

Distr.: General
19 October 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون
البنود 125 و 136 و 138 و 140 و 150 من جدول الأعمال
إصلاح الأمم المتحدة: التدابير والمقترحات
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة
الميزانية البرنامجية المقترحة لعام 2022
تحسين الحالة المالية للأمم المتحدة
الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات
الأمم المتحدة لحفظ السلام

تحسين الحالة المالية للأمم المتحدة

تقرير الأمين العام

موجز

تتطلب هذه اللحظة الحرجة بالنسبة للبشرية أن تكون الأمم المتحدة قوية لقيادة السعي نحو إيجاد عالم أكثر إنصافاً واحتواءً أثر الفقر المدقع والجوع والكراهية، وأزمة المناخ، والنزاعات الطويلة الأمد. وقد تفاقمت هذه التحديات العالمية بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، مما يستلزم زيادة التزام الدول الأعضاء بالوفاء جماعياً بوعود ضمان السلامة والازدهار والكرامة للجميع. ويجب أن تظل الأمم المتحدة في صميم التعاون المتعدد الأطراف من أجل الصالح العام، ويجب أن تتخذ خطوات لكيلا تقوض الجائحة المكاسب المحققة، ويجب أن تواصل تنفيذ جدول أعمالها من أجل مجتمعات واقتصادات أكثر شمولاً واستدامة وقدرة على الصمود.



بيد أن قوة المنظمة مهددة بأزمة سيولة عميقة ناجمة عن عدم وفاء الدول الأعضاء بالتزاماتها المالية بالكامل وفي الموعد المحدد، وعدم كفاية مستويات احتياطات السيولة، والإطار التنظيمي الذي يعيق الإدارة الفعالة للميزانية. ولمعالجة مسألة السيولة والمسائل الهيكلية الأوسع نطاقاً في إدارة الميزانية، اقترحت مجموعة من التدابير لإدارة الميزانية العادية وعمليات حفظ السلام في تقريره السابق عن تحسين الحالة المالية للأمم المتحدة (A/73/809).

غير أن الجمعية العامة لم توافق على التدابير المقترحة فيما يخص الميزانية العادية، وخلال الفترة التي انقضت منذ صدور تقريره السابق، تدهورت حالة السيولة في الميزانية العادية، حيث بلغت متأخرات الأنصبة المقررة غير المسددة مستويات قياسية وسُجل أشد عجز نقدي على الإطلاق. ووافقت الجمعية العامة على بعض التدابير المقترحة لعمليات حفظ السلام؛ وعلى الرغم من أن هذه التدابير قد حققت فوائد يمكن قياسها، فلا تزال حالة السيولة في عمليات حفظ السلام تتطلب مزيداً من الحلول.

وفي هذا التقرير، الذي أعدته عملاً بقرار الجمعية العامة 307/73، اقترحت مرة أخرى تدابير رامية إلى التصدي لحالة السيولة، مع مراعاة بعض شواغل الدول الأعضاء بشأن المقترحات السابقة. وأحث الدول الأعضاء مرة أخرى على تقديم حلول لمعالجة الحالة المالية السيئة للمنظمة وتقادي قيام وضع طبيعي جديد يتسم بضعف الأداء المنهجي في تنفيذ الولايات نتيجة لقيود السيولة.

وتظل الأمانة العامة، من جانبها، ملتزمة باستخدام الموارد المعهد بها إليها بكفاءة وفعالية من حيث التكلفة، وبإدارة أزمة السيولة بطريقة تقلل إلى أدنى حد ممكن من الأثر على إنجاز الولايات، وتقديم المعلومات إلى الدول الأعضاء بأكبر قدر من الشفافية.

أولا - مقدمة

1 - في تقريره السابق عن تحسين الحالة المالية للأمم المتحدة (A/73/809)، الصادر في آذار/مارس 2019، أعربت عن قلقي إزاء تفاقم أزمة السيولة في الأمم المتحدة والمخاطر التي تهدد قدرة المنظمة على تنفيذ ولاياتها بالكامل بسبب الأزمة. وفي هذا الصدد، قدمت في ذلك التقرير عددا من المقترحات لتيسير إدارة حالة السيولة في الميزانية العادية وعمليات حفظ السلام على السواء.

2 - ولم توافق الجمعية العامة على التدابير التي اقترحتها فيما يخص الميزانية العادية، والتي كانت تهدف إلى رفع المستويات المنخفضة لاحتياطيات السيولة ومعالجة المشاكل الهيكلية الأساسية التي تقوض فعالية إدارة الميزانية، بما يكفل قدرة الأمانة العامة على تنفيذ ولاياتها بفعالية أكبر. وازداد تدهور حالة السيولة في الميزانية العادية كل سنة منذ ذلك الحين، حيث سجلت المتأخرات أرقاما قياسية جديدة في نهاية العام. ونفذ كل من صندوق رأس المال المتداول وحساب الأمم المتحدة الخاص في كل من السنوات الثلاث الماضية (2018 و 2019 و 2020)، على الرغم من التدابير المتخذة في أوائل العام لمواءمة النفقات مع السيولة المتوقعة، مما استلزم الاقتراض من بعثات حفظ السلام المنتهية لدفع المرتبات والوفاء بالالتزامات المستحقة للبايعين. وفي عام 2021، بدت بعض علامات التحسن في الحالة بسبب تدفق قدر كبير من المبالغ المحصّلة في نيسان/أبريل وضبط الإنفاق منذ بداية العام. غير أن من المتوقع أن تشهد الميزانية العادية عجزا نقديا قرب نهاية عام 2021.

3 - وفيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، وافقت الجمعية العامة، في قرارها 307/73، على اثنين من التدابير الأربعة المقترحة. فوافقت على إصدار رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة لعمليات حفظ السلام لفترة الميزانية الكاملة، بما في ذلك الفترة التي لم يوافق بشأنها مجلس الأمن بعد على الولاية. كما وافقت، على أساس التجربة لمدة ثلاث سنوات، على اقتراحي إدارة الأرصدة النقدية لجميع عمليات حفظ السلام العاملة باعتبارها صندوقا مشتركا. ويسرّ هذان التدبيران الجهود الرامية إلى تحسين توقيت سداد نفقات البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، ولكنهما لم يحلّا المشكلة تماما.

4 - وفي هذا التقرير، الذي أعد عملا بقرار الجمعية العامة 307/73، أقدم معلومات مستكملة عن الحالة المالية للمنظمة وعن تنفيذ القرار، وأسلط الضوء على المشاكل المستمرة وعواقبها، بما في ذلك ضعف الأداء المنهجي في تنفيذ الولايات، وأحث الدول الأعضاء على إيجاد حلول أفضل لمعالجة أزمة السيولة التي ستشل المنظمة تدريجيا إذا لم يوجد لها حل.

ثانيا - الميزانية العادية

5 - ترد المبادئ الأساسية لعملية الميزنة في المنظمة في المادة 17 من ميثاق الأمم المتحدة، التي تنص على أن الجمعية العامة تنظر في ميزانية الأمم المتحدة وتصدق عليها، وتقسّم نفقات المنظمة فيما بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وتنص الأحكام الحالية للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة على دفع الاشتراكات في غضون 30 يوما. وتنص المادة 19 من الميثاق على اتخاذ إجراء لردع تراكم المتأخرات فيما يتعلق بسداد الاشتراكات المالية من قبل الدول الأعضاء.

6 - وزُودت الأمانة العامة، لضمان تنفيذ برنامج عملها بفعالية وكفاءة، بألية سيولة لتمويل الميزانية البرنامجية تتألف من صندوق لرأس المال المتداول وحساب الأمم المتحدة الخاص. وأنشئ صندوق رأس المال

المتداول في عام 1946 لتقديم السلف اللازمة لتمويل الاعتمادات في انتظار استلام الاشتراكات، ولتمويل المصروفات غير المتوقعة وغير العادية في انتظار قيام الجمعية العامة بإجراءات تخصيص الاعتمادات.

7 - أما حساب الأمم المتحدة الخاص فقد أنشئ في عام 1965 عملاً بقرار الجمعية العامة 2053 ألف (د-20) لتسجيل نتائج النداء الذي وجهه الأمين العام إلى حكومات جميع الدول الأعضاء لتقديم تبرعات حتى يتسنى التغلب على الصعوبات المالية التي تواجه المنظمة. وفي القرار 3049 ألف (د-27) لعام 1972، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يُنشئ حساباً خاصاً آخر تُصَب فيه التبرعات وتُستخدم لإزالة الصعوبات المالية الماضية للأمم المتحدة، لا سيما لإزالة عجز المنظمة القصير الأجل الذي أُشير إليه في تقرير اللجنة الخاصة المعنية بالحالة المالية للأمم المتحدة (A/8729)، وأن يدمج حساب الأمم المتحدة الخاص في ذلك الحساب. ويعاد تقييم الفائدة المستحقة عن رصيد الحساب الخاص إلى هذا الحساب، فيستمر نموه مع مرور الزمن.

8 - وفي كل عام، يغطى أي عجز نقدي في الميزانية العادية بالاقتراض أولاً من صندوق رأس المال المتداول، ثم من الحساب الخاص عند نفاذ رصيد صندوق رأس المال المتداول. وتُرد هذه القروض حالما يتوفر النقد اللازم لتمويل العمليات من الميزانية العادية.

المشاكل المالية التي تقوض تنفيذ الميزانية

9 - تواجه المنظمة منذ فترة طويلة تحديات كبيرة في السيولة اللازمة لتمويل عملياتها من الميزانية العادية. وأصبحت الحالة خطيرة على مر السنين بتدهور حالة السيولة كل عام، مما يهدد قدرة المنظمة على تنفيذ ولاياتها بالكامل. ولا تسدد جميع الدول الأعضاء أنصبتها المقررة بالكامل، مما يؤدي إلى تأخر في تحصيلها يقلص احتياطات السيولة. كما أن العديد منها لا تسدد اشتراكاتها في الموعد المحدد، مما يؤدي إلى نقص في النقدية خلال السنة لا تكفل احتياطات السيولة سده بفعالية. وعلاوة على ذلك، تتقلب أنماط سداد الاشتراكات لدى الدول الأعضاء بشكل كبير، مما يفضي إلى عدم التأكد في توقيت التدفقات النقدية الداخلة، ويؤدي ذلك إلى صعوبة التخطيط للتدفقات النقدية الصادرة. كما تواجه على مستوى منهجيات الميزانية أوجه ضعف وجمود هيكلية متأصلة تزيد من الصعوبات المتعلقة بالسيولة. وتؤدي هذه التحديات مجتمعة إلى عقبات كبيرة في تنفيذ الولايات على النحو المقرر.

الأنصبة المقررة غير المسددة بالكامل

10 - ارتفعت النسبة المئوية للمتأخرات المسجلة في نهاية السنة والمتعلقة بالأنصبة المقررة للميزانية العادية باستمرار ارتفاعاً أكبر منذ عام 2017 مقارنة بأي وقت من الفترة بين عامي 2010 و 2016. والأسوأ من ذلك أن المتأخرات ازدادت أيضاً بشكل حاد كل عام، من 529 مليون دولار في نهاية عام 2018 إلى 711 مليون دولار في نهاية عام 2019 و 808 ملايين دولار في نهاية عام 2020. ويبين الشكل الأول اتجاه المتأخرات في نهاية السنة منذ عام 2010، بما في ذلك ما يتعلق بالأنصبة المقررة السنوية. وبلغت المتأخرات في نهاية عام 2020 أكثر من ربع الأنصبة المقررة السنوية، ونسبة 226 في المائة من احتياطات السيولة. وبهذه المستويات المرتفعة من المتأخرات في نهاية السنة، تبدأ كل سنة تالية، من الناحية العملية، باحتياطي سيولة قليل أو دون احتياطي.

الشكل الأول
الأنصبة المقررة غير المسددة في نهاية السنة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



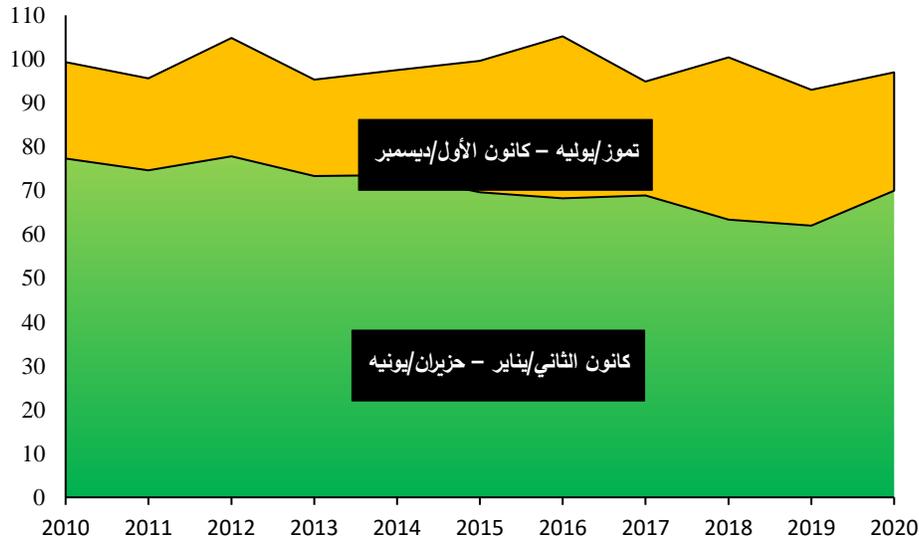
الأنصبة المقررة غير المسددة في الموعد المحدد

11 - لا يسدد العديد من الدول أعضاء أنصبتها المقررة في الموعد المحدد، أي في غضون 30 يوماً. فلم يف سوى 41 دولة عضواً بالتزاماتها بالكامل في الموعد المحدد عام 2021، ويمثل ذلك تحسناً مقارنة بالعدد المسجل في عام 2020 وهو 35 وفي عام 2019 وهو 34. وأشكر هذه الدول الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها. وفي عام 2021، سددت 83 دولة عضواً اشتراكاتها بالكامل في غضون الربع الأول، مقابل 77 في عام 2020 و 79 في عام 2019. ولئن كانت هذه التحسينات جديرة بالترحيب وضرورية، فإن اتجاهات المدفوعات المبيّنة في الشكل الثاني تثير القلق وتطرح مشكلة. فمن الناحية النقدية، يُدفع قدر أكبر من الأنصبة المقررة، في وقت متأخر أكثر عما كان من قبل، مما يوسع الفجوة بين النقد الوارد والنقد الصادر. وتعالج هذه الفجوة عادةً باحتياطات السيولة. بيد أن الاحتياطات، نظراً لتقلصها بسبب ارتفاع المتأخرات، لم تعد كافية بسد هذه الفجوة كما ينبغي. ولذلك يتعين على المنظمة اللجوء إلى تدابير أخرى لتجنب انهيار كامل في العمليات نتيجة لانعدام السيولة خلال الفترات الحاسمة. غير أن هذه التدابير، رغم أنه لا مفر منها، تستغرق وقتاً قبل أن تصبح فعالة أو أن تعكس المسار، ومن الصعب التنبؤ بأثرها في الأجل الطويل على تنفيذ البرامج أو التحكم فيه.

12 - ويبين الشكل الثاني انخفاضاً مطرداً في المدفوعات في غضون الأشهر الستة الأولى من السنة على الرغم من حدوث تحسن طفيف في عامي 2019 و 2020. ويعني انخفاض المبالغ المحصّلة في

النصف الأول من السنة وتزايد التقلبات السلبية في النصف الثاني أن المنظمة تواجه شكوكا متزايدة بشأن التدفقات الداخلة عند اتخاذ قرارات تخصيص الأموال.

الشكل الثاني
اتجاه التأخر في سداد الاشتراكات
(النسبة المئوية للأنصبة المقررة المحصلة)



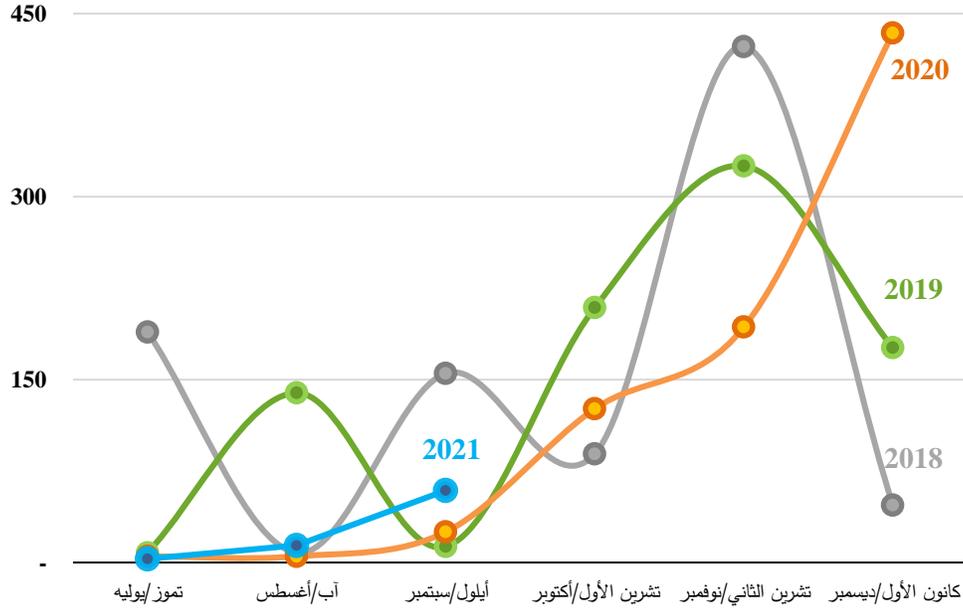
تغير أنماط السداد

13 - لا يقتصر الأمر على قيام الدول الأعضاء جماعيا بدفع مبالغ أقل في وقت متأخر أكثر كل عام، بل يمثل تقلب أنماط سداد اشتراكاتها في كل عام تحديا إضافيا أمام ضمان توفر المنظمة على سيولة كافية للوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين والكيانات التابعة لأطراف ثالثة على مدار السنة. ويبين الشكل الثالث التقلبات المشهودة في النصف الثاني من العام منذ عام 2018، مما يزيد من أثر مستوى المتأخرات المرتفع ويجعل تخصيص الأموال تحسبا للتدفقات الداخلة خطوة محفوفة بالمخاطر.

