

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/84
8 January 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية والتنمية

الدورة الثانية عشرة

جنيف، ٤-٥ شباط/فبراير ٢٠٠٨

البند ٣ من جدول الأعمال

الإمداديات التجارية وسلاسل القيمة العالمية

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد*

موجز تنفيذي

تستعرض هذه المذكرة دور وتأثير الإمداديات التجارية والنقل وما يتصل بذلك من بنية أساسية تجارية في سلاسل القيمة العالمية، وتبين الكيفية التي يمكن بها ربط المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بنظم الإنتاج الدولية وإدماجها فيها باتباع نهج سياسي شمولي إزاء تطوير الإمداديات والهياكل الأساسية التجارية. وتؤدي الهياكل الأساسية لبلد ما وفعالية خدماته المتصلة بالتجارة والنقل دوراً حاسماً في تحسين قدرته على المنافسة الدولية وقد غدت عناصر أساسية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وإتاحة بيئة مواتية وسياسات وحوافز محددة الأهداف من أجل تطوير الشراكات بين القطاعين العام والخاص بهدف إنشاء الهياكل الأساسية اللازمة ورفع مستوى الخدمات أمر يمكن أن يساعد على تخفيض الصعوبات التي تواجهها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وسلاسل القيمة العالمية على حد سواء. وعلى مستوى السياسات، تنظر المذكرة في تدابير وطنية وإقليمية ومتعددة الأطراف من شأنها زيادة قدرات العرض وتيسير الاندماج في سلاسل القيمة العالمية. وتشير إلى أن مبادرة المعونة من أجل التجارة ينبغي أن تعطي أولوية شديدة لتنمية القدرات الإنتاجية وتطوير الهياكل الأساسية التجارية.

* قُدمت هذه الوثيقة في التاريخ المذكور أعلاه لحدوث تأخير في تجهيزها.

أولاً - مقدمة

١- تستعرض هذه المذكرة دور الإمدادات التجارية والنقل وما يتصل بذلك من هياكل أساسية تجارية واستثمار لاندماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية. وتشمل سلاسل القيمة العالمية المجموعة الكاملة من الأنشطة الإنتاجية المترابطة التي تقوم بها الشركات في مواقع جغرافية مختلفة بغية إخراج منتج أو خدمة من مرحلة التصور إلى مرحلة الإنتاج وتقديمه إلى المستهلكين النهائيين^(١) ويسرّ سلاسل القيمة العالمية تخفيض تكاليف النقل والتغيرات التنظيمية والانتشار السريع لتكنولوجيات الاتصالات التي مكّنت المنشآت من توزيع أنشطة محددة على المنشآت التابعة والشريكة في الخارج وإدارتها. وأتاحت هذه التغيرات في شبكات الإنتاج للبلدان النامية فرصاً جديدة للاندماج في سلاسل القيمة العالمية.

٢- غير أن العديد من منشآت البلدان النامية، لا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، غير قادرة على الاستفادة من الفرص التي تتيحها سلاسل القيمة العالمية بسبب ضعف قدرتها على الارتباط بشبكات النقل العالمية وضعف قدرتها الإنتاجية. ويؤثر تعذر الوصول إلى الهياكل الأساسية للنقل في بعض البلدان النامية على المنشآت بزيادة تكاليف عقد الصفقات والنقل الدولي^(٢). كذلك يعتمد بناء القدرة الإنتاجية بالدرجة الأولى على الاستثمار المحلي والأجنبي للمنشآت، كما يعتمد قدرتها وعزمها على الاستثمار، إلى حد كبير، على بيئة الاستثمار والأعمال التي تنشأ داخلها. فمناخ الأعمال غير المتطور بما يكفي المتسم بعدم كفاية النقل وتيسير التجارة إضافة إلى بنية أساسية دون المستوى في مجال الخدمات يمكن أن يضعف قدرة البلدان على اجتذاب الاستثمار والمشاركة بنجاح في التجارة الدولية.

٣- وباتت سلاسل القيمة العالمية اليوم تشمل بالكامل مرحلتي التوريد والجرد من الإنتاج العالمي فضلاً عن عمليات التوزيع. وفي سياق كهذا، ينبغي التصدي على نحو شامل للعقبات المادية والمؤسسية والتكنولوجية والتنظيمية التي تعوق إنجاز عمليات تجارية مجدية. ويجب أن يكون الاستثمار في الحلول "المادية" مثل الهياكل الأساسية للنقل والتجهيز مدعوماً بتدابير "عملية" من قبيل ترشيد نظم التسيير والإدارة ووضع الإطار المؤسسي والقانوني والتنظيمي المناسب.

٤- وتتناول هذه المذكرة العديد من المسائل المذكورة أعلاه. ويستعرض الفرع "ثانياً" العناصر الأساسية للقدرة التنافسية، وتحديدًا تلك المتصلة بالإمدادات التجارية والاستثمار والهياكل الأساسية، ويتضمن عرضاً موجزاً للحواجز الرئيسية المتصلة بالتجارة التي تعوق اندماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل

(١) الأونكتاد، السلاسل العالمية للقيمة من أجل بناء القدرات الإنتاجية الوطنية، الوثيقة TD/B/COM.3/79، ٢٠٠٦.

(٢) انظر *Review of Maritime Transport, various issues, for comparisons of international transport costs*، الصادر عن الأونكتاد. وانظر أيضاً *Transport costs*، الصادر عن الأونكتاد. *Newsletter, No. 31, UNCTAD, 2006*.

القيمة العالمية. ويعرض الفرع "ثالثاً" الاستجابات السياساتية الممكنة اللازمة لإتاحة بيئة ملائمة وحوافز لتطوير القدرات والهياكل الأساسية التجارية بهدف اجتذاب الاستثمار الخاص وتشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص. كما يصف بإيجاز سبل التعاون مع القطاع الخاص بهدف المضي قدماً بتلك العملية ويؤكد أهمية زيادة التنسيق والتعاون الإقليميين من أجل استحداث أوجه تآزر وإيجاد حلول للمشاكل المشتركة خدمة لمصلحة الجميع. ويتضمن الفرع "رابعاً" الاستنتاجات وسبل المضي قدماً.

ثانياً - الإمداديات التجارية والاستثمار والهياكل الأساسية: عناصر أساسية للقدرة التنافسية

الإمداديات التجارية في سلاسل القيمة العالمية

٥- بظهور استراتيجيات نمو موجهة نحو التصدير ونظام إنتاج عالمي جديد داخل سلاسل القيمة العالمية المشتتة جغرافياً، أصبحت الإمداديات التجارية بالغة الأهمية. وبالنسبة إلى معظم سلاسل القيمة، لا بد من وجود سلسلة نقل مادية تنقل المنتج من مرفق إنتاج أو تجهيز أو توزيع إلى المرفق التالي. وتخلق سلاسل القيمة العالمية طلباً كبيراً على الهياكل الأساسية للنقل والخدمات التي يتعين أن تكفل استمرار نظام الإمداد المعقد هذا، وأي انقطاع يحدث يكون تلقائياً بمثابة حلقة ضعيفة أو معطلة.

٦- وبيّنت عدة دراسات المشاكل التي تعانيها المؤسسات المتعددة الجنسيات الراغبة في المشاركة في سلاسل القيمة العالمية في البلدان النامية. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، مثلاً، يتعامل المصدرون مع تأخيرات متوسطها ٥٠ يوماً لكل شحنة ويحتاجون إلى ما لا يقل عن ٢٠ تويقياً على ثماني أو تسع استثمارات جمركية^(٣). وهذه شروط عسيرة بالنسبة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي تعوزها ببساطة القدرات والإمكانات المالية اللازمة. كذلك يحتاج الشركاء في سلاسل القيمة العالمية إلى المرور بوكلاء أو وسطاء آخرين للتكيف مع الإجراءات البيروقراطية المفروضة واستيفائها. من ذلك أن المصدرين يمضون ٧٤ يوماً في أنغولا و٩٣ يوماً في كازاخستان في استيفاء جميع الوثائق والإجراءات المطلوبة، بينما لا يمضي نظراؤهم في إستونيا سوى ثلاثة أيام في استيفاء المتطلبات الإدارية. زد على ذلك أن السلطات الجمركية في بلدان كثيرة ما زالت تفتح معظم الحاويات، وهو ما يتسبب في أمور من بينها حدوث تأخيرات وارتفاع في التكاليف. وهذه الحواجز تجعل اندماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في شبكات العرض العالمية - حيث يُشترط ضبط مواعيد الإنتاج واحترام الآجال - وهماً.

٧- ولا يزال عدم الارتباط بشبكات النقل العالمية - على نحو مباشر أو بواسطة موانئ إعادة الشحن - حاجزاً لا يستهان به يعوق التجارة في بلدان نامية كثيرة. والعديد من البلدان النامية، لا سيما البلدان غير الساحلية، من أقل البلدان ارتباطاً بشبكات الشحن الدولية. لذلك تكون تكاليف شحنها الدولي المقدر كنسبة

(٣) البنك الدولي. تقرير ممارسة أنشطة الأعمال لعام ٢٠٠٦.

