

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 11-14/10/2004

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

تقرير المراجع الخارجي عن المسائل الإدارية

تحتوي هذه الوثيقة على ثلاثة تقارير:

- تقرير المراجع الخارجي بشأن مراجعة العمليات الجوية لبرنامج الأغذية العالمي (الصفحات 3-21)؛
- تقرير المراجع الخارجي بشأن استعراض أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في برنامج الأغذية العالمي (الصفحات 23-35)؛
- تقرير المراجع الخارجي بشأن استعراض التسيير والإدارة في برنامج الأغذية العالمي (الصفحات 37-45).



Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2004/5-A/1

18 August 2004

ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة لمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رقم الهاتف: 066513-2700

Mr S. Sharma

مدير شعبة المالية (FS):

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

تقرير المراجع الخارجي بشأن مراجعة العمليات الجوية لبرنامج الأغذية العالمي

	يشمل:
	ملخص
	مقدمة
	التنظيم والتخطيط
	الإدارة المالية
	الإدارة التشغيلية
	الاستنتاجات
4-1	شكر وتقدير
8-5	
17-9	
34-18	
55-35	
57-56	



ملخص

- 1- يعد تقديم المعونة الغذائية لب رسالة البرنامج وأولوياته الاستراتيجية. وتمثل الخدمات الجوية عنصرا حيويا في تقديم المعونة الغذائية في حالات الأزمات وفي دعم عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة والإنعاش حيث تكون وسائل النقل البديلة غير متوفرة أو غير ممكنة عمليا.
- 2- وتتيح الخدمات الجوية في البرنامج نقل الأغذية والركاب، وتساعد بعثات الأمم المتحدة والبعثات الإنسانية الدبلوماسية بشكل عام. وينطوي تشغيل الخدمات الجوية على مخاطر تجارية ومالية كبيرة للمنظمة. وتعد قوة الإدارة التشغيلية والمالية وإدارة المخاطر، بما في ذلك إدارة السلامة الجوية، عاملا مهما لكفالة فعالية الخدمات الجوية استغلال مساهمات الجهات المانحة استغلالا مفيدا. ولذلك قام موظفو مكتبنا بإجراء استعراض رفيع المستوى لهذا النشاط المهم، وركزوا في هذا الاستعراض على المسائل والتطورات المرتبطة بالإدارة المالية منذ حادث الطيران الذي وقع في كوسوفو في عام 1999.
- 3- وبينت عملية المراجعة أن تطبيق الضوابط المتعلقة بمختلف العمليات الجوية يتم بشكل جزئي وغير متسق، وحدد المخاطر التشغيلية والمالية ومخاطر السلامة في طريقة إدارة العمليات الجوية. وتلبية لطلب من اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، قام البرنامج بالنظر في توسيع خدماته الجوية لتشمل إدارة كل عمليات الأمم المتحدة الجوية الإنسانية. ويستتبع ذلك تحمل المسؤولية عن إدارة أربع عمليات تديرها حاليا مفوضة الأمم المتحدة لشئون اللاجئين، وأي عمليات إنسانية جديدة قد تحتاجها الأمم المتحدة أو الوكالات التابعة لها في المستقبل. ويتطلب هذا التوسيع وضع ضوابط تنظيمية موثوقة وضمان الإدارة المالية السليمة وكفالة سلامة العمليات. ولم تكن هذه البنية الأساسية قد أنشئت بعد في الوقت الذي كنا نقوم فيها بإجراء عملية المراجعة.
- 4- وبناء على نتائج عملية المراجعة، فقد أوصينا بأن يقوم البرنامج بما يلي:
 - ← تحسين الرقابة المالية على العمليات الجوية عموما لكفالة كفاية وتوافر تمويل العمليات، وكفالة دقة وموثوقية المعلومات المالية لدعم الإدارة الفعالة للميزانية من خلال تسجيل البيانات المالية المتعلقة بكل العمليات الجوية بشكل موحد وملأئم؛
 - ← استعراض السياسات والممارسات المتعلقة بفرض الرسوم لتحسين استرداد التكاليف والتدفق النقدي للعمليات الجوية؛
 - ← عقد اتفاقات شاملة مع الأطراف الأخرى تحدد بوضوح المسؤوليات المالية لكل الأطراف المعنية قبل توسيع نطاق خدمات العمليات المالية لتشمل مجتمع المساعدات الإنسانية بشكل عام؛
 - ← اتخاذ إجراءات فورية لتنفيذ توصيات تقارير منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) الصادرة في عامي 2000 و 2001 بشأن تحسين إدارة السلامة الجوية في العمليات الجوية من أجل الوفاء بالتزام البرنامج بتحسين ضوابط مراقبة السلامة الجوية؛
 - ← اعتماد معايير جوية شاملة وإجراءات تشغيلية وترتيبات للائتمثال بما يتماشى مع معايير الإيكاو؛
 - ← استعراض ترتيبات التوظيف والميزانية للعمليات الجوية في مقابل المتطلبات المحددة في توصيات الإيكاو؛
 - ← وضع إجراءات منهجية لتقدير المخاطر في العمليات الجوية؛
 - ← إجراء استعراض مركزي لمذكرات التفاهم مع السلطات الحكومية لتأكيد أو تحديث صلاحيتها؛
 - ← تعزيز النظم الداخلية لجمع البيانات والإبلاغ عن الحوادث.

مقدمة

- 5- يستخدم برنامج الأغذية العالم العمليات الجوية لتقديم المعونة الغذائية، وبخاصة لتلبية الاحتياجات الغذائية للاجئين والاحتياجات الأخرى من أغذية الطوارئ التي تمثل لب رسالة البرنامج وأولوياته الاستراتيجية. وتشمل هذه العمليات الجوية نقل كميات كبيرة من السلع الأساسية للمستفيدين في كافة أرجاء العالم. وإضافة إلى ذلك، يقدم البرنامج إلى الهيئات الإنسانية الأخرى خدمات نقل الركاب وخدمات محدودة لنقل البضائع.
- 6- ويمثل النقل الجوي عنصرا إمداديا باهظ التكلفة ولكنه حيوي لتقديم المعونة الغذائية، وبخاصة لضمان الاستجابة السريعة للأزمات في عمليات الإغاثة الطارئة والعمليات الخاصة، ودعم العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي قد تعاني من عدم كفاية وسائل النقل البديلة أو من خطورة هذه الوسائل أو عدم صلاحيتها من الناحية العملية. وأثناء الفترة 2002-



2003، بلغت تكاليف العمليات الجوية أكثر من 55 مليون دولار أمريكي وشملت 92 000 ساعة طيران في نقل ما يزيد على 200 000 راكب وأكثر من 200 000 طن من البضائع.

7- وتعتبر الإدارة القوية للعمليات والمالية والمخاطر، بما في ذلك إدارة السلامة الجوية، عاملا مهما لنجاح تحقيق أهداف البرنامج وكفالة فعالية العمليات الجوية وتحقيق أفضل قيمة لها. ولذلك قام موظفونا بإجراء استعراض رفيع المستوى لهذا العنصر المهم لأنشطة البرنامج من خلال إجراء فحص داخل المقر في إطار من مجموعة من الزيارات القطرية الموسعة أثناء فترة السنتين، وجرى التركيز في هذا الاستعراض على مسائل الإدارة المالية المرتبطة بالعمليات الجوية. وتم تنفيذ الاستعراض من خلال إجراء زيارات لثلاث عمليات جوية رئيسية في أفغانستان والسودان وأنغولا، وإجراء مقابلات مع كبار الموظفين في المقر ممن لهم علاقة بإدارة العمليات الجوية. وتناول الاستعراض ما يلي:

← التنظيم والتخطيط؛

← الإدارة المالية للعمليات الجوية؛

← الإدارة التشغيلية.

8- وقام مكتب المراجعة الداخلية في البرنامج بمراجعة عمليات توريد الخدمات الجوية التي تؤثر على مردود الأموال المنفقة على العمليات الجوية. وأجريت هذه المراجعة في إطار برنامج المراجعة الداخلية للمكتب لعام 2003، وشملت استعراضا لعمليات التعاقد، والمدفوعات، وإعداد التقارير والتنسيق مع المكاتب القطرية، ومتابعة التطورات في تنفيذ التوصيات الصادرة عن منظمة الإيكاو في أعقاب حادث الطيران الذي وقع في كوسوفو. ولم تتمكن من الاطلاع على نتائج عملية المراجعة الداخلية أثناء الانتهاء من هذا التقرير، ولكن مكتبنا سيأخذها في الحسبان وسيقوم في حينه برفع تقرير عنها إلى المجلس التنفيذي عند الاقتضاء.

التنظيم والتخطيط

9- أثناء فترة السنتين 2002-2003، تولى برنامج الأغذية العالمي إدارة العمليات الجوية الإنسانية في 12 موقعا في سبعة بلدان باستخدام أساطيل تراوحت في أحجامها بين طائرة واحدة و15 طائرة لدعم برامج تسليم الأغذية في البلدان التي تعاني من أشد درجات الندني في بعض بناها الأساسية، ولمساعدة عمليات الإغاثة الطارئة الأكبر حجما في بعض المناطق الأصعب بلوغا في العالم.

10- وتشمل العمليات الجوية التي يديرها البرنامج نقل البضائع، وهي في الأساس شحنات من الأغذية، ونقل الركاب من موظفي البرنامج وغيره من الوكالات الإنسانية. وتؤدي خدمات نقل البضائع دورا أساسيا في عمل البرنامج، حيث تمثل برنامجا منفصلا في معظم المواقع وتنفذ في العادة كعملية خاصة، وكانت في إحدى الحالات (تسليم الأغذية في أنغولا) تؤول جزءا لا يتجزأ من البرنامج الممتد للإغاثة والإنعاش، ونفذت في جنوب السودان (عملية شريان الحياة للسودان) كصندوق استثماري. ويبين الجدول 1 البلدان والبرامج التي نفذ فيها البرنامج عمليات أثناء فترة السنتين 2002-2003.

الجدول 1: العمليات الجوية للبرنامج في الفترة 2002-2003

الرقم المرجعي للمشروع	وصف المشروع	البرنامج	المدة
10061	غرب أفريقيا (نقل الركاب)	عملية خاصة لدعم العملية الممتدة الإقليمية للإغاثة والإنعاش	2004/10/6-2002/10/7 وتم تمديدها حتى 2004/10/6 بالمشروع 10061.1
10163	أفغانستان	عملية خاصة	2004/12/31-2002/4/1 وتم تمديدها حتى 2003/6/3
10146	أنغولا (نقل الركاب)	عملية خاصة	2003/12/31-2002/1/1 وتم تمديدها حتى 12/31 بالمشروع 10146.1
10054	أنغولا (نقل الأغذية)	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	يوليو/تموز 2002-ديسمبر/كانون الأول 2003، وتم تمديدها حتى 2005/12/31 بالمشروع 10054.2
10149	(نقل المواد غير الغذائية)	عملية خاصة	2003/12/31-2002/1/1 وتم تمديدها حتى 12/31 بالمشروع 10054.1
لا يوجد	عملية شريان الحياة للسودان	صندوق استثماري	مستمرة
10181	السودان (نقل الركاب)	عملية خاصة	2004/3/31-2002/4/1 وتم تمديدها حتى 2004/3/31 بالمشروع 10181.1
10272	العراق	عملية خاصة	2003/9/25-2003/3/25 وتم تمديدها حتى 2004/7/14
10248	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المنطقة الشرقية)	عملية خاصة	2003/7/30-2002/11/10
10117	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المنطقة الشمالية)	عملية خاصة	2003/6/30-2001/9/14
10090	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المساعدات)	عملية خاصة	2002/12/31-2001/6/13



	الإسانية)		
10173	بوروندي	عملية خاصة	2003/12/31-2002/4/1
المصدر: برنامج الأغذية العالمي- نظام SAP			

11- وتقوم بعض المكاتب القطرية بتخطيط العمليات الجوية وسداد تكاليفها وتنفيذها بدعم في شكل مشورة وخبرة فنية من مكتب النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها في مقر البرنامج في روما في إطار الهيكل التنظيمي المعتمد من المجلس التنفيذي في عام 2003. وفي إطار هذا الهيكل، تعود المسؤوليات عن إعداد التقارير الإدارية بشأن مختلف العمليات إلى المديرين القطريين، مع تسلسل بعض المسؤوليات عن الإبلاغ التشغيلي لمكتب النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها من خلال قسم طيران وحيد يضم وحدتي النقل الجوي والسلامة الجوية. وترد الإشارة إلى ذلك في الملحق 1.

12- وأثناء الزيارات الميدانية، لاحظ مكتبنا أن المكاتب الإقليمية والقطرية تدرك بوضوح أن المديرين القطريين هم وحدهم المسؤولون والمساءلون عن كل الأنشطة التشغيلية التي تجري داخل الحدود الوطنية للبلدان التي يعملون بها، ومن ثم فإن السلطة واتخاذ القرارات في إدارة العمليات الجوية تنسم من الناحية العملية باللامركزية.

لوكيشوكيو، كينيا- توفر عملية شريان الحياة للسودان جسورا جوية وعمليات إسقاط جوي للأغذية في المواقع النائية في جنوبي السودان في المنطقة الخاضعة لسيطرة المتمردين. وأما المنطقة الشمالية الواقعة تحت سيطرة الحكومة السودانية فتحصل على الخدمات من الخرطوم.

وتدار العملية الجوية من لوكيشوكيو الواقعة على الحدود بين السودان وكينيا في منطقة بعيدة عن المكتب القطري في نيروبي. وتزداد التعقيدات في مسؤوليات الإبلاغ عن إدارة الخط الجوي بسبب العمل مع شركات طيران مستأجرة من جنوب أفريقيا في السودان انطلاقا من إحدى القواعد في كينيا. وتبين لمكتبنا أن البرنامج قد ترك كل الاعتبارات التشغيلية للمشغل الجوي بدون السعي إلى الحصول على تقارير رسمية تتعلق مثلا بالحوادث أو الوقائع. وإضافة إلى ذلك، تبين لمكتبنا أثناء الزيارة التي قام بها في أبريل/نيسان 2003 عدم وجود أية سجلات بشأن اشتراك البرنامج مع سلطات الطيران المدني الوطنية أو مع المتعاقدين على الرغم من تحسن الأوضاع هناك منذ ذلك الحين. وعلم مكتبنا أن مذكرة التفاهم التي تعطي استخدام مهبط الطائرات في لوكي قد أبرمت في نيروبي، وأن ترتيبات التعاقد والتأمين كانت تتخذ من روما. وهذه الترتيبات لا تدعم الإدارة الفعالة على المستوى المحلي.

13- وكجزء من عملية تحديد الأهداف والغايات لعمليات المعونة الغذائية في مراحلها التخطيطية الأولية، يقوم المدير القطري والفريق القطري بتقييم مختلف وسائل النقل الممكنة لتحقيق هدف العملية. واعتمد اتخاذ القرار بشأن أنسب وسيلة للنقل على عدد من العوامل، مثل البيئة التي يتم فيها تنفيذ البرنامج، وعدد المستفيدين وموقعهم، ونوع السلعة التي تشملها سلة الأغذية، وحجم المعونة الغذائية المسلمة/الموزعة، ومدى الاستعجال في تسليم المعونة الغذائية (مع مراعاة العوامل الموسمية والطائرة)، والمتاح للبرنامج من البنى القائمة اللازمة لعمليات التسليم. وفي الحالات التي يعتبر فيها النقل الجوي أنسب وسيلة لتسليم المعونة الغذائية، ينظر مكتب البرنامج في هذه العوامل بمشورة من قسم الطيران التابع لشعبة النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها في روما لتحديد نوع وعدد الطائرات المطلوبة.

14- وحالما يتم تحديد الحاجة إلى المشروع على المستوى القطري، تقوم مجالس استعراض المشروعات الداخلية بفحص المقترحات داخل البلد. ويرأس لجنة الاستعراض على المستوى القطري المدير القطري بدعم من الموظفين الفنيين الدوليين الآخرين، بمن فيهم موظفو النقل والإمداد والتوريد، وكبار موظفي البرامج ونائب المدير أو كبار موظفي الشؤون الإدارية. ويعرض مكتب البرنامج مقترحا ويطلب الموافقة عليه قبل عرضه على مجلس استعراض المشاريع الإقليمية المؤلف من المدير الإقليمي وموظف البرامج القطرية وموظفي النقل والإمداد وموظف المالية، مع مراعاة الأولويات الاستراتيجية ومدى توافر التمويل في الإقليم. وبعد الانتهاء من هذه العملية، يحال المشروع المقترح إلى المجلس التنفيذي في روما للنظر فيه والموافقة النهائية عليه. وبعد موافقة المجلس على المشروع، يمكن للأمانة أن تبدأ في السعي إلى الحصول على التمويل وتنفيذ المشروع.

15- وتمول العمليات الجوية بطرق شتى، فهي قد تمول من خلال توجيه نداءات مباشرة للجهات المانحة لتغطية تكاليف محددة، مما يفضي إلى اعتماد وإنشاء العمليات الخاصة. وقد تمول المشروعات من داخل برامج الطوارئ أو البرامج الممتدة للإغاثة والإنعاش، أو قد تمول من الاسترداد الكامل للتكاليف عن طريق فرض رسوم مباشرة على مستعملي الطائرات.

16- ويتعاقد البرنامج مع عدد من مشغلي الخدمات الجوية لاستئجار الطائرات والموظفين بعقود لأجل مسمى، ويحدد في العادة عدد أدنى مضمون لساعات الطيران في العقد. ويعني ذلك ضمان أسعار دنيا ثابتة لمشغلي الخدمات الجوية أثناء مدة سريان العقد. ويوفر المتعهد الطائرات وقائدي الطائرات وموظفي الدعم، بينما يقوم البرنامج بتعيين موظفي الإدارة والعمليات لإدارة العملية.



