JIU/REP/2007/5

# استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)


*إعداد*

*Victor Vislykh*

**وحدة التفتيش المشتركة**


**جنيف 2007**

**الأمم المتحدة**

JIU/REP/2007/5
عربية

# استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)

إعداد

*Victor Vislykh*

وحدة التفتيش المشتركة

الأمم المتحدة، جنيف 2007

GE.07-01784

مترجمة من الانجليزية من طرف "ايكاو"

# موجز تنفيذي

## استعراض التنظيم والإدارة في
## منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)
## JIU/REP/2007/5

### النتائج والاستنتاجات الرئيسية

- نظراً إلى أهمية وظيفة العلاقات الخارجية، ينبغي إنشاء فريق متعدد الوظائف يضطلع بوضع استراتيجية ترمي إلى وضع برنامج علاقات خارجية استباقي لمنظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو).
- وثمة حاجة إلى سياسات أكثر استباقية وقائمة على النتائج لتيسير التمثيل الجغرافي العادل، والتوزيع الأفضل للموظفين حسب العمر عن طريق توظيف المزيد من موظفي الفئة المهنية المبتدئين، وتعزيز تخطيط التوالي، ونقل المعارف، وترسيخ الذاكرة المؤسسية.
- وينبغي تنقيح سياسة شؤون الموظفين لتشمل عدداً محدوداً من العقود غير القابلة للتجديد في مجال الوظائف التي تتطلب خبرة تقنية عالية بغرض تيسير انسياب أفضل الخبرات إلى المنظمة على نحو منتظم.
- ولا تزال عمليات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الايكاو مجزأة، كما أن قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لا يغطي أو ينظم كل هذه العلميات. ولذلك يتعين وضع استراتيجية شاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تشمل خدمات مؤتمرات قائمة على الحوسبة الكاملة مع الانتفاع التام بأي تكنولوجيات جديدة ملائمة، بما في ذلك معدات وخدمات التصويت وعقد المؤتمرات الكترونيا.
- تبلغ تكلفة خدمات اللغات والنشر نسبة 21.5 في المائة من الميزانية. ربما تُعزى التكلفة العالية لخدمات المؤتمرات للعدد الكبير من الاجتماعات التي تُعقد سنوياً. ولذلك ينبغي أن تنظر الايكاو في انتهاج أفضل الممارسات التي تعتمدها المؤسسات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، أي تقليل عدد اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية، وعقد اجتماع الجمعية العمومية مرة كل عامين.

### توصيات مقدمة لتنظر فيها الهيئات التشريعية

**التوصية 1**

ينبغي أن يطلب المجلس من الأمين العام تعيين خبراء خارجيين مستقلين لإجراء تقييم شامل لاحتياجات المنظمة ومكاتبها الإقليمية من موارد بشرية ومالية. وهذا التقييم يأتي في الوقت المناسب نظراً إلى الجهود الجارية التي تبذلها المنظمة في سبيل الإصلاح، والقيود المالية التي تواجهها في الوقت الحالي والتي تتطلب المزيد من الفعالية والكفاءة.

**التوصية 2**

مع أخذ أفضل ممارسات المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في الاعتبار، ينبغي للمجلس أن:

أ) يضع خطة طويلة الأجل تنص على اجتماع الجمعية العمومية مرة كل عامين لفترة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع على غرار المؤسسات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، وذلك تسهيلا لفعالية اتخاذ القرارات والإدارة في الايكاو.

ب) اعتماد ميزانية لفترة سنتين لتعزيز التخطيط في إطار التحول إلى عقد اجتماع الجمعية العمومية مرة كل سنتين.

ج) تبسيط عدد اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية لتخفيف العبء الإداري الشامل الملقى على عاتق الأمانة بسبب الاجتماعات.

**التوصية 3**

ينبغي أن يتخذ المجلس التدابير التي تكفل الالتزام التام بتقسيم المسؤوليات في سياق الممارسة بين الشؤون الإدارية العامة والإدارة التنفيذية، كما ينبغي أن يؤذن للأمين العام بالتوظيف والترقية لشغل الوظائف المعتمدة على جميع المستويات في المنظمة دون السعي إلى الحصول على رأي المجلس قبل شغل هذه الوظائف.

**التوصية 4**

وريثما تظهر نتيجة تقييم الاحتياجات، ينبغي أن يشجع المجلس الدول الأعضاء والمجموعات الإقليمية على الاضطلاع بمسؤوليات أكبر إزاء الأنشطة في إقليم كل منها.

**التوصية 9**

وينبغي أن يخصص المجلس موارد مالية واقعية للتدريب بنسبة 1 في المائة من الميزانية على الأقل، ومن الأفضل تخصيص نسبة 2 أو 3 في المائة من الميزانية العادية. ينبغي التركيز على التدريب في مجالي الإدارة وتكنولوجيا المعلومات لتيسير تلبية احتياجات المنظمة في الوقت الحالي وفي المستقبل.

**التوصية 13**

ينبغي أن يزيد المجلس حجم الموارد المخصصة لمكتب تقييم البرامج والتدقيق، والمراجعة الإدارية، وأن يكفل الاستقلال المالي للمكتب.

**التوصية 14**

ينبغي أن يعجل المجلس بوضع اختصاصات مجلس الرقابة وفقاً للمعايير المحددة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2006/2).

# المحتويات


| | | الصفحة |
|---|---|---|
| | **موجز تنفيذي** ..... | iv |
| | *الفصل* *الفقرات* | |
| **1-** | **مقدمة** ..... 1-9 | 1 |
| **2-** | **الحالة العامة للمنظمة** ..... 10-17 | 2 |
| **3-** | **الشؤون الإدارية والإدارة التنفيذية** ..... 18-32 | 4 |
| | أ- الجمعية العمومية ..... 18-27 | 4 |
| | ب- مسؤوليات الإدارة التنفيذية ..... 28-32 | 6 |
| **4-** | **التخطيط الاستراتيجي والمالي والتشغيلي** ..... 33-49 | 8 |
| | أ- المكاتب الإقليمية ..... 33-41 | 8 |
| | ب- توزيع المهام في الأمانة العامة ..... 42-49 | 10 |
| **5-** | **إدارة الموارد البشرية** ..... 50-71 | 12 |
| | أ- جدول المرتبات ..... 51-52 | 12 |
| | ب- الترقيات الشخصية ..... 53-56 | 12 |
| | ج- التمثيل والمسائل المتعلقة بالمساواة ..... 57-64 | 13 |
| | د- التدريب ..... 65-70 | 15 |
| **6-** | **خدمات الدعم المركزية** ..... 71-81 | 17 |
| | أ- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ..... 71-75 | 17 |
| | ب- فرع اللغات والنشر ..... 76-81 | 18 |
| **7-** | **الرقابة** ..... 82-91 | 20 |
| | أ- الرقابة الخارجية ..... 82-83 | 20 |
| | ب- مكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية ..... 84-88 | 20 |
| | ج- مجلس الرقابة ..... 89-91 | 21 |


## المرفقات


**الأول** وصف عام للإجراءات التي تتخذها المنظمات المشاركة بخصوص توصيات وحدة التفتيش المشتركة ..... 22

## 1- مقدمة

1- يرجع تاريخ إنشاء منظمة الطيران المدني الدولي إلى مؤتمر شيكاغو الذي انعقد في عام 1944 وشهد توقيع 52 دولة على اتفاقية الطيران المدني الدولي. ورأت المنظمة النور رسمياً في عام 1947 حينما اتفقت الدول رسمياً على العمل معاً لضمان التعاون الدولي وكفالة أعلى درجة ممكنة من توحيد النظم والمعايير والإجراءات المتعلقة بكل جوانب الطيران المدني. وبمرور السنين تحول التركيز الرئيسي للمنظمة من وضع المعايير ليشمل نطاقاً أوسع من التركيز على مراقبة الطيران، والسلامة، والأمن، وحماية البيئة. ويبرز هذا التحول ضرورة إعادة تقييم برامج المنظمة والاختصاصات المؤسسية لضمان الملاءمة والاتساق مع الواقع فضلاً عن الاستخدام الفعال للموارد والكفاءة في تقديم الخدمات.

2- وبعد أن رأت وحدة التفتيش المشتركة أن استعراض تنظيم وإدارة منظمة الطيران المدني الدولي يأتي في الوقت المناسب، قررت أن تدرج هذا الاستعراض في برنامج عملها لعام 2006. ويعتبر هذا الاستعراض جزءاً من سلسلة لاستعراضات التنظيم والإدارة في المنظمات المشاركة التي يشملها نشاط الوحدة.

3- ويهدف الاستعراض إلى تحديد مجالات الإدارة والتنظيم التي تتطلب التحسين على صعيدي الإدارة والتنظيم في المنظمة، وبصفة خاصة فيما يتعلق بتنفيذ التنظيم القائم على تحقيق النتائج في مجال الإدارة، والتخطيط، والبرمجة، والميزنة، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة المعلومات، وآليات الإشراف. ويشمل الاستعراض الممارسات في مجالي الإدارة والتنظيم على نطاق المنظمة، ويأخذ في الاعتبار المبادرات الإدارية الأخيرة التي أُتخذت في المنظمة.

4- ونظراً إلى قصور الموارد، يركز هذا التقرير على البرنامج العادي (الاشتراكات المقررة) للمنظمة. ولم ينظر في هذا التقرير على نحو كامل في جوانب أخرى من قبيل التعاون التقني، والاعتمادات المشتركة، والتبرعات رغم أهميتها لعمل المنظمة.

5- ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية وإجراءات العمل الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة، شملت المنهجية التي أُتبعت في إعداد هذا التقرير استعراضاً أولياً، واستبيانات، ومقابلات, وتحليلاً متعمقاً. وقد أُرسل إلى الايكاو استبيان مفصل، وأجرى المفتش على ضوء الإجابات التي وردت مقابلات مع المسؤولين في مقر المنظمة، فضلاً عن المسؤولين في مكتب أوروبا وشمال الأطلنطي.

