A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/51/302
22 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ١٤٣ من جدول الأعمال المؤقت*

تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب المراقبة الداخلية

مذكرة من الأمين العام

عملا بقرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤، يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة، للاطلاع، التقرير المرفق، المرسل إليه من وكيل الأمين العام للمراقبة الداخلية عن عملية المراجعة الإدارية لبرنامجي الأمم المتحدة العالميين للتأمين على البضائع والمركبات الآلية. والأمين العام يوافق على التوصيات الواردة في التقرير.

* A/51/150.

96-21618 190996 200996

مرفق

تقرير مكتب المراقبة الداخلية عن المراجعة الإدارية للبرنامجين العالميين للتأمين على البضائع والمركبات الآلية

موجز

ألف - خلاصة النتائج

يوجز هذا التقرير المراجعة الإدارية التي أجراها مكتب المراقبة الداخلية لوثيقتي التأمين اللتين بحوزة الأمم المتحدة واللتين تتسمان بأهمية خاصة بالنسبة لعمليات حفظ السلام، وهما وثيقة التأمين العالمية على البضائع التي تؤمّن على شحنات الأمم المتحدة التي تتجاوز قيمتها ١٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة سنويا، ووثيقة التأمين العالمية على المسؤولية تجاه الغير، فيما يتعلق بالمركبات، والتي تغطي المسؤولية تجاه الغير لحوالي ٠٠٠ ٢٠ مركبة من المركبات المملوكة للأمم المتحدة وللوحدات العسكرية في جميع أنحاء العالم.

وقد ثبت من المراجعة أن هذين البرنامجين العالميين للتأمين وسيلة فعالة لحماية المنظمة من الخسائر غير المتوقعة. غير أنه تبين أن ثمة عددا من المجالات التي تحتاج فيها إدارة هاتين الوثيقتين إلى التحسين من أجل تخفيض التكاليف وإتاحة الحصول على التغطية التأمينية على نحو يتسم بالكفاءة والتجانس.

وفيما يلي النتائج الرئيسية التي تم التوصل إليها:

الوثيقة العالمية للتأمين على البضائع

- لم تضع إدارة شؤون الإدارة والتنظيم أو إدارة عمليات حفظ السلام مبادئ توجيهية رسمية للسياسة التي تحدد أنواع شحنات الأمم المتحدة التي ينبغي التأمين عليها وتلك التي لا يؤمّن عليها، وكان من نتيجة ذلك أن القرارات بشأن التغطية التأمينية على نقل شحنات موجودات عمليات حفظ السلام فيما بين البعثات كانت تتخذ بصورة عارضة دون هداية من توجيه واضح للسياسة التأمينية؛

- لم تحدد في إدارة عمليات حفظ السلام أي خطوط واضحة فيما يتعلق بالمسؤولية والمساءلة بالنسبة للقرارات المتعلقة بالتأمين؛

- لا توجد أي إجراءات رسمية لترتيب التغطية التأمينية أو تقديم مطالبات التأمين؛

- في كثير من الأحيان لم يتم تسجيل حالة البضائع قبل عملية الشحن وبعدها؛

- قد يمثل التأمين الذاتي خيارا فعالا من حيث التكلفة لشحنات الأمم المتحدة، غير أن المنظمة لم تنظر فيه جديا في الماضي.

الوثيقة العالمية للتأمين على المركبات الآلية

- في كثير من الأحيان، لم يبلغ سمسار التأمين بالتغيرات التي تحدث في حجم أساطيل المركبات في بعثات حفظ السلام مما أسفر عن دفع أقساط أعلى أو أدنى من اللازم؛

- لم يكن رصد تحركات المركبات بين البعثات كافيا، وغالبا ما لم يتم الالتزام بمتطلبات الإبلاغ مما أسفر عن بيانات غير كاملة وغير صحيحة فيما يتعلق بالأساطيل؛

- كانت هناك ازدواجية في التأمين على مركبات عمليات حفظ السلام؛

- لم يتم التحقق من صحة البيانات المتعلقة بالمطالبات التي تستخدم كأساس لتحديد أقساط التأمين في المستقبل.

باء - توصيات

ضمانا لكفاءة وتجانس التغطية التأمينية التي يتم الحصول عليها لشحنات بضائع الأمم المتحدة، أوصى مكتب المراقبة الداخلية بإنشاء فرقة عمل بقيادة مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات من أجل وضع مبادئ توجيهية رسمية لسياسة التأمين على شحنات الأمم المتحدة. ورمت توصيات أخرى، في جملة أمور، إلى وضع خطوط واضحة للمسؤولية عن شؤون التأمين في مقر الأمم المتحدة وبعثات حفظ السلام، وإلى تحسين الإجراءات وتسلسل العمل في الحصول على التأمين وتقديم المطالبات، والنظر في خيار التأمين الذاتي كبديل للتغطية التأمينية التجارية.

ومن أجل تحسين إدارة الوثيقة العالمية للتأمين على المركبات الآلية، أوصى مكتب المراقبة الداخلية إدارة عمليات حفظ السلام، وقسم التأمين والمطالبات والتعويض، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بتحسين عملية رصد أساطيل المركبات وإبلاغ سمسار التأمين بالبيانات المتعلقة بالأساطيل.

أولا - مقدمة

١ - أجرت شعبة المراجعة والمشورة الإدارية التابعة لمكتب المراقبة الداخلية مؤخرا مراجعة لوثيقتي تأمين رئيسيتين للأمم المتحدة لهما أهمية خاصة بالنسبة لعمليات حفظ السلام، هما: (١) الوثيقة العالمية للتأمين على البضائع و (٢) الوثيقة العالمية للتأمين على المسؤولية تجاه الغير فيما يتعلق بالمركبات الآلية.

