

استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)

من إعداد

نيكولاي لوزينسكي

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف ٢٠١٩



الأمم المتحدة

استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الايكاو)

من إعداد

نيكولاي لوزينسكي

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف ٢٠١٩

الموجز التنفيذي

استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو)

JIU/REP/2019/1

تضمن برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة (JIU) لعام ٢٠١٨ استعراض التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) باعتبارها واحدة من مجموعة عمليات الاستعراض للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة.

وكان الهدف من عملية الاستعراض هذه هو إجراء تقييم مستقل للتنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي، مع التركيز على ما يلي: النظم الإدارية؛ والهيكل التنظيمي، بما في ذلك التواجد الإقليمي؛ والإدارة التنفيذية؛ والإدارة المالية؛ والإدارة القائمة على النتائج؛ وإدارة الموارد البشرية؛ وخدمات الدعم، بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT)؛ وآليات الرقابة والمساءلة. ويعد الاستعراض بمثابة متابعة للتقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2007/5)، الذي نظر فيه مجلس الإيكاو في عام ٢٠٠٧ في دورته ١٨٢. ولا تزال بعض النتائج التي توصل إليها هذا التقرير صالحة وتم أخذها في الاعتبار حسب الاقتضاء. وتم إيلاء الاهتمام لنموذج الأعمال الذي تتبعه الإيكاو، وجهودها نحو تحسين الكفاءة التشغيلية والفعالية والتوجه الاستراتيجي العام ورؤية ورسالة المنظمة.

إن منظمة الطيران المدني الدولي وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، أنشأتها الدول بموجب اتفاقية الطيران المدني الدولي (اتفاقية شيكاغو) لضمان تنظيم وحسن إدارة شؤون الطيران المدني الدولي. ومع وجود ١٩٢ دولة من الدول الأطراف في الاتفاقية، وكذلك مجموعات الصناعة، تعمل المنظمة على اعتماد معاهدات الطيران المدني الدولية القواعد والتوصيات والسياسات الدولية لدعم قطاع الطيران المدني الذي يتسم بالسلامة والفعالية والأمن والمستدام اقتصاديا والمسؤول بيئيا.

ومنذ إصدار التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة، قامت المنظمة بعدد من مبادرات الإصلاح الرامية إلى تعزيز عملياتها الإدارية والتنظيمية. ومن بين أمور أخرى، وضعت خطة عمل شاملة على مستوى المنظمة، ونفذت نظاما مؤسسية لمتابعة الأداء وإدارة المخاطر، وقامت بتحديث ميثاق مكتب التقييم والمراجعة الداخلية وشكلت اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة. كما تم اتخاذ تدابير تهدف إلى تحسين إدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات اللغات والمؤتمرات وأنشطة التعاون الفني وعمل مكاتبها الإقليمية. وتقوم الإيكاو حاليا بتحديث إطارها الخاص بالأخلاقيات وإنشاء وظيفة التحقيق، وبدأت في استعراض هيكلها التنظيمي.

ويحتوي هذا التقرير على خمس توصيات، إحداها موجهة إلى الجمعية العمومية للإيكاو، وتوصيتان موجهتان إلى مجلس الإيكاو وتوصيتان موجهتان للأمين العام للإيكاو. وبالإضافة إلى ذلك، يحتوي التقرير على ٢٢ توصية غير رسمية، في شكل اقتراحات لتحسين سياسات وممارسات التنظيم والإدارة.

النتائج الرئيسية والاستنتاجات

النظم الإدارية

تعد منظمة الطيران المدني الدولي واحدة من أقدم المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة، وتعمل اتفاقية شيكاغو على خدمة الإيكاو منذ عام ١٩٤٤. وبالنظر إلى الطيران في المستقبل، والمضاعفة المتوقعة لحركة الطيران الجوي كل ١٥ سنة والاتجاهات الناشئة والبيئة الديناميكية التي تعمل فيها المنظمة، لا ينبغي أن يغيب عن البال أنه، لهذه الأغراض، من الضروري أن تكون الإيكاو منظمة حديثة وفعالة وجاهزة ومناسبة للغرض التي أنشئت من أجلها ولديها نظم إدارية واضحة حيث يؤدي كل جزء منها دوره.

وتتمثل إحدى القضايا الرئيسية التي يجب مراجعتها في تحديد الخط الفاصل بين النظم الإدارية من ناحية والإدارة الفعلية من ناحية أخرى في أنشطة الإيكاو. ففي الممارسة العملية، يعمل مجلس المنظمة في بعض الأحيان كهيئة تنفيذية وليس كهيئة تشرف على الإدارة، وذلك أيضا بسبب الطبيعة المحددة للإيكاو، ولا سيما الجمعية العمومية الثلاثية والمجلس الدائم والمقيم، وأحكام الاتفاقية والممارسات القائمة. ولا يوجد في بعض الأحيان وضوح تام لأين يبدأ الإشراف الإداري وأين تبدأ الإدارة الفعلية في العمليات اليومية والتشغيل الوظيفي.

ويؤدي عدم الوضوح فيما يتعلق بتوزيع الأدوار والمسؤوليات بين المجلس والأمانة العامة والأمين العام ورئيس المجلس إلى إثارة بعض الإشكاليات من حيث مساءلة والتأثير على مستوى الفعالية، وقد يؤدي ذلك إلى عدم الكفاءة وتحمل تكاليف إضافية على المنظمة.

ومن شأن وجود فهم واضح لأين يبدأ الإشراف الإداري وأين تبدأ الإدارة الفعلية أن يعزز دور المجلس والدول الأعضاء، مما يسمح لها بالتركيز على الدور الفريد والرئيسي الذي تؤديه في توفير الإرشاد الاستراتيجي والتوجيه العام والإشراف الرفيع المستوى بدلا من تحويل جهودهم وخبراتهم وقدرات نحو أمور قد يكون من الأنسب أن تضطلع بها الأمانة العامة.

ولعله من مصلحة المنظمة أن تراجع الترتيبات والممارسات الحالية بهدف تبسيطها ولكي تكون أكثر استجابة ومرونة للعمل والتصدي للاتجاهات والتطورات الناشئة في صناعة الطيران الجوي السريعة التطور.

ولتحقيق هذه الغاية، فإن الجمعية العمومية مدعوة إلى فريق فريق من الشخصيات البارزة لاستعراض هيكل النظم الإدارية المتبعة في الإيكاو، بما في ذلك تحديد وتوزيع المسؤوليات بين الأمانة العامة والمجلس والأمين العام ورئيس المجلس، وكذلك استعراض الدورة الثلاثية للجمعية العمومية ولميزانية المنظمة، ودور المجلس وطريقة تسيير أعماله وعبء العمل فيه وأساليب عمله ولجانه ومجموعات العمل والقضايا الأخرى ذات الصلة بذلك (التوصية ١).

الإشراف

لدى الإيكاو العديد من العناصر المهمة في الإطار الإشرافي المعمول به، باستثناء مسؤولية التحقيق المهني. ففي أعقاب تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧، تم إحراز تقدم في تعزيز هيكل الرقابة في المنظمة، بما في ذلك عن طريق إنشاء اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، وزيادة قدرة مكتب التقييم والمراجعة الداخلية وتحديث ميثاقه في عام ٢٠١٧، واعتماد إطار عام في الإيكاو بشأن الأخلاقيات والذي أصبح سارياً في عام ٢٠١٢ وتعيين مسؤول للأخلاقيات.

وقد قدم عدد من الاقتراحات لزيادة تعزيز إطار الرقابة ووظائفها، بما في ذلك تحسين توقيت جلسات اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لتحسين تنسيق العمل وتبادل المعلومات بين اللجنة والمراجع الخارجي للحسابات،

والحاجة إلى الإسراع في تنفيذ توصيات الرقابة.

وكان إطار الإيكاو بشأن الأخلاقيات، بما في ذلك مهمة التحقيق، قيد الاستعراض وقت إعداد هذا التقرير. وتمشيا مع القرار الذي اتخذته المجلس في يونيو ٢٠١٨ (C DEC 214/11)، تم تقديم مقترحات لتعديل الأحكام ذات الصلة بذلك في مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو، أي الإطار العام للأخلاقيات واختصاصات اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة. وينبغي تنفيذ هذه الترتيبات الجديدة لفترة تجريبية مدتها سنة واحدة، وينبغي إبلاغ المجلس بالتقدم المحرز في تنفيذها.

وبعد استعراض المقترحات الحالية، يوصى بأن يكفل المجلس، عند استعراض وتحديث إطار الإيكاو للأخلاقيات في عام ٢٠١٩، أن يقوم كبير المحققين أو رئيس مهمة التحقيقات بإعداد تقرير سنوي ويقدمه إلى المجلس وأن يكون له حق الاتصال باللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة تقوم لإثارة أي مسائل تتعلق بأنشطة التحقيق، حسب الاقتضاء، لا سيما فيما يتعلق باستقلالها أو أي معوقات تواجهها لدى القيام بالمهام المطلوبة (التوصية ٢).

وينبغي أن يضمن المجلس عند مراجعة وتحديث إطار الإيكاو بشأن الأخلاقيات في عام ٢٠١٩ أن تشمل المسؤولية الاستشارية والإشرافية التي تضطلع بها اللجنة الاستشارية للتدقيق والمراجعة جميع المسائل الرقابية، بما في ذلك تلك المتعلقة بمهام التحقيقات والأخلاقيات. ومن ثم ينبغي تعديل اختصاصات اللجنة وفقا لذلك (التوصية ٣).

وينبغي أن تقوم إدارة الإيكاو باستعراض جميع التوصيات الرقابية المتعلقة وتنفيذها في الوقت المناسب بما يتماشى مع التوجيهات المقدمة من اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية والمراجع الخارجي للحسابات.

الإدارة الفعلية

أُحرز التقدم في تعزيز الإطار العام للضمان والرقابة الداخلية وإدارة المخاطر في المنظمة. واعتمدت الإيكاو سجلا للمخاطر، وتم إعداد بيانات الرقابة الداخلية وإدراجها في البيانات المالية السنوية وتقارير المراجع الخارجي. وتم تحسين أداة الإدارة المؤسسية والإبلاغ عنها بشكل مستمر لرصد المخاطر والأداء. وتُدار هذه الأداة بواسطة مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكة الذي تم إنشاؤه حديثاً، بالتعاون مع مديري الإدارات والمكاتب.

وبينما أحرزت الإيكاو تقدماً في إدارة المخاطر، فإن الاستعراض يبين أن هناك حاجة إلى مزيد من التدابير لتعزيز إدارة المخاطر المؤسسية. فيجري الآن تطبيق عملية تقييم المخاطر على مستوى المقر فقط، ولا تشارك المكاتب الإقليمية في تحديد المخاطر الخاصة بمناطقها. ولا يزال مفهوم إدارة المخاطر المؤسسية والرقابة الداخلية في مرحلته الأولية في الإيكاو، وسجل المخاطر غير مكتمل وتتقصه بعض المخاطر الرئيسية. وعلاوة على ذلك، ليس لدى الإيكاو مسؤول رفيع المستوى للمخاطر تم تعيينه لهذا الغرض، وهو ما يؤثر على جودة عملية إدارة المخاطر والامتثال للمعايير المهنية ويحد من عناصر المسؤولية والمساءلة عن عملية إدارة المخاطر. ولضمان التقيد بالمعايير المهنية، يُقترح تعيين مسؤول إداري رفيع المستوى للمخاطر لقيادة برنامج إدارة المخاطر المؤسسية. فينبغي للأمين العام أن يجري، بحلول نهاية عام ٢٠٢٠، تقييماً شاملاً للمخاطر في الإيكاو يشمل كلا من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية (التوصية ٤).

وأحرزت الإيكاو تقدماً في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، ولا سيما من خلال إعداد خطة الأعمال والميزانية

البرنامجية وخطط التشغيل واستحداث أداة الإدارة المؤسسية والإبلاغ عنها. ومن المتوقع إجراء مزيد من التحسينات، بما في ذلك تنفيذ طرق أكثر فعالية لرصد وتتبع أداء المنظمة وتحليل أفضل للأداء السابق مما سيساعد على تحسين إعداد الميزانية و خطة الأعمال استنادا إلى البيانات والأدلة الفعلية. وينبغي وضع إطار عام للأهداف الاستراتيجية القابلة للقياس للمكاتب الإقليمية بما يتماشى مع الأهداف المحددة والأهداف الفرعية لكل مكتب إقليمي، ورصدها لاحقا، بما في ذلك من خلال الأداة المذكورة.

وقد بدأت الإيكو في استعراض هيكلها التنظيمي. وأعدت الأمانة دراسة تتضمن عددا من المقترحات لينظر فيها المجلس، ومن المتوقع أن توفر فرصة لتوفير قدر أكبر من الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة من خلال تجميع المهام المتناسقة في وحدات مشتركة والقضاء على الأنشطة المكررة. وتحتاج الإيكو إلى التكيف وأن تكون قادرة على تقديم الخدمات في مجال الطيران السريع التغير والديناميكي من أجل أن تظل منظمة هامة وتوفر قيمة مضافة والدعم المتوقع للدول الأعضاء فيها. لذلك من الضروري الاستمرار في تبسيط هيكلها التنظيمي وإزالة الازدواجية من خلال تجميع المهام المتناسقة وتحسين التكامل بين أنشطة وضع القواعد القياسية والأنشطة التنفيذية وأنشطة المكاتب الإقليمية.

إدارة الموارد البشرية

تتبع الإيكو النظام الموحد للأمم المتحدة في مجال إدارة الموارد البشرية ونفذت إطار إدارة الموارد البشرية الذي وضعتة لجنة الخدمة المدنية الدولية. ويتعلق حوالي ٧٨ في المائة من الميزانية الحالية بتكاليف الموارد البشرية.

وأحرزت الإيكو تقدما في إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك عن طريق تنفيذ عدد من التوصيات الهامة التي قدمتها وحدة التفتيش المشتركة في استعراضها لعام ٢٠٠٧. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة إلى مزيد من التحسينات فيما يتعلق بالقوى العاملة والتخطيط لتعاقب الموظفين والاستعانة بغير الموظفين والتمثيل الجغرافي العادل والمساواة بين الجنسين. ويمكن أن تستفيد الإيكو من اعتماد استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية من أجل معالجة القضايا المذكورة أعلاه بشكل استراتيجي وشامل.

تستعين الإيكو بعدد كبير من غير الموظفين، مثل الاستشاريين والمتعاقدين والموظفين المعارين. وبلغ إجمالي عددهم في كل من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية ٣٤١ في عام ٢٠١٧ (٢٤٦ استشاريا أو متعاقدًا و ٩٥ شخصا معارًا)، بزيادة في المتوسط بنسبة ١٧ في المائة سنويا على السنوات الثلاث السابقة. وشكل الخبراء الاستشاريون والمتعاقدون والموظفون المعارون ما يقرب من ٣٣ في المائة من إجمالي القوى العاملة للإيكو. وكانت هذه زيادة كبيرة مقارنة بعام ٢٠١٠، عندما كان ١٨ في المائة من إجمالي القوى العاملة من غير الموظفين. وتم اعتبار الاعتماد المفرط على غير الموظفين كإحدى المشكلات. ويجب توخي الحذر للتأكد من أن المنافع القصيرة الأجل لا تفوقها الآثار السلبية الطويلة الأجل، وخاصة على الذاكرة المؤسسية وتخطيط القوى العاملة. ويجب ضمان التقيد بسياسات الإيكو بشأن الاستشاريين والمتعاقدين وكذلك مبادئ الأمم المتحدة الأساسية للاستعانة بغير الموظفين.

وعلى الرغم من اتخاذ تدابير لتحسين التمثيل الجغرافي العادل داخل المنظمة، تجدر الإشارة إلى أن غالبية الدول المتعاقدة (٥٥ في المائة) لا تزال غير ممثلة في الأمانة العامة للإيكو.

لا تزال المساواة بين الجنسين في الفئة الفنية والفئات العليا تشكل مصدر قلق، حيث لا تشغل النساء سوى ٣٠ في المائة من الوظائف الفنية حسب الوضع السائد في ديسمبر ٢٠١٧. وهناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود

لتحقيق المساواة بين الجنسين في الفئات المهنية، بما في ذلك من خلال مواصلة وتوسيع نطاق برامج التوعية وإيلاء المزيد من الاعتبار للمرشحات من الداخل.

وسوف يتقاعد حوالي ١٠ في المائة من موظفي الإيكو بحلول نهاية عام ٢٠١٩ و ٢٢ في المائة بحلول عام ٢٠٢٢ و ٣٤ في المائة بحلول عام ٢٠٢٥. ويجب تسريع وتيرة العمل على تحليل اتجاهات القوى العاملة والتوظيف والتوعية وإعداد مواصفات الكفاءات المطلوبة وغير ذلك من التدابير.

ولدى الإيكو تركيبة خاصة للقوى العاملة وهي تواجه عددا من التحديات في مجال إدارة الموارد البشرية من حيث التمثيل الجغرافي العادل، والمساواة بين الجنسين، والتخطيط لتعاقب الموظفين والاحتفاظ بالمعارف. وعلى الرغم من أنها عالجت مجموعة من القضايا المحددة ووضعت البرامج والسياسات والممارسات اللازمة لها وبدأت في تنفيذها، إلا أن المنظمة تفتقد إلى نهج استراتيجي وشامل لإدارة الموارد البشرية. لذلك يجب على الإيكو إعداد واعتماد استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية من خلال وضع كل هذه العناصر تحت مظلة واحدة. ومن شأن هذا الإجراء أن يساعد في معالجة المخاطر ذات الصلة بهذا المجال وضمان المواءمة الاستراتيجية بين القوى العاملة للإيكو واحتياجات المنظمة (التوصية ٥).

وتتمتع إدارة التعاون الفني بدرجة عالية من الاستقلالية، بما في ذلك العمل بمعايير منفصلة للخبراء والميزانية والمشتريات والتوظيف. وبينما تم إحراز قدر من التقدم من خلال مراجعة قواعد الموظفين الميدانيين في الإدارة واستحداث مفهوم الإفصاح عن المصالح، إلا أن هناك حاجة إلى مزيد من الخطوات، خاصة تحديث دليل التعليمات الإدارية للمشروعات لأغراض اتفاقات الخدمات الخاصة وعقود الخدمات، من أجل تقليل التعرض للمخاطر التشغيلية والمخاطر المتعلقة بالسمعة.

ولدى الإيكو سياسة محدودة للترقيات الشخصية حيث تعتمد على الأداء والأقدمية والقرب من سن التقاعد. وتحديد هذه الممارسة عن الممارسات الشائعة في الأمم المتحدة، وقد أنهتها معظم المنظمات الدولية. ومن أجل تحقيق العدالة والشفافية فيما يتعلق بالتوظيف والترقية، ينبغي للأمين العام أن يوقف ممارسة منح الترقيات الشخصية في الإيكو.

خدمات الدعم

تم تخفيض الميزانية الإجمالية المخصصة لخدمات المؤتمرات واللغات من ١٦,٧ في المائة في ميزانية فترة الثلاث سنوات ٢٠٠٨-٢٠١٠ إلى ١٣,٦ في المائة في ميزانية الفترة ٢٠١٧-٢٠١٩. ومع ذلك، لا تزال الخدمات اللغوية تمثل بوضوح البند الأكبر من نفقات المنظمة فيما يتعلق بدعم البرامج.

وتم تنفيذ تدابير مختلفة لخفض تكاليف التشغيل فيما يتعلق بخدمات الطباعة والتوزيع والترجمة الفورية، بما في ذلك التوسع في الاستخدام الآلي وتجديد المعدات، مع التركيز على أسلوب العمل بدون أوراق والتعاقد الخارجي. وينبغي للأمين العام أن يواصل بذل جهوده لخفض تكلفة خدمات اللغات والنشر مع ضمان جودة الخدمات وفقا للمستويات المتوقعة.

التوصيات

التوصية ١

تُدعى الجمعية العمومية إلى أن تنشئ خلال دورتها الأربعين فريق خبراء مكوّن من الشخصيات البارزة لاستعراض هيكل النظم الإدارية للإيكاو وقدرتها على اتخاذ قرارات أكثر فاعلية وخاضعة للمساءلة والشفافية، بما في ذلك تحديد وتوزيع المسؤوليات فيما بين الأمانة العامة والمجلس والأمانة العامة ورئيس المجلس، وكذلك لاستعراض عقد دورة الجمعية العمومية وإعداد ميزانية المنظمة مرّة كل ثلاث سنوات وما يضطلع به المجلس من أدوار وينهجه من أساليب تشغيلية ويتحمّله من أعباء العمل ويتبعه من أساليب عمل وكذلك اللجان ومجموعات العمل التابعة له. وينبغي أن يقدّم الفريق تقريره بواسطة المجلس إلى الجمعية العمومية خلال دورتها العادية الحادية والأربعين.

التوصية ٢

عند مراجعة وتحديث إطار الأخلاقيات في الإيكاو في ٢٠١٩، ينبغي على المجلس ضمان أن يقدم رئيس المحققين أو رئيس وظيفة التحقيقات تقريراً سنوياً إلى المجلس، وأن تُتاح له إمكانية الوصول إلى اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لرفع أي قضايا تتعلق بعمل التحقيقات، حسب الاقتضاء، لا سيما أي قيود تنال من استقلالية الوظيفة أو عوائق تمنعها من الاضطلاع بمهامها.

التوصية ٣

عند مراجعة وتحديث إطار الأخلاقيات في الإيكاو في ٢٠١٩، ينبغي على المجلس ضمان أن مهام الاستشارة والرقابة التي تضطلع بها اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة تشمل جميع مسائل الرقابة، بما في ذلك تلك المرتبطة بوظائف التحقيقات والأخلاقيات. كما ينبغي تحديث اختصاصات اللجنة وفقاً لذلك.

التوصية ٤

ينبغي للأمانة العامة أن تجري بحلول نهاية ٢٠٢٠ تقييماً شاملاً للمخاطر في الإيكاو، يغطّي كلّ من المقرّ والمكاتب الإقليمية. وينبغي تحديث سجلّ المخاطر بناءً على ذلك، مع تضمينه الإجراءات التخفيفية المتوخاة.

التوصية ٥

ينبغي للأمانة العامة أن تعد وتعتمد بحلول ٢٠٢٠ استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية تتضمن التمثيل الجغرافي والمساواة بين الجنسين والتطور المهني والتدريب والتخطيط لتعاقب الموظفين والاحتفاظ بالمعارف، وأن تقدم التقارير بصورة دورية إلى المجلس بشأن تنفيذ هذه الاستراتيجية.

المحتويات

الصفحة		
iii	.....	الموجز التنفيذي
x	.....	المختصرات
		الفصل
1	.....	المقدمة
1	.....	أ- الهدف والنطاق
1	.....	ب- خلفية الموضوع
3	.....	ج- المنهجية
4	.....	النظم الإدارية
4	.....	أ- المسائل الرئيسية
8	.....	ب- النظر والخلاصة
10	.....	الرقابة
10	.....	أ- الإطار العام للرقابة
10	.....	ب- التعاون بين اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة والمراجع الخارجي للحسابات ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية
11	.....	ج- مدد تعيين أعضاء اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة
11	.....	د- مراجعة إطار الأخلاقيات في الإيكاو ووظيفة التحقيق
14	.....	هـ- مسائل أخرى
16	.....	الإدارة
16	.....	أ- الإدارة التنفيذية
16	.....	ب- الإدارة المالية
20	.....	ج- الإطار العام للضمانات والضوابط الداخلية
20	.....	د- إدارة المخاطر
22	.....	هـ- الإدارة القائمة على النتائج
24	.....	و- الهيكل التنظيمي
27	.....	إدارة الموارد البشرية
27	.....	أ- استراتيجية إدارة الموارد البشرية
35	.....	ب- مسائل أخرى
38	.....	خدمات الدعم
38	.....	أ- خدمات المؤتمرات والخدمات اللغوية
39	.....	ب- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

المرفقات

40	.....	المرفق الأول — هيكل الأمانة العامة للإيكاو
41	.....	المرفق الثاني — عملية التخطيط في الإيكاو
42	.....	المرفق الثالث — توزيع إجمالي الوظائف والموظفين
44	.....	المرفق الرابع — النوع الاجتماعي والتمثيل الجغرافي
46	.....	المرفق الخامس — نظرة عامة على الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بناء على توصيات وحدة التفتيش المشتركة

المختصرات

منظمة الطيران المدني الدولي	International Civil Aviation Organization	ICAO
لجنة الخدمة المدنية الدولية	International Civil Service Commission	ICSC
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	Information and communications technology	ICT
المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام	International Public Sector Accounting Standards	IPSAS
الاتحاد الدولي للاتصالات	International Telecommunications Union	ITU
وحدة التفتيش المشتركة	Joint Inspection Unit	JIU
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية؛ اليونيدو	United Nations Industrial Development Organization	UNIDO
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	UN-Women
الاتحاد البريدي العالمي	Universal Postal Union	UPU
برنامج الأغذية العالمي	World Food Programme	WFP

أولاً - المقدمة

١- أدرجت "وحدة التفتيش المشتركة" (JIU) في برنامج عملها لعام ٢٠١٨ استعراض شؤون التنظيم والإدارة في منظمة الطيران المدني الدولي (الإيكاو) في إطار سلسلة من عمليات الاستعراض المماثلة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وفقاً لإطار عملها الاستراتيجي المنقّح (المرفق الأول من الورقة A/66/34).

أ- الهدف والنطاق

٢- الهدف من هذا التقرير هو تقديم تقييم مستقل لشؤون التنظيم والإدارة في الإيكاو، مع التركيز على المجالات التالية: النظم الإدارية؛ والهيكل التنظيمي، بما في ذلك إبراز الحضور على المستوى الإقليمي؛ والتخطيط الاستراتيجي؛ والإدارة التنفيذية؛ والإدارة المالية؛ وإدارة الموارد البشرية؛ وإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وآليات المراقبة والمساءلة. ويولى الاهتمام لنموذج الأعمال الذي تتبّعه الإيكاو، وما تبذله من جهود مستمرة نحو تحسين مستوى الكفاءة والفعالية التشغيلية وتحقيق الغرض الاستراتيجي العام وكذلك رؤية المنظمة ورسالتها.

٣- ويمكن الاستعراض من متابعة التقرير السابق الصادر عن "وحدة التفتيش المشتركة" الذي أُجري في الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠٠٧ (JIU/REP/2007/5)، والذي نظر فيه مجلس الإيكاو في عام ٢٠٠٧ خلال دورته ١٨٢^١.

