

Distr.: General
15 March 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والستون

البند ١١٧ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧

استعراض معايير السفر واستحقاقات الموظفين، وأعضاء الأجهزة
والأجهزة الفرعية بالأمم المتحدة، والكيانات التابعة لمنظومة
الأمم المتحدة

تقرير الأمين العام

موجز

يحمل هذا التقرير، المقدم عملاً بالتكليف الصادر عن الجمعية العامة بقرارها ٢٥٥/٦٠، نتائج دراسة استقصائية اضطلعت بها أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بشأن معايير السفر المطبقة حالياً في المنظومة بأسرها. وتشير الدراسة إلى أنه في حين أن المؤسسات سلكت في بعض المجالات اتجاهات مماثلاً، على سبيل المثال، تطبيق قاعدة دفع مبلغ مقطوع على العديد من فئات السفر، ما زال هناك قدر كبير من الاختلاف في سياسات المؤسسات في مجال السفر.



أولا - مقدمة

١ - تتطلب الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بوصفها مؤسسات عالمية، سفر الكثير من موظفيها، سواء لحضور اجتماعات أو مؤتمرات، أو للاضطلاع بأنشطة تنفيذ البرامج أو أعمال الرصد والتقييم. وبالإضافة إلى السفر لأغراض العمل، فإن تلك الكيانات ملزمة بنقل الموظفين الجدد وأسرههم إلى مراكز عملهم (السفر عند التعيين) وعودتهم بعد انتهاء عقودهم (السفر عند انتهاء الخدمة). وخلال فترة الخدمة، يستحق الموظفون وأفراد أسرهم السفر في إجازة زيارة الوطن، وأبنائهم للسفر لأغراض التعليم. وفي ظروف معينة، توفر الوكالات فئات أخرى من السفر، مثل الإجلاء الطبي والنقل لأسباب أمنية.

٢ - ولتنظيم ذلك السفر، يضع كل كيان من الكيانات التابعة للأمم المتحدة سياسات توجه المعايير التي تستخدم للأنواع المختلفة من السفر. وفي حين تتبع كيانات كثيرة نفس السياسات، ما زالت هناك حالات عدم اتساق في منظومة الأمم المتحدة بأسرها. ففي عام ٢٠٠٤، درست وحدة التفتيش المشتركة نطاق سياسات السفر المعمول بها ونظرت الجمعية العامة في دورتها الستين في تقريرها المتعلق بتوحيد شروط السفر في منظومة الأمم المتحدة بأكملها (A/60/78)، بالاقتران بتعليقات الأمين العام ومجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق عليها (A/60/78/Add.1). وطلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٥/٦٠ (الجزء الرابع، الفقرة ٢) إلى الأمين العام أن يبدأ، في إطار عمل مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، استعراض معايير السفر واستحقاقات الموظفين، وأعضاء الأجهزة والأجهزة الفرعية بالأمم المتحدة والمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بهدف اعتماد سياسة موحدة على صعيد منظومة الأمم المتحدة.

٣ - ويوفر هذا التقرير، المقدم استجابة لهذا الطلب، نتائج دراسة استقصائية اضطلعت بها أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق بشأن معايير السفر المطبقة حالياً في المنظومة بأسرها. وقد وزعت الدراسة الاستقصائية، التي أجريت في أواخر عام ٢٠٠٦، من خلال شبكة مديري السفر المشتركة بين الوكالات، على نحو ٣٨ منظمة حكومية دولية من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على السواء. واستجاب للدراسة ما مجموعه ١٧ كياناً (١٦ كياناً من منظومة الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويرد موجز نتائج الدراسة الاستقصائية في المرفق الثاني وهو يعطي صورة مستكملة للتباين في سياسات السفر خلال السنتين منذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة.

ثانيا - درجات السفر في البعثات

٤ - السفر في البعثات هي فئة السفر المستخدمة عندما يسافر موظفو الأمم المتحدة بصفاتهم الرسمية. وكما يلاحظ في تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٤، ركزت دراسات كثيرة أجريت على مدى السنوات على معايير تحديد درجات السفر التي تطبق على الموظفين خلال هذا النوع من السفر. وبينما يسود الاتساق في معايير السفر داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة ومعظم الصناديق والبرامج، فإن الوكالات المتخصصة والهيئات الأخرى التابعة لأسرة الأمم المتحدة لا يبدو أنها حققت أي مستوى يُذكر من التنسيق في هذا المجال.

