الأمم المتحدة

TD

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/EM.14/2
12 September 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك

اجتماع الخبراء المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية

جنيف، ٢٩-٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية: حالة الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات المتصل بالخصخصة: الاتجاهات والتأثير وقضايا السياسات

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد

موجز

تناقش هذه المذكرة أولاً أهمية القدرة التنافسية لقطاع الخدمات بالنسبة للتنمية. فالخدمات تشكل أكبر قطاع في الناتج المحلي الإجمالي في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية والاقتصادات النامية وقدرتها التنافسية مهمة للاقتصاد برمته. وقد اتسع الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات اتساعاً سريعاً، وتشكل الخدمات اليوم أيضاً أكبر قطاع في الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد إلى هذه الاقتصادات. ولذلك، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يؤثر بصورة متزايدة على القدرة التنافسية لقطاع الخدمات في هذه الاقتصادات. وقد حدث جانب كبير من الاستثمار الأجنبي المباشر في صناعات من قبيل الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتوليد وتوزيع الطاقة والماء، والنقل والأعمال المصرفية، من خلال خصخصة الشركات التي تملكها الدولة. وتوثق هذه المذكرة الاتجاهات في الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات المتصل بالخصخصة وتناقش أثره الاقتصادي. وأخيراً، تنظر الوثيقة في دور السياسات في تعديل هذا الأثر.

(A) GE.03-52544 201003 291003

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة: الخدمات والقدرة التنافسية	١ - ٧	٣
أولاً- الاستثمار الأجنبي المباشـــر المتصل بالخصخصة: الاتجاهات والتأثير وقضايـــا السياسات	٨ - ٣٥	٥
ألف- الاتجاهات	٨ - ١٣	٥
باء- التأثير	١٤-٢٢	٩
جيم- الآثار في مجال السياسات	٢٣-٣٥	١٤
المراجع		٢١

مقدمة: الخدمات والقدرة التنافسية

١- قررت لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المتصلة بذلك، في دورتها السابعة (٢٢-٢٤ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣)، عقد اجتماع للخبراء بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر والتنمية. وأشارت اللجنة بالتحديد إلى أن "البلدان المضيفة تسعى إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لأسباب كثيرة تعزيزاً للتنمية طويلة الأجل. وتحدو هذه البلدان، فيما تبذله من جهود، رغبة في زيادة قدرتها على المنافسة. والمسائل التي تتطلب اهتماماً في هذا السياق متنوعة، وهي تشمل، على وجه الخصوص، نوع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي تجتذبه البلدان المضيفة (ما يزيد عن النصف هو في قطاع الخدمات) فضلاً عن القواعد واللوائح التنظيمية المختلفة التي تؤثر في القدرة على المنافسة، مع مراعاة الحاجة إلى تعزيز البعد الإنمائي للاستثمار الأجنبي المباشر" (الأونكتاد، ٢٠٠٣ أ، المرفق الثاني، الصفحة ٣٠).

٢- ولذلك، سينظر اجتماع الخبراء ومذكرة القضايا هذه في حالة الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات، التي تشكل، في معظم البلدان، أكبر قطاع لا من حيث رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر، فحسب، بل من حيث الناتج أيضاً. وفضلاً عن ذلك، أصبح للخدمات أثر هام مباشر وغير مباشر على القدرة التنافسية للبلدان، بعد أن دخلت سلسلة القيمة للسلع والخدمات الأخرى من أولها حتى نهايتها وأخذ يزداد تصديرها. وحدث جانب كبير من الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات الذي يتسم بالأهمية للقدرة التنافسية، من خلال مشاركة المستثمرين الأجانب في برامج الخصخصة، ولا سيما خصخصة الهياكل الأساسية. وتوقفت الفوائد العائدة على التنمية، إلى حد بعيد، على ما اعتمدته البلدان المضيفة من قواعد ولوائح، بل ومن سياسات لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى هذه البرامج. ولذلك، ستركز هذه المذكرة، بعد النظر في قضايا عامة تتصل بالقدرة التنافسية للخدمات ودراسة الاتجاهات في الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات، على أثر الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخصخصة على البلدان المضيفة ولا سيما على قدراتها التنافسية وسياساتها.

٣- إن الوصول إلى خدمات فعالة عالية الجودة هو، في أي اقتصاد، عنصر أساسي لقدرة الشركات والصناعات على الإنتاج والمنافسة وكذلك لتحسين مستويات معيشة الناس. ولذلك، فإن نمو قطاعات الخدمات وقدرتها على التنافس هو أمر يتسم بأهمية متزايدة في جميع البلدان. فهو، بالنسبة للبلدان المتقدمة النمو، عامل هام لزيادة الدخل ولضمان مستوى عال لاستخدام عوامل الإنتاج فيها بصورة مستدامة في بيئة قادرة على المنافسة دولياً. أما بالنسبة للبلدان النامية، فإن بناء قطاعات خدمات قادرة على المنافسة هو أمر ضروري للشروع في عملية التنمية والإسراع فيها من خلال زيادة الإنتاجية ورفع مستويات المعيشة، وزيادة الصادرات، وتحقيق وفورات الحجم والنطاق، وارتقاء سلم المهارات والتكنولوجيا (الأونكتاد، ٢٠٠٢ أ، الصفحتان ١١٧ و١١٨ من النص الإنكليزي).

٤- هناك جوانب عديدة لقدرة الخدمات على التنافس. أولاً، يمكن تعريفها تعريفاً ضيقاً بأنها القدرة التنافسية للصادرات وقياسها وفقاً لنصيب صادرات البلدان من الخدمات في الصادرات العالمية. غير أن اهتمام البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية انصب أساساً على السلع ولا سيما السلع المصنعة في تحسين القدرة التنافسية للصادرات (بما في ذلك دور الشركات عبر الوطنية فيها). ويعود ذلك جزئياً إلى اعتبار الأهمية المباشرة للخدمات بالنسبة للقدرة التنافسية التصديرية - وهو الشاغل الرئيسي لدى العديد من البلدان النامية - محدودة، لأن العديد من الخدمات لا تصلح للتجارة وبالتالي لا يدخل إلا جزء صغير من إنتاج الخدمات (أقل من العشر في عام ٢٠٠١)[١] في التجارة الدولية، بالمقارنة مع أكثر من نصف إنتاج السلع. ولكن هذه الحالة آخذة في التغير بسرعة نظراً لتزايد إمكانية التجارة في الخدمات المتصلة بالمعلومات، التي تشمل جميع الأنشطة، نتيجة أوجه التقدم المحرزة في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات (سوفانت، ١٩٩٠). ويسمح ذلك أيضاً بزيادة دور الاستثمار الأجنبي المباشر في صادرات الخدمات من البلدان المضيفة. وباستطاعة الشركات عبر الوطنية المنتجة لكل من الخدمات والسلع أن تطبق الآن استراتيجيات دولية متكاملة في إنتاج الخدمات من خلال تجزئة عملية إنتاج الخدمات أو مكوناتها ونقلها إلى بلدان يمكن إنتاجها فيها بتكلفة أدنى. كما ازدادت أهمية دور الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات التقليدية (المقيدة بالموقع أو غير القابلة للنقل) مثل السياحة التي يمكن أن تكون مصدراً هاماً للإيرادات من المبيعات الدولية[٢].

٥- ثانياً، وهذا أهم، تؤثر القدرة على توريد الخدمات، تأثيراً غير مباشر، في القدرة على المنافسة والنمو بوجه عام، لأن الخدمات هي مدخلات لإنتاج السلع والخدمات الأخرى الموردة إلى كل من الأسواق المحلية والدولية. وفضلاً عن ذلك، فإن العديد من الخدمات هي منتجات استهلاكية نهائية، ومن المهم أيضاً إيلاء اهتمام لهذه الخدمات بهدف زيادة معدلات النمو وتحسين مستويات المعيشة للسكان بوجه عام. وعليه، فإن الوصول إلى خدمات فعالة وعالية الجودة هو أمر هام بالنسبة لإنتاجية الاقتصاد بأسره وقدرته على المنافسة. وتتضمن التدابير المتصلة بهذا الجانب من القدرة على المنافسة أسعار الخدمات ونوعيتها وتوافرها، والأهم من ذلك كله، نمو الإنتاجية المطّرد.