٤- ويركّز التقييم على أنشطة البرنامج العادي (الاشتراكات المقررة) للإيكاو ويشمل مقرها الرئيسي ومكاتبها الإقليمية. أما برنامج التعاون الفني ومشاريع الإيكاو، والتي تعتبر من الأنشطة الهامة للمنظمة والممولة ذاتياً من اشتراكات الحكومات وغيرها من الجهات المانحة، لم تُستعرض بشكل معمق وإن تمت دراستها بالاقتران مع تقييم أنشطة البرنامج العادي، كلما اقتضى الأمر ذلك.

ب - خلفية الموضوع

٥- الإيكاو هي وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، أنشأتها الدول بموجب "اتفاقية الطيران المدني الدولي" (اتفاقية شيكاغو) بغرض تسيير شؤون الإدارة والنظم الإدارية للطيران المدني الدولي.

٦- وتعمل الإيكاو مع ١٩٢ دولة طرفاً في الاتفاقية ومجموعات قطاع الطيران لاعتماد المعاهدات والقواعد والتوصيات الدولية والسياسات المرتبطة في مجال الطيران المدني الدولي دعماً لقطاع الطيران المدني الذي يتسم بالسلامة والكفاءة والاستدامة الاقتصادية والمسؤولية البيئية.

٧- وتتكوّن المنظمة من الجمعية العمومية والمجلس والأمانة العامة.

٨- الجمعية العمومية، التي تتكوّن من ممثلين من جميع الدول المتعاقدة البالغ عددها ١٩٢ دولة، وهي الهيئة العليا للإيكاو وتجتمع ما لا يقل عن مرة واحدة كل ثلاث سنوات. وتضع السياسة العامة العالمية للمنظمة للفترة الثلاثية المقبلة. ثم تُعرض نتائج الجمعية العمومية على الهيئات الأخرى للإيكاو والدول الأعضاء فيها، وذلك من أجل توجيه أعمالها الجارية والمستقبلية، وذلك على النحو المنصوص عليه في المادة ٤٩ من الاتفاقية.

٩- أما المجلس فهو هيئة دائمة للمنظمة ويقدم تقاريره إلى الجمعية العمومية^٢، ويتكوّن من ٣٦ دولة من الدول الأعضاء تنتخبها الجمعية العمومية لفترة ثلاث سنوات^٣، ويضطلع المجلس بوظائف عديدة من أبرزها ما يلي: تنفيذ توجيهات الجمعية

^١ انظر ورقة العمل C-WP/13034.

^٢ انظر المادة ٥٠ (أ) من "اتفاقية الطيران المدني الدولي".

العمومية؛ والاضطلاع بالواجبات والالتزامات المسندة إليها بموجب الاتفاقية؛ وإدارة الشؤون المالية للإيكافو. ويضمن المجلس، بوصفه إحدى الهيئتين الرئيسيتين للإيكافو، استمرارية الإرشادات المتصلة بأعمال المنظمة.

١٠- ولا تكلف الأمانة العامة بالاضطلاع بأي واجبات محددة بموجب الاتفاقية. ودورها الرئيسي كهيئة تنفيذية هو تنفيذ قرارات الجمعية العمومية والمجلس. وهي تنفذ برامج عمل المنظمة.

١١- أما ميزانية الإيكافو للفترة الثلاثية ٢٠١٧ - ٢٠١٩ فتبلغ ٣٠٢ مليون دولار كندي. والبرنامج العادي للإيكافو الذي يكمله برنامج التعاون الفني تُدير شؤونه إدارة التعاون الفني. ويجري تمويل مشاريع التعاون الفني من خلال التبرعات ومن الاشتراكات من خارج الميزانية. وقد بلغ مجموع الموارد المالية لمشاريع التعاون الفني ١٣١,٤ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٧. وبلغ إجمالي إيرادات الإيكافو ٢٧٢,٤ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٧. وهناك اعتماد كبير على الموارد الإضافية المتلقاة من خلال الأنشطة المدرة للإيرادات، والتي بلغت ٢٢,٥ مليون دولار كندي أي نسبة ٨,٣ في المائة من إجمالي الإيرادات في عام ٢٠١٧.

١٢- ومنذ إصدار التقرير السابق الصادر عن "وحدة التفويض المشتركة" عن شؤون التنظيم والإدارة في الإيكافو، اضطلعت المنظمة بعدد من مبادرات الإصلاح الرامية إلى تعزيز عملياتها الإدارية والتنظيمية. وقامت المنظمة بعدة أمور من ضمنها وضع خطة أعمال شاملة على نطاق المنظمة وميزانية قائمة على النتائج، ووضعت نظاماً لإدارة الأداء المؤسسي وإدارة المخاطر المؤسسية، وحددت ميثاق "مكتب التقييم والمراجعة الداخلية"، وأنشأت "اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة". وقامت بتحديث إطار عمل المنظمة بشأن الأخلاقيات، وإدارة المعلومات، وإدارة الموارد البشرية، بما في ذلك إدارة الأداء، ودليل المكاتب الإقليمية.

١٣- وقام المجلس واللجان ومجموعات العمل التابعة له، لاسيما مجموعة عمل النظم الإدارية والكفاءة، باستعراض وإحراز تقدّم في زيادة تعزيز مختلف العمليات والسياسات الإدارية، بما في ذلك الإطار العام للضمانات للإيكافو وخطة أعمال الإيكافو والميزانية القائمة على النتائج وعملية صياغة سياسات الإيكافو وإطار الأخلاقيات وميثاق "مكتب التقييم والمراجعة الداخلية" وتحديد اختصاصات "اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة" وإدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة الوثائق. وتهدف جميع هذه الأعمال إلى زيادة تحسين مستوى كفاءة وفعالية المنظمة.

١٤- وقد تم إدخال عدد من التغييرات على هيكلها التنظيمي منذ عام ٢٠٠٧، بما في ذلك تعزيز أداء المكاتب الإقليمية، وإنشاء مكتب إقليمي فرعي في بيجين وإنشاء "مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات"، المسؤول عن التنسيق الرفيع المستوى والاستراتيجيات والأولويات الرفيعة المستوى والشاملة بين مختلف الإدارات والمكاتب، بما في ذلك المكاتب الإقليمية. وفي عام ٢٠١٨، بدأت الإيكافو باستعراض هيكلها التنظيمي الذي مازال جارياً وقت إعداد هذا التقرير.

١٥- وقد نظر مجلس الإيكافو خلال دورته ١٨٢ في تقرير لعام ٢٠٠٧ واستعرض جميع التوصيات البالغ عددها ١٤ توصية. وتم قبول أغلب التوصيات وتنفيذها، بعضها بشكل جزئي فقط. ولم يتم قبول أو تنفيذ توصيتين (التوصيتان ٢ و ٣) من جانب الإيكافو، حيث تبنت المنظمة وجهة نظر مختلفة. ويقدم هذا الاستعراض تقييماً للوضع القائم للتنفيذ والأثر المحقق، ويُشار إلى التوصيات في هذا الشأن الواردة في تقرير لعام ٢٠٠٧ في السياق ذي الصلة بالموضوع.

^٣ وافقت الجمعية العمومية خلال دورتها التاسعة والثلاثين على زيادة عدد الأعضاء إلى ٤٠ عضواً.

^٤ انظر ورقة العمل C-WP/14748، الإضافة رقم ١، الصفحة ١٢-١.

^٥ انظر ورقة العمل C-WP/13034.

١٦- وتحتفل الإيكاو في عام ٢٠١٩ بالذكرى السنوية الخامسة والسبعين. وعُقد اجتماع المجلس الاستراتيجي الخامس خارج المقر في عام ٢٠١٨ تحت شعار "طيران المستقبل". وخلال الاجتماع تمت دراسة التأثير المحتمل للتغيرات التكنولوجية السريعة في مجال الطيران المدني، ونوقشت الاستراتيجيات التي قد تكون ضرورية للتأكد من أن الإيكاو تحافظ على أدوارها القيادية عالمياً.^٦ وبناء على استنتاجات الاجتماع، سيتعين على المنظمة إيجاد أساليب عمل جديدة لمواكبة الوتيرة السريعة للتطور التكنولوجي والاحتياجات الآخذة في التزايد للدول الأعضاء^٧، ويهدف هذا التقرير، الذي يقدم تقييماً مستقلاً لأداء المنظمة، إلى دعم الإيكاو في تلك الجهود المبذولة.

ج- المنهجية

١٧- وفقاً للقواعد القياسية والمبادئ التوجيهية الداخلية ل إجراءات عملها، تضمنت المنهجية المستخدمة لإعداد هذا التقرير استعراضاً مكتيباً أولياً واستبياناً مؤسسياً ومقابلات وتحليلات معمقة. وأجريت مقابلات مع مسؤولي الإيكاو بالمقر وفي مكتبين إقليميين (مكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية ومكتب أوروبا وشمال الأطلسي)، مع ١٥ ممثلاً من ممثلي مجلس الإيكاو ورئيس المجلس ورئيس مجموعة عمل النظم الإدارية والكفاءة، والرئيس الحالي والرئيس السابق للجنة المالية، ورئيس لجنة الموارد البشرية، والأمانة العامة للإيكاو، ومراجع الحسابات الخارجي للإيكاو، ورئيس اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة ومسؤول الأخلاقيات ورئيس مكتب التقييم والمراجعة الداخلية وأمين المظالم ومديرين اثنين من مديري المكاتب الإقليمي ونوابهم وممثلي الموظفين. وتم السعي للحصول على تعليقات الإيكاو على مشروع التقرير وأخذها في الاعتبار.

١٨- ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي ل، وُضعت النسخة النهائية لهذا التقرير بعد التشاور فيما بين المفتشين من أجل اختبار استنتاجاته وتوصياته فيما يخص الحكمة الجماعية لهذه الوحدة.

١٩- ولتسهيل تناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصده، يشير الجدول في المرفق الخامس إلى التوصيات التي تتطلب اتخاذ قرار من جانب الهيئات الرئاسية للإيكاو وتلك الموجهة إلى الأمانة العامة.

٢٠- ويودّ المفتش أن يُعرب عن تقديره لكلّ من ساعده على إعداد هذا التقرير، لاسيما الأشخاص الذين شاركوا في المقابلات والاستبيانات وأبدوا استعداداً للمساهمة بما لديهم من معارف وخبرات.

^٦ انظر ورقة العمل C-WP/14794.

^٧ المرجع نفسه.

ثانياً - النظم الإدارية

٢١- الجمعية العمومية هي الهيئة العليا للإيكاف. وإحدى المهام المسندة إليها على وجه التحديد بموجب الاتفاقية، والتي تشمل أيضاً انتخاب أعضاء المجلس والموافقة على ميزانية المنظمة، تتمثل في القدرة على التعامل مع أي مسائل أخرى ضمن مجال المنظمة والتي لا يتم إسنادها تحديداً إلى المجلس بموجب الاتفاقية. أما القرارات المعتمدة من جانب الجمعية العمومية فيتولى تنفيذها المجلس والأمانة العامة وغيرها من هيئات الإيكاف. وفي بعض الحالات، تدعو القرارات إلى اتخاذ إجراءات من جانب الأمانة العامة، بما في ذلك بشكل غير مباشر من خلال المجلس. وتجتمع الجمعية العمومية لمدة أسبوعين مرة كل ثلاث سنوات، وذلك وفقاً للاتفاقية.

٢٢- ويعتبر المجلس هيئة دائمة تقدم تقاريرها إلى الجمعية العمومية. وترد وظائفها الإلزامية في المادة ٥٤ من الاتفاقية، وتشمل تعيين كبير المسؤولين التنفيذيين، أي الأمانة العامة. وينتخب المجلس رئيسه وفقاً للمادة ٥١ من الاتفاقية، التي تنص أيضاً على واجبات الرئيس، لا سيما ما يلي: (أ) أن يدعو إلى عقد اجتماعات المجلس ولجنة النقل الجوي ولجنة الملاحه الجوية؛ (ب) أن يعمل بوصفه ممثلاً للمجلس؛ (ج) أن ينفذ بالنيابة عن المجلس المهام التي يسندها إليه المجلس.

٢٣- ويعقد المجلس في العادة ثلاث دورات في السنة، وذلك وفقاً لنظامه الداخلي الحالي. وتستمر كل دورة حوالي ستة أسابيع، بما في ذلك ثلاثة أسابيع لاجتماعات اللجان وثلاثة أسابيع لدورة المجلس. والمجلس هيئة دائمة ومقيمة، وتوجد مكاتب أعضاء المجلس بمقر الأمانة العامة.

٢٤- وترأس الأمانة العامة الأمانة العامة للإيكاف وتتكون من خمسة إدارات: إدارة الملاحه الجوية وإدارة النقل الجوي وإدارة التعاون الفني وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية وإدارة الشؤون الإدارية والخدمات، وكذلك المكاتب الأخرى. ومديرو الإيكاف ورؤساء الإدارات ورؤساء المكاتب في المقر الرئيسي ومديرو المكاتب الإقليمية السبعة يرفعون تقاريرهم إلى الأمانة العامة.

٢٥- ويحدد المجلس أولويات الأمانة العامة في رسالة ميثاق الموجهة إلى الأمانة العامة في بداية فترة ولايتها. كما أنه يوجه خطة الأعمال وبيوافق على الميزانية العادية. ووفقاً لرسالة الميثاق، التي كان آخرها في ٢٠١٨/٤/٥، فإن الأمانة العامة هي "كبيرة المسؤولين التنفيذيين" فيما يخص المادة ٥٤ (ح) من الاتفاقية، وهي مسؤولة أمام المجلس "وبالتالي فهي مسؤولة عن التوجيه العام لعمل الأمانة العامة، وعن إعداد خطة أعمال المنظمة وكذا اقتراحات الميزانية لتنفيذ برنامج العمل، وضمان الإدارة المالية السليمة للمنظمة وفقاً للقواعد المالية والنظام المالي وهذه الواجبات والمسؤوليات والتزامات الإبلاغ بالشكل المبين في الإضافة إلى رسالة الميثاق". وتقدم الأمانة العامة بشكل دوري تقارير إلى المجلس عن التقدم المحرز عن الأنشطة والواجبات والمسؤوليات المحددة في رسالة الميثاق.

أ - المسائل الرئيسية

٢٦- يُعتبر هيكل نظم إدارة الإيكاف متميزاً بحيث أن الجمعية العمومية تعمل في إطار دورة تتظم مرة كل ثلاث سنوات وميزانية البرنامج يجري إعدادها كل ثلاث سنوات، والمجلس الدائم ومختلف لجانه، ومجموعات العمل والمجموعات الفرعية تجتمع عملياً على مدار السنة. وينبغي التأكيد على أن الإيكاف لا تزال المنظمة الوحيدة داخل منظومة الأمم المتحدة التي تحافظ على عقد دورة مرة كل ثلاث سنوات.

٢٧- وقد استعرضت "وحدة التفتيش المشتركة" في تقريرها السابق عن الإيكاف جوانب النظم الإدارية هذه وأوصت المجلس بأن ينظر في وضع خطة طويلة الأجل لعقد دورات الجمعية العمومية مرة كل سنتين خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة أسابيع، وذلك

تمشياً مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، ولتسهيل اتخاذ القرارات والنظم الإدارية الفعالة في الإيكاو؛ واعتماد ميزانية لمدة سنتين من أجل تعزيز التخطيط. كما اقترحت في توصيتها رقم ٢ أنه ينبغي أن ينظر المجلس في تبسيط عدد جلسات المجلس وهيئاته الفرعية للتخفيف من العبء الإداري العام الملقى على عاتق الأمانة العامة فيما يتعلق بالاجتماعات.

٢٨- وقد لاحظت "وحدة التفتيش المشتركة" في ذلك التقرير أنه في ظلّ التطورات التكنولوجية والمنهجية سريعة التطور التي يشهدها قطاع الطيران، يبدو أن الفاصل الزمني الحالي وامتده ثلاث سنوات ويفصل بين اجتماعات الجمعية العمومية يحدّ من اتخاذ القرارات بفعالية، لاسيما نظراً لأن المجلس لديه صلاحيات مقيّدة لوضع الميزانيات والموافقة على الاعتمادات. كما رأت أنه من الصعب إجراء التوقعات التي تستند إلى الواقع وتخطيط البرامج في إطار دورة للميزانية مدتها ثلاث سنوات. وقد خلّصت "وحدة التفتيش المشتركة" إلى أنه من شأن دورة مدتها أقصر أن تسهم في تحسين مستوى تخطيط البرنامج وتيسير إجراء توقعات أكثر واقعية للإيرادات والنفقات. كما أن الجمعية العمومية، التي تجتمع مرّة واحدة في كل ثلاث سنوات فقط ولمدة أسبوعين تقريباً، تتحمل عبء عمل كبير فيما يتعلق بالمسائل الجوهرية التي تواجه الإيكاو (انظر الفقرات ١٩-٢٤ من الورقة JIU/REP/2007/5).

٢٩- وقد نظر المجلس في تقرير "وحدة التفتيش المشتركة" وقرّر عدم تنفيذ التوصية ٢ (أ) و (ج) الواردة فيه، بشأن اعتماد عقد دورة للجمعية العمومية وميزانية مرة كل سنتين (موجز القرارات C DEC 183/3). وتم النظر في الخيارات البديلة وإن لم يتم اتباعها. وأوضحت الجمعية العمومية في قرارها ١٦-١٣ أن "ترتيبات الدورات العادية للجمعية العمومية التي تتعقد مرّة كل ثلاث سنوات ينبغي النظر إليها بوصفها الممارسة المعتادة للمنظمة".

٣٠- وفيما يتعلق بالتوصية ٢ (ب)، أدرج المجلس مناقشات عن سبل تحسين مستوى كفاءة وفعالية أساليب عمله وأساليب الهيئات الفرعية كبنء متواصل في جدول الأعمال. ومن المبادرات الأخرى، بدأت العمل: (أ) مراجعة مشروع برنامج عملها وبرنامج لجانها وبرنامج اجتماعات الإيكاو من خلال تحديد المواضيع التي يمكن توحيدها؛ (ب) تأجيل المواضيع التي لم تكن جاهزة للمناقشة؛ و (ج) لحدف المواضيع التي لم تعد تحتاج إلى النظر فيها. وقد قام المجلس، من خلال مجموعة عمل النظم الإدارية والكفاءة، بالنظر في قضايا السياسات المؤسسية والنظم الإدارية في مختلف المجالات. وقد بذلت جهود بوجه خاصة فيما يخص استعراض عملية صياغة سياسات الإيكاو. كما تقرّر أن يقوم "فريق التنفيذ والاستراتيجية والتخطيط" باستعراض أوراق العمل المرتبطة بمسائل التنفيذ والمساعدة، بما في ذلك مبادرة "عدم ترك أي بلد وراء الركب" وتقارير المكاتب الإقليمية وأنشطة التدريب في مجال الطيران وتعبئة الموارد وذلك قبل أن ينظر فيها المجلس، وذلك تيسيراً للمناقشات. وقد استعرض المجلس أيضاً سبل تحسين مستوى الهيكل العام للأعمال التحضيرية للجمعية العمومية.^٨

٣١- ومن الشواغل الرئيسية الأخرى التي أثّرت في تقرير "وحدة التفتيش المشتركة" لعام ٢٠٠٧ مسألة تقسيم وتوزيع المسؤوليات بين النظم الإدارية والإدارة التنفيذية. وإذ أوضحت "وحدة التفتيش المشتركة" أن المجلس هو هيئة دائمة ومقيمة، فقد لاحظت وفقاً للتقرير أنه استناداً إلى المعلومات التي تم جمعها خلال المقابلات، كان هناك ميل واضح إلى أن يشارك المجلس في الأمور التقليدية ضمن نطاق الإدارة التنفيذية. وقد أبرزت أهمية توضيح معالم الأدوار والمسؤوليات التي تضطلع بها الأطراف الرئيسية المشاركة في النظم الإدارية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وهو ما من شأنه أن يعزّز المساءلة ويُسهم في تجنب الآثار السلبية في هذه العملية (انظر الفقرات ٢٨-٣١ من الورقة JIU/REP/2007/5).

٣٢- وفي هذا السياق، اقترحت "وحدة التفتيش المشتركة" بأن يأذن المجلس للأمانة العامة بتعيين موظفين وترقية المناصب المعتمدة على جميع المستويات في المنظمة، بما في ذلك مستويات المدير والمسؤول الرئيسي، دون التماس المشورة المسبقة

^٨ انظر الفقرات ٢-١ و ٢-٢ و ٣-٢ ورقة العمل A39-WP/75.

من قبل المجلس، وذلك وفقاً للقواعد القياسية المقبولة من جانب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. واستعرض المجلس هذه التوصية غير أنه حافظ على الممارسة التي تقضي بموجبها التعيينات في الوظائف بالرتبة مد ١- والرتبة مد ٢- أن يطلب من الأمانة العامة الحصول على مشورة لجنة الموارد البشرية بالمجلس وموافقة المجلس و/أو رئيس المجلس.

٣٣- وقد خلص الاستعراض الحالي إلى أن تلك التحديات لا تزال قائمة. وكما أوضح عدد من الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات (مسؤولو الأمانة العامة للإيكاو وأعضاء المجلس)، فمن الناحية العملية، يعمل المجلس أحياناً كهيئة تنفيذية وليس كهيئة رئاسية، ويُعزى ذلك إلى عدة أمور من ضمنها الطابع المحدد الذي تتسم به الإيكاو، لا سيما دورة الجمعية العمومية التي تتعقد مرة كل ثلاث سنوات والمجلس الدائم والمقيم، وأحكام الاتفاقية والممارسات المتطورة. ولم يكن هناك في بعض الأحيان وضوح تام عن الخط الذي يحدد أين تبدأ النظم الإدارية وأين تبدأ الإدارة في العمليات وسيل العمل اليومية.

٣٤- بالإضافة إلى مجموعة الإدارة العليا و"مجموعة الإدارة العليا الكاملة" وغيرها من لجان الإدارة العليا المؤلفة من كبار مديري الأمانة العامة، هناك عدد من اللجان ومجموعات العمل التي أنشأها المجلس وتتألف من أعضاء المجلس المفوضين لمناقشة المسائل المتعلقة بالسياسات واتخاذ قرارات بشأنها وتقديم الإرشادات الاستراتيجية العامة الرفيعة المستوى، بل وأيضاً، إلى حد ما، بشأن المسائل ذات الطابع الإداري أو التشغيلي. ويتعذر من الناحية العملية رسم خط واضح بين مسائل السياسات، من جهة، والمسائل الإدارية والتشغيلية، من جهة أخرى، وفي بعض الأحيان تصبح هذه الخطوط مبهمة.

٣٥- وقامت "لجنة التعاون مع الأطراف الخارجية" باستعراض وإقرار جميع مذكرات التفاهم المقترحة للإيكاو وما يشابهها من ترتيبات مع الأطراف الخارجية، بما في ذلك مع الدول الأعضاء ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية، وكذلك زيادة الترتيبات الإدارية، مثل عمليات الإعارة المقدمة من الدول الأعضاء في الإيكاو. ووفقاً لسياسات التفاعلات مع الأطراف الخارجية، تتألف اللجنة من أربعة ممثلين في المجلس وتقدم تقاريرها إلى رئيس المجلس لاتخاذ قرارات بشأنها.

٣٦- وتقوم لجنة التعاون مع الأطراف الخارجية، رهناً ببعض الإعفاءات المحددة، بدراسة وتقييم جميع الترتيبات مع الأطراف الخارجية، بما في ذلك مع الدول الأخرى الأعضاء في الإيكاو ومنظمات الأمم المتحدة، والترتيبات ذات الطابع الإداري. وتُحال بعد ذلك تقارير اللجنة إلى رئيس المجلس، الذي يتخذ القرار النهائي بالموافقة والبت فيما يتعلق بالجهة التي يمكنها التوقيع على مذكرة التفاهم المحددة. وتحتاج الأمانة العامة إلى موارد هائلة وما يكفي من الوقت، خارج نطاق الميزانية، لدعم أعمال اللجنة، بما في ذلك اجتماعاتها الأسبوعية؛ واستعراض جميع مذكرات التفاهم وغيرها من الترتيبات وتحديد سلطة التوقيع المذكورة أعلاه؛ وتقديم توصيات إلى رئيس المجلس بشأن الموافقة وتحديد سلطة التوقيع. ومع أن الغرض من ذلك هو تبسيط الاستعراض المنهجي لتفاعل الإيكاو مع الأطراف الخارجية، إلا أن السياسة المذكورة أعلاه وتنفيذها فرضت من الناحية العملية المزيد من القيود على ممارسة الوظائف التنفيذية في المنظمة ولا تتماشى مع الممارسات المتبعة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى. وتتطوي السياسات على نطاق أوسع من المبادئ التوجيهية بشأن النهج القائمة على المبادئ للتعاون بين الأمم المتحدة وقطاع الأعمال. ومن شأن وجود الأمانة العامة بوصفها "كبيرة المسؤولين التنفيذيين" للمنظمة ولجنة التعاون مع الأطراف الخارجية، التي تمارس مهام ذات طابع تشغيلي وإداري فيما يتعلق بمشاركة الأطراف الخارجية، أن ينطوي على بعض الغموض وعدم الكفاءة.

٣٧- ولدى لجنة الموارد البشرية بالمجلس بعض السلطات، إلى جانب رئيس المجلس، فيما يخص التعيينات في المناصب من الرتبة مد-١ والرتبة مد-٢، على النحو المنصوص عليه في مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو. وبالرغم من أن توفير وظائف جديدة (ممولة من موارد الميزانية العادية والموارد من خارج الميزانية) لتلبية احتياجات البرنامج العادي وخطة الأعمال يندرج ضمن سلطة الأمانة العامة، وذلك رهناً بتوافر الأموال، فإن التعيينات على هذه المستويات لا تزال تخضع لموافقة المجلس و/أو رئيسه. ووفقاً للبند ٤-١٢ من مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو، تستعرض اللجنة تقارير اختيار المرشحين لتلك الوظائف

للتأكد من أن المرشحين الواردة أسماؤهم في القائمة المختصرة يستوفون معايير الاختيار وأن المرشحين الذين استُبعدوا قد عوملوا بإنصاف. والممارسة المتمثلة في تقديم هذه التعيينات لموافقة المجلس و/أو رئيسه تختلف عن الممارسات الشائعة لإدارة الموارد البشرية للأمم المتحدة. وينبغي منح الأمانة العامة السلطة الكاملة، مع المساءلة الملزمة، لتعيين جميع موظفي المنظمة وإنهاء خدمتهم، بالشكل المقترح في التقرير السابق الصادر عن "وحدة التفويض المشتركة". وتحد مشاركة المجلس من سلطة الأمانة العامة وتخفف من مساءلتها وتتسم بعدم الكفاءة لتصريف شؤون المنظمة وإدارتها بفعالية (انظر الفقرة ٣١ من التقرير JIU/REP/2007/5).

