

قوانين المنافسة مكافحة الفساد الاستثمار الأجنبي المباشر حماية المستهلك

الأنطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية



ازدهار البلدان كرامة الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقفٍ وعزمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

الأسطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية



الأمم المتحدة
بيروت

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز ووثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من ووثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

مصادر الصور:

©iStock-alphaspirit

©iStock-AlxeyPnferov

©iStock-anyaberkut

©iStock-Atstock Productions

©iStock-damircudic

©iStock-Mekhamer

©iStock-Mlenny

©iStock-Nikolay Pandev

©iStock-paulaphoto

©iStock-sefa ozel

©iStock-shirophoto

©iStock-visualspace

تمهيد

مناخ بيئة الأعمال في المنطقة العربية



قبل خمس سنوات، أجرت الإسكوا دراسة بعنوان «المنافسة والتنظيم في المنطقة العربية» قدمت لمحة عامة عن الهياكل التشريعية المتعلقة بالمنافسة في المنطقة العربية. وتوصلت الدراسة إلى مجموعة توصيات ملحة تتعلق بهيكل وأهمية قوانين وسياسات المنافسة في البلدان العربية. ودعت أيضاً إلى مزيد من تدابير التوعية العامة بأهمية قوانين المنافسة، وإلى عمليات إنفاذ أمتن ونوّهت بالحاجة إلى الاستفادة من مبادرات الشركاء الدوليين لتحسين وصل النظم القائمة حالياً.

ومنذ عام 2015، لم يُحرز سوى تقدم متواضع في تنفيذ هذه التوصيات. مع ذلك، قد دفع الاهتمام المتزايد بالإصلاحات القانونية والمؤسسية وتيسير الأعمال وتحسين الإدارة في المنطقة العربية الحكومات والجهات المانحة ووكالات التنمية إلى تركيز اهتمامها بتزايد على تحسين الإطار التنظيمي لممارسة الأعمال وضمان توازن عادل بين حقوق والتزامات الجهات الفاعلة الاجتماعية المختلفة. غير أن الإصلاح القانوني لا يقتصر على إنتاج التشريعات، بل يتعدى ذلك إلى ضمان فهم هذه التشريعات وتطبيقها وإدماجها في الإطار القانوني العام وكفالة أن تندرج بدقة في السياق المحدد لكل من البلدان العربية.

والبيئي الأساسي. كما أن الإصلاح التنظيمي، إذ يتضمن ممارسات التشاور والشفافية وإمكانية الوصول إلى القانون، يساهم أيضاً في الحد من الفساد¹.

من ثم، ونظراً إلى التحديات التي تواجه تنفيذ خطة عام 2030 وتحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة، العمل على تلبية هذه الحاجة ضروري، فهناك حاجة إلى إصلاحات تنظيمية في الإطار التشريعي لبيئة الأعمال في المنطقة العربية لتحقيق التقدم نحو النمو الاقتصادي المستدام (الهدف 8) والتصنيع المستدام، بالإضافة إلى تشجيع أفضل للابتكار (الهدف 9). والإصلاحات في المجالات الرئيسية الأربعة التي يعرض لها هذا التقرير ضرورية للحد من اللامساواة في مجتمعات المنطقة العربية (الهدف 10) وإعادة بناء مؤسسات فعالة خاضعة للمساءلة وشاملة للجميع (الهدف 16).

عندما يغيب التناغم على المستوى الإقليمي يزيد التجزؤ القانوني فيضعف التعلم المؤسسي.

يرمي هذا التقرير إلى تقديم تقييم أساسي للمناخ التشريعي للأعمال في المنطقة، وذلك بدراسة الحالة الراهنة للتشريعات المتصلة بأربعة من المجالات الرئيسية للأطر التنظيمية لبيئة الأعمال هي: المنافسة؛ ومكافحة الفساد؛ والاستثمار الأجنبي المباشر؛ وحماية المستهلك. وبالإضافة إلى ذلك، يعتزم التقرير تقديم تقييم أساسي لتحليل الثغرات في الممارسة التشريعية والتنظيمية والمؤسسية وممارسات آليات الإنفاذ، فيحدد بذلك أي ثغرات يكشفها التحليل ويوصي بإجراءات لمعالجتها.

ويمكن تلخيص النتائج الرئيسية للتقرير بأن هناك على الصعيد الإقليمي قدراً ضئيلاً فحسب من التنسيق أو المعايرة بين الأطر التشريعية لبيئة الأعمال. فتشريعات الأعمال في البلدان العربية الـ 22 تفتقر إلى تعاريف وطرائق عمل معيارية، ما يعوق التجارة والاستثمارات العربية البينية في أنحاء المنطقة. وربما كان هذا متوقعاً، نظراً للمنطقة الجغرافية الواسعة والمصالح الاستراتيجية المتباينة. غير أن مجموعات البلدان ضمن المنطقة العربية

تواجه المنطقة العربية نقصاً خطيراً في قدرة مختلف أصحاب المصلحة على الوصول إلى القوانين المتعلقة بالمنافسة ومكافحة الفساد والاستثمار الأجنبي المباشر وحماية المستهلك. وتواجه الشركات الصغيرة ويواجه الناشطون والإصلاحيون السياسيون والباحثون وغيرهم عقبات تعترض إمكانية الحصول بكفاية على أحدث التشريعات المتعلقة بالسياسة العامة. وللافتقار إلى مستودع للتشريعات في المنطقة العربية موحد مُجمّع ومتيسّر تأثيرات سلبية على الشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

وقد أدى الاهتمام المتزايد بالإصلاح القانوني والمؤسسي وتيسير الأعمال وتحسين الحوكمة في المنطقة العربية إلى قيام الحكومات والجهات المانحة ووكالات التنمية بتركيز اهتمامها بتزايد على تحسين الإطار التنظيمي لممارسة الأعمال وتمتين سيادة القانون. غير أن الاهتمام العميق بالإصلاح القانوني لم يوفر بعد منابر كافية لإعلام المواطنين والقطاع الخاص على نحو أفضل بمجموعة القوانين التي تحكم تشريعات الأعمال. ولذا، فإن توفير مستودع موحد للتشريعات في المنطقة العربية حاسم الأهمية لإعلام وتحفيز المواطنين والقطاع الخاص على الانخراط في عملية الإصلاح التشريعي.

علاوة على ذلك، تفتقر المنطقة العربية إلى معايير تنظيمية وتشريعية موحدة يمكن أن تساعد على توطيد خطط الإصلاح. ويقيم الافتقار إلى هذه المعايير حواجز شتى أمام التجارة والاستثمارات وحركة السلع والأشخاص على الصعيد الإقليمي ويُضعف البرامج الإنمائية الجامعة. كما أن الافتقار إلى التناغم على المستوى الإقليمي يفاقم التجزؤ القانوني الذي يُضعف بدوره التعلم المؤسسي، فمن شأن معايير تنظيمية مشتركة ومتكاملة تشجيع تلاقي وتكامل التشريعات وتقاسم المعارف المؤسسية. وفي الوقت الحاضر، ومع انخفاض مستوى التكامل في المنطقة، لا تملك البلدان العربية حافزاً كبيراً يحثها على أن تقوم جماعياً بتحديث أو رفع مستوى تشريعاتها لتعكس أفضل المعايير الدولية. وفي الوقت نفسه، يواجه الباحثون والصحفيون صعوبات هائلة في الحصول على بيانات إقليمية مقارنة لفهم أنماط الإصلاح التنظيمي الإقليمية التاريخية والمعاصرة.

ومن المتعارف عليه أن الإصلاح التنظيمي وصل القدرة على إنفاذ القوانين يقعان في صميم الأسواق الكفؤة والحكومات الفعالة، فهما ضروريان للتخطيط الناجح للتنمية الوطنية باتجاه إقامة المنافسة السليمة والابتكار ونمو مستدام يعود بالنفع على الجميع. وتلاحظ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن «الإصلاح التنظيمي يقلل الحواجز أمام المنافسة وانفتاح السوق، ويتعهد برعاية ديناميات السوق ضامناً في الوقت نفسه ضمان الرفاه الاجتماعي

OECD, Regulatory Reform: Efficient Markets, Effective Government. 1
Available at <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42203181.pdf>.



// مهما بدا أن الإطار التشريعي لبيئة الأعمال في بلد ما يتطابق مع المعايير الدولية، قد يظل القانون غير فعال بسبب ضعف التنفيذ.

الأوسع نطاقاً تبدي درجة أكبر من التنسيق والمعايرة التشريعيين، ما يسهّل التجارة بين البلدان ذات الحدود والمصالح المشتركة. وينبغي أن تبني المحاولات المقبلة لمعايرة الأطر القانونية سعياً إلى تشجيع التجارة والمنافسة على أوجه التشابه القائمة على المستوى دون الإقليمي، بدلاً من محاولة فرض أطر على المستوى الإقليمي الأوسع.

ويمكن أحياناً كثيرة إرجاع التطورات القانونية الإيجابية في العقود الأخيرة إلى ضغوط خارجية دفعت إلى تغيير تشريعات الأعمال. فقد صدرت غالبية القوانين الواردة في هذه الدراسة بين عام 2000 والوقت الحاضر، ونظم العديد من القوانين التي صدرت في هذه الفترة المنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر، ما مكّن من نمو التجارة بين البلدان العربية وشركاء تجاريين جدد، كالاتحاد الأوروبي. ويدلّ هذا التطور على قوة ضغوط السوق الخارجية على تشريعات بيئة الأعمال في البلدان العربية. كذلك أدّت الأحداث المحلية إلى حدوث تغيير تشريعي في المنطقة، فمثلاً، شهدت تشريعات مكافحة الفساد وحماية المستهلك طفرة في السنوات التي أعقبت الربيع العربي في عام 2011.

وتعزز التشريعات المرشّقة تنفيذ القانون. فالبلدان التي تدمج كافة التشريعات المتعلقة بمسألة معينة في قانون واحد أكثر نجاحاً عموماً في تنفيذ هذه التشريعات. ويقدم كل من الإمارات



التشريعي لبيئة الأعمال في بلد يتطابق مع المعايير الدولية، يعني سوء التنفيذ أن القانون قد يظل غير فعال. ويُعزى ذلك في كثير من الأحيان إلى نقص الموارد البشرية والمالية، وضعف تدريب الموظفين ووعيهم لإجراءات المتابعة، والافتقار إلى الإرادة والقدرة السياسيتين، بالإضافة إلى عوائق أخرى تحول دون القدرة على إنفاذ التشريعات إنفاذاً شاملاً. وفي حالات كثيرة، لا تكون الهيئات التنظيمية مستقلة حقاً عن الحكومة، ما يؤدي إلى تضارب في المصالح. وفي بعض الأحيان، تكون هذه السلطات والمجالس التنظيمية مرتبطة مباشرة بوزارات التجارة أو تكون تحت إشراف هذه الوزارات ولا تملك غير قدرات محدودة على ممارسة سلطاتها ممارسةً كاملة. ولا تمنح المؤسسات التنظيمية الاستقلال المطلق إلا في حالات نادرة، كما الحال في تعامل تونس مع التشريعات المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر.

وكثيراً ما تُحدث الإعفاءات ثغرات في التشريعات يستغلها من هم في مواقع السلطة المالية أو السياسية. وتستفيد من معظم الإعفاءات الضريبية المرافق العامة والشركات المملوكة للدولة أو القطاعات الحساسة مثل القطاع العسكري/ الأمني، ما يؤدي إلى تضارب مصالح مع الشركات المقربة من الحكومة. وقد أشار خبراء في العراق إلى أن تشريعات مكافحة الفساد أعفت كيانات حكومية من القانون، ما أوهن هذه التشريعات.

العربية المتحدة والكويت مثلاً جيداً على كيف أثّرت مركزة القوانين وأثر تبسيطها إيجاباً على عمليات الإنفاذ. فمثلاً، لدى الإمارات العربية المتحدة مجموعة شاملة من تشريعات تنظيم المنافسة، تتمثل في «القانون الاتحادي رقم (4) لعام 2012». كذلك من شأن المركزية والتبسيط تعزيز الشفافية من خلال إتاحة القوانين ذات الصلة جميعها في مكان واحد يسهل على المواطنين الوصول إليه. على العكس من ذلك، تعاني البلدان ذات النظم القانونية المعقدة والفضفاضة ضعف الإنفاذ وبيروقراطية متثاقلة، كما في مصر تاريخياً وفي الوقت الحاضر.

أما المجال الأضعف في تشريعات بيئة الأعمال في المنطقة، فهو مجال حماية المستهلك. ففي المتوسط، سجّلت البلدان في مجال التشريعات المتعلقة بحماية المستهلك المستوى الأدنى. ويرجع ذلك جزئياً إلى أن حماية المستهلك مجال ناشئ، تجدد التركيز عليه بعد الربيع العربي عندما أصبحت مسائل حماية المستهلك ومراقبة الأسعار تلقى من الجمهور اهتماماً أكبر. ومع أن لدى دول عربية عديدة شكل من أشكال تشريعات حماية المستهلك، إلا أن المؤسسات المعنية بتنفيذ القانون تفتقر في كثير من الأحيان إلى الوضوح في ما يتعلق بآليات الإنفاذ وإلى القدرة على المتابعة بفعالية.

وكثيراً ما تؤدي أوجه قصور في التنفيذ والإنفاذ إلى إضعاف تشريعات جديدة بالثناء. وحتى عندما يبدو أن الإطار

شكر وتقدير

أُعد هذا المشروع البحثي بتوجيه عام من رولا دشتي، وكيلة الأمين العام للأمم المتحدة والأمانة التنفيذية للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). وقد أدارت عمل المشروع وقادته ناتالي خالد، مسؤولة الشؤون الاقتصادية ومنسقة المشروع في الإسكوا، مع مساعد الأبحاث بلال فرحات ومساعدة الفريق ليال عيسى. ويعرب الفريق عن امتنانه للتعاون مع خبراء قانونيين عرب هم نزار غانم ويزن السعدي وزينة جابر شهيبي وريهام العلي وعلا عبد الله وأحمد المستقي.

وتعرب اللجنة عن امتنانها لجميع الممثلين العامين من البلدان العربية الـ 22 لوقتهم وانخراطهم الفعّال في تقديم المدخلات والتحقق من النتائج ورسم الخرائط التشريعية.

ووفرت حلقة عمل إقليمية نظمها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا بيئة عاكسة لتعزيز وتطوير منهجية الدراسة ونتائجها، واستفادت الدراسة النهائية أيضاً من عدة جولات من الاستعراض ومن ردود الفعل من المراجعين الأقران الداخليين. وتشكل الدراسة ونتائجها عنصراً هاماً وقاعدة للإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المستويين الوطني والإقليمي في المنطقة العربية.

وشمل التقرير 22 بلداً عربياً هي الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين وتونس والجزائر وجزر القمر والجمهورية العربية السورية وجيبوتي والسودان والصومال وعمان والعراق ودولة فلسطين وقطر والكويت ولبنان وليبيا ومصر والمغرب وموريتانيا والمملكة العربية السعودية واليمن.

ملاحظة: تستند نتائج هذا التقرير إلى تقييم الإسكوا للتشريعات المتوفرة في 22 بلداً عربياً حتى حزيران/يونيو 2020. وستقوم اللجنة بانتظام بتحديث إطار هذه الدراسة ومؤشراتها ونتائجها.

المحتويات

3	تمهيد
8	شكر وتقدير
11	مجموعات البلدان العربية
15	1- شروط وآفاق الإطار التشريعي للأعمال في المنطقة العربية
21	2- النتائج الرئيسية
22	ألف- لمحة عامة
24	باء- المنافسة
33	جيم- مكافحة الفساد
40	دال- الاستثمار الأجنبي المباشر
46	هاء- حماية المستهلك
49	3- ملخص وتوصيات

قائمة الجداول

- الجدول 1- مصفوفة الإسكوا للتقييم - الفئات الفرعية 17
الجدول 2- مراتب الأداء 18

قائمة الأشكال

- الشكل 1- مصفوفة الإسكوا للتقييم - العناوين الرئيسية 16
الشكل 2- مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات المنافسة،
نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة 26
الشكل 3- مراتب الإطار التشريعي للمنافسة، نظرة عامة على البلدان 27
الشكل 4- مراتب واستخدام وجود قوانين/مراسيم تتعلق بالمنافسة 28
الشكل 5- مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات المنافسة 29
الشكل 6- مراتب وجود المؤسسات ودورها في تشريعات المنافسة 31
الشكل 7- مراتب آليات الإنفاذ المحددة في تشريعات المنافسة 32
الشكل 8- مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات مكافحة الفساد، نظرة عامة
على مجموعات البلدان في المنطقة 34
الشكل 9- مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات مكافحة الفساد 37
الشكل 10- مراتب آليات الإنفاذ المبينة في تشريعات مكافحة الفساد 39
الشكل 11- مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر،
نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة 40
الشكل 12- مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر 43
الشكل 13- مراتب آليات الإنفاذ المحددة في تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر 44
الشكل 14- مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات حماية المستهلك،
نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة 46

قائمة الأطر

- الإطار 1- اتفاقات عمودية وأفقية مخطّة بالمنافسة 30
الإطار 2- إنفاذ قانون المنافسة على الشركات المملوكة للدولة 33
الإطار 3- الحد من الفساد من خلال إصلاحات للإجراءات الإدارية 36
الإطار 4- اللجنة الكورية لإصلاح اللوائح التنظيمية 45

مجموعات البلدان العربية

مجلس التعاون الخليجي: الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية.

بلدان المغرب العربي: تونس والجزائر وليبيا والمغرب.

بلدان المشرق العربي: الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان ومصر ودولة فلسطين.

أقل البلدان نمواً: جزر القمر وجيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن.

الأطر التشريعية لبيئة الأعمال في البلدان العربية رسائل أساسية



نتائج أساسية



- الجهود الرامية إلى **التنسيق** بين **الأطر التشريعية لبيئة الأعمال** أو **توحيدها** **ضعيفة** في المنطقة.
- **حماية المستهلك** هي المجال **الأضعف** في تشريعات بيئة الأعمال في المنطقة.
- البلدان التي تدمج جميع التشريعات المتعلقة بمسألة معينة في قانون واحد تكون أكثر نجاحاً عموماً في تنفيذ هذا القانون.
- المؤسسات المصممة للإشراف على **المنافسة**، و**الاستثمار الأجنبي المباشر**، و**مكافحة الفساد**، و**حماية المستهلك** نادراً ما تكون مستقلة.
- يبدو أن الإطار التشريعي لبيئة الأعمال في بعض البلدان **يتطابق مع المعايير الدولية**، ومع ذلك، يظل القانون **غير فعال** عندما يكون **التنفيذ ضعيفاً**.

المنافسة



لدى معظم البلدان العربية شكل من أشكال التشريعات التي تنظم المنافسة، ويبدو أن جميع هذه البلدان تنفذها بجدية. إلا أن انتشار الإعفاءات على نطاق واسع في عدد من القطاعات الرئيسية يقوّض القانون. تفتقر العديد من المؤسسات إلى الاستقلالية وسلطة التنفيذ اللازمتين لتطبيق قانون المنافسة الساري في بلدها.

مكافحة الفساد



بلغت معظم البلدان العربيّة مستوىً عالياً في تحديد آليات الإنفاذ الموصى بها في المبادئ التوجيهيّة الدوليّة، لكنها لا تزال تواجه عدداً من الثغرات في سن قوانين لتنفيذها ضمن تشريعاتها المتعلّقة بمكافحة الفساد.

