الأمم المتحدة

TD/457

Distr.: General
9 February 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الدورة الثالثة عشرة

الدوحة، قطر

٢١-٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢

البند ٨(د) من جدول الأعمال المؤقت

النهوض بالاستثمار والتجارة وتنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة وما يتصل بذلك من سياسات التنمية تحفيزاً لنمو اقتصادي مطرد يخدم التنمية المستدامة والشاملة

اجتماع المائدة المستديرة الثاني في الأونكتاد الثالث عشر – التصدي لتحديات السياسة العامة التي تواجه التنمية المستدامة وتطوير المشاريع

مذكرة قضايا من إعداد أمانة الأونكتاد

أولاً- خلفية

١- في وقت يشهد اختلالات عالمية مستمرة وتحديات اجتماعية ملحّة، أصبح تسخير النمو الاقتصادي المطرد من أجل تحقيق التنمية المستدامة والشاملة أكثر أهمية من أي وقت مضى. ومن شأن انتهاج سياسات استباقية في مجالي الاستثمار وتطوير المشاريع، على المستويين الوطني والدولي، أن يساعد في تعزيز هذا النمو وأن يحقق فوائد إنمائية تمس الحاجة إليها. وقد أخذ صانعو السياسات في شتى أنحاء العالم يسعون لتحديد أفضل الخيارات الممكنة التي تتوافق مع مستويات التنمية التي بلغتها بلدانهم ومع الإمكانات المتصلة بموقع هذه البلدان وقدرات تنظيم المشاريع فيها وكذلك، وهذا هو الأهم، مع استراتيجياتها الإنمائية الشاملة.

٢- وعلى مدى العقد الأخير، وحتى ظهور الأزمة المالية على الأقل، نشأ عدد من الاتجاهات المواتية في البيئة الاقتصادية العالمية، وهي اتجاهات دعمت تسريع وتيرة النمو في معظم المناطق النامية. ومع ذلك، ظل الافتقار إلى تمويل الاستثمار الإنتاجي يمثّل قيداً يحدّ من

الرجاء إعادة الاستعمال

النمو المستديم والشامل في العديد من البلدان. ومع الارتفاع المطرد للحد الأدنى لحجم الاستثمار اللازم للعمل في بيئة دولية أكثر انفتاحاً وتنافساً، أصبح تطوير المشاريع تحدياً سياساتياً أكبر بالنسبة للعديد من البلدان النامية.

٣- وحيثما تكون القدرات المحلية على تنفيذ مشاريع استثمارية كبيرة قدرات ضعيفة، يمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يُسهم في الارتقاء بالمستوى الصناعي وفي توليد هذه القدرات المحلية بصورة تدريجية شريطة أن تكون هناك استراتيجيات ولوائح تنظيمية مناسبة. ولقد أصبح التحدي السياساتي ذو الصلة أكثر تعقيداً بالنظر إلى التطور الدينامي للاقتصاد العالمي، حسبما تدل عليه الأهمية المتزايدة لسلاسل القيمة العالمية وظهور طرائق للإنتاج الدولي غير قائمة على المشاركة السهمية (مثل الصناعة التعاقدية، والتعاقد مع جهات خارجية لتوفير الخدمات، أو الزراعة التعاقدية) والتفاعلات المعقدة على نحو متزايد بين مختلف مجالات عملية صنع السياسات (على سبيل المثال بين سياسات التجارة والاستثمار والسياسات البيئية أو الاجتماعية) والمستويات المختلفة لعملية صنع السياسات (المستويات الوطنية والإقليمية والدولية مثلاً).

٤- ويهدف اجتماع المائدة المستديرة هذا، الذي يشكل أيضاً جزءاً من منتدى الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٢، إلى المساعدة في معالجة التعقيدات التي ينطوي عليها تسخير الاستثمار وتنظيم المشاريع من أجل التنمية. وسيضم الاجتماع وزراء حكوميين ورؤساء منظمات دولية للنظر في الكيفية التي يمكن بها تعزيز السياسات القائمة على الصلة بين الاستثمار والتجارة وتنظيم المشاريع بهدف تيسير بناء القدرات الإنتاجية للبلدان النامية والارتقاء بصناعاتها وتحقيق اندماجها في سلاسل القيمة العالمية.