٣٨- وهناك عدد من مجموعات العمل والمجموعات الفرعية التي أنشأها المجلس وتتألف من أعضاء المجلس، مثل مجموعة عمل النظم الإدارية والكفاءة والمجموعات الفرعية التابعة لها، وكذلك "فريق التنفيذ والاستراتيجية والتخطيط"، والتي تتناول، من جهة، مسائل السياسات والنظم الإدارية، مثل عملية صياغة السياسات، وفعالية المجلس ولجانه، مع اعتماد السياسات الرئيسية (مثل مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو وإطار الأخلاقيات)، ومن جهة أخرى المشاركة عن كثب في صياغة سياسات جديدة ومناقشة واستعراض تفاصيل هذه السياسات ومراقبة تنفيذها عن كثب. وتتسم بعض المهام في هذه الحالة بطابع إداري وستتناولها الأمانة العامة بشكل أفضل، والتي تضطلع في العادة بالأعمال التمهيدية ثم تقدم تقارير مفصلة إلى تلك المجموعات والمجموعات الفرعية، حيث ستشارك على أساسها مجموعات العمل (ومن ثم المجلس) في النقاش الاستراتيجي الرفيع المستوى، وتتخذ القرارات وتقدم الإرشادات العامة.

٣٩- ويحدّد المجلس أولويات الأمانة العامة في رسالة الميثاق الموجهة إلى الأمانة العامة في بداية فترة ولايتها، والتي تختلف عن الممارسات المتبعة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى. وعادة ما تتاح التوجيهات والإرشادات وعمليات الإشراف الاستراتيجية والرفيعة المستوى من جانب الدول الأعضاء عبر أدوات أخرى كالمقررات والقرارات والتي تطلبها الهيئات الرئاسية وفقاً لأحكام ميثاق المنظمة أو النظام الأساسي أو الاتفاقية والنظام الداخلي لهيئاتها الإدارية. أما الأحكام المفصلة والمحددة عبر رسالة ميثاق دون العمل في الوقت ذاته على توضيح معالم السلطة المفوضة والخط الذي يحدّد أين تنتهي النظم الإدارية وأين تبدأ الإدارة فتشكل خطراً كامناً يتمثل في إضفاء الغموض على الخط الفاصل بين النظم الإدارية والإدارة وتقويض المساءلة.

٤٠- كما يمكن أن يتأثر عمل الأمانة العامة في نهاية المطاف بالصلاحيات الممنوحة عبر السنين لرئيس المجلس، والتي يمكن أن تنطوي على صعوبات حيثما ينبغي أن يكون هناك تعاون. فمثلاً، لوحظ خلال المقابلات أنه في بعض الأحيان، لم يكن من الواضح الجهة التي يجب أن تمثل بصفة رسمية الإيكاو خارجياً - الأمانة العامة و/أو رئيس المجلس. ويحتاج أعضاء المجلس إلى استعراض وإعادة النظر في التعليمات الدائمة والسلطات المفوضة التي صدرت في الماضي.

٤١- ويجتمع المجلس ثلاث مرات في السنة لمدة ستة أسابيع تقريباً لكل دورة، مع اجتماعات إضافية ومتكررة للجان، ومجموعات العمل والمجموعات الفرعية على مدار السنة. وهو ما يفرض ضغوطاً إضافية على تكاليف الموارد الإدارية والبشرية. وكما أوضح بعض الذين أجريت معهم مقابلات، سيكون من المفيد تقسيم المسؤوليات بشكل أوضح فيما يتعلق بعمل المجلس ولجانه. ويمكن للأمانة العامة للإيكاو و/أو أمانات اللجان ومجموعات العمل أن تقوم بالمزيد من العمل التحضيري حتى يتسنى للمجلس وأعضاء مجموعات العمل التركيز بشكل أكبر على المسائل الاستراتيجية ومسائل السياسات بدلاً من إجراء مناقشات مطولة على التفاصيل الفنية أو المسائل التشغيلية. مع عدم وضوح توزيع الأدوار والمسؤوليات، فقد تكون المساءلة غير موجودة أيضاً. قد يؤدي هذا الموقف إلى "الإدارة الجزئية"، وعدم الكفاءة والتكاليف الإضافية للأمانة العامة والمجلس وأعضاء اللجان ومجموعات العمل.

٤٢- ومع مراعاة ما ورد أعلاه، من الواضح أن مشاكل تقسيم المسؤوليات بين النظم الإدارية والإدارة تحتاج إلى حل.

ب- النظر والخلاصة

٤٣- الإيكاو هي واحدة من أقدم المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة، وتستخدم الإيكاو اتفاقية شيكاغو منذ عام ١٩٤٤، غير أنه يبدو أن بعض أحكام الاتفاقية وغيرها من الوثائق القانونية المتعلقة بالنظم الإدارية والإدارة التنفيذية قد تحتاج إلى تحديث أو تعديل أو تغيير أو حتى إعادة صياغتها.

٤٤- كما أوضح المشاركون في اجتماع المجلس الاستراتيجي الخامس خارج الموقع لعام ٢٠١٨، يتعين على الإيكاو أن تضطلع بدور استباقي فيما تتبّعه من نهج يتعلق بالطيران في المستقبل وينبغي أن تقود عملية وضع إطار تنظيمي لتيسير تنفيذ التكنولوجيات الناشئة المرتبطة بالنقل الجوي.^٩

٤٥- ويؤدي النقل الجوي اليوم دوراً رئيسياً في دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وهو يدعم بشكل مباشر وغير مباشر توظيف ٥٦,٦ مليون شخص، ويساهم بأكثر من ٢,٢ تريليون دولار أمريكي في الناتج المحلي الإجمالي العالمي وينقل أكثر من ٢,٩ مليار راكب وبقيمة ٥,٣ تريليون دولار من البضائع سنوياً. وقد تضاعف حجم الحركة الجوية العالمية كل ١٥ عاماً منذ عام ١٩٧٧ وستواصل القيام بذلك. ويتحقق هذا النمو بالرغم من دورات الركود الأوسع نطاقاً ويساعد على توضيح كيف يمكن أن يكون الاستثمار في الطيران عاملاً رئيسياً يدعم الانتعاش الاقتصادي.^{١٠}

٤٦- وبالنظر إلى الطيران في المستقبل، لا ينبغي أن ننسى أنه، لتحقيق هذه الأغراض، لابد أن تكون الإيكاو منظمة حديثة وتتسم بالكفاءة والفعالية وأن تكون على أهبة واستعداد لمواجهة التحديات الناشئة، مع التقيد بالنظم الإدارية الواضحة حيث يضطلع كل جزء من الأجزاء دوره.

٤٧- ومن أجل مواجهة هذه التحديات، ستستفيد الإيكاو من التغييرات في هيكل النظم الإدارية والإدارة التنفيذية لديها. وقد تستخدمها المنظمة بشكل جيد لاستعراض الترتيبات والممارسات الحالية بهدف تبسيطها كي تصبح أكثر مواكبة للتطورات ومرونة للعمل والتصدي للاتجاهات والتطورات الناشئة في قطاع الطيران الجوي سريعة التطور. وفي هذا السياق، ينبغي مراعاة مهمة المنظمة وهيكلها المحددة على النحو المنصوص عليه في اتفاقية شيكاغو.

٤٨- تتمثل إحدى القضايا الرئيسية التي يتعين استعراضها في تحديد الخط الفاصل بين النظم الإدارية والتنظيم في تشغيل وأداء الإيكاو. يؤدي الافتقار إلى الوضوح في توزيع الأدوار والمسؤوليات بين المجلس والأمانة العامة، الأمانة العامة ورئيس المجلس، إلى خلق قضايا مسالة وتأثيرات على الفعالية وقد يؤدي إلى عدم الكفاءة وتكاليف إضافية لكل من الأمانة العامة ومجلس.

٤٩- وينبغي أن تجتمع الجمعية العمومية أكثر من مرة كل ثلاث سنوات. كما أن دورة اجتماعات الجمعية العمومية التي تتعقد مرة كل ثلاث سنوات تختلف عن الممارسات المتبعة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، حيث تعقد هيئاتها التشريعية العليا اجتماعاتها مرة في السنة أو مرة كل سنتين، وعادة ما تتم الميزانيات في أغلب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مرة كل سنتين أو مرة في السنة. فمثلاً، اتخذت الأمم المتحدة قراراً يقضي باعتماد الميزانية بشكل سنوي. أما في الإيكاو، تبدأ عملية الميزانية الجديدة مرة كل ثلاث سنوات قبل اعتمادها بأكثر من سنة، وبالتالي، فمن الناحية العملية، يتعين إعداد توقعات الميزانية وتقديراتها قبل أربع سنوات، هو ما يجعل من الصعب توفير التقديرات المالية ومراعاة أي أولويات أو احتياجات ناشئة أو متغيرة. ويرى المفنش، في حالة الإيكاو، أن عقد دورة اجتماعات الجمعية العمومية مرة كل سنتين من شأنه أن يساعد على اتخاذ القرارات والنظم الإدارية بفعالية ويمكن من عدة أمور من ضمنها تمكين الدول الأعضاء في المجلس، التي تشكل غالبية

^٩- انظر التقرير الشفوي الصادر عن "فريق التنفيذ والاستراتيجية والتخطيط" بتاريخ ٢٨/٦/٢٠١٨، التقيق ١، الفقرة ٤.

^{١٠}- انظر وثيقة الإيكاو "الخطة العالمية للملاحة الجوية: ٢٠١٣-٢٠١٨" (مونتريال، كندا، ٢٠١٣)، الصفحتان ٨-٩.

الدول الأعضاء، من المشاركة في عملية اتخاذ القرارات أكثر من مرة كل ثلاث سنوات. وهو ما من شأنه أن يساهم في مرونة المنظمة ومدى مواكبتها للتطورات المستجدة.

٥٠- وفي معظم وكالات الأمم المتحدة الأخرى، إن لم يكن جميعها، فإن الهيئة الرئاسية للمنظمة المتمثلة في مجلسها، غير دائمة وتجتمع خلال دورتين في السنة كحد أقصى. وينبغي أن يركز مجلس الإيكو، بوصفه هيئتها الرئاسية، على النظم الإدارية والإشراف على الأمانة العامة بدلاً من التركيز على المسائل التشغيلية أو الإدارية. وهو ما من شأنه أن يمكن الدول الأعضاء من التركيز على دورها الرئيسي المتمثل في تزويد الأمانة العامة بالتوجيهات والإرشادات الاستراتيجية العامة (وفقاً لقرارات الجمعية العمومية) وهو ما يشكل بالنسبة لهذه الدول أفضل قيمة. كما ينبغي إعادة النظر في مدة دورات المجلس. فمثلاً، هناك اقتراح خفض عدد الدورات السنوية إلى دورتين بدلاً من ثلاث دورات، وتقليص مدتها إلى ثلاثة أو أربعة أسابيع بدلاً من ستة أسابيع، مما قد يؤدي أيضاً إلى تحقيق وفورات في التكاليف وزيادة الفعالية.

٥١- ومن شأن زيادة توضيح المسؤوليات بين الأمانة العامة والمجلس والأمانة العامة ورئيس المجلس وكذلك الحد من الازدواجية المحتملة في العمل وتحسين مستوى أوجه القصور أن يعزز المساءلة والشفافية. وإذا كانت الأدوار والمسؤوليات غير واضحة، فقد تتعرض المساءلة للخطر.

٥٢- أما بلورة فهم واضح للخط الذي يحدّد أين تنتهي النظم الإدارية وأين تبدأ الإدارة فتشكل أداة أساسية ومن شأن ذلك أن يعزز دور المجلس والدول الأعضاء من خلال تمكينها من التركيز على دورها المتميز والهام لتزويد الإيكو بالإرشادات والتوجيهات الاستراتيجية الرفيعة المستوى وعمليات الإشراف، بدلاً من تحويل جهودها وخبراتها وقدراتها بشأن مسائل قد يكون من الأنسب أن تضطلع بها الأمانة العامة.

٥٣- ويدرك المفتش أن التحول المقترح نحو عقد دورة الجمعية العمومية ووضع ميزانية المنظمة مرة كل سنتين سيقضي أيضاً إدخال بعض التغييرات في نمط الاجتماعات ودورة انتخاب أعضاء المجلس وكذلك هيكل وتشكيلة وأسلوب عمل هيئاتها الفرعية.

٥٤- وتعتبر نظم الحكم من صلاحيات الدول الأعضاء. ونظراً لأنه ينبغي لإجراء استعراض شامل لهذا النوع أن يراعي التغييرات المحتملة على الاتفاقية ويتطلب إجراء مشاورات مستفيضة مع جميع الجهات المعنية، فمن المقترح أن تنشئ الجمعية العمومية فريق خبراء مكون من الشخصيات البارزة لاستعراض هيكل النظم الإدارية للإيكو والمسائل ذات الصلة بالموضوع، بما في ذلك تلك الواردة أعلاه. أما فيما يخص تشكيلة فريق الخبراء، فينبغي أن يكون لدى أعضائه ما يلزم من مؤهلات لمعالجة المسائل المذكورة أعلاه، مع مراعاة التمثيل الجغرافي العادل.

٥٥- ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية النظم الإدارية والتنظيم والفعالية لدى الإيكو.

التوصية رقم ١

تُدعى الجمعية العمومية إلى أن تنشئ خلال دورتها الأربعين فريق خبراء مكون من الشخصيات البارزة لاستعراض هيكل النظم الإدارية للإيكو وقدرتها على اتخاذ قرارات أكثر فاعلية وخاضعة للمساءلة والشفافية، بما في ذلك تحديد وتوزيع المسؤوليات فيما بين الأمانة العامة والمجلس والأمانة العامة ورئيس المجلس، وكذلك لاستعراض عقد دورة الجمعية العمومية وإعداد ميزانية المنظمة مرة كل ثلاث سنوات وما يضطلع به المجلس من أدوار وينهج من أساليب تشغيلية ويتحمّله من أعباء العمل ويتبعه من أساليب عمل وكذلك اللجان ومجموعات العمل التابعة له. وينبغي أن يقدم الفريق تقريره بواسطة المجلس إلى الجمعية العمومية خلال دورتها العادية الحادية والأربعين.

ثالثاً - الرقابة

أ الإطار العام للرقابة

٥٦- تضطلع الدول الأعضاء بمسؤولية شاملة عن الرقابة في الإيكاو. وهي تُوكل بعض سلطات الرقابة إلى الأمانة العامة للإيكاو، بما في ذلك مكتب التقييم والمراجعة الداخلية والمراجع الخارجي للحسابات واللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة ومسؤول الأخلاقيات وأمين المظالم.

٥٧- ويتضمن الإطار العام للرقابة في الإيكاو العديد من العناصر المهمة، باستثناء وظيفة التحقيق المهني. وفي أعقاب تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧، تم إحراز تقدم على صعيد تعزيز إطار المساءلة في المنظمة، بما في ذلك: (أ) إنشاء اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة؛ (ب) زيادة قدرة مكتب التقييم والمراجعة الداخلية وتحديث ميثاقه في عام ٢٠١٧؛ (ج) اعتماد إطار الأخلاقيات في الإيكاو، الذي أصبح نافذاً في عام ٢٠١٢؛ و(د) تعيين مسؤول أخلاقيات. وركز المراجع الخارجي للحسابات في الإيكاو على مراجعة البيانات المالية والإدارة المالية، لكنه أجرى أيضاً عدداً من عمليات مراجعة الأداء، بما يتماشى مع الممارسات الجيدة المطبقة في المنظمات الأخرى في الأمم المتحدة. وتتضمن تقارير المراجع الخارجي بياناً عن الضوابط الداخلية التي يطبقها الأمين العام، والتي تتفق مع الممارسات الجيدة، مثل إطار لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة توريدواي.

٥٨- وتخضع الإيكاو أيضاً للرقابة من قبل وحدة التفتيش المشتركة، وهي هيئة خارجية مستقلة للرقابة على المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة، ومن ثم فهي مكلفة بطرح رؤية مستقلة من خلال عمليات التفتيش والتقييم التي تهدف إلى تحسين الإدارة وتحقيق قدر أكبر من التنسيق فيما بين منظمات الأمم المتحدة. وعلى الرغم من التقدم المحرز، هناك عدد من المجالات التي تتطلب مزيداً من التحسين.

ب التعاون بين اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة والمراجع الخارجي للحسابات ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية

٥٩- في حين أن هناك تعاوناً جيداً من حيث المبدأ بين اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة والمراجع الخارجي للحسابات ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية، فقد لاحظوا أنه يمكن تحسين الاتصالات فيما بينهم بشكل أكبر. فباستطاعة وظيفتي الرقابة الداخلية والخارجية بذل جهد أكبر لنشر الخطط السنوية لمراجعة الحسابات والمعلومات المتعلقة بعملهما لتجنب أي تداخل محتمل وتفاذي إرهاق وظيفة الرقابة في المنظمة. على سبيل المثال، أشارت اللجنة إلى أنها لم تتمكن من مراجعة البيانات المالية للمنظمة وتقرير المراجع الخارجي لعام ٢٠١٧ قبل اعتمادها من جانب الأمين العام. لذلك أشارت اللجنة إلى أنها ترحب بمزيد من المناقشات الموضوعية عن النتائج والملاحظات الأولية بشأن تقرير المراجع الخارجي للحسابات قبل عرضه على المجلس للنظر فيه، وهو ما لم يكن ممكناً دائماً في ضوء الإجراءات والممارسات الداخلية للمراجع الخارجي^{١١}.

٦٠- ويقترح المفتش مراجعة توقيت جلسات اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة بالتشاور مع المراجع الخارجي للحسابات ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية وتنسيقها وفقاً لذلك، بما في ذلك عن طريق استخدام خدمات عقد المؤتمرات بالفيديو حسب الاقتضاء والإمكان، وذلك للتمكين من تحسين تنسيق العمل وتبادل المعلومات بين اللجنة والمراجع الخارجي، ويشمل ذلك تقارير المراجع الخارجي للحسابات والبيانات المالية للمنظمة.

^{١١} انظر تقرير اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لعامي ٢٠١٧-٢٠١٨ (ورقة العمل C-WP/14815)، ص. ٥-٧، وتقريرها لعامي ٢٠١٦-٢٠١٧ (ورقة العمل C-WP/14679) الفقرة ١-٥.

ج مدد تعيين أعضاء اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة

٦١- تقدم اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة تقاريرها إلى المجلس، الذي يعين أعضائها أيضاً. ولا يتم تعويض أعضاء اللجنة عن نفقات سفرهم ولا يحصلون على بدل إقامة يومي، على عكس معظم المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وتحمل الحكومات الراعية بدول أعضاء اللجنة جميع التكاليف. وكما شُرح للمفتش، فإن هذا الترتيب له تأثير على عدد المرشحين للانضمام إلى اللجنة، وعلى تشكيكها والخبرات المتوفرة فيها. على سبيل المثال، عند اختيار الأعضاء لعام ٢٠١٧، كان هناك سبعة مرشحين لشغل ستة مقاعد باللجنة.

٦٢- وقد استعرضت هذه القضية أيضاً مؤخراً المجموعة الفرعية المعنية بإطار الأخلاقيات في الإيكاو التابعة لمجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة، وقد لاحظت المجموعة أنه اتباعاً للممارسة الحالية، فقد كان مفهوماً من جانب المجلس أنه وفقاً للصلاحيات الحالية للجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، يعمل الأعضاء بصفتهم الشخصية ويكونون مستقلين عن الأمانة العامة وأعضاء المجلس والمراجع الخارجي للحسابات وأي هيئة أخرى قد يُنظر إليها على أنها تشكل تضارباً في المصالح، وأنه عملاً بالمادة ٦٣ من اتفاقية شيكاغو، فإن الدول المرشحة ملزمة بدفع مصاريف سفر مرشحها^{١٢}.

٦٣- وأشارت المجموعة الفرعية إلى أن هذه تُعد مسألة متشعبة ذات عواقب بعيدة المدى تؤثر على التعيينات بخلاف تعيين أعضاء اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة. وبناءً على ذلك، أوصت المجموعة الفرعية بإيلاء مزيد من الاهتمام للموضوع، مع الاسترشاد بتحليل الأمانة العامة، بما في ذلك المشورة المقدمة من قبل إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية، بشأن ما إذا كانت المادة ٦٣ من اتفاقية شيكاغو قد تسمح باستثناءات من القاعدة العامة التي تنطبق على الحالة الخاصة لأعضاء اللجنة، من أجل حماية استقلالهم^{١٣}.

٦٤- ويقترح المفتش إعادة النظر في هذه المسألة، مع مراعاة استقلالية اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة وأعضائها، فضلاً عن القيود المفروضة على ميزانيتها وأحكام المادة ٦٣ من اتفاقية شيكاغو.

٦٥- ويدعم مكتب التقييم والمراجعة الداخلية في الوقت الحالي اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة من خلال تزويدها بخدمات السكرتارية. إلا أن هذا الترتيب من شأنه أن يؤدي إلى تضاربات محتملة في المصالح، كما أنه يشكل عبئاً إضافياً على المكتب، الذي يعاني من شحة الموارد. وبدلاً من ذلك، قد يكون من الأولى تقديم هذا الدعم للإدارة مثلاً في إطار خدمات الدعم المقدمة إلى الجمعية العمومية والمجلس.

د مراجعة إطار الأخلاقيات في الإيكاو ووظيفة التحقيق

٦٦- حتى وقت إعداد هذا التقرير، كان إطار الأخلاقيات في الإيكاو^{١٤} قيد المراجعة. وفي هذا السياق، جرى النظر في وظيفة التحقيق في الإيكاو، حيث لم تكن هناك وظيفة تحقيق أو محقق مهني بالمنظمة في ذلك الوقت.

٦٧- وفي يونيو ٢٠١٨، نظر المجلس في دورته ٢١٤ في تقرير مجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة بشأن إطار الأخلاقيات في الإيكاو وقرر ما يلي، من بين أمور أخرى^{١٥}:

➤ استحداث وظيفة جديدة في الأمانة العامة هي وظيفة "رئيس المحققين"؛

^{١٢} انظر التقرير الذي قدمته المجموعة الفرعية المعنية بإطار الإيكاو بشأن الأخلاقيات إلى مجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة، ٢٠١٨/٩٣، الفقرة ٤. المرجع نفسه.

^{١٤} يرد إطار الإيكاو بشأن الأخلاقيات حالياً في المرفق ١ بوثيقة "مدونة قواعد الخدمة في الإيكاو" (Doc 7350/9). وقد دخل هذا الإطار حيز النفاذ في ٢٠١٢/١/١ بعد أن أجازه المجلس في جلسته السادسة خلال الدورة ١٩٣.

^{١٥} انظر ورقة العمل C-DEC 214/11 الفقرة ٨.

➤ الموافقة على إنشاء لجنة للتحقيقات تكون لها سلطة بدء التحقيق، على أن تتألف لجنة التحقيقات من ٣ موظفين (مسؤول الأخلاقيات، ورئيس المحققين، وموظف من الفئة الفنية إما من إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية أو موظف خارجي من هيئة أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، على أن تراعي القرارات النهائية في هذا الصدد الآثار المقترنة بتوفير الموارد، وعلى ألا يكون لرئيس مكتب الأخلاقيات أي دور في هذه العملية)؛

➤ أن تكون وظيفة الأخلاقيات منفصلة عن وظيفة التحقيق، بحيث يكون الموظفان اللذان يشغلان هاتين الوظيفتين مسؤولين أمام الأمين العام كل على حدة، وبحيث يجري تعيين كل منهما بموجب عقد واحد غير قابل للتجديد ومحدد المدة لفترة سبع سنوات يبدأ سريانه اعتباراً من تاريخ التوظيف المقبل لشغل الوظيفتين؛

➤ أنه في حين سيظل مسؤول الأخلاقيات هو جهة الاتصال لتلقي جميع الادعاءات بخصوص سوء السلوك العام وحالات الانتقام واستعراض هذه الادعاءات استعراضاً مبدئياً وتقييمها، ستقرر لجنة التحقيقات بناء على أغلبية الآراء كيفية معالجة الادعاءات التي تختلف في طبيعتها وما إذا كان ينبغي إجراء تحقيق أم لا؛

➤ أنه في حين سيخضع جميع موظفي المنظمة للإطار الأخلاقي المنقح، ينبغي اعتماد إجراءات وترتيبات خاصة للتعامل مع ادعاءات سوء السلوك التي يكون الأمين العام طرفاً فيها؛

➤ أنه سيتم تنحية اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة عن أي دور في عملية التحقيق في حالات سوء السلوك فيما يخص الأمين العام أو مسؤول الأخلاقيات أو رئيس المحققين، وبالتالي، فإن اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة ستواصل الاضطلاع بالوظيفة الحالية المتمثلة في الرقابة وتقديم المشورة إلى المجلس فيما يتعلق بمسائل الأخلاقيات.

٦٨- وفي هذا القرار، طلب المجلس من مجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة استكمال مراجعة الآثار المترتبة على القرارات المذكورة أعلاه فيما يتعلق بالتعديلات التي تقترح المجموعة الفرعية إدخالها على النصوص الحالية لمدونة قواعد الخدمة في الإيكاو، بما في ذلك إطار الأخلاقيات في الإيكاو وصلاحيات اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، وتقديم نتائج هذا الاستعراض إلى الرئيس لتعميمه على ممثلي الدول. ووافق المجلس على ضرورة إعمال الترتيبات الجديدة لفترة تجريبية مدتها سنة واحدة، وطلب إلى مجموعة العمل أن تقدم إليه في دورته ٢١٥ تقريراً مرحلياً عن تنفيذ القرارات ١٦.

٦٩- ووافق المجلس على النسخة المحدثة من إطار الأخلاقيات وكانت الوثيقة في طور الإجازة الداخلية وقت إعداد هذا التقرير. وبعد إجازتها، سيتم نشرها وإرفاقها بمدونة قواعد الخدمة في الإيكاو. وطلبت لجنة الموارد البشرية تعليق الوظيفة المقترح استحداثها وهي رئيس المحققين إلى أن يتوافر مزيد من المعلومات حول عبء العمل المراد الاضطلاع به. وفي غضون ذلك، سيتم الاستعانة بمصادر خارجية لتولي جميع التحقيقات على النحو الذي اقترحتة اللجنة ١٧.

٧٠- ويعرب المفتش عن ترحيبه بالتقدم المحرز في تحديث وتعزيز إطار الأخلاقيات في الإيكاو، مما سيزيد من آليات الرقابة والمساءلة داخل المنظمة. كذلك فإن استحداث وظيفة التحقيق وفق الخطة الموضوعية يمثل خطوة مهمة نحو إنشاء إطار أكثر قوة للرقابة. وفي الوقت نفسه، عند مقارنة التعديلات المقترحة بالممارسات داخل منظمات الأمم المتحدة، وفي ضوء التوصيات الواردة في تقارير وحدة التفتيش المشتركة ذات الصلة، فهو يود تقديم الملاحظات أدناه.

^{١٦} المرجع نفسه.

