

Distr.: General
7 November 2007
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والستون

البند ١٢٧ من جدول الأعمال

الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧

جدوى تطبيق مبادئ محاسبة التكاليف في الأمانة العامة للأمم المتحدة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في التقرير الذي أعده الأمين العام عن جدوى تطبيق مبادئ محاسبة التكاليف في الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/61/826). وأثناء نظرها في هذا البند، اجتمعت اللجنة مع ممثلي الأمين العام الذين قدموا معلومات وإيضاحات إضافية.

٢ - والتقرير مقدّم عملاً بالفقرة ١٠ من قرار الجمعية العامة ٢٧٥/٥٩ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ الذي وافقت بموجبه الجمعية العامة على توصية لجنة البرنامج والتنسيق بأن تطلب إلى الأمين العام أن يستحدث أدوات محسّنة لتحديد تكاليف الأنشطة والنواتج، وأن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة في دورتها الستين عن الخيارات المتاحة لتطبيق تقنيات محاسبة التكاليف، مع الاستفادة من أفضل الممارسات الدولية (A/59/16)، الفقرة ٣٤٩). وتجدر الإشارة إلى أن الأمين العام قد أصدر مذكرة مؤقتة (A/60/714) يُحيط فيها الجمعية العامة علماً بأن استشاريين اشتركوا في إجراء استعراض تقني ووضعوا تقريراً أوردوا فيه خيارات لتطبيق مبادئ محاسبة التكاليف في الأمم المتحدة. وفي ضوء الطابع البعيد الأثر لتلك الاقتراحات، اقترح الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين تقريراً شاملاً عن جدوى استحداث نظام محاسبة التكاليف في الأمم المتحدة، بالتناسق مع تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ونظام تخطيط موارد المؤسسة.



٣ - وأثناء نظرها في هذا البند، تسلمت اللجنة الاستشارية تقرير الاستشاريين ذي الصلة (انظر الفقرة ٢ أعلاه)، وقد تضمن تحليلاً لاهتمامات قطاع عريض من الإدارات، ولعملية إعداد الميزانية القائمة وطرق تقدير التكاليف ومبادئ ومنهجيات تقدير تكاليف خدمات الدعم والأنشطة الفنية. كما يقدم الاستشاريون اقتراحات محددة بشأن مشاريع رائدة تهدف إلى استحداث ما يلي: (أ) تقدير التكاليف على أساس النشاط في إدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات للإبلاغ عن تكاليف خدمات الدعم؛ (ب) ونظام لتسجيل الوقت لتقدير تكاليف النواتج الفنية لمكتب خدمات الرقابة الداخلية؛ (ج) وتقدير تكاليف أنشطة حفظ السلام. وفي الأخير، يتناول تقرير الاستشاريين المسائل ذات الصلة بعملية إدارة التغيير ونيل موافقة الموظفين والإدارة. وتوصي اللجنة بتعميم تقرير الاستشاريين على جميع الإدارات والمكاتب المعنية.

٤ - ويشير الأمين العام إلى أنه على الرغم من عدم تطبيق نظام محاسبة التكاليف بشكل عام في الأمانة العامة للأمم المتحدة، فإن بعض مبادئه مطبقة في العديد من المجالات، وإن كان بعضها يتبع منهجيات مختلفة. كما يشير إلى أن يسود اهتمام واسع بتحسين الإبلاغ عن تكاليف الأنشطة والنتائج. وحسب الأمين العام، فإن المبرر الرئيسي لتطبيق مبادئ محاسبة التكاليف هو تحسين إدارة التكاليف واستغلال الوقت؛ وربما كان للأمر فوائد أخرى من قبيل ما يلي:

- (أ) زيادة الإيرادات الآتية من خدمات الدعم التي تُفرض رسوم مقابل توفيرها؛ ومن توسيع نطاق تحميل التكاليف (انظر A/61/826، الفقرات من ٢٥ إلى ٣٣)؛
- (ب) الوفورات المحققة في الوقت وفي التكاليف الأخرى نتيجة لما سيُجرى من تغييرات بسبب إدراك التكاليف الفعلية للخدمات الفنية وخدمات الدعم؛
- (ج) تحسين إدارة المشاريع عن طريق استخدام المعلومات الناتجة من محاسبة التكاليف؛
- (د) تحسين المعلومات المتعلقة بالتكاليف لاستخدامها في إعداد الميزانيات؛
- (هـ) كون هذه المبادرة ستعكس صورة إيجابية عن المنظمة على الصعيد العام عن طريق إظهار جهودها الرامية إلى زيادة عنصر المساءلة وتحسين الفعالية من حيث التكاليف، إلى جانب أنها ستتيح إمكانية الإبلاغ عن تكاليف أنشطة بعينها من الأنشطة المقررة.
- ٥ - وليست مسألة اعتماد محاسبة التكاليف في الأمم المتحدة وليدة اليوم، إذ تُذكر اللجنة الاستشارية بأن الجمعية العامة، أكدت، في الفقرة ٢٩ من قرارها ٢٥٣/٥٦ المؤرخ

٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، على أن محاسبة التكاليف ونظام تقدير تكلفة النواتج هما جزء مهم من عملية فعالة وشفافة لاتخاذ القرارات، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً إلى الجمعية عن هذا الموضوع في دورتها السابعة والخمسين. ولم يقدم الأمين العام التقرير الذي طلب منه. وفي وقت سابق، فإن الجمعية العامة بعد أن لاحظت، في الفقرات من ١ إلى ٣ من الجزء دال من قرارها ٥٢/٢١٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، الفوائد التي يمكن أن يحققها نظام محاسبة التكاليف لكفاءة الأداء المالي للأمم المتحدة، طلبت إلى الأمين العام أن يقوم، على سبيل الأولوية، بالإسراع في وضع نظام محاسبة التكاليف يطبق في خدمات المؤتمرات وتوسيع نطاقه ليشمل مجالات أخرى في الأمانة العامة. كما شددت اللجنة مراراً على أن الربط بين الموارد والنواتج والإنجازات عنصر لا بد منه لمفهوم الميزنة على أساس النتائج وأنه لازم لتبيان كيف أن الموارد المتاحة تساهم في تحقيق الأهداف (انظر A/56/7، الفقرة ١٤، و A/58/7، الفقرة ٢٠، و A/60/7، الفقرة ٧). ودعت اللجنة أيضاً إلى إقامة مشروع رائد لتحديد مدى جدوى اعتماد نظام محاسبة التكاليف بالنسبة للمنشورات، وذلك في تقريرها الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (A/56/7، الفقرات من ٧٣ إلى ٧٦) (انظر أيضاً A/58/7، الفقرة ١٠٤؛ و A/60/7، الفقرة ٢٣). غير أن اللجنة أحيطت علماً بأن نظام المعلومات الإدارية المتكامل ليست لديه القدرة على ربط الموارد المالية بالميزنة على أساس النتائج، وبأن تقدير التكاليف وتسجيل النفقات حسب النتائج سيتطلبان تغييراً شاملاً للنظم أو استبدالها (A/58/759، الفقرة ١٤).

٦ - ويرى الأمين العام أنه بينما يمكن توخي التطبيق الشامل لمبادئ محاسبة التكاليف على جميع وظائف الأمانة العامة، فإن حسامة التغيير اللازم لتنفيذ نظام من هذا القبيل تنفيذاً ناجحاً يتطلب نظراً متأنياً. وبينما يناقش التقرير بعض المسائل المتصلة بمحاسبة التكاليف، لا يقدم الأمين العام أفكاراً محددة لتنظر فيها الجمعية العامة. ويقترح أن للجمعية العامة "أن تقرر العودة إلى تناول هذه المسألة في سياق تحديد الأولوية النسبية للفوائد المرجحى أن يحققها تنفيذ نظام تخطيط موارد المؤسسة" (الفقرة ٤٦ (ب)).

