

Distr.: General
6 December 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والسبعون

البند ١٤١ من جدول الأعمال

إدارة الموارد البشرية

تعديلات على النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام بشأن إدخال تعديلات على النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين (A/73/378). واجتمعت اللجنة أثناء نظرها في التقرير مع ممثلي الأمين العام الذين قدموا معلومات وإيضاحات إضافية، اختتموها بردود خطية وردت في ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

٢ - ويشير الأمين العام في تقريره إلى أن الأمانة العامة قامت، عملاً بتقريره عن الإصلاح الإداري (A/72/492 و A/72/492/Add.2) وقراري الجمعية العامة ٢٦٦/٧٢ ألف وباء، بإجراء استعراض شامل لأحكام النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين كاملةً، بهدف دعم وضع إطار تنظيمي "مبسّط وميسر" يسهل فهمه وتطبيقه لإدارة الموارد المالية والبشرية، وفقاً للتقرير. ويشار في التقرير أيضاً إلى أنه جرى إضافة عناوين فرعية لكل بند من بنود النظام الأساسيين للموظفين وإدراج جداول، حيثما كان ذلك ممكناً، وأن النصوص المكررة الواردة في النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، وكذلك الإحالات المرجعية حذفت حيثما كان ذلك مناسباً أو ممكناً. ويشار في التقرير كذلك إلى أنه يُقترح تعديل نص النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين ليكون شاملاً جنسانياً. وبالإضافة إلى ذلك، يُقترح أيضاً إجراء تغييرات موضوعية يرى الأمين العام أنها في حدود السلطات المخولة له (A/73/378، الفقرات ١ و ٢ و ٦ و ٧).

٣ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن التغييرات واسعة النطاق، حيث تشمل طائفة من الجوانب في الإطار التنظيمي تتعلق بإدارة الموارد البشرية وتؤثر في جميع مواد وفصول النظامين الأساسيين والإداريين للموظفين. وتلاحظ اللجنة أن التعديلات المقترحة تتضمن أيضاً تأثير مختلف قرارات الجمعية العامة ذات الصلة بمرتبات الموظفين وشروط خدمتهم التي أوصت بها لجنة الخدمة المدنية الدولية التي ترى أنها تتسم بالوضوح.



٤ - غير أن اللجنة الاستشارية ترى أن التعديلات المقترحة في التقرير تتضمن أيضا ما يلي:
 (أ) تعديلات على السياسة العامة بشأن مسائل متعلقة بالموارد البشرية كان ينبغي اقتراحها في سياق التقارير عن سياسة الموارد البشرية إلى جانب معلومات عن آثارها المالية المتوقعة، عند الاقتضاء؛ (ب) تغييرات يبدو أنها تتعارض مع فهم أنه يتعين إيراد المبادئ العامة المتعلقة بالموارد البشرية في النظام الأساسي للموظفين في حين يتعين إدراج الأحكام الأكثر تفصيلا في النظام الإداري للموظفين والتعليمات الإدارية ذات الصلة؛ (ج) صياغة مقترحة تثبت استثناءات تستحدث زيادة في السلطة التقديرية ودرجة من الغموض؛ (د) تغييرات تحريرية أو في طريقة العرض قد يترتب عليها آثار في السياسة العامة. وبالإضافة إلى ذلك، وسعيا إلى تحقيق الشمول، انطوى التقرير، في نظر اللجنة، على خلط التغييرات الهامة في السياسة العامة مع مسائل تتسم بطبيعة أسلوبية وتحريرية أكبر، من دون الإشارة إلى الأساس المنطقي للعديد من التغييرات المقترحة أو الأهمية النسبية المرتبطة بها.

٥ - وتبين أدناه كل ملاحظة من الملاحظات السالفة الذكر مع أمثلة محددة أخذت من التعديلات المقترح إدخالها على النظام الأساسي والإداري للموظفين. والأمثلة ليست حصرية، لكنها بالأحرى ذات طابع توضيحي.

