

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد



تقرير

# أقل البلدان نمواً، 2019



التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل -  
التبعية القديمة والتحديات الجديدة



الأمم المتحدة

© الأمم المتحدة، 2019

جميع الحقوق محفوظة حول العالم

تقدّم الطلبات المتعلقة باستنساخ الاقتباسات أو النسخ التصويري إلى مركز تراخيص حقوق النشر في العنوان التالي:  
.copyright.com

وتوجه جميع الاستفسارات الأخرى المتعلقة بالحقوق والتراخيص، بما فيها الحقوق الفرعية، إلى العنوان التالي:

United Nations Publications, 300 East 42nd Street,

New York, New York 10017,

United States of America

Email: publications@un.org

Website: un.org/publications

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور أو في طريقة عرض المواد على أي خريطة مشمولة به، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

منشور للأمم المتحدة صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

**UNCTAD/LDC/2019**

e-ISBN 978-92-1-004379-3

ISSN 1010-8157

هذا التقرير مهدى لذكرى  
ماداساميراجا راجالينغام

## شكر وتقدير

أعد الأونكتاد تقرير أقل البلدان نمواً، 2019. وقام بكتابة التقرير كل من رولف تريغر (رئيس الفريق)، وبنجامين ماتوندو باندا، وماتوفبي ريبا، وجيوفاني فالنسيس، وساعدهم في ذلك خوسيه بانغا، وبابلو غارسيا مورينو دورا، وكارلوتا شويستر. وكتب بيير أنكوتر فرع التقرير المعنون "ما هي أقل البلدان نمواً؟". وقدم شيامي بوفيماناسينغي (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان) الإطارين 1-1 و 2-5. وأنجز العمل على التقرير تحت الإشراف العام لبول أكيوومي، مدير شعبة الأونكتاد المعنية بأفريقيا وأقل البلدان نمواً والبرامج الخاصة.

وفي يومي 15 و16 أيار/مايو 2019 عُقد اجتماع في جنيف لإجراء استعراض أقران للتقرير تناول فصوله مفردة، ثم تناول التقرير في مجمله. والتأم في إطار الاجتماع اختصاصيون في ميادين تمويل التنمية، والمساعدة الإنمائية الرسمية، والديون الخارجية، والسياسات الإنمائية، والتنمية الزراعية، والتنمية الصناعية، وحقوق الإنسان. وضم هؤلاء المشاركون كل من: أنا أبلينا (جامعة ميونيخ)، ودانييل غاي (أمانة لجنة السياسات الإنمائية)، وكي بيوم كيم (منظمة العمل الدولية)، وموتسيلي سي ماتسيلا (أمانة الكمنولث)، وريتشيل موريس (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، وأحمد مختار (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة - الفاو)، وأنا ليسا بريزون (معهد التنمية فيما وراء البحار)، وشيامي بوفيماناسينغي (مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان)، وجان فان دي بويل (الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية)، وفرانك فان رومبيه (منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية - اليونيدو)، ومعهم أعضاء فريق التقرير وزملاء الأونكتاد التالية اسماؤهم: ليزا بورغاتي، وميلاسوا شيريل - روبسون، وجونيور روي دافيس، وموسي ديليغين، واستيفاني غاري، وريكاردو غوتشهولك، وبينيلوب هوكينز، وميشيل ليم، وموريتز مائير - إيورت، وألبرتو موينيسو، وباتريك أوساكوي، وأنتيباس تواتام غونديبرغ، وتوماس فان غيفين، وأنيدا يوباري أغوادو.

وأعد يوري زايتسيف وأنا أبلينا ورقة معلومات أساسية من أجل التقرير.

وتولت دائرة الدعم الحكومي الدولي في الأونكتاد تحرير النص.

وصممت ناديج هادجيمان الغلاف. وصمم كارلوس براغوندي، وناديج هادجيمان، وخوان كارلوس كورول الرسوم المعلوماتية. واضطلع خوان كارلوس كورول بمهام التصميم العام والرسوم البيانية والنشر المكتبي.



## ملاحظة

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يرجى التنويه الوافي إلى ذلك. وينبغي موافاة أمانة الأونكتاد بنسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه، وذلك على العنوان التالي:

.Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland

ويمكن أيضاً مطالعة الاستعراض العام المعد لهذا التقرير الذي يرد في وثيقة مستقلة مدرجة على الإنترنت بجميع اللغات الرسمية الست للأمم المتحدة، على العنوان التالي: [www.unctad.org/ldcr](http://www.unctad.org/ldcr).

### النص الرئيسي

يشير تعبير (دولار) (\$) إلى دولارات الولايات المتحدة، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

يشير تعبير "بليون" إلى 1 000 مليون.

تشير معدلات النمو والتغيرات السنوية إلى معدلات مركبة.

قيمة الصادرات مقدّرة على أساس "تسليم ظهر السفينة"، وقيمة الواردات مقدّرة على أساس "السعر شاملاً التكلفة والتأمين والشحن"، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

تشير الشرطة (-) المستخدمة بين تاريخين يمثلان سنتين، مثلاً 1981-1990، إلى كامل الفترة المشمولة، بما فيها أول سنة وآخر سنة، أما الشرطة المائلة (/) بين سنتين، مثلاً 1991/1992 فتشير إلى سنة مالية أو موسم زراعي.

يشير تعبير "أقل البلدان نمواً" في كافة أنحاء التقرير إلى البلدان المدرجة في قائمة الأمم المتحدة لأقل البلدان نمواً.

يشير أيضاً تعبير "بلد" أو "اقتصاد" إلى أقاليم أو مناطق، حسب مقتضى الحال.

### الجدول

تشير النقطتان (..) إلى عدم توافر البيانات أو أن الإبلاغ عنها لم يجر على حده.

تشير النقطة الواحدة (.) إلى عدم انطباق البيانات.

تشير الشرطة (-) إلى أن قيمة المبلغ صفر أو لا تُذكر.

الكسور والنسب المئوية لا تجمع بمقاديرها الإجمالية بالضرورة، بسبب التدوير إلى أرقام صحيحة.

# المحتويات

vi	ملاحظة.....
xi	تصنيفات.....
xiii	ما هي أقل البلدان نمواً؟.....
xvii	تصدير.....
I	استعراض عام.....

<b>1</b>	<b>أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية.....</b>	<b>الفصل الأول</b>
3	مقدمة.....	ألف -
5	الأهداف الإنمائية وحقوق الإنسان.....	باء -
7	الأهداف الإنمائية والتحول الهيكلي وتمويلهما.....	جيم -
9	التحول الهيكلي والتمويل الخارجي.....	دال -
12	الأداء الاقتصادي والتحول الهيكلي وعجز الموارد والحساب الجاري.....	هاء -
17	تغير اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي.....	واو -
23	الهيكلية المتغيرة للمعونة.....	زاي -
25	الأساس المنطقي للتقرير وهيكله التنظيمي.....	حاء -

<b>72</b>	<b>التدفقات الرسمية وتغيير شروط الاعتماد على المعونة.....</b>	<b>الفصل الثاني</b>
29	مقدمة.....	ألف -
29	تغير الاعتماد على المعونة على مدار الوقت.....	باء -
32	استعراض التمويل الإنمائي الرسمي.....	جيم -
54	التعاون فيما بين بلدان الجنوب.....	دال -
59	القدرة على تحمّل الدين.....	هاء -
65	استنتاجات.....	واو -

<b>96</b>	<b>تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟.....</b>	<b>الفصل الثالث</b>
71	مقدمة.....	ألف -
71	القطاع العام يلتقي القطاع الخاص: نظرة عامة على تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية.....	باء -
93	مؤسسات التمويل الإنمائي تحتل مركز الصدارة.....	جيم -
108	استنتاجات.....	دال -

<b>111</b>	<b>كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية.....</b>	<b>الفصل الرابع</b>
113	مقدمة.....	ألف -
114	حالة السياسات المالية في أقل البلدان نمواً.....	باء -
132	مواءمة الدعم الدولي من أجل تحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً.....	جيم -
141	استنتاجات.....	دال -

<b>741</b>	<b>السياسات الرامية إلى تعزيز التأثير الإنمائي والفعالية الإنمائية للتمويل الإنمائي الخارجي..</b>	<b>الفصل الخامس</b>
149	تعزيز قدرات الدولة على توجيه التحول الهيكلي وتمويله.....	ألف -
154	تجديد الشراكات الإنمائية الدولية وبناء نظم إدارة المعونة.....	باء -
163	دعم النظم المالية لأقل البلدان نمواً.....	جيم -
165	رفع صوت أقل البلدان نمواً في منتديات التمويل الدولية وإعادة الغلبة للتعددية.....	دال -

<b>961</b>	<b>المراجع.....</b>	<b>المراجع</b>
------------	---------------------	----------------

4	..... الصلة بين التمويل والتحول الهيكلي والتنمية المستدامة وحقوق الإنسان	1-1
11	..... التحول الهيكلي والفجوات الخارجية وتمويل التنمية في أقل البلدان نمواً	2-1
13	..... فجوة الموارد في أقل البلدان نمواً، 2015-2017	3-1
14	..... المساهمة في نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً بحسب الإنفاق	4-1
16	..... نموذج وسطي لتركز منتجات التصدير وتنوعها في أقل البلدان نمواً	5-1
18	..... عدد سنوات تحقيق فائض في الحساب الجاري	6-1
19	..... ميزان الحساب الجاري في أقل البلدان نمواً	7-1
20	..... التمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً	8-1
21	..... حصة التمويل الإنمائي الخارجي، 2014-2017	9-1
21	..... تدفقات التمويل الخارجي الرئيسية لأقل البلدان نمواً، 2015-2017	10-1
22	..... الاعتماد على المعونة على نطاق أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى والاقتصادات الانتقالية، 2015-2017	11-1
24	..... تغيير هيكلية المعونة	12-1
30	..... تقييم تغير اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة باستخدام أربعة مقاييس	1-2
31	..... صافي المساعدة الإنمائية الرسمية فيما بين أقل البلدان نمواً	2-2
31	..... الاعتماد على المعونة على نطاق أقل البلدان نمواً، 2015-2017	3-2
33	..... المجموع الإجمالي لمدفوعات التدفقات الرسمية إلى أقل البلدان نمواً	4-2
38	..... مجموع مدفوعات التدفقات الرسمية الأخرى إلى أقل البلدان نمواً	5-2
38	..... توزيع مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017	6-2
40	..... تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً	7-2
40	..... متوسط معدلات نمو تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً	8-2
41	..... تكوين مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية	9-2
44	..... وزن المعونة المقدمة إلى العناصر الفرعية للنشاط الاقتصادي في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017	10-2
47	..... مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً بحسب التدفقات	11-2
48	..... مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بحسب التدفق ومجموعة المانحين	12-2
48	..... تكرارية التدفقات المحددة في مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017	13-2
49	..... توزيع مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، 2015-2017	14-2
50	..... حصة القروض في المجموع الإجمالي لمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً	15-2
55	..... تقلب التدفقات المالية الخارجية لمتوسط أقل البلدان نمواً، 2000-2017	16-2
55	..... تقلب صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2002-2017	17-2
56	..... تقلب صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2004-2015	18-2
60	..... رصيد الديون الخارجية لأقل البلدان نمواً بشروط ميسرة وغير ميسرة، 1980-2017	19-2
63	..... إجمالي خدمة الدين الخارجي الحكومي والمضمون حكومياً لأقل البلدان نمواً	20-2
64	..... خدمة الدين الخارجي الحكومي والمضمون حكومياً على نطاق أقل البلدان نمواً	21-2
78	..... رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً	1-3
79	..... توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص فيما بين البلدان العشرين الأول المستفيدة، 2012-2017	2-3
80	..... توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص بحسب المانحين الثنائيين، 2012-2017	3-3
81	..... توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب أداة التمويل، 2012-2017	4-3

82	.....	حصة مساهمة أدوات مختارة للقطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، 2012-2017	5-3
83	.....	توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب القطاع، 2012-2017	6-3
84	.....	غرض مخصصات رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، 2012-2017	7-3
85	.....	توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب الدخل القومي الإجمالي	8-3
87	.....	تغير دور القطاع الخاص في المساعدة الإنمائية	9-3
92	.....	ربط التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون بين الشمال والجنوب من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة	10-3
96	.....	استثمارات عاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017	11-3
98	.....	مقارنة قطاعية للاستثمارات العاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017	12-3
99	.....	التكوين القطاعي للاستثمارات العاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017	13-3
101	.....	حضور مؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً	14-3
109	.....	تعميم تقارير التقييم	15-3
115	.....	معدلات الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً	1-4
116	.....	متوسط مساهمة عناصر مختلفة في الإيرادات الضريبية لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2015-2017	2-4
117	.....	تقديرات التعويم الضريبي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2002-2017	3-4
119	.....	متوسط الجهد الضريبي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2007-2016	4-4
120	.....	تعويم (مرونة) عناصر ضريبية مختلفة لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2002-2017	5-4
121	.....	التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2015	6-4
123	.....	متوسط العجز الأولي في الميزانية الحكومية، 2014-2018	7-4
124	.....	متوسط فئات الإنفاق الحكومي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2012-2016	8-4
126	.....	التكوين الرأسمالي العام والمساعدة الإنمائية الرسمية في أقل البلدان نمواً	9-4
127	.....	متوسط الإيرادات الضريبية والمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً	10-4
128	.....	المجاميع المالية والمساعدة الإنمائية الرسمية بالمقارنة بالإنفاق الحكومي الإجمالي	11-4
131	.....	الدين العام المحلي والمساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017	12-4
137	.....	متوسط التدفقات المرتبطة بنمط المشاريع وبتقديم الدعم للميزانية، 2013-2017	13-4
140	.....	متوسط الإنفاق الرأسمالي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2013-2017	14-4

## أشكال الأطر

35	.....	توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، 2018	1-2
36	.....	(أ) صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من فرادى البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً	1-2
37	.....	(ب) صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً: الفجوة السنوية في إنجاز المعونة	
45	.....	(أ) المعونة الثنائية القابلة للتخصيص المستهدفة للاعتبارات الجنسانية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً	3-2
45	.....	(ب) التوزيع القطاعي للمعونة المستهدفة للاعتبارات الجنسانية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً	
52	.....	(أ) المعونة الموجهة لأغراض البيئة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً	4-2
52	.....	(ب) المعونة الموجهة لأغراض البيئة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، 2015-2017	
95	.....	التلاعب المحتمل بفواتير التجارة، التدفقات الخارجة	3-3

## الأطر

6	.....أهداف التنمية المستدامة وحقوق الإنسان والحق في التنمية.....	1-1
34	.....نظرة سريعة على تغير فكرة المساعدة الإنمائية الرسمية.....	1-2
36	.....التقدم المراوغ في تلبية التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً.....	2-2
45	.....المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في تخصيص معونة مانحي لجنة المساعدة الإنمائية.....	3-2
52	.....المعونة الموجهة إلى الأهداف البيئية العالمية.....	4-2
61	.....أقل البلدان نمواً والمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون.....	5-2
73	.....الإجراءات المتعلقة بالاستدامة في مجال الأعمال التجارية.....	1-3
75	.....الإبلاغ الموحد عن أدوات القطاع الخاص في لجنة المساعدة الإنمائية.....	2-3
95	.....هل ثمة رابطة بالتدفقات المالية غير المشروعة؟.....	3-3
108	.....دراسة حالة إفرايدية لتجربة بنغلاديش مع استثمارات مؤسسة التمويل الإنمائي.....	4-3
135	.....التعاون الإنمائي في إريتريا.....	1-4
138	.....إطار تنسيق المعونة في رواندا.....	2-4
154	.....صعود وأفول خطة فعالية المعونة.....	1-5
165	.....التعددية والتعاون الدولي والحق في التنمية.....	2-5

## الجدول

77	.....فروق استخدام تعاريف التمويل المختلط.....	1-3
129	.....الإيرادات الحكومية والمعونة الأجنبية كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي.....	1-4
142	.....حدود موازنة المانحين للتدخلات الجديدة مع الأولويات الوطنية.....	2-4

# تصنيفات

## ◀ أقل البلدان نمواً

ما لم يُشر إلى خلاف ذلك، صُنِّفت أقل البلدان نمواً في هذا التقرير طبقاً لمجموعة معايير جغرافية وهيكلية. وُصِّت البلدان الجزرية الصغيرة الأقل نمواً الواقعة جغرافياً في أفريقيا أو آسيا إلى جزر المحيط الهادئ لتشكّل مجموعة البلدان الجزرية الصغيرة الأقل نمواً، استناداً إلى أوجه التشابه الهيكلي فيما بينها. كما صُنِّمت هايتي ومدغشقر، وهما دولتان جزريتان كبيرتان إلى مجموعة البلدان الأفريقية الأقل نمواً.

وأُسفر ذلك عن المجموعات التالية:

### البلدان الأفريقية الأقل نمواً وهايتي:

إثيوبيا، وإريتريا، وأنغولا، وأوغندا، وبنين، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وتشاد، وتوغو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وجيبوتي، ورواندا، وزامبيا، والسنغال، والسودان، وسيراليون، والصومال، وغامبيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وليبيريا، وليسوتو، ومالي، ومدغشقر، وملاي، وموريتانيا، وموزامبيق، والنيجر، وهايتي.

### البلدان الآسيوية الأقل نمواً

أفغانستان، وبنغلاديش، وبوتان، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وكمبوديا، وميانمار، ونيبال، واليمن.

### البلدان الجزرية الأقل نمواً

توفالو، وتيمور - ليشتي، وجزر سليمان، وجزر القمر، وسان تومي وبرينسيبي، وفانواتو، وكيريباس.

## ◀ مجموعات أخرى للبلدان والأقاليم

### البلدان المتقدمة النمو

إسبانيا، وأستراليا، واستونيا، وإسرائيل، وألمانيا، وأندورا، وأيرلندا، وآيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبرمودا، وبلجيكا، وبلغاريا، وبولندا، وتشيكيا، وجبل طارق، وجزر فارو، والدانمرك، ورومانيا، وسان بيير وميكولون، وسان مارينو، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وغرينلاند، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، والكرسي الرسولي، وكرواتيا، وكندا، ولاتفيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، ومالطة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا، ونيوزيلندا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، واليونان.

### بلدان نامية أخرى

جميع البلدان النامية (حسب تصنيف الأمم المتحدة) من غير أقل البلدان نمواً.



# ما هي أقل البلدان نمواً؟

## ◀ 47 بلداً

هناك 47 بلداً تعتبرها الأمم المتحدة حالياً أقل البلدان نمواً. وهذه البلدان هي: إثيوبيا، وإريتريا، وأفغانستان، وأنغولا، وأوغندا، وبنغلاديش، وبنن، وبوتان، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وتشاد، وتوغو، وتوفالو، وتيمور - ليشتي، وجزر سليمان، وجزر القمر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجنوب السودان، وجيبوتي، ورواندا، وزامبيا، وسان تومي وبرينسيبي، والسنغال، والسودان، وسيراليون، والصومال، وغامبيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وفانواتو، وكمبوديا، وكيريباس، وليبيريا، وليسوتو، ومالي، ومدغشقر، وملايو، وموريتانيا، وموزامبيق، وميانمار، ونيبال، والنيجر، وهايتي، واليمن.

## ◀ كل ثلاث سنوات

تستعرض لجنة السياسات الإنمائية قائمة أقل البلدان نمواً كل ثلاث سنوات، وتتشكل اللجنة من فريق خبراء مستقلين يرفع تقاريره إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وعقب الاستعراض الثلاثي السنوات يجوز للجنة السياسات الإنمائية أن توصي في تقريرها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإضافة بلدان إلى قائمة أقل البلدان نمواً أو رفعها منها. وفي آخر استعراض أجرته في آذار/مارس 2018 استخدمت المعايير الثلاثة التالية:

(أ) معيار نصيب الفرد من الدخل القومي، بالاستناد إلى متوسط تقديري لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي في ثلاث سنوات، ومع عتبة عليا قدرها 1 025 دولاراً لتحديد الحالات التي يمكن إضافتها إلى القائمة، وعتبة دنيا قدرها 1 230 دولاراً للحالات التي يمكن إخراجها من فئة أقل البلدان نمواً؛

(ب) معيار الوصول البشرية، ويشتمل على مؤشر مركب (مؤشر الأصول البشرية) بالاستناد إلى مؤشرات: التغذية (النسبة المئوية للسكان الذين يعانون نقص التغذية)؛ ومعدل وفيات الأطفال (تحت سن الخامسة لكل 1 000 من المواليد الأحياء)؛ ومعدل وفيات الأمهات (لكل 100 000 من المواليد الأحياء)؛ ومعدل الالتحاق بالمدارس (المعدل الإجمالي للالتحاق بالمدارس الثانوية)؛ ومعدل الإلمام بالقراءة والكتابة (معدل الإلمام البالغين بالقراءة والكتابة)؛

(ج) معيار الضعف الاقتصادي، ويشتمل على مؤشر مركب (مؤشر الضعف الاقتصادي) بالاستناد إلى مؤشرات: صغر الحجم (الحساب اللوغاريتمي للسكان)؛ والتعرض الجغرافي للصدمات (مؤشر البُعد)؛ والتعرض البشري للصدمات (نسبة السكان الذين يقطنون مناطق ساحلية واطئة)؛ والتعرض الاقتصادي للصدمات (حصة الزراعة والحراجة ومصائد الأسماك في الناتج المحلي الإجمالي، ومؤشر تركيز الصادرات السلعية)؛ والصدمات الطبيعية (نسبة ضحايا الكوارث الطبيعية من السكان؛ ومؤشر عدم استقرار الإنتاج الزراعي)؛ والصدمات المتصلة بالتجارة (مؤشر عدم استقرار صادرات السلع والخدمات).

وتُستخدم لهذه المعايير الثلاثة عتبات مختلفة لتحديد الحالات التي يمكن أن تضاف إلى قائمة أقل البلدان نمواً والحالات التي يمكن أن ترفع منها. ويكون البلد مؤهلاً لإضافته إلى القائمة إذا استوفى عتبات الإضافة للمعايير الثلاثة ولم يزد عدد سكانه على 75 مليون نسمة. ويؤدي التأهل للإضافة إلى القائمة إلى الدخول عملياً في فئة أقل البلدان نمواً في حالة قبول حكومة البلد المعني الاندراج في هذه الفئة. ويكون البلد مؤهلاً عادة للخروج من القائمة إذا استوفى عتبات الخروج بموجب معيارين اثنين على الأقل من



المعايير الثلاثة في استعراضين متتاليين على الأقل من الاستعراضات الثلاثية السنوات للقائمة. غير أنه إذا ارتفع متوسط ثلاث سنوات من نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي لواحد من أقل البلدان نمواً إلى مستوى يبلغ على الأقل ضعف عتبة الخروج واعتُبر هذا الأداء مستديماً، يُعد البلد مؤهلاً للخروج بصرف النظر عن المعدل الذي يسجله تحت المعيارين الآخرين. ويشار إلى هذه القاعدة عموماً بمسمى قاعدة الخروج من القائمة "على أساس الدخل وحده".

وفي عام 2017، قررت لجنة السياسات الإنمائية إجراء استعراض شامل متعدد السنوات لمعايير تحديد أقل البلدان نمواً، استجابة لطلب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة خلال استعراض منتصف المدة الشامل الرفيع المستوى لتنفيذ برنامج عمل اسطنبول لصالح أقل البلدان نمواً للفترة 2011-2020، المعقود في عام 2016. وأفادت لجنة السياسات الإنمائية بأن "الاستعراض الشامل للمعايير أسفر عن تحسينات ممكنة [ستصبح] نافذة المفعول في عام 2021".

## ◀ خمسة بلدان خرجت من فئة أقل البلدان نمواً:

هي **بوتسوانا** في كانون الأول/ديسمبر 1994، و**كابو فيردي** في كانون الأول/ديسمبر 2007، و**مليديف** في كانون الثاني/يناير 2011، و**ساموا** في كانون الثاني/يناير 2014، و**وغينيا الاستوائية** في حزيران/يونيه 2017.

وفي قرار اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر 2015، أيدت توصية لجنة السياسات الإنمائية لعام 2012 بخروج فانواتو من القائمة. لكنها راعت الانتكاسة التي واجهها البلد بسبب إعصار بام الاستوائي في آذار/مارس 2015. وقررت أن يجري على أساس استثنائي تأجيل خروج **فانواتو** من فئة أقل البلدان نمواً حتى كانون الأول/ديسمبر 2020.

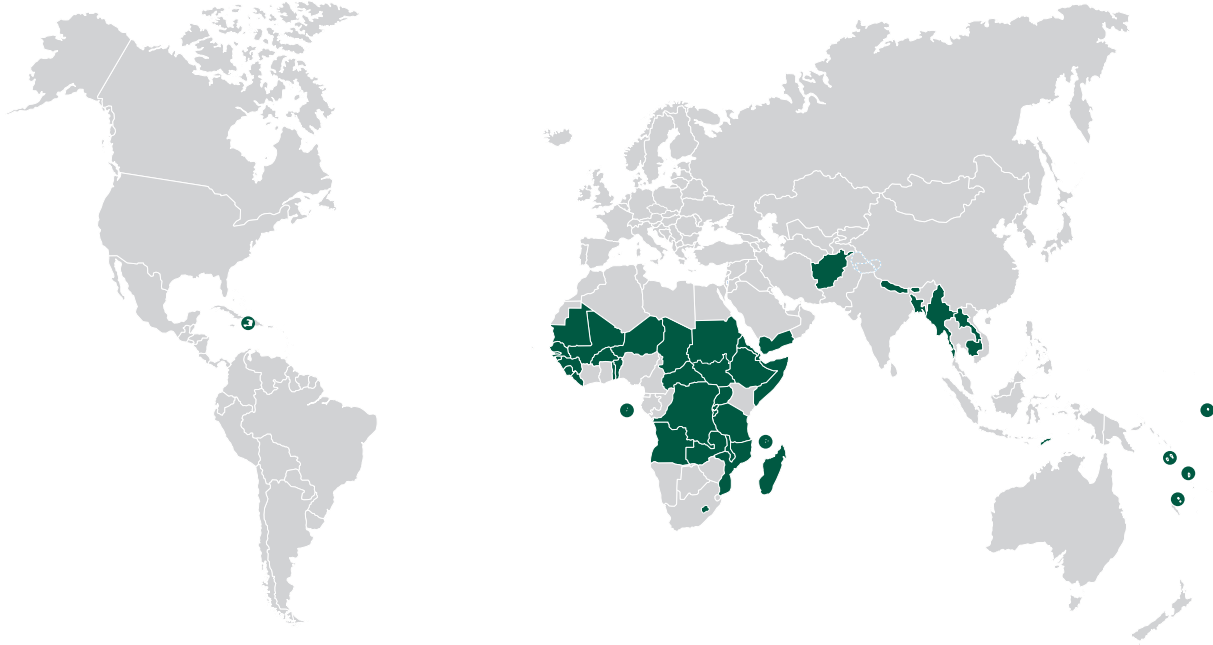
وفي شباط/فبراير 2016، أيدت الجمعية العامة للأمم المتحدة توصية اللجنة في عام 2015 بخروج **أنغولا** في قرار حددت بموجبه شباط/فبراير 2021 تاريخاً لخروجها من فئة أقل البلدان نمواً. ومثل القرار إجراءً استثنائياً لمراعاة الضعف الشديد لاقتصاد أنغولا المعتمد على السلع الأولية في مواجهة تقلبات الأسعار.

وفي قرار للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في حزيران/يونيه 2018، دُكر المجلس بتوصية اللجنة في عام 2012 بخروج **توفالو** من فئة أقل البلدان نمواً وأرجأ إلى "موعد غايته" 2021 نظره في مسألة خروج هذا البلد. وفي القرار نفسه، أرجأ المجلس أيضاً إلى "موعد غايته" 2021 نظره في خروج **كيريباس** في أعقاب توصية لجنة السياسات الإنمائية في استعراضها لقائمة أقل البلدان نمواً في آذار/مارس 2018 بإعادة تصنيف كيريباس خارج فئة أقل البلدان نمواً.

وأوصي أيضاً في الاستعراض الذي اجري لهذه الفئة في عام 2018، بخروج كل من **بوتان**، و**سان تومي وبرينسيبي**، و**جزر سليمان**. وأيدت الجمعية العامة هذه التوصيات الثلاث في كانون الأول/ديسمبر 2018. بيد أنه لم يوص في الوقت نفسه بإعادة تصنيف اثنتين من أقل البلدان نمواً (هما **نيبال** و**تيمور - ليشتي**)، انتهت لجنة السياسات الإنمائية في آذار/مارس 2018 للمرة الثانية إلى أنهما مؤهلان تقنياً للخروج، بعد أن قبلت اللتماس الذي قدمه بإرجاء القرار المتعلق بخروجهما حتى عام 2021.

وأخيراً، انتهى استعراض عام 2018 لقائمة أقل البلدان نمواً إلى أن ثلاثة بلدان آسيوية باتت شبه مؤهلة للخروج من فئة أقل البلدان نمواً هي: **بنغلاديش**، و**جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية**، و**ميانمار**. وفي حين استند شبه التأهل لإعادة التصنيف بالنسبة لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية إلى تحسّن الأداء وبلوغه مستوى زاد على اثنتين من عتبات الخروج الثلاث، مثلما حدث في معظم حالات الخروج السابقة (نصيب الفرد من الدخل القومي والأصول البشرية)، مثّلت بنغلاديش وميانمار أول حالتين تاريخيتين لشبه التأهل للخروج من الفئة عن طريق تحقيق أداء مرتفع في إطار معايير الخروج الثلاثة (نصيب الفرد من الدخل القومي والأصول البشرية والضعف الاقتصادي).

وبعد أن يؤيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة للأمم المتحدة التوصية بخروج البلد، يستفيد البلد الخارج بفترة سماح تسبق خروجه الفعلي من الفئة. وتشير الجمعية العامة إلى هذه الفترة الفاصلة، التي يظل البلد الخارج خلالها مندرجاً في فئة أقل البلدان نمواً ومحتفظاً بأهليته للتمتع بالمعاملة الكاملة التي تُكفل لأقل البلدان نمواً، باعتبارها "فترة إعداد تمهيدي للخروج". وتمنح الجمعية العامة هذه الفترة لتمكين البلد الخارج من فئة أقل البلدان نمواً وشركائه الإنمائيين والتجارين من الاتفاق على استراتيجية "للانتقال السلس" حتى لا يؤدي فقدان المرتقب للتصنيف في الفئة إلى إرباك عملية التقدم الاقتصادي والاجتماعي فيه. ويستتبع تدبير الانتقال السلس عموماً منح البلد امتيازاً كان مستحقاً له بفضل تصنيفه في فئة أقل البلدان نمواً لعدد آخر من السنوات بعد خروجه منها. ورغم أن فترة السماح القياسية التي توختها الجمعية العامة في الأصل حُددت بثلاث سنوات، لجأت البلدان الخارجة في مجملها تقريباً على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية إلى التفاوض من أجل إطالة هذه الفترة وتمكنت من الحصول على فترات سماح بآمد أطول بلغت في بعض الحالات ست سنوات.



## تصدير

يمثل الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي أحد التحديات الهائلة التي تواجهها أقل البلدان نمواً. وتستلزم مكامن الضعف التي تعانيها هذه البلدان تديير احتياجات أكبر من الاستثمار لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030، لكن ضعف طاقاتها الإنتاجية يقيد جهودها التمويلية وينال من قدرتها على تعبئة مصادر التمويل الإنمائي الخارجي المستندة إلى الأسواق. ونتيجة لذلك، تظل مستويات اعتماد هذه البلدان على المعونة ضمن المستويات الأعلى على الصعيد العالمي.

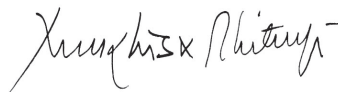
وفي منعطف صار فيه إنعاش التعاون الدولي أكثر إلحاحية من ذي قبل، يناقش تقرير *أقل البلدان نمواً، 2019: التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل - التبعية القديمة والتحديات الجديدة*، تأثير المشهد المتغير للتمويل الإنمائي على أفقر البلدان. ورغم كل ما يقال عن "عدم ترك أي أحد خلف الركب"، لا تزال محاولات تصحيح أوجه الخلل التي تكتنف الهيكلية المالية الدولية منذ فترة طويلة مستعصية، ولا تعبر مداورات المجتمع الدولي عن مصالح أقل البلدان نمواً واحتياجاتها إلا بصوت ضعيف. وفي خضم الترقب الشديد وتراجع الاقتصاد العالمي، يترك هذا الجمود سُبلاً محدودة لهذه البلدان للحصول على التمويل الإنمائي الطويل الأجل. كما أن شواغلها المتصلة بقدرتها على تحمّل الديون باتت مثيرة للقلق، حيث ترتفع أرصدة ديونها الخارجية وأعباء خدمة هذه الديون ارتفاعاً حاداً مستنزفة الموارد بعيداً عن الإنفاق على التنمية.

ومع تعرّض تعددية الأطراف للانتقادات وميزانيات المعونة للضغط، تتباطأ أيضاً بقدر كبير تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، وتظل أقل كثيراً من الالتزامات الدولية المتعهد بها منذ فترة طويلة والتي أعيد التأكيد عليها في خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ولا توجه من هذه المساعدة إلى الهياكل الأساسية الاقتصادية أو القطاعات الإنتاجية سوى حصة ضئيلة (15 و 8 في المائة، على التوالي)، كما تدهورت شروط التمويل الميسر لأغلبية هذه البلدان.

وفي الوقت نفسه، لم تساعد زيادة التركيز على تعبئة التمويل الإنمائي الذي يقوده القطاع الخاص في ابتعاد أقل البلدان نمواً عن الاعتماد على المعونة. فالمبالغ المحشودة حتى اليوم عن طريق أدوات القطاع الخاص التي تخطو خطواتها الأولى في هذا المجال لا تزال محدودة، وتزداد فجوة انعدام الشفافية والمساءلة في التمويل الإنمائي اتساعاً. وبالإضافة إلى ذلك، تحول الضبابية التي تكتنف التدفقات بشروط ميسرة وغير ميسرة دون وضوح جوانب من المساعدة الإنمائية كانت مفهومة في السابق، وتقوض الركائز الأساسية لخطة فعالية التنمية المتمثلة في: الملكية، والمواءمة، والتنسيق، والإدارة من أجل تحقيق النتائج، والمساءلة المتبادلة. ويسهم ذلك أيضاً في زيادة إضعاف قدرة هذه البلدان على تحمّل مسؤولياتها عن خططها الإنمائية بطريقة ملموسة.

والآن، وقبل ما يقرب من عامين على انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، يوجه تقرير *أقل البلدان نمواً، 2019* نداءً إلى المجتمع الدولي للعمل على إطلاق "خطة ثانية لفعالية المعونة" تراعي حقائق هيكلية المعونة المتغيرة.

ويحدوني الأمل في أن تجد الأوساط المعنية بسياسات التنمية في الاقتراحات التي يطرحها هذا التقرير إسهاماً قيماً في الكشف عن احتياجات أقل البلدان نمواً ومصالحها، سعياً إلى تنشيط شراكة عالمية من أجل تحقيق تنمية مستدامة لا تترك عن حق أحداً أو بلداً خلف الركب.



موخيسا كيتوي  
الأمين العام للأونكتاد



استعراض عام

## أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

يشكّل الاعتماد على الموارد الخارجية لتمويل الاستثمار الثابت، وبوجه عام تمويل التنمية المستدامة، سمة بالغة الأهمية في اقتصادات أقل البلدان نمواً. ومن ثم، تؤثر هذه التبعية تأثيراً حاسماً في قدرة هذه البلدان على بلوغ أهدافها الإنمائية، ولا سيما أهداف التنمية المستدامة ومقاصد برنامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً للفترة 2011-2020 (برنامج عمل اسطنبول).

ويبحث التقرير الحالي مجدداً في تلك التبعية ويسهم في النقاشات المتعلقة بسياسات التنمية بإظهار الصلات بين الأهداف الإنمائية، والتحول الهيكلي، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان. ونادراً ما يشار في هذه النقاشات إلى حقوق الإنسان، رغم صلتها الثابتة بالموضوع لأن مقاصد كل من برنامج عمل اسطنبول وأهداف التنمية المستدامة تتجه إلى إعمال حقوق الإنسان عموماً، والحق في التنمية خصوصاً. وإذا كان لا غلبة لحق من حقوق الإنسان على سائر حقوق الإنسان الأخرى، فإن إعمال الحق في التنمية يهيئ بيئة تمكينية لإعمال جميع هذه الحقوق.

ويشكل التعاون الدولي، الذي يكتسي أهمية مركزية في هذا التقرير، عاملاً مساهماً رئيسياً في إعمال حقوق الإنسان. ويركز التقرير بالتحديد على المعونة الإنمائية في سياق الموضوع الأشمل الذي يتناول التعاون الدولي من أجل التنمية والتحول الهيكلي والتنمية المستدامة. وبمقدور "خطة ثانية لفعالية المعونة" بالصيغة التي يقترحها هذا التقرير، أن تسهم إسهاماً حاسماً في التحول الهيكلي عن طريق تحسين إدارة المعونة وإنجازها. ويمثل التحول الهيكلي بدوره شرطاً لإعمال حقوق الإنسان - بما فيها الحق في التنمية - وتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومقاصد برنامج عمل اسطنبول.

وقد اتسم تقدم أقل البلدان نمواً نحو تحقيق مقاصدها بموجب برنامج عمل اسطنبول وأهداف التنمية المستدامة بالبطء الشديد، ويعزى ذلك بقدر كبير إلى التقدم الهزيل المحرز في عملية التحول الهيكلي. والمراد بالتحول الاقتصادي الهيكلي في هذا المقام هو تحويل الموارد الإنتاجية (وبخاصة العمالة ورأس المال والأرض) من الأنشطة والقطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى الأنشطة والقطاعات التي تحقق إنتاجية أعلى. ومن بين أسباب ضعف هذا التقدم، إخفاق المجتمع الدولي في تهيئة بيئة اقتصادية دولية تفضي إلى تحقيق التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً.

وثمة دور حاسم يؤديه التحول الهيكلي كعامل تمكين لتحقيق التنمية المستدامة. ومن البديهي أيضاً أن الموارد المالية المتاحة لأقل البلدان نمواً محدودة. ولذلك، يسلب هذا التقرير الضوء على ضرورة أن تضع هذه البلدان وشركاؤها في التنمية ترتيباً يتعلق بمجالات التركيز في سياساتها وإنفاقها، مع إيلاء عناية أكبر وتوفير موارد أكثر من البداية لأهداف التنمية المستدامة الأوثق صلة بالتحول الهيكلي - الأهداف 7، و8، و9، و12، و17. ويشكل التقدم السريع نحو تحقيق هذه الأهداف عاملاً يمكن من إعمال الأهداف الأخرى للتنمية المستدامة.

ومن منظور موازين المدفوعات، تؤدي إعادة تخصيص الموارد للأنشطة ذات الإنتاجية الأعلى إلى زيادة الصادرات وتنويعها وتقليل الاعتماد على استيراد المنتجات الوسيطة والسلع الرأسمالية (حيث تقلص الشركات المحلية الفجوة في قدرتها التنافسية في مواجهة الموردين الأجانب). ويسهم ذلك بشكل تدريجي في خفض عجز الحساب الجاري عن طريق إقامة علاقة دينامية بين الصادرات والأرباح والاستثمار.

ورغم الأداء الإيجابي للنمو لأقل البلدان نمواً منذ وقوع الأزمة المالية العالمية سنة 2008/2009، لم يكن هذا الأداء كافياً لكي تُسرع هذه البلدان من خطى التحول الهيكلي أو تقلل من اعتمادها على الموارد الخارجية (أي المدخرات الأجنبية) لتمويل الاستثمار الثابت والتنمية. وعلى الرغم من الصعوبة التي اكتنفت البيئة الدولية، شهدت الصادرات السلعية لأقل البلدان نمواً، وشهدت صادراتها من الخدمات، توسعاً كبيراً منذ وقوع الأزمة المالية. بيد أن ثمة تطورين سلبيين طمسا هذا التطور الإيجابي في أقل البلدان نمواً هما: (أ) المحدودية الشديدة في تنويع سلالها التصديرية أو تحسينها؛ و(ب) التوسع المتسارع في الاستيراد (متسبباً في اتساع عجز الحساب الجاري).

غير أن تعبئة الموارد المحلية على نطاق يتناسب مع الاحتياجات الاستثمارية الضخمة لأقل البلدان نمواً، ليس خياراً متاحاً أمامها لانخفاض دخولها وارتفاع مستويات الفقر فيها. ولهذا السبب نفسه، تقل قدرة هذه البلدان على اجتذاب الأشكال السوقية من التمويل طويل الأجل التي تستطيع أن تتحمل أعباءها.

وينعكس التقدم البطيء لأقل البلدان نمواً في مجال التحول الهيكلي في استمرار عجز الحساب الجاري. ويتعين تمويل هذا العجز بتدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة، ومن هنا تأتي احتياجات أقل البلدان نمواً للتمويل الخارجي واعتمادها على المدخرات الأجنبية. ومن زاوية موازين المدفوعات، جرت العادة على أن تتمثل المصادر الرئيسية للتمويل الخارجي في الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية والموارد الناشئة عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتحويلات المالية والديون الخارجية واستثمارات الحوافظ. وفي الآونة الأخيرة، ظهر التمويل المختلط والشراكات بين القطاعين العام والخاص كمصادر بديلة. بيد أن لكل من هذه المصادر المختلفة تأثيره المحدد على التنمية في البلد، ودرجة توافقه مع استراتيجياته الإنمائية، وعواقبه على الاستدامة الخارجية.

وتمثل المساعدة الإنمائية الرسمية المصدر الرئيسي للتمويل الإنمائي الخارجي بالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة، حيث تركز الغالبية العظمى من هذه البلدان في تمويلها الإنمائي إلى المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي المقابل، يمثل الاستثمار الأجنبي المباشر المصدر الأهم بالنسبة للبلدان النامية الأخرى.

وتثير الحالة المستسفة حتى الآن بخصوص اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة، القلق في حد ذاتها. وعلاوة على ذلك، أصبح هذا الاعتماد يشكل تحدياً أكبر أمام أقل البلدان نمواً إزاء التغيير الكبير في مشهد المعونة في السنوات الأخيرة. فقد باتت هيكلية المعونة أكثر تعقيداً وأقل شفافية منذ أوائل القرن الواحد والعشرين، وهو ما طرح تحديات أخرى أمام قدرات مقرري السياسات في هذه البلدان على إدارة تمويل عملية التنمية المستدامة فيها، وهي قدرات مقيدة أصلاً. وشهدت هيكلية المعونة تحولات نتيجة لما يلي: (أ) التغييرات في سياسات المعونة التي ينتهجها المانحون التقليديون؛ (ب) تراجع دور المنظمات غير الحكومية وظهور أشكال جديدة لمشاركة القطاع الخاص؛ (ج) تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتوسيع نطاقه؛ (د) دخول المؤسسات الخيرية؛ (هـ) تطوير أساليب وأدوات جديدة لحشد المعونة وإنجازها، ومنها التمويل المختلط والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ويهدف تقرير أقل البلدان نمواً، 2019: التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل - التبعية القديمة والتحديات الجديدة إلى الإجابة عن سؤال مفاده ما إذا كانت الموارد الخارجية المتاحة تسهم في إحداث التحول الاقتصادي الهيكلي لأقل البلدان نمواً أم لا، والوقوف على مدى هذا الإسهام. والغرض من التقرير أن يكون مدخلاً وإسهاماً في الحوار السياساتي لمؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً المرتقب في عام 2021 ومداولاته التي ستسفر عن اعتماد خطة عمل جديدة لأقل البلدان نمواً من أجل توجيه الإجراءات السياساتية والتعاون الدولي حتى عام 2030.

## التدفقات الرسمية وتغيير شروط الاعتماد على المعونة

رغم أداء أقل البلدان نمواً الباعث على التقدير في مساعيها لتحقيق النمو منذ وقوع الأزمة المالية العالمية في سنة 2009/2008، تبنى احتياجاتها الاستثمارية الضخمة المقرونة بتقدمها البطيء على جبهة حشد الموارد المحلية بأرجحية استمرار اختلالات الحساب الجاري - وإمكانية اتساعها - في المدى المتوسط. ويترك ذلك أقل البلدان نمواً في حالة اعتماد كبير على التمويل الخارجي من أجل الحفاظ على ما تراكم لديها من رأس مال تمس حاجتها إليه، وسد ثغرات طال أجلها في الهياكل الأساسية. وفي ظل اقتصادها الصغير الحجم نسبياً وبطء تحركها في اتجاه الابتعاد عن الاعتماد على السلع الأولية، تظل أغلبية أقل البلدان نمواً غير قادرة على اجتذاب الموارد السوقية المتناسبة مع احتياجاتها المالية. وفي واقع الأمر، ظلت المدفوعات المتأتية من المساعدة الإنمائية الرسمية تفوق، بالنسبة لأقل البلدان كمجموعة، مصادر التمويل الخارجي الأخرى في عام 2017. ولا يعني ذلك التغاضي عن البزوغ التدريجي لمصادر التمويل الخارجي الأخرى من غير المساعدة الإنمائية الرسمية، التي تتاح حتى لأقل البلدان نمواً. لكن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر لا تزال تتركز في عدد قليل نسبياً من اقتصادات أقل البلدان نمواً - الغنية بالموارد بصفة رئيسية أو الكبيرة بالقدر الذي يجتذب



الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الأسواق. كذلك، لا تؤدي التحويلات المالية دوراً مهماً إلا في حفنة لا تزيد على ثلث عدد أقل البلدان نمواً. وتضاف إلى ذلك قفلة إمكانيات حدوث زيادة مهمة في مصادر التمويل الخارجي الأخرى بسبب مخاطر التراجع في الاقتصاد العالمي والشكوك التي تكتنفه.

ونتيجة لاستمرار هذه التحديات، ظلت مستويات الاعتماد على المعونة بين أقل البلدان نمواً مرتفعة نسبياً بالمعايير الدولية، معبرة عن هشاشتها المتزايدة على نحو يستدعي تكريس تدابير داعمة من جانب المجتمع الدولي. بيد أن ذلك لا ينبغي أن يحجب بعض التحسينات التي ترافقت مع فترة النمو الأخيرة، بما في ذلك في أعقاب الأزمة المالية العالمية في سنة 2009/2008. فعلى سبيل المثال، توافقت مع الدينامية الاقتصادية في أغلبية أقل البلدان نمواً انخفاض في مستويات الاعتماد على المعونة، مع تراجع حجم تدفقات المعونة مقابل الناتج المحلي الإجمالي أو المتغيرات الأخرى للاقتصاد الكلي (كالواردات، أو تكوين رأس المال الثابت الإجمالي). وانخفضت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي لمتوسط أقل البلدان نمواً من 16 في المائة في عام 1990 إلى 10 في المائة في عام 2000، ورغم ارتفاعها في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين انخفضت مرة أخرى إلى نحو 7 في المائة في عام 2017. وبالرغم من ذلك، لا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية، سواء عند مقارنتها بالناتج المحلي الإجمالي أو من حيث نصيب الفرد، تؤدي دوراً رئيسياً في تمويل التنمية المستدامة في العديد من أقل البلدان نمواً الصغرى والشديدة الضعف، بما في ذلك كثير من الدول الجزرية الصغيرة النامية والدول التي تجتاز مرحلة النزاع أو مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ويهيئ ذلك تحديات كبيرة أمام التمويل الإنمائي لأقل البلدان نمواً ليس فقط في الوقت الراهن، بل أيضاً مستقبلاً في المدى المتوسط. والمتوقع بحلول ذلك الحين أن يصل العديد من هذه البلدان إلى مستوى الدخل المتوسط (واحتمال الخروج من فئة أقل البلدان نمواً) وأن يواجه ما يُطلق عليه "فقدان التمويل في منتصف مسار التنمية" (وهو التحدي الذي يواجهه البلد متوسط الدخل عند انتقاله من المعونة إلى مصادر أخرى لتمويل التنمية).

وتلقت أقل البلدان نمواً في العالم البالغ عددها 47 بلداً ما مقداره 52 بليون دولار كمدفوعات إجمالية للمساعدة الإنمائية الرسمية - تمثل زهاء 27 في المائة من إجمالي تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية - حسب الأرقام التي سجلتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، تلقت هذه البلدان 2.4 بليون دولار من التدفقات الرسمية الأخرى (مثل المعاملات الأخرى من دولة إلى دولة التي لا تصنف كمساعدة إنمائية رسمية لعدم كفاية طابعها التيسيري أو لأن هدفها الأساسي ليس إنمائياً). ورغم وجود حاجة لتدفقات رسمية أخرى من أجل تعبئة تمويل إنمائي إضافي، اتسم نطاق التمويل الإنمائي سواء على الصعيد العالمي أو من أجل أقل البلدان نمواً، بقصوره عن بلوغ المستويات الطموحة اللازمة لتحقيق أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وبالرغم من الضخامة الواضحة للمبالغ المشار إليها، والتي تزيد في الواقع عن الاستثمار الأجنبي المباشر وتدفقات التحويلات المالية المستحقة لأقل البلدان نمواً، فإنها تظل أقل بكثير من الالتزامات الثابتة للمجتمع الدولي الواردة في الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة. ولو كانت بلدان لجنة المساعدة الإنمائية قد وُفِّت بنسبة 0.15 من الدخل القومي الإجمالي للمانحين في عام 2017، لزاد صافي قيمة مدفوعات المساعدة الإنمائية لأقل البلدان نمواً بواقع 32.5 بليون دولار. ولو كانت قد وُفِّت بالهدف الأكثر طموحاً البالغ 0.20 في المائة، لكان صافي هذه المدفوعات قد زاد بواقع 58.3 بليون دولار.

ومع تزايد الضغوط على ميزانيات المعونة في أعقاب الأزمة المالية العالمية في سنة 2009/2008، لم تزد تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً منذ اعتماد برنامج عمل اسطنبول إلا زيادة هامشية بنسبة بلغت 3 في المائة سنوياً، أي بنصف وتيرة نموها في إطار برنامج بروكسل التي بلغت 7 في المائة. وأدى التفاعل بين ركود تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والتوزيع القطاعي الموجه بطريقة غير متناسبة نحو القطاعات الاجتماعية والأنشطة الإنسانية (بما بلغ 60 في المائة لكليهما من مجموع المدفوعات) إلى ترك الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية في حالة نقص تمويلي شديد. واستحوذ هذان المجالان اللذان يشكلان عصب مبادرة المعونة من أجل التجارة على 15 و8 في المائة، على التوالي، من المجموع الإجمالي للمدفوعات. ونتيجة لذلك، أصبحت جهود أقل البلدان نمواً الرامية لسد الثغرات في مجال الهياكل الأساسية وتعزيز التحديث التكنولوجي مرهونة بصفة رئيسية بالتمويل المحلي والديون بشروط ميسرة وغير ميسرة.

وارتفعت نسبة التعهدات الثنائية التي عقدها مانحو لجنة المساعدة الإنمائية لأقل البلدان نمواً من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين، سواء باعتبارها هدفاً أساسياً أو هدفاً مهماً، من 24 في المائة في عام 2002 إلى 46 في المائة في عام 2017. ويتركز أكثر

من نصف المعونة الموجهة نحو تحقيق المساواة بين الجنسين في الهياكل الأساسية وقطاع الخدمات في المجال الاجتماعي، وخاصة الصحة والتعليم.

وعلى مدار السنوات القليلة الماضية انخفض مستوى تيسير الشروط تدريجياً، ليس فقط للبلدان النامية بوجه عام، لكن أيضاً لأقل البلدان نمواً. وتُعزى زيادة المدفوعات الإجمالية للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً منذ عام 2011 إلى زيادة قروض المساعدة الإنمائية الرسمية بصفة رئيسية، بينما ظلت المنح راکدة في الأساس، بل وانخفضت في أغلبية العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين. وارتفعت نسبة القروض في مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً بما يزيد على عشرة في المائة فيما بين عامي 2011 و2017، وتجاوزت نسبة 25 في المائة في عام 2017، وبلغت عندها مستويات مماثلة للمستويات المسجلة في أوائل العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. وتكاد الهيمنة المتزايدة للقروض بشروط ميسرة في مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية تمس أقل البلدان نمواً كافة، إضافة إلى التأثيرات الناجمة عن استخدام تدفقات رسمية ناشئة أخرى. ويرجع الانخفاض في مستويات تيسير الشروط بصفة رئيسية إلى المانحين المتعددي الأطراف الذين يتزايد لجوؤهم إلى القروض (بشروط غير ميسرة) لا سيما فيما يتصل بالاستثمارات في الهياكل الأساسية والقطاعات الإنتاجية.

وفي الوقت نفسه، لا تزال خطة فعالية المعونة - الواردة في إعلان باريس لعام 2005 بشأن فعالية المعونة - عملاً لم يكتمل - وخاصة من حيث استمرار التقلب في تدفقات المعونة، وعدم إمكانية التنبؤ بها، وانتشار المعونة المقيدة أو المعونة المقيدة "بصورة غير رسمية"، وتجزؤ المعونة، ومحدودية الملكية، مما يقوض القدرات الاستيعابية لأقل البلدان نمواً دون داع. وبالمثل، تواجه القدرات المؤسسية لأقل البلدان نمواً حالة التعقيد المتزايد في مشهد التمويل الإنمائي وضرورة التفاعل الاستراتيجي بالتبعية مع نطاق سريع الاتساع من شركاء التنمية، بدءاً من المانحين التقليديين ومروراً بالجهات الفاعلة للتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، وانتهاء بنطاق من العناصر الفاعلة من القطاع الخاص المفترض أنها تعمل وفقاً لمقاصد التنمية المستدامة. ويزيد من صعوبة التحدي الذي تطرحه هذه المهمة، التنوع المتزايد في الأدوات المالية المستخدمة التي تطمس في بعض الأحيان ما يميز التمويل بشروط ميسرة عن التمويل بشروط غير ميسرة، أو بين الأموال الخاصة والأموال الرسمية، مما يعرقل الرصد الكافي لمختلف المعاملات. وبذلك، تصبح الدعوة إلى زيادة الشفافية مسألة محورية للغاية لثلاث تطعى القيود التي تعانيها القدرات الاستيعابية على الآثار الإيجابية لزيادة توافر الأدوات.

ويمكن أن يؤدي التكتيف الملحوظ للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي وتوسيع نطاق الشراكات ذات الصلة، إلى توسيع آفاق خيارات التمويل الخارجي المتاح لأقل البلدان نمواً ومواصلة إعادة تشكيل مشهد التمويل الإنمائي والإسهام بشكل مهم في حفز التنمية المستدامة. ويؤثر التعاون فيما بين بلدان الجنوب بشكل عملي واضح على تمويل الهياكل الأساسية، وعلى مجالات أخرى من بينها المساعدة التقنية، ودعم القطاعات الإنتاجية، ونقل المعرفة والتكنولوجيا. ومع تعلم أقل البلدان نمواً لأفضل سبل تسخير أوجه التآزر والتكامل بين الشركاء، وإقبال اقتصاداتها على التكامل الأوثق على الصعيد الإقليمي (عن طريق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية مثلاً) يمكن أن تزيد قيمة التعاون والتكامل الاقتصادي داخل بلدان الجنوب. بيد أن ثمة تحديات ماثلة ترتبط بهذا التعاون تتعلق أهمها بالاختلالات الإقليمية في الحصول على التمويل الإنمائي، والحاجة إلى زيادة الشفافية في الإقراض بشروط ميسرة وغير ميسرة، وما تجلبه زيادة التعاون فيما بين بلدان الجنوب من تعقيدات إضافية لإدارة المعونة وتسيقها في أقل البلدان نمواً.

وفي سياق الترقب المتزايد واستمرار أحوال انعدام الاستقرار المالي، تتضاعف التحديات الناجمة عن تفاعل هذه الاتجاهات جزاء توقع تردي القدرة على تحمل الدين. وفي حين أن حصول أقل البلدان نمواً على التمويل بشروط ميسرة قد يكون في حد ذاته علامة إيجابية - ويتوافق في الواقع دائماً مع قدرتها على حشد موارد إضافية بشروط غير ميسرة، يثير الارتفاع الحاد في رصيد الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً مخاوف شديدة بشأن قدرتها على تحمّل الاستدانة. فقد زاد الرصيد الإجمالي للدين الخارجي لأقل البلدان نمواً بأكثر من الضعف بين عامي 2007 و2017، وتضخم من 146 بليون دولار إلى 313 بليون دولار. وعلاوة على ذلك، وبينما استمر انخفاض وزن الدين بشروط ميسرة في مجموع الديون الخارجية لأقل البلدان نمواً بين عامي 2004 و2015، توقفت هذه العملية مع اتجاه أسعار الفائدة إلى معاودة الارتفاع في البلدان المتقدمة النمو. ومنذ ذلك الحين شهد الإقراض بشروط غير ميسرة فتوراً كبيراً، وعاد رصيد



الديون بشروط ميسرة إلى التزايد المتسارع مجدداً. وتجعل الأساليب المتغيرة في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً من إعادة التقييم الشامل للقدرة على تحمل الدين وما يتصل بها من مسائل نظامية، مسألة أكثر إلحاحاً.

وإذا كان تمويل الدين الخارجي يمثل، ولا ريب، عنصراً رئيسياً لأي استراتيجية للتنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، يكون التحدي السياساتي الرئيسي هو كيفية تسخير هذه الأدوات مع الحد إلى أدنى درجة من المخاطر المقترنة بها، من قبيل زيادة تكاليف خدمة الدين التي تنتقص من تخصيص الموارد للاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة. ويمكن قياس حجم هذا التحدي بسهولة. فحتى مع قصر التركيز على الدين الخارجي الحكومي والمكفول حكومياً - الذي يستحوذ في حالة أقل البلدان نمواً على 78 في المائة من إجمالي رصيد الدين الخارجي - ارتفعت خدمة الدين بأكثر من الضعف منذ عام 2010، فقفزت من 6.2 بلايين دولار إلى 13.2 بليون دولار في عام 2017. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة، تجاوز عبء خدمة الدين نسبة 6 في المائة من صادرات السلع والخدمات والدخل الأولي في عام 2017 (مع تحقق معدلات تفوق العشرة في المائة في بعض فرادى أقل البلدان نمواً) مقترباً من مستويات شوهدت للمرة الأخيرة قبل بدء مبادرات تخفيف عبء الدين في مطلع العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. ويعكس هذا الاتجاه أيضاً حقيقة مفادها أن تركيبة الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً تحولت تدريجياً نحو مصادر تمويل أعلى تكلفة وأكثر مخاطرة، من بينها تزايد حصة الدين الخارجي بأسعار فائدة متغيرة. وبالرغم من أن الديون بشروط ميسرة لا تزال تمثل ما يقرب من ثلثي رصيد ديون أقل البلدان نمواً، أخذت أهمية الدائنين التجاريين والدائنين الثنائيين من غير أعضاء نادي باريس في التزايد مما يمكن أن تترتب عليه آثار عميقة في خدمة الدين ومخاطر إعادة تمويل الدين - ويحتمل أيضاً - في تكاليف التفاوض على أي إعادة للهيكلة.

واعتباراً من أيار/مايو 2019، ومن بين أقل البلدان نمواً التي يشملها الإطار المتعلق بالقدرة على تحمل الدين الذي أعده البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والبالغ عددها 46 بلداً، كانت خمسة بلدان تعاني ضائقة الديون (جنوب السودان، وسان تومي وبرينسيبي، والسودان، وغامبيا، وموزامبيق)، وكان 13 بلداً آخر مصنفاً في حالة خطر شديد للتعرض لضائقة الديون (إثيوبيا، وأفغانستان، وبوروندي، وتشاد، وتوفالو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجيبوتي، وزامبيا، وسيراليون، وكيريباس، وموريتانيا، وهايتي). ومما يثير قلقاً مماثلاً، أن أغلبية هذه الطائفة من أقل البلدان نمواً حصلت على تخفيف لعبء الدين قبل فترة تتراوح بين 10 إلى 15 سنة فقط، بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين.

ويشير هذا إلى حقيقة مفادها أن أمام أقل البلدان نمواً رهاناً كبيراً في المناقشات المتعلقة بما يطلق عليه المسائل النظامية، وبالتحديد التمويل الإنمائي، والسيولة الدولية، والقدرة على تحمل الدين. وربما كان وزن هذه البلدان هامشياً من الناحية الاقتصادية عند تقديره على نطاق عالمي، ولكن شروط إدماجها في السوق العالمية تتأثر بعمق بالتدابير ذات الصلة التي يتفق عليها المجتمع الدولي. ومن هنا، يصبح من الأهمية بمكان النظر بالقدر الكافي في مصالح أقل البلدان نمواً والتعبير عنها في المنتديات العالمية المعنية بمناقشة المسائل النظامية.

## تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

في مواجهة خطة التنمية المستدامة الطموحة لعام 2030، التفت المانحون إلى القطاع الخاص الهادف للربح من أجل سد الثغرة المتسعة في التمويل الإنمائي الرسمي اللازم لتلبية الاحتياجات التمويلية المتزايدة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. والقصد من وراء ذلك هو توسيع نطاق مشاريع الاستثمار المؤثرة على هذه الأهداف، في الحالات التي تكون فيها الفرصة السانحة لمستثمري القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) غير قاطعة. وفي الوقت الحاضر، تتبع لجنة المساعدة الإنمائية استراتيجية لإشراك القطاع الخاص تقوم على استخدام أدوات القطاع الخاص ونوافذ تمويلية جديدة لدعم الاستثمار الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية من منطلق إتاحة إضافة تمويلية، بمعنى أن هذا الاستثمار ما كان له أن يتحقق دون انخراط قطاع التمويل الرسمي. ويميل المانحون إلى تعريف أي استثمارات في أقل البلدان نمواً تجمع بين التمويل بشروط ميسرة والتمويل من القطاع الخاص، بأنها إضافية.

وينطوي هذا الاتجاه نحو القطاع الخاص على التضحية بالصورة الذائعة منذ فترة طويل عن المساعدة الإنمائية الرسمية بوصفها تيسيرية بطابعها ومخصصة حصرياً لحكومات البلدان النامية والمواطنين في البلدان الفقيرة. وبالإضافة إلى إدخال تقنيات وأدوات تمويلية تجارية في المساعدة الإنمائية الرسمية، تستخدم خطة إشراك القطاع الخاص المانح طائفة من العبارات الاصطلاحية لا توجد لها تعاريف متفق عليها عالمياً. وتُفهم هذه العبارات الاصطلاحية وتطبق بطرق مختلفة من جانب مجموعة متزايدة من الجهات الفاعلة الإنمائية. ومن بين الأهداف الرئيسية للتحديث الجاري للمساعدة الإنمائية الرسمية الذي تباشره لجنة المساعدة الإنمائية تقديم حوافز للمانحين لتكثيف إشراكهم للقطاع الخاص، بما في ذلك في أقل البلدان نمواً.

