A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.237/50/Add.1
21 December 1993
ARABIC
Original : ENGLISH

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع
اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ
الدورة التاسعة
جنيف ، ٧ - ١٨ شباط/فبراير ١٩٩٤
البند ٣(أ) و(ب) من جدول الأعمال المؤقت

المسائل المتصلة بالترتيبات الخاصة بالآلية المالية
وبالدعم التقني والمالي للبلدان النامية الأطراف

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

النظر في الإبقاء على الترتيبات المؤقتة المشار اليها
في الفقرة ٣ من المادة ٢١

المسائل التي ستتناولها اللجنة

إضافة

نهوج تتعلق بتحديد التكاليف الإضافية
الكاملة المتفق عليها

مذكرة من الأمانة المؤقتة

GE.93-62884 ٥٦٥١ح (A)

## أولا - نطاق المذكرة

١ - قررت اللجنة ، في دورتها الثامنة ، إعطاء الأولوية في دورتها التاسعة للنظر في تنفيذ المادة ١١ (الآلية المالية) ولاعتماد ما يكون ضروريا من التوصيات بشأن قرارات مؤتمر الأطراف ، في سياق ولاية هذا المؤتمر ، وبشأن التوجيهات التي تصدر لكيان تشغيل الآلية المالية فيما يتعلق بسياساته وأولوياته البرنامجية ومعاييره للأهلية في مجال الاتفاقية ، وبشأن تحديد "التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها" (الفقرة ٩١ من A/AC.237/41) .

٢ - وبالنظر الى الحاجة الى إجراء مزيد من التحليل لمسألة التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها ، فقد طلبت اللجنة من الأمانة المؤقتة إعداد وثيقة أخرى تأخذ بعين الاعتبار ، في جملة أمور ، التعليقات التي أبدتها الوفود أثناء الدورة الثامنة ، وذلك لكي تنظر فيها اللجنة في دورتها التاسعة (الفقرة ٨٩ من A/AC.237/41) .

٣ - وتم إعداد الوثيقة الراهنة بناء على ذلك الطلب ، وهي تعتمد على محتويات الوثيقة A/AC.237/37/Add.2 التي قُدمت الى الدورة الثامنة ، والتعليقات التي أبدتها الوفود أثناء تلك الدورة ، والأعمال التي تم الاضطلاع بها في سياق الندوات التي عقدتها أمانتا مرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ، فضلا عن إسهامات قدمها القطاع غير الحكومي . وهي تعين عددا من المسائل يتعلق بتحديد التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها انطلاقا من المعلومات التي تم الحصول عليها من هذه المصادر .

## ثانيا - معلومات أساسية

٤ - ترد الإشارة الى "التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها" في المادة ٤ (الالتزامات) من الاتفاقية . وتنص المادة ٤ - ٣ على أن تقوم البلدان المتقدمة النمو الأطراف والأطراف المتقدمة النمو الأخرى المدرجة في المرفق الثاني بتوفير الموارد المالية الجديدة والإضافية ، بما في ذلك موارد لنقل التكنولوجيا ، اللازمة للبلدان النامية الأطراف لتغطية التكاليف الاضافية الكاملة المتفق عليها لتنفيذ التدابير المشمولة بالمادة ٤ - ١ والتي يتفق عليها بين البلد النامي الطرف والكيان الدولي أو الكيانات الدولية المعهود اليها بتشغيل الآلية المالية . (ويتبع هذا الالتزام التزاما آخر بتمويل التكاليف الكاملة المتفق عليها التي تتكبدها البلدان النامية الأطراف في الامتثال لالتزاماتها بموجب المادة ١٢-١) .

٥ - وسيكون نهج حساب التكاليف الإضافية الكاملة المتفق عليها مهماً في تحديد مقدار التمويل الذي ستحصل عليه البلدان النامية الأطراف بواسطة الآلية المالية لدعم تنفيذها للأنشطة المدرجة في المادة ٤-١ . وستمثل هذه الأنشطة جزءا هاما من تنفيذ الاتفاقية ككل . ويمكن أن تشمل التطبيقات الأخرى للتكاليف الإضافية تصنيف المشاريع على أساس فعالية تكاليفها في تحقيق هدف الاتفاقية .