التغييرات في السياسة العامة

٦ - لئن كانت اللجنة الاستشارية تلاحظ أن الأمين العام يستطيع أن يقترح إدخال تغييرات على النظام الأساسي للموظفين وتنفيذ النظام الإداري المؤقت للموظفين والتعديلات، وفقا للبندين ١٢-٢ و ٣-١٢ من النظام الأساسي للموظفين، فهي تؤكد أن بعض التعديلات المقترحة في التقرير ستؤدي إلى إدخال تغييرات كبيرة على سياسات إدارة الموارد البشرية ذات الصلة. وترى اللجنة أن تلك التغييرات كان ينبغي أن تقدم كمقترحات إضافية في التقريرين الأخيرين للأمين العام عن سياسة واستراتيجية الموارد البشرية (A/73/372 و A/73/372/Add.1)، إلى جانب المزيد من التبريرات والتحليل، من أجل تمكين الجمعية العامة من فهم سياق المقترحات والآثار المترتبة على تنفيذها بصورة كاملة. وعلاوة على ذلك، عندما يكون التنبؤ بالآثار المالية المترتبة على التعديلات المقترحة ممكنا، ينبغي أيضا تقديم التقديرات ذات الصلة للنظر فيها. وتشمل التعديلات الموضوعية ما يلي:

(أ) بدل الوظيفة الخاص: سيمثل الحذف المقترح للحكم الوارد في القاعدة ٣-١٠ (ب) من النظام الإداري الذي ينص على أن بدل الوظيفة الخاص يمنح اعتبارا من بداية الشهر الرابع من الخدمة في الرتبة الأعلى خروجاً من أهمية عن الممارسة الحالية، حيث يدفع البديل من الشهر الرابع. وقد أشار مجلس مراجعي الحسابات في تقريره عن الأمم المتحدة لعام ٢٠١٧ أن فترة السنتين ٢٠١٦-٢٠١٧ شهدت ٢٤٦٨ انتداباً مؤقتاً انطوت على منح بدل الوظيفة الخاص (A/73/5 (Vol. I)، الفصل الثاني، الفقرة ٩٤). وفي رأي اللجنة، يمكن توقع آثار مالية كبيرة إذا ما تقرر منح البديل فور تولي مهام الرتبة الأعلى. وتتساءل اللجنة أيضا عن المقترح الداعي إلى تغيير اسم بدل الوظيفة الخاص إلى "بدل الوظيفة المؤقت"؛

(ب) الموظفون الفنيون الوطنيون: يقترح الأمين العام إضافة الجملة التالية إلى القاعدة ٤-٤ (ب): "ويجوز، وفقا لشروط يضعها الأمين العام، أن يُتبدل الموظفون الفنيون الوطنيون انتداباً مؤقتاً للعمل خارج بلد تعيينهم في بعثة ميدانية تابعة للأمم المتحدة لمدة أقصاها ثلاثة أشهر أو في أي

مركز عمل آخر لمدة أقصاها ستة أشهر^(١). وترى اللجنة أن انتداب موظفين فنيين وطنيين إلى مركز عمل غير ميداني خارج بلد عملهم لمدة أقصاها ستة أشهر سيتجاوز الممارسة الحالية المتمثلة في قصر الانتدابات المؤقتة للموظفين المحليين من بعثات حفظ السلام إلى مراكز عمل ميدانية خارج بلد عملهم على مدة أقصاها ثلاثة أشهر. وترى اللجنة أيضا أن تمديد فترة الانتدابات المؤقتة سيستتبع آثارا مالية وسيمثل تغييرا في السياسة العامة؛

(ج) إجازة الأمومة والأبوة: تنص القاعدة ٦-٣ (ب) '١' على أن إجازة الأبوة تمنح لفترة لا تتجاوز أربعة أسابيع، كقاعدة عامة، وتتوخى استثناءات بصورة تقييدية: "في حالة الموظفين المعينين دوليا العاملين في مراكز عمل غير مسموح باصطحاب الأسرة فيها، أو في الحالات الاستثنائية على نحو ما يقرره الأمين العام، تمنح الإجازة لفترة لا يتجاوز مجموعها ثمانية أسابيع". ويُقترح تعديل القاعدة ٦-٣ (أ) '٢'، ليكون نصها كما يلي: "قد يكون للموظفين من غير [من ينجب طفلا] الحق في ما يصل إلى أربعة أو ثمانية أسابيع [من الإجازة] في المجموع، رهنا بالظروف". ويبدو أن هذه الصياغة تشير إلى تفسير أكثر تساهلاً للاستحقاق، مما يجعل الاستحقاق لمدة ثمانية أسابيع أكثر شيوعا ويؤدي بالتالي إلى آثار من حيث التكاليف؛

(د) الإجازة الخاصة: ينص البند ٥-٢ على أنه يجوز للأمين العام أن يأذن بإجازة خاصة في حالات استثنائية. ويتمثل المقترح في الاستعاضة عن ذلك البند ببند جديد، ينص على ما يلي: "يجوز الإذن بالإجازة الخاصة بموجب شروط يضعها الأمين العام". وترى اللجنة أن هذا التغيير يمكن أن يوسع نطاق منح هذه الإجازة فعليا وأن يؤدي بالتالي إلى زيادة تواترها، مع إمكانية أن تترتب على ذلك آثار مالية إضافية.

