



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية

الدورة الخامسة

روما، 2003/4/11-7

تحليل حسنات حساب الأمانة وسيئاته

البند 3-8 من جدول الأعمال المؤقت

1- بحثت الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية في دورتها الرابعة الخيارات المتاحة لإنشاء حسابات أمانة. وناقش الأعضاء إمكانية إنشاء حساب أمانة خاص باشتراكات طوعية (في ما يلي حساب الأمانة المتعدد الأطراف المانحة) تضمن بنوع خاص مشاركة البلدان النامية الأعضاء في الاجتماعات والأنشطة الأخرى الرامية إلى بناء القدرات. وأيد بعض الأعضاء إنشاء الحساب فيما طلب أعضاء آخرون إلى جماعة العمل غير الرسمية المعنية بالتخطيط الاستراتيجي والمساعدة الفنية إعداد دراسة تحليلية قبل إنشاء حساب الأمانة.

2- واستذكرت جماعة العمل في اجتماعها الرابع في أكتوبر/تشرين الأول 2002 أنها أوصت بأن تكون لحساب الأمانة الأغراض التالية:

- مشاركة البلدان النامية الأعضاء في الاجتماعات؛
- برنامج تدريبي والوصول إلى الانترنت لغرض تبادل المعلومات؛ حلقات عمل إقليمية عن مشروعات المعايير وتنفيذ المعايير؛
- وضع التوجيهات للبلدان لاستخدامها في تقييم الجوانب المؤسسية والتنظيمية لنظمها القطرية؛
- تشجيع كل عضو من الأعضاء على استخدام تقييم قدرات الصحة النباتية وصياغة خطته القطرية.

كما استذكرت جماعة العمل أن حساب الأمانة الخاص قد يشمل جوانب أخرى من تنفيذ الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والتي لا يمكن تمويلها من البرنامج العادي في الوقت الراهن.

3- واستذكرت جماعة العمل أن مصادر التمويل المحتملة المتوافرة لتنفيذ برنامج العمل، والتي درستها الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية، ولبناء القدرات هي:

1- البرنامج العادي لمنظمة الأغذية والزراعة

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخاً إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة على شبكة الإنترنت على

الموقع www.fao.org

تقوم منظمة الأغذية والزراعة بتمويل أمانة الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات من ميزانية برنامجها العادي. ويمول جميع الأعضاء هذا البرنامج كلٌّ وفق المستويات التي حددها مؤتمر المنظمة. وتحدد وتسدّد النفقات الواقعة على عاتق المنظمة للأنشطة التي تنفذها في إطار الاتفاقية الدولية ضمن حدود البند ذات الصلة في ميزانية المنظمة، بالصيغة التي وافق عليها مؤتمر المنظمة.

2- حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة

قد تبحث الهيئة المؤقتة في إمكانية الاستعانة بميزانية إضافية تحدد فيها نتائج الأنشطة وتكاليفها ولا تقتصر على اشتراكات المنظمة من خلال البرنامج العادي. وقد تدعو الأمانة الأعضاء إلى تقديم اشتراكات طوعية في حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة بغية تنفيذ أنشطة إضافية. وقد ترغب الهيئة المؤقتة في حال إنشاء هذا الحساب في البحث في إمكانية الطلب إلى الوكالات المتعددة الأطراف والهيئات غير الحكومية المساهمة في حساب الأمانة أيضاً.

3- حساب الأمانة الأحادي الجهة المانحة

يجوز للأعضاء أو للوكالات المتعددة الأطراف أو للهيئات غير الحكومية تمويل الأنشطة مباشرة من خلال حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة أو من خلال مساهمات عينية. ويمكن إطلاق مشاريع منفصلة من خلال استخدام حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة التي أنشئت لتمويل أنشطة محددة ذات الصلة بالأهداف المذكورة أعلاه. ويكون عادة لكل مشروع أحادي الجهة المانحة تاريخ لبدء المشروع وانتهائه ونتائج محددة لتنفيذه. وتحتاج عادة المشاريع الأحادية الجهة المانحة إلى وثيقة مفصلة عن المشروع؛ بينما قد يكفي وجود رسالة اتفاق بين الطرفين بالنسبة إلى المساهمات الصغيرة. واستخدمت بلدان عدة هذا الخيار لتمكين الأمانة من الإسراع في إجراءات وضع المعايير من خلال تقديم مساهمات مالية للاجتماعات وحلقات العمل وأنشطة التدريب.

