الشراكات بين القطاعين العام والخاص

المفهوم والأنشطة ذات الصلة في مجال مراقبة السلائف

الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات (INCB)

Vienna International Centre

P.O. Box 500

A-1400 Vienna, Austria

incb.precursors@un.org

+43-1-26060-4151

https://www.incb.org/incb/en/precursors/global_project/partnerships/main.html

إنسيب

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال مراقبة السلائف

المحتويات

١ ما هي الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟
الصفحة ١

٢ التحديات
الصفحة ٣

٣ الحل: التعاون الوثيق والشامل للجميع
الصفحة ٥

٤ ولاية الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وأنشطتها
الصفحة ٩

٥ الأدوات المتاحة
الصفحة ١٠

٦ الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهداف التنمية المستدامة
الصفحة ١١

في حين أن مصطلحي "الشراكات بين القطاعين العام والخاص" و"القطاع الخاص" يستخدمان في هذا الكتيب كله، فمن المسلَّم به أن ثمة قطاعا غير خاص أيضا (مملوكا للدولة) ينطبق عليه مفهوم التعاون الطوعي.

ما هي الشراكة بين القطاعين العام والخاص؟

تحقيق التوازن بين المراقبة الفعالة للسلائف والبيئة التجارية المؤاتية لتجارة المواد الكيميائية

في السنوات الأخيرة، أصبحت الشراكات بين القطاعين العام والخاص تؤدي دورا متزايد الأهمية في مراقبة السلائف على الصعيد العالمي. وتهدف هذه الشراكات إلى منع تحويل المواد الكيميائية لأغراض غير مشروعة، من خلال التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص. وكثيراً ما يكتسب التعاون المتبادل في هذا الميدان طابعاً رسمياً بموجب اتفاقات طوعية.

وغالبا ما يشار إلى هذه الاتفاقات باسم المدونات القطاعية أو التنظيم الذاتي للقطاع أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو مدونات الممارسات. وأيا كان الاسم المستخدم، ينبغي إبرام اتفاقات التعاون الطوعي استنادا إلى الحالات والاحتياجات القطرية المحددة، وكذلك بهدف إدارة جوانب معينة من الأسواق الاستهلاكية.

وفي حين أن فرادى الاتفاقات قد تتباين فيما بينها تبايناً كبيراً من حيث المضمون والأحكام المحددة، فإنها تسلم بأن المشاكل لا يمكن معالجتها إلا من خلال المسؤولية المشتركة.

تجدر الإشارة إلى أن الشراكات الطوعية ترتكز على الضوابط الإلزامية المنصوص عليها في المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨ وتكمّل تلك الضوابط.

الفقرة ٩ (أ) من المادة ١٢ من اتفاقية عام ١٩٨٨:

يتخذ كل طرف التدابير التالية: "إنشاء نظام لمراقبة التجارة الدولية بالمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، والاحتفاظ به، تسهيلا لكشف الصفقات المشبوهة. وتستخدم نظم المراقبة هذه بالتعاون الوثيق مع الصانعين والمستوردين والمصدِّرين وتجار الجملة والتجزئة، الذين عليهم أن يحيطوا السلطات المختصة علما بالطلبات والصفقات المشبوهة".

التحديات

التحدي الأول

أصبحت الشراكات الفعالة بين القطاعين العام والخاص ضرورية مع تغير أساليب العمل التي يتبعها المتجرون بالمخدرات للحصول على المواد الكيميائية اللازمة لصنع المخدرات غير المشروعة.

وعلى مدى العقود الثلاثة الماضية، نجحت الحكومات في اعتماد وتنفيذ عدد من تدابير الرقابة بهدف منع تحويل المواد المدرجة في الجدولين الأول والثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨ إلى قنوات غير مشروعة. وقد أُنجِز ذلك بالأساس عن طريق رصد حركة المواد في التجارة الدولية. ونتيجة لذلك، يتزايد استغلال المتجرين بالمخدرات لنقاط الضعف التي تعتري قطاعي التجارة والتوزيع المحليين للحصول على هذه المواد. وهم يستطلعون أيضا إمكانية استخدام السلائف الأولية وغيرها من المواد غير المجدولة التي يمكن تحويلها إلى سلائف لصنع المخدرات غير المشروعة.

