

منظمة الصحة العالمية



A/FCTC/IGWG/1/6

٢٧ أيار/ مايو ٢٠٠٤

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت

مشروع ميزانية المدة المالية الأولى

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١- في القرار ج ص ع ٥٦-١ اعتمدت جمعية الصحة العالمية السادسة والخمسون اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، وقررت إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية لدراسة وإعداد مقترحات بشأن عدد من القضايا كما ينظر فيها مؤتمر الأطراف في الاتفاقية في دورته الأولى. ووفقاً للفقرة ٧(٤) من ذلك القرار تتضمن هذه القضايا مشروع ميزانية للمدة المالية الأولى (الفقرة ٤ من المادة ٢٣ من الاتفاقية). وحسبما اقترح في الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/5، وخاصة ما جاء في مشروع المادة ٢ من النظام المالي تكون المدة المالية عامين مثلما هي في معظم مؤسسات ومعاهدات الأمم المتحدة. ثم إن الميزانية تعتمد في وقت محدد قبل بداية المدة المالية.

٢- وسوف يحتاج الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية، قبل إعداد مشروع الميزانية إلى أن ينظر فيما يلي: خيارات إنشاء أمانة دائمة؛ والاحتياجات الأخرى من قبيل تنظيم وإدارة دورات مؤتمر الأطراف وأي هيئات تابعة؛ وخيارات التمويل. والغرض من هذه المذكرة هو تيسير النظر في هذه المسائل. فهي تصف النهج المتبعة في الاتفاقيات الأخرى، وتحدد تكاليف الموظفين والبنى الأساسية والسفر والتكاليف الإدارية وغيرها مما ينفق عادة على تنفيذ أي اتفاقية، مع إعطاء أمثلة للإجراءات عند الاقتضاء. وهي تستعرض البنى الأساسية التي تستخدمها المنظمة حالياً بصفتها أمانة مؤقتة دون المساس بأي متطلبات للأمانة الدائمة في المستقبل. وهي توضح خيارات تنبير الأموال لتنفيذ الاتفاقية في ضوء السوابق المحددة في الاتفاقيات الأخرى، وتتنظر في مزايا النهج المختلفة وعيوبها. وما تتضمنه من تعليقات وملاحظات إنما هو لكي ينظر فيها الفريق العامل على أساس أن القرار الأخير في هذه المسائل هو قرار مؤتمر الأطراف.

٣- ولا تتناول هذه المذكرة خيارات تمويل تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني (انظر الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/INF. DOC.1) أو خيارات إنشاء الأمانة (انظر الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/7).

البنى الأساسية والاحتياجات من الموظفين لتنفيذ الاتفاقية الإطارية

٤- تشمل المسائل الأساسية التي يتعين أن ينظر فيها الفريق العامل، الاحتياجات لتنفيذ الاتفاقية، والخيارات التي قد تتاح لذلك الغرض، وما يتصل بذلك من تكاليف تظهر في عملية التخطيط والميزنة. ويرد أدناه بيان بهذه الاحتياجات المختلفة، ولكنها تتوقف على ما إذا كانت الأمانة الدائمة ستدمج في تنظيم قائم أم تنشأ ككيان مستقل.^١ وينبغي في هذا الصدد تذكر أن المنظمات تستطيع أن تجبي، وهي تجبي بالفعل، رسوما إدارية على الخدمات التي تقدم من خلال بناها الأساسية القائمة.

متطلبات الميزانية للاضطلاع بمهام الأمانة

٥- حددت مهام الأمانة الدائمة في الفقرة ٣ من المادة ٢٤ من الاتفاقية. وكما حدث في الاتفاقيات الدولية الأخيرة فإن هذه المهام تشمل تنظيم وخدمة دورات مؤتمر الأطراف وأي هيئات تابعة (بما في ذلك الوثائق)؛ ومتابعة أداء أي مهام يكلف المؤتمر بها الأمانة، كإجراء التحليلات والتجميعات والوثائق الأخرى؛ وتنظيم الأنشطة التدريبية (بما فيها الحلقات العملية)؛ والاتصال بالأطراف ومساعدتها. والموارد التي ينطوي عليها أداء هذه المهام تماثل ما تنطوي عليه معظم الاتفاقيات إلا إن التفاصيل تتفاوت كثيراً.