الشكل الثالث

تقلب نمط سداد الاشتراكات في النصف الثاني من السنة

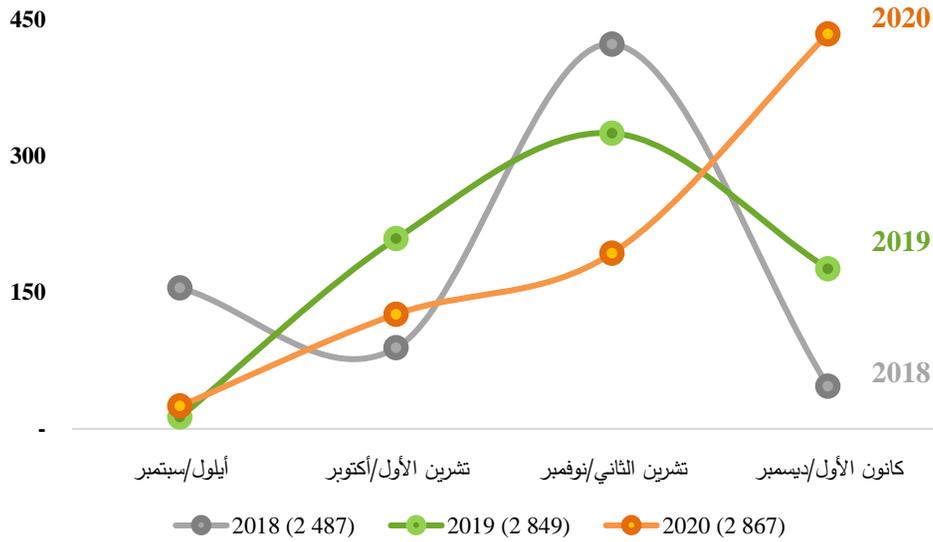
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



14 - وتؤثر هذه الأنماط المتغيرة في قدرة المنظمة على تخطيط الأنشطة وتنفيذها بفعالية نتيجة لعدم القدرة على التيقن من حالة السيولة حتى قرب نهاية فترة الميزانية. فتأخير النفقات حتى الربع الأخير من السنة يزيد من الضغط لتحقيق التوازن بين مخاطر التخلف عن السداد وضعف أداء الميزانية. ويبرز الشكل الرابع اتجاهها آخر مثيرا للقلق نحو سداد اشتراكات بمبالغ أكبر بشكل متزايد في الشهر الأخير من السنة. ففي كانون الأول/ديسمبر 2020 مثلا، ورد 330 مليون دولار تقريبا في الأيام العشرة الأخيرة، وظلت مع ذلك المبالغ المحصّلة عن هذا العام أقل من التقديرات بمقدار 167 مليون دولار؛ وحتى في منتصف كانون الأول/ديسمبر، كان من المخاطرة الشديدة تخصيص الأموال لتغطية النفقات غير المتصلة بالوظائف التي كانت قد تأخرت بالفعل.

الشكل الرابع
تغير نمط السداد في الأشهر الأربعة الأخيرة من السنة

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



15 - ونظرا لنطاق عمليات المنظمة وسعتها في شتى أنحاء العالم، تصبح إدارة عملية تخطيط وتنفيذ البرامج بالغة الصعوبة بهذه المستويات العالية من عدم التيقن من التدفقات الداخلة التي لا يمكن إدارتها بشكل موثوق دون توافر احتياطات كافية من السيولة. ويقضى مديرو البرامج وقتا ثميناً في تعديل إنفاقهم بانتظام وفقاً لمستويات النقدية المتاحة بدلاً من تنفيذ البرامج. ويرد تفسير التحديات المواجهة في الامتثال للإطار التنظيمي، نتيجة لسداد المبالغ في أواخر الربع الأخير، بمزيد من التفصيل أدناه.

المشاكل الهيكلية

16 - إن مشاكل السيولة التي تواجه عمليات إعداد الميزانية العادية منذ فترة طويلة نتيجة لعدم كفاية الاحتياطات، تتفاقم أيضاً بسبب المشاكل الهيكلية. حيث تحدد للدول الأعضاء، بشكل تلقائي، أنصبة مقررّة أقل من الميزانية التي توافق عليها لأنها تتلقى أرصدة من موارد منها الأموال غير المنفقة من الفترات السابقة، حتى وإن لم تسدد جميع المبالغ المستحقة عليها عن الفترة السابقة. وبالتالي يتعين على المنظمة أن تعيد حتى الأموال التي لم تحصلها، مما يوسع فجوة السيولة. وإضافة إلى ذلك، يتعين على المنظمة أن توفر النقدية لتغطية المصروفات غير المتوقعة وغير العادية التي يمكن للأمين العام أن يتكبدتها بناء على سلطته أو بموافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، أو لتغطية الالتزامات التي وافقت عليها الجمعية العامة بناء على سلطاتها دون تقرير للأعضاء. ويمكن أيضاً أن تفرض منهجية إعادة تقدير التكاليف ضغوطاً على السيولة، عندما تستخدم الدول الأعضاء معدلات شغور غير واقعية لخفض الميزانية، بينما تأمر الأمين العام بملء الوظائف الشاغرة على وجه السرعة. وعلاوة على ذلك، تسفر تقلبات العملة والنضخم والفروق المتوقعة مقابل التكاليف المعيارية وغير ذلك من معايير تقدير التكاليف عن نفقات

إضافية لا تحدّد أنصبتها المقررة إلا بعد تكبدها بالفعل. ورغم عدم إنفاق الأموال بالكامل بسبب القيود المتعلقة بالسيولة، تلتزم إعادتها، مع ذلك، إلى الدول الأعضاء في شكل أرصدة تخصم من الأنصبة المقررة المقبلة، حتى وإن لم تكن الدول الأعضاء قد سددت اشتراكاتها. ويؤدي ذلك إلى نشوء دوامة نقص في السيولة كلما كان تسديد الدول الأعضاء لاشتراكاتها غير كامل وفي غير الموعد المحدد.

17 - وتأنن لي الجمعية العامة بالدخول في التزامات لتغطية المصروفات غير المتوقعة وغير العادية، بمبلغ يصل إلى 8 ملايين دولار سنويا، لأغراض السلام والأمن دون موافقة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، و 362 500 دولار سنويا لمحكمة العدل الدولية، و 500 000 دولار سنويا للتدابير الأمنية المتخذة عملا بالقرار 255/75. وإضافة إلى ذلك، تسمح لي الجمعية العامة، بموافقة اللجنة الاستشارية، الدخول في التزامات تتعلق بصون السلام والأمن بمبلغ يصل إلى 10 ملايين دولار لكل قرار من قرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وعلى الرغم من أن هذه التدابير تتيح لي الدخول في التزامات لتلبية الاحتياجات العاجلة، فإنها لا تشمل سلطة تحديد أنصبة مقررة على الدول الأعضاء خلال فترة الميزانية لتغطية هذه النفقات، ويتعين تمويل التكاليف من صندوق النقدية المشترك الموجود. وهذه التدابير، وإن كانت تمكن الأمم المتحدة من تنفيذ الولايات، فإنها، للأسف، تؤدي إلى تفاقم التحديات المتعلقة بالسيولة في الأجل القصير، خاصة إذا كانت احتياجات السيولة منخفضة. وإضافة إلى ذلك، تأنن الجمعية العامة، حسب الاقتضاء، بتقديم إعانات لكيانات مثل محكمة سيراليون الخاصة لتصريف الأعمال المتبقية والدوائر الاستثنائية في محاكم كمبوديا، التي لا تُرصد لها مخصصات ولا تحدّد لها أنصبة مقررة إلا بعد تكبد النفقات. ويبين الجدول 1 اتجاه المصروفات/سلطات الالتزام هذه.

الجدول 1

المصروفات غير المتوقعة وغير العادية/سلطات الالتزام

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

السنة	المبلغ المعتمد
2021	22,6
2020	17,3
2019	28,6
2018	23,4
2017	37,8
2016	20,9
2015	34,6
2014	22,8
2013	43,3
2012	5,1

18 - وعلاوة على ذلك، توافق الجمعية العامة ومجلس الأمن أحيانا على ولايات إضافية بعد اعتماد الميزانية، بيد أنه لا تُحدّد أنصبتها المقررة إلا في بداية السنة التالية. ويبين الجدول 2 المبالغ التي اعتمدت في الدورتين المستأنفتين الأولى والثانية ولكن لم تُحدّد أنصبتها المقررة حتى السنة التالية، منذ عام 2014.

الجدول 2

الموارد الإضافية التي خصصت خلال الدورات المستأنفة والتي لم تُحدّد مع ذلك أنصبتها المقررة إلا في السنة التالية

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

الدورة المستأنفة للجمعية العامة	المبلغ المقرر في السنة التالية
الدورة الخامسة والسبعون (2021)	16,6
الدورة الرابعة والسبعون (2020)	-
الدورة الثالثة والسبعون (2019)	61,9
الدورة الثانية والسبعون (2018)	0,5
الدورة الحادية والسبعون (2017)	6,1
الدورة السبعون (2016)	6,9
الدورة التاسعة والستون (2015)	87,4
الدورة الثامنة والستون (2014)	8,2

19 - وعندما تُعتمد الميزانية قبل بداية فترتها، فإنها تستند إلى عدد من معايير تقدير التكاليف، مثل معدلات الشواغر، وتكاليف القياسية للمرتبات، وتقلبات العملة، والتضخم. ويمكن أن تتسبب هذه المعايير في فروق كبيرة بين النفقات المدرجة في الميزانية والنفقات الفعلية إذا لم تتأكد التقديرات الأولية خلال عملية تنفيذ الميزانية. وتُعرض هذه الفروق في تقارير الأداء، وتوافق عليها الجمعية العامة جزئيا أو كليا، وتحدد أنصبتها المقررة في السنة التالية. ويزيد ذلك من تفاقم تحديات السيولة بزيادة التفاوت بين التدفقات النقدية الصادرة وما يوازئها من التدفقات الداخلة. ويبين الجدول 3 التفاوت بالنسبة لفترات الميزانية القليلة الماضية.

الجدول 3

التفاوت بين الإنفاق والأنصبة المقررة

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

فترة الميزانية	السنة الأولى	السنة الثانية
2011-2010	125,8	49,2
2013-2012	142,9	169,5
2015-2014	82,1	154,8
2017-2016	61,7	68,7
2019-2018	147,9	61,9
2020	0,0	لا ينطبق

(أ) لم تتخذ الجمعية العامة قرارا بشأن تقرير الأداء لعام 2020.

- 20 - وينص النظام المالي والقواعد المالية⁽¹⁾ على أنه إذا كانت النفقات الفعلية أقل من الميزانية، فإن الفرق يجب أن يُعاد إلى الدول الأعضاء. وهذا هو ما يُعمل به حاليا على سبيل خفض المبلغ الإجمالي المقرر للميزانية العادية سنة بعد نهاية فترة الميزانية، مما يعني أن الدول الأعضاء تستفيد بشكل متناسب من المبالغ التعويضية المقيّدة لصالحها، ولا تدفع سوى المبلغ الصافي استنادا إلى جدول الأنصبة المقررة. وإضافة إلى ذلك، يتيح النظام المالي والقواعد المالية الاحتفاظ بالأموال كالتزامات لمدة سنة قبل الوفاء بالالتزام القانوني. وفي نهاية تلك السنة، تُعاد أي التزامات غير مُصفاة ويوفى بأي التزام قانوني متبقٍ من الميزانية الحالية. وتُسوى هذه الأموال المعادة أيضا باعتبارها مبالغ تخفض من المبلغ المقرر للميزانية العادية.
- 21 - وترد هذه المبالغ المقيّدة في الجدول 4.

الجدول 4

المبالغ المقيّدة لحساب الدول الأعضاء مقابل الأموال غير المنفقة

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

فترة الميزانية	الرصيد الحر	إلغاء التزامات الفترة السابقة ^(أ)
2011-2010	2,2	23,1
2013-2012	40,2	33,0
2015-2014	120,0	45,2
2017-2016	28,6	25,2
2019-2018	0	32,2
2020	57,9	لا ينطبق

(أ) يحدث إلغاء التزامات الفترة السابقة في السنة التالية لانتهاء فترة الميزانية.

- 22 - وتُطبّق المبالغ المقيّدة التعويضية المذكورة أعلاه حتى وإن لم تسدد دولة من الدول الأعضاء حصتها من الأنصبة المقررة، وحتى وإن كانت المنظمة تمر بحالة نقدية صعبة. وبالتالي، لا تستطيع الأمم المتحدة، من جهة، إنفاق هذه الأموال على الأنشطة البرنامجية لأنها لم تتلقها. ومن جهة أخرى، تضطر المنظمة إلى إعادة ذات الأموال غير الموجودة إلى الدول الأعضاء، لأنها لم تتفقها بسبب عدم تلقيها لها.
- 23 - ويمكن أن يكون الأثر المشترك لهذه المشاكل المنفصلة كبيرا جدا. فعندما تبدأ المنظمة سنة بمستوى عال من المتأخرات، فذلك يعني عادة أنها تبدأ تلك السنة باحتياطيات سيولة قليلة أو دون احتياطيات. وإذا كانت لديها أرصدة دائنة كبيرة مستحقة الرد من السنة السابقة، فإنها تحدد أنصبة مقررة بمبلغ أقل من الميزانية المعتمدة. ولذلك، يتعين عليها أن تستعد لتدفقات نقدية صادرة لتنفيذ الميزانية الكاملة يزيد مستواها عما كان متوقعا حتى لو سددت جميع الدول الأعضاء اشتراكاتها بالكامل. وإذا لم تكن لديها احتياطيات كافية من السيولة، فيتعين عليها آنذاك أن تحاول ضبط النفقات بتحديد أولوياتها. غير أن عدم وجود توجيهات من الجمعية العامة لتحديد الأولويات بين الولايات المعتمدة يعني أن على المنظمة أن تستخدم أدوات تخطيط عامة مثل توحيد معدل التنفيذ في جميع أبواب الميزانية. وليس ذلك حلا ناجعا بسبب

(1) البنود 2-3 و 3-5 و 4-5 من النظام المالي.

أوجه عدم المرونة الهيكلية التي تتجسد مثلا في عدم القدرة على تحويل الموارد بين أبواب الميزانية أو حتى بين الميزانيات المتصلة بالوظائف وغير المتصلة بالوظائف، وبسبب القيود المتأصلة في إدارة تكاليف الوظائف نتيجة لتقلبات العملة والتضخم. كما أن توحيد المعدل المستهدف لتنفيذ الميزانية بسبب قيود السيولة لا يأخذ في الاعتبار اختلاف احتياجات مختلف البرامج أو القيود المفروضة عليها، واختلاف الآثار التي قد تترتب عليه في جهود كل برنامج منها في تنفيذ ولايته. ونتيجة لهذه العوامل كلها، يمكن أن تكون لأي تخفيضات غير متوقعة خلال السنة في المبالغ المحصّلة ووتيرة تحصيلها آثار خانقة عندما تضاف إلى المشاكل القائمة.

تقلص احتياطات السيولة

24 - يمكن أن يشكل احتياطي السيولة القوي احتياطا يحمي من عدم إمكانية التنبؤ بالتدفقات الداخلة. غير أن المستويات الحالية لصندوق رأس المال المتداول (150 مليون دولار) والحساب الخاص (حوالي 207 ملايين دولار) هي، على النحو المبين أدناه، غير كافية بشكل واضح يبعث على الأسف للتغلب على الاتجاهات الصعبة المتمثلة في تقلب التدفقات النقدية الداخلة وعدم إمكانية التنبؤ بها، والتأخير في سداد الاشتراكات خلال السنة، والزيادة الملحوظة في متأخرات نهاية العام.

25 - ولم يواكب مستوى صندوق رأس المال المتداول مستوى الاعتمادات المأذون بها. ففي عام 1946، أنشئ صندوق رأس المال المتداول برصيد قدره 20 مليون دولار، أي ما يمثل آنذاك حوالي 30 أسبوعا من الإنفاق. وفي العقود التي انقضت منذ إنشاء الصندوق، انخفضت مدة التغطية التي يتيحها انخفاضاً كبيراً. وتمت زيادة رصيد الصندوق آخر مرة ليبلغ 150 مليون دولار اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2007، أي ما يمثل حوالي أربعة أسابيع من الإنفاق (انظر القرار 283/60، الفرع الرابع، الفقرة 4). وخلال السنوات الست الماضية، أتاح الصندوق أقل من 3 أسابيع من التغطية.

الجدول 5

تطور صندوق رأس المال المتداول

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

	2021	2020	2019	2017	2007	1983	1963	1946
مستوى الميزانية	3 208	3 074	5 874	5 683	4 189	1 506	94	35
الجزء السنوي	3 208	3 074	2 937	2 841	2 094	753	94	35
مستوى موارد صندوق رأس المال المتداول	150	150	150	150	^(أ) 150	100	40	20
التغطية (بالأسابيع)	2,4	2,5	2,7	2,7	3,7	6,9	22,1	29,7

(أ) اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 2007.

26 - وللأسف، شهدت السيولة الاحتياطية التي يوفرها الحساب الخاص تقلصاً جزئياً أيضاً بسبب قراراتين منفصلين اتخذتهما الجمعية العامة في عام 2013 (انظر القرار 245/68 ألف) وفي عام 2015 (انظر القرار 274/69 ألف)، وينصان على استخدام بعض هذه الأموال لتمويل الميزانية العادية. وبلغ

رصيد الحساب الخاص أعلى مستوى في عام 2013 بمبلغ 264 مليون دولار تقريبا، وتقلص إلى حوالي 197 مليون دولار في عام 2015، وارتفع تدريجيا إلى 207 ملايين دولار في نهاية عام 2020، بسبب الفائدة المستحقة عن جزء من السنة لم تُستخدم فيه أمواله في عمليات الميزانية العادية.