٢ - إن الأمم المتحدة تتعاقد منذ عام ١٩٨٩ على وثيقة عالمية للتأمين على البضائع مع مجموعة من مكتتبي التأمين. وتم مؤخرا تجديد هذه الوثيقة للفترة من ١ نيسان/ابريل ١٩٩٥ إلى ٣١ آذار/مارس ١٩٩٨، بقسط يبلغ حوالي مليون دولار سنويا. وتغطي الوثيقة جميع شحنات الأثاثات المنزلية/الأمتعة الشخصية وموجودات الأمم المتحدة المنقولة جوا وبرا وبحرا ويتم إبلاغ سمسار الوثيقة بشأنها. وتؤمِّن الوثيقة أيضا على الشحنات التي ترسلها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا).

٣ - وتغطي الوثيقة العالمية للتأمين على المسؤولية تجاه الغير بالنسبة للمركبات جميع أساطيل مركبات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة في جميع أنحاء العالم (بما في ذلك المركبات المملوكة للأمم المتحدة وللوحدات في بعثات حفظ السلام). وتغطي هذه الوثيقة فائض المسؤولية/الفرق الناشئ عن اختلاف الشروط في الحالات التي يُشترى فيها تأمين محلي، وتوفر التغطية الأساسية (أو الشريحة الأولى) في الحالات التي لا يوجد فيها تأمين محلي. والوثيقة الحالية سارية منذ عام ١٩٩٣. وقد جددت مؤخرا للفترة من ١ حزيران/يونيه ١٩٩٦ إلى ١ حزيران/يونيه ١٩٩٧، وتغطي حوالي ٠٠٠ ٢٠ مركبة ويقدر قسطها الإجمالي بحوالي ٤,٧ مليون دولار سنويا.

٤ - وقد سعت عملية المراجعة إلى تحديد ما إذا كان هذان البرنامجان العالميان للتأمين على البضائع وعلى المسؤولية تجاه الغير فيما يتعلق بالمركبات يستخدمان بفعالية وكفاءة في عمليات حفظ السلام، وما إذا كانت الإجراءات الإدارية وترتيبات التأمين القائمة: (أ) تلبي متطلبات التأمين في مجال حفظ السلام؛ و (ب) تتمشى مع الأنظمة المالية والقواعد والتوجيهات الإدارية الواجبة التطبيق؛ و (ج) توفر مستوى مناسبا من المراقبة الداخلية. وأجريت عملية المراجعة في الفترة من حزيران/يونيه إلى تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

٥ - وتضمنت المراجعة استعراضا للسياسات العامة والإجراءات والمبادئ التوجيهية الإدارية وترتيبات التأمين المعمول بها في قسم التأمين والمطالبات والتعويض التابع لمكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات؛ ووحدتي حركة البضائع وعمليات الشحن التابعتين لشعبة المشتريات والنقل، التابعة لمكتب خدمات المؤتمرات وخدمات الدعم؛ ودائرة السوقيات والاتصالات التابعة لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام.

ثانيا - البرنامج العالمي للتأمين على البضائع

ألف - عدم وجود توجيه فيما يتعلق بالسياسة العامة بشأن التأمين على شحنات الأمم المتحدة

٦ - بينت عملية المراجعة أن كلا من إدارة شؤون الإدارة والتنظيم وإدارة عمليات حفظ السلام لم يضع سياسة عامة فيما يتعلق بأنواع شحنات الأمم المتحدة التي ينبغي التأمين عليها أم لا بموجب الوثيقة العالمية للتأمين على البضائع. ولوحظ في عملية المراجعة أيضا أن المديرين في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وشعبة المشتريات والنقل ليسوا على بينة من مدى مسؤولية الأمم المتحدة فيما يتعلق بشحن المعدات المملوكة للوحدات وما إذا كان للمنظمة "مصلحة تأمينية" في تلك الشحنات.

٧ - ونظرا لعدم وجود توجيه فيما يتعلق بالسياسة العامة، تتخذ شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات القرارات المتعلقة بالتأمين على شحنات موجودات عمليات حفظ السلام على أساس عارض. ولوحظ في عملية المراجعة، في هذا السياق، أنه في الفترة من كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ إلى بداية عام ١٩٩٥، شحنت موجودات تتجاوز قيمتها الإجمالية ١٣٥ مليون دولار من عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال إلى عدد من بعثات حفظ السلام وإلى قاعدة سوقيات الأمم المتحدة في برينديزي بإيطاليا. غير أنه لم يتم التأمين على هذه الشحنات دون قرار متعمد اتخذته شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

ضمانا لكفاءة وتجانس التغطية التأمينية التي يتم الحصول عليها لشحنات الأمم المتحدة، يوصي مكتب المراقبة الداخلية بإنشاء فرقة عمل بقيادة مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات من أجل وضع مبادئ توجيهية رسمية لسياسة التأمين على الشحنات، وبعد وضع هذه المبادئ التوجيهية لسياسة التأمين، ينبغي إدراجها في دليل الإدارة الميدانية. (AP/95/058/001)

٨ - وقد وافقت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات كما وافق مكتب خدمات المؤتمرات وخدمات الدعم على هذه النتائج والتوصيات. وأشارت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات إلى أن مكتب الشؤون القانونية كان قد أفاد، في هذه الأثناء، بأن للأمم المتحدة، بالفعل، "مصلحة تأمينية" في شحناتها من المعدات المملوكة للوحدات. وأشار مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات أيضا إلى أن مناقشات أولية عن تشكيل فرقة عمل قد أجريت بالفعل، وإلى أنه قد وافق على الاضطلاع بدور القيادة في وضع مبادئ توجيهية رسمية لسياسة التأمين على الشحنات.