٦- كما يتباين نسق الميزانية من اتفاقية أو منظمة إلى أخرى. غير أن معظم الميزانيات تغطي بشكل أو بآخر شؤون الموظفين والخدمات التعاقدية والتدريب والاجتماعات وسفر المندوبين والمعدات والمقار والتكاليف الإدارية والخدمات والتكاليف النثرية.^٢

٧- **شؤون الموظفين.** يشمل هذا العنوان الموظفين التقنيين وموظفي الخدمات العامة في الأمانة، والاستشاريين والموظفين المعيّنين في معظمهم بعقود قصيرة الأجل لخدمة المؤتمرات والاجتماعات. وتدخل بعض المنظمات سفر الموظفين في هذا البند. ولضمان الاستمرارية يُنص عادة على إنشاء فريق أساسي من الموظفين الممولين من الميزانية العادية. أما حجم وتكوين الموظفين فيعتمد بقدر كبير على المهام التي تكلف بها الأمانة، وعلى وجه التحديد، على ما إذا كانت الأمانة مدمجة في هيكل تنظيم قائم، فتتحمل القوة العاملة الموجودة به بعض المهام. وعلى سبيل المثال فقد أنشأت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (١٩٩٢) أمانة جديدة؛ ونصت ميزانية ثنائيتها الأولى (١٩٩٦-١٩٩٧) على وجود ٢٩,٥ وظيفة تنفيذية ومهنية و ٢٠ وظيفة للخدمات العامة. وفي ميزانيتها للثنائية ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ارتفع هذان الرقمان ليصبحا ٧١ و ٣٩,٥ على التوالي. وعلى النقيض من ذلك، أدرجت الأمانة المؤقتة للمعاهدة الدولية المتعلقة بالموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة (٢٠٠١) التي يبدأ سريانها في حزيران/يونيو ٢٠٠٤، ضمن الأمانة الصغيرة القائمة في لجنة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة المعنية بالموارد الوراثية للأغذية والزراعة. ولم تنص ميزانيتها للفترة الممتدة من عام ٢٠٠٣ إلى عام ٢٠٠٤ إلا على أربع وظائف مهنية ووظيفتين للخدمات العامة، علاوة على الوظائف الموجودة في أمانة اللجنة. وتركز الأمانة على تحليل السياسات والمسائل الإجرائية، تاركة الأعمال التقنية والقانونية المتصلة باللجنة (بما في ذلك المعاهدة) إلى الوحدات التقنية لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وتحملها على ميزانياتها بالتحديد. ومن الصعب وضع تقدير كمي لهذه المساهمات الكبيرة. أما في المنظمة البحرية الدولية فإن التي تكلف بالأعمال المنصوص عليها في

١ انظر الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/7.

٢ تستند قائمة المكونات هذه إلى الميزانية المقترحة للثنائية الأولى لاتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية (١٩٩٨).

اتفاقياتها هي الوحدات التقنية المختصة، ولها ميزانياتها الخاصة بها. وليس للمنظمة البحرية الدولية ميزانيات، وليس لها في الواقع أمانة مستقلة تعنى باتفاقياتها. وتتص ميزانية الثنائية الأولى للأمانة المؤقتة لاتفاقية روتردام التي تشترك في خدماتها كل من منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمدمجة حالياً في هيكل المنظمين، على وظيفة واحدة لأمين تنفيذي وست وظائف مهنية وخمس من وظائف الخدمات العامة.

٨- **الخدمات التعاقدية.** يشمل هذا البند مصروفات الخدمات التجارية المقدمة إلى الأمانة، مثل خدمات الدعم اللوجستي والاتصالات الخاصة بالدورات التي تعقد خارج مقر الأمانة وتقديم خدمات تكنولوجيا المعلومات وإعداد المواد الإعلامية.