17- كما يتم دعم عقود الطائرات الرئيسية بعقود إضافية قصيرة الأجل للخدمات الجوية للمساعدة على تخفيف الضغط في أوقات الزحام ولإضفاء مرونة في التفاعل مع الطلب على الرغم من تكبد البرنامج لبعض التكاليف الإضافية في تنفيذ تلك العقود. والبرنامج متعاقد حالياً مع متعهدين يعملون في مواقع متعددة. ويوفر مختلف المتعهدين أنواعاً محددة من الطائرة لتلبية المتطلبات التشغيلية. وبالنظر إلى طريقة تمويل وتنظيم وإدارة العمليات الجوية، لم يستطع البرنامج الالتزام بعملية توريد كبيرة وموحدة لتحقيق وفورات الحجم في عملياته العالمية ككل.

الإدارة المالية للعمليات الجوية

18- قام مكتبنا بتحليل البيانات المتاحة في نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات لتحديد الموقف المالي لمختلف العمليات الجوية، ولاسيما فيما يتعلق بكفاية التمويل. ويقدم الجدول 2 تحليلاً لمتطلبات التمويل في عمليات محددة تم عرضها للموافقة عليها في مقابل التعهدات والإيرادات الفعلية في كل برنامج.

الجدول 2: عمليات الخدمات الجوية- مقارنة الميزانيات مع الإيرادات الفعلية

المشروع	وصف المشروع	ميزانية العملية	التعهدات (بالآلاف الدولارات)	الإيرادات (بالآلاف الدولارات)	العجز (بالآلاف الدولارات)	النسبة المئوية للعجز (مع التقريب)
10061	غرب أفريقيا (نقل الركاب)	1,173	625	380	793	%68
10061	غرب أفريقيا (الإقليمية)	2,001	840	1,932	69	%3
10163	أفغانستان	24,034	26,237	17,701	6,333	%26
10146	أنغولا (نقل الركاب)	5,735	4,555	4,233	1,502	%26
10054	أنغولا (نقل الأغذية)	*	*	*	*	
10149	أنغولا (المواد غير الغذائية)	3,207	2,353	2,110	1,097	%34
10181	الركاب في السودان (لوكي)	970	1,040	789	181	%19
10181	الخرطوم في السودان	987	1,031	672	315	%32
10272	العراق	18,866	14,342	11,403	7,463	%40
10248	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المنطقة الشرقية)	1,459	1,459	1,354	105	%7
10117	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المنطقة الشمالية)	1,984	1,432	1,384	600	%30
10090	جمهورية الكونغو الديمقراطية (المساعدات الإنسانية)	1,967	264	235	1,732	%88
10173	بوروندي	1,926	1,248	1,614	312	%16
10061	غرب أفريقيا (الإقليمية)	3,045	767	258	2,787	%92

ميزانية العملية = الميزانية التي تعد على المستوى القطري ويعتمدها المجلس التنفيذي لاحقاً.

التعهدات = المبالغ التي تتعهد الجهات المانحة بتقديمها للعملية.

الإيرادات = التعهدات التي يتم الحصول عليها وتضاف إليها، عند الاقتضاء، الإيرادات من الرسوم المفروضة على المستعملين.

العجز = الفرق بين ميزانية العملية والإيرادات في 26 مارس/آذار 2004 (تاريخ الانتهاء من التقرير).

* العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش - أنغولا (10054.0) - لا يوجد أي تحليل لها في نظام SAP

19- ويبين التحليل وجود عجز في تمويل كل عملية، ويتراوح هذا العجز بين 3 و92 في المائة من التمويل المطلوب لكل عملية في 26 مارس/آذار 2004.

لاحظ مكتبنا أثناء استعراضه للتمويل المقدم للعمليات الجوية الفعلية وجود عجز في تمويل العمليات الخاصة يبلغ في المتوسط 35 في المائة تقريباً في مقابل الاحتياجات المتوقعة في أي وقت. ويترشح هذا العجز مشكلة أمام قدرة البرنامج على تقديم المستوى المطلوب من المساعدات للبرامج الإنسانية بكفاءة وبطريقة اقتصادية وأمنة.

20- وبحث مكتبنا توقيت التمويل المقدم إلى العمليات ومدى كفاية هذا التمويل. ولايبد من وجود تأخير بين تعهدات التمويل والإيرادات النقدية المقابلة. ويبين الجدول 3 الوقت المستغرق في تمويل عملية أفغانستان والذي يفصل بين تسجيل



أنغولا: كان المكتب القطري يقوم بإدخال بيانات دقيقة عن كل عملية في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات وكان يحتفظ بسجلات إدارية منفصلة. وأكد استعراض المراجعة الخارجية لبيانات شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات أن العملية الجوية في أنغولا كانت تحصل على تمويل من العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش التي كانت تنفذ هناك وبلغ هذا التمويل ما يقرب من 25 في المائة من تكاليف العملية الجوية. وأسفر هذا الدعم المتبادل عن تدني تقدير التكاليف المسجلة للعملية الخاصة وتسبب في نهاية المطاف في تدوين النفقات المتكبدة بحسب نوع البرامج في الكشوفات المالية.

26- وعند استعراض الإدارة المالية للعمليات الجوية الجارية، تبين لمكتبنا أن نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات لم يكن يستخدم في عمليات التسجيل المباشر أو الشامل لتفاصيل المعاملات المالية المرتبطة بالإيرادات والمصروفات. وأثناء الزيارات الميدانية، وجد مكتبنا أن مختلف المكاتب القطرية تستعمل مجموعة متنوعة من البرامج الحاسوبية المنفصلة لرصد ومراقبة عملياتها الجوية. وهذه الممارسة لا تعبر فقط عن انعزال واستقلال المكاتب القطرية، ولكنها قد تشكل أيضا خطرا يهدد اتساق تطبيق ضوابط الإدارة في البرنامج ككل.

27- كما كشف استعراض المراجعة في المكاتب القطرية عن استعمال مجموعة متنوعة من النظم لقيد البيانات المالية. وتراوحت هذه النظم بين السجلات الورقية والبرامج الحاسوبية المتخصصة التي تعمل خارج نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات لتسجيل المعاملات المالية المقترنة بالعمليات الجوية. ويمكن أن تنشأ مخاطر جراء استخدام نظم مختلفة. فقد تبين مثلا لمكتبنا سوء إدارة تسجيل وتوثيق الإيرادات العائدة من تقاسم التكاليف ومبيعات التذاكر في بعض المكاتب. وبالنظر إلى أن هذه المعاملات تتم في المكاتب القطرية والفرعية وكلها تخضع للقيود النقدية، فإن ذلك يمثل خطرا ماليا للبرنامج في حالة عدم تطبيق ضوابط داخلية كافية لكفالة استيفاء قيد وحساب الإيرادات.

تبين لمكتبنا أن المكتب القطري في كينيا قد حصل على ما يقرب من 500 000 دولار أمريكي شهريا من إيرادات رسوم عمليات الطيران من لوكيشوكيو المفروضة على وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وتم تسجيل ومعالجة فواتير وإيصالات مبيعات العملية الجوية خارج شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات باستخدام صحيفة جدولية في برنامج إكسيل (Excel).

ويمثل ذلك أحد جوانب ضعف المراقبة في قيد وإدارة الإيرادات نظرا لعدم وجود ضوابط ملائمة لمراقبة مدخلات البيانات ومعالجتها وأمنها. والضوابط المستخدمة في برنامج إكسيل ليست نفس الضوابط المستخدمة في شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات، مما شكل خطورة بالغة في عدم استيفاء الإيرادات بسبب عدم وجود ضوابط على السجلات المحاسبية الرئيسية في مهام الطائرات الموزعة. ولم تنفذ أي تسويات لمطابقة الإيرادات والمبالغ المودعة في الكشوفات المصرفية.

في أفغانستان، جرى تحصيل إيرادات نقدية تراوحت بين 50 و100 دولار أمريكي لكل راكب في مجموعة من المواقع، سواء في المكتب الرئيسي للعمليات الجوية للبرنامج في إسلام آباد أو في كابول أو في أحد المكاتب الفرعية التي تخدمها العملية داخل أفغانستان. وفي الفترة 2002-2003، بلغ عدد الركاب الذين تم نقلهم أكثر من 80 000 راكب.

وحدد الفحص الذي أجرته المراجعة تدنيا بالغا في ضوابط مراقبة الإيرادات. ففي بعض الحالات مثلا لم تصرف تذاكر للركاب وحدث تأخير كبير في إيداع الإيرادات ولم تبذل أي محاولة لمطابقة الإيرادات مع أعداد الركاب.

ولاحظ مكتبنا عدم وجود أي دليل بشأن العمليات المالية لتحديد الإجراءات المالية ذات الصلة من أجل كفالة فعالية الرقابة. كما لاحظ مكتبنا عدم وجود أي إجراءات ثابتة لاسترداد الديون ولم تكن تطبق أي إجراءات سليمة للتسوية في الحالات التي قامت فيها المنظمات بدفع مبالغ إجمالية سلفا.

28- وتطبيق ممارسات محلية متباينة وغير موحدة قد يشير إلى ضرورة تعديل شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات من أجل تلبية احتياجات العمليات الجوية، أو النظر في استخدام نظام حاسوبي وحيد بديل لتفادي النهج المجزأ المتبع في قيد البيانات في بعض المواقع.

التوصية 1: نوصي بأن يعزز البرنامج المراقبة المالية للعمليات الجوية عموما من أجل كفالة كفاية وتوافر التمويل للعمليات وكفالة دقة وموثوقية المعلومات المالية لدعم الإدارة الفعالة للميزانية من خلال تحديد شكل موحد ملائم لتسجيل المالي لكافة العمليات الجوية.

29- وكانت جميع العمليات الجوية التي تمت زيارتها في إطار المراجعة تطبق أحد أشكال سياسة "الدفع قبل السفر" من أجل استرداد التكاليف من الأطراف الأخرى. وفيما يتعلق بعملية شريان الحياة للسودان، جرى استرداد التكاليف الكاملة. وفي أفغانستان وأنغولا، فرضت رسوم محددة على حجز المقاعد لتفادي عدم الكفاءة الناتج عن استخدام طائرات بدون ركاب. وعلى الرغم من انتهاج هذه السياسة، كشف استعراض مكتبنا للسجلات المالية، حيثما وجدت، بعض الديون الكبيرة المستحقة.



30- ومثال ذلك أن عملية شريان الحياة للسودان التي كانت تنفذ بميزانية بلغت 17 مليون دولار أمريكي، سجلت أكثر من 1.2 مليون دولار أمريكي كديون مستحقة في 30 يونيو/حزيران 2003 أثناء زيارة فريق المراجعة، منها 0.5 مليون دولار أمريكي تتعلق بمنظمات غير تابعة للأمم المتحدة. ونشأت هذه الحالة على الرغم من الاشتراط التشغيلي القاضي بأن يدفع مستخدمو الرحلات مسبقاً. ولم يتم الحصول على معلومات كافية من البرنامج بما يتيح إجراء تحليل زمني شامل للمدينين لأغراض المراجعة على الرغم من أن الديون المستحقة منذ آخر مرة جرى فيها تحصيل رسوم مسبقاً من العملاء هي كما يتضح من الجدول 4.

الجدول 4: المديونية الزمنية في عملية شريان الحياة للسودان		
دولار أمريكي		
أقل من ثلاثة أشهر	88%	(1,108,123)
بين 3 و 12 شهرا	5%	(69,884)
أكثر من 12 شهرا	3%	(39,369)
		(1,217,376)
غير معلوم	4%	(47,879)
	100%	(1,265,255)

31- وما لم يقيم البرنامج بإدارة الديون فثمة خطر واضح على سيولة العمليات الجوية. وفي هذه الحالات سيلزم استخدام الموارد النقدية في البرنامج لتمويل هذا الدين الداخلي بالإضافة إلى دعم تشغيل الخدمات الجوية بشكل مستمر.

التوصية 2: نوصي بأن يستعرض البرنامج فعالية السياسة والممارسة الحالية بشأن فرض الرسوم، من أجل تحسين استرداد التكاليف وتدفق الأموال النقدية في العمليات الجوية والتقليل قدر المستطاع من خطر تأثير الديون سلباً على الخدمات المقدمة.

32- وبات البرنامج، باعتباره أحد أكبر الوكالات الإنسانية التي تتمتع بحضور عالمي واسع النطاق، الوكالة الرائدة في كثير من البلدان حيث تقع عليه مسؤولية توفير الخدمات الجوية إلى مجتمع الهيئات الإنسانية التي تعمل في تلك البلدان. واتفق البرنامج مع الأمم المتحدة مركزياً حول الاضطلاع بالمسؤولية الرئيسية في توفير الخدمات الجوية للهيئات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة ككل. ويؤدي توسيع الخدمات الجوية لتشمل الأمم المتحدة إلى تزايد المخاطر والفرص، وهو ما يضيف مزيداً من الأهمية على الحاجة إلى الإدارة المالية الفعالة والضوابط المالية السليمة وغير ذلك من الضوابط.

33- وهناك حالياً أربع عمليات جوية تديرها وكالة إنسانية أخرى تابعة للأمم المتحدة، وهي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وسوف يتولى البرنامج إدارة هذه العمليات في غرب أفريقيا وتنزانيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وشمال كينيا. ويجري الإعداد لعملية أخرى في تشاد. ومن المتصور أن تستند إدارة العمليات الجوية لصالح وكالات الأمم المتحدة الأخرى إلى الاتفاقات التقنية التي تشمل أحكاماً تنص على مواصفات الخدمة وتكاليفها.

34- وسوف تحدد التكاليف سلفاً استناداً إلى معدل ساعات الطيران وستغطي كل نفقات السلامة الجوية والإدارة التشغيلية. وفي الحالات التي تدعم فيها الطائرات أكثر من مشروع، سيجري تسجيل ساعات الطيران وستحصل الرسوم من المستعملين وفقاً لذلك. ولم يتم بعد إبرام هذه الاتفاقات بين البرنامج والوكالات الأخرى. وتشغيل نظام من هذا القبيل سيتطلب نظم معلومات وبنى أساسية شاملة وموثوقة لكفالة دقة قيد التكاليف وإسنادها، وهو نظام غير قائم بعد.

التوصية 3: نوصي بأن يبرم البرنامج اتفاقات واضحة وشاملة مع الأطراف الأخرى المعنية قبل الشروع في تنفيذ أي أنشطة إضافية في إدارة العمليات الجوية، وبخاصة كي يحدد بوضوح الالتزامات المالية الواقعة على جميع الأطراف المعنية.

الإدارة التشغيلية

35- تقع المسؤولية عن إدارة العمليات الجوية على المديرين القطريين المعنيين الذين تنصب مسؤوليتهم واهتمامهم الرئيسي على تنفيذ رسالتهم الإنسانية. ويتم البت في تقديم الخدمة وعدد ونوع الطائرات على مستوى المكاتب القطرية واستناداً إلى الفرضيات التي يركز عليها المشروع المقترح، كما يتم تحديد موقع وعدد المستفيدين والبيئة التي سيتم فيها تشغيل الطائرات.

36- ويشير الجدول 5 إلى حجم الركاب وشحنات البضائع التي نقلتها العمليات الجوية في فترة السنتين.

الجدول 5: النشاط التشغيلي في الفترة 2002-2003



		2002			2003	
البلد	الركاب	البضائع (بالكيلو غرام)	ساعات الطيران	الركاب	البضائع (بالكيلو غرام)	ساعات الطيران
أفغانستان	57,586	38,126	6,444	23,351	392,179	1,562
أنغولا	26,132	75,659,000	16,722	19,777	24,864,867	9,404
بوروندي	12,650	92,320	929	8,311	43,000	587
جمهورية الكونغو الديمقراطية	*	*	271	*	*	*
غينيا	4,840	14,900	858	2,840	5,950	883
العراق	*	*	*	5,617	1,946,177	2,330
سيراليون	3,259	37,300	571	*	*	*
الصومال	7,070	747	2,116	6,001	63,880	2,170
السودان	21,857	58,653,000	26,855	16,502	42,150,210	20,672
المجموع الكلي	133,394	134,495,393	54,766	82,399	69,466,263	37,608
		* لا توجد بيانات				

المصدر: استنادا إلى البيانات المقدمة من إدارة اللوجستيات، روما.

37- ولم يستطع مكتبنا أثناء زيارته إلى الميدان، الحصول على بيانات كافية في أي موقع لتكوين رأي بشأن كيفية تفاوت معدلات الاستخدام بمرور الوقت بحسب عدد الطائرات والقدرة المتاحة. على أن استعراض مراجعة العمليات أشار إلى أن تقديرات المكاتب القطرية لأعداد ونوع الطائرات تبدو معقولة إذا أخذنا في الحسبان أن الطائرات المتاحة تحمل ما يقارب طاقة حمولتها الكاملة. ولتوضيح ذلك فإن الجدول 6 يبين معدلات استخدام الطائرات المتجهة من لوكيشوكيو إلى السودان.