في كانون الأوّل/ديسمبر 2010، وقّعت جميع الدول العربيّة تقريباً الاتفاقية العربيّة لمكافحة الفساد، لكن لم تصادق عليها سوى 12 دولة، ما جعل الاتفاقية غير فعّالة إلى حدّ كبير.

الاستثمار الأجنبي المباشر



لدى مجموعة بلدان المشرق الأطر التشريعية الأكثر "تطوراً" في المنطقة العربية في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر.

تسعى البلدان العربيّة جاهدةً إلى إدراج تعريفات واضحة ومتّسقة في قوانينها المتعلّقة بالاستثمار الأجنبي المباشر.

حماية المستهلك



تشكّل حماية المستهلك مجالاً تشريعياً جديداً نسبياً في المنطقة العربيّة حيث لم تقرّ البلدان قوانين حماية المستهلك أو تعدّلها سوى خلال السنوات الخمس عشرة الماضية.

مفهوم الاستهلاك المستدام شبه غائب عن التشريعات العربيّة المتعلّقة بحماية المستهلك (الهدف 12 من أهداف التنمية المستدامة).

- المنطقة بحاجة ماسة إلى إصلاحات تتناول الإطار التشريعي الكلي لبيئة الأعمال وتحسّنه. ويعيق منح الإعفاءات والنقص في إنفاذ القوانين تحقيق النتائج المرجوة والمتوقّعة.
- على البلدان إزكاء الوعي العام بتشريعاتها وبحقوق المواطنين وواجباتهم القانونية.

خلاصة
وتوصيات



1- شروط وآفاق الإطار التشريعي للأعمال في المنطقة العربية

- تقديم تقييم أساسي للمناخ التنظيمي الحالي للأعمال في المنطقة، بتفحص التشريعات المتعلقة بالمنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر ومكافحة الفساد وحماية المستهلك؛
- تقديم تحليل للثغرات في الآليات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية وآليات الإنفاذ الحالية والتوصية بإجراءات يمكن أن تعالج و/أو تضيّق هذه الثغرات.

تسعى هذه الدراسة حول الأطر التشريعية للأعمال في المنطقة العربية إلى تقديم صورة تخطيطية أولية شاملة للمناخ التشريعي في 22 بلداً عربياً عبر محاور أربعة هي: المنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر ومكافحة الفساد وحماية المستهلك.

وبالإضافة إلى تقييم المناخ التشريعي باستخدام معايير مشتركة جُنيّت من أفضل الممارسات الدولية، تسعى هذه الدراسة إلى توفير مستودع للتشريعات القائمة حالياً في المنطقة العربية. هكذا، أهداف هذه الدراسة هي:

الشكل 1

مصفوفة الإسكوا للتقييم - العناوين الرئيسية



بناءً على المبادئ التوجيهية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة (الملحق ألف)، قامت الإسكوا ببناء مصفوفة التقييم التي شكّلت استبيان تحليل الثغرات (الملحق ألف) وأجرت في عام 2020 مسحاً للبلدان العربية لاحتساب مجموعتين من المؤشرات، تعكس كل منها طريقة مختلفة لتجميع البيانات. في المجموعة الأولى من

الجدول 1

مصفوفة الإسكوا للتقييم - الفئات الفرعية

الفئات الفرعية	الوصف
القوانين/المراسيم	وجود أنواع معينة من التشريعات و/أو اللوائح و/أو المراسيم الملكية أو القوانين الاتحادية، وما إلى ذلك، على النحو الذي توصي به مؤشرات ومبادئ توجيهية دولية مختلفة.
التعاريف	أنواع التعاريف القانونية في التشريعات التي تكون واضحة وموجزة في دقة تناولها للموضوع ومطابقتها لمتطلبات التعاريف المقترحة في القانون النموذجي الذي وضعه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد).
المؤسسات	الهيئات و/أو السلطات التي يُسلّط الضوء عليها ضمن التشريعات، بما في ذلك مسؤولياتها وولايتها القضائية واستقلالها وصلاحياتها، على النحو الذي توصي به المبادئ التوجيهية الدولية.
الاتفاقات الدولية	الاتفاقات الإقليمية و/أو الدولية أو الالتزامات أو المعاهدات أو الاتفاقات التجارية التي يرد أنها ينبغي أن تُنفذ أو تُستكمل بتشريعات وطنية.
آليات الإنفاذ	طرائق الإنفاذ، سواء كانت إيجابية أم سلبية، كالحوافز أو إعانات الدعم أو الغرامات أو أحكام السجن أو آليات الشكوى التي يحددها التشريع وتتطابق مع التوصيات والمبادئ التوجيهية للاتفاقات المعترف بها دولياً.
الإعفاءات	إذا أعفيت قطاعات أو مكونات معينة ضمن قطاع معين من التشريعات، ويظهر في التشريعات تنفيذها و/أو إعفاؤها.
يُسر الوصول إلى التشريعات و/أو الشفافية	الإشارة إلى كيفية الوصول إلى التشريعات نفسها وما وسائل الشفافية وآليات الوصول القائمة في ما يتعلق بالمجال المعني.

وموضوعية تأخذ بالاعتبار المسائل الخاصة بالسياقات المحددة ويمكن لأصحاب المصلحة استخدامها بسهولة. وتُصنّف المعلومات المجمّعة من الوزارات ذات الصلة ووكالات التنمية الدولية والمؤسسات الأكاديمية لكل موضوع وكل بلد على حدة وتُربط من خلال مقابلات متعمقة مع مسؤولين وإداريين وأصحاب مصلحة معنيين في كل بلد.

وقد اشتق الاستبيان من المؤشرات التي أبرزها الملحق ألف. وقد صيغت هذه المؤشرات للاستفسار عما إذا كانت هناك تشريعات من هذا القبيل، وما إذا كانت التشريعات تحتوي مواد معينة، وتوفّر تعاريف وتشير إلى المؤسسات وآليات الإنفاذ وغيرها من البنى التحتية التنظيمية الأساسية، فضلاً عن الإعفاءات ومسؤوليات

ولمزيد من تضيق النطاق الواسع، تُبحث العناوين الرئيسية باستخدام إطار يتألف من سبع فئات فرعية (الجدول 1) تشكّل مجموعة ثانية من المؤشرات. وقد طبّقت الفئات الفرعية على كل عنوان رئيسي دون استثناء، ما حقق استمرارية عبر العناوين الرئيسية جميعها. ولم تساعد هذه الفئات الفرعية السبع فحسب على تضيق نطاق تركيز البحث، بل وفرت أيضاً هيكلًا أساسياً لبناء مصفوفة التقييم التي شكّلت استبيان تحليل الثغرات.

يستند تقرير الإطار التشريعي للأعمال في المنطقة العربية هذا إلى نظام لتقييم المناخ الحالي للوائح التنظيمية للأعمال في المنطقة. وقد اعتمد نظام التقييم في تصميمه مجموعة مختارة من أفضل الممارسات لضمان أن تكون النواتج مفيدة

بـ «لا» على صفر. وفي بعض الحالات، حصلت الإجابة بـ «نعم» على صفر - مثلاً، تلقى وجود قيود على رأس المال كما تلقى وجود أنواع معينة من الإعفاءات صفراً. وقد استخدمت نقاط وصفيّة لأن التقرير يهدف إلى تزويد البلدان بوصف لأطرها التشريعية بالمقارنة مع المعايير الدولية «القوية جداً» لا إلى مقارنتها بعضها مع بعض. ويمكن الاطلاع على النقاط المفصلة لكل بلد في الملحق جيم (موجزات البلدان).

وكما لوحظ في الجدول أدناه، كلما ارتفع عدد النقاط، كلما كان الإطار التشريعي للبلد أقرب إلى ما تنصح به المبادئ التوجيهية الدولية.

الاتفاقات الدولية وأساليب المساءلة والانتصاف، وما إذا كانت التشريعات والبنى الأساسية لإنفاذها متاحة. وقد صيغ ما مجموعه 156 سؤالاً لتوجيه تقييم التشريعات وتحليلها: 55 سؤالاً عن المنافسة و30 عن الاستثمار الأجنبي المباشر و37 عن مكافحة الفساد و34 عن حماية المستهلك. كما أن لكل فئة عناوين رئيسية تغطي المكونات الأساسية لكل موضوع من الموضوعات، وهي مصنّفة حسب الفئات الفرعية لتحقيق الاستمرارية.

واستند تسجيل النقاط إلى الافتراض أن المؤشرات الدولية وقوائم القانون النموذجي تُعتبر «قوية جداً»، فحصلت الإجابات بـ «نعم» على نقطة واحدة، بينما حصلت الإجابات

الجدول 2 مراتب الأداء

مجموع النقاط	مرتبة القدرات/الأداء	التفسير
0	لا شيء	مرتبة «لا شيء» هي للحالة التي لا يوجد فيها قانون، وهذا يعني أن الإطار التشريعي غير موجود. وفي حالة تسجيل «لا شيء» لفئات فرعية، مثلاً، «القوانين/المراسيم»، يعني ذلك أن البلد لم يعتمد أي قانون أو أنه ليس لديه قانون. وستُبان مرتبة «لا شيء» كفراغ.
0 إلى 0.99	ضعيف جداً	مرتبة «ضعيف جداً» هي لأدنى عدد من النقاط (أدنى من 1)، وهي للأطر التشريعية الضعيفة جداً الأقرب إلى أن تكون غير موجودة، أو لحالة عدم وجود قوانين محددة في فئة محددة، وتشير أساساً إلى أنه لا تكاد تكون هناك تشريعات وأنها إن وجدت بعيدة كل البعد عن المعايير الدولية القوية جداً. أما بالنسبة لـ «الإعفاءات» الفرعية، مثلاً، فإنها تشير إلى أن لدى البلد الكثير من الإعفاءات من القانون وأن القانون لا يتطابق مع المعايير الدولية.
1 إلى 1.99	ضعيف	الإطار التشريعي ضعيف وشديد البعد عن المعايير الدولية القوية جداً. وتعني مرتبة «ضعيف» أساساً أن الفئات والفئات الفرعية ليست فعّالة أو أنها موجودة ولكن على مستوى أدنى من المستوى الأساسي.
2 إلى 2.99	ابتدائي	يعتبر الإطار التشريعي في البلد ابتدائياً أو دون المستوى بالمقارنة مع المعايير الدولية العامة. ولدى فئات التشريعات أو التشريعات الفرعية التي تُدرج في هذه المرتبة الحد الأدنى من البنية أو الأداء بالمقارنة مع المعايير الدولية القوية جداً. فمثلاً، تشير مرتبة «ابتدائي» لبلد ما في ما يتعلق بالإنفاذ إلى أن إنفاذ القانون فيه يقف عند الحد الأدنى.



3 إلى 3.99	متوسط	الإطار التشريعي في مرحلة تطور بالمقارنة مع المعايير الدولية القوية جداً. وتشير مرتبة «متوسط» إلى أن فئات التشريعات أو التشريعات الفرعية تقع في منزلة ما بين «الابتدائي» و«المتطور».
4 إلى 4.99	متطور	تشير مرتبة «متطور» إلى أن الكثير من الأطر التشريعية في مرحلة متقدمة وقريبة من المعايير القوية والقوية جداً التي توصي بها القياسات الدولية.
5 إلى 5.99	قوي	الأطر التشريعية التي تُدرج في مرتبة «قوي» هي الأقرب إلى المعايير القوية جداً التي توصي بها المبادئ التوجيهية والمؤشرات الدولية، كما يشير ذلك إلى أن وضع فئات التشريعات أو التشريعات الفرعية المعنية قوي.
6 إلى 7	قوي جداً	تعني مرتبة «قوي جداً» أن الأطر التشريعية تتطابق مع المبادئ التوجيهية والمؤشرات الدولية أو أنها قريبة منها. وإذا كان لبلد مرتبة «قوي جداً» لفئة تشريعات رئيسية، كمثال «اللوائح التنظيمية لاندماج الشركات»، فأن ذلك يدل على أن هذه الفئة مطابقة للمؤشرات الدولية وقوالب القانون النموذجي.



2- النتائج الرئيسية



ألف- لمحة عامة

عموماً، سجلت مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي أعلى النقاط من حيث تطوّر التشريعات، بينما تخلّفت عنها كثيراً مجموعة بلدان المغرب العربي ومجموعة البلدان العربية الأقل نمواً. وتشريعات الأعمال هي الأكثر تطوراً في بلدان مجلس التعاون الخليجي عبر المجالات وبفارق كبير، غير أن بعض المجموعات الأخرى تتفوق عليها في مجالات محددة. فمثلاً، تستفيد مجموعة بلدان المشرق العربي من أنظمة متطورة جيداً للاستثمار الأجنبي المباشر وحماية المستهلك، ما يجعلها متقدمة على بلدان مجلس التعاون الخليجي في هذين المجالين. وفي الوقت نفسه، مجموعتا بلدان المغرب العربي والبلدان العربية الأقل نمواً متأخرتان لا سيما في ما يتعلق بالأطر التشريعية لحماية المستهلك.

ويمكن في كثير من الأحيان عزو التطورات القانونية الإيجابية في العقود الأخيرة إلى ضغوط خارجية فرضت إحداث تغيير في تشريعات الأعمال. فقد صدرت غالبية القوانين الواردة في هذه الدراسة بين عام 2000 والوقت الحاضر. ونظم العديد من القوانين التي صدرت في هذه الفترة المنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر، ما مكّن نمو التجارة بين البلدان العربية وشركاء تجاريين جدد، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي. ويدل هذا التطوّر على قوة ضغوط السوق الخارجية على تشريعات الأعمال في البلدان العربية. غير أن أحداثاً محلية عجّلت هي الأخرى بتغييرات تشريعية في المنطقة. فمثلاً، شهدت تشريعات مكافحة الفساد طفرة في السنوات التي تلت الربيع العربي في عام 2011، فمن بين 140 من قوانين مكافحة الفساد التي أقرّت

//
البلدان التي تدمج
جميع التشريعات
المتعلقة بمسألة
معينة في قانون
واحد تكون أكثر
نجاحاً عموماً
في تنفيذ هذا
القانون.



أكبر من الجمهور. ورغم أن لدى بلدان عربية عدة شكلاً من أشكال تشريعات حماية المستهلك، إلا أن المؤسسات المكلفة بتنفيذ القانون تفتقر أحياناً كثيرة إلى آليات الإنفاذ والقدرة على المتابعة بفعالية. فتشريعات حماية المستهلك في ليبيا والمغرب، مثلاً، تفتقر إلى أي آليات إنفاذ في ما يتعلق بالسلامة الجسدية، ويفتقر السودان إلى أي إجراء محدد لتقديم الشكاوى إلى السلطات التنظيمية لتمكين المستهلكين من الحصول على الانتصاف.

وتعزز التشريعات المرشقة تنفيذ القانون. فالبلدان التي تدمج التشريعات المتعلقة بمسألة معينة جميعها في قانون واحد أكثر نجاحاً عموماً في تنفيذ هذه التشريعات. ويقدم كل من الإمارات العربية المتحدة والكويت مثلاً جيداً على كيف أثرت مركزة القوانين وأثرت تبسيطها إيجاباً على عمليات الإنفاذ. فمثلاً، لدى الإمارات العربية المتحدة مجموعة شاملة من تشريعات تنظيم المنافسة، تتمثل في «القانون الاتحادي رقم (4) لعام 2012». كذلك من شأن المركزية والتبسيط تعزيز الشفافية من خلال إتاحة القوانين ذات الصلة جميعها في مكان واحد يسهل على المواطنين الوصول إليه. على العكس من ذلك، تعاني البلدان ذات النظم القانونية المعقدة والفضفاضة ضعف الإنفاذ وبيروقراطية متثاقلة. وفي هذه البلدان، قد تتداخل عدة مسائل مع قوانين مختلفة، ما يجعل التشريعات أقل اتساقاً وأكثر عرضة لتفسيرات مختلفة. وفي الوقت نفسه، تميل البلدان التي ليس لديها قانون رسمي لمسألة محددة إلى المعاناة من سوء الحوكمة والوعي في المجال ذي العلاقة. فمثلاً، يفتقر كل من الصومال ودولة فلسطين ولبنان تماماً إلى قوانين رسمية للمنافسة.

في المنطقة العربية منذ عام 1937، ووفق على نحو ملفت على 55 منها منذ عام 2011. ويعكس هذا الاتجاه التشريعي مطالبة المحتجين خلال سنوات الربيع العربي والسنوات التي أعقبته بالحد من الفساد. كذلك ازدادت في هذه الفترة، وإن بدرجة أقل، القوانين المتعلقة بحماية المستهلك، وهو مطلب آخر للمحتجين.

وليس هناك غير قدر ضئيل من التنسيق أو المعايرة القياسية لأطر تشريعات الأعمال على الصعيد الإقليمي. وتفتقر هذه التشريعات عبر البلدان العربية الـ 22 إلى تعاريف معيارية وإلى أساليب عملية لإنفاذها، ما يعوق التجارة في أنحاء المنطقة. وربما كان هذا متوقعاً، نظراً لاتساع المساحة الجغرافية للمنطقة والمصالح الاستراتيجية المتباينة فيها. غير أن مجموعات البلدان ضمن المنطقة العربية الأوسع تبدي درجة من التنسيق في التشريعات والمعايير، ما ييسر التجارة بين البلدان ذات الحدود والمصالح المشتركة. وكثيراً ما يتجلى ذلك في أنماط إنمائية غير متكافئة. فمثلاً، تطبق بلدان مجلس التعاون الخليجي لوائح تنظيمية للمنافسة ومكافحة الفساد مطوّرة جيداً في ما يتعلق بالاستثمار الأجنبي أكثر مما تطبق بلدان المشرق العربي، التي تحتل موقع الصدارة في مجال تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر.

وحماية المستهلك هي المجال الأضعف في تشريعات الأعمال في المنطقة. ففي المتوسط، سجلت البلدان في مجال حماية المستهلك أدنى مستوى بالمقارنة مع أي من مجالات تشريعات الأعمال الأخرى. ويعود ذلك جزئياً إلى أن حماية المستهلك مجال ناشئ، ولم يجز التركيز عليه مجدداً إلا بعد الربيع العربي عام 2011، عندما أصبحت مسائل حماية المستهلك ومراقبة الأسعار تلقى اهتماماً

وكثيراً ما تؤدي أوجه قصور في التنفيذ والإنفاذ إلى إضعاف تشريعات جديدة بالثناء. وحتى عندما يبدو أن الإطار التشريعي لبيئة الأعمال في بلد يتطابق مع المعايير الدولية، يعني سوء التنفيذ أن القانون قد يظل غير فعال. ويُعزى ذلك في كثير من الأحيان إلى نقص الموارد البشرية والمالية، وضعف تدريب الموظفين ووعيهم لإجراءات المتابعة، والافتقار إلى الإرادة والقدرة السياسيتين، بالإضافة إلى عوائق أخرى تحول دون القدرة على إنفاذ التشريعات إنفاذاً شاملاً. وفي حالات كثيرة، لا تكون الهيئات التنظيمية مستقلة حقاً عن الحكومة، ما يؤدي إلى تضارب في المصالح. ولبنان مثال جيد على ذلك، فقد وافق على العديد من قوانين مكافحة الفساد، لكنه لم ينشئ مؤسسة مختصة أو بنية أساسية لإنفاذ هذه القوانين على أرض الواقع. أما في ما يتعلق ببلدان كالجمهورية العربية السورية والعراق، فقد نوه خبراء في مجال حماية المستهلك بالتشريعات الموضوعة، لكنهم سرعان ما أشاروا إلى ضعف آليات الإنفاذ وإلى افتقار المسؤولين إلى المعرفة وإلى الافتقار المستمر إلى إجراءات متابعة.

