الأمم المتحدة

TD/B/C.II/35

Distr.: General
25 September 2017
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية
الدورة التاسعة
جنيف، ٢٠-٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧
البند ٤(أ) من جدول الأعمال المؤقت
من القرارات إلى الإجراءات: الاستثمار وتنمية المشاريع بوصفهما محفِّزين لإنجاز خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ – الاستثمار

تشجيع الاستثمار الأجنبي في أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تركز هذه المذكرة على تشجيع الاستثمار الأجنبي في أهداف التنمية المستدامة، استناداً إلى برنامج التعاون التقني للأونكتاد الذي يتابع التوصيات المقدمة في *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٤: الاستثمار في [أهداف التنمية المستدامة] – خطة عمل*، كما تدعم جهود البلدان النامية الرامية إلى جذب الاستثمار في المشاريع ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة. وتتناول المذكرة أهمية استثمار القطاع الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠، ودور وكالات تشجيع الاستثمار ووكالات الاستثمارات الخارجة في توجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو القطاعات ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة، والخطوات المختلفة لاستراتيجية لتشجيع الاستثمار الذي يركّز على الأهداف. وتقترح المذكرة مسائل لمزيد من النقاش الموسع، بما في ذلك تدابير يمكن اتخاذها لزيادة الدعم المقدم إلى الحكومات في سياق حشد الاستثمار الأجنبي المباشر في الأهداف.

GE.17-16781(A)
1716781

الرجاء إعادة الاستعمال

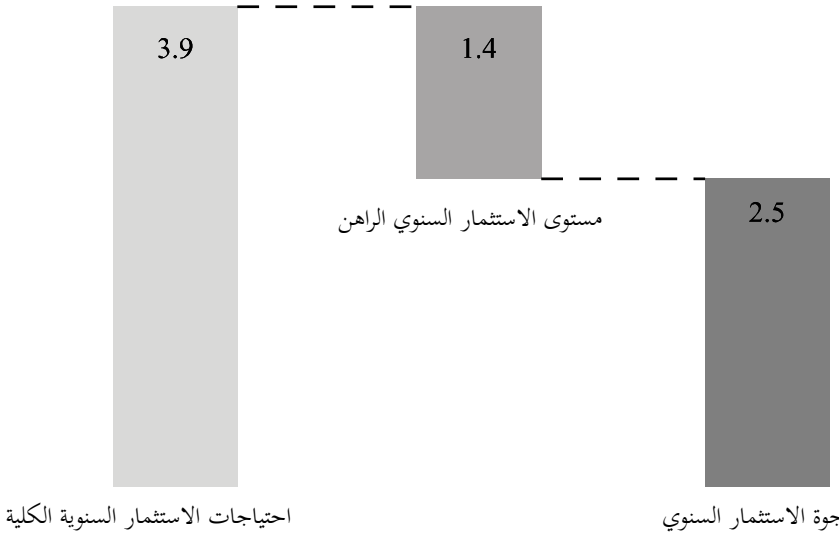
مقدمة

١- تهدف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ إلى مواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، وتحتاج من أجل ذلك إلى استثمارات هائلة. وأبرزت خطة عمل أديس أبابا، التي أصدرها المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، أهمية استثمار القطاع الخاص بوصفه مكملاً لجهود القطاع العام الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الأهداف). وتشير تقديرات الأونكتاد إلى أن الاستثمارات الراهنة ذات الصلة بالأهداف، التي يقوم بها القطاعان العام والخاص مجتمعان في البلدان النامية، تصل إلى ١,٤ تريليون دولار، وأن احتياجات الاستثمار السنوي الكلي اللازم لتحقيق الأهداف بحلول عام ٢٠٣٠ تصل نحو ٣,٩ تريليون دولار. ومعنى ذلك وجود فجوة سنوية قدرها ٢,٥ تريليون دولار (الشكل ١)[(١)]. وقد يعجز القطاع العام عن سد هذه الفجوة، لا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، ولذلك ينبغي حشد استثمارات القطاع الخاص، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر، لتنفيذ المشاريع ذات الصلة بالأهداف في مجالات مثل توليد الطاقة والإمداد بالكهرباء، والهياكل الأساسية، والماء والصرف الصحي، فضلاً عن الأمن الغذائي، والتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معها، والصحة، والتعليم[(٢)].

الشكل ١

أهداف التنمية المستدامة: احتياجات الاستثمار السنوي المقدرة وإمكانية مساهمة القطاع الخاص

(بتريليونات الدولارات الأمريكية)



المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٤.

٢- ويشارك العديد من المؤسسات والجهات الفاعلة في حشد رأس المال من أجل الاستثمار في الأهداف، وتشمل هذه الجهات أصحاب رأس المال، والوسطاء الماليين،

(١) حُسبت هذه التقديرات لـ ١٠ أهداف من أصل ١٧ هدفاً. ويُتوقع أن تكون الاحتياجات الفعلية للاستثمار في جميع الأهداف أعلى من ذلك.

(٢) الأونكتاد، *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٤: الاستثمار في [أهداف التنمية المستدامة] - خطة عمل* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.14.II.D.1، نيويورك وجنيف).

والمستشارين (الشكل ٢). وقد تشمل مصادر الاستثمار في الأهداف كلاً من المصارف، وصناديق المعاشات، وشركات التأمين، والمؤسسات المتعددة القوميات، وصناديق الثروة السيادية[٣]. ويتوافر لدى المؤسسات المتعددة الجنسيات نحو خمسة تريليونات دولار في شكل نقدي، واستثمرت هذه المؤسسات بالفعل تسعة تريليونات دولار في الاقتصادات النامية. ولا يأتي استثمار الشركات الدولية في المشاريع ذات الصلة بالأهداف بصورة تلقائية، لذلك ينبغي تشجيعه وتيسيره بنشاط.

الشكل ٢

أهداف التنمية المستدامة: سلسلة الاستثمار والجهات الفاعلة الرئيسية

المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٤.

