

المؤتمر العام

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ، روما

A

الدورة الخامسة والعشرون

روما، ١١-٣٠/١١/١٩٨٩

برنامج العمل والميزانية للفترة المالية ١٩٩٠-١٩٩١


تطبيق عامل انقضاء الوقت

١ - يتمثل عامل انقضاء الوقت في خفض اعتمادات الميزانية المخصصة للوظائف المنشأة (الرواتب وتكاليف العاملين في الوظائف المهنية ووظائف الخدمة العامة) بمقتضى النظام الموحد لمراعاة تأثيرات دورة العاملين، وانتهاء الخدمة والتأخير في شغل الوظائف، بما في ذلك الوظائف المنشأة حديثاً.

٢ - ويبلغ عامل انقضاء الوقت الذي يطبق في ميزانيات المنظمة نسبة ٥٥ في المائة، غير أنه في ضوء الممارسات المتبعة في المنظمات الأخرى، وبغية تنفيذ برنامج العمل والميزانية المعتمد من المؤتمر، بصورة فعالة وتتسم بالكفاءة، يقترح المدير العام تخفيض عامل انقضاء الوقت إلى ٣ في المائة.

٣ - وكانت لجنة المالية قد أجرت استعراضاً أولياً لهذا الموضوع في دورتها الخامسة والستين في مايو/أيار ١٩٨٩، كما بحثت الاقتراح تفصيلاً أثناء دورتها السادسة والستين في سبتمبر/أيلول ١٩٨٩. غير أنها لم تتوصل إلى نتيجة محددة، وأشارت إلى إمكانية متابعة هذه المسألة في المجلس والمؤتمر.

٤ - وبناءً عليه يعرض المدير العام اقتراحه الآن على المؤتمر بالشكل الذي بحثته لجنة المالية (الوثيقة 1 Sup. 66/2 FC التي ترد في المرفق ألف). أما المرفق باء فيتضمن الفقرات ذات الصلة بالموضوع في الدورة السادسة والستين للجنة المالية. وسوف تبلغ آراء المجلس التي تتبلور أثناء دورته السادسة والتسعين إلى المؤتمر بمجرد توافرها.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	FC 66/2 Sup.1 August 1989
	联合国粮食及农业组织	
	FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS	
	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

RESTRICTED
(Special List)

الدورة السادسة والستون للجنة المالية

١٨ - ١٩٨٩/٩/٢٩

برنامج العمل والميزانية للفترة المالية ١٩٩٠-١٩٩١

تطبيق عامل انقضاء الوقت

مقدمة

- ١ - كانت اللجنة قد أجرت ، أثناء دورتها الأخيرة ، استعراضا أوليا لتطبيق عامل انقضاء الوقت على اعتمادات الميزانية .
- ٢ - واتفقت على ان تنظر فيما سيتقدم به المدير العام من تحليل واف ومقترحات الى دورتها القادمة . ووفقا لذلك تقدم هذه الوثيقة للجنة .

معلومات أساسية

- ٣ - يمثل عامل انقضاء الوقت ، كما قد تذكر اللجنة ، تخفيضا في اعتمادات الميزانية الخاصة بالوظائف المنشأة (المرتبات والتكاليف الموحدة للموظفين الشاغلين لوظائف الفئة المهنية وفئة الخدمة العامة) لمراعاة تأثيرات دورة الموظفين، وانتهاء الخدمة، والتأخير في شغل الوظائف ، بما في ذلك الوظائف المنشأة حديثا .
- ٤ - وعامل انقضاء الوقت المطبق في ميزانيات المنظمة هو موه في المائة . وكانست آخر مرة تبحت فيها لجنة المالية هذا الموضوع ، قبل فحصها له بايجاز أثناء دورتها الخامسة والستين ، هي أثناء دورتها الثلاثين في سبتمبر/أيلول ١٩٧٣ .

أساس تطبيق عامل انقضاء الوقت

- ٥ - يمثل مفهوم " الوظائف المنشأة " تفويضا لكل وحدة معنية من وحدات المنظمة بأن تشغل الوظيفة المحددة طوال الفترة المالية من أجل تنفيذ البرامج والأنشطة المعتمدة . وتبعاً لذلك يكون من الضروري رصد اعتمادات كافية في الميزانية لتغطية التكاليف المنتظرة للوظائف المنشأة حسبما أقرها موه تمر المنظمة .

