

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/44
21 November 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك

الدورة السابعة

جنيف، ٢٠-٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

قضايا السياسة العامة المتعلقة بالاستثمار والتنمية

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

المحتويات

الصفحة

٢	مقدمة
٢	أولاً- البيئة العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر
٤	ثانياً- سياسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر
٦	ثالثاً- سياسات تشجيع الروابط
١٢	رابعاً- سياسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير
١٧	استنتاجات

مقدمة

١ - عملاً بالمقرر الذي اتخذته لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك يوم ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ في دورتها السادسة، أعدت الأمانة هذه المذكرة عن قضايا السياسة العامة المتعلقة بالاستثمار والتنمية، للمساعدة في تحديد قضايا السياسة العامة التي ستناقشها لجنة الاستثمار والتكنولوجيا والقضايا المالية المتصلة بذلك في دورتها السابعة. وتستند هذه المذكرة إلى تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠١: النهوض بالروابط، وتقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠٢: الشركات عبر الوطنية والقدرة التنافسية التصديرية.

أولاً - البيئة العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر

٢ - انخفضت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بحدة في عام ٢٠٠١، بعدما كانت تنمو باستمرار وقوة طوال عقد من الزمان، وواصلت هبوطها في عام ٢٠٠٢، محققة مزيداً من الانخفاض بنسبة ٢٧ في المائة. وفي عام ٢٠٠٢، بلغ حجم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل حوالي ٥٣٤ مليار دولار، بينما كان ٧٣٥ مليار دولار في عام ٢٠٠١، فأصبح يعادل ثلث الذروة التي بلغها في عام ٢٠٠٠، وقدرها ١٤٩٢ مليار دولار. ومن العوامل الرئيسية المتسببة في هذا الانخفاض تباطؤ الاقتصاد العالمي الذي أسفر عن انخفاض في الطلب العالمي، وأبرز أهمية عملية إعادة الهيكلة العالمية لكبريات الشركات عبر الوطنية في قطاعات تتميز بغائض في القدرات وعجل بهذه العملية.

٣ - وقد أدى التباطؤ الاقتصادي إلى زيادة حدة الضغوط التنافسية، مما أدى بالشركات عبر الوطنية إلى البحث عن مواقع أقل تكلفة. ولعل هذا يسفر عن تزايد الاستثمار الأجنبي المباشر في الأنشطة التي تستفيد من نقل مواقعها إلى الاقتصادات المنخفضة الأجور أو من التوسع في تلك الأنشطة. كما أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الخارج قد يتزايد ورودها من البلدان التي يكون فيها نمو الأسواق المحلية أبطأ من نمو الأسواق الأجنبية. وهناك دلالات تشير إلى أن كلا العاملين قد أسهم في حدوث الزيادة التي سجلت مؤخراً في الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه من اليابان إلى الصين وفي زيادة التدفقات إلى أوروبا الوسطى والشرقية.

٤ - وقد تركز الانخفاض الذي حدث في الاستثمار الأجنبي المباشر في عام ٢٠٠١ في الاقتصادات النامية بصفة رئيسية نتيجة لهبوط شديد في عمليات الاندماج وشراء الشركات عبر الحدود، حيث تقلصت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد بنسبة ٥٩ في المائة مقارنة بنسبة ١٤ في المائة في الاقتصادات النامية. وظلت التدفقات الواردة إلى أوروبا الوسطى والشرقية ككل مستقرة. وفي عام ٢٠٠٢، استمرت الاتجاهات نفسها، حيث حدث انخفاض كبير في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان الواردة إلى البلدان المتقدمة (-٣١ في المائة)،

وانخفاض أقل فيما ورد منها إلى البلدان النامية (- ٢٣ في المائة)، وانخفاض يكاد لا يذكر في التدفقات إلى بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية (- ١ في المائة).

٥- ولا تزال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى العالم النامي وإلى بلدان أوروبا الوسطى والشرقية موزعة على نحو غير متكافئ. ففي عام ٢٠٠١، حصلت أكبر خمسة بلدان متلقية على ٦٢ في المائة من مجموع التدفقات الواردة إلى البلدان النامية، بينما بلغ الرقم المقابل للاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى بلدان أوروبا الوسطى والشرقية ٧٤ في المائة. ومن بين البلدان العشرة التي حصلت على أكبر المكاسب من حيث الزيادات المطلقة في التدفقات، كان هناك ثمانية بلدان نامية، في مقدمتها المكسيك والصين وجنوب أفريقيا. وبالمقابل، كان من بين البلدان العشرة التي شهدت أكثر الانخفاضات حدة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد ثمانية من البلدان المتقدمة؛ وقد حدثت أشد الانخفاضات حدة في بلجيكا ولكسمبرغ والولايات المتحدة وألمانيا.

٦- واستناداً إلى ذلك، ثارت مخاوف من أن تستخدم المنافسة فيما بين البلدان على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، لا سيما ذلك النوع من الاستثمارات الذي بإمكانه تحقيق أرباح كبيرة للاقتصادات المستفيدة بتعزيز قدرتها التنافسية التصديرية أو بإقامة روابط مع الشركات الوطنية. ولا شك في تزايد تسليم البلدان بما يمكن أن يقدمه الاستثمار الأجنبي المباشر من إسهام إيجابي في التنمية الاقتصادية من خلال زيادة القدرة التصديرية، وخلق فرص العمل، ونقل التكنولوجيا، والتحديث الصناعي، وتدريب العمال. وقد اجتذب بعض البلدان التي صارت قادرة على المنافسة في مجال منتجات التصدير الدينامية، وبخاصة المنتجات التي تعتمد بشكل مكثف على التكنولوجيا، الشركات عبر الوطنية الموجهة نحو التصدير، وأقامت روابط معها.

٧- وانتهجت البلدان سياسات وتدابير استباقية متنوعة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادة الاستفادة منه، من سياسات التعزيز المستهدفة، إلى الحوافز وشروط الأداء، كما اتخذت تدابير تهدف إلى دعم قطاع الشركات. غير أن العديد من هذه التدابير صار يخضع لقواعد دولية جديدة في إطار الاتفاقات المتعددة الأطراف، مثل اتفاقي منظمة التجارة العالمية بشأن إجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة، وبشأن الدعم والإجراءات التعويضية. فعلى سبيل المثال، قامت غالبية البلدان بإلغاء شرط المكون المحلي تدريجياً، امثالاً للاتفاق المتعلق بإجراءات الاستثمار المتصلة بالتجارة. وفي الوقت نفسه، أدى الاستثمار الأجنبي المباشر وتحرير التجارة، وكذلك تزايد المنافسة على الاستثمار الأجنبي المباشر، إلى تقليل الاعتماد على شروط أداء الاستثمار الأخرى.

٨- وفي حين أن هذه الأوضاع الدولية الجديدة غيرت نطاق الخيارات المتاحة أمام السياسة العامة، فلا تزال هناك مرونة داخل الإطار الدولي للسياسة العامة، وذلك على سبيل المثال في صورة تحديد الترتيبات الانتقالية والمعاملة التفاضلية للبلدان من مختلف مستويات التنمية. وفي حين أن بعض الاتفاقات يخضع لاستعراض إضافي، فإن التحدي الذي يواجهه راسمو السياسات يكمن في الإفادة من الخيارات المتاحة في ظل الإطار الحالي، فضلاً عن

تدابير السياسة العامة الأخرى التي لا تخضع للقواعد المتعددة، بهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير وتأسيس إدماج الاستثمار الأجنبي المباشر في اقتصاداتها الوطنية. وفي هذه البيئة الجديدة للسياسة العامة، تكون الأولوية القصوى للنهج الفاعلة المتعلقة بالسياسة العامة التي تعمل وفقاً للسوق. فهذه السياسات، كغيرها من السياسات الإنمائية، تتوقف في كثير من الأحيان على السياق، ويلزم تكيفها مع الظروف الخاصة بكل بلد مضيف. ولا بد من أن تكون جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات إنمائية أشمل؛ كما أن الكثير من هذا يتوقف على كيفية تصميم السياسات وتنسيقها وتنفيذها عملياً.

