A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.237/37/Add.2
29 July 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة التفاوض الحكومية الدولية
لوضع اتفاقية إطارية بشأن
تغير المناخ
الدورة الثامنة
جنيف ، ١٦ - ٢٧ آب/أغسطس ١٩٩٣
البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ المادة ١١ (الآلية المالية) ، الفقرات ١-٤

إضافة

نهوج تتعلق بتحديد كامل التكاليف المضافة
المتفق عليها

مذكرة من الأمانة

أولا - مقدمة

ألف - الولاية

١ - طلبت اللجنة في دورتها السابعة إلى الأمين التنفيذي أن يعمل على إعداد نهوج تتعلق بتحديد "كامل التكاليف المضافة المتفق عليها" وأن يقوم بإبلاغها في دورتها الثامنة بالتقدم المحرز في هذا الصدد (الفقرة ٣٢(ز) من الوثيقة A/AC.237/31) .

GE.93-61877 ٤٩٩٠ح (A)

٢ - وقد ورد الطلب المذكور أعلاه في سياق استنتاجات اللجنة في تلك الدورة فيما يتعلق بالسياسات وأولويات البرامج ومعايير الأهلية التي سوف يحددها مؤتمر الأطراف من أجل الآلية المالية . وفي هذا الصدد تؤكد اللجنة أهمية الاتفاق على نهوج تتعلق بتحديد "كامل التكاليف المضافة المتفق عليها" (الفقرة ٣٣(ز) من الوثيقة A/AC.237/31) . وتتطرق المادة ٤-٣ من الاتفاقية إلى هذا الموضوع .

باء - نطاق المذكرة

٣ - وجهت الأمانة جهودها الأولية في هذا الصدد نحو جمع المعلومات حول الخبرة المكتسبة فيما يتعلق بتحديد التكاليف المضافة في المرحلة النموذجية لمرفق البيئة العالمية وفي تشغيل الصندوق المتعدد الأطراف لبروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تستنفد طبقة الأوزون . ويعرض التقرير المرحلي هذا على اللجنة عددا من المسائل التي تم تحديدها على أساس هذه المعلومات الأولية ، لمساعدتها على البدء في نظرها في هذا الموضوع .

ثانيا - الخلفية

٤ - ترد الإشارة إلى "كامل التكاليف المضافة المتفق عليها" في المادة ٤ (الالتزامات) من الاتفاقية . فتنص المادة ٤-٣ على أن تقوم البلدان المتقدمة النمو الأطراف والأطراف المتقدمة النمو الأخرى المدرجة في المرفق الثاني بتوفير موارد مالية جديدة وإضافية ، بما في ذلك لنقل التكنولوجيا ، التي تحتاجها البلدان النامية الأطراف للوفاء بكامل التكاليف المضافة المتفق عليها المتصلة بتنفيذ التدابير التي تغطيها المادة ٤-١ والمتفق عليها بين البلد النامي الطرف والكيان أو الكيانات الدولية المعهود إليها بتشغيل الآلية المالية . ويتبع هذا الالتزام التزاما آخر بتمويل كامل التكاليف المتفق عليها التي تتكبدها البلدان النامية الأطراف في الامتثال لالتزاماتها بموجب المادة ١٢-١ .

٥ - ولذلك سوف تكون السياسة التي يضعها مؤتمر الأطراف فيما يتعلق ب "كامل التكاليف المضافة المتفق عليها" أساسية في تحديد مقدار التمويل الذي ينبغي أن تتلقاه البلدان النامية الأطراف من خلال الآلية المالية دعما لتنفيذها للأنشطة المدرجة في المادة ٤-١ . وسوف يمثل ذلك جزءاً هاما من تنفيذ الاتفاقية ككل . ومن الممكن أن تشتمل التطبيقات الأخرى للتكاليف المضافة على تحديد الأنشطة التي يمكنها أن تحقق بأقل التكاليف التزام البلد بالاتفاقية فيما يتعلق بالانبعاثات وترتيب المشروعات على أساس فعالية تكاليفها في تحقيق المنافع البيئية العالمية .

ثالثا - اعتبارات ومسائل

٦ - من الجدير بالملاحظة أن مفهومي الموارد الإضافية والتكاليف المضافة ربطا معا في نفس الفقرة من الاتفاقية . ويمكن النظر إليهما على أنهما يشكلان ثقلين متوازنين في الاتفاق النهائي الذي يتم التوصل إليه بشأن هذه الفقرة . وحيث إنه لا يوجد تعريف دقيق لأي من المفهومين ، وحيث إن تطبيقهما العملي يصادف صعوبات ، فإن النظرة العملية ينبغي أن تسود في تطبيق كلا المفهومين عمليا . وفيما يتعلق بالتكاليف المضافة ، تم تطوير نهوج لتصميم منهجية تشغيلية . ويرد أدناه موجز لعدد من المسائل التي تنطوي عليها هذه النهوج .

