الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2000/2
10 May 2000

ARABIC
Original: ENGLISH

الاتفاقية الإطارية
بشأن تغير المناخ

الهيئة الفرعية للتنفيذ

الدورة الثانية عشرة

بون، ١٢-١٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٠

البند ١١ من جدول الأعمال المؤقت

المسائل الإدارية والمالية

التأخر في تسديد الاشتراكات: خيارات التعامل

مذكرة من إعداد الأمين التنفيذي

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا -	مقدمة	١ - ٢	٢
ثانيا -	المشكلة وأسبابها	٣ - ١٠	٢
ثالثا -	الخيارات	١١-١٩	٧
	ألف - النهج المتبع في منظومة الأمم المتحدة	١١-١٣	٧
	باء - الممارسات المعمول بها في هيئات اتفاقيات أخرى	١٤-١٦	٧
	جيم - تعامل أجهزة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ مع هذه المسألة	١٧-١٨	٨
	دال - خيارات إضافية	١٩	٨

أولا - مقدمة

١- إن مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة، وهو يعرب عن قلقه إزاء استمرار الاتجاه إلى التأخر في تسديد الاشتراكات، التي لم يسدَّد بعضها بعد منذ عامي ١٩٩٦ و١٩٩٧، قد طلب إلى الأمين التنفيذي أن يعرض، عن طريق الهيئة الفرعية للتنفيذ في دورتها الثانية عشرة (المقرر ٢١/م أ-٥)، الخيارات الممكنة للتعامل مع حالة التأخير في تسديد الاشتراكات كي ينظر فيها المؤتمر في دورته السادسة (FCCC/CP/1999/6/Add.1).

٢- وهذه الوثيقة، التي أُعدت استجابة لهذا الطلب، تتألف من فرعين رئيسيين هما:

(أ) الفرع الأول ويشرح بإيجاز المشاكل والمتاعب التي يمكن أن يواجهها جهاز الاتفاقية نتيجة للتأخر في تسديد الاشتراكات في الميزانية الأساسية. وقد أُدرج في هذا الفرع أيضا بعض الأسباب المحتملة للتأخر في تسديد الاشتراكات؛

(ب) والفرع الثاني ويقدم بعض الأمثلة على الكيفية التي تناولت بها الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى هذه المسألة، ويشرح التدابير التي اتخذها حتى الآن جهاز اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ويشير إلى خيارات إضافية قد ترغب الهيئة الفرعية للتنفيذ في النظر فيها كأساس لتوصيا ت تقدَّم إلى الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف.