باء - عدم كفاية الإطار الذي يتم فيه الالتجاء إلى الحصول على التأمين وتقديم المطالبات المتعلقة بموجودات عمليات حفظ السلام المفقودة أو المتضررة

٩ - إن الإطار الذي يتم فيه الحصول على التغطية التأمينية وتقديم المطالبات المتعلقة بالموجودات المفقودة أو المتضررة التي تشحن فيما بين بعثات حفظ السلام إطار تنقصه الكفاية. وقد لوحظ في عملية المراجعة أن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات لم تتقرر فيها حدود واضحة للمسؤولية والمساءلة بالنسبة للقرارات المتعلقة بالتأمين، وأنه لا توجد أي إجراءات رسمية لترتيب التغطية التأمينية أو تقديم مطالبات التأمين.

١٠ - وكثيرا ما لم تقم بعثة حفظ السلام المرسلة لموجودات إلى بعثة أخرى بتسجيل حالة هذه الموجودات عند الرصيف قبل تحميلها على السفن. كما حدثت تأخيرات كبيرة في قيام البعثات المستلمة لهذه الموجودات بإعداد تقارير الاستلام والمعاينة. ونتيجة لذلك، فإذا كانت الموجودات متضررة عند استلامها، لم يكن من الممكن تحديد إن كان الضرر لحق بها قبل الرحلة أو خلالها أو بعدها. ومع أن مكتب المراقبة الداخلية يعترف بأن ظروفا استثنائية (مثل الحرب، وأعمال الشغب والنهب، وما إلى ذلك) قد تعقد عملية جرد الموجودات قبل تحميلها، فإنه يعتقد أن التخطيط السليم لحالات الطوارئ كفيل بتمكين بعثات حفظ السلام من حزم الشحنات على النحو السليم وإعداد وثائق التحميل المناسبة في معظم حالات تصفية البعثات.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام وضع حدود واضحة للمسؤولية عن شؤون التأمين في شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وفي جميع بعثات حفظ السلام. وعند وضع هذه الحدود، يجب أيضا إصدار تعليمات لبعثات حفظ السلام من أجل كفالة ما يلي:

(أ) قيام البعثة المرسلة بتسجيل حالة الموجودات التي يتم شحنها إلى بعثات أخرى وذلك قبل عملية التحميل (وبخاصة إذا تم الحصول على تأمين على الموجودات)؛

(ب) قيام البعثة المستلمة دون تأخير بإعداد تقارير استلام ومعاينة. (AP/95/058/002)

١١ - وقد وافق كل من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، ومكتب خدمات المؤتمرات وخدمات الدعم على نتائج وتوصيات عملية المراجعة. ووافقت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أيضا على ضرورة اشتراك بعثات حفظ السلام بنشاط أكبر في معاينة الشحنات وتقديم التقارير بشأنها، من أجل تقديم عدد أكبر من مطالبات التأمين في المستقبل. غير أنها أشارت إلى

أن ذلك سينطوي أيضا على ارتفاع في تكاليف تجهيز العمل الورقي المرتبط به، وإلى ضرورة إجراء تقييم للفوائد التي ستتحقق من ذلك كجزء من الاستعراض الإجمالي للسياسة العامة.

جيم - إمكانية تحسين تسلسل الأعمال المتعلقة بالتأمين

١٢ - تكلف وحدتان مختلفتان في شعبة المشتريات والنقل بإعداد القائمة الشهرية لشحنات الأمم المتحدة التي ينبغي التأمين عليها، وبتجهيز مطالبات التأمين المتعلقة بهذه الشحنات، وكانت هاتان الوحدتان عندما أجريت عملية المراجعة تقعان في مبنيين مختلفين وتتبعان قسمين مختلفين، هما وحدة عمليات الشحن، التي ترسل قائمة شهرية بجميع الشحنات التي ينبغي التأمين عليها (تقرير تأمين النقل) إلى سمسار التأمين؛ ووحدة حركة البضائع، وهي مسؤولة عن تجهيز مطالبات التأمين وتقديمها إلى المؤمّن. وأدى تقسيم هذه المهام إلى قيام حاجة إلى مزيد من التنسيق وقد يؤدي إلى ارتباك مكاتب الأمم المتحدة التي تحصل على تأمين على البضائع وتقدم مطالبات.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لمكتب خدمات المؤتمرات وخدمات الدعم أن يضم المهام المتعلقة بإعداد التقرير الشهري عن الشحنات والمهام المتعلقة بتجهيز المطالبات في إطار وحدة واحدة تابعة لشعبة المشتريات والنقل. (AP/95/058/003)

١٣ - وقد أجاب مكتب خدمات المؤتمرات وخدمات الدعم بأن هذه التوصية ستؤخذ في الحسبان كجزء من إعادة تنظيم شعبة المشتريات والنقل الجاري الاضطلاع بها، في جملة أمور، كنتيجة لتنفيذ التوصيات المقدمة من فريق خبراء رفيع المستوى معني بالمشتريات.