٣- يُعد الاستثمار الأجنبي المباشر أكبر مصدر للتمويل الخارجي للبلدان النامية. وهو أيضاً مصدر مهم للتمويل في أقل البلدان نمواً، جنباً إلى جنب مع المساعدة الإنمائية الرسمية والتحويلات النقدية. وتشمل الفوائد المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر استحداث وظائف تتطلب مهارات أعلى، وإدخال التكنولوجيا والابتكار، وتحسين سبل الوصول إلى الأسواق الدولية.

٤- ولتوجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ينبغي للحكومات أن تهيئ بيئة مواتية وتمكينية للاستثمار، وأن تتيح، عند الإمكان والضرورة، للمستثمرين من القطاع الخاص، بمن فيهم المستثمرون الأجانب، مستويات مناسبة من الوصول إلى القطاعات ذات الصلة بالأهداف. وفي بعض القطاعات غير المفتوحة بعد أمام الاستثمار الأجنبي، يمكن فتح هذه القطاعات تدريجياً، مثلاً عن طريق عقود الخدمات والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

(٣) الأونكتاد، ٢٠١٣، *Promoting Low-carbon Investment* (United Nations publication, New York and Geneva); UNCTAD, 2016, Promoting green foreign direct investment: Practices and lessons from the field, The IPA [Investment Promotion Agencies] Observer No. 5.؛ ويتعاون الأونكتاد مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة في إعداد تقرير مقبل عن دور الاستثمار الأجنبي المباشر في تحقيق اقتصادات مراعية للبيئة.

٥- ويشكل التمويل العام المصدر الرئيسي للاستثمار في القطاعات ذات الصلة بالأهداف، مما يضمن تيسر الحصول على الخدمات العامة والأساسية وإمكانية تحمل تكلفتها. وينبغي لواضعي السياسات، في سياق تأمين الاستثمار الإضافي اللازم لتحقيق الأهداف، أن يسعوا إلى تحقيق التوازن السليم بين تهيئة مناخ مواتٍ للاستثمار وحماية المصالح العامة، وأن يلتمسوا آليات تحقق لمستثمري القطاع الخاص عائدات جذابة على نحو كافٍ مع ضمان إمكانية حصول الجميع على الخدمات. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يكمِّل الدفع نحو مزيد من استثمار القطاع الخاص دفعاً موازياً نحو زيادة استثمار القطاع العام.

٦- ويدعم عدد من ممارسات القطاع الخاص ومبادراته زيادة مشاركة الشركات في نُهُج مسؤولة وطويلة الأجل بشأن الاستثمار، مثل الإبلاغ الطوعي عن الإدارة الاجتماعية والبيئية وإدارة الشركات؛ ومبادرة الأمم المتحدة لأسواق الأوراق المالية المستدامة؛ ومبادئ الاستثمار المسؤول. ومع ذلك، يحتاج القطاع الخاص إلى معدلات عائدات جذابة مقابل المخاطر، وهي معدلات لا يحققها العديد من المشاريع ذات الصلة بالأهداف. ويستلزم ذلك تدخلات سياساتية محددة الهدف، وتشجيع المشاريع ذات الصلة بالأهداف، وتعزيز الشفافية في بيئة الاستثمار وفيما يتعلق بالمخاطر المحتملة للمشاريع.

٧- وثمة أمر آخر هو أن لدى بعض القطاعات ذات الصلة بالأهداف في البلدان النامية قدرة أعلى من غيرها على زيادة إشراك القطاع الخاص. وتبين مشاركة القطاع الخاص في القطاعات ذات الصلة بالأهداف في البلدان النامية أن احتمال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية المتعلقة بالكهرباء والطاقة المتجددة، والنقل، والماء والصرف الصحي، يزيد على احتمال مشاركته في مشاريع الرعاية الصحية والتعليم. وفيما يخص المشاريع الأقل جذباً لاستثمار القطاع الخاص، يمكن للمستثمرين الدوليين الحصول على الدعم من عدد متزايد من المؤسسات المالية التي تدير برامج خاصة تنطوي على اعتبارات مشجعة، من حيث التمويل والتأمين ضد المخاطر، للاستثمارات التي تسهم في تحقيق الأهداف.

أولاً- دور وكالات الاستثمار الداخل والخارج في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في الأهداف

٨- بالإضافة إلى السياسات الحكومية الرامية إلى السماح بالاستثمار في القطاعات ذات الصلة بالأهداف وتحفيز هذا الاستثمار، يستلزم تحقيق هدف تشجيع وتيسير هذه المشاريع اتخاذ نهج استراتيجي، ووجود مؤسسات عامة أو شبه عامة متخصصة لديها ولاية لجذب ودعم الاستثمار الأجنبي المباشر في المشاريع وتتمتع بالقدرة على ذلك. ولدى العديد من البلدان وكالات لتشجيع الاستثمار أُنشئت لغرض جذب الاستثمار الأجنبي، واستهداف المستثمرين، ودعم هذه المشاريع عن طريق التيسير وخدمات ما بعد الرعاية والدعوة إلى السياسات. ويواجه العديد من هذه الوكالات، وبخاصة في البلدان النامية، صعوبات تعترض أداء الوظائف ذات الصلة بسبب محدودية الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، شاركت هذه الوكالات أساساً، حتى الآن، في تشجيع مشاريع الاستثمار التقليدية، التي تُولى أولوية بناءً على حجم الاستثمار أو التأثير المحتمل، مثل عدد الوظائف المستحدثة. ولم تكن عوامل التنمية الاجتماعية والبيئية تُدرج عادةً

في عملية تحديد الأولويات، ولذلك لم تُنفذ في كثير من الأحيان المشاريع ذات الصلة بالأهداف.