٦ - سيد أنه على المستوى التنظيمي، لا تشغل جميع هذه الوظائف لكل الفترة المالية مالم تتبع سياسة التوسع في التعيين أو التعيين المسبق، بصورة منتظمة، وهناك أسباب مختلفة لحركة دورة الموظفين (التقاعد في السن القانونية، التقاعد المبكر، النقل، ترك الخدمة، الوفاة، الفصل، وغيرها من الأسباب). والكثير من هذه الأسباب الأخيرة يصعب التكهّن به. كما أنه حتى في حالات الوظائف الشاغرة غير المتوقعة أو الوظائف الجديدة، ويغض النظر عن كافة ما يبذل من جهود لضمان اتمام الاحراءات في الوقت المناسب، لا مناص محالة من حدوث بعض التأخير في شغل هذه الوظائف. فعمليات الترقية والنقل الداخلية، على سبيل المثال، قد تؤدي إلى تأثيرات مترتبة عليها، ويحتاج معالجتها إلى بعض الوقت.

٧- واعترافاً بهذه العوامل، أيدت الأجهزة الرئاسية للمنظمة الأسلوب المتبع فسي تخفيض الاعتمادات المرصودة لخدمات الأفراد قبل التصويت على اعتمادات الميزانية من جانب المؤتمر.

- تطبيق عامل انقضاء الوقت في المنظمة

٨- وثمة تصور للعديد من الطرق التي يمكن اتباعها لتحقيق التخفيض المذكور. ومن ذلك إمكانية تطبيق نسب متباينة لهذه التخفيضات تبعاً لفئات الموظفين (مثال فئة المهنيين مقابل فئة الخدمة العامة)، موقع الوظائف أو نوعها (مثال، الوظائف الموجودة مقابل الجديدة). سيد أن هذا التفريق لن يكون تفريقاً ذا معنى إلا إذا كانت هناك أسس راسخة، أو براهين احصائية، للفروق في شغل الوظائف فيما بين مختلف الفئات مقابل معدلات الوظائف الشاغرة والتأخير في التعيين.

٩- كذلك يمكن النظر في تطبيق نسب مختلفة لتخفيض الاعتمادات التي ترصد للمرتبات الأساسية وللتكاليف الموحدة للموظفين. وعلى سبيل المثال، يمكن تطبيق تخفيض ضئيل في الاعتمادات التي ترصد للتكاليف الموحدة للموظفين على أساس أن هذه التكاليف تشمل، ضمن أمور أخرى، تكاليف انتهاء الخدمة والتعيين، وهي عناصر التكاليف الكلية للموظفين والتي تكون أكثر تأثيراً بدورة الموظفين.

١٠- والواقع أنه لا يوجد أي أسلوب مثالي تدعّمه الأسانيد الاحصائية. ولقد تغيّر الأسلوب المتبع في المنظمة كثيراً على مدى السنوات المنصرمة. ففي البداية لم يزد عامل انقضاء الوقت المطبق عن نسبة ٢ في المائة. وزادت هذه النسبة مع مرور السنوات إلى معدلها الحالي بتطبيق تخفيض موحد بنسبة ٥ في المائة في اعتمادات الميزانية التي ترصد لتغطية جميع تكاليف خدمات الأفراد في مرحلة اعداد الميزانية.

١١- وتختم المبالغ الخاصة بعامل انقضاء الوقت من اعتمادات الميزانية التي ترصد لكل وحدة تنظيمية. ولذا فان حالات العجز التي قد تحدث أثناء مرحلة التنفيذ (أى عندما لا تخلق أى وظيفة فى الوحدة خلال الفترة المالية) تعوض من الفوائض النهائية التى تحدث فى وحدات أخرى (أى عندما يكون متوسط معدل خلق الوظائف خلال العام أعلى من مره فى المائة). وعلى سبيل المثال، رصد فى برنامج العمل والميزانية للفترة المالية الحارة لخدمات الأفراد (الوظائف المنشأة) مبلغ ٢٥٤ مليون دولار، أى مره ٩٤ فى المائة من مبلغ ٢٦٨٨ مليون دولار الذى كان يلزم لتغطية التكاليف المتوقعة لجميع الوظائف. وبأسلوب آخر، فان الخصم الناشئ عن عامل انقضاء الوقت فى شغل الوظائف أدى الى تخفيض الاعتمادات بمقدار ١٤٨٨ مليون دولار عن المبلغ اللازم لشغل جميع الوظائف المنشأة طوال الفترة المالية.

