

Distr.
GENERAL

TD/B/52/5
25 July 2005

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة الثانية والخمسون

جنيف، ٣-١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا

إعادة النظر في دور الاستثمار الأجنبي المباشر*

عرض عام مقدم من أمانة الأونكتاد**

خلاصة

قام العديد من البلدان الأفريقية في السنوات الأخيرة بتنفيذ سياسات لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر بوصفه أداة مميزة لتمويل التنمية تحقيقاً لعدة أهداف منها تفادي تفاقم المديونية، وخلق فرص عمل، واقتناء تكنولوجيا جديدة، وإقامة روابط مع بقية قطاعات الاقتصاد والحد من الفقر. غير أن هذه السياسات لم تسفر في معظم الحالات عن النتائج المرجوة لا من حيث زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الإنتاجية، ولا من حيث ضمان التعجيل بخطى سرعة النمو وزيادة معدلته والحد من الفقر. وينطلق تقرير هذا العام، الوارد في الوثيقة UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1 من الحاجة إلى اتباع نهج نقدي أشد تجاه تقييم حجم الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان الأفريقية ونوعيته وتأثيره، ويقترح على واضعي السياسات أن يولوا قدراً أكبر من العناية لتكاليف الاستثمار الأجنبي المباشر وفوائده بدلاً من الانشغال باجتهاده. ويدعو التقرير إلى اتباع نهج استراتيجي أكثر توازناً تجاه الاستثمار الأجنبي المباشر، على أن يصمم وفقاً لظروف أفريقيا الاقتصادية ولما تواجهه من تحديات إنمائية.

* لا يجوز للصحافة اقتباس المعلومات الواردة في هذه الوثيقة قبل يوم ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

** ينبغي الاطلاع على هذه الوثيقة مقترنة بالوثيقة UNCTAD/DGS/AFRICA/2005/1.

مناخ الاستثمار والاستثمار الأجنبي المباشر: الحكمة التقليدية

١ - يسلم عامة في الوقت الراهن واضعو السياسات العامة على الصعيدين الوطني والدولي بأن الجهود المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا تواجه عوائق مالية حادة وصعوبة زيادة معدل النمو السنوي بحيث يصل إلى نسبة لا تقل عن ٧ في المائة والإبقاء عليها عند هذا الحد عليها. وفي هذا السياق، احتل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر مكانة متزايدة الأهمية في استراتيجيات الإنعاش الاقتصادي للمنطقة. ويعود ذلك جزئياً إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يعتبر تدفقاً مالياً غير مولد للديون. ولعل الأمر الأهم هو أن الاستثمار الأجنبي المباشر يعتبر محركاً للنمو، وعاملاً معززاً للاستثمار المحلي، وأداة لنقل المعارف التكنولوجية والمهارات في موقع العمل، وحافزاً لتوليد فرص جديدة للتصدير وتوفير فرص عمل أعلى دخلاً. وبالتالي أصبحت تهيئة مناخ الاستثمار في أفريقيا مرادفاً لاجتذاب قدر أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر.

٢ - وتكمن جذور هذا النهج في أزمة المديونية التي برزت في أوائل الثمانينات، عندما رأى المناصرون لبرامج التكيف الهيكلي أن زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر هي العامل الأساسي للانتعاش الاقتصادي المستدام. ذلك أن تصحيح الأسعار من خلال اتباع سياسات اقتصادية كلية مسؤولة بالاقتران مع التحرير الاقتصادي السريع الخطى وإلغاء الضوابط التنظيمية وبخاصة الخصخصة لن تؤدي إلى استخدام الموارد الموجودة في أفريقيا بصورة أكثر كفاءة فحسب بل إن من شأنها أيضاً اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر وفقاً "لأساسيات السوق". ورغم الجهود التي بذلتها الحكومات الأفريقية على مدى عقدين للأخذ بهذه المشورة في مجال السياسات العامة، فقد ازداد الفقر، وكان أداء النمو مخيباً للآمال، ولم تواكب تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الطموحات المتوقعة. ولمواجهة هذا الوضع أجريت مجموعة ثانية من الإصلاحات في نهاية التسعينات بهدف مواجهة المثالب في تصميم البرامج وتنفيذها وذلك بتشديد محور التركيز على التحكم في السياسات والحد من الفقر. لكن محتوى الاقتصاد الكلي للإصلاحات لم يمس وترك كما هو إلى حد كبير.

٣ - وبالنسبة إلى هذا النهج، يعتبر المستوى المنخفض نسبياً والحصة المتناقصة من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا من المؤشرات الدالة على سوء مناخ الاستثمار في المنطقة، وسبباً رئيسياً لكون أداء النمو لديها يجاهد في ظل قاعدة تصدير ضيقة ومستويات إنتاجية متدنية. ويعتبر التناقض بين العائدات المرتفعة نسبياً للاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا والمستوى المنخفض بصورة متواصلة للتدفقات الفعلية بوصفهما مؤشرين على الأخطاء الماضية التي شهدتها السياسات العامة يوحيان بالمكاسب المحتملة التي تنتظر المنطقة إن استطاعت اعتماد سياسات ذات "مصدقية" تشجع على الاندماج الأسرع في الاقتصاد العالمي وتحسين صورتها فيما يخص الإدارة الجيدة في نظر أوساط الأعمال التجارية الدولية. غير أنه توجد أسباب نظرية واستقرائية تدفع إلى الشك في هذا الاستنتاج.

ما هو السبب في تماثل أهمية كل من العوامل التاريخية والعوامل الجغرافية في موجز الاستثمار الأجنبي المباشر لأفريقيا

٤ - إن الادعاء بأن "أوجه إخفاق الإدارة" هو السبب الرئيسي في أن الاستثمار الأجنبي المباشر تجنب أفريقيا لا يتماشى مع امتمثال المنطقة من حيث اتباعها لبرامج التكيف الهيكلي وما يصحب ذلك من مراقبتها عن كثب

من جانب المؤسسات المالية الدولية. ولقد طبقت هذه البرامج بصورة متكررة وبصفة أكثر حزمًا في أفريقيا مقارنة بمناطق أخرى، ولذلك فإن عدم حدوث تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر المتوقعة تثير تساؤلات بشأن دور الإدارة الجيدة، على الأقل على النحو الذي عُرِفَ به تقليدياً. ولا شك أن اعتبار المناخ الجيد للأعمال التجارية كصنو لمؤسسات دولة ضعيفة أمر مضلل، ذلك أن أداء العديد من البلدان الأفريقية، في عمليات التقييم الاستقرائية الأكثر توازنًا لأدائها التنافسي لم يكن سيئاً جداً فيما يخص عناصر الإدارة الجيدة.