٩- **التدريب والاجتماعات.** سيختلف هذا العنصر من فترة مالية إلى أخرى حسب عدد الاجتماعات والأنشطة التدريبية وحجمها وموقعها. فالاتفاقية التي لها هيئات فرعية عديدة تزيد تكاليف اجتماعاتها عن تكاليف اجتماعات الاتفاقية التي يقتصر هيكلها الأساسي على مؤتمر الأطراف. وتشمل تكاليف الاجتماعات والمؤتمرات تكاليف الترجمة التحريرية والفورية. كما يمكن أن تدرج ضمن هذا البند تكاليف دعم سفريات المشاركين من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وذلك حسب هيكل الاتفاقية التمويلي. ويمكن إدراج تكاليف موظفي المؤتمرات المؤقتين في عنصر شؤون العاملين، ومع ذلك يمكن أن يكون للخدمات التعاقدية التي يستعان بها من أجل الاجتماعات بند الميزانية الخاص بها. وسينطبق هذا الترتيب على الاجتماعات والحلقات العملية التدريبية الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية التي تعقد بتكليف من مؤتمر الأطراف.

١٠- **السفريات.** تتبع مختلف المنظمات أساليب شتى في تمويل السفر لحضور دورات مؤتمر الأطراف وغيرها من الملتقيات (انظر الفقرة ٩ أعلاه). ففي المنظمة العالمية للملكية الفكرية، على سبيل المثال، تدرج تكاليف مشاركة مندوب واحد من كل بلد في اجتماعات جمعيات الاتحادات ضمن الميزانية وتمول من الرسوم المفروضة على ما تقدمه الاتحادات المعنية من خدمات، بصرف النظر عن المستوى الاقتصادي للبلد. وفي اتفاقيات أخرى، كالاتفاقيات المعتمدة برعاية منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والمنظمة البحرية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تتم تغطية تكاليف سفر مندوبي البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من مساهمات خارجة عن الميزانية وتقدم على أساس طوعي.

١١- **التجهيزات والمباني.** يشمل هذا العنوان تكاليف المستهلكات، مثل البرامج الحاسوبية والأدوات المكتبية والمنشورات؛ والمعدات الحاسوبية مثل أجهزة الحاسوب والطابعات وآلات نسخ المستندات، وإيجارات المباني وصيانتها والمرافق والتنظيف والأمن. ومرة أخرى فإن تلك التكاليف ستختلف حسب ترتيبات الأمانة. وفي المنظمة البحرية الدولية تدرج تكاليف المعدات والمباني ضمن ميزانيات الوحدات التقنية التي تسند إليها شتى الوظائف. وأينما أنشئت أمانة في بلد مضيف يبعد عن المقر الرئيسي للمنظمة الراعية، بدعوة من أحد الأطراف أو إحدى الدول الأعضاء، تتحمل الحكومة المضيفة كامل تكاليف الإيجارات أو جزءاً منها وفقاً للاتفاق المبرم مع المقر الرئيسي، كما هو الحال فيما يتعلق بالاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. ومع هذا فإن الحكومة المضيفة لا تتحمل عادة تكاليف ما يلزم من موظفين إضافيين أو معدات نتيجة هذا الانفصال.

١٢- **الإيرادات المتنوعة.** يشمل هذا البند من الميزانية العناصر التي لا تغطيها أية بنود أخرى، مثل صيانة المعدات الحاسوبية والاتصالات ورسوم البريد وتكاليف الضيافة والترفيه ومراجعة الحسابات.

وضع منظمة الصحة العالمية وهي تضطلع بوظائف الأمانة المؤقتة

١٣- تنص أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٤ من الاتفاقية على أن تتولى منظمة الصحة العالمية وظائف الأمانة بصفة مؤقتة. وقد استوعبت المنظمة هذه الوظائف في ولايتها وهيكلها، وذلك تحديداً من خلال مبادرة التحرر من التبغ، بيد أن الترتيبات الحالية لا تجسد بالضرورة ما تقتضيه الأمانة الدائمة للاتفاقية من متطلبات أكبر. وتضم المبادرة نحو ٢٠ موظفاً (يعملون بعقود قصيرة المدة في الأساس) ومستشاراً إقليمياً في كل إقليم من أقاليم المنظمة. ويحول ما يربو على ٦٠٪ من مواردها إلى المستويين القطري والإقليمي. ويشمل عملها إجراء الأبحاث ووضع السياسات والترصد والمراقبة والتدريب وبناء القدرات ورئاسة فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المخصصة المعنية بمكافحة التبغ، كما يشمل دعم الأمانة للأنشطة العالمية المضطلع بها في مجال ربط الشبكات.

