EP

الأمم المتحدة

UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/8

Distr.: General
30 March 2010

Arabic
Original: English

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لإعداد صك
عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق
الدورة الأولى
استكهولم، ٧ - ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٠
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*
إعداد صك عالمي ملزم قانوناً بشأن الزئبق

خيارات بشأن ترتيبات للمساعدة المالية المتوقعة والفعالة

مذكرة من الأمانة

وافق الفريق العامل المفتوح العضوية المخصص للتحضير للجنة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بالزئبق في اجتماعه الذي عقد في بانكوك في الفترة من ١٩ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ على قائمة بالمعلومات التي ستوفرها الأمانة للجنة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها الأولى لتسهيل أعمال اللجنة. وقد طُلب من الأمانة جملة أمور من بينها إعداد مذكرة تتناول الخيارات بشأن ترتيبات للمساعدة المالية المتوقعة والفعالة مستندة إلى أمثلة من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الأخرى، بما في ذلك خيارات- لإشراف السلطة المباشرة للأطراف، ومستندة إلى تقييمات أجريت في السابق ومستوفاة بمعلومات حديثة للأخذ في الحسبان المسائل ذات الاهتمام الخاص بالنسبة للزئبق. وتستجيب هذه المذكرة لذلك الطلب.

* UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/1.

270410 K1060727

لدواعي الاقتصاد في النفقات طُبعت نسخ محدودة من هذه الوثيقة، ويرجى من المندوبين التفضل بإحضار نسخهم للاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

المحتويات

مقدمة ٣
أولاً - معلومات محدثة عن مرفق البيئة العالمية ٤
ألف - معلومات أساسية ٤
باء - تجديد الموارد ٥
جيم - برمجة المواد الكيميائية والزئبق للدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق..... ٥
دال - الدراسة الرابعة للأداء العام ٧
هاء - نظام تخصيص شفاف للموارد ٧
واو - الصناديق الخاصة بالمناخ ٨
ثانياً - معلومات حديثة عن الصندوق المتعدد الأطراف ٨
ألف - معلومات أساسية ٩
باء - تجديد الموارد ١٠
جيم - مرفق التمويل الخاص..... ١٠
ثالثا - المزايا النسبية لنهج مرفق البيئة العالمية ونهج الصندوق المتعدد الأطراف ١٢
ألف - الادماج، وأوجه التآزر، والتكاليف التشغيلية..... ١٢
١- النهج المتكامل..... ١٢
٢- التعاون والتنسيق..... ١٣
٣- التكاليف التشغيلية..... ١٣
باء - التنفيذ ١٤
١- معايير الأهلية..... ١٤
٢- الامتثال..... ١٤
٣- الخبرة الموضوعية والاستجابة..... ١٥
جيم - تجديد الموارد ١٦
١- الاشتراكات المقررة وتقاسم الأعباء ١٦
٢- تجميع اشتراكات المساعدة المالية ١٧
دال - الإدارة..... ١٧
هاء - طريق ثالث محتمل ١٨

مقدمة

١ - تستند هذه الوثيقة بدرجة كبيرة إلى تقييمين سابقين متاحين للجنة التفاوض الحكومية الدولية في الوثيقتين التاليتين:

(أ) الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3: "تقرير عن الاعتبارات المالية وآليات التمويل المحتملة لصك ملزم قانوناً أو ترتيب طوعي بشأن الزئبق".[١] وقد أعد هذا التقرير في عام ٢٠٠٨ للاجتماع الثاني للفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالزئبق. وبناءً على طلب المشاركين في الاجتماع الأول للفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالزئبق، والذي عقد في بانكوك في الفترة من ١٢ إلى ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، اقتصر نطاق التقرير على مجالين: الأول، الطرائق المحتملة التي قد تسمح لمرفق البيئة العالمية بتوفير موارد مالية لإعداد صك ملزم قانوناً أو ترتيب طوعي بشأن الزئبق؛ والثاني، العناصر الهيكلية للصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال والتي قد تكون بمثابة نموذج لآلية مالية لمثل هذا الترتيب. وهناك خيارات مالية أخرى، من قبيل إنشاء آلية مالية قائمة بذاتها تمول عن طريق المساهمات الطوعية (كما يلاحظ في اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود) وبرنامج البداية السريعة التابع للنهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية، لم تدرج في الدراسة بالرغم من أنها نوقشت أثناء الاجتماع؛

(ب) الوثيقة UNEP/FAO/RC/COP.2/10: "دراسة الخيارات المحتملة لآليات مالية دائمة ومستدامة".[٢] وقد أعدت هذه الدراسة في عام ٢٠٠٥ للاجتماع الثاني لمؤتمر الأطراف في اتفاقية روتردام المتعلقة بتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية. واستعرضت الوثيقة جملة أمور من بينها تقييم الآليات المالية الحالية لدى الاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف، وحللت المزايا والمثالب المرتبطة بالخيارات المختلفة لإنشاء آلية مالية من شأنها أن تؤدي إلى التنفيذ الفعال لاتفاقية روتردام من جانب البلدان النامية.

٢ - وتستند هذه المذكرة إلى الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 لتوفير معلومات إضافية أصبحت متاحة منذ أن أعدت تلك الوثيقة أول مرة. ولذلك تقدم هذه المذكرة معلومات محدثة عن أنشطة مرفق البيئة العالمية التي قد تكون لها صلة بالزئبق على نحو خاص، ومعلومات إضافية تتناول المدى الذي يمكن أن يكون فيه الصندوق المتعدد الأطراف بمثابة نموذج لخيار المساعدة المالية في إطار صك للزئبق. وتنتهي المذكرة بمناقشة لبعض المزايا النسبية الخاصة بنهجي مرفق البيئة العالمية والصندوق المتعدد الأطراف. ولم تناقش المذكرة المسائل الأخرى التي تناولتها الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 مثل الصندوق الاستئماني للتعاون التقني لاتفاقية بازل.

---

(١) متاحة بجميع اللغات الرسمية الست على الموقع الشبكي للأمم المتحدة: http://www.chem.unep.ch/mercury/OEWG2/Documents.htm.

(٢) متاحة بجميع اللغات الرسمية الست على الموقع الشبكي للأمم المتحدة: http://www.pic.int/home.php?type=b&id=9&sid=27&tid=41.

٣ - وتتاح للجنة في الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/INF/5 معلومات عن تقدم العملية التشاورية بشأن خيارات التمويل للمواد الكيميائية والنفايات، والتي يقودها المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

أولاً - معلومات محدثة عن مرفق البيئة العالمية

ألف - معلومات أساسية

٤ - يعد مرفق البيئة العالمية منظمة مالية مستقلة تساعد البلدان النامية على تمويل مشاريع وبرامج لحماية البيئة العالمية. وتنهض وكالات التنفيذ الثلاث - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي - بأدوار رئيسية في تحديد وتطوير وإدارة مشاريع مرفق البيئة العالمية على الأرض.[٣] يضاف إلى ذلك أن سبعة مصارف للتنمية الإقليمية ومنظمات حكومية دولية أخرى تسهم في تنفيذ مشاريع مرفق البيئة العالمية. "باعتبارها ما اصطلح على تسميته الوكالات المنفذة ذات الفرص الموسعة."[٤]

٥ - وعن طريق العمل مع هذه الوكالات، يزود مرفق البيئة العالمية البلدان المؤهلة بأموال جديدة وإضافية لمساعدتها على الوفاء "بالتكاليف الإضافية المتفق عليها لتدابير تحقيق المزايا البيئية العالمية المتفق عليها."[٥] ويخدم مرفق البيئة العالمية في الوقت الحاضر الآليات المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو التصحر ولا سيما في أفريقيا، ويقوم مؤتمر الأطراف لكل اتفاقية من هذه الاتفاقيات بتحديد معايير الأهلية للأنشطة التي يمكن أن يمولها مرفق عن طريق آلياتها المالية.[٦] وبالنسبة لجميع الأنشطة الأخرى التي تدخل في مجالات الاتصال لمرفق البيئة العالمية، تعد البلدان مؤهلة للحصول على منح المرفق إذا كان من حقها الاقتراض من البنك الدولي أو مؤهلة للحصول على مساعدة تقنية من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.[٧]

---

(٣) صك إنشاء مرفق البيئة العالمية المعدل هيكلته (ويشار إليه بعد ذلك باسم صك المرفق)، المادة ٢٢ (٢٠٠٨)، ويتاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Instrument_March08.pdf.