وكثيراً ما تُحدث الإعفاءات ثغرات في التشريعات يستغلها من هم في مواقع السلطة المالية أو السياسية. وتستفيد من معظم الإعفاءات الضريبية المرافق العامة والشركات المملوكة للدولة أو القطاعات الحساسة مثل القطاع العسكري/الأمني، ما يؤدي إلى تضارب مصالح مع الشركات في القطاع الخاص. وقد أشار خبراء في العراق إلى أن تشريعات مكافحة الفساد أعفت كيانات حكومية من القانون، ما أوهم هذه التشريعات. فمثلاً، أشار مَطْلَعون في العراق إلى وجود إعفاءات في إطار تشريعات مكافحة الفساد تعفي كيانات حكومية من القانون، ما يوهن القوة الجوهرية للتشريعات.

كذلك نادراً ما تكون المؤسسات المكلفة بالإشراف على قوانين المنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر ومكافحة الفساد وقوانين حماية المستهلك مستقلة. وكثيراً ما تكون المؤسسات المخولة بالإشراف على التشريعات وتقييمها وتنفيذها جزءاً من الوزارات، ما يوهن قدرتها على اتخاذ قرارات مستقلة لدى تنفيذ أو فرض القانون. وفي بعض الحالات، تكون سلطات ومجالس الاستثمار هذه مرتبطة ارتباطاً مباشراً بوزارات التجارة أو تحت رعاية هذه الوزارات، فلا يكون لديها غير قدرة محدودة على ممارسة صلاحياتها ممارسةً كاملة. ولا تُمنح المؤسسات الناطرة الاستقلالية المطلقة إلا في حالات نادرة، كما الحال في تونس في ما يتعلق بتشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر.

ويندرج ضعف استقلالية المؤسسات وصلاحياتها التنظيمية في صورة أوسع هي صورة ضعف إنفاذ القوانين القائمة. وقد أشار معظم الخبراء إلى وجود توترات بين التشريعات وبين تنفيذها. وكثيراً ما شددوا على أهمية تعريف آليات الإنفاذ وتحديد بطريقتهم واضحة ومتسقة جداً. وعلاوة على ذلك، يجب منح آليات الإنفاذ أكبر قدر من التمكين والاستقلالية كي تحقق وظائفها. وكثيراً ما تكون الإرادة السياسية عقبة كبرى، سواء في وضع القوانين الرئيسية كما يتضح من حالة قانون المنافسة في كل من دولة فلسطين ولبنان، أو في تنفيذ القوانين وآلياتها، كما يتضح في كل من الجمهورية العربية السورية والعراق والكويت. وبطبيعة الحال، في حالات معينة، للتنفيذ حدود لا يمكن تخطيها، خاصة في الظروف الاستثنائية التي تواجه بلداناً كالجمهورية العربية السورية والعراق ودولة فلسطين وليبيا واليمن، وكلها تعاني درجات متفاوتة من التحديات المجتمعية الناشئة عن نزاع أو احتلال. وتجب مراعاة عوامل «الظروف القاهرة» هذه لدى تقييم قدرة الدولة على إنفاذ القوانين القائمة.

باء- المنافسة



بعض البلدان على موقع قوي في العديد من الفئات المتعلقة بالمنافسة. وحصلت موريتانيا على أعلى مرتبة إقليمياً، ما رفع متوسط مجموعة البلدان العربية الأقل نمواً. وتلي مجموعتي البلدان هاتين مجموعة بلدان المغرب العربي التي وقعت في مرتبة «متوسط». وتتصدر المغرب مجموعة بلدان المغرب العربي بتحقيقها نقاطاً تضعها في مرتبة «قوي». وحصلت بلدان المشرق العربي على نقاط أقل بكثير من أي مجموعة بلدان أخرى في المنطقة، ما وضعها في مرتبة «ابتدائي» في ما يتعلق بالمنافسة. وضمن بلدان المشرق العربي، حصل العراق على أعلى النقاط، لكن افتقار دولة فلسطين ولبنان الكامل أو شبه الكامل لتشريعات منافسة أدى إلى انخفاض الإجمالي لمجموعة بلدان المشرق العربي لتقع في مرتبة «ابتدائي».

وما تزال مجموعة بلدان المشرق العربي ومجموعة البلدان العربية الأقل نمواً متأخرة عن اللحاق بمجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ومجموعة بلدان المغرب العربي في المكونات التنظيمية الرئيسية. وتصارع هاتان المجموعتان في وضع

تفحص تحليل تشريعات المنافسة وجود مكونات مختلفة على النحو الموصى به في أفضل الممارسات الدولية. وكما يبيّن الشكل 2 أدناه، تشمل المكونات الرئيسية لتشريعات المنافسة القوانين والمواد المتعلقة بالمنافسة ومكافحة الاحتكارات، والتحالفات ومكافحة الهيمنة والممارسات الاحتكارية، والكراتلات (التحالفات الاحتكارية) والاتفاقات المخلة بقواعد المنافسة، وممارسات إنفاذ المنافسة، واتفاقات التجارة الدولية، وتحرير التجارة، والتدخل التنافسي في القطاعات الخاضعة للتنظيم.

يملك معظم البلدان العربية شكلاً من أشكال تشريعات المنافسة. وتنحو القوانين التي تنظم المنافسة إلى تناول المكونات الرئيسية للمنافسة، مثل مكافحة الاحتكارات الاحتكارية والهيمنة والممارسات الاحتكارية والكراتلات والاتفاقات المخلة بقواعد المنافسة. مع ذلك، هناك اختلافات دون إقليمية ملحوظة، كما هو مبين في الشكل 2 أدناه. فقد حصلت مجموعة بلدان المغرب العربي وبلدان مجلس التعاون الخليجي على أعلى النقاط في قطاع المنافسة، وحصل



على تعريف واضح لمصطلح «تحالف احتكاري (كارتل)»، وبدلاً من ذلك، يحدد القانون رقم 10 لعام 2007 لحماية المنافسة أمثلة عن السلوك المخل بالمنافسة دون استخدام مصطلح «تحالف احتكاري» صراحة.

وتفتقر البلدان العربية بمعظمها إلى مؤسسات لفرض المنافسة مستقلة. كما أن معظم المؤسسات الناطرة بالمنافسة تخضع للوزارات الحكومية وتفتقر إلى استقلال مالي وإداري كافيين. ففي البحرين مثلاً، وزارة الصناعة والتجارة والسياحة مخولة بإنفاذ تشريعات المنافسة والإشراف عليها. وعلى نحو شبيه، في الأردن، تشرف على التنفيذ والإنفاذ مديرية المنافسة في وزارة الصناعة والتجارة. وتنص المادة 22 من قانون المنافسة في جزر القمر على إنشاء لجنة معنية بالمنافسة تخضع لتوجيهات وزارة التجارة، ويرشح وزير التجارة رئيس هذه اللجنة. وما تزال هذه الممارسات تشكل عقبات أمام إصلاح المنافسة بصورة متسقة. ويبين الشكل 2 أن ممارسات إنفاذ قوانين المنافسة مرشقة وأكثر تركيزاً في بلدان مجلس التعاون الخليجي وبلدان المغرب العربي، بالمقارنة مع مجموعتي البلدان العربية الآخرين.

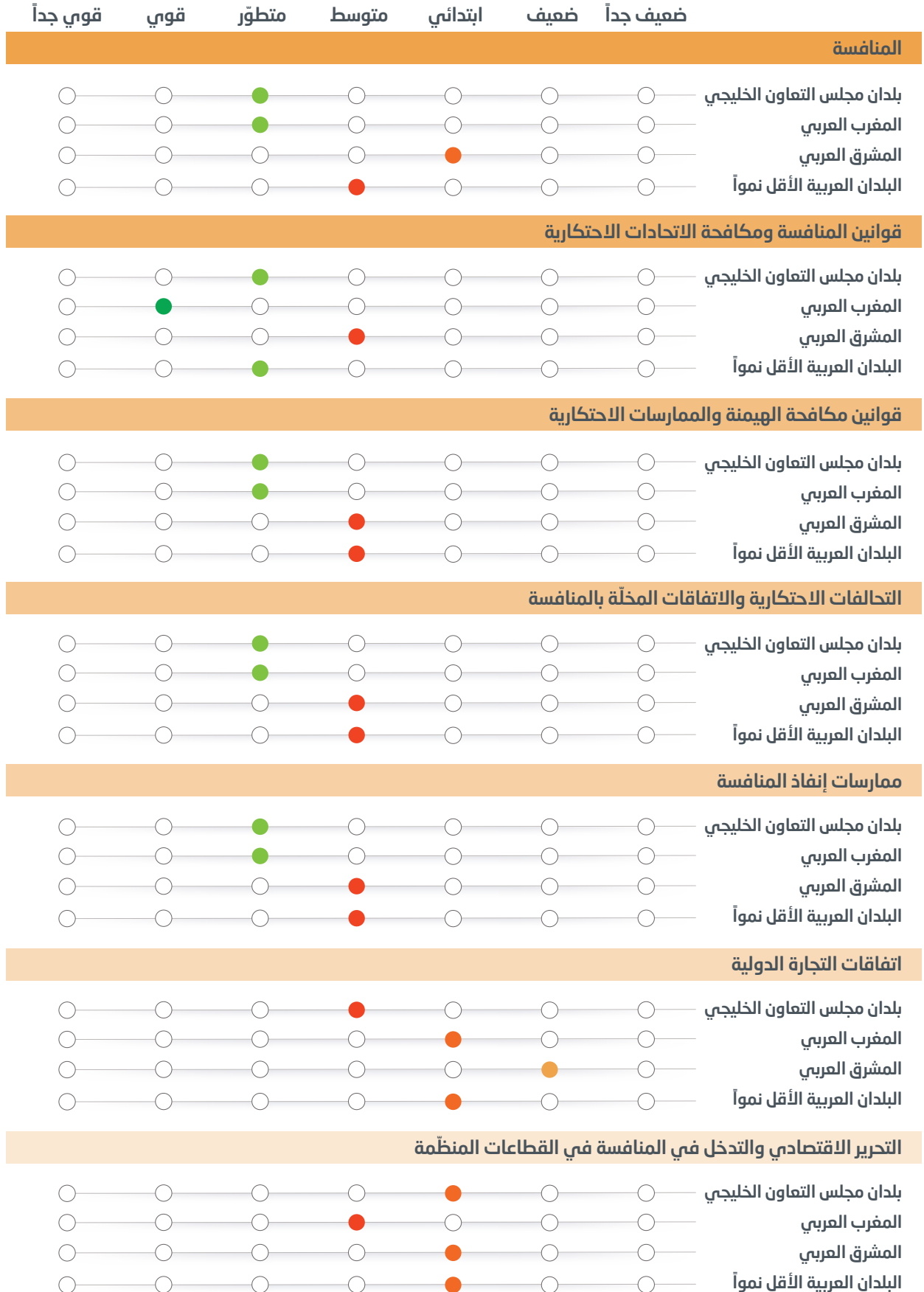
وقوانين المنافسة ومكافحة الهيمنة والممارسات الاحتكارية هي الأضعف في بلدان المشرق العربي، إذ ما تزال هذه البلدان تحاول تحديد الممارسات المخلّة بالمنافسة بشكل ملموس. فمثلاً، لا يحظر قانون المنافسة الأردني الاحتكارات صراحة، لكنه يحظر ما يسميه «الممارسات الاحتكارية». وفي الوقت نفسه، تشمل المادة 5 التحالفات كجزء من مثال على الممارسات المخلّة بالمنافسة، لكنها تفتقر إلى الوضوح بشأن ما يشكل تحالفاً احتكاريّاً (كارتل). وبحكم عدم وجود تشريعات تتعلق بالمنافسة، ليس لدى كل من دولة فلسطين ولبنان أي شكل من أشكال الرقابة التشريعية على ما يشكل ممارسات ومؤسسات مخلّة بالمنافسة. ومن ناحية أخرى، اليمن مثال نادر على تشريعات تحدد الاحتكارات بوضوح وتحظرها صراحة.

تعريف في أطرها التشريعية للهيمنة والممارسات الاحتكارية والكارتلات وغيرها من أشكال السلوك التي تحول دون المنافسة وفي مكافحة هذه الأشكال. ويتبين أن نقاط بلدان المشرق العربي في ما يتعلق بالتشريعات ضعيفة ضعفاً مثيراً للقلق، حتى بالمقارنة مع أقل البلدان العربية نمواً في مكونات رئيسية من مثل قوانين مكافحة الاتحادات الاحتكارية والهيمنة والممارسات الاحتكارية والقوانين المتعلقة بالمنافسة واتفاقات التجارة الدولية والتحرير الاقتصادي. وعلى وجه التحديد، البلدان الأقل نمواً قادرة على تحقيق نقاط أفضل في التحرير الاقتصادي بإتاحتها قدرًا كبيراً من التدخل التنافسي في معظم القطاعات ووفائها بالالتزامات الناشئة عن اتفاقات التجارة الدولية.

ولدى بلدان مجلس التعاون الخليجي قوانين منافسة دقيقة موجزة ومرشقة، تشبه مجموعة بلدان المغرب العربي في ما يتعلق بالمكونات الرئيسية للمنافسة. وتعكس قوانين المنافسة في بلدان الخليج المعايير الدولية، وتحصل على نقاط تضعها في مرتبة «متطورة» عموماً من حيث التعاريف والمؤسسات وآليات الإنفاذ، ويأتي في الصدارة بين مجموعة البلدان هذه كل من البحرين وقطر والكويت، بفضل تعريفها التشريعية الواضحة للمنافسة والممارسات المخلّة بالمنافسة والهيمنة، بالإضافة إلى قدرتها على إنفاذ القانون. غير أن أداء بلدان مجلس التعاون الخليجي ضعيف نسبياً من حيث التحرير الاقتصادي والتدخل في المنافسة في القطاعات المنظمة، ما أدى بها إلى نقاط تضعها في مرتبة «ابتدائي». ويعود ذلك إلى إجماع بلدان الخليج عن تحرير القطاعات الخاضعة للتنظيم، وأبرزها قطاع النفط والغاز الذي تحتكره الشركات الحكومية. وبغية الحفاظ على هيمنة الدولة على هذه القطاعات الرئيسية، لا تتناول قوانين ومراسيم بلدان مجلس التعاون الخليجي إلا جزئياً مكافحة الاتحادات الاحتكارية والممارسات الاحتكارية والهيمنة والإخلال بقواعد المنافسة. فمثلاً، لا ينص القانون الكويتي

الشكل 2

مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات المنافسة، نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة



الشكل 3

مرااتب الإطار التشريعي للمنافسة، نظرة عامة على البلدان



السعودية تشريعات تتضمن كلمة المنافسة في عناوينها. ويعكس هذا التركيز المتزايد على المنافسة تزايد الروابط التجارية بين البلدان العربية والبلدان الأوروبية، وتنامي ارتباط البلدان العربية بمنظمة التجارة العالمية. هكذا، قوانين المنافسة غير عضوية إلى حد كبير، أي أنها مفروضة من الخارج وتنحو نحو التصادم بشكل محرج مع المعايير والنظم المعمول بها فعلاً. ويرد في الشكل 4 أدناه تلخيص للمراتب للفئة الفرعية التي تقيّم وجود واستخدام قوانين/مراسيم المنافسة. وقد نظر وضع النقاط في وجود أنواع معينة من القوانين والمدونات و/أو اللوائح التنظيمية ومراسيم الملكية والقوانين الاتحادية وغيرها من التشريعات على النحو الموصى به في مؤشرات ومبادئ توجيهية دولية مختلفة لدعم وتعزيز الأشكال الإيجابية للمنافسة.

في كثير من الأحيان، تكون قوانين المنافسة غير عضوية توضع بسبب ضغوط خارجية كالصفقات التجارية التي تُبرم مع بلدان ذات نفوذ. وهذه القوانين تطوّر جديد نسبياً على الصعيد الإقليمي، إذ صدر معظم قوانين ومراسيم المنافسة في العقدين الماضيين. وفي القرن الماضي، كانت لدى البلدان العربية عادة قوانين تجارية أو عقوبات تحكم جوانب المنافسة، ولكن لم تكن لديها أي قوانين رسمية للمنافسة. وأقدم قوانين المنافسة التي تناولها هذا التقرير هو القانون التونسي لعام 1991، الذي غُذِلَ حديثاً في عام 2015. وبدءاً من عام 2000، بدأت البلدان في أنحاء المنطقة تعتمد تشريعات تتناول المنافسة تحديداً. ففي العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أقرّ كل من الجمهورية العربية السورية والسودان والعراق وقطر والكويت ومصر والمملكة العربية

الشكل 4

مراآب واستآءام وءوء قوائن/مراسيم آآعلق بالمنافسة



إلى عام 1943، وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن المرسوم 78 من عام 1983، الذي يهدف إلى تنظيم شراء وتجارة السلع والمنتجات، إشارات موجزة إلى الاحتكارات والسلوك المخل بالمنافسة، لكن التعاريف غير متسقة وتفتقر إلى التفاصيل. ويعقد نسيج القوانين المختلفة هذا والافتقار إلى الاتساق الإنفاذ ويكاد التنفيذ يكون معدوماً. وفي حالة دولة فلسطين، بدأت منذ عام 2003 عملية صياغة قانون للمنافسة. غير أن المجلس التشريعي لم يوافق بعد على القانون بسبب عوامل

من بين البلدان التي يشملها هذا التقرير، ليس هناك قانون رسمي للمنافسة في الصومال ودولة فلسطين ولبنان. ويفتقر لبنان تماماً إلى تشريعات المنافسة، فيقع في مرتبة «ضعيف» في قوانين ومراسيم المنافسة. هكذا، لا توجد تعاريف واضحة للسلوك المخل بالمنافسة ولا أساليب متسقة للتصدي للسلوك الاحتكاري. ويمكن العثور على عموميات غامضة تتعلق بالمنافسة في القانون اللبناني التجاري العتيق الذي يعود إلى عام 1942 وقانون العقوبات المرتبط به الذي يعود