٥- والواقع، أن المقارنات الإقليمية لا تعتبر حقيقة المنطلق الصحيح لبدء النظر في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، إذ إنها تؤدي إلى صرف الانتباه عن محددات أكثر أهمية. وخلال العقود الثلاثة الماضية، شهدت حصص أفريقيا من الناتج والتجارة العالميين اتجاهات نحو التراجع الحاد، كما أن دخل الأفراد في العديد من البلدان ظل ثابتاً بل إنه انخفض في ظل هذه الأوضاع. فإن انخفاض حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه لأفريقيا ليس بالأمر الغريب، وقد يكون من المناسب التساؤل عن تكيف أفريقيا واستطاعتها اجتذاب قدر كبير من الاستثمار الأجنبي المباشر كذلك عن السبب في أنها لم تجتذب سوى الزر القليل.

٦- وبحسباً عن تفسيرات لأداء أفريقيا الاقتصادي الهزيل، أُلقيت اللائمة على موقعها الجغرافي غير الموات، بما في ذلك بعدها عن الأسواق الرئيسية، وكثرة عدد البلدان غير الساحلية فيها، والكثافة السكانية المنخفضة والظروف المناخية غير المواتية. غير أن الجغرافيا في حد ذاتها ليس هو السبب المحدد لنمط الاستثمار الأجنبي المباشر في المنطقة، بل إن تمازجها مع التاريخ الاستعماري هو الذي أدى إلى حدوث اندماج عكسي في التقسيم الدولي للعمل حيث ارتبطت أسواق البلدان الغنية برعايا تلك البلدان الثرية ذاتها المنتجة في الخارج، سواء في الشركات أو في المزارع. وتشمل الآثار التي خلفها ذلك التاريخ اعتماد المنطقة على عدد قليل من البلدان الأصلية في مجالي التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، وعلاقات اقتصادية محدودة فيما بين بلدان المنطقة وهيمنة الأسواق المحلية الصغيرة.

٧- وهذا الجمع الفريد بين العوامل الجغرافية والتاريخية والهيكلية في أفريقيا قد اجتذب تقليدياً الاستثمار الأجنبي المباشر إلى مناطق محصورة المواد الأولية الموجه نحو إنتاج التصدير، تستخدم قدراً كبيراً من التكنولوجيا المستوردة، لا تربطها سوى صلات محدودة ببقية قطاعات الاقتصاد ولا تحقق سوى قدر ضئيل من الأرباح التي يمكن إعادة استثمارها. كما جنح هذا النوع من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أن يكون أكثر تقلباً مقارنة بالقطاعات الأخرى، لا سيما الصناعة التحويلية، نظراً إلى الجمع بين المشاريع ذات الكثافة الرأسمالية وتعرض الأرباح إلى تقلب الأسعار العالمية، وكثيراً ما يجري ذلك في إطار دورة مفرطة السرعة يتوالى فيها الانتعاش والهبوط مصحوبة بآثار عكسية محتملة للاستثمار في قطاعات أخرى. وشهدت السنوات الأخيرة بروز تلك الظواهر مجدداً عبر المنطقة.

لماذا لم تحفز الرابطة القائمة بين التكيف الهيكلي والاستثمار الأجنبي المباشر النمو الاقتصادي في أفريقيا

٨- يحتل تراكم رأس المال في التفاعل بين الروابط التي يقوم عليها نظام النمو المجد مكاناً مركزياً في أفريقيا، على غرار المناطق الأخرى. وهذه أنباء طيبة إذ إن المدخرات المحلية والأجنبية في ظل بيئة سليمة إلى جانب التدابير الملائمة فيما يتعلق بالسياسات يمكن أن توجه بسرعة نحو الفرص الإنتاجية. والرأي القائل بأن الاستثمار الأجنبي

المباشر سيؤدي إلى حفز الاستثمار الوطني في أفريقيا أمر شديد الأهمية للمناصرين للسياسات التقليدية. غير أن الدليل على ذلك ليس قاطعاً، ووجود حصة كبيرة من تكوين رأس المال المحلي يعتبر بوجه عام شرطاً مسبقاً لحدوث الأثر الإيجابي للاستثمار الأجنبي المباشر لمواجهة أي آثار سلبية. وبالنظر إلى ضعف دينامية تجميع رأس المال المحلي، فإنه من الممكن أيضاً أن يكون لكلا المجموعتين من قرارات الاستثمار آثار متباينة على آفاق النمو الطويلة الأجل.

٩- وبالتالي، فإن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لا يعتبر أمراً مماثلاً لإقامة مناخ استثمار دينامي. والواقع أن آراء متزايدة تعترف الآن بأن حجم الاستثمار الأجنبي المباشر وفوائده يتوقف على مجموعة متنوعة من الأوضاع الاقتصادية الكلية، والمؤسسية والهيكلية القائمة في الاقتصاد المضيف وتحقق بعض العتبات. والواقع أن الاستثمار الأجنبي المباشر يعتبر متغير تأخير أكثر من كونه متغير تعجيل في عملية التنمية. وليس من الغريب أن أفريقيا لا تبدو قضية في قصة الاستثمار الأجنبي المباشر عندما يجري ضبط دخل الفرد والهيكل الاقتصادي.

١٠- ومشكلة أفريقيا الحقيقية هي أنها تشهد منذ عام ١٩٨٠ فترة من أبطأ فترات النمو وأكثرها تقلباً، ليس مقارنة بدينامية المناطق النامية فحسب، بل أيضاً مقارنة بالسجل الاقتصادي الخاص بالمنطقة على مدى العشرين عاماً الماضية. والتراجع المستمر في حصة تكوين رأس المال الثابت (وبخاصة الاستثمار الحكومي) في الناتج، والنكوص عن التصنيع ونمو القطاع غير النظامي هي بعض الاتجاهات المشتركة عبر المنطقة التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتباطؤ النمو في إطار برامج التكيف الهيكلي. وإضافة إلى ذلك، فإن الاختلافات في الإنتاجية وأداء التصدير في القطاع الصناعي تفسر الكثير من أوجه التفاوت في أداء النمو داخل أفريقيا خلال الفترة التالية لأزمة المديونية.

