تقدير الاحتياجات الخاصة بتنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

مذكرة معلومات أساسية من أمانة الاتفاقية

المقدمة

تُقرّ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (اتفاقية المنظمة الإطارية) بالحاجة إلى تنشيط العمل العالمي لتمكين جميع الأطراف من تنفيذ أحكام الاتفاقية بالاستناد إلى معلومات دقيقة عن الأطراف واحتياجاتها.

وتدعو المادة ٢١ الأطراف إلى تقديم تقارير عن التنفيذ بصفة دورية على أن تشمل هذه التقارير تفاصيل الصعوبات التي تواجهها في تنفيذ أحكام الاتفاقية. وتُسلّم المادة ٢٦ بأهمية الدور الذي تلعبه الموارد المالية في بلوغ أغراض هذه الاتفاقية. وقد دعا مؤتمر الأطراف في دورته الأولى التي انعقدت في شباط / فبراير ٢٠٠٦، البلدان المتقدمة الأطراف إلى تقديم الدعم التقني والمالي إلى البلدان النامية الأطراف والأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وكذلك طالب مؤتمر الأطراف في القرار FCTC/COP1(13) بإجراء تقديرات مُفصَّلة للاحتياجات على المستوى القُطري، ولاسيما في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لضمان حصول الأطراف الأقل موارد على الدعم للوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية على نحو كامل.

وتوضح هذه الوثيقة العملية والمنهجية المتبعتين في إجراء تقدير الاحتياجات استناداً إلى أحكام اتفاقية المنظمة الإطارية.

الخلفية

طُلب إلى أمانة الاتفاقية إعداد قاعدة بيانات عن التمويل المتاح وتحديثها باستمرار، مع أخذ محتويات التقارير التي تقدمها البلدان إلى مؤتمر الأطراف في الاعتبار، وإتاحة هذه القاعدة للأطراف لمساعدتها على تحديد مصادر التمويل والموارد الأخرى. وقد أعدت أمانة الاتفاقية بالفعل قاعدة بيانات الموارد المتاحة وتواصل تحديثها لمساعدة البلدان في تنفيذ الاتفاقية. وطُلب كذلك إلى أمانة الاتفاقية مساعدة البلدان النامية الأطراف والأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، عند الطلب، في إجراء تقديرات الاحتياجات، وإسداء المشورة إليها بشأن الآليات القائمة للتمويل والمساعدة التقنية، وتزويد شركاء التنمية بالمعلومات عن الاحتياجات المحددة.[1]

وطلب مؤتمر الأطراف في دورته الثانية التي انعقدت في تموز / يوليو ٢٠٠٧ من أمانة الاتفاقية أن تلتمس بنشاط مساهمات من خارج الميزانية بالتحديد لغرض مساعدة الأطراف في إجراء تقدير الاحتياجات ولإعداد مقترحاتها الخاصة بالمشاريع والبرامج للحصول على المساعدة المالية من جميع مصادر التمويل المتاحة.

---

١ *القرار FCTC/COP1(13).*

وكذلك فقد دعا مؤتمر الأطراف المديرة العامة لمنظمة الصحة العالمية إلى دعم أمانة الاتفاقية في مساعدة الأطراف المحتاجة من أجل وضع المقترحات الخاصة بالمشاريع والبرامج للحصول على مساعدة مالية من جميع مصادر التمويل المُتاحة، بما في ذلك، وضمن جملة أمور، عن طريق استرعاء انتباه الجهات المانحة المحتملة إلى هذا الجانب من الأعمال التي تنهض بها أمانة الاتفاقية أثناء المفاوضات المتعلقة بالتمويل، وتشجيع هذه الجهات المانحة بنشاط، على تقديم المساهمات في هذه الأعمال؛

واعتمد مؤتمر الأطراف في دورتيه الثالثة والرابعة في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ بالترتيب، خطط العمل والميزانية الخاصة بالثنائية ٢٠١٠–٢٠١١ وتلك الخاصة بالثنائية ٢٠١٢–٢٠١٣ بعد ذلك. وقد أكدت خطط العمل بين جملة أمور على أهمية مساعدة البلدان النامية الأطراف والأطراف التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ودعم التنسيق مع المنظمات الدولية والتوفيق بين سياسات مكافحة التبغ على المستوى القُطري من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية. وقد ذُكرت تقديرات الاحتياجات إلى جانب التشجيع على الحصول على الموارد المتاحة وتعزيز أدوات المعاهدة على المستوى القُطري ونقل الخبرات والتكنولوجيا والتعاون فيما بين بلدان الجنوب بوصفها العناصر الأساسية لهذا العمل. ومن أجل تقديم هذه المجموعة من المساعدات للبلدان ونظراً لأن المساهمات المقدرة الطوعية للأطراف، بحسب التقديرات، لن تغطي هذا الجزء من خطط العمل، فقد طالب مؤتمر الأطراف بتقديم مساهمات خارجة عن الميزانية وفوض أمانة الاتفاقية في طلب هذه المساهمات وتلقيها كي تتمكن من تنفيذ خطط العمل تنفيذاً كاملاً.