٥- وهذه المذكرة هي وثيقة معلومات أساسية أُعدّت لأغراض المناقشة. وعلى نحو أكثر تحديداً، تبين المذكرة (أ) مساهمة الاستثمار وتطوير المشاريع في تحقيق التنمية المستدامة؛ و(ب) تحديات السياسة العامة التي تنشأ لدى السعي لضمان تحقيق هذه الفوائد؛ و(ج) الطرق الممكنة للمضي قدماً، بما في ذلك دور التعاون المتعدد الأطراف. وتُختتم المذكرة بطرح (د) مجموعة من الأسئلة لكي يتناولها اجتماع المائدة المستديرة.

ثانياً- الاستثمار وتطوير المشاريع يقدمان مساهمات قيمة في تحقيق التنمية المستدامة

٦- إن الاستثمار المحلي الخاص والعام هو المحرّك الأساسي للتنمية الاقتصادية. ولا تزال تعبئة هذا الاستثمار تمثل تحدياً رئيسياً أمام البلدان النامية، وبخاصة أقل البلدان نمواً والاقتصادات الضعيفة هيكلياً التي تتدنى فيها مستويات المدّخرات المحلية. وبالنظر إلى فجوات التمويل الإنمائي الهائلة في هذه البلدان، يمكن للاستثمار الأجنبي أن يكون مكمِّلاً ضرورياً للاستثمار المحلي. وينطوي الاستثمار الأجنبي، بوصفه مصدراً لتمويل التنمية، على العديد من الفوائد المحتملة. ورغم أن هذه الفوائد تتحقق في جميع قطاعات الأنشطة الاقتصادية، فإن هناك بعض المجالات التي تتركز فيها الإمكانات الأبرز لمساهمة الاستثمار الأجنبي في تحقيق

التنمية المستدامة. ومن الأمثلة على ذلك قطاعا الهياكل الأساسية والزراعة والقطاعات ذات الصلة بالاقتصاد الأخضر، رغم أن هذه تشكل أيضاً مجالات تتطلب وجود إطار تنظيمي متوازن بدقة، وهو إطار ضروري لكي تتحقق فوائد الاستثمار الأجنبي.

٧- ويمكن للاستثمار الأجنبي أن ينقل رؤوس الأموال والتكنولوجيا والمهارات عبر مختلف القطاعات. كما يمكنه أن يوفر فرص العمل ويزيد الإيرادات الضريبية؛ وبإمكان الاستثمار الأجنبي أيضاً أن ينشئ روابط تجارية ويعزز القدرات التصديرية (بوسائل منها مثلاً ربط الشركات المحلية بسلاسل القيمة العالمية)؛ وبإمكانه كذلك أن يُنشئ روابط بين مشاريع الأعمال وأن يخلّف آثاراً تبعيّة غير مباشرة ويحقق فوائد إنمائية أخرى. كما يمكن لسلاسل القيمة العالمية المتزايدة الأهمية وطرائق المشاركة غير السهمية أن تولِّد عملية دينامية هامة تخدم مصالح الفقراء بقدر ما يكون بإمكان المجتمعات المحلية المهمّشة وصغار المورّدين الاندماج في سلاسل القيمة العالمية أو الإقليمية كمنتجين أو موردين أو مقدمين للسلع والخدمات. وهذا يتيح فرصاً من خلال تعزيز مساهمة الشركات الأجنبية في تحقيق التنمية المستدامة حيثما يكون سلوك هذه الشركات سلوكاً مسؤولاً من الناحيتين الاجتماعية والبيئية. وفي هذا السياق، يمكن لمعايير المسؤولية الاجتماعية للشركات، التي تمتد على نحو متزايد عبر سلاسل الإمداد وشبكات الإنتاج المتكاملة للشركات عبر الوطنية، أن تؤثر تأثيراً فعالاً في الممارسات الاجتماعية والبيئية لمؤسسات الأعمال على نطاق العالم.

