

Distr.
GENERAL

A/52/1010
5 August 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الثانية والخمسون
البند ١٤٣ من جدول الأعمال

تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب خدمات
المراقبة الداخلية

التحقيق في الادعاءات القائلة بعدم كفاية استخدام
الخبرة الفنية في التخطيط لشراء خدمات الطيران في
بعثات حفظ السلام

مذكرة من الأمين العام

١ - عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٣١/٥١ المؤرخ ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧، يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المرفق الذي أحيل إليه من وكيل الأمين العام لخدمات المراقبة الداخلية، بشأن التحقيق في الادعاءات القائلة بعدم كفاية استخدام الخبرة الفنية في التخطيط لشراء خدمات الطيران في بعثات حفظ السلام.

٢ - ويحيط الأمين العام علماً بالنتائج التي انتهى إليها التقرير ويوافق على التوصيات الواردة فيه.

المرفق

تقرير مكتب خدمات المراقبة الداخلية عن التحقيق في الادعاءات القائلة بعدم كفاية استخدام الخبرة الفنية في التخطيط لشراء خدمات الطيران في بعثات حفظ السلام

موجز

يُبلغ هذا التقرير الجمعية العامة بالنتائج الرئيسية التي انتهى إليها مكتب خدمات المراقبة الداخلية، تلبية لطلب الجمعية العامة الوارد في قرارها ٢٢١/٥١ المؤرخ ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧ والداعي إلى تقديم معلومات تتصل بعدم كفاية استخدام الخبرة الفنية في التخطيط للشراء في ثماني بعثات لحفظ السلام، منها قوة الأمم المتحدة للحماية، وعملية الأمم المتحدة في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا، وبعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا، خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥. وقد صيغ هذا الطلب في أعقاب تقرير لمجلس مراجعي الحسابات قُدم إلى الجمعية العامة وورد فيه أنه قد جرى إنفاق أموال للأمم المتحدة على خدمات لم يقدمها بائعون في مجال الطيران في عدة بعثات لحفظ السلام خلال فترة السنتين.

وقد شهدت الأمم المتحدة نمواً غير مسبوق لعمليات حفظ السلام خلال الفترة، ١٩٩١-١٩٩٥ ولا سيما خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، مما أدى إلى صعوبات كبيرة عانتها الأمانة العامة بسبب عدم كفاية مواردها وافتقارها إلى الخبرة. ولم تقم الأمم المتحدة بعمليات شراء تجاري في مجال الطيران بالحجم الذي كانت تتطلبه البعثات المنشأة حديثاً في تلك الفترة ولم يكن من الممكن أن تتوافر بين عشية وضحاها الخبرة الإدارية اللازمة لإدارة هذا النشاط. ورغم ذلك، فإن النتائج التي توصل إليها مكتب خدمات المراقبة الداخلية تؤيد الشواغل التي أبدتها الجمعية العامة إزاء هذه النفقات وتحدد العوامل التي أدت إلى الغلو في تقدير الاحتياجات من خدمات الطيران خلال فترة السنتين. وتشمل هذه العوامل الافتقار إلى التنسيق في المسائل المتعلقة بتخطيط الطيران بين البعثات ومقر الأمم المتحدة، وعدم التيقن من ولايات البعثات (وميزانياتها)، وعدم كفاية مراقبة عمليات الطيران قبل إنشاء شعبة الإدارة والسوقيات الميدانية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، ووحدة العمليات الجوية ووحدة السلامة الجوية في تلك الشعبة في عام ١٩٩٤.

ولم يكن الافتقار الشديد إلى الخبرة مقصوراً على أنشطة الطيران فحسب. فقد كانت إدارات كثيرة ترزح تحت أعباء عمل هائلة بسبب توسع عمليات حفظ السلام، وأثر ذلك أيضاً على قدرة المنظمة على مواجهة التحديات الجديدة بنجاح. وقد اتخذت الإدارات المسؤولة تدابير تصحيحية هامة منذ عام ١٩٩٤ لحماية الأمم المتحدة من إسراف مماثل في النفقات مستقبلاً. وأدت تلك التدابير إلى تحسن كبير جداً في الأسلوب الذي تتبعه المنظمة في شراء وإدارة عمليات الطيران الخاصة بها. ومن الواضح أيضاً أن ما قامت به إدارة عمليات حفظ السلام من تخطيط للشراء في مجال الطيران، اعتماداً على الخبرة والبيانات المستمدة من السنوات السابقة، قد أدى إلى تقليل ساعات الطيران الافتراضية غير المستعملة من ٤٠ في المائة من جميع ساعات الطيران المتعاقد عليها في عام ١٩٩٣ إلى نحو ٢ في المائة في عام ١٩٩٧.

وقد جرى تعميم المشروع الأولي لهذا التقرير على الإدارات الفنية التالية التماسا لتعليقاتها: إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون الإدارية ومكتب الشؤون القانونية. كما عمم على تلك الإدارات ذاتها مشروع منقح للتقرير للتعليق عليه. وقد أضيفت التعليقات المحددة التي أبدتها تلك الإدارات مخطوطة في متن التقرير وفي التوصيات تيسيرا للرجوع إليها. أما التعليقات الأخرى الواردة من تلك الإدارات فلم تُدرج في نص التقرير إلا عند الاحتياج إلى التوسع في معالجة نقاط معينة.

وقد وافقت الإدارات بصفة عامة على النتائج والتوصيات الواردة في هذا التقرير.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٥	أولا - معلومات أساسية ٨ - ١
٧	ثانيا - توجيه عمليات الطيران في الأمم المتحدة ٣٣ - ٩
٧	ألف - إدارة خدمات الطيران ٢٥ - ٩
٧	١ - الشراء ١١ - ٩
٨	٢ - خبرة الموظفين ١٢
٩	٣ - استخدام البائعين والرقابة ١٦ - ١٣
١٠	٤ - الولاية ومدة العقد ٢٢ - ١٧
١٢	٥ - مشاكل كفاءة التنمية ٢٥ - ٢٣
١٣	باء - عمليات التغيير ٣٠ - ٢٦
١٣	١ - ملاحظات مراجعة الحسابات ٢٨ - ٢٦
١٣	٢ - تنقيح السياسات ٣٠ - ٢٩
	جيم - نشاط شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات -- تحسين
١٤	المراقبة ٣٣ - ٣١
١٦	ثالثا - النتائج ٣٨ - ٣٤
١٧	رابعا - التوصيات ٥٠ - ٣٩

أولا - معلومات أساسية

١ - طلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٣١/٥١ المؤرخ ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٧ إلى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن يقدم معلومات تتعلق بعدم استخدام الخبرة الفنية في تخطيط الشراء بصورة كافية في ثماني بعثات لحفظ السلام، منها قوة الأمم المتحدة للحماية وعملية الأمم المتحدة في الصومال، مما أدى إلى دفع مبالغ مقابل خدمات طائرات لم تستخدم، قدرت بمبلغ ٢,٤ ملايين دولار في بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا و بمبلغ ٠,٤ مليون دولار في بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا خلال فترة السنتين ١٩٩٥-١٩٩٤. وقد صيغ هذا الطلب في أعقاب تقرير لمجلس مراجعي الحسابات قدم إلى الجمعية العامة^(أ) وورد فيه أنه قد جرى إنفاق أموال للأمم المتحدة على خدمات لم يقدمها بائعو خدمات الطيران في عدة بعثات لحفظ السلام خلال فترة السنتين المذكورة. وقد أجرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية تحقيقا اتضح منه أن الشواغل التي أبدتها الجمعية العامة إزاء النفقات المتعلقة بعقود طيران منحت في عدة بعثات لحفظ السلام خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، تقوم على أسس وجيهة.

