A36-DP-AD/2
Item 49
20/09/07

الجمعية العمومية ــ الدورة السادسة والثلاثون

اللجنة الإدارية

البند ٤٩ من جدول الأعمال: ميزانيات السنوات ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ و٢٠١٠

حماية القوة الشرائية

(ورقة مقدمة من الأمين العام)

الملخص التنفيذي

تلقي هذه الورقة نظرة شاملة على أكثر الأساليب شيوعا لحماية القوة الشرائية للميزانية وورقات الايكاو الصادرة مؤخرا بشأن هذا الموضوع.

وهي تقدم خلاصة وجيزة للدروس المستفادة من قبل وكالات الأمم المتحدة التي طبقت أحد هذه الأساليب، أي نظام الاشتراكات المزدوجة.

وهي تختتم بمجموعة من التوصيات فيما يتعلق بالحاجة الى المزيد من النظر في أفضل كيفية لحماية القوة الشرائية لميزانية الايكاو.

المراجع*

ورقة العمل A36-WP/23-AD/1

ورقة العمل C-WP/12831, Addendum No. 1، قرارات المجلس في الجلسة ١٦ من الدورة ١٨١
ورقة العمل C-WP/12663، قرارات المجلس في الجلسة ٣ من الدورة ١٧٩
ورقة العمل FI-WP/641

١- المقدمة

١-١ أوصى المجلس في دورته ١٨١، ضمن أمور أخرى، بالتخفيف من خطر تناقص اعتمادات الميزانية بسبب التقلبات المناوئة لأسعار الصرف عن طريق وضع الميزانية بالعملة الرئيسية التي يتم بها تكبد المصروفات الواردة في الميزانية، أي من خلال وضع ميزانية بالدولارات الكندية. وكان الأخير يستند الى غطاء تمويل قدره ٢١٣,٥ مليون دولار أمريكي محولة بسعر الصرف ١,١٥ ويساوي ميزانية بالدولارات الكندية قدرها ٢٤٥,٥ دولار (ورقة العمل A36-WP/23, AD/1).

١-٢ بيّن العديد من أعضاء المجلس في هذا الصدد أنهم – بينما أيدوا توصيات اتفاق الآراء من حيث المبدأ – لا يزال من المطلوب معلومات إضافية لضمان تأييد حكوماتهم. وتم تقديم معلومات إضافية عن حماية القوة الشرائية لميزانية الايكاو الى المجلس خلال الجلسة الرابعة والعشرين من الدورة ١٨١ في ٢٠٠٧/٩/٧[١]، وبينما لم يكن التمويل البالغ ٢٤٥,٥ مليون دولار كندي موضوع نقاش، اقترح أحد الوفود طرح خيار نظام الاشتراكات المزدوجة لمزيد من البحث.

١-٣ وفيما يلي استعراض لآخر مستجدات مسألة حماية القوة الشرائية للميزانية، وملخص لما تمت معرفته من وكالات الأمم المتحدة الأخرى فيما يتعلق بالاشتراكات المزدوجة وقائمة بالتوصيات.

٢- استعراض أوراق الايكاو الحديثة المتعلقة بحماية القوة الشرائية للميزانية

٢-١ كانت مسألة حماية القوة الشرائية لميزانية الايكاو من التقلبات المناوئة في أسعار الصرف موضوع نقاش خلال السنوات الخمس الأخيرة.

٢-٢ إن استمرار ضعف الدولار الأمريكي – انخفض سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الدولار الكندي من ١,٥٤ الى ١,٠٠ في ربيع ٢٠٠١ الى حد التساوي تقريبا في سبتمبر ٢٠٠٧ – قد أسفر الآن عن أن خطة أعمال المنظمة تواجه احتمالا حقيقيا جدا للانتكاس بسبب الفقدان المحتمل للقوة الشرائية للميزانية، ما لم يتم اعتماد ميزانية معدل النمو الصفري بالأرقام الحقيقية. وحيث أنه ينبغي حماية برنامج عمل الايكاو بقدر الإمكان من آثار تقلبات أسعار الصرف، فقد نظر المجلس في هذه المسألة مرات عديدة في السنوات الأخيرة.

