

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية

روما، 24 - 2004/5/26

مذكرات المعلومات

تقرير المراجع الخارجي

مراجعة العمليات الجوية لبرنامج الأغذية العالمي

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>)



Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2004/INF/8-A
18 May 2004
ORIGINAL: ENGLISH

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 وملأتم؛
 - ◀ 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 للائتمان 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 استئماني. 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 استئماني	مستمرة
10181	السودان (نقل الركاب)	عملية خاصة	2004/3/31-2003/3/31-2002/4/1 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 تنتم 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 ندوات 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 حاليا مع متعهدين يعملون في مواقع متعددة. ويوفر مختلف المتعهدين أنواعا 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 تحليلا 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 لاحقا.

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/أذار 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/أذار 2004.

لاحظ مكتبنا أثناء استعراضه للتمويل المقدم للعمليات الجوية الفعلية وجود عجز في تمويل العمليات الخاصة يبلغ في المتوسط 35 في المائة تقريبا في مقابل الاحتياجات المتوقعة في أي وقت. وي طرح 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. ولايد 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 أباد 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 تدينا 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 الناجم 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	(1,108,123)	%88
بين 3 و 12 شهرا	(69,884)	%5
أكثر من 12 شهرا	(39,369)	%3
	(1,217,376)	
غير معلوم	(47,879)	%4
	(1,265,255)	%100

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 وتكلفتها.

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 تفقر 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. ويكفل ذلك الترخيص القانوني البرنامج بالتحليق في منطقة عملياته المحددة واستخدام مهابط 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 وكابول وإسلام أباد بسبب انقضاء مدة مذكرة التفاهم مع السلطات الباكستانية.

وكانت الخدمة الأصلية تتجه يومياً من إسلام أباد إلى دبي عن طريق كابول 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 كابول، مما زاد من التكاليف التشغيلية بسبب الحاجة إلى إجراء رحلات جوية إضافية من وإلى مطار كابول في بداية ونهاية كل يوم، والحاجة إلى غطاء تأميني للانتظار في مطار كابول 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 الملائم 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.

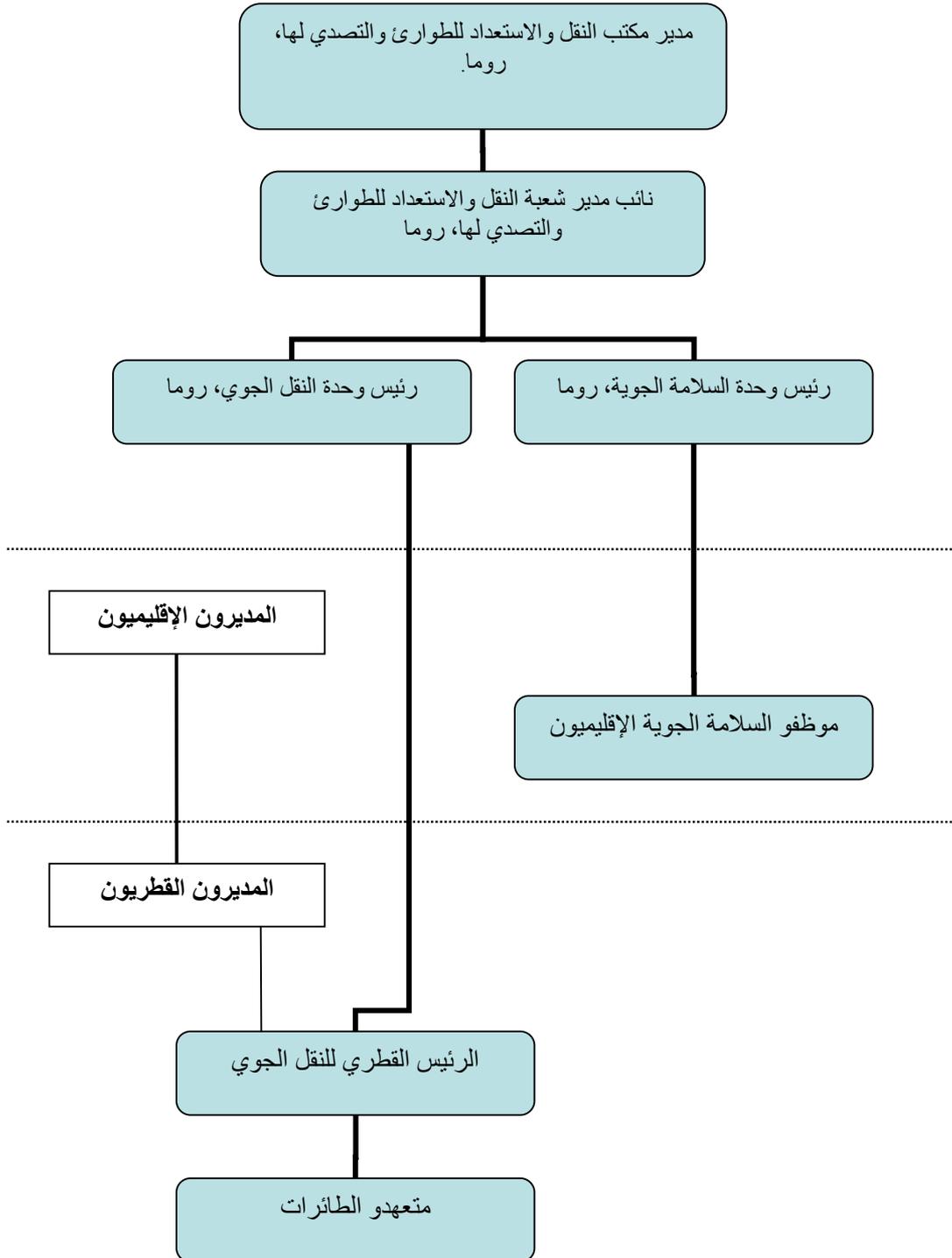
John Boon

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 الملائمة؛	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.	سيعين 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.