مئوية من قيمة الواردات مرتفعة بصورة خاصة أيضاً^(٤). وفي المقابل فإن العديد من البلدان أو الاقتصادات الآسيوية هي أحسن البلدان ارتباطاً بالشبكات العالمية أو من أحسنها^(٥). وتتصدر الصين القائمة، تليها هونغ كونغ (الصين) وسنغافورة وماليزيا وجمهورية كوريا وسري لانكا والهند، وهي في المراتب العشرين الأولى من جملة ١٦٢ بلداً^(٦). وبالمثل، تراجعت في آسيا تكاليف الشحن الدولي المقدره كنسبة مئوية من قيمة الواردات على نحو مطرد على مدى فترة ١٥ سنة (مما يزيد على ٩ في المائة إلى ما يقل عن ٦ في المائة)^(٧). ويبيّن ذلك أن الاندماج الفعلي في سلاسل النقل العالمية يتيح مجالاً للتطوير والاندماج في سلاسل القيمة العالمية.

٨- وتوفر إدارة سلاسل العرض داخل سلاسل القيمة العالمية طرقاً لعقد الصفقات للشركات الكبيرة والصغيرة، التي تنتمي إلى سلسلة كاملة من المزودين والمصنعين والموزعين وتجار التجزئة. ويمكن للشركات الكبيرة - أي المنشآت الرائدة - التي تطبق أفضل نماذج الأعمال وتدعم الاستثمار في النظم وممارسات الأعمال الجديدة أن تندمج أفقياً وعمودياً في سلاسل القيمة العالمية. وباستطاعة المنشأة الرائدة، وعادة ما يتعلق الأمر بشركة عبر وطنية، أن تورّد وظائف إلى الخارج، وأن تعهد لأكفأ الشركات المحلية بأداء وظائف معينة.

٩- ويمكن تشغيل سلاسل العرض على النحو الأمثل بإزالة الحدود التي طالما فصلت بين مختلف أجزاء السلسلة وتعبئة الشراكات وتيسيرها عن طريق تطبيق استراتيجي للتكنولوجيا. ويمكن أن يشمل ذلك أيضاً تشكيل مجموعات تربط بين المواقع الجغرافية والأداء الاقتصادي، منشئة شبكة من الشركات تقوم على علاقات متشعبة بين تلك الشركات. وتكون تلك المجموعات مجهزة بصورة أفضل على هذا النحو لتحمل الأحجام التي تطلبها المنشأة الرائدة. وتشدد سلاسل القيمة العالمية على تطوير التسليم في الموعد، وتركز تركيزاً كبيراً على وظيفة مراقبة المخزون والإمدادات بهدف التقليل إلى أدنى حد من التكاليف المتصلة بذلك، وتصميم استراتيجيات توزيع جديدة لتحسين ربط كامل الشبكة بالمستهلك. ويعني ذلك أن سلاسل القيمة العالمية تقتضي وجود بيئة سليمة وموثوق بها على نحو خاص تيسر تنقلات السلع والخدمات داخل البلد وعبر الحدود.

تطوير الهياكل الأساسية والاستثمار

١٠- تتناول مؤلفات كثيرة موضوع التأثيرات السلبية لضعف الهياكل الأساسية للنقل على الاستثمار والصادرات والحد من الفقر وبصفة أعم على التنمية^(٨). وتقدر دراسة أجريت حديثاً أن التجارة فيما بين بلدان

(٤) UNCTAD. *Review of Maritime Transport, 2007*

(٥) UNCTAD. *Liner Shipping Connectivity Index, 2007*

(٦) UNCTAD. *Transport Newsletter, No. 3, 2007*

(٧) UNCTAD. *Review of Maritime Transport, 2007*

(٨) World Bank. *Private participation in infrastructure in developing countries: trends, impacts,*

and policy lessons. 2003

غرب أفريقيا يمكن أن تزداد بما يوازي متوسطه ٤٠٠ في المائة لو عُبِدَت الطرق في تلك البلدان. والاستثمار ذاته يمكن أن يزيد التجارة في الجنوب الأفريقي بمعدل ٣٠٠ في المائة^(٩).

١١ - ولوحظ أن نوعية الهياكل الأساسية تؤدي دوراً أساسياً في الاستثمار الأجنبي المباشر والقرارات التصديرية للشركات. ويختار المستثمرون، لا سيما في القطاعات الموجهة نحو التصدير، مواقع متكفل للمشروع فعالية وموثوقية في التوزيع وفي قنوات العرض. ووضع المنتدى الاقتصادي العالمي مؤشراً يقيّم النقائص النوعية في الهياكل الأساسية^(١٠). ويقيّم هذا المؤشر النقل البري والبحري والجوي والهياكل الأساسية للكهرباء في بلد ما مقارنة بالعناصر ذاتها في ألمانيا التي وقع عليها الاختيار نظراً لتطور هياكلها الأساسية إلى أدنى مستوى في العالم. وبحسب هذا المؤشر، يسود في شيلي، مثلاً، أضيّق فجوة نوعية في الهياكل الأساسية (أي أفضل الهياكل الأساسية نسبياً) وأفضل سجل استثماري للقطاع الخاص في أمريكا اللاتينية. وقد ساعد ذلك شيلي على أن تتفوق باستمرار على غيرها من بلدان المنطقة في اجتذاب الاستثمار^(١١).

١٢ - ويتمثل أحد سبل تدارك الفجوة النوعية في الهياكل الأساسية في اجتذاب مشاركة القطاع الخاص أو استثماره في هذه الهياكل عن طريق الخصخصة وإقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد يستلزم تحقيق ذلك إدخال تحسينات على الإطار التنظيمي كخطوات أولى. وحالياً، تبقى مشاركة القطاع الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية منخفضة وتتفاوت إلى حد كبير من منطقة إلى أخرى (انظر الشكل ١). وتؤكد ذلك دراسات حالات أُجريت في الهند. ومن المقدّر أن استثمار الهند في الهياكل الأساسية المفروض فيه أن يرتفع من ٤ إلى ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي حتى يستجيب للمتطلبات المتزايدة الناجمة عن النمو الاقتصادي السريع. غير أن الاستثمار العام المحلي (نحو ٧٠ في المائة) سيظل المصدر الرئيسي لتلبية متطلبات التمويل هذه^(١٢).

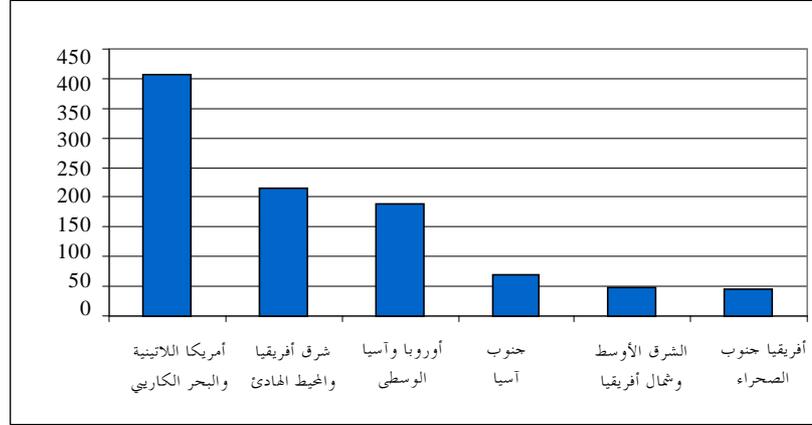
(٩) World Bank. *Doing Business Report*. 2007

(١٠) World Economic Forum. *Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure*. 2007

(١١) تحتل شيلي مرتبة متقدمة حسب مؤشر أداء الاستثمار الأجنبي المباشر ومؤشر إمكانات الاستثمار الأجنبي المباشر للأونكتاد (تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠٧).

(١٢) السيد أرفيند ميارام، مساعد الأمين، ووزير المالية، الهند، بيان ألقاه في اجتماع خبراء الأونكتاد المتعلق بمقارنة أفضل الممارسات لإنشاء بيئة تؤدي إلى الزيادة إلى أقصى حد من فوائد التنمية والنمو الاقتصادي والاستثمار في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، جنيف، ٢٤-٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

الشكل ١- مشاريع الهياكل الأساسية التي يشارك فيها القطاع الخاص، ١٩٩٠-٢٠٠٥
(بمليارات الدولارات)



المصدر: البنك الدولي. مؤشرات التنمية العالمية، ٢٠٠٧؛ ورقة حقائق إقليمية: أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

الوصول إلى التمويل والتكنولوجيات

١٣- تشمل كل مرحلة من مشروع هياكل أساسية، من التخطيط إلى الصيانة، تقييم وتطبيق مجموعة واسعة من الخدمات والتكنولوجيات وتقنيات الإدارة. غير أن العديد من البلدان النامية تفتقر إلى تلك الخدمات المتنوعة وللقدرة التنظيمية اللازمة. ويعود ذلك إلى أسباب من بينها ضعف البيئة التنظيمية ونقص المهارات وعدم كفاية شبكات التوزيع والافتقار إلى تكنولوجيا المعلومات، وبصفة أعم، نقص الوعي العام. وعلاوة على ذلك، لا بد من توفير البنية الأساسية العملية، وهي البنية الأساسية المؤسسية والتكنولوجية ذات الصلة، لدعم تطوير قدرة المنشآت على المنافسة. ويشمل ذلك محاضن الأعمال، والمجمعات الصناعية والعلمية والتكنولوجية، ومراكز الإنتاجية، ومؤسسات خدمات تنمية الأعمال والنهوض بالاستثمار. وعلى سبيل المثال، تشكل منطقة ريتشاردز باي الصناعية في جنوب أفريقيا مجعاً تلقت فيه المشاريع الاستثمارية الجديدة الرئيسية للشركات عبر الوطنية في التسعينات دعماً حكومياً فيما يتصل بالتوريد الخارجي نحو مؤسسات وطنية صغيرة ومتوسطة الحجم. ورغم بعض الصعوبات الأولية تمكنت المنطقة الصناعية من إقامة صلات بين شركات كبيرة ومؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم معتمدة من الحكومة، وتقديم الدعم إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في مشاركتها في برامج المشتريات. كما أنشأت منتدى يمكن فيه للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تلتقي بشركاء محتملين.

