:

> "تُوَرَّدُ السلع والأشغال والخدمات الممولة من التمويل وفقاً لأحكام أنظمة التوريد لدى المقترض/المتلقي بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية للتوريد المعمول به في الصندوق. وتحدِّد كل خطة من خطط التوريد الإجراءات التي يجب على المقترض/المتلقي تنفيذها لضمان عدم التعارض مع المبادئ التوجيهية للتوريد المعمول بها في الصندوق."

4- تشير مقدمة الشروط العامة المنقحة إلى أنه: "عن طريق النص على ألا تتعارض أنظمة التوريد لدى المقترض أو المتلقّي مع المبادئ التوجيهية للتوريد في الصندوق واشتراط موافقة المقترض/المتلقّي والصندوق على إجراءات إلزامية تكفل ذلك الاتساق فإن الحكم الجديد يحقق قدراً أكبر من إمكانية التنبؤ والاتساق في النهج المتبع في التوريد وفقاً للمبادئ التوجيهية للتوريد المعمول بها في الصندوق" (EB 2009/96/R.3/Rev.1) .

5- إن الصندوق باعتماده هذا النهج إنما يعتمد المبدأ التوجيهي الوارد في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة وجدول أعمال أكرا. كما جاء في إعلان باريس (الفقرة 17):

"إن استخدام المؤسسات والأنظمة الخاصة بالبلد المعني، حين توفر هذه المؤسسات والأنظمة ضمانات بأن المعونات ستُستخدَم للأغراض المتفق عليها، يزيد من فعالية المعونات، وذلك عن طريق تدعيم القدرات المستدامة لبلد الشريك المعني على إعداد سياساته وتنفيذها وتبريرها أمام مواطنيه وبرلمانه. وعادة ما تشتمل الأنظمة والإجراءات القطرية، على سبيل المثال لا الحصر، على ترتيبات وإجراءات وطنية لأطر وعمليات رصد في مجال إدارة المالية العامة والمراجعة والتوريدات وتحقيق النتائج."

6- يستدعي إعلان باريس وجود "توكيد بأن المعونة تُستخدَم في الأغراض المتفق عليها"، وأن استخدام الصندوق للنظم والإجراءات القطرية سيكون دائماً رهناً بتوكيد أن هذه النظم كافية وأن تنفيذ التوريد يتفق معها. فهذا سيمكِّن الصندوق من تركيز موارده المحدودة على الجانب الحساس من تنفيذ مشروع التوريد للوفاء بالتزاماته تجاه أعضائه.

7- المبادئ التوجيهية للتوريد هي فعلاً كذلك: مجرد مبادئ توجيهية وليست مجموعة شاملة من قواعد التوريد وأشكاله وإجراءاته. وقد واجه الصندوق، بتزايد تحمله مسؤولية الإشراف المباشر، قراراً صعباً بشأن أفضل الطرق لاستخدام موارده المحدودة. وكان من شأن تطبيق الصندوق لنهج البنك الدولي، الذي يتطلب أن تستخدم المشاريع قواعد البنك وإجراءاته، أن يلزم الصندوق بوضع مجموعة له شاملة من أنظمة التوريد وأن يخصص موارد أكثر كثيراً للإشراف.

8- بالنظر إلى حجم المشاريع التي يمولها الصندوق، وطبيعة الأشياء التي يمولها (مثل صناديق التمويل الصغري، وبناء قدرات/تدريب الموظفين المحليين، وتكاليف التشغيل) ونوع التوريد الذي ينطوي عليه ذلك (غالباً ما يكون بمشاركة المجتمع المحلي)، تَـقَرَّرَ أن أفضل – وأنسب – استخدام لموارد الصندوق سيكون دعم استخدام المبادئ التوجيهية للتوريد الخاصة بالمقترضين والمتلقّين حيثما يُقَدَّرُ أنها تشمل المبادئ الأساسية للإنجاز، والكفاءة، والاقتصاد، والإنصاف، والشفافية، والتسيير الجيد، ودعم القدرة الوطنية على التوريد في أثناء هذه العملية. لذلك وقع الاختيار على نهج للتوريد في الشروط العامة المنقحة يختلف عن النهج الذي اتبعه البنك الدولي لأنشطة التوريد في مشاريعه، التي غالباً ما تتصل بمشاريع البنى الأساسية والأشغال المدنية. وإن الصندوق مقتنع، بناءً على خبرته في المشاريع في الميدان، وبالنظر إلى مهمته الفريدة وخصائصه المحددة، بأن نهجه هو النهج الصحيح الذي ينبغي اتخاذه. وهو يمثل أيضاً أفضل طريقة لضمان أكفأ وأجدى استخدام لموارد الصندوق.

