

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 29 يونيو/حزيران – 3 يوليو/تموز 2020

World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي



التوزيع: عام

التاريخ: 18 مايو/أيار 2020

اللغة الأصلية: الفرنسية

البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.A/2020/6-G/1

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<https://executiveboard.wfp.org>).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن خدمات النقل الجوي

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن خدمات النقل الجوي" (WFP/EB.A/2020/6-G/1) ورد إدارة البرنامج عليها الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2020/6-G/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin
مدير المراجعة الخارجية
هاتف: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير مراجعة
خدمات النقل الجوي

السنة المالية 2019

REFERENCE COUR DES COMPTES WFP-2019-3



جدول المحتويات

5.....	الملخص
6.....	أولاً- هدف المراجعة ونطاقها والنهج المتبع فيها
9.....	ثانياً- قائمة التوصيات
11.....	ثالثاً- مقدمة
13.....	1- إطار إدارة عمليات الطيران
13.....	1-1 الإطار التنظيمي
13.....	2-1 إطار اللوائح
14.....	3-1 إطار الحوكمة
14.....	4-1 إطار المالية والميزانية
20.....	5-1 إطار الموارد البشرية
21.....	6-1 إطار إدارة المخاطر
24.....	2- العمليات الرئيسية المنفذة لأنشطة الطيران
25.....	1-2 اختيار شركات تشغيل الطائرات
26.....	2-2 قرار استخدام النقل الجوي
27.....	3-2 تمويل عمليات الطيران
29.....	4-2 التعاقد على الخدمات
31.....	5-2 إجراء عمليات الطيران
36.....	6-2 العلاقات مع المستخدمين
38.....	رابعاً- شكر وتقدير
39.....	خامساً- الملاحق
39.....	الملحق 1: إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة ⁰
40.....	الملحق 2: محاكاة خفض رسوم استرداد التكاليف الإدارية
41.....	الملحق 3: جدول عمليات طيران البرنامج (2017-2019)
42.....	الملحق 4: المستخدمون الرئيسيون لخدمات لطيران البرنامج في عام 2019
43.....	الملحق 5: قائمة مشغلي شركات الطيران المستأجرة التي استخدمها البرنامج في الفترة 2017-2019
44.....	الملحق 6: ملخص النتائج الرئيسية لتقييمات وحدة ضمان الجودة، 2017-2019
45.....	الملحق 7: رأي مديري العمليات الجوية الحالية

الملخص

يدير البرنامج دائرة الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية (دائرة النقل الجوي) والعمليات القصيرة الأجل أو المخصصة للعملاء الأفراد. ويعبر مستخدمو هذه الخدمات عن مستوى عالٍ من الرضا عن جودة الخدمات. ويقدم هذا التقرير ملاحظات حول الأمور التالية.

1- **الحوكمة.** يجري تقاسم الخدمات الجوية التابعة للبرنامج بين دائرة الطيران (OSCA)، المسؤولة عن الإدارة اليومية للعمليات، ووحدة سلامة الطيران (ASU)، المسؤولة عن معايير السلامة. ولم يوافق المجلس التنفيذي على أي وثيقة إدارية شاملة تغطي نطاق ولاية البرنامج، وقواعد التمويل ذات الصلة، والتفاعل بين العمليات الجوية التي تجري لصالح مجتمع العمل الإنساني، سواء كانت لصالح البرنامج نفسه أو لأطراف ثالثة، والعلاقة بين دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران. وينبغي أن تقدم دائرة الطيران التقارير إلى المجلس سنوياً وبشكل منتظم، كما ينبغي أن تتضمن عناصر موضوعية حول الأداء المالي والبيئي والتشغيلي لعمليات الطيران.

2- **الإبلاغ المالي.** إطار المالية والميزانية لعمليات الطيران معقد ويشكو من القم. وخلافا للمبدأ الذي حددته الإدارة، فإن أنشطة الطيران لا يغطيها إطار وحيد؛ ويختلف التتبع المالي وفقاً لطبيعة العمليات، مما يزيد من تعقيد حساب كامل التكلفة. وهناك فوائض محاسبية كبيرة، غير أن الهدف الواضح منها لا يُحدد بشكل كافٍ. ولم يعد استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة المحملة على المساهمات الجوية يُسجل لصالح الإيرادات التشغيلية لخدمات الطيران في المقر، مع أن من شأن تخصيص حصة أكبر من ميزانية دعم البرامج والإدارة أن يمكن من خفض المعدل المفروض على عقود استئجار الطائرات.

3- **إدارة المخاطر.** إدارة المخاطر جيدة بشكل عام، غير أن من الممكن تشديد بعض الضوابط. والثقافة التقنية لدى مديري دائرة الطيران تجعلهم على درجة عالية من اليقظة فيما يتعلق بالمخاطر. وتجري وحدة ضمان الجودة (QAU) تقييمات دورية للعمليات الجوية. على أنه يبدو أن هناك تقليلاً من مخاطر التدليس المتعلقة بنقل ركاب غير مؤهلين لهذا النوع من الخدمات. وقد استغرق الأمر من منظمة الطيران المدني الدولي 15 عاماً لتحديد موعد لمراجعة جديدة لخدمات البرنامج الجوية، وذلك لعام 2020.

4- **الاستراتيجية التشغيلية.** يمكن تحديد عدة جوانب من الاستراتيجية بشكل أفضل. ولا توجد معايير تحكم قرار استخدام عملية جوية ما بالمقارنة ببعض وسائل النقل الأخرى، ونادراً ما تُتخذ هذه القرارات وفقاً للإجراء المعمول به. وفي البلدان، لا توجد استراتيجيات خروج للعمليات الجوية أو إجراءات يجري بموجبها استعراض دوري لوجوب استمرار تلك العمليات. وتعتمد العمليات على تمويلها من قاعدة محدودة تتألف من 15 جهة مانحة، ومع ذلك لا يوجد ذكر لأنشطة الطيران في استراتيجية الشراكة مع القطاع الخاص وجمع التبرعات منه. وفي حين أنه لا يوجد ما يُذكر من المنافسة في سوق شركات تشغيل الطائرات، إلا أنه لا يوجد استخدام للأدوات التي يمكن أن تحسن مراقبة الأسعار. ولا توجد إرشادات لتحديد رسوم المستخدمين، وهي رسوم يتم تحديدها محلياً. ولا تزال فرص تعزيز التعاون مع العمليات الجوية العسكرية التابعة لإدارة عمليات السلام غير مستغلة. وأخيراً، هناك أوجه ضعف في الرقابة على وصول المستخدمين إلى رحلات الطيران التي تغطيها دائرة النقل الجوي، كما أن من الممكن تنظيم آلية تحصيل المستحقات بشكل أفضل.

5- **الأثر البيئي.** لا يؤخذ الأثر البيئي للأنشطة بعين الاعتبار إلا بشكل جزئي. ولا تراعي العمليات الحسابية التي يجريها البرنامج انبعاثات غازات الدفيئة الناجمة عن نقل موظفي الوكالات الأخرى. ولا يُغطى الأثر البيئي للأنشطة في تقارير دائرة الطيران. وفيما يتعلق بمساهمة البرنامج في البصمة الكربونية للأمم المتحدة، فإن المعيار المستخدم مشكوك فيه لأنه يستثني عمليات الطيران من البيانات التي يأخذها التقييم في الاعتبار، بينما يتم إدراج البيانات المتعلقة بسفر الموظفين في الرحلات الجوية التجارية.

أولاً- هدف المراجعة ونطاقها والنهج المتبع فيها

- 1- وفقاً لخطابَي الإشعار المؤرخين 29 مايو/أيار و20 نوفمبر/تشرين الثاني 2019، أجرى فريق من خمسة مراجعين مراجعة حسابات في مقر برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في روما على مرحلتين، من 15 إلى 19 يوليو/تموز 2019 ومن 20 إلى 31 يناير/كانون الثاني 2020. وقد أجريت مراجعتان مؤقتتان في المقر في 7 و8 نوفمبر/تشرين الثاني و2 و3 ديسمبر/كانون الأول 2019. بالإضافة إلى ذلك، ساهمت عمليات المراجعة الميدانية المخططة للمكاتب القطرية⁽¹⁾ خلال الفترة المالية 2019-2020 في صياغة هذا التقرير. وتمثل الغرض من هذه المراجعة في فحص خدمات النقل الجوي للبرنامج.
 - 2- وعملاً بقرار المجلس التنفيذي المؤرخ 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية للبرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبات بفرنسا للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022، وفقاً للمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.
 - 3- وتُحدّد ولاية المراجع الخارجي في الباب 14 من النظام المالي للبرنامج وفي ملحق ذلك الباب، وفي الدعوة إلى تقديم طلبات تعيين المراجع الخارجي. وتشمل اختصاصات هذه الولاية الدعوة إلى تقديم الطلبات، إلى جانب عرض خدمات ديوان المحاسبات، وخاصة العرض التقني التفصيلي، والذي وافق عليه المجلس.
 - 4- وتتمثل مسؤوليات المراجع الخارجي في مراجعة الكشوف المالية للبرنامج (المادة 1-14 من النظام المالي) وإبداء الملاحظات، حيثما يرغب، فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية، والنظام المحاسبي، والضوابط المالية الداخلية، وبوجه عام، إدارة وتنظيم البرنامج (المادة 4-14 من النظام المالي).
 - 5- وعملاً بالمادة 3-1 من النظام المالي، يعتبر المدير التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج ويخضع للمساءلة عنها.
 - 6- وقد صيغت رسالة التزام مع المدير التنفيذي من أجل ضمان فهم واضح للالتزامات كل من الإدارة والمراجع الخارجي، وفقاً للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. بالإضافة إلى ذلك، يقوم المراجع الخارجي، قبل كل عملية مراجعة، بإبلاغ الأمانة بنطاق عمليات المراجعة التي سيجريها.
 - 7- ويندرج هذا التقرير في إطار خطة العمل السنوية للمراجع الخارجي المقدمة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج خلال دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2019، والتي توضح تفاصيل عمليات المراجعة التي ستجري بين يوليو/تموز 2019 ويونيو/حزيران 2020. ووفقاً للاختصاصات، يتعين على المراجع الخارجي أن يصدر كل عام تقرير مراجعة عن الكشوف المالية للبرنامج (الخاضعة لموافقة المجلس)، مصحوباً برأي عن الحسابات، وتقريرين عن أداء ونظامية إدارة البرنامج، يطلق عليهما أيضاً اسم "تقرير مراجعة الأداء" (وهما يقدمان إلى المجلس للنظر فيهما) و8 رسائل إدارية تصاغ عقب زيارات المكاتب الميدانية (المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). كما يصادق المراجع الخارجي على مشروع التقرير السنوي عن حالة تنفيذ توصياته السابقة، الذي ستقدمه الأمانة إلى المجلس للنظر فيه.
 - 8- وقد أجريت مراجعة حسابات خدمات النقل الجوي للبرنامج وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج والاختصاصات الإضافية المرفقة به. وتقضي هذه المعايير بأن يمثل المراجع الخارجي لقواعد السلوك المهني المعمول بها، وأن يمارس الحكم المهني، وأن يتحلّى بالتفكير النقدي طوال المراجعة.
 - 9- وتمثل الهدف الرئيسي للمراجعة فيما يلي:
- التحقق مما إذا كانت أنشطة البرنامج في مجال الطيران تتمثل للقواعد التي تنظم أنشطة النقل الجوي، واختيار شركات الطيران، وتدريب الموظفين، والمسؤولية القانونية؛

(1) المكاتب القطرية لكينيا (التي تشرف على العمليات الجوية في الصومال) ومالي وجنوب السودان (البلد الذي تُنفذ فيه العملية الجوية الرئيسية).

- تحليل عملية صنع القرار فيما يتعلق بتخطيط العمليات الجوية ووضع جداولها الزمنية وتنفيذها لضمان الرقابة عليها ومناسبتها وفعاليتها؛
 - تقييم ما إذا كانت عمليات البرنامج في مجال الطيران منظمة بكفاءة من حيث اللوجستيات والبيئة؛
 - استعراض اتصالات البرنامج مع الدول الأعضاء بغية ضمان اتساق الخدمات الجوية المقدمة ونموذج الأعمال المختار لتلك الخدمات مع توصيات المجلس التنفيذي.
- 10- وقد نوّقت كل ملاحظة وتوصية مع الموظفين المعنيين، بمن فيهم موظفو دائرة الطيران، وهي جزء من شعبة عمليات سلسلة الإمداد. وعُقد اجتماع اختتام المراجعة بحضور نائب مدير هذه الشعبة، ورئيس دائرة الطيران، ورئيس وحدة سلامة الطيران. وأكدت الأمانة صحة الحقائق المقدمة. ويأخذ هذا التقرير في كامل الاعتبار تعليقات الأمانة وردودها، وقد قُدمت كتابة في 20 مارس/أذار 2020.
- 11- ويجري خلال أي مراجعة تنفذ وفقا للمعايير الدولية، فحص الأداء والامتثال بناء على المعايير المناسبة، ويتم تحليل أسباب أي اختلافات فيما يتعلق بتلك المعايير، وذلك بهدف الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية والتوصية بالتحسينات. وتتمثل الخطوة الأولى في المراجعة من تحديد نطاق الموضوع المعني، أي المعلومات أو الأنشطة المراد تقييمها. ويمكن لذلك النطاق أن يتخذ العديد من الأشكال وأن تكون له خصائص مختلفة رهنا بالهدف من المراجعة. كما يمكن تحديد موضوع مناسب صالح للتقييم أو القياس بما يتسق مع المعايير، بمعنى أنه يمكن إخضاعه لإجراءات لجمع أدلة كافية ومناسبة للمراجعة لدعم رأي المراجعة أو استنتاجها.⁽²⁾
- 12- وموضوع هذه المراجعة هو خدمات النقل الجوي التي يقدمها البرنامج، سواء من خلال عمليات دائرة الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية (دائرة النقل الجوي) أو من خلال أنواع العمليات الأخرى.
- 13- ومن أجل إجراء الاستعراض، أعد المراجع الخارجي تصنيفا منطقيا للأهداف التي تسعى إليها خدمة النقل الجوي، والتي تشمل على أهداف فورية وتشغيلية واستراتيجية: فالأهداف الفورية تترجم إلى نواتج واقعية؛ وتفترض الأهداف التنفيذية أنه تم التوصل إلى نتائج تتطلب إجراء مزيد من التقييم النوعي؛ وتتجلى الأهداف الاستراتيجية من خلال التأثيرات المتوقعة الطويلة المدى، والتي يعد تحليلها بمثابة تقييم لها. وتشكل النواتج والنتائج والحاصلات المتوقعة المحددة في الإطار المنطقي المعايير الأساسية لتقييم أداء العمليات.
- 14- ويوجز الرسم البياني أدناه نهج برنامج يقوم على إطار منطقي للأهداف:

(2) المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، المعيار 100، الفقرتان 22 و26.

الإطار المنطقي لعمليات الطيران في البرنامج

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز قيادة البرنامج في مجال الطيران الإنساني. • تحسين خفة الحركة التشغيلية. • تحسين الموثوقية والكفاءة التشغيلية. • تعزيز الخدمات من خلال أدوات مبتكرة وشراكات استراتيجية. • تحقيق الهدف 2 من أهداف التنمية المستدامة (القضاء على الجوع في العالم). • تحقيق الهدف 13 من أهداف التنمية المستدامة (مكافحة تغير المناخ). • تحقيق الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة (العمل في شراكة). 	<ul style="list-style-type: none"> • توسيع نطاق خبرة البرنامج في مجال الطيران. • تطوير حلول خفيفة الحركة وفعالة من حيث التكلفة. • تسهيل الدعم للاستجابات الإنسانية. • التصرف بسرعة في مواجهة الأزمات. • تطوير عقلية موجهة نحو الأداء والعملاء. • تطوير ثقافة التعلم مدى الحياة. • تقديم خدمة تلبي احتياجات المجتمع الإنساني. • ضمان سلامة وأمن الركاب والموظفين. • توفير خدمة موثوقة ومتواصلة دون انقطاع. • المساعدة في بناء الطيران المدني في البلدان النامية 	<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز الشراكات الداخلية والخارجية القائمة وإقامة شراكات جديدة. • استكشاف المبادرات المبتكرة في هذا القطاع. • الحفاظ على المعرفة المباشرة للسياقات المحلية التي تعمل فيها دائرة النقل الجوي. • توفير أسطول سريع الانتشار وعدد كاف من الموظفين. • تنظيم حلقات عمل تدريبية لموظفي دائرة النقل الجوي. • الحصول على أموال كافية لتوفير الدعم المستمر للعمليات الجوية. • التعاون مع المجتمع الإنساني، وهو العميل النهائي لدائرة النقل الجوي. • تعزيز الاستعداد للطوارئ. • تحديد التهديدات وضمن الرصد الشامل للمخاطر الأمنية والتخفيف منها.
الحصائل	النتائج	الأنشطة

المصدر: المراجع الخارجي

ثانياً- قائمة التوصيات

- 15- تُصنف التوصيات حسب مستوى أولويتها:
- **الأولوية 1**، مشكلة أساسية، تتطلب اهتماماً فورياً من جانب الإدارة؛
 - **الأولوية 2**، مشكلة رقابية أقل إلحاحاً تتطلب اهتمام الإدارة؛
 - **الأولوية 3**، مشكلة عُرضت على الإدارة، وتتعلق بالضوابط التي يمكن تحسينها.
- 16- كما يتضمن هذا التقرير في الملحق الأول قائمة بإجراءات مقترحة على الأمانة ولا تقتضي متابعة من جانب المجلس التنفيذي.

المجال	الأولوية	التوصيات النهائية
إطار اللوائح	1	1- يوصي المراجع الخارجي بإعداد وثيقة لسياسة عمليات الطيران لعرضها من قبل المدير التنفيذي والموافقة عليها من قبل المجلس التنفيذي.
إطار الحوكمة	1	2- يوصي المراجع الخارجي بالإبقاء على ممارسة عرض أنشطة النقل الجوي على المجلس التنفيذي سنوياً، مع إدراج المزيد من البيانات بشأن التكلفة، والأداء، والأثر البيئي، وطرائق تمويل العمليات في التقرير السنوي عن الطيران البرنامج.
إطار المالية والميزانية	1	3- يوصي المراجع الخارجي بإدارة البرنامج بما يلي: أ) تحديث وتنقيح إطار المالية والميزانية لأنشطة الطيران لضمان أن يكون عرض التدفقات المالية الناشئة عن هذه الأنشطة شاملاً وشفافاً؛ ب) إعادة النظر في الأساس المنطقي للحساب الخاص للطيران في ضوء الدرجة المطلوبة من الاستقلالية في تحديد موارد تشغيل الخدمات ذات الصلة.
إطار المالية والميزانية	2	4- يوصي المراجع الخارجي بتحديد الفائض التراكمي المرهّل الأملل لكل عملية من عمليات دائرة النقل الجوي.
إطار المالية والميزانية	2	5- يوصي المراجع الخارجي بأن يعاد تقييم الفائض التراكمي المستهدف المحدد في عام 2020 للحساب الخاص للطيران بحيث تراعى فيه الإيرادات المتأتية من الرحلات الجوية المخصصة، وأن يحدد المجلس التنفيذي سنوياً كيفية استخدام الأموال التي تتجاوز هذا الرقم المستهدف.
إطار المالية والميزانية	2	6- يوصي المراجع الخارجي بإعادة النظر في طرائق تمويل التكاليف الإدارية وتكاليف الموظفين في دائرة الطيران، بحيث يُنظر في تخفيض رسوم استرداد التكاليف الإدارية بدلا من تخصيص مبلغ أكبر لدائرة الطيران في ميزانية دعم البرامج والإدارة.
إطار إدارة المخاطر	1	7- يوصي المراجع الخارجي بمواصلة عملية دمج مختلف مخاطر التبدليس المرتبطة بخدمات الطيران في سجلات مخاطر العمليات وفي سجل المخاطر لدى دائرة الطيران.
قرار استخدام النقل الجوي	3	8- يوصي المراجع الخارجي بتضمين دليل النقل الجوي فصلاً يحتوي على أحكام للمقر وللمكاتب القطرية لمساعدتهما على القيام باختيار وسائل نقل الحمولات عن طريق الجو أو البر أو النهر أو البحر بصورة أكثر رسمية.

المجال	الأولوية	التوصيات النهائية
تمويل العمليات الجوية	2	9- يوصي المراجع الخارجي بوضع استراتيجية لجمع الأموال لعمليات دائرة النقل الجوي تتوخى التخطيط المتعدد السنوات للالتزامات الجهات المانحة بتمويل كل عملية، بما في ذلك الجهات المانحة من القطاع الخاص، على أن تكون متسقة في الوقت نفسه مع الاستراتيجية العامة للمكاتب القطرية فيما يتعلق بالجهات المانحة للبرنامج.
تمويل العمليات الجوية	2	10- يوصي المراجع الخارجي بوضع مبادئ توجيهية لاسترداد التكاليف من المستخدمين ودراسة إمكانيات تنويع المعدلات التي تفرضها دائرة النقل الجوي على نقل ركابها، على سبيل المثال من خلال التمييز بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية.
التعاقد على الخدمات	3	11- يوصي المراجع الخارجي بأن تستخدم دائرة الطيران أدوات مصممة لمراقبة الأسعار بشكل أفضل، من قبيل ما يلي: (أ) إدراج بند للمراجعة المالية في العقود؛ (ب) تبادل معلومات الأسعار مع الوكالات الأخرى؛ (ج) إجراء دراسة محددة لأسعار السوق لخدمات تأجير الطائرات المتخصصة.
إدارة العمليات الجوية	1	12- يوصي المراجع الخارجي بوضع إجراءات تشغيل موحدة للتحضير لاستراتيجية للخروج من أي عملية جوية، والتأكد من قيام الموظفين المسؤولين عن العمليات الجوية والمقر باستعراض دوري للظروف الموضوعية للحفاظ على العمليات.
إدارة العمليات الجوية	3	13- يوصي المراجع الخارجي بتشجيع إبرام بروتوكولات ثنائية بين البرنامج وإدارة عمليات السلام/إدارة الدعم الميداني، وفقاً لاتفاق عام 2013 الإطاري واستناداً إلى نموذج محدد، من أجل تحسين كفاءة العمليات الجوية التي يقوم بها البرنامج وسلامتها.
إدارة العمليات الجوية	2	14- يوصي المراجع الخارجي بأن يُحسب مجموع انبعاثات غازات الدفيئة الناتجة عن أنشطة الطيران، مع تمييز الجزء المنسوب إلى عمليات البرنامج، وإدراجه في التقارير السنوية عن طيران البرنامج.
إدارة العمليات الجوية	2	15- يوصي المراجع الخارجي بإضافة بند يبني إلى عقود تأجير الطائرات والمناولة الأرضية وإعادة التزود بالوقود المتعلقة بالعمليات الجوية.
العلاقات مع المستخدمين	1	16- يوصي المراجع الخارجي بمواصلة النظر في تزويد نظام Takeflite لإدارة الطيران بنظام للتحقق من تصاريح المنظمات التي تستخدم دائرة النقل الجوي ومن القوائم الفردية للأشخاص المصرح لهم التي تقدمها تلك المنظمات.

