الأمم المتحدة

A/69/640

الجمعية العامة

Distr.: General
5 December 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون
البند ١٣٢ من جدول الأعمال
الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥

الدراسة المتعلقة بإعادة تقدير التكاليف والخيارات المتاحة للمنظمة لمعالجة تقلبات أسعار الصرف والتضخم

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

مقدمة

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في نسخة مسبقة من مذكرة الأمين العام التي يحيل بها تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى عن الدراسة المتعلقة بإعادة تقدير التكاليف والخيارات المتاحة للمنظمة لمعالجة تقلبات أسعار الصرف والتضخم (A/69/381). واجتمعت اللجنة الاستشارية، أثناء نظرها في التقرير، مع ممثلي الأمين العام الذين قدموا لها معلومات وتوضيحات إضافية إلى جانب تفسيرات مقدمة من الفريق ذاته، اختُتمت بردود خطية وردت في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤.

٢ - وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥، أن يصدر تكليفا بإجراء دراسة مستقلة عن إعادة تقدير التكاليف والخيارات المتاحة للمنظمة في معالجة تقلبات أسعار الصرف والتضخم، بالاستناد إلى جملة أمور منها تجربة المنظمات الدولية الأخرى، وأن يقدم تقريرا عن ذلك إلى الجمعية العامة عن طريق اللجنة الاستشارية في الجزء الرئيسي من دورتها التاسعة والستين (القرار ٦٨/٢٤٦، الفقرة ١٠).

081214 081214 14-66530 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

٣ - واستجابة لهذا الطلب، قام الأمين العام في نيسان/أبريل ٢٠١٤، بإنشاء فريق من الخبراء، يتألف من ستة أعضاء للاضطلاع بهذه الدراسة. وترد أسماء أعضاء الفريق وجنسياتهم ونسخة مقتضبة من سيرتهم الذاتية في المرفق الثاني لتقرير الفريق. ويشير الأمين العام إلى تكليف فريق تقني من الخبراء الاستشاريين بدعم الفريق وبالعمل تحت توجيهه المباشر. وقدمت الأمانة العامة، حيثما طُلب إليها ذلك، المساعدة التقنية والمعلومات.

٤ - ويورد تقرير الفريق، الذي اكتمل إعداده في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، نطاق هذه العملية في الفرع الثاني؛ والمنهجية التي اتبعها الفريق في الفرع الثالث؛ ووصف وتقييم للحالة الراهنة لممارسات إعادة تقدير التكاليف في الفرعان الرابع والخامس؛ وتوصيات في الفرع السادس؛ وخيارات وتحليلات إضافية في الفرع السابع؛ وخيارات أخرى نوقشت سابقا في الفرع الثامن؛ ونتائج التحليل الذي أجراه الفريق للنقاط المرجعية في الفرع التاسع). وترد في المرفق التاسع لتقرير الفريق تفاصيل عن ممارسات إعادة تقدير التكاليف والخبرات في عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

معلومات أساسية

٥ - تتضمن الفقرتان ١ و ٢ من تقرير الفريق شرح للممارسة المتبعة في إعادة تقدير التكاليف، وما لها من أثر في ميزانيات الأمم المتحدة لفترات السنتين. ويشير الفريق إلى أنه بالنظر إلى طابع فترة السنتين لميزانية الأمم المتحدة، تنقح تقديرات الميزانية أو ''يعاد تقدير تكاليفها'' من فترة إلى أخرى خلال فترة السنتين من أجل التكيف مع تغيرات أسعار صرف العملات؛ وتجربة التضخم الفعلية؛ وتغيرات تكاليف الموظفين القياسية، بما في ذلك تكاليف المرتبات والتكاليف العامة للموظفين؛ ومعدلات الشغور التي سبق أن وافقت عليها الجمعية العامة.

٦ - أما من حيث أثرها في ميزانية المنظمة، يلاحظ الفريق أن عملية إعادة تقدير التكاليف ما فتئت تفضي إلى تعديلات تقتضي زيادة في الميزانية البرنامجية المقترحة خلال فترات السنتين المتعاقبة، باستثناء الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ وترد في الجدول ١ من تقرير الفريق آثار إعادة تقدير التكاليف في فترات السنتين من ٢٠٠٤-٢٠٠٥ إلى ٢٠١٢-٢٠١٣، أي الفرق الناجم عن إعادة تقدير التكاليف بين الاعتمادات الأولية والاعتمادات النهائية للميزانية. ووفقا لما ذكره الفريق، يصل متوسط أثر إعادة تقدير التكاليف في فترات السنتين الخمس الماضية إلى نسبة ٦ في المائة من الاعتمادات النهائية لميزانية فترة السنتين. ويشير المرفق الأول من التقرير إلى أن العوامل الرئيسية التي تؤثر في إعادة تقدير التكاليف تتمثل في أسعار صرف العملات ومعدلات التضخم وليس عوامل أخرى (من قبيل تسويات تكاليف

الموظفين القياسية ومعدلات الشغور) يرى الفريق أن أثرها محدود نسبيا في الاعتمادات النهائية للميزانية.