١٤- وقد بلغت المصروفات الإجمالية للمنظمة في مجال العمل الخاص بالتبغ، بما في ذلك الموارد الخارجة عن الميزانية ودون احتساب تكاليف دورات التفاوض على الاتفاقية الإطارية، ١٦ ٨٠٩ ١٩ دولاراً أمريكياً في الثنائية ٢٠٠٠-٢٠٠١، و ١٨ ١٢٢ ٧٥٦ دولاراً أمريكياً للثنائية ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

خيارات التمويل

١٥- يبين هذا الفرع خيارات التمويل المحددة لتنفيذ بعض الاتفاقيات، مع الإشارة إلى السوابق حسب الاقتضاء.

الاشتراكات المقدرة

١٦- يتيح جمع الأموال عن طريق تحصيل الاشتراكات المقدرة أن تظل الأمور المالية للاتفاقية منفصلة عن الأمور المالية للمنظمة الراعية. ويعتمد مؤتمر الأطراف نظامه المالي الخاص الذي يحكم الإدارة المالية للاتفاقية. وقد ينص هذا النظام المالي على انطباق النظام المالي للمنظمة الراعية أو المضيفة في حالات معينة. وطبقاً لهذه النظم المالية يعتمد مؤتمر الأطراف ميزانية سنتين يؤدي فيها الطرف اشتراكاً مالياً سنوياً على أساس جدول يعتمد المؤتمر لتقدير الاشتراكات. وهذه الاشتراكات المقدرة تشكل عموماً المصدر الأساسي للتمويل. وفي بعض الاتفاقيات تكون الاشتراكات المقدرة إلزامية. وثمة اتفاقيات أخرى تنص على دفع الاشتراكات على أساس طوعي، وفي هذه الحالة يكون جدول تقديرها ذا طابع إرشادي.

١٧- وما الأساس المنطقي لهذا النهج سوى تحقيق فصل واضح بين الأنشطة المتعلقة بالاتفاقية، والتي لا يتم تمويلها إلا من أطرافها، وربما يتأتى عن طريق مصادر خارجة عن الميزانية، وبين أنشطة المنظمة المضيفة التي لا تتعلق بالاتفاقية ويتأتى تمويلها من الميزانية العادية للمنظمة أو من مصادر أخرى. وقد يكون

١ استناداً إلى البيانات الواردة في الوثيقة ج ٢٥/٥٥ يطابق هذا الرقم إجمالي المصروفات في مجال العمل الخاص بالتبغ، ولكنه لا يشمل المصروفات الخاصة بعقد دورات هيئة التفاوض الحكومية الدولية المعنية باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ.

٢ هذا الرقم محسوب بطرح المصروفات الخاصة بعقد دورات هيئة التفاوض الحكومية الدولية من إجمالي المصروفات المتعلقة بمجال العمل الخاص بالتبغ (٢٢ ٩٢٧ ٠٠٠ دولار أمريكي، انظر الوثيقة ج ٢٠/٥٧، الصفحة ٦٤).

٣ هذه القضية تناقش بإسهاب في الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/5.

هذا الاعتبار مناسباً عندما يكون نطاق أنشطة المنظمة المضيفة واسعاً ولا تشكل الأنشطة المتعلقة بالاتفاقية سوى النزر اليسير من ولايتها، أو عندما لا يكون أعضاء المنظمة بأكملهم أطرافاً أيضاً في الاتفاقية.