وربما كان دور القطاع الخاص في مجال التعاون الإنمائي مثاراً لخلاف شديد. ففي دراسة بيان الجدوى التي أجريت لدعم وجود دور مهيم للقطاع الخاص، نال هذا القطاع إشادة لكونه أكثر كفاءة وقدرة وابتكاراً من الجهات الفاعلة الإنمائية التقليدية. وتتمثل الفرضية القائمة في هذا المقام في أن القطاع الخاص يجسد الغوث الذي تحتاجه حكومات البلدان النامية أشد الاحتياج في مواجهة المخاطر والديون التي تثقل كاهلها. ويتمثل هذا التصور في أن القطاع الخاص يتمتع بقدرة فريدة على نشر نماذج أعمال مبتكرة وشمولية، وتكنولوجيات جديدة لتلبية احتياجات المستهلكين الفقراء.

ويرى مؤيدو هذا الرأي أنه يمكن التمييز بين فئتين للاستثمار الخاص:

(أ) الاستثمار الخاص المحشود باستخدام أموال عامة دولية ومحلية لدعم التنمية المستدامة؛

(ب) والاستثمار الخاص التجاري (مثل الاستثمار الأجنبي المباشر).

وتكمن المسألة الرئيسية في هذا التمييز بين فئتي الاستثمار الخاص في أن تفعيلهما على أرض الواقع بالغ الصعوبة. فلم يواكب الدعوة المتعلقة بالنهج والسياسات المؤسسية بشأن إشراك القطاع الخاص حتى الآن وضوح لبعض الجوانب المهمة ومنها معايير التمييز بين تكلمتا الفئتين. ولا يزال إطار تفعيل إشراك القطاع الخاص المانح في واقع الأمر، إطاراً مؤقتاً غير واضح المعالم. ومما يثير قدراً أكبر من القلق، أن المسائل التي يهتم بها متلقو المساعدة الإنمائية الرسمية والمخاطر الناجمة عن إشراك القطاع الخاص في تقديم المعونة، لا تنال إلا اهتماماً محدوداً.

وأحد عناصر إشراك القطاع الخاص المانح التي جذبت مخيلة المانحين، هو استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية في حشد مبالغ ضخمة من التمويل الخاص لاستثمارها في أهداف التنمية المستدامة، مما أسفر عن رفع شعار "من المليارات إلى التريلونات". ويؤدي خلط التمويل إلى تكملة وإشراك طائفة متنوعة من مصادر التمويل، من بينها على سبيل المثال لا الحصر، القطاع الخاص الهادف إلى تحقيق الربح.

والغرض من إشراك القطاع الخاص المانح هو تفعيل هذا التصنيف لاستثمارات القطاع الخاص الخيرة في جوهرها والمحقة لصالح المجتمع، في وجود الدعم الرسمي. واعتمد المانحون تبعاً لذلك ممارسات وأدوات تجارية واتفقوا على ترتيبات مؤقتة للمضي على طريق المعالجة الموحدة والإبلاغ الموحد عن ممارسات لم تكن مؤهلة من قبل للاندراج ضمن المساعدة الإنمائية الرسمية، والمساعدة على حشد تمويل إنمائي إضافي من القطاع الخاص في إطار برنامج متضافر لإشراك هذا القطاع. وهكذا، أصبح الاستثمار الخاص مكوناً رئيسياً من مكونات الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

وثمة فرضية منطقية تتمثل في أن الدور الواعي بالتنمية المتوَجَّي للقطاع الخاص يختلف اختلافاً واضحاً عن الإجراءات المستدامة الأحادية الجانب التي يتزايد اعتمادها من قِبَل المؤسسات التجارية من أجل إدماج أهداف التنمية المستدامة في استراتيجيات عملها التجاري. فبدافع من مصالح تجارية عديدة، يمكن أن تتخذ هذه الإجراءات المستدامة أشكالاً مختلفة تتراوح بين ما هو دفاعي (رداً على المنافسة السوقية)، أو خيري (كجزء من المسؤولية الاجتماعية للشركات)، أو ترويجي (ارتباطاً بالتسويق)، أو استراتيجي (بحثاً عن المستثمرين)، أو تحويلي (استهدافاً لتأثير إنمائي). وثمة تحدٍ آخر يتمثل في أن المؤسسات التجارية تتمتع بهامش كبير في الكيفية التي

تسوق بها إجراءاتها المستدامة، ويمكنها من ثم الإيهام بالتسويق باعتباره تعميقاً للمشاركة. وهناك أطر عديدة قائمة لرصد الإجراءات المستدامة للمؤسسات التجارية، لكنها لا تزال غير ملزمة.

وثمة علاقة وثيقة بين خطط إشراك القطاع الخاص والتمويل المختلط من جهة، وخطّة الشراكة بين القطاعين العام والخاص والإصلاحات التنظيمية من جهة أخرى، وهي الخطّة التي ميزت عصر الشراكة السابق بين القطاعين العام والخاص واتبعتها بصفة خاصة مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف. ونتيجة ذلك أن الدروس المستخلصة من حقبة إعادة الهيكلة في ثمانينات وتسعينيات القرن العشرين إما أنها لم تستوعب أو لا يجري التقيد بها.

ويشارك المانحون (أو وكلاؤهم) بقدر ما في "اختيار الفائزين" الذين يرون أنه يستحقون تلقي الإعانات المدمجة في أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، والتي تشكل في نهاية المطاف نوعاً من السياسات الصناعية العابرة للحدود يطرحها المانحون ويمولونها وتتقدّم في البلدان المستفيدة من المعونة. ويفترض في ذلك أيضاً إمكانية التعرف المسبق على ميزان المخاطر والمنافع لجميع استثمارات القطاع الخاص.

غير أن متلقي المساعدة الإنمائية الرسمية ليسوا أطرافاً فعالة في صنع القرار المفضي إلى إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية. ويغايّر التوقعات والسلطات المخولة للمؤسسات التجارية للعمل بالنيابة عن البلدان النامية، عدم الوضوح الذي يسم آليات مُساءلة القطاع الخاص أمام متلقي المساعدة الإنمائية الرسمية التي يعمل هذا القطاع وكيلاً لها على الأرض. ويكمن في صلب هذه المسألة اعتبارات الحق في التنمية، والسيادة، ونسيج مفهوم الديمقراطية نفسه، والترخيص الاجتماعي الذي يمنحه للحكومات.

وعلى الرغم من الآمال العريضة المعقودة في البداية على نهج استخدام التمويل الإنمائي الرسمي العام، على قلته، في إشراك القطاع الخاص، يثير تزايد الأدلة على انخفاض معدلات الاستفادة المتحققة منه قدراً كبيراً من الشكوك حول جدواه. وقد بلغت قيمة رأس المال المحشود من القطاع الخاص الموجه إلى أقل البلدان نمواً ما مجموعه 9.27 بلايين دولار في الفترة 2012-2017. واستحوذت أقل البلدان نمواً على نسبة 6 في المائة من رأس المال الذي حشده القطاع الخاص، وهو ما لم يتجاوز 5.8 في المائة من حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المدفوعة لأقل البلدان نمواً. وعلاوة على ذلك، لا يتسم توزيع رأس المال المذكور على أقل البلدان نمواً بالتساوي ويتركز في بضعة بلدان. فقد استأثر أكبر ثلاثة متلقين بما يقرب من 30 في المائة من كل التمويل الخاص الإضافي، بينما استحوذت أكبر 10 بلدان على ما يناهز 70 في المائة منه. وتؤكد هذه الأدلة استمرار احتياج أقل البلدان نمواً للتمويل الإنمائي الرسمي. ومن غير المرجح أن يعوض إشراك القطاع الخاص والتمويل المختلط الصعوبات الهيكلية التي يواجهها العديد من أقل البلدان نمواً في اجتذاب رأس المال الخاص. ومن غير الواقعي التطلع إلى أن يصبح القطاع الخاص المصدر الرئيسي للتمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً.

ويكشف التوزيع القطاعي لرأس المال الخاص المحشود عن تركزه أيضاً في القطاعات المدرة للدخل في أقل البلدان نمواً، وبخاصة الطاقة، والأعمال المصرفية، والخدمات المالية، والصناعة، والتعدين، والتشييد. وهي قطاعات يحتمل على أي حال أن تجتذب التمويل التجاري، مما يشكك في دور التمويل المختلط.

ومع ذلك، لم يتضاءل تحمس المانحين لهذا النهج. لكن عدم وجود تعاريف ومنهجيات موحدة لتقدير المبالغ المحشودة يضيف المزيد من الجدل، مثلما يحدث في مجالات أخرى من مشهد التمويل الإنمائي المتغير. وتتمثل التحديات الرئيسية التي تواجه الاستفادة من هذا التمويل في صعوبة اجتذاب بعض فئات المستثمرين (مثل المستثمرين المؤسسين)، حيث تهيمن على التمويل المختلط جهات فاعلة عامة (تتمثل في الواقع في الخلط بين العام والعام، على عكس المقصد الأصلي للخلط الذي توخى الاستفادة بمبالغ أكبر من القطاع الخاص).

وأثارت الفرص والتحديات المحيطة ببدء العمل الإنمائي بقيادة القطاع الخاص وتطبيقها في أقل البلدان نمواً مخاوف بسبب ما يحتمل أن يترتب عليها من عواقب ضارة. فأولاً، يمكن أن تؤثر هذه الإجراءات تأثيراً سلبياً على تطور القطاع الخاص المحلي. وثانياً، يمكنها أن تنتهك المبادئ المقبولة لفعالية التنمية. وثالثاً، يمكن أن تنقلب إلى إعانة القطاع الخاص التابع للبلدان المانحة. كما المصالح

الاستراتيجية تهدد بتقويض سياسات التنمية والتأثير الإنمائي. وإلى جانب ذلك، تسبب تغيرات هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية في تغيير ميزان القوى داخل مجموعة آخذة في الاتساع من العناصر الإنمائية الفاعلة، وعلى نطاقها. وأصبح قطاع المعونة، الذي دأب على الخضوع لسيطرة المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف والمؤسسات المالية الثنائية والمتعددة الأطراف والحكومات المتلقية ومنظمات المجتمع المدني، معرضاً للاضطراب بسبب تفرع القطاع الخاص والمؤسسات الخيرية والعديد من الجهات الفاعلة الأخرى في جنباته. ويتزايد نفوذ هذه الجهات الفاعلة ويزاحم علاقات القوى بين الجهات الفاعلة لهيكلية المعونة التقليدية. وأصبحت الأدوار التي تضطلع بها المؤسسات الخيرية والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمانحون مشوشة. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما لا تتلاقى مصالح مختلف الجهات الفاعلة ووجهات نظرها بشأن التنمية. وتؤدي زيادة تركيز المانحين على أدوات القطاع الخاص أيضاً إلى تدني مستويات الشفافية (بالمقارنة بالمساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية)، نظراً لوجود أسرار تجارية في المسائل المرتبطة بالقطاع الخاص.

وفي حين أن التضامن العالمي حول أهداف التنمية المستدامة يقوم على مفهوم القيمة المتبادلة، لا تخلو العلاقة بين القيمة والمصالح الاستراتيجية من التجاذبات. ومن المقبول عموماً أن تكون المصالح الوطنية سمة دائمة من سمات التعاون الإنمائي. كما أن الإحساس الوطني - الشعبي يؤدي في العديد من البلدان المانحة إلى الدعوة لزيادة استخدام المعونة لخدمة مصالح استراتيجية وطنية ومصالح قصيرة الأجل. وتتضمن المسائل الرئيسية في هذا السياق، الأمن والهجرة، والتركيز الجغرافي، وحجم المعونة الذي ينبغي توجيهه إلى البلدان النامية الأكثر تقدماً.

وبهذا، تصبح جودة الشراكات التي ستمتكن حكومات أقل البلدان نمواً من عقدها مع القطاع الخاص والجهات صاحبة المصلحة الأخرى، أحد مجالات الانشغال الرئيسية. فمحدودية القدرات المؤسسية للدولة تحد عادةً من اضطلاع حكومات أقل البلدان نمواً بأدوارها التقليدية بما في ذلك دورها في توجيه عملية التنمية. لكن ذلك لا ينبغي أن يصبح عذراً لإسناد دور المتفرج إليها. وثمة في هذا المجال اتجاه أكثر إيجابية بوسع المانحين اتباعه وهو الإسهام في التصدي لمشكلة قدرات أقل البلدان نمواً على استيعاب المعونة (والجوانب الأوسع لقدرات الدولة) بدلاً من القبول بأوجه القصور بوصفها معياراً. ويمكن لهذا التغيير في الاتجاه أن يرسخ التنمية المستدامة بطريقة أفضل على المدى البعيد.

ويتزايد تفويض المانحين لمؤسسات التمويل الإنمائي التابعة لهم بمهمة تفعيل استخدام أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية. وكانت مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية العاملة بوصفها صناديق مملوكة للدولة لاستثمارات رأس مال المخاطرة توصف في بعض الأحيان بأنها "الركيزة الثالثة" للتعاون الإنمائي الدولي، جنباً إلى جنب مع المانحين ومصارف التنمية المتعددة الأطراف. لكن مؤسسات التمويل الإنمائي اليوم تسعى إلى تحقيق نتائج مالية إلى جانب التأثير الإنمائي. وهي تستثمر باستخدام الأرباح المعاد استثمارها، والمعونات التي تتلقاها من الحكومات التي تتبعها (المساعدة الإنمائية الرسمية) والمبالغ المحشودة مما تمارسه هي من أنشطة في مجال خلط التمويل. وقد زادت الأصول التي تديرها بأكثر من الضعف منذ عام 2012. وفي الوقت الحاضر، لا تتجاوز التدفقات المرتبطة بأدوات القطاع الخاص 2 في المائة تقريباً من مجموع التدفقات الثنائية إلى البلدان النامية كمجموعة، وتحتل المنح موضعاً مهيماً فيها بنسبة 89 في المائة. ومع ذلك، تخطط البلدان المانحة لتوسيع دور هذه المؤسسات وأدوات القطاع الخاص في البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً.

وفي عينة لعدة مؤسسات كبرى من هذه النوعية، أدرجت جميع مؤسسات التمويل الإنمائي قطاع الهياكل الأساسية (بما فيها الطاقة والاتصالات) كقطاع ذي أولوية، وشاع بينها أيضاً اعتبار الزراعة والصناعة الزراعية أولوية. ونفذت كذلك عدداً أقل بكثير من الاستثمارات في القطاعات الاجتماعية. ويمثل زيادة توزيع الاستثمارات الخاصة على أقل البلدان نمواً وقطاعاتها التي لا تحصل على القدر الكافي من الاستثمارات، عنصراً مهماً في إثبات الأساس المنطقي الذي يقوم عليه استخدام أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية وعمليات هذه المؤسسات في أقل البلدان نمواً. بيد أن زيادة التوزيع غير مضمونة ما لم توجه هذه المؤسسات نماذج أعمالها بطريقة أفضل للتأكيد على الاستثمارات عالية المخاطر التي تتطلب بطبيعتها مخاضاً أطول في أقل البلدان نمواً.

وبالتمييز بين أقل البلدان نمواً، يتبين أن ما يمتلك منها فرصاً سوقية مواتية يستطيع الحصول على فوائد من إشراك القطاع الخاص. وتجذب كثرة السكان وزيادة الحضنة وارتفاع معدلات نمو الطبقة المتوسطة في أقل البلدان نمواً انتباه المستثمرين في الغالب، لكن أقل البلدان نمواً التي تحظى بأسواق أصغر ومعدلات فقر أعلى، يمكن أن تتوقع أن تكون من الخاسرين.

والأدلة قليلة على أن النهج الذي تتبعه مؤسسات التمويل الإنمائي يضع في اعتباره السياق الأوسع الذي تعمل فيه أقل البلدان نمواً. فثمة دلائل محدودة على تفاعلها المنهجي مع حكومات أقل البلدان نمواً أو نزوعها إلى تشكيل هيكل الاستثمار بما يتماشى مع مكونات محددة في خطط تنمية أقل البلدان نمواً. وبالتالي، لا تحدد مؤسسات التمويل الإنمائي دائماً غايات بعينها تكفل بها تناول الأهداف بموجب استراتيجيات محددة تعرضها الحكومات المتلقية. بعبارة أخرى، تقل الأدلة على حدوث المواءمة مع أولويات التنمية في البلدان المتلقية. وتكون المشاورات المتوخاة مع المتلقين إما ترويجية بطبيعتها، حيث تركز على التقيد بالمعايير الدولية التي تهم المستثمرين، أو تهدف بدلاً من ذلك إلى التأثير على الإصلاح التنظيمي لصالح المستثمرين من البلدان المانحة.

ويصعب في الغالب العثور على معلومات بشأن ملكية الجهات المتلقية لاستثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي، كما أن عرض هذه المعلومات يجري بطريقة ملتبسة. ولا يجري توكي أهداف ترمي إلى قيام توازن بين ملكية القطاع الخاص الأجنبي والقطاع الخاص المحلي. ويخالف ذلك الأدلة التي تفيد بأن الملكية المحلية تمنح مزايًا إنمائية ليس أقلها فرصة تحقيق انتشار أكثر توازناً للاستثمار، وقدرات لإيجاد فرص العمل على نطاق طائفة أوسع من القطاعات في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، تتيح الملكية المحلية للمواطنين فرصة مراكمة الأصول اللازمة للتغلب على الفقر عبر الأجيال ونمو قاعدة محلية للتنمية المستدامة.

ولا يدخل ضمن مهم مؤسسات التمويل الإنمائي تصميم مشاريع التنمية - إنما تقبل طلبات للتمويل من المؤسسات التجارية التي يُتوقع أن تدر مشاريعها الاستثمارية عائدات مالية لهذه المؤسسات. وبالتالي، لا ترتبط نماذج أعمالها بخطط التنمية القطرية، ويشكل نوع استثمار مؤسسة التمويل الإنمائي نوع التأثير الإنمائي الذي يمكن أن يتحقق. ولا تظهر مؤسسات التمويل الإنمائي إقبالاً على المخاطر المرتفعة، بل تعطي أولوية لظروف الاستثمار المحتمل نجاحها بنسبة تزيد على 80 في المائة، بصرف النظر عن قدرة هذا الاستثمار على إحداث تأثير تحويلي.

وتؤدي طبيعة عمليات مؤسسات التمويل الإنمائي، بما فيها الحاجة إلى خفض التكاليف إلى الحد الأدنى وجني أرباح من الاستثمار، إلى تفضيل المؤسسات الكبيرة والأجنبية على رواد الأعمال المحليين. ويشكل ذلك مصدراً للقلق بسبب انعدام المساواة المترسخ بين الشركات المحلية والأجنبية، وتأثير تكوين الشركات على هيكل السوق المحلية وعلى قدرة رواد الأعمال المحليين على المنافسة في أكثر قطاعات أسواقهم الداخلية ربحية. وفي أحيان كثيرة، تكون مقار الجهات المتلقية لاستثمارات هذه المؤسسات مسجلة في ولايات قضائية تقدم مزايًا ضريبية.

كذلك، يعني نموذج أعمال هذه المؤسسات أن الحيز المتاح أمام حكومات أقل البلدان نمواً لتنفيذ سياسة صناعية وتنسيقها، حيز متقلص. ورغم أن الدول المتلقية للمساعدة الإنمائية الرسمية تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة بموجب خطة عمل أديس أبابا المنبثقة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، لا تُكَلَّف إلا بدور ثانوي في صنع القرار المتعلق بإشراك القطاع الخاص.

وعلاوة على ذلك، لم يجر بوجه عام إحكام وضع أطر المساءلة عن تحقيق التأثير الإنمائي، ويكاد لا يوجد دليل على أن مؤسسات التمويل الإنمائي تتشاور مع الدول بانتظام. وتُسأَل مؤسسات التمويل الإنمائي أمام حكوماتها، بينهما تُسأَل الجهات المتلقية للاستثمارات أمام هذه المؤسسات. ويُعقَد مسألة الشفافية في أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي لجوئها إلى دعاوى السرية التجارية. وتختلف في واقع الأمر حتى درجة مراقبة الحكومة لهذه المؤسسات.



وتهدف مؤسسات التمويل الإنمائي رسمياً إلى تحقيق الإضافة المالية والإنمائية، بيد أنه يصعب قياس هذه الإضافة، كما أن الأدلة عليها شحيحة. وبالتالي، تعتمد هذه المؤسسات على طرح فرضيات وإجراء تقديرات عندما تتوخى قياس تأثيراتها الإنمائية. وتتمثل التأثيرات الإنمائية الرئيسية التي تزعم هذه المؤسسات السعي إليها فيما يلي:

- **إيجاد فرص العمل.** وفي حين يُقَر بالتأثير المباشر لهذه المؤسسات على إيجاد فرص العمل في أقل البلدان نمواً، لا يتسم التأثير على نوعية العمل بالوضوح، ومن المحتمل أن يديم إشراك القطاع الخاص فقر العمل أو يتسبب فيه.
- **إتاحة الحصول على التمويل.** وحسبما تشير الأدلة فإن مؤسسات التمويل الإنمائي ترحب إلى تفضيل الشركات الكبيرة (خاصة التي تحوز حصة من رأس المال الأجنبي أو أغلبية منه) عن المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد لا يكون هذا الانحياز الظاهر شيئاً إذا كان يجلب مكاسب منتظمة من الشركات "ذات التأثير المرتفع" ورواد الأعمال "ذوو التأثير المرتفع" الذين يُضمن إسهامهم بقدر أكبر في إحداث التحول الهيكلي، مقارنة بأنواع زيادة الأعمال الأخرى السائدة في أقل البلدان نمواً. كما أن الاستثمار في الشركات الكبيرة ليس سلبياً في حد ذاته، أو بذاته لأغراض التحول الهيكلي. بيد أن الهدف الرئيسي للسياسات الوطنية لزيادة الأعمال، كما هو مذكور في تقرير أقل البلدان نمواً، 2018: *زيادة الأعمال لإحداث التحول الهيكلي - بعيداً عن واقع سير الأعمال كالمعتاد*، هو التشجيع على إيجاد نظام بيئي متوازن لمؤسسات الأعمال بجميع أحجامها. ولذلك، قد يكون هذا الاستثمار في غير صالح رواد أعمال المؤسسات المحلية المتناهية الصغر ذات التأثير المرتفع الذين يواجهون بالفعل صعوبات في الحصول على قروض المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.
- **الملكية المحلية.** حيث تؤكد مؤسسات التمويل الإنمائي أهمية عمليات المستثمرين المحلية، لكنها تغفل إلى حد كبير الحديث عن مسألة الملكية المحلية.

وقد دفع إصلاح هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية، وفي بعض الحالات التركيز الأحادي في القطاع الخاص على نُهج بعينها لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، بقضية النقص المتزايد للمساءلة في التمويل الإنمائي الدولي إلى الصدارة. ويحيل التشوش الذي يحيط بالتدفقات بشروط ميسرة وغير ميسرة الناتج عن إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية جوانب من هذه المساعدة كانت مفهومة في السابق إلى جوانب يكتنفها الغموض الآن.

## كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

تكتسي الموارد العامة المحلية اللازمة للاستثمارات العامة والخدمات العامة أهمية بالغة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، من أجل إدامة التحول الاقتصادي واستئصال شأفة الفقر والجوع. ويتسم تعزيز حشد الموارد العامة المحلية بأهمية بالغة من أجل سد فجوات التمويل الإنمائي وتخفيف الضغط على الدين العام. لكن استمرار العجز الهيكلي ومشاكل موازين المدفوعات في أقل البلدان نمواً يدل على كبر احتياجها للمساعدة الإنمائية الرسمية من أجل تكملة الموارد العامة المحلية. وتتوقف أيضاً وتيرة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وجودة النتائج المتحققة على التأزر بين الموارد العامة الخارجية والمحلية.

وقد ارتفعت القدرة الضريبية لأقل البلدان نمواً، التي تقاس بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً كبيراً من 11 في المائة في المتوسط في عام 2000 إلى 19 في المائة في عام 2017. ووصل متوسط نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً إلى 15 في المائة في عام 2011، وهو الحد الذي يعتبر على نطاق واسع العتبة الدنيا الضرورية لدعم النمو المستدام والتنمية المستدامة. لكن الإيرادات الضريبية في العديد من أقل البلدان نمواً لا تزال تقل عن 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتعمل أغلبية أقل البلدان نمواً بأقل من قدرتها الضريبية، لكن بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، وكيريباس، وليسوتو، وملاوي، ونيبال تعمل بمستوى قريب من القدرة الضريبية الكاملة. وعلاوة على ذلك، حققت بلدان مثل تيمور - ليشتي،

ورواندا، وغامبيا، وكيريباس، وليبيريا، ونيبال تحسينات في إدارة الضرائب - بما في ذلك في مجال الامتثال - أعانها على تحسين الصلة بين الإيرادات الضريبية والأنشطة الاقتصادية.

وحدث على مدار السنين تحول كبير في تركيبة الضرائب داخل أقل البلدان نمواً، من استقائها بصفة رئيسية من الجمارك على التجارة الدولية إلى جبايتها من ضرائب الاستهلاك وضرائب الدخل في إطارها الواسع. وبلغت نسبة ضرائب الاستهلاك وضرائب الدخل في المتوسط 32.4 في المائة و23.5 في المائة من الإيرادات الضريبية في عام 2017، على التوالي.

وتتضمن العوامل الرئيسية التي تحد من الإمكانيات الضريبية لأقل البلدان نمواً، التهرب الضريبي، والحجم النسبي للاقتصاد غير الرسمي مقارنة بالاقتصاد الرسمي، وضعف نظم الإدارة الضريبية، والفساد، والتدفقات المالية غير المشروعة، وضعف أداء السياسات والمؤسسات العامة. وعلاوة على ذلك يحد انخفاض مستويات الناتج المحلي الإجمالي والتنوع الاقتصادي من قدرة أقل البلدان نمواً على زيادة إيراداتها الصافية من ضرائب الدخل والأرباح والسلع والخدمات. ولا يزال يتعين بذل جهود لتعزيز حشد الموارد المحلية. وينبغي للإصلاحات المالية في أقل البلدان نمواً أن تزن بعناية آثار فرض ضرائب جديدة على الرفاه، أو تعيد النظر في المكونات الضريبية القائمة. وينبغي أن ينصب تركيزها على إجراء إعادة نظر شاملة للوعاء الضريبي، وتحسين نظم الإدارة الضريبية، وسد الثغرات، وتبسيط النظام الضريبي، وإزالة الحوافز الضريبية ضعيفة التصميم والإعفاءات الضريبية التي لا تحقق التوازن بين المصالح الخارجية ومتطلبات تنمية الشركات المحلية، وتوفير المعلومات الضريبية الكافية للجمهور. ويتطلب بناء الحيزات المالية سلسلة من دورات الميزانية ينبغي أن توائم أقل البلدان نمواً على مدارها بصورة تراكمية الإصلاحات المالية مع الأهداف الأوسع في مجال التحول الهيكلي. ويامكان التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة أن يعطي دفعة للإيرادات، إذا ما وضع بعين الاعتبار أن هذه التدفقات بلغت في المتوسط ما قدر بنسبة 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً في عام 2015. وتتطلب مكافحتها تعاوناً ضريبياً دولياً وتحسيناً للقدرة الوطنية للهيئات التنظيمية وهيئات إدارة الضرائب من أجل تتبع الأنشطة غير المشروعة التي تستنزف الموارد وتحد من القدرة الضريبية لأقل البلدان نمواً، ووقفها ومنعها.

وتتطوي مواءمة الإنفاق الحكومي مع خطة التحول الهيكلي على أهمية استراتيجية تماثل أهمية حشد الموارد الداخلية والخارجية لتمويل أهداف التنمية المستدامة. وتكتسي الصلة بين التمويل الخارجي ومختلف فئات إنفاق القطاع العام بأهمية بالغة، وبالأخص الكيفية التي يؤثر بها التمويل الخارجي على نوعية المؤسسات العامة المعنية بإدارة التمويل وقدرتها على توليد الموارد المحلية. وتتسم العلاقة بين المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية والجهود المالية المحلية بالتعقيد ويجري تحديدها وفقاً للسياق. وبمستطاع المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية أن تدعم الجهود المالية المحلية أو تقوضها، تبعاً لكيفية إنجاز المعونة واستهدافها، وكيفية ومدى إدارة البلدان المتلقية لتلك المعونة. ومن هنا، يتوقف إيجاد التآزر بين المساعدة الإنمائية الرسمية وحشد الموارد المحلية على تخصيص القطاعي لهذه المساعدة وأثر المعونة على الجهد الضريبي والإنفاق العام.

ويتطلب بناء الطاقات الإنتاجية لأقل البلدان نمواً زيادة حجم تراكم رأس المال من الاستثمار العام والخاص على السواء. ورغم الشواغل المتصلة بتقلب المخصصات، قد تحدث المساعدة الإنمائية الرسمية في الواقع تأثيراً إيجابياً على النمو الاقتصادي عند استخدامها مباشرةً في أنشطة إنتاجية، كتخصيص المعونة لتحسين الخدمات العامة، والهياكل الأساسية المادية والاجتماعية للبلد المتلقي؛ مثل النقل، والاتصالات، والطاقة، والمياه، والأعمال المصرفية، والصناعة، والصحة، والتعليم، والسكان. وفي أغلبية أقل البلدان نمواً لا تستوفي الإيرادات الضريبية والمساعدة الإنمائية الرسمية النفقات العامة المنشودة. وزاد بشكل حاد التباعد بين المساعدة الإنمائية الرسمية والنفقات الرأسمالية العامة من 3.5 بلايين دولار في عام 2006 إلى 92.6 بليون دولار في عام 2017.

وشهد كل من الإنفاق الرأسمالي والإنفاق الجاري في أقل البلدان نمواً زيادة سريعة. لكن النفقات الرأسمالية تنخفض خلال فترة الركود أسرع من انخفاض النفقات الجارية وتتعافى ببطء خلال الانتعاش الاقتصادي، كما هو ثابت من الاتجاه القصير المسجل بين عامي 2014 و2017. وهكذا، يوجد حد للنمو القائم على زيادة الإنفاق الحكومي الذي يركز على الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية. وتحدث هذه الحالة بصفة خاصة إذا لم توجد تدابير لإكمال الموارد المحلية، بما في ذلك اتباع استراتيجيات لتحسين مواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية مع أولويات أقل البلدان نمواً. ويحد من النمو أيضاً عدم وجود سياسات محلية لحشد مشاركة القطاع الخاص،

مما يزيل الأثر الذي تحدثه الزيادة في الإنفاق الحكومي. وثمة اتجاه مثير للقلق هو اتساع الفجوة بين الإيرادات الضريبية والإنفاق العام، مع استمرار المساعدة الإنمائية الرسمية على حالها نسبياً دون تغيير على مدار السنين. فالعجز في الميزانيات الحكومية أخذ في التزايد باستمرار وقد ارتفع من 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط في عام 2013 إلى 3.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط في عام 2018.

وظلت نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي مرتفعة نسبياً في أقل البلدان نمواً فيما بين عامي 2002 و2017، في حين انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية تدريجياً كحصة من الناتج المحلي الإجمالي من نحو 16 في المائة إلى 11 في المائة على مدار الفترة نفسها. ويعني ذلك أن أغلبية الأولويات الحكومية مُولت من الموارد المحلية. غير أن معونة المانحين والإيرادات الضريبية عادت في قيمتها ثلثي الإنفاق الحكومي على الأقل. ومؤدى ذلك وجود هياكل موازية للمانحين متجاوزة للنظم الوطنية. وفيما بين عامي 2009 و2017، لم تزد نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية على 30 في المائة من الإنفاق الحكومي إلا في عدد صغير من البلدان شملت أنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، والسودان، وليسوتو، وميانمار، واليمن. وواجهت أقل البلدان نمواً التي تلقت معونة مكافئة لأكثر من 50 في المائة من الإنفاق الحكومي، حتى وأن حققت معدلات مرتفعة من الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي، مشاكل كبيرة في تحويل المعونة عن مقاصدها.

ويُنشئ تجزؤ أساليب المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية "بيروقراطيات مستقلة" ويديمها في بلدان المصدر والبلدان المتلقية. ولا توجد لدى هياكل المانحين الموازية خريطة واضحة للحسابات المالية على جانبي الإيرادات والنفقات. وتُظهر البلدان النامية المتلقية للمساعدة الإنمائية الرسمية التي تتوزع معونتها إلى مشاريع نتائج مالية أسوأ من البلدان التي تحصل على المساعدة الإنمائية الرسمية في شكل انسيابي. ومن الممكن أن يؤدي التغلب على الاختناقات الهيكلية وتحسين المواءمة بين أولويات المانحين والأولويات الوطنية، عن طريق إحداث تحول جوهري يبعد عن المشاريع ويقرب من أشكال أكثر برمجة للمعونة تستخدم النظم الوطنية وتحد من تداخل المانحين، إلى تحسين حشد الموارد المحلية.

وقد عاد تنسيق المعونة وفعالية المعونة إلى الظهور كقضيتين بحثيتين في التمويل الإنمائي، مع الزيادة الكبيرة في عدد الجهات الفاعلة وتضاؤل مستوى تنفيذ خطة فعالية المعونة. وينقسم الغرض من التنسيق بين المانحين إلى ثلاثة أقسام: (أ) ضمان تكامل المساعدة الإنمائية الخارجية مع أولويات البلدان المتلقية؛ (ب) التأكيد على مسؤولية البلدان المتلقية عن خطة التنمية الوطنية؛ (ج) ضمان تقييد أي دعم خارجي بالأهداف الاستراتيجية لخطة التنمية الوطنية. وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى استراتيجيات تنسيق قوية، وقدرة مؤسسية وبشرية، وسياسات خارجية استباقية داعمة للدور الذي تؤديه النظم الوطنية في توجيه التنمية الوطنية. ولذلك، يُوصى في هذا التقرير بأن ينظم المانحون عملية إنجاز المعونة على نحو يعزز النظم الوطنية، لضمان فعالية الدعم الذي يقدمونه وتوأمه مع الأولويات الوطنية.

وحيثما يُضفي طابع مؤسسي على تنسيق المعونة، ينعكس ذلك في رسم إطار واضح يجمع بين استراتيجيات التنمية الوطنية، والدعم الخارجي الوارد عن طريق سياسات التعاون الدولي، ومجاميع الميزانية الوطنية. وتعتبر آلية تنسيق المعونة في البلد ناجحة عندما تسفر عن ضم دعم المانحين في برنامج قطاعي واحد بدلاً من تجزؤه في مشاريع يصممها المانحون بصورة منفصلة داخل القطاع. وقد أحرز عدد من أقل البلدان نمواً مثل رواندا، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية تقدماً كبيراً في إدارة المعونة والتنسيق بين المانحين.

غير أن التركيز على المواضيع القطاعية الضيقة منتشر بين المانحين الثنائيين. ويستفاد في أقل من 10 في المائة من مجموع المعونة التي تحصل عليها أقل البلدان نمواً بأسلوب المعونة الداعمة للميزانية، فيما يستمر المانحون يمثلون محور عملية تقديم المعونة، بالرغم من الهدف الوارد في إعلان باريس لعام 2005 بشأن فعالية المعونة الرامي إلى زيادة نوعية المعونة الداعمة للميزانية. فأكثر من ثلثي مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية يقدم في إطار ثنائي، وبصفة رئيسية من خلال تدخلات مرتبطة بنمط المشاريع. ويتسم اقتران مدفوعات المعونة بالأولويات الإنمائية الوطنية في أقل البلدان نمواً بالضعف، والسبب الرئيسي في ذلك هو تقديم المعونة خارج الأطر السياسية للمتلقين. بيد أن ثمة علاقة إيجابية بين الإيرادات والمعونة، وبين



المعونة والدين الداخلي تظهر في التأثير التكاملي الإيجابي للمعونة عندما تكون داعمة للأولويات الوطنية دعماً كاملاً، كما هو الحال في رواندا في السنوات الأخيرة.

ويعطي النهج المؤسسي لتنسيق المعونة الذي تمسك البلدان بزمامه قيمة مرتفعة للملكية القطرية. وكما توخى إعلان باريس، تشير المواءمة في سياق الدعم الخارجي إلى ضرورة استخدام المانحين لاستراتيجيات التنمية الوطنية للبلدان الشريكة ومؤسساتها وإجراءاتها، والتعهد بالإسهام في تعزيز قدرات المتلقين. ويستدعي استمرار تجزؤ دعم المانحين للميزانيات في أقل البلدان نمواً وقلة ميلهم إلى تنمية الطاقات الإنتاجية، زيادة تنسيق التدخلات البرنامجية لتلافي التركيز الانتقائي وسوء مواءمة دعم المانحين وتجنب تخصيصه المبدد على القطاعات غير المنتجة.

وثمة عنصر حاسم لانعدام الكفاءة في تخصيص المعونة ينشأ عن الطريقة الثابتة التي تتشكل بها المعونة بمرور الزمن، في مواجهة تعيّر الأولويات الوطنية.

ولا يزال عدد من المقومات الأساسية لسياسات التنمية يكتسي أهمية لأقل البلدان نمواً، ومنها الحاجة إلى تحسين السياسات والمؤسسات، والتنوع، والتحول الهيكلي، والإدارة المالية العامة الموجهة نحو التنمية، ومواءمة الدعم الخارجي مع الأولويات الوطنية، والتحسين التدريجي لحفاظة حشد الموارد المحلية للحد من الاعتماد على المعونة. ومع ذلك، تظل المساعدة الإنمائية الرسمية تؤدي دوراً تحفيزياً في تمويل التنمية في أقل البلدان نمواً.

## السياسات الرامية إلى تعزيز التأثير الإنمائي والفعالية الإنمائية للتمويل الإنمائي الخارجي

**تعزيز قدرات الدول على توجيه التحول الهيكلي وتمويله** - تؤكد خطة عمل أديس أبابا أن المسؤولية الرئيسية عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقع على عاتق كل بلد. ويعني ذلك أن على الدولة الوطنية أن تقوم بدور محوري في توجيه مساعي تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولا بد من ثم أن يجري تعزيز قدرات أقل البلدان نمواً ولا سيما الكفاءات المتصلة بتصميم استراتيجيات التنمية وتنفيذها وإنجاز مهام التخطيط والتنفيذ والإدارة في الأجل الطويل لتعبئة الموارد المالية لأغراض التنمية المستدامة. وبغية تعزيز قدرات أقل البلدان نمواً على إقرار سياسات التنمية، يمكن أن يضع الشركاء برامج لبناء قدرات مقررسي السياسات في هذه البلدان وتدريبهم في مجالات التخطيط الإنمائي، والتحليل المالي، والتنوع، وفهم التغيير في هيكلية المعونة.

ويمكن أن يسهم شركاء أقل البلدان نمواً بقوة في بناء قدرات الدولة فيها بالقضاء على الخصائص المضعفة للدول في الهيكلية الحالية للمعونة (أو التخفيف منها على الأقل). ويتصل ذلك بوجه عام بالميل إلى نشوء حلقة مفرغة بين الاعتماد على المعونة وضعف قدرات الدولة. وبصفة خاصة، يؤدي استبعاد حكومات أقل البلدان نمواً من الجوانب المتعلقة بإنجاز المعونة واستخدامها إلى إضعاف القدرات في مجالين رئيسيين كالتالي:

- تُستبعد حكومات أقل البلدان نمواً غالباً من عملية صنع القرار المتعلق بالمسائل المؤثرة مباشرة وبشكل كبير في التنمية، من قبيل تخصيص المعونة أو صنع القرار المتعلق بمشاريع مشاركة القطاع الخاص وعملياته. ويحول هذا الاستبعاد دون تعلم حكومات أقل البلدان نمواً من الممارسة في سياق عملية إقرار سياسات التنمية.
- يُعد المانحون التقليديون أو يستخدمون نظاماً موازياً لإنجاز المعونة، يتسبب في أثر وخيم مفضٍ إلى إضعاف قدرات الدولة جراء استبعاد أقل البلدان نمواً من تنفيذ السياسات وهجرة ذوي الكفاءات من بيروقراطية الدولة إلى الهياكل الموازية التي ينشئها المانحون.

وتُصح أقل البلدان نمواً بإنشاء وحدة أو وظيفة مسؤولة عن التخطيط المالي الطويل الأجل لخطط التنمية الوطنية، وإنشاء نظم محلية وإطار للمساءلة. ومن شأن ذلك أن يتيح للبلدان أولاً؛ أن تتعلم أفضل السبل لتسخير أوجه التكامل والتأزر بين شركاء التنمية وإشراكهم بأكثر الطرق فعالية، مع الاحتفاظ بملكية خطتها الإنمائية. وثانياً، أن تضع إطاراً قوياً للقياس والرصد يمكنها من تحسين قياس الموارد المتحصل عليها بشروط ميسرة وقياس الأثر الإنمائي لنطاق من المعاملات أخذ في التعقد المتزايد. وتشارك في هذه المعاملات جهات فاعلة من القطاعين الرسمي والخاص، فضلاً عن المصادر الخارجية الرسمية من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية.

**تجديد الشراكات الإنمائية الدولية وبناء نظم إدارة المعونة** - مع التعقد المتزايد لنظام المعونة الأخذ في التغيير، يتعين على أقل البلدان نمواً أن تعتمد سياسات تجاه البلدان المانحة والجهات الفاعلة من غير الدول - القطاع العام أو القطاع الخاص - بشأن هيكلية المعونة الجديدة. ويتعين على حكومات أقل البلدان نمواً والبلدان المانحة والجهات الفاعلة من غير الدول أن تعيد النظر في شروط وأساليب شراكاتها الإنمائية. وينبغي أن تتمحور (إعادة) تشكيل الشراكات حول القواعد التالية: الملكية الوطنية؛ ومواءمة المشاريع والأنشطة مع خطة التنمية الوطنية وأولويتها؛ والمساءلة المتبادلة؛ والشفافية؛ والاتفاق المتبادل على منهجية ومقياس لتقييم التأثيرات الإنمائية للتمويل الأجنبي من أجل التنمية؛ ومعايير الكفاءة في دفع الموارد المالية وتخصيصها واستخدامها؛ وأخيراً الاتفاق المتبادل على آليات رصد تنفيذ هذه القواعد.

ومع أن بعض القواعد المبينة أعلاه واردة بالفعل في سياق المناقشات المتعلقة بفعالية المعونة التقليدية ومدرجة في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، لا تقتصر هذه القواعد على تناول العلاقات بين أقل البلدان نمواً والمانحين التقليديين فحسب، بل تشمل أيضاً الوكلاء من غير الدول كالمنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية. لكن ذلك لا يعني إخضاع جميع الشركاء لخطة فعالية المعونة بالطريقة نفسها. فينبغي أن تكون هناك قواعد مشتركة لجميع الجهات الفاعلة. وينبغي أيضاً أن يختلف تنفيذ تلك القواعد وما يقابلها من آليات تبعاً لنوع العناصر الفاعلة لهيكلية المعونة الجديدة. وتعزى هذه الفروق في التنفيذ إلى وجود اختلافات نوعية أساسية في العلاقة بين أقل البلدان نمواً ومختلف مصادر التمويل الخارجي.

وينبغي للمانحين التقليديين والبلدان المتلقية - بما في ذلك أقل البلدان نمواً - الاتفاق على خطة ثانية لفعالية المعونة بالصيغة المقترحة في التقرير الحالي. وينبغي أن تتضمن هذه الخطة الثانية مكونين: يهدف الأول إلى تناول العمل غير المكتمل في خطة فعالية المعونة الأصلية. ويشمل ذلك ضرورة تنفيذ المانحين لتعهداتهم السابقة المتعلقة بحجم المساعدة الإنمائية الرسمية. فمن الأهمية بمكان أن ينفذ الشركاء التقليديون تعهداتهم المعقودة منذ فترة طويلة، وأن ينفذوا أهداف المساعدة الإنمائية الرسمية التي أعيد تأكيدها في الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة، فيما يتصل بأقل البلدان نمواً والبلدان النامية ككل. ومن شأن ذلك أن يجلب إلى أقل البلدان نمواً ما يتراوح بين 32.5 و58.3 بليون دولار من التدفقات الإضافية لتمويل التنمية. ومن شأن الخطة أيضاً أن تكفل تنفيذ المانحين لكامل تعهداتهم بموجب إعلان باريس ووثائق السياسات اللاحقة المتفق عليها بين المانحين التقليديين والبلدان المتلقية، بما في ذلك في مسائل الملكية والمواءمة وإمكانية الإضافة.

أما المكون الثاني للخطة الثانية لفعالية المعونة، فيتصدى للتحديات التي تنشأ عن التغييرات الجارية في هيكلية المعونة. ويشمل ذلك في المقام الأول التعاون في مجال إشراك القطاع الخاص في التعاون الإنمائي. ولم تكن الحكومات المتلقية والمستفيدون حتى الآن أطرافاً فعالة في عملية تحديث المساعدة الإنمائية الرسمية وتصميم إشراك القطاع الخاص في التعاون الإنمائي. وبإمكان المانحين إنشاء منتدى لصنع القرارات بالاشتراك مع البلدان المتلقية لتناول مجموعة من المسائل تشمل المنهجيات، ومعايير الشفافية، وتسريع اتخاذ القرارات المتعلقة بالعمل غير المكتمل لتحديث المعونة والتوصل إلى فهم مشترك بشأن إشراك القطاع الخاص.

وثمة تحد آخر يتمثل في تحسين الشفافية في اختيار المشاريع وتنفيذها، وهو ما يمكن تحقيقه بتوخي الاستباقية في تحديد نطاق وأدوار القطاعين العام والخاص وحدودهما في إنجاز الخدمات العامة، ووضع الأطر المؤسسية والقوانين والأنظمة اللازمة لمواءمة إشراك القطاع الخاص مع أولويات التنمية الوطنية وأهدافها.

وثالثاً، ينبغي أن تسهم هيكلية المعونة الجديدة في تطوير قاعدة زيادة الأعمال المحلية لأقل البلدان نمواً. ويمكن أن يكون لتعزيز زيادة الأعمال على الصعيد المحلي تأثير إنمائي بالغ، وهو جزء حاسم في التنمية الاقتصادية المستدامة الشاملة للجميع. ويتعين على حكومات أقل البلدان نمواً أن تتوخى الاستباقية في إشراك القطاع الخاص بوسائل تحدد للقطاع الخاص المحلي دوره وحيزه وعلاقته بالقطاع الخاص الأجنبي، وأن تشكل تبعاً لذلك حوافز الاستثمار في الاقتصادات المحلية. وعلى وجه الخصوص، يمكن لحكومات أقل البلدان نمواً أن تنظر في تحديد المصالح (أو القطاعات) الوطنية الاستراتيجية في اقتصاداتها؛ وأن تحافظ على الحيز الضروري لإشراك القطاع الخاص المحلي في أكثر قطاعات اقتصاداتها ربحية؛ وأن تبحث عن وسائل مبتكرة لتعزيز الروابط مع الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وتعيد النظر في استراتيجيات زيادة الأعمال بما يتماشى مع إسهام مختلف أنواع زيادة الأعمال في التحول الهيكلي وتوليد الثروة.

ويتمثل التحدي الرابع في بناء توافق دولي حول إطار لتقييم تأثير التنمية تتفق عليه مختلف الجهات الفاعلة في هيكلية المعونة الجديدة.

ويمتاز التعاون فيما بين بلدان الجنوب بديناميات متغيرة يجري في إطارها التعلم بالممارسة على جانبي التعاون الثنائي (أو التعاون الثلاثي). ولكي يواصل التعاون فيما بين بلدان الجنوب زيادة التأثير الإنمائي على أقل البلدان نمواً، يتعين أن يجري توسيع نطاق المشاريع وتدفقات التمويل، وتعميق الحوار السياساتي الثنائي، ومواصلة التقيد بالمبادئ شديدة الرسوخ للتعاون فيما بين بلدان الجنوب ولا سيما مبادئ احترام السيادة الوطنية، والملكية الوطنية، والاستقلال الوطني، والمساواة، وعدم فرض الشروط، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، وتحقيق المنفعة المتبادلة. وثمة مناقشات جارية للاستفادة من الجهود المبذولة حالياً على الصعيد القطري لتحسين الشفافية ورصد أثر التنمية المستدامة.

**دعم النظم المالية لأقل البلدان نمواً** - يتعين على أقل البلدان نمواً تعزيز قدراتها المالية لأن ذلك يقلل تدريجياً اعتمادها على المعونة، ويعزز ملكية سياسات التنمية، ويعزز موقفها التفاوضي تجاه مصادر التمويل الخارجي. ويمكن أن يتحقق ذلك ببناء القدرات المؤسسية والبشرية لأقل البلدان نمواً من أجل تحصيل الإيرادات وتخصيص النفقات.

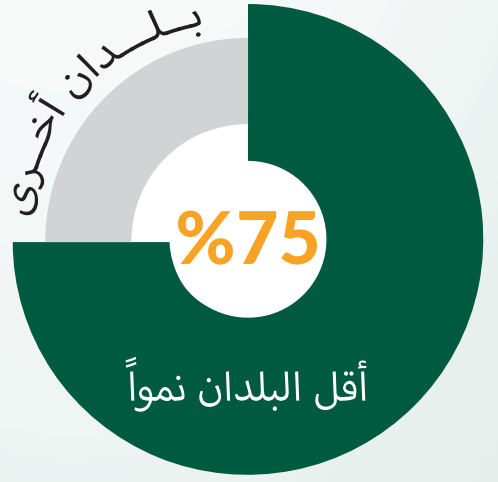
وبوسع أقل البلدان نمواً أن توسع دائماً وعاءها الضريبي على حساب مصادر الدخل والثروة التي اعتادت أن تفرض عليها ضرائب ضئيلة، كالموارد الطبيعية، والممتلكات الحضرية، واستهلاك السلع الكمالية. ويمكنها جمع إيرادات أخرى عن طريق سد الثغرات، وإلغاء الاستثناءات الممنوحة للشركات عبر الوطنية والمغتربين. وعلاوة على ذلك، ينطوي إعداد هيكلية جديدة للمعونة وزيادة الكبيرة في عدد الوكلاء العاملين في اقتصادات أقل البلدان نمواً على مصادر ممكنة أخرى لفرض الضرائب إلا أنها مهمة على وجه العموم ويتعين على هذه البلدان النظر فيها. وتشمل هذه المصادر جباية ضرائب الدخل على مشاريع مشاركة القطاع الخاص وموظفي المعونة، وسد ثغرات المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثناءات الضريبية. وينبغي أيضاً لأقل البلدان نمواً أن تُحصّل حصة من أرباح الشركات بين القطاعين العام والخاص.

**رفع صوت أقل البلدان نمواً في منتديات التمويل الدولية وإعادة الغلبة للتعددية** - لأقل البلدان نمواً مصلحة ذاتية بالغة القوة في الحفاظ على التعددية وتعزيزها. فهذا المجال هو الأفضل الذي يعبر فيه عن صوت ومصالح البلدان الصغيرة والجهات الفاعلة الضعيفة في المجتمع الدولي ويُدافع عنها. وتتعرض التعددية حالياً للهجوم في مجالات التجارة والتمويل والجغرافيا السياسية. ومن هنا، تعزز الإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي لعكس مسار إضعاف التعددية موقف أقل البلدان نمواً. ومن المهم أن تؤخذ شواغل أقل البلدان نمواً بعين الاعتبار على النحو الكافي، إن كان الوعد بعدم ترك أحد خلف الركب سيؤخذ بجديّة.

وعلى صعيد التمويل الإنمائي الخارجي تنطوي المجالات التالية أيضاً على أهمية بالغة لتعزيز قدرات أقل البلدان نمواً على تمويل تحولها الهيكلي:

- مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة. وهو ما لا يتحقق إلا باتخاذ إجراءات مشتركة من جانب جميع الجهات الفاعلة في التنمية. وفي ذلك دلالة على أهمية التعاون الدولي، ولا سيما في المنتديات المتعددة الأطراف التي ينبغي أن تكون جميع البلدان ممثلة فيها بما في ذلك أقل البلدان نمواً؛
- الاتفاق على إطار متعدد الأطراف لإعادة هيكلة الديون. حيث تجني أقل البلدان نمواً المكسب الأكبر من إعداد إطار شامل متعدد الأطراف لتيسير إعادة هيكلة الديون بطريقة منصفة، في ضوء تزايد استدانها الخارجية في السنوات الأخيرة والعجز المزمن في حساباتها الجارية؛
- تيسير إمكانية الحصول على التمويل الطويل الأجل. وينطوي ذلك على أهمية خاصة للاستثمار الطويل الأجل في الهياكل الأساسية وزيادة الطاقات الإنتاجية.

15 من البلدان العشرين الأشد اعتماداً على المعونة  
مندرجة في فئة أقل البلدان نمواً



التمويل الخارجي

أكبر مصادر التمويل  
لأقل البلدان نمواً

فجوة الموارد

في الفترة 2015-2017

2017

أقل البلدان نمواً  
تعتمد على المدخرات الأجنبية  
 لتمويل التراكم الرأسمالي

8 في المائة

من الناتج المحلي  
الإجمالي

2015



1

الفصل

أهداف التنمية المستدامة والتحول  
الهيكلي وتمويل التنمية

# الفصل 1

## أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

3	ألف -	مقدمة
5	باء -	الأهداف الإنمائية وحقوق الإنسان
7	جيم -	الأهداف الإنمائية والتحول الهيكلي وتمويلهما
9	دال -	التحول الهيكلي والتمويل الخارجي
12	هاء -	الأداء الاقتصادي والتحول الهيكلي وعجز الموارد والحساب الجاري
12		1- النمو والتحول الهيكلي وعجز الحساب الجاري
14		2- الهيكل الاقتصادي والأداء التجاري
16		3- اتجاهات الحساب الجاري
17	واو -	تغير اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي
23	زاي -	الهيكلية المتغيرة للمعونة
25	حاء -	الأساس المنطقي للتقرير وهيكله التنظيمي



## ألف- مقدمة

### مُحصّلة خطة عمل أديس أبابا لموارد التمويل مخيبة للآمال

التوترات التجارية العالمية (الأونكتاد، 2019ب). وباقتراح ذلك بالنمو السريع في عدد السكان والتدهور الذي يحيق بالبيئة واستمرار أوضاع الهشاشة والنزاع، قد تؤدي المصاعب التي تواجه تمويل التنمية في أقل البلدان نمواً إلى وضع تحقيق أهداف التنمية المستدامة في مهبط الريح.

ويمثل هذا المشهد الخارجي السلبي عقبة كؤود بوجه التنمية المستدامة، إذا ما وضع بعين الاعتبار استمرار الاعتماد القوي على المصادر الخارجية الذي تبديه أقل البلدان نمواً. فهذا الاعتماد على المصادر الخارجية لتمويل التنمية، المتولد عن العجز المتواصل في قدرة المدخرات المحلية على تمويل احتياجات الاستثمار الثابت في هذه البلدان (انظر الفرع هاء) شائع في معظم البلدان النامية، سواء أكانت من أقل البلدان نمواً أو من البلدان النامية الأخرى (البلدان النامية من غير أقل البلدان نمواً). ويحيل الدور الحاسم الذي تؤديه المساعدة الإنمائية الرسمية في تمويل التنمية، وهي خاصية رئيسية ترتبط بأقل البلدان نمواً، الكثير من هذه البلدان إلى بلدان معتمدة على هذا المصدر الخارجي تحديداً. وتختلف الصورة عن ذلك في البلدان النامية الأخرى التي تعتمد بقدر أكبر على مصادر أخرى للتمويل الخارجي بخلاف المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي غضون ذلك، اتجه مشهد التمويل الإنمائي الخارجي إلى الدخول في معترك تغيرات جذرية في السنوات الأخيرة، ولم يعد مقتصرًا في الوقت الراهن على المساعدة الإنمائية الرسمية، بل أصبح يتضمن أيضاً التمويل من مصادر أخرى بخلاف الجهات المانحة التقليدية. وفي تقرير *أقل البلدان نمواً*، 2019، يمثل تحليل التغيرات في هيكلية المعونة وآثارها على إمكانات التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً المواضيع المحورية التي يتصدى لها التقرير. وتبني مركات التحليل على إطار أعم يبرز الصلات بين تمويل التنمية، والتحول الهيكلي، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان.

ومن المسلم به منذ أمد بعيد، سواء في الأدبيات الإنمائية العالمية أو على صعيد الممارسة، أن معظم البلدان النامية بحاجة إلى مصادر أو موارد تمويل خارجية لتمكين من تمويل عمليات التنمية فيها (انظر الفرع دال). وتجري المناقشات الحالية إما في شكل مداولات بشأن تمويل التنمية (الأمم المتحدة مثلاً، 2019أ)، أو بشأن تمويل التنمية المستدامة

مع اقتراب العالم بخطى سريعة من نهاية الفترة المحددة لتنفيذ برنامج عمل اسطنبول، وانقضاء ثلث الوقت المضروب لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، لا تزال أقل البلدان نمواً تواجه مصاعب جمة في بلوغ أهدافها الإنمائية. ومن المفيد في هذا السياق تبين مسألة اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الإنمائي الخارجي، الذي يمثل جانباً رئيسياً من التحديات الإنمائية التي تصادفها. ولطالما نوقش هذا الموضوع كعزض لبطء تحقيق التحول الهيكلي، وسبب له. فهذا الاعتماد، أحد أسباب وجود آليات الدعم الدولية لأقل البلدان نمواً. ومن شأن تحليل التطورات الأخيرة في ديناميات التمويل الخارجي، من حيث حجمه ومصادره ودوافعه وطرق الإنجاز المتعلقة به، والأثر الذي يربته على إمكانات تحقيق التحول الهيكلي لاقتصادات أقل البلدان نمواً، أن يسهم بمدخلات قيمة في عملية صنع القرار المتعلقة ببرنامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً للسنوات العشر المقبلة. ومن المنتظر أن يجري اعتماد برنامج العمل المقبل في سياق مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، المرتقب انعقاده في عام 2021.

وفي منتصف مسيرة تنفيذ برنامج عمل اسطنبول، التي صادفت عام 2015، اعتمد المجتمع الدولي خطة التنمية المستدامة لعام 2030، كما اعتمد خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية. وأشير في خطة عمل أديس أبابا إلى موارد مالية مترامية لتمويل الاستثمار وتغطية النفقات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. لكن المحصلة المتحققة حتى الآن لا تزال مخيبة للآمال. فالتمويل الإضافي المطلوب تديره للبلدان النامية لم ير النور، وإلى جانب ذلك انخفض الحجم الإجمالي للتمويل الخارجي بنسبة 12 في المائة بالأرقام الحقيقية في الفترة الواقعة بين عامي 2013 و2016 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ). وانخفضت أيضاً تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً في عام 2018 بنسبة قاربت 3 في المائة قياساً بعام 2015، بينما عانت أقل البلدان نمواً انكماشاً أحد في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر بلغ معدله 37 في المائة على مدى الفترة نفسها (الأونكتاد، 2019أ). وفي غضون هذه الفترة، ارتفعت مستويات الدين الخارجي في كثير من البلدان إلى مستويات حرجة. وبحلول عام 2019، كان ثلث أقل البلدان نمواً يعاني ضائقة الديون أو كان معرضاً بمستوى مرتفع لخطر الوقوع في ضائقة الديون. واشتدت حدة المشهد التمويلي الصعب مع تراجع نمو الاقتصاد العالمي والتجارة العالمية، واستقالة أمد

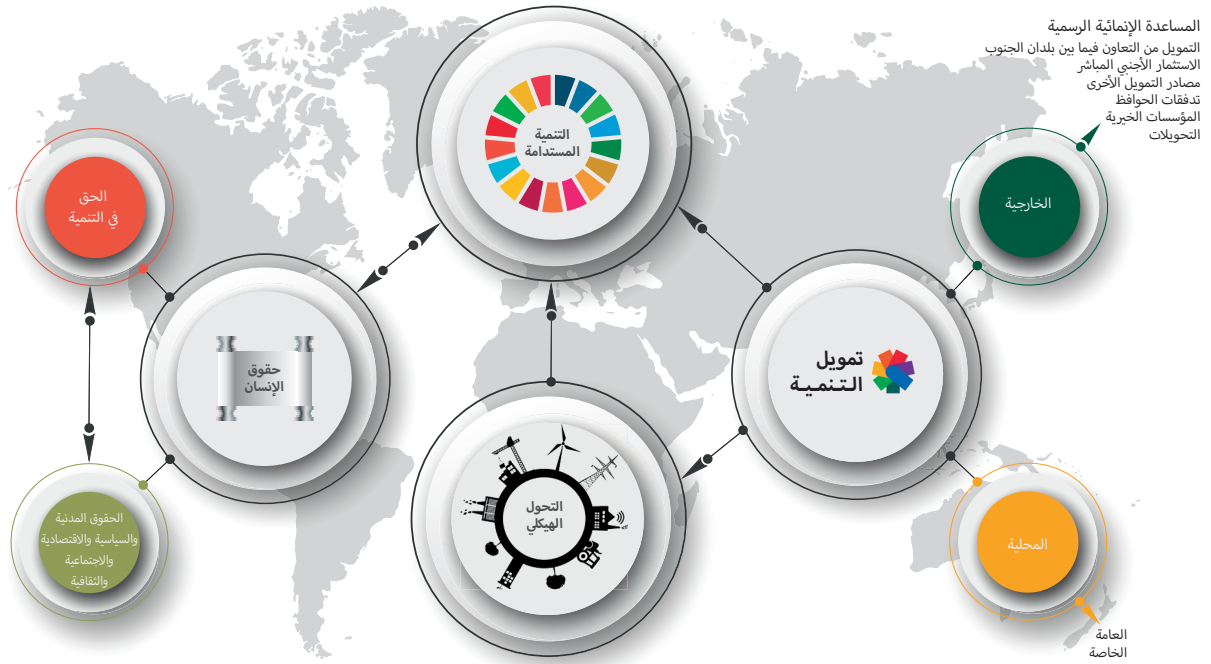


النامية - وبالأخص أقل البلدان نمواً - لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويمثل التحول الهيكلي من ثم الرابطة الحاسمة بين الاعتماد على الموارد الخارجية ومساعي تحقيق التنمية المستدامة. فالتحول الهيكلي يتيح لأقل البلدان نمواً في نهاية المطاف الخلاص من اعتمادها على المساعدة الإنمائية الرسمية، ويمكنها من تحقيق أهدافها الإنمائية بشكل مستدام.

(منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مثلاً، 2018) في سياق السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويضيف الإطار المعتمد في التقرير الراهن عنصرين حاسمين إلى هذه المناقشات. العنصر الأول، هو التحول الهيكلي. وحسبما يشرح الفرع جيم في الفصل الحالي، تدل سلسلة تقارير أقل البلدان نمواً على أن التحول الهيكلي شرط لا بد منه لتواجه البلدان

## الشكل 1-1

## الصلة بين التمويل والتحول الهيكلي والتنمية المستدامة وحقوق الإنسان



المصدر: الأونكتاد.