١١- وكان تباطؤ النمو في أفريقيا واضحاً بالفعل في نهاية السبعينات، غير أن أزمة المديونية التي اندلعت في بداية الثمانينات مثلت خطأ فاصلاً. ولم يؤد التدهور الحاد في البيئة الخارجية إلى الإطاحة ببرمجة قطاع التصنيع الناهض، وتقويض آفاق الاستثمار وزيادة ضعفها أمام صدمات إضافية، بل إنه أدى أيضاً إلى تقليص الاستثمار في القطاع الأولي، حيث كان أكبر قسط من الإنتاج يتم عن طريق الشركات التي تملكها الدولة. وتبع ذلك حلقة مفرغة نزولية، إلى جانب ازدياد المديونية الأمر الذي يعوق الاستثمار والتنويع ونمو الدخل. وبالنسبة إلى العديد من البلدان في المنطقة لم يكن هناك مفر من العودة إلى الاعتماد على سلعة أساسية واحدة، مع ما يصحب ذلك من التعرض إلى التقلب الحاد في الأسعار الناتج أساساً عن الصدمات المتعلقة بالعرض، وبالرغم من أن الأسعار الفعلية استمرت في تدهورها لفترة من الزمن.

١٢- وكان لهذه الدينامية الضعيفة للاستثمار والتنويع أثر مباشر في نوع الاستثمار الأجنبي المباشر الذي اجتذبه المنطقة، إضافة إلى وقعه. وهذه الظروف تعتبر في حد ذاتها معادية للاستثمار الأجنبي المباشر الذي يسعى إلى الأسواق، وبخاصة مع بدء انهيار الحواجز التجارية عبر المنطقة. غير أنه من غير المرجح أن يجد الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه للتصدير ذلك إطاراً جذاباً، إذ إن الأجور المنخفضة لا تشكل سوى عنصر واحد من عناصر المنافسة على التكاليف. ذلك أن الأسواق المحلية القوية وتوافر المدخلات الوسيطة أو التكاليف المنخفضة لعمالة الوحدة لها أهمية أقل في القطاعات الاستخراجية، مثل التعدين، حيث إن الارتباط الناشئ بين الربح والاستثمار يستجيب بقدر أكبر لطلب السوق الخارجي والضغط المالي. ومنذ بداية التسعينات، بدأت الظروف العالمية والمحلية على السواء في هذا القطاع تتحول لصالح الاستثمار الأجنبي المباشر المتجدد في البلدان النامية، بما فيها أفريقيا.

١٣- وفي حين أن هناك توقعات بنشوء روابط، وآثار غير مباشرة وحفز للاستثمار المحلي، فغالباً ما تكون عملياً محدودة جداً ومن الناحية المثلى، من المفترض أن يؤدي إعادة استثمار الأرباح أو امتصاص الأرباح عن طريق التدابير الضريبية واستخدامها لتمويل التنمية، إلى توفير قنوات لحفز الاستثمار والدخول والمدرجات. غير أن طبيعة الإيرادات المتولدة من القطاع الاستخراجي كثيراً ما تحول جهود منظمي المشاريع المحليين بعيداً عن توليد الثروة من خلال تكوين قدرة إنتاج جديدة إلى استراتيجيات للاستحواذ على تلك العائدات وإعادة توزيعها. ويرجح أن تكون الصناعة التحويلية أكثر القطاعات ضعفاً، وسيشتد هذا الضعف باتباع سياسات تدفع بشدة في اتجاه التحرير السريع للتجارة في إطار الدعم القليل الذي تقدمه الدولة إلى الصناعة المحلية. والصناعة المحلية الضعيفة تعزز بدورها اتجاه المناطق المحصورة نحو الاعتماد على رأس المال والسلع الوسيطة والسلع الاستهلاكية المستوردة، فضلاً عن زيادة تشجيع توجيه المدرجات نحو أنشطة مضاربة ذات عائد مرتفع. وفي ظل هذه الظروف، وبخاصة في إطار التحرير المالي قبل الأوان المنتظر أن تؤدي تدفقات رأس المال الراحلة إلى تزايد ضعف الارتباط القائم بين الربح والاستثمار اللازم لإرساء مسار نمو مستدام.

١٤- وبالتالي، وحتى الآن، وبعد عقدين من الإصلاحات الليبرالية، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا حسب ما يبدو قد عزز نمطاً من أنماط التكيف ينحاز إلى التكامل الخارجي على حساب التكامل الداخلي. وتكمن وراء هذا النمط فلسفة لسياسة عامة تقوم على الفارق بين كفاءة الشركات الأجنبية مقارنة بالآثر الاقتصادي المشوّه للدولة. ولم تعد هذه الثنائية عاملاً يساعد على التفكير في تحديات التنمية التي تواجهها أكثرية البلدان الأفريقية، بما في ذلك ما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر. والواقع أنه فيما صُممت برامج التكيف وعُززت بغرض تحقيق عدة أهداف، منها اجتذاب المستثمرين الأجانب، فإن أثرها السلبي على آفاق النمو يفسر بوضوح السبب في أداء القارة الضعيف في ما يخص الاستثمار الأجنبي المباشر وليس حالات إخفاق نظم الحكم التي تحدث على نحو روتيني لوصف مناخ الاستثمار الهزيل في أفريقيا.

فوائد وتكاليف الاستثمار الأجنبي المباشر لأغراض التنمية الأفريقية

١٥- من المسلم به عامة أن الاستثمار الأجنبي المباشر يتضمن تكاليف وفوائد للبلد المضيف. ويمثل التدفق الأولي الداخل لرأس المال من الاستثمار الأجنبي المباشر فائدة؛ فيما يمثل ما يتبعه من التدفق الخارج للفوائد تكلفة. وقد يشكل إنتاج الفروع الأجنبية فائدة، لكنه إذا حل محل الإنتاج المحلي الموجود، تكون هناك تكلفة مقابلة. وبالمثل، فقد تتطلب صادرات إضافية قدراً أكبر من واردات المعدات أو الأدوات أو المكونات. وعندما لا تنشئ الشركة أصولاً جديدة، بل تكتفي بالاستيلاء على القائم منها، فقد يكون من العسير للغاية تمييز صافي الفوائد.