٧ - ويشير الفريق في تقريره إلى أن أثر تقلبات العملة ومعدلات التضخم في الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة لفترة السنتين كان موضع اهتمام منذ سبعينات القرن الماضي، حيث أنشئ في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣ أول فريق عامل مؤلف من دول أعضاء من أجل معالجة هذه المشكلة. ويشير الفريق إلى أن النتائج التي خلص إليها هذا الفريق الأول لم تسفر عن بدائل عامة خارج إطار السياسات الحالية. ويوضح الفريق أيضا أنه منذ ذلك الوقت، أُنجز قدر لا يستهان به من العمل من جانب الأمانة العامة، والهيئات التشريعية ومراجعي الحسابات والدول الأعضاء، مما أسفر عن المنهجية المتبعة حاليا (انظر A/69/381، الفقرة ٣). ويبين الجدول ٢ من تقرير الفريق عملية إعادة تقدير التكاليف التي تتبعها المنظمة حاليا ويوجز المراحل الأربع المتتالية من عملية إعادة تقدير التكاليف في النظام الحالي وعناصرها والأسس المطبقة في الحسابات، باستخدام فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ لأغراض التوضيح.

استنتاجات الفريق

٨ - خلُص الفريق بصفة عامة إلى أن بوسع المنظمة تحسين التوقعات المتعلقة بتقديرات الميزانية من أجل تقليص الفروق بين الميزانية التي تمت الموافقة عليها في البداية، والتكاليف النهائية وإدارة ما تبقى من أوجه عدم التيقن (المرجع نفسه، الموجز). وفي تقييمه للممارسات والمنهجيات المتبعة حاليا، يفيد الفريق أن المنهجيات المستخدمة حاليا للإلمام بآثار أسعار صرف العملات والتضخم قد أدت إلى إضعاف قدرة الأمانة العامة على توقع التقديرات الأولية للميزانية على نحو فعال. وبالإضافة إلى ذلك، يرى الفريق أن المنظمة تعاني من قصور داخلي في تبيّن تكوين عملات الإنفاق كما أنها تتأخر في إعداد تقارير الإبلاغ، وبالتالي، فإنها غير قادرة على قياس المخاطر الرئيسية (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨).

٩ - ويشير التقرير إلى أن التغييرات في أسعار صرف العملات ومعدلات التضخم قد أثّرت إلى حدّ كبير في أثر إعادة تقدير التكاليف على مدى فترات السنتين الأخيرة. وعلى وجه التحديد، فيما يتعلق بافتراضات قيمة العملة ومعدل التضخم المستخدمة في المنهجية المعتمدة حاليا في إعادة تقدير التكاليف، يفيد الفريق أن هذه الافتراضات تُبسِّط التدفقات الفعلية الداخلة والخارجة في الحسابات المحلية، ولا تضاهي بالضرورة تلك التدفقات، ملاحظا أن ما تواجهه الأمم المتحدة من مخاطر فعلية متعلقة بتقلب العملات يتركز إلى حد كبير في دولار الولايات المتحدة والفرنك السويسري واليورو (المرجع نفسه، الفقرة ٤٠). وبالإضافة إلى ذلك، يرى الفريق أن الممارسة الحالية المتمثلة في استخدام سعر صرف العملات المعمول

به في مقترحات الميزانية، المستند إلى أدنى سعر صرف فوري وإلى متوسط الأسعار الشهرية على مدار العام، يعرض توقعات الميزانية للتقلبات وعدم الاستقرار. ويرى الفريق أن أحد المعوقات الإضافية يتمثل في تعذر الدخول في تحوطات فعلية، إذ أن الأسعار لا تعكس أسعار السوق الآجلة الحالية كما أن مزيج العملات في الميزانية لا يعكس الدرجة الفعلية لمدى تعرض الأمم المتحدة لمخاطر تقلبات العملات (المرجع نفسه، الفقرة ٤١).

١٠ - وفيما يتعلق بأثر التضخم، الذي يُحتسب بوصفه الفارق بين التحركات في مضاعفات تسوية مقر العمل أو تسويات تكلفة المعيشة من جهة وأسعار صرف العملات من جهة أخرى، يخلص الفريق إلى أن هذا الأثر لا يعكس التقلبات الفعلية في الأسعار المحلية. ويعزو ذلك إلى كون مُضاعِفات تسوية مقر العمل وتسويات تكلفة المعيشة غير مصممة لتتبع معدل التضخم الأساسي، بل تستخدم لتتبع عدة بارامترات خارجية وداخلية سعيا إلى الحفاظ على تعادل القوة الشرائية مع نيويورك وإلى التعبير عن التقلبات في الأجور المحلية (المرجع نفسه، الفقرة ٤٢). ويقر الفريق بأن مُضاعِفات تسوية مقر العمل وتسويات تكلفة المعيشة تعكس بالفعل الاحتياجات المؤسسية المحتملة للأمم المتحدة، بيد أن تطبيقها أدى، من وجهة نظره، إلى عجز الأمانة العامة عن عزل ودراسة آثار مختلف البارامترات، بما في ذلك التضخم (المرجع نفسه، الفقرة ٤٥).