٥ - وقد طلبت الدراسة الاستقصائية أولا من الكيانات أن تفيد عما إذا كانت درجة السفر (الأولى، أو رجال الأعمال، أو السياحة) التي توفر للموظفين تختلف باختلاف الرتبة الوظيفية وطول الرحلة. وفيما يتعلق بالمعايير المطبقة عند الرتبة الوظيفية، لا يوفر سوى كيان مجيب واحدة داخل أسرة الأمم المتحدة، هو منظمة حظر الأسلحة الكيميائية، نفس درجة السفر لجميع الموظفين عند كل الرتب. وأشارت عدة منظمات (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة السياحة العالمية) صراحة إلى أن رؤساء التنفيذيين يسافرون بالدرجة الأولى. أما درجة الخدمة بالنسبة للمسؤولين دون الرؤساء التنفيذيين، ولكن فوق رتبة مد-٢، فيمكن أن تتباين. ففي منظمة الأغذية والزراعة، يسافر كبار المسؤولين (فوق رتبة مد-٢) بدرجة رجال الأعمال في الرحلات الجوية بصرف النظر عن مدة الرحلة، في حين يسافر المسؤولون في الوكالة الدولية للطاقة الذرية فوق رتبة مد-٢ بالدرجة الأولى في الرحلات الجوية التي تزيد مدتها على سبع ساعات، وإلا فإنهم يسافرون بدرجة رجال الأعمال. وتوفر اليونسكو درجة رجال الأعمال للمسؤولين فوق رتبة مد-٢ لجميع الرحلات الجوية داخل أوروبا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط، أما فيما عدا ذلك، فإنهم يسافرون أيضا بالدرجة الأولى. وهناك مؤسسة واحدة، هي الاتحاد البريدي العالمي، توفر إمكانية السفر بالدرجة الأولى للرئيس التنفيذي (المدير العام)، ونائب المدير العام، بيد أنها تفيد بأن هؤلاء الأفراد يختارون عادة السفر بدرجة رجال الأعمال.

٦ - وتوفر المؤسسات جميعها تقريبا درجة مختلفة للسفر بالطائرة حسب طول الرحلة، ولا سيما عند رتبة مد-٢ وما دونها (انظر الجدول ٢). ويتسق إلى حد كبير المعيار المطبق في كثير من الوكالات مع القواعد المعمول بها في الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، حيث تطبق درجة رجال الأعمال على رحلات العمل التي تزيد مدتها على تسع ساعات، مع استخدام معيار الدرجة السياحية للرحلات الأقصر. ومع ذلك، يوجد بعض

التبانيات. إذ تستخدم الوكالة الدولية للطاقة الذرية سبع ساعات كحد فاصل بين درجة رجال الأعمال والدرجة السياحية. وتستخدم منظمة حظر الأسلحة الكيميائية ومنظمة السياحة العالمية ١٠ ساعات. وتستخدم اليونسكو ثماني ساعات، وتطبق حكما آخر يقضي بأنه يجوز للموظفين استخدام درجة رجال الأعمال للرحلات بين موقع مقرها (باريس) ونيويورك. ويوفر الاتحاد البريدي العالمي الدرجة السياحية لجميع الموظفين عند رتبة مد-٢ وما دونها للرحلات بصرف النظر عن طولها، إلا بطلب خاص وبناء على موافقة الرئيس التنفيذي.

٧ - وقد نوقش تطبيق نظام السفر بدرجة رجال الأعمال بحسب طول الرحلة في عدة منتديات، بما في ذلك لجنة الخدمة المدنية الدولية، التي نظرت في تلك المسألة آخر مرة، مع جوانب أخرى تتعلق بسياسة السفر، في عام ١٩٩٧. وتلاحظ اللجنة في تقريرها السنوي لتلك السنة، أنه من الأفضل أن تُترك معظم القرارات المتعلقة بسياسة السفر "للمجالس التشريعية/مجالس الإدارة في كل منظمة لتحديد هذه المعايير بالتشاور مع رئيسها التنفيذي"^(١)، إلا أن اللجنة اقترحت "بالنسبة للرحلات الجوية التي تدوم ست ساعات أو أكثر، يعتبر النظر في رفع درجة السفر من الدرجة السياحية إلى درجة رجال الأعمال أمرا معقولا"^(٢)، ويشير التقرير إلى أن اللجنة نظرت خلال مناقشتها، في مساهمة المدير الطبي للأمم المتحدة الذي ذكر أن المديرين الطبيين في الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة يؤيدون السفر بدرجة رجال الأعمال للرحلات التي تدوم ست ساعات أو أطول. وكما يمكن ملاحظته من نتائج تقرير وحدة التفتيش المشتركة، ودراسة المتابعة هذه، فإن الكيانات لا تتبع بصفة عامة المبدأ التوجيهي للجنة الخدمة المدنية الدولية الذي يحدد ست ساعات للسفر بدرجة رجال الأعمال.