٩- وتشمل مجموعة إجراءات الأونكتاد المتعلقة بالاستثمار في الأهداف عدة توصيات تتعلق بعمل وكالات تشجيع الاستثمار، منها توصيات بشأن ما يلي: وضع استراتيجيات جديدة لتشجيع الاستثمار؛ وتركيز وكالات تشجيع الاستثمار على إعداد وتسويق سلسلة مشاريع تتعلق بالأهداف مقبولة مصرفياً؛ وإقامة شراكات جديدة؛ وإعادة توجيه حوافز الاستثمار وضمانات الاستثمار من أجل دعم الاستثمار المتعلق بالأهداف؛ وإقامة تعاون إقليمي في إنشاء هياكل أساسية ومجموعات صناعية؛ والتمويل المبتكر وإعادة توجيه الأسواق المالية؛ وإحداث تغييرات في نمط تفكير الأعمال التجارية العالمية (الشكل ٣).

الشكل ٣

أهداف التنمية المستدامة: مجموعة إجراءات من أجل الاستثمار

المصدر: الأونكتاد، ٢٠١٤.

١٠- لحث وكالات تشجيع الاستثمار على التركيز على الاستثمار في الأهداف، يشجع الأونكتاد تبادل أفضل الممارسات عن طريق برنامجه الخاص بالمساعدة التقنية في مجال تشجيع

الاستثمار وتسهيله، وبتقديم جوائز إلى أفضل وكالة لتشجيع الاستثمار. وقد سلّطت جوائز تشجيع الاستثمار التي قدمها الأونكتاد مؤخراً الضوء على مواضيع وجوانب تشجيع الاستثمار الموجَّه نحو الأهداف، وشملت وكالات في أفريقيا وآسيا ومنطقة البحر الكاريبي وأوروبا[٤].

١١- وقد تأخذ الشراكات الجديدة المتعلقة بالاستثمار في الأهداف أشكالاً متعددة، وتضم جهات مختلفة صاحبة مصلحة، عامة وخاصة، على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والدولي. ومن الممكن أن يؤدي التعاون بين الوكالات الحكومية لإعداد مقترحات المشاريع وإجازة المشاريع وتيسير الاستثمارات دوراً حاسماً في إعداد سلسلة من المشاريع ذات الصلة بالأهداف، وفي تنفيذ المشاريع. ويمكن للقطاعين العام والخاص توحيد جهودهما من أجل إنشاء مناطق اقتصادية خاصة مستدامة تهدف إلى جذب وتوليد المشاريع ذات الصلة بالأهداف وتوفير فرص العمل اللائق. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لمشاريع الاستثمار ذات الصلة بالأهداف أن توفر فرص عمل للنساء، مما يسهم في تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

١٢- وتشمل المؤسسات التي يمكنها القيام بدور حيوي في دعم وتمويل المشاريع ذات الصلة بالأهداف كلاً من وكالات تشجيع الاستثمار الخارج، ومؤسسات تمويل التنمية، ومخططات ضمان الاستثمار. ويقوم العديد من وكالات الاستثمار الخارج بتقديم وإدارة برامج ومخططات خاصة لدعم المشاريع ذات الصلة بالأهداف في البلدان النامية. وفي سياق استعراض أُجري لأكثر من ١٠٠ وكالة من وكالات الاستثمار الخارج، أشارت نسبة ٤٥ في المائة منها إلى أنها تقدم مستوى معيناً من الخدمات والدعم للاستثمار المتعلق بالأهداف[٥]. وتتركز غالبية الوكالات في البلدان المتقدمة، وإن كان أصل عدد منها من اقتصادات نامية وانتقالية؛ ويقدم هذا الدّعمَ جل الوكالات الإقليمية والمتعددة الأطراف التي استُعرضت. وفيما يلي أمثلة لوكالات الاستثمار الخارج التي تقدم خدمات ذات صلة بالأهداف:

(أ) مصرف التنمية الآسيوي: إدارة عمليات القطاع الخاص وتمويل الهياكل الأساسية؛

(ب) المصرف الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، البرازيل: صندوق الأمازون؛

(ج) الوكالة الكندية لتنمية الصادرات: السندات الخضراء والصادرات البيئية؛

---

(٤) تشمل قائمة الفائزين مؤخراً ما يلي:

(أ) ٢٠١٦: للتميز في الشراكة الرامية إلى تشجيع الاستثمار: Invest India; Invest South Africa; Wesgro Cape Town and Western Cape Tourism, Trade and Investment, South Africa; Lesotho National Development Corporation؛

(ب) ٢٠١٥: للتميز في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر المراعي للبيئة، على الإنترنت: Germany Trade and Invest; Invest in Morocco; Singapore Economic Development Board; Investment and Export Promotion Organization, Republic of Moldova؛

(ج) ٢٠١٤: للتميز في تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية المستدامة: For excellence in promoting foreign direct investment in sustainable development: Invest Trinidad and Tobago; Rwanda Development Board; Trade and Investment South Africa; Trade and Investment, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

(٥) UNCTAD, 2015, Outward investment agencies: Partners in promoting sustainable development, The IPA Observer No. 4.

(د) وكالة التنمية الدولية، الدانمرك: تمويل الأعمال التجارية؛

(هـ) مؤسسة بروبارکو، فرنسا: الصكوك المالية، والمساعدة التقنية؛

(و) مصرف اليابان للتعاون الدولي: الإجراءات العالمية للتوفيق بين النمو الاقتصادي وحفظ البيئة؛

(ز) وكالة هولندا للمشاريع: الصندوق الهولندي للنمو الجيد؛

(ح) وكالة التعاون الإنمائي، النرويج: التعاون بشأن الشروط الإطارية لتنمية القطاع الخاص في الجنوب؛

(ط) مصرف التنمية للجنوب الأفريقي: برنامج الاستثمار في البنية التحتية لجنوب أفريقيا؛

(ي) شركة الاستثمار الخاص الخارجي، الولايات المتحدة الأمريكية: الضمانات الخضراء.

