



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединённых
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة مشكلات السلع

الدورة الثامنة والستون

روما، 14 - 16 يونيو/حزيران 2010

أدوار لجنة مشكلات السلع والمجموعات السلعية الحكومية الدولية وترتيبات عملها

أولاً - المقدمة

1 - وافقت لجنة مشكلات السلع في دورتها السابعة والستين على اقتراح من رئيسها يقول إن الآن قد حان للتفكير بدور اللجنة الحالي ودورها في المستقبل، وبترتيبات عملها، بما في ذلك اسمها. وتعتبر اللجنة أقدم اللجان الفنية في المنظمة، إذ عقدت دورتها الأولى عام 1950. وقد شهدت الفترة التي انقضت منذ ذلك الحين تغيرات كبرى في الأسواق الدولية للسلع: أنماط الاستهلاك المتغيرة الناتجة عن العولمة والتحضر وزيادة الدخل؛ والابتكارات التكنولوجية، بما فيها تطور الوقود الإحيائي، والبدايل التركيبية المنافسة لكثير من المواد الخام الزراعية؛ وزيادة التركيز في الأسواق الدولية للسلع؛ والتغيرات المؤسسية في البلدان المصدرة للسلع نتيجة لبرامج التكيف الهيكلي مع اتساع دور القطاع الخاص في تجارة السلع؛ وتشكُّل سلاسل القيمة العالمية للسلع؛ وتغيرات شروط التبادل الزراعي؛ والتغيرات في طبيعة ونطاق تقلبات أسعار السلع. كما تطور حوار السياسات وفقاً لهذه التغيرات. إضافة لذلك، تحول النهج الاقتصادي والسياسي إزاء كفاءة أسواق السلع مبتعداً عن التدخل الحكومي لدعم الأسعار وتثبيت الأسواق، مما كان يتميز بإنشاء منظمات دولية للسلع لديها "بنود اقتصادية"، باتجاه التركيز بصورة أقوى على شفافية الأسواق وإدارة مخاطر الأسعار. وشهدت سياسة التجارة الزراعية إصلاحاً تدريجياً ليس أقله من خلال اتفاق جولة أوروغواي للزراعة وتحولاً إلى نظام للتجارة الدولية يستند إلى قواعد محددة برعاية منظمة التجارة العالمية.

2 - وأعرب أعضاء اللجنة عن رأي مفاده أن اختصاصات اللجنة التي تحدد نطاق عملها لا تزال صالحة وأن اللجنة ستواصل التركيز على استعراض تطورات الأسواق والمسائل السياسية. ولذا فإن الموضوع الرئيسي الذي يتعين مناقشته هو كيفية تمكن اللجنة من أن تتناول اختصاصاتها الأساسية بصورة أفضل، وأن تكون، خاصة، في مركز

طبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ.

ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها.

ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

المناقشات العالمية حول تجارة السلع والمسائل السياساتية المتصلة بها. وفيما يتعلق باسم اللجنة، وفي حين أن تغيير الاسم ليعكس البيئة المتغيرة يمكن أن يسهم في تحديث صورة اللجنة، فإن الاتفاق على تغيير الاسم أو على إسقاط الإشارة إلى السلع فيه لا يتوفر حالياً على ما يبدو. ولعملية الإصلاح الجارية في المنظمة وتنفيذها لخطة العمل الفورية التي أقرتها دورة المؤتمر السادسة والثلاثون في 2009 آثارها أيضاً على دور اللجنة وعملها. ويتمثل الغرض من هذه الوثيقة في تقديم الدعم للجنة في مناقشتها لفرص الحفاظ على أهميتها وتعزيز فعاليتها وفي نظرها في الطرائق الملائمة لتنفيذ خطة العمل الفورية.

3 - وكذلك، طلبت اللجنة في دورتها السابعة والستين إلى الأمانة أن تعدّ اختصاصات مجموعة عمل تعنى باستعراض الدور الحالي للمجموعات السلعية الحكومية الدولية ودورها في المستقبل، وهي مجموعات تُعتبر لجاناً فرعية تابعة للجنة. ويتمثل الغرض من مجموعة العمل هذه في استكشاف امكانات الحفاظ على أهمية المجموعات السلعية الحكومية الدولية، وتعزيز فعاليتها في ضوء التغييرات التي طرأت على الاقتصاد الدولي للسلع منذ إنشاء هذه المجموعات، وفي تقديم التوصيات وفقاً لذلك. وتقدم هذه الوثيقة بعض المعلومات الأساسية عن حالة أنشطة المجموعات السلعية الحكومية الدولية التابعة للمنظمة وتتضمن ملحقاً يشمل الاختصاصات الممكنة لمجموعة العمل هذه كأساس لمناقشات اللجنة.

ثانياً - لجنة مشكلات السلع في النصوص الأساسية - ترتيبات العمل الحالية

4 - تنص المادة الخامسة من دستور المنظمة، بصيغتها المعدلة بخطة العمل الفورية، على إنشاء لجنة لمشكلات السلع تساعد المجلس وتقدم تقاريرها إليه فيما يتعلق بشؤون البرنامج والميزانية، وتقدم تقاريرها إلى المؤتمر فيما يتعلق بشؤون السياسات ومسائل التنظيم واللوائح. وتحدد المادة التاسعة والعشرون اختصاصات هذه اللجنة والمبادئ العريضة المتعلقة بالعضوية والرئاسة واللجان الفرعية وغيرها من الهيئات الفرعية. وترد تفاصيل هذه المبادئ العريضة في اللائحة الداخلية للجنة. وتتمتع اللجنة بسلطة تغيير لائحتها الداخلية رهناً بتوافقها مع دستور المنظمة ولائحتها العامة. وبموجب المادة التاسعة والعشرين، يجوز للجنة أن تنشئ هيئات فرعية، وهي المجموعات السلعية الحكومية الدولية واللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض التي ترد مناقشتها أدناه.