٨ - وبالإضافة إلى درجة السفر، طلبت الدراسة الاستقصائية من الكيانات أن تبين ما إذا كانت سياساتها تتيح إمكانية التوقف والراحة عند الوصول. وكما هو مبين في المرفق الثاني، فإن معظم الكيانات تتيح إمكانية التوقف والراحة عند الوصول.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ٣٠، (A/52/30) الفقرة ٢٧٥ (ج).

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٧٥ (د) '١'.

ثالثاً - السفر غير المتعلق بالبعثات

٩ - بالإضافة إلى السفر في البعثات، تقضي سياسات الكيانات بتحمل تكاليف نطاق واسع من فئات السفر. وتناولت الدراسة الاستقصائية خمس من هذه الفئات؛ التعيين، وانتهاء الخدمة، وزيارة الوطن، والتعليم، وتغيير مركز العمل. وطلب من الكيانات أن تبين ما إذا كانت السياسات المتعلقة بهذه الفئات تختلف عن السياسات المتعلقة بالسفر في البعثات، وأن توفر، إذا كان الأمر كذلك، تفاصيل عن كيفية الاختلاف.

١٠ - وبيّنت الدراسة أنه بالنسبة للسفر عند التعيين، فإن الكيانات تطبق عموماً نفس القواعد المطبقة على السفر في البعثات ولكن مع بعض الاختلافات، معظمها يتعلق بتخيير المسافرين بين الحصول على مبلغ مقطوع وبطاقة السفر. فعلى سبيل المثال، تتاح في منظمة الأغذية والزراعة للمسافر فرصة الاختيار بين الحصول على بطاقة سفر استناداً إلى قواعد السفر في البعثات أو مبلغ مقطوع بنسبة ٨٠ في المائة من كامل قيمة بطاقة السفر جواً بالأسعار السارية؛ بدرجة رجال الأعمال إذا زاد طول الرحلة عن تسع ساعات، أو بالدرجة السياحية الكاملة إذا قل عن تسع ساعات. وفي اليونسكو، بإمكان المسافرين أيضاً أن يختار بين الحصول على بطاقة سفر وتقاضي مبلغ مقطوع. إلا أن تلك الوكالة لا تبني قيمة بطاقة السفر على قواعد السفر في البعثات. وبدلاً من ذلك، تعرض اليونسكو إما بطاقة سفر بالدرجة السياحية لأي رحلة بصرف النظر عن طولها أو دفع مبلغ مقطوع بنسبة ٦٠ في المائة من أجرة السفر الكاملة بالطائرة بالدرجة السياحية. ولا تعرض جميع الكيانات خيار المبلغ المقطوع؛ فمنظمة العمل الدولية، على سبيل المثال، لا تعرض هذا الخيار على الموظفين فيما يتعلق بالسفر عند التعيين أو عند انتهاء الخدمة.

١١ - وفيما يتعلق بالسفر عند انتهاء الخدمة فإن جل الكيانات التي استجابت للدراسة الاستقصائية تطبق نفس القواعد التي تطبقها فيما يتعلق بالسفر عند التعيين. والاستثناء الوحيد لذلك هو الاتحاد البريدي العالمي، الذي يتاح فيه خيار دفع المبلغ المقطوع للمسافر عند انتهاء الخدمة، ولكن ليس للسفر عند التعيين.