٧ - وينبغي للتكاليف التي تؤخذ في الاعتبار لتقييم التكاليف المضافة أن تتضمن ، بحسب الاقتضاء ، تكلفة رأس المال ، ونفقات التشغيل وكذلك النفقات التي تنشأ فيما بعد ، والتكاليف المباشرة وكذلك التكاليف غير المباشرة أو المشتقة . ويمكن أن توصف بدقة التدابير المقدرة تكاليفها ، غير أن تنفيذها قد يشتمل على تكاليف تتجاوز نطاق المشروع أو المؤسسة فتؤثر في الاقتصاد كله أو قطاع منه . وينبغي اختيار "حدود للنظام" ملائمة تشتمل على جميع العناصر الهامة التي تتأثر اقتصاديا بالتدابير ، بحيث لا تغيب عن البال أي آثار اقتصادية هامة عند تقدير التكاليف .

٨ - فيجري تحديد التكاليف المضافة إزاء موقف يمثل خط الأساس ، الذي يمكن أن يكون عدم تنفيذ تدبير بالمرة ، أو تنفيذه على نحو لا يهدف إلى تحقيق أهداف الاتفاقية . وتكون التكلفة المضافة هي الفرق بين تكلفة نشاط خط الأساس (التي قد تكون صفرا) وتكلفة التدبير المنفَّذ بالفعل .

٩ - وخطوط الأساس ، وهي ضرورية لتعريف التكاليف المضافة ، هي افتراضية بالضرورة . ويشكل تعريفها مسألة رئيسية في تحديد التكاليف المضافة وهو حتما موضوع تفاوض بين الأطراف المعنية . وفي ميدان تغير المناخ ، فإن التكاليف المضافة حساسة جدا لكل من التدبير المقترح وخط الأساس . وفي الحالات التي يكون فيها خط الأساس خاصا بحالة البلد ، فإن ذلك يجعل تدوين التكاليف المضافة القياسية على أساس قائمة تدابير إرشادية أمرا غير عملي .

١٠ - ويؤدي النظر في شتى الآثار الاقتصادية لتنفيذ تدابير تخفيفية ، بما في ذلك الآثار غير المباشرة ، إلى النظر في كل من التكاليف والمنافع التي تولدها التدابير . فبالاضافة إلى المنافع العالمية المتعلقة بأهداف الاتفاقية ، قد تتضمن المنافع منافع اقتصادية للبلدان النامية التي تنفَّذ فيها التدابير . وهذا يثير

مسألة التعامل مع هذه المنافع المضافة المحلية في تحديد التكاليف المضافة لتلك التدابير . وقد يفترض أحد النهوج الاقتصادية طرح المنافع المحلية من التكاليف بحيث تكون "التكاليف المضافة الصافية" فقط مؤهلة للتمويل . ومن شأن هذه القاعدة للتمويل بموجب الاتفاقية أن يكون لها أثر على تركيز الأموال الموجهة من خلال الآلية المالية على الحصول على منافع عالمية ، وبذلك يتم تجنب أي نقل للموارد من الآلية المالية يؤدي إلى مزايا محلية للبلدان النامية المضيفة للمشروع . (يمكن النظر إلى هذه المزايا على أنها شكل من "الاستفادة المجانية" لذلك البلد) . وينظر إلى ذلك على أنه يتسق مع التمييز الدقيق بين التمويل الانمائي والتمويل العالمي لمنافع عالمية . كما ينظر إلى هذه القاعدة التمويلية باعتبارها تحقق أقصى ما يمكن من المنافع العالمية مقابل مبلغ معين من التمويل المتاح من خلال الآلية المالية .

