الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/52/1020
18 August 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الثانية والخمسون
البندان ١١٤ و ١٤٣ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب خدمات المراقبة الداخلية

تقرير مكتب خدمات المراقبة الداخلية عن مراجعة حسابات برامج التأمين التجاري

مذكرة من الأمين العام

١ - عملا بقرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤ ومقررها ٤٦٨/٥١ باء المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٧، يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة، للاطلاع، التقرير المرفق، المرسل إليه من وكيل الأمين العام لخدمات المراقبة الداخلية، عن مراجعة حسابات برامج التأمين التجاري.

٢ - يحيط الأمين العام علما بالنتائج التي انتهي إليها التقرير ويوافق على ما جاء به من توصيات.

تقرير مكتب خدمات المراقبة الداخلية عن مراجعة حسابات برامج التأمين التجاري

موجز

بناء على طلب الجمعية العامة، أجرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية مراجعة لحسابات ترتيبات التأمين التجاري للمنظمة، وهي لا تشمل الوثيقتين العالميتين للتأمين على البضائع والمركبات الآلية الواردتين في استعراض صدر عام ١٩٩٥ (A/51/302). وفي عام ١٩٩٧، بلغ مجموع النفقات المتعلقة بترتيبات التأمين هذه ما يزيد على ١,٥ مليون دولار.

98-24506 170998 180998

ألف - خلاصة النتائج

تطورت تغطية التأمين من الوجهة التاريخية، ليس نتيجة لنهج استراتيجي في إدارة التعرض للمخاطر. وتعتمد المنظمة أكثر مما ينبغي على سماسرة التأمين. ويفتقر قسم التأمين إلى التنظيم الهيكلي الملائم وتنقصه الموارد. وقد وجد مكتب خدمات المراقبة الداخلية على وجه التحديد ما يلي:

- لم يجر أي تقييم للمخاطر بالنسبة لوثائق التأمين الخاصة بالمسؤولية عن الممتلكات الأجنبية وإزالة الألغام؛

- ثمة أوجه قصور في عملية المناقصات التنافسية بغرض إنشاء وتجديد التغطية للممتلكات الأجنبية؛

- لم توجد منهجية لتقييم الأصول لأغراض التأمين؛

- اقتصرت معالجة قسم التأمين للتغطية الأجنبية على مباني الأمم المتحدة في أديس أبابا وبيروت وسانتياغو دي شيلي. ولم تزود المكاتب الكائنة خارج المقر بتوجيه يذكر، ولم توجد معايير موحدة للتغطية؛

- المبالغ المخصصة لتغطية المطالبات بالمسؤولية في المقر كافية لأن تستحق إجراء فحص لبدائل التخصيص السنوي.

باء - التوصيات

للتصدي لأوجه القصور التي كشفت عنها مراجعة الحسابات، يوصي مكتب خدمات المراقبة الداخلية بما يلي:

- وضع وتنفيذ سياسة عامة بشأن إدارة المخاطر على نطاق المنظمة بما في ذلك مواصفات ومبادئ توجيهية فيما يتعلق بجميع وثائق التأمين على ممتلكات الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم؛

- نقل المسؤولية عن التأمين التجاري إلى مكتب خدمات الدعم المركزي وتخصيص موارد إضافية؛

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا	- مقدمة	١ -٥	٤
ثانيا	- إدارة المخاطر	٦ -١٩	٥
ثالثا	- التنظيم والموارد	٢٠-٢٤	١١
رابعا	- تغطية الممتلكات الأجنبية	٢٥-٣٥	١٢
خامسا	- ممتلكات المقر	٣٦-٤٣	١٥
سادسا	- وثيقة تأمين من المسؤولية فيما يتعلق بإزالة الألغام	٤٤-٥٠	١٧
سابعا	- وثيقة التأمين على المسؤولية تجاه الغير فيما يتعلق بالعمليات الجوية	٥١	١٨
ثامنا	- برنامج التأمين الذاتي على المسؤولية تجاه الغير في المقر	٥٢-٥٧	١٩
تاسعا	- الاستنتاجات والتوصيات	٥٨-٦٠	٢٠

أولا - مقدمة

١ - في عام ١٩٩٥، أجرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية عملية مراجعة إدارية للوثيقتين العالميتين للتأمين على البضائع وعلى المركبات الآلية في جميع أنحاء العالم. وقدم التقرير الذي تمخضت عنه المراجعة إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين (A/51/302). وعملا بمقرر الجمعية العامة ٤٦٨/٥١ باء، أجرى المكتب عملية مراجعة أخرى مماثلة، شملت برامج التأمين الأخرى في الأمم المتحدة بما في ذلك مسألة عقود التأمين القائمة على المناقصات الدولية. وبالنظر إلى الاختلافات الوظيفية بين التأمين الصحي وترتيبات التأمين التجاري، يقدم إلى الجمعية العامة تقريران منفصلان.

٢ - ويشمل هذا التقرير نتائج المراجعة لوثائق التأمين التي تغطي ما يلي:

(أ) ممتلكات المقر؛

(ب) الممتلكات الأجنبية (في أربعة مواقع منفصلة)؛

(ج) المسؤولية الناجمة عن الطيران؛

(د) المسؤولية الناجمة عن إزالة الألغام.

وبلغت قيمة الأقساط السنوية لهذه الوثائق في عام ١٩٩٧ ما يزيد على ١ مليون دولار. واستعرض المكتب أيضا إدارة ومركز صندوق التأمين الذاتي لمطالبات المسؤولية العامة في المقر. وقد حُدد الاعتماد السنوي لهذا الصندوق بمبلغ ٠٠٠ ٢٠٠ دولار. واستعرض المكتب أيضا وثائق التأمين التي تحتفظ بها مكاتب الأمم المتحدة في جنيف وفيينا ونيروبي فضلا عن التي بحوزة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ والمحكمتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا وذلك لتحديد مستوى الأقساط لوثائق التأمين المستخرجة دون الرجوع للمقر. وقد بلغ مجموع هذه الأقساط في عام ١٩٩٧ ما يقارب ٠٠٠ ٣٤٠ دولار.

٣ - ولم تشمل المراجعة ما يلي:

(أ) الوثيقتين العالميتين اللتين سبق استعراضهما للتأمين على البضائع وعلى المركبات الآلية في جميع أنحاء العالم؛

(ب) الوثائق التجارية الأخرى التي تغطي أسطول المركبات في المقر، والمرجل والآلات، وحوادث السفر، والمسؤولية الناجمة عن ميدان الرماية بالبنادق، والمسؤولية العامة الأجنبية، والمناسبات الخاصة،

ومخاطر الإرهاب بالنسبة للممتلكات الأجنبية، وهي الوثائق التي لم تستدع إجراء استعراض تفصيلي نظرا لانخفاض مستوى فرادى الأقساط؛

(ج) الوثيقة التي توفر الحماية من الأفعال الكيدية في مراكز العمل الخطرة ويديرها مكتب منسق شؤون الأمن للأمم المتحدة نظرا لطبيعة التغطية الممتدة على نطاق المنظومة.

٤ - وتقع مسؤولية تحديد تغطية التأمين التجاري للأمم المتحدة وإدارة هذه التغطية ومراقبتها على عاتق قسم التأمين والمطالبات والتعويض، التابع لمكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات (قسم التأمين) في المقر.

٥ - وقد سعت عملية المراجعة لتحديد ما إذا كانت المنظمة قد حددت ترتيبات التأمين لديها وإدارتها على نحو يتسم بالتجانس والكفاءة وأدارت بطريقة فعالة تعرضها للمخاطر والمسؤوليات المحتملة. وأجريت المراجعة في الفترة الممتدة من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧ في مقر الأمم المتحدة وفقا لمعايير الممارسة المهنية لعمليات المراجعة الداخلية في مؤسسات الأمم المتحدة. ونوقشت النتائج والتوصيات مع قسم التأمين في شهر شباط/فبراير ١٩٩٨. وقدم مكتب خدمات المراقبة الداخلية مشروعا لهذا التقرير إلى إدارة الشؤون الإدارية في ٣ آذار/ مارس ١٩٩٨. وأخذت بعين الاعتبار تعليقات الإدارة، التي وردت في ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٨ وهي مبينة بالخط المائل عن الاقتضاء.

ثانيا - إدارة المخاطر

٦ - تشمل إدارة المخاطر فيما تشمل، تحليل إحدى حالات تعرض المنظمة للخسارة والتخفيف منها دون أن تقتصر عليه، وإعداد الأساليب الملائمة لتمويل المخاطر، واتخاذ الترتيبات اللازمة للحماية التأمينية والإشراف عليها.

