

منظمة الصحة العالمية



A/FCTC/IGWG/1/INF.DOC./1

٢٧ أيار/ مايو ٢٠٠٤

الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية
المعني باتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ
البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت

مصادر وآليات الدعم المحتملة

تقرير من الأمانة

١- أعد هذا التقرير عملاً بأحكام الفقرة ٧(٥) من القرار ج ص ٥٦-١ من أجل مساعدة الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية في بحث المصادر والآليات القائمة والمحتملة لمساعدة الأطراف في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية الإطارية. ويعد هذا التقرير نسخة منقحة ذات هيكل جديد من الوثيقة A/FCTC/INB6/INF.DOC./1، التي عُرضت على هيئة التفاوض الحكومية الدولية في دورتها السادسة. ويتناول ما يلي:

- المصادر والآليات المحتملة لتمويل تنفيذ الاتفاقية الإطارية، كما هو مبين في الاتفاقية.
- دور أمانة الاتفاقية في مساعدة الأطراف على تحديد مصادر تمويل عملية تنفيذ الاتفاقية.
- الموارد المالية المحددة لمكافحة التبغ والمناخية من المنظمات والوكالات الدولية ومن مصادر غير حكومية ومصادر حكومية.

٢- وعلى الرغم من أن التقرير يدرس بدائل التمويل المحتملة لتنفيذ الاتفاقية الإطارية فإنه لا يتناول بالتقييم مدى ملائمة وتوافر أية ترتيبات مالية أو غير مالية. وعلاوة على ذلك لا ينبغي تفسير المعلومات الواردة فيه على أنها تدل على مصادر تمويل مضمونة.

المصادر والآليات المحتملة لتمويل تنفيذ الاتفاقية الإطارية، كما هو مبين فيها

٣- يستعرض هذا الفرع أحكام الاتفاقية الإطارية فيما يتعلق بالموارد المالية والتقنية ومصادر المساعدة المحتملة، بما فيها المساعدة التقنية.

٤- وتعد المادة ٢٦ مادة أساسية من مواد الاتفاقية الإطارية تشدد على مدى أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه الموارد المالية في بلوغ غرض الاتفاقية، وتحدد السبل الكفيلة بحشد هذه الموارد وتنص بوجه خاص على أن يقدم كل طرف الدعم المالي فيما يتعلق بأنشطته الوطنية الرامية إلى تحقيق الغاية المنشودة من

الاتفاقية، وأن يعمل، حسب الاقتضاء، على استخدام القنوات الثنائية والإقليمية ودون الإقليمية والمتعددة الأطراف الأخرى لتوفير التمويل اللازم لوضع وتعزيز برامج شاملة ومتعددة القطاعات لمكافحة التبغ في البلدان النامية الأطراف والبلدان الأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ٢٦).

٥- وتتضمن الاتفاقية الإطارية إشارات وأحكاماً أخرى بشأن الموارد المالية والتقنية، وبشأن أهمية الموارد المالية والمساعدة التقنية المقدمة إلى الأطراف للوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية الإطارية، ومصادر التمويل المحتملة (الفقرة الثالثة عشرة من الديباجة؛ والفقرتان ٣ و ٦ من المادة ٤؛ والفقرة ٣ من المادة ٢٠).

٦- وثمة أحكام أخرى تحدد الالتزامات المالية للبلدان والتزامات البلدان من أجل التعاون بشتى الطرق وعلى شتى المستويات وخصوصاً في نقل التكنولوجيا وتوفير الخبرات التقنية وغيرها من الخبرات (الفقرتان ٢ (أ) و ٦ من المادة ٥؛ والفقرة ٥ من المادة ٢٠؛ والفقرة ١ من المادة ٢٢).

