مكتب العمل الدولي
مجلس الإدارة

الوثيقة: GB.301/TC/1
الدورة: 301
جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٨

لجنة التعاون التقني

TC

من أجل اتخاذ قرار

البند الأول من جدول الأعمال

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

ألف - الموضوع

١. الشراكة بين القطاعين العام والخاص علاقة طوعية وتعاونية بين هيئات فاعلة مختلفة في القطاعين العام (الحكومي) والخاص (غير الحكومي) يوافق فيها كل المشاركين على العمل جنباً إلى جنب لتحقيق هدف مشترك أو للقيام بمهام معينة. وقد تخدم الشراكات غايات متنوعة، بما فيها النهوض بقضية من القضايا أو تنفيذ ضوابط معيارية أو مدونات للسلوك أو تقاسم الموارد والخبرات وتنسيقها. وقد تتكون من نشاط واحد معين أو قد تتبلور في شكل مجموعة من الأنشطة بل في شكل تحالف دائم، منشئة بذلك توافقا في الآراء وملكية مع كل منظمة متعاونة ومع أصحاب المصالح فيها. وفي حين يمكن أن تختلف هذه الشراكات اختلافاً كبيراً فهي تقام عادة كجهود تعاونية منظمة تتسم بتقاسم المسؤوليات فضلاً عن الخبرات والموارد والمزايا الأخرى.[1]

٢. وقد تتضمن الشراكة أنشطة مثل التمويل أو المنح العينية فيما بين الهيئات الفاعلة في الشراكة أو من طرفها؛ الاشتراك في استحداث مشاريع أو أنشطة تشغيلية أخرى وتنفيذها؛ تنظيم اجتماعات أو أحداث؛ القيام بحملات أو بأنشطة توعية مشتركة؛ التعاون في إجراء بحوث وإصدار منشورات؛ التبادل المؤقت للموظفين؛ اتخاذ ترتيبات بشأن تبادل المعارف والمعلومات أو تجميعها.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في سياق إصلاح الأمم المتحدة

٣. تطورت الشراكات بين القطاعين العام والخاص ضمن منظومة الأمم المتحدة من ظاهرة غير منتظمة إلى عدد من الترتيبات الكاملة اليوم مثل برامج التعاون بين الشركات، التي تساندها اليونيسيف ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج منظمة الصحة العالمية للشراكات بين القطاعين العام والخاص وبرنامج مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للشراكة بين الشركات[2]. ويدير صندوق الأمم المتحدة للشراكات الدولية، الذي أنشئ سنة ١٩٩٨، المنح المقدمة من

[1] هذا التعريف مستقى من تعاريف الأمم المتحدة للشراكة، المقبولة على نطاق واسع. (انظر على سبيل المثال: *Building partnerships : cooperation between the United Nations system and the private sector*; United Nations. Dept. of Public Information).

[2] تضمنت شراكة سابقة بين القطاعين العام والخاص تبرع السيد جون د. روكفلر الإبن بملكية المقر الرئيسي للأمم المتحدة في منهاتن. وقد ورد عدد من الشراكات بين القطاعين العام والخاص في وكالات الأمم المتحدة في تقرير الجمعية العامة A/60/214.

أهمية الشراكات بين القطاعين العام والخاص بالنسبة لمنظمة العمل الدولية

٤. إن تحدي تحقيق العمل اللائق من خلال التعاون التقني يستدعي مشاركة نشطة مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وكثيراً ما يتحقق العمل اللائق من خلال الشراكات مع الوكالات الإنمائية متعددة الأطراف والثنائية الأخرى. وفي هذا السياق، تنطوي الشراكات بين القطاعين العام والخاص على إمكانية توسيع أنشطة منظمة العمل الدولية وتعزيز فعاليتها في مجال التعاون التقني. ومن شأن هذه الشراكات أن تمكّن المنظمة من تعزيز خبرتها ومساهماتها إلى جانب خبرات ومساهمات الهيئات الفاعلة الخاصة، لا سيما المنشآت، بغية تشجيع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق كأساس للتنمية المستدامة.