وأكد مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة على أهمية التعاون الدولي والمساهمة المحتملة من منظومة الأمم المتحدة، ولاسيما عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ودور سائر المنظمات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية والمؤسسات المالية ذات الصلة وسائر شركاء التنمية المحتملين في مساعدة الأطراف على تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية؛ وطالب أمانة الاتفاقية بمواصلة العمل النشط مع المنظمات والهيئات الدولية ولاسيما وكالات الأمم المتحدة المسؤولة عن تنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وبتنسيق عمليات تقديم المساعدة.

الإجراء

إذا رغب أحد الأطراف في طلب مساعدة أمانة الاتفاقية في إجراء تقدير الاحتياجات يتعين على السلطة المختصة إرسال خطاب ينطوي على طلب رسمي إلى أمانة المؤتمر. وينبغي تعيين مركز الاتصال المسؤول عن تنسيق البعثة من جانب الحكومة في الخطاب لتسهيل عمليات الاتصال التالية. وكذلك ينبغي تحديد بيانات جهات الاتصال بما في ذلك عناوين البريد الإلكتروني. كما يمكن إرسال خطاب الطلب إلى عنوان البريد الإلكتروني التالي: fctcsecretariat@who.int

النطاق

يُعد إجراء تقديرات الاحتياجات ضرورياً لإتاحة تحديد الأهداف التي ينبغي تحقيقها بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية والموارد المتاحة للطرف المعني لتنفيذ تلك الأهداف والفجوات التي قد تتخلل الموارد المطلوبة. ولذا ينبغي أن تكون هذه التقديرات شاملة وأن تستند إلى جميع المواد الموضوعية للاتفاقية، بغية تحديد القاعدة الأساسية للاحتياجات اللازمة للطرف ليتمكن من تحقيق التزاماته بموجب الاتفاقية. ومتى يتم تحديد الاحتياجات، ينبغي على البلدان النظر أولاً في استخدام

مواردها لتحقيق هذه الالتزامات. وستستخدم هذه التقديرات أيضاً كأساس لإعداد البرامج والمشاريع اللازمة للوفاء بالالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية، ولاسيما في البلدان الأقل موارد، ولتعزيز وتسريع إمكانية الحصول على الموارد المتاحة دولياً واللازمة لتنفيذ الاتفاقية.

الأطراف الفاعلة

إن عملية تقدير الاحتياجات، بما في ذلك إعداد المقترحات بشأن المشاريع والبرامج للحصول على المساعدة المالية عند اللزوم، تشمل أطرافاً متعددة، مثل الأطراف المهتمة بهذه العملية وأمانة الاتفاقية ومنظمة الصحة العالمية ومنسق الأمم المتحدة المقيم ووكالات الأمم المتحدة الأخرى الموجودة في البلاد، وكذلك المنظمات الدولية الأخرى بما في ذلك شركاء التنمية والوكالات التي تمتلك القدرات التقنية والموارد والمهتمة بدعم تنفيذ المعاهدة. وتضطلع أمانة الاتفاقية بمسؤولية التنسيق العام تحت إشراف مؤتمر الأطراف وهيئة مكتبه، ولاسيما لضمان الوفاء بمطالب الأطراف فيما يتعلق بتقدير الاحتياجات وتقديم المساعدة في أعقاب ذلك. ويتولى ممثلو الأطراف إجراء عملية تقدير الاحتياجات بأكملها إلى جانب الفريق الدولي ويضطلعون بدور ريادي في تنسيق برنامج البعثة والمتابعة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

وينبغي أن ترتبط عملية تقدير الاحتياجات ارتباطاً وثيقاً بقاعدة بيانات الموارد الدولية المتاحة لتنفيذ الاتفاقية التي طلب مؤتمر الأطراف إلى أمانة الاتفاقية إعدادها وإتاحتها للأطراف، وأن تستفيد منها.

المنهجية والعملية

تتولى أمانة الاتفاقية تيسير وتنسيق عملية تقدير الاحتياجات لتمكين الأطراف المهتمة من إجراء تقدير كامل لاحتياجاتها التقنية والمالية وتحديد ما هو متاح محلياً من موارد للوفاء بالتزاماتها بموجب شروط الاتفاقية. وتكتسي مشاركة ممثلي الأطراف المرشحين من قبل حكوماتهم مشاركة كاملة في العملية، أهمية قصوى لضمان ملكية وتوجيه الأطراف للعملية. وكذلك تتطلب العملية مشاركة منظمة الصحة العالمية وغيرها من المنظمات الدولية وشركاء التنمية الذين يتمتعون بالقدرات اللازمة ولديهم استعداد لمساعدة الأطراف في تقدير الاحتياجات.

