

Distr.: General
10 April 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الستون

البندان ١٢٢ و ١٣٠ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة
وحدة التفتيش المشتركة

نظام موحد لكشوف المرتبات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل، لنظر الجمعية العامة، تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "نظام موحد لكشوف المرتبات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2005/4).

موجز

تلاحظ وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "نظام موحد لكشوف المرتبات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2005/4)، أن كل هذه المؤسسات تقريبا تجهز كشوف مرتباتها على طريقتها الخاصة وأن الكثير منها يعتمد في ذلك على البرنامج الحاسوبي لنظام تخطيط الموارد في المؤسسة. ويفترض التقرير أنه إذا ما وُحِدَت هذه الطريقة فيها جميعا، فستحقق المنظومة بأسرها وفورات مالية كبيرة يقدر أن تصل في غضون ١٠ سنوات إلى ١٠٠ مليون دولار.

أما التوصيتان الواردتان في التقرير، فيراد بهما أن تكونا نقطة البداية لدخول المنظومة في عملية لتطبيق نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة تبدأ خطواتها الأولى بتوحيد الطريقة التي تتبعها المؤسسات في تجهيز كشوف المرتبات.



ويرى أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن الوفورات يمكن تحقيقها بالفعل من خلال توحيد النظم الإدارية، وأن ذلك لن يتحقق إلا بمعالجة مجموعة كبيرة من المسائل التي لم تستكشف على نحو شامل في تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وهم يرون كذلك أن التقرير لا يحلل الجوانب المالية بصورة كافية، مما يجعله لا يورد مبررات واضحة لتوحيد المؤسسات تطبيقاً. ومن العقوبات الرئيسية التي تحول دون تطبيق هذا النظام الموحد، أن مؤسسات عديدة من منظومة الأمم المتحدة استثمرت الكثير في النظم القائمة، ولم يعد من المرجح تبعاً لذلك أن تفكر في بدائل تستعيز بها عنها قبل أن تكون قد حققت الاستفادة الكاملة من تكاليفها. ثم أن العديد من المؤسسات يرى أنه ينبغي أولاً، قبل الحديث عن أي توحيد للنظم، التغلب على المشكلة الناشئة عن الطريقة المعقدة التي تطورت بها القواعد المتعلقة بالموارد البشرية وكشوف المرتبات في جميع مؤسسات المنظومة.

وفي حين أن للعديد من المؤسسات مآخذ على التحليل الوارد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة، فإنها تؤيد بصفة عامة التوصيتين العامتين، باستثناء الجزء (أ) من التوصية ١ حيث ترى أنه ليس ثمة ما يبرره في ذلك التحليل.

أولا - مقدمة

١ - يتناول تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "نظام موحد لكشوف المرتبات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" موضوع التعاون فيما بين جميع مؤسسات المنظومة بشأن إحدى المهام الإدارية الهامة، وهي بالتحديد مهمة تجهيز كشوف المرتبات. ويؤكد التقرير أن المنظومة يمكنها تحقيق وفورات كبيرة وفوائد أخرى إذا وُحِدَت طريقة تجهيز تلك الكشوف، وبخاصة إذا ما كان توحيدها خطوة أولى نحو ربط جميع المؤسسات في نظام موحد لإدارة المعلومات. ويركز التقرير في توصياته على الإجراءات التي يتعين على جميع مؤسسات المنظومة أن تتخذها لاعتماد نظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات، ويشير التقرير في نفس الوقت إلى ضرورة التروي قبل اتخاذ أي خطوة في هذا الاتجاه، ويقترح أن تقر الجمعية العامة مفهوم النظام الموحد لكشوف المرتبات وإنشاء مؤسسات "قيادية" تزود سائر مؤسسات الأمم المتحدة بخدمات تجهيز كشوف المرتبات وغيرها من الخدمات التكنولوجية.