٩- وتستعرض الفصول التالية بعض السياسات المستخدمة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتشجيع الشركات الأجنبية المنتسبة على التصدير، وتحديث أنشطتها وإقامة الروابط مع الشركات المحلية.

ثانياً - سياسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر

١٠- نفذت البلدان سياسات فاعلة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر تطورت بمرور السنين، حيث تغير الهدف منها من مجرد اجتذاب كمية معينة من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى اجتذاب نوعية جيدة منه يكون لها أبلغ الأثر على الاقتصاد المحلي. ويمكن بذلك التمييز بين ثلاثة أجيال من الاستثمار الأجنبي المباشر. أما الجيل الأول من سياسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، فتعتمد فيه بلدان عديدة سياسات موجهة نحو السوق. فهي تحرر نظم الاستثمار الأجنبي المباشر فيها للتخفيف من القيود المفروضة على الاستثمار الوارد، وتعزيز معايير معاملة المستثمرين الأجانب وإعطاء دور أكبر لقوى السوق في تخصيص الموارد. وقد اتخذت جميع البلدان تقريباً - بدرجات متفاوتة - خطوات في هذا الاتجاه. وتستطيع بعض البلدان قطع شوط كبير في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر بهذه الخطوات، عندما تكون المحددات الاقتصادية الأساسية لجلب الاستثمار الأجنبي المباشر صحيحة.

١١- وفي الجيل الثاني من سياسات تشجيع الاستثمار، قطعت الحكومات شوطاً أبعد، وسعت بصورة نشطة لاجتذاب هذه الاستثمارات، من خلال "تسويق" بلدانها. ويؤدي هذا الأسلوب إلى إقامة وكالات وطنية لتشجيع الاستثمارات. وتضم الآن الرابطة العالمية لوكالات تشجيع الاستثمار، التي أنشئت في عام ١٩٩٥، ١٣٩ عضواً من ١٢٩ بلداً. وهنا أيضاً يتوقف بطبيعة الحال نجاح جهود استباق الأحداث، في نهاية المطاف، على نوعية العوامل الاقتصادية الأساسية في البلد المضيف.

١٢- أما سياسات تشجيع الاستثمار من الجيل الثالث فتتخذ إطاراً تمكينياً بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر وتتبع أسلوباً يستبق الأحداث نحو اجتذاب هذه الاستثمارات كنقطة انطلاق لها. ومن ثم تمضي إلى استهداف المستثمرين الأجانب على مستوى الصناعات والشركات كي تلبى احتياجاتهم الإنمائية المحددة في مجالات مثل تشجيع التصدير أو إقامة الروابط. وثمة عنصر حاسم الأهمية لتشجيع الاستثمار وهو تحسين - وتسويق - مواقع

معينة لدى المستثمرين المحتملين في أنشطة محددة. ومن الطبيعي أن تكون للسّمات الاقتصادية والسياسية والتنظيمية العامة لبلد ما دورها أيضاً، لأنها تؤثر على كفاءة التجمعات في البلد. لكن مفتاح النجاح في استراتيجيات تشجيع الاستثمار الجديدة هو أنها تعالج بالفعل أحد المحددات الاقتصادية الأساسية للاستثمار الأجنبي المباشر في الوقت الذي تتفهم فيه الاستراتيجيات المتغيرة المتصلة بالمواقع والشركات عبر الوطنية. وبغض النظر عن المستوى الذي يتم على أساسه تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، تعد قدرة قطاع الأعمال التجارية المحلية على التنافس ومجموعة الأشخاص المهرة هما طريق الوصول إلى "المنتج". فالشركات المحلية القوية تجتذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ويغذي دخول الشركات الأجنبية المنتسبة بدوره القدرة على المنافسة ودينامية قطاع المؤسسات التجارية المحلية.

١٣- ولعل أحد المنطلقات الهامة في نجاح الاستهداف هو فهم القدرة التنافسية النسبية التي يتمتع بها البلد المضيف (أو أي منطقة فيه) فيما يتعلق بأنشطة محددة فهماً واضحاً. وفي حين أنه يمكن أن تتفاوت مستويات التعقيد والتفصيل في أي تقييم لجوانب القوة والضعف التي يتسم بها أي موقع من المواقع، فإنه يمكن أيضاً تكوين رأي مستنير من خلال اتباع نهج عام منخفض التكلفة نسبياً ينطوي على تحليل أنماط التجارة والصناعة الحالية، والتشاور مع المستثمرين الحاليين (المحليين منهم والأجانب)، وإجراء تحليل لتحديد المواقع المتنافسة التي تقوم بالتصدير وما اجتذبه من الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير، وتحديد العوامل الأخرى التي يمكن أن تجتذب مثل هذا الاستثمار، بما فيها العضوية في مناطق التجارة الحرة، ومخططات التجارة التفضيلية، ومجموعات الأنشطة الاقتصادية، والمجموعات الصناعية. ويمكن أن يشكل هذا التقييم أساساً لتجزئة الأسواق في نطاق أضيق استناداً إلى ثوابت منها مثلاً المعايير الاقتصادية والجغرافية والديموغرافية وسواها.

١٤- ومن العناصر الهامة الأخرى في عملية الاستهداف ما يتمثل في إجراء تحليل سليم لاستراتيجيات الشركات التي تؤثر على اختيار الموقع. وقد تجد البلدان استجابةً إلى تزايد التخصص الجغرافي والوظيفي في العديد من الصناعات، أنه من المفيد تحديد مواقع الإنتاج التي يمكن أن ترتبط من خلالها بنظم الإنتاج الدولي. وكلما ازداد النهج المتبع تركيزاً كلما تيسرت عملية تنسيق أنشطة وكالات تشجيع الاستثمار من أجل تلبية احتياجات المستثمرين. وثمة معلومات هامة بالنسبة للمكان الذي ينبغي البحث فيه عن المستثمرين المحتملين، وتتعلق هذه المعلومات بالشركات الأجنبية المنتسبة المتواجدة بالفعل في البلد المعني. فهي تشكل "دليلاً حياً" على توفر فرص الاستثمار، وقد يكون وجودها مؤشراً يدل على الموقع الذي يتعين البحث فيه عن استثمارات إضافية. وقد تشكل الشركات المنافسة لها أيضاً أهدافاً رئيسية محتملة، وخصوصاً إذا ما كانت الشركات الأجنبية المنتسبة القائمة مرتبطة بالشركات عبر الوطنية الرئيسية. وتعتبر الشركات التي تشكل جزءاً من سلاسل القيمة التي تشمل الشركات المنتسبة، المحلية والأجنبية، في البلد المضيف (كمشتريّة أو موردة مثلاً) أهدافاً محتملة أيضاً. وربما كانت تقوية الروابط الوثيقة بالشركات القائمة مصدراً لاستقاء المعلومات من أجل التوصل إلى فهم متعمق لاستراتيجياتها الاستثمارية وكيفية قيام هذه الشركات "المتراصة" باتخاذ قراراتها في مجال الاستثمار.

١٥- ويتعين ألا يقتصر الاستهداف على مبادرة تُتخذ لمرة واحدة بل ينبغي أن يكون عملية تعلم مستمرة يلعب فيها بناء العلاقات دوراً أساسياً. وعلى الحكومات أن تسلم بأهمية الدينامية في تحديد الأسواق المتخصصة، وأن تدرك ضرورة تعديل استراتيجياتها مع مرور الزمن ومع مراعاة تطور ظروف المنافسة واستراتيجيات الشركات. وتعتبر المزايا القائمة على النفاذ إلى الأسواق بشروط تفضيلية، على سبيل المثال، ذات أهمية كبيرة لكنها ينبغي أن تتلاءم مع خطة واضحة من أجل تحقيق مزايا مستدامة مع مرور الوقت. ويمكن لوكالات تشجيع الاستثمار أن تساهم في هذه الخطط، لكن تصور الخطط وتنفيذها تشارك فيهما أيضاً الوكالات الحكومية الأخرى والشركات القائمة بين القطاعين العام والخاص.