إدارة السيولة في السنوات الأخيرة

27 - عندما ارتفعت المتأخرات المسجلة في نهاية السنة من 409 ملايين دولار في نهاية عام 2016 إلى 531 مليون دولار في نهاية عام 2017، قررت حفظ النقدية لنفقات عام 2018، بوقف صرف بعض الأموال في عام 2018 لتأخير أو وقف النفقات في المجالات التي كان يعتقد أنها ستكون أقل تأثيرا على تنفيذ البرامج. وعلى الرغم من هذه التدابير الأولية، بلغ العجز النقدي رقما قياسيا مقداره 488 مليون دولار في تشرين الأول/أكتوبر 2018، مما تطلب اقتراض مبالغ نقدية من بعثات حفظ السلام المنتهية للمرة الأولى منذ 14 عاما، لتجنب التخلف عن السداد.

28 - وأجبرتي تجربة عام 2018 على اتخاذ تدابير إضافية لحفظ النقدية لعام 2019. وإضافة إلى منع بعض المصروفات عن طريق وقف صرف الأموال كما في عام 2018، تقرر في كانون الثاني/يناير صرف الأموال بشكل تدريجي فقط، لمواءمة التدفقات النقدية الصادرة مع المقبوضات النقدية الواردة المتوقعة، وإن كان من غير الممكن التنبؤ بها. وبحلول آذار/مارس، ومع تدهور توقعات السيولة لذلك العام، كانت هناك مخاوف من ألا تكون التدابير القائمة كافية للتخفيف من خطر التخلف عن سداد المدفوعات للموظفين والبايعين. ولذلك، نُصح مدير البرامج بإدارة عمليات التوظيف بعناية لاحتواء تكاليف ملاكهم الوظيفي في حدود مستويات الاعتمادات الحالية؛ أي بعبارة أخرى، أضحي من غير الممكن الامتثال لقرارات الجمعية العامة بملء الشواغر بسرعة أو احترام معدلات الشواغر المعتمدة. وللمحد من أثر ذلك على تنفيذ البرامج، بدأت، علاوة على ذلك، مفاوضات مع شركاء منظومة الأمم المتحدة لإرجاء المدفوعات، وبدأ العمل بالتحويلات النقدية في الوقت المناسب إلى الصناديق الفرعية التي تعتمد على التمويل من الميزانية العادية.

29 - وعلى الرغم من هذه التدابير الإضافية، بلغ العجز رقما قياسيا جديدا آخر مقداره 520 مليون دولار بحلول منتصف تشرين الثاني/نوفمبر 2019، مما جعل المنظمة تقترب بشكل مثير للقلق ليس من استفاد احتياطات الميزانية العادية فحسب بل أيضا موارد بعثات حفظ السلام المنتهية. وكانت الحالة شديدة للغاية لدرجة أنه كان من الضروري اقتراض أموال من بعثات حفظ السلام المنتهية تشكل جزءا من النقدية التي كان من المفترض أن تخصص لتغطية الخصوم غير المسددة التي يمكن أن تصبح مستحقة الدفع في أي وقت؛ وكان ينبغي، في العادة، أن يقتصر هذا الاقتراض على (صافي) النقدية غير اللازمة لتسوية الخصوم. كما أن هذا العجز الحاد أجبر المنظمة على فرض تدابير إضافية على الفور لتحقيق وفورات في التكاليف من أجل احتواء التكاليف غير المتصلة بالوظائف، مما ألحق مزيدا من الآثار الضارة بتقديم الخدمات في عدة مجالات قرب نهاية عام 2019. ولولا الإدارة الفعالة للسيولة منذ بداية العام، لنفد جميع الاحتياطات المتاحة للمنظمة، بما فيها احتياطات عمليات حفظ السلام المنتهية، بحلول تشرين الأول/أكتوبر 2019، مما كان سيؤدي احتمالا إلى التخلف عن سداد المدفوعات، بما في ذلك المرتبات.

30 - وبلغت المتأخرات نهاية عام 2019 رقما قياسيا قدره 711 مليون دولار، وهو ما يمثل زيادة قدرها 34 في المائة عن عام 2018، ويقارب ضعف مستوى احتياطات السيولة. وعلى الرغم من جميع

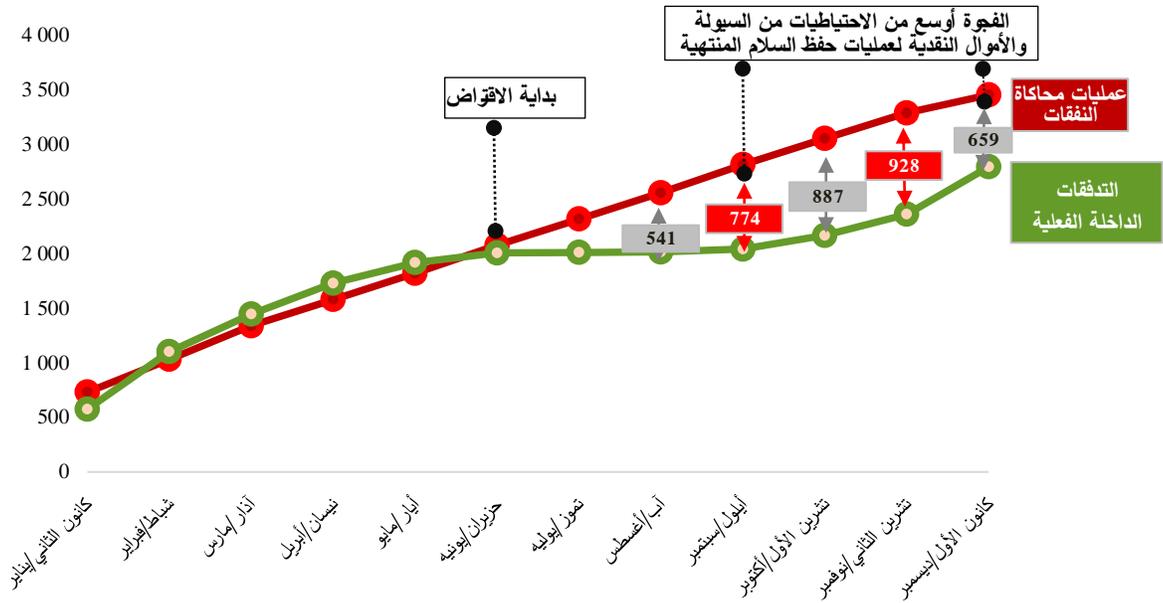
تدابير الحفاظ على النقدية المتخذة خلال العام، وصل العجز النقدي في نهاية العام إلى 332 مليون دولار، وهو ما يعد تدهوراً مقارنة بالعجز الذي بلغ 323 مليون دولار في عام 2018 مع وجود قيود أقل.

31 - وبدأ عام 2020 في ظل احتياطات سيولة بقيمة 24 مليون دولار فقط، وطلبات نقدية غير مسددة بقيمة 269 مليون دولار لتغطية التزامات الفترة السابقة التي كان قد تأخر الوفاء بها بسبب النقص في النقدية في عام 2019. وبالتالي، كان الضغط على السيولة مرتفعاً منذ بداية عام 2020. ومع استمرار اتجاه مدفوعات الدول الأعضاء إلى الانخفاض إلى ما دون المستويات المتوقعة خلال الربع الأول من عام 2020، اضطرت المنظمة لتكثيف القيود المفروضة على النفقات المتعلقة بالوظائف والنفقات غير المتعلقة بالوظائف على السواء. ونُصح مديرو البرامج حصر أنشطتهم على أساس تنفيذ نسبة 90 في المائة فقط من ميزانياتهم، وذلك لضمان أن تتمكن المنظمة من الوفاء بالتزامات الفترة السابقة والفترة الحالية على حد سواء في حدود السيولة المتوقعة لعام 2020. واعتباراً من نيسان/أبريل 2020، عُلق التعيين في الوظائف الشاغرة لاحتواء تكاليف الموظفين وإدارة كل من الاحتياجات الفورية والأطول أجلاً من السيولة المرتبطة بقوة عاملة أكبر.

32 - ولو لم تُتخذ هذه الخطوات، لكان الأثر الناشئ في عام 2020 على النحو المبين في الشكل الخامس. وكانت النقدية المتاحة في الميزانية العادية ستستنفد في حزيران/يونيه، وليس في أيلول/سبتمبر. وكانت جميع احتياطات السيولة في الميزانية العادية ستستنفد في آب/أغسطس. وحتى النقدية المتاحة لبعثات حفظ السلام المنتهية كانت ستستنفد في أيلول/سبتمبر. وكان العجز سيصل في تشرين الثاني/نوفمبر إلى نحو 928 مليون دولار، وهو ما يعادل 250 في المائة من احتياطات الميزانية العادية. وقد حالت تدابير السيولة التي طُبقت دون حدوث عجز في المدفوعات عن طريق تمديد تغطية نقدية الميزانية العادية حتى أيلول/سبتمبر. ولم يتجاوز العجز النقدي في نهاية السنة أيضاً الاحتياطات الإجمالية من السيولة، رغم اقتراض 100 مليون دولار من بعثات حفظ السلام المنتهية في كانون الأول/ديسمبر، لتجنب احتمال التخلف عن تسديد مدفوعات المرتبات. وأعيد القرض البالغ 100 مليون دولار بحلول نهاية العام باستخدام مساهمات كبيرة تم تلقيها في وقت متأخر جداً من شهر كانون الأول/ديسمبر. وأكدت تجربة عام 2020 أن احتياطات بعثات حفظ السلام المنتهية أصبحت بمثابة شريان الحياة لعمليات الميزانية العادية. فلولا هذه السيولة الاحتياطية، لكان تنفيذ البرامج قد تأثر بشكل أكثر خطورة.

تنفيذ ميزانية 2020 من دون إدارة السيولة، مما كان سيؤدي إلى تعطل العمليات بسبب النقص في النقدية

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



33 - ومكنت التدابير الصارمة المتخذة لحفظ الأموال المنظمة من تقادي تعطل العمليات، ولكنها أجبرت جميع المديرين حتما على محاولة تخفيف الأثر على إنجاز الولايات حتى أثناء استجابتهم للطلبات الإضافية الناجمة عن أزمة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). واضطر مديرو البرامج إلى تقليص الإنفاق غير المتعلق بالوظائف بصورة أكثر صرامة من أجل موازنة النفقات مع توقعات السيولة. وقد أعاقت هذه التدابير عمل المنظمة في وقت حرج، ولم يكن أمامها سوى خيار متابعة تطبيق هذه الضوابط الإضافية في مواجهة عدم اليقين المالي. وللتخفيف من الأثر على تنفيذ البرامج، وجدت المنظمة أنه من الضروري إتاحة مزيد من المرونة لمديري البرامج في تخصيص الأموال في نهاية فترة الميزانية، حتى وإن تعذر إتمام تنفيذ الأنشطة قبل نهاية فترة الميزانية. ولولا القيام بذلك، لكان تنفيذ البرامج قد تأثر بشكل أكبر، بل الأسوأ من ذلك، لكان من شأن إعادة الأموال غير المستخدمة أن تزيد من تفاقم حالة السيولة غير المستقرة في فترات الميزانية اللاحقة. وحتى مع اتخاذ هذه التدابير، سلمت المنظمة 57,9 مليون دولار عن ميزانية عام 2020 على الرغم من استيعابها ما يقرب من 15 مليون دولار لأجل أنشطة أخرى معتمدة لم تحدد لها بعد أي أنصبة مقرر. ويعكس ضعف الأداء هذا أثر جمود الميزانية عندما تصبح تدابير حفظ النقدية أمرا لا مفر منه. حيث يستغرق ملء الوظائف الشاغرة وقتا، ولا يمكن إنفاق الأموال الإضافية المتلقاة في الأيام القليلة الأخيرة إلا لتغطية موارد غير متصلة بالوظائف في الغالب.

34 - وكان لتعليق التوظيف دور أساسي إلى حد كبير في احتواء أشد عجز لعام 2020 في حدود 334 مليون دولار، ولكنه لم يخل دون الاقتراض المؤقت من بعثات حفظ السلام المنتهية. وعلى الرغم من أن العام انتهى بتسجيل رقم قياسي جديد آخر في المتأخرات قدره 808 ملايين دولار، لم يتجاوز العجز النقدي في نهاية العام 160 مليون دولار مقارنة بـ 332 مليون دولار في عام 2019، بسبب تأخير معظم

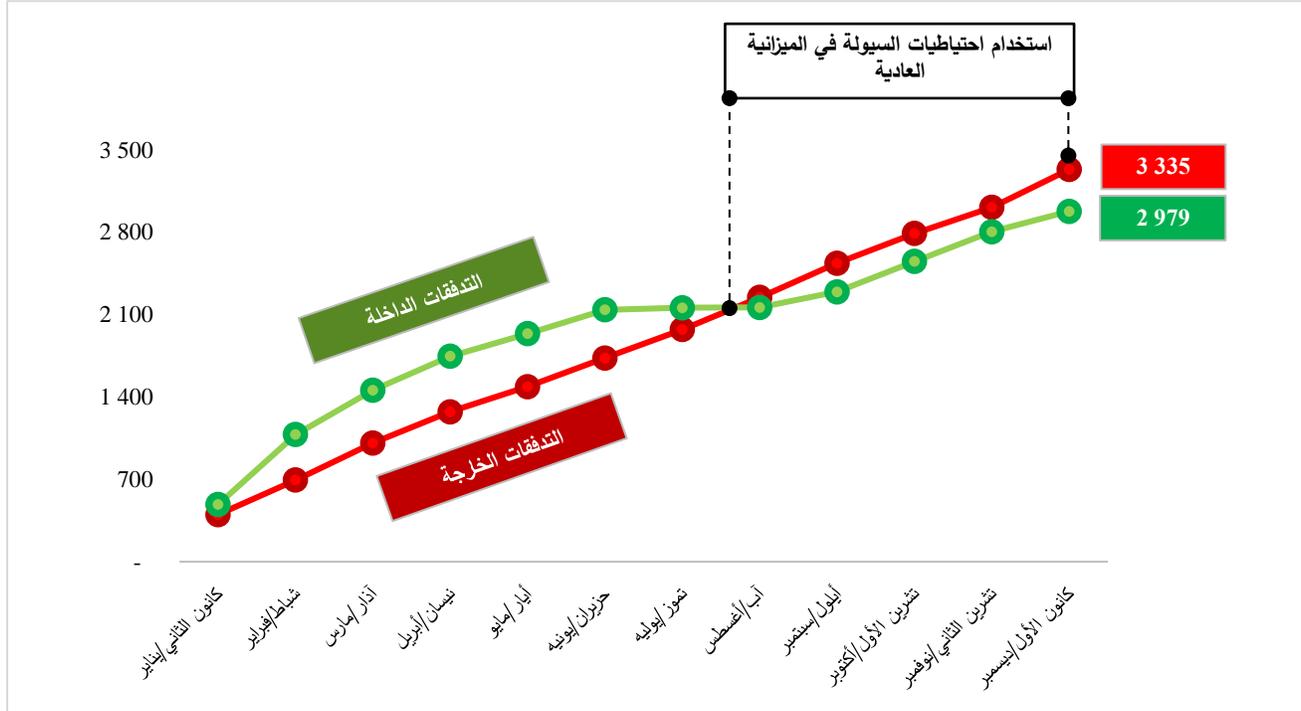
النفقات غير المتعلقة بالوظائف حتى الأيام الأخيرة من العام لمواءمة الإنفاق مع التدفقات الداخلة؛ وقد أدى تخصيص الأموال المتأخر هذا إلى تأجيل الطلبات النقدية الناتجة عنه إلى العام التالي. ومقارنة بعام 2019، أدى ذلك إلى زيادة في الالتزامات والحسابات المستحقة الدفع المرحلة إلى الفترة التالية تفوق 103 ملايين دولار. وقد أصبحت هذه الالتزامات في نهاية السنة ضرورية للتخفيف من ضعف أداء الميزانية والحد أيضا من تآكل السيولة في أي فترة مقبلة تعاد فيها الأرصدة الدائنة بسبب الأموال غير المستخدمة. والإيرادات الكبيرة المسجلة في الأيام الأخيرة من السنة، إلى جانب عدم كفاية احتياطات السيولة، عاملان يجعلان من الصعب جدا تنفيذ توجيهات الجمعية العامة لاحتواء مستوى الالتزامات غير المصفاة. وإذا ظلت المشاكل الكامنة دون حل، قد يصبح هذا الوضع بمثابة الوضع الطبيعي الجديد.

تشخيص للمستقبل في حال عدم معالجة مشاكل السيولة

- 35 - تقدم الأمثلة التوضيحية التالية لتنفيذ ميزانية عام 2021 لمحة عن الواقع المستقبلي لتنفيذ الميزانية العادية إذا لم تُعالج تحديات السيولة، بما في ذلك المشاكل الهيكلية المرتبطة بها، على نحو وافٍ وشامل.
- 36 - ويبين الشكل السادس أن المنظمة استهلكت عام 2021 بخطة لتنفيذ نحو 90 في المائة فقط من الميزانية. وسيكون هدف التنفيذ أقل بسبب زيادة المتأخرات في نهاية السنة واتساع التزامات الفترة السابقة. وفي بداية عام 2021، كانت المتأخرات التي بلغت 808 ملايين دولار تزيد عن ضعف احتياطات السيولة، وكانت التزامات الفترة السابقة أعلى مما كانت عليه في الماضي. وفي يناير/كانون الثاني، كان تحديد مستوى الإنفاق عند 90 في المائة يشي بالتنازل، لأنه يعني تحصيل 100,8 في المائة من الأنصبة المقررة. وخلصت الأمانة العامة إلى أن تحقيق نسبة تحصيل قدرها 100,8 في المائة أمر ممكن استنادا إلى تحليلات مفصلة وإلى الاتصالات مع الدول الأعضاء والضمانات المتلقاة منها. غير أن هذا القرار لم يكن خالياً من المخاطر، حيث أشارت التجارب السابقة إلى احتمال أن يبلغ معدل التحصيل حوالي 96 في المائة فقط. ولم يكن من شأن سيناريو التحصيل بنسبة 96 في المائة أن يوفر السيولة لتنفيذ ميزانية عام 2021 إلا بنسبة 86 في المائة، مما كان سيؤدي إلى إعادة أكثر من 400 مليون دولار من الأموال غير المنفقة عن عام 2021. وكان سيتعين عندئذ خصم هذه الأموال غير المنفقة من الأنصبة المقررة لعام 2023، وبالتالي تحويل مشكلة ميزانية عام 2021 إلى مشكلة سيولة لعام 2023. والأموال غير المنفقة الناجمة عن تدابير حفظ النقدية لا تمثل أوجه كفاءة أو وفورات؛ بل هي ناتجة عن قرارات فعالة لتأخير الإنفاق، ولا سيما عن طريق تأخير التوظيف، وعدم تنفيذ عدة أنشطة ذات تأثير واسع النطاق على الدول الأعضاء والشعوب التي تخدمها الأمم المتحدة، لأسباب خارجة عن السيطرة.