٦- ومن بين الخدمات الرئيسية التي تؤثر في القدرة على المنافسة، خدمات الهياكل الأساسية، وكذلك الخدمات المالية والتجارية. فإذا كانت هذه الخدمات قادرة على المنافسة فقد تكون عاملاً هاماً في جذب مزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير. ولكن بإمكان الاستثمار الأجنبي المباشر أن يسهم أيضاً في زيادة قدرة هذه الخدمات على المنافسة من خلال جلب رؤوس الأموال والتكنولوجيا، وتعزيز المهارات، وإعادة هيكلة المشاريع غير الفعالة، وما إلى ذلك، وجعل الخدمات أرخص وأفضل. كما يمكن أن يستحدث الاستثمار الأجنبي المباشر خدمات لا توفرها الشركات المحلية، مع أنها ضرورية للمصدرين والمستثمرين الأجانب والشركات المحلية أيضاً. والواقع، حدثت استثمارات أجنبية مباشرة كبيرة في

هذه الخدمات في بلدان وصناعات عديدة من خلال مشاركة المستثمرين الأجانب في برامج الخصخصة في أمريكا اللاتينـــية والكاريبي وفي وسط وشرق أوروبا. ولا تزال هذه البرامج مستمرة في عدد من البلدان، وتشرع بلدان عديدة بمبادرات جديدة للخصخصة.

٧- قد يرغب الخبراء، في ضوء أهمية قدرة الخدمات على المنافسة، في بحث الأسئلة التالية:

- لماذا وكيف تستطيع الشركات عبر الوطنية أن تسهم في قدرة الخدمات على المنافسة في البلدان المضيفة، بصورة مباشرة وغير مباشرة؟

- مـــا هي أهم مجالات وقنوات التأثير؟ وكيف تختلف عن مجالات وقنوات التأثير في حالة السلع؟ وما هو دور الأشكال غير السهمية للاستثمار مثل منح الامتيازات وإدارة العقود والشراكات؟ وكيف يتغير التأثير بسبب التقدم المحرز في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات؟

- ما هو دور شبكات الإنتاج الدولية في الخدمات؟

- هـــناك دلائـــل عديـــدة على أن الشركات في بلدان المنشأ تقوم بصورة متزايدة بنقل وظائف الخدمات إلى بلدان منخفضة التكلفة أو الاستعانة بمصادر خارجية للقيام بذلك. ما هي الخدمات المتأثرة بذلك؟ وهل تحصل هذه العملية على الزخم؟ وهل تقدم للبلدان النامية فرصاً مماثلة لفرص التصنيع المنخفض الكلفة التي أتيحت لها قبل عدة عقود؟ وهل ينتقل إنتاج الخدمات من خلال صفقات حرة وأشكال غير سهمية للاستثمار أم من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر؟

- مـــا هـــو دور الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخصخصة في تعزيز قدرة البلدان المضيفة على المنافسة بصورة غير مباشرة؟ وهل يظل أهم جانب من جوانب تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في القدرة على المنافسة؟ وهل يتجاوزه التأثير المباشر في صادرات الخدمات؟

أولاً- الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخصخصة: الاتجاهات والتأثير وقضايا السياسات

ألف- الاتجاهات

٨- يشكل قطاع الخدمات أكبر قطاع في اقتصاد العالم. وقد أصبحت البلدان المتقدمة النمو اقتصادات قائمة على الخدمات منذ زمن بعيد[٣]، بينما تجاوز نصيب قطاع الخدمات في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية نسبة ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال التسعينات، حيث استأثر في عام ٢٠٠٠ بنسبة

٥٢ في المائة و٥٨ في المائة على التوالي من ناتج هذه البلدان (الأونكتاد، ٢٠٠٢ ب). وخلال التسعينات، أصبح قطاع الخدمات أيضاً أكبر قطاع في الاستثمار الأجنبي المباشر على صعيد العالم (حيث استأثر بنسبة ٥٦ في المائة من الرصيد الوافد في عام ٢٠٠١؛ انظر الجدول ١) وفي جميع مجموعات البلدان. وحدثت زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات في البلدان المضيفة، أول ما حدثت، في البلدان المضيفة المتقدمة النمو (التي كانت أيضاً على الدوام بلدان المنشأ المهيمنة فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات)، وانضمت إلى هذه العملية البلدان المضيفة النامية في النصف الثاني من الثمانينات (عندما بدأت بفتح قطاعات الخدمات أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، بما في ذلك من خلال الخصخصة على وجه التحديد)[٤] والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في أوائل التسعينات.

٩- وفي قطاع الخدمات سيطرت لسنوات عديدة أنشطة التمويل والتجارة على رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر في معظم بلدان المنشأ والبلدان المضيفة. ويعود ذلك جزئياً إلى التوسع المبكر في المصارف والشركات التجارية على المستوى الدولي (مثال ذلك، سوغو شوشا اليابانية)، ويعود أيضاً، وهذا أهم، إلى الاستثمار الأجنبي المباشر بمبالغ ضخمة في الشركات المنتسبة العاملة في مجالي تجارة الجملة والتسويق الذي قامت به الشركات عبر الوطنية النفطية والتصنيعية وفي الشركات المنتسبة الأجنبية العاملة في مجال التمويل (التي تتخذ في الغالب شكل شركات قابضة) الذي قامت به الشركات عبر الوطنية من جميع القطاعات (مالامبالي وزيمني، ٢٠٠٠).

١٠- وبتحرير الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات، بدأ يظهر في التسعينات[٥] نمط قطاعي جديد لهذا النوع من الاستثمار. وعلى الرغم من أن خدمات التجارة والتمويل لا تزال تشكل قطاعاً كبيراً للاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات (لا تزال تستأثر بنصف الرصيد) فهي ليست أكثر الخدمات دينامية (الجدول ١). وقد أحدث فتح قطاع المنافع العامة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال برامج الخصخصة زيادات لم يسبق لها مثيل في الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية وتوليد الطاقة وتوزيعها: وفي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١، ازداد رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد في هذه الصناعات، على مستوى العالم، ١٦ ضعفاً (٩ أضعاف في البلدان النامية) و١٣ ضعفاً (١٦ ضعفاً في البلدان النامية) على التوالي. وكانت الفئة الكبيرة والنشطة الأخرى هي خدمات الأعمال التجارية (زيادة تتجاوز الخمسة أضعاف على مستوى العالم وزيادة قدرها اثني عشر ضعفاً في البلدان النامية). كما ظهر قطاع الخدمات الصحية كقطاع نشط فيه الاستثمار الأجنبي المباشر (زيادة قدرها تسعة أضعاف)، ولكن رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا القطاع لا يزال صغيراً نسبياً. وفي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١، تضاعف النصيب الإجمالي للخدمات الدينامية في الرصيد العالمي الوافد، من ١٨ إلى ٣٦ في المائة. وتأتي صناعة البناء والفنادق والمطاعم في الطرف الآخر من سلسلة الخدمات، حيث ازداد رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر فيها إلى أكثر من الضعف خلال نفس الفترة. وازداد الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات التجارية والمالية إلى نحو ثلاثة أمثال ما كان عليه.

الجدول ١- رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد في قطاع الخدمات، ١٩٩٠-٢٠٠١

(بملايين الدولارات)