٧- وتتضمن الاتفاقية أيضاً أحكاماً بشأن التزامات الأمانة ومؤتمر الأطراف فيما يتعلق بالموارد المالية والمساعدة التقنية المقدمة إلى البلدان (الفقرة ٢ من المادة ٢٢؛ والفقرة ٥ (هـ) من المادة ٢٣؛ والمادة ٢٥؛ والفقرات ٥ (ب) إلى ٥ (د) من المادة ٢٦).

دور أمانة الاتفاقية في مساعدة الأطراف على تحديد مصادر التمويل من أجل تنفيذ الاتفاقية

٨- توجد سوابق بخصوص تيسير تقديم الأمانة المساعدة إلى الأطراف في تنفيذ الاتفاقية، بما في ذلك نقل المعلومات عن توافر الموارد، في معاهدات مثل اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها (١٩٨٩) (الفقرة ١ (ز) من المادة ١٦) واتفاقية روتردام لتطبيق إجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات خطرة معينة متداولة في التجارة الدولية (١٩٨٩) (الفقرة ٢ (ب) من المادة ١٩) واتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة (٢٠٠١) (الفقرة ٢ (ب) من المادة ٢٠).

٩- وتتبع الاتفاقية الإطارية النهج ذاته. وتتضمن الفقرة ٥ (أ) من المادة ٢٦ أحكاماً بشأن حشد الأموال واستخدامها من أجل مساعدة الأطراف في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية، وتنص الفقرة ٥ (ب) على قيام الأمانة بتقديم المشورة للبلدان النامية الأطراف والبلدان الأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لدى الطلب، بشأن مصادر التمويل المتاحة بغية تيسير الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية الإطارية، وتنص الفقرة ٥ (ج) على إعداد الأمانة دراسة للمصادر والآليات القائمة والمحتملة لمساعدة البلدان في تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية الإطارية.

الموارد المالية المحددة لمكافحة التبغ والمتأتية من المنظمات والوكالات الدولية ومن مصادر غير حكومية، ومصادر حكومية

المنظمات والوكالات الدولية

١٠- تتمتع المنظمات والوكالات الدولية بمكانة جيدة تؤهلها لأن تؤدي دوراً في توفير التمويل المؤسسي وتوجيه التمويل من مصادر القطاعين العام والخاص إلى أنشطة مكافحة التبغ. وقد مارست منظمة الصحة

العالمية، باعتبارها الهيئة العالمية المختصة في مجال الصحة، أعمالها بهذه الصفة، وهي في وضع يؤهلها لأن تواصل عملها بها. وفي السنوات الست الأخيرة، تلقت منظمة الصحة العالمية أموالاً خارجة عن الميزانية من الدول الأعضاء لدعم وتعزيز عدة برامج متصلة بمكافحة التبغ، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، وضع الاتفاقية الإطارية، وبناء القدرات الوطنية في هذا المجال. وتضمنت البرامج الرامية إلى تعزيز القدرات الوطنية أنشطة مثل المراقبة، وتقييم الاحتياجات الإقليمية، وبناء وتعزيز البنية الأساسية البشرية والمؤسسية من خلال تنظيم الحلقات العملية التدريبية، وبناء التوافق في الآراء وإرساء الالتزام السياسي على الصعيد الوطني، وتعزيز تنفيذ العناصر ذات الأولوية في البرامج الوطنية لمكافحة التبغ، والمساعدة على توسيع نطاق هذه البرامج ليشمل جميع المستويات الجيوسياسية لأي بلد، والمساعدة في مجال الدعوة، وفي دعم تقدم البحوث العلمية المتصلة بمكافحة التبغ، وتيسير تقييم سياسات وبرامج مكافحة التبغ. وعلاوة على ذلك أصدرت المنظمة توصيات خاصة بالسياسات ومعدة بحيث تناسب البلدان على اختلاف أولوياتها ومستويات مواردها وتبين أن بإمكان البلدان، بصرف النظر عن القيود السياسية والمالية، أن تستمر في تنفيذ تدابير فعالة لمكافحة التبغ. وستكون منظمة الصحة العالمية، بالنظر إلى هيكلها الإداري القائم، مؤهلة وقادرة على مواصلة أداء هذا النوع من العمليات، سواء في إطار واجبات الأمانة أو باعتباره مهمة منفصلة.