4- يمكن أن تعمل حسابات أمانة مختلفة (متعددة وأحادية الجهات المانحة) بالتوازي، بما يمكن الجهات المانحة المحتملة من انتقاء الخيار الأنسب لها.

4- ورغم الترحيب بمساهمات الهيئات غير الحكومية في حسابات الأمانة، ينبغي أن تتماشى وذلك لتجنب تضارب المصالح وإحراج المنظمة والمساس بعدم تحييز المنظمة الفعلي والمفترض، من بين أمور أخرى.

5- أجرت جماعة العمل تحليلاً لفوائد حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة وتكاليفه مقارنة مع حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة. وتستند الفقرات التالية إلى مناقشات جماعة العمل. كما بحثت هذه الأخيرة في سياق تحليلها في إمكانية تمويل الحساب من البرنامج العادي لمنظمة الأغذية والزراعة. وأخذت بعين الاعتبار في مداولاتها الأنشطة التي أشارت الهيئة المؤقتة إلى تمويلها بواسطة حساب أمانة متعدد الجهات المانحة وعناصر التحليل بالصيغة التي اقترحتها الهيئة المؤقتة في دورتها الرابعة. ومع أنّ جماعة العمل أوصت ببذل ما أمكن من جهود لزيادة التمويل المخصص للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات في البرنامج العادي، أشارت إلى استحالة تغطية بعض أنواع النفقات من البرنامج العادي من الناحية النظامية وأنّ البرنامج العادي قد لا يتمكن على الأرجح من تغطية كافة الأنشطة التي أوصت بها الهيئة المؤقتة.

مشاركة البلدان النامية في عملية وضع المعايير

6- ويشترك ممثلو البلدان النامية في جماعات عمل الخبراء وجماعات العمل غير الرسمية ولجنة وضع المعايير بتمويل من ميزانية البرنامج العادي حسب الحاجة. لكن مخاوف العديد من البلدان النامية قد تلقي قدرًا أقل من العناية عند صياغة المعايير الدولية لتدابير الصحة النباتية والموافقة عليها، نظراً إلى صعوبة مشاركتها في الهيئة المؤقتة. ولن يكون بالإمكان تغطية تمويل مشاركة البلدان النامية في الهيئة المؤقتة من خلال منظمة الأغذية والزراعة إلا بواسطة حساب أمانة، حيث يتعدى على البرنامج العادي تأمين هذا التمويل من الناحية النظامية. ويمكن أن يركز التمويل بواسطة حساب أمانة متعدد الجهات المانحة للمشاركة في الهيئة المؤقتة إلى معايير تحدها الأمانة أو الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية. وقد يراعي التمويل من جهة مانحة واحدة نفس المعايير إذا وافقت الجهة المانحة على تلك الشروط. كما يجوز للجهات المانحة أن تمول المشاركة مباشرة لكن هذا لا يقع ضمن نطاق صلاحيات منظمة الأغذية والزراعة أو الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية أو الأمانة.

برنامج التدريب وإمكانية الوصول إلى الإنترنت لتبادل المعلومات

7- قد لا يكفي البرنامج العادي لتغطية تكاليف تدريب الموظفين القطريين على استخدام البرنامج الدولي لتبادل المعلومات وإمكانية وصول نقاط الاتصال الرسمية إلى الإنترنت. ومن شأن وجود حساب أمانة متعدد الجهات المانحة أو حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة أن يؤدي إلى اعتماد أسلوب عمل منهجي لبرنامج التدريب والوصول إلى الإنترنت المذكور.