ألف - الاختصاصات

5 - تحدد المادة التاسعة والعشرون المسؤوليات الفنية الأساسية للجنة على الشكل التالي:

- (أ) "مواصلة دراسة مشكلات السلع ذات الصبغة الدولية، والتي تؤثر في الإنتاج والتجارة والتوزيع والاستهلاك وما يتصل بذلك من مسائل اقتصادية؛
- (ب) إعداد دراسة واقعية وتفسيرية عن الحالة العالمية للسلع، مع جواز إرسالها إلى الدول الأعضاء مباشرة."

6 - وأضافت تنقيحات المادة التاسعة والعشرين التي أقرتها دورة المؤتمر السادسة والثلاثون تنفيذاً لخطة العمل الفورية مايلي:

”تسعى اللجنة في تصنيفها لوظائفها، حسب الاقتضاء، إلى تعزيز التفاعل مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، ومنظمة التجارة العالمية، والصندوق المشترك للسلع الأساسية.“

باء - اللائحة الداخلية

7 - تنتخب اللجنة رئيساً لها ونائبين للرئيس في دورتها الأولى من كل فترة سنتين. وتجتمع اللجنة عادة مرة خلال فترة السنتين وقد جرت العادة على إجراء عملية الانتخابات في بداية كل دورة. ويعني ذلك أن الرئيس ونائبه يتراوسون الدورة التي يجري انتخابهم فيها دون أن يكون لديهم عادة إلا ما ندر من المشاركة بعد ذلك، مما يُضعف من الاستمرارية في أنشطة اللجنة. أما أمين اللجنة فيعيينه المدير العام وهو دائماً من كبار موظفي شعبة التجارة والأسواق، وهي الشعبة التي تقوم أيضاً بدور أمانة اللجنة.

8 - وتنص اللائحة الداخلية على أن تعقد اللجنة عادة دورتين خلال كل فترة سنتين. على أن واقع الحال لم يكن كذلك خلال سنوات طويلة، فاللجنة تجتمع مرة كل سنتين على غرار اللجان الفنية الأخرى. ولا تقيّد اللائحة الداخلية عدد الجلسات التي يمكن أن تعقدها اللجنة خلال كل دورة، مع أن من الواضح أن طول فترة الدورة يحدّ من عدد الجلسات. وخلال السنوات الأخيرة، كانت جلسات اللجنة الرسمية تُستكمل بمجموعة من الأنشطة الجانبية. كما تنص اللائحة على أن تُعقد دورات اللجنة عادة في مقر المنظمة، غير أنه يجوز، بموافقة المدير العام، عقدها في أي مكان آخر إذا قررت اللجنة ذلك أو طلبته. وينبغي عادة أن يُعلن تاريخ كل دورة ومكانها قبل انعقادها بشهرين على الأقل. والمشاركة في الدورات مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في المنظمة، وكذلك، رهنأً بدستور المنظمة ولائحتها العامة، أمام المنظمات الدولية والدول غير الأعضاء كمراقبين. وجلسات اللجنة هي جلسات عامة إلا إذا قررت اللجنة خلاف ذلك لأغراض مناقشة بنود معينة من جدول أعمالها.

9 - ويقرر المدير العام رسمياً جداول الأعمال المؤقتة لدورات اللجنة بالتشاور مع رئيسها. وينبغي عادة أن يوزع جدول الأعمال المؤقت قبل موعد انعقاد الدورة بثلاثين يوماً على الأقل. وترسل الوثائق التي لم يتم توزيعها، مع جدول الأعمال المؤقت، أو في أقرب فرصة ممكنة بعد ذلك. ويجوز للأعضاء أن يطلبوا إلى المدير العام قبل الدورة إدراج بنود معينة على جدول الأعمال. وينبغي أن يكون إقرار جدول الأعمال البند الأول على الجدول، كما يجوز للجنة في إطار هذا البند أن تتفق على تعديل جدول الأعمال أثناء الدورة.

10 - ويبدو أن اللائحة الداخلية لا تفرض إلا ما قلّ من القيود على نطاق تغيير الجوانب الأساسية من إجراءات اللجنة وترتيبات عملها إذا رغبت اللجنة في ذلك التغيير. أما مقترحات إدخال تغييرات أكثر جذرية فهي يمكن أن تتطلب مزيداً من التدقيق من جانب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية التي تقدّر ما إذا كان الأمر يتطلب تغييرات في النصوص الأساسية.

ثالثاً- لجنة مشكلات السلع اليوم

11 - ينبثق الشكل الحالي لدورات اللجنة ومدتها من استعراض لجنة مشكلات السلع ولجنة الزراعة الذي أجراه الاجتماع المشترك بين لجنة البرنامج ولجنة المالية بناءً على طلب من دورة المجلس الرابعة والعشرين بعد المائة. وقد تمثل الهدف من ذلك الاستعراض في استكشاف مدى ما يمكن أن يتحقق من وفورات تتعلق بالكفاءة من خلال الربط بين دورات اللجنتين. وأعد أميناً لجنة البرنامج ولجنة المالية ورقة للمناقشة تقيم الترتيبات البديلة، وتم بنهاية الأمر، في دورة المجلس السابعة والعشرين بعد المائة، اعتماد اقتراح لعقد دورات اللجنتين على أساس التعاقب بينهما خلال فترة ستة أيام. ونفذ هذا الاقتراح بصورة تجريبية في عام 2005. وبموجب الترتيبات الجديدة، خُفضت مدة دورات لجنة مشكلات السلع إلى يومين ونصف اليوم، مما يعني أنه، إذا احتُسب الوقت اللازم لإعداد تقرير اللجنة وصياغة جلساتها ثم لاعتماد التقرير، فإن الوقت المتبقي لمناقشة البنود الفنية في جدول الأعمال لا يزيد عن يوم ونصف اليوم. وقد كان رد فعل الأعضاء الأولي على الشكل المنقح مؤيداً مع أن وفورات الكفاءة المطلوبة كانت ضئيلة سواء بالنسبة للأعضاء أو للمنظمة. وفي الآونة الأخيرة، أعرب بعض الأعضاء عن قلقهم إزاء كون دورات اللجنة أقصر من أن تسمح بإجراء مناقشة تفصيلية للمسائل الفنية والسياساتية المعقدة، من ذلك مثلاً ما دُكر في سياق مجموعات العمل المعنية بالتقييم الخارجي المستقل. وبالتأكيد، فإن واقع الحال هو أن المدة الحالية تقيد الخيارات أمام تطوير اللجنة.