القطاع/الصناعة	١٩٩٠[أ]			٢٠٠١[أ]			مؤشر الزيادة ٢٠٠١/١٩٩٠	
	البلدان المتقدمة النمو[ب]	الاقتصادات النامية[ج]	العالم[د]	البلدان المتقدمة النمو[ب]	الاقتصادات النامية[ج]	أوروبا الوسطى والشرقية[هـ]	العالم[د]	الاقتصادات النامية[ج]	العالم[د]
الخدمات				**٢ ٠٧١**			**٢ ٤٨٧**		
	٥٩٧ ٦٩٥	**٦١ ٤٥٦**	**٦٥٩ ١٥١**	**٤٧٣**	**٣٧٥ ٣٤٦**	**٤٠ ٨٨٩**	**٧٠٨**	**٦١١**	**٣٧٧**
الكهرباء والغاز والماء	٥ ٣٤٧	٢ ٣٢٤	٧ ٦٧١	٥٤ ٩٤٣	٣٨ ١٣٣	٢ ٧٨٩	٩٥ ٨٦٥	١ ٦٤١	٢٥٠
البناء	١٣ ٢٩٢	٢ ٩٢٩	١٦ ٢٢١	٢٢ ٢١٢	١١ ٩٣١	٩٢٧	٣٥ ٠٧٠	٤٠٧	٢١٦
التجارة	١٥٩ ٣٠٩	٩ ١٢٤	١٦٨ ٤٣٣	٤٢٦ ١٣٤	٥٨ ٢١٥	٩ ٨٣٠	٤٩٤ ١٧٩	٦٣٨	٢٩٣
الفنادق والمطاعم	١٦ ٨٩٩	٢ ٩٠٥	١٩ ٨٠٤	٣٣ ٥٥٧	٧ ٤٢٨	٦٠١	٤١ ٥٨٦	٢٥٦	٢١٠
النقل	١٢ ٧٠٢	٥ ٥١٢	١٨ ٢١٤	٢٢٨ ٤٨٣	٤٧ ٦٤٤	١١ ٦٤٢	٢٨٧ ٧٦٨	٨٦٤	١
التخزين والاتصالات									٥٨٠
التمويل	٢٢٠ ٤٩٨	٢٣ ١٩٩	٢٤٣ ٦٩٧	٦٥٦ ٧٣٦	١١٦ ٧٠٣	٩ ٤٦٠	٧٨٢ ٨٩٩	٥٠٣	٣٢١
الأنشطة التجارية	٨٩ ٤٦٠	٤ ٢٥٣	٩٣ ٧١٣	٤٥١ ٨٥٦	٥٣ ٠٢٧	٤ ٩٢٧	٥٠٩ ٨١٠	١ ٢٤٧	٥٤٤
التعليم	٧٥	..	٧٥	٣٢٣	١	١٢	٣٣٧	-	٤٤٨
الخدمات الصحية والاجتماعية	٧٩٥	-	٧٩٥	٦ ٢١٠	٥٣٧	١٨	٦ ٧٦٥	-	٨٥١
الخدمات المجتمعية والاجتماعية والفردية	١٠ ٦٨٣	٥	١٠ ٦٨٨	٢٠ ٩٣٤	٢ ٤٧٥	١٩٠	٢٣ ٥٩٩	٤٧ ٢١٤	٢٢١
خدمات أخرى	٥٧ ٦٤١	١٠ ٤٠٣	٦٨ ٠٤٤	٣٧ ٤٣٥	٢٥ ٦٣٢	٤٩٢	٦٣ ٥٥٩	٢٤٦	٩٣
خدمات غير محددة القطاع الثالث	١٠ ٩٩٤	٨٠٣	١١ ٧٩٧	١٣٢ ٦٥١	١٣ ٦١٩	-	١٤٦ ٢٧٠	١ ٦٩٧	٢٤٠
بند المذكرة:									
الاستثمار الأجنبي المباشر في جميع القطاعات	١ ٢٢١ ٩٢١	٢٠١ ٦٧٠	١ ٤٢٣ ٥٩١	٣ ٤٤١ ٨٤٣	٩٣٨ ٢٠٥	٧١ ٩٥٣	٤ ٤٥٢ ٠٠١	٤٦٥	٣١٣

المصدر: الأونكتاد، قاعدة بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر.

(أ) أو آخر سنة تتوفر بشأنها البيانات.

(ب) تغطي البيانات ١٦ بلداً تستأثر بنسبة ٨٧ في المائة و٨٦ في المائة من رصيد البلدان المتقدمة الوافد في عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١ على التوالي.

(ج) في عـــام ١٩٩٠، تغطي البيانات ٣٢ بلداً يستأثر بنسبة ٣٨ في المائة من رصيد البلدان النامية الوافد. وفي عام ٢٠٠١، تغطي البيانات ٣١ بلداً يستأثر بنسبة ٤٠ في المائة من رصيد البلدان النامية الوافد. وفي حال عدم وجود بيانات فعلية، استخدمت بيانات موافق عليها في بعض البلدان.

(د) تغطي البيانات ٤٨ بلداً في عام ١٩٩٠ و٥٧ بلداً في عام ٢٠٠١. وتستأثر هذه البلدان بنسبة ٧٣ في المائـــة و٧٠ في المائة من الرصيد العالمي الوافد في عامي ١٩٩٠ و٢٠٠١، على التوالي. وقد استخدمت بـــيانات موافق عليها في بعض البلدان، عندما لم تكن البيانات الفعلية متوفرة. وفي عام ١٩٩٠، تستبعد الأرقام الإجمالية لبلدان أوروبا الوسطى والشرقية التي لا تتوفر بشأنها البيانات.

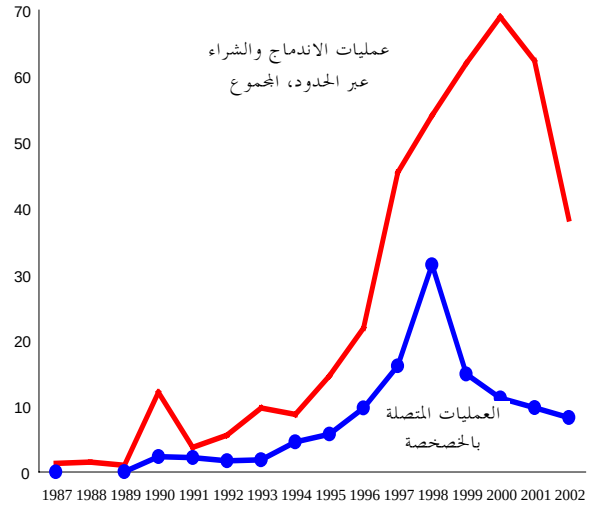
(هـ) تغطي البيانات ١٠ بلدان، تستأثر بنسبة ٦٢ في المائة من رصيد بلدان أوروبا الوسطى والشرقية الوافد.

١١- كانت الخصخصة أداة هامة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاع الخدمات في بلدان أوروبا الوسطى والشـــرقية التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والاقتصادات النامية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية. وكما يتضح من البـــيانات المـــتعلقة بعملـــيات اندمـــاج وشراء الشركات عبر الحدود، حدث الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخصخصـــة في هذه الاقتصادات في الغالب في قطاع الخدمات (الشكل ١). وازدادت عمليات شراء شركات الخدمات المملوكة للدولة زيادة مستمرة منذ أواخر الثمانينات، حيث بلغت ذروتها في الفترة ١٩٩٧ - ١٩٩٨ ومن ثم انخفضت. واستمر الانخفاض خلال التباطؤ الاقتصادي الذي حدث في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين.

١٢- وضـــمن قطـــاع الخدمات، لم يكن حجم عمليات الشراء الأجنبية للشركات المملوكة للدولة على قدر واحـــد من الأهمية في جميع فئات البلدان. فقد تركزت عمليات الشراء هذه في أوروبا الوسطى والشرقية، حيث كانـــت الخصخصـــة من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر جزءاً لا يتجزأ من الانتقال إلى الاقتصاد السوقي، كما تركـــزت في أمـــريكا اللاتينـــية، حيث قامت بلدان كبيرة ولا سيما البرازيل والمكسيك والأرجنتين بنقل ملكية الشـــركات المملوكـــة للدولـــة إلى مستثمرين أجانب في قطاعي الاتصالات السلكية واللاسلكية والطاقة. وفي الاقتصـــادات النامية في آسيا، هيمنت عمليات شراء شركات الخدمات المحلية من دون خصخصتها (في الخدمات المالية مثلاً)، لا سيما بعد الأزمة المالية التي حدثت في النصف الثاني من التسعينات. ونتيجة ذلك، تراجع نصيب الخصخصـــة منذ عام ١٩٩٧ في مجموع عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود في قطاع الخدمات، على الصعيد الإجمالي لاقتصادات أوروبا الوسطى والشرقية والاقتصادات النامية (الشكل ٢).

الشكل ٢– عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود في قطاع الخدمات في البلدان النامية وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية، المجموع، والعمليات المتصلة بالخصخصة[أ]، ١٩٨٧ – ٢٠٠٢

(بمليارات الدولارات)

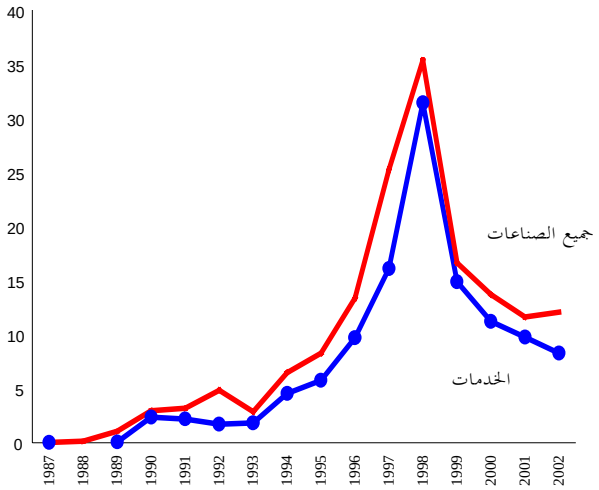


المصدر: الأونكتاد، قاعدة بيانات عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود.

(أ) سُجلت عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود كصفقات خصخصة في قاعدة بيانات الأونكتاد الخاصة بهذا النوع من العمليات.