وإنما، وهو أمر أكثر أهمية، جعل هذه التنمية وسيلة لإعمال حقوق الإنسان الأساسية. ومن هنا، يضيف التقرير قيمة إلى المناقشات والمداوات الجارية بشرحه الروابط الاقتصادية والمنطقية بين الاعتماد على الموارد الخارجية، والتحول الهيكلي، وأهداف التنمية المستدامة، وحقوق الإنسان. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً يمثل إنجاز عملية التحول الاقتصادي الهيكلي في نهاية المطاف شرطاً للفكاك من الاعتماد على المعونة، ولإعمال الحق في التنمية. ومن هذا المنطلق، يشير التقرير إلى الروابط التي يُغفل عن ذكرها عادة في نقاشات وممارسات السياسات الإنمائية، ويوضح أهمية تسليط الضوء على التحول الهيكلي وحقوق الإنسان عند تناول الصلة بين تمويل التنمية وتحقيق التنمية المستدامة.

والعنصر الثاني هو عدم الاكتفاء في التقرير الراهن باستحضار الروابط بين اعتماد هذه البلدان على الموارد الخارجية - لا سيما المساعدة الإنمائية الرسمية - والتحول الهيكلي والتنمية المستدامة، بل أيضاً استحضار الصلات بين هذه العناصر والأهداف السامية لحقوق الإنسان. فالسعي إلى تحقيق التنمية المستدامة بالغ الأهمية لإعمال الحق في التنمية، وهو حق جرى تدوينه على الصعيد المتعدد الأطراف في عام 1986 قبل سنوات طويلة من اعتماد خطة التنمية المستدامة لعام 2030، كما أن إعمال الحق في التنمية ذاته، وبالأخص في أقل البلدان نمواً، يهيئ البيئة التمكينية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. وليست الغاية النهائية لحشد التمويل الإنمائي وتخصيصه هي فقط تحقيق التنمية المستدامة،

## منظور حقوق الإنسان محوري لبعض المبادئ الأساسية في عملية تقرير السياسات الإنمائية

وتتجاوز الوثيقتان الالتزام العام بحقوق الإنسان وتعترفان بالحق في التنمية. ويمثل الاعتراف بهذا الحق أحد مبادئ برنامج عمل اسطنبول، كما أن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 تشير إلى "أن الخطة الجديدة... تسترشد بصكوك أخرى مثل إعلان الحق في التنمية"<sup>(2)</sup>.

ومن ثم، تكون الرابطة بين أهداف التنمية المستدامة ومقاصد برنامج عمل اسطنبول والحق في التنمية جليّة (انظر الإطار 1-1). وقد دوّن الحق في التنمية للمرة الأولى على صعيد متعدد الأطراف في عام 1968 في إطار إعلان الأمم المتحدة بشأن الحق في التنمية، ثم أعيد تأكيده لاحقاً في وثائق أخرى متعددة الأطراف (الأمم المتحدة، 2013). وتُعطي إعادة التأكيد المستمر على هذا الحق شهادة على الأهمية التي يعلقها المجتمع الدولي عليه. وتدرج عناصر عديدة من الإعلان (الحق في التعليم، والصحة، والغذاء) في معاهدات واتفاقيات دولية أخرى ملزمة قانوناً.

ومثلت مسألة الطبيعة المحددة للحق في التنمية مثاراً لنقاشات مستمرة (بايرون، 2002)، بيد أن هذا الحق تكّرس كحق من حقوق الإنسان متميز عن الحقوق الأخرى (بيلاي، 2013). إن جميع حقوق الإنسان مترابطة ولا تقبل التجزؤ ولا تدرج ضمن تراتبية، على ما أوردهت معاهدات حقوق الإنسان وحسبما جاء في الإعلان ذاته. لكن إعمال الحق في التنمية يهيئ البيئة التمكينية لإعمال الحقوق الأساسية الأخرى، ومنها بالدرجة الأولى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية<sup>(3)</sup>.

ويصف الإعلان بعض العناصر الرئيسية لعملية صنع السياسات الإنمائية التي يراها ضرورية لتنفيذ الحق في التنمية، ومنها وضع السياسات الإنمائية الوطنية والدولية الملائمة وقيام التعاون الدولي الفعال. ويندرج ضمن واجبات الدول في تعزيز الحق في التنمية واجب التعاون مع دول أخرى من

(2) الأمم المتحدة، 2011، الفقرة 29(و)؛ الأمم المتحدة، 2015، الفقرة 10.

(3) بحسب قول رئيس مجلس حقوق الإنسان في عام 2017 "يعود تحقيق أهداف التنمية المستدامة بمردود إيجابي على حقوق الإنسان. بعبارة أخرى، يمكن لرفع مستويات التنمية أن يرفع مستويات إعمال حقوق الإنسان" (مارا مارتيلي، 2017).

ويطرح الفصل الراهن دوافع هذا التقرير والأساس المنطقي الذي يبنى عليه. ويبرز الفرع التالي في الفصل الصلة بين أهداف التنمية المستدامة المشمولة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030، وإعمال حقوق الإنسان، وهو موضوع يُغفل عنه في أحيان كثيرة في مناقشات السياسات الإنمائية. ويعقب ذلك تحليل العراقيل الرئيسية المتشابكة التي تحول دون تحقيق أهداف التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان؛ ومنها اعتماد أقل البلدان نمواً المستمر على التمويل الخارجي وعجز معظم هذه البلدان عن تحمّل عملية للتحوّل الاقتصادي الهيكلي. ويناقش الفرع جيم احتياجات التمويل التي تقتضيها خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ويوضح الدور الحاسم الذي يؤديه التحوّل الاقتصادي الهيكلي في تحقيق هذه الأهداف. ويجري في الفرع دال الربط بين التمويل الخارجي والتحوّل الهيكلي في اقتصادات أقل البلدان نمواً. ويحلل الفرع هاء نوعية أداء أقل البلدان نمواً في القرن الراهن من منظورات النمو الاقتصادي والتجارة والحسابات الجارية والتحوّل الهيكلي. ويتناول الفرع واو، تبعات هذه العناصر على ديناميات اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الأجنبي. ويقدم الفرع زاي وصفاً موجزاً للتغيير الحاصل في هيكلية المعونة، ويُختتم الفصل بالفرع حاء الذي يستعرض بنية باقي التقرير.

## باء- الأهداف الإنمائية وحقوق الإنسان

لا تُبرّز في بحوث وسياسات التنمية في أحيان كثيرة الروابط القائمة بين تمويل التنمية والتحوّل الهيكلي وحقوق الإنسان، ويوجد على ما يبدو انقسام في المنتديات الدولية بين مناقشات التنمية والسياسات الإنمائية من جانب، والمناقشات المتعلقة بحقوق الإنسان من جانب آخر. ويجري فيما يلي أدناه إلقاء الضوء على بعض هذه الروابط.

إن الوثيقتين الرئيسيتين المتعلقتين بأهداف التنمية ذاتي الصلة بأقل البلدان نمواً، تشيران إلى الرابطة الوثيقة بين التنمية وحقوق الإنسان. فبرنامج عمل اسطنبول ينص على أن "التنمية... تتطلب احترام جميع حقوق الإنسان، وتعززها"، بينما تؤكد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 أن "أهداف خطة التنمية المستدامة البالغ عددها سبعة عشر هدفاً وغياباتها البالغ عددها 169 غاية... يقصد بها إعمال حقوق الإنسان للجميع"<sup>(1)</sup>.

(1) الأمم المتحدة، 2011، الفقرة 29(هـ)؛ الأمم المتحدة، 2015، الديباجة.

اللازمة لتنفيذ أنشطة التعاون الإنمائي ومساعدة الدول، بناء على طلبها، في تحقيق التنمية المستدامة" (الأمم المتحدة، 2019ب، الفقرة 10).

ويتصف هذا التعاون الدولي - المشتمل على المساعدة الإنمائية الرسمية - بوثاقه صلته بوجه خاص لأقل البلدان نمواً. وحسبما ذكر سينغوبتا (2013، 82) فإن "التعاون الدولي يكتسي نفس أهمية حزمة السياسات الوطنية لتنفيذ استراتيجية أعمال الحق في التنمية. وربما كان التعاون الدولي أكثر حرجية في حالة البلدان الفقيرة وأقل البلدان نمواً". كذلك، ومن جملة مصادر التمويل الخارجي، تمثل أقل البلدان نمواً كمجموعة، أشد البلدان اعتماداً على المساعدة الإنمائية الرسمية (انظر الفصل 1، الفرع 1و). ومن هذا المنطلق، يكون لقيم المساعدة الإنمائية الرسمية وطرائقها وسبل إنجازها وتخصيصها في أقل البلدان نمواً، دوراً حاسماً في أعمال حقها في التنمية. وإذا ما سُخرت هذه العناصر بالقدر الكافي، ربما كان ممكناً للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تقضي إلى تحقيق التحول الهيكلي (وبالتعبئة أعمال الحق في التنمية)، غير أن ذلك لا يمثل ما تؤول إليه الأحوال دائماً (الأونكتاد، 2008).

أجل تشجيع الأعمال العالمي للحق في التنمية (الأمم المتحدة، 2013، الفصل 1). وحسبما ينص الإعلان فإن "التعاون الدولي الفعال لتكملة جهود البلدان النامية أساسي من أجل تزويد هذه البلدان بالوسائل والتسهيلات الملائمة لتشجيع تنميتها الشاملة" (الأمم المتحدة، 1986، المادة 4-2). ومن هنا، يعد منظور حقوق الإنسان محورياً لبعض المبادئ الأساسية في عملية تقرير السياسات الإنمائية. ويمثل مبدأ الشراكات الإنمائية منذ أمد بعيد قسماً من ممارسات التعاون الإنمائي الدولي ويحتل صميم الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة (وقبله الهدف 8 من الأهداف الإنمائية للألفية). وتبعاً لذلك، يتخلل البُعد المتعلق بحقوق الإنسان المواضيع الرئيسية في هذا التقرير، وهي مواضيع التعاون الدولي لأغراض التنمية، والتحول الهيكلي، والتنمية المستدامة.

وفي تموز/يوليه 2019، اتخذ مجلس حقوق الإنسان قراراً يحمل عنواناً ذا دلالة هو "إسهام التنمية في التمتع بجميع حقوق الإنسان". وقد أهاب المجلس في القرار "بالدول الأعضاء، ومنظومة الأمم المتحدة بما في ذلك صناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تساهم وفقاً لولاياتها في تعبئة الموارد

## الإطار 1-1 أهداف التنمية المستدامة وحقوق الإنسان والحق في التنمية

تسلم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 بتباين التقدم العالمي خاصة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. ويقتضي تحقيق جدول أعمال السياسات الإنمائية الدولية، بما فيه خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وأهداف التنمية المستدامة، وخطة عمل أديس أبابا، واتفاق باريس بشأن تغير المناخ، وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث، وبالنسبة لأقل البلدان نمواً برنامج عمل اسطنبول - وجود تنمية شاملة عادلة مستدامة لتلا "يترك أحد خلف الركب" وحتى يمكن "الوصول أولاً إلى من هم أشد تخلفاً عن الركب"، حسبما تتعهد بذلك خطة التنمية المستدامة لعام 2030<sup>(1)</sup>. وتمثل التنمية لملايين الرجال والنساء والأطفال في أقل البلدان نمواً ضرورة ملحة من أجل أعمال حقوق الإنسان. ويتضمن برنامج عمل اسطنبول عديداً من الإشارات بشأن حقوق الإنسان بما فيها الحق في التنمية، والغذاء، والصحة، والصحة الجنسية والإنجابية، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

وبموجب المادة 1 في ميثاق الأمم المتحدة<sup>(ب)</sup>، تناط الكليات الدولية بتحقيق النهوض الاقتصادي والاجتماعي لجميع الشعوب وكفالة التعاون الدولي على حل المسائل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية. وتقضي المادة 55 من الميثاق بأن تعمل الأمم المتحدة من أجل تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وكفالة التشغيل الكامل والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي؛ وتيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها من مشاكل أخرى؛ وتعزيز التعاون في أمور الثقافة والتعليم؛ وإشاعة الاحترام لحقوق الإنسان والحريات الأساسية ومراعاتها في العالم. ويُسلم في المادة 1 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) بأن "جميع الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق"، وتنص المادة 28 من الإعلان على أن "لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظلّه الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان تحقّقاً تاماً"<sup>(ج)</sup>. وتعد جميع حقوق الإنسان - المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحق في التنمية - أساسية للتنمية المستدامة، ولا بد من "إعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة"<sup>(د)</sup>.

ويطرح إعلان الحق في التنمية لعام 1986 نموذجاً شاملاً غايته تعزيز السلام وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة. ويجعل الإعلان، الذي يرمي إلى التحسين الدائم للرفاه الإنساني، من التنمية حقاً من حقوق الإنسان لجميع الأفراد والشعوب دون تمييز. كما ينص على حق كل إنسان في كل مكان في المشاركة والإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والتمتع بهذه التنمية، التي يمكن عن طريقها الأعمال التام لجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتوزيع العادل لفوائد التنمية، بما فيها التوزيع العادل للدخل وتكافؤ فرص الجميع في الوصول إلى الموارد والخدمات الأساسية. ويعتبر الإعلان أن الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية، وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه، ويحق له المشاركة الحرة النشطة والهادفة في التنمية التي تمثل عملية شاملة للنهوض بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية<sup>(هـ)</sup>. ويسلم الإعلان بحق الشعوب في تقرير المصير وممارسة سيادتها الكاملة على جميع ثرواتها ومواردها الطبيعية. ويؤكد أن تكافؤ الفرص في التنمية حق للأمم والأفراد الذين يُكوّنون هذه الأمم، على حد سواء.

وتمثل الحوكمة الرشيدة على الصعيدين الوطني والدولي، وتقاسم المسؤوليات والمساءلة المتبادلة عناصر متممة كلها للإعلان؛ تتحمل الدول بموجبها التزامات أمام شعوبها؛ وأمام الأشخاص الموجودين خارج ولايتها القضائية الذين قد يتأثرون بسياساتها الداخلية؛ وفي إطار دورها الجماعي الذي تضطلع به عن طريق المنظمات الدولية والإقليمية<sup>(و)</sup>.

(أ) الأمم المتحدة (2015أ).

(ب) الأمم المتحدة (1945).

(ج) الأمم المتحدة (1948).

(د) الأمم المتحدة (1993)، المرفق 1، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، المبدأ 3.

(هـ) الأمم المتحدة (1986).

(و) الأمم المتحدة (2010أ).

المتزايد نحو فض الارتباط بأقل البلدان نمواً في الإضرار الشديد بها ويعرض للخطر إمكانات تحقيق مقاصد خطة عمل اسطنبول وأهداف التنمية المستدامة التي أعقبتها. وتستمر مصالح أقل البلدان نمواً تتعرض للتهميش في الاقتصاد العالمي، فمع أنها موطن لما يربو على 13 في المائة من سكان العالم، تمثل بشق النفس واحداً في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي. وإلى جانب ذلك، وفي أحسن الأحوال، اعتري البطء التقدم المحرز لتحقيق الغايات التي تحددت في إطار أهداف التنمية المستدامة من أجل أقل البلدان نمواً (الأونكتاد، 2018أ، الأونكتاد، 2019ب).

وأحد الأسباب الرئيسية وراء بطء خطط التقدم نحو تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، والبطء التبعي الحاصل في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً هو عدم اتخاذ المجتمع الدولي إجراءات قاطعة لزيادة تجاوب البيئة الدولية التي تتطور في جنباتها اقتصادات هذه البلدان لمقتضيات التنمية المستدامة بما فيها مسائل تمويل التنمية - فضلاً عن استمرار الحواجز التي تعترض تحقيق التحول الهيكلي في اقتصاداتها. ويتناول الفرع الراهن بالمناقشة التفاعل بين التمويل الأجنبي والتحول الاقتصادي الهيكلي.

ويضيف هذا التقرير قيمة إلى مناقشات التنمية بتسليط الضوء على الدور الحاسم الذي يؤديه التحول الهيكلي في الربط بين تمويل التنمية وحقوق الإنسان. فمن ناحية، يمكن إذا ما جرى تنفيذ "خطة ثانية لفعالية المعونة"، على نحو ما يدعو إليه الفصل الخامس، الإسهام في تعميق التحول الهيكلي وتسريع خطاه، فيمكن أقل البلدان نمواً بالتبعية من الإفلات في نهاية المطاف من اعتمادها الراهن على المساعدة الإنمائية الرسمية. ومن ناحية أخرى، يشكل تحقيق التحول الهيكلي جانباً من عملية تحقيق التنمية المستدامة، ويمكن من ثم أن يسهم في بلوغ الحق في التنمية وجميع حقوق الإنسان الأخرى (الشكل 1-1).

## جيم- الأهداف الإنمائية والتحول الهيكلي وتمويلهما

انقضت أربع سنوات بالكاد على اعتماد المجتمع الدولي لخطة التنمية المستدامة لعام 2030. بيد أنه، ومع وجود ما ينيف قليلاً على 10 سنوات لإدراك الموعد المحدد لإنجازها في عام 2030، طرأ على المزاج تحول ملحوظ. فرغم الكلام الطنان حول "عدم ترك أي أحد خلف الركب" يتسبب الميل

## رغم الخطاب الطنان حول "عدم ترك أي أحد خلف الركب" يتسبب الفرض المتزايد للارتباط بأقل البلدان نمواً في الإضرار بها

المدفوعات، شائع في كثير من البلدان النامية، إلا أنه يكتسي أهمية خاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً<sup>(4)</sup>. فبطء خطى التقدم في تنمية الطاقات الإنتاجية لهذه البلدان يعرض للخطر قدرتها على جني فوائد الاندماج في الاقتصادات العالمية، ويبرر ما تحتاجه من دعم خاص يفوق ما يُمنح للاقتصادات النامية الأخرى ويتخطاه (الأونكتاد، 2016أ، الأمم المتحدة، 2018).

إن أهداف التنمية المستدامة على اختلافها متضافرة، وهو ما يفضي إلى قيام علاقة مترابطة معقدة فيما بينها. فمن ناحية، توجد وجوه تآزر كثيرة فيما بين هذه الأهداف التي تتعاقد فيما بينها أيضاً حسبما يتبدى في حالة القضاء على الفقر (الهدف 1) والقضاء على الجوع (الهدف 2). غير أن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 من ناحية أخرى تفترض وجود مبادلات أيضاً على سبيل المثال بين إيجاد العمالة وزيادة الإنتاجية (وكلتاها ضمن غايات الهدف 8) أو بين إقامة البنى التحتية المادية (الهدف 9) والمحافظة على المستوطنات البشرية (الهدف 11) (باسنيت وباهاتاشاريا، 2015). ومن هنا، تحتاج البلدان في أحيان كثيرة إلى تحديد أولويات ضمن الأهداف، أخذة بعين الاعتبار محدودية الموارد وطبيعة الظروف الوطنية (دونوغو وخان، 2019). وليست الغاية من هذه العملية هي مراعاة قيود الميزانية فقط، لأن الأخذ بها يتيح أيضاً إبراز أوجه التآزر في الأجل المتوسط، باعتبار أن السعي إلى تحقيق أهداف معينة في مرحلة بعينها يفترض أن بعضها الآخر تحقق سلفاً، كالتنمية الصناعية (الهدف 9) والإمداد بالطاقة (الهدف 7) (الأونكتاد، 2017أ).

وتعرف جميع البلدان النامية قيود الميزانية التي تستلزم منها تحديد أولويات فيما بين أهداف التنمية المستدامة، لكن هذه القيود صارمة بوجه خاص في أقل البلدان نمواً. وقد جادلت سلسلة تقارير أقل البلدان نمواً التي يصدرها الأونكتاد بأن تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً

وتحتاج مساعي تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية استثمارات كثيفة في الهياكل الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية (الإنفاق الرأسمالي) وتتطلب أيضاً زيادة مستوى الإنفاق الجاري (أي الإنفاق التشغيلي). ويكتسي الإنفاق الجاري أهمية حاسمة بوجه خاص في مجالات الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. ويقدر الأونكتاد أن الاحتياجات الاستثمارية لأقل البلدان نمواً (أي إنفاقها الرأسمالي) تصل إلى 120 بليون دولار سنوياً فيما بين السنوات 2015 و2030، وهو حجم يزيد بمقدار ثلاثة أضعاف على حجم الاستثمار الراهن في الأهداف الذي يُحسب بمبلغ 40 بليون دولار سنوياً. وتتضمن أرقام الاستثمار الرأسمالي تلك، الاستثمار المحلي والأجنبي والعام والخاص (الأونكتاد، 2014أ).

ويدور السؤال إذن حول سبل زيادة حجم الأموال اللازمة لتدعيم أهداف التنمية المستدامة وحشدتها وتخصيصها - ليس فقط لأغراض الإنفاق الرأسمالي بل أيضاً لأغراض الإنفاق التشغيلي. وقد مثلت قضية حشد التمويل وتخصيصه من أجل تلبية الاحتياجات الاستثمارية الهائلة للبلدان النامية قضية قديمة في بحوث وسياسات التنمية (أيتون، 1989؛ ويوسيشاس وغيلومونت، 2015). وكانت القضية المتعلقة بتمويل التنمية حاضرة بالفعل في زمن الأهداف الإنمائية للألفية، وتناولها أول مؤتمري دوليين لتمويل التنمية، المؤتمر الدولي لتمويل التنمية في مونتيري (2002)، ومؤتمر الدوحة (2008). بيد أن المسألة لم تحظ سوى باهتمام قليل نسبياً من جانب المجتمع الدولي وصناع القرار على الصعيد الدولي، وهو قصور كان لا بد من تصحيحه من أجل أهداف التنمية المستدامة.

ويمثل تمويل التنمية إحدى وسائل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وإعمال جميع أهداف التنمية المستدامة (إلى جانب التكنولوجيا وبناء القدرات والتجارة الدولية)). وبذهاب الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة "تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة" إلى أبعد من الهدف المقابل الذي اشتملت عليه الأهداف الإنمائية للألفية (إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية)، يكون قد عكس عظم الاهتمام الذي تناله وسائل التنفيذ. وعلاوة على ذلك، بنى المجتمع الدولي توافقاً في الآراء حول وسائل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، حسبما عبرت عنه الوثيقة الختامية المتضمنة لخطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية.

ورغم أن التحدي المتمثل في القيام في آن واحد بتمويل الاستثمار وتحقيق التحسين التكنولوجي لأغراض التحول الهيكلي مع المحافظة على نواتج مستدامة فيما يتعلق بميزان

(4) يعطي استكمال عام 2016 للدراسة التشخيصية للتكامل التجاري لإثيوبيا مثلاً عملياً للطريقة التي يمكن بها التعبير عن التحديات المحددة التي تواجه أقل البلدان نمواً وترجمتها في توصيات سياسية ملموسة بشأن التقاطع بين التجارة وتمويل التنمية.



(أ) الهياكل الأساسية والمرافق الإنتاجية، وهو ما يناظر إلى حد كبير ما وصفته لجنة الخبراء الحكومية الدولية المعنية بتمويل التنمية المستدامة "باحتياجات التمويل من أجل الاستثمار في التنمية المستدامة على الصعيد الوطني، مثل التمويل من أجل الهياكل الأساسية، والتنمية الريفية، والتكيف، والتنمية القابلة للتكيف مع المناخ؛ والطاقة" (الأمم المتحدة، 2014، الصفحة 11)؛

(ب) التحسين التكنولوجي.

بيد أن إيلاء تركيز خاص لهذين الهدفين لا يعني إهمال الأهداف الأخرى. فالمسألة هنا تعتبر بشكل أكبر مسألة اختيار وترتيب الأولويات. ويفضي اختيار هذين المجالين من مجالات الأولوية إلى إيجاد الوظائف وتسريع الإنتاجية وتخفيض الفقر (وهي منجزات مطلوبة لتحقيق الهدف 1). ويؤدي أيضاً إلى الدفع قدماً بالمزيد من النمو الاقتصادي وزيادة الجباية الضريبية للحكومة وهو ما يفرض بدوره إلى زيادة الإنفاق على السياسات الاجتماعية المطلوبة لتحقيق الأهداف المتصلة بالتنمية الاجتماعية. وهذا الترتيب للسياسات ضروري لنشوء حلقة مثمرة للتنمية المستدامة، تتضمن دوائر للمردود الإيجابي (على سبيل المثال بين زيادة الطلب المحلي والنمو الاقتصادي، والاستثمار العام والخاص والتحسين التكنولوجي).

وتحتاج أقل البلدان نمواً مبالغ طائلة من التمويل الخارجي من أجل تسريع عملية التحول الهيكلي، بالنظر إلى انخفاض مستويات التنمية والإنتاجية فيها. وثمة صلة مباشرة بين مسألة تمويل النفقات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وبين ملمحين هيكليين في هذه الاقتصادات: الأول، هو اعتمادها على المصادر الخارجية للتمويل، والثاني هو المرحلة المبكرة للتحول الهيكلي التي تجد هذه البلدان نفسها منخرطة فيها. ويجري فيما يلي تناول هذه المسألة وتوضيح الصلة بين هذين الملمحين الهيكليين.

## دال- التحول الهيكلي والتمويل الخارجي

رغم اتجاه الممارسة الإنمائية الدولية إلى تناول موضوعي محدودية تمويل التنمية وانعدام التنوع الاقتصادي بصورة منفصلة في أغلب الأحيان، يُظهر الموضوعان ترابطاً حددته النظرية الاقتصادية منذ رح طویل من الزمن ورأت



يحتاج، إضافة إلى التددیم المتبادل فيما بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية)، استيفاء الشرط الحاسم المتمثل في ضرورة خضوع اقتصاداتها للتحول الهيكلي. ويتطلب التحول الاقتصادي الهيكلي تحويلاً للموارد الإنتاجية (خاصة العمل ورأس المال والأرض) من الأنشطة والقطاعات الإنتاجية منخفضة الإنتاجية إلى الأنشطة والقطاعات الإنتاجية مرتفعة الإنتاجية. ويقضي ذلك تحويل الموارد بين القطاعات (كتحويل العمالة مثلاً من الزراعة إلى الصناعة التحويلية) وإحراز تقدم داخل القطاعات (كالتحسين التكنولوجي مثلاً الذي يفرض إلى زيادة الإنتاجية مع بقاء الموارد في قطاع النشاط نفسه) (الأونكتاد، 2014ب). وعن طريق زيادة مستويات الإنتاجية تستطيع البلدان جني مستويات أعلى للدخل وزيادة الموارد المالية (وبالأخص من الموارد المحلية) التي تحتاجها لدعم الإنفاق اللازم للتنمية المستدامة، سواء كان إنفاقاً رأسمالياً أو إنفاقاً تشغيلياً.

ومن منطلق الترابط والتآزر بين أهداف التنمية المستدامة، تسهم جميعها مباشرة أو بصورة غير مباشرة في إحداث التحول الاقتصادي الهيكلي في البلدان النامية، وبالتبعية في أقل البلدان نمواً. بيد أن بعض هذه الأهداف تتسم بصلة مباشرة وثيقة بالتحول الاقتصادي الهيكلي أكثر من غيرها، لا سيما الأهداف 7 و8 و9 و12 من زاوية كونها وسيلة لتنفيذ الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة. ونظراً للدور الحاسم والتمكيني الذي تؤديه هذه الأهداف، وبغية تحقيق مستويات مرتفعة للإنتاجية على نطاق جميع قطاعات النشاط الاقتصادي، يكتسي الاستثمار في القطاعات ذات الأولوية الواردة فيما يلي بأهميته الحاسمة:

## المناقشات حول تعبئة التمويل الإنمائي أُطرت باعتبارها انتقالاً "من المليارات إلى التريلونات"

ومع نمو نصيب الفرد من الدخل، تصبح ركيزة استقرار ميزان المدفوعات هي الصلة الدينامية بين التوسع في الصادرات والواردات وهو ما يعتمد بدوره إلى حد كبير على مدى تطور الهيكل الإنتاجي في البلد في مواجهة باقي العالم. ويتحقق النمو الاقتصادي، يصبح التحول الهيكلي في نهاية المطاف مرتين بالديناميات المتعاضدة بين العرض والطلب الأميل إلى إعادة تخصيص الموارد نحو الأنشطة المرتفعة الإنتاجية. وتترتب على هذه العملية من دون شك تبعات تمتد إلى أبعد من التجارة الدولية، وتشمل أيضاً ديناميات التحول الهيكلي المتصلة بالإنتاج والاستهلاك المحليين، وبالأخص من ناحية تدعيم زيادة الإدماج في المناطق الريفية والحضرية (الأونكتاد، 2015أ، الأونكتاد، 2018ب).

ومن منظور ميزان المدفوعات، تؤدي إعادة تخصيص الموارد نحو الأنشطة ذات الإنتاجية المرتفعة إلى التوسع في الصادرات وتويعها وتقليل الاعتماد على استيراد المنتجات الوسيطة والسلع الرأسمالية (حيث تقلص الشركات المحلية الفجوة في قدرتها التنافسية في مواجهة الموردين الأجانب). ويسهم ذلك تدريجياً في تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات عن طريق علاقة دينامية بين الصادرات - الأرباح - الاستثمار (الأونكتاد، 2006أ؛ الأونكتاد 2016ب). وتؤدي تنمية الطاقات الإنتاجية دوراً حاسماً، وتعكس مردوداتها في هذا الخصوص بثلاث طرق مختلفة: الأولى، أن تنمية الطاقات الإنتاجية تغير تكوين الصادرات بعيداً عن الاعتماد على السلع الأولية وتوجه به نحو المنتجات الأكثر دينامية؛ أي المنتجات التي تتصف بنمو مرتفع في الطلب عليها في الأسواق الدولية، ويمكن من ثم أن توفر محركاً للطلب يدفع إلى النمو الاقتصادي في البلد المصدر. والثانية، أنها تخفف مرونة الطلب على الواردات بسبب الدخل، بمعنى أن نمو الاقتصاد المحلي يؤدي بشكل تدريجي إلى تقليل الزيادة في حجم الواردات. وأخيراً، تدعم تنمية الطاقات الإنتاجية زيادة فعالية عملية حشد الموارد المحلية على الصعيدين العام والخاص، التي تتيح بدورها مستويات أعلى للاستثمار المشترك بين القطاعين العام والخاص.

ويمكن أيضاً للسياسات الاستباقية المتعلقة بأسعار الصرف وضوابط رأس المال أن تلعب دوراً مفيداً في المحافظة على سعر حقيقي للصرف مستقر وتنافسي، فضلاً عن استنهاض

فيهما تحديين يعترضان البلدان النامية<sup>(5)</sup>. وجرى إبراز الروابط بين هذين الجانبين، ابتداء من نماذج القلب والأطراف لبريبتش، إلى نموذج الفجوتين الذي عممه تشينري، والصياغات المختلفة للنماذج المقيدة لميزان المدفوعات لثيروال - على سبيل ذكر بعض الأمثلة الأشهر (بريبتش، 1959، وتشينري وبرونو، 1962، ثيروال، 1979، و2011). ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى الروابط القائمة بين هذين الجانبين في عملية التنمية قبل المضي في مناقشة موضوع اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي، لكي يتسنى بشكل أفضل تحديد السياق المناسب للنقاش المتعلق بحشد التمويل الإنمائي الذي أُطّر في فترة ما بعد عام 2015 بشعار الانتقال "من المليارات إلى التريلونات" (مصرف التنمية الأفريقي، وآخرون، 2015؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ، الأمم المتحدة، 2019أ) وتوضيح كيفية انطباق هذه المناقشة على أقل البلدان نمواً.

وبالمستطاع شرح الترابط بين تمويل التنمية وموازن الحساب الجاري عن طريق دراسة متطابقات الحسابات القومية وبالأخص المتطابقات بين: (أ) الادخار من ناحية والاستثمار والميزان التجاري من ناحية أخرى؛ (ب) والميزان التجاري وصافي التدفقات الرأسمالية. وتفيد هذه المتطابقات للحسابات القومية عن إمكانية دعم الاستثمار والتحسين التكنولوجي إما بالمدخرات المحلية أو بالتمويل الخارجي، أي بالتدفقات الرأسمالية الوافدة التي تتيح إدارة العجز في الميزان التجاري (الشكل 2-1)<sup>(6)</sup>.

(5) وجدت هذه المجالات مكانها تقليدياً في صلب تحليل الأونكتاد ومقترحاته المتعلقة بالسياسات، وبالأخص تحليله ومقترحاته المتصلة بالسيولة الدولية وسياسات الاقتصاد الكلي الصديقة للاستثمار من ناحية، والتفضيلات التجارية وأسواق السلع الأولية من ناحية أخرى (الأونكتاد، 2014ج).

(6) بوضع المجال الحكومي جانبا، تدل متطابقات المحاسبة القومية على أن الدخل الإجمالي (Y) يساوي الاستهلاك (C) زائداً الاستثمار (I) زائداً صافي الصادرات (Exp-Imp)

$$Y \equiv C + (Exp - Imp) + I$$

ويمكن كتابة ذلك في الصيغة التالية

$$Y - C - I = (Exp - Imp)$$

$$S = Y - C \Rightarrow S - I = (Exp - Imp) \quad \text{حيث}$$

ويوضح ذلك أن زيادة المدخرات المحلية (S) على الاستثمار يساوي صافي الصادرات. وفي الحالة التقليدية لأقل البلدان نمواً، تكون النتيجة سالبة على جانبي المتطابقة. ومن هنا، تساوي زيادة الاستثمار على المدخرات المحلية صافي الواردات (أي العجز التجاري).

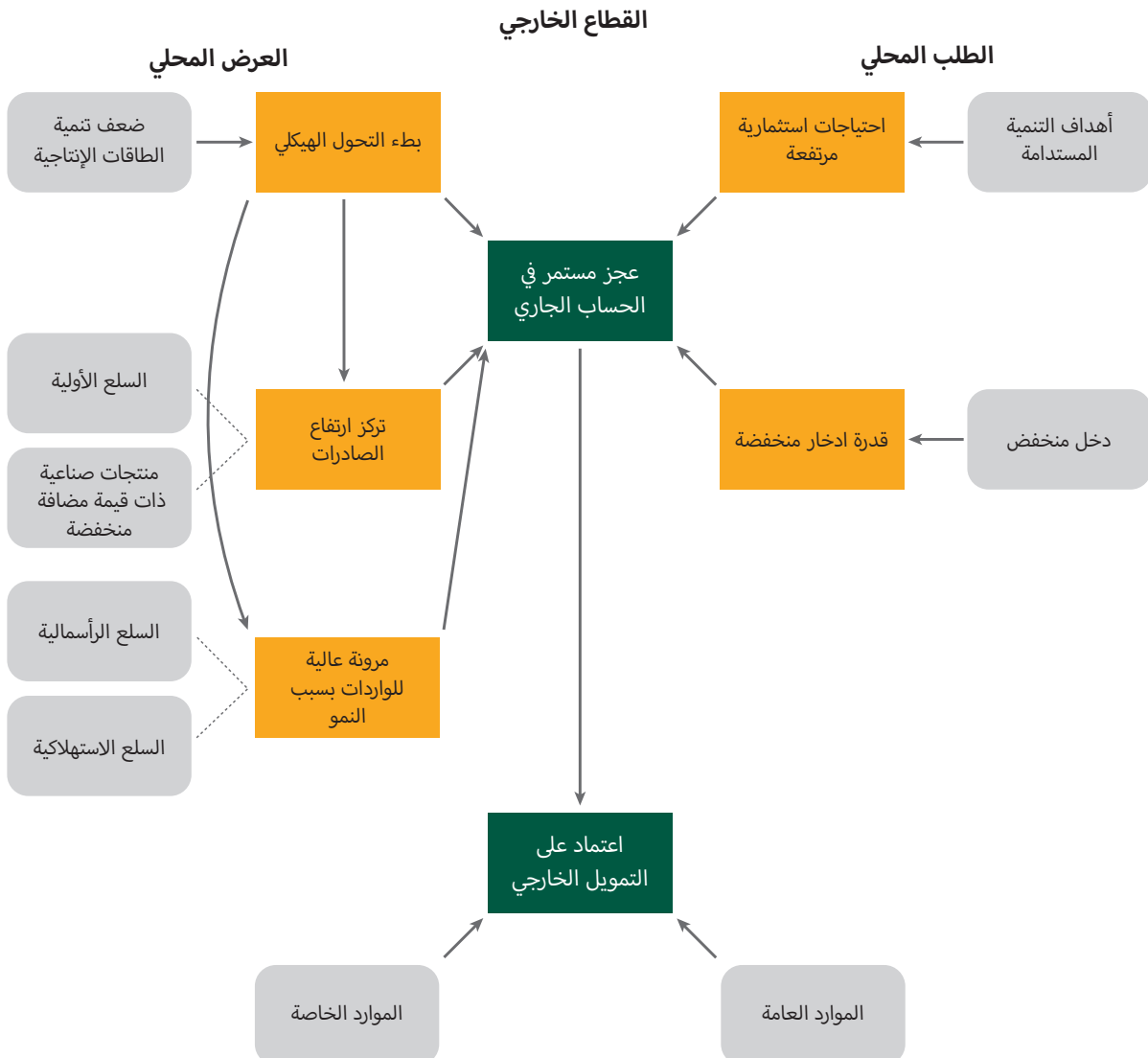
## الفصل 1: أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

تمويل الاستثمارات عن طريق المدخرات المحلية لا يكون مجدياً في أغلب الأحيان عند مستويات الدخل المنخفض، مثلما هو الحال في أقل البلدان نمواً. ويعزى ذلك إلى النطاق المحدود للموارد المحلية وعدم الفعالية في حشد الموارد (بسبب أوجه القصور التي تعترض النظم النقدية والمالية المحلية) عند مقارنتها بالأحجام الكبيرة للاستثمار التي تحتاجها هذه البلدان. وإلى جانب ذلك، يعاني كثير من أقل البلدان نمواً من الأحجام الكبيرة للتدفقات المالية الخارجة غير المشروعة، التي تقوض الجهود في مجال حشد الموارد المحلية<sup>(7)</sup>.

الطلب على الصادرات. بيد أن هذه الفوائد ترتب بتوافر عوامل اقتصادية وسياسية، ولا يمكن لها أن تكون بمفردها المحرك الوحيد للتصنيع والنمو في الأجل الطويل (فرينكل ورايتي، 2008؛ الأونكتاد، 2016ب؛ الأونكتاد، 2018ج). وإضافة إلى ذلك، وعلى وجه العموم، يظل تمويل الاستثمارات المعتمد في الأساس على المدخرات المحلية - وليس المدخرات الأجنبية - يمثل الخيار الأفضل، ويستتبع عادة ديناميات أكثر استقراراً للنمو وحيزاً للسياسات متسعاً إلى حد ما. ويبرز ذلك أهمية الحشد الفعال للموارد المحلية (كفالو وآخرون، 2018). لكن خيار

الشكل 2-1

### التحول الهيكلي والفجوات الخارجية وتمويل التنمية في أقل البلدان نمواً



المصدر: الأونكتاد.

(7) يجري تناول هذه المسألة بقدر أكبر من التفصيل في الفصل الرابع.



## هاء- الأداء الاقتصادي والتحول الهيكلي وعجز الموارد والحساب الجاري

### الاعتماد في التراكم الرأسمالي على المصادر الخارجية



43 من أقل البلدان نمواً معتمدة

مقارنة بالذروة التي صاحبت الفترة 2015-2016 (الأونكتاد، 2018؛ الأونكتاد، 2019ب<sup>(8)</sup>). وإلى جانب ذلك، قام النمو الاقتصادي في الأساس على قاعدة التوسع في قطاع الخدمات، بما شمل أيضاً من الأعمال التجارية التقليدية (غير الرسمية غالباً) المتجهة صوب العملاء، مع وجود جيوب صغيرة للأنشطة ذات الإنتاجية المرتفعة نسبياً، كتطوير البرمجيات أو الأنشطة المالية (الأونكتاد، 2018ب). وعلى نقيض ذلك، خفت حدة دينامية قطاع الزراعة - ويقدر أكبر أيضاً قطاع الصناعة التحويلية - وانخفضت مشاركة القطاعين في النمو وأسهما بقدر قل كثيراً عن مشاركة قطاع الخدمات. وعلى وجه الخصوص، وبصرف النظر عن التوسع في إضافة القيمة في الصناعة التحويلية، لم يتمكن سوى عدد محدود من أقل البلدان نمواً من تجنب ركود التصنيع أو حتى التراجع المتسرع عن التصنيع<sup>(9)</sup>. (الأونكتاد، 2018؛ الأونكتاد، 2019ب؛ الأونكتاد، 2016ب). ويشير هذا النمط القطاعي للنمو إلى الصعوبات المستمرة التي تواجه زيادة الإنتاجية الزراعية وإيجاد العمالة في القطاعات ذات الإنتاجية المرتفعة على نحو يؤدي إلى إعادة تخصيص العمالة لدعم النمو الاقتصادي (ماكميلان وآخرون، 2014؛ الأونكتاد، 2016ب؛ ماكميلان وآخرون، 2017؛ الأونكتاد، 2018ب).

(8) إثيوبيا، وبنغلاديش، وبوركينا فاسو، وجنوب السودان، ورواندا، والسنغال، وكمبوديا.

(9) تعرّف بأنها حصة راكدة أو متناقصة لقطاع الصناعة التحويلية في إجمالي القيمة المضافة.

### 1- النمو والتحول الهيكلي وعجز الحساب الجاري

على الرغم من سجل النمو الاقتصادي الباعث على التقدير الكبير الذي حققته أقل البلدان نمواً منذ الأزمة المالية العالمية في سنة 2008/2009 استمر نمط الأداء عاجزاً حتى الآن عن إصلاح بعض مصادر ضعفها الهيكلي. ويشير ذلك على وجه التحديد إلى زيادة اعتمادها في الاستثمار على مصادر التمويل الخارجي والمساهمة السلبية للتجارة في زيادة الطلب الإجمالي عموماً. ورغم الزيادة الملحوظة في نمو صادرات أقل البلدان نمواً في السنوات الأخيرة، واکب ذلك بطء في الأداء على صعيد التغيير الهيكلي، كبطء التوسع مثلاً في الأنشطة ذات الإنتاجية المرتفعة نسبياً وبالأخص في قطاع الصناعة التحويلية (الأونكتاد، 2018؛ الأونكتاد، 2019ب). وبدلاً من ذلك، شهد نمط التخصص في معظم الحالات انحرافاً كثيفاً نحو السلع الأولية المكتسبة لقيمة مضافة محلية محدودة من جانب المصنعين، واقتران ذلك بصعوبات المحافظة على استدامة النمو في الأجل الطويل. ويتناول الفرع الراهن هذه المسائل، التي نوقشت باستفاضة في سلسلة تقارير أقل البلدان نمواً ومنشورات الأونكتاد الأخرى - ويشفعها في ختامه بمناقشة تأثيراتها على موازين الحساب الجاري.

لقد جاء أداء النمو لأقل البلدان نمواً منذ الأزمة المالية العالمية في سنة 2008/2009 باعثاً على التشجع، وإن قل عموماً عن نسبة النمو البالغة 7 في المائة المحددة في الغاية 1-8 للهدف 8 من أهداف التنمية المستدامة. وعلى سبيل المثال، وبالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة، بلغ معدل النمو المتوسط للنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي 4.6 في المائة خلال الفترة 2011-2017 (2.1 في المائة من حيث نصيب الفرد). لكن الانتعاش العالمي المتفاوت المقترن بضعف أسعار السلع الأولية في معظم سنوات العقد الماضي، عكس بالتأكيد الضريبة التي تحملها عند مقارنته بالفترة السابقة للأزمة. واعتباراً من عام 2019، استوفى سبعة من أقل البلدان نمواً هدف معدل النمو البالغ 7 في المائة، وحقق نصف هذه البلدان تقريباً المعدل المذكور مع مطلع العقد الأول للقرن الواحد والعشرين، فيما لم ينخفض إلا هامشياً عدد أقل البلدان نمواً التي عانت انكماشاً في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي

## الفصل 1: أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

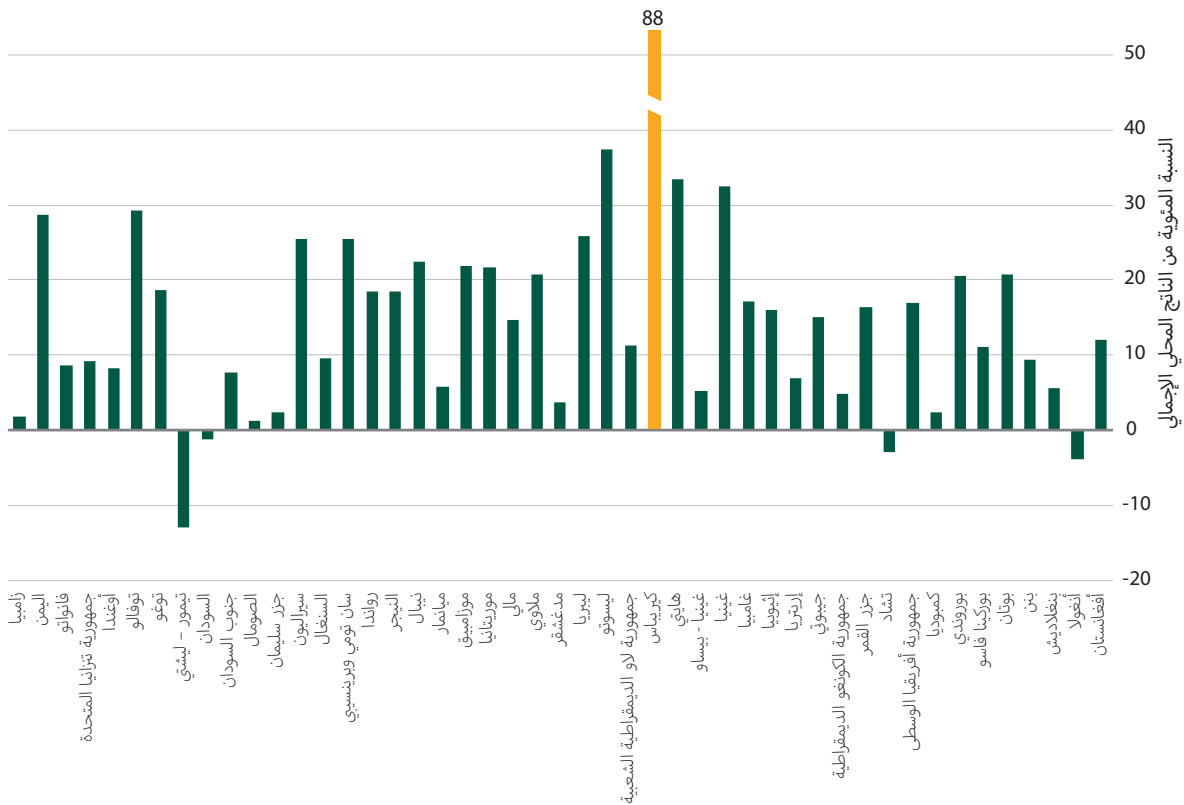
من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة مرتفعة على الأخص للاقتصادات الصغيرة وأقل البلدان نمواً الجزرية.

وثمة اعتبار حاسم آخر يدخل في سياق توازن الاقتصاد الكلي هو نشوء معظم النمو في الناتج المحلي الإجمالي عن الاستهلاك النهائي وإلى حد أقل بكثير عن تكوين رأس المال الثابت الإجمالي (الشكل 1-4). وقد تقلصت مساهمة تكوين رأس المال الثابت الإجمالي أيضاً منذ وقوع الأزمة المالية العالمية في سنة 2008/2009، مع التباطؤ الذي ألمّ بالنمو العام وبقاء معدل الاستثمار مستقرّاً حول نسبة 26-27 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وربما حظيت بقدر أكبر من الأهمية، من ناحية التمويل الخارجي، مساهمة صافي الصادرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي (أي الصادرات ناقصاً الواردات) التي جاءت سلبية في معظم الفترة 2000-2017. ويصدق ذلك على مجمل نطاق المجموعات الفرعية: أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي؛ وأقل البلدان نمواً الآسيوية؛ وأقل البلدان نمواً الجزرية. ويعزى السبب في ذلك إلى أن دينامية الواردات - أي التسريبات من وجهة نظر الطلب الإجمالي - تجاوزت الصادرات وأنتجت أثراً سلبياً عاماً على نمو الطلب الإجمالي.

وعلى جانب الطلب، حققت أقل البلدان نمواً معدلات استثمار عالية نسبياً (على الأقل منذ منتصف العقد الأول للقرن الواحد والعشرين) غير أن الاستهلاك امتص 80 في المائة في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي. ولهذا السبب، اعتمدت أقل البلدان بشكل تقليدي على المدخرات الأجنبية لتمويل الجانب الأكبر من تراكمها الرأسمالي (الأونكتاد، 2019ب). ولم ينخفض هذا الاعتماد على مدار العقد الماضي إلا هامشياً، مع استمرار الارتفاع في احتياجات الاستثمار عموماً، والتباطؤ المتزامن في زيادة المدخرات المحلية المكّبل بمحدودية القوة الشرائية. وفي الفترة 2015-2016، وصل متوسط فجوة الموارد لأقل البلدان نمواً (التي تعرّف بأنها الفرق بين المدخرات المحلية وتكوين رأس المال الثابت الإجمالي) إلى نسبة 8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلاوة على ذلك لم تتمكن سوى حفنة من مصدري النفط - أنغولا، وتشاد، والسودان، وتيمور - ليشتي - من الإفلات من هذا النمط للاعتماد على المدخرات الأجنبية، رغم التقلبات في أسعار السلع الأولية وإيرادات الموارد (الشكل 1-3). وعلى الناحية المقابلة من المنشور، ظلت فجوة الموارد في نصف عدد أقل البلدان نمواً تقريباً تزيد على 15 في المائة

الشكل 1-3

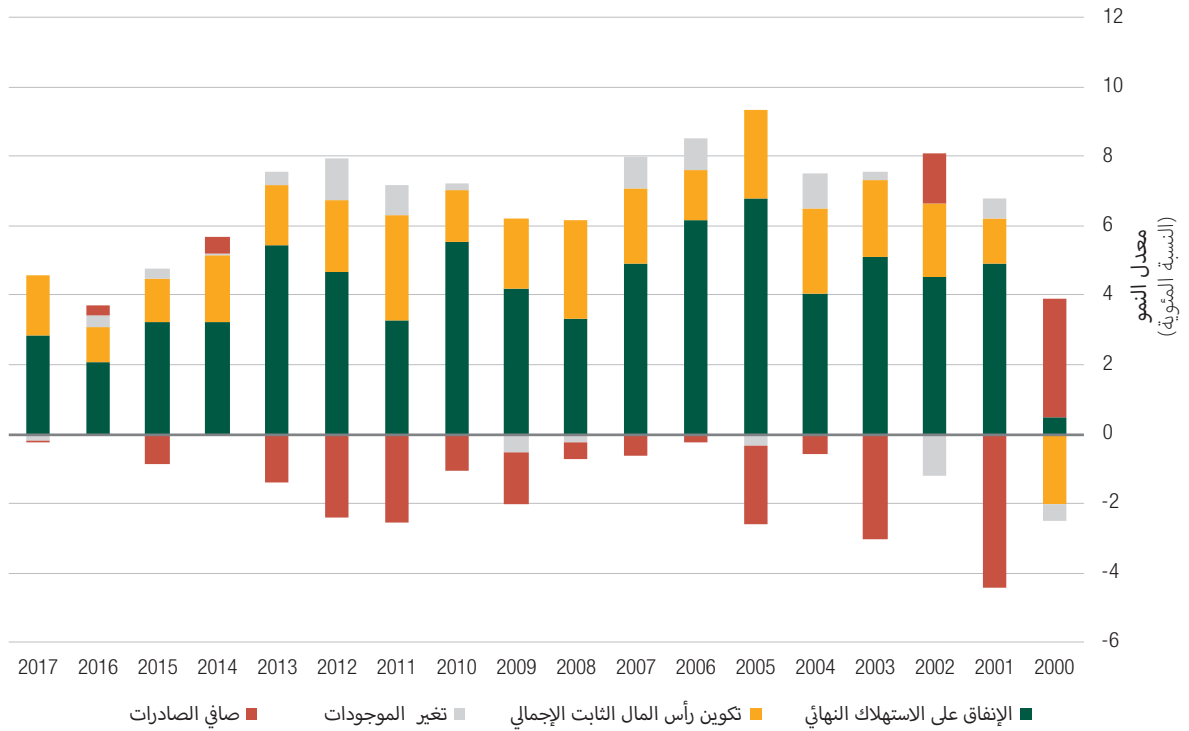
### فجوة الموارد في أقل البلدان نمواً، 2015-2017



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.

## الشكل 4-1

## المساهمة في نمو الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً بحسب الإنفاق



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.

على مدى الفترة من 2000 إلى 2009، وبنسبة إضافية قدرها 20 في المائة على مدى الفترة من 2009 إلى 2017<sup>(10)</sup>.

ومع ذلك، وبشكل حاسم، زادت بشدة أحجام الواردات السلعية ومضت متسارعة بخطى أكبر بين عامي 2000 و2017، واتسعت بمعامل بلغ 3.5 في المائة، ولم يعثر عليها سوى تباطؤ هامشي منذ عام 2009. وقد انبثق ذلك عما يلي: (أ) النمو السريع في الاستهلاك، وبخاصة استهلاك السلع التي تعكس مرونة عالية نسبياً للواردات بسبب الدخل؛ (ب) الاحتياجات الاستثمارية الضخمة التي تحتاج إلى سلع رأسمالية مستوردة؛ (ج) الطلب على المنتجات الوسيطة المستوردة في سياق أنشطة سلاسل القيمة العالمية<sup>(11)</sup>. وفي غضون ذلك أبات شروط

(10) للاطلاع على مناقشة أكثر استفاضة انظر، الأونكتاد (2019ب).

(11) ربما كان أفضل الأمثلة دلالة هو استخدام الشركات الرئيسية أقمشة مستوردة في صناعة ملابس مع اقتصار إسهام شركات أقل البلدان نمواً على خدمات القص والحياكة والتشطيب (الأونكتاد، 2018ب؛ الأونكتاد، 2019ج).

## 2- الهيكل الاقتصادي والأداء التجاري

لا يُجِب التحليل السابق بعض التحسينات المتحققة في الأداء التجاري لأقل البلدان نمواً. فرغم البيئة الدولية المفعمة بالتحديات، تمكنت أقل البلدان نمواً على سبيل المثال، من زيادة إيرادات الصادرات (السلعية والخدمية) بمتوسط بلغ 2.7 في المائة سنوياً بين عامي 2010 و2017، محققة زيادة إجماليها 209 بلايين دولار في نهاية الفترة. وحققت الصادرات السلعية على وجه الخصوص وثبة في أقل البلدان نمواً الآسيوية والجزرية وشهدت نمواً بنسبة 7 في المائة سنوياً، لكن أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي تعرضت لضربة جاءت من زيادة تقلب أسعار السلع الأولية في أعقاب الأزمة المالية العالمية في سنة 2009/2008. وعلى نحو مماثل، ورغم ضآلة قيمة الصادرات الخدمية مقارنة بالصادرات السلعية، أظهرت الصادرات الخدمية أيضاً حيوية قوية وزادت بنسبة 7 في المائة سنوياً. وبوضع التأثيرات الناجمة عن الأسعار بعين الاعتبار، يتبين أن أحجام الصادرات السلعية لأقل البلدان نمواً زادت بنسبة 80 في المائة

## الفصل 1: أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

نمواً في شرق أفريقيا وجنوب شرق آسيا، ظلت خطوات التغيير الهيكلي وئيدة على وجه العموم، مؤكدة الشواغل التي أثرت من قبل حول المساهمة القطاعية في النمو. ويترك ذلك أقل البلدان نمواً في حالة اعتماد على الصادرات التقليدية المرتبطة بمرونة دخل محدودة. وتميل أسعار الصادرات التقليدية أيضاً إلى التأثر بالتقلبات الخارجية، ويمكن أن تُحدث آثاراً سلبية على متغيرات سياسات الاقتصاد الكلي، من قبيل شروط التجارة والإيرادات العامة والناجح المحلي الإجمالي. وعلى نحو جوهري أكثر، يؤدي التخصص في المواد الأولية والمنتجات المحولة بشكل رديء إلى ضياع الفرص أمام إضافة القيمة محلياً مما يسفر بدوره عن محدودية إيجاد فرص العمل وتضاؤل النطاق أمام إحداث التغيير الهيكلي المؤدي إلى زيادة الإنتاجية (الأونكتاد، 2014ب؛ الأونكتاد، 2016ب؛ الأونكتاد، 2018ب).

وفي سياق سلاسل القيمة العالمية، تتضاعف أيضاً الشواغل بشأن طبيعة صادرات أقل البلدان نمواً انطلاقاً من ضرورة النظر أيضاً في المحتوى المحلي لإضافة القيمة لهذه الصادرات. وبصرف النظر عن المنتج النهائي محل النقاش، يتوقف إلى حد كبير نطاق النتائج فيما يتعلق بالتبعات على الإنتاجية والتعلم والتحسين على مراحل الإنتاج التي تُنجز داخل الاقتصاد المحلي. لأن ذلك هو ما يوفر الفرص للروابط الخلفية والأمامية ونقل التكنولوجيا وتطوير القدرات التكنولوجية. لكن ثمة دليلاً متنامياً في هذا الخصوص على أن مشاركة أقل البلدان نمواً في سلاسل القيمة العالمية رغم تزايدها، بقيت في أغلب الأحيان محددة بالحلقات الدنيا للسلسلة، ولم تأت إلا بفوائد تبعية متواضعة<sup>(15)</sup>. ففي قطاع النسيج والملابس، على سبيل المثال، بقيت الشركات في أقل البلدان نمواً محصورة دائماً في الأنشطة البسيطة للقص والحياكة والتشطيب، في حين استمرت القرارات المتعلقة بموقع المستثمرين تخضع بقدر كبير لإملاءات تتصل بنظم الأفضليات التجارية وسبل الولوج إلى أسواق المقصد الرئيسية<sup>(16)</sup>.

وتستدعي هذه الاتجاهات اتباع سياسات صناعية جريئة (ستورم، 2015؛ الأونكتاد، 2016ب)، وإيجاد تركيز يوازن بشكل أكبر بين "الاندماج الاقتصادي الدولي" و"الاندماج المحلي" إذا ما استعربنا عبارة رودريك (2018، الصفحة 14).

(15) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (2015أ)؛ الأونكتاد (2016ب)؛ الأونكتاد (2018ب)؛ رودريك (2018).

(16) نداي (2010)؛ ستاريتز وموريس (2013)؛ موريس وستاريتز (2017)؛ الأونكتاد (2018ب)؛ الأونكتاد (2019ج).

التجارة عن علامات تحسن محدودة في أغلب البلدان، بسبب اعتدال أسعار السلع الأولية غير الوقودية واستمرار التقلب في أسعار النفط (الأمم المتحدة، 2019ج). وبصرف النظر عن عدم التجانس القائم بين البلدان فيما يتعلق بالتفاعل بين تكوين التدفق التجاري وديناميات الأسعار، كانت نتيجة الاتجاهات المذكورة أعلاه، على وجه الإجمال، حدوث اتساع كبير في العجز التجاري فيما يتصل بالسلع والخدمات. ولم توجد بين أقل البلدان نمواً سوى أنغولا التي حققت فائضاً تجارياً.

وعلى مستوى جوهري مكافئ، أخفقت زيادة التدفقات التجارية إلى حد كبير في دعم إعادة التوازن في أنماط التخصص في أقل البلدان نمواً، وبالأخص الاعتماد المرتفع على صادرات السلع الأولية واستيراد السلع الصناعية والرأسمالية. ومن أصل 46 من أقل البلدان نمواً أتيحت بشأنها البيانات، صنّف الأونكتاد 39 بلداً باعتبارها معتمدة على السلع الأولية، ولم يخرج من هذه الطائفة كاستثناء سوى بنغلاديش، وبوتان، وتوفالو، وكمبوديا، ونيبال، وهاييتي (الأونكتاد، 2019د)<sup>(12)</sup>. وبلغ اعتماد أقل البلدان نمواً على السلع الأولية من الاتساع حداً مثلت معه هذه السلع ما يربو على 57 في المائة من الصادرات السلعية الإجمالية للمجموعة على مدى الفترة 2015-2017، وقاربت نسبة 69 في المائة لمتوسط أقل البلدان نمواً<sup>(13)</sup>. ويصور الشكل 1-5 بياناً متكاملًا للتقدم البطيء الذي أحرزته أقل البلدان نمواً صوب تنويع الصادرات، ويعرض قيمة وسطية على نطاق أقل البلدان نمواً لتركز المنتجات المصدرة وعددها، محسوبة على مؤشر هيرفندال - هيرشمان<sup>(14)</sup>. ويبين بوضوح أن الزيادة في عدد المنتجات المصدرة توقفت إلى حد كبير في مرحلة ما بعد الأزمة، وأن مؤشر التركيز ظل أيضاً يحوم حول معدل قيمته 0.4 في معظم الفترة 2000-2017.

ومع أنه قد حدثت بالفعل بعض التحسينات الظاهرة نحو زيادة تنويع الصادرات، وبالأخص فيما بين أقل البلدان

(12) لا تتاح البيانات بشأن جنوب السودان.

(13) نظراً لاتجاه أقل البلدان نمواً الأصغر حجماً إلى الاعتماد الكثيف على السلع الأولية، تمثل القيمة المتوسطة البالغة 69 في المائة معدلات أعلى بكثير من المعدل المتوسط المرجح لصادرات أقل البلدان نمواً كمجموعة.

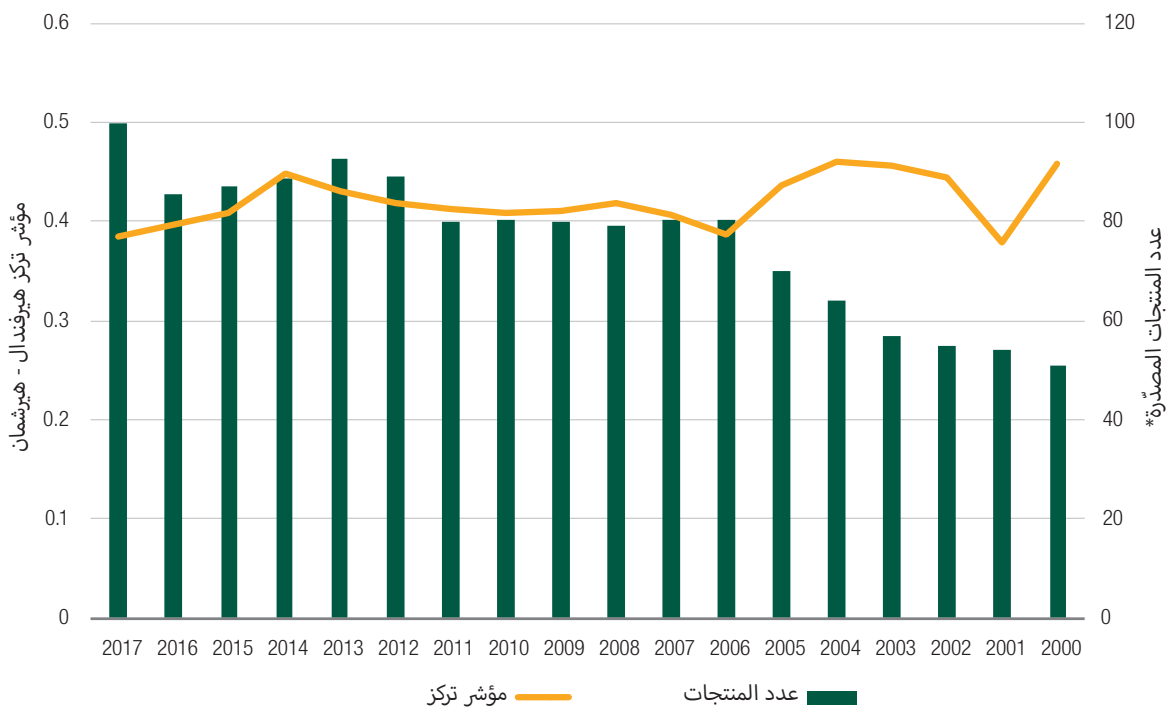
(14) من أصل 260 صنفاً، موصّفة حسب التصنيف الموحد للتجارة الدولية، التنقيح 3 على مستوى الخانات الثلاث. ويمثل مؤشر هيرفندال - هيرشمان لتركز الصادرات مقياساً لدرجة اعتماد البلدان في توليد صادراتها على عدد محدود من المنتجات. ويستخدم المؤشر قيمةً تمتد من صفر إلى واحد صحيح، حيث يشير الواحد الصحيح إلى المستوى الأقصى لتركز منتجات الصادرات.