١٣- ومن الممكن أن يحقق التعاون بين وكالات الاستثمار الخارج في البلدان الأصلية ووكالات تشجيع الاستثمار في البلدان المضيفة فائدة للطرفين، وينبغي تشجيع هذا التعاون. وتشمل الفوائد المحتملة تبادل المعلومات بشأن الأولويات المتعلقة بالأهداف، وفرص الاستثمار، وشروط الاستثمار؛ والتعاون التقني في إعداد مقترحات المشاريع؛ وتسويق فرص الاستثمار المتعلق بالأهداف عن طريق حملات الترويج المشتركة؛ والتعاون في رصد المشاريع وتقييم آثارها. ويتوقف نجاح هذا التعاون على فعالية الشراكة فيما يتعلق بتحديد المشاريع وتشجيعها وتنفيذها. وبالنسبة إلى الحكومات المضيفة ووكالات تشجيع الاستثمار، قد تكتسي معرفة برامج الدعم المتعلقة بالأهداف، التي تقدمها وكالات الاستثمار الخارج، أهمية بالغة للحصول على التمويل اللازم لمقترحات المشاريع ذات الصلة بالأهداف، إذ قد يفتقد العديد من هذه المشاريع نسبة العائد مقابل المخاطر التي يلتمسها مستثمرو القطاع الخاص.

١٤- ويعرض الإطار ١ مثالاً لتيسير تمويل مشروع زراعي عن طريق وكالة للاستثمار الخارج.

الإطار ١

وكالة هولندا للمشاريع

تدعم وكالة هولندا للمشاريع الشركات التي تقوم بأعمال تجارية في الأنشطة الدولية المبتكرة والمستدامة والزراعية. وتشجع الوكالة استثمار القطاع الخاص الدولي في الأسواق النامية والناشئة عن طريق توفير الأدوات المالية والمعلومات المتعلقة بالأسواق واللوائح التنظيمية، بالإضافة إلى تحديد الشركاء التجاريين الدوليين. ولا يقتصر الدعم على الشركات القائمة في هولندا، فقد عرضت الوكالة عدة برامج لتشجيع الاستثمارات المستدامة في البلدان النامية. وقد أُنشئ، في عام ٢٠١٤، الصندوق الهولندي للنمو الجيد، الذي تديره جزئياً الوكالة؛ ويهدف الصندوق إلى مساعدة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في هولندا باستثمارات في ٦٨ بلداً ناشئاً، عن طريق تقديم القروض والضمانات والمشاركة غير المباشرة بمبلغ يصل إلى عشرة ملايين يورو.

فمثلاً، قدمت الوكالة نصف التمويل اللازم (٧٥٠ ٠٠٠ يورو) إلى مشروع في جمهورية مولدوفا يهدف إلى تحقيق قيمة مضافة لإنتاج وتصنيع بذور زهرة الشمس، حيث استُخدم ٩٠ في المائة من البذور في إنتاج الزيت وحُصص ١٠ في المائة منها لسوق المخبوزات الفاخرة ولمكونات الوجبات الخفيفة. وقد ظل أصحاب الأعمال المشاركون في المشروع، لمدة أربع سنوات، يوردون البذور من جمهورية مولدوفا إلى هذا القطاع الفاخر من السوق، ثم تصنَّع هذه البذور في هولندا بسبب شروط الجودة العالية التي يطلبها العملاء في غرب أوروبا. وقد استهدف المشروع، الذي بدأ تنفيذه في عام ٢٠١١، إقامة مصنع حديث في جمهورية مولدوفا لتصنيع البذور العالية الجودة قبل التصدير، وتوفير ٢٣ فرصة عمل، مع دفع أجور أعلى من المتوسط ومراعاة معايير السلامة المطابقة لمستوى الاتحاد الأوروبي؛ ومساعدة ١٢٠ مزارعاً على تحسين محصولهم بالتقنيات الحديثة، بما في ذلك الحد من استخدام الأسمدة. وكان المشروع المشترك مقسماً على النحو التالي: شركتان من هولندا (شركة لتصنيع البذور والجوز، وشركة لتجارة الحبوب) لكل منهما حصة قدرها ٢٥ في المائة، وشركة محلية (لشراء بذور زهرة الشمس) لها حصة قدرها ٥٠ في المائة. واعتُبرت مخاطر المشروع منخفضة، نظراً إلى أن الشركاء الهولنديين حققوا نجاحاً في مشروع مماثل في بوركينا فاسو. ولكن قبل الموافقة على القرض، كان على المشروع أن يمتثل للشروط المالية وشروط المسؤولية الاجتماعية للشركات التي حددتها الوكالة، وهي شروط تتناول المسائل البيئية ومسائل سلامة الأغذية والعلاقات مع المزارعين.

المصدر: Private Sector Investment Programme, 2010, Project overview 2010, available at https://english.rvo.nl/sites/default/files/2013/12/PSI%20Project%20overview%202010.pdf (accessed 22 September 2017).

١٥- ويرد في الإطار ٢ مثال لدور وكالة إقليمية للاستثمار الخارج في دعم مشروع استثماري في قطاع الصحة.

الإطار ٢

مصرف التنمية للجنوب الأفريقي

يهدف مصرف التنمية للجنوب الأفريقي، المنشأ في عام ١٩٨٣، إلى الإسهام في النمو الاقتصادي وتحقيق التكامل الإقليمي، وهو ما يؤثر إيجابياً بدوره في نوعية الحياة ويساعد على الحد من الفقر وعدم المساواة. وتدعم استراتيجية المصرف التنمية المستدامة والتنمية الاجتماعية – الاقتصادية العادلة، وتركز على أربع صناعات رئيسية، هي المياه والطاقة والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويقدم المصرف الدعم في إعداد وتمويل وتنفيذ مشاريع البنية التحتية المستدامة إلى المستثمرين في جنوب أفريقيا والمستثمرين الأجانب في أسواق أفريقية مختارة. وكانت لمشاريع ترجمة مشاريع الاستثمار الأولي للمصرف خارج جنوب أفريقيا برامج لتنمية المزارع الصغيرة في ليسوتو وموزامبيق وناميبيا وسوازيلند. وفي عام ١٩٩٨، اتسعت ولاية المصرف رسمياً لتشمل الجنوب الأفريقي، وأنشأ المصرف في عام ٢٠٠٢ وحدة لدعم الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وفي عام ٢٠١٤، زاد اتساع نطاق ولاية المصرف لتشمل بلدان أفريقية مختارة خارج الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وتضطلع شعبة التمويل الدولي للمصرف بالمسؤولية عن عمليات الاستثمار خارج جنوب أفريقيا، وهي تمول أساساً مشاريع البنية التحتية

للطاقة والنقل والمياه السائبة.