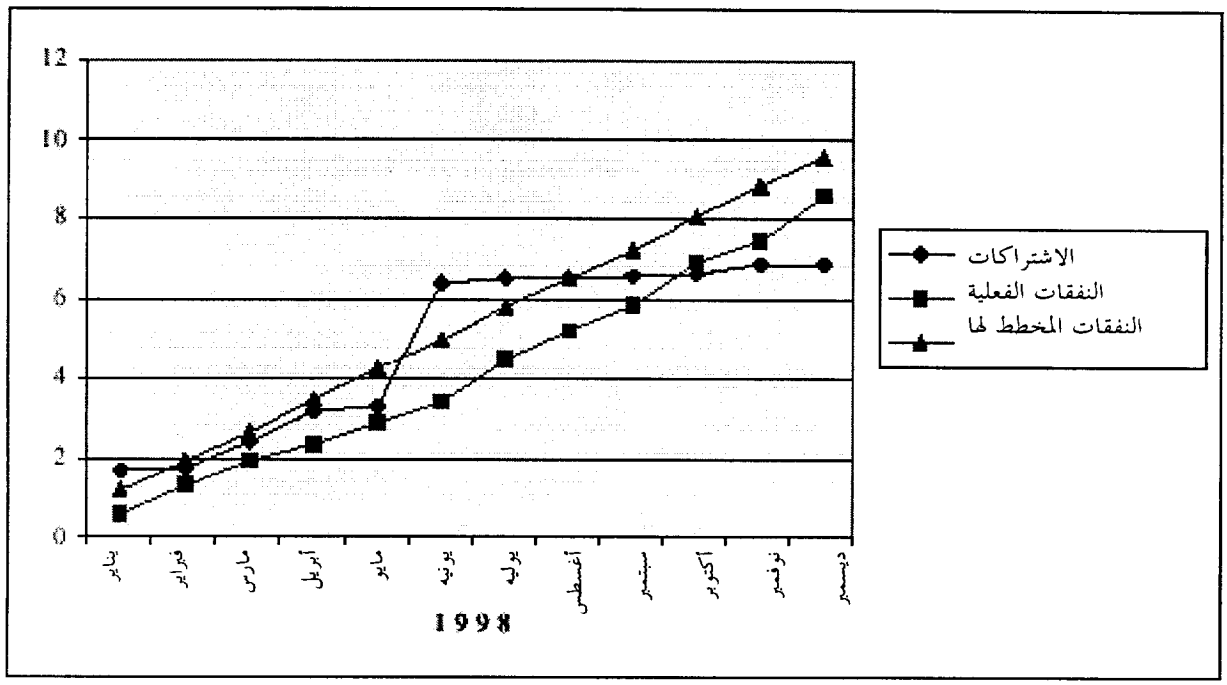
ثانيا - المشكلة وأسبابها

٣- يُتوقع من الأمانة أن تُنفّذ برنامج عمل حظي بالموافقة عليه، فتملأ الشواغر وتدخل في التزامات مالية على أساس الميزانية الموافق عليها، توقعا لتسديد الاشتراكات المناظرة لها في الوقت المحدد. ووفقا لإجراءات الأمم المتحدة المتعلقة بإنشاء الصناديق الاستئمانية وإدارتها ووفقا للإجراءات المالية للاتفاقية، فإنه لا يمكن تحمُّل التزامات من جانب الأمانة إلا على أساس الاشتراكات المسددة. بيد أنه على الرغم من أن الإجراءات المالية للاتفاقية تحدد أن الاشتراكات في الميزانية الأساسية واجبة السداد بحلول ١ كانون الثاني/يناير من كل عام، فإنه لم يتم استلام سوى قلة قليلة من الاشتراكات بحلول ذلك الموعد.

٤- ويوضح الشكلان ١ و٢ الاتجاهات المتعلقة بالاشتراكات المسددة والنفقات الفعلية بالمقارنة مع النفقات المخطط لها في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩. ولو كانت الاشتراكات قد دُفعت في الوقت المحدد، لكان يمكن إجراء نفقات وفقا للميزانية الموافق عليها. بيد أنه تعين تأجيل الأنشطة وذلك في محاولة لإبقاء مستوى النفقات دون مستوى الاشتراكات المسددة. وعلاوة على ذلك فإن الفجوة الضيقة بين الاشتراكات المسددة والنفقات الفعلية تعني أنه لا يوجد وقت للتخطيط المالي مما يؤدي إلى ضغوط لا موجب لها في الإجراءات الخاصة بالميزانية قبل تكبد النفقات.