١٢ - وتوجد اختلافات مماثلة في السياسات المتبعة في المنظومة بأسرها بالنسبة لثلاث فئات أخرى من السفر - هي إجازة زيارة الوطن، والتعليم، وتغيير مركز العمل. ففي منظمة الأغذية والزراعة، على سبيل المثال، فإن قواعد السفر في إجازة زيارة الوطن وتغيير مركز العمل هي نفس القواعد المطبقة للسفر عند التعيين كما أُشير إليه أعلاه، أما بالنسبة للسفر لأغراض التعليم، فإن درجة رجال الأعمال غير متاحة. وتعرض منظمة العمل الدولية دفع مبلغ مقطوع للسفر للتعليم وفي إجازة زيارة الوطن، أما في غير ذلك، فيمكن للمسافر أن

يختار بين الحصول على بطاقة سفر، على أساس قواعد السفر في البعثات (درجة رجال الأعمال للرحلة التي تزيد على سبع ساعات، والدرجة السياحية لغير ذلك). وفي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، يمكن للمسافر أن يختار إما خيار الحصول على بطاقة سفر على أساس قواعد السفر في البعثات، أو الحصول على مبلغ مقطوع، ولكن المبلغ المدفوع للسفر في إجازة زيارة الوطن يبلغ ٧٥ في المائة من أجرة السفر الكاملة بالدرجة السياحية، في حين تبلغ النسبة للسفر لأغراض التعليم أو تغيير مركز العمل ٦٥ في المائة من أجرة السفر الكاملة بالدرجة السياحية. وبصفة عامة، فإن عددا أكبر من الكيانات توفر خيار دفع مبلغ مقطوع لهذه الفئات من السفر عما توفره للسفر عند التعيين وانتهاء الخدمة. ووفقا لنتائج الدراسة الاستقصائية، فإن كلا من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لا يوفر خيار دفع مبلغ مقطوع للسفر عند التعيين وعند انتهاء الخدمة، ولكن هذا الخيار متاح للسفر في إجازة زيارة الوطن والسفر للتعليم.

١٣ - وفي حين أن الدراسة الاستقصائية لم تستطلع فئات السفر الأخرى بعمق، فإنها طلبت من الكيانات أن تبين ما إذا كانت لديها سياسات تعترف بسبع فئات أخرى: هي السفر العكسي لأغراض التعليم؛ (عندما يقوم أحد الوالدين بزيارة ولده في المدرسة، في مقابل السفر للتعليم، الذي يوفر السفر للولد إلى المدرسة ومنها)، والإجلاء الطبي، والإجلاء الأمني؛ والراحة والنقاهاة؛ والأمهات المرضعات، والوالد الوحيد، وشركاء المعاشرة بلا زواج. وكما يلاحظ من المرفق الثاني، فإن ثلاثة فقط من الكيانات التي استجابت للدراسة الاستقصائية، وهي البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، تعترف بجميع هذه الفئات السبع. ومن هذه الفئات السبع، اعترف معظم الكيانات بالإجلاء الطبي والأمني، وهناك كيانات فقط، هما الاتحاد البريدي العالمي ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية، لا يعترفان بهذه الفئات بوصفها فئات سفر مستقلة. وكانت فئة الوالد الوحيد هي الفئة التي يعترف بها أقل عدد من الكيانات، أما فئات الأمهات المرضعات والوالد الوحيد وشركاء المعاشرة بلا زواج، فيعترف بها خمس منظمات لكل منها.

رابعاً - ممثلو الدول الأعضاء

١٤ - بالإضافة إلى سفر الموظفين، سعت أيضا الدراسة الاستقصائية لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق إلى تقييم تنوع القواعد المتعلقة بالسفر لغير الموظفين، وسألت بالتحديد عما إذا كانت الكيانات توفر استحقاقات السفر لمثلي الدول الأعضاء، وإذا كان الأمر كذلك، أن تقدم وصفا لمعايير السفر. وذكرت تسع من الكيانات الـ ١٦ التي استجابت للدراسة أن مثلي الدول الأعضاء يحصلون على استحقاقات سفر من نوع ما.

وبالنسبة لبعض الكيانات، فإن معايير السفر مفصلة للغاية. فمثلا يفيد البرنامج الإنمائي بأن جميع الممثلين يحصلون على استحقاق السفر بدرجة رجال الأعمال للرحلات التي تزيد على تسع ساعات، وبالدرجة السياحية للرحلات التي تقل عن تسع ساعات. وتفيد اليونسكو بأن رئيسي المجلس التنفيذي والمؤتمر العام يسافران دائما بالدرجة الأولى، في حين يسافر أعضاء المجلس التنفيذي بدرجة رجال الأعمال، بينما أفادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) أن قواعد السفر لممثلي الدول الأعضاء هي نفس القواعد المطبقة بالنسبة للموظفين.