حلقات عمل إقليمية بشأن تقييم مشروعات المعايير وتنفيذها

8- لا بد من وجود مصدر تمويل ثابت لعقد حلقات عمل إقليمية لتقييم مشاريع المعايير الدولية لتدابير الصحة النباتية، بما يمكن البلدان النامية من المساهمة بشكل منتظم في عملية وضع المعايير وبما يضمن فهم تنفيذ المعايير بشكل جيد. ويستحسن أن تنظم حلقات العمل المذكورة سنوياً في كل إقليم من الأقاليم للسماح لكافة البلدان النامية من المساهمة مساهمة كبيرة في عملية وضع المعايير. ويساهم حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة وحسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة والتمويل المباشر من الجهات المانحة بواسطة وكالات أخرى على بلوغ هذه الأهداف.

9- ويجب أن تفصل فترة زمنية معقولة بين حلقة العمل بشأن تنفيذ المعايير والأخرى. وباستطاعة الهيئة المؤقتة أن تعطي توجيهات عن تواتر حلقات العمل تلك. وقد تتبع حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة توجيهات الهيئة المؤقتة بشأن تفاصيل برامج التدريب. كما يمكن أن تتولى مباشرة إحدى الجهات المانحة بمفردها أو بواسطة وكالات تنفيذ أخرى التدريب على تنفيذ المعايير. فيعود للجهة المانحة عندها أن تقرر ما إذا كانت ستتبع توجيهات الهيئة المؤقتة بشأن تفاصيل برامج التدريب.

وضع التوجيهات للبلدان لاستخدامها في تقييم الجوانب المؤسسية والتنظيمية لنظمها القطرية

10- وقد تعمل هيئات كثيرة على وضع التوجيهات للبلدان لاستخدامها في تقييم الجوانب المؤسسية والتنظيمية لنظمها القطرية، إذ يمكن مثلاً إعداد جزء منها في مرفق وضع المعايير وتنمية التجارة الذي أنشئ حديثاً في منظمة التجارة العالمية. وأعطت الهيئة المؤقتة توجيهاتها بشأن تقييم قدرات الصحة النباتية وتطويرها. واعتبرت جماعة العمل التقييم أداة قيمة جداً وأشارت إلى وجوب ألا تقتصر صيانتها بالكامل على حسابات الأمانة بل أن تقوم أيضاً على البرنامج العادي

للمنظمة. ومع أنّ هذا الأخير قد يغطي تلك الأنشطة، فمن غير المتوقع أن تغطي تلك الحسابات معظم الاحتياجات. وقد يؤمن حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة وحسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة على مدى أطول موارد إضافية لتطوير تقييم قدرات الصحة النباتية والمحافظة عليه. كما يمكن المساعدة على تطوير أدوات محددة إضافية من خلال التمويل من جهات مانحة متعددة. وقد يكون من المفيد تطوير تلك الأدوات بواسطة حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة وغيرها من البرامج التي لا تتولى المنظمة تنفيذها، لا سيما في حال اتبعت تلك الأنشطة توجيهات الهيئة المؤقتة.

تشجيع كل عضو من الأعضاء على استخدام تقييم قدرات الصحة النباتية وصياغة خطته القطرية لبناء قدرات الصحة النباتية

11- لن يكون التمويل من البرنامج العادي المصدر الأساسي لتمويل الأنشطة الرامية إلى تشجيع كل عضو من الأعضاء على استخدام تقييم قدرات الصحة النباتية وصياغة خطته القطرية. ويمكن تمويل التوعية على تقييم قدرات الصحة النباتية من خلال حساب أمانة متعدد الجهات المانحة. كما يمكن تمويل استخدام التقييم وصياغة الخطط القطرية من خلال جهة مانحة واحدة بواسطة منظمة الأغذية والزراعة والتمويل الثنائي المشترك بين الجهات المانحة والبلدان المتنافية. كما تتماشى هذه الأنشطة تماماً مع مشاريع برنامج التعاون الفني لدى المنظمة بطلب من البلدان النامية.

الجوانب الأخرى من تنفيذ الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات التي لا يمكن حالياً تمويلها من البرنامج العادي

12- لم تناقش جماعة العمل هذه الجوانب تحديداً. وهي قد تشمل بالإجمال تسريع عملية وضع المعايير وتبادل المعلومات. وتستفيد هذه البرامج في الوقت الحاضر من مساهمات عينية ونقدية مخصصة من عدة جهات مانحة. وتراعي المساهمات الأولويات التي حددتها الهيئة المؤقتة في أعقاب المناقشات بين كل من الجهات المانحة وأمانة الاتفاقية الدولية. ويمكن اتباع أسلوب عمل أكثر منهجية، بتوجيهات من الهيئة المؤقتة، في حال تأمين الأموال من حساب أمانة متعدد الجهات المانحة. وترعى اتفاقات مبرمة بين منظمة الأغذية والزراعة والجهة المانحة حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ الهيئة المؤقتة أقرت، في دورتها الرابعة، قواعد محددة لرعاية المعايير.

