

Distr.: General
24 February 2011
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار من أجل التنمية
الدورة الثالثة

جنيف، ٢-٤ شباط/فبراير ٢٠١١

تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار من أجل التنمية عن أعمال دورته الثالثة

المعقودة في قصر الأمم، جنيف، في الفترة من ٢ إلى ٤ شباط/فبراير ٢٠١١

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً - موجز من إعداد الرئاسة.....
٣	ألف - الاستثمار العام والخاص: منظور كلي.....
٥	باء - الاستثمار العام والنمو الاقتصادي.....
٦	جيم - جذب الاستثمار الخاص عن طريق الاستثمار العام: الشراكات بين القطاعين العام والخاص.....
٨	دال - السياسات الصناعية والاستثمارات الخاصة والعامة.....
١٠	هاء - الجلسة الختامية: تعزيز أوجه التآزر بين الاستثمارات العامة والخاصة.....
١٢	ثانياً - المسائل التنظيمية.....
١٢	ألف - انتخاب أعضاء المكتب.....
١٢	باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل.....
١٣	جيم - الاستثمار العام والتنمية.....
١٣	دال - اعتماد تقرير الاجتماع.....
١٤	الحضور.....

المرفق



أولاً - موجز من إعداد الرئاسة

١ - افتتح السيد كينيتشي سوغانوما (اليابان)، رئيس الدورة الثانية لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن الاستثمار من أجل التنمية، الدورة الثالثة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات في ٢ شباط/فبراير ٢٠١١. وناقش الاجتماع دور الاستثمار العام في التنمية، مع التركيز بشكل خاص على الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٢ - وأشار السيد بيتكو دراغانوف، نائب الأمين العام للأونكتاد، في ملاحظاته الافتتاحية، إلى أهمية الاستثمار العام في تعزيز النمو والتنمية المستدامة، وتنشيط القدرة التنافسية، وتوفير فرص العمل، وتقليص البيانات الاجتماعية بين مستويات الدخل. وأشار إلى أنه من الممكن استغلال الاستثمار الخاص أيضاً لبلوغ هذه الغايات، ومن ثم ينبغي للحكومات أن تشجع الاستثمار الخاص لأغراض التنمية من خلال جميع السبل المتاحة، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٣ - وقال إن إيجاد طرق لتشجيع وتعزيز الشراكات بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص ولزيادة المكوّن الخاص في مشاريع الاستثمار العام هو أحد الجوانب الرئيسية للتغلب على التحديات الإنمائية المعقّدة التي تواجه العديد من البلدان. وأشار إلى أن المشاريع الاستثمارية الضخمة التي يرفعها ويموّلها القطاع العام في مجال البنية التحتية تعطي أمثلة واقعية على الاستثمارات المحفزة للقطاع الخاص، وإن كانت هناك مجالات أخرى، مثل الزراعة وتخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معه، تتيح فرصاً كبيرة للشراكات المختلفة الأشكال بين القطاعين العام والخاص، لا سيما بهدف دفع عجلة النمو في البلدان النامية.

٤ - ونوّه رئيس الاجتماع، السيد إيان غارسيا (الفلبين)، بنشوء نموذج إنمائي جديد مشيداً بالأونكتاد باعتباره مصدراً لحكمة جديدة. وأشار أيضاً إلى حدوث تحولات رئيسية في الفكر الإنمائي أثّرت في الدور الذي يؤديه الاستثمار. وقال إن الدفعة تحوّلت من نماذج التنمية الآسيوية، المرتكزة أساساً على السياسات الصناعية التي توجهها الدولة، وهي السياسات التي سادت في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، إلى استراتيجيات تنمية تتسم بتوافق آراء واشنطن، في تسعينات القرن الماضي. وفي أعقاب الأزمة المالية العالمية، اتخذ التفكير في مجال السياسات الإنمائية مكاناً وسطاً بين هذين القطبين. ويعني ذلك منح القطاعين العام والخاص مزيداً من فرص التعاون الوثيق من أجل تعزيز التنمية.

٥ - وأكد مدير شعبة الاستثمار وتنمية المشاريع، السيد جيمس زان، هذه الرسالة بتسليطه الضوء على الاتجاهات السائدة في مختلف أنواع الاستثمار - العام والخاص والأجنبي المباشر، وتأثيرها على النمو الاقتصادي. وعلى المستوى العالمي، كان الاستثمار المحلي الخاص أكبر من حيث القيمة المطلقة من كل من الاستثمار العام وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر؛ كما أنه حقق نمواً أسرع في السنوات الأخيرة، لا سيما منذ عام ٢٠٠٠. وفي الاقتصادات

النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ظلت الاستثمارات المحلية العامة والخاصة على السواء قادرة على الصمود في عام ٢٠٠٩ رغم الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، مما أتاح مجالاً لمزيد من التفاعل والشراكات بين الاستثمارين العام والخاص. ومع ذلك، لوحظت تفاوتات بسبب اختلاف نمط الاستثمارين العام والخاص على المستوى الإقليمي. وفي المناطق النامية، ظلت حصة الاستثمار العام في الاستثمار الكلي هي الأعلى كالعادة في آسيا، رغم أن استثمار القطاع الخاص كانت له الريادة منذ عام ٢٠٠٧. وعلى نقيض ذلك، كانت حصة استثمار القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي أقل مما يمكن في أمريكا اللاتينية، وأصبح الاستثمار الأجنبي المباشر مصدراً أهم للتمويل في معظم السنوات. وأخيراً، وبينما ظلت أفريقيا في مكانة متوسطة من حيث التوزيع والاتجاهات في الاستثمارين العام والخاص، ازدادت حصة استثمار القطاع العام خلال السنوات القليلة الماضية، وإن كان استثمار القطاع الخاص قد حقق ارتفاعاً بعد عام ٢٠٠٨.