١١ - ومن الملاحظات الرئيسية الأخرى التي أبداها الفريق افتقار الأمانة العامة إلى الوضوح الداخلي والمعلومات المقدمة في الوقت المناسب فيما يتعلق بأنماط الإنفاق ومخاطر التعرض لتقلبات أسعار الصرف. إذ يتعذر حاليا على شعبة تخطيط البرامج والميزانية، مثلا، جمع بيانات تفصيلية عن النفقات على أساس العملات الفعلية التي يجري بها تكبد النفقات. ويرى الفريق أن هذا القيد، في جملة قيود أخرى، يؤثر في قدرة الأمانة العامة على رصد الاحتياجات من النقدية بصورة دقيقة ويؤدي إلى الحد من أي برنامج تحوطي محتمل. ويعرب الفريق عن بعض الشكوك بشأن ما إذا كان بدء العمل بنظام أوموجا سيعالج أوجه القصور المذكورة (المرجع نفسه، الفقرات من ٤٦ إلى ٥٠).

توصيات الفريق

١٢ - سعيا لزيادة الدقة في التوقعات المتعلقة بالميزانية، يوصي الفريق في تقريره بأن تستخدم الأمم المتحدة أسعار صرف العملات المستندة إلى الأسعار الآجلة من أجل الحد من أثر إعادة تقدير التكاليف (المرجع نفسه، الفقرة ٥٤). وفي هذا الصدد، يتوقع الفريق أن تنشأ الحاجة إلى إجراء المزيد من التحليلات، بالتعاون مع لجنة الخدمة المدنية الدولية، بشأن

منهجيات تحديد مضاعفات تسوية مقر العمل وتسويات تكلفة المعيشة (المرجع نفسه، الفقرتان ٥٥ و ٥٦).

١٣ - وتتعلق مجموعة ثانية من التوصيات بالحاجة، من وجهة نظر الفريق، إلى تحسين الوضوح وتدفق المعلومات فيما يخص أوجه التعرض للمخاطر، بما في ذلك إمكانية التعجيل ببدء تشغيل العناصر ذات الصلة من نظام أوموجا لتدارك أوجه النقص هذه (المرجع نفسه، الفقرة ٥٨). ويوصي الفريق بأن تقوم شعبة تخطيط البرامج والميزانية باستعراض الاحتياجات من البيانات، وتقييم ما إذا كان بإمكان نظام أوموجا تضييق الفجوات الراهنة فيما يتعلق بالوضوح الداخلي وتدفق المعلومات. ويعتقد أيضا أن هناك حاجة إلى تعزيز التنسيق بين مختلف المكاتب الإقليمية من أجل تحليل بيانات كشوف المرتبات والنفقات في جميع المكاتب المحلية.

١٤ - ويوصي الفريق في تقريره أيضا بخفض وتيرة إعادة تقدير التكاليف من خلال الجمع بين أول مرحلتي إعادة تقدير التكاليف في النظام الحالي (المرجع نفسه، الفقرتان ٦٢ و ٦٣ والجدول ٣).

١٥ - وبالإضافة إلى ذلك، يقترح الفريق أن تنشئ المنظمة برنامجا تحوطيا لميزانيتها العادية، وهو ما من شأنه أن يخفض الفروق بين توقعاتها ونفقاتها الفعلية (المرجع نفسه، الفقرات من ٦٤ إلى ٦٦).

١٦ - وترد في الفقرة ٦٨ والجدول ٤ من تقرير الفريق خريطة الطريق المقترحة لتنفيذ هذه المجموعة من الإجراءات.

خيارات وتحليلات إضافية

١٧ - يناقش الفريق في الفرع السابع من تقريره الخيارات والتحليلات الإضافية التي يمكن أن تسهم في تعزيز إدارة المخاطر الإضافية التي يتعذر التصدي لها باستخدام المقاييس المحددة أعلاه، بما في ذلك إمكانية وضع حدود قصوى لإعادة تقدير التكاليف و/أو إنشاء صناديق احتياطية لإدارة التكاليف الناشئة عن إعادة تقدير التكاليف. وفي الوقت نفسه، يشير الفريق إلى أن عدم إجراء تحليل كامل للآليات المناسبة ومخاطر التنفيذ التي تنطوي عليها تلك الحلول يمكن أن يشكل ضغطا على قدرة الأمانة العامة على تنفيذ جميع الأنشطة البرنامجية المقررة (المرجع نفسه، الفقرات من ٦٩ إلى ٧٤).

خيارات أخرى نوقشت سابقا

١٨ - ترد في الفرع الثامن من التقرير الخيارات الأخرى التي يوردها الفريق باعتبارها نوقشت سابقا في سياق مختلف المناقشات التي أجريت بشأن مسألة إعادة تقدير التكاليف. وهذه الخيارات التي يرى الفريق أنها ستُصمم لإدارة المخاطر الإضافية غير القابلة للتحوط في مجال إعادة تقدير التكاليف، تشمل احتياطيات داخلية للطوارئ (الاستيعاب)، ونظام تحصيل الأنصبة المقررة بعملات متعددة، والميزانيات المقدرة بالعملة المحلية، والإدارة الفعالة لمعدلات الشغور. ويخلص الفريق مع ذلك إلى أن هذه الخيارات لن تؤدي إلى إدارة المخاطر الإضافية التي تنطوي عليها عملية إعادة تقدير التكاليف، وستمثل عدة تحديات إدارية للأمم المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٧٥).