١٦- غير أن وضع استراتيجيات أكثر استهدافاً وتركيزاً لا يخلو من المخاطر. إذ قد تتركز الموارد على اجتذاب استثمارات لا تتحقق، أو قد تُبذل جهود كبيرة وتكرس موارد لا يستهان بها للبحث عن أنواع غير ملائمة من الشركات أو عن شركات كانت ستستثمر على أية حال. وينبغي عدم التضحية بتحسين بيئة السياسة العامة الإجمالية للاستثمار - المحلي والأجنبي على السواء - في سبيل التركيز بصورة انتقائية على اجتذاب بضعة شركات فحسب. ولعل التوصل إلى فهم واقعي لجوانب القوة والضعف التي يتسم بها موقع من المواقع كقاعدة للإنتاج الموجه نحو التصدير يشكل أساساً أقوى لعملية الاستهداف. وهناك خطر مائل أيضاً من أن يكون السعي للفوز بشركات عبر وطنية "رفيعة المستوى" مجرد حلم إذا لم تتوفر للبلد المعني الظروف الأساسية اللازمة لاجتذاب هذا النوع من المستثمرين (من قبيل اليد العاملة المثقفة والرفيعة المهارات والبنية الأساسية الممتازة والمنخفضة التكلفة). ويمكن أن تكون المنافسة على مشاريع الاستثمار المتميزة ضارية بالفعل وأن يكون هناك مقابل كل رابح واحد عدة خاسرين يجدون في نهاية الأمر أنهم أنفقوا موارد ضخمة على محاولات فاشلة من أجل اجتذاب مشاريع من هذا القبيل. وعليه، فأغلب الظن أن المستثمرين الذين يتعين على معظم البلدان النامية استهدافهم ليسوا أكبر الشركات عبر الوطنية في العالم بل شركات أصغر حجماً تعمل ضمن الصناعة أو النشاط المناسبين.

١٧- وفي حين أنه من الواضح أن اعتماد استراتيجية لاستهداف المستثمرين يمكن أن يكون أسلوباً فعالاً اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، فإنه ينطوي على تحديات كبيرة بالنسبة للحكومات. إذ إن الاستهداف الفعال يتطلب وجود هيئات لتشجيع الاستثمار ذات وجهة تجارية وعلاقات متطورة جداً مع القطاع الخاص، إضافة إلى الدوائر الحكومية الأخرى. وينبغي أن يُدمج استهداف المستثمرين دمجاً جيداً في الاستراتيجية الإنمائية الإجمالية للبلد المعني، ويتعين على وكالات تشجيع الاستثمار أن تعمل بالتعاون الوثيق مع الدوائر الحكومية الأخرى لتحديد، بل وخلق مزايا نسبية مستدامة وليست عابرة.

ثالثاً - سياسات تشجيع الروابط

١٨- على الرغم من أن للشركات الأجنبية المنتسبة مصلحة في إقامة روابط محلية وتعزيزها فإن استعدادها لذلك يمكن أن يتأثر بالسياسات الحكومية التي تتصدى لمختلف عيوب السوق على مختلف المستويات إبان عملية

إقامة الروابط. فقد تكون الشركات عبر الوطنية، مثلاً، على غير علم بوجود موردين فعالين، أو قد ترى أن استخدامهم كمصدر لمستلزمات الإنتاج باهظ التكلفة. وفي البلدان النامية، قد يلزم وضع سياسات تعوض عن ضعف الأسواق المالية أو ضعف المؤسسات مثل المدارس المهنية، والمعاهد التدريبية، ومراكز الدعم التكنولوجي، ومختبرات البحث والتطوير والمختبرات، وما شابه ذلك. وتتيح التدابير الحكومية المصممة جيداً زيادة المنافع وخفض التكاليف المترتبة على استخدام موردين محليين.

١٩- ويتسم دور السياسة العامة ببالغ الأهمية إذا كان كل من المشتري والمورد يفتقر إلى معلومات عن فرص إقامة الروابط، وإذا وُجد فارق في القدرة بين شروط المشتري وقدرة المورد على التوريد، وإذا أمكن خفض التكاليف والمخاطر المترتبة على إقامة الروابط أو تعميقها. ولا يخفى أن عملية تشكيل الروابط تتأثر بيئة السياسة العامة في البلد المضيف، وإطاره الاقتصادي والمؤسسي، وتوافر الموارد البشرية، ونوعية البنية التحتية واستقرار الوضع السياسي والاقتصادي الكلي. إلا أن أهم العوامل في البلد المضيف هو توافر موردين محليين وتكلفتهم ونوعيتهم. فبالإضافة إلى كون الشركات المحلية عاملاً أساسياً في إقامة روابط فعالة فإن إمكاناتها التكنولوجية والإدارية تحدد أيضاً إلى حد بعيد قدرة الاقتصاد المضيف على استيعاب المعارف التي تنتقل بالروابط والاستفادة منها. وإذا كانت إمكانات الشركات المحلية ضعيفة فإن ذلك يزيد من فرص حصول الشركات الأجنبية المنتسبة على أكثر الأجزاء والمكونات تطوراً وتعقيداً من مصادر داخلية أو من مورد مفضل (مملوك لجهات أجنبية) داخل البلد المضيف أو خارجه. فعلى سبيل المثال، تقوم الشركات المحلية في مقاطعة تايوان الصينية وسنغافورة بتوريد مستلزمات إنتاج معقدة للشركات الأجنبية المنتسبة، بينما ينطبق ذلك على عدد أقل كثيراً من الشركات المحلية في ماليزيا أو تايلند أو المكسيك.

٢٠- ويجدر بالإشارة، مع ذلك، أن حيز السياسات المتاحة أمام سياسات إقامة الروابط يضيق يوماً بعد يوم. إذ يجري تدريجياً تقليص عدد التدابير المباشرة التي سبق استخدامها في الماضي لزيادة المشتريات من الداخل (مثل اشتراطات المحتوى المحلي أو ارتفاع التعريفات الجمركية المفروضة على مستلزمات الإنتاج المستوردة)، نتيجة لما تفره البلدان المضيف من تلقاء نفسها من تحرير للتجارة، ونتيجة للحد من سياسات التدخل، والقواعد المتفق عليها في سياق اتفاقات منظمة التجارة العالمية وغيرها من اتفاقات دولية. وهذا لا يعني أن لدور السياسة العامة أهمية أقل، بل العكس صحيح. فإنما يعني ذلك أنه ينبغي إيلاء عناية أكبر للسياسات المتمشية مع قوى السوق التي تقوم، بخاصة، على المصالح المشتركة لكل من الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية لإقامة الروابط وتوطيد القائم منها وتعزيز القدرة على المنافسة والنمو الاقتصادي.

٢١- ويمكن أن يكون لحسن استهداف الحوافز الرامية إلى دعم إقامة الروابط وتوطيدها أثر إيجابي على الروابط. وينبغي التفكير في عدم إخضاع هذه الفئة من الإعانات المتصلة بالتنمية للمقاضاة بموجب قواعد منظمة

التجارة العالمية (أي عدم الاعتراض عليها). ومن جهة أخرى، يمكن أن تكون لترتيبات التجارة التفضيلية - حيث تستند قواعد المنشأ إلى مستوى القيمة المضافة المحلية أو المحتوى المحلي - آثار هامة في الاستثمار الأجنبي المباشر وفي إقامة الشركات عبر الوطنية روابط في البلدان المستفيدة من الأفضليات. وبوجه عام، تزداد هذه الآثار أهمية كلما ارتفع الهامش التفضيلي المرتبط بقواعد المنشأ وانخفضت التكاليف الإدارية المتصلة بذلك. إلا أن آثار قواعد المنشأ على إقامة الروابط تتوقف أيضاً على قدرة التوريد المحلي.