٦- ورأى كل من نائب الأمين العام للأونكتاد ومدير الشعبة أن التحديات الرئيسية أمام راسمي السياسات تشمل، فيما تشمل، تحديد الصناعات الأعلى قدرة على تعزيز التنمية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتخطيط الشراكات بصورة فعالة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وهيئة بيئة مواتية تشمل أطراً مؤسسية وتنظيمية رفيعة الجودة لتعزيز التفاعل بين الاستثمارات العامة والخاصة. وأوضح مدير الشعبة هذه النقطة بأمثلة مستمدة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنية التحتية والزراعة وتغير المناخ.

ألف - الاستثمار العام والخاص: منظور كلي

٧- رأى بعض الخبراء أنه في مرحلة ما بعد الأزمة الاقتصادية العالمية نشأت أساليب جديدة للشراكة بين الدولة وقطاع الأعمال في مجال الاستثمار من أجل التنمية. وقد تنطوي هذه الأساليب الجديدة في بعض الحالات على زيادة تكثيف التفاعل بين القطاعين العام والخاص (بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر).

٨- وأكد الخبراء أهمية غرس الاستثمار العام في إطار إنمائي وطني متسق، يراعي التقدم الاجتماعي والاستحقاق العام، لا مجرد الربحية الاقتصادية. وفي ذلك السياق، فإن عملية اتخاذ القرار بطريقة ديمقراطية وشاملة من أجل تحقيق رؤية إنمائية وطنية يشارك فيها البلد بأسره في إطار استراتيجية نمو متسقة، تؤدي دوراً بالغ الأهمية.

٩- وفي ذلك السياق، فإن التجربة الناجحة لمصرف التنمية الوطني البرازيلي في تقديم قروض منخفضة الفائدة تسدد على آجال طويلة لتمويل المشاريع الرئيسية المدرجة في استراتيجية التنمية الوطنية، بغية التغلب على قيود القروض القصيرة الأجل التي يقدمها نظام التمويل المحلي، جذبت الكثير من الاهتمام. وقد نجحت البرازيل بذلك في جذب الاستثمار الخاص، وأرست أسس النمو الاقتصادي الشامل.

١٠ - وتبادل عدد من الخبراء خبراتهم بشأن الدور الحيوي للاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية، حيث كان الاستثمار الأجنبي هو المصدر الرئيسي لتمويل عمليات الاستثمار. ولكن، من باب التحذير، أظهرت الأزمة الأخيرة أن الاستثمار الأجنبي المباشر قد يكون أيضاً عرضة للتقلب، فقد يؤدي إلى إرجاء الاستثمارات الجديدة أو إعادة استثمار المكاسب، أو إلغاء المشاريع خلال مهلة قصيرة، أو زيادة تحويل الأرباح إلى الوطن.

١١ - ونظراً إلى أن العديد من البلدان واجه الكثير من الاحتياجات غير الملباة من الاستثمارات المهمة في مجالات وأنشطة لها طابع المنفعة العامة، مثل البنية التحتية والزراعة والصحة، فقد أُشير إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص بوصفها وسيلة فعالة محتملة لتشجيع الاستثمار العام الرامي إلى حشد الخبرات والأموال المطلوبة من القطاع الخاص. وكانت المشاريع الوطنية ذات الأولوية العالية، التي اعتمدت على القدرات التقنية للقطاع الخاص وكانت عائداتها على الأجل الطويل تكفي جميع الشركاء، جديرة بالنظر إليها في إطار الشراكات بين القطاعين العام والخاص. غير أن هذه الشراكات، وغيرها، تطلبت لوائح قانونية ومهارات تفاوضية قوية، ولذلك لم تستخدم بعد على نطاق واسع في المناطق النامية، لا سيما أفريقيا. ومن ثم، من المستصوب دعم جهود البلدان الرامية إلى بناء تفاعل مؤثر بين القطاعين العام والخاص، وتعزيز قدرات الحكومات والقطاع الخاص المحلي، ربما من خلال المساعدة التقنية الدولية. وهناك حاجة أيضاً إلى العمل على تعزيز فهم الأسباب التي تكمن وراء انتشار الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البلدان المتقدمة أكثر من البلدان النامية، ومن كيفية زيادة تكرار هذه الشراكات في البلدان النامية على أفضل نحو.

