

EM/RC61/9

ش م/ل إ 9/61
آب/أغسطس 2014

اللجنة الإقليمية لشرق المتوسط

الدورة الحادية والستون

البند 6 (ج) من جدول الأعمال

الأصل: بالإنكليزية

إطار المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول

إطار المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول

تقرير مقدم من الأمانة إلى اللجان الإقليمية

1- هذا التقرير مقدم إلى اللجان الإقليمية استجابة للمقرر الإجمالي ج ص ع67(14)1. وهو يلخص المسائل التي أثارها الدول الأعضاء أثناء عقد جمعية الصحة العالمية السابعة والستين وبعدها، جنباً إلى جنب مع ما قُدم من طلبات إلى الأمانة بشأن العمل أو بشأن تقديم توضيحات.²

المسائل التي أثارها الدول الأعضاء

2- تبينّ عموماً من التعليقات أن هناك تقارباً حول أهمية المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول. وعلاوة على ذلك اقترح بعض الدول الأعضاء أنه ينبغي تعزيز دور منظمة الصحة العالمية (المنظمة) في المشاركة مع تلك الجهات وأن يُنظر إليها على أنها عملية تنسيق أكثر منها مشاركة كيما يتسنى تجسيد مركز المنظمة بوصفها هيئة التوجيه والتنسيق في مجال الصحة. ويوجد في الوقت نفسه اتفاق عام على أن نزاهة المنظمة واستقلاليتها يجب حمايتهما وصونهما والحفاظ على ثقة الجمهور من أجل أن تقي المنظمة بولايتها الدستورية وتؤدي وظيفتها الأساسية.

3- ويُعتبر مشروع إطار المشاركة أساساً جيداً لإقامة العلاقات مع الجهات الفاعلة غير الدول وتعزيز تلك العلاقات، عند الاقتضاء، طالما أن موضوع المخاطر وتضارب المصالح ميّن بدقة ويُدار بشفاافية، وإذا ما قيسَت الفوائد المجنية من المشاركة بعناية مقارنة بالمخاطر التي تتطوي عليها.

تضارب المصالح

4- وُجّهت عدة دعوات إلى اتباع نهج أقوى بشأن موضوع تضارب المصالح وتقديم مزيد من المعلومات عنه. وسيضمن اتباع نهج معرّز أن تنشط المنظمة في إدارة تضارب المصالح ليتسنى بذلك تلافي تعريض نزاهتها للخطر وإضفاء طابع المرونة بقدر كافٍ على نظام إدارة المخاطر فيها، ولا سيما تضارب المصالح

1 انظر الوثيقة ج67/متنوعات/3 (المتاحة على العنوان التالي: http://apps.who.int/gb/e/e_wha67.html#Diverse_documents). تم الاطلاع عليه في 11 تموز/ يوليو (2014).

2 انظر المحاضر الموجزة لجمعية الصحة العالمية السابعة والستين، اللجنة "أ"، الجلسة الثانية، الفرع 2 والجلسة الثانية عشرة، الفرع 4 للاطلاع على التعليقات التي أدلت بها الدول الأعضاء أثناء جمعية الصحة. أما التعليقات والأسئلة المطروحة لاحقاً من الدول الأعضاء فنُشر على موقع المنظمة الشبكي الخاص بالإصلاح (المُتاح على العنوان التالي: http://www.who.int/about/who_reform/non-state-actors/).

وإبداء العناية الواجبة. وينبغي أيضاً أن يوضّح إطار المشاركة ما يلي: (1) الفروق بين الحالات الفعلية لتضارب المصالح وتلك المتصورة، وبين تضارب المصالح على مستوى الأفراد والمؤسسات (2) وكيف ينبغي أن تتعامل المنظمة مع الجهات الفاعلة التي ليست لديها مصلحة مشتركة مع المنظمة، أو في الحالات التي تقوّض فيها المصالح الثانوية الصحة العمومية؛ (3) وكيف ينبغي أن تميّز المنظمة بين المصالح المباشرة وتلك غير المباشرة.