ويسّر المصرف أيضاً مشاريع مهمة لا تتصل بالبنية التحتية، منها بناء مستشفى في ليسوتو، وهو أول شراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع الصحة في الجنوب الأفريقي خارج جنوب أفريقيا. وتولى قيادة اتحاد الشراكة بين القطاعين العام والخاص مستشفى خاص ومجموعة للرعاية الصحية في جنوب أفريقيا. وبالنظر إلى تزايد عدد السكان والانتشار الواسع النطاق للسل ولمرض الإيدز والعدوى بفيروسه، عانت ليسوتو من الاكتظاظ في مستشفى الملكة إليزابيث الثانية، الذي لم يتوسع منذ عام ١٩٥٧. وكان بعض المرضى يسافرون إلى جنوب أفريقيا من أجل العمليات الجراحية المتخصصة لأن المستشفى كان يفتقر إلى المعدات المطلوبة. وكان المصرف هو المنظم والضامن الرئيسي لعمليات تصميم وإنشاء مستشفى جديد في قرية طبية قريبة من مدينة ماسيرو وتجديد ثلاث عيادات مرتبطة بالمستشفى بداية من عام ٢٠١٠.

المصادر: J Holman, 2010, Development Bank of Southern Africa supports public-private partnership hospital development in Lesotho, *Engineering News*, 16 April; D Monyae, 2011, The role of South African development finance institutions in regional infrastructure development in Africa, Development Bank of Southern Africa Policy Brief No. 2.

ثانياً- استراتيجية لتشجيع الاستثمار تركز على الأهداف

١٦- لكي تركز الحكومة الجهود المتعلقة بتشجيع وتيسير الاستثمار على المشاريع ذات الصلة بالأهداف، ينبغي لها أن تدرس وتعِدّ جيلاً جديداً من استراتيجيات تشجيع الاستثمار. وينبغي إشراك العديد من كيانات القطاع العام في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات الصلة بالأهداف، وإن كان لوكالات تشجيع الاستثمار دور رئيسي في قيادة وتنسيق هذه الجهود. ولذلك يجب تكييف عمليات هذه الوكالات بما يلائم استراتيجية جديدة تهدف إلى تشجيع الاستثمار في الأهداف، وهو ما قد يستلزم تغييراً مؤسسياً، وبناءً للقدرات، وإقامة شراكات جديدة. وتقتضي هذه الاستراتيجية اتخاذ عدة خطوات يجري تناولها بالتفصيل في هذا الفصل.

ألف- تعميم تشجيع مشاريع الاستثمار المتعلق بالأهداف

١٧- تتطلب أية استراتيجية لتشجيع الاستثمار تركز على الأهداف أن تعمم وكالات تشجيع الاستثمار أهداف التنمية المستدامة في جميع أنشطتها، وأن تغير الطريقة التي تعمل بها داخلياً، وأن تغير كذلك طريقة ارتباطها بالبيئة الخارجية. وينبغي للوكالات، بالإضافة إلى النظر في تأثير جميع الاستثمارات على التنمية المستدامة، بما في ذلك الاستثمارات في الصناعات التقليدية، أن تعيّن فريقاً خاصاً لإعداد المشاريع ذات الصلة بالأهداف. وتقتضي الوكالات تنمية خبرات متخصصة في القطاعات المتعلقة بالاستدامة والأهداف، والقدرة على تقييم المشاريع وإعداد مقترحات ومواد ترويجية عالية الجودة، وتلتمس أشكالاً متنوعة من التمويل. وينبغي أن يشترك كبار الموظفين في إقامة شراكات جديدة بالإضافة إلى علاقات مع وزارات الصناعة والتجارة والاستثمار؛ ومنظمات تشجيع التجارة؛ ووكالات التنمية الاقتصادية؛ والمناطق الاقتصادية الخاصة؛ ومنظمات القطاع الخاص.

١٨- ولا غنى عن إقامة علاقات وشراكات جديدة مع مجموعة متنوعة من المنظمات من أجل تحديد واختيار وتنفيذ المشاريع ذات الصلة بالأهداف، وكذلك لاستعراض ما لاستثمارات وسياسات التشجيع القائمة من تأثير على تحقيق الأهداف. ومن الوسائل المتاحة لوكالات تشجيع الاستثمار في هذا الصدد أن تعمل مع الجهات الفاعلة التي هي على دراية بالاحتياجات الاجتماعية والبيئية الرئيسية التي لم يلبها السوق على نحو كامل، بما في ذلك الوزارات، وإدارات الحكومة المحلية، والمنظمات غير الحكومية، ووكالات الاستثمار الخارج، والوكالات المانحة (الشكل ٤). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لوكالات تشجيع الاستثمار أن تعمل عن كثب مع القطاع الخاص من أجل تحديد الشركات الخاصة التي يمكنها أن تسهم في تحقيق الأهداف. وتكتسي طريقة تنظيم هذه العلاقات وإدارتها أهمية بالغة في أي استراتيجية لتشجيع الاستثمار المتعلق بالأهداف.

الشكل ٤

أهداف التنمية المستدامة: الشركاء المشاركون في تشجيع الاستثمار

المصدر: أمانة الأونكتاد.

باء- تحديد واختيار القطاعات المستهدفة المتعلقة بالأهداف

١٩- تستلزم العملية التي تقوم بها الحكومات ووكالات تشجيع الاستثمار لتحديد واختيار القطاعات المستهدفة دراسةً، بالإضافة إلى تفاعلات ومناقشات مع مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة. وينبغي للجهات صاحبة المصلحة أن تشرك ممثلين للوزارات المشار إليها في الشكل ٤، بالإضافة إلى المنظمات البحثية ذات الصلة، والمنظمات غير الحكومية، والشركاء في التنمية. ومن المهم إشراك منظمات القطاع الخاص ذات الصلة ووكالات الاستثمار الخارج العاملة في البلد.