(٤) الوكالات السبع المنفذة هي: مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة الأغذية والزراعية للأمم المتحدة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. أنظر الموقع الشبكي للمرفق، "وكالات المرفق" (بدون تاريخ)، http://www.thegef.org/gef/gef_agencies.

(٥) صك مرفق البيئة العالمية، المادة ٢.

(٦) باستثناء الأنشطة التمكينية، تقتصر جميع مصادر التمويل هذه الموجهة عن طريق الصندوق الاستئماني للمرفق على التكاليف الإضافية ويجب أن تحقق المنافع البيئية العالمية.

(٧) صك مرفق البيئة العالمية، المادة ٩ (أ) و(ب).

باء - تجديد الموارد

٦ - يتم تمويل مرفق البيئة العالمية من المساهمات الدورية التي تقدم إلى الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية من المشاركين المساهمين، من خلال عملية تتم با تجديد موارد الصندوق الاستئماني كل ٤ سنوات. وتتفاوض الحكومات بشأن المجموع الإجمالي لكل دورة لتجديد الموارد والمبالغ التي تسهم با كل حكومة. وستبدأ الدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق في ١ تموز/يوليه ٢٠١٠. ومن المقرر أن تختتم المفاوضات بشأن دورة التجديد الخامسة باجتماع يعقد في روما يومي٩ و١٠ آذار/مارس ٢٠١٠؛ ولكن حتى وقت إعداد هذه المذكرة لم تكن المفاوضات قد انتهت، ولم تتوافر أي معلومات عن المبلغ الإجمالي لتجديد الموارد وتخصيصه فيما بين مجالات الاتصال لمرفق البيئة العالمية. وتتوفر معلومات إضافية عن التجديد الخامس لموارد المرفق على العنوان: http://www.thegef.org/gef/fifth_replenishment.

جيم - برمجة المواد الكيميائية والزئبق للدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق

٧ - يدعم الصندوق الاستئماني لمرفق البيئة العالمية تدابير في ستة مجالات اتصال: التنوع البيولوجي وتغير المناخ، والمياه الدولية، وتدهور الأراضي، واستنفاد الأوزون، والملوثات العضوية الثابتة. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز أن يدعم المرفق أنشطة سليمة لإدارة المواد الكيميائية، شريطة أن تحقق المنافع البيئية العالمية وتتعلق بمجال أو أكثر من مجالات الاتصال الستة.[٨] وفي الماضي، كانت قدرة المرفق محدودة لدعم مشاريع كيميائية بخلاف تلك التي تتعلق مباشرة بالملوثات العضوية الثابتة والمواد المستنفدة للأوزون، بسبب التفسير الضيق لنوع أنشطة إدارة المواد الكيميائية التي يمكن أن تحقق المنافع البيئية العالمية ومتطلبات مجال الاتصال.

٨ - وبالنسبة للدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق، يتخذ المرفق نهجاً أكثر شمولاً وتكاملاً عن طريق إدراج المواد الكيميائية باعتبارها أحد مجالات برمجته الرئيسية. والغرض من برنامج المواد الكيمائية للمرفق هو إدراج الملوثات العضوية الثابتة، والتخلص من المواد المستنفدة للأوزون في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال[٩] وبعض التمويل للأنشطة المتعلقة بالزئبق والأنشطة التي تدخل ضمن النهج الاستراتيجي للإدارة الدولية للمواد الكيميائية.

٩ - وفيما يتعلق بالزئبق، تنص الفقرة ١٤٣ من وثيقة البرمجة التي أعدتها أمانة المرفق للتجديد الخامس لموارد الصندوق على ما يلي:

> إطلاقات الزئبق لها صلة بمجالي الاتصال المتعلقين بالتنوع البيولوجي والمياه الدولية، وهناك إمكانات للتآزر فيما يتعلق بانبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وتشير التجارب الإيجابية

---

(٨) المصدر نفسه المادة ٣.

(٩) إن تمويل المرفق للتخلص التدريجي من المواد المستنفدة للأوزون من جانب البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال يسد ثغرة في بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة للأوزون لأنه لا تتأهل للمساعدة من الصندوق المتعدد الأطراف كما يتضح ذلك من الفصل ثانياً سوى البلدان النامية التي تفي بمعايير معينة.

لأعمال المرفق المبكرة قبل استكمال اتفاقية الملوثات العضوية الثابتة إلى أن الإجراءات المبكرة لبناء القدرة على تخفيض الإطلاقات من الزئبق ستحقق أيضاً نتائج طيبة.[١٠]

١٠ - ونظراً لأن التزامات التمويل الحالية فيما يتعلق بالملوثات العضوية الثابتة والمواد المستنفدة للأوزون يجب الوفاء با وتوسيعها، خاصة في حالة المواد المستنفدة للأوزون، فإن مدى تمويل الإدارة السليمة للمواد الكيميائية والزئبق خلال الدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق يتوقف على نتيجة مفاوضات تجديد الموارد. وكما لوحظ أعلاه، فإنه لم تتوفر بعض معلومات عن النتائج النهائية لهذه المفاوضات حتى وقت إعداد هذه المذكرة.

١١ - وتقترح الوثيقة البرنامجية للدورة الخامسة لتجديد موارد المرفق نهجاً محتملة لتمويل الزئبق تستند إلى ثلاثة تصورات لتجديد الموارد، وكلها توقعت أن يتجاوز مبلغ المساهمات في الصندوق الاستئماني في الدورة الخامسة لتجديد الموارد مبلغ المساهمات في دورة التجديد الرابعة بالقيمة الحقيقية (أي مع مراعاة التضخم وأسعار سعر الصرف). وفي إطار التصورات الثلاثة لإجمالي التمويل في الدورة الخامسة للتجديد، وهو: ٤,٥ مليار دولار، و٥,٥ مليار دولار، و٦,٥ مليار دولار، اقترح أن تبلغ المستويات المخصصة للمواد الكيميائية ٤٥٠ مليون دولار، و٥٥٠ مليون دولار و٦٥٠ مليون دولار على الترتيب. وكانت المقترحات بالنسبة للزئبق كما يلي:

(أ) *تصور ال ـ ٤,٥ مليار دولار:* سيخصص مبلغ ١٠ ملايين دولار لدراسات الحالة التجريبية القطرية الخاصة بالأنشطة التقييمية لدعم إعداد صك الزئبق؛[١١]

(ب) *تصور ال ـ ٥,٥ مليار دولار:* سيخصص مبلغ ٢٠ مليون دولار لدعم الأنشطة التقييمية إلى جانب بيانات عن الممارسات الجيدة للبدائل أو تخفيض إطلاق الزئبق أثناء المفاوضات بشأن صك الزئبق ووفقاً لوثيقة البرمجة الختامية للتجديد الخامس لموارد مرفق البيئة العالمية، فإن "مثل هذه الأنشطة من شأنها أن تحقق خبرة لدى البلدان المتلقية وتهيئ شراكة المرفق والمجتمع الدولي لتنفيذ المعاهدة عند اعتمادها. وهذا يشبه طائفة الأنشطة التي دعمها المرفق في السنوات التي أدت إلى المفاوضات بشأن اتفاقية استكهولم وأثناء تلك المفاوضات؛"[١٢]

(ج) *تصور ال ـ ٦,٥ مليار دولار:* سيتاح مبلغ ٣٠ مليون دولار لتمويل مشاريع خاصة بإيضاح الممارسات الجيدة للبدائل أو الأنشطة ذات الأولوية لتخفيض إطلاقات الزئبق في قطاعات إضافية.[١٣]

---

(١٠) الوثيقة البرنامجية الختامية للتجديد الخامس لموارد مرفق البيئة العالمية، ٥٢، GEF/R.5/25 (١٢ شباط/فبراير ٢٠١٠)، وتتاح على الموقع الشبكي التالي:

http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R5_%2025,%20Final%20GEF_5%20Programming%20Document,%20Feb%2012,%202010.pdf. (تمت زيارته في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٠).

(١١) المصدر نفسه، ٥٤، الفقرة ١٥٢.

(١٢) المصدر نفسه، ٥٤، الفقرة ١٥٧.

(١٣) المصدر نفسه، ٥٥، الفقرة ١٦١.

١٢ - وأثناء اجتماع آذار/مارس في روما المشار إليه أعلاه، طلب من أمانة المرفق إعداد وثيقة برنامجية منقحة تتضمن تصوراً إضافياً بمبلغ يتراوح من ٣,٨ بلايين دولار إلى ٤,٢ بلايين دولار.

دال - الدراسة الرابعة للأداء العام

١٣ - يتم تزويد كل دورة لتجديد موارد المرفق بمعلومات، منها عن طريق دراسة للأداء العام يعدها مكتب التقييم التابع للمرفق. وكان الغرض من الدراسة الرابعة للأداء العام هو تحديد مدى ما حققه المرفق من أهدافه والتحسينات المحتملة. ووجدت الدراسة أن مشاريع المرفق حققت بشكل عام مستوى عالياً من النتائج المرضية وأن هذه النتائج أظهرت مستوى عالياً من التقدم نحو تحقيق منافع بيئية عالمية، وأن المرفق يفي بتفويضه وأهدافه. ولاحظت الدراسة، من بين استنتاجاتها الرئيسية، أنه بينما يزداد تدهور المشاكل البيئية العالمية، انخفض التمويل المخصص للبيئة بشكل عام وللصندوق بشكل خاص من حيث القيمة الحقيقية. وسلطت الدراسة الضوء على أربعة أبعاد لهذه الظاهرة:

(أ) كان تمويل المرفق إلى جانب ما تحقق من تمويل مشترك أبعد من أن يكفي لتغطية التكلفة التقديرية لحل المسائل البيئية العالمية؛

(ب) طلبت الاتفاقيات التي يخدمها المرفق أن يقدم المرفق دعماً للبلدان في أمور وعلى مستويات عجز المرفق عن تقديمها؛

(ج) قيدت الموارد المتاحة للصندوق من مدى قدرته على توضيح وتطوير سياسات ونهج ناجحة في أقل البلدان نمواً وفي الدول الجزرية الصغيرة النامية؛

(د) لن يتسن حل فترات التأخير الطويلة بين اقتراح المشروع وتنفيذه عن طريق الانتقال إلى نظام لتخصيص الموارد (أنظر أدناه) لأنها تتعلق أساساً بنقص التمويل.[١٤]

هاء - نظام تخصيص شفاف للموارد

١٤ - ناقشت الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 في الفصل الخاص بمرفق البيئة العالمية إطار تخصيص موارد المرفق، والذي اعتمده مجلس المرفق في عام ٢٠٠٥ لجعل مخصصات تمويل المرفق تتسم بقدر أكبر من العدالة والشفافية والقدرة على التنبؤ با والفعالية وأشار التقرير إلى ظهور مشاكل تتعلق بتنفيذ الإطار.

١٥ - وبناءً على استعراض منتصف المدة للإطار، قرر مجلس المرفق وضع إطار جديد لتخصيص الموارد وهو نظام للتخصيص الشفاف للموارد. والهدف العام من التخصيص الشفاف للموارد هو في جوهره نفس هدف إطار تخصيص الموارد: "...تخصيص موارد للبلدان بطريقة شفافة ومتسقة تستند إلى

---

(١٤) مكتب التقييم التابع لمرفق البيئة العالمية، "الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية للدراسة الرابعة عن الأداء العام للمرفق: التقدم المحرز نحو الأثر"، أولاً، الوثيقة GEF/ME/C.36/Inf.1 (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، وتتاح على الموقع الشبكي التالي:

http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.ME_.Inf1_.OPS4Section110909.pdf. وتحدد الدراسة العوامل الإضافية التي ساهمت في حالات التأخير المحبطة هذه وتقدم توصيات لمواصلة تقدم الصندوق في مواجهتها.

أولويات بيئية عالمية، وقدرة البلد، وسياساته، وممارساته المتعلقة بالتنفيذ الناجح لمشاريع المرفق."[١٥] وأثناء التجديد الخامس لموارد المرفق، سيطبق التخصيص الشفاف للموارد على مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي، وتغير المناخ، وتدهور الأراضي؛ ولا يطبق على أي مجالات تركيز أو برامج أخرى.[١٦] ووافق المجلس على "أن يستمر العمل من أجل وضع إطار لتخصيص الموارد على نطاق مرفق البيئة العالمية في المستقبل، إن أمكن، يستند إلى جملة أمور من بينها استعراض تصميم وتنفيذ التخصيص الشفاف للموارد يقوم به مكتب التقييم قرب نهاية العام الثالث من التجديد الخامس لموارد المرفق."[١٧]

١٦ - ويعد التخصيص الشفاف للموارد تحسيناً لإطار تخصيص الموارد لأنه يتصدى في المقام الأول للأعباء التي واجهتها البلدان الصغيرة والأقل نمواً في ظل الإطار. ويمكن الحصول على تفاصيل هذه التغيرات من وثيقة مجلس المرفق المعنونة "نظام التخصيص الشفاف للموارد: الخيارات والتصورات".[١٨]

واو - الصناديق الخاصة بالمناخ

١٧ - يناقش التقرير عن الاعتبارات المالية وطرائق التمويل المحتملة الذي أعد للاجتماع الثاني للفريق العامل المفتوح العضوية المخصص المعني بالزئبق (UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) المسائل المتعلقة بصندوقي المناخ الخاصين اللذين يديرهما مرفق البيئة العالمية، واللذين لا يشكلان جزءاً من الصندوق الاستئماني للمرفق، وبالتالي لا يمولان عن طريق عملية تجديد موارد المرفق. ويشار إلى هذين الصندوقين مرة أخرى في هذه المذكرة لأنهما قد يمثلان نهجاً مختلطاً لآلية مالية في إطار صك الزئبق. وطبقاً لمثل هذا النهج، يمكن إنشاء صندوق للزئبق يتقاسم بعض أو جميع وظائف الصندوق المتعدد الأطراف "القائم بذاته"، على أن يدار بواسطة مرفق البيئة العالمية بدلاً من مؤسسة تنشأ حديثاً. ويمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن صندوقي المناخ الخاصين وصلتهما المحتملة بصك للزئبق في الفرع باء من الفصل ثانياً، من الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3، وفي الفرع هاء من الفصل خامساً في هذه المذكرة.

ثانياً - معلومات حديثة عن الصندوق المتعدد الأطراف

١٨ - تتضمن الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3 مناقشة عما إذا كانت العناصر الهيكلية للصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال يمكن أن تكون بمثابة نموذج لآلية مالية للزئبق.

---

(١٥) مجلس مرفق البيئة العالمية، "نظام شفاف لتخصيص الموارد: الخيارات والتصورات"، ٣، GEF/C.36/6، (٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)، ويتاح على الموقع الشبكي التالي:

http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.36.6%20STAR.FInal_.pdf:.

(١٦) مجلس صندوق مرفق البيئة العالمية، "ملخص مشترك للرئيسين"، الفقرة ١٥ (أ)، (١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩). ويتاح على الموقع الشبكي التالي

http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20C.36_0.pdf.

(١٧) المصدر نفسه، الفقرة ١٦.

