الأمم المتحدة

TD/B/EX(57)/3

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
17 April 2013
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
الدورة التنفيذية السابعة والخمسون
٢٦-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت
الأنشطة التي يضطلع بها الأونكتاد دعماً لأفريقيا

تعزيز الروابط بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

الاستثمار محرك هام للنمو في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وقد سُجلت زيادة هامة في الاستثمار المحلي في أفريقيا على مدى العقدين الماضيين. بيد أنه رغم التزايد المطّرد للدعم الدولي المقدم من خلال المساعدة الإنمائية الخارجية، لا تزال معظم بلدان القارة تشهد فجوة بين الاحتياجات للاستثمار والموارد المحلية المتوافرة. ويمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يؤدي دوراً هاماً في سد هذه الفجوة. ولكن أفريقيا لا تتلقى سوى حصة متدنية جداً من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية (٢,٨ في المائة). والأهم من ذلك أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القارة تتركز في عدد قليل من البلدان، كما أن قدراً كبيراً منها يتركز في قطاع الصناعات الاستخراجية. وقد زاد هذا من شدّة اعتماد أفريقيا على صادرات السلع الأساسية كما زاد من تعرض البلدان الأفريقية للتأثر بحركات أسعار السلع الأساسية تبعاً لأوضاع الطلب والمضاربة. ويضاف إلى ذلك أنه ليس هناك حتى الآن أي دليل على أن الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا يسهم في عملية التنويع الاقتصادي عن طريق الروابط الخلفية والأمامية. وفي ظل هذه الظروف، أصبح ميل الاستثمار الأجنبي المباشر نحو التنمية المحصورة في شكل جيوب – حيث يكتسب الاندماج الخارجي للاقتصاد المحلي أهمية أكبر من اندماجه الداخلي – يمثل شاغلاً حقيقياً. ومن هذا المنطلق، تشكك هذه المذكرة في ما ينطوي عليه تصميم سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر

الرجاء إعادة الاستعمال

في العديد من البلدان الأفريقية من افتراضات تتعلق بتحقيق مكاسب تلقائية في الكفاءة. فمن الأمور المضللة الافتراض بأن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر بحد ذاته يؤدي تلقائياً إلى خلق فرص لنقل التكنولوجيا، وإقامة الروابط بالمشاريع المحلية، وفرص للتنويع الاقتصادي نحو أنشطة أكثر دينامية. وتدل تجارب البلدان الناجحة على أن مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر في تنمية البلدان المضيفة تكون أكبر في البلدان التي يكون فيها قطاع المشاريع المحلية قطاعاً دينامياً ومتطوراً. ولذلك فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يمثل، في هذا الصدد، متغيراً لاحقاً وليس رائداً في عملية التنمية. ونتيجة لذلك، ينبغي تصميم سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر بحيث تكون عنصراً مكملاً لاستراتيجية إنمائية أوسع نطاقاً وأكثر اندماجاً من أجل زيادة النمو وخلق فرص العمل وبناء القدرة الإنتاجية والنهوض بقطاع خاص محلي دينامي ونابض بالحياة.

مقدمة

١- الاستثمار المحلي مُوجِّه ومحرك للنمو في البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وهو ضروري لدعم النمو وخلق فرص العمل وإرساء الأساس للحد من الفقر. وقد حدثت على مدى العقد الماضي زيادة سريعة في احتياجات أفريقيا للموارد اللازمة لتمويل تطوير البنية التحتية وتنمية القدرة الإنتاجية، ولكن نمو الاستثمار المحلي لم يحدث بالسرعة الكافية لمجاراة هذه الاحتياجات. ونتيجة لذلك، ثمة فجوة واسعة ومتزايدة بين احتياجات أفريقيا للاستثمار والموارد المحلية المتوافرة. كما أن القرار الذي اتخذه القادة الأفارقة خلال مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي الذي عُقد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ للإسراع في إنشاء منطقة تجارة حرة في القارة بغية النهوض بالتجارة داخل أفريقيا قد جعل الحاجة إلى المزيد من الاستثمارات المحلية لا مسألة ملحة فحسب بل ضرورة حتمية أيضاً. ويتطلب توسيع التجارة داخل أفريقيا استثمارات في البنية التحتية وفي بناء القدرات الإنتاجية لأغراض التجارة. ولذلك فإنه إذا أرادت الحكومات الأفريقية أن تزيد من احتمال بلوغ هدف تعزيز التجارة داخل أفريقيا، فيتعين عليها أن تكثف جهودها من أجل زيادة الاستثمار المحلي.

٢- ويمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يؤدي دوراً داعماً في سد فجوة التمويل في أفريقيا. والواقع أنه في مواجهة حالة عدم كفاية الاستثمار المحلي اللازم لتمويل التنمية الطويلة الأجل في أفريقيا، أخذ اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر يحتل مكانة بارزة في استراتيجيات العديد من بلدان القارة. ويُضاف إلى ذلك أن تجربة بعض اقتصادات شرق آسيا السريعة النمو قد عززت الاعتقاد بأن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر يمثل عاملاً أساسياً لسد فجوة الموارد التي تعاني منها البلدان المنخفضة الدخل ولتجنب زيادة تراكم الديون، وفي الوقت نفسه التصدي على نحو مباشر لأسباب الفقر.