تحليل النقاط المرجعية

١٩ - ترد في الفرع التاسع من تقرير الفريق نتائج تحليل النقاط المرجعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى. وفي حين استنتج الفريق أن معظم هذه المؤسسات تعدل التقديرات المدرجة في الميزانية باستخدام نفس البارامترات التشغيلية المستخدمة في الأمم المتحدة، أفاد بأن معظم المؤسسات ترى أن إعادة تقدير التكاليف على نحو متكرر أسلوب غير فعال لإدارة الميزانية، وتفضل استخدام تقديرات دقيقة من أجل تجنب إجراءات التنقيح والزيادات في الأنصبة المقررة (المرجع نفسه، الفقرة ٨٥). ويخلص الفريق أيضا إلى أن إجراء مقارنة مباشرة بين عمليات الميزنة في الأمم المتحدة وفي هذه المنظمات الأخرى له قيمة محدودة نظرا للفروق بين احتياجات تلك المنظمات ومتطلبات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالميزانية (المرجع نفسه، الفقرة ٨٤) وأن تطبيق أساليب إدارة الميزانية المستخدمة في المنظمات الدولية الأخرى لن يستوجب بالضرورة استبعاد اللجوء إلى إعادة تقدير التكاليف داخل الأمم المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٩٠).

تعليقات اللجنة الاستشارية وملاحظاتها

٢٠ - تلاحظ اللجنة الاستشارية أن فريق الخبراء الرفيع المستوى قد أجرى استعراضه في الفترة الممتدة من نيسان/أبريل إلى أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وأحال الأمين العام التقرير إلى الجمعية العامة لكي تنظر فيه عملا بقرارها ٢٤٦/٦٨.

٢١ - وترى اللجنة الاستشارية أن التحليل الذي أجراه الفريق في سياق استعراضه للمسألة تشوبه أوجه قصور عديدة، وهو ما انتقص من نوعية التقرير بصفة عامة ومن جدوى النتائج والتوصيات الواردة فيه.

٢٢ - أولا، تلاحظ اللجنة الاستشارية أن الاستعراض الذي أجراه الفريق لا يشمل دراسة مستفيضة لمجموع الميزانية العادية، والأجزاء المكونة لها. ويشير الفريق في الفقرة ١٠ من تقريره إلى استخدام عينة من البيانات المستقاة من عناصر تندرج ضمن ٣ أبواب من أبواب الميزانية البالغ عددها ٣٦ بابا، مع الاستناد إلى ميزانية الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ كعينة. وبالإضافة إلى ذلك، وردا على استفسار محدد بشأن أسباب استبعاد البعثات السياسية الخاصة من الدراسة المتعلقة بإعادة تقدير التكاليف، أبلغ الفريق اللجنة أن الميزانيات المخصصة للبعثات السياسية الخاصة لا تخضع، على حد علمه، لإعادة تقدير التكاليف بعد الموافقة على الاحتياجات من الموارد لتلك الأنشطة. وأُبلغت اللجنة أيضا أن ميزانيات البعثات السياسية الخاصة، حسب فهم الفريق، تأخذ في الحسبان النفقات الفعلية المسجلة في السنة السابقة، وأسعار الصرف الفعلية، ومعدلات الشغور الفعلية والمتوقعة، وتستند إلى تجربة الإنفاق فيما يتعلق بالتكاليف العامة للموظفين.

٢٣ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية في استعراضها الدوري للاحتياجات من الموارد للبعثات السياسية الخاصة أن ميزانيات هذه البعثات توضع عادة على أساس سنوي. ويتم إدخال التعديلات باستمرار على نحو يعكس التغيرات في افتراضات الميزانية والنفقات الفعلية، بما في ذلك الفروق بين معدلات الشغور الفعلية وتلك المدرجة في الميزانية، والتغيرات في تكاليف الموظفين القياسية والتغيرات في أسعار صرف العملات. وفي هذا الصدد، تشير اللجنة إلى أن ميزانيات البعثات السياسية الخاصة تغطي عادة فترة ١٢ شهرا، لكن في الحالات التي تستمر فيها حتى السنة الثانية من فترة السنتين في الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة، تُدرج فيها أيضا عناصر إعادة تقدير التكاليف.

٢٤ - ولا تعتقد اللجنة الاستشارية أن هناك ما يبرر استبعاد البعثات السياسية الخاصة من هذا الاستعراض. إذ من شأن إجراء استعراض أكثر تعمقا للتقديرات السنوية المقدمة فيما يتعلق بالبعثات السياسية الخاصة أن يسفر عن تحليل أوفى لمختلف أبعاد عملية إعادة تقدير التكاليف الواردة في إطار الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة. وكان من الضروري في تقدير اللجنة أيضا إجراء تحليل أوسع نطاقا لمختلف أبواب الميزانية في إطار الميزانية العادية، وللآثار المتغيرة لمعدلات التضخم وتحركات العملة بين مختلف أبواب الميزانية، وذلك بالنظر إلى اضطلاع الأمانة العامة بأنشطة في مختلف بقاع العالم.