(١٨) "نظام لتخصيص شفاف للموارد"، الحاشية ١٥ أعلاه.

ولا تقترح الوثيقة أن يتولى الصندوق المتعدد الأطراف بنفسه تشغيل آلية مالية لاتفاق خاص بالزئبق كما أن الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالزئبق لم يقترح قط مثل هذه الفكرة. وفي هذه المذكرة تظل العلاقة الرئيسية للصندوق المتعدد الأطراف هي أن يكون نموذجاً محتملاً لآلية مالية تعمل تحت سلطة الأطراف في صك الزئبق.

١٩ - وأهم عناصر الصندوق المتعدد الأطراف التي تجعله متميزاً هي على النحو التالي:

(أ) أنه صندوق مخصص يركز على اتفاق بيئي واحد متعدد الأطراف ومسألة واحدة؛

(ب) أن تجديد موارده يتم عن طريق مساهمات من البلدان الأطراف تقدر على أساس جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة؛

(ج) أنه يقتصر على سداد التكاليف الإضافية للبلدان النامية الأطراف لتمكينها من الامتثال لتدابير المراقبة الخاصة ببروتوكول مونتريال؛

(د) أنه يعمل تحت إشراف اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال.

٢٠ - وإذا رأت لجنة التفاوض الحكومية الدولية اعتبار الصندوق المتعدد الأطراف نموذجاً لآلية مالية لاتفاق خاص بالزئبق، فقد ترغب في بحث هذه العناصر الهامة للصندوق.

ألف - معلومات أساسية

٢١ - الصندوق المتعدد الأطراف هو الصندوق البيئي العالمي الوحيد الذي يمول عن طريق اشتراكات مقررة من البلدان الأطراف المانحة، وهو مكرس لتزويد البلدان النامية بالمساعدة المالية لتنفيذها اتفاقاً وحيداً متعدد الأطراف. ولم يتم تكرار هذا الصندوق قط؛ وبدلاً من ذلك اعتمدت الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف اللاحقة على مرفق البيئة العالمية لتشغيل آلياتها المالية.

٢٢ - وينص بروتوكول مونتريال على تدابير رقابية صارمة تلزم الأطراف بالتخلص التدريجي من إنتاج واستهلاك المواد المستنفدة للأوزون وفقاً لجدول زمني متفق عليه. ويمنح البروتوكول البلدان الأطراف النامية التي يبلغ مستوى استهلاك الفرد لديها ٠,٣ أطنان أو أقل من هذه المواد مدة أطول للوفاء بمقتضيات التخلص التدريجي. ويشار إلى هذه البلدان في البروتوكول على أنها البلدان "العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥"، وهذه البلدان هي الأطراف الوحيدة المؤهلة للاستفادة من الصندوق المتعدد الأطراف.[١٩]

٢٣ - وخلال الفترة حتى انعقاد قمة الأرض في تموز/يوليه عام ١٩٩٢، أيد العديد من أصحاب المصلحة وضع آليات مالية مشتركة بين بلدان الشمال والجنوب لمساعدة بلدان الجنوب على تنفيذ

(١٩) للإطلاع على قائمة البلدان العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥، أنظر أمانة الأوزون، قائمة الأطراف المصنفة على أنها عاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ من بروتوكول مونتريال (تم تحديثها في ٢٣ أيلول سبتمبر ٢٠٠٩)، وهي متاحة على الموقع الشبكي التالي:

http://ozone.unep.org/Ratification_status/list_of_article_5_parties.shtml. ويلاحظ أن بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال هي من ضمن البلدان العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥.

اتفاقيتي تغير المناخ والتنوع البيولوجي اللتين كانتا حينها محل تفاوض. وقد استندت هاتان الاتفاقيتان إلى نموذج وسابقة الصندوق المتعدد الأطراف. إلا أن بعض البلدان المانحة عارضت فكرة إنشاء آلية جديدة لكل اتفاقية لأنها كانت تخشى من احتمال تشتت وانتشار مؤسسات التمويل والاستراتيجيات غير المنسقة. ولذلك، ظهرت مقترحات بشأن آلية تمويل مشتركة أفضت إلى إنشاء مرفق البيئة العالمية.[٢٠]

٢٤ - ويمكن الحصول على لمحة موجزة عن بعض سمات الصندوق المتعدد الأطراف، بما في ذلك إنشائه، وإدارته، ومصادر تمويله، والإجراءات المطبقة على المشاريع في الفصل ثالثاً، القسم باء من الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3.

باء - تجديد الموارد

٢٥ - قد يعزى الجانب الأكبر من نجاح بروتوكول مونتريال إلى مستوى الموارد المالية التي أتيحت له عن طريق الصندوق المتعدد الأطراف. فعلى مر السنين، تمكن البروتوكول من الاحتفاظ بمستوى هذه الموارد بسبب المستوى العالي للالتزام السياسي من جانب البلدان المانحة، ونظام الامتثال القوي الذي يربط توافر التمويل بامتثال البلد المتلقي والتقاسم العادل للأعباء الذي ينطوي عليه نظامه الخاص بالاشتراكات المقررة.

٢٦ - وفي عام ٢٠٠٩ تم تجديد موارد الصندوق المتعدد الأطراف للمرة السادسة، بمبلغ ٤٩٠ مليون دولار لفترة الثلاث سنوات ٢٠٠٩ - ٢٠١١. وحتى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، بلغ إجمالي التعهدات على مدى عمر الصندوق ٢,٥٥ مليار دولار.[٢١]

جيم - مرفق التمويل الخاص

٢٧ - منذ وقت إعداد التقرير عن الاعتبارات المالية وآليات التمويل المحتملة (الوثيقة UNEP(DTIE/Hg/OEWG.2/3) للاجتماع الثاني للفريق العامل المفتوح العضوية المخصص المعني بالزئبق، لم تحدث أي تغيرات كبيرة في الصندوق المتعدد الأطراف لتؤثر عليه كنموذج لآلية مالية "قائمة بذاتها" يمكن أن تعمل تحت السلطة المباشرة للأطراف في صك الزئبق. غير أن أحد التطورات التي تستحق الذكر يتمثل في دراسة لأطراف بروتوكول مونتريال عن "مرفق تمويل خاص" يمول في البداية بمبلغ ١,٢ مليون دولار يعاد إلى الصندوق فيما يتعلق بمشروع قرض تيسيري. والتفويض المقترح لهذا الصندوق هو أن يقدم دعماً إضافياً خاصاً بالمشاريع للأطراف العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥

---

(٢٠) الجمعية الثانية لمرفق البيئة العالمية، "الدراسة الثانية للأداء العام لمرفق البيئة العالمية"، ٣ و٤، الوثيقة GEF/A.2/4 (2002)، وهي متاحة على الموقع الشبكي التالي:

http://gefweb.org/participants/Assembly/2nd_Assembly/OPS2_English-final-9602.pdf.

(٢١) اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف، "التخطيط المالي للفترة ٢٠٠٩ - ٢٠١١" (كما ورد دون تعديل)، ٣ (٢٠٠٩)، الوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/5، عنوان الموقع الشبكي؛

http://www.multilateralfund.org/files/59/5903.pdf، "حالة المصروفات والتسديدات، ٥ (٢٠٠٩)، الوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/59/3، عنوان الموقع الشبكي: http://www.multilateralfund.org/files/59/5903.pdf.