١٢ - وأعرب الخبراء والمندوبون عن بعض الشواغل إزاء المنافع الكبيرة التي يجنيها القطاع الخاص من بعض الشراكات بين القطاعين العام والخاص على حساب الموارد العامة، حتى في البلدان المتقدمة. ولذلك، من الممكن أن تقع بعض البلدان النامية، التي تفتقر إلى المهارات التفاوضية والبيئة المؤسسية المطلوبة، ضحية لوضع غير متكافئ. ورأى بعض الخبراء أن الأوضاع التي تكفل حصول المواطنين على الخدمات ينبغي أن تكون جزءاً لا يتجزأ من أي اتفاق للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأن الحكومات ينبغي لها أن تراعي العواقب البيئية والاجتماعية عند الدخول في ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وشدد الخبراء على الدور الرئيسي لدراسات الجدوى الجيدة، واختيار الشركاء عن طريق العطاءات التنافسية بطريقة شفافة، وتحديد وتحليل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص قبل الاختيار النهائي للمشاركين من القطاع الخاص. واقترح بعض الخبراء أن يقدم الأونكتاد المساعدة في وضع قواعد نموذجية لإرشاد البلدان بشأن إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

١٣ - وأشار بعض الخبراء إلى أن التوزيع الأمثل للمخاطر والفوائد المقترنة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص معقد بطبيعته، وعرضوا آراءهم بشأن تعزيز القدرات المحلية اللازمة

لإجراء مفاوضات شفافة ومهنية واختيار مشاريع الشراكة. ويرى هؤلاء الخبراء أن بعض المؤسسات، مثل مراكز الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومصارف التنمية، يمكنها أداء دور رئيسي، وأنه لا غنى عن مخططات التأمين/الضمان التي يدعمها القطاع العام.

باء - الاستثمار العام والنمو الاقتصادي

١٤ - يكتسي الاستثمار العام أهمية قصوى في التنمية والنمو الطويل الأجل، حيث يؤدي دوراً مهماً في تعزيز القدرات الإنتاجية وتنشيط الطلب الكلي، لا سيما في أقل البلدان نمواً. وقد أدت الأزمة المالية الأخيرة إلى تكثيف التركيز على الاستثمار العام كأداة محتملة لمواجهة التقلبات الدورية، وإلى قيام العديد من الحكومات في البلدان النامية والمتقدمة على السواء بإطلاق برامج للاستثمار العام والنهوض بالمزيد منها من أجل توفير وتعزيز فرص العمل وإرساء أسس النمو المتجدد والمستدام.

١٥ - وأكد الخبراء أن الاستثمارات من شأنها أن تُحدث تأثيرات محسنة للإنتاج، وأن تزيد من معدل العائد من الاستثمار الخاص، وتقلل من تكاليف المشاركة الاقتصادية. وبذلك يمكن للاستثمار العام أن يحشد استثمارات إضافية من القطاع الخاص، وأن يواصل تنشيط النمو الاقتصادي لا سيما عند ضعف توظيف الموارد الاقتصادية. ومن بين القنوات المتنوعة التي يمكن من خلالها جذب الاستثمار، سلط الخبراء الضوء على الاستثمار في البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية (مثل النقل والاتصالات والتعليم والصحة)، وهي المجالات التي يمكن أن تزيد الإنتاجية وأن تهيئ ظروفاً مواتية للاستثمار الخاص. كما أنه بزيادة الطلب الكلي يحقق الاستثمار العام التوقعات المتعلقة بالأرباح والمبيعات، وبذلك يستحث الاستثمار الخاص.

١٦ - غير أن تحقيق هذه الفوائد ليس سهلاً ولا تلقائياً. وقد شدد الخبراء على أن التنسيق - بين القطاعين العام والخاص وداخل الحكومات ومع الجهات المانحة الأجنبية - أمر بالغ الأهمية لتعظيم فوائد الاستثمار العام بغية زيادة القدرات الإنتاجية والنمو الاقتصادي. ويبين أحد الخبراء، من خلال مثال تأخر النمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، كيف يمكن للحكومات التي تطبق مفهوم المجموعة أن تحسّن الإنتاجية في بلدانها عن طريق تحسين التنسيق بين الأنشطة العامة والخاصة. ويبين خبير آخر بإيجاز كيف يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تؤدي دوراً حيوياً في حشد استثمار القطاع الخاص من خلال الاستثمار العام.

١٧ - ودار نقاش مكثف أثناء الحوار التفاعلي بشأن الاستعانة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. وأعرب المندوبون عن قلقهم إزاء هيكل هذه الشراكات ولأنها لم تأخذ الشواغل المحلية في الاعتبار. وتحدث مندوب عن الصعوبات التي تكتنف إنشاء مجموعة ما عندما لا تكون الأوضاع الاقتصادية والمؤسسية المحلية مواتية. وعموماً، أُتفق على أنه لا ينبغي التعامل مع بعض الأدوات والآليات، مثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص

والمجموعات، باعتبارها مفاهيم عامة؛ وأنه لكي تنجح هذه الأدوات والآليات ينبغي أن تكون محددة السياق في الحوار مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة. وفيما يخص المجموعات، تحديداً، هناك حاجة مُلحة إلى نهج نشط يعترف بتغير دور الحكومة والاستثمار العام. مرور الوقت (بما في ذلك على مسار التنمية والدورة الاقتصادية). وعموماً، اتفق على أن إرساء أساس قانوني قوي للإطار الاستثماري ككل، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يمثل خطوة أولية مهمة.