الجدول 6: معدلات استخدام الطائرات في السودان في عام 2002						
المجموع	Dakota	C130's	Twin Otter	Buffalo	Caravans	نوع الطائرة
11	1	2	1	2	5	عدد الطائرات
4,080	356	1,513	300	796	1,115	عدد الرحلات الجوية في السنة
16,573	3,186	0	2,893	1,167	9,327	عدد الركاب في السنة
33,121	1,035	25,018	298	6,142	628	البضائع (بالأطنان المترية) في السنة
	8.95	0.00	9.64	1.47	8.37	متوسط عدد الركاب
	33	0	16	36	9	سعة حمولة الركاب
	27	%0	%60	%4	%93	معدل الاستخدام
	2.91	16.54	0.99	7.72	0.56	متوسط البضائع (بالأطنان)
	3.2	16.2	1.1	7.5	0.8	سعة حمولة البضائع (بالأطنان)
	%91	%102	%90	%103	%70	معدل الاستخدام

38- وتواجه الإدارة مجموعة من المخاطر التجارية والمالية الكبيرة، فضلا عن المخاطر المرتبطة بالسلامة الجوية، جراء الظروف التي يشغل فيها البرنامج خدماته الجوية. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 1999، بلغت الخسائر في الأرواح نتيجة حادث تحطم الطائرة في كوسوفو عشرين شخصا بالإضافة إلى ملايين الدولارات الأمريكية التي دفعت كتعويضات جرى تمويلها من خلال مجموعة تدابير للتسوية اشتركت فيها أطراف عديدة وساهم البرنامج فيها بجزء من الاحتياطي المالي. ومنذ ذلك الحين، تعرضت العمليات الجوية التي يديرها البرنامج لعدد من الحوادث الجوية على الرغم من عدم وقوع خسائر في الأرواح.

39- وكما يتضح لنا من حادث كوسوفو، فإن العمليات الجوية تنطوي بطبيعتها على مخاطر كبيرة سواء على السمعة أو على النواحي المالية وينبغي للبرنامج أن يتغلب عليها إذا أراد أن يحقق الأهداف المرجوة من العمليات الجوية وإذا أراد أن يحافظ على ثقة الجهات المانحة. وعدم التغلب على مخاطر التشغيل، بما في ذلك المسائل المرتبطة بالسلامة الجوية، يؤثر بشكل مباشر على الإدارة المالية للعمليات الجوية وعلى البرنامج ككل. ولذلك قام مكتبنا ببحث الطريقة التي انتهجها



البرنامج في معالجة اعتبارات السلامة الجوية والاستفادة من الدروس المستخلصة من عمليات الاستعراض المستقلة التي أعقبت حادث كوسوفو.

40- وكان المفتش العام للطيران المدني في فرنسا قد قام بإجراء تحقيق في الحادث وخلص التقرير الذي أعده مكتب التحقيقات إلى أن العوامل التالية قد ساهمت في وقوع الحادث:

← افتقار العمل الجماعي إلى الانضباط الإجرائي؛

← ترك الطائرة على المهبط وغفلة المراقب العسكري؛

← الوضع الحرج للمستثمر الجوي باعتباره شركة جديدة تعتمد اعتمادا كبيرا على عقد التأجير ولا تميل إلى احترام الإجراءات؛

← الكلال الذي أصاب طاقم القيادة؛

□ القيام بالرحلة مع تعطل نظام إنذار الاقتراب من الأرض أو عدم توصيلة.

41- وقامت منظمة الإيكاو في نوفمبر/تشرين الثاني 2000 بإجراء استعراض لسلامة عمليات النقل الجوي التي يديرها البرنامج ولاحظت فيه أن البرنامج يجري عملياته في ظروف تزيد فيها المخاطر على ما تصادفه في العادة معظم العمليات الجوية التجارية. وأوصى تقرير الإيكاو بإجراء عدد من التغييرات الإجرائية والتنظيمية لتعزيز مراقبة السلامة الجوية، بما في ذلك:

← إنشاء وظيفة متخصصة للسلامة الجوية؛

← استخدام دليل للنقل الجوي؛

← إنشاء قاعدة بيانات للمستثمرين الجويين في مقر البرنامج للتحقق من صلاحية وثائق الاعتماد وتسريع اعتماد مختلف المستثمرين الجويين؛

□ استعراض التغطية التأمينية للعمليات الجوية لكفالة كفاية التغطية المالية.

42- وفي فبراير/شباط 2001، أكد المدير التنفيذي التزام البرنامج بتحسين سلامة عملياته الجوية. على أن الفحص الذي قام بإجرائه مكتبنا في الزيارات الميدانية وفي المقر أكد أنه في الوقت الذي أجريت فيه عملية المراجعة لم تكن قد اتخذت إلا إجراءات محدودة لتنفيذ توصيات الإيكاو المبينة بمزيد من التفصيل في الملحق 2 لهذا التقرير. ولم يتم التصدي على وجه الخصوص للتوصيات المتعلقة بكفاية التغطية التأمينية للعمليات الجوية وفعالية إدارة المتعهدين.

43- وبالنظر إلى طبيعة عمليات الخدمات الجوية، يحتاج البرنامج إلى إجراء تحليل منهجي للمخاطر من أجل تقدير المخاطر المقترنة بالمسؤولية المحتملة الواقعة على البرنامج إذا ثبت عدم كفاية الغطاء التأميني. ولم يتمكن مكتبنا من الحصول على أدلة على إجراء تقدير صلاحية الغطاء التأميني. وتبين مكتبنا أن الإدارة لم تقم رسميا بإجراء تقدير وتوثيق لما إن كان الغطاء التأميني المقدم من المتعهدين كافيا ويمكن الاعتماد عليه في تغطية الخصوم ونقل المخاطر من البرنامج إلى المتعهد.

44- وفي عام 2003، بعد قيام لجنة الأمم المتحدة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة بوضع نهج يسير عليه البرنامج في مراقبة جميع العمليات الجوية الإنسانية، قامت شعبة النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها بإجراء استعراض داخلي للتقدم المحرز منذ عام 2001. وفي يونيو/حزيران 2003، قدمت الشعبة تقريرا إلى المدير التنفيذي أفادت فيه بأن البرنامج لم يطبق حتى ذلك الوقت نظاما فعالا للإدارة الجوية أو ثقافة تتعلق بالسلامة الجوية، حيث لم تنفذ التوصيات الصادرة عن منظمة الإيكاو.

التوصية 4: نوصي بأن يتخذ البرنامج إجراءات فعالة وفورية لكفالة تنفيذ التوصيات الواردة في تقرير الإيكاو بشأن تحسين إدارة السلامة في العمليات الجوية، وأن يكفل بالتحديد معالجة المسائل المتعلقة بالتعاقد مع مقدمي الخدمات الجوية المؤهلين تأهيلا ملانما، واتخاذ ترتيبات بشأن كفاية غطاء التأمين أو الالتزامات.

45- وفي أغسطس/آب 2001، قامت منظمة الإيكاو بمتابعة تقريرها الصادر في نوفمبر/تشرين الثاني 2000 عن طريق إجراء استعراض للناقلين الجويين التسعة الذين يستخدمهم البرنامج. وخلص الاستعراض إلى أن جميع الناقلين الجويين التسعة قد فشلوا بدرجات متفاوتة في الوفاء بالمعايير الدنيا التي تتطلبها منظمة الإيكاو. وبعد أن انتهت الإيكاو من الاستعراض، واصل البرنامج استخدام المستثمرين الجويين التسعة لحين إبرام عقود جديدة. وبدأ موظفو البرنامج في استعراض المعايير التي يطبقها كل واحد من المستثمرين الجويين الجدد عن طريق زيارة مكتب كل متعهد في غضون سنة من استعراض الإيكاو. وأبلغ البرنامج مكتبنا أنه قام بوضع برنامج لمراقبة السلامة الجوية يتم من خلاله رصد تنفيذ التحسينات. على أنه حتى وقت الانتهاء من تقريرنا هذا، ما زالت شركات النقل الجوي التسع تقدم خدماتها للبرنامج بموجب عقود.



46- وعلى الرغم من أنه ينبغي للمستثمرين الجويين التجاريين الالتزام بالقواعد والأنظمة للسلطة التنظيمية في دولهم والالتزام من خلال ذلك بمعايير الإيكاو، فإن الفروق التي قد تنطوي عليها الأنظمة والممارسات الوطنية يمكن أن تسفر عن تفاوت معايير الالتزام. وتنادي لذلك الاحتمال، قام موظفو النقل الجوي في البرنامج، بالتعاون مع إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، بإعداد مشروع معايير الطيران للخدمات الجوية في المنظمين على السواء. ولم يقر البرنامج رسمياً هذه المعايير وينظر إليها المستثمرون الجويون الميدانيون باعتبارها إرشادات أكثر منها متطلبات إلزامية.

التوصية 5: نوصي بأن يعتمد البرنامج، على سبيل الأولوية، معايير طيران وإجراءات تشغيل متسقة وشاملة ومتناسبة مع معايير الإيكاو، وأن يتخذ الترتيبات الملائمة لكفالة الالتزام بهذه المعايير باستمرار.

47- وفيما يخص التوظيف، فوضت خطة الإدارة التي اعتمدها المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الأول 2003 البرنامج في تحسين قدرة الموظفين على المستوى الإقليمي. ونفذ البرنامج ذلك من خلال عملية قامت بإجرائها مؤخراً شعبة الموارد البشرية في البرنامج لإدخال إطار الكفاءة في الوظائف. على أن هذا الاستعراض لم يعترف بالمهارات المتخصصة المطلوبة لوظائف معينة، مثل موظفي الطيران وتصنيف هذه الوظائف في الإطار العام لموظفي النقل والإمداد. وقد يكون ثمة خطر من إذا ما تم تعيين موظفين في الوظائف المتخصصة للوفاء بالخصائص العامة للكفاءة. عدم تلبية متطلبات المهارات والخبرات التقنية في تلك الوظائف.

48- وأشارت المعلومات المتاحة لمكتبنا إلى أن تنفيذ ما أصدرته الإيكاو من توصيات في العمليات القائمة قد يتطلب على أدنى تقدير ثمانية متخصصين في الطيران. وتشمل آخر ميزانية لدعم البرامج والإدارة التي أقرها المجلس التنفيذي في أكتوبر/تشرين الثاني 2003 تمويل وظيفة إضافية واحدة فقط. وهذا العدد يقل كثيراً عن الميزانية المقترحة ومقدارها 000 426 دولار أمريكي لتمويل أربع وظائف في روما و600 450 دولار أمريكي أخرى لتمويل ثلاثة موظفين إقليميين للسلامة الجوية، وهذا في حد ذاته أقل من الحد الأدنى الذي أوصت به منظمة الإيكاو.

التوصية 6: نوصي بأن يستعرض البرنامج ترتيبات التوظيف القائمة وما يرتبط بها من اعتمادات الميزانية للعمليات الجوية في مقابل المتطلبات المشار إليها في توصيات الإيكاو وذلك لكفالة استفادة البرنامج من المستويات الملائمة للمهارات التقنية اللازمة لسلامة إدارة العمليات الجوية.

49- وتبين لموظفي مكتبنا عدم وجود أي دليل على إجراء أي تحليل منهجي للمخاطر قبل أو أثناء العمليات. ولا تصنف المخاطر المحددة التي يواجهها البرنامج في كل موقع عند بداية (أو أثناء) العملية، ومن ثم لا تحدد أو تطبق ضوابط محددة للتخفيف من حدة هذه المخاطر. وبدون إجراء تصنيف كامل وذي صلة بالمخاطر التشغيلية على يد موظفين من ذوي الخبرة والتأهيل المناسب فإن سلامة العملات الجوية تتعرض بدرجات متفاوتة للخطر وقد تفتقر الإدارة إلى النظرة الواضحة للمشاكل الفعلية والمحتملة.

التوصية 7: نوصي بأن يضع البرنامج إجراءات منهجية لتقدير المخاطر وأن تطبق هذه الإجراءات في كل عملية جوية لتحديد مجالات المخاطر التشغيلية ومخاطر السلامة الجوية ومعالجتها والعمل على زيادة سلامة ظروف التشغيل في البرنامج ككل.

50- وتعتبر الرحلات الجوية التي يديرها البرنامج الكثير من الحدود الوطنية وتستخدم متعهدين من مختلف البلدان وظروف التشغيل هذه لا تساعد على وضوح مسؤوليات سلطات الطيران المدني بالنسبة للخدمات الجوية في البرنامج. وفي معظم المواقع، يوافق البرنامج على مذكرة تفاهم مع الحكومة المضيفة وسلطات الطيران المحلية من أجل توضيح مسؤوليات جميع الأطراف. وبكفل ذلك الترخيص القانوني البرنامج بالتحليق في منطقة عملياته المحددة واستخدام مهبط الطائرات المحلية، ومن ثم التقليل قدر المستطاع من مستوى الحماية القانونية للموظفين والركاب والبضائع.

51- ومن خلال زيارات واستعراضات المراجعة، تبين لمكتبنا وجود حالات لمذكرات تفاهم انتهى تاريخها (أفغانستان) أو لم يتم التوقيع عليها أصلاً (أنغولا) وأن النوايا الطيبة قد حلت محل الاتفاقات المكتوبة. ويعتقد البرنامج أن الإدارة الحالية في أنغولا تسير على ما يرام وينبغي أن تظل قائمة إلى أن تضع الحكومة المضيفة إطاراً مؤسسياً وطنياً للطيران عموماً.

تبين لمكتبنا أثناء زيارتهم لأفغانستان وباكستان أن الخدمة الجوية كانت مطلوبة لإعادة جدولة تشغيل خدمة نقل الركاب بين دبي وكابلول وإسلام أباد بسبب انقضاء مدة مذكرة التفاهم مع السلطات الباكستانية.

وكانت الخدمة الأصلية تتجه يومياً من إسلام أباد إلى دبي عن طريق كابلول وتعود عبر نفس الطريق. وبين عشية وضحاها لم يعد في وسع الطائرات الانتظار في مطار إسلام أباد الدولي بسبب انقضاء مدة مذكرة التفاهم مع السلطات الباكستانية. ونتيجة ذلك، كان على الطائرات أن تنتظر في مطار كابلول، مما زاد من التكاليف التشغيلية بسبب الحاجة إلى إجراء رحلات جوية إضافية من وإلى مطار كابلول في بداية ونهاية كل يوم، والحاجة إلى غطاء تأميني للانتظار في مطار كابلول بسبب المخاطر الأمنية الإضافية.

وربما أمكن تقادي هذه الزيادة في التكاليف لو أن البرنامج قام في الوقت المناسب باستعراض وتمديد مذكرة التفاهم مع سلطات الطيران المدني في باكستان.



- 52- وعدم وجود مذكرة تفاهم سارية في تلك الظروف قد لا يكون سببا مباشرا لعرقلة تقديم الخدمات الجوية، ولكنه قد يعرض البرنامج لمخاطر تشغيلية وقانونية (مثل المخاطر المرتبطة بصلاحيه الغطاء التأميني) ويتسبب في عدم التيقن من استمرار الحصول على تسهيلات العمليات الجوية.
- التوصية 8: نوصي بأن يجري البرنامج استعراضا مركزيا لحالة كل مذكرات التفاهم مع السلطات الحكومية بشأن العمليات الجوية لكفالة ملاءمتها لأنشطة العمليات التي يجري تنفيذها حاليا.
- 53- وبعد جمع البيانات عن العمليات الجوية على المستوى المحلي عنصرا أساسيا للمراقبة السليمة. ومثال ذلك أن تقارير الوقائع والحوادث تشكل جزءا من ممارسات الإيكاو الموصى بها وتسجل فيها الأحداث غير المفضية للموت أثناء العمليات الروتينية. وما لم يتم إجراء تحليل سليم للمعلومات واتخاذ الإجراءات الملائمة استجابة لذلك التحليل، فلن تكون هناك قيمة أو فعالية كبيرة لعملية جمع البيانات.
- 54 واكتشف مكتبنا أثناء زيارتهم للمكاتب القطرية وجود أمثلة لعدم الاتساق في جمع البيانات، وتفاوت كبير في جودة السجلات المحلية المتعلقة بالحوادث والوقائع بين العمليات التي تمت زيارتها لأغراض المراجعة. وفي السودان، حيث تجرى عمليات توثيق شاملة، سُجل ما يزيد على 90 حادثا وواقعة في عام 2002 (على الرغم من أن مكتبنا لم يعثر على أي دليل على قيام الإدارة بإجراء استعراض منتظم للبيانات). على أنه لم تسجل في أنغولا سوى ثمانية حوادث على مدى فترة 17 شهرا من يناير/كانون الثاني 2002 حتى مايو/أيار 2003 قبل وصول موظف السلامة الجوية. وبعد وصوله، بلغ متوسط عدد الحوادث المسجلة 20 حادثا في الشهر.
- 55- وتبين لمكتبنا أن وحدة اللوجستيات في روما لم تجمع أو لم تحصل بشكل منتظم على بيانات من المواقع الميدانية لدعم إجراء تحليل جدي بشكل شامل أو منتظم على مستوى المنظمة. وبدون جمع وتحليل البيانات على مستوى المنظمة سيتعذر معرفة كيفية إدارة المخاطر والسلامة بطريقة تختلف عن مجرد تدارك ما يقع من أحداث.
- التوصية 9: نوصي بأن يعزز البرنامج نظمه الداخلية لجمع البيانات والإبلاغ عن الأحداث وتقاسم البيانات من أجل تسهيل التقييم الملانم على يد موظفين قادرين على تفسير ضوابط التشغيل والسلامة وتنفيذها وتطبيقها بفعالية.

الاستنتاجات

- 56- يقوم البرنامج حاليا بتشغيل خدمات جوية مهمة في ظل ظروف بالغة الصعوبة، ولكنه لا يطبق ضوابط ملائمة بشكل متسق لإدارة المخاطر المقترنة بهذه العمليات الجوية. وحتى وقت إجراء المراجعة، لم تنفذ التوصيات الصادرة عن منظمة الإيكاو في تقريرها في نوفمبر/تشرين الثاني 2000. وفي هذه الظروف، فإننا نرى أن البرنامج يضع نفسه أمام مخاطر كبيرة فيما يتعلق بالسلامة الجوية وهو ما قد يؤثر بشكل كبير على مصداقيته لو أن حادثا آخر وقع وتسبب في خسائر في الأرواح.
- 57- ومع تزايد الطلبات والمسؤوليات التشغيلية، ينبغي برنامج أن يحرص على إنشاء نظم كافية للمراقبة والرصد لزيادة تأكيد فعالية تشغيل وإدارة العمليات الجوية في البرنامج ككل.