بالنسبة لمشاريع غير محددة ذات منافع مناخية. وهذا الاقتراح هو الآن موضع مناقشة داخل اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف.[٢٢]

٢٨ - ويحقق الكثير من مشاريع الأوزون منافع مناخية كبيرة. ونظراً لأن المنافع المناخية ليست ضرورية للتمكين من الامتثال للتدابير الرقابية للبروتوكول، إلا أن أنشطة المشاريع التي تحقق هذه المنافع لم تكن مؤهلة بشكل عام للحصول على دعم من الصندوق المتعدد الأطراف الذي يتقيد بالمادة ١٠ من البروتوكول الخاصة بتقديم الدعم للأطراف العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ من البروتوكول لتمكينها من الامتثال للتدابير الرقابية للبروتوكول. ومع هذا، فقد زاد الاهتمام بالمنافع المناخية المشتركة التي تتحقق عن طريق مشاريع بروتوكول مونتريال. ولهذا تتوقع اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف أن يكون مرفق التمويل الخاص بمثابة أداة داخل الآلية المالية للبروتوكول وخارج الصندوق المتعدد الأطراف.[٢٣] وفي حين أن أياً من اللجنة التنفيذية أو اجتماع الأطراف لم يتخذ أي قرارات نهائية، فمن الممكن أن يخضع مرفق التمويل الخاص، في حالة إنشائه، لتلك الأحكام من المادة ١٠ التي تنطبق على الآلية المالية بشكل عام ولكن ليس لتلك الأحكام التي تنطبق بشكل خاص على الصندوق المتعدد الأطراف.[٢٤] ومن المفهوم على وجه التحديد أن مرفق التمويل الخاص لن يمول من الاشتراكات المقررة للأطراف بموجب الفقرة ٦ من المادة ١٠. ونتيجة لذلك، يبدو أن هناك اهتماماً أقل فيما يتعلق باحتمال أن يمول مرفق التمويل الخاص أنشطة تتجاوز تلك اللازمة للتمكين من الامتثال للبروتوكول.

٢٩ - ولم يتضح أثناء إعداد هذه المذكرة ما سيكون عليه الوضع النهائي لمرفق التمويل الخاص أو في أي الاستخدامات سيخصص لها، ومن أين ستأتي عائداته. بيد أنه يمكن إبداء ملاحظتين متباينتين فيما يتعلق بأن مساهمة قد يقدمها المرفق للآلية المالية للزئبق، فمن الناحية الأولى فإن سعي الأطراف في بروتوكول مونتريال لإنشاء صندوق بالإضافة إلى الصندوق المتعدد الأطراف يعني أن لديها شواغل من أن وجود آلية مالية قائمة بذاتها ومكرسة لقضية بيئية وحيدة قد يؤدي إلى تشتيت تمويل المشاريع، خاصة فيما يتعلق بالنظم البيئية المختلفة التي قد تكون لها علاقة بها. من الناحية الثانية، فإن احتمال قيام

---

(٢٢) اللجنة التنفيذية، "مرفق للإيرادات الإضافية من القروض والمصادر الأخرى (المقرر ٢/٥٥"، الفقرة ٧، والمرفق الأول، الفقرة ٢، الوثيقة UNEP/OzL.Pro/ExCom/57/64 (٢٠٠٩)، ويتاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.multilateralfund.org/files/57/5764.pdf.

(٢٣) تشمل الآلية المالية لبروتوكول مونتريال الصندوق المتعدد الأطراف دون أن تقتصر عليه. أنظر بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون، المادة ١٠ - ٢ (بصيغته المعدلة عام ١٩٩٩) ("تشمل الآلية المالية... الصندوق المتعدد الأطراف. وقد تشمل أيضاً وسائل أخرى للتعاون الإقليمي والثنائي.") وهو متاح في *دليل بروتوكول مونتريال* (٢٠٠٩)، وعلى الموقع الشبكي التالي:

http://www.unep.ch/ozone/Publications/MP_Handbook/MP-Handbook-2009.pdf.

(٢٤) أحكام بروتوكول مونتريال التي تنطبق بشكل عام على الآلية المالية هي الفقرات ١ و٢ و٩ و١٠ من المادة ١٠. وتنشئ الفقرتان ١ و٢ الآلية ومكوناتها المحتملة. وتحدد الفقرة ٩ إجراءات اتخاذ القرار بالنسبة للآلية (بما في ذلك الصندوق المتعدد الأطراف). وتنص الفقرة ١٠ على ما يلي: "لا تتعارض الآلية المالية المنصوص عليها في هذه المادة مع أي ترتيبات مقبلة يمكن التوصل إليها فيما يتعلق بالقضايا البيئية الأخرى". أما الفقرات الباقية من المادة ١٠ فتنطبق تحديداً على الصندوق المتعدد الأطراف.

مرفق التمويل الخاص بتقديم دعم للجوانب المتعلقة بالأوزون والجوانب المتعلقة بالمناخ يمكن أن يساعد على دحض الادعاءات بأن الآليات المخصصة لا يمكنها الاستجابة لمثل هذه التحديات.

ثالثاً - المزايا النسبية لنهج مرفق البيئة العالمية ونهج الصندوق المتعدد الأطراف

٣٠ - يلخص هذا الفصل بعض المزايا النسبية التي قد ينطوي عليها نهج مرفق البيئة العالمية ونهج الصندوق المتعدد الأطراف في سياق صك للزئبق. ويناقش هذا الفصل كيف يمكن أن يدعم كل نهج أهدافاً مختلفة ذات لصلة، من بينها تحقيق نهج متكامل ومزيد من التآزر مع تدنية التكاليف التشغيلية؛ وتسهيل التنفيذ الفعال؛ وتعظيم التوفير المستدام للمساعدة المالية؛ ودعم هياكل إدارة مستجيبة. وينتهي الفصل بالإشارة إلى احتمال إنشاء صندوق خاص بالزئبق يمكن أن يتقاسم بعض أو جميع عناصر الصندوق المتعدد الأطراف، ولكن يمكن أن يديره مرفق البيئة العالمية بدلاً من مؤسسة تنشأ حديثاً.

ألف - الإدماج، وأوجه التآزر، والتكاليف التشغيلية

١ - النهج المتكامل

٣١ - يمكن أن يدعم مرفق البيئة العالمية أنشطة في بلدان متلقية تستطيع أن تفي بالتزاماتها تجاه أكثر من اتفاقية أو مسألة بيئية عالمية. ومع أن استراتيجيات مرفق البيئة العالمية تنطوي على مجالات تركيز منفصلة وتسترشد بكل اتفاقية يقوم المرفق بخدمتها، فإن أنشطة تصميم وتنفيذ المشاريع يمكن أن تستفيد من أوجه التآزر والترابط على نطاق مجالات التركيز، وبذلك تعبر عن احتياجات التنمية المستدامة المتعددة للبلدان المتلقية. وقد يسمح مثل هذا النهج للمرفق والبلدان المتلقية بأن تكوّن عناصر عن استراتيجية في تصميم المشاريع، ربما عن طريق تحقيق مزايا بيئية عالمية من الاستثمارات في مجال تركيز واحد، وتجنب التنازلات المتبادلة والآثار السلبية، وزيادة الفعالية العامة، بما في ذلك فعالية التكلفة.[٢٥]

٣٢ - وفي مجال المواد الكيميائية، تسعى الوثيقة البرنامجية للتجديد الخامس لموارد المرفق إلى تعزيز أوجه التآزر عن طريق وضع جميع الأنشطة الكيميائية، بما في ذلك الملوثات العضوية الثابتة، والمواد المستنفدة للأوزون، والزئبق، والإدارة السليمة للمواد الكيميائية ضمن برنامج واحد للمواد الكيميائية. ويمكن لمثل هذا النهج المتكامل، على سبيل المثال، تسهيل وضع مشاريع خاصة بالملوثات العضوية الثابتة تتعلق بانبعاثات للديوكسينات والفورانات عن غير قصد، والتي يمكن أن تحقق منافع مشتركة على شكل انبعاثات مخفضة للزئبق.