دال - تخصيص الأموال للتأمين على البضائع

١٤ - بيّنت عملية المراجعة أنه لم يتم التأمين على بعض شحنات عمليات حفظ السلام بسبب غموض الترتيبات المتعلقة بتخصيص الأموال للتأمين على البضائع. ولوحظ أن وحدة عمليات الشحن رفضت عمل تأمين على الشحنات لأن طلبات التأمين لم تكن مصحوبة بوثيقة التزام بمصروفات متنوعة. وفي عدد من الحالات، طلبت بعد ذلك دائرة السوقيات والاتصالات التابعة لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات من دائرة الإدارة والدعم الماليين التابعة للشعبة ذاتها أن تخصص أموالا من أجل التأمين على الشحنات، غير أنه يبدو أنه لم يُتخذ أي إجراء بشأن هذه الطلبات. ونتيجة لذلك، لم يتم التأمين على بعض الشحنات التي كانت بعثات حفظ السلام قد طلبت التأمين عليها. وعندما أعلمت دائرة الإدارة والدعم الماليين بهذا الوضع، أصدرت وثائق التزام بمصروفات متنوعة مفتوحة للشحن والتكاليف ذات الصلة لجميع بعثات حفظ السلام، تستطيع وحدة عمليات الشحن الآن تقييد تكاليف التأمين عليها بناء على طلب البعثات الميدانية أو دائرة السوقيات والاتصالات.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن توضح في المبادئ التوجيهية التي ستصدرها بشأن التأمين على البضائع الإجراءات المتعلقة بتخصيص الأموال لهذا النوع من التأمين، وأن تنظر في إمكانية فتح حساب تخصيص منفصل لتغطية تكاليف التأمين على البضائع من أجل تحسين مراقبة هذه النفقات. (AP/95/058/004)

١٥ - وقد وافقت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات على هذه التوصية، وأوضحت أنه قد تم، في غضون ذلك، توضيح الإجراءات المتعلقة بتخصيص الأموال للتأمين على البضائع.

هاء - ضرورة النظر في أمر التأمين الذاتي على شحنات الأمم المتحدة

١٦ - لاحظ المراجعون أنه في حين فضّل العديد من الحكومات والمنظمات الكبيرة الحجم التأمين الذاتي أو عدم التأمين على شحنات البضائع بدلا من شراء وثيقة تأمين تجارية، فإن قسم التأمين والمطالبات والتعويض لم ينظر بشكل جدي في التأمين الذاتي كبديل ممكن لوثيقة التأمين الحالية على الشحنات من موجودات المنظمة.

١٧ - واستعرضت عملية المراجعة، في محاولة لتقييم إمكانية التأمين الذاتي، النتيجة العامة للوثيقة العالمية للتأمين على البضائع من حيث الأقساط والخسائر. وقد أسفرت المراجعة عن أنه في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٤، دفعت الأمم المتحدة مبلغ ٧,٩ مليون دولار كأقساط للبرنامج بأكمله بينما بلغت الخسائر ٤ ملايين دولار (نسبة خسارة بواقع ٥١ في المائة، باستثناء التكاليف الإدارية للمؤمّن). وكانت نسبة الخسارة فيما يتعلق بالتأمين على شحنات موجودات المنظمة (باستثناء شحنات اليونيدو والأونروا) أدنى من ذلك: فقد دفع مبلغ ٤,٣ مليون دولار كأقساط بينما بلغت الخسائر أقل من ٠,٧ مليون دولار (نسبة خسارة بواقع ١٦ في المائة). وتشير هذه البيانات إلى أن التأمين الذاتي على شحنات الأمم المتحدة كان يمكن أن يكون بديلا فعالا من حيث التكلفة.

١٨ - ومن الأسباب التي لم يُعتبر فيها التأمين الذاتي عمليا إمكانية تكبُّد خسائر هائلة في حالة حدوث كارثة رئيسية (مثل غرق سفينة). ولوحظ من المراجعة، في هذا الصدد، أن قيمة شحنات الأمم المتحدة المؤمَّن عليها في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٤ تجاوزت ٧٠٠ مليون دولار. ولذلك، يوافق مكتب المراقبة الداخلية على أن قيمة الشحنات المؤمَّن عليها عنصر حاسم بالفعل في اتخاذ أي قرار باللجوء إلى التأمين الذاتي. غير أنه من الممكن الحد من الآثار التي يمكن أن تترتب على الخسائر بالنسبة لموارد الأمم المتحدة المالية السنوية وذلك عن طريق إنشاء صندوق احتياطي للتأمين. وعلاوة على ذلك، يمكن للأمم المتحدة أن تنظر في إمكانية التأمين الذاتي الجزئي عن طريق شراء تأمين على فائض الخسارة، فتقبل الأمم المتحدة في هذه الحالة تحمُّل المسؤولية حتى مبلغ معين ويكون المؤمِّن مسؤولا عن أي خسائر تتجاوز هذا المبلغ. ويمكن، كبديل لذلك، اتخاذ قرار فيما يتعلق بالسياسة العامة يقضي بألا يتم التأمين إلا

على الفقد الكلي للشحنات ذات القيمة المرتفعة. ولا تتطلب هذه الطريقة إجراء أي تغيير في وثيقة التأمين الموجودة حاليا.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

يجب أن تقوم الإدارة، قبل اتخاذ أي قرار بشأن تجديد وثيقة التأمين على البضائع، بتقييم إمكانية التأمين الذاتي أو التأمين الذاتي الجزئي كبديل لشراء تأمين تجاري على البضائع لتغطية الشحنات من موجودات الأمم المتحدة، وأن تعرض استنتاجاتها وتوصياتها بشأن هذه المسألة على الهيئات التشريعية. (AP/95/058/005)

١٩ - وقد رد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات على ذلك بأن المسألة معقدة ويمكن إدراجها في أعمال فرقة العمل المعنية بوثيقة التأمين على البضائع (انظر الفقرة ٨ أعلاه). وفي حين سلم مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بأنه ولئن استبان على ضوء التجربة أنه كان من الممكن تحقيق وفورات مالية لو تم العمل بنظام للتأمين الذاتي، فقد ذكر إن عدم استقرار الوضع المالي للأمم المتحدة يتطلب انتهاج استراتيجية تقوم على تجنب التعرض للمخاطر.