٢٢- وإلى جانب الاشتراطات والخوافز، ينطوي أحد النهج على تشجيع الروابط باتخاذ تدابير شتى للجمع بين الموردين المحليين والشركات الأجنبية المنتسبة وتعزيز الروابط بينهما في مجالات أساسية هي مجالات الإعلام والتكنولوجيا والتدريب والتمويل. وهذا النهج نهج عام يهدف أساساً إلى تحسين الإطار المؤاتي لإقامة الروابط. وتنتج عن استعراض تجربة البلدان المضيفة قائمة طويلة بالتدابير المحددة التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد. ومن هذه التدابير مثلاً توفير المعلومات والمساعدة للشركات المحلية على الارتباط بالشركات الأجنبية المنتسبة؛ وتشجيع الشركات الأجنبية المنتسبة على المشاركة في البرامج الرامية إلى الارتقاء بالقدرات التكنولوجية للموردين المحليين؛ والترويج لإنشاء جمعيات أو نواد للموردين؛ والاشتراك في توفير الخدمات (ولا سيما التدريب)؛ ومختلف الخطط الرامية إلى تحسين حصول الموردين على التمويل.

٢٣- ويذهب نهج آخر إلى أبعد من ذلك، إذ ينطوي على وضع برنامج محدد لتشجيع الروابط، يجمع بين عدد من التدابير المذكورة آنفاً. وهذا نهج استباقي يركز عادة على مجموعة مختارة من الصناعات والشركات، بهدف زيادة الروابط وتعميقها بين الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية. وكما هي الحال مع السياسات الأخرى التي تشمل طائفة من عوامل الإنتاج والأنشطة والمؤسسات، يُستحسن أن ينطلق راسمو السياسات الذين يختارون هذا النهج من قاعدة بسيطة (كأن يبدأوا مثلاً بخطة تجريبية) وأن يضيفوا إلى البرنامج تبعاً عناصر رصد السياسات والمرونة والتعلم. وتزداد الحاجة إلى الانطلاق من قاعدة صغيرة كلما كانت الموارد شحيحة. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد لأي برنامج من أن يلتزم بالتعاون الوثيق مع القطاع الخاص، أي مع كل من الشركات الأجنبية المنتسبة والموردين المحليين، في مرحلتي التصميم والتنفيذ.

٢٤- والواقع أن بعض البلدان وضعت برامج محددة للروابط تتضمن مجموعة من تدابير السياسات المختلفة وتستهدف صناعات وشركات مختارة. وأول من وضع هذه البرامج بلدان تتمتع بوجود كبير في الخارج وبقاعدة متطورة (نسبياً) من المؤسسات المحلية. ومن البلدان التي بذلت جهوداً خاصة في هذا المجال أيرلندا وتايلند والجمهورية التشيكية وسنغافورة وماليزيا والمكسيك والمملكة المتحدة وهنغاريا. ونُظمت بعض البرامج على المستوى الوطني ونُفذ غيرها في شكل مبادرات إقليمية أو محلية. وتشترك هذه البرامج في ثلاثة عناصر هي: توفير معلومات عن الأسواق والأعمال التجارية؛ والمساعدة الإدارية أو التقنية والتدريب، وفي بعض

الأحيان الدعم أو الحوافز المالية. وتضمنت بعض البرامج أيضاً أنشطة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، واجتذاب المستثمرين الأجانب إلى صناعات مستهدفة. وفي كل حالة من هذه الحالات، لا تُنشأ روابط مستدامة ما لم يستفد منها كل من الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية.

٢٥- ولعله ينبغي النظر إلى أي برنامج خاص بتشجيع الروابط على أنه مجموعة من قوالب البناء يمكن للبلدان أن تختار منها ما يتفق مع ظروفها المحددة لا باعتباره بنية جامدة يمكن أن تطبقها جميع البلدان. وغني عن البيان أن اختيار التدابير وطريقة الجمع بينها يجب أن يعكس مستوى التنمية في كل بلد وقدراته في مجال السياسات وموارده وأهدافه. وحتى البلدان التي تتكافأ في مستوى التنمية يمكن أن تختار تشكيلات مختلفة من السياسات وفقاً لقدرات شركاتها ومؤسساتها.

٢٦- ونقطة الانطلاق لبرنامج فعال لإقامة الروابط هي وجود تصور واضح لكيفية انسجام الاستثمار الأجنبي المباشر مع استراتيجية التنمية عموماً، ومع استراتيجية بناء الطاقة الإنتاجية تحديداً. ويجب أن يقوم التصور على فهم واضح لمواطن القوة والضعف في الاقتصاد والتحديات التي يواجهها في عالم متجه نحو العولمة. وينبغي لبرنامج الروابط، بوجه خاص، أن يتصدى للاحتياجات التنافسية للمؤسسات المحلية وآثار هذه الاحتياجات في السياسات ومؤسسات الدعم الخاصة والعامة وتدابير الدعم (بما في ذلك تحسين المهارات والتكنولوجيا).

٢٧- وتمثل برامج الروابط نقطة الالتقاء بين مجموعتين فرعيتين من البرامج والسياسات: مجموعة موجهة نحو تنمية المؤسسات (ولا سيما تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة)، ومجموعة متصلة بترويج الاستثمار الأجنبي المباشر. والمجموعة الأولى مرغوبة في ذاتها لأن وجود قطاع مؤسسات نشط هو أساس النمو والتنمية الاقتصاديين؛ وفي سياق تشجيع الروابط، تعد قدرات الشركات المحلية أهم عوامل النجاح قاطبةً. أما ترويج الاستثمار الأجنبي المباشر، فيركز بصفة متزايدة لا على كمية الاستثمارات التي يستطيع البلد اجتذابها فحسب، وإنما على نوعيتها أيضاً، بما في ذلك فرص إقامة الروابط.

٢٨- ويمكن أن يكون لبرامج الروابط هدفان عامان هما: زيادة اعتماد الشركات الأجنبية المنتسبة على مصادر التوريد المحلية (أي إقامة روابط خلفية جديدة) وتعميق الروابط القائمة وتحسينها، بحيث تكون الغاية النهائية هي الارتقاء بقدرات الموردين المحليين على إنتاج سلع ذات قيمة مضافة أعلى في بيئة تنافسية. وهذان الهدفان مترابطان، ذلك أن تعميق الروابط يمكن أن يولد روابط جديدة، كما يمكن للتوسع في عقد الروابط أن يغير نوعيتها وعمقها. وينبغي أن يتقاسم جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين أهداف كل حكومة، حيث إن مشاركتها النشطة ضرورية لنجاح أي برنامج.

٢٩- وينبغي للحكومات، بالتعاون مع مؤسسات القطاع الخاص، أن تحدد أهداف البرامج من حيث الصناعات التي ستشارك فيها، ومن ضمنها الشركات الأجنبية المنتسبة والموردون المحليون. وهذا التحليل أساسي لأية استراتيجية خاصة بالروابط، فلولاها لما استطاعت حكومة البت في كيفية توزيع مواردها الشحيحة. وينبغي أن تراعى في هذا التحليل أيضاً اتجاهات النمو وانتشار شبكات الإنتاج الدولية وآثارها على المنتجين المحليين بالاستناد إلى أمور منها مواصلة الحوار مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

٣٠- وينبغي أن تكون الحكومات على علم بالإجراءات التي سبق أن اتخذتها الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية. وقد يحتاج بعض هذه الإجراءات إلى التشجيع والدعم. وتستطيع الحكومات أيضاً تأدية دور تيسيري وحافز وضمان حصول المؤسسات الخاصة على الحوافز والموارد اللازمة. وبإمكان الحكومات الاضطلاع بدور استباقي فعال في المجالات الرئيسية التالية لتشكيل الروابط: "الإعلام والمواءمة؛ وتحسين التكنولوجيا؛ والتدريب؛ والحصول على التمويل. ويمكن في كل مجال من هذه المجالات اتخاذ طائفة واسعة من التدابير. والغرض الرئيسي من هذه التدابير هو تشجيع الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية على إقامة وتعميق الروابط ودعمها في ذلك. وهي تشكل قائمة يمكن للحكومات أن تمزج وتوائم بينها. وتتوقف الخيارات المحددة على نتائج المشاورات السابقة مع مؤسسات الدعم القائمة والبرامج المختصة في القطاعين العام والخاص، وكذلك مع أصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن الاحتياجات المحددة لصناعة من الصناعات أو لمجموعة من الشركات. ومن العوامل المساعدة أيضاً نتائج منتديات الروابط وحلقات العمل المتعلقة بالروابط و"عيادات الأعمال التجارية" وتحديد الشركات المحلية الواعدة. وتستطيع الحكومات أيضاً تشجيع الشركات الأجنبية المنتسبة المشاركة على قبول ترتيب لتوجيه الشركات المحلية الواعدة وتدريبها.

٣١- ويمكن أن تستند هذه التدابير إلى الجهود المبذولة لتعزيز المركز التفاوضي للشركات المحلية بالقياس إلى الشركات الأجنبية المنتسبة، عن طريق تقديم مبادئ توجيهية أو إتاحة عقود نموذجية، مثلاً. ويمكن أيضاً أن تساعد آليات غير رسمية خاصة على حل المشاكل والتراعات وأن تساهم في إقامة روابط أطول أمداً.

٣٢- وينبغي أن يتمخض ذلك عن برنامج عمل واضح وقابل للتنفيذ. وبطبيعة الحال، يجب أن تكون لدى الحكومة، في كل مرحلة من مراحل تنفيذ البرنامج، فكرة واضحة عن التكاليف المترتبة والموارد المتاحة.

٣٣- وتستطيع الحكومات أن تصمم الإطار المؤسسي لبرنامج الروابط وفقاً لعدد من الخيارات:

- جعل البرنامج جزءاً متميزاً من هيئة قائمة أو حتى إنشاء برنامج خاص للروابط على الصعيد الوطني تحت إشراف هيئة مستقلة لكي يؤدي دور جهة التنسيق لجميع الأنشطة ذات الصلة التي تضطلع بها مختلف الإدارات والمؤسسات.

- إسناد تصميم برنامج الروابط وتنفيذه إلى السلطات المحلية، وتولي الحكومة المركزية تقديم المشورة والتشجيع والدعم. وقد يفضل الأخذ بهذا النهج في البلدان الكبيرة أو في البلدان التي تخصص موارد محدودة لبرامج الروابط، أو في المناطق التي يمكنها تقديم مزيج متميز من المزايا الموقعية.
- إشراك القطاع الخاص بوصفه الوكالة التنفيذية الرئيسية لبرنامج الروابط. ويمكن للموردين والشركات المنتسبة أو لرابطاتهم إنشاء هذه الهيئة. أما الحكومة فتؤدي دوراً حافزاً وتضطلع بالمهام التنظيمية والإعلامية.

٣٤- ويتوقف حجم البرنامج على الأهداف المنشودة والموارد المتاحة. وتستفيد بعض البرامج من التمويل الخارجي من خلال المساعدة المالية التي تقدمها البلدان المانحة. بيد أن الاستدامة المالية لبرامج الروابط في الأمد البعيد تتطلب دعماً تمويلياً حكومياً كافياً إذا ما أدارتها الحكومات مباشرة. كما يُستصوب أن تتقاسم المؤسسات المشاركة (المشترون والموردون) التكاليف لا لأغراض التمويل فحسب وإنما لضمان الالتزامات الذاتية للمشاركين أيضاً. وهذا الأمر ممكن خاصة إذا ثبتت جدوى البرنامج وحظيت خدماته بالاعتراف. ومن نافلة القول أن إشاعة الثقة والمصداقية بين المؤسسات تستوجب اعتماد البرنامج على موظفين مؤهلين يملكون ما هو مناسب من المهارات والأسس المتصلة بالقطاع الخاص.

٣٥- ولا تستطيع برامج الروابط أداء عملها ما لم تتصل اتصالاً شبيكياً فعلياً بمؤسسات وسيطة مشهود لها بالكفاءة توفر الدعم في بناء المهارات، وتطوير التكنولوجيا، والنقل والإمداد، والتمويل. وتشمل هذه المؤسسات معاهد المواصفات والمقاييس، ومختبرات الفحص، ومراكز البحث والتطوير وغيرها من أقسام التوسع التقني، ومراكز التدريب الإنتاجي والإداري، والمؤسسات المالية. وتنتمي هذه المؤسسات إلى القطاعين العام والخاص. ومن المهم أيضاً أن تعمل برامج الروابط بالتعاون الوثيق مع الرابطة الخاصة المعنية من غرف تجارية وصناعية، ورابطات أصحاب المصانع والمستثمرين وما إلى ذلك. ومن أصحاب المصلحة أيضاً النقابات ومختلف الجماعات ذات المصلحة.

٣٦- ومن المهم أخيراً وجود نظام رصد يتولى تقييم نجاح البرنامج. وكثيراً ما يلزم في عملية التعلم بالممارسة تكييف البرنامج وصقله كلما تراكمت التجارب وتغيرت الحالات. ويمكن أن يتضمن النظام وضع مقاييس للأداء وإجراء دراسات استقصائية للمستخدمين. ويمكن أن تشمل المعايير ما يلي:

- مدى الانتشار: عدد الشركات التي تدخل في إطار البرنامج على مر الزمن.
- التأثير: يمكن قياس تأثير البرنامج بمؤشرات مثل عدد الموردين الذين يرتبطون بالشركات الأجنبية المنتسبة على مر الزمن؛ وقيمة الصفقات والتغيرات في هذه الشركات على مر الزمن؛ ونصيب الموردين المحليين في مشتريات الشركات الأجنبية المنتسبة؛ ومدى اضطلاع الموردين المحليين

بأنشطة البحث والتطوير على مر الزمن (بما في ذلك الأنشطة التي تفضي إلى براءات اختراع)؛ والتغيرات في أحجام الصادرات؛ وجوانب التحسين في الإنتاجية أو القيمة المضافة على مستوى الشركة أو الصناعة؛ وما إذا كان المورد المحلي قد أقام مقراً له في الخارج.

- الفعالية من حيث التكلفة: تكلفة البرنامج على ضوء النتائج المحرزة والفوائد المحققة بحسب تعريفها في الأهداف المحددة في بداية البرنامج.

٣٧- وتطبيقاً لبرنامج إقامة الروابط المعروض في تقرير الاستثمار العالمي، ٢٠٠١، بدأت الأونكتاد تنفيذ هذا البرنامج في أوغندا.

رابعاً- سياسات تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير

٣٨- ثمة أولوية مشتركة بين البلدان سواء كانت غنية أو فقيرة، هي تحسين الصادرات وإدامتها لكي تسهم في التنمية إسهاماً أكبر. ومثلما تجدد الشركات نفسها مضطرة لجعل نظمها الإنتاجية أكثر قدرة على المنافسة، يجب على البلدان أن تنظر في كيفية التحول، في أي صناعة من الصناعات، إلى أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. ويمكن للشركات عبر الوطنية أن تساعد بطرق شتى على تعزيز القدرة التنافسية التصديرية للبلدان المضيفة. ويمكن التحدي هنا في إمكانية الاستفادة من إمكانات الشركات عبر الوطنية لتحقيق هذا الغرض. وبغية اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه للتصدير والتأكد من أن هذا الاستثمار يعود بفوائد إنمائية، يجب على البلدان أن تجد أكثر الأساليب فعالية لجعل مواقعها مواتية للاضطلاع بنوع الأنشطة التصديرية التي تهدف إلى تشجيعها. ولا بدّ، حتى للجهات المستفيدة التقليدية الرئيسية من الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير، من الارتقاء بمستوى صادراتها للتمكن من تحمل عبء الأجور المرتفعة والحفاظ على قدرتها التنافسية كقاعدة للتصدير.

٣٩- وقد أخذت عملية وضع السياسات وتنفيذها تتطور تمشياً مع التغيرات الدينامية في استراتيجيات الشركات التي تؤثر في صناعات التصدير الرئيسية، وتزايد المنافسة فيما بين البلدان والكيانات دون الوطنية على الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير، وتغير البيئة التنظيمية والأهداف الإنمائية للبلدان نفسها. ومع الاعتراف بأن استقرار الاقتصاد الكلي، بالإضافة إلى عوامل هيكلية مثل القدرة التكنولوجية والموارد البشرية، هي عناصر أساسية لجعل أي موقع قادراً على التنافس، يتم التركيز هنا على السياسات المتصلة بالاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير: أي كيف يمكن اجتذاب هذا الاستثمار الأجنبي المباشر وزيادته والانتفاع منه.