الحواجز المتصلة بالنقل التي تعوق الاندماج في سلاسل القيمة العالمية

١٤- يشكّل فعالية خدمات النقل وتوافر بنية أساسية وتكنولوجية موثوق بهما فضلاً عن مواعيد النقل والعبور عناصر أساسية لسلسلة نقل ويمكن أن تؤثر على قرارات اختيار الموقع والشركاء والاستثمار. وتشمل العقبات التي تعوق الإنتاجية وتزيد التكاليف الإمدادية وتضعب من ثم اندماج المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية ما يلي:

- (أ) عدم أو نقص استخدام الخدمات المتاحة بسبب مشاكل القدرة؛
- (ب) خدمات نقل وشركات احتكار خدمات مجزأة ومفرطة التنظيم؛
- (ج) مواطن القصور المؤسسية والمشاكل الإجرائية؛
- (د) ضعف الإدارة الداخلية في الوكالات وفي القطاع الخاص؛
- (هـ) انعدام الإطار القانوني المناسب القائم على قواعد ومعايير موحدة متفق عليها دولياً؛
- (و) إجراءات جمركية وحدودية تفتقر إلى التوحيد والتجانس؛
- (ز) رداءة البنية الأساسية المادية أو عدم توافرها؛
- (ح) عدم الوصول إلى شبكات النقل العالمية؛
- (ط) عدم الوصول إلى التمويل في شكل استثمار خاص أو عام؛
- (ي) عدم الوصول إلى البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات وعدم تطابقها مع المتطلبات الدولية.

١٥ - لذلك فإن تكاليف التجارة والنقل والوصول إلى شبكات النقل الدولي وتوافر بيئة داعمة مناسبة، بما في ذلك قيام إطار قانوني وتنظيمي مستقر، هي عناصر أساسية لتنمية قدرات العرض وهي تحدّد قدرة البلدان على المنافسة في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والمشاركة في التجارة العالمية.

ثالثاً - الاستجابات التي تحددها السياسات

الإطار السياسي

١٦ - لم يعد من الممكن فصل مسائل النقل والهياكل الأساسية عن الأهداف الإنمائية العامة. والعديد من النقص المتصلة بضعف القدرات في مجالات الشحن ومناولة الشحنات والمرور العابر وعبور الحدود ناتجة عن إجراءات إدارية معقّدة ومطوّلة وعمليات مراقبة سيئة التنسيق وارتفاع مستوى الرسوم وعدم إنفاذ الاتفاقيات والمعايير الدولية القائمة ونقص التنفيذ الوطني الفعال. وينبغي أن يتصدّى صنّاع السياسات على نحو شامل لهذه النقص ولما يتصل بها من تكاليف بغية إزالة الحواجز المادية والتكنولوجية والإجرائية باعتماد إصلاحات تدعمها نظم التسيير والإدارة الموحّدة اللازمة. لذلك لا بد أن تكون الاستجابات التي تحددها السياسات لمواجهة التحديات المبيّنة أعلاه جزءاً من إطار سياسي أوسع، وهي تتطلب دعماً سياسياً قوياً كي تولّد تغييرات وتنفّذها وتطبّقها. ويمكن مثلاً إعادة تصميم ممرات العبور بحيث تتحوّل إلى ممرات إنمائية حقيقية تجمع بين عناصر مستدامة من سياسات التجارة والنقل والصناعة. ويمكن لنهج التطوير المكاني بمرور الوقت أن يؤدّي إلى زيادة فعالية في قدرة البلد على المنافسة ويسهّل مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سلاسل القيمة العالمية.

١٧- وتحتاج البلدان النامية إلى تحسين البيئة الملائمة (المؤسسية والقانونية والإدارية) وبناء القدرات وزيادة الشفافية وتنسيق الخدمات. ويبحث التجار والمستثمرون عن القابلية للتنبؤ والمسؤولية والموثوقية. وإذا لم تتوفر هذه الشروط الأساسية، يتغير اتجاه تدفقات التجارة والاستثمار بسهولة. وتشكل الحكومات قوة الدفع التي تيسر بالعملية نحو إزالة العقبات الرئيسية. ويوجد مجال واسع للمزيد من التوجيه السياسي والتحفيز وتوزيع الموارد لتحسين الرؤية الاستراتيجية والشفافية والمسؤولية.

الإمدادات التجارية

١٨- يرمي تيسير التجارة والنقل، وهو عنصر أساسي لتعزيز الإمدادات التجارية، إلى ضمان قدرة السلطات الوطنية على تحسين كفاءة تجارتها الدولية. وتفيد تقديرات اللجنة الاقتصادية لأوروبا بأن الوفورات المباشرة الممكنة تحقيقها من تدابير تيسير التجارة يمكن أن تتراوح بين ٢ و ٣ في المائة من إجمالي قيمة التجارة العالمية^(١٣). ويمكن أن تساهم تلك الوفورات في تحسين قدرة القطاع الخاص والقطاع العام في البلدان النامية على المنافسة الدولية. وستشمل الجهات المستفيدة الرئيسية في هذا الصدد أيضاً العدد الكبير من الشركات الصغيرة المهيمنة في البلدان النامية التي تتكبد تكاليف عمليات تجارية مفرطة الارتفاع. ولا بد للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن تكون قادرة على أن تستوفي بسهولة وبتكلفة معقولة المتطلبات الإدارية والتنظيمية، على نحو يفضي في نهاية المطاف إلى إزالة العديد من الخطوات الوسيطة، وذلك مثلاً بإنشاء محطات خدمة موحدة يمكن أن تكون مفيدة في هذا الصدد.

١٩- وبغية الاستفادة من وفورات حجم ممكنة، من المنطقي تجميع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وما تحتاجه من خدمات، وذلك مثلاً بإنشاء مجمعات تجارة ونقل. وفي إطار من هذا القبيل، تنعم الشركات بمزايا بحكم قربها من المزوّدين أو الوكلاء أو مقدّمي الإمدادات. غير أنه قد لا يكون من الممكن دائماً اختصار المسافة الجغرافية على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم المحتمل أن تكون قادرة على دخول سلاسل القيمة العالمية. وفي جنوب أفريقيا مثلاً، تأتي أكبر أحجام الصادرات من مناطق لا يزيد بعدها على ١٠٠ كيلومتر عن ميناء بما في ذلك الموانئ البرية^(١٤). وتمكين المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم من وصول أسهل إلى مواقع أقرب إلى الموانئ البحرية أو الموانئ الجوية - أو إنشاء موانئ بحرية أو جوية أو برية أقرب إلى المناطق التي توجد فيها مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم قادرة على المشاركة في سلاسل القيمة العالمية - يمكن أن يشكّل حلاً معقولاً لا سيما فيما يتعلق بدمج منتجات قابلة للتلف وللتأثر بالزمن، كالفواكه الطازجة أو الخضراوات أو الزهور، في سلاسل القيمة.

٢٠- ويبيّن التعاون بين البرازيل وجنوب أفريقيا والهند أن إقامة حوار متواصل بشأن مسائل من قبيل خدمات الشحن والخدمات الإمدادية باتت جزءاً لا يتجزأ من الجغرافيا التجارية الجديدة، ويمكن أن تكتسي أهمية خاصة في حالة المشاريع المشتركة الممكنة بين شركاء من القطاعين العام والخاص. وفي هذا الصدد، يمكن أن يؤدي النقل

(١٣) .UNECE. Trade facilitation in a global environment. ECE/TRADE/2002/21, 2002

(١٤) .W Naudé and M Matthee. The significance of transport costs in Africa. *Policy Briefs*, 5, 2007

المتعدد الوسائط دوراً مهماً، بغرض إتاحة المزيد من الحلول الإمدادية الفعّالة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لا سيما عندما يحدث في سياق في اتفاقات إطارية.