الشكل ١– عمليات الشراء الأجنبية للشركات الوطنية من خلال الخصخصة[أ]، المجموع وفي قطاع الخدمات في البلدان النامية وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية، ١٩٨٧ – ٢٠٠٢

(بمليارات الدولارات)



المصدر: الأونكتاد، قاعدة بيانات عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود.

(أ) سُجلت عمليات اندماج وشراء الشركات عبر الحدود كصفقات خصخصة في قاعدة بيانات الأونكتاد الخاصة بهذا النوع من العمليات.

١٣- واعتمدت آسيا، ولا سيما شرق آسيا والمحيط الهادئ، منذ البداية، نموذجاً عاماً لخصخصة الهياكل الأساسية يختلف عن النموذج المتبع في بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي وأوروبا الوسطى والشرقية. وفي حين أن عمليات تصفية الأرصدة الموجودة (ومنح الامتيازات) هي التي كانت سائدة في المجموعة الثانية من البلدان، فإن المجموعة الأولى من البلدان ركزت على تكوين أصول جديدة من خلال مشاريع تأسيسية تستكمل الاستثمارات التي يقوم بها موردون من القطاع العام. واتبعت بلدان شمال أفريقيا نهجاً مشابهاً للنهج المتبع في شرق آسيا[٦]. ويفسر هذان النهجان الفروق الأقاليمية في أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالخصخصة[٧].

باء – التأثير

١٤- يكمن المنطق الاقتصادي وراء الخصخصة، من الناحية النظرية، في أنها قد تزيد من كفاءة *التوزيع* (من خلال زيادة أو تحسين الناتج و/أو تخفيض الأسعار) وكفاءة *الإنتاج* (من خلال زيادة كفاءة استخدام الموارد داخل

الشركة)، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية للشركات والمساهمة في التنمية ورفاه الإنسان. ولكن في الممارسة العملية لا يتم دائماً السعي إلى تحقيق هذه الأهداف بحماس رغم أنها أهداف معلنة في معظم الأحيان. وفضلاً عن ذلك، غالباً ما تكون للبلدان أهداف أخرى من وراء عمليات الخصخصة (توليد إيرادات للميزانية أو العملات الأجنبية، أو المحافظة على مستوى العمالة، أو توفير الخدمات للقطاعات الفقيرة من السكان أو حماية المصالح المحلية)، قد تتعارض مع أهداف القدرة التنافسية والفعالية ستيغليتز، ١٩٩٨). وإذا سعت البلدان إلى تحقيق أهداف متعارضة فإن ذلك يؤدي إلى ظهور توترات وتكون النتيجة، في الغالب، اتباع سياسات غير متناسقة. وفي الوقت نفسه، هناك مخاوف متصلة بخصخصة الخدمات تتعلق مثلاً بخطر إساءة استخدام قوة الاحتكار وما ينجم عنها من توزيع للمنافع أو تأثير على العمالة. فالحكومات بحاجة إلى تحديد الخط الفاصل بين ما ينبغي خصخصته وما ينبغي تركه للقطاع العام، كوسيلة أفضل للسعي إلى تحقيق أهداف اجتماعية أوسع نطاقاً، وبالتالي البت في إشراك أو عدم إشراك المستثمرين الأجانب في القطاعات التي تمت خصخصتها.

١٥- وهناك أسباب متنوعة لدعوة الشركات الأجنبية إلى المشاركة في خصخصة الخدمات. ففي العديد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والتي شرعت في برامج خصخصة واسعة النطاق، كان اللجوء إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، في الغالب، بدافع نقص رؤوس الأموال والدراية التكنولوجية والإدارية اللازمة لإعادة بناء شركات مريضة وإعادة تنشيط قطاعات أساسية في اقتصاداتها. ولكن نظراً لما تتمتع به العديد من الشركات عبر الوطنية من قوة وقدرات متفوقة مقارنةً الشركات المحلية في هذه البلدان، فهناك أيضاً مخاوف من أن يزاحم المستثمرون الأجانب الجهات والمصالح المحلية، وأن يسيئوا استخدام قوة الاحتكار مع ما يترتب على ذلك من آثار ضارة على المنافسة ورفاه المستهلك، وأن يسعوا إلى تحقيق مصالحهم دون أن يراعوا بصورة كافية مصالح الاقتصادات المضيفة.

١٦- وتركز معظم التقييمات التجريبية لتأثير الخصخصة، على مسألة الملكية الخاصة مقابل الملكية العامة دون التمييز بين الملكية الأجنبية مقابل الملكية الوطنية. ولكن نظراً إلى أن أكثر من ثلثي مجمل صفقات الخصخصة في البلدان النامية هي صفقات تشرك مستثمرين أجانب (نيليز، ٢٠٠٠)، فإنها لا تزال تقدم إثباتات على محاسن ومساوئ إشراك المستثمرين الأجانب في عملية الخصخصة في هذه البلدان. ويختلف الوضع إلى حد ما فيما يخص أوروبا الوسطى والشرقية، حيث أبرز عدد من الدراسات البعد المتعلق بالملكية الأجنبية. وفضلاً عن ذلك، وبما أن معظم عمليات الشراء عبر الحدود لشركات مملوكة للدولة في هاتين المجموعتين من البلدان حدثت في قطاع الخدمات (الشكل ١)، فإن الدراسات، تعكس جيداً تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على قطاع الخدمات في البلدان المضيفة، دون أن تميز بالضرورة بينه وبين القطاعات الأخرى. وفيما يلي، موجز سريع للاستنتاجات الرئيسية القائمة على التجارب[٨].

١٧- فمن حيث أداء الكيانات التي تمت خصخصتها (دون التمييز على أساس ملكيتها)، تفيد الدراسات بأن هذه الكيانات تصبح، فيما يبدو، أكثر فعالية وربحية، وتزيد من إنفاقها على الاستثمارات الرأسمالية وتصبح أصح من الناحية المالية (ميغينسون ونيتر، ٢٠٠١). ومن الواضح أن زيادة ربحية الشركات لا يعني زيادة كفاءة الاقتصاد إجمالاً، لا سيما إذا كانت الشركات تعمل في بيئة لا تقوم على المنافسة. كما أنها لا تعني أنه تم تحقيق جميع الأهداف المجتمعية. وفيما يتعلق بأثر الخصخصة على العمالة مثلاً، فإن معظم الدراسات (ولكن ليس جميعها) تستنتج أن مستوى العمالة ينخفض عادة في الشركات التي تمت خصخصتها[٩]. ولكن تخفيض القوى العاملة التي عادةً ما تكون مضخمة هو عموماً شرط أساسي لتحسين أداء الشركات. والسؤال الأساسي هو ما إذا كان إنتاج ومبيعات الشركات التي تمت خصخصتها ستزداد بعد الخصخصة بما يكفي للتعويض عن ارتفاع مستوى إنتاجية العمال. وتبين الدراسات أنه على الرغم من أن أثر الخصخصة على العمالة هو في الغالب سلبي في الأجل القصير، فإنه ينحو إلى أن يكون إيجابياً في الأجلين المتوسط والطويل (شيشينسكي ولوبيث - كالفا، ٢٠٠٣).

١٨- وتميز البيانات المستمدة من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بين عمليات الخصخصة التي يقوم بها مستثمرون أجانب وعمليات الخصخصة التي يقوم بها مستثمرون محليون. وهي تبين، بوجه عام، أن أداء الشركات التي أصبحت ملكاً لمستثمرين أجانب، في حالة السماح بذلك، تحسن بعد الخصخصة أكثر من أداء الشركات التي انحصرت ملكيتها في مستثمرين محليين[١٠]. وفضلاً عن ذلك، فإن الشركات التي امتلك حصة الأغلبية فيها مستثمرون أجانب شهدت بعد الخصخصة تحسناً في الأداء أكبر من أوجه التحسن المترتبة على أي شكل من أشكال السيطرة المحلية (ميغينسون ونيتر، ٢٠٠١).

١٩- وفضلاً عن ذلك، تستنتج دراسات عديدة أن الخصخصة غالباً ما يكون لها أثر إيجابي على نمو القطاع المالي ونظام إدارة الشركات. وفي معظم البلدان خارج الولايات المتحدة، كثيراً ما تكون الشركات التي تمت خصخصتها بين أهم شركتين أو ثلاث شركات في تلك البلدان، كما أن أكبر عشر عمليات لإصدار الأسهم في التاريخ المالي كانت جميعها عمليات خصخصة. والبلدان التي تشرع في برامج خصخصة واسعة النطاق لها، في الغالب، أيضاً دافع قوي لتحديث نظمها المتعلقة بإدارة الشركات بما في ذلك تنظيم أسواق الأوراق المالية، وقواعد الكشف عن المعلومات وغيرها من عناصر النظم المالية (ميغينسون ونيتر، ٢٠٠١).