٢ - وتبرز التقارير السنوية الصادرة عن وحدة العمليات الجوية بشعبة الإدارة والسوقيات الميدانية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام للسنوات ١٩٩٤ و ١٩٩٥ و ١٩٩٦ أنه، استنادا إلى البيانات المتاحة في عام ١٩٩٣، تتراوح نسبة الساعات غير المستعملة من جميع ساعات الطيران الافتراضية المحددة في العقد والمدفوع أجرها بالكامل بين ٣٠ و ٤٠ في المائة تقريبا. وبحلول نهاية عام ١٩٩٤، كانت الشُعبة قد خفضت هذا الرقم إلى ١٣,٧٧ في المائة. وتعزى هذه الخسارة في المقام الأول إلى المغالاة في تقدير الاحتياجات، وسوء الأحوال الجوية، وضياح الوقت في بدء وإنهاء البعثات والعقود. وبحلول نهاية عام ١٩٩٥، كانت النسبة السنوية غير المستعملة من ساعات الطيران الافتراضية المحددة في العقد تبلغ ٨,٨ في المائة. وفي نهاية عام ١٩٩٦، كان هذا الرقم قد انخفض إلى ٢,٩ في المائة فقط. كما أنه بحلول منتصف عام ١٩٩٧، لم تكن ساعات الطيران الافتراضية غير المستعملة تتجاوز ١,٩ في المائة. وقد صاحب ذلك قيام الشعبة بإعادة تنظيم نفسها داخليا حيث عهدت بالمسؤولية الرئيسية عن المصادقة على الطيران إلى وحدة العمليات الجوية بدلا من دائرة الإدارة المالية والدعم التابعة لها. وقد أدى ذلك إلى وفورات إضافية قدرها ٤ ملايين دولار في تلك السنة بسبب انخفاض مطالبات البائعين الراجع إلى استخدام نظام الإبلاغ عن استعمال الطائرات. كما انخفض وقت استرداد قيمة المطالبات غير المتنازع عليها من البائعين من ٢٥ يوما في المتوسط إلى أربعة أيام فقط.

٣ - واتضح لمكتب خدمات المراقبة الداخلية أن التوسع غير المسبوق في عمليات حفظ السلام خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٥، ولا سيما خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، قد أدى إلى صعوبات كبيرة عانتها الأمانة العامة بسبب عدم كفاية مواردها وافتقارها إلى الخبرة. فقد شهدت تلك الفترة إنشاء بعثات كثيرة لم يسبق

(أ) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، المحلق رقم ٥ (A/51/5).

للأمم المتحدة أن أوفدت إلى الميدان بعثات في مثل ضخامتها وصعوبتها، ومنها سلطة الأمم المتحدة الانتقالية في كمبوديا وعملية الأمم المتحدة في الصومال وقوة الأمم المتحدة للحماية وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا.

٤ - وقد قام قسم التحقيقات بمكتب خدمات المراقبة الداخلية بفحص الوثائق وحصل على شهادات إثبات ممن هم على دراية بتقديم الخدمات الجوية ومن موظفين حاليين وسابقين بشعبة الإدارة والسوقيات الميدانية وشعبة المشتريات وبعثات حفظ السلام. ويتضح من تلك الوثائق والمقابلات أن المشكلة تعود إلى عدة عوامل، لا يتصل أي منها بالمسؤولية الفردية لموظفي الأمم المتحدة عن سوء الإدارة أو التبديد العمدي لموارد الأمم المتحدة. وخلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، كان يجري تنفيذ عقود الطيران وفق نظام يقوم على تحديد عدد معين من ساعات الطيران الافتراضية كل شهر وعلى ضمان دفع مقابل هذه الساعات للبائع، سواء أتم استعمال هذه الساعات أم لا. ويعود ارتفاع عدد ساعات الطيران الافتراضية المضمون دفع مقابلها للبائعين خلال تلك الفترة إلى أسباب منها انشغال البعثات بضرورة توافر الطائرات لاستخدامها في الحالات غير المتوقعة، التي تتجاوز الاحتياجات العادية للبعثات، بما في ذلك المسؤوليات الطارئة المتعلقة بنقل المصابين والإجلاء الطبي. وكان المديرون في البعثات يريدون ضمان استمرار توافر الطائرات في البعثات لمواجهة حالات الطوارئ هذه في ظروف تتسم بالافتقار إلى مخصصات الموارد الطويلة الأجل. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أنه لم يكن يُدفع للبائعين مقابل ساعات الطيران الافتراضية المحددة في العقد إلا إذا كانت الطائرة متاحة فعلا لاستخدامها من جانب البعثات.

٥ - وردت إدارة عمليات حفظ السلام قائلة إنه بدلا من القول بأن مديري البعثات كانوا يريدون ضمان استمرار توافر الطائرات، ربما كان من الأدق القول إن مديري البعثات كثيرا ما كانت تضطرهم ظروف العمليات إلى ضمان ذلك التوافر لمواجهة الحالات غير المتوقعة التي كثيرا ما كانت تنطوي على أخطار تهدد الحياة.

٦ - والتوسع السريع في بعثات حفظ السلام، وعدم التيقن من ولايات البعثات المنشأة حديثا وتغير هذه الولايات كثيرا، وعدم التنسيق الكافي في المسائل المتعلقة بتخطيط الطيران بين البعثات ومقر الأمم المتحدة، وعدم كفاية مراقبة عمليات الطيران قبل إنشاء وحدة العمليات الجوية ووحدة السلامة الجوية داخل شعبة الإدارة والسوقيات الميدانية، هي عوامل أسهمت كلها في المشاكل التي كانت تصادف لدى التخطيط لشراء خدمات الطيران. وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الأمم المتحدة كانت تفتقر بشدة إلى الخبرة في تخطيط وإدارة عمليات الطيران التجاري في أوائل التسعينات ولم تبدأ في تنسيق التخطيط بين البعثات والمقر إلا في عام ١٩٩٤، عندما دخلت وحدة العمليات الجوية حيز التشغيل الكامل في المقر. ولم يكن الافتقار الشديد إلى الخبرة مقصورا على أنشطة الطيران وحدها. فقد كانت إدارات كثيرة ترزح تحت أعباء عمل هائلة بسبب توسع عمليات حفظ السلام، وأثر ذلك أيضا على قدرة المنظمة على مواجهة التحديات الجديدة بنجاح. كما أسهم الافتقار إلى مراقبة نشاط الطيران بأكمله في الميدان في عدم قدرة المنظمة على التحقق من ساعات الطيران الفعلية التي استخدمها البائعون.

٧ - وكان يتعين، في أوائل التسعينات، إيجاد موظفين في غضون مهلة قصيرة للغاية لتزود بهم البعثات. وقد تسبب ذلك في مطالب هائلة على كاهل شعبة العمليات الميدانية، التي خلفتها شعبة الإدارة والسوقيات الميدانية، وذلك من حيث إدارة عمليات تلك البعثات الجديدة بالصورة الملائمة، بما في ذلك تعيين موظفين للأمم المتحدة لديهم المؤهلات والخبرة المناسبة لإدارة عمليات الطيران في الميدان. ونظرا للبطء الذي يكتنف الإجراءات الموحدة التي تتبعها الأمم المتحدة في تعيين الموظفين الدائمين، فقد استعانت المنظمة بمعارين عسكريين لفترات قصيرة لتولي أمر أغلبية أنشطة الطيران وتخطيط البعثات خلال الفترة. ولم تكن لهؤلاء الأفراد خلفية أو مساهمة عن ضمان التقيد بقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها، ولكن كانوا متوافرين بسهولة لنشرهم في الميدان.

٨ - ومن خلال عمليات مراجعة الحسابات التي أجراها مكتب خدمات المراقبة الداخلية خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، تبين للمكتب أن هناك مشاكل في الميدان، فقام بالإبلاغ عن تلك المشاكل وبتحديد حجم الخسائر التي كانت تتكبدها المنظمة. وقد أدت هذه الملاحظات وغيرها إلى قيام إدارة عمليات حفظ السلام بإنشاء وحدة السلامة الجوية ووحدة العمليات الجوية داخل قسم النقل بدائرة السوقيات والاتصالات التابعة لشعبة الإدارة والسوقيات الميدانية. وقد اتخذت هاتان الوحدتان على الفور، وكان قد تم إنشاؤهما بحلول الربيع الأخير من عام ١٩٩٣، خطوات لتقليل الخسائر التي كانت تتكبدها المنظمة. واستغرقت مساعي الوحدتين بعض الوقت قبل أن تؤدي إلى نتائج ملموسة، ولكن المشكلة قد عولجت في نهاية المطاف إلى الحد الذي أدى إلى انخفاض ساعات الطيران الافتراضية غير المستعملة المدفوع أجراها من جانب الأمم المتحدة من نسبة تقرب من ٤٠ في المائة من جميع خدمات الطيران المتعاقد عليها في عام ١٩٩٣ إلى رقم أنسب بكثير يتراوح بين ١ و ٢ في المائة في عام ١٩٩٧.