٢-٣ تعرض ورقة العمل FI-WP/641، بعنوان "أساليب لحماية وتثبيت القوة الشرائية للميزانيات المعتمدة" والمؤرخة ٢٠٠٣/١٠/٣١، مختلف الأساليب التي يمكن النظر فيها لحماية وتثبيت الميزانية البرنامجية من تقلبات أسعار الصرف المناوئة. وهذه تشمل:

أ) إنشاء احتياطيات للطوارئ ضمن الميزانية لمواجهة حالات النقص المحتمل في الأموال نتيجة حدوث تقلبات أسعار الصرف.

ب) إنشاء نظام مزدوج للاشتراكات.

ج) تغطية آجلة للعملة بالشراء الآجل لعقود العملات.

---

[١] Addendum No. 2 to C-WP/12831.

د) إنشاء حسابات احتياطية خاصة لتمويل تقلبات أسعار الصرف.

هـ) استخدام الفائض المتراكم لتوفير وقاية من تقلبات أسعار الصرف.

و) وضع الميزانيات بالعملة الرئيسية التي تتكبد بها المصروفات الواردة في الميزانية.

٢-٤ يُجرى في إطار ورقة العمل FI-WP/641 تحليل مقارن للفقرتين "ب" و"و".

٢-٥ توصي ورقة العمل C-WP/12663، بعنوان "اقتراحات بشأن طريقة معالجة تقلبات أسعار الصرف في ميزانية الايكاو" المؤرخة ٢٠٠٦/٤/٢٨، الايكاو بأن تستمر في ممارستها المتبعة حاليا بشراء عقود عملات آجلة حسب الاقتضاء لحماية وتثبيت الميزانية إزاء تقلبات العملات المناوئة وفي استخدام طريقة الاحتياطي من العملات لحماية المنظمة من التقلبات الطويلة الأجل في قيمة الدولار الكندي (أنظر قرارات المجلس في الجلسة ٣ من الدورة ١٧٩).

٢-٦ الجدير بالملاحظة أنه في كلا الورقتين المذكورتين أعلاه جرى النظر في نظام الاشتراكات المزدوجة للايكاو ولكن لم تتم الموافقة عليه، حيث اعتبرت الطرق الأخرى أكثر فعالية بالنسبة لمنظمة في حجم الايكاو.

٢-٧ تبين الضميمة رقم ١ لورقة العمل C-WP/12831، بعنوان "آثار انتقال برنامج الايكاو العادي الى نظام مالي يعتمد الدولار الكندي بالكامل" المؤرخة ٢٠٠٧/٦/٦ (أنظر قرارات المجلس في الجلسة ١٦ من الدورة ١٨١)، الآثار التي تترتب على انتقال ميزانية الايكاو الى نظام مالي يعتمد الدولار الكندي بالكامل بالنسبة الى اشتراكات الدول ومرتبات الموظفين الدوليين وتسوية مقر العمل وغيرها من المستحقات. وخلصت الى ان هذا التغيير في السياسة لن يحمي الايكاو بالكامل من آثار تقلبات العملات الأجنبية بل سيخفف من أثرها.

٣- نظرة عامة الى الأساليب الأخرى لحماية الميزانية من تقلبات سعر الصرف

٣-١ نظرا لأنه تم في القسم السابق من هذه الورقة تناول وضع الميزانية بالعملة الرئيسية التي تتكبد بها المصروفات الواردة في الميزانية، ويركز هذا القسم على ثلاثة أساليب أخرى، أي: الشراء الآجل للعملة وإنشاء احتياطيات لسعر الصرف أو أموال لتثبيت العملة وإنشاء نظام اشتراكات مزدوجة.

٣-٢ الشراء الآجل للعملة

٣-٢-١ الشراء الآجل للعملة هو اتفاق لشراء (أو بيع) العملة بسعر محدد مسبقا في تاريخ محدد في المستقبل. وتتبع الايكاو هذا الأسلوب بالفعل في هذا الوقت. غير أنه لا يوفر حماية تامة اذا كان السعر الآجل مختلفا عن السعر في الميزانية وتحركت أسعار السوق ضده.