ثانيا - تعليقات عامة

٢ - يتناول هذا التقرير موضوعا يحظى باهتمام كبير لدى جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. فهي جميعها باستثناء عدد قليل، إما أدخلت في الآونة الأخيرة، أو بدأت تدخل، أو تفكر في إدخال تغييرات على النظم التي تستعين بها لتجهيز كشوف المرتبات. ويشير التقرير إلى أن مهمة تجهيز كشوف المرتبات لا "تتسم بأهمية حاسمة" بالنسبة لأي وكالة (بمعنى أنها ليست من أنشطتها الأساسية)، ولكن تسديد مرتبات الموظفين بصورة تتسم بالكفاءة والفعالية يظل يمثل نشاطا حيويا بالنسبة لأي مؤسسة. وعموما لقي التقرير تأييدا من مؤسسات المنظومة حيث رأي معظمها أن المنظومة ستجني فوائد إذا ما أخذت بنظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات. ولذا، فإن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المشتركة في النظام الموحد ترحب جميعها تقريبا بصدور التقرير في الوقت المناسب وبالجهد الذي تبذلها وحدة التفتيش المشتركة لتسليط الأضواء على هذه المسألة الهامة.

٣ - ويتفق الجميع عموما على مبدأ توحيد نظام تجهيز كشوف المرتبات، ولكن التحليل الوارد في التقرير لم يقنع سوى عدد قليل جدا من المؤسسات، ورأت قلة قليلة جدا من المؤسسات أن التقرير كان على إلمام جيد بآليات إحلال تطبيقات كبير لنظام تخطيط الموارد في المؤسسة. فمثلا تشير المؤسسات إلى أن الفقرة ألف من الموجز تترك انطبعا بأن المؤسسات تنفق ملايين الدولارات لشراء برامج حاسوبية، في حين لا تمثل تكاليف هذه البرامج في الحقيقة سوى نسبة ضئيلة من النفقات الناشئة عن إحلال هذه الأنواع من النظم. فالقسط الأكبر من هذه النفقات يستهلكه تكييف العمليات التشغيلية للمؤسسات بما يتفق

مع مواصفات البرامج الحاسوبية، أو يستهلكه، في حالات أقل شيوعاً، تكييف البرامج الحاسوبية بما يتناسب مع المؤسسة المعنية. وتلاحظ المؤسسات أنه سيظل يتعين تنفيذ أنشطة إحلال هذه النظم، ولا مفر من حساب التكاليف المرتبطة بها، سواء كانت المؤسسة تشغل أو لا تشغل نظاماً خاصاً بها لتجهيز كشوف المرتبات، أو كانت تستعين في ذلك بوكالة "قيادية" من وكالات الأمم المتحدة. وبناء عليه، لن تحقق الاستعانة بمصدر خارجي على الأرجح أي وفورات.

٤ - ووصف العديد من المؤسسات تقرير وحدة التفتيش المشتركة بأنه يعطى صورة مسطحة عن البيئة المحيطة بتجهيز كشوف المرتبات، ولا يوضح لها في تحليله، كيف يمكنها أن تنفذ اقتراحه الذي يدعوها فيه إلى أن تأخذ جميعها بنظام واحد لتجهيزها. ورغم أن ممثلي كبار الشركات التي تباع نظم تخطيط موارد المؤسسات أكدوا جدوى الاستعانة بنظام موحد لتجهيز الكشوف، فليس في التقرير ما يوضح أن أي منهم يفهم تماماً كل المسائل التي ينطوي عليها تطبيق مثل ذلك النظام في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بما لها من قواعد معقدة لشؤون الموظفين وكشوف المرتبات. ومن الطبيعي أن يتوقع المرء من ممثلي تلك الشركات أن يعربوا عن ثقتهم في قدرة منتجهم على حسن الأداء. ثم أنه، ومع الإقرار بإمكانية أن "تخاطب" النظم المتفرقة بعضها البعض، فإن المشكلة لا تكمن في التواصل إلا نادراً، ولكن المشكلة الأهم والتي لا يتطرق إليها التقرير، إنما تكمن في الطابع المعقد لطرق تسيير العمل في المؤسسات.