12 - ومنذ الإصلاحات التي أدخلت عام 2005، أصبحت جداول أعمال دورات اللجنة تركز بالضرورة على اختصاصاتها الأساسية. وحظي ذلك بموافقة الأعضاء العامة. وعادة، تقترح الأمانة الموضوعات المحددة للمناقشة والوثائق المساندة لها، ويتفق رئيس اللجنة مع الأمانة على جدول الأعمال قبل تقديمه للمدير العام للموافقة. ويعتمد مدى مشاركة الرئيس في هذه العملية إلى حد كبير على رغبته في المشاركة واستعداده لها.

13 - وقد طلبت دورة المؤتمر السادسة والثلاثون أن تناقش اللجنة أولويات العمل في مجال اختصاصها خلال دورتها القادمة. فقد كانت اللجنة هي اللجنة الفنية الوحيدة التي لم تناقش برنامج العمل، إلا بصورة غير رسمية، فذلك لا يدخل في اختصاصاتها. ويتمثل أحد الأسباب العملية لذلك الوضع في قصر مدة دورات اللجنة: وكما أبرز التقييم الخارجي المستقل، فإن اللجان الفنية التابعة للمجلس "... تميل إلى التركيز بصورة مفرطة على عمل أمانة المنظمة وتولي اهتماماً غير كاف لدفع جدول أعمال للسياسات العالمية". وقد دأب برنامج عمل شعبة التجارة والأسواق على الاستجابة على الدوام لرغبات الأعضاء المعرب عنها في اللجنة، مما ينعكس في بنود جداول أعمال اللجنة.

14 - وتقوم لجنة الصياغة عادة بوضع تقرير اللجنة بناءً على طلب الأعضاء. على أنه جرى أحياناً استخدام مقرر لهذا الغرض، وقد استفاد الأعضاء من هذا الخيار عدة مرات آخرها أثناء الدورة التاسعة والخمسين في 1993 والدورة الحادية والستين في 1997، وهو خيار متاح أمامهم.

15 - وفي حين أنه بُذلت الجهود للتشجيع على مزيد من المشاركة من عواصم الدول الأعضاء، بما في ذلك وزارات التجارة فضلاً عن وزارات الزراعة، وعلى مشاركة المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، فإن معظم المشاركين يبقون من الممثلين الدائمين المستقرين في روما. ويمكن أن يكون عقد دورات اللجنة بالتعاقب مع لجنة الزراعة بغية تحقيق وفورات الكفاءة قد أضرَّ بالمشاركة على المستوى الفني الأكثر تخصصاً. وتقتصر حالياً استمرارية أنشطة اللجنة بين الدورات على عمل الأمانة الفني والإداري.

16 - وتتوفر لدى أمانة اللجنة في شعبة التجارة والأسواق خبرة دولية مركزة في تحليل أسواق السلع والسياسة التجارية الخاصة بها. على أنه توجد خبرات واهتمامات مقابلة في عمل منظمة التجارة العالمية والصندوق المشترك للسلع الأساسية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وكذلك في بعض الهيئات السلعية الدولية. وجميع هذه المنظمات تتمتع بمركز المراقب في اللجنة، وتعمل الأمانة معها جميعاً بصورة وثيقة على الصعيد الفني. ونُظمت أنشطة جانبية مشتركة معها على هامش الدورات السابقة للجنة.

17 - وقد استخدمت اللجنة على نطاق واسع الأنشطة المشتركة في دوراتها الأخيرة. ونظمت الأمانة هذه الأنشطة بصورة عامة حول موضوعات تتعلق باختصاصات اللجنة. كما نظمت الدول الأعضاء أو المنظمات غير الحكومية بعض الأنشطة. على أن عدد المنافذ المتاحة للأنشطة الجانبية محدود خاصة بعد تخفيض مدة انعقاد الدورات. وتُستغل عادة جميع المنافذ المتاحة. ويُنظر إلى الأنشطة الجانبية باعتبارها إضافة هامة للاجتماعات الرئيسية، فهي تفسح المجال أمام المناقشة المتعمقة للمسائل الفنية وإعلام الأعضاء بالأعمال الجارية في المنظمة. ويحافظ حتى الآن على سياسة منفتحة تمكّن من قبول جميع طلبات تنظيم أنشطة جانبية، وذلك رهناً بعدد المنافذ المتوافرة. ويعني هذا أنه تم توفير منتدى للتعبير عن الآراء المختلفة، بما فيها الآراء التي تعارض مواقف المنظمة.

