A

November 2011

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

لجنة المالية

الدورة الثانية والأربعون بعد المائة

روما، 7-8 نوفمبر/تشرين الثاني 2011

تقرير المراجع الخارجي بشأن شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة

يرجى توجيه أي أسئلة تقنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى:

السيدة Rebecca Mathai
مديرة المراجعة الخارجية للحسابات
برنامج الأغذية العالمي
رقم الهاتف: 3071 6513 3906+

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي:

www.fao.org

ملخص

- يتضمن هذا التقرير النتائج التي توصل إليها المراقب المالي والمراجع للعام للهند من خلال مراجعته لأداء برنامج الأغذية العالمي في شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة. ويمثل النقل البري والتخزين والمناولة 25 في المائة من تكاليف التشغيل التي يتكبدها **البرنامج** لتخزين الأغذية مسبقاً في مختلف المواقع.
- والهدف الرئيسي من هذه المراجعة هو تقييم الامتثال للإجراءات المقررة بشأن إدارة النقل البري والتخزين والمناولة، والحصول على ضمانات بأن عملية اختيار مقدمي الخدمة تتسم بالشفافية وتكفل حصول **البرنامج** على قيمة ما ينفقه من أموال. وشملت عملية المراجعة التي قمنا بإجرائها المقر الرئيسي للبرنامج في روما وثمانية مكاتب قطرية ومكتبين إقليميين.
- وتبيَّن لنا تراكم فائض في ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة سنة تلو الأخرى حتى في الوقت الذي تعاني فيه مكونات المشروعات الأخرى عجزاً في الميزانية. وينبغي من حيث المبدأ مواءمة اتجاهات الإنفاق على ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة بدقة مع ميزانية السلع الأخرى. وقد وجدنا أنه بينما نجح **البرنامج** في توزيع ما متوسطه 90 في المائة من الكميات المقررة في السنوات الخمس الماضية بلغت نسبة الإنفاق الفعلي على النقل البري والتخزين والمناولة 62 في المائة من التكاليف المرصودة في الميزانية. وتقدَّر ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة على أساس سعر يحدد لكل مشروع ويلزم استعراضه بانتظام كل ستة أشهر. ويبلغ متوسط السعر الفعلي للنقل البري والتخزين والمناولة 68 في المائة تقريبا من السعر التقديري، الأمر الذي يدل على وجود اتجاه إلى تضخيم التقديرات. وهناك أيضا نزعة لدى المكاتب القطرية إلى التردد في تخفيض السعر في ظروف السوق المواتية .
- وتأخر إجراء تقييم القدرة اللوجستية الذي يشكل إطاراً تخطيطيا في معظم تلك المكاتب بسبب الضغوط على الموارد أو القيود على سُبل الوصول.
- ويُطلب من المكاتب القطرية وضع قائمة تصفية نهائية للناقلين الذين يعملون داخل البلد المعني ويستوفون شروط الأهلية. ويُرصد/يُقيَّم شهرياً أداء الناقلين المرشحين بالفعل في قائمة التصفية النهائية؛ وتستخدم نتائج التقييم لتحديث القائمة. ونرى أنه لا بد من توخي المزيد من الموضوعية في التقييم.
- ونلاحظ مع الارتياح أن عمليات طرح العطاءات كانت تسبق ترسية عقود النقل في المكاتب القطرية. ومع ذلك فقد كانت هناك تجاوزات قيَّدت المنافسة وأعطت البعض ميزة غير عادلة بينما لم تتح فرصاً متكافئة لكل مقدمي العطاءات. وأثرت هذه القيود على ما حققه **البرنامج** من مردود مقابل ما أنفقه من أموال في تلك العقود.
- ويستفيد **البرنامج** من لجنة لمراقبة النقل والتأمين، ويتعيَّن أن تجتمع هذه اللجنة بانتظام أكبر. وتوفر الاستعراضات التي تجريها بعثات التحقق من الامتثال التي يوفدها المقر الرئيسي توجيهات للمكاتب القطرية في الوقت المناسب.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

- يرجى من لجنة المالية أن تنظر في الوثيقة "تقرير المراجع الخارجي بشأن شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة"، وتقدم تعليقاتها لينظر فيها المجلس التنفيذي.

مشروع المشورة

- **وفقاً للمادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي لبرنامج الأغذية العالمي**، نظرت **لجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة** في الوثيقة ***"تقرير المراجع الخارجي بشأن شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة"*** وقدمت إلى المجلس التنفيذي تعليقاتها التي ترد في تقريرها عن دورتها الثانية والأربعين بعد المائة.

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 14-2011/11/17

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

تقرير المراجع الخارجي بشأن شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة

للنظر

A

Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2011/5-C/1

5 October 2011

ORIGINAL: ENGLISH

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

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 R. Mathai رقم الهاتف:066513-3071

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

تقرير المراجع الخارجي بشأن شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة

برنامج الأغذية العالمي

المراقب المالي والمراجع العام للهند

عُين المراقب المالي والمراجع العام للهند مراجعاً خارجياً لحسابات برنامج الأغذية العالمي للفترة الممتدة من يوليو/تموز 2010 إلى يونيو/حزيران 2016.

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 بـ:

السيدة Rebecca Mathai
مديرة المراجعة الخارجية للحسابات
برنامج الأغذية العالمي
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy
هاتف: 0039-06-65133071
بريد إلكتروني: rebecca.mathai@wfp.org

موجز تنفيذي

يتضمن هذا التقرير النتائج التي توصل إليها المراقب المالي والمراجع للعام للهند من خلال مراجعته لأداء برنامج الأغذية العالمي في شراء عقود النقل البري والتخزين والمناولة. ويمثل النقل البري والتخزين والمناولة 25 في المائة من تكاليف التشغيل التي يتكبدها **البرنامج** لتخزين الأغذية مسبقاً في مختلف المواقع.

والهدف الرئيسي من هذه المراجعة هو تقييم الامتثال للإجراءات المقررة بشأن إدارة النقل البري والتخزين والمناولة، والحصول على ضمانات بأن عملية اختيار مقدمي الخدمة تتسم بالشفافية وتكفل حصول **البرنامج** على قيمة ما ينفقه من أموال. وشملت عملية المراجعة التي قمنا بإجرائها المقر الرئيسي **للبرنامج** في روما وثمانية مكاتب قطرية ومكتبين إقليميين.

وتبيَّن لنا تراكم فائض في ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة سنة تلو الأخرى حتى في الوقت الذي تعاني فيه مكونات المشروعات الأخرى عجزاً في الميزانية. وينبغي من حيث المبدأ مواءمة اتجاهات الإنفاق على ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة بدقة مع ميزانية السلع الأخرى. وقد وجدنا أنه بينما نجح **البرنامج** في توزيع ما متوسطه 90 في المائة من الكميات المقررة في السنوات الخمس الماضية بلغت نسبة الإنفاق الفعلي على النقل البري والتخزين والمناولة 62 في المائة من التكاليف المرصودة في الميزانية. وتقدَّر ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة على أساس سعر يحدد لكل مشروع ويلزم استعراضه بانتظام كل ستة أشهر. ويبلغ متوسط السعر الفعلي للنقل البري والتخزين والمناولة 68 في المائة تقريبا من السعر التقديري، الأمر الذي يدل على وجود اتجاه إلى تضخيم التقديرات. وهناك أيضا نزعة لدى المكاتب القطرية إلى التردد في تخفيض السعر في ظروف السوق المواتية.

وتأخر إجراء تقييم القدرة اللوجستية الذي يشكل إطاراً تخطيطيا في معظم تلك المكاتب بسبب الضغوط على الموارد أو القيود على سُبل الوصول.