٥ - وقد لاحظ العديد من أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق أن التقرير لا يقر سوى بصورة هامشية ومسطحة بضرورة توحيد الممارسات الإدارية للمؤسسات، بما في ذلك تجهيز كشوف مرتباتها باعتبار توحيدها شرطاً لا بد من استيفائه قبل استحداث نظام موحد لتخطيط الموارد. ولاحظ هؤلاء الأعضاء أن التكاليف الكبيرة الناشئة عن إحلال نظم لتخطيط الموارد في المؤسسة ليست (كما ورد أعلاه) ناشئة عن شراء البرامج الحاسوبية للنظم، وإنما تعزى إلى إعادة تصميم طرق تسيير الأعمال. ذلك أن نشاطاً كهذا في مؤسسة واحدة ربما يكون صعباً ومكلفاً ومستهلكاً للوقت، دون أي ضمان بأنه سيطرأ تحسن على أداء العمل. أما إذا ما عمم نشاط كهذا على نطاق كامل المنظومة، فستظهر عندئذ تعقيدات أخرى لم يأت التقرير على ذكرها. ويضاف إلى ذلك أن الهدف الأول والأخير من إحلال نظم لتخطيط الموارد في المؤسسة هو دعم نشاطها الأساسي الذي قد يختلف بشدة من مؤسسة لأخرى. ولذا، فإن تطبيق نظام وحيد في المؤسسات كافة لتخطيط الموارد فيها، على اختلاف الولايات المنوطة بها، ربما لا يحقق لا تحسناً في كفاءة العمل، ولا وفورات

للمنظومة. ولما كان التقرير يتجاهل هذه المسائل، فإنه يتعذر على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قبول التحليل الوارد فيه.

٦ - وشكك العديد من أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق في جدوى السعي لتطبيق آلية موحدة لتجهيز كشوف المرتبات في الوقت الذي استثمرت فيه مؤسسات عديدة جدا مبالغ كبيرة في نظم جديدة. ولاحظ هؤلاء الأعضاء أن معظم المؤسسات الكبيرة انتهت، أو أوشكت على الانتهاء من تطبيق نظم جديدة لتجهيز كشوف المرتبات، تتكامل مع النظم الإدارية القائمة، وأن التقرير لا يعير أهمية كافية لهذه التكاليف المتكبدة. ويتعذر على مؤسسات عديدة بسبب القيود الشديدة على ميزانيتها، إيجاد موارد مالية وبشرية إضافية للمشاركة، في أي وقت قريب، في أي جهد للأخذ بنظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات. وأشار هؤلاء الأعضاء أيضا إلى أنه مهما كانت مزايا هذا النظام، يظل القسط الكبير من الوفورات المتوخاة في التقرير مرهونا ببذل جهد مشترك لاستحدثائه. والأرجح ألا يتم تحقيق هذه الوفورات لأن العديد من المؤسسات قد استثمر بالفعل في برامج حاسوبية وإجراءات جديدة.

٧ - وذكرت معظم المؤسسات أنها تشك فيما إن كانت ستحقق أي وفورات من تطبيق نظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات وهي الحجة الرئيسية الكامنة وراء توصيتي وحدة التفتيش المشتركة. فقد وصفت هذه المؤسسات الأساس التي حددت بناء عليه الوفورات التي ستتحقق في غضون عشر سنوات بمائة مليون دولار بأنه يبدو ضعيفا وغير واقعي، فضلا عن أنه يفتقر إلى حد بعيد إلى أي أدلة تدعمه. وأشارت كذلك إلى أن للعديد من المنظمات تاريخا طويلا من التجارب في تطبيق نظام ضخم من هذا القبيل، وأن الدرس التي خرجت به في كل مرة هو أن الوفورات نادرا ما تكون بحجم الآمال المعقودة.