٢٥ - وثانيا، فيما يتعلق بممارسات إعادة تقدير التكاليف التي تتبعها الكيانات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، ترى اللجنة الاستشارية أن التحليل الذي أجراه الفريق ليس شاملا بالقدر الكافي ولا يشير إلى سياقات محددة. فعلى سبيل المثال، لا يتضمن التقرير تعليقا على

الفائدة التي يمكن أن تتحقق من مقارنة المنظمات التي تطبق دورات الميزانية السنوية بتلك التي تعتمد ميزانيات فترات السنتين، في سياق ممارسات إعادة تقدير التكاليف. وبالمثل، لا تحدد الدراسة بصورة مستفيضة أوجه الاختلاف في المهام أو مصادر التمويل أو درجة اللامركزية المطبقة داخل مختلف المنظمات وإمكانية مقارنتها مع الأمم المتحدة باعتبارها منظمة لها وجود عالمي غير مركزي تعتمد على الأنصبة المقررة. وبالإضافة إلى ذلك، لم تتضمن الدراسة أيضا معلومات بشأن الكيفية التي تكفل بها كل منظمة إدراج الموارد المطلوبة في تقديراتها الأولية للميزانية من أجل كفالة التنفيذ الكامل لبرامج عملها، بما في ذلك مسائل من قبيل تطبيق معدلات الشغور، واستخدام مخصصات الطوارئ. ولكن في الوقت نفسه، يشير الفريق في تقريره إلى أن الأمم المتحدة معرضة لمخاطر غير اعتيادية بسبب برامجها الخاصة وأن التطبيق المباشر لأساليب إدارة الميزانية المستخدمة في المنظمات الدولية الأخرى لن يستوجب بالضرورة استبعاد اللجوء إلى إعادة تقدير التكاليف داخل الأمم المتحدة (المرجع نفسه، الفقرة ٩٠).

٢٦ - وترى اللجنة الاستشارية أنه كان سيكون من المفيد إجراء تحليل شامل لتجارب وممارسات المنظمات الأخرى في مجال ميزنة مختلف عوامل التكلفة وإمكانية تطبيقها في الأمم المتحدة، إلى جانب تقديم المزيد من التفاصيل بشأن الطابع الفريد للأمم المتحدة، بما في ذلك خصوصية العمليات التي تتبعها في وضع الميزانية ومصادر التمويل المتاحة لها.

٢٧ - وثالثا، يشير الفريق إلى أن النظم المعمول بها في الأمانة العامة لا تتيح لها الوضوح اللازم والمعلومات المطلوبة لتحسين إدارة التكاليف، ويذكر في هذا الصدد اعتماد المنظمة حاليا على نظام المعلومات الإدارية المتكامل ونظام معلومات الميزانية اللذين يشير إليهما باعتبارهما نظامين قديمين مجزأين يداران وفق هيكل متقادم. ويشير الفريق كذلك إلى أنه من غير الواضح ما إذا كان بوسع النظام المركزي لتخطيط الموارد تزويد الأمانة العامة بجميع القدرات المطلوبة لتحسين دقة التوقعات وتدفق المعلومات من أجل قياس مدى التعرض لمخاطر تقلبات العملات في الوقت الحقيقي (المرجع نفسه، الفقرتان ٤٩ و ٥٠).

٢٨ - لكن عند الاستفسار، أبلغت الأمانة العامة اللجنةَ الاستشارية أن نظام أوموجا سيكون قادرا على توفير القدرات المطلوبة لتحسين دقة التوقعات وتدفق المعلومات. وأُبلغت اللجنة أيضا بأنه في ظل نظام أوموجا، يتم تسجيل المعاملات الآنية في الدفتر الأستاذ للميزانية بكل من العملة التي تجري بها المعاملة وبدولار الولايات المتحدة، وبالتالي يمكن إعداد تقارير موحدة لتقديم المعلومات اللازمة. وتتوقع اللجنة الاستشارية بالتالي أن يسهم نظام أوموجا، بمجرد اكتمال تنفيذه، في تلبية احتياجات الأمانة العامة بالقدر الكافي

فيما يتعلق بالمعلومات المفصلة والمتاحة في الوقت المناسب بشأن مخاطر التعرض لتقلبات العملات.

استخدام أسعار الصرف الآجلة

٢٩ - يفيد الفريق في تقريره بأن تحسين الدقة في التوقعات الأولية المتعلقة بالميزانية يمكن أن يؤدي إلى خفض احتمالات إعادة تقدير التكاليف ويوصي بالتالي بأن تستخدم المنظمة معايير أكثر تمثيلا لأوضاع السوق الراهنة (المرجع نفسه، الفقرة ٥٣). وفي هذا الصدد، يوضح الفريق أنه إذا أريدَ تحسين دقة الميزانيات، ينبغي أن تستند أسعار صرف العملات المعتمدة إلى الأسعار الآجلة، وليس إلى الممارسة الراهنة المتمثلة في استخدام السعر الأدنى لآخر سعر فوري أو متوسط السعر في الأشهر الاثني عشر الأخيرة. وفي حين ليس لدى اللجنة الاستشارية اعتراض على هذا الاقتراح من حيث المبدأ، فإن تقرير الفريق لا يتضمن تحليلا يتناول أثر إجراء تغيير من هذا القبيل، بما في ذلك مدى احتمال أن يؤدي استخدام أسعار الصرف الآجلة إلى ارتفاع التقديرات الأولية للدول الأعضاء في ما يتعلق بالميزانية البرنامجية للأمم المتحدة.

