الأمم المتحدة

TD/B/C.II/L.5/Add.1

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: Limited
5 May 2011
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية
الدورة الثالثة
جنيف، ٢-٦ أيار/مايو ٢٠١١

مشروع تقرير لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية عن أعمال دورتها الثالثة

المحتويات

الصفحة

أولاً - موجز أعده الرئيس ٢
تشجيع الاستثمار من أجل التنمية: أفضل الممارسات لتدعيم الاستثمار في البنية التحتية الأساسية في البلدان النامية ٢

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً – موجز أعده الرئيس

تشجيع الاستثمار من أجل التنمية: أفضل الممارسات لتدعيم الاستثمار في البنية التحتية الأساسية في البلدان النامية

(البند ٤ من جدول الأعمال)

١- سلّط الأمين العام للأونكتاد السيد سوباتشاي بانيتشباكدي الضوء، في بيانه الافتتاحي، على وجود ثغرة كبيرة في البنية التحتية للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً. وقال إن هذه الفجوة هي فجوة مزدوجة من حيث فرص وصول السكان ومن حيث وجود نقص في الموارد المالية المتاحة للاستثمارات في البنية التحتية في آن واحد. وسد هذه الفجوة يستلزم استكمال الاستثمارات العامة باستثمارات من القطاع الخاص، وبخاصة الاستثمار الأجنبي المباشر. غير أن الأمين العام أشار أيضاً إلى الخصائص التي تنفرد بها البنية التحتية مقارنةً بالقطاعات الاقتصادية الأخرى وهي الخصائص التي تحدد أنواع السياسات التي ينبغي أن تتبعها البلدان لإدخال الاستثمار الخاص. فقضايا مثل تعميم الوصول والطبيعة الاستراتيجية لبنية تحتية معينة واحتمالات السلوك الاحتكاري تتطلب احتفاظ الحكومات بحيِّز للسياسات. وفي ضوء تلك الخصائص، يظل التعاون بين القطاعين الخاص والعام في مجال البنية التحتية يشكِّل تحدياً. وأشار الأمين العام إلى أنها قضية "قديمة" لكنها ما زالت تُطرح على بساط البحث في النقاشات الراهنة حول السياسات العامة.

٢- وفي هذا السياق، سلّط الأمين العام الضوء على أعمال الأونكتاد الجارية بشأن هذا الموضوع، بما في ذلك *تقرير الاستثمار العالمي ٢٠٠٨*، ودراسات الحالة المتعلقة بالبنية التحتية في سلسلة أفضل الممارسات في مجال الاستثمار من أجل التنمية، بالإضافة إلى اجتماع الخبراء الأخير المتعدد السنوات بشأن الاستثمار من أجل التنمية. وأعرب الأمين العام عن أمله في أن تتيح جلسة اليوم منبراً للاستفادة من الآراء التي أسفر عنها هذا البحث فيما يتعلق بالطرق التي من شأنها تمكين البلدان النامية من تحسين استخدام الاستثمار الخاص في خططها الخاصة بتطوير البنية التحتية.

٣- وقدم السيد جيمس زان، مدير شعبة الاستثمار والمشاريع، تفاصيل عن بعض البحوث التي أجراها الأونكتاد مؤخراً بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر في البنية التحتية. وشمل ذلك استعراضاً عاماً للفجوة في البنية التحتية، بالإضافة إلى إمكانية مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في التغلُّب على هذه الفجوة. وأوضح السيد زان، على سبيل المثال، أن الاستثمار الأجنبي المباشر يمثِّل في عدد كبير من أقل البلدان نمواً ما يزيد على ٧٥ في المائة من الاستثمار في البنية التحتية. لكنه أشار إلى أنه رغم ما يمكن أن يتيحه الاستثمار الأجنبي المباشر من مزايا هامة من حيث الحصول على رأس المال والتكنولوجيات والممارسات التجارية المتطورة،

بالإضافة إلى وفورات الحجم والنطاق، ينبغي أن تحذر الحكومات من التحديات الكثيرة كي تضمن حماية المصلحة العامة.