وفيما يلي الخطوات التي اتخذتها أمانة الاتفاقية لتنظيم عملية تقدير الاحتياجات المشتركة مع الحكومات المهتمة: (أ) إعداد منهجية تقدير الاحتياجات بالتشاور مع هيئة المكتب والأطراف المهتمة والشركاء الدوليين (استكمل خلال المرحلة التجريبية في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠)؛ (ب) وتحليل تقارير التنفيذ التي أعدتها الأطراف وطلبات المساعدة وغيرها من مصادر المعلومات بغية تحديد الفجوات والاحتياجات المحتملة فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية؛ (ج) والاتصال بالأطراف بغية تحديد مدى اهتمامها بإجراء عملية تقدير الاحتياجات وتلقي المساعدة الدولية بشأنها، واستعراض طلبات الأطراف بهذا الصدد والاستجابة لها؛ (د) ودعوة منظمة الصحة العالمية وغيرها من المنظمات الدولية للانضمام إلى أمانة الاتفاقية في البعثات الخاصة بتقدير الاحتياجات؛ (هـ) وتنظيم عمليات تقدير الاحتياجات على ضوء الموارد المتاحة لدى أمانة الاتفاقية ولدى المنظمات الدولية الأخرى المستعدة لدعم هذه العملية – بما في ذلك عند اللزوم، من خلال أفرقة الخبراء الدولية المشتركة – وإبلاغ شركاء التنمية بالاحتياجات التي تم تحديدها؛ (و) وتنظيم عمليات مساعدة الأطراف في أعقاب تقدير الاحتياجات، وعند الطلب تقديم المساعدة

في إعداد المقترحات بشأن المشاريع والبرامج المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية وتوجيه هذه المقترحات إلى مصادر التمويل المحتملة؛ (ز) وإبلاغ مؤتمر الأطراف في كل من دوراته العادية بالتقدم المُحرز وبالاحتياجات الأخرى التي تم تحديدها في هذا المجال، وإدراج هذه الأعمال في مسودة خطة العمل والميزانية الخاصة بالثنائية لكي ينظر فيها مؤتمر الأطراف.

وتشمل التقارير المستمدة من تقديرات الاحتياجات ما يلي:

- تحديد الالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية والتي لم تستوفها الأطراف بعد.
- وتحديد المجالات والأنشطة التي تتطلب موارد إضافية والتي: (١) تُعد ضمن الالتزامات المباشرة بموجب الاتفاقية (استناداً إلى مواد الاتفاقية الموضوعية ذات الصلة)؛ (٢) تنبع من قرارات مؤتمر الأطراف بما في ذلك المبادئ التوجيهية التي تتعلق بالتنفيذ؛ (٣) تُعد ضرورية لتنفيذ الاتفاقية وتتضمن تكاليف/ موارد مباشرة لا تغطيها النقطتان (١) و(٢) أعلاه مثل إنشاء الهياكل الأساسية والمرافق والآليات الداعمة؛
- وعند الإمكان، تقدير احتياجات التمويل اللازمة للأنشطة المُنفَّذة في إطار الخطط/ الآليات الوطنية لتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية.

وستتسم عملية تقدير الاحتياجات بالشفافية والموثوقية وقابلية التكرار.

وستغطي عمليات تخطيط محددة تشمل كل مما يلي:

- الاتصال بمركز الاتصال لدى الطرف المعني في أعقاب طلب المساعدة في عملية تقدير الاحتياجات على المستوى القُطري؛
- تحديد المواعيد النهائية لزيارة الفريق الدولي الذي يضم خبراء من الأمانة ومن الشركاء الدوليين؛
- تحديد وإنشاء فريق خبراء متعدد القطاعات على مستوى الطرف المعني للتفاعل والعمل المشترك والتعاون مع الفريق الدولي؛
- تحديد مجال ومدى عملية تقدير الاحتياجات؛
- تحليل مصادر المعلومات المختلفة بالتشاور مع الفريق الوطني، وتشمل هذه المصادر ما يلي: (١) التقارير التي قدمها الطرف المعني إلى مؤتمر الأطراف؛ (٢) وتشريعات مكافحة التبغ الوطنية واللوائح المتعلقة بها؛ (٣) وسياسة/ استراتيجية التنمية الوطنية، والسياسة/ الاستراتيجية الصحية، وسياسة/ خطة عمل مكافحة التبغ، وسياسة/ خطة عمل الوقاية من الأمراض غير السارية ومكافحتها، وما إلى ذلك؛ (٤) وغير ذلك من المصادر الوطنية ذات المصداقية التي تحتوي على المعلومات ذات الصلة، والمعلومات الإضافية ذات الصلة الصادرة عن منظمة الصحة العالمية وغيرها من المصادر الدولية.