9- يعترف الصندوق بأن الإشراف المباشر يستتبع مسؤوليات زائدة. وللنهوض بهذه المسؤوليات، يجب على الصندوق أن يقدِّرَ بعناية قواعد التوريد الوطنية والقدرة عليه، ولا يكتفي بالنظر إلى الجانب القانوني، وإنما ينظر أيضاً إلى جوانب مثل إدارة دورة التوريد، والهيكل التنظيمي والوظيفة التنظيمية، ونظم الدعم والرقابة الداخلية، وحفظ السجلات، وقدرة الموظفين، وبيئة التوريد العامة (القطاعين العام والخاص)، وخطط بناء القدرات والإشراف. وتوجد لدى الصندوق بالفعل خبرة واسعة في العمل مع نظم التوريد التي يأخذ بها المقترضون/المتلقّون، لكنه يحتاج إلى تدريب موظفيه وتنفيذ إجراءاته الجديدة لمعالجة هذه المسائل العسيرة.

10- لنهج التوريد الذي أدخلته الشروط العامة المنقحة ثلاث نتائج رئيسية: أولاً، الافتراض الآن أن المقترض/المتلقّي سوف يستخدم أنظمته أو إجراءاته للتوريد. ثانياً، يجب على الصندوق الآن أن يقوم بدور أنشط في تقييم هذه الأنظمة والإجراءات ورصدها بغية ضمان اتساقها مع المبادئ التوجيهية للتوريد. ثالثاً، يحتاج الصندوق الآن إلى تنقيح المبادئ التوجيهية للتوريد لكي يخفض تركيزها على تفاصيل أساليب التوريد، ويزيد التركيز على المبادئ التي يجب أن تأخذ بها البلدان في تنفيذ المشاريع التي يمولها الصندوق.

11- سيتطلب تطبيق هذا النهج استثماراً أوليا في تطوير المبادئ التوجيهية المنقحة وبناء قدرات الموظفين لضمان اتباع المبادئ التوجيهية على الوجه الصحيح. ويضع الجزء التالي خطة عمل لتحقيق هذه الأهداف. وكما أشيرَ أعلاه، لن يحتاج الصندوق إلى وضع مجموعة شاملة خاصة به من أنظمة التوريد، وإنما يحتاج إلى ضمان كون نظم المقترضين /المتلقين تتماشى مع المبادئ التوجيهية للصندوق، وأن يتم التوريد بالامتثال لها.

12- وستقدم إلى المجلس التنفيذي في سبتمبر/أيلول 2010 مراجعة كاملة للمبادئ التوجيهية للتوريد، تركز على المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه، للموافقة عليها. وستعطي المبادئ التوجيهيية المنقحة للدول الأعضاء التي تنفذ المشاريع فكرةً واضحةً عما يتوقعه الصندوق، وتعطي موظفي الصندوق القائمين بالإشراف المباشر الأدوات التي يحتاجون إليها لتقييم قواعد التوريد الوطني والقدرة الوطنية، وللإشراف على التنفيذ بغية ضمان إجراء التوريد على الوجه الصحيح. في الوقت ذاته بدأ الصندوق في تنفيذ خطة عمل شاملة.

باء- خطة عمل الصندوق للتوريد

13- بإدخال نظام الإشراف المباشر أصبح الصندوق يقوم بمهام كانت المؤسسات المتعاونة تقوم بها من قبل، ومن بينها استعراض عمليات التوريد.