٢٠- وفي عدد من الحالات، رئي أن الخصخصة تؤثر بصورة سلبية على رفاه الإنسان. وتتسم بعض الصناعات، من قبيل صناعات توزيع الكهرباء والماء، بحساسية شديدة. وبما أن الوصول إلى الماء يعتبر حقاً من حقوق الإنسان الأساسية[١١]، فإن الآثار الاجتماعية المترتبة على الخصخصة مهمة للغاية، ولذلك فغالباً ما يقال إنه ينبغي إبقاء مثل هذه الخدمات في أيدي القطاع العام. وقد وُجهت انتقادات إلى خصخصة الماء في البلدان النامية في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية، لأن الشركات التي تمت خصخصتها لم تتمكن من توفير نوعية مقبولة من الماء للفقراء

ولحـــدوث زيـــادة كبيرة للغاية في أسعار الماء (الإطار ١). وهناك أسباب عديدة لظهور آثار غير مرغوب فيها. وأحدها عدم إيلاء اهتمام كاف للتأكد من وضع إطار تنظيمي مناسب لضمان ترتب آثار مفيدة على الخصخصة. وقد تسمح الهيئات التنظيمية الضعيفة للمستثمرين الأجانب بانتزاع ميزات أكثر من الحكومات من خلال اتباع ســـلوك استراتيجي بعد الخصخصة. كما قد تجد الحكومات أنفسها في وضع صعب للمساومة لأن البلدان التي تسعي إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي في صناعة الماء، ليس أمامها، في الغالب، عدد كبير من المرشحين لكي تختار من بينهم. وتسيطر على صناعة الماء العالمية ثلاث مجموعات كبيرة من الشركات هي من بين أكبر ٢٥ شركة عبر وطنية في العالم (الأونكتاد ٢٠٠٣ ب، الصفحة ١٨٧ من النص الإنكليزي): فيفاندي وسويز وكلتاهما فرنسيتان، وتاميز (التي يملكها التكتل الألماني RWE). ومن الأسهل لهذه الجهات الفاعلة الكبرى أن تنشئ أو تعزز في البلدان النامية مركزاً مهيمناً بالمقارنة مع في بلدان أخرى. وقد يكون السبب الآخر هو أن عمليات خصخصة الماء غالباً ما تتم من خلال منح الامتيازات، التي قد توفر لموردي الخدمات الخاصة حافزاً لتخفيض الاستثمار (أو قد لا توفر حافـــزاً قوياً للقيام باستثمار كاف). وفضلاً عن ذلك، مُنحت في بعض البلدان، مثل إكوادور وشيلي، امتيازات تتعلق بالإمداد بالماء لفترات تصل إلى سبعين عاماً أو حتى بصورة دائمة.

٢١- وتستدعي ندرة الدراسات المتوفرة عن الموضوع إجراء مزيد من البحوث بشأن دور الخصخصة ومشاركة الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الخدمات لمساعدة البلدان النامية في تحسين قدراتها التنافسية ومواجهة تحديات العولمة على نحو أفضل.

٢٢- وعلى هذه الخلفية، فقد ينظر الخبراء في الأسئلة التالية:

- ما هي أهم مزايا ومساوئ إشراك الاستثمار الأجنبي المباشر في خصخصة الخدمات؟
- ما هو أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على أداء الشركات التي تمت خصخصتها في بلدان مختلفة؟
- كـــيف أثـــر الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد في سياق خصخصة الخدمات على جودة وأسعار وأنواع الخدمات المقدمة إلى المستهلكين والشركات الأخرى؟
- كيف أثرت خصخصة الخدمات بمشاركة الاستثمار الأجنبي المباشر على توريد الخدمات للفقراء والأسر المعيشية في المناطق غير الكثيفة بالسكان؟
- كيف تأثر مستوى العمالة في الشركات التي تمت خصخصتها بعد أن استحوذ مستثمرون أجانب عليها؟

- إلى أي درجة تختلف الآثار بين القطاعات، مثل قطاعات الخدمات المالية، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وتوليد وتوزيع الكهرباء، وتوزيع الماء، والنقل؟

- مـــا هي أشكال الخصخصة التي يمكن اعتبارها حالات ناجحة وغير ناجحة، في كل بلد، على التوالي؟

الاطار ١- خصخصة قطاع الماء في الأرجنتين

شـــرعت حكومة الأرجنتين في عام ١٩٩١ بخصخصة قطاع الماء المملوك للدولة. وتم في الفترة بين عامي ١٩٩١ و١٩٩٩ خصخصة نسبة ٣٠ في المائة تقريباً من شركات الماء التي تمد نحو ٦٠ في المائة من سكان الأرجنتين بالمـــاء. وكانـــت أكبر صفقة لذلك هي نقل "أوبراس سانيتارياس دي لا ناثيون"، وهي مؤسسة مياه مملوكة على الصـــعيد الاتحـــادي في بوينس آيرس إلى "أغواس أرخنتيناس" وهو اتحاد شركات "ليونيز دي زو" (وهي جزء من الشركة عبر الوطنية الفرنسية سويز). وكان الهدف هو تحسين الإنتاجية وتوريد الخدمات بتكلفة أقل وبنوعية أعلى.

ولا تزال الآراء تختلف، حتى بعد مرور عشر سنوات تقريباً، حول فوائد هذه الخصخصة، ويوجه مراقبون عديدون انتقاداتهم إليها. فهم يلاحظون أنه لم يتم، حتى الآن، ربط أحياء عديدة من منطقة بوينس آيرس الكبرى، بأنابيب الماء والمجاري، وأن الخدمات لم تتحسن، وأن الأسعار تضاعفت وأن معالجة الماء المستعمل غير كافية.

ولم تكـــن أوبـــراس ســـانيتارياس قادرة، قبل الخصخصة، على تلبية الطلب. فقد كانت تعاني من قلة الاســـتثمار، ولم يكن إلا نصف المقيمين في الأحياء النائية يحصلون على الماء الجاري، وكان ثلثاهم غير مرتبطين بشـــبكة المجـــاري الـــتابعة للمديـــنة. وفي عام ١٩٩٣، وافقت أغواس أرخنتيناس على استثمار ٤ مليارات من الـــدولارات لتحســـين الهياكل الأساسية وتوسيع شبكات أنابيب الماء والمجاري لتشمل عدداً إضافياً من السكان يتراوح بين ٤,٢ و٤,٨ ملايين، على التوالي. وقبلت الحكومة، من جهتها، تخفيض عدد العاملين في الشركة من ٧ ٦٠٠ إلى ٤ ٠٠٠. وأنشئت هيئة تنظيمية لمراقبة الأداء بعد الخصخصة.

وقامت أغواس أرخنتيناس، أولاً، بتخفيض المعدلات بنسبة ٢٦,٩ في المائة. وارتفع استثمار الشركة من ٢٥ ملـــيون دولار في الســـنة وهو مبلغ تعهدت به أوبراس سانيتارياس في العقد السابق للخصخصة، إلى معدل ســـنوي قدره ٢٠٠ مليون دولار في الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٠. وارتفع معدل الربط بشبكات الماء والمجاري وازداد عدد الزبائن الذين يدفعون فواتيرهم إلى نسبة ٩٠ في المائة.

وبحلـــول عام ٢٠٠١، ازدادت المعدلات بأكثر من مائة في المائة. وعلى الرغم من أن الشركة تدعي أنها استثمرت مبلغاً قدره ١,٧ مليار دولار، وأنها قامت بربط قرابة مليوني شخص بشبكة الماء و١,١٥ مليون شخص بشبكة المجاري في الفترة بين عامي ١٩٩٣ و٢٠٠١، فإن حكومة المقاطعة تدعي أن ٣,٥ ملايين شخص من بين الزبائن المحتملين لشركة أغواس أرخنتيناس، لا يزالون يفتقرون لخدمات الماء والمجاري. وفي الوقت نفسه، قيل إن

أغواس أرخنتيناس قد حققت أرباحاً بنسبة ٢٣ في المائة خلال التسعينات بالمقارنة مع أرباح بنسبة تتراوح بين ٧ و٨ في المائة في قطاع الماء في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. كما أن هناك شكاوى تفيد بأن الشركة لم تتصد بصورة كافية لمسألة معالجة الماء المستعمل.