١١ - والأثر الآخر لهذه القاعدة هو جعل التدابير الاقتصادية غير مؤهلة للتمويل ، إذ إن منافعها المحلية تتجاوز تكاليفها . وبهذه الطريقة ، فإن "أفضل" المشاريع ، التي تولد أكثر المنافع ، ستكون غير مؤهلة للتمويل من الآلية المالية . ويتعين أن تتاح موارد تمويلية أخرى ، مثل التمويل الإنمائي أو الاستثمار الخاص ، لهذه المشاريع الجذابة اقتصاديا التي يراد تنفيذها . ومع ذلك فليست هذه هي الحالة بالضرورة ، إذ يمكن لمثل هذه القاعدة التمويلية أن تعرّض للخطر تنفيذ الكثير من الأنشطة الهامة المفيدة من الناحية الاقتصادية والبيئية على السواء . والواقع ، أن المشاريع التي تبدو اقتصادية ، وبالتالي غير مؤهلة للتمويل ، يمكن النظر إليها على أنها مؤهلة إذا ما أدرج في حدود النظام عدد من التكاليف المتصلة التي يصعب التعبير عنها كميا ، مثل المخاطر ، أو الصفقات ، أو جمع المعلومات ، أو تنمية السوق . ومن المحتمل أن تكون بعض أكثر التدخلات الفعالة التكلفة تغيرات في كامل خطط التنمية القطاعية لتقليل انبعاثات غازات الدفيئة . وفي هذه الحالات سوف يحتاج المرء إلى مقارنة تكلفة الخطة المقترحة بتكاليف خطة الأساس بدلا من العمل على أساس مشروع بمشروع .

١٢ - وسوف يكون لهذه القاعدة التمويلية أيضا أثر ازالة أي حوافز مالية للبلد المتلقي لتفضيل مشروع يولد كلاّ من المنافع العالمية والمنافع المحلية على مشروع يولد نفس المنافع المحلية فقط . وبالإضافة إلى ذلك ، في حالة توليد منفعة عالمية من خلال مشروع ممول من التمويل الانمائي ، فلن يكون ذلك متسقا مع التمييز الدقيق بين التمويل الإنمائي والتمويل العالمي . (وفي الواقع سيكون ذلك شكلا من "الانتفاع المجاني" للمجتمع الدولي) . ويمكن النظر إلى كلمة "كامل" في العبارة "كامل التكاليف المضافة المتفق عليها" على أنها علامة في صالح تفسير أكثر تحررا للتكاليف الواجب تغطيتها .

١٣ - وليست الممارسة الجارية تعويضا كاملا للتكاليف المضافة ، ولا طرحا كاملا للمنافع المحلية . وعلى سبيل المثال ، في حالة بروتوكول مونتريال ، فإن الصندوق المتعدد الأطراف عليه فقط أن يأخذ الوفورات والمنافع "في الاعتبار" . وفي التفسير التشغيلي الذي طوّره البنك الدولي لهذا النص ، يعني هذا أن الوفورات المالية المباشرة سوف تطرح من التكلفة الاجمالية للتدبير الذي يجري تنفيذه ، ولكن لن تطرح بالكامل ، هذا لو طرحت أصلا ، أنواع المنافع المحلية الاخرى مثل المنافع البيئية وغير المحسوسة ، والمنافع الجانبية التي لا يبررها البلد المعني بذاتها من الناحية المالية ، والمنافع التي تعتبر احتمالية أو غير أكيدة ، وهناك تفسير مماثل يجري اعتماده في عمليات مرفق البيئة العالمية .

١٤ - إن دراسة التكاليف التي تنشأ عند نقاط مختلفة من الزمن ، سواء كانت تكاليف رأسمالية أو تكلفة تشغيل ، تؤدي إلى ضرورة تحديد وتطبيق معدل خصم . ويوصي بعض خبراء التحليل ، في تركيزهم على الإنصاف بين الأجيال ، باستعمال معدل خصم منخفض لمراعاة طول الأفق الزمني المطلوب للتدبر في مسائل تغير المناخ . ويشعر غيرهم بأن المبالغ المنفقة على تدابير تخفيف تغير المناخ ينبغي أن تكون قادرة على درّ نفس العوائد التي تدرها مشاريع التنمية وأن تتم ، لذلك ، غربلة تلك التدابير بنفس معدلات الخصم .

١٥ - إن المسائل المذكورة أعلاه ، وكذلك مسائل أخرى كثيرة أقل أهمية تُصادف في نهوج تحديد كامل التكاليف المضافة المتفق عليها ، تؤكد أنه لا بد من أن يصدر مؤتمر الأطراف توجيهات في مجال السياسة في هذا الصدد . وفوق كل شيء ، يجب أن يكون تمويل التكاليف المضافة "كاملا" بما فيه الكفاية لتوفير حافز للبلدان النامية الأطراف لتنفيذ الاتفاقية ، ويلزم وجود نهج عملي إذا أُريد لذلك التمويل أن يكون "متفقا عليه" ومن ثم متاحا . ويلزم القيام بالمزيد من العمل بشأن وسائل ربط نهج مضاف بتدابير تمويل في مجالات تغير المناخ بعمليات فعالة تضمن مدفوعات سريعة . ويمكن للأمانة الاضطلاع بدراسات في هذا الصدد إذا أوصت اللجنة بهذا .

- - - - -