٨- ويمكن للاستثمار الأجنبي أن يكون مفيداً بصفة خاصة عندما يتفاعل بطريقة تآزرية مع الاستثمار المحلي والعام. فعلى سبيل المثال، يمكن للاستثمار الأجنبي أن يُكمّل، أو يعزز، تكوين رأس المال من قبل الشركات المملوكة محلياً وأن يكون أداة مفيدة في حشد القدرات الإنتاجية المحلية. وإذا كانت مستويات الاستثمار المحلي متدنية، كما هو الحال في أقل البلدان نمواً بصفة خاصة، فإن ثمة حالات كثيرة يمكن فيها للشركات الأجنبية والمحلية أن تعمل معاً من أجل استغلال المزايا النسبية لكل منها وتحقيق نتائج تعود عليها بمنافع متبادلة.

٩- وقد أصبح الدور الهام للاستثمار العام كأداة لمواجهة التقلبات الدورية وكوظيفة بالغة الأهمية من وظائف الدولة بوصفها المستثمر الأخير دوراً أكثر بروزاً خلال الأزمة الاقتصادية والمالية التي حدثت مؤخراً. وعلاوة على ذلك، يتسم الاستثمار العام بأهمية عظيمة بالنسبة لتحقيق النمو والتنمية على المدى الطويل، ولا سيما من خلال مساهمته في تعزيز القدرات الإنتاجية، وتحفيز الطلب الكلي، وتخصيص الموارد عبر الاقتصاد. وهنا أيضاً، تشكل الاستثمارات في قطاعي الزراعة والهياكل الأساسية والاستثمارات ذات الصلة بتغير المناخ أمثلة على التفاعل الذي يعود بمنافع متبادلة بين الاستثمار الأجنبي والمحلي والاستثمار العام والخاص.

١٠- ويرتبط بجميع المسائل المذكورة أعلاه نشاط تنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة، وهو أحد أقوى الأدوات المحركة للنمو الاقتصادي. فمن شأن إطلاق العنان للقدرة على تنظيم المشاريع وتيسير إنشاء المشاريع الجديدة أن يعزز تطوير قطاع مشاريع أعمال صغيرة ومتوسطة الحجم موجهة نحو النمو، الأمر الذي يمكن أن يؤدي بدوره إلى تحفيز خلق فرص العمل، والابتكار، وزيادة القيمة المضافة والإيرادات الضريبية. ومن شأن ذلك أن ييسر

عملية التحول الهيكلي والارتقاء بالصناعة. ويمكن لتشجيع تنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة أن يعزز نمو الإنتاجية ويساعد في إيجاد حلول عملية لأنشطة الأعمال من أجل التصدي للتحديات الاجتماعية والبيئية، مثل استحداث أنشطة اقتصادية تراعي الاعتبارات البيئية أو إتاحة فرص العمل للنساء والشباب أو الفئات المحرومة. وهذه سمة أساسية من سمات معظم الاقتصادات التنافسية، وهي تنطوي على إمكانات المساهمة في تحقيق أهداف التنمية الشاملة والمستدامة.

١١- وبالمقابل، يمكن للاستثمار الأجنبي وتطوير المشاريع المحلية أو يؤديا معاً إلى تحفيز نشوء دورة إيجابية من النمو والتنمية.

ثالثاً- يلزم اتخاذ إجراءات في مجال السياسات العامة

١٢- لكي يُسهم الاستثمار الأجنبي على نحو فعال في تحقيق التنمية المستدامة والشاملة، ينبغي بذل عدد من الجهود على صعيد السياسات العامة. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تكون التدابير الرامية إلى اجتذاب الاستثمار الأجنبي مصحوبة بتدابير تهدف إلى تعزيز أثر هذا الاستثمار على التنمية المستدامة (بوسائل منها مثلاً ضمان عمل المستثمرين على نحو مسؤول)، وبسياسات ترمي إلى المزج على أفضل نحو بين الاستثمار المحلي والأجنبي والاستثمار العام والخاص.