٥. ولا تكتفي المنظمة، في شراكاتها من أجل التعاون التقني، بالإفادة من خبرة المنشآت الخاصة ومساهماتها في مجال خلق الوظائف اللائقة والمنتجة، بل تستمد الإفادة أيضاً من الدور المهم الذي تضطلع به نقابات العمال في تعزيز العمل اللائق. وتملك الشراكات بين القطاعين العام والخاص الإمكانيات الكفيلة بأن تزيد من إطلالة المنظمة ووظائفها في مجال التوعية، كما تتيح الفرصة للتأثير في استثمار القطاعين العام والخاص وفي سياساتهما وممارساتهما من أجل تعزيز العمل اللائق بقدر أكبر من الفعالية. وتتيح هذه الشراكات أيضا فرصة لتعزيز مجموعة من الموارد الإضافية المختلفة المستمدة من مجموعة أوسع من القطاعات والهيئات الفاعلة، وتسهل حشد الموارد المالية والمنح العينية وتقوية الهياكل الأساسية في القطاعين العام والخاص والحصول على مهارات ومعارف وتجارب إضافية.

٦. ويجدر أن يذكر في هذا السياق، ما جاء في وثيقة البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ لمنظمة العمل الدولية، التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في دورته السادسة والتسعين (حزيران/ يونيه ٢٠٠٧) من أن: "منظمة العمل الدولية ستقيم أيضاً شراكات مع القطاعين العام والخاص، تجمع بين خبرة المنظمة وخبرة المنشآت الخاصة والنقابات والحكومات كلما تبين أن هذا مفيد للتقدم بأهداف العمل اللائق"[٧].

٧. وقد أدى إصلاح الأمم المتحدة وتغير هيكل المساعدة الإنمائية إلى تحويل التركيز من تمويل المانحين إلى البرامج المملوكة وطنياً مثل أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، والبرامج القطرية التجريبية في إطار أمم متحدة واحدة والبرامج القطرية للعمل اللائق لمنظمة العمل الدولية. فضلاً عن أن هناك نقاشاً دولياً كبيراً حول الدور الهام الذي يؤديه القطاع الخاص والمنشآت المستدامة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بما في

[3] انظر الرابط التالي: http://www.un.org/partners/business/otherpages/guide.htm

[4] في مؤتمر قمة قادة الاتفاق العالمي لعام ٢٠٠٧، ناقش رؤساء وممثلو الوكالات المشاركة حاجة منظومة الأمم المتحدة إلى وضع إطار استراتيجي مشترك للعمل مع القطاع الخاص، بما في ذلك على المستوى الوطني والتأكد في الوقت نفسه من مراعاة مختلف نُهج الوكالات، والحفاظ على صورة منظومة الأمم المتحدة.

[5] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/60/215

[6] *توحيد الأداء*، تقرير الفريق الرفيع المستوى التابع للأمين العام، ٢٠٠٦، الفقرة ٧٤.

[7] الوثيقة GB.298/PFA/13، الفقرة ٢٩٦.

٨. وانخرطت منظمة العمل الدولية لحد الآن في عدد محدود فقط من الشراكات بين القطاعين العام والخاص على أساس تخصيصي. وتشمل أبرز البرامج مشروع الزراعة التجارية وزراعة الكاكاو في غرب أفريقيا، التابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ومشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية في مجال صناعة كرات القدم في باكستان، وبرنامج النهوض بالمصانع الكمبودية، وهي برامج مولها القطاع الخاص كليا أو جزئيا. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٧، وقعت منظمة العمل الدولية اتفاقا إطارياً بقيمة ٣٤ مليون دولار أمريكي بشأن مرفق جديد للتأمين بالغ الصغر مع مؤسسة بيل وميليندا غيتس. ورغم هذا التزايد الكبير في تمويل القطاع الخاص سنة ٢٠٠٧، يظل إجمالي الأموال التي حشدتها منظمة العمل الدولية من القطاع الخاص جزءاً يسيراً من المبلغ الذي يقارب ملياري دولار أمريكي والذي حشدته منظمة العمل الدولية من خارج الميزانية لتمويل التعاون التقني منذ ١٩٩٦.

باء - سياسة منظمة العمل الدولية في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٩. يجب أن يُنظر إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص لمنظمة العمل الدولية، شأنها شأن أي شراكة أخرى، في السياق المؤسسي المناسب. ويشمل هذا ضمان إنشاء هذه الشراكات وتنفيذها بتوافق تام مع مبادئ وقيم منظمة العمل الدولية المكرسة في دستور المنظمة ومع معايير العمل الدولية. وستركز هذه الشراكات على المجالات والمواضيع ذات الاهتمام المشترك بالنسبة لمنظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها، التي تمثلها هيئاتها المكونة الثلاثية، وبالنسبة للهيئات الفاعلة في الشراكة.