التمويل المستمر

13- يؤمن البرنامج العادي للمنظمة مصدراً ثابتاً للتمويل. وبإمكان الاشتراكات الطوعية في حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة أن يضمن الاستمرارية في حال وجود عدد كافٍ من الجهات المانحة. وقد تتراوح في هذه الحالة اشتراكات مختلف الجهات المانحة من سنة إلى أخرى لكنها تحافظ على مستوى مستقر نسبياً من الدخل. لكن قد يكون من الأسهل لبعض البلدان اعتماد حساب أمانة أنشئ خصيصاً لأغراض معينة عوضاً عن حساب أمانة عام. كما قد يمتد التمويل من جهة مانحة واحدة على عدة سنوات، الأمر الذي يضمن المزيد من الاستمرارية في البداية مقارنة مع التمويل من جهات مانحة متعددة ينبغي تجديده كل سنة. وتعطي المساهمات القصيرة الأجل في الأنشطة القائمة درجة استمرارية أقل.

الثقة في التمويل

14- يؤمن التمويل بواسطة البرنامج العادي مستوى عالٍ من الثقة في التمويل. ويعطي حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة، ذات ميزانية تحددها الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية، قدراً معقولاً من الثقة في حال وجود العدد الكافي من الجهات المانحة الراغبة في المشاركة في الحساب. ولا بد من تجديد حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة (سنوياً) وينبغي بالتالي وجود احتياطي نقدي لضمان استمرارية الأنشطة سنة بعد سنة وإبرام عقود أطول مع الموظفين. وتتوقف الثقة في التمويل بواسطة حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة على مدة ترتيبات كل مشروع من المشاريع التي يجري تمويلها من جهة مانحة واحدة.

الشفافية

15- تضمن إجراءات المحاسبة ورفع التقارير في منظمة الأغذية والزراعة شفافية حسابات الأمانة المتعددة والأحادية الجهة المانحة. وقد تشير الهيئة المؤقتة إلى لوائح مالية وشروط إضافية لرفع التقارير في إطار حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة. وترد بعض مشاريع اللوائح في الملحق الثاني بالوثيقة ICPM 02/14 وهي مرفقة بهذه الوثيقة تسهياً للإطلاع عليها ولدراستها بشكل أكثر تفصيلاً، إذا دعت الحاجة، من جانب الهيئة (أنظر الملحق).

الاستقلالية

16- في ما يتعلق بالاستقلالية، يكون الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة مسؤولين في نهاية المطاف عن تمويل النتائج المرجوة من البرنامج العادي من خلال مؤتمر المنظمة. وبالنسبة إلى حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة، تتولى الهيئة المؤقتة إعطاء التوجيهات وتحديد المعايير التي تضمن معاملة عادلة لجميع المستفيدين المحتملين من المساعدة وتحدد النتائج المرجوة ذات الأولوية لتمويلها من حساب الأمانة. بينما تتبع حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة توجيهات الجهة المانحة وتخضع للقيود التي تضعها. وفي حال استخدم التمويل لوضع المعايير، تخضع عندها مساهمات الجهة الواحدة للتوجيهات الصادرة عن الدورة الرابعة للهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية.

الكفاءة

17- بالنسبة إلى الكفاءة، فمن الأسهل بكثير إدارة حسابات البرنامج العادي وحساب أمانة متعدد الجهات المانحة من إدارة مجموعة حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة تكون لها جميعاً شروط منفصلة ومختلفة لوضع الترتيبات الخاصة بالمشاريع وإعداد التقارير المالية والمتعلقة بمواضيع معينة. كما أن وجود مجموعة حسابات أمانة أحادية الجهة المانحة يستوجب اعتماد حسابات منفصلة وبالتالي إجراءات إدارية أكثر بكثير. وقد تكون إدارة الاشتراكات العينية أقل تعقيداً من إدارة حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة.