ثالثاً- مقدمة

- 17- بموجب قرار اتخذته اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى في دورتها الخامسة، المعقودة يومي 12 و13 يونيو/حزيران 2003، عُهد إلى البرنامج بإدارة جميع العمليات الجوية الإنسانية "وغيرها" التابعة للأمم المتحدة، باستثناء عمليات حفظ السلام. وتقع هذه المسؤولية الآن في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ضمن هدف التنمية المستدامة 17 (العمل في شراكة).
- 18- وتنفذ هذه الولاية من خلال دائرة الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية.
- 19- وقد نُظمت أنشطة الطيران في البرنامج بمذكرة قرار المدير التنفيذي المؤرخة 6 يوليو/تموز 2003، حيث أنشأ المدير التنفيذي المساعد ومدير العمليات وحدة سلامة الطيران بتوجيه مؤرخ 13 يناير/كانون الثاني 2004.⁽³⁾
- 20- وعلى النحو المنصوص عليه في هذا التوجيه، تتمثل ولاية البرنامج في "تزويد عملائه بخدمة نقل جوي تتصف بالأمن والكفاءة والفعالية من حيث التكلفة". والجهات المستفيدة من الخدمة التي يقدمها طيران البرنامج هي: المكاتب القطرية، وجميع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية العاملة كشريكة منفذة، وأعضاء المنظمات المانحة وحكوماتهم. وتتكون خدمات الطيران التي يقدمها البرنامج من خدمة النقل الجوي المنتظم للركاب والحمولات، وخدمات مخصصة (بطائرات مخصصة)، وخدمات النقل للإجلاء في حالات الطوارئ وللإخلاء الطبي الجوي.
- 21- ويورد دليل البرنامج للنقل الجوي ثلاثة أنواع من خدمات الطيران:
- عمليات دائرة النقل الجوي، التي تشمل نقل الركاب والحمولات الخفيفة وذلك بموجب ثلاث طرائق مالية مختلفة (مجانبة أو مموله جزئياً أو كلياً)، ولكنها من حيث المبدأ تقتصر على المناطق التي يصعب أو يستحيل الوصول إليها بوسائل أخرى؛
 - خدمات الطيران القصيرة الأجل (الإسقاط الجوي والإجلاء الطبي) لصالح البرنامج أو العملاء الخارجيين في الحالات المتطرفة؛
 - الخدمات الجوية المخصصة المقدمة للعملاء الخارجيين (وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة)، بصورة رئيسية لنقل الحمولات، على أساس التمويل الكامل.
- 22- وتقدم بعض هذه الخدمات في نطاق الدور القيادي لمجموعة النقل واللوجستيات المسند إلى البرنامج. كما يُعتبر البرنامج مسؤولاً أيضاً عن تنسيق النقل أثناء عمليات الطوارئ منذ يناير/كانون الثاني 2004.⁽⁴⁾
- 23- وبالإضافة إلى الرحلات الجوية المخصصة، أجرى البرنامج 21 عملية جوية ميدانية في الفترة من يناير/كانون الثاني 2017 إلى ديسمبر/كانون الأول 2019 (انظر الملحق 3). وتميل هذه العمليات إلى أن تكون طويلة الأجل: 17 منها كانت لا تزال جارية في يناير/كانون الثاني 2020، بفترة تزيد عن 10 سنوات في المتوسط للعمليات الجارية وقت إجراء المراجعة.
- 24- وقد شهدت أنشطة البرنامج في مجال الطيران زيادة كبيرة في الفترة من عام 2017 إلى عام 2019. وبالنسبة لخدمات دائرة النقل الجوي، ارتفع عدد الركاب المنقولين بنسبة 26.4 في المائة ليصل إلى 414 581 راكباً، بعد أن كان 327 934 في عام 2017. أما بالنسبة لأنشطة الطيران الأخرى، فقد ارتفع عدد الركاب بأكثر من ثلاثة أضعاف، من 2 811 راكباً إلى 9 622 راكباً، في حين أن حجم الحمولات غير المسقطة جواً بقي على حاله تقريباً، وانخفض بشكل حاد استخدام البرنامج لعمليات الإسقاط الجوي للأغذية (-77.9 في المائة).

⁽³⁾ توجيه إدارة العمليات OD2004/001.

⁽⁴⁾ في يناير/كانون الثاني 2020، هناك مجموعات في تسعة بلدان، سبعة منها تشمل عمليات طيران: جمهورية أفريقيا الوسطى؛ وجمهورية الكونغو الديمقراطية؛ وهايتي؛ وليبيا؛ ونيجيريا؛ وجنوب السودان؛ واليمن (بالإضافة إلى بنغلاديش، والجمهورية العربية السورية).

الجدول 1: بيانات رئيسية تتعلق بأنشطة دائرة النقل الجوي

التغيير	2019	2018	2017	
+4	18	16	14	عدد البلدان المعنية
+26.4%	414 581	386 330	327 934	الركاب الذين تم نقلهم
+36.9%	3 706	3 655	2 708	الحمولات المنقولة (بالطن)
+12.9%	1 784	1 362	1 580	عدد عمليات الإجلاء

المصدر: دائرة طيران البرنامج، أرقام مقدمة في فبراير/شباط 2020.

الجدول 2: بيانات رئيسية تتعلق بأنشطة دائرة طيران البرنامج (خارج نطاق دائرة النقل الجوي)

التغيير	2019	2018	2017		
-5	15	19	20	عدد البلدان ذات الصلة	العمليات الجوية
+342%	9 622	7 506	2 811	الركاب الذين تم نقلهم	
+1.1%	31 422	14 912	31 097	الحمولات المنقولة (بالطن)	
-1	1	1	2	عدد البلدان ذات الصلة	عمليات الإسقاط الجوي
-77.9%	680	2 299	3 079	عدد عمليات الإسقاط الجوي	
-74.6%	20 496	60 667	80 643	الحمولات المنقولة (بالطن)	

المصدر: دائرة طيران البرنامج، أرقام مقدمة في فبراير/شباط 2020.

1- إطار إدارة عمليات الطيران**1-1 الإطار التنظيمي**

- 25- تُنظَّم إدارة عمليات الطيران في البرنامج في سلسلتين وظيفيتين منفصلتين: دائرة الطيران، وهي مسؤولة أمام مدير شعبة عمليات سلسلة الإمداد، ووحدة سلامة الطيران، المسؤولة مباشرة أمام نائب المدير التنفيذي.
- 26- وتقدم دائرة الطيران الإدارة العالمية لجميع عمليات الطيران (الميزانية والتوظيف والتقييم والعمليات الميدانية، إلى آخر ما هنالك). وبالإضافة إلى دائرة الطيران، تجري وحدة سلامة الطيران بتقييم امتثال شركات الطيران لمعايير السلامة المعمول بها قبل إضافة هذه الشركات إلى قائمة تسجيل شركات تشغيل الطائرات (LORA) لدى البرنامج لتوفير خدمات نقل الركاب.
- 27- وفي حين أن الاستقلالية الوظيفية لوحدة سلامة الطيران تتفق مع مبادئ ومعايير سلامة الطيران، فإن دائرة الطيران تشرف عليها في المسائل الإدارية، بينما يشرف عليها نائب المدير التنفيذي ومجلس سلامة الطيران (ASB) في المسائل التقنية.

2-1 إطار اللوائح

- 28- يطبق البرنامج معايير مختلفة في عمليات الطيران الخاصة به، على النحو المشار إليه في دليل سلامة الطيران لعام 2015؛ نظامه الأساسي ولوائحه؛ ومعايير منظمة الطيران المدني الدولي والممارسات التي توصي بها؛ ومعايير الأمم المتحدة للطيران لعمليات حفظ السلام وعمليات النقل الجوي الإنساني؛⁽⁵⁾ ودليل النقل الجوي الذي وضعته دائرة الطيران (فبراير/شباط 2019). كما ينفذ البرنامج أحكام وشروط الخدمة القياسية لتوفير خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية؛⁽⁶⁾ والشروط المالية لتوفير خدمات النقل الجوي؛⁽⁷⁾ والإجراءات الإدارية والتشغيلية الموحدة (SAOPs) المعتمدة لكل عملية جوية.
- 29- ولا تعتبر الإجراءات الإدارية والتشغيلية القياسية، التي يبررها مستوى الاحتياجات والأمن الخاص بالعمليات الجوية، كافية لتلبية حاجة البرنامج إلى إطار للعمليات الجوية التي يقوم بها. فاستراتيجية طيران البرنامج (2017-2019)⁽⁸⁾ لم تُعتمد إلا من قبل مدير شعبة عمليات سلسلة الإمداد ولم تخضع لأي تحديث. ومن المتوقع أن تُستبدل باستراتيجية جديدة للفترة 2020-2021 ينبغي أن تكون متوائمة مع استراتيجية الشعبة للفترة 2019-2020.
- 30- ونظرا لأهمية نشاط الطيران بالنسبة للأمم المتحدة ومجتمع العمل الإنساني، والمخاطر المرتبطة بتنفيذه والطرائق المحددة لتمويله، فإنه ينبغي أن يُغطى بوثيقة سياسة تخضع لموافقة المجلس التنفيذي.
- 31- وعلى وجه الخصوص، سيكون الغرض من وثيقة السياسة هو تحديد نطاق ولاية البرنامج، وتنسيق بعثات الطيران لصالح مجتمع العمل الإنساني والبرنامج نفسه وكذلك الأطراف الثالثة (الخدمات الجوية القصيرة الأجل أو المخصصة)، ومعايير إدراج المنظمات غير الحكومية كجهات مستفيدة من هذه الخدمات، والعلاقة بين دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران، وقواعد التمويل المطبقة على النشاط.

⁽⁵⁾ وضعت منذ عام 2008 من قبل البرنامج وإدارة الدعم العملي بالأمم المتحدة بمساعدة منظمة الطيران المدني الدولي، وكان آخر إصدار لها بتاريخ سبتمبر/أيلول 2012.

⁽⁶⁾ من بين أمور أخرى، تحدد أحكام وشروط الخدمة القياسية لتوفير خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية المبادئ التي تحكم مسؤولية منظمة المستخدم عن وثائق الركاب والبضائع ومسؤولية الناقل عن الخسائر والحوادث (باستثناء حالات محددة جدا).

⁽⁷⁾ تحدد الشروط المالية لتوفير خدمات النقل الجوي مبادئ الدفع المسبق للرحلات والخدمات (ما لم يكن هناك ديدة ثابتة)، وفواتير "عدم الحضور" ومحاسبة تكاليف الإشراف على التشغيل والمناولة والوقود والإدارة والتنظيم والسلامة.

⁽⁸⁾ تكرر الاستراتيجية التأكيد على أن المهمة هي "توفير خدمات جوية آمنة وذات سمعة جيدة للجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية خلال حالات الطوارئ والأزمات الممتدة". ولها أربعة أهداف: تعزيز القيادة في مجال الطيران الإنساني، وتحسين خفة الحركة التشغيلية، وتحسين الموثوقية والكفاءة، وزيادة الخدمة من خلال استخدام الأدوات والشراكات المبتكرة. وهي تقوم على أربع ركائز إستراتيجية: خفة الحركة التشغيلية، والشراكات الإستراتيجية، والابتكارات البناءة، والقوة العاملة الخفيفة الحركة.

التوصية 1: يوصي المراجع الخارجي بإعداد وثيقة لسياسة عمليات الطيران لعرضها من قبل المدير التنفيذي والموافقة عليها من قبل المجلس التنفيذي.

3-1 إطار الحوكمة

- 32- تشرف على أنشطة الطيران في البرنامج هيئات حوكمة وتوجيه مختلفة معنية بهذه الأنشطة⁽⁹⁾ إلا أن البرنامج لا يقدم تقارير رسمية إلى المجلس التنفيذي بشأنها. وفي دورته في يونيو/حزيران 2019، طلب المجلس من دائرة الطيران تزويد المجلس بتقرير سنوي عن موارده المالية، بدءاً من دورة يونيو/حزيران 2020، وذلك تكمةً للتقرير التشغيلي التقليدي الذي يقدم إلى لجنة النقل الجوي في فبراير/شباط من كل عام.
- 33- وهناك مجال لتحسين إبلاغ المانحين عن أنشطة دائرة النقل الجوي: على الصعيد المحلي، لا تذكر التقارير القطرية السنوية للبلدان التي تعمل فيها دائرة النقل الجوي حالة أنشطة الطيران إلا بإيجاز شديد. وعلى مستوى المقر، لا تشكل التقارير السنوية الصادرة عن دائرة الطيران تقارير رسمية إلى المجلس التنفيذي، وبينما تتضمن تلك التقارير أرقاماً رئيسية لأنشطة دائرة النقل الجوي (الركاب والحمولات المنقولة، وعدد العمليات، وحصّة كل فئة من فئات العملاء المنقولة، وما إلى ذلك) فإنها لا تناقش المسائل المالية أو أداء العمليات.
- 34- وقد طلبت الدول المانحة التي تشاور المراجع الخارجي معها مزيداً من الشفافية فيما يتعلق بأنشطة خدمات دائرة النقل الجوي، ولا سيما من حيث أدائها ونموذج تمويل عملياتها. وفي يوليو/تموز 2019، وبناءً على طلب من بعض الدول المانحة، زودت دائرة الطيران تلك الدول بمعلومات حول حوكمة الدائرة، والتفاصيل المحاسبية، ونموذج التمويل، وجمع الأموال، والأداء. وقد تلقى المانحون هذه المعلومات بشكل إيجابي للغاية.
- 35- وتسدعي أهمية أنشطة الطيران وحساسيتها تقديم عرض سنوي إلى المجلس التنفيذي، كما تسدعي، بالنسبة للمانحين الذين ليس لديهم تمثيل في المجلس، تضمين التقرير السنوي عن طيران البرنامج معلومات تتعلق بالجوانب المالية والبيئية والجوانب الخاصة بالأداء لكل عملية جوية جارية، وذلك تلبية لتوقعات الدول الأعضاء.

التوصية 2: يوصي المراجع الخارجي بالإبقاء على ممارسة عرض أنشطة النقل الجوي على المجلس التنفيذي سنوياً، مع إدراج المزيد من البيانات بشأن التكلفة، والأداء، والأثر البيئي، وطرائق تمويل العمليات في التقرير السنوي عن طيران البرنامج.

4-1 إطار المالية والميزانية

- 36- بلغ مجموع نفقات عمليات الطيران 328.8 مليون دولار أمريكي في عام 2019، وتعتبر هذه النفقات مستقرة بالمقارنة بنفقات عامي 2017 و2018. ويشمل هذا المجموع مصروفات التشغيل الخاصة بدائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران، والتي بلغت 4.7 مليون دولار أمريكي و2.4 مليون دولار أمريكي على التوالي، باستثناء العمليات الجوية الميدانية.

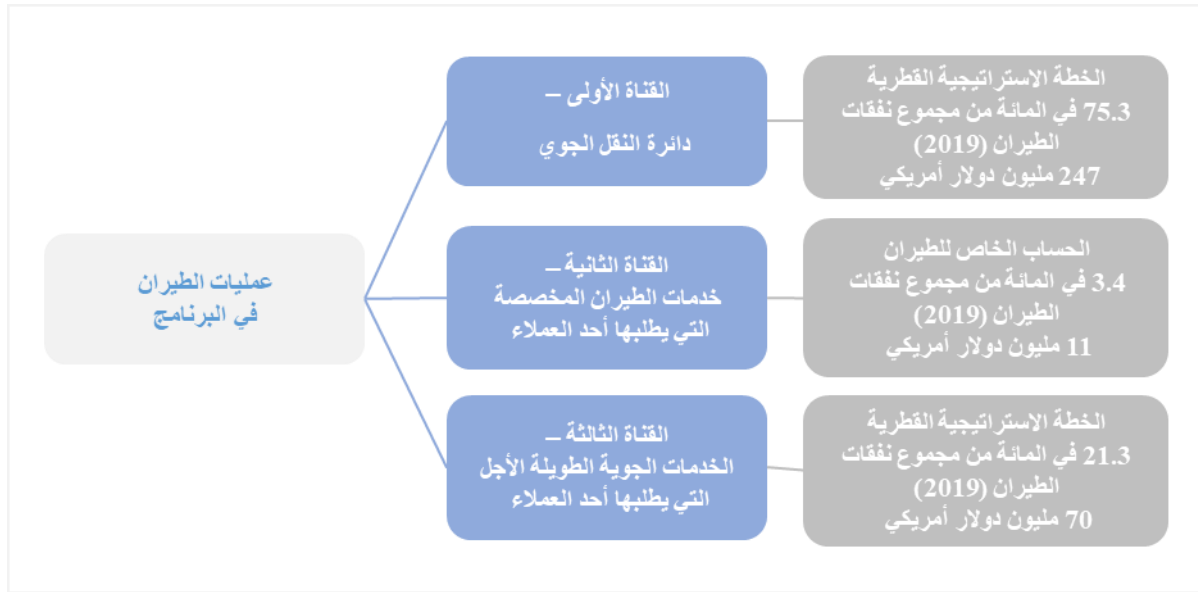
1-4-1 القنوات المالية

- 37- تندرج العمليات الجوية في إطارين ماليين منفصلين. ورهنا بطبيعتها، فإنها تصنف إما في الخطط الاستراتيجية القطرية أو في الحساب الخاص للطيران (ASA).

⁽⁹⁾ وهي لجنة النقل الجوي، برئاسة مدير شعبة عمليات سلسلة الإمداد، ولجنة عملية تسجيل حاملي شهادة التشغيل الجوي، ولجنة عقود النقل الجوي، ولجنة إدارة مخاطر الطيران.

- 38- وتندرج عمليات دائرة النقل الجوي في الخطط الاستراتيجية القطرية (القناة الأولى) بينما تقع العمليات الجوية الأخرى في إطار مختلف⁽¹⁰⁾.
- 39- وتنقسم التدفقات المالية للعمليات الأخرى (غير التابعة لدائرة النقل الجوي) إلى فئتين:⁽¹¹⁾
- يجري تتبع الطلبات المخصصة للخدمات قصيرة الأجل في الحساب الخاص للطيران (القناة الثانية).
 - تسجل طلبات الخدمات طويلة الأجل (الاتفاقات طويلة الأجل) في الخطط الاستراتيجية القطرية (القناة الثالثة)، مع المبالغ المحملة على نشاط الخطة الاستراتيجية القطرية الذي يستخدم خدمة النقل الجوي أو خدمة المجموعة اللوجستية. وهناك خدمة مماثلة قصيرة الأجل مدرجة في الحساب الخاص للطيران.

الشكل 1: مخطط مبسط للقنوات المالية



المصدر: المراجع الخارجي.

- 40- وتتبع الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات حافظاتها القطرية، في البلدان التي تجري فيها العمليات الجوية، التكاليف التشغيلية المباشرة لطلبات عمليات دائرة النقل الجوي والخدمات طويلة الأجل: إيجار الطائرات، والتزود بالوقود بالكيروسين، والمناولة الأرضية؛ ودفع رسوم استرداد التكاليف الإدارية إلى الحساب الخاص للطيران، بنسبة 5.5 في المائة المطبقة على المبالغ المدفوعة بموجب عقود الإيجار؛ وتكاليف الدعم المحلي (الرواتب، وتكاليف الموظفين، والمركبات، وإيجار المكاتب، واللوازم، والاتصالات). وعلى غرار أي نشاط محلي آخر، تساعد العمليات الجوية أيضا في تمويل تكاليف الدعم المباشرة وتكاليف الدعم غير المباشرة للمكتب القطري.
- 41- وتتألف موارد عمليات الطيران التي يتم رصدها في الخطط الاستراتيجية القطرية من مساهمات من المانحين ومبالغ يدفعها العملاء.
- 42- وتتبع وحدة سلامة الطيران تكاليف الموظفين والتكاليف الإدارية الأخرى لخدمات المقر المرتبطة بالنقل الجوي (دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران)، وكذلك للعمليات المخصصة التي تدار مركزيا، وتكاليف التشغيل المباشرة، وتكاليف عقود استئجار الطائرات للعملاء الداخليين أو للعملاء الخارجيين، وتكاليف التنسيق، والتكاليف ذات الصلة (الكيروسين، والمناولة الأرضية، وما إلى ذلك).

⁽¹⁰⁾ وهكذا تضمنت الخطط الاستراتيجية القطرية الست عشرة للدول التي تجري عمليات جوية جارية في أوائل عام 2020 نشاط خدمة النقل الجوي. لا تظهر العمليات الجوية في هياكل فقط كنشاط محدد، لأنها بدأت بعد بدء الخطة الاستراتيجية القطرية لهياكلها للفترة 2019-2023.

⁽¹¹⁾ لا تتطابق الفئات المخصصة والطويلة الأجل (الاتفاقات طويلة الأجل) بدقة مع فئتي الخدمات قصيرة الأجل والمخصصة المحددتين في دليل النقل الجوي. ومن المنظور المالي، فإن نوع الاتفاق (طويل الأجل أم لا) هو ما يميز بين القناتين الثانية والثالثة.