٣٣ - وفيما يتعلق بتحقيق المنافع البيئية العالمية عبر مجالات التركيز، فإن نهج التمويل المتكامل يمكن أن يدعم توسيع نطاق المشاريع التي تتصدى لمحطات القوى التي تدار بالفحم ضمن مجال التركيز المعني بتغير المناخ لكي تشمل التكاليف الإضافية للتدابير التي تهدف إلى تخفيض انبعاثات الزئبق. وبالمثل، فإن المشاريع التي تتصدى للتلوث بالزئبق من مناجم الذهب الحرفية والصغيرة النطاق يمكن تصميمها أيضاً لتحقيق منافع عالمية من مجالات التركيز المعنية بالتنوع البيولوجي، والمياه الدولية، وتدهور الأراضي (والحصول على تمويل منها). ومن شأن المشاريع التي تصمم على هذا النحو أن تكون أقدر على

(٢٥) "الوثيقة البرنامجية النهائية للتجديد الخامس لموارد المرفق"، ص ٦.

التصدي لبعض العوامل الاجتماعية والاقتصادية المعقدة التي تكمن وراء مناجم الذهب الحرفية والصغيرة النطاق مقارنة بالمشاريع التي تركز فقط على بعد المشكلة الخاص بالزئبق. وينبغي ملاحظة أن نهجاً مثل نهج الصندوق المتعدد الأطراف لا يحتاج إلى استبعاد آلية التمويل الخاصة بصك الزئبق من طلب تمويل إضافي من مصادر أخرى، بما فيها مرفق البيئة العالمية.

٣٤ - والآلية المالية والصندوق المكرس لمسألة وحيدة لا يمكنهما تحقيق مثل هذا التكامل الواسع في وقت مبكر. وفي حالة بروتوكول مونتريال، فإن اهتمام الأطراف بدعم مشاريع يمكن أن تحقق منافع مناخية مشتركة، أدى إلى بحث إنشاء هيكل جديد في إطار الآلية المالية للبروتوكول، وهو مرفق التمويل الخاص. ولا يعرف ما إذا كان هذا المرفق، في حالة اعتماده، سيكون فعالاً أو مستداماً في تسهيل التآزر بين الأوزون والمناخ؛ ومع هذا، فإن قدرته على دعم نهج متكامل تماماً تجاه تمويل المناخ والأوزون - ناهيك عن المجالات المحتملة الأخرى - سيحددها نطاق بروتوكول مونتريال وتوافر الأموال المكرسة لتحقيق المنافع المناخية المشتركة.

٢ - التعاون والتنسيق

٣٥ - طلب مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مقرره ٥/٢٥ من لجنة التفاوض الحكومية الدولية أن تنظر في جملة أمور من بينها الحاجة إلى تحقيق التعاون والتنسيق وتجنب الازدواجية غير الضرورية للأعمال المقترحة مع الأحكام ذات الصلة الواردة في الاتفاقات وعمليات دولية أخرى.[(٢٦)] ويتوافق هذا الطلب مع الجهود المستمرة التي تبذلها مؤتمرات الأطراف في اتفاقيات بازل وروتردام واستكهولم لتحسين أوجه التآزر والتعاون والتنسيق في إطار مجموعة المواد الكيميائية والنفايات، وتدنية التشتت المؤسسي وحالات عدم الكفاءة. وتستكمل عملية التآزر هذه بدورها الجهود الأوسع لإصلاح وتعزيز الإدارة البيئية الدولية.

٣٦ - ويوجد في الوقت الحاضر للاتفاقيات القائمة الثلاث عن المواد الكيميائية والنفايات ثلاثة نهج مختلفة تجاه تعبئة الموارد. وهناك اتفاقية واحدة - وهي اتفاقية استكهولم - لها آلية مالية رسمية، يعمل فيها مرفق البيئة العالمية بصورة مؤقتة بوصفه الكيان الرئيسي المكلف بتشغيلها. ولذلك فإن الاتفاقيات الثلاث بعيدة عن تحقيق نهج منسق بشأن المساعدة المالية. وقيام لجنة التفاوض الحكومية الدولية ببحث آلية مالية لصك الزئبق، خاصة فيما يتعلق بالمؤسسة التي قد تقوم بتشغيله والوسائل التي يمكن تمويله بها، قد يتأثر بالأولوية التي تعطيها الدول لمواصلة تعزيز أوجه التآزر وتجنب التشتت داخل مجموعة المواد الكيميائية والنفايات.

٣ - التكاليف التشغيلية

٣٧ - وقد تشير وفورات الحجم إلى أنّ تكاليف إدارة آلية تمويل مشتركة مثل مرفق البيئة العالمية ستكون أقل من تكاليف إدارة صندوق مخصّص. وهذا الأمر يصدق على مرفق البيئة العالمية وعلى

(٢٦) تقرير مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة/المنتدى البيئي الوزاري العالمي (A/64/25 (Supp)، المرفق الأول للمقرر ٥/٢٥، الفقرة ٢٨ (د)، ويتاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.chem.unep.ch/MERCURY/GC25/GC25Report_English_25_5.pdf.

الصندوق متعدد الأطراف، وإن كان بصورة غير كاملة. فالتكاليف المدرجة في ميزانية إدارة مرفق البيئة العالمية خلال السنوات الأربع للتجديد الرابع تبلغ نحو ٢,٩٧ في المائة من اعتمادات التجديد وقدرها ٣,١٣ مليار دولار. فيما تبلغ التكاليف المدرجة في ميزانية إدارة الصندوق متعدد الأطراف خلال السنوات الثلاث للتجديد الخامس الحالي نحو ٣,٤٣ في المائة من اعتمادات التجديد وقدرها ٤٧٠,٤ مليون دولار.[٢٧]

باء - التنفيذ

٣٨ - سواء كانت الآلية على غرار مرفق البيئة العالمية أو الصندوق المتعدد الأطراف، فإن مدى فعاليتها ستتأثر كثيراً بحجم التمويل المتاح لها. وهناك عوامل أخرى تتعلق أيضاً بقدرة أي آلية مالية على تعزيز تنفيذ آلية الزئبق. وتناقش هذه العوامل فيما يلي.

١ - معايير الأهلية

٣٩ - إن قواعد بروتوكول مونتريال والصندوق المتعدد الأطراف هي وحدها التي تحدد أهلية المشاريع لتلقي التمويل من الصندوق، وهي تتحدد كلها عن طريق اجتماع الأطراف في البروتوكول. أما مشاريع تنفيذ الاتفاقيات التي يخدمها مرفق البيئة العالمية فيجب أن تفي بالقواعد التي يضعها الأطراف في هذه الاتفاقيات ومعايير الأهلية المنصوص عليها في صك المرفق، وهي شروط المنافع البيئية العالمية والتكاليف الإضافية. وقد أدت هذه الحقيقة في بعض الأحيان إلى خلط وتضارب بين المرفق وبعض الأطراف في تلك الاتفاقيات.

٢ - الامتثال

٤٠ - الغرض من الصندوق المتعدد الأطراف، في إطار بروتوكول مونتريال، هو العمل على الامتثال للبروتوكول من جانب الأطراف العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ (أي البلدان النامية الأطراف). وهكذا فإن الغرض من الصندوق المتعدد الأطراف هو التمكين من الامتثال وليس التنفيذ، خلافاً للآليات المالية للاتفاقيات التي يديرها المرفق. وهذا يعني أن مجال المشاريع المؤهلة للحصول على دعم من الصندوق المتعدد الأطراف قد يكون أضيق من مجال المشاريع التي تدعمها الآليات المالية التي يديرها المرفق.