٢١- ويمكن أن يساعد النقل المتعدد الوسائط على تيسير النقل والمرور العابرين للحدود، كما يمكن أن يزيد مشاركة البلدان غير الساحلية والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في الأنماط التجارية العالمية. غير أنه لن يتسنى التكيف في نهاية المطاف مع الطلبات المعقّدة لسلاسل القيمة العالمية وسلاسل نقلها سوى بمياكل أساسية فعّالة لخدمات مجهزة. بمراقق متطورة لتكنولوجيا المعلومات، فضلاً عن بنية أساسية مادية مستدامة. وقد يؤدي ذلك بدوره أيضاً إلى تأثيرات تبعية عالية القيمة على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، ويساعد على تحسين بيئة أعمال بلد برمته، ويفضي من ثم إلى تحقيق نمو. وعلى سبيل المثال، باستطاعة ميناء يجري تشغيله بشكل جيد أن يجتذب المزيد من الأعمال التجارية الإقليمية والدولية من بلدان ساحلية وغير ساحلية - وهو ما فيه مصلحة كل من المستخدم والمشغل.

٢٢- وتقتضي الإمدادات التجارية الفعّالة إطاراً قانونياً شفافاً يقوم على قواعد دولية موحّدة ويولّد التيقن والقبالية للتنبؤ ويضع في اعتباره الممارسات التجارية والتطورات التكنولوجية الحديثة. وفي المقابل، يولّد إطار قانوني مجزأ ومعقّد انعدام التيقن الذي يزيد بدوره تكاليف العمليات التجارية إذ يفضي إلى تحقيقات قانونية وإثباتية وتنازع باهظ التكلفة وتكاليف تأمين مرتفعة. ويمكن اعتباره على هذا النحو حاجزاً خطيراً أمام تطوير التجارة الدولية بمسّ بصفة خاصة قدرة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على الاندماج في سلاسل القيمة العالمية والمنافسة فيها على نحو فعّال. ويساهم القانون الدولي الموحد في تيسير التعاقد والتفاعل عبر الحدود الوطنية. كما يمكن أن يساعد على التصدي لقضايا السياسة العامة في المجالات التي تتفاعل فيها أطراف تتفاوت قدرتها التفاوضية بما في ذلك تفاعلها في مجال النقل.

٢٣- وتشمل القضايا الموضوعية المهمة في مجال قانون النقل التحدي المستمر المتمثل في إقرار نظام مسؤولية شفاف ويسير الاستعمال في مجال النقل الدولي المتعدد الوسائط، وتبسيط وثائق النقل، واستحداث بدائل إلكترونية للوثائق الورقية التقليدية. وتوجد قضايا ناشئة رئيسية أخرى من قبيل الأمن البحري وأمن سلاسل العرض إضافة إلى قضايا وشواغل حديثة النشأة تتعلق بتغير المناخ، وهي قضايا تحظى باهتمام عالمي وسوف تمسّ البلدان النامية والمتقدمة بطرق عديدة، منها ما يتعلق بالأطر التنظيمية المتفق عليها دولياً التي يتعين تنفيذها على الصعيدين الوطني والإقليمي. وبالنسبة إلى البلدان النامية، لا بد من المشاركة الفعّالة في العمليات الدولية المهمة لبناء توافق الآراء فضلاً عن تقييم ما يتصل بذلك من احتياجات في مجال بناء القدرات بهدف ضمان الامتثال والتنفيذ على المستويات الوطنية.

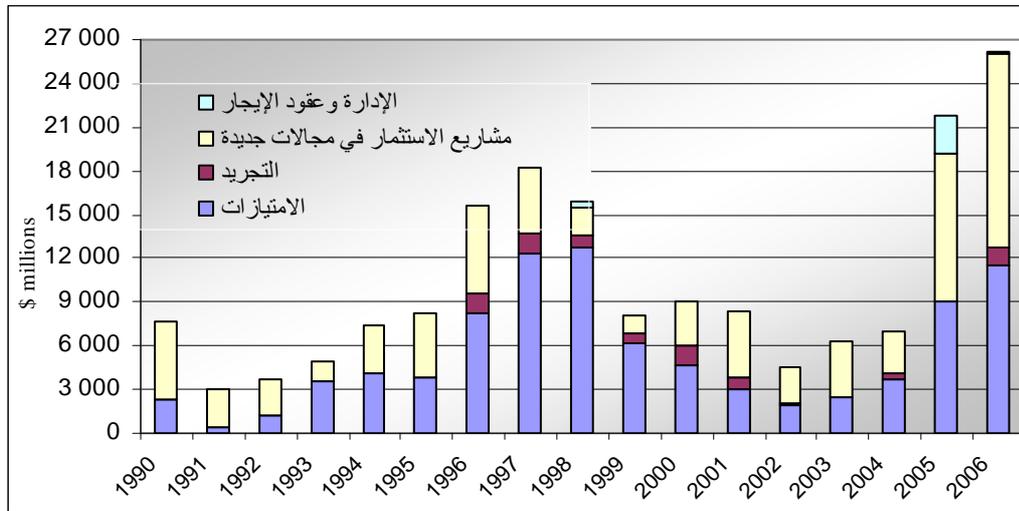
تطوير الهياكل الأساسية والاستثمار

٢٤- اعتمدت البلدان النامية عموماً على قطاعات عامة كبيرة لحث التنمية الاقتصادية وذلك غالباً ما بسبب النقص الفادح في قدرات المشاريع الخاصة الوطنية خلال الفترة الانتقالية التي أعقبت الاستقلال. وفي الأعوام الأخيرة، انتهجت البلدان سياسات لتشجيع مشاركة القطاع الخاص على تمويل خدمات الهياكل الأساسية وتوفيرها بهدف تحسين جوانب الكفاءة والوصول. ورغم أن الاستثمار في الهياكل الأساسية للنقل بمشاركة القطاع

الخاص تراجع بعد عام ١٩٩٧، سُجِّل ارتفاع سريع في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ (انظر الشكل ٢)^(١٥). وقد توحى الزيادة في الامتيازات الممنوحة فيما يخصّ الأصول القائمة ومشاريع الاستثمار في مجالات جديدة بأن المستثمرين يجتارون مشاريع تقلّ فيها احتمالات التدخل السياسي. كذلك قد تكون بقية المشاريع العامة أقلّ اجتذاباً للمشغلين الخاصين من تلك المخصصة بالفعل.

٢٥- غير أن الاستثمار الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية يظلّ تحدياً بالنسبة إلى البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء^(١٦). وقد لا يكون من السهل التوفيق بين المصلحة العامة في تحسين الخدمات بتكلفة معقولة ومصلحة القطاع الخاص في تحقيق عائد لا يستهان به من الاستثمار. وفي قطاع النقل يمكن أن يخفّض الاستثمار في طرق جديدة مثلاً حركة المرور على الطرق الموجودة، الأمر الذي يمكن أن يخفّض بدوره من إيرادات المشغلين الخاصين. وبالمثل يمكن أن تؤدي التدابير التي من شأنها أن تتيح للمشغلين تحسين الفعالية والإنتاجية والربحية إلى زيادة التكاليف وخسارة الوظائف. وسُجِّل في بلدان أفريقية كثيرة إضرابات عديدة للاحتجاج على مقترحات خصخصة مؤسسات حكومية، إذ خشيت النقابات فقدان الوظائف أو تخفيض الاستحقاقات. وترى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أن تجنّب هذه النزاعات يقتضي "ربط برامج الخصخصة بالاستراتيجيات الأعم للتنمية والنهوض بالقطاع الخاص وتشجيع النقاش العام بهدف تأمين توافق الآراء"^(١٧).

الشكل ٢- اتجاهات الاستثمار الخاص في الهياكل الأساسية للنقل، بحسب النوع



المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي لمشاركة القطاع الخاص في البنية الأساسية (٢٠٠٧).

(١٥) World Bank. Private activity in transport shows strong growth in 2006. PPI data update 5, 2007

(١٦) F Sader. Attracting foreign direct investment into infrastructure: why is it so difficult?

.International Finance Corporation and World Bank FIAS Occasional Paper 12, 2000

(١٧) D Makonnen. Broadening local participation in privatization of public assets in Africa. Mimeo

.prepared for the United Nations Economic Commission for Africa

٢٦- وتحتاج سلاسل القيمة العالمية إلى مرافق إمدادية معقدة لا سيما في مجال السلع القابلة للتلف مثل الفواكه والخضراوات ومنتجات البستنة. وليست نظم العرض معقدة فحسب بل إن المرافق والنظم اللازمة لدعمها لا بد أن تكون أكثر تطوراً. ويمكن أن يكون الاستثمار في تلك المرافق حاسماً لدخول سلاسل القيمة العالمية والبقاء فيها. وفي كينيا مثلاً، وظفت استثمارات أجنبية مباشرة لا يستهان بها في تطوير تصدير منتجات البستنة (انظر الإطار ١)^(١٨)، ويعتبر البلد اليوم أحد البلدان التي دخلت تلك السلاسل مبكراً وهو جاهز وساعدت على تحديد الشروط التي تواجهها البلدان الأخرى من حيث تطوير المهارات والمرافق والخدمات اللازمة للنجاح داخل سلاسل القيمة العالمية.