- 43- ويمول الحساب الخاص للطيران من خلال رسوم لاسترداد التكاليف الإدارية بنسبة 4.5 في المائة تُفرض على جميع عقود الرحلات الجوية المستأجرة (رحلات الأجل الطويل والرحلات المخصصة)، والتي توفر، بالإضافة إلى تمويل التكاليف الإدارية المتعلقة بشؤون الطيران في المقر، تمويلا عاجلا للعمليات المخصصة أو عمليات الطوارئ المفاجئة عند الحاجة. كما يتلقى الحساب المبالغ المستردة من عملاء العمليات المخصصة. ومن الناحية النظرية، يستفيد الحساب الخاص أيضا من مخصصات تقدمها ميزانية دعم البرامج والإدارة التي تمويل الشعب المختلفة في المقر.
- 44- ويوجز الجدول 3 أدناه الاختلاف في طبيعة العمليات التي تتبعها الخطط الاستراتيجية القطرية وتلك التي يتتبعها الحساب الخاص للطيران.

الجدول 3: عرض مبسط للأطر المالية لعمليات الطيران

الحساب الخاص للطيران	الخطط الاستراتيجية القطرية
النفقات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> - التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم لخدمات الطيران القصيرة الأجل (المخصصة) - موظفو دائرة الطيران في المقر وتكاليف المكاتب في المقر 	<ul style="list-style-type: none"> - التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم لرحلات خدمات دائرة النقل الجوي وخدمات الطيران الطويلة الأجل⁽¹²⁾ - رسوم استرداد التكاليف الإدارية⁽¹³⁾ المحولة إلى الحساب الخاص - تكاليف الدعم المباشرة (دائرة النقل الجوي) - تكاليف الدعم غير المباشرة (دائرة النقل الجوي)⁽¹⁴⁾
الإيرادات	الإيرادات
<ul style="list-style-type: none"> - رسوم ميزانية دعم البرامج والإدارة بنسبة 6.5 في المائة⁽¹⁵⁾ - رسوم استرداد التكاليف الإدارية (4.5 في المائة) - استرداد التكاليف (عملاء خدمات الطيران القصيرة الأجل (المخصصة) 	<ul style="list-style-type: none"> - مساهمات المانحين (دائرة النقل الجوي) - الاسترداد الجزئي للتكاليف (عملاء دائرة النقل الجوي) - الاسترداد الكامل للتكاليف (عملاء خدمات الطيران الطويلة الأجل)

المصدر: المراجع الخارجي.

- 45- وعندما يكون هناك نشاط في الخطط الاستراتيجية القطرية يتعلق بدائرة النقل الجوي (القناة الأولى)، يمكن لدائرة الطيران أن تتبّع بسهولة النفقات المقابلة. وينطبق الأمر نفسه على نفقات الحساب الخاص للطيران (القناة الثانية) التي يديرها. على أن النفقات في القناة الثالثة يمكن أن تكون مدمجة في أنشطة الخطط الاستراتيجية القطرية المختلفة، مما يجعل من الصعب تحديدها. وفي الواقع، لا تراقب دائرة الطيران هذا التدفق المالي على وجه التحديد، وبالتالي فقد كان من المستحيل إجراء تحليل مفصل للقناة الثالثة.
- 46- وعمليا، عندما يطلب العميل رحلة جوية مخصصة، من الممكن أحيانا تقديم الخدمة المطلوبة من خلال عقد دائرة النقل الجوي (القناة الأولى) بدلا من القناة الثانية، إذا كانت القدرة الجوية غير المستخدمة متاحة.
- 47- ولا ينعكس الفرق في أطر المالية والميزانية للفتوات الثلاث في تعميم المدير التنفيذي المؤرخ 12 ديسمبر/كانون الأول 2003 بشأن الطيران، الأمر الذي يعني، على العكس من ذلك، أنه ينبغي تسجيل جميع معاملات الإيرادات والنفقات المتعلقة بالطيران

(12) لا تظهر الخدمات الجوية الطويلة الأجل بصفتها هذه في الخطط الاستراتيجية القطرية، ولكنها تدرج في طرائق التحويل (المساعدة الغذائية، إلخ).

(13) من الناحية العملية، يُدرج استرداد التكاليف الإدارية في تكاليف تقديم الخدمات المباشرة.

(14) تعتبر تكاليف الدعم غير المباشر نفقات للطيران في إطار الخطط الاستراتيجية القطرية، لأن التبرعات المقدمة لخدمات الطيران، مثل أي مساهمة أخرى، تخضع لرسوم استرداد تكاليف الدعم غير المباشرة.

(15) كان تمويل الحساب الخاص للطيران من ميزانية دعم البرامج والإدارة صفرا من الناحية العملية في عام 2019 (4 175 دولارا أمريكيا)، في حين أن الدخل الناتج عن تطبيق رسوم تكاليف الدعم غير المباشرة على المساهمات في النقل الجوي بمبلغ 9.8 مليون دولار أمريكي.

في الحساب الخاص للطيران. ويتمثل أحد أهداف هذا الحساب في الواقع في تحقيق مركزية المحاسبة والتقارير المالية لجميع أنشطة الطيران.⁽¹⁶⁾ ولا يرد وصف واضح أيضا في التوجيه⁽¹⁷⁾، الذي يذكر تحديدا تعميم المدير التنفيذي المشار إليه أعلاه، للتدفقات المالية المختلفة، وعلاوة على ذلك فإن التوجيه لم يخضع للتحديث منذ الأخذ بالخطط الاستراتيجية القطرية.

48- وفيما يتعلق بالخطط الاستراتيجية القطرية، تنص المذكرة التوجيهية بشأن كيفية إدراج الأنشطة المتعلقة بهدف التنمية المستدامة 17، على إنشاء نشاط محدد لدائرة النقل الجوي ونشاط منفصل لمجموعة اللوجستيات، حيث لا يمكن دمج هذين النشاطين. وإذا تلقى البرنامج طلبا للخدمات الجوية، يتعين أن يُدرج الطلب في الخطة الاستراتيجية القطرية إذا كان المكتب القطري هو الذي يدير الخدمة.

49- ولا يعكس التعميم والتوجيه الممارسة الحالية بما فيه الكفاية، كما لا يصف الاثنان بوضوح العلاقة بين الحساب الخاص للطيران والخطط الاستراتيجية القطرية. ويتعين إجراء استعراض متعمق للوثائق.

50- وقد كان السبب الرئيسي لإنشاء الحساب الخاص للطيران هو تمكين الإدارات المسؤولة عن خدمات الطيران من الاحتفاظ بالإيرادات المتولدة عن توفير خدمات محددة من قبل البرنامج للعملاء وترحيل هذه الإيرادات من فترة مالية إلى أخرى. وينبغي إعادة النظر في آلية التخصيص هذه، لأنها تترك الأمر فعليا لشعبة عمليات سلسلة الإمداد والإدارات المسؤولة عن خدمات الطيران لتحديد احتياجاتها من الموظفين واحتياجاتها التشغيلية، في حين أن ذلك يبدو مسألة مبدأ للمجلس التنفيذي. وبالفعل، يمكن للمجلس أن يعتبر أن ميزانية دعم البرامج والإدارة تهدف إلى تمويل كشوف المرتبات وتكاليف التشغيل المتعلقة بالطيران، وبالتالي أن يلغي الحساب، أو يمكن له أن يقرر الإبقاء على الحساب شريطة أن تُدرج في نفقاته التكاليف التشغيلية المباشرة المرتبطة بالعمليات الجوية التي يقوم بها البرنامج.

التوصية 3: يوصي المراجع الخارجي إدارة البرنامج بما يلي: أ) تحديث وتنقيح إطار المالية والميزانية لأنشطة الطيران لضمان أن يكون عرض التدفقات المالية الناشئة عن هذه الأنشطة شاملا وشفافا؛ ب) إعادة النظر في الأساس المنطقي للحساب الخاص للطيران في ضوء الدرجة المطلوبة من الاستقلالية في تحديد موارد تشغيل الخدمات ذات الصلة.

2-4-1 إدارة الفائض

أ) فائض ميزانية دائرة النقل الجوي (القناة الأولى)

51- ارتفع الفائض التراكمي من ما يمثل نفقات 3.8 أشهر⁽¹⁸⁾ في عام 2017 إلى ما يمثل نفقات 4.4 أشهر في عام 2018 ثم إلى ما يمثل نفقات 4.5 أشهر في عام 2019، مما يشكل زيادة تقارب 93 مليون دولار أمريكي. ويحجب هذا الوضع العام تفاوتات محلية كبيرة (من نفقات 1.5 شهر في النيجر إلى نفقات 6.5 أشهر في جنوب السودان إلى نفقات 11.3 شهرا في هايتي في عام 2019).

52- ولم تحدد دائرة الطيران الفائض السنوي المناسب لعمليات الطيران. وينبغي تحديد رقم مستهدف واستخدامه كمؤشر لتحسين الإدارة المالية وتجنب الحفاظ على فوائض لا لزوم لها.

53- وتحسب دائرة النقل الجوي احتياجاتها التمويلية على أساس المساهمات المقدرة في الميزانية. على أن هذا النهج مشكوك فيه لسببين: فالإنفاق أقل من الميزانية باستمرار، ليس هذا فحسب بل إن جزءا من الدخل مضمون من خلال مبيعات البطاقات (من خلال آلية استرداد التكاليف)، مما يعني أن عمليات مثل تلك المنفذة في جنوب السودان والصومال تم تمويلها بالفعل لعام 2020.

⁽¹⁶⁾ أكد توجيه إدارة العمليات OD2004/001 المؤرخ 13 يناير/كانون الثاني 2004 مبدأ مركزية جميع أنشطة الطيران في إطار الحساب الخاص للطيران: "سيقوم طيران البرنامج بإجراء جميع أنشطة الطيران وإدارتها باعتباره "وحدة أعمال" لا تستهدف الربح وذاتية المحاسبة في إطار الحساب الخاص للطيران المنشأ بموجب التعميم ED2003/008 المؤرخ 12 ديسمبر/كانون الأول 2003".

⁽¹⁷⁾ ADF 2005/003-ODT 2005/001

⁽¹⁸⁾ يستند شرط الفائض بالأشهر إلى المرحلة المتاحة في 31 ديسمبر/كانون الأول 2019 بالنسبة للنفقات السنوية: ترحيل 63.5 مليون دولار أمريكي بالنسبة لمبلغ 200.4 مليون دولار أمريكي في عام 2017، و79.0 مليون دولار أمريكي بالنسبة لمبلغ 213.0 مليون دولار أمريكي في عام 2018 و92.8 مليون دولار أمريكي بالنسبة لمبلغ 247.6 مليون دولار أمريكي في عام 2019 (تقرير استدامة دائرة النقل الجوي).

التوصية 4: يوصي المراجع الخارجي بتحديد الفائض التراكمي المرّحل الأمتل لكل عملية من عمليات دائرة النقل الجوي.

- (ب) فائض الحساب الخاص للطيران (القناة الثانية)
- 54- وفقا لتوجيه المدير التنفيذي 007/2006 المؤرخ 9 أغسطس/أب 2006 بشأن إدارة الموارد الخارجة عن الميزانية للبرنامج، تدبر دائرة الطيران الحساب الخاص للطيران⁽¹⁹⁾ بشكل مستقل، وهو ما يتماشى مع دليل خاص صدر في يونيو/حزيران 2016.
- 55- وقد انخفض فائض الحساب الخاص للطيران بشكل طفيف خلال الفترة 2017-2019 لكنه لا يزال كبيرا. وحتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2019، بلغ هذا الفائض 20.9 مليون دولار أمريكي، أي ما يعادل أكثر من 10 أشهر من العمليات.⁽²⁰⁾
- 56- والغرض من هذه الأموال الفائضة هو استخدامها في سلف العمليات الجوية. على أنه من الناحية العملية، كانت الحاجة للسلف محدودة: 1.5 مليون دولار أمريكي في عام 2017، و650.548 دولارا أمريكيا في عام 2018 و845.243 دولارا أمريكيا في عام 2019. وقد تم سداد جميع هذه المبالغ، مما يشير إلى أن إجراءات جمع الأموال للعمليات الجوية الممتدة وعمليات الطوارئ الموسعة فعالة بشكل عام.
- 57- وقد تم في 27 فبراير/شباط 2020 تحديد مستوى أدنى لرصيد الصندوق قدره 17.2 مليون دولار أمريكي، وذلك بموجب مذكرة قرار من نائب المدير التنفيذي.⁽²¹⁾ على أن تحديد هذا المبلغ لا يأخذ في الاعتبار الدخل الناتج عن الرحلات الجوية المخصصة.
- 58- وارتفعت تكاليف الموظفين والدعم بنسبة 80 في المائة من عام 2017 إلى عام 2019، بينما انخفض الدخل من رسوم استرداد التكاليف الإدارية بنسبة 16 في المائة، ولم ترتفع رحلات دائرة النقل الجوي إلا بنسبة 26 في المائة (للركاب) و37 في المائة (للضائع) خلال هذه الفترة. وهذا يثير التساؤل حول مدى فعالية إدارة البرنامج في إدارة استدامة استراتيجية الموارد البشرية التي تتبعها دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران.

التوصية 5: يوصي المراجع الخارجي بأن يعاد تقييم الفائض التراكمي المستهدف المحدد في عام 2020 للحساب الخاص للطيران بحيث تراعى فيه الإيرادات المتأتية من الرحلات الجوية المخصصة، وأن يحدد المجلس التنفيذي سنويا كيفية استخدام الأموال التي تتجاوز هذا الرقم المستهدف.

1-4-3 الرسوم المطبقة على العمليات الجوية

- 59- على غرار التبرعات الأخرى التي يتلقاها البرنامج، تخضع المساهمات المستلمة لصالح دائرة النقل الجوي ومجموعة اللوجستيات لرسوم قياسية نسبتها 6.5 في المائة لتغطية النفقات العامة للبرنامج (تكاليف الدعم غير المباشرة) ولتمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة. كما أنها تخضع لرسوم، بنسبة تحددها المكاتب الميدانية، لتغطية تكاليف إدارة العمليات الجوية المحلية (تكاليف الدعم المباشرة).⁽²²⁾ وتخضع العمليات الجوية أيضا لرسم محدد يُطبق على عقود إيجار الطائرات، بنسبة 4.5 في المائة، لتغطية تكاليف إدارة العمليات الجوية التي تتكبدتها فرق المقر.
- 60- ويمثل استرداد تكاليف الإدارة للعمليات الجوية فيما يتعلق بعقود الطائرات المستأجرة مصدرا هاما لتمويل الحساب الخاص للطيران (8.4 مليون دولار أمريكي في عام 2019). وبالنظر إلى النسبة الثابتة الوحيدة، فإن العقود الكبيرة تولد عائدات عالية حتى عندما لا تتطوي إدارة تلك العقود على زيادة متناسبة في النفقات الإدارية. وخلال الفترة 2017-2019، كان المبلغ الناتج عن استرداد التكاليف الإدارية أعلى باستمرار من المصروفات الإدارية المحملة على الحساب الخاص للطيران، على الرغم

(19) انظر المادة 1-1 من النظام المالي: " الحساب الخاص هو حساب ينشئه المدير التنفيذي لمساهمة خاصة، أو أموال نقدية مخصصة لأنشطة معينة، ويجوز ترحيل رصيد هذا الحساب إلى الفترة المالية التالية".

(20) بلغ متوسط النفقات 24.4 مليون دولار أمريكي للفترة 2017-2020.

(21) مذكرة قرار نائب المدير التنفيذي للبرنامج "لحد الأدنى للرصيد الذي يجب الاحتفاظ به في الحساب الخاص للطيران"، 25 فبراير/شباط 2020 (AA6058).

(22) تكاليف الدعم المباشرة مدرجة (ومطبقة) في الواقع في الميزانية كنسبة مئوية من تكاليف التشغيل المباشرة. فهي، على خلاف تكاليف الدعم غير المباشرة، لا تستند إلى المساهمات. وهي لذلك رسوم غير مباشرة.

من الزيادة الكبيرة في تكاليف الموظفين. وقد وُجد الدخل الفائض الناتج في الحساب الخاص للطيران رصيدا نقديا قدره 25.7 مليون دولار أمريكي وفقا لحساب داخلي أجرته دائرة الطيران في نهاية عام 2019.

الجدول 4: الإيرادات والنفقات الرئيسية للحساب الخاص للطيران (بالدولار الأمريكي)

2019	2018	2017	
8 368 961	8 758 475	9 904 464	(ألف) الدخل – استرداد التكاليف الإدارية
7 090 237	4 753 475	3 956 182	(باء) النفقات – تكاليف الموظفين والتكاليف المكتبية
1 278 724	4 005 000	5 948 282	الفارق بين (ألف) و(باء)

61- وفي حين أن المساهمات المقدمة لعمليات الطيران تولد دخلا مزدوجا للمقر بسبب تحصيل رسوم تكاليف الدعم غير المباشر واسترداد التكاليف الإدارية، فإن إدارة عمليات الطيران من قبل أفرقة المقر تُمول الآن حصرا من رسوم استرداد التكاليف الإدارية. ومن بين أمور أخرى، يجب استخدام ميزانية دعم البرامج والإدارة لتمويل تكاليف تشغيل المقر والموظفين. غير أن دائرة الطيران، منذ عام 2019، لم تتلق أي تمويل من ميزانية دعم البرامج والإدارة، حيث أن جميع تكاليف التشغيل وتكاليف الموظفين تغطي من خلال رسوم استرداد التكاليف الإدارية. وفي الواقع، انخفضت المخصصات من ميزانية دعم البرامج والإدارة بشكل كبير، لتصل إلى الصفر في عام 2019،⁽²³⁾ في حين أن الدخل من تكاليف الدعم غير المباشرة (9.8 مليون دولار أمريكي في عام 2019) من مساهمات الجهات المانحة⁽²⁴⁾ المقدمة للعمليات الجوية استمر في التدفق إلى ميزانية دعم البرامج والإدارة.

62- وأدى تطبيق معدل موحد لرسوم استرداد التكاليف الإدارية قدره 4.5 في المائة إلى الإفراط في التمويل، مما أدى إلى تخفيض مخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة لتغطية تكاليف دائرة الطيران. وبعبارة أخرى، بسبب التراكم النقدي الكبير في الحساب الخاص للطيران، تم تحويل عبء بعض النفقات التي كانت ممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة إلى رسوم استرداد التكاليف الإدارية.

63- وفي اجتماع لجنة النقل الجوي في ديسمبر/كانون الأول 2019، عرضت دائرة الطيران عدة عمليات محاكاة لاستدامة الحساب الخاص للطيران مع الحفاظ على معدل رسوم استرداد التكاليف الإدارية أو تخفيضه. وقد استندت عمليات المحاكاة هذه إلى افتراض أنه لن يتم تخصيص أي مبلغ في ميزانية دعم البرامج والإدارة لدائرة الطيران وأن تكاليف الموظفين ستزيد بنسبة 10 في المائة سنويا بسبب زيادة عدد الموظفين وتحويل عقود الاستشارات إلى عقود محددة المدة.

64- وفي حال الحفاظ على معدل رسوم استرداد التكاليف الإدارية بنسبة 4.5 في المائة، يمكن لدائرة الطيران أن تتوقع رصيدا سلبيًا في الحساب الخاص للطيران اعتبارًا من عام 2023. وتظهر المحاكاة أن انخفاض معدل رسوم استرداد التكاليف سيؤدي إلى عجز أكبر. وفي ضوء ذلك، خلصت لجنة النقل الجوي إلى أنه ينبغي الحفاظ على معدل رسوم استرداد التكاليف بنسبة 4.5 في المائة.

65- ومع ذلك، يمكن إجراء تحليل بديل على أساس إعادة توزيع الموارد المخصصة للحساب الخاص للطيران.

66- وتقترح محاكاة أجزاها المراجع الخارجي ويمكن الاطلاع على تفاصيلها في الملحق 2، أنه يمكن خفض معدل رسوم استرداد التكاليف الإدارية، مع التعويض عن ذلك الخفض بزيادة مخصصات نفقات الطيران من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وهو ما يمكن عموما من تخفيف الضغط الواقع على المانحين.

(23) بصرف النظر عن تعديل قدره 4 175 دولارا أمريكيا في عام 2019 لتغطية تكلفة سابقة.

(24) بلغت مساهمات الجهات المانحة في العمليات الجوية 166.1 مليون دولار أمريكي في عام 2019. ويبلغ المعدل الموحد لرسوم تكاليف الدعم غير المباشرة 6.5 في المائة ولكن يمكن خفضها إلى 4 في المائة في ظروف معينة.

- 67- وفي هذا النموذج، يقابل الاختلال بين إيرادات ومصروفات الحساب الخاص للطيران، نتيجة للتحويل إلى معدل اختياري بنسبة 4 في المائة بدلا من 4.5 في المائة، زيادة في المخصصات التي تقدمها ميزانية دعم البرامج والإدارة، من المخصص الحالي وهو صفر تقريبا إلى 1.75 مليون دولار أمريكي (أي 20 في المائة من متوسط تكاليف الدعم غير المباشرة المفروضة على مساهمات الطيران من عام 2017 إلى عام 2019).
- 68- وعلى المدى الطويل، سنتشأ حاجة إلى السحب من الفائض النقدي لتحقيق التوازن في النظام. ويتم في هذه الحالة ضمان استدامة الحساب الخاص من خلال اعتماد معدل عائم لرسوم استرداد التكاليف الإدارية يمكن تعديله بناء على الحد الأدنى المستهدف للفائض. فبمجرد انخفاض الفائض عن ذلك الحد الأدنى، يمكن مراجعة معدل استرداد التكاليف الإدارية أو المخصصات من ميزانية دعم البرامج والإدارة لضمان استدامة التمويل.

الشكل 2: تشغيل آلية تمويل الحساب الخاص للطيران بمعدل عائم لرسوم استرداد التكاليف الإدارية



المصدر: المراجع الخارجي.

- 69- ويتمتع هذا النموذج التمويلي بميزة مزدوجة تتمثل في السماح بتخفيض في نسبة الـ4.5 في المائة المحملة على الجهات المانحة وعلى مستخدمي الخدمات الجوية، وتتحقق في الوقت نفسه إعادة توازن تمويل النفقات بين ميزانية دعم البرامج والإدارة ورسوم استرداد التكاليف الإدارية. كما يؤدي إلى انخفاض الفائض النقدي في الحساب الخاص للطيران، رهنا بالحد الأدنى البالغ 17.2 مليون دولار أمريكي والذي تم تحديده في عام 2020.