العناية الواجبة: العملية والمعايير

5- شدّد على أهمية إجراء تقييمات شفافة للعناية الواجبة والمخاطر قبل الانخراط في عملية المشاركة من أجل حماية نزاهة المنظمة وسمعتها وصونهما. وطُلب توخّي مزيد من الوضوح بشأن عملية إبداء العناية الواجبة وأساليب إبدائها والمعايير المطبّقة عليها والعلاقة القائمة بين العناية الواجبة وتضارب المصالح.

الموارد المالية المقدمة من كيانات القطاع الخاص إلى المنظمة

6- شدّد مراراً على التأثير المحتمل للتمويل المقدم من كيانات القطاع الخاص على برامج المنظمة وأولوياتها. واستُشهد في الوقت ذاته بالتجربة الإيجابية المسجلة لدى إطار التأهب للأنفلونزا الجائحة، واقترح أنه ينبغي استخدام هذه الأموال المُجمّعة بوصفها الآلية المفضّلة لتلقي الأموال من كيانات القطاع الخاص. وأثيرت مخاوف محددة بشأن ما يلي: تخصيص الأموال؛ واستخدام القطاع الخاص للأموال لأغراض جمع المعلومات؛ والمشاركة في الاجتماعات وإصدار المنشورات؛ واستغلال كيانات القطاع الخاص لمشاركتها مع المنظمة لأغراض ترويجية؛ وتوجيه أموال القطاع الخاص إلى المنظمة من خلال جهات فاعلة أخرى غير دول؛ وأهمية التأكد من أن البرامج لا تعوّل للعناية على فرادى الممولين.

عمليات الإعارة

7- شكّكت الدول الأعضاء في مسألة إعارة ممثلي الجهات الفاعلة غير الدول للمنظمة، إذ أن الشاغل الرئيسي في هذا الصدد هو حماية استقلالية المنظمة ونزاهتها، وخصوصاً فيما يتعلق بوظيفتها في ميدان وضع القواعد والمعايير. وأشارت الدول الأعضاء إلى أنه برغم أن مشروع الإطار ينص صراحة على عدم قبول المنظمة لعمليات الإعارة من كيانات القطاع الخاص فإنه يقترح قبول أخرى من سائر أنواع الجهات الفاعلة غير الدول. واقترح بعض الدول الأعضاء أنه ينبغي ألا تقبل المنظمة عمليات الإعارة من أي جهة من الجهات الفاعلة غير الدول، فيما طلب حصراً بعضها الآخر استبعاد قبول تلك العمليات من كيانات القطاع الخاص وقبول غيرها من أنواع أخرى من الجهات الفاعلة غير الدول، طالما أن هناك معايير واضحة بشأن الظروف التي قد تقبل المنظمة في ظلها عمليات الإعارة تلك.

إمكانية انطباق أحكام سياسة القطاع الخاص على كيانات من غير القطاع الخاص

8- شعر بعض الدول الأعضاء بالقلق من أن بعض الكيانات من غير القطاع الخاص قد يتأثر بكيانات القطاع الخاص. وأشار إلى أنه ينبغي أن يُنظر إلى المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الخيرية والمؤسسات الأكاديمية "غير المستقلة" عن كيانات القطاع الخاص على أنها أيضاً من الكيانات التابعة لذلك القطاع. واقترح في هذا الصدد أن المنظمة قد تنظر في إضافة تعريف "رابطات الأعمال التجارية الدولية" كفتة

فرعية إلى "كيانات القطاع الخاص"، لأن المنظمة ذكرت أن هذه الرباطات تُعتبر من كيانات القطاع الخاص وأن المنظمة لم تضع سياسة مستقلة بشأن رباطات الأعمال التجارية الدولية.

9- وأبرزت أهمية وجود عمليات ومعايير واضحة لتحديد الوقت الذي ينبغي أن تُطبَّق فيه أحكام سياسة القطاع الخاص على الكيانات غير التابعة لهذا القطاع.

العلاقات الرسمية

10- أشار بعض الدول الأعضاء إلى مواصلة انتهاج سياسة العلاقات الرسمية، وشملت مثلاً المقترحات ذات الصلة المسألة المتعلقة بالمنظمات التي ينبغي أن تكون مؤهلة للدخول في علاقات رسمية، مع إيلاء اهتمام خاص لرباطات الأعمال التجارية الدولية.