كانون الثاني/يناير 2021: تقييد التخطيط لتنفيذ الميزانية بنسبة 90,5 في المائة فقط

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



37 - وبما أن تكاليف الموظفين، التي تشكل جزءاً رئيسياً من الميزانية، لا يمكن تعديلها زيادةً أو نقصاناً على وجه السرعة بالاستناد إلى حالة السيولة المتغيرة، وبما أن توقيت التدفقات الداخلة خلال السنة يشوبه الكثير من عدم اليقين، فقد تعين الاستمرار في فرض القيود على التوظيف في عام 2021 استناداً إلى الدروس المستفادة من عام 2020. وتعين على المديرين أن يواجهوا ليس فقط فرض سقف إجمالي يبلغ 90 في المائة على نفقاتهم، بل أيضاً القيود المفروضة على التوظيف؛ والأسوأ من ذلك أنهم كانوا مطالبين أيضاً بتعديل إنفاقهم غير المتعلق بالوظائف باستمرار استناداً إلى توقعات السيولة الشهرية الإجمالية. وهذا القيد الإضافي المفروض على تكييف الإنفاق غير المتعلق بالوظائف ضروري للحد من خطر التخلف عن السداد إذا لم يكن تحصيل على النحو المقدر؛ وعلى عكس الإنفاق المتعلق بالوظائف، فإن تقدير توقيت الاحتياجات النقدية الموجهة للإنفاق غير المتعلق بالوظائف هو أكثر صعوبة، لأن تلك الاحتياجات تتوقف على تسليم السلع والخدمات وقبولها من جانب الجهات الطالبة لها. وباختصار، يتعين على جميع المديرين العمل في بيئة غير مستقرة إلى حد كبير لا تتبع تخطيطاً، ولا تفضي بالتالي إلى تنفيذ البرامج بفعالية أو إلى فعالية العمليات من حيث التكلفة. وبما أن المنظمة لا تستطيع التحكم في التدفقات الداخلة، وتعاني من عوائق هيكلية تحول دون الإدارة الفعالة للسيولة، فهي مجبرة على التحكم بالتدفقات الخارجة باستخدام أدوات تخطيط عامة وليس بطريقة مستهدفة أو فعالة. وكان من الممكن أن تؤدي زيادة اليقين فيما يتعلق بالتدفقات الداخلة، أو توفير احتياطات أفضل من السيولة لسد الفجوات بين التدفقات الداخلة والخارجة، إلى تحسين فعالية وكفاءة عمل المنظمة.

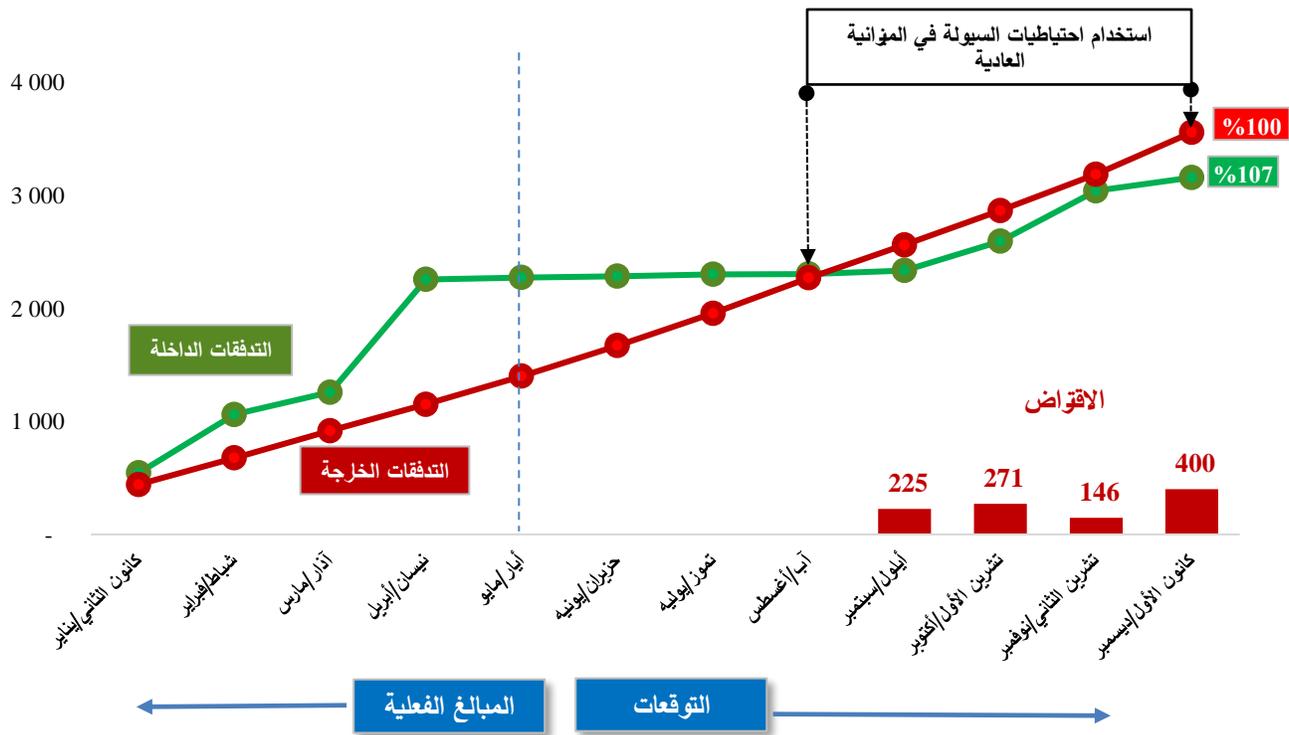
38 - وتستفاد أيضا من تطور الحالة خلال عام 2021 دروس هامة لمستقبل تنفيذ الميزانية. فالربع الأول من عام 2021 لم ينته على ما يرام؛ وتخلفت عمليات التحصيل عن التقديرات بمبلغ 199 مليون دولار، مما استحضر صورا عن قيود أكثر صرامة على جميع أوجه الإنفاق لتجنب التخلف عن سداد المدفوعات. ولحسن الحظ، وبعد أن وجهت نداء إلى الدول الأعضاء في آذار/مارس، مبينا مدى إلحاح الحالة وخطورتها، وردت مبالغ قياسية بلغت نحو بليون دولار في نيسان/أبريل. وأود أن أشكر جميع الدول الأعضاء التي استجابت لندائي من أجل تقادي حدوث أزمة مالية أخرى.

39 - واستنادا إلى التدفقات الداخلة الجديدة والضمانات الإضافية المتلقاة من الدول الأعضاء التي لم تدفع أنصبتها بالكامل، نُقحت توقعات التحصيل في أيار/مايو لتصل إلى 107 في المائة (3,161 مليون دولار)، وأبلغ مديرو البرامج بخطة إنفاق منقحة. وخففت الخطة المنقحة من قيد سقف الإنفاق البالغ 90 في المائة ومن العديد من القيود المفروضة على التوظيف. غير أنه لم يتسن تخفيف جميع القيود، لأنه كما يظهر في الشكل السابع، حتى لو بلغت نسبة التحصيل 107 في المائة، فلن تكون كافية لتنفيذ الميزانية بالكامل دون الاقتراض من بعثات حفظ السلام المنتهية. وكما يظهر في الشكل السابع أيضا، كان لا يزال من المتوقع أن لا يحصل مبلغ كبير إلا في الربع الأخير، مع كل ما يصاحب ذلك من عدم يقين في توقيت المساهمات ومقدارها على حد سواء. وبالتالي، تعين الإنفاق بحذر وبشكل تدريجي لتجنب تعطل العمليات.

الشكل السابع

أيار/مايو 2021: استحالة تنفيذ الميزانية بنسبة 100 في المائة حتى بنسبة تحصيل تبلغ 107 في المائة

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



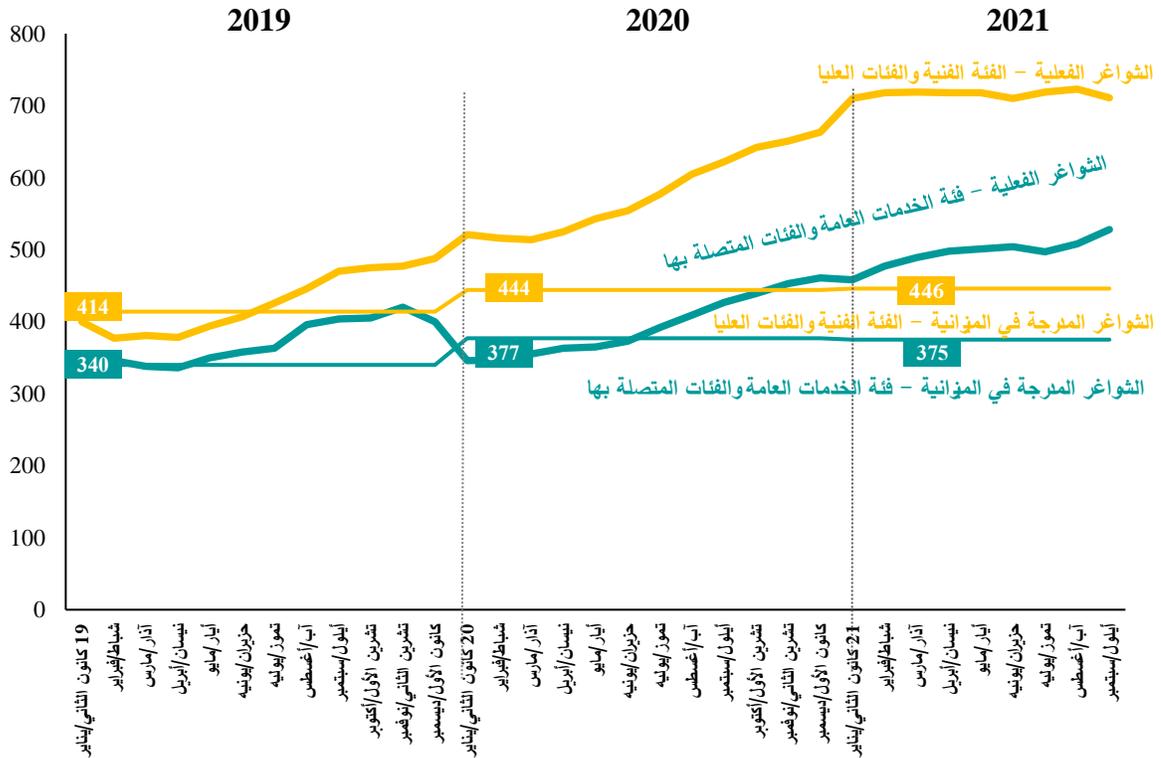
40 - وأظهر التخطيط في أيار/مايو أنه حتى لو كان التحصيل بمستوى أعلى حتى تلك النقطة الزمنية، فإنه كان من قبيل المخاطرة الشديدة أن ترفع جميع القيود المفروضة على التوظيف. ولذلك، سُمح للكيانات التي تزيد معدلات الشواغر لديها عن المتوسط بالقيام بعمليات توظيف أكثر من الكيانات التي تقل معدلات الشغور الشواغر لديها عن المعدلات المعتمدة، في محاولة للامتثال جزئياً على الأقل لقرار الجمعية العامة 252/75 (الفقرة 26). وفي هذا القرار، لاحظت الجمعية العامة مع القلق أن معدل الشغور العام الحالي الوحيد حسب فئة الموظفين بالنسبة لجميع الأبواب مبالغ فيه، وقد يكون له أثر على إنجاز الولاية، وطلبت إلى الأمين العام أن يجعل معدل الشغور الفعلي في أبواب الميزانية هو معدل الشغور المعتمد قبل تطبيقه. وبالرغم من تخفيف بعض القيود المفروضة على التوظيف، صدرت تعليمات لمديري البرامج بعدم تجاوز الميزانية الإجمالية المعتمدة لكل باب من أبواب الميزانية. وكان ذلك ضرورياً لضمان توفير ما يكفي من النقدية للوفاء بجميع الالتزامات المتعلقة بالميزانية العادية ككل، فضلاً عن تقليل التحويلات عبر أبواب الميزانية، التي لا تسجل إلا بعد نهاية فترة الميزانية، إلى أدنى حد. ومن المهم ملاحظة أنه عندما تقرض هذه القيود، يتمتع بعض المديرين بمرونة أكثر من غيرهم فيما يتعلق بالإنفاق على التكاليف المتعلقة بالوظائف والتكاليف غير المتعلقة بالوظائف، لأن نسبة الميزانيات المتصلة بالوظائف والميزانيات غير المتصلة بالوظائف ليست هي نفسها بالنسبة لجميع أبواب الميزانية.

41 - ويمكن أن يلاحظ في الشكل الثامن الأثر التراكمي للقيود المفروضة على التوظيف اعتباراً من عام 2019، واتجاه الشواغر في الميزانية العادية على مدى السنوات الثلاث الماضية، باستثناء البعثات السياسية الخاصة. وقد حُسبت الشواغر في الشكل الثامن على أساس قسمة عدد الأيام التي كانت فيها الوظائف شاغرة شهرياً على عدد الأيام التي كان يمكن أن تُستخدم فيها كل وظيفة، ثم تحويل الناتج إلى مكافئ الدوام الكامل. ويعكس هذا الحساب الأثر المالي وتوافر الموارد على نحو أفضل من عدد الوظائف الشاغرة في نهاية كل شهر؛ إذ تتطلب الوظيفة الشاغرة جزئياً فقط خلال الشهر المزيد من الأموال والنقدية مقارنة بوظيفة شاغرة لمدة شهر كامل. والخلاصة الهامة هنا هي أن المنظمة ما كانت لتتدير أزمة السيولة بدون مستويات عالية من الشواغر تزيد عن المعدلات المعتمدة. وبما أنه لا يمكن، علاوة على ذلك، تعديل تكاليف الوظائف في كل باب من أبواب الميزانية بسرعة استجابةً لفائض أو عجز نقدي إجمالي، فإن اتباع نهج محافظ سينطوي حتماً على فرض قيود على التوظيف منذ بداية فترة الميزانية. حيث من المحتمل أن يؤدي تأخير فرض القيود على التوظيف إلى وقت لاحق من العام إلى تعطل العمليات في آب/أغسطس أو أيلول/سبتمبر، أي في وقت أقرب إلى بدء الدورة الرئيسية للجمعية العامة كل عام.

الشكل الثامن

اتجاه الشواغر في الميزانية العادية، باستثناء البعثات السياسية الخاصة

(الوظائف الشاغرة (مكافئ الدوام الكامل))

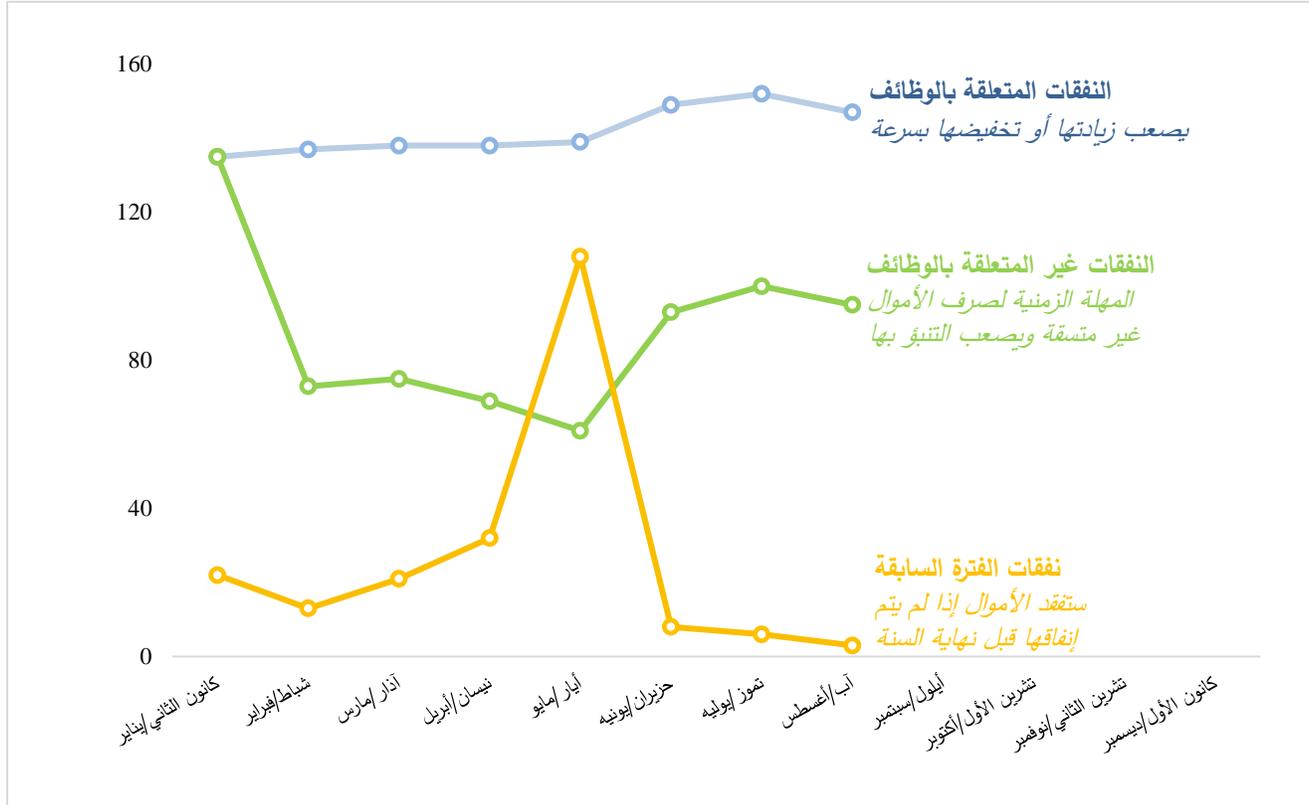


42 - وأدت القيود المفروضة على التوظيف وتزايد عدد الشواغر إلى زيادة الضغط على مديري البرامج في مواصلة تنفيذهم لمهامهم في ظل ظروف متزايدة الصعوبة خلال الجائحة، مما أدى إلى مستويات غير معقولة من المسؤوليات الإضافية لكثير من الموظفين، واختلال التوازن لديهم بين العمل والحياة، وشعورهم بالإرهاك، وإثارة الشواغل المتعلقة بالصحة العقلية.