التوصية 6: يوصي المراجع الخارجي بإعادة النظر في طرائق تمويل التكاليف الإدارية وتكاليف الموظفين في دائرة الطيران، بحيث يُنظر في تخفيض رسوم استرداد التكاليف الإدارية بدلا من تخصيص مبلغ أكبر لدائرة الطيران في ميزانية دعم البرامج والإدارة.

5-1 إطار الموارد البشرية

- 70- كان لدى دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران ما يعادل 35.5 موظفا بدوام كامل في المقر في عام 2019 (بما في ذلك 14.2 استشاريا)، بزيادة قدرها 22 في المائة على عام 2017 بسبب مضاعفة عدد الاستشاريين. وفي يناير/كانون الثاني 2020، بلغ عدد العاملين 44 موظفا في وظائف ثابتة، وكان هناك 6 وظائف شاغرة.
- 71- وفي ديسمبر/كانون الأول 2019، كان هناك 599 موظفا يعملون على المستوى الميداني، 82 في المائة منهم من الموظفين المؤقتين المحليين. وشكلت ثلاث عمليات (جنوب السودان – 149 موظفا، والسودان – 97 موظفا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية – 75 موظفا) أكثر من نصف الموظفين، ومثلت 10 بلدان أكثر من 87 في المائة من مجموع الموظفين.

- 72- ولا يُحترم مبدأ التكافؤ بين الجنسين. فهو غير موجود في استراتيجية الطيران 2017-2019. ووفقاً لقاعدة بيانات دائرة الطيران، التي حددت جميع موظفي الطيران في البرنامج حتى ديسمبر/كانون الأول 2019، تشكل النساء 19 في المائة من الموظفين في حين أن الرجال يشكلون 81 في المائة. وفي يناير/كانون الثاني 2020، كان هناك اثنتان من النساء فقط يشغلن منصب رئيس النقل الجوي في 17 عملية جوية جارية. وينبغي مقارنة هذه النسبة السنوية المنخفضة بمجموع موظفي دائرة الطيران بالمقر حيث شكلت النساء بينهم ما نسبته 51 في المائة في منتصف عام 2019.⁽²⁵⁾
- 73- ويخضع الاستشاريون الذين تستخدمهم دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران لاختبار لتضارب المصالح. وفي دائرة الطيران، كان جميع المستشارين المحليين في العينة قد عملوا سابقاً لدى شركات طيران تُوجر طائراتها للبرنامج. وبالمثل، فإن أحد المستشارين السبعة الذين تستخدمهم وحدة سلامة الطيران كان قد عمل لدى شركة طيران يتعاقد معها البرنامج. وفي حين أن هذه الممارسة قد تبدو مفيدة لأنها توفر المهارات المطلوبة، إلا أنها تتطلب اليقظة من جانب شعبة الموارد البشرية في المقر أثناء التوظيف للحماية من تضارب المصالح المحتمل خاصة في وحدة سلامة الطيران، التي يُعتبر نشاطها أكثر حساسية وهي مسؤولة عن اعتماد شركات الطيران. وبغض النظر عن درجة التخصص المطلوبة، ينبغي أن يكون من الممكن توظيف خبراء لسلامة الطيران من شركات غير تلك المتعاقدة مع البرنامج.
- 74- وأخيراً، يبدو أن بعض أعضاء لجنة عقود النقل الجوي لا يمتثلون للبرنامج السنوي للكشف عن تضارب المصالح خلافاً للمعايير التي حددها مكتب الأخلاقيات، وقد أبلغت الإدارة بذلك.
- 75- ولا تفي خطة التدريب السنوية لدائرة الطيران بمتطلبات وحدة سلامة الطيران. ومع ذلك، أظهرت التقييمات الميدانية التي أجرتها دائرة الطيران بين عامي 2017 و2019 أن أكثر من نصف العمليات الجوية (53 في المائة) لم تكن مزودة بخطة تدريب سنوية رسمية أو معتمدة.

إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة – الموارد البشرية: (1) زيادة الجهود لتحقيق التكافؤ بين الجنسين بين موظفي الخدمات الجوية؛ (2) وضع خطة تدريب لكل عملية جوية؛ (3) تعزيز القواعد التي تهدف إلى منع تضارب المصالح في توظيف الاستشاريين العاملين لدى دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران؛ (4) التأكد من إحالة اسم أعضاء لجنة عقود النقل الجوي إلى مكتب الأخلاقيات لإدرجه في برنامج تضارب المصالح والإفصاح المالي.

6-1 إطار إدارة المخاطر

- 76- يكتسي التحكم في المخاطر المرتبطة بنشاط الطيران أهمية قصوى بالنظر إلى طبيعته والسياق الذي يفرض الكثير من المطالب عليه. وقد حُدت مسؤولية البرنامج بعناية، بحيث تم نقل معظم المخاطر القانونية⁽²⁶⁾ إلى شركات تأجير الطائرات أو المنظمات التي يجري نقل موظفيها وحمولاتها. على أن هذا الوضع لا يلغي بشكل كامل الأثر الذي يمكن أن يوقعه على سمعة المنظمة الإخفاق في إدارة النشاط بشكل صحيح. وفي هذا الصدد، جاء في الوقت المناسب الإجراء الذي نُفذ مؤخراً لمتابعة جميع الملاحظات التي يقدمها المراجعون الخارجيون والداخليون، أو التي تقدمها وحدة سلامة الطيران أو وحدة ضمان الجودة خلال الزيارات الميدانية.⁽²⁷⁾

(25) خطة الأداء السنوية لشعبة عمليات سلسلة الإمداد، الصيغة المنقحة في 17 أكتوبر/تشرين الأول 2019.

(26) أكد مكتب الشؤون القانونية في البرنامج عدم وجود أي نزاعات جارية فيما يتعلق بنشاط الطيران.

(27) تعهد مذكرة رئيس دائرة الطيران المؤرخة 11 يوليو/تموز 2019 إلى وحدة ضمان الجودة بمهمة القيام بتجميع لجميع التوصيات المفتوحة، وترسي مبدأ إعداد التقارير الشهرية عن التقدم المحرز.

1-6-1 إدارة المخاطر عن طريق الخدمات التشغيلية

- (أ) تنفيذ النهج القائم على المخاطر
- 77- تحتفظ شعبة عمليات سلسلة الإمداد بسجل للمخاطر وفقا لسياسة البرنامج بشأن إدارة المخاطر المؤسسية.⁽²⁸⁾ ولدى دائرة الطيران أيضا سجل للمخاطر خاص بها، وهو يعكس نهجا صارما للمخاطر التي يتميز نشاط الطيران بها. وقد تم تحديث السجل في أغسطس/آب 2019، وتحديد 21 خطرا يجب مراقبتها.
- 78- إن الثقافة التقنية لدى موظفي دائرة الطيران تجعلهم يقظين بشكل خاص في هذا المجال. وبالتالي، تعمل الدائرة على وضع تدابير مناسبة للحد من مخاطر الاصطدام التي تتعرض لها طائراتها أثناء الطيران. كما تعالج هذه التدابير توصية مكتب المراجعة الداخلية في مراجعته لأنشطة الطيران في عام 2013، والتي أشارت إلى عدم كفاية دمج الأنشطة الجوية في السياسة العامة لإدارة المخاطر. ويوضح نطاق المخاطر التي تخضع للتحليل، والعمل المنجز للحد من المخاطر الأولية، مدى دقة الخطوات المتخذة.
- 79- ومع ذلك، فإن هذه الصرامة تتناقض مع الممارسة التي لوحظت محليا حيث أنه، كما لاحظت دائرة الطيران، لم تكن سجلات المخاطر متوفرة لدى ما يقرب من ثلاثة أرباع العمليات الجوية على مدى السنوات الثلاث الماضية (انظر الملحق 6). ومنذ عام 2019، بدأت دائرة الطيران في تعزيز السجلات الحالية للمخاطر من خلال توثيق المخاطر غير التشغيلية.
- 80- ويشار إلى خطر التدليس في بعض سجلات مخاطر العمليات (جنوب السودان)، ولكنه يعتبر عموما منخفضا ويقتصر على محاولات الفساد. ومع ذلك، فإن خطر التدليس المرتبط بالخدمة (الركاب غير المؤهلين لاستخدام الخدمات وفقا لولاية دائرة النقل الجوي، والمطالبات غير المبررة لتعويض شركات تشغيل الطائرات، وتضارب المصالح بين الموظفين والشركات أو المستخدمين، وما إلى ذلك) يعتبر خطرا يُمكن إثباته، نظرا لما هنالك من نقاط ضعف مكتشفة ويمكن أن تكون كبيرة في المنظمة وفي نظم تسجيل الركاب.
- 81- ووفقا لملاحظات دائرة الطيران، لم يتم في ما يقرب من ثلاثة أرباع العمليات خلال الفترة 2017-2019 أي تحقق دقيق من أهلية المنظمات (حصولها على إذن رسمي من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية و/أو من السلطات المحلية (بتوقيع الشروط المالية ذات الصلة). وفي ثلث الحالات، كان الوكيل المحلي يتمتع بإمكانية الوصول إلى إجراءات إجراء الحجوزات وإدخال مدفوعات التذاكر في نظام Takeflite، مما يتجاهل مبدأ الفصل بين الواجبات (انظر الملحق 6).
- 82- لذلك، وبدلا من التركيز فقط على المخاطر التشغيلية التي يتميز بها نشاط الطيران، ينبغي أيضا دمج المخاطر الانتمائية المرتبطة بخدمات الطيران التي يقدمها البرنامج.
- 83- ويقضي الإصدار الجديد لإجراء إدارة سجل المخاطر لدى دائرة الطيران، والمؤرخ 1 مارس/آذار 2019، أن تنشئ جميع عمليات الطيران الميدانية سجلات للمخاطر لا تعكس فقط مخاطر الأمن التشغيلي وأمن الطيران ولكن المخاطر الاستراتيجية والمالية والانتمائية أيضا.

التوصية 7: يوصي المراجع الخارجي بمواصلة عملية دمج مختلف مخاطر التدليس المرتبطة بخدمات الطيران في سجلات مخاطر العمليات وفي سجل المخاطر لدى دائرة الطيران.

(ب) رصد الامتثال

- 84- وفقا لدليل النقل الجوي، لدى دائرة الطيران وحدة لضمان الجودة تجري تقييمات دورية لجودة العمليات. وعلى مدى السنوات الثلاث الماضية، أجرت الدائرة 28 مراجعة وغطت جميع العمليات الجارية (باستثناء هايتي، التي كان من المقرر إجراء مراجعتها في مارس/آذار 2020)؛ وفي 12 عملية، تم القيام بزيارتين ميدانيتين على الأقل.

- 85- وقد أبرزت الملاحظات الـ230 الصادرة عن وحدة ضمان الجودة بين عامي 2017 و2019، مرارا وتكرارا، وجود صعوبات في المجالات التالية: تنسيق عمليات إدارة السلامة عموما، والحوكمة، والرقابة الداخلية، والموارد البشرية، والعلاقات مع المستخدمين، وتقييم أداء شركات تشغيل الطائرات، والتأزر (انظر الملحق 6).
- 86- وتلاحظ دائرة الطيران أن الجهود المبذولة لتحسين عملية الجودة جارية، كما يتضح من خطة أنشطة الدائرة لعام 2020، والتي تشمل مراجعات عديدة مختلفة (استعراض منظمة الطيران المدني الدولي لنظام الجودة من قبل خبير استشاري) ومشروع إجراءات تشغيل موحدة. ومع ذلك، ووفقا للمعايير الداخلية لدى الدائرة نفسها وعلى الرغم من التقدم العام، فإن ستا(29) من العمليات السبع عشرة الجارية لم تحقق الهدف الداخلي للامتثال بنسبة 75 في المائة في العمليات الرئيسية.(30)
- 87- وعقب حادث جوي يتعلق بطائرة استأجرها البرنامج في كوسوفو في عام 1999، أوصت مراجعة أجرتها منظمة الطيران المدني الدولي بإنشاء سلسلة سلامة الطيران مستقلة عن سلسلة إدارة العمليات الجوية، على أن تقدم سلسلة السلامة تقاريرها إلى فريق الإدارة. ويُبلغ مجلس سلامة الطيران مرتين في السنة عن مستوى سلامة الطيران بناء على المؤشرات القياسية في دليل وحدة سلامة الطيران، بما في ذلك عدد الحوادث والحوادث الخطيرة، وعدد الحوادث الكبيرة لكل 100 000 كم من الرحلات الجوية وعدد ما يجري التعرض له من مخاطر عالية. وقد ارتفع هذا المؤشر الأخير بشكل مطرد بين عامي 2017 و2019 (+21 في المائة)، مما يعكس ثقافة إبلاغ جيدة تستفيد منها إدارة مخاطر الطيران. وأجرت وحدة سلامة الطيران 212 مراجعة تقييمية في عام 2019، بزيادة 11 في المائة عن عام 2017.

2-6-1 معالجة المخاطر في المراجعات

أ) المراجعة الداخلية لأنشطة الطيران

- 88- أجرى مكتب المفتش العام مراجعة لأنشطة البرنامج في مجال الطيران في عام 2013. وقد تم تصنيف جميع التوصيات.
- 89- وأشارت المراجعة التي أجراها مكتب المفتش العام لنظم المعلومات في عام 2018 (المرجع AR/18/01)، بما في ذلك تلك النظم التي تستخدمها شعبة عمليات سلسلة الإمداد، إلى الافتقار إلى ربط تلقائي بين نظام إدارة الرحلات Takeflite(31) ونظام وينجز (WINGS).
- 90- ولم يجر تحليل للحسابات المستحقة القبض من المستخدمين في أكثر من ربع العمليات التي قيمتها دائرة الطيران بين عامي 2017 و2019، وغالبا ما كانت هذه الحسابات (60 في المائة من الحالات) غير متوائمة مع البيانات المسجلة في نظام وينجز. كما أن مطابقة البيانات بين نظام إدارة الرحلات Takeflite ونظام وينجز لم تكن تُنفذ على الوجه الصحيح دائما، في وقت إجراء المراجعة الخارجية(32)، ولم يتحقق التطابق بين الأرصدة الختامية للنظامين، مما يخلق عدم اليقين بشأن دقة الحسابات المستحقة القبض من العملاء.
- 91- وأظهرت أرصدة حسابات المستخدمين في نهاية عام 2019 تفاوتات كبيرة في أرقام نظام وينجز ونظام Takeflite: 1.7 مليون دولار أمريكي لعملية كينيا – الصومال، و332 083 دولارا أمريكيا في جمهورية أفريقيا الوسطى، و417 134 دولارا أمريكيا في جنوب السودان، و598 404 دولارات أمريكية في نيجيريا.
- 92- والسبب الرئيسي لهذه الصعوبات هو الاختلاف في رموز تسميات العملاء المستخدمة في كل من النظامين، مع الافتقار إلى واجهة تلقائية بينهما: فقد يكون لدى المستخدم المحدد برمز واحد في نظام وينجز العديد من حسابات العملاء في نظام Takeflite. وعلى ضوء هذه الحالة، يجب تصحيح المطابقة بين النظامين – وهي مطابقة تنفذ حاليا بصورة يدوية.

(29) الكامبيرون، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وليبيا، وموريتانيا، والنيجر، واليمن.

(30) المصدر: وحدة ضمان الجودة.

(31) ويغطي هذا الطلب اتفاق بين البرنامج وشركة مقرها في نيوزيلندا تحمل الاسم نفسه، وكانت صلاحيتها قد انتهت وقت المراجعة.

(32) لم يتم ذلك في جميع المكاتب القطرية: في نهاية يناير/كانون الثاني 2020، عندما طلب المراجع الخارجي الوثيقة لتنفيذ هذه المهمة، لم يستجب إلا 12 من أصل 16 مدير للعمليات. ولأن هذا الطلب جاء بعد الإغلاق السنوي للحسابات، كان من الممكن معالجته على الفور. وقد أرسل معظم مديري العمليات الجوية مقتطفات منفصلة من البيانات لكل برنامج (الكامبيرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، إلخ)، في حين أن عدد قليل من البلدان (أفغانستان وجنوب السودان ومالي) قدم ملفا واحدا.

- 93- بالإضافة إلى ذلك، لم يكن لدى البرنامج اتفاق ساري المفعول مع ناشر نظام Takeflite، مع أنها كانت لا تزال تدفع رسوم استخدام زادت في مجموعها على 100 000 دولار أمريكي على مدى العامين الماضيين. ومن شأن تصحيح هذا الوضع أن يمكّن من التفاعل بين نظامي المعلومات.
- 94- وخلال الفترة بين عامي 2017 و2019، نفذ مكتب المفتش العام مراجعات في 10 مكاتب قطرية أجريت فيها عمليات جوية، وغطى بذلك حوالي ثلثي العمليات. وتتعلق الملاحظات حول العمليات الجوية أساساً بوجود مستحقات لم تُسدد لفترة تزيد عن 90 يوماً بعد استحقاقها لصالح دائرة النقل الجوي (الصومال)، وبحالات لم يتم التحقق فيها من أهلية الركاب على متن رحلات الدائرة (تشاد).
- 95- وكشفت مراجعات عام 2019 التي أجراها المراجع الخارجي لمختلف العمليات الجوية أن الحسابات القديمة المستحقة القبض ما زالت في السجلات. ففي مالي، على سبيل المثال، كان أقدم المستحقات موجوداً في السجلات لفترة 1 339 يوماً (أي منذ 31 مارس/أذار 2016). وفي بعض البلدان، أدى هذا الوضع إلى رصيد سلبي للحسابات المستحقة القبض من العملاء، وهو ما يمثل في نيجيريا على سبيل المثال 20 في المائة من الدخل المباشر (استرداد التكاليف) للسنة.

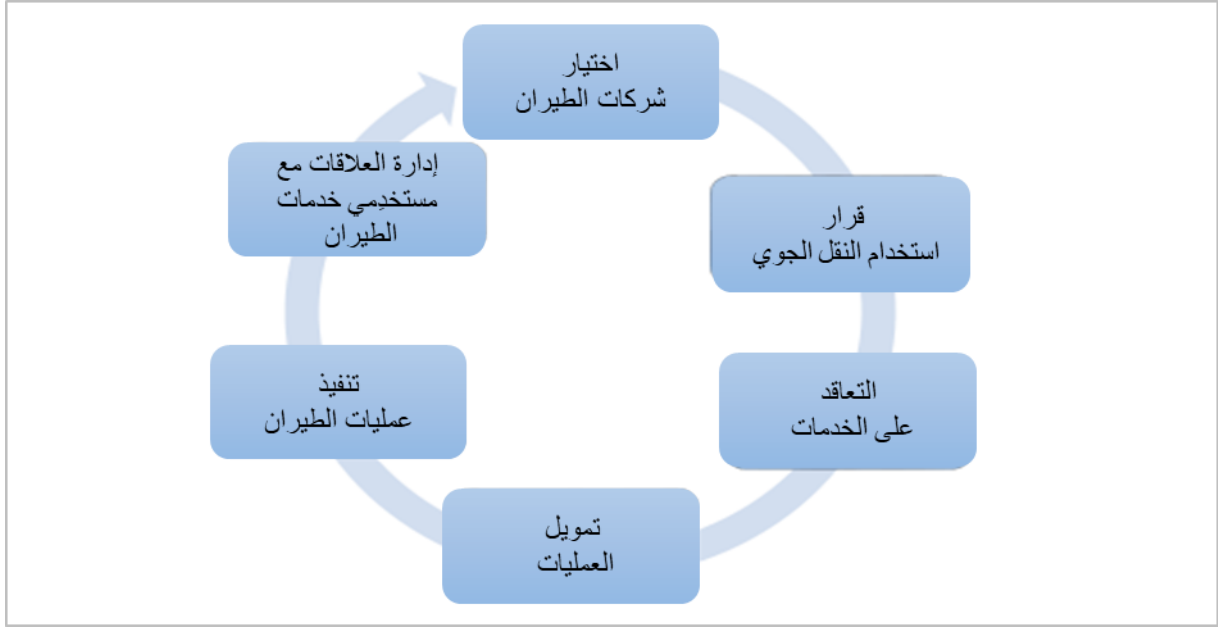
إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة – الحسابات المستحقة القبض من المستخدمين: (1) إنشاء نظام آلي يربط بين نظام إدارة الرحلات Takeflite ونظام وينجز المحاسبي للتمكن من الحصول على ضمان بشأن مستوى الحسابات المستحقة القبض من العملاء؛ (2) حل الإشكالية التعاقدية مع مزود نظام Takeflite دون تأخير.

- (ب) إدارة المخاطر باتباع توصيات المراجعة الخارجية
- 96- لم تجر منظمة الطيران المدني الدولي مراجعة لخدمات الطيران في البرنامج منذ عام 2005. وعملاً بالاتفاق المبرم بين البرنامج ومنظمة الطيران المدني الدولي والموقع في 6 ديسمبر/كانون الأول 2019، من المقرر إجراء تقييم في مايو/أيار 2020.
- 97- وقد أعد التقرير السابق للمراجع الخارجي عن دائرة الطيران في البرنامج في عام 2016. وأغلقت التوصيات الست الواردة في ذلك التقرير بعد ذلك التاريخ.

2- العمليات الرئيسية المنفذة لأنشطة الطيران

- 98- أجري تحليل للعمليات الرئيسية التي تستخدمها إدارات البرنامج المسؤولة عن الطيران لتحديد مدى فعالية الإجراءات المتخذة.

الشكل 3: العمليات الرئيسية التي تنطوي عليها أنشطة الطيران في البرنامج



المصدر: المراجع الخارجي.

1-2 اختيار شركات تشغيل الطائرات

99- كان عدد الطائرات المستأجرة أو المستخدمة من قبل البرنامج لصالح دائرة النقل الجوي مستقرا نسبيا بين عامي 2017 و2019 (من 188 إلى 172 طائرة مستأجرة ومن 102 إلى 109 طائرات مستخدمة).⁽³³⁾ وفي الوقت نفسه، زادت السعة التراكمية للمقاعد بنسبة 30.9 في المائة، بحيث تجاوزت الألفين في نهاية عام 2019. وفي العام نفسه، كان 72.5 في المائة من الأسطول الذي يستخدمه البرنامج (109 طائرات) يتألف من طائرات و27.5 في المائة من طائرات هليكوبتر.