للقيمة العالمية من منظور ميزان المدفوعات. ويعني ذلك من المنظور السياسي، ضرورة أن يعمل مقررو السياسات مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص على مدى السلسلة، وأن يصمموا سبلاً فعالة لتسخير الروابط الخلفية والأمامية وتدعيم الإدماج المحلي وزيادة إضافة القيمة (الأونكتاد، 2018ب؛ الأونكتاد، 2018ج).

وإضافة إلى ذلك، تترتب على هذه الاتجاهات تبعات مباشرة تتعلق بموازن المدفوعات. فبالنسبة لأي منتج تصديري، يمثل المحتوى الاستيرادي والقيمة المضافة المحلية جانبيين لعملة واحدة؛ فالاعتماد المستديم على السلع الرأسمالية المستوردة وعلى المنتجات الوسيطة المستوردة يؤدي بالأساس إلى إضعاف قوة الدفع في الطلب المحلي التي تتأتى من ازدهار الصادرات. ويتسبب ذلك في تضائل الفائدة العامة للاندماج في سلسلة

الشكل 5-1

### نموذج وسطي لتركز منتجات التصدير وتنوعها في أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.

\* التصنيف الموحد للتجارة الدولية، التنقيح 3، على مستوى الخانات الثلاث.

العجز الهيكلي في الحساب الجاري هو القاعدة فيما بين أقل البلدان نمواً، مع استثناء أساسي يتمثل في البلدان المصدرة للطاقة والمعادن أو البلدان التي تتلقى تحويلات ومدفوعات إيرادية، على نحو ما تؤكد على مدار السنوات الست عشرة الماضية (الشكل 1-6). وتندرج ضمن أقل البلدان نمواً التي تسجل فائضاً متكرراً في الحساب الجاري، البلدان التي تتلقى حجماً كبيراً من تحويلات العاملين (مثل بنغلاديش، ولبسوتو، ونيبال) والبلدان المصدرة للسلع الأولية (مثل أنغولا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وتيمور - ليشتي). غير أن أوضاع بعض هذه البلدان ساءت حالما حدث انخفاض في أسعار السلع الأولية عقب الأزمة الاقتصادية العالمية. وربما يكشف بقدر أكبر

### 3- اتجاهات الحساب الجاري

على ما سبق إبرازه من قبل، تنعكس أوجه الضعف المتزايدة لأقل البلدان نمواً والتقدم البطيء الذي أحرزته على صعيد تحولها الهيكلي في توازنات موازين المدفوعات، وتحدد إلى حد بعيد احتياجاتها من التمويل الخارجي (الأونكتاد، 2006أ؛ الأونكتاد، 2014ب؛ الأونكتاد، 2016أ)<sup>(17)</sup>. ومن هنا، أصبح

(17) تجدر الإشارة إلى أن ميزان الحساب الجاري لا يتحدد فحسب بالميزان التجاري (السلع والخدمات)، بل أيضاً بالتحويلات الجارية - كتحويلات العاملين والمدفوعات الإيرادية.

على تسوية هذه العملية (الأونكتاد، 2019ب). وفي ظل مخاطر التراجع الماثلة التي تهدد الاقتصاد العالمي وازدياد الدعوة إلى "مواجهة تحدي" حشد الموارد الكافية للتنمية المستدامة، يبدو أن تلبية هذه الاحتياجات وضمان توافر التمويل الخارجي الكافي بات على درجة كبيرة من الأهمية من أجل المحافظة على زخم توفير استثمارات تمس الحاجة إليها لأغراض التنمية المستدامة، وتعزيز إمكانات التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً (الأونكتاد، 2018د؛ الأونكتاد، 2019ب؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ؛ الأمم المتحدة، 2019أ).

## واو- تغيير اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي

في ضوء سعي أقل البلدان نمواً للحصول على التمويل الخارجي على مدار فترة زمنية طويلة، وتجدد الاحتياجات المالية المرتبطة بتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يكون من الأهمية بمكان استعراض تطور المشهد الدولي لتمويل التنمية، وتقدير حجم التغيير الذي ألمّ بدور مختلف التدفقات المالية بمرور الوقت. ومنذ مطلع الألفية، شهد حجم التدفقات المالية الخارجية إلى البلدان النامية زيادة كبيرة، لكنه اتجه إلى الانخفاض في السنوات الأخيرة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ؛ الأونكتاد، 2018د). وبالتزامن مع ذلك، استمر نسق الأدوات المستعملة لتوفير هذا التمويل - من الاستثمار الأجنبي المباشر، والديون، والمساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية، إلى التمويل المختلط والتحويلات وحوافز الاستثمار - يزيد من الإمكانات التي يتيحها مشهد التمويل الإنمائي ويضفي عليها مزيداً من التعقيد.

وفي سياق موازين المدفوعات، بات الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية والتمويل الرسمي الناجم عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتحويلات والديون الخارجية وحوافز الاستثمار تمثل كلها مصادر محتملة للتمويل الخارجي، وعلى غرارها الأدوات البازغة من قبيل الأشكال المميزة للتمويل المختلط والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وعلى الصعيد العالمي، تجاوز عملياً حجم الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات حجم موارد المعونة التقليدية. لكن كل تدفق من هذه التدفقات يتسم بخصائص محددة تشكل بالضرورة مدى مساهمته في تحقيق التنمية المستدامة، وبالأخص من زاويتي الاستدامة ودرجة المواءمة مع التحول الهيكلي والأولويات الإنمائية لكل بلد. وتتضمن هذه الخصائص على سبيل المثال، ما إذا كانت هذه الموارد عامة أو خاصة، أو أنها تخلق الديون من

50 في المائة من أقل البلدان نمواً  
لم يسجل فائضاً في الحساب الجاري  
بين عامي 2002 و2007



أقل البلدان نمواً الأخرى سجلت  
فوائض متقطعة عموماً

عن الطبيعة الهيكلية لقيود موازين المدفوعات أن نصف عدد أقل البلدان نمواً - بما فيها بعض الاقتصادات سريعة النمو مثل كمبوديا، وإثيوبيا، ورواندا - لم يسجل مطلقاً فائضاً في الحساب الجاري على مدار الفترة المستعرضة.

وزيادة على الطبيعة الهيكلية لاختلالات ميزان الحساب الجاري، تأتي مسألة رئيسية أخرى هي الحجم الهائل الذي زادت به هذه الاختلالات في أعقاب الأزمة، إلى الحد الذي ارتفع معه إجمالي العجز في أقل البلدان نمواً لما يقرب من 53 بليون دولار في عام 2017. ويمثل هذا الرقم ما يربو على 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمجموعة، ويزيد بمقدار عشرة أضعاف على متوسط العجز المسجل في الفترة 2000-2005 (الشكل 1-7). وعلاوة على ذلك، وخلافاً للمكاسب غير المتوقعة التي جنتها صادرات السلع الأولية - وأفضت إلى تحقيق فائض عام قصير الأجل لأقل البلدان نمواً كمجموعة خلال الفترة 2006-2008، وأن تركز في عدد محدود من البلدان الغنية بالموارد (انظر الاتجاه التمثيلي الوسطي لأقل البلدان نمواً)، اتخذت الفجوة في عجز الحساب الجاري طابعاً عاماً في فترة ما بعد الأزمة. ويتبدى ذلك في زيادة العجز التمثيلي الوسطي لأقل البلدان نمواً، الذي تقلب بين نسبي 6 و8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم الفترة اللاحقة للأزمة. ومع توقع حدوث تدهور أكبر في عجز الحساب الجاري في عامي 2018 و2019، تتجه احتياجات أقل البلدان نمواً للتمويل الإنمائي الخارجي إلى التزايد على الأرجح، حتى في البلدان التي يمكن من حيث المبدأ أن يساعد وجود سعر صرف مرن فيها

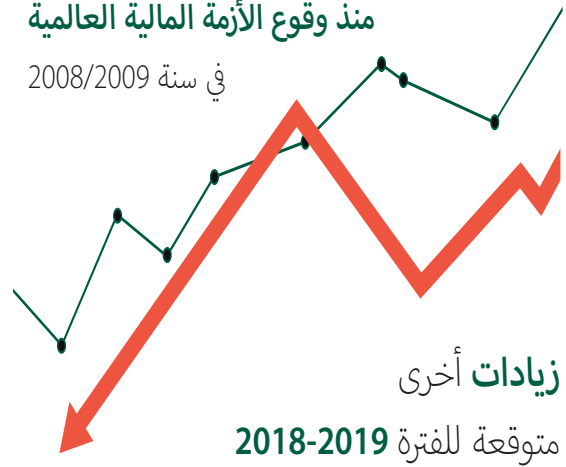


النطاق فيما يتعلق بالمواءمة مع الاستراتيجيات الإنمائية والمديونية الخارجية لكل بلد.

فالمعونة، على سبيل المثال، لا تقتطع من أرباح الشركات والدخول العائلية في البلدان المتلقية (مثلما تفعل الضرائب المحلية)، وهي تضيف عادةً مقادير أقل إلى الدين الخارجي مقارنة بالاقتراض الدولي (رهنًا بتكوين منحة/قرض المساعدة الإنمائية الرسمية، على النحو الذي يجري تحليله في الفصل الثاني). ويمكن أن تخصص المعونة مباشرة إلى أولويات إنمائية، بعكس التحويلات التي يكون أثرها الإنمائي غير مباشر وعسير على الإبراز (الأونكتاد، 2012). وعلاوة على ذلك، يمكن تخصيص المعونة إلى مجالات وقطاعات من غير المرجح إلى حد كبير أن تستقطب اهتمام القطاع التجاري الخاص (الأجنبي أو المحلي) بما في ذلك قطاعات المنافع العامة كالشرطة والعدالة والإحصاءات القومية والبحوث وقدرات التخطيط والتنفيذ. وتتسم هذه الأنواع المختلفة للتدفقات المالية بمستويات تقلب متفاوتة. ومن هنا، تمثل المعونة مصدر التمويل الخارجي المحتمل الأكثر قيمة للبلدان المتلقية (خاراس وآخرون، 2014).

## تضخم عجز الحساب الجاري لأقل البلدان نمواً منذ وقوع الأزمة المالية العالمية

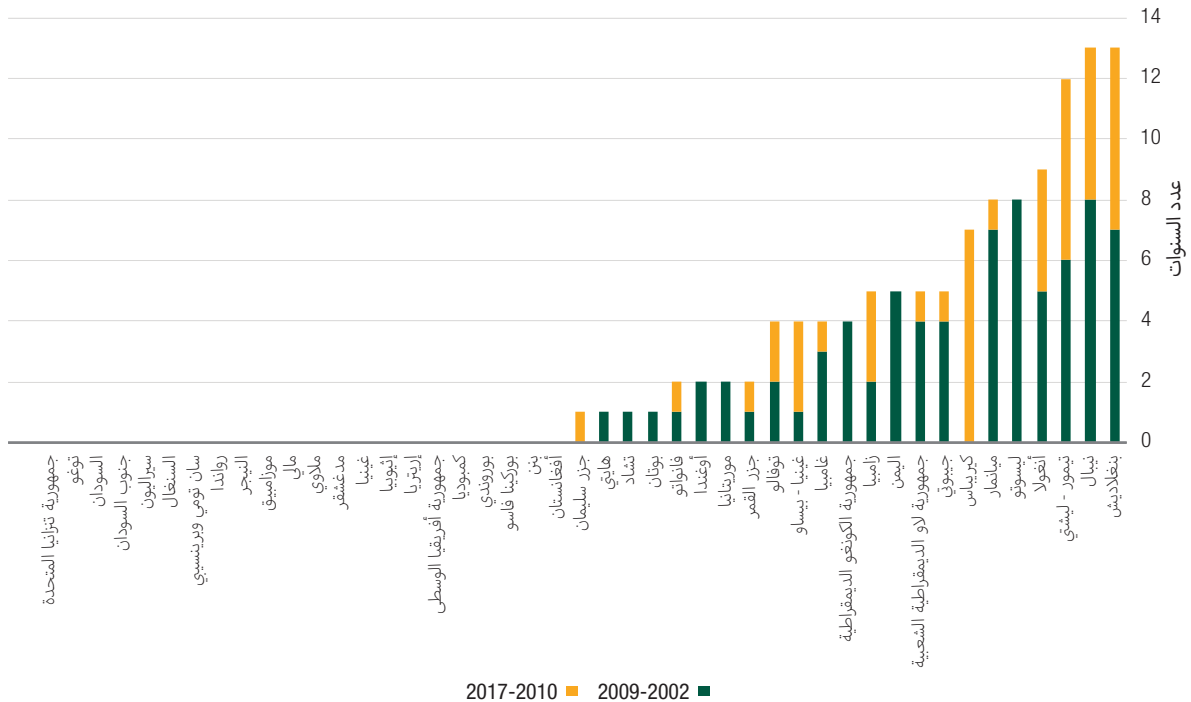
في سنة 2008/2009



عدمه، وما إذا كانت تُستخدم بالدرجة الأولى لأغراض الاستهلاك أو لأغراض الاستثمار. ومثل هذه الأسئلة حاسم لعملية تقرير السياسات، لأن الأنواع المختلفة للموارد المالية لأغراض الإنفاق الإنمائي قد لا تكون، في أفضل الأحوال، بدائل مثالية، كما أن الانتقال من نوع إلى نوع آخر قد يتسبب في تبعات واسعة

الشكل 6-1

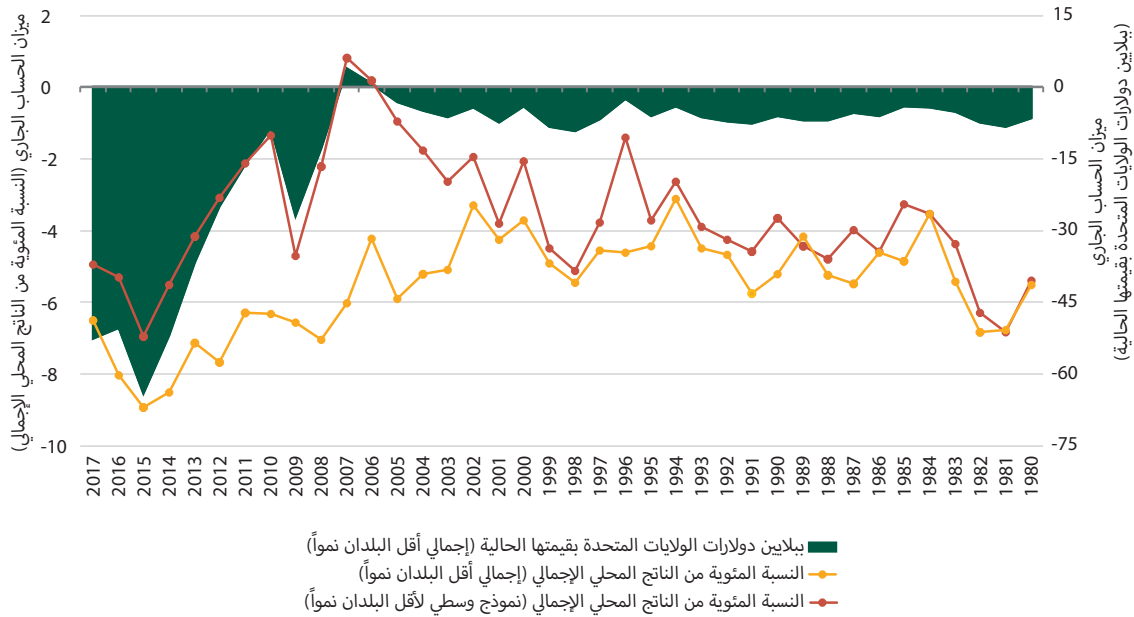
### عدد سنوات تحقيق فائض في الحساب الجاري



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.



ميزان الحساب الجاري في أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.

لهاتين الفئتين من البلدان. فبينما لم يزد في أقل البلدان نمواً عن حُمس إجمالي التمويل الخارجي، أسهم في البلدان النامية الأخرى بنصف إجمالي هذا التمويل على وجه التقريب. ويشير الاهتمام في هذا المقام أن وزن تحويلات الأفراد كان مماثلاً على وجه العموم في فئتي البلدان، حيث مثَّلت ثلث إجمالي التمويل الخارجي تقريباً (الشكل 9-1).

وتبرز أهمية المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً على نحو أكثر جلاء في استمرار أفضلية هذه المساعدة رغم ركود تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية منذ عام 2010 وبصرف النظر عن اتساع هوة النقص في الالتزامات المتفق عليها دولياً، حيث قدم المانحون الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً معونة عادلته 0.09 في المائة من دخلهم القومي الإجمالي في عام 2017، مقارنة بالنسبة المستهدفة البالغة ما بين 0.15-0.20 في المائة (الأونكتاد، 2019ب) (20).

ويمكن توقع وجود بلدان لا تزال، رغم خروجها من فئة أقل البلدان نمواً، تواجه عجزاً في الحساب الجاري ولا تزال محتاجة لهذا السبب إلى الاستفادة من المدخرات الأجنبية لتمويل عملية التنمية فيها. لكن تكوين التمويل الخارجي يرحب

وقد شهد التمويل الخارجي المتاح لأقل البلدان نمواً زيادة كبيرة منذ مطلع القرن، من 24 بليون دولار في عام 2000 إلى 163 بليون دولار في عام 2017، ومرجع ذلك إلى حد كبير الزيادة الحاصلة في أوزان التحويلات، والاستثمار الأجنبي المباشر، والدين الخارجي (الشكل 8-1) (18). غير أن الخصائص المميزة لأقل البلدان نمواً تبدو أكثر جلاء في تكوين التمويل الخارجي. فعلى عكس الحال بالنسبة للبلدان النامية الأخرى، لا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية هي المصدر الأكثر أهمية للتمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً، بشكل يبرز ما تواجهه من تحديات في سبيل اجتذاب مصادر التمويل الخارجي القائمة على السوق (19). وفي الفترة 2014-2017 مثَّلت المساعدة الإنمائية الرسمية ثلث إجمالي التمويل الإنمائي الخارجي في أقل البلدان نمواً، مقارنة بنسبة لم تتجاوز 4.5 في المائة للبلدان النامية الأخرى. وعلى خلاف ذلك، احتل الاستثمار الأجنبي المباشر كمصدر للتمويل الخارجي أهمية معكوسة بالنسبة

(18) جدير بالملاحظة أيضاً أن تقدير التمويل الإنمائي الخارجي الناجم عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب قد يكون منخفضاً على الأرجح في هذه الأرقام لصعوبة الاطلاع على بيانات قابلة للمقارنة وموثوقة عن هذه التدفقات المالية والشروط المتعلقة بها (كمستوى التيسير مثلاً)؛ على النحو الذي يناقشه الفصل الثاني.

(19) على سبيل المثال، تتلقى أقل البلدان نمواً بالكاد 1.7 في المائة من التدفقات العالمية الوافدة للاستثمار الأجنبي المباشر.

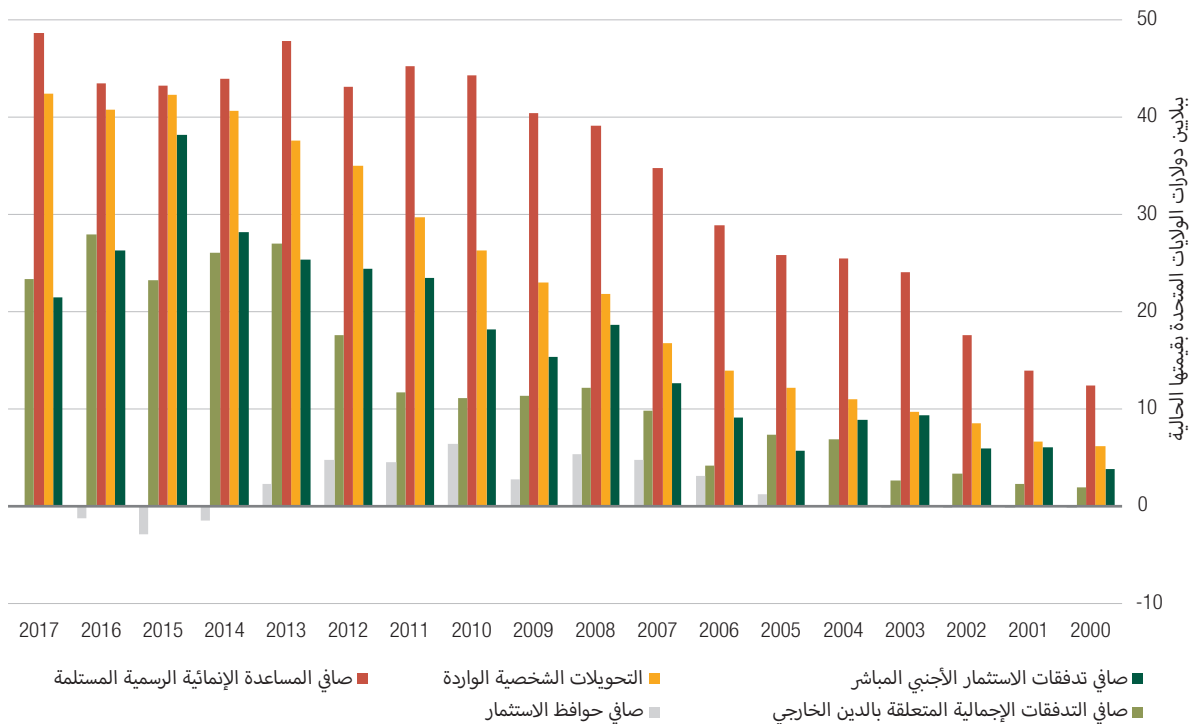
(20) يتناول الفصل الثاني هذا العجز بتحليل تفصيلي.

الاستفادة من المساعدة التيسيرية مثل المساعدة الإنمائية الرسمية. ويطلق على هذه الحالة "فقدان تمويل التنمية في منتصف المسار" (خاراس وآخرون، 2014). غير أنه من منظور مستوى الاعتماد على المعونة الشائع في أقل البلدان نمواً، لا يزال معظم هذه البلدان بعيداً عن حالة "فقدان التمويل في منتصف المسار".

أن يتغير في نطاق هذه العملية. فمن الناحية التقليدية، ينحسر الاعتماد على المعونة ويجري إحلالها بمصادر أخرى للتمويل، وعلى الأخص الضرائب المحلية والتمويل التجاري الخارجي. وثمة مع ذلك ميل إلى وجود مرحلة وسيطة يتعرض فيها النمو للتعويق، مع عجز الضرائب المحلية والاقتراض الأجنبي الخاص والسوقي العام عن سد الفجوة المتخلفة عن فقدان

## الشكل 8-1

## التمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة البيانات الإحصائية للأونكتاد.

إلى 37.6 بليون دولار في عام 2015، لكنها تراجعت إلى حد ما منذ ذلك الحين وحققت 20.7 بليون دولار في عام 2017 ثم 23.8 بليون دولار في عام 2018 (الأونكتاد، 2019). ورغم الانخفاض الحاصل مؤخراً في الاستثمار الأجنبي المباشر، استمرت قيمة التدفقات الوافدة من الاستثمار الأجنبي المباشر تزيد بمقدار ستة أضعاف على ما كانت عليه في عام 2000. وبسبب الانخفاض الذي شهده الاستثمار الأجنبي المباشر في الآونة الأخيرة، أصبحت التدفقات المالية الوافدة المتصلة بالدين الخارجي تمثل ثالث أكبر مصدر للتمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً. وعلى العكس من ذلك، تؤدي حوافز الاستثمار دوراً ضعيفاً، وإن أتت عملياً بتدفق صاف في الموارد لأقل البلدان نمواً في معظم فترة السنوات الخمس الماضية.

ووفقاً للاتجاهات السعودية العالمية المشار إليها سلفاً، حققت التحويلات طفرة أصبحت معها تمثل ثاني أكبر مصدر للتمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً، وارتفعت إلى رقم قياسي قيمته 42.2 بليون دولار في عام 2017، كما واصلت تزايدها رغم التباطؤ الأخير في الاقتصاد العالمي. لكن هذه التحويلات تبقى تدفقات مالية شخصية، تستخدم تقليدياً في أغراض الاستهلاك أكثر من أغراض الاستثمار. وينتج عن ذلك صعوبات في تسخير إمكاناتها الكاملة لأغراض الاستثمارات المتصلة بالتنمية المستدامة والتحول الهيكلي (الأونكتاد، 2012).

وسجلت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً زيادة حادة أيضاً من 3.9 بلايين دولار في عام 2000

## الفصل 1: أهداف التنمية المستدامة والتحول الهيكلي وتمويل التنمية

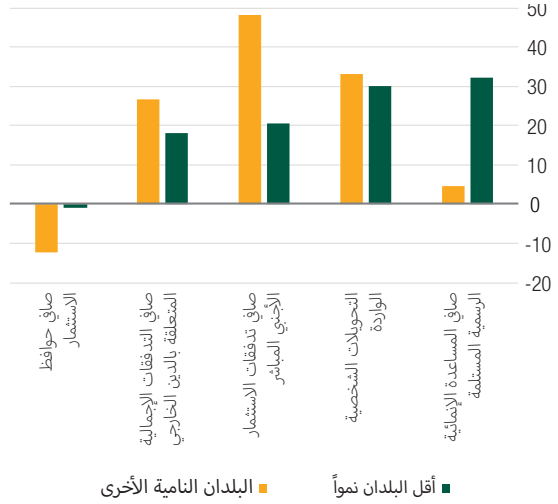
الأجنبي الأخرى. ويتضح ذلك من الشكل 1-10 الذي يظهر التدفقات الرئيسية لتمويل الأجنبي فرادى أقل البلدان نمواً كحصة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد المتلقي، محسوبة على أساس متوسط القيم للفترة 2015-2017، من أجل إزالة الاختلافات التي تظهر من سنة إلى أخرى. ويسلط الشكل المذكور الضوء على ملمحين أساسيين للمساعدة الإنمائية الرسمية.

الملح الأول، يشير إلى أنه بصرف النظر عن المصدر الراجح، وبافتراض تساوي جميع الأشياء، تميل الاقتصادات الأصغر إلى الاعتماد على التمويل الخارجي بكثافة، حسبما يظهر من كبر حجم هذه التدفقات بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي. وقد تحدد هذا الملح بوصفه أحد مكامن الضعف أمام الصدمات الاقتصادية الخارجية، وبالأخص في حالة أقل البلدان نمواً الجزرية مثل توفالو، وفانواتو، وكيريباس، ولطائفة أخرى من أقل البلدان نمواً مثل جيبوتي، وغامبيا، وسيراليون، وليسوتو، وملاوي خاصة غير الساحلية منها (ماكجيليفاري وآخرون، 2010). وفي المقابل، توجد بعض الاقتصادات الأكبر كإثيوبيا، وبنغلاديش، وميانمار تشكل أيضاً متلقياً كبيراً للتمويل الأجنبي، لكن وزن هذه التدفقات لا يتجاوز على وجه العموم ما بين 10 إلى 15 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي.

الشكل 9-1

### حصة التمويل الإنمائي الخارجي، 2014-2017

(النسبة المئوية)

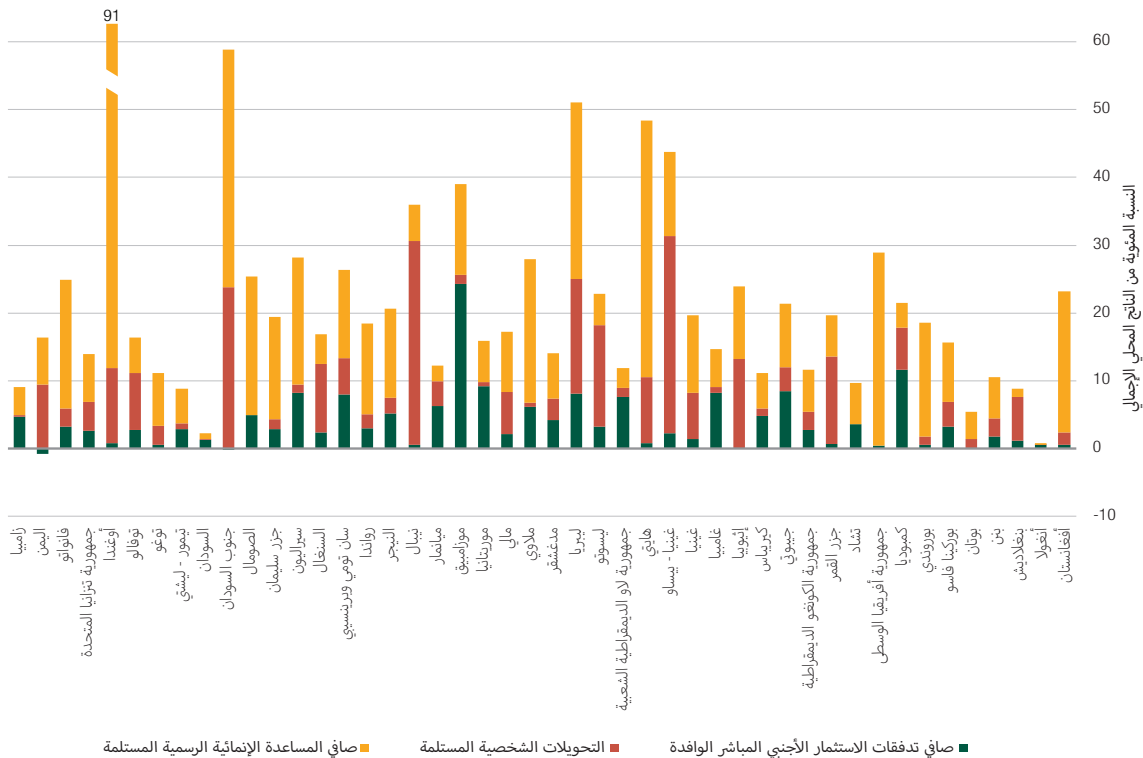


المصدر: حسابات الأونكتاد باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (اطلع عليها في حزيران/يونيه 2019).

وعلى مستوى فرادى أقل البلدان نمواً تتباين بشدة أهمية المساعدة الإنمائية الرسمية عند مقارنتها بمصادر التمويل

الشكل 10-1

### تدفقات التمويل الخارجي الرئيسية لأقل البلدان نمواً، 2015-2017



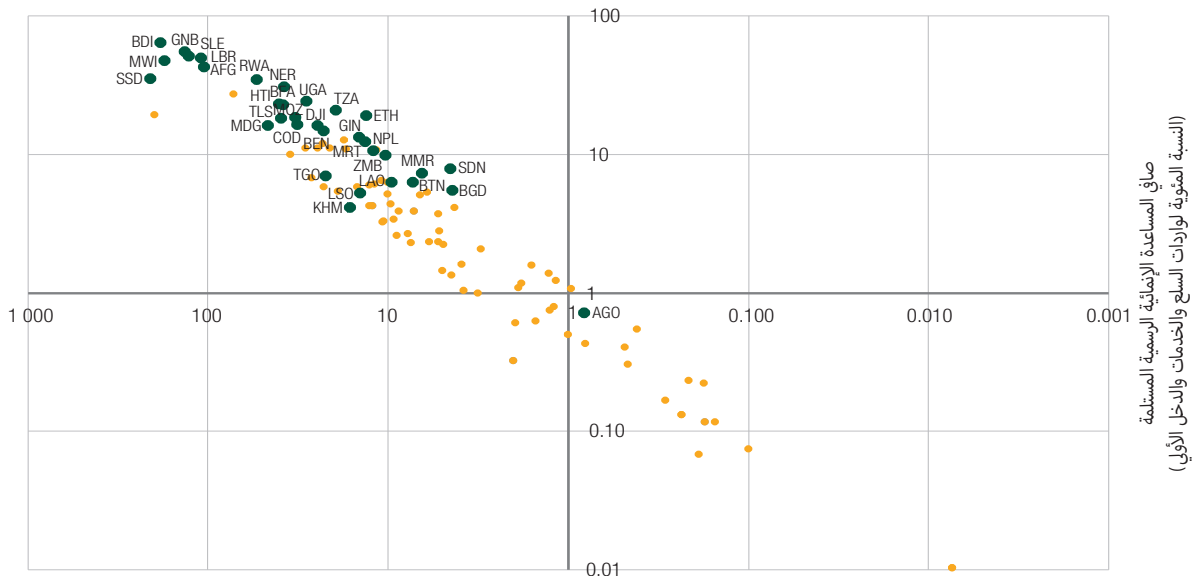
المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

بعبارة أخرى أن المساعدة الإنمائية الرسمية تكتسي أهمية خاصة ليس فقط لكبار متلقيها و"لمفضلين من جانب المانحين"، بل أيضاً للبلدان التي تناضل لاجتذاب مصادر التمويل الأخرى إما بسبب صغر حجم أسواقها التي لا تغري الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن السوق، أو بسبب محدودية مواردها الطبيعية أو للسبب البسيط المتمثل في افتقارها إلى تجمعات كبيرة للمهاجرين في الخارج.

ومن منظور الوزن النسبي لمختلف مصادر التمويل الخارجي، يُبرز الملمح الثاني الأهمية شديدة الوضوح للمساعدة الإنمائية الرسمية على نطاق معظم أقل البلدان نمواً، ولا يعود ذلك كثيراً إلى كبر حجم هذه المساعدة عموماً، بل يعود قبل ذلك إلى توزعها في نسق متساوٍ على نطاق البلدان بشكل يفوق التحويلات أو ربما يفوق بدرجة أكبر الاستثمار الأجنبي المباشر. ومعنى ذلك

### الشكل 11-1

الاعتماد على المعونة على نطاق أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى والاقتصادات الانتقالية، 2015-2017 (مقاييس لوغاريتمية)



صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة (النسبة المئوية لتكوين رأس المال الإجمالي)

● أقل البلدان نمواً ● البلدان النامية الأخرى والاقتصادات الانتقالية

المصدر: حسابات الأونكتاد باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية (أطلع عليها في حزيران/يونيه 2019).

ملحوظات: المحوران مقيّمان بالمقياس اللوغاريتمي. وأسقطت من الشكل البلدان الأربعة التي سجلت صافياً سلبياً لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة على مدى الفترة 2015-2017 (الأرجنتين، وبيلاروس، والصين، وماليزيا) من أجل إجراء التحويل اللوغاريتمي. واختُصرت أسماء البلدان في الشكل بالاستعانة برموز المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس.

الرأسي<sup>(21)</sup>. وبغية استكمال الدليل البصري الذي يورده الشكل 11-1، تكفي ملاحظة أن القيمة المتوسطة لهذين المعدلين في حالة أقل البلدان نمواً هي على التوالي، 25 في المائة

(21) إن كان ثمة ما يضاف، فهو أن ابتعاد أقل البلدان نمواً عن البلدان النامية الأخرى حدث بشكل أكبر حتى في فترات زمنية أبكر (2010-2012) على نحو يشير إلى الطبيعة الهيكلية لأوجه الضعف التي تعانيها. ومن المثير للاهتمام أيضاً ملاحظة أنه بالمستطاع الوقوف خارج مجموعة أقل البلدان نمواً على مستويات مماثلة للاعتماد على المعونة موجودة أساساً فيما بين الجزر الصغيرة النامية (كابو فيردي، وجزر مارشال)، وفي اقتصادات مثل كوسوفو (المنطقة الإدارية التابعة للأمم المتحدة بموجب قرار مجلس الأمن 1244 (1999)، ودولة فلسطين.

وعلى نحو يتماشى مع المناقشة السابقة المتعلقة بالنمو المقيد لميزان المدفوعات، يبرز الشكل 11-1 على نحو بالغ الوضوح دلائل إضافية بشأن الخصائص المميزة لأقل البلدان نمواً، ويقارن بين حالتها وحالة البلدان النامية الأخرى والاقتصادات الانتقالية. وحسبما تظهر المتوسطات المحسوبة للفترة 2015-2017، تتجمع أقل البلدان نمواً بشكل جلي في الركن الأيمن العلوي، فيما عدا أنغولا التي تمثل الاستثناء الوحيد. ويدل ذلك على أن هذه البلدان، وبحسب المعايير الدولية، تتصف بارتفاع صافي مواردها من المساعدة الإنمائية الرسمية بالنسبة إلى تكوين رأس المال الثابت الإجمالي (المحور الأفقي) والواردات من السلع والخدمات والدخل الأولي (المحور

ذلك، ضمن أشياء أخرى، توسيع نطاق الأهداف التي يتوخى المانحون التقليديون تحقيقها عبر سياساتهم في مجال المعونة (سيفرينو وراي، 2009)؛

- التغييرات في الأهمية النسبية للجهات الفاعلة، بما في ذلك على وجه الخصوص الدور المتغير للمنظمات غير الحكومية والأشكال الجديدة لمشاركة القطاع الخاص؛
- (تجدد) ظهور بعض الجهات الفاعلة والمصادر الجديدة في مجال تمويل التنمية، وبالأخص فيما يتصل بزيادة التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتوسيع نطاقه؛
- دخول المؤسسات الخيرية التي آلت إلى لعب دور رئيسي في بعض المجالات (كالصحة مثلاً)؛
- تطوير أساليب وأدوات جديدة لحشد المعونة وتقديمها إثر الابتكارات المدخلة في الأسواق المالية العالمية مثل التمويل المختلط والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وتسبب هذه التطورات الحاسمة في تغيير الساحة العالمية للتمويل الرسمي للتنمية الذي بات إلى حد بعيد أكثر تجزؤاً وتعقيداً وإبهاماً (الشكل 1-12(ب)). وتضيف هذه التغييرات تحديات أمام القدرات المؤسسية المحدودة لمقرري السياسات في أقل البلدان نمواً ووكلاء الاقتصاد المحلي الآخرين. وفي خضم سعي أقل البلدان نمواً للدؤوب لحشد التمويل بأحجام بالغة الارتفاع لإطلاق عملية التحول الاقتصادي الهيكلي اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، تضاعف هذه التغييرات وطأة التحديات التي ما فتئت تواجهها تقليدياً.

غير أن هذه التغييرات يمكن في الوقت ذاته أن تتيح لها فرصاً سانحة، إذا أعانتها على الولوج إلى نسق أوسع لمصادر وطرئق التمويل. وقد أطلق على هذه الوضعية مسمى "عصر الاختيار" في تمويل التنمية (بريزون آخرون، 2016). لكن المدى الذي يتسع إليه نطاق الخيارات يتوقف على الجدارة الائتمانية للبلدان. فإن كانت هذه الجدارة منخفضة أو منعدمة، استبُعدت من أمامها إمكانية الوصول إلى الأموال الخاصة المتاحة بشروط تجارية في الأسواق الدولية لرأس المال (كإطلاق السندات مثلاً)، أو أصبحت على الأقل خياراً أكثر صعوبة وكلفة. وفوق ذلك، يتطلب مجرد وجود أكثر من مصدر للتمويل إجراء موازنة دقيقة بين إيجابيات المصادر والطرئق البديلة وسلبياتها، وتقييم أثرها الإنمائي وعواقبها على المديونية الخارجية للدول.

(المحور الأفقي)، و16 في المائة (المحور الرأسي)، مقارنة بنسبة لا تتجاوز 5 في المائة و2 في المائة، على التوالي، للبلدان النامية الأخرى والاقتصادات الانتقالية.

وينبئ اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي، واستمرارية وضعها النسبي في الاعتماد على المعونة، عن حاجة مستمرة للحصول على الدعم وهو ما حظي باعتراف واسع النطاق في خطة عمل أديس أبابا (الأمم المتحدة، 2015ب، الفقرة 52)، وفي إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (الغاية 17-2). وازدادت هذه الحاجة شدة في السنوات الأخيرة بسبب التغييرات الكبيرة التي تجتازها هيكلية المعونة الدولية، على نحو ما يبينه الفرع التالي.

## زاي- الهيكلية المتغيرة للمعونة

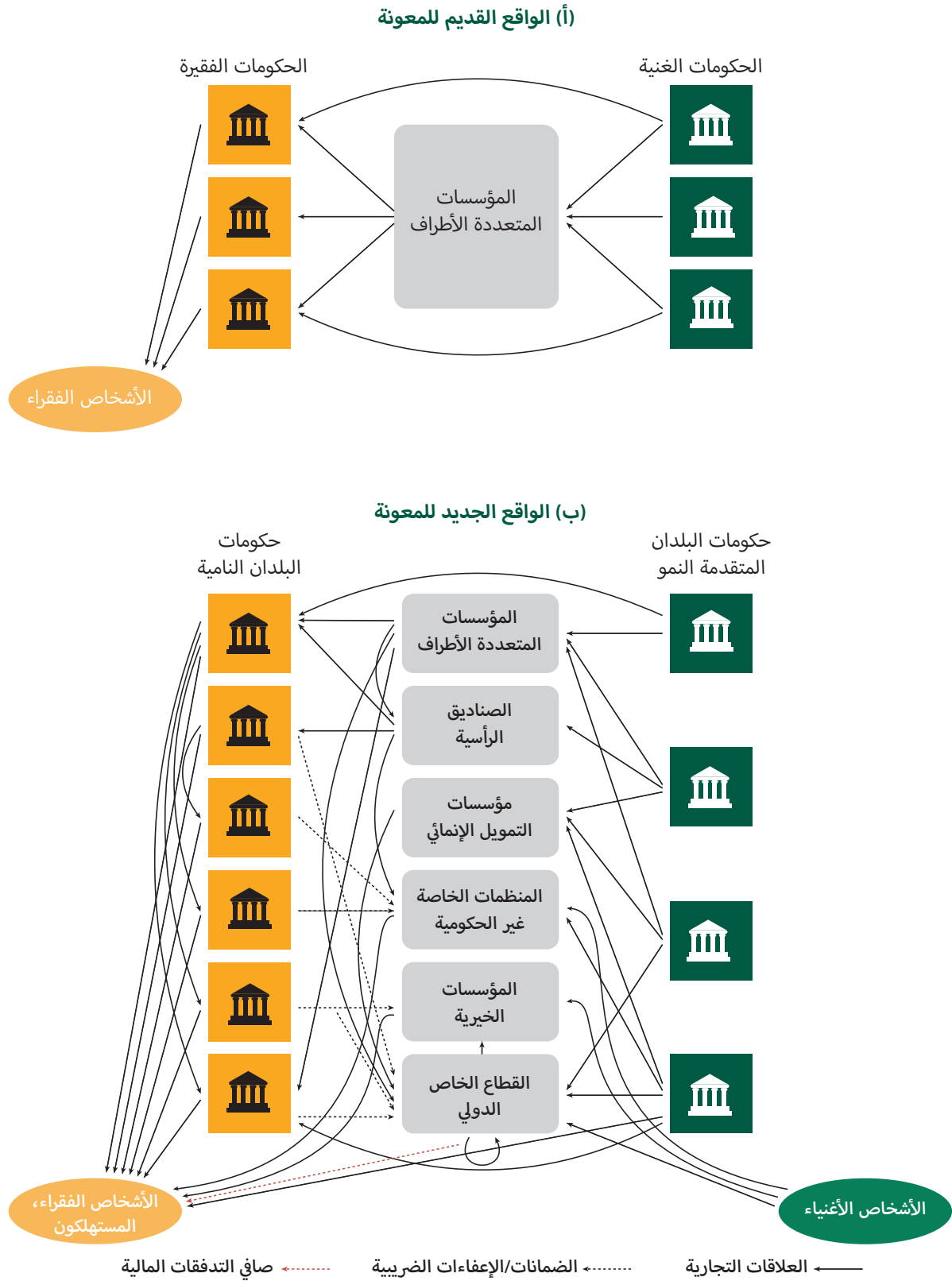
تثير الحالة المستسفة حتى الآن بشأن اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة القلق في حد ذاتها. وإلى جانب ذلك، أصبح الموقف الذي تواجهه أقل البلدان نمواً أكثر صعوبة جراء التغيير الكبير في مشهد تقديم المعونة في السنوات الأخيرة. وقد بات هيكل تقديم المعونة أكثر تعقيداً وأقل شفافية منذ أوائل القرن الواحد والعشرين، وهي حالة تخلق تحديات إضافية أمام قدرات مقرري السياسات المقيدة أصلاً على إدارة تمويل التنمية المستدامة في بلدانهم.

وتشير المساعدة الإنمائية الرسمية تقليدياً إلى تدفقات للموارد العامة من حكومات البلدان المتقدمة النمو (المانحون) إلى حكومات البلدان النامية (المتلقون/المنتفعون) (الشكل 1-12(أ)). ولم يحدث على الإطلاق أن كانت العلاقة بين البلدان المانحة والبلدان المتلقية خالية من الإشكاليات، وهو ما أفضى في نهاية المطاف إلى نشوء خطة فعالية التنمية (التي يناقشها الفرع باء من الفصل الخامس). وبالرغم من كل ذلك، كسى الوضوح هيكلية المعونة، وانسحب ذلك أيضاً على الأدوار التي يؤديها كل جانب.

بيد أن هيكلية المعونة اجتازت على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية تحولات مرجعها في المقام الأول إلى التطورات التالية:

- التغييرات التي أدخلها المانحون التقليديون في سياسات تقديم المعونة وطالت بآثارها أهدافهم وأولوياتهم وسبل إنجازهم وشراكاتهم في مجال المعونة. واستتبع

الشكل 12-1  
تغيير هيكلية المعونة



والتعرف، إن كانت هذه هي الحال، على ما إذا كانت هذه الزيادة تضاوي احتياجاتها التمويلية الناشئة عن سعيها إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة، من ناحيتي الحجم والتخصيص القطاعي. ويتصل بهذه المسألة في التقرير عرض تحليلات تتناول تحديد الجهات الفاعلة الأشد نفوذاً على تخصيص التمويل المتاح للتنمية في أقل البلدان نمواً، ومدى توافم هذا التخصيص مع الأولويات الإنمائية لهذه البلدان. ويتوخى البحث المشمول بالتقرير الرد في نهاية المطاف على السؤال الذي يستفسر عما إذا كانت الموارد الخارجية المتاحة تسهم في إحداث التحول الاقتصادي الهيكلي في أقل البلدان نمواً، وبيان المدى الذي تصل إليه في تحقيق ذلك.

وتُنظّم باقي أجزاء تقرير *أقل البلدان نمواً، 2019* حول المواضيع المعروضة في السياق الحالي. ففي الفصل الثاني، ينصب التركيز على دراسة الكيفية التي تغير بها الاعتماد على المعونة في أقل البلدان نمواً في الفترة الأخيرة ويتناولها من نواحي التخصيص القطاعي والطرائق والأدوات وقياس النتائج (بما في ذلك فيما يتعلق بالدين الخارجي). وفي الفصل الثالث، تُعرض تحليلات للطريقة التي تفسر بها وتنفذ بالنسبة لأقل البلدان نمواً العناصر المتصلة بالمعونة في خطة عمل أديس أبابا، وكيف يؤثر ذلك في الصلة المتغيرة بين القطاعين العام والخاص في مجال التمويل الإنمائي الخارجي. وتشمل المسائل التي يدرسها الفصل الرابع التفاعل بين الاعتماد على التمويل الخارجي والسياسات النقدية، والأسلوب الذي تستجيب به حكومات أقل البلدان نمواً للظروف المتغيرة في المشهد الدولي لتمويل التنمية. وفي الفصل الخامس، تُعرض التبعات السياسية المترتبة عن الفصول السابقة. ويشمل الفصل أيضاً عرضاً للخيارات المتاحة لأقل البلدان نمواً من أجل تعزيز إسهام المعونة في إحداث التحول الهيكلي، وبالتبعية تحقيق التنمية المستدامة.

## بانوراما التمويل الإنمائي في العالم تعكس تزايداً في تجزؤ التمويل وتعقده وإبهامه

وقد عكس كل من توافق آراء موثيري وخطة عمل أديس أبابا هذه التغيرات، حيث نقلا بؤرة تركيز المجتمع الدولي تدريجياً بعيداً عن الاعتماد على التعاون الإنمائي التقليدي بالأساس نحو استيعاب أنواع أخرى آخذة في البروز للتدفقات المالية الدولية والجهات الفاعلة على الصعيد الدولي.

## حاء- الأساس المنطقي للتقرير وهيكله التنظيمي

تُمنع مناقشات تقرير *أقل البلدان نمواً، 2019* النظر فيما إذا كان اعتماد أقل البلدان نمواً على التمويل الإنمائي الخارجي يخلق تحديات جديدة أمام تحقيق التحول الهيكلي في الحقبة الحالية التي تجمع بين أهداف التنمية المستدامة وتغير هيكلية المعونة. ويستنهض البحث في هذا السياق ملمحان أساسيان يسمان تمويل التنمية في أقل البلدان نمواً. الأول، هو الاعتماد الهيكلي المرتفع لأقل البلدان نمواً على التمويل الخارجي المتواصل منذ أمد بعيد، وبالتحديد اعتمادها على المساعدة الإنمائية الرسمية. والثاني، هو التغير في هيكلية المعونة الذي ينطوي على تحديات وينطوي أيضاً على فرص لأقل البلدان نمواً.

ويقيس التقرير المدى الذي استطاعت أقل البلدان نمواً أن تبلغه في الاستفادة من التغيرات الأخيرة في هيكلية المعونة حسبما جرت الإشارة إليه بعاليه. وبشكل حاسم، يسعى التقرير إلى تقدير ما إذا كانت هذه التغيرات قد أسفرت عن زيادة التمويل الخارجي المتاح لأغراض التنمية لأقل البلدان نمواً



## تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً

المعدل المتوسط لنمو المدفوعات



2 في المائة

7 في المائة

برنامج عمل اسطنبول

برنامج عمل بروكسل

## التعاون فيما بين بلدان الجنوب يواصل اكتساب الزخم

شراكات جديدة من أجل:

التمويل الإنمائي  
الطويل الأجل



نقل  
التكنولوجيا



المساعدة  
التقنية



التجارة  
والاستثمار



## نذر أزمة في القدرة على تحمل الديون

توقعات الأجل المتوسط

استمرار عدم الاستقرار المالي

مصادر تمويل كثيرة التكاليف والمخاطر

زيادة رصيد الديون الخارجية



## 2 الفصل

التدفقات الرسمية وتغيّر شروط  
الاعتماد على المعونة

## الفصل 2

### التدفقات الرسمية وتغيير شروط الاعتماد على المعونة

29	ألف - مقدمة
29	باء - تغيير الاعتماد على المعونة على مدار الوقت
32	جيم - استعراض التمويل الإنمائي الرسمي
33	1- حجم التدفقات الرسمية إلى أقل البلدان نمواً
40	2- التخصيص القطاعي
43	3- الطابع التيسيري
49	4- إضافية التمويل وطرائق المساعدة
54	دال - التعاون فيما بين بلدان الجنوب
59	هاء - القدرة على تحمّل الدين
65	واو - استنتاجات

## ألف- مقدمة

### موارد المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً استقرت عند 60 دولاراً للفرد في عام 2010، ولم تتغير منذ ذلك الوقت

الإنمائية الرسمية كمصدر للتمويل الخارجي، ملمحان مميّزان لأوجه الضعف المحددة التي تعترى أقل البلدان نمواً. وثمة رباط وثيق بين العواقب بعيدة المدى المتصلة بهذه الحالة، وتنمية الطاقات الإنتاجية الضعيفة في هذه البلدان. وتترجم هذه الحالة إلى تزايد اعتماد هذه البلدان على المعونة، على نحو ما سلّم به المجتمع الدولي على نطاق واسع وورد ذكره في خطة عمل أديس أبابا (الفقرة 52) والغاية 17-2 في أهداف التنمية المستدامة.

بيد أن إجراء مقارنات مع البلدان النامية الأخرى ينبغي مع ذلك ألا يخفي أن استدامة النمو الاقتصادي في السنوات القليلة الأخيرة قللت من اعتماد أقل البلدان نمواً اقتصادياً على موارد المعونة (الشكل 2-1). فبالنسبة لأقل البلدان نمواً كمجموعة، تناقصت بشكل مُطرد منذ عام 2003 أهمية تدفقات المعونة مقارنة بالتغيرات الاقتصادية. ويصدق ذلك بصرف النظر عن نوعية الإجراء المستخدم في التقدير، سواء كان وزن المساعدة الإنمائية الرسمية بالنسبة للدخل القومي الإجمالي، أو تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، أو واردات السلع والخدمات وإيرادات الدخل الأولي<sup>(1)</sup>. وانخفضت أيضاً في عشرة من أحد عشر بلداً من أقل البلدان نمواً أتيحت بشأنها البيانات، النسبة بين صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة ونفقات الحكومة المركزية، قياساً إلى العقد الأسبق. ورغم بطء التقدم المحرز صوب تحقيق التحول الهيكلي، يبدو أن فترة الدينامية الاقتصادية القوية نسبياً أسهمت أيضاً في تخفيف الاعتماد على المعونة في معظم أقل البلدان نمواً. وعلى نحو مماثل، وبينما حققت موارد أقل البلدان نمواً من المساعدة الإنمائية الرسمية، مقبسة بنصيب الفرد، زيادة كبيرة خلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، استقرت منذ عام 2010 عند مستوى متوسط يبلغ 60 دولاراً لكل فرد من السكان في أقل البلدان نمواً.

وشكلت أقل البلدان نمواً الأكبر حجماً والمتسارعة النمو المحركات الرئيسية وراء الاتجاه النزولي في الاعتماد على

حظيت خصوصية أقل البلدان نمواً والتحديات التي تصادفها منذ أمد بعيد في تمويل استثمارات التنمية المستدامة بتوثيق مستفيض ونالت من المجتمع الدولي اعترافاً واسع النطاق، على الأقل من حيث المبدأ. لكن الاستجابات المتضاربة لتلبية احتياجات أقل البلدان نمواً لا تزال غير شافية، وهو ما يسري أيضاً على الالتزامات المتفق عليها دولياً الواردة في أهداف التنمية المستدامة وقبلها في الأهداف الإنمائية للألفية. وقد تناول الفصل الأول بالشرح كيف يتلاقى في الجانب الأكبر من أقل البلدان نمواً تباطؤ التنويع الاقتصادي وضعف تنمية الطاقات الإنتاجية المحلية، ويؤديان إلى عجز هيكلي في الحساب الجاري ويتسببان بالتبعية في الحد من قدرة هذه البلدان على جذب الأشكال السوقية للتمويل المستدام الطويل الأجل. ورغم بعض الإشارات الأولية الدالة على حدوث تحسّن، لا يترك التفاعل بين هذه العوامل لكثير من أقل البلدان نمواً سوى خيارات محدودة لاستبدال المساعدة الإنمائية الرسمية كمصدر للتمويل الخارجي، ويفضي إلى مستويات متزايدة من الاعتماد على المعونة.

وتمثل شروط هذا الاعتماد على المعونة والكيفية التي تغيرت بها الموضوع الرئيسي للفصل الثاني. ويستعرض الفصل بالنتيجة هذه الجوانب في سياق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويتضمن الفرع باء استعراضاً لتغير الاعتماد على المعونة، ويشير إلى التحسينات متوسطة الأهمية التي واكبت حقبة ما بعد عام 2015 وإلى بعض التحديات العالقة. ويجري في الفرع جيم تقدير تدفقات التمويل الإنمائي الرسمي إلى أقل البلدان نمواً، مقرونة بتحليل للاتجاهات الرئيسية في حجم هذه التدفقات وتخصيصها القطاعي وميسورية شروطها وطرائقها الأخرى. ويناقش الفرع دال التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، ويسعى إلى استكشاف الوسيلة التي يمكن بها أن يسهم التعزيز المتواصل لهذا التعاون في تغيير مشهد التمويل الإنمائي أمام أقل البلدان نمواً والمشاركة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030. ويجري في الفرع هاء، التصدي لمسألة القدرة على تحمّل الديون وإبراز رهانات أقل البلدان نمواً في سياق المناقشات الجارية بشأن هذه المسألة المالية النظامية، ويتضمن الفرع واو أخيراً موجزاً واستنتاجات.

## باء- تغير الاعتماد على المعونة على مدار الوقت

حسبما توضح في الفصل الأول، يشكل الاعتماد المتزايد على المدخرات الأجنبية والأهمية الفائقة للمساعدة

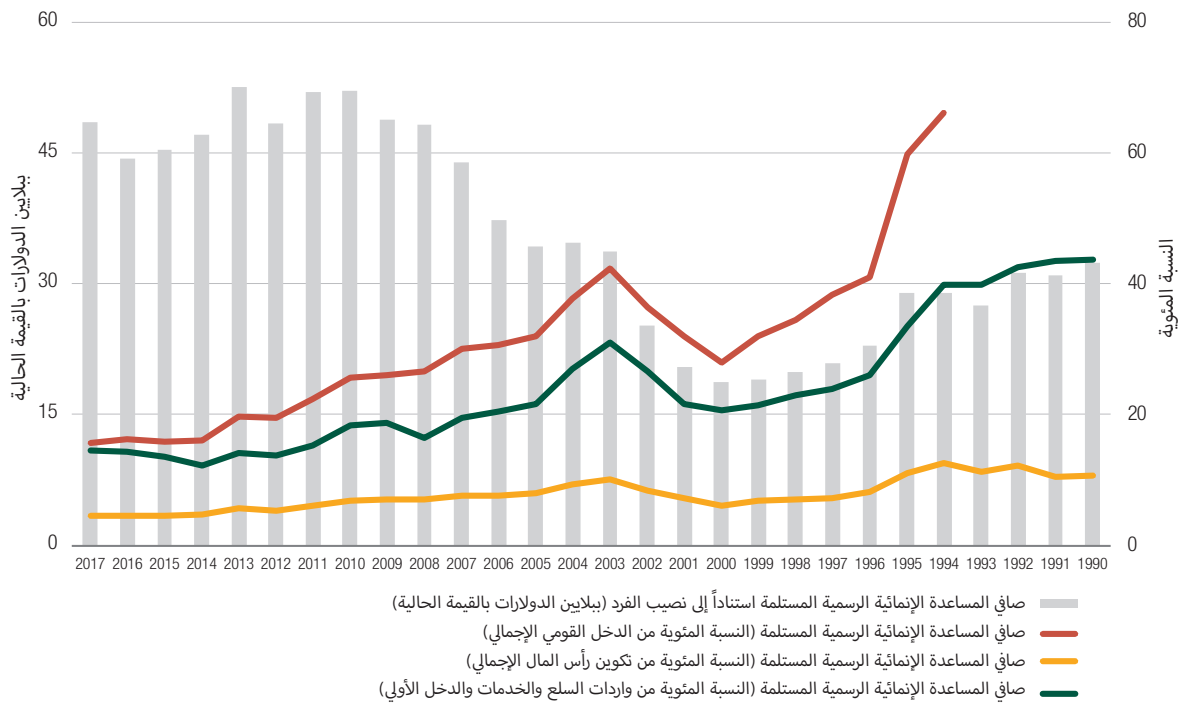
(1) تشير مدفوعات الدخل الأولي إلى تعويضات الموظفين المدفوعة للعاملين غير المقيمين وإيرادات الاستثمار (المدفوعات على الاستثمار المباشر واستثمار الحوافظ والاستثمارات الأخرى).

هذه الخلفية، اقترن الانخفاض في القيمة الوسطية للمساعدة الإنمائية الرسمية عند مقارنتها بالدخل القومي الإجمالي باستمرار وجود عدد من أقل البلدان نمواً لم ينفك عن تسجيل قيم مرتفعة نسبياً للمساعدة الإنمائية الرسمية مقارنةً بالدخل القومي الإجمالي على النحو الذي يوضحه الاتساع المتصاعد للانحراف الرُبيعي (المؤلف من متوسط توزيع بنسبة 50 في المائة). ودلالة ذلك وجود مجموعة من أقل البلدان نمواً يرتبط ببطء ابتعادها عن الاعتماد على المعونة أو تكرار تعرضها للأزمات (مثلما يحدث في حالة أقل البلدان نمواً الجزرية) بالدور البارز المستمر الذي تؤديه موارد المساعدة الإنمائية الرسمية عند مقارنتها بالدخل القومي الإجمالي.