١١- وفي عام ١٩٩٩، وافق الأمين العام للأمم المتحدة على تعيين فرقة عمل مخصصة مشتركة بين الوكالات بشأن مكافحة التبغ بقيادة منظمة الصحة العالمية بغية تكثيف استجابة مشتركة من قبل الأمم المتحدة في مجال مكافحة التبغ، واستقطاب الدعم العالمي لقضية مكافحة التبغ. وتشارك في فرقة العمل هذه تسع عشرة منظمة وهيئة متعاونة تابعة للأمم المتحدة فضلاً عن منظمة التجارة العالمية والمنظمة العالمية للجمارك ويشمل عمل تلك الفرقة دراسة أعدتها منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي بشأن ما يترتب على مكافحة التبغ من آثار على القطاع الزراعي، والدراسة الاستقصائية التي أجراها كل من منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي بشأن تأثير تهريب منتجات التبغ، وتأثير الخصخصة على الصحة العمومية. وتم توفير التمويل برعاية فرقة العمل المخصصة للعمل التقني المشترك بين الوكالات، وهي آلية يمكن أن تعمل كمرشد للحصول على التمويل من أجل تنفيذ برامج المساعدة التقنية المشتركة بين القطاعات دعماً لتنفيذ الاتفاقية الإطارية. وظلت الاتفاقية الإطارية محورياً من محاور تركيز عمل فرقة العمل، كما شارك عدة أعضاء من فرقة العمل التابعة لها كمراقبين لعملية التفاوض.

١٢- وتسلم الاتفاقية الإطارية بأهمية المساعدة المالية والتقنية التي تقدمها المنظمات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، ومن ثم فإنها تشجع الأطراف على التعاون مع تلك المنظمات وفي إطار المؤسسات المالية ومؤسسات التنمية التي هي أعضاء فيها، وعلى تعزيز وتشجيع تزويد الأمانة بالموارد التقنية والمالية لكي تساعد البلدان النامية الأطراف والبلدان الأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على الوفاء بالتزاماتها بشأن البحوث والمراقبة وتبادل المعلومات (الفقرتان ٣ و ٥ من المادة ٢٠).

١٣- ويؤدي إنتاج التبغ واستهلاكه إلى تفاقم الفقر، وهو يزعزع التنمية المستدامة. ومن ثم ينبغي أن تصبح مكافحة التبغ عنصراً رئيسياً في برامج المساعدة الإنمائية، وهذه المسألة يتوقع أن يتناولها الأمين العام في تقريره الثالث إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن أنشطة فرقة العمل المخصصة المشتركة بين الوكالات.

المؤسسات المالية الدولية: البنك الدولي

١٤- يقدم البنك الدولي الدعم المالي والتقني لبرامج مكافحة التبغ عن طريق قنواته القائمة لدعم أنشطة التنمية والحد من الفقر في البلدان الأعضاء. ويمكن أن تطلب الحكومات قروضاً أو ائتمانات^١ من البنك الدولي من أجل برامج تشمل مكافحة التبغ، في إطار برامج كلية للمساعدة. وقبل نهاية عام ٢٠٠٣ تم إقرار اثني عشر قرضاً أو ائتمناً لأحد عشر بلداً. وتضمنت هذه القروض والائتمانات تمويل مجموعة من أنشطة مكافحة التبغ، بشكل نمطي كأجزاء صغيرة إلى حد ما من مشاريع تدعم تحسين الحاصلات الصحية ونظم وسياسات الرعاية الصحية. والطلبات الجديدة المقدمة من الحكومات للحصول على قروض أو سلف من أجل برامج تشمل مكافحة التبغ ينبغي أن تقدم من خلال إجراءات نموذجية، وبعد مناقشة بين المسؤولين الحكوميين ورئيس فريق البنك الدولي المسؤول عن المشروع في كل بلد. ويمكن أيضاً تمويل مكافحة التبغ عن طريق عملية إقراض قائمة على سياسة عامة (من خلال مختلف الصكوك القائمة مثل ائتمان دعم الحد من الفقر وقروض التكيف الهيكلي وقروض التكيف البرمجي) مع كون سداد القروض مشروطاً بتحقيق تغييرات السياسة العامة المتفق عليها. وهذه التغييرات في السياسة العامة ستشمل تنفيذ تدابير شاملة لمكافحة التبغ، مثل التدابير المنصوص عليها في الاتفاقية الإطارية وزيادة ضرائب الاستهلاك وتوفير المستويات المتفق عليها لتمويل مكافحة التبغ.