٣-٢-٢ يجب تحديد أنماط المصروفات بدقة ولذلك يتطلب الشراء الآجل خبرة تخصصية وموظفين متفانين.

٣-٢-٣ فضلا عن ذلك، هناك حد للمدى الآجل الذي يكون السوق مستعدا لبلوغه في التعاقد. وفيما وراء ذلك الحد، تكون قوة الميزانية الشرائية في خطر.

٣-٣ احتياطيات سعر الصرف أو أموال تثبيت العملة

٣-٣-١ احتياطيات سعر الصرف أو أموال تثبيت العملة هي وسيلة أخرى تسهم في تخفيف خطر الصرف. وهي تفعل ذلك بتجميع الخسائر والأرباح في معاملات محددة وتتيح بذلك تجميعها في حساب منفصل بدلا عن تأثيرها على خطة الأعمال خلال فترة الميزانية.

٣-٣-٢ على الدول أن توافق على استخدام الفائض السنوي والفوائض النقدية لتمويل مثل هذا الاحتياطي. غير أنه يمكن إنشاء الاحتياطي برصيد صفري.

٣-٤ نظام الاشتراكات المزدوجة: التعريف والمسائل

٣-٤-١ الاشتراكات المزدوجة هي منهجية العملتين, حيث أن الاشتراكات المتوجبة الدفع للمنظمة تحدد بمبلغين يكون احدهما بالعملة التي تنفق بها المنظمة اعتمادات ميزانيتها العادية. وبناء عليه يُطلب من الدول دفع مبالغ محددة بالعملتين كلتيهما.

٣-٤-٢ تقضي الممارسة المتبعة حاليا في الايكاو بأن توضع الميزانية وتتم المصادقة عليها بالدولارات الأمريكية, وبأن تحدد اشتراكات الدول وتدفع بالعملة نفسها. وبموجب نظام الاشتراكات المزدوجة توضع الميزانية بعملة واحدة أيضا[٢]. ولكن المبلغ الذي تتم المصادقة عليه يقسم بين الدولارات الأمريكية والدولارات الكندية. ويتم احتساب مبلغي اشتراك منفصلين بكل عملة بتطبيق معدل اشتراك كل دولة منفردة بالنسبة الى مجموع الاعتمادات المصادق عليها كل سنة بكل من العملتين.

٣-٤-٣ بالنسبة الى عملات الإنفاق, تستلم الايكاو حاليا جميع الاشتراكات المقررة بالدولارات الأمريكية وعليها أن تشتري دولارات كندية لتغطية نفقاتها بهذه العملة. وفي نطاق الميزانية الواحدة يكون مثل هذا الشراء عرضة لخطر تبدل أسعار الصرف (أي للخسارة) بين السعر الذي وضعت على أساسه الميزانية وبين سعر السوق عند شراء الدولارات الكندية. واذا لم يعتمد نظام معدل النمو الصفري بالأرقام الحقيقية بين ميزانية وأخرى واذا لم تتم زيادة الاشتراكات المقررة بسبب تقلب أسعار الصرف, فإن الخسارة التي تسببها اختلافات أسعار الصرف تشكل خطرا ماديا محتملا بالنسبة لقدرة المنظمة على الأداء.

٣-٤-٤ بمقتضى خيار النمو الصفري بالأرقام الحقيقية سوف تتشارك جميع البلدان في أعباء الخسارة أو فوائد الربح نظرا لواقع أن اعتمادات الميزانية سوف تأخذ في الاعتبار سعر الصرف المتفاوض عليه أو سعر الصرف الفوري في يوم موافقة الجمعية العمومية على الميزانية. وبمقتضى نظام الاشتراكات المزدوجة, حتى ولو لم يطبق معدل النمو الصفري بالأرقام الحقيقية, فإن خطر الخسارة والربح من جراء تقلب أسعار الصرف في فترة ما بين الميزانيات المتتالية, سوف ترتد أيضا الى الدول.