١٣- كما يلزم انتهاج سياسات ترمي إلى تحقيق الفوائد الإنمائية لسلاسل القيمة العالمية وطرائق المشاركة غير السهمية. فعلى سبيل المثال، يتطلب التعقد المتزايد لسلاسل القيمة العالمية أن تعمل البلدان على تعزيز القدرة التنافسية لمنتجيها المحليين وعلى زيادة موثوقية وكفاءة عملياتهم الإنتاجية. كما يلزم أن تكون هناك استجابات سياساتية لمنع الشركات عبر الوطنية من إقصاء الصناعات المحلية وحصر نشاط المنتجين المحليين في أجزاء القيمة المضافة الأدنى لعملية الإنتاج وإحداث آثار اجتماعية وبيئية غير مرغوب فيها.

١٤- وأخيراً، ثمة حاجة لانتهاج سياسات استباقية لدعم أنشطة تنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة. ففي الوقت الحاضر، يفتقر العديد من البلدان إلى مبادرات سياساتية تركّز على نشوء مؤسسات أعمال جديدة وتيسّر إنشاء وتطوير مشاريع الأعمال البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم.

رابعاً- يلزم إدماج سياسات الاستثمار في صلب الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة للبلدان

١٥- تواجه الحكومات تحدي اختيار أدوات سياسة الاستثمار الصحيحة وإدماجها على نحو سليم في استراتيجياتها الإنمائية. وهي تحتاج للقيام بذلك في سياق اقتصاد عالمي يبدو أنه يدخل في مرحلة جديدة من مراحل العولمة تعدّ فيها التنمية الشاملة والمستدامة ضرورة

حتمية. ونتيجة لذلك، بدأ يظهر جيل جديد من سياسات الاستثمار، سعياً إلى وضع جدول أعمال أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً على صعيد السياسة الإنمائية ضمن إطار يهدف إلى الحفاظ على مناخ استثماري موات بصورة عامة.

١٦- وعلى مستوى السياسات الوطنية، على سبيل المثال، أخذت حكومات عديدة تعتمد سياسات استباقية إلى حد أبعد لتوجيه التنمية الاقتصادية، مما دفع هذه البلدان إلى النظر في انتهاج سياسات محددة الأهداف لتحسين مناخ الاستثمار ولتوجيه الاستثمارات نحو تلك المجالات الأكثر قدرة على المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة، بما في ذلك الهياكل الأساسية والزراعة والاقتصاد الأخضر. ومن أجل تسخير فوائد طرائق المشاركة غير السهمية، ينبغي للاستجابات السياساتية أن تهدف إلى تنويع القاعدة الصناعية للبلد (وهذا أمر يتسم بأهمية خاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً والبلدان الأفريقية) وإلى الارتقاء بقدرة البلد الصناعية في سلسلة القيمة (خصوصاً بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل).

١٧- وقد أدت الهواجس المتعلقة بالتأثيرات الاجتماعية والبيئية السلبية للاستثمار فضلاً عن طرائق المشاركة غير السهمية، خصوصاً في البلدان النامية، إلى ظهور دعوات لانتهاج سياسات ترمي إلى تشجيع الامتثال لمعايير سلوك الشركات وإلى تعزيز رقابة الدولة. وينبغي تشجيع سلوك الشركات المسؤول في الأنشطة المنفّذة على امتداد سلاسل القيمة العالمية للشركات عبر الوطنية، بما في ذلك في طرائق المشاركة غير السهمية.