المعونة الموصوف أعلاه، لكن هذا الاتجاه اتسم أيضاً باتساع قاعدته واشتمل على عدد من أقل البلدان نمواً المتلقية للمعونة بكميات كبيرة نسبياً (مثل إثيوبيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وكمبوديا). وفي وقتنا الحاضر، انخفضت بشدة على نطاق أقل البلدان نمواً القيمة الصافية الوسطية للمساعدة الإنمائية الرسمية عند مقارنتها بالدخل القومي الإجمالي في النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي - وتدنّت من 19 في المائة في عام 1994 إلى أقل من 10 في المائة في سنة 2000 - ثم استجمعت قواها ثانية مع مطلع العقد الأول من القرن الواحد والعشرين (وبلغت 13 في المائة في عام 2003). ومنذ ذلك الحين، واصلت باطراد اتجاهها النزولي حتى بلغت 7 في المائة (الشكل 2-2). وفي ظل

الشكل 2-1

## تقييم تغير اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة باستخدام أربعة مقاييس



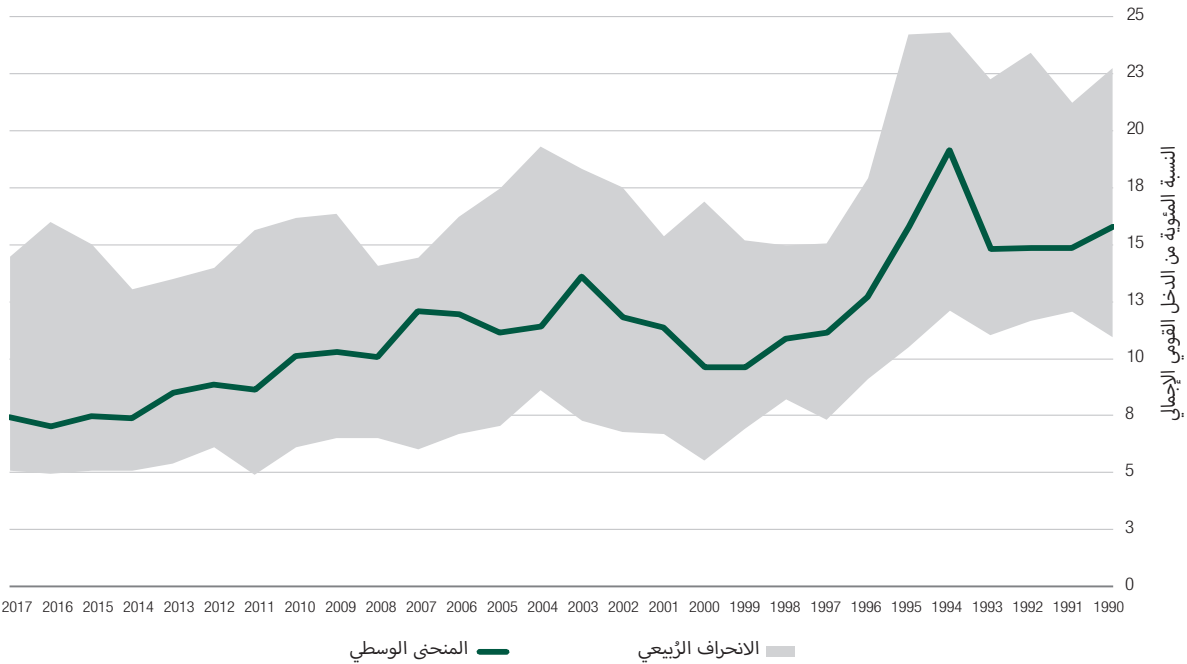
المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

ويفيد في هذا السياق أيضاً إمعان النظر في عدم التجانس البادي على نطاق فرادي أقل البلدان نمواً فيما يتصل بالمسارات المحددة التي يعبر فيها الاعتماد على المعونة عن نفسه. ففي حين أنه لا سبيل لإنكار الارتباط الموجب القائم بين هذه المقاييس المعيارية للاعتماد على المعونة، يبرز نمط ذو دلالة عند تحليلها بشكل منفصل على نطاق أقل البلدان نمواً عند استدعاء بعض الاعتبارات الحاسمة الأخرى من قبيل التعرض للصددمات المحتملة أو الآثار السياسية غير المؤاتية (الشكل

2-3). فأولاً، وبينما تبرز بشكل لافت حصة الفرد من صافي موارد المساعدة الإنمائية الرسمية في أقل البلدان نمواً الجزرية، لا تمثل موارد هذه الطائفة من البلدان من المساعدة الإنمائية الرسمية استثناءً بالضرورة عند تقديرها بالقياس إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبالأخص عند مقارنتها بأقل البلدان نمواً الموجودة في حالة نزاع أو في فترة ما بعد انتهاء النزاع، التي تظهر مستويات مماثلة لهذه المعدلات. وثانياً، وبينما قد يتدخل حجم الناتج المحلي الإجمالي على الأرجح في تحديد أثر الاعتماد

الشكل 2-2

صافي المساعدة الإنمائية الرسمية فيما بين أقل البلدان نمواً

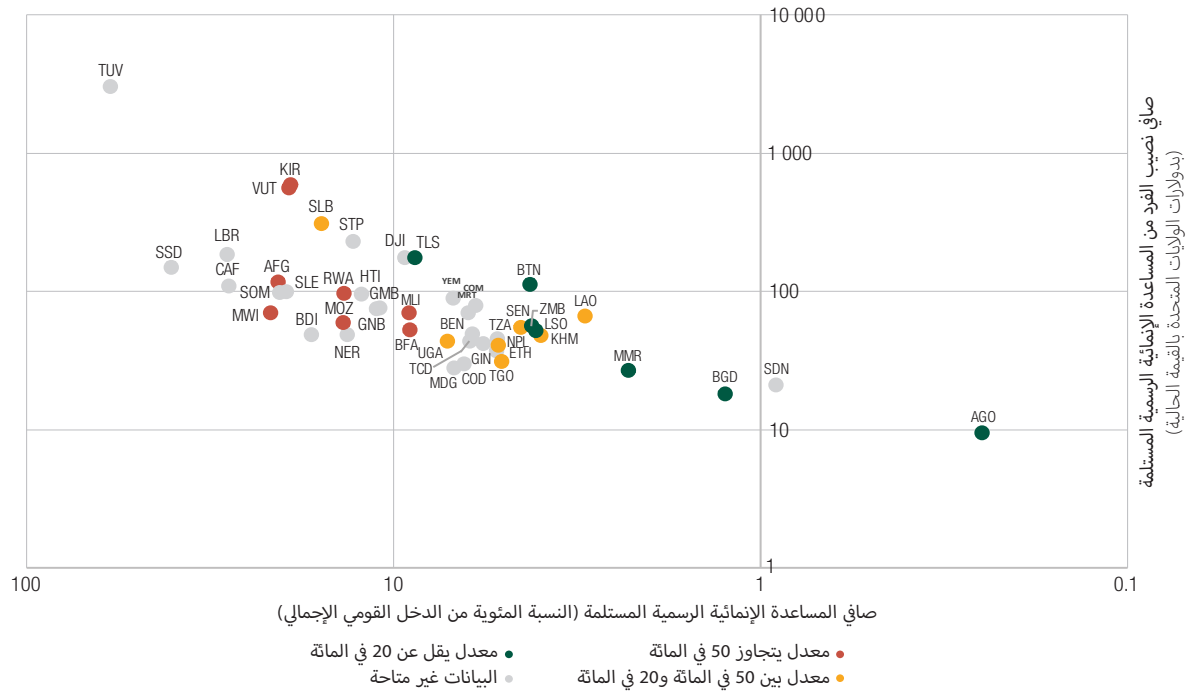


المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

الشكل 3-2

الاعتماد على المعونة على نطاق أقل البلدان نمواً، 2015-2017

(بالمقاييس اللوغاريتمية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

ملحوظة: تشير المعدلات إلى النسبة بين صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة إلى نفقات الحكومة المركزية. واخُصرت أسماء البلدان في الشكل بالاستعانة برموز المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس.

وقد أثارت المداولات المتعلقة بخطة التنمية لما بعد عام 2015 مناقشات مكثفة حول تعريف التمويل الرسمي للتنمية وقياسه. ورغم تعرض منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لبعض الانتقادات، حملت لواء عملية مسّت في سياقها موضوعين عريضين<sup>(3)</sup>. الأول، هو التشديد المتزايد ليس فقط على رصد المعونة، بل أيضاً رصد التدفقات الرسمية الأخرى التي عُرّفت بأنها "معاملات يجريها القطاع الرسمي ولا تستوفي شروط التأهل كمساعدة إنمائية رسمية، إما لأن هدفها الأول ليس إنمائياً أو لأنها غير تيسيرية بالقدر الكافي". (كلاين وآخرون، 2014، الصفحة 68). والثاني، هو المناقشات المستفيضة التي ركزت على التصدي لقضايا خلافية من قبيل، القروض بشروط ميسرة (انظر أدناه)، وتكاليف اللاجئين التي يتعهد بها المانحون، والنفقات المتصلة بالسلم والأمن، وأدوات القطاع الخاص (كولين، 2014؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ب). وأسفر هذا النشاط عن العملية الجارية لتطوير قياس المساعدة الإنمائية الرسمية، التي يُتغى بها استكمال النظام الإحصائي لقياس التمويل الإنمائي. ويتناول الإطار 2-1 تفاصيل التغييرات في هذا القياس والنتائج المترتبة عليها، ويعرض أدلة مستقاة من البيانات الأولية لعام 2018 (للاطلاع على مناقشة تفصيلية لأدوات القطاع الخاص، انظر الفصل الثالث).

وثمة قضية أخرى ذات صلة تخص التغطية القطرية في إحصاءات لجنة المساعدة الإنمائية. فعلى الرغم من قيام معظم المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف بتقديم تقارير إلى لجنة المساعدة الإنمائية والالتزام بمعايير القياس التي تعمل بها، لا ينطبق ذلك على عديد من شركاء بلدان الجنوب الذين باتت أنشطتهم في مجال التعاون الإنمائي تكتسي أهمية متزايدة (انظر الفرع دال). وقد تكون هذه الحالة مفهومة من منظور تاريخي وسياساتي، لكن عدم وجود أطر مشتركة لفهم وقياس التعاون الإنمائي وتدفقات الموارد الأخرى ذات الصلة، يعقّد رصد الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وللتغلب على هذه المسائل، اشْتُقت معظم البيانات الواردة في هذا المقام من قاعدة بيانات لجنة المساعدة الإنمائية مع العلم بأن ذلك يبّخس ولا ريب مقدار الدعم الرسمي الذي تتلقاه اقتصادات أقل البلدان نمواً. وحيثما يُستطاع، سيجري التأكيد

(3) تتضمن المسائل الأخرى التي جرت مناقشتها باستفاضة في سياق اجتماعات مختلفة رفيعة المستوى للجنة المساعدة الإنمائية، رصد التمويل الإنمائي الخاص (أي المساهمات المقدمة من المؤسسات الخيرية الخاصة)؛ وأدوات القطاع الخاص. ولأغراض الوضوح المفاهيمي، تناقش هذه المسائل في الفصل الثالث، وهي تخرج عن نطاق القطاع الرسمي.

على المعونة على السياسات النقدية، قد تتسبب الاختلافات في تحديد الاستراتيجيات المجدية لحشد الإيرادات العامة في نشوء مظاهر محددة للاعتماد على المعونة، على النحو الذي ستجري مناقشته بقدر أكبر من التفصيل في الفصل الثالث.

## جيم- استعراض التمويل الإنمائي الرسمي

يوثق الفرع السابق خصوصيات أقل البلدان نمواً فيما يتصل بأنماط الاعتماد على الموارد الخارجية، ويتناول الدور الحاسم الذي يواصل التمويل الإنمائي الرسمي<sup>(2)</sup> القيام به على صعيد الإمكانيات الإنمائية لأقل البلدان نمواً، سواء من ناحية موازينها للحساب الجاري أو من ناحية توفير الدعم الملموس للتدخلات الحاسمة ذات الطابع الإنساني أو الاجتماعي أو المؤسسي أو الإنتاجي. وينتقل الفرع الراهن بالمناقشة خطوة أخرى إلى الأمام، ويستعرض الاتجاهات الأخيرة في التدفقات الرسمية وتغيير ملامحها، هادفاً إلى تحديد الخصائص الرئيسية للعقبات التي تعترض مساعي أقل البلدان نمواً لتمويل التنمية المستدامة.

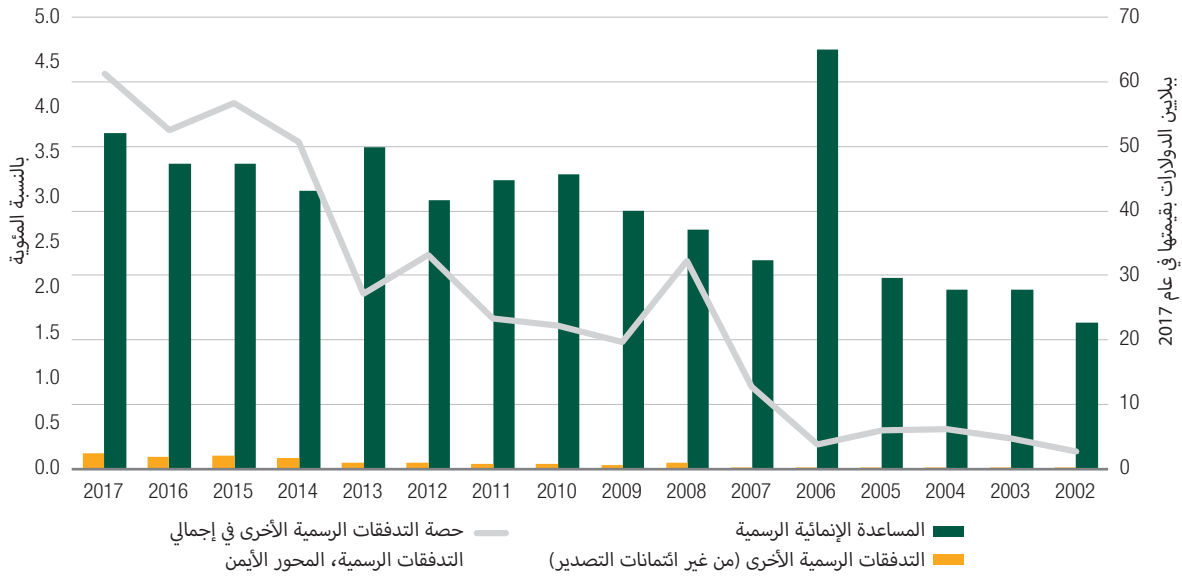
ومن الأهمية بمكان قبل الشروع في تحليل الملامح الرئيسية للتدفقات الرسمية إلى أقل البلدان نمواً على نحو أكبر من التفصيل، الإقرار من البداية بمحدودية البيانات المتصلة سواء بالقياس أو بالتغطية، وهو ما يعيق الرصد المنهجي الشامل على الصعيد العالمي. وتمثل لجنة المساعدة الإنمائية أحد مصادر البيانات الأكثر استخداماً في هذه المسألة، بما يعني اعتماد الفرع الراهن عليها بدرجة رئيسية، ما لم يُذكر خلاف لذلك. ولئن كانت المبادئ التوجيهية الإحصائية التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية واستخدمتها تضمن اتساق البيانات وقابليتها للمقارنة، نبعت هذه البيانات حتماً من حقائق تاريخية وسياسية ولم تنج أيضاً من الانتقاد (هاينس وسكوت، 2013؛ كولين، 2014؛ أتوود وآخرون، 2018).

(2) يشير التمويل الإنمائي الرسمي على النحو المستخدم في هذا التقرير، إلى معاملة مالية من حكومة إلى حكومة، تتضمن تمويلياً بشروط ميسرة (أي مساعدة إنمائية رسمية)، وتمويلياً بشروط غير ميسرة من المانحين الثنائيين والمانحين المتعددي الأطراف في لجنة المساعدة الإنمائية، وتقدم بعض البلدان من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية تقارير عن مساعداتها الإنمائية إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتؤخذ التدفقات المناظرة بعين الاعتبار أيضاً (للاطلاع على مزيد من التفصيل انظر الفرع دال).



الشكل 2-4

المجموع الإجمالي لمدفوعات التدفقات الرسمية إلى أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وحسبما يوضح الشكل 2-4، مثلت المساعدة الإنمائية الرسمية الأغلبية المهيمنة على هذه التدفقات (52 بليون دولار) بينما مثلت التدفقات الرسمية الأخرى زهاء 4.4 في المائة من مجموع المدفوعات إلى أقل البلدان نمواً (أو ما يعادل 2.4 بليون دولار). ورغم توجيه الجانب الأكبر من التدفقات الرسمية الأخرى حول العالم إلى بلدان نامية متوسطة الدخل، كالبرازيل، وتركيا، والصين، والمكسيك، والهند، شهدت أقل البلدان نمواً على مدى العقد الماضي أيضاً اختراقاً أولياً من مثل هذه الأدوات التي توجهت أساساً إلى تمويل الهياكل الأساسية الاقتصادية. وكان المانحون المتعددون الأطراف هم القوة الدافعة وراء هذا التطور، ومثلوا قرابة 75 في المائة من جميع مدفوعات التدفقات الرسمية الأخرى الوافدة إلى أقل البلدان نمواً؛ واستغلت أيضاً بعض الأطراف الثنائية في لجنة المساعدة الإنمائية هذه الأدوات وإن بدرجة أقل (الشكل 2-5).

وبوضع هذه الصورة في منظور عالمي، يبيّن أن أقل البلدان نمواً السبعة والأربعين التي يقطنها 13.4 في المائة من إجمالي سكان العالم تلقت على وجه التقريب 22 في المائة من إجمالي الدعم الرسمي. وفي حين وقفت هذه البلدان وراء الحصة المتناقصة قليلاً في مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية حول العالم - التي بلغت 27 في المائة في عام 2017 نزولاً من 30 في المائة قبل عشر سنوات - شهدت حصتها في التدفقات الرسمية العالمية الأخرى زيادة طفيفة

على مساهمة مانحي بلدان الجنوب وتناولها بمناقشة منفصلة، من أجل إبراز خصوصيات هذه المساهمة والحرص في الوقت ذاته على تجنّب الخلط الزائف بين تدفقات مالية غير قابلة بكاملها للمقارنة.

## 1- حجم التدفقات الرسمية إلى أقل البلدان نمواً

تلقت أقل البلدان نمواً السبعة والأربعين، التي جاوز عدد سكانها البليون نسمة في عام 2017، ما قيمته 54.4 بليون دولار مثلت المجموع الإجمالي لمدفوعات المساعدة الرسمية المسجلة في لجنة المساعدة الإنمائية؛ ويزيد هذا المبلغ على قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر أو التحويلات<sup>(4)</sup>. ورغم بقاء إجمالي التدفقات الرسمية دون مستوى الذروة المسجل في عام 2006 بكثير، وهي السنة التي وصلت فيها المبالغ التي صرفت لأغراض الإعفاء من الديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون إلى أعلى مستوياتها، يعكس الرقم المشار إليه أعلاه استمراراً للاتجاه الصعودي المعتدل المسجل منذ عام 2014، وزيادة قدرها 10 في المائة بالقيمة الحقيقية مقارنة بعام 2016.

(4) يشير مجموع التدفقات الرسمية إلى قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية والتدفقات الرسمية الأخرى.

وعلى ضوء هذه الخلفية، استمرت تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية تتوزع بقدر أكبر من التساوي على نطاق فرادى أقل البلدان نمواً، بالمقارنة بالتدفقات الرسمية الأخرى أو المصادر الأخرى للتمويل الخارجي، كالاستثمار الأجنبي المباشر أو التحويلات مثلاً (الشكل 2-6). ويصدق ذلك رغم أن تخصيص المانحين للمعونة لا يتأثر فحسب باحتياجات البلدان بل أيضاً بعوامل أخرى تتراوح بين الاعتبارات الجغرافية السياسية والروابط الثقافية، وبالأخص فيما يتعلق بالتدفقات الثنائية (اليسينا ودولر، 2000؛ أندرسون، 2008؛ بيريميو، 2017).

وإن ظلت هامشية بالمعايير الدولية، ومثلت 4 في المائة من الرقم العالمي. وتشير أرقام مماثلة مرتبطة بالتحديات الطويلة الأجل التي تواجهها أقل البلدان نمواً في حشد التمويل الكافي من المصادر الأخرى، إلى أن الحديث حول "التمويل الانتقالي" - وهو تحديداً الانتقال التدريجي بعيداً عن المعونة والاتجاه نحو التمويل بشروط أقرب إلى الشروط السوقية - ربما كان سابقاً لأوانه بالنسبة لمعظم أقل البلدان نمواً (بريزون وآخرون، 2016؛ بيمونتي وآخرون، 2019). وواقع الأمر أن التدفقات الرسمية الأخرى تميل إلى التركيز في حفنة قليلة من هذه البلدان: ففي الفترة 2015-2017، حظيت بنغلاديش، وأنغولا، والسنغال، وليبيريا، وكمبوديا، وأفغانستان، مُرتبة بأولوية متناقصة، بثلاثي جميع التدفقات الرسمية الأخرى المدفوعة إلى أقل البلدان نمواً.

## الإطار 2-1 نظرة سريعة على تغيير فكرة المساعدة الإنمائية الرسمية

أسست لجنة المساعدة الإنمائية لنفسها منذ أمد طويل باعتبارها إحدى المؤسسات الرئيسية الرائدة لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والموفرة للبيانات المتصلة بها؛ وبناء على ذلك، تتجه أرقام المعونة التي يشجع استعمالها إلى اتباع معايير تناظر معايير اللجنة في مجال الإحصاءات والإبلاغ. وصاغت لجنة المساعدة الإنمائية تعريفاً للمساعدة الإنمائية الرسمية لأول مرة في عام 1969، وقامت في وقت لاحق بإحكام التعريف في عام 1972، وانعكست الحقائق التاريخية والسياسية المتغيرة التي شكلت قاعدة هذين القرارين بصورة ضمنية في سلاسل بيانات المساعدة الإنمائية الرسمية التي جمعتها اللجنة (هاينس وسكوت، 2013). وحتى وقت متأخر، كان نظر لجنة المساعدة الإنمائية في التدفقات الرسمية يعتمد على ثلاثة معايير أساسية هي: ضرورة توفير الأموال من قِبل وكالات رسمية، تشمل الدولة والحكومات المحلية؛ وأن يكون الهدف الرئيسي منها هو تعزيز التنمية والرفاه الاقتصاديين للبلدان النامية؛ وأن يكون طابعها تيسيراً، بدرجة للتيسير لا تقل عن 25 في المائة (محسوبة بسعر خصم قدره 10 في المائة). ويمكن في هذا السياق الإبلاغ بالقيمة الإسمية عن الأموال التي تنطبق عليها صفة المساعدة الإنمائية الرسمية وإن اتخذت شكل القروض وبصرف النظر عن درجة التيسير فيها، ضمن التدفقات الرسمية الأخرى، أسوة بآخر فئة مشمولة بفئات هذه التدفقات وهي الفئة التي تخص التعاملات بين دولة ودولة أخرى.

وقد رُئي أن هذا التعريف للمساعدة الإنمائية الرسمية، والمسمى بالتعريف "القائم على الأساس النقدي" ينطوي على تحديين منهجيين رئيسيين فيما يتصل بالتعامل مع القروض الميسرة؛ فمعدل الخصم المشار إليه لا يعكس بشكل سليم سياق ما بعد عام 2009 الذي شهد انخفاضاً في أسعار الفائدة؛ كما أن الإبلاغ عن قروض المساعدة الإنمائية الرسمية بكامل قيمتها الإسمية يتسبب في تضخيم أرقام المعونة ويخلق حوافز جائزة لدى المانحين قد تحفزهم على الإبلاغ عن قروض تحيط بالشكوك بدرجة التيسير المضمّنة فيها باعتبارها أيضاً من المساعدة الإنمائية الرسمية (كولين، 2014؛ أتوود وآخرون، 2018).

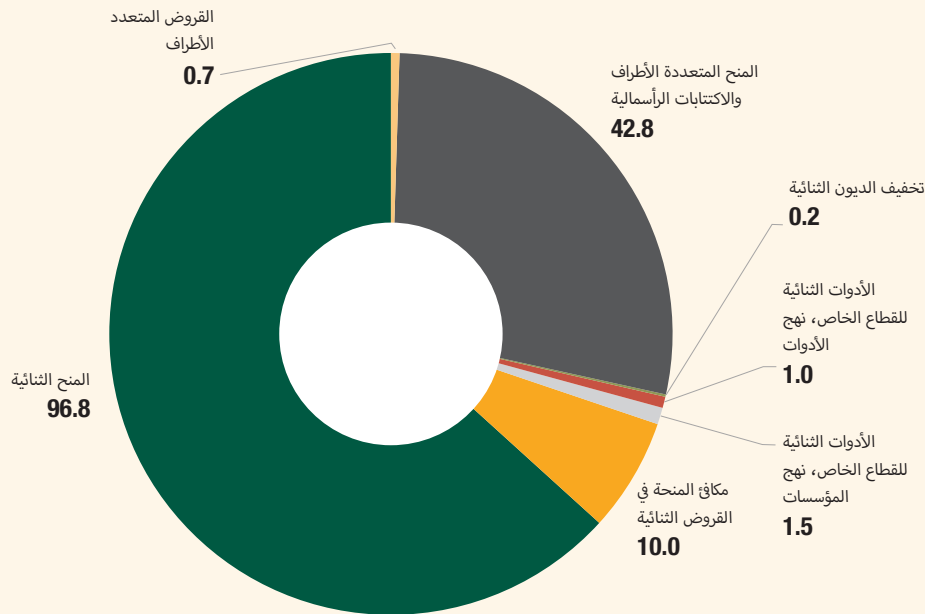
وفي سياق خطة التنمية لما بعد عام 2015، قررت لجنة المساعدة الإنمائية "تحديث" إطارها المعني بقياس المساعدة الإنمائية الرسمية، مبتغية التعبير بشكل أفضل عن جهود المانحين وعن الحقائق المتغيرة وأهمها التشديد المتنامي على حشد موارد القطاع الخاص. وترتب على ذلك تطبيق "تدبير مكافئ المنحة" على الأدوات من غير المنح، أي قروض المساعدة الإنمائية الرسمية - التي اعتمدت لها منهجية متفق عليها - إضافة إلى الأدوات المتعلقة بحصص رأس المال السهمي وأدوات القطاع الخاص الأخرى، التي تُرصد بمنهجية مؤقتة لعدم التوصل حتى الآن إلى اتفاق مقابل بشأنها فيما بين الدول الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية. وفيما يتعلق بقروض المساعدة الإنمائية الرسمية، انطوت المعايير "المحدثة" لتقييم الطابع التيسيري للمعاملات الرسمية على عنصر تيسير تبلغ قيمته على الأقل:

- 45 في المائة في حالة القروض الثنائية المقدمة إلى القطاع الرسمي في أقل البلدان نمواً والبلدان الأخرى المنخفضة الدخل (محسوبة بسعر خصم قدره 9 في المائة)؛

- 15 في المائة في حالة القروض الثنائية المقدمة إلى القطاع الرسمي في البلدان المنخفضة إلى المتوسطة الدخل (محسوبة بسعر خصم قدره 7 في المائة)؛
- 10 في المائة في حالة القروض الثنائية المقدمة إلى القطاع الرسمي في بلدان شريحة الدخل المتوسطة - العليا (محسوبة بسعر خصم قدره 6 في المائة)؛
- 10 في المائة في حالة القروض المقدمة إلى المؤسسات المتعددة الأطراف (محسوبة بسعر خصم قدره 5 في المائة للمؤسسات العالمية ومصارف التنمية المتعددة الأطراف، و6 في المائة للمنظمات الأخرى).

**توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية، 2018\***

(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.  
\* على أساس مكافئ المنحة.

وبالنسبة للقروض المكتسبة لصفة المساعدة الإنمائية الرسمية، يُحتسب مقدار مكافئ المنحة بضرب قيمة المدفوعات السنوية المستحقة على القرض في عنصر مكافئ المنحة وقت الالتزام بالقرض؛ ولذلك تقدم هذه المصفوفة حوافز قوية لاستخدام المنح والقروض المنطوية على عناصر تيسيرية قوية، ويوزع استخدام عتبات ومعدلات خصم مختلفة إلى الصلة المحدودة بين حجم التدفقات التي تنجم عن مصفوفة مكافئ المنحة والمبالغ الفعلية المدفوعة؛ التي تعد مقياساً "لجهد المانح". ولا تزال البيانات تجمّع وتُنشر على أساس التدفقات الفعلية، أي على الأساس النقدي، لضمان الاستمرارية في إحصاءات المساعدة الإنمائية الرسمية "من منظور المتلقين".

ومن أجل السعي تحديداً لضمان قابلية الأرقام للمقارنة على مدار الوقت، تتبع جميع الأرقام المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية الواردة في الفصل الراهن تعريف الأساس النقدي ومصفوفته، باستثناء ما ورد في هذا الإطار.

وتوضح البيانات الأولية المقدمة عن عام 2018 أن التحول من مصفوفة "الأساس النقدي" إلى منهجية مكافئ المنحة لم يمس مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى جميع البلدان النامية على الصعيد العالمي إلا بقدر متواضع (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019). وعلى نطاق جميع المانحين في لجنة المساعدة الإنمائية، أحدث التحول زيادة طفيفة قدرها 2,5 في المائة في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى البلدان النامية، وإن تفاوتت الفروق بمقادير كبيرة حيث بلغت في حالة بعض فرادى المانحين 40 في المائة. وإلى جانب ذلك، يشير توزيع إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية بحسب تدفقها، إلى أن أدوات القطاع الخاص - على النحو الذي رصدته المنهجية التقليدية - لم تؤد حتى الآن

## الإطار 1-2 (تابع)

إلا دوراً هامشياً، ومثلت 2 في المائة بالكاد من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية على أساس مكافئ المنحة. ونظراً إلى أن منهجية إدراج هذه الأدوات لا تزال بحاجة إلى صياغة نهائية، ربما يتجه هذا الدور إلى التغير بقدر أكبر. ولا بد أيضاً من التنبه، على نحو ما ستجري مناقشته في الفصل الثالث، إلى أن طريقة عمل أدوات القطاع الخاص ربما تتسبب في عواقب مهمة في مشهد التمويل الإنمائي، إلى جانب أن إدراجها في الأرقام الرئيسية للمساعدة الإنمائية الرسمية غير بعيد عن إثارة الشواغل، وخاصة فيما يتصل بمدى طبيعتها التيسيرية (أتوود وآخرون، 2018).

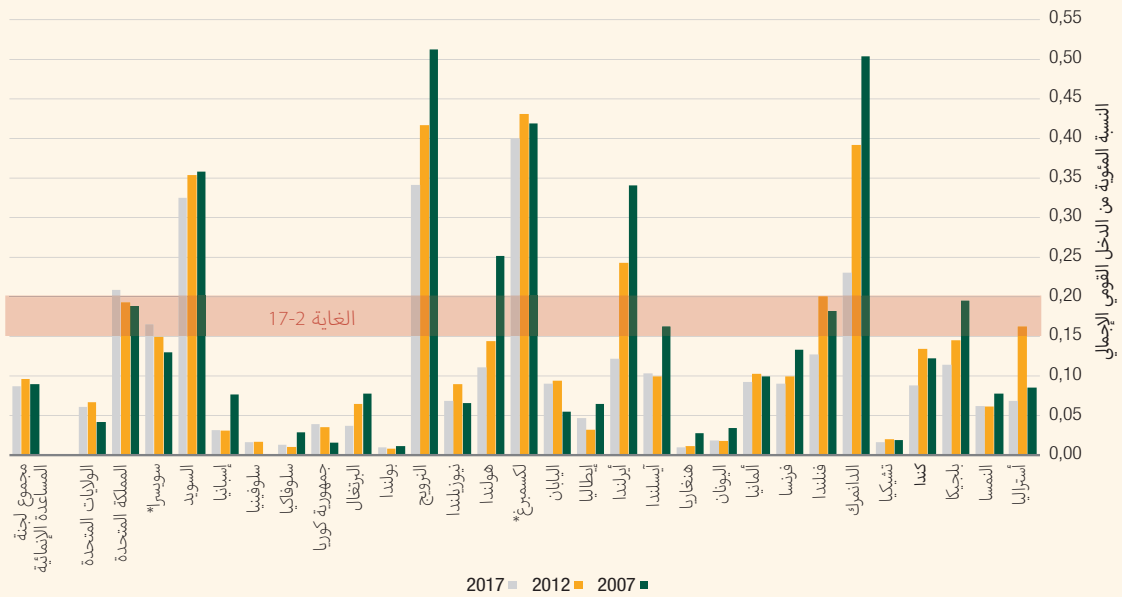
يتعين عمله، على نحو ما يوضحه الإطار 2-2، لكي يتحقق هذا الهدف المتفق عليه دولياً (الأونكتاد، 2010؛ الأونكتاد، 2016؛ الأونكتاد، 2018؛ الأونكتاد، 2019 ب). وإن كان ثمة ما يضاف في هذا المقام فهو أنه في الوقت الذي يفاد فيه بأن أهداف التنمية المستدامة وسعت نطاق مصفوفة أهداف التنمية أمام أقل البلدان نمواً، تقل حصة هذه البلدان في المدفوعات العالمية للمساعدة الإنمائية الرسمية عما كانت عليه في العقد السابق.

ويسلم المجتمع الدولي منذ رح طويل بالأهمية الكبيرة التي تكتسبها المساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان الضعيفة، وأورد ذلك في الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة التي حددت هدفاً لتخصيص المعونة إلى أقل البلدان نمواً بنسبة تعادل ما بين 0.15 و0.20 في المائة من الدخل القومي الإجمالي لبلدان لجنة المساعدة الإنمائية. ورغم الخطاب الطنان حول ضرورة تركيز المساعدة على أفقر بلدان العالم، لا يزال هناك الكثير الذي

## الإطار 2-2 التقدم المراوغ في تلبية التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً

يعود أصل الهدف المحدد لتخصيص المعونة من أجل أقل البلدان نمواً إلى برنامج العمل الجديد الكبير لصالح أقل البلدان نمواً في عام 1981، الذي التزمت البلدان المانحة بموجبه بتقديم مساعدة إنمائية رسمية تعادل ما بين 0.15 و0.20 في المائة من دخلها القومي الإجمالي (الأونكتاد، 2016 أ). وأعيد التأكيد على هذا الهدف في كل برنامج من برامج العمل الصادرة منذ ذلك الوقت، إلى جانب التأكيد عليها في الأهداف الإنمائية للألفية وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، في سياق الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية. وفي واقع الأمر، تدعو الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة البلدان المتقدمة النمو إلى:

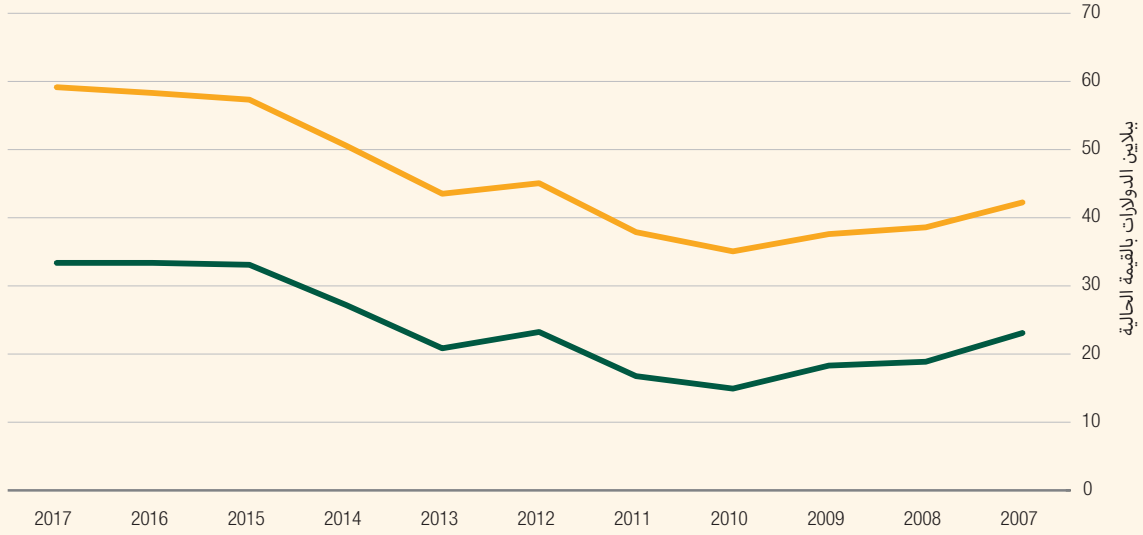
## (أ) صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من فرادى البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات إحصاءات التنمية الدولية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

\*البيانات المبلغ بها تعود إلى عام 2016، لعدم وجود قيم خاصة بلكسمبرج وسويسرا لعام 2017.

(ب) صافي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً: الفجوة السنوية في إنجاز المعونة\*



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات إحصاءات التنمية الدولية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

\*بالمقارنة بأهداف الأمم المتحدة المتعلقة بمانحي لجنة المساعدة الإنمائية.

التنفيذ التام لالتزاماتها المتعلقة بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية، بما فيها الالتزام الذي أبداه كثير من البلدان المتقدمة النمو بتحقيق هدف تخصيص نسبة 0.7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية إلى البلدان النامية، ونسبة تتراوح بين 0.15 إلى 0.20 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، وتحث الجهات المقدمة للمساعدة الإنمائية الرسمية على أن تحدد هدفاً يتمثل في تخصيص 0.20 في المائة على الأقل من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً.

ورغم قدم عهد الالتزامات القائمة، لم تتجاوز المعونة المقدمة من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نمواً نسبة 0.9 في المائة من الدخل القومي الإجمالي لبلدان اللجنة في عام 2017، شاملة أيضاً صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية وصافي المدفوعات المتأتمية من قنوات ثنائية مقترضة. وبصرف النظر عن الخطاب الطنان حول المسؤولية المشتركة، لا ينبئ ذلك إلا عن تحسن هامشي بالمقارنة بالسنوات الأسبق. والواقع أنه، وحسبما يظهر الشكل (أ)، لم تف سوى حفنة قليلة من البلدان المانحة - هي تحديدًا الدانمرك، والسويد، وسويسرا، ولكسمبرغ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج - بالغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة المتصلة بأقل البلدان نمواً (وكانت هذه البلدان نفسها أيضاً باستثناء سويسرا هي التي قدمت مساعدة تعادل على الأقل نسبة 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي لجميع البلدان النامية). أما البلدان الأخرى، بما فيها أكبر الجهات المانحة في العالم، فظلّت بعيدة بقدر كبير عن الأهداف المتفق عليها دولياً.

ومن منظور البلدان المتلقية، يتسبب عدم إحراز تقدم حاسم نحو تلبية الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة في حدوث نقص كبير في التمويل الخارجي للتنمية، على نحو ما شكى منه الأونكتاد (الأونكتاد، 2016؛ الأونكتاد، 2018؛ الأونكتاد، 2010). وفي أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، زاد حجم هذه الفجوة السنوية في الإنجاز زيادة كبيرة واستمرت هذه الحالة قائمة على الأقل حتى عام 2015، إلى أن استقر مستواها منذ ذلك الحين (الشكل 6(ب)). وبالمستطاع الوقوف على اتساع نطاق هذا النقص عند قياسه على النحو التالي: لو أن مانحي لجنة المساعدة الإنمائية أوفوا في عام 2017 بالغاية المتمثلة في تخصيص 0.15 في المائة من الدخل القومي الإجمالي، لارتفع صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بمقدار إضافي يصل إلى 32.5 بليون دولار. ولو أنهم أوفوا بالغاية الأكثر طموحاً البالغة 0.20 في المائة، لارتفعت هذه المدفوعات بمقدار إضافي يصل إلى 58.3 بليون دولار.



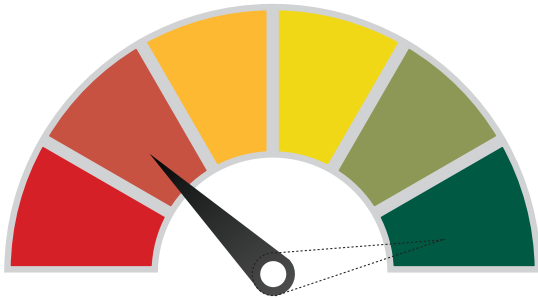


## الفصل 2: التدفقات الرسمية وتغيّر شروط الاعتماد على المعونة

واليمن (الأمم المتحدة، 2019أ). وفيما عدا ذلك، لا توجد سوى أدلة قليلة تشير إلى أن اعتماد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 عكست مسار هذا الاتجاه. وعلى أية حال، تشير البيانات الأولية المتأتية من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بخصوص عام 2018 إلى حدوث مزيد من التدهور في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، حيث انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية بمعدل 3 في المائة بالأرقام الحقيقية عن المستويات التي حققتها في عام 2017 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019ب).

وبالرغم من بعض التفاوت الملحوظ على نطاق عدة بلدان، يتصف السرد الوارد أعلاه بقاعدة عريضة نسبياً: (مجموع) مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية في إطار برنامج عمل اسطنبول يتزايد بدرجة أكبر من البطء مقارنة بإطار برنامج عمل بروكسل فيما مجموعه 28 من أصل 64 من أقل البلدان نمواً أُنحت بشأنها البيانات. وشمل ذلك معظم كبار المتلقين من أقل البلدان نمواً كإثيوبيا، وأفغانستان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ومالي، وموزامبيق، ونيبال. وينبغي التفطن كذلك إلى أن الزيادة السريعة في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية الحاصلة في عدة من أقل البلدان نمواً المسجلة خلال العقد الراهن، مرجعها أساساً حلول أحوال للنزاع (في أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، واليمن مثلاً) و/أو أحوال أخرى للطوارئ الإنسانية (كما حدث في غينيا، وسيراليون عند تفشي وباء الإيبولا).

لو أوفى المانحون في عام 2017 **بالغاية 2-17** لكانت أقل البلدان نمواً قد تلقت مبلغاً إضافياً تتراوح قيمته بين **33 و58 بليون دولار**

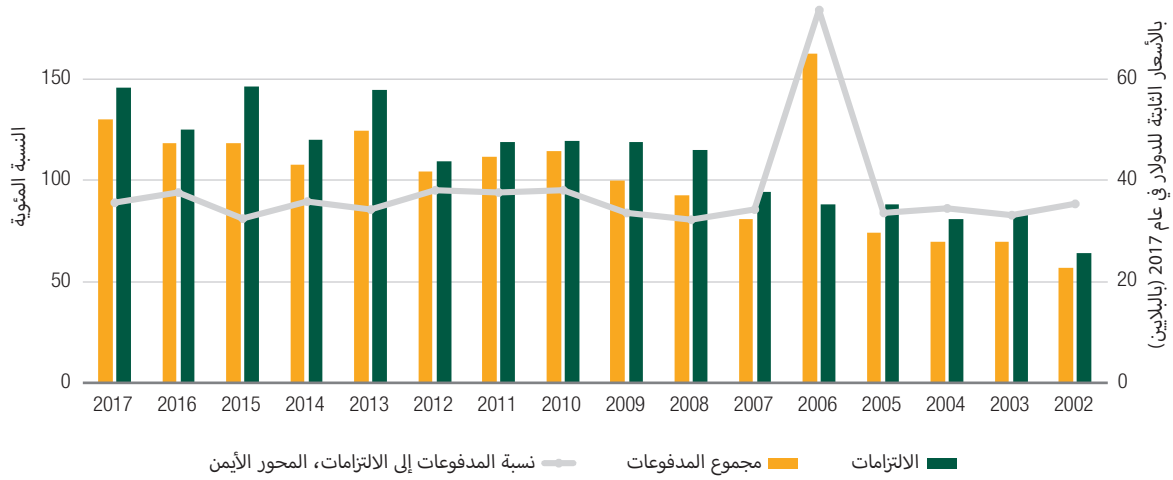


وحتى بالأرقام المطلقة، وبعد الزيادة الكبيرة الحاصلة في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً في معظم سنوات العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، لم تشهد القيمة الفعلية لهذه التدفقات سوى زيادة متواضعة وغير منتظمة عقب الأزمة العالمية في سنة 2008/2009 (انظر الشكل 2-7). واعتري التقلب التزامات المساعدة الإنمائية الرسمية في الفترة الأخيرة خاصة، فبعد أن بلغت أوجها في عام 2015 وحققت 58.5 بليون دولار، هبطت في عام 2016 إلى 50.2 بليون دولار ثم عادت إلى مستواها السابق في عام 2017 وبلغت 58.5 بليون دولار (جميع هذه القيم محسوبة بالأسعار الثابتة لعام 2017). بيد أن مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية اتسم بدرجة أعلى قليلاً من الاستقرار، وظلت نسبة المدفوعات إلى الالتزام تتراوح بين 80 و90 في المائة؛ لكنها شهدت بدورها انخفاضاً ملحوظاً منذ مطلع العقد (الأونكتاد، 2016أ؛ الأونكتاد، 2018أ؛ الأونكتاد، 2019ب). وفي عام 2017، بلغ مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً 52 بليون دولار إجمالاً، بزيادة قدرها 10 في المائة بالأرقام الحقيقية عن السنة الأسبق، لكنها زيادة طفيفة إذا ما قورنت بالمجموع الذي حققته في عام 2013 (حيث بلغت حينئذ 50 بليون دولار).

ورغم وجود عوامل ذات خصوصية تؤثر في اختلاف نمو التدفقات من سنة إلى أخرى، يصعب القول بأن هناك مبالغة في تقدير وزن الانخفاض المرصود في المدى المتوسط لحجم تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً. وبصرف النظر عما إذا كان المرء ينظر إلى الالتزامات أو إلى مجموع المدفوعات، بلغت معدلات النمو المتوسطة لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً التي تتاح بشأنها بيانات في إطار برنامج عمل اسطنبول، أقل من نصف المعدلات المسجلة في إطار برنامج عمل بروكسل (الشكل 2-8). فمن ناحية الالتزامات، بلغ معدل النمو السنوي 8 في المائة في المتوسط في الفترة 2001-2011 مقارنة بنسبة 3 في المائة في الفترة 2012-2017؛ ومن ناحية مجموع المدفوعات، كان المعدلان تحديداً هما 7 في المائة و2 في المائة، على التوالي. وعلاوة على ذلك، كان مرد دلائل الارتداد إلى الوضع الطبيعي للمدفوعات منذ عام 2016 هو بالدرجة الأولى الزيادة الناجمة عن المساعدة الإنسانية المقدمة إلى حفنة من هذه البلدان هي تحديداً أوغندا، وبنغلاديش، وجنوب السودان، والصومال،

الشكل 2-7

## تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً

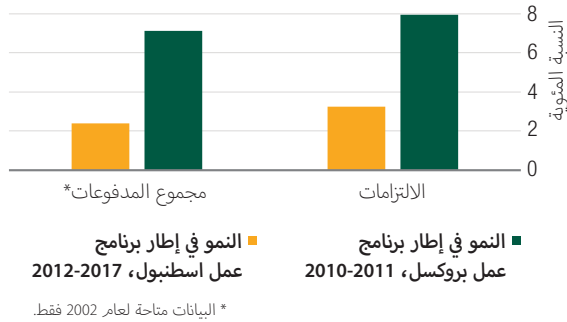


المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

توافق دولي واسع النطاق - على الأقل على مستوى الأمانيات - حول ضرورة دعم أقل البلدان نمواً في التصدي لما تواجهه من معوقات على جانب العرض، تتسبب في عرقلة اندماجها الكامل في الاقتصاد العالمي<sup>(5)</sup>.

الشكل 2-8

## متوسط معدلات نمو تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.  
\* البيانات متاحة لعام 2002 فقط.

(5) الأونكتاد، 2006؛ الأونكتاد، 2010؛ الأونكتاد، 2014؛ الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2013؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية، 2013؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية، 2017.

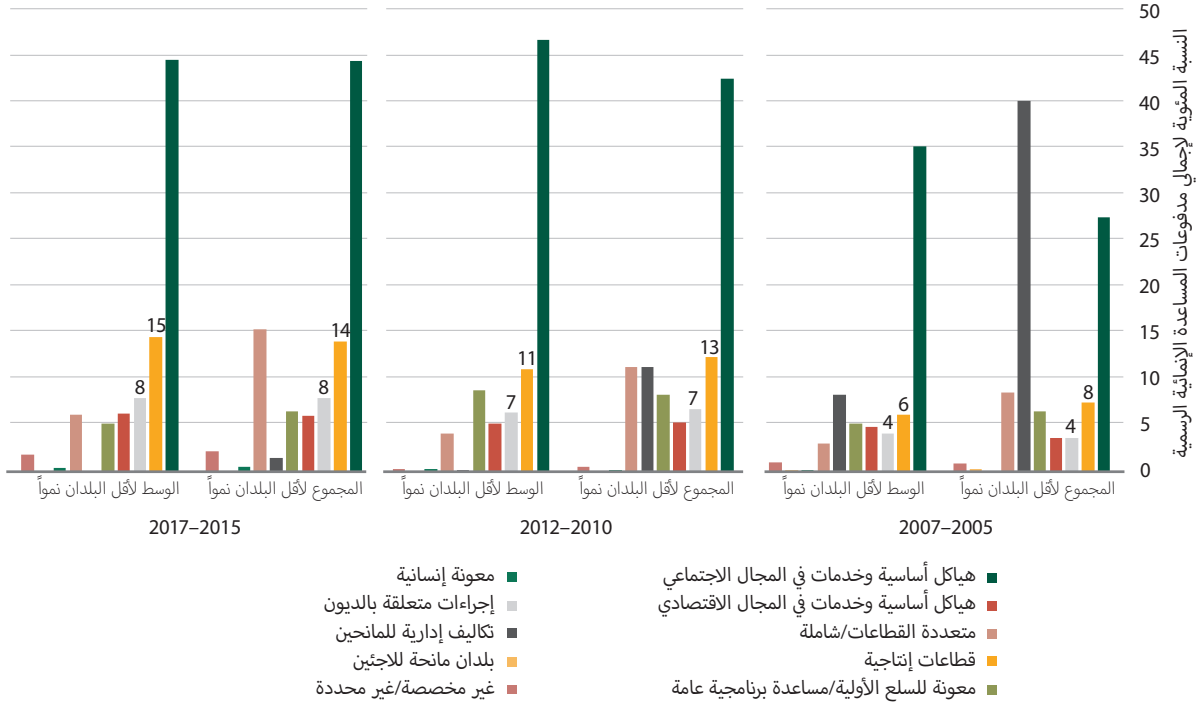
## 2- التخصيص القطاعي

بالإضافة إلى الحجم الكلي لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، ثمة دور مهم يؤديه نمط التخصيص القطاعي للموارد في تشكيل المحصلة التي يسفر عنها التعاون الإنمائي الدولي، وهو الأمر الذي ينطبق أيضاً على نوعية المؤسسات وقدرات الاستيعاب المتاحة لدى البلدان المتلقية (فيني وماكجيليفاري، 2009؛ بريسبيتيرو، 2016؛ الأونكتاد، 2010). ولن يمكن تحقيق الآمال المنعقدة على إحداث "دفعة قوية" - للنهوض بالاقتصاد ووضعه على مسار التنمية المستدامة من خلال جهود استثمارية متضافرة، - كالأمال المتوخاة في المناقشة المتجددة بشأن تنفيذ "خطة مارشال من أجل أفريقيا" ما لم يجر الارتكاز إلى فكرة استخدام المعونة لتمويل التكوين الرأسمالي في الأساس. وعلى وجه الخصوص، دأبت النظرية الاقتصادية على تأكيد أهمية أن تحوز عملية التنمية مستويات كافية من رأس المال الاجتماعي الفوقي - أي الهياكل الأساسية المادية وغير المادية التي تشكل مدخلات في العملية الإنتاجية وتحدث آثاراً غير مباشرة مهمة على نطاق القطاعات الأخرى، وهو رأسمال يتسم عادة بعدم كفايته في سياق أقل البلدان نمواً لأسباب تعود إلى إخفاقات السوق، كضخامة التكاليف الثابتة، وتقييد الائتمان، وعدم تضاهي المعلومات، والمشاكل الأعم على مستوى الوكالات (روزينستين - رودان، 1943؛ سكوت وروس، 1997؛ الأونكتاد، 2006؛ الأونكتاد 2018هـ). وبالرغم من وجود بعض الأصوات المشككة في الفائدة الكلية لنموذج المعونة (انظر على سبيل المثال إيسترلي، 2006 ومويو، 2009)، ثمة

الشكل 2-9

تكوين مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية

(النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد باستخدام، قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

حد كبير على الكيفية التي تتفق بها الدولة المتلقية للمعونة وشريكها الإنمائي على إجراء مقايضات بين الأولويات المتنافسة.

وعلى غرار الحال في البلدان النامية الأخرى، استمرت الهياكل الأساسية الاجتماعية (وهي الصحة والتعليم أساساً) تمتص إلى الآن المبلغ الأكبر من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، بنسبة تناهز 45 في المائة من إجماليها، فيما تمثل المساعدة الإنسانية 15 في المائة (الشكل 2-9). ولئن كانت هذه التدخلات مهمة في حد ذاتها فضلاً عن اتصالها أيضاً بتراكم رأس المال البشري، يكون السؤال المحوري من منظور الاستدامة هو مدى الاتساق بينها وبين خطة التحول الهيكلي ومدى التعاضد القائم بينهما. وتجدر في هذا الخصوص ملاحظة عدة ممارسات بارزة - يندرج أهمها في إطار الشراكة الرامية إلى تحقيق الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة - تنطوي على إمكانية تعزيز التآزر بين مجالات من قبيل، الإنفاق في القطاع الاجتماعي، والمساعدة الإنسانية، والأهداف الإنمائية طويلة الأجل. وثمة على وجه التحديد اعتراف متمم بأن التنمية هي "أكثر السبل نجاعة لبناء القدرة على التحمل"، وهو ما يقود المانحين إلى اعتماد خطط متعددة السنوات للاستجابة الإنسانية

ووعياً من الأونكتاد بالتحديات التي تواجهها أقل البلدان نمواً في حشد الإيرادات العامة لتحقيق هذه الغاية، دعا بشكل متكرر إلى ضرورة أن يساعد التعاون الإنمائي في سد فجوات الهياكل الأساسية ودعم القطاعات الإنتاجية بالشكل المناسب وأن تراعي في ذلك خصوصيات كل بلد (الأونكتاد، 2006ب؛ الأونكتاد، 2010؛ الأونكتاد، 2016أ). وفي سياق أقل البلدان نمواً، يمكن أن تذهب هذه الاستراتيجية أشواطاً بعيدة في إحداث "الدفعة المالية المتضافرة" (الأونكتاد، 2017ب) التي يكون بمقدورها حفز التحول الهيكلي وشق مسار التنمية المستدامة. غير أنه وإلى أن توضع هذه العملية على المحك العملي سيظل من الأمور العسيرة أن يتمكن الإنفاق الاجتماعي، الذي تسم الحاجة إليه، من إطلاق العنان لتحقيق الاستفادة الكاملة من منافعه، لأن تحقيق تحسينات في مستويات المعيشة وتعزيز رأس المال البشري لن يحظى بالاستدامة إلا إذا واکبه خلق مكافئ للعمالة المنتجة، وهو ما لا يتحقق إلا في وجود مستويات كافية من الاستثمار والطلب الإجمالي. ومع ذلك يبقى محلاً للجدل ما إذا كانت المعونة القطاعية تخصص على نحو يعكس أو لا يعكس الاعتبارات السالفة بشأن دور الاستثمار العام في حفز التنمية المستدامة، ويظل هذا الدور متوقفاً إلى

سواء تعلقت بالاحتياجات الفعلية أو بالأولويات السياساتية المحددة أو ببساطة بالصددمات الخارجية المختلفة (من قبيل حالات الطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية). وبناء على ذلك، يتفاوت إلى حد كبير من بلد لآخر الوزن الذي يحظى به تطوير الطاقات في التكوين العام لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى فرادى أقل البلدان نمواً، حتى من دون الدخول في تفاصيل توزيع هذه التدفقات على نطاق القطاعات الفرعية المحددة. وإذا استُعملت "مبادرة المعونة لصالح التجارة" كمؤشر عام على هذا البُعد، يكشف الشكل 2-10 عن الاختلافات الواسعة النطاق فيما بين فرادى أقل البلدان نمواً في الأهمية العامة التي تنالها الطاقات الإنتاجية في إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، بل وحتى عن الاختلاف الأعمى على نطاق بعض العناصر الفرعية<sup>(7)</sup>.

وجدير بالملاحظة أيضاً في هذا الخصوص أن الجانب الأكبر لتمويل مبادرة المعونة لصالح التجارة يبدو في أغلبية أقل البلدان نمواً أشد تركيزاً على قطاعات النقل، والهيكل الأساسية للتخزين، والزراعة، والحراجه، والصيد، وبدرجة أقل على توليد الطاقة وتوزيعها. ورغم الأهمية التي نكتسبها القطاعات الصناعية في عملية التحول الهيكلي، تظل بشكل يدعو للاستغراب إلى حد ما، قليلة التمويل بقدر كبير وتشرف نسبة 1 في المائة بالكاد من المجموع الإجمالي لمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً.

(7) يمكن تعريف المعونة لصالح التجارة باعتبارها فئة فرعية للمساعدة الإنمائية الرسمية تقدم إلى برامج ومشاريع محددة في الاستراتيجيات الإنمائية للبلدان المتلقية باعتبارها أولويات ذات صلة بالتجارة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية، 2017). وجدير بالملاحظة أيضاً أن توزيع تدفقات المعونة لصالح التجارة الوارد في الشكل 2-10 يتجاوز التصنيف المتبع عادة في رصد تدفقات المعونة لصالح التجارة، والذي يجري بموجبه:

- الجمع عادة بين النقل والتخزين والاتصالات والطاقة تحت مسمى "الهيكل الأساسية الاقتصادية"؛
- الجمع عادة بين الخدمات المصرفية والمالية والأعمال التجارية والخدمات الأخرى والزراعة والحراجه والصيد والصناعة والتعدين والتشييد والسياحة، تحت مسمى "بناء الطاقات الإنتاجية"؛
- الفصل بين السياسات والتنظيمات التجارية تحت مسميين محددتين هما "السياسات والتنظيمات التجارية" و"التسويات ذات الصلة بالتجارة".

وعلاوة على مسألة أهمية بناء القدرات التجارية، ناقش الأونكتاد (2006ب) دور المساعدة الإنمائية الرسمية في تطوير الطاقات الإنتاجية وشدد على أهمية قطاعات الإنتاج واقترح الأخذ بمفهوم وتوزيع قطاعي يعكسان بعض الاختلاف.

وإدماج القدرة على الصمود المناخي ضمن برامجهم في مجال الهياكل الأساسية (الأمم المتحدة، 2019أ، الصفحة 84)<sup>(6)</sup>. وحتى لو كان الأمر كذلك، تظل الحقيقة الماثلة هي أن قطاعات الهياكل الأساسية والقطاعات الإنتاجية عانت تاريخياً من قلة التمويل في معظم أقل البلدان نمواً؛ إلى جانب أنه لا توجد إشارات قوية تدل على أن التركيز على التمويل الخاص الحاصل مؤخراً سيؤدي إلى عكس مسار هذه الحالة بشكل حاسم، وعلى الأخص فيما يتصل بالاحتياجات التمويلية الضخمة المطلوبة لتدعيم الإمداد بالكهرباء وتحديث الزراعة وتعزيز الصناعة التحويلية (الأونكتاد، 2010؛ الأونكتاد، 2015أ؛ الأونكتاد، 2017؛ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، 2013). وبالكاد، بلغت قيمة المدفوعات المقدمة إلى قطاعات الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية 15 في المائة، و8 في المائة من الإجمالي، على التوالي، ولم تشهد حصتهما سوى زيادة طفيفة منذ وقوع الأزمة المالية والاقتصادية في سنة 2009. ولا تختلف الصورة كثيراً بين المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف. غير أن الهياكل الأساسية والخدمات في المجال الاجتماعي تمثل قطاعاً رئيسياً مستهدفاً في حالي المانحين، لكن انخراط المانحين المتعددي الأطراف يبدو أكثر قوة من انخراط المانحين الثنائيين في تمويل الهياكل الأساسية والخدمات في المجال الاقتصادي التي تتصل على وجه التحديد بالنقل والإمداد بالطاقة. وعلى ما يبدو، نكتسي الملامح المشار إليها أعلاه بطابع عمومي إلى حد كبير على نطاق أقل البلدان نمواً كما تتسم باستمراريتهما (الشكل 2-9)، أما التغيير الأكثر أهمية الحادث على مدار الوقت فيتصل بما يلي:

- التخفيف من الديون، الذي بلغ ذروته في عام 2006، في أوج المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، ثم انخفاضه بعدها منذ ذلك الحين؛
- الأنشطة الإنسانية التي شهدت زيادة حادة في السنوات الأخيرة.

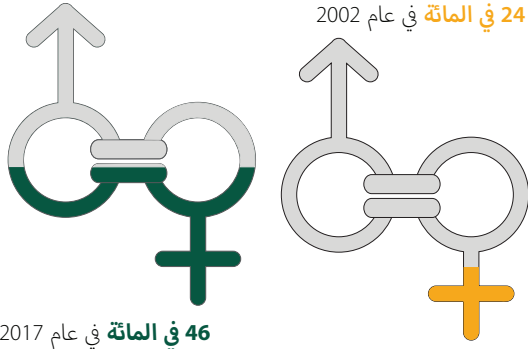
وإن كانت الاتجاهات العامة المذكورة أعلاه تنطبق على غالبية أقل البلدان نمواً، فإن الخصوصيات القطرية الفردية تظل محدداً رئيسياً للتخصيص القطاعي للمساعدة الإنمائية الرسمية،

(6) سيجري في عام 2019، تجديد خطط وعمليات تمويل الاستجابة الإنسانية المتعددة السنوات في سبعة من أقل البلدان نمواً هي، أفغانستان، وتشاد، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، والصومال، وهايتي (الأمم المتحدة، 2019أ).

### 3- الطابع التيسيري

وتعكس التطورات المبينة أعلاه ابتداءً زيادة في حافطة القروض بشروط ميسرة التي يمكّن بها مانحون متعدّدو الأطراف (هم في الأساس البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية) الذين تمثل لهم هذه النوعية من القروض أداة التمويل الرئيسية (الشكل 2-12). وعلى سبيل المثال، دفعت حافطة القروض بشروط ميسرة لأغراض المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً مبلغاً تزايد بأكثر من ثلاثة أضعاف بين عامي 2011 و2017 من 4 بلايين دولار إلى 14 بليون دولار - ومثل على وجه التقريب نصف جميع قروض المساعدة الإنمائية الرسمية المدفوعة إلى أقل البلدان نمواً. واستمر تفضيل المانحين الثنائيين للمنح، ودفَعوا أكثر من 90 في المائة من تدفقات مساعدتهم الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً في هذا الشكل. لكن وزن قروض المساعدة الإنمائية الرسمية حقق مؤخراً زيادة على المستوى الثنائي أيضاً<sup>(8)</sup>.

حصة المعونة المقدمة من المانحين الثنائيين في لجنة المساعدة الإنمائية التي تستهدف المساواة بين الجنسين

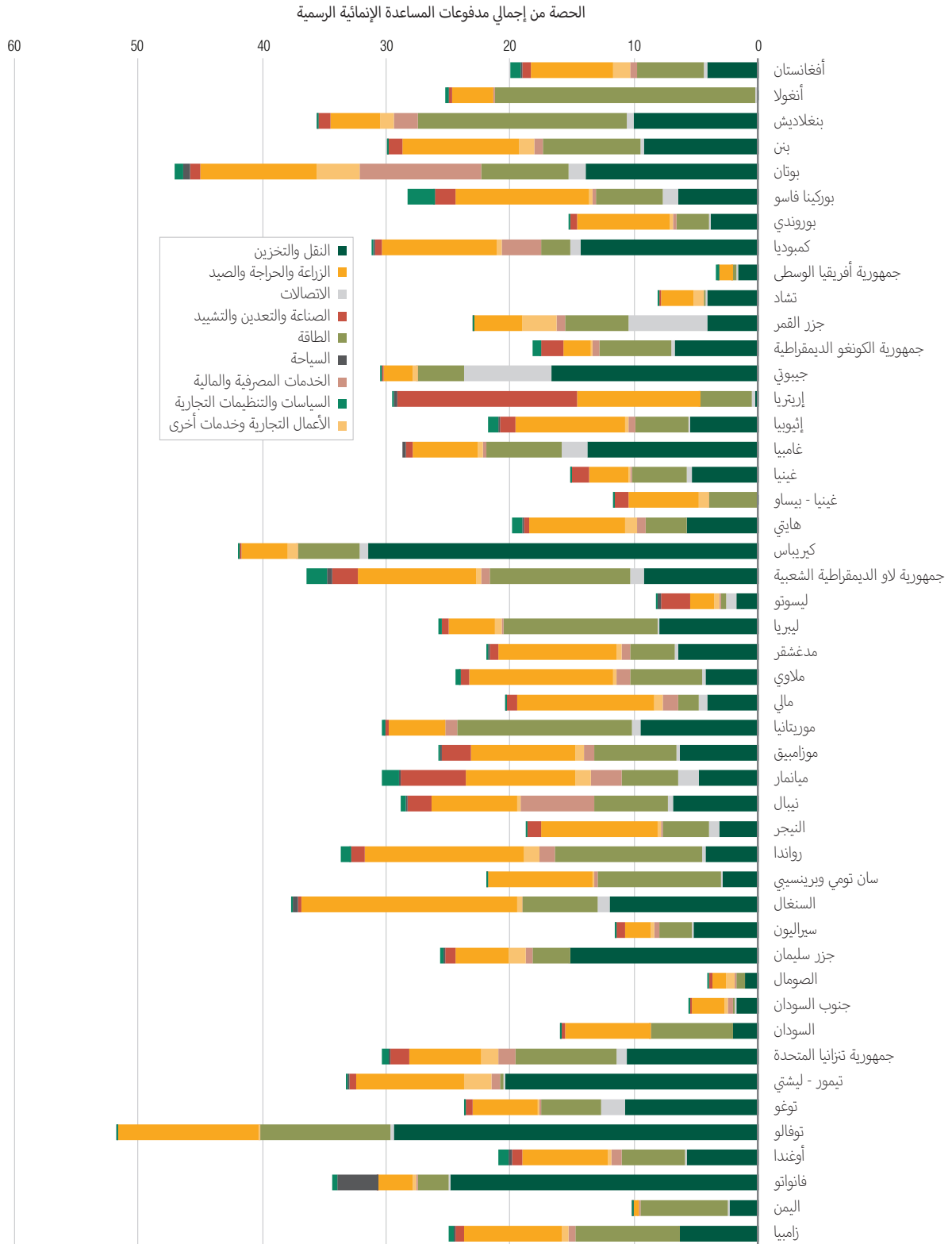


(8) بالنسبة لمانحي لجنة المساعدة الإنمائية، بلغ وزن قروض المساعدة الإنمائية الرسمية في إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية 8 في المائة في الفترة 2015-2017، مرتفعاً عن متوسط قدره 3 في المائة في الفترة 2010-2012. لكن المقارنة المناظرة في حالة البلدان من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، غير ذات صلة إلى حد كبير، لأن أكثرها لم يبدأ تقديم تقارير عن مدفوعاته للمساعدة الإنمائية الرسمية إلا منذ سنوات قليلة.