٤٠- أما إمكانية النفاذ إلى الأسواق الرئيسية فهي شرط ضروري ولكنه غير كاف لاجتذاب الأنشطة الموجهة نحو التصدير. وعلى الرغم من أن تحرير التجارة المتعددة الأطراف كان عاملاً هاماً يَسِّرُ نشأة نُظم الإنتاج الدولية

وسهّل اضطلاع الشركات عبر الوطنية بأنشطة تصديرية في الخارج، ما زالت إمكانية النفاذ إلى أسواق البلدان المتقدمة، ولا سيما فيما يتعلق بالسلع ذات الأهمية التصديرية بالنسبة إلى البلدان النامية، تحتاج إلى تعزيز إضافي. ويجب على وجه الخصوص أن يتم تناول الزيادات القصوى في التعريفات الجمركية وتساعد التعريفة الجمركية والحواجز غير التعريفية في مجالات الزراعة والمنسوجات والملابس. وفي نفس الوقت، فإن تزايد التزعة الحمائية قد يقوض فعلياً الفرص المتاحة للبلدان الفقيرة لاستغلال ميزتها النسبية على أتم وجه. ثم إن اللجوء بصورة متزايدة لاتخاذ تدابير تجارية مثل تدابير مكافحة الإغراق والتدابير الوقائية، واللجوء بصورة متزايدة أيضاً إلى الإعانات المخصصة في البلدان المتقدمة هما من الأمور التي تدعو إلى القلق في هذا المضمار.

٤١ - وعلى الرغم من تآكل الهوامش التفضيلية، ما زال للعديد من الترتيبات الإقليمية والتفضيلية أهمية في تحديد موقع الإنتاج التصديري (كما في إطار الاتحاد الأوروبي واتفاقات الشراكة المبرمة معه، وفي إطار اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، ومبادرة الولايات المتحدة لحوض البحر الكاريبي، وقانون النمو والفرص في أفريقيا، على سبيل المثال)، كما لا تزال خطط الإنتاج المتنوعة في الخارج تتسم بأهمية. وإذا كان يجب على واضعي السياسات في البلدان المضيفة أن يدركوا ما تتيحه تلك الترتيبات من فرص، فإنه يجب عليهم أن يفهموا في نفس الوقت ما هي حدود تلك الترتيبات. فخطط الإنتاج في الخارج، على سبيل المثال، تشبط استخدام العناصر المحلية بصفة عامة وقد تقيد بالتالي الارتقاء بمستوى العمليات المحلية. ولا توفر الأفضليات التجارية، في حد ذاتها، أساساً كافياً أو مستديماً لتنمية صناعات تصديرية تنافسية (سواء مع الاستثمار الأجنبي المباشر أو بدونه). ويسري ذلك أيضاً على البلدان التي اجتذبت الاستثمار الأجنبي المباشر نحو التصدير بفضل حصص التصدير غير المستخدمة إلى البلدان التي تقيد توريد المنسوجات والملابس بموجب ترتيب المنسوجات المتعددة الألياف. ونظراً إلى أن تلك الحصص ستكون قد ألغيت تدريجياً بحلول عام ٢٠٠٥، فهناك خطر يتمثل في انتقال الاستثمارات الحالية إلى بلدان تتيح شروطاً تنافسية أفضل. يجب إذن أن تعتبر الأفضليات التجارية منفذاً مؤقتاً يتيح للبلدان الوقت اللازم لتعزيز ما تتمتع به من مزايا كمواقع للاستثمار.

٤٢ - ويمكن لحكومات البلدان المضيفة أن تنظر في اتخاذ عدد من التدابير التي قد تحسن قدرة البلد على اجتذاب الاستثمار على المدى الطويل كقاعدة للإنتاج الموجه نحو التصدير. وإذا كان التركيز هنا ينصب على تدابير السياسة العامة المتصلة مباشرة بالاستثمار الأجنبي المباشر، فيجب التشديد مرة أخرى على أن تلك التدابير ينبغي أن تعتبر جزءاً من جهود أوسع تبذل لتعزيز التنمية.

٤٣ - ومن المجالات الرئيسية في ميدان السياسة العامة، تحسين إمكانية الحصول على المنتجات المستوردة من خلال تدابير تيسير التجارة. وتتسم تلك الجهود بالأهمية نظراً إلى أن القدرة التنافسية للأنشطة الموجهة نحو التصدير (ولا سيما في الصناعات غير القائمة على الموارد الطبيعية) تعتمد في أغلب الأحيان اعتماداً كبيراً على

مستلزمات الإنتاج المستوردة. ولقد حاولت بلدان مختلفة تشجيع الصادرات من الشركات الأجنبية المنتسبة بفرض شروط على أداء التصدير. إلا أنه لكي لا يتم تثبيط الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد، فقد تم ربط تلك الشروط عادة ببعض المزايا التي يحصل عليها المستثمر. وأصبح اللجوء إلى فرض شروط إلزامية على أداء التصدير أصعب في ظل بيئة يتزايد فيها التنافس وفي ضوء القواعد التي حددتها منظمة التجارة العالمية.

٤٤- ومن أجل خفض تكاليف الإنتاج والحد من مخاطره، تعرض بلدان عديدة حوافز لاجتذاب الجديد أو الإضافي من الاستثمارات الأجنبية المباشرة الموجهة نحو التصدير. ولقد تطور أسلوب اللجوء إلى الحوافز هو الآخر على مر الزمن. فالبلدان المتقدمة كثيراً ما تلجأ إلى استخدام الحوافز المالية (مثل الهبات المباشرة)، بينما يكون اللجوء إلى التدابير الضريبية أكثر شيوعاً في البلدان النامية (التي لا يمكن لها أن تتحمل عبء تخصيص الحوافز المالية من الميزانية الحكومية مباشرة). ولقد كانت الحوافز عنصراً هاماً في الاستراتيجيات الإنمائية للعديد من البلدان ولا سيما تلك التي حققت نجاحاً في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه للتصدير. وقد اعتمد بعض هذه البلدان نهجاً محدد الأهداف على نحو متزايد من أجل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

٤٥- والتحدي الذي تواجهه البلدان النامية الراغبة في استخدام الحوافز في الجهود التي تبذلها لتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير، يتمثل في الموازنة بين الفوائد والتكاليف التي ينطوي عليها الأمر. فعندما تستخدم الحوافز بصورة فعالة، فهي تكمل عادة سلسلة من التدابير الأخرى التي تستهدف تعزيز جوانب مثل مستوى المهارات والتكنولوجيا والهياكل الأساسية. ولكن توفير الحوافز للتعويض عن جوانب النقص الرئيسية لا يعتبر دائماً استراتيجية حكيمة لأنه يزيد خطر إنفاق الأموال العامة على مشاريع لا توفر العوامل الخارجية اللازمة لتبرير تلك الحوافز أصلاً. وثمة خطر أكبر في أن يغادر المستثمرون البلد فور توقف الحوافز إن لم تُبدل جهوداً لتحسين البيئة التجارية وجعلها مواتية بدرجة أكبر لاجتذاب الاستثمار، وما لم يتم تحسين الإنتاج وإدماج الاستثمار الأجنبي المباشر في صلب الاقتصاد المحلي. يجب بالتالي ألا تستخدم الإعانات كتدبير منعزل بل كجزء من مجموعة سياسات أوسع.