ثانيا - توجيه عمليات الطيران في الأمم المتحدة

ألف - إدارة خدمات الطيران

١ - الشراء

٩ - تمتعت الأمم المتحدة حتى عام ١٩٩١ بفترة من الاستقرار النسبي في طول مدة ولايات بعثاتها الميدانية القائمة. ونظرا لهذا الطول، كان يجري توجيه الأغلبية العظمى لخدمات الطيران المنفذة في البعثات عن طريق خطابات توريد متفق عليها مع الدول الأعضاء لفترات تصل إلى ١٢ شهرا في المرة. ولم يوجه إلا قدر قليل من خدمات الطيران عن طريق الشراء التجاري، نتيجة لقدرة الدول الأعضاء على الإمداد بالطائرات المطلوبة في تلك البيئات الآمنة والمستقرة نسبيا. لكن الوضع القائم قد انهار في الفترة ١٩٩١-١٩٩٢ وذلك مع بداية الفترة التي تعيّن فيها التحليق فوق طرق معقدة وصعبة وخطيرة في مجموعة من البعثات الجديدة التي أنشأتها المنظمة. ولضمان إدارة العمليات الجوية والتحكم فيها بشكل أفضل، ولاجتذاب أسعار تجارية تنافسية كانت تصل في بعض الحالات إلى نصف أسعار خطابات التوريد الحالية،

بدأت المنظمة عملية تطلب فيها عطاءات تنافسية خارجية. وتعيّن على المنظمة أن تضع هيكلًا لدعم الطيران بأكمله من أجل إدارة نحو ١٤٠ طائرة عسكرية وتجارية، وعينت موظفين كان عليهم أن يؤدوا مهامهم دون عون من مقدمة طويلة تعرفهم بإدارة الطيران التجاري.

١٠ - وحتى عام ١٩٩٣، كانت مسؤولية نشاط الطيران في البعثات ملقاة على عاتق شعبة العمليات الميدانية التي كانت خاضعة لإدارة مكتب خدمات الجمعية العامة في المقر. وبالنسبة لكل بعثة، كانت مسؤولية تخطيط السوقيات مسؤولية مشتركة بين العسكريين والإداريين في الأمم المتحدة الذين يحددون السياسة العامة للبعثة وأهدافها التشغيلية. وتتطلب العملية أن يجري تحديد احتياجات الطيران لأي بعثة في إطار الخطة التشغيلية ثم تجري الموافقة عليها من جانب إدارة البعثة والمقر. ويوافق مكتب المراقبة الداخلية على أنه نظرا لعدم التيقن المحيط بولايات العديد من بعثات حفظ السلام، قبل عام ١٩٩٤، كان يكاد يكون من المستحيل، التخطيط الطويل الأجل بدون رقابة قوية للعمليات من جانب المقر وخاصة من جانب شعبة الإدارة الميدانية والسوقية. وحتى أثناء عام ١٩٩٤، عندما تم إنشاء إدارة عمليات حفظ السلام وكانت وحدتا الطيران تؤديان عملهما في المقر، فإن تلك الوثائق المتعلقة بالتخطيط لم تكن تعد دائما في وقت مبكر، ولم تكن تتضمن دقائق فيما يتعلق بالخدمات المطلوبة. وفي بعض الحالات، كانت خطة السوقيات تعد في موقع البعثة ولا تنقل إلى المقر إلا لاتخاذ إجراء بشأن مخصصات الميزانية والأفراد.

١١ - ويرى مع ذلك، مكتب المراقبة الداخلية أنه بعد أن أنشئت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وجرى تعيين موظفي الطيران المؤهلين تأهيلا مناسباً، كان ينبغي لتخطيط الطيران في فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ أن يبدأ في التصدي لتلك المشكلة المعروفة تماما؛ لكن المشكلة استمرت في بقية فترة السنتين. وليس هناك أدلة قوية، في شكل وثائق محددة لتخطيط الطيران سواء في البعثات أو في المقر، تبين كيفية تحديد احتياجات الطيران المتعلقة بكل بعثة.

٢ - خبرة الموظفين

١٢ - في الفترة الممتدة حتى عام ١٩٩٣، لم يكن بين موظفي شعبة العمليات الميدانية في البعثات وفي المقر على السواء، متخصصين في الطيران ولذلك فلم يكن الموظفون مؤهلين لمعالجة المشاكل المرتبطة بتوسيع نطاق بعثات الأمم المتحدة. وكان كثير من الموظفين الذين يعالجون الشراء وإدارة عقود الطيران من الأفراد العسكريين الموفرين في المعتاد، على سبيل الإعارة وعلى وجه السرعة، للمنظمة. لكن هؤلاء الأفراد لا يتمتعون بخبرة في الأمم المتحدة ولا يتحلون، نظرا لقصر فترة توليهم لمناصبهم بدرجة الإخلاص اللازمة للإدارة الفعالة لعمليات الطيران. وفاقمت تلك العوامل من المشاكل التي أثرت على التخطيط الناجح لضمان الاستخدام الكفء والاقتصادي للموارد. ووفقا لما أشار إليه الموظفون في المستوى الإداري في مكتب الخدمات العامة في ذلك الحين، كان عدد موظفي الشراء غير كاف أيضا للتصدي للمسؤولية الجديدة التي نشأت عن عمليات حفظ السلام الموسعة ومن بينها حجم العقود التي تتطلب تجهيزا. وعانت العملية

برمتها من خلل شمل الناحية الفنية نظرا للافتقار إلى الخبرة والناحية المالية نظرا للفترات والميزانيات المحدودة للولايات والناحية الاستراتيجية نظرا لعدم تنسيق الرقابة والتخطيط بين البعثات والمقر.

٣ - استخدام البائعين والرقابة

١٣ - لا يمكن المجادلة في أن عددا من البائعين قد جنوا فوائد مالية ضخمة من الأمم المتحدة خلال الفترة التي سبقت إخضاع عمليات الطيران لقدر أكبر من التدقيق. وتبين الأرقام المقدمة من مجلس مراجعي الحسابات عن بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ أنه لم تستخدم سوى نسبة ٣٣ في المائة من خدمات جميع الطائرات الهليكوبتر بموجب العقد، بينما دفعت للبائعين قيمة مائة في المائة من الساعات المتعاقد عليها. وفي عملية الأمم المتحدة في الصومال، لم تحلق الطائرات على مدى فترة ثلاثة أشهر، إلا ما يزيد على خمسين في المائة بقليل من الحد الأدنى من ساعات الطيران المكفولة بموجب العقود الأربعة مما كلف الأمم المتحدة مبلغ ٢,٨ من ملايين الدولارات من الخدمات غير المستخدمة. وأشار مجلس مراجعي الحسابات إلى أن الإدارة كانت تتخذ في ذلك الحين خطوات لمعالجة المشكلة.

١٤ - وفي الفترة ١٩٩١-١٩٩٤، قام بائعو خدمات الطيران الذين كانوا داخلين بالفعل في عقود للطيران مبرمة مع الأمم المتحدة بإخطار المنظمة بأنواع الطائرات وتكلفتها والالتزامات التي ستتلاءم مع الاحتياجات الموسعة للأمم المتحدة وتكون جذابة بالنسبة للبائعين. ومثلت مسألة العدد المحدد لساعات الطيران المضمونة كل شهر مسألة مثيرة لقلق البائعين الذين لم يكونوا راغبين في تخصيص طائرات لعقود ذات عائدات مالية غير مؤكدة. وقد فاقم هذا الإحجام من جانب بائعي خدمات الطيران من المشاكل المتعلقة بتخطيط أنشطة الطيران في البعثات. ولم يتم إجراء استعراض أشمل للمقترحات إلا بعد إنشاء وحدتين للطيران.