١٠. ومن الجدير بالذكر أن مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠٠٦، استعرض دور منظمة العمل الدولية في مجال التعاون التقني. وأعلن المؤتمر في استنتاجاته أنه يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تكون مصدراً للتمويل وقاعدة معارف موسعة، ودعا إلى إقامة شراكات فعالة مع سائر الهيئات الفاعلة في مجال التنمية وحشد الموارد المالية والبشرية من القطاعين العام والخاص. وطلب إلى مجلس الإدارة أن يضع مبادئ توجيهية ومعايير واضحة بشأن هذه الشراكات، ويرصد تنفيذها [10].

١١. وبناءً على طلب المؤتمر، أعدّ المكتب، بالتشاور مع هيئة مكتب لجنة التعاون التقني، تقريراً [11] تمت مناقشته في دورة اللجنة في آذار/ مارس ٢٠٠٧.

١٢. وفي الاجتماع المذكور، أشادت مجموعة أصحاب العمل بالسرعة التي أحرز بها المكتب تقدماً منذ مؤتمر العمل الدولي لسنة ٢٠٠٦، لكنها رأت أن منظمة العمل الدولية متأخرة عن الركب ولا سيما في سياق إصلاح الأمم المتحدة. وطلبت المجموعة أن تفحص المنظمة بشكل أوثق المبادئ التوجيهية لوكالات الأمم المتحدة

[8] مكتب العمل الدولي: *استنتاجات بشأن تعزيز المنشآت المستدامة*، الفقرة ١، مؤتمر العمل الدولي ٢٠٠٧؛ لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقطاع الخاص والتنمية: *تحرير عملية تنظيم المشاريع: جعل عالم الأعمال يعمل لصالح الفقراء*، ٢٠٠٤.

[9] دُرست هذه الفكرة في برنامج قطري تجريبي واحد على الأقل في إطار عملية أمم متحدة واحدة. انظر"توحيد الأداء: الخطة التشغيلية لمنظومة الأمم المتحدة في موزامبيق" [مشروع بتاريخ ١٩ حزيران/ يونيه ٢٠٠٧].

[10] مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦، *محضر الأعمال المؤقت*، الفقرة ٢٦.

[11] الوثيقة GB.298/TC/3، الفقرة ٣٥.

١٣. ورأت مجموعة العمال أنه يجب أن يُنظر إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص في السياق المؤسسي المناسب، وأن تُنشأ وتُنفذ بما يتمشى تماماً مع مبادئ منظمة العمل الدولية وقيمها. وفي إطار عملية جعل المبادئ التوجيهية المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص تتماشى مع مبادئ وكالات الأمم المتحدة الأخرى، يجب عدم التفريط بالهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي الفريدين.

١٤. وأعربت المجموعات الحكومية عن نيتها في دعم قيام الشراكات بين القطاعين العام والخاص لصالح منظمة العمل الدولية. ورأت مجموعة البلدان الصناعية ذات الاقتصاد السوقي أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص كانت جزءاً من الاستراتيجية العامة للمنظمة لحشد الموارد. كما اعتبرت أن على هذه الشراكة أن تأخذ بعين الاعتبار بشكل كامل نظم القيم الأساسية للمنظمة. ورأت أنه لا بد من تحديد سياسة ملائمة، ووضع مبادئ توجيهية وآليات مراقبة من أجل تقديم توجيه تشغيلي وقانوني للانخراط في الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

المبادئ التوجيهية

١٥. أكد مؤتمر العمل الدولي مجدداً في دورته الخامسة والتسعين (٢٠٠٦) على بعض المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تسترشد بها المنظمة في إنشاء الشراكات بين القطاعين العام والخاص [١٣]. وتستند الأمور التالية إلى تلك المبادئ:

١٥-١ *العمل بقيم منظمة العمل الدولية.* سوف تدخل المنظمة في شراكات بين القطاعين العام والخاص تتسق مع ولاية وأهداف المنظمة وتدعمها. ومن الأساسي بالتالي بالنسبة لمنظمة العمل الدولية العمل جنبا إلى جنب مع هيئات القطاعين العام والخاص التي تتقاسم معها قيمها وتحترم ولاية المنظمة في عملياتها. ويشمل هذا أيضا مراعاة مركز منظمة العمل الدولية كمنظمة دولية عامة والسياسات التي اتفقت عليها هيئاتها المكونة الثلاثية، مثل تلك التي تتجلى في إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨) [١٤]، وإعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية (الطبعة الرابعة، ٢٠٠٦)، فضلاً عن المبادئ الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان والبيئة ومحاربة الفساد.