شكر وتقدير

- 58- أود أن أعرب عن تقديري لما أبداه المدير التنفيذي وموظفو البرنامج من تعاون ومساعدة أثناء عملية المراجعة.

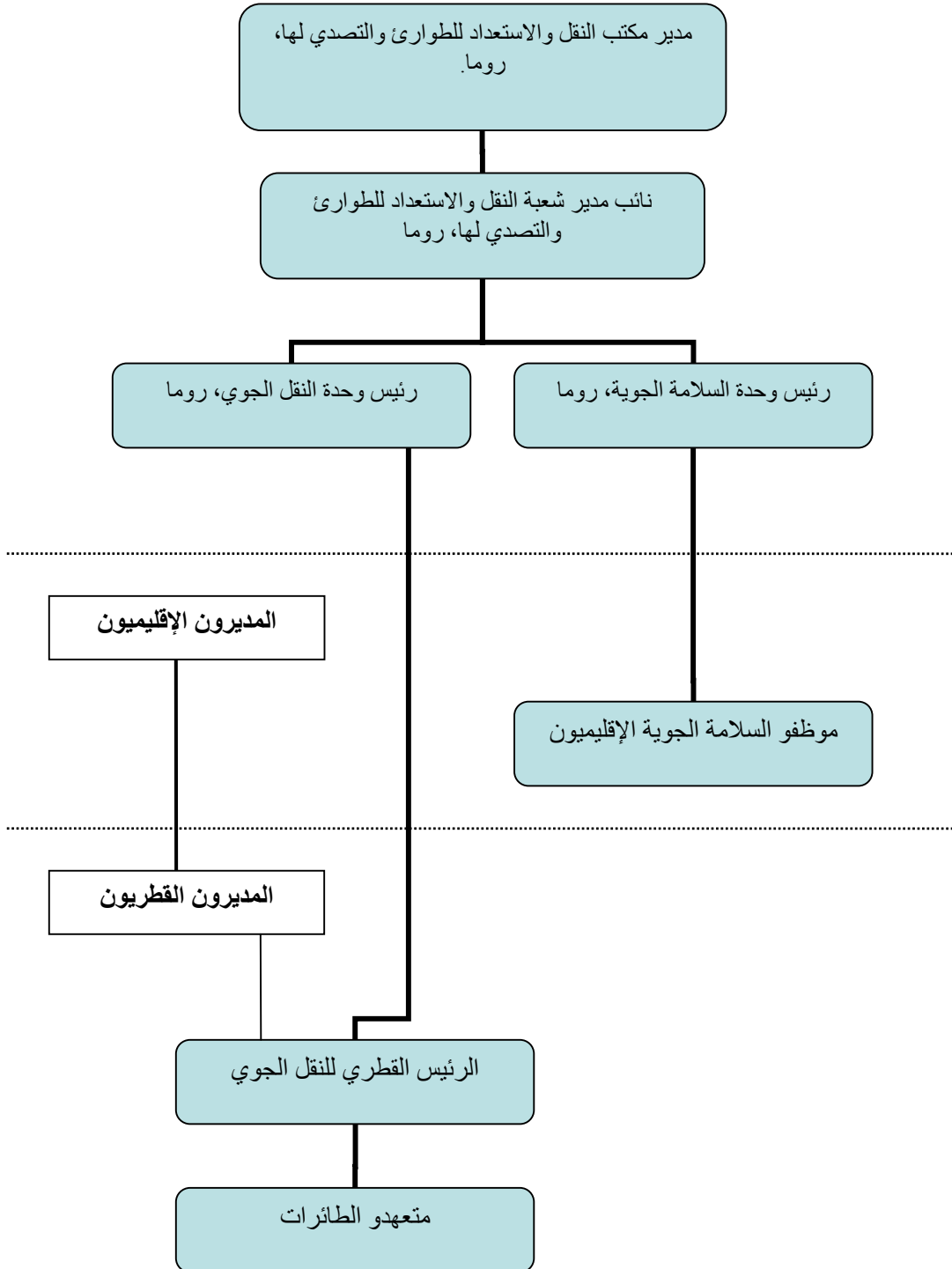
John Boam

السير جون بورن
المراقب المالي والمراجع العام في المملكة المتحدة
المراجع الخارجي



الملحق الأول

هيكل الإدارة الجوية في برنامج الأغذية العالمي



الملحق الثاني

توصيات الاستعراض الذي أجرته منظمة الطيران المدني الدولي في نوفمبر/تشرين الثاني 2000

توصيات الإيكاو	الإجراء المتخذ من البرنامج	استنتاجات عملية المراجعة
1- من أجل إدارة مخاطر السلامة التي ينطوي عليها برنامج العمليات الجوية الآخذ في الاتساع فإننا نوصي بأن يعترف البرنامج بالحاجة إلى إنشاء وظيفة متخصصة للسلامة الجوية.	عين البرنامج موظفا للسلامة الجوية ووافق المدير التنفيذي على زيادة تعزيز وحدة العمليات الجوية. وفي ديسمبر/كانون الأول 2003 استوفى أربعة موظفين مؤهلات العمل كمفتشين معتمدين للسلامة الجوية.	وظيفة السلامة الجوية غير مستقلة عن موظف النقل أو المديرين القطريين.
2- عند إنشاء وظيفة للسلامة الجوية فإننا نوصي البرنامج بما يلي:		
<input type="checkbox"/> اتخاذ قرار مبكر بشأن الهيكل الذي يفي على أفضل وجه باحتياجات البرنامج في توفير وظيفة للسلامة الجوية؛	تم التوقيع على مذكرة قرار في يوليو/تموز 2003.	لم تنفذ مذكرة القرار بعد.
<input type="checkbox"/> كفاءة أن تسلسل قيادة وظيفة السلامة الجوية يقع خارج مستوى تسلسل القيادة في خدمات النقل الجوي؛	ستظل في حدود اختصاصات موظف النقل الجوي.	سيظل ذلك في المستقبل القريب ضمن التسلسل القيادي لخدمة النقل الجوي.
<input type="checkbox"/> شغل وظائف السلامة الجوية بموظفين يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة؛	تأهيل موظفي الطيران في روما حاليا.	في معظم فترة السنتين، لم يكن الموظفون في المكاتب القطرية يتمتعون بالمؤهلات السليمة.
<input type="checkbox"/> كفاءة احتواء الهيكل على ارتباط وظيفي كامل ومستمر بين المقر وبين الأقاليم وعمليات القواعد.	التوقيع على مذكرة قرار في يوليو/تموز 2003.	لم تنفذ بعد مذكرة القرار.
3- عند إنشاء وظيفة السلامة الجوية فإننا نوصي بما يلي:	تم وضع مشروع دليل في عام 2002 ولكنه لم يعتمد/غير متاح.	لم يتم اعتماد/توزيع الدليل.
<input type="checkbox"/> وضع دليل بشأن السلامة الجوية واعتماده وإتاحته لكل موظفي النقل والسلامة الجوية في المقر والمكاتب الإقليمية والقواعد.	تم وضعها ولكنها لم تعتمد/غير متاحة.	
<input type="checkbox"/> وضع واختبار خطة للاستجابة للطوارئ.		
4- في برنامج السلامة الجوية، نوصي بأن يبحث البرنامج طرق تطوير التآزر مع الوكالات الأخرى في مجالات من قبيل السلامة الجوية وتقييم المؤهلات المسبقة للمستثمرين الجويين.	تكوين فريق العمل المعني بالنقل الجوي.	سيتم تعزيزه وستعقد اجتماعات منتظمة.
5- لكفالة فعالية إدارة العقود المبرمة مع المستثمرين الجويين ولتوفير مراقبة ملائمة للمستثمرين الجويين، نوصي البرنامج بأن يعترف بالحاجة إلى إنشاء خدمة متخصصة في النقل الجوي في إطار دائرة اللوجستيات داخل المقر وفي المكاتب الإقليمية وعلى مستوى القواعد.	سبعين موظفون للسلامة الجوية في المكاتب الإقليمية.	لم تتم الموافقة على تمويل هذه الوظائف وإجراء تغييرات في الهيكل.
6- عند إنشاء خدمة النقل الجوي المتخصصة، نوصي البرنامج بما يلي:		
<input type="checkbox"/> تعيين موظفين مؤهلين تأهيلا ملائما في وظائف النقل الجوي والسلامة الجوية؛	تغطيتها مذكرة القرار الصادرة عن المدير التنفيذي.	لم تصدر التوجيهات بعد.
<input type="checkbox"/> كفاءة أن الخدمة تقيم ارتباطا وظيفيا كاملا ومستمر بين المقر والأقاليم وعمليات القواعد.	تم وضع خطة تدريبية.	لم تأخذ خطة التدريب شكلا رسميا.
7- نوصي بالانتهاء من دليل البرنامج بشأن النقل الجوي الذي يجري إعداده حاليا والموافقة عليه قريبا. وينبغي تكميل المعايير التشغيلية العامة الواردة في الدليل بتعليمات التشغيل الإقليمية والمحلية.	تم وضعه ولكنه لم يعتمد/غير متاح.	لم يصدر بعد.
8- نوصي بتعزيز البرنامج الحالي للمراقبة الوقائية المستمرة للسلامة الجوية لتوفير تقييم تشغيلي وتقني كامل للمستثمرين الجويين. ويعد الانتهاء من هذا التقييم بنجاح شرطا للحصول على عقد من البرنامج.	يجري تنفيذ برنامج المراقبة الوقائية المستمرة للسلامة الجوية ويعتمد المتعهدون سلفا قبل حصولهم على عقد.	تم إنجازه.
9- نوصي بأن ينشئ البرنامج قاعدة بيانات للمستثمرين الجويين في المقر من أجل إدارة عملية اعتماد المستثمرين الجويين.	لم يتم بعد إنشاء قاعدة البيانات.	لم يتم إنشاؤها بعد.



توصيات الإيكاو	الإجراء المتخذ من البرنامج	استنتاجات عملية المراجعة
10- نوصي بالانتهاء من عقد الإيجار العام للمستثمرين الجويين في أقرب وقت ممكن. وسوف يتألف العقد من هذه الوثيقة، بالإضافة إلى المواصفات التقنية المحددة.	يستخدم عقد إيجار موحد.	سيجري اعتماد شكل موحد لعقود الإيجار القصيرة الأجل.
11- نوصي بأن يستعرض البرنامج، بالتنسيق مع سمسار التأمين، متطلبات التغطية لكفالة كفايتها لكل الحوادث المحتملة.	لم تطرأ أي تطورات.	لم يُنظر فيه بعد.
12- لكفالة التزام الطائرة وأفراد طاقم القيادة الذين يوفرهم المستثمر الجوي بكل المواصفات المنصوص عليها في العقد، فإننا نوصي بأن يقوم موظف النقل الجوي والسلامة الجوية التابع للبرنامج بإجراء تفتيش رسمي للتحقق من "القبول في الخدمة".	يقبل حالياً دخول كل الطائرات إلى الخدمة رسمياً.	بدأ الاعتماد الرسمي أثناء عام 2003.





تقرير المراجع الخارجي بشأن استعراض أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في برنامج الأغذية العالمي

الفقرات 3-1	يضم التقرير:
الفقرات 6-4	ملخص تنفيذي
الفقرات 9-7	مقدمة
الفقرات 27-10	الهيكل التنظيمي
الفقرات 33-28	تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها
الفقرات 38-34	الشركات
الفقرات 41-39	التمويل
الفقرات 43-24	قياس الأداء
الفقرة 44	الاستنتاجات
	شكر وتقدير



ملخص

- 1- إن من واجب برنامج الأغذية العالمي ضمان الاستخدام الأمثل لمساهمات الجهات المانحة لتوفير الدعم الأقصى والانتفاع من الموارد المحدودة لتحقيق الأثر الأفضل في مواجهة التحديات الماثلة والأوليات المتضاربة. وفي هذه الظروف تتسم التقديرات الموثوقة للاحتياجات بالأهمية بالنسبة لاتخاذ القرارات وترتيب الأولويات في استعمال الأموال. وتعتبر أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها عنصراً من العناصر المهمة في توجيه أنشطة المعونة الغذائية وتخطيطها.
- 2- وكجزء من زيارات المراجعة إلى المواقع الميدانية والمقر الرئيسي في روما درس مكتبنا دور أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وما تستخدمه من طرق في مساندة توجيه البرنامج لجهود المعونة الغذائية. وأكدت النتائج التي أسفرت عنها هذه الدراسة قيمة الأنشطة المذكورة كعملية للتقدير وأداة لمساندة اتخاذ القرارات ولكنها لاحظت أن البرنامج ما يزال يفتقر إلى استراتيجية فعالة شاملة لاستخدام أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها لتحقيق الأثر الأمثل. وحددت المراجعة الجوانب التي نعتقد أن على البرنامج أن يعمل فيها على النهوض بطريقة استخدامه لتحليلات هشاشة الأوضاع.
- 3- وبناء على هذه الاستنتاجات فقد تقدمت بعدد من التوصيات، ولاسيما فيما يتصل بتحسين فعالية تحليلات هشاشة الأوضاع وتعزيز فوائدها؛ وضمان الكفاءة التكاليفية لمنهجيات هذه التحليلات؛ وتوسيع دور الموظفين المعنيين بالتحليلات المذكورة في المقر الرئيسي؛ وإرساء قاعدة تمويل راسخة للتحليلات؛ ورسم أهداف قابلة للقياس يمكن في ضوئها تقييم أداء تدابير تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

مقدمة

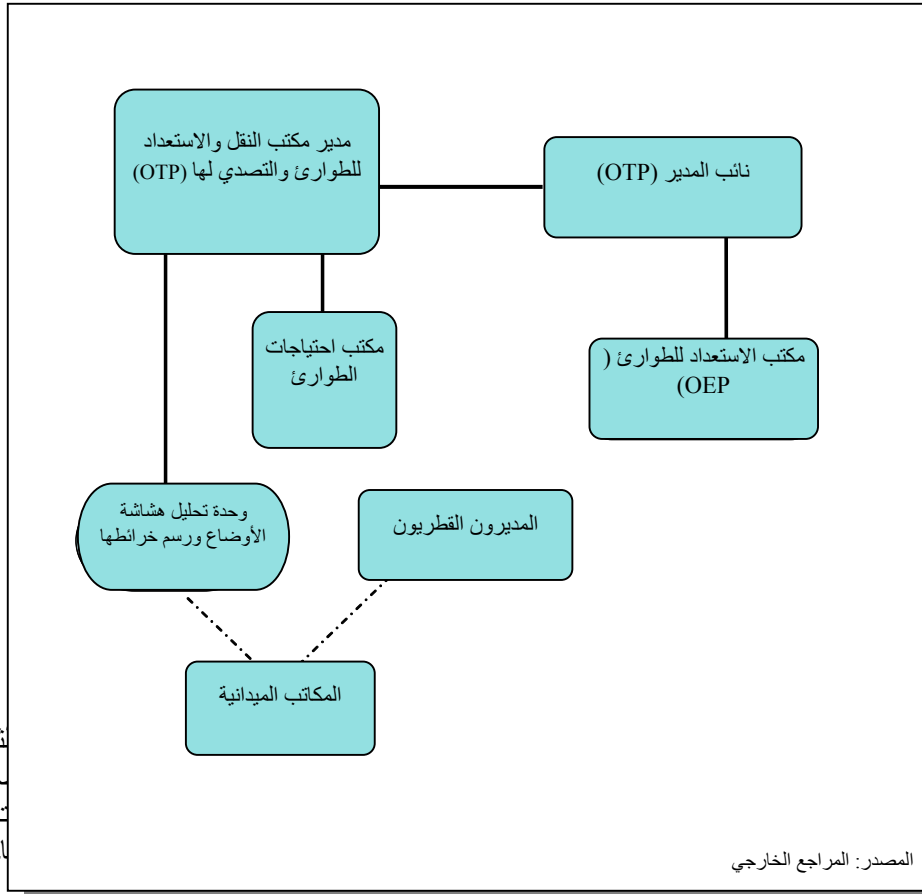
- 4- وضع البرنامج هدفاً برنامجياً رئيسياً يتمثل في الإسهام في تحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية عبر تنفيذ الأنشطة المعانة بالأغذية والموجهة إلى الفقراء والجانحين. وعلى مستوى الخطة الاستراتيجية حدد البرنامج منطاً للتركيز التشغيلي ينصب على أقل البلدان نمواً، وذلك على أساس قيم الناتج المحلي الإجمالي لهذه البلدان ومعدلات سوء التغذية التي يقوم بحسابها البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية. وتشير الخطة الاستراتيجية إلى الحاجة إلى تزويد البرنامج بقاعدة معارف معززة عبر تطوير تحليلات هشاشة الأوضاع لتحديد مدى الحاجة إلى أنشطة المعونة الغذائية. وتعتبر أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها الأداة المستحدثة لتوفير قاعدة المعارف هذه.
- 5- تهدف أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها إلى ربط تحليلات الهشاشة في البلدان النامية بالاستراتيجية التي يعتمدها البرنامج في معالجة أمر انعدام الأمن الغذائي. ولذلك فإن أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها هي من بين الأدوات الرئيسية لتصميم أنشطة ومشروعات البرنامج في مجالي التنمية والإغاثة. وتتمثل الوظائف الأساسية لهذه الأنشطة فيما يلي:
 - ◀ تحليل المشكلات: تفهم الأسباب المرجحة لانعدام الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع القائمة في أي وقت محدد في إقليم جغرافي معين أو ضمن مجموعة سكانية ما؛
 - ◀ تحليل أوضاع المستفيدين: تحديد سمات انعدام الأمن الغذائي في صفوف المجموعات السكانية الضعيفة، وما إذا كان بمقدور المعونة الغذائية أن تنهض بأوضاع هذه المجموعات؛
 - ◀ الاستهداف الجغرافي: تقدير مستوى توافر الأمن الغذائي في مناطق جغرافية معينة بحيث يستطيع البرنامج تحديد الأولويات المتعلقة بالأنشطة المقبلة للتحليل والتصدي؛
 - ◀ تقدير دور المعونة الغذائية: تحديد ما إذا كان لاستخدام المعونة الغذائية مزايا نسبية في معالجة الأسباب الأساسية لانعدام الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع في صفوف المجموعة السكانية المستهدفة؛
 - ◀ استقطاب التأييد للفقراء الجوعى: مساعدة الفقراء الجوعى عبر عرض ظروفهم بدقة على الجهات الأخرى التي قد تكون قادرة على مد يد العون.
- 6- وتساعد أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها البرنامج في تحديد مجالات توجيه عملياته الغوثية. كما أنها تعين البرنامج على تحقيق الأولوية الاستراتيجية الضرورية لمساعدة الحكومات في إرساء وإدارة البرامج الوطنية للمساعدات الغذائية. وفي ميدان الأنشطة الإنسانية تستفيد الحكومات المضيفة من تقارير تقدير هشاشة الأوضاع التي يعدها البرنامج كأدوات للتخطيط عند إعداد ميزانياتها الوطنية؛ كما أن وكالات الأمم المتحدة الأخرى، مثل منظمة الأغذية



والزراعة، تستعين بهذه التقارير في توجيه عملياتها. على أن هذا العون محدود، حيث أن أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها تتعلق فقط بالبلدان التي يعمل فيها البرنامج حالياً، وغالباً ما يقتصر ذلك على مواقع مخصوصة تنفذ فيها البرامج بالفعل. ويمكن لأنشطة وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وعلاقات الشراكة النشطة مع الشركاء المنفذين والحكومات المضيفة أن تزود البرنامج بالمعلومات اللازمة في تخطيطه الاستراتيجي لخفض أنشطة المعونة الغذائية وتقدير الموعد المناسب لوقف عمليات البرنامج في موقع ما أو في بلد ما.