الإطار ١- جني منتجات البستنة من أجل التنمية في كينيا

تؤدي فعالية الهياكل الأساسية للنقل دوراً حاسماً بالنسبة إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في قطاع البستنة. فالخضراوات شأنها شأن الزهور تتطلب استثماراً كبيراً في مرافق ما بعد القطف والبنية الأساسية للنقل فضلاً عن الوصول الفوري إلى مرافق الشحن الجوي لأنها سلع قابلة للتلف ودقيقة المناولة. وإضافة إلى ذلك، يحتاج المشغلون الخاصون إلى الوصول إلى بنية أساسية داعمة تشمل مراكز تسويق في المناطق الزراعية، وشاحنات النقل المجهزة بالمرذات، ومرافق التبريد في المطارات، والأراضي القريبة من المطارات. وتضطر المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الاعتماد على خدمات التوزيع والتسويق كي تربط بشكل محكم بين تخطيط الإنتاج والتوزيع والتسويق، بينما تندمج الشركات الكبيرة بصفة عمودية داخل القطاع برمته.

وقبل عشرين عاماً، كان صغار المصدّرين في كينيا يشترون حبوب الفاصوليا الخضراء في أسواق الجملة المحلية أو من المزارعين الصغار مباشرة، ثم يضعونها في علب أو أكياس ويرسلونها إلى المستوردين في المملكة المتحدة مثلاً، ويبيعونها عن طريق تجار الجملة. ومنذ ذلك الوقت تغيرت هذه التجارة تماماً، وباتت الخضراوات الطازجة تباع حالياً في المحلات التجارية الكبرى بالأساس بعد مرور سريع عبر سلسلة العرض. وتعمل شركات الحبوب مع المصدّرين والمستوردين وتجار التجزئة على استحداث منتجات وأنواع جديدة. ويخضع المزوّدون للرصد والمراقبة بصفة منتظمة، ويجري وضع إمدادات متخصصة لتيسير المعالجة والتعليب في كينيا. وأنشأت الحكومة المرافق ومراكز التسويق اللازمة. وأتاح ذلك لمستثمر دولي (من هولندا) أن يستفيد من خبرة البلد في تصدير الخضراوات لإنشاء شركة التنمية الأوسيرية (Oserian Development Company) في الثمانينات وأن يهيمن على قطاع الزهور.

وساعدت طبيعة قطاع البستنة المصدّرين الكينيين على اكتساب المهارات التقنية والإدارية اللازمة وشجعت استحداث البنية الأساسية وآليات التمويل المناسبة. وعلى الرغم من ذلك، لا يزال المصدّرون يواجهون عقبات بسبب ضعف البنية الأساسية المحلية للنقل وارتفاع تكاليف الشحن الجوي في كينيا. وفي عام ٢٠٠٦، وضعت الحكومة استراتيجية خماسية السنوات لتوسيع التجارة بزيادة تبسيط العمليات العابرة للحدود. وشكّل اتحاد جمارك رابطة شرق أفريقيا، الذي رأى النور في عام ٢٠٠٥، أحد العوامل المساهمة في الإصلاحات المنفّذة في كينيا وفي بلدان أخرى في المنطقة.

المصدر: معهد الدراسات الإنمائية. Export horticulture and poverty in Kenya. 2002.

٢٧- وأصبح قطاع الاتصالات عن بُعد قطاعاً دينامياً مهماً للخصخصة. فقد كانت العديد من نظم الهاتف الأفريقية عتيقة وعاجزة عن تغطية جميع السكان سوى أقلية صغيرة. وبتحرير قطاع الاتصالات ووضع أطر قانونية

J Humphrey. Commodities, diversification and poverty reduction. Paper presented at the FAO (١٨)
.Symposium on the State of Agricultural Commodity Market Research, Rome, 15-16 December 2003. 2004

وتنظيمية ملائمة تمكّنت البلدان الأفريقية من الوصول إلى تكنولوجيات وموارد استثمار جديدة ساعدت على تحديث نظمها وتوسيعها. وظهر الهاتف النقال كإحدى البنى الأساسية الأكثر ملائمة ومساندة للتنمية إذ ربط المنتجين والمجتمعات المحلية في المناطق النائية بالأسواق الموجودة في المناطق الحضرية. وبيّنت دراسات حالات كثيرة أن السياسات المتكاملة والإطار التنظيمي المناسب أمور لا غنى عنها لضمان مشاركة القطاع الخاص مشاركة ناجحة في البنية الأساسية (انظر الإطار ٢). وفي التخصصة الناجحة في قطاعي الاتصالات والطاقة في بيو، مثلاً، أُعطيت الأفضلية لمستثمري القطاع على حساب المستثمرين الماليين، ممّا أدّى إلى جلب رؤوس مال ومهارات إدارية إضافية لا يستهان بها إلى القطاع.

الإطار ٢: الروابط التجارية والتحسينات الجمركية في أوغندا

أوغندا بلد غير ساحلي، وبوصفها جزءاً من استراتيجية "الدفعة الكبرى" المبينة في استعراض سياسة الاستثمار في أوغندا (UNCTAD/ITE/IIP/Misc.17)، فقد انخرط أصحاب المصلحة الرئيسيين في خطة عمل من تسعة بنود، تتضمن إنشاء موانئ جافة والنهوض بمستوى الجمارك ووضع موائيق للتعامل مع الزبون بغية تحسين تقديم الخدمات في الإدارات الرئيسية. وبالإضافة إلى ذلك، قام الأونكتاد بتحديد وتطوير الروابط التجارية الممكنة في صناعات وخدمات رئيسية. ويحظى المشروع بدعم من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي والأونكتاد وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويجري تنفيذه بواسطة مؤسسة أوغندا للمشاريع والهيئة الاستثمارية الأوغندية. وتتضمن نتائج برنامج الروابط التجارية في أوغندا إنشاء ٢٦ رابطاً تجارياً دائماً بين فروع شركات عبر وطنية ومؤسسات صغيرة ومتوسطة محلية، وتعبئة ثمان شركات كبرى لإنشاء روابط تجارية قائمة على الطلب وتقديم المشورة والتوصيات على صعيد السياسة العامة إلى الحكومة والقطاع الخاص فيما يتعلق بتطوير الروابط وتوفير خدمات لتطوير التجارة على نحو يدعم تنفيذ روابط تجارية دائمة. ومن أمثلة الروابط التجارية التي تمّ تطويرها توقيع اتفاق في عام ٢٠٠٥ بين شركة كينييارا لمنتجات السكر المحدودة ومؤسسة أوغندا للمشاريع، بهدف دعم مزارعي قصب السكر الأوغنديين على مدى ٢٤ شهراً.

وتقضي الصفقة، التي تشارك في تمويلها شركة كينييارا لمنتجات السكر المحدودة، بمساعدة المزارعين في مجالات تشمل تحسين نوعية الإمدادات واتساقها، والوفاء بالعقود، وإدارة الشركة، وآداب المهنة. وقد دعمت مؤسسة أوغندا للمشاريع المزارعين في وضع خطة تجارية لمدة ثلاث سنوات لتدعيم إدارة الشركة والنهوض بأعمالها ومهاراتها الإدارية. وبفضل التزام أصحاب المصلحة، تمكنت مؤسسة أوغندا للمشاريع كذلك من تعبئة استثمارات عامة لغرض رصف الطرقات التي تصل المزارعين بزبوتهم الرئيسي، الأمر الذي أدّى إلى تقليص مواعيد التسليم بصورة كبيرة. وقد أظهرت التقارير التي أصدرتها هيئة الإيرادات الأوغندية مؤخراً أن شركة كينييارا لمنتجات السكر المحدودة هي من أهم دافعي الضرائب في أوغندا، إذ أسهمت بضرائب قيمتها ١٣,٧ مليار شلن أوغندي للسنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٥.

وفي عام ٢٠٠١، مولّت حكومة أوغندا تنفيذ النظام الآلي للبيانات الجمركية (أسيكودا++) في إطار مشروع إصلاحات شامل. وقد صُمم النظام لتغطية جميع العمليات الجمركية، بما فيها الإدخال المباشر لبيانات التجار، ومراقبة المستودعات والنقل العابر. ويشغل النظام حالياً في ١٠ مكاتب جمركية. ويستضيف مكتب كمبالا الجمركي في ناكابا مركز الأعمال الجمركية، وهو يستند إلى مفهوم الشباك الواحد القائم على نظام أسيكودا ويشكل مركز تجميع للعمليات التجارية كافة ويركز على معاملات وإيرادات هيئة الإيرادات الأوغندية. وقد أدّى إنشاء المركز الحدودي المشترك مؤخراً في مالابا على الحدود الكينية، إلى جانب استحداث التبادل الآلي لبيانات النقل بين نظام الجمارك الكيني (سيمبا) ونظام أسيكودا في أوغندا، إلى تحسين ملحوظ في تخليص وإدارة البضائع التي تعبر أوغندا.

المصدر: الأونكتاد. Business linkages: lesson learned (لم تصدر بعد)؛ Asycuda.org.

الشراكة مع القطاع الخاص

٢٨- لعبت استثمارات القطاع العام على الدوام دوراً رئيسياً في تطوير الهياكل الأساسية. بيد أن تخفيضات الميزانية وحالات العجز الضريبي والتكاليف المرتفعة للطاقة لم تفتأ تعرقل رصد موارد عامة كافية لمشاريع الهياكل الأساسية المادية والخدمات. بل وازدادت صعوبة تأمين كفاءة الخدمات العامة في المناطق المنكوبة بالتراعات والمعرضة للكوارث الطبيعية. ولذلك فإن البلدان النامية تحتاج، بالإضافة إلى الاستثمارات العامة، إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وغيره من أشكال التمويل من أجل تحقيق أهدافها المتعلقة بتطوير الهياكل الأساسية.