6- وفي سياق إعداد هذا التقرير، سعى المفتش إلى تحديد أفضل الممارسات في المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، غير أنه ظل يضع نصب عينيه الجوانب الفريدة التي تتميز بها الايكاو من بين المؤسسات التابعة للنظام الموحد للأمم المتحدة.

7- وطُلب من أمانة المنظمة إبداء ملاحظاتها على مشروع التقرير، وقد أُخذت هذه الملاحظات في الاعتبار عند وضع التقرير في صيغته النهائية. وعملاً بالمادة 11-2 من النظام الأساسي للوحدة، وضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين لفحص استنتاجاته وتوصياته على ضوء الحكمة الجماعية للوحدة.

8- ولتيسير عملية إعداد التقرير وتنفيذ توصياته ومن ثم رصدها بعد ذلك، يتضمن المرفق 1 جدولاً يشير إلى ما إذا كانت هناك توصية محددة تستوجب اتخاذ قرار من جانب مجلس الإدارة أو اتخاذ أي إجراء من جانب الأمين العام.

9- ويود المفتش أن يعرب عن تقديره لكل الذين ساعدوه في إعداد هذا التقرير، وبصفة خاصة الأشخاص الذين شاركوا في المقابلات وأبدوا استعداداً تاماً لمشاطرته معارفهم وخبراتهم.

## 2- الحالة العامة للمنظمة

10- الايكاو هي إحدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تقدم الدعم الملائم، وتوفر التقنيات، وتساعد على التخطيط وتهيئة فرص التنمية للدول الأعضاء في مجال الطيران. وقد أنجزت المنظمة الكثير فيما يتعلق بوضع المعايير، والمبادئ، والتقنيات الخاصة بالملاحة الجوية الدولية، فضلاً عن التنمية والتخطيط في مجال النقل الجوي الدولي. غير أن المنظمة لم تساير تماماً غيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من حيث الإصلاحات الإدارية والتنظيمية. ويتضح هذا بصفة خاصة في مجالي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات المؤتمرات واللغات.

11- ويرى المفتش أنه من المفيد إجراء استعراض متعمق وتقييم للاحتياجات على صعيد المقر لدفع المنظمة إلى الأمام لتصل إلى مستوى تصبح فيه ثقافتها الإدارية، وسياساتها وممارساتها على قدم المساواة مع ثقافة وسياسات وممارسات المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وبينما يقوم المراجعون الداخليون والخارجيون للايكاو بالمراجعة بصورة منتظمة بشأن جوانب عمل الأمانة، لم يتم الاضطلاع على الإطلاق باستعراض شامل لاحتياجات الأمانة من الموارد. ويأتي هذا التقييم في الوقت المناسب نظراً إلى الجهود الجارية التي تبذلها المنظمة في سبيل الإصلاح، والقيود المالية التي تواجهها في الوقت الحالي والتي تتطلب المزيد من الفعالية والكفاءة.

12- وسيساعد التقييم على نطاق الأمانة على توضيح الاحتياجات من الموارد المالية والبشرية، وتوحيد السياسات لتيسير الأداء الرفيع المستوى رغم القيود المالية، وضمان أن المبادرات الرامية إلى إصلاح المنظمة تبرز على نحو ملائم الركائز الأساسية لتطوير إدارة راسخة قائمة على النتائج[1].

13- وقد اضطلع مؤخراً العديد من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة باستعراضات شاملة مماثلة وأجرت تقييماً للاحتياجات إما بمبادرة خاصة من جانبها وإما بناء على توصية وحدة التفتيش المشتركة. وقُدمت هذه التوصية للمنظمة العالمية للملكية الفكرية في عام 2005 حيث لا يزال التقييم الذي تجريه شركة استشارية مستقلة قيد التنفيذ.[2] ودعا مجلس المنظمة البحرية الدولية بمبادرة منه الأمين العام في عام 2001 للعمل على إجراء استعراض للأمانة بغية تقييم فعاليتها وأدائها بصورة عامة.[3] وأُجري استعراض مستقل استخدمت التوصيات المنبثقة عنه للمضي قدماً بعملية الإصلاح في المنظمة.[4]

14- وينبغي أن يهتم أصحاب المصلحة الرئيسيون في الايكاو بإجراء استعراض خارجي شامل وموضوعي لحالة المنظمة، مع تسليط الضوء على المجالات التي يمكن أن يجري فيها تغيير من أجل التحديث واستخدام الموارد بقدر أكبر من الكفاءة. وتفتقر وحدة التفتيش المشتركة إلى الموارد الضرورية لتنفيذ هذه المهمة، ولكنها توصي بأن تقوم بإجراء الاستعراض الشامل للاحتياجات شركة استشارية متخصصة في مجال مؤسسات الأمم المتحدة يتم اختيارها عن طريق عملية تنافسية لتقديم عطاءات.

---

[1] في تقرير وحدة التفتيش المشتركة، بعنوان " استعراض سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة"، حدد المفتشون عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم، وتفويض السلطة والمساءلة وإدارة أداء الموظفين والعقود بوصفها الأركان الرئيسية لاستنباط نظام وطيد للإدارة المستندة إلى النتائج (JIU/REP/2004/5).

[2] JIU/REP/2005/1.

[3] التحديات والفرص والتطور: استعراض أمانة المنظمة البحرية الدولية، مانيه، سويسرا، مارس 2001.

[4] وثيقة المنظمة البحرية الدولية (a) C 88/12 مذكرة من الأمين العام: "تنفيذ برنامج الإصلاح: تقرير مرحلي"، 2002/3/26، والوثيقة C 86/9/Add. 1 Annex"ردود الأمين العام على تقرير مانيه"، 2001/6/12.

15- ويرى المفتش أنه ينبغي إجراء الاستعراض وتقييم الاحتياجات بصورة عاجلة لترشيد الاحتياجات الراهنة من الموارد البشرية، فضلاً عن ترشيد العمليات والنظم في مقر الايكاو، كما ينبغي الاهتمام بتوسيع نطاق الاستعراض ليشمل المكاتب الإقليمية التابعة للمنظمة. وبوجه عام، ينبغي أن يرمي الاستعراض إلى تعزيز المنظمة ومعالجة كيفية اتخاذها لوضع يمكنها من معالجة التحديات الراهنة الأقصر والأطول أجلاً التي تواجهها في مجال الموارد البشرية. وينبغي أن يشمل التقييم استعراضاً للمناصب والوظائف، فضلاً عن المتطلبات من النفقات والإيرادات بغية تحديث عمليات التنظيم والإدارة. وينبغي إنجاز ذلك في سياق إطار قياس الإدارة القائمة على النتائج المحدد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض سلسلة التقارير عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2004/5).

16- ولتعجيل العملية، ينبغي اختيار بيت خبرة خارجي عن طريق عملية طرح عطاءات دولية وعلى أساس صلاحيات مفصلة لإجراء استعراض واسع النطاق للموارد البشرية والمالية. وينبغي إنجاز الاستعراض في أقرب وقت ممكن.

17- ومن المتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى استخدام الموارد بقدر أكبر من الكفاءة.

**التوصية 1**

**ينبغي أن يطلب المجلس من الأمين العام تعيين خبراء خارجيين مستقلين لإجراء تقييم شامل لاحتياجات المنظمة ومكاتبها الإقليمية من موارد بشرية ومالية. وينبغي أن يشمل تقييم الاحتياجات المكاتب الإقليمية.**

## 3- الشؤون الإدارية والإدارة التنفيذية

### أ- الجمعية العمومية

18- وتنص اتفاقية الطيران المدني الدولي على أن المنظمة تتكون من الجمعية العمومية والمجلس والأمانة العامة. والجمعية العمومية المكونة من ممثلي جميع الدول المتعاقدة هي الهيئة السيادية للايكاو. وتجتمع الجمعية العمومية مرة كل ثلاث سنوات لمدة أسبوعين تقريباً لاستعراض عمل المنظمة، وتحديد السياسة العامة ووضع ميزانية فترة الثلاث سنوات.

19- وعلى ضوء التطورات التكنولوجية والتطورات العامة السريعة التي طرأت في مجال صناعة الطيران، تبدو فترة الثلاث سنوات التي تفصل بين اجتماعات الجمعية العمومية عاملاً من العوامل التي تحد من عملية اتخاذ القرار على نحو فعال، لاسيما أن المجلس الذي يتولى شؤون الإدارة في هذه الفترة المؤقتة له سلطات محدودة فيما يتعلق بوضع الميزانية أو الموافقة على الاعتمادات. ويختلف تواتر انعقاد الجمعية العمومية، أي مرة كل ثلاث سنوات، عن ممارسة معظم المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة التي تعقد اجتماعات هيئاتها التشريعية العليا إما مرة في السنة وإما مرة كل سنتين. وبما أن الجمعية العمومية تجتمع مرة كل ثلاث سنوات ولفترة لا تتجاوز الأسبوعين تقريباً فإنها تتحمل عبئاً ثقيلاً فيما يتعلق بمعالجة المسائل الفنية التي تواجه الايكاو.

20- وبينما يلاحظ المفتش أن اجتماع الجمعية العمومية الاستثنائي ربما يعقد في أي وقت بمبادرة من المجلس أو بناء على طلب ما لا يقل عن خُمس مجموع الدول المتعاقدة، فهو يرى أن المنظمة ينبغي أن تضع خطة طويلة الأجل لعقد اجتماعات الجمعية العمومية مرة كل سنتين لتيسير عمليتي اتخاذ القرار وتصريف الشؤون الإدارية للايكاو على نحو فعال.