تواتر إعادة تقدير التكاليف

٣٠ - يوصي الفريق في تقريره بخفض تواتر إعادة تقدير التكاليف في عملية الميزنة الراهنة عن طريق الجمع بين المرحلة التي يقترح فيها الأمين العام الميزانية لأول مرة والمرحلة التي تحدد فيها الجمعية العامة الاعتماد الأولي لفترة السنتين استنادا إلى التقديرات المنقحة. ويقترح الفريق استخدام أحدث بيانات السوق المتاحة في شهر كانون الأول/ديسمبر، قبل الموافقة على الميزانية، كأساس لتوقعات الميزانية. بيد أن اللجنة الاستشارية غير مقتنعة بأن الحد من تواتر إعادة تقدير التكاليف سيكون له تأثير كبير في القدرة على التنبؤ بالميزانية. وترى اللجنة أيضا أنه لم يتم تحليل الأثر المترتب على هذا التعديل في المنهجية المتبعة حاليا لوضع الميزانية، على النحو الذي تحدده الجمعية العامة، وما يقتضيه ذلك من تغييرات إجرائية. وتتوقع اللجنة، على وجه الخصوص، أن يؤثر هذا التغيير في خطوط الأساس لإجراء مقارنات بين مستويات الميزانية من فترة سنتين إلى أخرى.

إنشاء برنامج تحوطي

٣١ - يوصي الفريق أيضا بأن تنشئ الأمم المتحدة برنامجا تحوطيا لميزانيتها العادية. وتذكّر اللجنة الاستشارية بأن الجمعية العامة أذنت للأمين العام، في الجزء العاشر من قرارها

٦٧/٢٤٦، أن يقوم، اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، بإبرام عقود الشراء الآجل لحماية الأمم المتحدة من تقلبات أسعار الصرف. وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن التحوط المالي من تقلبات العملة يحد من تفاوت درجات التعرض لتقلبات العملة المحددة في توقعات الميزانية من خلال إبرام معاملات مالية مع نظراء في الأسواق. ويتم الحد من مخاطر تقلب أسعار العملات بشراء العملات بعقود آجلة أو بعقود خيارات، وعندما تعكس توقعات الميزانية بدقة العملة الفعلية التي تستخدمها المنظّمة.

٣٢ - وفيما يتعلق بتنفيذ ببرنامج التحوط التجريبي، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن الأمانة العامة قد اتبعت نهجا محافظا فيما يتعلق بالمشتريات الآجلة استنادا إلى الحد الأدنى من الاحتياجات الشهرية المتوقعة وقدرها ٢٠ مليون فرنك سويسري بالنسبة لمكتب الأمم المتحدة في جنيف. وأشارت الأمانة العامة إلى أنها سعيا للحد من مخاطر التعرض لتقلبات العملة في هذا الصدد، اختارت أداة تحوّط تشمل القيام بعمليات شراء آجلة، تتطلّب إبرام عقد ملزم يحدد سعر الصرف بصورة نهائية لأغراض شراء أو بيع عملة معينة في تاريخ محدد في المستقبل، ولكنه لا يشترط أي مدفوعات مسبقة.

٣٣ - وفي هذا الصدد، تشير اللجنةُ الاستشارية إلى توصيتها، التي أيدتها الجمعية العامة في سياق استعراضها لتقرير الأداء الثاني عن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣، بأن يقدم الأمين تقييما أكثر شمولا عن تجربة الشراء الآجل في تقريره الأول عن أداء الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥ (انظر A/68/656، الفقرة ١٤، وقرار الجمعية العامة ذي الصلة ٦٨/٢٤٥ ألف). إلا أن اللجنة لاحظت أن تقرير الأمين العام ذي الصلة (A/69/612) لا يتضمن أي تحليل من هذا القبيل.

٣٤ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن الجمعية العامة لم تتمكن بعدُ من النظر في تحليل مفصّل لبرنامج التحوط التجريبي للفرنك السويسري الذي وضعه الأمين العام موضع التنفيذ اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. وستنظر اللجنة مجددا في هذه المسألة في إطار استعراضها المقبل لتقرير الأداء الأول للأمين العام عن فترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥.

المسائل الخارجة عن نطاق اختصاص فريق الخبراء

٣٥ - أشار الفريق في عدة مواضع من تقريره إلى الدور الذي تضطلع به لجنة الخدمة المدنية الدولية، وبالتحديد إلى المنهجية التي تتبعها هذه المنظمة عند وضع وتنقيح مضاعفات تسوية مقر العمل، التي تُستخدَم لضمان تكافؤ القدرة الشرائية للموظفين من الفئة الفنية والفئات

العليا العاملين في مختلف فروع منظومة الأمم المتحدة في جميع أنحاء العالم مع القدرة الشرائية في نيويورك (انظر، على سبيل المثال A/69/381، الفقرة ٤٣). ويلاحظ الفريق أن تلك المنهجية، التي أذنت بها الجمعية العامة، ليست مصمَّمة لتتبع أثر التضخم كما يقيسه الرقم القياسي لأسعار الاستهلاك في مركز معيَّن من مراكز العمل. وبدلا من ذلك، تُستخدم هذه المنهجية لتتبع تكاليف متنوعة، يقتصر بعضها على الموظفين العاملين في منظومة الأمم المتحدة، مما تتيح مقارنة وقياس الاختلافات في تكاليف معيشة الموظفين في مختلف المواقع. ويشير الفريق إلى أنه ليس بوسع أي منظمة تابعة لنظام الأمم المتحدة الموحّد تعديلُ هذه المنهجيات والافتراضات والاستحقاقات دونَ موافقة الجمعية العامة.