43 - ويبين الشكل التاسع مدى تعقيد إدارة النفقات (وأداء الميزانية) في بيئة تعاني من ضائقة مالية. وهو يبين ثلاثة أنواع رئيسية من الإنفاق تتنافس على نقدية محدودة. وتميل تكاليف الوظائف إلى أن تكون خطية إلى حد كبير ومستقرة نسبياً، مع دورات موسمية لمنح التعليم وغيرها من الاستحقاقات التي يمكن تقديرها بصورة معقولة. ولا تزداد هذه النفقات فجأة، ولكن لا يمكن أيضاً خفضها على وجه السرعة. وبما أنه يتعين دفع المرتبات والاستحقاقات في الوقت المحدد لجميع الموظفين الملتحقين بالفعل، ينحصر التنافس على النقدية المتبقية بين النفقات غير المتعلقة بالوظائف لفترة الميزانية الحالية والنفقات غير المتعلقة بالوظائف لفترة السابقة التي لم يتم الالتزام بها إلا في وقت متأخر جداً من السنة السابقة بسبب تأخر الدول الأعضاء في سداد المدفوعات. ويتعين على المنظمة أن توازن باستمرار وعناية بين هذه المطالب المتنافسة في ظل تقلبات السيولة، للتخفيف من الأثر السلبي على تنفيذ الولايات. فالإنفاق بسرعة كبيرة قد يتسبب في التخلف عن السداد؛ ومن شأن الإنفاق ببطء شديد أن يؤدي إلى ضعف أكبر في تنفيذ الميزانية وإلى إعادة الأموال، مما يؤدي إلى مفاومة مشاكل السيولة.

التنافس على النقدية المحدودة (خلال عام 2021)

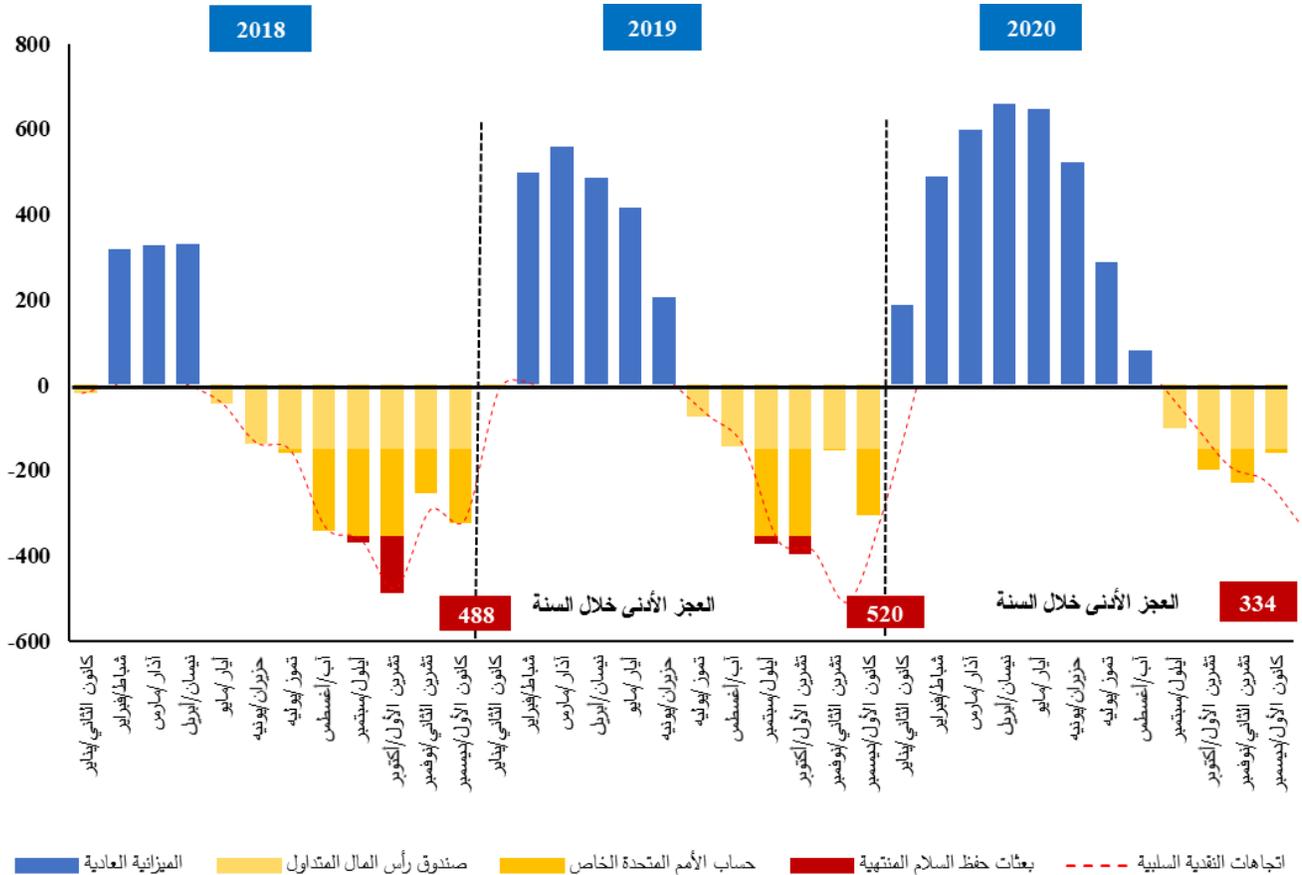
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



44 - ويبين الشكل العاشر الحاجة إلى اتخاذ تدابير صارمة فيما يتعلق بالسيولة وتأثيرها على مدار السنة على حد سواء. ولم تكن التدابير التدريجية المتخذة في عامي 2018 و 2019 للحفاظ على النقدية كافية لتجنب احتمال التخلف عن السداد، حيث أن العجز النقدي اقترب بشكل خطير من استنفاد جميع الاحتياطات النقدية بما في ذلك احتياطات بعثات حفظ السلام المنتهية. ولكن خلال عام 2020، أتاح اعتماد قيود أكثر استدامةً وصرامةً بشكل كبير، لا سيما فيما يتعلق بالتوظيف، تأجيل العجز النقدي بنجاح إلى أيلول/سبتمبر، مقارنةً بتأجيله إلى أيار/مايو في عام 2018 وتموز/يوليه في عام 2019. وقد أدت هذه التدابير أيضاً إلى احتواء الحد الأقصى للعجز النقدي في حدود احتياطات السيولة في الميزانية العادية، على الرغم من اقتراض مبلغ 100 مليون دولار لأجل قصير جداً في كانون الأول/ديسمبر من بعثات حفظ السلام المنتهية كترتيب احترازي. غير أن تدابير إدارة السيولة هذه لا تزال تتطلب من المنظمة إدارة أثر تأخر التحصيل في كانون الأول/ديسمبر عن طريق ترحيل الاحتياجات النقدية لميزانية السنة الحالية إلى فترة الميزانية المقبلة. والأهم من ذلك أن هذا النوع من إدارة السيولة من شأنه أن يحول دون تعطل العمليات، ولكنه لا يمكن أن يمنع الآثار السلبية على تنفيذ الولايات والامتثال للإطار التنظيمي.

الشكل العاشر
أثر إدارة السيولة على الأرصدة النقدية في نهاية الشهر

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



الأثر على تنفيذ البرامج

45 - أوضح العجز المتزايد خلال السنوات الثلاث الماضية أن الموارد المتأتية من بعثات حفظ السلام المنتهية، وإن كانت توفر بعض العون المؤقت والقصر الأجل، فهي آلية لا يمكنها أن تقي المنظمة بشكل كافٍ من آثار المتأخرات المتزايدة وتزايد عدم إمكانية التنبؤ بالتدفقات النقدية الداخلة. فبينما تبلغ تكاليف الموظفين وحدها ما يقارب 140 مليون دولار شهريا عند مستويات الملاك الوظيفي الحالية، يمكن أن توفر السيولة من بعثات حفظ السلام المنتهية تغطية لأقل من شهر واحد من النفقات المتعلقة بالوظائف والنفقات غير المتعلقة بالوظائف.

46 - وفي حين يتيح تأخير نفقات أخرى دفع المرتبات، فإن هذه الممارسة ليست مستدامة. حيث لم يتح تأجيل بعض النفقات والمدفوعات سوى عونا مؤقتا من خلال تأجيل مشاكل اليوم إلى الغد. وفي نهاية المطاف، سيصبح تأجيل الإنفاق بمثابة تخفيضات فعلية في الميزانية عندما ينقضي وقت تخصيص الأموال ثم صرفها. وهذه التخفيضات في الميزانية ليست ناتجة عن أوجه الكفاءة أو عن أنواع الانضباط المالي التي تدعو إليها الدول الأعضاء. بل هي ناتجة عن عدم تلقي المساهمات في حينها على نحو كاف ويمكن التنبؤ

به، الذي يفاقمه جمود الإطار التنظيمي؛ وتلازم هذين الأمرين يجعل من المستحيل على المنظمة أن تعمل بطريقة فعالة وكفؤة وأن تتمثل بشكل كامل للإطار التنظيمي. وهذا يؤدي إلى استخدام الموارد استخداماً دون المستوى الأمثل ويقوض أيضاً الجهود الرامية إلى التركيز على النتائج.

47 - وبدون إذن من الجمعية العامة لتحديد أولويات الأنشطة البرنامجية المعتمدة للفترة، تُطبق قيود الإنفاق بشكل موحد عموماً. وتمثل الحدود القصوى الموحدة للإنفاق، مثل سقف الإنفاق البالغ 90 في المائة الذي حدد في عامي 2020 و 2021، تأثيراً غير متناسب على مختلف الكيانات الممولة من الميزانية العادية بسبب التفاوت في توزيع الموارد المتصلة بالوظائف والموارد غير المتصلة بالوظائف لكل باب، وبسبب الطبيعة غير الخطية لتنفيذها خلال فترة الميزانية. وبالنسبة لبعض الكيانات، فإن تطبيق سقف إنفاق بنسبة 90 في المائة يعني تجميداً كاملاً للتوظيف أو تعليقاً كاملاً للإنفاق غير المتعلق بالوظائف، مما يجعلها غير قادرة على تلبية حتى الاحتياجات غير التقديرية مثل الإيجار والمرافق العامة.

48 - وفي تقريره السابق، قدمت عدداً من المقترحات لتيسير إدارة حالة السيولة في الميزانية العادية. وشملت مقترحاتي رفع مستوى صندوق رأس المال المتداول، وتجديد رصيد حساب الأمم المتحدة الخاص، وتعليق تسليم الاعتمادات غير المنفقة مؤقتاً، وإدخال تعديلات على منهجية الميزانية العادية. ولم توافق الجمعية العامة على أي من هذه المقترحات، باستثناء تأييدها لضرورة زيادة موارد الحساب الخاص، رغم أنها لم توافق على مقترحي المتعلق بكيفية زيادتها. وفي غضون ذلك، استمرت حالة السيولة في الميزانية العادية في التدهور، حيث سجلت المتأخرات في نهاية السنة أرقاماً قياسية جديدة وتزايد النقلب في أنماط السداد، مما جعل التنبؤ بالتحصيل أكثر صعوبة وأقل موثوقية. وقد وجهت انتباه الدول الأعضاء إلى هذه الحالة في سلسلة من الرسائل المباشرة، بما في ذلك في رسالتي الأخيرة الموجهة بتاريخ 17 آذار/مارس 2021.

49 - وقد أثرت البيئة المالية الصعبة على إحراز تقدم في عدة أولويات على نطاق المنظمة، بما في ذلك تعزيز تكافؤ الجنسين والتمثيل الجغرافي المتوازن، فضلاً عن الجهود الرامية للنهوض بالتعددية اللغوية. واضطرت البرامج إلى الحد من الدعم المقدم إلى الحكومات الوطنية في وضع السياسات المحلية والاتفاقات. وتبين تقليص جهود البحث والتطوير والتوعية والدعوة الرامية إلى النهوض بالقضايا الحاسمة التي تؤثر على الفئات السكانية الضعيفة. ولم تتمكن البعثات السياسية الجديدة التي تضطلع بأنشطة حساسة زمنياً من تكثيف أنشطتها على النحو المقرر. وكان لا بد من تأجيل أعمال الصيانة وتحديث الهياكل الأساسية، بما في ذلك استبدال المعدات العتيقة، مما يؤثر على قدرة المنظمة على العمل بفعالية، وربما يؤدي إلى زيادة التكاليف، حيث يصبح تشغيل الهياكل الأساسية الحالية أكثر تكلفة بسبب تفاقم حالتها المتدهورة. ويظهر الأثر الواسع النطاق بمزيد من التفاصيل في مختلف تقارير الميزانيات البرنامجية.

50 - ولذلك فإن الحل لا يكمن في كفالة أن تدفع جميع الدول الأعضاء الاشتراكات بشكل كامل وفي الوقت المحدد فحسب، بل أيضاً في وضع الأدوات التي تُمكن الأمم المتحدة من إدارة مستويات الإنفاق بطريقة من شأنها دعم تنفيذ البرامج. وتواجه المنظمة معضلة حقيقية لا تملك أي حل لها في السياق الحالي. وبدون إجراء تعديلات هيكلية تمس الحاجة إليها، وعلى الأخص ضخ السيولة، سيصبح ضعف الأداء المنهجي في تنفيذ الولايات هو الوضع الطبيعي الجديد لعمليات الميزانية العادية. وقد تكون لذلك عواقب غير مقصودة بسبب القيود المفروضة على إعادة توزيع الأموال عبر فئات الميزانية أو أبواب الميزانية، أو على ترحيل الأموال عبر فترات الميزانية لمواءمة الالتزامات مع اندفاع عمليات التحصيل في

الربع الأخير. وما لم يُرفع مستوى السيولة، ستمثل هذه الحالة حلقة مفرغة تجسد التراجع في تنفيذ البرامج والتخفيضات المصطنعة والعرضية التي لا يمكن التنبؤ بها في الميزانية.

51 - وقد دأبت على توجيه انتباه الدول الأعضاء إلى الأزمة المتفاقمة على مدى عدة سنوات مضت، داعياً في الوقت نفسه إلى إيجاد حلول لتمكين الأمم المتحدة من الوقوف على أرضية مالية متينة ومستقرة حتى يتسنى لها التركيز على الولايات المفترض أن تضطلع بها، وضمان ألا يتعرض الذين تقدم خدماتها لهم أبداً لآثار حالة غياب اليقين المالي التي تمر بها. وأقترح مرة أخرى بعض التدابير العملية في هذا التقرير التي آمل أن يكون بوسع الجمعية العامة الموافقة عليها بشكل عاجل للتحرر من الحلقة المفرغة التي تلوح في الأفق والتي تتمثل في التحصيل المتدني للاشتراكات ومستوى تنفيذ الميزانية المنخفض وإعادة الأموال غير المنفقة.

ثالثاً - ميزانية حفظ السلام

52 - تُعدُّ ميزانيات حفظ السلام على أساس الولايات الصادرة عن مجلس الأمن. ولكل عملية من عمليات حفظ السلام ميزانيتها الخاصة بها، وتصدر الموافقة على كلٍ من هذه الميزانيات من جانب الجمعية العامة، عادة لسنة كاملة، استناداً إلى دورة ميزانية حفظ السلام (من 1 تموز/يوليه إلى 30 حزيران/يونيه، على النحو المبين في البند 1-2 من النظام المالي).

53 - وترصد الجمعية العامة المبالغ للفترة المالية، رهنا بتمديد مجلس الأمن لولاية البعثة. وتصدر رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة لكل بعثة من بعثات حفظ السلام للدول الأعضاء كل على حدة. وقبل أن توافق الجمعية العامة على القرار 307/73، كانت رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة هذه تصدر حتى نهاية فترة الولاية؛ ويُصدر المزيد من رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة بعد كل تمديد للولاية. ومنذ اعتماد القرار 307/73، أصبحت رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة تصدر لفترة الميزانية بكاملها، رهنا بتوافر معدلات الأنصبة المقررة للسنوات المنطبقة. ويتعين على الدول الأعضاء أن تدفع مساهماتها بشكل منفصل لكل بعثة بالكامل في غضون 30 يوماً من تاريخ صدور رسالة الإشعار بالأنصبة المقررة، لفترة ولاية البعثة التي وافق المجلس عليها. وإذا مدد المجلس ولاية بعثة ما، تُعتبر المساهمة مستحقة في غضون 30 يوماً من تاريخ سريان تمديد الولاية.

ألف - تحديات السيولة المقوّضة لعمليات حفظ السلام

54 - على غرار عمليات الميزانية العادية، تواجه عمليات حفظ السلام بانتظام تحديات متعلقة بالسيولة بسبب عدد من العوامل. ويبين الشكل الحادي عشر الاتجاه العام المتمثل في انخفاض الأرصدة النقدية الإجمالية الفصلية لبعثات حفظ السلام العاملة. وقد حدث تحسن طفيف في العامين الماضيين.