٤٦- لا تحتاج البلدان النامية، عندما تنظر في إمكانية استخدام الحوافز، خاصة في إطار مناطق تجهيز الصادرات، إلى تحديد أكثر تلك الحوافز فعالية فحسب بل إنها تحتاج أيضاً إلى ضمان توافقها مع الإطار التنظيمي الدولي ولا سيما قواعد منظمة التجارة العالمية. ويجب في هذا الصدد إيلاء اهتمام خاص لدور الإعانات التصديرية. فإلى جانب الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية المدرجة في المرفق السابع بالاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية (أي أقل البلدان نمواً والبلدان الأعضاء المدرجة في المرفق السابع حتى يصل فيها نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي إلى مبلغ ١ ٠٠٠ دولار)، سيعين على البلدان النامية الأخرى الأعضاء إزالة الإعانات التصديرية اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، وذلك باستثناء البلدان التي سيتم تمديد فترتها الانتقالية. ولكن يجب حتى على تلك البلدان أن تنظر فيما ستفعله فور انتهاء تلك المدة. وتظل هناك إمكانية لتوفير حوافز محددة أخرى لا يسري عليها تعريف الإعانات

الخطورة، ولكن أي إعانة "محددة" قد تترتب عليها آثار سلبية على مصالح عضو آخر من أعضاء منظمة التجارة العالمية يمكن أن تكون موضع دعاوى كما يجوز أن تخضع لإجراءات تعويضية. ويجوز بالإضافة إلى ذلك إخضاع السلع المدعومة المستوردة إلى بلد آخر عضو في منظمة التجارة العالمية لتدابير تعويضية يتخذها ذلك البلد إن تسببت تلك السلع بأضرار مادية أو انطوت على خطر إلحاق أضرار مادية بصناعة محلية بتوفير سلعة مماثلة في البلد العضو المستورد. وبالتالي يصبح توفير الإعانات "المحددة" أمراً محفوفاً بالمخاطر.

٤٧- ويعتبر إنشاء مناطق لتجهيز الصادرات بهدف توفير هياكل أساسية فعالة والقضاء على البيروقراطية ضمن نطاق محدود، أداة شائعة الاستعمال أيضاً لتعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير. والواقع أن طائفة من البلدان التي أبدت ديناميتها في التجارة العالمية مثل الجمهورية الدومينيكية وسنغافورة والصين وكوستاريكا والفلبين قد أنشأت مناطق لتجهيز الصادرات أو وضعت خططاً أخرى تتسم ببعض خصائص تلك المناطق، ولعدد من هذه البلدان حصة كبيرة في الصادرات من السلع المصنعة التي لا تعتمد على الموارد الطبيعية. ولكن أداء مناطق تجهيز الصادرات يعتمد إلى حد كبير على سياسات أخرى ولا سيما السياسات الموضوعة لتنمية الموارد البشرية وإنشاء الهياكل الأساسية اللازمة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه للتصدير وزيادته. وتوجد مناطق عديدة لتجهيز الصادرات أخفقت في اجتذاب استثمارات هامة وقد كانت فيها التكاليف أكبر بكثير من الفوائد.

٤٨- وكما هو الحال في مجالات أخرى من مجالات السياسة العامة، فإن طبيعة مناطق تجهيز الصادرات وفوائدها تتطور أيضاً. وكما لوحظ من قبل، فإن شرط التصدير قد تراخى في السنوات الأخيرة في العديد من البلدان، مما سمح بزيادة المبيعات المحلية إلى حد كبير. وأصبح يوجد الآن في مناطق تجهيز الصادرات عدد أكبر من الشركات المحلية، وتبذل الحكومات جهوداً للتشجيع على زيادة الروابط بين الشركات الأجنبية المنتسبة والشركات المحلية فضلاً عن تدريب الموظفين المحليين وتنمية الهياكل الأساسية الفنية والتكنولوجية. وتطرأ تغيرات أيضاً على التكوين الصناعي للإنتاج داخل مناطق تجهيز الصادرات ومناطق أخرى. فبينما كانت تهيمن عليه أنشطة التصنيع المعتمدة على التكنولوجيا البسيطة وعلى العمالة الكثيفة والخوافز، أصبح بعض هذه المناطق يتحول اليوم إلى مجالات جديدة مثل تجميع الوحدات الإلكترونية والتصميم الإلكتروني والاختبار والبحث والتطوير، ناهيك عن المقار الإقليمية ومراكز النقل والإمداد العالمية. وقد تؤدي ضوابط منظمة التجارة العالمية في مجال الإعانات التصديرية إلى الإسراع بتلك الاتجاهات في البلدان النامية.

٤٩- وفيما يتصل بصفة خاصة باستخدام الخوافز ومناطق تجهيز الصادرات، ثمة خطر بأن ينقلب التنافس المحتدم على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير إلى سباق نحو الحضيض (من حيث المعايير الاجتماعية والبيئية) وسباق نحو القمة (من حيث الخوافز). وينبغي ألا تقيّم مناطق تجهيز الصادرات الناجعة على أساس قدرتها على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر أو زيادة الصادرات وحصائل النقد الأجنبي فقط، بل ينبغي أن تقيم أيضاً على أساس

مدى مساعدتها في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأوسع. فالبلدان التي تتبع نهجاً أكثر تكاملاً في السياسات العامة إزاء اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير - مثلاً عن طريق تمثيل ثلاثي الأطراف في لجان مناطق تجهيز الصادرات، وضمان حقوق العمال (بما فيها حرية تكوين الجمعيات والتفاوض الجماعي)، وتحسين المهارات وشروط العمل - هي البلدان التي تجتذب، على الأرجح، أفضل الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وتعتبر سنغافورة وآيرلندا مثالين على البلدان التي اتبعت نهجاً أكثر تكاملاً في السياسات التي وضعتها في هذا المجال. ولقد بُذلت جهود في هذين البلدين لتعزيز التدريب وتيسير الحوار بين العمال والإدارة وتوفير هياكل أساسية ممتازة للمستثمرين. فعلاقات العمل الجيدة تسهم، إلى جانب تحسين المهارات، في تعزيز الإنتاجية والقدرة التنافسية.

٥٠ - وفيما يتعلق بخاطر حدوث سباق نحو القمة في إتاحة الحوافز، فإذا كان الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية يحظر استخدام الإعانات التصديرية، فما زالت هناك حوافز أخرى، ولا سيما حوافز موقعية، تستخدم على نطاق واسع سواء في البلدان المتقدمة أو في البلدان النامية لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير. ومع تزايد المنافسة على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه نحو التصدير، أصبح خطر لجوء المواقع المنافسة إلى زيادة حوافزها بصورة مستمرة يستوجب زيادة التعاون الدولي في هذا المجال. ويبين التفاوت في الموارد المتاحة لتوفير الدعم العام للاستثمارات الخاصة أن وضع البلدان النامية غير موات في المنافسة القائمة على أساس تلك الحوافز. ومن شأن لجوء البلدان المتقدمة والنامية إلى التقليل من استخدام الحوافز الموقعية أن يساعد الحكومات على تخصيص موارد إضافية لتنمية المهارات والهياكل الأساسية وغير ذلك من المجالات التي تتسم بالأهمية في اجتذاب الأنشطة الموجهة نحو التصدير. ويمكن في الوقت نفسه تبرير جعل بعض الإعانات ذات الوجهة الإنمائية المقدمة للشركات الأجنبية المنتسبة غير قابلة للمقاضاة في إطار قواعد منظمة التجارة العالمية، وذلك في حالات منها مثلاً إذا كانت تلك الإعانات تفيد، في تشجيع توفير التكنولوجيا والمساعدة التقنية والتدريب للموردين المحليين ولموظفيهم. إلا أنه تجنباً للانتفاع المجاني، يجب مطالبة الشركات المستفيدة من الحوافز بأن تتعهد رسمياً بإتاحة موارد كافية على أساس طويل الأجل.