انخفض بدرجة كبيرة عالمياً الطابع التيسيري لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية في الفترة التالية لأزمة سنة 2009 معبراً عن اتجاه عام نحو زيادة الاعتماد على أدوات القروض، سواء فيما يتصل بالمساعدة الإنمائية الرسمية أو بالتدفقات المالية الأخرى (انظر الفروع السابقة). ولم تكن أقل البلدان نمواً بمنأى عن هذا التغير رغم التوصيات الراجعة إلى عام 1978 التي دعت إلى أن تكون المعونة المقدمة إلى هذه الاقتصادات الضعيفة "متخذة شكل المنح في الأساس" (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، غير مؤرخ، الفقرة 8). وعند التمييز بين الأنواع المختلفة لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، تشير الدلائل إلى أن الزيادة المتواضعة في المجموع الإجمالي للمدفوعات إلى أقل البلدان نمواً المسجلة بين عامي 2011 و2017 مرجعها الزيادة في قروض المساعدة الإنمائية الرسمية (التي ارتفعت نسبتها بمعدل 14 في المائة سنوياً)، بينما ظلت منح المساعدة الإنمائية الرسمية راكدة عملياً، وانخفضت الاستثمارات السهمية من أساس متواضع أصلاً (الشكل 2-11). وفي مقابل ذلك، ظل اللجوء إلى الاستثمار السهمي هامشياً ومبعثراً؛ ولم تزد حصة هذه الأدوات مطلقاً عن 0.2 في المائة من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً، وتركزت بدرجة رئيسية في حفنة قليلة من البلدان (هي بنغلاديش، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وزامبيا، وكمبوديا، وموزامبيق). ونتيجة لذلك زاد وزن القروض في إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بنسبة فاقت 10 في المائة منذ عام 2011، وتجاوزت 25 في المائة في عام 2017، مرتداً من ثم إلى مستويات مقارنة بمطلع العقد الأول من القرن الواحد والعشرين. وفي غضون ذلك، استمر الاستقرار النسبي لعنصر المنحة في الالتزامات الجديدة للديون الخارجية الرسمية وبقى متراوحاً حول نسبة 60 إلى 65 في المائة كمتوسط لأقل البلدان نمواً.

الشكل 10-2

وزن المعونة المقدمة إلى العناصر الفرعية للنشاط الاقتصادي في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017 (النسبة المئوية)



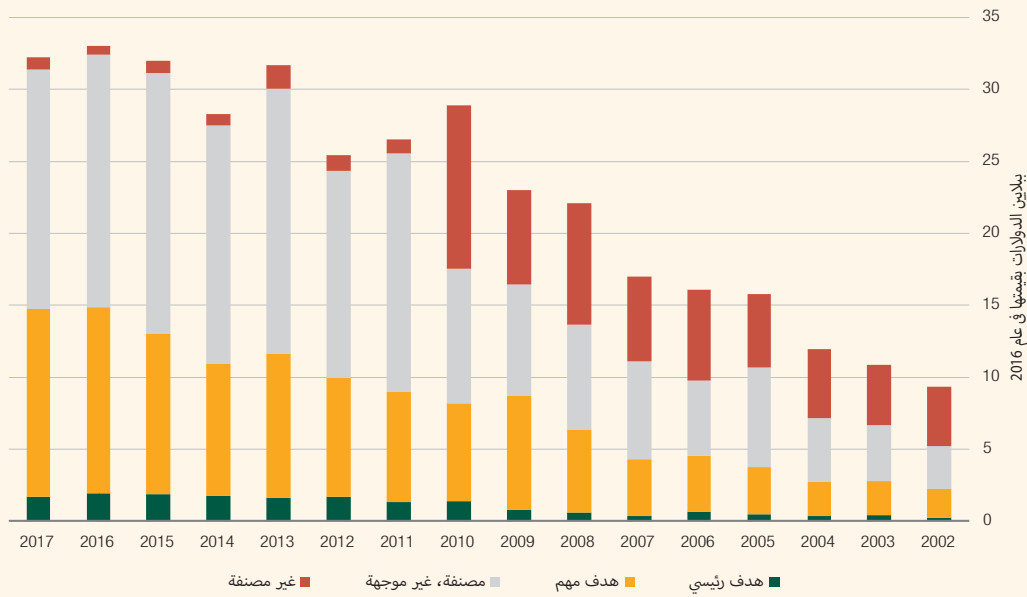
المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.



### الإطار 2-3 المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في تخصيص معونة مانحي لجنة المساعدة الإنمائية

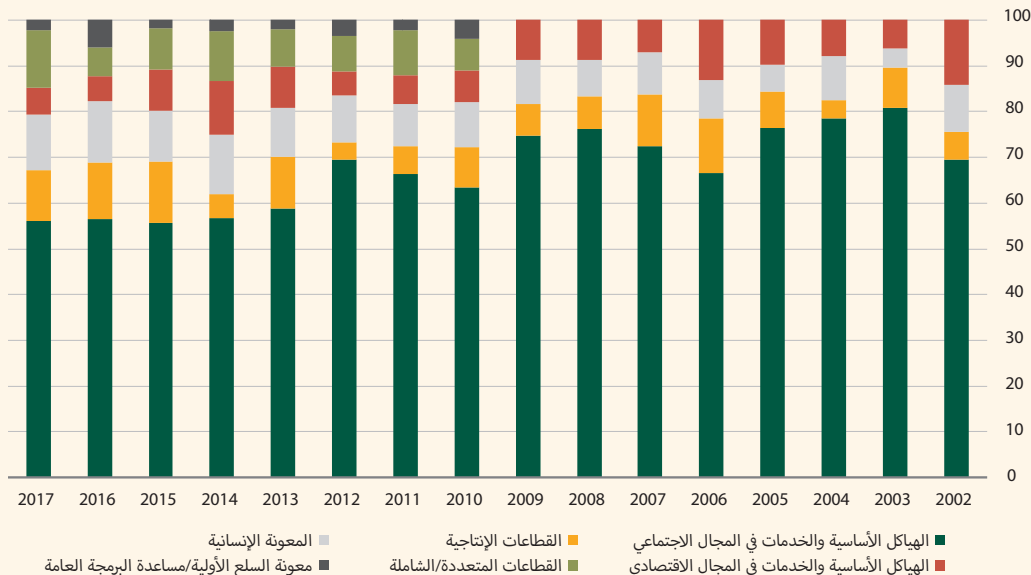
بغية تتبّع الدعم المقدم لأغراض تحقيق المساواة الجنسانية، طلبت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من مانحي لجنة المساعدة الإنمائية الإفادة، فيما يتعلق بكل نشاط داخل في التزاماتهم الثنائية في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية يفيدون عنه في نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة، عما إذا كان هذا النشاط يستهدف المساواة الجنسانية كأحد أهدافه السياسية. ولكي يستوفى النشاط معيار "التركيز على المساواة الجنسانية" لا بد أن يكون معزلاً بشكل واضح للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة إما "كهدف رئيسي" أو "كهدف مهم". وجرى على مدار الوقت مضاعفة جهود تتبع التركيز الجنساني بالرجوع إلى هذا الإطار، واتسع نطاق الالتزامات الثنائية المصنفة على هذا النحو من قرابة 50 في المائة في عام 2002، إلى 97 في المائة منذ عام 2014.

#### (أ) المعونة الثنائية القابلة للتخصيص المستهدفة للاعتبارات الجنسانية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

#### (ب) التوزيع القطاعي للمعونة المستهدفة للاعتبارات الجنسانية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً\*



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.  
\*معونة ثنائية قابلة للتخصيص.

## الإطار 2-3 (تابع)

وخلال الفترة المستعرضة، شهدت حصة الالتزامات الثنائية لمانحي لجنة المساعدة الإنمائية الموجهة تحديداً لتحقيق المساواة الجنسانية، سواء كهدف رئيسي أو كهدف مهم، زيادة متواصلة رفعت نسبتها من 24 في المائة في عام 2002 إلى 46 في المائة في عام 2017. وباقتراح ذلك بالزيادة العامة في الالتزامات الثنائية للجنة المساعدة الإنمائية وارتفاع مستوى التصنيف المنهجي، أسفر هذا الاتجاه عن زيادة بمقدار سبعة أضعاف في حجم المعونة المبلّغ بها باعتبارها موجهة لتحقيق المساواة الجنسانية، من 2.2 بليون دولار في عام 2002 إلى 14.7 بليون دولار في عام 2017 (الشكل (أ)). وتمثلت معظم هذه الزيادة في أنشطة تستهدف تحقيق المساواة الجنسانية كهدف مهم (وليس كهدف رئيسي).

ويشير الاهتمام في هذا المجال أن أكثر من نصف حجم المعونة التي ركزت على المساواة الجنسانية - كهدف رئيسي أو كهدف مهم - انصبّت على الهيكل الأساسي والخدمات في المجال الاجتماعي، وأبرزها الصحة والتعليم (الشكل (ب)). لكن التركيز على الشواغل الجنسانية أحدث أيضاً اختراقاً تدريجياً في قطاعات التدخل الأخرى بما فيها الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية والمساعدة الإنسانية. ويشير ذلك على ما يبدو إلى أن المنظور المراعي للاعتبارات الجنسانية بات معمماً بشكل متدرج على نطاق يتجاوز الخدمات الاجتماعية وصار يمس مجالات التعاون الإنمائي الداعمة لرائدات الأعمال والتمكين الاقتصادي للمرأة. غير أن تحليل أهمية التدخلات الرامية إلى تحقيق المساواة الجنسانية يكشف عن قدر كبير من عدم التجانس على مستوى فرادى البلدان، عاكساً مجموعة من عوامل الخصوصية القطرية سواء فيما يتعلق بالتخصيص القطاعي للمعونة، أو باختلاف الهياكل والتوقعات والحساسيات الاجتماعية والثقافية.

في أقل البلدان نمواً يقارب الحجم الموجه منها إلى الهياكل الأساسية على وجه التقريب (الشكل 2-14).

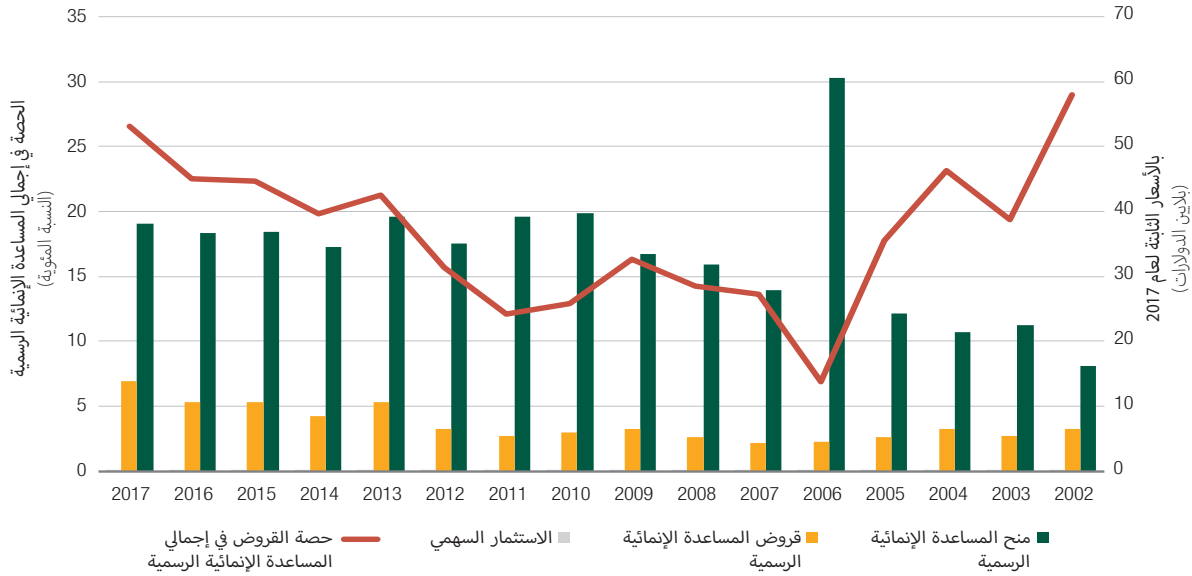
وليست "جدلية المنح في مواجهة القروض" بالوضوح القاطع الذي تبدو عليه لأول وهلة، لأن اختيار الأدوات له انعكاساته على توافر الأموال عموماً وعلى هيكل الحوافز الأساسية (باينزا، 2015). وفي أعقاب الأزمة المالية، صار الاستخدام المتزايد للتمويل بشروط ميسرة أكثر سهولة بسبب الظروف الدولية السائدة التي رأت اتباع سياسات نقدية توسيعية في البلدان المتقدمة النمو كان نتيجتها تخفيض تكاليف رأس المال الدولي واتجاه الدائنين المتعددي الأطراف (وبدرجة أقل الوكالات الثنائية) إلى استغلال بعض هذه السيولة لتمويل الاستثمارات التي تلمس الحاجة إليها في بعض المجالات الحساسة<sup>(10)</sup>. وبهذا المعنى، يمكن المجادلة بأنه مع اتجاه منح المساعدة الإنمائية الرسمية نحو الركود المتزايد، مثلت القروض بشروط ميسرة فرصة تمويلية إضافية سانحة لأقل البلدان نمواً، ربما لم يكن ممكناً أن تتجسد، أو كانت لتصبح أكثر كلفة، من دون الوساطة والإعانة التي وفرها الدائنون المتعددي الأطراف.

وتتسم القروض بشروط ميسرة بأهمية خاصة فيما يتعلق بالمدفوعات لقطاع الهياكل الأساسية - وبصورة رئيسية النقل وتوفير الطاقة وتوزيعها - وتقارب قيمتها 60 في المائة من إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية (الشكل 2-13). وتستخدم القروض بشروط ميسرة أيضاً وإن بدرجة أقل كشكل لمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للقطاعات الإنتاجية أو كمساعدات للسلع الأولية والبرمجة العامة، وتمثل 25 في المائة من إجمالي تقريباً. ويعكس ذلك إمكانية توليد تيار للدخل في المستقبل لاستخدامه في إعادة سداد الديون وضمان الاستقرار المالي للتشغيل، شريطة ألا تكون هناك مسائل تتعلق بالاستحقاق و/أو بتباين أسعار سعر الصرف<sup>(9)</sup>. وربما كان الأمر الأكثر مدعاة للاستغراب أن القروض تمثل أيضاً نسباً مئوية كبيرة من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية للهياكل الأساسية في المجال الاجتماعي والأغراض المتعددة القطاعات/الشاملة، كمشاريع المياه والصرف الصحي، والتدخلات المتصلة بالتعليم والصحة وإدارة المالية العامة، التي يقل فيها وضوح إمكانيات توليد تيار للدخل في المستقبل. وواقع الأمر، وبالنظر إلى حجم تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى القطاعات الاجتماعية، يبيّن أنه حتى في الحالة التي تكون فيها القروض منخفضة إلى حد كبير بالقيمة النسبية (أي أقل من 20 في المائة من إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية) يكاد الحجم العام للقروض بشروط ميسرة الموجهة إلى القطاعات الاجتماعية

(10) يتجسد مثال ملحوظ لهذا الاتجاه في إعادة التجديد الثامن عشر لموارد المؤسسة الدولية للتنمية التابعة للبنك الدولي، الذي كان الأكبر في تاريخ المؤسسة وتضمن تطبيق نموذج للتمويل الهجين يخلط مساهمات المنح المقدمة من الشركاء مع ديون رأس المال السوقي. وبنفس الأسلوب، حاول عديد من أقل البلدان نمواً الاستفادة بشكل مباشر من أسواق السيولة الرأسمالية بإصدار سندات اليوروبوند، وإن صادفت هذه المحاولة حظواً متباينة (خاراس وآخرون، 2014؛ الأونكتاد، 2016ج).

(9) يُستخدم تحليل منطقي مشابه لتفسير سبب تركيز الاستثمارات السهمية للمساعدة الإنمائية الرسمية في الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية (الشكل 2-13) رغم استمرار ضآلة دورها حتى في هذين القطاعين.

مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً بحسب التدفقات



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

زاد وزن قروض المساعدة الإنمائية الرسمية في إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إليهما بما يربو على 15 في المائة، ولم تزد المنح والأسعار الحقيقية إلا بنسبة لم تتعد ما بين 1 و2 في المائة سنوياً. وفي حين أن الأموال بشروط ميسرة قد تمثل بفدر ما استعاضة عن القروض التجارية، تظل التكلفة الإنمائية لهذه العمليات والقدرة على تحملها على وجه العموم، بحاجة إلى بحث أوفى.

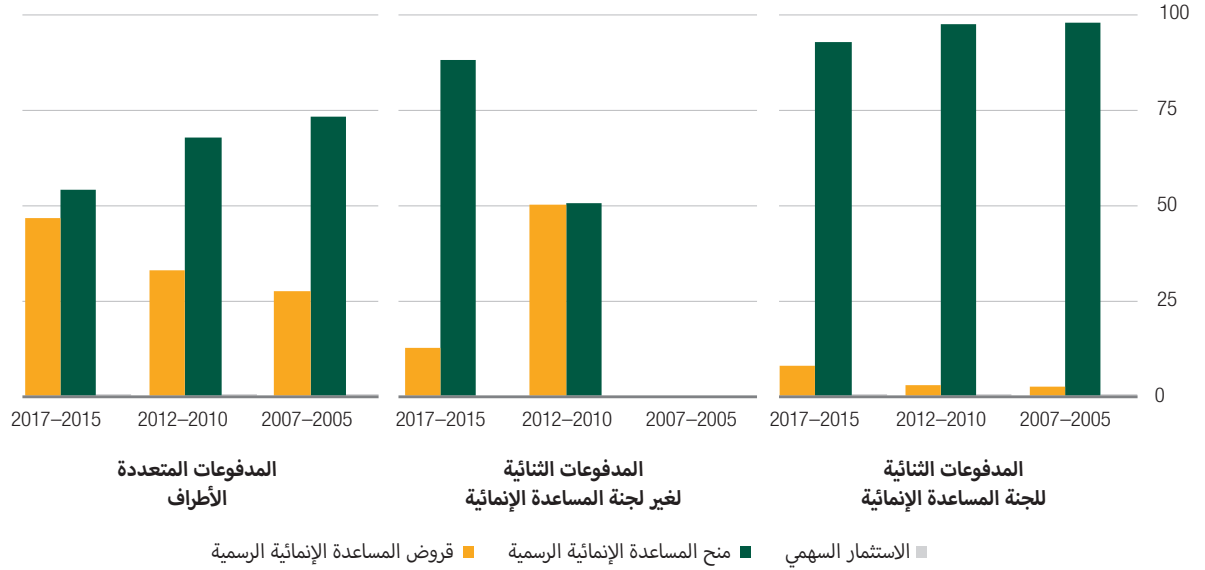
وفي هذا السياق، يستدعي الاعتماد المتزايد على التدفقات الرسمية المولدة للديون، أعمال قدر أكبر من الشفافية وتحسين إتاحة البيانات العامة المتعلقة بالتعاون الإنمائي (الأمم المتحدة (2015ب)، الفقرات 50 و58 و60) باعتبار ذلك مطلباً أكثر من حتمي. وربما يوفر التقدم المحرز في تطوير قياس المساعدة الإنمائية الرسمية (انظر الإطار 2-2) الذي استهلته لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2014، إمكانية التصدي لبعض هذه الشواغل جزئياً رغم استمرار المجالات المثيرة للجدل والانتقاد التي تعترضها (الأمم المتحدة 2018أ، الأمم المتحدة 2019أ). وعلى وجه الخصوص، وبالنظر إلى أن أكثر من 25 في المائة من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً تتخذ شكل القروض، يصبح القرار المتعلق ببدء الإبلاغ عن هذه المدفوعات على أساس مكافئ المنحة (وليس على أساس القيمة الإسمية) خطوة مهمة وثيقة الصلة بشكل مباشر، تستجيب أيضاً للشواغل القائمة منذ أمد طويل بشأن تضخم أرقام المساعدة الإنمائية الرسمية ووجود حوافز مُشوّهة تسد الطريق أمام استخدام منح وقروض على قدر أكبر من تيسيرية الشروط (كولين، 2014).

وبرغم ذلك، انخفض حجم التمويل الإنمائي - عالمياً وعلى صعيد أقل البلدان نمواً - عن المستوى الطموح المطلوب لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. كذلك، وفي سياق عالمي تتزايد فيه حدة الشكوك وعدم الاستقرار المالي، يثير اللجوء المتنامي إلى قروض المساعدة الإنمائية الرسمية شواغل حول القدرة على تحمل ديون التمويل الإنمائي لأقل البلدان نمواً. ويبدو هذا الاتجاه متنافراً أيضاً مع دعوات التركيز على "أيسر الموارد شروفاً على أكثر البلدان احتياجاً" (انظر الأمم المتحدة (2015ب)، الفقرة 52)، لا سيما عند إقران ذلك بزيادة الاقتراض من قنوات غير تيسيرية. وبهذا المعنى، لا يمكن للدعوة إلى اتخاذ إجراءات جريئة لتعزيز هيكلية تمويل التنمية المستدامة أن تتجاهل قضية تيسيرية الشروط للبلدان الضعيفة المعتلة هيكلياً.

وإلى جانب ذلك، وفي حالة استمرار إعطاء أولوية لتعزيز آليات المراقبة الوطنية، وبالأخص مراقبة عملية الميزنة (الأمم المتحدة (2015ب)، الفقرة 30)، تستدعي الشواغل المتعلقة بمسألة القدرة على تحمل الديون المتراكمة إجراء إعادة تقدير لمدى تلاؤم مستويات التيسير مع الاحتياجات الإنمائية لأقل البلدان نمواً. وفي السنوات القليلة الماضية، ترك الانخفاض في مستوى تيسيرية الشروط أثره في معظم أقل البلدان نمواً، دون أن يجنب بالضرورة البلدان التي تواجه تحديات جسيمة متصلة بالديون (الشكل 2-15). ومثال لذلك، غامبيا، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وهما بلداً يواجه أولهما ضائقة مالية، ويتعرض الثاني بدرجة كبيرة لخطر الوقوع في ضائقة مالية، حسب تقييم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في كانون الثاني/يناير 2019 حيث

الشكل 12-2

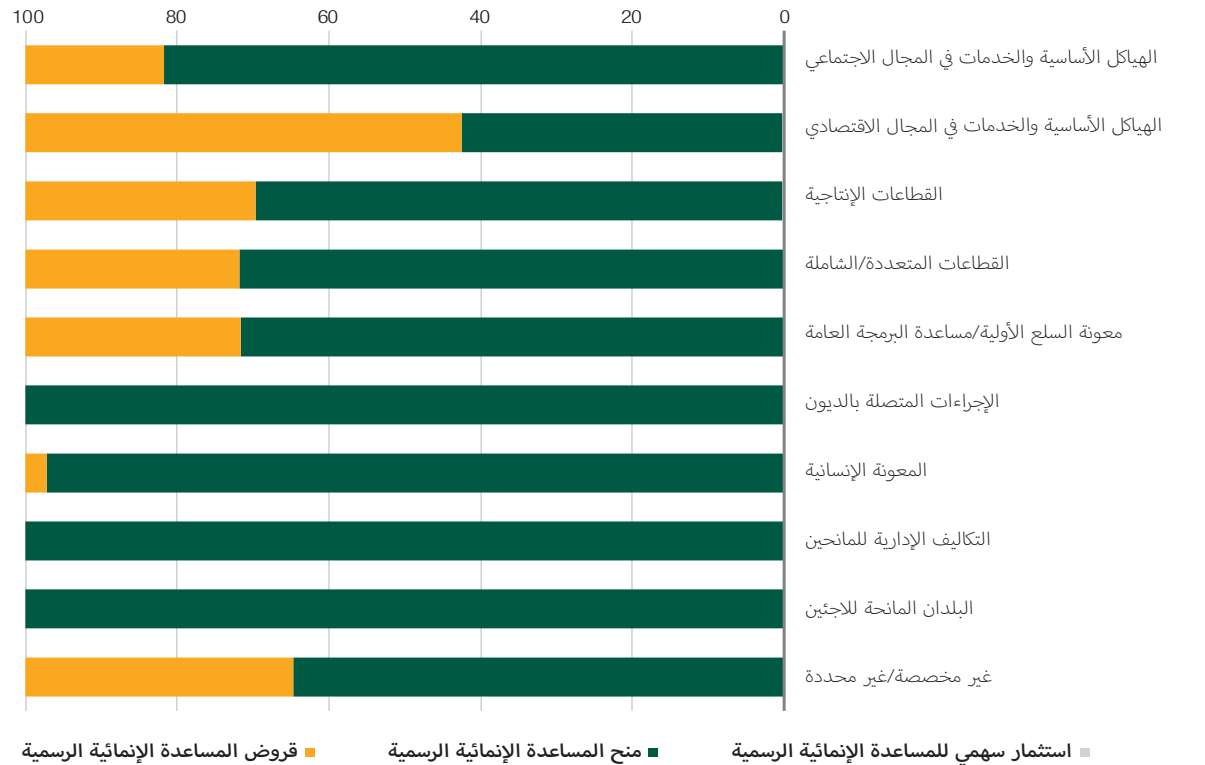
مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً بحسب التدفق ومجموعة المانحين (النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الشكل 13-2

تكرارية التدفقات المحددة في مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2017-2015 (النسبة المئوية)

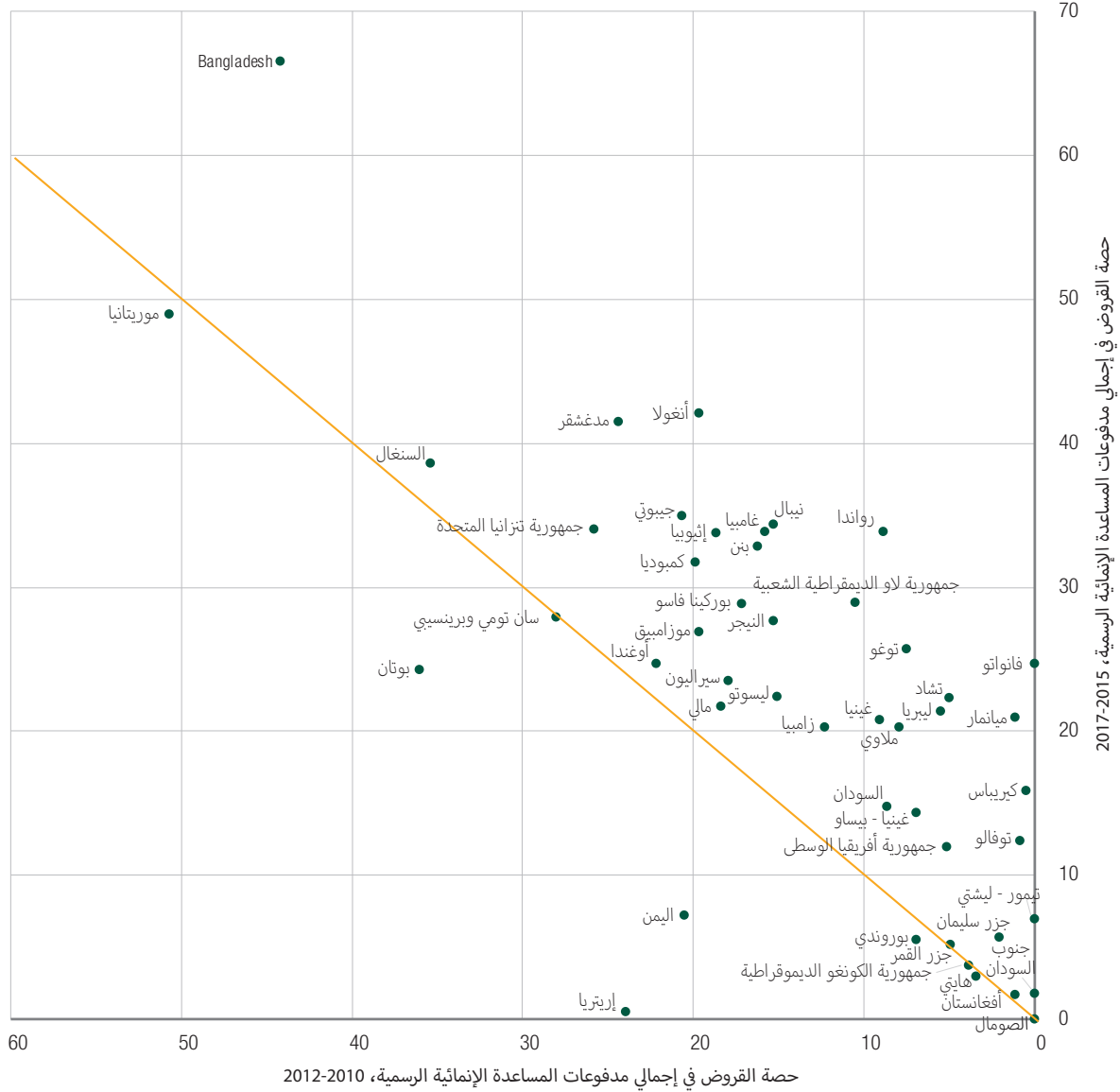


المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.



الشكل 2-15

حصة القروض في المجموع الإجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً (النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2016؛ الأونكتاد، 2016). ومن هنا، يكتفي هذا الفرع بالتركيز على أبعاد محدودة مختارة تتصف بوثاقه صلتها بسياق أقل البلدان نمواً خاصة، وتترتب عليها آثار بعيدة المدى في سياسات الاقتصاد الكلي للبلدان المتلقية.

وتتمثل واحدة من هذه المسائل المهمة في المدى الذي يمكن به "تقييد" المعونة، بمعنى استلزام استخدامها لشراء سلع وخدمات من الأعمال التجارية المحلية التابعة للبلد

وبعيداً عن حجم المساعدة الإنمائية الرسمية ومستويات تيسيرية الشروط المتصلة بها، ثمة أثر مهم لطرائق الدفع على البصمة الإنمائية المواقبة التي تنجم عنها. وفي هذا الصدد، جرى في سياق خطة فعالية المعونة مناقشة عدد من الملامح الرئيسية لنظم المعونة، بما في ذلك في إطار المبادئ الخمسة الأساسية لإعلان باريس وهي الملكية، والتنسيق، والمواءمة، والإدارة من أجل تحقيق النتائج، والمساءلة المشتركة. كما كُرست دراسات وممارسات أخرى في مجال الرصد استهدفت إجراء تقييمات شاملة للتقدم الدولي المحرز صوب تحقيق التعاون الإنمائي الفعال



- من خلال ما يسمى بأدوات القطاع الخاص - إلى فتح الباب أمام مساعٍ غير رسمية أخرى لتقييد موارد المعونة.

وبسبب اعتماد أقل البلدان نمواً الزائد نسبياً على المعونة، تنشأ قيود حاسمة أخرى تشكل معطيات أساسية في اقتصاداتها الكلية تتعلق بالقدرة على التنبؤ بالمعونة الإنمائية الرسمية، وتقلبها، وطابعها الدوري. ومن المهم التسليم من البداية أن هذه الملامح قد تكون متصلة في "عوامل الطلب والعرض" كليهما؛ بمعنى أنها يمكن أن تتبع من عوامل تعود إلى البلدان المتلقية - كالاتقار إلى قدرات تقديم المشاريع الاستثمارية المقبولة مصرفياً، وأوجه التأخير في الجداول الزمنية للتنفيذ - أو تعود إلى الجهات المانحة، كضيق أفق التخطيط الاستراتيجي، بل وحتى إلى عوامل خارجية كتقلبات أسعار الصرف (الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2013). وبصرف النظر عن بعض وجوه عدم التجانس على نطاق فرادى البلدان، تشير المقاييس المتاحة إلى وجود مستوى معقول للقدرة على التنبؤ بمدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، وتوافر المعونة القابلة للبرمجة - أي المعونة التي يمكن إخضاعها للتخطيط المتعدد السنوات على المستوى القطري - بنسبة تصل إلى 75 في المائة من إجمالي المدفوعات في المتوسط<sup>(13)</sup>. وبنفس الأسلوب، قاربت نسبة المدفوعات إلى الالتزامات 90 في المائة في المتوسط، ومرة أخرى مع وجود تفاوتات واسعة على نطاق البلدان المتلقية. ولئن كان ممكناً تفسير قسم من هذا الاختلاف بإرجاعه إلى أحوال النزاع والحالات الإنسانية، يتعين عند وجود اختلاف كبير في القدرة على التنبؤ بالمعونة إخضاعه لتدقيق متأن على صعيد قطري محدد في سياق الجهود التي يبذلها المانحون لتنسيق المعونة وإدارتها (الأمم المتحدة، 2009؛ الأونكتاد، 2010).

المانح. ويفضي تقييد المعونة إلى تقويض هدفها الإنمائي النهائي بتسببه في تقليل القيمة للثمن المدفوع عن طريق فرض موردين للسلع والخدمات قد يكونون غير مناسبين للسياق المحلي؛ فضلاً عن تخفيض مُضاعفات المعونة بتضييق الأفق أمام الاشتراء المحلي وإشراك المنتجين وموردي الخدمات المحليين. وإقراراً من لجنة المساعدة الإنمائية ضمناً بهذه العيوب، تضمنت توصية أصدرتها في عام 2001 دعوة صريحة إلى رفع القيود عن المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً إلى الحد الأقصى؛ وتعزيز وضمان التدفقات الكافية للمساعدة الإنمائية الرسمية، وبذل جهود متوازنة فيما بين بلدان لجنة المساعدة الإنمائية لرفع هذه القيود عن المعونة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019ج)<sup>(11)</sup>. ورغم هذه الالتزامات الواضحة وحدوث بعض التحسن التدريجي، لا يزال التقدم المحرز غير مكتمل ومتفاوت على نطاق البلدان المانحة (الأونكتاد، 2016؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ج؛ مبيكس، 2018). وخلال الفترة 2016-2017 أفيد بأن قرابة 15 في المائة من الالتزامات الثنائية الإجمالية لمانحي لجنة المساعدة الإنمائية لأقل البلدان نمواً كانت مقيدة، بما في ذلك إفادات من بعض المانحين عن نسبة تقييد لمعونتهم تصل إلى 40 في المائة<sup>(12)</sup>. وعلاوة على ذلك، أُرسيّت 65 في المائة من العقود على شركات موجودة في البلد المانح، حسبما أفاد بذلك تقرير للجنة المساعدة الإنمائية في عام 2018، وهو ما يبرر الشواغل التي تذهب إلى أن "فرض القيود غير الرسمية على المعونة" ربما يكون ممارسة أوسع نطاقاً (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ج؛ مبيكس، 2018). وإلى جانب ذلك، وحسبما يناقشه الفصل الثالث بالتفصيل، ثمة مخاطرة من أن تؤدي التغيرات الحاصلة مؤخراً لتحفيز استخدام المعونة الإنمائية الرسمية في أغراض حشد موارد القطاع الخاص

(13) وفقما تفيد به لجنة المساعدة الإنمائية، يمكن تقدير المعونة القطرية القابلة للبرمجة بطرح تدفقات معينة من المجموع الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية، لتحديد خصائصها في أنها:

- غير قابلة للتنبؤ بها بحكم طبيعتها (المعونة الإنسانية والتخفيف من الديون)؛
- لا تطوي على تدفقات عابرة للحدود (التكاليف الإدارية وتكاليف الطلاب المفترضة وزيادة التوعية الإنمائية والبحوث واللاجئين في البلدان المانحة)؛
- لا تمثل جزءاً من اتفاقات التعاون بين الحكومات (المعونة الغذائية والمعونة المقدمة من الحكومات المحلية)؛
- غير قابلة للبرمجة القطرية من جانب المانحين (التمويل الأساسي للمنظمات غير الحكومية).

(11) زادت التنقيحات اللاحقة للتوصية نطاق التغطية القطرية لكي تستوعب أيضاً أقل البلدان نمواً غير المشمولة بالمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والبلدان منخفضة الدخل الأخرى، والبلدان والأقاليم التابعة حصراً للمؤسسة الدولية للتنمية، كما دعت "المانحين من غير بلدان لجنة المساعدة الإنمائية إلى توحيد معونتهم بالتوازي مع أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية" (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019ج، الصفحة 3).

(12) تعتمد الأرقام على بيانات مستمدة من قاعدة البيانات الإحصائية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الجدول 7(ب) للجنة المساعدة الإنمائية، حالة تقييد المعونة (المساعدة الإنمائية الرسمية)، وهي متاحة على الإنترنت في الموقع الإلكتروني التالي <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE7B> (اطلع عليها في 14 تشرين الأول/أكتوبر 2019).



وعلى مدار الوقت، بزغ بشكل تدريجي اتجاه واضح لإجراء تصنيف أعم للالتزامات الثنائية المتعلقة بأقل البلدان نمواً، ووصل ذلك بنسبة الأنشطة المستعرضة إلى 97 في المائة في عام 2017، ارتفاعاً من نسبتها البالغة 50 في المائة في عام 2002. وبالإرقام المطلقة، تكشف البيانات أيضاً عن زيادة مطردة في حجم المعونة الإنمائية الرسمية المصنفة باعتبارها موجهة لأغراض البيئة كهدف رئيسي أو كهدف مهم، من 1.42 بليون دولار في عام 2002 إلى 7.66 بلايين دولار في عام 2017 (الشكل (أ)). لكن القاعدة التي قامت عليها هذه الزيادة تمثلت بالدرجة الأولى في زيادة إجمالي الالتزامات الثنائية إزاء أقل البلدان نمواً؛ وفي سياق ذلك، ظلت حصة الأنشطة المصنفة باعتبارها مستهدفة للبيئة كهدف رئيسي، قابضة عند نسبة 5 في المائة على مدار الفترة بينما قفزت نسبة الأنشطة المصنفة باعتبارها مستهدفة للبيئة كهدف مهم من 10 إلى 19 في المائة على مدار 15 عاماً.

وبصرف النظر عن عدم التجانس الملحوظ على نطاق البلدان، حظيت قطاعات الهياكل الأساسية والخدمات في المجال الاجتماعي بقرابة ثلث الالتزامات الموجهة نحو أهداف بيئية عالمية، سواء كأهداف رئيسية أو كأهداف مهمة. لكن هذا الوزن تناقص مع المكانة البارزة التي احتلتها قطاعات الهياكل الأساسية والخدمات في المجال الاقتصادي في إطار تخصيص المعونة الموجهة لأغراض البيئة، وبالذات منذ عام 2010. وفي الوقت الراهن، تمثل قطاعات الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية ما يربو على 32 في المائة، و17 في المائة، على التوالي، من التزامات المعونة الموجهة نحو الأهداف البيئية.

يبدو أن أقل البلدان نمواً تظهر تبايناً شاسعاً عند النظر إليها فرادى، ليس فقط فيما يتعلق بمبلغ المعونة الإجمالي المستلم، بل أيضاً في الحصة من هذه المعونة الإنمائية الرسمية التي توجّه نحو أهداف بيئية (الشكل (ب)). وفي العموم، يبدو أن أقل من ربع الالتزامات الثنائية لمانحي لجنة المساعدة الإنمائية لأقل البلدان نمواً يتوجه نحو أهداف بيئية، مع تحرك هذه الحصة لمستويات أعلى في حالة أقل البلدان نمواً الجزرية وفي بعض بلدان منطقة الساحل التي تتعرض للتصحّر.

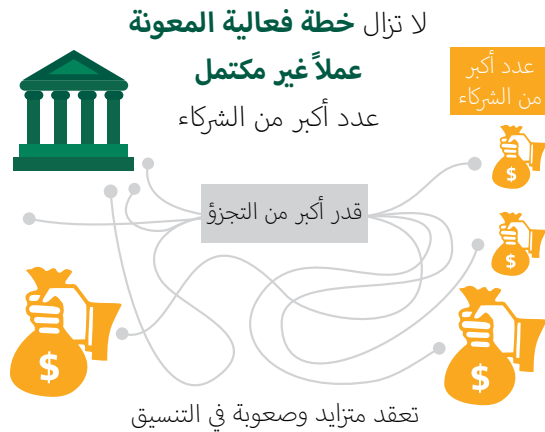
وباعتبار ما سبق، يبدو واضحاً أن دعم الأهداف البيئية لا يزال عاجزاً عن تلبية احتياجات أقل البلدان نمواً، وعلى الأخص في ضوء قابلية هذه البلدان للتعرض للكوارث الطبيعية المتصلة بالمناخ والضغط المتزايدة التي تضعها على البيئات الإيكولوجية الهشة (الأونكتاد، 2010؛ الأونكتاد 2016ب؛ الأمم المتحدة، 2019ج). والأكثر من ذلك، حسبما تذهب بعض التحليلات، قد تكون الصورة الموضحة أعلاه مفرطة في وديتها لأن إطار التصنيف، والإبلاغ المعتمد على هذا الإطار، ربما يعطي تقديرات متضخمة بسبب إدراج قروض المساعدة الإنمائية الرسمية بقيمتها الاسمية، فضلاً عن الإبلاغ عن مشاريع تغطي إجراءات المناخ بشكل جزئي (منظمة أوكسفام الدولية، 2016؛ منظمة أوكسفام الدولية، 2018).

القياس الأول للتقلب، يتبين أن مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً هي في المتوسط مصدر التمويل الخارجي الأقل تقلباً (تليها التحويلات)؛ وعند إجراء القياس الثاني، يتجاوز تقلب المساعدة الإنمائية الرسمية بقدر طفيف تقلب التحويلات والاستثمار الأجنبي المباشر (بهاشم محدود للغاية في حالة الاستثمار الأجنبي المباشر)، وهذه النتيجة تتساقق أيضاً مع اعتماد أقل البلدان نمواً الزائد على المعونة (انظر الفصل الأول).

وتؤكد النتائج المشاهدة على الصعيد القطري الاستنتاج الوارد أعلاه، وتشير إلى أن تقلبات مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية يمكن أن تكون كبيرة بقدر ما إذا نسبت إلى حجم اقتصاد البلد المتلقي، وبالأخص في حالة الاقتصادات الصغيرة؛ فالانحرافات المعيارية لعنصر الدورات (أي المحيطة) تتجاوز في بعض الأحيان نسبة 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (الشكل 2-17). وعلى ما هو متوقع، كان مستوى التقلب أكبر في الاقتصادات الصغيرة نسبياً والبلدان المتأثرة بأحوال النزاع

وفي خصوص تقلب المعونة، يُبنى التحليل الوارد أدناه على منهجيات يقترحها بولير وهامان (2008) وماركانديا وآخرون (2010) وينظر في تقلب صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية منذ عام 2000 (أو حسبما أتيح من بيانات من أجل تعزيز التغطية القطرية). ولأن الاهتمام الرئيسي هو بيان الأثر الذي يحدثه تقلب المعونة على الاقتصاد الكلي فيما يتصل بمعطيائه الأساسية في البلدان المتلقية، يجري النظر في قياسين بدليين للتقلب هما: (أ) معامل التباين في السلاسل الإسمية؛ (ب) الانحراف المعياري في السلاسل المحيطة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، وتُحدد اتجاهات البيانات باستخدام مرشح هودريك - بريسكوت. وإذا طُرحت جانباً بعض الحسابات إزاء دقة قياس التقلب محل النظر، تبدو المدفوعات الصافية للمساعدة الإنمائية الرسمية عاكسة لمستويات معتدلة للتقلب بالمقارنة بتدفقات خارجية أخرى (الشكل 2-16) <sup>(14)</sup>. وعند إجراء

(14) يقتصر عدد أقل البلدان نمواً التي يغطيها الشكل على 29 بلداً، من أجل قصر التعامل مع البلدان التي تحوز سلاسل كاملة للبيانات عن جميع التدفقات الخارجية وجميع السنوات.



ومع استمرار اكتساب هذه العملية زخماً، باتت تأثيراتها أوسع نطاقاً بالنسبة للمجتمع الإنمائي الأكبر، من ناحيتي توافر التمويل الإنمائي وإعادة تشكيل الترابط الاقتصادي على الصعيدين الإقليمي والعالمي. وفيما يتعلق بالنقطة الأولى، بدأ التوجه الخارجي المتنامي الذي تبديه المصارف الوطنية لبلدان الجنوب (ومنها مصرف التنمية الصيني، ومصرف التنمية للجنوب الأفريقي، والمصرف الوطني البرازيلي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية) وبزوغ مبادرات متعددة الأطراف بقيادة بلدان الجنوب (ومنها المصرف الإنمائي الجديد، والمصرف الآسيوي للاستثمار في الهياكل الأساسية) تحدث تغييراً عملياً في مشهد التمويل الإنمائي. وثمة دلائل على وجه الخصوص على أن هذه التطورات تجئ مصحوبة ليس فقط بزيادة المتاح من التمويل الطويل الأجل (وبالأخص الإقراض بشروط ميسرة لتطوير الهياكل الأساسية) وإنما أيضاً بالأخذ بنهج مبتكرة من ناحية تطبيق منهجيات أكثر انسياباً وتوسيع نطاق التجريب في إبرام الشراكات مع الجهات الإنمائية الفاعلة الأخرى (الأونكتاد، 2017ج؛ الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2018؛ كيوي، 2016). وبالنسبة لإعادة تشكيل الارتباط الاقتصادي، يبدو أن المبادرات التي تقودها بلدان الجنوب لتدعيم الاندماج الاقتصادي على الصعيد الإقليمي - كالحادث في رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، وفي الآونة الأخيرة في منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية حديثة النشأة - أو على الصعيد العالمي، مثل مبادرة الحزام والطريق التي أطلقتها الصين، تنطوي على وعد بإحداث تأثيرات عميقة في الإمكانيات الإنمائية لأقل البلدان نمواً، وما وراءها<sup>(16)</sup>.

والكوارث الطبيعية وحالات الطوارئ الإنسانية<sup>(15)</sup>. وإضافة إلى ذلك، يظهر في معظم أقل البلدان نمواً تلازم إيجابي بين عنصر صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المحيّد وعنصر الدورات في الناتج المحلي الإجمالي والإيرادات الحكومية. ومعنى ذلك أن صافي المعونة الإنمائية الرسمية يتصف باتجاه مسير للدورة، وهو ما يمكن أن يضاعف من أثر الدورات الاقتصادية، كما أن الحالات القليلة التي أظهرت اتجاهًا معاكسًا للدورة تعود أساساً إلى تخفيف الديون والمعونة الإنسانية اللذين يوجهان بالطبيعة نحو الاستجابة لصدّات معاكسة.

ولتقييم التغيير الذي يلم بالعنصر المتعلق بالدورات في التقلب على مدار الوقت، تُستخدم المنهجية نفسها لحساب الانحراف المعياري لسلاسل المعونة الإنمائية الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي، بعد تحييد الاتجاهات، في متوسط متحرك لفترة خمس سنوات، يتحدد مركزها في سنة الإبلاغ عن التقلب (أي أن مستوى التقلب المبلغ به لعام 2015، يغطي المدى الزمني للفترة 2013-2017). وتوضح النتائج المفاد بها في الشكل 2-18 أن العنصر المتعلق بالدورات في سلاسل المعونة المنسوبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، يتسم بقدر ملحوظ من التقلب بالنسبة للمنحنى الوسطي لأقل البلدان نمواً مقارنة بالمنحنى الوسطي للبلدان النامية من غير أقل البلدان نمواً، رغم أن الفجوة بينهما تتجه إلى الانكماش التدريجي.

## دال- التعاون فيما بين بلدان الجنوب

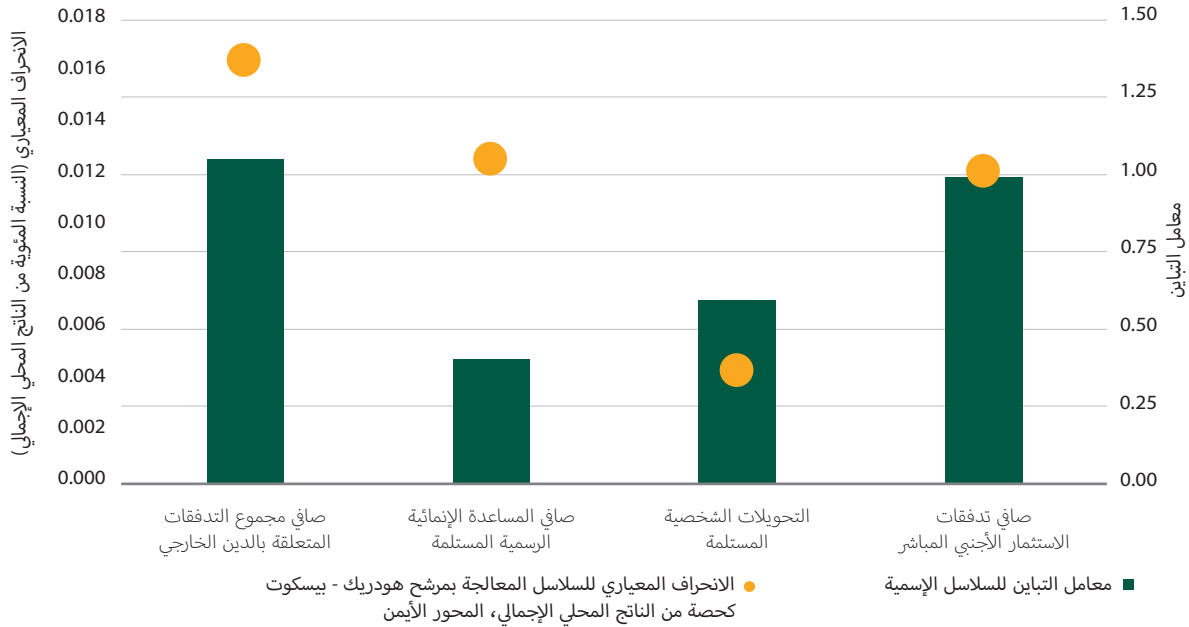
بعيداً عن المانحين التقليديين، باتت الأهمية المتزايدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب تشكل محركاً رئيسياً وراء تغيير مشهد التمويل الإنمائي لأقل البلدان نمواً، وتوسيع آفاق مصفوفة الشراكات المحتملة فيما بينها. وبالرغم من قدم عهد التعاون والاندماج الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، الذي ترجع جذوره إلى نشوء حركة عدم الانحياز ومجموعة السبعة والسبعين، إلا أنه شهد كثافة ملحوظة على مدار العقود الماضية توازت مع تغيير اتجاه القوة الاقتصادية العالمية "نحو الجنوب" (الأونكتاد، 2011أ؛ الأمم المتحدة، 2017؛ بيشاراتي وماكفيلي، 2019؛ الأمم المتحدة، 2019أ).

(15) بعيداً عن عناصر المعونة المتقلبة بطبيعتها، مثل المعونة المقدمة لأغراض التخفيف من الديون والمساعدة الإنسانية، يبدو أن التكوين القطاعي للمعونة لا يغير كثيراً من مقاييس التقلب، وهو ما يتماشى مع نتائج سبق التوصل إليها (بولير وهامان، 2008؛ الخانجي، 2018).

(16) الأونكتاد، 2019ج؛ المعهد المعتمد للبناء ومركز بحوث الاقتصاد والأعمال، 2019؛ الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وآخرون، 2017.

الشكل 16-2

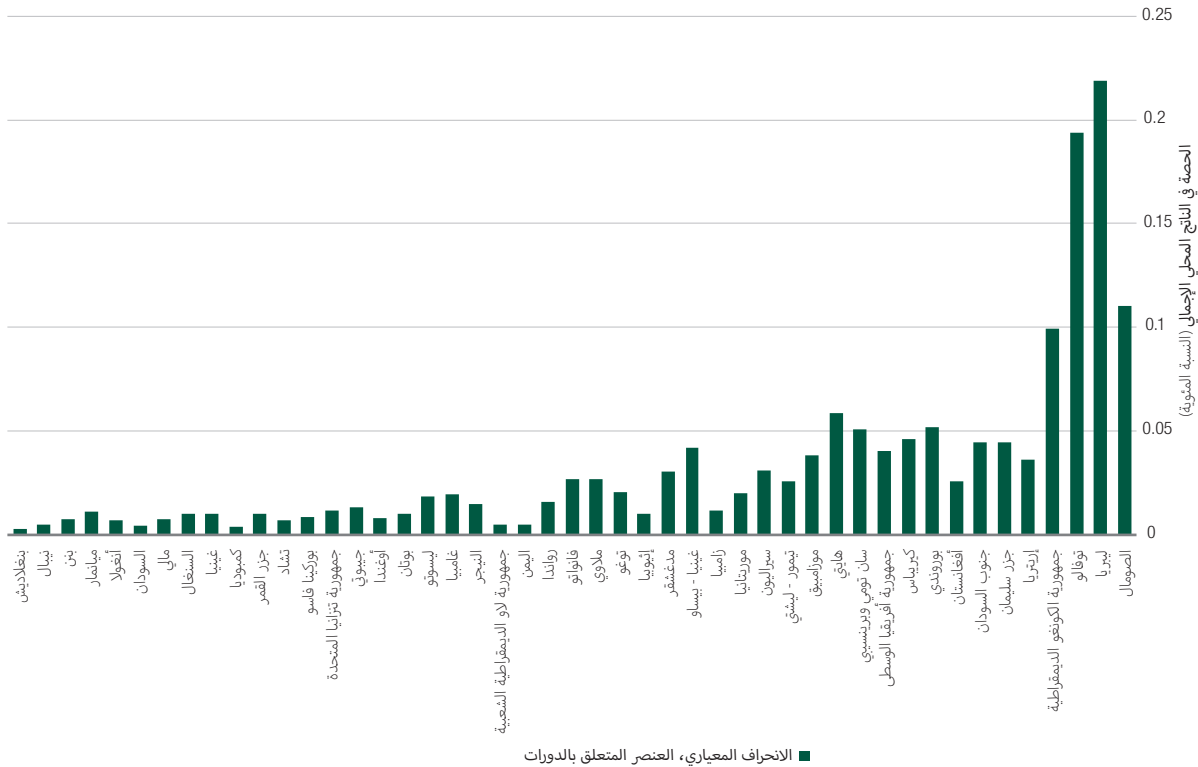
تقلب التدفقات المالية الخارجية لمتوسط أقل البلدان نمواً، 2000-2017\*



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. \* على أساس بيانات 29 من أقل البلدان نمواً.

الشكل 17-2

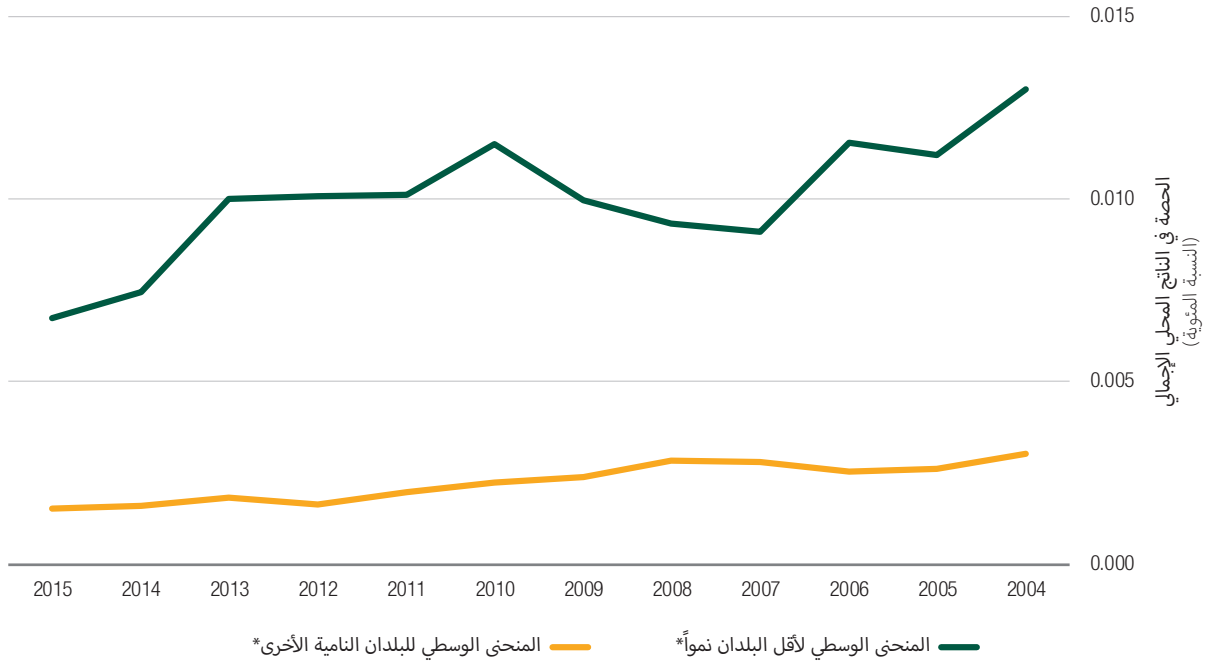
تقلب صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2002-2017



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الشكل 2-18

## تقلب صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، 2004-2015



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. \* يمثل عنصر الدورات متوسط متحرك يستغرق فترة خمس سنوات.

وبالمثل، ورغم تزايد الأدلة على إمكانية أن تفتح المبادرات التي تقودها بلدان الجنوب آفاقاً إضافية أمام مساعي تمويل التنمية المستدامة، يكون من شدة الخطأ اختصار التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي إلى مجرد عناصره المالية. فالتعاون فيما بين بلدان الجنوب صيغ منذ نشأته المبكرة بوصفه عملية متعددة الأبعاد تركز على الطرائق والشراكات غير المالية فيما بين أُنْدَاد، ويضرب هذا التعاون غالباً على وتر التفاعل بين دوافع التضامن والمصالح التجارية أو الاستثمارية. وينفس الأسلوب، ينطوي التعاون فيما بين بلدان الجنوب على تنوع متزايد في أشكاله، بما في ذلك في جملة أمور، التعاون التقني والاقتصادي، وتبادل المعارف والخبرات، والتدريب، وبناء القدرات، ونقل التكنولوجيا، وتعزيز التجارة، والاستثمار، وتطوير الهياكل الأساسية، والمواصلية (الأمم المتحدة، 1978؛ الأمم المتحدة، 2019) (18).

وفي هذا السياق المتعدد الوجوه، لا يزال ثمة غياب لتعريف ومنهجية موحدتين من أجل التحديد الكمي للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والإبلاغ عنه، مما يخلق صعوبات جمة في توفير تقديرات مقارنة ومنهجية لأنشطة التعاون فيما بين بلدان

وأمام هذه الخلفية، يقوم اعتراف واضح ومنتام بإمكانية إسهام التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بشكل مهم في تنفيذ برنامج عمل اسطنبول (الأمم المتحدة، 2011، الفقرات 131-140)، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030. وفي هذا الصدد، وحتى لو كان البرنامج والخطة يعتمدان على الرؤية المتوخاة في الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة)، من المهم أيضاً التأكيد على أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب ليس بديلاً للتعاون بين الشمال والجنوب، بل مكملاً له (الأمم المتحدة، 1978، الفقرة 8)، وهو مفهوم أعيد تأكيده أيضاً في وقت لاحق في قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة (2010ب)، ومن جانب المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (2019ب). وينفس الأسلوب، أعادت البلدان النامية التشديد على أن "التعاون فيما بين بلدان الجنوب وجدول أعماله يجب أن تحددهما بلدان الجنوب، وأن يستمر الاسترشاد في ذلك بمبادئ احترام السيادة الوطنية، وتولي البلدان زمام أمورهما بنفسها، والاستقلالية، والمساواة، وعدم فرض الشروط، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والمنفعة المتبادلة" على نحو ما جرى التعبير عنه في أكثر من قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة (17).

(18) يتناول الفصل الثالث بقدر أكبر من التفصيل المسائل المتصلة بمشاركة القطاع الخاص في سياق التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

(17) انظر الفقرة 11 في وثيقة الأمم المتحدة (2010ب)، والفقرة 8 في وثيقة الأمم المتحدة (2019د)، وكتلتهما صدى للفقرة 13 في وثيقة الأمم المتحدة (1978).



الجنوب قدّر أن المساهمات العالمية للتعاون فيما بين بلدان الجنوب ربما تكون قد تجاوزت على الأرجح 20 بليون دولار في عام 2018 (الأمم المتحدة، 2018ب). وفي هذا الإطار، وبينما يُسلّم على نطاق واسع بالظهور البارز لبعض البلدان كالصين، والمملكة العربية السعودية، والهند، يظل التقدير الدقيق لمساهمة كل بلد محلاً لعدم اليقين، وبالخصوص في البلدان التي لا ترفع التقارير إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وعلى سبيل المثال، قدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018د، الصفحة 462) أن "مجموع التدفقات بشروط ميسرة لأغراض التعاون الإنمائي" المقدمة من الصين في عام 2016 بلغت 3.6 بلايين دولار<sup>(21)</sup>. لكن منشوراً لاحقاً للمنظمة نفسها وضع تقديرات التمويل بشروط ميسرة الذي قدمته الصين في حدود تتراوح بين 3 و7 بلايين دولار (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ). وبنفس الأسلوب، وبالاستناد إلى 12 ورقة مستعرضة، قدر سترينغ ومؤلفون مشاركون آخرون حجم التمويل الإنمائي الصيني المقدم لأفريقيا بمبلغ يتراوح بين 0.58 و18 بليون دولار سنوياً (سترينغ وآخرون، 2017). وفي خطة عمل بيجين لمنتدى التعاون الصيني الأفريقي (2018) تعهدت الصين بتقديم مبلغ 15 بليون دولار إلى أفريقيا في شكل منح وقروض بدون فوائد وقروض بشروط ميسرة في الفترة 2019-2021<sup>(22)</sup>.