الشكل الحادي عشر
الرصيد النقدي الإجمالي الفصلي لبعثات حفظ السلام العاملة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



55 - وتجدر الإشارة إلى أن التكاليف المتصلة بالأفراد العسكريين وأفراد الشرطة تشكل الحصة الأكبر من ميزانية كل من بعثات حفظ السلام؛ وهي تبلغ نحو 47,3 في المائة من احتياجات بعثات حفظ السلام من الموارد للفترة 2022/2021. وتشمل تلك التكاليف المدفوعات المقدمة إلى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة كمبالغ مسددة عن الأفراد وعن المعدات المملوكة للوحدات (المعدات الرئيسية والاكتفاء الذاتي). وتُدفع هذه المبالغ المسددة وفقاً للمعدلات التي تحددها الجمعية العامة.

56 - وتُرَدّ التكاليف إلى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في العادة على أساس فصلي في آذار/مارس وحزيران/يونيه وأيلول/سبتمبر وكانون الأول/ديسمبر، رهناً بتوافر النقدية في بعثة حفظ السلام المعنية. وتُسدد المدفوعات إلى جميع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في نفس اليوم فيما يتعلق بكل بعثة من بعثات حفظ السلام. ويُفَرَّج عن المدفوعات المخصصة حين يصبح التراكم في الأرصدة غير المسددة عالياً وتكون النقدية متوافرة.

57 - وخلافاً للميزانية العادية، ليس لعمليات حفظ السلام صندوق لرأس المال المتداول. ولا يُتاح الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام، الذي أنشأته الجمعية العامة في قرارها 217/47 بمستوى قدره 150 مليون دولار، إلا لدعم البعثات الجديدة وتوسيع البعثات القائمة. وعلاوة على ذلك، كانت الجمعية

العامة، حتى تاريخ اتخاذ القرار 307/73، تدرج فقرات في قراراتها بشأن تمويل عمليات حفظ السلام تشدد على أنه لا يجوز تمويل أي بعثة لحفظ السلام عن طريق اقتراض أموال من بعثات حفظ السلام العاملة الأخرى. لذا، رغم توفر النقدية لبعض البعثات بما يزيد عن الحاجة الفورية لعملياتها، لم يكن من الممكن استخدام هذه النقدية في البعثات التي تعاني من نقص في النقدية لتلبية احتياجاتها التشغيلية.

58 - وفي غياب آلية لرأس المال المتداول مخصصة لعمليات حفظ السلام، جرت العادة على الاحتفاظ باحتياطي نقدي تشغيلي لثلاثة أشهر لكل بعثة من البعثات. وحتى تاريخ الموافقة على ترتيب تجميع النقدية في القرار 307/73 الموضح بالتفصيل أدناه، كلما كان لدى بعثة لحفظ السلام احتياطي نقدي لأقل من ثلاثة أشهر، تُؤخَّر المدفوعات المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة لضمان وجود ما يكفي من المبالغ النقدية اللازمة لدفع مرتبات الموظفين والمتعاقدين الأفراد وفواتير البائعين التجاريين وذلك بُغية تقادي اضطراب الخدمات.

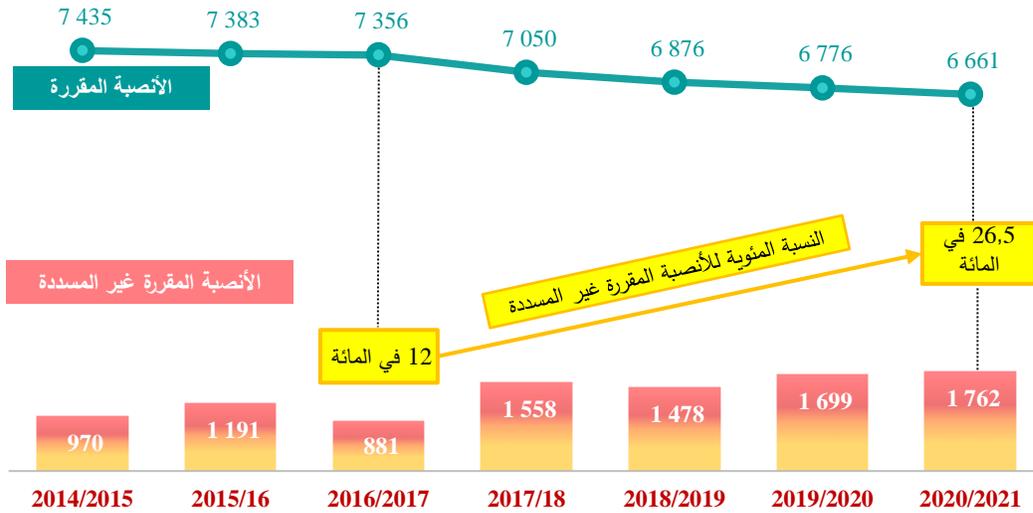
59 - ولذلك فإن الأمم المتحدة كانت تقترض فعلياً لفترات طويلة من البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة للحفاظ على سير العمليات بسلاسة. وكانت البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة التي تدفع أو لا تدفع المستحقات لها حسب الحالة مرهونة بالمركز النقدي لفرادى البعثات التي تساهم فيها تلك البلدان، ولم تكن تحدد بناء على قدرتها الفردية على تحمل ذلك العبء غير المنصف. ونظراً إلى أن العديد من هذه البلدان هي من البلدان المنخفضة الدخل، فإن ذلك كان يسبب لها عبئاً مالياً كبيراً. ووضعت التأخيرات في سداد المدفوعات أيضاً عائقاً أمام جذب البلدان لكي تنشر وحدات جديدة في عمليات السلام، بما فيها البلدان التي يمكنها توفير قدرات على درجة عالية من التخصص تشتد الحاجة إليها في مجالات مثل الطيران والتخلص من الذخائر المتفجرة وإزالة الألغام. وتمثل التأخيرات عاملاً مثبطاً بشكل خاص للبلدان النامية.

60 - ونظراً لأن المنظمة لم تكن تستطيع الاقتراض من البعثات العاملة، فقد اتبعت ممارسة تمتثل في الاقتراض من بعثات حفظ السلام المنتهية لسد العجز مؤقتاً من أجل النهوض بالعمليات البالغة الأهمية في بعثات محددة. غير أن هذا الاقتراض لم يكن يستخدم لتسوية المدفوعات المقدمة إلى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد الشرطة.

61 - وشرحت في تقريرى السابق بالتفصيل اتجاه ازدياد الاشتراكات غير المدفوعة. ومنذ ذلك الحين، واصل اتجاه الاشتراكات غير المدفوعة في عمليات حفظ السلام العاملة الصعود على الرغم من تناقص الأنصبة المقررة. وفي 30 حزيران/يونيه 2019، بلغ مجموع الاشتراكات غير المدفوعة في عمليات حفظ السلام العاملة 1,5 بليون دولار، أي ما يمثل 21,5 في المائة من الميزانية المعتمدة والمقررة لحفظ السلام. وبحلول نهاية حزيران/يونيه 2020، ارتفع المبلغ غير المدفوع إلى 1,7 بليون دولار، ليصل إلى ربع الميزانية المعتمدة. وفي نهاية حزيران/يونيه 2021، بلغ مجموع المبلغ غير المدفوع 1,76 بليون دولار، وسجل رقماً مرتفعاً جديداً نسبته 26,5 في المائة. واتخذت المبالغ غير المسددة في الفترات المالية الأربع الأخيرة نمطاً يشبه إلى حد ما النمط المشهود فيما يخص الأنصبة المقررة للميزانية العادية، فظلت أعلى باستمرار من 21 في المائة، مقارنة بأعلى مستوى لها في السابق وهو 16 في المائة، والأسوأ من ذلك أنها تتجه إلى الارتفاع باستمرار.

62 - ويبين الشكل الثاني عشر اتجاه زيادة الاشتراكات غير المدفوعة مقارنة بالأنصبة المقررة في السنوات الأخيرة.

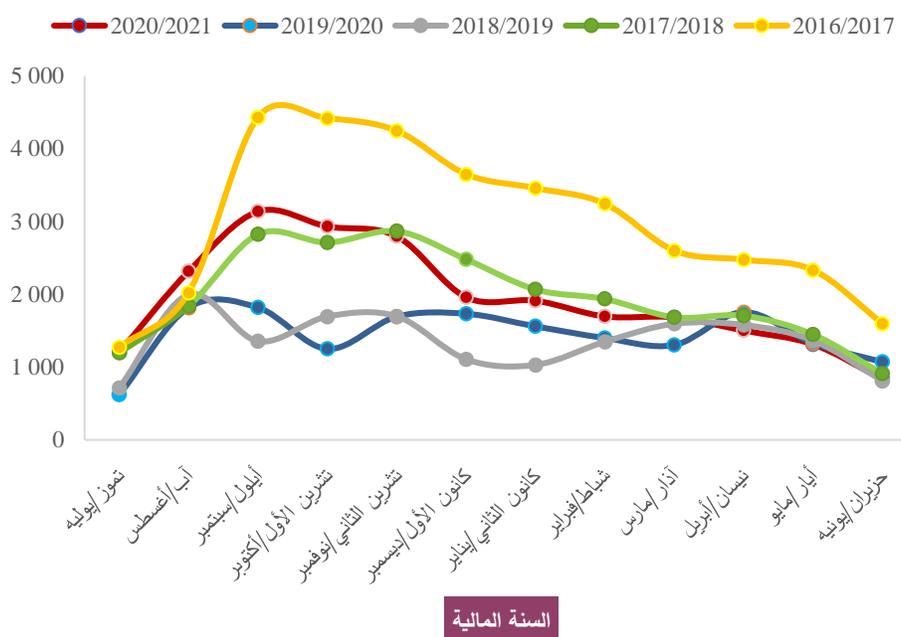
الشكل الثاني عشر
زيادة الاشتراكات غير المدفوعة مقارنة بالأنصبة المقررة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



63 - ونظرا للاتساق النسبي الذي تشهده أنماط سداد الأنصبة المقررة لحفظ السلام، تظهر الأرصدة النقدية الإجمالية لعمليات حفظ السلام العاملة أنماطا متسقة، حيث تتجه مستويات النقدية عادة نحو الارتفاع خلال الربع الأول من الفترة (من تموز/يوليه إلى أيلول/سبتمبر) ثم إلى الانخفاض في الربع الثاني (من تشرين الأول/أكتوبر إلى كانون الأول/ديسمبر)، لتصل إلى أدنى مستوياتها قرب نهاية الفترة المالية. وتشكل استثناء من ذلك الفترات المالية التي تنطوي على تغيير جداول الأنصبة المقررة في كانون الثاني/يناير والتي تحل مرة كل ثلاث سنوات. وفي هذه الحالات، لا تصدر الأنصبة المقررة إلا للفترة التي تتوافر لها معدلات الأنصبة المقررة؛ ويتم إصدار باقي الأنصبة المقررة عندما تصبح المعدلات المطبقة متاحة. وفي مثل هذه السنوات، تكون أنماط الدفع، ومن ثم الأرصدة النقدية، ميالة للاختلاف.

64 - ويبين الشكل الثالث عشر الاتجاه الشهري للأرصدة النقدية الإجمالية لعمليات حفظ السلام العاملة، للفترات المالية الخمس التي تبدأ من الفترة 2017/2016. وقد كانت السنة المالية 2019/2018 سنة إصدار "جدول الأنصبة المقررة"، حيث أصبحت معدلات الجدول الجديد سارية المفعول في كانون الثاني/يناير 2019.

الشكل الثالث عشر
الأرصدة النقدية الشهرية الإجمالية لبعثات حفظ السلام العاملة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



65 - وكما هو الحال بالنسبة لعمليات الميزانية العادية، يتعين إعادة رصد الأموال غير المنفقة والالتزامات الملغاة عن الفترة السابقة لحساب جميع الدول الأعضاء بالتناسب، وفقاً لجدول الأنصبة المقررة، بما في ذلك إلى الدول الأعضاء التي لم تسدد اشتراكاتها بالكامل بعد. وتخصم هذه الأرصدة من الأنصبة المقررة حتى في الحالات التي لا تكون فيها المنظمة قد قامت من الناحية القانونية بتسوية الالتزامات المستحقة والواجبة الدفع تجاه البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة. وتمنح الأولوية فعلياً بالتالي لإعادة الأرصدة على حساب تسوية الالتزامات القانونية القائمة تجاه البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة التي يعزى تأخيرها إلى عدم دفع الدول الأعضاء لاشتراكاتها بالكامل وفي حينها. ويبين الجدول 6 الأرصدة الدائنة التي ردت إلى الدول الأعضاء منذ الفترة 2014/2013.

الجدول 6
الأرصدة الدائنة المقيدة لحساب الدول الأعضاء عن الأموال غير المنفقة

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

2021/2020	2020/2019	2019/2018	2018/2017	2017/2016	2016/2015	2015/2014	2014/2013	
211,7	99,2	40,7	73,4	109,0	279,2	279,1	312,9	الرصيد الحر
140,0	84,9	102,7	86,8	130,6	218,1	157,1	96,1	إلغاء التزامات الفترة السابقة ^(أ)
351,7	184,1	143,4	160,2	239,6	497,3	436,2	409,0	المجموع

(أ) تتعلق بالسنة المالية التي وقع فيها الإلغاء، لا بفترة الميزانية التي يتصل بها الالتزام الأصلي.

66 - وقدمت في تقريرى السابق أربعة اقتراحات خصيصا لمعالجة القيود النقدية التي تعاني منها عمليات حفظ السلام. ولم توافق الجمعية العامة في قرارها 307/73، إلا على اثنين من هذه الاقتراحات. ويناقش أدناه أثر التدبيرين اللذين تمت الموافقة عليهما.

باء - أثر التدبيرين اللذين تمت الموافقة عليهما في عام 2019

1 - إصدار رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة لكامل فترة الميزانية

67 - طلبت الجمعية العامة في قرارها 307/73 إصدار رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة لعمليات حفظ السلام لكامل فترة الميزانية التي أقرتها الجمعية العامة، رهنا بتوافر معدلات الأنصبة المقررة للسنوات المنطبقة؛ وطلبت الجمعية كذلك أن تتضمن رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة الميزانية المقدرة للفترة التي لم يوافق لها مجلس الأمن بعد على الولاية وأن يعتبر هذا المبلغ واجب السداد في غضون 30 يوما من التاريخ الفعلي لتمديد ولاية عملية لحفظ السلام.

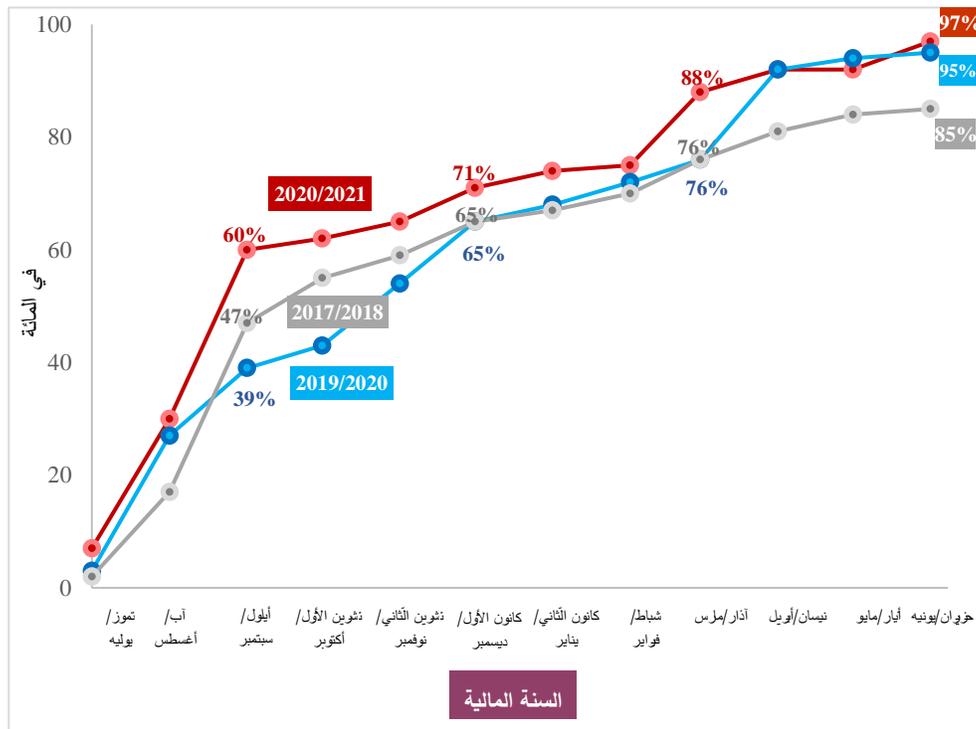
68 - ووفقا للقرار 307/73، صدرت منذ 1 تموز/يوليه 2019 رسائل الإشعار بالأنصبة المقررة لكامل السنة المالية لحفظ السلام، بما في ذلك الميزانية المقدرة للفترة التي لم يوافق لها بعد على الولاية، رهنا بتوافر معدلات الأنصبة المقررة للسنوات المنطبقة. وفي إطار هذا النهج، إذا قرر مجلس الأمن تمديد ولاية بعثة من البعثات، تصدر إشعارات الأنصبة المقررة اللاحقة إلى الدول الأعضاء لفترة الولاية التي يوافق عليها المجلس.

69 - وصدرت أنصبة مقررة قدرها 6,78 بلايين دولار لكامل فترة الميزانية 2020/2019، بما في ذلك 2,37 بليون دولار للفترة التي لم يوافق مجلس الأمن بعد لها على تمديد الولاية. وخلال هذه الفترة، سددت 67 دولة عضوا اشتراكاتها مقدما لعملية واحدة أو أكثر، وبلغ مجموعها 323 مليون دولار، أو نحو 13,6 في المائة من الأنصبة المقررة مقدما و 5 في المائة من مجموع الأنصبة المقررة لحفظ السلام.