وفي ضوء الأزمة المالية التي حدثت في الأرجنتين، ألغت الحكومة في عام ٢٠٠٢، نظم "تحويل العملات" التي كانت تثبت سعر البيزو. وحمل ذلك أغواس أرخنتيناس على تقديم شكوى إلى المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. وفي عام ٢٠٠٢، تعين على سويز أن تشطب مبلغاً قدره ٥٠٠ مليون دولار من الخسائر بسبب امتياز بوينس آيرس.

وهـــناك مراقبون آخرون أقل انتقاداً لبرنامج الخصخصة في الأرجنتين ويدعون أن خصخصة قطاع الماء عـــاد، في الواقع، بالفائدة على الفقراء. واستنتجت إحدى الدراسات أن شبكات الماء الحكومية في الأرجنتين قد تدهورت إلى درجة أن الخصخصة لم تؤد إلى توليد أرباح خاصة وجذب استثمارات فحسب، بل أدت أيضاً إلى توسيع نطاق الخدمات وتخفيض معدلات الوفيات لدى الرضع. ويدعي مؤلفو الدراسة أن القطاع الخاص حتى وإن قـــدم خدمات دون المستوى المثالي فيما يتعلق ببعض الجوانب، فإنه يقدم خدمات أفضل كثيراً مما يقدمه القطاع العام أو القطاع التعاوني الذي لا يكون غرضه تحقيق الأرباح (غالياني وآخرون، ٢٠٠٢).

المصادر: "Water and sewage privatisation gone sour" *Inter Press Service News Agency*, 15 August 2003; "Raise a glass: How to improve child health", *The Economist*, 22 March 2003, p.70: Galiani et al., 2002: Grusky, 2003.

جيم – الآثار في مجال السياسات

٢٣- فـــيما تبين المؤلفات أن الخصخصة تنحو، إجمالاً، إلى أن تحقق الاقتصادات المشاركة فيها مكاسب تتعلق بالكفاءة، فإن من الواضح أيضاً أن النتيجة النهائية تتأثر إلى درجة كبيرة بالطريقة التي تمت بها الخصخصة، وطبيعة المنافســـة في الصناعات التي تمت خصخصتها والإطار التنظيمي الوطني والمؤسسات التي تنظم أنشطة الشركات التي تمـــت خصخصتها. ولذلك، فإن من الهام التفكير في الدروس التي يمكن استخلاصها فيما يتعلق بالسياسات في هذا السياق. وما الذي ينبغي عمله للاستفادة إلى أقصى درجة من الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا السياق؟

٢٤- ويتعين على الحكومات التي تقرر خصخصة الخدمات وإشراك مستثمرين أجانب فيها أن تنظر في عدد من العوامل عند وضع وتنفيذ السياسات المرتبطة بذلك. فأولاً، يتعين على الحكومات أن تحدد الأهداف التي ترغب في تحقيقها من إشراك الاستثمار الأجنبي المباشر في الخصخصة وأن تسأل نفسها ما إذا كان بإمكان مستثمرين محليين تحقيق نفس الأهداف؛ وأن تحدد أولوياتها فيما يتعلق بهذه الأهداف أو غيرها من الأهداف التي لا يخدمها الاستثمار الأجنبي المباشر على نحو جيد؛ وأن تلائم هذه الأهداف مع طرق الخصخصة. وفيما يكون بالإمكان خدمة بعض هذه الأهداف خدمة جيدة من خلال البيع إلى مشتر أجنبي "استراتيجي" محدد، فإن خدمة الأهداف الأخرى تكون

أفضل من خلال البيع وفقاً لعطاءات عامة أولية في أسواق الأوراق المالية المحلية والأجنبية، أو البيع إلى العاملين في الشركة المراد خصخصتها أو تصفية الشركة وما يلحقه من بيع أصولها. وبالإضافة إلى الأهداف الخاصة بالشركة المراد تحقيقها من عملية الخصخصة التي يشترك فيها الاستثمار الأجنبي المباشر (مثل جعل الشركة قادرة على المنافسة)، فقد تسعى الحكومات إلى تحقيق أهداف تشمل الاقتصاد برمته مثل الاستقرار الاقتصادي الكلي (والتركيز على جانب الإيرادات) وتنمية السوق المالية، وهو أمر لا تخدمه على النحو الكافي الخصخصة التي يشترك فيها الاستثمار الأجنبي المباشر.

٢٥- وعندما تكون الدولة بائعاً لأصول الشركة، فإن ذلك يحمل صانعي السياسة مسؤولية خاصة عند التفاوض بشأن صفقات انفرادية للخصخصة. ومن الهام بوجه خاص تحقيق التوازن بين الاعتبارات المتعلقة بالميزانية وغيرها من الاعتبارات. وغالباً ما يتعين على صانعي السياسة التوفيق بين الحاجة إلى توفير الخدمات بصورة فعالة وقادرة على المنافسة والحاجة إلى إمداد الفقراء و/أو السكان في المناطق النائية بها بأسعار معقولة. وقد تدفع الاعتبارات المتعلقة بالميزانية الحكومات على التفاوض بشأن أعلى سعر ممكن، واستخدام الإيرادات لأغراض اجتماعية، وإهمال جوانب المنافسة. أما الاعتبارات الأخرى المتعلقة مثلاً بالمحافظة على مستوى العمالة أو بشواغل السياسات الإقليمية، فإنها اعتبارات قد تستدعي التفاوض بشأن التزامات محددة يتعهد بها المستثمرون. وبالمثل، إذا أفرطت الحكومات في التركيز على السعر الذي تريد به بيع شركة مملوكة للدولة لتحقيق أقصى قدر من الإيرادات، وأهملت الإطار التنظيمي والمؤسسات اللازمة لحفظ أو تحسين كفاءة الصناعات التي تكون احتكارية بطبيعتها، فإن ذلك قد لا يعود على المجتمع بأقصى قدر من المنافع. ومثال ذلك هو الخلافات التي تدور حول مسألة خصخصة خدمات الإمداد بالماء والكهرباء.

٢٦- ونظراً لما تتسم به عمليات الخصخصة الواسعة النطاق التي يشترك فيها الاستثمار الأجنبي المباشر من طابع سياسي وحساس للغاية، فإن من الهام أيضاً إيجاد بيئة مؤسسية مناسبة تكفل اتساق السياسة وتماسكها وفعاليتها. وينطوي أي برنامج للخصخصة موجه نحو بيع شركات مقابل الاستثمار الأجنبي المباشر، على مشكلات محددة. فالنظراء هم مؤسسات خاصة قوية تتمتع بنفوذ قانوني ومالي واسع. وغالباً ما تكون الصفقات ذات درجة عالية من التخصص وقد تنطوي على فرض ورصد العديد من الالتزامات بعد الخصخصة. وفي الوقت نفسه، فإن البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تعاني، في الغالب، من ضعف هيكلي في مؤسساتها. وقد اختارت معظم البلدان التي ركزت على بيع شركاتها مقابل الاستثمار الأجنبي المباشر وكالات متخصصة في مجال الخصخصة. وبإمكان هذه الوكالات أن تساعد المستثمرين في الحصول على جميع الخدمات من جهة واحدة وتسهل من عملية توظيف خبراء من ذوي الكفاءات وتحد من قدرة المشترين على اجتذاب البائعين والمنظمين والمحافظة على استقلالية الشركات من تدخل الحكومات والجهات التي لها مصلحة في الشركات المملوكة للدولة، ومن الضروري في الوقت نفسه أن تكون هذه الوكالات مسؤولة أمام البرلمان وأن يتم مراجعة حساباتها كما ينبغي.

٢٧- ومـــن وجهة نظر تسعير أصول الشركات، فإن أحد المخاطر الهامة للبلد المضيف تكمن في أنه إذا بيعت الشـــركة بسعر أقل من السعر"الملائم" اجتماعياً، فإن ذلك يشكل خسارة للميزانية والاقتصاد. وفي ظل ظروف معينة، وذلك مثلاً عندما تكون أسواق رؤوس الأموال غير نامية نمواً كافياً أو عندما تكون النظم الاقتصادية تمر بمرحلة انتقالية، فقد يكون من الصعب تسعير الأصول تسعيراً صحيحاً. ويزداد احتمال تقييم الأصول بأسعار أقل مـــن قيمـــتها، عندما يكون مركز البلد المضيف التفاوضي إزاء المستثمرين الأجانب ضعيفاً، أو إذا لم يحفز البلد المضيف المستثمرين على المنافسة من خلال طرح العطاءات. كما أن من شأن البيئة الاقتصادية والسياسية أن تؤثر أيضـــاً عـــلى التسعير. وبوجه عام، فإن الالتزام السياسي الواضح للتقيد بقواعد صارمة للعبة قد يفضي إلى رفع الأسعار.