٢٠ - ويوافق مكتب المراقبة الداخلية على أن فرقة عمل بقيادة مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات قد تشكل محفلا مناسبا للنظر في جدوى وفعالية الأخذ بنظام التأمين الذاتي على شحنات الأمم المتحدة. كما لا يزال يعتقد أنه ينبغي إبلاغ نتائج هذه الدراسة إلى الهيئات التشريعية. وفي هذا الصدد، يشير مكتب المراقبة الداخلية إلى أن العديد من الشحنات لم يؤمَّن عليه في الماضي، ومن ثم فإن الأخذ بنظام للتأمين الذاتي سيوفر على الأقل عملية منطقية لاتخاذ القرارات من أجل توفير الحماية من الخسائر الكبيرة المحتملة بدلا من الممارسة السابقة التي جرت على التأمين على الشحنات أحيانا وعلى عدم التأمين عليها في أحيان أخرى بدون أي توجيه رسمي فيما يتعلق بالسياسة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، يتوقع مكتب المراقبة الداخلية أن العمل بنظام للتأمين الذاتي سيلغي عددا كبيرا من المطالبات ذات القيمة المنخفضة، مما سيؤدي إلى تخفيض كبير في حجم الأعمال الإدارية المرتبطة بتجهيز المطالبات.

ثالثا - البرنامج العالمي للتأمين على المركبات فيما يتعلق بالمسؤولية تجاه الغير

ألف - أوجه النقص في رصد التغيرات التي تحدث في حجم أساطيل المركبات والإبلاغ عنها تؤدي إلى دفع أقساط تأمين أدنى أو أعلى من اللازم

٢١ - يحدد في بداية كل فترة مشمولة بوثيقة التأمين، إجمالي عدد المركبات التي سيؤمن عليها في كل بعثة وأقساط التأمين المقابلة لذلك. وتنص وثيقة التأمين على إجراء تعديلات لاحقة في الأقساط أثناء الفترة المشمولة بوثيقة التأمين في الحالات التالية فقط: (أ) ارتفاع أو انخفاض عدد المركبات بأكثر من ٥ في المائة في بعثة مشمولة بتغطية أساسية؛ (ب) ارتفاع أو انخفاض عدد المركبات بأكثر من ٥ في

المائة في مجموع عدد المركبات المشمولة بتغطية فائض الخسارة/الفرق الناشئ عن اختلاف الشروط؛ (ج) إنشاء بعثة جديدة تحتاج إلى تغطية أساسية ويكون لديها أكثر من ٢٥ مركبة لفترة تتجاوز ٣٠ يوما.

٢٢ - ويوجد لدى إدارة عمليات حفظ السلام، منذ شباط/فبراير ١٩٩٤، نظام رصد للإبلاغ عن ما يحدث في أساطيل مركباتها من تغييرات تتطلب إجراء تعديلات في الأقساط. ووفقا لهذا النظام، تقدم بعثات حفظ السلام تقارير شهرية عن ما في حيازتها من المركبات إلى شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، وتقوم هذه الشعبة، بدورها، بإبلاغ قسم التأمين والمطالبات والتعويض لكي يبدأ مباشرة إجراءات تعديل الأقساط حسب الاقتضاء مع السمسار. غير أن المراجعة أظهرت أن نظامي المراقبة الداخلية الموجودين لدى شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وقسم التأمين والمطالبات والتعويض لرصد أساطيل المركبات غير وافيين بالغرض، وأن بعثات حفظ السلام غالبا ما لا تلتزم بمتطلبات الإبلاغ المقررة. وقد أسفر ذلك عن دفع أقساط أعلى وأدنى من اللازم إلى سمسار وثيقة التأمين.

٢٣ - وتبين من المراجعة وجود عدد من أوجه النقص في نظام الرصد المعمول به لدى شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، ومن ضمنها ما يلي:

(أ) بعثات حفظ السلام لا تقوم كلها بالإبلاغ بانتظام، حتى في حالات حدوث تغيرات كبيرة في أساطيل من المركبات، كما أن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات لا تتابع دائما عدم قيام البعثات بالإبلاغ. فعلى سبيل المثال، لم تقدم بعثتان أي تقارير أثناء الفترة المشمولة بوثيقة التأمين للفترة من ١ حزيران/يونيه ١٩٩٤ إلى ٣١ أيار/مايو ١٩٩٥، وقدمت بعثتان أخريان تقريرا واحدا عن حجم أسطوليهما، على الرغم من أنه ينبغي تقديم التقارير شهريا؛

(ب) كانت المعلومات المقدمة من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات إلى قسم التأمين والمطالبات والتعويض منقوصة في كثير من الأحيان. فلم يميز العديد من التقارير بين المركبات المستخدمة فعليا والمركبات غير المستخدمة؛ وكثيرا ما تضمن عدد الشاحنات الوارد في التقارير مقطورات لا تحتاج إلى تغطية منفصلة؛ وشملت التقارير في الماضي المعدات المتحركة ولكنها بقيت غير مغطاة بالتأمين حتى حزيران/يونيه ١٩٩٥. فعلى سبيل المثال، أبلغت الشعبة قسم التأمين والمطالبات والتعويض في تموز/يوليه ١٩٩٥ أن ما مجموعه ٩٦٤ ١٦ من المركبات كان موجودا في منطقة بعثة قوات السلام التابعة للأمم المتحدة، بينما تبين من تدقيق هذه البيانات لدى المراجعة أن عدد المركبات المطلوب التأمين عليها في منطقة البعثة هو ٧٩٣ ١٢ مركبة فقط (تضمن العدد المقدم من الشعبة مقطورات ومركبات ينبغي إسقاطها من التأمين)[1]؛

(ج) لم يبلغ قسم التأمين والمطالبات والتعويض على النحو اللازم بالتخفيضات المقرر إجراؤها في عدد المركبات أثناء مرحلة تصفية بعثات حفظ السلام، كما لم يواف بالجداول الزمنية لتخفيض عدد المركبات من أجل استخدام تلك الجداول في تخطيط متطلبات التأمين.