14- في شهر يوليو/تموز 2007، أنشأت دائرة إدارة البرامج وحدة دعم الإشراف لتيسير الانتقال إلى الإشراف المباشر بغية ضمان الإشراف على العملية، ولرصد أداء المهام المتصلة بالإشراف المباشر، كإدارة القروض، واستعراض التوريد. وأدخلت الضوابط الداخلية لصرف أموال القروض والتوريد، بما في ذلك استعراض الأدوات ورصدها (قوائم تجهيز طلبات السحب، واستعراض التوريد، وصحائف المتابعة الداخلية)؛ كما تمّ وضع تعريف لمعايير جودة المؤسسة للإشراف على التوريد، وصيغت الإجراءات المتصلة بها. ووضعت الوحدة أيضاً منهجاً للتدريب على الإشراف. ودربت في الفترة من سبتمبر/أيلول 2007 حتى أكتوبر/تشرين الأول 2008 نحو 200 موظف من مختلف دوائر الصندوق على المسؤوليات المرتبطة بالإشراف المباشر.

15- عند إتمام المرحلة الأولية من الانتقال إلى الإشراف المباشر، نُقلت وظائف وحدة دعم الإشراف إلى الشُّعب الإقليمية. وسيقوم برنامج جديد للتصديق على التوريد، تنفذه مؤسسة Crown Agents، وهي شركة إنمائية دولية، بتدريب المدراء والموظفين المهنيين وموظفي الخدمة العامة المعنيين بالتوريد في جميع شعب الصندوق. وسيكون التدريب إلزاميا لجميع موظفي الصندوق الذين يُطلب منهم إجراء استعراضات التوريد، أو أي وظائف أخرى ذات صلة بتوريدات المشروعات، ومن بين هؤلاء الموظفين الموظفون المهنيون في شعبة إدارة البرامج ووحدة القروض والمنح في شعبة الخدمات المالية.

16- يقوم الصندوق، أثناء تصميم المشروع، بتقييم نظم التوريد التي تنطبق عليه. ويستعرض مدراء البرامج القطرية وأخصائيّو التوريد هذه النظم استعراضاً مباشراً ويستفيدون أيضاً من عمل المنظمات الدولية والمؤسسات المالية

الدولية الأخرى. وتعد استعراضات التوريد الشاملة التي اجراها البنك الدولي مصدرا هاما بوجه خاص للمعلومات عن هذه الاستعراضات. ولا يقتصر استعراض الصندوق لنظم التوريد على القواعد والأنظمة المكتوبة: وإنما يتطلب تقييماً للطريقة التي يتم بها التوريد في الواقع. وإذا كان نظام التوريد لدى المقترض/المتلقّي غير متسق مع المبادئ التوجيهية للتوريد، ويقوم الصندوق والدولة العضو بتحديد التدابير التي يمكن أن تجعله متسقاً معها. وإذا لم يكن هذا ممكناً يُنظَرُ في نُهُجٍ أخرى كاستخدام نُظُم البنك الدولي، مثلاً. ولن يسمح الصندوق باستخدام غير نظم التوريد التي تتسق، أو التي يمكن جعلها تتسق، مع المبادئ التوجيهية للتوريد.

17- أثناء تنفيذ المشروع، يُجري الصندوق استعراضاً مسبقاً للعقود الكبيرة، ويفحص طلبات السحب، وبيانات النفقات، وغيرها من الوثائق المالية لضمان تنفيذ التوريد على الوجه الصحيح. وتسمح الشروط العامة (البنـــد 4.09) للصندوق بأن يطلب من متلقّي التمويل أن يردوا إليه المبالغ التي لم تُستخدَم في النفقات المؤهلة لها. ويعني هذا أنه إذا تبين في استعراضات لاحقة أو في مراجعة الحسابات أن التوريد لم يُنفَّذ على الوجه الصحيح يجب أن تُرَدَّ الأموال إلى الصندوق. وقد ركزت بعثات الإشراف التي يوفدها الصندوق تركيزاً قوياً على التوريد، ويُتوقع من موظفي الحضور القطري للصندوق أن يبقوا على علم بالمسائل المتصلة بالتوريد.