١٥-٢ *تعزيز برنامج العمل اللائق.* إن القيمة المضافة لأي شراكة من حيث مساهمتها المحتملة في النهوض بالعمل اللائق، بما في ذلك من خلال الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية، ستكون واضحة في تصميم أي نشاط من أنشطة الشراكة، كما ستتضح النتائج النهائية المتوقعة لصالح النساء والرجال والفتيات والفتيان، فهم المستفيدون في نهاية المطاف من مثل هذه الشراكات.

١٥-٣ *تقوية الهيكل الثلاثي، أحد المبادئ الأساسية لمنظمة العمل الدولية.* إن الهيكل الثلاثي سمة فريدة ومميزة لمنظمة العمل الدولية، وهو المشاركة الكاملة للحكومات ومنظمات أصحاب العمل ونقابات العمال في صنع قرارات المنظمة وفي أنشطتها التشغيلية. وإذا كان صنع السياسات في المنظمة محكوما فقط بنظام الإجراءات الثلاثية والشركاء الثلاثيين المحدد في دستور المنظمة، فإن مبدأ

[12] استرشد المكتب بورقات استراتيجية ومبادئ ومبادئ توجيهية مماثلة أعدتها وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، دون أن يغيب عن ذهنه الولاية والهيكل الثلاثي اللذان تنفرد بهما منظمة العمل الدولية.

[13] مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦، *محضر الأعمال المؤقت رقم ١٩*.

[14] تتناول الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية الحرية النقابية والاعتراف الفعلي بالحق في المفاوضة الجماعية، والقضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي، والقضاء الفعلي على عمل الأطفال، والقضاء على التمييز فيما يخص الاستخدام والمهنة.

١٥-٤ *المساواة بين الجنسين.* إن منظمة العمل الدولية ملتزمة بتعميم المساواة بين الجنسين وتعزيزها، وستسعى إلى تشجيع هذا الهدف بشكل منتظم من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويعني هذا بالتحديد مشاركة النساء والرجال معا في: عمليات التشاور والتحليل؛ تصنيف البيانات حسب الجنس وحسب نوع الجنس في البحوث والدراسات الاستقصائية والتحليلات؛ وضع استراتيجيات وأهداف تراعي نوع الجنس، ومؤشرات ومدخلات وأنشطة ونواتج خاصة بقضايا الجنسين؛ السعي من أجل إيجاد توازن بين الجنسين في مجال التمثيل في الهياكل المؤسسية المنشأة في إطار المشاريع؛ الاستناد إلى معايير المساواة بين الجنسين والخبرة المتعلقة بقضايا الجنسين في عمليات التقييم.

١٥-٥ *المساءلة.* باعتبار منظمة العمل الدولية منظمة دولية عامة، فهي مسؤولة عن إجراءاتها أمام مجلس الإدارة والأعضاء الثلاثيين فيه. وتضطلع المنظمة أيضا بمسؤولية تجاه الجهات المعنية أو المشاركة بشكل مباشر في الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومن المهم بالتالي أن تُصمَّم أنشطة إقامة الشراكات وتنفذ بطريقة تضمن مسؤوليات واضحة تتفق عليها الهيئات الفاعلة في الشراكات وكذلك جداول زمنية محددة ونواتج قابلة للقياس. ولن تفيد المشاركة النشطة للهيئات الثلاثية المكونة للمنظمة في تعزيز الملكية الوطنية فحسب، بل أيضاً في ضمان مساءلة الشراكات. ومن الأساسي أن تكون أي مبادرات لشراكات المنظمة مع القطاعين العام والخاص شفافة تماما، وأن تتم استشارة الهيئات الثلاثية المكونة للمنظمة. كما يجب أن تتاح المعلومات بشأن أنشطة إقامة الشراكات للجمهور وأن تُرفع تقارير بشأنها إلى مجلس إدارة مكتب العمل الدولي.

١٥-٦ *الاستدامة.* ينبغي أن تصمَّم أنشطة الشراكة بحيث تعزز الاستدامة (الاقتصادية والبيئية والاجتماعية) وتحقق الاستخدام الأمثل لموارد كل جهة مشاركة في الشراكة وتدعم الملكية المحلية والوطنية. وهذا المبدأ مهم بالنسبة للنتائج النهائية التي يجب أن تحققها الشراكة فضلاً عن الأساليب التي يتعين استخدامها، مثل التشاور مع المعنيين المباشرين ومشاركتهم وتصميم استراتيجيات فعالة لنهاية الشراكة.