١٥- وأنشأ البنك الدولي في عام ١٩٩٧ أيضاً مرفق المنح الإنمائية بهدف دمج الاستراتيجية الإجمالية، والمخصصات، وإدارة أنشطة البنك لإعطاء المنح التي يتم تمويلها من الميزانية الإدارية في آلية شاملة وحيدة. والقصد من المرفق هو تشجيع الابتكارات، وتشجيع إقامة الشراكات، وتوسيع نطاق خدمات البنك. ويتعين أن تلبي جميع المنح المقدمة الأولويات القطاعية والمؤسسية، وأن تكون رفيعة النوعية وأن تتطابق مع معايير الأهلية الثمانية^٢. وتبلغ ميزانية السنة المالية ٢٠٠٤ ما يضاف ١٧٨ مليون و ٢١٠ آلاف دولار أمريكي وتشمل ٤٩ برنامجاً للمنح، وتغطي العديد من البرامج القديمة العهد مثل المنتدى العالمي للبحوث الصحية، وهو شراكة تسعى إلى تدارك الخلل الشديد بين الإنفاق على البحوث وبين احتياجات البلدان النامية في مجال البحوث الصحية. ومن بين المبادرات التي اتخذها المنتدى العالمي في ميدان البحوث "مبادرة بحوث الصحة القلبية-الوعائية في البلدان النامية" التي تتخذ من معهد عموم الهند للعلوم الطبية بنودلهي، الهند، قاعدة لها، وتشمل البحوث المتصلة بالحد من تعاطي التبغ.

الهيئات غير الحكومية، بما فيها المؤسسات الخاصة

١٦- يمكن أن تشكل المنظمات والمؤسسات والمجموعات غير الحكومية عنصراً هاماً من عناصر آليات تمويل أنشطة مكافحة التبغ. فهذه الأنواع من المنظمات تمثل مستودعاً للموارد، النقدية منها والتقنية، واللازمة لتعزيز الأغراض المنشودة للاتفاقية.

١ تتاح القروض التي يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير لجميع البلدان الأعضاء المقترضة بالشروط السائدة (فترة سماح قدرها ١٠ سنوات وفترة سداد تتراوح بين ٣٥ و ٤٠ عاماً). كما تتاح اعتمادات بدون فائدة وتمويلات المنح في إطار الرابطة الدولية للتنمية للبلدان الإحدى والثمانين المؤهلة (وهي البلدان التي يقل فيها الدخل القومي الإجمالي للفرد (٢٠٠٢) عن ٨٦٥ دولاراً أمريكياً).

٢ انظر www.worldbank.org/dgf.