٧ - ويشير الأمين العام في مقدمة تقريره إلى أن الجمعية العامة كانت قد طلبت منه "أن يقدم تقريراً عن جدوى تطبيق مبادئ محاسبة التكاليف في الأمانة العامة للأمم المتحدة". وفي الواقع، أيدت الجمعية العامة في الفقرة ١٠ من القرار ٥٩/٢٧٥ توصية لجنة البرنامج والتنسيق (A/59/16، الفقرة ٣٤٩) بأن يُطلب إلى الأمين العام "استحداث أدوات محسنة لتحديد تكلفة الأنشطة والنواتج وتقديم تقرير إلى الجمعية في دورتها الستين عن الخيارات المتاحة لتطبيق تقنيات محاسبة التكاليف مع الاستفادة من أفضل الممارسات الدولية". وتروى

اللجنة الاستشارية أن الأمين العام لم يف على نحو كاف بالتكليف الصادر له من الجمعية العامة، لأنه لا يقدم تقارير عما يُحرز من تقدم في استحداث أدوات محسنة لتحديد تكلفة الأنشطة أو إيجاد خيارات تتعلق بحاسبة التكاليف.

٨ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الأمين العام استعمل تقرير الاستشاريين استعمالاً انتقائياً بعض الشيء. فمثلاً، يشير الأمين العام في الفقرة ١١ من تقريره A/61/826 إلى أن الاستشاريين يتوقعون أن تأتي الاعتراضات الرئيسية على تطبيق نظام لحاسبة التكاليف وتسجيل الوقت على النحو التالي: (أ) سيُنظر إلى هذا النظام على أنه نظام تدخلي؛ (ب) وسيكون هذا النظام عبئاً إضافياً؛ (ج) وقد يعمل كثير من الموظفين لأكثر من الساعات القياسية الأربعين في الأسبوع التي تُبنى على أساسها معدلات تكاليف الوقت؛ (د) والشك بشأن الفوائد الصافية؛ (هـ) والظن بأن المقصود بالنظام هو قياس الإنتاجية وصولاً في نهاية المطاف إلى تخفيض عدد الموظفين. ولكن الأمين العام لم يذكر الحجج المضادة التي أوردها الاستشاريون، وهي: (أ) إن هذا النظام سيكون بمثابة تذكرة منتظمة بالتكلفة الحقيقية للوقت؛ (ب) ولن يكلف إلا دقائق معدودة في الأسبوع أو الأسبوعين؛ (ج) ويمكن وضع قواعد يُميز بها الوقت الذي قدرت تكاليفه من غيره؛ (د) وإن أنظمة من هذا القبيل تُستعمل على نطاق واسع كما أن فائدتها تحظى بقبول واسع النطاق؛ (هـ) وإن هذه الأنظمة من شأنها في الحقيقة أن تعزز الإنتاجية.

٩ - وتعتقد اللجنة الاستشارية أن معرفة تكاليف الأنشطة على نحو أدق ستكون مفيدة، وإنما ستوفر أساساً أفضل لتقييم كفاءة الوظائف الإدارية، وفعالية سير العمل من حيث التكاليف، وأثر الأنظمة الإدارية الجديدة. كما أن هذه المعلومات ستتيح أساساً أفضل لتحديد ما إذا كانت سياسات استرداد التكاليف مناسبة. ومن شأن تحسين المعرفة بتكاليف الأنشطة والنواتج أن يؤدي إلى ابتكار طرق أكثر فعالية لإنتاجها، وأن يتيح أساساً آمناً لتحليل الاحتياجات المتوقعة من الموارد.

١٠ - وتميز الفقرات من ٣٨ إلى ٤٠ من تقرير الأمين العام بين معلومات الحاسبة المالية والحاسبة الإدارية. وإن التحول من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (الجزء الرابع من قرار الجمعية العامة ٢٨٣/٦٠ المؤرخ ٧ تموز/يوليه ٢٠٠٦) والابتعاد عن ممارسة الحاسبة المتعلقة بالالتزامات التي تتجسد في المعايير المحاسبية الحالية التي تتبعها منظومة الأمم المتحدة، سيؤثر في عملية جمع المعلومات المالية المطلوبة المتعلقة بالإدارة. ويشير الأمين العام إلى أنه سيلزم تبعاً لذلك إجراء استعراض متعمق للمعلومات الناتجة عن الحاسبة الإدارية من أجل تحديد جميع احتياجات المديرين، ويمكن أن يشمل استعراض من هذا القبيل الحاجة إلى

المعلومات التي تنتجها محاسبة التكاليف (A/61/826، الفقرة ٤٠). وتوصي اللجنة الاستشارية بأن يُطلب إلى الأمين العام أن يكفل إدراج متطلبات نظام محاسبة التكاليف في استعراض معلومات المحاسبة الإدارية.

