

30 يوليو/تموز 2019

مقدم من: لجنة الإدارة



الأصل: الإنجليزية

معاهدة تجارة الأسلحة
المؤتمر الخامس للدول الأطراف
جنيف، 26-30 آب/أغسطس 2019

مسودة مقترح لمعالجة المشكلات المتعلقة بالسيولة المالية

خلفية

1. في المؤتمر الرابع للدول الأطراف في معاهدة تجارة الأسلحة، قدمت لجنة الإدارة تقريرها (الذي يحمل الرمز ATT/CSP4/MC/2018/MC/353/Conf.UnpaidContr) والذي يحدد توصيات لمعالجة قضية الاشتراكات المقررة غير المدفوعة. وبعد النظر فيها، قرر المؤتمر الرابع للدول الأطراف تكليف لجنة الإدارة باستكشاف المزيد من الخيارات من أجل معالجة المشكلات المتعلقة بالسيولة المالية، ويشمل ذلك إمكانية إنشاء صندوق احتياطي، بغية تقديم مقترحات للنظر فيها خلال المؤتمر الخامس للدول الأطراف (انظر الفقرة 36.ب. من التقرير النهائي، الذي يحمل الرمز ATT/CSP4/2018/SEC/369/Conf.FinRep.Rev1).

الوضع الحالي وممارسة إصدار الفواتير

2. تمتد الفترة المالية لمعاهدة تجارة الأسلحة لمدة سنة تقويمية واحدة (1 كانون الثاني/يناير - 31 كانون الأول/ديسمبر). تعتمد الدول الأطراف الموازنة لدورة مؤتمر الدول الأطراف التالي (والعام التالي) أثناء مؤتمر الدول الأطراف السنوي، والذي يُعقد عادةً في نهاية آب/أغسطس أو بداية أيلول/سبتمبر. وبعد ذلك، تُغلق أمانة معاهدة تجارة الأسلحة الحسابات لدورة مؤتمر الدول الأطراف الحالية وترسل الفواتير بقيمة الاشتراكات المقررة عن الدورة التالية في شهر تشرين الأول/أكتوبر عادةً. يجب دفع الفواتير خلال 90 يومًا بعد استلام الفاتورة من أمانة معاهدة تجارة الأسلحة (القواعد المالية - القاعدة 1.8). يُسوَّى الرصيد غير المستغل من الاعتمادات المخصصة من الميزانية السابقة، إن وجد، مع نفس هذه الفاتورة (القاعدة 8.4). وحتى الآن، لم تُرْحَلْ أمانة معاهدة تجارة الأسلحة سوى الأموال المتاحة نقدًا. لم تكن مبالغ الرصيد الدائن متاحة بالكامل نقدًا نتيجة عدم دفع بعض المساهمات قبل إغلاق الحسابات. لذلك، لم يتم 'ترحيل' مبالغ الأرصدة الدائنة المستحقة بالكامل. قامت أمانة معاهدة تجارة الأسلحة 'بتطبيق' أي متأخرات دُفعت بعد إغلاق الحسابات، وبالتالي لم تستخدم لتمويل النفقات الحالية وهي محجوزة لكي تُرْحَلْ إلى الفاتورة التالية. ويعني هذا أن الاشتراكات التي لا تزال مستحقة تظل مسجلة في الدفاتر حتى بعد إغلاق الحسابات.