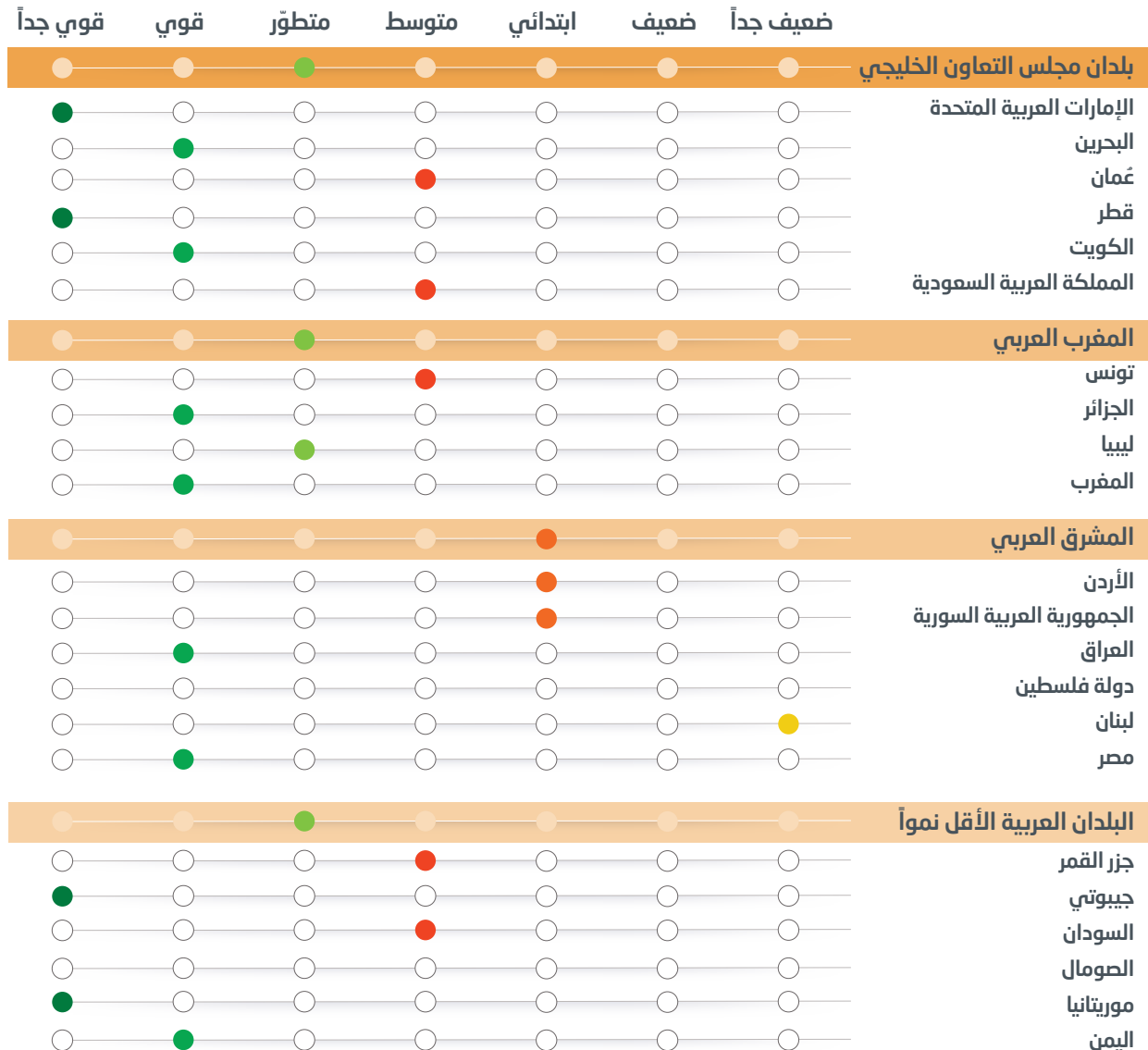
قانوني للمنافسة أو الكارتلات. وبالمقارنة، يبرز كل من العراق ومصر في المشرق العربي كرايين إقليميين لأن قوانين كل من البلدين تحدد بوضوح معظم المكونات المطلوبة لتشريعات المنافسة، فاحتلت البلدان موضع «قوي» وقريب من «قوي جداً» في فئة «التعاريف القانونية». ويبين الشكل 5 أدناه مراتب البلدان في ما يتعلق بالتعاريف في إطار التشريعات. وللتوضيح، يجب التشديد على أن ترتيب التعاريف يستند إلى أنواع التعاريف القانونية في إطار التشريعات القائمة، إذ لدى البلدان التي وقعت في مرتبة «قوي جداً» تشريعات منافسة واضحة وموجزة دقيقة تتطابق مع المتطلبات والتوصيات المتعلقة بهيكل التعاريف ونطاقها المشار إليهما في قالب القانون الذي اعتمدته مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد).

سياسية مختلفة، فقد أدت انقسامات الهيئات السياسية الفلسطينية وضغوط الاحتلال الإسرائيلي إلى صعوبة تنظيم وإدارة المنافسة في دولة فلسطين، ويجعل التجزؤ الجغرافي للأراضي الفلسطينية من الصعب إنفاذ قوانين منافسة لأنه لا توجد سوق واحدة ولا يوجد نظام قانوني موحد. ويؤدي ذلك إلى تفاوتات كبيرة في الأسعار بين المناطق، بل وضمن المدن.

أما بلدان المشرق العربي الأخرى فلديها تعاريف تشريعية للمنافسة ضعيفة. وليس افتقار دولة فلسطين ولبنان إلى قوانين منافسة رسمية السبب الوحيد الذي يجعل بلدان المشرق متأخرة عن بقية المنطقة في الممارسة. فتشريعات المنافسة في الأردن تفتقر إلى الوضوح من ناحية المفاهيم الرئيسية، كما ليس لدى الجمهورية العربية السورية تعريف

الشكل 5

مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات المنافسة



الإطار 1

اتفاقات عمودية وأفقية مخلة بالمنافسة

للتواطؤ والاتفاقات بين المتنافسين أشكال مختلفة: عمودية وأفقية. وينبغي أن تعرّف هذه الأشكال جيداً في تشريعات المنافسة لضمان فهم أفضل وإنفاذ أكثر فعالية من جانب سلطة المنافسة. ولا تقتصر الاتفاقات الأفقية على الكارتلات الأساسية الصلبة، بل تشمل أيضاً الاتفاقات لتحديد مستويات الأسعار أو غيرها من شروط البيع، والرفض الجماعي المتسق للشراء أو العرض، واتفاقات تقاسم المعلومات، واتفاقات التسويق المشترك، وما إلى ذلك. أما الاتفاقات العمودية فهي اتفاقات بين شركات من مستويات مختلفة في سلسلة الإنتاج والتوزيع مثلاً للمحافظة على الأسعار والتعامل الحصري وترتيبات ربط الأسعار وإجبار المشتري على شراء مجموعة كاملة من المنتجات.

في كندا، يتضمن قانون المنافسة أحكاماً واضحة متعددة تحظر أشكالاً عدة محددة من الاتفاقات الرأسية المخلة بالمنافسة، مثل القسمين 76 و 77 اللذين يتناولان الحفاظ على مستويات أسعار إعادة البيع والتعامل الحصري وتقييد السوق وفرض شراء منتج لدى شراء آخر. ويتضمن القانون الكندي أيضاً حظراً واضحاً مماثلاً على الاتفاقات الأفقية المخلة بالمنافسة، مثل القسم 45 الذي يحظر الاتفاقات بين المتنافسين على تحديد الأسعار أو تخصيص الأسواق أو الحد من الإنتاج، والقسم 90-1 الذي يحظر أنواعاً أخرى من الاتفاقات الأفقية التي يرجح أن تقلل المنافسة إلى حد كبير أو توقفها.

المصدر: UNCTAD - Model Law on Competition (2020).

ويجب أن تكون لدى البلدان التي تأمل في تنظيم المنافسة مؤسسات مستقلة لإنفاذ القانون الذي يحكم ذلك. وتؤكد منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أهمية «المؤسسات الفعالة والخاضعة للمساءلة والشاملة في تعزيز التنمية المستدامة والمنصفة». وينبغي أن تتمتع هذه المؤسسات بسلطة قانونية واستقلالية تمكنها من فرض أحكام المنافسة وتعميم السياسات النازمة واعتماد دعم الموازنة واتخاذ قرارات بشأن توفر القوى العاملة وضمان فعالية القانون ككل. وعموماً، حصل معظم البلدان العربية في هذا التقرير على نقاط عالية في ما يتعلق بوجود مؤسسات في التشريعات، غير أن هذه المؤسسات في كثير من البلدان غير موجودة إلا على الورق. فمثلاً، يفتقر الكثير منها إلى الاستقلالية وسلطات الإنفاذ اللازمة لتنفيذ قانون المنافسة. فلدى كل من الجمهورية العربية السورية والكويت، مثلاً، مجلس منافسة موضوع مباشرة في وزارة الاقتصاد والتجارة، ما يسبب تضارب مصالح لدى تطبيق القانون. وفي الأثناء، قام كل من تونس والمغرب في السنوات الخمس الماضية بإصلاح النظام القضائي بما يمنح الدولة قدراً أكبر من الاستقلالية وسلطات الإنفاذ. وفي المقابل، يفتقر بعض البلدان العربية تماماً إلى مؤسسات تحكم المنافسة. فكما ذكرنا أعلاه، ليس لدى كل من دولة فلسطين ولبنان أي من هذه الهيئات ويواجه كل منهما مشاكل تتعلق بالمنافسة ناشئة عن هذه الفجوة المؤسسية.



عن تنظيم المنافسة والإشراف على اندماجات الشركات. وفي عام 2018، تلقى المجلس صلاحيات موسعة لإجراء التحقيقات وفرض العقوبات.

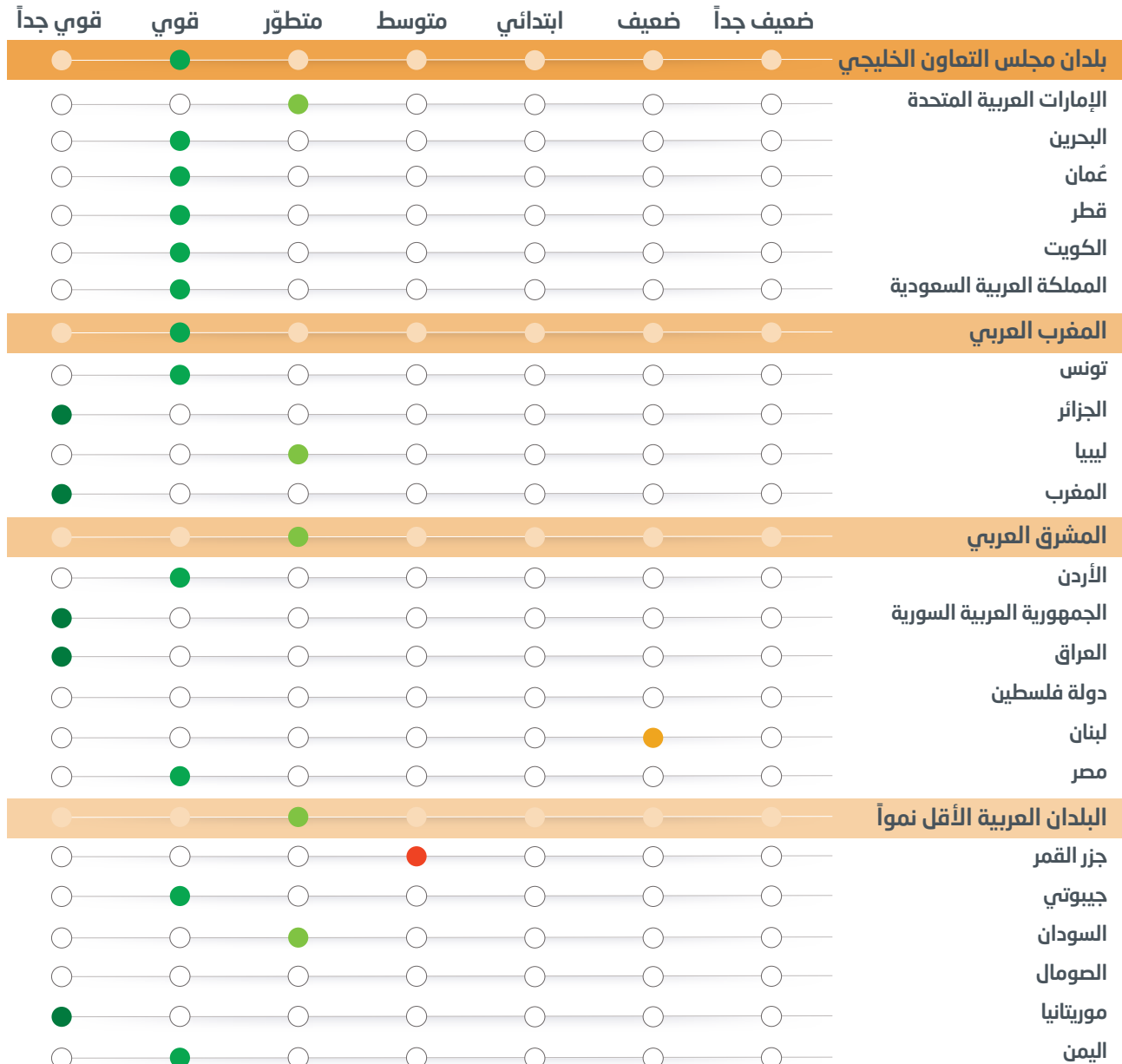
وحصلت بلدان أخرى في مجموعة بلدان المغرب العربي على نقاط إجمالية أقل في المنافسة بسبب ضعف التشريعات المتعلقة بمكافحة الهيمنة والممارسات الاحتكارية، فضلاً عن الكارتلات والاتفاقات المخلة بالمنافسة. ويحدد الشكل 7 أدناه المراتب لآليات الإنفاذ في التشريعات، راميةً إلى تقييم أساليب الإنفاذ كآليات الحوافز وإعانات الدعم والغرامات والأحكام بالسجن والشكاوى.

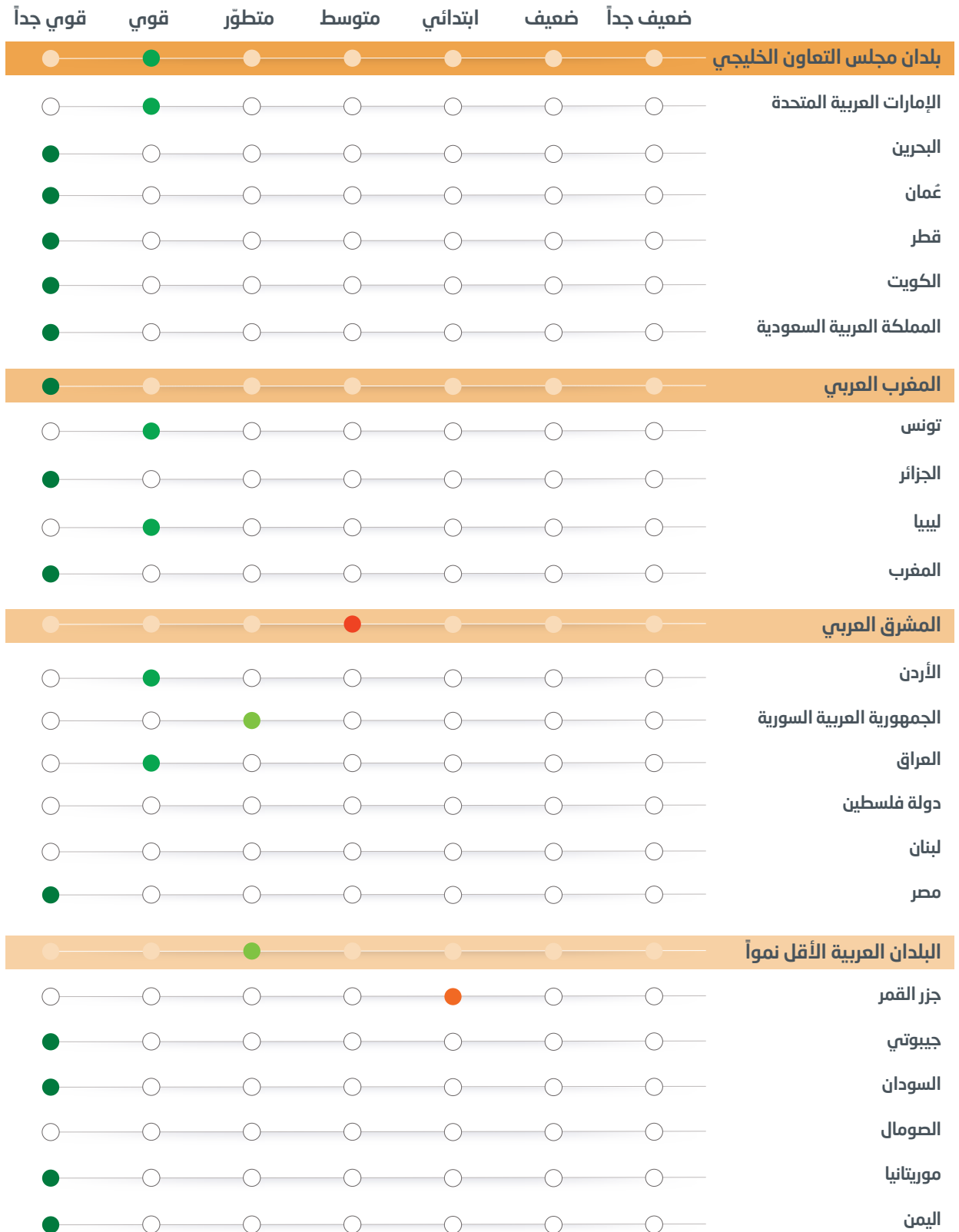
ويقدم الشكل 6 تصنيفاً موحداً يقيّم كيف يُشار إلى المؤسسات وتعرّف في الإطار التشريعي للبلدان المعنية ومدى وضوح أدوارها ومسؤولياتها، ويشمل ذلك الاستقلالية وصلاحيات اتخاذ القرار والتحقيق وخصائص أخرى توصي بها المبادئ التوجيهية الدولية المختلفة.

يحصل كل من الجزائر والمغرب وموريتانيا على نقاط أعلى بكثير من البلدان الأخرى في المنطقة العربية لكون القوانين وأساليب الإنفاذ فيها مُرشّقة. ويتضمن قانون المنافسة المغربي، القانون رقم 104.12 لعام 2014، تعاريف صارمة للسلوك المخل بالمنافسة في تشريعات موحدة. ويحدد قانون منفصل دور وسلطات مجلس المنافسة، وهو مؤسسة مسؤولة

الشكل 6

مراتب وجود المؤسسات ودورها في تشريعات المنافسة





قانون المنافسة وتستبعد عُمان أنشطة البحث والتطوير، ما يوفر احتمال تفاقم السلوك الاحتكاري في هذه القطاعات المربحة. ومن جانبها، أدخلت المملكة العربية السعودية في عام 2018 قانون منافسة جديداً تضمن مفهوم «التساهل» الذي يسمح بمزيد من الإعفاءات في إطار القانون. وعلاوة على ذلك، يفتقر هذا القانون إلى معايير وأهداف واضحة لـ «التساهل» وهو ما قد يستغله من يتمتعون بمزايا وعلاقات سياسية أو تجارية من أفراد وشركات.

على الورق، يبدو الإنفاذ عبر البلدان العربية جميعاً قوياً، لكن الإعفاءات الواسعة النطاق في قطاعات رئيسية توهن القانون. وتضع نقاط الإنفاذ بلدان مجلس التعاون الخليجي والمغرب العربي والبلدان الأقل نمواً في مرتبة «قوي جداً» و«قوي»، كما أن موريتانيا والمغرب تفيان بالمعايير الدولية. غير أن هذه النقاط لا تعكس الإعفاءات الكثيرة التي كثيراً ما تضيق نطاق التشريعات وتوهنها. فمثلاً، تعفي الكويت المرافق والمشاريع الحكومية من

الإطار 2

إنفاذ قانون المنافسة على الشركات المملوكة للدولة

تاريخياً، تتميز البلدان العربية باقتصاداتها الوطنية بسبب كبر حجم القطاع العام والشركات المملوكة للدولة، التي تشكّل في بعض الحالات احتكارات والتي تنخرط في حالات أخرى في أنشطة اقتصادية تجارية تضعها في تنافس مع القطاع الخاص. وتتضمن قوانين المنافسة في معظم البلدان العربية إعفاءات كثيرة، واضحة وغامضة، تُحابي المؤسسات المملوكة للدولة ما يجعلها عصية على الإنفاذ.