٧ - يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن المنظمة يلزمها نهج أكثر تماسكا وأوضح تحديدا لإدارة تعرضها للمخاطر وقد أظهر الاستعراض أن قسم التأمين يعتمد على سماسرته الخارجيين أكثر من اللازم. وليس المكتب على اقتناع بأن مجموعة مخاطر المنظمة تعرض دائما بشكل دقيق وتنافسي على المؤمِنين. وكثيرا ما كانت التغطية التأمينية تحدد وفقا لأغراض خاصة بدلا من أن تنتج عن نهج استراتيجي لإدارة المخاطر تحدده جهة مركزية. ووجد المكتب أيضا أن مهمة إدارة المخاطر سيئة التحديد. وأشارت إدارة الشؤون الإدارية إلى أن "مجال إدارة المخاطر والتأمين التجاري الثقيل الأعباء والمتزايد التعقيد يتولى أمره مكتب صغير للغاية، لديه مسؤوليات رئيسية أخرى".

٨ - والواقع أن الزيادة في أنشطة الأمم المتحدة لحفظ السلام والمساعدات الإنسانية قد اقترنت بتصاعد في تعرض المنظمة لعدد كبير من المخاطر والمسؤوليات المحتملة. ومن أمثلة ذلك المسؤولية الناجمة عن الحوادث المحتمل وقوعها للطائرات الموزعة على بعثات حفظ السلام وعمليات إزالة الألغام في الميدان. ويشير سمسار المنظمة الرئيسي للتأمين، إلى أن مجموعة الأمم المتحدة من وثائق التأمين التجارية ومستويات أقساطها تضعها في مرتبة تتراوح بين العميل المتوسط والكبير الحجم، أي ما يعادل مرتبة إحدى الشركات المتعددة الجنسية الصغرى في قائمة مجلة فورتشن لأكبر ٥٠٠ شركة. ويود المكتب، رغم ذلك، أن يكرر التأكيد على وجوب اتباع المنظمة نهجا أكثر فعالية إزاء إدارة المخاطر. وقد أكد رد إدارة الشؤون الإدارية على مشروع تقرير المراجعة في عدة حالات أن النهج الذي يتبعه قسم التأمين لحماية مصالح المنظمة يستند في الواقع إلى رد الفعل. ويسلم المكتب بأن تغيير النهج يستلزم موارد إضافية (انظر الفرع الثالث من هذا التقرير).

ألف - العلاقة مع سماسرة التأمين

٩ - لا تتصل أغلب المنظمات المحتاجة إلى تغطية تأمينية بأوساط المؤمنين مباشرة، بل تستفيد بدلا من ذلك بخبرة السماسرة في عرض "ملف" المخاطر المعينة التي تسعى للحماية منها، واستعراض السوق واختيار أنسب شركات التأمين. وشركات السمسرة، بتمثيلها نطاقا واسعا من العملاء ومجالا متنوعا من المخاطر، في وضع أفضل للتفاوض مع شركات التأمين، بما أن لها قدرة أكبر في الحصول على وثائق بشروط ومعدلات أقساط مواتية.

١٠ - وبهذا المفهوم، فإن البحث عن تغطية تأمينية لا يتبع النمط المعتاد لشراء السلع أو الخدمات. فالحاجة إلى إقامة علاقة مستمرة مع أحد السماسرة تتسم بالثقة المتبادلة والتعاون تمثل عاملا أساسيا إذا أرادت المنظمة أن تحمي مصالحها وأصولها بطريقة اقتصادية وفعالة. وتوحي الفطنة العادية بأن التغيير المتواتر للسماسرة قد يحد من إمكانيات التوصل إلى فهم شامل لمجمل المخاطر الخاصة بمنظمة من المنظمات فضلا عن أنه يعوق إمكانية تحقيق وفورات في الأقساط استنادا إلى وجود سجل موات للمطالبات.

١١ - ورغم ذلك، لا يمكن تلقائيا افتراض أن السمسار سوف يتصرف بما يحقق مصالح عميله على أفضل وجه. ولا بد للمنظمة من أن تتحكم بفعالية في كيفية ومدى استيعاب ما تتعرض له أصولها من مخاطر، أو التأمين عليها ذاتيا، أو تحويلها إلى متعاقدين، أو ضمانها بواسطة شركات التأمين. ويتطلب هذا تنسيقا وثيقا مع أحد السماسرة فضلا عن التحديد الدقيق للطريقة التي يتم بها عرض المخاطر على شركات التأمين. ويستدعي كل نهج يتبع إزاء السوق استراتيجية مسبقة التحديد - هي ثمرة الجهد التعاوني الذي يبذله كل من قسم التأمين والسمسار. وبينما تقع على السمسار مسؤولية رصد السوق باستمرار طلبا لشروط وأحكام أفضل، فإنه ينبغي لقسم التأمين أن يكفل تأدية السمسار لهذه المهام على نحو ملائم. وستتوقف

القيمة المضافة من كلا الطرفين على الاستخدام المشترك لخبرتهما الفنية في حماية المنظمة وأصولها بالشكل المناسب.

١٢ - ورأى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن قسم التأمين كان قد أفرط في تفويض مسؤولياته في مجال إدارة المخاطر إلى وسطاء التأمين في المنظمة. وفي غياب الوثائق، لم يتمكن مراجعو الحسابات التحقق مما يلي:

(أ) كيف يتم تعيين المخاطر؛

(ب) كيف يتم تعيين حدود التغطية واحتسابها الكمي؛

(ج) ما إذا كان قد جرى اختيار أفضل السبل لعرض المخاطر في السوق بغية تحقيق أقصى حد ممكن من التغطية بسعر معقول.

١٣ - وبصورة خاصة، أبدى مكتب خدمات المراقبة الداخلية الملاحظات التالية:

(أ) لم يتمكن قسم التأمين من التثبت من الكيفية التي بها يتم "بيع" مختلف عروض المخاطر في سوق التأمين لأنه غير مطلوب من الوسطاء إرسال نسخ من الطلبات على العروض المرسلة إلى المؤمنين المرتقبين في وقت إجراء المناقصة أو تجديد التغطية. ولذلك لم يستطع القسم التثبت مما إذا كان ذلك مرتبطا باستراتيجية محددة مسبقا لكل من البوالص التجارية الرئيسية. ولم يحضر أي موظف من قسم التأمين في أي وقت من الأوقات أثناء المناقشة أو في فترة التفاوض اللاحقة على العرض، الاجتماعات المعقودة بين الوسيط والمؤمنين المحتملين. وبدلا من ذلك، فقد أرسل الوسطاء قائمة بالشركات التي جرى الاتصال بها، ونسخا عن أية رسائل بالرفض وتفاصيل عن أية عروض واردة. ويسر مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن يلاحظ أنه بات الآن مطلوبا من الوسطاء، نتيجة لمراجعة الحسابات، تقديم نسخ عن وثائق التسويق المعدة لكل عرض؛

(ب) لم يضطلع وسطاء البوالص الأساسيين أو أي مؤمن مرتقب بأية مراجعة للحسابات سابقة للتأمين أو بأية أعمال تفتيش. ولم يقم الوسيط أو ممثلو المؤمنين خلال السنوات العشر الأخيرة بإجراء تفتيش عياني لثلاثة من المواقع الأجنبية. ولم يقم إلا المؤمن الرئيسي الحالي بتفتيش مجمع المقر. ولم يجر منذ عام ١٩٩٣ أي تقييم للترتيبات الأمنية للمبنى، وهو عامل مهم في تحديد مخاطر الأعمال الإرهابية. وفيما يتعلق ببرنامج نزع الألغام في موزامبيق، لم يقم الوسيط بأي تقييم شامل لتعرض المنظمة للتبعة ولم تجر إعادة نظر في الأقساط منذ بدايتها في عام ١٩٩٤.