١٨- ولطالما اتبع نهج الاشتراكات المقدرة فيما يخص الاتفاقيات التي جرى التفاوض عليها واعتمدها برعاية برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وفيما يتعلق باتفاقيتين أنشئت لهما أمانتان مستقلتان؛ ألا وهما الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر. وجميع هذه الاتفاقيات تنص على اشتراكات إلزامية تؤدي على أساس جدول لتقدير الاشتراكات، والذي يقوم بدوره على صيغة معدلة من جدول تقدير الاشتراكات في الأمم المتحدة. ويتم أيضاً تمويل الاتفاقية الدولية لحماية الأصناف الجديدة من النباتات، وهي إحدى معاهدات المنظمة العالمية للملكية الفكرية الثماني عشرة، من الاشتراكات المقدرة.

الميزانية البرمجية العادية للمنظمة الأم

١٩- إذا تم اتباع هذا الأسلوب تتنفي الحاجة إلى وضع ميزانية منفصلة للاتفاقية. وتمول أنشطتها برمتها بدلاً عن ذلك من الميزانية العادية للمنظمة الأم. وعلاوة على هذا فإن النظام المالي لتلك المنظمة ينطبق أيضاً على تمويل أنشطة الاتفاقية، مما يعني انتفاء الحاجة لوضع نظام مالي مستقل لها. ومن محاسن هذا الأسلوب تجنب الميزانية الوحيدة للجهود الإدارية والتكاليف المرتبطة بها لإبقاء أنشطة الاتفاقية منفصلة عن الأعمال الأخرى للمنظمة، ولإدارة أبواب الميزانية، لاسيما في الأوضاع التي تشكل فيها ولاية اتفاقية أو اتفاقيات ما جزءاً كبيراً من الولاية الأساسية للمنظمة، أو حيث يتم تعريف اعتماد إدارة الاتفاقيات على أنها وظيفة هامة من وظائف المنظمة.

٢٠- وتأخذ بهذا الأسلوب عدة وكالات متخصصة من وكالات الأمم المتحدة، بما فيها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية والمنظمة البحرية الدولية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، التي تقوم بعمل الأمانة الدائمة للمعاهدات التي تم التفاوض عليها تحت رعايتها. وبما أن منظمة العمل الدولية تضطلع بمسؤولية تنفيذ وترويج ما يزيد على ١٨٠ معاهدة، فقد قرر مجلس إدارتها تمويل هذا العمل برتمته من الميزانية البرمجية العادية لمنظمة العمل الدولية. ويمكن تمويل أنشطة محددة بعينها تتصل بالترويج لبعض الاتفاقيات من المصادر الخارجة عن الميزانية. غير أنه بالنظر إلى أن معاهدات منظمة العمل الدولية لا تتطلب وجود مؤتمر للأطراف، فإنه لا تعقد دورات يتعين تمويلها لمثل هذا المؤتمر. ويتم تمويل الأنشطة المتصلة بما يزيد على ٤٠ معاهدة تابعة للمنظمة البحرية الدولية أيضاً من ميزانيتها البرمجية العادية. ولا تقتضي جميع معاهدات المنظمة البحرية الدولية عقد أي مؤتمر للأطراف. وبالمثل فإن بعض، الاتفاقيات التي تفاوضت حولها وتوفر لها الخدمات اللازمة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة يجري تمويلها بالكامل من ميزانيتها العادية، رغم أن معظم اتفاقيات هذه المنظمة تنطوي على عقد مؤتمر للأطراف.

٢١- ويتم تمويل اتفاقيات المنظمة العالمية للملكية الفكرية البالغ عددها ١٨ اتفاقية من الاشتراكات، والرسوم المسددة عن الصكوك المودعة لدى المنظمة، والفوائد الناجمة عن الدخل المتحصل عليه من الخدمات التي تقدمها آليات المعاهدات فيها. وتشمل هذه الخدمات الاجتماعات المتعلقة بالبرامج والحلقات العملية واللجان الدائمة ذات الصلة بالمعاهدات. ويجري تمويل جمعيات الاتحادات من الأجرور التي تحصل عن الخدمات المقدمة من جانب الاتحادات المعنية. وكانت البلدان تدفع اشتراكات مقدرة فيما مضى لكل واحدة من هذه الاتحادات التي كانت طرفاً فيها. ومن ثم تم تخصيص هذه الاشتراكات للمعاهدات التي تنفذ بموجب ميزانية منفصلة خاصة بها. ومع تطور هذا النظام ونضوجه تم توحيد جداول الاشتراكات المقدرة لكل اتحاد من الاتحادات في صيغة واحدة تم استخدامها في الاشتراكات المقدرة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية، التي توفر الآن خدمات الأمانة لجميع المعاهدات الثماني عشرة. وينطبق جدول الاشتراكات المقدرة الموحد للمنظمة