100- وبما أن البرنامج لا يملك الطائرات المستخدمة، فإنه يعمل مع شركات لتشغيل الطائرات تنتمي للقطاع الخاص. ويجري اختيار هذه الشركات وفقا لعملية رسمية. ويتفقد فريق وحدة سلامة الطيران⁽³⁴⁾ كيفية تطبيق الشركة لمختلف معايير السلامة لدى البرنامج. وإذا كان مستوى الخطر مقبولا، تتم إضافة الشركة إلى قائمة تسجيل شركات تشغيل الطائرات التي يمكن لدائرة الطيران الاتصال بها.

101- ويشكّل وجود قائمة شركات تشغيل الطائرات قيّدا على المنافسة الحرة، ولكن هذا الإجراء الرسمي يمكّن من ضمان مستوى عالٍ من السلامة الجوية وفقا لقواعد البرنامج على الرغم من الضغوط التشغيلية وسباق الطوارئ.

102- وفي الفترة 2017-2019، تم تسجيل ما معدله 96 من شركات تشغيل الطائرات، المصنفة في فئتين⁽³⁵⁾، في هذه القائمة. وفي عام 2019، استخدمت دائرة الطيران شركة من خارج القائمة سبع مرات في عمليات إعادة اللاجئين والإجلاء لصالح منظمة أخرى أو في رحلات الأشخاص البالغى الأهمية:

- من الناحية العملية، فإن الشركات التي تعمل مع البرنامج، والتي أخذت في التزايد منذ عام 2017 (من 25 في عام 2017 إلى 32 في عام 2019) مستقرة نسبيا (بوجود تحليل لذلك في الملحق 5). وتبقى غالبية هذه الشركات في القائمة من عام إلى آخر: فقد كان ثلثا الشركات التي استخدمها البرنامج في عام 2019 مسجلة بالفعل في عام 2017.

⁽³³⁾ الطائرة المستأجرة هي طائرة تم توقيع عقد بخصوصها مع مشغل شركة طيران. عدد الطائرات الاحتياطية يساوي عدد طائرات الأسطول المستأجر مطروحا منه عدد الطائرات المستخدمة بالفعل (الاتفاقات الطويلة الأجل + العقود المخصصة).

⁽³⁴⁾ في وقت المراجعة، لم يكن هناك أي وصف في إجراءات التشغيل القياسية عملية تسجيل الشركات في السجل. وكان هناك مشروع قيد التنفيذ في وقت المراجعة لفصل المهام بين الجهات الفاعلة وأداء الرقابة الداخلية.

⁽³⁵⁾ الفئة ألف للمشغلين الذين يُعتبر مستوى مخاطرهم "مقبولا" والفئة باء لأولئك الذين لديهم مستوى مخاطر "يمكن تحمله".

- في نهاية عام 2019، كان لدى البرنامج 92 عقدا نشطا مع 26 من شركات تشغيل الطائرات من الفئة ألف (46 في المائة من الشركات في هذه الفئة) ومع خمس شركات من الفئة ب.
- في ديسمبر/كانون الأول 2019، كان ما نسبته 43 في المائة من أصل 95 من شركات تشغيل الطائرات في القائمة ينتمي لسبعة بلدان: الاتحاد الروسي (9) وجنوب إفريقيا (8) وكندا (6) وكينيا (6) ونيجيريا (4) وأوغندا (4) وأوكرانيا (4).
- 103- ويؤدي تصنيف الشركات في فئتين إلى إبرام العقود أساسا مع شركات الفئة ألف حيث أن مستوى سلامة الطيران أفضل لديها. ومع ذلك، فقد كان متوسط عدد الشركات في هذه الفئة 51 فقط بين عامي 2017 و2019، وهو ما يزيد قليلا عن نصف المجموعة النظرية والعقود النشطة.
- 104- وفي 1 يناير/كانون الثاني 2020، كان الأسطول الذي تعاقده عليه البرنامج يتكون من 77 طائرة⁽³⁶⁾ تشمل 17 نوعا. غير أن ستة منها لم تعد قيد الإنتاج، وهي تمثل 45 في المائة من الطائرات المستأجرة. فقد دخلت الخدمة في الثمانينيات، وهي الآن في مرحلة الشيخوخة. ولذلك، يجب أن يستعد البرنامج لواقع يتمثل في أن موارد الطيران التي يستأجرها أصابها القدم.
- 105- وتبحث دائرة الطيران دائما عن معدات تكنولوجية مبتكرة (طائرات بدون طيار، ومناطيد، وما إلى ذلك). وهكذا فقد أنشأت وحدة مخصصة أنظمة الطائرات الموجهة عن بعد، على أن الطائرات من هذا النوع، والتي سئستخدم لأغراض الشحن أكثر منها لنقل الركاب، لن تُنشر قبل خمس سنوات إلى عشر سنوات من الآن، مع أنه يجري التخطيط للبدء بمشروعات تجريبية في هذا المجال في نهاية عام 2020.
- 106- ومن المستصوب إجراء تحليل لوسائل النقل الجوي التي يمكن للبرنامج استخدامها بحلول الفترة 2025-2030، استنادا إلى عدة سيناريوهات للتدخل في حالات الطوارئ، من أجل تجنب انقطاع العمليات وللتمكن من توقع تأثير استخدامها على نموذج تمويل عمليات البرنامج.

إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة – اختيار شركات تشغيل الطائرات: (1) إجراء دراسة مستقبلية بمنظور مدته خمس إلى عشر سنوات لموارد الطيران التي يمكن استخدامها لنقل الركاب والحمولات للأغراض الإنسانية؛ (2) إدخال بنود في العقود المبرمة مع شركات تشغيل الطائرات لتغطية البلى والاستعمال في الطائرات وتقدمها.

2-2 قرار استخدام النقل الجوي

- 107- ينشئ دليل النقل الجوي عملية إجرائية رسمية لبدء أي عملية طيران.
- 108- ومع ذلك، كشف تحليل السجلات عن أوجه قصور في الرقابة الداخلية على العمليات وفي الامتثال لإطار اللوائح:
 - لا يتم دائما احترام الشكل المحدد في الدليل لبدء التشغيل (لا يتم دائما تقديم الطلبات الرسمية من قبل منسق الشؤون الإنسانية المحلي، إذ يقدمها في بعض الأحيان مدير المكتب القطري).⁽³⁷⁾
 - بالنسبة للعمليات القديمة، لم يكن من الممكن الحصول على الوثائق المتعلقة بعملية صنع القرار، باستثناء القرار النهائي الذي وقعه المدير التنفيذي، كما أن هذه الوثائق مفقودة حتى بالنسبة لبعض العمليات الأخيرة (جمهورية الكونغو الديمقراطية ومالي والكاميرون).
 - لا يتم دائما إجراء استقصاءات فنية مسبقة.⁽³⁸⁾

⁽³⁶⁾ لا تأخذ هذه المحاسبة في الحسبان سوى الاتفاقات الطويلة الأجل (77 طائرة) وليس الاتفاقات المخصصة (34 طائرة) (المصدر: أداة إدارة الأداء).

⁽³⁷⁾ كان هذا هو الحال، على سبيل المثال، في اليمن وهاتي.

⁽³⁸⁾ كما هو الحال في الكاميرون أو مالي أو اليمن.

- غالباً ما يكون مفهوم العمليات غائبا (أفغانستان ومالي والسودان واليمن) أو مقتضبا للغاية (النيجر وجمهورية إفريقيا الوسطى والصومال)، ولا يتم تنقيحه بانتظام في حال وجوده.
- 109- وفيما يتعلق بالشحن، يبدو أن معايير اختيار وسائل النقل (إما جواً أو باستخدام ترتيب بديل) غير رسمية بشكل كاف، الأمر الذي أبرزه مكتب المفتش العام في مراجعته لمكتب جنوب السودان في عام 2018 (المرجع AR/18/08). ومع مراعاة اعتبارات التكلفة، يستخدم النقل الجوي عادة كملاذ أخير، إلا إذا كانت المعايير الأخرى (الطوارئ المهددة للأرواح، وانعدام الأمن، وما إلى ذلك) تجعله ضرورياً. ومع ذلك، لا يوجد نموذج موحد لاتخاذ القرار ولا وحدة مرجعية مشتركة (تكلفة/طن/كم) لتقييم التكاليف المقابلة.
- 110- علاوة على ذلك، لا يحدد دليل النقل الجوي أية معايير لاختيار وسائل النقل. وفي الميدان، لا يتوفر لدى مسؤولي سلسلة الإمداد إجراء تشغيلي قياسي تسترشد به خيارات مديري المكاتب القطرية أو الأفرقة العاملة المشتركة بين المجموعات فيما يتعلق بأنسب وسيلة النقل.
- 111- ومع أن الوقت يمكن أن يكون أهم معيار يفرض استخدام النقل الجوي، ولا سيما في حال نشوء حالة طارئة مفاجئة، عندما تستمر العمليات لفترة أطول، فإن هينات صنع القرار لا تستعرض دائماً بصورة منهجية وجود بدائل أكثر كفاءة. فالأساس المنطقي المستخدم هو أنه إذا كان التمويل متاحاً، فإن الرحلات الجوية المستأجرة تستمر.
- 112- ويوضح مثال جنوب السودان أنه بعد مرحلة الطوارئ الأولية، أُجري استعراض للنظر في بديل أقل تكلفة لنقل الحمولات: الطرق المائية، أو التخزين المسبق عن طريق البر، أو حتى استخدام خيارات مبتكرة مثل مركبات SHERP الصالحة لجميع التضاريس. على أنه حفوظ على الرحلات الجوية التي تعود لدائرة النقل الجوي للوصول إلى أماكن يتعذر الوصول إليها عن طريق البر أو لاستخدامها كوسيلة مكملة للرحلات الجوية التجارية، مثلاً بين نيروبي ومقديشو.
- 113- وعلى هذا فقد يكون من المفيد وضع طريقة تحدد متى ينبغي استخدام العملية الجوية أو بدلاً من وسائل النقل الأخرى، أو متى يتعين إعادة تقييم عملية موجودة. ويمكن أن يُستند في ذلك إلى شبكة من المعايير تتضمن على وجه الخصوص وجود شركات تجارية آمنة وموثوق بها لتشغيل طائرات، وحالة شبكة الطرق وتوسيعها المحتمل باستخدام موارد البرنامج، والاحتياجات الإنسانية، والحالة الأمنية العامة في كل منطقة من البلد، والتكلفة والأثر البيئي لكل وسيلة من وسائل النقل.

التوصية 8: يوصي المراجع الخارجي بتضمين دليل النقل الجوي فصلاً يحتوي على أحكام للمقر وللمكاتب القطرية لمساعدتهما على القيام باختيار وسائل نقل الحمولات عن طريق الجو أو البر أو النهر أو البحر بصورة أكثر رسمية.

3-2 تمويل عمليات الطيران

- 114- ينص دليل النقل الجوي، كقاعدة عامة، على تمويل أنشطة دائرة النقل الجوي من مساهمات المانحين ومن مستخدمي خدماتها.⁽³⁹⁾ ويدافع البرنامج عن هذا النموذج الهجين المتمثل في "80 في المائة من التبرعات و20 في المائة من عائدات الفواتير لبعض الخدمات".

⁽³⁹⁾ يميز البرنامج في دليل النقل الجوي بين ثلاثة نماذج للتمويل: الاسترداد الكامل للتكاليف من المستخدمين؛ والاسترداد الجزئي للتكاليف من المانحين والمستخدمين، وهو النموذج الأكثر انتشاراً؛ والتمويل الكامل من المانحين.

2-3-1 التمويل الذي يقدمه المانحون

- 115- عملية جمع التبرعات متميزة في كل بلد بالمقارنة بعمليات البلدان الأخرى وهي تمول العمليات الجوية للبلد المعني وحده. ومدير المكتب القطري المعني مسؤول عن جمع الأموال اللازمة لتنفيذ عملية تابعة لدائرة النقل الجوي في البلد المعني، بالاشتراك مع اللجان التوجيهية المحلية.⁽⁴⁰⁾
- 116- ولا يحدد دليل النقل الجوي الترتيبات اللازمة لجمع الأموال.
- 117- وي طرح هذا الشكل من التنظيم معضلة واضحة. فباستثناء جنوب السودان والسودان، يرأس اللجنة التوجيهية منسق الشؤون الإنسانية في البلد المعني،⁽⁴¹⁾ بينما تقع مسؤولية جمع الأموال على مدير المكتب القطري للبرنامج. ويمكن أن تؤدي هذه الازدواجية إلى تبديد الجهود حتى وإن كان مدير المكتب القطري، الذي يشارك عموماً في رئاسة اللجنة أو يعتبر نائباً لرئيسها، أو مدير النقل الجوي هو الذي يرأس الاجتماعات بالفعل.
- 118- ويعتمد تمويل العمليات الجوية على قاعدة صغيرة من المانحين. وفي عام 2019، اقتصر تمويل عمليات دائرة النقل الجوي على 15 بلداً أو منظمة.⁽⁴²⁾ ويعتمد الاستقرار المالي لبعض العمليات على عدد قليل من المانحين: أربعة في اليمن، وثلاثة في كينيا وليبيا، واثنان في إثيوبيا وهايتي.
- 119- ويعتبر هيكل الجهات المانحة مصدراً لهشاشة عمليات دائرة النقل الجوي، التي تعتمد على عدد صغير من البلدان. ومع ذلك، لا توجد استراتيجية حقيقية لجمع الأموال لهذه العمليات. وينبغي لاستراتيجية كهذه أن تأخذ في الاعتبار الحاجة إلى تنوع قاعدة المانحين. وظهر أيضاً من المقابلات مع الجهات المانحة الرئيسية أن طلبات التمويل غالباً ما تكون عاجلة، مما يحد من قدرة الدول على التخطيط لمساهماتها. وفي الوقت نفسه، يريد البرنامج أن تكون التزامات الدول أكثر قابلية للتنبؤ بها على المدى الطويل.
- 120- ولا يوجد حالياً مانحون من القطاع الخاص، مع أن العوامل المتمثلة في بروز هذا النشاط (خدمة المجتمع الإنساني)، والفرص التجارية المحلية (البترول، والاتصالات، وصناعة الطيران، وما إلى ذلك)، ومتطلبات المسؤولية الاجتماعية للشركات، يمكن أن تسهم في اجتذابهم. وتجدر الإشارة إلى أن استراتيجية الشراكة مع القطاع الخاص وجمع الأموال للفترة 2020-2025، والتي وافق عليها المجلس التنفيذي للبرنامج في دورته العادية الثانية لمنعقدة في نوفمبر/تشرين الثاني 2019، لا تذكر أنشطة دائرة النقل الجوي أو أي أنشطة جوية يقوم بها البرنامج.

التوصية 9: يوصي المراجع الخارجي بوضع استراتيجية لجمع الأموال لعمليات دائرة النقل الجوي تتوخى التخطيط المتعدد السنوات لالتزامات الجهات المانحة بتمويل كل عملية، بما في ذلك الجهات المانحة من القطاع الخاص، على أن تكون متسقة في الوقت نفسه مع الاستراتيجية العامة للمكاتب القطرية فيما يتعلق بالجهات المانحة للبرنامج.

2-3-2 التمويل الذي يقدمه المستخدمون

- 121- في العادة، لا يقدم البرنامج الخدمات الجوية لمستخدمي هذه الخدمات من مجتمع المساعدة الإنسانية على أساس مجاني.

⁽⁴⁰⁾ يرد تحديد دورها وتكوينها في دليل النقل الجوي وفي مذكرة 12 يناير/كانون الثاني 2018 الصادرة عن رئيس دائرة الطيران والمتعلقة بأجهزة الحوكمة في دائرة النقل الجوي". ويرأس هذه اللجنة في كل بلد مدير المكتب القطري أو منسق الشؤون الإنسانية وتتألف من ممثلين عن دائرة النقل الجوي، والأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المانحة. واللجنة مسؤولة عن جمع الأموال، والاتصال بالحكومات المحلية، وتحديد استراتيجية العمليات الجوية المحلية.

مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هو مكتب تابع للأمانة العامة للأمم المتحدة. وممثل مسؤول عن إدارة صندوق إنساني يمكن طلب التمويل من للعمليات الجوية في حالة عدم كفاية التبرعات. وبالإضافة إلى مشاركته في اللجان التوجيهية، فإن هذا الممثل يمنح مختلف المنظمات التصاريح اللازمة لتتمكن من الجوء إلى دائرة النقل الجوي.

⁽⁴²⁾ المانحون لدائرة النقل الجوي (2019)، بترتيب تنازلي: الولايات المتحدة الأمريكية (43 في المائة)؛ وكالات الأمم المتحدة (13 في المائة)؛ والاتحاد الأوروبي (عمليات الحماية المدنية الأوروبية والمساعدة الإنسانية (11 في المائة)؛ والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (10 في المائة)؛ وألمانيا (10 في المائة)؛ والسويد (4 في المائة)؛ والبنك الدولي (3 في المائة)؛ وكندا (3 في المائة)؛ وفرنسا (1 في المائة)؛ وهولندا (1 في المائة)؛ والنرويج (1 في المائة)؛ واليابان؛ وكلمبرغ؛ وجمهورية كوريا؛ وإسبانيا.

- 122- وفي إطار الاسترداد الجزئي للتكاليف، تقدم فواتير بطاقات الطيران بسعر ثابت لا يخضع لاستعراض منتظم.⁽⁴³⁾ ونظرا لغياب أية مبادئ توجيهية من جانب المقر وعدم وجود أي معيار للأسعار المطبقة، تختلف الممارسة على المستوى الميداني. فمثلا:
- يختلف سعر البطاقة من بلد إلى آخر (من 90 دولارا أمريكيا في نيجيريا إلى 500 دولار أمريكي في جمهورية الكونغو الديمقراطية).
 - داخل البلد الواحد، قد يكون سعر البطاقة متماثلا لجميع الوجهات التي تغطيها دائرة النقل الجوي (إثيوبيا وموريتانيا ونيجيريا واليمن) أو متغيرا (كينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية).
 - في أفغانستان، هناك سعر تفضيلي للمنظمات غير الحكومية المحلية (150 دولارا أمريكيا مقابل 300 دولارا أمريكيا للركاب الآخرين) وللنساء من المنظمات غير الحكومية المحلية (50 دولارا أمريكيا).
 - تُطبق عقوبات عدم الحضور ورسوم الإلغاء في اليمن على سبيل المثال، ولكن ليس في جميع البلدان.
- 123- في المتوسط، يغطي استرداد التكاليف 37 في المائة من التكلفة السنوية لعمليات دائرة النقل الجوي. وهو يمثل في الصومال وجنوب السودان أكثر من 60 في المائة من تكلفة العمليات، مقارنة بأقل من 20 في المائة في جمهورية أفريقيا الوسطى وموريتانيا ونيجيريا واليمن. وتعزى هذه الاختلافات إلى الطبيعة اللامركزية لعمل دائرة النقل الجوي وعدم تجانس الرصيد المالي لكل عملية.
- 124- ويؤدي هذا التباين في الممارسة إلى تفاقم ضعف فهم المانحين لترتيبات تمويل عمليات دائرة النقل الجوي. ومن شأن قيام المقر بوضع تعريف للمبادئ التوجيهية المشتركة لجميع العمليات أن يزيد شفافية نموذج تمويل نشاط الطيران. ويمكن لهذه المبادئ التوجيهية أن تستكشف إمكانية تنويع المعدل المفروض من خلال التمييز، على سبيل المثال، بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، رهنا بالتحقق الدقيق من تسجيلها رسميا من قبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والسلطات المحلية.

التوصية 10: يوصي المراجع الخارجي بوضع مبادئ توجيهية لاسترداد التكاليف من المستخدمين ودراسة إمكانيات تنويع المعدلات التي تفرضها دائرة النقل الجوي على نقل ركابها، على سبيل المثال من خلال التمييز بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية.

4-2 التعاقد على الخدمات

- 125- أجرى المراجع الخارجي تحليلا لعدة عقود⁽⁴⁴⁾ وفواتير⁽⁴⁵⁾ ومدفوعات تخص استئجار الطائرات.⁽⁴⁶⁾
- 126- ويمكن تحسين إجراءات التعاقد المتعلقة باستئجار الطائرات من عدة نواح، ولا سيما فيما يتعلق بالوقت القصير للغاية المتاح في كثير من الأحيان لإعداد العروض، وضعف الأساس المنطقي لاختيار شركات تشغيل الطائرات:
- فكرة اختيار أفضل عطاء للخدمات غامضة إلى حد ما وغير محددة.

(43) كما هو الحال في مالي، على سبيل المثال، حيث ظلت الأسعار المفروضة دون تغيير منذ عام 2013.

(44) مالي، الصومال، جنوب السودان، أفغانستان، النيجر، تشاد.

في حالة RFO SOM20170824، كان السبب في عدم فوز ALS بالمنافسة هو أن طائرتها الاحتياطية لم يكن لديها الحمولة لاستيعاب جميع ركاب UNAS، على الرغم من أن هذه الطائرة نفسها قد تم تقييمها (ورقة TOCAS) بأنها الأفضل مناسب لخصائص واحتياجات العملية.

(45) عينة تشمل 986 طلب شراء و145 فاتورة (136.090.360 دولار أمريكي) تغطي الفترة من يناير/كانون الثاني إلى أكتوبر/تشرين الأول 2019، وتمثل 1.5 في المائة من المبلغ الإجمالي.

(46) عينة من المدفوعات المنفذة في عام 2019 (156.1 مليون دولار أمريكي)، المقابلة لأكثر من 21 بندا من بنود النفقات (79.9 مليون دولار أمريكي).