١٧- وكثيراً ما اتجهت الكيانات العاملة في مجال الصحة العمومية بأبصارها صوب المؤسسات والمنظمات الخاصة بغية الحصول على الدعم منها، وخاصة في السنوات الأربع أو الخمس الأخيرة. ومع اكتساب حركة مكافحة التبغ زخماً ملموساً، أصبحت المؤسسات الخاصة أكثر مشاركة في عملية مكافحة التبغ ومولّت هذه المؤسسات مشاريع محددة خاصة بالتبغ عن طريق منح التدريب التقني للطلاب من البلدان النامية، والبحوث الخاصة بالتبغ وسهلت تنفيذ برامج مكافحة التبغ، ورعت الدارسين بمنح دراسية في مجال اقتصاديات التبغ، ومارست الدعوة في أوروبا الشرقية، وتطوير وسائل الإعلام فيما يتصل بالشواغل المتعلقة بالتبغ. وقد قدمت مؤسسة الأمم المتحدة أموالاً طائلة لمختلف عناصر العمل الوطني والدولي في مجال مكافحة التبغ، وهي تعدّ، حالياً، من كبار المانحين المتبرعين لمبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ. ومثل المشاريع التي ترعاها المؤسسة برامج ترمي إلى تعزيز بناء القدرات الوطنية في مجال مكافحة التبغ، ومشاريع تنقيف الشباب وشن الحملات الإعلامية وحملات الدعوة التي تشترك المنظمات غير الحكومية على مستوى القواعد الشعبية.

١٨- ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أنشطة المنظمات غير الحكومية في مجال الحد من تعاطي التبغ الهادفة إلى الوقاية من الأمراض المتصلة بتعاطيه. وتعمل هذه المنظمات على كافة المستويات ابتداءً من تقديم الخدمات الصحية وصولاً إلى السياسات الوطنية والدولية وعملية الدعوة في المجال التشريعي. كما أن هذه المنظمات في وضع يؤهلها لأن تعمل من خلال شراكات عامة - خاصة مع الحكومات الوطنية والمحلية من أجل تعزيز أهداف الاتفاقية الإطارية في جميع البلدان.

١٩- وهناك إمكانيات تمويل كثيرة عن طريق المؤسسات وغيرها من المنظمات في القطاع الخاص، باستثناء دوائر صناعة التبغ. وتتضمن البرامج القائمة تقديم الدعم لما يلي:

- البحوث التي تشمل عدة تخصصات، ومشاريع بناء القدرات التي تتناول عبء استهلاك التبغ في البلدان المنخفضة الدخل و/أو البلدان المتوسطة الدخل
- الحد من أوجه التفاوت المحلية في مجال مكافحة التبغ
- الحد من تعاطي النساء والفتيات للتبغ في البلدان النامية
- إعطاء المنح الدراسية للتدريب على المستوى الدولي في مجال بحوث السرطان
- البحوث الخاصة بسياسة مكافحة التبغ وتطوير البرامج المتعلقة بالأمراض المتصلة بالتبغ
- وضع السياسة والبحوث الصحية في مجال النظم الصحية
- تدريب الزملاء الحاصلين على درجة الدكتوراه من أجل تلقيهم تدريباً على تنفيذ البحوث التطبيقية المتصلة بالسرطان وتنفيذ برامج مكافحة التبغ على النطاق العالمي
- البحوث المتعلقة بأمراض الطفولة في العالم النامي، بما في ذلك بلدان أمريكا الوسطى والجنوبية، وأفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ
- مؤتمرات مكافحة التبغ العالمية والإقليمية، والأنشطة الداعية إلى الإقلاع عن التدخين في مختلف البلدان الأوروبية.

المصادر الحكومية

٢٠- تدعم دول كثيرة الجهود المبذولة في مجال مكافحة التبغ في الوقت الحالي كجزء من أنشطة بنيتها الأساسية في مجال الصحة العمومية، عن طريق القيام مباشرة بوضع وتعزيز برامج مكافحة التبغ أو عن طريق تقديم المساعدة إلى المؤسسات المحلية المعنية بتقديم الخدمات الصحية والبحوث. ويمكن أن يكون هذا النوع من الدعم في شكل منح وشراكات ونقل وتبادل المعلومات والخبرة التقنية وإن كان لا يقتصر على أشكال الدعم هذه. وأثبتت بالإضافة إلى ذلك عدة حكومات مانحة التزامها بتقديم دعم كبير لأعمال مكافحة التبغ، لا سيما في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وقد دُفعت بعض هذه الأموال من خلال قنوات متعددة الأطراف، مثل منظمة الصحة العالمية، في حين قدمت أخرى إلى البلدان على أساس ثنائي.