ذكرت إدارة شؤون التنظيم أن المؤمنين "راضون بالمعلومات التي وفرت لهم [للمؤمنين] في الإحاطة الإعلامية بشأن الأمن والتفتيش لعام ١٩٩٣". ولكن قسم التأمين لم يكن مطلعا على طبيعة النتائج، لغاية قيام الوسيط بتقديم نسخة عن التقرير ذي الصلة، استجابة لطلب مراجع الحسابات. وبالطبع، فإن تقرير المؤمن عبر عن عدة تحفظات رئيسية بشأن مستوى التأمين في مقر الأمم المتحدة، ما زالت غير معالجة ومن شأنها أن تترك أثرا سلبيا على مستوى أقساط التأمين؛

(ج) لم تُكشف في معظم وثائق البوالص تفاصيل عن العمولات التي يتقاضاها الوسطاء، ولذلك فإن قسم التأمين يجهلها. وبالتالي فقد تعذر تقديم هذه المعلومات إلى لجنة المقر المعنية بالعقود. ونتيجة لذلك، لم يتمكن مراجعو الحسابات من تقرير ما إذا كان يمكن أن يكون في مصلحة المنظمة التفاوض على رسم مقطوع عام لبعض البوالص بدلا من عمولات مبنية على أساس الأقساط. وإضافة إلى ذلك، لم يجر إطلاقا أي تحليل لما إذا كانت العمولات تنافسية ولما إذا كانت الخدمات التي يقدمها الوسطاء تبرر مستوى العمولة؛

(د) لم تتضمن أية وثيقة من الوثائق الرئيسية للبوالص أي شرط يفرض على الوسيط أو المؤمن أن يقدم إلى الأمم المتحدة أية تقارير دورية عن الخدمة، يتم بواسطتها الإبلاغ رسميا عن التغييرات الحاصلة في أسواق التأمين و إعادة التأمين واحتمالات تحسين الشروط، وإظهار الكيفية التي بها تتم المحافظة على مصالح المنظمة وتوفير المشورة العامة عن التحسينات التي يمكن ادخالها على استراتيجية إدارة المخاطر. فهذه التقارير تدخل في باب الممارسة الموحدة في صناعة التأمين. وقد ذكرت إدارة شؤون التنظيم أن الاجتماعات تعقد مرتين أو ثلاث مرات في السنة بين قسم التأمين والوسيط. ولكن مكتب خدمات المراقبة الداخلية لاحظ أن هذه المناقشات لم توثق.

باء - قسم التأمين بوصفه مركز تنسيق مركزي

١٤ - يبدو أن مهمة إدارة المخاطر جـُعلت لا مركزية بطريقة فوضوية في المنظمة بأكملها، وذلك على الرغم من وجود مركز تنسيق مركزي للمسائل المتعلقة ببوالص التأمين في مقر الأمم المتحدة. ويشير الاستعراض إلى أن مقر الأمم المتحدة ليس لديه في الواقع أية بيانات تتعلق بتغطية تأمين لممتلكات المنظمة في جنيف وفيينا ونيروبي وبانكوك وفي المحاكم الجنائية الدولية رغم أن رئيس قسم التأمين، وفق توصيف وظيفته، هو "مركز التنسيق لصياغة البوالص" في المنظمة. وباستثناء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في بانكوك، فإن موظفي شؤون المشتريات في المواقع المذكورة أعلاه مسؤولين عن ضمان تغطية التأمين الخاصة بهم، دون توجيه أو مساعدة من قسم التأمين في المقر في تعيين حدود التبعة، والمستويات المقبولة للمبالغ القابلة للخصم وأنواع التغطية. ولأغراض هذا الاستعراض، كان على مراجعي الحسابات أن يجروا مسحا لكل من فرادى المكاتب المعنية بغية الحصول على معلومات لأغراض تحديد النقاط الإرشادية.

١٥ - وفي الوقت نفسه، لا تشمل بوليصة تأمين الممتلكات الأجنبية التي يتولى إدارتها المقر ممتلكات المنظمة المذكورة في المواقع المشار إليها أعلاه. وبدلا من ذلك، فإن التغطية تشمل ممتلكات المنظمة في أديس أبابا وبيروت وسانتياغو في شيلي وكذلك أماكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال.

١٦ - ونتيجة لذلك، لم توضع أية بوليصة موحدة في كل المنظمة لتحمل المخاطر وإدارتها. وقد أبلغ قسم التأمين مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن الهدف هو تحقيق أقصى حد من التغطية لحالات الكوارث بأدنى قسط ممكن، نظرا للقيود في الميزانية. ولكن المكتب يعتقد أن المطلوب إعطاء مزيد من التوجيهات المحددة. وتبرهن الأمثلة التالية على وجود شواغل أخرى:

(أ) إن مستوى المبلغ الذي يمكن خصمة من طلبات التعويض عن الممتلكات في المقر محدد بـ ٠٠٠ ١٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهذا يعني أن معظم الخسائر في الممتلكات لا يمكن المطالبة بها إطلاقا. ولكن هذا الحد لم يوضع على أساس المقارنة بالخسائر الفعلية التي تلحق بالممتلكات. وقد أبلغت إدارة شؤون التنظيم المكتب أنه قد جرى درس خيار حد أدنى من المبالغ القابلة للخصم ولكنه لم يعتبر فعالا من حيث التكلفة. ومع عدم وجود أية بيانات عن الخسائر المتعلقة بالممتلكات فإنه يتعذر تحديد القاعدة التي يستند إليها هذا القرار؛

(ب) إن فترة بوليصة التأمين على ممتلكات المقر هي ثلاث سنوات، في حين أن تغطية الممتلكات الأجنبية ترسل حاليا سنويا للمزايدة. وتعتبر إدارة شؤون التنظيم أن هناك فائدة جلية من إجراء التجديدات السنوية لبوالص التأمين على الممتلكات الأجنبية. ولكن لم يجر أي تحليل لتقرير الفترة المثلى للبوالص في كل حالة، كما أنه لا يبدو أن المؤمنين قد منحوا خيار اقتراح فترات بديلة؛

(ج) في بعض المكاتب خارج المقر، جرت تغطية المباني بواسطة بوليصة واحدة، بينما أمنت المحتويات، كمعدات التجهيز الالكتروني للبيانات، بواسطة بوليصة مستقلة، وعلى أساس مستويات مختلفة من المبالغ القابلة للخصم.

١٧ - ويسلم مكتب خدمات المراقبة الداخلية بأن طبيعة المخاطر والمتطلبات القانونية تختلفان تبعا للموقع، وهذا قد يبرر جزئيا اعتماد نهج لا مركزي. ولكن ذلك لا يستبعد وضع مبادئ توجيهية ومعايير تغطية واضحة لضمان تحقيق درجة معينة من الاتساق في كل المنظمة والاقتصاد في الأسعار. وفضلا عن ذلك، إن المنظمة غير قادرة حاليا على معرفة ما إذا كانت بوليصة تأمين للممتلكات شاملة "جميع المخاطر" أفضل من الوجهة الاقتصادية لأن ذلك لم يقترح أبدا على الوسطاء والمؤمنين.

جيم - المبادرات الفعالة

١٨ - يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أنه كان بإمكان قسم التأمين أن يتوخى نهجا أكثر فعالية فيما يتعلق بحاجة المنظمة إلى حماية نفسها من المخاطر الخارجية والمسؤوليات المحتملة. وتشمل وظيفة مدير المخاطر، وفقا لوصف وظيفي عام وفرته مصادر متخصصة، المسؤولية عن الإشراف على سياسة الشركة في مجال التصدي للمخاطر وإدارتها، والحماية من الحرائق، والأمن وسلامة الموظفين. وتشمل الواجبات الإضافية التعاون مع بقية الإدارات في استحداث قيم للممتلكات صالحة للتأمين وإعداد تقارير دورية وتقديمها لكبار المديرين بشأن الكيفية التي يجري بها حماية أصول وموارد المنظمة. ولا يضطلع قسم التأمين في الأمم المتحدة حاليا بهذه المهام كما أن الوصف الوظيفي الرسمي لرئيس القسم لا ينص على أن يكون شاغل الوظيفة فعالا بالطريقة المبينة. وبوجه خاص، توضح الأمثلة التالية المجالات التي سيكون فيها من المستصوب أكثر اتخاذ المزيد من المبادرات:

(أ) لم تطلب تغطية لتأمين المواد والمعدات في قاعدة سوقيات الأمم المتحدة في برينديزي ضد الأضرار الناجمة عن الكوارث. وتتراوح تقديرات تقييم هذا الجرد ما بين ٢٠ و ٤٩ مليون دولار، على الرغم من أنه يتوقع الحصول على تقدير أدق للقيمة المستهلكة في عام ١٩٩٨، إلى جانب تنفيذ إدارة عمليات حفظ السلام لنظام شامل لإدارة الأصول. وذكرت إدارة شؤون التنظيم أنه " إذ تأخذ إدارة عمليات حفظ السلام في اعتبارها أن المعدات المماثلة في بعثات حفظ السلام ليست مؤمنة تجاريا، فإنها لم تطلب رسميا هذه التغطية كما أن قسم التأمين والمتطلبات والتعويض لم يواصل متابعة المسألة". ومع ذلك، فهم مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن السبب الأساسي لعدم تأمين الممتلكات في البعثات هو تكاليف التغطية الباهظة في المواقع التي تمزقها الحرب. ولا ينطبق ذلك على المعدات المخزونة في برينديزي؛