- الإطار الزمني للتعاقد (الوقت اللازم للاستجابة لطلب عروض؛ الوقت بين توقيع العقد وبدء تقديم الخدمات) غالبا ما يكون قصيرا للغاية وبالتالي لا يفضي إلى عملية تنافسية؛ وهو يعطي الأفضلية لمشغلين يتم التعامل معهم حاليا، على الرغم من أن مدة العقد النظرية هي 24 شهرا.⁽⁴⁷⁾
- لا يجري البحث دائما عن العرض الأفضل والنهائي لاختيار العطاءات المقبولة، ولا يتم تحديد شروط التفاوض بدقة.
- اختيار مقدم العروض الناجح غالبا ما يكون غير مبرر أو موثق بشكل جيد (الإخفاق في تقديم وثائق العقد الموقع).⁽⁴⁸⁾
- تمديد فترة العقد يحدث في حالات معينة في اللحظة الأخيرة (أحيانا قبل يومين من انتهاء العقد)، غالبا ما يكون سيئ التبرير وغير موثق جيدا.
- لا يقترن هذا الخيار دائما بإعادة تفاوض على الحد الأدنى من الساعات المضمونة وسعر الساعات الإضافية في حالة تمديد المدة.
- يمكن أن تكون عملية إدخال التعديلات شديدة التعقيد (على سبيل المثال في عمليات الإسقاط الجوي في جنوب السودان).
- لا يوجد توثيق دقيق لمفهوم "الطائرات الاحتياطية" ويمكن أن يشكل أساسا للاستبعاد يضر بالمعايير الأخرى.

إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة - التعاقد على الخدمات الجوية: 1) زيادة الوقت اللازم للاستجابة للمناقصات المتوقعة؛ 2) التأكد من أن اختيار شركات تشغيل الطائرات مبرر وموثق؛ 3) التأكد من أن تمديد فترة العقود مبرر وموثق.

- 127- هناك تتبع دقيق للوقت: إذ يجري فحص دقيق لجميع ساعات الطيران المقدمة فواتيرها، ويحتوي كل عقد على ملخص يتضمن تفاصيل شهرية عن الساعات المستخدمة وأيام عدم التوافر (انعدام جاهزية للقيام بالمهمة). علاوة على ذلك، تراقب دائرة الطيران العقود بكفاءة؛ وإذا لم يتم الوصول إلى الحد الأدنى من الساعات المضمونة في شهر معين، يُرحّل الفارق إلى الأشهر التالية، مما يحد من استخدام ساعات الطيران الإضافية ويولد وفورات في التكاليف.
- 128- وقد بينت المدفوعات المقابلة لأكثر النفقات أنه في حالات معينة،⁽⁴⁹⁾ ربما كان التقدير الأولي لعدد ساعات الطيران قد احتسب بشكل سيئ؛ إما أن ساعات العمل كانت أقل من الساعات المضمونة المدفوعة أو أنها تجاوزت الساعات المضمونة. ويبقى تحليل الفرق بين عدد ساعات الطيران المنجزة والحد الأدنى المنصوص عليه في العقد مؤشرا جزئيا. وليس هناك ما يضمن أن هذه الرحلات كانت مفيدة أو أنها لم تتم ببساطة لاستغلال ساعات التعاقد. وفي هذا السياق، تعتبر المؤشرات المبينة سابقا (عامل الحمولة ومعدل الحجز المضمون وتكلفة الراكب الواحد في كل كيلومتر) مكملة وضرورية.
- 129- وفي جميع المدفوعات المرتبطة بعقود الطيران على مدى السنوات الثلاث الماضية،⁽⁵⁰⁾ كان 80 في المائة من النفقات يعود فقط لخمس عشرة شركة طيران. وفي عام 2019، كان ما نسبته 54 في المائة من المدفوعات قد قُدم لمشغلي شركات طيران من بلدين اثنين (32 في المائة من النفقات لشركات كينية و22 في المائة لشركات روسية).
- 130- وفي بعض القطاعات، هناك شركتان اثنتان فقط مدرجتان على قائمة شركات تشغيل الطائرات، الفئة ألف. علاوة على ذلك، في عام 2019، كان ما نسبته 65 في المائة من النفقات يتعلق بأربعة بلدان: جنوب السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ونيجيريا، وكينيا-الصومال (عملية مشتركة). ولم تكن فرصة الحصول على عقود متاحة إلا للشركات القادرة على نشر الطائرات في هذه المناطق.

(47) الشركتان اللتان لديهما عقود نقل جوي في أفغانستان مدرجتان في القائمة منذ عام 2015. كما أن هناك تمديدات أخرى مشمولة.

(48) بعض المستندات النموذجية التي استعرضها المراجع الخارجي كانت غير موقعة.

(49) تم تنفيذ عقدين في جنوب السودان بشكل جزئي فقط؛ كانت نسبة ساعات الطيران المنفذة إلى ساعات الطيران المضمونة المدفوعة بموجب العقد أقل بنسبة 19 في المائة في حالة واحدة وأقل بنسبة 35 في المائة في حالة أخرى. وفي حالة أربعة عقود (اثنتان في نيجيريا، وواحد في اليمن، وواحد في جمهورية الكونغو الديمقراطية)، تجاوز عدد ساعات الطيران المضمونة بأكثر من 30 ساعة.

(50) وهي 209 ملايين دولار أمريكي في 2017؛ و174 مليون دولار أمريكي في 2018؛ و156 مليون دولار أمريكي في 2019.

131- وفي هذا السياق، فإن إنشاء عمليات تجعل الشركات تتنافس فيما بينها للتمكن من الحصول على أفضل الأسعار لا يبدو كافياً. ومن أجل التحقق من الأسعار، تحتفظ وحدة سلامة الطيران بسجل للتكاليف لكل نوع من الطائرات وهو مصنف حسب المنطقة. وفي حين أن هذه المعلومات مفيدة، ينبغي للبرنامج ألا يمتنع عن استخدام أدوات أخرى شائعة الاستخدام في الأسواق التي تتسم بانخفاض مستوى المنافسة، مثل تقييم أسعار السوق أو إدخال شروط تعاقدية تنص على مراجعة التكاليف. وهذه البنود مدرجة في الشروط العامة للاتفاقات القياسية الطويلة الأجل مع الشركاء المتعاونين وتسمح بإجراء مراجعات مالية لمقدمي الخدمات للتعرف على تكاليفهم وهوامشهم.

التوصية 11: يوصي المراجع الخارجي بأن تستخدم دائرة الطيران أدوات مصممة لمراقبة الأسعار بشكل أفضل، من قبيل ما يلي: (أ) إدراج بند للمراجعة المالية في العقود؛ (ب) تبادل معلومات الأسعار مع الوكالات الأخرى؛ (ج) إجراء دراسة محددة لأسعار السوق لخدمات تأجير الطائرات المتخصصة.

5-2 إجراء عمليات الطيران

1-5-2 الإشراف على عمليات الطيران

132- تخضع العمليات الجوية لسلطة شعبة عمليات سلسلة الإمداد. ووفقاً لتوجيه نائب المدير التنفيذي المؤرخ 13 يناير/كانون الثاني 2004، تقع هذه العمليات محلياً تحت مسؤولية مدير النقل الجوي، الذي يقدم تقاريره عن المسائل الوظيفية إلى رئيس دائرة الطيران وعن الشؤون الإدارية إلى مدير المكتب القطري في البلد الذي تجري فيه العمليات.

عمليات البرنامج الجوية في جنوب السودان

منذ عام 2017، أصبح جنوب السودان أكبر عملية جوية يقوم بها البرنامج. وفي عام 2019، شهدت هذه العملية نقل 88 912 راكبا و1 778 طناً مترياً من الحمولات الخفيفة في إطار دائرة النقل الجوي، و21 659 طناً مترياً من المواد الغذائية التي تم نقلها مباشرة لصالح البرنامج، ومعظمها لأغراض الإسقاط الجوي، ونحو 4 793 طناً مترياً من الحمولات المنقولة لصالح مجموعة الخدمات اللوجستية.

ومع وجود 150 موظفاً وميزانية سنوية تزيد على 80 مليون دولار أمريكي في المتوسط (142 مليون دولار أمريكي في عام 2018)، منها 50 مليون دولار أمريكي لدائرة النقل الجوي، فإن الأنشطة التي ينسقها مدير النقل الجوي تعادل مكتباً قطرياً تابعاً للبرنامج بميزانية متوسطة الحجم.

وقد انخفض نشاط الإسقاط الجوي للحمولات بشكل ملحوظ منذ عام 2017، وذلك لصالح وسائل النقل البديلة (البرية والنهرية) الأقل تكلفة والأقل تلويثاً. ولا يزال نشاط دائرة النقل الجوي مستمراً، وهو يخدم 62 جهة في البلد لصالح 300 كيان مستخدم. وتمثل وكالات الأمم المتحدة ثلث الركاب المنقولين، ويعتبر البرنامج أكبر مستخدم لما يقدمه من خدمات.

وكشفت المراجعة التي أجراها المراجع الخارجي في البلد في يناير/كانون الثاني 2020 عن مستويات رضا جيدة بين المستخدمين الداخليين (شعبة سلسلة الإمداد، ومجموعة اللوجستيات) والمستخدمين الخارجيين (وكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية) وعن وجود دمج جيد لفريق الطيران في المكتب القطري. ويغطي بشكل جيد الأمن واستمرارية الخدمة، وهما هدفان من أهداف البرنامج المتصفاً بالأولوية.

على أنه تم تحديد مجالات معينة للتحسين:

- عدم وجود استراتيجية خروج متوسطة الأجل، ينبغي أن تستند إلى دراسة رسمية لإمكانات ووسائل النقل البديلة؛

- تعزيز مجتمل للتعاون مع موارد الطيران التي تنشرها إدارة عمليات السلام؛
- عدم وجود استراتيجية رسمية لجمع الأموال وسياسة تسعير متميزة لدائرة النقل الجوي؛
- وجود مخاطر تدليس محتملة، خاصة بسبب شروط الأهلية المتعلقة بالمنظمات والركاب؛
- قد يكون مستوى النقدية المتوفرة مرتفعا بشكل مفرط، وهو يعادل الإنفاق لمدة ستة أشهر.

المصدر: المراجع الخارجي.

- 133- إن أي عملية جوية تابعة لدائرة النقل الجوي تنتهي عندما "لا يعود المجتمع الإنساني يعتمد على خدمات الدائرة أو عندما تتوفر خدمة جوية تجارية آمنة وموثوقة وكافية أو توجد وسائل للنقل البري آمنة وأقل تكلفة قادرة على تلبية الحاجة"، وفقا للإجراءات الإدارية والتشغيلية الموحدة الصادرة عن دائرة النقل الجوي والخاصة بالبلد المعني. على أن بعض العمليات الجارية تعتبر طويلة الأجل، من قبيل عمليتي الصومال (2000) وأفغانستان (2002).
- 134- والواقع أن مسألة موعد وقف العمليات الجوية لا تعالج بوضوح. ومع أن مفهوم العمليات ينص على أن هذه العمليات محدودة زمنيا، فإن العمليات التي جرى تحليلها في كينيا ومالي والصومال وجنوب السودان تظهر أنه لا توجد استراتيجيات خروج للعمليات الجوية، أو حتى إجراء لاستعراض مدى ملاءمة العمليات الجوية بانتظام.
- 135- ولا تقوم دائرة الطيران بالتخطيط مسبقا لعمليات طيران معينة. ولذلك يمكن لهذه العمليات أن تستمر طالما كان هناك طلب من المجتمع الإنساني وكان التمويل متاحا.
- 136- وعلى هذا فإن الطبيعة المؤقتة للعمليات الجوية تستدعي قيام المقر بوضع إجراءات تشغيلية موحدة للخروج من العمليات الجوية تتطلب من الموظفين المحليين إجراء استعراض سنوي للعمليات الجارية، مع مراعاة عوامل منها التغييرات في ظروف الأمن العامة، والقدرات المحلية في مجال النقل، والطلب من المستخدمين، ووجود خيارات محلية بديلة.

التوصية 12: يوصي المراجع الخارجي بوضع إجراءات تشغيل موحدة للتحضير لاستراتيجية للخروج من أي عملية جوية، والتأكد من قيام الموظفين المسؤولين عن العمليات الجوية والمقر باستعراض دوري للظروف الموضوعية للحفاظ على العمليات.

- 137- وكما يرد أيضا في دليل النقل الجوي (الإصدار 1.4 v1 المؤرخ أكتوبر/تشرين الأول 2018) وفي مذكرة صدرت عام 2018،⁽⁵¹⁾ فإن من المفترض أن تجتمع اللجنة التوجيهية المحلية مرتين في السنة على الأقل. وهي مسؤولة عن جمع التبرعات والاتصال بالحكومات المحلية وتحديد استراتيجية العمليات الجوية المحلية. ومن الناحية العملية، ووفقا لتقييمات دائرة الطيران (انظر الملحق 6)، فإن هذه اللجان، في نصف العمليات تقريبا (47 في المائة)، لا تجتمع بالانتظام المطلوب أو لا تسجل ما تقرر من إجراءات.

2-5-2 التفاعل مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى

- 138- تخضع العلاقة بين البرنامج وإدارة الدعم الميداني إلى اتفاق إطاري مؤرخ 12 فبراير/شباط 2013 لتحسين التآزر بين العمليات الجوية التي يجريها البرنامج وعمليات إدارة عمليات السلام.⁽⁵²⁾ ومع أنه من حيث المبدأ يجب التمييز بين هذين النوعين من المهام بعناية، إلا أن هذا الاتفاق فتح إمكانيات مختلفة للتعاون، مثل تدريب الموظفين؛ وتقاسم نظم المعلومات؛ وإدارة سلامة

⁽⁵¹⁾ مذكرة رئيس دائرة الطيران المؤرخة 12 يناير/كانون الثاني بخصوص أجهزة الحوكمة في دائرة النقل الجوي.

⁽⁵²⁾ وقد تعزز ذلك من خلال مبادرة اتخذها الأمين العام للأمم المتحدة في أبريل/نيسان 2017 لتحسين كفاءة موارد الطيران الواقعة تحت المسؤولية المباشرة (إدارة الدعم الميداني) وخفض تكلفتها.

الرحلات؛ وإدارة الأحداث الجوية، وخاصة عمليات البحث والإنقاذ؛ وتأمين الحصول على كيروسين Jet A1؛ وغير ذلك من الخدمات المفيدة للعمليات الجوية.

139- ومع أن غالبية مدراء النقل الجوي يرون أن التقدم ممكن فيما يتعلق بالتعاون مع إدارة عمليات السلام، فإن البرنامج لم يستغل إلا بدرجة محدودة إمكانيات الاتفاقات التقنية التي فتحتها الاتفاق الإطاري. وكما اتضح من استقصاء أجراء المراجع الخارجي ومن ملاحظاته الخاصة في مالي وجنوب السودان، ومع أن هناك علاقات تعاونية غير رسمية بين الموظفين المسؤولين عن نوعي العمليات في البلدان الثمانية التي يتعايشان فيها، فإن الاتفاقات التي تضمن التعاون الفعال تعتبر نادرة. وعلى سبيل المثال، في جنوب السودان، تم التخطيط لمسودة رسالة تفاهم حول عمليات الملاحة الجوية الخاصة بالبحث والإنقاذ منذ عام 2016، لكن هذه المسودة لا تزال معلقة منذ يوليو/تموز 2017، ولم يتمكن الموظفون المحليون من شرح أسباب ذلك.

التوصية 13: يوصي المراجع الخارجي بتشجيع إبرام بروتوكولات ثنائية بين البرنامج وإدارة عمليات السلام/إدارة الدعم الميداني، وفقا لاتفاق عام 2013 الإطاري واستنادا إلى نموذج محدد، من أجل تحسين كفاءة العمليات الجوية التي يقوم بها البرنامج وسلامتها.

3-5-2 مراعاة الأثر البيئي

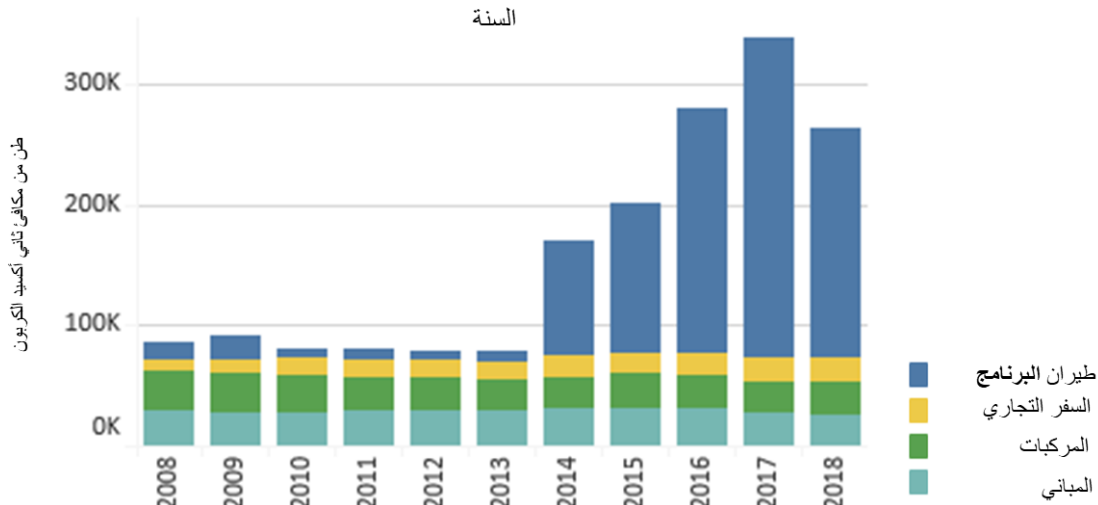
140- شرع البرنامج في عملية تمكنه من تحسين مراعاته لأثر أنشطته على البيئة، بما يتماشى مع هدف خطة التنمية المستدامة 12 (ضمان أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة) وهدف خطة التنمية المستدامة 13 (اتخاذ إجراءات عاجلة لمكافحة تغير المناخ وآثاره).

141- ومنذ عام 2008، تقوم الوحدة البيئية بحساب البصمة البيئية للبرنامج. ويمثل نشاط الطيران في البرنامج المصدر الرئيسي لديه لانبعاثات غازات الدفيئة، إذ يشكل 72 في المائة من الانبعاثات في عام 2018، أو 189 649 طنا من ثاني أكسيد الكربون، فيما عدا الرحلات التجارية، و79 في المائة إذا أدرجت الرحلات التجارية في هذا الحساب.⁽⁵³⁾ ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن هذه البيانات متاحة داخليا فقط ولا ينشرها البرنامج لأنها غير مدرجة في حساب بصمته الكربونية (انظر الفقرة 145). بالإضافة إلى ذلك، تتضمن أداة إدارة الأداء انبعاثات ثاني أكسيد الكربون لكل عملية، لكل كيلومتر وراكب ولكل كيلومتر ومقعد، على متن الطائرة وذلك كمؤشرات أداء رئيسية.

142- وعلى الرغم من الزيادة في أعداد موظفيه، تمكن البرنامج حتى عام 2013 من الحفاظ على مستوى انبعاثاته دون زيادة، بل حتى تخفيضها بشكل طفيف. ومع ذلك، فقد أدى ارتفاع الانبعاثات من نشاط الطيران، الذي زاد عشرة أضعاف بين عامي 2013 و2014، إلى زيادة كبيرة في مجموع انبعاثات البرنامج منذ عام 2014. ويعزى نمو أنشطة الطيران للبرنامج بشكل خاص إلى إدارة الأزمات الإنسانية الرئيسية في جنوب السودان وجمهورية إفريقيا الوسطى والبلدان المتأثرة بفيروس الإيبولا.

⁽⁵³⁾ المصدر: analytics.wfp.org. في عام 2018، بلغ مجموع انبعاثات البرنامج 263 519 طنا متريا من مكافئ ثاني أكسيد الكربون (بما يشمل الانبعاثات من المركبات والمباني وما إلى ذلك). وعند إضافة الرحلات الجوية التجارية، تصل الانبعاثات إلى 208 948 طنا متريا من مكافئ ثاني أكسيد الكربون.

الشكل 4: انبعاثات البرنامج من غازات الدفيئة



143- وتواجه التدابير التي اتخذها البرنامج لمعالجة آثار نشاطه على البيئة عائقين رئيسيين:

- عمليات الاحساب المذكورة أعلاه لا تأخذ في الاعتبار جميع الانبعاثات الناتجة عن عمليات الطيران. فرحلات النقل الجوي التابعة لدائرة النقل الجوي والتي تنقل موظفي البرنامج ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية، لا تأخذ في الاعتبار سوى ذلك الجانب من الانبعاثات الذي يُنسب إلى موظفي البرنامج في النتائج المبينة أعلاه. وفي عام 2018، تم تسجيل 8 556 طنا متريا من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، من أصل الكمية البالغة 948 208 طنا متريا من ثاني أكسيد الكربون الناجمة رسميا عن النقل الجوي للبرنامج، بما في ذلك الرحلات التجارية، لرحلات دائرة النقل الجوي (الركاب والحمولات). وفي حال إدراج المسافرين من غير البرنامج في الحساب، فإن هذه الرحلات ستولد بالفعل أكثر من 70 000 طن متري. وقد أعد هذا الحساب بناء على طلب المراجع الخارجي، ولا يجري إعداده عادة. وعلاوة على ذلك، فإن الأرقام المذكورة أعلاه لا تأخذ في الاعتبار الرحلات الجوية المخصصة التي تتم بناء على طلب المنظمات الأخرى.

- الإبلاغ عن الأثر البيئي لنشاط البرنامج غير مرضٍ. فتقارير البرنامج السنوية الخاصة بدائرة الطيران لا تتطرق للتأثير البيئي لنشاط دائرة الطيران.⁽⁵⁴⁾ وبالمثل، فإن استراتيجية البرنامج للحد من انبعاثات غازات الدفيئة لعام 2011 لا تذكر أنشطة الطيران.

144- وانضم البرنامج أيضا إلى مبادرة الأمم المتحدة المحايدة مناخيا، التي تهدف إلى تشجيع وكالات الأمم المتحدة على الحد من انبعاثات غازات الدفيئة وتعويضها عن طريق شراء أرصدة الكربون. ولتتبع هذه الانبعاثات، تطبق الأمم المتحدة مبادئ بروتوكول غازات الدفيئة، الذي يميز ثلاثة نطاقات للانبعاثات. ويتعلق النطاقان 1 و 2 بالانبعاثات المباشرة نسبيا، وبشكل رئيسي تلك الناجمة عن الأنشطة المباشرة أو العقارات. ويغطي النطاق 3 الانبعاثات التي تعتبر غير مباشرة، والتي يجب أن تُحسب في إطار الأنشطة الرئيسية للجهات الفاعلة الأخرى. من ذلك، على سبيل المثال، أن الرحلات الجوية التجارية، وكذلك الانبعاثات من إنتاج السلع والخدمات التي يستهلكها البرنامج، تُعتبر مصادر غير مباشرة للانبعاثات.