٢٠- ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية في إشراك الجهات صاحبة المصلحة في اختيار القطاعات ذات الصلة بالأهداف التي ينبغي التركيز عليها، مع مراعاة الاستراتيجيات والأولويات والسياسات الحكومية. وقد تثير عملية الاختيار نقاشاً بين الجهات صاحبة المصلحة المشاركة، ولكنه شرط لازم

لضمان إعداد سلسلة عالية الجودة من المشاريع التي سينظر فيها المستثمرون بجدية، وللمحافظة على هذه السلسلة من المشاريع. أما حصيلة هذه الخطوة فهي الاتفاق على المجالات الرئيسية ذات الصلة بالأهداف التي ينبغي التركيز عليها، وعلى الأولويات، بهدف إتاحة دليل ومرجع لبرنامج أنشطة وكالات تشجيع الاستثمار.

جيم- اختيار وترتيب المشاريع ذات الصلة بالأهداف

٢١- عقب اختيار القطاعات المستهدفة، قد تسهم وكالات تشجيع الاستثمار في عملية اختيار وتحديد أولويات المشاريع ذات الصلة بالأهداف من أجل إعداد هذه المشاريع والترويج لها. ويمكن إشراك الوحدات المعيَّنة المعنية بالشراكة بين القطاعين العام والخاص داخل وكالات تشجيع الاستثمار أو الوكالات الحكومية أو الوزارات الأخرى في عملية اختيار المشاريع ذات الأولوية وترتيبها. فإذا اضطلعت مؤسسات أخرى بالمسؤولية عن إحالة المشاريع، يمكن لوكالات تشجيع الاستثمار تقديم المشورة إلى هذه المؤسسات بشأن كيفية إجراء تقييمات أولية لكي يمكن المحافظة على المشاريع القيّمة المحتملة والتوصية بها. وأحد النُهُج الممكنة هو تصنيف المشاريع على مستوى عالٍ بناءً على معايير تشمل الأساس المنطقي والضرورة، والمخاطر، والمؤسسات التي ينبغي إشراكها، والموارد اللازمة، والمخرجات العاجلة والنتائج الأطول أجلاً، على النحو المبين في الجدول. ومن شأن هذا النهج أن يتيح ترتيباً أولياً للمشاريع من أجل مزيد من الدراسة. وينبغي أن تُحدد بوضوح المعايير المطبقة وأن تكون شفافة للجهات المشاركة.

عوامل تقييم المشاريع والمقارنة بينها

وصف المشروع	*الأساس المنطقي*	*المخاطر*	*المؤسسات المشاركة*	*الموارد اللازمة*	*المخرجات العاجلة*	*النتائج*
المقياس	المشكلة التي ينبغي معالجتها	المخاطر المحتملة	عامة	من؟	النتائج الملموسة وغير الملموسة	الآثار الأطول أجلاً التي تؤثر على السكان المستهدفين
النطاق	لماذا لم تُحل أو تُعالج بعد؟	طبيعة وشدة واحتمال المخاطر	خاصة	ماذا؟		
الحجم	ما هي الأهداف ذات الصلة؟	كيف يمكن تقليل المخاطر إلى الحد الأدنى؟	متعددة الأطراف	متى؟		
الأهداف	ما مدى ضرورة المشروع؟		وكالة استثمار خارج	كم؟		
مرحلة الإعداد			منظمة غير حكومية			

المصدر: أمانة الأونكتاد.

٢٢- تنطوي بعض المشاريع على مخاطر أكثر من غيرها. فمثلاً، قد تعتمد النتائج اعتماداً كبيراً على عوامل اجتماعية أو تتعرض لظروف يصعب التحكم فيها، مثل العوامل المرتبطة بالمناخ. وينبغي إجراء عمليات لتقييم المخاطر من أجل دراسة مختلف المخاطر التي ينطوي عليها أي مشروع وتقييم شدة هذه المخاطر واحتمال حدوثها. ويمكن لوكالات تشجيع الاستثمار أن تكتسب، عن طريق التعقيب المتواصل، خبرة بشأن ما يصلح وما لا يصلح. ولدى بعض الوكالات والمؤسسات عقود من الخبرة في عمليات تقييم المخاطر وتنفيذ المشاريع، ويمكنها تقديم المشورة بشأن طرق تخفيف المخاطر وتقييم المشاريع واختيارها.

دال- إعداد سلسلة من مقترحات المشاريع

٢٣- يمكن أيضاً تصنيف القائمة المصغرة للمشاريع بناءً على درجة استحسانها واحتمال نجاحها، مما يؤدي إلى تصنيف سلسلة المشاريع في فئات تشمل المشاريع المستحسنة جداً، والمشاريع التي من المرجح جداً نجاحها، والمشاريع المستحسنة جداً ولكنها ذات احتمال نجاح أقل، وفئات أخرى. ويمكن بعد ذلك إدارة هذا الملف بناءً على ما سبق، مع تخصيص الموارد المناسبة. وينبغي إجراء استعراض منتظم للملف ولعمليات تقييم وترتيب المشاريع بناءً على الخبرات المكتسبة والتعقيبات الواردة بمرور الوقت، وإضافة مشاريع وحذفها. وينبغي مواصلة تجديد سلسلة المشاريع ذات الصلة بالأهداف بإضافة مشاريع عالية الجودة قد تنشأ نتيجة ظهور أولويات أو فرص أو قنوات اتصال جديدة.

٢٤- ويمكن لوكالات تشجيع الاستثمار أن تقدم معلومات مفصلة إضافية عن المشاريع ذات الصلة بالأهداف التي تحظى بالأولوية في السلسلة، وذلك باستخدام نموذج يستوفي شروط المستثمرين. وقد تتمكن وكالات الاستثمار الخارج، ووكالات تشجيع الاستثمار دون الوطني، والشركات المحلية التي تلتمس شركاء أجانب، والمستثمرين الأجانب، والجمعيات الصناعية، والوزارات المختصة، وغير ذلك من الجهات، من تقديم إسهامات مفيدة ودعم في وضع واستكمال هذا النموذج.

