



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات الأهلية العربية

CSO Partnership
for Development Effectiveness

حزيران ٢٠١٨
٢٠١٨



كنة محمية

دور ومساءلة القطاع الخاص في عمليات التنمية

دور ومساءلة القطاع الخاص في عمليات التنمية

إعداد: كندة محمديّة

٢٠١٨

تشكر المؤلفة نبيل عبّو على مراجعته ومقترحاته. المؤلفة هي المسؤول الوحيد عن جميع الأخطاء والآراء والتحليلات.



مشروع ممول من الاتحاد الأوروبي
Funded by the European Union

هذا المشروع تم تنفيذه بدعم مالي من قبل الاتحاد الأوروبي. إن محتوى هذا التقرير هو مسؤولية شبكة المنظمات العربية غير الحكومية وحدها ولا يمكن اعتباره تحت أي ظرف أنه يمثل موقف الممول.

المحتويات:

٦	أولاً: القطاع الخاص وأجندة التنمية
٦	استخدام أجندة ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة كمساحة لتوسيع دور القطاع الخاص في مجال التنمية العامة
٧	مفهوم «الشراكات» في إطار أهداف التنمية المستدامة؛ في البحث عن المساءلة
٨	مناقشة التمويل من أجل التنمية
٨	ثانياً: قضايا لا بد من النظر فيها لتشريح دور القطاع الخاص في التنمية
٩	ما القطاع الخاص الذي نتحدث عنه؟
١١	تعزيز دور الاستثمارات الخاصة من أجل دعم التنمية المستدامة لا تتناسب مع مقاربة «عدم التدخل» (laissez-faire)
١٢	دور القواعد الملزمة وتلك غير الملزمة (The role of soft law and hard law)
١٣	وضع تصور لآليات المساءلة وأهمية الوصول إلى المعلومات
١٣	ثالثاً: حقوق والتزامات الشركات/المستثمرين: ما هي القواعد القانونية المؤثرة؟
١٤	رابعاً: نظرة أعمق على مسارات مختارة متعلقة بمسؤوليات القطاع الخاص
١٤	إصلاح اتفاقيات الاستثمار الدولية وتوضيح التزامات المستثمر
١٥	معاهدة الشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان
١٦	خامساً: اقتراحات في إطار تطوير الموقف بشأن مشاركة ومساءلة القطاع الخاص في عمليات التنمية
١٧	على مستوى الشؤون السياسية التي سيتم التطرق لها:
١٧	على مستوى الاستراتيجية

أولاً: القطاع الخاص وأجندة التنمية

يلعب القطاع الخاص اليوم دور مركزيا في تطوير الخطاب وصياغة السياسات وتنفيذ المشاريع المتعلقة بأجندات التنمية^١، وبالتالي ينبغي أن يكون النقاش المتعلق بأدوار ومسؤوليات القطاع الخاص التنموية شاعلا لجميع الجهات الفاعلة والمشاركة في تعزيز التنمية المستدامة.

تركز هذه الورقة على القضايا المتصلة بمساءلة القطاع الخاص، وهي تتناول الخطاب المتعلق بالتنمية والقطاع الخاص، والترتيبات الخاصة بمشاركة القطاع الخاص في مسارات التنمية، والأسس القانونية الكامنة وراء الدور المتزايد للقطاع الخاص في أجندات التنمية، كما تناقش الخطاب التنموي السائد على المستوى الدولي، ولا سيما ضمن الأمم المتحدة في إطار أهداف التنمية المستدامة وأجندة 2030. يعود ذلك إلى أن أحد أهم أدوار هذه الاجندة التنموية يتعلق بإرساء خطاب وطريقة تفكير معينة حول مختلف الجهات الفاعلة في عالم التنمية ومنها القطاع الخاص. وبينما تتوسع هذه المسارات، لم يتم تحقيق ما يكفي من الاهتمام أو التقدم على مستوى التفكير في مسؤوليات القطاع الخاص وأثار توسعه في المشاركة في المجال العام.

تستخدم الورقة مصطلح «القطاع الخاص» «ومؤسسات الأعمال» بالتبادل، لتشير إلى المؤسسات الخاصة الساعية إلى الربح. في المقابل، تجدر الإشارة إلى أن استخدام القطاع الخاص في وثائق الأمم المتحدة غالباً ما يشمل كذلك كيانات لا تسعى إلى الربح مثل المؤسسات الخيرية. كما يشمل مفهوم مؤسسات الأعمال الشركات وغيرها من المؤسسات التجارية. تتناول الورقة دور المؤسسات التجارية كجهات استثمار أجنبي، في حين لا تتطرق إلى دور القطاع الخاص غير الربحي في التأثير على أجندات التنمية.

^١ تعني أجندات التنمية العامة كما ترد في هذه الورقة سياسات وأهداف الدولة في مجال التنمية، بما في ذلك تلك التي تعكس الأهداف والأجندات المتفق عليها من قبل الأطراف المتعددة، مثل أهداف التنمية المستدامة.

استخدام أجندة ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة كمساحة لتوسيع دور القطاع الخاص في مجال التنمية العامة

شكّلت أهداف التنمية المستدامة وأجندة 2030 مجالا لبناء خطاب دافعا بأهمية دور القطاع الخاص في تمويل التنمية. على سبيل المثال، حدد قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 70/224 توصيات تتعلق بتعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والقطاع الخاص، مع التشديد على ضرورة مشاركة أكبر لقطاع الأعمال لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.²

أكد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأمم المتحدة) – لا سيما قسم الاستثمار والمشاريع Investment and Enterprise Division – على الاستثمار الخاص كجزء لا يتجزأ من مناقشة تمويل التنمية³. ينص تقرير الاستثمار العالمي World Investment Report الصادر لعام 2014 عن هذا القسم أنه «سيكون لأهداف التنمية المستدامة آثار كبيرة على الموارد في جميع أنحاء العالم المتقدم والنامي. قدرت احتياجات الاستثمار العالمية تقارب 5 تريليون إلى 7 تريليون دولار في السنة، فيما تتراوح تقديرات الاحتياجات الاستثمارية في البلدان النامية وحدها بين 3.3 تريليون إلى 4.5 تريليون دولار في السنة ... وفي المستويات الحالية للاستثمار في القطاعات ذات الصلة بالتنمية المستدامة، تواجه البلدان النامية وحدها فجوة سنوية تصل إلى 2.5 تريليون دولار. إن للأموال العامة في البلدان النامية، وخصوصاً البلدان الأقل نمواً والاقتصادات الهشة الأخرى، دوراً مركزياً في الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة. إلا أنها غير قادرة على تلبية جميع طلبات الموارد المضمنة في أهداف التنمية المستدامة. لن يكون بالإمكان الاستغناء عن دور استثمارات القطاع الخاص»⁴،

^٢ النظر: Report of the Secretary-General, “Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector,” 10 August 2017, A/72/310
وأيضاً: <https://business.un.org/>
^٣ انظر بيان جيمس زان (مدير شعبة الاستثمار والمشاريع في الأونكتاد) لدى إطلاق إطار السياسة الاستثمارية في الأونكتاد لعام ٢٠١٥ في مؤتمر تمويل التنمية، متاح على: http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1041&Site-map_x0020_Taxonomy=UNCTAD%20Home;#2071;#UNCTAD%20and%20FfD%202015;#6;#Investment%20and%20Enterprise;#2099;#Investment%20Policy%20Framework%20for%20Sustainable%20Development
^٤ انظر:

وذلك بحسب تقرير الاستثمار العالمي (التشديد مضاف).

كذلك دأبت المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) والمصارف التنموية المتعددة الأطراف، بما في ذلك بنوك التنمية الأوروبية النشطة في المنطقة العربية، على التكرار منذ عام 2015 أن تلبية أهداف التنمية المستدامة تتطلب نقل المناقشة من «المليارات إلى التريلونات»، الأمر الذي سيتطلب تجاوز التركيز على المساعدة التنموية الرسمية نحو تفعيل الأموال من مصادر عامة وخاصة، وطنية ودولية⁵. يجد ذلك انعكاسه أيضاً في خطاب المؤسسات والتجمعات بين الحكومية على المستوى الدولي، مثل الخطاب الذي يقدمه وزراء مالية مجموعة الأربعة والعشرين⁶ ومجموعة العشرين ووكالات الأمم المتحدة المتعددة مثل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها.

مفهوم «الشراكات» في إطار أهداف التنمية المستدامة؛ أين آليات مساءلة القطاع الخاص؟

كان مفهوم الشراكات من أكثر القضايا إثارة للجدل في المفاوضات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة وأجندة 2030. تم التأكيد على الدور الحيوي للشراكات في تحقيق خطة عام 2030 عبر الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة، والذي يكرس الشراكة كهدف بحد ذاته وكوسيلة حاسمة لتنفيذ كامل الأجندة⁷. وقد تم التنازع على هذه القضية، ليس بسبب رفض مشاركة الجهات ذات الصلة أو المصلحة (stakeholders)، ولكن بسبب استغلال مفهوم «الشراكات» بطريقة لا تفرق بين دور الكيانات ذات الأهداف الربحية والكيانات الأخرى غير الربحية العاملة للمصلحة العامة (profit and non-profit entities). وفي هذا الصدد، لوحظ أن مفهوم «الشراكات» قد يكون مصطلحاً مضللاً في إطار مناقشة الاشتباك بين كيانات الأمم المتحدة والجهات غير الحكومية، فهو «يشجع على إحساس زائف

World Investment Report 2014, page xi (Key Messages), available at: http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/World_Investment_Report.aspx
^٥ Barbara Adams and Sarah Dayringer, «UN partnerships in the public interest? Not yet», 25 October 2017, Global Policy Watch, available at: https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPFEurope/GPW18_2017_10_25.pdf
^٦ انظر: <https://www.g24.org/>
^٧ Report of the Secretary-General, “Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector”, 10 August 2017, A/72/310. See page 2

بالتساوي» بين منظمات المجتمع المدني و الشركات الربحية، مع تجاهل «الاختلافات العميقة في توجهاتهم ومصالحهم وخضوعهم للمساءلة»⁸.

تجدر الإشارة هنا إلى أن غرفة التجارة الدولية حصلت خلال العام 2016 على صفة مراقب لدى الجمعية العامة للامم المتحدة، وهي الصفة التي تخصص في العادة للدول غير الأعضاء، مثل الكرسي الرسولي (Holy See) ودولة فلسطين، وكذلك المنظمات البين حكومية الدولية.⁹ وقد أكد طلب النظر في تنصيب غرفة التجارة الدولية كمراقب في الأمم المتحدة، والذي تقدمت به فرنسا، على عمل الغرفة الداعم للأمم المتحدة في مجالات التنمية المستدامة والبيئة والطاقة والتغير المناخي.¹⁰ وقد جاء في خطاب فرنسا أنه «يفضل تاريخها الطويل في المشاركة الرسمية في صنع السياسة الدولية وبسبب انتشارها العالمي، تتمتع غرفة التجارة الدولية بمكانة متميزة لتمثيل الأعمال التجارية العالمية في الجمعية العامة للأمم المتحدة... لقد ازدادت أهمية علاقة الحكومات بالقطاع الخاص، فدور الأعمال في توليد العمالة والثروة من خلال التجارة والاستثمار والتمويل بهدف التنمية يحظى باعتراف متزايد من قبل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وغيرها من أصحاب المصلحة»، وذلك بحسب فرنسا.¹¹

^٨ Barbara Adams and Jens Martens (May 2016), “Partnerships and the 2030 Agenda Time to reconsider their role in implementation”, Background (Note, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
وانظر الورقة المرجعية لبعض المقترحات المتعلقة بالمقترحات المتعلقة بالمساءلة والتي يمكن النظر فيها في سياق علاقة الأمم المتحدة بالقطاع الخاص.
^٩ منحت اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة صفة مراقب لغرفة التجارة الدولية نتيجة قرار مقدم من فرنسا وألبانيا وكولومبيا وهولندا وتونس تم اعتماده خلال الدورة الحادية والسبعين للجمعية العامة. انظر: Svenja Brunkhorst and Jens Martens, «World's largest business association gets direct voice in UN decision making”, Global Policy Forum, December 20, 2016, available at: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/worlds-largest-business--02926/general-270/>
^{١٠} http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/191
^{١١} المرجع نفسه، فرنسا.

مناقشة التمويل من أجل التنمية

تستمر مناقشة التمويل من أجل التنمية تحت رعاية منتدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة المعني بمتابعة التمويل من أجل التنمية (منتدى تمويل التنمية on Forum ECOSOC Development for Financing)، وهو مسار دولي يشمل الحكومات، بمشاركة عالمية ترمي إلى مراجعة خطة عمل أديس أبابا (أجندة أديس) وغيرها من الوثائق المنبثقة عن المسارات المتعلقة بتمويل التنمية، وسبل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.¹²

وبالنظر إلى الوثيقة الختامية لمنتدى تمويل التنمية لعام 2018،¹³ يمكن للمرء أن يلاحظ قلة الوضوح حين يتعلق الأمر بمسؤوليات والتزامات القطاع الخاص. تقر الوثيقة الختامية بضرورة قيام الدول الأعضاء بـ«العمل على مواءمة حوافز كل من القطاعين العام والخاص مع التنمية المستدامة طويلة الأجل» (الفقرة 5 من الوثيقة الختامية). إلا أن القسم الذي يناقش «التمويل والأعمال الخاصة المحلية والدولية» لا يتضمن رؤية لخطوات ملموسة يتعين على الحكومات اتخاذها في هذا الصدد، فهو يقتصر على دعوة مفتوحة للمؤسسات الخاصة للقيام بمبادرات على أساس طوعي لمواءمة أهداف التنمية المستدامة. على سبيل المثال، ينص القسم المذكور على أن الدول «تدعو الشركات الخاصة إلى تبني ممارسات مستدامة تعزز القيمة طويلة الأجل» (الفقرة 14)، وأن الدول «ستعزز الممارسات المستدامة للشركات، بما في ذلك دمج الأبعاد البيئية والاجتماعية والحوكومية في تقارير الشركات حسب الاقتضاء، مع قيام البلدان بتحديد التوازن المناسب بين القواعد الطوعية والإلزامية». كما يتضمن هذا القسم تأكيداً على أنه «ينبغي على الأمم المتحدة الاستمرار في جمع مختلف أصحاب المصلحة المعنيين لمناقشة ونشر فوائد الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة».

ومع أن الخطاب والمسارات التي تسعى إلى توسيع مشاركة القطاع الخاص في عمليات التنمية تطورت بسرعة وانعكست في ممارسات ومقاربات سياسات الدول، إلا أن المناقشة بشأن مسؤولية ومساءلة

القطاع الخاص التي لا بد أن تصاحب هذه المسارات ما تزال متأخرة عن الركب. إن تسهيل دور القطاع الخاص لا يزال مستمراً، بما في ذلك تسهيل نفاذ القطاع الخاص إلى المعلومات وإلى مساحات للتأثير على اتخاذ القرارات العامة في ما يتعلق بأجندات التنمية داخل وخارج الأمم المتحدة، وذلك على المستويين الإقليمي والوطني، وكذلك من خلال بناء البيئات القانونية والتجارية «المراعية للمستثمرين» (en-abling environment). غير أن هناك قدراً محدوداً من الاهتمام والمساحة المعطاة للتفكير النشط في بناء آليات مساءلة ومحاسبة تتماشى مع الدور المتسع الذي يقوم به القطاع الخاص في استخدام الأموال العامة والتأثير على أجندات التنمية العامة.

ثانياً: قضايا لا بد من النظر فيها في إطار تحليل دور القطاع الخاص في التنمية

يناقش القسم التالي القضايا الضرورية لوضع تصور بخصوص الترابط بين دور القطاع الخاص في مجالات وأجندات التنمية ودور الدولة وغيرها من الجهات الفاعلة. في معظم الأحيان، تبقى هذه القضايا في الظل في إطار المناقشة الدائرة حول دور ومساءلة القطاع الخاص في التنمية.

يمكن الانطلاق من أن مناقشة دور ومساءلة القطاع الخاص في التنمية يجمع بين عالمين منفصلين، عالم عام وآخر خاص. ينقاد العام إلى رؤية (vision) تركز على التنمية للجميع وخدمة المصلحة العامة، فيما ينقاد الآخر إلى ثقافة تعظيم الأرباح الخاصة وأسبقية مصلحة أصحاب الأسهم على أي من الجهات الاخرى المتأثرة بالتعاملات التي تقوم بها الشركة خاصة، بما في ذلك مصلحة القوى العاملة والمجتمعات المتضررة. يتطلب الجمع بين هذين العالمين وتوحيد الحوافز في اتجاه خدمة المصلحة العامة وأجندات التنمية تدخلاً فاعلاً من قبل الدولة، حيث لا يجوز افتراض توافم الحوافز بشكل فعال بناء على نظرية وافتراضات الأسواق الحرة والكفاءة.

ما هو القطاع الخاص الذي نتحدث عنه؟

ماذا نعني عندما نشير إلى القطاع الخاص؟ يجب أن يكون هذا السؤال نقطة انطلاق عند الإنخراط في أي مناقشة حول دور ومساءلة القطاع الخاص كعنصر فاعل في مسار التنمية.

في البلدان النامية، مثل البلدان العربية، يأخذ القطاع الخاص المحلي ف شكل مؤسسات صغيرة ومتوسطة (ما يعرف بالإنكليزية small and medium enterprises SMEs). نستخدم مصطلح «محلي» هنا ضمن مقارنة تأخذ بعين الاعتبار أننا في عالم معولم من الأسواق وسلاسل القيمة يندر فيه أن تكون الأنشطة الاقتصادية ذات طبيعة محلية بحتة. فالكثير من الشركات المحلية منخرطة في عقود شراء كموردين لشركات متعددة الجنسيات، وهذا النوع من التوريد يغدو مع الوقت أحد أبرز الأهداف التجارية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.¹⁴ إن تفكيك وفهم هذه العلاقات والممارسات بين مؤسسات الأعمال له انعكاسات على مناقشة المسؤوليات واليات المساءلة والمحاسبة ضمن سلاسل النشاط الاقتصادي، بما في ذلك في المجال العام.

عادة ما نجد نسبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بين الشركات التجارية عالية على مستوى العالم، وليس فقط في البلدان النامية. يتم تعريف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على أنها شركات مستقلة غير فرعية (non-subsidiary) يقلّ عدد موظفيها عن حدّ معين.¹⁵ تجدر الإشارة إلى أن تعريف المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة يختلف بين البلدان، غالباً بالنسبة مع حجم أنشطة السوق. في تقرير لمؤسسة التمويل الدولية¹⁶ عن المغرب ولبنان، تم

¹⁴ How SMEs can connect to supply the big boys", available at: <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/10624307/how-smes-big-business-success.html>
¹⁵ Small and Medium-sized Enterprises: Local Strength, Global Reach", available at: <http://www.oecd.org/cfe/leed/1918307.pdf>
¹⁶ انظر:

Sahar Nasr and Douglas Pearce, «SMEs for Job Creation in the Arab World: SME Access to Financial Services», (2012), available at: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/1115c70045539e51af04afc66d9c728b/SMEs+for+Job+Creation+in+the+Arab+World.pdf?MOD=AJPERES>

يشير التقرير إلى أن عتبات التعريف المنخفضة نسبياً قد تكون مناسبة لبلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا غير الخليجية، والتي قد يكون حجم المشروعات فيها أصغر على جميع المستويات. وقد يحصل تباين في التعريف بين المؤسسات على المستوى القطري، فقد حدد قانون المشروعات الصغيرة رقم ١٤١ لعام ٢٠٠٤ في مصر تعريف المؤسسات الصغرى بأنها شركات أو شركات حصرية برأس مال مدفوع يقل عن ٥٠,٠٠٠ جنيه، والمؤسسات الصغيرة بأنها شركات أو ملكيات فردية برأس مال مدفوع ما بين ٥٠,٠٠٠ و١ مليون جنيه وتضم ٦ إلى ٥٠ موظفاً، وبينما يقرّ الجهاز المركزي للتعبئة العامة

تعريف المؤسسات الصغرى باحتوائها أقل من 10 موظفين، بينما يشير التعريف المعتمد في مصر إلى كيانات يقل عدد موظفيها عن 5 موظفين. على سبيل المثال، تشكل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أكثر من 99% من جميع المؤسسات الخاصة غير الزراعية في مصر، كما تمثل ما يقرب من ثلاثة أرباع فرص العمل الجديدة.¹⁷ بالنسبة للكويت، يشكل قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة حوالي 90% من القوى العاملة الخاصة، فيما يمثل في لبنان أكثر من 95% من إجمالي الشركات ويسهم بنحو 90% من الوظائف.

على الرغم من ذلك، يبقى وجود الشركات الكبرى واضحاً، سواء من خلال الشركات الفرعية (subsidiaries) أو الموردين. غالباً ما يتركز نشاط هذه الشركات في قطاعات معينة، ففي المنطقة العربية مثلاً، تتركز الشركات الكبرى في قطاعات النفط والمال، بالإضافة إلى البناء والعقارات.¹⁸ إن مناقشة دور الشركات هو في الواقع مناقشة دور رأس المال في المجتمع، حيث تشير المعلومات أعلاه الى تركز رأس المال في قطاعات لا تساهم بالضرورة في إنتاج القيمة المضافة وتنويع الاقتصاد. ولهذه الأسباب، من المهم عند مناقشة دور ومساءلة القطاع الخاص في التنمية تفصيل الدور الذي تلعبه كبرى الشركات في عجلة الاقتصاد.

وبالنظر إلى المشهد العالمي، تجدر الإشارة إلى أنه في السنوات الأخيرة، وصل حجم الشركات المتعددة الجنسيات (من حيث مبيعات هذه الشركات) الى موازنة حجم نصف الاقتصادات المئة الكبرى مجتمعة (الحجم من حيث الناتج المحلي الإجمالي)¹⁹. علاوة على ذلك، يتركز جانب كبير من النشاط الاقتصادي والمعاملات التجارية عالمياً ضمن «سلاسل القيمة العالمية» (global value chains) التي تهيم عليها حفنة من الشركات المتعددة الجنسيات. وقد أشار معديتقرير التجارة والتنمية السنوي الصادر عن الأونكتاد (UNC-

والإحصاء بهذا التعريف، إلا أنه بالممارسة يستخدم فقط عدد الموظفين، محدداً تعريف المؤسسات الصغرى بأنها تضم ما يصل إلى ٥ موظفين، والمؤسسات الصغيرة بعدد يصل إلى ٥٠ موظفاً، أما الشركات المتوسطة والكبيرة فيتجاوز عدد موظفيها ٥٠ موظفاً. ومن جهته يضع البنك المركزي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سلة واحدة لأغراض تعريفية، مركزاً على رأس المال المدفوع وأرقام المبيعات (انظر الهامش في ص ٥١ من التقرير)
^{١٧} انظر: حسين العسقرى، «الدور التنموي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في البلدان العربية»، وزارة الصناعة والتجارة الخارجية المصرية (٢٠١٢)، متاح على الموقع الإلكتروني: https://mpira.uni-muenchen.de/40608/1/MPRA_paper_40608.pdf
^{١٨} المصنّف: <https://www.forbesmiddleeast.com/en/list/top-100-companies-in-the-arab-world-2016>
^{١٩} انظر العرض الذي قدمته ستيفاني بلاكبيرغ Stephanie Blackenburg في اجتماع الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من مؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان (٢٠١٥).

^{١٢} انظر: <http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum>

تم عقد المنتدى في نيويورك بين ٢٣ وحتى ٢٦ نيسان ٢٠١٨. الوثيقة الختامية متاحة على <https://undocs.org/E/FFDF/2018/L.2>
^{١٣} متاح على الإنترنت على <http://www.un.org/esa/ffd/ffdforum/2018-ffd-fo-rum/outcome.html>

(TAD) إلى أنه «في العقود القليلة الماضية، كانت كبرى شركات العالم تقوم بشكل متزايد باستخراج الأرباح (extract profits) من الاقتصاد بدلاً من توليدها عبر الابتكار. إن عكس هذا الاتجاه أمر ضروري للنمو المستقبلي والتماسك الاجتماعي».²⁰ وفي ما يتعلق بهذا الاتجاه، سلط معدو التقرير الضوء على أن الشركات الكبرى غير المالية تبرز كطبقة ريعية، مستخرجة مكاسب ضخمة لا تتناسب إلى حد بعيد مع العائد الاجتماعي لأنشطتها (مع تعريف الريع هنا على أنه دخل مشتق فقط من ملكية الأصول والتحكم به وليس التوظيف المبتكر والريادي للموارد الاقتصادية)²¹. يشير المؤلفون كذلك إلى أن تركيز السوق ارتفع بشكل كبير خلال العقدین الماضیین، ولا سيما بين الشركات المئة الكبرى.²² ففي حين زادت القيمة السوقية للشركات المئة الكبرى إلى 7,000 ضعف قيمة اصغر ألفين شركة عام 2015، لم ينعكس ذلك على صعيد التوظيف. وبين عامي 1995 و2015، زادت الشركات المئة الكبرى من قيمتها السوقية 4 أضعاف، لكنها لم تضاعف حصتها في سوق التوظيف.²³ يعكس ذلك الإنفصال الكبير بين الشركات الكبيرة والأنشطة الإنتاجية والاستثمار، بما في ذلك خلق فرص العمل. وبالتالي فإن قيمة الشركة التي تحددها قيمة أسهمها القائمة²⁴ لا تعكس مساهمتها الفعلية في تعزيز الإنتاجية والابتكار وخلق فرص العمل والنمو في الاقتصاد الحقيقي.

ثم قام صندوق النقد الدولي عام 2018 بتسليط الضوء على صعود «الشركات العملاقة» و«القوة السوقية للشركات 'السوبرستار' في الاقتصادات المتقدمة».²⁵ وأشار باحثون في صندوق النقد الدولي إلى أن تركيز القوة السوقية²⁶ يبدو الأكثر وضوحاً في الاقتصادات

^{٢٠} Stephanie Blackenburg and Richard Kozul-Wright, "The Rentiers Are Here", Sep 25, 2017 by available online at <https://www.project-syndicate.org/commentary/rise-of-global-rentier-capitalism-by-stephanie-blankenburg-2-and-richard-kozul-wright-2017-09>. Also see: UNCTAD Policy Brief No. 66 (May 2018) entitled "Corproate Rent-Seeking, Market Power and Equality: Time for A Multilateral Trust Buster".

^{٢١} المرجع نفسه
^{٢٢} المرجع نفسه
^{٢٣} المرجع نفسه
^{٢٤} يشير مصطلح الأسهم القائمة إلى أسهم الشركة التي يحتفظ بها جميع مساهميها الحاليين، بما في ذلك كتل الأسهم التي يحتفظ بها المستثمرون المؤسسون والأسهم المقيدة التي يمتلكها موظفو الشركة والداخليون. انظر <https://www.outstandingshares.com/terms>.

^{٢٥} انظر: asp

^{٢٦} ٢٠١٨. يمثل متوسط هوامش الربح نسبة السعر الذي تباع به الشركات منتوجها إلى التكلفة الحدية لإنتاج ذلك المنتج، وهو ما يمثل مقياساً للقوة السوقية.

التعبئة الناجحة للاستثمارات الخاصة من اجل دعم التنمية المستدامة لا تتناسب مع مقاربة «عدم التدخل» (laissez-faire)

غالباً ما يخلص النقاش حول الاستفادة من مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة إلى التركيز على الحاجة لتعزيز «البيئة الملائمة للاستثمار». ليس مفهوم «البيئة الملائمة للاستثمار» جديداً، وقد ارتبط بممارسات إزالة القيود التي تم الترويج لها كجزء من الأجندة النيوليبرالية في الثمانينات والتسعينات. وهي فكرة تستخدم غالباً للإشارة إلى إطار تنظيمي يعطي الأولوية للمستثمرين، مثل معاهدات الاستثمار التي تركز على حماية المستثمر، وتحرير قوانين الاستثمار الوطنية، بما في ذلك حظر متطلبات الأداء على المستثمرين، وإنشاء مناطق اقتصادية خاصة غالباً لا تنطبق فيها تنظيمات أساسية مثل قوانين العمل. كما ارتبط المفهوم بحشد أموال للقطاع الخاص من خلال نماذج «التمويل المختلط» (blended finance)، وهذه الأخيرة هي عملية تستثمر فيها الأموال العامة في مشاريع يشارك فيها القطاع الخاص، بما في ذلك من خلال عقود مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص (انظر المزيد حول هذه المسألة في القسم الثالث). على المرء أن يتساءل ما إذا كان المتصور في إطار خطاب «البيئة الملائمة للاستثمار» هذا يتوافق مع فكرة تعزيز استثمارات القطاع الخاص لدعم التنمية المستدامة.

لقد أظهرت تجارب الدول أن بناء الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر ومسارات التنمية المستدامة، بما في ذلك بناء القدرات الإنتاجية وتوليد فرص العمل اللائق، لا يتناسب مع مفهوم «عدم التدخل»، بل يتطلب تدخلات سياساتية نشطة من جانب الحكومات. يشير يلماز أكيز إلى أن من شأن مقاربة غير تدخلية بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر، أو لأي شكل آخر من أشكال رأس المال، أن تؤدي إلى أضرار تفوق المنافع.³¹ ينبغي أن تكون سياسة الاستثمار الأجنبي المباشر جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية صناعية شاملة للبلدان المضيفة، بحيث تضمن إسهامه الإيجابي في ديناميتها الاقتصادية.³²

^{٣١} Yilmaz Akyuz (2015), "Foreign Direct Investment, Investment Agreements and Economic Development: Myths and Realities", South Centre Research Paper #63, available on: <https://www.southcentre.int/research-paper-63-october-2015/#more-7895>
^{٣٢} المرجع نفسه، يلماز أكيز.

إن التجارب التاريخية للبلدان الصناعية الحالية تكشف عن استخدام نشط لعدد مختلف من التدخلات السياسية لدعم صعود قطاع الأعمال المحلي الكفاء والقادر على المنافسة الدولية، وكذلك لضمان الفوائد الإيجابية من الاستثمار الأجنبي. على سبيل المثال، توضح تجربة دول شرق آسيا أن الممارسة الناجحة تتطلب اعتماد القطاع العام سياسات دعم وضبط (regulatory and sub-sidy policies) لكل من المؤسسات العامة والخاصة بهدف توجيه أنشطتها نحو مجالات جديدة ومنتجة.³³ فمن باب دعم بناء مؤسسات أعمال محلية، «وجهت السلطات في كوريا الجنوبية رجال الأعمال الرأئدين على الاستثمار في الصناعات التحويلية، والتي كانت أخطر على أرباحهم، إلا أنها سمحت أيضاً للعمال بالانتقال إلى وظائف ذات مهارات عالية وقيدت استثماراتهم في قطاعات التجزئة المربحة، والتي لم تكن أولوية في المراحل الأولى من التنمية».³⁴ وعلاوة على ذلك، استخدمت البلدان الصناعية متطلبات الأداء³⁵ (performance requirements) لتعزيز الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر وأهداف التنمية الاقتصادية. كذلك فرضت الولايات المتحدة استخدام المحتوى المحلي (local requirement) بنسبة 75% على سيارة تويوتا كامري، ووضعت بريطانيا شرط محتوى محلي على سيارة نيسان بريمر بنسبة 90%، فيما فرضت إيطاليا على سيارة ميتسوبيشي باجيرو محتوى محلي بنسبة 75%. وقد أظهر تحليل مفصل للاستثمار الأجنبي المباشر من اولايات المتحدة واليابان، في عينة من 74 دولة في سبعة مجالات تصنيعية خلال الفترة 1982-1994، أن متطلبات الأداء المفروضة فيما يتعلق بالصادرات (export performance requirements) ناجعة في زيادة التوجهات التصديرية للشركات التابعة الأجنبية إلى بلدان ثالثة.³⁶ علاوة على ذلك، يشير كومار وغلاغر إلى أن بلداناً مثل أستراليا وكندا وفرنسا واليابان والنرويج

^{٣٣} النظر:

Throwing away industrial development tools: investment protection" (٢٠١٥). Montes and Mohamadieh How Asia Works: Success and (٢٠١٣) treaties and performance requirements", referencing Studwell, Joe

٢٠١٥ Failure in the World's Most Dynamic Region. London: Profile Books
٢٤ المرجع نفسه، Montes and Mohamadieh
٢٥ تشمل متطلبات الأداء عادة أنواعاً متعددة من التدخلات السياسية مثل: متطلبات

المحتوى المحلي والمعالجة المحلية، ومتطلبات الموازنة التجارية، والقيود المفروضة على العملات الأجنبية، وضوابط التصدير، ومتطلبات إنشاء مشروع مشترك بمشاركة محلية، ومتطلبات الحد الأدنى من مشاركة الأسهم المحلية، ومتطلبات التوظيف، ومتطلبات تحديد موقع المقر في منطقة محددة، ومتطلبات التصدير، ومتطلبات البحث والتطوير، وغير ذلك من التدابير الأخرى.

٣٦ Montes and Mohamadieh 2015, referencing Kumar, Nagesh (2003)

"Foreign Direct Investment and Performance Requirements: New Evidence from Selected Countries." UNCTAD. Geneva

والسويد وغيرها استخدمت متطلبات الأداء على نطاق واسع.³⁷

وبالتالي، فإن تعزيز القيمة المضافة ومساءلة القطاع الخاص في مجال أجندات وسياسات التنمية العامة يتطلب وجود حيز سياسي للدولة، يتيح لها تصميم واستخدام الآليات الضرورية لضمان المساءلة والروابط الفعالة بين مصالح القطاع الخاص والمصلحة العامة. وتعتبر الأدوات التشريعية والتنظيمية جزءاً من هذه الأدوات، ما يعني أن مسؤولية القطاع الخاص ومساحة السياسات العامة للدولة مسألتان ذات ارتباط عضوي .

دور القواعد الملزمة وتلك غير الملزمة

ان احدى القضايا المطروحة للنقاش في اطار تناول مسألة مسؤوليات ومساءلة القطاع الخاص، بما في ذلك مسؤوليات والتزامات الشركات، هي مدى دور القواعد الملزمة (hard law) وتلك غير الملزمة (soft law) وأي شكل أفضل المقاربات في هذا المجال.

تجدر الملاحظة أنه عندما تناول في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الذي يحمل عنوان «تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة وجميع الشركاء المعنيين، ولا سيما القطاع الخاص»³⁸ مسألة ليات المساءلة للقطاع الخاص، اقتصر التقرير على تناول برنامج الأمم المتحدة المعروف باسم «التوافق العالمي» (Global Compact). وهذا الأخير مبادرة طوعية، وهي بحسب الموقع الإلكتروني «دعوة إلى الشركات لمواءمة الاستراتيجيات والعمليات مع مبادئ عالمية بشأن حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد، واتخاذ إجراءات تعزز أهدافاً مجتمعية».³⁹

يعطي هذا الخطاب مؤشراً زائفاً بأن آليات المساءلة موجودة و كافية، وأن علينا فقط توسيع مشاركة القطاع الخاص في هذه الآليات. هذا الخطاب لا يقتصر على مستوى الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية الأخرى والتشكيلات القطرية، بل يتعداه إلى سياسات ومقاربات الوزارات والسلطات الحكومية على المستوى الوطني. فالكثير من هذه المؤسسات في البلدان النامية تحظى بدعم

٣٧ المرجع نفسه، بالاستشهاد بـ

Kumar and Gallagher 2007 "Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations".

٣٨ انظر الهامش ٣

٣٩ انظر: https://www.unglobalcompact.org/what-is-g-

آليات المساءلة وأهمية الوصول إلى المعلومات

من المتوقع أن تتغير تدابير المساءلة للقطاع الخاص وفقاً لحجم ونطاق مؤسسات الأعمال وماهية عملياتها. على سبيل المثال، اشارت المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بأن «على جميع المؤسسات بغض النظر عن حجمها وقطاعها، وسياق عملياتها، وملكيته، وهيكلها احترام حقوق الإنسان. ومع ذلك، قد يختلف حجم ومدى تعقيد الوسائل التي تعتمدها المؤسسة للوفاء بهذه المسؤولية بحسب هذه العوامل وبحسب شدة الآثار الضارة بحقوق الإنسان التي تخلفها المؤسسة» (المبدأ 14). في هذه النقطة، تتصّ المبادئ التوجيهية على أنه «ينبغي أن تكون الوسائل التي تستعملها أي مؤسسة تجارية للوفاء بمسؤوليتها عن احترام حقوق الإنسان متناسبة مع حجمها، ضمن جملة عوامل أخرى. وقد تكون لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم قدرة أقل وعدد أكبر من الهياكل والعمليات الإدارية غير الرسمية مقارنة بالشركات الأكبر، وبالتالي تتخذ سياسات وعمليات كل منها أشكالاً مختلفة عن الشركات الأكبر. لكن بعض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم قد تكون لها آثار عميقة على حقوق الإنسان، الأمر الذي يتطلب اتخاذ تدابير ملائمة بغض النظر عن حجم المؤسسة. وتقاس حدة الآثار بحجمها ونطاقها وعدم قابليتها للمعالجة. ثم إن الوسائل التي تتبعها المؤسسات التجارية للوفاء بمسؤولياتها عن احترام حقوق الإنسان قد تختلف حسبما إذا كانت المؤسسة تقوم بأعمالها من خلال مجموعة شركات أو بشكل منفرد. بيد أن المسؤولية عن احترام حقوق الإنسان تقع على عاتق جميع المؤسسات التجارية بشكل تام ومتساو».

ترتبط المساءلة بشكل وثيق بالوصول إلى المعلومات حول دور وممارسات القطاع الخاص. وإلى جانب الوصول إلى المعلومات، فإن نوعية المعلومات المتوفرة مهمة أيضاً. فبالإضافة إلى التقارير المالية، تفرض عدد من الدول قيام مؤسسات الأعمال ذات حجم محدد بالإبلاغ عن الجوانب الاجتماعية والبيئية لممارسات أعمالها.⁴¹ ومن المهم تعزيز الشفافية والولوج الى المعلومات في سياق مشاركة الشركات في المشاريع التنموية، بما في ذلك ضمان شفافية الترتيبات التعاقدية بين الحكومة والقطاع الخاص.

٤١ انظر على سبيل المثال، التقارير غير المالية للاتحاد الأوروبي للشركات الكبيرة على: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en

ثالثاً: حقوق والتزامات الشركات/ المستثمرين: ما هي القواعد القانونية المؤثرة في هذا المجال؟

تستند علاقة القطاع الخاص بالدولة والمجتمع بشكل عام إلى العديد من الصكوك القانونية، المحلية والدولية على حد سواء. من المفترض أن تخضع جميع أنشطة القطاع الخاص، المحلية والأجنبية، للتنظيم من خلال القوانين المحلية، بما في ذلك قوانين الشركات وقوانين الاستثمار وقوانين العمل وقوانين الصحة والبيئة وقوانين المسؤولية عن المنتجات، إلى جانب قوانين أخرى (قانون حقوق الإنسان...). ولا بد من تناول مسؤولية مؤسسات الأعمال في القوانين المدنية والجنائية والإدارية، علماً أن هناك ثغرات كبيرة في العديد من البلدان في تناول معايير المسؤولية لسلوك الشركات في مختلف هذه المجالات القانونية.

بالإضافة إلى ذلك، تتناول صكوك قانونية أخرى حقوق والتزامات المستثمرين، بما في ذلك عقود الاستثمار ومعاهدات الاستثمار الدولية. يمكن لعقود الاستثمار أن تشمل مستثمرين أجانب ومستثمرين محليين. يتم الترويج بشكل متزايد لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كوسيلة لحشد الاستثمار الخاص بهدف تحقيق أهداف التنمية المستدامة وأهداف التنمية الأخرى، وخاصة في مجال الاستثمار في البنية التحتية. تعرف «مبادئ الإدارة العامة للشركات بين القطاعين العام والخاص» (2012)، الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها «ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل بين الحكومة وشريك من القطاع الخاص، يقوم بموجبه الأخير بتقديم وتمويل خدمات عامة مستخدماً أصل رأسمالي، ويتقاسم فيه الطرفان المخاطر المرتبطة بذلك».⁴² وعادة ما يتم تحديد شروط هذه الشراكات ضمن العقد، والذي يحدد مسؤوليات كل طرف ويوزع أيضاً المخاطر.⁴³ المفاوضات حول

٤٢ انظر:

Chakravarthi Raghavan, « Europe: PPPs show «widespread shortcomings and limited benefits», SUNS # 8660, 12 April 2018, reporting on a report released by the EU Court of Auditors in March 2018, available online at: https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?djid=3D45153
٤٣ انظر: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agree-

وفير من جانب وكالات الأمم المتحدة التي تتبنى هذا الخطاب.

علاوة على ذلك، يرى البعض أن القواعد غير الملزمة، مثل مبادئ توجيهية تعتمدها الشركات في إجراءاتها وممارساتها الداخلية، ستكون أكثر فعالية مقارنة بالقانون الملزم الذي قد يثني الشركات عن العمل في بعض البلدان. يرى آخرون من داعمي هذه المقاربة ان اعتماد آليات التظلم الداخلية في الشركة (in-ternal grievance mechanisms) كافية كاليات مساءلة.

بوجه عام، يتم الترويج لمقاربة القواعد غير الملزمة في إطار مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات (corporate social responsibility)، والذي يعود إلى فكرة التنظيم الذاتي باعتباره أفضل وسيلة للمضي في معالجة علاقة الشركات مع المجتمع الأوسع، ويقترن هذا المفهوم بفكرة أن الدولة غير فعالة في تنظيم دور القطاع الخاص. على سبيل المثال، هذه المناقشة تنعكس في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، حيث يدفع البعض بالمقاربة الطوعية المتمثلة بـ«المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان»⁴⁰ Guiding Principles on Business and Human Rights كأفضل نهج لتعزيز مساءلة مؤسسات الأعمال، بالمقارنة مع آخرين يدعون إلى صك ملزم قانونياً بشأن الأعمال وحقوق الإنسان (انظر المزيد حول هذه المسألة في القسم الثالث).

يكمن وراء هذا النقاش حول جدوى القواعد الملزمة مقارنة بتلك غير الملزمة نقاش بشأن دور الدولة والتفاعل بين الدولة والسوق. ففي حين يمكن للقواعد غير الملزمة أن تلعب دوراً في الدفع بالممارسات الجيدة من قبل مؤسسات الأعمال، إلا أن ذلك لا يلغي دور القواعد الملزمة لاستكمال آليات المساءلة وضمان الوصول إلى سبل الانتصاف والعدالة للجهات التي قد تقع ضحية لممارسات ضارة من جانب مؤسسات الأعمال.

٤٠ انظر: https://www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles

هذه العقود محاطة بالسرية التجارية، ما يجعل من الصعب على المجتمع المدني وأعضاء البرلمان تدقيقها.⁴⁴ إلا أن لهذه العلاقات الاقتصادية والقانونية المعقدة تأثيرات تتجاوز نطاق الكيان الخاص المعني والدولة، فهي تؤثر على أصحاب مصلحة آخرين بما في ذلك المجتمعات التي يجري فيها تنفيذ هذه المشاريع. وعلاوة على ذلك، فإن الأمر يؤثر بعامة المواطنين أيضاً، نظراً إلى أن الأموال العامة جزء من هذه العقود، والمخاطر قد تتطوي على خسارة أموال دافعي الضرائب في هذه العمليات .

لقد أظهرت التجارب السابقة أن العديد من البلدان واجهت صعوبات في تحقيق الفوائد المتوقعة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال، أشارت دراسة حديثة لمحكمة مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي (EU Courts of Auditors) إلى أن مثل هذه المشاريع في الاتحاد الأوروبي أظهرت «أوجه قصور واسعة ومنافع محدودة».⁴⁵ ترتبط التحديات المصاحبة لمثل هذه الشراكات بالاطر المؤسسية والقانونية عامة داخل الدول المعنية. بشكل عام، ارتبطت الشراكات بين القطاع العام والخاص بارتفاع التكاليف بالمقارنة مع الإشتراء العمومي التقليدي، وبالالتزامات طارئة غير شفافة تؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة أعباء الدين العام، وبنقص الشفافية ومحدودية التدقيق العام، فضلاً عن عدم تحديد الفعال لعوامل الخطر والتخصيص الواضح للمسؤوليات.⁴⁶ يعتمد التعاون الفعال مع القطاع الخاص على طبيعة المشروع والخدمة التي يتم توفيرها، ويتطلب إطاراً قانونياً يوازن بين حقوق ومسؤوليات الدولة وحقوق مسؤوليات الكيانات الخاصة ويوزع المخاطر بصورة وافية دون ترك القطاع العام والمجتمعات المحلية معرضة بشكل للمخاطر. في تناول قضايا المساءلة والقطاع الخاص، بما في ذلك تحديد حقوق والتزامات كيانات القطاع الخاص في مساعيها الاستثمارية، من المهم ألا يغيب عن البال التفاعل بين مختلف القواعد القانونية التي تحدد علاقة المستثمر الخاص بالدولة وغيرها من أصحاب المصلحة المتأثرين. فسيحقق قيمة مضافة لو اجتمعت الجهات المعنية بعناصر مختلفة من لهذه الأطر القانونية لتعمل وتتعاون معاً.

ments
٤٤
Public-Private Partnerships: Global Campaign Manifesto", avail-
able at: <http://eurodad.org/files/pdf/1546821-world-bank-must-stop-promoting-dangerous-public-private-partnerships-1527763292.pdf>
٤٥
انظر Chakravarthi Raghavan، الهامش ٤٥.
٤٦
انظر:
María José Romero, "The fiscal costs of PPPs in the spotlight", available at: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Blog/Index/60>

رابعاً: نظرة أعمق على مسارات مختارة

إن مسارات الإصلاح التالية تتجلى على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، ويمكن بالمبدأ أن تلعب دوراً محورياً في الموازنة بين حقوق والتزامات كيانات/مؤسسات أعمال القطاع الخاص في ظل القانون الدولي. يقدم هذا القسم نبذة عن هذه المسارات. قد تم اختيار هذه المسارات للمناقشة هنا بسبب احتمال فائدتها كمجالات لتنظيم حملات للمجتمع المدني فيما يتعلق بمساءلة القطاع الخاص . غير أن هذه المختارات لا تمثل قائمة حصرية بالمجالات التي ينبغي فيها معالجة قضية مساءلة مؤسسات الأعمال. بالفعل يتطلب تعزيز مساءلة مؤسسات الأعمال مناقشة تشمل العديد من المنتديات والمجالات القانونية، بما في ذلك قانون حقوق الإنسان وقوانين الاستثمار وقوانين العمل وقانون الشركات وقوانين البيئة وغير ذلك.

إصلاح اتفاقيات الاستثمار الدولية وتوضيح التزامات المستثمر

أصبح إصلاح نظام حماية الاستثمار هدفاً سياساتياً اعتمدته مجموعة واسعة من البلدان المتقدمة والنامية. يرى يلماز أكيوز أن تجربة الدول مع معاهدات الاستثمار تشير إلى أن التدخلات السياساتية الضرورية لاحتواء التبعات السلبية للاستثمار الأجنبي المباشر على الاستقرار وميزان المدفوعات وتراكم رأس المال والتنمية الصناعية، ولتفعيل منافعه المحتملة، تقدم تقييدها من خلال القواعد المتضمنة في معاهدات الاستثمار الدولية.⁴⁷ على سبيل المثال، إن إجراءات دعم الصناعات الناشئة والشركات المحلية الرامية لتمكينها من منافسة الشركات الأجنبية أو ربطها بنجاح مع سلاسل القيمة العالمية تعرضت للتقييد بموجب بند «المعاملة الوطنية» في معاهدات الاستثمار، والذي يتطلب معاملة الدول المستضيفة للمستثمرين الأجانب بشكل مساوٍ للمستثمرين المحليين.⁴⁸ يشكل ذلك واحداً من عدة قيود أخرى تخضع لها الإجراءات الحكومية اللازمة لتوسيع

٤٧
Yilmaz Akyuz, "Foreign Direct Investment, Investment Agreements and Economic Development: Myths and Realities", South Centre Research Paper #63, available on: <https://www.southcentre.int/research-paper-63-october-2015/#more-7895>
٤٨
المراجع نفسه. يلماز أكيوز.

الآثار الإيجابية للاستثمار الأجنبي المباشر والحد من آثاره السلبية جراء اتفاقيات الاستثمار الدولية، بما في ذلك حظر متطلبات الأداء وضبط رأس المال وفرض قيود أخرى على الإجراءات التنظيمية.⁴⁹

يوجد حالياً أكثر من 2,900 معاهدة استثمار (بالإضافة إلى الاتفاقيات التجارية المشتملة على قاعدة استثمار)، ومعظمها ينص على التحكيم كوسيلة لتسوية النزاعات بين المستثمر والدولة.⁵⁰ إن الدول العربية مشاركة بقوة كأطراف في مثل هذه الاتفاقيات. يفترض أن تغطي إصلاحات معاهدات الاستثمار جانبين من نظام حماية الإستثمار: (1) معايير الاستثمار الموضوعية بموجب معاهدات الاستثمار (أو فصول الاستثمار في اتفاقيات التجارة الحرة) و(2) البات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول التي يتم ارسائها كجزء من قواعد اتفاقيات الاستثمار الدولية.

ومع أن هناك تقارب بشكل عام بين أطراف المجتمع الدولي بشأن الحاجة إلى إصلاح هذه المعاهدات، إلا أن توجهات مبادرات الإصلاح هذه والهدف النهائي منها تختلف جوهرياً. من القضايا الأساسية التي تتضمنها هذه المناقشة مدى امكانية الإصلاحات ال مقترحة أن تتيح للبلدان تحقيق تغييرات منهجية تسمح بتعزيز الروابط بين الاستثمار والأهداف التنموية وبمعالجة التحديات المنبثقة عن النظام الحالي والتي تقيد مساحة الدولة السياساتية والحيز التنموي.

تجدر الإشارة إلى أن الكثير من البلدان تتسحب من هذه المعاهدات، التي تعتبر غير متوازنة ومتعدية على الحيز التنظيمي. يمكن تسليط الضوء على تجارب الهند وإندونيسيا والإكوادور وجنوب أفريقيا وبوليفيا في هذا الصدد. وقد نشطت بلدان أخرى في بناء رؤى ونماذج جديدة لهذه المعاهدات، بما في ذلك مصر ودول أفريقية أخرى، من خلال تطوير المبادئ التوجيهية البين أفريقية لمقاربة الاستثمار، وهو واحد بين مبادرات عديدة أخرى.

لعل أحد أبرز أوجه القصور التي تعاني منها هذه المعاهدات هو تشديدها المفرط على حماية المستثمر دون الالتفات إلى التزامات المستثمر. ومن هنا فإن أحد أبرز العناصر التي ينبغي النظر

٤٩
لمزيد من المعلومات، انظر:
South Centre (2015), Investment Treaties: Views and Experiences from Developing Countries. For more details: <https://www.southcentre.int/product/investment-treaties-views-and-experiences-from-developing-countries>
٥٠
انظر <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/IIASByCountry#ii>
aInnerMenu

فيها سعياً نحو تحقيق التوازن في هذه المعاهدات يتمثل في تطوير التزامات المستثمرين، بما في ذلك في ما يتعلق بمساهماتهم في الأهداف التنموية، واحترام القوانين المحلية، وتوسيع إطار المسؤولية في ممارساتهم الاستثمارية. ثمة دول عديدة قد بدأت الاهتمام بهذه الأبعاد في ممارساتها التعاقدية ونماذج الاتفاقيات والمبادئ التوجيهية التي تعتمدوها.⁵¹

من المسائل المهمة الأخرى التي يتوجب أخذها بعين الاعتبار في هذا الإطار هي كيفية الموازنة بين المقاربات المتعلقة بمعاهدات الاستثمار على المستويات الوطنية والإقليمية والمتعددة الأطراف، بالإضافة إلى مدى التنسيق بين هذه المسارات. إن التنسيق المأمس والفعال لاتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار ضروري على هذه المستويات المتعددة. وفي حال لم يتم ذلك التنسيق، من المرجح أن تأتي المفاوضات الإقليمية أو المتعددة الأطراف منفصلة عن الجهود والرؤى الاصلاحية الوطنية مما قد يعيق تحقيق عائد من هذه الاخيرة. في هذا المجال، يمكن لمجموعات المجتمع المدني النشطة على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني أن تساعد على جذب الانتباه إلى هذه القضايا والعمل مع السلطات المسؤولة.

العمل باتجاه معاهدة المتعلقة الشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان

إن مناقشة صك ملزم قانوناً للشركات المتعددة الجنسيات وغيرها من مؤسسات الأعمال بشأن حقوق الإنسان قد استهلكت في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة عام 2015، وذلك استناداً إلى ولاية حددها قرار لجنة حقوق الإنسان A/HRC/RES/26/9.⁵² وقد نجح فريق العمل الحكومي المفتوح العضوية الذي أنشأه هذا القرار في عقد أربعة اجتماعات خلال الاعوام 2015 و2016 و2017 و2018.

٥١
انظر على سبيل المثال اتفاقية تشجيع وحماية الاستثمار بين المغرب ونيجيريا، ونموذج معاهدة الاستثمار الثنائية الهندي، وقانون الاستثمار الأفريقي، ونموذج معاهدة الاستثمار الثنائية للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، واتفاقية استثمار الكوميسا (السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا، والموقعة يوم ٢٣ أيار ٢٠٠٧ دون أن تدخل حيز التنفيذ بعد حيث يجري إعادة التفاوض بشأنها) ومبادرات أخرى كذلك.
٥٢
لم تبني القرار يوم 26 حزيران 2014 في الجلسة السادسة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان.

للمناقشات المتعلقة بالأعمال وحقوق الإنسان تاريخ طويل، بما في ذلك اعتماد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية حول الأعمال وحقوق الإنسان (UN Guiding Principles on Business and Human Rights) مؤخراً.⁵³ في السابق، تم معالجة هذه القضايا في إطار مشروع مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك الشركات عبر الوطنية (UN Code of Conduct on Transnational Corporations)، والتي خضعت لعقد من المفاوضات بين العام 1982 وأوائل التسعينات في إطار لجنة الأمم المتحدة المعنية بالشركات المتعددة الجنسيات. كما نوقشت في بداية الألفية «القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان». تكمن أهمية المسار الحالي في الانتقال بالمناقشة حول مسؤوليات والتزامات الأعمال إلى عملية حوار ومفاوضات بين الحكومات، بعد فترة طويلة من اقتصرها على مسارات يقودها الخبراء.

يمكن أن تساهم مثل هذه المعاهدة في حال تبنيها على تطوير الإطار القانوني الدولي وتكييفه مع الواقع الاقتصادي الحالي للشركات، مما يتطلب اتخاذ إجراءات على كلا جانبي سلاسل الشركات المتعددة الجنسيات، بما في ذلك في بلد المنشأ والدول المضيفة. يمكن أن تركز المعاهدة المحتملة على التصدي للتحديات الكثيرة التي يواجهها ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان من قبل الشركات لدى سعيهم إلى الانتصاف والعدالة، ولا سيما فيما يتعلق بسلوك الشركات المتعددة الجنسيات. تشمل هذه التحديات القيود على صلاحيات محاكم الدولة المضيفة نتيجة غياب القوانين الموضوعية والإجرائية الكافية، والعقبات المتعلقة بصلاحيات المحاكم في بلد المنشأ، وكذلك تحديات جمع الأدلة والمعلومات وإثبات العلاقة والارتباطات ما بين الشركة التابعة (subsidiaries) والشركة الأم، وغير ذلك من التحديات.⁵⁴ وفقاً لذلك، من شأن اتفاقية ملزمة أن تكمل الأطر التشريعية المحلية والآليات التي تسمح بالتعويض الفعال لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان المرتبكة من قبل الشركات المتعددة الجنسيات، والتي كثيراً ما تستخدم اليوم نفوذها وهياكلها التعاقدية وثغرات القانون الدولي للتهرب من المحاسبة.⁵⁵

٥٣ النظر ١٧/١٧/٢٠١١ والقرار ٤/١٧ المؤرخ ١٦ حزيران ٢٠١١ Kinda Mohamadieh, «Legally binding instrument on TNCs human rights: October session a successful step on the way forward», 20.01.2017, available at: <https://blog.southcentre.int/2017/01/legally-binding-instrument-on-tncs-human-rights-october-session-a-successful-step-on-the-way-forward> See : Uribe and Mohamadieh, «Building a binding instrument on business & human rights», available online at : <https://www.business-humanrights.org/en/building-a-binding-instrument-on->

تتعلق هذه القضية بوضع تصور لدور الدولة وتفاعلها مع السوق؛

يجب الموازنة بين حقوق والتزامات قطاع الأعمال في مختلف المجالات القانونية المتعلقة بدوره فيما في ذلك القانون المحلي والقانون الدولي. إن إيجاد حلول لمساءلة ومحاسبة القطاع الخاص فيما يتعلق بمسؤوليته لن يكون ممكناً من خلال العمل على مجال سياسي أو على مجال قانوني واحد. على سبيل المثال، ينبغي البحث عن حلول للمساءلة في إطار عدة مجالات سياسية وقانونية مترابطة، مثل السياسات والقوانين في مجالات حقوق الإنسان والاستثمار والعمل وحوكمة الشركات والتنظيم البيئي، وغير ذلك من المجالات المتخصصة.

ثمة حاجة إلى الاهتمام بالمناقشات المتعلقة بدور كل من القواعد الملزمة وتلك غير الملزمة، وكذلك آليات المساءلة العامة والخاصة؛

لا بد من الاهتمام بمسألة الشفافية والوصول إلى المعلومات والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة، فضلاً عن القدرات المؤسسية والتنظيمية للدولة؛

يمكن تمييز آليات المساءلة تبعاً لطبيعة الممارسات التي تقوم بها مؤسسات الأعمال وكذلك حجمها وتأثيرها المحتمل؛

يتطلب دور مؤسسات الأعمال في مناطق النزاع اهتماماً خاصاً.

على مستوى الاستراتيجية:

تمتد مسؤولية تعزيز مساءلة القطاع الخاص إلى مختلف المؤسسات الوطنية ومؤسسات التعاون التنموي والمؤسسات الدولية والمنظمات المتعددة الأطراف. وينبغي أن يتم التوجه لكل هذه المؤسسات في إطار اية استراتيجيات للمناصرة من أجل تعزيز مسؤوليات ومساءلة القطاع الخاص.

لا بد من قيام منظمات المجتمع المدني العاملة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية بالتدخل، وذلك حسب توفر الموارد وإمكانيات التواصل/التعاون بين منظمات المجتمع المدني العاملة على هذه المستويات المتعددة. كما للعمل على المستوى المحلي قيمة مضافة كذلك؛

على استراتيجيات المجتمع المدني من أجل المناصرة لتعزيز مساءلة القطاع الخاص أن تنظر في كيفية تفاعل المنظمات والمناقشات السياسية المختلفة المتعلقة بهذا الموضوع وكيفية تطور الخطاب على مختلف المستويات، مع التركيز على المساحات التي يمكن فيها للمجموعة المعنية تحقيق الأثر الأوسع.

من المهم أن نشير إلى أن المساحة أو الآلية التي سيتم من خلالها المناصرة بشأن قضية مساءلة القطاع الخاص ستؤثر على كيفية معالجة هذه القضية في نهاية المطاف. على سبيل المثال، تختلف ديناميات مناقشة مساءلة القطاع الخاص في مجلس حقوق الإنسان عن مناقشتها في منظمة العمل الدولية، أو في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، حيث سيسمح كل منتدى بتأطير المشكلة بطريقة معينة، كما يتمتع كل من المنظمات بديناميات سياسية مختلفة بين دوله الأعضاء والجهات غير الحكومية الفاعلة ضمنه، الأمر الذي سيحدد في النهاية النتائج المحتملة المترتبة على اية حملات مناصرة. كما و ينطبق أيضاً على اختيار المنظمات على المستويين الوطني والإقليمي.

نسقت هذا العمل شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وهي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و 23 منظمة غير حكومية تعمل في 12 دولة عربية. انطلق عمل الشبكة سنة 1997 بينما تأسس المكتب التنفيذي للشبكة في بيروت عام 2000.

بالتعاون مع شراكة منظمات المجتمع المدني من أجل فعالية التنمية

صندوق بريد: 5792/14 | مزرعة : 1105-2070 | بيروت، لبنان
هاتف: +961-1-319-366 | فاكس: +961-1-815-636
www.annd.org



www.annd.org
2030monitor.annd.org
civicspace.annd.org



Arab NGO Network for Development



@ArabNGONetwork



Arab-NGO-Network-for-Development



anndmedia