١٨ - وانصب جانب كبير من المناقشات على الدور المحتمل الذي يمكن أن يؤديه الاستثمار العام - بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص - في جذب الاستثمار الأجنبي. وأكد أحد المندوبين أن الاقتصادات النامية بحاجة إلى استثمارات هائلة، لا سيما في ضوء تعقد وتشابك مسائل تغير المناخ والأمن الغذائي وتطوير البنية التحتية. ومن شأن الاستثمار العام الناجح في هذه المجالات أن يؤدي دوراً مهماً في تلبية تلك الاحتياجات، بطرق منها جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وأشار مندوب آخر إلى أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مشاريع البنية التحتية بوجه خاص يمكنها أن تجذب استثمارات جديدة، وضرب مثلاً بالموانئ والمطارات التي تجتذب شركات اللوجستيات الأجنبية.

١٩ - وأشار إلى الحاجة إلى إجراء بحوث من أجل إجراء تقييم أفضل للطرق التي تدعم بها الشراكات بين القطاعين العام والخاص عملية التنمية، ومعرفة أي الشروط أكثر أهمية، وكيفية تخطيط هذه الشراكات بحيث تحقق أفضل نتائج. ويمكن لهذه البحوث أن تشمل تقييماً لمدى حشد الاستثمارات الخاصة الأخرى، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي.

جيم - جذب الاستثمار الخاص عن طريق الاستثمار العام: الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٢٠ - أشار الخبراء إلى الفوائد الأساسية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهي حشد الموارد المالية والخبرات التقنية لتقديم الخدمات العامة التي تقدمها عادة الوكالات الحكومية. ولاحظ عدد من المتحاورين تزايد حاجة الحكومات إلى الالتزام بتنفيذ سياسة مالية "مسؤولة" أدت إلى تزايد الاعتماد على الشراكات بين القطاعين العام والخاص لاستكمال التمويل الحكومي اللازم للخدمات العامة. ولاحظ أيضاً أنه لضمان تقديم عطاءات تنافسية وتحديد الأسعار وفقاً لآليات السوق، يمكن للحكومات أن تتوقع مكاسب في الكفاءة نتيجة مشاركة شركات القطاع الخاص.

٢١ - وفي إطار مناقشة القطاعات المناسبة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، اتفق على نطاق واسع على أن مشاريع البنية التحتية الرئيسية (مثل النقل والطاقة والماء، وما إلى ذلك) تقع ضمن المشاريع الواعدة. وأشار أيضاً إلى المشاريع المرتكزة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإلى مشاريع البحث والتطوير، بوصفها مجالات مناسبة للشراكة بين

القطاعين العام والخاص. ورغم إشارة أحد الخبراء إلى مشروع ناجح لإقامة مبنى مدرسة بشراكة بين القطاعين العام والخاص، فقد أشير أيضاً إلى الصعوبات التي تعترض توسيع نطاق هذه الشراكات بين القطاعين لتشمل مجال الصحة والتعليم في البلدان النامية. فأى مشروع شراكة بين القطاعين يهدف إلى تقديم الخدمات الصحية أو التعليمية في البلدان النامية يتسم بتعقيد أكبر كثيراً، حيث لا يتطلب فحسب إقامة المباني وإنما أيضاً إنشاء مؤسسات ومما يشمل تدريب الموظفين. علاوة على ذلك، لوحظ في المناطق الريفية التي يواجه فيها الفقراء صعوبة في التعبير عن آرائهم بشأن نوعية الخدمات العامة، أنه قد يكون من الصعب للحكومات أن تضع معياراً للخدمة واجب النفاذ في أي عقد للشراكة بين القطاعين. وفي ذلك السياق، يمكن تعزيز تبادل الخبرات بين البلدان للمساعدة على وضع نماذج مفصلة وواضحة للاستثمار العام من أجل التنمية، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص وغير ذلك من الطرائق، وذلك، مثلاً، من خلال مركز الخبرة الدولي للشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي أنشأته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، أو بوسائل أخرى.

٢٢- وفي إطار المناقشات، سلّط الخبراء الضوء على عدد من المسائل السياسية والمؤسسية التي ينبغي للحكومات أن تتناولها من أجل تحقيق الاستفادة الكاملة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتضمنت هذه المسائل ما يلي: (أ) الحاجة إلى إطار تمكين للسياسات؛ (ب) توافر التمويل الطويل الأجل؛ (ج) قدرة الحكومات على تخطيط وإدارة مشاريع ذات مصداقية؛ (د) قدرة شركات القطاع الخاص على المشاركة في مشاريع التنمية طويلة الأجل؛ (هـ) الحاجة إلى أطر تنظيمية ملائمة؛ (و) تدابير الدعوة التي تهدف إلى إقناع المستفيدين من الخدمة العامة بمزايا الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وأكدت المناقشات أيضاً أهمية عدد من المسائل الرئيسية الأخرى، لا سيما تقاسم المخاطر، والاستفادة من الإعانات، والتنظيم.

٢٣- وفيما يتعلق بمسألة التمويل، أشار أحد الخبراء إلى أن طبيعة المشاريع في البلدان النامية كثيراً ما تبرر مشاركة مؤسسات التمويل الإنمائي. وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون القروض التشاركية ضرورية في المشاريع الأكبر حجماً. غير أن خبيراً آخر أشار إلى أن أهم مشكلة في العديد من البلدان الفقيرة ربما تكون الافتقار إلى القدرة الحكومية لا إلى توافر التمويل. ولوحظ أن السجل الحكومي الجيد في إدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولو لمشروع واحد، يشجّع مزيداً من المقرضين والمستثمرين على المشاركة، في حين أن فشل أي مشروع قائم على الشراكة بين القطاعين بسبب عوامل سياسية عادة ما يقوّض بشدة من مصداقية الحكومات.