٣- ويستند تحقيق الفوائد المتوقعة من اجتذاب واستضافة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى عدد من الافتراضات الضمنية. وأول هذه الافتراضات هو أن الاستثمار الأجنبي المباشر ينطوي على إمكانات الإسهام في تحقيق النمو عن طريق تكملة الاستثمار المحلي فضلاً عن نقل المهارات والخبرات الإدارية والتكنولوجيا. وفي إطار هذا السيناريو، يتوقع أن تترتب على أنشطة مؤسسات الأعمال الأجنبية آثار غير مباشرة على الاقتصاد المحلي من خلال المنافسة والتقليد وحراك العمالة وإقامة الروابط الرأسية. والافتراض الثاني هو أن الإضافات إلى رصيد رأس المال الناشئة عن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في أنشطة الإنتاج تنحصر في الاستثمارات في منشآت ومعدات جديدة، الأمر الذي يُلزم المستثمر الأجنبي بالتزامات طويلة الأجل ويتيح لصانعي السياسات درجة من القدرة التفاوضية في إطار المعاملة بالمثل حالما تصبح هذه الاستثمارات متوافرة. وثمة افتراض آخر مفاده أن الاستثمار الأجنبي المباشر يؤدي إلى حشد الاستثمارات المحلية وبالتالي فإن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر يمثل أداة سياساتية فعالة لحفز الاستثمار المحلي.

٤- وليست هناك أدلة قاطعة على أن هذه الافتراضات الضمنية تنطبق في حالة البلدان الأفريقية. فالروابط الملاحظة تكون عادةً محدودة ولا تظهر إلا في حالات معزولة. كما أن دراسات الأونكتاد تبين أن معظم الاستثمار الأجنبي المباشر الجديد الموجه إلى البلدان الأفريقية في السنوات الأخيرة قد اجتُذب من خلال الفرص المتاحة في الصناعات الاستخراجية وقطاع الخدمات وعمليات الاندماج والشراء وليس من خلال الاستثمارات التأسيسية. وعلاوة على ذلك، فإن انخفاض تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية يدل أيضاً على أن الاستثمار الأجنبي المباشر يترع إلى اتباع مسار النمو وإلى التحرك دون قيود عندما تبدأ الاقتصادات في مواجهة صعوبات.

٥- إلا أنه بالنظر إلى حاجة معظم بلدان أفريقيا إلى تضييق فجوة التمويل، تواصل هذه البلدان تكثيف جهودها الرامية إلى اجتذاب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر. ولكن أفريقيا تجتذب حالياً حصة صغيرة نسبياً من تدفقات الاستثمار الأجنبي العالمية، والأهم من ذلك أن معظم الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى القارة يتركز في عدد قليل من البلدان، ولا سيما في الاقتصادات الكبيرة والغنية بالموارد (Anyanwu, 2012) وتدل البيانات الحديثة على أن أفريقيا تتلقى حالياً ما نسبته ٦ في المائة من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان النامية (الأونكتاد، ٢٠١٣). ولذلك تظل مكانة أفريقيا، حتى عند مقارنتها بالبلدان النامية الأخرى، مكانة هامشية من حيث اجتذاب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية. والموارد الطبيعية لأفريقيا تجتذب الجزء الأعظم من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ومن التوزيع غير المتكافئ لتدفقات هذه الاستثمارات في القارة. وتوضح هذه الحقيقة أيضاً الأسباب التي حالت دون استخدام البلدان الأفريقية للاستثمار الأجنبي المباشر استخداماً فعالاً لدعم التنمية رغم ما شهدته هذه البلدان من اتجاهات نمو قوية للغاية، وهذا ما تدل عليه حقيقة أن الاستثمار الأجنبي المباشر لم يُنشئ سوى القليل من الروابط في الاقتصادات الأفريقية ولم يؤد إلى قدر كبير من عمليات نقل التكنولوجيا كما كان متوقعاً. ومن الأسباب التي تكمن خلف تدني حصة أفريقيا من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية والتأثير المحدود للاستثمار الأجنبي المباشر في القارة ما يتمثل في النهج الذي اعتمدته البلدان الأفريقية في التماس وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو نهج يركز على تقديم حوافز سخية أكثر مما يركز على تهيئة بيئة محلية مفضية إلى تشجيع نشاط تنظيم المشاريع والأعمال التجارية عموماً. وقد دلت تجربة العقود القليلة الماضية أن أنجع وسيلة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الأسواق أو الاستثمار الأجنبي المباشر الساعي إلى تحقيق الكفاءة تتمثل في وجود قطاع خاص محلي دينامي ومتنامٍ وبيئة سياسات جذابة للمستثمرين المحليين والأجانب على السواء. ولذلك فإن البلدان الأفريقية بحاجة إلى إعادة التفكير في استراتيجيتها الرامية إلى تشجيع الاستثمار من أجل ضمان أن تعود هذه الاستراتيجية بأقصى قدر من الفوائد على أفريقيا.

٦- وعلى هذا الأساس تذهب هذه المذكرة إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يشكل مكملاً للاستثمار المحلي وليس بديلاً عنه، ولذلك فإن الجهود الرامية إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر يجب ألا تطغى على تلك الجهود الهادفة إلى تعزيز الاستثمار المحلي من خلال تدخلات القطاع العام وزيادة المدخرات المحلية. والواقع أن الهدف الأول للحكومات ينبغي أن يتمثل في تنمية قطاع مؤسسات أعمال محلي نشط ومتنامٍ تدعمه الاستثمارات المحلية. وعلى المدى الطويل، تمثل هذه العملية بذاتها أفضل استراتيجية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث إن الاستثمارات الأجنبية تنجذب بقوة نحو البلدان التي حققت معدلات نمو اقتصادي قوي ومستمر وحيث يكون القطاع الخاص المحلي متطوراً وكبيراً بما فيه الكفاية بحيث يوفر منتجات عالية الجودة ويصبح شريكاً فعالاً لمؤسسات الأعمال الأجنبية.

٧- وينقسم الجزء المتبقي من هذه المذكرة إلى أربعة فصول. ويسلط الفصل الثاني الضوء على الاتجاهات الحديثة للاستثمار المحلي وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا. ويحدد الفصل الثالث الآليات التي يمكن من خلالها للاستثمار المحلي تحفيز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، ويعرض أدلة عملية حول هذه العلاقة بالاستناد إلى النتائج التي خلصت إليها دراسات استقصائية للبلدان الأفريقية. ويتناول الفصل الرابع بعض التدابير اللازمة لإنشاء أو تقوية الروابط بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر، بينما يسلط الفصل الخامس الضوء على بعض القضايا المطروحة للنقاش.

أولاً- اتجاهات الاستثمار المحلي وتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا

٨- لقد حدثت على مدى العقد الماضي زيادة هامة في الاستثمار المحلي في أفريقيا سواء من الناحية النقدية أو كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (الجدول ١). ففي عام ٢٠١٠، بلغ مجموع الاستثمار المحلي في أفريقيا نحو ٣٥٣ مليار دولار مقارنة بنحو ١٠٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٠. وعلاوة على ذلك، ارتفعت نسبة مساهمة الاستثمار المحلي في الناتج المحلي الإجمالي من نحو ١٧ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٢١ في المائة في عام ٢٠١٠. ورغم أن هذه الزيادة في الاستثمار المحلي في أفريقيا تعتبر كبيرة، فإن من الجدير بالملاحظة أن نسبة مساهمة الاستثمار في الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا تقل كثيراً عن مثيلتها في المناطق النامية الأخرى، وبخاصة البلدان النامية في آسيا حيث بلغت هذه النسبة نحو ٣٥ في المائة في عام ٢٠١٠. وفي هذا الصدد، تحتاج البلدان الأفريقية إلى زيادة نسب استثماراتها إلى المستويات التي لوحظت في البلدان النامية الناشئة والسريعة النمو من أجل تحسين إمكانيات تحقيق نمو اقتصادي مطرد.

الجدول ١

إجمالي تكوين رأس المال الثابت عبر مجموعات مختارة

الاقتصاد	*المقياس*	*١٩٧٠*	*١٩٨٠*	*٢٠٠٠*	*٢٠٠٧*	*٢٠١٠*
أفريقيا	بمليارات الدولارات	١٧٫٧	١١٠٫٦	١٠٠	٢٦١٫٩	٣٥٣٫٢
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	١٩٫٤٣	٢٥٫٤٧	١٦٫٦٧	١٩٫٥٨	٢٠٫٦٥
البلدان النامية في أمريكا	بمليارات الدولارات	٣٧٫٢	١٩٠٫١	٣٩٧٫٤	٧٥٧٫٢	٩٨٣٫٤
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٢١٫٤١	٢٥٫١٢	١٨٫٦٣	٢٠٫١٤	١٩٫٦٤
البلدان النامية في آسيا	بمليارات الدولارات	٥٥٫٨	٣٣٦٫٢	١ ١٣٥٫٣	٣ ٠٤٠ ١	٤ ٧٧٣٫٨
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	١٩٫٣٥	٢٤٫٥٣	٢٦٫٥٢	٣٠٫٥٥	٣٤٫٦٤

المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد.

٩- وفيما يتعلق باتجاهات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة، تلقت أفريقيا في عام ٢٠١١ ما مقداره ٤٢,٧ مليار دولار، أي ما نسبته ٢,٨ في المائة من مجموع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية الواردة و٢,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا (الأونكتاد، ٢٠١٢أ). وانخفضت حصة أفريقيا من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى البلدان النامية من ٩ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٦ في المائة في عام ٢٠١١. ويبين الجدول ٢ أن مقدار تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا في عام ٢٠١١ يظهر انخفاضاً كبيراً مقارنة بما كان عليه في عام ٢٠٠٨ حيث وصل إلى ٥٧,٨ مليار دولار. والواقع أنه منذ بداية الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في عام ٢٠٠٨، ظلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى أفريقيا تنخفض باستمرار (الأونكتاد، ٢٠١٢أ). إلا أنه عندما تُصنَّف تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بحسب المنطقة الفرعية، يلاحظ وجود فوارق هامة بين شمال أفريقيا وأفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى من حيث الاتجاهات الحديثة لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة. ومن ذلك مثلاً أنه بينما سجلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى شمال أفريقيا انخفاضاً كبيراً في عام ٢٠١١ بسبب حالة عدم الاستقرار السياسي في مصر وليبيا، سجلت التدفقات الواردة إلى أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى زيادة فعلية من ٢٩ مليار دولار في عام ٢٠١٠ إلى ٣٧ مليار دولار في عام ٢٠١١. ومع ذلك، فإن الزيادة في التدفقات الواردة إلى أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى لم تكن كافية للتعويض عن انخفاض التدفقات الواردة إلى شمال أفريقيا، مما أسفر عن انخفاض في مجموع التدفقات الواردة إلى أفريقيا ككل.

١٠- ومن الحقائق المألوفة فيما يتعلق بتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا أنها تتركز تركّزاً شديداً في عدد قليل من البلدان، معظمها بلدان أفريقية غنية بالموارد أو كبيرة، في حين أن البلدان الأصغر والمفتقرة للموارد لم تستطع إلى حد كبير اجتذاب تدفقات كبيرة

من الاستثمار الأجنبي المباشر. فعلى سبيل المثال، هناك ثلاثة بلدان (الجزائر وجنوب أفريقيا ونيجيريا) استأثرت بما نسبته نحو ٤١ في المائة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إلى أفريقيا في عام ٢٠١١. وفي هذا السياق، يتمثل أحد التحديات التي تواجه البلدان الأفريقية في كيفية التقليل من التركُّز الجغرافي والقطاعي لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل تعظيم الأثر الإنمائي للاستثمار الأجنبي المباشر. وعلى الرغم من أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا تُوجَّه في الغالب نحو قطاع الصناعات الاستخراجية، فإن هناك دلالات على أن ثمة تحولاً قطاعياً يحدث، خصوصاً في اتجاه قطاع الخدمات. والواقع أن البيانات المتصلة بالمشاريع التأسيسية الجديدة على مدى السنوات الثلاث الماضية تدل على أن الأهمية النسبية للقطاع الأولي قد أخذت تتراجع (الأونكتاد، ٢٠١٢أ).

الجدول ٢

تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة عبر مجموعات مختارة

السنة	*المقياس*	*العالم*	*الاقتصادات النامية*	*أفريقيا*
١٩٨٠	بمليارات الدولارات	٥٤٫١	٧٫٥	٠٫٤
	٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي	١٠٠٫٠	١٣٫٨٣	٠٫٧٤
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٠٫٤٦	٠٫٢٩	٠٫٠٩
١٩٩٠	بمليارات الدولارات	٢٠٧٫٥	٣٤٫٩	٢٫٨
	٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي	١٠٠٫٠	١٦٫٨٠	١٫٣٧
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٠٫٩٣	٠٫٨٩	٠٫٥٧
٢٠٠٨	بمليارات الدولارات	١ ٧٩٠٫٧	٦٥٠	٥٧٫٨
	٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي	١٠٠٫٠	٣٦٫٣٠	٣٫٢٣
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٢٫٩٢	٣٫٧٠	٣٫٦٨
٢٠١١	بمليارات الدولارات	١ ٥٢٤٫٤	٦٨٤٫٤	٤٢٫٧
	٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي	١٠٠٫٠	٤٤٫٩٠	٢٫٨٠
	٪ من الناتج المحلي الإجمالي	٢٫١٩	٢٫٨٧	٢٫٢٦

المصدر: قاعدة بيانات الأونكتاد.

ثانياً- العلاقة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر

١١- إن النهج الذي اعتمدته معظم البلدان الأفريقية في التماس وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر على مدى العقود الماضية ناشئ جزئياً عن افتراض مفاده أن الاستثمار الأجنبي المباشر سيحشد أو يُحفِّز الاستثمار المحلي في البلد المُضيف (Al-Sadig (2013)؛ وMileva (2008)؛ وBosworth وCollins (1999)). وبينما توجد أُسس نظرية وجيهة تؤيد هذا الرأي، فإنه يُغفل

استنتاجات البحوث التي أُجريت مؤخراً والتي تدل على أن الاستثمار المحلي يُشكّل بحد ذاته مُحدِّداً هاماً من مُحددات تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. وبعبارة أخرى، فإن العلاقة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر هي، بوجه عام، علاقة ثنائية الاتجاه (Lautier وMoreaub (2012)).

١٢- وهناك عدة أسباب تكمن وراء قدرة الاستثمار المحلي على حفز تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية. إذ تتوفر لدى المستثمرين المحليين عادة معرفة أفضل بمناخ الاستثمار وبالتالي فإن في ما يقدمون عليه من عمل إشارات تُعرّف المستثمرين الأجانب بحالة اقتصاد البلد. ومن ثمّ ففي ظل بيئة تتسم بعدم تناظر الحصول على المعلومات بين المستثمرين المحليين والمستثمرين الأجانب، يكون الاستثمار المحلي بمثابة العامل الموجِّه للاستثمار الأجنبي. وثمة سبب آخر يكمن وراء قدرة الاستثمار المحلي على التأثير في الاستثمار الأجنبي، وهو أن العوامل التي تُحفِّز الاستثمار المحلي تؤثر أيضاً في الاستثمار الأجنبي المباشر. ومن ذلك مثلاً أن الاستثمارات العامة في البنية التحتية تُخفِّض تكاليف المعاملات وتزيد من عائد الاستثمار الخاص فضلاً عن الاستثمار الأجنبي المباشر. ولهذه العلاقة الثنائية الاتجاه بين الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي انعكاسات مختلفة على ترويج الاستثمار. فإذا كان الاستثمار المحلي عاملاً موجِّهاً للاستثمار الأجنبي المباشر، فإن أفضل طريقة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر هي في إعطاء الأولوية لتشجيع الاستثمار المحلي بدلاً من تقديم حوافز خاصة وسخية للمستثمرين الأجانب. وهذا لا يعني بطبيعة الحال أنه لا ينبغي تقديم أية حوافز على الإطلاق لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. بل على العكس من ذلك، هناك بعض الاستثمارات التي لا يمكن للبلدان الأفريقية توظيفها دون توفّر استثمار أجنبي مباشر. ولذلك فإن تقديم الحوافز وبناء المؤسسات لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر المُحدّد الهدف يمثل عنصراً أساسياً من عناصر سياسة واستراتيجية الاستثمار الوطنيتين. إلا أن من الخطأ الأخذ بنهج سياساتي يُركّز على تقديم الحوافز والدعم للاستثمار الأجنبي المباشر على أمل أن يحرك الاستثمار المحلي.

١٣- وهناك عدة دراسات تجريبية قد أُجريت حول العلاقة بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر باستخدام أدلة مُستقاة من تجارب البلدان الأفريقية. ومن ذلك أن دراسة نديكومانا (Ndikumana) وفيريك (Verick) (٢٠٠٨) تبحث الصلة بين الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي في أفريقيا وقد خلصت إلى وجود أدلة على علاقة ثنائية الاتجاه بين كلا المتغيرَين. وتدل النتائج العملية التي خلصا إليها على أن الاستثمار المحلي يُحفِّز الاستثمار الأجنبي المباشر، رغم وجود أدلة أيضاً على أن للاستثمار الأجنبي المباشر أثراً إيجابياً على الاستثمار المحلي. إلا أنه باستثناء البلدان الغنية بالموارد التي ينجذب إليها الاستثمار الأجنبي المباشر عادةً بصرف النظر عن حالة الاستثمار المحلي، تُظهر الأدلة أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر تكون مطردة عادةً كما أن توزّعها القطاعي يكون أكثر تكافؤاً في البلدان التي يشهد فيها الاستثمار المحلي وقطاع مشاريع الأعمال نمواً سريعاً. وتشير هذه الاستنتاجات إلى أنه ينبغي إعادة التفكير في الترعة التي تُلاحَظ في أفريقيا حيث ينصب تركيز سياسة الاستثمار على

تقديم حوافز سخية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. كما ينبغي أن تولي السياسات قدراً أكبر من الاهتمام لتشجيع الاستثمار المحلي كقناة هامة لحفز الاستثمار الأجنبي المباشر.