وبصرف النظر عن الشكوك التي تحيط بالتحديد الكمي للتدفقات الأساسية، لا يوجد مجال للظن بشأن التكتف المتواصل لأنشطة التعاون فيما بين بلدان الجنوب عالمياً وعلى صعيد أقل البلدان نمواً - حتى وإن كان استخلاص هذه النتيجة يقتضي الاطلاع على بيانات مفصلة بشأن البلدان المتلقية - وهي بيانات لا تتاح على نحو منهجي (الأونكتاد، 2010؛ بشاراتي وماكفيلي، 2019). وحسبما أفادت دراسة استقصائية أجرتها

## التعاون فيما بين بلدان الجنوب يجسّد عناصر أخرى تزيد على العناصر المالية

الجنوب والتعاون الثلاثي (بشاراتي وماكفيلي، 2019؛ الأمم المتحدة، 2019أ؛ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2018). وفي إطار من هذا القبيل، يصبح التقدير الشامل لأثر التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في أقل البلدان نمواً أكثر من معضلة، إن لم يستحل إجراؤه على الإطلاق، لأن أنواع التدفقات المشمولة والتقديرات المقابلة لها تختلف اختلافاً يَبيناً من مصدر لآخر. وبرغم قيام بعض الشركاء غير التقليديين ومصارف الإقراض المتعددة الأطراف التي تقودها بلدان الجنوب برفع التقارير بالفعل عن أنشطتها إلى لجنة المساعدة الإنمائية، فتتبع من ثم المبادئ التوجيهية المنهجية المناظرة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018د؛ ونظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة)، ثمة نزعة قوية لدى الشركاء في بلدان الجنوب إلى التمسك بمعاييرهم الإحصائية والإبلاغية. غير أن ذلك ينبغي ألا يطمس اتجاه كثير من الشركاء في البلدان النامية إلى زيادة ما لديهم من نظم وعمليات لتقييم هذا التعاون عملياً، والمجاهدة للبناء على مزاياهم النسبية من أجل تعزيز ما يحدثونه من أثر إنمائي<sup>(19)</sup>. لكن انعدام المعايير المشتركة والبيانات القابلة للمقارنة - وبالأخص فيما يتصل بالإقراض بشروط ميسرة وغير ميسرة - يعرقل إجراء مناقشة متوازنة حول الموضوع (صحيفة النيويورك تايمز، 2019؛ دريهر وآخرون، 2018؛ دريهر وفوشس، 2011؛ بشاراتي وماكفيلي، 2019)<sup>(20)</sup>.

وتطلعاً ببساطة إلى تقديم تقديرات لحجم هذا التعاون، تجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن آخر تقرير قدمه الأمين العام للأمم المتحدة عن حالة التعاون فيما بين بلدان

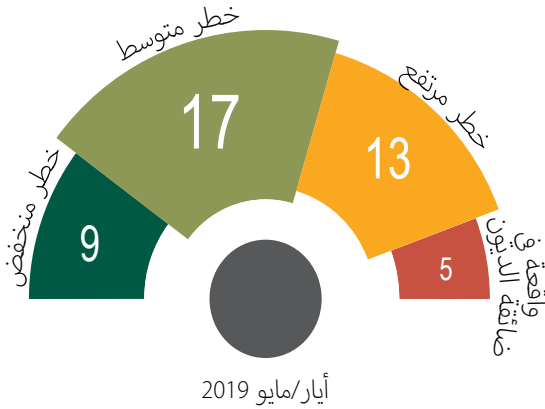
(21) تمثل البيانات الواردة أعلاه تقديرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للتدفقات بشروط ميسرة من الدول التي لا تقدم تقارير إلى النظم الإحصائية للجنة المساعدة الإنمائية، كما أنها محسوبة على أساس إجمالي بسبب قلة المعلومات المتصلة بسداد المدفوعات. ولأغراض المقارنة، قدّر المصدر نفسه مجموع التدفقات بشروط ميسرة المتاحة من الهند لأغراض التعاون الإنمائي بمبلغ 1.7 بليون دولار في عام 2016؛ بينما وضع المبلغ المقابل الخاص بجنوب أفريقيا عند 95 مليون دولار والمبلغ الخاص بالمكسيك عند 220 مليون دولار (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018د، الصفحة 462).

(22) انظر العنوان الإلكتروني التالي: [http://en.cidca.gov.cn/2018-09/05/c\\_269593.htm](http://en.cidca.gov.cn/2018-09/05/c_269593.htm) (اطلع عليه في 11 تشرين الأول/أكتوبر 2019)، الفقرة 1-4-1.

(19) في عام 2018، على سبيل المثال، أعلنت الصين عن إنشاء الوكالة الصينية للتعاون الإنمائي الدولي من أجل توحيد التخطيط والتنسيق الاستراتيجيين لأنشطتها في مجال التعاون (شينغ، 2019، الأمم المتحدة 2019أ). كذلك، استطاعت بلدان مثل إندونيسيا، والبرازيل، وتركيا اكتساب قدرات وخبرات كبيرة تتعلق بالتثقيف في مجال ريادة الأعمال والزراعة الاستوائية وافتاء الكوارث والاستجابة لها، بينما بنت كوبا سمعة قوية في مجال التدخلات الصحية (الأونكتاد، 2011؛ الأمم المتحدة، 2019أ).

(20) لاحظ دريهر ومؤلفون آخرون، على سبيل المثال أن "كثيراً من الجدل حول نظام "المعونة" الذي تتبعه الصين ينبع من العجز عن التمييز بين المساعدة الإنمائية الرسمية الصينية والمصادر والأنواع الأخرى للتمويل الحكومي ذات التوجهات التجارية" (دريهر وآخرون، 2018، الصفحة 182).

## مستويات التعرض لخطر الوقوع في ضائقة الديون في أقل البلدان نمواً



الكبيرة - وتايلند، وجنوب أفريقيا اللتان تعملان إلى حد كبير مع أقل البلدان نمواً المجاورة (سيمارو وراينر، 2017). ولا تتعلق النهج المتكاملة فيما بين الشركاء التقليديين وغير التقليديين بالبلدان المستهدفة ونوع الشراكات ذات الصلة فحسب، بل تمتد أيضاً إلى التركيز القطاعي للمساعدة التي يقدمونها. وعلى سبيل المثال، تميل الصين، والهند إلى تفضيل الهياكل الأساسية الاقتصادية بشكل غالب، بينما تتجه البرازيل خلافاً لذلك إلى تركيز تعاونها بدرجة رئيسية على الهياكل الأساسية الاجتماعية والمساعدة التقنية (الأونكتاد، 2010؛ سيمارو وثيلي، 2016؛ مورغان وزينغ، 2019)<sup>(23)</sup>.

ولئن كان التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي يسهم في السير نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة وإحياء تعددية الأطراف، لا ينجو أيضاً من مواجهة التحديات. فهناك أولاً الشواغل المتعلقة بالتوازنات الإقليمية بشأن إمكانية الحصول على التمويل الإنمائي الطويل الأجل، التي لا تختفي حتى فيما يتصل بالمبادرات التي تقودها بلدان الجنوب، لأن توفير التمويل الإنمائي للبلدان/المناطق الصغيرة والفقيرة - خصوصاً في أفريقيا - يميل إلى التباين وعدم الكفاية حتى فيما يتصل بالاحتياجات الاستثمارية (الأونكتاد، 2017 ج). وتزداد هذه الحالة تفاقماً جراء الحاجة إلى إعادة التفكير بطريقة أشمل وأكثر تكاملاً في فجوات الهياكل الأساسية والاستثمارات ذات الصلة،

(23) يعث أيضاً على الاهتمام، حسبما يذهب بعض الباحثين، تأثير سياسة التوجه للخارج التي تتبعها الصين على التركيز القطاعي لأنشطتها التعاونية، والتي شكلت أساس التداخل بين دوافع التضامن والدوافع التجارية والمالية؛ لكن قطاع الهياكل الأساسية الاجتماعية يبدو أنه يؤدي دوراً أكبر مما يشع تصوره (مورغان وزينغ، 2019).

## التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي تحديات تعددية الأطراف

مؤخراً إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، زادت حصة البلدان النامية التي تقدم شكلاً أو آخر من أشكال التعاون الإنمائي من 63 في المائة إلى 74 في المائة في الفترة بين 2015 و2017 (الأمم المتحدة، 2019 أ). وحتى في حالة قصر التحليل على المانحين من غير أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية الذين يرفعون تقارير إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - وبالتالي اعتبار التدفقات المبلغ بها مطابقة للمعايير المناظرة قبل التحديث الذي أدخلته اللجنة في نظام المساعدة الإنمائية الرسمية (انظر الإطار 2-1) - يبين أن مجموع مدفوعاتهم الثنائية من المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً منذ عام 2015 تجاوزت البليون دولار سنوياً، بما يمثل 4 في المائة من إجمالي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى هذه المجموعة. وبعتراف الجميع، تعود الطفرة الواضحة في هذه التدفقات جزئياً إلى زيادة عدد البلدان من غير الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية التي ترفع تقارير إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (خاصة بعد عام 2015)؛ لكن هناك أيضاً بعض العوامل المسيرة لهذا الاتجاه السعودي، أحدها زيادة المساعدة المقدمة من المملكة العربية السعودية وبلدان خليجية أخرى، فضلاً عن تجدد نشاط جهات فاعلة مثل الاتحاد الروسي، وتركيا وربما أيضاً الحلول الأولى لشراكات جديدة.

وتكشف الأدلة أيضاً عن ظهور مصفوفة من النهج المختلفة على نطاق الشركاء غير التقليديين، تتراوح بين استراتيجيات شاملة للقارات - كالشراكة التي يستند إليها منتدى التعاون الصيني الأفريقي، ومؤتمر القمة لمنتدى الهند - أفريقيا، ومؤتمر قمة [الاتحاد] الروسي الأفريقي - نزولاً إلى التعاون بين مدينة ومدينة أخرى (الأونكتاد، 2011؛ الأمم المتحدة، 2018 ب؛ كلومبيغ، 2019؛ صحيفة الغارديان، 2019). وثمة عدد متنام من البلدان النامية ينخرط في التعاون الإنمائي مع أقل البلدان نمواً على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي رغم أنه لا يظهر بنفس وضوح ظهور اللابيين التنظيميين المهمين. وتتضمن هذه الطائفة بلدان مثل البرازيل، التي يبدو أن تعاونها يتشكل فقط بروابطها التاريخية والثقافية مع شعبة البلدان الناطقة بالبرتغالية وأمريكا اللاتينية - وهناك أيضاً الإمارات العربية المتحدة، وتركيا، والكويت، والمملكة العربية السعودية - التي تعمل بصورة أساسية مع أقل البلدان نمواً ذات الكتلة السكانية المسلمة

الأولية عن تحقيق تنميتها عبر تنسيق التدخلات وضمان الموازنة ورصد الأثر.

## هاء- القدرة على تحمّل الدين

في سياق تحوطه الشكوك ويستديم فيه عدم الاستقرار المالي، يضاعف تدهور شروط تيسير المساعدة الإنمائية الرسمية الشواغل المتنامية حول القدرة على تحمل أعباء التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً، لا سيما عندما تواجبه زيادة في قنوات الإقراض بشروط غير ميسرة (الأونكتاد، 2018). وقد شهدت غالبية أقل البلدان نمواً التي وجدت نفسها محاصرة بين ضرورات مواصلة الاستثمار ذي المنحى الإنمائي وببطء التقدم المحرز في حشد الموارد المحلية (انظر الفصل الرابع) تراكماً متسارعاً في إجمالي رصيد مديونيتها الخارجية. وإذ تصادف ذلك مع مجموعة من العوامل الصادمة الأخرى، كانخفاض أسعار السلع الأولية وانخفاض قيم العملة والنزاعات البازغة وحالات "الدين المستتر"، انطلق عنان التوقعات بشأن قدرتها على تحمّل الدين. واعتباراً من أيار/مايو 2019، ومن أصل 46 من أقل البلدان نمواً يشملها إطار البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المتعلق بالقدرة على تحمل الدين، كانت هناك خمسة بلدان تعاني ضائقة الديون (هي جنوب السودان، وسان تومي وبرينسيبي، والسودان، وغامبيا، وموزامبيق). وثلاثة عشر بلداً صنفت بوصفها معرضة لمخاطر مرتفعة للوقوع في ضائقة الديون (هي إثيوبيا، وأفغانستان، وبوروندي، وتشاد، وتوفالو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجيبوتي، وزامبيا، وسيراليون، وكيريباس، وموريتانيا، وهاتي)<sup>(25)</sup>. ويشير نفس القدر من القلق أن جميع هذه البلدان، فيما عدا توفالو، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجنوب السودان، وجيبوتي، والسودان، وكيريباس، حصلت على تخفيف من الديون منذ فترة لم تتجاوز 10 سنوات إلى 15 سنة في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون (الأونكتاد، 2016ج؛ الأونكتاد، 2018و؛ الأونكتاد، 2019ب).

ليس فقط باعتبارها فرصة للأعمال التجارية بل بوصفها أيضاً وسيلة لتعزيز تنمية الطاقات الإنتاجية ونقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً (الأونكتاد، 2018 ه؛ الأونكتاد، 2017أ).

وثانياً، وبينما يجري الاعتراف بشكل إجماعي بمساهمة المبادرات التي تقودها بلدان الجنوب في إحياء الاستثمارات في الهياكل الأساسية، من شأن زيادة شفافية التدفقات والشروط التعاقدية ذات الصلة وبالأخص فيما يتعلق بقروض الهياكل الأساسية، أن تزيل بعض الارتباك الذي يعكّر أجواء المناقشات المناظرة المثارة<sup>(24)</sup>. فالافتقار إلى نهج مشترك متفق عليه فيما بين شركاء بلدان الجنوب، يؤدي إلى اختلاف حساب شروط التيسير بسبب اختلاف الأسلوب المستخدم، على نحو ما ظهر في تقييم خطوط الائتمان المقدمة من البرازيل، وجنوب أفريقيا، والصين، والهند (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومركز الحوار حول السياسات، 2016)، ومن شأن توضيح قواعد هذه المناقشات أن يساعد البلدان المتلقية ليس فقط على تقييم الأثر على الاقتصاد الكلي الناجم عن أنشطة التعاون فيما بين بلدان الجنوب، بل أيضاً الأثر على الاقتصاد الجزئي، مما يسر عملية إدارة ديونها. وفي هذا السياق، ومع ضرورة أن يكون تطبيق مسألة الشفافية قائماً على قدم المساواة بين الشركات الإنمائية للمانحين التقليديين وغير التقليديين، إلا أنه يعد ذا صلة وثيقة في المقام الحالي، بالنظر إلى كبر حصة التمويل التي يقدمها بعض الشركاء في بلدان الجنوب في شكل خطوط ائتمان مقيدة في أغلب الأحيان بتوفير سلع وخدمات (بيشاراتي وماكفيلي، 2019).

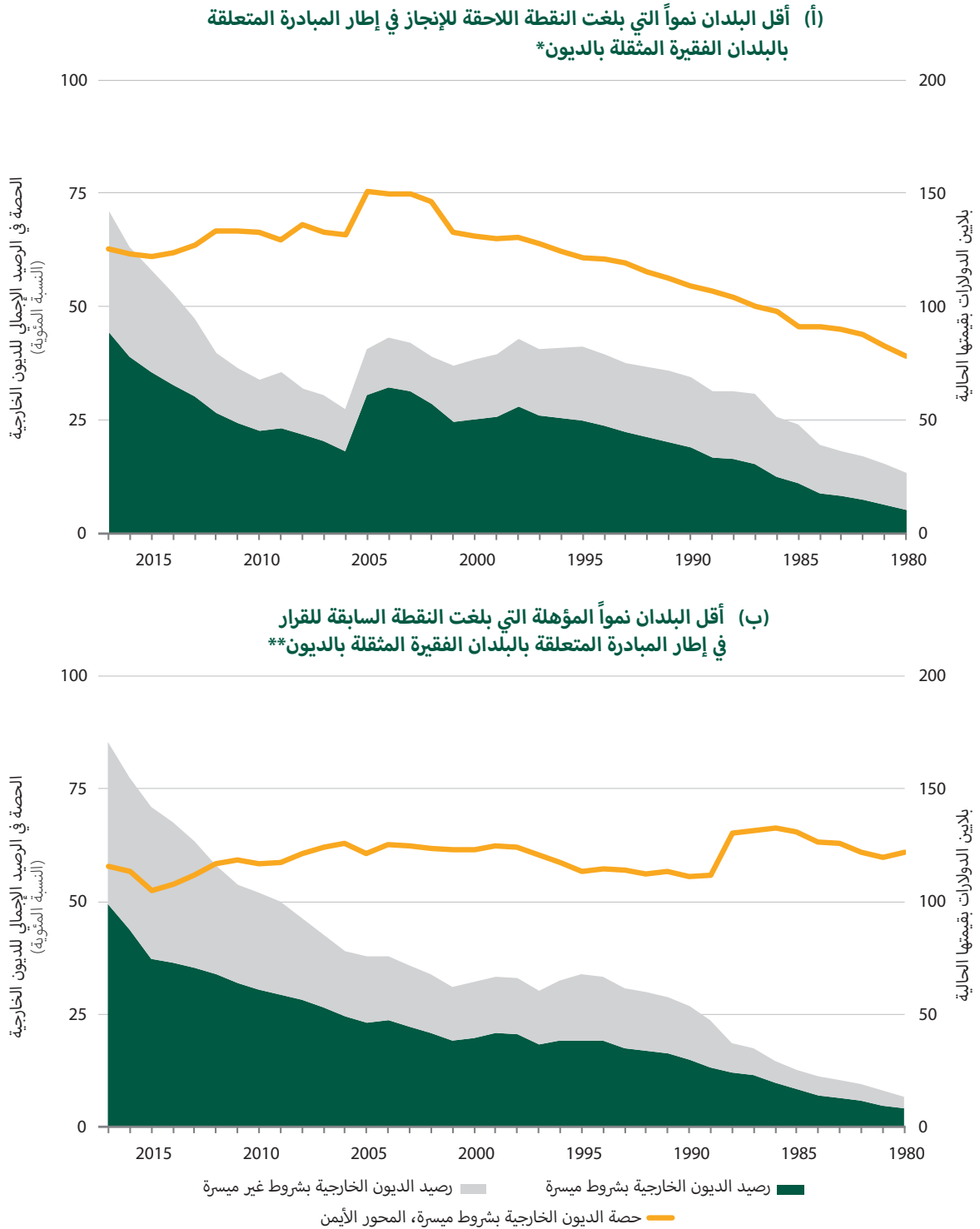
وثالثاً، وإن كان ظهور مصفوفة متنامية من الشركاء الإنمائيين المحتملين يمثل نعمة لأقل البلدان نمواً، التي باتت بمستطاعها تسخير أوجه التآزر والتكامل على نطاق هؤلاء الشركاء، ومن خلال التعاون الثلاثي، فإنه يؤدي أيضاً إلى زيادة تعقيد التنسيق والإكثار من متطلباته. ويمكن أن يزيد تنوع النهج واللاعبين في واقع الأمر، ثقل العبء الواقع على القدرات المؤسسية للبلدان المتلقية وهي تسعى إلى تأكيد مسؤوليتها

(24) أعرب في هذا الخصوص بصوت شديد الوضوح عن شواغل تتعلق بالإقراض الجاري في إطار مبادرة الحزام والطريق، لكنها اقتصر على ما يبدو على عدد قليل من البلدان ووُصفت كثيراً بأنها "مبالغ فيها أو محرّفة" (صحيفة النيويورك تايمز، 2019، هورلي وآخرون، 2018). وعلاوة على ذلك، وثقت أدلة جرى تحصيلها مؤخراً على شطب الصين أو إعادة هيكلتها لمبالغ كبيرة من ديونها الثنائية بين عامي 2000 و2018؛ حيث استفاد ما يصل إلى 33 من أقل البلدان نمواً من تدابير مماثلة لتخفيف الديون بقيمة إجمالية تصل إلى 2.4 بليون دولار (إعادة تصور التنمية، 2019).

(25) أنغولا هي البلد الوحيد من أقل البلدان نمواً غير المشمول بإطار البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المتعلق بقدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الديون؛ ومنذ كانون الأول/ديسمبر 2018، بدأ البلد في الحصول على دعم صندوق النقد الدولي من خلال ترتيب يستغرق ثلاث سنوات في إطار تسهيل الصندوق الممدد.

الشكل 2-19

رصيد الديون الخارجية لأقل البلدان نمواً بشروط ميسرة وغير ميسرة، 1980-2017



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

\* المجموعة (أ) على أساس بيانات 28 من أقل البلدان نمواً.

\*\* المجموعة (ب) على أساس بيانات 19 من أقل البلدان نمواً.

## الإطار 2-5 أقل البلدان نمواً والمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون

بعبارة موجزة، ينطوي تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون (التي استُكملت في وقت لاحق بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون) على عملية تتألف من خطوتين: الأولى هي نقطة القرار، ويجوز عندها أن تبدأ البلدان التي تتقرر أهليتها الحصول على تخفيف فوري مؤقت يتعلق بخدمة ديونها واجبة السداد؛ والثانية هي نقطة الإنجاز، التي تحصل فيها البلدان على تخفيض كامل وقطعي للديون شريطة أن تبني سجلاً مرضياً لحسن الأداء وتنفيذ إصلاحات رئيسية يتفق عليها عند نقطة القرار وتعتمد ورقات لاستراتيجيات الحد من الفقر وتضعها موضع التنفيذ. واعتباراً من شباط/فبراير 2019، بلغت أقل البلدان نمواً التالية نقطة الإنجاز: إثيوبيا، وأفغانستان، وأوغندا، وبنن، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وتشاد، وتوغو، وجزر القمر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ورواندا، وزامبيا، وسان تومي وبرينسيبي، والسنغال، وسيراليون، وغامبيا، وغينيا، وغينيا بيساو، وليبيريا، ومالي، ومدغشقر، وملاوي وموريتانيا، وموزامبيق، والنيجر، وهاتي. وفي المقابل لذلك، لم تبلغ كل من إريتريا، والسودان، والصومال، حتى الآن نقطة القرار في إطار المبادرة؛ أما جميع أقل البلدان نمواً الأخرى، فهي إما غير مؤهلة أو غير مستحقة للحصول على مساعدة في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

بلغت بعد "نقطة القرار المتعلق بالاستفادة من المبادرة". وضمن المجموعة الأولى (الشكل 2-19، المجموعة (أ))، حدثت زيادة ملحوظة سريعة في رصيد الديون الخارجية بعد انتهاء عملية التخفيف من الديون التي صادفت منتصف العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وسجلت بين عامي 2010 و2017 معدلات نمو سنوية زادت على عشرة في المائة. وانطبق ذلك بصفة خاصة على رصيد ديونها بشروط غير ميسرة، التي شهدت زيادة بأكثر من الضعف على مدى الفترة نفسها، ونمت بمعدل 14 في المائة سنوياً. وفي حالة أقل البلدان نمواً من غير بلدان المبادرة، أو أقل البلدان نمواً التي يُحتمل أن تتأهل للاستفادة من المبادرة لكنها لا تزال في نقطة "ما قبل القرار"، زادت أرصدة ديونها الخارجية ببطء أكبر؛ بيد أنه حتى في هذه الحالة، زاد رصيد ديونها الخارجية بمعدل سنوي متوسط قدره 7 في المائة (الشكل 2-19، المجموعة (ب)).

وفي ضوء ما ورد أعلاه، لا يمكن للتغيّر في الطرائق التي تنجز بها تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلا أن يزيد إلحاحية إجراء إعادة تقييم شاملة للقدرة على تحمّل الديون وما يتصل بذلك من مسائل تنظيمية (الأونكتاد، 2018). وإذا كان تمويل الدين الخارجي يمثل، ولا ريب، عنصراً رئيسياً لأي استراتيجية للتنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، يصبح التحدي السياساتي الرئيسي هو كيفية تسخير هذه الأدوات مع الحد من المخاطر المقترنة بها إلى أقصى درجة. وبصرف النظر عن طرائق التمويل، ما من شك في أن فعالية التكاليف والتركيز على النتائج يصبحان على درجة أعظم من الأهمية لأي إنفاق فعال في مجال التنمية المستدامة؛ وتتضاعف هذه الحمّية

وفيما بين عامي 2007 و2017، قفز الرصيد الإجمالي للدين الخارجي لأقل البلدان نمواً بأكثر من الضعف من 146 بليون دولار إلى 313 بليون دولار. وعلاوة على ذلك، وبينما استمر الانخفاض المطرد في وزن الديون بشروط ميسرة في مجموع الديون الخارجية لأقل البلدان منذ الفترة 2004-2005، توقفت هذه العملية بعد عام 2015 مع معاودة أسعار الفائدة ارتفاعها في البلدان المتقدمة النمو في أعقاب اعتماد سياسات نقدية غير تقليدية رداً على الأزمة المالية في سنة 2009<sup>(26)</sup>. ومنذ ذلك الحين، هبط الإقراض بشروط غير ميسرة هبوطاً كبيراً وعادت أرصدة الديون بشروط ميسرة إلى التراكم بشكل متسارع، مما نجم عنه زيادة نسبتها في إجمالي الإقراض إلى ما يربو على 60 في المائة في عام 2017. ورغم طابع العمومية الذي نحا إليه هذا الاتجاه، وُجدت اختلافات فيما بين أقل البلدان نمواً التي مُنحت تخفيفاً للديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون - أو ما سُمي "بالنقطة اللاحقة لإنجاز المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون"، وبين أقل البلدان نمواً الأخرى من غير البلدان الأطراف في هذه المبادرة أو التي لم تكن قد

(26) بحسب قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، تحال في إطار الديون الخارجية بشروط ميسرة معلومات حول استلام المدين للمعونة من الدائنين الرسميين بشروط ميسرة على النحو الذي حددته لجنة المساعدة الإنمائية؛ أما القروض المقدمة من مصارف التنمية الإقليمية الرئيسية ومن البنك الدولي فتصنّف باعتبارها قروضاً ميسرة بموجب التصنيف الذي تتبعه كل مؤسسة، وليس بموجب التعريف الذي تأخذ به لجنة المساعدة الإنمائية.



## تغير طرائق المساعدة الإنمائية الرسمية يزيد الإحاحية إعادة تقييم القدرة على تحمل الديون

إزاء الأدوات المنشئة للديون نظراً إلى الحاجة إلى التأكد من أن الاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة مولدة لعائد (اجتماعي) مكافئ لشروط القرض. بيد أن المشكلة المحيرة التي تنشأ في هذا المقام، بالنظر إلى اعتماد أقل البلدان نمواً الزائد على التمويل الإنمائي الخارجي - هي الانتقاص من الموارد الذي تسببه أعباء خدمة الدين، التي يمكن بخلاف ذلك تخصيصها لاستثمارات متصلة بأهداف التنمية المستدامة.

ويمكن قياس حجم هذا التحدي بسهولة بالرجوع إلى الشكل 2-20 الذي يصور الزيادة الحادة الحاصلة في خدمة الدين الخارجي الحكومي والدين المكفول حكومياً. وحتى مع قصر التركيز على العنصر الأخير في الدين الخارجي، الذي يستحوذ في حالة أقل البلدان نمواً على 78 في المائة من إجمالي رصيد الدين الخارجي - ارتفعت أعباء خدمة الدين بأكثر من الضعف منذ عام 2010، وقفزت من 6.2 بلايين دولار إلى 13.2 بليون دولار في عام 2017. (انظر الإطار 2-5)<sup>(27)</sup>. ولم يمثل الدائون المتعددة الأطراف سوي 25 في المائة في مدفوعات خدمة الدين الخارجي - بمبلغ 3.3 بلايين دولار - وهو ما يعكس يُسر شروط قروضهم عادةً بالمقارنة بالقنوات المالية الأخرى، وبالأخص للبلدان التي تواجه تحديات تتعلق بالديون<sup>(28)</sup>. لكن

(27) خلافاً لحالة البلدان النامية الأكثر تكاملاً من الناحية المالية، لا

يزال التحول في سياق أقل البلدان نمواً من الديون الخارجية الحكومية أو المضمونة حكومياً إلى ديون القطاع الخاص في مراحلها الأولية غير المضمونة. ومع بعض الاستثناءات القليلة، يبدو هذا التحول أكثر وضوحاً فيما بين أقل البلدان نمواً في آسيا والمحيط الهادي مقارنة بأقل البلدان نمواً الأفريقية.

(28) تتضمن القروض المتعددة الأطراف الحكومية والمضمونة حكومياً، القروض والائتمانات التي يقدمها البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية والوكالات المتعددة الأطراف والوكالات الحكومية الدولية الأخرى. لكنها تستبعد مع ذلك القروض المقدمة من الصناديق التي تديرها منظمة دولية

نيابة عن حكومة مانحة واحدة، والتي تصنف ضمن القروض المقدمة من الحكومات. وإلى جانب ذلك، تشمل الفئة المتبقية "حكومية ومضمونة حكومياً أخرى" الديون الخارجية الحكومية والمضمونة حكومياً المستحقة للدائنين الآخرين مثل، الدائون الثنائيون من أعضاء نادي باريس، والدائون الثنائيون من غير أعضاء نادي باريس، والدائون التجاريون. وجليد بالإشارة أيضاً أن الانخفاض الحاد في أعباء خدمة الديون في عامي 2016 و2017 راجع كله تقريباً إلى أنغولا، التي تلقت شطباً للديون في عام 2017 (ماكو هاب، 2017).

عبء خدمة العناصر الأخرى في الدين الحكومي والدين المكفول حكومياً، بما في ذلك الدين الذي توفره حكومات أخرى، زاد بسرعة أكبر وربما تحول إلى عبء باهظ إذا ما عاودت أسعار الفائدة العالمية ارتفاعها، الأمر الذي يضاعف حجم المنتقص من موارد مقصود بها أغراض إنمائية أخرى.

وإلى جانب ذلك، فاقت الزيادة في خدمة الدين الحكومي والدين المكفول حكومياً عملياً الزيادة في صادرات السلع والخدمات والدخل الأولي، وأفضت إلى ارتفاع عام في النسبة بين المتغيرين. وفي عام 2017، تجاوز عبء خدمة الدين نسبة 6 في المائة لأقل البلدان نمواً كمجموع (وإن فاقت معدلاته عشرة في المائة في عدد من فرادى أقل البلدان نمواً) وشارف مستويات شوهدت للمرة الأخيرة قبل بدء مبادرات تخفيف عبء الديون في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

وتعكس الطفرة في خدمة الدين أيضاً التغير التدريجي في تركيبة الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً وتحولها نحو مصادر التمويل الأعلى كلفة ومخاطرة، بما في ذلك تنامي حصة الدين الخارجي المحمّل بأسعار فائدة متغيرة (البنك الدولي، 2018). وبالرغم من أن الديون بشروط ميسرة لا تزال تمثل ما يقرب من ثلثي رصيد ديون أقل البلدان نمواً، تنجّه أهمية الدائنين التجاريين والدائنين الثنائيين من غير أعضاء نادي باريس إلى التزايد، وهي أسباب يمكن أن تترتب عليها جميعاً آثار عميقة في خدمة الدين، ومخاطر إعادة تمويل الدين، وربما أيضاً في تكاليف التفاوض على أي عملية لإعادة الهيكلة.

ومرة أخرى، يظهر التمييز بين أقل البلدان نمواً التي بلغت المرحلة اللاحقة لإنجاز المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وجميع أقل البلدان نمواً الأخرى اختلافات مهمة. ففي حالة المجموعة الأولى من أقل البلدان نمواً (الشكل 2-21، المجموعة (أ))، أظهر عبء خدمة الدين بالنسبة إلى صادرات السلع والخدمات والدخل الأولي انخفاضاً كبيراً عقب شطب الديون في منتصف العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وبقي عند مستويات معتدلة عموماً منذ عام 2009، وإن تعرض لزيادات طفيفة في السنوات القلائل الأخيرة. وفيما بين أقل البلدان نمواً من غير بلدان هذه المبادرة وأقل البلدان نمواً التي لم تصل بعد إلى نقطة القرار المتعلق بالاستفادة من المبادرة، استمر عبء الدين مرتفعاً على وجه العموم، وشهد زيادة ملحوظة جلية منذ عام 2014، لم يعوض عنها جزئياً سوى الانخفاض المسجل في وقت لاحق (الشكل 2-21(ب)). وتصور هذه الحالة بالذات البلدان من غير بلدان المبادرة المتعلقة



(الأمم المتحدة، 2015ب، الفقرة 52). ويكشف ذلك أيضاً عن الرهانات المرتفعة التي تضعها أقل البلدان نمواً على المناقشات المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون والقضايا النظامية المتداخلة الأخرى. وربما كان وزن هذه البلدان هامشياً من الناحية الاقتصادية عند تقديره من منظور عالمي، إلا إنها الطرف الذي سيحني المكسب الأكبر من إنجاز إصلاح مراعٍ للتنمية في الهيكلية المالية الدولية، ييسر أمامها سبل الحصول على السيولة الدولية اللازمة لإنجاز الاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، وييسر بشكل استباقي أحداث التحول الهيكلي عن طريق تشجيع بلدان الفائض على إعادة تدوير فوائضها في الاقتصادات المنخفضة الإنتاجية، والتخفيف من أوجه الضعف المتنامية على صعيد الديون (الأونكتاد، 2018و؛ الأونكتاد، 2017ب؛ الأونكتاد، 2015ب).

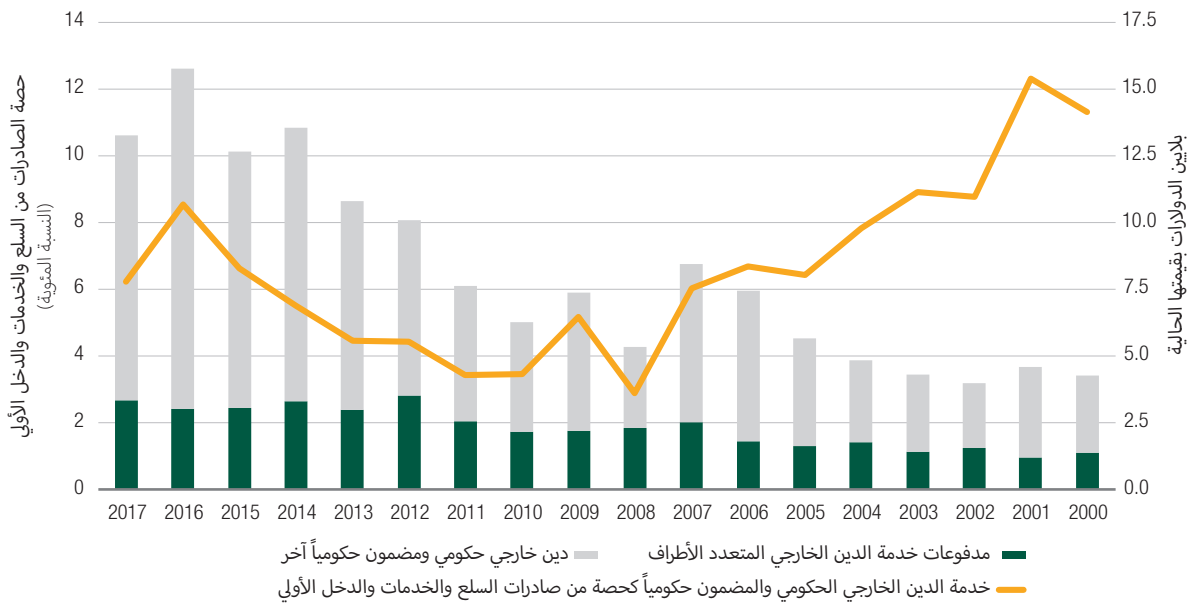
## تنامي انتشار الأدوات المولّدة للديون يثير الشواغل لدى أقل البلدان نمواً

بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون مثل، أنغولا، وبوتان، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجيبوتي، التي تواجه جميعها شواغل خطيرة تتعلق بتوقعات قدرتها على تحمّل الديون.

وأمام هذه الخلفية، يزداد التجاذب وضوحاً بين احتياجات التمويل المكافئة لمطامح أهداف التنمية المستدامة، وتدهور شروط التيسير في المساعدة الإنمائية والقدرة على تحمل الديون، رغم ما قيل عن "أهمية تركّز أيسر الموارد شروطاً على أكثر البلدان احتياجاً، وأقلها قدرة على تعبئة موارد أخرى"

الشكل 2-20

### إجمالي خدمة الدين الخارجي الحكومي والمضمون حكومياً لأقل البلدان نمواً



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

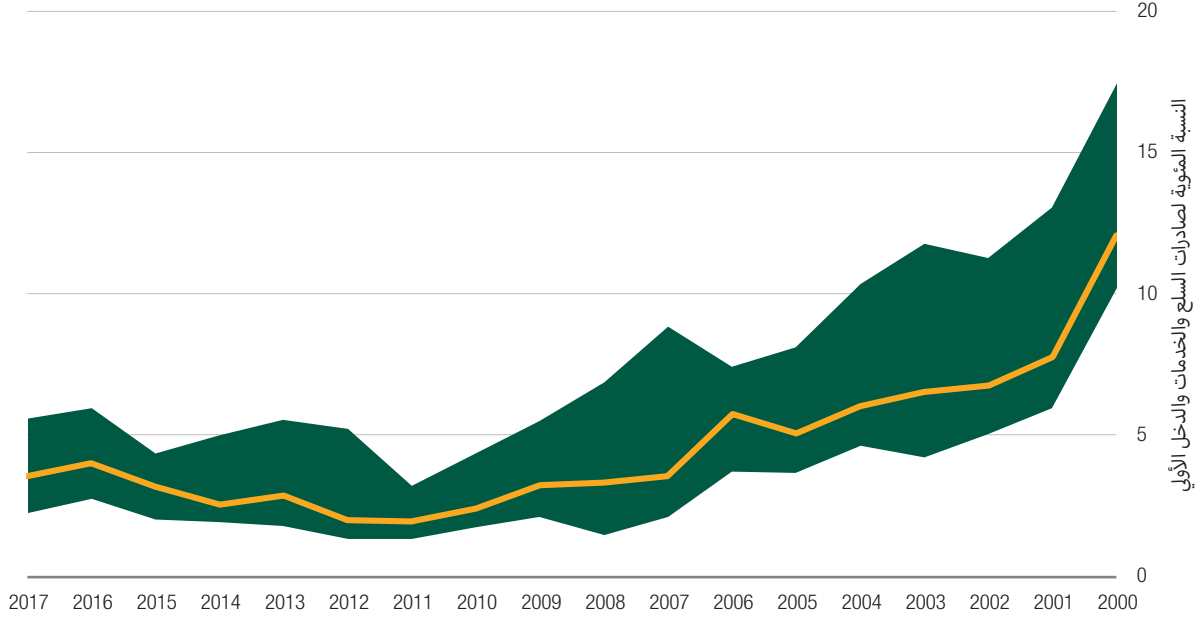
تعزيز الشفافية على نطاق جميع المصادر المحتملة للديون، بدءاً من الالتزامات الطارئة حتى القروض الثنائية التي يوفرها شركاء التنمية غير التقليديين، لأن الافتقار إلى البيانات المنهجية يعرقل إجراء تحليل شامل لقدرة هذه البلدان على تحمل الديون. وأخيراً، يشير استمرار وجود عدة من أقل البلدان نمواً تعاني ضائقة الديون أو تتعرض لمخاطر مرتفعة للوقوع في ضائقة الديون، إلى أهمية تحسين آليات تسوية الديون السيادية عن طريق الحيلولة دون الانهيار المالي في البلدان التي تجاهد لتلبية

وفي هذا السياق، يستدعي تزايد أهمية الأدوات المولّدة للديون تعزيز المساعدة التقنية وبناء القدرات في مجال إدارة الديون وتحليلها. ويستأهل ذلك أيضاً زيادة الشفافية وتحسين نوعية البيانات العامة المتعلقة بمسائل الديون والقدرة على تحمل الديون وكفالة توفير هذه البيانات بما في ذلك في بلدان لم تصل بعد إلى نقطة القرار في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو بلدان متأثرة بالنزاع (الأمم المتحدة 2015ب، الفقرتان 95 و96). وتنطبق الحاجة إلى

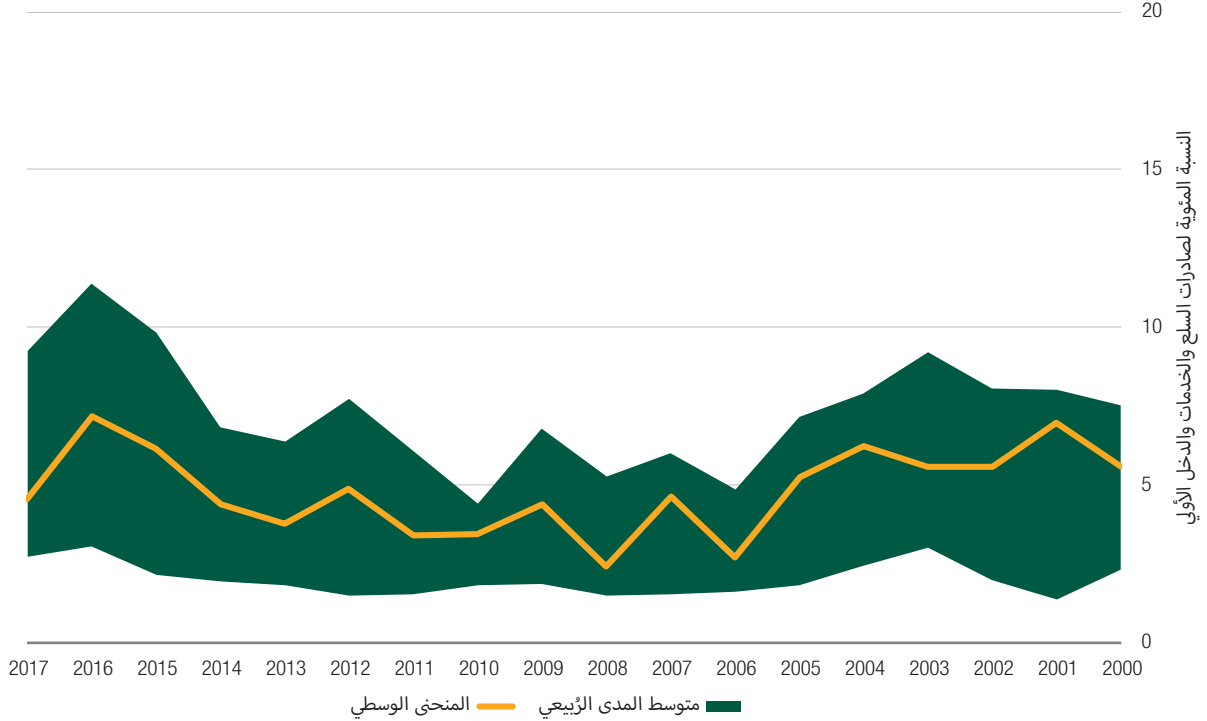
الشكل 2-21

خدمة الدين الخارجي الحكومي والمضمون حكومياً على نطاق أقل البلدان نمواً

(أ) أقل البلدان نمواً التي بلغت النقطة اللاحقة للإنجاز في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون\*



(ب) أقل البلدان نمواً المؤهلة التي بلغت النقطة السابقة للقرار في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون\*\*



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

\* المجموعة (أ) على أساس بيانات 28 من أقل البلدان نمواً.

\*\* المجموعة (ب) على أساس بيانات 19 من أقل البلدان نمواً.

رئيسية منذ عام 2011 إلى الزيادة في قروض المساعدة الإنمائية الرسمية، مع استمرار المنح على ركودها بالأساس أو اتجاهها إلى التناقص في معظم سنوات العقد الحالي. وفي الواقع العملي، مسّت الأهمية المتزايدة التي حظيت بها القروض بشروط ميسرة على مدى السنوات القليلة الماضية أقل البلدان نمواً جميعها، وأصبحت هذه القروض تكتسي قدراً أعظم من الأهمية عندما تقرر بأوليات استخدام بعض التدفقات الرسمية الأخرى.

وتواجه القدرات المؤسسية في أقل البلدان نمواً أيضاً التعقد المتزايد في التعامل مع التقدم غير المكتمل لخطة فعالية المعونة، والانخراط الاستراتيجي مع مصفوفة عريضة للشركاء الإنمائيين. ويزيد من صعوبة التحدي الذي تطرحه هذه المهمة، التنوع المتزايد في الأدوات المالية المستخدمة التي تشوش في بعض الأحيان على أوجه التمييز بين التمويل بشروط ميسرة وغير ميسرة، أو بين الأموال الخاصة والأموال الرسمية، مما يعرقل إمكانية الرصد الكافي لمختلف المعاملات. ومن هنا، تصبح الدعوة إلى زيادة الشفافية وتحسين الطرائق محورية تماماً، لئلا تطغى المخاطر التي تحيط بزيادة توافر الأدوات أو القيود المكبّلة للقدرات الاستيعابية على الآثار الإيجابية التي يمكن أن تحدثها هذه الزيادة.

وربما أدى التكتيف الملحوظ للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، وتوسيع الشراكات ذات الصلة إلى إغناء طاقات التمويل الإنمائي، وإعادة تشكيل مشهده والإسهام بشدة في حفز التنمية المستدامة. لكن التحديات لا تزال ماثلة في هذا المضمار، وأهمها الاختلالات الإقليمية في سُبل الحصول على التمويل الإنمائي وضرورة زيادة الشفافية في الإقراض بشروط ميسرة وغير ميسرة.

وفي سياق سمته تزايد الشكوك واستمرار أحوال عدم الاستقرار المالي، تتضاعف تلك التحديات جراء تفاعل الاتجاهات الموصوفة أعلاه، وتتفاقم مع تردي توقعات القدرة على تحمل الديون. وعلى وجه الخصوص، وبينما قد يكون حصول أقل البلدان نمواً على التمويل بشروط ميسرة علامة إيجابية في حد ذاته - ويتوافق في الواقع دائماً مع قدرتها على حشد المزيد من الموارد بشروط غير ميسرة - يثير الارتفاع الحاد في رصيد الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً مخاوف شديدة بشأن قدرة تحملها لهذه العملية. وإلى جانب ذلك، شهدت تركيبة الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً تحولاً تدريجياً نحو مصادر التمويل الأكثر كلفة والأعلى مخاطرة، ونحو زيادة وزن الدائنين التجاريين والثنائيين من غير أعضاء نادي باريس؛ ويمكن أن يكون مأل ذلك جميعاً

التزاماتها، وتيسير الحلول العادلة القائمة على التفاوض لإعادة هيكلة الديون (الأونكتاد، 2018و). وأمام هذه الخلفية، يلعب الأونكتاد دوراً في التصدي للتحديات المتصلة بالديون التي تواجهها البلدان النامية بما يقدمه من مساعدة تقنية ودعم لبناء القدرات في مسائل إدارة الديون، والبحوث وتحليل السياسات المتعلقة بالإصلاحات الضرورية للهيكلية المالية الدولية، والعمل وفقاً لمبادئه بشأن الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين.

## واو- استنتاجات

يحد الحجم الاقتصادي الصغير نسبياً لأقل البلدان نمواً وبطء التقدم على صعيد التحول الهيكلي وزيادة الاعتماد على التمويل الخارجي من البدائل المتاحة لهذه البلدان للابتعاد عن اعتمادها على المعونة، ويفسر حالة الضعف الشديد التي تعانيها وتستدعي دعمها بتدابير مكرسة. ورغم أن الاعتماد على المعونة يتجه إلى التناقص، مع انخفاض حجم تدفقات المعونة بالمقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي ومتغيرات الاقتصاد الكلي الأخرى (كالواردات وتكوين رأس المال الثابت الإجمالي)، لا يزال مستوى هذا الاعتماد مرتفعاً بالمقاييس الدولية ومنعكساً في الفجوة المزدوجة على صعيدي تمويل الاستثمارات التي تمس الحاجة إليها، وأسعار الصرف الأجنبي. وفي السياق الحالي لركود ميزانيات المعونة، إن لم يكن تناقصها، قد يترتب على ذلك نشوء تحد محتمل لا سيما في ضوء "فقدان التمويل في منتصف مسار التنمية" (وهو التحدي الذي يواجه البلد المتوسط الدخل في انتقاله من تمويل التنمية بالمعونة إلى تمويلها بالمصادر الأخرى).

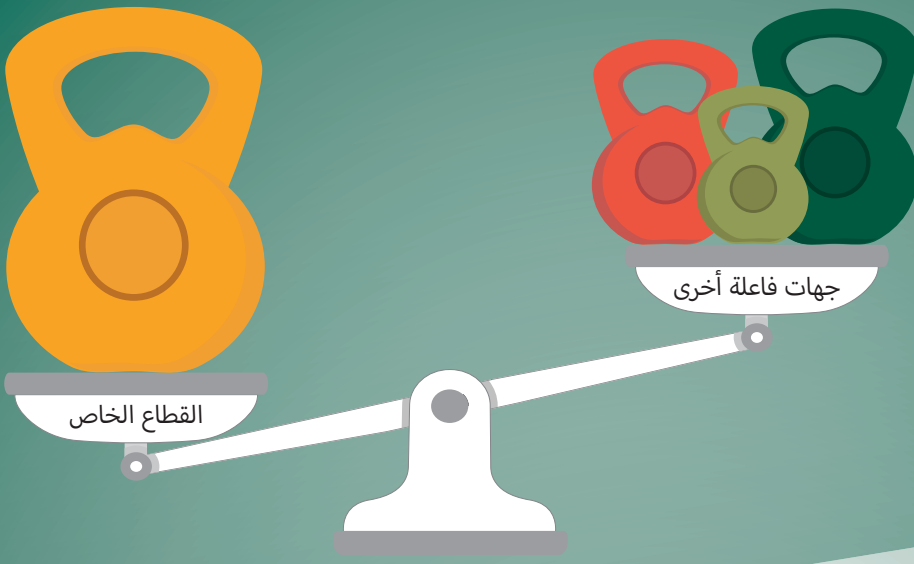
ورغم وجود الالتزامات الدولية (وأبرزها الغاية 17-2 في الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة)، لم تزد تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً منذ اعتماد برنامج عمل اسطنبول إلا زيادة هامشية، وتحركت بنصف وتيرة الزيادة المتحققة في إطار برنامج عمل بروكسل (3 في المائة سنوياً، مقارنة بنسبة 7 في المائة في إطار برنامج عمل بروكسل). ويتسبب التفاعل بين ركود تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والتخصيص القطاعي غير المتناسب المتجه نحو القطاعات الاجتماعية والأنشطة الإنسانية (المستحوذة معاً على 60 في المائة من إجمالي المدفوعات) في ترك الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية ناقصة التمويل نسبياً. والأكثر من ذلك، أن درجة تيسير الشروط ساءت على مدى السنوات القليلة الماضية ليس فقط بالنسبة للبلدان النامية على وجه العموم، بل أيضاً لأقل البلدان نمواً. وواقع الأمر، أن الزيادة في مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً مرجعها بدرجة

في السوق العالمية تتأثر بعمق بالتدابير ذات الصلة التي يتفق عليها المجتمع الدولي. ومن هنا، يكون من الأهمية بمكان تمتع البلدان النامية، وأقل البلدان نمواً خاصة، بقول في الإصلاحات الحاسمة لهيكلية التمويل الدولية، وأن ينظر بشكل كاف في مصالحها ويعرب عنها في المنتديات العالمية التي تناقش هذه المسائل التنظيمية، ومنها الحصول على السيولة الدولية، وكفالة نظم التسويات المنضبطة للديون، والتصدي للتدفقات المالية غير المشروعة.

حدوث تأثيرات عميقة في خدمة الدين ومخاطر تجديد الدين، وتكاليف التفاوض على أي مساعي محتملة لإعادة الهيكلة.

ويسلط ذلك الضوء على الرهان الكبير الذي تضعه أقل البلدان نمواً على المناقشات المتعلقة بما يطلق عليه المسائل التنظيمية، وبالتحديد عملة الاحتياطي والقدرة على تحمل الديون. وربما كان وزن هذه البلدان هامشياً من الناحية الاقتصادية عند تقديره على نطاق عالمي، لكن شروط إدماجها

## تغيرات في توزيع النفوذ في مجال التعاون الإنمائي



## زيادة عدد الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي



## التمويل الخاص في أقل البلدان نمواً



# 3 الفصل

تعاون القطاع الخاص في مجال  
التنمية: مزيد من القيمة للثمن  
المدفوع؟



## الفصل 3

### تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

71	ألف - مقدمة
71	باء - القطاع العام يلتقي القطاع الخاص: نظرة عامة على تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية
71	-1 لمحة عن التعبيرات الاصطلاحية الجديدة والهيكلية المعدلة للمساعدة الإنمائية الرسمية
86	-2 التمويل الإنمائي والمساعدة الإنمائية: تغيير أم ثورة؟
93	جيم - مؤسسات التمويل الإنمائي تحتل مركز الصدارة
93	-1 الغرض والتاريخ والأداء
94	-2 حوافز مؤسسات التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً
108	دال - استنتاجات

## ألف- مقدمة

## باء- القطاع العام يلتقي القطاع الخاص: نظرة عامة على تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية

### 1- لمحة عن التعبيرات الاصطلاحية الجديدة والهيكلية المعدلة للمساعدة الإنمائية الرسمية

يتسم القطاع الخاص الساعي إلى تحقيق الربح (الشركات والمستثمرون) بالتنوع<sup>(1)</sup>. ويتفاوت من حيث الحجم ونطاق الأنشطة والتركيز القطاعي وطبيعة المنتجات والخدمات. وفي المقابل لذلك، تتفاوت مساهماته الإنمائية. ولطالما اعتبر القطاع الخاص مصدراً تكميلياً، وإن منفصلاً، لتمويل التنمية موازياً لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتسم بطبيعتها بكونها تدفقات عامة وتيسيرية. وعلى النقيض من ذلك، يتسم التمويل الإنمائي الخاص بطبيعته التجارية. وقد تسببت التغييرات الحاصلة مؤخراً في هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية في طمس هذا التمييز، وأتت بمجموعة فخمة من التعبيرات الاصطلاحية والمفاهيم الجديدة إلى مجال التمويل الإنمائي. وعلى سبيل المثال، أصبح نظام مكافئ المنحة الذي استهل العمل به لقياس جهود المانحين كجزء من عملية لتطوير قياس المساعدة الإنمائية الرسمية هو المعيار المتبع في عام 2019، وبمقتضى هذا النظام يُبلغ على أساس نقدي عن فرادى القروض المقدمة إلى كيانات القطاع الخاص باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية، شريطة اشتغالها على عنصر للمنحة لا يقل عن 25 في المائة محسوبة بسعر خصم بنسبة 10 في المائة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019د؛ انظر الإطار 2-1). ولم يحدث في الماضي أن تداخل ميدان التعاون الإنمائي والمساعدة الإنمائية الرسمية مع ميادين التمويل التجاري واستراتيجيات المستثمرين، لكن هذه الميادين باتت الآن متراكبة مع دخول أدوات مختلفة للقطاع الخاص وفئات ودوافع مختلفة للاستثمار (الإطار 3-1). وثمة حاجة قائمة لا تزال لوضع تعاريف متفق عليها على العموم لعدد كبير من المفاهيم المرتبطة بمشاركة القطاع الخاص وتطبيقاتها في مجال التعاون

رغم استمرار الجدل حول دور القطاع الخاص في التعاون الإنمائي، لا يكف التماس تعاون هذا القطاع عن التزايد. فهيكيلة المعونة الإنمائية الرسمية تتغير لمواكبة سعي المانحين إلى تدبير مصادر بديلة للتمويل الإنمائي من أجل توفير الأموال لخطة التنمية المستدامة الطموحة لعام 2030، واستكمال المستويات المتضائلة للمساعدة الإنمائية الرسمية. وتولي استراتيجيات المانحين بشأن مشاركة القطاع الخاص أولوية لمجموعة أدوات استثمارية غايتها دعم استثمار القطاع الخاص في السياقات المتنوعة للبلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً. وقد أحدث هذا التحرك انقلاباً في تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية وغرضها.

وترتبط الفرص والتحديات التي يجلبها إطلاق جيل جديد من العمل الإنمائي بقيادة القطاع الخاص وتوظيفه في أقل البلدان نمواً، ارتباطاً لا ينفصم بدوافع تخرج عن نطاق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ويتعين فهمها ضمن هذا الإطار الواسع. وقد أوكل المانحون لمؤسسات التمويل الإنمائي التابعة لهم مسؤولية رئيسية عن دعم القطاع الخاص باستخدام أدوات المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية. وينطوي ذلك على عواقب محتملة بعيدة المدى تمس الجهات الإنمائية التقليدية الفاعلة بما فيها الدولة، لأن التغييرات في هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية تحدث تحولاً في ميزان القوى بين أطراف طائفة متزايدة من الفاعلين الإنمائيين، وعلى نطاقهم. ويقيم الفصل الراهن التوقعات الجديدة المرتبطة بوجود قطاع خاص يجرى تحويله إلى جهة فاعلة إنمائية رسمية منخرطة في التعاون الإنمائي. ويستكشف الفصل أدلة جديدة للتعرف من خلالها على ما إذا كان ممكناً للقطاع الخاص أن يرتفع إلى مستوى هذه التوقعات بالنظر فيما إذا كان التوفيق قد حالف أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي في توليد آثار تنظيمية طويلة الأجل وزيادتها إلى الحد الأقصى، والإسهام في إحداث التحول الهيكلي.

## لا سابقة لحدوث تداخل بين المساعدة الإنمائية الرسمية والتمويل التجاري واستراتيجيات المستثمرين

(1) يتقيد استخدام تعبير "القطاع الخاص" و"الأعمال التجارية" في هذا الفصل بالتعريفين الواردين في خطة عمل أديس أبابا واستخدامات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي اللذين يستبعدان جهات فاعلة لا تركز على تحقيق الربح، كالمؤسسات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016أ).

آخر تبديده الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وجهات فاعلة أخرى، يذهب إلى أن توفير التمويل العام للقطاع الخاص ربما يخرج إلى حد بعيد عن نطاق التنظيم ويتجه على الأرجح إلى انتهاك المبادئ المقبولة لفعالية التنمية (مان جونس، 2017). وفي عام 2016، أثيرت شواغل تناولتها في وقت لاحق فرقة عمل تابعة للجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفريق ائتمانات التصدير، تتعلق برسم الحدود بين الأدوات الإنمائية للقطاع الخاص وائتمانات التصدير (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016 ب). ونادراً ما ينحو المانحون إلى استخدام عبارة "إعانة" في سياق التعاون الإنمائي، ويستخدمون بدلاً من ذلك عبارات من قبيل "التمويل المختلط" أو "أدوات الرفع الذكية"، لكن الإعانات الضمنية تطبق عموماً إما بمنح خصومات في أسعار الفائدة أو بتوفير تخفيضات ضريبية أو بتقديم منح (مؤسسة التمويل الدولية، 2018؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014؛ سافوي وآخرون، 2016).

وفي أعقاب المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية في عام 2015، بُذلت بعض الجهود لتحديد تخوم تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية. وتضمنت المسائل التي تناولها منتدى التعاون الإنمائي المعقود في عام 2016، وضع تعريف "لتعاون القطاع الخاص في مجال التنمية" ودُعي إلى هذا التعاون باعتباره "أنشطة يؤديها القطاع الخاص ترمي بدرجة رئيسية إلى دعم التنمية، ولا يمثل تحقيق الربح هدفها الأولي، وتتضمن نقلاً للموارد إلى البلدان النامية" (مارتين، 2015). ويتضمن هذا التعريف أنشطة القطاع الخاص المالية وغير المالية الداعمة للتنمية التي تقدمها بالأساس منظمات غير حكومية ومنظمات خيرية ومنظمات وأفراد موفرين للمنح، مع استثناء أي أنواع أخرى من التدفقات الخاصة بما فيها الاستثمار الأجنبي المباشر غير الموجه بدرجة رئيسية إلى تحقيق التنمية (مارتين، 2015). وفي معرض التحضير للمؤتمر المعني بتمويل التنمية، سعى اجتهاد مماثل إلى التمييز بين طائفتين من استثمارات القطاع الخاص على النحو التالي:

- الاستثمار الخاص المحشود لدعم التنمية المستدامة باستخدام أموال عامة دولية ومحلية؛
- الاستثمار الخاص التجاري، مثل الاستثمار الأجنبي المباشر.

غير أنه يندر وجود دليل على أن هذا التمييز اكتسب رسوخاً أو يجري التقيد به في أدبيات التعاون الإنمائي للجهات المانحة أو على صعيد التنفيذ. ولم تتضمن الوثيقة الختامية لمنتدى التعاون الإنمائي أي إشارة لتعريف متفق عليه بشأن

الإنمائي. ولذلك، تكون إحدى التبعات التي تنجم عن إصلاح هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية هي ضرورة الإلمام بشكل محكم بنطاق التعبيرات الاصطلاحية لتمويل التنمية المستخدمة حالياً كشرط حيوي مسبق يحتاجه مقرر السياسات والباحثون لتتبع التطورات على صعيد المساعدة الإنمائية الرسمية وفهمها.

ويكثف المانحون جهودهم على حشد التمويل الخاص من أجل التنمية، استجابة لاتساع الفجوة بين طموحات أهداف التنمية المستدامة والنمو الهزيل في المساعدة الإنمائية الرسمية، عن طريق توفير دعم للقطاع الخاص معزز بالمساعدة الإنمائية الرسمية، وبالترعية إعطاء القطاع الخاص دوراً رسمياً في التعاون الإنمائي. والقصد من وراء ذلك هو زيادة نطاق المشاريع الاستثمارية التي تحدث تأثيرات ذات صلة بأهداف التنمية المستدامة، في الحالات التي لا تكون فيها الفرص المتاحة لمستثمري القطاع الخاص (المحليون والأجانب) واضحة بشكل قاطع. وثمة من يرى أن استخدام التمويل التيسيري يمكن في مثل هذه الحالات أن يحسّن حافظة الاستثمارات من ناحية المخاطرة - العائد، ويجعلها قابلة للاستثمار التجاري (شميدت - تراوب وساش، 2015؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018).