غير أن العديد من سلطات المنافسة في أنحاء العالم اتخذ إجراءات فعالة لتطبيق قانون مكافحة الاحتكارات على مؤسسات مملوكة للدولة. ففي الهند، مثلاً، كانت شركة Coal India Ltd المملوكة للدولة أول شركة من هذا النوع تفرض عليها لجنة المنافسة غرامة كبيرة، وذلك في كانون الأول/ديسمبر 2013. كذلك فرضت هيئة المنافسة الإيطالية غرامة قدرها 300 ألف يورو على شركة Ferrovie dello Stato، وهي مجموعة شركات مملوكة للدولة بسبب إساءة استخدامها للهيمنة في سوق استخدام البنية التحتية الوطنية للسكك الحديدية.

المصدر: OECD 2018 – Background paper: COMPETITION LAW AND STATE-OWNED ENTERPRISES

جيم- مكافحة الفساد



ما جعل لدى الكويت أحد أكثر نُظم المشتريات العامة شفافية. ويعرض الجهاز المركزي للمناقصات العامة في الكويت على موقعه الإلكتروني معلومات عن المناقصات المفتوحة، مع تفاصيل عن كل مشروع وتكلفة كل مناقصة². غير أن البلدان العربية تبدي تردداً في التصديق حتى على الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد. ففي كانون الأول/ديسمبر 2010، وقعت الدول العربية كلها تقريباً على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وهي إحدى مبادرات جامعة الدول العربية، ولكن حتى الآن لم يصدّق سوى 12 بلداً على هذه الاتفاقية، التي ما تزال غير فعالة إلى حد كبير.

وتحصل البلدان العربية في المتوسط على نقاط أعلى في «مكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام». فلدى البلدان العربية جميعها تشريعات تقع في مرتبة «متطور» أو «قوي». وفي كل من الأردن وتونس والكويت والمغرب بالمعايير الدولية للمكونات المطلوبة جميعها من حيث التعاريف وآليات الإنفاذ ضمن البيروقراطية العامة، كما من حيث وجود عمليات مؤسسية لائقة لمكافحة الفساد وضمان النزاهة في القطاع العام.

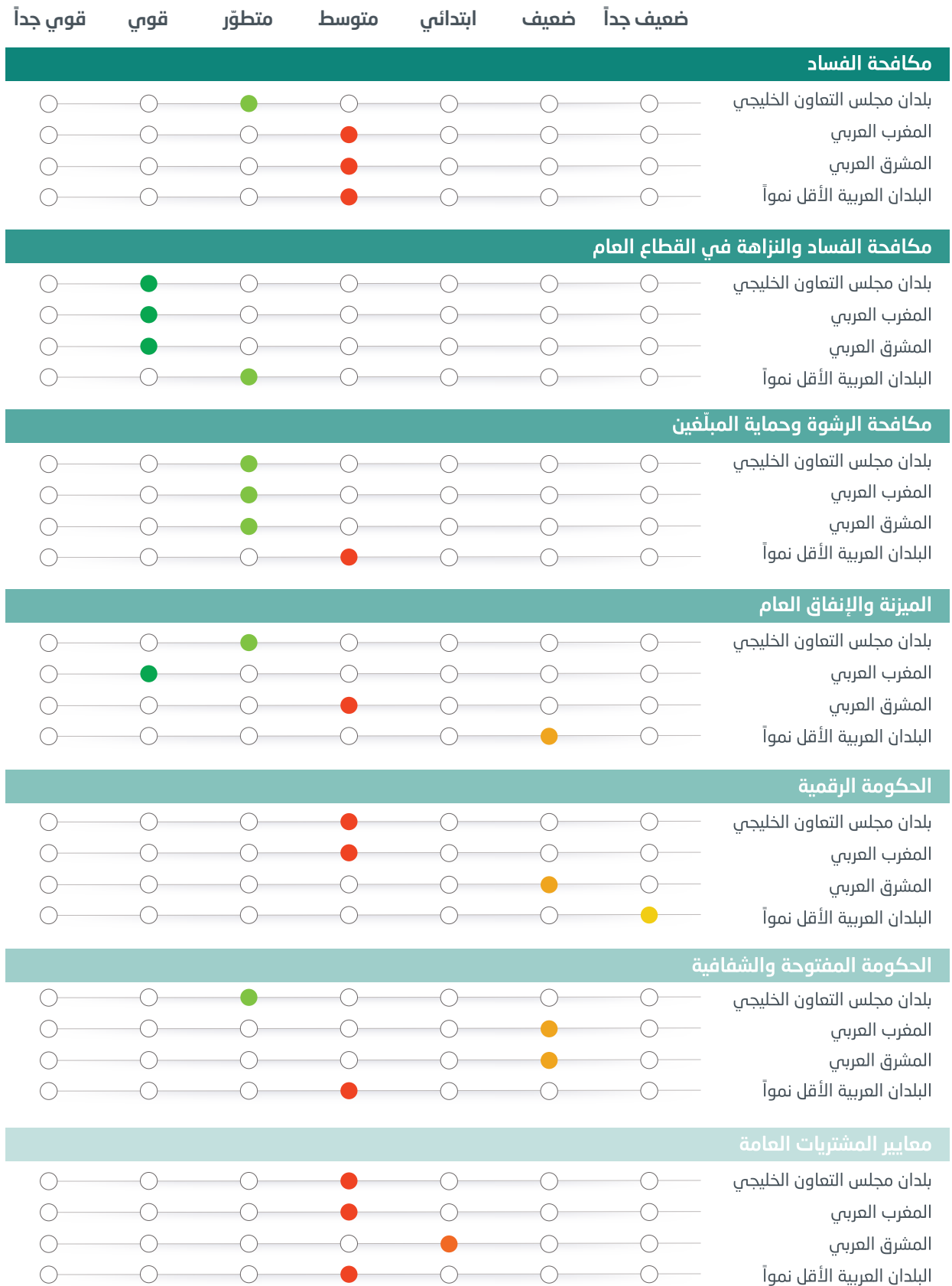
بحث تحليل تشريعات مكافحة الفساد عن وجود مكونات مختلفة فيها، على النحو الموصى به في أفضل الممارسات الدولية. وكما يتضح من الشكل 8، تشمل المكونات الرئيسية لتشريعات مكافحة الفساد القوانين والمواد المتعلقة بمكافحة الفساد، ومكافحة الفساد والنزاهة في القطاع العام، ومكافحة الرشوة وحماية المبلغين، بالإضافة إلى الميزنة والإنفاق العام، والحكومة الرقمية، والحكومة المفتوحة والشفافية، ومعايير المشتريات العامة.

وتشير النقاط إلى أن بلدان الخليج تمتلك أكثر تشريعات مكافحة الفساد تطوراً في المنطقة العربية، كما أنها تحتل موقع الصدارة بوجه خاص في مجال الميزنة والنفقات العامة والحكومة المفتوحة والشفافية ومعايير المشتريات العامة (الشكل 8). فمثلاً، أدرج كل من قطر والكويت الاتفاقيات والالتزامات الدولية في الإطار التشريعي الوطني. ففي عام 2007، أدرجت قطر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في تشريعاتها الوطنية من خلال المرسوم رقم 71 لعام 2007. وعلى نحو شبيه، تعمل الكويت بفعالية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في ما يتعلق بحالات عدم الشفافية،

² الجهاز المركزي للمناقصات العامة، الكويت، <https://capt.gov.kw/ar/>

الشكل 8

مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات مكافحة الفساد، نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة





// تشجّع الاستراتيجية الوطنية والقوانين على الإبلاغ عن الرشوة والفساد وتحمي المبلّغين. وفي كثير من الأحيان يُصوّر الإبلاغ عنهما على أنه واجب وطني للمواطنين في الكويت جميعاً."

– مقابلة مع أحد المطلعين في الهيئة العامة لمكافحة الفساد في الكويت

والمزايدات رقم 26 لعام 2005؛ والقرار الأميري رقم (84) لعام 2007 بإنشاء اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية. وتشمل هذه القوانين تعاريف للفساد والأفعال المحظورة، كما تحدد بوضوح هيئات الرصد المسؤولة عن الإنفاذ. والأهم من ذلك يتضمن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات القطري مراجعة إدارية للمشتريات وينص على مشاركة أحد مدقي حسابات الدولة في عمليات الشراء.

ويتضمن معظم التشريعات العربية مواد تتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في القطاع العام، لكن وجود إعفاءات رئيسية يوهن التنفيذ بشدة. فالإعفاءات تؤدي إلى ثغرات في قوانين مكافحة الفساد توهن فعاليتها، كما يستفيد منها في كثير من الأحيان من لهم مزايا وصلات سياسية أو تجارية من أفراد وشركات. فمثلاً، تتضمن معايير المشتريات العامة في العراق إعفاءات للكيانات التي لها صلات مباشرة بالحكومة وكبار

وثجّر البلدان العربية جميعها الرشوة في القطاع العام، لكن القليل منها ينفذ بفعالية قوانين حماية المبلّغين التي تعطي للإنفاذ والتنفيذ قوة محددة لا تتوفر لهما دون ذلك. ولدى تونس والكويت والمغرب والمملكة العربية السعودية تشريعات قوية لمكافحة الرشوة وحماية المبلّغين. وقد انفردت الكويت بإدراجها في استراتيجيتها الوطنية قوانين تشجّع وتحمي المبلّغين، ومما يساعد أصحاب المصلحة على فهم واستخدام القانون طبيعة تشريعات مكافحة الفساد المبسطة والواضحة، ما هيأ في الكويت بيئة تصور الإبلاغ عن المخالفات جزءاً من الواجب الوطني.

وفي ما يتعلق بمعايير المشتريات العامة، تحتل بلدان مجلس التعاون الخليجي موقع الصدارة بين بلدان المنطقة العربية. مثلاً، تضع قطر تعاريف قوية للفساد والنزاهة في هذا المجال في القوانين التالية: قانون العقوبات القطري لعام 2004؛ وقانون الخدمة المدنية رقم 1 لعام 2001؛ وقانون تنظيم المناقصات

المسؤولين. وعلى مدى عقود، استفاد كبار المسؤولين في اليمن من تشريعات مكافحة الفساد تعفيهم من التدقيق. وفي ضوء زيادة التركيز على تدابير مكافحة الفساد منذ عام 2011، كان من المقرر أن يلغي المشرعون هذا الإعفاء، غير أن الاضطرابات الأخيرة في اليمن أدت إلى توقف ذلك.

واللوائح التنظيمية والنظم التشريعية في الأردن وتونس وقطر والكويت التي تتناول مكافحة الفساد هي الأقرب إلى أفضل الممارسات الدولية. وتحصل الكويت على نقاط قوية في الفئات جميعها، بما في ذلك التعاريف والقوانين والمراسيم والمؤسسات وآليات الإنفاذ. ونقاط تونس عالية لأنها أصدرت أيضاً قوانين تتعلق بحماية المبلغين عن الرشوة والفساد. وقد أقر معظم قوانين مكافحة الفساد في تونس منذ عام 2011، خلال اندفاعه إلى تحقيق مزيد من الشفافية في أعقاب الربيع العربي ورداً على مطالب شعبية بالحد من الفساد. وتشمل هذه «القانون الأساسي عدد 10 لعام 2017 الذي يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين» و«القانون الأساسي عدد 22 لعام 2016 الذي يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة». ويورد الشكل 9 المراتب لوجود قوانين ومكونات من تشريعات لمكافحة الفساد، أي وجود أنواع من القوانين و/أو اللوائح ومراسيم الملكية والقوانين الاتحادية أو قوانين الدولة وغير ذلك من التشريعات لدعم وتعزيز مكافحة الفساد.

ويحدد معظم البلدان العربية شكلاً من معايير تقييم ورصد الميزنة والإنفاق العام. وهذه القوانين بالغة الأهمية في تحديد إجراءات واضحة للإنفاق العام والتفقات الحكومية التي يحددها القانون ويمكن أن يستعرضها وينشرها ويقيمها على أساس منتظم جمهور أوسع. ولكن استناداً إلى نتائج البحث، يُعتقد أن كلاً من السودان وجزر القمر وجيبوتي وليبيا ومصر والمملكة العربية السعودية يفتقر إلى مثل هذه التشريعات. وما تزال بلدان كالعراق واليمن لديها مثل هذه التشريعات تواجه مشاكل في توفير المعلومات بطريقة تمكن الجمهور من الاطلاع عليها.

وتشريعات الحكومة المفتوحة والشفافية هي الأضعف في مجموعتي بلدان المشرق العربي وبلدان المغرب العربي. ولا يقدم معظم البلدان العربية تعريفاً واضحاً للشفافية (تفعل ذلك ستة بلدان فقط) كما أنها لا توفر آليات إنفاذ واضحة في ما يتعلق بالحكومة المفتوحة والشفافية. وينبغي على البلدان العربية أن تعمل جادة على تصميم وتعزيز تشريعات تحمي الخصوصية وأمن البيانات.

وتعاريف الفساد هي الأضعف في البلدان العربية الأقل نمواً، تليها مجموعتا بلدان المشرق العربي والمغرب العربي. وأدت تعاريف موريتانيا للفساد البالغة السوء إلى منحها علامة صفر، ما أدى إلى انخفاض مرتبة البلدان العربية الأقل نمواً إلى مرتبة «ابتدائي». فقانون موريتانيا رقم 14 لعام 2016، يعرّف الفساد في بضع فقرات قصيرة، دون تقديم أي من التفاصيل أو الفروق الدقيقة. ويشير القانون إلى مصطلحات مثل «الإثراء غير المشروع»، إلا أنه لا يحددها بوضوح. وتحتل الجمهورية العربية السورية وليبيا أدنى مرتبة بين مجموعتي بلدان المشرق العربي وبلدان المغرب العربي على التوالي. ففي حالة الجمهورية

العربية السورية، يشير القانون بشكل فضفاض إلى الجرائم الاقتصادية، لكنه لا يعرّف الفساد. غير أنه برزت في هاتين المجموعتين بلدان أدرجت في مرتبة «قوي» بفضل التعاريف الممتازة للفساد والممارسات المماثلة. فمثلاً، في تونس، يوفر «القانون الأساسي عدد 10 لعام 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين» تعاريف واضحة للفساد والشفافية والمساءلة والنزاهة. وقد سجّل مجلس التعاون الخليجي نقاطاً متدنية نسبياً في تعاريف الفساد، إذ أن تشريعات بلدان الخليج تفتقر بشكل خاص إلى تعريف واضح للفساد، فهذه تقتصر على تحديد الأفعال التي تندرج تحت «الرشوة» أو «إساءة استخدام السلطة/المنصب». وتغطي هذه العبارة الشاملة الفساد وغيره من أشكال إساءة استخدام السلطة، تاركة العديد من ثغرات يمكن أن يستغلها الأفراد لتفادي القانون.

الإطار 3

الحد من الفساد من خلال إصلاحات الإجراءات الإدارية

يمكن أن تحدد الأوضاع داخل المؤسسات والتنظيمات إلى حد كبير مستوى خضوع الإجراءات الإدارية للتدخل الخارجي والفساد، كما أن الاستعراض المنتظم للتدابير وتعديلها بموجب القانون، أو حتى إلغائها لدى الضرورة، يزيد من خفض الممارسات الفاسدة داخل الإدارات.

ويؤدي التناوب المنتظم للمسؤولين وفي الوقت المناسب إلى الحد من ضيق الأفق في التفكير واتخاذ القرار، ما يساعد بدوره على الحد من الفساد. وتقوم بلدان آسيوية كثيرة بتناوب الموظفين العموميين في ظروف معينة أو وفقاً لجدول زمني محدد. ويستخدم كل من إندونيسيا وبنغلاديش وتايلند وسنغافورة والصين وكازاخستان وكوريا ونيبال وهونغ كونغ والهند هذه الطريقة في تناوب الموظفين العموميين روتينياً. وتقوم الفلبين بالتناوب المنتظم لبعض المسؤولين في مكتب الإيرادات الدولي والشرطة الوطنية.

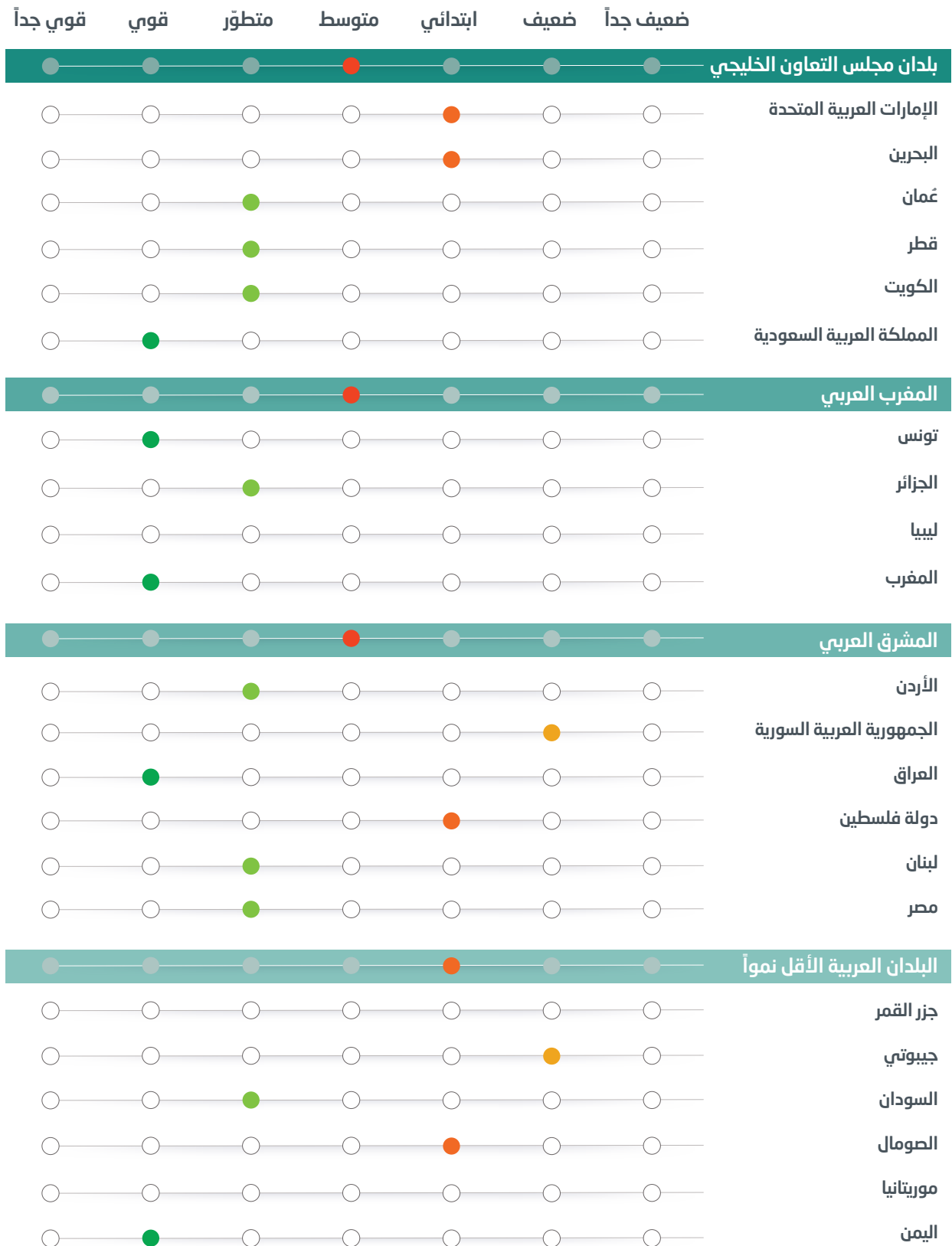
كما أن ترشيح الإجراءات الإدارية وخفض الاستنسابية في اتخاذ القرار يمكن أن يساعد أيضاً في مكافحة الفساد. وقد بذلت بلدان كثيرة جهوداً لإصلاح الإجراءات الإدارية لوقف السلطات التقديرية للموظفين العموميين. فمثلاً، قامت الصين بترشيح نظام التراخيص العامة وقللت عددها بمقدار النصف. ويحدد قانون تايلند للإجراءات الإدارية (2001) قاعدة الإجراءات الإدارية لترشيحها وتعزيز التنفيذ الفعال للقانون للحيلولة دون وقوع فساد في الإدارة العامة.