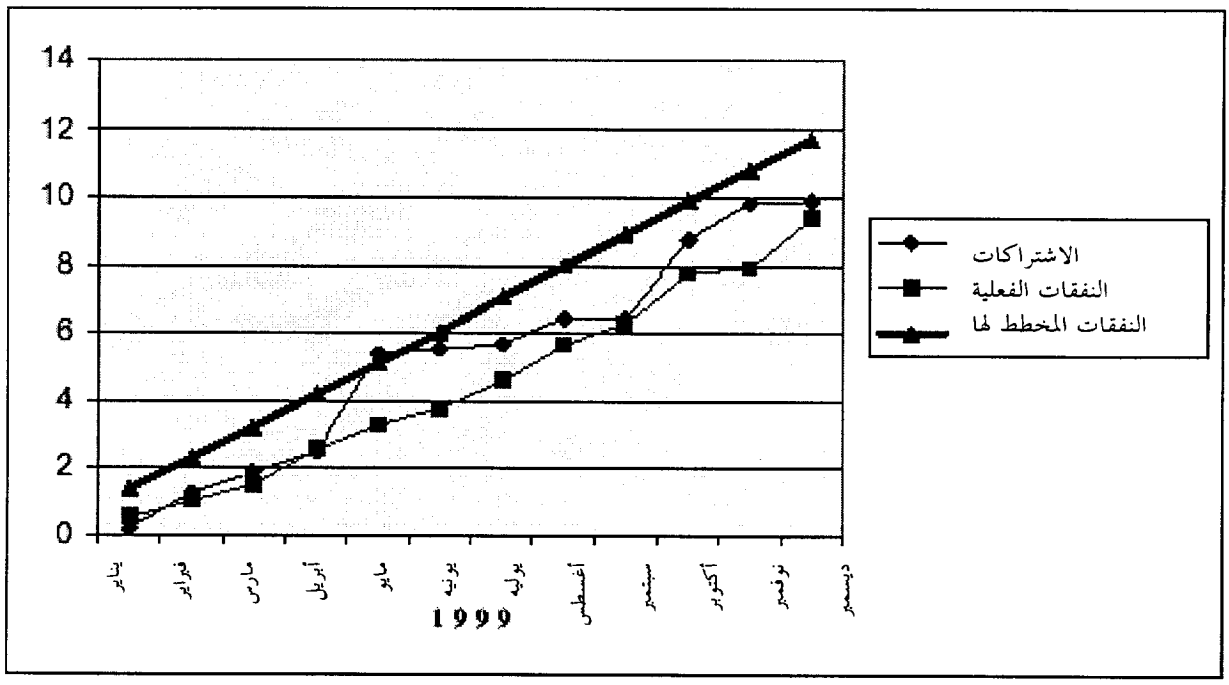
الشكل ١ - الاشتراكات والنفقات التراكمية لعام ١٩٩٨

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



الشكل ٢ - الاشتراكات والنفقات التراكمية لعام ١٩٩٩

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



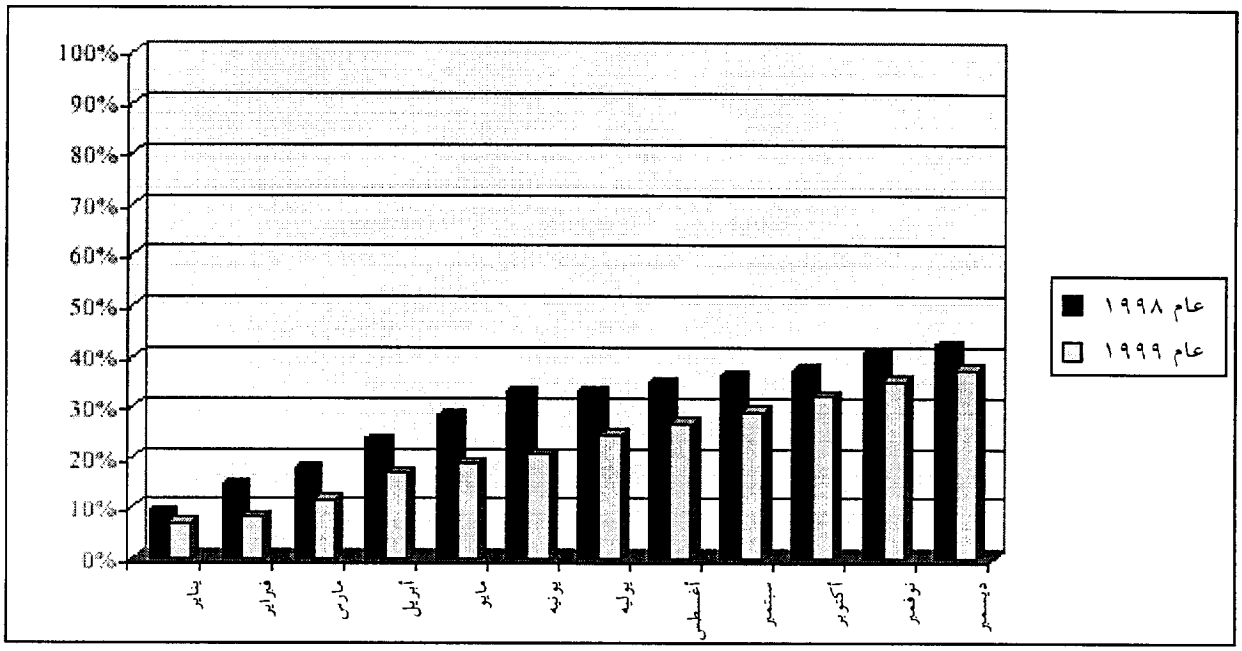
٥- وعلى سبيل المثال، فقد تم استلام مبلغ كبير من الاشتراكات لعام ١٩٩٨ بعد إقفال الحسابات المتعلقة بذلك العام. ولم يرد بحلول كانون الأول/ديسمبر سوى ٧٨ في المائة من الاشتراكات الإرشادية لذلك العام، في حين أن النفقات خلال الفترة نفسها قد بلغت ٨٦ في المائة من الميزانية الموافق عليها. وفي عام ١٩٩٩، تم تلقي ٥٥ في المائة من الاشتراكات الإرشادية بحلول ٣٠ حزيران/يونيه، و٩٢ في المائة بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر من العام نفسه.