ويُطلب من المكاتب القطرية وضع قائمة تصفية نهائية للناقلين الذين يعملون داخل البلد المعني ويستوفون شروط الأهلية. ويُرصد/يُقيَّم شهرياً أداء الناقلين المرشحين بالفعل في قائمة التصفية النهائية؛ وتستخدم نتائج التقييم لتحديث القائمة. ونرى أنه لا بد من توخي المزيد من الموضوعية في التقييم.

ونلاحظ مع الارتياح أن عمليات طرح العطاءات كانت تسبق ترسية عقود النقل في المكاتب القطرية. ومع ذلك فقد كانت هناك تجاوزات قيَّدت المنافسة وأعطت البعض ميزة غير عادلة بينما لم تتح فرصاً متكافئة لكل مقدمي العطاءات. وأثرت هذه القيود على ما حققه **البرنامج** من مردود مقابل ما أنفقه من أموال في تلك العقود.

ويستفيد **البرنامج** من لجنة لمراقبة النقل والتأمين، ويتعيَّن أن تجتمع هذه اللجنة بانتظام أكبر. وتوفر الاستعراضات التي تجريها بعثات التحقق من الامتثال التي يوفدها المقر الرئيسي توجيهات للمكاتب القطرية في الوقت المناسب.

ملخص التوصيات

نوصي بما يلي:

1 - *ينبغي استعراض الافتراضات التي يستند إليها تقدير الميزانية، وبالأخص تكاليف مصفوفة النقل البري والتخزين والمناولة لكي تعبِّر بشكل أفضل عن فروق التكلفة خلال دورة عمر العملية.*

2 - *يجب أن يضع **البرنامج** عتبة تساعد على التنبيه في حالة حدوث فروق في أسعار النقل البري والتخزين والمناولة بنسبة تزيد كثيراً على تلك العتبة. ويجب أن تخضع هذه الحالات لاستعراض منفصل ورصد دقيق لتلافي تراكم الفوائض.*

3 - *ينبغي أن يستند تقييم أداء الناقلين القائمين إلى بيانات كاملة ذات صلة بأداء هؤلاء الناقلين لالتزاماتهم التعاقدية السابقة.*

4 - *ينبغي إصدار طلبات عروض الأسعار لكل المتعهدين المرشحين في قائمة التصفية النهائية. وينبغي أن يستبعد من قائمة التصفية النهائية المتعهدون الذين تكرر عدم وفائهم بالتزاماتهم التعاقدية السابقة.*

5 - *تنص نُظم العطاءات ذات المرحلتين على استبعاد المتعهدين غير المستوفين للشروط على أساس التقييم التقني. وينبغي ألا يستند الاختيار بعد ذلك إلا إلى تقييم العروض المالية وحدها.*

6 - *ينبغي أن يشار في طلب عروض الأسعار إلى معايير تقييم العروض المقدَّمة توخياً لمزيد من الشفافية.*

7 - *ينبغي تحديد ورصد النقاط الموجبة لاتخاذ إجراءات في تقارير استعراضات بعثات التحقق من الامتثال، وينبغي عرض التقارير على لجنة النقل والتأمين.*

8 - *يجب بذل الجهود الكفيلة بعقد اجتماعات منتظمة للجنة النقل والتأمين.*

أولاً – مقدمة

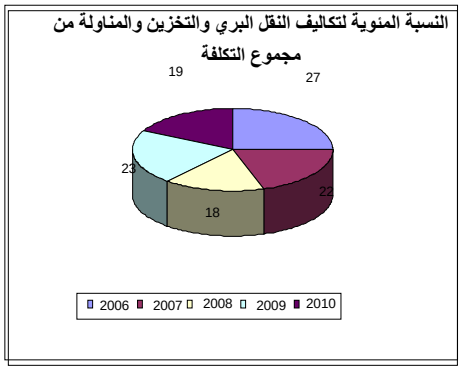
1- تمثل تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة ما يقرب من ربع التكاليف التشغيلية التي يتكبدها **البرنامج** في التخزين المسبَّق للأغذية في مختلف المواقع. وتشمل التكاليف الأخرى تكلفة شراء الأغذية؛ والنقل عبر الحدود الدولية (وهو ما يعرف بالنقل الخارجي)؛ وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وتكاليف الدعم.

المكون	2006	2007	2008	2009	*2010
	(القيمة بملايين الدولارات الأمريكية)				
مجموع التكلفة	2665	2753	4103	3782	2959
تكلفة الأغذية	979	1262	2150	1740	1415
تكلفة النقل البري والتخزين والمناولة	721	597	737	853	562

** أرقام عام 2010 تغطي الفترة حتى 10 ديسمبر/كانون الأول 2010.*

2- ويشمل النقل البري والتخزين والمناولة ما يلي:

- نقل الأغذية من موانئ التفريغ (وذلك مثلاً بعد وصول الشحنة) حتى حدود البلد المتلقي (الذي توزَّع فيه الأغذية)؛
- النقل داخل حدود البلد المتلقي وتكاليف التخزين والمناولة حتى الوصول إلى نقطة التوزيع النهائي.



ثانياً – مراجعة الحسابات

الأهداف

3- الهدف المعلن من **البرنامج** بشأن النقل البري والتخزين والمناولة هو نقل السلع بكفاءة وفعالية وفي الوقت المناسب قدر المستطاع. وهذا هو الأساس الذي تستند إليه أهداف عملية المراجعة التي قمنا بإجرائها، وهي الحصول على ضمانات تؤكد ما يلي:

- *أن المكاتب القطرية تتقيَّد بالإجراءات المقررة في المراحل الرئيسية لإدارة النقل البري والتخزين والمناولة؛*
- *أن عملية اختيار مقدمي الخدمة مفتوحة وتتسم بالشفافية والإنصاف وتكفل تحقيق أعلى قيمة بأفضل سعر؛*
- *الرقابة الكافية من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.*

النطاق

4- تناولنا في عملية المراجعة عقود النقل البري والتخزين والمناولة المشتراة خلال فترة السنتين 2009 و2010 في ثمانية مكاتب قطرية[1] ومكتبين إقليميين[2]. وأخذنا العينة من البيانات[3] المتاحة في نظام وينجز 2[4]. وفحصنا إجمالاً 186 عقداً[5] في ثمانية مكاتب قطرية. واستخدمنا في تحليل الاتجاهات بيانات وأرقام السنوات الخمس الماضية عند اللزوم.

---

[1] أفغانستان وبنغلاديش وإثيوبيا وكينيا وملاوي وأوغندا وميانمار ونيبال.

[2] جوهانسبرغ وبانكوك.

[3] أصدر **البرنامج** خلال الفترة من 1 يوليو/تموز 2009 حتى 26 نوفمبر/تشرين الثاني 2011 ما عدده 777 105 عقداً للنقل البري والتخزين والمناولة بقيمة 786.54 مليون دولار أمريكي. ولم تتوفر في نظام وينجز 2 بيانات عن الفترة السابقة على 1 يوليو/تموز 2009.

[4] النسخة الثانية من شبكة **البرنامج** ونظامه العالمي للمعلومات أو ما يطلق عليه وينجز 2 هو أحد تطبيقات نُظم تجهيز البيانات التي يستخدمها **البرنامج** في الأغراض المحاسبية.

[5] 144 عقداً للنقل الداخلي، و24 عقداً للنقل البري و48 عقداً للخدمات الأخرى.