٢٤ - ولوحظ أيضا وجود أوجه نقص في نظام الرصد المعمول به لدى قسم التأمين والمطالبات والتعويض، هي:

(أ) في ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، أحاطت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات القسم بأن منطقة بعثة عملية الأمم المتحدة الثانية في الصومال كان يوجد فيها ٨٥٤ ٢ من مركبات الركاب والحافلات والشاحنات في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ وأن عددا من الوحدات بدأ أيضا بتخفيض عدد ما في حيازته من المركبات. وفي الوقت ذاته، كانت الأمم المتحدة تدفع أقساط تأمين عن ٧٧٤ ٣ من المركبات والحافلات والشاحنات. وعلى الرغم من إجراء تخفيض بأكثر من ٥ في المائة في مجموع أسطول مركبات عملية الأمم المتحدة في الصومال، لم يبلغ القسم السمسار بذلك وفقا لما تنص عليه وثيقة التأمين من أجل تعديل قسط التأمين؛

(ب) لم يبلغ القسم السمسار عن حدوث زيادة بنسبة ٤٤٩ في المائة في أسطول مركبات بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى رواندا أثناء الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ المشمولة بوثيقة التأمين (كان عدد المركبات في بداية الفترة المشمولة بوثيقة التأمين هو ٣٢١ مركبة وارتفع العدد إلى ٤٤٢ ١ بحلول كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤)، كما لم يبلغه بزيادة نسبتها ١٩ في المائة في حجم أسطول المركبات التي أبلغت عنها بعثة الأمم المتحدة في هايتي أثناء الفترة ذاتها المشمولة بوثيقة التأمين.

٢٥ - ونتيجة لأوجه النقص المبينة أعلاه في عمليتي الرصد والإبلاغ، لم يتم إبلاغ سمسار التأمين بعدد من التغيرات (الزيادة أو النقصان بأكثر من ٥ في المائة) في حجم أساطيل مركبات عمليات حفظ السلام من أجل تعديل قسط التأمين وفقا لما تنص عليه الوثيقة. وفي بعض الحالات، كان ما في الحيازة من المركبات المبلَّغ عنه أقل من الواقع، وبالتالي كانت أقساط التأمين أدنى من اللازم. وفي حالات أخرى، دفعت أقساط التأمين عن مركبات يجب إسقاطها من التأمين ومقطورات لا تحتاج إلى تأمين منفصل ومركبات تشحن إلى قاعدة سوقيات الأمم المتحدة لكي توضع في المستودعات. غير أنه لم يكن من الممكن تحديد المبلغ الفعلي للمدفوعات الأعلى والأدنى من اللازم بسبب محدودية البيانات المتاحة عن تحركات أساطيل المركبات.

توصيات مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن تكفل إرسال البيانات اللازمة المتعلقة بأسطول المركبات التابعة لجميع بعثات حفظ السلام إلى قسم التأمين والمطالبات والتعويض ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات على أساس شهري. (AP/95/058/011)

ويجب أن يقوم قسم التأمين والمطالبات والتعويض برصد دقيق لجميع التغيرات في حجم أساطيل المركبات وإبلاغ السمسار فورا بأي تغيرات تحتاج إلى تعديل الأقساط. (AP/95/058/012)

وفيما يتعلق بأي تصفيات للبعثات في المستقبل ينبغي لشعبة الإدارة والميزانية والسوقيات أن تبلغ قسم التأمين والمطالبات والتعويض مسبقا بالجداول الزمنية لتخفيض عدد المركبات لكي يتم إشعار السمسار وفقا لتلك الجداول بالتخفيضات المزمعة في أساطيل المركبات. (AP/95/058/013)

ويتعين على شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، بالاشتراك مع قسم التأمين والمطالبات والتعويض، أن تحدد المبلغ الفعلي لما تم دفعه من أقساط أعلى وأدنى من اللازم إلى شركة التأمين منذ منتصف عام ١٩٩٣، وأن تسوي الحسابات مع السمسار وفقا لذلك وتستعيد أي مبالغ زائدة تكون قد دفعتها. (AP/95/058/014)

٢٦ - وقد اعترف كل من مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات وشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بضرورة تحسين نظم المراقبة الداخلية لأساطيل مركبات عمليات حفظ السلام ابتداء من إدارة الأسطول إلى تقديم التقارير المتعلقة بالتأمين. ووافق المكتبان على العمل مع السمسار من أجل تسوية أقساط التأمين، مع المراعاة الواجبة للفجوات وعدم الدقة في البيانات ذات الصلة المتعلقة بأسطول المركبات. وأضافت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن وحدة النقل البري التابعة لها ستكفل قيام بعثات حفظ السلام في المستقبل برصد دقيق للمركز الشهري لمركباتها المملوكة للأمم المتحدة والمملوكة للوحدات وتقديم التقارير بشأنها، وستتعاون عن كثب مع قسم التأمين والمطالبات والتعويض بشأن مسألة تخفيض عدد المركبات أثناء عملية تصفية البعثات. غير أن شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات شددت على أنه لا يوجد سوى موظف واحد من الفئة الفنية ينهض حاليا بأعمال الإدارة اليومية في المقر لأكثر من ٢٠ ٠٠٠ مركبة مملوكة للأمم المتحدة ومملوكة للوحدات.