٦- وما زال عدد الأطراف التي لم تسدد التزاماتها مرتفعا للغاية. ففي عام ١٩٩٨، فإنه من بين مجموع عدد الأطراف وقدره ١٧٤ طرفا، قام ٦٠ طرفا بتسديد اشتراكاته بحلول ٣٠ حزيران/يونيه و٧٤ طرفا فقط بتسديدها بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر، وهو ما ترك ١٠٠ طرف لم تسدد اشتراكاتها خلال فترة الإثني عشر شهراً التالية لتاريخ استحقاق السداد. ومن بين أكبر ٢٠ مشتركا من حيث الاشتراكات، فإن طرفا واحدا قد سدد بحلول ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨. وتم استلام أربعة اشتراكات خلال الربع الأول، تلتها سبعة اشتراكات خلال الربع الثاني. وقام ستة من المشتركين الكبار من حيث الاشتراكات بتسديد اشتراكاتهم لعام ١٩٩٨ في عام ١٩٩٩.

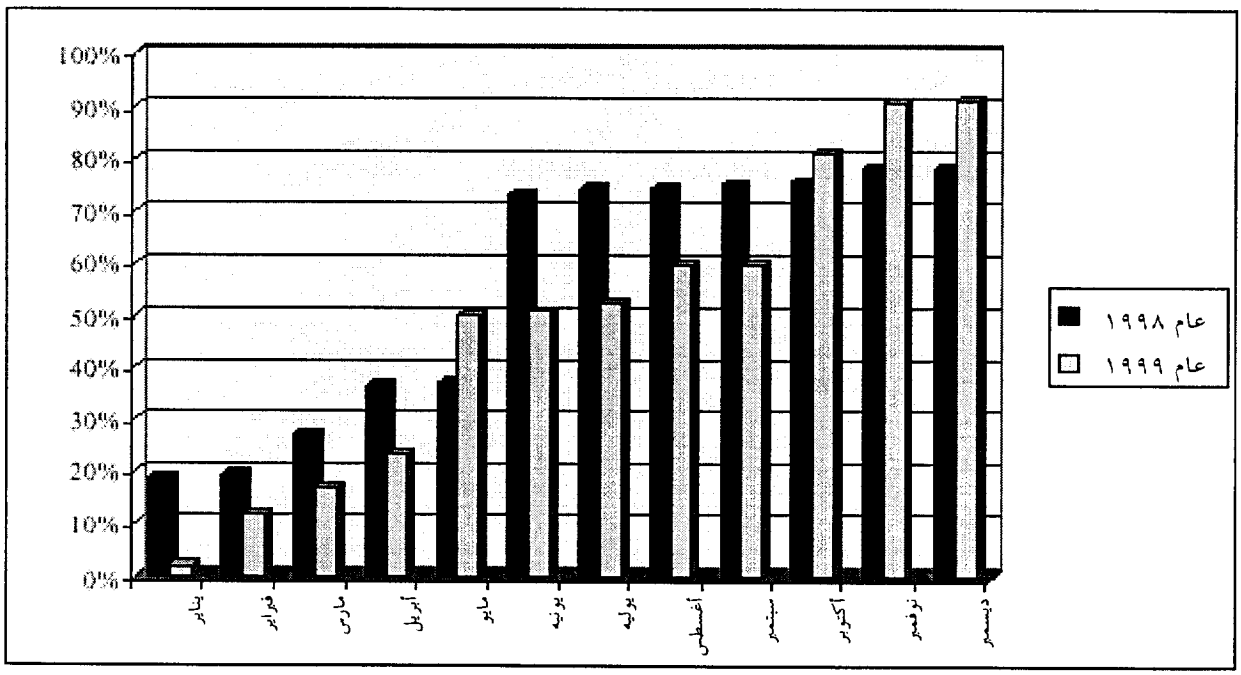
٧- وفي عام ١٩٩٩، وعلى الرغم من زيادة العدد الكلي، فإن عدد الأطراف التي قامت بتسديد اشتراكاتها قد ظل منخفضا. فبحلول نهاية ذلك العام، لم يسدد ١١٢ طرفا اشتراكاتها عن ذلك العام. ومن بين كبار المشتركين العشرين، لم يسدد سوى طرف واحد بحلول ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩؛ وسدد ثلاثة أطراف آخرون اشتراكاتهم خلال الربع الأول، أعقبهم ثلاثة في الربع التالي. وبحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر كان ثلاثة من كبار المشتركين قد سددوا اشتراكاتهم غير المدفوعة عن عام ١٩٩٩ (انظر الشكلين ٣ و٤ للاطلاع على مقارنة للنسب المئوية للأطراف التي سددت اشتراكاتها والاشتراكات الإرشادية التي تم استلامها بحلول نهاية كل شهر).