بغض النظر عن عدد المعاهدات التي تعد أية دولة عضو طرفاً فيها. زد على ذلك، أن الميزانية البرمجية نفسها القائمة على تلك الاشتراكات الموحدة تستخدم في دعم جميع أنشطة المعاهدات بما في ذلك أنشطة مؤتمر الأطراف بكل معاهدة. والاستثناء الوحيد هنا هو الاتفاقية الدولية لحماية الأصناف الجديدة من النباتات (١٩٦١) التي تتمتع بالاستقلال المالي والميزني عن المنظمة العالمية للملكية الفكرية، وبأمانة شبه مستقلة ضمن تلك المنظمة.

الجمع بين مختلف مصادر التمويل

٢٢- إن الأساليب الوارد ذكرها أعلاه لا يتم اتباعها على نحو صارم في أغلب الأحيان. ولذا تأخذ جل المعاهدات المذكورة بالأسلوب الذي يؤمن لها الأساس المالي اللازم لأنشطتها الأساسية، وتلجأ إلى مصادر التمويل الأخرى فيما يتعلق بأنشطة إضافية محددة.

٢٣- وتمول بعض الاتفاقيات الأنشطة الأساسية من الاشتراكات المقدرة، كما جاء أعلاه، وتنص على استخدام المساهمات الخارجة عن الميزانية في أنشطة معينة. وتأخذ بهذا الأسلوب اتفاقيات برنامج الأمم المتحدة للبيئة، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، وكلها تفسح المجال للمساهمات الطوعية الإضافية من الأطراف أو الدول الأخرى، دون أن تخضع لجدول الاشتراكات المقدرة، التي تستخدم عندئذ في تمويل أنشطة مثل مشاركة البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في دورات مؤتمر الأطراف والهيئات الأخرى.^١

٢٤- وتتخذ بعض الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة ما يلزم من إجراءات لتمويل أنشطتها الأساسية بموجب اتفاقية ما من ميزانياتها العادية، كما أشير آنفاً، في حين تفسح المجال لمصادر تمويل إضافية. ففي منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة مثلاً يتم توفير الدعم لثماني لجان من اللجان الانتزعية عشرة المنشأة عملاً بالمادة الرابعة عشرة من دستورها من الميزانية البرمجية للمنظمة. زد على ذلك أن هذه اللجان لها ميزانياتها المستقلة التي ترفدها الاشتراكات المقدرة عملاً بالاتفاق التأسيسي للمنظمة. ويجوز لهيئات أخرى في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الاضطلاع، علاوة على التمويل الذي تتلقاه من المنظمة الأم، بمشاريع تعاونية تمولها الدول الأعضاء. ويتم تمويل معاهدات منظمة العمل الدولية أيضاً من ميزانيتها البرمجية العادية، رغم أنه يمكن في حالات معينة تمويل أنشطة بعينها من المصادر الخارجة عن الميزانية، كما أشير إليه أعلاه.

المزايا والعيوب

٢٥- يتناول هذا الجزء مزايا وعيوب شتى الأساليب التي جرى بحثها.

٢٦- فيما يتعلق بالمؤسسات المنبثقة عن معاهدات فإن السؤال الرئيسي هو ما إذا كان سيتم دمج أمانتها في الهيكل الحالي للمنظمة المعنية، أو سيتم إنشاء هيكل جديد لهذا الغرض.

٢٧- فإذا ما استضافت منظمة قائمة بالأمانة، يمكن توزيع العمل في تلك المنظمة بمختلف الأساليب. وميزة إنشاء كيان مستقل ضمن المنظمة المعنية، كما حدث في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، أنه يفصل العمل المتصل

١ انظر الوثيقة A/FCTC/IGWG/1/5.