١٤- كما أن الأدلة التي تستند إلى بيانات الدراسات الاستقصائية للاستثمار قد أفضت إلى بعض الاستنتاجات المُلفتة للنظر بشأن الصلة بين الاستثمار الأجنبي المباشر والاستثمار المحلي. ومن ذلك مثلاً أن منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو، ٢٠١١) تُقدم أدلة مفادها أنه بينما تؤثر أنشطة الشركات عبر الوطنية في أفريقيا تأثيراً سلبياً على الشركات المحلية العاملة في قطاع ما، فإن لها بالفعل تأثيراً إيجابياً على نمو وإنتاجية الشركات المحلية العاملة في قطاعات أخرى. وهذه الحقيقة المتمثلة في أن الاستثمار الأجنبي المباشر يمكن أن تكون له آثار إيجابية وسلبية في الاقتصاد المُضيف إنما تعني أن جني الفوائد لا يكون تلقائياً. وعلاوة على ذلك فإن هذا التأثير يتفاوت عبر البلدان ويتوقف على هيكل اقتصاد البلد المضيف ومستوى تنميته وطبيعة السياسات الاقتصادية المحلية (الأونكتاد، ٢٠٠٥). وبالتالي فإنه مع قيام البلدان الأفريقية بمضاعفة جهودها لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، يتعين عليها أن تجد السُبل الكفيلة بتعظيم الفوائد والتقليل من المخاطر إلى أدنى حد. وتُعد تهيئة بيئة محلية مواتية للاستثمار المحلي وتنمية القطاع الخاص أحد السُبل لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والحد من بعض مخاطره في الوقت نفسه.

ثالثاً- خيارات السياسة العامة المتاحة لتقوية الروابط بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر

١٥- من الواضح أن توسّع صادرات أفريقيا مؤخراً قد نشأ، إلى حد كبير، عن تزايد الاستثمار الأجنبي في قطاع الصناعات الاستخراجية والسياحة وغيرها من الأنشطة الموجّهة نحو التصدير. وفي هذا السياق، بلغ الاندماج الخارجي للاقتصادات الأفريقية عن طريق الاستثمار الأجنبي المباشر حدوداً أبعد وسار بوتيرة أسرع بكثير مقارنة بالاندماج المحلي، مما يُفسّر بطء التقدم في عملية التحول الهيكلي وتنمية القدرات الإنتاجية. والواقع أنه مثلما بيّن تقرير الأونكتاد المعنون *"تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٢"*، في إطار العنوان الفرعي *"التحوّل الهيكلي والتنمية المستدامة في أفريقيا"*، كانت الزيادة السريعة في صادرات السلع الأساسية من أفريقيا خلال العقد الأول من هذا القرن مصحوبة بنكوص التقدم الذي كان قد أُحرز خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي في اتجاه إنتاج وتصدير المنتجات المُصنّعة. فقد انخفضت نسبة مساهمة قطاع الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا من ١٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٨ (الأونكتاد واليونيدو، ٢٠١١). وقد لوحظ الانخفاض الأهم في غرب أفريقيا حيث انخفضت نسبة مساهمة هذا القطاع من ١٣ في المائة إلى ٥ في المائة على مدى الفترة نفسها. كما لوحظ حدوث تحوّل كبير عن التصنيع في سائر المناطق الفرعية للقارة الأفريقية. ففي شرق أفريقيا،

على سبيل المثال، انخفضت نسبة مساهمة قطاع الصناعة التحويلية في الناتج من ١٣ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى قرابة ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٨، وانخفضت هذه النسبة في أفريقيا الوسطى من ١١ في المائة إلى ٦ في المائة على مدى الفترة نفسها. كما انخفضت في شمال أفريقيا من نحو ١٣ في المائة إلى ١١ في المائة. وانخفضت في الجنوب الأفريقي من ٢٣ في المائة إلى ١٨ في المائة (الأونكتاد واليونيدو، ٢٠١١). وهذا الانخفاض في نسبة مساهمة قطاع الصناعة التحويلية في ناتج أفريقيا يبعث على القلق لأن هذا القطاع كان، تاريخياً، المحرك الرئيسي للنمو الاقتصادي المرتفع والسريع والمستمر (الأونكتاد واليونيدو، ٢٠١١). وعلاوة على ذلك، فإن الصناعة التحويلية تمثل قطاعاً بالغ الأهمية لاستيعاب ملايين الشبان الأفارقة الذين سينضمون إلى سوق العمل في السنوات المقبلة. فهناك أصلاً ما نسبته ٤٠ في المائة من سكان أفريقيا يقيمون في المناطق الحضرية ومن المتوقع أن يرتفع هذا الرقم ليصل إلى قرابة ٦٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. ويعني أخذ هذه الاعتبارات في الحسبان إعادة التفكير في نهج سياسات الاستثمار والتحوّل بالنقاش المتعلق بسياسات الاستثمار بعيداً عن التركيز الأحادي على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والانتقال نحو منظور عملي واستراتيجي أكثر توازناً بشأن الكيفية التي يمكن بها للاستثمار الأجنبي المباشر أن يكون متلائماً مع جدول أعمال التنمية بطرق لا تؤدي إلى تحقيق نمو أسرع وأكثر استدامة فحسب بل تُحفّز أيضاً الاستثمار المحلي والروابط بمشاريع الأعمال المحلية من أجل تعزيز التغيّر الهيكلي والتكنولوجي.

١٦- وهناك عدة تدابير سياساتية ينبغي للبلدان الأفريقية اعتمادها لإنشاء وتقوية الروابط بين الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر. فهذه البلدان تحتاج، على سبيل المثال، إلى تشجيع أنشطة تنظيم المشاريع من أجل النهوض بالاستثمار الخاص وكذلك إنشاء مشاريع أعمال أكثر دينامية تستطيع أن تُلبي متطلبات الأسواق المحلية والدولية الشديدة التنافس. ومن شأن هذا أن يُرسل إشارات إيجابية إلى المستثمرين الأجانب حول حالة الاقتصاد. وكما لوحظ أعلاه، فإن النهوض بالقطاع الخاص المحلي قد بات يتسم بأهمية خاصة في ضوء الأدلة التي ظهرت مؤخراً والتي تُبيّن أن الاستثمار المحلي الخاص يُحفّز الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا. ومن الأمثلة على المجالات التي يلزم فيها اتخاذ إجراءات سياساتية للنهوض بتنظيم المشاريع في أفريقيا ما يشمل تقديم الحوافز الاقتصادية للشركات المحلية، وتقاسم المعلومات عن الأسواق، وتوفير خدمات الأعمال التجارية، وتطوير البُنية التحتية، والحفاظ على السلم والأمن، والحد من حالات عدم التيقن من السياسات وتحسين إمكانية الحصول على التمويل، وخفض التكاليف التجارية. ويُقدّم الأونكتاد إطاراً للسياسات ومبادئ توجيهية لتنفيذها فيما يتعلق بالنهوض بتنظيم المشاريع في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية (انظر الأونكتاد، ٢٠١٢ب).

١٧- كما أن تشجيع إقامة المشاريع المشتركة بين المستثمرين المحليين والمستثمرين الأجانب يُعزز أيضاً نقل التكنولوجيا والمهارات ويقوي تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد المحلي. وتدل الدراسات الاستقصائية الحديثة للاستثمار في البلدان الأفريقية على أن

المشاريع المشتركة مع الشركات الأجنبية تكون أكبر وتستخدم عدداً أكبر من العمال في الاقتصاد المُضيف وتكون أكثر إنتاجية مقارنة بالشركات المملوكة للأجانب بالكامل (اليونيدو، ٢٠١١). ولذلك فإن تشجيع إقامة المشاريع المشتركة يُحقق نتائج تعود بالفائدة على المستثمرين الأجانب وعلى الاقتصاد المُضيف، ومن ثمّ ينبغي تشجيعها ودعمها.

١٨- ويمكن للحكومات الأفريقية أيضاً أن تستخدم حوافز وسياسات اقتصادية مُحدّدة الهدف لتشجيع المستثمرين الأجانب على توفير المُدخلات محلياً، مما يُعزز الروابط بين الاستثمار المحلي والأجنبي. وقد استهل الأونكتاد برنامجين موجهَين تحديداً نحو تعزيز الروابط بين الشركات الأجنبية والمحلية في بلدان نامية مختارة، بما فيها بلدان في أفريقيا، وتمكين مشاريع الأعمال المحلية من المشاركة في سلاسل القيمة العالمية. وتتمثل أولى هاتين المبادرتين في *إطار سياسات تنظيم المشاريع وإرشادات التنفيذ*. ويشمل الإطار ستة إجراءات مُحدّدة بوضوح ينبغي للحكومات أن تتخذها من أجل النهوض بتنظيم المشاريع وإنشاء مشاريع أعمال محلية دينامية. وهذه الإجراءات هي: (أ) صياغة استراتيجيات تنظيم المشاريع؛ و(ب) ترشيد البيئة التنظيمية إلى الحد الأمثل؛ و(ج) تعزيز التثقيف في مجال تنظيم المشاريع وتنمية المهارات؛ و(د) تيسير عمليات تبادل التكنولوجيا والابتكار؛ و(ه) تحسين فرص الحصول على التمويل؛ و(و) تعزيز الربط الشبكي وزيادة الوعي. ويهدف الإطار إلى دعم صانعي السياسات في تصميم السياسات والتدابير والمؤسسات المحدّدة الهدف للنهوض بتنظيم المشاريع. وبينما يُنبّه الإطار إلى عدم وجود "أي حلّ يصلح لجميع الحالات"، فإنه يقترح خيارات وإجراءات سياساتية في مجالات ذات أولوية لها تأثير مباشر على تنمية قدرات قطاع تنظيم المشاريع. كما يتضمن الإطار دليلاً للمستخدِمين ونجماً تدريجياً إزاء تطوير سياسة تنظيم المشاريع، ومجموعة من المؤشرات لقياس التقدم المحرز.