٣-٤-٥ وتتوقف الكلفة الفعلية لكل دولة على معدل سعر الصرف بين عملة الدولة والعملة أو العملات المقررة. ويمكن القول إنه طالما أن الاشتراكات المقررة تحدد بعملتين, فإن مخاطر أسعار الصرف بالنسبة لهذه الدول سوف لن تتضاعف بل أنها ستحدد نطاق التنويع, متيحة الظروف للتعويض عن المخاطر التي تتهدد كل عملة على حدة. وبموجب نظام الاشتراكات المزدوجة سيكون من مسؤولية كل دولة أن تضمن قابلية عملتها المستخدمة في الدفع للتحويل الى دولارات أمريكية ودولارات كندية. وسيكون على الدول التي تتعامل بالدولار الأمريكي أو التي ترتبط بالدولار الأمريكي أن تأخذ في الاعتبار إمكانية مواجهة تقلبات في أسعار الصرف لأول مرة اذا نفذت الاشتراكات المزدوجة.

---

[٢] الدولار الكندي، حسبما هو مقترح في ورقة العمل A36-WP/23, AD/1.

٣-٤-٦ ومن شأن نظام الاشتراكات المزدوجة أن يمكّن ألايكاو من موازنة إيراداتها ومصروفاتها, من خلال عملة رئيسية للمصروفات, وبالتالي تحاشي الحاجة الى شراء العملة في نطاق الميزانية الواحدة وبالتالي تحاشي خطر تقلبات أسعار الصرف. لذلك فان أساس استخدام استراتيجية الاشتراكات المزدوجة استخداما فعالا هو التحليل الدقيق والتنبؤ بالمصروفات بالعملات التي ستدفع بها. وسيتوقف النجاح على القدرة على توقع المصروفات بكل عملة ولفترة الميزانية كاملة.

٣-٤-٧ ويشكل تحديد سعر الصرف بين عملتي الاشتراكات المقررة طوال فترة الميزانية الثلاثية أيضا أحد العناصر الأساسية أيضا لتحقيق ما ورد أعلاه وهناك خيارات متعددة لمعالجة هذه المسألة التي ينبغي استعراضها والموافقة عليها.

٣-٤-٨ وفيما يتعلق بالتكاليف المحتملة للانتقال الى نظام الاشتراكات المزدوجة, هناك تكاليف لازمة لتطوير النظام, مرة واحدة[٣], مطلوبة لتعديل قاعدة المعلومات ولوضع تقارير منقحة. أما زيادة التكاليف المتكررة لإدارة نظام الاشتراكات المزدوجة فستنتج أيضا عن الأعباء الحسابية.

٣-٥ خبرات الوكالات الأخرى للأمم المتحدة

٣-٥-١ تقوم معظم وكالات الأمم المتحدة بتحصيل الاشتراكات بعملة واحدة تكون هي عادة العملة التشغيلية للمنظمة[٤] وتتعامل مع ما تبقى من المخاطر بتحوط نشط أو سلبي. وتواجه هذه الوكالات قدرا أقل بكثير بالنسبة لمخاطر تقلبات أسعار العملات لو احتسبت ثاني أهم عملة لديها في تغطية نسبة قليلة من ميزانيتها.

٣-٥-٢ وحيث لا يكون الأمر كذلك استخدم نظام اشتراكات مزدوجة. وهذه هي الحال في الوقت الراهن بالنسبة الى الوكالات التالية للأمم المتحدة:

أ) منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) في روما.

ب) الوكالة الدولية للطاقة الذرية في فيينا.

ج) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في باريس.

٣-٥-٣ كانت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) قد اعتمدت نظام الاشتراكات المزدوجة ولكنها قررت الاستعاضة عنه بنظام الاشتراكات المقررة باليورو فقط في ميزانية عامي ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣.

٤- التحليل

٤-١-١ تتمثل خبرة الأمم المتحدة في أن الشراء الآجل للعملة أو أموال تثبيت العملة لا توفر درجة كاملة من الحماية من تقلبات أسعار الصرف وأن نظم الاشتراكات المزدوجة – عند تطبيقها – تحقق هدفها الأولي لحماية الأموال من تأثير مثل هذه التقلبات.