٢٤- ونوقشت أيضاً الحاجة إلى مشاركة المؤسسات المالية المحلية في البلدان النامية. وفي أعقاب الأزمة المالية، توقفت المصارف الدولية الكبيرة عن إقراض مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص تجنباً للمخاطرة. وأشار أحد الخبراء إلى أن الاقتراض من الجهات

المقرضة الخارجية بالعملات الأجنبية ينطوي على مخاطر تغير سعر الصرف. وأشار أيضاً إلى أنه في حالة الهند، لم تؤد القروض الطويلة الأجل المقدمة من المؤسسات المالية الحكومية إلى منافسة مع جهات الإقراض من القطاع الخاص، حيث كانت معظم القروض المقدمة من هذه الجهات الخاصة قصيرة الأجل.

٢٥- وفيما يتعلق بمسألة المخاطر، اتفق على نطاق واسع على مبدأ أن المخاطر المتعلقة بمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ينبغي أن تتحملها الأطراف التي يمكنها أن تدير هذه المشاريع على الوجه الأفضل. ورأى البعض أن توزيع جميع المخاطر على القطاع الخاص قد يكون مكلفاً للبلد، حيث يطلب مقاولو القطاع الخاص علاوة مخاطر أكبر في هذه المشاريع. وأشار أيضاً إلى أنه رغم توافق الآراء بصورة واسعة على هذا المبدأ، فإن توزيع المخاطر عملياً كثيراً ما يجد اعتراضاً قوياً من الجهات العامة والخاصة المشاركة في مشاريع قائمة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وجرى التأكيد على أن مسؤولية توفير خدمات البنية التحتية والخدمات العامة تقع على عاتق الحكومات، وأن عليها أن تتحمل مخاطر معينة.

٢٦- وأكدت المناقشات أيضاً التعقيدات التي ينطوي عليها استخدام الإعانات. وجرى التشديد على أنه إن كان بيان حركة تطور العائدات المقبلة والتغيرات التكنولوجية المرتقبة أمراً يتسم بالتعقد والصعوبة، فإنه ينبغي المحافظة على الترتيبات المتعلقة بالإعانات المتفق عليها في العقد. وحذر أحد الخبراء من أن أي ترتيب سيئ التخطيط يتعلق بالإعانات قد يلغي الحوافز التي تشجع مقاولي القطاع الخاص على التماس المكاسب المتعلقة بالكفاءة، مما يتعارض مع الهدف الأساسي المتمثل في التماس شركاء من القطاع الخاص.

٢٧- وتوافقت الآراء على أن التنظيم السليم لا غنى عنه لنجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وجرى التشديد على ضرورة التفرقة بين المراقبة والتنظيم. وينفر مقاولو القطاع الخاص من المراقبات المفروضة على عملياتهم، ولكنهم يرحبون عادة بالأنظمة الشفافة التي تحد من عناصر عدم اليقين في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

٢٨- وأكد المشاركون الأهمية المتزايدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومن ثم أهمية قدرة الحكومات على تصميم وإدارة ترتيبات هذه الشراكة. واقترح عدد من المتحدثين أنشطة لتطوير القدرات. وأشار العديد منهم إلى أن الأمم المتحدة هي الأفضل في تقديم هذه الأنشطة مقارنة بمنظمات (دولية) أخرى.

دال - السياسات الصناعية والاستثمارات الخاصة والعامة

٢٩- ناقش الخبراء والمندوبون التفاعل بين الاستثمارات العامة والخاصة، لا سيما في مجال سياسات البنية التحتية والاستثمار في القطاعات المنخفضة الكربون. وأثير عدد من المسائل السياسية العادلة المتعلقة بالتفاعل بين الاستثمارات العامة والخاصة. ولوحظ أن الشراكات

بين القطاعين العام والخاص تقوم أساساً في إطار المشاريع الاستثمارية المتوسطة الحجم والكبيرة الحجم. وقد تنطوي هذه الشراكات على فوائد اجتماعية - اقتصادية، وهي تركز على عقود طويلة الأجل.

٣٠- وأشار أيضاً إلى أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكنها أن تؤدي دوراً مهماً في استراتيجيات التنمية الحكومية، ولا سيما عندما يتصل ذلك بإنهاء مشاركة الحكومة في صناعات معينة. ويتمثل الهدف من هذه الشراكات في تقديم المنافع العامة بدعم مالي وتكنولوجي من القطاع الخاص. ويمكن للحكومات، عن طريق هذه الشراكات، أن تنهض بعدة أهداف عامة إضافية، مثل تحقيق الرفاه العام أو توليد الطاقة المستدامة. غير أن توزيع المخاطر بين الأطراف في أية شراكة بين القطاعين العام والخاص يعتبر عنصراً مهماً لنجاحها. وعادة ما تقع المخاطر المتعلقة بالتصميم والتشييد والتشغيل على عاتق الشريك من القطاع الخاص، بينما تقع المخاطر السياسية والقانونية على الشريك من القطاع العام. أما المخاطر التي يتشاطرها عادةً الشريكان فهي التي تتعلق بالطلب والعائد والتصميم والتشييد والمعدل المالي وسعر الصرف.