11- واقترح بعض الدول الأعضاء أن الهيئات الوطنية والإقليمية المنتسبة إلى الجهات الفاعلة غير الدول التي هي في حد ذاتها داخلة في علاقات رسمية، هي هيئات ينبغي ألا يُنظر إليها على أنها داخلة في تلك العلاقات "بحكم التعريف".

12- وشكَّك بعض الدول الأعضاء فيما يلي: ما إذا كان يمكن أيضاً أن تدخل المؤسسات الأكاديمية في علاقات رسمية؛ وما الذي يؤدي إلى الأخذ بفترة التعاون لمدة سنتين قبل الدخول في علاقات رسمية، والتي اقترحت تمشياً مع المبادئ التي تحكم العلاقات بين المنظمة والمنظمات غير الحكومية.¹

الحدود: الكيانات التي لن تشارك المنظمة معها

13- برغم وجود اتفاق حول استبعاد المشاركة مع دوائر صناعة التبغ والأسلحة، اقترحت دول أعضاء أخرى أنه ينبغي أيضاً استبعاد المشاركة مع دوائر مثل دوائر صناعة الكحول والمواد الغذائية والمشروبات والدوائر الضالعة في انتهاكات قانون العمل والأضرار البيئية.

إشراك الدول الأعضاء في الإشراف على المشاركة وإدارتها

14- أُشير إلى أنه ينبغي توضيح أدوار كل من الأجهزة الرئاسية والأمانة وأن مشاركة القطاع الخاص ينبغي أن تكون مفتوحة لتدقيق الدول الأعضاء التي ينبغي أن تشارك في إبداء العناية الواجبة. واقترح كذلك أن يُزاد إلى أكثر من ستة أعضاء عدد أعضاء اللجنة التابعة للمجلس التنفيذي والمعنية بالجهات الفاعلة غير الدول، وذلك تمكيناً للدول الأعضاء التي هي ليست أعضاء في المجلس التنفيذي من أن تصبح جزءاً من اللجنة، والزاماً للجنة بأن ترفع تقاريرها أيضاً إلى جمعية الصحة.

15- واقترح بعض الدول الأعضاء أنه ينبغي أن تكون الدول الأعضاء قادرة على المشاركة في لجنة الإدارة العليا المعنية بالمشاركة.

1 اعتمدت جمعية الصحة العالمية الأربعون في عام 1987 نص المبادئ الحالية في القرار ج ص ع 40-25.

الشراكات

16- أُشير إلى أنه ليس واضحاً ما إذا كان الإطار ينطبق أيضاً على الشراكات التي تستضيفها المنظمة أو تشاركها العمل، وكيفية إدارة تضارب المصالح في هذه الشراكات. واقتُرح كذلك أن المنظمة ينبغي أن تتعلم من المبادرات الناجحة لأصحاب المصلحة المتعددين والشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص خارج نطاق المنظمة.

17- واقتُرح بعض الدول الأعضاء أن بالإمكان مواصلة تنقيح مفهوم "الجهات الفاعلة غير الدول" ليشمل كيانات لا تندرج ضمن نطاق التعريف، مثل الشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص ومبادرات أصحاب المصلحة المتعددين.

الحيادية التنافسية

18- اقتُرح أن تعتمد المنظمة مفهوم "الحيادية التنافسية" (المعروف أيضاً باسم "ضمان تكافؤ الفرص"، "التنافس على قدم المساواة") فيما يتعلق بمشاركتها مع القطاع الخاص. وقد أُعد الاقتراح لغرض ضمان ألا تؤدي تفاعلات المنظمة مع الكيانات العاملة في السوق الاقتصادية إلى خلق مزايا تنافسية غير مستحقة أو عيوب للكيانات المعنية.

التبرع بالأدوية

19- اقتُرح أن تُضاف أحكام توضح الكيفية التي ينبغي أن تعمل بها المنظمة في حالات الطوارئ وتلك التي ينبغي بها أن تتفادى الإغراق بالأدوية المقدمة بوصفها تبرعات. وأشار بعض الدول الأعضاء إلى ضرورة وجود معايير موضوعية ومبررة لاختيار البلدان أو المجتمعات أو المرضى المقرر أن يستفيدوا من هذه التبرعات.