٢٩- وفي العديد من البلدان النامية، وفرت مشاركة القطاع الخاص عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص حلاً جيداً من حيث أنها أراحت الحكومات من القيود المالية والمؤسسية المرتبطة ببناء قدرات الهياكل الأساسية للنقل. كما ساعدت الشراكات بين القطاعين العام والخاص على تحسين الوصول إلى خدمات الهياكل الأساسية الحديثة، مع ما رافقها من تحسينات جوهرية في التغطية. بيد أن بعض المحللين عبّروا عن خيبة أملهم لأن التحسينات المنتظرة لا تتحقق دوماً لأسباب متعددة، منها اختلافات المنظور بين القطاعين العام والخاص، ومسائل الصيانة أو صعوبات الوفاء بالبنود المدرجة في العقود. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تجارب زهاء عقدين من الزمان مع الشراكات بين القطاعين العام والخاص تشير إلى أن بعض مشاريع الهياكل الأساسية غير مجدية أو مربحة ما لم تفرض رسوماً، الأمر الذي يحدّ من الوصول الشامل إليها.

٣٠- وفي مجال تطوير الهياكل الأساسية للنقل، يمكن إتاحة عدة خيارات للمستثمرين الأجانب، مثل عقود الإدارة والتأجير، والامتيازات. وتلائم الامتيازات حاجة البلدان النامية إلى بناء وإدامة الهياكل الأساسية، كالطرق أو الموانئ أو المطارات. ومن الأمثلة على ذلك شركة المقاولات الإسبانية، Abertis Infrastructures، التي تشغل ١٥ مطاراً في المكسيك وجامايكا وشيلي وكولومبيا، وتتعامل مع أكثر من ٢٠ مليون مسافر سنوياً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الشركة تمتلك ١٧ في المائة من أسهم شركة تشغيل المطارات المكسيكية، Grupo Aeroportuario del Pacífico. كما استحوذت مؤخراً على الشركة المكسيكية "Desarrollo de Concesiones Aeroportuarias"، وهي وحدة مقاولات المطار لشركة "Actividades de Construcción y Servicio".

٣١- وقد ضمّت بعض البلدان جهودها إلى جهود كبار مقدمي الخدمات الدوليين لتشغيل موانئها. وتمكنت بذلك من بلوغ مستويات مرتفعة من الأداء والتطور، خاصةً على صعيد تطوير وإدارة الموانئ ومحطات الحاويات. وعلى الصعيد العالمي، تحققت نسبة كبيرة من النمو في محطات الحاويات بالموانئ بفضل الاستثمارات الخاصة. ويضطلع المشغلون الخاصون اليوم بنسبة ٧٥ في المائة من أنشطة مناولة الحاويات في الموانئ^(١٩). بيد أن الاستثمارات في عمليات الموانئ في أفريقيا لا تزال متدنية نسبياً، ولا تزال حصة الاستثمارات الخاصة في عمليات الحاويات بالموانئ أدنى من المتوسط العالمي بكثير. وتُقدّر مشاركة القطاع الخاص في مناولة الحاويات في الموانئ الأفريقية بحوالي ٢٠ في المائة فقط. وعندما تكون

استثمارات وإدارة القطاع الخاص هي القوة الدافعة خلف تحديث الموانئ، كما هو الحال في جيبوتي والكاميرون ونيجيريا وكوت ديفوار، فإن الموانئ تتمكن عادةً من تحقيق تحسينات كبيرة في مستوى إنتاجيتها. وهكذا، فقد ازداد متوسط إنتاجية المراسي في هذه الموانئ بأكثر من الضعف (في جيبوتي ودوالا - الكاميرون ازدادت حركة الحاويات في الساعة من ١٥ إلى ٣٥ حركة في الساعة) أو بثلاثة أضعاف تقريباً (ازدادت حركة الحاويات من ١٥ إلى ٤٠ حركة في الساعة في أبيدجان - كوت ديفوار ومن ٦ إلى ١٨ حركة في الساعة في أبابا - نيجيريا) خلال الفترة بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٦.

٣٢- وقد أثبتت التجربة إجمالاً أنه في حين يمكن لمشاركة القطاع الخاص أن تريح الحكومات من نفقات رأسمالية ضخمة، فإنها تضع متطلبات متزايدة على القدرات المؤسسية لهذه الحكومات من أجل تنظيم القطاع، ومراقبة أداء شركاء القطاع الخاص فيما يتعلق بالالتزامات التعاقدية، وإنشاء سلطة فعالة معنية بالمنافسة لمكافحة السلوك الاحتكاري، وضمان تجانس أفضل في الشؤون القانونية والتنظيمية (بما في ذلك الامتيازات ونموذج البناء والتشغيل والنقل أو غير ذلك من الاتفاقات).

٣٣- وفي إطار استعراض سياسة الاستثمار في بيرو (UNCTAD/ITE/IIP/Misc.19) اعتُبر وجود مخطط تنظيمي فعال للإشراف على عملية الخصخصة وتنفيذها عنصراً آخر من عناصر النجاح. وقد انطلق البلد من هذه التجارب لتطوير عقود امتيازات أو عقود تستند إلى نموذج البناء والتشغيل والنقل في قطاع الطرق. وتبين الأمثلة من هذا النوع أن من المهم الجمع بين الخصخصة وسياسة فعالة للمنافسة من أجل ضمان ممارسات تنافسية للمشغلين وتحقيق تحسينات بالمعايير المنشودة، وأن اعتماد قوانين للمنافسة ينبغي أن يعقبه تنفيذ فعال لهذه القوانين.

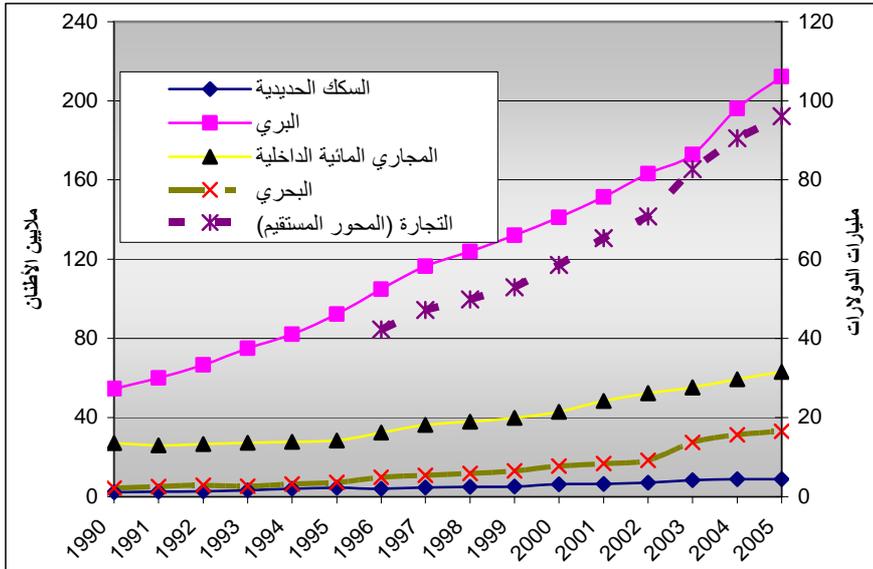
٣٤- ويتعين أن تتناول السياسات التكميلية الأخرى فقدان فرص العمل الناتج عن الترشيد أو إقفال المؤسسات التي تفتقر إلى مقومات البقاء. فقد أثر بعض البلدان مقارنة بالخصخصة بحدز أكبر بسبب هذه العقبات. وتواجه بلدان أخرى - هي عادة البلدان الأقل نمواً والبلدان غير الساحلية - عدم اهتمام المستثمرين فيما يتعلق بتمويل القطاع الخاص لمشاريع الهياكل الأساسية. وفي هذه الحالات، يكون للاستثمارات العامة والمساعدات الإنمائية دور هام، كما هو الحال مثلاً في هايتي وليسوتو ونيبال.

٣٥- وإن هئية بيئة تنظيمية ملائمة تعمل بصورة جيّدة في مجال الهياكل الأساسية للنقل كفيل بتعبئة الاستثمارات المحلية والأجنبية. وتجربة فييت نام في هذا المجال جديدة بالاهتمام. فكما يتضح في الإطار ٣، نجح هذا البلد سريعاً في مواجهة تحدي تطوير الهياكل الأساسية المطلوبة للنقل، الأمر الذي تحقق أساساً بفضل زيادة القدرة المؤسسية والتحرير التدريجي.