١٥ - وفي بعثة مراقبي الأمم المتحدة في ليبيريا، في الفترة الممتدة من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤ بلغ فيها الحد الأدنى لساعات الطيران بموجب العقد الذي تم التفاوض بشأنه مع أحد البائعين ٧٥ ساعة، وبلغ متوسط عدد ساعات الطيران الفعلية في الشهر خلال الفترة ٢٠,٢٨ ساعة. ولم يستخدم ما قيمته ٥٠٠ ٠٠٠ دولار تقريبا من خدمات الطيران المتعاقد عليها في تلك الفترة. وفي تقارير مراجعة الحسابات التي أصدرها مكتب المراقبة الداخلية في حزيران/يونيه ١٩٩٤، تمثلت إحدى التوصيات الرئيسية في أنه ينبغي للبعثة أن تولي مزيدا من العناية للقرار الذي تتخذه فيما يتعلق بنوع وسيلة المواصلات التي تعتبر أكفأ وسيلة في المنطقة وتلاءم في نفس الوقت مع المتطلبات المنوطة بولايات من مجلس الأمن. ويتعين لذلك أن تكون البعثات على علم بجميع خيارات النقل المتاحة داخل منطقتها، سواء كانت بالبحر أو بالبر أو بالجو، لكي تكمل تخطيطها للعمليات. وقد بدأت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات في تنفيذ ملاحظات مراجعة الحسابات. وفي الوقت نفسه بدأت وحدات المراقبة التابعة للشعبة في تحقيق وفورات في عقود الطيران.

١٦ - ويعتبر استحداث التحقق المستقل من الساعات التي حلقها البائعون، أحد العناصر المعاونة الرئيسية في تقليل تكاليف المنظمة فيما يتعلق بعقود الطيران. وكان يتولى هذه المهمة موظفون موجودون في مقر البعثة حتى عام ١٩٩٦، عندما نقلت المسؤولية إلى شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات في المقر. وبرزت مشاركة وحدة عمليات الطيران في العملية عن طريق القيام بمقارنة بيان الرحلات بمطالبات البائعين لتحديد التناقضات. وقد تسبب هذا المستوى من الرقابة في تقليل كثير من المطالبات التي قدمها البائعون بالمقارنة بمطالبات البائعين السابقة التي كانت تدفع حسب الوثائق المقدمة إلى المنظمة. وتعتبر هذه التغييرات خطوة من بين الخطوات الأولى في عمليات ضمان خضوع خدمات الطيران المقدمة إلى المنظمة للمساءلة.

٤ - الولاية ومدة العقد

١٧ - كان الالتزام بأموال للعقود يتم لفترات قصيرة تبلغ في معظمها ثلاثة أشهر، وهي فترة الولاية المعتادة لكثير من البعثات، وأحيانا لمدة ستة أشهر. وكانت فترات الولاية القصيرة تلك عقبة أمام توافر الكفاءة في توريد الطائرات التجارية. ولم يكن متوسط طول عقود طيران الأمم المتحدة خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٣ يتجاوز ثلاثة أشهر ونصف. ولذا، كان التخطيط لتوريد خدمات الطيران في البعثات الميدانية يمثل إشكالية من منظور الكفاءة. وبما أن الموظفين المشتركين في طلب خدمات الطيران تنقصهم أو تنعدم لديهم الخبرة بشؤون الطيران، فإن تقديرات الساعات اللازمة لكل طائرة في الشهر (الساعات الإجمالية) كانت تحدد عادة على أساس الاحتياجات المتصورة لتغطية جميع حالات الطوارئ المحتملة، ولا سيما في البعثات التي لا يمكن التنبؤ بها، مثل عملية الأمم المتحدة في الصومال، بدلا من إسقاط الاحتياجات المستقبلية على أساس معدلات الاستعمال التاريخية والجارية. ويجب مراعاة هذا عند تقييم مكاتب الأمم المتحدة المسؤولة عن التخطيط لخدمات الطيران وتوريدها.

١٨ - وردت إدارة عمليات حفظ السلام بأن احتياجات دعم الطيران جزء لا يتجزأ من عملية تخطيطها للبعثات الجديدة. وعملية التخطيط تلك تستند إلى الخبرة التاريخية وتحليل الاحتياجات المستقبلية المحتملة للبعثة، وهي موجهة تحديدا إلى ضمان توافر المستوى الصحيح من مزيج الدعم والطيران (الطائرات الثابتة الأجنحة و/أو الدوارة الأجنحة). وأقرب مثل على عملية تخطيط دعم الطيران ما حدث بالنسبة للبعثة الجديدة الموفدة إلى جمهورية افريقيا الوسطى، حيث وضعت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات خطة لدعم الطيران روعي فيها المفهوم العملياتي العسكري والبنية الأساسية والمعالم الطبوغرافية للأرض والاحتياجات السوقية المحتملة للبعثة. وقد سافر مؤخرا ممثل لقسم النقل التابع لدائرة السوقيات والاتصالات لزيارة بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، كجزء من فريق المسح التقني الذي يخطط للتوسع السوقي في تلك البعثة في الفترة السابقة على مرحلة الاستفتاء. وبعد مناقشات مع موظفي البعثة، غيرت الشعبة تكوين اسطول طائرات البعثة لإكسابها المزيد من طلاقة الحركة ولجعلها في الوقت نفسه أكثر فاعلية من حيث التكاليف التي تتحملها المنظمة.

١٩ - وبالإضافة إلى هذا، فإن الشعبة تداوم، عن طريق وحدة العمليات الجوية ووحدة السلامة الجوية وقسم النقل ودائرة السوقيات والاتصالات، على مراقبة استعمال الأصول الجوية في البعثات القائمة لكفالة أفضل استعمال ممكن للموارد من الطائرات. وفي كل مرة يعرض فيها للتجديد أو التمديد عقد استئجار أو طلب توريد طائرات تؤخذ في الاعتبار المعدلات التاريخية أو الجارية لاستعمال الطائرات، واحتياجات البعثة في الحال أو المستقبل، وذلك لكفالة أفضل استغلال للموارد. وإلى جانب التدقيق المركزي المتزايد لفواتير الطيران، تتضمن الآن عقود الاستئجار التجارية وطلبات التوريد شروطاً لإنهاء تمكّن المنظمة من إلغاء اتفاقات الطائرات لسبب أو لغير سبب إذا حدث تغيير جوهري أو إلغاء لولاية البعثة. وفضلاً عن هذا، أصبحت عقود استئجار الطائرات منذ عام ١٩٩٦ تمنح بصفة سنوية، ومنذ عام ١٩٩٧ بدأ توزيع ساعات الطيران الإجمالية، على فترات كل منها ثلاثة أشهر (فصلية)، حتى يمكن تعويض تكاليف ساعات عدم الطيران في أحد الشهور في الشهرين الآخرين من الفصل. ونجم عن ذلك التعديل في هيكل العقود، وعن استخدام موظفي الطيران المؤهلين، تحسّن مشهود في تحديد الاحتياجات وانخفضت الساعات الإجمالية التي لم تستغل بالكامل من ١٣,٧٧ في المائة من مجموع الساعات الإجمالية (ومكافئها النقدي ١٧,٧ مليون دولار) في عام ١٩٩٤ إلى ١,٩ في المائة (ومكافئها النقدي ٤٠٠ ٠٠٠ دولار) في عام ١٩٩٧.

٢٠ - ويوفر دليل العمليات الجوية لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، الموزع في حزيران/يونيه ١٩٩٨ على جميع البعثات الميدانية التي بها أصول طيران، التوجيهات بشأن تطور احتياجات الطيران وإدارة الموارد، وهو يستهدف توحيد التخطيط للطيران في جميع بعثات حفظ السلام المرتبطة بعقود جوية طويلة الأجل. وفي المقر، وضعت الشعبة أيضاً تعليمات وإجراءات موحدة لتخطيط وبرمجة عمليات النقل الجوي وإدارتها وميزنتها.