٣٦ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الفريق يشير إلى أن مُضاعِفات تسوية مقر العمل تعكس الاحتياجات المؤسسية المحتملة (المرجع نفسه، الفقرة ٤٥)، ويوصي أيضا في تقريره بالتشاور مع اللجنة بهدف فصل العناصر الرئيسية للتضخم المرتبطة بعوامل اقتصادية عن غيرها من العوامل الخاصة بسياق الأمم المتحدة، والمصنفة حاليا باعتبارها من عوامل التضخم. ويؤكد الفريق أنه من شأن الفصل بين التضخم الاقتصادي وتلك العوامل الأخرى أن يتيح للأمانة العامة وضع توقعات أكثر واقعية للعوامل الخارجية وربما تضييق الفجوة بين التقديرات الأولية والنفقات الفعلية. وبالإضافة إلى ذلك، يوصي الفريق بأن تطلب الجمعية العامة من اللجنة مراجعةَ المنهجيات والافتراضات الخاصة بها (المرجع نفسه، الفقرتان ٥٥ و ٥٦).

٣٧ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن لجنة الخدمة المدنية الدولية هي هيئة خبراء مستقلة أنشأتها الجمعية العامة بهدف تنظيم وتنسيق شروط خدمة الموظفين في النظام الموحد للأمم المتحدة. وتشمل ولاية اللجنة جميع جوانب شروط خدمة الموظفين، ويحدد النظام الأساسي والنظام الداخلي للجنة نوع الإجراءات التي يُخوَّل لها اتخاذها في مجال محدَّد (انظر ICSC/1/Rev.1). وتتساءل اللجنة الاستشارية عن الأساس المنطقي الذي استند إليه الفريقُ لتقييم المنهجيات والافتراضات التي تستخدمها اللجنةُ لتحديد مضاعف تسوية مقر العمل الذي ينطبق على جميع المنظمات التابعة للنظام الموحد للأمم المتحدة. وترى اللجنة أنه ينبغي بذل كل جهد ممكن من أجل تحسين دقة تقديرات الميزانية للتكاليف المتصلة بالموظفين الدوليين استنادا إلى التغييرات في مضاعفات تسوية مقر العمل.

٣٨ - وفي الفقرتين ٦٨ و ٩٢ من التقرير، يعرض الفريق جدولا زمنيا محتملا لتنفيذ توصياته، يتضمن قرارات تتخذها الجمعية العامة في عام ٢٠١٤ وإجراءات تتخذها الأمانة العامة خلال النصف الأول من عام ٢٠١٥، مما يتيح الوقت لتحديث عمليات وضع الميزانية

بإدخال عدد من التغييرات المنهجية في وضع ميزانية الفترة ٢٠١٦-٢٠١٧. وترى اللجنة الاستشارية أن الجمعية العامة هي التي ينبغي أن تقرر ما إذا كان يتعين إدخال أي تغييرات على منهجية إعادة تقدير التكاليف، وإذا قررت ذلك، فهي التي تحدد المعايير الخاصة بها، بما في ذلك مواعيد محدَّدة للتنفيذ.

توصيات الفريق المتعلقة بالحدود القصوى لإعادة تقدير التكاليف وبالصناديق الاحتياطية

٣٩ - في الفرع السابع من التقرير، يفيد الفريق بأنه إذا كانت الجمعية العامة تسعى إلى إيجاد حل أكثر اكتمالا لإدارة التكاليف غير المشمولة بتدابير تحوطية، فيمكنها أن تلتمس إجراء المزيد من التحليلات بشأن جدوى وضع حدود قصوى لإعادة تقدير التكاليف وإنشاء صناديق احتياطية. وأفاد الفريق بأنه في حالة وضع حد أقصى لإعادة تقدير التكاليف، يمكن للجمعية أن تأذن للأمانة العامة بوضع حد لأقصى زيادة مسموح بها لإعادة تقدير التكاليف في فترة سنتين معيَّنة. ويؤكد الفريق أيضا أنه سيتعين إجراء المزيد من التحليلات نظرا لتعدد التشكيلات الممكنة (المرجع نفسه، الفقرة ٧٠). أما في حالة إنشاء صناديق احتياطية، فستقوم الأمانة العامة بإنشاء صناديق للطوارئ بشكل منفصل واستخدام الاحتياطيات الفائضة في السنوات التي يكون فيها فارق إعادة تقدير التكاليف منخفضا لتعويض التكاليف المتكبدة في السنوات التي يكون فيها فارق إعادة تقدير التكاليف مرتفعا (المرجع نفسه، الفقرة ٧٢). ومع ذلك، يشير الفريق إلى أن عدم إجراء تحليل كامل للآليات المناسبة ومخاطر التنفيذ التي ينطوي عليها هذان الأسلوبان يمكن أن يُضعف قدرة الأمانة العامة على تنفيذ جميع الأنشطة البرنامجية المقررة (المرجع نفسه، الفقرة ٦٩).

٤٠ - وترى اللجنة الاستشارية أن أي قرار بفرض حد أقصى لإعادة تقدير التكاليف قد لا يكون مجديا من الناحية التقنية ويمكن أن تترتب عليه آثار في البرامج.

٤١ - وفي ما يخص الصناديق الاحتياطية، ترى اللجنة الاستشارية أن الفريق لم يُجرِ تحليلا وافيا لأثر الصناديق الاحتياطية، بما في ذلك إذا ما كان إنشاؤها سيؤدي إلى زيادة في الأنصبة الأولية المقررة على الدول الأعضاء لتمويل الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة.