21- وإذا ما أرادت الايكاو اعتماد دورة سنتين، هناك حاجة إلى مراعاة بعض الاعتبارات الهامة مثل إدخال بعض التغييرات على اتفاقية الطيران المدني الدولي. وهناك حاجة أيضاً إلى النظر إلى دورة اجتماع وانتخابات المجلس باعتبارها جزءاً من التحول نحو دورة السنتين. علاوة على ذلك ينبغي إعادة النظر في التغييرات التي طرأت على دورة التخطيط البرنامجي للأمانة. ولهذه الأسباب يوصى بوضع خطة تدريجية ومنهجية طويلة الأجل بالتشاور التام مع جميع أصحاب المصلحة قبل الشروع في أي تغييرات. وينبغي أن تتضمن أي خطة طويلة الأجل جدولاً زمنياً ومعايير قياسية لرصد التقدم.

22- وفي العديد من وكالات الأمم المتحدة، لا يكون مجلس إدارة المنظمة مجلساً دائماً أو مقيماً، كما أن هذه المجلس يجتمع مرتين في العام كحد أقصى. وإذا ما أرادت الايكاو اعتماد دورة السنتين، ينبغي أن تنظر أيضاً في الترشيد التدريجي لعدد اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية لتخفيف العبء الإداري الشامل الملقى على عاتق الأمانة بسبب الاجتماعات. وينبغي أن تستعرض الايكاو أفضل الممارسات التي تنتهجها المؤسسات الأخرى التابعة للأمم المتحدة عند النظر في هذا التغيير.

23- تعني دورة السنوات الثلاث الحالية للجمعية العمومية أيضا أن الميزانية تعتمد على أساس ثلاث سنوات، لأن الجمعية العمومية هي التي تعتمد الميزانية وتقرر الترتيبات المالية للمنظمة.[5]

24- علم المفتش خلال الاستعراضات أن هناك شواغل بصدد أن المنظمة تعمل بميزانية لثلاث سنوات. ولوحظ أنه يصعب وضع تقديرات واقعية وتخطيط البرنامج في دورة ميزانية لثلاث سنوات. واعتبرت الفترة قصيرة للغاية للتقدير الواقعي للتغيرات في الفئات والتكاليف لشراء الأشياء. واقتُرح أن دورة أقصر يمكن أن تحسن تخطيط البرنامج وتيسر وضع تقدير عملي أكثر للدخل والمصروفات.

---

[5] الوثيقة Doc 7515/12.

25- والاتجـاه السـائد بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة هو اعتماد دورة ميزانية لسنتين. ومثلا من بين الوكالات المتخصصـة التـي اعتمدت مؤخرا ميزانية لسنتين الاتحاد البريدي العالمي. وكان الهدف الرئيسي في هذا الصدد هو أن يتماشـى الاتحـاد البـريدي العالمي مع الوكالات المتخصصة الأخرى للأمم المتحدة والسماح بمزيد من المرونة في تنفيذ البـرنامج والميـزانية.[6] ويسـر اعـتماد ميـزانية لسـنتين تنفيذ الأهداف والاستراتيجيات والتكتيكات التي تكّون الخطة الاستراتيجية للاتحاد.

26- تظل الايكاو المنظمة الوحيدة داخل المنظومة التي تحافظ على دورة ثلاث سنوات.[7] ويلاحظ المفتش أن المنظمة تعتبـر الميزانية ثلاث ميزانيات لسنة واحدة تعتمد كمجموعة من ثلاثة بدلا عن ميزانية لثلاث سنوات، وتفضل الإبقاء على إجـراءات الميزانية الحالية. بيد أنه يرى أن التغيير إلى ميزانية لسنتين سيساعد المنظمة على التقييم الأفضل للاحتياجات مـن المـوارد والايـرادات المقدرة. وأي تغيير إلى عقد الجمعية العمومية كل سنتين ينبغي أن يصحبه تغيير إلى ميزانية لسنتين. وينبغي النظر إلى هذا في إطار المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام التي ستعتمدها الايكاو في العامين القادمين، والتـي سيكون لها تأثير كبير في الميزنة والتمويل والإدارة المالية، ضمن مجالات أخرى، في المنظمة.[8] وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أفضل ممارسات المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد.

27- من المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الكفاءة.

**التوصية 2**

**ينبغي أن ينظر المجلس في ما يلي:**

أ) **وضع خطة طويلة الأجل تنص على اجتماع الجمعية العمومية مرة كل عامين لفترة لا تتجاوز ثلاثة أسابيع، علـى غـرار المؤسسـات الأخرى التابعة للأمم المتحدة، وذلك تسهيلا لفعالية اتخاذ القرارات والإدارة في الايكاو.**

ب) **تبسـيط عـدد اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية لتخفيف العبء الإداري الشامل الملقى على عاتق الأمانة العامة بسبب الاجتماعات.**

ج) **اعتماد ميزانية لسنتين لتعزيز التخطيط.**

---

[6] مؤتمر الاتحاد البريدي العالمي – الوثيقة 20. المرفق 7، بكين 1999.

[7] مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق/2003/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى/21.

[8] ورقة العمل C-WP/12657.

**ب- مسؤوليات الإدارة التنفيذية**

28- يعترف المفتش بأن بعض شواغل الايكاو في مجال التنظيم والإدارة ناشئة، جزئيا على الأقل، عن تحديات تاريخية داخل المنظمة بشأن مسألة تقسيم العمل وتخصيص المسؤوليات بين الشؤون الإدارية العامة والإدارة التنفيذية.

29- مجلس الايكاو هو واحد من هيئات الإدارة القليلة في منظومة الأمم المتحدة التي هي هيئات دائمة. واستنادا إلى المعلومات التي تم الحصول عليها خلال الاستعراضات يوجد اتجاه ظاهر لأن ينظر المجلس في مسائل تدخل تقليديا في نطاق الإدارة التنفيذية. ويبرز النموذج القياسي المبين في "سلسلة وحدة التفتيش المشتركة عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة"[9] أهمية التحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات كل من الأطراف الرئيسية المشتركة في إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في إطار نظام الإدارة القائم على النتائج. كما أن ثمة حاجة إلى التأثير المتبادل الفعال بين الأطراف، عن طريق وسائل وطرائق وإجراءات محددة بوضوح. ومن شأن هذا أن يعزز المساءلة ويحول دون الآثار السلبية على العملية.

30- حسب ما لوحظ في "سلسلة وحدة التفتيش المشتركة عن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة"، فإن قبول نهج الإدارة القائمة على النتائج يفترض مسبقا تخويل السلطة الإدارية التامة للأمين العام.[10] ولتيسير هذه العملية، يعتقد المفتش أنه ينبغي إعطاء الأمين العام السلطة التامة، مع المساءلة الملائمة، لتعيين وإنهاء خدمة جميع موظفي المنظمة. ويشارك المجلس حاليا في تعيين موظفي الفئة الاختصاصية[11] على مستوى المدير (D-2)، ولكن مجموعة عمل تابعة للمجلس قدمت مؤخرا توصية بأن يشارك المجلس أيضا في تعيين الموظفين على مستوى المسؤول الرئيسي، الذي يعادل D-1 في الأمم المتحدة. وستتيح هذه التوصية أساسا للمجلس المزيد من الدخول في مسؤوليات الإدارة التي ستتجاوز بوضوح نطاق تفويضه.

31- يرى المفتش أنه عند شغور وظائف في جدول تعيين الموظفين المعتمد على مستوى مدير ومسؤول رئيسي، ينبغي أن يكون بمقدور الأمين العام ملء الوظائف الشاغرة، ضمن إطار أنظمة وقواعد الموظفين، بدون مشورة من المجلس. وهذه الممارسة المتمثلة في مشاركة المجلس تحد من سلطة الأمين العام وتخفف من مساءلته وتتسم بعدم الكفاءة لتصريف شؤون المنظمة وإدارتها بفعالية. وقد جرت التوصية بالممارسة المتمثلة في السماح للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات الأمم المتحدة بتعيين موظفيهم وتم اعتمادها في عدد من المؤسسات داخل المنظومة، وحدث ذلك منذ أقرب وقت في المنظمة العالمية للملكية الفكرية.[12]

32- من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الكفاءة.

**التوصية 3**

---

[9] JIU/REP/2004/6.

[10] JIU/REP/2004/7.

[11] تنص المادة 4-8 من نظام الخدمة في الايكاو (الوثيقة Doc 7350/8) على أنه يجب أن يعين الأمين العام موظفي المنظمة بشرط موافقة رئيس المجلس فيما يتعلق بالمناصب في فئة المديرين والمسؤولين الرئيسيين ومديري الايكاو الإقليميين. وقد أنشأ المجلس لجنة معنية بالنظر في الطلبات لشغل الوظائف بدرجة مدير لإسداء المشورة للأمين العام بشأن الطلبات لشغل مناصب مديري الإدارات.

[12] JIU/REP/2005/1.