٣١- وأثقت على أهمية دور المجتمع الدولي في دعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك البنية التحتية والزراعة والقطاعات المنخفضة الكربون. ويمكن للدعم الدولي أن يحدث اختلافاً مهماً في التمويل. وقد أنشئت عدة صناديق دولية بدعم من القطاع الخاص، ينصب تركيزها على مناطق أو قطاعات معينة. كما صودفت بعض العقبات في هذا الصدد.

٣٢- وكان أحد العناصر الأساسية في مجال السياسة العامة لتنفيذ تلك المشاريع بنجاح هو إنشاء إطار قانوني متسق يمكنه أن يضمن نوعية المشاريع المعروضة للشراكة بين القطاعين العام والخاص وأن يقدم خدمات جيدة للجمهور. واشتملت العقوبات القانونية والمؤسسية والإدارية على تعقيد الأطر التنظيمية الوطنية، والافتقار إلى تشريع ثانوي وإلى تعليمات التشغيل، والأدوات والإجراءات، وتعدد وبطء إجراءات الترخيص، وعدم كفاءة عمليات تقديم العطاءات العامة واستخدامها بشكل محدود.

٣٣- وفي مجال التمويل، شملت العقوبات تدخل الدولة في تحديد الأسعار، وعدم تغطية التعريفات الخاصة بالطاقة لتكاليف بكاملها، ومحدودية الأموال العامة اللازمة لتمويل المبادرات والمشاريع. وثمة حواجز أخرى في مجال القدرات البشرية والمهارات المهنية. وأشار أحد المندوبين إلى أن الدعم الحكومي المقدم من خلال السياسات التنظيمية، وقواعد الشراء والإعانات التي تمنح ميزة للشركات المحلية على المستثمرين الأجانب، يمكنها أن تلحق الضرر بمناخ الاستثمار وأن تحدث ضغوطاً سياسية في بلدان أخرى من أجل إعادة التوازن.

هاء - الجلسة الختامية: تعزيز أوجه التآزر بين الاستثمارات العامة والخاصة

٣٤- اعتُبرت إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وسيلة لسد الفجوة بين الاحتياجات الاستثمارية في العالم النامي وبين الموارد العامة المتاحة. وقد ناقش الخبراء والمندوبون عوامل السياسة العامة التي تشجع القطاع الخاص على المشاركة في هذه الشراكات، وكذلك العوامل التي تمثل عوائق. كما جرت دراسة الدور المحتمل للمساعدة الإنمائية الرسمية في تيسير نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص. واستُرعى الانتباه أيضاً إلى توسع نطاق هذه الشراكات لتشمل ما يسمى القطاعات الرخوة (مثل التعليم وتقديم الخدمات الأساسية).

٣٥- وفيما يتعلق بعوامل السياسة العامة التي تيسر أو تعطل الاستثمار الخاص من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص، أبرز الخبراء والمندوبون الدور المهم لهذه العوامل في تشجيع القطاع الخاص على المشاركة أو عزوفه عنها. وشملت العوامل المهمة كلاً من الاستثمار العام في البنية التحتية، وأنشطة ترويج الاستثمار (بما في ذلك إبراز الدور وتقديم الحوافز)، ووجود إطار قانوني قوي للاستثمار. بالإضافة إلى ذلك، سلط أحد المحاورين الضوء على تملك الحكومة القوي للشراكات بين القطاعين العام والخاص، مع وجود أهداف واضحة تمت صياغتها عن طريق الحوار الوثيق مع جميع أصحاب المصلحة، باعتبار ذلك التملك عنصراً حاسماً لنجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. كما أبرز الخبراء الدور الحيوي للشفافية في عمليات الشراء العام في جذب المستثمرين، وأهمية إدراج الشراكات بين القطاعين العام والخاص في صلب السياسات الصناعية الوطنية.

٣٦- وسلط الضوء على عدم اتساق السياسات باعتبار ذلك عائقاً رئيسياً أمام حشد الاستثمار الخاص من خلال الشراكة مع القطاع العام. وضُرب مثل بالهند، حيث سمحت سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر بمشاركة المستثمرين الأجانب بنسبة ١٠٠ في المائة في مشاريع البنية التحتية، غير أن السياسات المتعلقة بالسكك الحديدية منعت الأجانب من الاستثمار في عمليات السكك الحديدية. وأشار مندوب إلى أنه ينبغي للحكومات أن تشرك جميع المستويات في عملية رسم السياسات عند وضع سياساتها الاستثمارية الوطنية. وأكد عدد من المندوبين أهمية القدرات التقنية المحلية في إدارة الدورة الكاملة لإجراءات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومن ثم أهمية المساعدة الدولية في تنمية هذه القدرات، لا سيما في أقل البلدان نمواً.

٣٧- وذكر الخبراء أيضاً أن تدني نوعية بعض العقود التي يعلها المسؤولون الحكوميون يمثل عاملاً معطلاً. وأشار إلى أن المستثمرين الأجانب يلتزمون الحذر عند الدخول في مشاريع ضخمة قائمة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأن أي غموض في وثائق المشروع قد يقوض المشاريع المبشرة بالنجاح. وعلاوة على ذلك، يمثل الافتقار إلى سياسات واضحة فيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص عائقاً كبيراً أمام تشجيع إقامة هذه

الشراكات. وأخيراً، شُدد على أن من الممكن وضع صيغ مختلفة لمشاريع الشراكة، بين القطاعين، بما يسمح بإظهار مختلف مستويات المشاركة المحتملة من مستثمري القطاع الخاص على نحو أفضل.