٢١ - وأجابت إدارة الشؤون الإدارية بأن البيان يتطلب مزيداً من الإيضاح والتفصيل بالنسبة لكيفية تحديد الاتجاهات التاريخية في أي بعثة يمتد تاريخها من بضعة شهور إلى عام. وتعرض لتوسع سريع، وكيفية اتخاذ اتجاهات الاستعمال الراهنة دليلاً للاستعمال المقبل في أي بعثة تتسع ولايتها وتزايد أعداد موظفيها.

٢٢ - وبدلاً من افتراض أن المتغيرات تستبعد تمتع المنظمة بأي قدرة على التخطيط لتوريدات الطيران في البعثات، يرى مكتب المراقبة الداخلية أنه حتى في الظروف المبينة أعلاه تظل بعض معايير التخطيط بلا تغيير بصرف النظر عن مكان البعثة أو ولايتها؛ ومن ذلك، على سبيل المثال الإجراءات الأساسية للإجلاء في حالات الطوارئ، وإعادة الإمداد السوقي ونقل الركاب. ويوافق مكتب المراقبة الداخلية على أن المنظمة كانت تمر في الأيام الأولى من توسيع عمليات حفظ السلام، حوالي ١٩٩١-١٩٩٢، بمنحى تعلم هابط هبوطاً حاداً. إلا أنه بحلول الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ كانت البيانات التاريخية متاحة لإحداث تحسّن مشهود في تخطيط توريدات الطيران. ولا يزعم المكتب في أنه كان ينبغي أن تكون شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون الإدارية قد صححتا جميع المشاكل المتعلقة بالطيران، بحلول الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، وإن كان يزعم أنه كان من الممكن تحديد المزيد من صور الكفاءة، مثلاً في توزيع

الساعات الإجمالية في العقود، الذي نجم عنه باستمرار نقص استعمال الخدمات الموردة. ولم تواكب التعديلات في تخطيط الطيران مستوى المعرفة المتراكم لدى الإدارة بشأن عقود الطيران حتى الفترة ١٩٩٥-١٩٩٤. والواقع أن تعليقات إدارة عمليات حفظ السلام (انظر الفقرات ١٨-٢٠ أعلاه) تبين أنه تم بلوغ مستوى الكفاءة باستخدام البيانات المتراكمة.

٥ - مشاكل كفاءة التنمية

٢٣ - نظرا إلى قصر مدة عقود طيران الأمم المتحدة في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٣، كانت التكاليف عادة تزيد عما كان يمكن الحصول عليه لو كانت قد منحت للموردين عقود أطول مدة. وقد مدد الكثير من العقود الأصلية (متوسط أجلها ثلاثة شهور ونصف). وبعد إكمال تلك الشهور، كانت العقود تمدد بمتوسط ٢,٢ مرة، ليصبح مجموع زمن العقد ١١,٢ شهرا في المتوسط. وعرقلت هذه التمديدات القصيرة الأجل تدابير تخفيض التكاليف، وهي النتيجة نفسها التي حققها عدم المنافسة في العطاءات. وفي حالات كثيرة، لم يكن هناك مفر من ذلك بسبب المدة المحدودة لولايات البعثات وميزانياتها. وتسببت صور البلبلة المرتبطة بولايات البعثات في ألا يأخذ المديرون الميدانيون جانب الحذر عند تحديد ساعات الطيران الإجمالية لضمان الثبات في تقديم خدمات الطيران إلى الميدان. ولم تستطع أي بعثة، من المنظور السياسي أو المنظور السوقي، أن تبقى بلا خدمات جوية، ولذا تضخمت هذه الساعات الإجمالية في بعض الأحيان لحماية البعثة من تلك المشكلة. وعموما، فتلك المسائل حالت دون تحقيق خفض التكلفة وكفاءة التوريدات من خدمات الطيران، ولكن المكتب يسلم بأن الخيارات الأخرى لم تكن ممكنة إلا بعد تمديد ولايات البعثات.

٢٤ - وردت إدارة الشؤون الإدارية بأن التقرير كان يمكن أن يتسم بالوضوح لو بيّن ما إذا كانت العقود القصيرة المدة هي الخيار الوحيد المتاح في ظل الطريقة التي تمول بها الجمعية العامة عمليات حفظ السلام، وما إذا كان من الملائم الحكم على هذه التكاليف بموجب معايير نظرية تنطبق على بيئة مثالية لا على بيئة واقعية. وأضافت الإدارة أنه ينبغي تحديد مفهومي "التكلفة المنخفضة" و "كفاءة التوريد" مع الإقرار بالظروف السائدة حينئذ في عمليات حفظ السلام، وليس بنسبتهما إلى بيئة مطلقة مستقرة يمكن التنبؤ بأحوالها.

٢٥ - ويكرر المكتب القول بأن الأمم المتحدة لم تحقق "التكلفة المنخفضة" ولا "كفاءة التوريدات" خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ حتى وإن كانت لدى المنظمة في ذلك الوقت خبرة ثلاث سنوات. ومع هذا، تتيح الخبرة لإدارة عمليات حفظ السلام القدرة الآن على تحسين إدارة هذه الخدمات بكفاءة أشد.

باء - عملية التغيير

١ - ملاحظات مراجعة الحسابات

٢٦ - خلال فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، قدمت الشعبة الاستشارية لشؤون مراجعة الحسابات والإدارة، التابعة للمكتب، إلى الإدارة ١٦ تقرير مراجعة تتعلق بجوانب تنطوي عليها عقود الطيران في البعثات. وقد عكست الملاحظات والتوصيات الواردة في تلك التقارير، في حالات كثيرة، الملاحظات والتوصيات المقدمة على نحو منفصل من مجلس مراجعي الحسابات خلال الفترة نفسها. وعالجت الإدارة تلك التوصيات بدرجات متفاوتة وحسّنت أداؤها عموماً في الفترة التي غطتها التقارير. وانصب المنطلق العام لملاحظات المراجعة على ضرورة إحداث تغييرات في إدارة العقود، وأبرز بوجه خاص الحاجة إلى زيادة التعاون بين البعثات والمقر. وطلبت تلك الملاحظات تمديد آجال العقود إلى ١٢ شهراً، ولكن بشرط أن تتضمن اتفاقات استئجار الطائرات شروطاً ملائمة للإلغاء تسمح بإنهاء العقود ببساطة إذا انتهت أعمال البعثات قبل تاريخ الانتهاء المحدد في العقد. ومن التوصيات الأخرى التي قدمت للإدارة خلال الفترة التوصية التي تدعو إلى التحقق من ساعات الطيران الفعلية وإلى استمرار استعراض احتياجات الطيران وتنقيحها.

٢٧ - كذلك، حددت الشعبة الاستشارية لشؤون مراجعة الحسابات والإدارة، التابعة للمكتب، المنافسة في عطاءات جميع عقود الطيران بوصفها إحدى طرق تحقيق الوفورات للمنظمة. وحتى تموز/يوليه ١٩٩٣، كان مورد واحد يستأثر بتوريدات الطيران للأمم المتحدة. وخلال تلك الفترة تمكّن عدد من الموردين ظهوراً إلى جانب ذلك المورد، من الاستفادة بملء فراغ الخبرة والمعرفة الموجود في الأمم المتحدة المتعلق بتخطيط عقود الطيران والتوريد والإدارة، بما في ذلك تقديم المشورة بشأن العناصر التي تدرج في تلك العقود. ولم يكن من قبيل المفاجأة أن تُغلب المشورة المصالح التجارية للموردين على مصالح المنظمة. ولذلك، يمكن للمرء أن يستنتج أن الأمم المتحدة ربما لم تحصل على أفضل قيمة مقابل ما دفعته لقاء خدمات الطيران في الفترة التي استأثر بها مورد واحد.