١٢- والحدير بالذكر هنا أن هذا المعدل المرتفع لمعامل انقضاء الوقت قد طبق على الرغم من السياسات المتبعة منذ سنوات عديدة لخفض مجموع وظائف البرنامج العيادى. وعلى ذلك، لم يخفض عدد الوظائف فحسب، بل ان الاعتمادات المدرجة فى الميزانية، لم تكن كافية لشغل تلك الوظائف المتبقية للوصول الى مستوى يسمح بتنفيذ البرنامج على نحو كامل.

١٣- وعادة ما تؤدى بعض التطورات الاستثنائية، مثل التجميد المؤقت للتعيين ووقت التعيين انتظارا لالغاء بعض الوظائف، والتغييرات فى اعتمادات التقاعد فى الأمم المتحدة، الى حدوث ارتفاع غير عادى فى معدلات دورة الموظفين. ولذلك، لاتوجد أى علاقة متبادلة تلقائية بين المعدلات الفعلية لخلق الوظائف خلال فترات مختارة وما ينبغى أن يكون عليه عامل انقضاء الوقت العادى.

الأساليب المتبعة فى المنظمات الأخرى فى أسرة الأمم المتحدة

١٤- لا يوجد أسلوب موحد تتبعه المنظمات الأخرى فى أسرة الأمم المتحدة فيما يتصل بعامل انقضاء الوقت، أو حسم معدل الوظائف الشاغرة. ومعظم الوكالات المتخصصة الصغيرة لا تطبق أى حسم فى اعتمادات الميزانية الكاملة الخاصة بالوظائف نظرا للانخفاض البالغ فى معدلات دورة الموظفين. أما فى المنظمات الشبيهة بالمنظمة، فثمة اختلافات واسعة فى الأساليب المتبعة. وفى الحالات التى يعبر فيها عن عامل انقضاء الوقت بنسب مئوية، فان هذه النسب تتراوح بين ٣ و ٥ فى المائة. كما أن هناك اختلافات، فى بعض الأحيان، بين المعدل المرصود للوظائف المهنية ومعدل وظائف فئة الخدمة العامة. وفى حالات أخرى يكون الاختلاف، بين معدلات الوظائف الموجودة والوظائف الجديدة. أما فى الحالات التى لا يعبر فيها عن عامل انقضاء الوقت بنسب مئوية، يتعدى قياسه على وجه الدقة، ولكنه قد يبلغ جزءا من نسبة واحد فى المائة. كما أن هذه المعدلات قد تعدل تبعاً لفترات مالية معينة، ومن ذلك تعديلها لتحقيق تخفيض كبير فى الموظفين.

١٥- وبغية تسير اجراء بعض الممارسات ، اقتصرت المعلومات الخاصة بالمنظمات الواردة أدناه على الأساليب المتبعة في الظروف العادية دون ذكر أى تدابير مؤقتة قد تكون طبقت في ظروف خاصة .

الأمم المتحدة

عامل انقضاء الوقت المطبق على التكاليف المعتمدة لوظائف فئة المهنيين هو ١٠٠ في المائة . ولا يطبق أى تخفيض على وظائف فئة الخدمة العامة .

منظمة العمل الدولية

لا توجد أى نسبة مئوية لعامل انقضاء الوقت .

ويطبق تعديل بالنقى في الميزانية المقترحة فيما يخص بدورة الموظفين ، بما يعادل نحو ٧٠ في المائة من مجموع تكاليف الموظفين .

اليونسكو

يطبق عامل انقضاء الوقت بنسبة ٥٠ في المائة على جميع الوظائف المنشأة .

منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

في حين يطبق عامل انقضاء الوقت بنسبة ٥٠ في المائة على وظائف الفئة المهنية المنشأة ، لا يوجد أى تخفيض فيما يتعلق بوظائف فئة الخدمة العامة . وتعال الوظائف الحديدية معاملة خاصة : إذ تخفض اعتمادات الميزانية المخصصة لوظائف الفئة المهنية الحديدية بنسبة ٥٠ في المائة ، وبنسبة ٣٥ في المائة بالنسبة لوظائف فئة الخدمة العامة والفئات الأخرى .

منظمة الصحة العالمية

تحسب التقديرات الخاصة بجميع الوظائف اعتمادا على نظام عامل متوسط التكاليف التى توضع لمختلف الفئات ومواقع العمل . وتحدد هذه المتوسطات (التى تعادل تقريبا المعدلات القياسية فى المنظمة) .

وتراعى تقديرات التكاليف لجميع الوظائف أيضا الفترة التى ينتظر أن تنشأ فيها الحاجة إليها ، وكذلك التأخير المتوقع فيما يتصل بالتعيين فى وظائف

الفترة . وتبعاً لذلك لا يطبق أى عامل موحد لانقضاء الوقت ، خاصة وأن (أ) الخبرات السابقة المكتسبة فيما يتعلق بالوظائف الشاغرة تدرج تلقائياً فى متوسط التكاليف ، (ب) وأن اعتمادات الميزانية تقتصر على الفترة المتوقعة لشغل الوظيفة المعنية فقط .

ومن ثم فإن الأساليب المتبعة فى منظمة الصحة العالمية تتميز بالمرونة . وذلك أن عامل انقضاء الوقت الفعلى المدرج فى تقديرات التكاليف عادة ما يتغير تبعاً لعامل الوقت وطبيعة الظروف .

الوكالة الدولية للطاقة الذرية

يطبق تخفيض يقارب ٣ فى المائة فى تكاليف الموظفين لتغطية دورة الموظفين .

أسباب الاستعراض

- ١٦- لا توجد أى صيغة مثالية لتطبيق الحسم الخاص بعامل انقضاء الوقت . وعلى أى حال لا يوجد ما يحتم أن تظل أى صيغة معينة ثابتة بدون تغيير . وعلى النقيض من ذلك، يبدو من المنطقى توقع تغير عملية تطبيق عامل انقضاء الوقت وتكيفها مع ما يستجد من ظروف .
- ١٧- ان توقع حدوث تغييرات فى الأوضاع هو الذى دعا المدير العام لأن يتقدم بالمقترحات التالية .

المقترحات للفترة المالية ١٩٩٠-١٩٩١

- ١٨- من الجلى أن المنظمة تطبق تخفيض عامل انقضاء الوقت بما يزيد كثيراً عن مثيله فى المنظمات النظيرة الأخرى . ويعنى هذا اضرار لا مبرر له بتنفيذ برنامج العمــــل والميزانية فى المنظمة . وفى حين أن تنفيذ البرنامج يتوقف على ضمان شغل الوظائف المنشأة ، فإن اعتمادات الميزانية تخفى بصورة اصطناعية تحول دون ذلك .
- ١٩- والواقع أنه اذا ما عمدت وحدات المنظمة فعلاً الى شغل جميع الوظائف طوال الفترة المالية ولم تحقق معدل هره فى المائة للوظائف الشاغرة فى المنظمة بأكملها ، وفقاً لما تقتضيه عامل انقضاء الوقت المطبق حالياً ، فإن ذلك كفيل بأن يورد الى حدوث نقص فى اعتمادات الميزانية لايد من تغطيته من طريق اجراء تخفيضات جبرية فى اطار بنود أخرى للمصروفات . وبذا يكون التأثير المعاكس الذى تحل به المنظمة على نفسها متمثلاً فى وجود عدد من الموظفين يزيد عن الأعمال التى يقومون بها بسبب نقص اعتماد التشغيل المتاحة لهم .

٢٠- ويعتبر الانخفاض المتوقع في معدلات الوظائف الشاغرة في المستقبل، علاوة على مسألة الأسلوب البالغ الحذر الذي تتبعه المنظمة بالمقارنة مع المنظمات الأخرى، دافعا قويا آخر على تخفيض عامل انقضاء الوقت. وكما سبق ذكره بالفعل، فإن معدلات الدوران كانت مرتفعة بصورة غير عادية خلال السنوات القليلة الماضية، وبالتالي فإن هذه الأوقات العصبية لا تطح معيارا يستند إليه في وضع التقديرات.