٢٨- وتؤثـــر عمليـــة الخصخصـــة نفسها أيضاً على أسعار البيع. ويتمثل أحد النهج في تلقي عدد كبير من العطاءات التنافسية من مجموعة من الشركات (المحلية والأجنبية) ومن شركات عبر وطنية مستقرة في البلد وذات سمعة حميدة، في حال كان المتنافسون شركات أجنبية فقط. وعلى الرغم من أن الهدف هو الحصول على شريك اســـتراتيجي يملـــك أصولاً تكنولوجية أو غير تكنولوجية محددة، فقد تكون هناك حاجة إلى التوفيق بين السعر المطلـــوب والظروف الأخرى[١٢]. وفي هذا السياق تتمثل إحدى الشروط المؤسسية الهامة في إنشاء عملية انتقاء تنافسية. والسبيل الوحيد لحصول الحكومات على سعر تنافسي لأصولها وضمان أعلى مستوى لالتزامات المشتري بعد الخصخصة هو ضمان مشاركة أكبر عدد ممكن من المستثمرين الأجانب في تقديم العطاءات. كما أن من الهام أيضاً أن يتم مسبقاً إطلاع مقدمي العطاءات المحتملين بوضوح على القواعد ومعايير الاختيار.

٢٩- وثمة مسألة صعبة هي معرفة إلى أي درجة يتعين على البلدان أن تشترط على المستثمرين التعهد بالتزامات محددة عند خصخصة الخدمات. وبما أن أحد أهم الاعتبارات التي ينبغي مراعاتها عند الخصخصة التي يشترك فيها الاستثمار الأجنبي المباشر، هي مواصلة المستثمرين نشاطهم في البلد، من خلال زيادة الاستثمار والعمالة والمساهمة في نمـــو ذلك البلد، في الأجل الطويل، فإن بعض الحكومات تشعر أنها بحاجة إلى تحديد مستويات للاستثمار في المســـتقبل بل وحتى فرض بعض الاستثمارات بموجب عقود في أوقات محددة. ومثل هذه الالتزامات شائعة، وإن ثبت أن تنفيذ بعض الالتزامات والغرامات بموجب العقود، في أماكن عديدة (مثل ألمانيا الشرقية سابقاً، وهنغاريا وبولندا) لم يكن فعالاً في كثير من الأحيان. ويتم عادة التوفيق بين حجم الالتزامات المتعهد بها وسعر بيع الشركة المراد خصخصتها. كما أن تكلفة إدارة الالتزامات النشطة بعد الخصخصة هي أيضاً باهظة من وجهة نظر الدولة، لأنه يتعين عليها أن تتابع عدداً كبيراً من العقود والدعاوى القضائية مع المستثمرين.

٣٠- وتطـــرح مسألة تنظيم الاحتكارات تحدياً آخراً لا سيما في سياق الخدمات. ففيما ينجذب المستثمرون الأجانـــب، في كـــثير من الأحيان، إلى الأصول التي تمت خصخصتها في شركات لها إيرادات قائمة على احتكار

كامل أو احتكار القلة، فإن مصلحة المجتمعات المضيفة وحكوماتها تتمثل في تقليص هذه الإيرادات إلى أدنى حد وذلك، مثلاً، من خلال وضع لوائح تنظيمية للصناعات ذات الصلة. وبالفعل، فإن التحدي الرئيسي يتمثل في ضمان عدم تحويل الاحتكار في القطاع العام، ببساطة، إلى احتكار في القطاع الخاص. وثمة أسئلة صعبة تظهر في هذا السياق تتعلق بدرجة القدرة على تحمل احتكار مؤقت في مقابل تحديث التكنولوجيا والمعدات؛ وما هي الطرق التي ينبغي استخدامها للحد من الاحتكارات؛ وكيف يمكن تقرير الإطار الزمني المناسب لذلك؛ وما هي المراحل المتسلسلة لوضع اللوائح التنظيمية والقيام بالخصخصة.

٣١- وتحتاج أي هيئة تنظيمية قوية إلى أن تكون مجهزة بأدوات كافية لحماية المستهلكين. ويسهم أي نظام للوائح التنظيمية جيد التصميم ويرمي إلى ضمان نوعية الخدمات ونطاقها وتوافرها في إحداث التحسينات التي يمكن توقع حدوثها من الاستثمار الأجنبي المباشر، مثلما يسهم في إحداث تحسينات في الشركات المملوكة محلياً (العامة أو الخاصة). ومسألة استقلال الهيئة التنظيمية هي مسألة هامة للحد من المخاطر التنظيمية من خلال جعل تصرفات هذه الهيئة أكثر قابلية للتنبؤ ولكي يتسنى جذب مهنيين من ذوي المؤهلات العالية من خلال منحهم مرتبات أفضل وشروط عمل أكثر مرونة مما قد يكون مقبولاً في الخدمة المدنية. وقد قامت بعض البلدان النامية مثل بوليفيا وبيرو بتكوين هيئات تنظيمية تعنى بعدد من الخدمات العامة للتصدي لقلة أعدد العاملين المؤهلين ولمنع الشركات الخاضعة للوائح التنظيمية من اجتذاب المنظمين.

٣٢- وفي حالة صناعات الشبكات/الهياكل الأساسية، قد تكون الالتزامات بنوعية الخدمات وموثوقيتها والحوافز للاستثمارات المقبلة المدمجة في إطار تنظيمي أفضل من التفاوض بشأن شروط أداء محددة وإدراجها في اتفاقات الخصخصة. فقد أدرجت شيلي وبيرو، مثلاً، شروطاً مفصلة في الإطار التنظيمي لقطاع الكهرباء في كل منهما. وباعت هنغاريا، من جهة أخرى، شركاتها العاملة في قطاع الكهرباء دون اهتمام كبير بالأداء المتصل بالخدمات بعد الخصخصة. ونتجت عن ذلك مشكلات كبيرة بعد الخصخصة مع المستثمرين والمستهلكين (نيستور ومحبوبي، ٢٠٠٠).

٣٣- وينبغي أن يُستكمل الإطار التنظيمي الصحيح أيضاً بسياسة مناسبة للتشجيع على المنافسة. والتهديد الوحيد المعقول بمنافسة محتملة لشركة عبر وطنية كبرى هو التهديد الذي يأتي من شركة عبر وطنية أخرى. وغالباً ما يتمكن المستثمرون الأجانب من بناء مركز مهيمن في البلدان النامية (أو تعزيزه) بصورة أسرع وأقوى منه في البلدان المتقدمة النمو. وفي بعض الحالات، مثل الحالة المتعلقة بقطاع الماء، هناك شركات عبر وطنية قليلة للغاية تملك الخبرة التي تمكنها من المنافسة على المستوى العالمي. أما في حالات أخرى، مثل سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية في أمريكا اللاتينية، فإن نمو الهيمنة الإقليمية في بعض الأسواق قد تحد أكثر من القدرة على المنافسة في الأسواق الوطنية.

٣٤- وإحدى الطرق لتحسين رفاه المستهلك والمصلحة العامة في هذا السياق هي إعادة الهيكلة التنافسية للصناعة المعنية قبل خصخصتها. والغرض من إعادة الهيكلة التنافسية قبل الخصخصة هو إدخال المنافسة في مراحل الإنتاج الابتدائية والنهائية من خلال تجزئة الشركات المتكاملة عمودياً. ففي قطاع الكهرباء في شيلي، مثلاً، تمت خصخصة كل من الشركتين الرئيسيتين (أنديسا وشيليترا) وتجزئتها إلى سبع شركات لتوليد الطاقة وثماني شركات لتوزيع الطاقة. كما بيعت شبكة نقل الكهرباء كشركة قائمة بذاتها (نيستور ومحبوبي، ٢٠٠٠). وفي بوليفيا قامت الحكومة بتجزئة شركتها الرئيسية لتوليد الكهرباء إلى أربع شركات وبيعها إلى مستثمرين أجانب مختلفين؛ وحولت شبكة نقل الكهرباء إلى إحدى شركات توزيع الكهرباء الموجودة (نيستور ومحبوبي، ٢٠٠٠). ويمكن بدلاً من ذلك الشروع في إعادة الهيكلة التنافسية من خلال التجزئة الأفقية وفقاً لمعايير جغرافية ووظيفية. وهذا ما تم في حالة تيليبراس في البرازيل، عندما قامت الحكومة بتجزئة الشركة القائمة إلى ثلاث أسواق/شركات وفقاً لمعايير جغرافية، وشركة واحدة تقوم بتشغيل الاتصالات البعيدة المدى وثماني شركات تقوم بتشغيل خطوط الهاتف النقال (نيستور ومحبوبي، ٢٠٠٠).