---

(٢٧) هذه الأرقام هي نتيجة أولاً لحساب مجموع اعتمادات الميزانيات العادية والميزانيات ذات الصلة التي أقرت لكل سنة من سنوات تجديد الموارد؛ ثانياً ولقسمة مجموع تلك الميزانيات على مبلغ التجديد المعني. ويشهد الصندوق متعدد الأطراف حالياً تجديده الخامس باعتمادات قدرها ٤٧٠,٤ مليون دولار لفترة السنوات الثلاث ٢٠٠٦-٢٠٠٨. والتكاليف المدرجة في الميزانية لإدارة الصندوق متعدد الأطراف ولجنته التنفيذية يبلغ مجموعها ١٦,١ مليون دولار خلال فترة الثلاث سنوات تلك. ومن ثم، فإنّ التكاليف الإدارية المدرجة في الميزانية تساوي نحو ٣,٤٣ في المائة من اعتمادات التجديد. وتبلغ اعتمادات التجديد الرابع الحالي لموارد مرفق البيئة العالمية ٣,١٣ مليار دولار مخصصة لتمويل العمليات خلال الأربع سنوات من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠. ويبلغ مجموع اعتمادات ميزانيات مرفق البيئة العالمية للسنوات المالية ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ و٢٠٠٨ و٢٠٠٩ (والتي تشمل تمويل الأمانة، والفريق الاستشاري العلمي والتقني، وأمين مرفق البيئة العالمية، ومكتب التقييم التابع لمرفق البيئة العالمية، ومختلف المبادرات الخاصة) ٩٢,٩ مليون دولار، أي ما يعادل نحو ٢,٩٧ في المائة من اعتمادات التجديد.

٤١ - وبإدراج الصندوق المتعدد الأطراف بصورة كاملة في بروتوكول مونتريال، تمكنت الأطراف من استخدام الصندوق كأداة لتيسير المزيد من الامتثال للالتزامات التي ينص عليها البروتوكول. وهكذا تستطيع اللجنة التنفيذية، من خلال العمل مع لجنة التنفيذ التابعة للبروتوكول، أن تجعل استفادة أحد الأطراف من الصندوق مشروطة بامتثاله لالتزاماته بموجب البروتوكول. فعلى سبيل المثال، قررت اللجنة التنفيذية في اجتماعها السابع والثلاثين ألا توافق على مقترحات المشاريع التي يكون فيها أحد الأطراف غير ممتثل لتدابير الرقابة المنصوص عليها في بروتوكول مونتريال وذلك إلى حين قيام الأطراف، من خلال لجنة التنفيذ، بمعالجة حالة عدم الامتثال تلك.[٢٨] ولم تعتمد تدابير مماثلة بموجب الاتفاقيات التي لديها آليات مالية يديرها مرفق البيئة العالمية.

٣ - الخبرة الموضوعية والاستجابة

٤٢ - يعتمد كل من المرفق والصندوق المتعدد الأطراف على وكالاتهما المنفذة في معظم الخبرة التقنية التي تلزمهما للقيام بوظائفهما. وهذه الوكالات متداخلة إلى حد كبير، ولذا لا توجد لديها اختلافات في هذا الصدد.[٢٩]

٤٣ - وتركز أمانة الصندوق المتعدد الأطراف على إدارة ورصد المشاريع والشؤون المالية التي ترتبط ببروتوكول مونتريال دون غيره من البروتوكولات؛ وقد أتاح لها ذلك التركيز اكتساب خبرة معمقة وشاملة بقضايا استنفاد الأوزون. وقد أفضت هذه الخبرة، إلى جانب ممارسات اتخاذ القرارات التي تتوخاها اللجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف، وهيكل الصندوق غير البيروقراطي نسبياً، إلى دعم وجود عملية على قدر معقول من الفعالية والسرعة في تطوير المشاريع والموافقة عليها.

٤٤ - وتتمتع أمانة مرفق البيئة العالمية بمستوى مماثل من الخبرة في فئات ومجموعات مجالات التركيز، مع فرص جيدة أخرى للتآزر على نطاق مجالات التركيز المختلفة. وفي السابق، ربما ساهم التفويض الواسع نسبياً للمرفق، بما في ذلك نهج مجالات التركيز تجاه البرامج، في ظهور شكاوى من أنه يفتقر إلى دافع قطري بالقدر الكافي. وقد أوصت الدراسة الرابعة للأداء العام بضرورة استكمال التحول نحو البرمجة الوطنية والذي بدأ بإدخال إطار تخصيص الموارد في عام ٢٠٠٦. واقترحت أمانة المرفق أيضاً أنه يلزم التخلص من السمعة التي التصقت بالمرفق "لكونه غير قادر على التنفيذ" - والتي نتجت غالباً عن المرحلة المطولة قبل تنفيذ المشاريع - وذلك عن طريق استكمال عملية الإصلاح التي بدأت في

(٢٨) اللجنة التنفيذية، "تقرير الاجتماع السابع والثلاثين للجنة التنفيذية للصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال"، المقرر ٢٠/٣٧، الفقرة ٤٨ (أ)، وهو متاح على الموقع الشبكي التالي: http://www.multilateralfund.org/files/3771.pdf.

(٢٩) الوكالات المنفذة للصندوق المتعدد الأطراف هي البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. والوكالات المنفذة لمرفق البيئة العالمية هي البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، بالإضافة إلى منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وهي ما اصطلح على تسميتها"وكالة منفذة ذات فرص موسعة".

عام ٢٠٠٦.[٣٠] وعلاوة على ذلك، ربطت هذه الدراسة أيضاً حالات التأخير في بلوغ مرحلة تنفيذ المشروع بالنقص الدائم في الموارد الكافية.

جيم - تجديد الموارد

١ - الاشتراكات المقررة وتقاسم الأعباء

٤٥ - يلزم بروتوكول مونتريال الأطراف غير العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥ (أي البلدان الأطراف المتقدمة) بالمساهمة في الصندوق المتعدد الأطراف على أساس جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة.[٣١] وقد أفضى هذا الترتيب إلى مستوىٍ عال ومستدام من الاشتراكات على امتداد فترة حياة الصندوق. ويعتمد مبلغ كل تجديد للموارد على تقييم للاحتياجات توافق عليه الأطراف بنفسها. وهكذا يتضح على الفور ما إذا كانت البلدان الأطراف المتقدمة مستوفية لالتزاماتها، كما جاء في الفقرة ١ من المادة العاشرة تتحمل جميع التكاليف الإضافية المتفق عليها للأطراف [العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥] لتمكينها من الامتثال لتدابير الرقابة للبروتوكول. وهذا الوعي قد يزيد من القدرة التفاوضية للأطراف لكي تضمن التمويل الكامل لتحديد الموارد.

٤٦ - وعلاوة على ذلك، فإنه عن طريق تحديد اشتراكات الأطراف وفق جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة، يساعد البروتوكول على عدم إعطاء مسألة تقاسم الأعباء فيما بين المانحين طابعاً سياسياً. وهذا بدوره ييسر تركيز مفاوضات التجديد على المبلغ الإجمالي لتجديد الموارد وعلى ما إذا كان هذا المبلغ سيغطي تقييم الاحتياجات.

٤٧ - أما المفاوضات بشأن عمليات تجديد موارد مرفق البيئة العالمية فهي مفاوضات سياسية تتم خارج إطار الاتفاقيات التي يخدمها المرفق. ويجوز لكل اتفاقية، بناءً على مذكرة التفاهم الخاصة با مع المرفق، أن تقدم توصيات إلى المرفق بشأن مبلغ الأموال اللازمة لمساعدة البلدان النامية على الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية.[٣٢] غير أن المرفق ليس مطالباً بالالتزام بذه التوصيات، كما أن طبيعة مفاوضات التجديد تستبعد أن يكون لمؤتمرات الأطراف أي رقابة مباشرة عليها. وهناك تعقيب إضافي يتمثل في أن مؤتمرات الأطراف قد لا تفهم دائماً وبصورة كاملة ما الذي يمكن أن يفعله المرفق بوصفه الكيان التشغيلي لآلياتها المالية. وكما لاحظت الدراسة الرابعة للأداء العام، طلبت مؤتمرات الأطراف من المرفق أحياناً تقديم الدعم لبلدان متلقية بشأن قضايا ومبالغ لم يكن المرفق قادراً على توفيرها.

---

(٣٠) أنظر الدراسة الرابعة للأداء العام لمرفق البيئة العالمية، ص ٢.

(٣١) بروتوكول مونتريال، المادة ١٠-٦.