^{١٧} انظر محضر الجلسة ٢١ للجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة التي انعقدت في مونتريال بكندا يومي ١٣ و ١٤/١١/٢٠١٨، الفقرة ٥.

٧١- كذلك فإن إطار الأخلاقيات المحدث، الذي يقضي بإنشاء وظيفة واحدة منفصلة لرئيس المحققين يكون مسؤولاً أمام الأمين العام، يختلف عن الترتيبات المعمول بها في معظم المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة. ففي العادة يكون المحققون جزءاً من وظيفة الرقابة الداخلية (أي ما يقابل مكتب التقييم والمراجعة الداخلية في الإيكاو)، لا سيما وأن وظائف الرقابة الداخلية تلتزم بإطار مهني معترف به حيث يتم اتخاذ القرارات المستقلة بما يتماشى مع المعايير المهنية وفقاً لعمليات ضمان ومراجعة الجودة، وحيث تكون السلطات والتسلسل الإداري أمام الإدارة العليا والهيئات التشريعية واضحة وراسخة.^{١٨} كذلك فإنه من غير المؤلف أيضاً إنشاء وظيفة محقق بدوام كامل في منظمة بحجم الإيكاو. كما إن اقتراح تكليف موظف الأخلاقيات بإجراء الاستعراض الأولي للدعوات وتقارير سوء السلوك يعد خروجاً عن الممارسة المعمول بها في سائر منظمات الأمم المتحدة.

٧٢- كذلك فإن اقتراح إنشاء لجنة للتحقيقات تتمتع بسلطة مباشرة التحقيق يُعد مسألة غير معتادة في منظمات الأمم المتحدة التي يكون التحقيق فيها وظيفة منفصلة. وفي تلك المنظمات، تتولى وظيفة التحقيق، وفي النهاية المطاف رئيس المحققين، مسؤولية وسلطة بدء التحقيق وفقاً للقواعد والسياسات والإجراءات الخاصة بالتحقيقات وبدون موافقة الرئيس التنفيذي. كذلك يجب ضمان استقلالية قسم التحقيق، من حيث التسلسل الإداري والمتطلبات التشغيلية وتلك المتعلقة بالميزانية.

٧٣- وفي حين أن رئيس المحققين يكون مسؤولاً مباشرة أمام الأمين العام، من غير المتوقع أن يتيح الإطار المنقح للأخلاقيات إمكانية الوصول إلى اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة. ولضمان استقلالية وظيفة التحقيق، يجب على رئيس المحققين تقديم تقرير سنوي إلى المجلس ولا بد أن يكون باستطاعته طرح أي قضايا تؤثر على وظيفة التحقيق أمام هيئة مستقلة يمكنها تقديم المشورة الموضوعية والمستقلة، وتصعيد القضايا إلى أبعد من ذلك أمام الهيئات المناسبة، حسب الاقتضاء.

٧٤- ويُتوقع أن تعمل التوصية الواردة أدناه على تعزيز إطار الرقابة وفعالية وظيفة التحقيق.

التوصية ٢

عند مراجعة وتحديث إطار الأخلاقيات في الإيكاو في ٢٠١٩، ينبغي على المجلس ضمان أن يقدم رئيس المحققين أو رئيس وظيفة التحقيقات تقريراً سنوياً إلى المجلس، وأن تُتاح له إمكانية الوصول إلى اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لرفع أي قضايا تتعلق بعمل التحقيقات، حسب الاقتضاء، لا سيما أي قيود تنال من استقلالية الوظيفة أو عوائق تمنعها من الاضطلاع بمهامها.

٧٥- وقد أُحيط علماً مع إبداء القلق أنه وفقاً لقرار المجلس المذكور أعلاه، فإن إطار الأخلاقيات المحدث يستبعد اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة من أي دور في عملية التحقيق في حالات سوء السلوك فيما يخص الأمين العام أو مسؤول الأخلاقيات أو رئيس المحققين.^{١٩} ويُعتبر هذا البند غير مؤلف ولا يتوافق مع أفضل الممارسات المعمول بها في الأمم المتحدة أو وحدة التفتيش المشتركة. وكما ذكر سابقاً، فإن إمكانية وصول رئيس المحققين أو رئيس وظيفة التحقيقات إلى اللجنة أمر ضروري لضمان أن أي قضايا تتعلق بوظيفة التحقيق أو تؤثر عليها، لا سيما القضايا التي تنال من استقلالية الوظيفة، يمكن رفعها إلى اللجنة، حسب الاقتضاء.

٧٦- ويُتوقع أن تعمل التوصية الواردة أدناه على تعزيز إطار الرقابة في المنظمة.

^{١٨} انظر ورقة العمل C-WP/14815، التقرير السنوي للجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لعامي ٢٠١٧-٢٠١٨، الفقرة ٢-٥.

^{١٩} انظر الفقرة ٨ (ز) من موجز القرارات C-DEC 214/11.

التوصية ٣

عند مراجعة وتحديث إطار الأخلاقيات في الإيكاف في ٢٠١٩، ينبغي على المجلس ضمان أن مهام الاستشارة والرقابة التي تضطلع بها اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة تشمل جميع مسائل الرقابة، بما في ذلك تلك المرتبطة بوظائف التحقيقات والأخلاقيات. كما ينبغي تحديث اختصاصات اللجنة وفقاً لذلك.

٧٧- وفيما يتعلق بآلية تلقي الادعاءات والشكاوى، يشير الإطار المنقح للأخلاقيات، كما ذكر أعلاه، إلى أنه ينبغي توجيه ادعاءات وبلاغات سوء السلوك إلى مسؤول الأخلاقيات، الذي يتولى أيضاً إجراء الاستعراض الأولي لجميع المزاعم والبلاغات. ويختلف ذلك عن الممارسة المتبعة في معظم منظمات الأمم المتحدة الأخرى، حيث يتم تكليف وظيفة التحقيق بتلقي ادعاءات سوء السلوك بينما يتعامل مكتب الأخلاقيات مع البلاغات المتعلقة بالانتقام والمضايقات. وينبغي مراجعة هذا البند في ضوء الممارسات العامة للأمم المتحدة. كما ينبغي تكليف وظيفة التحقيق بتلقي مزاعم سوء السلوك، كما يجب وضع إجراءات للإحالة إلى مكتب الأخلاقيات والعكس.

٧٨- وسعيًا لمواءمة وظيفة التحقيق مع ممارسات الأمم المتحدة وضمان الامتثال لمعايير وإجراءات التحقيق المشتركة، من المهم وضع واعتماد إجراءات للتحقيق تغطي آلية التلقي وسير التحقيق وعملية متابعة نتائج التحقيق بمجرد الانتهاء منه. ويشار في هذا الصدد إلى تقارير وحدة التفتيش المشتركة التي تتناول وظيفة التحقيق ووظيفة الأخلاقيات ومنع الاحتيال وسياسات المبلغين عن المخالفات (انظر التقارير JIU/REP/2010/3 و JIU/REP/2011/9 و JIU/REP/2016/4 و JIU/REP/2018/4).

٧٩- ويؤيد المفتش الاقتراح الداعي إلى وضع إجراءات وترتيبات خاصة للتعامل مع مزاعم سوء السلوك من جانب الأمين العام. ويجب أن تكون هناك أيضاً إجراءات وترتيبات خاصة للتعامل مع ادعاءات سوء السلوك من قبل رؤساء وظيفة الرقابة، أي رئيس المحققين ورئيس مكتب التقييم والمراجعة الداخلية ومسؤول الأخلاقيات للأسباب نفسها. ويجب أن تأخذ تلك الإجراءات والترتيبات في الاعتبار أي مخاطر لوقوع تعارض محتمل في المصالح مما قد يؤثر على عملية التحقيق.

٨٠- وفي العديد من منظمات الأمم المتحدة، تُدرج وظيفة التحقيق عادة تحت خدمات الرقابة الداخلية، التي تشمل المراجعة والتفتيش والتقييم والتحقيق. ومن شأن مثل هذا الترتيب أن يتيح ميزة رفع القضايا إلى رئيس مكتب المراجعة الداخلية، الذي، وفقاً لميثاق الرقابة أو الصلاحيات، يتمتع بالاستقلالية ويرفع تقاريره مباشرة إلى الرئيس التنفيذي وله حق الوصول إلى اللجنة الاستشارية للمراجعة والرقابة والهيئة الإدارية في المنظمة. وثمة ميزة أخرى وهي إتاحة الدعم الإداري والفني وأوجه التعاون، حيث أن موظفي مكتب المراجعة الداخلية يتقيدون بمعايير مهنية مماثلة، مثل الموضوعية والحياد والمهنية ومتطلبات السرية، ومن ثم يمكن الاستفادة من الوظيفة، وخاصة في الوكالات الصغيرة ذات الموارد المحدودة المتاحة لوظيفة التحقيق.

هـ مسائل أخرى

ميثاق مكتب التقييم والمراجعة الداخلية

٨١- قام المجلس بتقيح ميثاق مكتب التقييم والمراجعة الداخلية في ٢٠١٧. وفي حين طُلبت المشورة من المكتب واللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة خلال العملية، لم يؤخذ بجميع الاقتراحات المقدمة. وقد أفضى ذلك إلى وثيقة نهائية لا تمثل امتثالاً تاماً للقواعد القياسية الخاصة بالتقييم الصادرة عن معهد المراجعين الداخليين. ويتمثل أحد الشواغل الرئيسية في أنه عندما تكون هناك حاجة لتغيير خطة العمل السنوية للمكتب، ينبغي أن يطلب المكتب موافقة المجلس، وذلك وفقاً للميثاق المعدل. وهذا البند قد يعرض استقلالية المكتب للخطر.

٨٢- ويُقترح أنه في حالة الإقدام على إجراء أي تنقيح أو تحديث مستقبلي لميثاق مكتب التقييم والمراجعة الداخلية أو اختصاصات اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة أو إطار عمل الأخلاقيات أو السياسات الأخرى المتعلقة بالرقابة، ينبغي استشارة الهيئات ذات الصلة - وخصوصاً اللجنة ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية وموظف الأخلاقيات وإدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية - وأخذ تعليقاتهم ومقترحاتهم في الاعتبار لضمان الامتثال للمعايير الصادرة عن معهد المراجعين الداخليين والتي أقرها فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم وغيرها من المعايير والممارسات الجيدة المقبولة.

تنفيذ التوصيات المتعلقة بالرقابة

٨٣- وفقاً للجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، لا يزال عدد التوصيات المتأخرة مرتفعاً. فحتى يونيو ٢٠١٨، كانت هناك ٢٥ توصية متأخرة (أي ٣٥ في المائة من إجمالي عدد التوصيات المعلقة). وشددت اللجنة على أهمية قيام المديرين باستعراض التوصيات التي يكونون مسؤولين عنها استعراضاً دقيقاً، والنظر في مدى أهمية التوصيات الحالية المتأخرة، وشرح أسباب التأخير متى أمكن وكيفية المضي في تنفيذ الإجراءات المتفق عليها.^{٢٠}

٨٤- كذلك فإن طول عملية إجازة تقارير المراجعة والتقييم كان محل انتقادات متكررة من قبل اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة. وقام مكتب التقييم والمراجعة الداخلية حالياً بوضع إجراء تشغيلي قياسي نجح في زيادة الإلمام بالأدوار والمسؤوليات والإجراءات والجدول الزمني فيما بين مديري الإيكاو. كما إن وجود وظيفة فعالة للمراجعة يتطلب أن تقوم الإدارة بتنفيذ التوصيات على الفور.^{٢١}

٨٥- وبالمثل، أعرب المراجع الخارجي للحسابات عن مخاوفه بشأن إقدام الإدارة على إغلاق بعض توصياته دون أن يتسنى له إجراء أنشطة التقييم أو التحقق. فمن اختصاص المراجع الخارجي أن يقوم بتقييم ما إذا كانت الإجراءات التي اتخذتها الإدارة كافية ووافية وأن يقرر هو إغلاق توصيات الرقابة الصادرة عنه.

٨٦- ويؤيد المفتش الشواغل التي أثارها اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة والمراجع الخارجي للحسابات ويقترح أن تقوم إدارة الإيكاو بمراجعة جميع توصيات الرقابة المعلقة بعناية، وتنفيذها في الوقت المناسب وبما يتماشى مع التوجيهات التي قدمتها اللجنة ومكتب التقييم والمراجعة الداخلية والمراجع الخارجي للحسابات.

^{٢٠} انظر الفقرة ٢-٤-٥ من تقرير اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لعام ٢٠١٧.

^{٢١} المرجع السابق، الفقرة ٢-٤-٨.

رابعاً - الإدارة

أ - الإدارة التنفيذية

٨٧- يرأس أمانة الإيكاف الأمين العام، وهو "المسؤول التنفيذي الأول". ويقوم مديرو الإيكاف أو رؤساء الإدارات والمكاتب في المقر الرئيسي والمديرون الإقليميون بإدارة مكاتب الإيكاف وإدارات المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية بما يتمشى مع السلطة المفوضة إليهم. ويرفعون تقاريرهم مباشرة إلى الأمين العام.

٨٨- ينشئ الأمين العام مجموعة الإدارة العليا بهدف ضمان الاتساق والتوجيه الاستراتيجيين في عمل المنظمة من خلال إتاحة المجال لكبار المديرين للتخطيط مع بعضهم البعض وتبادل المعلومات وتجميع الجهود وتنسيق الأنشطة وتجنب الازدواجية والعمل نحو تحقيق الأهداف المشتركة. الأهداف. وهي تتألف من الأمين العام ومديري الإدارات الخمس (D/ADB و D/ANB و D/ATB و D/LEB و D/TCB) ورؤساء المكاتب التابعة لمكتب الأمين العام (C/EAO و H/SPCP و C/FIN). ويمكن دعوة نواب المدراء للمشاركة عند مناقشة البنود التي تقتضي خبرة محدّدة.

٨٩- وبالإضافة إلى مجموعة الإدارة العليا، هناك مجموعة الإدارة العليا الكاملة، التي تضم أعضاء المجموعة المذكورة، بالإضافة إلى جميع المديرين الإقليميين، وتجتمع عادةً مرتين في السنة. وتُنشر قرارات مجموعة الإدارة العليا في محاضر اجتماعاتها، ويُتوقع تلقّي تقارير المتابعة بشأن حالة الإجراءات المتخذة في الاجتماع التالي للمجموعة. ويتم إطلاع الموظفين على مستوى الإدارات والمكاتب على نتائج اجتماعات المجموعة، بحسب الاقتضاء. وتجري الإدارة إحاطات دورية للموظفين بشأن نتائج اجتماعات مجموعة الإدارة العليا ومجموعة الإدارة العليا الكاملة، بحسب الاقتضاء وبحسب ما هو مطلوب.

٩٠- وهناك عدد من لجان الإدارة التنفيذية / العليا الأخرى في الإيكاف التي تعالج القضايا الإدارية، لا سيما مجلس استعراض الإيرادات ولجنة إدارة المعلومات ولجنة مراجعة المشاريع.

٩١- وبالإضافة إلى لجان الإدارة أو المجموعات المؤلفة من كبار مديري الأمانة، هناك عدد من اللجان ومجموعات العمل التي أنشأها المجلس وتتكوّن من أعضاء المجلس، مثل لجنة الموارد البشرية واللجنة المعنية بالتعاون مع الأطراف الخارجية ومجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة، وهي مكلفة بمناقشة قضايا السياسات العامة واتخاذ قرار بشأنها، وأيضاً، إلى حد ما، بشأن المسائل الإدارية، على الرغم من صعوبة رسم خط واضح بين قضايا السياسات العامة والقضايا الإدارية. ويُشار في هذا الصدد إلى الفصل الثاني والتوصية ١ أعلاه.

ب - الإدارة المالية

٩٢- خضعت الإيكاف لميزانية النمو الإسمي الصفري لأكثر من ثلاث فترات ثلاثية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن النمو الإسمي الصفري قد تم تطبيقه على اشتراكات الدول الأعضاء مع اعتماد السنة الأخيرة من الفترة الثلاثية السابقة كمرجع، وأن ميزانية المنظمة كانت تنمو فعلياً بنحو ١,٩ في المائة سنوياً. وتبلغ ميزانية البرنامج العادي للفترة الثلاثية ٢٠١٧-٢٠١٩ ٣٠٢ ٠٥٣ ٠٠٠ دولار كندي (انظر الجدول ١).

الجدول (١)

ميزانية برنامج الإيكاف العادي من ١٩٩٩ حتى ٢٠١٩^{٢٢} (بآلاف الدولارات الكندية)

الفترة الثلاثية	المخصصات	متوسط الزيادة السنوية (نسبة مئوية)
1999-2001	242 276	0.9
2002-2004	269 166	2.7
2005-2007	260 040	4.2
2008-2010	245 543	-1.9
2011-2013	280 616	4.8
2014-2016	286 538	0.7
2017-2019	302 053	1.8

٩٣- يتم تمويل أكثر من ٩٠ في المائة من الميزانية من الاشتراكات المقررة (لفترة الثلاث سنوات ٢٠١٧ - ٢٠١٩، تبلغ الاشتراكات المقررة ٩٣ في المائة)^{٢٣}، ويتم تمويل الجزء المتبقي من خلال مصادر أخرى، معظمها من تحويلات من الصندوق الفرعي لتحقيق الإيرادات، الفائض (٦ في المائة) والسداد من صندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية للتعاون الفني (١ في المائة). وكان معدل تحصيل الاشتراكات المقررة حوالي ٩٢ في المائة في السنوات الأخيرة.^{٢٤}

٩٤- ويكمل برنامج التعاون الفني للمنظمة البرنامج العادي للإيكاف، وتدير إدارة التعاون الفني البرنامج المذكور، وهو أحد أنشطة الإيكاف ذات الأولوية ويدعم الدول الأعضاء في تنفيذ لوائح الإيكاف وسياساتها وإجراءاتها وفقاً لقرار الجمعية العمومية ٣٦-١٧. وقد بلغت الموارد المخصصة لمشاريع التعاون الفني ١٢١،٤ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٦ و ١٣١،٤ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٧.^{٢٥}

٩٥- وفي عام ٢٠١٧، بلغ إجمالي إيرادات الإيكاف ٢٧٢،٤ مليون دولار كندي. وكانت المساهمات الخاصة باتفاقات المشاريع (١٣٠،٤ مليون دولار كندي) والاشتراكات المقررة (١٠١،٠ مليون دولار كندي) أكبر مصدرين للإيرادات، حيث مثلتا ٤٧،٩ في المائة و ٣٧،١ في المائة من إجمالي الإيرادات، على التوالي (انظر الجدول ٢).^{٢٦}

^{٢٢} ملاحظة: كانت الاشتراكات للفتريات الثلاثية من ١٩٩٩ حتى ٢٠٠٧ بالدولارات الأمريكية وحُولت إلى دولارات كندية.

^{٢٣} بلغت ٩٣ بالمائة للفترة الثلاثية ٢٠١٤-٢٠١٦، و ٩١ بالمائة للفترة الثلاثية ٢٠١١-٢٠١٣.

^{٢٤} انظر ورقة العمل C-WP/14748، الإضافة 1، Add. 1، الصفحة 6-I.

^{٢٥} انظر البيانات المالية وتقارير المراجع الخارجي للحسابات عن السنة المالية المنتهية في ٣١/١٢/٢٠١٦، الصفحات ١-١٢، المتوفرة على العنوان

التالي: www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf.

^{٢٦} انظر تقرير المراجع الخارجي لحسابات منظمة الطيران المدني الدولي، تدقيق البيانات المالية لعام ٢٠١٧، ١٨/٥/٢٠١٨، الصفحة ٢٤.

الجدول (٢)

إيرادات الإيكو ونفقاتها من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٧ (بآلاف الدولارات الكندية)

الإيرادات	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
الاشتراكات الخاصة باتفاقات المشاريع	122 847	104 776	105 132	132 667	139 596	136 300	121 490	130 370
الاشتراكات المقررة	77 483	80 679	84 205	83 120	89 785	92 393	106 915	101 031
الأنشطة الأخرى لتحقيق الإيرادات	13 173	13 401	13 133	14 949	15 607	19 061	21 019	22 479
المساهمات الطوعية الأخرى	5 976	8 339	6 755	8 215	12 442	10 912	14 996	13 281
الرسوم الإدارية	16	211	182	182	182	307	959	2 160
إيرادات أخرى	3 798	3 122	2 014	5 008	6 074	13 280	2 560	3 115
المجموع	223 277	210 333	211 450	244 141	263 686	272 253	267 939	272 436
النفقات	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
رواتب الموظفين واستحقاقات العاملين	137 359	126 016	133 575	140 539	143 280	159 504	157 256	174 316
اللوازم والمواد الاستهلاكية وغيرها	67 796	63 133	53 579	74 150	78 677	66 932	59 909	53 308
نفقات التشغيل العامة	17 098	16 989	17 189	16 734	17 598	20 057	21 123	17 911
السفر	7 940	8 442	8 657	8 626	9 828	11 994	12 104	15 297
الاجتماعات	2 128	865	1 162	2 273	1 894	1 774	2 339	1 611
التدريب	1 173	1 020	2 553	2 083	3 269	3 294	2 857	2 944
نفقات أخرى	1 595	1 498	2 241	2 516	3 867	6 248	4 850	5 798
المجموع	235 089	217 963	218 956	246 921	258 413	269 803	260 438	271 185

المصدر: بيانات الإيكو المالية وتقارير مراجع الحسابات الخارجي

٩٦- طبقت الإيكو المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) في عام ٢٠١٠. ولم يشر المراجع الخارجي إلى وجود أي مشاكل كبرى تتعلق بالبيانات المالية للإيكو. ومع ذلك، وجّه المراجع الخارجي الانتباه إلى أن بيان الوضع المالي لعام ٢٠١٧ أظهر صافي أصول سلبي (-٦٥,٧ مليون دولار كندي)، ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى تأثير مبلغ ١٤٦,٧ مليون دولار كندي من الالتزامات غير الحالية المتعلقة باستحقاقات الموظفين الطويلة الأمد، ولا سيما التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة (١٢٩,٣ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٧)، المسجلة في الأوضاع المالية والملحوظة في البيانات المالية منذ عام ٢٠١٠ مع تطبيق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.^{٢٧}

٩٧- وبذلت الإدارة جهوداً لمعالجة تلك المسائل وهي تراقبها عن كثب. وقدّم المراجع الخارجي تقرير مراجعة الأداء في عام ٢٠١٦ إلى المجلس حول فعالية التدابير التي اتخذتها إدارة الإيكو لتقليل التزامات التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة.

^{٢٧} انظر ورقة العمل C-WP/14748، الإضافة 1، Add. 1، الصفحتين I-2 و II-4، وتقرير المراجع الخارجي لحسابات منظمة الطيران المدني الدولي، تدقيق البيانات المالية لعام ٢٠١٧، ٢٠١٨/٥/١٨، الصفحة ٩ والصفحات ١٩-٢٣.

وتتضمن التقرير ثلاث توصيات، تم قبول إحداها وتنفيذ التوصيتين الأخريين وفقاً للإدارة. ومع ذلك، لا يزال المراجع الخارجي يعتبر أن هاتين التوصيتين مفتوحتان ومستمرتان. ويواصل المراجع الخارجي رصد تأثير التدابير المقترحة. واعتباراً من يناير ٢٠١٨، دخل المعيار الجديد IPSAS 39 من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام حيز النفاذ وينبغي أن يحل محل المعيار IPSAS 25. وما زال المجلس ينظر في مسألة كيفية تمويل التزامات التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة.^{٢٨}

٩٨- تتصّف الفقرة ٣٤ (أ) من المعيار IPSAS 20 من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام على التمييز بين الأفراد على رأس المنظمة والمديرين الذين يقدمون تقارير إليهم. ومع ذلك، فإن البيانات المالية للإيكاف وتقارير المراجع الخارجي عن السنة المالية المنتهية في ٢٠١٧/١٢/٣١ لم تقم هذا التمييز. ووفقاً للمذكرة ٧-١ من البيانات والتقارير المالية للإيكاف، يضم كبار موظفي الإدارة أعضاء مجموعة الإدارة العليا للأمانة، التي تشمل الأمين العام والمديرين في المقر ورئيس فرع الشؤون المالية ورئيس مكتب التقييم والمراجعة الداخلية. ويشمل موظفو الإدارة الرئيسيون أيضاً رئيس المجلس وغيره من المسؤولين الرئيسيين الذين يمكنهم التأثير على القرارات التي تتخذها الإدارة العليا. ويقدم عدد من هيئات الأمم المتحدة، على سبيل المثال الاتحاد البريدي العالمي (UPU) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP)، مزيداً من التفاصيل في بياناتها المالية تمثيلاً مع المعيار IPSAS 20، أي معلومات عن الفئات المختلفة من موظفي الإدارة الرئيسيين مثل المسؤولين المنتخبين وغيرهم من كبار المديرين. وتعتبر وحدة التفتيش المشتركة هذه الممارسة جيدة. ويوصى بأن تتبع الإيكاف هذه الممارسة المتعلقة بتنفيذ قاعدة المعيار IPSAS 20 عند إعداد البيانات المالية مستقبلاً.

٩٩- وتُعد برامج ومشاريع التعاون الفني التي تديرها إدارة التعاون الفني نشاطاً مهماً للمنظمة. والإدارة عبارة عن مكتب ذاتي التمويل له هيكل منفصل. وقد أشار بعض الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أن الإدارة لا تخضع عملياً لنفس مستوى الإشراف المالي والرقابة الذي تخضع له الأنشطة الممولة بانتظام وبالتالي فإنها تستحق استعراض شامل. وقد بوشر استعراض الهيكل التنظيمي للأمانة (انظر القسم (واو) أدناه)، والذي يتضمن مقترحات لتحسين دمج أنشطة التنفيذ والتعاون الفني ضمن أنشطة الميزانية العادية للإيكاف. ويرى المفتش أنه ينبغي إدراج المسائل المتعلقة بالرقابة والإشراف الملائمين فيما يتعلق بأنشطة التعاون الفني وإدارة التعاون الفني ضمن الاستعراض المذكور أعلاه.

١٠٠- هناك اعتماد كبير على الموارد المتقاة من خلال أنشطة درّ الإيرادات، والتي بلغت ٢٢,٥ مليون دولار كندي في عام ٢٠١٧ أو ٨,٣ في المائة من إجمالي إيرادات المنظمة. وأشار عدد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم إلى أن الاعتماد على مثل هذه الأنشطة ينطوي على مخاطر وقد يشكّل خطورة على الوضع المالي للمنظمة في المستقبل. ووفقاً للآراء التي تم الإعراب عنها، ينبغي للمنظمة أن تحوّل تركيزها بشكل أكبر إلى ولايتها وأنشطتها الأساسية وينبغي ألا تشارك بشكل مكثف في أنشطة درّ الإيرادات، والتي تؤدي إلى أوجه قصور وقد تصرف الانتباه عن الأنشطة الأساسية. وقد استعرض مكتب التقييم والمراجعة الداخلية بعض مجالات وجوانب أنشطة درّ الإيرادات، على سبيل المثال، خدمات النشر وصندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية. وينبغي أخذ المخاطر المالية والتشغيلية الناتجة عن أنشطة درّ الإيرادات في الاعتبار، بحسب الاقتضاء، في سياق عملية إدارة المخاطر في المنظمة وسجل المخاطر.