الإطار ٣ - تطوير إمدادات (لوجستيات) التجارة في فيت نام

لقد كانت فيت نام من بين بلدان العالم التي حققت أسرع نموّ في الخمسة عشر عاماً الماضية (حيث تمثل النمو حقيقي للناتج المحلي الإجمالي بمعدل ٧,٤ في المائة سنوياً منذ عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٥). وكان الطلب هائلاً على الهياكل الأساسية للنقل وخدمات النقل (انظر الرسم البياني). ويرجع نجاح فيت نام في جانب منه إلى قدرة القطاع العام على تطوير الهياكل الأساسية المطلوبة. وتسعى الحكومة الآن إلى استكمال الاستثمارات العامة باستثمارات خاصة بغية تلبية الطلب المستمر وتحقيق نتائج أكثر تنافسية من حيث التكلفة والتنوع. وقد أصبح بناء الموانئ والمطارات وتشغيلها مفتوحاً جزئياً الآن أمام المستثمرين الأجانب. وعندما انضمت فيت نام إلى منظمة التجارة العالمية في عام ٢٠٠٧، فإنها تعهدت بتحرير خدمات سلسلة الإمدادات، كخدمات البريد والتوزيع. وسيفحص "استعراض سياسة الاستثمار" القادم للأونكتاد السياسات المنشودة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الهياكل الأساسية بصورة مفصلة.

فيت نام: مجموع أحجام الشحن حسب أسلوب التجارة وقيمتها



وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشروع الرائد للأونكتاد بشأن الروابط التجارية في فيت نام أدى إلى ضمّ ثمانية موردين إلى شبكة الأطراف الثالثة لشركة يونيليفر. وبفضل التدريب الرفيع المستوى، تمكن موردو يونيليفر الرئيسيون في عام ٢٠٠٦ من تصنيع ٨٠ في المائة من مجموع إنتاج يونيليفر، الذي يبيع في السوق المحلية بشكل أساسي. وعلاوة على ذلك، فقد طوّروا القدرة التصديرية، حيث باعوا ١٥ بالمائة من مجموع حجم الإنتاج في عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠ بلداً في المنطقة، على رأسها الصين وإندونيسيا وتايلند. وعلى صعيد السياسة العامة، كان تبسيط الإجراءات الجمركية وكفاءة النقل عنصرين رئيسيين في هذا النمو الناجح للصادرات.

المصدر: الأونكتاد. *Investment Policy Review of Viet Nam*، لم تصدر بعد.

٣٦- ويشكل بناء الهياكل الأساسية للنقل أو إعادة بنائها هدفاً إنمائياً طويل الأمد، يتحقق بالجمع بين الأموال العامة ومستثمري القطاع الخاص ومجموعة المانحين. ولسدّ الفجوة في الهياكل الأساسية بين البلدان المتقدمة والكثير من البلدان النامية، دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٥ إلى زيادة تنسيق الجهود بين شتى الجهات الفاعلة من أجل التصدي للاختناقات والفجوات وتطوير آليات تمويل مبتكر^(٢٠).

٣٧- ويجري تطوير التخصصات وأشكال متعددة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص لدعم جهود الحكومات الرامية إلى تحسين الهياكل الأساسية للنقل، ضمن غيرها. فعلى سبيل المثال، أظهرت تجربة جمهورية ترازيا المتحدة أن مشاركة القطاع الخاص واستثماراته في منشآت الموانئ أدت إلى تحسين الكفاءة وزيادة الفرص التجارية للفنادق والمصارف وشركات التأمين والاستشارات. ولذلك فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يمكن أن يكون مكسباً لجميع الأطراف؛ فهو يتيح تمويل مشاريع الهياكل الأساسية وجذب استثمارات متعاقبة في مجالات أخرى. بيد أن فوائد الاستثمار الأجنبي المباشر لا تتحقق تلقائياً، وإنما تقتضي وضع إطار تمكيني لضمان تحقيقها.

التعاون والتنسيق على الصعيد الإقليمي

٣٨- يمكن للبلدان النامية أن تستفيد من توسع الصادرات على الصعيدين العالمي والإقليمي معاً. ويمكن اعتماد نهج مواز لتشجيع توجه إقليمي قابل للاستمرار نحو شركاء بلغوا المستوى نفسه من التنمية، فضلاً عن الاندماج في سلاسل الأنشطة المضيفة للقيمة العالمية والتجارة في الأسواق العالمية. وعلى هذا النحو، فإن بناء هياكل أساسية إقليمية من شأنه أن يصبح عاملاً هاماً لتعزيز القدرة التنافسية للمنتجين المحليين. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تصبح الصادرات الإقليمية خطوة أولية فعالة نحو الاندماج في السوق الدولية الأوسع. وتؤثر نوعية امدادات التجارة وتكنولوجيا المعلومات في منطقة ما تأثيراً مباشراً على ديناميتها التجارية، ومن ثم على تنميتها الاقتصادية ونمو قدراتها الإنتاجية. ومن شأن تنسيق التعاون الإقليمي في مجال إمدادات التجارة وتيسير التجارة أن يزيد كفاءة الخدمات والهياكل الأساسية وسرعتها وجودتها، فيتيح بذلك تدفقاً سلساً للبضائع إلى منطقة معينة وعبرها ومنها.

٣٩- ويمكن أن تحقق الاستجابات الإقليمية أو دون الإقليمية لإمدادات التجارة حلولاً عملية لقضايا مثل شروط النقل والعبور، أو التعاون الجمركي، أو المتطلبات الإدارية، أو عمليات المراقبة الحدودية التي تستغرق وقتاً طويلاً أو الازدواجية. وتتميز الأطر الإقليمية الرسمية، إذا تم تنفيذها بفعالية، بميزة إضافية هي الثقة الأكبر ودعم علاقات الجيرة الحسنة. ومن شأن تشجيع الحوار على هذا الأساس بين البلدان المشاركة في التجارة وجميع الجهات صاحبة المصلحة أن يجعل المنطقة برمتها أكثر جاذبية لسلاسل القيمة العالمية. فعلى سبيل المثال، تنسق مبادرتان - لجماعة دول الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي - تيسير النقل المتعدد الوسائط، ويضمّ حلف الأعمال التجارية للتجارة الآمنة في أمريكا الجنوبية القطاع الخاص والسلطات الجمركية والحكومة والمنظمات

(٢٠) مذكرة الأونكتاد بشأن تسخير العلم والتكنولوجيا والابتكار، بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، واجتماع المائدة المستديرة الوزاري بشأن تسخير العلم والتكنولوجيا والابتكار، بما في ذلك تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الجزء الرفيع المستوى، ٢٠٠٥.

الدولية للعمل على تعزيز الأمن في قطاع التجارة. ويمكن أن يتخذ التعاون أشكالاً متعددة وأن يُعنى بجوانب تشمل التنسيق بين الوكالات الحدودية واتفاقات العبور وحلول الممرات التجارية أو الإنمائية. وجميعها تتناول، ضمن الأطر الرسمية أو خارجها، قضايا تقنية - ترتبط أساساً بالعبور - وتتيح في الأمدين المتوسط والطويل تكاملاً اقتصادياً وتجارياً أوثق (كالتكامل الجمركي في منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا وفي آسيا الوسطى، في إطار منظمة التعاون الاقتصادي، التي صدّق ستة من أعضائها على الاتفاق الإطاري للنقل العابر).

٤٠ - كما يمكن للتكامل الإقليمي والشبكات الإقليمية التي تربط بين وسائل نقل مختلفة (كما هو حال مبادرات الممرات التجارية) أن يزيد القدرات التنافسية ويساعد على تنظيم قطاع النقل، ومن ثم يؤدي إلى خفض تكاليف النقل وتحسين مستويات جودة الخدمة. وهناك أهمية أيضاً لخفض التكاليف وزمن العبور، وتبسيط تقنيات التخليص الجمركي، والمعلومات اللوجستية التي تتيحها نُظم المعلومات الجديدة التي طورها الأونكتاد. كما تيسر التجارة والنقل نشوء المجموعات المترابطة شبكياً.

٤١ - وقد ساعد تطوير الهياكل الأساسية الإقليمية كذلك على زيادة المنافسة بين سلطات الموانئ في منطقة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، على الأنشطة التجارية من البلدان غير الساحلية. كما أنشأت مؤسسات إدارة الممرات التجارية الناشئة، مثل مجموعة ممر خليج والفيش، مكاتب تسويقية في الخارج (في زامبيا مثلاً) وقدمت للبلدان غير الساحلية عروضاً جذابة تتضمن تخصيص مساحة للموانئ الجافة في موانئها (تسعى زامبيا مثلاً إلى الاستفادة من عرض تطوير ميناء جاف في خليج والفيش). وبالإضافة إلى ذلك، تقوم كلٌّ من أنغولا وموزامبيق وجمهورية تنزانيا المتحدة بتحديث منشأتهما بهدف جذب الأنشطة التجارية من جمهورية الكونغو الديمقراطية وملاوي وزامبيا وموزامبيق.

٤٢ - وقد أبرز التوقيع على بروتوكولات الاتحاد الجمركي لجماعة شرق أفريقيا في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، مجالات الإصلاح الحساسة التي تشمل: توحيد الوثائق، واستخدام تكنولوجيا المعلومات، وتيسير الخدمات المرفئية، والتعاون الحدودي، وتأمين المسؤولية قبّل الغير، والإصلاح التعريفي وتوحيد المعايير. وتضمنت الإصلاحات المستحدثة وضع إجراءات لإدارة المخاطر من أجل بناء سوق داخلية موسعة في شرق أفريقيا. وقد أصبح التكامل الإقليمي دافعاً رئيسياً لتحسين الهياكل الأساسية للنقل والخدمات ذات الصلة، كالجمارك والتأشيرات. وقد دأب القطاع الخاص على المطالبة بهذه الإصلاحات طيلة سنوات. كما سلط دليل الاستثمار في جماعة شرق أفريقيا (UNCTAD/ITE/IIA/2005/4) الضوء على الحاجة إلى إجراءات إقليمية مبسطة للتأشيرات والجمارك بغية تحسين المناخ الاستثماري. ويرى الأونكتاد أن التعاون الإقليمي يجب أن يتضمن عملاً منسقاً في مجالات السياسة العامة التي تعزز إمكانات النمو والتغيير الهيكلي في البلدان النامية، بما في ذلك سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات المالية، وسياسات الهياكل الأساسية والسياسات الصناعية.