٢١- وتشر التوقعات الى انه سيكون هناك قدر أكبر من الاستقرار في الأجلين القريب والمتوسط. أولا، من المأمول ألا يقتصر الأمر على مجرد وضع حد لما تعرضت له شروط الخدمة من انتقاص، بل، مع التفاءول الحذر، عكس مسارها تدريجيا. وثانيا، أن تدفق الموظفين الشان والجهود النشطة المقرر القيام بها لشغل الوظائف الشاغرة (أنظر أدناه) سوف يعنى انخفاض معدل الدوران " الطبيعي " عن الافتراضات الماضية بدرجة كبيرة.

٢٢- والأهم من ذلك أن المدير العام يأمل في أن يتيح المركز العالي للمنظمة التنفيذ الكامل لبرنامج العمل والميزانية القادم. إذ ما من سبيل الى ترك الاختلال في تنفيذ البرنامج نتيجة التخفيضات المتعاقبة في الميزانة، يستمر على حاله.

٢٣- ويعتزم المدير العام انتهاج أسلوب للعمل يعد الى جميع الوحدات قدراتها على الوفاء بتنفيذ البرامج المعتمدة بفعالية وكفاءة. ومن الضروري شغل جميع الوظائف المنشأة الخالية في أقرب وقت ممكن. إذ أن هناك حد لامكانية استخدام الخبراء الاستشاريين والخدمات المعاونة المؤقتة للقيام بأعباء العمل وتصريف الأعمال المتراكمة المتبقية. ومن ثم، فإن معدل التخفيض بنسبة هره في المائة لعامل انقضاء الوقت يشكل، في هذه الظروف، عائقا خطيرا يحول دون استعادة هذه القدرات.

٢٤- ويرى المدير العام، وهو يضع نصب عينيه أهمية التنفيذ المنتظم لبرنامج العمل الذي سيوافق عليه في النهاية للفترة المالية القادمة، أن من الضروري أن يقتصر تعديل الأسلوب المعمول به في الوقت الحاضر، في برنامج العمل والميزانية للفترة ١٩٩٠-١٩٩١.

٢٥- وفي ضوء الأساليب المتبعة في المنظمات الأخرى، والاعتبارات المذكورة أعلاه، يقترح تخفيض معدل عامل انقضاء الوقت الى ٣ في المائة. ذلك أن النسبة الشاملة تلبى الحاجة الى ضمان الوضوح وسهولة التطبيق بأفضل من الصيغة التي تفرق بين وظائف الفئة المهنية وفئة الخدمة العامة، أو بين الوظائف المستديمة من فترة مالية الى أخرى والوظائف الجديدة.

٢٦- ويدرك المدير العام ما ينطوى عليه هذا الاقتراح من تأثير على المستوى النهائى لميزانية الفترة ١٩٩٠-١٩٩١ حسبما اقترح فى برنامج العمل والميزانية . بيد أن جوهر الأمر هو فى أن تحمل البلدان الأعضاء على برنامج عمل وميزانية معتمد يمكن تنفيذه ولا يواجه خطر الخلل ، منذ البداية ، نتيجة لانخفاض اعتمادات الميزانية التى ستحول دون تكملة مجموع الموظفين المقرر فى الملاك .

٢٧- وإذا ما وافقت لجنة المالية على توصية المجلس باتباع هذا الأسلوب، ورهن بموقف المجلس ذاته من الاقتراح ، سيعد ملحق تكميلى لوثيقة برنامج العمل والميزانية يقدم للمؤتمر لاتخاذ القرار النهائى بشأن هذه المسألة .

المرفق بـ

استخراج من تقرير الدورة السادسة والستين للجنة المالية (١٨-٢٩/٩/١٩٨٩)

برنامج العمل والميزانية للفترة المالية ١٩٩٠-١٩٩١

- تطبيق عامل انقضاء الوقت

١٣-٣ كانت اللجنة قد أجرت، أثناء دورتها الخامسة والستين، استعراضا أوليا لتطبيق عامل انقضاء الوقت على اعتمادات الميزانية، واتفقت بعد هذا الاستعراض على أن تنظر في دورتها القادمة في تحليل آخر لهذه المسألة، مع ما سيقدمه المدير العام من مقترحات. وقد استعرضت اللجنة الوثيقة المقدمة إليها في هذا الشأن^(١).