المنهجية

5- ناقشنا أهداف عملية مراجعة الحسابات ونطاقها ومنهجيتها مع الإدارة العليا في المقر الرئيسي **للبرنامج** خلال مؤتمر استهلالي عقد يوم 22 نوفمبر/تشرين الثاني 2010. وعقدت أيضاً أفرقة مراجعة الحسابات الميدانية اجتماعات افتتاحية وختامية في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لمناقشة الملاحظات الأوَّلية التي خلصت إليها عملية مراجعة الحسابات والحصول على ردود بشأنها.

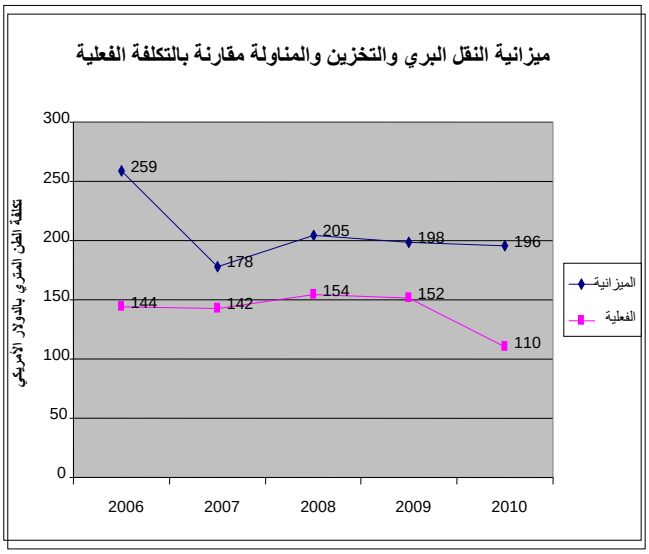
6- وترد استنتاجاتنا وتوصياتنا بالتفصيل في الفقرات التالية، وتقتصر الأمثلة التوضيحية على المكاتب القطرية التي قمنا بفحص بياناتها على الأرض.

7- ***ونعرب عن تقديرنا لتعاون موظفي وإدارة البرنامج وما قدموه لنا من مساعدة في مختلف مراحل هذه المراجعة.***

ثالثاً – التخطيط

عملية الميزانية

8- الميزانية أداة تخطيطية تساعد على إجراء تقديرات واقعية وفرض ضوابط فعالة على الإنفاق. ويتم إعداد ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة باستخدام مصفوفة موحَّدة لحساب متوسط تكلفة[6] الطن المتري من الأغذية خلال عمر المشروع.



9- وحُللت ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة خلال الفترة من عام 2006 حتى عام 2010. وتراوحت التكلفة الفعلية بين 45 و78 في المائة من الأرقام المرصودة في الميزانية. وارتفعت ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة بما متوسطه 3 في المائة سنوياً؛ وكانت ميزانية السنة التالية أعلى باستمرار، بل وكانت في معظم السنوات أعلى بكثير من النفقات الفعلية خلال السنة السابقة.

10- وأعلنت الإدارة أن النفقات الفعلية للنقل البري والتخزين والمناولة ستقل عن التقديرات المرصودة في الميزانية نظراً لاستناد الخطط إلى افتراض تمويل 100 في المائة من المشروعات، وهو ما تعذر تحقيقه. على أن الفرق بين ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة والتكاليف الفعلية لا يرتبط ارتباطاً وثيقاً باتجاهات تحقيق التوزيعات الغذائية المقررة حسب ما هو موضح في الجدول الوارد أدناه. وكان الفارق كبيراً أيضاً بين التكاليف المحددة في المصفوفة المستخدمة في تقدير ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة وبين النفقات الفعلية. ويتضح من هذه الفجوة مدى الحاجة إلى استعراض الافتراضات المستخدمة في تقديرات الميزانية، وبالأخص تكاليف مصفوفة النقل البري والتخزين والمناولة حتى تغدو أكثر واقعية وبالتالي أكثر فائدة كأداة ضابطة.

[6] متوسط مرجح مركب للسعر لا يفرق بين الوجهة المقصودة أو السلعة أو المتغيرات الأخرى التي قد تفضي إلى فروق في التكاليف.

البنود المحددة	2006	2007	2008	2009	2010
أولاً- كمية الأغذية (بملايين الأطنان المترية)					
أ) المقرر توزيعها	4.7	4.3	6.2	6.3	6.4
ب) الموزَّعة بالفعل	5.0	4.2	4.8	5.6	5.1
ج) نسبة (ب) إلى (ج)	106	98	77	89	80
ثانياً- الميزانيات والنفقات الفعلية (بملايين الدولارات الأمريكية)					
د) ميزانية النقل البري والتخزين والمناولة	1217	764	1268	1248	1257
هـ) النفقات الفعلية	721	597	737	853	562
و) نسبة (هـ) إلى (د)	59	78	58	68	45
ثالثاً- تكلفة وحدة النقل البري والتخزين والمناولة لكل طن متري (بالدولار الأمريكي)					
ز) المقدَّرة في الميزانية	259	178	205	198	196
ح) الفعلية	144	142	142	152	110
ط) نسبة (ح) إلى (ز)	56	80	69	77	56

 # أرقام عام 2010 تغطي الفترة حتى 10 ديسمبر/كانون الأول 2010.

11- وتتاح أموال النقل البري والتخزين والمناولة للمكتب القطري استناداً إلى السعر المحدد في كل مشروع. وعندما يصدر أمر شراء أغذية في إطار مشروع معيَّن يسجل ذلك في نظام وينجز 2. ويحسب نظام وينجز 2 تلقائياً مبلغ النقل البري والتخزين والمناولة المطلوب الإذن بصرفه عن طريق ضرب سعر النقل البري والتخزين والمناولة في الكمية الصافية للسلع المقيَّدة في النظام. ويُسمح للمكتب القطري بإنفاق الأموال المتاحة بعد الحصول على تصريح محدد.

12- وينص دليل النقل على أنه ينبغي للمكتب القطري (المكتب الإقليمي في حالة المشروعات الإقليمية) إجراء استعراض دوري لأسعار النقل البري والتخزين والمناولة، ويفضل ذلك كل ستة أشهر للتحقق من صحة الافتراضات وشبكة النقل والأسعار التعاقدية منذ آخر عملية حساب. ويلزم أيضاً تعديل مصفوفة النقل البري والتخزين والمناولة في حالة حدوث تغييرات كبيرة في الآتي:

- سلة أغذية المشروع؛
- عدد أو نوع نقاط الدخول أو ممرات النقل؛
- كمية ونسبة المشتريات المحلية من مجموع المشتريات؛
- السعر المعيَّن لقطاع النقل؛
- أي عوامل أخرى تؤثر مباشرة على السعر الإجمالي للنقل البري والتخزين والمناولة.

13- وتبيَّن لنا أن المكاتب القطرية تميل إلى توخي بالغ الحيطة والحذر وتحتفظ بأموال احتياطية وبالتالي تؤخر تخفيض أسعار النقل البري والتخزين والمناولة مما يفضي إلى تراكم فوائض.

دراسة الحالة 1: إثيوبيا

تبيَّن لنا تراكم فائض في مكون النقل البري والتخزين والمناولة في ثلاثة مشروعات حتى بعد إجراء العمليات المحاسبية لكل الالتزامات والنفقات المتوقعة حتى إنجاز المشروع. وأشار المكتب القطري في الوقت نفسه إلى حدوث نقص في أموال المشروع (مثلما في المشروع 104300) لعدة أسباب تشمل نقص الموارد.