٢٧ - وقال مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات أن قسم التأمين والمطالبات والتعويض قد بدأ في إبلاغ البيانات المتعلقة بالأساطيل بشكل منتظم إلى السمسار، الذي رحب بهذا النهج واعتبره جزءا لا يتجزأ من عملية تسوية الأقساط. وأفاد المكتب بأنه في غياب بيانات موثوقة وفي حينها عن تحركات الأساطيل من بعثة إلى أخرى، تم الاتفاق مع السمسار والمؤمّن على أنه، في حالات إعادة انتشار المركبات من بعثة حفظ سلام قائمة إلى بعثة منشأة حديثا لم يتقرر بعد قسط لتأمينها الأساسي، يستمر التأمين الأصلي على المركبة المعاد انتشارها. وانطوت هذه الترتيبات على دفع أقساط التأمين أثناء أوقات الشحن وعلى أساس موقع تأمين المركبات الأصلي (تختلف معدلات الأقساط السنوية كثيرا بين بلد وآخر). ولذلك، اعترف المكتب بأن هذا الترتيب ليس بالترتيب الأمثل، غير أنه قال إن التحسينات في عملية رصد حجم أساطيل المركبات وتقديم التقارير بشأنها سيسمح بدفع أقساط التأمين فقط في الأوقات والأماكن التي يبلغ عن استخدام المركبات فيها (وليس عندما تكون في المستودعات أو في مرحلة الشحن من بعثة إلى أخرى).

٢٨ - ويرحب مكتب المراقبة الداخلية بأن قسم التأمين والمطالبات والتعويض قد بدأ في إبلاغ السمسار ببيانات الأساطيل بشكل منتظم، وبأن القسم يعمل مع شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات من أجل إجراء تسوية لأقساط التأمين. ويعترف مكتب المراقبة الداخلية أيضا بأن الشعبة قد اتخذت خطوات بغية تحسين نظام رصدها لأساطيل مركبات عمليات حفظ السلام.

باء - عدم كفاية البيانات المتوفرة عن المطالبات

٢٩ - أظهرت عملية المراجعة أن كلا من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وقسم التأمين والمطالبات والتعويض لا يحتفظ بسجلات للمطالبات التي تقدمها بعثات حفظ السلام محليا إلى شركة التأمين. والإحصائيات الوحيدة المتاحة بشأن الخسائر هي تلك التي يعدها السمسار استنادا إلى الإحصائيات المقدمة من شركة التأمين ذاتها. ونظرا إلى أن بعثات حفظ السلام لا تبلغ قسم التأمين والمطالبات والتعويض إلا في الحالات البالغة التعقيد و/أو المتعلقة بمطالبات محل نزاع، لا يستطيع القسم التحقق من دقة هذه الإحصائيات. وفي هذا الصدد، علمنا من المراجع المقيم في بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا أن البعثة لا تحتفظ حتى بقاعدة بيانات عن المطالبات التي قدمتها بشأن المسؤولية تجاه الغير.

٣٠ - وبالتالي، لا توجد مراقبة مركزية على تسوية المطالبات في الميدان. ونتيجة لذلك، لا توجد لدى قسم التأمين والمطالبات والتعويض بيانات مستقلة عن سير المطالبات في إطار البرنامج الذي يمثل أساسا لحساب نسبة الخسارة التي تستخدم بدورها كأساس لتحديد أقساط التأمين الجديدة عندما يتم تجديد وثيقة التأمين. كما لا يستطيع تقييم الخدمات التي يوفرها المؤمّن على نطاق السياسة العامة.

توصيات مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات أن تكفل احتفاظ جميع بعثات حفظ السلام بقاعدة بيانات جيدة عن المطالبات المتعلقة بالمسؤولية تجاه الغير وأن تبلغ قسم التأمين والمطالبات والتعويض فورا بأي أوجه نقص في الخدمات المقدمة من المؤمّن أو وكلائه المحليين؛ وينبغي للقسم أن يتصل بصورة دورية ببعثات حفظ السلام للتحقق من دقة المعلومات المتعلقة بالمطالبات المبلَّغ عنها من شركة التأمين. (AP/95/058/015, 016)

٣١ - وقد وافق مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات على أن يدقق مع بعثات حفظ السلام المعنية المعلومات المتعلقة بالمطالبات المبلَّغ عنها من شركة التأمين وذلك بطريقة العينة. وأجابت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بأنها تحتاج، قبل أن تتمكن من توفير التوجيه المناسب إلى البعثات الميدانية وفقا لتوصيات عملية المراجعة، إلى أن يقدم إليها قسم التأمين والمطالبات والتعويض المشورة بشأن المعلومات اللازمة لمثل قاعدة البيانات هذه.

جيم - ازدواج التغطية التأمينية على مركبات بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا

٣٢ - أظهرت عملية المراجعة أن بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا قد حصلت محليا على تغطية تأمينية لمركباتها فيما يتعلق بالمسؤولية، بينما كانت الأمم المتحدة تدفع بالفعل أقساطا عن التأمين الأساسي بموجب وثيقة التأمين العالمية.

٣٣ - وكانت بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا قد حصلت من شركة تأمين محلية على تأمين سيارات لمركباتها البالغ عددها ٢١٣ بقسط تأمين يبلغ إجماليه حوالي ٠٠٠ ٣٥ دولار سنويا. وحتى حزيران/يونيه ١٩٩٥، احتفظت الأمم المتحدة بتأمين على فائض المسؤولية لأسطول مركبات بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا في إطار وثيقة التأمين العالمية، وتم دمج التأمين المحلي بشكل فعال في هذا التأمين. غير أنه نظرا إلى انخفاض حدود المسؤولية التي تغطيها وثيقة تأمين بعثة الأمم المتحدة للتحقق في أنغولا، قررت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بعد ذلك شراء تأمين أساسي في إطار وثيقة التأمين العالمية ابتداء من ١ حزيران/يونيه ١٩٩٥. وقد عدلت وثيقة التأمين العالمية من أجل توفير التغطية الأساسية، غير أن وثيقة التأمين المحلية لم تلغ، مما أسفر عن ازدواجية في التأمين.