١٦- وعقب الاستقلال، أدت العائدات المخيبة للآمال (في ما يتعلق بفرص العمل، والإيرادات الضريبية وحاصل النقد الأجنبي) المتولدة عن استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى سلسلة من تدخلات الدولة في أفريقيا، بما في ذلك تأمين المصانع والمعدات القائمة، ليس فحسب في مسعى لزيادة الأرباح التي أعيد استثمارها والمساعدة على إقامة روابط محلية بل وأيضاً لتأكيد السيادة الوطنية على قطاعات الاقتصاد الحساسة سياسياً واستراتيجياً، وبخاصة الموارد الطبيعية. وكان سجل تلك التدخلات متفاوتاً. فقد تبين أن العمليات التي قام بها العديد من الشركات المملوكة للدولة مرتفعة التكلفة ومنخفضة الإنتاجية وأنها تشكل هدراً للأموال العامة، وكثيراً ما تعتبر بمثابة قناة لامتصاص عائداتها وتحويلها إلى الأفراد والجماعات التي تنعم بالخطوة السياسية. غير أن عدداً من البلدان

استفاد بصفة أكثر فعالية من عائدها الأولية عن طريق الجمع بين التدخل الحكومي والحوافز السوقية، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر. وتبرز في هذا الصدد بوتسوانا وموريشيوس.

١٧- وفي الآونة الأخيرة، ولدت طفرات الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع الاستخراجي في بعض البلدان الأفريقية انتعاشات في النمو كانت محل ترحيب بصفقتها مصدراً محتملاً لزيادة فرص العمل، والإيرادات الحكومية والعملة الأجنبية وباعتبارها حافزاً لاتباع مسار تصنيعي أكثر تنوعاً. وأعرب عن قدر كبير من التفاؤل مفاده أن سلوك الشركات وظروف السوق، إن لم تكن مؤاتية تماماً، فهي على الأقل أكثر أماناً مما كانت عليه من قبل.

١٨- وفي حالة التعدين، مهدت التغيرات التي شهدتها قوانين التعدين لانسحاب الدولة المنتظم من هذا القطاع. وفي حين أن هذه التغيرات مرت بمراحل مختلفة، فقد كان الأساس المنطقي هو التحول من الأهداف الحكومية نحو توليد إيرادات ضريبية، بالاعتماد على الخصخصة بصفقتها الدعامة الرئيسية للسياسات العامة. ومع الغياب الملحوظ لمنظمي المشاريع المحليين ممن يمكنهم تولي شؤون الشركات التي كانت مملوكة للدولة من قبل، تزايد التشديد على اجتذاب رؤوس أموال جديدة تنطوي على مخاطرة شديدة من شركات التعدين الأجنبية. وللقيام بذلك، أدخلت إصلاحات إضافية على الأطر القانونية والمتعلقة بالعمالة والشؤون المالية والضريبية كي تتوافق مع الأغراض التي تستهدفها الشركات. وفي المقابل، يتوقع أن تحصل الحكومات على حصة "عادلة" من العائدات المتزايدة التي يولدها القطاع.

١٩- ونتيجة للإصلاحات، أصبحت أفريقيا بالتأكيد أكثر "جاذبية" كموقع للتعيين للاستثمار الأجنبي المباشر، مما أدى ببعض المراقبين إلى التحذير من "تدافع جديد على الموارد الطبيعية لأفريقيا. وعلى أي حال، فإن النجاح في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لا يشكل سوى جزء من القصة. ذلك أن الحكومات تضع في اعتبارها عادة مجموعة كبيرة من الأهداف الاقتصادية لدى تصميم الاستراتيجيات من أجل الاستغلال الأمثل لتلك الأصول. ويتراوح ذلك بين الاستفادة القصوى من قيمة الأرباح المحلية المحتجزة وإقامة روابط أمامية وخلفية للاقتصاد في ما يخص نقل التكنولوجيا، وخلق فرص العمل، وتقليل الضرر البيئي والآثار الاجتماعية إلى أدنى حد (بما في ذلك توقع أن تقوم الشركات، بصرف النظر عن الجهة المالكة لها، بالتعويض عن الأضرار المتكبدة.

٢٠- وتوفيق هذه المصالح مع أهداف تحقيق الأرباح من جانب شركات التعدين عبر الوطنية ليس أمراً بسيطاً على الإطلاق. فالحكومات، من جهة، لها مصلحة في تعظيم الإيرادات من التصدير والعائدات الضريبية، وبخاصة كوسيلة للإطاحة بالمعوقات المحتملة والمتعلقة بالشروط الملزمة فيما يخص المدخرات وموازن المدفوعات التي تحول دون النمو الأسرع في المراحل المبكرة من التنمية. ومع ذلك، فإن الاعتماد على الاستثمار الأجنبي المباشر يعني أنه يتعين على الحكومات أن توازن بين توقعاتها وتوقعات الصناعة. ولدى قيامها بذلك تجابه الحكومات بلا استثناء ليس فحسب بتنازلات مقابل دعم قطاعات أخرى بل وأيضاً بحوافز وطنية تقدمها بلدان أخرى. وبالتالي تتعرض صناعة التعدين، ربما أكثر من أي صناعة أخرى، لضغوط معقدة تتعلق بالمساومة على شروط الاستثمار إلى جانب نظم ضريبية مختلفة نظرياً تستهدف التوفيق بين مصالح مختلف الأطراف الفاعلة المعنية.

٢١- ومع ذلك فمن منظور البلد المضيف، فكي يتسنى تقييم نتيجة الإصلاحات والحوافز المقدمة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، لا بد أن تقوم الحكومات بالنظر في ما إذا كانت تلك الإصلاحات والحوافز تتناسب مع النتائج المرجوة السالفة الذكر. ويتطلب الأمر من واضعي السياسات طرح سلسلة من الأسئلة الأساسية تتعلق

بأمر تتجاوز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الاستخراجية - بصدد النطاق المحتمل للآثار غير المباشرة والروابط الإيجابية التي يولدها الاستثمار الأجنبي المباشر، وما إذا كانت الشركات المحلية في موقع يمكنها من الاستفادة منها؛ واحتمال تزايد الاعتماد على التصدير وإعادة الأموال إلى وطنها الأصلي ونطاقه؛ والآثار المحتملة على التكاليف والربحية بالنسبة إلى الشركات المحلية؛ والمشاكل المحتملة أن تواجهها الأجيال القادمة من الشركات المحلية عندما تحظى الشركات عبر الوطنية بموقع مهيمن.

٢٢- وفي حالة الصناعات الاستخراجية، قام بعض المراقبين بالفعل بوصف المنافسة على الحوافز بأنها "لعنة الفائز" حيث يمكن للمنافسة على الاستثمار بين البلدان المضيفة أن تحفز "سباقاً نحو القاع" بالمعنى الجامد للإيرادات الضريبية الضائعة ومن حيث التخلي عن خيارات السياسات العامة اللازمة لتنظيم مسار نمو طويل المدى أكثر حيوية. وبالتأكيد، فإن الحوافز الضريبية المتاحة لشركات التعدين عبر الوطنية تنطوي على تكلفة فرصة فورية سانحة فيما يتعلق بالإيرادات الحكومية. وتبعاً لذلك، ونظراً بالخصوص إلى آثار العمالة والروابط المحدودة المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر في هذا القطاع، فقد يبدو أن الكثير يتوقف على إيرادات الحكومة المتزايدة تزايداً كبيراً على المدى الطويل.

٢٣- وتشير أدلة حديثة مستمدة من عدد من البلدان الأفريقية حيث أقيمت مؤخراً روابط بين الربح والاستثمار والتصدير في قطاع التعدين تتمركز حول اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أن التنازلات لا تعتبر حتى الآن مؤاتية لهذه البلدان المضيفة، إذا نظرنا إلى العائدات المتولدة فعلياً عن انتعاش التصدير، وبخاصة إذا وضعت التكاليف البيئية والاجتماعية في الحسبان. لكنه يبدو أيضاً أن هذا الاستنتاج ينطبق على دورات أحدث عهداً من التوسع في قطاعي النفط والغاز في أفريقيا.

٢٤- وعلى ضوء الطلب المتزايد على الطاقة والفلزات والخامات، يبدو أن التحدي الذي يواجهه واضعي السياسات في البلدان الأفريقية الغنية بالمواد الطبيعية سيتمثل بالتالي في كيفية تفادي المشاكل القديمة العهد الناتجة عن المناطق المحصورة فيما يجري الاستفادة إلى أقصى حد من الفوائد المتولدة عن هذا القطاع وتقليص التكاليف إلى أقصى حد. ومن المرجح أن ينطوي ذلك على إلغاء النهج القطاعي المتبع حالياً لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر واستبداله بنهج كلي يركز على إسهام القطاع في الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً عن طريق الروابط الخلفية والأممية لبقية قطاعات الاقتصاد، بما في ذلك أنشطة التجهيز ذات القيمة المضافة المرتفعة.

إعادة النظر في نهج السياسات العامة للاستفادة من الاستثمار الأجنبي المباشر في مجال التنمية الأفريقية

٢٥- يمكن استخلاص ثلاثة استنتاجات رئيسية من إعادة النظر في دور الاستثمار الأجنبي المباشر في السياق الأوسع للتنمية الأفريقية - وهي استنتاجات يمكن أن تساعد على ترتيب الأفكار بشأن أطر السياسات البديلة. أولاً، إن قضية اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق مزيد من الانفتاح وتقليل دور الدولة ليست فحسب محل تحفظات وضعية جدية، بل إنها تؤدي أيضاً إلى صرف الانتباه عن عناصر محدّدة أكثر أهمية للاستثمار الأجنبي المباشر مثل حجم السوق والنمو والدينامية الصناعية وإقامة الهياكل الأساسية.

٢٦- وثانياً فكما هو الشأن في أماكن أخرى، ليس من المرجح أن تؤثر تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الماضية في أفريقيا في التدفقات الحالية والمقبلة، فحسب، بل إن من المحتمل أن تصبح جزءاً من عملية استثمار مكتفية ذاتياً ودينامية ذات أثر إيجابي على أداء الإنتاجية يتوقف على إقامة روابط تكاملية متبادلة مع الاستثمار المحلي في القطاعين العام والخاص على السواء. وعدم قدرة تكوين رأس المال على تحقيق انتعاش قوي منذ أزمة المديونية، والأدلة المحدودة على الاستقطاع الناتج عن حفز الاستثمار الأجنبي المباشر، وتواتر حالات هروب رأس المال وأن واقع نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر إلى إجمالي تكوين رأس المال الثابت في أفريقيا مقارنة بمتوسط البلدان النامية تعتبر شواهد توحى جميعاً بأن هذه الروابط المتراكمة لم تتأصل جذورها في معظم أنحاء المنطقة خلال العشرين سنة الماضية.

٢٧- وثالثاً، ينبغي ألا تؤخذ الطفرات الأخيرة التي شهدتها بعض البلدان في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر عليها، أساساً في القطاعات الاستخراجية، على محمل أن انفتاح أفريقيا على الأعمال التجارية الدولية يمكن أن يؤدي إلى "فهمزة اقتصادية" سريعة على صعيد المنطقة. فقد تبين بجملة أن الاعتماد على السلع الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة منفعة لا تخلو من ضرر في الماضي، ويعود ذلك جزئياً إلى أن فترات ازدهار السلع الأساسية تكون في العادة أقصر من فترات الانحسار التالية، وأن حالات الازدهار هذه، وبخاصة عند إدارتها على نحو سيئ، كان لها أثر مشوه على القطاعات الأخرى من الاقتصاد الإنتاجي. وبناء على ذلك وحتى إذا كان بإمكان أسواق السلع الأساسية أن توفر للمنتجين الأفارقة مستقبلاً أكثر إشراقاً، لا تزال هناك حاجة إلى اعتماد سياسات لمعالجة نفس الأنواع من حالات إحفاق السوق ومن العوائق الهيكلية التي حالت دون التنويع الاقتصادي في الماضي.

٢٨- وفي ظل الظروف الحالية، ومع أطر السياسات العامة الراهنة التي تحبذ التكامل الخارجي على حساب التكامل الداخلي، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر يميل إلى تعزيز التنمية المحصورة الطابع. وإضافة إلى ذلك، فإن مجرد الإشارة إلى العائدات المرتفعة من الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا كمؤشر على فقدان فرص الاستثمار يعتبر دليلاً مضللاً لوضعي السياسات. وهذه الأرقام تبين أن الاستثمار الأجنبي المباشر من وجهة نظر الشركة، تجتذبه قطاعات تتسم بالمخاطرة الشديدة لكنها تنطوي على إمكانية أن تدر عائدات وفيرة؛ أما من وجهة نظر البلد، فإنها تعني أن الاستثمار الأجنبي المباشر طريقة مكلفة لتمويل التنمية يمكن أن تعود بالنفع على المدى القصير إذا تولد عنها إيرادات ذات شأن للحكومة، لكنه لا يمكن تبريرها على المدى الطويل إلا إذا أسفرت عن إقامة روابط مع بقية قطاعات الاقتصاد وجاءت بآثار غير مباشرة ذات شأن من حيث التكنولوجيا وتوليد فرص العمل. غير أن الحال ليس كذلك حتى الآن.

٢٩- وتبعاً لذلك، ثمة حاجة ماسة إلى العدول عن النهج الذي يشدد على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر والاستعاضة عنه بنهج أكثر توازناً وأكثر استراتيجية بما يتناسب مع الظروف والتحديات الأفريقية. وللقيام بذلك، يجب أن يكون بمقدور الحكومات اختيار أفضل ما يناسبها من بين مجموعة متنوعة واسعة من السياسات بهدف زيادة الاستثمار الموجه إلى الصادرات غير التقليدية وتنويعه. وستسعى هذه السياسات إلى زيادة الأرباح بقدر يتجاوز ما يمكن أن تحققه المنافسة السوقية، فضلاً عن تحسين التنسيق بين قرارات الاستثمار المتخذة في جميع الأنشطة التكميلية، بما في ذلك من خلال الإدارة الفعالة للشركات المحلية. وبالتالي نجد أن السياسات الصناعية الاستراتيجية بالرغم من أنها حذفت من مصطلحات السياسات العامة التقليدية، تقوم بدور رئيسي في هذا الخصوص.

٣٠- ومن هذا المنظور، فإن المسألة الأساسية بالنسبة إلى واضعي السياسات الأفريقية هي كيف يمكن إدارة المكاسب والتكاليف على النحو الأمثل عند استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر من أجل استكمال الجهود المبذولة على نطاق أوسع بغية تعزيز الصلات القائمة بين الربح والاستثمار والتصدير، وبطريقة تؤدي إلى تعميق التكامل الاقتصادي الداخلي. ومرة أخرى، فإن الاكتفاء بترك الأمر لقوى السوق عن طريق اتباع وصفات السياسات العامة النمطية التي تكمن في التحرير السريع أملاً في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر لن يؤدي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية الاقتصادية ولا إلى تعظيم قدر المكاسب المحتملة من استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر. والواقع، أنه حتى إذا كانت الفوائد التي ستدرها استضافة الاستثمار فورية، والأمر ليس كذلك، وكانت التكاليف ضئيلة، وهو أمر غير محتمل، فسيظل على واضعي السياسات أن يكونوا على علم بالخسائر الطويلة الأجل التي يمكن أن تنتج عن التخلي عن السياسات العامة لصالح الجهود التالية المبذولة في مجالي التصنيع والتنويع. ولا توجد قواعد قاطعة، وينبغي مواءمة السياسات العامة بحيث تتوافق مع ظروف كل بلد على حدة. وتبعاً لتلك الظروف، قد يرغب بلد ما في أن يحدد أو حتى أن يستبعد الاستثمار الأجنبي المباشر إذا كان من المرجح أن يهدد الشركات الوليدة أو أن يشوه الدعم المتعلق بالسياسات العامة الذي تقدمه الحكومات لمساعدة تلك الشركات على بلوغ المستوى اللازم من حيث الحجم والتكنولوجيا اللازمين كي تستطيع المنافسة. وفي أحيان أخرى قد يكون من المستصوب اتباع سياسة الباب المفتوح مع بعض القيود، بل وقد يلجأ بلد من البلدان في أحيان أخرى حتى إلى استخدام مصفوفة من الحوافز لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات مختارة.

٣١- واعتماد هذا النهج الاستراتيجي فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر سيقضي من واضعي السياسات الإلمام إلماماً تاماً بأدوات السياسات العامة التي أثبتت جدواها من قبل وأن يقيموا مدى توافقها مع الظروف الراهنة. وتتضمن هذه السياسات فرض قيود على دخول الشركات، ووضع حواجز أمام عمليات الاستيلاء المعادية، وتعيين حدود قصوى للتملك، واتباع نظام ضريبي تفاضلي، واقتضاء شروط للأداء ذات صلة بالصادرات والمشتريين المحليين، وما إلى ذلك. غير أنه لا يمكن اتباع أي تدبير من هذه التدابير بنجاح بمعزل عن التدابير الأخرى، ويتعين على مقرري السياسات اتباع نهج أكثر شمولاً لتحديد أفضل الطرق لربط تلك الأدوات بالسياسات العامة الأخرى الداعمة للأهداف الإنمائية لاستكمالها ومواءمتها مع الظروف المحلية. وفي هذا المقام يمكن لبرامج المساعدة التقنية أن تؤدي دوراً مفيداً في إبلاغ واضعي السياسات بالمجموعة الكاملة من الخيارات وفعاليتها المرجحة.