٣٨- وفيما يتعلق بدور المساعدة الإنمائية الرسمية في تيسير إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، رأى بعض المشاركين أن هذه المساعدات يمكنها أن تؤدي دوراً مهماً في تمويل أجزاء معينة من مشاريع الشراكة هذه. فعلى سبيل المثال، يمكن استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية في ربط مشروع محطة لتوليد الطاقة قائم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالشبكة الوطنية للطاقة. وقد تستخدم هذه المساعدة أيضاً لإقامة مبنى مدرسة يديرها القطاع الخاص نيابة عن الحكومة من خلال شراكة بين القطاعين. وليس استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية في مشاريع الشراكة هذه أمراً مباشراً في جميع الأحيان، إذ من الممكن أن يؤدي ذلك إلى تعقّد عملية نقل أو توزيع المخاطر نتيجة لإدخال عامل إضافي إلى العناصر الأصلية. وأشار مندوب إلى أن المساعدة الإنمائية الرسمية المقدّمة من بعض الجهات المانحة يمكن استخدامها في تمويل الخطط الإقليمية الرئيسية التي يمكن أن تركز على شراكات بين القطاعين العام والخاص. وبالمثل، يمكن استخدام هذه المساعدة لتمويل دراسات جدوى مشاريع شراكات معينة بين القطاعين. وسلّط أحد الخبراء الضوء على حالة ميناء ليم شابانغ في تايلند التي استُخدمت فيها مساعدة إنمائية رسمية مقدّمة من اليابان، بوصفها حالة ناجحة.

٣٩- وأشار خلال الاجتماع إلى عدد من أمثلة الشراكة بين القطاعين في الهند من أجل جذب الاستثمار الخاص - الأجنبي والمحلي - إلى ما يطلق عليها القطاعات الرخوة كالـتعليم وتقديم الخدمات الأساسية، لا سيما في المناطق الريفية. ونظراً إلى شدّة ضعف المشاركة الأجنبية في هذه المشاريع، بسب صغر حجمها بالمقارنة مع مشاريع البنية التحتية الأكبر حجماً، فإن تجميع المشاريع الفردية الصغيرة لتكوين مشاريع أكبر حجماً من شأنه أن يجذب المستثمرين الأجانب. واقترح مندوب فنجاً آخر هو تسخير رأس المال الخاص المقدّم من المستثمرين من مختلف الأطياف - مثل صناديق المعاشات التقاعدية وكبار مستثمري القطاع الخاص - لتمويل مشاريع ذات تأثير اجتماعي قوي يمكن قياسه وتدرّ عائداً مالياً. وقد طُلبت المساعدة من الأونكتاد لدعم هذه المبادرة الجديدة الرامية إلى المساعدة على حشد الاستثمار الخاص لتمويل المشاريع والمؤسسات ذات الأهداف الإنمائية البيئية والاجتماعية. وبوجه خاص، طُلب من الأونكتاد إجراء البحوث بشأن السبل التي تمكّن البلدان من تحفيز هذه الاستثمارات ذات "التأثير" فضلاً عن التوعية العامة بهذا المصدر المتنامي لرأس المال الخاص الذي يمكن أن يدعم الاستثمار من أجل التنمية.

٤٠- وأكد عدة مندوبين أهمية القدرات التقنية المحلية في إدارة الدورة الكاملة لإجراءات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبالتالي أهمية المساعدة الدولية في تنمية هذه القدرات، لا سيما في أقل البلدان نمواً. وفي هذا الصدد، طلب خبراء من عدد من الاقتصادات النامية أن

يعقد الأونكتاد سلسلة من الاجتماعات، أو الحلقات الدراسية الإقليمية، تتناول موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل التنمية، بغية نشر الأفكار التي طُرحت خلال اجتماع الخبراء الحالي. واقترح مندوب آخر أن ينظر الأونكتاد في عدّة جوانب في بحثه، هي: (أ) كيفية إثارة اهتمام المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان المتقدمة بالدخول في شراكات بين القطاعين العام والخاص؛ (ب) كيفية توليد الاستثمارات بين بلدان الجنوب في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ولا سيما بالنظر إلى حالات الشركات عبر الوطنية من مجموعة بلدان "بريك" (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين) وصناديق الثروة السيادية؛ (ج) كيفية استغلال أموال المقيمين خارج البلد؛ (د) أن يواصل الأونكتاد تعاونه مع مصارف التنمية المتعددة الأطراف ووكالات التنمية المعنية، بغية قيادة عملية تجميع كل عمل الأمم المتحدة في هذا المجال.

٤١ - وأكد مدير الشعبة مجدداً، في ملاحظاته الختامية أهمية دور الأونكتاد في تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغيرها من الطرائق التي تعزز عناصر الاستثمار الخاص - لا سيما الاستثمار الأجنبي المباشر - في القطاع العام، ورحب بعدد من المقترحات المقدمة من الخبراء والمندوبين لمواصلة العمل في هذا المجال. وتعهد بأن يواصل الأونكتاد العمل في مجالي البحث والتعاون التقني، وذلك، مثلاً، من خلال تقارير الاستثمار العالمي واستعراضات سياسات الاستثمار.