١٠١- ويجري وضع إطار توجيهي شامل للشراكات، في إطار مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات، تمثيلاً مع سياسة الإيكاف بشأن التفاعل مع الأطراف الخارجية. ويشمل ذلك قاعدة بيانات على مستوى المنظمة، وتحديثات لتعليمات الأمانة العامة بشأن الاتفاقات ومذكرات التفاهم والترتيبات المماثلة، وإرشادات محدّدة بشأن طرائق التفاعل مع الشركاء،

^{٢٨} انظر تقرير المراجع الخارجي لحسابات منظمة الطيران المدني الدولي، تدقيق البيانات المالية لعام ٢٠١٧، ٢٠١٨/٥/١٨، الصفحة ٩ والصفحات

١٩-٢٣ وورقة العمل C-WP/14748، الإضافة 1، Add، الصفحتين 17-I و 4-II.

والإبلاغ عن النتائج، والبناء على الدروس المستفادة. ومن المتوقع أن تساعد هذه المبادرات في تعزيز الشراكات الاستراتيجية التي تدعم خطة أعمال الإيكاو وأهدافها الاستراتيجية وتقويتها.

ج- الإطار العام للضوابط الداخلية

١٠٢- اعتمدت الإيكاو نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" الذي وضعه معهد مراجعي الحسابات الداخليين. وتشمل هذه الخطوط الثلاثة، بحسب الترتيب: (أ) الإدارة التشغيلية التي تملك المخاطر؛ و(ب) الوظائف التي تشرف أو تتخصص في إدارة المخاطر، مثل الامتثال؛ و(ج) الوظائف التي توفر ضمانات مستقلة، وهي التدقيق الداخلي.

١٠٣- مجموعة الإدارة العليا مسؤولة عن تهيئة بيئة المراقبة وتوفير الانضباط والهيكل لتحقيق الأهداف الرئيسية لنظام المراقبة الداخلية. وتتعاون المجموعة مع المجموعة الفرعية المعنية بسجل المخاطر المؤسسية والإطار العام للضمانات في الإيكاو، تحت إشراف مجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة، التي أنشأها المجلس لتقديم الإرشادات إلى الأمانة بشأن طريقة معالجة مدى ملائمة سجل المخاطر المؤسسية للإيكاو والإطار العام للضمانات في المستقبل وكذلك حول كيفية تحديد وتقييم ورصد المخاطر المرتبطة بتنفيذ البرامج والمشاريع والعمليات العامة للمنظمة.^{٢٩}

١٠٤- ووفقاً لتقرير صادر عن المجموعة الفرعية المذكورة أعلاه، فإن إعداد وصيانة الإطار العام للضمانات "لا يوليان الأهمية المناسبة" حالياً في الإيكاو^{٣٠}. ويُنظر إلى الموارد والأنشطة المخصصة للإطار العام للضمانات على أنها تكلفة أكثر من كونها وسيلة لإدارة المخاطر الرئيسية والحفاظ على إطار متين للضوابط الداخلية والضمانات يكفل مستويات مناسبة من المساءلة والشفافية.^{٣١}

١٠٥- اعتمدت الإيكاو بياناً بشأن الضوابط الداخلية، ورد في البيانات المالية وتقارير المراجع الخارجي. ويوفر البيان معلومات قيمة تغطي حالة الضوابط الداخلية، والتعرض للمخاطر على النحو المحدد في كل من عمليات التدقيق الداخلية والخارجية، والتدابير التي تتخذها الإدارة للتخفيف من أوجه الضعف المذكورة.^{٣٢} وتقع المسؤولية العامة عن جميع مخرجات أمانة الإيكاو على عاتق الأمين العام. ويدعم مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات الأمين العام في هذه المهمة.

١٠٦- وفي حين أن اعتماد نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" يمثل خطوة في الاتجاه الصحيح، فقد لوحظ، بما في ذلك في التقارير السابقة للجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، أنه يمكن تحسين الإدارة العامة من خلال فهم أفضل لطريقة عمل هذه الخطوط الثلاثة في الممارسة العملية. وفي هذا الصدد، يُقترح أن تنظم الإدارة جلسة إعلامية حول خطوط الدفاع الثلاثة في الإيكاو، على سبيل المثال في سياق اجتماع كامل لمجموعة الإدارة العليا، لتوضيح الطريقة التي تمّ فيها تصميم نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة" وتملكه وتشغيله في الإيكاو.

د- إدارة المخاطر

١٠٧- على النحو المشار إليه أعلاه، اعتمدت الإيكاو عملية لإدارة المخاطر تمثيلاً مع نموذج "خطوط الدفاع الثلاثة". ومجموعة الإدارة العليا هي المسؤولة عن إنشاء بيئة الضوابط وتوفير الانضباط والهيكل لتحقيق الأهداف الأساسية لنظام المراقبة الداخلية. ومكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات مسؤول عن التنسيق مع الإدارات فيما يتعلق بالمدخلات

^{٢٩} انظر البيانات المالية وتقارير المراجع الخارجي للحسابات عن السنة المالية المنتهية في ٣١/١٢/٢٠١٦، الصفحة 15-I. الوثيقة متوفرة على الموقع التالي: www.icao.int/publications/Documents/10089_en.pdf.

^{٣٠} المجموعة الفرعية المعنية بسجل المخاطر المؤسسية والإطار العام للضمانات في الإيكاو التابعة لمجموعة عمل نظم الإدارة والكفاءة V5.

^{٣١} المرجع نفسه.

^{٣٢} المرجع نفسه.

والتغييرات في سجل المخاطر المؤسسية. كما أنه مالك عملية إدارة المخاطر والمسؤول عن ضمان عملها على نحو يتسم بالفعالية.

١٠٨- يتم الاحتفاظ بسجل المخاطر في أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية ويُعامل كوثيقة حية تخضع للمرجعة بانتظام. وتهدف المخاطر المشار إليها فيه إلى عكس كل من التغييرات الداخلية والخارجية إلى جانب القضايا الناشئة، ويجري الإبلاغ عن أي تغييرات جوهرية تلحق به من خلال تقارير الأمين العام المرحلية التي يتم تقديمها إلى المجلس والاحتفاظ بها أيضاً على الأداة.

١٠٩- يتمثل دور المجلس فيما يتعلق بإدارة المخاطر في الإشراف على نتائج العمل وجودة عمليات التخفيف والتعليق عليها، ومعالجة المخاطر المعروضة عليه للنظر فيها. ويقوم المجلس بإقرار القائمة النهائية للمخاطر المؤسسية.

١١٠- ينبغي مواصلة تحسين جودة عملية إدارة المخاطر. وكما لاحظت اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة، يلزم تقديم مزيد من الأدلة والضمانات فيما يتعلق بجودة عمليات استعراض سجل المخاطر المنتظمة والتفاعل بين سجلات المخاطر المؤسسية وتلك الخاصة بالإدارات. على سبيل المثال، في مجال المخاطر المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الأمن الإلكتروني، يُعد تقرير الأمن الإلكتروني لمكتب التقييم والمراجعة الداخلية مثلاً جيداً على أوجه الضعف في مراقبة تكنولوجيا المعلومات التي ولدت مخاطر بالنسبة إلى المنظمة ولكن لم يتم دمجها بالكامل في عملية إدارة المخاطر في المنظمة.^{٣٣}

١١١- ومن بين المسائل الأخرى التي أشار إليها المراجع الخارجي التطبيق غير المتكافئ لمعايير المخاطر المؤسسية وعدم وجود عمليات لتقييم المخاطر في المكاتب الإقليمية.^{٣٤} ففي الوقت الحاضر، يتم تطبيق عملية تقييم المخاطر في المقر فقط. والمكاتب الإقليمية على علم بوجود سجلات المخاطر إلا أنها لا تشارك في تحديد المخاطر الخاصة بأقاليمها والتي بإمكانها التأثير على تنفيذ برامجها. واقترح المراجع الخارجي إقامة عملية مماثلة لإدارة المخاطر في جميع المكاتب الإقليمية لتمكينها من فهم المخاطر المختلفة وأي أضرار محتملة قد تنجم عنها والتنبؤ بها والرد عليها.

١١٢- وفي ضوء هذه الشواغل، أشارت الأمانة العامة إلى التزامها بإجراء عمليات تقييم شاملة للمخاطر في جميع المكاتب الإقليمية وعمليات الإيكاو لضمان مراعاة جميع أوجه التعرض للمخاطر على مستوى أنشطة الإيكاو كافة ومساءلة الإدارة.^{٣٥}

١١٣- وقد أثبتت شواغل بشأن النهج الذي ينطلق من القمة إلى القاعدة المتبع حالياً في تنسيق سجل المخاطر من جانب مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات. وأوصي بأن تقوم الإدارات والمكاتب الإقليمية بتزويد المكتب بسجلات المخاطر الفردية الخاصة بها في شكل موحد للسماح لمجموعة تركيز تابعة للمكتب بتقييم المخاطر بشكل جماعي، من أجل تنظيمها في "موضوعات مخاطر مشتركة" ومنح الأولوية لتلك التي من المحتمل أن يكون لها الأثر الأكبر.^{٣٦}

^{٣٣} المرجع نفسه.

^{٣٤} انظر البيانات المالية وتقارير المراجع الخارجي للحسابات عن السنة المالية المنتهية في ٣١/١٢/٢٠١٥، الصفحة I-16. الوثيقة متوفرة على الموقع التالي: www.icao.int/publications/Documents/10067_en.pdf. انظر أيضاً البيانات المالية وتقارير المراجع الخارجي للحسابات عن السنة المالية

المنتتهية في ٣١/١٢/٢٠١٦، الصفحات I-16-18.

^{٣٥} انظر تقرير اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لعام ٢٠١٧، الفقرة ٢-١-٧.

^{٣٦} المرجع نفسه.

١١٤- وفيما يتعلق بالتوزيع العام للأدوار والمسؤوليات بين الإدارة والمجلس من حيث إدارة المخاطر، أعربت اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة عن قلقها لأن مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات يظل غير متأكد من سلطته لإزالة المخاطر التي سبق أن اتفق عليها من السجل، بما أن المجلس هو من يقر قائمة المخاطر النهائية.^{٣٧}

١١٥- وأثار عدد من الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات شواغل إضافية فيما يتعلق بإدارة المخاطر، وأشاروا إلى أن مفهوم إدارة المخاطر المؤسسية لا يزال في مرحلته الأولى في الإيكاو وأن سجل المخاطر غير مكتمل وغابت عنه بعض المخاطر الرئيسية. وكان لغياب إدارة المخاطر المؤسسية الناضجة وعدم وجود وظيفة كبير موظفي المخاطر أثر على جودة عملية إدارة المخاطر وعلى الامتثال للمعايير المهنية كما أدى ذلك إلى تخفيف المسؤوليات والمساءلة عن عملية إدارة المخاطر.

١١٦- اقترحت الاستعانة باستشاري خارجي من ذوي الخبرة في إدارة المخاطر لتوجيه ودعم التقييم الشامل للمخاطر في الإيكاو، بما يغطي كل من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، على النحو المتوخى من جانب الأمانة العامة، وذلك لضمان استيفاء المعايير المهنية. وينبغي تحديث سجل المخاطر بناءً على ذلك، مع مراعاة تدابير التخفيف المتوخاة. ومن شأن ذلك المساعدة على جعل سجل المخاطر في المنظمة متسقاً مع الممارسات المعيارية وإعطاء صورة أكمل وأدقّ للتعرض الفعلي للمخاطر في المنظمة.

١١٧- لضمان الامتثال للمعايير المهنية، يُقترح تعيين أحد كبار المديرين للقيام بوظيفة كبير موظفي المخاطر وتولي قيادة برنامج إدارة المخاطر المؤسسية في المنظمة. وينبغي إدراج هذه المسؤولية الإضافية ضمن الوصف الوظيفي للمدير أو ضمن اختصاصاته.

١١٨- من المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى تعزيز برنامج إدارة المخاطر المؤسسية في المنظمة.

التوصية ٤

ينبغي للأمانة العامة أن تجري بحلول نهاية ٢٠٢٠ تقييماً شاملاً للمخاطر في الإيكاو، يغطي كل من المقر والمكاتب الإقليمية. وينبغي تحديث سجل المخاطر بناءً على ذلك، مع تضمينه الإجراءات التخفيفية المتوخاة.

هـ- الإدارة القائمة على النتائج

١١٩- منذ تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧، أحرزت الإيكاو تقدماً في تطبيق الإدارة القائمة على النتائج، لاسيما من خلال إعداد خطة الأعمال والميزانية البرنامجية والخطط التشغيلية.

١٢٠- تتبع كل من الميزانية القائمة على النتائج وخطة أعمال الإيكاو للفترة الثلاثية الحالية (٢٠١٧-٢٠١٩) نهج الإدارة القائمة على النتائج، وتدمج في ذلك بين العناصر الاستراتيجية والموارد والعمليات والقياسات من أجل تحسين عملية صنع القرار وتعزيز الشفافية والمساءلة. ويركز هذا النهج على تحقيق النتائج من خلال إطار إدارة الأداء المؤسسي الذي يتألف من جميع عناصر خطة أعمال الإيكاو، بما في ذلك خطط التشغيل، ومؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية وسجلات المخاطر، التي ستواصل الإيكاو من خلالها القيام برصد وتعزيز أدائها وخضوعها للمساءلة فيما يتعلق بتنفيذ توجيهات الجمعية العمومية،

^{٣٧} انظر ورقة العمل C-WP/14815، تقرير اللجنة الاستشارية للتقييم والمراجعة لعام ٢٠١٨، الصفحة ٤.

الأمر الذي يزيد بالتالي من كفاءة الإيكو وفعاليتها.^{٣٨} ويجري حالياً إعداد خطة الأعمال والميزانية البرنامجية للفترة الثلاثية ٢٠٢٠-٢٠٢٢ باتباع نهج الإدارة القائمة على النتائج.

١٢١- تمثل خطة الأعمال للفترة الثلاثية ٢٠٢٠-٢٠٢٢ الوثيقة الأساسية للمنظمة وتراعي جميع الأنشطة المقررة التي ينبغي أن تضطلع بها الإيكو، بصرف النظر عن مصدر التمويل. وتتبع الخطة نهج الإدارة القائمة على النتائج وتستخدم الهيكلية عينها المستخدمة في خطة الأعمال الحالية، أي البناء على رؤية المنظمة ومهمتها وأهدافها الاستراتيجية الخمسة، بالإضافة إلى الأولويات العشر الرئيسية التي توازيها بغرض التقدم نحو تحقيق النتائج الخمس عشرة المتوقعة والتي تُعزى إلى الأهداف الاستراتيجية، فضلاً عن النتائج العشر المتوقعة والتي تُعزى إلى الاستراتيجيات الداعمة.

١٢٢- استناداً إلى خطة الأعمال الخاصة بالإيكو، تنقسم ميزانية الإيكو البرنامجية القائمة على النتائج إلى خمسة أهداف استراتيجية وعشر استراتيجيات داعمة، على غرار خطة الأعمال. ويتضمن كل هدف واستراتيجية نتيجة واحدة متوقعة على الأقل. ويتم تخصيص التمويل على مستوى البرنامج لكل هدف وعلى مستوى الاستراتيجية. ويوضح الرسم البياني في المرفق الثاني بهذه الوثيقة الصلة بين العناصر المذكورة أعلاه.

١٢٣- استحدثت الإيكو أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية، التي تُستخدم لرصد حالة تنفيذ مختلف الأهداف الاستراتيجية والاستراتيجيات الداعمة ورفع تقرير بتلك النتائج إلى المجلس. ويوفر ذلك للمجلس والإدارة لمحة عامة عن الأداء بالنسبة إلى كل هدف واستراتيجية. وتجري إدارة الأداة وعناصرها ورصدها من قبل مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات، الذي يقوم أيضاً بتنسيق الجهود بين المقر والمكاتب الإقليمية من خلال تنسيق خطط العمل الخاصة بها لمساعدة المديرين الإقليميين في إعداد التقارير المرفوعة إلى المجلس لضمان الاتساق.

١٢٤- وأحرز تقدّم باتجاه الإدارة القائمة على النتائج من خلال إعداد مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية. وتشكل هذه المؤشرات أعلى مستوى من النتائج المنشودة المنصوص عليها في خطة أعمال الإيكو وتهدف إلى قياس مدى فعالية الإيكو من حيث الأهداف الاستراتيجية (أي السلامة، وسعة وكفاءة الملاحة الجوية، والأمن والتسهيلات، والتنمية الاقتصادية للنقل الجوي، وحماية البيئة) فضلاً عن أداء المنظمة فيما يخص استراتيجيات الدعم (أي الموارد البشرية والمالية، والتعاون الفني والمساعدة الفنية، والخدمات اللغوية، وإدارة شؤون الجهات المعنية).^{٣٩}

١٢٥- ولرصد التقدم المحرز في مجال مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية، أُدرجت لوحات لمتابعة الأداء في أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية. وفي عام ٢٠١٨، أعدت لوحات عامة لمتابعة الاتجاهات لإظهار تطور مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية سنوياً على مدى خمس سنوات. وتظهر هذه اللوحات في أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية أيضاً. وعلاوة على ذلك، يقدم المديرين تقييماً ذاتياً لأداء البرامج الخاصة بهم على مدار السنة يتضمن آخر المعلومات بشأن حالة نواتجها.^{٤٠}

١٢٦- وفي عام ٢٠١٨، أجرى فريق التنفيذ والاستراتيجية والتخطيط تحليلاً لمؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية، بناءً على طلب المجلس^{٤١}، وأوصى بسلسلة من التدابير لكي ينظر فيها المجلس بشأن طرق لتحسين الإجراءات والجدول الزمنية لتحديث مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية. واقترح الفريق، في جملة أمور أخرى، ما يلي: (أ) إنشاء خط اتصالات بين الفريق ورؤساء اللجنة المالية ولجنة الموارد البشرية وغيرهما من اللجان، حسب الاقتضاء، لتسهيل ما تضطلع به هذه اللجان من أنشطة منتظمة لرصد وتقييم الأداء؛ (ب) استخدام مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية ولوحات متابعتها كمصدر معلومات هامة

^{٣٨} انظر ورقة عمل الجمعية العمومية A39-WP/75، الفقرة ٢-٦-٢.

^{٣٩} انظر ورقة العمل C-WP/14787، الصفحة ٢.

^{٤٠} المرجع نفسه ٣-٢-٣.

^{٤١} انظر موجز قرارات المجلس C-DEC 213/3.

أثناء صياغة ميزانية الفترة الثلاثية القادمة؛ (ج) استعراض وتعديل المؤشرات بعد قيام المجلس والجمعية العمومية بتأييد أو مراجعة الخطط العالمية للإيكافو؛ (د) تتبع مؤشرات الأداء المؤسسي الرئيسية في الزمن الحقيقي وبوتيرة التحديث المطبقة على كل مؤشر منها في أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية.^{٤٢}

١٢٧- يدعم المفتش هذه المقترحات، إذ أنها ستوفر طريقة فعالة لرصد وتتبع أداء المنظمة تمثيلاً مع مبادئ الإدارة القائمة على النتائج. وسيساعد تحليل الأداء الماضي أيضاً على تحسين إعداد الميزانيات وخطط الأعمال في المستقبل بناءً على البيانات والأدلة، مع إنشاء حلقة معلومات مرتدة وتسهيل عملية اتخاذ القرارات في المجلس.^{٤٣}

١٢٨- أثار المراجع الخارجي للحسابات شواغل بشأن تعريف ورصد مؤشرات الأداء الرئيسية إذ أشار إلى أنهما ليسا مثاليين في الوقت الراهن للمكاتب الإقليمية. فعلى وجه التحديد، قد تختلف ولاية كل مكتب إقليمي من حيث الأهداف والأهداف الفرعية المحددة، ما قد يقتضي إنشاء مؤشرات أكثر تحديداً. واعتُبر أن المؤشرات الحالية للمكاتب الإقليمية فضفاضة جداً، ولا تقيّم أداء المكتب الإقليمي إلا على أساس متوسط مستوى التنفيذ الفعال لتدابير السلامة والأمن لكل إقليم كنسبة مئوية. ورغم أن مهمة أي مكتب إقليمي معين تختلف بناءً على الاحتياجات الإقليمية المحددة، إلا أنه ينبغي إنشاء إطار أفضل للأهداف الاستراتيجية القابلة للقياس والاتفاق عليها بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، وينبغي وضع إجراء داخلي لاحق يحدد كيفية رصد هذه الأهداف من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية، والجهة التي تقوم بذلك. وسيقتضي رصد المؤشرات وجود مكتب مستقل مسؤول عن جمع البيانات الكمية والنوعية بشأن تحقيق الأهداف المحددة. ينبغي الاتفاق مع المقر على إطار للأهداف الاستراتيجية القابلة للقياس خاص بالمكاتب الإقليمية، كما ينبغي وضع مؤشرات أداء رئيسية محددة بما يتماشى مع الأهداف والأهداف الفرعية المحددة لكل مكتب إقليمي، والقيام فيما بعد برصدها، بما في ذلك من خلال أداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية.

و- الهيكل التنظيمي

١٢٩- يرفع مدراء ورؤساء إدارات الإيكافو ومكاتبها في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية تقاريرهم مباشرة إلى الأمين العام. ويوضح المخطط التنظيمي الوارد في الملحق الأول بهذه الوثيقة خطوط التسلسل الإداري والمساءلة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

١٣٠- ومنذ الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠٠٧، أُدخل عدد من التغييرات على هيكل الإيكافو، كما ينعكس ذلك في الهيكل التنظيمي. وقد عززت إدارة الملاحة الجوية وإدارة النقل الجوي في عام ٢٠١٣ عبر استحداث ثلاث وظائف من رتبة نائب مدير في كلّ إدارة. وأُدمج مكتب العلاقات الخارجية التابع للمنظمة ضمن إدارة الشؤون القانونية. وأنشئ مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات لتنسيق الاستراتيجيات والأولويات العامة والشاملة بين مختلف الإدارات والمكاتب، بما في ذلك المكاتب الإقليمية. وعُززت المكاتب الإقليمية للإيكافو كما أنشئ مكتب إقليمي فرعي في بيجين. وتمّ توطيد أوجه التآزر بين الإدارات، بما في ذلك إدارة التعاون الفني، والمكاتب الإقليمية، لا سيما من خلال وضع إجراءات تشغيلية للمكاتب الإقليمية توفر الإرشادات والتدابير التنسيقية المتعلقة بالمساعدة الفنية والتنسيق الفني.

١٣١- وكانت إحدى المسائل المثارة تتعلق بالتحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات فيما يخص تنفيذ الأنشطة، لا سيما بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية. وتعتبر المكاتب الإقليمية الذراع التنفيذية للإيكافو في الأقاليم، وبكمن تفويضها الرئيسي في التنفيذ وتوفير الدعم للدول المعتمدة. كما أنها تمثل الأمين العام على المستوى الإقليمي وتحافظ على الاتصالات المتواصلة

^{٤٢} انظر ورقة العمل C-WP/14787، الصفحتان ٣-٤.

^{٤٣} انظر ورقة العمل C-WP/14592.

مع الدول في الأقاليم المعنية. وقد لوحظ أنّ الخطوط الفاصلة تصبح غير واضحة في بعض الأحيان إذ أنّ بعض الإدارات في المقرّ الرئيسي تشارك أيضاً في أنشطة التنفيذ، على سبيل المثال، في مجال القضايا البيئية. ومن حيث المبدأ، يُعهد إلى المقرّ بوضع القواعد القياسية والإرشادات وإلى المكاتب الإقليمية بالقيام بأنشطة التنفيذ والتواصل مع الدول في الأقاليم. وقد شكّل رسم الحدود الفاصلة نقادياً لازدواجية الجهود موضوع نقاش مستمرّ منذ فترة طويلة. وأشار عدد من الأشخاص الذين تمتّ مقابلتهم في المقر وفي المكاتب الإقليمية إلى أنّه قد يكون من المجدي استعراض الأدوار وتوضيحها. ومن شأن نقادي ازدواجية الأدوار وتحسين التنسيق في تنفيذ البرامج تحرير الموارد التي يمكن عندئذٍ استخدامها لتعزيز المقرّ والمكاتب الإقليمية.

١٣٢- وفي هذا السياق، أثّرت مسألة المستوى الملائم من القدرة الاستيعابية والموارد الذي ينبغي أن تتمتع به المكاتب الإقليمية لتوفير أنشطة التنفيذ والدعم للدول الأعضاء. فعلى سبيل المثال، منح أحد المكاتب الإقليمية تفويضاً لدعم أكثر من ٢٥ دولة في المسائل المتعلقة بالبيئة أو الأمن فيما لديه فقط خبير واحد أو خبيران في المجال المعني يطرح صعوبةً فعلية. ولدى بعض الدول الأعضاء توقّعات تفوق ما يمكن للمكاتب الإقليمية توفيره لدعمها. وهناك منظمات إقليمية أخرى قويّة وجيدة الموارد تعنى أيضاً بمسائل الطيران، ما يؤدّي إلى قيام بيئة صعبة ومعقّدة على الصعيدين التشغيلي والسياسي. وفي حين أنّ الإيكاو هي المنظّمة الوحيدة التي لديها تفويض في مجال الطيران المدني الدولي، إلّا أنّ هناك نقاش مستمرّ ضمن الرباطات والمجموعات الإقليمية الأخرى التي لدى بعضها موافق سياسية بالغة التشدّد بشأن دور المكاتب الإقليمية ضمن الأقاليم على وجه العموم. وكما أُشير آنفاً، ينبغي للإيكاو أن تكون مستعدّة للتكيّف وتوفير الخدمات في هذه البيئة سريعة التغيّر والديناميكية للحفاظ على ملائمتها لواقع الحال وتوفير القيمة المضافة والخدمات التي تتوقعها دولها الأعضاء والجهات المعنية الأخرى في الأقاليم.