٢١- وبعض الأموال المخصصة لمكافحة التبغ على الصعيد المحلي مدرجة في الميزانيات الشاملة المخصصة للصحة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. وتتأتى الأموال المستخدمة في برامج مكافحة التبغ بوجه خاص من مصادر متنوعة، بما في ذلك المبالغ المرصودة في الميزانية لذلك الغرض، والإيرادات الضريبية، والمبالغ المحكوم بها كتعويض عن الأضرار المدنية. ومع ذلك، فإن هذه الأموال ليست هي المصدر الوحيد لدعم عمليات مكافحة التبغ. فالمحوظ بوجه خاص أن بعض الوكالات الصحية التابعة للحكومات الوطنية أو للحكم المحلي قد أنشأت هيئات متخصصة مكرسة لمكافحة التبغ والأمراض المتصلة بالتبغ داخل وزارات الصحة في بلدانها. ووضعت هذه الوكالات مبادئ توجيهية للبرامج، وطلبات تمويل من إدارات الصحة المحلية، ومؤسسات البحوث، وغيرها من الهيئات المهتمة. وتشجع الاتفاقية الإطارية وتدعم هذه الجهود التي تبذلها الحكومات.

٢٢- ومن المتوقع أن يشكل بدء سريان الاتفاقية الإطارية حافزاً لأنواع التمويل الجديدة والمبتكرة لبرامج مكافحة التبغ.

منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمي: الجماعة الأوروبية

٢٣- تم عقد مائدة مستديرة بشأن مكافحة التبغ والسياسة الإنمائية في شهر شباط/فبراير ٢٠٠٣ في بروكسل بمبادرة من مديريات التنمية والمعونات الإنسانية في الاتحاد الأوروبي وكذلك مديرية حماية المستهلك فيه، وذلك بالتعاون مع البنك الدولي بهدف تبيان أن التعاون الإنمائي للجماعة الأوروبية ينطوي على سبل فعالة لمكافحة التبغ.

٢٤- وقد أدركت اللجنة الأوروبية أهمية مكافحة التبغ كقضية إنمائية، وشددت على مساهمتها الفعالة في وضع الاتفاقية الإطارية، وأعربت عن استعدادها لدعم البلدان النامية الراغبة في تناول موضوع مكافحة التبغ، باستخدام الصكوك الحالية للتعاون الإنمائي.

٢٥- وركز الاجتماع على أهمية اعتماد منظور عريض وتنفيذ التعاون الواسع النطاق بين مختلف القطاعات، مثل الزراعة والتعليم والمالية والصحة ووسائل الإعلام، من أجل وضع سياسة فعالة لمكافحة التبغ ورحب بتعهد اللجنة الأوروبية بأن:

- تطلع أعضاء الجماعة الأوروبية على أهمية مكافحة التبغ كمسألة صحية، وحصائل المائدة المستديرة بشأن مكافحة التبغ وحصائل المفاوضات بشأن الاتفاقية الإطارية في جنيف؛

- تتبادل الخبرات مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بخصوص طريقة معالجة موضوع مكافحة التبغ في التعاون الإنمائي ومع الخبراء الصحيين؛
- تتناول مكافحة التبغ في الحوار حول السياسات مع البلدان الشريكة بشأن دعم الاقتصاد الكلي والصحة؛
- تكون مستعدة لاستخدام وسائل التعاون الإنمائي مع البلدان الشريكة لمعالجة موضوع مكافحة التبغ، بناء على طلب البلدان الشريكة؛
- تنتظر في الفرص المتاحة لدعم تبادل الخبرات بين المنظمات غير الحكومية الأوروبية التي لديها خبرة في أنشطة مكافحة التبغ، والمنظمات غير الحكومية في البلدان النامية من أجل تنمية خبرات مماثلة.

= = =