١١ - ويبدو للجنة الاستشارية أن الأمين العام يقترح أن يُوجَّل إلى مرحلة لاحقة إدماج متطلبات محاسبة التكاليف في تنفيذ نظام تخطيط موارد المؤسسة والمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. كما تلاحظ أن الأمين العام يشير في الفقرة ١١ من تقريره إلى أن كبر مقدار التعمير الذي يلزم إدخاله على المنظمة للنجاح في تنفيذ نظام من هذا القبيل بالتوازي مع مبادرات الإصلاح الرئيسية الأخرى الجارية، ومنها المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ونظام تخطيط موارد المؤسسة، ربما يتجاوز قدرات المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، فهو يوصي في الفقرة ٤٦ (ب) من تقريره الجمعية العامة أن "تستعرض الآثار المترتبة على تطبيق مبادئ محاسبة التكاليف، وأن تقرر العودة إلى تناول هذه المسألة في سياق تحديد الأولوية النسبية للفوائد المرتجى أن يحققها تنفيذ نظام تخطيط موارد المؤسسة، بما في ذلك تعزيز أطر الإدارة المالية في الأمانة العامة فيما يتعلق بممارسات التحميل الداخلي للتكاليف واسترداد التكاليف". وليس واضحا للجنة في أي مرحلة سيجري بالفعل استعراض الآثار المترتبة على تطبيق مبادئ محاسبة التكاليف.

١٢ - وتقر اللجنة الاستشارية بالطلبات التي قد يفرضها تطبيق محاسبة التكاليف على المنظمة، وبالحاجة إلى إدارة هذه التغييرات والمخاطر بحصافة وعلى مراحل. وبما أن الأمين العام لم يقدم أي اقتراحات محددة إلى الجمعية العامة لتنظر فيها، لا سيما في ما يتصل بالعمل الجاري بشأن المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وتخطيط موارد المؤسسة، فإن اللجنة توصي بأن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يبدأ المشاريع الرائدة المقترحة في تقرير الاستشاريين باعتبار ذلك خطوة عملية إلى الأمام (انظر أيضا الفقرات من ١٤ إلى ١٨ أدناه).

١٣ - وتتفق اللجنة مع الأمين العام في أن التنفيذ المرتقب لنظام تخطيط موارد المؤسسة واعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام يتيح فرصة لتنفيذ نهج جديدة في جمع المعلومات عن التكاليف. وينبغي أن تكون هذه التطورات متسقة مع محاسبة التكاليف. وتوصي اللجنة بأن تُبلور بالكامل جميع متطلبات محاسبة التكاليف خلال المرحلة التحضيرية الجارية لتنفيذ نظام تخطيط موارد المؤسسة، وذلك لكفالة إدماجها منذ البداية في تصميم نظام تخطيط موارد المؤسسة.

مشروع رائد لتحسين الإبلاغ عن التكاليف في خدمات المؤتمرات

١٤ - اعتبر الاستشاريون خدمات المؤتمرات مجالا مهما لاستحداث تقنيات محاسبة التكاليف بالنسبة لخدمات الدعم نظرا لمستوى الإنفاق على الاجتماعات والمؤتمرات، ولأنهما نموذج يمكن تطبيقه، مع تعديلات طفيفة، على خدمات دعم أخرى (انظر الفصل ٥، الفقرات من ١٧٥ إلى ٢٠٨ من تقرير الاستشاريين).