٢٨ - وعلى ضوء ما سبق، كان لا بد من خطوات تتخذها شعبة المشتريات والنقل، التي كانت قائمة حينذاك، لتوسيع قائمة الموردين المعتمدين لدى الأمم المتحدة. وفضلاً عن هذا، أوصت تقارير مراجعة الحسابات بأن يطلب من الموردين إثبات أهليتهم مسبقاً للتوريد للأمم المتحدة وبأن توحّد الأمم المتحدة شروطها العامة لاستئجار الطائرات، وبأن تنقح مستندات "الدعوة إلى تقديم العطاءات" لضمان زيادة المنافسة وانخفاض التكاليف. وقد نفذت تلك التوصيات.

٢ - تنقيح السياسات

٢٩ - شهدت نهاية عام ١٩٩٤ ظهور آلية مراقبة منظمة في المقر (هي وحدة العمليات الجوية ووحدة السلامة الجوية)، وتنقيح اتفاق الأمم المتحدة المتعلق باستئجار الطائرات على نحو يقضي بأن يكون

المقاولون مشغلي طيران مرخصين، لا وسطاء في مجال الطيران، وبأن يكون هناك مستوى فرز للموردين أعلى عموماً، لا سيما فيما يتعلق، بما يقدمونه من وثائق وبترتيبات استئجار الطائرات المقترح. ووفقاً لما ذكرته إدارة عمليات حفظ السلام، فإن المنظمة اتبعت منذ عام ١٩٩٤ سياسة تتمثل في قصر إرساء التعاقد على الموردين الذين يمارسون مراقبة تشغيلية كاملة على طائراتهم وأطقمهم ولأجل الوفاء بهذا الشرط، يجب على المورد أن يثبت أن لديه الحق في تشغيل الطراز المطلوب من الطائرات، وذلك بأن يكون هذا الطراز من الطائرات مدرجاً وقت تقديمه للعطاء في شهادة تشغيل الطائرات التي لديه. ويسمح هذا التعديل للمنظمة بأن تحدد بصورة أوضح درجة الرقابة التي يمارسها المورد المقدم للعطاء على الطائرة المستأجرة، سواء بعقود شاملة للخدمة أو عقود غير شاملة. وكان من نتائج هذه السياسة انخفاض شديد في النسبة المئوية لعقود الطيران التي تمنحها الأمم المتحدة لمورد واحد.

٣٠ - وردت إدارة عمليات حفظ السلام بأنه منذ تموز/يوليه ١٩٩٤ تتبع شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، بالتعاون مع شعبة المشتريات، سياسة ثابتة تتمثل في قصر إرساء التعاقد على مشغلي طائرات يمارسون رقابة تشغيلية كاملة على طائراتهم وطواقمهم. ولأجل الوفاء بهذا الشرط، يجب على المورد أن يثبت أن لديه الحق في تشغيل هذا الطراز المطلوب من الطائرات، وذلك بأن يكون هذا الطراز مسجلاً وقت تقديم العطاء في شهادة مشغلي الطائرات التي لديه. وفي حالة الطائرة المستأجرة، لا بد أيضاً أن يعطي الإيجار للمورد الرقابة التشغيلية الكاملة على الطائرة وطاقمها. وجدير بالملاحظة أنه تمشيا مع الممارسة التي أوصت بها منظمة الطيران المدني الدولي لا تحظر دعوة الأمم المتحدة إلى تقديم العطاءات استخدام عقود الإيجار الشاملة للخدمة أو غير الشاملة لها، شريطة أن تكون صيغتها مناسبة وأن تعطي المورد/المستأجر الدرجة المطلوبة من الرقابة التشغيلية على الطائرة وطاقمها. وبالرغم من أن استخدام عقد الإيجار غير الشامل للخدمة كثيراً ما يشير إلى أن المؤجر لم يعط للمستأجر الرقابة التشغيلية الكاملة على الطائرة، فإن مسألة ما إذا كان عقد الإيجار شاملاً للخدمة أو غير شامل لها ليست بنفس أهمية مسألة من يمارس الرقابة التشغيلية على الطائرة وطاقمها، وهذا الأمر يُقيّم في كل حالة على حدة كلما ورد عطاء.

جيم - نشاط شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات -- تحسين المراقبة

٣١ - عرفت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، في تقاريرها السنوية للأعوام ١٩٩٤ و ١٩٩٥ و ١٩٩٦، اختيار المتعاقدين ومعلومات تقدير التكلفة. وقبل إنشاء وحدتي العمليات الجوية والسلامة الجوية، لم يكن بالإمكان الوصول إلى بيانات تفصيلية لسجلات طيران الأمم المتحدة. ومع ذلك، فإنه حالما أنشئت هاتان الوحدتان نُفِذت تدابير جديدة لتتبع جميع الرحلات الجوية الخاضعة لعقود. وقد أتاح الأخذ بأسلوب تقارير استخدام الطائرات للشعبة القدرة على التقييم السريع الفعال لمطالبات التسديد المقدمة من الموردين والبيانات المتعلقة بالطائرات، والأطقم، وعمليات المغادرة والوصول، والحمولات الصافية، واستهلاك الوقود.

وكان تقرير استخدام الطائرات بمثابة آلية مراقبة لتحديد الخدمات التي يوفرها الموردون وتكون الأمم المتحدة ملزمة بتسديد مقابل لها.

٣٢ - وحددت التقارير السنوية للشعبة، على نحو متكرر، سبلا بفضلها يمكن للمنظمة أن تعالج عقود الطيران على نحو أفضل؛ ومع ذلك، لم تنفذ الشعبة التوصيات بكاملها. فهناك عدة توصيات تتطلب توجيهها من الجمعية العامة قبل تنفيذها؛ وهناك توصيات أخرى أعاق تنفيذها عجز التمويل المتاح لزيارة موظفي الشعبة بالمقر كلاً من البعثات وموردي خدمات الطيران للسعي إلى تحسين إدارة أنشطة الطيران في الميدان عموماً. وقد استعين بستة موظفين تقريباً في أثناء فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، ولكن الشعبة تقول إن الأمر يستلزم ١٠ موظفين آخرين في الواقع، للاضطلاع بهذه المسؤوليات الجسيمة وأعباء العمل الثقيلة المتمثلة في إدارة عمليات الطيران هذه. ولتحقيق مزيد من المراقبة على العمليات الجوية، تحتاج الشعبة إلى توزيع الموارد الشحيحة على نحو أفضل، وإلى أن تلغى تدريجياً الاعتماد الشديد على الموظفين العسكريين المعيّنين بعقود قصيرة الأجل في وظائف التخطيط الرئيسية، بحيث يجري استبدالهم بموظفين ذوي خبرة يشغلون وظائف مدنية تتم إضافتها. ومع ذلك، تحققت عموماً منذ عام ١٩٩٤ تخفيضات مشهودة على النطاق العالمي في تكلفة الخدمات الجوية المقدمة للمنظمة. وبالرغم من بذل جهود متواصلة لتحسين جودة الخدمات الجوية الموفرة للمنظمة، ما زالت المشاكل قائمة في مجال الخدمات الجوية الذي يحتاج إلى رصد، بما في ذلك تعيين موظفي عمليات جوية مرخصين لدى كل بعثة تدير عمليات جوية وإجراء استعراضات على نطاق أوسع للموردين، بمن فيهم من يلتزمون بتسجيلهم لدى الأمم المتحدة ومن يقدمون عطاءات كموردين مجازين، وذلك من منظوري التشغيل والسلامة.