٣٢- وكما ذكر آنفاً، فإن البعض من أكثر تحديات السياسات العامة إلحاحاً الناتجة عن استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا يوجد في القطاع الاستخراجي، حيث يظل الارتباط بين الاستثمار والربح موجهاً بقوة نحو الخارج، وكان تحسين النوعية محدوداً ولم يجر التصدي لتحديات التنويع. والواقع أن عدداً من البلدان الغنية بالمعادن، وبخاصة في أمريكا اللاتينية، التي مرت بتجارب إزالة القيود، والتي ولد فيها تيسير قواعد التملك، المصاحبة بالنظم الضريبية والتنظيمية لمواجهة الأوضاع الاقتصادية طفرات في الموارد ولم تولد سوى القليل من الآثار غير المباشرة الإيجابية والروابط، يقوم بالفعل بإعادة النظر في قوانين التعدين لديها على ضوء الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقاً. وتجري عمليات إعادة التقييم أيضاً في عدد من الاقتصادات الأفريقية. وينبغي للبلدان الأخرى التي تسعى للاستفادة من تطوير قطاعها الاستخراجي إجراء تقييم دقيق للدروس المستفادة من تلك التجارب واستيعابها.

٣٣- أما على المدى المتوسط، فإن عكس اتجاه عملية النكوص عن التصنيع السابق لأوانه التي شهدتها فترة العقدين الماضيين سيكون عاملاً أساسياً لتحويل الموارد بعيداً عن الأنشطة التقليدية المنخفضة الإنتاجية ولاجتذاب نوع أكثر دينامية من الاستثمار الأجنبي المباشر نحو أفريقيا. ولن يتسنى ذلك إلا إذا حرت عملية تراكم قوية في جميع أنحاء المنطقة تستند إلى شبكة كثيفة من الروابط بين الاقتصادات الريفية والحضرية، وعبر القطاعات، وفي ما بين صناعات السلع الاستهلاكية والوسيلة والسلع الإنتاجية. وقد يكون اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى شبكات الإنتاج الدولي خياراً في بعض الظروف، بما في ذلك في سياق مناطق تجهيز الصادرات. غير أن النتائج الضعيفة التي حققتها تلك المناطق في أفريقيا، بما في ذلك مخاطر انحصار المنطقة، لا يزال يعني أنه ينبغي لوضعي السياسات رصد أدائهم رسداً دقيقاً، مع مراعاة التامة، بصفة خاصة، لأثر ميزان المدفوعات الناجم عن اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في هذه الشبكات، وينبغي لهم من البداية وضع سياسات تقلل من المحتوي الاستيرادي المرتفع لتلك الأنشطة. وبالتأكيد سيكون من اللازم الإبقاء على استخدام التعريفات التفضيلية، ومتطلبات الأداء والحوافز من أجل إنشاء قدرات محلية. وفي هذا الصدد، يجب إجراء تقييم أكثر توازناً لتجربة بلدان شرق آسيا التي نجحت في اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إذا أردنا أن تستخلص دروساً ملائمة. وتتضمن تلك التجربة قدراً كبيراً من التنوع، لكن من الملاحظ، وبخاصة في أكثر الحالات نجاحاً أن السياسات قد صممت بحيث تلزم الشركات عبر الوطنية باحترام الأهداف الأوسع نطاقاً المتعلقة بتحويلات الأرباح وميزان المدفوعات، والارتقاء التكنولوجي، ومستويات مراقبة الاحتكار، وهي جميعاً تبلغ مبلغ الاندماج المدار في الاقتصاد العالمي.

٣٤- وفعالية سياسات استراتيجية التجارة والاستثمار بغية تشجيع التنوع في القطاعات غير التقليدية يمكن استكمالها باتباع نهج يقوم على التشديد الإقليمي الأقوى. وحظيت ترتيبات التجارة الإقليمية بأهمية متزايدة وانتشرت في السنوات الأخيرة بالرغم من توطيد أركان نظام التجارة المتعدد الأطراف. ولقد تبين من البحوث التي أجرتها أمانة الأونكتاد أن من المرجح أن تؤدي تلك الترتيبات إلى توسيع نطاق التجارة بقوة لصالح الأقاليم النامية عامة، ولأفريقيا جنوب الصحراء خاصة، وبذا تزداد التجارة داخل المنطقة وكذلك التجارة مع البلدان الأخرى. وعلى ضوء أهمية حجم السوق للمستثمرين الأجانب المحتملين، يبدو أيضاً أن من المرجح أن تساعد تلك الترتيبات على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أفريقيا. لكن مكاسب التكامل الإقليمي تفوق ما تتيحه الأسواق الأكبر. فالتعاون الإقليمي يمكن أن يجلب قدراً أكبر من الاستقرار المالي، وتنسيقاً أفضل للسياسات العامة، وتحسيناً في تخطيط الهيكل الأساسية ونمطاً أكثر دينامية للتنمية الصناعية، وهي جميعاً عوامل يمكن أن تسهم في تهيئة مناخ استثمار مواتٍ للشركات المحلية والأجنبية على السواء.

٣٥- وفي حين أنه من غير المحتمل أن يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر دوراً بارزاً خلال المراحل الأولى من التكامل الإقليمي وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء، فينبغي للحوار الإقليمي والجهود المبذولة لبناء توافق في الآراء أن تغطي، من البداية، قضايا السياسات العامة ذات الصلة. ويمكن أن يشمل ذلك مسائل تتعلق بالمواءمة بين القوانين والسياسات العامة، وإنفاذ العقود، والحوافز الضريبية وغيرها من الحوافز، ورصد ممارسة الشركات بشأن سعر التحويلات الداخلية، والتهريب الضريبي، وما شاكلها. وبينما يجب أن يكون كل بلد حراً في إدارة نظام حوافزه حسب ما يراه مناسباً، فمن المرجح أن يكون من صالح البلدان الأفريقية ذاتها التوصل إلى قدر من الاتفاق بشأن طبيعة ونطاق الضرائب وغيرها من الحوافز؛ وقد يشكل إبرام اتفاق على أساس إقليمي طريقة مفيدة للغاية للانطلاق، إذ إن من المرجح أن تقدم حكومات البلدان المضيفة في هذا المقام عطاءات هزيلة، أملاً في اجتذاب الشركات عبر الوطنية.

٣٦- وحتى الآن، ما برح جدول الأعمال الدولي المعني بالاستثمار الأجنبي المباشر يدور حول إعطاء "دفعة قوية" لتحرير قواعد الاستثمار الأجنبي المباشر، واعتماد مبدأ المعاملة الوطنية وإلغاء الدعم الاستراتيجي المقدم للشركات المحلية. وبالتالي فإن نوعاً من الاتساق في السياسات العامة قد تمحور في نظام التجارة والمالية الدوليين حول مراقبة الأعمال التي تقوم بها الدول ذات السيادة عن طريق وصف مجموعة ضيقة وموحدة من أدوات السياسات العامة المقبولة. وبالنسبة إلى العديد من البلدان الأفريقية، دفع هذا النهج عن طريق الشروط المرتبطة بالإقراض المتعدد الأطراف، وفيما ساعدت عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر على توسيع نطاق الحوار بشأن السياسات العامة وتوضيحه في بعض المجالات، فقد ظل التشديد فيما يتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر يركز على نحو فريد على الترويج للانفتاح على الشركات الأجنبية بوصف ذلك إجراءً يتعلق بحسن الإدارة. ونصحت أيضاً البلدان النامية بالالتزام بهدف حساب رأس المال المفتوح، وألا تلجأ إلى فرض أوجه الرقابة على رأس المال إلا في الظروف الاستثنائية. كما قبلت في سياق المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، أن يكون لأصحاب الملكية الفكرية الحق في احتكار الوصول إليها عن طريق قواعد دولية واجبة الإنفاذ فيما يتعلق بالحماية، بينما قبلت القيود المفروضة على نطاق سياساتها العامة ذاتها في المفاوضات السابقة على الإنشاء أو بعد دخول الاستثمارات مرحلة التشغيل على السواء. وحيثما كان لتلك الاستثمارات بعد يتصل بالتجارة، قبلت البلدان النامية خضوع التدابير المتعلقة بالسياسات العامة لضوابط دولية. وكثيراً ما حاولت المفاوضات التجارية الثنائية والإقليمية التي تتعلق باقتصادات أفريقيا الضغط بما يجاوز الاتفاقات التي تم التوصل إليها على الصعيد المتعدد الأطراف، استناداً إلى افتراض أن الانفتاح في حد ذاته سيولد ظروفًا تقود إلى أجمع تخصيص الموارد، من حيث الكفاءة وبغض النظر عما إذا كانت المعاملة بالمثل أم لا. وفي المقابل من المتوقع أن تحصل البلدان النامية على قسط أكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر وتدفقات التكنولوجيا، وإن لم يكن هناك أي سبيل للتظلم في حال عدم تحقق هذه التوقعات.

٣٧- ولم يكن لذلك أي أثر في تعديل شروط مشاركة البلدان الأفريقية في التقسيم الدولي للعمل على نحو من شأنه أن يأتي بأي مكاسب صافية ذات شأن. وفضلاً عن ذلك، فإن تطابق الآراء بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر يقابله تزايد في الآراء القائلة بأن فوائد وتكاليف الاستثمار الأجنبي المباشر تتسم بخصوصية قطرية وقطاعية وبأن التدابير الرامية إلى اجتذاب الشركات الأجنبية ينبغي ألا تتخذ إلا بعد بحث وتقييم المدى الكامل للآثار الخارجية المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر على نحو تام.

٣٨- أما إذا قبلت مقولة إن الاستثمار الأجنبي المباشر يأتي مع النجاح ولا يولده، عندئذ فليس من المرجح أن تحقق مثل هذه المكاسب في حالة عدم وجود مجال للسياسات العامة يسمح بوضع استراتيجيات صناعية فعالة تساعد على النهوض بقدرات الشركات المحلية وتعزيزها، وتزويد من معدل الاستثمار المحلي وتشجع على التنوع في الأنشطة غير التقليدية. ومن هذا المنظور، ينبغي أن توجه الإجراءات المتخذة على الصعيد الدولي بحيث تكفل إتاحة مجال كاف للسياسات العامة لضمان المستقبل الاقتصادي الطويل المدى لأفريقيا. ويكمن التحدي الفوري في وضع المجموعة الكاملة من الخيارات المتاحة لمقرري السياسات لتمكينهم من الإدارة الفعالة لتكاليف ومزايا استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر على نحو يتسق مع مجموعة أوسع نطاقاً من الأهداف الإنمائية.

٣٩- يتضمن القيام بذلك أيضاً مفهوماً مختلفاً فيما يتعلق باتساق السياسة العامة يبنى على الغايات الإنمائية لا على الوسائل. وأخيراً، اعترف تقرير لجنة بلير بأن نوعية التدخل الحكومي تتوقف على القدرات القوية للسلطات

المحلية وأنه يجب التخلي عن السياسات السابقة التي قوضت هذه القدرات واتباع نهج أكثر ابتكاراً ومرونة لتعزيز النمو الطويل المدى، من خلال تطبيق الخليط الدقيق من السياسات التي تتناسب مع الخصائص القطرية.

٤٠- وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد التذكير بأن أمانة الأونكتاد قد أشارت في تقرير سابق عن أفريقيا إلى أن ما تحتاجه أفريقيا على الفور هو مضاعفة المساعدات المقدمة والإبقاء عليها عند هذا المستوى لمدة ١٠ سنوات حتى يتسنى زيادة المدخرات والاستثمارات المحلية وإرساء عملية إيجابية من النمو والتنمية، مما يؤدي إلى اجتذاب التدفقات الرأسمالية الخاصة وتقليل اعتمادها على المساعدة على المدى الطويل. ثم تردد بعد ذلك صدى هذا النداء في تقرير زيدلو بشأن تمويل التنمية، ومؤخراً خلص كل من تقرير لجنة بلير المعني بأفريقيا وتقرير ساكس المعني بالأهداف الإنمائية للألفية إلى استنتاج مماثل. ومن المفترض أن يزود هذا الدعم المقترن بإلغاء الديون البلدان الأفريقية "بالدفعة القوية" اللازمة لكسر الحلقة المفرغة المكونة من معدل النمو المنخفض وازدياد الفقر. والهدف من هذا النوع من سبل الدفع هو تحديداً التشجيع على انطلاق حلقة نمو إيجابية تستند إلى روابط متضافرة بين ارتفاع مستويات الدخل والمدخرات والاستثمارات والصادرات، والتي يمكن أن يؤدي فيها الاستثمار الأجنبي المباشر دوراً بناءً في سد فجوات الموارد وتكوين عمق تكنولوجي.