المرونة

18- في ما يتعلق بالمرونة، هناك اختلافات شاسعة بين حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة وحسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة. وتخضع حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة والأكثر حجماً للنتائج المحددة في وثيقة المشروع؛ بينما تخصص الاشتراكات القصيرة الأجل لتحقيق نتائج محددة قد تكون مطابقة لأولويات الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية. ومن جهة أخرى، يخضع حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة لأولويات الهيئة المؤقتة. ولاحظت جماعة العمل المعنية بالتخطيط الاستراتيجي والمساعدة الفنية أن بعض البلدان قد تنجح في تأمين تمويل ثنائي الأطراف لبعض الأنشطة وأنه بالإمكان إيجاد حل للمخاوف المتعلقة بحسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة إذا أعدت الهيئة المؤقتة قائمة بالأنشطة التي تحتاج إلى التمويل بحسب الأولوية. وتوفر حسابات

الأمانة بالإجمال قدرأ أكبر من المرونة بالنسبة إلى استخدام الموظفين مقارنة مع البرنامج العادي للمنظمة.

النفوذ السياسي

19- على مستوى النفوذ السياسي، يخضع حساب الأمانة المتعدد الجهات المانحة لقرارات الهيئة المؤقتة. فيما يخضع التمويل من جهة مانحة واحدة للاتفاق المبرم بين الوكالة المنقذة (منظمة الأغذية والزراعة/الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات) والجهة المانحة. بينما يتخذ مؤتمر المنظمة القرارات بالنسبة إلى تمويل برنامج العمل والميزانية من البرنامج العادي.

إدارة حساب الأمانة

20- تتولى الأمانة إدارة أي حساب من حسابات الأمانة الخاصة بالاتفاقية الدولية. وتتولى إدارة منظمة الأغذية والزراعة بعض المهام الإدارية بالإضافة إلى قيام المنظمة وأمانة الاتفاقية الدولية بإعداد التقارير الرسمية. وينطبق هذا على حسابات الأمانة المتعدد الجهات المانحة وحسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة، مع أنّ الجهة المانحة وحدها المسؤولة عن إعداد التقارير الرسمية عن حسابات الأمانة الأحادية الجهة المانحة. وتفرض المنظمة بدل مصروفات إدارية نسبته 13 أو 6 في المائة. وإذا كانت المشاريع تحتاج إلى دعم إضافي كبير من أمانة الاتفاقية الدولية، تكون النسبة 13 في المائة؛ أما إذا كانت المشاريع تكمل العمل المعياري، فيفرض بدل إداري قدره 6 في المائة. ويمكن إلغاء البدل في الحسابات الصغيرة الحجم التي تعتبر استكمالاً للبرنامج العادي في المنظمة.

أمثلة عن بعض حسابات الأمانة

21- من الأمثلة على حسابات الأمانة المتعددة الجهات المانحة، تشغيل اتفاقية روتردام حيث تقرّ لجنة التفاوض الدولية الميزانية سنوياً وتؤمن الجهات المانحة التمويل منفصلة وبشكل طوعي بالكامل. وقد ساعد هذا بالإضافة إلى المساهمات من البرنامج العادي لمنظمة الأغذية والزراعة ومن الحساب الخاص بالبيئة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، على ضمان القدر الكافي من الاستمرارية والثقة في التمويل لتشغيل الأمانة (مع أنه سيتم اعتماد آلية مالية طويلة الأجل حالما تدخل الاتفاقية حيز التنفيذ).

22- ويرجى من الهيئة المؤقتة لتدابير الصحة النباتية أن: الدراسة التحليلية التي أجريت استناداً إلى عمل جماعة العمل غير الرسمية المعنية بالتخطيط الاستراتيجي والمساعدة الفنية، مع أخذ العلم بحسنات خيارات حساب الأمانة وسيئاتها.

في اقتراح إنشاء حساب أمانة متعدد الجهات المانحة على ضوء الدراسة التحليلية طبيعته.

في الخطوط التوجيهية المالية المقترحة في المرفق وتقرّها حسب المقتضى.