حماية اسم المنظمة وشعارها

20- أُثيرت تساؤلات حول الآليات والتدابير المناسبة التي تستخدمها المنظمة من أجل حماية اسمها وشعارها، وذلك لكي لا يُساء استخدامهما لأغراض ترويجية، وخاصة من جانب كيانات القطاع الخاص.

تقييم الإطار

21- أشار بعض الدول الأعضاء إلى أن مشروع السياسة يفتقر إلى عملية لتقييم الإطار، بما في ذلك فيما يخص العناية الواجبة وتقييم المخاطر. واقتُرحَت الدول الأعضاء أن وظيفة التقييم ينبغي أن تكون راسخة في الإطار من أجل أن يتسنى القيام بما يلي: إجراء جمعية الصحة استعراضاً منتظماً عن طريق المجلس التنفيذي بشأن تطبيق الإطار؛ وتشخيص المشاكل والعقبات والتحديات الأخرى؛ وتحديد العبر المستخلصة بغية الاستئارة بها في اتخاذ القرارات المستقبلية بشأن تنقيح الإطار عقب سنتين أو ثلاث سنوات أو خمس سنوات من الموافقة عليه.

22- طُلب من الأمانة تسهيل إتاحة سبيل أيسر للحصول على الوثائق ذات الصلة بوضع إطار المشاركة، لذا قامت الأمانة بتحديث موقع المنظمة الشبكي الخاص بالإصلاح ليتسنى إنشاء صفحة ويب محدّدة تجمع معاً تفاصيل عن السياسات النافذة المفعول حالياً وعن غيرها من السياسات المتصلة بالعملية ومعلومات أساسية إضافية عن الموضوع.¹

23- وطلب من الأمانة أن تقدم ملخصاً يشرح كيفية تعامل وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة مع المسائل المتعلقة بتضارب المصالح فيما يخص المشاركة مع القطاع الخاص. وتعكف الوكالات التابعة للأمم المتحدة، ومنها المنظمة، على تبادل الخبرات في مجال إدارة حالات تضارب المصالح وإبداء العناية الواجبة وتقييم المخاطر وإدارتها فيما يُعقد من اجتماعات لمراكز الاتصال التابعة للقطاع الخاص والأمم المتحدة. وشرعت الأمانة في إجراء دراسة عن الممارسات المتبعة داخل منظومة الأمم المتحدة، وستُنشر، بمجرد الانتهاء منها، على موقع المنظمة الشبكي الخاص بالإصلاح.

24- وطلبت أيضاً الدول الأعضاء من الأمانة أن تقوم بما يلي:

- تقديم معلومات عن التمويل والمساهمات العينية وعمليات الإعارة ونوع المشاركة مع الجهات الفاعلة غير الدول ومستواها؛
- تقديم قائمة بعمليات الإعارة من الجهات الفاعلة غير الدول إلى المنظمة، بما فيها الكيان الممول للعمليات؛
- تقديم ملخص بالمشاورات التي أجراها المبعوث الخاص؛
- تقديم قائمة بأسماء الشركاء بين القطاعين العام والخاص التي تشارك المنظمة فيها حالياً؛
- توضيح اختصاصات لجنة الإدارة العليا المعنية بالمشاركة؛
- إجراء تحقيق وتحليل أكثر شمولية لجميع أنواع الجهات الفاعلة غير الدول التي ينبغي أن يشملها إطار المشاركة.

وسوف تتاح المعلومات المتعلقة باستجابة الأمانة على موقع المنظمة الشبكي.

25- وطرحت أيضاً الدول الأعضاء مقترحات محددة على الأمانة لإدخال تغييرات على صياغة مشروع إطار المشاركة، من قبيل استبدال مصطلح "المنافع العامة العالمية" بتعبير "الصحة العمومية العالمية". وينطوي ضمناً بعض هذه المقترحات على إدخال تغييرات جوهرية أُشير إلى أهدافها أعلاه فيما يتعلق بالمسائل التي أثارها الدول الأعضاء، فيما تنتم مقترحات أخرى بطابع تحريري وستتناولها الورقة المقرّر تقديمها إلى المجلس التنفيذي.