٨- أما العجز في النقود الذي كان يمكن أن يتسبب فيه التأخر في تسديد الاشتراكات فقد أمكن تجنبه لأن الأمانة قد أُذن لها بأن تستخدم احتياطي رأس المال المتداول والأرصدة المرحَّلة من فترات مالية سابقة. بيد أنه لما كان مؤتمر الأطراف قد قرر أيضا (المقرر ٢٠/م أ-٥) استخدام الأرصدة المرحَّلة لمواجهة الفارق البالغ أكثر من ٣,٧ ملايين دولار بين النفقات الموافق عليها (٢٠٠ ٨٨٨ ٢٧ دولار) والاشتراكات المتوقعة (٠٠٠ ١٨٦ ٢٤ دولار) في فترة السنتين الراهنة، فإن الرصيد المرحَّل واحتياطي رأس المال المتداول قد يصبحان غير كافيين لتغطية النفقات الأولية ما لم تُدفع الاشتراكات في الوقت المحدد.

الشكل ٣- النسبة المئوية التراكمية للأطراف المسددة لاشتراكاتها، شهريا، في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩



الشكل ٤- النسبة المئوية التراكمية للاشتراكات الواردة، شهرياً، في عامي ١٩٩٨ و١٩٩٩



٩- وعلى الرغم من أن أغلبية الأطراف التي لا تقوم بتسديد اشتراكاتها أثناء العام الذي تصبح مستحقة فيه هي بلدان نامية، فإنه ليس من الأمور غير العادية أن يجري تأخير تسديد الاشتراكات الكبيرة من الأطراف المدرجة في المرفق الثاني حتى نهاية العام، بل حتى العام التالي. ومن الناحية الأخرى، فإن عددا من أقل البلدان نموا ومن الدول الجزرية الصغيرة قد قامت بتسديد اشتراكاتها خلال العام الراهن[1]. وهذا الاتجاه لا يؤيد الحجة القائلة بأن القيود المالية هي السبب الوحيد لوجود اشتراكات غير مسددة.

١٠- ويبدو أن الأسباب الأخرى للتأخّر في التسديد هي كما يلي:

(أ) إجراءات الموافقة الداخلية المطولة والتأخيرات الإدارية. فقد يتعين في بعض الحالات أن تخضع الاشتراكات في المنظمات الدولية لعمليات موافقة مستفيضة، بما في ذلك مصادقة البرلمان عليها؛

(ب) فصل المسؤولية المتعلقة بالاشتراك في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ عن المسؤولية المتعلقة بدفع الاشتراكات. وعلى سبيل المثال، ففي حين أن موظفي وزارة البيئة قد يكونون مسؤولين عن الاشتراك في هذه العملية، فإن المسؤولية عن الاشتراكات قد تكون من شأن وزارة المالية أو وزارة الخارجية. كذلك فإن قرارات الميزانية التي يتخذها مؤتمر الأطراف وما يترتب عليها من إخطارات بالاشتراكات قد لا تمر من جهات الاتصال إلى الإدارة التي تصْدِر المدفوعات؛