وتشمل المواد غير المجدولة ما يسمى "السلائف المحوَّرة"، أي المواد الكيميائية المصنوعة خصيصا للتحايل على التشريعات القائمة، والسلائف المستخدمة لتصنيع مؤثرات نفسانية جديدة، وكذلك المواد الكيميائية المتاحة للشراء في الأسواق. وقد يجري تصنيع المواد غير المجدولة والاتجار بها من جانب قطاعات صناعية تنظمها لوائح وسلطات مختلفة عن تلك المسؤولة عن سلائف المخدرات الخاضعة للمراقبة.

تشكل طرائق التوريد الجديدة، وكذلك العدد شبه اللانهائي من المواد غير المجدولة التي يمكن استخدامها لتحل محل السلائف الخاضعة للمراقبة، تحديا كبيرا أمام الكثير من الحكومات.

التحدي الثاني

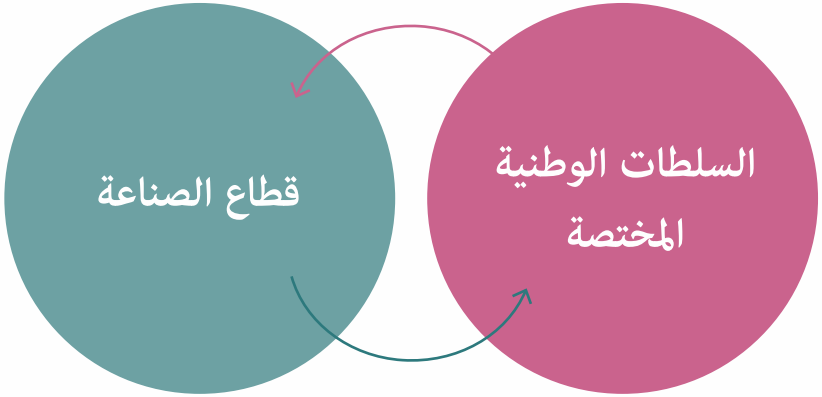
توفر التغييرات التشريعية حلولا طويلة الأمد، ولكن إنفاذها وإدارتها غالبا ما يستلزمان الكثير من الوقت والموارد. وبما أن معظم المعاملات التجارية التي تنطوي على سلائف كيميائية هي معاملات مشروعة تقوم بها شركات تعمل بحسن نية، فمن الممكن كذلك أن تضع الضوابط التشريعية الإضافية عبئاً إدارياً لا لزوم له على القطاعين العام والخاص.

وتشكل الاستراتيجيات القائمة على الشراكات الطوعية بين القطاعين العام والخاص مكملا مهما للضوابط الإلزامية في هذا الصدد. وتوفر هذه الشراكات عددا من الفوائد الملموسة لكل من القطاعين العام والخاص. فهي من خلال سرعة استجابتها ومرونتها، تتصدى بفعالية لتحويل السلائف الخاضعة للمراقبة والاتجار بها، وكذلك إساءة استعمال المواد الكيميائية غير المجدولة.

أثبتت البلدان التي نُفِّذت فيها شراكات بين القطاعين العام والخاص أن من الممكن تحقيق التوازن بين البيئة التجارية المؤاتية لتجارة المواد الكيميائية والمراقبة الفعالة للسلائف.

الحل: التعاون الوثيق والشامل للجميع

المستجدات المتعلقة بأحدث الاتجاهات والضبطيات.



تحديد الطلبات والمعاملات المشبوهة والإخطار بها

استهداف أنشطة الاتجار الإشكالية

تساعد الاستراتيجيات الوطنية لمكافحة المخدرات التي تشمل المشاركة الطوعية للقطاع الخاص من خلال اتفاقات مقننة على كشف المخاطر الناشئة عن تحويل الوجهة. ويمكن أن تحدد "مدونة ممارسات" متفق عليها ضمن الشراكات بين القطاعين العام والخاص شروط تصنيع وتوزيع واستخدام المواد المعرضة لخطر تحويل وجهتها. وبالتالي فإن تتبع الأنشطة التي لا تمتثل للمدونة يمكن أن يوفر لقطاع الصناعات وسيلة فعالة للتنظيم الذاتي.