٢٥- ويمكن للمستثمرين والشركاء المحتملين بذل العناية الذاتية الواجبة. وتشمل المجالات الرئيسية التي ينبغي النظر فيها تحليل مواطن قوة المشروع، ومواطن ضعفه، وفرصه ومخاطره، سواء السياسية و/أو المالية و/أو الاجتماعية و/أو القانونية و/أو التقنية؛ والتدفقات المالية؛ والإدارة؛ والشروط التنظيمية والدعم؛ والنتائج المتوخاة وأطرها الزمنية وطرق قياسها؛ والاستدامة.

هاء- الترويج للمشاريع وتحديد الشركاء

٢٦- ينبغي للموارد المخصصة للترويج للمشاريع ذات الصلة بالأهداف أن تكون مطابقة لوضعها النسبي في أي ملف مشروع. وبالنسبة إلى المشاريع ذات الترتيب المنخفض التي لا مبرر لتخصيص موارد كبيرة لها، يمكن النظر في مبادرات ترويجية منخفضة التكلفة. ومن الممكن أن تكون المنصات الإلكترونية والمؤتمرات والأحداث سبلاً مفيدةً لتسويق هذه المشاريع.

٢٧- وينبغي لوكالات تشجيع الاستثمار أن تحدد الشركاء المناسبين، وأن تنشئ قنوات اتصال مناسبة، وأن تتبادل المعلومات بانتظام، لكي يمكن القيام بفعالية بتشجيع تحديث المشاريع القائمة أو المشاريع الجديدة المضافة إلى السلسلة. ومن شأن الشراكات الطويلة الأجل أن تحسن عمليات وضع وتجميع وتشجيع المشاريع ذات الصلة بالأهداف وأن تقدم أفكاراً بشأن الأهداف والخطط. وقد يعمد الشركاء إلى إشراك السلطات الوطنية ودون الوطنية في عملية وضع مجموعات الدعم المخصص وتشجيع المشاريع. ويشمل الشركاء المحتملون الآخرون وكالات الاستثمار الخارج التي يمكنها دعم وكالات تشجيع الاستثمار في الترويج للمشاريع ذات الصلة بالأهداف في البلدان الأصلية للمستثمرين. وينبغي لوكالات تشجيع الاستثمار، في سياق تحديد وكالات الاستثمار الخارج التي يمكن إقامة شراكة معها، أن تكون على دراية بالنطاق الجغرافي لوكالات الاستثمار الخارج وأهدافها، وخبراتها، وأولوياتها، فضلاً عن مواردها ومعاييرها المتعلقة بالمشاريع ذات الصلة بالأهداف.

واو- المتابعة والتيسير وتقديم الرعاية اللاحقة

٢٨- لا غنى عن المتابعة بعد نجاح إقامة استثمارات ذات صلة بالأهداف. ولا غنى أيضاً عن خدمات التيسير الفعالة لضمان تنفيذ الاستثمارات المدرجة في الجدول. وقد تؤدي الصعوبات البيروقراطية في الحصول على التصاريح والموافقات اللازمة، أو الحصول على الأرض أو حيز المكاتب، أو تعيين الموظفين المؤهلين، إلى تغيير مسار المشاريع أو تأخيرها، وصرف المستثمرين الآخرين وتشويه سمعة وكالة تشجيع الاستثمار والبلد بوصفه مكاناً للقيام بالعمل التجاري. ومع ذلك، لا يتطلب تيسير الاستثمار عموماً تكاليف باهظة، ومن شأن إقامة شراكات قوية مع الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة من أجل تيسير الاستثمار أن تحسِّن بصورة فعالة عملية توفير موقع[٦]. ومن شأن نجاح تنفيذ المشاريع أن يؤثر تأثيراً إيجابياً على تدفقات المشاريع في المستقبل. ولتعزيز جهود تيسير الاستثمار، التي ينبغي أن تدعم في نهاية الأمر التنمية المستدامة، ينبغي أن تشمل قائمة الإجراءات العالمية الرامية إلى تيسير الاستثمار تدابير يمكن للوكالات اتخاذها وتوصيات تتعلق بسياسات الاستثمار الوطنية والدولية.

٢٩- ومن المهم أن تبقى وكالات تشجيع الاستثمار على اتصال وثيق ومنتظم مع المستثمرين. ومن شأن خدمات ما بعد الرعاية أن تحفِّز جهود إعادة الاستثمار والدعم من أجل تحديد مزيد من الاستثمارات المحتملة. وينبغي رصد المشاريع ذات الصلة بالأهداف في ضوء الأهداف المحددة والمقاصد القابلة للقياس، بغية المساعدة على تقييم مدى تحقق الأهداف من عدمه. ومن شأن المتابعة أن توفر أيضاً تعقيبات لتحسين خدمات وكالات تشجيع الاستثمار ومدخلات قيمة في عمليات استعراض السياسات الرامية إلى تحسين بيئة الاستثمار للمشاريع ذات الصلة بالأهداف.

زاي- تقديم التعقيبات

٣٠- من شأن تقديم تعقيبات منتظمة إلى مختلف الجهات صاحبة المصلحة فيما يتصل بإعداد وتجميع وتشجيع وتيسير المشاريع ذات الصلة بالأهداف أن يحسِّن الأنشطة المستقبلية والقدرة التنافسية للموقع. ومن الممكن أن تفيد هذه التعقيبات في توجيه الضبط الدقيق للسياسات والإجراءات أو التخلي عنها، وفي تخصيص الموارد ووضع نُهُج جديدة. ومن الممكن أيضاً أن تبين هذه التعقيبات كيف يمكن بطريقة أكثر فعالية تحويل المستثمرين الرئيسيين المحتملين إلى المشاريع المنفَّذَة، وتذكير الجهات صاحبة المصلحة بأدوارها في تشجيع المشاريع ذات الصلة بالأهداف والتماس مشاركتها المستمرة، واقتراح سبل لاستمرار حشد الاستثمار، وضمان أن يؤثر الاستثمار تأثيراً أكبر على التنمية المستدامة.