(ب) ولم يتمكن قسم التأمين من تأكيد الأسلوب المستخدم لتحديد قيم ممتلكات المقر أو الممتلكات الأجنبية. ونظرا لأن عمليات تقييم الممتلكات تحدد مباشرة مستوى قسط التأمين، وعمولة السمسار وحدّ مسؤولية مكتتبي التأمين، فإن وضع منهجية تقييم ملائمة لأغراض التأمين ينبغي أن تكون من المشاغل الأساسية لقسم التأمين؛

(ج) وفي حالة التأمين على المسؤولية فيما يتعلق بإزالة الألغام، فإن قسم التأمين "كُلف باتخاذ إجراءات عاجلة بشأن احتياجات المكتب الفني والمكتب القانوني فيما يتعلق بمشروع مُلح يتسم بطابع سياسي بارز". بيد أنه لم يجر منذ ذلك الوقت أي تقييم للمخاطر ولا تحديد للكيفية التي يختلف بها البرنامج المذكور عن بقية الجهود السابقة في مجال إزالة الألغام، مما يمكن أن يترتب عليه الآن تحميل المنظمة المسؤولية عن مطالبات الطرف الثالث. ولم تتخذ أي تدابير من أجل إعادة التفاوض أو إعادة عرض وثيقة التأمين على المسؤولية فيما يتعلق بإزالة الألغام، وذلك على الرغم من ارتفاع تكاليف قسط التأمين (٣٢٦ ٨١ دولارا في عام ١٩٩٧)؛

(د) لم يتم تقييم مستوى صندوق احتياطي التأمين الذاتي المتعلق بمطالبات المسؤولية العامة في المقر منذ إنشائه في عام ١٩٨٧ (انظر الفرع الثامن أدناه)؛

(هـ) اقترحت إمكانية الطلب إلى السماسرة أن يلتمسوا من مكتتبي التأمين تقديم عروض تتعلق بتأمين الممتلكات الأجنبية والممتلكات في المقر ضد "جميع المخاطر" فقط استجابة لطلب قدمه المنسق التنفيذي الجديد للخدمات المشتركة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ لتحديد إمكانيات الإصلاح ضمن مجال الخدمات المشتركة. ويعتقد مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن الجمع بين هذه الخطوط يمكن أن يجعل "صفقة" المخاطر أكثر جاذبية لمكتتبي التأمين نظرا لأن المخاطر سوف تشمل مجالا أوسع من المواقع وأشكال المخاطر. ويسر مكتب المراقبة الداخلية أن يلاحظ أن إدارة شؤون التنظيم تعتزم الشروع في هذه العملية.

١٩ - ولاحظ أيضا مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن قسم التأمين ليس منتسبا أو عضوا في الجمعيات المهنية التي ترصد التطورات والتغيرات في مجال التأمين التجاري، مثل جمعية إدارة المخاطر والتأمين، والمعهد الدولي لإدارة المخاطر. ويعتقد مكتب خدمات المراقبة الداخلية أنه في الحالات التي تكون فيها المؤسسة مستقلة ولا سياسية فإن العضوية فيها يمكن أن تكون مفيدة. وبناء على ذلك، سيكون قسم التأمين قادرا على تحديد معالم للأداء ورصد أداء السمسار استنادا إلى تلك العلامات. ووافقت إدارة شؤون التنظيم على متابعة هذه المبادرة.

ثالثا - التنظيم والموارد

٢٠ - يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن قسم التأمين منظم على نحو غير ملائم ويفتقر إلى الموارد. أولا، يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية، أن تجميع المسؤوليات عن ترتيبات التأمين التجاري مع إدارة نظام التأمين الصحي لموظفي الأمم المتحدة تحت إشراف رئيس إدارة واحدة ليس إجراء أمثل. وفي حين يمكن تصنيف المجالين بوصفهما معنيان بـ "التأمين"، فإن تغطية التأمين الصحي تتصل بحماية أفراد الموظفين وتتطلب قدرا كبيرا من العمل الإداري اليومي، بينما يتطلب التأمين التجاري حماية المصالح والأصول المادية للمنظمة.

٢١ - ويقع حاليا قسم التأمين ضمن مكتب ميزانية تخطيط البرامج والحسابات، وتخضع للسلطة المطلقة للمراقب المالي. بيد أن مكتب خدمات المراقبة الداخلية يرى أن إنشاء تغطية تأمين تجاري للممتلكات والإصابات ومسؤولية الطرف الثالث وظيفة يغلب عليها طابع التخصص في إدارة المشتريات والعقود تستلزم خبرة متخصصة في تحديد المخاطر وتقييمها، وتحديد مواصفات التغطية والإشراف على السماسرة ومكتتبي التأمين المتعاقد معهم لحماية المنظمة من تلك المخاطر. وباستطاعة نواة صغيرة من الموظفين ذوي الخبرة والمهارات في مجال إدارة التأمين وإدارة العقود الاضطلاع بهذه المهام. وينبغي أن تقع المسؤولية النهائية عن هذه المهام على عاتق الأمين العام المساعد لخدمات الدعم المركزي. ويرى مكتب

المراقبة الداخلية أن هذه المهمة تكمل بقية مهام إدارة المشتريات والنقل والمرافق التي تقع ضمن مكتب خدمات الدعم المركزي.

٢٢ - وفضلا عن ذلك، لاحظ مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن الوصف الوظيفي لرئيس قسم التأمين ينص على أن على شاغل الوظيفة أن يقضي ٣٥ في المائة فقط من وقته/وقتها لمعالجة المسائل المتعلقة بالتأمين التجاري. وتتصل معظم المسؤوليات الرئيسية بإرساء السياسة العامة وإدارة المطالبات والمستحقات المتعلقة بالتغطية الصحية. ويكلف أيضا موظف إداري من رتبة ف - ٢ بإدارة التغطية التجارية للمنظمة.

٢٣ - ونظرا لأن مجموع النفقات السنوية التي تتكبدها المنظمة في تغطية التأمين التجاري تناهز ٧,١٢ ملايين دولار (بما في ذلك الأقساط السنوية للوثيقتين العالميتين للتأمين على المركبات والبضائع المغطاة في تقرير سابق لمكتب المراقبة الداخلية)، ولأن نطاق الأنشطة الإنسانية وأنشطة حفظ السلام قد اتسع كثيرا على مر العقود الماضية ولأن مجال الإدارة الفعالة للمخاطر قد أصبح أكثر تعقيدا، يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أنه ينبغي تخصيص موارد إضافية لهذه المهمة. وردت إدارة شؤون التنظيم أن هذه المسائل تطلبت قيام الإدارة "بإجراء دراسة دقيقة".

٢٤ - ويعتقد مراجعو الحسابات أن نقص الموارد يفسر جزئيا الاعتماد المفرط على السماسرة لتمثيل مصالح المنظمة والطبيعة المتفاعلة لقسم التأمين. ويرد أدناه مناقشة لأوجه النقص الخطيرة في بعض وثائق التأمين التجاري الرئيسية للمنظمة. ويعزي مكتب خدمات المراقبة الداخلية العديد من هذه المشاكل إلى مواطن الضعف التي نوقشت سابقا في النهج الذي تتوخاه المنظمة في إدارة المخاطر.

رابعا - تغطية الممتلكات الأجنبية

٢٥ - تغطي حاليا وثيقة التأمين على الممتلكات الأجنبية ممتلكات الأمم المتحدة في سانتياغو، شيلي؛ وأديس أبابا؛ وكاتماندو؛ وبيروت، البالغ قيمتها ٢٢٢ مليون دولار. وتشمل وثيقة التأمين على "جميع المخاطر" الخسائر أو الأضرار المادية بما في ذلك الأضرار الناجمة عن الزلازل، والفيضانات، والمراجل والآلات ولكنها تستثني الإرهاب، والإضرابات، وأعمال الشغب والاضطرابات. ولاحظ مكتب المراقبة الداخلية مجالات كثيرة موجبة للقلق.

تقييم المخاطر

٢٦ - لم يجر السمسار تقييما شاملا للمخاطر في أي من المواقع الأربعة للممتلكات كما أنه لم يتمكن من إثبات أن مكتتبي التأمين قد أجروا أي من هذه التقييمات. ولم يقم ممثلو السمسار أو مكتتبي التأمين منذ بداية الثمانينات بتفتيش أماكن الأمم المتحدة القديمة في أديس أبابا ولا أماكن اللجنة الاقتصادية لأمريكا

اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في سانتياغو دي شيلي. ولم تتوفر تفاصيل مستكملة سوى بشأن أماكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال تتعلق بهيكل المبنى والوقاية من الحرائق أرسلت إلى مكتتب التأمين.