٤- واستناداً إلى سلسلة دراسات الحالة التي أجراها الأونكتاد بشأن أفضل الممارسات في مجال الاستثمار من أجل التنمية، عرض السيد زان ثلاث مجموعات من الدروس المستفادة بشأن السياسات العامة في مجال الاستثمار الأجنبي المباشر والبنية التحتية. فأولاً، ينبغي أن تبني الحكومات أساساً متيناً للاستثمار الأجنبي المباشر في البنية التحتية، بوسائل تشمل القيادة السياسية المركّزة، ووضع إطار قانوني وتنظيمي شامل، والمهارات التقنية والقدرات البيروقراطية، ومراعاة مصالح المجتمعات المحلية والجهات الأخرى صاحبة المصلحة. وثانياً، ينبغي أن تتخذ الحكومات إجراءات معيّنة لتشجيع المشاريع وتيسير دخول المستثمرين الأجانب. وتشمل التوصيات في هذا المجال إعداد "مجموعة جاهزة" من مشاريع البنية التحتية التي سبق تقييمها وتتمتع بجاذبية تجارية ويمكن تسويقها دولياً، مع ضمان إجراءات مناقصة مفتوحة وشفافة، والاستعانة بمستشار في العمليات من طرف ثالث، وتقليل المخاطر السياسية والتنظيمية. وأخيراً، ينبغي أن تتخذ الحكومات التدابير الملائمة لرصد تنفيذ المشاريع وضمان تحقيق نتائج إيجابية في الأجل الطويل. ويشمل ذلك تعيين هيئة مستقلة لرصد وإنفاذ العقود المبرمة بين المستثمرين والدولة، وإنشاء سلطة قوية للمنافسة، وضمان تنظيم محايد للكيانات العامة والخاصة. وسلّط الضوء على حالة إصلاحات موانئ نيجيريا التي تتناولها بحوث الأونكتاد الجارية باعتبارها نموذجاً للنجاح الذي حققته حكومة تتبع هذه الأنواع من الممارسات.

٥- وأخيراً، أوضح عرض السيد زان ضرورة تحقيق تحسين عام لتصورات المستثمرين في القطاع الخاص الذين لا يُقدِم عدد كبير منهم على الاستثمار في البلدان النامية. وقُدِّم قطاع الاتصالات في أفريقيا كمثال يوضّح إضاعة عدد كبير من الشركات عبر الوطنية للأسواق المكتملة النمو فرص تحقيق أرباح كبيرة.

٦- وعرض أربعة محاوِرين من القطاعين العام والخاص تجاربهم وآراءهم بشأن استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية. فعرض وزيران من غواتيمالا والجمهورية الدومينيكية تجاربهما الإيجابية في قطاعات مثل النقل والكهرباء والاتصالات، موضحين من واقعها الطرق العديدة التي يمكن بها تسخير الاستثمار الخاص في توسيع مجموعة تشمل أنواعاً شتى من البنى التحتية، بما في ذلك في مجالات أحدث مثل الطاقة المتجددة. وأعربا عن شكرهما للأونكتاد للمساعدة التقنية التي قدمها لسياسات بلديهما في مجال البنية التحتية، عن طريق استعراضات سياسات الاستثمار.

٧- وقدم المحاوِر التالي، باعتباره رئيساً مشارِكاً للفريق العامل المعني بالتنمية التابع لمجموعة الـ ٢٠، استعراضاً عاماً للأنشطة التي قام بها الفريق مؤخراً في مجال البنية التحتية. ويسعى الفريق إلى تحقيق جملة أهداف منها البحث عن وسائل لتحسين استخدام الاستثمار العام، ولو بكميات محدودة، كمحفِّز للاستثمار الخاص عن طريق آليات مثل مصارف

التنمية. وتساند بلدان مجموعة الـ ٢٠ اتّباع نهج إقليمي أوضح في تطوير البنية التحتية، ما يساعد في التغلُّب على تجزّؤ الأسواق وتحسين السلامة التجارية للمشاريع.

٨- وقدم المحاوِر الأخير، وهو ممثل لشركة McKinsey & Co. للاستشارات الخاصة البحث الذي أعدته الشركة مؤخراً بشأن قطاع البنية التحتية في أفريقيا. وعلِم الحاضرون بوجود إمكانيات ضخمة في مجال البنية التحتية لأفريقيا نتيجة لتزايد الطلب على الموارد الطبيعية، وزيادة الحصول على رؤوس الأموال الدولية، وتنامي عدد المستهلكين وضعف كثافة البنى التحتية القائمة. ونتيجة لتلك الاتجاهات، تنمو الاستثمارات في البنية التحتية بمعدلات من رقمين منذ عام ٢٠٠٠. وأوضح العرض بصورة خاصة الإمكانيات الكبيرة المتاحة في مجالي المرافق وتوليد الطاقة وهما المجالان اللذان لم يشهدا استثمارات بالحجم الذي شهده قطاع الاتصالات على سبيل المثال.