رقم المشروع	الأموال المتاحة للنقل البري والتخزين والمناولة	المتطلبات	الفائض
	(بملايين الدولارات الأمريكية)		
106650	359.08	324.59	34.49
104300	18.82	17.69	1.13
101273	12.67	10.55	2.12

وكشفت التحليلات الأخرى للعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106650 عن تعديل سعر النقل البري والتخزين والمناولة في المشروع ثلاث مرات في غضون الأشهر التسعة الأولى من العملية. وبحلول ديسمبر/كانون الأول 2009، بلغ السعر المعدل

111 في المائة من السعر الأوَّلي للنقل والتخزين والمناولة. ومن الناحية الأخرى، ظلت الأسعار الفعلية أقل منذ ديسمبر/كانون الأول 2009، وتطلب ذلك تخفيض السعر المعتمد. ومع ذلك لم ينقح السعر في اتجاه التخفيض إلاّ بعد سنة في ديسمبر/كانون الأول 2010. وأفضى ذلك إلى تراكم فائض في مكون النقل البري والتخزين والمناولة.

وأبلَغنا المكتب القطري أن المقترح الذي تقدَّم به (في نوفمبر/تشرين الثاني 2010) بشأن إعادة البرمجة لاستخدام الوفورات المتحققة في العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106650 لا يزال بانتظار موافقة المقر الرئيسي. وعلمنا أيضاً أن هذا الفائض لا يخرج عموماً عن الحدود المقبولة بالنظر إلى أنه أقل من 10 في المائة ونظراً لاستمرار المشروع حتى نهاية عام 2011. ورأى المكتب القطري أنه من الحكمة في السياق التشغيلي في إثيوبيا الاحتفاظ بهامش أوسع من الأموال الاحتياطية لمواجهة أي تقلبات في أسعار الوقود والتكاليف الأخرى المرتبطة باللوجستيات.

ونحن نرى أن تراكم فائض في مكون النقل البري والتخزين والمناولة في المشروع بسبب تأخر تنقيح الأسعار على الرغم من نقص الأموال في المكونات الأخرى يمثل قصوراً في استخدام الأموال.

14- وكشف تحليلنا عن تقلبات كبيرة من سنة إلى أخرى في أسعار النقل البري والتخزين والمناولة في المشروعات. وأبلغتنا الإدارة أنه على الرغم من وجود العديد من العوامل المؤثرة على سعر النقل البري والتخزين والمناولة فإن **البرنامج** يتبع عملية مفصَّلة للتحقق من كل سعر، بما في ذلك استعراض الوثائق الداعمة وإجراء مناقشات مع موظفي اللوجستيات في المكتب القطري والمكتب الإقليمي. ونحن نرى أن اختبار فعالية العملية، مهما كانت مفصَّلة، سيكون لصالح النتائج المتحققة.

المكتب القطري	رقم المشروع	2009	2010
جمهورية الكونغو الديمقراطية	108240	1258.6	650.3
نيبال	100586	31.7	55.5
باكستان	108280	107.8	77.5

التوصية 1: *ينبغي استعراض الافتراضات التي يستند إليها تقدير الميزانية، وبالأخص تكاليف مصفوفة النقل البري والتخزين والمناولة لكي تعبِّر بشكل أفضل عن فروق التكلفة خلال دورة عمر العملية.*

التوصية 2: *يجب أن يضع البرنامج عتبة تساعد على التنبيه في حالة حدوث فروق في أسعار النقل البري والتخزين والمناولة بنسبة تزيد كثيراً على تلك العتبة. ويجب أن تخضع هذه الحالات لاستعراض منفصل ورصد دقيق لتلافي تراكم الفوائض.*

تقييم القدرة اللوجستية

15- من عناصر التخطيط تقييم القدرة اللوجستية، ويتيح ذلك التقييم للمكتب القطري إطاراً يشمل عناصر حاسمة الأهمية في الجوانب اللوجستية، من قبيل قدرات الموانئ/المطارات، وشبكة الطرق والسكك الحديدية، ومرافق التخزين، وإجراءات المناولة، وأسعار العمالة، وموارد النقل المحلي، وما إلى ذلك.

16- وتبيَّن لنا عدم تحديث تقييم القدرة اللوجستية في 17 من بين 20 مكتباً قطرياً تابعاً للمكتب الإقليمي في بانكوك في عام 2010. وتأخر إجراء تلك التقييمات لمدد تراوحت بين سنة وخمس سنوات. ويرى المكتب الإقليمي أنه بالرغم من أهمية تقييم القدرة اللوجستية كأداة تخطيطية فإنها تتطلب الكثير من الموارد؛ ويؤدي نقص الموارد في المكتب القطري أو القيود المفروضة على سُبل الوصول (مثلما في أفغانستان) إلى الحد من قدرة المكاتب القطرية على تحديث تقييمات القدرات اللوجستية سنوياً. وتبيَّن لنا أيضاً تأخر تحديث تقييمات القدرات اللوجستية في المكاتب القطرية التابعة للمكتب الإقليمي في جوهانسبرغ في 5 مكاتب من بين 19 مكتباً قطرياً تابعاً للمكتب الإقليمي في عام 2010.

تحديد مجموعة من المتعهدين

17- يقضي دليل النقل بأن يحدد المكتب القطري الناقلين المحتملين عن طريق الحصول على أسمائهم من الوكالات الإنسانية الأخرى و/أو الغرفة التجارية و/أو القطاع التجاري. ويتمكن المكتب القطري من خلال الردود على الاستبيان الموحَّد من اختيار وتصفية الناقلين المستوفين للشروط. ويتعيَّن رصد أداء الناقلين المدرجين في قائمة التصفية بانتظام من خلال التقييم الشهري واستيفاء القائمة بانتظام.

دراسة الحالة 2: المكتب القطري لأفغانستان

يشكل تقييم الأداء المحدد لكل عقد الأساس لاستعراض وتحديث قائمة التصفية السنوية للمتعهدين. وتنطوي هذه العملية الاستعراضية على بعض العيوب المتأصلة فيها.

وقد تبيَّن لنا أن صحائف التقييم لا تتضمن معلومات محددة عن الأداء بالمتعلق بعقود نقل محددة بحيث توضح تاريخ إصدار وانتهاء تعليمات النقل البري[7] والكمية المحمَّلة مقابل الكمية المطلوبة والمواعيد المطلوبة، وما إلى ذلك. ونحن نرى أنه لا بد من دعم التقييم بالبيانات ذات الصلة التي تجعل عملية الاستعراض موضوعية.

وكشفت عملية إعداد قائمة التصفية لعام 2010 عن عيوب أخرى. وكان مكتب منطقة قندهار قد أوصى بأن تشمل قائمة التصفية تسعة ناقلين من بين الشركات العشر القائمة بالفعل. وحصلت خمس شركات من بين الشركات التسع على تقدير "جيد" وحصلت أربعة منها على تقدير 'مقبول'. وقام المكتب القطري في أثناء الانتهاء من وضع قائمة التصفية النهائية بترقية إحدى شركات النقل من تقدير 'مقبول' إلى تقدير 'جيد' بينما بقي تقدير الشركات الثلاث الأخرى 'مقبولاً' ونحن نرى أنه كان لا بد للجنة النقل المحلي[8] أن تسجل الأسباب التي دعت مكتب المنطقة إلى رفع التقدير إلى مستوى أعلى.

وأقر المكتب القطري أن السبب في ذلك هو ارتباك نُظم التقدير في ذلك الوقت، وهو ما عولج لاحقاً في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 عن طريق توحيد نموذج الإبلاغ. ونحن نقدر الجهود التي بُذلت لتبسيط العملية. ومع ذلك فقد تبيَّن لنا عدم إجراء تقييم لبعض العقود (من ذلك مثلاً تورغندي) ضمن الإطار الجديد حتى في مارس/آذار 2010؛ ونوصي برصد التنفيذ بدقة أكبر.