(ج) الافتقار إلى تعليمات واضحة بشأن التحويل. فالاشتراكات المقصود تسديدها للاتفاقية الإطارية قد وُجِّهت إلى منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة أو احتُفظ بها في حسابات معلقة بسبب الافتقار إلى الوضوح في إشعارات الائتمان الواردة من المصرف؛

(د) التغير في الاشتراكات الإرشادية نتيجة لتنقيح الميزانية أو نتيجة لقرار اتُّخذ بعد الإخطار الأولي. وعلى سبيل المثال، فإن الإخطارات الأولية بالاشتراكات الإرشادية للسنة الأولى في كل من فترتي السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩ و٢٠٠٠-٢٠٠١ قد شملت نفقات طوارئ لخدمات المؤتمرات، في انتظار اعتماد الجمعية العامة لقرار بشأن هذه المسألة؛

(هـ) قيام الأمانة بتوجيه الإخطارات إلى وزارة ليست مسؤولة عن تسديد الاشتراكات؛

(و) دفع الايداعات في الحساب غير المقصود بعد استلامها في الأمم المتحدة.

ثالثا – الخيارات

ألف – النهج المتبع في منظومة الأمم المتحدة

١١- قـــد يكون من المفيد النظر في النهج الذي تأخذ به المنظمات الداخلة ضمن منظومة الأمم المتحدة، على الرغم من أنه قد يكون لديها إجراءات مالية مختلفة.

١٢- وتنص المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي:

"لا يكون لعضو الأمم المتحدة الذي يتأخر عن تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا لقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عنها. وللجمعية العامة مع ذلك أن تسمح لهذا العضو بالتصويت إذا اقتنعت بأن عدم الدفع ناشئ عن أسباب لا قبل للعضو بها".

١٣- ويوجـــد لدى الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية نوعان من الجزاءات تُفرَض على أعضائه الذين لا يقومون بتسديد اشتراكاتهم المقررة في الوقت المحدد. فوفقا للمادة ١٦٩ من دستور الاتحاد فإن،

"العضـــو المـــتأخر في تسديد اشتراكاته إلى الاتحاد يفقد حقه في التصويت ... إذا كان مبلغ المتأخرات المستحقة عليه مساويا لمبلغ الاشتراكات المستحقة عليه عن السنتين السابقتين أو زائدا عنه".

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأنظمة المالية للاتحاد تنص بصورة محددة على أن التأخر في دفع المبالغ الاستئمانية يخضع لفائدة مصرفية قدرها ٦ في المائة على الأقل سنويا. (الفقرة ٣(ب) من المادة ٦ من الأنظمة المالية للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية).

باء – الممارسات المعمول بها في هيئات اتفاقيات أخرى

١٤- نظرت الأمانة في الخبرة المكتسبة في إطار عدة اتفاقيات دولية تدار داخل منظومة الأمم المتحدة[٢]، ولكن أيـــاً مـــن أي أجهزة هذه الاتفاقيات لم يجر دراسة شاملة بشأن هذه المسألة ولم يبتكر طريقة رسمية للتعامل مع الأطراف ذات الاشتراكات غير المسددة.

١٥- فبالنظر إلى أن الاشتراكات في إطار هذه الاتفاقيات "غير مقررة"، فإن أجهزتها قد فضلت حتى الآن أن تســـتخدم الإقناع السياسي والمناشدات، بدلا من فرض جزاءات، بغية تجنب إثناء الأطراف عن الوفاء بالتزاماتها الموضوعية المتعلقة بتنفيذ الاتفاقيات المعنية تنفيذا ناجحا.