الإيضاحات المطلوبة من الأمانة

26- طُلبت توضيحات بشأن بيان أجزاء الإطار المقترح التي ستشكل تغييرات في السياسات والأجزاء الأخرى التي ستؤكد السياسات والممارسات القائمة حالياً والتي يستند إليها إطار المشاركة. وسيؤدي توحيد

1 متاحة على العنوان http://www.who.int/about/who_reform/non-state-actors/، تم الاطلاع عليه في 11 تموز/ يوليو 2014.

السياسات والممارسات في إطار واحد وأربع سياسات إلى تعزيز تطبيقها تطبيقاً متماسكاً على جميع مستويات المنظمة. وفيما يلي التغييرات الرئيسية المقترحة إدخالها على السياسات:

- استخدام أربع مجموعات من الجهات الفاعلة المصنفة (المنظمات غير الحكومية وكيانات القطاع الخاص والمؤسسات الخيرية والمؤسسات الأكاديمية) وتطبيق تعريف بشأن الوقت الذي ينبغي أن يُنظر فيه إلى جهة فاعلة غير دولة تتأثر بالقطاع الخاص على أنها كيان تابع لذلك القطاع.
- تعزيز الشفافية عن طريق الإشتراط على الجهات الفاعلة غير الدول أن تقدم معلومات عن تصريف شؤونها وتمويلها. وسيُكشف في سجل الجهات الفاعلة غير الدول عن هذه المعلومات المتعلقة بطبيعة الجهات الفاعلة جنباً إلى جنب مع تلك المتعلقة بمشاركة المنظمة معها.
- تعزيز الرقابة على مشاركة الدول الأعضاء والإدارة العليا (من خلال اللجنة التابعة للمجلس التنفيذي والمعنية بالجهات الفاعلة غير الدول ولجنة الإدارة العليا المعنية بالمشاركة، على التوالي).
- تعزيز مساءلة المنظمات الداخلة في علاقات رسمية مع المنظمة، بوسائل منها منح المجلس التنفيذي إمكانية وقف تلك العلاقات قبل إجراء الاستعراض المقرر عقب ثلاث سنوات.

27- وطلب توضيح بشأن المعلومات التي ستُدْرَج في سجل الجهات الفاعلة غير الدول. وسيُطلب من جميع الجهات الفاعلة غير الدول المشاركة مع المنظمة أن تقدم معلومات عما يلي: اسم الجهة الفاعلة ومركزها القانوني وهيكل أغراضها وتصريف شؤونها؛ وتكوين هيئاتها الرئيسية المعنية بصنع القرار؛ وأصولها ودخلها السنوي ومصادر تمويلها وجهات انتسابها الرئيسية ذات الصلة وصفحة الويب الخاصة بها؛ ومركز واحد أو أكثر من مراكز الاتصال بالمنظمة. وستُتاح علناً هذه المعلومات المتعلقة بكل جهة من الجهات الفاعلة غير الدول في السجل جنباً إلى جنب مع جميع مشاركات المنظمة مع الجهات الفاعلة المعنية منها، بما فيها معلومات عن الموارد الواردة بحسب المكتب والمجال البرنامجي.

28- وسئل عما إذا كان بمقدور المنظمات غير الحكومية أن تشارك على أساس مخصص في اجتماعات الأجهزة الرئاسية للمنظمة، وعما إذا كان يمكن استكمال إجراءات دخول المنظمات في علاقات رسمية بإجراءات اعتماد. وقد بُحِثت إمكانية الاستعانة بإجراءات الاعتماد في مشاورات سابقة من دون أن تحظى بدعم كافٍ من الدول الأعضاء.

29- وطلب تفسير لمعنى تعبير "مهم ومتعمد" الوارد في مشروع الإطار (بالقسم الخاص بعدم الامتثال). ويتوقف التنفيذ على الإجراءات التي تتخذها الأمانة وعلى امتثال الجهات الفاعلة غير الدول نفسها، لذا تحتاج الأمانة إلى أدوات لاتخاذ إجراءات في أعقاب حالات عدم الامتثال، وذلك على النحو المبين في ذلك القسم. ومثلما هو حال أية آلية معنية بعدم الامتثال فإن العواقب المترتبة على عدم الامتثال يلزم أن تكون متناسبة مع درجة عدم الامتثال بما يتمشى مع مبدأ التناسب. ولا يستدعي مثلاً تأخير بسيط في تقديم المعلومات سوى توجيه تذكير، فيما يشكل رفض تقديم المعلومات الأساسية انتهاكاً لشروط الاتفاق المُبرم ويمكن أن يسفر عن فسخ الاتفاق.