الهيكل التنظيمي

7- تزود وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها إدارة البرنامج بالمعلومات الضرورية في ترسيخ الوعي التشغيلي واتخاذ القرارات، وتسهم في ذلك أيضاً وحدتان أخريان هما مكتب تقدير احتياجات الطوارئ (OEN) ومكتب الاستعداد للطوارئ (OEP). ولكل من هذه الوحدات الثلاث دورها الخاص في مساندة الاتجاهات التشغيلية للبرنامج. وترمي هذه الوحدات جميعاً إلى توفير المعلومات التي تتيح للإدارة تحديد ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى تنفيذ أنشطة معونة غذائية للتصدي للكوارث، والصدمات، وحالات الطوارئ. ومن بين هذه الوحدات الثلاث المذكورة فإن وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها هي الوحيدة التي تمتلك حضوراً ميدانياً وتوفر بيانات قاعدية من المسوح التي تقوم بها والتي يمكن أن تستفيد منها الوحدتان الأخريان في ميادين عملهما المعنية.



ثالثة فتقدم
سل بتوفير
ت القاعدية
لحاجة شديدة

8- وفي الوقت
تقاريرها إلى ناة
البيانات اللازمة
التي يمكن على
للاتصال والتلاح

المصدر: المراجع الخارجي



9- وضمناً لفعالية تقارير وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها فإنها يجب أن تكون قادرة على تحديد السبب الجذري لهشاشة الأوضاع الغذائية؛ وتوفير التقديرات بشأن نطاق وطبيعة الأثر الذي يمكن أن تخلفه أنشطة البرنامج. وأقرت الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2002-2003 بضرورة النهوض بتقدير الاحتياجات من خلال تعزيز اندماج المجموعة المتنوعة من الوحدات المنخرطة في جمع البيانات وتعزيز المعارف، ولو أنه تم تأجيل ذلك حتى الفترة 2004-2005 بسبب حجم أنشطة الطوارئ خلال فترة السنتين.

تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها

10- يتمثل دور وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في وضع الإرشادات وتوحيد المنهجيات والنهج على امتداد البرنامج بغية تنفيذ ودراسة أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. ويضطلع موظفو تحليل الهشاشة على المستوى الميداني أساساً بمهمة إجراء المسوح، وجمع البيانات، وتحليل النتائج. ويركز هيكل الموظفين الحالي في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على الأنشطة الميدانية، حيث يضم خمسة موظفين في المقر الرئيسي يساندون 38 موظفاً ميدانياً يعملون في المكاتب الإقليمية والقطرية. وفي المكاتب القطرية الصغيرة فإن دور تحليل الهشاشة يمثل جانباً واحداً فحسب من مهام موظف يتولى عادة أيضاً دور موظف الشؤون اللوجستية أو موظف البرنامج. وتشير دراسة مكتبنا لأنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في الميدان إلى أن هذا الترتيب يمكن أن يؤدي إلى نقص في تمويل الأنشطة المذكورة، حيث أن المهام المتعلقة بالطوارئ مثل التقدير الغذائي الفوري وتسليم المعونات تحظى بالأولوية الضرورية على مهام التحليل.

11- ويوفر النزاع العراقي مثلاً على تطبيق تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها استعداداً للطوارئ.

الاستعداد للنزاع العراقي

قامت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها المتمركزة في القاهرة، والتي تغطي إقليم البحر المتوسط والشرق الأوسط وآسيا الوسطى بوضع تقدير للهشاشة قبل اندلاع النزاع في العراق، وذلك لإعلام البرنامج بالمتطلبات المحتملة من الطاقة التشغيلية. وكانت حالة الطوارئ هذه فريدة في طبيعتها من حيث أنه توافر للبرنامج الوقت لتقدير الحالة قبل نشوب الأعمال الحربية.

ودرس التقدير المذكور الوضع القائم الذي كان فيه البرنامج، وبالنظر إلى عدم وجود اقتصاد فعال في العراق، بإطعام كل سكان البلاد البالغ عددهم نحو 24 مليون نسمة من الأغذية المشتركة في إطار قرار الأمم المتحدة الخاص بالنظر مقابل الغذاء. وكان البرنامج يتولى مهمة رصد عملية توزيع الأغذية التي كانت تضطلع بها السلطات المحلية في المحافظات الخمس عشرة في وسط وجنوب العراق. أما في المحافظات الثلاث المتبقية في الشمال (التي يصل عدد سكانها إلى قرابة 3 ملايين نسمة) فقد كان البرنامج يتمتع فيها بقدرة الوصول الكاملة ويدير عمليات التوزيع مباشرة.

وكان من العسير للغاية إجراء أي نوع من أنواع تقدير الهشاشة في المحافظات الجنوبية والوسطى بالنظر إلى الافتقار إلى القدرة المناسبة على الوصول. وفي الشمال كان موظفو البرنامج يستخلصون بعض المعلومات من أنشطتهم الأخرى. وبغية جمع المزيد من المعلومات فقد طلب إلى المراقبين الوطنيين في الإقليم الجنوبي والوسطى وضع تقدير عن مستوى الفقر والجوع بالاستناد إلى خبرتهم وحكمهم، حيث أن الظروف لم توفر أساساً علمياً أقوى للتقدير.

ولم يكن البرنامج يعرف ما إذا كان النزاع سينشب بالفعل، ومتى سيكون ذلك، وما هو نطاقه. واستندت خطط البرنامج إلى عدد من الافتراضات التي تم الاتفاق عليها في المفاوضات مع الهيئات الإنسانية الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

وانصب تحليل البرنامج على تقدير مواقع السكان والمناطق المحتملة للهجرة وظروف الطوارئ. وعينت معايير البرنامج بسكان المناطق الريفية والحضرية؛ ومدى القرب من المنشآت العسكرية، والقصور الرئاسية، والحدود مع البلدان المجاورة. وجرى تحديد مسالك الهجرة المحتملة والعدد المتوقع للسكان المتضررين من حالة الطوارئ الناشئة وذلك بناء على الافتراض بأن المنشآت العسكرية والقصور ستتأثر قبل المدن.

وقدّر البرنامج بأن نحو 300 000 لاجئ سينتفقون على البلدان المجاورة وأن قرابة 4.6 مليون نسمة سيندرجون في عداد المتضررين، بينهم 0.6 مليون سيغدون نازحين. ووفقاً لتقديرات البرنامج فإن عدد المتضررين في أسوأ الاحتمالات سيصل إلى نحو 10 ملايين نسمة.

وبناء على هذا التقدير، فقد توقع البرنامج حجم ومواقع المتطلبات الغذائية. وتم بعدها تخزين بعض الأغذية، مثل البقول والزيت، في البلدان المجاورة لمواجهة الهجرة المنتظرة. وكان الرأي أن البلدان المجاورة التي تقوم ببيع الأغذية في ذلك الوقت ستكون قادرة على تغطية الاحتياجات الإضافية وتم إجراء مفاوضات بشأن العقود مسبقاً مع سورية لتوفير الكميات الضخمة اللازمة من القمح.

12- تمثل نشاط وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي وفي الميدان على مدى فترة السنتين الماضية في دعم العمليات التي توفر التقديرات اللازمة للمساعدة في توجيه البرامج القائمة أو العمل جنباً إلى جنب معها في المقام الأول. ووقت إعداد مراجعتنا لم تكن هناك قواعد بيانات لتقارير هذه الوحدة في المقر الرئيسي أو في المكاتب الإقليمية، باستثناء المكتب الإقليمي في كمبالا. وقد طلب مكتبنا من المكاتب الإقليمية إعداد قائمة بتقارير وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها للفترة 2002-2003 والتعليق على مشاركة المقر الرئيسي في عملية وضع التقارير. ويوضح الجدول 1 عدد التقارير المعدة ومدى مساهمة موظفي وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي فيها أو مدى إطلاعهم على الدراسات المعنية. (لم نلتق أي رد من المكاتب الإقليمية في كل من بنما والقاهرة).



الجدول 1: مشاركة وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في وضع تقارير المكاتب الإقليمية والقطرية.			
المكتب	التقارير المعدة	التقارير التي تعكس مشاركة المقر الرئيسي	
بانكوك	29	0	%0
القاهرة	غير متوافر	غير متوافر	غير متوافر
داكار	19	19	%100
جوهانسبرغ	41	17	%41
كمبالا	39	2	%5
بنما	غير متوافر	غير متوافر	غير متوافر
	128	38	

المصدر: الردود من المكاتب الإقليمية

13- وأشارت التحليلات الأخرى التي أجراها مكتبنا إلى أن نطاق التقارير كان في معظم الحالات مقتصرًا على تقدير الهشاشة عوضاً عن تحليلها. ومع أن ذلك يساعد الإدارة على تقدير الحاجة الكمية لأنشطة المعونة الغذائية، فإنه لا يوفر بالضرورة المعلومات اللازمة لتقدير الاحتياجات النوعية طويلة الأجل في المواقع أو البلدان موضع الدراسة. وعلى سبيل المثال فإنه من أصل تقارير تحليل الهشاشة التسعة والثلاثين التي أصدرها المكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية والوسطى ومكاتبه القطرية المصاحبة كان هناك 24 تقريراً تتعلق حصراً بتقدير الأمن الغذائي. ولاحظ مكتبنا ضعفاً مماثلاً في الإقليم الأخرى التي بعثت برودوها. وبالنظر إلى عدم توافر قاعدة بيانات شاملة عن التقارير فإن من الصعب إجراء مقارنات وتحليلات لأنواع التقارير الصادرة، وأنماط المنهجيات المستخدمة، ونتائج ذلك في البلدان التي جرى فيها استخدام أسلوب تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. كما أن هذا الافتقار قد يؤدي إلى قصور في النهج التخطيطية، ويزيد من صعوبة مناقشة المشكلات المشتركة ونشر الأساليب الجيدة.

14- وفي الحالات التي أجري فيها تحليل شامل للهشاشة، فإن البيانات المستخلصة توفر علامة لقياس التقدم المحرز والتحسينات المحققة على المستوى القطري. وعند توافر قاعدة بيانات شاملة، تتيح المقارنة بين أوضاع الهشاشة القائمة في البلدان المختلفة وتوفر الأساس اللازم لوضع المقترحات البرمجية، فإن ذلك سيساعد عملية وضع القرارات المتعلقة بجهود تعبئة الأموال وذلك بتركيز موارد البرنامج على الاهتمام بنداات محددة.

التوصية 1: بغية النهوض بفعالية وفائدة التحليلات المنفذة، أوصي بأن يحسن البرنامج إدارة المعارف عبر قيامه بصورة منتظمة بجمع ونشر المعلومات والأساليب الجيدة المستخلصة من دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

15- استجابت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي على مدى السنوات الثلاث الماضية إلى طلبات المساعدة الواردة من المديرين الإقليميين وذلك بإعداد تحليلات شاملة تتعلق بثمانية بلدان فحسب هي: مالي، سيراليون، ليبيريا، كوت ديفوار، الرأس الأخضر، ملاوي، هايتي، الجمهورية الدومينيكية. وسبعة من هذه البلدان تقع في أقاليم تتمتع فيها الوحدة المنشأة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بقدرة محدودة فحسب. واستخدمت التقارير المصاغة بمساهمة من المقر الرئيسي إطاراً تم اعتماده بعد دراسة رائدة وغدا نموذجاً موحداً تتبعه المكاتب القطرية. وشاركت وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي في دراسات مركزية لثلاثين تقريراً آخر في أقاليم لا تتوافر فيها وحدة قائمة لتحليل الهشاشة، وكذلك في أفريقيا الجنوبية حيث تطلبت حالة الطوارئ الإقليمية مساهمات واسعة من الموظفين.

16- وتؤدي وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها دورين اثنين عند مساعدة المكاتب القطرية: أولاً من خلال عملية تحليل الهشاشة التي تستعرض الحاجة إلى الأغذية ضمن البلد وتحدد ما إذا كان هناك دور ليضطلع به البرنامج عبر أنشطة المعونة الغذائية؛ وثانياً، من خلال عملية تقدير الهشاشة التي تدرس قضايا الأمن الغذائي وتساعد في توجيه المعونة الغذائية إلى من هم في حاجة إليها. وفي بعض الحالات فإن تقدير الهشاشة قد يحدد المخاطر التي تحدد بالأمن الغذائي لمجموعة سكانية معينة، في حين أن تحليل القضايا الكامنة وراء المخاطر قد يشير إلى أنه ليس للبرنامج دور يضطلع به. وفي مثل هذه الحالات يتم استكمال عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بأنشطة وحدتي احتياجات الطوارئ والاستعداد للطوارئ اللتين تسندان لهما مساهمة في ظل ظروف مخصوصة.

17- يتمثل نهج البرنامج المعتاد عند القيام بالتحليل في استعراض البيانات الثانوية المتوافرة، أي البيانات المتاحة على الفور من الحكومات الوطنية والمنظمات الميدانية غير الحكومية، وذلك لتحديد المواقع المرجحة لنشوء الهشاشة. ويتم تعزيز هذا الاستعراض بجمع البيانات الأولية، وذلك عادة باستخدام المسوح الأسرية، وبنظم الإنذار المبكر التي يوفرها



النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر في منظمة الأغذية والزراعة ونظام الإنذار المبكر عن المجاعة التابع للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

18- تستند القرارات المتعلقة بمواقع مسوح جمع البيانات الأولية إلى التحليل المبدئي الذي يجريه مسؤول تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها وما يخلص إليه من آراء بشأن دلائل الهشاشة المتوافرة من البيانات الثانوية. وتتألف البيانات المجموعة من مؤشرات ذاتية (مثل الدخل المتاح للإنفاق) والنتائج التجريبية (مثل معدلات سوء التغذية والتقرم). ويتطلب التحليل اللاحق لهذه البيانات وتحويله إلى معلومات إدارة مفيدة استخدام خبرات وأحكام المسؤولين عن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

19- ويعتبر هذا النهج مفيداً كمؤشر بديل لتقدير درجة الهشاشة في مجموعة سكانية معينة، ولو أنه ليس بالمؤشر القاطع حيث أن البيانات الثانوية الضعيفة قد تؤدي إلى انحراف تركيز الدراسة الأولية. وعلى سبيل المثال، وفي الحالات التي تتعلق بالنازحين أو اللاجئين، فإن استخدام البيانات الثانوية يتسم بقلّة الفعالية، وذلك لأن التحركات السكانية غير المنتظمة تتطلب تحديثاً متواصلاً للبيانات القاعدية. وفي أنغولا، التي أجري فيها الموظفون المحليون استعراضاً دقيقاً ومدروساً لدور أسلوب تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كان هناك إقرار بقصور موثوقية البيانات. وتشمل أوجه القصور التي حددها البرنامج ما يلي:

- ◀ من العسير وضع تقديرات موثوقة لأعداد المستفيدين في مناطق انعدام الأمن الغذائي حينما تكون هناك مجموعات ضخمة من النازحين تتحرك بصورة عفوية؛
- ◀ تعتمد بيانات الأوضاع الصحية والتغذية للمجموعات السكانية على المؤسسة التي تتولى جمع البيانات لا على تلك المجموعات. ولا تعكس هذه البيانات مواقع سكن المرضى ومن ثم فإنها قد تخل بتوجيه أنشطة البرنامج؛
- ◀ وفي المناطق التي يتعذر وصول المجموعات الإنسانية إليها فإن الاعتماد يركز على المعلومات التي يجمعها التجار المحليون، أو المسؤولون العسكريون، أو الزعماء الدينيون؛
- ◀ تعتبر بيانات الدخول واستراتيجيات التصدي محدودة ومتغيرة مع مرور الزمن.