٨ - وعلى وجه التحديد، تقول المؤسسات إن تحليل وحدة التفتيش المشتركة لا يصف بصورة كافية الأساس الذي استندت إليه في حساب تكاليف تشغيل النظام الحالي لتجهيز كشوف المرتبات، أو التكاليف المتوقعة لتشغيل النظام الموحد لتجهيزها. ولما كان النظام المستخدم في الأمم المتحدة لا يشبه لا النظم التجارية ولا الحكومية للموارد البشرية وتجهيز كشوف المرتبات، فإن المبلغ المستهدف المذكور في التقرير، لا يمكن الركون إليه لأغراض التحليل مما يجعل تفسير فرضية تحقيق وفورات بمائة مليون دولار خاضعا للاجتهادات الشخصية. وتقول مؤسسات المنظومة، إن هذا ليس سوى وجه واحد من أوجه التكاليف الفعلية التي يكتنفها الغموض في التقرير وربما يكون التقرير قد بالغ لهذا السبب في تقدير الوفورات المتوقع تحقيقها فيها لفائدة المنظومة. ثم إن التقرير يصف تلك الوفورات بأنها مجرد

”غرض من فيض“، ليشير بذلك ضمناً، دون تفسير أو تحليل، إلى أن المنظومة ستحقق وفورات أكبر لو أخذت بالموقف الذي يدعوها التقرير إلى اتخاذه.

٩ - وكان القاسم المشترك في جميع التعليقات التي أبداهها أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق أن التقرير تعوزه الدقة في معالجة القضايا الكثيرة التي ستنشأ عند محاولة استحداث نظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات. ومن هذه القضايا، أن للمؤسسات احتياجات متباينة، لا من منظور ”القواعد“ فحسب، بل وكذلك من منظور تشغيلي. ذلك أن بعضها يرى مثلاً ضرورة أن يكون نظام تجهيز الكشوف جزءاً من خدمات أوسع تقدم إليها، وأن تشغيل هذا النظام سيتطلب قدراً كبيراً من المرونة حفاظاً على ما يتوفر في نظمها القديمة من خاصيات وظيفية. وهذه قضايا لم يعالجها التقرير.

١٠ - وخلاصة القول، إن قلة قليلة جداً من مؤسسات المنظومة هي التي ترى أن وحدة التفتيش المشتركة قد عرضت في تقريرها مبررات دقيقة كافية لجدوى الانتقال إلى نظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات، وأن التحليل الذي قدمته يؤيد التوصيات على نحو كامل. غير أنه وعلى غرار ما يرد في معرض التعليقات على التوصيتين المحدتين، فإن هذا لا يعنى أن المؤسسات لا ترى أن المسألة تستحق المتابعة.

ثالثاً - التعليقات المحددة على التوصيتين

التوصية ١

ينبغي للجمعية العامة:

(أ) أن تقر استحداث نظام موحد لكشوف المرتبات باعتبار ذلك الخطوة الأولى نحو تطبيق نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها؛

(ب) أن تطلب إلى الأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق: أن يسعى إلى تحقيق الالتزام على أعلى مستوى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بإقامة هيكل إداري من شأنه تسريع وتنسيق ومراقبة إنشاء وتنفيذ نظام موحد لكشوف المرتبات عن طريق تنفيذ نهج متدرج وفي سياق نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة؛ وأن يقدم تقريراً عن حالة تنفيذ هذه التوصية إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين.

١١ - يرى معظم أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق أن الانتقال إلى نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة ليس هو القضية الأساسية التي ستنشأ عندما يتم النظر في

ما إن كان يجب الانتقال إلى نظام موحد لتجهيز كشوف المرتبات. ففي حين تؤيد معظم المؤسسات مواصلة دراسة مسألة هذا النظام الموحد، فإنها لا تؤيد اعتبار هذا العمل خطوة أولى نحو تطبيق نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة. وترى هذه المؤسسات أن من السابق لأوانه أن تعتمد الجمعية العامة هذه التوصية دون تحليل التكاليف والمكاسب بصورة واضحة ومفصلة وشاملة تثبت بشكل مقنع أن المسألة مجدية. وتؤكد هذه المؤسسات في تعليقاتها رأيها القائل بأن وحدة التفتيش المشتركة لم تقدم مبررات مقنعة للأخذ بنظام موحد لتخطيط الموارد باعتباره حلاً فعالاً من حيث التكلفة أو مفيداً. غير أن هذه المؤسسات لا ترى أن تطبيق نظام موحد لتخطيط الموارد ليس بالأمر المفيد، ولكن كل ما في الأمر أنها ترى أن وحدة التفتيش المشتركة لم تقدم مبررات كافية لإعادة التنظيم الواسعة النطاق التي يتطلبها تطبيقه.