145- وتصنف أنشطة البرنامج في مجال الطيران في النطاق 3 لأن دائرة الطيران لا تملك السيطرة التشغيلية الكاملة على الطائرات. غير أن الأمم المتحدة اختارت استبعاد أنشطة النطاق 3 من حساب آثار الكربون لوكالاتها، باستثناء السفر على شركات الطيران التجارية لأغراض تتعلق بالعمل. وفي هذه الحالة، ومع أن البرنامج يحسب بالفعل الانبعاثات التي تعزى إلى أنشطته الجوية،

(54) التقرير السنوي عن طيران البرنامج لعام 2018؛ الاستعراض السنوي لطيران البرنامج لعام 2017.

إلا أنها لا تُدرج في الحساب الرسمي لبصمة الكربون للأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، وبينما يبدو أن البرنامج يحقق حياد الكربون، فإنه في الواقع لا يأخذ في الحسبان مصدره الرئيسي للتلوث.

146- وهذا الاختيار هو نتيجة عرفٍ مشكوك فيه لعدد من الأسباب. فواقع الحال هو أنه على الرغم من أن البرنامج لا يمتلك أي طائرات، فإن العمليات الجوية تشكل أحد أنشطته المباشرة. بالإضافة إلى ذلك، من الصعب أن نفهم سبب إدراج السفر المتعلق بالعمل على شركات الطيران التجارية وليس سفر موظفي البرنامج على الرحلات الجوية التابعة لدائرة النقل الجوي.

التوصية 14: يوصي المراجع الخارجي بأن يُحسب مجموع انبعاثات غازات الدفيئة الناتجة عن أنشطة الطيران، مع تمييز الجزء المنسوب إلى عمليات البرنامج، وإدراجه في التقارير السنوية عن طيران البرنامج.

147- إلى جانب حساب انبعاثات غازات الدفيئة، لم تُدرج القضايا البيئية المتصلة بأنشطة الطيران في استراتيجية الطيران للفترة 2017-2019. ولا يأخذ اختيار مقدمي الخدمات في الاعتبار التأثير البيئي الناتج عن أنشطتهم. علاوة على ذلك، لا تحتوي عقود استئجار الطائرات على بند بيئي. ويمكن أن يحقق إدخال بند كهذا فائدة مزدوجة: يمكن أن يؤخذ في الاعتبار مستوى الانبعاثات لدى الشركات المختارة في عمليات المناقصة، ويمكن تضمين بند متعلق بخفض النفايات الناتجة عن النشاط، أو إعادة تدويرها، بشكل منهجي في عقود تأجير الطائرات والمناولة الأرضية وإعادة التزود بالوقود. علاوة على ذلك، فإن من شأن تفكير أكثر تعمقا في وسائل النقل البديلة (البحرية والنهرية والطرق البرية) للبضائع أن يؤدي، على الأرجح، إلى خفض الأثر البيئي لأنشطة البرنامج.

التوصية 15: يوصي المراجع الخارجي بإضافة بند بيئي إلى عقود تأجير الطائرات والمناولة الأرضية وإعادة التزود بالوقود المتعلقة بالعمليات الجوية.

4-5-2 إدارة الأداء

148- يعالج الطيران في خطة الأداء السنوية لشعبة سلسلة الإمداد التي تُسند خمسة أهداف لدائرة الطيران، ولكل منها مؤشرات أداء رئيسية. وقد حددت دائرة الطيران أيضا أهدافا تكملية في خطة الأداء السنوية الخاصة بها لعام 2019، وهي تقوم، ضمن خطتها الاستراتيجية 2020-2021، بتتبع مؤشرات الأداء الرئيسية العالمية ومؤشرات الأداء الرئيسية المفصلة لوحدها الست.

149- وتتبع دائرة الطيران الأداء باستخدام أداة إدارة الأداء:

- كان عامل الحمولة الذي شهد زيادة طفيفة منذ عام 2017، 50 في المائة في عام 2019. وتبدو هذه القيمة منخفضة مقارنة بمعدل متوسط يبلغ 82 في المائة لدى شركات الطيران التجارية في جميع أنحاء العالم في عام 2019،⁽⁵⁵⁾ غير أنها تُفسر بالطبيعة الخاصة لحركة طيران دائرة النقل الجوي، حيث يجري جزء كبير منها بحمولة كاملة في رحلة الذهاب و فارغة في رحلة العودة.
- تبلغ تكلفة التشغيل لكل راكب في كل كيلومتر 1.40 دولار أمريكي، وقد انخفضت قليلا منذ عام 2017 (1.43 دولار أمريكي). وتظهر إحصائيات شركات الطيران التجارية المحسوبة في عام 2010 أن تكلفة أعلى الشركات، وهي شبكة الخطوط الجوية الاسكندنافية، كان 0.1383 دولار أمريكي لكل مقعد في كل كيلومتر.⁽⁵⁶⁾
- مجموعة من مؤشرات أداء الشركات: معدل استخدام الطائرات، والالتزام بالمواعيد (التأخيرات لأكثر من 15 دقيقة)، ومؤشرات الأداء الإجمالي لكل عملية، بما في ذلك تقييمات أداء عقد الشركة الناقلة. وينص دليل النقل الجوي على

(55) المصدر: أرقام عبر الإنترنت من مؤسسة ستاتيسا الإحصائية (commercial-airlines-worldwide/). غير أن النماذج التشغيلية للشركات الخاصة مختلفة للغاية.

(56) المصدر: أرقام عبر الإنترنت من مؤسسة ستاتيسا الإحصائية (selected-airlines/).
<https://www.statista.com/statistics/658830/passenger-load-factor-of->
<https://www.statista.com/statistics/269532/cost-per-seat-per-kilometer-of->

وجوب قيام مديري النقل الجوي بتقديم هذه التقييمات على أساس ربع سنوي، ولكن من الناحية العملية لم يتم إجراء هذه التقييمات لثلاث العمليات التي أجرت دائرة الطيران تقييما لها خلال الفترة 2017 إلى 2019 (مثل الصومال).

150- ومع ذلك، لا بد من التعامل بحذر مع هذه المقارنات بشركات الطيران التجارية بالنظر إلى أن الأهداف المنشودة مختلفة تماما:

- يعمل البرنامج في مناطق خطرة لا تغطيها شركات الطيران المدني؛
- يستخدم البرنامج في كثير من الأحيان مطارات غير خاضعة للرقابة ويعمل مع سلطات للطيران المدني غير فعالة في بعض الأحيان؛
- عدد الركاب أقل بكثير لدى البرنامج، كما أن طبيعة المهام (الإخلاء الطبي والأمني، وما إلى ذلك) يمكن أن تأخذ أولوية على عامل الحمولة؛
- يستخدم البرنامج طائرات هليكوبتر تكلفة كل ساعة طيران على متنها أعلى بكثير من التكلفة المقابلة بالنسبة للطائرات.

151- وقد تم تحديد أربع مجموعات من العمليات من بين 21 بلدا معنيا في عام 2019:

- ستة بلدان (إيطاليا/المقر، وكينيا، والنيجر، ومالي، واليمن، والكاميرون) لديها معدل رضا للحجوزات يزيد عن 90 في المائة وتكلفة لكل راكب في الكيلومتر الواحد تقل من دولار واحد، وهي نتائج مرضية للغاية.
- تسعة بلدان (الصومال وتشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وجمهورية أفريقيا الوسطى وموريتانيا ونيجيريا وأفغانستان وإثيوبيا) لديها معدل رضا للحجوزات يزيد عن 80 في المائة وتكلفة لكل راكب في الكيلومتر الواحد تقل من 2 دولار أمريكي، وهي نتائج مرضية.
- خمسة بلدان (موزامبيق والسودان وجمهورية تنزانيا المتحدة وزيمبابوي وهايتي - 24 في المائة من البلدان) لديها معدل للحجوزات المضمونة يزيد عن 90 في المائة وتكلفة لكل راكب في الكيلومتر الواحد تزيد من 2 دولار أمريكي. والعمليات الجوية في هايتي (4.18 دولارات أمريكية) وجمهورية تنزانيا المتحدة (3.87 دولارات أمريكية) وزيمبابوي (3.81 دولارات أمريكية) مكلفة للغاية.
- تعتبر ليبيا حالة متميزة، بمعدل حجز مضمون قدره 71 في المائة وتكلفة لكل راكب في الكيلومتر الواحد تبلغ 2.9 دولار أمريكي.

152- وترصد دائرة الطيران ومديرو النقل الجوي هذا الأداء عن كثب، وتُقدم النتائج الرئيسية إلى هيئات عمليات الطيران المحلية. ومع ذلك، ولتمكين الهيئة الرئاسية الرئيسية (المجلس التنفيذي للبرنامج) والهيئات المحلية (اللجان التوجيهية) من إصدار أحكام مفيدة بشأن العمليات الجوية الجارية،⁽⁵⁷⁾ يبدو ضروريا تحديد نموذج لعرض معايير الأداء الرئيسية لتلك العمليات وضمان الإبلاغ عن النتائج بصورة منتظمة إلى هيئات الحوكمة الرئيسية والمحلية.

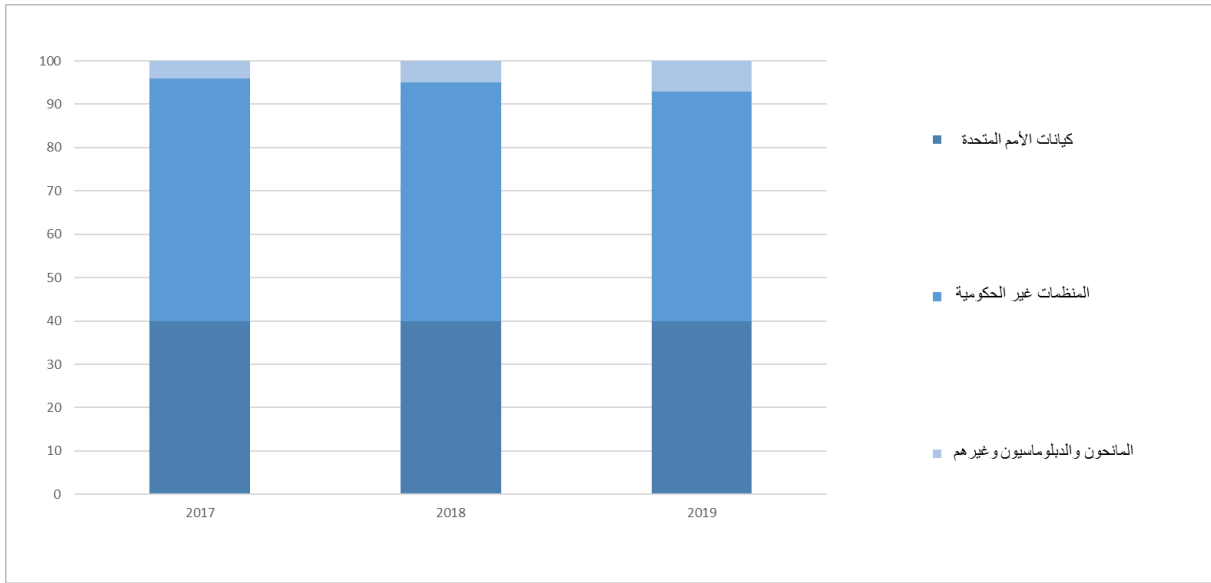
إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة: إدارة الأداء - إنشاء نموذج لعرض أداء العمليات الجوية الجارية لضمان الإبلاغ بشكل منهجي عن الأداء لهيئات الحوكمة الرئيسية والمحلية.

6-2 العلاقات مع المستخدمين

153- نشاط دائرة النقل الجوي موجه في المقام الأول إلى المنظمات غير الحكومية ثم، في المقام الثاني، إلى وكالات الأمم المتحدة الأخرى. ومع ذلك، يمكن أن تختلف النسب بشكل كبير حسب العمليات. والبرنامج هو المنظمة الأكثر استخداما للخدمات التي يقدمها حيث تم نقل 44 795 راكبا (10.8 في المائة) في عام 2019. وفيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية، كانت لجنة الإنقاذ الدولية الأكثر استخداما لخدمات البرنامج (نقل 9 931 راكبا، أو 2.4 في المائة من المجموع).

(57) تعتبر تقارير دائرة الطيران السنوية منشورا للمانحين المحتملين والجمهور العام أكثر من كونها تقارير عن النشاط الحقيقي (فهي لا تتضمن أي معلومات مالية أو معلومات عن الأداء).

الشكل 5: مستخدمو خدمات دائرة النقل الجوي، 2017-2019



المصدر: طيران البرنامج.

154- وتخضع العلاقة بين البرنامج ومستخدمي خدمات دائرة النقل الجوي لمذكرة صدرت في يناير/كانون الثاني 2018 عن رئيس دائرة الطيران: تطلب منظمات المستخدمين أن يكون من حقّ المستخدمين أن يستخدموا الخدمات، ويتحقق البرنامج من الأهلية بعد موافقة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ ويتحمل مشغلو شركات الطائرات المستأجرة المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالركاب والحمولات.

155- ولكل عملية جوية، يقوم منسق الشؤون الإنسانية التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، أو الرئيس المحلي للوكالة الرئيسية المعنية بتشكيل لجنة لمجموعة المستخدمين. ومن حيث المبدأ، تجتمع هذه الهيئة مرة واحدة على الأقل كل ربع سنة وينبغي أن يرأسها مدير النقل الجوي أو ممثل عنه.

156- وقد رأى ثلثا مديري النقل الجوي الذين طرح المراجع الخارجي أسئلة عليهم أنه يمكن تحسين أداء لجان مجموعات المستخدمين المحلية. وعلى وجه الخصوص، ذكروا زيادة عدد الكيانات المشاركة والمستوى الهرمي لممثليهم، مما يؤدي إلى إعطاء المستخدمين مسؤولية أكبر، ومعالجة مشاكل الأمان بشكل أكثر تواتراً، وتحليل ملاحظات المستخدمين مباشرة، وإنشاء محفل افتراضي لهم، وتوحيد التقارير.

157- وأشارت دائرة الطيران، في معرض تقييمها للعملية التي قامت بها وحدة ضمان الجودة في جنوب السودان في ديسمبر/كانون الأول 2019، إلى أن صلاحية التصاريح التي تمنحها السلطات المحلية (لجنة الإغاثة وإعادة التأهيل) لمدة عام واحد للمنظمات (المنظمات غير الحكومية، وما إليها) لا تخضع لتحديث منتظم. وأظهر تقييم آخر يتعلق بعملية الصومال، أن إجراء تسجيل المستخدمين الجدد لا يُستخدم دائماً. وبينما تشير الرسائل التي تطلب الاشتراك في رحلات دائرة النقل الجوي في بعض الأحيان إلى وجود صلة بوكالة تابعة للأمم المتحدة، فإنها لا تقدم وثائق تبين علاقة تعاقدية مع الوكالات. وقد أظهرت تقييمات العمليات المنفذة من عام 2017 إلى عام 2019⁽⁵⁸⁾ أن الضوابط الصارمة المتعلقة بأهلية المنظمات لم توضع لما يقارب ثلاثة أرباع العمليات (انظر الملحق 6).

158- وبناء على ذلك، فإن دائرة الطيران عرضة لنقل المنظمات دون تصريح صحيح. وعلى الرغم مما يتم إجراؤه من عمليات للتحقق عند الصعود إلى الطائرة، بما في ذلك التحقق من جهات الاتصال في كل منظمة، فإن هذا الوضع يعرض البرنامج لمخاطر التدليس بالإضافة إلى مخاطر السمعة في حال سفر الركاب غير المصرح لهم على متن الطائرات.

(58) أوضحت دائرة الطيران أن التعليقات التي قدمتها وحدة ضمان الجودة بشأن البلدان الأخرى بين عامي 2017 و2019 أدت إلى إدخال التصحيحات المناسبة.

159- ولذلك، يوصى بإنشاء نظام للتثبت والتحقق في الوقت الحقيقي من التراخيص الصادرة عن السلطات الوطنية ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومن الصفة التي يسافر المسافرون بموجبها، لكل عملية جوية تابعة لدائرة النقل الجوي؛ على أن يُدمج هذا النظام في نظام إدارة الرحلات Takeflite لمنع الصعود إلى الطائرة بدون وثائق إذا لم يكن هناك استثناء محدد يأذن به مدير النقل الجوي أو ممثله.

160- وردا على ذلك، أشارت دائرة الطيران إلى أنها في الوقت الذي تعترف فيه بقيمة استخدام نظام إدارة الرحلات Takeflite لعملية التحقق من الوصول، فقد كانت قد استكشفت هذا الخيار في عام 2018، ولسوء الحظ لا يستطيع نظام Takeflite أو غيره من المنتجات المماثلة الموجودة في السوق تلبية متطلبات سرية البيانات بشكل كامل.

التوصية 16: يوصى المراجع الخارجي بمواصلة النظر في تزويد نظام Takeflite لإدارة الطيران بنظام للتحقق من تصاريح المنظمات التي تستخدم دائرة النقل الجوي ومن القوائم الفردية للأشخاص المصرح لهم التي تقدمها تلك المنظمات.

161- وتقوم دائرة الطيران، منذ عام 2012، بقياس رضا مستخدمي العمليات الجوية التابعة لدائرة النقل الجوي من خلال استقصاءات سنوية⁽⁵⁹⁾، وذلك عملاً بتوصية واردة في دليل النقل الجوي.

162- ويعتبر رضا المستخدمين أحد المؤشرات في إطار النتائج المؤسسية الذي يرافق الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021). وفي عام 2019، كان رضا الركاب بنسبة 82 في المائة في استقصاء رضا الركاب و80 في المائة في استقصاء الرضا بتوفير الوصول، وهو ما يحقق هدف إطار النتائج المؤسسية المتمثل في 80 في المائة. وقد شهد عدد العمليات الجوية التي تُجرى لها استقصاءات سنوية زيادة مطردة.⁽⁶⁰⁾

163- وفي بعض العمليات، أشارت دائرة النقل الجوي إلى أن لديها أيضا طرائق مباشرة أخرى لجمع آراء المستخدمين. ففي جنوب السودان، تُعطي الإجراءات الإدارية والتشغيلية الموحدة لعام 2019 عنوان البريد الإلكتروني Unhas.southsudan@wfp.org لتلقي الاقتراحات والشكاوى من مستخدمي خدمات الدائرة. على أن هذا الموقع يُستخدم في الواقع لأغراض الحجوزات.

164- وخلافا لأنشطة البرنامج الأخرى، فإن تقييمات ضمان الجودة التي أجرتها دائرة الطيران منذ عام 2017⁽⁶¹⁾ تظهر أنه في ثلثي الحالات، لم يكن لدى العمليات آليات حقيقية لتلقي الشكاوى والتعليقات من المستخدمين وقت إجراء التقييمات. ومن شأن هذه الآليات أن تمكن من تحسين جودة الخدمات المقدمة لمستخدمي خدمات دائرة النقل الجوي والخدمات الجوية الأخرى، فضلا عن تحسين الإشراف على العمليات من قبل موظفيها.

إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة – العلاقات مع المستخدمين: إنشاء آلية لقياس رضا المستخدمين لكل عملية جوية.

رابعاً- شكر وتقدير

يود فريق المراجعة أن يعرب عن شكره لشعبة عمليات سلسلة الإمداد، ودائرة الطيران، ووحدة سلامة الطيران، التي ساهمت بشكل كبير في هذا التقرير، وكذلك للمكاتب الميدانية التي أجرى المراجعون مراجعات لها، ووافق مديروها على تقديم وجهات نظرهم وخبراتهم.

نهاية ملاحظات المراجعة.

⁽⁵⁹⁾ تحدد مذكرة استقصاءات رضا المستخدمين المؤرخة 14 يونيو/حزيران 2018 الاستقصاءات السنوية القياسية اللذين يتعين إجراؤهما: أحدهما يتعلق بالمستخدمين والآخر بالمنظمات المعنية.

⁽⁶⁰⁾ لم ينفذ أي استقصاء سنوي لثلاث عمليات من أصل 16 عملية جوية في عام 2018 ولثلاث عمليات من أصل 14 عملية جوية في عام 2017.

⁽⁶¹⁾ انظر الملحق 6.

خامسا- الملاحق

الملحق 1: إجراءات من الممكن أن تتخذها الأمانة⁽¹⁾

- 1- الموارد البشرية: (1) زيادة الجهود لتحقيق التكافؤ بين الجنسين بين موظفي الخدمات الجوية؛ (2) وضع خطة تدريب لكل عملية جوية؛ (3) تعزيز القواعد التي تهدف إلى منع تضارب المصالح في توظيف الاستشاريين العاملين لدى دائرة الطيران ووحدة سلامة الطيران؛ (4) التأكد من إحالة اسم أعضاء لجنة عقود النقل الجوي إلى مكتب الأخلاقيات لإدراجه في برنامج تضارب المصالح والإفصاح المالي.
- 2- الحسابات المستحقة القبض من المستخدمين: (1) إنشاء نظام آلي يربط بين نظام إدارة الرحلات Takeflite ونظام وينجز المحاسبي للتمكن من الحصول على ضمان بشأن مستوى الحسابات المستحقة القبض من العملاء؛ (2) حل الإشكالية التعاقدية مع مزود نظام Takeflite دون تأخير.
- 3- اختيار شركات تشغيل الطائرات: (1) إجراء دراسة مستقبلية بمنظور مدته خمس إلى عشر سنوات لموارد الطيران التي يمكن استخدامها لنقل الركاب والحمولات للأغراض الإنسانية؛ (2) إدخال بنود في العقود المبرمة مع شركات تشغيل الطائرات لتغطية البلى والاستعمال في الطائرات وتقادمها.
- 4- التعاقد على الخدمات الجوية: (1) زيادة الوقت اللازم للاستجابة للمناقصات المتوقعة؛ (2) التأكد من أن اختيار شركات تشغيل الطائرات مبرر وموثق؛ (3) التأكد من أن تمديد فترة العقود مبرر وموثق.
- 5- إدارة الأداء – إنشاء نموذج لعرض أداء العمليات الجوية الجارية لضمان الإبلاغ بشكل منهجي عن الأداء لهيئات الحوكمة الرئيسية والمحلية.
- 6- العلاقات مع المستخدمين: إنشاء آلية لقياس رضا المستخدمين لكل عملية جوية.