٩- وبعد العروض التي قدمها المحاوِرون، فُتِح باب المناقشة وأعقبت ذلك مناقشة تفاعلية. وعرض ممثلو وكالات تشجيع الاستثمار من إندونيسيا وبيرو، بالإضافة إلى مندوب المغرب، تجاربهم كإضافة إلى الأمثلة التي قدمها المحاورون من غواتيمالا والجمهورية الدومينيكية. وعرضوا ما حققوه من نجاح والتحديات التي يواجهونها في تطوير البنية التحتية، والإمكانيات الضخمة لمشاركة القطاع الخاص في مجموعة من الصناعات، بالإضافة إلى دور المساعدات الدولية والضمانات الحكومية لتيسير هذا الاستثمار.

١٠- وطلب مندوبو البلدان، عدة مرات، من المحاوِرين مشورة محددة بشأن كيفية جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في البنية التحتية. فعلى سبيل المثال، أعرب مندوب عن قلقه لأن بلده لم يجد مظاهر اهتمام من مستثمِري القطاع الخاص في البنية التحتية. وردّاً على ذلك، شدّد المحاوران من غواتيمالا والجمهورية الدومينيكية على أهمية وجود إطار شفّاف للسياسات العامة والقواعد التنظيمية في تجربتهما، ويشمل ذلك توفير الحماية لحقوق الملكية الخاصة. وأكد ممثل شركة McKinsey & Co. أنه رغم الأهمية البالغة لشروط الإطار، ينبغي أيضاً للبلدان المضيفة بذل أقصى ما في وسعها لتأمين المشاريع المبكِّرة التي يمكن أن تشكِّل دليلاً مقنعاً للمستثمرين الآخرين. وأضاف قائلاً إن ذلك قد يتطلب أيضاً توفير حوافز خاصة يمكن التخلي عنها تدريجياً في مرحلة لاحقة. وفي هذا السياق، أكد المندوبون أهمية ما توفره البلدان المضيفة للمستثمرين من خدمات فعالة لتشجيع الاستثمار وتيسيره.

١١- وعلاوة على تحديات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، لاحظ المشاركون أن تطوير البنية التحتية للقطاع الخاص يتطلب اتّباع نهج شامل. وعليه، رئي أن سياسات البنية التحتية ينبغي أن تشكل جزءاً من خطط تنمية أوسع وأن تتكامل مع مجالات للسياسات مثل سياسات المنافسة والسياسات الصناعية. غير أنه طُلِب من البلدان، عند وضع التدابير المحددة، إقامة توازن بين احتياجات المستثمرين الأجانب وأهداف السياسات العامة الأوسع.

١٢- وطُرِح قطاع الكهرباء للنقاش في كثير من الأحيان نظراً لعدم استغلال إمكانياته في عدد كبير من البلدان. واتفق المشاركون على أن نقطة البداية لمعظم هذه البلدان هي وجود إطار قطاعي يمنع أن يثبِّط الاستثمار الخاص. ولذا ينبغي أن تعتمد البلدان وتطبِّق استراتيجية محددة لإشراك القطاع الخاص. وينبغي بالتالي أن يُعطى المستثمرون معلومات واضحة بشأن شروط التشغيل اللازمة في السوق المضيف. ولكن رغم المزايا التي تحققها خصخصة البنية التحتية للكهرباء، رئي أنه ينبغي توخي الحرص في تطبيقها. وتشمل الحلول المطروحة خصخصة وحدات التوليد مع الحفاظ على الملكية العامة للبنية التحتية لنقل القدرة الكهربائية. وهذا يضمن عدم تمكُّن الشركات من إعاقة المنافسة عن طريق استراتيجيات التكامل الرأسي. وأشير إلى ممارسات شيلي والأرجنتين باعتبارها ممارسات جيدة في هذا الصدد. ومع ذلك، لوحظ أن هذا النموذج لا يزال يحتاج إلى هيئة قوية ومستقلة للرقابة على المنافسة.

١٣- وانتقلت المناقشة المتعلقة بالكهرباء من نطاق الاستثمارات في شبكة الكهرباء الوطنية، فتطرقت أيضاً إلى تلبية احتياجات سكان الريف من الطاقة. وأشير إلى الهند كمثال على الاعتماد على عدد من صغار منتِجي الكهرباء المستقلين الذين تتولى الحكومة الوطنية ضمان عائداتهم.