## ثالثا - الاعتبارات والقضايا

٦ - هناك ارتباط بين مفهومي الموارد الإضافية والتكاليف الإضافية الواردين في الفقرة نفسها من الاتفاقية ويمكن النظر اليهما على أنهما يشكلان مفهومين متكاملين . وبما أنه لا يوجد تعريف دقيق لأي من المفهومين كما أن تطبيقهما العملي يصادف صعوبات ، فينبغي أن تسود نظرة عملية في تطبيق كل من المفهومين في الممارسة . وبقدر ما يتعلق الأمر بالتكاليف الإضافية ، فقد وُضعت نهوج في مؤسسات مختلفة لتصميم منهجية تشغيلية . ويرد أدناه عدد من القضايا المرتبطة بهذه النهوج .

### ألف - حدود النظام

٧ - ينبغي للتكاليف التي تؤخذ في الاعتبار لتقييم التكاليف الإضافية أن تشمل ، حسب الاقتضاء ، التكاليف الرأسمالية وتكاليف التشغيل والتكاليف الأولية والتكاليف التي تقع بعد ذلك . ويمكن إجراء تحديد دقيق للتدابير التي تُقدر تكاليفها ، ولكن تنفيذها قد ينطوي على تكاليف تمس - متجاوزة نطاق المشروع أو المؤسسة - الاقتصاد بأكمله أو قطاعا منه . وينبغي اختيار "حدود للنظام" ملائمة تشمل جميع العناصر المهمة المتأثرة اقتصاديا من التدابير . وإحدى القضايا في هذا الصدد هي ما إذا كان ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار التكاليف غير المباشرة أو المشتقة أو البديلة ، وكيفية ذلك .

### باء - خطوط الأساس

٨ - سيتم تحديد التكاليف الإضافية إزاء حالة تمثل خطا للأساس ، يمكن أن تكون هي عدم تنفيذ أي تدبير على الإطلاق ، أو تنفيذه على نحو لا يهدف الى تحقيق هدف الاتفاقية . وستكون التكلفة الإضافية هي الفرق بين تكلفة نشاط خط الأساس (التي قد تكون صفرا) وتكلفة التدبير المنفذ فعليا .

٩ - وخطوط الأساس ، وهي أساسية لتحديد التكاليف الإضافية ، افتراضية بالضرورة ؛ ويشكل تحديدها قضية رئيسية في تعيين التكاليف الإضافية ولا مناص من أن يكون موضع

تفاوض بين الأطراف المعنية . وستكون هناك حاجة لتطبيق قواعد المعقولية الاقتصادية والبيئية والتقنية والمالية لدى تحديد خطوط الأساس .

١٠ - وفي ميدان تغير المناخ ، فإن التكاليف الإضافية حساسة للغاية لكل من التدابير المقترحة وخط الأساس . وفي الحالات التي يكون فيها خط الأساس خاصا بحالة قطرية ، فإن ذلك قد يعقّد أية محاولة لتصنيف تكاليف إضافية موحدة على أساس قائمة ارشادية للتدابير . على أنه مما ييسر تحديد التكاليف الإضافية وضع مشاريع نمطية ، تناظر الاستعاضة عن أنشطة خط الأساس النمطية ببدائل نمطية .

جيم - التكاليف والمكاسب: التكاليف الاجمالية أو الصافية

١١ - يؤدي النظر في الآثار الاقتصادية المختلفة للتدابير المنفذة ، بما في ذلك الآثار غير المباشرة ، الى النظر في كل من التكاليف والمكاسب الناشئة عن التدابير . وينبغي أن تشمل المكاسب المكاسب الاقتصادية المستهدفة منذ البداية من تدابير خط الأساس ، فضلا عن المكاسب الشاملة المتصلة بهدف الاتفاقية . وقد تشمل أيضا مكاسب محلية اضافية ، يمكن أن تكون في شكل تجنب تكاليف معينة (مثل وفورات الوقود المتحققة بواسطة الاستعاضة عن محطة حرارية بمحطة كهرمائية) أو في شكل مكاسب غير مباشرة عرضية (من قبيل ، في المثال السابق ، تنمية السياحة المرتبطة بوجود بحيرة) .