رابعاً- اللجان الفرعية التابعة للجنة مشكلات السلع

ألف- المجموعات السلعية الحكومية الدولية

18 - أنشأت اللجنة المجموعات السلعية الحكومية الدولية التابعة للمنظمة في الفترة بين عامي 1955 (الأرز) و1970 (اللحوم) وذلك بموجب المادة التاسعة والعشرين-10 من اللائحة العامة. ويوجد حالياً تسع مجموعات تختص بالأرز؛ والحبوب؛ والحمضيات؛ والجوت والتيل والألياف المائلة؛ والبذور الزيتية والزيوت والدهون؛ والموز والفاكهة الاستوائية؛ والألياف الصلبة؛ والشاي؛ واللحوم ومنتجات الألبان. على أن نطاق السلع التي تغطيها هذه المجموعات أوسع مما تقترحه أسماؤها: فالمجموعة السلعية المختصة باللحوم ومنتجات الألبان، مثلاً، تضم مجموعة فرعية تعنى بالجلود والمنتجات الجلدية، كما أن المجموعة السلعية المختصة بالحبوب تشمل البقول والجزور والدرنيات. وعموماً تركز هذه المجموعات على سلعة واحدة أو على مجموعة ضيقة من السلع. وبينما تُعقد أحياناً اجتماعات اثنتين أو أكثر من المجموعات بصورة مشتركة - مثل الأرز والحبوب والبذور الزيتية - فإن اجتماعات السلع المحددة لا تساعد عادة على النظر في المسائل المشتركة بين جميع السلع. إضافة لذلك، وفي حين أن المجموعات تقدم تقاريرها إلى اللجنة، فإنها تعمل بصورة مستقلة وهي بالتالي لا تستند كثيراً إلى الأعمال السياقية والمشاركة بين السلع التي تقوم بها اللجنة، كما أن اللجنة لا تستفيد كثيراً من التحليلات والمعلومات السلعية المختصة التي تقدمها المجموعات.

19 - وكانت اللجنة قد وضعت أصلاً اللائحة الداخلية والاختصاصات لكل من المجموعات السلعية المختلفة، على أنه يجوز للمجموعات أن تعتمد أو أن تعدلها بنفسها رهناً بموافقة اللجنة. ولذا، يبدو أن اللائحة تتيح مرونة لتهيئة أنشطة المجموعات بما يتفق مع احتياجات أعضائها وأولوياتهم المحددة. وعضوية المجموعات مفتوحة أمام جميع الدول الأعضاء في المنظمة، كما أنها تمثل مصالح المستهلكين فضلاً عن مصالح المنتجين، مع أن مصالح المنتجين ومشاركاتهم هي الأصيل للهيمنة. ولاتنص اللائحة على مشاركة القطاع الخاص في أنشطة المجموعات، إلا كجزء من الوفود الحكومية الرسمية. ويُنظر إلى ضيق المجال أمام مشاركة مصالح القطاع الخاص كنقطة ضعف رئيسية في

المجموعات، خاصة وأن تجارة السلع أصبحت الآن نشاطاً يقوم به القطاع الخاص أساساً. وتوفر شعبة التجارة والأسواق في المنظمة أمانات جميع المجموعات السلعية. وتعتبر اجتماعات المجموعات ووثائقها أدوات هامة لنشر أعمال هذه الشعبة.

20 - ويتمثل الغرض الرئيسي من جميع المجموعات السلعية اليوم في توفير منتدى للمشاورات حول الجوانب الاقتصادية لإنتاج السلع المعنية واستهلاكها وتسويقها وتجارتها ولاستعراض السياسات المتصلة بذلك. وتدعم أماناتها هذا الغرض من خلال جمع المعلومات والاحصاءات وتوزيعها ومن خلال تحليلات تطورات الأسواق والمسائل السياسية. وفي الماضي، كانت بعض المجموعات تشارك بنشاط في دعم الأسواق وتثبيتها من خلال وضع مسودات الاتفاقيات السلعية الدولية وتشغيل نظام لحصص التصدير وتحديد الأسعار الدليلية، غير أن هذه الأنشطة توقفت تدريجياً مع ظهور قصور هذه التدابير بصورة متزايدة. كما تعمل المجموعات السلعية على الترويج للتنمية السلعية من خلال عملها كهيئات سلعية دولية تعنى بتقديم مشاريع التنمية السلعية للحصول على تمويل من الصندوق المشترك للسلع الأساسية. وتقوم أمانات المجموعات السلعية المعنية بدور مركزي في تحديد أولويات التنمية السلعية ومشاريعها وفي إعداد المشاريع والإشراف عليها.

21 - وتوجد خارج المنظمة منظمات مستقلة مختصة تعنى بعدد من السلع الزراعية الأساسية: منظمة البن الدولية ومنظمة الكاكاو الدولية ومنظمة السكر الدولية ومجلس الحبوب الدولي واللجنة الاستشارية الدولية للقطن والجماعة الدولية لدراسة المطاط والشبكة الدولية للخيرزان والروطان والجماعة الدولية لدراسة الجوت والمجلس الدولي لزيت الزيتون. وتؤدي هذه المنظمات أدواراً مماثلة أو مكملة لما تقوم به المجموعات السلعية وأماناتها في المنظمة، بما في ذلك جمع المعلومات الاحصائية ونشرها وإجراء تحليلات الأسواق والسياسات. ويُعترف بمعظمها كهيئات سلعية دولية أيضاً تعنى بالسلع ذات الصلة لأغراض تقديم مشاريع التنمية السلعية للحصول على تمويل من الصندوق المشترك للسلع الأساسية.