المصدر: OECD Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Legal and Institutional Reform in 25 Countries

ويبين الشكل 9 أدناه المراتب للتعاريف حسب إدراجها واستخدامها في تشريعات مكافحة الفساد.

الشكل 9

مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات مكافحة الفساد



لدى معظم البلدان العربية آليات إنفاذ قوية محددة في تشريعاتها لمكافحة الفساد. وكما يتبين من الشكل 10، وصلت غالبية البلدان العربية، بما في ذلك الأردن والبحرين وتونس والجزائر والسودان وعمان وقطر والكويت ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية، إلى حالة قوية جداً على النحو الموصى به في المبادئ التوجيهية الدولية. ومن ناحية أخرى، ما تزال هناك ثغرات عديدة لدى الإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية والصومال ودولة فلسطين ولبنان وموريتانيا في ما يتعلق بسنّ أحكام إنفاذ كافية في تشريعات مكافحة الفساد.

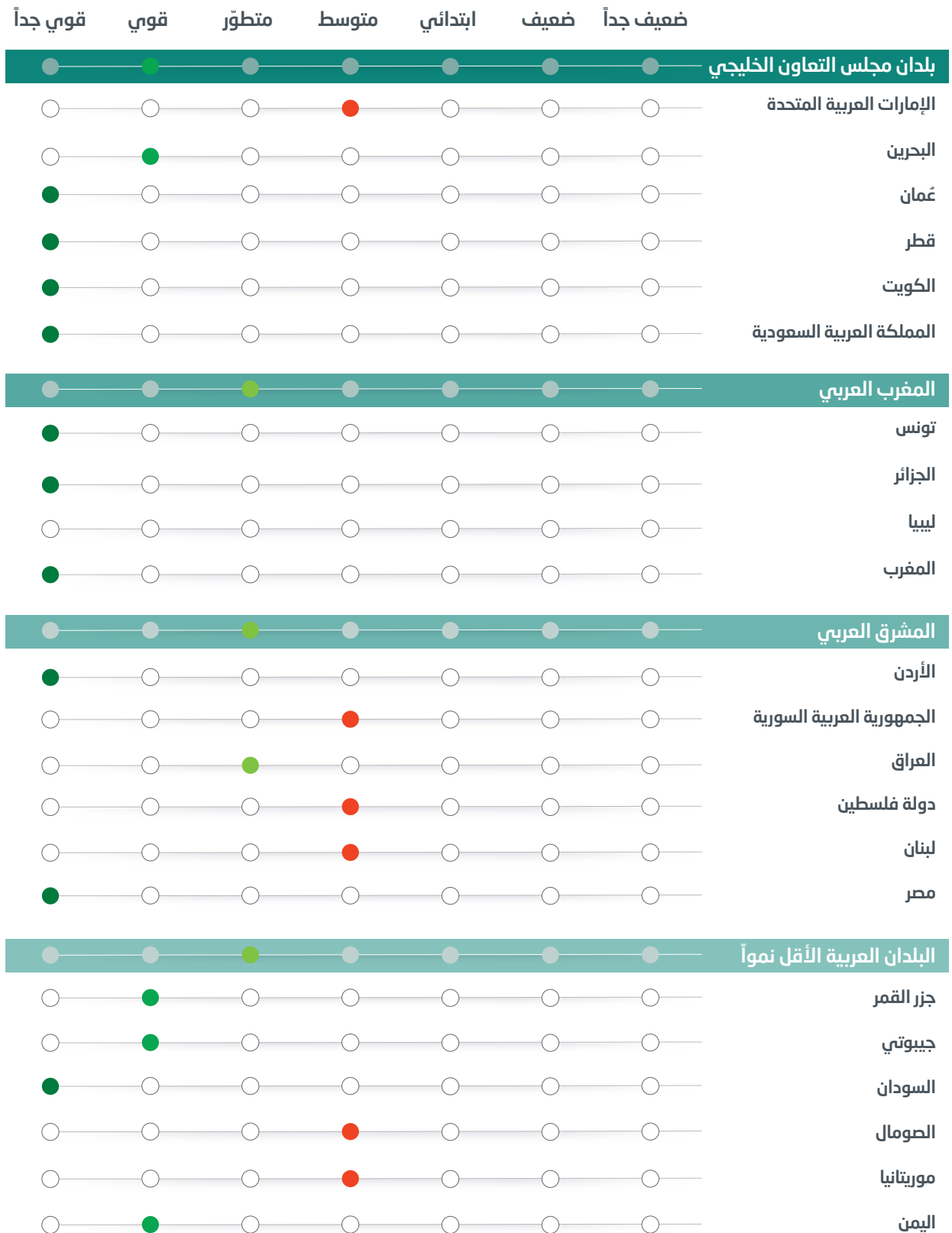
غير أن البلدان التي تحدد آليات لإنفاذ القانون ما تزال تجهد لتنفيذ هذه الآليات تنفيذاً مناسباً وشاملاً. وتشكل عُمان مثلاً على ذلك، فهي تجهد لتطبيق قوانين مكافحة الفساد، رغم أن لديها تشريعات قوية تحدد آليات الإنفاذ. ويجزّم

القانون العماني إساءة استخدام المنصب والرشوة السلبية والفعلية والاختلاس. وعلى وجه التحديد، فإن قانون الجزاء وقانون حماية المال العام وتجنب تضارب المصالح (المرسوم السلطاني رقم 2011/112) يشكلان الإطار القانوني الذي يغطي جرائم الفساد التي يرتكبها المسؤولون الحكوميون أو موظفو القطاع العام أو الشركات التي تمتلك الحكومة فيها ما لا يقل عن 40 في المائة من الأسهم. وينطبق القانون أيضاً على الشركات الخاصة المتورطة في قضايا فساد والمرتبطة بهيئات أو مسؤولين حكوميين. كما يحظر القانون العماني على المسؤولين الحكوميين شغل مناصب خارج وظائفهم الحكومية دون الحصول على موافقة مسبقة. ولكن برغم هذا القانون، يُزعم أن للعديد من أعضاء الحكومة مصالح تجارية مباشرة أو غير مباشرة، وتمتّع مسؤولي الدولة بهذا النوع من الحصانة دليل على أن آليات الإنفاذ المبينة في التشريعات الوطنية لا تُترجم فوراً إلى تنفيذ كامل.



الشكل 10

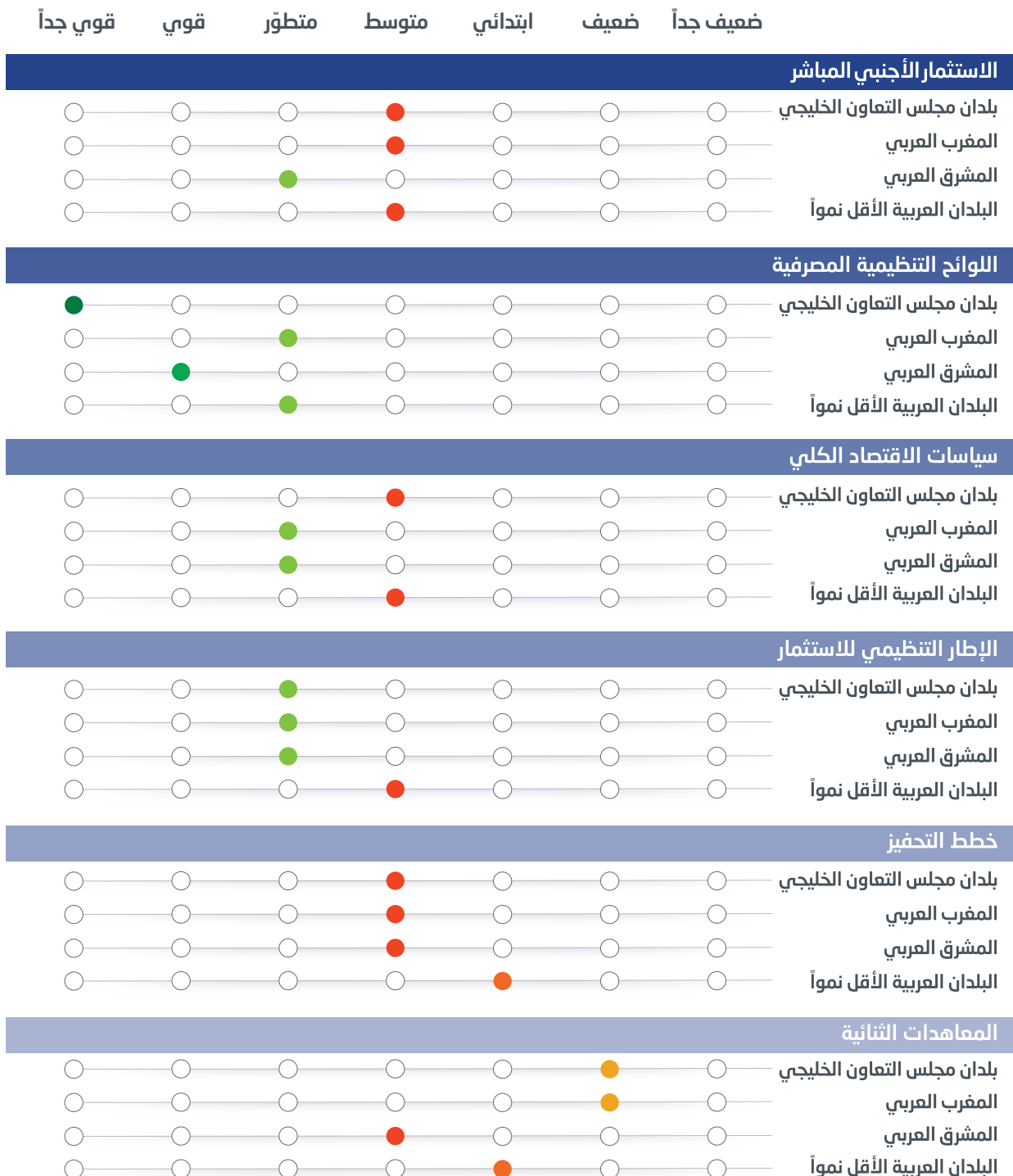
مراتب آليات الإنفاذ المبينة في تشريعات مكافحة الفساد



تفحصت تحليلات تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة العربية في المكونات المختلفة لهذه التشريعات على النحو الموصى به في المبادئ التوجيهية الدولية. وكما يتضح في الشكل 11 تشمل هذه القوانين والمواد المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر، واللوائح التنظيمية المصرفية، وسياسات الاقتصاد الكلي، والإطار التنظيمي للاستثمار، وخطط تحفيز الاستثمار، والمعاهدات الثنائية.

الشكل 11

مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر، نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة





المباشر. وقد حصلت الكويت على نقاط عالية في هذه المعايير بفضل القانون رقم 8 لعام 2001 لتنظيم الاستثمار المباشر لرأس المال الأجنبي، الذي يتضمن تعاريف قوية لحقوق المستثمرين الأجانب. وأنشأ قانون رقم 116 لعام 2013 هيئة تشجيع الاستثمار المباشر في دولة الكويت، التي تمر حالياً في المرحلة الثالثة من الاستراتيجية الوطنية لتشجيع الاستثمار. ولدى الهيئة 29 مشروعاً جارياً، منها 10 مشاريع تتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر. وعمليات الاستثمار الأجنبي المباشر في الكويت مفتوحة لجميعها للتدقيق من جانب أصحاب المصلحة المتعددين. وتحاول بلدان أخرى في مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي وضع قوانينها الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر، ومنها الإمارات العربية المتحدة وعمان وقطر، التي أصدرت جميعها في العامين الماضيين قوانين جديدة تشجع الاستثمار الأجنبي المباشر، ما يشير إلى أن بلدان الخليج الأخرى قد تنافس قريباً الكويت ضمن مجموعة البلدان. وفي الأثناء، ما تزال البحرين تعمل على وضع قانون موحد يحكم الاستثمار الأجنبي المباشر.

وتندرج اللوائح التنظيمية المصرفية في بلدان مجلس التعاون الخليجي في الغالب في مرتبة «قوي جداً»، باستثناء الإمارات العربية المتحدة وقطر. واللوائح المصرفية ضرورية لجذب الاستثمارات الأجنبية إلى البلد. وفي هذا الصدد، تسجل بلدان مجلس التعاون الخليجي نقاطاً عالية جداً وتتطابق لوائحها إلى حد كبير مع المعايير الدولية. والإمارات العربية المتحدة وقطر هما فقط المتأخرتان ضمن المجموعة، لكنهما في حال تتماشى مع حال بقية البلدان العربية. وفي حالة مجموعة بلدان المشرق العربي، يندرج كل من الأردن والعراق في مرتبة «قوي جداً» من حيث لوائحهما المصرفية. فمثلاً، لدى العراق قانون المصارف لعام 2004، وهو تشريع ضخم يتضمن مواد شاملة عن مكونات من مثل الأحكام العامة، ومتطلبات رأس المال، وإدارة المصارف، والقواعد المتعلقة بإجراء الأنشطة المصرفية، واللوائح المتعلقة بالحسابات والبيانات المالية، وعملية التدقيق، والأحكام المتعلقة بالسرية، وتدابير الإنفاذ والعقوبات.

لدى مجموعة بلدان المشرق العربي أكثر الأطر التشريعية «المتطورة» للاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة العربية، فقد سجلت هذه المجموعة أعلى النقاط في الأطر التي تنظم الاستثمارات التي تدخل البلد من الخارج. نموذجياً، تتضمن الأطر التشريعية للاستثمار الأجنبي المباشر في مجموعة البلدان هذه مؤسسات قوية لإدارة الاستثمارات التي تدخل البلد، وتشمل اتفاقات دولية ترتبط بسياسات الاقتصاد الكلي فيها، وتفخر بتشريعات متيسرة وشفافة متاحة لأصحاب المصلحة المختلفين. وقد حصل كل من الأردن ومصر على أعلى النقاط بين بلدان هذه المجموعة يليهما كل من العراق ولبنان. وكان الأردن، وهو البلد الوحيد الذي سجل أعلى النقاط قاطبة في المنطقة، قد أصدر أول قانون للاستثمار في عام 1995، وعدّل هذا القانون في عام 2000، ثم حُدث مؤخراً في عام 2014 على شكل القانون رقم 30/2014. وقانون الاستثمار الأردني وثيقة شاملة تستكشف بصرامة الحوافز والمزايا التجارية داخل وخارج مناطق التجارة الحرة، وتحدد هيئة الاستثمار ومسؤولياتها، وتنظم الإجراءات والأحكام العامة التي تغطي حقوق المستثمرين غير الأردنيين. أما مجموعة بلدان المغرب العربي فتقع في مرتبة «متوسط»، وكانت الجزائر البلد الوحيد في مجموعة هذه البلدان الذي يمتلك لوائح تنظيمية «متطورة» للاستثمار الأجنبي المباشر. ومن بين مجموعة البلدان العربية الأقل نمواً، التي سجلت أدنى النقاط، يتفوق كل من جيبوتي والصومال واليمن على النظيريات في المجموعة بفضل لوائح تنظيمية مصرفية «متطورة» جديدة وسياسات اقتصاد كلي أوضح والتزامات رئيسية بمعاهدات ثنائية.

وفي مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، وحدها الكويت هي التي تنافس باستمرار مجموعة بلدان المشرق العربي عبر المعايير جميعها. فقد كانت البلد الوحيد في مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي الذي حصل على نقاط وضعته في مرتبة «قوي جداً» أو مرتبة «متطور» من ناحية إدراج التعاريف والاتفاقيات الدولية وآليات الإنفاذ وئسر الحصول على المعلومات والشفافية في الإطار التشريعي للاستثمار الأجنبي

ومتطلبات التمحيص على رأس المال الأجنبي والشركات الأجنبية. ولدى معظم البلدان العربية (باستثناء خمسة) أطر تنظيمية تشمل قيوداً تتعلق بالأسهم الأجنبية ومتطلبات الموافقة المسبقة وعمليات الشركات الأجنبية. ولا يفرض كل من الأردن وتونس وجيبوتي والصومال والعراق ودولة فلسطين والمغرب قيوداً على دخول الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القطاعات الاقتصادية أو الأسواق المحلية.

ولدى البلدان العربية جميعها، باستثناء السودان، شكل ما من خطط تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر. وهذه تكون أحياناً كثيرة إعفاءات ضريبية أو مناطق حرة. ولكن لا توجد في معظم البلدان العربية (باستثناء المغرب) سلاسل زمنية واضحة ولا تحليل للتكاليف والفوائد، ما يشير إلى ضرورة إصلاح خطط تحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر بطريقة تُعظّم إلى الحد الأقصى النتائج الإيجابية للاستثمارات الأجنبية. ومن المهم الإشارة إلى أن خطط التحفيز في دولة فلسطين هي الأقرب إلى التطابق مع المعايير الدولية. وفيها، الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار الفلسطيني (القانون رقم 1 لعام 1998، المادة 12) مكلفة بتشجيع الاستثمار الأجنبي في دولة فلسطين. كما يتضمن قانون الاستثمار لعام 1998، الذي أدخلت عليه عدة تعديلات على مر السنين، حوافز كبيرة لجذب الاستثمارات. ورغم وجود هذه الحوافز، ما تزال دولة فلسطين متأخرة عموماً بسبب القيود الناشئة عن الاحتلال الإسرائيلي، بالإضافة إلى شكلي الحكم المزدوج في غزة والضفة الغربية. كما أن كلا من الأردن وتونس والكويت ومصر أيضاً أقرب إلى المعايير الدولية بفضل ما لديها من نظم للحوافز متماسكة ومرشقة. فمثلاً، توجد في الكويت «نافذة واحدة» من خلال سلسلة من المراسيم الصادرة في عام 2014 (المرسوم رقم 34) وفي عام 2019 (المرسوم رقم 393 و394) التي تجعل الإجراءات اللازمة للاستثمار الأجنبي المباشر مركزية وتحدها بوضوح.