70 - وفيما يتعلق بفترة الميزانية 2021/2020، صدرت أنصبة مقررة قدرها 6,66 بلايين دولار لكامل فترة الميزانية، بما في ذلك 2,47 بليون دولار للفترة التي لم يوافق مجلس الأمن بعد على تمديد الولاية لها. وخلال هذه الفترة، سددت 76 دولة عضوا اشتراكاتها مقدما، أي ما مجموعه 482 مليون دولار أو 19,5 في المائة من الأنصبة المقررة مقدما و 7 في المائة من مجموع الأنصبة المقررة لحفظ السلام.

71 - ويوضح الشكل الرابع عشر التحسين الطارئ على التحصيل، لا سيما خلال الفترة 2021/2020، عندما تمكن عدد أكبر من الدول الأعضاء من التخطيط لسداد المدفوعات مقدما وتجهيزها في بداية الفترة المالية.

الشكل الرابع عشر

اتجاه مجموع الاشتراكات فيما يتعلق بالأنصبة المقررة لعمليات حفظ السلام⁽²⁾

72 - وأعرب عن خالص تقديري للدول الأعضاء التي دفعت الاشتراكات مقدما، وأحث الدول الأخرى على أن تفعل ذلك.

2 - إدارة الأرصدة النقدية لجميع عمليات حفظ السلام العاملة كأرصدة مشتركة

73 - اقترحت في تقريرتي السابق أن تدار الأرصدة النقدية لجميع عمليات حفظ السلام العاملة كأرصدة مشتركة، مع الاحتفاظ بها في حسابات منفصلة، للاستفادة من فائض النقدية في بعض البعثات ومساعدة بعثات أخرى فيما تواجه من مشاكل السيولة. ووافقت الجمعية العامة على هذا الاقتراح على أساس تجريبي لثلاث فترات ميزانية، وطالبت في الوقت نفسه مني أن أضمن توفر الرقابة والضوابط على نحو سليم وعدم تأثر تنفيذ البعثة المقرضة للولاية سلباً.

74 - وعقب اتخاذ القرار 307/73، بدأت المنظمة في إدارة الأرصدة النقدية لعمليات حفظ السلام العاملة كأرصدة مشتركة، مما أتاح الاقتراض من حساب إلى آخر فيما بين البعثات العاملة. وفي هذا الصدد، وتمشيا مع طلب الجمعية العامة، ما فتئت المنظمة تمارس إدارة نقدية حكيمة لضمان عدم التأثير سلباً على تنفيذ ولاية البعثة المقرضة. وظلت المنظمة تقدم معلومات مستكملة سنويا من خلال تقارير الأمين العام المتعلقة بالاستعراض العام لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام (انظر المرفق التاسع للوثيقة

(2) السنة 2019/2018 غير مدرجة لأنها سنة مالية ذات جدولين مختلفين، أحدهما للفترة من تموز/يوليه إلى كانون الأول/ديسمبر والآخر للفترة من كانون الثاني/يناير إلى حزيران/يونيه.

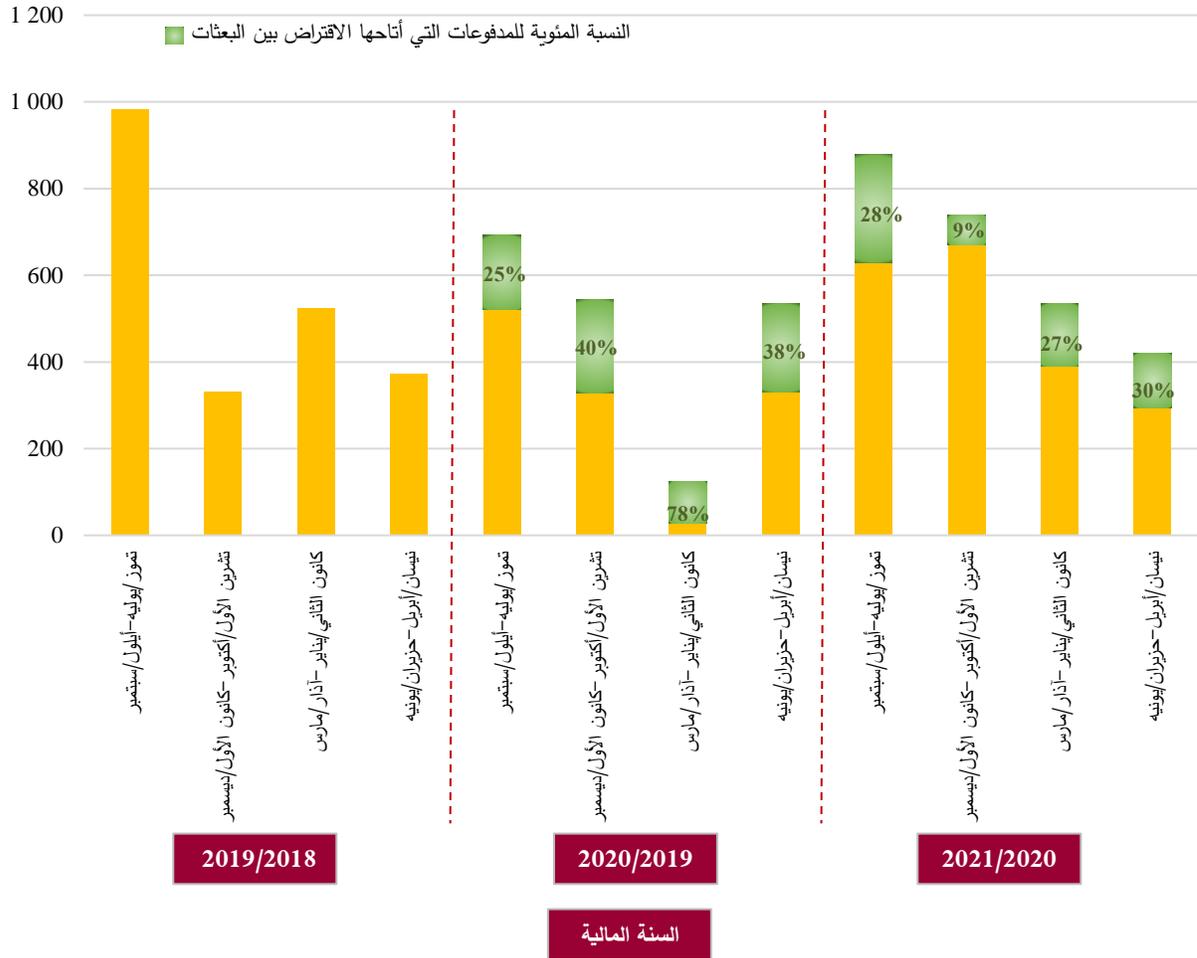
A/74/736 والمرفق التاسع للوثيقة A/75/786). وما فتئت إدارة الدعم العملياتي تقدم إحاطات فصلية إلى اللجنة الخامسة، على نحو ما طلبته الجمعية العامة.

75 - وفي إطار آلية تجميع النقدية، تحدد قدرة البعثة على الإقراض استنادا إلى عدد من البارامترات، بما في ذلك وضعها النقدي وقت الإقراض، وعدد أشهر الاحتياطي التشغيلي، واحتياجاتها النقدية للفترة المتبقية، فضلا عن حالة اشتراكات الدول الأعضاء غير المسددة، والأنصبة المقررة في المستقبل، وتقديرات توقيت ورود الاشتراكات. وفيما يتعلق بالبعثة المقترضة، تأخذ الآلية في الحسبان التوقعات المتعلقة بتوقيت العجز النقدي وقدرة البعثة على سداد القرض. وعندما يكون الاقتراض ضروريا، تقوم لبعثات ذات الوضع النقدي الأصح بالإقراض، بعد أخذ هذه العوامل في الاعتبار.

76 - وقد مكنت القدرة على الاقتراض فيما بين البعثات من دفع مبالغ للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد الشرطة، وهو ما لم يكن من الممكن تحقيقه في البعثات التي تواجه قيودا نقدية. ونتيجة لذلك، تحسن توقيت تسوية المتأخرات المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، كما هو مبين في الشكل الخامس عشر. وأمكن تسوية نحو 36 في المائة من مبلغ 1,9 بليون دولار خلال الفترة 2020/2019 و 23 في المائة من مبلغ 2,6 بليون دولار خلال الفترة 2021/2020 من خلال ترتيب تجميع النقدية الذي مكن من الاقتراض من أجل تسوية المستحقات للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في وقت أنسب.

الشكل الخامس عشر
المدفوعات التي أمكن سدادها للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بفضل تجميع النقدية

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



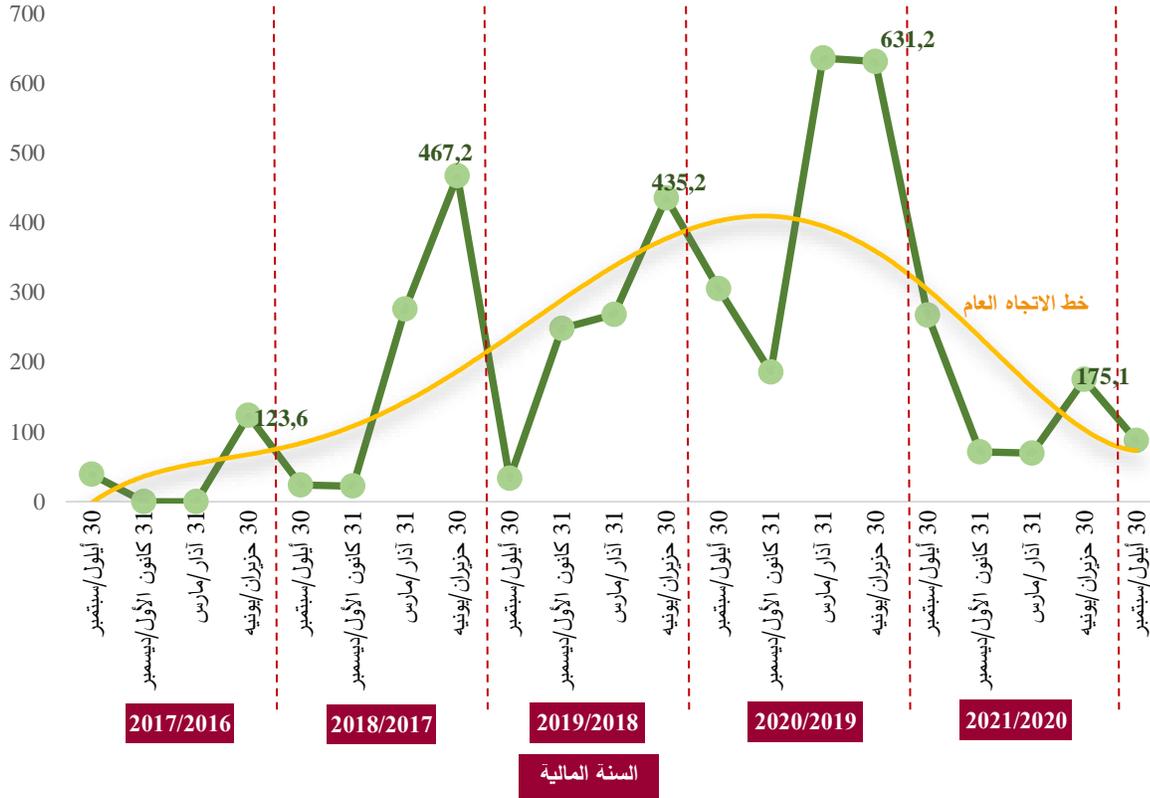
77 - ويوضح الشكل السادس عشر اتجاه المدفوعات غير المسددة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة خلال السنوات المالية الخمس الأخيرة لحفظ السلام. وبلغت المبالغ المستحقة الواجبة السداد لهذه البلدان 467 مليون دولار في نهاية حزيران/يونيه 2018. وتم دفع ما مجموعه 2,2 بليون دولار إلى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بحلول نهاية حزيران/يونيه 2019، ليتبقى مبلغ غير مسدد قدره 435 مليون دولار. وفي الفترة 2020/2019 تمت تسوية مبلغ 1,9 بليون دولار، لتنتهي السنة المالية وقد تبقى مبلغ غير مسدد قدره 631 مليون دولار. وفي الفترة 2021/2020، تمت تسوية مبلغ 2,6 بليون دولار، ليتبقى مبلغ غير مسدد قدره 175 مليون دولار في 30 حزيران/يونيه 2021.

78 - وتبلغ المدفوعات غير المسددة عادة أعلى قيمة لها في شهر حزيران/يونيه من كل عام الذي يوافق نهاية السنة المالية. ويزداد أثر تجميع النقدية وضوحا في الفترة 2021/2020 وكذلك في خط الاتجاه العام؛ وتعزى الزيادة المسجلة في آذار/مارس وحزيران/يونيه 2020 جزئيا إلى أوجه عدم اليقين فيما يتعلق بمدفوعات الأنصبة المقررة في أعقاب الاضطرابات الناجمة عن جائحة كوفيد-19.

الشكل السادس عشر

اتجاه المدفوعات غير المسددة المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة من الفترة 2016/2017 إلى
الفترة 2020/2021

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



79 - وفي كل ربع سنة، يؤخذ قرار السداد إلى البلدان المساهمة بقوات/بأفراد شرطة مع مراعاة القدرة على الاقتراض من بعثة أخرى إذا لم ترد التدفقات المقدرة كما هو متوقع، ولم يكن الاحتياطي النقدي كافياً لتغطية نفقات العمليات خلال الأشهر الثلاثة التالية. ومع ذلك، لا يحدث الاقتراض الفعلي إلا في حالة انخفاض النقدية بشدة ونشوء مخاطر التخلف عن سداد المدفوعات إذا لم تجدد الأمم المتحدة النقدية عن طريق الاقتراض. ونتيجة لذلك، مكنت القدرة على الاقتراض من بعثة لأخرى من تسوية قدر من المتأخرات المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة يفوق كثيراً حجم الاقتراض الفعلي بين البعثات. وهذه سمة متأصلة في إدارة السيولة يتبع لها اتخاذ القرارات التي تؤثر على التدفقات النقدية الخارجة في أحوال تتسم بعدم اليقين بشأن حالة التدفقات النقدية الداخلة، وتوفر احتياطات السيولة في هذا الصدد المزيد من التأمين ضد حالات التخلف عن السداد وتشجع على تجشم المزيد من المخاطر باتخاذ مثل هذه القرارات.

رابعاً - مقترحات لمعالجة مشاكل السيولة في الميزانية العادية وميزانيات حفظ السلام

80 - لقد اتخذت خطوات هامة لتحسين فعالية الأمم المتحدة وإدارة الحالة المالية المتدهورة على مدى السنوات القليلة الماضية باستخدام الأدوات المحدودة المتاحة لي. بيد أن الجهود الداخلية لا يمكن أن تقود

المنظمة إلا إلى إنجازات بقدر معين، وكما يتضح من هذا التقرير، فإن عدم معالجة المشاكل بصورة كلية يمكن أن تكون له عواقب غير مقصودة. وقد طرحت تسعة اقتراحات في تقريرى السابق ارتأيت أنها ستساعد على معالجة الوضع المالي للأمم المتحدة، ولم تتم الموافقة إلا على اقتراحين منها. وما زال معظم المشاكل التي أوجزتها في ذلك التقرير قائمة. وفي حين أن اقتراحي لا تقلل مستوى التزام الدول الأعضاء بالوفاء بالتزاماتها المالية تجاه المنظمة بالكامل وفي الوقت المحدد، يجب على الأمم المتحدة أن تنتظر، على سبيل الاستعجال وتوخيا لفعاليتها وحفاظاً على مصداقيتها، فيما يمكن أن تفعله لاستعادة عافيتها المالية.

81 - وبوصفي كبير الموظفين الإداريين للأمم المتحدة، فإنني ملتزم باستخدام مواردها بفعالية وكفاءة للوفاء بالولايات المسندة إليها. وفي الوقت نفسه، يجب أن تكون المنظمة قادرة على العمل في بيئة تقتصر إلى السيوالة النقدية. وتحتاج الأمانة العامة إلى تدابير لضمان عدم تعطل تنفيذ الولايات بسبب عدم إمكانية التنبؤ بالتدفقات النقدية وكفالة الاسترشاد في تنفيذ البرامج باعتبارها السيولة.

ألف - التدابير المتعلقة بالميزانية العادية

رفع مستوى صندوق رأس المال المتداول

82 - يتطلب الوضع النقدي الحرج الذي شهدته الميزانية العادية في السنوات الأخيرة اتخاذ إجراءات عاجلة لمعالجة عدم كفاية احتياطات السيولة في الميزانية العادية. وفي هذا الصدد، طلبت من الجمعية العامة - في تشرين الأول/أكتوبر 2017، وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2018، ومرة أخرى في آذار/مارس 2019 - زيادة رصيد صندوق رأس المال المتداول إلى 350 مليون دولار. وللأسف، لم توافق الدول الأعضاء على تلك المقترحات، وبالتالي، فإن تنفيذ الولايات ما زال متعثراً. وقد أعرب بعض الدول الأعضاء عن شواغل بشأن دعم أولئك الذين لا يدفعون اشتراكاتهم بالكامل وفي الوقت المحدد. ومن الواضح أنه يجب على جميع الدول الأعضاء أن تفي بالتزاماتها المالية تجاه المنظمة. غير أنه من الواضح أيضاً أن الدول الأعضاء يجب أن تتصدى لتحديات السيولة التي تواجه المنظمة وإلا سيظل تنفيذ الولايات متعثراً.

83 - ولا يوفر المستوى الحالي لصندوق رأس المال المتداول تغطية كافية لعملية بحجم الميزانية العادية. ففي الوقت الراهن، يعادل مستوى صندوق رأس المال المتداول، الذي تبلغ قيمته 150 مليون دولار، حوالي 2,4 أسبوع فقط من النفقات، أو 4,7 في المائة من اعتمادات الميزانية العادية لعام 2021. ويعكس هذا الوضع وضع سيولة أضعف بكثير بالمقارنة مع وضع السيولة الذي كان قائماً في كانون الثاني/يناير 2007 عندما تم رفع مستوى رصيد الصندوق ليلبلغ 150 مليون دولار. وفي ذلك الوقت، كان رصيد الصندوق يغطي نفقات لمدة أربعة أسابيع أو 7,9 في المائة من ميزانية عام 2007.