30- وطلب توضيح بشأن الموارد التي يمكن أن تتلقاها المنظمات غير الحكومية التي تتعاقد المنظمة معها بصفتها منظمات شريكة في التنفيذ في حالات مثل الأزمات الإنسانية من أجل تزويد السكان المتضررين بالخدمات الأساسية. ويجري اتباع ممارسة مماثلة في حالات أخرى، ومنها تنظيم عقد المؤتمرات

وحلقات العمل وإعداد مواد التدريب. وتُوفَّر هذه الموارد على أساس اتفاق تعاقدى بشأن أداء العمل أو عن طريق إبرام اتفاقات استعداد احتياطية في حالات الطوارئ.

31- وطُلب تفسير لمعنى تعبير "الجهة العلمية المبادرة" في مشروع السياسات والإجراءات التشغيلية بشأن المشاركة مع كيانات القطاع الخاص. وغالباً ما تكلف المنظمات غير الحكومية، وخصوصاً منها الرباطات العلمية، شركات خاصة بتنظيم مؤتمراتها. ولا تستبعد هذه الممارسة المنظمة من المشاركة في هذه المؤتمرات أو حتى من التشارك في رعايتها، طالما أن المنظمة غير الحكومية (الجهة العلمية المبادرة) تتحمل حصراً المسؤولية عن المحتوى، فيما تقتصر مسؤولية كيان القطاع الخاص على تنظيم الشؤون اللوجستية.

32- وطُلب توضيح بشأن مساهمات مالية قدمها مشاركون، يُزعم بتقديمها ضمان مشاركة أطراف مشاركة معينة أو موظفي المنظمة في اجتماعات يتعدّر على كيانات القطاع الخاص تمويلها. ويُستثنى منها حصراً الاجتماعات التي تُدفع فيها تكاليف السفر و/ أو الإقامة لجميع المتحدثين وسائر المشاركين، والحالات التي يُخلَص فيها من تقييم المخاطر إلى أن مشاركة المنظمة في هذا الدعم وقبوله لا تسبب حالات تضارب جسيمة في المصالح.

33- وطُلب من الأمانة أن توضح ما إذا كان مصطلح "تطوير المنتجات" يشير إلى المنتجات الصحية، وهو مصطلح يشير إلى أي منتج ذي صلة بالصحة، مثل المستحضرات الصيدلانية والتكنولوجيات الصحية، ولكنه يشير أيضاً على سبيل المثال إلى مبيدات الآفات المستعملة لمعالجة الناموسيات.

34- وطُلبت توضيحات بشأن أساليب إبرام العقود المستخدمة في المشاركة وبشأن إذا كانت هذه العقود تُتاح للعامة. وتلجأ الأمانة في مشاركتها مع الجهات الفاعلة غير الدول إلى استخدام العديد من الاتفاقات والصكوك التعاقدية لأغراض مختلفة، والتي وضعت لأجلها نصوصاً نموذجية تُكيّف وفقاً للظروف الخاصة. وترد قائمة غير حصرية من الأمثلة تشمل ما يلي: اتفاقات بشأن أداء العمل؛ واتفاق بشأن الخدمات التقنية، يُبرم في العادة مع المؤسسات الأكاديمية؛ واتفاقات بشأن البحث والتطوير فيما يخص المنتجات؛ واتفاقات بشأن قبول التبرعات بالمستحضرات الصيدلانية للقطاع العام في البلدان النامية وتلك الناشئة؛ واتفاقات بشأن نقل التكنولوجيا إلى الشركات المصنعة في البلدان النامية وتلك الناشئة؛ واتفاقات التبرع بشأن استلام الموارد المالية. ولا تُتاح حالياً هذه الصكوك للعامة.

الإجراء المطلوب من اللجان الإقليمية

35- اللجان الإقليمية مدعوة إلى مناقشة هذا التقرير ومشروع الإطار الوارد في الوثيقة ج/67/6، وإلى تقديم تقرير عن مداولاتها إلى جمعية الصحة العالمية الثامنة والستين من خلال المجلس التنفيذي.

= = =