رابعاً - الاستنتاجات والطريق إلى الأمام

٤٣ - إن سلاسل القيمة العالمية هي نُظم اقتصادية مترابطة، ذات آليات تنسيق معقدة يقتضي حسن سيرها إمداديات وحلول فعالة على صعيد الهياكل الأساسية. ويعني ذلك أن المفروض أن تضمن السياسات تحسناً فعلياً للهياكل الأساسية المؤسسية والمادية التي تدعم التجارة ضمن دائرة سلاسل القيمة العالمية، خاصة بالنسبة

للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويمثل ذلك شرطاً أساسياً لتطوير المشاريع ومن ثم تطوير القدرات الإنتاجية والتجارية. ويتيح تطوير الهياكل الأساسية للنقل بشكل خاص فرصاً تجارية فورية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وبيسر نموها. فهي تشارك بصورة مباشرة وفورية في تطوير مشاريع الهياكل الأساسية، بصفتها جهات للتوريد وتقديم الخدمات والتعاقد من الباطن على سبيل المثال.

٤٤ - وبالمثل فإن التجارة، التي تحتاج إلى النقل على نطاق واسع وتعتمد عليه، يمكن أن تقوم بدور المولد الحقيقي للنمو الاقتصادي المستدام والتنوع وفرص العمل والحد من الفقر في البلدان النامية. ثم إن بعض استراتيجيات النمو القائمة على عمليات كثيفة الأيدي العاملة وتعتمد على التجميع، كالعمليات التي تقتضيها سلاسل القيمة العالمية هي استراتيجيات قابلة للتأثر الشديد بتكاليف النقل، الأمر الذي يجعل استنساخها متعذراً ما لم تتوفر إمدادات ووصلات نقل ممتازة.

٤٥ - ورغم أهمية وجود هياكل أساسية مادية جيدة، فإن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة كثيراً ما تجد صعوبة في التعامل معها بقدر ما تجد صعوبة في التعامل مع الأوضاع المؤسسية المختلة وما يرتبط بها من أوجه قصور. ولذا فإن وضع سياسات ملائمة وهادفة يقتضي تحليلاً وفهماً مسبقين لاحتياجات سلاسل القيمة العالمية، بما في ذلك الاحتياجات في مجال الإمدادات، ومن ثم التركيز على كيف يمكن تيسير دخول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيمة العالمية هذه. وعادةً ما تتضمن هذه السياسات، التي يتطلب تنفيذها دعماً حكومياً قوياً، العناصر التالية:

(أ) اعتماد نهج شاملة تجمع بين عناصر السياسات التجارية وسياسات النقل والسياسات الصناعية (الممرات الإنمائية والمجموعات التجارية مثلاً) وهيئة بيئية تمكينية محكمة (على الصعيد المؤسسي والقانوني والإداري) كشرط أساسي لجذب الاستثمارات في تنمية الهياكل الأساسية أو أي أشكال أخرى لشراكة القطاع الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية؛

(ب) تطوير سياسات نقل منسجمة تهدف إلى تعزيز قدرات النقل ومستويات الخدمة العامة والخاصة، والوصل بشبكات النقل العالمية والإقليمية، وتحسين ربط البلدان غير الساحلية عن طريق ترتيبات عبور فعالة على سبيل المثال؛

(ج) استحداث الإصلاحات الضرورية، مثلاً في مجال الجمارك وتدابير تيسير التجارة والنقل، بما في ذلك التنسيق والتعاون الإقليميين على صعيد النقل وتطوير الهياكل الأساسية والمشاريع المشتركة، كالمنشآت الحدودية المشتركة، وتنسيق الخدمات أو المتطلبات الرسمية لضمان وفورات الحجم وطرق نقل عابر موثوقة؛

(د) تقديم المساعدة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم لتعزيز مشاركتها في سلاسل القيمة العالمية بالاعتماد على سياسات غايتها تنمية القدرات الإنتاجية فضلاً عن تحسين قدرات ومرافق التخزين والتوريد والتوزيع؛

(هـ) الأخذ بسياسات تكميلية، بما في ذلك حوافز لتشجيع مشاركة القطاع الخاص، وتعزيز الروابط التجارية والشراكات بين القطاعين العام والخاص في مراحل تطوير الإصلاحات ومشاريع الهياكل الأساسية وتنفيذها وإدارتها؛

٤٦- علاوة على ذلك، لا يمكن أن تستفيد البلدان النامية من التجارة إلا إذا جعلت تطوير القدرات الإنتاجية محوراً لسياساتها الوطنية. وينطوي بناء القدرات الإنتاجية على بذل الجهود لتحسين جاذبيتها للاستثمار وهياكلها الأساسية التجارية من أجل التنمية. ويقتضي التصدي لهذه التحديات على الصعيد المتعدد الأطراف توسيع نطاق مبادرة المعونة من أجل التجارة وزيادة دعم تطوير القدرات الإنتاجية، فضلاً عن بناء الدعم الملائم لصياغة سياسة تجارية من أجل الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية والتفاوض بشأن الاتفاقات الثنائية والإقليمية.

٤٧- ومن شأن تعزيز الشراكات في تنفيذ المشاريع بين الشركات الكبرى والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم أن ييسر نمو هذه الأخيرة ويجسّتها أكثر فأكثر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشاريع الهياكل الأساسية عادةً ما تتيح فرصاً لنشوء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. فعلى سبيل المثال، قد يتطلب تطوير ميناء أو توسيعه خدمات إضافية توفرها عامة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن أن تتضمن هذه الخدمات التخليص الجمركي والشحن والتأمين والتخزين والأمن والصيانة. أخيراً، وكما شدّدت عليه هذه المذكرة، فإن مشاريع الهياكل الأساسية تنشط نمو الاقتصاد برمته. فالهياكل الأساسية، كالطرق والجسور والمطارات والموانئ البحرية، تسرّع نمو العديد من خدمات الدعم التي تخلق فرص العمل وتولّد الثروات. كما أن هذه المشاريع تحفز التقدم في قطاعات أخرى تعتمد على وجود هياكل أساسية للنقل تتسم بالكفاءة والتكلفة المعقولة (كالسياحة) والوصول إلى الأسواق الخارجية.

٤٨- ومن أجل تقييم الأطر التنظيمية للاستثمار وتقديم توصيات على صعيد السياسة العامة، يجري الأونكتاد بصورة منتظمة استعراضات لسياسات الاستثمار في البلدان النامية. كما يسدي المشورة للحكومات بشأن الروابط التجارية والسبل التي يمكن أن يساهم بها الاستثمار الأجنبي المباشر في تعزيز التنمية.

٤٩- ويساهم الأونكتاد في ضمان كفاءة إمدادات التجارة من خلال الأعمال التحليلية والمساعدة التقنية ومبادرات بناء القدرات في مجال تيسير التجارة والنقل. وفي العديد من المشاريع الوطنية التي تتناول القيود الرئيسية التي يواجهها قطاع الإمدادات، يساعد الأونكتاد في تحديث الممارسات والإجراءات، وعقد حوار بين القطاعين العام والخاص، أو استعراض وتبسيط الوثائق ومتطلبات الوثائق والتشريعات ذات الصلة. كما يركز الأونكتاد، ضمن هذا الإطار، على القضايا الإدارية في قطاع النقل، والمتطلبات المرتبطة بالأمن والأدوات الإلكترونية للتجارة. وعلاوة على ذلك، يقدم الأونكتاد المساعدة في تحديد الاستراتيجيات الوطنية لتيسير التجارة، وبناء القدرات على صعيد الإجراءات والعمليات التجارية، والمساعدة في إطار مفاوضات تيسير التجارة في منظمة التجارة العالمية.

٥٠- وفيما يتعلق بالقضايا القانونية التي تؤثر على قطاعي التجارة والنقل في البلدان النامية، يستطيع الأونكتاد، بخبرته ودرايته التقنية وتركيزه على البحث والتحليل، أن يساعد واضعي السياسات والتجار في البلدان النامية على فهم القضايا التنظيمية التي كثيراً ما تتسم بالتعقيد وما يتصل بها من تطورات دولية. ويهدف عمل الأونكتاد في مجال قوانين النقل، فضلاً عن القضايا الرئيسية الناشئة كأمن سلسلة الإمداد وآثار تغير المناخ، إلى المساعدة على إثراء النقاش بشأن الاستجابات السياساتية الملائمة في سياق المفاوضات الدولية، والمساعدة على تنفيذ الاتفاقيات الدولية ذات الصلة وتطبيقها بفعالية على الصعيد الوطني.