**ينبغي أن يتخذ المجلس التدابير التي تكفل الالتزام التام بتقسيم المسؤوليات في سياق الممارسة بين الشؤون الإدارية العامـة والإدارة التنفيذية. وفي هذا الإطار، ينبغي أن يأذن المجلس للأمين العام بالتوظيف والترقية لشغل الوظائف المعـتمدة علـى جميع المستويات في المنظمة، بما في ذلك مستوى المدير ومستوى المسؤول الرئيسي، دون السعي إلى الحصول على رأي المجلس قبل شغل هذه الوظائف، وذلك تمشيا مع المعايير التي قبلتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كجزء لا يتجزأ من الإدارة القائمة على النتائج.**

## 4– التخطيط الاستراتيجي والمالي والتشغيلي

### أ- المكاتب الإقليمية

33- جـرى على مر السنين النظر في عمليات استعراض هيكل الايكاو، وأكدت الهيئات الإدارية أنه ينبغي أن يستمر مفهوم تقسيم العالم إلى أقاليم للملاحة الجوية، وأجريت آخر هذه الدراسات في 2003 بناء على طلب اللجنة المالية.[13]

34- يشـمل الهـيكل الإقليمـي الحالـي سبعة مكاتب إقليمية: أحدها لآسيا والمحيط الهادئ، وأحدها لأوروبا وشمال الأطلنطـي، وأحدها للشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واثنان لإقليمي أفريقيا الآخرين، واثنان لأمريكا اللاتينية والكاريبي.[14] يـتفاوت حجـم المكاتـب الإقليمـية تفاوتا كبيرا، وأكبرها هو مكتب أوروبا وشمال الأطلنطي، الذي يعمل فيه 27 موظفا اختصاصـيا. ومكـتب الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هو أصغر المكاتب الإقليمية وفيه 11 اختصاصيا فقط من موظفيه. ونظـرا للقـيود المالـية الأخيـرة علـى المنظمة، تم تخفيض عدد موظفي المكاتب الإقليمية، وخاصة في دلكار ونيروبي وباريس.[15]

**حجم وتغطية المكاتب الإقليمية**[16]

| | إقليم آسيا والمحيط الهادئ | إقليم أوروبا وشمال الأطلسي | إقليم أفريقيا الشرقية والجنوبية | إقليم أفريقيا الغربية والوسطى | إقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا | إقليم أمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى والكاريبي | إقليم أمريكا الجنوبية |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **المقر** | بانكوك | باريس | نيروبي | دلكار | القاهرة | مكسيكو | ليما |
| **الدول المعتمد لديها** | 35 | 53 | 23 | 24 | 19 | 20 دولة و 12 إقليما | 13 |
| **الوظائف:**<br>**الاختصاصيون (P)**<br>**الخدمة العامة (GS)** | P: 14<br>GS: 15 | P: 27<br>GS: 30 | P: 15<br>GS: 9 | P: 18<br>GS: 21 | P: 11<br>GS: 9 | P: 13<br>GS: 8 | P: 15<br>GS: 14 |

35- بيـنما كـان ثمة دعم كبير لتعزيز المكاتب الإقليمية،[17] من خلال، مثلا، اعتماد قرارات في هذا الصدد، لم توفر مـوارد كافـية. ويبـين دليل المكاتب الإقليمية القائمة التفصيلية بالمسؤوليات الموكلة لهذه المكاتب وتبرز خطة الأعمال الأنشـطة المركـزية المـرتقبة لهذه المكاتب. غير أنه من الصعب رؤية الكيفية التي يمكن بها الاضطلاع بهذه الوظائف بفعالية نظرا لما يتوافر من موارد مالية وبشرية محدودة والقيود المالية العامة على المنظمة.

36- يلاحظ المفتش أن الايكاو تقوم من جديد بتقييم هيكلها من حيث الملاءمة وسبيل التقدم للمستقبل. ومن بين المسائل الهيكلـية قـيد النظر ملاءمة المكاتب الإقليمية، والحاجة إلى تخفيضها و/أو ترشيدها. إلا أنه لا يزال ينتظر اتفاق الآراء بشأن مسألة ملاءمة المكاتب الإقليمية.

---

[13] A35-WP/133 EX/53, AD/15.

[14] خلاصة معلومات الايكاو عن المكاتب الإقليمية 2004.

[15] A35-WP/133 EX/53, AD/15.

[16] خلاصة معلومات الايكاو عن المكاتب الإقليمية 2004.

[17] C-WP/11334, A35-WP/127, Assembly Resolutions A31-2 and A33-15.

37- قد ترغب المنظمة في النظر في ترشيد المكاتب الإقليمية بطريقة تدريجية، مع مراعاة تخطيط المنظمة السليم للموارد البشرية وكذلك مقتضيات الميزانية وبرنامج العمل.

38- يلاحظ المفتش اتجاه بعض الدول المتعاقدة أو المجموعات الإقليمية لأن تأخذ على عاتقها مسؤولية أكبر عن الأنشطة داخل أقاليمها الجغرافية بتكلفة محدودة للمنظمة. وينبغي تشجيع هذا في ضوء القيود المالية الراهنة على المنظمة. وينبغي أن تستعرض الهيئة الإدارية هذه المسألة لتحديد كيفية تعزيز الاعتماد على الدول الأعضاء للاضطلاع بأنشطة إقليمية لتفادي المزيد من توسيع نطاق الميزانية العادية للأنشطة الإقليمية.

39- يرحب المفتش بالمبادرات، المعتمدة في 2006، لاستعراض هيكل وتنظيم الأمانة العامة، بما في ذلك مكتب الشؤون الإقليمية الذي ينسق البرامج الإقليمية. وتم تعيين الفريق المعني بهيكل وتنظيم الأمانة العامة لتقديم اقتراحات بهذا الصدد.[18] وتشمل التوصيات اقتراحات لما يلي: إنشاء مكتب للتخطيط والتنسيق العالمي، سيحل محل مكتب الشؤون الإقليمية الحالي، والجمع بين الوظائف الإدارية لفرع التعاون الفني وبين الوظائف المماثلة في البرنامج العادي (الموارد البشرية والمالية)، ووضع آليات لكفالة أن برامج التنمية التعاونية للسلامة التشغيلية واستمرار صلاحية الطائرات للطيران وبرامج أمن الطيران المدني تحصل على التوجيه الفني والإشراف من المقر، وإنشاء علاقة إبلاغ وظيفية مع المسؤولين الإقليميين للحصول على الإشراف الفني من المكتب الفني الملائم بالمقر.

40- من المتوقع أن تشمل هذه المبادرات توحيد المسؤوليات والمساءلة وإدماج الأنشطة الفنية في سياق نهج للإدارة القائمة على النتائج. وينبغي أن تؤدي هذه المبادرات أيضا لتعزيز الاتصال والتنسيق بين المقر والمكاتب الإقليمية وايضاح الشواغل بصدد استمرار ملاءمة الهيكل الإقليمي للايكاو، الذي يواجه حاليا تحديا يتمثل، ضمن أمور أخرى، في القيود على الموارد.

41- الدول الأعضاء مزودة على النحو الأفضل بما يلزم لتقديم الخبرة على المستوى المحلي، ولذلك ينبغي للمنظمة، بالاشتراك مع الدول في شتى الأقاليم، وضع منهجية للجمع بين خبرة المقر والخبرة المحلية في ميدان النقل الجوي في الأقاليم. وفي سياق المبادرات الجارية لتيسير التغيير وترشيد أعمال المنظمة بصورة أفضل، يود المفتش أن تتولى الدول الأعضاء مزيدا من المسؤولية عن الأنشطة الإقليمية مع إلقاء أعباء أقل على عاتق الميزانية العادية للمنظمة.

من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين التخطيط.

**التوصية 4**

**وريثما تظهر نتيجة تقييم الاحتياجات، ينبغي أن يشجع المجلس الدول الأعضاء والمجموعات الإقليمية على الاضطلاع بمسؤوليات أكبر إزاء الأنشطة في إقليم كل منها.**

[18] C-WP/12813.

### ب- توزيع المهام في الأمانة العامة

42- بالنسبة إلى الجهود التي تبذل بشكل متواصل لدراسة هيكل المنظمة ومواءمة برامجها، يتوقع المفتش أن تتم مراجعة الانقسام الاصطناعي ظاهريا لبعض البرامج والنشاطات التي عادة ما تندرج في إطار إدارة واحدة في المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويلاحظ المفتش مثلا أن إدارة الشؤون الإدارية والخدمات قد انقسمت إلى ثلاثة فروع، فرع الموارد البشرية وقسم خدمات المؤتمرات والخدمات المكتبية، وفرع اللغات والنشر. مما ينشئ عددا من الوظائف رفيعة المستوى ضمن المنظمة من دون أن يكون من السهل تبرير وجودها.

43- وفي حين أن المفتش مدرك أن الإدارة القانونية ومكتب العلاقات الخارجية والإعلام عادة ما يعملان بتعاون وثيق فهو قلق للمشاركة المحدودة للإدارة القانونية فيما يرتبط بالعلاقات مع الدول المضيفة. ويوفر مكتب العلاقات الخارجية والإعلام إرشادات بشأن السياسة العامة للمنظمة كما يقدم المشورة بشأن المسائل المرتبطة بالامتيازات والحصانات الممنوحة للمنظمة وممثلي الدول والموظفين في الأمانة العامة. ويعمل هذا المكتب أيضا كنقطة اتصال للعلاقات مع الدولة المضيفة بالنسبة إلى المقر والمكاتب الإقليمية. ويرغب المفتش في أن يشير إلى أن غالبية مؤسسات الأمم المتحدة عادة ما تعهد بمسؤولية القضايا القانونية والعلاقات مع الدولة المضيفة إلى إدارة واحدة. وتظهر الحاجة إلى تقييم دور هاتين الإدارتين وفاعلية الهيكل الحالي.

44- يتوقع أن تساهم عملية تقييم الاحتياجات المقترحة في التوصية رقم 1 من هذا التقرير الايكاو في ترشيد أفضل لهيكليها ومواءمة برامجها وتوزيع المهام في ضمن الأمانة العامة، لاسيما بالنسبة إلى توحيد المهام الإدارية.

45- من المتوقع أن يعزز تنفيذ التوصية التالية الكفاءة.