22 - وتعتبر المجموعات السلعية التابعة للمنظمة والمنظمات السلعية المستقلة عناصر أساسية في الاقتصاد الدولي للسلع الذي تهدف أنشطته إلى تعزيز شفافية الأسواق الدولية للسلع وكفاءتها ودعم تنمية المنتجات والأسواق والترويج لانتهاج سياسة فعالة منسقة. ويتباين التوازن المحدد بين هذه الأنشطة بين مختلف المجموعات السلعية التابعة للمنظمة وذلك وفقاً لأولويات المحسوسة لكل من السلع المعنية. كما تتباين طرائق العمل بين المجموعات نتيجة لتنقيحها لاجراءاتها مع مرور السنين. وفي حين أن عمل الأمانات في شعبة التجارة والأسواق مستمر، فإن المشاركة الفعلية لأعضاء المجموعات في الفترات بين الدورات يختلف كذلك بين مجموعة وأخرى. ولعل المجموعة الدولية المختصة بالشاي حافظت على المشاركة الأكثر نشاطاً من خلال إنشائها لمجموعات عمل تتناول المسائل الأساسية التي تهمها، من قبيل المعايير الدولية للمستويات القصوى للمخلفات. وتعقد المجموعة السلعية المختصة بالألياف الصلبة والمجموعة السلعية المختصة بالجوت والتيل والألياف المائلة اجتماعات عادية بين الدورات لمناقشة التطورات السوقية الراهنة. على أن معظم المجموعات لا تشارك بصورة نشطة إلا فيما ندر في الفترات بين الدورات. وتعقد بعض المجموعات دوراتها العادية على أساس مرة كل سنتين، الأمر الذي أصبح معتاداً مع أن القيود المفروضة على الموارد تعني أن تواتر اجتماع بعض المجموعات أصبح الآن أقل من ذلك. وقد استكشفت أمانات المجموعات السلعية عدداً من الترتيبات غير الرسمية التي تعزز فعالية مشاركة القطاع الخاص، ومنها تنظيم مؤتمرات سلعية مفتوحة مقترنة

باجتماعات المجموعات، لتعالج المسائل ذات الصلة. وقد جُرب بنجاح أحدث هذه الترتيبات فيما يتعلق بالموز، وهو يقوم على فكرة عقد منتدى شامل يتعدد فيه أصحاب المصلحة ويشارك فيه جميع المعنيين بسوق سلعية معينة - سواء من القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية أو الحكومات أو المنتجين أو التجار أو المستهلكين.

باء- اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض

23 - أنشأت لجنة مشكلات السلع اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض عام 1954. وتجتمع اللجنة عدة مرات في السنة في واشنطن العاصمة وتقدم تقاريرها للعلم إلى كل دورة من دورات اللجنة. واللجنة الاستشارية الفرعية مكلفة بما يلي: استعراض التطورات المتعلقة بتصريف الفوائض الزراعية ومساعدة الدول الأعضاء على وضع طرائق ملائمة للتصريف؛ وتوفير منتدى للمشاورات والإبلاغات المتعلقة بعمليات المعونة الغذائية لضمان عدم تأثير هذه العمليات سلبياً على التبادل التجاري وعدم خلقها لمثبطات تحدّ من الانتاج المحلي في الدول المتلقية للمعونات. أما الأساس الذي تعتمده اللجنة الاستشارية الفرعية في مداولاتها فهو "المبادئ التوجيهية للمنظمة ومبادئها لتصريف الفوائض"، والتي أقرها المؤتمر. وترد إجراءاتها في "إجراءات الإبلاغ والالتزامات التشاورية بموجب مبادئ المنظمة لتصريف الفوائض: دليل أعضاء اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض".

24 - وخلال السنوات الأخيرة، جهدت اللجنة الاستشارية الفرعية للوفاء بولايتها المتعلقة برصد عمليات المعونة الغذائية. فالجهات الرئيسية المانحة للمعونات إما لم تبلغ عن عملياتها إطلاقاً أو أبلغت متأخرة عن هذه العمليات. وفي عام 2005، دعت الدورة الخامسة والستون للجنة مشكلات السلع اللجنة الاستشارية الفرعية إلى إجراء استعراض شامل للأسباب التي أدت إلى هذه الصعوبات. على أن اللجنة شعرت أن من السابق لأوانه مناقشة طبيعة اللجنة الاستشارية الفرعية وأدوارها في المستقبل قبل التوصل إلى اتفاق في مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وتقرّر بدلاً عن ذلك إرسال إشارة إلى منظمة التجارة العالمية حول دور اللجنة الاستشارية الفرعية في رصد تدفقات المعونة الغذائية الدولية والإفادة بأنها يمكن أن تكون في خدمة منظمة التجارة العالمية في حال الاقتضاء والطلب. ومع ذلك، يبقى بعض الأعضاء على شك في أن يكون للجنة الاستشارية الفرعية دور مستمر تؤديه.

خامساً- التقييمات الأخيرة للجنة مشكلات السلع والمجموعات السلعية الحكومية الدولية

25 - تضمن التقييم الخارجي المستقل بضعه تعليقات على اللجنة نفسها (C2007/7A.1-Rev.1). وقد أوصى بأن تقوم اللجنة ".... بتعزيز تفاعلها مع الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية والصندوق المشترك للسلع الأساسية". كما اقترح التقييم إمكانية عقد اجتماعات اللجنة في جنيف، على أن هذا الاقتراح قُوبل بالرفض في مناقشات لاحقة أجرتها مجموعات العمل المعنية بالتقييم ولجنة البرنامج ولجنة مشكلات السلع نفسها. وكان التقييم الخارجي المستقل قد عرض مقترحات أخرى محددة تتعلق باللجان الاستشارية الفرعية التابعة للجنة وبالمجموعات السلعية التي اقترح ألا تجتمع إلا "عند الحاجة" بدلاً من التقييد بجدول اجتماعات دقيق لفترة السنتين، كما اقترح التقييم الدعوة إلى اجتماعات إقليمية عند الاقتضاء. والواقع أن هذه التوصيات أيدت ببساطة ما كان قد أصبح ممارسة عملية لدى معظم المجموعات السلعية. ولاحظ التقييم فوائد إقامة صلات أقوى بين المجموعات السلعية واللجنة وتطرق بصورة ايجابية

إلى الاقتراح الداعي إلى عقد اجتماعات المجموعات متجاوزة مع دورات اللجنة تشجيعاً لمشاركة المختصين بالسلع في اللجنة.