(٦) UNCTAD, 2017, Investment facilitation: The perfect match for investment promotion, The IPA Observer No. 6.

ثالثاً- الاستنتاج ومسائل المناقشة

٣١- يمثل تسويق المشاريع ذات الصلة بالأهداف لدى المستثمرين نشاطاً متخصصاً يختلف عن نشاط التشجيع من الجيل الثالث المعتاد الذي تقوم به وكالات تشجيع الاستثمار[٧]. ويستلزم هذا النشاط استراتيجية جديدة لتشجيع الاستثمار، وتنمية قدرات داخلية متخصصة لدى وكالات تشجيع الاستثمار، وإعداد سلسلة من المشاريع المقبولة مصرفياً ذات الصلة بالأهداف، وتسويق هذه المشاريع، وإقامة شراكات جديدة مع مختلف الجهات صاحبة المصلحة المعنية بالاستثمار.

٣٢- ويدعم الأونكتاد هذه الجهود عن طريق مجموعة متنوعة من البرامج والمنتجات، ولديه مشروع مكرس للمساعدة التقنية يقدم المساعدة إلى وكالات تشجيع الاستثمار في وضع مقترحات مشاريع مقبولة مصرفياً ذات صلة بالأهداف وتشجيع الشراكات بين هذه الوكالات ووكالات الاستثمار الخارج. وفيما يلي برامج وأدوات الأونكتاد التي تدعم جهود تشجيع وتيسير الاستثمار في التنمية المستدامة:

(أ) تشجيع وتيسير الاستثمار: الدعم المؤسسي، وبناء القدرات، وتقديم المشورة بشأن الاستراتيجيات والسياسات والأدوات والممارسات الرامية إلى تشجيع الاستثمار في الأهداف، بما في ذلك قائمة الإجراءات العالمية لتيسير الاستثمار؛

(ب) استعراض سياسات الاستثمار: عمليات تقييم مستقلة وتقديم المشورة بشأن السياسات الوطنية والأطر التنظيمية والمؤسسية للاستثمار في التنمية المستدامة؛

(ج) اتفاقات الاستثمار الدولية: التدريب وتقديم المشورة بشأن قواعد الاستثمار الدولية التي تشجع بصورة فعالة التنمية المستدامة والنمو الشامل؛

(د) اللوائح التنظيمية الإلكترونية: منصة على الإنترنت للوائح والإجراءات الإدارية يمكن أن تيسِّر الاستثمار في الأهداف؛

(هـ) أدلة الاستثمار: أداة على الإنترنت لجذب الاستثمار تتعلق بفرص وشروط الاستثمار في البلدان المستفيدة، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر في الأهداف؛

(و) الاستثمار الأجنبي المباشر المراعي للبيئة: منصة على الإنترنت تتضمن المعلومات ذات الصلة بجذب وإبقاء الاستثمار الأجنبي المباشر المراعي للبيئة والاستثمار الأجنبي المباشر المستدام.

(٧) في الجيل الأول لسياسات وممارسات تشجيع الاستثمار، تعمد البلدان إلى تحرير نظم الاستثمار الأجنبي المباشر عن طريق الحد من عوائق الاستثمار الأجنبي المباشر الداخل، وتقوية معايير معاملة المستثمرين الأجانب، وتحسين أداء السوق. وفي الجيل الثاني، تبدأ البلدان في الترويج للمواقع، والاعتراف بعملية تشجيع الاستثمار باعتبارها وظيفة عامة، وإنشاء وكالات تشجيع الاستثمار. وفي الجيل الثالث، تكون البيئة التمكينية العامة للاستثمار الأجنبي المباشر والنهج الاستباقي هما نقطة البداية، وتتوخى البلدان الاستراتيجيات التي تستهدف المستثمرين على المستوى القطاعي ومستوى الشركات. ويركز جيل رابع جديد على تشجيع الاستثمار في الأهداف.

٣٣- وتسلط هذه المذكرة الضوء على الأهمية المحتملة للاستثمار الأجنبي المباشر في تحقيق الأهداف بحلول عام ٢٠٣٠، وتعرض دور وكالات الاستثمار الداخل والخارج، واستراتيجية لتشجيع الاستثمار الدولي في المشاريع ذات الصلة بالأهداف. ولمواصلة تحسين جهود الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي المتعلقة بتمويل جهود تحقيق الأهداف عن طريق الاستثمار الأجنبي، قد تود لجنة الاستثمار والمشاريع والتنمية أن تناقش المسائل التالية:

(أ) التحديات الرئيسية التي تعترض توجيه اهتمام وكالات تشجيع الاستثمار إلى تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في الأهداف؛

(ب) التدابير الأخرى التي يمكن أن تتخذها وكالات الاستثمار الخارج من أجل تعزيز قدرتها على تقديم الخدمات المالية والتقنية إلى الاستثمارات الموجهة نحو الأهداف؛

(ج) كيف يمكن تعزيز فهم المخاطر التي تنطوي عليها المشاريع ذات الصلة بالأهداف، وتخفيف هذه المخاطر وإدارتها؛

(د) طرق تعزيز مشاركة القطاع الخاص في تمويل المشاريع ذات الصلة بالأهداف؛

(هـ) الأدوات والمنصات المتاحة لتشجيع وتيسير الاستثمار في المشاريع ذات الصلة بالأهداف؛

(و) برامج المساعدة التقنية الخاصة التي تدعم البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، في جهودها الرامية إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات الصلة بالأهداف؛

(ز) الخطوات الأخرى التي يمكن أن يتخذها الأونكتاد لدعم البلدان النامية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات ذات الصلة بالأهداف؛

(ح) كيف يمكن رصد تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الأهداف.