وخضع الناقلون لتقييم شهري باستخدام مقياس متدرج من 1 إلى 4، تمثل فيه الدرجة 1 مستوى ضعيفاً وتمثل الدرجة 4 مستوى ممتازاً. ومع ذلك فقد صنَّفت تقييمات لجنة النقل المحلي الأداء باستخدام مقياس متدرج من 4 إلى 1 حيث 4 تمثل تقديراً ضعيفاً و1 تقديراً ممتازاً. ولا بد من توحيد معايير التقييم لتقليص احتمالات عدم سلامة التقييم.

دراسة الحالة 3: نيبال

تبيَّن لنا أنه تم استبقاء الناقلين الذين وقع الاختيار عليهم في قائمة التصفية النهائية خلال الموسم 2011-2012 بدون تقييم أدائهم. وأوصت لجنة النقل المحلي باستبقائهم لمجرد أنهم كانوا لا يزالون يشاركون بانتظام في مناقصات **البرنامج**. وبالنظر إلى أن **البرنامج** يحدد آلية للرصد الشهري فإننا نرى أن نتائج الرصد كان يمكن أن تشكل الأساس لتقييم الناقلين الذين وقع الاختيار عليهم في قائمة التصفية النهائية.

---

[7] يصدر المكتب القطري تعليمات بشأن النقل البري في حالة نقل سلع من خلال شركات النقل، وتبين التعليمات منشأ أعمال النقل ووجهاتها، وتفاصيل السلع، وتاريخ الإرسال المطلوب وكذلك تاريخ انتهاء تعليمات النقل البري.

[8] تتألف هذه اللجنة من ثلاثة أشخاص على الأقل، ويُستبعد منهم المدير القطري/المدير الإقليمي وموظف اللوجستيات. ويمكن أن تضم اللجنة في عضويتها موظفين من **البرنامج** أو موظفي وكالات الأمم المتحدة الأخرى أو الشركاء.

دراسة الحالة 4: المكتب القطري لأوغندا

تبيَّن لنا عدم وجود أي إشارة إلى تاريخ التسليم في العقد أو في تعليمات النقل البري لتيسير تحسين الرصد. وكنا قد علمنا أن نموذج تعليمات النقل البري لا يسجل تاريخ التسليم؛ ومع ذلك فقد سُجلت تواريخ الإصدار والانتهاء (وبالتالي فترة صلاحية تعليمات النقل البري) وحصلنا أيضاً على تأكيدات بأن التسليم الفعلي يخضع لرصد من خلال مستندات الشحن.

ونعتقد أنه لا بد من أن تحدد تعليمات النقل البري التاريخ الذي ينتظر فيه من الناقل تسليم السلع، وهو ما يمكن أن يجعل من تعليمات النقل البري نموذجاً أشمل للرصد. وأبلغنا المكتب القطري إلى أنه بالنظر إلى اشتراكه في النقل الداخلي والبري، يلزم استعراض متوسط مدة التسليم وتحديدها بالاشتراك مع الناقلين وإدراج ذلك في العقود المقبلة.

التوصية 3: *ينبغي أن يستند تقييم أداء الناقلين القائمين إلى بيانات كاملة ذات صلة بأداء هؤلاء الناقلين لالتزاماتهم التعاقدية السابقة.*

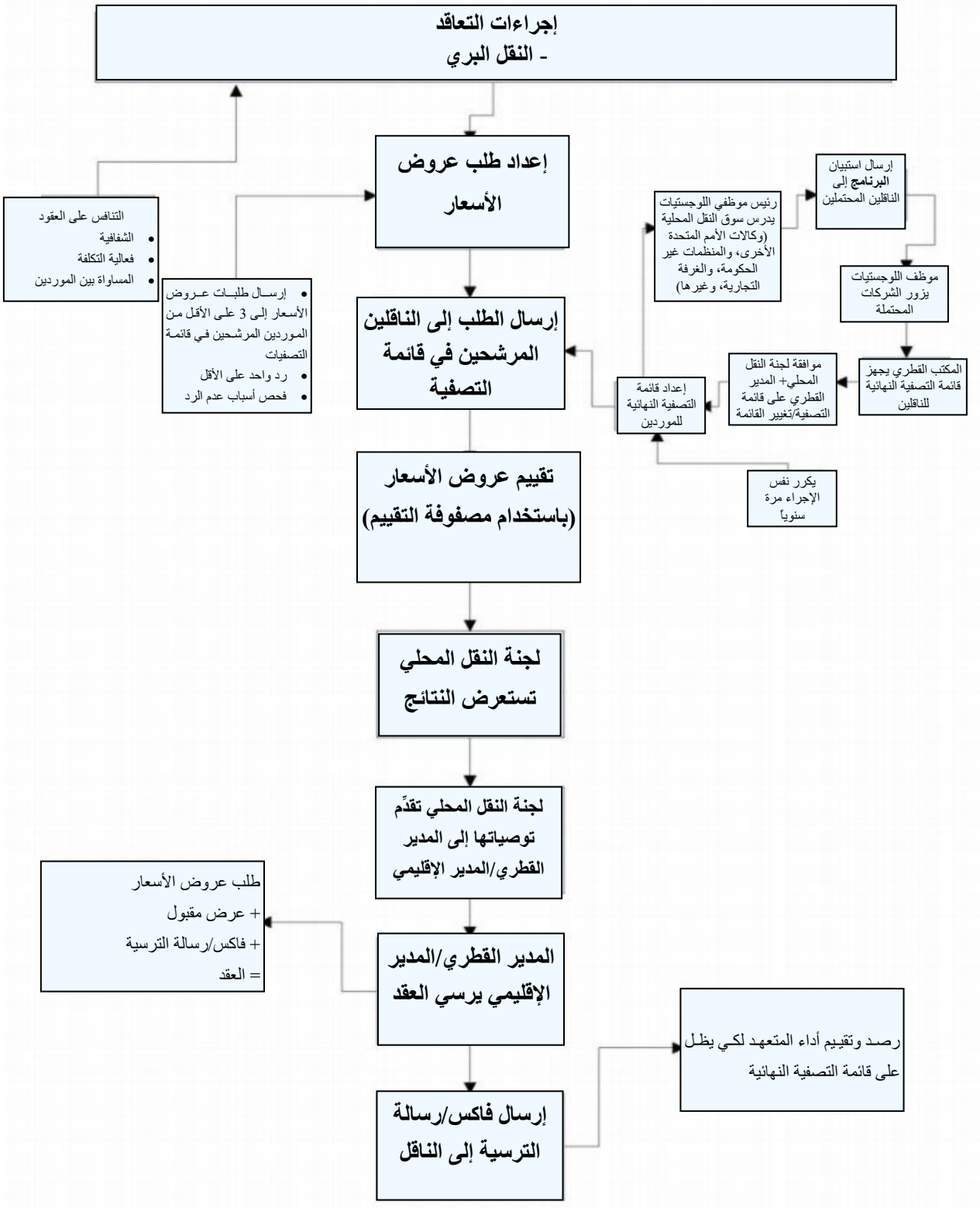
رابعاً – العطاءات وترسية العقود

18- الخطوة الأولى لترسية العقود هي إرسال طلب عروض الأسعار إلى المتعهدين الذين يقع عليهم الاختيار في قائمة التصفية. ويتم تسلم وتقييم عروض الأسعار باستخدام مصفوفة تقييم معيارية. وتفحص لجنة النقل المحلي نتائج التقييم وترفع توصياتها إلى المدير القطري أو المدير الإقليمي، أيهما يكون مخولا سلطة البت في التوصيات. ويرسي المدير الإقليمي/المدير القطري العقد بعد ذلك. وتفوَّض للمدير الإقليمي/المدير القطري صلاحية قبول/رفض توصية لجنة النقل المحلي بصرف النظر عن مبلغ العرض شريطة تقديم المستندات الكاملة التي تبيِّن أسباب عدم الموافقة.