**التوصية 5**

**وريثما تظهر نتيجة تقييم الاحتياجات، ينبغي للأمين العام أن يراجع هيكل البرامج وتوزيع المهام في الأمانة العامة بهدف ضمان الترشيد على نحو أفضل وتفادي التداخل والازدواجية.**

### العلاقات الخارجية

46- مكتب العلاقات الخارجية والإعلام مسؤول عن المراجعة وتوفير المشورة وتنسيق العلاقة بين الايكاو وبين الدول المتعاقدة وغير المتعاقدة ومؤسسات النظام الموحد للأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى. وهو مسؤول أيضا عن تعزيز الصورة الايجابية للايكاو عالميا أمام وسائل إعلام الجمهور ووسائل الإعلام المتخصصة وجمهور الطيران المدني المتخصص والجمهور العام بوسائل نشر الشبكات وربط الاتصالات بوسائل الإعلام عن طريق إعداد النشرات الإعلامية وتوزيعها وإصدار المقالات الخاصة والمنتجات السمعية البصرية والمعارض والمطبوعات والعروض الإعلامية الأخرى بشأن نشاطات الجمعية العمومية والمجلس والأمانة. وينتج هذا المكتب أيضا *جريدة الايكاو*.[19]

47- في شهر ديسمبر 2006 قدم الأمين العام إلى مجلس الايكاو إستراتيجية الاتصالات لتعزيز المعرفة بالمنظمة لدى جميع جماهيرها الرئيسية وتواصلها معها. وقد أدى تنفيذ هذه الاستراتيجية في الأشهر الستة الأولى من سنة 2007 إلى تغييرات تنظيمية من شأنها أن تنشط موقع الايكاو على الانترنت وجريدة الايكاو ونشاطات الاتصالات الأخرى بشكل يتسم بالكفاءة الاقتصادية.

---

[19] موقع الايكاو على الانترنت <http://www.icao.int/icao/en/osg/epo/> تم الاطلاع عليه في 2007/5/15.

48- ويبدو أن المكتب يضطلع بمهامه من ناحية العلاقات العامة إلا أنه يحتاج إلى اعتماد برنامج إعلام خارجي استباقي بقدر أكبر. ولهذا الغرض، ينبغي وضع إستراتيجية شاملة ترتبط بالتواصل والترويج للمسائل التي تهم أصحاب المصالح، بما في ذلك تعبئة الموارد. وينبغي أن يواصل بنشاط استخدام الانترنت ووسائل أخرى متقدمة في مجال تكنولوجيا المعلومات للإعلام الخارجي. ونظرا لأهمية الإعلام الخارجي، ينبغي للأمين العام أن ينشئ فريقا متعدد الوظائف من شأنه أن يضع في غضون الفترة المقبلة التي تتراوح بين ثلاثة وستة أشهر، مشروع إستراتيجية لبرنامج للايكاو للإعلام الخارجي يكون استباقيا بقدر أكبر.

49- من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الوعي بعمل المنظمة.

**التوصية 6**

**ينبغي للأمين العام أن ينشئ فريقا متعدد الوظائف لإعداد إستراتيجية لبرنامج إعلام خارجي للايكاو يكون استباقيا بقدر أكبر. وينبغي أن يضم الفريق موظفين من مكتب العلاقات الخارجية والإعلام.**

## 5 – إدارة الموارد البشرية

50- تتبع الايكاو النظام الموحد للأمم المتحدة في مجال إدارة الموارد البشرية وقد نفذت إطار عمل الأمم المتحدة المتكامل لاستراتيجيات الموارد البشرية. غير أن المنظمة مقصرة عن النظام الموحد للأمم المتحدة في مجالات عديدة تتعلق بإدارة الموارد البشرية: فجداول الرواتب ليست متوافقة مع النظام الموحد، وترقيات الموظفين لا تزال تمنح وتعتمد بصورة رئيسية على أساس الأقدمية، كما أن التمثيل الجغرافي والمساواة بين الجنسين والتوزيع بالنسبة للعمر مازالت جميعها غير مرضية، وهناك حاجة إلى منح التدريب درجة أعلى من الأولوية.

### أ- جدول المرتبات

51- هناك قلق بشأن تعيين الموظفين الفنيين والاحتفاظ بهم، سواء العاملين منهم ميدانيا أو في المقر الرئيسي. وقد علم المفتش بأن ذلك يرتبط جزئيا بانحراف في النظام الخاص بالرواتب ومجموعات شروط التوظيف. فليس من غير المألوف أن تعرض مجموعات شروط مختلفة على موظفين يعملون في نفس المستوى وفي ظل الظروف ذاتها. والسبب في ذلك هو أن النظام مربوط بجداول رواتب الحكومات الوطنية. وفضلا عن ذلك، فإن هناك أيضا نظاما للموظفين دون مقابل لإعارة الموظفين من الحكومات الوطنية،[20] وخاصة في مجال السلامة الجوية. وتدفع الحكومات، في إطار هذا النظام مبلغا إجماليا للايكاو عن الموظف المعار، وتدفع الايكاو راتبا شهريا للموظف. وحالات التفاوت تلك بين مجموعات شروط التوظيف للموظفين الذين يعملون في نفس المستوى ويكلفون بنفس المسؤوليات تمثل حالة شاذة في النظام الموحد للأمم المتحدة، وينبغي التصدي لها لتجنب ما لها من تأثير سلبي على معنويات الموظفين وضمان الإنصاف في النظام.

52- ويلاحظ المفتش وجود بعض الاختلافات في جداول الرواتب بين الايكاو والنظام الموحد للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، نجد في الايكاو جدول رواتب الموظفين من فئة الخدمة العامة يبلغ درجة G-9 في حين يقف الجدول في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عند G-7. ويلاحظ المفتش أن وظائف الدرجة G-9 في الايكاو محجوزة للترقيات الشخصية وأن الجهود تبذل حاليا لإلغاء تلك الوظائف. والأسلوب المطبق حاليا هو إلغاء المنصب بمجرد تقاعد الموظف الذي يشغل وظيفة من الدرجة G-9. ويرحب المفتش بهذه المبادرة والمبادرات الأخرى الهادفة إلى تحقيق التوافق بين جدول المرتبات في الايكاو والنظام الموحد للأمم المتحدة.

### ب- الترقيات الشخصية

53- تتبع الايكاو سياسة محدودة للترقيات الشخصية تقوم أساسا على الأقدمية والاقتراب من عمر التقاعد. ومن المزمع، في إطار الاستراتيجية الجديدة للموارد البشرية، مراجعة سياسة الترقيات الشخصية بحيث تقوم على الجدارة بدلا من الأقدمية، وذلك ضمن مفهوم توسعة نطاق مستويات الدرجات، والانتقال من ثقافة الاستحقاق إلى ثقافة الأداء، على أساس منهج الأمم المتحدة.[21]

54- ويعتقد المفتش، وفقا لتوصيات حديثة لوحدة التفتيش المشتركة بخصوص الترقيات الشخصية،[22] أنه ينبغي إلغاء هذا الأسلوب في الايكاو. وتتناقض الخطة مع معايير الإنصاف والشفافية في نظام التعيينات والترقيات. وتشوه مبدأ أن الترقية اعتراف بأداء استثنائي في الماضي وتوقعات الأداء المستقبلي على مستوى أعلى. كما أنها تمثل انحرافا عن الأساليب المتبعة في النظام الموحد.

---

[20] نظام الخدمة لدى الايكاو، الوثيقة Doc 7350/8.

[21] C-WP/12418 A-1 (Appendix A).

[22] JIU/REP/2005/1.

55- وأشـارت لجنة الخدمة المدنية الدولية في سنة 1994 إلى أنها سبق أن " أكدت من جديد إمكانية استخدام الترقيات الشخصـية فـي ظـروف محددة بعينها. ومع ذلك فهي لا تحبذ بوجه عام استخدام الترقيات الشخصية، ورأت أن إدخال برنامج المكافأة والتقدير يمكن أن يحد من الحاجة إلى الترقيات الشخصية".[23]

56- وكمـا أشار تقرير وحدة التفتيش المشتركة في استعراض التنظيم والإدارة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية،[24] فـإن الـوحدة علـى علـم بأن أربعا على الأقل من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة أدخلت في وقت من الأوقات خطة التـرقيات الشخصية، وهي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة العمل الدولية (ILO)، والاتحاد الدولـي للاتصـالات (ITU)، والـوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA). وأوصت وحدة التفتيش المشتركة، في استعراض التنظـيم والإدارة في اليونسكو، بإلغاء الخطة وقد نفذت تلك التوصية لاحقا.[25] ومنذ سنة 1994، نفذت السياسة في منظمة العمـل الدولـية علـى أساس مقيد للغاية وتم تعليق استخدام هذا الأسلوب في الاتحاد الدولي للاتصالات.[26] وقد استبعدت المنظمة العالمية للملكية الفكرية مؤخرا هذا الأسلوب من مبادئها التوجيهية الجديدة حول الترقيات.[27]

## ج- التمثيل والمسائل المتعلقة بالمساواة

### التمثيل الجغرافي

57- يـدرك المفـتش بأنـه تم اتخاذ تدابير لتحسين التمثيل الجغرافي وأنه تم اعتماد قرار حول مبدأ التمثيل الجغرافي العـادل. وفـي هذا الصدد، يلاحظ أن فرع الموارد البشرية يقدم إلى المجلس بانتظام تحديثا للمعلومات حول حالة الجهود المـبذولة لتيسـير التمثـيل الجغرافـي العادل وأن ذلك التمثيل هو أحد المعايير الرئيسية التي ينظر فيها مجلس التعيينات والترقيات.

### المساواة بين الجنسين

58- تـم إحـراز بعض التقدم في مجال تشجيع المساواة بين الجنسين في الأمانة العامة.[28] كما تم إعداد برنامج عمل ايجابي للمساواة بين الجنسين على نفس نمط التمثيل الجغرافي العادل. وتم في سنة 2006 إنشاء الهيئة الاستشارية للأمين العام المعنية بالإنصاف والمساواة بين الجنسين. وقدمت الهيئة إطارا سياسيا بشأن المساواة بين الجنسين وتعميم مراعاة تلك المساواة شمل عددا من التوصيات وتم تعميمه على أعضاء المجلس.