3. طبقاً للوضع القائم الآن، يُدفع أقل من ثلث الاشتراكات المقررة في خلال 90 يوماً. ونظراً لعدم وجود 'قاعدة' تنص على ضرورة وجود المبالغ المخصصة للاجتماعات في 'البنك' قبل 3 أشهر، كما هو الحال في منظومة الأمم المتحدة، يمكن أن تنظم أمانة معاهدة تجارة الأسلحة اجتماعات عملية التحضير اعتباراً من أول كانون الثاني/يناير. وعلى الرغم من أن التعاقد مع موظفي أمانة معاهدة تجارة الأسلحة يتم لفترة أربعة أعوام (بمجرد حلول التجديد)، إلا أن الأموال المخصصة لرواتبهم لا يُشترط وجودها في 'البنك' مقدماً لكي يتم إصدار العقود لفترة معينة، كما هو الحال في منظومة الأمم المتحدة. ونظراً لأوجه المرونة هذه، فقد عقدت الاجتماعات حتى الآن طبقاً للمخطط وتم تسديد جميع التزامات المدفوعات الأخرى، مثل رواتب موظفي أمانة معاهدة تجارة الأسلحة. ولكن، حين تقوم معاهدة تجارة الأسلحة 'بترحيل' إجمالي المبالغ الدائنة المستحقة، استناداً إلى المادة 8.4، تتزايد مخاطر المشكلات المتعلقة بالسيولة، نظراً لأن معاهدة تجارة الأسلحة تعاني من عجز في الموازنة يبلغ نحو 15% سنوياً (انظر الفقرة 5 من تقرير لجنة الإدارة بشأن المساهمات غير المدفوعة). وبالإضافة إلى ذلك، فإن القواعد الحالية لإصدار فواتير الاشتراكات تنص على حساب الفواتير بافتراض أن جميع الدول الموقعة والدول المراقبة الأخرى التي حضرت المؤتمر في العام السابق سوف تحضر المؤتمر التالي (القاعدة 5.2.أ). ويترك هذا الوضع المعاهدة عرضة لمخاطر السيولة إذا لم تحضر هذه الدول، وقررت بالتالي عدم دفع مساهماتها عن ذلك العام. وسوف يُسوَّى ذلك الوضع مع الفاتورة التالية (القاعدة 5.2.ب) ولكنه يمكن أن يؤدي في نفس الوقت إلى مشكلة سيولة. وقد أوضحت المادة 9 من تقرير لجنة الإدارة بشأن المساهمات غير المدفوعة العواقب المحتملة للمشكلات المتعلقة بالسيولة المالية. لذلك، يُنصح باستكشاف خيارات لتحسين السيولة المالية، ومنها إنشاء صندوق احتياطي. الخيارات التي يجري استكشافها غير متعارضة ويمكن تنفيذها جميعاً في نفس الوقت، إذا قرر مؤتمر الدول الأطراف اعتمادها.

استكشاف الخيارات

4. قرر المؤتمر الرابع للدول الأطراف تكليف أمانة معاهدة تجارة الأسلحة ولجنة الإدارة بتنفيذ التدابير الإدارية لمعالجة بعض أسباب المساهمات المتأخرة وعدم دفع الاشتراكات المقررة المبينة في الجدول رقم 1 من تقرير لجنة الإدارة (انظر الفقرة 3.6 أ. من التقرير النهائي). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تستغل أمانة معاهدة تجارة الأسلحة مرونة القواعد المالية الحالية في إغلاق الحسابات في مرحلة تالية لما يتم في الوقت الحالي. ويمكنها إرسال الفواتير، كما تنص القواعد، بحلول 15 تشرين الأول/أكتوبر من العام السابق (القاعدة 1.8 أ). ويمكن تسوية المبالغ المستحقة طبقاً للتكاليف النهائية وتعديلها بناءً على تغييرات المشاركة مع فاتورة السنة التقويمية التالية (القاعدتان 5.2 ب و 8.4).

أ. التدابير الإدارية الإضافية

5. تنص القاعدة 8.4 على ترحيل الرصيد غير المستغل من الاعتمادات المخصصة إلى الفترة المالية التالية، مما يخفض من اشتراكات الدول للفترة المالية التالية. كما ذكر في الفقرة 2، فقد ظلت أمانة معاهدة تجارة الأسلحة تقوم بذلك بصورة منهجية، ولكن بالنسبة للمبالغ المتاحة نقداً فقط. ولكن، في حال تطبيق القاعدة 8.4 بشكل كامل للفاتورة التالية، فقد يؤدي ذلك إلى أن تواجه معاهدة تجارة الأسلحة عجزاً كبيراً يبلغ ما يقرب من ثلث موازنتها السنوية في عام 2020، وبالتالي قد تحدث بالفعل مشكلة سيولة حادة في عام 2020 يمكن أن تؤثر على عقد الاجتماعات ودعم الأمانة. لذلك، يجب إدخال استثناء لفترة محدودة على القاعدة 8.4 لمدة ست سنوات.

6. ومن أجل التعامل مع مشكلة التعرض لمخاطر السيولة المتعلقة بعدم حضور الدول الأطراف والدول المراقبة التي صدرت لها فاتورة مقدماً، يمكن أن يقرر مؤتمر الدول الأطراف استبدال القاعدة 5.2 أ الحالية بالقاعدة التالية: تُرسل فاتورة إلى الدول الموقعة والدول المراقبة الحاضرة لكل مؤتمر من مؤتمرات الدول الأطراف، أو اجتماع أي من الهيئات الفرعية التي قد ينشئها، بقيمة رسم حضور بمجرد أن تؤكد حضورها. وترسل فاتورة إلى جميع الدول الأطراف بغض النظر عن حضورها (طبقاً للقاعدة 5.1) وقبل بدء الفترة المالية (طبقاً للقاعدة 8.1). وسوف تضمن القاعدة 5.2 ب الحالية إجراء التسويات بعد نهاية الاجتماعات مع أخذ أي خصومات أو رصيد دائن للدول في الاعتبار في الاشتراكات المستحقة للعام التقويمي التالي. وبدلاً من ذلك، إذا لم يُتفق على مثل هذه التسويات، يمكن أن تنظر الدول الأطراف في إيقاف العمل بالقاعدة 5.2 أ للدول التي أشارت قبل إرسال الفواتير إلى أنها لن تشارك في دورة مؤتمر الدول الأطراف القادمة. وسوف يضمن ذلك، على الأقل، ألا تواجه المعاهدة مشكلات سيولة خطيرة إذا لم تكن حصة الدولة المعنية من المساهمات كبيرة نسبياً نتيجة حجمها الاقتصادي.