19- والنظام البديل للتعاقد هو نظام التعريفات الذي يحدد سعراً أو تعريفة للنقل[9] ويعرض ذلك على الناقلين الذين يقع الاختيار عليهم في قائمة التصفية. ويُدفع نفس السعر لكل الناقلين المرشحين الذين يقبلون تعريفة النقل. ويستخدم هذا النوع من العقود في الحالات التي تقتضي فيها المتطلبات التشغيلية في **البرنامج** استخدام ناقلين متعددين على نفس الخطوط.

20- ويبين الرسم البياني التالي عملية التعاقد.

[9] يمكن تحديد التعريفة لكل طن متري/جهة المقصد؛ أو لكل كيلومتر/طن أو عقود الأسعار اليومية في حالات استثنائية.


إجراءات التعاقد
- النقل البري
إعداد طلب عروض الأسعار
التنافس على العقود
الشفافية
فعالية التكلفة
المساواة بين الموردين
إرسال استبيان البرنامج إلى الناقلين المحتملين
رئيس موظفي اللوجستيات يدرس سوق النقل المحلية (وكالات الأمم المتحدة الأخرى، والمنظمات غير الحكومة، والغرفة التجارية، وغيرها)
موظف اللوجستيات يزور الشركات المحتملة
إرسال طلبات عروض الأسعار إلى 3 على الأقل من الموردين المرشحين في قائمة التصفيات
رد واحد على الأقل
فحص أسباب عدم الرد
إرسال الطلب إلى الناقلين المرشحين في قائمة التصفية
المكتب القطري يجهز قائمة التصفية النهائية للناقلين
موافقة لجنة النقل المحلي+ المدير القطري على قائمة التصفية/تغيير القائمة
إعداد قائمة التصفية النهائية للموردين
يكرر نفس الإجراء مرة سنوياً
تقييم عروض الأسعار (باستخدام مصفوفة التقييم)
لجنة النقل المحلي تستعرض النتائج
لجنة النقل المحلي تقدِّم توصياتها إلى المدير القطري/المدير الإقليمي
طلب عروض الأسعار
+ عرض مقبول
+ فاكس/رسالة الترسية
= العقد
المدير القطري/المدير الإقليمي يرسي العقد
رصد وتقييم أداء المتعهد لكي يظل على قائمة التصفية النهائية
إرسال فاكس/رسالة الترسية إلى الناقل

21- ويسرنا أن نلاحظ أن عملية طرح العطاءات سبقت ترسية عقود النقل في المكاتب القطرية. على أن هناك أمثلة وقعت فيها تجاوزات يمكن أن تحد من المنافسة وتضر بالشفافية وتعطي للبعض ميزة غير عادلة ولا تتيح فرصاً متكافئة لكل مقدمي العطاءات. وأثرت تلك القيود على المردود الذي حققه **البرنامج** من الأموال التي أنفقها في تلك العقود.

دراسة الحالة 5: المكتب القطري لنيبال

عقود النقل من مستودع نيبالغونج

تبيَّن لنا أن المكتب القطري قد أبرم مذكرة تفاهم لمدة ستة أشهر مع إحدى شركات النقل اعتباراً من مايو/أيار 2008. ومُددت مذكرة التفاهم ثماني مرات حتى أكتوبر/تشرين الأول 2010 وعُدلت فيها الأسعار بما يتناسب مع أسعار الديزل. وأبلغَنا المكتب القطري أن الدافع وراء ذلك هو ندرة أسواق النقل وأن التمديدات أُجريت بعد إجراء استقصاء للسوق واستناداً إلى أسباب موثقة (عدم توفر البنية الأساسية وقدرات النقل بالشاحنات).

وأرسلت في سبتمبر/أيلول 2010 طلبات عروض الأسعار إلى ستة ناقلين من بين 17 طرفاً في قائمة التصفية (المستكملة في مايو/أيار 2010). واستندت مبررات ذلك إلى عدم قدرة شركات النقل على تسليم كميات كبيرة من الأغذية في الغرب الأوسط والأقصى من نيبال في الوقت المناسب. وتم التحقق من أن الأسعار المقترحة معقولة وذلك من خلال "اتحاد شاحنات الصهاريج ومتعهدي النقل". ونعتقد أنه كان لابد من الاحتفاظ بسرية الأسعار المقترحة لأن بعض مقدمي العطاءات الذين شاركوا في الرد على طلب عرض الأسعار يمكن أن يكونوا أعضاء في الاتحاد ولا يمكن استبعاد حدوث تضارب في المصالح.

وقدم أربعة من أصحاب العطاءات عروض أسعارهم، ووافق اثنان منهم على المشاركة في التفاوض على عرض مقابل اقترحه المكتب القطري. وأبلغ الاثنان الآخران المكتبَ القطري بأنهما مستعدان للعمل بالسعر الذي سيتفاوض عليه أحد مقدمَي العروض المشاركين في المفاوضات. ويثير ذلك شكوكاً بشأن إمكانية التواطؤ وتكوين تحالفات احتكارية.

وفحصنا أداء أحد مقدمي العطاءات الفائزين في عام 2010 فيما يتعلق بأمري شراء وتبيَّن لنا حدوث تأخير في تحميل المواد لمدة تراوحت بين 13 و49 يوماً بعد التاريخ المحدد للتحميل (في تعليمات النقل البري الصادرة عن المكتب القطري). ويؤدي السماح للناقل بتحميل السلع بعد الموعد المحدد وبعد تاريخ انتهاء صلاحية تعليمات النقل البري إلى تقويض الضوابط المفروضة على تنفيذ العقد وتسليم السلع في الوقت المناسب. وأبلغَنا المكتب القطري أنه لم ينتبه إلى انتهاء صلاحية تعليمات النقل البري بسبب أعباء العمل المفرطة وأنه بادر باتخاذ تدابير تصحيحية لتلافي تكرار حدوث ذلك.

دراسة الحالة 6: أفغانستان: حيرات 2010

أ) طلب تقديم عروض أسعار النقل

تبيَّن لنا أنه تم رفض العطاءين الأقل تكلفة المقدمين استجابة لطلب عرض الأسعار. وجاء ذلك الرفض على الرغم من الاعتراف في تقرير تقييم القدرة اللوجستية (يونيو/حزيران 2008) بأن صاحبي العطاءين من كبار الناقلين في المنطقة. وعلمنا من المكتب القطري أن العرضين كانا غير واقعيين ولذلك تم رفضهما.

وتسمح التعليمات في حالة عدم وفاء العطاء (العطاءات) الأقل تكلفة بالالتزامات المحددة في العقد بترسية العقد على صاحب العطاء الأعلى تكلفة الذي يليه ويخصم فرق التكلفة من الضمان المصرفي. وفي حال عدم التمكن من استعادة الأموال، يجوز تعليق التعامل مع صاحب العطاء أو وضعه في القائمة السوداء. والغرض من هذه الضوابط هو منع تقديم عروض غير واقعية. ويبدو أن رفض أقل عرض في هذا السيناريو لا يستند إلى أي مبررات.