59- وزاد العـدد الإجمالـي للنساء في الفئة التخصصية والفئات العليا من 78 امرأة سنة 2004 إلى 83 سنة 2006. وقدمت الموظفات من 22 دولة سنة 2004 ومن 23 دولة سنة 2006. كما زاد عدد المرشحات المعينات في المناصب من الفئة التخصصية والفئات العليا من 9 سنة 2004 إلى 17 سنة 2006. وزاد عدد المرشحات المعينات في مناصب فنية من 2 سنة 2004 إلى 6 سنة 2006.

---

[23] لجنة الخدمة المدنية الدولية، الوثيقة A/39/30, 1984, para.222 and A/49/30, 1984, para.338.

[24] JIU/REP/2005/1.

[25] تقرير المدير العام لليونسكو حول عملية الإصلاح، الجزء الأول، سياسة شؤون الموظفين، الوثيقة 164/EX/5، 2002/4/26، الفقرة 21.

[26] أمر الخدمة رقم 04/19 للاتحاد الدولي للاتصالات، "تعليق خطة الترقيات الشخصية"، 2004/12/22.

[27] تقريـر مرحلـي حول متابعة توصيات وحدة التفتيش المشتركة بالصورة الواردة في تقريرها "استعراض التنظيم والإدارة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية: الميزانية والرقابة والمواضيع ذات الصلة" (JIU/Rep/2005/1)، منذ دورة سنة 2005 للجمعيات العامة للدول الأعضاء في المنظمة، A/42/10.

[28] ورقة العمل C-WP/12990.

60- وتـبذل جهـود لتحسـين وضع المرأة في الأمانة العامة من بينها تنفيذ مراعاة المساواة بين الجنسين على نطاق الايكـاو، والسـعي إلى التعاون مع الدول المتعاقدة في تحديد النساء المؤهلات، فضلا عن أنشطة الاتصال بالمنظمات التي تتشكل عضويتها من النساء العاملات في مجال الطيران.

61- ويشـجع المفـتش هذه المبادرات، وتشمل البحث الاستباقي عن المرشحات المؤهلات، بوصفه وسيلة لتيسير رفع نسبة الموظفات في المناصب الرئيسية في الأمانة العامة.

**التوزيع الإجمالي لموظفي الفئة التخصصية حسب الجنس والدرجة في 2004/12/1 و2005 و2006** [29]

| الدرجة | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | الذكور | الإناث | المجموع | الذكور | الإناث | المجموع | الذكور | الإناث | المجموع |
| أمين عام | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| مدير | 5 | 0 | 5 | 5 | 0 | 5 | 3 | 0 | 3 |
| **PO** | 15 | 1 | 16 | 15 | 1 | 16 | 15 | 2 | 17 |
| **P-5** | 43 | 7 | 50 | 42 | 8 | 50 | 39 | 9 | 49 |
| **P-4** | 119 | 31 | 150 | 108 | 33 | 141 | 111 | 34 | 145 |
| **P-3** | 36 | 23 | 59 | 32 | 19 | 51 | 26 | 21 | 48 |
| **P-2** | 11 | 16 | 27 | 10 | 17 | 27 | 12 | 17 | 29 |
| **P-1** | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| **المجموع** | **230** | **78** | **308** | **213** | **79** | **292** | **207** | **83** | **290** |
| **%** | **74.68** | **25.32** | **100** | **72.95** | **27.05** | **100** | **71.38** | **28.62** | **100** |

**توزيع الموظفين حسب السن والتخطيط للتعاقب**

| أعمار الموظفين[30] | عدد الموظفين | النسبة المئوية |
|---|---|---|
| أقل من 25 سنة | 2 | صفر |
| 25-34 سنة | 52 | 7 |
| 35-44 سنة | 162 | 21 |
| 45-54 سنة | 345 | 44 |
| أكثر من 55 سنة | 227 | 29 |

62- ويلاحـظ المفتش أن فرع الموارد البشرية ينظر في استعراض جميع الوظائف الشاغرة في المنظمة بغرض شغل بعضها بدرجات أدنى (P-3 أو P-2)، وذلك لزيادة عدد تعيينات الموظفين التخصصيين من الشباب وضمان اكتسابهم للخبرة الداخلية المطلوبة للترقيات في المستقبل.[31] ونظرا لصغر عدد الموظفين التخصصيين الشباب المعينين ضمن ملاك الايكاو،

[29] ورقة العمل C-WP/12990. تأخذ منهجية تحديد مدى تمثيل النساء في الفئة التخصصية والفئات العليا في الاعتبار جميع موظفي الأمانة العامة في هاتـين الفئتـين باستثناء الموظفين الذين يشغلون مناصب تمول من الصناديق الائتمانية وكذلك باستثناء صغار المسؤولين التخصصيين الذين قدمت بعض الدول المتعاقدة خدماتهم إلى المنظمة.

[30] ورقة العمل C-WP/12557.

[31] ورقة العمل C-WP/12557.

فإن المفتش يرحب بهذه المبادرة. ويتوقع أن يؤدي تعيين عدد أكبر من الموظفين التخصصيين الشباب ممن يحملون أفكارا جديدة ويتسمون بالحماس إلى معالجة المخاوف التي تشعر بها المنظمة حاليا بخصوص توزيع الموظفين حسب الأعمار.

63- ونظرا لطابع المنظمة الفني والحاجة إلى خبرات معينة رفيعة المستوى، فإنه ليس من المستغرب وجود عدد كبير من الموظفين الخبراء من الأعمار الأكبر. غير أن حوالي 30 في المئة من الموظفين هم من أعمار تزيد على 55 عاما، وهي حقيقة تضع المنظمة في وضع صعب. ونظرا لأن هذه النسبة المئوية الكبيرة من الموظفين يقتربون من سن التقاعد في السنوات الخمس أو السبع القادمة، فإنه ينبغي أن تضع الايكاو سياسة جيدة الإعداد للتخطيط لتعاقب الموظفين، وذلك لتحقيق عدة أمور من بينها ضمان النقل الفعال للمعرفة والحفاظ على الذاكرة المؤسسية للمنظمة.

64- ومن المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى تحسين التخطيط.

**التوصية 7**

**ينبغي للأمين العام أن يعرض على المجلس للموافقة خطط عمل أكثر استباقية وقائمة على النتائج للتيسير الفعال للتمثيل الجغرافي العادل، وتحسين توزيع الموظفين حسب الأعمار عن طريق تعيين موظفين تخصصيين أصغر سنا، وتشجيع التخطيط لتعاقب الموظفين وضمان نقل المعرفة والذاكرة المؤسسية، ولاسيما نظرا للعدد الكبير من الموظفين الذين يقتربون من سن التقاعد.**

## د - التدريب

65- تم إبراز الحاجة إلى معالجة مسألة التدريب في نتائج استقصاء الموظفين السري الذي أجري في الايكاو لسنة 2005.[32] وكان الغرض من الاستقصاء هو تقييم مستوى الرضا ووجود الحوافز لدى الموظفين، إلى جانب أمور أخرى منها المساعدة في تحديد استراتيجيات وسياسات إدارة الموارد البشرية التي يمكن ترشيدها أو تطويرها لضمان أعلى مستويات الإنتاجية في المنظمة. وقد استكمل الاستقصاء بنجاح ما مجموعه 519 موظفا ، أي نسبة حوالي 80 في المائة[33] – وأشارت نسبة 29 في المائة منهم إلى أنهم بحاجة إلى التدريب للوفاء بمتطلبات وظائفهم، وقالت نسبة 34 في المائة أنهم يحتاجون إلى التدريب للتقدم في حياتهم المهنية.[34]

66- ونظرا لطابع المنظمة الفني والتطورات الجديدة في مجال الطيران والملاحة الجوية، فإن هناك طلبا متزايدا على تدريب الموظفين وإعادة تدريبهم. وقد بذلت بعض الجهود لإدخال التدريب في مجالي الإدارة وتكنولوجيا المعلومات، وهما مجالان مهمان للإصلاح والتحديث وبناء القدرات والكفاءة الإدارية ضمن الأمانة العامة. غير أن الايكاو لم تتمكن بصورة عامة من مواكبة الطلب لتدريب المهندسين وغيرهم من الموظفين الفنيين.

67- وقد طلب فرع الموارد البشرية مضاعفة المبلغ المخصص للتدريب حاليا ومقداره 000 300 دولار أمريكي، وهو يمثل نسبة تقل عن 1 في المائة من الميزانية. ويرى المفتش أنه ينبغي للتدريب، لكي يكون مفيدا، أن يصل إلى نسبة 2 أو 3 في المئة من الميزانية السنوية. ويسود اتجاه في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى زيادة المبلغ المخصص للتدريب والتركيز على الإدارة وتكنولوجيا المعلومات. فعلى سبيل المثال، شملت تفاصيل اقتراحات الأمين العام للأمم المتحدة [35]

---

[32] ورقة العمل C-WP/12557.

[33] الميزانية البرنامجية للمنظمة للسنوات 2005 و2006 و2007، الوثيقة رقم Doc 9842.

[34] ورقة العمل C-WP/12557.

[35] الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي، تقرير من الأمين العام، A/60/692.

"الاستثمار في البشر" مضاعفة ميزانية التدريب والتركيز على التدريب الإداري، من 10 مليون دولار أمريكي إلى 20 مليون دولار أمريكي (تمثل زيادة من نسبة 1 إلى 2 في المائة في تكاليف الموظفين).[36] وقد اقترح بعض المسؤولين أثناء المناقشات التي دارت في الايكاو، أن ضمان تحقيق برنامج تدريب مفيد يتطلب تخصيص نسبة لا تقل عن 4 أو 5 في المائة من الميزانية السنوية لذلك. وكان هذا الهدف غير قابل للتحقيق بصورة عامة في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ومن غير المحتمل أنه يمكن تحقيقه في الايكاو، لاسيما نظرا للشواغل المالية الحالية للمنظمة. ورغما عن ذلك، يجب بذل الجهود لزيادة المبلغ المخصص حاليا للتدريب.