وتعمل البلدان العربية في أنحاء المنطقة جاهدة على إدراج تعاريف واضحة ومتناسكة في قوانين الاستثمار الأجنبي المباشر. وقد سجّلت هذه البلدان في المتوسط نقاطاً متدنية في ما يتعلق بالتعاريف في أطرها التشريعية الخاصة بالاستثمار الأجنبي المباشر بالمقارنة مع التعاريف الواردة في مواضيع أخرى، أي المنافسة ومكافحة الفساد وحماية المستهلك. وفي هذا الصدد، النقاط لمجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ومجموعة البلدان العربية الأقل نمواً تضعها في مرتبة «ابتدائي»؛ والاستثناءات الملحوظة الوحيدة لهذه القاعدة هما الكويت وموريتانيا. وتفتقر المملكة العربية السعودية إلى تعاريف واضحة في قوانينها التي تحكم الاستثمار الأجنبي المباشر: قانون الاستثمار الأجنبي لعام 1979 وتحديث القانون من خلال مرسوم ملكي صدر في عام 2001 (المرسوم الملكي رقم 1م). ففي القانونين كليهما، التعاريف ابتدائية تفتقر إلى التفصيل والوضوح على النحو الموصى به في المعايير الدولية. ويبين الشكل 12 المراتب في ما يتعلق بوجود تعاريف واضحة وموجزة دقيقة، وكيفية استخدامها في إطار تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر.

ولدى البلدان العربية جميعها تشريعات وطنية محددة تنظم القطاع المصرفي. وفي الوقت نفسه، يفرض 11 بلداً عربياً شكلاً من أشكال ضوابط رأس المال على المصارف أو غير ذلك من القيود على سيولة رؤوس الأموال ضمن القطاعات المصرفية. وتُسن هذه القيود على حركة رأس المال بهدف الحماية من هروب رؤوس الأموال وتحقيق الاستقرار في القطاع المصرفي الوطني، لكنها تؤثر سلباً على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان المعنية. فمثلاً، في الإمارات العربية المتحدة، يقيد القانون الاتحادي رقم 19 لعام 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر دخول الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القطاع المصرفي، كجزء من «قائمة سلبية» للقطاعات.

ولدى البلدان العربية جميعها سياسات اقتصاد كلي تهدف إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر وتحكم هذا الاستثمار. هكذا، لديها جميعها على الأقل مؤسسة أو سلطة نازمة للاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع المصرفي. وقد تتخذ هذه المؤسسات شكل مصرف مركزي أو هيئات استثمار وطنية أو غرف تجارة أو جمعيات مصرفية. كما أن لدى البلدان العربية جميعها، باستثناء السودان، استراتيجيات وطنية وتشريعات محددة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر. ولدى مجموعة بلدان المشرق العربي أقوى سياسات الاقتصاد الكلي في المنطقة العربية.

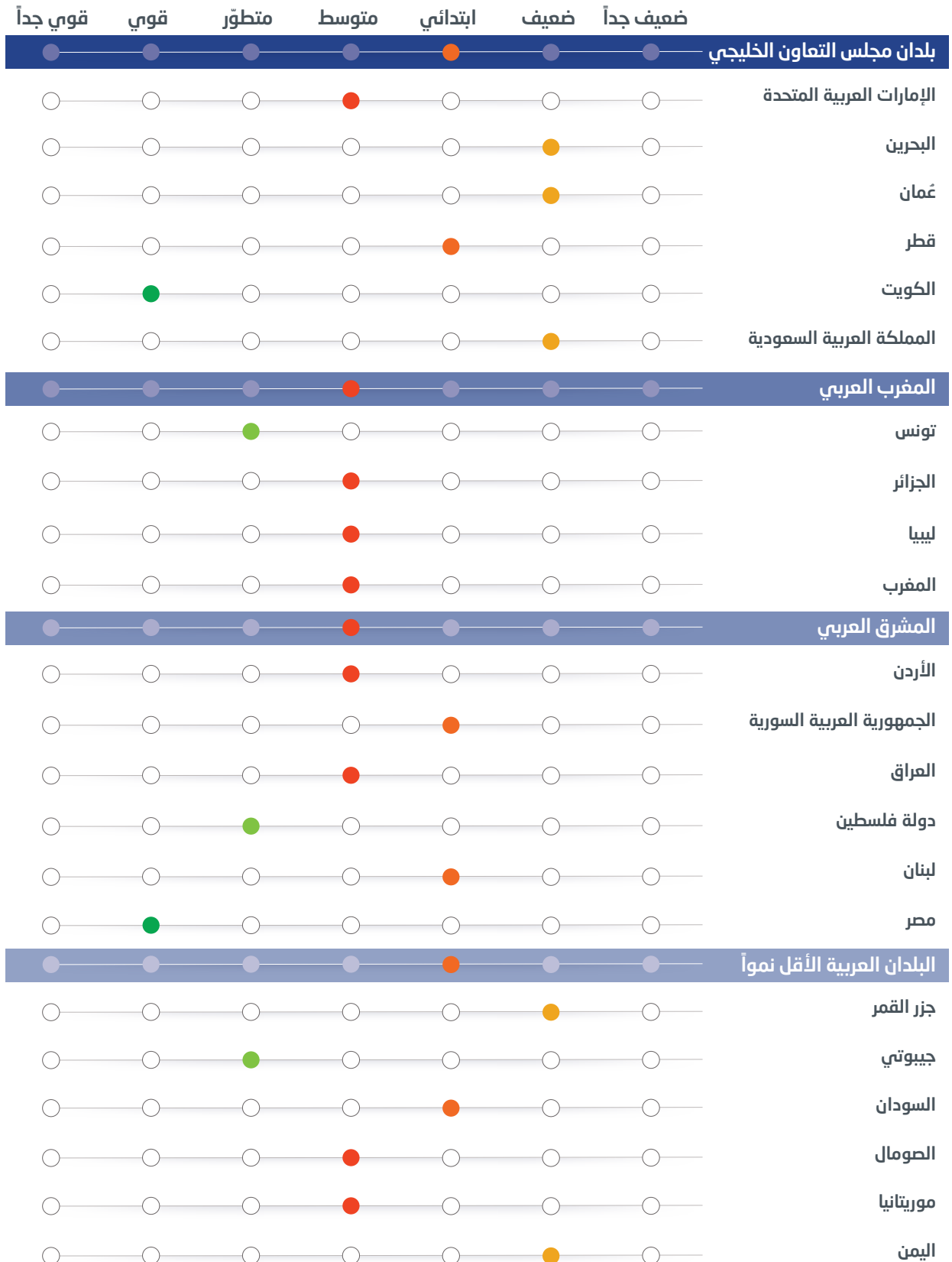
ولدى مجموعة بلدان المشرق العربي مؤسسات أقوى لإدارة الاستثمار الأجنبي المباشر، تليها مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي واليمن. ومنذ أواخر التسعينات، ما زالت بلدان المشرق العربي تبذل جهوداً كبيرة لتحديد إجراءات الاستثمار الأجنبي المباشر والمؤسسات الخاصة بذلك التي تتخذ أحياناً كثيرة شكل مجالس ووكالات استثمارية وطنية تحت مظلة الوزارات. هكذا، لهذه المجموعة تاريخ طويل في تأسيس الاستثمار الأجنبي المباشر والتعامل معه، ما أتاح لمؤسساتها مزيداً من الوقت للتطور ضمن الأطر التشريعية.

وفي الآونة الأخيرة، لا سيما في العامين الماضيين، مضت مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي قدماً في أطرها التشريعية للاستثمار الأجنبي المباشر. وفي قوانين الاستثمار الأجنبي المباشر في الخليج جميعها تقريباً تأكيد صريح على ضرورة حصول أي شركة أو عمل تجاري على موافقة مسبقة وترخيص بالعمل. كذلك حصل اليمن على نقاط عالية بسبب مؤسساته، المبينة في القانون رقم 15 لعام 2010 المعروف باسم قانون الاستثمار. وينص هذا القانون على إنشاء الهيئة العامة للاستثمار وتطبيق مفهوم «النافذة الواحدة» لتطوير وتسهيل الاستثمار بالتنسيق مع الجهات المختصة، وقد تم تناول ذلك بالتفصيل في المادتين 13 و14 منه. وللهيئة العامة للاستثمار «شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة وتتبع رئيس مجلس الوزراء»، كما جاء في المادة 11. وعلاوة على ذلك، يحدد القانون بوضوح أدوار ومسؤوليات الهيئة العامة للاستثمار وهيكلها وكيفية عملها (وهذه جميعاً مشمولة بالمواد 15 إلى 25).

وعلى الرغم من الرغبة في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ما تزال بلدان عربية كثيرة تفرض أشكالاً مختلفة من القيود

الشكل 12

مراتب وجود ووضوح التعاريف في تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر

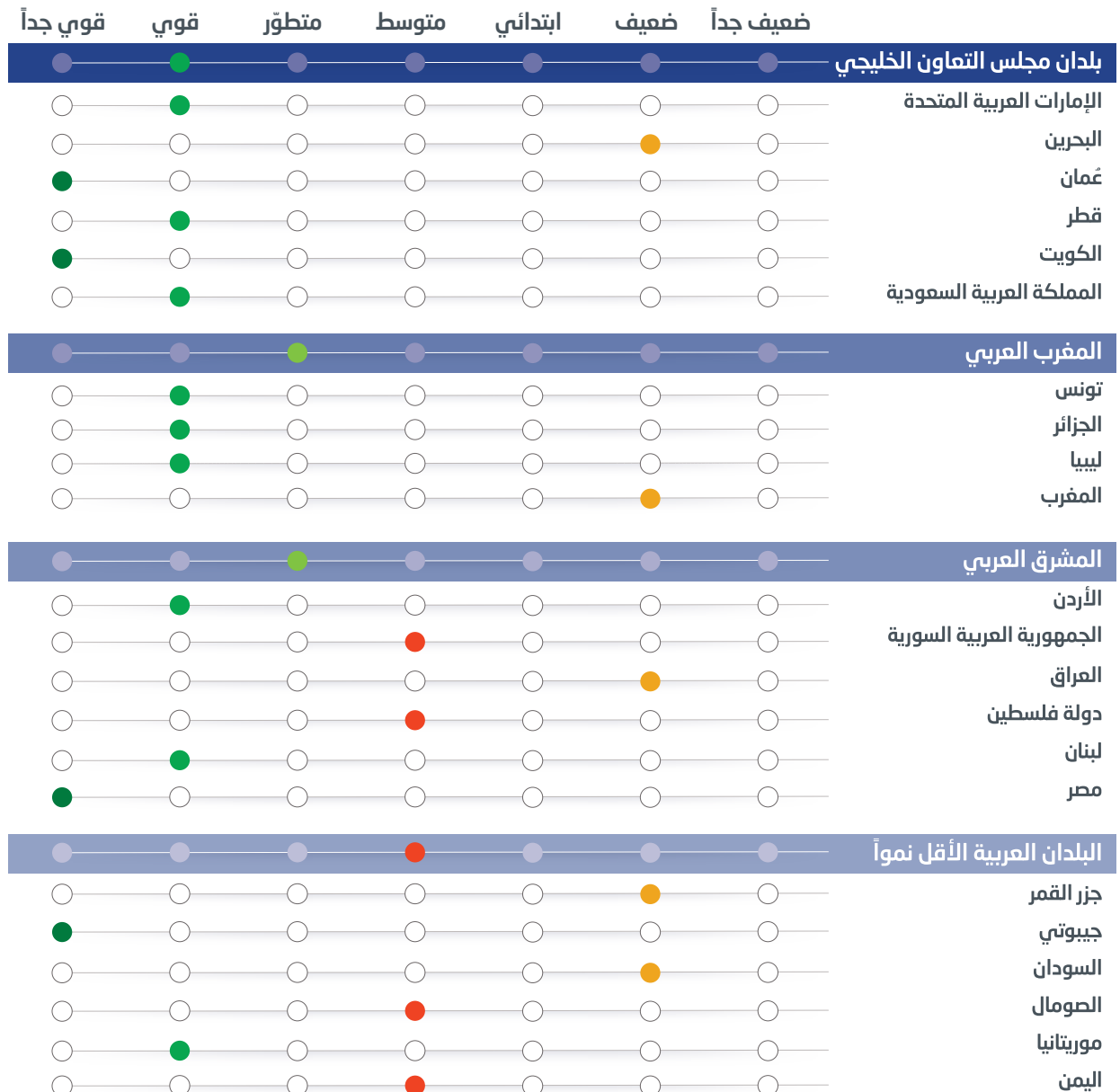


لجنة الاستثمار الأجنبي المباشر لدى النظر في الإنفاذ. وقانون الاستثمار الأجنبي المباشر في البلد فريد في احتوائه على معايير وأهداف واضحة للحوافز والإجراءات والقيود والعمليات لإنفاذ تنظيم الاستثمار الأجنبي المباشر. وكثيراً ما تكون الإعفاءات الضريبية أكثر أشكال الحوافز التي تُستخدم لجذب المستثمرين الأجانب إلى بلد معين شيوعاً. وفي تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر في البحرين، بالمقارنة مع بقية بلدان مجلس التعاون الخليجي، ثغرات حادة في وضوح واتساق تحديد آليات الإنفاذ، ما أدى إلى تسجيلها أدنى النقاط بالنسبة لبلدان مجلس التعاون الخليجي. ويبين الشكل 13 أدناه المراتب المتعلقة بآليات الإنفاذ المبينة في تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر.

والإنفاذ المحدد في الأطر التشريعية للاستثمار الأجنبي المباشر أقوى في مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي، تليها مجموعة بلدان المشرق العربي ومجموعة بلدان المغرب العربي. وعلى وجه الخصوص، لدى عُمان والكويت ومصر آليات شاملة لإنفاذ تشريعاتها بالمقارنة مع البلدان العربية الأخرى. ورغم أن لدى العراق عملية إنفاذ، إلا أنها لم ترد في إطاره التشريعي للاستثمار الأجنبي المباشر، ما أعطاه أدنى النقاط الإجمالية من حيث إنفاذ قانون الاستثمار الأجنبي المباشر. وما يزال القانون قيد الإصلاح، وقد أدخلت عليه تعديلات في الأعوام 2009 و2017 و2018 للتخفيف من الثغرات. وتحدد المادة 6 من قانون الاستثمار الأجنبي المباشر في الإمارات العربية المتحدة (القانون الاتحادي رقم 19 لعام 2018) المعايير التشريعية التي تستخدمها

الشكل 13

مراتب آليات الإنفاذ المحددة في تشريعات الاستثمار الأجنبي المباشر



وفي الإمارات العربية المتحدة، تشير المادة 19 من القانون الاتحادي رقم 19 لعام 2018 بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أنه على سلطة الترخيص والسلطة المختصة رفض مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر في حالات «تهديد السلم أو الأمن الوطني» أو «التأثير على قطاع استراتيجي في الدولة». ولا ينص القانون على تعاريف واضحة لهذه المصطلحات، ما يجعل التلاعب بالقانون ممكناً.

ولدى البلدان العربية قطاعات رئيسية محظورة على المستثمرين الأجانب. وتعتمد طبيعة هذه القطاعات على البلد. فمثلاً، تحمي بلدان مجلس التعاون الخليجي عادة قطاع النفط والغاز من الاستثمار الأجنبي، ويضمن لبنان أن تهيمن الدولة على قطاعات الاتصالات والكهرباء والأمن. ولا يسمح العراق بالاستثمار الأجنبي في النقل والتمويل، وتحظر الجمهورية العربية السورية الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعين الأمني والعسكري.

الإطار 4

اللجنة الكورية لإصلاح اللوائح التنظيمية

بغية الإشراف على عملية إصلاح اللوائح التنظيمية، أنشأت كوريا في عام 1997 اللجنة الكورية لإصلاح اللوائح التنظيمية. وتضم اللجنة 22 عضواً، بمن فيهم رئيس الوزراء (رئيساً) وستة أعضاء من الحكومة ورئيس آخر من القطاع الخاص و14 عضواً من المدنيين. وتتمثل المسؤولية الرئيسية للجنة في ضمان مراقبة الجودة على تحليل أثر اللوائح التنظيمية ووضع مبادئ توجيهية سياسية أساسية. وترصد اللجنة خطط التحسين التنظيمي الوزاري وتستعرض اللوائح الجديدة والقائمة، وهي تستعرض حوالي 1000 لائحة سنوياً.

ولزيادة الاستثمار الأجنبي المباشر في كوريا وتهيئة بيئة أكثر ملائمة للاستثمار، ألغى وخفف قانون تشجيع الاستثمار الأجنبي، الذي سُنّ في عام 1998، لوائح الاستثمار الأجنبي في 29 صناعة كورية. وبمساعدة نظام السجل التنظيمي القائم، نجحت إدارة كيم داي-جونغ (1998-2003) في خفض عدد لوائح التسجيل بمقدار النصف.

إجراء لجنة إصلاح اللوائح التنظيمية الكورية اللوائح التنظيمية



ملاحظة: اللوائح الهامة هي تلك التي توهن المنافسة، ولها تأثير سلبي على الاقتصاد قدره 10 ملايين دولار أو أكثر، أو لها تأثير سلبي على مليون شخص أو أكثر.

المصدر: OECD Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policy in Korea Towards Better Regulation.

كما يتضح من الشكل 14، تشمل المكونات الرئيسية لحماية المستهلك القوانين والمواد المتعلقة باللوائح التنظيمية للسلامة الجسدية، وحماية المصالح الاقتصادية للمستهلكين، والتدابير التي تمكن المستهلكين من الحصول على الانتصاف، وترويج الاستهلاك المستدام.

الشكل 14

مراتب المكونات الرئيسية لتشريعات حماية المستهلك، نظرة عامة على مجموعات البلدان في المنطقة



واضحة وحماية للمصالح الاقتصادية للمستهلكين. ويُسلط الضوء على هذه المصالح عموماً في إطار قوانين حماية المستهلك التي تمنح المستهلكين حقوقاً معينة، مثل شفافية التسعير وتوفير معلومات كاملة عن المكونات وعملية التصنيع والإنتاج. ومن المفترض أيضاً أن تحمي القوانين المستهلكين من رفع الأسعار والغش والتلاعب. وتمنح مجموعة بلدان المشرق العربي حماية للمصالح الاقتصادية أكثر قليلاً مما تفعل مجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي ومجموعة بلدان المغرب العربي. وما تزال مجموعة البلدان العربية الأقل نمواً متأخرة بدرجة كبيرة عن بقية بلدان المنطقة.

وفي معظم البلدان العربية، لا يمتلك المستهلكون إمكانية الاستفادة من أنماط مساءلة إقليمية أو دولية، ما يعوق قدرتهم على الحصول على الانتصاف، إذ لا يمكن لمعظم المستهلكين في المنطقة العربية الاعتماد إلا على عمليات وإجراءات وطنية فحسب. فمثلاً، لا يسمح قانون حماية المستهلك في الإمارات العربية المتحدة رقم 24 لعام 2006 إلا للمستهلك أو الوزارة ببدء التقاضي نيابة عن المستهلك. مع ذلك، ما تزال هناك سُبل إلى اتفاقات موحدة وعمليات إقليمية للقيام بدور في حماية المستهلك. فمثلاً، تبحث بلدان مجلس التعاون الخليجي حالياً اتفاقاً موحداً لمعالجة حماية المستهلك. وتتيح بلدان أخرى بالفعل للمستهلكين الاستفادة من أنماط مساءلة إقليمية أو دولية. وتتيح التشريعات في تونس ودولة فلسطين والكويت والمغرب جميعها مجالاً للعمليات الإقليمية والدولية لمنح الأفراد والهيئات فرصة السعي إلى تحقيق حقوق المستهلك.