ويتولى الفريق الدولي أثناء الزيارة الفعلية كل مما يلي:

- التحقق من المعلومات المُجمَّعة ومناقشتها مع الفريق الوطني؛
- إعداد وإجراء تحليل مبدئي للاحتياجات المقدرة؛
- تحديد الفجوات في السياسات والموارد، والمجالات ذات الأولوية في تنفيذ الاتفاقية، وذلك بالتعاون مع الطرف المعني؛
- مناقشة هذه المجالات مع ممثلي الطرف المعني وتحديدها؛
- مناقشة وتحديد إمكانية إعداد مقترح برنامج/ مشروع للمساعدة المالية لتقديمه إلى شركاء التنمية ومصادر التمويل الأخرى، ووضع الإطار الزمني لهذا المقترح؛
- تقديم موجز للنتائج الرئيسية والخطوط العريضة للتوصيات إلى الطرف المعني.

وتستمر البعثة القُطرية عادة من خمسة إلى سبعة أيام وتتضمن الجلسات مع الوكالات والإدارات الحكومية الرئيسية لتوضيح وضع الاحتياجات والإجراءات اللازمة للوفاء بالتزامات البلاد بموجب الاتفاقية. وعادة ما يُتاح تقرير شامل يتولى الفريق الدولي إعداده واستكماله مع ممثلي الطرف المعني في غضون أربعة إلى خمسة أسابيع من الزيارة، ويقدم للحكومة للنظر فيه واتخاذ الإجراءات حسب الاقتضاء.

وبالاتفاق مع الحكومة المعنية واستجابة لطلب مؤتمر الأطراف ستتولى أمانة الاتفاقية عادة إطلاع شركاء التنمية المعنيين ومكاتب المنظمة القُطرية ومنسق الأمم المتحدة المقيم على الاحتياجات المحددة، وذلك لتعزيز المساعدة المالية والتقنية المقدمة إلى الحكومة ولمواءمة واتساق تنفيذ المعاهدة على المستوى القُطري، بما في ذلك عند الاقتضاء في إطار برنامج التنمية.

الاستمارة

صيغت استمارة تقدير الاحتياجات على منوال هيكل اتفاقية المنظمة الإطارية. كما أنها تحاكي بعض جوانب استمارة التبليغ التي اعتمدها مؤتمر الأطراف، وذلك حتى تسهم عملية تقدير الاحتياجات أيضاً في تحسين عملية التبليغ و/ أو فهم الصعوبات التي تحول دون التبليغ الفعال. وتراعي الاستمارة كذلك المبادئ التوجيهية التي اعتمدها مؤتمر الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية.

وملحق بالوثيقة موجز لاستمارة تقدير الاحتياجات في شكل إرشادي. وتقسم الاستمارة مواد الاتفاقية إلى أربعة مجالات، ألا وهي:

(١) الأحكام الخاصة بالحد من الطلب (المواد من ٦ إلى ١٤)؛

(٢) والأحكام الخاصة بالحد من العرض (المواد من ١٥ إلى ١٨)؛

(٣) والتعاون الدولي والإبلاغ والموارد (المواد ٢٠ و٢١ و٢٢ و٢٦)؛

(٤) والالتزامات العامة والالتزامات الأخرى (المواد ٢ و٤ و٥ و١٩).

ويشتمل الملحق على نبذة عامة لاستمارة تقدير الاحتياجات وعلى مثال لمخطط تقدير الاحتياجات فيما يتعلق بمادة معينة من مواد الاتفاقية. وتتسع هذه الاستمارة أيضاً لتشمل تقرير الطرف المعني، والاقتراحات التي تمت مناقشتها خلال مرحلة الإعداد، ومصادر المعلومات البديلة ذات المصداقية (التي عادة ما تكون أحدث من تقارير الأطراف)، والإجابات التي سيتم الحصول عليها أثناء عملية التقدير.

استمارة تقدير الاحتياجات: نبذة عامة

	التدابير	*الوضع*	*الفجوة مقابل الالتزامات بموجب الاتفاقية*	*الإجراء الرئيسي اللازم*	*الحجم التقريبي للموارد*
الحد من الطلب					
المادة ٦					
المادة ٧					
المادة ٨					
المادة ٩					
المادة ١٠					
المادة ١١					
المادة ١٢					
المادة ١٣					
المادة ١٤					
الحد من العرض					
المادة ١٥					
المادة ١٦					
المادة ١٧					
المادة ١٨					
التعاون الدولي والموارد					
المادة ٢٠					
المادة ٢١					
المادة ٢٢					
المادة ٢٦					
الالتزامات العامة والالتزامات الأخرى					
المادة ٢					
المادة ٤					
المادة ٥					
المادة ١٩					