68- ويقرر في المنظمات التي تلتزم بمبدأ الخدمة الوظيفية بالنسبة لموظفيها بفكرة القيام بالتدريب أثناء الخدمة. وأما المنظمات التي يعمل فيها موظفون في تخصصات فنية عالية في وظائف غير دائمة والتي لا تقدر ماليا على القيام بتدريب منتظم أثناء الخدمة، فينبغي لها النظر في اعتماد سياسة شؤون الموظفين تقوم على تحديد مدد عقود أولئك الموظفين.

69- وتوصي الايكاو، في هذا السياق، بإعادة النظر في سياسة شؤون الموظفين لديها بغرض توفير ترتيبات تعاقدية لا تتجاوز مددها من خمس إلى سبع سنوات لعدد معين من الموظفين التخصصيين من ذوي الخبرات الفنية العالية، لضمان وجود تدفق منتظم إلى الداخل للخبرات المتقدمة لمناصب فنية معينة. وقد اعتمد أسلوب شؤون الموظفين هذا لدى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، وهي مؤسسة أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة تتسم بالتخصص الفني والعلمي العالي وتحتاج إلى خبرات فنية كبيرة.

70- ومن المتوقع أن تؤدي التوصيتان التاليتان إلى تعزيز كفاءة المنظمة وفعاليتها.

**التوصية 8**

**ينبغي للأمين العام أن يستعرض سياسة منقحة لشؤون الموظفين وأن يحيلها إلى هيئات إدارة المنظمة لاعتمادها، وأن تشمل تلك السياسة عددا محدودا من العقود محددة المدة غير القابلة للتجديد التي لا تتجاوز مدتها من خمس إلى سبع سنوات للخبرات الفنية العالية، وذلك لتيسير تدفق أفضل الخبرات بانتظام إلى داخل المنظمة.**

**التوصية 9**

**وينبغي أن يخصص المجلس موارد مالية وافية للتدريب بنسبة 1 في المائة من الميزانية على الأقل، ومن الأفضل تخصيص نسبة 2 أو 3 في المائة من الميزانية العادية. ينبغي التركيز على التدريب في مجالي الإدارة وتكنولوجيا المعلومات لتيسير تلبية احتياجات المنظمة في الوقت الحالي وفي المستقبل.**

[36] مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق/2006/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى/12.

## 6 — خدمات الدعم المركزية

### أ- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

71- ما زالت عمليات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الايكاو مجزأة ولا تخضع كلها لإدارة قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فعلى سبيل المثال، يدير فرع المالية النظام المتكامل للمعلومات عن الموارد (IRIS)، وفي حين أُنجزت عمليات تدقيق متعددة بشأن هذه المسألة، ما زالت المنظمة متأخرة في مجال تكنولوجيا المعلومات. والشواغل الأساسية بالنسبة للايكاو في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي المركزية ومراقبة الإجازة والتوحيد القياسي.

72- بشكل عام، لا تتواءم ترتيبات وتجهيزات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المكاتب الإقليمية مع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المقر. وتستخدم نظم مزدوجة ومجموعات من برامج الكمبيوتر من دون إتاحة التواصل فيما بينها. ومنذ سنتين تقريبا، عملت الايكاو على إدراج بنية أساسية قياسية بهدف ضمان استخدام نفس النظام الخاضع لمراقبة الإجازة في المقر بأكمله.

73- وقد أقر المجلس بالشواغل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وطلب بأن يتم توحيد كل عمليات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكخطوة أولية، كلفت مجموعة الإدارة العليا رئيس قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن يستكمل اتفاقات لمستويات الخدمة مع كل إدارة وكل مكتب إقليمي، بالإضافة إلى إجراء تقييم للمخاطر لكل مشاريع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات غير المركزية. وتبذل الجهود حاليا لتحسين تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مجال توفير خدمات المؤتمرات. وكان مقررا أن تستبدل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات النظام القديم بعض الشيء المستخدم لتسجيل المشاركين في المؤتمرات في أثناء الربع الأول من عام 2007. بالإضافة إلى ذلك، قد كان من المقرر في الوقت نفسه الاستعاضة عن نظام التصويت اليدوي بنظام الكتروني لتفادي عملية التصويت الحالية الطويلة. ويجري النظر حاليا في إمكانية توفير خدمات المؤتمرات بصورة الكترونية. ويرى المفتش أنه ينبغي أن توضع بوضوح جداول زمنية لتوفير جميع خدمات المؤتمرات بواسطة الكمبيوتر.

74- يلاحظ المفتش أن الجهود جارية حاليا لتحقيق المركزية وتحديث ممارسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الايكاو. وفي هذا الإطار، يلاحظ المفتش أيضا أنه تم تعيين فريق جديد مسؤول عن مشروع (IRIS) مكلف بمهام من بينها تقديم التوصيات بشأن إستراتيجية دعم النظام المالي الجديد. كما يحيط علما بأن خطة الأعمال تضمنت إستراتيجية الكترونية من شأنها تحقيق توفير خدمات المعلومات والوثائق وتوفير الاتصالات الداخلية والخارجية بصورة أكثر فاعلية. ولكن من الضروري بذل مزيد من الجهود لكي تصبح الايكاو على نفس المستوى مع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة بالنسبة إلى تنمية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإصلاحها. وينبغي للنظم التشغيلية وتطبيقات المكاتب في المقر أن تكون متوائمة مع تلك المستخدمة في المكاتب الإقليمية كما ينبغي تسهيل استخدام جميع العاملين لهذه النظم. وبإصلاح هذه النظم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لابد من مراعاة المواصفات الفنية لضمان الجدوى الاقتصادية. وينبغي أيضا استطلاع أفضل الممارسات في مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى في هذا المجال.

75- من المتوقع أن تسهل التوصية التالية فعالية استخدام الموارد:

**التوصية 10**

**ينبغي للأمين العام أن يقدم إلى المجلس إستراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يركز فيها على المركزية والمـواءمة والتوحيد القياسي ومراقبة الإجازة لاعتمادها وتنفيذها في غضون سنة واحدة، وتحديد المواعيد الزمنية لتوفيـر خدمات المؤتمرات بشكل كامل بواسطة الكمبيوتر، بما في ذلك إدخال المعدات والخدمات الخاصة بالمؤتمرات الالكترونية.**

**ب- فرع اللغات والنشر**

76- علـى غـرار غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لدى الايكاو ست لغات رسمية. ولدى المنظمة أيضا ست لغـات عمل تستخدم في جميع الاجتماعات الرسمية. وهذا يشكل ثقلا كبيرا على خدمات اللغات والنشر من حيث الموارد، لأنـه يجـب تـرجمة وإعـداد جمـيع الوثائق كما يجب توفير خدمات الترجمة الفورية بكل من اللغات الست في غالبية الاجـتماعات. ويلاحـظ المفـتش أن خدمات الترجمة الفورية توفر باللغات الست للجمعية العمومية والمجلس ومؤتمرات مـراقبة الحركة الجوية والنقل الجوي أو المؤتمرات الدبلوماسية وبعض الندوات. أما لجنة حماية البيئة في مجال الطيران فـتعقد اجـتماعاتها باسـتخدام خمس لغات، ولا تستخدم اللغة الصينية. أما اللجان التابعة للمجلس فهي تنعقد بأربع لغات، بالإضافة إلى لجنة الملاحة الجوية وغالبية أفرقة الخبراء. أما بعض اجتماعات أفرقة الخبراء فتعقد باستخدام ثلاث لغات، ويتوقف ذلك على عضويتها.

77- تصـل الميـزانية البـرنامجية للايكاو للسنوات 2005-2007 إلى مبلغ 197 مليون دولار أمريكي، ويخصص لحسـابات اللغـات والنشـر مبلغ 42.5 مليون دولار أمريكي أي 21.5 في المائة. وقد ترتبط هذه التكلفة العالية لخدمات المؤتمرات بالعدد المرتفع من اجتماعات المجلس وهيئاته الفرعية، مما يتطلب دعما كبيرا من خدمة المؤتمرات.

78- يشـير التقريـر السـنوي لسنة 2005 إلى أن المجلس قد عقد 46 جلسة في عام 2005. ومع إضافة اجتماعات الهيئات الأخرى التابعة للمجلس، يصل مجموع عدد الجلسات إلى حوالي 190 جلسة في السنة.[37] ويشمل هذا الرقم جلسات المجلـس ولجنة الملاحة الجوية والهيئات الفرعية الأخرى مثل اللجنة المالية. ولا يشمل هذا العدد الجلسات غير الرسمية التـي تقـدم إلـى المجلس، مما يستدعي أيضا توفير خدمات الترجمة الفورية وخدمات اللغات. وقد تود الايكاو النظر في إحـداث تغييـر في وسائل عملها لكي تكون أساليب عملها متسقة مع أفضل الممارسات المتبعة في مؤسسات الأمم المتحدة الأخـرى، وذلك عن طريق قيام المجلس وهيئاته الفرعية له بتقليل عدد الاجتماعات ومن خلال عقد دورة للجمعية العمومية مرة كل سنتين. ومن المقترح تنفيذ هذا الترتيب تدريجيا لكي لا تتزعزع الدورة الإدارية.

79- عبـرت غالبـية منظمات الأمم المتحدة، عن شواغلها إزاء النسبة المئوية المرتفعة للميزانية المخصصة لخدمات المؤتمرات، بما في ذلك مثلا خدمات الترجمة التحريرية وحفظ الوثائق وتوزيعها ونشرها. وحاول العديد من المنظمات أن تقلـص مـن تكاليف خدمات المؤتمرات عن طريق تخفيض عدد الوثائق الموزعة والحد من الخطوات التي تشملها عملية معالجـة الوثائـق، مع مراعاة التطورات في تكنولوجيا المعلومات. وفي هذا المجال، تم تشكيل لجنة بشأن المؤتمرات في الأمم المتحدة، لكي تضطلع بمهام عديدة من بينها إيجاد الحلول لخفض الإنفاق على خدمات المؤتمرات. وقد تستفيد الايكاو من اعتماد مبادرة مماثلة، لاسيما في ضوء المبالغ الكبيرة المخصصة حاليا لخدمات المؤتمرات.