٣٣ - وردت الإدارة بأن المنظمة واجهت، كما يعلم مكتب المراقبة الداخلية، صعوبات معينة مع بعض الكيانات التي قدمت وثائق مزيفة بغرض الدخول في معاملات مع الأمم المتحدة، إما لنفسها أو لمؤسساتها الفرعية. وتضادياً لتكرار مثل هذه الأمور، طلبت الشعبة من شعبة المشتريات أن تحصل من سلطة الطيران الاتحادي التابعة للولايات المتحدة أو من سلطات الطيران المدني ذات الصلة على نسخ مصدقة من جميع شهادات ووثائق الطيران ذات الصلة المنصوص عليها في طلب الاقتراح في كل مرة يُقدم فيها عطاء. وبالإضافة إلى ذلك، حصلت الشعبة مؤخراً على إمكانية الوصول إلى البرمجيات الجاهزة التي تتيح للمنظمة التثبت من أن مقدمي العطاءات مسجلين لدى الكيانات الحكومية المختلفة وتقيم ملاءمتهم المالية. كذلك، بدأ قسم النقل، التابع لإدارة السوقيات والاتصالات، إجراء معايينات لنخبة من الجهات الموردة للطائرات لأجل التعرف بشكل مباشر على نطاق وطبيعة أنشطة تلك الكيانات في قواعد عملياتها. وقد قام رؤساء قسم النقل، ووحدة العمليات الجوية، ووحدة السلامة الجوية بأول معايينة من هذه المعايينات في الاتحاد الروسي وأوكرانيا في بداية آذار/مارس ١٩٩٨، وتم رصد اعتماد للمعاينات المقبلة خلال السنة المالية ١٩٩٩-١٩٩٨. ومن المتوقع أن تساعد هذه المعايينات أيضاً على تعزيز المنافسة بتشجيع موردي الطائرات المناسبين على تقديم طلبات لإدراجهم في قائمة موردي الأمم المتحدة المعتمدة.

ثالثا - النتائج

٣٤ - من الواضح لمكتب المراقبة الداخلية أنه جرت عمليات تسديد لموردين عن ساعات طيران تعاقدية لم تستخدم في بعثات لحفظ السلام في فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥، وذلك بفعل عدة عوامل مخففة مثل التوسع السريع الضخم في عمليات حفظ السلام، وفترات الولايات والميزانيات التي لا يمكن التنبؤ بها، وبطء الاستجابة لطلبات التماس الموارد، والافتقار إلى موظفين مؤهلين تأهيلا مناسباً، والافتقار إلى الخبرة التنظيمية فيما يختص بمعالجة نمو عمليات حفظ السلام. ونظرا إلى تلك العوامل، بالإضافة إلى إجراء الأمم المتحدة عملياتها في أماكن نائية ومحفوفة بالخطر، يمكن تفهم حدوث مبالغت في تقدير الساعات الإجمالية اللازمة عند التخطيط لأنشطة الطيران، ولا سيما عندما يفرض على أقسام الطيران في الميدان القيام بعمليات إجلاء طبي طارئة. ولذلك، يمكن القول بأن الخطط التشغيلية للبعثات - بالصورة التي كانت عليها - تعتبر عاجزة بطبيعتها.

٣٥ - والافتقار إلى فريق متفان من موظفي الطيران ذوي الخبرة يقوم بتنسيق أنشطة الطيران وتخطيطها وإدارتها فيما قبل وأثناء فترة السنتين ١٩٩٤ - ١٩٩٥ بات معلوما للشعبة بفضل ملاحظات مراجعي الحسابات، ومعلوما داخليا؛ وقد اتخذت عدة تدابير تصحيحية في بداية عام ١٩٩٤.

٣٦ - ومن الواضح أيضا أن الأمم المتحدة لم تزود شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أو شعبة المشتريات أو البعثات بعدد كاف من الموظفين من ذوي الخبرات الملائمة لمعالجة الأمور المعقدة وحجم الأنشطة الذي يتطلب تخطيط العمليات الجوية وإدارتها. وبينما بذلت الشعبة جهودا مضيئة لمعالجة نواحي القصور هذه المتعلقة بتدبير الموظفين يجب معالجة هذه المسألة لضمان توزيع موارد كافية.

٣٧ - ومع ذلك، فإذا لم يمارس مقر الأمم المتحدة مراقبة صارمة على مثل هذه الأنشطة يمكن أن يتكرر حدوث خسائر في البعثات. ومرة أخرى، يبدو استنادا إلى البيانات المتاحة، وإلى ملاحظات مكتب المراقبة الداخلية، أنه تم تنفيذ تدابير لمعالجة المشاكل. ولم يكشف الاستعراض الذي أجراه المكتب عن أدلة تسمح بإلقاء اللوم على أفراد من الموظفين لدفعهم مبالغ إلى موردين لقاء خدمات لم تستخدمها الأمم المتحدة. وبالأحرى، فإن التوسع السريع في أنشطة حفظ السلام التي اضطلعت بها المنظمة في بداية التسعينات من القرن العشرين قد زاد أثقل كثيرا على موارد المنظمة وعلى خبرة موظفيها في تلك الفترة. ومن الواضح كذلك، باستخدام خبرة السنوات السابقة وبياناتها، أن قيام إدارة عمليات حفظ السلام بالتخطيط لتوريدات الطيران قد خفض من عدد الساعات الإجمالية المتعاقد عليها غير المستخدمة، من ٤٠ في المائة من إجمالي الساعات المتعاقد عليها في عام ١٩٩٣ إلى ٢ في المائة في عام ١٩٩٧.

٣٨ - والمنظمة هي المسؤولة بوجه عام لأنها لم توفر الموارد اللازمة لتوظيف ما يكفي من الموظفين ذوي الخبرة في كل من البعثات الميدانية ومقر الأمم المتحدة في الوقت المناسب خلال فترة التوسع، الأمر الذي كان يمكن أن يؤدي إلى تخفيض عدد المشاكل المواجهة في ميدان الطيران. ونتيجة للتوسع المشهود في

نشاط البعثات، تكتسب المنظمة بأسرها مهارات جديدة بحيث تلبي متطلبات التوسع السريع المتنوع في عمليات حفظ السلام.

رابعاً - التوصيات

٣٩ - ترد أدناه توصيات مكتب المراقبة الداخلية، بينما ترد إجابات الإدارة وتحتها خطوط.

٤٠ - التوصية ١: أن تستعرض إدارة عمليات حفظ السلام بصفة مستمرة عمليات تخطيط عمليات الطيران لكل بعثة من بعثات حفظ السلام ضماناً للاتساق مع السياسة العامة والاحتياجات التنفيذية للبعثة، وأن تصدق إدارة عمليات حفظ السلام على قرارات التخطيط هذه قبل التنفيذ (IV97/064/01).

٤١ - انظر تعليقات إدارة عمليات حفظ السلام في الفقرات من ١٨ إلى ٢٠ الواردة أعلاه التي تتعلق بهذه التوصية.

٤٢ - التوصية ٢: أن تستعرض شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام جميع الموظفين المشاركين في أنشطة طيران الأمم المتحدة لتضمن ألا يوظف أو يشغل في البعثات أو في المقر إلا من تميز بالمؤهلات والخبرات المناسبة (IV97/064/02).

٤٣ - إن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام تدرك إدراكاً تاماً الحاجة الماسة إلى أخصائيي العمليات الجوية والسلامة الجوية ذوي المؤهلات والخبرات المناسبة: وهي استكملت الآن تحليلاً شاملاً للعمليات الجارية لتدبير موظفي طيران رفع إلى دائرة شؤون الموظفين ودعمهم من أجل اتخاذ إجراءات التوظيف. ويحدد التحليل، بوجه خاص، عدداً من البعثات التي تلزمها، نظراً لكبر حجم أنشطتها في ميدان الطيران، خدمات كل من موظف عمليات جوية وموظف سلامة جوية؛ واستطاعت البعثات الأخرى التي لديها عدداً أصغر من الطائرات أن تنفذ فعلياً تلك المهام بفضل شخص مؤهل تأهيلاً مناسباً يجمع بين مهام موظف عمليات جوية/سلامة جوية. ويتعين على جميع البعثات التي لديها طائرة عمليات واحدة أو أكثر أن يكون لديها مثل هذا الشخص المؤهل المذكور؛ ولا يوجد، في هذا الصدد، فارق تنفيذي يتعلق فيما إذا كانت الطائرة موروثة بطلب توريد أو بعقد تجاري. ويجب أن تقتيد جميع خدمات دعم الطيران بممارسات الأمم المتحدة المألوفة. ويتعين تواجد الموظفين المتمرنين من أجل الحكم على الامتثال للمعايير المقررة وإنفاذه. وفي الواقع، أجريت في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ مقابلات مع ٣٦ شخصاً بهدف شغل وظائف طيران شاغرة، ولكن لم ينجح منهم في نهاية المطاف سوى ١٠ أشخاص. ولم يبق من هؤلاء إلا ستة، وذكر أغلب من تركوا المنظمة أن السبب الرئيسي لتركهم إياها يعود لفقدانهم السلطة ولتلقينهم أجراً غير كاف. وفي أواخر ١٩٩٧، أوصت دائرة السوقيات والاتصالات بزيادة عدد الوظائف الفنية لأفراد العمليات الجوية وسلامة الطيران إلى ١١ وظيفة. ونظراً للزيادة الحاصلة في البعثات والأصول الجوية، ازدادت الاحتياجات الآن إلى ١٥ وظيفة. وإضافة إلى ذلك، نجم عن الاستعراض الكامل لإجراءات الطيران