الخيار الذي سبقت مناقشته بشأن الإدارة الفعالة لمعدلات الشغور

٤٢ - يشير تقرير الفريق إلى أن الأمانة العامة يمكن أن تدير معدلات الشواغر على نحو فعال من خلال إصدار تجميد مؤقت للتوظيف، مما يحد من الفروق بين المعدلات الفعلية والتقديرات (المرجع نفسه، الفقرة ٧٩). وفي الوقت نفسه، يشير الفريق إلى أنه من الصعب

عزل النفقات المتعلقة بالشواغر. وعلاوة على ذلك، يفيد الفريق بأنه قد يكون لذلك تأثير سلبي على الأنشطة البرنامجية ويمكن أن يُحمِّل الأمانة العامة عبئا إداريا كبيرا.

٤٣ - وفيما يتعلق بممارسة إدارة الشواغر، تذكّر اللجنة الاستشارية بما أعربت عنه سابقا من قلق في هذا الصدد، وتؤكد مجددا الرأي الذي أبدته في عدد من المناسبات بأنه ينبغي للأمين العام ملء الوظائف الشاغرة على وجه السرعة، وبأنه ينبغي ألا تظل الوظائف شاغرة بهدف تحقيق وفورات في الميزانية (انظر على سبيل المثال، A/66/7 و Corr.1 الفقرة ٩٣، و A/68/7، الفقرة ١٠٩). أما في يخص المسألة ذات الصلة بتعديل معدلات الشغور أو إدارتها، فتشير اللجنة إلى أن الجمعية العامة قد أكدت مجددا أن معدلات الشواغر أداة تُستخدم في حسابات الميزانية ولا ينبغي أن تستخدم لتحقيق وفورات في الميزانية (القرار ٢٤٦/٦٦، الفقرة ١٩). وفي ضوء التحفظات المذكورة أعلاه، لا ترى اللجنة الاستشارية أن الإدارة الفعالة لمعدلات الشغور وسيلةٌ مجدية لتقليص الفروق بين المعدلات التقديرية والمعدلات الفعلية ومن ثم فهي ليست وسيلة مجدية لإدارة المخاطر المتصلة بإعادة تقدير التكاليف غير القابلة للتحوط. وتشدد اللجنة على أن توقعات الميزانية ينبغي أن تستند إلى معدلات شغور واقعية، وهي عادة ما تستند إلى أحدث المعدلات الفعلية المسجّلة وقت اعتماد الميزانية.

ملاحظات بشأن تشكيلة الفريق

٤٤ - ترد في المرفق الثاني لتقرير الفريق التفاصيل المتعلقة بأعضاء فريق الخبراء الذين كلَّفهم الأمين العام بإجراء الدراسة المتعلقة بإعادة تقدير التكاليف. وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن إحدى المجموعات الإقليمية (دول أوروبا الشرقية) لم تكن ممثَّلة في عضوية الفريق وأن ثلاثة من أعضاء الفريق الستة ينحدرون من نفس المجموعة الإقليمية (مجموعة أوروبا الغربية ودول أخرى).

٤٥ - ويتّضح من السير الذاتية المرفقة بتقرير الفريق أن ثلاثة أعضاء قد عملوا في الماضي أو يعملون حاليا في مؤسسات مالية دولية، وأن اثنين من أعضاء الفريق لديهما خبرة مباشرة في مجال الإدارة المالية وعمليات الميزنة في الأمم المتحدة ذاتها. وعند الاستفسار، أُبلغت اللجنة الاستشارية بأن المعايير الرئيسية التي اعتُمدت لاختيار أعضاء الفريق تمثّلت في ضمان امتلاكهم لخبرة واسعة في مجالي الميزانية والشؤون المالية، وتجربة على الصعيدين الدولي والوطني، ومعرفة بعمليات الأمم المتحدة. وأُبلِغت اللجنة كذلك بأن الاعتبارات الجغرافية قد روعيت قدر الإمكان وبأن الجمعية العامة طلبت إلى الأمين العام، في قرارها ٢٤٦/٦٨، أن يُصدر تكليفا بإجراء دراسة مستقلة دون تحديد الأسلوب الذي ينبغي اتباعه في إعداد

الدراسة. وفيما يتعلق بخلفية ومؤهلات أعضاء الفريق التقني الذي قدّم الدعم إلى فريق الخبراء، أُبلغت اللجنة بأن الفريق التقني كان مؤلفا من خمسة من كبار الموظفين العاملين في شركة محاسبة دولية.

٤٦ - ولئن كانت اللجنة الاستشارية تعترف بأن الجمعية العامة لم تحدد التشكيلة المطلوبة لفريق الخبراء، فإنها ترى أنه كان ينبغي للأمين العام بذل كل جهد ممكن من أجل تشكيل فريق يمثّل أوسع نطاق جغرافي ممكن، ويستفيد بالتالي من الخبرات المهمة المتاحة في جميع المجموعات الإقليمية. وتثق اللجنة أن كل الجهود ستُبذل في المستقبل لضمان تشكيل أفرقة خبراء لديها ما يكفي من الخبرات المطلوبة وتستوفي في الوقت نفسه التمثيل الجغرافي الملائم.