---

[٣] قدرتها منظمة الأغذية والزراعة في ٢٠٠٣ بما يتراوح بين ١٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي و ٢٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي.

[٤] مثلا الدولارات الأمريكية بالنسبة للوكالات القائمة في نيويورك والفرنكات السويسرية بالنسبة للوكالات القائمة في جنيف.

٤-١-٢ غير أن استعراض الايكاو يبرز أيضا أن المسائل العامة التالية ذات أهمية فائقة وينبغي وضعها في الاعتبار عند تقييم فرصة الانتقال الى نظام اشتراكات مزدوجة، وذلك من بين مسائل أخرى:

أ) يوصى بها عندما تكون أهم عملة أولى وأهم عملة ثانية تمثلان نسبتين متماثلتين من الميزانية الإجمالية.

ب) وضع منهجية أو الموافقة عليها من الهيئات الرئاسية يقتضي وقتا لاستعراض عوامل عديدة متضمنة وينبغي البدء فيه بدون تحليل وتخطيط مهمين وذلك، كما كان الحال بالنسبة للفاو، عن طريق الانتفاع بمشورة الخبراء الاختصاصيين الخارجيين.

ج) هناك تكاليف تطوير مرة واحدة وتكاليف مستمرة ينبغي موازنتها بالمنفعة المتمثلة في حماية الميزانية.

د) هناك آثار محاسبية عديدة، وفي المقام الأول أن تأخيرات تسلم اشتراكات الدول المساهمة بأكبر نسب ستستمر في تسبيب حالات نقص في التدفق النقدي واختلافات في سعر الصرف.

ه) هناك مسائل رصد الميزانية ومراقبتها بسبب أن عملة التخصيص مختلفة عن عملة الصرف.

٤-٢ فيما يتعلق بالايكاو، ينبغي ملاحظة أن المنظمة حاليا في المراحل النهائية لتصميم نظام مالي جديد من المقرر تنفيذه في ٢٠٠٨/١/١. وبالنظر الى تشعب نظام الاشتراكات المزدوجة فقد لا تتمكن من تعديل مثل هذا النظام لإدارة اشتراكات مزدوجة. وفي هذه الحالة، يتعين تصميم نظام يدوي مع ما يترتب عليه من زيادة في عدد الموظفين الماليين المطلوبين لمراقبة مثل هذا النظام وإدارته.

٤-٣ مع ملاحظة أن الايكاو تنفق أموالا بعملات مواقع العمل الثمانية، فقد يمكن أن تدعى الدول المتعاقدة لدفع اشتراكاتها بعملاتها الخاصة – استنادا الى متطلبات الصرف – مما يسمح للمنظمة بإدارة مبالغ مستلمة بعملات مختلفة فيما يتعلق بالمادة ٦-٦ من النظام المالي.

٥- التوصيات

٥-١ تتم الموافقة على الميزانية المقترحة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠ بغطاء تمويل يبلغ ٢٤٥,٥ دولار كندي حسبما هو معروض في ورقة العمل A36-WP/23, AD/1.

٥-٢ تنفذ الايكاو وضع الميزانية ونظام المحاسبة بالدولار الكندي اعتبارا من ٢٠٠٨/١/١.

٥-٣ تدرس الأمانة العامة المزيد من المسائل حول نظام الاشتراكات المزدوجة للايكاو وكذلك خيارات أخرى، تكون إدارتها أسهل، بشأن أفضل طريقة لحماية المنظمة في المستقبل من أخطار سعر الصرف، مثل إدارة المبالغ المستلمة بعملات وطنية لجعلها مماثلة لمتطلبات الإنفاق اللازم، حسبما تسمح به المادة ٦-٦ من النظام المالي. ويتعين تقديم تقرير عن هذا الموضوع الى مجلس الايكاو بغية التوصل الى حل بشأنه بما يرضي المجلس.

– انتهـــى –