١٢ - ويشير هذا مسألة معاملة هذه المكاسب الاضافية المحلية لدى تحديد التكاليف الاضافية الكاملة المتفق عليها لهذه التدابير . ويفترض أحد النهوج الاقتصادية طرح هذه المكاسب المحلية من التكاليف بحيث تكون التكاليف الاضافية الصافية وحدها هي المؤهلة للتمويل . وإحدى قضايا السياسات الهامة هي ما إذا كان ينبغي تمويل التكاليف الاجمالية أو الصافية في نطاق الاتفاقية .

١٣ - وسيكون من أثر تنفيذ نهج التكاليف الصافية تركيز الأموال المحولة بواسطة الآلية المالية لتنصب على تنفيذ هدف الاتفاقية وتجنب استخدام الموارد المرصودة من الآلية المالية لاستحداث مكاسب محلية إضافية للبلد النامي المستضيف للمشروع . ويمكن اعتبار ذلك متسقا مع التفريق الدقيق بين التمويل الانمائي والتمويل العالمي . ويمكن اعتبار هذا النهج متسقا أيضا مع هدف الزيادة القصوى لمدى التصدي لهدف الاتفاقية ، مقابل المقدار المعين من التمويل المتوافر من خلال الآلية المالية .

١٤ - وأحد الآثار الأخرى المترتبة على نهج التكاليف الصافية هو أن تصبح التدابير الاقتصادية محليا ، أي التي تتجاوز مكاسبها المحلية التكلفة ، غير مؤهلة للتمويل

بواسطة الآلية المالية . وستشهد أنشطة أخرى تعود بمكاسب محلية كبيرة اختزال المنح المقدمة اليها . وبصورة نمطية ، فستترتب على مثل هذه المشاريع المفضلة بيئيا تكاليف أولية أعلى من تكاليف خط الأساس الأولية ، بحيث لن يكفي التمويل المتوافر للبلد المضيف من أجل تنفيذ تدبير خط الأساس لتنفيذ المشروع البديل .

١٥ - ولا يضمن كون المشروع البديل اقتصاديا أو محققا لمكاسب محلية هامة توافر الأموال الاضافية اللازمة محليا أو من مصادر خارجية - عامة أو خاصة . ويستحق تمويل هذه المشاريع الاهتمام ، لأن المشاريع المعنية هي من أكثر من المشاريع المستصوبة ، اقتصاديا وبيئيا ، ويمكن أن تشكل نسبة كبيرة من تدابير تخفيف الأثر المفيدة لتنفيذ الاتفاقية . ويمكن دعم مثل هذه المشاريع عن طريق إتاحة قروض - بدرجات ملائمة من التساهلية - بدلا من توفير منح ، أو بواسطة تقديم مساعدة للحصول على تمويل من مصادر أخرى . وسيكون اللجوء الى التنفيذ المشترك خيارا متاحا في هذا الصدد ، بعد أن يتفق مؤتمر الأطراف على المعايير . وسيكون أحد النهج الأخرى تطبيق قاعدة طرح المكاسب المحلية الاضافية بدرجة من المرونة ، لا سيما فيما يتعلق بالمكاسب غير المباشرة وغير المتيقنة .

١٦ - والواقع ، أن الممارسة الحالية لا تمثل تعويضا كاملا عن التكاليف الاضافية ، ولا طرحا كاملا للمكاسب المحلية . وفي حالة بروتوكول مونتريال ، على سبيل المثال ، لا يُطلب من الصندوق المتعدد الأطراف سوى أخذ الوفورات والمكاسب "في الحسبان" . ويعني هذا في التفسير التشغيلي لهذا الحكم الذي وضعه البنك الدولي ، طرح الوفورات المالية المباشرة من التكلفة الاجمالية للتدبير الجاري تنفيذه ، على ألا تُطرح كليا أو لا تُطرح على الإطلاق الأنواع الأخرى من المكاسب المحلية ، مثل المكاسب البيئية وغير الملموسة ، والمكاسب الجانبية غير المبررة ماليا في حد ذاتها من البلد المعني ، والمكاسب الطارئة أو غير المتيقنة . ويؤخذ بتفسير مماثل في عمليات مرفق البيئة العالمية .