١٨- وفيما يتعلق بالتفاعل بين الاستثمار الأجنبي والمحلي، ثمة تحد سياساتي رئيسي يكمن في تحديد التوازن الأمثل بين هذين النوعين من الاستثمار، وتجنب الإقصاء، وتحقيق إمكانات الاستثمار الأجنبي القادر على حشد جهود بناء القدرات الإنتاجية المحلية وتعظيم الروابط وأوجه التآزر المحتملة على مختلف مستويات سلسلة القيمة، بدءاً بأنشطة البحث والتطوير وانتهاءً بأنشطة الإنتاج. وفيما يتعلق بالتفاعل بين الاستثمار الخاص والاستثمار العام، تشمل التحديات السياساتية تحديد مشاريع الاستثمار الملائمة للتعاون بين القطاعين العام والخاص، واستهداف أنسب أنواع الشراكات الواعدة بتحقيق الأهداف الإنمائية - مختلف أنواع الشراكات بين القطاعين العام والخاص على سبيل المثال - وتحقيق توزيع منصف للتكاليف والمخاطر بين القطاعين العام والخاص. وفي إطار كلا السيناريوهين، يتسم وضع الأطر السياساتية والتنظيمية المناسبة - بوسائل منها مثلاً تعزيز سيادة القانون أو البت في مدى الانفتاح أو التحرير - بأهمية حاسمة.

١٩- وفيما يتصل بالسياسات على المستوى الدولي، يمكن لاتفاقات الاستثمار الدولية أن تسهم مساهمة هامة في تهيئة بيئة لسياسات الاستثمار الدولية تكون مستقرة وشفافة ويمكن التنبؤ بها لتيسير تدفقات الاستثمار عبر الحدود. وفي الوقت نفسه، تطرح هذه الاتفاقات عدداً من التحديات النُّظمية والموضوعية أمام المفاوضين وصانعي السياسات وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة. وبوجود ما يزيد عن ٣ ٠٠٠ معاهدة من معاهدات الاستثمار الأساسية، والكثير من المفاوضات الجارية والآليات المتعددة لتسوية المنازعات، أصبح عالم اتفاقات الاستثمار الدولية من الضخامة بحيث بات يصعب على الدول التعامل معه، ومن التعقيد

بحيث أصبح من الصعب على الشركات الاستفادة منه، ومن التشابك بحيث أصبح يصعب على الجهات صاحبة المصلحة رصده. وعلاوة على ذلك، تواجه هذه الاتفاقات هواجس متزايدة فيما يتعلق ببُعدها المتصل بالتنمية المستدامة. وثمة تحد رئيسي يتمثل في كيفية إعادة توازن تلك الاتفاقات، بما في ذلك باستخدام آليات اتفاقات الاستثمار الدولية للحفاظ على حيز السياسات المتاح، دون التسبب بتقليص كبير لمستوى الحماية الذي توفره للمستثمرين.

٢٠- ومن أجل مساعدة صانعي السياسات على التصدي للتحديات المذكورة أعلاه، وضع الأونكتاد إطاراً لسياسات الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وهو يتناول أبعاد السياسة العامة على المستويين الوطني والدولي معاً.

خامساً- ينبغي أن تكون سياسات الاستثمار مكمَّلة بسياسات تحفِّز تنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة

٢١- يتمثل التحدي السياساتي الرئيسي، في مجال إنشاء وتطوير المشاريع، في أن المجالات السياساتية العديدة المختلفة التي ينطوي عليها الأمر - التنمية الصناعية، والهياكل الأساسية، والموارد البشرية، والمهارات وتطوير التكنولوجيا، والهياكل الأساسية المالية - ينبغي أن تُنسَّق تنسيقاً وثيقاً من أجل تعظيم أوجه التآزر وزيادة تأثيرها إلى أقصى حد. ولا يمكن فصل سياسات تنظيم المشاريع عن سياسات التنمية الاقتصادية الوطنية الأوسع نطاقاً وعن الواقع المتغير. وهذا يتطلب الأخذ بنهج يشمل جميع مستويات الحكومة وينطوي على التزام حكومي قوي وتنسيق فيما بين الوزارات، بالشراكة مع القطاع الخاص وغيره من جهات المجتمع المدني صاحبة المصلحة.