7. بالإضافة إلى ذلك، ولتجنب تراكم المسؤوليات على المعاهدة، يمكن اتخاذ تدبير إداري من أجل الحد من النفقات لمدة عام مالي في حدود مبلغ يستند إلى متوسط معدل المبالغ المجمعة خلال السنوات الثلاث السابقة، ما لم تُبين مساهمات السنة المالية السابقة أن هذا المتوسط سيتم تجاوزه.

8. في هذا الصدد، يمكن اتخاذ تدبير إداري إضافي، وهو أن تظل المستحقات المتأخرة من المساهمات غير المدفوعة هي مبلغ التقدير الأولي المرسل بموجب فاتورة إلى الدولة الطرف ذات الصلة عن العام المعني. وبخلاف ذلك، فإن الدول الأطراف التي تدفع بعد نهاية العام المالي تكافؤاً من الناحية الفعلية، نظراً لأن النفقات الفعلية ستكون أقل من الموازنة التشغيلية المعتمدة نتيجة التدبير الإداري السابق.

ب. إضافة بند للطوارئ

9. يتمثل أحد الخيارات التي يمكن استكشافها لتحسين السيولة في تضمين لند للطوارئ في مقترح الموازنة السنوية. ويوفر هذا أيضاً الشفافية اللازمة كما يحد من مخاطر 'المبالغة في تقدير الميزانية'. نظراً لأن القاعدة المالية رقم 8.4 تنص على 'أن الرصيد غير المستغل من الاعتمادات المخصصة خلال الفترات المالية السابقة يتم ترحيله إلى الفترة المالية التالية، مما يخفض من اشتراكات الدول الأطراف للفترة المالية التالية، فإن اعتماد بند للطوارئ بنسبة 15% على سبيل المثال، يمكن أن يضمن إتاحة التمويل بمجرد بداية الفترة المالية إذا ظل الإنفاق خلال العام السابق في حدود الميزانية. وقد طُبّق هذا من قبل في معاهدات أخرى من المعاهدات المتعددة الأطراف، مثل معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية واتفاقية حظر الألغام المضادة للأفراد.

ج. الصندوق الاحتياطي

10. هناك خيار آخر يمكن استكشافه يتمثل في إنشاء صندوق احتياطي. اقترح تقرير لجنة الإدارة بشأن المساهمات غير المدفوعة

المقدم إلى المؤتمر الرابع للدول الأطراف المصادر التالية: أ) الأموال غير المخصصة (الاشتراكات المقررة) من الفترات المالية السابقة، والتي لا يتم ترحيلها إلى الفترة المالية التالية لخفض مساهمات الدول. ب) يمكن إضافة نسبة مئوية (مثلاً 2 - 5 في المائة) إلى جميع المساهمات السنوية والأموال المتلقاة وإيداعها في الصندوق الاحتياطي. ج) المساهمات الطوعية.

11. نوقشت المصادر المختلفة لمثل هذا الصندوق خلال المؤتمر الرابع للدول الأطراف، حيث أشار عدد من الدول الأطراف إلى أنها لا تستطيع أن تدعم دفع الاشتراكات المقررة (الإلزامية) إلى صندوق احتياطي. وظل وجود صندوق احتياطي يمول من المساهمات الطوعية خياراً يمكن استكشافه، على الرغم من التعبير عن بعض التحفظات أيضاً. ولضمان استخدام الصندوق لتغطية المشكلات المتعلقة بالسيولة المالية (وليس لتغطية المساهمات غير المدفوعة)، يجب أن تُسترد المدفوعات التي تتم من مثل هذا الصندوق من الاشتراكات المقررة السنوية للدول الأطراف خلال 12 شهراً. ولا يجب أيضاً أن تزيد المدفوعات عن متوسط معدل التجميع على مدار السنوات الثلاث السابقة لضمان أن يسترد الصندوق مدفوعاته بالكامل.