ب) طلب تقديم عروض أسعار التخليص والشحن على الحدود بين تركمانستان وأفغانستان

أُرسِل طلب تقديم عروض الأسعار إلى خمسة جهات. وتم رفض عرض الأسعار الأقل المتعلق بمناقصة الشحنة المعبأة في أكياس. وأخبَرَنا المكتب القطري أنه وجد أن أسعار التخليص الجمركي التي عرضها مقدم العطاء كانت من الناحية العملية أقل مما يمكن تبريره. ومن الناحية الأخرى، كانت تكاليف المناولة مرتفعة بدرجة كبيرة وبالتالي فقد رست كل الأعمال على صاحب العطاء الأعلى الذي يليه لتلافي تقسيم الاتفاق.

وتبيَّن لنا إجمالاً أن المبلغ الذي عرضه صاحب هذا العطاء كان لا يزال هو الأقل على الرغم من ارتفاع تكلفة المناولة. واستندت أيضاً عملية ترسية العقد في السنة الماضية إلى مبلغ العطاء المجمَّع. وثارت شكوك حول فصل مكونات العطاء لرفض العرض الأقل سعراً.

ج) التقيُّد بمتطلبات طلب عرض الأسعار

من شروط عقود النقل في طلبات تقديم عروض الأسعار تقديم ضمان مصرفي بما قيمته 000 5 دولار أمريكي كسند أداء[10]. وتبيَّن لنا من فحص عقود النقل خلال فترة سنة واحدة (من يناير/كانون الثاني 2010 حتى ديسمبر/كانون الأول 2010) أن متعهدين اثنين فقط قدّما ضمانات مصرفية تغطي كامل فترة العقد. ولم يقدِّم أربعة متعهدين أي ضمانات مصرفية بينما قدَّم سبعة متعهدين ضمانات مصرفية انتهت صلاحيتها في أثناء سريان العقد.

وذكر المكتب القطري أن المصرف أبلغه بطريقة غير رسمية أن الضمانات المصرفية ليست في حاجة إلى تجديد وأنه لا يمكن إلغاؤها إلاّ بناءً على طلب من **البرنامج**، ويعني ذلك سريان جميع الضمانات المصرفية المقدمة بالفعل ما لم يتلق المصرف إخطاراً من المكتب القطري يفيد بخلاف ذلك. على أن المكتب القطري يقر بأن ذلك ليس إجراءً رسمياً وأنه سيتابع مع المصرف تجديد الضمانات المصرفية.

دراسة الحالة 7: المكتب القطري لإثيوبيا:

أ) طلب عرض أسعار النقل البري من ميناء جيبوتي: أكتوبر/تشرين الأول 2010

قيِّمت عروض الأسعار المقدَّمة رداً على طلب تقديم عروض الأسعار الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2010، وتقرر بناءً على ذلك حساب عرض مقابل باستخدام المنهجية المحددة أدناه:

- إضافة 0.05 بر عن كل طن/كيلومتر إلى السعر المعروض للنقل إلى الوجهات التي تستخدمها وكالة الأسمدة؛
- فيما يتعلق بالوجهات الأخرى، يستخدم ما متوسطه 15 عرضاً "واقعياً" لحساب معدل العرض المقابل؛ وتقرر النظر في عروض الناقلين الذين يعتقد أنهم قدموا عروضاً واقعياً.
- تؤخذ في الاعتبار أيضاً عوامل أخرى من قبيل حالة الطرق، وتحويل خطوط السير، وكفاءة التفريغ، ومدة العبور.

ونعتقد أن قرار تقديم حوافز لتشجيع مقدمي العطاءات بعد أن يكونوا قد عرضوا أسعارهم رداً على طلب تقديم عرض الأسعار مسألة يبعث على الارتياب. وعَلِمنَا كذلك من المكتب القطري أنه يعاني نقصاً في قدرة النقل بالشاحنات وأن النية تتجه إلى الحصول على معظم قدرة النقل لدى الناقلين. وأبلغنا أيضاً أنه يجري حالياً جمع سندات الأداء حتى يلتزم الناقل بالأسعار التي يعرضها.

واستندت عملية الحساب المشار إليها أعلاه إلى معيار ذاتي شمل 15 عرضاً "واقعياً". ولم تكشف المستندات الداعمة عن طريقة تحديد هذه العروض الخمسة عشر أو الكيفية التي تبيَّن بها أنها عروض "واقعية".

[10] في حالة عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية يمكن استرداد المبلغ من سند الأداء.

وتبيَّن لنا أيضاً إصدار عقود مقابلة لتسعة ناقلين لم يشاركوا في عملية عرض الأسعار. وعَلمنا أن **البرنامج** في ذلك الوقت (وهو وقت ذروة الازدحام في ميناء جيبوتي) كان في حاجة ماسة إلى الحصول على قدرة نقل إضافية. وأكد المكتب القطري أيضاً أنه سيتم في المستقبل الحصول على موافقة السلطات المختصة في حالة وقوع تلك التجاوزات.

وترى الإدارة أن هذا السياق الخاص يفرض اتخاذ قرارات تشغيلية. ونحن نرى أن إدخال تغييرات بعد استلام العروض يمس سلامة العملية.

ب) طلب تقديم عرض أسعار النقل: سبتمبر/أيلول 2009

صدر طلب تقديم عروض الأسعار في سبتمبر/أيلول 2009. ومُنحت تمديدات خلال الأشهر الثلاثة التي تعذر خلالها الانتهاء من المناقصة. ورفع السعر بنسبة 15 في المائة في الشهر الأخير من فترة التمديد. ومنحت تلك الزيادة بالرغم من وجود أدلة واضحة تثبت أن الأسعار المحددة في طلب تقديم عرض الأسعار كانت أقل من العقد القائم بنحو 64 في المائة. وأبلغنا المكتب القطري أنه اتخذ ذلك القرار بالتشاور مع بعثة من المقر الرئيسي؛ وكانت هناك زيادة في أسعار الوقود بنسبة 42 في المائة خلال تلك الفترة؛ وكان متوسط الأسعار في نظام التعريفات أعلى من تلك الأسعار بنسبة 20 في المائة؛ وفي ضوء كل تلك العوامل كانت الزيادة المتحفظة التي بلغت 15 في المائة تبدو مبررة في فترة التمديد التي استغرقت شهراً واحداً. وعلمنا أيضاً أن الأسعار تباينت نتيجة لتغيُّر ديناميات سوق النقل.

ولاحظنا أن بعثة المقر الرئيسي قد أشارت بتنقيح معدلات التعريفة عن طريق تغيير منهجية حساب متوسط الأسعار آنذاك. ولا يمكن في هذه الحالة تبرير افتراض زيادة بنسبة 20 في المائة في الأسعار.

وعلاوة على ذلك، مُنحت فترة تمديد لمدة شهرين في يوليو/تموز 2010 من خلال زيادة الأسعار بنسبة 13 في المائة في الوقت الذي كان يجري فيه وضع اللمسات الأخيرة على طلب آخر لتقديم عروض أسعار. وأشار المكتب القطري إلى أن التعديل كان مرده الزيادة في أسعار الوقود والتزامن مع موسم ذروة صادرات البن وتقلبات الأسمدة. وفي سيناريو مماثل لسيناريو سبتمبر/أيلول 2009، انخفضت أسعار المناقصات باستمرار بنسبة وصلت إلى 81 في المائة.