ومن المهم أن تبلغ الصناعات السلطات طوعا بأي نشاط مشبوه في مختلف مراحل سلسلة الإمداد، بدءا من الاستفسارات وطلبات التوريد إلى طلبات الشراء الفعلية، لتمكين السلطات من التحقيق في المصدر. وبذلك يمكن منع ما يسمى "المفاضلة بين الشركات" - أي التحول من شركة إلى أخرى. وفي الوقت نفسه، من الضروري أن تبقي السلطات قطاع الصناعة على علم بأحدث الاتجاهات في الاتجار بالسلائف وكذلك بضبطيات السلائف الموجهة لأغراض الاستعمال غير المشروع.

ولا يمكن إدارة الأطراف الفاعلة المارقة والمستعصية التي تشجع تصنيع المخدرات غير المشروعة إلا من خلال التعاون الطوعي والوثيق بين الحكومات والصناعات.

إشراك الجميع

نظرا إلى أن تحويل الوجهة يمكن أن يحدث، ويحدث بالفعل، في جميع مراحل سلسلة التوزيع فينبغي ألا تقتصر حدود مشاركة القطاع الخاص أو إشراكه على البلدان المصنِّعة وقطاع الصناعات الكيميائية. عوضا عن ذلك، ينبغي أن تشمل الشراكات الصناعة التحويلية والموزعين (بما في ذلك الموزعون عبر الإنترنت ومتعهدو المعاملات بين المنشآت التجارية) والتجار والشاحنين والمستخدمين النهائيين. وعلاوة على ذلك، وتبعا للظروف، ينبغي أيضا السعي إلى إشراك صناعات أخرى، مثل الصناعات الكيميائية الدقيقة والمتخصصة، وصناعة المستحضرات الصيدلانية، وصناعات النكهات والعطور ومستحضرات التجميل والأغذية والمشروبات.

التعاون الدولي

يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تساعد في منع تحويل المواد الكيميائية لأغراض غير مشروعة. وتساعد المعلومات المتعلقة بالطلبات والمعاملات المشبوهة التي تقدمها دوائر الصناعة طوعا إلى السلطات الوطنية على تنبيه الشركات الأخرى القائمة في البلد نفسه. وإذا تم تبادل المعلومات دوليا مع الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات (من خلال السلطات الوطنية المعنية)، سيتسنى تنبيه سلطات البلدان الأخرى، مما يساعد على منع المتجرين من تقديم نفس الطلب في مكان آخر.

لزوم اتخاذ إجراءات عالمية

على الرغم من أن الفقرة الفرعية ٩ (أ) من المادة ١٢ من اتفاقية عام ١٩٨٨ تقتضي من الحكومات إقامة التعاون مع قطاع الصناعة، فإن هذا المفهوم لم ينفذ بعد بكامل إمكاناته. وحتى في البلدان التي تتمتع بتاريخ طويل من الشراكات مع القطاع الخاص، ثمة مجال لتحسين التعاون في المستويات الدنيا من سلسلة التوزيع وكذلك فيما يتعلق بالمواد الكيميائية غير المجدولة والمصنوعة خصيصا («السلائف المحوَّرة»).

تساعد الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، من خلال أنشطتها في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الحكومات في وضع وتنفيذ هذه الشراكات الطوعية بوصفها استراتيجية فعالة لمنع تحويل وجهة المواد الكيميائية.

الوثيقة الختامية لدورة الأمم المتحدة الاستثنائية لعام ٢٠١٦ بشأن مشكلة المخدرات العالمية:

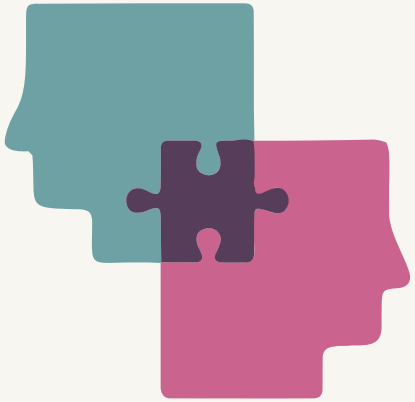
توصي المادة ٥ (ج) الحكومات بـ"إقامة وتدعيم الشراكات وتبادل المعلومات مع الصناعات، وخصوصاً الصناعات الكيميائية والصيدلانية، وسائر كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، وتشجيع استخدام المبادئ التوجيهية بشأن صوغ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية، التي أصدرتها الهيئة الدولية لمراقبة المخدِّرات ومذكرة التفاهم النموذجية بين الحكومات وشركائها من القطاع الخاص التي أعدتها الهيئة، حسب الاقتضاء، مع مراعاة ما يمكن أن تؤديه هذه الصناعات من دور مهم في التصدي لمشكلة المخدِّرات العالمية ومواجهتها".

ولاية الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات

الولاية

الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، التي تعود جذورها إلى ما قبل الأمم المتحدة، هي أقدم هيئة دولية وأكثرها خبرة تعمل على ضمان توافر إمدادات كافية من العقاقير للاستعمالات الطبية والعلمية، وضمان عدم حدوث تحويل لوجهة العقاقير وسلائفها.

وبموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨، تضطلع الهيئة بمسؤولية خاصة عن رصد المراقبة التي تمارسها الحكومات على السلائف وغيرها من المواد الكيميائية المستخدمة في صنع المخدرات بطريقة غير مشروعة، ومساعدة الحكومات على منع تحويل تلك المواد إلى الاتجار غير المشروع. وعلاوة على ذلك، دعا الإعلان السياسي وخطة العمل لعام ٢٠٠٩ الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات إلى توفير مبادئ توجيهية بشأن كيفية إقامة التعاون بين السلطات الوطنية المختصة والقائمين بهذه الصناعات.



الأنشطة

أصدرت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات مبادئ توجيهية بشأن صوغ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية في عام ٢٠٠٩. ومنذ عام ٢٠١٣، تنظم الهيئة بانتظام فعاليات من قبيل المؤتمرات وحلقات العمل والدورات التدريبية بهدف التوعية بمزايا الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فعلى سبيل المثال، استضافت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات حلقات عمل بشأن تعاون قطاع الصناعات في البحرين في عام ٢٠١٤ وفي النمسا في عام ٢٠١٦، لقيت استحسانا وحضرها أكثر من ٥٠ مشاركا من العديد من البلدان والمنظمات المختلفة من جميع أنحاء العالم. وتشجع الهيئة أيضا وتدعم توأمة الحكومات التي تسعى إلى إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص مع الحكومات التي أقامت تلك الشراكات بالفعل.

ويسر الهيئة أن تضع خبراتها وخدماتها - التي تتراوح بين المشاورات الثنائية الغنية بالمعلومات والدعم العملي لحلقات العمل الإقليمية - تحت تصرف الحكومات التي ترغب في توسيع نطاق التعاون مع دوائر الصناعة وإضفاء الطابع المؤسسي عليه.

ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن فرادى الأدوات والموارد في خلاصة وافية جامعة على الرابط التالي.

الأدوات المتاحة

نشرت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات المواد الواردة أدناه، بهدف المبادرة بمساعدة الحكومات في إقامة أو تحسين الشراكات الطوعية بين القطاعين العام والخاص*. وجميع الأدوات متاحة للاستخدام من جانب السلطات الوطنية المختصة على الموقع الشبكي الآمن للهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وعند الطلب.

مبادئ توجيهية بشأن صوغ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية	ملحوظات عملية من أجل تنفيذ المبادئ التوجيهية الصادرة عن الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بشأن صوغ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية
دليل سريع بشأن وضع وتنفيذ مدونة طوعية تخص الممارسات في الصناعة الكيميائية تكتسب الطابع الرسمي بموجب مذكرة تفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص	مذكرة تفاهم نموذجية يقصد بها تشكيل أساس يمكن للحكومات والصناعة الكيميائية أن تستند إليه في تطوير أو تعزيز الشراكات الطوعية
الممارسات الوطنية المتصلة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال سلائف المخدرات والمواد الكيميائية غير المجدولة	الاستعراض العالمي لفئات الصناعات المشاركة في صنع وتجارة وتوزيع المواد الكيميائية المستخدمة في صنع المخدرات غير المشروع
القائمة المحدودة للمواد غير المجدولة الخاضعة لمراقبة دولية خاصة (المحدَّثة بانتظام من جانب الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات)	إضافة إلى ذلك، يمثل نظام الإخطار بحوادث السلائف (نظام بيكس)** آلية للإنذار المبكر بالاتجاهات الناشئة فيما يتعلق بالمواد الكيميائية والسلائف غير المجدولة.

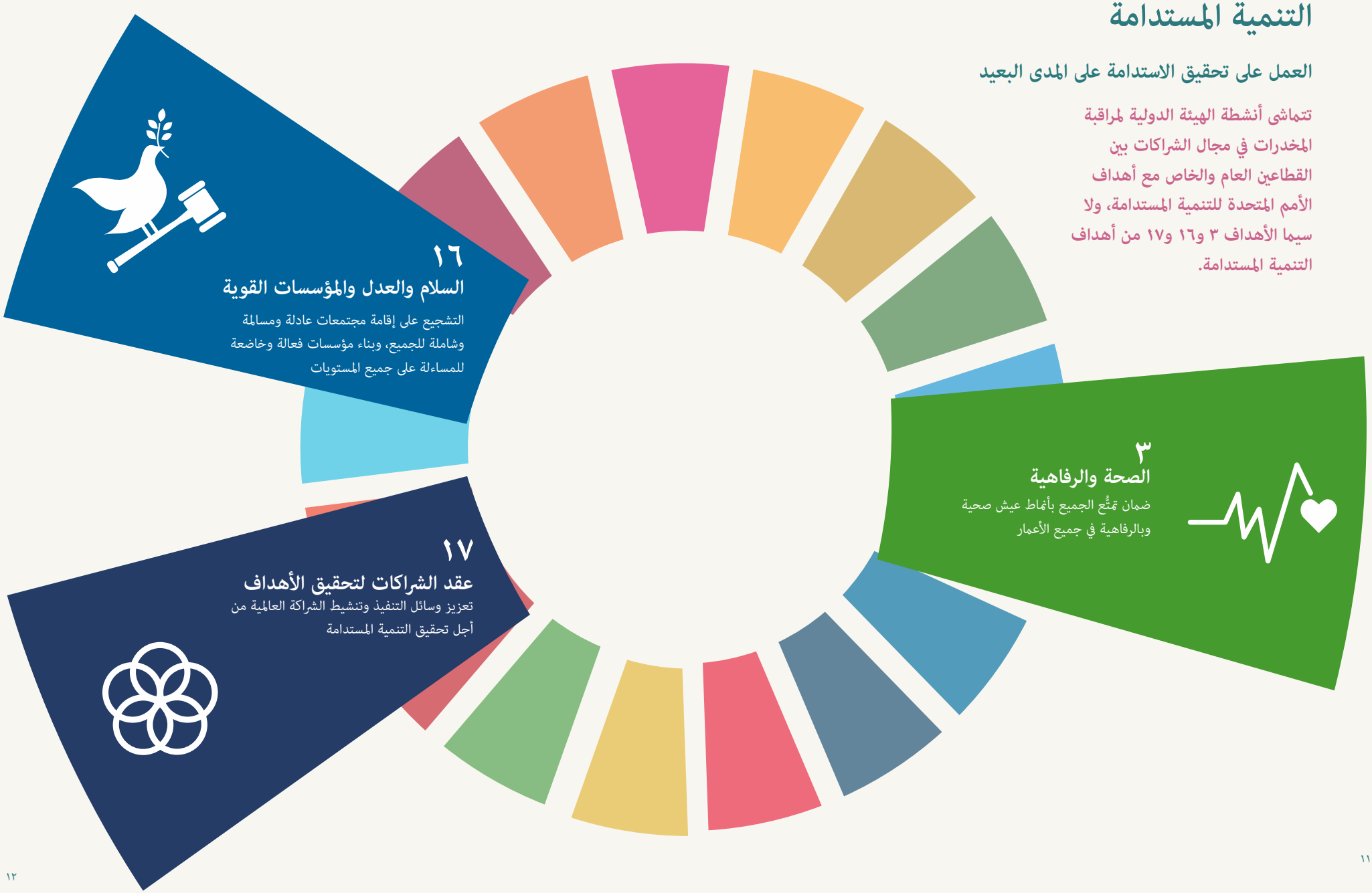
* https://www.incb.org/incb/en/precursors/global_project/partnerships/main.html

** التسجيل من خلال incb.pics@un.org

الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأهداف التنمية المستدامة

العمل على تحقيق الاستدامة على المدى البعيد

تتماشى أنشطة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص مع أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ولا سيما الأهداف ٣ و١٦ و١٧ من أهداف التنمية المستدامة.



الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال مراقبة السلائف