(٣٢) أنظر، على سبيل المثال، مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي ومجلس مرفق البيئة العالمية، الفقرة ٥، وتتاح على العنوان: http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7104.

٢ - تجميع اشتراكات المساعدة المالية

٤٨ - نتيجة لتجميع الموارد المالية لكافة اتفاقيات مرفق البيئة العالمية ضمن تجديد وحيد للموارد، يصبح تجديد سقف لمجموع مساهمات الدول المانحة أيسر لهذه الدول من أن تتفاوض على المساهمات حسب كل اتفاقية على حدة. وقد يؤدي أثر هذا "التجميع" إلى إتاحة مبلغ إجمالي أقل حجماً للاتفاقيات، وقد يكثف المنافسة بين مختلف الاتفاقيات على الأنصبة من تجديد موارد مرفق البيئة العالمية. غير أن هذا التجميع قد يجعل من السهل على بعض المانحين الحصول عبر عملياتهم المحلية على أموال تتيح لهم الوفاء الكامل بتعهداتهم للمرفق. وعلاوة على ذلك، فإن التجميع يوفر وسيلة تستطيع كل دولة مانحة أن تسهم بها في جميع الآليات المالية التي يقوم المرفق بإدارتها، حتى لو لم تكن الدولة طرفاً في واحدة أو أكثر من الاتفاقيات التي تخدمها تلك الآليات.

دال - الإدارة

٤٩ - على عكس مرفق البيئة العالمية، يخضع الصندوق المتعدد الأطراف للسلطة المباشرة للأطراف في الاتفاقية التي يخدمها. وقد يكون هذا العنصر أبرز عناصر الصندوق لأنه يضمن عمل الصندوق تحت سلطة اجتماع الأطراف في بروتوكول مونتريال، ويجعله مسؤولاً مسؤولية مباشرة أمامه. وفي حين أن اللجنة التنفيذية تتولى إدارة الصندوق، فإنها تقوم بذلك تحت الإشراف المباشر لاجتماع الأطراف الذي يحدد اختصاصات اللجنة ويختار سنوياً أعضاءها (بالتساوي بين الأطراف في البروتوكول، العاملة وغير العاملة بموجب الفقرة ١ من المادة ٥). وتعقد اجتماعات اللجنة التنفيذية عادة بموازاة الاجتماعات الأخرى للبروتوكول. أما قاعدة التصويت بالأغلبية المزدوجة الذي تتوخاه اللجنة - والذي تشترطه المادة ١٠ من البروتوكول - فهو يضمن عدم هيمنة المانحين أو المستفيدين على عمليات الصندوق، وهو ما يمنح المستفيدين دوراً في عملية اتخاذ القرارات أكبر من دورهم في مجلس مرفق البيئة العالمية. وفي الواقع، تتخذ قرارات اللجنة دائماً بتوافق الآراء. غير أنه من المرجح أن تؤثر قاعدة التصويت بالأغلبية المزدوجة في قدرة الأعضاء على تحقيق هذا التوافق في الآراء.

٥٠ - ومجمل القول، يعد اجتماع الأطراف في البروتوكول من الناحية الفعلية الهيئة التي تدير الصندوق المتعدد الأطراف.[٣٣] وبما أن الصندوق أنشأه البروتوكول ليقتصر على خدمته، فإنه مسؤول أمام الأطراف في البروتوكول ويستجيب لهم، بطريقة لا تسمح لتصميم مرفق البيئة العالمية بأن يكون نداً له.

٥١ - وبما أن المرفق قد أنشئ بشكل مستقل، فإنه من الناحيتين القانونية والعملية مستقل وظيفياً عن الاتفاقيات التي يخدمها، على الرغم من شروط مختلف مذكرات التفاهم المبرمة بين مؤتمرات الأطراف في تلك الاتفاقيات ومجلس مرفق البيئة العالمية. وبذلك لا يستطيع مؤتمر الأطراف أن يمارس رقابة مباشرة على الكيان الذي يدير آلياته المالية. وهذا الأمر قد لا يشكل صعوبة إذا كانت جميع الأطراف في الاتفاقية أطرافاً أيضاً في المجلس، والعكس بالعكس، وإذا كانت جميع الأطراف تمارس في جميع

(٣٣) أنظر أمانة الصندوق المتعدد الأطراف، "الأطراف في بروتوكول مونتريال" (٢٠٠٣)، على العنوان: http://www.multilateralfund.org/montreal_protocol_parties.htm.

المنتديات سلطات متناسبة في اتخاذ القرارات. ومن ناحية أخرى، توفر المشاركة الواسعة لكافة الدول المانحة الرئيسية في مرفق البيئة العالمية أداة تمكنها جميعاً من الإسهام في دعم كل اتفاقية يخدمها المرفق سواء كانت أو لم تكن أطرافاً في تلك الاتفاقيات جميعها. ويمكن أن تكون هذه الإمكانية مفيدة بشكل خاص عندما لم تكن إحدى الجهات المانحة الرئيسية أو مجموعة من الجهات المانحة قد صدقت على واحدة أو أكثر من الاتفاقيات أو انضمت إليها.

هاء - طريق ثالث محتمل

٥٢ - يشير التقرير عن الاعتبارات المالية وطرائق التمويل المحتملة الذي أعد للاجتماع الثاني للفريق العامل المفتوح العضوية المخصص المعني بالزئبق (الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3) إلى صندوقين خاصين للمناخ يديرهما مرفق البيئة العالمية ولكنهما ليسا جزءًا من الصندوق الاستئماني للمرفق، وبالتالي لا يمولان عن طريق عملية تجديد موارد المرفق.[٣٤] وفي حين يعد منشأ هذين الصندوقين وأغراضهما غريبة بالنسبة لمفاوضات الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ، فإنهما يوحيان بنهج يمكن أن يستخدم بعض المزايا الموجودة في نموذج المرفق ونموذج الصندوق المتعدد الأطراف ويمكن للجنة التفاوض الحكومية الدولية، إذا رغبت، أن تنظر في إدراج صندوق مكرس قائم بذاته في صك الزئبق، بحيث يتقاسم بعض أو جميع السمات المميزة للصندوق المتعدد الأطراف ولكن يدار بواسطة المرفق. ويمكن لمثل هذا الصندوق، على سبيل المثال، أن يتضمن تجديداً مباشراً للموارد عن طريق الاشتراكات على أساس جدول الأنصبة المقررة للأمم المتحدة؛ ويمكن أن يكون الغرض منه تمكين الامتثال لصك الزئبق (بدلاً من التنفيذ الأقل شمولاً للصك والذي يثور حوله الجدل)؛ ويمكن أن يكون أكثر استجابة على نحو مباشر لسلطة الأطراف في الاتفاقيات التي يخدمها. وعلاوة على ذلك، فإن مثل هذا الصندوق الذي يديره المرفق سيستبعد الحاجة إلى إنشاء مؤسسة مالية جديدة لتشغيل الآلية المالية للزئبق.

٥٣ - أما مدى ممارسة الأطراف في صك الزئبق للرقابة على صندوق يديره مرفق البيئة العالمية، فإنه يتوقف جزئياً على مذكرة التفاهم أو الاختصاصات التي يعمل الصندوق على أساسها. ومع هذا، من المتوقع أن تكون لثقافة المرفق وممارساته بعض الأثر، بحيث تكون استجابة الصندوق لرغبات الأطراف في نقطة توازن بين رغبات الآليات المالية التي يديرها المرفق ورغبات الصندوق المتعدد الأطراف.

- - - - - - - - - -

(٣٤) أنظر "تقرير عن الاعتبارات المالية وطرائق التمويل المحتملة لصك ملزم قانوناً أو ترتيب طوعي بشأن الزئبق" (الوثيقة UNEP(DTIE)/Hg/OEWG.2/3)، الفصل ثانياً، القسم باء، ويتاح أيضاً على الموقع الشبكي التالي: http://www.chem.unep.ch/mercury/oewg2/documents/c3%29/english/oewg2_3.pdf.