١٥ - وتبين دراسة الاستشاريين للحالة الراهنة وجود اختلافات كبيرة في طرق تقدير تكاليف خدمات المؤتمرات من جزء لآخر في الأمم المتحدة، ويرجع ذلك أساسا إلى طبيعة برنامج الاجتماعات ومصادر التمويل. ففي المقر، تقع مسؤولية تخطيط الاجتماعات والمؤتمرات وتنسيقها على جهات تختلف باختلاف طبيعة تلك الاجتماعات والمؤتمرات، وتقع ضمن اختصاصات دائرة التخطيط المركزي والتنسيق التابعة لإدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات، أو الإدارة الفنية الراحية للاجتماع، أو مكتب وكيل الأمين العام. كما تتباين الممارسات المتبعة في تحديد التكاليف المحملة مقابل خدمات المؤتمرات. ففي مكتب الأمم المتحدة في جنيف أو مكتب الأمم المتحدة في نيروبي أو مكتب الأمم المتحدة في فيينا، مثلا، تكون التكاليف التي يجري تحميلها أكثر تفصيلا وتشمل التكاليف العامة، بينما في السياسة العامة المتبعة في نيويورك، لا تحمل سوى النفقات الإضافية التي تتكبدها الأمانة العامة. وعلاوة على ذلك، لا يجري إطلاقا تحميل تكاليف مُعدّي الوثائق رغم أنها جزء أساسي في معظم الاجتماعات.

١٦ - وأوصى الاستشاريون بتوحيد طرق وأنظمة تقدير التكاليف وتسجيلها والإبلاغ عنها في جميع مكاتب المنظمة، توخيا للاتساق والشفافية في ما يتعلق بموضوع التكاليف الحقيقية لخدمات المؤتمرات. كما يقترحون تنفيذ نظام تقدير للتكاليف على أساس الأنشطة يشمل التكاليف الكاملة للخدمات المقدمة، بما في ذلك التكاليف العامة واستخدام الوقت والمعدات. ويشيرون إلى أنه من الممكن أن يكون نظام تقدير التكاليف نظاما قائما بذاته، وإن كانوا يوصون بربطه بنظام لتسجيل الوقت.

١٧ - وقد وضعت إدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات نموذجا لتقدير التكاليف وأدوات لتحديد تكاليف خدمات المؤتمرات كميًا. وسبق أن علقت اللجنة الاستشارية على المبادرات المفيدة للإدارة في هذا المجال (A/62/7 and Corr.1، الفقرات أولا-٤٢ إلى أولا-٤٥؛ A/62/473، الفقرة ١١). ويبين التحليل الذي أجراه الاستشاريون أن المزيد من تطوير وتوحيد طرق تقدير التكاليف وأنظمتها يمكن أن يقدم صورة أدق وأشمل عن تكاليف خدمات المؤتمرات. وتوصي اللجنة الجمعية العامة بأن تطلب إلى الأمين العام تنفيذ برنامج

رائد مع مراعاة اقتراحات الاستشاريين. وينبغي إبلاغ الجمعية العامة بالدروس المستفادة من هذا المشروع الرائد.

مشروع رائد لنظام لتسجيل الوقت وتقدير التكاليف في مكتب خدمات الرقابة الداخلية

١٨ - يقترح الاستشاريون تنفيذ مشروع رائد لتطبيق نظام محاسبة التكاليف بالنسبة للخدمات التي تقدمها الفئة الفنية بمكتب خدمات الرقابة الداخلية، مبني على تسجيل الوقت الذي يقضيه موظفو الفئة الفنية في كل عملية من عمليات المراجعة، باعتبار الناتج النهائي لذلك هو التقرير الذي يصدره فريق المراجعة. وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الاختيار وقع على مكتب خدمات الرقابة الداخلية لأن لديه حالياً نظاماً لتسجيل الوقت لموظفيه من الفئة الفنية، كما أنه يقدم خدمات لجميع أقسام الأمانة العامة. ويمكن لهذا المشروع الرائد أن يشكل مرجعاً للإدارات الفنية، حيث يعد وقت الموظفين الفنيين مورداً حاسماً. ويقترح الاستشاريون طرقاً لحساب معدلات تكلفة الوقت، تأخذ في الاعتبار جميع التكاليف العامة. وتوصي اللجنة الجمعية العامة بأن تطلب من مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يضع وينفذ مشروعاً رائداً لنظام لتسجيل الوقت وتقدير التكاليف، مع مراعاة ما اقترحه الاستشاريون.