٢٢- وفي هذا المجال أيضاً، يمكن لوجود إطار سياساتي أن يوفر مرجعاً قيِّماً لصانعي السياسات. ورغم أنه لا يوجد حل واحد ملائم لجميع الحالات، فإن إطار سياسات تنظيم المشاريع الذي وضعه الأونكتاد مؤخراً قد حدّد ستة مجالات ذات أولوية لها تأثير مباشر على نشاط تنظيم المشاريع، وهي: (أ) صياغة الاستراتيجيات الوطنية لتنظيم المشاريع؛ و(ب) تحسين البيئة التنظيمية إلى الحد الأمثل؛ و(ج) تحسين التعليم والمهارات في مجال تنظيم المشاريع؛ و(د) تيسير تبادل التكنولوجيا والابتكار؛ و(ه) تحسين فرص الوصول إلى التمويل؛ و(و) زيادة التوعية والربط الشبكي.

سادساً- التعاون المتعدد الأطراف والطريق إلى الأمام

٢٣- يشكل الاستثمار الإنتاجي وتطوير المشاريع عنصرين رئيسيين من العناصر اللازمة لاقتصاد عالمي دينامي. ورغم أنه ليس ثمة شكّ في أهمية هذين العنصرين بالنسبة لتحقيق التنمية المستدامة، فإن وضع السياسات السليمة لا يزال يشكل تحدياً رئيسياً.

٢٤- وتثير التحديات المذكورة أعلاه المتصلة بالاستثمار وتطوير المشاريع، بالإضافة إلى النقاش الأوسع نطاقاً بشأن الحوكمة الاقتصادية العالمية، مسألة ما إذا كانت الاستجابات السياساتية للبلدان - في شكلها الحالي - تركز تركيزاً مناسباً على النهوض بالاستثمار وتنظيم المشاريع القائمة على روح المبادرة، وعلى ضمان أن تؤدي هذه الاستجابات على نحو فعال إلى تحقيق وعودها الإنمائية. ويتيح اجتماع المائدة المستديرة الوزاري فرصة ممتازة لمناقشة كيفية تعزيز السياسات المتعلقة بالاستثمار وتطوير المشاريع بغية تعظيم الفوائد التي يمكن أن تُحقِّقَها.

٢٥- وتهدف الأطر السياساتية الشاملة في مجالي الاستثمار وتطوير المشاريع من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وهي الأطر التي اقترحها الأونكتاد وعُرضت في هذه المذكرة، إلى تقديم إرشادات ومشورة موضوعية لوضع السياسات ولكي تكون بمثابة مرجع لرسم السياسات العامة على المستويين الوطني والدولي. ومن خلال النظر في هذه الأطر عن طريق تبادل الخبرات والدروس المستفادة بتطبيق نُهج سياساتية مختلفة، سيُساعد اجتماع المائدة المستديرة في تعزيز المبادرات السياساتية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. كما أنه سيساعد بذلك في تحديد الرؤى والاستراتيجيات والخبرات التي يمكن أن تُسهم في اعتماد نموذج سياساتي جديد للاستثمار والتجارة (عبر سلاسل القيمة العالمية) وتطوير المشاريع.

٢٦- وانطلاقاً ممّا تقدم، يمكن لاجتماع المائدة المستديرة الوزاري أن يتناول الأسئلة التالية:

(أ) ما هي التحديات السياساتية البالغة الأهمية التي تواجَه اليوم في تسخير الاستثمار وتنظيم وتطوير المشاريع من أجل تحقيق التنمية المستدامة؟ وما هي تجارب البلدان في هذا الصدد؟

(ب) ما الذي يمكن فعله لضمان الاستثمار الأجنبي المسؤول والمستدام وتعظيم دوره في تعبئة الاستثمار المحلي وبناء القدرات الإنتاجية المحلية؟ وما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من تجارب البلدان؟

(ج) ما الذي يمكن فعله لتحسين قدرة نظام اتفاقات الاستثمار الدولية على تحقيق هدفه المتمثل في تعزيز الاستثمار من أجل التنمية؟

(د) ما الذي يمكن فعله لإدماج سياسات تطوير المشاريع في الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة للبلدان بغية تعظيم الفوائد التي تعود بها هذه السياسات على التنمية المستدامة؟

(هـ) ما هي مبادرات التعاون والتنسيق الدوليين الجديدة التي يمكن تصورها في هذا المجال؟