20- ومن بين جوانب ضعف البيانات الثانوية أنها في العادة قد عفى عليها الزمن وذلك بسبب ما يلزم من وقت وموارد لجمعها وتوليّفها. وعلى سبيل المثال فإن المسوح التي أجراها البرنامج في شمال العراق عام 2003 اعتمدت على البيانات التي جمعتها منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة ومنظمة الأغذية والزراعة بين عامي 1998 و2000 للمساعدة في توجيه المعونات. غير أن ما يتطلبه جمع وتوليف البيانات الأولية من تكاليف ووقت فاق كثيراً ما صاحب استخدام البيانات الثانوية. ولاحظ موظفو مكتبنا أن العلاقة بين التكاليف والفوائد فيما يتصل بجمع البيانات من مصادر مستقلة لم يكن على الدوام موضع دراسة البرنامج عند جمع البيانات الأولية والثانوية لدراسات تحليل الهشاشة. وإذا كان بالمستطاع الحصول على تأكيدات من المصادر الموثوقة للبيانات الثانوية فإن بالإمكان تقادي التكاليف من الزاوية النقدية ومن زاوية الوقت اللازم للحصول على البيانات الأولية.

التوصية 2: أوصى بأن يقوم البرنامج، في مستهل دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، بتقدير التكاليف والفوائد النسبية لاستخدام البيانات الأولية والثانوية.

21- ورغم أوجه القصور المتعلقة بموثوقية البيانات (من حيث العمر والأهمية)، فإنها لا تعني استبعاد استخدام تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها كأداة تحليلية صحيحة بالنسبة للبرنامج. وفي مثل هذه الحالات فإن هذا التحليل يُستخدم بالتزامن مع معلومات أخرى، مثل المعارف المحلية، عند تحليل ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى تقديم المعونة الغذائية وتقدير مواضع توجيه هذه المعونة. ويمكن أن يساعد إنشاء قاعدة بيانات لعلامات القياس بالتزامن مع تقدير موثوقية البيانات من المصادر الثانوية الأخرى في تنقية المعلومات واتقاء الحاجة إلى الجمع غير الضروري للبيانات الأولية.

22- وتعتمد جودة تفسير البيانات على تدريب وقدرة الموظفين على إجراء الأنشطة التحليلية. ولدى البرنامج موظفون مدربون لهذا الدور في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي وفي بعض المكاتب القطرية. غير أن الاستعانة بهؤلاء الموظفين وانخراطهم في مواقع أخرى يعتمدان على طلبات المكاتب القطرية. ويرتكز نجاح دراسات تحليل الهشاشة على المستوى الوطني على قدرة الوحدات المحلية لتحليل الهشاشة، وقد تضمنت خطة العمل الخاصة بتحليل الهشاشة في البرنامج لعام 2003 استعراضاً للقدرات المتوافرة في الميدان. وقد حددت تقديرات التدريب المتعلقة بالموظفين الوطنيين وصغار الموظفين المهنيين أوجه الضعف في ما لديهم من مهارات لتحليل البيانات؛ كما أشار مسح أجري لدعم إعداد الخطوط التوجيهية لتقدير احتياجات الطوارئ في البرنامج إلى الحاجة إلى التدريب على مهارات التقدير العامة ككل لا على مهارات تقدير الهشاشة فحسب.

23- ولا تتيح القدرات الفنية الحالية لموظفي البرنامج في الميدان تقديم الدعم الفوري لعمليات التحليل والاستقرار الإحصائية، وخصوصاً حينما يتم تحليل الهشاشة على يد موظفين غير متفرغين لهذا العمل. وخلال زيارة مراجعة إلى كولومبيا، على سبيل المثال، لاحظ مكتبنا أن مسوح الاستبيانات الأسرية لم تتضمن الوزن الترجيحي للأسئلة المدرجة في المسوح، وهو ما يوحي بأنها جميعاً متساوية من حيث الأثر على تقدير الهشاشة. كما لاحظوا أن انتقاء الأسر للمسح لم يكن سليماً من الناحية الإحصائية، إذ أن اختيار الوحدات الإدارية والقرى استند إلى دلائل البيانات الثانوية التي لم تحظ بالتحديث.

24- وعلى المستوى الوطني يُنظر إلى تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أنه آلية دعم برامجية وأنه استُحدث كأداة ميدانية لا كمنهج موجه من المقر الرئيسي. ودفع ذلك بالمكاتب إلى تطوير هذا النشاط بطرق مختلفة وبوجهات تركيز متباينة. وعلى سبيل المثال فإن إقليم أفريقيا الجنوبية أعد تقديرات دورية منتظمة بالتعاون مع الشركاء الآخرين انصبحت على التحليل؛ في حين أن معظم



التقارير التي أعدها مكتب إقليم آسيا ركزت على التقدير وعلى التوجيه الجغرافي للموارد. ومع أن ذلك مفيد في تغطية الطائفة المتنوعة من الموضوعات الناشئة في كل إقليم، فإنه يظهر أهمية اضطلاع المقر الرئيسي بضبط الجودة وضمان أهمية التقارير والمنهجيات المستخدمة.

25- وفي الوقت الراهن فليس هناك من متطلب رسمي في البرنامج يقضي بأن تلتزم المكاتب القطرية بالإرشاد من وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي أو في المكاتب الإقليمية بشأن تنفيذ دراسات تحليل الهشاشة. كما لا تتوفر حالياً أي آلية لضبط جودة الدراسات المنتجة أو لتشجيع الميدان على إشراك المقر الرئيسي في مسوحه. وعلى ذلك فعمل بالمستطاع استخدام القدرات المنشأة والمهارات المتاحة في وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي على نحو أشمل في هذا الصدد.

26- وليس هناك من تحديد واضح ضمن الإطار الراهن للترتيبات لدور وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي فيما يتصل بضبط الجودة. وتعمل هذه الوحدة على أساس كل حالة على حدة وتعتمد على إشراكها في المراحل الأولية من عمليات التحليل في تدقيق ما إذا كانت النهج المقترحة متماشية مع المنهجيات المعتمدة. ويمكن أن يسهم الإشراك المبكر، والإشراف على الجودة، في إرساء نهج متسق وبالتالي موثوق لتحليل الهشاشة عموماً، كما أن ذلك سيبيح إجراء تحليلات مقارنة فعالة ومفيدة. وبفضل اتساق الجودة فإن سمعة وفائدة دراسات تحليل الهشاشة ستتعزيزان سواء داخل البرنامج أو خارجه. وتبين لمكتبنا في بعض الحالات أن توليف المعلومات الخاصة بعملية مراجعته للتقارير المعدة أثناء فترة السنتين قد أتاح الفرصة للمرة الأولى لوحدة تحليل الهشاشة في المقر الرئيسي للإطلاع على بعض التقارير والوثائق التي لم تكن تعلم بوجودها على الإطلاق.

27- وفي ظل الافتقار إلى ضوابط جوهرية للجودة من وحدة قائمة في المقر الرئيسي لضمان أن تُستخدم المنهجية المناسبة في الدراسات المنفردة، وأن يكون تقييم البيانات موثقاً، فقد يكون هناك خطر متزايد في سوء تفسير أو توجيه الجهود. وسيكفل النهوض بضبط الجودة اتساق المعايير وتطبيق المنهجية المناسبة في عمليات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

التوصية 3: أوصي بأن يعزز البرنامج دور واستخدام وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي، وذلك لتوفير المشورة وضبط الجودة في كل دراسات تحليل الهشاشة.

التوصية 4: أوصي كذلك بأن يرسي البرنامج ترتيبات لضمان نقل المعلومات المترددة من المسوح المحلية عبر وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقر الرئيسي، بحيث يمكن تحديد أفضل الممارسات، وترويجها، وإدراجها في الدورات التدريبية، والكتيبات، والموقع الشبكي لوحدة تحليل الهشاشة.

الشراكات

28- التزم البرنامج في سبتمبر/أيلول عام 2000، مع الشركاء الآخرين من الهيئات الإنسانية الدولية، بالأهداف الإنمائية للألفية التي اعتمدها الأمم المتحدة، والتي تشمل، ضمن جملة أمور، هدف خفض عدد الجائعين بمقدار النصف بحلول عام 2015. والمؤشرات التي سيتم قياس الأداء على أساسها هي التالية:

← انتشار ظاهرة نقص الوزن في صفوف الأطفال دون سن الخامسة؛

← نسبة السكان الذين يقل استهلاكهم من الطاقة الغذائية عن المستوى الأدنى.

29- حدد تقرير منظمة الأغذية والزراعة المعنون "حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام 2003" مواقع الجائعين في العالم، وأوضح أن أكثر من 60 في المائة منهم يعيشون في إقليم آسيا والمحيط الهادي. ويختلف ذلك بشكل كبير عن المواقع التي يوجه إليها البرنامج معوناته الغذائية بالاستناد إلى معايير أقل البلدان نمواً، حيث أن نسبة 30 في المائة فحسب من عمليات البرنامج انصبحت على الإقليم المذكور على مدى السنوات الأربع الماضية. ويعكس هذا الافتقار إلى التناظر المصاعب التي يواجهها البرنامج في سعيه إلى مطابقة دوره في استخدام المعونة الغذائية لمنع الأزمات المزمنة مع الهدف الإنمائي للألفية الداعي إلى خفض عدد الجائعين بمقدار النصف بحلول عام 2015. كما يبرز ذلك أين يمكن للبرنامج السعي لاستقطاب التأييد وإثارة قضية الفقراء الجائعين مع الوكالات الأخرى أو الشركاء؛ والتأثير على وجهة تركيز عمليات هذه الجهات للعمل معاً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

30- تتركز عمليات البرنامج في العادة على المناطق الريفية والمعرضة في البلدان، في حين أن الشركاء من وكالات الأمم المتحدة الأخرى يعملون بصورة أوسع في المناطق الحضرية. ويكمل ميدانا الخبرات هذان أحدهما الآخر في رسم صورة عامة لإقليم معين. وتشمل فوائد العمليات المشتركة تحسين التغطية؛ والنهوض بالفعالية التكاليفية والاستخدام الكفء للموارد؛ والنظرة الواسعة للضحايا. وعلى سبيل المثال، أجري مسح في أفغانستان بين يوليو/تموز وسبتمبر/أيلول عام 2002 وشاركت فيه 19 من الوكالات/المنظمات غير الحكومية، واثنان من الكليات الزراعية الجامعية المحلية. وحظيت العملية التي تولى البرنامج قيادتها بتعاون الحكومة الوطنية. وأتاح عدد المشروعات التي شملها المسح القيام باستعراض شامل للأمن الغذائي في كل أقسام البلاد الإدارية البالغ عددها 329 قسماً وذلك للمرة الأولى. ولسوء الحظ فإن الاستعراض يعتبر مثالاً أيضاً على أحد جوانب الضعف في العمليات المشتركة والمتمثل في أن التقرير اقتصر على تحديد الاحتياجات الغذائية ولم يتناول ما إذا كانت الحاجة تدعو إلى أنشطة المعونة الغذائية. كما أن التقرير لم يشمل مجموعات النازحين، ومجموعات البدو الرحل، والعائدين، وهي مجموعات يتسم تحليلها بقدر أكبر من التعقيد والصعوبة.

31- يضم المكتب القطري للبرنامج في أنغولا وحدة متطورة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كما تقوم في البلاد علاقة شراكة راسخة مع الوكالات الأخرى والمنظمات غير الحكومية ولكنها تختلف عما هو قائم في أفغانستان. فالبرنامج يتولى توجيه العملية بأكملها ويكفل التركيز بوضوح على أهدافه والاستعانة بالمنظمات غير الحكومية لغاية صراحة هي جمع البيانات على امتداد



منطقة واسعة. وتتسم المنهجية بأنها مدروسة وموثقة بشكل جيد؛ كما تم توفير التدريب للشركاء لضمان تفهم موظفيهم الميدانيين لما يحتاجه البرنامج. ويضطلع بالتحليل موظفو البرنامج، ويجري استعراض ذلك وتحديثه بصورة منتظمة. ويُصدر المكتب القطري تقارير فصلية شاملة عن تحليل الهاشاشة لتسفيد منها كل المنظمات الإنسانية في أنغولا. ولاحظ مكتبنا أن المكتب القطري قد استحدث برنامجاً لبناء القدرات بغية تمكين الموظفين الميدانيين والشركاء المنفذين من تفهم معلومات الأمن الغذائي واستخدامها على نحو أفضل.

32- وتطلب نطاق حالة الطوارئ في أفريقيا الجنوبية نهجاً مختلفاً من جانب الهيئات الإنسانية، حيث تم إنشاء لجنة لتقدير الهاشاشة مؤلفة من المهنيين الوطنيين العاملين معاً على المستوى الإقليمي. وفي أغسطس/أب عام 2001 حث وزراء الزراعة من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الدول الأعضاء على إنشاء مجموعات متعددة القطاعات ومشاركة بين الوكالات لتحليل الهاشاشة بغية تفهم الأوضاع القائمة على نحو أفضل والنهوض بتوجيه الأنشطة.

33- وثمة مكاسب محتملة للبرنامج من إقامة علاقات الشراكة بين مجموعة متلاحمة من المنظمات والجهات الشريكة التي تتماثل في توجهاتها. وحين يكون هناك شركاء عديدين أو عند الافتقار إلى منهجيات واضحة تتضاءل فرص استخلاص معلومات مفيدة من الدراسات.

التوصية 5: أوصي بأن يضمن البرنامج إتاحة معلومات تتسم بحسن التوقيت، والاتساق، والموثوقية، عبر منهجية معتمدة لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، لكافة الأطراف لدعم العمليات ورصد الحاجة إلى أنشطة المعونة الغذائية.

التمويل

34- يُتاح التمويل لتقارير تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها كجزء من المشروعات، وفي هذه الحالة فإن التكاليف تُسجل كتكاليف للدعم المباشر، أو أنه يتوافر من منح الجهات المانحة أو حسابات الأمانة. وقد ظل مقدار التمويل المتاح للإدارة لتغطية الاحتياجات التي لا تندرج ضمن مساهمات الجهات المانحة المخصصة أو الموجهة مباشرة (المساهمات متعددة الأطراف) ثابتة نسبياً عند مستوى يقرب من 360 000 مليون دولار على مدى السنوات التقويمية الأربع الماضية. ويخضع جانب كبير من التمويل الذي يتلقاه البرنامج لتوجيه الجهات المانحة التي تشترط استخدامه في نداءات أو برامج قطرية مخصصة. انظر الجدول 2.

الجدول 2: توزيع التمويل بحسب أنواعه				
	2000	2001	2002	2003
	مليون دولار	مليون دولار	مليون دولار	مليون دولار
المساهمات الثنائية	غير متوافر	57,3	45,6	□ 1 193.5
المساهمات الموجهة متعددة الأطراف	غير متوافر	1 542.5	1 479,8	2 245.6
المساهمات متعددة الأطراف	359.9	371	381	367.0
المصدر: نظام تعبئة الموارد في البرنامج في 12 يناير/كانون الثاني عام 2004				

35- وتبرز القيود المفروضة على استخدام المساهمات الثنائية والمساهمات الموجهة متعددة الأطراف أهمية توجيه الفعال للموارد وأهمية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في توفير المعلومات لواضعي القرارات على المستوى العالمي والوطني.

36- ويتم تمويل أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقام الأول في ظل البرامج القطرية القائمة، ولو أنه يتم أيضاً توفير بعض الموارد الثنائية. ويؤدي إدراج وحدة لتحليل الهاشاشة ضمن برنامج ما إلى خلق قدر معين من التنافس مع دور تحديد ما إذا كانت الحاجة تدعو أصلاً إلى أنشطة معانة بالأغذية. غير أنه ما لم يتوافر التمويل بصورة منفصلة، فإن ذلك يشكل الوسيلة الوحيدة لتمويل عمليات تحليل الهاشاشة. وتتمثل الحجج المؤيدة للنهج القائم في أنه يوفر علامة قياس يمكن على أساسها رصد أثر الأنشطة؛ وأنه يوفر أيضاً الإرشاد في إعادة توجيه خط سير العملية خلال تنفيذها. كما أن فوائده تتضمن توضيح استراتيجية للخروج، وذلك بتبيان الدور المتغير لأنشطة المعونة الغذائية.

37- ترسم خطة عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في روما لعام 2003 هدف تحديث ما بين 8 إلى 10 تقديرات قاعدية ومساندة من 4 إلى 5 مسوح لتقدير احتياجات الطوارئ، على أن يتم تمويل ذلك من مورد دعم البرامج والإدارة. ولم تستند خطة العمل إلى أي تقدير للمخاطر، وبالنظر إلى ضآلة التمويل المتاح من خارج الميزانيات البرامجية، فإنها لم تهتم بإنشاء قاعدة بيانات للهاشاشة يمكن الاستناد إليها في قياس الأداء.

38- ويتمثل التحدي المالي الرئيسي الذي يواجه تحليل الهاشاشة في الحصول على التمويل للتمكين من إجراء التحليلات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة بإنشاء البرامج. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على التحليلات العالمية وفي سياق بناء قاعدة بيانات لعلامات القياس تُستخدم في ترتيب الأولويات وقياس الأداء. وتتضمن خطة إدارة البرنامج للفترة 2004-2005 دعماً مالياً لتعزيز قاعدة معارف البرنامج والنهوض بتقدير الاحتياجات.