درجة التفصيل في النظام الأساسي للموظفين

٧ - يشير الأمين العام في تقريره إلى أنه أعيد تنظيم المادة الأولى من النظام الأساسي للموظفين والفصل الأول من النظام الإداري للموظفين، المتعلقين بالواجبات والالتزامات والامتيازات، وذلك بغية التأكد من ورود تعريف للمبادئ العامة في النظام الأساسي ومن تضمين النظام الإداري مزيدا من التفصيل بشأن تلك المبادئ (A/73/378، الفقرة ٨). غير أن بعض التعديلات المقترحة يتعارض على ما يبدو مع الهدف المعلن المتمثل في جعل مضمون النظام الأساسي للموظفين يقتصر على المبادئ العامة. فعلى سبيل المثال، يُقترح نقل الأحكام المتعلقة بالهدايا والمكافآت والخدمات المدرجة حاليا في القاعدتين ١-٢ (س) و (ع) إلى البندين ١-٢ (م) و (ن). وتنص هذه الأحكام على جملة أمور منها أنه يمكن أن يُنتظر من الموظفين أن يحضروا من وقت إلى آخر مناسبات حكومية أو غيرها من المناسبات بما فيها مآدب وحفلات استقبال دبلوماسية، الأمر الذي يعكس مستوى من التفصيل، وهو ما لا يتسق مع المبدأ الأنف الذكر.

(١) يستهدف التغيير المقترح تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥٥/٧٢، الذي أقرت فيه المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام فئة الموظفين الفنيين الوطنيين على النحو الذي أوصت به لجنة الخدمة المدنية الدولية (A/72/30، المرفق الثاني). وتشير المبادئ التوجيهية إلى أن الموظفين الفنيين الوطنيين قد يوفدون في انتدابات مدد قصيرة إلى خارج بلد عملهم.

الاستثناءات من النظامين الأساسي والإداري للموظفين

٨ - تلاحظ اللجنة الاستشارية أمثلة عدة اقترح فيها اعتماد صياغة تنص على استثناءات من محظورات عامة معينة واردة في النظامين الأساسي والإداري للموظفين. ويمكن أن يؤدي تطبيق تلك الاستثناءات، في نظر اللجنة، إلى درجة من التعسف في اتخاذ القرارات. ومن أمثلة الاستثناءات المقترحة من المحظورات العامة ما يلي:

(أ) تشير القاعدة ١-١ (ز) إلى أنه لا يجوز للموظفين تعطيل أي اجتماع أو نشاط رسمي آخر، بما في ذلك أي نشاط يتصل بنظام إقامة العدل. ويقترح الأمين العام إضافة جملة "ما لم يؤذن بذلك على النحو الواجب". وترى اللجنة أن التعديل المقترح ليس له ما يبرره تماما وأنه يثير من الأسئلة أكثر مما يحل؛

(ب) تنص القاعدة ٤-٧ (أ) على أنه لا يجوز توظيف من كان أباً أو أماً أو ابناً أو بنتاً أو أختاً أو أختاً لموظف. ويُقترح إضافة التوضيح التالي: "ما لم يكن من المتعذر تعيين شخص آخر يتمتع بالمؤهلات نفسها". إن من شأن التعديل المقترح، بإدخاله عنصر مرونة، أن يوسع التعديل المقترح نطاق منح الاستثناءات وأن يؤدي في نهاية المطاف إلى تفرغ المنع العام؛

(ج) تنص القاعدة ٧-٦ (ز) على أن يسافر الموظفون وأفراد أسرهم المستحقون، في جميع حالات السفر الرسمي بطريق الجو، بالدرجة الاقتصادية وفقاً لأقل خطوط السير المتاحة تكلفة. ويُقترح نقل هذا الحكم إلى قاعدة جديدة هي القاعدة ٧-٣ (هـ)، وإضافة الجملة التالية: "وفقاً لشروط يحددها الأمين العام، يجوز منح هؤلاء الموظفين وأفراد أسرهم المستحقين درجة سفر أدنى مباشرة من الدرجة الأولى". وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة أن الإضافة المقترحة إلى القاعدة ٧-٣ (هـ) من النظام الإداري للموظفين لم تتناول الاستثناءات الحالية من تطبيق معايير تحديد درجات السفر بالطائرة^(٢). وعليه، فإن التعديل المقترح يستحدث على ما يبدو نوعاً جديداً من الاستثناء.