واكتشفنا ثماني حالات في الفترة من فبراير/شباط حتى مايو/أيار 2010 صدرت فيها أوامر شراء تجاهلت 12 عرضاً بسعر أقل. وتراوح الفرق بين أقل سعر والسعر المعروض بين 180 بر و2059 بر. وأشار المكتب القطري إلى أن رفض العروض كان مستنداً إلى التجربة السابقة التي امتنع فيها الناقلون الذين جرى التعاقد معهم عن الالتزام بالأسعار المحددة في العرض. ولم تكن لدى الناقلين في بعض الحالات رغبة في تقديم رفضهم كتابة. ومع ذلك فقد أكد لنا المكتب القطري أنه سيحتفظ بسجل يحصر فيه الاتصالات التي تؤكد حالات الرفض ويمكن أن يشكل أيضاً جزءاً من تقييم الأداء.

دراسة الحالة 8: المكتب القطري لكينيا

النقل الثانوي من نقطة التسليم الأمامية في الدوريت: 2009-2010

تنص التعليمات على أنه يجب الحفاظ على سرية عروض العطاءات لحين فتح المظاريف معاً بمعرفة فريق فتح المظاريف؛ وأشار طلب تقديم عروض الأسعار الصادر في يناير/كانون الثاني 2009 بوضوح إلى شرط تقديم العروض في مظاريف مغلقة. وعلاوة على ذلك فقد اشترط طلب تقديم عروض الأسعار أيضاً تقديم العروض باستخدام الاستمارات المحددة وإلا فإنها تعتبر لاغية وغير مقبولة.

وتبيَّن لنا أن كل العروض قُدِّمت باستخدام الورق العادي/الورق الذي يحمل اسم الشركة. كما قدمت الجهة صاحبة أرخص العطاءات عرضها على ورق عادي بدون الإشارة إلى الرقم المرجعي لطلب عرض الأسعار. ولم يتم الاحتفاظ بالمظاريف في السجلات ولم تكن هناك أي أدلة تثبت الالتزام بإجراءات تقديم العطاءات في مظاريف مغلقة.

مسائل أخرى متعلقة بالنقل البري والتخزين والمناولة: مستودعات التخزين في إثيوبيا

استأجر المكتب القطري خمسة مستودعات بسعة تخزينية قدرها 33 000 طن متري من جهات خاصة. وبلغ متوسط استخدام سعة المستودعات خلال عام 2010 ما نسبته 37 في المائة؛ وبلغت أعلى نسبة استخدام شهري 54 في المائة. ومع ذلك فقد استأجر المكتب القطري ثلاثة مستودعات إضافية بسعة تخزينية قدرها 15 000 طن متري خلال نفس السنة[11]. وكان من رأي المكتب القطري أن استخدام السعة التخزينية ينطوي على مسائل عملية نابعة من الاحتياجات اللوجستية. وأشار المكتب القطري كذلك إلى أن وحدة اللوجستيات شرعت في عملية لتوحيد المستودعات في نوفمبر/تشرين الثاني 2011 وأن العمل جار للانتهاء منها تحسباً لتقليص العمليات في عام 2011.

وتبيَّن لنا أيضاً أن إدارة مستودعين (بسعة قدرها 10 000 طن متري) كانت مسندة إلى وكالة خاصة منذ عام 1997 عندما كانت السعة المتاحة كافية. وأبلغنا المكتب القطري أن المستودعين يُستخدمان بالكامل لتخزين الزيت النباتي تلافياً لاحتمالات تلف الزيت النباتي في أثناء تدخين السلع الأخرى وضماناً لفعالية استرداد/تجديد الزيت المتسرب.

على أنه من المهم أن نشير هنا إلى أننا اكتشفنا في أثناء زيارتنا إلى المكتب الفرعي أن الزيت النباتي كان مخزّناً أيضاً في مستودعين يديرهما **البرنامج**. وأُجريت فيهما عمليات تدخين في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2010. ولا يمنع دليل إدارة المستودعات الاحتفاظ بالزيت النباتي مع السلع الأخرى.

التوصية 4: *ينبغي إصدار طلبات تقديم عروض الأسعار لكل المتعهدين المرشحين في قائمة التصفية النهائية. وينبغي أن يستبعد من قائمة التصفية النهائية المتعهدون الذين تكرر عدم وفائهم بالتزاماتهم التعاقدية السابقة.*

التوصية 5: *تنص نُظم العطاءات ذات المرحلتين على استبعاد المتعهدين غير المستوفين للشروط على أساس التقييم التقني. وينبغي ألا يستند الاختيار بعد ذلك إلا إلى تقييم العروض المالية وحدها.*

التوصية 6: *ينبغي أن يشار في طلب عروض الأسعار إلى معايير تقييم العروض المقدَّمة توخياً لمزيد من الشفافية.*

رابعاً – الرصد وبناء القدرات

لجنة النقل والتأمين

22- تتولى لجنة الرقابة على النقل والتأمين في المقر الرئيسي الإشراف العام على النقل، ويُطلب منها أن تستعرض كل ثلاثة أشهر "مدى كفاية الترتيبات المحددة لشراء النقل والتأمين، وبخاصة طريقة استخدام إجراءات الاختيار ذات الصلة" ورفع توصيات بشأن ذلك إلى المدير التنفيذي.

23- وتبيَّن لنا أن لجنة الرقابة على النقل والتأمين قد استعرضت أنشطة النقل والتأمين للفصول الأول والثاني والثالث من عام 2009 في شهر ديسمبر/كانون الأول 2009، كما استعرضت أنشطة النقل والتأمين للفصل الرابع من عام 2009 في أبريل/نيسان 2010. واستعرضت اللجنة أنشطة النقل والتأمين للفصل الأول من عام 2010 في يوليو/تموز 2010، وكان من المقرر أن تُجري استعراضها للفصل الثاني من عام 2010 في أثناء قيامنا بإجراء عملية مراجعة الحسابات في ديسمبر/كانون الأول 2010.

[11] تكبّد المكتب القطري نفقات إضافية بلغت 900 000 ر اعتباراً من تاريخ الاستئجار حتى ديسمبر/كانون الأول 2010.

24- وأبلغتنا الإدارة أن إدخال النظام الجديد لتخطيط موارد المؤسسة ووقوع زلزال هايتي أدى إلى انشغال الموظفين مما أفضى إلى تراكم تقارير اللجنة التي تأخر تقديمها في الموعد المحدد في عام 2009. كما نشأت حالات تأخير بسبب شغور منصب رئيس اللجنة منذ أبريل/نيسان 2010.

استعراض بعثة التحقق من الامتثال

25- توفر الاستعراضات التي تجريها بعثة التحقق من الامتثال في المقر الرئيسي فرصة لاستعراض الامتثال للمتطلبات وكذلك تقديم توجيهات في الوقت المناسب. وقامت شعبة اللوجستيات بإيفاد بعثة للتحقق من امتثال اللوجستيات في ميانمار (يونيو/حزيران - أغسطس/آب 2008) واليمن (يونيو/حزيران 2009) والفلبين (أبريل/نيسان 2010) وسري لانكا (مايو/أيار 2010).

26- وتبيَّن لنا أن تقارير بعثة التحقق من الامتثال شاملة وتتضمن توصيات لتحسين مختلف جوانب النقل. وشملت مجالات تدريب الموظفين التي أوصت بها التقارير على وجه الخصوص ما يلي: (1) إدارة/تدخين السلع؛ (2) إدارة الأموال؛ (3) أعضاء لجنة النقل المحلي بغرض التوجيه الملائم الذي يحدد الأدوار والمسؤوليات؛ (4) إدارة المستودعات.

التوصية 7: *ينبغي تحديد ورصد النقاط الموجبة لاتخاذ إجراءات في تقارير استعراضات بعثات التحقق من الامتثال، وينبغي عرض التقارير على لجنة النقل والتأمين.*

التوصية 8: *يجب بذل الجهود الكفيلة بعقد اجتماعات منتظمة للجنة النقل والتأمين.*