«في العراق، لا تتاح لمنظمات حماية المستهلك إمكانية الاستفادة من هيئات إقليمية وأو دولية لمتابعة أشكال من المساءلة، ولا يُسمح لها ببدء التقاضي أو العمل بشكل قانوني بصلاحيات كاملة. لذا تقتصر فحسب على وسائل وطنية (وأو حكومية)».

مقابلة مع أحد المطلعين على شؤون حماية المستهلك في العراق

علاوة على ذلك، تفشل البلدان العربية فشلاً كاملاً تقريباً في تناول مفهوم الاستهلاك المستدام في إطار تشريعاتها لحماية المستهلك. فنقاط بلدان المنطقة ضعيفة جداً في مجال ترويج الاستهلاك المستدام، إذ حصلت في المتوسط على مرتبة «ضعيف» و«ضعيف جداً». وحدها الجزائر حصلت على مرتبة «متوسط». والبلدان التي حصلت على مرتبة «ابتدائي» في تعزيز الاستهلاك المستدام في تشريعاتها لحماية المستهلك هي الأردن والبحرين وتونس ولبنان واليمن. والأردن هو البلد الوحيد الذي يُدرج مفهوم الاستهلاك المستدام في أطره القانونية، في استراتيجيته الوطنية وخطة عمله للاستهلاك المستدام. وتؤكد هذه الخطة على أهمية السعي إلى الاستهلاك المستدام في المستقبل.

بشكل عام، اعتُبرت الأطر التشريعية لحماية المستهلك في المنطقة العربية الأقل تطوراً بالمقارنة مع المواضيع الأخرى قيد الدراسة. ويشير ذلك إلى ضرورة جدية لتطوير وفهم مجال حماية المستهلك وكيفية ارتباطه بالقاعدة الاستهلاكية الواسعة التي تشكّل العالم العربي. وكما يتبين في الشكل 14، لدى مجموعة بلدان المشرق العربي ومجموعة بلدان المغرب العربي ومجموعة بلدان مجلس التعاون الخليجي إطار تشريعي «متوسط» لحماية المستهلك، بينما مجموعة البلدان العربية الأقل نمواً متأخرة تدرج في مرتبة «ضعيف» بشكل عام. والأردن والجزائر والجمهورية العربية السورية والكويت ولبنان هي البلدان الوحيدة التي حصلت على مرتبة «متطور».

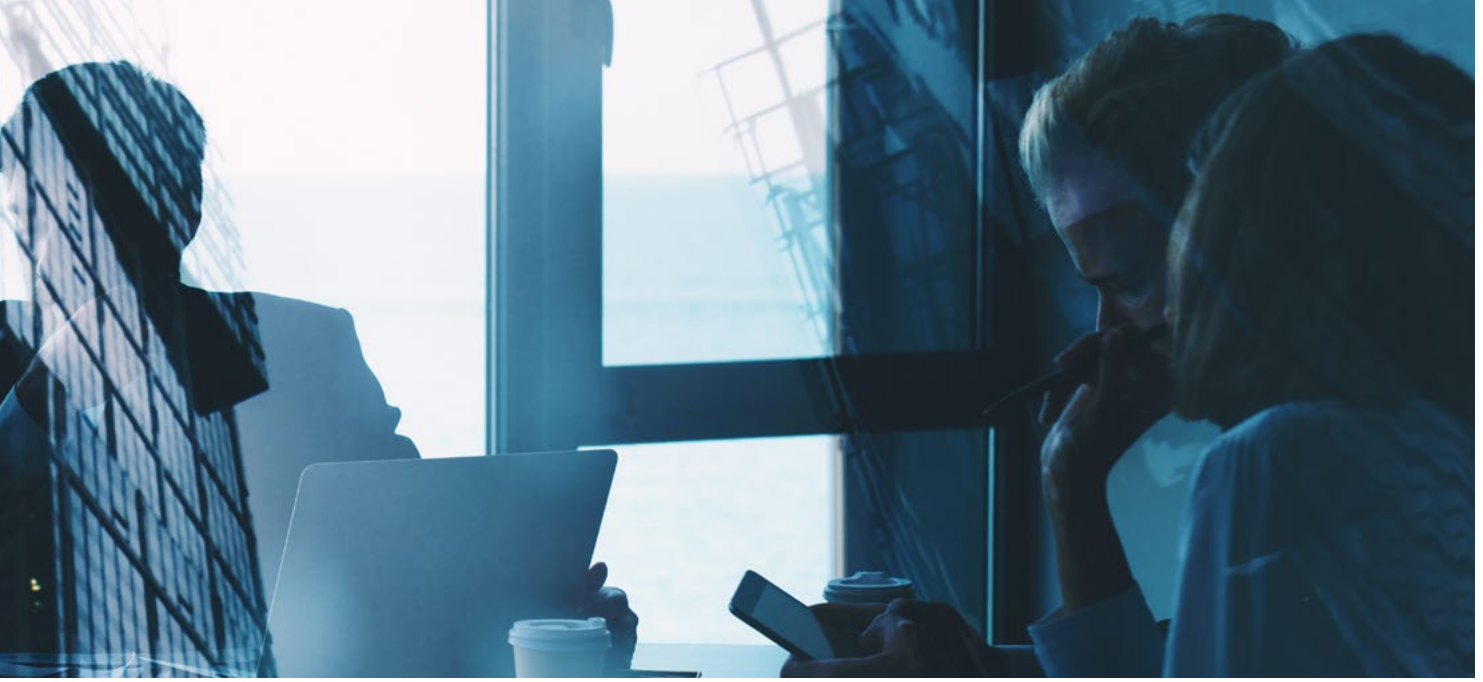
وتعكس النقاط المتدنية على مستوى المنطقة واقع أن حماية المستهلك مجال تشريعي جديد نسبياً في العالم العربي. فالبلدان العربية لم تُقر قانوناً لحماية المستهلك أو لم تُحدّث أو تُعدّل قوانينها القائمة المتعلقة بحماية المستهلك لتتطابق مع المعايير الدولية إلا في السنوات الخمس عشرة الماضية. وبما أن حماية المستهلك تطوّر جديد في المنطقة، هناك مجال أكبر لتطوير الإطار التشريعي وتعزيزه. وعلى نحو شبيه بالاتجاهات التي رأيناها في مجال المنافسة، كانت تونس أول بلد يصدر قانوناً لحماية المستهلك، هو «القانون عدد 117 لعام 1992». ولم تبدأ إلا في عام 2005 بلدان أخرى في الموافقة على أطر تشريعية لحماية المستهلك، بما في ذلك الأردن والإمارات العربية المتحدة والبحرين والجمهورية العربية السورية والعراق وعمان ودولة فلسطين وقطر والكويت ولبنان ومصر واليمن. وحتى في هذه البلدان، لا ينطبق القانون إلا على أشكال الاستهلاك التقليدية، مُغفلاً أشكالاً جديدة من الاستهلاك كالتجارة الإلكترونية. ولدى ثمانية بلدان فقط في المنطقة (الإمارات العربية المتحدة وتونس والجزائر والكويت ولبنان ومصر والمغرب والمملكة العربية السعودية) قوانين تغطي التجارة الإلكترونية، ما يترك ثغرة كبيرة في حماية المستهلك في البلدان المتبقية. وتفتقر ليبيا حالياً إلى قانون لحماية المستهلك، وما يزال مشروع بهذا الخصوص قيد الإقرار منذ عام 2017.

ولدى معظم البلدان العربية لوائح تنظيمية تتعلق بالسلامة الجسدية، باستثناء ثلاثة بلدان هي السودان والصومال والمملكة العربية السعودية. ويمكن أن تتخذ لوائح السلامة الجسدية شكل قوانين رئيسية لحماية المستهلك. وتحدد هذه القوانين الإجراءات المتبعة في رصد وتقييم ومعالجة الانتهاكات المتعلقة بالسلامة الجسدية. كذلك تنظر لوائح السلامة الجسدية في آليات الإنفاذ، بما في ذلك المؤسسات المخوّلة برصد الامتثال وأي إعفاءات متضمنة في القانون. وتشير النقاط إلى أن معظم الإعفاءات في لوائح السلامة الجسدية تتعلق بالقطاعين الطبي أو العسكري.

ويوفر معظم اللوائح التنظيمية العربية، باستثناء تلك التي في جزر القمر والصومال والعراق وليبيا، حقوقاً قانونية



3- ملخص وتوصيات



تجب دراسة متطلبات البلدان على أساس كل حالة على حدة. فبينما قد يحتاج بعض البلدان إلى زيادة التمويل، مثل العديد من أقل البلدان العربية نمواً، قد تحتاج بلدان أخرى إلى التدريب، مثل تعزيز قدرة الجمهورية العربية السورية على إنفاذ قوانين حماية المستهلك. وفي مناطق أخرى، مثل منطقة الخليج، قد تحتاج البلدان إلى المزيد من أساليب المساواة أو إلى تعزيز هذه الأساليب. كذلك هناك، لدى صياغة القوانين أو تعديلها أو إنشاء الآليات المناسبة لضمان إنفاذها، حاجة إلى مشاورات مستمرة مع أصحاب المصلحة والمستفيدين المعنيين، وخاصة القطاع الخاص والقطاع المصرفي والقطاعات الإنتاجية الأخرى.

- توحيد المعايير في مجموعات البلدان بين البلدان المجاورة وسيلة قيمة وممكنة لزيادة وتشجيع التعاون العملي بين البلدان العربية. وقد وجد هذا التقرير أنه ليس هناك توحيد إقليمي للمعايير في مجموعات البلدان في مجالات المنافسة ومكافحة الفساد والاستثمار الأجنبي المباشر وحماية المستهلك، نظراً لنطاق المنطقة الجغرافي والمصالح الاستراتيجية المتباينة فيها. مع ذلك، تمتلك البلدان بالفعل على المستوى دون الإقليمي أشكالاً من توحيد المعايير والتعاون وغير ذلك من أوجه التقارب في التشريعات، لا سيما بين البلدان ذات الحدود المشتركة. ويمكن للبلدان العربية أن تبني على ذلك لإيجاد أشكال أكثر عملية وفعالية للتقارب القانوني ولتعزيز التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر في ما بينها. أكثر من ذلك، يمكن أن يشمل هذا أيضاً التبادل المحلي لممارسات هي بطبيعتها حساسة ومناسبة أكثر للسياقات الخاصة في المنطقة العربية. (يمكن الرجوع إلى المرفق باء والمرفق جيم لاستعراض النتائج الإقليمية والوطنية الكاملة للدراسة).

تمكن ملاحظة العديد من نقاط الضعف في العناوين الرئيسية الأربعة لهذه الدراسة، إذ ما تزال بلدان عربية كثيرة متأخرة عن تطبيق المعايير الدولية. وحتى عندما تبدو الأطر التشريعية على الورق «قوية جداً» في بلدان قليلة، فإن الإعفاءات والافتقار إلى آليات إنفاذ فعالة تعوق تحقيق النتائج المرجوة والمتوقعة لأي من القوانين. وهذا يضيف إلى التحديات العديدة التي تحول دون تقدم المنطقة نحو تحقيق خطة عام 2030. والمنطقة بحاجة ماسة إلى معالجة وتحسين الإطار التشريعي العام لبيئة الأعمال، خاصة في مواضيع الدراسة الأربعة. ومن شأن وضع إطار تنظيمي أن يعزز التنمية المستدامة في المنطقة والتوجه إلى تحقيق خطة 2030.

وهناك حاجة ماسة إلى إصلاحات تنظيمية وهيكلية للمؤسسات العربية لضمان التنفيذ الفعال. ويمكن لهذه الإصلاحات أن تؤدي دوراً رئيسياً في تحقيق النمو الاقتصادي وتعزيز الابتكار وخفض أوجه اللامساواة، كما في جعل المؤسسات أكثر فعالية واشتراكاً للجميع. ولذا، فإن إدخال تحسينات على قوانين المنافسة ومكافحة الفساد والاستثمار الأجنبي المباشر وحماية المستهلك وتنفيذ هذه القوانين أمر ضروري لضمان إحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الأهداف 8 و9 و10 و16.

وفي ضوء النتائج المعروضة، يوصى بأن تنظر البلدان الأعضاء في ما يلي:

- على البلدان في أنحاء المنطقة أن تركز على تحسين وتعزيز آليات التنفيذ والإنفاذ والهياكل الأساسية للتشريعات في كل منها. ولم يُسفر هذا التقرير إلا عن نتائج تستند إلى ما ورد في القوانين. وكما ذكر مراراً وتكراراً، هناك فرق كبير بين القانون وتنفيذه. وحالما يوضع قانون، يجب أن تجري عمليات أخرى لضمان إنفاذه. وبغية تعزيز سيادة القانون،



الرغم من أن البلدان العربية سجّلت نقاطاً عالية نسبياً في قوانين مكافحة الفساد بالمقارنة مع مواضيع أخرى، إلا أن هذا هو المجال الذي يعاني أضعف آليات الإنفاذ. ومن شأن زيادة المساءلة والشفافية بين أعلى مراتب الحكومة وبذل جهد جاد لإنفاذ قوانين مكافحة الفساد التأثير إيجاباً على مجالات أخرى من القانون، مثل المنافسة والاستثمار الأجنبي المباشر وحماية المستهلك. وكما أكدت مقدمة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد «يضر الفساد بالفقراء بصورة غير متناسبة بتحويل الأموال المعدّة للتنمية وتقويض قدرة الحكومة على تقديم الخدمات الأساسية، ويؤدي إلى التحيز والظلم ويثبط الاستثمار الأجنبي والمعونة الأجنبية. والفساد عنصر رئيسي في تدهور الأداء الاقتصادي وعقبة كبرى في طريق التنمية وتخفيف حدة الفقر».

تشجيع البلدان على مواصلة إتاحة أطرها التشريعية وجعلها أيسر منالاً من خلال منصات رقمية. ومن الصعوبات التي واجهها فريق البحث أثناء تجميع القوانين القائمة من خلال المصادر العامة تحديد موقع هذه القوانين والوصول إليها. وتختلف جودة الأرشفة اختلافاً كبيراً من بلد لآخر، فلا يقدم غير عدد قليل فقط من البلدان، لا سيما بلدان مجلس التعاون الخليجي، للفرد طريقة بسيطة وعملية تمكنه من الوصول إلى التشريع عبر الإنترنت إما باللغة العربية أو الإنكليزية. وعموماً، تتوزع التشريعات على منابر حكومية ووزارية مختلفة وتُعرض بطريقة غير سهلة، وتفتقر في كثير من الأحيان إلى أي إشارة إلى التغييرات أو التقدم في التشريعات مع الوقت. وينبغي للبلدان أن تنظر في تحسين كيفية حفظ التشريعات وإتاحتها بأبسط الطرق وأكثرها عملية للمواطنين ولغير المواطنين على السواء.

تعمل البلدان على تعزيز الوعي العام بتشريعاتها، فضلاً عن الحقوق والواجبات القانونية للمواطنين. وقد أكد مطلعون أن البلدان التي لديها نظم قانونية مُرشّقة وميسرة أنجح في تعزيز الوعي العام بالحقوق القانونية بين مواطنيها. وإلى جانب تشديد النظم القانونية الفضاضة، مثل النظام المصري، يمكن للبلدان العربية أيضاً تحقيق المزيد من التوعية للمواطنين بجعل النصوص القانونية متاحة بقدر أكبر من اليسر. ويمكن تحقيق برامج التوعية هذه من خلال الوزارات أو المؤسسات ذات الصلة. والأهم من ذلك، ينبغي أن يكون المواطنون على وعي قدر الإمكان بحقوقهم في اللجوء إلى المؤسسة التنظيمية الملائمة، ولا سيما في مجال حماية المستهلك، وهو مجال جديد إلى حد ما في المنطقة. ولا تكفي معرفة المؤسسة الملائمة، إذ ينبغي أيضاً أن تتضمن برامج التوعية معلومات عن السبل المناسبة لتقديم الشكاوى.

من الضروري ضرورة مطلقة توفير التدريب الروتيني على الأطر التشريعية للمسؤولين الحكوميين والمسؤولين عن إنفاذ القوانين. وتنشأ إحدى الثغرات البائدة في نظم اللوائح التنظيمية أثناء مرحلة التنفيذ والإنفاذ. وفي حين تتعلق هذه الثغرات بالافتقار إلى الوعي العام أو الإرادة السياسية أو بعوامل أخرى، فإن إحدى النقاط الملحة التي أثارها الخبراء الذين أجريت معهم مقابلات هي الافتقار الكبير إلى وعي المسؤولين والعاملين الحكوميين بالقوانين والإجراءات ذات الصلة. ويمكن لتدريب روتيني سنوي يولف ويفسّر الإطار التشريعي ذي الصلة لموظفي الحكومة بطريقة سهلة ضمان أن يكون تنفيذ القوانين أكثر اتساقاً ووضوحاً لأصحاب المصلحة جميعاً.

يرجح أن يكون لزيادة التركيز على إنفاذ الأطر القانونية لمكافحة الفساد أثر إيجابي على التشريعات الأخرى. وعلى



مع تنامي الاهتمام بالإصلاحات القانونية والمؤسسية، وتيسير الأعمال التجارية، وتحسين الحوكمة في المنطقة العربية، تزايد تركيز الحكومات والجهات المانحة والوكالات الإنمائية على تحسين الإطار التنظيمي للأعمال، مع التأكيد على توازن منصف بين حقوق مختلف الأطراف الاجتماعية الفاعلة وواجباتها. بيد أن الإصلاح القانوني ليس مجرد إنفاذ للتشريعات، بل يتجاوز ذلك إلى التأكد من فهم التشريعات وتطبيقها ودمجها في الإطار القانوني الإجمالي، واتساقها مع السياق الخاص بكل بلد عربي. هذا، وليس لدى أصحاب المصلحة في المنطقة العربية، بشتى أنواعهم، وسائل وصول كافية إلى القوانين المعنية بتنظيم المنافسة، ومكافحة الفساد، والاستثمار الأجنبي المباشر، وحماية المستهلك. وتعرض الشركات الصغيرة، والناشطين، والإصلاحيين السياسيين تحديات عديدة في الوصول إلى تشريعات محدثة بشأن السياسة العامة. وللافتقار إلى مستودع للتشريعات في المنطقة العربية، موحد ومُجمّع ومتيسّر، تأثيرات سلبية على الشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

وهذه الدراسة، بالإضافة إلى أنها تقدم تقييماً للمناخ التشريعي باستخدام معايير مشتركة مستمدة من أفضل الممارسات الدولية، فهي تتضمن مستودعاً للتشريعات القائمة في المنطقة العربية. وفيها أيضاً تقييم أساسي للمناخ التنظيمي القائم للأعمال التجارية في المنطقة، وذلك من خلال تقييم التشريعات المتعلقة بالمنافسة، والاستثمار الأجنبي المباشر، ومكافحة الفساد، وحماية المستهلك. كما تتيح الدراسة تحليلاً للثغرات في الآليات التشريعية والتنظيمية والمؤسسية والتنفيذية القائمة، وتقدم توصيات بإجراءات تمكّن من سدّ هذه الثغرات. وكذلك توفر الدراسة للدول الأعضاء في الإسكوا أسساً لنموذج مرن يمكن تحديثه بانتظام من أجل تقييم الأطر التشريعية للأعمال التجارية، وذلك من أجل وضع مؤشرات إقليمية أكثر اتساقاً لتشريعات الأعمال التجارية.