(1) تستكمل هذه الإجراءات المقترحة أن تتخذها الأمانة التوصيات المقدمة في بداية التقرير، ولكنها لا تتطلب تقديم تقرير متابعة إلى المجلس التنفيذي.

الملحق 2: محاكاة خفض رسوم استرداد التكاليف الإدارية

تقترح المحاكاة التي أجراها المراجع الخارجي تخصيص مبلغ في ميزانية دعم البرامج والإدارة لتمويل نفقات دائرة الطيران، وتخفيض معدل رسوم استرداد التكاليف الإدارية من 4.5 في المائة إلى 4 في المائة. وتستند هذه المحاكاة إلى الافتراضات التالية:

- يُحافظ على التكاليف التشغيلية المباشرة والصناديق المتجددة عند مستوى يعادل متوسط السنوات الثلاث الماضية (2017 و2018 و2019). وفي حين أن هذين البندين يجب أن يكونا متساويين نظرياً لأن سداد السلف يجري بشكل منهجي، فقد لاحظ المراجع الخارجي وجود فارق زمني للسنوات السابقة، وقد تم استنساخه في الجدول 1 أدناه.
- تم احتساب الأموال الناتجة عن رسوم استرداد التكاليف الإدارية على أساس متوسط الفترة 2017-2019. وُحدد المبلغ الذي فرض على أساسه المعدل 4.5 في المائة عليه (200 مليون دولار أمريكي) ومن ثم طبق المعدل 4 في المائة. ويفترض أن يكون هذا المبلغ ثابتاً على مدار الفترة.
- قُدر مبلغ تكاليف الدعم غير المباشرة الناتجة عن نشاط الطيران على أساس متوسط الفترة 2017-2019 وفقاً لتقارير استدامة دائرة النقل الجوي. وإذا أُعيد ما نسبته 20 في المائة من تكاليف الدعم غير المباشرة المأخوذة من النشاط إليه من خلال مقايضة دعم البرامج والإدارة، فإن ذلك سيمثل مبلغ 1.75 مليون دولار أمريكي من التمويل الإضافي سنوياً.
- تُقدر التكاليف الإدارية على أساس عام 2019، باستخدام افتراض البرنامج المتمثل في زيادة 10 في المائة في كشوف المرتبات بسبب الزيادة في عدد الموظفين وتحويل عقود الاستشارات إلى عقود محددة المدة.
- الرصيد الافتتاحي هو الفائض التشغيلي (رصيد الحساب الخاص للطيران) المحسوب في 31 ديسمبر/كانون الأول 2019. وتجدر الإشارة إلى أنه وفقاً للبيانات المقدمة (من عام 2017 فصاعداً)، كان رصيد الحساب الخاص للطيران في نهاية العام مختلفاً دائماً عن المبلغ في بداية العام التالي بسبب التعديلات (التغييرات في الالتزامات المسبقة وخصم النفقات).

الجدول 1: محاكاة نمو الحساب الخاص للطيران على أساس معدل رسوم استرداد التكاليف الإدارية البالغ 4.0 في المائة (بالدولار الأمريكي)

2024/12/31	2024/12/31	2023/12/31	2022/12/31	2021/12/31	2020/12/31	
21 199 129	22 861 824	23 167 340	23 167 340	21 990 324	20 941 954	الرصيد الافتتاحي
						العائدات
16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	15 670 207	تكاليف التشغيل المباشرة
8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	استرداد التكاليف
24 588 232	24 588 232	24 588 232	24 588 232	24 588 232	23 679 659	المجموع الفرعي للعائدات
						النفقات
12 560 787	11 418 897	10 380 816	9 437 105	8 579 186	7 799 260	تكاليف الموظفين والمكاتب
16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	الصناديق المتجددة
29 139 567	27 997 677	26 959 596	26 015 885	25 157 966	24 378 040	المجموع الفرعي للنفقات
-4 551 335	-3 409 445	-2 371 364	-1 427 653	-569 734	-698 381	الرصيد الصافي
						تعديل البنود
1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	مقايضة دعم البرامج والإدارة
-2 804 585	-1 662 695	-624 614	319 097	1 177 016	1 048 369	الرصيد السنوي
18 394 545	21 199 129	22 861 824	23 486 438	23 167 340	21 990 324	تقرير رصيد الحساب الخاص للطيران

المصدر: المراجع الخارجي.

وفي حين أن صافي الرصيد بين الإيرادات والنفقات للسنة، باستثناء مخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة، سلبى اعتباراً من نهاية عام 2020 (698 381 دولاراً أمريكياً)، فإن من الممكن موازنة الميزانية عن طريق تخصيص حصة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. على أنه نظراً للزيادة الديناميكية في التكاليف الإدارية، فإن الرصيد السنوي يصبح سلبياً مرة أخرى بنهاية عام 2023، حتى مع الحصة المخصصة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. وابتداءً من ذلك التاريخ، سيكون من الضروري الاعتماد على الفائض النقدي لموازنة الميزانية، الأمر الذي سيساعد على خفض الفائض المرتفع للغاية في الحساب الخاص للطيران، حتى يتم الوصول إلى حد أدنى.

الملحق 3: جدول عمليات طيران البرنامج (2017-2019)

2019												2018												2017												العملية
D	N	O	S	A	J	J	M	A	M	F	J	D	N	O	S	A	J	J	M	A	M	F	J	D	N	O	S	A	J	J	M	A	M	F	J	
																																				أفغانستان (2001)
																																				الكاميرون (2015)
																																				جمهورية أفريقيا الوسطى (2012)
																																				منطقة البحر الكاريبي
																																				تنشاد (2004)
																																				جمهورية الكونغو الديمقراطية (2001)
																																				إثيوبيا (2012)
																																				هايتي
																																				كينيا
																																				ليبيا (2018)
																																				مالي (2012)
																																				موريتانيا (2012)
																																				موزامبيق
																																				النيجر (2008)
																																				نيجيريا (2015)
																																				جنوب السودان (2004)
																																				الصومال (2000)
																																				السودان (2004)
																																				الجمهورية العربية السورية
																																				جمهورية تنزانيا المتحدة
																																				اليمن (2015)

المصدر: دائرة الطيران

ملاحظة: حالات الطوارئ من المستوى 2 - مالي منذ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، وجمهورية أفريقيا الوسطى منذ 5 مايو/أيار 2015، وجمهورية الكونغو الديمقراطية منذ 12 ديسمبر/كانون الأول 2013، وليبيا منذ 20 نوفمبر/تشرين الثاني 2014؛ حالات الطوارئ من المستوى 3 - جنوب السودان منذ 23 ديسمبر/كانون الأول 2013، واليمن منذ 3 يوليو/تموز 2015، والجمهورية العربية السورية منذ 14 ديسمبر/كانون الأول 2012، ونيجيريا منذ 11 أغسطس/آب 2016، ومنطقة الساحل منذ 29 نوفمبر/تشرين الثاني 2018. الملاحظة 1: تنطوي العملية الجوية التنزانية على استنجاز طائرة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أساس الاسترداد الكامل للتكاليف.

الملحق 4: المستخدمين الرئيسيون لخدمات لطيران البرنامج في عام 2019

النسبة المئوية من مجموع ما تم نقله	الركاب الذين تم نقلهم	المنظمات غير الحكومية العشر الأكبر
2.4	9 931	لجنة الإنقاذ الدولية
2.2	9 259	غير مصنفة
1.8	7 466	المجلس الدانمركي للاجئين
1.5	6 346	الرؤية العالمية
1.5	6 335	العمل لمكافحة الجوع
1.4	5 608	أطباء بلا حدود - سويسرا
1.3	5 508	الفيلق الطبي الدولي
1.3	5 431	منظمة إنقاذ الطفولة
1.3	5 348	أطباء بلا حدود - فرنسا
1.3	5 254	فيلق الرحمة
		منظمات الأمم المتحدة العشر الأولى
10.8	44 795	برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة
5.9	24 337	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
5.6	23 432	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
5.0	20 794	منظمة الصحة العالمية
4.4	18 076	المنظمة الدولية للهجرة
3.2	13 394	غير مصنفة
2.4	9 931	لجنة الإنقاذ الدولية
2.2	8 922	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
1.9	7 866	اللجنة الدولية للصليب الأحمر
1.8	7 466	المجلس الدانمركي للاجئين

المصدر: البرنامج.

الملحق 5: قائمة مشغلي شركات الطيران المستأجرة التي استخدمها البرنامج في الفترة 2017-2019

2019	2018	2017
شركات الطيران	شركات الطيران	شركات الطيران
Abakan Air	Abakan Air	Abakan Air
Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services
Air Serv Limited	Air Serv Limited	Air Serv Limited
Air Taurus	Air Tec	Air Taurus LLC
Air Tec	Airworks	Air Tec
Air Serv Limited	ALS	ALS
Airworks (K) Limited	Aviation Sans Frontières France	ARM Aviación
ALS	Avion Express	Aviation Sans Frontières France
Aviation Sans Frontières France	DAC Aviation	DAC Aviation
Avion Express	Dornier Aviation Nigeria AIEP	GM Helicopters
DAC Aviation	FlyAwesome (Pty) Ltd.	GM Helicopters 102 NE
FlyAwesome (Pty) Ltd.	Global Helicopter Service	Heli Air
Global Helicopter Service	GM Helicopters 102 NE	KASAS Limited
GM Helicopters 102 NE	Guardian Helicopters	Medavia
Heli Air	Heli Air	National Airways Corporation
KASAS Limited	KASAS Limited	Nyassa Air Taxi Ltd
Medavia	Medavia	PANH Helicopters
Mediterranean Aviation Company Ltd	Mediterranean Aviation Company Ltd	SAS
National Airways Corporation	National Airways Corporation	Seven Four Eight Air Service
Nizhnevartovskavia	Nizhnevartovskavia	Solenta Aviation
Nova Airways	PANH Helicopters	TransAVIAexport Airlines
PANH Helicopters	SAS	Ukrainian Helicopters
SAS	Seven Four Eight Air Service	UTAir Aviation
Seven Four Eight Air Service	Solenta Aviation	VALAN ICC
Shree Airlines	TransAVIAexport Airlines	Voyageur Airways
SKOL Airline	Ukrainian Helicopters	
Solenta Aviation	UTAir Aviation	
Transavia Export	Utair-Helicopter Services	
Ukrainian Helicopters	VALAN ICC	
Utair-Helicopter Services	Voyageur Airways	
VALAN ICC		
VALAN ICC		
Voyageur Airways		

المصدر: تقييم أداء عقود الشركات الناقلة، وفقا لدائرة الطيران، ديسمبر/كانون الأول 2019. بيانات غير خاضعة للمراجعة. ملاحظة: باللون الأصفر، شركات الطيران المستمرة من عام 2017 إلى عام 2019، وفقا لدائرة الطيران.

الملحق 6: ملخص النتائج الرئيسية لتقييمات وحدة ضمان الجودة، 2017-2019

ملاحظة: أوضحت دائرة الطيران أنه تم اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة في أعقاب تقييمات وحدة ضمان الجودة.

في توجيه العمليات الجوية، لا يتم دائما اتباع الإجراءات المنصوص عليها في دليل النقل الجوي (لم يتم تحديث الإجراءات الإدارية والتشغيلية الموحدة أو بقيت غير مكتملة في 40 في المائة من الحالات، كما لم يتم إعداد خطط العمل السنوية المنصوص عليها في دليل تخطيط الأداء السنوي للمكاتب القطرية في 40 في المائة من الحالات).

إدارة السلامة العامة للعمليات كانت ضعيفة: في جميع الحالات، كانت أنظمة إدارة السلامة غير مرضية؛ خطط سلامة الطيران كانت غير مكتملة أو قديمة أو غير موقعة؛ ولم يكن هناك خطط للاستجابة لطوارئ الطيران؛ ولم يتم إجراء التدريبات المطلوبة. وفي 80 في المائة من الحالات، لم تُنفذ إجراءات أمن الطيران بشكل كامل. ولم يُحتفظ بسجلات للمخاطر في 73 في المائة من الحالات، وأظهرت متابعة الرحلات نقاط ضعف فنية في 60 في المائة من الحالات.

كما أن الحوكمة الخاصة بالعمليات الجوية غير متكافئة للغاية: في نصف الحالات تقريبا (47 في المائة)، لم تجتمع اللجان التوجيهية أو لجان المستخدمين كما هو مخطط لها أو لم تسجل الإجراءات المتفق عليها.

الضوابط الداخلية هشة: لم يكن لدى ما يقرب من ثلاثة أرباع العمليات (73 في المائة) ضوابط صارمة للمنظمات المؤهلة (ترخيص رسمي من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية و/أو السلطات المحلية، توقيع الشروط المالية). وفي ثلث الحالات، كان الوكيل المحلي يتمتع بإمكانية الوصول إلى الحجوزات والإجراءات المحاسبية لمدفوعات البطاقات في نظام Takeflite، على عكس مبادئ الفصل بين الواجبات. ولم يجر تحليل للمبالغ المستحقة القبض من المستخدمين في أكثر من ربع الحالات (27 في المائة)، وفي معظم الحالات (60 في المائة) كان التظابق سيئا مع البيانات المسجلة في نظام وينجز في غياب واجهة بين نظام Takeflite ونظام وينجز. وفي نسبة كبيرة من الحالات (20 في المائة)، كانت التقارير عن استخدام الطيران وتحديد أطقم الطائرات غير كاملة.

وفيما يتعلق بالموارد البشرية، تتعلق نقاط الضعف الرئيسية بالتدريب: أكثر من نصف العمليات (53 في المائة) لم يكن لديها خطط سنوية رسمية أو معتمدة في مجال التدريب.

ولا يتم إيلاء اهتمام كاف للعلاقات مع المستخدمين: لم يقم ثلث (33 في المائة) مديري النقل الجوي بإجراء استقصاءي الرضا السنويين المطلوبين في دليل النقل الجوي، كما أنه لم يكن لدى ثلثي العمليات آليات محددة للشكاوي وإبداء الملاحظات.

ولا يتم دائما إجراء تقييمات أداء مشغلي شركات الطيران وفقا للتوجيهات: ولا يرسل ثلث مديرو النقل الجوي (كما في الصومال مثلا) إلى المقر تقييم أداء عقود الناقلين الربع سنوية المطلوبة في دليل النقل الجوي.

وأخيرا، يمكن تحسين أوجه التآزر المحلية مع عمليات حفظ السلام: في ثلاث عمليات (منها أفغانستان) من أصل ثماني عمليات كان لديها أيضا عمليات جوية لحفظ السلام، جرى النظر في اتفاقات ولكن لم يتم التوقيع عليها أبدا.

المصدر: المراجع الخارجي، بناء على تقييمات أجرتها دائرة الطيران للفترة 2017-2019.

الملحق 7: رأي مديري العمليات الجوية الحالية

أجرى المراجع الخارجي، بدعم من دائرة الطيران، استقصاء لآراء 16 من مديري النقل الجوي العاملين حالياً، وذلك فيما يتعلق بكيفية توجيه عملياتهم وإدارتها (من أصل مجموع 18 عملية جوية ميدانية). وأرسل استبيان يحتوي على 28 سؤالاً في ديسمبر/كانون الأول 2019، وتم استلام الردود بحلول منتصف يناير/كانون الثاني 2020. ويمثل الملخص التالي تجميعاً لآرائهم.

ما يقرب من ثلثي (63 في المائة) العمليات الجوية مغطاة باتفاق أساسي بين البرنامج والحكومة المحلية. لا يبلغ إلا نصف مديري النقل الجوي عن لوائح الطيران الوطنية المطبقة على العمليات الجوية للبرنامج. أفاد نصف مديري النقل الجوي عن وجود صعوبات في العلاقات مع إدارات الطيران المحلية (تغييرات متكررة في اللوائح، وتلك السلطات في السماح للبرنامج بالعمل، وحماية شركات الطيران المحلية، وصعوبات في الحصول على تصاريح التحليق والهبوط، واستخدام طائرات قديمة). أعرب جميع مديري النقل الجوي عن رضاهم عن علاقاتهم مع مكاتبهم القطرية، لكن نصفهم اعتبر أن هناك مجالاً للتحسين في إدارة العلاقات مع المانحين، والعلاقات مع السلطات المحلية، والدعم الإداري والمالي، وحتى الشفافية المالية. الغالبية الساحقة من مديري النقل الجوي راضون عن علاقاتهم بالمقر، ولكن ما يقرب من ثلثيهم (63 في المائة) يرون أن هناك مجالاً للتحسين (ملخصات التوجيه الأسبوعية من أداة إدارة الأداء، أو زيادة البعثات الميدانية المتكررة للمقر أو التعزيزات المؤقتة، وتحسين التعقيبات بشأن الاتصالات أو العمليات الجارية، والدعم المادي، وتكييف القواعد، وإعطاء المزيد من الاعتبار للسياق المحلي). يعتقد معظم مديري النقل الجوي (56 في المائة) أن المستوى المتعدد الجنسيات/الإقليمي ليس المستوى المناسب لإدارة العمليات الجوية. يقع نصف العمليات الحالية في البلدان التي توجد فيها أيضاً عمليات لحفظ السلام تستخدم موارد الطيران. ويعتقد معظم مديري النقل الجوي المعنيين أنه يمكن أن يكون هناك تعاون أكبر مع إدارة عمليات السلام، مثل شراء الكيروسين أو اتفاقات البحث والإنقاذ. الغالبية العظمى من مديري النقل الجوي (75 في المائة) يعتبرون أن مشغلي شركات الطيران الأخرى في المجتمع الدولي (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، المفوضية الأوروبية، وغيرهما) شركاء، ويشرك ثلاثة أرباع مديري النقل الجوي تلك الشركات في الاجتماعات المنتظمة من قبيل الإحاطات التشغيلية أو اجتماعات السلامة الجوية. أفاد ربع مديري النقل الجوي فقط بأنهم واجهوا صعوبات تتعلق بالموارد منذ عام 2017. بالنسبة للنداءات الموجهة للمانحين، أشار جميع مديري النقل الجوي إلى الدعم الحيوي الذي يقدمه المكتب القطري، ووحدة العلاقات مع المانحين التابعة له، واللجنة التوجيهية لدائرة النقل الجوي، والمقر. متوسط عدد المتبرعين لكل عملية هو 6.7، وتعتبر الولايات المتحدة الأكبر في كثير من الحالات. استرداد التكاليف متغير ولكن نسبة التكاليف المستردة متواضعة في عدد لا بأس به من الحالات (20 إلى 30 في المائة). لا يوجد توافق في الآراء على المبلغ المناسب "لرأس المال العامل" (ترحيل عدد من الموارد غير المستهلكة في السنة المالية السابقة إلى السنة المالية التالية) لتمويل العمليات. وهو يتراوح بين شهر وأربعة أشهر. يطبق جميع مديري النقل الجوي الذين يمول الركاب جزئياً عملياتهم مبدأ الدفع المسبق لقيمة البطاقات ولكنهم يشيرون إلى أنهم يسمعون باستثناءات للمانحين الرئيسيين والسفارات وكيانات الأمم المتحدة (بما في ذلك البرنامج).

يحدد جميع مديري النقل الجوي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على أنه هو المسؤول عن إصدار تراخيص استخدام المنظمات لدائرة النقل الجوي.

يستخدم جميع مديري النقل الجوي مؤشرات من صندوق أدوات أداة إدارة الأداء لتقييم أداء عملياتهم.

يعتقد ثلثا مديري النقل الجوي أن العقود الطويلة الأجل مناسبة تماما للقيام بالعمليات.

هناك توافق في الآراء على المعايير الداعمة لاستمرار العمليات الجوية: وجود بديل جوي تجاري آمن وموثوق به، وحالة شبكة الطرق، وحالة الاحتياجات الإنسانية، والحالة العامة للأمن في البلاد.

يعتقد ثلثا مديري النقل الجوي أن هناك مجالا للتحسين في كيفية عمل اللجان التوجيهية المحلية. وتتعلق اقتراحاتهم بشكل أساسي بزيادة عدد المانحين أو توازن تمثيلهم، ومستوى تمثيل أو مشاركة الأعضاء، وتشديد التوجيهات (التوجيهات من قبل منسق الشؤون الإنسانية، وأهلية المنظمات والركاب، وما إلى ذلك)، ودعم العلاقات مع السلطات المحلية، وتوحيد التقارير المقدمة، وجمع التبرعات للنشاط.

يرى ثلثا مديري النقل الجوي أنه يمكن تحسين طريقة عمل لجان المستخدمين المحلية.

أبلغت الغالبية العظمى من مديري النقل الجوي (88 في المائة) عن صعوبات في أداء واجباتهم فيما يتعلق بمسؤولياتهم الإدارية وليس بالمشاكل التقنية. وتتعلق هذه الصعوبات بشكل رئيسي بمسائل التمويل مثل جمع التبرعات، والنقص في الموظفين أو في مؤهلاتهم، والأعباء الإدارية الثقيلة، والعلاقات مع السلطات المحلية، والعلاقات مع المكتب القطري، وسلطتهم الإشرافية كاستشاريين، وعدم المشاركة في الهيئات التوجيهية لفريق الأمم المتحدة القطري، والافتقار إلى الاستعداد للطوارئ، وجودة البنى التحتية المحلية، وأمن العمليات والموظفين والمرافق.

يعتقد معظم مديري النقل الجوي (56 في المائة) أن المهلة المعقولة لتجديد أو إنهاء عقود استئجار الطائرات هي شهر إلى شهرين.

يذكر نصف مديري النقل الجوي صراحة أنهم لا يشاركون في تقييم مقترحات خدمات شركات الطيران، لكن عدة مديريين منهم يقولون إنهم شاركوا في الاختيار النهائي لهذه الشركات، ويذكر سبعة منهم بوضوح أنهم يشاركون في العملية.