إصدار توصيفات وظيفية وشروط تأهيل مفصلة لموظفي العمليات الجوية، ولموظفي السلامة الجوية، وموظفي العمليات الجوية/السلامة الجوية. وعلاوة على ذلك، عُممت الكترونيًا على ١٥ بعثة تفاصيل وإجراءات العمليات الجوية والسلامة الجوية. كذلك أدرجت في وثائق ميزانية الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ الأحكام المتعلقة بالتفتيش على البعثات العاملة وتدريبها. والحاجة إلى الموظفين المؤهلين أمر بديهي لا يتطلب التشديد على أهميته. وإضافة إلى مسائل السلامة الواضحة التي ينطوي عليها نقل موظفين يصل عددهم إلى مئات من الألوف ونقل كميات كبيرة من البضاعة في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٧، فإن خبراء الطيران مسؤولون أيضًا عن إدارة ملايين من الدولارات من أموال المنظمة.

٤٤ - التوصية ٣: أن تضمن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام أن يكون لدى جميع بعثات حفظ السلام التي تنفذ عمليات طيران العدد اللازم من الموظفين ذوي المؤهلات والخبرات المناسبة وأن يدرّب هؤلاء الموظفون قبل إرسالهم إلى البعثات على ممارسات الطيران الموحدة المعمول بها في الأمم المتحدة (IV97/064/03).

٤٥ - مع ذلك، وكما هو الحال في مجالات المنظمة كافة، فإن تحديد الاحتياجات العاجلة من الموظفين شيء، ولكن تمويل الوظائف اللازمة وشغلها شيء آخر تمامًا. ونظرًا لاعتبارات السلامة الشديدة الأهمية التي تؤثر على جوانب أنشطة الطيران جميعها، فإن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات في إدارة عمليات حفظ السلام تؤيد بشدة الرأي القائل بضرورة منح الأولوية القصوى لإنشاء هذه الوظائف. وعلاوة على ذلك، يتعين إنشاء تلك الوظائف بالرتبة الفنية لجذب أفراد يتمتعون بالمستوى المطلوب من الدراية الفنية والخبرة بالطيران، ولضمان تمتع مثل هؤلاء الأفراد بالسلطة الكافية في الميدان لتمكينهم من تنفيذ مهامهم على نحو فعال. وسوف تتطلب عملية التوظيف أيضًا الاعتراف بالمهارات التقنية والتشغيلية للمرشحين المناسبين لهذه الوظائف، وعدم التركيز كلية على الإنجازات الأكاديمية كشرط مسبق لتأهيلهم بالرتبة الفنية.

٤٦ - التوصية ٤: أن يجري مكتب المراقبة الداخلية استعراضًا لعمليات الطيران في بعثات حفظ السلام ضمانًا للامتثال لقواعد الأمم المتحدة وسياساتها وممارساتها المتعارف عليها. وسيضمن ذلك الاستعراض تقييمًا للتوظيف والتخطيط والتشغيل وإدارة عقود الطيران (IV97/064/04).

٤٧ - وترحب شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام بمثل هذا الاستعراض، وتود أيضًا الإعراب عن تقديرها للمساعدة التي قدمها في ذلك الصدد مكتب المراقبة الداخلية حتى يومنا هذا.

٤٨ - التوصية ٥: أن تشكل في المقر لجنة لمراقبة الطيران تجتمع كل نصف سنة لتستعرض عمومًا سير جميع أنشطة الطيران المتصلة بالأمم المتحدة. وتتألف اللجنة من موظفين من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وشعبة المشتريات ومكتب تخطيط الموارد والميزانية والحسابات ومكتب الشؤون القانونية

ومكتب المراقبة الداخلية، وتضطلع بمسؤولية التوصية بإدخال تحسينات على جميع الجوانب المتعلقة بعمليات طيران الأمم المتحدة (IV97/064/05).

٤٩ - يعتبر مكتب الشؤون القانونية هذه التوصية اقتراحاً وجيهاً بشكل خاص، وهو مستعد للاشتراك في مثل هذه اللجنة. ويرى المكتب أيضاً أنه في حال ثبوت فعالية اللجنة المقترحة يلزم تعيين مكتب قائد ليضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن رئاسة اللجنة وتنفيذ قراراتها. ويتوقع مكتب الشؤون القانونية أن تكون شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات المرشح المنطقي لأداء تلك المهمة.

٥٠ - كذلك ستدعم شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام إنشاء مثل هذه اللجنة، وهي ترى أن من شأن ممثلي مكتب المراقبة الداخلية ومكتب الشؤون القانونية وممثلين ملائمين من إدارة الشؤون الإدارية أن يكونوا الأعضاء الأساسيين. وإضافة إلى ذلك، تقترح الشعبة أن تستفيد أعمال هذه اللجنة من ضم ممثلين من وكالات أخرى، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الغذاء العالمي، الذين يديرون أيضاً عمليات جوية ويتقاسمون صعوبات وشواغل مشابهة، وغالباً ما يعتمدون على دعم من إدارة عمليات حفظ السلام. وربما ينظر أيضاً في أمر طلب مشاركة منظمة الطيران المدني الدولي بصفة دورية وبصفة خبير استشاري أو جهة تنظيمية. وزيادة توحيد ممارسات الطيران وإجراءاته لدى تلك الوكالات والمنظمة من شأنه أن يساعد أيضاً الموردين الذين كثيراً ما يرتبكون أحياناً أمام إجراءات توريد متضاربة تتبعها مختلف الهيئات. وتأمل شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن تتاح لها الفرصة لمواصلة سجل تحسيناتها الممتاز الذي حققته في ميدان العمليات الجوية. وستعمل الشعبة في تعاون وثيق مع جميع أعضاء المنظمة الذين يتقاسمون الهدف الهام المتمثل في تزويدها بالدعم الجوي المأمون ذي التوقيت المناسب والفعالية من حيث التكلفة. وكما يدرك مكتب المراقبة الداخلية، فقد كان هناك تعاون واسع النطاق بين الشعبة والمكتب بهدف تحسين إدارة الأصول الجوية واستعمالها وضمان حصول المنظمة على أفضل استفادة من تلك الأصول. وكثير من المسائل التي أثّرت في تقرير المكتب قد ظهر بفعل مناقشات مستفيضة بين الشعبة والمكتب على مدى تلك الفترة، ولهذا توافق الشعبة على معظم التعليقات التي ترد في هذا التقرير. وإضافة إلى ذلك، وحسبما أقر واضعو التقرير، فإن الشعبة قد طرقت فعلاً، عن طريق وحدة النقل الجوي ووحدة سلامة الطيران بقسم النقل التابع لدائرة السوقيات والاتصالات، الكثير من المسائل التي أثارها المكتب واتخذت إجراءات علاجية على مدى الأشهر التي أعقبت ذلك. ولهذا، فإن توصيات مكتب المراقبة الداخلية هي، في معظم الحالات، إما منفذة أو في المراحل الأخيرة من التنفيذ.

(التوقيع) كارل ث. باشكه

وكيل الأمين العام

لخدمات المراقبة الداخلية

— — — — —