26 - وفي حين أن التقييم الخارجي المستقل اقتصر على التعليق باقتضاب على اللجنة تحديداً، فقد تضمن تعليقات مسهبة حول عمل اللجان الفنية عموماً واجراءاتها. وأدرجت هذه التوصيات في خطة العمل الفورية. وقد تم بالفعل تنفيذ بعض توصيات التقييم وتوصيات عملية إصلاح المنظمة وبدأت نتائج ذلك تظهر في تغيير بعض جوانب أسلوب عمل اللجنة. وبالنسبة للتوصيات الأخرى، فإنه لا يزال يتعين مناقشة طرائق التنفيذ الملائمة. وتنطبق بعض التوصيات على جميع اللجان الفنية، وبالتالي فإن هناك حاجة إلى استجابة مشتركة، على أن اللجنة قد ترغب في النظر في موقفها هي.

27 - وتتصل بصورة خاصة بالمناقشة الجارية الآراء التي أعرب عنها التقييم الخارجي المستقل حول دور اللجان الفنية في دفع جدول أعمال للسياسات العالمية لدعم توجيه مزيد من الاهتمام لقضايا هذه السياسات في المؤتمر. وقد اعتُبر أن مساهمة اللجان الفنية مقيدة بجدول أعمالها وبنوعية المشاركة. وأوصى التقييم بأن تصمم جداول أعمال اللجان الفنية ودوراتها بحيث تركز على مسائل السياسات العالمية وليس على برامج عمل الأمانات التابعة للمنظمة. ولاحظ التقييم أن "... الإدارة العليا في المنظمة تقوم بتحديد بنود جدول الأعمال والأولويات بقليل من التشاور مع البلدان الأعضاء، بل وفي الكثير من الحالات بقليل من التشاور مع الموظفين المسؤولين في الداخل عن الموضوعات المطروحة للبحث". ومع ذلك، وفي ذات الوقت، أوصى التقييم بأن يكون للجان الفنية دور أكبر في صياغة برامج العمل والأولويات: إذ ينبغي أن تقوم اللجان بإعداد برنامج عمل لعدة سنوات مع رفع تقارير مرحلية كل فترة مالية يستعرضها المجلس و/أو المؤتمر. كما لاحظ التقييم فيما يتعلق باللجان الفنية أن "المداول تعاني من عدم إلمام الممثلين الذين يحضرون الاجتماعات الفنية بالموضوعات المطروحة أو قلة خبرتهم فيها (فهم في معظم الحالات من أعضاء البعثات الدائمة في روما)". ولذا، فإن هناك حاجة إلى مشاركة أقوى من جانب الخبراء. ورأى التقييم أن من شأن وجود رؤساء أكثر خبرة أن يحسن من نوعية مناقشة قضايا السياسات وأن يوجه تصميم جداول الأعمال بالتشاور التام مع الأعضاء. كما اعتُبر أن زيادة استخدام الأنشطة الجانبية والدورات الموازية تشكل عاملاً مسانداً لنقاش السياسات.

28 - كما أن "تقييم أعمال المنظمة في مجال السلع والتجارة" المقدم إلى الدورة السابعة والتسعين للجنة البرنامج عام 2007 لم يعلق إلا باقتضاب على عمل لجنة مشكلات السلع، مكرراً من الناحية العملية آراء التقييم الخارجي المستقل حول الحاجة إلى تعزيز مستوى المشاركة الفني في اجتماعات اللجنة، وخصوصاً حول مسائل التجارة الدولية. وقد ساند التقييم توصيات التقييم الخارجي المستقل حول كيفية تحقيق ذلك، وخصوصاً فكرة عقد دورات اللجنة في جنيف في بعض الأحيان وإشراك الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية. كما وافق فريق التقييم على ما أبداه التقييم الخارجي المستقل من دعم لعقد اجتماعات المجموعات السلعية مجاورة لدورات اللجنة تعزيزاً لنوعية المشاركة في المجموعات وفي اللجنة على حد سواء. كذلك، علق التقييم على الحاجة إلى التوسع في مشاركة القطاع الخاص في اجتماعات المجموعات السلعية، معتبراً أن هذه المجموعات تشكل أداة لتطوير الشراكات مع القطاع الخاص بما يفيد عمل المنظمة في مجال السلع عموماً. ورحب التقييم بمبادرات الأمانات الداعية إلى تعزيز مشاركة القطاع الخاص من خلال عقد مؤتمرات وحلقات عمل متعاقبة. على أن ذلك اعتُبر أسلوباً عالي التكلفة لتجاوز المشكلة، وأوصى فريق التقييم بأن تستكشف أمانات المجموعات السلعية هياكل أخرى تمكن المجموعات من تيسير مشاركة القطاع الخاص بصورة فعالة.

سادساً- أدوار لجنة مشكلات السلع وترتيبات عملها في المستقبل – بعض الأسئلة المطروحة للنقاش

29 - يهدف هذا الاستعراض إلى تأكيد دور لجنة مشكلات السلع باعتبارها المنتدى العالمي الرئيسي لمناقشة مسائل أسواق السلع والمسائل السياسية المتصلة بذلك على أساس تحليل فني عالي الجودة تقوم به أمانتها. واللجنة، بصفتها هذه، ينبغي أن تتمتع بالأهمية وبالفعالية للوفاء باحتياجات الأعضاء والمنظمة ولدفع جدول أعمال للسياسات العالمية في مجال تخصصها. واللجنة مدعوة إلى التعليق على المسائل المثارة في هذه الورقة وإلى التوصية بالطرائق الملائمة لتعزيز وضعها في قلب المناقشة العالمية. ولمساعدة اللجنة في مهمتها هذه، نورد أدناه بعض الأسئلة المحددة المنبثقة عن المسائل المثارة.