18- توفر المراجعة الخارجية لحسابات المشاريع التي يمولها الصندوق أداة هامة مستقلة لتقييم الالتزام بممارسات التوريد الصحيحة. وتشمل اختصاصات مُراجع الحسابات الامتثال لإجراءات التوريد. وتستعرض دائرةُ إدارة البرامج وشعبة الخدمات المالية تقاريرَ مراجعة الحسابات، وتقوم سلطات المشروع بمتابعة المسائل، بما في ذلك المسائل المتعلقة بإجراءات التوريد، بنشاط. وإذا كان أي من قراراتها يتصل بتزوير أو فساد يُبَلَّغُ بذلك مكتب المراجعة والإشراف، وتُتَّخَذُ تدابير تحقيق ملائمة بالتنسيق مع المقترض/المتلقّي. وتقدِّم شعبة الخدمات المالية كل سنة تقريراً إلى لجنة مراجعة الحسابات، يبين بالتفصيل نتائج مراجعة حسابات المشروع، والمسائل التي تثار بوجه عام، والتدابير الإصلاحية التي اتُّخذت. ويشير تقرير السنة المالية 2008 إلى أن نحو 7 في المائة (11 في المائة في عام 2007) من تحفُّظات تقرير مراجعة الحسابات كان مردُّها إلى استثناءات من تطبيق إجراءات التوريد (لم يتصل أي منها بتزوير). وأدى هذا إلى اتخاذ تدابير إصلاحية كوقف الصرف حتى تُتخذ إجراءات محددة، و/أو تُرَدَّ الأموال التي صرفت على نفقات غير مؤهلة لها، كما ورد أعلاه. وستظل تحفظات تقارير مراجعة الحسابات تُرصَدُ كمؤشر على الاتجاهات في أداء المقترض/المتلقّي للتوريد.

19- بإدخال النموذج الجديد لاتفاقية التمويل، أصبحت خطة التوريد أداةً رئيسيةً لرصد التوريد. إذ تبين الخطة أساليب التوريد المقبولة، وعتبات الاستعراض الذي يجريه الصندوق، والإجراءات التي يجب أن ينفذها المقترض/المتلقّي لضمان الاتساق مع المبادئ التوجيهية للتوريد، في جملة أمور أخرى. ونظراً إلى أنه يمكن تحديث خطة التوريد (المرتبطة بخطة العمل والميزانية السنوية) في أي وقت، يمكن للصندوق والمتقرض/ المتلقّي مراجعة أساليب التوريد وعتباته استجابةً لتغيُّر الظروف دون حاجة إلى تعديل اتفاقية التمويل.

20- فيما يلي العناصر الرئيسية لخطة عمل الصندوق للتوريد في السنة التالية:

(أ) **ابتداءً من شهر أكتوبر/ تشرين الأول 2009:** تحسين وتعزيز قدرات الموظفين (تدريب أساسي وإعطاء شهادات لأخصّائيّي التوريد في المقر وفي المكاتب القطرية)؛

(ب) **بحلول عام 2010:**

(1) نشر المبادئ التوجيهية والأدوات التشغيلية لما يلي:

- تعميم العمليات والأدوات (تفويض السلطة وإدخال أدوات الأداء)؛
- تعيين عتبات ملائمة للاستعراض المسبق واللاحق؛
- زيادة استخدام التكنولولجيا، ووضع تطبيقات محسنة لدعم تكنولوجيا المعلومات وتنفيذها (نظم المتابعة، والمواقع الإلكترونية، وأفضل الممارسات، وحفظ السجلات، إلخ.)؛
- تعزيز الشراكات وتحسين الانتشار (التعاون مع المقترضين والمؤسسات المالية الدولية الأخرى)؛

(2) جمع البيانات عن التنفيذ الفعلي للتوريد (من قبل المقترض/المتلقّي، الأسلوب، المقدار، المبلغ، إلخ.) وتحليلها ؛

(3) إنشاء آلية لإعطاء الشهادات بغية تقليل مخاطر تنفيذ أعمال التوريد من قبل موظفين تنقصهم المهارة الكافية.

(ج) **سبتمبر/أيلول 2010:** تقديم المبادئ التوجيهية المنقحة للتوريد إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليها.