

Distr.: General
26 September 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الفقر المدقع وحقوق الإنسان*

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألتون، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٥.

* قُدِّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه آخر التطورات المستجدة.



تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان

موجز

تُعرض الخصخصة عموماً كحل تقني لإدارة الموارد والحد من حالات العجز المالي، ولكنها في الحقيقة جزء لا يتجزأ من فلسفة اقتصادية واجتماعية للحكم. وتقوم الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية حالياً بالترويج لها بقوة دون مراعاة ما يترتب عليها من آثار أو عواقب في مجال حقوق الإنسان، في حين أن معظم الهيئات المعنية بحقوق الإنسان تتجاهل هذه الظاهرة أو تفترض أن تعديل الإجراءات الحالية يوفر استجابة كافية. غير أن الخصخصة غالباً ما تنطوي على القضاء المنهجي على سبل حماية حقوق الإنسان وعلى زيادة تهميش مصالح ذوي الدخل المنخفضة وأولئك الذين يعيشون في الفقر. ومن الواضح أن آليات المساءلة القائمة في مجال حقوق الإنسان غير كافية للتعامل مع التحديات التي تطرحها الخصخصة المنتشرة على نطاق واسع. ويتعين على الجهات المناصرة لحقوق الإنسان إعادة النظر بشكل جذري في النهج الذي تتبعه.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - تعريف الخصخصة
٦	.....	ثالثا - الخصخصة في الماضي وفي المستقبل
٦	.....	ألف - في الماضي
٨	.....	باء - في المستقبل
١٢	.....	رابعا - المبررات مقابل النواتج
١٥	.....	خامسا - الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان
١٦	.....	سادسا - الأوساط المعنية بحقوق الإنسان والخصخصة
١٧	.....	ألف - الهيئات المنشأة بموجب معاهدات
١٨	.....	باء - الإجراءات الخاصة
١٨	.....	جيم - الباحثون
١٩	.....	دال - المجتمع المدني
٢١	.....	سابعا - الأساليب الرئيسية للتخفيف من الآثار ومدى عدم ملاءمتها
٢١	.....	ألف - وصف أنشطة معينة بأنها ملازمة للقطاع العام
٢١	.....	باء - تشبيه الجهات الفاعلة الخاصة بالدولة
٢٢	.....	جيم - اعتماد لوائح مفصلة
٢٢	.....	دال - الرصد المتعمق
٢٢	.....	هاء - كثرة المبادئ التوجيهية
٢٤	.....	واو - التدخلات لصالح الفقراء
٢٥	.....	زاي - ضمان المشاركة الواسعة في صنع القرار
٢٥	.....	ثامنا - إعادة النظر في الآثار المترتبة على الخصخصة في مجال حقوق الإنسان
٢٥	.....	ألف - الإقرار بأوجه القصور الماضية
٢٦	.....	باء - إعادة تأكيد القيم الأساسية
٢٦	.....	جيم - إعادة تأكيد مشروعية فرض الضرائب
٢٧	.....	دال - استعادة المكانة الأخلاقية الرفيعة
٢٧	.....	هاء - تغيير الخيار التلقائي
٢٧	.....	واو - ضمان إدراج حقوق الإنسان في صميم إطار الخصخصة
٢٨	.....	زاي - وضع تصور جديد للمساءلة في مجال حقوق الإنسان
٢٨	.....	حاء - إصلاح عمليات مساءلة القطاع العام
٢٨	.....	تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة^(١)

١ - الخصخصة هي عملية يصبح من خلالها القطاع الخاص مسؤولاً بشكل متزايد أو بشكل تام عن الأنشطة التي تؤديها الحكومة تقليدياً، بما فيها العديد من الأنشطة التي تهدف صراحة إلى ضمان أعمال حقوق الإنسان. ويمكن أن تتخذ الخصخصة أشكالاً عديدة، تتراوح بين سحب الأصول والمسؤوليات تماماً من الحكومة وترتيبات مثل إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. فعلى سبيل التوضيح، قد تمثل إحدى تلك الترتيبات في ترتيب تعاقدية متوسط أو طويل الأجل، ربما بناءً على عقد امتياز أو عقد إيجار، بين الحكومة وشركة خاصة. وقد تقوم الشركة ببناء و/أو إدارة مشاريع أو خدمات مثل المستشفيات أو المدارس أو المياه أو الصرف الصحي أو السجون أو الطرق أو مرافق الطاقة أو السكك الحديدية. وعلى الرغم من أن الحكومة تتعهد المشروع، فإن المخاطر تكون مشتركة. ففي قطاع الصحة، قد تنطوي الخصخصة على شراكات بين جهات متعددة صاحبة المصلحة، أو مبادرات أو عمليات تعاون بين القطاعين العام والخاص، أو مبادرات تمويل من القطاع الخاص، أو تمويل بحافز من الطلب^(٢). وفي التعليم، قد تحل المدارس الخاصة محل بعض المدارس الحكومية أو كلها، أو قد تتعاقد الحكومة مع جهات خارجية لأداء بعض المهام، أو تشجع المدارس العامة المستقلة، أو توفر القسائم، أو تعتمد في القطاع العام التقنيات المستخدمة في القطاع الخاص^(٣).

٢ - ومنذ سبعينيات القرن الماضي، اجتاحت العالم عدة موجات من الخصخصة. ففي عام ٢٠١٧، خلص بارومتر الخصخصة إلى أن "موجة الخصخصة العالمية الضخمة التي بدأت في عام ٢٠١٢ مستمرة بلا هوادة"^(٤). ولا تعزى تلك الموجة إلى الحكومات والقطاع الخاص فحسب، بل أيضاً إلى المنظمات الدولية، ولا سيما صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والأمم المتحدة. وفي حين أن بعض الجهات المناصرة للخصخصة تعرضها على أنها مجرد "أداة تمويل"^(٥)، فإن جهات أخرى تروج لها باعتبارها أكثر كفاءة ومرونة وابتكاراً وفعالية من البدائل التي يوفرها القطاع العام. و لكن الخصخصة تحولت أيضاً، من الناحية العملية، إلى إيديولوجية للحكم. وكما تقول إحدى الجهات المدافعة عنها، "أي شيء يعزز القطاع الخاص [في مواجهة] الدولة يضمن حماية الحرية الشخصية"^(٦). ومن ثم يُعاد تعريف الحرية كقطاع عام هزيل يقوم إلى جانب قطاع خاص مكرس لتحقيق الأرباح من إدارة أجزاء رئيسية من نظام العدالة الجنائية والسجون، ولتحديد الأولويات والنهج التعليمية، ولاتخاذ القرار بشأن الجهات التي ستستفيد من

(١) يعرب المقرر الخاص عن امتنانه لأننا بولمان لما قامت به من بحث ممتاز لأغراض إعداد هذا التقرير.

(٢) انظر Sonia Languille, "Public-private partnerships in education and health in the global South: a literature review", *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 33, No. 2 (2017), p. 144.

(٣) انظر Antoni Verger, Clara Fontdevila and Adrián Zancajo, "Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review", *Journal of Education Policy*, vol. 32, No. 6 (2017), p. 757.

(٤) انظر 4 Privatization Barometer, *The PB Report 2015/2016* (2017), p. 4. متاح على الرابط التالي: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>

(٥) انظر مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تعطي الأولوية للناس لأغراض تحقيق أهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة (ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1)، ص ٤.

(٦) انظر Mitchel E. Daniels, "Reforming government through competition", in Reason Foundation, *Transforming Government through Privatization* (Los Angeles, California, 2006), p. 10.

التدخلات الصحية والحماية الاجتماعية، واختيار نوع الهياكل الأساسية التي سيتم بناؤها وموقعها والجهات المستفيدة منها.

٣ - وهذه الطريقة لإعادة تعريف الصالح العام من حيث التحرر من الحكومة، اقتزاناً بما تتيحه كفاءة الشركات وربحياتها من "تحرر"، تثير أسئلة أساسية من منظور حقوق الإنسان. فهل الكيانات الخاصة المكرسة لزيادة أرباحها إلى أقصى حد ممكن مؤهلة لحماية حقوق المجتمع المحلي؟ وهل من الممكن خصخصة الخدمات الحيوية بطريقة تضمن عدم تعرض الفئات الأكثر ضعفاً لمزيد من الحرمان؟ وإذا كان توسيع نطاق الخدمات المقدمة ضرورياً لتحقيق هذا الهدف، ألن يقوض ذلك بدرجة كبيرة الأساس المنطقي للخصخصة؟ وكيف يمكن للشركات ضمان حقوق الأكثر عزواً دون تقويض قدرتها على تحقيق الأرباح؟ وكيف يمكن للكيانات العامة التي تعاني نقصاً في التمويل أن ترصد بشكل فعال أداء الشركات الخاصة المتنوعة لضمان عدم التمييز، ناهيك عن احترام حقوق الإنسان عموماً؟ وما يمكن أن تؤديه المشاركة والمساءلة من دور مجد عندما تكون الشركات الخاصة، التي تعمل وفق مبادئ تجارية، هي الجهة التي تتخذ القرارات الهامة التي تؤثر على الرفاه العام وحقوق الأفراد؟ وكيف يمكن لآليات المساءلة الدولية في مجال حقوق الإنسان أن تؤدي أي دور هام عندما تُمارس الخصخصة ضمن أطر تستبعد اعتبارات حقوق الإنسان وعندما تصر الكيانات الخاصة على عدم الاعتراف بأي من التزامات حقوق الإنسان؟

٤ - وبينما تقع المسؤولية عن الخصخصة بالدرجة الأولى على عاتق الحكومات والقطاع الخاص، فإن التركيز الرئيسي لهذا التقرير ينصب على الطريقة التي تستجيب بها الأوساط المعنية بحقوق الإنسان لعملية نقل السلطة الواسعة النطاق من القطاع العام إلى القطاع الخاص. وحتى الآن، مما لا شك فيه أن الهيئات الدولية والمحلية المعنية بحقوق الإنسان تنتقد أشكالاً معينة للخصخصة أو أمثلة محددة عليها، كما هو الحال في قطاع العدالة الجنائية، ولكنها تفضل عموماً طريق اللادورية وتفترض أن تعديل الضمانات الإجرائية القائمة يكفي لكفالة تحقيق النتائج المرجوة في مجال حقوق الإنسان. ولذلك يتعذر على معظم تلك الهيئات الإقرار بما لذلك الرأي من آثار بعيدة المدى أو التعامل مع تلك الآثار، وهو رأي أعرب عنه البنك الدولي منذ ٣٠ عاماً تقريباً عندما أفاد "لا يوجد في الواقع أي حدود لما يمكن خصخصته"^(٧). وبينما يعالج هذا التقرير بشكل خاص أثر الخصخصة على حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الدخل المنخفض وأولئك الذين يعيشون في الفقر، فإن ذلك البعد لا يمكن فهمه بشكل مفيد إلا في السياق الأوسع لتغير القيم الذي يواكب عملية الخصخصة.

ثانياً - تعريف الخصخصة

٥ - معظم تعريفات الخصخصة محدودة الفائدة لأنها لا تعكس ما يتم من عمليات تغير عميق في القيم. وتنطوي الخصخصة، بمفهومها الضيق، على عملية تجرد كاملة، يتم من خلالها "تحويل جميع أو قدر كبير من مجمل مصالح الحكومة في أحد الأصول المتعلقة بالمرافق العامة أو بأي قطاع آخر إلى

(٧) انظر Mary M. Shirley, "The what, why and how of privatization: a World Bank perspective", *Fordham Law*

Review, vol. 60, No. 6 (1992), p. S24.

القطاع الخاص، مع الإبقاء على شكل ما من أشكال التنظيم الحكومي أو الرقابة الحكومية^(٨). وبشكل أعم، يمكن أن يشمل المصطلح أي مشاركة من القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة^(٩). ولا تغطي أكثر التعاريف شمولاً مشاركة القطاع الخاص الملموسة على نطاق مجموعة من الترتيبات التعاقدية فحسب، بل أيضاً التحولات التنظيمية أو الأيديولوجية في القطاع العام^(١٠). وقد يتخذ انخراط القطاع الخاص في القطاع العام أشكالاً متعددة ويمكنه أن يحل محله بطرق مختلفة، تشمل الملكية والتمويل والإدارة وتوفير الخدمات و/أو المنتجات^(١١). وقد يتحقق هذا الانخراط من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أو التحول إلى شركات مستقلة^(١٢)، أو الاستعانة بمصادر خارجية^(١٣)، أو التجرد، أو نقل الأصول^(١٤). ومن المصطلحات الأخرى المستخدمة في بعض الأحيان "الاستغلال التجاري" و "التسليح" و "مشاركة القطاع الخاص". ولأغراض هذا التقرير، يستخدم المقرر الخاص هذا المصطلح بمعناه العام الواسع.

ثالثاً - الخصخصة في الماضي وفي المستقبل

ألف - في الماضي

٦ - كان الجنرال أوغستو بينوشيه، رئيس الدولة الشيلي، أول مناصري الخصخصة الواسعة النطاق في أوائل سبعينات القرن الماضي، ثم اعتمدها مارغريت تاتشر، رئيسة وزراء المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، بعد انتخابها في عام ١٩٧٩^(١٥). ففي المملكة المتحدة، كانت قطاعات مثل

(٨) انظر <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization> وانظر أيضاً Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Privatization in the 21st century: recent experiences of OECD countries – report on good practices" (2009).

(٩) انظر Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, "Unpacking the public-private partnership revival", *Journal of Development Studies*, vol. 54, No. 4 (2018), p. 578.

(١٠) انظر Julien Mercille and Enda Murphy, "What is privatization? A political economy framework", *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 49, No. 5 (May 2017), p. 1045.

(١١) المرجع نفسه، ص ١٠٤١.

(١٢) المرجع نفسه، ص ص ١٠٤٦-١٠٤٧ ("التحول إلى شركات مستقلة" يمثل "العملية التي تنشئ من خلالها حكومة ما منظمات خاصة أو منظمات منشأة بموجب القانون الخاص - مثل الشركات أو المؤسسات المملوكة للدولة. وتضطلع هذه المنظمات بمهام كانت الحكومة تتولى سابقاً إدارتها داخلياً").

(١٣) المرجع نفسه، ص ١٠٤٨ (الاستعانة بمصادر خارجية تنطوي على "نقل عملية توفير الخدمات أو المنافع العامة إلى القطاع الخاص. ويظل مصدر التمويل من القطاع العام وتكون العقود أقصر مدة مما هو الحال في الشراكات بين القطاعين العام والخاص").

(١٤) عملية التجرد قد تنطوي على عملية بيع للشركات المحلية أو الأجنبية أو للمديرين أو للعمال، أو على طرح عرض أولي للأسهم على الجمهور في الأسواق الرأسمالية، أو على التوزيع المجاني للأسهم على الجمهور (خصخصة جماعية). انظر Saul Estrin and Adeline Pelletier, "Privatization in developing countries: what are the lessons of experience?" (2015), pp. 3 and 45.

(١٥) انظر David Parker, *The Official History of Privatization, vol. I: The Formative Years 1970-1987* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2009); *ibid.*, vol. 2: *Popular Capitalism, 1987-1997* (Abingdon, Routledge, 2012).

الفضاء الجوي والنقل البري والتخزين وبناء السفن والنفط والإسكان العام من أولى الصناعات الوطنية التي تم بيعها في الأسواق التنافسية. وبحلول منتصف ثمانينات العقد الماضي، تم بيع "الاحتكارات الطبيعية" أو المرافق العامة مثل السكك الحديدية والمياه والصرف الصحي والكهرباء والغاز والاتصالات. وفي عام ١٩٩٢، عُرضت مبادرة التمويل الخاص كوسيلة يُعتمد فيها على الاستثمار الخاص لتوفير مجموعة واسعة من الخدمات والهياكل الأساسية في القطاع العام، وفقاً للمواصفات الحكومية.

٧ - وعلى الصعيد الدولي، تم الترويج للخصخصة كعلاج ضد المحسوبية التي تُمارس من خلال العمالة في القطاع العام ولتخفيض حجم الحكومة. وأصبحت سمة أساسية من سمات البرامج التي روج لها في دول شرق أوروبا في مرحلة ما بعد الشيوعية وانتشرت، تحت رعاية توافق آراء واشنطن، لتصل إلى أفريقيا وأمريكا اللاتينية وآسيا. وأصبح تمويل التنمية ودعم التكيف الهيكلي رهنا بنقل ملكية "المؤسسات العامة المثقلة وغير الكفؤة" إلى الشركات الخاصة^(١٦). وخضعت المرافق العامة، وخاصة في مجال المياه والصرف الصحي، لعملية خصخصة واسعة النطاق^(١٧).

٨ - وفي مطلع القرن الحادي والعشرين، عندما أصبحت مخاطر التكيف الهيكلي أكثر وضوحاً، كان حديث الجهات المناصرة للخصخصة يتناول بدرجة أقل تقليص حجم الدولة وبدرجة أكبر تصحيح أوجه القصور في السوق وإيجاد الأسواق وتمكين القطاع الخاص من الازدهار. كما ظهرت الشراكات بين القطاعين العام والخاص، لا سيما في سياق الهياكل الأساسية، باعتبارها الآلية المفضلة.

٩ - وحدثت موجة خصخصة أخرى عقب الانهيار المالي العالمي الذي شهدته الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨ وما نشأ عنه من تحفيز على التقشف وتخفيض الميزانيات^(١٨). فأدت الخصخصة إلى توليد الأموال لفائدة الحكومات التي تفتقر إلى السيولة النقدية، وتخفيض الخصوم، وإتاحة متابعة المشاريع الكبرى من "خارج الميزانية" دون أن ينعكس ذلك في الإنفاق الحكومي، ووفرت فرصة للدفع قدماً بإصلاحات القطاع العام^(١٩).

١٠ - وتؤكد موجة الخصخصة الحالية على مفهوم "التمويل المختلط"، الذي يعرف بأنه "استخدام رأس المال الإنمائي (من المصادر العامة مثل المعونات الحكومية أو المصارف الإنمائية، أو المصادر الخيرية مثل المؤسسات الخيرية) لإزالة المخاطر من الاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة... بغية استقطاب رؤوس الأموال التجارية من الجهات المستثمرة الخاصة التي لم تكن لولا ذلك لتشارك في

(١٦) انظر Sarah Babb, "The Washington Consensus as transnational policy paradigm", *Review of International Political Economy*, vol. 20, No. 2 (2013), p. 275.

(١٧) انظر Susan Spronk, "Water and sanitation utilities in the global south: re-centring the debate on 'efficiency'", *Review of Radical Political Economics*, vol. 42, No. 2 (2010), p. 156.

(١٨) انظر Isaac Christiansen, "Commodification of health care and its consequences", *World Review of Political Economy*, vol. 8, No. 1 (spring 2017), p. 87; and Daniel Edmiston, "Social security privatization in the UK: a means to whose end?", *People, Place and Policy*, vol. 8, No. 2 (2014), p. 114.

(١٩) انظر Nancy Alexander, "Globalization and the State's sovereign right to regulate in the public interest: the case of public-private partnerships (PPPs) in infrastructure", Heinrich Böll Stiftung, North America, 15 May 2017 متاح على الرابط التالي: <http://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>.

الاستثمار^(٢٠). وفي حين أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص قائمة على المشاريع وتحدد العلاقة التعاقدية بين الأطراف المعنية، يشير مصطلح ”التمويل المختلط“ إلى مصادر التمويل^(٢١). ويتمثل دور الحكومة جزئياً في ”استيعاب المخاطر الكبيرة“^(٢٢). وبعبارة أخرى، تجني الشركات الأرباح بينما تتحمل الحكومات القسط الأكبر من الخسائر إذا كانت كبيرة.

١١ - وإن تقييم مدى حدوث الخصخصة على الصعيد العالمي أمر صعب، إن لم يكن مستحيلاً، بالنظر إلى التباين الواسع بين البلدان والقطاعات وإلى عامل مرور الوقت. إلا أن قاعدة بيانات البنك الدولي المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية تتعقب المشاريع في ١٣٩ دولة من الدول المنخفضة والمتوسطة الدخل في قطاعات الطاقة (الكهرباء والغاز) والنقل (المطارات والسكك الحديدية والطرق) والاتصالات السلكية واللاسلكية والمياه والصرف الصحي^(٢٣). وتتضمن حالياً بيانات عن ٧٠٢٣ مشروعاً (عقود الإدارة أو الإيجار، والامتيازات، والمشاريع المنفذة في مجالات جديدة، وعمليات التجرّد)، بما يمثل استثمارات إجمالية قدرها ١٧٥٨ بليون دولار^(٢٤). وفي الاتحاد الأوروبي، تم عقد ١٧٤٩ شراكة بين القطاعين العام والخاص بقيمة ٣٣٦ بليون يورو منذ تسعينيات القرن الماضي، وبشكل أساسي في مجالات النقل والرعاية الصحية والتعليم^(٢٥).

باء - في المستقبل

١٢ - ثمة خطر حقيقي من أن يحل عما قريب تسونامي حقيقي في أعقاب موجات الخصخصة التي حدثت حتى الآن. ويرى بعض المراقبين أن الخصخصة، على الأقل في بعض الصناعات والقطاعات، تتباطأ في وجه ”عودة الخدمات إلى البلديات“^(٢٦). وعند استعراض سياسات المياه على المستوى العالمي، يصف أحد المؤلفين ”صعود الخصخصة وسقوطها الجزئي“ ويلاحظ ”عودة الخدمات ببطء إلى البلديات على الصعيد العالمي“. وقد وثقت دراسة أخرى ٢٣٥ حالة من حالات عودة خدمات الإمداد بالمياه إلى البلديات في ٣٧ بلداً في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٥^(٢٧). ووجدت دراسة لاحقة عن

(٢٠) انظر Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World: Consultation Paper of the Blended Finance* OECD, “OECD DAC blended finance principles for unlocking commercial finance for the Sustainable Development Goals”, January 2018.

(٢١) انظر Javier Pereira, “Blended finance: what it is, how it works and how it is used” (Oxford, United Kingdom, Oxfam, 2017).

(٢٢) انظر Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p. 9.

(٢٣) انظر <https://ppi.worldbank.org/data>.

(٢٤) انظر World Bank, PPI visualization dashboard, Private Participation in Infrastructure database على الرابط التالي: <https://bit.ly/2tzrpfF>.

(٢٥) انظر European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018), p. 9.

(٢٦) تنطوي هذه العملية على استعادة القطاع العام مهمة تقديم خدمات كانت مخصصة سابقاً.

(٢٧) انظر Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina and Olivier Petitjean, eds., *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalization* (Amsterdam and others, Transnational Institute and others, 2015) p. 7. متاح على الرابط التالي: www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf.

الخدمات الأساسية مثل خدمات الطاقة وجمع النفايات والنقل والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية ٨٣٥ مثلاً على عودة الخدمات إلى البلديات، شملت أكثر من ٦٠٠ ١ مدينة في ٤٥ بلداً^(٢٨). كما ربح معلقون آخرون بإعادة تأميم خطط المعاشات التقاعدية في بعض البلدان^(٢٩).

١٣ - ولكن أي فهم لوضع الخصخصة الحالي على أنه دفاعي بشكل عام تكذبه إحصاءات وبرامج الجهات الفاعلة الرئيسية الدولية، التي يجري استقصاؤها أدناه.

١ - الأمم المتحدة

١٤ - في حين أن أهداف التنمية المستدامة تعكس حلاً وسطاً بين التصورات المتضاربة للدولة سواء كجهة توريد أو كمجرد جهة ميسرة للقطاع الخاص^(٣٠)، فإن التطورات اللاحقة تبين تركيزاً كبيراً على الشراكات بين القطاعين العام والخاص، كما يتضح من التركيز على التمويل الخاص في إطار خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية لعام ٢٠١٥ (انظر قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق، الفقرات ٥ و ١٣ و ١٤ و ١٧، ضمن غيرها).

١٥ - ولقد اختلف دور الأمم المتحدة فيما يتعلق بالخصخصة. فكانت بعض الجهات صاحبة المصلحة شديدة الانتقاد^(٣١)، ولكن في تقريرها الرئيسي عن السياسات الاجتماعية العالمية، لا تشير الأمم المتحدة حتى إلى آثار الخصخصة أو إلى تبعاتها^(٣٢). وفي تقرير صدر مؤخراً عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لوحظ أن الخبرة في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص داخل الأمم المتحدة "محدودة نسبياً ومتناثرة إلى حد ما" (انظر ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1، الصفحة ٤). وداخل المنظمة، شكك مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بدرجة كبيرة في جدوى الخصخصة^(٣٣)، بينما برزت اللجنة الاقتصادية لأوروبا كإحدى الجهات الأكثر تأييداً للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وردا على انتقادات مفادها أن النموذج التقليدي للشراكات بين القطاعين العام والخاص غير مناسب

(٢٨) انظر Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization* (Amsterdam and Paris, Transnational Institute and others, 2017), p. 11. متاح على الرابط التالي: www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

(٢٩) انظر Carmelo Mesa Lago, *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, Extension of Social Security Working Paper, No. 44 (Geneva, International Labour Office, 2014). متاح على الرابط التالي: www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192.

(٣٠) انظر Jens Martens, "Reclaiming the public (policy) space for the SDGs: privatization, partnerships, corporate capture and the implementation of the 2030 Agenda", in Barbara Adams and others, eds., *Spotlight on Sustainable Development 2017: Reclaiming Policies for the Public* (Rheinbreitbach, Germany, Medienhaus Plump, 2017), p. 11.

(٣١) انظر الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "التمويل المختلط في حقبة أهداف التنمية المستدامة"، حلقة عمل تقنية نظمت على هامش الاجتماع الرفيع المستوى الخامس لمنتدى التعاون الإنمائي الذي يعقد كل سنتين، نيويورك، ٢٠ تموز/يوليه ٢٠١٦.

(٣٢) *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2).

(٣٣) انظر *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.D.5).

للنهوض بأهداف التنمية المستدامة وأنه يؤدي إلى خصخصة المكافأة مع تحميل الحكومات التكلفة، دعت اللجنة الاقتصادية لأوروبا إلى وضع نموذج منقح ومكيف ”للشركات بين القطاعين العام والخاص التي تعطي الأولوية للناس“، على أمل أن تحظى تلك الشركات في نهاية المطاف بدعم منظومة الأمم المتحدة بأكملها (انظر ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1، الصفحتان ٤ و ١٠). ويشدد هذا النموذج على ضرورة القضاء على الفقر، وتوزيع الدخل على نحو أكثر إنصافاً، وإجراء حوار مفيد مع الجهات صاحبة المصلحة^(٣٤). وعندما تتناول اللجنة الاقتصادية لأوروبا مسائل حقوق الإنسان، يكون ذلك عموماً في سياق المبادئ التوجيهية غير الملزمة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان أو للتأكيد على أن احترام حقوق الملكية أمر أساسي.

٢ - الأعمال التجارية

١٦ - بينما لا تتكلم أي مجموعة باسم القطاع الخاص ككل، فإن لجنة الأعمال التجارية والتنمية المستدامة تضم العديد من عمالقة الأعمال التجارية على الصعيد العالمي وقد أدت دوراً قيادياً في تعزيز الخصخصة. وفي تقرير رئيسي يهدف إلى دحض فكرة ”العولمة دون مساءلة“ وتصورات مفادها أن الشركات التجارية الكبيرة والمؤسسات المالية الرئيسية ”تعمل بمعزل عن بعضها البعض ولا جذور لها“، تركز اللجنة على أن أهداف التنمية المستدامة تمثل فرصة تجارية، معتبرة أنها ”توفر استراتيجية نمو مقنعة جدا للمشاريع التجارية الفردية ولشركات الأعمال التجارية عموماً وللاقتصاد العالمي“ وأن تحقيقها لن يتم بدون شركات الأعمال التجارية^(٣٥). وتذكر اللجنة أن ”الفقر وعدم المساواة وانعدام إمكانية الحصول على الموارد المالية [يجب تحويلها] إلى فرص جديدة تتاح إلى الشركات الذكية التقدمية والتي تسعى إلى الربح من أجل النفاذ إلى السوق“، رغم أنها تتجنب استخدام كلمة ”الخصخصة“^(٣٦). إلا أنها تشير في كثير من الأحيان إلى الحقوق، عادة في سياق المبادئ التوجيهية. وتذهب حتى إلى الدعوة إلى وضع ”عقد اجتماعي“ لتحقيق ”الأهداف العالمية التي تلي الاحتياجات الأساسية وتحمي حقوق الإنسان (الأهداف الاجتماعية)“، ولكن دون تقديم أي تعريف لما هي ”الأهداف الاجتماعية“^(٣٧).

١٧ - وثمة تقرير ثان أعدته فرقة العمل المعنية بالتمويل المختلط التابعة للجنة يصف التمويل المختلط بأنه عامل أساسي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وإن هذه الحجة، التي ترددها اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي، تدفع بوجود ”فجوة في الاستثمار“ تتراوح بين ٢ تريليون دولار و ٣ تريليونات دولار في السنة يمكن سدها على أفضل وجه من خلال مبادرات التمويل المختلط من أجل تحقيق الغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة. وبما أن أقل البلدان نمواً لا تستفيد حالياً سوى من ٧ في المائة من مجموع هذه المبادرات، فإن فرقة العمل تسعى إلى تحقيق زيادة هامة في هذا الصدد. وبالتالي، فإنها تدعو: الجهات المؤسسية المستثمرة إلى ”دعم الاستثمارات المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة والتي تتماشى مع واجبها الائتماني“؛ والمؤسسات الخيرية إلى استخدام

(٣٤) انظر ”تنفيذ خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ من خلال شركات فعالة بين القطاعين العام والخاص تعطي الأولوية للناس“ (ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.9)، ص ٣.

(٣٥) انظر Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World* (London, 2017), p. 11.

(٣٦) المرجع نفسه، ص ٧.

(٣٧) المرجع نفسه، ص ٨٢.

مواردها لدعم التمويل المختلط؛ والبلدان المتقدمة النمو إلى تسخير ما تقدمه من مساعدة إنمائية رسمية لتحقيق هذا الغرض؛ والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي إلى زيادة تعاونها مع القطاع الخاص بدرجة كبيرة؛ والبلدان النامية إلى "إعطاء الأولوية لتهيئة بيئات قوية مؤاتية... للاستثمار في الهياكل الأساسية"^(٣٨). ويشير التقرير إلى أن ٧٠ في المائة من الجهات المؤسسية المستثمرة قد بلغت، في إطار دراسة استقصائية قطاعية، عن هوامش ربح تاريخية تتراوح بين ١٢ في المائة و ١٧ في المائة بالنسبة إلى الاستثمارات في الهياكل الأساسية^(٣٩). وعلاوة على ذلك، فإن التمويل المختلط يحد بدرجة أكبر المخاطر التي يتعرض لها القطاع الخاص من خلال تعبئة التمويل والضمانات على الصعيدين الحكومي الدولي والحكومي.

٣ - صندوق النقد الدولي

١٨ - لطالما كانت الخوصصة جزءاً رئيسياً من جدول أعمال صندوق النقد الدولي^(٤٠). وعلى الرغم من أن الصندوق يدعي أنه أدخل تغييرات هامة على بعض السياسات التي اعتمدها خلال حقبة توافق آراء واشنطن، فإن التركيز على خصخصة مجموعة من أنشطة ومشاريع القطاع العام ما زال يظهر بشكل بارز في المشورة المقدمة إلى الحكومات وفي الشروط المرافقة لما يمنحه من قروض.

١٩ - وبين استعراض لأحدث ١٠ تقارير تقنية تتصل بالمادة الرابعة وتتناول البلدان في أفريقيا أن صندوق النقد الدولي روج بنشاط للخصخصة في ست حالات، بينما أشارت الحكومات نفسها، في جميع الحالات الأخرى تقريباً، إلى التزامها بالشراكات بين القطاعين العام والخاص وما يتصل بها من مشاريع^(٤١).

٤ - البنك الدولي

٢٠ - في عام ٢٠١٥، عزز البنك الدولي مفهوم زيادة التمويل من القطاع الخاص "من البلايين إلى التريلونات" لتحقيق أهداف التنمية المستدامة^(٤٢). وفي عام ٢٠١٧، أعلن عن جدول أعماله "زيادة التمويل لأغراض التنمية إلى أقصى حد"، الذي "يعطي الأولوية للتمويل الخاص وحلول القطاع الخاص المستدامة" من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠^(٤٣). وباستخدام "النهج التعاقبي"، يسعى البنك إلى "تعبئة القطاع الخاص" و "تخصيص التمويل العام الشحيح للمجالات التي لا تكون فيها مشاركة القطاع الخاص مثلى أو متاحة". وفي الواقع، تُخصص المشاريع

(٣٨) انظر Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p. 92.

(٣٩) المرجع نفسه، ص ٩.

(٤٠) انظر Jonathan D. Ostry, Praksh Loungani and Davide Furceri, "Neoliberalism: oversold?", *Finance and Development*, vol. 53, No. 2 (June 2016), p. 38.

(٤١) في ١٠ تموز/يوليه ٢٠١٨، تألفت المجموعة الأولى من أنغولا والجزائر وكوت ديفوار ومالي وموزامبيق ونيجيريا. وتألفت المجموعة الثانية من جزر القمر وغامبيا وليبيريا وملاوي.

(٤٢) انظر World Bank and others, "From billions to trillions: transforming development finance – post-2015 financing for development: multilateral development finance", 2 April 2015. متاح على الرابط التالي:

[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf)

(٤٣) انظر <http://ieg.worldbankgroup.org/blog/creating-markets-are-ppps-answer>

المرجحة للقطاع الخاص بينما تكون الأنشطة غير المرغوبة ممولة من القطاع العام^(٤٤). وإن الكم الهائل من المواد التي تروج لهذا الحل أحادي الجانب كليا لتمويل التنمية لا يشير إلى الآثار المترتبة على حقوق الإنسان من جراء ما ينجم عن ذلك الحل من تقسيم للعمل بين القطاعين العام والخاص، كما لا يولي سوى القدر القليل من الاهتمام لما يترتب عليه من آثار بالنسبة للذين يعيشون في الفقر.

٥ - مجموعة العشرين

٢١ - قامت مجموعة العشرين أيضا بالترويج لمجموعة من الاستراتيجيات الرامية إلى زيادة مشاركة القطاع الخاص بدرجة كبيرة في تمويل التنمية^(٤٥).

رابعاً - المبررات مقابل النواتج

٢٢ - يتم دعم النخصصة لأسباب عديدة ومتنوعة. وتصور الجهات المناصرة لها القطاع الخاص على أنه أكثر كفاءة وقدرة على تعبئة التمويل، وأكثر ابتكاراً، وقادراً على إراحة الحكومة من الكثير من المخاطر وتمكينها من التفاوض لتخفيض تكاليف التشييد وزيادة إمكانية التنبؤ بها، وأكثر قدرة على الاستفادة من وفورات الحجم والتقليل إلى أدنى حد ممكن من تكاليف التشغيل. وتدعي أن من شأن ذلك أن يمكنه من توليد أرباح ضخمة، وضمان جودة أفضل، وتوفير صيانة معززة، والتحلي بقدر أكبر من المرونة، وتجنب أوجه التصلب وعدم الكفاءة التي تتسم بها البيروقراطية الحكومية. وظاهراً، إن الفوائد المحققة تفوق ما ينشأ من ارتفاع في التكلفة المالية من جراء التمويل من القطاع الخاص (مقابل التمويل من القطاع العام).

٢٣ - ومع ذلك، ثمة فرق شاسع بين هذا السرد المثالي والنتائج الواردة في العديد من الدراسات النظرية والتجريبية حول هذا الموضوع. فمن الناحية النظرية، جادل اقتصاديون مثل جوزيف ستيغليتز بأن "مسوغات النخصصة هي في أفضل الأحوال ضعيفة أو غير موجودة"^(٤٦)، كما أن العديد من الدراسات التجريبية قد ولدت نتائج ذات أهمية حرجة^(٤٧).

(٤٤) انظر World Bank, "Maximizing finance for development: leveraging the private sector for growth and sustainable development", 19 September 2017, p. 1. انظر، بشكل عام Tito Cordella, "Optimizing finance for development", Policy Research Working Paper, No. 8320 (Washington, D.C., World Bank, 2018).

(٤٥) انظر Nancy Alexander, "The hijacking of global financial governance?", Heinrich Böll Stiftung, North America, 23 April 2018. متاح على الرابط التالي: <https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>.

(٤٦) انظر Joseph E. Stiglitz, Foreword, in Gérard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures* (New York, Columbia University Press, 2008), p. xii.

(٤٧) انظر Bernardo Bortolotti and Valentina Milella, "Privatization in Western Europe: stylized facts, outcomes and open issues", in Roland, *Privatization*, p. 32; David Parker and David Saal, eds., *International Handbook on Privatization* (Edward Elgar Publishing, 2003), p. 3; and Malcolm Langford, "Privatization and the right to water", in Malcolm Langford and Anna F. S. Russell, eds., *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), p. 502.

٢٤ - ولا يعتبر تقرير موجز يُقدم إلى الجمعية العامة مناسباً لتقديم دراسة استقصائية شاملة للدراسات العديدة التي تتناول نواتج الخصخصة، ناهيك عن محاولة الخروج بحلول من المناقشات التي تجرى بشأنها. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الحجج التي يتم الدفع بها بشكل منهجي لتبرير الخصخصة كثيراً ما تدحضها أو تناقضها الأدلة المتوفرة. ولأغراض هذا التقرير، تكفي الإحاطة علماً بنتائج دراستين رسميتين مفصلتين أجريتا حديثاً. وبينما تركز كلتاها على البلدان الصناعية، فإن حجم التحديات أكبر في "البلدان الفقيرة والمهشة"^(٤٨).

٢٥ - وقد خلصت الدراسة الأولى، التي أجراها المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة، إلى أن نموذج مبادرة التمويل الخاص ثبت أنه أكثر تكلفة وأقل كفاءة من التمويل العام في توفير خدمات المستشفيات والمدارس وغيرها من الهياكل الأساسية العامة^(٤٩). وتناولت الدراسة الثانية، التي أجراها ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي، ١٢ شراكة بين القطاعين العام والخاص في إسبانيا وأيرلندا وفرنسا واليونان في مجالي النقل البري وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وخلصت إلى أن الشراكات اتسمت "بأوجه قصور كثيرة ومزايا محدودة"^(٥٠).

٢٦ - ومن حيث التكاليف، يعد التمويل الخاص أكثر تكلفة من التمويل العام، كما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تتسبب في تكاليف عالية في التصميم والإدارة والمعاملات نظراً لدرجة تعقيدها وضرورة التماس مشورة خارجية^(٥١). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتسبب المفاوضات حول مسائل غير المشتريات التقليدية في حالات تأخير في المشروع لعدة سنوات^(٥٢). وفي إطار الدراسة التي أجراها الاتحاد الأوروبي، تم الوقوف على "أوجه عدم كفاءة لا يستهان بها في شكل حالات التأخير المسجلة خلال التشييد وزيادات كبيرة في التكاليف"^(٥٣).

٢٧ - واستُخلصت نتائج مماثلة من استعراض لشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجالي الصحة والتعليم أجري في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية وكشف عن تكاليف عامة مرتفعة، وأعباء إدارية مستمرة ترهق القطاع العام^(٥٤). وقد حذرت الدراسة التي أجرتها المملكة المتحدة من أن تفرض الكيانات الخاصة أسعاراً عالية لتغطية التكاليف غير المتوقعة، ومن تصاعد الأسعار مع استمرار المفاوضات لفترات طويلة، مما يؤدي إلى "زيادات كبيرة في التكاليف الرأسمالية مقارنة بالتقديرات الأولية"^(٥٥). كما يوجد نمط

(٤٨) انظر David Pilling, "World Bank set for Uganda dam refinancing talks despite criticism", *Financial Times*, 7 March 2018.

(٤٩) انظر United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, report by the Comptroller and Auditor General (London, 2018).

(٥٠) انظر European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*.

(٥١) انظر Languille, "Public-private partnerships in education and health in the global South", p. 156; and Germà Bel and Xavier Fageda, "What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatization?", *Local Government Studies*, vol. 43, No. 4 (2017) pp. 503-511.

(٥٢) انظر European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 9.

(٥٣) المرجع نفسه، ص ١٠.

(٥٤) انظر Languille, "Public-private partnerships in education and health in the global South", p. 156.

(٥٥) انظر United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, p. 9.

إشكالي يتمثل في تقديم الجهات المتعاقدة عطاءات منخفضة القيمة في البداية و ثم زيادة التعريفات من خلال إعادة التفاوض على العقود^(٥٦). ويتسق ذلك مع الاستنتاج الذي خلص إليه الاتحاد الأوروبي بوجود ”سيناريوهات مفرطة في التفاوض فيما يتعلق بالطلب في المستقبل واستخدام الهياكل الأساسية المقترحة“^(٥٧).

٢٨ - أما من حيث الكفاءة، فإن الدراسة التي أجرتها المملكة المتحدة لم تجد ”أي دليل على كفاءة تشغيلية“ في مستشفيات مبادرة التمويل الخاص وخلصت إلى أن ”تكلفة الخدمات، مثل التنظيف، في مستشفيات لندن أعلى في إطار عقود مبادرة التمويل الخاص“^(٥٨). وأبلغت وزارة التعليم بالمملكة المتحدة أن تكاليف التمويل الخاص للمشاريع كانت أعلى بنسبة ٤٠ في المائة من تكاليف الاقتراض الحكومي، في حين أن تحليل أجرته لجنة الخزانة قدر أن تكون تكاليف مستشفى ممول من القطاع الخاص أعلى بنسبة ٧٠ في المائة من تكاليف مستشفى ممول من القطاع العام^(٥٩).

٢٩ - وغالبًا ما تؤدي خصخصة المشاريع والخدمات العامة إلى تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف على المدى القصير، ولكن مع فرض أعباء كبيرة على الأجيال القادمة. وإن عملية إزالة التكاليف ذات الصلة من بيان الميزانية العمومية للحكومة تقوض كلا من ”القيمة مقابل المال والشفافية“^(٦٠) وتم انتقادها باعتبارها ”وهما مالياً“^(٦١).

٣٠ - كما أن الدراسة التي أجراها كل من الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة تثير مخاوف أخرى تستدعي ذكرها باختصار هنا، وهي: (أ) أوجه التضارب بين الشواغل العامة المتعلقة بنوعية الحياة وانشغال القطاع الخاص بالربحية^(٦٢)؛ (ب) وصعوبة تجنب أن يحقق القطاع الخاص عوائد غير متوقعة بينما يعوض عن الخسائر غير المتوقعة من خلال عمليات إعادة التفاوض^(٦٣)؛ (ج) وهياكل كيانات القطاع الخاص المصممة لتقليل الضرائب المفروضة على الأرباح إلى أدنى حد أو تجنب دفعها^(٦٤)؛ (د) وعدم وجود منافسة في عمليات تصميم واختيار المشاريع المخصصة^(٦٥)؛ (هـ) والخطر الذي تشكله الاحتكارات الخاصة؛ (و) وسوء تقسيم المخاطر بين الأطراف ومعدلات الأجور المفرطة التي

(٥٦) انظر J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, WBI

.Development Studies, No. 28816 (Washington, D.C., World Bank 2004), p. 81

(٥٧) انظر 10 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 10

(٥٨) انظر 1.9 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.9

(٥٩) المرجع نفسه، الفقرة ١-١٩.

(٦٠) انظر 11 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 11

(٦١) انظر 1.16 United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.16

(٦٢) انظر 119 Edmiston, “Social security privatization in the UK”, p. 119

(٦٣) انظر United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts, “Private finance initiatives”,

June 2018, p. 5

(٦٤) المرجع نفسه، ص ٦.

(٦٥) انظر 9-10 European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, pp. 9-10

تلتاقها الشركات الخاصة^(٦٦)؛ (ز) والعقود الطويلة الأجل غير المرنة التي يمكن أن تترك للحكومات "فيلة بيضاء" باهظة الثمن^(٦٧).

خامسا - الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان

٣١ - نادراً ما تكون ترتيبات الخصخصة مؤقتة لإجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان. أولاً، إن معايير حقوق الإنسان غائبة بصورة منهجية عن جميع هذه الاتفاقات تقريباً. ثانياً، نادراً ما يُجرى رصد متواصل لمسائل مثل الأثر على الفقراء وإمكانية الوصول إلى الخدمات وجودة الخدمات^(٦٨).

٣٢ - ولكن التقارير المتاحة تشهد على عدد لا يُحصى من الطرق التي يمكن أن تؤثر بها الخصخصة سلباً على الأشخاص الذين يعيشون في الفقر أو ذوي الدخل المنخفض. ولأغراض هذا التقرير، يكفي ذكر بعض الأمثلة.

٣٣ - فيما أن الخصخصة تُطبق على جوانب من أنظمة العدالة الجنائية، يكون لمختلف الرسوم والغرامات العديدة المفروضة تأثير أكبر بكثير على الفقراء الذين يتعين عليهم بعد ذلك الاقتراض لدفعها أو التخلف عن السداد. وتنتقص نوعية الخدمات التي يمكنهم تحمل تكلفتها، وتراجع توقعات وصولهم إلى العدالة بدرجة أكبر (انظر A/HRC/38/33/Add.1). ويكون السجناء تحت رحمة الشركات الخاصة القيمة على التشغيل التي تسعى إلى الربح، وتصبح الشركات شديدة التأثير على عملية وضع السياسات العامة التي تعكس مصالح الشركات وليس المصلحة العامة.

٣٤ - وكثيراً ما تؤدي خصخصة الحماية الاجتماعية إلى "إحالة العناية بالفقراء إلى قطاع عام جديد يواجه نقصاً أكبر في التمويل"^(٦٩). ويُستعاض عن نموذج تدريب الأخصائيين الاجتماعيين على إدراك الضعف الملازم لوضع الإنسان والتعرف على التحديات الاجتماعية والنفسية والاقتصادية وحتى الهيكلية المحددة التي يواجهها الأفراد بنموذج تُحركه شواغل تحقيق الكفاءة الاقتصادية ويهدف إلى تقليل الوقت الذي يُخصص لكل عميل، وإغلاق ملفات القضايا قبل الموعد المحدد لها، وزيادة المخرجات إلى أقصى حد بشكل رسمي ولكن غير إنساني، وتوليد الرسوم حيثما أمكن، وبالتالي توفير الخدمات خصيصاً للميسورين، والتقليل إلى أدنى حد من عمليات الإبلاغ والمتابعة^(٧٠).

٣٥ - وتتم بشكل متزايد خصخصة نظم الضمان الاجتماعي، مما يؤدي إلى الاستعانة بمصادر خارجية لتوفير الخدمات، وتسويق الضمان الاجتماعي، والاستغلال التجاري لسلطة الإدارة التقديرية

(٦٦) المرجع نفسه، ص ١٠.

(٦٧) انظر United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.21

(٦٨) انظر الفقرة ٨٢ أدناه.

(٦٩) انظر Shiri Noy, *Banking on Health: The World Bank and Health Sector Reform in Latin America* (Cham, Switzerland, Springer Nature, 2017), pp. 18-19.

(٧٠) انظر Mimi Abramovitz and Jennifer Zelnick, "Privatization in the human services: implications for direct practice", *Clinical Social Work Journal*, vol. 43, No.3 (September 2015), p. 283. متاح على الرابط التالي: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10615-015-0546-1.pdf>

والدفع حسب النتائج^(٧١). وتمكّن هذه النهج الجهات الفاعلة الخاصة التي تسعى إلى الربح من اتخاذ قرارات بشأن احتياجات الأفراد وقدراتهم، وتحفزها على القيام بذلك في إطار مؤسسي بدلاً من إطار المنافع العامة، وتكافئ على خفض الإنفاق بدلاً من تحقيق النواتج الإيجابية من الناحية الإنسانية. ويعاني الفقراء لا محالة إذ تستخدم مُجج "الاختيار التفضيلي" حيث تعطى الأولوية للعملاء الذين يعانون من المشاكل الأكثر قابلية للعلاج السريع والذين يستطيعون دفع تكاليفه، بينما يُهمش أولئك الذين يعانون من مشاكل خطيرة أو مستعصية. وهذه الرعاية المخصصة هي أيضاً عرضة بشكل خاص للتمييز العنصري وغيره من أشكال التمييز.

٣٦ - وتكون مشاريع الهياكل الأساسية الأكثر جاذبية لجهات التوريد الخاصة حيث يمكن فرض رسوم استخدام عالية بينما تكون تكاليف البناء منخفضة نسبياً^(٧٢). إلا أن الفقراء لا يكونون في وضع يسمح لهم بالدفع، ولا يستطيعون تحمل تكلفة الاستفادة من خدمات عديدة، وغالباً ما يعيشون في مناطق بعيدة أو تعاني من نقص في الخدمات. وتقل بدرجة كبيرة احتمالات حصول الفقراء على خدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء والطرق والنقل والتعليم والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية والخدمات المالية بشكل كافٍ وعلى مستويات جيدة. وبدلاً من ذلك، فإنهم يستغنون عن تلك الخدمات أو يدفعون أسعاراً أعلى للحصول على خدمات بديلة. فعلى سبيل المثال، عندما تنتشر الطرق الخاضعة لرسوم مرور باهظة، يلجأ الفقراء إلى خيارات بديلة أقل جودة تتسم بسوء الصيانة ومهمشة بدرجة متزايدة.

٣٧ - ويمكن الاستشهاد بالعديد من الأمثلة الأخرى. فرد الجهات المناصرة للخصخصة على هذه الشواغل يكون بشكل عام أنه كان يتعين تضمين السياسات أو المشاريع ذات الصلة على نحو أكثر فعالية تعديلات لصالح الفقراء، وأن تعزيز آليات الرصد والمساءلة كان من شأنه أن يحقق نواتج على مستوى أمثل. وبعبارة أخرى، لا يوجد خطأ جوهري في هذه العملية، ولكن كان من الممكن الاضطلاع بها بشكل أفضل. ويجري المقرر الخاص تحليلاً لتلك الحلول ولغيرها من الحلول التقليدية الواردة أدناه^(٧٣).

سادساً - الأوساط المعنية بحقوق الإنسان والخصخصة^(٧٤)

٣٨ - في تقرير للأمم المتحدة العام ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان صدر في عام ٢٠١٧، ذُكر أن الخصخصة في القطاعات الرئيسية "يجب ألا تتم على حساب العدالة في الحصول على هذه الخدمات وحماية حقوق الإنسان، وينبغي أن تخضع لتقييمات الأثر على حقوق الإنسان" (انظر A/HRC/36/23، الفقرة ٥٥). ولكن الأوساط المعنية بحقوق الإنسان، في معظم الأحيان،

(٧١) انظر Edmiston, "Social security privatization in the UK", p. 114; and Taner Akpınar and Servet Akyol, "Political economy of transforming social security policy in Turkey", *World Review of Political Economy*, vol. 9, No. 1 (spring 2018), p. 80.

(٧٢) انظر Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Heinrich Böll Foundation, *The Other Infrastructure Gap: Sustainability – Human Rights and Environmental Dimensions* (2018).

(٧٣) انظر World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12* (Washington, D.C., 2015), p. 100.

(٧٤) للاطلاع على دراسة استقصائية مفصلة بشأن الخصخصة وممارسة آليات رصد حقوق الإنسان، انظر Antenor Hallo, *De Wolf, Reconciling Privatization with Human Rights* (Intersentia, 2012), chap. V.

لا تتناول الخصخصة إلا فيما يتعلق ببعض المسائل المحددة، وليس بشكل عام. كما أن هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، التي تميل إلى التقليل من أهمية أبعاد الاقتصاد السياسي لحقوق الإنسان أو تتجنب معالجتها، تفعل ذلك أيضاً فيما يتعلق بالخصخصة، على الرغم مما لها من تأثير هام في العديد من سياقات حقوق الإنسان.

ألف - الهيئات المنشأة بموجب معاهدات

٣٩ - استنتج الباحثون الذين أجروا دراسات استقصائية لعمل الهيئات المنشأة بموجب معاهدات أن معظمها لا تتناول إلا بشكل محدود وغير مقنع بصورة خاصة المسائل المتعددة التي تثيرها الخصخصة^(٧٥). أما الاستثناءان الرئيسيان، فهما لجنة حقوق الطفل واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فلطالما أقرت لجنة حقوق الطفل بأهمية الخصخصة وأصررت على أن الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات إلى الأطفال أو خصخصة تلك الخدمات لا يعفي الدولة من التزاماتها بموجب اتفاقية حقوق الطفل^(٧٦).

٤٠ - وقد تناولت التعليقات العامة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بانتظام، وإن لم يكن بشكل متسق، دور ومسؤوليات الجهات الفاعلة في القطاع الخاص. ومن النقاط البارزة في هذا الاجتهاد القانوني بيان تفيد فيه اللجنة بأنه "في حالة قيام أطراف ثالثة بتشغيل خدمات الإمداد بالمياه والسيطرة عليها، يجب على الدول الأطراف أن تمنعها من المساس بإمكانية حصول الجميع على مياه كافية ومأمونة ومقبولة ويمكن الوصول إليها من الناحية المادية وبأسعار معقولة"^(٧٧). وفي حين أشاد بعض الباحثين بالتقنيات المتنوعة التي تستخدمها اللجنة لمعالجة مسألة الخصخصة^(٧٨)، فقد انتقدها آخرون لعدم تناولها بعمق "أشكال الخصخصة وعملياتها ونواتجها ونتائجها وأثرها على الحقوق في تعليقاتها العامة أو في أي من أعمالها الأخرى" وخلصوا إلى أن ملاحظاتها الختامية بشأن هذا الموضوع، باستثناء تلك المتعلقة بالحق في التعليم، كانت "مخصصة إلى حد كبير"^(٧٩). إلا أنهم اعتبروا أن الحق في التعليم يمثل مجالاً هاماً لتبادل الآراء بشأن هذه المسألة^(٨٠).

٤١ - ولكن في عام ٢٠١٧، اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعليقاً عاماً تناولت فيه الخصخصة بتفصيل كبير. ويتكون موقفها، في جوهره، من العناصر التالية:

(٧٥) انظر A/73/396، "Privatization and economic and social rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 4, No. 4 (forthcoming). متاح على الرابط التالي: http://eprints.nottingham.ac.uk/50113/1/Nolan_Privatization%20%20ESR_HRQ_sharing.pdf; and De Wolf, *Reconciling Privatization with Human Rights*

(٧٦) انظر لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١٦ (٢٠١٣) بشأن التزامات الدول بشأن أثر قطاع الأعمال التجارية على حقوق الطفل، الفقرة ٢٥.

(٧٧) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) عن الحق في المياه، الفقرة ٢٤.

(٧٨) انظر Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*, p. 473.

(٧٩) انظر Nolan, "Privatization and economic and social rights", p. 15.

(٨٠) انظر المبادرة العالمية من أجل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "Human rights bodies statements on private education, September 2014–November 2017", synthesis paper, ver. 9., November 2017. متاح على الرابط التالي: http://globalinitiative-esr.org/wp-content/uploads/2016/10/GIESCR-CRC_CESCR_CEDAW-synthesis-statements-on-private-actors-in-education.pdf.

(أ) ”العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يحظر الخصخصة بحد ذاتها“؛
 (ب) ”حتى في مجالات مثل توفير المياه أو الكهرباء أو التعليم أو الرعاية الصحية، التي تتسم تقليدياً بوجود دور قوي للقطاع العام... يتعين إخضاع مقدمي الخدمات من القطاع الخاص للوائح صارمة تفرض عليهم ما يسمى بـ ’التزامات الخدمة العامة‘“؛ (ج) ينبغي ألا تتم التضحية بالجودة في سبيل زيادة الأرباح عند توفير المنافع والخدمات من قبل القطاع الخاص؛ (د) وينبغي ألا تؤدي الخصخصة إلى أن يصبح التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد ”مشروطاً بالقدرة على الدفع“؛ (هـ) وبما أن الخصخصة ”قد تؤدي إلى نقص المساءلة، يتعين اعتماد تدابير من أجل ضمان حق الأفراد في المشاركة في تقييم كفاية توفير هذه المنافع والخدمات“^(٨١).

باء - الإجراءات الخاصة

٤٢ - تطرقت العديد من الجهات المكلفة بولايات في إطار الإجراءات الخاصة إلى مسألة الخصخصة. ففيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أعربت جميع الجهات القيمة على الولايات المتعلقة بالمياه والصرف الصحي والسكن والديون الخارجية والتعليم والصحة عن شواغل في هذا الصدد. ويتعلق أحد الانتقادات الأقوى باستبعاد المحرومين من الوصول إلى المدارس الخاصة، ”الأمر الذي يؤدي إلى تفاقم الفوارق في الحصول على التعليم ومن ثم إلى المزيد من تهميش الفقراء“ (انظر A/HRC/29/30، الفقرة ٤٣). كما أعربت الجهات القيمة على الولايات المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية عن مخاوف بشكل صريح، لا سيما في سياق عمليات الإعدام والتعذيب والمرترقة والأعمال التجارية. ولا بد من القول، وإن كان ذلك ربما ينم عن تعميم مفرط، إن الاتجاه الرئيسي يتمثل في الإشارة إلى المستويات المتدنية الناجمة عن الخصخصة في مجالات الأمن والصحة والعمل الشرطي والاحتجاز والاستخبارات والقطاعات الأخرى، وفي دعوة الحكومة المعنية إلى ضمان أن تحافظ الكيانات الخاصة على المعايير المناسبة، والإصرار على ألا تتأثر التزامات الدول بفعل خصخصة الأنشطة ذات الصلة.

جيم - الباحثون

٤٣ - ثمة قدر كبير من المؤلفات عن الخصخصة وآثارها في مجال حقوق الإنسان. ويقبل معظم المعلقين المبدأ الأساسي للخصخصة، ويلفتون الانتباه إلى عيوبها في الممارسة العملية، ويدعون إلى اتخاذ تدابير لتنظيمها بشكل أكثر فعالية.

٤٤ - وفي كتاب مهم صدر مؤخراً، يجادل مانفريد نوفاك بأن الخصخصة تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان إذا ما انطوت على أي تراجع في مستوى الخدمات المقدمة فيما يتعلق ”بالمهام الحكومية الأساسية“، بما في ذلك ”التعليم، والضمان الاجتماعي، والمياه“. والحرية الشخصية والأمن والكرامة والنزاهة. وهكذا، على سبيل المثال، في مجال إقامة العدل، فإن ”الخصخصة بعيدة المدى... ستجعل من الصعب للغاية، إن لم يكن من المستحيل، على الدول“ أن تحترم حقوق الإنسان.

٤٥ - ومع ذلك، فإنه يحدد أيضاً مجموعة من القطاعات الأخرى (”الصناعة؛ المصارف؛ ووسائل النقل، بما في ذلك السكك الحديدية، والخطوط الجوية، والموانئ والطرق؛ ووسائل الاتصال، بما في ذلك خدمات

(٨١) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٤ (٢٠١٧) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية، الفقرتان ٢١ و ٢٢.

البريد والاتصالات السلوكية واللاسلكية“) حيث ”أدت الخصخصة إلى تحقيق المزيد من الكفاءة ولم يكن لها أي تأثير مباشر، سواء إيجابي أو سلبي، على التمتع بحقوق الإنسان“^(٨٢). لكن هذا التصنيف المبسط يمثل إشكالية لعدة أسباب. أولاً، لا تُقدم أي معايير مقنعة لتحديد القطاعات المختلفة. ثانياً، يُجرى تقييم شامل لعمليات الخصخصة المقبولة دون النظر إلى التفاصيل في أي سياق بعينه. ثالثاً، لا تُراعى الأدلة التي تثبت أن الخصخصة قد أدت إلى نتائج سلبية، على الأقل بالنسبة إلى المجموعات ذات الدخل المنخفض، في العديد من القطاعات التي يوافق على خصصتها. رابعاً، يتمادى التحليل في تفسير مفهوم التراجع المتعمد، بدلاً من إيلاء الاعتبار الواجب للالتزامات الإيجابية التي تقع على عاتق الدول.

٤٦ - وتركز باحثة أخرى، أوفي نولان، تحديداً على أثر الخصخصة على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وترى أن الخصخصة مسموح بها، شريطة أن تُنفذ على الوجه الصحيح وأن تحقق النواتج المناسبة. وتؤكد على الالتزامات المركزية والدائمة للدولة ”قبل الخصخصة وخلالها وبعدها“^(٨٣)، وتنتقد عدداً من الكتاب، لا سيما اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لتقييم الخصخصة في المقام الأول من خلال منظور التزام الدولة بحماية حقوق الإنسان وليس من خلال منظور التزامها الأوسع نطاقاً بكفالة التمتع بالحقوق ذات الصلة^(٨٤).

دال - المجتمع المدني

٤٧ - لطالما كانت الخصخصة من الشواغل الهامة للمجتمع المدني، وكان أحدث الشواغل المعرب عنها يتعلق بأهداف التنمية المستدامة. وفي تقرير عن ذلك الموضوع، تم الاستنتاج بأن ”الخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص تنطوي على مخاطر وتكاليف غير متناسبة بالنسبة للقطاع العام ويمكنها حتى أن تقاوم أوجه عدم المساواة، وتقلل من إمكانية استفادة الجميع على قدم المساواة من الخدمات الأساسية وتعرض للخطر إعمال حقوق الإنسان“^(٨٥)، ولكن استجابة الجماعات العاملة في مجال حقوق الإنسان اختلفت اختلافاً كبيراً. أما على المستوى الوطني، فقد برز هذا الرأي بعض الشيء^(٨٦)، كما يتضح من الشكوى المفصلة المقدمة في عام ٢٠١٨ إلى مكتب المستشار في شؤون الامتثال/أمين المظالم بمؤسسة التمويل الدولية فيما يتعلق بالتعليم المخصص في كينيا^(٨٧). ومن بين المنظمات الدولية غير الحكومية الأكبر، كثيراً ما أثارَت الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان مسألة الخصخصة في إطار الإبلاغ على المستوى القطري، لكن الفدرالية لم تشر إليها على وجه الخصوص في منشورها

(٨٢) انظر Manfred Nowak, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization* (Philadelphia, University of Pennsylvania, 2017), p. 3.

(٨٣) انظر Nolan, “Privatization and economic and social rights”, p. 12.

(٨٤) المرجع نفسه، ص ١٨-٢٠.

(٨٥) انظر Adams and others, *Spotlight on Sustainable Development 2017*, p. 11.

(٨٦) انظر، بشكل عام، www.business-humanrights.org/en/issues/other/privatisation.

(٨٧) انظر Judith Oloo, Regional Director, East Africa Centre for Human Rights, “Submission of complaint concerning the Bridge International Academies”, 16 April 2018. متاح على الرابط التالي: <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACHRights-16-April-18-Public.pdf>.

الرئيسي عن مساءلة الشركات^(٨٨). وتنتقد منظمة مراقبة حقوق الإنسان (Human Rights Watch) بشدة عواقبها في مجالات معينة، مثل العدالة الجنائية واحتجاز المهاجرين وتكنولوجيا المعلومات، ولكن ليس لديها سياسة عامة بشأن الخصخصة. وتتضمن المبادرة العالمية من أجل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مشروعاً واسع النطاق حول الخصخصة في مجال التعليم^(٨٩) وتشارك في وضع المعايير بشأن ذلك الموضوع^(٩٠).

٤٨ - وأجريت عدة محاولات لوضع بيانات للسياسة العامة، بما في ذلك محاولة قامت بها الشبكة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ركزت على الشراكات بين القطاعين العام والخاص^(٩١) ومحاولة أخرى قامت بها منظمة العفو الدولية، حذرت من أن الخصخصة "قد تشكل عائقاً أمام حصول الجميع على حقوقهم في حال لم تكن منظمة بشكل صحيح" وأن فشل الدولة في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "يمكن أن يؤدي إلى انتهاكات للحقوق... خاصة بالنسبة للفئات الأشد فقراً والأكثر تهميشاً". وانتقدت هُج استرداد التكاليف في مجالي السكن والصحة، التي "يمكن أن يكون لها عواقب تختلف باختلاف نوع الجنس وتمييزية بشكل غير مباشر... حتى وإن كانت مدعومة إلى حد كبير"^(٩٢). ورغم أن ذلك التحليل لم يحدد حلولاً، فقد وضع تقرير سابق سبعة "مبادئ في مجال حقوق الإنسان تتعلق بتقديم الخدمات الأساسية". وتتمثل هذه المبادئ في ما يلي: ضمان حماية الحقوق؛ ووضع إطار تنظيمي واضح وشفاف؛ وضمان الحفاظ على إمكانية الوصول إلى الخدمات؛ والتمسك بمبدأ عدم التمييز؛ وتقييم الأثر؛ وضمان أن تكون عملية الخصخصة مفتوحة ونزيهة وشفافة؛ وكفالة وجود شبكة أمان تقتضي من الكيانات المخصصة "ضمان إمكانية وصول الجميع إلى الخدمات، لا سيما الأفراد والمجموعات الذين يعانون من الفقر والتهميش والضعف والحرمان"^(٩٣).

٤٩ - ولا بد من القول، وإن كان ذلك ربما ينم عن تعميم مفرط، إن النقطة الأساسية هي أن مجموعات حقوق الإنسان ككل لم تفعل سوى القليل لمعالجة الآثار النظامية الأوسع للخصخصة واكتفت بأن تكرر تأكيد مواقف مبدئية في وجه أدلة قاطعة تثبت عدم جدوى تلك النهج.

(٨٨) International Federation for Human Rights, *Corporate Accountability for Human Rights Abuses: A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms*, 3rd ed. (Paris, 2016)

(٨٩) انظر <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/international-advocacy-on-privatisation-in-education/>

(٩٠) انظر Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, "Human rights guiding principles on the State obligations regarding private schools", draft 2018 متاح على الرابط التالي: <https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles/>

(٩١) International Network for Economic, Social and Cultural Rights, "Privatization and public-private partnerships", briefing note, 2016 متاح على الرابط التالي: www.escr-net.org/sites/default/files/1169911442/privatisation_briefing_note_english.pdf

(٩٢) Amnesty International, *Theory of Change Summaries 2016–2019* (2016), p. 19 متاح على الرابط التالي: www.amnesty.org/download/Documents/POL1031652016ENGLISH.PDF

(٩٣) Amnesty International, "Human rights and privatization", 17 March 2005

سابعاً - الأساليب الرئيسية للتخفيف من الآثار ومدى عدم ملائمتها

٥٠ - تكون الاستجابة المعهودة عند الكشف عن مزالقات الخصخصة اقترح أساليب يفترض منها أن تخفف من تبعات الخصخصة السلبية. ويوفر التحليل التالي تقييماً للأساليب الرئيسية.

ألف - وصف أنشطة معينة بأنها ملازمة للقطاع العام

٥١ - يسعى المحللون عادة إلى تحديد الخدمات التي تكون ملازمة للقطاع العام والتي يتعين بالتالي ضمانها دائماً (سواء تم توفيرها أم لا) من قبل الدولة. حتى أن آدم سميث، وهو من المؤيدين المتحمسين للخصخصة، خص بالذكر بعض الأنشطة التي ينبغي أن تظل من مسؤولية الدولة، بما في ذلك مكتب البريد والهياكل الأساسية الوطنية، مثل "الطرق الجيدة والجسور والقنوات الصالحة للملاحة والموانئ"^(٩٤). وعلى الرغم من أن المحاكم وصفت في بعض الأحيان أنشطة مثل تشغيل السجون بأنها ملازمة للقطاع الحكومي^(٩٥)، فقد ثبتت صعوبة التوصل إلى تحديد المعايير التي يمكن استخدامها في فصل الأنشطة الملازمة للقطاع العام عن تلك التي تجوز خصخصتها. ومع أنه من المستحب جدا تطبيق هذا المفهوم، فالواقع هو أن مجموعة تكاد تكون غير محدودة من المهام العامة قد أوكلت إلى شركات تستهدف الربح في ولاية قضائية أو أخرى، ونادراً ما أدانت الهيئات المعنية بحقوق الإنسان عمليات إحالة تلك المهام بشكل صريح.

٥٢ - ويتمثل شكل أكثر اعتدالاً لهذا النهج في اقتراح ضرورة أن تتولى الدولة، كقاعدة أو من حيث المبدأ، القيام بأنشطة معينة^(٩٦). ولكن هذا الأسلوب أيضاً فشل في الحد عملياً بدرجة كبيرة من النطاق الواسع المشمول بالخصخصة.

باء - تشبيه الجهات الفاعلة الخاصة بالدولة

٥٣ - حاول العديد من المعلقين وهيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان تجنب الإقرار بأثر الخصخصة من خلال التأكيد إما على أن العاملين لصالح جهات فاعلة خاصة "يتصرفون بصفة رسمية"^(٩٧)، وبالتالي يجب عليهم الامتثال للالتزامات الدولية، أو أن "الدول الأطراف لا تستطيع أن تحل نفسها من التزاماتها في مجال حقوق الإنسان عن طريق الاستعانة بجهات خارجية لأداء [مهام محددة] من خلال التعاقد مع مؤسسات تجارية خاصة"^(٩٨). ولكن في الوقت الذي تمكن هذه الأساليب جهات الرصد المعنية من تجنب الاعتراف بأن الواقع قد تغير جذرياً نتيجة للخصخصة، فإنها لا تحقق شيئاً يذكر من حيث الحد من أفضليات الدول أو دعم المساءلة الحقيقية في مجال حقوق الإنسان.

(٩٤) انظر David A. Reisman, "Adam Smith on market and State", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 154, No. 2 (June 1998), p. 375.

(٩٥) انظر High Court of Justice, Israel, *Academic Centre for Law and Business v. Minister of Finance*, Case No. 2605/05, 19 November 2009.

(٩٦) فيما يتعلق بمراكز الاحتجاز التي يديرها القطاع الخاص، انظر اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التعليق العام رقم ٢ (٢٠١٣) بشأن حقوق العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير قانوني وأفراد أسرهم، الفقرة ٣٩.

(٩٧) انظر لجنة مناهضة التعذيب، التعليق العام رقم ٢ (٢٠٠٧) بشأن تنفيذ المادة ٢.

(٩٨) انظر اللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التعليق العام رقم ٢ (٢٠١٣)، الفقرة ٣٩.

جيم - اعتماد لوائح مفصلة

٥٤ - يتمثل أسلوب آخر في الإصرار على ضرورة أن تعتمد الدول لوائح مفصلة تنظم عمل جهات تقديم الخدمات المخصصة. وهكذا، على سبيل المثال، أصرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، سعياً منها إلى منع جهات التوريد الخاصة "من المساس بإمكانية حصول الجميع على مياه كافية وأمنة ومقبولة ويمكن الوصول إليها من الناحية المادية وبأسعار معقولة... على ضرورة إنشاء شبكة تنظيمية فعالة، تمثياً مع أحكام العهد"^(٩٩). وقد ذهب بعض الباحثين إلى أبعد من ذلك، مشيرين إلى أنه "كلما فوضت الدولة المزيد مما يتعين عليها الوفاء به من مسؤوليات إلى جهة فاعلة من غير الدول، كلما ازداد واجبها بتوفير الحماية"^(١٠٠). وفي بعض القطاعات، مثل المياه والسجون، تمت محاولة اعتماد مثل هذه اللوائح وكانت فعالة في بعض الأحيان^(١٠١). ولكن، في معظم الأحيان، لم يتوفر سوى القدر القليل من الأدلة التي تشير إلى أن المخصصة في معظم القطاعات وفي معظم البلدان تم الاضطلاع بها حسب شروط تشبه نوع الالتزامات المفصلة التي يفرضها قانون حقوق الإنسان على جهة توريد حكومية.

دال - الرصد المتعمق

٥٥ - يصير العديد من المعلقين والهيئات المعنية بحقوق الإنسان على ضرورة إجراء رصد شامل لعمل جهات تقديم الخدمات المخصصة. وقد دعت لجنة حقوق الطفل إلى استحداث "آلية أو عملية رصد دائمة تهدف إلى ضمان أن تعتمد جميع جهات التوريد الخاصة من غير الدول وتطبق سياسات وبرامج وإجراءات ممتثلة للاتفاقية"^(١٠٢). ودعت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى ضمان "مراقبة مستقلة ومشاركة حقيقية للجمهور وفرض عقوبات في حال عدم الامتثال"^(١٠٣). ورأى الأمين العام أنه ينبغي إخضاع مقدمي الخدمات المخصصة لتقييمات الأثر على حقوق الإنسان (انظر [A/HRC/36/23](#)، الفقرة ٥٥). ومع ذلك، يكاد لا يوجد ما يدل على أن الهيئات المعنية بحقوق الإنسان تفعل الكثير لضمان أن يُجرى هذا الرصد فعلاً، أو أنها توجه توبيخاً إلى الدول عندما لا تفعل ذلك.

هاء - كثرة المبادئ التوجيهية

٥٦ - يؤكد المعلقون والمؤسسات باستمرار على أهمية وضع مبادئ توجيهية لضمان أن تحقق الشراكات بين القطاعين العام والخاص مجموعة كاملة من الأهداف المرجوة^(١٠٤). ولكن في الواقع، قد اعتمد بالفعل

(٩٩) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢) عن الحق في المياه، الفقرة ٢٤.

(١٠٠) انظر Sharmila L. Murthy, "The human rights(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (2013), p. 142

(١٠١) انظر Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*.

(١٠٢) المرجع نفسه.

(١٠٣) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٥ (٢٠٠٢)، الفقرة ٢٤.

(١٠٤) انظر Jomo KS and others, "Public-private partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: fit for purpose?", DESA working paper, No. 148 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2016), p. 22. متاح على الرابط التالي: www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf.

كما هائلا من المبادئ التوجيهية، و معظمها يتجاهل حقوق الإنسان بكل معانيها، ولا يعير أي اعتبار يذكر للنتائج السلبية التي يمكن أن تحدثها الخصخصة من حيث الفقر وعدم المساواة. وقد وجد استعراض أجري حديثا لـ ١٢ مجموعة من المبادئ التوجيهية أنها تركز بشكل أساسي على جوانب المعاملات، وتتجاهل الشواغل الجنسانية^(١٠٥) ولا تحترم سياسات الضمانات البيئية والاجتماعية الأخرى ذات الصلة^(١٠٦).

٥٧ - وبينما تتضمن طبعة عام ٢٠٠٨ من المبادئ التوجيهية الصادرة عن مصرف التنمية الآسيوي فصلاً عن الجوانب المناصرة للفقراء، فإنها موجهة أساساً إلى مجتمع الجهات المانحة. وتدعو مبادرة حديثة العهد للجنة الاقتصادية لأوروبا إلى وضع قانون نموذجي بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص "يراعي المنظور الجنساني" ومن شأنه أن "يتيح سبل الانتصاف عندما تتضرر حقوق الشعوب من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص" (انظر ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1، الصفحة ١٩).

٥٨ - ويحتوي دليل البنك الدولي التوجيهي للأحكام التعاقدية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، الذي يتسم بأهمية بالغة، على عدة إشارات إلى حقوق الإنسان، لكن واحدة فقط ذات أهمية جوهرية من حيث تشجيع الجهات المتعاقدة الخاصة على تعزيز حقوق الإنسان أو حتى احترامها. وترد تلك الإشارة في الحاشية التي تبرر أهمية الشفافية والإفصاح من خلال الإشارة إلى الحق في حرية المعلومات^(١٠٧). ولا يشير الدليل حتى إلى المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. إلا أنه يحدد أن القانون الساري "ينبغي أن يقتصر على الالتزامات التي يجب على الجهة الشريكة الخاصة الامتثال لها قانوناً" بما في ذلك "المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان أو المعاهدات البيئية الدولية الواجبة التطبيق مباشرة في الولاية القضائية المعنية أو المدججة في قوانينها الوطنية"^(١٠٨). وقد صيغ ذلك الشرط، على ما يبدو، بطريقة تكفل عدم امتثال جهات التوريد الخاصة إطلاقاً لحقوق الإنسان، حيث إن الحكومات تكاد لا تفرض أبداً مثل هذا الالتزام. كما يبدو أن الدليل يتطلب أن تكون معايير حقوق الإنسان محددة فعلاً في العقد لكي تكون واجبة التطبيق^(١٠٩).

(١٠٥) للاطلاع على دراسة استقصائية ممتازة، انظر تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول (A/73/179).

(١٠٦) انظر Motoko Aizawa, "A scoping study of PPP guidelines", DESA working paper, No. 154 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018). اعتمدت المبادئ التوجيهية الـ ١٢ من جانب: مصرف التنمية الآسيوي (٢٠٠٨)؛ ومصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والبنك الإسلامي للتنمية (٢٠١٤)؛ والبنك الدولي للاستثمار (٢٠١١)؛ والمفوضية الأوروبية (٢٠٠٣)؛ وصندوق النقد الدولي (٢٠٠٦)؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٨)؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٢)؛ واللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠٠٨)؛ واللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠١٦)؛ واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ (٢٠١١)؛ والبنك الدولي (٢٠١٥)؛ والبنك الدولي (٢٠١٦).

(١٠٧) انظر World Bank, *Guidance on PPP Contractual Provisions*, 2017 ed. (Washington, D.C., 2017), note 50.

(١٠٨) المرجع نفسه، الفقرة ٣-٢-٢-١.

(١٠٩) المرجع نفسه، note 32 ("If the parties agree the private partner should comply with institutional or industry standards or principles which are not legally binding, the PPP contract would typically specify the relevant version to be complied with...").

٥٩ - وفي تحليل أجرته إحدى شركات المحاماة، تم الاستنتاج أن الدليل التوجيهي يؤكد على "أفضليات ومتطلبات الجهة الشريكة الخاصة دون إيلاء مراعاة متناسبة لوجهة نظر الحكومة" و "يحمل الحكومات قدراً غير متناسب من المخاطر". كما اشتمل التحليل على تحذير من أن التوزيع غير المناسب للمخاطر يمكن أن يؤدي إلى دين حكومي إضافي أو إلى تحويل الموارد عن الخدمات الأساسية من أجل دفع تعويض قد يكون مستحقاً حتى عندما تقوم الحكومة "بتغيير القانون في إطار مسعى حقيقي غير تمييزي لتنظيم المسائل البيئية والاجتماعية من أجل خدمة المصلحة العامة"^(١١٠).

واو - التدخلات لصالح الفقراء

٦٠ - حددت حلول مختلفة للتخفيف من المخاطر التي يتعرض لها الفقراء، بما يشمل "الحوار مع الحكومات الشريكة"، و "التحليل الشامل للفقير والأثر الاجتماعي"، و "توفير الدعم المالي العادل والميسور لشبكات الضمان الاجتماعي"، و "دراسات التتبع لرصد الأثر الطويل الأجل على العمال المتضررين"، و "تدابير إصلاح التعريفات" و "منح الإعانات المباشرة أو الإعانات المتبادلة لتعزيز إمكانية الوصول لدى المجموعات الأكثر فقراً في إطار استراتيجية ميسورة التكلفة"^(١١١). ويتعهد البنك الدولي صفحة شبكية كاملة مخصصة لهذه التدخلات^(١١٢). ومع ذلك، لا يوجد سوى النذر القليل من الأدلة التي تشير إلى تنفيذ وحفظ هذه التوصيات فعلياً بعد المرحلة الأولية من ضمان الموافقة.

٦١ - وتتولى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ شراكة بين القطاعين العام والخاص لصالح الفقراء، ولكن لم تقدم سوى تفاصيل قليلة عن أي من حالات النجاح^(١١٣)، ويُقال أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا والتي تعطي الأولوية للناس تسعى إلى "زيادة فرص حصول الناس على الخدمات الأساسية، لا سيما الفئات الضعيفة اجتماعياً واقتصادياً... تعزيز العدالة الاجتماعية وتحسين الوصول إلى الخدمات الأساسية من القيود المفروضة لأي سبب من الأسباب"^(١١٤). وتبدو هذه الصورة المتفائلة مستحيلة، إذ أن عددًا قليلاً، إن وجد، من الشركات التي تسعى إلى الربح تعتبر أن دورها أو هدفها هو تحقيق العدالة الاجتماعية وكفالة وصول الجميع دون قيد إلى الخدمات الأساسية.

(١١٠) انظر Foley Hoag, "Summary comments on the World Bank Group's 2017 *Guidance on PPP Contractual Provisions*", 15 September 2017 <https://us.boell.org/2017/09/15/summary-comments-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contractual-provisions-0>

(١١١) انظر Estrin and Pelletier, *Privatization in Developing Countries*, pp. 42-43.

(١١٢) انظر <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppps-poor>

(١١٣) انظر www.unescap.org/5P

(١١٤) انظر Specialist Centre on PPP in Smart and Sustainable Cities, "Draft proposal for an evaluation methodology for 'people-first' public-private partnerships", April 2018 www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/Forum/Documents/Draft_Proposal_for_Evaluation_Methodology_for_People_First_PPps.pdf

زاي - ضمان المشاركة الواسعة في صنع القرار

٦٢ - في إطار النهج نفسه للجنة الاقتصادية لأوروبا، يوجد إصرار على أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص ينبغي لها أن تشرك "جميع الجهات صاحبة المصلحة التي تكون معنية بشكل مباشر ... أو متأثرة بشكل مباشر أو غير مباشر" (١١٥). فلطالما كانت المشاركة بمثابة إكسبير سحري لمن يسعى إلى ضمان أن تتفق نواتج التنمية مع احترام حقوق الإنسان. إذ أن المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان تذهب إلى حد الاشتراط على الدول "ضمان مشاركة الأشخاص الذين يعيشون في الفقر مشاركة نشطة وحرّة ومستتيرة ومجدية في جميع مراحل تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم القرارات والسياسات التي تؤثر فيهم" (انظر A/HRC/21/39، الفقرة ٣٨).

٦٣ - وسواء كان هذا الأمر واقعياً أم لا في سياقات القطاع العام، فإن مثل هذه الأوضاع المثالية للمشاركة لا يمكن أن تكون أبعد ما يكون عن الواقع الملموس في سياق معظم عمليات الخصخصة، التي يصبح فيها صنع القرار فعلياً من امتيازات الجهات الفاعلة الخاصة. وعلاوة على ذلك، حتى فيما يتعلق بالقرارات التي تظل في يد الجهات الفاعلة العامة، فإن القطاع الخاص يصر بشكل متزايد ولا عجب على المشاركة في صنعها بشكل مباشر.

٦٤ - وفي سياقات أخرى، تجري مهاجمة المجتمع المدني وتهميشه في الوقت نفسه. فحتى فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة، التي أوليت في إطارها أهمية كبيرة لمشاركة الجهات المتعددة صاحبة المصلحة، الواقع هو أن منظمات المجتمع المدني تُمنح دوراً يزداد تضاملاً بينما تستأثر الشراكات بين القطاعين العام والخاص بقدر كبير من الطاقة التي تحيط بالعملية. وتعزى هذه التطورات إلى الخصخصة. ويتسم دور منظمات المجتمع المدني بالأهمية أساساً في السياقات التي يمكن فيها إقناع الجهات الفاعلة الحكومية أو استمالتها أو إحراجها من أجل الترويج لجدول أعمال مصممة لتعزيز المصلحة العامة. ولكن في الحالات التي تعمل فيها الخصخصة بشكل منهجي على إضعاف السلطة الحكومية، وحيث يتم بدلاً من ذلك توجيه السلطة إلى الجهات الفاعلة الخاصة أو من خلالها، فإن أهمية منظمات المجتمع المدني تتضاءل ويجف تمويلها.

ثامنا - إعادة النظر في الآثار المترتبة على الخصخصة في مجال حقوق الإنسان

٦٥ - يلزم وضع استراتيجيات جديدة تشمل الإجراءات المبينة أدناه.

ألف - الإقرار بأوجه القصور الماضية

٦٦ - قليلة هي المشاكل التي يمكن حلها دون الإقرار أولاً بوجودها. وبالتالي، يجب الإقرار بأوجه القصور الواضحة في الاستجابات الحالية للانتشار الهائل لعمليات خصخصة المنافع والخدمات التي كان يقدمها سابقاً القطاع العام.

(١١٥) المرجع نفسه.

باء - إعادة تأكيد القيم الأساسية

٦٧ - تعذر على التصحيحات الإجرائية تحقيق النتائج المرجوة ويعزى ذلك تحديداً إلى أن الخصخصة هي فلسفة في الحكم وليست مجرد آلية تمويل. لذا يجب أن تركز الاستراتيجية الجديدة أولاً وقبل كل شيء على القيم الأساسية. والواقع أن الجهات المناصرة الأصلية للخصخصة اعتبرت مسألة قيم، وإن كانت شديدة الاختلاف. ومن تصريحات مارغريت تاتشر المأثورة إشارتها إلى أنه "لا يوجد شيء اسمه المجتمع ... ولا وجود لما يسمى استحقاق، ما لم يكن شخص ما قد وفى أولاً بالتزام ما"^(١١٦).

٦٨ - وفي المقابل، يتعين على الأوساط المعنية بحقوق الإنسان إعادة التأكيد على الأهمية المحورية لمفاهيم مثل المساواة، والمجتمع، والمصلحة العامة، والمسؤوليات المشتركة. فعلى الرغم من أن القانون الدولي يعالج في المقام الأول حقوق الأفراد، فإن حقوق الإنسان هي أيضاً جزء لا يتجزأ ولا ينفصم من المجتمع العام والمجتمع المحلي. وليس من قبيل المصادفة أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: يعلن عن أهميته بالنسبة إلى أهميته "جميع هيئات المجتمع"؛ ويدعو "المجتمع والدولة" إلى حماية الأسرة؛ ويقر بأن لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي؛ ويؤكد أن على كل فرد "واجبات إزاء المجتمع"؛ ولا يُخضع ممارسة الحقوق لأي قيود إلا ما يستهدف منها "الوفاء بالعدل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي".

٦٩ - وبينما يستند قانون حقوق الإنسان إلى وجود دولة تتسم بالكفاءة والرفاء، فإن الجهات الداعية إلى الخصخصة تفترض انعدام الكفاءة وأو الرافعة لدى الدولة و تصف القطاع الخاص بأنه كفؤ ومسؤول اجتماعياً.

٧٠ - ويتعين على الأوساط المعنية بحقوق الإنسان إبراز الأسباب العديدة التي تجعل من الحكومة الجهة الأقدر على الاضطلاع بالمسؤوليات المجتمعية. وهي تشمل التزام الحكومة بتعزيز المساواة الفعلية وقدرتها على اعتماد قواعد تصبح عادلة ومنصفة من خلال عمليات التشاور واستقاء الآراء، وتبنيها نظم الضوابط والموازن المصممة لمنع استئثار مجموعة معينة بالسلطة، وسعيها إلى تفضي أن يحقق المديرون أي ربح مالي شخصي، وخضوعها للمساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان المزعومة. أما في إطار نظام الخصخصة، فيستعاض عن معظم هذه الاعتبارات باعتماد مقياس وحيد للكفاءة الاقتصادية، وهو مفهوم لا يمكن أن يستوعب مجموعة الأهداف التي تسعى الجهات المكلفة بمهمة النهوض بالمصلحة العامة إلى تحقيقها.

جيم - إعادة تأكيد مشروعية فرض الضرائب

٧١ - منذ ثمانينات القرن الماضي، دأب الليبراليون الجدد على الاضطلاع بمساع ناجحة للغاية لتأكيد عدم مشروعية فرض الضرائب. وقد عزز صعود الخصخصة هذا التوجه. ومع اكتسابها المزيد من النفوذ السياسي، تمارس الشركات قدراً أكبر من الضغوط من أجل تخفيض معدلات الضرائب المفروضة على أرباح الشركات، وتوسيع نطاق الامتيازات أو الإعفاءات الضريبية، وإيجاد ثغرات ضريبية أكبر لتسهيل تجنب الضريبة. وتؤدي هذه الخطوات بدورها بشكل أكيد إلى معاناة الحكومات من نقص حاد في التمويل وإلى فرض قيود شديدة على قدرتها على توفير الخدمات العامة وتنظيم أنشطة القطاع الخاص المتعلقة بالصالح العام ورصدها وتحسينها وتكاملتها، عند الضرورة.

(١١٦) انظر Samuel Brittan, "Thatcher was right - there is no 'society'", *Financial Times*, 18 April 2013. متاح على الرابط التالي: www.ft.com/content/d1387b70-a5d5-11e2-9b77-00144feabdc0.

٧٢ - ويتعين على مجموعات حقوق الإنسان تسليط الضوء على العواقب الوخيمة لحرمان الحكومات من الحصول على الإيرادات، ليس فقط فيما يتعلق بعدم المساواة، ولكن بالنسبة إلى حقوق الإنسان بشكل عام. ويتعين عليها إبراز أهمية الأخذ بنظام ضريبي متوازن وتصاعدي يخدم مصلحة المجتمع ككل^(١١٧).

دال - استعادة المكانة الأخلاقية الرفيعة

٧٣ - من المفارقات أن غالباً ما تستأثر الجهات الفاعلة في مجال الخصخصة لنفسها بالحق في استخدام لغة حقوق الإنسان بحجة تمسكها بأعلى المعايير الأخلاقية. وفي حين أن الجهات المدافعة عن حقوق الإنسان تحشى في كثير من الأحيان تأكيد حق الإنسان في الصحة أو المياه أو المساواة في الوصول إلى العدالة خوفاً من أن يؤدي استخدام هذه اللغة إلى تنفير المجموعات المحافظة، تلجأ الجهات المناصرة للخصخصة كيفما شاءت إلى الاستشهاد بلغة الحرية وحقوق الملكية والاستقلالية والكرامة، وإن كانت تفعل ذلك في غالب الأحيان بطرق لا تتماشى إطلاقاً مع معايير حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً. حتى أن "العقد الاجتماعي" يتم تطبيقه حالياً على ما يبدو بشكل أفضل من خلال الخصخصة^(١١٨).

٧٤ - وبدلاً من التخلي عن لغة الحقوق في سياق التصدي للخصخصة، يجب أن تصبح مسألتنا خطاب ومضمون الحقوق على السواء موضع جدال هام. فإن الجمعيات التي تعلن باستمرار أن حقوق الإنسان غير قابلة للتصرف لا يمكن أن تسمح للخصخصة بعزلها.

هاء - تغيير الخيار التلقائي

٧٥ - إن التحدي الأطول أجلاً الذي لا يمكن قطعاً للجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان التصدي له بمفردها هو عكس الافتراض الذي تبناه الآن تماماً جهات فاعلة مثل البنك الدولي بأن الخصخصة هي الخيار التلقائي وبأن دور القطاع العام هو دور الجهة الفاعلة التي يُستعان بها كملجأ أخير للقيام بما لا يمكن لأحد أو لا يريد أحد القيام به. ويتعين على مجموعات حقوق الإنسان أن تبدأ بشكل منهجي في تناول آثار الخصخصة وتوثيق الحالات التي تولد فيها الخصخصة نواتج يعترتها انتقاص في الحقوق والكشف عن تلك الحالات. ويتمثل التحدي في التمسك بمعايير حقوق الإنسان، وليس في الاكتفاء بالتساؤل عما إذا كان الأداء الأفضل تؤديه الجهات الفاعلة في القطاع العام أو في القطاع الخاص.

واو - ضمان إدراج حقوق الإنسان في صميم إطار الخصخصة

٧٦ - إن معايير حقوق الإنسان هي حالياً إما على هامش الأطر التي تنظم عملية الخصخصة أو غائبة تماماً عنها. ولم يحدث ذلك سهواً بل عمداً، ويعزز الافتراض بأن الخصخصة تتم أحياناً على وجه التحديد من أجل تجنب القيود التي قد يفرضها احترام حقوق الإنسان. وحتى حيثما لا يكون هذا هو الحال، فإن الواقع الناجم عن ذلك هو أن مجالات واسعة من الحياة العامة تخلو بشكل متزايد من سبل حماية حقوق الإنسان.

(١١٧) انظر Nicholas Lusiani and others, *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation* (Centre for Economic and Social Rights, 2018).

(١١٨) انظر Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, p. 82.

زاي - وضع تصور جديد للمساءلة في مجال حقوق الإنسان

٧٧ - تشكل المساءلة الركيزة التي تستند إليها حقوق الإنسان، لكن الخصخصة قد زادت من تهميش الآليات القائمة. وإن مجلس حقوق الإنسان ونظام الإجراءات الخاصة والهيئات المنشأة بموجب معاهدات والاستعراض الدوري الشامل لم تحقق شيئا يذكر من حيث مهمة ضمان مساءلة الكيانات المخصصة بشكل مجد. فنادراً ما تشارك تلك الكيانات في حوار، بناءً أو غير بناءً، مع الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالانتهاكات المزعومة لتلك الحقوق. وبدلاً من ذلك، فإنها تتمتع بدرجة من الحصانة قد تود حكومات كثيرة الاستمتاع بها.

٧٨ - وقد فشلت حتى الآن الجهود الرامية إلى وضع إطار قانوني مجد لتنظيم ممارسات حقوق الإنسان في الشركات، وإن التوقعات المستقبلية لا تبعث على التفاؤل إطلاقاً. وبالتالي، يتمثل التحدي في استكشاف الطرق التي يمكن بها إصلاح الآليات القائمة وتكييفها. فيجب بناء تحالفات جديدة واستحداث أساليب جديدة وتحديد نقاط ضغط جديدة. وإن الهيئات الوطنية الضعيفة المعنية بالرقابة على الشركات، التي غالباً ما تجذبها المصالح التي يفترض منها رصدها، ليست بديلاً عن عمليات رصد حقوق الإنسان التي تتسم بالاستقلال والحياد. ويتعين على مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والإقليمية، على وجه الخصوص، استكشاف نهج مبتكرة.

حاء - إصلاح عمليات مساءلة القطاع العام

٧٩ - ساهمت أوجه القصور في عمليات مساءلة القطاع العام في صعود الخصخصة. ولكن حتى مع تحسن هذا الوضع بشكل كبير في العديد من البلدان، فإن المؤسسات ذات الصلة تعاني من نقص شديد في الموارد. وهذا بدوره يقوض بعض الأجهزة التي تروج لها الجهات المناصرة للخصخصة من أجل زيادة تأثيرها، حيث أنها تفترض في كثير من الأحيان وجود إطار تنظيمي تدعمه الدولة ويتسم بالقدرة والاستعداد أو سوق تعمل على أساس تنافسي للغاية. ومع ذلك، فغالباً ما تمنع الشروط التي تجري بناء عليها الخصخصة فعلياً من توافر أي من هذين الوضعين. وحتى المساعدة الإنمائية الرسمية، التي تتعرض للهجوم أيضاً، يُعاد توجيهها إلى القطاع الخاص بدلا من استخدامها لتعزيز القطاع العام، الذي لا يوجد في نهاية المطاف بديل له يكفل تعزيز احترام حقوق الإنسان.

٨٠ - وتتمثل إحدى مفارقات التوجه نحو تشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في أن معظم الجهات المؤيدة لها تؤكد على الأقل شكلياً على ضرورة أن تتسم البلدان التي تسعى إلى الدخول فيها بقدرة مؤسسية محلية قوية على إنشائها وإدارتها وتقييمها. غير أنه هذه هي بالضبط القدرة التي كثيراً ما يُفتقر إليها في هذه السياقات.

تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

٨١ - تهدف السياسات الاقتصادية النيوليبرالية إلى تقليص دور الدولة، خاصة من خلال الخصخصة. وقد حققت هذه الخطة نجاحاً ملحوظاً في السنوات الأخيرة ولا يزال يروج لها بقوة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وأجزاء من الأمم المتحدة والقطاع الخاص. ويفترض منطلق الخصخصة عدم وجود أي حدود لازمة لما يمكن خصخصته، كما جرى استهداف جميع المنافع العامة التي تتراوح بين خدمات الحماية

الاجتماعية والرعاية الاجتماعية والمدارس ونظم المعاشات التقاعدية والمنزهات والمكتبات والعمل الشرطي والعدالة الجنائية والقطاع العسكري.

٨٢ - وتستند الخصخصة إلى افتراضات تختلف اختلافاً جوهرياً عن الافتراضات التي تدعم احترام حقوق الإنسان، مثل الكرامة والمساواة. إذ يكون الربح الهدف الرئيسي وتُهمش لا محالة اعتبارات مثل المساواة وعدم التمييز. ويُنظر إلى القيود التنظيمية وغيرها من القيود على أنها عوائق تحول دون تحقيق الكفاءة، ويكاد لا يُعترف في أفضل الأحوال بأي مساءلة غير تلك المتصلة بالنواتج الاقتصادية. وتحوّل الجهات صاحبة الحقوق إلى جهات عميلة، ويهمش الفقراء أو المحتاجون أو ذوو المشاكل. وتكون الرعاية والتعاطف والتفاعل الاجتماعي والتضامن وروح الجماعة، من بين أمور أخرى، مفاهيم غريبة لا مكان لها في إطار الخصخصة. وفي حين أن للمجتمع المدني دوراً حيوياً يتعين عليه القيام به، يتعذر عليه تحمل العبء بمفرده، دون توفر الموارد أو السلطة الكافية. ولا يوجد بديل للقطاع العام في تنسيق السياسات والبرامج التي تكفل احترام حقوق الإنسان. إلا أن الخصخصة تقوض بشكل مباشر مقومات بقاء القطاع العام وتحوّل الأموال الحكومية إلى إعانات وإعفاءات ضريبية لصالح العناصر الفاعلة من الشركات.

٨٣ - وتكون الآثار المترتبة على ذلك سلبية للغاية في مجال حقوق الإنسان. فنادراً ما تراعي اتفاقات الخصخصة معايير حقوق الإنسان. وتغيب تلك المعايير بشكل منهجي عن المبادئ التوجيهية التي تنظم العمليات والنواتج على حد سواء. وفيما عدا بعض الاستثناءات، نادراً ما تتم مساءلة الكيانات المخصصة بشكل مجرّد، وكثيراً ما تكون الوكالات الحكومية وشبه الحكومية المسؤولة عن هذه المهام إما ممولة تمويلاً ناقصاً أو تحت تأثير القطاعات ذات الصلة. وبينما يتضح من الأدلة الموجودة ومن الافتراضات الأساسية التي تقوم عليها الخصخصة أنها تؤثر سلباً على حياة وحقوق ذوي الدخل المنخفض أو الذين يعيشون في الفقر، فإن الأمر الذي لا يثير الاستعراب هو قلة الدراسات المفصلة التي أجريت وعدم جمع البيانات ذات الصلة في أغلب الأحيان. وقد خلص استعراض عشري للشراكات بين القطاعين العام والخاص المدعومة من البنك الدولي إلى أن المشاريع كانت "ناجحة إلى حد كبير في تحقيق نواتجها الإيجابية، لكن البيانات كانت شحيحة فيما يتعلق بالآثار المترتبة على الفقراء"، وكذلك على إمكانية الوصول وعلى تقديم الخدمات. وبعبارة أخرى، يتم تتبع أداء الأعمال التجارية بعناية، ولكن الدراسات المتعلقة بالحقوق أو بالفقر نادرة^(١١٩).

٨٤ - وفي وجه الطلبات الناشئة سواء من الداخل أو الخارج بشأن "تصحيح أوضاع المالية العامة" (التشفيف)، تعدل الحكومات عن تقديم الخدمات بشكل مباشر، وتستبدل حالات العجز القصيرة الأجل بأرباح غير متوقعة تحققها من بيع الأصول العامة، وترجى تسوية الخصوم المالية الخفية محملة الأجيال المقبلة عبء التعامل معها. وتصبح فرصة التخلي عن المسؤولية، بدلاً من ممارستها بشكل مستقل، لا تُقاوم. وبينما يُشار غالباً إلى إمكانية نقل قواعد تنظيمية تراعي حقوق الإنسان مراعاة تامة إلى القطاع الخاص، فإن ذلك، حسبما بيّنه هذا التقرير، ينطوي على تناقض في المعنى.

٨٥ - وغالياً ما تفترض الأوساط المعنية بحقوق الإنسان، على ما يبدو، أن الخصخصة لا تنطوي على أكثر من تغيير في الموظفين وفي الزي الرسمي، وأنه يمكن الحفاظ على التزامات مماثلة للالتزامات القطاع

(١١٩) انظر World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12* (Washington, D.C., 2015), p.xiv.

العام وعلى مستويات مساواة مقارنة، إذا تضمنت الشروط المرفقة القدر الكافي من التفاصيل والمتطلبات. ولكن هذا الافتراض يشوبه خطأ كبير. فهو يتجاهل الدوافع التي تحرك العملية، فضلاً عن عدم استعداد القطاع الخاص أساساً على تحمل التزامات تتعلق بالحقوق، وعجز الحكومات ذات القدرات المنقوصة عن ممارسة إشراف مجد، وصعوبة رصد جهات التوريد الخاصة المتباينة، وانعدام إمكانية طرح جزء كبير من صنع القرارات الاقتصادية على بساط التنافس الديمقراطي، والعواقب الواسعة النطاق لتمكين الجهات الفاعلة من الشركات التي تسعى إلى الربح في مجال كان يعود إلى القطاع العام.

٨٦ - كما أن الخصخصة تقوض الديمقراطية من خلال تهميش دور الحكومات في اتخاذ القرار بشأن توزيع المنافع والخدمات العامة، مما يقلل من حوافز المواطنين للمشاركة في الانتخابات. وقد سُجل اتجاه نحو النفور من المشاركة السياسية، يؤثر بشكل خاص على الأشخاص ذوي الدخل المنخفض، في العديد من الدول في السنوات الأخيرة، وأوجدت سياسات التقشف المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالخصخصة أرضية خصبة لظهور السياسيين الشعبويين المناهضين لحقوق الإنسان.

٨٧ - وفي حين أن الخصخصة من الناحية النظرية ليست جيدة ولا سيئة، فإن الطرق التي تمت بها في معظم الأحيان في العقود الأخيرة والدوافع الأيديولوجية التي تدفع الكثير منها تتطلب مجموعة مختلفة من الاستجابات من الأوساط المعنية بحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى الاستراتيجية طويلة المدى المبينة أعلاه، يجب اتخاذ خطوات فورية من أجل:

- الإصرار على أن تضع الجهات الفاعلة العامة والخاصة المعنية بالخصخصة معايير مناسبة لضمان أن يتم جمع ونشر البيانات المتعلقة بالآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان، وأن تكون بنود السرية خاضعة لقيود صارمة؛
- إجراء دراسات منهجية لأثر الخصخصة على حقوق الإنسان في مجالات محددة، وعلى المجتمعات الفقيرة والمهمشة؛
- الإصرار على أن تتناول ترتيبات خصخصة المنافع العامة على وجه التحديد الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان؛
- استكشاف طرق جديدة يمكن بها للهيئات المنشأة بموجب معاهدات والإجراءات الخاصة والآليات الإقليمية والمؤسسات الوطنية أن تخضع الدول والجهات الفاعلة الخاصة للمساءلة في سياقات الخصخصة.