١٧ - وعلاوة على ذلك ، يمكن النظر إلى المشاريع التي تبدو مشاريع اقتصادية ، ومن ثم غير مؤهلة ، باعتبارها مؤهلة إذا ما أدرج عدد من التكاليف ذات الصلة التي لا يسهل حسابها كميا - مثل تكاليف المخاطر ، أو الصفقات ، أو جمع المعلومات ، أو تطوير الأسواق - ضمن "حدود النظام" .

١٨ - ومن المحتمل ألا تكون بعض حالات التدخل المتسمة بأقصى فاعلية للتكاليف متمثلة في مشاريع وإنما في عمليات تحويل لبرامج تنمية قطاعية كاملة ، ترمي الى الحد من انبعاثات غازات الدفيئة . وفي مثل هذه الحالات تلزم مقارنة تكلفة أي خطة مقترحة بتكلفة خطة خط الأساس بدلا من العمل على أساس مشاريع منفردة .

دال - معدل الخصم

١٩ - يفضي النظر في التكاليف - التي تحدث في أوقات مختلفة ، سواء كانت تكاليف رأسمالية أو تكاليف تشغيل - الى الحاجة الى تحديد وتطبيق معدل للخصم . ويوصي بعض المحللين ، الذين يشددون على الانصاف بين الأجيال ، باستعمال معدل خصم منخفض لمراعاة طول الأفق الزمني المترتب بظاهرة تغير المناخ . ويرى آخرون أن المبالغ المنفقة على تدابير تخفيف تغير المناخ لا بد وأن تكون قادرة على إدرار نفس العوائد التي تدرها مشاريع التنمية وأنه ينبغي ، من ثم ، غربلة هذه التدابير وفقا لنفس معدلات الخصم .

٢٠ - وبما أن تحديد التكاليف الاضافية الكاملة المتفق عليها لا يشمل تقييم المكاسب البيئية ، فإن استخدام نفس معدلات الخصم السارية على المشاريع الانمائية الأخرى يبدو أمرا مطلوبا . وإحدى القضايا الأخرى التي سيلزم التصدي لها لدى تقرير استراتيجية للتمويل هي اختيار أسلوب الدفع - إما بواسطة تعويض التكاليف في حالة تكبدها ، أو عن طريق دفع مبلغ اجمالي يعوض التكاليف المخصومة .

رابعا - الخلاصة

٢١ - توحي القضايا السابقة ، شأنها شأن غيرها من القضايا التي تُصادف في النهوج المتعلقة بتحديد التكاليف الاضافية ، بأنه سيلزم توافر توجيه للسياسات بصدد بعض الجوانب العامة . وقد تأخذ هذه التوجيهات شكل مبادئ توجيهية منهجية ، يتقرر في نطاقها أمر كل منحة عن طريق إجراء مناقشات بين البلد المؤهل وكيان التشغيل المعني . وسيتعين لدى تحديد هذه المجموعة من المبادئ التوجيهية ، الاهتمام بتحقيق استخدام فعال للموارد المتاحة ، مع توفير حافز للبلدان المؤهلة بغية تنفيذ الاتفاقية .

٢٢ - وقد ترغب اللجنة في النظر فيما إذا كانت ستوصي مؤتمر الأطراف بأن يقدم توجيهات بصدد مبادئ توجيهية منهجية موحدة للعمل بها في تحديد التكاليف الاضافية الكاملة المتفق عليها . وفي هذه الحالة ، يمكن لمؤتمر الأطراف أن يلتمس المشورة لهذا الغرض من هيئته الفرعية المخصصة للمشورة العلمية والتكنولوجية . وستعتمد الأمانة لدى تقديم الدعم المطلوب في هذا الصدد ، على الأنشطة الجارية في مؤسسات مختلفة ، وبصفة خاصة على الأعمال المضطلع بها في نطاق برنامج التكاليف الإضافية من أجل البيئة" تحت رعاية مكتب مدير مرفق البيئة العالمية .

- - - - -