١٥-٧ *الحياد.* تُنفذ جميع أنشطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وفقا للوائح منظمة العمل الدولية وقواعدها وإجراءاتها المطبقة، بما فيها النظام المالي والقواعد المالية ونظام الموظفين. وفي حين ترمي أنشطة الشراكات إلى النهوض بالعمل اللائق وبالتالي تقديم وسيلة تقوم من خلالها أنشطة المنظمة في مجال التعاون التقني ووضع المعايير بمساندة بعضها البعض، تعمل الشراكات نفسها ويعمل المشاركون فيها بشكل منفصل عن النظم السياسية والمعيارية للمنظمة، بما فيها آليتها الخاصة بوضع المعايير وآلية الإشراف. وبالتالي، فإن المشاركة في شراكات مع منظمة العمل الدولية لا تعني الوصول إلى نظم أو هياكل المنظمة الخاصة برسم السياسات أو التأثير فيها.

١٥-٨ *المعاملة غير التفضيلية وعدم التأييد.* تعمل منظمة العمل الدولية على أساس غير حصري، ولكي لا تعطي انطباعا بأنها تؤيد مشاركا واحدا، فهي تحتفظ بالحق في الاشتراك في ترتيبات مماثلة مع مشاركين آخرين في القطاع الصناعي نفسه. ويُكشَف دائما عن هوية المشاركين في الشراكة.

جيم - وضع المبادئ التوجيهية: الخطوات المقبلة

١٦. يشمل تفعيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص عادة عقد اتفاقات شراكة تتضمن توقعات محددة بوضوح ومسؤوليات ومنافع متبادلة ومساءلة بحيث أن الشراكات الفعلية بين القطاعين العام والخاص تتطلب مستوى من الثقة والاحترام المتبادلين، وفهماً مشتركاً لقوى كل شريك. وبصفة عامة سيتَّبع تطور الشراكات بين القطاعين العام والخاص ودورة حياتها سلسلة من المراحل وهي:

أولاً - تحديد فرص إقامة الشراكة وتصميمها؛

ثانياً - استعراض تقني لاقتراح إقامة الشراكة، بما في ذلك تقييم المشاركين في الشراكة واختيارهم؛

ثالثاً - عملية الموافقة ، بما في ذلك التشاور مع الهيئات المكونة، والاستعراض القانوني والمالي؛

رابعاً - إبرام اتفاق الشراكة؛

خامساً - تنفيذ برنامج/ مشروع/ نشاط الشراكة؛

سادساً - رصد الشراكة وتقييمها بشكل منتظم؛

سابعاً - تقييم الأثر؛

ثامناً - رفع تقارير عن أنشطة الشراكة.

١٧. وستضع منظمة العمل الدولية مجموعة من المبادئ التوجيهية التشغيلية الخاصة تُعنى بجميع المراحل توخياً لإرشاد المكتب في إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وإدارتها من أجل التعاون التقني ولضمان إدراج العناصر الرئيسية الواردة في المبادئ المذكورة آنفاً، عند صياغة هذه الشراكات من أجل التعاون التقني وتنفيذها بعد ذلك.

١٨. وسيستحدث المكتب مواداً ترويجية لصالح المنظمات المتعاونة المحتملة والجمهور العريض لشرح غرض ومبادئ الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل التعاون التقني، والطرائق التشغيلية الأساسية وقابلية التطبيق والمزايا والمجالات التي يمكن دعمها في إطار ولاية منظمة العمل الدولية.

١٩. وعلى حد ما سيتبين من المبادئ التوجيهية للمكتب، ستُنفذ جميع برامج أو مشاريع أو أنشطة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وفقا لاقتراح شراكة يعرض الأهداف والإطار الزمني والأنشطة والإدارة والميزانية وتخصيص وقت الموظفين. وستكون أي شراكة بين القطاعين العام والخاص خاضعة لاتفاق شراكة يبّين حقوق كل مشارك ومسؤولياته كما وافق عليها جميع المشاركين في الشراكة. وسيشكل اقتراح الشراكة جزءاً من الاتفاق وسيتضمن أحكاماً خاصة بالرصد والتقييم ومراجعة الحسابات ورفع التقارير، وفقاً لما هو ذو صلة من قواعد منظمة العمل الدولية ولوائحها القانونية والمالية وتلك المتعلقة بالتقييم والإشراف.

٢٠. وقد ترغب لجنة التعاون التقني في دعوة مجلس الإدارة إلى ما يلي:

"١" الطلب إلى المكتب وضع مبادئ توجيهية عملية وتطبيقها واستحداث مواد ترويجية ونشرها بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص على أساس المبادئ التوجيهية ؛

"٢" الطلب إلى المكتب رفع تقارير دورية عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الدورات المقبلة لهذه اللجنة.

جنيف، ٢٨ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٨.

نقطة يتخذ قرار بشأنها: الفقرة ٢٠.