---

[37] تقرير المجلس السنوي لعام 2005 (Doc 9862).

80- يقـر المفـتش بأن بعض الجهود قد بذلت في الايكاو للحد من تكاليف خدمات الترجمة وخدمات اللغات من خلال اعتماد مبدأ التعاقد مع الخارج في إطار مشروع الميزانية المقترح للسنوات الثلاث المقبلة، ولكن المفتش يعتبر أنه لابد من بـذل مـزيد مـن الجهـود في هذا المجال، ويرى المفتش أنه ينبغي للأمين العام للايكاو في كل اقتراحاته الإصلاحية في المستقبل يعطي أولوية عالية للحد من تكاليف خدمات المؤتمرات، مع ايلاء العناية الواجبة لمبدأ التعدد اللغوي.

81- من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تسهيل استخدام الموارد الفعال.

**التوصية 11**

**ينبغـي للأمـين العام أن يدرس أفضل ممارسات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى بهدف أن يقدم لنظر هيئات الإدارة إستراتيجية شاملة لخفض تكاليف خدمات اللغات.**

## 7 — الرقابة

### أ- الرقابة الخارجية

82- تـنص المـادة الثالثة عشرة من نظام الايكاو المالي على تعيين مراجع خارجي يكون المراجع العام لإحدى الدول المتعاقدة. ويحدد المجلس مدة تعيين المراجع الخارجي وتؤكدها الجمعية العمومية. والمراجع العام لكندا هو مراجع الايكاو الخارجـي وقـد ظل يشغل هذا المنصب منذ عام 1952. أما ولاية المراجع الخارجي الحالية فتنتهي في 2008/12/31. ويلاحـظ المفتش أن الدول المتعاقدة قد اتخذت قرارا باعتماد مبدأ التناوب في شغل منصب المراجع الخارجي. ويعتبر هذا القرار متسقا مع أفضل ممارسات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

83- يقـوم المـراجع الخارجي بعمليات تدقيق مستقلة تشمل صناديق وأرصدة وحسابات المنظمة بشكل سنوي أو عند الاقتضـاء. وقـد تم إبلاغ المفتش بأن المراجع الخارجي قد يقدم ملاحظاته بشأن كفاءة الإجراءات المالية ونظام المحاسبة وعمليات الرقابة الداخلية للمالية و يقدم بشكل عام ملاحظاته بشأن الإدارة والتنظيم في الايكاو. ولكن لوحظ أنه في حين أن المـراجع الخارجـي قام بعمليات تدقيق تتماشى مع قيمة التكاليف المرتبطة بها وفقا للممارسات المحاسبية المقبولة، فلم يتم الاضـطلاع بعمليات تدقيق للإدارة. وأشار المراجع الخارجي أنه على الرغم من أن جزءا من مشكلة الإدارة قد ينجم عن هـيكل المـنظمة، لكنه لا يتمتع بصلاحيات تسمح له باستعراض مثل هذه المسائل. وتعتبر إعادة هيكلة المنظمة من ضمن صـلاحيات الجمعـية العمومـية، ولـذلك لم يعالجها المراجع الخارجي في تقاريره. وينبغي النظر في أفضل ممارسات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى في هذا الصدد.

### ب. مكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية

84- تـنص المـادة الحاديـة عشرة من النظام المالي للايكاو على أنه ينبغي للأمانة أن تنشئ مكتب تدقيق داخلي تابع لمكـتب الأمـين العـام. ويتولى مكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية (EAO)، المسؤول عن وظائف الرقابة الداخلية كلها، مهمة التدقيق الداخلي.

85- يلاحظ المفتش بقلق أن مكتب التقييم قد اضطلع بوظائف ومهام إضافية لا تندرج بشكل دقيق في إطار مهمته، فقد راجع مثلا مناقصة بظرف مقفل. ولتعزيز استقلالية وكفاءة المكتب، ينبغي عدم مواصلة هذه الممارسة كما ينبغي للمكتب ألا يشارك في مسائل هي من مسؤولية الإدارة والتنظيم، لأن هذا يمكن أن يؤدي للمساس باستقلاليه المكتب.

86- ويلاحـظ المفتش أن القيود المالية التي فرضت على المنظمة خلال الفترات الثلاثية المتعددة الماضية قد أدت إلى خفض عـدد الموظفين وإعادة تنظيم عمل المكتب. وقد شملت الميزانية البرنامجية للسنوات 2002-2004 لمكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية أربعة موظفين من الفئة التخصصية وأربعة موظفين من فئة الخدمات العامة. وفي حين أن الميزانية البرنامجية للأعـوام 2005-2007 نصت على رئيس واحد (مسؤول رئيسي/D-1) ومسؤولين اثنين من الفئة التخصصية وثلاثة موظفين من فئة الخدمات العامة، فلدى المكتب حاليا رئيس وموظف واحد من الفئة التخصصية وموظف واحد من فئة الخدمات العامة. وينوي المكتب توظيف مسؤول إضافي واحد وموظف واحد من فئة الخدمات العامة في المستقبل القريب. ويرى المفتش أن هذه الموارد غير كافية لينجز المكتب بكفاءة مهام الرقابة الداخلية للمنظمة. وينبغي تعزيز مكتب تقييم البرامج من حيث الميزانية المخصصة له ومنحه هامشا أوسع من الاستقلالية في تحديد احتياجاته المالية.

87- بالإضـافة الى ذلك، يتوقع أن يتأثر عمل مكتب تقييم البرامج من جراء تنفيذ الميزنة القائمة على النتائج، كما هو مـتوقع في عملية الإصلاح. وقد تود المنظمة النظر في كيفية إدراج عمليات الرصد والمراجعة والتقييم للميزانيات القائمة على النتائج في إطار عمل المكتب المذكور، وكيفية تحقيق ذلك بموارده الحالية.

88- من المتوقع أن تعزز التوصيتان التاليتان كفاءة الأعمال وأن تشجعا على المشاركة في أفضل الممارسات.

**التوصية 12**

**ينبغـي للأمين العام أن يضمن الالتزام الدقيق بمهمة مكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية لتفادي المساس باستقلالية هذا المكتب.**

**التوصية 13**

**ينبغـي أن يـزيد المجلـس حجـم المـوارد المخصصة لمكتب تقييم البرامج والتدقيق والمراجعة الإدارية، وأن يكفل الاستقلال المالي للمكتب.**

## ج- مجلس الرقابة

89 يشـار إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة".[38] وأوصى التقرير بـأن تقـوم الهيـئات التشريعية في كل مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بإنشاء مجلس مستقل للرقابة الخارجية لمـراجعة البيانات المالية المدققة وتقييم المخاطر والضوابط الداخلية ولتقييم كفاءة وفاعلية المراقب الخارجي وخدمة الرقابة الداخلـية بشـكل عـام. ويلاحظ المفتش أن مجلس الايكاو يدرس حاليا فكرة إنشاء مجلس للرقابة[39] تحديد صلاحيات ذلك المجلس بناء على توصيات تقرير وحدة التفتيش المشتركة.

90 لاحـظ المفتش أيضا أن المنظمة تبذل حاليا الجهود لضمان استقلال المجلس وخبرات أعضائه في مجال الرقابة. وتراعـي الصـلاحيات المقتـرحة التوصـيات من تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وتشمل مهام المجلس العامة المقترحة مـراجعة البيانات المالية المدققة وعمليات تقييم المخاطر والضوابط الداخلية وتقييم كفاءة وفاعلية خدمات المراجع الخارجي وخـدمات الـرقابة الداخلية. ويرحب المفتش بهذه المبادرة ويشجع على مواصلة هذه العملية وفقا لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة.

91 من المتوقع أن تعزز التوصية التالية الفعالية.

**التوصية 14**

**ينبغـي أن يعجل المجلس بوضع اختصاصات مجلس الرقابة وفقا للمعايير المحددة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة"** JIU/REP/2006/2.

---

[38] تقرير وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/2006/2.

[39] قرارات المجلس في الجلسة 3 من الدورة 181 وورقة العمل C-WP/12856.

## المرفق الأول

## وصف عام للإجراءات التي تتخذها المنظمات المشاركة بخصوص توصيات وحدة التفتيش المشتركة

**JIU/REP/2007/5**

| | الأمم المتحدة و صناديقها وبرامجها | | | | | | | | | | | | الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | هيئة الأمم المتحدة* | UNCTAD | UNODC | UNEP | UN-Habitat | UNHCR | UNRWA | UNDP | UNFPA | UNICEF | WFP | هيئات أخرى | ILO | FAO | UNESCO | ICAO | WHO | UPU | ITU | WMO | IMO | WIPO | UNIDO | UNWTO | IAEA |
| يتم لاتخاذ إجراءات | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☒ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ | ☐ |
| يتم للعلم والاستعراض | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☐ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ | ☒ |
| *التوصية 1* | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية 2 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية رقم 3 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية 4 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية 5 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 6 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 7 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 8 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 9 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية 10 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 11 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 12 | | | | | | | | | | | | | | | | E | | | | | | | | | |
| التوصية 13 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |
| التوصية 14 | | | | | | | | | | | | | | | | L | | | | | | | | | |

**المفتاح:** L : توصية باتخاذ قرار للهيئة التشريعية

E : توصية باتخاذ الرئيس التنفيذي إجراء

☐: توصية لا تستدعي أي إجراءات تتخذها هذه المنظمة

* تشمل جميع الهيئات الواردة في الوثيقة رقم ST/SGB/2002/11 باستثناء الهيئات التالية: UNCTAD و UNODC و UNEP و UN-Habitat و UNHCR و UNRWA.