٣٤ - وقد دلت هذه الحالة على عدم وجود تنسيق كاف بين البعثة وشعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، فأوصى مكتب المراقبة الداخلية بأن تطلب الشعبة فورا من بعثة الأمم المتحدة الثالثة للتحقق في أنغولا أن تنهي التأمين المزدوج على المركبات التابعة لهذه البعثة. وأجابت الشعبة بأنه قد طُلب من البعثة توضيح مسألة التغطية التأمينية المحلية وأن تقوم، إن كانت تلك التغطية لا تزال سارية، بإنهاء التأمين في أقرب وقت ممكن لصالح التغطية الأساسية في إطار وثيقة التأمين العالمية.

دال - ارتفاع نسبة الخسائر في نتائج تأمين قوات السلام التابعة للأمم المتحدة

٣٥ - أظهر استعراض احصائيات خسائر التأمين أن نسبة ٧١ في المائة من جميع المطالبات ونسبة ٨٠ في المائة من الخسائر الكلية في فترة وثيقة التأمين للفترة ١٩٩٥/١٩٩٤ وقعتا لدى قوات السلام التابعة للأمم المتحدة التي مثّل أسطول مركباتها ٣٢ في المائة فقط من إجمالي المركبات المؤمَّن عليها بموجب وثيقة التأمين. وعلى نحو مشابه، فإن نسبة ٦٩ في المائة من جميع المطالبات و ٦٤ في المائة من الخسائر الكلية أثناء فترة وثيقة التأمين للفترة ١٩٩٤/١٩٩٣ وقعتا لدى قوات السلام التابعة للأمم المتحدة، في حين كان أسطول مركبات هذه البعثة في ذلك الوقت يمثل أقل من ٢٥ في المائة من إجمالي أسطول الأمم المتحدة.

٣٦ - وقد نتج عن سير المطالبات على هذا النحو أن قام المؤمّن بزيادة معدلات أقساط التأمين على مركبات قوات السلام التابعة للأمم المتحدة زيادة كبيرة للفترة الجارية لوثيقة التأمين. وبالإضافة إلى ذلك، أثرت هذه النتائج السيئة للخسائر على الهيكل العام لأقساط التأمين لبرنامج التأمين بأكمله. وفي هذا الصدد، أبلغ المراجع المقيم في قوات السلام التابعة للأمم المتحدة المراجعين بأن البعثة قد اتخذت بعض الإجراءات الرامية إلى تخفيض عدد حوادث المركبات. غير أن كلا من شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات وقسم التأمين والمطالبات والتعويض لم يكن قد طلب، حتى وقت إجرائنا لعملية المراجعة، إلى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أن تقوم باستعراض المطالبات المتعلقة بالحوادث وتفسير نسبة الخسارة العالية، أو تحديد طريقة لتخفيض عدد الحوادث.

توصية مكتب المراقبة الداخلية

ينبغي لقسم التأمين والمطالبات والتعويض أن يقوم مستقبلا برصد المطالبات المتعلقة بالخسائر التي تقع لدى بعثات حفظ السلام، وأن يبلغ شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات، وفقا لذلك، بأي نسب خسارة عالية بشكل غير طبيعي من أجل إيلائها مزيدا من الدراسة. (AP/95/058/019)

٣٧ - وقد شارك كل من الإدارة الميدانية والسوقيات ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات قلق مراجعي الحسابات إزاء ارتفاع نسبة الخسارة لدى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة. وأفاد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بأن قسم التأمين والمطالبات والتعويض قد وضع ترتيبات قيام المؤمّن دوريا بتحليل البيانات المتعلقة بالخسائر "الكبيرة" وإحالتها إليه، وبأنه سيقدم هذه المعلومات إلى شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات. وأجابت شعبة الإدارة الميدانية والسوقيات بأنه وفقا للممارسة الحالية، تقع مسؤولية سلامة المركبات على عاتق البعثات الميدانية، وأنه لا يوجد لديها سبب يحملها على الاعتقاد بأن قوات السلام التابعة للأمم المتحدة كانت أقل عناية من غيرها من البعثات في الوفاء بالتزاماتها.

رابعا - الاستنتاجات

٣٨ - تتعرض الأمم المتحدة باستمرار إلى مختلف أنواع المخاطر التي قد يترتب عليها تعرض المنظمة لخسائر ومسؤوليات. وبغية الوقاية من هذه المخاطر، تعاقدت الإدارة على عدد من وثائق التأمين التجاري التي تحد من تعرضها للمخاطر أو تلغي هذه المخاطر. وأكدت عملية المراجعة الإدارية التي اضطلع بها مكتب المراقبة الداخلية لبرنامجين رئيسيين للتأمين على البضائع والمركبات الآلية، أن هاتين الوثيقتين كانتا وسيلة فعالة للأمم المتحدة للحصول على تغطية تأمينية عالمية. غير أن هناك العديد من المجالات التي تحتاج فيها إدارة هاتين الوثيقتين إلى التحسين من أجل تخفيض التكاليف وإفساح المجال لتوفير التغطية

التأمينية بصورة متسقة ومتجانسة. وقد وافقت الإدارة بصورة عامة على تنفيذ توصيات مكتب المراقبة الداخلية من أجل تحسين أسلوب إدارة برامج التأمين، ومن شأن ذلك تحسين أداء التأمين وخفض التكاليف بالنسبة للمنظمة.

(توقيع) كارل ث. باشكي
وكيل الأمين العام
للمراقبة الداخلية

الحواشي

(١) عند قيامنا بالمراجعة، لم تكن هناك أي بيانات متاحة عن عدد المركبات التي أدخلتها قوة الرد السريع إلى منطقة البعثة.

— — — — —