١٣٣- كما تمّ أيضاً التطرّق إلى مسألة التعاون مع إدارة التعاون الفني وإدماجها ضمن التنفيذ العام للبرامج. وقد أحرز تقدّم، بما في ذلك من خلال عمل مكتب التخطيط الاستراتيجي والتنسيق والشراكات وتحديث المكاتب الإقليمية، يتيح إرشادات فضلى وأكثر تفصيلاً. إلّا أنّه ما زال هناك حاجة إلى دمج الإدارة بطريقة فضلى ضمن هيكل الأمانة، وتحسين التعاون والاتصالات وتوضيح أدوار ومسؤوليات الإدارات والمكاتب من حيث تنفيذ الأنشطة. وكما أُشير إلى ذلك في تقييم أُجري في عام ٢٠١٦، هناك مشكلة مردها إلى "ثقافة البيروقراطية والعمل داخل صوامع منعزلة" السائدة في المنظّمة والتنافس على الموارد، مما يجعل التعاون وبالتالي التنسيق عبر الإدارات أقلّ جدوى.^{٤٤}

١٣٤- لقد قامت الأمانة العامة، نزولاً عند طلب المجلس، بإعداد تقرير عن استعراض هيكل الأمانة العامة، لمناقشته في المجلس أثناء دورته ٢٠١٥.^{٤٥} وحدّدت الدراسة الفرص المتاحة لترشيد أي وظائف قد تكون متكررة ولزيادة الدعم الذي توفره المنظمة حالياً للجوانب التنفيذية، من خلال الأنشطة التي تجريها في مجال التعاون الفني والمساعدة الفنية. ومن المتوقّع أن تتيح المقترحات المقدّمة فرصة لتحقيق المزيد من الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة من خلال تجميع الوظائف المتماثلة في مكان واحد وإلغاء الأنشطة المتكررة.^{٤٦}

١٣٥- واقترح التقرير تجميع كل مهام التقنيين في مكتب واحد لوضع القواعد القياسية وكلّ الأنشطة المتعلقة باستدامة النقل الجوي في إطار إدارة باسم إدارة النقل الجوي المستدام وكلّ أنشطة التنفيذ ضمن إدارة تُدعى إدارة التنفيذ. كما اقترح أيضاً إنشاء مكتب مشترك لرصد ورقابة الطيران يرفع تقاريره مباشرة إلى الأمانة العامة.^{٤٧}

^{٤٤} EVA/2016/1، مكتب التقييم والمراجعة الداخلية، تقرير بشأن تقييم احتياجات الدول الأعضاء وتوقعاتها، الصفحة ٨.

^{٤٥} انظر ورقة العمل C-WP/14786.

^{٤٦} المرجع نفسه، الفقرات ٣-١ إلى ٥-١.

^{٤٧} المرجع نفسه، الفقرات ٣-٢ إلى ٧-٣.

١٣٦- وبحسب الدراسة، من شأن التحول التدريجي في هيكل الأمانة العامة على أساس الخطوط الوظيفية، على النحو المبين أعلاه، أن يزيد موارد المنظمة إلى الحد الأقصى من خلال العمل الإداري الأفقي الذي يسمح بالتنسيق الرفيع المستوى بين المديرين والابتعاد عن عقلية العمل داخل صوامع منعزلة. ومن شأن هذا التحول أن يعزز المشاركة القوية والتعاون عبر أقسام المنظمة. وستستفيد بعض المجالات الإدارية أيضاً من إدخال بعض التعديلات على موقعها التنظيمي. ومن المتوقع أن يؤدي الاقتراح المذكور أعلاه إلى جعل هيكل الأمانة العامة أكثر توافقاً مع رسالة الإيكاو في المستقبل كي تتبوأ مكانتها كمندى عالمي للطيران المدني الدولي. وستوفر التنقيحات المقترحة إدخالها على الهيكل مرونة أكبر لمواكبة الظروف المتغيرة والاستجابة على نحو أفضل للقضايا الناشئة. كما أنها ستساعد في تركيز جهود تعبئة الموارد لتصبح أكثر استجابة للاحتياجات المتطورة للدول الأعضاء.^{٤٨}

١٣٧- الكثير من المسائل المذكورة آنفاً والتي سلط عليها الضوء في دراسة الأمانة العامة طُرحت أيضاً على نظر وحدة التفتيش المشتركة في الاستعراض الذي أجرته، على النحو المشار إليه أعلاه. وتمّ على وجه الخصوص ذكر الحاجة إلى توضيح الأدوار والمسؤوليات بين الإدارات والمكاتب وأيضاً بين المقر والمكاتب الإقليمية بوصفه مجال يقتضي المزيد من التحسين. ومن شأن إضفاء المزيد من الوضوح في هذا المجال تعزيز الاندماج ما بين إدارة التعاون الفني والمكاتب الإقليمية على مستوى التنفيذ العام للبرامج، وتحسين التنسيق والتعاون بين أقسام المنظمة وتحقيق الكفاءات. وتجدر الإشارة إلى أنّ وحدة التفتيش المشتركة كانت قد اقترحت أيضاً في تقريرها لعام ٢٠٠٧ استعراض الهيكل التنظيمي للإيكاو وترشيده بالاستناد إلى تقييم شامل.

ز- المسائل الأخرى

١٣٨- خلال الاستعراض، أبلغت وحدة التفتيش المشتركة بأن الأمانة العامة تواجه صعوبات في إيجاد وتخصيص حيز لمكاتب أعضاء المجلس الجدد في مقر الإيكاو، إذ أنّ أعضاء سابقين في المجلس استمروا باستخدام عدد من المكاتب. ومن المرجح أن تؤدي الزيادة المقترحة في عدد أعضاء المجلس من ٣٦ إلى ٤٠ عضواً إلى تفاقم الوضع.

١٣٩- يقترح المفتش أن تقوم الأمانة العامة بإعداد إجراءات لتخصيص حيز مكتبي لأعضاء المجلس لتقديمها إلى المجلس كي ينظر فيها.

^{٤٨} المرجع نفسه، الفقرات ٣-٨ إلى ٥-١.

خامسا - إدارة الموارد البشرية

١٤٠- تمثل القوى العاملة لدى الإيكو رصيدا أساسيا من أرصدة المنظمة. وترتبط حوالي ٧٨ في المائة من الميزانية الحالية بتكاليف الموارد البشرية.^{٤٩}

١٤١- تتبع المنظمة نظام الأمم المتحدة الموحد في مجال إدارة الموارد البشرية وإطار إدارة الموارد البشرية الذي أعدته "اللجنة الدولية للخدمة المدنية" (ICSC). وتتسق مدونة خدمة الموظفين في الإيكو مع القرارات الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة وشروط الخدمة التي تحددها وتنشرها "اللجنة الدولية للخدمة المدنية" (ICSC) وتعممها على نظام الأمم المتحدة الموحد.

١٤٢- استعرضت وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠٠٧ حالة المنظمة وقدمت عددا من التوصيات المرتبطة بإدارة الموارد البشرية، لا سيما بالنسبة إلى المساواة بين الجنسين والتمثيل الجغرافي العادل والتدريب وجدول الرواتب وترقية الموظفين وتنمية قدراتهم وتدريبهم. ونفذت الإيكو عددا من هذه التوصيات، مثل اتساق جداول الرواتب مع النظام الموحد للأمم المتحدة وسجلت تقدما في المسائل الأخرى.

١٤٣- وعلى الرغم من التقدم المذكور أعلاه، تحتاج المنظمة إلى مزيد من التحسينات في العديد من المجالات، لا سيما في القوى العاملة والتخطيط للتعاقب وتوظيف العاملين غير الموظفين والتمثيل الجغرافي والمساواة بين الجنسين وإجراءات التوظيف وترقية الموظفين وتنمية قدراتهم وتدريبهم. وستستفيد الإيكو إذا ما اعتمدت استراتيجية لإدارة الموارد البشرية على مستوى المنظمة من أجل معالجة المسائل المذكورة أعلاه بطريقة استراتيجية وشاملة.

أ- استراتيجية إدارة الموارد البشرية

١٤٤- في عام ٢٠١٧، بلغت القوى العاملة لدى الإيكو ١٠٣٩ شخصا. تظهر بشكل عام زيادة في عدد العاملين منذ ٢٠١٠. وقد انخفض عدد الموظفين من ٧٢٣ في عام ٢٠١٠ إلى ٦٩٨ في عام ٢٠١٧. وفي الوقت نفسه، ازداد عدد العاملين غير الموظفين زيادة ملحوظة، فارتقى عددهم من ١٦٣ في عام ٢٠١٠ إلى ٣٤١ في عام ٢٠١٧. وفي عام ٢٠١٧، كان حوالي ثلث الموظفين (١٧٨ موظفا) يعملون في المكاتب الإقليمية.^{٥٠}

١٤٥- توظف الإيكو عددا كبيرا من العاملين غير الموظفين مثل المستشارين والمتعاقدين والمعارين. وبلغ مجموع عدد هؤلاء في المقر وفي المكاتب الإقليمية ٣٤١ عاملا في عام ٢٠١٧ (٢٤٦ مستشارا ومتعاقدا و٩٥ معارا)، مقارنة بمجموع ٣٤٦ في عام ٢٠١٥ و٣٠٧ في عام ٢٠١٦ (أي معدل زيادة بنسبة ١٧ في المائة بالسنة) (انظر الجدول ٣).^{٥١} وبناء عليه، ارتفعت النفقات السنوية المرتبطة بالمستشارين والمتعاقدين إلى ٦٨٤ ٤٧٩ ٨ دولارا كنديا، بعد أن بلغت ١٣١ ٥٤٠ ٥ دولارا كنديا في عام ٢٠١٥ و٨٩١ ١١١ ٧ دولارا كنديا في عام ٢٠١٦. ويمثل المستشارون والمتعاقدون والمعارون نحو ٣٣ في المائة تقريبا من مجمل القوى العاملة في الإيكو. ويمثل ذلك زيادة كبيرة مقارنة مع أرقام عام ٢٠١٠ حين شكل المستشارون والمتعاقدون (١٦ في المائة) والمعارون (٢ في المائة) نسبة ١٨ في المائة من مجموع القوى العاملة

الجدول ٣

^{٤٩} انظر ورقة عمل المجلس C-WP/14789، صفحة ٢

^{٥٠} انظر ورقة عمل المجلس C-WP/14754، الفقرة ٢-٢

^{٥١} قد ارتفع عدد أشهر عمل المستشارين والمعارين إلى ١ ٧٧٠ شهر في عام ٢٠١٧ مقارنة مع ١ ١٧٣ في عام ٢٠١٥ و١ ٤٨٣ في عام ٢٠١٦.

القوى العاملة للإيكو

٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	مجموع القوى العاملة
698	684	676	676	675	698	700	723	الموظفون
246	221	183	88	104	103	161	144	المستشارون والمتعاقدون
95	86	63	42	25	28	28	19	المعارون
1 039	991	922	806	804	829	889	886	المجموع

المصدر: ورقة عمل الجمعية العمومية A38-WP/76، الوضع فيما يتعلق بالقوى العاملة في الإيكو (٢٠١٠-٢٠١٢)؛ وورقة عمل الجمعية العمومية A39-WP/73، الوضع فيما يتعلق بالقوى العاملة في الإيكو (٢٠١٣-٢٠١٥)؛ وورقة عمل المجلس C-WP/14754 الوضع فيما يتعلق بالقوى العاملة في الإيكو (٢٠١٥-٢٠١٧)

التمثيل الجغرافي

١٤٦- بحلول ٢٠١٧/١٢/٣١، بلغ إجمالي عدد الموظفين في الوظائف التي تخضع لمبدأ التمثيل الجغرافي العادل ٢٦٩ موظفاً من أصل ٦٩٨، أو ٣٨,٥ في المائة (انظر الجدول ٤). وبالإجمال، كانت ٩٢ دولة عضو ممثلة في أمانة الإيكو العامة (مقارنة مع ٩٠ دولة في عام ٢٠١٥ و ٨٧ في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ على التوالي)، من بينها ٨٦ دولة ممثلة في وظائف خاضعة للتمثيل الجغرافي العادل.^{٥٢} ومن المجموعات الإقليمية الممثلة، كانت غالبية الدول الممثلة (٢٥ في المائة) من الإقليم الأوروبي يليه إقليم أمريكا الشمالية وأفريقيا (٢١ و ١٩ في المائة على التوالي). وبقيت نسبة الأقاليم والدول غير الممثلة تمثيلاً كافياً مستقرة في السنوات الثلاث الماضية منذ ٢٠١٥.^{٥٣}

١٤٧- على الرغم من التدابير المتخذة لتحسين التمثيل الجغرافي العادل ضمن المنظمة، يجدر بالإشارة إلى أن غالبية الدول الأعضاء (٥٥ في المائة) بقيت غير ممثلة في أمانة الإيكو العامة. لذا، ينبغي بذل المزيد من الجهود لتحسين مستوى التوزيع الجغرافي لوظائف من الفئة الفنية في الأمانة.

الجدول ٤

استعراض التوزيع الجغرافي في ٢٠١٧/١٢/٣١

٢٠١٧	٢٠١٦	٢٠١٥	الوظائف الخاضعة للتمثيل الجغرافي العادل
No. %	No. %	No. %	
269 233 70	256 232 69	252 232 70	الوظائف الخاضعة للتمثيل الجغرافي العادل الموظفون شاغلو الوظائف الموظفون بعقود غير دائمة (تعيينات محدودة المدة)
192	191	191	عدد الدول المتعاقدة غير الممثلة
55 45 10 19 16	108 83 17 40 26	105 86 16 45 25	أ) غير ممثلة ممثلة* ب) الدول غير الممثلة تمثيلاً كافياً ج) الدول الممثلة في المستوى المرغوب د) الدول الممثلة فوق المستوى المرغوب

^{٥٢} - انظر ورقة العمل C-WP/14754، المرفق (د)

^{٥٣} - انظر ورقة العمل C-WP/14754 من الفقرة ٣-٣-١ إلى ٣-٣-٣، والمرفق (د)

المساواة بين الجنسين

١٤٨- في وظائف الفئة الفنية والفئات العليا، شغلت المرأة ٣٠ في المائة (١٠٣ من ٣٣٩) من الوظائف في ٢٠١٧/١٢/٣١ (انظر الجدول ٥). في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٥، كانت المرأة ممثلة في بنسبة ٣١ في المائة. أما في فئة الخدمات العامة، فكانت المرأة، في ٢٠١٧/١٢/٣١، تشغل ٧٧ في المائة (٢٧٥ من ٣٥٩) من الوظائف مقارنة مع ٧٦ في المائة في عام ٢٠١٦ و ٧٧ في المائة في عام ٢٠١٥.

١٤٩- ما زال يشكل تمثيل المرأة في الفئة الفنية والفئات العليا شاعلا من الشواغل المذكورة على الرغم من تسجيل بعض التقدم. أما النساء اللواتي يشغلن وظائف فنية فهن بشكل خاص غير ممثلات بما فيه الكفاية (١٨ في المائة). أما في الوظائف القانونية الفنية وفي وظائف المبيعات والتسويق، فقد مثلت المرأة ممثلة بنسبة ٢٥ في المائة. وكانت الحالة أفضل في الوظائف غير الفنية وتلك المرتبطة بالخدمات اللغوية (٤٨ و ٦٢ في المائة على التوالي). ويرتبط عدد طلبات التوظيف الواردة من النساء بحسب الفئات المهنية ارتباطا وثيقا بتوزيع النساء في وظائف الفئة الفنية بالإيكو. بلغ عدد الطلبات الفنية (انظر المرفق الرابع).

الجدول ٥

توزيع الجنسين بحسب الجنسين ومستوى المصنف للوظائف في الفئات الفنية والعليا

٢٠١٧			٢٠١٦			٢٠١٥			الإحصاءات الجنسانية
339			327			322			موظفو الفئة الفنية والفئات العليا
%	No.		%	No.		%	No.		مجموع النساء في الفئة الفنية والفئات العليا
30.4	103		30.6	100		30.7	99		عدد ونسبة النساء بحسب مستوى الوظيفة
%	Total	No.	%	Total	No.	%	Total	No.	الأمانة العامة
100	1	1	100	1	1	100	1	1	مد-٢
0	5	0	0	5	0	0	4	0	مد-١
6	18	1	5	19	1	5	19	1	ف-٥
31	54	17	28	50	14	25	53	13	ف-٤
24	155	37	24	142	34	24	139	33	ف-٣
43	77	33	44	78	34	47	77	36	ف-٢
48	29	14	50	32	16	52	29	15	ف-١
0	0	0	0	0	0	0	0	0	

المصدر: ورقة العمل C-WP/WP14754، المرفق (هـ)

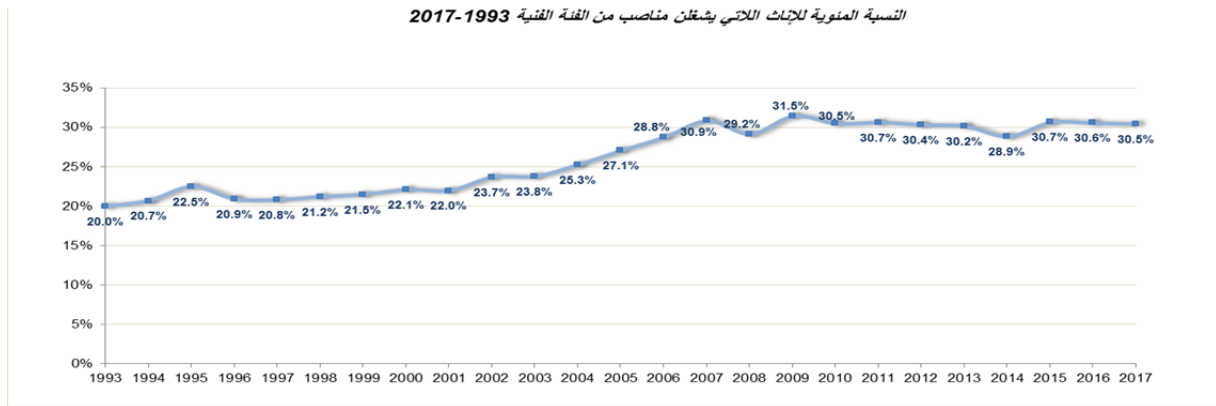
١٥٠- في عام ٢٠١٦، أكدت مجددا جمعية الإيكو العمومية بشدة التزامها بتعزيز المساواة بين الجنسين. وفي القرار ٣٩-٣٠، كلفت الجمعية العمومية الأمانة العامة بإعداد برنامج للمساواة بين الجنسين على أن يكون هدفه الأساسي تسهيل وتنسيق البرامج والمشاريع الموجهة لتعزيز التقدم المحرز نحو بلوغ هدف المساواة بين الجنسين بحلول عام ٢٠٣٠، لاسيما في الوظائف من الفئة الفنية والفئات العليا داخل الإيكو (وضمن الدول الأعضاء وقطاع الطيران العالمي).

١٥١- في شهر سبتمبر ٢٠١٧، واستجابة لهذا الطلب، أطلقت الأمانة العامة برنامج الإيكو للمساواة بين الجنسين وخطة التنفيذ لتفعيل البرنامج. ويهدف برنامج المساواة بين الجنسين إلى بناء القدرات وتعزيز التوعية للمساواة بين الجنسين والنهوض بالتمثيل الجنساني من خلال السعي إلى الزيادة بنسبة ٥٠ في المائة من عدد النساء المؤهلات في الفئة الفنية والفئات العليا على جميع المستويات وتعزيز المساواة، وذلك من خلال جعل جميع الموظفين في الإيكو في الوظائف الإدارية مسؤولين عن ضمان المشاركة المتساوية للنساء والرجال في جميع حقول العمل. وتتضمن خطة التنفيذ عناصر محددة، بما في

ذلك هندسة جنسائية وآلية رصد وموارد بشرية وبناء القدرات والتدريب والاتصالات والمشاركة المساوية للنساء في نشاطات الإيكاو وبيانات إحصائية تستجيب للقضايا الجنسانية وثقافة المنظمة وإقامة الشبكات للتواصل وتحديد المراجع التي يقتدى بها والإرشاد وتقديم التمويل والشراكات بالإضافة إلى الفعاليات التي من شأنها أن تعزز الوعي بالمساواة بين الجنسين. وتم تشكيل لجنة استشارية بشأن المساواة بين الجنسين تترأسها الأمانة العامة وتشتمل على كبار الموظفين في الأمانة، والهدف منها توفير الريادة والإرشاد في العمل على تحقيق المساواة بين الجنسين. وتقدم الأمانة العامة تقاريرها السنوية بشأن التدابير المنفذة والتقدم المحرز في هذا المجال.

١٥٢- تم بذل الجهود وتحقيق قسط من التقدم في بلوغ المساواة بين الجنسين والترويج لها داخل الإيكاو. ولكن، مازال تحقيق المساواة بين الجنسين في شغل الوظائف الفنية يمثل مشكلة. وتتضمن التدابير الآلية الى لتصويب عدم التوازن الجنساني تعزيز استخدام برامج التواصل والتوعية مع الخارج، على غرار عقد القمة العالمية للمساواة بين الجنسين في مجال الطيران بجنوب أفريقيا في أغسطس ٢٠١٨ ودعم برامج التنمية مثل برنامج المهنيين الشباب في مجال الطيران أو قيام الإيكاو والاتحاد الدولي للنساء في الطيران بتقديم الزمالات للنساء في مجال الطيران. وعلى الرغم من التحسن المستدام الملحوظ في السابق، قد شهدت النسبة المئوية الإجمالية لعدد النساء في الفئة الفنية انخفاضاً تدريجياً في السنوات الثلاث الماضية. وفي عام ٢٠١٦، كان عدد الموظفين اللاتي غادرن الإيكاو أعلى من عدد المنضمات إليها (٩ مقابل ٧).

نسبة النساء في الوظائف الفنية من عام ١٩٩٣ إلى ٢٠١٧^{٥٤}



المصدر: ورقة العمل C-WP/WP14754، المرفق (هـ)

١٥٣- أقرت الإيكاو بأن ثمة افتقار إلى عدد النساء اللواتي يُقدمن طلبات شغل الوظائف الفنية واعتبرتها مشكلة قائمة. فمثلاً، لم تشكل الطلبات المقدمة من النساء لشغل الوظائف الفنية في عام ٢٠١٦ سوى ١٥ في المائة. في الواقع، إن تمثيل المرأة على مستويات غير كافية هو ظاهرة سائدة في جميع منظمات الأمم المتحدة ذات الطبيعة الفنية، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد ادُعي بأن هذا الحال يعزى الى التمثيل المنخفض للمرأة في عدد من فروع العلوم الطبيعية والهندسة والتكنولوجيا، وينطبق ذلك على القطاع الخاص وعلى الأكاديميات. ويظهر ذلك أيضاً في التقرير الذي صدر في عام ٢٠١٦ عن هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة بشأن حالة النساء في منظومة الأمم المتحدة والذي تتضمن الإيكاو كهيئة تمثل فيها المرأة أقل من ٤٠ في المائة من الموظفين في الفئة الفنية والفئات العليا.^{٥٥}

^{٥٤} تتضمن الإحصاءات المتاحة لغاية عام ٢٠١٤ الموظفين المعارين (الصندوق الائتماني)

^{٥٥} انظر موقع الأمم المتحدة

١٥٤- تواجه الإيكو تحديات أخرى في بذلها الجهود للنهوض بالمساواة بين الجنسين وتعميم مراعاة المنظور الجنساني، ترد التحديات كالتالي: (أ) تشكيل القوى العاملة الحالية والثقافة التاريخية في الإيكو، حيث كان الرجال يهيمنون على الوظائف الفنية والوظائف الإدارية العليا في الأمانة، بالإضافة إلى الهيئة الحاكمة واللجان الدائمة؛ و(ب) الحاجة إلى الوفاء بالهدفين المتميزين المتساويين في الأهمية، إلا وهما تعزيز التمثيل الجغرافي بشكل عام ومراعاة المساواة بين الجنسين عند تعيين الموظفين وترقيتهم في وظائف الفئة الفنية والفئات العليا (انظر المادة ٤-١ من مدونة خدمة الموظفين في الإيكو)؛ و(ج) الافتقار إلى البرامج الشاملة لتعزيز الإرشاد والتدريب والتوجيه والريادة لدى النساء.

١٥٥- على الرغم من التحديات المذكورة أعلاه، ينبغي للإيكو أن تقوم بأكثر من ذلك، وتسعى إلى تحقيق المساواة من خلال مواصلة تنفيذ برامج التواصل مع الخارج وتوسيعها وتعزيز مراعاة المرشحات من الداخل والطلب إلى الدول الأعضاء ببذل جهودها للتواصل والتوعية وتبادل الإعلانات عن الوظائف. وينبغي للإيكو أن تواصل، على سبيل الأولوية، بذل جهودها في هذا المجال من أجل تحقيق توازن جنساني أكبر ضمن قواها العاملة، لاسيما على مستويات الفئات الفنية والعليا.

التخطيط لتعاقب الموظفين

١٥٦- أن أكثر من ٣٠ في المائة من مجمل موظفي الإيكو بلغ أو تجاوز سن ٥٥ عاما. بالإضافة إلى ذلك، سيتقاعد حوالي ١٠ في المائة من الموظفين في نهاية ٢٠١٩، و ٢٢ في المائة بحلول ٢٠٢٢، و ٣٤ في المائة بحلول ٢٠٢٥، وفقا للتوقعات الخاصة ببيانات التقاعد (انظر جدول ٦).

الجدول ٦

التوقعات الخاصة ببيانات تقاعد الموظفين بحسب الفئة والمكان^{٥٦}

٢٠٢٥		٢٠٢٢		٢٠١٩		
%	No	%	No	%	No	
12	84	8	54	4	26	المقر
13	91	9	61	4	27	ف-١ إلى مد-١
25	175	17	115	8	53	الخدمات العامة
5	38	4	25	2	11	المجموع
3	22	1	10	0	2	المكاتب الإقليمية
9	60	5	35	2	13	ف-١ إلى مد-١
34	235	22	150	10	66	الخدمات العامة
						المجموع

المصدر: ورقة العمل C-WP/WP14754، المرفق (ك)

١٥٧- نظرا للطبيعة الفنية للمنظمة والحاجة إلى خبرة رفيعة المستوى، من غير المفاجئ أن يكون عدد كبير من الموظفين من كبار السن. يضع هذا الوضع المنظمة في حالة صعبة بالنسبة للقوى العاملة والتخطيط لتعاقب الموظفين.

١٥٨- اتخذت الإيكو التدابير لتعزيز التخطيط لتعاقب الموظفين، بما في ذلك إجراء التحليل لاتجاهات القوى العاملة من خلال التوظيف والتواصل والتوعية ووضع مواصفات الكفاءة للمجموعات المهنية الرئيسية، وذلك عن طريق ضمان المساءلة عن

^{٥٦} www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/status-of-women-in-the-united-nations-system-2016-en.pdf?la=en&vs=2511

لم تشمل الإحصاءات الأمانة العامة والمديرين من مرتبة مد-٢. وتظهر هذه الأرقام الأعداد التراكمية. فمثلا، إن إجمالي عدد الموظفين الذي من المتوقع أن يتقاعدوا بحلول ٢٠١٩/١٢/٣١، يتضمن الذين تم ب تحديد المواعيد الزمنية لتقاعدهم في ما بين ٢٠١٧/١٢/٣١ و ٢٠١٩/١٢/٣١.