١٤-٣ وناقشت اللجنة مبررات تطبيق خفض الناجم عن عامل انقضاء الوقت، وهي المبررات التي تستند إلى أنه رغم كل الجهود التي تبذل لاتخاذ اجراءات التعيين في الوقت المناسب، فإن قدرا من التأخير يحدث في شغل الوظائف، سواء كانت هذه الوظائف جديدة أو تخلق نتيجة لدورة العاملين. وكان هذا هو الأساس الذي استندت إليه أجهزة المنظمة الرئيسية، إلى حد كبير، في تأييدها لعملية خفض اعتمادات الميزانية المخصصة لخدمات العاملين.

١٥-٣ كما درست اللجنة طرق تطبيق عامل انقضاء الوقت، ولاحظت أنه لا يوجد أسلوب مثالي تدعمه الأسانيد الاحصائية يمكن أن يحدد نسبة مئوية للتخفيض أو تكاليف العاملين التي تطبق عليها هذه النسبة. وأحيطت اللجنة علما بأن التخفيض قد تفاوت من سنة إلى أخرى، حيث تراوح بين ٢ في المائة والنسبة المعيارية الحالية البالغة ٥ في المائة في اعتمادات جميع تكاليف العاملين في الميزانية والتي تطبق منذ عدة سنوات.

١٦-٣ وقد أبلغت اللجنة بأن الأسلوب المعياري المتبع في منظمات الأمم المتحدة الأخرى فيما يتعلق بعامل انقضاء الوقت، يتفاوت تفاوتاً شاسعاً. وأحيطت اللجنة علما بأن خفض الناجم عن عامل انقضاء الوقت في المنظمة كان أعلى بكثير مما تطبقه في معظم المنظمات الأخرى.

١٧-٣ وأبلغت اللجنة بأن هذا التطبيق للمعدل المرتفع لعامل انقضاء الوقت في المنظمة قد تم رغم السياسة المتبعة منذ عدة سنين للحد من ملاك الوظائف في البرنامج العادي.

كما أحيطت اللجنة علما بأن تطبيق هذا المعدل المرتفع يضر عملية تنفيذ برنامج العمل والميزانية في المنظمة، وهي العملية التي ترتبط بتدبير الموارد اللازمة من العاملين في الوقت المناسب، وتمثل تأشير عامل انقضاء الوقت المطبق حاليا على برنامج العمل والميزانية للفترة المالية ١٩٩٠-١٩٩١ في انخفاض اعتمادات الميزانية بنحو ٢٠ مليون دولار عن المبلغ اللازم لتغطية تكاليف جميع الوظائف .

١٨-٣ ولاحظت اللجنة أن اهتمام المدير العام الأساسي الذي دفعه الى اقتراح تغيير نسبة التخفيض الناجمة عن تطبيق عامل انقضاء الوقت من مره في المائة الى ٣ في المائة هو أن تستعيد جميع الوحدات طاقاتها لضمان التنفيذ الكامل لبرنامج العمل والميزانية المعتمد بكفاءة وفعالية . غير أنها لاحظت أن التأثير المحتمل لهذا التغيير سيكون زيادة مستوى الميزانية بمبلغ ٩٣ مليون دولار .

١٩-٣ وأعرب أعضاء اللجنة عن وجهات نظر مختلفة ازاء قبول الاقتراح وتوقيته، وتراوحت وجهات النظر بين الاستعداد لقبول اقتراح المدير العام، والاستعداد لقبول تطبيق عامل انقضاء الوقت بنسبة تقع بين النسبة الحالية وهي مره في المائة والنسبة المقترحة وهي ٣ في المائة، وبين عدم قبول الاقتراح. ولم تستطع اللجنة الوصول الى نتيجة حاسمة، ولاحظت أنه يمكن مواصلة بحث هذا الموضوع في المجلس والمؤتمر.