٢٧ - وفي حالة مركز الأمم المتحدة للمؤتمرات بأديس أبابا الذي تبلغ قيمته ١٠٦ ملايين دولار، والذي أنشئ في عام ١٩٩٥، لم يستطع السمسار ولا قسم التأمين التأكيد ما إذا كان تم تفتيش الأماكن لأغراض التأمين. ولم يكن كلاهما عارفا أن مكتتب التأمين قد فتش بالفعل الأماكن قبل مراجعة الحسابات بفترة ستة أشهر. ولم يحصل مكتب خدمات المراقبة الداخلية على دليل على هذا التفتيش إلا عندما وضع هذا التقرير بالفعل في صيغته النهائية. وعلاوة على ذلك، لم يتمكن قسم التأمين من تأكيد الإجراءات التي كان تم اتخاذها لمعالجة المسائل التي أثيرت في التفتيش.

٢٨ - ولم تكشف المناقشات مع السمسار ولا استعراض وثائق التجديد السنوي عن أي نوع من التقييم العلمي للخطورة النسبية للممتلكات الأربع، وذلك فيما يتعلق بالمخاطر المحددة المغطاة بموجب وثائق التأمين. ولم تكن هناك وسائل معلومة أو مُبلغ عنها منذ بداية وثيقة التأمين في عام ١٩٨٦. وفي عام ١٩٩٧، لم تنخفض قيمة قسط التأمين بالنسبة لقيمة الممتلكات المغطاة، غير أن ذلك يعزى إلى ليونة سوق الممتلكات الأجنبية ككل.

عملية المناقصة التنافسية

٢٩ - على الرغم من أن العقد عُرض دوليا، يرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن هناك دليلا يوحي بأن عملية المناقصة لم تكن مطابقة للأصول المرعية. وأكد السمسار في خطط عمل التجديد المتعلقة بالمناقصتين الأخيرتين أنه سوف "يتعامل مع مختلف الأسواق المحلية والأجنبية الأخرى بجرأة". وأبدى مكتب المراقبة الداخلية الملاحظات التالية:

(أ) من أكثر من ٥٠ سوقا تم الاتصال بها قدمت ١٣ شركة أسباب رفض مماثلة، إن لم تكن متطابقة في كل من عام ١٩٩٦ وعام ١٩٩٧. ولم تقدم ١٠ شركات أخرى ردا في كلتا السنتين؛

(ب) ومن ٥٨ شركة وشركة تابعة تم الاتصال بها في عام ١٩٩٧ لم تتمكن ١٦ شركة، من تقديم عرض بسبب موقع المخاطر وشكلها. ورفضت معظم الجهات المجيبة تقديم عروض في السنوات السابقة للأسباب نفسها؛

(ج) في عام ١٩٩٦، تم التغاضي في وقت لاحق عن الشركة التي قدمت العرض الأدنى نظرا لأن العرض كان يستند إلى قيم الممتلكات لعام ١٩٩٥. وذكرت إدارة شؤون التنظيم أن عدم وضع القيم في صيغتها النهائية في بداية عملية إعادة التسويق "لا تأثير لها على عملية المنافسة نفسها". ولا يعتبر مكتب المراقبة الداخلية هذا التفسير صحيحا.

٣٠ - واستنتج أيضا مكتب خدمات المراقبة الداخلية أنه لم تكن هناك سوى منافسة طفيفة بين السماسرة في السنوات الأخيرة. وكان السمسار نفسه هو الذي تولى التأمين على الممتلكات الأجنبية منذ إنشاء الوثيقة في عام ١٩٨٦. وفي عام ١٩٩٣ وعام ١٩٩٤، طُلب أيضا إلى سمسار وثيقة ممتلكات المقر أن يقدم اقتراحا يتعلق ببرنامج الممتلكات الأجنبية. بيد أنه نظرا لضيق الوقت، وكما يتبين من محضر لجنة المقر المعنية بالعقود، فإن السمسار "لم يتمكن من تقديم سعر بل أعرب عن استعداده لمتابعة المسألة في عملية التجديد المقبلة إذا دعي إلى ذلك". وفي عام ١٩٩٥، رئي أنه من غير الضروري إجراء عملية منافسة بين السماسرة نظرا للنتائج السابقة. ومنذ ذلك الوقت، لم تبذل محاولة لتشجيع تنافس السماسرة.

٣١ - وذكرت إدارة شؤون التنظيم أنه "سيتم هذا العام تنفيذ عملية منافسة بين السماسرة على وثيقة تجمع بين ممتلكات المقر والممتلكات الأجنبية". ويحث مكتب خدمات المراقبة الداخلية بقوة على الاتصال بمجموعة كبيرة من مختلف السماسرة ودعوتهم إلى تقديم مقترحاتهم.

عملية تحسين التغطية التأمينية

٣٢ - في عام ١٩٩٧، قرر قسم التأمين مضاعفة التغطية التأمينية الأولية من ١٠ ملايين الى ٢٠ مليون دولار بالنسبة لعنصري الزلازل والفيضانات في وثيقة التأمين ضد "جميع المخاطر". علاوة على ذلك، تم أيضا السعي من أجل الحصول على تغطية تأمينية لحماية المنظمة في حالة وقوع كارثة تسفر عن حدوث خسائر تزيد من قيمتها عن ٢٠ مليون دولار (تغطية إضافية). إلا أن مكتب المراقبة الداخلية يساوره القلق إزاء عدم توثيق هذا القرار أو المنهجية التي يستند إليها.

٣٣ - وأبلغت إدارة شؤون التنظيم مراجعي الحسابات بأن عملية التسويق التنافسي كانت قد استكملت قبل ورود معلومات عن إمكانية الحصول على تغطية إضافية. "وأن قرار الاستفادة من فرصة الحصول على تغطية أكبر بالنسبة للفيضانات والزلازل اتخذ باعتباره ممارسة حكيمة لرأي صادر عن متخصصين في هذا المجال". بيد أن المكتب يرى أن طاقة الانتاج القصوى داخل أسواق التأمين لا تتغير بصورة ملحوظة من أسبوع الى آخر. فإذا كان الحصول على تغطية تأمينية إضافية يعتبر من الأمور ذات الأولوية، فإن ذلك كان ينبغي أن يظهر بوضوح في طلب المقترحات الأصلي.

٣٤ - ويرى المكتب أنه كان ينبغي على قسم التأمين أن يتفق أولا مع السمسار على جوانب التغطية التي تحتاج الى تحسين. وبعد ذلك، كان ينبغي لقسم التأمين أن يقوم على نحو ملائم برصد عملية تحديد التغطية التأمينية المقبولة، واختيار المؤمن، وتحديد قيمة القسط الإضافي للتغطية الإضافية.

فوائد النظام الموحد

٣٥ - كما يود مكتب المراقبة الداخلية أن يوضح أن مسألة إدراج الأماكن التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيبال حاليا ضمن وثيقة التأمين الخارجي تشير الى أنه بإمكان كيانات النظام الموحد أن تستفيد من فاعليات الطابع المركزي للإدارة والتغطية التأمينية. والتغطية التي حصل عليها منسق شؤون الأمن بالأمم المتحدة فيما يتعلق بالأفعال الكيدية المرتكبة في مقار العمل الشاقة تعد مثالا فعالا آخر على وثيقة تأمين واحدة تشمل مؤسسات مختلفة ضمن النظام الموحد.

خامسا - ممتلكات المقر

٣٦ - يتولى نفس السمسار تدبير شؤون بوليصة التأمين المتعلقة بممتلكات المقر منذ عام ١٩٨٨. وقد تم تسويق العقد على أساس دولي في الأعوام ١٩٨٩ و ١٩٩٢ و ١٩٩٥. ويقوم حاليا اتحاد مالي مؤلف من شركات تأمين مقرها أوروبا بضمان سند التأمين ضد المخاطر لفترة ثلاث سنوات تنتهي في ٣٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٨. ورأى المكتب أن عمليات فحص العطاءات أجريت على نحو مرض بيد أنه لوحظ وجود ثلاثة أوجه قصور رئيسية في البرنامج الإجمالي.