12. ولا يزال هناك سؤال آخر ينبغي الإجابة عليه في هذا السياق وهو إمكانية إنشاء صندوق احتياطي لتغطية المشكلات المتعلقة بالسيولة المالية المرتبطة بأمانة معاهدة تجارة الأسلحة فحسب، وليس بموازنة الاجتماعات أيضاً (عملية التحضير ومؤتمر الدول الأطراف). إذ أنه نظراً لإبرام عقود مدتها أربع سنوات مع موظفي أمانة معاهدة تجارة الأسلحة، فإن الدول الأطراف ملتزمة بدفع مرتباتهم. ولكن الاجتماعات يمكن إلغاؤها في حال عدم توافر التمويل الكافي لها. ويمكن أن تقرر الدول الأطراف هدفاً محدداً للصندوق الاحتياطي الطوعي، مع أخذ أنماط المدفوعات في الاعتبار على مدار السنوات الثلاث السابقة.

التوصيات

13. وجدت لجنة الإدارة أثناء الاجتماعين التحضيريين غير الرسميين الأول والثاني للمؤتمر الخامس للدول الأطراف بشأن الشئون المالية اللذان عقدا في 3 حزيران/يونيو و30 تموز/يوليو 2019 أنه لا يوجد دعم كافٍ لجميع الخيارات التي جرى استكشافها في الفقرات السابقة. لذلك فإنها تقترح فقط ما يلي في الفقرات من 14 إلى 17 نظراً لأنها تعتقد أنها قد تحصد التوافق.
14. يجب أن توصي الدول الأطراف بأن تستخدم أمانة معاهدة تجارة الأسلحة المرنة المتاحة في القواعد المالية الحالية لإغلاق الحسابات في مرحلة لاحقة، على النحو المبين في الفقرة 4.
15. يجب أن تتفق الدول الأطراف على التدابير الإدارية التالية: لن يتم ترحيل إجمالي الأرصدة الدائنة المستحقة للدول التي دفعت مساهماتها للفترة حتى عام 2018 وغير المتاحة ('والمطوقة') في الحسابات الجارية عند بدء المؤتمر الخامس للدول الأطراف عند الفاتورة التالية لعام 2020، ولكنها ستُرَحَّل، بصفة استثنائية، على مدار فترة لا تتجاوز 5 سنوات. وفي الوقت ذاته، لأغراض الشفافية، يجب أن يظهر المبلغ الكامل لجزء الرصيد غير المستغل من الاعتمادات المخصصة المستحق لكل دولة في الفواتير التالية وأي جداول بيانات تخص وضع دفع الاشتراكات. ويجب استعراض تنفيذ هذا التدبير خلال المؤتمر السابع للدول الأطراف.
16. يجب أن تتفق الدول الأطراف على إنشاء صندوق احتياطي يمول من المساهمات الطوعية على أساس الاختصاصات المرفقة.
17. يجب أن تطلب الدول الأطراف من لجنة الإدارة الاستمرار في رصد الوضع المالي للمعاهدة، واستعراض فعالية التدابير المالية الحالية، وإعداد تقرير بشأنها في المؤتمر السابع للدول الأطراف لكي تنتظر فيها الدول الأطراف.

مرفق: اختصاصات الصندوق الاحتياطي الطوعي

- يجب أن تكون المساهمات في الصندوق الاحتياطي الطوعي لمعاهدة تجارة الأسلحة طوعية تماماً؛
- يتمثل الغرض من الصندوق في توفير السيولة لموازنة معاهدة تجارة الأسلحة على مدار السنة التقويمية؛
- لا يمكن استخدام الصندوق لتغطية متأخرات الاشتراكات المقررة تحت أي ظرف؛
- لا يمكن استخدام الصندوق إلا لتوفير السيولة لتكاليف أمانة معاهدة تجارة الأسلحة.
- يجب رد المبالغ المسحوبة من الصندوق إليه من اشتراكات الدول الأطراف السنوية المقررة بمجرد دفع الاشتراكات، ولكن في خلال 12 شهراً على الأقل. ويجب ألا تتجاوز هذه المبالغ المسحوبة متوسط معدل التحصيل على مدار السنوات الثلاث الماضية.
- يحدد المستهدف من الصندوق بالمبلغ المكافئ لتكاليف أمانة معاهدة تجارة الأسلحة لعام واحد.
- يعتبر رئيس أمانة معاهدة تجارة الأسلحة مسئولاً عن استخدام الصندوق طبقاً لاختصاصاته، ويجب أن يُبلغ لجنة عن أي عمليات سحب من الصندوق. ويجب أن يُبلغ أيضاً عن أي استخدام للصندوق في كل مؤتمر للدول الأطراف كجزء من التقرير المالي السنوي.