٣٥- وفي ضوء ما جاء أعلاه، فقد ينظر الخبراء في الأسئلة التالية:

- في ظل أي ظروف يُستحسن إشراك المستثمرين الأجانب في خصخصة الخدمات؟
- ما هي الخبرة المستمدة من استخدام الالتزامات المحددة في المفاوضات مع مستثمرين أجانب في هذا السياق؟ وكيف تأثر سعر الكيان الذي تمت خصخصته؟ وكيف رُصد الوفاء بالالتزامات؟ وإلى أي درجة تفي الشركات التي تمت خصخصتها بالتزاماتها؟
- هل ينبغي إصدار لوائح تنظيمية قبل الخصخصة أو بعدها؟
- إلى أي درجة ينبغي استخدام الأسهم الذهبية للاحتفاظ بالسيطرة على الشركة؟
- كيف يمكن تشجيع المنافسة على أفضل وجه في صناعات كانت احتكارية في السابق؟
- ما هو الدور الذي يمكن أن تؤديه المساعدة التقنية في مجال خصخصة الخدمات التي تشارك فيها الشركات عبر الوطنية؟
- ما هي الأمور التي ينبغي أو لا ينبغي أخذها في الحسبان عند إشراك الاستثمار الأجنبي المباشر في برامج الخصخصة؟

الحواشي

(١) حُسب ذلك بوصفه نسبة صادرات الخدمات إلى منتجات الخدمات، وفقاً للبنك الدولي (٢٠٠٣ أ).

(٢) بما أنه لا يمكن تبادل هذه الخدمات عبر الحدود بنفس طريقة تبادل الخدمات المتصلة بالمعلومات، فإن ذلك يتم من خلال استقرار المنتجين في البلدان المضيفة وحركة المستهلكين.

(٣) استأثرت الخدمات منذ عام ١٩٦٥ بنسبة ٥٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمال للبلدان المتقدمة، وازدادت إلى ما يناهز ٧٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ (الأونكتاد) ٢٠٠٠ ب، الصفحة ٣٣٠ من النص الإنكليزي).

(٤) في الفترة بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٥، ظل نصيب الخدمات في مجموع رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر الوافد إلى البلدان النامية مستقراً عند نسبة تبلغ حوالي ٢٠ في المائة (Mallampally and Zimny, 2000, p. 26).

(٥) يلاحظ أن التوسع الدولي للشركات العاملة في صناعة وجبات الطعام السريع واستئجار السيارات وتجارة التجزئة وصناعة الفنادق والخدمات التجارية يحدث من خلال ترتيبات غير سهمية مثل منح امتيازات وعقود إدارية أو شراكات. ولذلك فإن بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر لا تشمل هذا التوسع في البلدان المضيفة.

(٦) انظر البنك الدولي (٢٠٠٣ ب).

(٧) سلكت أفريقيا جنوب الصحراء، حيث ركزت الخصخصة على قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، منهجاً وسطاً بين هذين النهجين من خلال تصفية الشركات الموجودة المملوكة للدولة وإصدار تراخيص لمشاريع تأسيسية (المرجع نفسه، الصفحة ٣). وليس من المعروف إلى أي درجة أدت المشاريع التأسيسية الخاصة في البلدان الآسيوية إلى توليد استثمار أجنبي مباشر جديد.

(٨) يستند هذا الموجز أساساً إلى Sheshinski and López-Calva (2003) و Megginson and Netter (2001).

(٩) في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، مثلاً، التي كانت تستأثر فيها الشركات المملوكة للدولة بنصف مجموع العمالة أو أكثر قبل بداية التحول إلى اقتصاد السوق، أدى نقل الملكية إلى مستثمرين في الخارج (وكذلك في الداخل) وما تلاه من إعادة هيكلة إلى تخفيضات كبيرة في اليد العاملة في الشركات المشتراة. ووفقاً لمسح أجراه الأونكتاد في عام ١٩٩٩ لأداء ٢٣ شركة هامة اشتراها مستثمرون أجانب في سبعة من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، قبل الخصخصة وبعدها، انخفضت العمالة في الشركات قبل الخصخصة وكذلك بعدها (Kalotay and Hunya, 2000).

الحواشي (تابع)

(١٠) ووفقاً لميهالي (٢٠٠١)، لا تؤدي الخصخصة في حالة هنغاريا ببساطة إلى النتائج المتوخاة دون مشاركة الشركات عبر الوطنية.

(١١) في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، وافقت لجنة الأمم المتحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على "تعليق عام" بشأن الحق في الماء بوصفه حقاً من حقوق الإنسان. و"التعليق العام" هو تفسير لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعني هذا التعليق ضمناً أن البلدان الـ ١٤٥ التي صادقت على العهد ستكون ملزمة بأن تضمن بصورة تدريجية وصول الجميع إلى الماء الصالح للشرب وإلى المرافق الصحية – بصورة متساوية ودون تمييز (انظر www.who.int/mediacentre/releases/pr91/en).

(١٢) فمثلاً، إن تحويل ملكية شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى مستثمرين أجانب لهم مركز استراتيجي، يتم، بشكل عام، من خلال " البيع في مزادات علنية خاضعة للرقابة" تستهدف بلوغ أعلى سعر ممكن للأسـهم التي يتم بيعها، من بين عدد محدود من المرشحين الذين يتم اختيارهم مسبقاً بعد وفائهم بمعايير محددة مسبقاً.

المراجع

Galiani Sebastian, Paul Gertler and Ernesto Schargrodsky (2002). "Water for life: the impact of the privatization of water services on child mortality", Working Paper No. 154 (Stanford: Stanford University), mimeo.

Grusky Sara (2003). "Water privatization fiascos: Broken promises and social turmoil", Report by the Public Citizen's Critical Mass Energy and Environment Program, www.citizen.org/cmep.

Kalotay Kálmán and Gábor Hunya (2000). "Privatization and FDI in Central and Eastern Europe", *Transnational Corporations*, 9, 1, pp. 39–66.

Mallampally Padma and Zbigniew Zimny (2000). "Foreign direct investment in services: Trends and patterns", in Y. Aharoni and L. Nachum (eds.), *Globalization of Services: Some Implications for Theory and Practice* (London and New York: Routledge).

Megginson William L. and Jeffery M. Netter (2001). "From state to market: A survey of empirical studies on privatization", *Journal of Economic Literature*, 39, 2, pp. 321–389.

Mihályi Peter (2001). "Foreign direct investment in Hungary: The post-communist privatisation story re-considered", *Acta Oeconomica*, 51, 1, pp. 107–130.

Nellis John (2000). "Privatization in transition economies: What next?" (Washington DC: World Bank), mimeo.

Nestor Stilpon and Ladan Mahboobi (2000). "Privatisation of public utilities: The OECD experience" in OECD, *Privatisation Competition and Regulation* (Paris: OECD).

Sauvant Karl P. (1990). "The tradability of services", in P. A. Messerlin and K. P. Sauvant (eds.), *The Uruguay Round: Services in the World Economy* (Washington DC and New York: World Bank and United Nations Centre on Transnational Corporations).

Sheshinski Eytan and Luiz F. López-Calva (2003). "Privatization and its benefits: Theory, evidence, and challenges", in Kaushik, Basu, Ranjan Ray and Pulin Nayak (eds.), *Markets and Governments* (New Delhi: Oxford University Press).

Stiglitz Joseph (1998). "The private uses of public interests: Incentives and institutions", *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 3–22.

الأونكتاد (٢٠٠٢ أ). *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٢ . الشركات عبر الوطنية والقدرة التنافسية التصديرية* (نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة)، منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع .E.02.II.D.4.

الأونكتاد (٢٠٠٢ ب). دليل الأونكتاد الإحصائي (نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة)، منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع .E/F.03.II.D.2

الأونكـــتاد (٢٠٠٣ أ). "تقريـــر لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك عن دورتها السابعة" المعقـــودة في قصـــر الأمم المتحدة في جنيف من ٢٠ إلى ٢٤ كانون الثاني/يناير٢٠٠٣، (جنيف: الأمم المتحدة)، الوثيقة رقم TD/B/EX(31)/3، TD/B/COM.2/50.

الأونكتاد (٢٠٠٣ ب). *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠٠٣: سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل التنمية: من المنظورين الوطني والدولي* (نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة).

World Bank (2003a). 2003. *World Development Indicators* (Washington DC: World Bank).

World Bank (2003b). *Private Participation in Infrastructure: Trends in Developing Countries in 1990–2001* (Washington DC: World Bank).

- - - - -