بالاتفاقية عن المهام الأخرى للمنظمة. بيد أن مجرد إسناد بعض الأعمال القانونية والتقنية إلى الشعب القائمة في المنظمة كجزء من عملها المعتاد، كما هو الحال في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والمنظمة البحرية الدولية، فلا يؤدي إلى ذلك الفصل. ومن ناحية أخرى قد يعود إسناد المهام على هذا النحو بالمزيد من الكفاءة والمردودية لأنه يتفادى ازدواجية الجهود ويرسي العمل المتعلق بالاتفاقية ضمن العمل الإجمالي للمنظمة. ويتطلب كلا الخيارين مصادر ثابتة للتمويل من أجل الأمانة والأنشطة ذات الصلة.

٢٨- ويتوقف حجم الأمانة على متطلبات الاتفاقية الإطارية. إذ إنه على النقيض من المعاهدات التي أبرمت برعاية منظمة العمل الدولية أو المنظمة البحرية الدولية، فإن الاتفاقية الإطارية تشترط عقد مؤتمر الأطراف على فترات منتظمة، وتتطلب هذه الدورات موارد لا يستهان بها. وينبغي أن لا يغرب عن البال أيضاً أن الاتفاقية تفسح المجال لإنشاء هيئات فرعية، وتنص على اعتماد بروتوكولات، حيث نصت الفقرة ٨ من المادة ١٣ على إيجاد ولاية لوضع بروتوكول حول حظر شامل للإعلان عبر الحدود.

٢٩- وسيتعين على الفريق العامل أيضاً أن ينظر فيما إذا كانت تكاليف البنى الأساسية للاتفاقية (من قبيل بعض وظائف الأمانة) ستغطي من ميزانية برمجية عادية لمنظمة قائمة أو من الاشتراكات المقدرة للأطراف، أو بالجمع بين مختلف المصادر. وإذا ما استضافت منظمة قائمة أمانة الاتفاقية يتعين الانتباه إلى أن ذلك سيسفر عن تكبد تكاليف إضافية تترتب على توفير الدعم. ويعتبر هذا الأسلوب فعالاً وذا مردودية إذا كانت اختصاصات المنظمة ذات الصلة والاتفاقية المعنية وعضوية كل منهما متطابقة إلى حد كبير. وتنشأ المشاكل بخصوص توزيع التمويل عندما لا يكون للاتفاقية ميزانيتها الخاصة بها، وذلك بسبب أوجه التضارب المحتملة مع الأموال المخصصة في الميزانية العادية لعمل المنظمة (بما في ذلك المجالات البرمجية المرتبطة بالمعاهدة والمخصصة أيضاً للدول غير الأطراف في الاتفاقية). زد على ذلك أن التفاوض حول الميزانية يتم في السياق الأوسع نطاقاً للمنظمة المعنية، حيث يحتمل أن يصبح أكثر صعوبة، حيث إنه يتعين أن تتنافس الاتفاقية مع الأعمال البرمجية الأخرى للمنظمة بغية الحصول على التمويل اللازم.

٣٠- وتنص بعض المعاهدات على تمويل الأنشطة الأساسية من الاشتراكات المقدرة مع احتمال تمويل الأنشطة الإضافية من المساهمات الطوعية. غير أنه لا يمكن، على وجه العموم، الاعتماد على المساهمات الطوعية في الحصول على إيرادات ثابتة. وبالتالي فإن القدرة على التنبؤ بعملية تنفيذ الاتفاقية تصبح أكثر صعوبة. ومن شأن الاشتراكات المقدرة الإلزامية أن تشكل مصدراً أكثر استقراراً للإيرادات اللازمة لتمويل الوظائف الأساسية لأمانة دائمة لمؤتمر الأطراف. ويتعين أيضاً بحث المصروفات الأخرى مثل نفقات السفر المخصصة للمندوبين لأن إدراج هذه النفقات في ميزانية يتم تمويلها من الاشتراكات المقدرة أو مصادر دخل منظمة أخرى يوفر قدراً من التيقن بأنه سيتم تمثيل الأعضاء في الاتفاقية على نحو أكثر توازناً.

= = =