ثانياً - المسائل التنظيمية

ألف - انتخاب أعضاء المكتب

٤٢ - انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية المعقودة يوم الأربعاء ٢ شباط/فبراير ٢٠١١، أعضاء مكتبه التالية أسماؤهم:

الرئيس: السيد إيفان غارسيا (الفلبين)

نائب الرئيس - المقرر: السيد براد ستلويل (الولايات المتحدة الأمريكية)

باء - إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٤٣ - أقرّ اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الافتتاحية أيضاً، جدول أعمال الدورة المؤقت (الوارد في الوثيقة (TD/B/C.II/MEM.3/7)). وعليه، كان جدول الأعمال كما يلي:

١ - انتخاب أعضاء المكتب

٢- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

٣- الاستثمار العام والتنمية

٤- اعتماد تقرير الاجتماع

جيم - الاستثمار العام والتنمية

٤٤- اتفق اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، في جلسته العامة الختامية المعقودة يوم الجمعة ٤ شباط/فبراير ٢٠١١، على أن يقدم الرئيس موجزاً للمناقشات (انظر الفصل الأول).

دال - اعتماد تقرير الاجتماع

٤٥- في الجلسة العامة الختامية أيضاً، أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات لنائب الرئيس - المقرر، بأن يقوم، تحت إشراف الرئيس، باستكمال التقرير بعد اختتام الاجتماع.

المرفق

الحضور*

١ - حضر اجتماع الخبراء ممثلو الدول التالية الأعضاء في الأونكتاد:

الاتحاد الروسي	السلفادور
أذربيجان	الصين
الأرجنتين	عُمان
الأردن	غانا
أنغولا	فرنسا
باكستان	الفلبين
البحرين	فنلندا
البرازيل	فيتنام
بلغاريا	كازاخستان
بنغلاديش	كوت ديفوار
بنين	ماليزيا
بوتان	مدغشقر
بوتسوانا	المغرب
بولندا	المكسيك
بيلاروس	المملكة العربية السعودية
تايلند	ناميبيا
تركيا	نيجيريا
توغو	هايتي
الجيل الأسود	الهند
الجزائر	هونغاري
الجمهورية الدومينيكية	الولايات المتحدة الأمريكية
جمهورية إيران الإسلامية	اليابان
جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية	اليمن
جورجيا	اليونان
زمبابوي	

* للاطلاع على قائمة المشاركين، انظر الوثيقة TD/B/C.II/MEM.3/Inf.3.

- ٢- وكان المراقب التالي ممثلاً في الدورة:
فلسطين
- ٣- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة في الدورة:
مصرف التنمية الأفريقي
الاتحاد الأفريقي
الصندوق المشترك للسلع الأساسية
الاتحاد الأوروبي
المنظومة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي
مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
- ٤- وكانت منظمة الأمم المتحدة التالية ممثلة في الدورة:
اللجنة الاقتصادية لأوروبا
- ٥- وكانت الوكالات المتخصصة والمنظمات ذات الصلة التالية ممثلة في الدورة:
مركز التجارة الدولية
الاتحاد الدولي للاتصالات
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)
منظمة التجارة العالمية
- ٦- وكانت المنظمتان غير الحكوميتين التاليتان ممثلتين في الدورة:
الهيئة العامة
مهندسو العالم
المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة
- ٧- ودُعي أعضاء أفرقة النقاش التالية أسماؤهم إلى اجتماع الخبراء:
(رتبت الأسماء وفقاً للترتيب الزمني للمداخلات)
السيد خواو كارلوس فراّز، المدير الإداري المسؤول عن شعبة إدارة المخاطر؛ شعبة
البحوث الاقتصادية؛ وشعبة التخطيط، مصرف التنمية الوطني في البرازيل
السيد كمال كريشنا بهاتراشاريا، الأمين المشترك، وزارة التجارة، بنغلاديش
السيد نيلز بهيندا، مدير البرامج، المؤسسة الدولية لتمويل التنمية، المملكة المتحدة

السيد كارلو بتروبللي، كبير الاقتصاديين، مصرف التنمية للبلدان الأمريكية
 السيدة آنا تريزا تافاريز، أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد، جامعة بورتو
 السيد بختيار عفيف، كبير المستشارين، وزارة التنمية الاقتصادية، أذربيجان
 السيد أرفند مايارام، الأمين المساعد، وزارة التنمية الريفية والحكم الذاتي المحلي، الهند
 السيد توشييو كي كوسوغي، المسؤول التنفيذي المقيم لأوروبا والشرق الأوسط
 وأفريقيا، المصرف الياباني للتعاون الدولي، لندن
 السيد سلسو س. مانغان، مدير مركز الفلين للشراكة بين القطاعين العام والخاص،
 الهيئة الوطنية للتنمية الاقتصادية، الفلبين
 السيد جيوفري هاملتون، رئيس شعبة التعاون والتكامل الاقتصاديين، لجنة الأمم
 المتحدة الاقتصادية لأوروبا
 السيدة هي منكينغ، مديرة مركز بحوث الاستثمار الدولي، وزارة التجارة، الصين
 السيد أولغ دزيوبينسكي، مدير البرامج، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا
 السيد كنيشي سوغانوما، السفير، نائب الممثل الدائم لليابان في جنيف
 السيد سيرجيو فولديس غيماريس، نائب المدير العام، الشعبة الدولية، مصرف
 التنمية البرازيلي
 السيدة موسيلياتو ياي، المديرة العامة للاستثمار وتمويل التنمية، بنن