١٢ - وترى جميع المؤسسات أن أكثر الخطوات الأولى كفاءة تتمثل في توخي نهج مثمر بقدر أكبر، يقطع الشك باليقين بشأن ما إن كان تطبيق نظام موحد لتخطيط الموارد في المؤسسة سيحقق أي وفورات للمنظومة بأكملها، ويسوق حججاً أقوى لإثبات جدواه.

١٣ - وتؤيد جميع المؤسسات تقريرا الجزء (ب) من التوصية وهو ما يعزى أساساً إلى كونه يسلم بأهمية أن تبدي مؤسسات المنظومة التزاماً على أعلى مستوى بتحقيق تقدم في وظيفة لها نفس الأهمية الحاسمة التي تتميز بها الوظيفة التي تؤديها للنظم الإدارية الموحدة. وكما ورد قوله، فإن أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق يؤيدون مفهوم توحيد نظام تخطيط الموارد في المؤسسة ونظام تجهيز كشوف المرتبات شريطة أن يتيح ذلك بديلاً لآلياتها القائمة يكون فعالاً من حيث التكلفة، ويراعي الاستثمارات الحالية الكبيرة التي وظفتها مؤسسات عديدة.

التوصية ٢

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يدعو هذا المجلس إلى:

(أ) أن ينشئ مؤسسات "قيادية" أو كيانات خدمية مشتركة، يمكنها تقديم خدمات كشوف المرتبات، مقابل رسوم أو على أساس مالي آخر، إلى الوكالات التي لديها نظم قديمة ومُمتاة؛

(ب) أن ينسق تطبيق القواعد والأنظمة الموحدة للموظفين المتعلقة بالمرتبات والبدلات وأن يبسط هذا التطبيق ويوحده؛

(ج) أن يقدم تقريراً عن حالة تنفيذ هذه التوصية إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين.

١٤ - يؤيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق عموماً الجزء (أ) من التوصية ٢، ويلاحظون أن بعض المؤسسات قطعت بالفعل هذه الخطوة الميمنة فيها وإن كان ذلك بشكل محدود. وبوجه خاص، تنجز الأمانة العامة بالفعل هذه المهمة لحساب العديد من المؤسسات الصغيرة. وقد أبدت جميع المؤسسات استعدادها لاستكشاف مفهوم المؤسسات "القيادية"، وأعربت عن أملها في أن يؤدي ذلك إلى حصر عدد نظم تجهيز كشوف المرتبات المستخدمة في نسخة وحيدة لكل نظام رئيسي من هذه النظم. ولما كانت عدة مؤسسات من التي تستخدم نفس البرنامج الحاسوبي المتعلق بتخطيط الموارد في المؤسسة هي الآن في أولى مراحل تصميم حلول لكشوف المرتبات وتعديل الحلول وفق أحوالها، فإنه لا بد من توافر التزام على أعلى مستوى لتقاسم الموارد، ولا بد من تشجيع الاستثمارات.

١٥ - وتؤيد جميع المؤسسات بقوة الجزء (ب) من التوصية ٢، لا سيما وأن إنجاز الإجراءات المذكورة في هذه التوصية شرط لا بد من توافره قبل استكشاف أي من سبل توحيد نظم المعلومات التي تجهز كشوف المرتبات.

١٦ - وأخيراً، تعتزم المنظومة النظر في هذه المسألة برمتها، بما فيها التوصية ٢، من خلال شبكات الشؤون المالية والميزانية، والموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، للخروج بتوصية تقدم إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، يليها تقرير يقدم إلى الجمعية العامة بناء على طلبها.