- هل تُعتبر الاختصاصات الأساسية للجنة ملائمة؟
- هل يُعتبر التوازن الحالي في عمل اللجنة بين تطورات السوق ومسائل السياسات ملائماً أو هل ينبغي ترجيح مسائل السياسات العالمية؟
- هل يتعين توسيع الاختصاصات لتشمل برامج عمل المنظمة وأولوياتها المتعلقة بمجال مسؤولية اللجنة ولإضافة بند دائم حول ذلك في جدول أعمالها؟
- هل ينبغي العودة إلى مسألة ملاءمة اسم اللجنة في وصفه لأنشطتها وأهميتها بالنسبة للمسائل الجارية في أسواق السلع الزراعية والسياسات الخاصة بها؟
- هل تُعتبر الترتيبات اللوجستية الحالية الخاصة بدورات اللجنة، بما في ذلك توقيتها ومدتها وتعاقبها مع دورة لجنة الزراعة، ملائمة أو ينبغي النظر في ترتيبات أقل تقييداً؟
- هل تعتبر الإجراءات الحالية الخاصة بصياغة تقرير اللجنة مُرضية أو ينبغي استكشاف إجراءات أخرى؟
- ما الذي يمكن استكشافه من طرائق لتعزيز التعاون مع المنظمات الدولية الأخرى بما يتجاوز مجرد مشاركتها الحالية بصفة مراقب وكجهات فنية متعاونة؟
- هل ينبغي تجميع بعض المنظمات على الأقل حول دورة اللجنة في اجتماعات تنظم بصورة مشتركة في أسبوع يمكن أن نسميه "أسبوع السلع"، على أن يشمل ذلك أيضاً اجتماعات المجموعات السلعية التابعة للجنة، مما يجعله منتدىً دولياً رئيسياً يعني بقضايا التجارة السلعية؟
- ما الذي يمكن اقتراحه من طرائق لتعزيز الترابط بين المجموعات السلعية واللجنة بحيث تصبح هذه المجموعات جزءاً أشدّ التزاماً باللجنة وبحيث يعزّز التحليل الشامل للسلع والتوصل إلى توافق آراء بشأنها؟

- هل ينبغي استعراض دور اللجنة الاستشارية الفرعية لتصريف الفوائض وأهميتها لمعالجة الشواغل المثارة منذ الدورة الخامسة والستين للجنة عام 2005؟
- كيف يمكن الترويج لمشاركة الأعضاء بصورة أكثر فعالية وأشد نشاطاً في عمل اللجنة، بما في ذلك في الفترات بين الدورات الرسمية؟
- كيف يمكن تحديد ودعم دور أكثر نشاطاً لرئيس اللجنة في صياغة جدول الأعمال ومواصلة حوار السياسات ووضع أولويات عمل اللجنة؟
- هل تحتاج اللجنة إلى لجنة توجيهية تضم رئيس اللجنة ونائبيه، على غرار لجنة مصائد الأسماك ولجنة الغابات، للعمل مع الأمانة على توجيه جدول أعمال اللجنة وبرنامج عملها بين الدورات بما يحسن استمرارية أنشطتها ويبرز دورها؟
- كيف يمكن تحقيق دور أفضل للأنشطة الجانبية في توليد الاهتمام باللجنة وفي مناقشة الموضوعات بصورة أكثر تجديداً مما يمكن حالياً في الدورات الرسمية، وكيف يتعين الربط بين الأنشطة الجانبية والدورات الرسمية؟

30 - إن من الواضح أن هناك كثيراً من المسائل والأسئلة التي يتعين على اللجنة أن تناقشها والتي يرجح أن تتطلب النظر فيها خلال فترة أطول مما تتيحه الدورة الحالية. وقد ترغب اللجنة في النظر في الآليات الملائمة لمتابعة هذا الاستعراض. كما أن اللجنة مدعوة إلى التوصية بالعضوية والاختصاصات المناسبة لمجموعة العمل التي طلبت إليها الدورة السابعة والستون أن تجري استعراضاً للمجموعات السلعية الحكومية الدولية. وترد بعض الاقتراحات في هذا الشأن في الملحق أدناه، وهي مقدمة لتشكيل أساساً للمناقشة.

الملحق

مجموعة العمل المعنية باستعراض الدور الحالي للمجموعات السلعية الحكومية الدولية ودورها في المستقبل

طلبت الدورة السابعة والستون للجنة مشكلات السلع إلى الأمانة إعداد اختصاصات لمجموعة عمل تعنى باستعراض الدور الحالي للمجموعات السلعية الحكومية الدولية ودورها في المستقبل، لتناقشها اللجنة. وترد أدناه بعض الاقتراحات والمقترحات التي ترمي إلى مساعدة اللجنة في مناقشتها هذه.

العضوية

يُفهم أن مجموعة العمل ستضم في عضويتها ممثلي الدول الأعضاء. أما حجم المجموعة فما يزال على اللجنة أن تناقشه وأن تحده، غير أن خبرة الماضي توحى بأن مجموعة من 12-15 عضواً يمكن أن تكون الأكثر ملاءمة للغرض. وفي حين أن تركيز عمل المجموعة سينصب على المجموعات السلعية الحكومية الدولية التابعة للمنظمة، فإن خبرة الهيئات الأخرى المعنية بالسلع لها أهمية كبيرة في هذا السياق. ولذا فإن من الممكن النظر في إضافة أعضاء من منظمات من قبيل المنظمات السلعية الدولية المتنوعة ومن الصندوق المشترك للسلع الأساسية والأونكتاد. وهناك مناقشة جارية حول أدوار الهيئات السلعية الدولية عموماً، ولذا فإن هؤلاء الأعضاء الخارجيين يمكن أن يجدوا مناقشة المجموعات السلعية التابعة للمنظمة مفيدة لعمليات الإصلاح في منظماتهم هم.
أما خدمات الأمانة والدعم الإداري لمجموعة العمل فمن شأن شعبة التجارة والأسواق أن توفرهما.