منهجية تحديد قيم الأصول

٣٧ - إن القيمة التأمينية الحالية لمباني الأمم المتحدة في المقر، بما في ذلك المباني التي تحمل الأرقام من ٣-٥ بشارع ساتون بليس ومبنى U.N. Plaza الذي يحمل رقم ٨٠١، تبلغ ٥٥٠ مليون دولار. وبقدر ما يمكن لمراجعة الحسابات التحقق منه، فإن هذه القيمة تمثل أساسا سعر التكلفة الأصلي بالإضافة الى تكاليف أية تحسينات أو تجديدات أدخلت على هذه المباني منذ تشييدها، علاوة على نسبة ٤ في المائة التي تمثل الزيادة في إعادة التقييم السنوية. وبسبب عدم وجود تقييم رسمي، لم يتمكن المكتب من التأكد مما إذا كانت القيمة التأمينية الحالية تعادل تكلفة استبدال المبنى في حالة وقوع كارثة. ورغم التأكيد لمراجعي الحسابات بأن زيادة النسبة المئوية تتماشى مع المعايير المطبقة في هذا المجال، فإنه لم تجر أبدا أي مقارنة بالمباني المماثلة في مانهاتن للتحقق من مدى دقة ومعقولية القيمة التأمينية الحالية. وذكرت إدارة شؤون التنظيم أنه "ليس لديها معرفة بأي وسيلة يمكن بها تحديد المباني 'القابلة للمقارنة' في مانهاتن" يمكن أن تساعد في هذه المهمة. ويقترح المكتب التماس المشورة الفنية بصدد هذه المسألة، وخاصة على ضوء طلب الجمعية العامة مؤخرا "بأن الأمين العام ينبغي أن يذكر في الميزانية البرنامجية المقبلة قيمة المباني التي تملكها الأمم المتحدة" (القرار ٥٢/٢٢٠، المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، الفقرة ١٠٤).

٣٨ - وفيما يتعلق بالمحتويات، قام ممثلو شعبة إدارة المرافق بإبلاغنا بأن المعدات تم تقييمها على أساس سعر التكلفة الأصلي (١٣٥ مليون دولار في ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧). ولم يؤخذ في الاعتبار أي عامل من عوامل الاستهلاك. والمكتب يساوره القلق بوجه خاص إزاء كون سعر التكلفة الأصلي لمعدات

التجهيز الالكتروني للبيانات قد يتجاوز تكاليف الاستبدال في كثير من الأحيان، نظرا لأن تكلفة هذه المعدات تميل الى الانخفاض بمرور الوقت نتيجة للتقدم التكنولوجي السريع في هذا المجال. وعلى النقيض من ذلك، فقد تم تحديد قيمة المعدات التي يملكها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان والمؤمن عليها في إطار هذه البوليصة على أساس قيمة الاستبدال المقدرة. ويرى المكتب أن قسط التأمين السنوي يمكن أن يطرأ عليه تضخم نظرا لحساب القسط على أساس أنه نسبة مئوية من التقييم الإجمالي.

٣٩ - وكان تدني قيمة المحتويات في مجمع منشآت الأمانة العامة بنسبة ٢٠ في المائة تقريبا، أي بمبلغ ١٧ مليون دولار منذ عام ١٩٩٥، من الأمور المحيرة لمراجعي الحسابات. وعلى العكس من ذلك، فإن قيمة المعدات الموجودة في مبنى U.N. Plaza One قد زادت عن الضعف في غضون هذا الوقت. وأوضحت إدارة شؤون التنظيم أن هذه الاختلافات ترجع الى "إدخال نظام جديد للجرد يتسم بمزيد من التطور" في دائرة إدارة المباني. وذكرت أيضا أن المسؤولية والاختصاص في مجال الجرد والتقييم والإدارة يقعان على عاتق شعبة إدارة المرافق. ومع ذلك، فإن المكتب يرى أن هذا التقسيم للمسؤوليات لا يحول دون قيام قسم التأمين بتقديم توجيه عام بشأن منهجية التقييم اللازمة لأغراض التأمين والتحقق من دقة القيم المقدمة.

مسؤولية الامتثال لتقارير التفتيش

٤٠ - لم يكن قسم التأمين مطلعا على حالة الإجراءات التصحيحية المتخذة للتصدي للملاحظات التي أبداها المؤمن الرئيسي أثناء عمليتي التفتيش اللتين أجريتا في مباني المقر في عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٧. كما علم المكتب أن عمليتي التفتيش لم تشملا استعراضا للترتيبات الأمنية رغم أن وثيقة التأمين من "جميع المخاطر" تشمل الحماية من الأضرار الناجمة عن أعمال إرهابية.

٤١ - علاوة على ذلك، لاحظ المكتب عدم تحمل أي شخص بالذات أو أي وحدة بعينها أو أي مكتب مسؤولية معالجة المشاكل المحددة وتقديم تقرير عنها الى قسم التأمين. ومن ثم، فإن بعض الملاحظات التي أبديت في عام ١٩٩٥ تم إبداؤها أيضا في عام ١٩٩٧. وتشمل هذه الملاحظات عدم ملاءمة أو عدم كفاية أجهزة إطفاء الحرائق بالرش وأجهزة اكتشاف الدخان، وتخزين الوثائق والورق على مقربة جدا من أجهزة إطفاء الحريق. ومن الواضح، أن هذه الملاحظات تؤثر تأثيرا ضارا على صورة المنظمة فيما يتعلق بالتأمين من المخاطر وتؤثر في نهاية المطاف تأثيرا غير موات على معدل قسط التأمين.

٤٢ - وتتوقع الميزانية البرنامجية للمنظمة للفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ نفقات تبلغ ٠,٦ مليون دولار لمعالجة أوجه القصور في أجهزة إطفاء الحريق واكتشاف الدخان الموجودة في المقر، وضمان الامتثال لأنظمة المباني المحلية وقواعد سلامتها. وذكرت إدارة شؤون التنظيم أنه من غير المرجح أن تؤثر الإجراءات العلاجية تأثيرا يمكن تقديره على قسط التأمين. ورغم ذلك، فإن المكتب يرى أنه من الأهمية بذل جهود متضافرة

لمعالجة أي وجه من أوجه القصور التي حددها المؤمن. ولما كان تقرير التفتيش موجها الى قسم التأمين فإنه مسؤول عن تنسيق الإجراءات التصحيحية والإشراف عليها وعرض أي تحسينات ذات شأن على الضامن.

إجراء تحقق مستقل من الرفاه المالي للسمسار

٤٣ - إن السمسار المسؤول حاليا عن الحصول على ضامنين للتغطية التأمينية لممتلكات المقر ضد "جميع المخاطر" لم يخضع لأي استعراض مالي قبل توليه هذا العمل في عام ١٩٩٨. وتمكن مراجعو الحسابات، بناء على الطلب، من الحصول على نسخة من أحدث البيانات المالية لشركة السمسرة. ورغم أن المكتب لا يشكك في السلامة المالية لهذا السمسار فإنه يعتقد أنها شرط أساس لازم يثبت به السمسار رفاهه المالي وقت أن قدم عطاءه في المقام الأول من أجل الحصول على هذا العقد، كما يتعين عليه أن يفعل ذلك مرة أخرى قبل كل فترة تجديد لاحقة. وقد وافقت إدارة شؤون التنظيم على إجراء هذه الفحوصات في المستقبل.

سادسا - وثيقة تأمين من المسؤولية فيما يتعلق بإزالة الألغام

٤٤ - لدى المكتب ثلاثة شواغل رئيسية فيما يتعلق بهذه الوثيقة هي: عدم وجود تقييم للمخاطر، وعدم تغير معدل الأقساط والافتقار الى بروتوكول عام لوثيقة تغطية تأمينية فيما يتعلق بإزالة الألغام.

٤٥ - ففي عام ١٩٩٤، بدأ العمل في برنامج لإزالة الألغام في موزامبيق تحت رعاية إدارة الشؤون الإنسانية آنذاك. وفي البلدان الأخرى التي اشتركت المنظمة في الجهود المبذولة لإزالة الألغام (أفغانستان والصومال وكمبوديا) تمثل الترتيب التنفيذي الأساسي في تحمل كل حكومة المسؤولية المطلقة عن تنفيذ البرنامج. وفي هذه الحالات، اعتبرت الحكومات الأمم المتحدة بريئة بالفعل إزاء المطالبات من قبل الغير فيما يتعلق بالأذى الشخصي أو الإضرار بالممتلكات. إلا أنه في موزامبيق، اضطلع مقاولون مستقلون بأعمال التدريب وإزالة الألغام وذلك بموجب اتفاقات مبرمة مع الأمم المتحدة لتقديم خدمات خاصة. وتعين على المقاولين الحصول على تأمينات خاصة بهم، وتعويض مزيلي الألغام، في حالة إصابتهم بواسطة صندوق معادل لخطة التعويض الواردة في التذييل "دال" المتعلقة بإصابات العمل التي يصاب بها موظفو الأمانة العامة.

٤٦ - إلا أن مكتب الشؤون القانونية أشار الى أن تلك الترتيبات تعمل بالفعل على ظهور شبح "مسؤولية مالية غير محددة القيمة ومفتوحة بالنسبة للمنظمة" ناجمة عن المطالبات المقدمة من الغير بسبب الضرر والأذى. وهذا التعرض للخطر قائم لأن الأمم المتحدة مسؤولة أساسا عن البرنامج.