84 - وفي هذا الصدد، من الجدير بالملاحظة أنه في عام 1981، عندما واجهت المنظمة تحديات مالية مماثلة، ذكرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقريرها بشأن تحليل الحالة المالية للأمم المتحدة (A/36/701) أنه من الحكمة تحديد مستوى الصندوق بحوالي شهرين من صافي النفقات الجارية، وهو ما كان في ذلك الوقت يعادل 100 مليون دولار. وقد أعملت الجمعية العامة، في قرارها 116/36 بء، هذه الزيادة الموصى بها في مستوى الصندوق وأقرت بأن إيجاد حل جزئي أو مؤقت لأجزاء من المشكلة يمكن أن يعزز السيولة المالية للمنظمة وقد يبسر إحراز مزيد من التقدم نحو التسوية الشاملة، وهو ما ترغب فيه جميع الدول الأعضاء.

85 - ويجب جعل صندوق رأس المال المتداول في مستوى يكفل تغطية الفارق الزمني بين تخصيص الاعتمادات وتحديد الأنصبة المقررة، وبين تحديد الأنصبة المقررة واستلام الاشتراكات. ويجب أن يوفر السيولة اللازمة لتمويل المصروفات غير المتوقعة وغير العادية وسلطات الالتزام في انتظار قيام الجمعية العامة بإجراءات تخصيص الاعتمادات. ويتمشى ذلك مع القصد الأصلي الذي حددته الدول الأعضاء للصندوق. وكما يوضح هذا التقرير، يستدعي اتساع الفجوة بين تحديد الأنصبة المقررة واستلام الاشتراكات والتزايد المطرد في المتأخرات توفير قدر أكبر من احتياطي السيولة لسد الفجوة.

86 - وتبرز تجربة السنوات الثلاث الماضية في إدارة أزمة السيولة الاقتراح المقدم في تقريرى السابق بزيادة رصيد صندوق رأس المال المتداول من 150 مليون دولار إلى 350 مليون دولار. فبدون احتياطات كافية من السيولة، ستزلق المنظمة حتماً إلى دوامة من ضعف الأداء فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية، الأمر الذي سيؤدي إلى رد الأموال غير المنفقة وسيترتب عليه تأثير متتال على السيولة في الميزانيات المقبلة. ولذلك، أكرر اقتراحي السابق وأطلب زيادة رصيد صندوق رأس المال المتداول إلى 350 مليون دولار اعتباراً من عام 2022.

تجديد رصيد الحساب الخاص

87 - يوفر الحساب الخاص سيولة إضافية لتكميل صندوق رأس المال المتداول. وقد أدى مقرر الجمعية العامة في عامي 2013 و 2015 باستخدام مبلغ 63,2 مليون دولار من الحساب الخاص لتمويل الاعتمادات المخصصة للميزانية العادية ومشروع المخطط العام لتجديد مباني المقر إلى استنزاف احتياطات السيولة المتوفرة للميزانية العادية.

88 - ومن أجل استعادة الحساب الخاص والسماح للمنظمة باستخدام الأموال المودعة في هذا الحساب للأغراض الأصلية التي أنشئ الحساب من أجلها، طلبت في تشرين الثاني/نوفمبر 2018 تحويل الرصيد الحر البالغة قيمته 28,7 مليون دولار لفترة السنتين 2016-2017 إلى الحساب الخاص للبدء في تجديد موارده؛ ولم توافق الجمعية العامة على ذلك الاقتراح. واقترحت مرة أخرى في تقريرى السابق تحويل الأموال غير المنفقة، سواء منها الأرصدة الحرة أم الالتزامات الملغاة عن الفترات السابقة، كل عام إلى الحساب الخاص إلى أن يتم تجديد موارد الحساب بالكامل بمبلغ 63,2 مليون دولار الذي تم سحبه. وقد أعلنت الجمعية العامة، في قرارها 307/73، تأييدها لتجديد موارد الحساب الخاص لتحسين الحالة المالية للأمم المتحدة، ولكنها لم توافق على اقتراحي المحدد بتجديد موارد الحساب الخاص، وطلبت منى بحث خيارات تجديد الموارد.

89 - وفي هذا الصدد، أكرر اقتراحي السابق بتجديد موارد الحساب الخاص بما لا يقل عن 63,2 مليون دولار، وهو المبلغ الذي تم تحويله لتمويل الميزانية العادية ومشروع المخطط العام لتجديد مباني المقر بدلاً من تمويل ذلك عن طريق الاعتمادات. وتبلغ الاعتمادات غير المنفقة لعام 2020 والالتزامات الملغاة عن الفترات السابقة للفترة 2018-2019 ما قيمته 91,1 مليون دولار. وبعد تعويض انخفاض الإيرادات بمقدار 14,0 مليون دولار، ستكون المبالغ المقيدة لحساب الدول الأعضاء مقابل أنصبتها المقررة لعام 2022 بقيمة 77,1 مليون دولار. وأقترح تحويل 50 في المائة على الأقل من هذا المبلغ إلى الحساب الخاص. وأناشد الدول الأعضاء أن تقدم تبرعات إلى الحساب الخاص بقيمة ما تبقى من المبلغ، كما فعلت في الماضى عندما أنشئ الحساب الخاص لمواجهة صعوبات مالية مماثلة.

تأخير رد الأرصدة الدائنة

90 - كما أوضح أعلاه، عندما لا تتفق الميزانيات بالكامل بسبب نقص السيولة، يلزم رد الأموال غير المنفقة إلى الدول الأعضاء، حتى وإن لم تكن تلك الأموال قد حصلت بالكامل. ويؤدي قيد الأموال غير المنفقة لحساب الدول الأعضاء كتعويض لأنصبتها المقررة إلى تآكل السيولة اللازمة للميزانية في المستقبل. وبما أن ذلك يخلق حلقة مفرغة من التحديات المتصلة بالسيولة تقيد الإنفاق ثم تؤدي إلى المزيد من مشاكل السيولة، فقد اقترحت في تقريرتي السابق تعليق رد الأرصدة الدائنة إلى الدول الأعضاء عن الاعتمادات غير المنفقة وإلغاء التزامات الفترة السابقة إلى أن يتحسن وضع السيولة في المنظمة. وقد أيدت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية هذا الاقتراح لفترة تجريبية مدتها سنة واحدة، ولكن الجمعية العامة لم توافق عليه. وعلاوة على ذلك، كنت قد اقترحت أن يقتصر تنفيذ إجراء رد الأرصدة، بعد أن يتحسن الوضع المالي وتتززز أرصدة صندوق رأس المال المتداول والحساب الخاص بما فيه الكفاية للتغلب على التحديات المتعلقة بالسيولة، على الدول الأعضاء التي لديها متأخرات غير مسددة في الميزانية العادية، مما سيعالج مسألة غياب محفزات تسديد الاشتراكات في موعدها. إلا أن هذا الاقتراح لم يحظ بالدعم.

91 - وعندما واجهت الجمعية العامة تحديات مماثلة في الماضي، اتخذت إجراءات استثنائية مناسبة. فعلى سبيل المثال، علقت الجمعية العامة بموجب قرارها 116/36 بآء بنودا مختلفة من نظامها المالي تتعلق بإعادة الفوائض الناشئة في نهاية فترتي السنتين 1980-1981 و 1982-1983. وقررت الجمعية العامة أيضا في قرارها 283/60 أن يخصم من المبالغ المدفوعة مسبقا لصندوق رأس المال المتداول الرصيد الفائض من الميزانية البرنامجية للفترة 2004-2005 عندما زيد رصيد الصندوق من 100 مليون دولار إلى 150 مليون دولار اعتبارا من عام 2007.

92 - ونظرا لأزمة السيولة المستمرة، وبغية منع زيادة استنفاد السيولة، أقترح ألا ترد الأرصدة الدائنة إلا إذا كانت الأنصبة المقررة غير المسددة أقل من احتياطيات السيولة عندما توافق الجمعية العامة على رد الأرصدة الدائنة. وعلاوة على ذلك، أقترح أن يقتصر مبلغ الأرصدة الدائنة التي يتعين ردها على الفرق بين احتياطيات السيولة والأنصبة المقررة غير المسددة. فعلى سبيل المثال، إذا بلغت الأنصبة المقررة غير المسددة 300 مليون دولار، وكانت احتياطيات السيولة بمبلغ 357 مليون دولار، يجب أن يكون الحد الأقصى لرد الأرصدة الدائنة 57 مليون دولار.

باء - التدابير المتعلقة بعمليات حفظ السلام

93 - كنت قد اقترحت أربعة تدابير في تقريرتي السابق لتحسين الوضع المالي لعمليات حفظ السلام، تمت الموافقة على اثنين منها، أحدها على سبيل التجريب لثلاث فترات ميزانية.

94 - وقررت الجمعية العامة، في القرار 307/73، الموافقة على الاقتراح الوارد في تقريرتي السابق، بإدارة الأرصدة النقدية لجميع عمليات حفظ السلام العاملة كأرصدة مشتركة، ولكن على أساس تجريبي لثلاث فترات ميزانية. وكما يوضح هذا التقرير، فإن هذا التدبير المؤقت كان مفيدا جدا في تحسين توقيت سداد المدفوعات إلى البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، وفي توفير السيولة اللازمة للعمليات في بعض البعثات.

95 - كما أدى إصدار الأنصبة المقررة لكامل فترة الميزانية، رهنا بتوافر جداول الأنصبة المقررة، إلى تحسين حالة السيولة في عمليات حفظ السلام. وأطلب إلى الدول الأعضاء أن تقر بالأثر الإيجابي لهذه التدابير على السيولة اللازمة لعمليات حفظ السلام وألاحظ استمرار هذه التدابير بعد حزيران/يونيه 2022.

96 - وبينما خفف هذان التدبيران من الضغوط التي تتعرض لها عمليات حفظ السلام بسبب نقص السيولة، فإنهما لم يعالجا بشكل كامل مشاكل السيولة أو يؤديا إلى تسوية جميع المبالغ المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في الوقت المناسب. وفي حين أن الأمم المتحدة غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها القانونية بالكامل بسبب مشاكل السيولة، فإن الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام لم يستخدم منذ عام 2014 ولم يستخدم إلا في حدود مبلغ أقصاه 40 مليون دولار منذ الفترة 2007/2008.

97 - وبلغ مستوى الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام في 30 حزيران/يونيه 2021 ما مقداره 154,2 مليون دولار، وهو يتألف من احتياطي قدره 150 مليون دولار، وفائض متراكم قدره 4,2 ملايين دولار. ولم تُمنح قروض جديدة لبعثات حفظ السلام العاملة خلال السنة المالية المنتهية في 30 حزيران/يونيه 2021. ونظرا لأن بعثة الأمم المتحدة في جمهورية أفريقيا الوسطى لم تسدد بعد مبلغا قدره 12,8 مليون دولار، ظل غير مسدد منذ شباط/فبراير 2000 بسبب عدم كفاية الموارد النقدية، لا تتجاوز النقدية الفعلية المتاحة في الصندوق 137,2 مليون دولار، إلى جانب الفائض البالغ 4,2 ملايين دولار المشار إليه أعلاه.

98 - ويستخدم رصيدُ الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام الفائض عن المستوى المأذون به البالغ 150 مليون دولار للوفاء بتمويل حساب دعم عمليات حفظ السلام. وقد وافقت الجمعية العامة في قرارها 293/75 على مبلغ قدره 3,7 ملايين دولار، يمثل الفائض عن مستوى الصندوق المأذون به فيما يتعلق بالفترة المالية المنتهية في 30 حزيران/يونيه 2020، يرصد لحساب الدعم للفترة من 1 تموز/يوليه 2021 إلى 30 حزيران/يونيه 2022.

99 - وكنت قد اقترحت في تقريري السابق إنشاء صندوق رأس مال متداول لحفظ السلام بمبلغ 250 مليون دولار لتزويد عمليات حفظ السلام العاملة باحتياطي سيولة تمس الحاجة إليه. ولم توافق الجمعية العامة على ذلك الاقتراح. غير أن الحاجة إلى هذا التمويل مازالت قائمة كما يتضح من عدم القدرة على تسوية المبالغ المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة تسوية كاملة. ولذلك، فإنني أقترح الآن السماح باستخدام الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام كآلية سيولة لتمويل عمليات بعثات حفظ السلام العاملة. ومن شأن هذا الاقتراح أن يغني عن الحاجة إلى أية أنصبة جديدة مقررة على الدول الأعضاء لتمويل صندوق رأس مال متداول لعمليات حفظ السلام. ولن يؤثر استخدام الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام لتوفير هذه السيولة على التمويل اللازم لمرحلة بدء عمليات حفظ السلام الجديدة أو توسيع نطاق العمليات القائمة، أو لتغطية النفقات غير المنظورة والاستثنائية المتعلقة بحفظ السلام، لأن تجميع النقدية اللازمة للبعثات العاملة في صندوق مشترك من شأنه أن يوفر ضمانا إضافية لتيسير بدء أي بعثة أو توسيعها.

100 - وبما أن الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام لا يضم سوى 137,2 مليون دولار من السيولة مقارنة برصيده من الأموال الذي يبلغ 150 مليون دولار، فإنني أقترح كذلك أن تأذن الجمعية العامة بالاحتفاظ بالفوائد المتحصلة في هذا الصندوق إلى أن تصل النقدية المتاحة إلى 150 مليون دولار.

101 - وبالنظر إلى أن تسديد المدفوعات في حينها للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة واجه عقبات على مدى سنوات عديدة من جراء الافتقار للسيولة، وأنه لم يتم تذليل هذه العقبات بالكامل، حتى بعد موافقة الجمعية العامة في قرارها 307/73 على التدبيرين المذكورين، فإني أقترح تعليق العمل برد الأرصدة الدائنة عن الأموال غير المنفقة أو الالتزامات الملغاة عن الفترات السابقة فيما يخص أي بعثة عاملة لحفظ السلام لم تتم فيها تسوية المدفوعات المستحقة والواجبة الدفع للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة تسوية كاملة في التاريخ الذي تتخذ فيه الجمعية العامة قرارا برد تلك الأرصدة الدائنة. وذلك ما سيتيح للأمم المتحدة تسوية التزاماتها تجاه البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة عن طريق استخدام الأموال المستمدة من الفترة المالية المعنية بنفس الطريقة التي تتبعها المنظمة في تسوية التزاماتها تجاه البائعين قبل رد الأرصدة الدائنة.

رابعاً - الخلاصة

102 - في إطار الإصلاحات الأخيرة، بذلت الأمم المتحدة جهوداً كبيرة من أجل تحسين الشفافية في إعداد ميزانيتها والإبلاغ بشأنها. بيد أن الجهود الرامية إلى زيادة التركيز على النتائج وتحسين تنفيذ الولايات تقوضت بسبب تعذر التنبؤ بالتدفقات النقدية الواردة على المنظمة من الأنصبة المقررة على الدول الأعضاء وتأخر دفعها. ولذلك، من المهم للغاية أن تقي الدول الأعضاء بالتزاماتها المالية بالكامل وفي الوقت المحدد، وأن تعالج أوجه الجمود الهيكلية الأساسية التي تعترض إدارة الميزانية والتي تقاوم الأزمة المالية المتصاعدة. ويجب أن ينصب التركيز على تنفيذ البرامج وتحقيق النتائج بدلاً من التمويل. ويجب على الأمم المتحدة أن تفسح المجال لمديريها ليقوموا بمهام الإدارة ويجب عليها أن تحاسبهم على النتائج المحصلة.

103 - وفي هذا السياق، أضح مرة أخرى مقترحات لمعالجة أزمة السيولة على وجه السرعة. وأكرر دعوتي إلى الدول الأعضاء بأن تقدم حلولاً لمعالجة هذه الحالة غير المستدامة.

104 - وعليه، يُطلب إلى الجمعية العامة القيام بما يلي:

(أ) أن تزيد مستوى صندوق رأس المال المتداول بمقدار 200 مليون دولار ليلبغ 350 مليون دولار اعتباراً من كانون الثاني/يناير 2022؛

(ب) أن تجدد موارد الحساب الخاص بمبلغ لا يقل عن 63,2 مليون دولار، بتحويل نسبة 50 في المائة من الأرصدة الدائنة إلى هذا الحساب، تخصم من الأنصبة المقررة لعام 2022، وتوفير باقي الموارد من خلال التبرعات؛

(ج) أن لا توافق على إعادة الأرصدة الدائنة المقيدة في الميزانية العادية إلا إذا كانت الأنصبة المقررة غير المسددة أقل من احتياطات الميزانية العادية من السيولة، وأن تحصر المبلغ في قيمة الفرق بين احتياطات السيولة والأنصبة المقررة غير المسددة؛

(د) أن تلاحظ أن استمرار إدارة الموارد النقدية لبعثات حفظ السلام العاملة كأرصدة مشتركة مفيد لتسوية المدفوعات المستحقة للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في الوقت المحدد؛

(هـ) أن تخفف القيود المفروضة على استخدام الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام من أجل السماح باستخدامه كألية سيولة للعمليات العادية التي تضطلع بها عمليات حفظ السلام العاملة؛

(و) أن تأذن بالاحتفاظ بالفوائد المتحصلة في الصندوق الاحتياطي لحفظ السلام في حدود المبلغ اللازم لرفع الرصيد النقدي للصندوق، بما في ذلك الفوائد، إلى 150 مليون دولار؛

(ز) أن لا توافق، فيما يخص أي عملية من عمليات حفظ السلام العاملة، على إعادة الأرصدة الدائنة عن الأموال غير المنفقة والالتزامات الملغاة عن الفترات السابقة إلا إذا كانت كافة المدفوعات المستحقة والواجبة الدفع للبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في العملية المعنية قد تمت تسويتها في التاريخ الذي تتخذ فيه الجمعية العامة قرارا بإعادة تلك الأرصدة الدائنة.