التوصية 6: أوصى بأن يستعرض البرنامج مدى كفاية ترتيبات تمويل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أساس أنه من بين الأولويات الاستراتيجية والإدارية في تعزيز قاعدة معارف البرنامج واستقطاب التأييد للأنشطة المعانة بالأغذية.

قياس الأداء

- 39- تشمل الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2004-2007 مصفوفة لنتائج الأداء وذلك لمساعدة البرنامج على التركيز على النتائج الهامة الناجمة عن أنشطته. وتحدد هذه المصفوفة المخرجات والنتائج لكل أولوية من الأولويات الاستراتيجية الخمس من حيث مؤشرات الأداء النوعية لا الكمية. وتوفر مبادرة البرنامج للإدارة القائمة على النتائج الدعم للأولويات الاستراتيجية من خلال تنسيق تركيز كل قسم على هدف مشترك وقياس أثره. ويقر دليل توجيه الإدارة المستندة إلى النتائج في البرنامج، والصادر في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2003، بالحاجة إلى وضع أهداف قابلة للقياس فيما يتعلق بغايات المشروعات؛ وبضرورة تحديد مخرجات قابلة للقياس ونتائج مرغوبة لكل مشروع. وتحدد مؤشرات الأداء المنشورة في خطة إدارة البرنامج وقت الاستجابة على أنه من بين المؤشرات الأساسية ولكنها لا تُعنى بقضايا مثل نوعية المنتجات أو ما إذا كان قد تم إجراء الدراسة الصحيحة.
- 40- ومن الصعب قياس أثر تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها على أنه من المخرجات أو النتائج بالنظر إلى الطائفة الواسعة من العوامل التي يمكن أن تؤثر على الهشاشة والخارجة عن سيطرة البرنامج. وقد يكون من بين المقاييس المفيدة لتحليل الهشاشة على المستوى الاستراتيجي مدى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الأجل المتوسط، وذلك لبيان ما إذا كان البرنامج يحدد وينفذ الأنشطة اللازمة عند تحديد الجائعين. وتتسم البيئة التشغيلية التي يعمل فيها البرنامج بتعقيد بالغ، وقد لا يتم تفهم أسباب الفشل في إنهاء حالة طوارئ في فترة محددة بشكل جيد عند استخدام مؤشرات الأداء. على أن دراسات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها يمكن أن تساعد على إدراك العوامل المساهمة التي خلقت الحاجة إلى مواصلة الأنشطة المعانة بالأغذية.
- 41- وعلى المستوى الوطني فإن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها يُستخدم لتأييد أو إعادة توجيه البرامج القائمة. ومرة أخرى فإن من العسير قياس نجاح هذا التحليل، ولم تقم مبادرة الإدارة القائمة على النتائج بعد باعتماد المخرجات والنتائج الخاصة بأنشطة تحليل الهشاشة. ولا تعكس المؤشرات الأساسية مثل معدل الوفيات أو معدلات سوء التغذية بالضرورة أثر تحليل الهشاشة، ولو أن هذه المعدلات ترتبط ارتباطاً غير مباشر بأنشطة تحليل الهشاشة وتتأثر بها على مدى الزمن. وبالإضافة إلى ذلك فإن توصية تحليل الهشاشة بعدم القيام بأنشطة للمعونة الغذائية قد يعتبر نجاحاً إذا لم تنتشب أزمة ضمن إطار زمني محدد.
- التوصية 7: أوصى بأن يضع البرنامج أهدافاً قابلة للقياس يتم على أساسها الحكم على أداء وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، بحيث يمكن اعتماد البيانات التي تجمعها هذه الوحدة كعلامة يمكن في ضوءها قياس النجاح التشغيلي للبرنامج.

الاستنتاجات

- 42- يفتقر البرنامج في الوقت الراهن إلى استراتيجية فعالة لاستخدام عمل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بطريقة استباقية لقياس أنشطة البرنامج أو ترتيب أولوياتها. وعلى المستوى الوطني يُستخدم تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المقام الأول في إعادة توجيه البرامج القائمة (التي يتم تمويل تحليل الهشاشة منها حالياً) ولمساندة اقتراحات توسيع البرامج القائمة.
- 43- وفي الحالات التي أجري فيها تحليل شامل للهشاشة، فإن البيانات المستخلصة توفر مرجعاً لقياس التقدم المحرز والتحسينات المحققة على المستوى القطري. وعند إتاحة قاعدة بيانات شاملة لمثل هذه الدراسات، فإن ذلك سيمكّن البرنامج من مقارنة أوضاع الهشاشة القائمة في البلدان المختلفة وبشكل الأساس اللازم لوضع المقترحات البرامجية الاستراتيجية. وسيساعد ذلك عملية وضع القرارات؛ ويسهم في تعزيز الوجهة الاستراتيجية؛ ويعين جهود تعبئة الأموال وذلك بتركيز موارد البرنامج على الاهتمام بنداءات محددة.

شكر وتقدير

- 44- أود أن أعرب عن تقديري لما أبداه المدير التنفيذي وموظفو البرنامج من تعاون وقدموه من مساعدة أثناء عملية المراجعة.





السير جون بورن
المراقب المالي والمراجع العام في المملكة المتحدة
المراجع الخارجي





تقرير المراجع الخارجي بشأن استعراض التسيير والإدارة في برنامج الأغذية العالمي

الفقرات 3-1	يضم التقرير:
الفقرات 11-4	ملخص
الفقرات 17-12	مقدمة
الفقرات 21-18	لجنة مراجعة الحسابات
الفقرات 28-22	رصد الكشوف المالية
الفقرات 33-29	استعراض نظم الرقابة الداخلية
الفقرات 38-34	إدارة المخاطر
الفقرة 39	ترتيبات الإشراف
	شكر وتقدير



ملخص

- 1- يعتبر التسيير والإدارة السليم في المنطقة، وما يرافقه من نظم فعالة للرقابة الداخلية، من العناصر الضرورية للمساءلة، والشفافية، والإدارة المالية الفعالة، فضلاً عن أنه لازم لمساندة البرنامج في سعيه لإنجاز أهدافه وفي خلق وصون ثقة الجهات المانحة التي يعتمد عليها هذا الإنجاز.
- 2- وقد شهد التسيير والإدارة المؤسسي الكثير من التطور في السنوات الأخيرة، سواء في القطاع الخاص أو القطاع العام. كما أن أمانة البرنامج قد شددت على هذا التسيير، وهي تعمل على النهوض بترتيبات البرنامج في هذا المجال الهام. وفي ضوء هذه المستجدات، وخلال الفترة المالية الأولى لتعييني، فقد نَقَدَ مكتبنا استعراضاً أولياً لترتيبات التسيير والإدارة في البرنامج بما يعود بالفائدة على التطورات المقبلة فيه.
- 3- وثمة زخم للتغيير والتحسين في البرنامج، وهو ما يتجلى في مداولات المجلس التنفيذي والتدابير التي اتخذها المدير التنفيذي. وترمي توصياتنا إلى المساعدة في هذه المناقشات. ويعتبر الأمر عملية مستمرة غير أن الخطوات التي يمكن أن يتخذها البرنامج على وجه السرعة لتعزيز ترتيبات التسيير هي التالية:
 - ◀ إرساء عمليات أقوى للجنة المراجعة، مع إدراج أعضاء مستقلين من غير الموظفين التنفيذيين وتحديد أوضح لعمليات رفع التقارير إلى المدير التنفيذي، وفي نهاية المطاف، وبعد تطوير الترتيبات، إلى المجلس التنفيذي؛
 - ◀ توضيح أدوار ومسؤوليات التسيير والإدارة وإضفاء الطابع الرسمي عليها في ظل الهيكل الميداني اللامركزي؛
 - ◀ تحسين استخدام آليات الرقابة الداخلية، وذلك عبر النهوض بمساءلة الإدارة المتخصصة لاستخلاص ردود فعالة على توصيات المراجعة.

مقدمة

- 4- تتسم المعايير الرفيعة والتسيير الجيد بالأهمية بالنسبة لكل المنظمات، سواء أكانت في القطاع الخاص أم في القطاع العام. وتتميز المنظمات الناجحة بوضوح الأهداف؛ والتركيز على إدارة المخاطر؛ وتشغيل نظم فعالة للرقابة الداخلية؛ وتقديم تقارير موثوقة وجديرة بالتصديق عن أداؤها. وتعتبر الثقة بالتسيير الجيد عنصراً ضرورياً لتحقيق النجاح.
- 5- ويشمل التسيير المؤسسي الناجح المبادئ الأساسية للإدارة المحاسبية والمالية السليمة، والإشراف المناسب، والمساءلة، والأمانة، عبر ضوابط داخلية وشفافية في التقارير. وبالنسبة للبرنامج فإن التسيير المؤسسي القوي يزود الجهات المانحة، والشركاء المنفذين، والمستفيدين من المعونة بقسط من الثقة بالطريقة التي يستخدم بها البرنامج موارده المالية.
- 6- وأسفرت حالات الفشل المؤسسية الكبرى في عدد من أنحاء العالم وما تبع ذلك من جهود لتحديد الأساليب المثلى في القطاع الخاص، وارتفاع المعايير التي يتطلبها القطاع العام، عن تركيز جديد على النهوض بترتيبات التسيير لجعلها أشد فعالية وأكثر شفافية مما كانت عليه في أي وقت من الأوقات.
- 7- وقد تابع البرنامج هذه التطورات. وقام المجلس التنفيذي بتشكيل فريق للتسيير يضم أعضاء من المجلس التنفيذي ومن المنظمات الدولية الأخرى المتمركزة في روما للاهتمام بالترتيبات الإدارية والدستورية للمجلس. ويغطي نطاق عمل هذه الفريق دور المجلس وعلاقته بالمدير التنفيذي والإدارة العليا، ولكنه لا يمتد إلى الميادين الواقعة ضمن اختصاصات المدير التنفيذي.
- 8- وفي أكتوبر/تشرين الأول عام 2003 رحب المجلس التنفيذي بالاقتراحات التي عرضها عليه المدير التنفيذي (انظر الوثيقة EB3/2003/5-D/1) التي تحدد الممارسات المثلى في آليات الإشراف، كما أنه:
 - ◀ أقر بأن البرنامج قد أتيحت له فرصة لتولي دور الريادة في التسيير والإدارة في منظومة الأمم المتحدة؛
 - ◀ أعرب عن تقديره للالتزام المدير التنفيذي بتقديم بيان عن الرقابة الداخلية؛
 - ◀ رحب بمقترح المدير التنفيذي بشأن إجراء نقاش مع فريق التسيير والإدارة حول إمكانية إنشاء ترتيب محسن للجنة المراجعة.
- 9- وقد طرحت المقترحات أربع قضايا تتطلب الاهتمام الفوري وهي: مدونات السلوك، وترتيبات رفع التقارير، ولجان الرقابة الداخلية، وإدارة المخاطر. ويتعاون مكتب الإشراف حالياً مع فريق العمل المعني بالتسيير والإدارة بشأن هذه القضايا الأربع لصياغة استراتيجية لآليات العمل. وإنني لأنتي على هذه المبادرة التي تتخذها الأمانة في هذا المجال.



- 10- وعلى وجه الخصوص فإن كشف الرقابة الداخلية المنشور مع الكشوف المالية للبرنامج سيكفل تركيز مسؤوليات كبير المسؤولين التنفيذيين لضمان توافر نظم فعالة للرقابة الداخلية ضمن البرنامج، وضمان أنها قيد التشغيل خلال فترة رفع التقارير. وحتى هذا التاريخ لم تُصدر أي منظمة من منظمات الأمم المتحدة/المنظمات الدولية مثل هذا الكشف في تقريرها السنوي أو كشوفها المالية.
- 11- وقد اتخذ مكتب خدمات الإشراف في البرنامج مؤخراً بعض الخطوات على طريق استعراض الأساليب المثلى في آليات الإشراف، بما في ذلك دراسة أولية لقضايا التسيير وإدارة المخاطر. وفي ظل هذه التطورات، فقد نظر مكتبنا في الترتيبات الحالية للتسيير ضمن الأمانة، وركزوا على وجه الخصوص على تلك المجالات التي تقع ضمن نطاق لجنة المراجعة، وذلك لإثراء المناقشات الحالية ومساندة تطور البرنامج في هذا المجال المهم.

لجنة المراجعة

- 12- يتحمل المدير التنفيذي المسؤولية النهائية عن إدارة المخاطر ونظام الرقابة الداخلية ضمن البرنامج. ويعتبر توافر لجنة مراجعة تتسم بالفعالية والقدرة على مواجهة التحديات مراجعة من بين العناصر الأساسية في ضمان التسيير المؤسسي الناجح، كما يمكن أن تكون مصدراً رئيسياً من مصادر الضمان بالنسبة للمدير التنفيذي عند أدائه لهذه المسؤولية. وعلى المستوى الدولي فإن هناك توافقاً ناشئاً بشأن دور لجان المراجعة. ويحدد مجلس التقارير المالية⁽¹⁾ في المملكة المتحدة الغرض من مثل هذه اللجان بأنه:
- ← رصد نزاهة الكشوف المالية للمنظمة؛
 - ← استعراض نظام الرقابة المالية الداخلية في المنظمة، ونظم إدارة المخاطر؛
 - ← رصد واستعراض فعالية وظيفة المراجعة الداخلية في المنظمة؛
 - ← رصد واستعراض دور وانخراط المراجع الخارجي في المنظمة. غير أن هذا الدور في البرنامج تتولاه مباشرة هيئة مكتب المجلس التنفيذي والمجلس نفسه.
- 13- وينبغي أن تضم لجنة المراجعة أعضاء من غير الموظفين التنفيذيين، ويجب أن يكونوا مستقلين عن كبار المديرين.
- 14- على أن لجنة المراجعة في البرنامج هي هيئة داخلية صرف تتألف من رئيس (هو حالياً كبير نائبي المدير التنفيذي) وثلاثة أعضاء (ولو أن الأمانة تؤكد الآن أن الأعضاء هم: كبير نائبي المدير التنفيذي؛ ونائب المدير التنفيذي، السياسات والشؤون الخارجية؛ والمدير المشارك، العمليات؛ ومدير خدمات الأمن الغذائي، وشبكات الأمان، والإغاثة؛ ورئيس الموظفين ومدير مكتب المدير التنفيذي؛ ومدير مكتب نائب المدير التنفيذي، السياسات والشؤون الخارجية). وكل هؤلاء الأعضاء هم من موظفي البرنامج وجميعهم يخضعون لإشراف المراجعة الداخلية.
- 15- ووفقاً لاختصاصات لجنة المراجعة في البرنامج فإنها تهدف إلى ضمان الدور المستقل لوظيفة المراجعة الداخلية؛ وإلى استعراض أنشطة هذه الوظيفة والنظر في التدابير اللازمة في ضوء توصياتها. ويشمل هذا الدور استعراض وإقرار خطة العمل السنوية للمراجعة الداخلية وتغطية قضايا تتعلق بالتسيير المؤسسي أو إدارة المخاطر إذا ما كانت مدرجة في خطة العمل. وللبرنامج وحدتان أخريان تعينان بالتقارير الداخلية. فهناك وحدة التحقيقات التابعة لمكتب الإشراف التي ترفع تقاريرها حالياً مباشرة إلى المدير التنفيذي؛ أما الوحدة الثانية فهي مكتب التقييمات الذي يتقدم بتقاريره إلى المدير المسؤول عن الإدارة القائمة على النتائج.
- 16- ولا تشمل الاختصاصات الحالية للجنة المراجعة رفع أي تقارير رسمية عن استنتاجاتها أو مداولاتها إلى المدير التنفيذي أو المجلس التنفيذي. ويجري تقديم التقارير بصورة غير رسمية من رئيس اللجنة إلى المدير التنفيذي. ومع أن ذلك مفيد فإنه لا يسمح بإجراء القسط الأكمل من النقاش والتحليل للمشكلات التي تحددها اللجنة؛ كما أنه لا يوفر آلية ضمان فعالة وشفافة للمجلس التنفيذي باعتباره منتدى الإدارة الأعلى في البرنامج.
- 17- وتدعو أساليب التسيير المثلى إلى إدراج أعضاء مستقلين من غير الموظفين التنفيذيين في لجنة المراجعة، على أن يتولى رئاستها عضو مستقل. وفي حين أن إدراج الإدارة التنفيذية في لجنة المراجعة يمكن أن يوفر معلومات قيمة، فإن مشاركتها في كل اجتماع يمكن أن يعرقل النقاش بشأن المجالات الحساسة. كما أن العضوية الداخلية الصرفة الحالية للجنة المراجعة في البرنامج يمكن أيضاً، من حيث النظرية والتصور على الأقل، أن يثير قضايا تنازع المصالح، حينما تتناول موضوعات اللجنة مجالات كانت أو ما تزال خاضعة للمسؤولية المباشرة لعضو من الأعضاء. ويمكن لتعيين أعضاء مستقلين وغير تنفيذيين أن يجلب الاستقلالية والموضوعية وكذلك معارف وخبرات قيمة لعمل اللجنة.



التوصية 1: أوصي بأن يعيد البرنامج النظر في أسلوب واختصاصات لجنة المراجعة بغية إدراج ترتيبات مناسبة لرفع التقارير رسمياً إلى المدير التنفيذي. وبالتوافق مع فريق التسيير، وهو جماعة عمل غير رسمية تابعة لهيئة مكتب المجلس التنفيذي، فإن اللجنة يمكن أن تنظر في مسألة رفع التقارير إلى المجلس التنفيذي.