١٦- وتوجد اتفاقيات أخرى، لا تربطها صلة مؤسسية بالأمم المتحدة، قد أخذت بجزاءات أشد في هذا الصدد. وعلى سبيل المثال فإن النظام الأساسي واللوائح الخاصة بالاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة والموارد الطبيعية تنص على أن "توقف حقوق العضو فيما يتصل بالانتخابات والتصويت والاقتراحات عندما يكون هذا العوض متأخرا بمقدار سنة واحدة في تسديدها". وأفادت اللجنة الدولية لشؤون صيد الحيتان أن الأخذ بنظام للجزاءات المتدرجة مثل زيادة مبالغ الفائدة المصرفية التي يتم تقاضيها على الأرصدة غير المسددة وعدم التزويد بوثائق وفقدان الحق في التصويت قد أنقذت اللجنة من أزمة مالية[٣].

جيم - تعامل أجهزة الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ مع هذه المسألة

١٧- قامت أجهزة الاتفاقية فعلا باتخاذ مبادرات معينة لتشجيع الأطراف على تسديد اشتراكاتها في الوقت المحدد. وتشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) ضمان إرسال الإخطارات المتعلقة بالاشتراكات الإرشادية بحلول ٣٠ أيلول/سبتمبر من العام السابق للعام الذي تُستحق فيه الاشتراكات؛

(ب) توجيه رسائل إلى الأطراف العشرين التي لديها أكبر اشتركات تحثها على تسديدها في الوقت المناسب إذا لم تكن هذه الاشتراكات قد سُددت خلال النصف الأول من كل عام؛

(ج) إصدار وثيقة عن "حالة الاشتراكات"، تورد قائمة بالأطراف التي سددت اشتراكاتها والأطراف التي لم تسددها، في كل دورة من دورات الهيئات الفرعية ومؤتمر الأطراف، مما يدفع المندوبين إلى اتخاذ إجراء تصحيحي؛

(د) سحب الدعم المالي من الأطراف غير المنتمية إلى أقل البلدان نموا أو إلى البلدان النامية الجزرية الصغيرة، والتي تكون مؤهلة عادة لتلقي دعم مالي للاشتراك في اجتماعات مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية والتي ظلت متأخرة في التسديد لأكثر من عام.

١٨- وقد أتت التدابير المذكورة أعلاه بنتائج إيجابية ولكن اتضح أنها غير كافية.

دال - خيارات إضافية

١٩- لذلك فقد ترغب الهيئة الفرعية للتنفيذ في النظر في الخيارات الإضافية التالية بقصد تقديم توصية إلى مؤتمر الأطراف في دورته السادسة:

(أ) ربمـــا يقرر مؤتمر الأطراف أن الأطراف التي ظل عليها متأخرات لمدة عام أو أكثر غير مؤهلة لما يلي:

'١' استضافة دورة من دورات مؤتمر الأطراف أو هيئاته الفرعية؛

'٢' الحصول على تمويل لحضور حلقات العمل التي تُعقَد فيما بين الدورات والاجتماعات غير الرسمية الأخرى؛

'٣' الاشتراك في عضوية مكتب مؤتمر الأطراف أو مكتب هيئة من هيئاته الفرعية؛

'٤' تـــلقي دعـــوة لحضـــور حلقات العمل التي تعقد فيما بين الدورات والاجتماعات غير الرسمية الأخرى؛

(ب) وقـــد يرغب مؤتمر الأطراف في أن يطلب من الأمانة بحث إمكانية تقاضي فائدة مصرفية على الاشـــتراكات غير المسددة، وتقديم توصية إلى مؤتمر الأطراف، عن طريق الهيئة الفرعية للتنفيذ، عن الخيارات التي يمكن الأخذ بها بشأن مستوى الفائدة المصرفية ومستوى المتأخرات التي تخضع لفرض هذه الفائدة عليها.

الحواشي

(١) انظر الوثيقة FCCC/SBI/2000/INF.5.

(٢) اتفاقيـــة التجارة الدولية بالأنواع الحيوانية والنباتية البرية المعرَّضة للخطر، واتفاقية حفظ أنواع الحيوانـــات الـــبرية المهاجرة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، واتفاقية التنوع البيولوجي، وبروتوكول مونتريال المتعلق بالمواد المستنفدة لطبقة الأوزون.

(٣) تقريـــــر مقـــدم مـــن مركـــز القانـــون البيئـــي التابـــع لهذا الاتحاد، آذار/مارس ١٩٩٧. (Report prepared by IUCN Environmental Law Centre, March 1997).