١٩- أما المبادرة الثانية فهي برنامج روابط الأعمال التجارية الذي يُنفّذ كجزء من إطار الأونكتاد لتنظيم المشاريع (برنامج إمبريتيك) للنهوض بتنظيم المشاريع والارتقاء بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد بدأ تنفيذ هذا البرنامج منذ عام ٢٠٠٥ وتتمثل أهم أهدافه في تحديد تدابير السياسة العامة التي ينبغي للحكومات اعتمادها من أجل تشجيع الروابط بين مؤسسات الأعمال؛ وتقييم احتياجات الشركات الأجنبية من المُدخلات، وإمكانات توفير المُدخلات محلياً؛ ومساعدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم على أن تصبح "جاهزة للشراكة" (من خلال برنامج إمبريتيك)؛ وجعل البرنامج برنامجاً مستداماً من خلال تمكين المؤسسات الوطنية الشريكة. وقد توسّع برنامج روابط الأعمال التجارية إلى تسعة بلدان هي الأرجنتين وأوغندا والبرازيل وبيرو وجمهورية تترانيا المتحدة والجمهورية الدومينيكية وزامبيا وفييت نام وموزامبيق. وتشمل المشاريع الحالية لروابط الأعمال التجارية عدة قطاعات، مثل صناعة السيارات، والأعمال التجارية الزراعية، والتعدين، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والسياحة.

رابعاً- خاتمة وقضايا مطروحة للنقاش

٢٠- إن كون الاستثمار الأجنبي المباشر قادراً على أداء دور بنّاء في عملية التنمية الاقتصادية للبلدان الأفريقية عن طريق تحويل رؤوس الأموال والمهارات والدراية العملية هو أمر لا يرقى إليه شك. فالواقع أن الاستثمار الأجنبي المباشر كان بالفعل عاملاً بالغ الأهمية في تطوير الصناعات الاستخراجية وغيرها من الصناعات في أفريقيا. ولذلك فإن المسألة الرئيسية المطروحة على صانعي السياسات الأفارقة ليست مسألة ما إذا كان الاستثمار الأجنبي يستطيع أن يُحقق فوائد بل هي مسألة الكيفية التي يمكن أن تُدار بها على أفضل وجه المكاسب والتكاليف الناشئة عن استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر وذلك من أجل تكملة المجموعة الأوسع من التدابير اللازمة لتعزيز الاستثمار المحلي والنهوض بالقطاع الخاص بطريقة تؤدي إلى تعميق الاندماج الداخلي. وهذا يتطلب أن يطرح صانعو السياسات مجموعة من الأسئلة تختلف عن تلك التي أثارتها الجهود الرامية إلى مجرد اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق تقديم حوافز سخية بصرف النظر عما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر ينطوي على آثار غير مباشرة وروابط تعود بالفائدة على الشركات المحلية. فتجنّب الخوض في مثل هذه الأسئلة الصعبة والاكتفاء بتقديم "وصفات" سهلة لتشجيع الاستثمار القائم على تقديم الحوافز على أمل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لن يؤديا لا إلى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية ولا إلى تدفقات مستمرة وطويلة الأجل للاستثمار الأجنبي المباشر الوارد. وكما سبق أن لوحظ أعلاه، فإن أفضل استراتيجية تُتّبع على المدى الطويل لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وتعظيم فوائده تتمثل في النهوض بقطاع خاص محلي دينامي ونابض بالحياة.

٢١- أسئلة مطروحة للنظر فيها خلال حلقة النقاش:

(أ) ما هي العوامل الرئيسية التي تحول دون إقامة الروابط بين مشاريع الأعمال المحلية والأجنبية العاملة في أفريقيا؟

(ب) كيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تستفيد على نحو أفضل من الاستثمار الأجنبي المباشر لدعم تنمية قدراتها الإنتاجية؟

(ج) هل يؤثر مستوى تنمية مؤسسات الأعمال المحلية في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر أثرها؟

(د) ما هي تدابير السياسة العامة اللازمة للحد من التركّز الجغرافي والقطاعي للاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا؟

المراجع

Anyanwu J (2012). Why does foreign direct investment go where it goes? New evidence from African countries. *Annals of Economics and Finance*. 13(2):425–462.

Al-Sadig A (2013). Outward foreign direct investment and domestic investment: The case of developing countries. International Monetary Fund Working Paper WP/13/52. February.

Bosworth B and Collins S (1999). Capital flows to developing countries: Implications for saving and investment. *Brookings Papers on Economic Activity*. 1:143–169.

Lautier M and Moreaub F (2012). Domestic investment and FDI in developing countries: The missing link. *Journal of Economic Development*. 37(3):1–23.

Mileva E (2008). The impact of capital flows on domestic investment in transition economies. European Central Bank Working Paper No. 871. February.

Ndikumana L and Verick S (2008). The linkages between FDI and domestic investment: unravelling the developmental impact of foreign investment in sub-Saharan Africa. *Development Policy Review*. 26(6):713–726.

UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. New York and Geneva.

UNCTAD (2012a). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. New York and Geneva.

UNCTAD (2012b). *Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*. New York and Geneva.

UNCTAD (2013). Global Investment Trends Monitor No. 11. 23 January.

UNCTAD and UNIDO (2011). *The Economic Development in Africa in Africa Report 2011: Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. New York and Geneva.

UNIDO (2011). *Africa Investor Report 2011: Towards Evidence-based Investment Promotion Strategies*. Vienna.