المسائل التي يتعين معالجتها

تتمثل المهمة الأساسية لمجموعة العمل في استعراض أدوار المجموعات السلعية الحكومية الدولية وعملها، وفي تقديم توصيات، على أساس ذلك الاستعراض، بتدابير تتكفل باستمرار أهميتها وفعاليتها في الوفاء بالاحتياجات المتغيرة في الاقتصاد الدولي للسلع. ويمكن لهذه التدابير أن تتصل باختصاصات المجموعات السلعية وبإجراءات عملها، كما يتعين النظر في الآثار المترتبة، من حيث الموارد، على أي من التدابير المقترحة.

وفي حين أن من الواضح أن مجموعة العمل تتمتع بالحرية في تقرير نطاق عملها، فإن هناك بعض المسائل الأساسية التي يتعين النظر فيها برزت مؤخراً من خلال تجربة الأمانات في أنشطة المجموعات السلعية ومن خلال التقييمين السابقين المذكورين أعلاه للمجموعات السلعية. وترد هذه المسائل لكي تستأنس بها مجموعة العمل. وهناك آثار خاصة بالموارد تترتب على عدد من الاقتراحات، وهي آثار يتعين على المجموعة أن تنظر فيها في سياق توصياتها.

- يمكن دراسة الفائدة المتصورة للمجموعات السلعية بالنسبة للدول الأعضاء، والنوعية المتصورة للورقات المقدمة وأهمية الموضوعات المطروحة على جداول أعمال المجموعات السلعية، وذلك بهدف تحديد ما تقوم به المجموعات على خير وجه وما يفيد الأعضاء، وتبيان الاحتياجات الهامة لدى الأعضاء والتي لا تتمكن المجموعات هذه من تلبيتها.

- الحاجة إلى تعزيز مشاركة القطاع الخاص في أنشطة المجموعات السلعية، بما في ذلك المشاركة في اجتماعاتها الرسمية. ويمكن أن يشمل ذلك تقييماً للمبادرات المتخذة حتى اليوم، من قبيل ربط اجتماعات المجموعات السلعية بالمؤتمرات السلعية الدولية الرئيسية. كما يمكن أن يشمل ذلك استعراضاً للتجربة الأخيرة لدى شعبة التجارة والأسواق في المنظمة فيما يتعلق بإنشاء منتدى يتعدد فيه أصحاب المصلحة يعني بالموز، وما تقوم به الشعبة حالياً من استكشاف لمنتدى مماثل يعني بالألياف. ويمكن لهذه المنتديات الأكثر شمولاً أن تشكل نموذجاً تنظيمياً لتوسيع المشاركة في المجموعات السلعية.
- التدابير الرامية إلى الترويج لمواصلة أنشطة المجموعات السلعية بين الاجتماعات الرسمية، من قبيل مجموعات العمل المواضيعية التي تقوم بتحليل قضايا اقتصادية أو سياسية أو فنية معينة وتقديم تقاريرها إلى الاجتماعات الرسمية.
- التدابير الرامية إلى إقامة علاقات أقوى بين مختلف المجموعات السلعية لاستغلال أوجه التآزر في عملها وتحسين معالجة القضايا المشتركة بين السلع من قبيل تطورات السياسات التجارية أو المعايير وإصدار الشهادات.
- التدابير الرامية إلى إقامة علاقات أقوى بين المجموعات السلعية ولجنة مشكلات السلع بحيث تستفيد مناقشة القضايا المشتركة بين السلع وبناء توافق الآراء بشأنها من الخبرة في مجال سلع بعينها. ويمكن أن تشمل مناقشة هذه المسألة النظر في الاقتراح الداعي إلى عقد اجتماعات المجموعات السلعية مقترنة بدورات اللجنة في إطار "أسبوع للسلع" ترعاه المنظمة. ويمكن أن تشارك في حدث شامل من هذا النوع المنظمات السلعية الدولية والصندوق المشترك للسلع الأساسية والأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية بحيث يصبح مناسبة سلعية دولية كبرى.
- التواتر الملائم لاجتماعات المجموعات السلعية وخصوصاً الاقتراح الوارد في التقييم الخارجي المستقل والداعي إلى أن تجتمع المجموعات السلعية "حسب الاقتضاء" بدلاً من أن تجتمع بصورة روتينية في دورة السنتين. وقد ترغب مجموعة العمل في استعراض تحركات الأمانات في هذا الاتجاه سعياً وراء تحقيق وفورات الكفاءة، وفي تأييد هذه التحركات إن وجدت ملائمة، على أن تنظر كذلك في الآثار المترتبة على موضوعات جداول أعمال الاجتماعات. على أن اللائحة الداخلية الحالية يمكن أن تحدّ من إمكانية الدعوة إلى اجتماعات المجموعات السلعية قبل مدة قصيرة من موعد الانعقاد استجابة للمسائل الناشئة بالنسبة للسلعة المعنية.
- المكان الملائم لانعقاد اجتماعات المجموعات السلعية، سواء في مقر المنظمة أو في بلدان منتجة أو مستهلكة رئيسية للسلعة المعنية. ولهذه المسألة آثارها أيضاً فيما يتعلق بتكلفة الاجتماعات ومن حيث الاهتمام الذي يمكن أن تولده.

رفع التقارير

من المتوخى أن تقدم مجموعة العمل تقريراً عن نتائج أعمالها، مشفوعاً بتوصياتها، إلى الدورة التاسعة والسنتين

للجنة.