٤٧ - وبالتالي، طُلب من سمسار التأمينات الرئيسي للأمم المتحدة أن يسعى من أجل الحصول على مقترحات بشأن التغطية التأمينية من مطالبات المسؤولية المحتمل أن يقدمها الغير. وحدد السمسار شركة مستعدة للتأمين ضد هذا الخطر مقابل قسط سنوي قيمته ٠٠٠ ٦٦ دولار، وتم إبرام العقد.

٤٨ - ومنذ بداية هذه التغطية، جرى تجديد العقد ثلاث مرات ودفع للمؤمن أقساط بلغت في مجموعها ٠٠٠ ٢٨٠ دولار. وتم توسيع نطاق البرنامج في عام ١٩٩٧ ليشمل عمليات إزالة الألغام في البوسنة التي جرى الاضطلاع بها باسم المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة. وأكد السمسار أنه لم يحدث أي اتصال رسمي بالأسواق منذ منتصف عام ١٩٩٤. ولم تجر الإفادة حتى الآن عن وقوع خسائر في أي من الموقعين، ولكن معدل الأقسام لم ينقح ولم تتغير الشروط والتغطية التي يوفرها العقد.

٤٩ - وفي حين أن طبيعة عملية إزالة الألغام تجعلها خطيرة أصلا، فإن المكتب يساوره القلق أيضا لأن لا قسم التأمين ولا السمسار ولا المؤمن لم يجر تقييما شاملا للمخاطر. ومنذ البداية، أبلغ القسم السمسار أنه يرى أن المشروع "لا ينطوي فعلا على أي مخاطر بالنسبة للغير". علاوة على ذلك، أخطر كبير المستشارين التقنيين الحالي للمشروع مراجعي الحسابات أنه بمجرد اعتبار منطقة معينة خالية من الألغام، فيمكنهم التأكد بنسبة ٩٩,٦ في المائة تقريبا من أن الحال هو كذلك بالفعل، وذلك بسبب استخدام تقنيات صارمة وتدابير مشددة لرقابة الجودة. ويتعين على أي مقدم لشكوى أن يثبت على نحو قاطع أن المقاولين لم يراعوا المعايير الدنيا لإزالة الألغام على النحو المنصوص عليه في معايير الأمم المتحدة لعملية إزالة الألغام الإنسانية أو المعايير ذات الصلة في البلد المضيف.

٥٠ - في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٧، أيدت معظم الدول الأعضاء اتفاقية حظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام تأييدا واسع النطاق. علاوة على ذلك، أعلن التبرع بمبلغ ٥٠٠ مليون دولار لتقديم المساعدة في مجال أنشطة إزالة الألغام. وبالنظر الى تزايد أهمية أنشطة إزالة الألغام بالنسبة للأمم المتحدة، فمن المهم إنجاز البروتوكول التنفيذي المناسب من أجل تخفيض تعريض المنظمة الى أدنى حد لخطر مطالبة الغير بتعويض عن الضرر، وفي نفس الوقت تفادي الالتزام بتغطية تأمينية باهظة الثمن عندما تكون المخاطر التشغيلية الفعلية غير محددة أو تافهة فعلا.

سابعا - وثيقة التأمين على المسؤولية تجاه الغير فيما يتعلق بالعمليات الجوية

٥١ - يشيد مكتب خدمات المراقبة الداخلية بالمبادرة المتخذة في عام ١٩٩٧ لتحسين حماية المنظمة من مطالبات المسؤولية تجاه الغير والناشئة عن العمليات الجوية. وقد أدمجت جميع وثائق التأمين الموجودة في وثيقة تأمين رئيسية تغطي الطائرات المملوكة للوحدات والطائرات المستأجرة فضلا عن تلك الطائرات المقدمة بموجب طلبات توريد. ولم يكن هناك في السابق أي تأمين إطلاقا على ركاب الطائرات المقدمة

بموجب طلبات توريد. وتم التفاوض على الحد الأقصى للمسؤولية تجاه الغير فزيد إلى مبلغ ٢٥ مليون دولار لقاء دفع قسط تأمين، بما في ذلك التأمين على الركاب من غير الأمم المتحدة والركاب غير العسكريين.

ثامنا - برنامج التأمين الذاتي على المسؤولية تجاه الغير في المقر

٥٢ - بلغ رصيد الصندوق المنشأ لتغطية المطالبات العامة المتعلقة بالمسؤولية تجاه الغير التي يقدمها طرف ثالث في المقر مستوى كافيا يستلزم دراسة بدائل عن تخصيص مبلغ سنوي قدره ٠٠٠ ٢٠٠ دولار للصندوق من الميزانية العادية.

٥٣ - وفقا لقرار الجمعية العامة ٢١٠/٤١ المؤرخ ١١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٨٦، قامت الأمم المتحدة بوضع خطة التأمين الذاتي نتيجة ما طرأ من زيادات كبيرة على أقساط التأمين لقاء التأمين على المسؤولية تجاه الغير في الولايات المتحدة الأمريكية. وبغية حماية المنظمة من مطالبات كبيرة بالعطل والضرر، فقد حدد التعويض عن أي خسارة غير اقتصادية، كالألم والمعاناة، بمبلغ قدره ٠٠٠ ١٠٠ دولار.

٥٤ - وبلغ رصيد الصندوق عند إجراء المراجعة ٠٠٠ ٦٥٤ ٢ دولار. واستنادا إلى بيانات قدمها مكتب الشؤون القانونية، لم يدفع سوى مبلغ ٦٣٣ ٢٦٥ دولارا من هذا الصندوق منذ إنشائه، وسدد منه مبلغ ٠٠٠ ١٥٠ دولار لتسوية مطالبة واحدة. وكانت هناك مطالبتان كبيرتان أخريان قيد التحكيم وقت إعداد المراجعة. ويعتقد مكتب خدمات المراقبة الداخلية أنه ليس هناك، على ما يبدو، استنادا إلى هذه الأرقام، ضرورة للاستمرار في تخصيص نفس المبلغ الحالي سنويا. ورغم أن المنظمة لا تستطيع أن تستبعد إمكانية تعرضها لمطالبة كبيرة في وقت من الأوقات في المستقبل، فإن ١١ سنة من تاريخ المطالبات تبين أن التسوية ستكون على الأرجح صغيرة نسبيا من حيث نسبتها إلى الرصيد الحالي للصندوق. وعلاوة على ذلك، فإن الأمم المتحدة محمية قانونا من إمكانية تعرضها إلى مطالبات باهظة، نظرا للحد الأعلى المفروض على ما تقدمه من تعويض عن خسائر غير اقتصادية.

٥٥ - وتتفق إدارة الشؤون الإدارية مع مكتب خدمات المراقبة الداخلية على ضرورة إجراء تقييم مستقل للصندوق. ولعل من الخيارات السديدة التوقف عن دفع المخصصات السنوية للصندوق بصورة مؤقتة شريطة شراء تأمين إضافي من شركة تأمين تجارية، لحماية المنظمة من تسويات لمطالبات تتجاوز الرصيد الحالي للصندوق. ولعل البديل الآخر يتمثل في تعليق المخصصات السنوية للصندوق لعدة سنوات إلى حين يلزم إضافة مبلغ إلى الصندوق لسد النقص في الرصيد.

٥٦ - ويعتقد مكتب خدمات المراقبة الداخلية أيضا بضرورة اعتماد نهج أكثر فعالية إزاء منع الحوادث نظرا لحادثتين وقعتا مؤخرا لزائرين من زوار مبنى الأمم المتحدة. وأشارت مراجعة متزامنة أجراها مكتب خدمات المراقبة الداخلية لدائرة الأمن والسلامة التابعة للمنظمة إلى عدم وجود سياسات وإجراءات رسمية

لتقليل مخاطر الحوادث التي يتعرض لها غير الموظفين أثناء تواجدهم في مبنى الأمم المتحدة في نيويورك. ويلزم إجراء تحليل للمطالبات الرئيسية لتحديد مجالات المخاطر ذات الصلة. ولعل حصر الأماكن المسموح للعامة بالدخول إليها أو تحسين لوحات التنبيه في داخل المبنى وحواليه يقلل من مخاطر المطالبات الكبيرة المتعلقة بالمسؤولية تجاه الغير.

٥٧ - وتقوم خزانة الأمم المتحدة باستثمار رصيد صندوق التأمين الذاتي بناء على تعليمات من قسم التأمين. وعند إجراء المراجعة كان الرصيد مستثمرا في ودائع لمدة ثلاثة أشهر وتكسب إيرادات بمعدل فائدة قدره ٥,٧٥ في المائة تقريبا سنويا وتقوم الخزانة حاليا بتركيب برمجيات استثمار بغية زيادة الأرباح من الأموال التي لا يحتاج إليها لأغراض التدفق النقدي الفوري. وتقرر أن نحو ٧٥ في المائة من رصيد صندوق التأمين الذاتي يقع في هذه الفئة. والمكتب يؤيد هذه المبادرة.

تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

٥٨ - يعتقد مكتب خدمات المراقبة الداخلية بضرورة وجود نهج أكثر شمولا وتماسكا إزاء إدارة المخاطر. ويلزم إعادة تشكيل القسم المسؤول عن التأمين التجاري وتوفير الموارد اللازمة له من الموظفين حتى يتمكن من العمل على الوجه الصحيح كجهة تنسيق مركزية لأغراض التأمين والإشراف الكافي على أعمال السماسرة الخارجيين وشركات التأمين. ويلزم إجراء تقييم للمخاطر بالنسبة لوثائق التأمين على المسؤولية تجاه الغير والمتعلقة بالممتلكات الأجنبية وإزالة الألغام كما يلزم وضع نهج لتقييم الممتلكات في المقر واستراتيجية لإدارة صندوق التأمين الذاتي لأغراض المطالبات المتعلقة بالمسؤولية تجاه الغير. وبوجه خاص، يوصي المكتب بما يلي:

- التوصية ١ - أن تقوم إدارة الشؤون الإدارية بوضع سياسة تتعلق بإدارة المخاطر وتوزيعها على جميع المكاتب خارج المقر المسؤولة عن تأمين التغطية التأمينية. وينبغي أن تشمل هذه السياسة مواصفات ومبادئ توجيهية عامة لوثائق التأمين على ممتلكات الأمم المتحدة في جميع أرجاء العالم. وينبغي إجراء استعراض شامل لخسائر الممتلكات قبل تحديد مستوى حسم مقبول (AM/97/71/5/001)؛

- التوصية ٢ - أن يقيم قسم التأمين علاقة تعاقدية ملزمة مع سماسرته يحدد فيها متطلبات الخدمة. ويمكن أن تشمل الشروط متطلبات من قبيل إعداد تقارير إشراف دورية، وتقديم تفاصيل عن المركز المالي ونسخ من مقترحات العروض المقدمة إلى شركات التأمين وكشفا بالعمولات (AM/97/71/5/002)؛

- التوصية ٣ - أن تنظر إدارة الشؤون الإدارية في نقل المسؤولية عن ترتيبات التأمين التجاري إلى وحدة متخصصة لإدارة الشراء والعقود داخل مكتب خدمات الدعم المركزية. وينبغي للإدارة، بالتشاور مع خبراء في مصلحة التأمين، أن تضمن في توصيف الوظيفة ذات الصلة مسؤوليات المبادأة التي يتولاها مدير تقييم المخاطر (AM/97/71/5/003)؛

- التوصية ٤ - أن تنظر إدارة الشؤون الإدارية في تخصيص موارد إضافية لوضع ترتيبات التأمين التجاري ورصدها، مما يسمح لقسم التأمين بتحسين رصده لسماسرة التأمين. فعلى سبيل المثال، ينبغي، عند السعي إلى توسيع نطاق التغطية، توثيق مبرر وأسلوب تحديد الحدود الجديدة وتقييم المقترحات الناجمة عن هذه المبادرة (AM/97/71/5/004)؛

- التوصية ٥ - أن يتولى قسم التأمين إجراء عملية تنافسية شاملة للسماسرة قبل توحيد وثيقتي تأمين المقر والممتلكات الأجنبية وكفالة اتخاذ الإجراء اللازم لتصحيح أي جوانب تقصير لا تزال قائمة في أماكن العمل، على النحو الذي حددته عمليات التفتيش السابقة. وينبغي للسمسار الذي يقع عليه الاختيار أن يقوم بعملية تقييم للمخاطر بالنسبة لبرنامج الممتلكات الأجنبية (AM/97/71/5/005)؛

- التوصية ٦ - أن يقدم قسم التأمين مبادئ توجيهية عامة إلى شعبة إدارة المرافق بشأن متطلبات التقييم لأغراض التأمين. وينبغي لشعبة إدارة المرافق أن تفسر جوانب التفاوت التي تتجاوز ١٠ في المائة في مجموع القيمة بين السنوات (AM/97/71/5/006)؛

- التوصية ٧ - أن يطلب قسم التأمين التوجيه من مصادر مصلحة التأمين بشأن اعتماد نهج مقبول لتحديد كلفة استبدال معدات التجهيز الالكتروني للبيانات. وفي حين أن كلفة إجراء تقييم رسمي للمبنى قد تكون باهظة، فإن المكتب يقترح الاستئناس بمشورة الخبراء بشأن طرق تحديد القيمة القابلة للتأمين لمباني المقر (AM/97/71/5/007)؛

- التوصية ٨ - أن يقوم قسم التأمين بترتيب عرض شامل لشركة التأمين بشأن الترتيبات الأمنية في المقر عندما يحين وقت التفتيش التأميني التالي (AM/97/71/5/008)؛

- التوصية ٩ - أن يضع قسم التأمين جدولا زمنيا للتنفيذ أو الإبلاغ مع دائرة الأمن والسلامة وشعبة إدارة المرافق لغرض تنفيذ التوصيات الناجمة عن عملية التفتيش التي قامت بها شركة التأمين. وينبغي إبلاغ وكيل شركة التأمين فورا بالامتثال لأي توصية (AM/97/71/5/009)؛

- التوصية ١٠ - أن يقوم قسم التأمين، بالتعاون مع مركز خدمات الأعمال المتعلقة بالألغام وإدارة عمليات حفظ السلام، بتقييم المخاطر المتعلقة بأنشطة إزالة الألغام التي تتولى المنظمة مسؤوليتها. كما ينبغي وضع مبادئ توجيهية رسمية بشأن شتى المخاطر والآثار

المترتبة على التأمين من مختلف طرائق العمل لإزالة الألغام بغية تقليل تعرض المنظمة للمسؤولية تجاه الغير في المستقبل إلى أقصى حد ممكن (AM/97/71/5/010)؛

- التوصية ١١ - أن يقوم قسم التأمين، بالاستناد إلى نتائج التقييم، ومن خلال السمسار الذي يقع عليه الاختيار، بدعوة شركات التأمين لتقديم عروض لتوفير تغطية تأمينية مستمرة لأنشطة إزالة الألغام المعنية لتحديد ما إذا كانت تتوافر تغطية مماثلة أو أفضل بتكلفة أقل (AM/97/71/5/011)؛

- التوصية ١٢ - أن تسعى إدارة الشؤون الإدارية لإجراء تقييم مستقل لصندوق التأمين الذاتي وأن تقرر بعد ذلك إن كانت تريد مواصلة تخصيص مبلغ سنوي للصندوق بالمستويات الحالية أو الحصول على تغطية إضافية في السوق التجارية (AM/97/71/5/012)؛

- التوصية ١٣ - أن يقوم مكتب الشؤون القانونية بإبلاغ دائرة الأمن والسلامة بالمقر بحجم وخطورة مطالبات الغير في الآونة الأخيرة. وينبغي للدائرة أن تقوم عندئذ بتنفيذ التدابير الكفيلة بتقليل أخطار الحوادث (AM/97/71/5/013).

٥٩ - وقد كانت استجابة إدارة الشؤون الإدارية للتوصيات المذكورة أعلاه إيجابية بوجه عام. ووافقت الإدارة على تنفيذ التوصيات ١ و ٢ و ١١ و ١٢. وفي حالات أخرى، "وافقت الإدارة على فحوى التوصية"، ولكن دون تحديد الإجراء الذي سيتخذ أو جهود التنسيق التي ستبذل داخل الأمانة العامة (التوصيات ٥ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١٣). وفيما يتعلق بالهيكل التنظيمي، وتوزيع الموارد وإعادة تحديد المسؤوليات (التوصيتان ٣ و ٤)، ذكرت الإدارة أن التوصيات تستحق دراسة متأنية. ويتوقع المكتب أن تقوم الإدارة بهذه الدراسة دون تأخير. وفيما يتعلق بمسألة منهجية التقييم (التوصيتان ٦ و ٧)، أكدت إدارة الشؤون الإدارية أن المسؤولية عن تحديد تقييمات دقيقة للممتلكات لأغراض التأمين تقع على عاتق شعبة إدارة المرافق. ولكنها وافقت على أنه ينبغي لهذه الشعبة "أن تتشاور عن كثب مع قسم التأمين".

٦٠ - ويتوقع مكتب خدمات المراقبة الداخلية أن يؤدي تنفيذ جميع هذه التوصيات إلى تمكين المنظمة من إدارة ما تتعرض له من مخاطر خارجية بأسلوب أكثر فعالية وكفاءة. وسيقوم المكتب برصد تنفيذ جميع التوصيات.

(توقيع) كارل ث. باشكي
وكيل الأمين العام
لخدمات المراقبة الداخلية