١٥ - وأخيرا، فإنه للحكم على مدى التعقد الذي قد تواجهه كيانات الأمم المتحدة عند محاولة تغيير السياسات المتعلقة بالسفر، طلبت الدراسة الاستقصائية من الكيانات أن تبين ما هي الهيئة المسؤولة عن صنع القرار المتعلق بسياسات السفر، وسُئلت عما إذا كانت القرارات التي من هذا القبيل يتخذها مجلس الإدارة أو الرئيس التنفيذي أو كلاهما. وذكرت ثلاثة كيانات فقط، اثنان من الأمانة العامة للأمم المتحدة (مكتب الأمم المتحدة في فيينا ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي) ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، أن هذه القرارات تأتي من مجلس الإدارة. وذكرت ستة كيانات أن الرئيس التنفيذي يمكن أن يضع هذه السياسات، في حين ذكرت ستة كيانات أخرى أن هذه القرارات تتخذ بالاتفاق بين الرئيس التنفيذي ومجلس الإدارة.

خامسا - الاستنتاجات

١٦ - ركّز الاستعراض الحالي للسياسات المتعلقة بالسفر، الذي أُجري بمبادرة من مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، على عدد من المجالات المحددة المتعلقة بالسياسات، بما في ذلك العوامل التي تحدد درجة السفر بالطائرة في البعثات ومعيار التوقف والراحة عند الوصول، والقواعد المعمول بها في السفر غير المتعلق بالبعثات، وما إذا كان الكيان يعترف بأنواع مختلفة من السفر، وما إذا كان الكيان يوفر استحقاقات السفر لممثلي الدول الأعضاء. واستنادا إلى النتائج، من الواضح أنه لم يحدث تغيير كبير داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بسياسة السفر منذ تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٤. وما زالت السياسات المتعلقة بالسفر تختلف في المنظومة بأسرها، بدرجة كبيرة أحيانا، ولكن في معظم الأحوال في مجال السفر في البعثات. أما بالنسبة لفئات السفر الأخرى، فإن الأخذ بخيارات دفع مبلغ مقطوع يبدو أنه قلل التباين إلى حد ما، وإن كان الأساس الذي تستند إليه هذه المدفوعات يمكن أن يختلف من كيان إلى آخر.

المرفق الأول

معيار السفر بالطائرة للموظفين من الرتب مد-٢ وما دونها: الحد الأدنى لطول الرحلة للسفر بدرجة رجال الأعمال

الوكالة	عدد الساعات
منظمة العمل الدولية	٧
منظمة الأغذية والزراعة	٩
اليونسكو	٨
الاتحاد البريدي العالمي	لا شيء
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	٢,٥
اليونيدو	٩
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٧
منظمة السياحة العالمية	١٠
البرنامج الإنمائي	٩
مفوضية شؤون اللاجئين	٩
اليونيسيف	٩
صندوق السكان	٩
مكتب الأمم المتحدة في فيينا	٩
مكتب الأمم المتحدة في نيروبي	٩
اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا	٩
منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	١٠
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا	٧

6

(أ) لمعرفة الأسماء الكاملة للكيانات المشاركة في الاستعراض، انظر المرفق الأول.

بالنسبة للسفر في البعثات، هل المستوى يسمح بـ:	بالتوقف	الراحة عند الوصول	القواعد تختلف عن السفر في البعثات فيما يتعلق بـ:	التعيين	انتهاء الخدمة	إجازة زيارة الوطن	التعليم	تغيير مركز العمل	الكيان يوفر:	السفر العكسي لأغراض التعليم	الإجلاء الطبي	الإجلاء الأمني
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا												
منظمة حظر الأسلحة الكيميائية	✓			✓	✓	✓	✓			✓		✓
اللجنة الاقتصادية لأوروبا						✓	✓				✓	
مكتب الأمم المتحدة في نيويورك	✓	✓				✓	✓			✓	✓	
مكتب الأمم المتحدة في فيينا	✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
اليونيسيف	✓	✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
منظمة السياحة العالمية		✓		✓	✓	✓	✓				✓	✓
الوكالة الدولية للطاقة الذرية		✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
اليونيدو												
الضدوق الدولي للتسمية الزراعية	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
الاتحاد البريدي العالمي	✓	✓			✓	✓	✓					
اليونسكو	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
منظمة الأغذية والزراعة	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
منظمة العمل الدولية	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓

[illegible]