تبادل المعلومات ونقل المعارف ومن خلال توسيع وتحسين أدوات خطة العمل الإلكترونية للموارد البشرية. وقد بُذلت الجهود أيضا في تطوير استبيانات "الملاحظات الخاصة نقل المعارف" والتي أصبحت من الاستبيانات الإلزامية الموجهة للموظفين المغادرين بهدف تسجيل المعارف بطريقة منتظمة وتسهيل نقلها بشكل سلس وفعال والمحافظة عليها.

استخدام العاملين غير الموظفين (المستشارون والمتعاقدون والمعارون)

١٥٩- يشكل العاملون غير الموظفين (المستشارون والمتعاقدون والمعارون) ٣٣ في المائة تقريبا من مجموع القوى العاملة لدى الإيكاو. وقد ازداد عددهم بشكل مستدام في السنوات السابقة (انظر الجدول ٣ أعلاه).

١٦٠- تستفيد المنظمة من توظيف عدد كبير من العاملين غير الموظفين، إذ أن هذه الإجراءات توفر لها المرونة وتتيح لها إمكانية الحصول على خبرات متخصصة والحد من تعرضها للمسؤوليات والالتزامات على المدى الطويل. وفي الوقت نفسه، تنطوي هذه الإجراءات على سلبيات، مثل المسائل المرتبطة بالاستمرارية وعدم إمكانية تنمية الخبرات اللازمة الفنية في الأمانة والذاكرة المؤسسية والاحتفاظ بالمعارف.

١٦١- لدى الإيكاو إطار وسياسات لتوظيف العاملين غير الموظفين وإدارتهم. ولكن، قام المدققون الخارجيون والداخليون بتقديم عدد من الملاحظات والتوصيات لتحسين الامتثال لهذه السياسات وتحديثها من أجل تلبية لاحتياجات المنظمة على نحو أفضل.

المعارون

١٦٢- تضاعف عدد المعارين تقريبا خمسة أضعاف، فبما من ١٩ في عام ٢٠١٥ إلى ٩٥ في عام ٢٠١٧. ويتوقع من المعارين أن يعملوا في الإيكاو لفترة زمنية تتراوح من ثلاثة إلى ستة أعوام. وتم تمديد تلك الفترة لعدد من المعارين مرات عديدة. وثمة اعتماد كبير على المعارين في بعض الإدارات والمكاتب حيث إنهم يمثلون تقريبا ٣٨ إلى ٧٠ في المائة من إجمالي الموظفين في عدد من الأقسام والوحدات، لا سيما في إدارة الملاحة الجوية.^{٥٧}

١٦٣- لم يتم ترشيح عدد الوثائق التي ترقى استخدام المعارين بطريقة مناسبة، ويتبين أنها تفتقر إلى التفاصيل الكافية، مما يزيد من مخاطر عدم الامتثال لهذا الشرط التي ترقى توظيفهم ويقلص من جدوى الإدارة التشغيلية. وفي يونيو ٢٠١٦، وافق المجلس على سياسة الإيكاو للإعارة التي شددت على أهمية الشفافية في إطار الفرص المتاحة للإعارة وضمان أن الإعارات تتم على أساس سد احتياجات المنظمة. وإن التعليمات الإدارية بشأن الإعارات التي تدعم تنفيذ هذه السياسة، على النحو التي اعتمدها فيه المجلس، قد تم تنقيحها في شهر ديسمبر ٢٠١٧.

المستشارون والمتعاقدون

١٦٤- بالإضافة إلى العدد المرتفع من المستشارين (٢٤٦ في عام ٢٠١٧)، يُستخدم العديد من المستشارين والمتعاقدين لفترات ممتدة من الزمن. وإن الاستخدام المستمر للمستشارين بطريقة تتجاوز الأحكام المنصوص عليها في التعليمات الإدارية المذكورة أعلاه قد أصبح من الممارسات الاعتيادية المطبقة في الإيكاو، لا سيما في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.^{٥٨} وعلى الرغم من السياسات التي تنص على أنه ينبغي أن يحصل المستشارون على إعفاء لكي يتم توظيفهم لفترة تتخطى ٣٣ شهرا، لقد تبين أنه على الأقل ٥٩ من أصل ٢٤٦ مستشارا استخدموا في عام ٢٠١٧ بعقود تتراوح مدتها من ٣٦ إلى ٧٢ شهرا. ومما تقدم أعلاه، يبدو أنه تقريبا ٢٥ في المائة من جميع المستشارين قد تم توظيفهم لفترة تراكمية تجاوزت

^{٥٧} انظر تقرير التدقيق الداخلي لاستخدام المعارين، IA/2017/4.

^{٥٨} انظر تقرير التدقيق الداخلي بشأن توظيف الاستشاريين والمتعاقدين والمعارين الأفراد في المقر الرئيسي للإيكاو IA/2015/5، صفحة ٢

٣٣ شهرا، وهذا يمثل زيادة عن نسبة ٢١ في المائة التي تم تحديدها في تقرير مكتب التقييم والمراجعة الداخلية لعام ٢٠١٥.^{٥٩} ويعتبر توظيف العاملين غير الموظفين للاضطلاع بنفس المهام والمسؤوليات كموظفين عاديين من الاجراءات غير المتسقة مع سياسات الإيكاو والممارسات الفضلى في الأمم المتحدة.

١٦٥- يترتب عن الاستخدام المكثف للمستشارين والمتعاقدين والتمديد المتكرر لعقودهم والحالات التي ينتقل منها المستشارون المتعاقدون إلى الاضطلاع بدور الموظفين العاديين انعكاسات على المنظمة، بما في ذلك التأثير على توافر التوازن المناسب بين عدد الموظفين والعاملين غير الموظفين وطبيعة الأعمال التي يكلف بها العاملون غير الموظفين، ومسائل التوظيف وإدارة العقود وإدارة المعارف والاستمرارية ومخاطر فقدان المعارف المؤسسية.^{٦٠}

١٦٦- قد أثّرت بعض المسائل المرتبطة بالامتثال للفترة الفاصلة الإلزامية المفروضة على المستشارين عند تقديمهم الطلبات لشغل وظائف خاصة بالموظفين. وعلى سبيل المثال، قد تبين أنه من أصل ٢٠٦ مستشارين أستخدموا في الفترة من يناير ٢٠١٤ إلى مايو ٢٠١٥، ٢٣ منهم قد أصبحوا بالتالي من موظفي الإيكاو. وفي ١٩ حالة من تلك الحالات، لم يطلب من المستشارين المختارين لشغل الوظائف التقيد بفترة فاصلة، وذلك بسبب جانب فني مرتبط بتاريخ الإعلان عن الوظيفة الشاغرة.^{٦١}

١٦٧- يقترح المفتش بأنه ينبغي وضع إجراءات موحدة لضمان أن إجراءات منح الإعفاءات وتمديد عقد المستشارين بشكل منتظم، وهو أمر منافٍ للأحكام المنصوص عليها في التعليمات الإدارية، لا تصبح القاعدة السارية. وينبغي تحديث التعليمات الإدارية بشأن عقود المستشارين والمتعاقدين لكي تصبح متسقة مع سياسات الأمم المتحدة في مجال إدارة الموارد البشرية والممارسات السليمة. وقد تمت الإشارة المرجعية إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن "استخدام أفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2014/8)، الذي يتيح مزيدا من الاقتراحات المفيدة في هذا الإطار.

التطوير المهني والتدريب

١٦٨- واشتمل عدد من الشواغل التي حددت في الدراسة الأخيرة التي أجريت لاستقصاء آراء الموظفين، على التقدم الوظيفي، حيث تم التشديد على أن العديد من الموظفين في الإيكاو غير راضين عن الإمكانيات المتاحة لتطويرهم المهني وترقيتهم ضمن المنظمة.^{٦٢} وقد ارتبط السبب الأكثر شيوعا لعدم الرضا ل بالافتقار إلى الوظائف المتوافرة المتناسبة مع مؤهلاتهم ومهاراتهم وخبراتهم، إلى جانب الافتقار إلى فرص التدريب المشتركة بين الوظائف.

١٦٩- لقد أقرت أثناء المناقشات مع الإيكاو بأنه، على الرغم من اعتبار التمويل العام لبرامج التدريب في المستوى الاعتيادي نسبيا مقارنة مع الميزانيات المخصصة للتدريب في منظمات الأمم المتحدة، يمكن إدخال مزيد من التحسينات لجهة تخصيص الموارد لأغراض تنمية مهارات الموظفين وتدريبهم. وبشكل عام، إن الميزانية المخصصة للتدريب تعتبر مناسبة ولكنها ليست على المستويات المثلى، وذلك يظهر أيضا في طلبات الموظفين لتحقيق مزيد من التحسينات في هذا المجال.

١٧٠- بالنسبة إلى القوى العاملة والتخطيط لتعاقب الموظفين، بُذلت الجهود لتنفيذ برنامج المنظمة للتعليم والتنمية. وإن تزويد الموظفين بالمستوى المطلوب من التعلم وفرص التنمية سيجعلهم قادرين على النهوض بمهارتهم ومؤهلاتهم بصورة

^{٥٩} متاح على الموقع الشبكي للأمانة العامة - <https://www.icao.int/secretariat/SecretaryGeneral/EvaluationAndInternalAuditOffice/Pages/annual-reports.aspx>

^{٦٠} انظر تقرير التدقيق الداخلي بشأن توظيف الاستشاريين والمتعاقدين والممارين الأفراد في المقر الرئيسي للإيكاو IA/2015/5، صفحة ٢

^{٦١} المرجع نفسه صفحة ١٩

^{٦٢} الدراسة الاستقصائية السرية الخاصة بالموظفين، ٢٠١٧

مستمرة، مما يسمح لهم بتحسين أدائهم في أدوارهم الحالية واكتساب مهارات ومؤهلات جديدة تمكنهم من التطور للاضطلاع بأدوار جديدة داخل المنظمة.

١٧١- يدعم المفتش هذه الجهود ويقترح بأن تقوم للإيكو بتخصيص الموارد المالية اللازمة لتنمية مهارات الموظفين وتدريبهم، مع مراعاة أولويات المنظمة للنفقات والممارسات التي تتبعها منظمات الأمم المتحدة الأخرى من أجل توفير الموارد المالية.

المقاربة الاستراتيجية للتخطيط للقوى العاملة وإدارة الموارد البشرية

١٧٢- في الإيكو تشكيلة فريدة من نوعها للقوى العاملة، إذ ظهر بعدد مرتفع من العاملين غير الموظفين. وتواجه الإيكو التحديات بخصوص التمثيل الجغرافي والمساواة بين الجنسين والتخطيط لتعاقب الموظفين والاحتفاظ بالمعارف. وفي حين أن المنظمة قد عالجت المسائل المذكورة أعلاه، وقد بدأت بتنفيذ برامج وسياسات وممارسات لهذا الغرض، مثلاً برنامج الإيكو للمساواة بين الجنسين وخطة التنفيذ ذات الصلة، لكنها تقتصر إلى مقاربة استراتيجية لإدارة الموارد البشرية تغطي جميع المجالات الرئيسية المتعددة المذكورة أعلاه.

١٧٣- تحتاج الإيكو إلى استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية تجمع كل العناصر الرئيسية المنفصلة تلك وتضمها تحت مظلة واحدة تتضمن التخطيط لتعاقب الموظفين والمساواة بين الجنسين والتمثيل الجغرافي العادل واستخدام العاملين غير الموظفين. وسيساعد ذلك في تعزيز الفهم لمدى الترابط بين السياسات والبرامج المتعددة، مثل المساواة بين الجنسين والتمثيل الجغرافي. وسيضمن ذلك تحسين الاتساق الاستراتيجي للقوى العاملة في إطار الاحتياجات التشغيلية للمنظمة. وسيساهم ذلك في التخفيف من المخاطر المرتبطة بالعناصر المذكورة أعلاه. وكما ذكر مكتب التقييم والمراجعة الداخلية^{٦٣}، فإن الإفراط في الاعتماد على العاملين غير الموظفين قد أعتبر من المشاكل الحرجة في الإيكو. وينبغي الاهتمام بضمان أن المنافع المحققة على المدى القصير لا تغطيها الآثار السلبية على المدى الطويل، لا سيما الاستمرارية، وتشكيل القوى العاملة والاحتفاظ بالخبرات والمعارف والذاكرة المؤسسية.

١٧٤- ينبغي أن تتضمن استراتيجية إدارة الموارد البشرية خطة تنفيذ تعتمد على إجراءات محددة وقابلة للقياس، كما كان الحال بالنسبة لبرنامج الإيكو للمساواة بين الجنسين. وسيساهم ذلك في رصد التقدم المحرز واستعراض الاستراتيجية وتحديثها بشكل متواصل ومتابعة كيفية تنفيذها. أما التقارير الدورية المقدمة إلى المجلس بشأن تشكيل القوى العاملة، فينبغي أن تتضمن المعلومات عن التقدم المحرز في تنفيذ استراتيجية إدارة الموارد البشرية على مستوى المنظومة.

١٧٥- يتوقع أن تحسن التوصية التالية إدارة الموارد البشرية.

التوصية ٥

ينبغي للأمانة العامة أن تعد وتعتمد بحلول ٢٠٢٠ استراتيجية شاملة لإدارة الموارد البشرية تتضمن التمثيل الجغرافي والمساواة بين الجنسين والتطور المهني والتدريب والتخطيط لتعاقب الموظفين والاحتفاظ بالمعارف، وأن تقدم التقارير بصورة دورية إلى المجلس بشأن تنفيذ هذه الاستراتيجية.

^{٦٣} انظر تقرير التدقيق الداخلي بشأن توظيف الاستشاريين والمتقاعدين والمعارين الأفراد في المقر الرئيسي للإيكو/IA/2015/5، صفحة ٢١

ب- مسائل أخرى

١٧٦- يتسم الإطار التنظيمي والممارسات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية بعدد من السمات الخاصة.

التعيينات في الوظائف بدرجة مدير د-١ ود-٢

١٧٧- يجوز للأمين العام أن يقرر إدخال تعديلات على الهيكل التنظيمي وتوزيع الوظائف لتلبية الأولويات والاحتياجات الناشئة بشكل أفضل، وذلك في حدود موارد الميزانية. كذلك فإن استحداث وظائف جديدة (بتمويل من الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية) لتلبية احتياجات كل من البرنامج العادي وخطة الأعمال يقع ضمن سلطة الأمانة العامة، رهناً بتوافر الأموال اللازمة. ومع ذلك، تظل التعيينات في الوظائف بدرجة مدير د-١ ود-٢ خاضعة لموافقة المجلس و/أو رئيسه. وعلاوة على ذلك، عملاً بالمادة ٤-١٢ من مدونة قواعد الخدمة، تتولى لجنة الموارد البشرية استعراض تقارير الاختيار الخاصة بالوظائف بدرجة مدير د-١ ود-٢ للتأكد من أن المرشحين الذين يتم اختيارهم يستوفون معايير الاختيار وأن جميع الذين استُبعدوا في إطار العملية قد عوملوا بإنصاف.

١٧٨- إلا أن هذه الممارسة المتمثلة في إحالة التعيينات في الوظائف بدرجة مدير د-١ ود-٢ إلى المجلس للموافقة عليها تُعد خروجاً عن الممارسات الشائعة لإدارة الموارد البشرية داخل الأمم المتحدة. وينبغي إعطاء الأمين العام السلطة التامة، في ظل المساءلة الملائمة، لتعيين وإنهاء خدمة جميع موظفي المنظمة، حسبما يقترح تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧. أما هذه الممارسة التي تنطوي على إشراك المجلس فهي تحدّ من سلطة الأمين العام، وتضعف من مساءلته، علاوة على كونها ممارسة غير فعالة تعرقل إدارة المنظمة وتسييرها بشكل فعال (انظر التقرير JIU/REP/2007/5، الفقرة ٣١).

١٧٩- ويود المفتش أن يعيد التأكيد على التوصية ٣ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧ التي تقضي بأن المجلس يجب أن يأذن للأمين العام بتعيين وترقية المناصب المعتمدة على جميع المستويات في المنظمة، بما في ذلك درجة مدير، دون التماس المشورة المسبقة من قبل المجلس، تماشياً مع المعايير المقبولة في منظمات الأمم المتحدة. وكما أظهرت التجربة الأخيرة عند تعيين المدير المالي، فإن مثل هذه المشاركة من جانب المجلس يمكن أن تؤدي إلى تأخير كبير في عملية التوظيف وملء الوظائف الهامة.

إدارة التعاون الفني: النظام الأساسي للموظفين الميدانيين وتعيين العاملين

١٨٠- هناك متطلبات محددة يجب توافرها لدى الموظفين الميدانيين بمكتب التعاون الفني، نظراً لطبيعة مشروعاتهم الميدانية. فبعد إجراء تحليل مقارنة للنظام الأساسي للموظفين الميدانيين بالإدارة ومدونة قواعد الخدمة في الإيكو وقواعد الموظفين، تمت مراجعة النظام الأساسي للموظفين الميدانيين، ومراجعة إجراءات التوظيف وتحديثها، وأضيف بيان عن تضارب المصالح. وتجري حالياً عملية تحديث دليل مشروعات الموظفين على الصعيد الوطني ودليل التعليمات الإدارية للمشروعات المرتبطة باتفاقات الخدمات الخاصة وعقود الخدمات.

١٨١- وكما يبرز تقرير المراجعة ذو الصلة بهذا الموضوع والصادر عن مكتب التقييم والمراجعة الداخلية^{٦٤}، فإن التطبيق الشامل لسياسة الموارد البشرية في جميع أقسام المنظمة يصبح موضع تساؤل بالنظر إلى أن إدارة التعاون الفني تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية، بما في ذلك من حيث الخبراء المنفصلين والميزانية والمشتريات ومعايير التوظيف. فمن الواضح أن الإدارة تُعين مئات المرشحين باستخدام طريقة مختلفة عن تلك المطبقة في باقي أقسام المنظمة، على الرغم من أن بعض هؤلاء المرشحين يمكنهم بعد ذلك الانضمام إلى كوارر الموظفين الدائمين بالإيكو خلال مسيرتهم المهنية.

^{٦٤} انظر التقرير IA/2016/3 عن تعيين الخبراء والموظفين الآخرين في مشروعات إدارة التعاون الفني.

١٨٢- وكما أشار مكتب التقييم والمراجعة الداخلية في ذلك التقرير، تعتمد إدارة التعاون الفني بشكل شبه كلي على الدول الأعضاء في عملية التوظيف والاختيار، دون أن تطلب بنفسها أي معلومات إضافية عن المرشح الجاري تعيينه. ويبدو أن الإدارة لا تبذل سوى جهد رمزي، وهو مجرد التأكد من أن السيرة الذاتية للمرشح تتطابق مع الوصف الوظيفي للوظيفة الشاغرة، ومن توافر أموال في الميزانية للتعيين.

١٨٣- وبعض المشروعات، كالمشروعات الإقليمية أو تلك التي تقدم المساعدة إلى الدول الأعضاء في شؤون الطيران، لا تتولى إدارة التعاون الفني تنفيذها مباشرة أو الإشراف عليها. وفي ٢٠١٥/١٢/٣١، كان هناك ٣٩ موظفاً فقط يعملون بعقود محددة المدة على الصعيد الوطني، ما يجعلهم مسؤولين مباشرة أمام الإدارة. أما الموظفون الباقون على النطاق الوطني فكانوا يعملون بعقود إما في صورة اتفاقات للخدمات الخاصة أو عقود خدمات ولم تكن الإدارة طرفاً في أي منهما. وقامت إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية بإجراء تغييرات تعاقدية للتخفيف من مخاطر عدم الامتثال لقوانين التوظيف المحلية، والتي قد تؤدي إلى تبعات قانونية وتحمل الإدارة عملاً إضافياً. وبُذلت جهود للتأكيد على استخدام عقود الخدمات لتقليل العلاقة التعاقدية بين الإيكو والفرد، ولربط الموظف بالمشروع وليس بالإيكو.

١٨٤- كذلك فإن مشروعات إدارة التعاون الفني التي تستعين بموظفين لا يتبعون الإدارة ولا يخضعون لسيطرتها مباشرة حتماً يعرضون الإيكو لمخاطر متزايدة المستوى. لذلك من المهم التأكد من عدم استمرار هذه الأنواع من المشروعات إلى أجل غير مسمى وأن هناك خطة واضحة لنقل مسؤولية إدارة الموظفين إلى سلطات الدولة المعنية.

١٨٥- ويقترح المفتش أن يتم تحديث دليل مشروع الموظفين على المستوى الوطني ودليل التعليمات الإدارية للمشروعات المرتبطة باتفاقات الخدمات الخاصة وعقود الخدمات، بما يتماشى مع التوصيات الواردة في التقارير الصادرة بشأن هذا الموضوع عن مكتب التقييم والمراجعة الداخلية^{٦٥}. وينبغي لإدارة التعاون الفني وضع وتنفيذ ضوابط إضافية من أجل تعزيز رقابتها على عملية التوظيف بالنسبة لموظفي المشروعات على الصعيد الوطني، خاصة أولئك الذين يُمنحون عقود محدد المدة وبالتالي يعتبرون من موظفي الإيكو.

موظفو المكاتب الإقليمية

١٨٦- يُعين موظفو اللجنة الأوروبية للطيران المدني في باريس، والتي تقسم مقرها مع مكتب الإيكو لإقليم أوروبا وشمال الأطلنطي، بعقود من الإيكو بالرغم من أنهم لا يعملون لدى الإيكو. وهذه مسألة لا بد من معالجتها.

١٨٧- ولوحظ أيضاً أن وضع موظفي الإيكو في بعض المكاتب الإقليمية يختلف عن وضع موظفي المنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، بموجب الاتفاق مع البلد المضيف لمكتب أوروبا وشمال الأطلنطي، يعامل موظفو هذا المكتب معاملة مختلفة عن الموظفين العاملين لدى اليونسكو أو منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي، من حيث الإقامة والامتيازات الحصانات. لذا قد يكون من المفيد استعراض مختلف اتفاقات البلدان المضيفة للمكاتب الإقليمية التابعة للمنظمة لمعرفة ما إذا كانت تتماشى مع الممارسة الحالية ومع ممارسات وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

الترقيات الشخصية

١٨٨- تطبق الإيكو سياسة محدودة للترقية الشخصية تعتمد على الأداء والأقدمية والقرب من سن التقاعد. يعني ذلك أنه يمكن ترقية الموظفين دون منافسة أو تغيير في مسؤولياتهم. وقد أصبحت الترقيات الشخصية ممارسة سنوية وفقاً لتقدير إدارة الإيكو، على الرغم من عدم ذكرها صراحةً في سياسات الموارد البشرية للمنظمة.

^{٦٥} المرجع نفسه.

١٨٩- وتمشياً مع التوصيات السابقة الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة والمتعلقة بالترقيات الشخصية، ينبغي وقف هذه الممارسة في الإيكاو، لكونها لا تتوافق مع معايير وممارسات منظومة الأمم المتحدة بشأن إدارة الموارد البشرية والترقيات. كما يتعارض هذا النظام مع معايير مبدأ التنافسية والشفافية والإنصاف في نظام التوظيف والترقية. وهو يشكل أيضاً خروجاً عن ممارسات النظام الموحد بالأمم المتحدة، وقد أوقفت معظم المنظمات الدولية بالفعل العمل بهذه الممارسة.

١٩٠- ويقترح المفتش أن توقف الأمانة العامة ممارسة منح الترقيات الشخصية في الإيكاو، وذلك حرصاً على النزاهة والشفافية في نظام التوظيف والترقية.

سادسا - خدمات الدعم

أ- خدمات المؤتمرات والخدمات اللغوية

١٩١- يتولى قسم اللغات والمنشورات في الإيكاو مسؤولية توفير الخدمات اللغوية وإنتاج وثائق ومنشورات الإيكاو بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية، وفقاً لمعايير الجودة المطبقة. وتشمل المسؤوليات الرئيسية للقسم: الترجمة الفورية والتحريرية؛ وتحرير المنشورات، وإعداد المراجع؛ والبحث عن المصطلحات والتعاقدات الخارجية؛ ومعالجة النصوص وتصحيح التجارب المطبعية.

١٩٢- ويشكل الحرص على الالتزام بتعدد اللغات في الإيكاو مسألة ضرورية من الناحية السياسية والتشغيلية. فالمنظمة تتعامل مع الأطر والقواعد التنظيمية في مجال الطيران المدني، ومن المهم أن تتسم الترجمات المقدمة لمختلف الدول الأعضاء بالدقة. ويتم توفير خدمات الترجمة الفورية بست لغات وذلك في اجتماعات الجمعية العمومية والمجلس ولجنة الملاحة الجوية ومؤتمرات النقل الجوي والمؤتمرات الدبلوماسية والندوات.

١٩٣- وتم تخفيض الميزانية الإجمالية المخصصة لخدمات المؤتمرات واللغات منذ التقرير السابق لوحدة التفتيش المشتركة. فبينما كانت النسبة المئوية المخصصة للمنشورات بمختلف اللغات تمثل ١٦,٧ في المائة من ميزانية فترة الثلاث سنوات ٢٠٠٨-٢٠١٠^{٦٦}، انخفضت النسبة إلى ١٣,٦ في المائة في الميزانية الأخيرة لفترة الثلاث سنوات ٢٠١٧-٢٠١٩^{٦٧}. وذلك يتباين بشدة مع النسبة البالغة ٢١,٥ في المائة التي كانت مخصصة في ميزانية فترة الثلاث سنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٧، كما ورد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧ (JIU/REP/2007/5). ومع ذلك، فإن الخدمات اللغوية لا تزال تشكل أكبر نفقات المنظمة بلا منازع فيما يتعلق بدعم البرامج، بميزانية إجمالية قدرها ٦٩١ ٠٠٠ دولار كندي لفترة الثلاث سنوات ٢٠١٧-٢٠١٩.

١٩٤- وتم إحراز تقدم فيما يتعلق بخدمات الدعم، كما ورد في خطة أعمال الإيكاو الحالية لفترة الثلاث سنوات ٢٠١٧-٢٠١٩. ومنذ عام ٢٠٠٨، شهدت الإيكاو زيادة في حجم خدمات الترجمة التحريرية والشفوية، على الرغم من خفض ٢٤ وظيفة من الفئة الفنية و٢٣ وظيفة من فئة الخدمات العامة. وتم إجراء تدريب على تحسين الجودة، وتحقيق مكاسب من حيث الكفاءة من خلال تكليف المترجمين الفوريين بأعمال الترجمة عندما يكون ذلك ممكناً. ويُتوخى تحقيق مكاسب إضافية في الكفاءة من خلال تطوير مشروع نظام إدارة خدمات اللغات واعتماد إجراءات جديدة للتعجيل بالتعيينات قصيرة الأجل^{٦٨}.