٥١ - وثمة مسألة رئيسية أخرى تتمثل في بناء المؤسسات، وهي عملية معقدة. إذ إنه يمكن تشجيع نزعات التكتل من خلال إنشاء مناطق لتجهيز الصادرات، ومجمعات صناعية وغيرها من المرافق المتخصصة، التي غالباً ما تكون متخصصة في صناعة واحدة أو أكثر. وتشكل المؤسسات العاملة في مجالات نظم المقاييس والموازين، والمعايير، والاختبار، وضمان الجودة، البنية الأساسية للأنشطة الصناعية الحديثة. وقد أخذت أهميتها بالنسبة للقدرة على المنافسة تتزايد نتيجة لتزايد صرامة معايير الجودة والدقة والتحمل وغيرها من المعايير في الأسواق الدولية. أما المؤسسات الأخرى ذات الصلة فهي تلك المسؤولة عن إجراء البحوث، وتوفير سبل الحصول على الموارد المالية، وإقامة شبكات الأعمال التجارية والاتحادات المهنية.

٥٢ - وثمة عنصر رئيسي آخر يركز على تدريب الموارد البشرية ورفع مستواها. فبالنسبة للأنشطة القائمة على المعارف، بصفة خاصة، يتسم تدريب الموارد البشرية ذات الصلة والارتقاء بمستواها بأهمية بالغة. وقد تتطلب هذه

الجهود إنشاء مراكز تدريب متخصصة، ربما بمشاركة الشركات الأجنبية المنتسبة. وثمة نهج آخر في هذا المضمار يتمثل في اجتذاب المهارات المتنقلة على الصعيد الدولي لاستكمال قاعدة المهارات المحلية. وعلى وجه العموم فإنه كلما ازداد استخدام الأنشطة للمعارف، ازدادت أهمية اجتذاب المجموعات للمهارات.

٥٣- وختاماً، فإن استمرار حاجة البلدان النامية لارتقاء سلم القيمة المضافة وتحسين جاذبية مزاياها كمواقع للاستثمار يشكل مهمة صعبة بالنسبة للمسؤولين عن رسم السياسات العامة في هذه البلدان. إذ إنه يتطلب اتباع نهج أكثر تعقيداً وشمولية في مجال السياسة العامة يراعي التغيرات الحاصلة في استراتيجيات الشركات وعلى صعيد وضع القواعد على المستوى الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين أن يحتل تطوير القدرات المحلية مكان الصدارة على جدول الأعمال لأن ذلك لا يساعد على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر ذي النوعية الرفيعة فحسب بل إنه يعتبر ضرورياً لتسهيل الارتقاء بمستوى الأنشطة القائمة. وبالنظر إلى إمكانات تحسين القدرة التنافسية التصديرية من أجل النهوض بالتنمية، يتعين التسليم أيضاً بحاجة البلدان النامية إلى الحفاظ على حيز كاف في مجال السياسة العامة يتيح لها السعي لتحقيق أهدافها الإنمائية. وأخيراً، فإن مقدار استفادة البلدان النامية من الفرص الجديدة الناشئة عن ظهور نظم الإنتاج الدولي يعتمد إلى حد كبير على ما تتخذه هي نفسها من إجراءات. ويمكن للبلدان المتقدمة أن تساعد أيضاً بعدد من الطرق: إذ تستطيع أن توفر المساعدة لتطوير القدرات المؤسسية، ونشر المعلومات عن فرص الاستثمار الموجه نحو التصدير، وإزالة الحواجز أمام صادرات البلدان النامية.

استنتاجات

٥٤- إن إقامة الروابط المحلية وتوسيع نطاق الصادرات وسيلتان لغاية واحدة هي تعزيز التنمية. وينبغي لذلك أن تكون السياسات الرامية إلى تحقيق التآزر بين الاستثمار الأجنبي المباشر والروابط المحلية والقدرة التنافسية التصديرية جزءاً لا يتجزأ من الاستراتيجية الإنمائية الشاملة للبلد. والخلاصة أن مدى النجاح الذي يحققه البلد المضيف في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر المعتمد على الروابط الكثيفة والموجه نحو التصدير وفي الارتقاء به، وكذلك في جني مكاسب إنمائية من هذه الاستثمارات، يتوقف أساساً على ما في وسعها عمله في مجال تطوير قدراتها المحلية. والواقع أن بعضاً من البلدان التي أحرزت أعلى مستويات النجاح في زيادة قدرتها التنافسية التصديرية واجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وإدماجه في الاقتصاد المحلي استخدمت نهجاً مزدوجاً يستند إلى تنمية القدرات المحلية مع استهداف الموارد والأصول الأجنبية. ويمكن أن تتضمن العناصر المهمة من هذا النهج ما يلي:

- ضمان تمشي المستهدف تحقيقه من تشجيع الاستثمار مع استراتيجيتي البلد الإنمائية والصناعية؛
- وتوفير مجموعة من الحوافز بطريقة مركزة لتشجيع الشركات عبر الوطنية على الاستثمار في الأنشطة الاستراتيجية (مع مراعاة قواعد منظمة التجارة العالمية المتعلقة بإعانات التصدير)؛

- وإشراك الشركات الأجنبية المنتسبة في تنمية الموارد البشرية والارتقاء بها؛
- وإنشاء هياكل أساسية رفيعة المستوى، مثل مناطق تجهيز الصادرات والمدن العلمية؛
- وتوفير دعم يستهدف المؤسسات المحلية والموردين المحليين والتنمية العنقودية.

٥٥- أما العنصر الأخير من السياسات، فيعالج مسألة في غاية الأهمية. فالإفادة الكاملة من الاستثمار الأجنبي المباشر، وتيسير تحديث الشركات الأجنبية المنتسبة وجعل أنشطتها أنشطة مستدامة، أمور تقتضي من البلدان المضيفة تشجيع الروابط بين الشركات الأجنبية المنتسبة والموردين المحليين. فالشركات الأجنبية المنتسبة الموجهة نحو التصدير تقوم عادة، وبخاصة حينما يكون عملها في مناطق مكرسة لها، باستيراد كافة مستلزمات الإنتاج أو معظمها، سواء كانت مكونات أو مواد خام، وتجميع المنتج في البلد المضيف، ثم تصدير المنتج النهائي أو شبه النهائي. واستناداً إلى هذا وغيره، صار تشجيع الروابط مجالاً من مجالات السياسة العامة، تتزايد أهميته. فالروابط مع الشركات الأجنبية المنتسبة قناة رئيسية لنقل المهارات والمعارف والتكنولوجيا إلى الشركات المحلية.

٥٦- ويمكن أيضاً أن تتزايد الروابط بين الموردين المحليين والشركات الأجنبية المنتسبة الموجهة نحو التصدير إذا كان المشترون والموردون يعملون في نفس الحيز المكاني والمنطقة الصناعية. والواقع أن الطابع المتزايد الترابط الذي تتسم به سياسات التصدير والتجارة والتكنولوجيا وتنمية المشاريع يستدعي اتباع نهج أكثر تكاملاً لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر نحو التصدير والتنمية الاقتصادية. ولما كان تطوير الهياكل الأساسية والخدمات المقدمة للأعمال التجارية والمهارات المتخصصة يتطلب عادةً حجماً كبيراً من الاستثمارات، فقد شجعت بلدان عديدة إنشاء مجموعات صناعية محلية. والغاية من هذه الجهود تهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز التفاعل الدينامي والتعلم وتحديث التكنولوجيا والمنافسة فيما بين كافة العناصر الفاعلة ذات الصلة. وهكذا يتضح أن عدد من البلدان التي شهدت تحسناً في قدرتها التنافسية التصديرية على مدى العقدين الماضيين قد أنشأت على أرضه تجمعات تتألف بصفة رئيسية من شركات منتجة مملوكة للأجانب. ومن أبرز الأمثلة على ذلك أيرلندا، وسنغافورة، وماليزيا (بينانغ)، والمكسيك، وسنغافورة، وعدد قليل من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

٥٧- واستناداً إلى ذلك، فلعل اللجنة ترغب في إجراء مناقشة للوقوف على أهم السياسات الوطنية المفضية إلى زيادة الاستفادة من الاستثمار الأجنبي المباشر، وكيفية تسبب الاتفاقات الدولية في تقييدها أو في الإسهام في تحسينها. فبإمكان هذا التحليل أن يسهم في تصميم اتفاقات دولية بطريقة تعزز أثرها الإنمائي، ومن ثم تؤدي إلى توزيع أرباح العولمة توزيعاً عادلاً.