التغييرات التحريرية التي يمكن أن تترتب عليها آثار في مجال السياسة العامة

٩ - يشير الأمين العام في تقريره إلى أنه، في إطار الجهود الرامية إلى تحسين سهولة استخدام النص، يُقترح إضافة عناوين فرعية إلى كلٍّ من البنود المقترحة. وترى اللجنة الاستشارية أن بعض العناوين الفرعية المقترحة يفتقر، خلافاً للنوعية المعلنة، إلى الوضوح ويمكن أن يكون مضللاً. ويُقترح مثلاً دمج البندين ٤-٢ و ٤-٣ وإضافة العنوان الفرعي: "مبادئ الاختيار" إلى البند المدمج. إن اللجنة تشكك في صوابية دمج هذين البندين لأن البند الحالي ٤-٢ هو اقتباس من ميثاق الأمم المتحدة، في حين أن البند ٤-٣ يتضمن أحكاماً منصوصاً عليها "وفقاً لمبادئ الميثاق". وفي مثال أخرى، يُقترح تعديل البندين ٤-١ و ٤-٤ بصيغتهما الحالية بحيث تنصان على أن المادة ١٠١ من الميثاق والفقرة ٣ منها تتعلقان، على التوالي، تحديداً بـ "استخدام الموظفين" في حين أنه ليس في تلك المادة من الميثاق ما ينص على صفة التحديد هذه.

١٠ - وترى اللجنة الاستشارية أن التقرير لا يقدم ما يكفي من المسوغات لتبرير الزعم بأن الإضافات المقترحة ستوضح النص أو تجعله أسهل استخداماً. لا بل أن اللجنة تعتبر أن إدراج عناوين فرعية في

(٢) انظر آخر تقرير صادر عن الأمين العام بشأن معايير تحديد درجات السفر بالطائرة (A/72/716).

النظامين الأساسيين والإداري للموظفين قد يغير فهم النظامين الأساسيين والإداري للموظفين، بتشديده على عناصر معينة وإضافته غموضاً على أخرى.

الحاجة إلى معالجة الإجراءات الإلزامية في الوقت المناسب

١١ - تلاحظ اللجنة الاستشارية أن الأنواع المختلفة من التعديلات على النظامين الأساسيين والإداري للموظفين تقابلها أهداف مختلفة. إذ تهدف تغييرات معينة إلى إدراج أحكام وافقت عليها لجنة الخدمة المدنية الدولية و/أو أقرتها الجمعية العامة في ما يتصل بمرتبات الموظفين وشروط الخدمة. إن اللجنة تحيط علماً بتلك التعديلات وترى أنه ينبغي عرضها بشكل منفصل على الجمعية لتنظر فيها. وفي ما يتعلق بالتعديلات التي تنطوي على تغييرات موضوعية في السياسة العامة للموارد البشرية أو بتلك التي قد تترتب عليها آثار سياسية، فإن اللجنة ترى أنه يلزم إجراء تحليل إضافي وتقديم تعليقات إضافية، وأنه ينبغي اقتراحها في تقارير مقبلة تتعلق بالموارد البشرية.

١٢ - وتوصي اللجنة الاستشارية بأن تطلب الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم تقريراً معدلاً بشأن التعديلات المقترحة إدخالها على النظامين الأساسيين والإداري للموظفين، يعرض بشكل منفصل التعديلات اللازمة على نحو يضمن الاتساق مع ما قرره الجمعية العامة بشأن مسائل الموارد البشرية.

١٣ - وفي المستقبل، ترى اللجنة الاستشارية أنه ينبغي للتقارير المقبلة للأمين العام بشأن تعديلات النظامين الأساسيين والإداري للموظفين أن تنص بوضوح على الأساس المنطقي لجميع التغييرات المقترحة بما في ذلك تقديم تعليل أوضح بشأن التغييرات التحريرية الهادفة إلى زيادة التوضيح والتبسيط وتسهيل الاستخدام.