١٩٥- وتم تخفيض تكاليف التشغيل خلال فترة الثلاث سنوات السابقة فيما يتعلق بخدمات الطباعة والتوزيع والترجمة الفورية. أما بالنسبة للطباعة وأتمتة المعدات وتحديثها، بالاقتران مع زيادة الاتجاه إلى التخلي عن استخدام الورق، فقد أدى ذلك إلى توفير حوالي ٣٥٠ ٠٠٠ دولار كندي سنوياً خلال فترة الثلاث سنوات السابقة. كما أن التخلي عن استخدام الورق عاد بالنفع أيضاً على تكاليف التوزيع، وكان من المتوقع أن توفر المنظمة حوالي ١٠٠ ٠٠٠ دولار كندي سنوياً خلال فترة الثلاث

^{٦٦} وثيقة "ميزانية المنظمة للسنوات ٢٠٠٨-٢٠١٠" (Doc 9895). يمكن الاطلاع عليها من خلال www.icao.int/publications/Documents/9895_en.pdf.

^{٦٧} وثيقة "ميزانية المنظمة للسنوات ٢٠١٧-٢٠١٩" (Doc 10074). يمكن الاطلاع عليها من خلال www.icao.int/publications/Documents/10074_en.pdf.

^{٦٨} انظر www.icao.int/annual-report-2017/Pages/supporting-implementation-strategies-enhancing-efficiency-language-services.aspx

سنوات السابقة^{٦٩}. وجرى الاعتماد على التعاقدات الخارجية لتلبية الزيادة في الطلب على الترجمة التحريرية والفورية. ففي عام ٢٠١٧، شكلت الترجمات التي تمت من خلال التعاقدات الخارجية الجزء الأكبر من إجمالي المادة المترجمة (٥٢ في المائة)^{٧٠}. وبدأت الإيكاو أيضاً في استخدام برامج وأدوات اللغات والترجمة المدعومة بواسطة تكنولوجيا المعلومات. ومع ذلك، ينبغي تقييم تلك الجهود المبذولة لخفض التكاليف مقابل أي خسائر محتملة في ضمان الجودة والذاكرة المؤسسية للمنظمة، لا سيما بالنظر إلى الطبيعة التقنية والدقيقة للمواد التي يتم ترجمتها.

١٩٦- يُقترح أن تواصل الأمانة العامة جهودها لخفض تكلفة خدمات اللغات والنشر مع ضمان المستويات المتوقعة لجودة الخدمات.

ب- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

١٩٧- أحرزت الإيكاو تقدماً في مجال تكنولوجيا المعلومات منذ تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧، شمل ذلك إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحسين نُظُمها.

١٩٨- تم إنشاء لجنة إدارة المعلومات تحت سلطة الأمين العام كجزء من إطار إدارة تكنولوجيا المعلومات لتكون بمثابة الذراع المعني بالسياسة العامة والرقابة والإجراءات في كل ما يخص إدارة المعلومات. وهي مسؤولة عن توجيه السياسات والإدارة الشاملة لمبادرات إدارة المعلومات. كما أن الإيكاو بصدد اختيار موظف لملء منصب كبير موظفي أمن المعلومات.

١٩٩- إحدى القضايا التي أثارها تقارير الرقابة هي أن الإيكاو تعاني من عدم الانتظام والتكرار بل والتناقض في إرشادات أمن المعلومات لديها، والتي يزيد عددها على ٦٠ إرشاداً. وفي حين توجد استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يجري تحديثها مرة كل خمس سنوات، فقد أبرزت تقارير الرقابة مشكلات مرتبطة بإدارة وتنفيذ هذه الإرشادات تنفيذاً صحيحاً^{٧١}.

٢٠٠- وبالنسبة لعدم وجود استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات فيما يخص الأمن الإلكتروني، فقد شكل ذلك مصدر قلق آخر، وفقاً لنتائج مراجعة حديثة، مع ملاحظة أن وظيفة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات غير متوافقة مع ISO 27001 (المعيار بشأن نُظُم إدارة أمن المعلومات)، كما أنها تقتصر إلى ضمان معقول ضد مخاطر الأمن الإلكتروني في المستقبل^{٧٢}. لذا فالإيكاو بحاجة إلى خطة عمل أقوى في مجال إدارة أمن المعلومات، مع تحديد التكاليف والجدول الزمنية والمخاطر التنظيمية وتعيين المسؤوليات بوضوح.

٢٠١- وتم إدخال عدد من أنظمة وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى منذ تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٧، مما أدى إلى تحقيق مكاسب في الكفاءة، مثل بدء العمل ببرنامج أغريسو (Agresso) لتخطيط موارد المؤسسات في عام ٢٠١٠، وأداة الإدارة والإبلاغ المؤسسية، ونظام إدارة الوثائق. ومن المتوقع إجراء مزيد من التحسينات، بما في ذلك ترقية نظام Agresso وحلول إدارة عمليات الأعمال بإدارة التعاون الفني.

^{٦٩} انظر خطة أعمال الإيكاو، الطبعة الأولى (٢٠١٦). يمكن الاطلاع عليها من خلال

www.icao.int/Meetings/a39/Documents/Business%20Plan%202017-2019.pdf

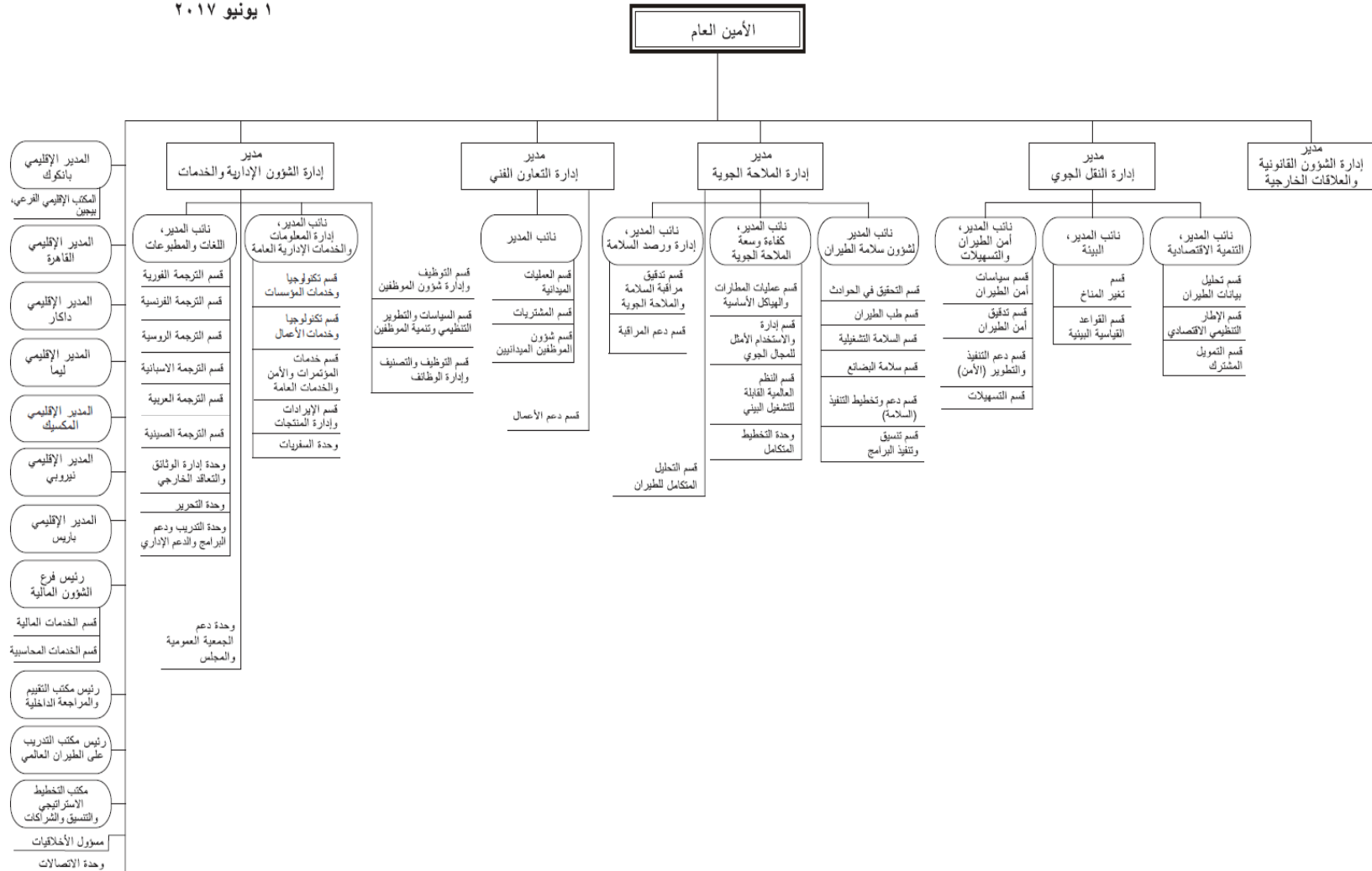
^{٧٠} تقرير عن المطبوعات، ورقة العمل C-WP/14755

^{٧١} مكتب التقييم والمراجعة الداخلية، الوثيقة IA/2018/1.

^{٧٢} المرجع نفسه

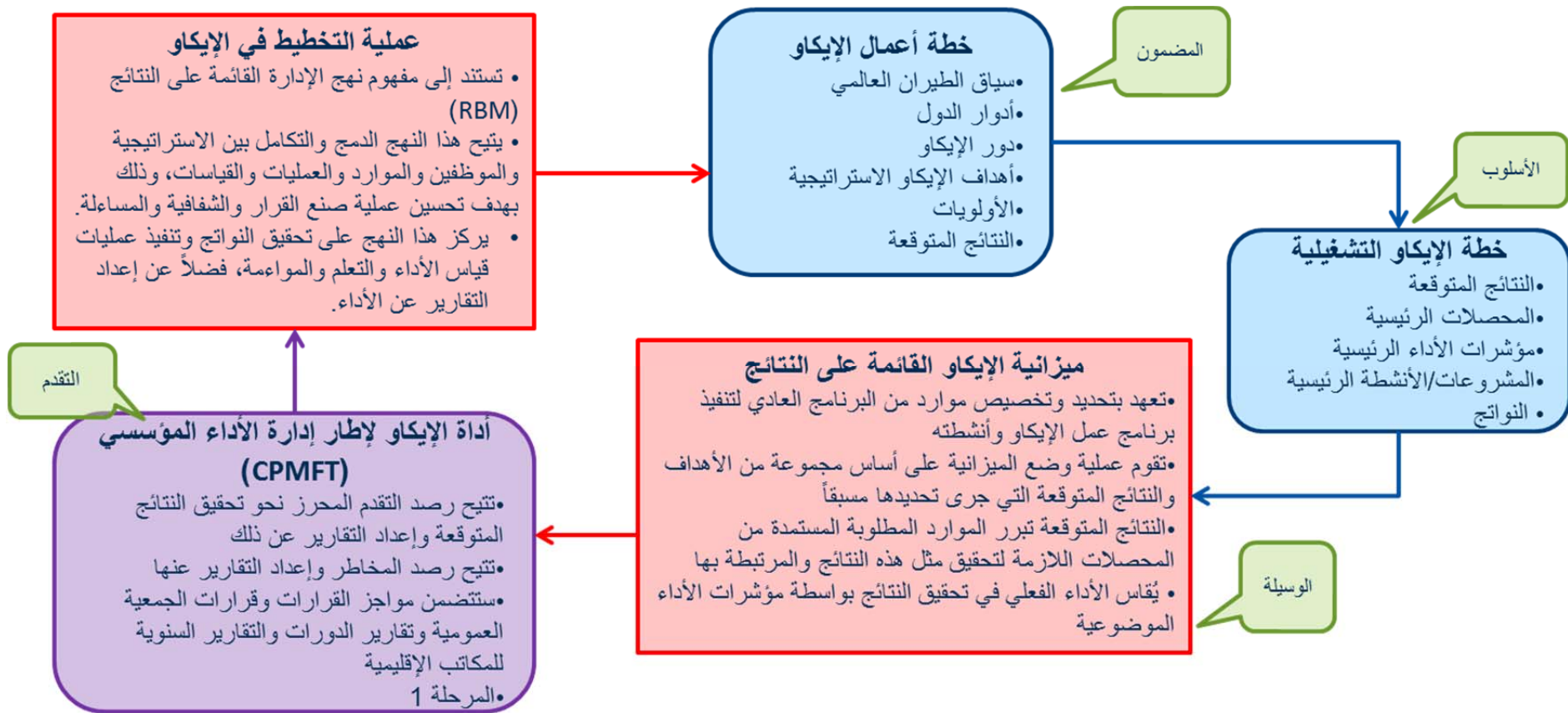
هيكل الأمانة العامة للايكاف

١ يونيو ٢٠١٧



الملحق الثاني

عملية التخطيط في الإيكاو



الملحق الثالث

توزيع إجمالي الوظائف والموظفين^{٧٣}١ - إجمالي عدد الوظائف والعاملين حتى ٢٠١٧/١٢/٣١^{٧٤}

٢٠١٧		٢٠١٦		٢٠١٥		توزيع إجمالي الوظائف
العدد	%	العدد	%	العدد	%	
308	81	295	82	291	84	الفئة الفنية فما أعلى - وظائف ثابتة ضمن ميزانية البرنامج العادي وصندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية
71	19	65	18	57	16	الفئة الفنية فما أعلى - وظائف مؤقتة (جميع الصناديق)
379		360		348		المجموع الفرعي
289	75	288	74	288	75	فئة الخدمات العامة - وظائف ثابتة ضمن ميزانية البرنامج العادي وصندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية
95	25	100	26	94	25	فئة الخدمات العامة - وظائف مؤقتة (جميع الصناديق)
384		388		382		المجموع الفرعي
763		748		730		المجموع:

٢٠١٧		٢٠١٦		٢٠١٥		توزيع إجمالي الوظائف
العدد	%	العدد	%	العدد	%	
268	79	262	80	265	82	الفئة الفنية فما أعلى - وظائف ثابتة ضمن ميزانية البرنامج العادي وصندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية
71	21	65	20	57	18	الفئة الفنية فما أعلى - وظائف مؤقتة (جميع الصناديق)
339		327		322		المجموع الفرعي
264	74	257	72	260	73	فئة الخدمات العامة - وظائف ثابتة ضمن ميزانية البرنامج العادي وصندوق تكاليف الخدمات الإدارية والتشغيلية
95	26	100	28	94	27	فئة الخدمات العامة - وظائف مؤقتة (جميع الصناديق)
359		357		354		المجموع الفرعي
698		684		676		المجموع:

٢٠١٧		٢٠١٦		٢٠١٥		الوظائف الشاغرة
العدد	%	العدد	%	العدد	%	
40		33		26		الفئة الفنية فما أعلى
25		31		28		فئة الخدمات العامة
65		64		54		المجموع

^{٧٣} الوضع الراهن للقوة العاملة في الإيكاو لعام ٢٠١٧، ورقة العمل C-WP/14754.^{٧٤} باستبعاد الموظفين المعارين والخبراء الاستشاريين.

٢- عدد الخبراء الاستشاريين/المتقاعدين والموظفين المعارين في ٢٠١٧/١٢/٣١

٢٠١٧			٢٠١٦			٢٠١٥			المكاتب
الموظفون المعارون (الصندوق الاستئماني)	الموظفون المعارون (بلا أجر)	الخبراء الاستشاريون /المتقاعدين	الموظفون المعارون (الصندوق الاستئماني)	الموظفون المعارون (بلا أجر)	الخبراء الاستشاريون /المتقاعدين	الموظفون المعارون (الصندوق الاستئماني)	الموظفون المعارون (بلا أجر)	الخبراء الاستشاريون /المتقاعدين	
14	58	234	14	47	210	11	38	172	المقر
1	2	1	1	-	1	-	-	-	مكتب الأمانة العامة
-	1	2	-	1	1	-	-	1	مكتب التقييم والمراجعة الداخلية
-	-	6	-	-	3	-	-	4	فرع الشؤون المالية
-	1	5	-	2	10	-	2	14	التدريب العالمي على الطيران
5	30	44	5	24	33	2	20	20	إدارة الملاحة الجوية
8	18	35	7	14	39	8	11	36	إدارة النقل الجوي
-	4	130	-	5	114	-	5	91	إدارة الشؤون الإدارية والخدمات
-	2	2	-	1	-	-	-	1	إدارة الشؤون القانونية والعلاقات الخارجية
-	-	9	1	-	9	1	-	5	إدارة التعاون الفنية
2	21	12	3	22	11	2	12	11	المكاتب الإقليمية
1	11	1	1	17	1	-	11	1	مكتب آسيا والمحيط الهادئ
-	1	2	-	-	2	-	-	-	مكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية
-	3	2	-	4	2	-	1	2	مكتب أوروبا وشمال الأطلسي
-	-	2	-	-	-	-	-	-	مكتب الشرق الأوسط
-	1	1	1	1	-	1	-	2	مكتب أمريكا الشمالية وأمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي
-	1	2	-	-	5	-	-	4	مكتب أمريكا الجنوبية
1	4	2	1	-	1	1	-	2	مكتب أفريقيا الغربية والوسطى
16	79	246	17	69	221	13	50	183	المجموع
النوع الاجتماعي									
9	61	145	13	51	135	11	37	118	الذكور
7	18	101	4	18	86	2	13	65	الإناث
44	23	41	24	26	39	15	26	36	الموظفات (%)
9	21	47	9	12	47	7	12	40	عدد الدول الممثلة
		1 770	-	-	1 483	-	-	1 173	عدد أشهر العمل
		8 479 6 8 4	-	-	7 111 891	-	-	5 540 131	الإنفاق السنوي على الخبراء الاستشاريين/المتقاعدين (دولار كندي)

٣- توقعات تقاعد الموظفين بحسب الفئة في ٢٠١٧/١٢/٣١

٢٠٢٥		٢٠٢٢		٢٠١٩		المقر
النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية	العدد	
12	84	8	54	4	26	١-١ إلى د-١
13	91	9	61	4	27	الخدمات العامة
25	175	17	115	8	53	المجموع
5	38	4	25	2	11	١-١ إلى د-١
3	22	1	10	0	2	الخدمات العامة
9	60	5	35	2	13	المجموع
34	235	22	150	10	66	المجموع

ملاحظة: لا تشمل الإحصاءات أعلاه منصب الأمين العام ومناصب مديري الإدارات (٢-٣). والأرقام الواردة أعلاه تراكمية. على سبيل المثال، فإن عدد الموظفين الذين سيُحالون إلى التقاعد في ٢٠١٩/١٢/٣١ يشمل المحالين إلى التقاعد في ٢٠١٧/١٢/٣١ و ٢٠١٨/١٢/٣١.

المرفق الرابع

النوع الاجتماعي والتمثيل الجغرافي^{٧٥}

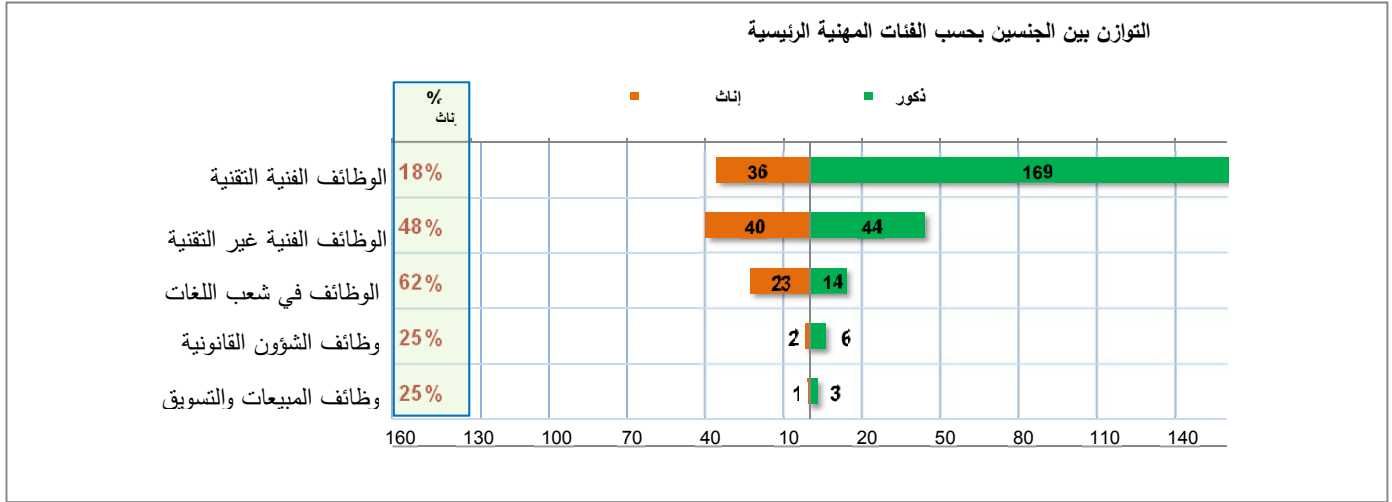
١- توزيع الموظفين بحسب نوع الجنس والدرجة الوظيفية

٢٠١٧			٢٠١٦			٢٠١٥			إحصاءات نوع الجنس
339			327			322			الوظائف من الفئة الفنية فما أعلى
%	No.		%	No.		%	No.		إجمالي الإناث (في الوظائف الفنية فما أعلى)
30.4%	103		30.6%	100		30.7%	99		
%	المجموع	العدد	%	المجموع	العدد	%	المجموع	العدد	عدد الإناث ونسبتهن المئوية بحسب الفئة
100	1	1	100	1	1	100	1	1	الأمين العام
0	5	0	0	5	0	0	4	0	د-٢
6	18	1	5	19	1	5	19	1	د-١
31	54	17	28	50	14	25	53	13	ف-٥
24	155	37	24	142	34	24	139	33	ف-٤
43	77	33	44	78	34	47	77	36	ف-٣
48	29	14	50	32	16	52	29	15	ف-٢
0	0	0	0	0	0	0	0	0	ف-١
359			357			354			الموظفون في وظائف الخدمات العامة
%	No.		%	No.		%	No.		إجمالي الذكور (الخدمات العامة)
76.6%	275		76.5%	273		77.4%	274		
%	المجموع	العدد	%	المجموع	العدد	%	المجموع	العدد	عدد الإناث ونسبتهن المئوية بحسب الفئة
82	74	61	80	65	52	83	65	54	خ ع-٧
78	89	69	81	95	77	80	88	70	خ ع-٦
76	107	81	77	112	86	78	107	83	خ ع-٥
85	68	58	83	65	54	85	74	63	خ ع-٤
43	14	6	33	12	4	33	12	4	خ ع-٣
0	5	0	0	6	0	0	5	0	خ ع-٢
0	2	0	0	2	0	0	3	0	خ ع-١

لا تشمل هذه الإحصاءات الموظفين المعارين

^{٧٥} الوضع الراهن للقوة العاملة في الإيكاو لعام ٢٠١٧، ورقة العمل C-WP/14754.

٢- التوازن بين الجنسين بحسب الفئات المهنية الرئيسية في ٢٠١٧/١٢/٣١



٣- نظرة عامة على التوزيع الجغرافي في ٢٠١٧/١٢/٣١

الوظائف الخاضعة للتمثيل الجغرافي العادل	٢٠١٧ العدد %	٢٠١٦ العدد %	٢٠١٥ العدد %
الوظائف الخاضعة للتمثيل الجغرافي العادل	269	256	252
الموظفون في وظائف	233	232	232
الموظفون ذوو العقود غير الدائمة في وظائف	70	69	70
عدد الدول المتعاقدة	192	191	191
غير ممثلة (أ)	55	57	55
ممثلة*	45	43	45
(ب) دول ذات تمثيل منخفض	10	9	8
(ج) الدول ذات تمثيل عند المستوى الملائم	19	21	24
(د) دول ذات تمثيل أعلى من المستوى الملائم	16	14	13
الموظفون في وظائف خاضعة للتمثيل الجغرافي العادل بحسب الإقليم	233	232	232
أفريقيا	19	19	19
آسيا - المحيط الهادئ	14	13	14
أوروبا	25	25	24
الشرق الأوسط	4	3	3
أمريكا اللاتينية - الكاريبي	16	16	15
أمريكا الشمالية	21	25	25
حالة الأقاليم			
أفريقيا	د	ب	د
آسيا - المحيط الهادئ	ب	ب	ب
أوروبا	ب	ب	ب
الشرق الأوسط	ب	ب	ب
أمريكا اللاتينية - الكاريبي	د	د	د
أمريكا الشمالية	د	د	د

*مجموع عدد الدول الممثلة في الأمانة العامة للإيكادو بلغ ٩٠ و ٨٧ و ٩٢ في ٢٠١٥ و ٢٠١٦ و ٢٠١٧ بالترتيب.

المرفق الخامس

نظرة عامة على الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بناء على توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2019/1

التوصية ٥	و	التوصية ٤	هـ	هـ	هـ	هـ	و	تقرير		اتخاذ إجراء	للعلم
الأثر المرجو	مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق										
	الأمم المتحدة ^{هـ}										
الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بطوارئ نقص الطاقة البشرية والإير										
	مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية										
	مركز التجارة الدولية										
	برنامج الأمم المتحدة الإحصائي										
	برنامج الأمم المتحدة للبيئة										
	صندوق الأمم المتحدة للسكان										
	صندوق الأمم المتحدة										
	موايل الأمم المتحدة										
	المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين										
	صندوق الأمم المتحدة للتقنية										
	مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة										
	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع										
	الأونروا										
	هيئة الأمم المتحدة للمرأة										
	برنامج الأغذية العالمي										
	الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الأغذية والزراعة									
الوكالة الدولية للطاقة الذرية											
منظمة الطيران المدني الدولي											
منظمة العمل الدولية											
المنظمة البحرية الدولية											
الاتحاد الدولي للاتصالات											
اليونسكو											
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ^و											
منظمة السياحة العالمية											
الاتحاد البريدي العالمي											
منظمة الصحة العالمية											
المنظمة العالمية للملكية الفكرية											
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية											

المفتاح: ش: توصية باتخاذ قرار من طرف هيئة تشريعية ف: توصية باتخاذ إجراء من قبل رئيس تنفيذي

■ : التوصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من قبل هذه المنظمة

الأثر المرجو: أ. زيادة الشفافية والمساءلة ب. تعميم الممارسات الجيدة/المثلى ج. تحسين التنسيق والتعاون د. تعزيز الاتساق والمواءمة هـ. تعزيز المراقبة والامتثال و. تحسين الفعالية ز. وفورات مالية ضخمة ح. تعزيز الكفاءة ط. غير ذلك

* على النحو الوارد في ST/SGB/2015/3.