التوصية 2: بغية توفير مستوى أعلى من الاستقلال والموضوعية في المشورة المتاحة للإدارة المؤسسية، أوصي بأن يضم البرنامج أعضاء مستقلين من غير الموظفين التنفيذيين إلى لجنة المراجعة، على أني أقر بأن هذه هي مسألة أخرى ينبغي أن يدرسها المجلس التنفيذي دراسة كاملة.

رصد الكشوف المالية

- 18- ينبغي أن تستعرض لجنة المراجعة القضايا المهمة المتعلقة بالتقارير المالية والقرارات المتخذة بشأن إعداد الكشوف المالية للبرنامج، كما أن عليها أن تستعرض مدى وضوح وكمال الكشوف المالية المنشورة.
- 19- وإذا لم تكن اللجنة راضية بعد هذا الاستعراض عن أي جانب من جوانب التقارير المالية المقترحة للبرنامج، فإن عليها أن تطرح وجهات نظرها على المجلس التنفيذي. وعلى اللجنة أن ترصد نزاهة الضوابط المالية للبرنامج. وفي حال الافتقار إلى ترتيبات أخرى، مثل وجود لجنة معنية بالمخاطر، فإن على لجنة المراجعة أن تقوم بتقدير نطاق وفعالية النظم التي تنشئها الإدارة لتحديد، وتقدير، وإدارة، ورصد المخاطر المالية وغير المالية.
- 20- وقد التزم المدير التنفيذي بأن يقدم البرنامج كشوفه المالية إلى المجلس التنفيذي في مايو/أيار عام 2004. وخلال إقفال حسابات فترة السنتين 2002-2003 شاركت لجنة المراجعة في استعراض الكشوف المالية الصادرة عن إدارة الخدمات المالية. واستند استعراض اللجنة إلى العمل الذي قامت به وحدة المراجعة الداخلية بشأن الكشوف المالية في يناير/كانون الثاني عام 2004 قبل إرسال هذه الكشوف إلى مكتبنا في روما. وكلفت لجنة المراجعة مدير الخدمات المالية بتوضيح القضايا المعينة التي أثارها المراجعة الداخلية.
- 21- وفي نهاية مارس/آذار اجتمعت لجنة المراجعة مرة أخرى لاستعراض التقدم على طريق وضع الكشوف المالية في صيغتها النهائية. وشاركت في هذا الاجتماع وحدة المراجعة الداخلية، والخدمات المالية، إلى جانب مكتبنا بصفة مراقبين. وفي نهاية المداولات التي شملت قضايا أثارها المراجع الخارجي، خلص رئيس لجنة المراجعة إلى أن بالمستطاع الإشارة على المدير التنفيذي بتوقيع الكشوف المالية وعرضها على المراجعة الخارجية النهائية. ولقد كانت تلك عملية فعالة وقيمة.

استعراض نظم الرقابة الداخلية

- 22- وافق المجلس التنفيذي على تطبيق اللامركزية في البرنامج وذلك بإنشاء مكاتب إقليمية في الميدان، والنهوض بالاتصالات مع الحكومات المضيفة، وضمان صلات أوثق مع المكاتب القطرية. وقد مضت عملية تطبيق اللامركزية على الجوانب التشغيلية لأعمال البرنامج قدماً. ولم يتم بعد تطبيق اللامركزية بشكل كامل على الجوانب الإدارية، حيث ظلت وظائف الموارد البشرية، والميزانية، وتعبئة الأموال، والإشراف، والتقييم تتسم بمركزية بالغة.
- 23- وقد استعرض مكتبنا هيكل التسيير والرقابة الداخلية في المقر الرئيسي وفي المكاتب الإقليمية والقطرية التي شملتها الزيارات أثناء الفترة المالية. واستفاد مكتبنا في ذلك من جهود وحدة المراجعة الداخلية ولجنة المراجعة. ويستند رأينا بشأن الكشوف المالية إلى أننا كنا راضين عن أن الترتيبات الراهنة للرقابة الداخلية كافية. غير أن هناك عدداً من القضايا العامة التي أثرت نتيجة عملنا وهي تتعلق على وجه الخصوص بالمكاتب الإقليمية والقطرية.
- 24- وعلى الصعيد العملي فإن المديرين القطريين مسؤولون وخاضعون للمساءلة عن كل المعاملات والعمليات الجارية ضمن الحدود الوطنية لبلد تعيينهم. وقد أنشئت المكاتب الإقليمية السنة للبرنامج للإشراف على العمليات الميدانية وتزويد المكاتب القطرية بالدعم، والإرشاد، والمشورة؛ مع نقل مقترحات المشروعات وتقديم التقارير عن النتائج الجماعية والأداء التشغيلي إلى المقر الرئيسي في روما. ويضطلع المقر الرئيسي بالمسؤولية عن التوجه الاستراتيجي، والإرشاد والدعم الكلي، ولاسيما بالنسبة للوظائف التي لم تطبق عليها اللامركزية مثل الإشراف والتقييم.
- 25- ويعكس كل مكتب للبرنامج على المستويين الإقليمي والوطني الهيكل التشغيلي في المقر الرئيسي في روما من حيث الاضطلاع بوظائف البرمجة، والمالية، والتوريد، وما إلى ذلك. وعلى سبيل المثال فإن الموظفين الماليين على المستوى القطري يتولون مسؤولية حفظ سجلات محاسبة مناسبة وموثوقة للبرنامج. ويرفع هؤلاء الموظفون تقارير إلى مديرهم القطريين، ولكنهم مسؤولون أيضاً أمام المكتب المالي الإقليمي وقسم المالية في المقر الرئيسي. وينطبق ذلك على الموظفين المتخصصين الآخرين مثل موظفي التوريد. ومن المهم في ظل هذا النوع من التقارير المصفوفية وترتيبات المسؤوليات



الإدارية أن يكون هناك تفويضات واضحة ومسؤوليات جلية للأفراد، وذلك لتجنب التنازع بين المسؤوليات البرنامجية والمتطلبات التشغيلية من جهة والمتطلبات واللوائح الأخرى من جهة ثانية.

26- ولاحظ مكتبنا أن مسؤولية الإشراف على تنفيذ الاستراتيجية العليا، والامتثال إلى التوجيهات واللوائح شائعة بين العديد من الأفراد ضمن الهيكل التنظيمي، مما يؤدي إلى الافتقار إلى الوضوح بشأن أين تقع المسؤولية النهائية ومن الذي يمتلك أمر المهام والامتثال. وخلال زيارات المراجعة لكل مكتب من المكاتب الإقليمية، تبين لمكتبنا أن هناك افتقاراً متميزاً للوضوح بشأن الأدوار والمسؤوليات بين المستويات المختلفة للبرنامج. فالدور المتصور للمكاتب الإقليمية هو توفير الدعم والإرشاد للمكاتب القطرية. غير أنه تبين لمكتبنا من الناحية العملية أن الدعم والإرشاد يقدمان عموماً استجابة لطلبات المكاتب القطرية. ولاحظ هؤلاء الموظفون أن بعض المكاتب القطرية لم تكن تلتزم بالدعم من المكاتب الإقليمية، وذلك في ظل افتراض زائف بأنها لا تحتاج إلى الدعم والمشورة في تنفيذ عملها.

27- كما لاحظ مكتبنا أن الثقافة التشغيلية في المكاتب القطرية تشير على ما يبدو إلى أن كل مكتب يعتبر نفسه هيئة قائمة بذاتها، لا جزءاً أصيلاً من البرنامج. وتبين لمكتبنا أن العديد من المكاتب القطرية لا تدرك أثر أعمالها على الوضع المالي للبرنامج: ففي حين أن هذه المكاتب تعمل بما يخدم على النحو الأفضل البرامج القطرية، فإنها كانت تعمل أحياناً بما يتعارض مع القواعد واللوائح المعتمدة لحماية البرنامج.

28- ولاحظ مكتبنا أن هذه المشكلة تتفاقم إلى حد ما بفعل الافتقار إلى الوضوح في الخطوط التوجيهية وكتيبات الإجراءات. وبالنظر إلى أن البرنامج يشهد الكثير من التغيير في الهياكل وفي نظم رقابة الإدارة مع تطبيق نظام شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات WINGS، فلم يُبذل الكثير من الجهد في تحديث الإرشادات المعنية بطريقة متسقة وشمولية على امتداد البرنامج.

التوصية 3: أكرر التوصية التي تقدم بها سلفي بأن يحدد البرنامج أدوار ومسؤوليات المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية وأن يعين بجلاء ترتيبات المساءلة والرصد الضرورية لضمان تحقيق أهداف البرنامج.

إدارة المخاطر

29- إن من بين أهم الأهداف الداخلية التي ينبغي أن يسعى البرنامج لتحقيقها الحفاظ على مصداقية سمعته وضمان درجة عالية من ثقة الجهات المانحة فيه. ويمكن للمخاطر المحتملة التي تهمل إدارتها أن تلحق الضرر بالفعالية التشغيلية للبرنامج، وأن تكون لها آثار لاحقة على مستوى التمويل التي تكون الجهات المانحة على استعداد لتوفيره لعمليات البرنامج في المستقبل.

30- ولا ينفذ البرنامج حالياً أي عمليات تقدير منتظمة للمخاطر التنظيمية، كما أنه لا يحتفظ بسجل للمخاطر؛ ولو أن لديه خطط احترازية شاملة للعمليات، وتسعى أنشطة تقدير احتياجات الطوارئ التي ينفذها إلى تحديد مواقع نشوء المتطلبات التشغيلية المقبلة. وتتمثل قيمة سجل المخاطر وترتيبات الإدارة المنتظمة لها في توفير الوسيلة اللازمة للتعامل مع عوامل يمكن أن تضر بالبرنامج وتحقيق أهدافه. ويتيح سجل المخاطر تقدير أثر المخاطر وتخصيص ملكية إدارة هذه المخاطر حسب الاقتضاء.

31- وتعتبر الإجراءات النشطة لإدارة المخاطر، التي تغنيها وتشرف عليها لجنة المراجعة، من بين الأدوار الهامة التي يجب أن تضطلع بها هذه اللجنة لتحقيق الترتيبات المحسنة للتسيير. وتضطلع لجنة المراجعة بدور حيوي في نشر الوعي ونقل التزام الإدارة بتحسين التسيير المؤسسي وإرساء الإدارة الفعالة والمنتظمة للمخاطر. ومن الواجب عدم النظر إلى إدارة المخاطر على أنها من اختصاص الإشراف والمراجعة الداخلية، بل ينبغي:

- ← أن تحظى بمساندة الإدارة العليا بصورة ملحوظة ونشطة؛
- ← أن تُعزز بثقافة على نطاق المنظمة تساند عمليات الابتكار والمجازفة التي تم التفكير فيها بعناية؛
- ← أن تنعكس في نقل سياسات إدارة المخاطر إلى كل الموظفين؛
- ← أن تكون جزءاً من عمليات الإدارة في البرنامج؛
- ← أن تُربط بتحقيق الأهداف؛
- ← أن تتضمن تقدير وإدارة المخاطر المتعلقة بالعمل مع المنظمات الأخرى.

32- وضمن خطة العمل الراهنة لوحدة المراجعة الداخلية فإن الوحدة تؤكد بنشاط الحاجة إلى تعديل اختصاصات لجنة المراجعة، وهي ترعى مبادرة تدعو إلى تنفيذ منهجية رسمية لتقدير المخاطر في مختلف أرجاء البرنامج. وينبغي ألا يُنظر إلى تطبيق التسيير المؤسسي وإدارة المخاطر على أنه الاختصاص الوحيد لخدمات المراجعة الداخلية. وفي حين أن لهذه الخدمات دوراً تضطلع به في توفير الضمانات للمدير التنفيذي بشأن جوانب معينة للرقابة الداخلية، فإن الأساليب الجيدة



تشير إلى أن زخم النهوض بالتسيير، والرقابة الداخلية، وإدارة المخاطر يجب أن يجيء من الإدارة العليا، كما ينبغي تنفيذه عبر المديرين التنفيذيين في المقر الرئيسي وعلى مستوى المكاتب القطرية علماً بأن هؤلاء سيكونون في نهاية المطاف مسؤولين عن التصدي للمخاطر الأساسية المحددة. وهكذا فإن لجنة المراجعة توفر منتدى لاستعراض خطة عمل المراجعة الداخلية ومخرجاتها؛ والاستنتاجات الرئيسية للتحقيقات الداخلية وردود الإدارة عليها؛ ورد الإدارة على ملاحظات المراجع الخارجي وتوصياته؛ ونظم الرقابة الداخلية؛ وإدارة المخاطر.

33- وأرحب بالمبادرة التي يقودها المدير التنفيذي للتركيز بشكل أقوى على إدارة المخاطر، وأحض بقوة على استحداث المزيد في هذا المجال.

ترتيبات الإشراف

34- يتطلب التسيير الجيد توفير إشراف كاف خارج العملية التنفيذية، ويتمثل في ترتيبات المراجعة الداخلية والخارجية. وقد تغير دور مكتب خدمات الإشراف خلال فترة السنتين حيث تم وضع وحدة التقييم، المعنية بالإشراف على الأساليب التشغيلية المثلى، تحت مسؤولية قسم الإدارة المستندة إلى النتائج. وظل العنصران المتبقيان في المكتب المذكور، وهما التحقيقات والمراجعة الداخلية، ضمن نطاق مسؤولية المفتش العام. وكان نصاب الموظفين هو اثنان في مكتب المفتش العام، وأربعة في التفتيش والتحقيقات، و12 في المراجعة الداخلية. وفي أكتوبر/تشرين الأول عام 2003 أقر المجلس التنفيذي، في سياق موافقته على ميزانية عام 2004، زيادة في نصاب الموظفين هذا.

35- ويتمثل النهج الذي تعتمده وحدة المراجعة الداخلية في التركيز على المجالات التي تعتبر حسب تقديرها الأشد ضعفاً من زاوية التطورات الحالية في البرنامج، أو التي تساند مباشرة المبادرات الاستراتيجية الجارية. ويوضح الجدول أدناه المجالات التي انصب عليها نشاط وحدة المراجعة الداخلية على مدى السنوات الثلاث الماضية.

مجالات تقارير المراجعة الداخلية:		
2002	2003	2004
الكشف المالية 2001-2000	لجنة استعراض البرامج	متابعة التوريد
ترحيل البيانات إلى نظام WINGS - النظم القديمة	نظام WINGS	الحواشيب والاتصالات
ترحيل البيانات إلى نظام WINGS - الموارد البشرية/المرتبات	الكشف المالية 2003-2002	الضوابط الداخلية
التعاقد مع الخبراء الاستشاريين	خسائر السلع بعد التسليم	خدمات النقل البحري
	توريد البنود الغذائية وغير الغذائية	إدارة شؤون العاملين
	عمليات النقل الجوي	جمع الأموال
		مستحقات السفر
		إدارة جرد المقر الرئيسي
زيارة 10 مكاتب قطرية	زيارة 14 مكتباً قطريا	زيارة 24 مكتباً قطريا
المصدر: مكتب خدمات الإشراف		

36- واستعرض مكتبنا التدابير التي اتخذها البرنامج استجابة لتوصيات المراجعة المتفق عليها، سواء جاءت من المراجعة الداخلية أو الخارجية. وقد أشارت نتائج هذه الاستعراض إلى أن هناك فاصلاً زمنياً ملحوظاً بين تاريخ التوصية والتنفيذ المعتمد للإدارة. وتدل الإحصاءات المتاحة في ظل النظام الراهن لرصد المراجعة الداخلية إلى أنه من أصل التوصيات التي أُخذت في العام الماضي فإن 11 توصية من 22 توصية أساسية (50 في المائة)؛ و152 توصية من 252 توصية مهمة (60 في المائة)؛ و394 توصية من 476 توصية جديرة بالاهتمام (83 في المائة) لم تنفذ بعد. كما لا تزال هناك 15 توصية أساسية و48 توصية مهمة غير منفذة من توصيات التقارير الصادرة على مدى السنوات الأربع حتى عام 2002.

37- وبالمثل فإن استعراض القضايا والتوصيات التي طرحها سلفي، وهو ديوان المحاسبة في الجمهورية الفرنسية، نتيجة عمليات المراجعة للفترة 1998-1999 (الوثيقة EB.3/2002/5-A/1/4) والفترة 2000-2002 (الوثيقة EB3/2002/5-A/1/5) تشير إلى أنه كان هناك 16 توصية و15 توصية على التوالي دون تنفيذ وقت إعداد هذا التقرير، وأن نسبة التوصيات التي نُفذت بالكامل تقل عن 30 في المائة.



38- ويسلط الضوء على التقارير التي تعدها وحدة المراجعة الداخلية حالياً للجنة المراجعة على القضايا القائمة فصلياً ولكنها لا تشير إلى عمر التوصيات القائمة أو أسباب تأخر تنفيذها. وفي غياب تقارير رسمية ترفعها لجنة المراجعة إلى المدير التنفيذي والمجلس التنفيذي، فليس هناك من وسيلة فعالة يمكن عبرها معالجة أمر عدم الاستجابة إلى توصيات المراجعة.

التوصية 4: أوصي بأن ينظر البرنامج في الخطوات التي يمكن اتخاذها لتحسين المساءلة وفعالية استجابة الإدارة التنفيذية لتوصيات المراجعة.

شكر وتقدير

39- أود أن أعرب عن تقديري لما أبداه المدير التنفيذي وموظفو البرنامج من تعاون وقدموه من مساعدة أثناء عملية المراجعة.

John Bourne

السير جون بورن
المراقب المالي والمراجع العام في المملكة المتحدة
المراجع الخارجي