ويشير بيان الجدوى العملية المعدّ بشكل تفصيلي من أجل دعم قيام القطاع الخاص بدور مهمين في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة قدراً كبيراً من الاهتمام. ويحظى القطاع الخاص بالإشادة لإمكاناته المتصورة في إحداث تأثير تحويلي على فقراء العالم. ويوصف القطاع الخاص أيضاً بأنه الأكثر كفاءة وابتكاراً وقدرة على اغتنام اقتصاديات النطاق (الأمم المتحدة، 2018 ج). ومع ذلك، لا يوجد فهم مشترك حول ما يمكن أن يشكل تعاوناً من جانب القطاع الخاص في مجال التنمية، أو المدى الذي يمكن عنده اعتبار أن القطاع الخاص بحاجة إلى الدعم بالمساعدة الإنمائية الرسمية. ولا تزال الشواغل قائمة حول نهج توفير دعم مالي للقطاع الخاص بمعونة المساعدة الإنمائية الرسمية، لما ينطوي عليه هذا النهج من مخاطر ولأن إعانة الأنشطة التجارية لا تزال مجالاً للتنازع (أتوود وآخرون، 2018؛ كارتر، 2015؛ كارتر، 2017 أ). فالإعانات التي يقدمها المانحون على سبيل المثال، يمكن أن تضر بالمنافسة إضراراً جسيماً وتفضي إلى نشوء هياكل سوقية غير مؤاتية في أقل البلدان نمواً المتلقية للتمويل. ومن المسلم به أنه في الحالات التي تكون فيها الأطر الوطنية للتنظيم ضعيفة أو غائبة، تصبح الأنظمة الدولية والمبادرات الطوعية من جانب الشركات بديلاً رديئاً وتأتي بعواقب سلبية على نوعية تطور القطاع الخاص (دافيس، 2011؛ شبكة واقع المعونة، 2012). وثمة شاغل

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية. ويبقى أحد الأسئلة الهامة على صعيد تقييم الآثار الإنمائية هو ما إذا كان ممكناً ببساطة فصل الاستثمار الخاص التجاري عن الاستثمار الخاص الواعي إنمائياً، وما إذا كان ينبغي تعيين حدود في الحالات التي تتضمن اتخاذ إجراءات أحادية من جانب القطاع الخاص (الإطار 3-1).

### الإطار 3-1 الإجراءات المتعلقة بالاستدامة في مجال الأعمال التجارية

تفتقر الإجراءات المتعلقة بالاستدامة في نطاق الأعمال التجارية إلى تعاريف معيارية، وتخضع لتأويلات مختلفة وتشوب رصدها الفجوات. فالإجراءات المتعلقة بالاستدامة يمكن أن تتجه إلى تحقيق النفع العام، أو لا تكون كذلك. وفي أغلب الأحيان، يكون مقصدها مساعدة المستثمرين المحتملين على التنبؤ بأداء مالي مستقبلي عن طريق تقييم الأثر المتصل بمسائل الاستدامة. وتتوافر لدى الأعمال التجارية حوافز تدفعها إلى المشاركة في التسويق المرتبط بقضايا معينة. وأصبحت عبارات مثل "التورية الزرقاء" (المرتبطة باقتصادات المحيطات)، و"التورية الوردية" (المرتبطة بقضايا المرأة والقضايا الجنسانية) و"تورية الأهداف/قوس قزح" (المرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية ورموزها)، و"تورية الأثر" (المرتبطة بدعاوى مستثمري الأثر)، تحتل مكانة بارزة إلى جانب العبارات القديمة مثل "التورية الخضراء" (المرتبطة بقضايا الاستدامة البيئية). وتراعي الاستثمارات المسؤولة اجتماعياً في اختيار الحوافظ وإدارة الأصول العوامل البيئية والاجتماعية والمتصلة بالحوكمة. وهي معروفة أيضاً بمسميات الاستثمارات المستدامة، أو الاستثمارات الواعية اجتماعياً، أو الاستثمارات الخضراء أو الأخلاقية.

ويمثل الاستثمار المؤثر مجموعة فرعية للاستثمارات المسؤولة اجتماعياً، ويهدف على حد سواء إلى إحداث التأثير وممارسة التغيير، بالتوازي مع تحقيق المكاسب المالية. ورغم التوجهات الاجتماعية لهذه الاستثمارات، تظل في كنفها استثمارات ساعية إلى تحقيق الربح الذي يترجم في أغلب الأحيان إلى حصص سهمية خاصة، وتكون لهذا السبب أقل شفافية عادة، إضافة إلى اندراجها إلى حد كبير في فئة الإبلاغ الذاتي عن الآثار التي تحدثها. وتنعكس الأدبيات القائمة المتعلقة بالاستثمار المؤثر تجربة المستثمرين غالباً.

ونقطة الترويج الرئيسية لهذه الاستثمارات هي قدرتها المتصورة على النهوض بأعمال تجارية شاملة وخضراء، والوصول إلى السكان الموجودين في قاع الهرم الاجتماعي باستخدام نماذج أعمال مبتكرة. وتتضمن أدوات الاستثمار المسؤول اجتماعياً مجموعة متنوعة من الروابط الاجتماعية تمتد على نطاق عدد من القطاعات وتتيح لمستثمري القطاع الخاص تخصيص رؤوس أموال لتمويل تدخل اجتماعي معين، مثل سندات مواجهة الكوارث التي أصدرها البنك الدولي وكانت صناديق التقاعد ضمن مستثمريها الرئيسيين. وتخلط هذه الأدوات في أغلب الأحيان بين الاستثمار المؤثر والتمويل القائم على تحقيق النتائج والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وعلى سبيل المثال، يؤدي محبو الخير دوراً مهماً في صياغة الاستثمار المؤثر اجتماعياً. وترجم المسؤولية الاجتماعية للشركات في الإدارة الطوعية لسياسات وبرامج تتضمن على سبيل المثال لا الحصر، العمل الخيري الذي تؤديه الشركة وتلبي من خلاله التزاماتها حيال أصحاب المصلحة، مع الوفاء بممارسات مسؤولة اجتماعياً. وعلى وجه العموم، تعالج الشركة المدارة على نحو مسؤول اجتماعياً عدة فئات من القضايا تشمل قضايا بيئية واجتماعية ومتصلة بالحوكمة يستعملها المستثمرون والدائنون على نطاق واسع؛ ورغم استخدام المفهومين أحياناً كبديلين، يشيع مفهوم الاستدامة على نطاق الشركات. وعادة ما تتخذ اتصالات الشركة المتعلقة بالمسائل البيئية والاجتماعية والمتعلقة بالحوكمة صورة تقارير تبلغ بها عن الاستدامة. أما ممارسات الاستثمار المسؤول، فتتمثل في جهود يبذلها المستثمرون من أجل إدراج المسائل البيئية والاجتماعية والمتصلة بالحوكمة في القرارات الاستثمارية، والانخراط مع الشركات المستثمر فيها لتشجيعها على اتباع الممارسات البيئية والاجتماعية والمتصلة بالحوكمة تحسباً لإدارة المخاطر وتوليداً للعوائد المستدامة طويلة الأجل. وتتضمن المبادرات المندرجة في هذا المجال مبادئ الأمم المتحدة الخاصة بالاستثمار المسؤول (انظر <https://www.unpri.org/pri/what-are-the-principles-for-responsible-investment>).

المصدر: الشبكة العالمية للاستثمار الإيجابي الأثر، 2018؛ مؤسسة المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية، 2019؛ ماندالاي وسوليفان، 2016؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014.

## أ- كيف غير المانحون دور المساعدة الإنمائية الرسمية استجابة لخطّة التنمية المستدامة لعام 2030؟

ثمة طرائق عديدة يمكن أن تتحقق بها مشاركة القطاع الخاص، منها تقاسم المعارف والمعلومات، والحوار السياساتي، والمساعدة التقنية، وبناء القدرات، والتمويل (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016أ). والطريقة الأخيرة، هي محور تركيز الفصل الراهن وتشتمل على أدوات تنتمي إلى القطاع الخاص. وتطبق لجنة المساعدة الإنمائية استراتيجية لمشاركة القطاع الخاص يُستعان فيها بأدوات القطاع الخاص ونوافذ تمويلية جديدة من أجل دعم الاستثمار الخاص في أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية، على أساس تحقيق إضافية التمويل، بمعنى أن مثل هذا الاستثمار ما كان ليحدث من دون مشاركة القطاع الرسمي (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لجنة المساعدة الإنمائية، 2018). ويتأسس مفهوم مشاركة القطاع الخاص على الاعتقاد بأن استخدام أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمعونة الإنمائية الرسمية يمكن أن تستحث الاستثمار الخاص للقيام بدور واعي إنمائياً يختلف عن دوره المعتاد المدفوع بشكل صرف بأغراض تحقيق الربح (مارتين، 2015). ولذلك، أصبحت إضافية التمويل حجر الأساس لحقبة جديدة للتمويل الإنمائي<sup>(2)</sup>. وعادة ما توزع إضافية التمويل إلى عناصر فرعية (انظر الفرع جيم). لكن إظهارها وإثباتها يعاق جراء عدم وجود تعريف معياري لها يعود جزئياً إلى كونها محددة سياقياً ومشاريعياً (كارتر وآخرون، 2018).

ومن الناحية المنطقية، تختلف نوعية الدور الإنمائي الواعي بيئياً الذي يؤديه القطاع الخاص عن الإجراءات المتعلقة بالاستدامة التي تتخذها الأعمال التجارية من طرف واحد. فدوافع الإجراءات الأخيرة تنطلق في أحيان كثيرة من أسس منطقية مختلفة، تقيد بتحقيق الأرباح وحصص الأسواق والسمة، لأن حوكمة الشركة تحفزها أسواق رأس المال بالدرجة الأولى (الإطار 3-1). ويظهر ذلك في الأمثلة العديدة للإساءات التي يرتكبها القطاع الخاص. فالإجراءات المتعلقة بالاستدامة يمكن أن يكون منطلقها مصالح مختلفة للأعمال التجارية، دفاعية أو ترويجية أو استراتيجية أو خيرية أو تحويلية. ونظراً لوجود مصلحة لدى الأعمال التجارية للانخراط في التسويق المرتبط

بالقضايا، تؤدي الإجراءات المتعلقة بالاستدامة المتخذة من طرف واحد إلى نتائج مختلفة من منظور الآثار الإنمائية. كذلك، تتمتع الشركات بمساحة مرونة كبيرة في التبليغ عن إجراءاتها المتعلقة بالاستدامة، ويمكن أن تُفهم هذه التبليغات خطأً على أنها انعكاس لارتباط إنمائي أعمق. لكن عمق الارتباط، أو التركيز الإنمائي، لا يتأكد بمعايير طوعية بحسب النهج المتبع في نمط حوكمة الممارسات المسؤولة للأعمال التجارية. وقد لاحظ رئيس مجلس معايير المحاسبة الدولية وجود "معايير ومبادرات كثيرة للغاية في حيز الإبلاغ عن الاستدامة" وأن التوقعات بشأن الإبلاغ عن الاستدامة كأداة لتحقيق التغيير مبالغ فيها (مؤسسة المعايير الدولية لإعداد التقارير المالية، 2019). وأورد ماندالكي وسوليفان (2016) تصنيفاً لتصرفات الأعمال التجارية "المطلقة العنان" المرتبطة بإجراءات الاستدامة، في معرض شرحهما للتنافر المتكرر المشاهد في سلوك الشركات، والمواقف الأخلاقية المتناقضة التي تبديها الأعمال التجارية.

وإحدى الفرضيات المسبقة لمشاركة القطاع الخاص هي قابلية الاكتشاف المسبق للتوازن بين المخاطر والمكافأة في جميع استثمارات هذا القطاع. لكن هذه الفرضية تنطوي على إشكالية في سياق أقل البلدان نمواً بالذات، لأن الفجوات التمويلية المتصلة بأهداف التنمية المستدامة كبيرة، علاوة على أن المعاملات المختلطة أكثر صعوبة في التنفيذ مقارنة بالبلدان النامية الأخرى. وإلى جانب ذلك، تتسبب ندرة بيانات السوق ومرجعيات التسعير في تعذر قياس الشروط التي يكون رأس المال الخاص مستعداً في ظلها لتنفيذ المشروع بنفسه. وربما مال المانحون إلى وسم أي استثمار يجمع بين التمويل بشروط ميسرة والتمويل الخاص في أقل البلدان نمواً بأنه إضافياً (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018). لكن السؤال حول ما إذا كان القطاع الخاص الذي تتقرر جدارته في الحصول على مساعدة أدوات الاستثمار الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية يحتاج إلى إخضاعه في أقل البلدان نمواً لمعايير تأهل أشد صرامة مما هو معمول به في البلدان النامية الأخرى، لا يزال دون إجابة.

ولم يتوصل أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية حتى الآن إلى اتفاق بشأن التنفيذ الدائم للقواعد المتعلقة بأدوات القطاع الخاص (الإطار 3-2). وتقتصر اللجنة كترتيب مبدئي إنشاء نظام للإبلاغ يكفل التمييز بين المشاريع الإنمائية والتدفقات المدفوعة بأغراض تجارية صرف، غير أنه يشك في أن يكون بمقدور الجمهور أو حكومات أقل البلدان نمواً استبانة هذا الفرق

(2) انظر على سبيل المثال العنوان الإلكتروني التالي، <https://cidpnsci.ca/additionality-in-development-finance/> ولجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2018) الصفحة 6.



## عدم وجود تعريف معياري لمشاركة القطاع الخاص عائق أمام تحقق إضافية التمويل

من جانب المانحين (غوتمان وهورتون، 2015؛ كيندورناي وآخرون، 2018). كذلك، لا تزال مسألة التوحيد القياسي لتقييم إضافية التمويل وقياسها، وهو مفهوم حيوي يتأسس عليه تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق القطاع الخاص، تنتظر الحل. فأدوات من قبيل التمويل الثانوي والضمانات المالية لا تُقيم باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية إلا بالقدر الذي تُعتمد فيه الضمانات وتؤدي المدفوعات عملياً، وعندها تحتسب هذه المدفوعات باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية. ولا يزال العمل جارياً على التفاصيل المتعلقة بالتنفيذ. (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019ب).

بسهولة. وثمة مخاطرة عالية من الخلط بين أنشطة الأعمال التجارية المعتادة وبين المشاريع الإنمائية، لأن مفاهيم من قبيل إضافية التمويل والحد الأدنى لشروط التيسير ومخاطر الإفراط في إعانة القطاع الخاص، لا تزال بحاجة إلى أن تستوعب تماماً في مناقشات السياسات والمناقشات التشغيلية في أقل البلدان نمواً (باهاتاشاريا وغان، 2019). ومن جملة المسائل التي لم يجر تسويتها حتى الآن كيفية ضمان مستوى الشفافية نفسه في أدوات القطاع الخاص، أسوة بباقي المساعدة الإنمائية الرسمية، على أساس أن المشاريع الاستثمارية المتضمنة للقطاع الخاص نزعاً إلى انعدام الشفافية بسبب الصعوبات المتعلقة بالسرية التجارية في المسائل التي تمس القطاع الخاص. وبالنظر إلى أن هدف لجنة المساعدة الإنمائية الرامي إلى تكثيف استخدام أدوات القطاع الخاص أدى إلى زيادة المبادرات القائمة على المشاريع، نشأ عن ذلك شاغل آخر هو عدم شفافية الإبلاغ المشاريحي

## الإطار 2-3 الإبلاغ الموحد عن أدوات القطاع الخاص في لجنة المساعدة الإنمائية

تسهم البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية في مجموعها بما يقارب 80 في المائة من الإنفاق العالمي للمعونة. وفي عام 2014، وافقت اللجنة على ترتيبات مؤقتة للنهوض بالمعالجة والإبلاغ الموحدتين لممارسات كان يُنظر إليها في السابق باعتبارها غير مؤهلة كممارسات للجنة. ومثلت هذه المبادرة جزءاً من عملية واسعة النطاق للإصلاح أطلقتها اللجنة في عام 2012 من أجل تحديث مفهوم المساعدة الإنمائية الرسمية والتعبير بشكل أفضل عن الجهود الاستباقية للأعضاء في استخدام الأدوات المالية للقطاع الخاص لحشد استثمارات هذا القطاع. كذلك، أفسح ظهور استراتيجية تمويلية تتعلق بأهداف التنمية المستدامة إمكانية إنشاء نظام للرصد يغطي التمويل المقدم من القطاعين العام والخاص. وفي ضوء العجز التمويلي في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تحدد أحد الأهداف المعلنة لعملية التطوير في حفز جميع أعضاء اللجنة على استخدام أدوات القطاع الخاص في ضخ تمويل خاص إضافي لأغراض التنمية. وأنشأت الترتيبات المؤقتة نظاماً إحصائياً متطوراً للجنة المساعدة الإنمائية بمقدوره حصر تنوع الأدوات المالية للقطاع الخاص المستخدمة في القطاع المالي. ويتضمن تصنيف أدوات القطاع الخاص المؤهلة للاندراج ضمن حسابات لجنة المساعدة الإنمائية المنح، والضمانات أو التأمين، وأدوات القروض، وأدوات التمويل الثانوي، والحصص المملوكة والحصص السهمية في أدوات الاستثمار الجماعي. وبموجب النظام المقترح، يصنف الاستثمار الأجنبي المباشر، وائتمانات التصدير المدعومة رسمياً، وتدفقات القطاع الخاص الأخرى المقدمة بشروط سوقية بما فيها التدفقات الخيرية، كتدفقات رسمية أخرى وتعتبر غير مؤهلة لتصنيفها كمساعدة إنمائية رسمية.

وبغية تمييز المشاريع الإنمائية عن التدفقات التي تحركها دوافع تجارية صرف، سيعتمد قياس المساعدة الإنمائية الرسمية إما على نهج مؤسسي، بمعنى، تحديد الحصة المؤهلة لاعتبارها مساعدة إنمائية رسمية في التدفقات المقدمة إلى مؤسسات التمويل الإنمائي؛ أو على أساس نهج أدواني، بمعنى تحديد مكافئ المنحة في فرادى تدفقات أدوات القطاع الخاص المقدمة إلى البلدان الشريكة. وتعتمد عتبات التأهل كمساعدة إنمائية رسمية على تطبيق معدلات للخصم تختلف بحسب مجموعة الدخل، وإضافة إلى ذلك أدخل العمل بنظام لمكافئ المنحة لغرض حساب أرقام المساعدة الإنمائية الرسمية على النحو التالي:

- تسجل القروض السيادية على أساس مكافئ المنحة باستخدام أسعار خصم تتراوح بين 9 و7 و6 في المائة على التوالي، لأقل البلدان نمواً والبلدان منخفضة الدخل، وبلدان شريحة الدخل المتوسطة الدنيا وشريحة الدخل المتوسطة العليا، وعتبات نسبتها 45 و15 و10 في المائة، على التوالي. والنتيجة المتوقعة هي التعويض الذي سيحصل عليه المانحون جراء إقدامهم على مستوى أعلى للمخاطرة وزيادة إقراضهم لأقل البلدان نمواً.

## الإطار 2-3 (تابع)

- في إطار النهج المؤسسي، يجوز حساب المساهمات المقدمة إلى مؤسسات التمويل الإنمائي وأدوات القطاع الخاص الأخرى بقيمتها الإسمية. على أن يجري عند الضرورة، أي عندما تكون المؤسسة ناشطة أيضاً في بلدان و/أو مجالات للنشاط غير مؤهلة كمساعدة إنمائية رسمية، تقدير حصص الأنشطة المؤهلة كمساعدة إنمائية رسمية في الحافظة الإجمالية للمؤسسة من أجل تحديد معامل يُستخدم في الإبلاغ عن المساعدة الإنمائية الرسمية. والنتيجة المتوقعة هي تحديد مقدار المساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق إجراء تقدير مؤسسي للنشاط المؤهل لاعتباره مساعدة إنمائية رسمية، إضافة إلى استيفاء المتطلبات المتعلقة بالإبلاغ عن مستوى النشاط.
- وفي إطار النهج الأدواتي، يجري على أساس نقدي حساب القروض والحصص السهمية التي تقدم مباشرة إلى كيانات القطاع الخاص. والنتيجة المتوقعة هي الإبلاغ فقط عن كل استثمار على مستوى فرادي الأنشطة.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2014؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2017؛ لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018.

وعلى ما لوحظ، يمكن لإجراءات الاستدامة التي تتخذها الجهات الفاعلة في القطاع الخاص أن تتقاطع أحياناً مع إجراءات المانحين لحشد أو دعم التمويل الخاص للمشاريع المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، ومثالها سندات الأثر الإنمائي.

ونظراً لعدم وجود تعريف مقبول على وجه العموم للتمويل المختلط، ربما تستوعب الجهات الفاعلة المتعددة على نطاق مختلف القطاعات في سوق التمويل الإنمائي، بما في ذلك حكومات أقل البلدان نمواً، مفهوم الخلط وتطبيقه بطرق متنوعة ومتباينة (بلو أورشارد، 2018؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018). وحسبما جرت ملاحظته، يفتقر فهم مشاركة القطاع الخاص إلى العمق في أقل البلدان نمواً، عند مقارنته بالمفاهيم التي تحظى بمناصرة المانحين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتشير الأدلة المتأتمية من بعض أقل البلدان نمواً إلى عدم تساوق استيعاب مفهوم التمويل المختلط عند الجهات الفاعلة حتى في البلد الواحد، ناهيك عن استيعاب المفهوم على نطاق أقل البلدان نمواً جميعاً. وعلى سبيل المثال، يُفهم التمويل المختلط في بنغلاديش باعتبار أنه يحدث ضمن إطار التعاون الإنمائي، وأنه يرتبط في كثير من الأحيان بموارد ميسرة خارجية تحفز مشاركة رأس المال الخاص في أغراض التنمية؛ وفي أوغندا، يرتبط التمويل المختلط على نحو غالب بالحوافز التي يقدمها القطاع العام إلى القطاع الخاص من أجل الاستثمار في قطاعات محددة، ويتجسد عادةً في شكل شراكات بين القطاعين العام والخاص أو قروض بشروط ميسرة أو منح أو ضمانات أو مساعدة تقنية.

ويتسبب عدم القيام في وقت مناسب بإنشاء إطار حوكمي دائم لمشاركة القطاع الخاص إلى نشوء مخاطر أمام المانحين، الذين قد تتباعد نُهجهم إزاء إضافية التمويل المرتبطة باستخدام أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، مع ما قد يأتي به ذلك من عواقب سلبية محتملة على آثار التنمية وقيمة الثمن المدفوع (كارتر، 2015).

## ب- دور التمويل المختلط

مثلت مساعي الاستعانة بالمساعدة الإنمائية الرسمية لحشد كميات كبيرة من التمويل الخاص لأغراض الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، المادة التي ألهبت مخيلة مانحي القطاع الخاص فيما يتعلق بمشاركتهم وأفضت إلى ظهور شعار "من المليارات إلى التريلونات" (مصرف التنمية الأفريقي وآخرون، 2015؛ لي، 2017). ويسهم التمويل المختلط في تكميل مجموعة متنوعة من مصادر التمويل ويتيح أمامها فرصة المشاركة، ومنها على سبيل المثال لالاحصر القطاع الخاص غير الهادف إلى تحقيق الربح. ويمثل التمويل المختلط جزءاً من مساعي المانحين لتهيئة بيئة داعمة لمشاركة القطاع الخاص. ويجوز من الناحية النظرية أن تتضمن مصادر التمويل المختلط كيانات ذات بيئات قانونية متنوعة تتجاوز المتاح من طرائق التعاون الإنمائي، وتشمل هذه المصادر الإدارة العامة، والمصارف العامة والتجارية، وصناديق التقاعد، ومؤسسات التمويل المحلية، والشركات المتعددة الجنسية، والشركات المتناهية الصغر والشركات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم، وفرادي المقترضين، وما إلى ذلك (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018هـ).



## فهم مشاركة القطاع الخاص يفتقر إلى العمق في أقل البلدان نمواً

ومنهجية موحدتين الخطوة الحاسمة الأولى لكفالة فعالية التمويل المختلط.

ولا تزال التحديات ماثلة فيما يتعلق باجذاب طبقات معينة من المستثمرين، مثل المستثمرين المؤسسيين، كما يستمر وقوع سوق التمويل المختلط تحت هيمنة لاعبي القطاع العام، بمعنى التمويل المختلط بين قطاع عام وقطاع عام آخر، الأمر الذي يعزز التسليم بضرورة زيادة التركيز على حشد الموارد التجارية (بلو أورشارد، 2018، لي، 2017). وتزايد الشكوك حول حجج زيادة استثمار المساعدة الإنمائية الرسمية في التمويل المختلط، والتوقعات المتعلقة بالقدرة التعزيزية التي تجلبها المساعدة الإنمائية الرسمية إلى هذا التمويل مع توافر أدلة متزايدة على محدودية هذه القدرة التعزيزية (أتريدج وأينغين، 2019؛ كونفيرجينس، 2018؛ غوتشاك وبيون، 2017؛ هينريتش - فيرنانديز، 2019؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019؛ بيريرا، 2017؛ الأمم المتحدة، 2019).

ويوصف التمويل المختلط في بعض الأحيان بأنه توسع في شراكات القطاعين العام والخاص مدفوع بتحقيق الأثر، لتجذر أسبابه المنطقية في استخدام خليط من التمويل العام والخاص لتمويل مشاريع تنطوي على مستوى عالٍ من الآثار الإنمائية (بلو أورشارد، 2018). وتتجه تعاريف التمويل المختلط إلى التطور المتواصل، مع أخذ بعض هذه التعاريف بتأويلات أوسع نطاقاً مما قصد إليه في خطة عمل أديس أبابا (أتريدج وأينغين، 2019؛ هينريتش - فيرنانديز، 2019؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018).

وتميل الحالة إلى مزيد من التعقد جراء الاختلافات بين المنهجيات المحاسبية للتمويل المختلط التي تستخدمها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمنهجيات المحاسبية التي تستخدمها مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف والإقليمية، بما فيها عديد من المؤسسات الثنائية للتمويل الإنمائي (الجدول 3-1). وتؤدي المنهجيات إلى نتائج مختلفة أشد الاختلاف تحد من إمكانيات المقارنة، ويجري في الوقت الراهن العمل لتوحيد المنهجيتين، لكنها عملية صعبة وممتدة وتنطوي على اختلافات في قياس السببية وإضافة التمويل (أتريدج وأينغين، 2019). ومن هنا، يمثل وضع تعريف

### الجدول 3-1

#### فروق استخدام تعاريف التمويل المختلط

المورد	التعريف المستخدم في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	التعريف المستخدم في مصارف التنمية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي والأمم المتحدة
موارد الحسابات الذاتية لمصارف التنمية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي (من غير التمويل المشترك)	نعم	لا
تدفقات رسمية أخرى عندما تستخدمها كيانات تضطلع بولاية إنمائية	نعم	لا
مساعدة إنمائية رسمية ميسرة (تمويل ميسر من مانحين أو أطراف ثالثة)	نعم	نعم
رأسمال خيري عندما تستخدمه كيانات تضطلع بولاية إنمائية	نعم	لا
أموال الأثر (استثمار بأقل من أسعار السوق)	نعم	لا

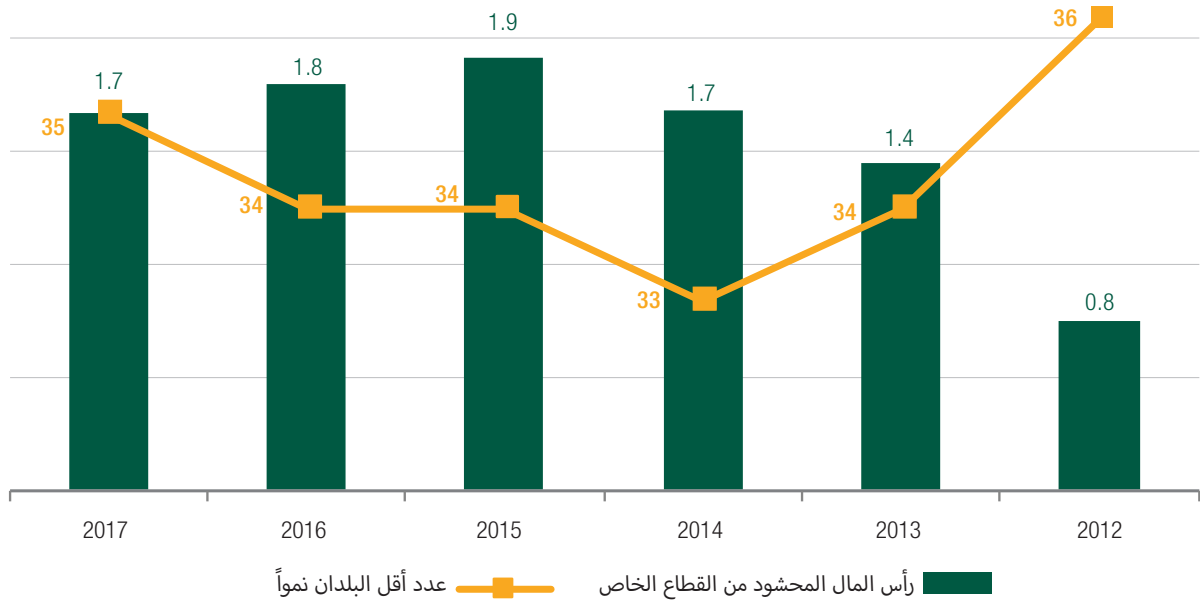
المصدر: حسابات الأونكتاد، اقتباساً من أتريدج وآخرون، 2019.

التمويل المختلط، وعلى مدى الفترة من 2000 إلى 2016 جرى تشغيل 167 مرفقاً لتجميع الأموال لأغراض التمويل المختلط (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018). وفي الفترة 2008-2017، أنشأ الاتحاد الأوروبي ثمانى منصات استثمارية إقليمية موسعاً بها نطاق التمويل المختلط إلى أفريقيا وآسيا ومنطقة البحر الكاريبي وأمريكا اللاتينية ومنطقة المحيط الهادئ، وبلدان أخرى في أوروبا (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018 ح).

وعلى الرغم من هذه التحديات، أصبح التمويل المختلط تياراً رئيسياً في التعاون الإنمائي. ويضم الرواد في هذا المجال مؤسسة التمويل الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف ومؤسسات التمويل الإنمائي الدولية والثنائية. ولا تزال المنظمات الخيرية، وبالأخص المؤسسات الخاصة، تؤدي دوراً محدوداً (بلو أورشارد، 2018، كونفيرجينس، 2018؛ لي، 2017). وبحلول عام 2018، كان 17 من أصل الأعضاء الثلاثة والعشرين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منخرطين في

الشكل 1-3

رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً  
(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

واعترى التفاوت توزيع التدفقات الرأسمالية المحشودة من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، وتركز في حفنة قليلة من البلدان. ومثل المستفيدين الثلاثة الأول قرابة 30 في المائة من إجمالي التمويل الإضافي للقطاع الخاص، ومثلت البلدان العشرة الأولى قرابة 70 في المائة من هذا الإجمالي. وفي الفترة 2012-2017، مثلت أنغولا البلد المستفيد المتلقي لأكبر المبالغ، وقدره بليون دولار واحد؛ تلتها السنغال بمبلغ 0.9 بليون دولار ثم ميانمار بمبلغ 0.9 بليون دولار (الشكل 3-2). وبحسب دراسة استقصائية إحصائية، أتاحت عدة ضمانات تولت مجموعة البنك الدولي ضمانها حصول أنغولا على استثمارات إضافية من القطاع الخاص تخطت قيمتها 800 مليون دولار. وعلى

وحسبما يظهر في الشكل 1-3، بلغ حجم رأس المال المحشود من القطاع الخاص الذي جرى تقديمه إلى أقل البلدان نمواً 9.27 بلايين دولار في الفترة 2012-2017 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2019 ه؛ تقديرات مشاركة القطاع الخاص سارية لعام 2019، وبيانات الفترة 2016-2017 أولية). وحازت أقل البلدان نمواً على 6 في المائة من رأس المال المحشود من القطاع الخاص (8 في المائة من رأس المال الخاص باستبعاد المخصصات الإقليمية) وهو مبلغ يكافئ 5.8 في المائة فقط من حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المدفوعة لأقل البلدان نمواً. ويسلط ذلك الضوء على حاجة أقل البلدان نمواً المستمرة للحصول على التمويل الإنمائي الرسمي.

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

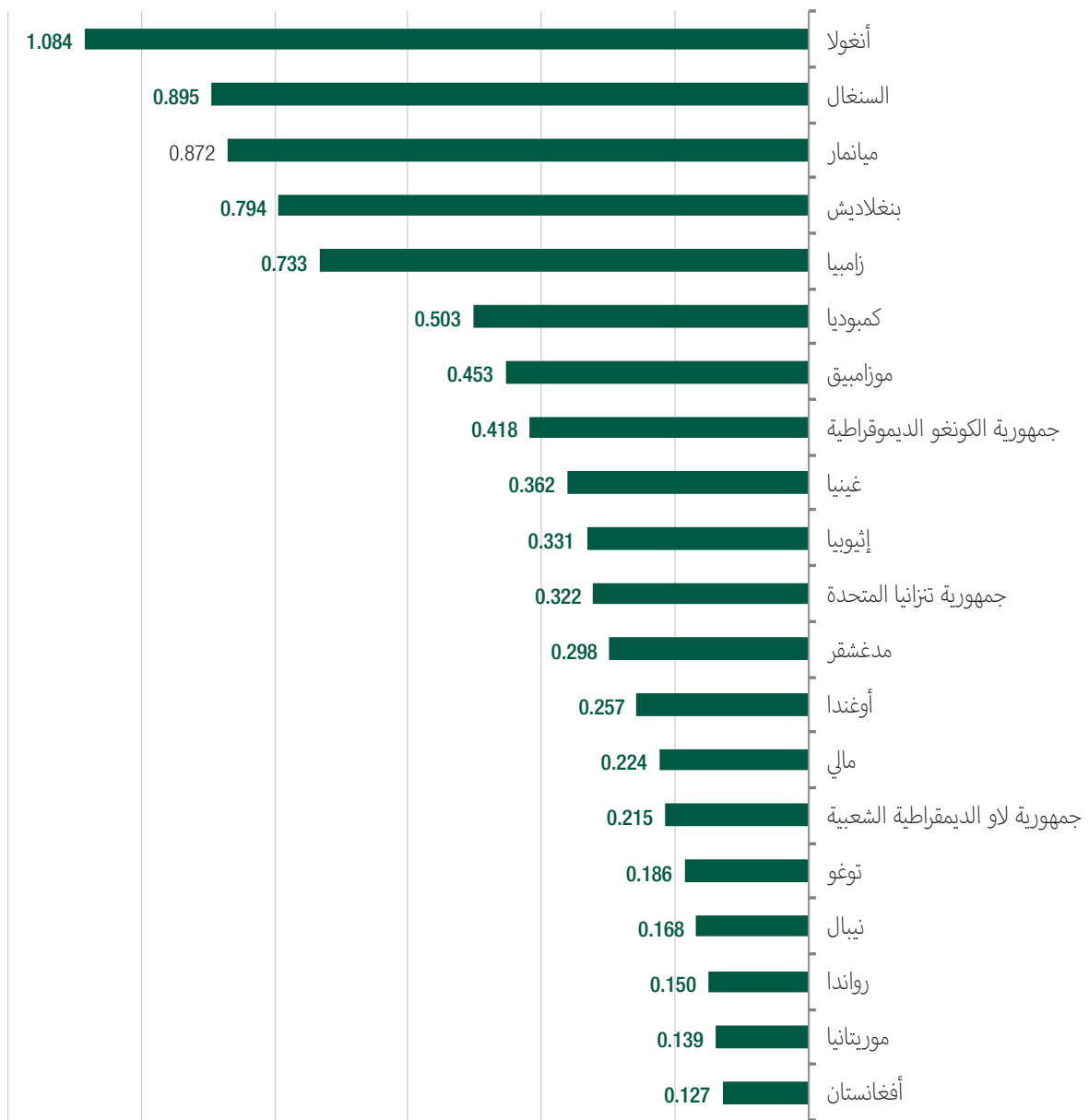
الفترة 2012-2015، أفيد عن عدم وجود هذه العمليات في 13 بلداً من أصل 47 من أقل البلدان نمواً (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018). وتفسر الزيادة في عدد أقل البلدان نمواً المستفيدة من عمليات التمويل المختلط بالزيادة الحاصلة في مشاركة رأس المال الخاص، واتساع نطاق تغطية الرصد الإحصائي.

عكس ذلك، اجتذبت كل من ميانمار، والسنغال عدداً كبيراً من الاستثمارات الصغيرة الحجم. وسُجّلت مشاركة للقطاع الخاص في 42 بلداً من أصل 47 من أقل البلدان نمواً؛ وكانت أقل البلدان نمواً الخمسة التي لم تستفد من رأس المال الخاص المحشود هي إريتريا، وتوفالو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجزر القمر، وكيريباس. وفي دراسة استقصائية أسبق عن التمويل المختلط في

الشكل 3-2

#### توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص فيما بين البلدان العشرين الأول المستفيدة، 2012-2017

(ببلايين الدولارات)

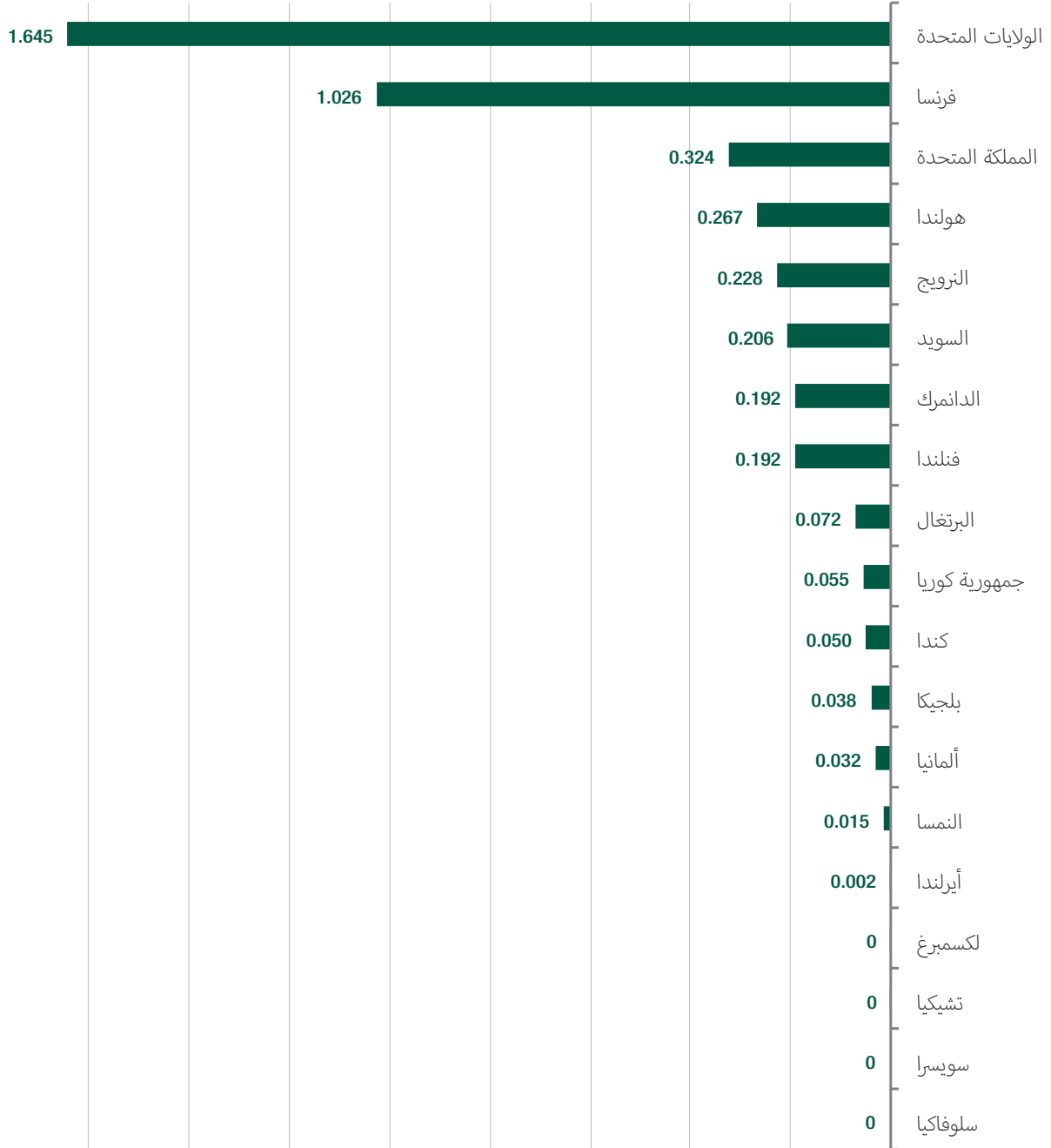


المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

## الشكل 3-3

## توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص بحسب المانحين الثنائيين، 2012-2017

(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

وإضافة إلى ذلك، لم يكن بمقدور ما بين 25 إلى 30 في المائة من أقل البلدان نمواً اجتذاب رأسمالي إضافي من القطاع الخاص على أساس سنوي. ويوضح ذلك عدم استقرار هذه التدفقات في قرابة نصف عدد أقل البلدان نمواً المتلقية للتمويل. وتشير البيانات

ويتراوح عدد البلدان المستفيدة من تدفقات رأس المال الإضافي المقدمة من القطاع الخاص بين 33 إلى 36 بلداً كل سنة، وخلال الفترة 2012-2017 لم يتمكن من الاستفادة السنوية من هذا التمويل الإضافي سوى 26 من أقل البلدان نمواً.

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

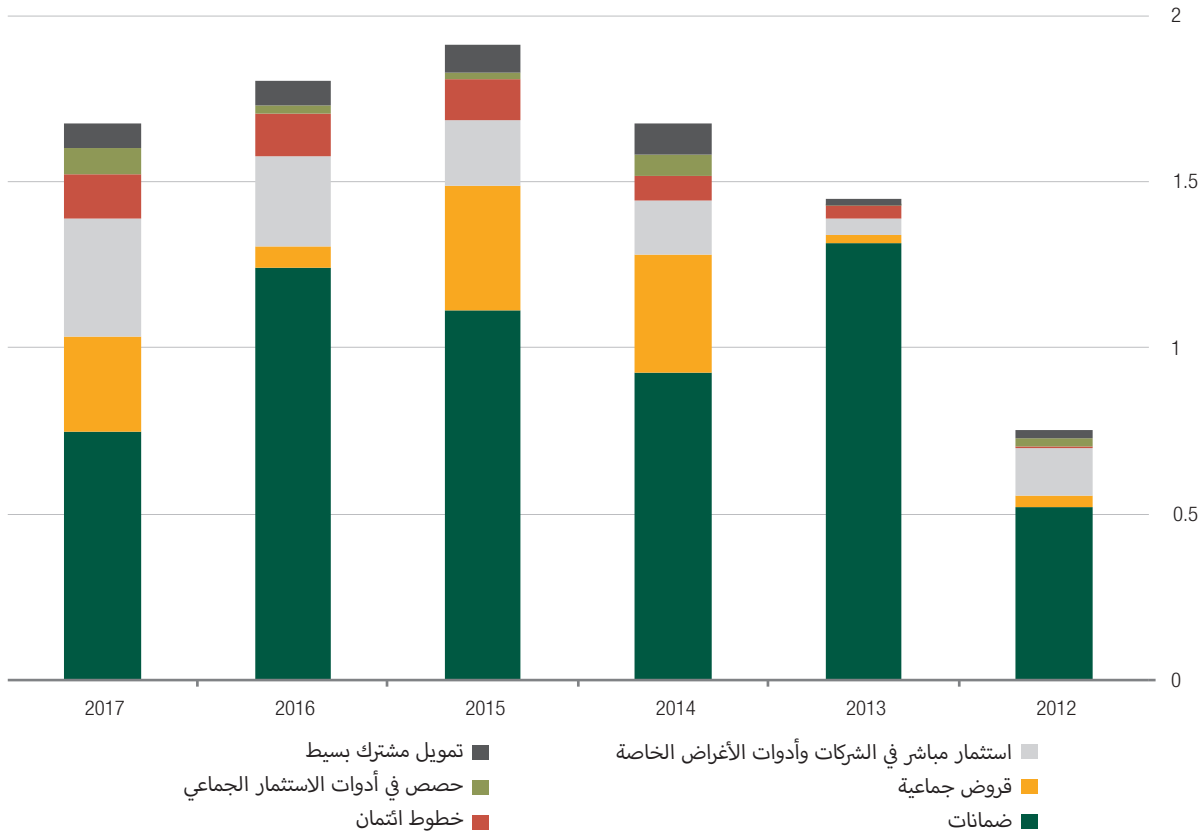
ولذلك، يبدو من غير الواقعي توقع أن يصبح القطاع الخاص هو المصدر الرئيسي لتمويل التنمية في أقل البلدان نمواً. والأهم هنا أن خطة التنمية المستدامة لعام 2030 لا تتوخى أداة واحدة أو طريقة واحدة للتصدي لجميع المشاكل الإنمائية.

إلى أنه لن يكون بوسع مشاركة القطاع الخاص والتمويل المختلط على الأرجح التعويض عن المصاعب الهيكلية التي يواجهها كثير من أقل البلدان نمواً في اجتذاب رأس المال الخاص، وبالذات في الدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية.

#### الشكل 3-4

#### توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب أداة التمويل، 2012-2017

(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

المائة من رأس المال الإضافي الخاص المقدم لأقل البلدان نمواً. واستمرت الضمانات تمثل إلى الآن الأداة التي تحظى بأكثر إقبال من جانب المستثمرين في أقل البلدان نمواً. واجتذبت الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، التي مثلت 30 في المائة من جميع استثمارات رأس المال الخاص في أقل البلدان نمواً، ما قيمته 2.8 بليون دولار من رأس المال الإضافي المقدم من القطاع الخاص؛ وأتاحت مؤسسة التمويل الدولية ما قيمته 0.5 بليون دولار؛ وأتاح الفريق المعني بتنمية الهياكل الأساسية للقطاع الخاص مبلغ 0.4 بليون دولار. وأتاح المانحون الثنائيون 46.9 في المائة من الاستثمارات الإضافية لرأس المال الخاص، وكان المساهمون الرئيسيون هم، الولايات المتحدة الأمريكية بمبلغ 1.6 بليون

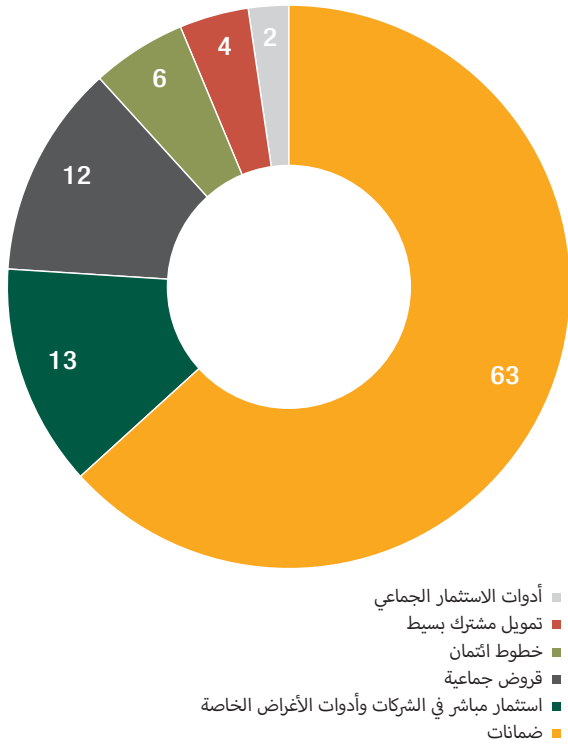
وفيما يتعلق بالتمويل المختلط في الفترة 2012-2017، تلقت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، الحجم الأكبر لرأس المال المحشود بنسبة بلغت 70 في المائة (6.5 بلايين دولار) مقارنة بنسبة 22 في المائة (بليون دولار) لوسط وجنوب آسيا و0.7 بليون دولار (7.8 في المائة) للشرق الأقصى لآسيا؛ ومثل الشرق الأوسط وأمريكا الوسطى وأمريكا الشمالية والأوقيانوس مجتمعين أقل من واحد في المائة<sup>(3)</sup>. وفي الفترة 2012-2017، وفرت المنظمات المتعددة الأطراف الحصة الأكبر بنسبة 52 في

(3) تعكس التسميات الإقليمية التصنيفات الواردة في بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

الأولويات الإنمائية الوطنية ضمن سياق الشراكات بين القطاعين العام والخاص (الأمم المتحدة، 2016ج). وقد شكك القطاعان العام والخاص في أقل البلدان نمواً في كفاية الأطر القائمة لكفالة التيسير الفعال لعمليات التمويل المختلط (باهاتشاريا وخان، 2019). ويفسّر الارتفاع التاريخي في مستوى استخدام ضمانات الائتمان في أقل البلدان نمواً بكونها الأداة المختارة في الحالات التي يتمكن فيها المشروع أو الشركة من تأمين دخل كافٍ يمكن تعليق الضمان عليه وفاءً لخدمة الدين. وعلى سبيل المثال، تضمن التعريفات الخاضعة للتنظيم والتيسيرات الطويلة الأجل في أحيان كثيرة استقرار التدفق النقدي لمشاريع الهياكل الأساسية المتصلة بقطاعي المياه أو الكهرباء (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018).

### الشكل 3-5

#### حصة مساهمة أدوات مختارة للقطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، 2012-2017 (النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ويوضح تحليل على جانب أكبر من التفصيل يتناول غرض أدوات القطاع الخاص المحشودة، أن الحصة الأكبر من الاستثمار تذهب إلى الوسائط المالية والاتصالات في القطاع الرسمي، وهما مجالان مدرّان لدخل مرتفع النمو (الشكل 3-7).

دولار؛ وفرنسا بمبلغ بليون دولار واحد؛ تليهما المملكة المتحدة وبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (الشكل 3-3).

وفي عام 2017، كان منشأ 28.5 في المائة من رأس المال الخاص المحشود إما أحد البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أو بلد آخر مرتفع الدخل من غير البلدان المانحة الرسمية أو البلدان الممولة الرسمية. ويرجع ارتفاع حصة هذه المجموعة من البلدان إلى زيادة متوسط عدد العمليات. ومثل القطاع الخاص المحلي في البلدان المستفيدة المصدر الأكبر الثاني واستثمر 23.3 في المائة من إجمالي رأس المال المحشود من القطاع الخاص. ومثل مستثمرو القطاع الخاص في البلدان الممولة 16 في المائة من عمليات القطاع الخاص. وأمكن للتعاون بين المانحين الرسميين والأعمال التجارية من القطاع الخاص في البلدان الممولة إتاحة التمويل لما يزيد على 400 مشروع نفذ معظمها بترتيبات بسيطة للتمويل المشترك. وفيما يتعلق بآليات التعزيز، ساعدت الضمانات في الفترة 2012-2017 على حشد 5.9 بلايين دولار من رأس المال الخاص المقدم إلى أقل البلدان نمواً (الشكلان 3-4 و3-5). وفي الفترة نفسها، بلغت حصة الضمانات غير المصحوبة بتدفقات رسمية فيما بين جميع الأدوات في أقل البلدان نمواً 63 في المائة؛ بنسبة زادت بمقدار 21 في المائة عن حصتها لجميع البلدان. وتلقي هذه النقطة المتعلقة بالضمانات بظلال من الشك على مبررات التمويل المختلط.

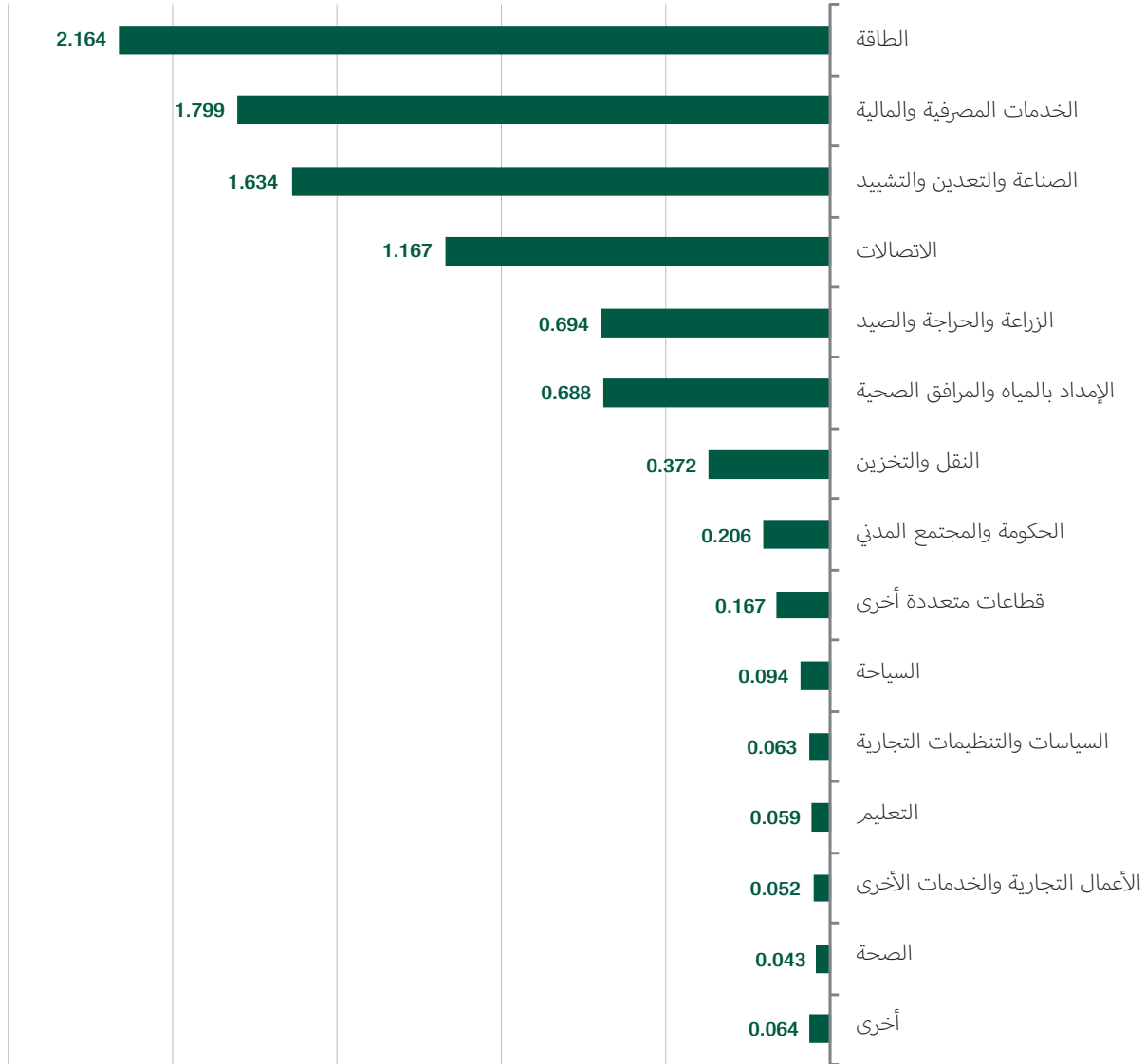
ويوضح التوزيع القطاعي لرأس المال الخاص المحشود تركزاً في القطاعات المولدة للدخل في أقل البلدان نمواً (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، 2018؛ الشكل 3-6). واجتذبت قطاعات الطاقة، والخدمات المصرفية والمالية، والصناعة، والتعدين، والتشييد 5.6 بلايين دولار (60 في المائة). وفي ذلك مدعاة للقلق، ليس لأنها قطاعات لا تخلف أثراً إنمائياً قوياً أو تنطوي على إمكانية المساعدة في تحقيق التكيف الهيكلي، إنما لوجود أسباب قليلة تدعو إلى الاعتقاد بأنه يمتنع على هذه القطاعات الاستفادة من خدمات التمويل التجاري أو الشراكات التقليدية للقطاعين العام والخاص التي تميل إلى استهداف قطاعات متواءمة مع خطط التنمية وتستتبع درجة معينة لوضع مقاليد قيادة التعاقد مع القطاع الخاص في يد الدولة المتلقية، بينما تنزع مشاركة مانحي القطاع الخاص وأدوات التنفيذ التي يستخدمونها إلى وضع زمام القيادة في يد المانحين أو القطاع الخاص. وفي كثير من أقل البلدان نمواً تدرج المؤسسات والتنظيمات القائمة المعنية بتوجيه دعم رأس المال الخاص نحو



الشكل 3-6

توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب القطاع، 2012-2017

(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ملحوظة: تشير فئة "قطاعات متعددة أخرى" إلى رأس المال الخاص غير القابل للتصنيف تحت فئات الإحصائية؛ وتشير فئة "أخرى" إلى مجموع القطاعات غير المدرجة بشكل منفصل بسبب قلة مستويات الاستثمار.

على استيعاب أو اجتذاب كم أكبر من الاستثمار، قد تكون فرضية صحيحة.

ج- منظورات أخرى بشأن توجيه أطر تنفيذ مشاركة القطاع الخاص

تسعى مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف والإقليمية بدورها إلى زيادة التعاون مع القطاع الخاص. وعلى

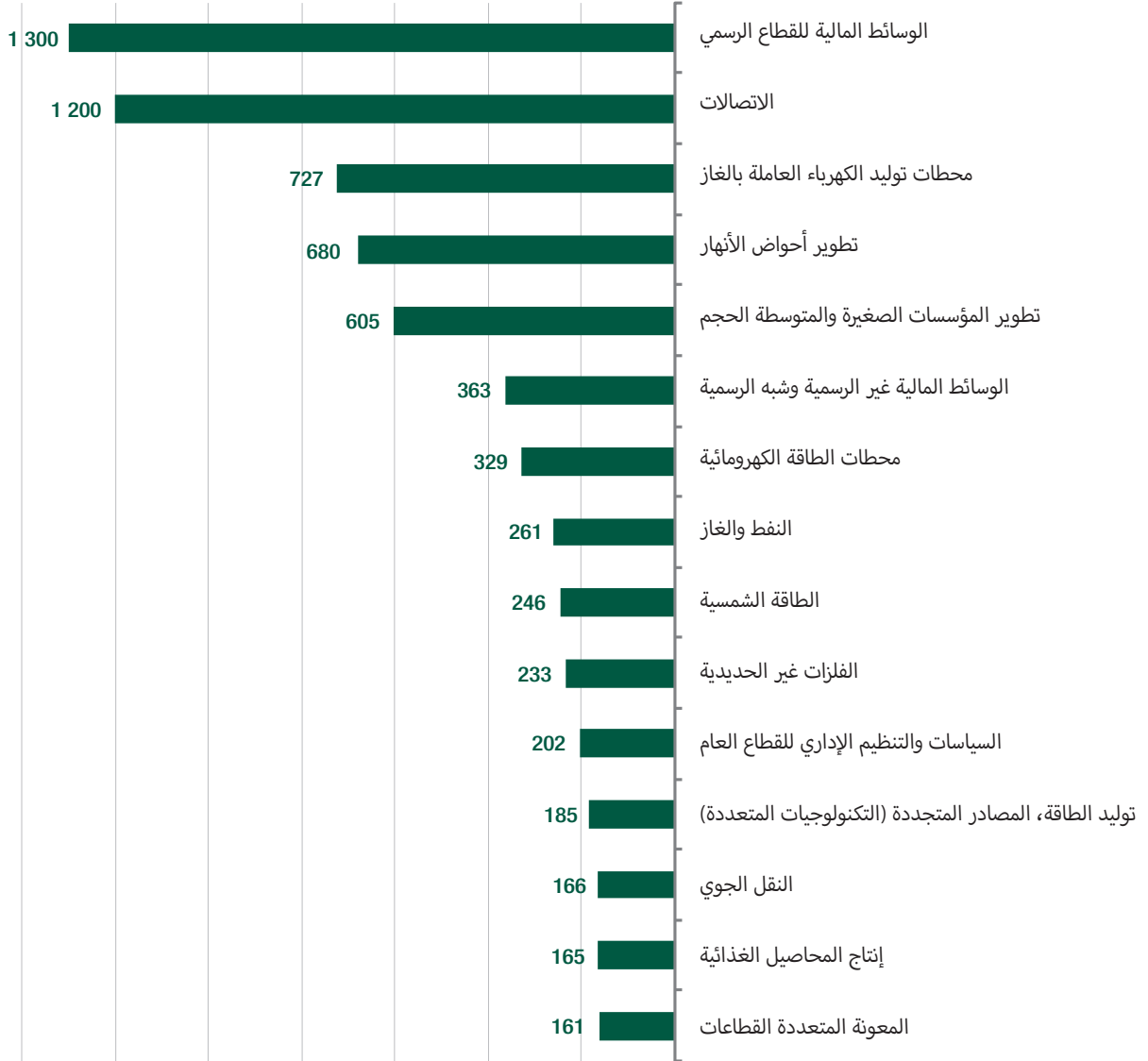
وثمة ترابط بين حجم التدفقات المحشودة من القطاع الخاص وحجم الاقتصاد المتلقي (الشكل 3-8). ولهذا الارتباط أهميته من الناحية الإحصائية<sup>(4)</sup>، ويبدو واضحاً أن الفرضية التي تذهب إلى أن الاقتصادات الكبيرة في أقل البلدان نمواً أقدر

(4) نظراً لتركز رأس المال الخاص في عدد قليل من البلدان التي تحقق مستوى مرتفعاً من الدخل القومي الإجمالي، تظهر هذه البلدان كشوارد، وبالنظر أيضاً إلى عدد البلدان التي لا تلقى أي استثمارات لرأس المال الخاص، ربما يبدو خط مطابقة الانحدار مضللاً.

## الشكل 3-7

## غرض مخصصات رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، 2012-2017

(ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ملحوظة: تشير المعونة المتعددة القطاعات إلى المعونة غير القابلة للتصنيف تحت فئات الإحصائية.

لمجموعة البنك الدولي يُخلص في نهايته إلى عدم كفايتها على الأرجح لاجتذاب حلول القطاع الخاص (البنك الدولي، 2016؛ البنك الدولي، 2018)<sup>(5)</sup>. وبتخاذ مجموعة البنك الدولي هذا النهج، تكون قد أخذت بالأسباب التي ترى ضرورة قيام القطاع الخاص بدور كبير واسع النطاق في عملية التنمية، وأن على

نحو لافت، قامت مجموعة البنك الدولي، وهي أكبر دائن متعدد الأطراف، برفع مستوى تمويلها لأغراض التنمية إلى حده الأقصى في عام 2018، أو ما يسمى بنهج الأثر التتبعي (إينغن وبريزون، 2018). ويذهب هذا النهج إلى ضرورة الالتجاء أولاً إلى الحلول التمويلية للقطاع الخاص لسد احتياجات التمويل الإنمائي في البلدان النامية. ويجيز النهج استخدام التمويل العام، لكنه يشترط ذلك بوجود سياسات وإصلاحات تنظيمية مسبقة، أو بعد إجراء تقدير لتنفيذ أدوات تخفيف المخاطر

(5) انظر العنوان الإلكتروني التالي: <https://www.miga.org/products>.

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

ومفترضاً أن القطاع الخاص يتقيد في مصالحه دائماً برفاه البشر والتنمية المستدامة في البلدان النامية. وإذ يسعى هذا النهج إلى تشكيل السياسات وعمليات صنع القرار الداخلية تحقيقاً لصالح الاستثمار الخاص، يستلزم زمام السياسات الإنمائية من أقل البلدان نمواً. وتشدّد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 على ضرورة ممارسة الحكومات لسلطة تقديرية في هذه المسائل تماشي مع السياسات والمصالح الوطنية، وهي نفس المشاعر التي تردد صداها لدى جهات أخرى (مصرف التنمية الأفريقي، 2013؛ مشروع بريتون وودز، 2019؛ الاتحاد الأوروبي، 2018). ويحدّ نهج تعظيم التمويل الإنمائي من نطاق الخيارات المتاحة أمام أقل البلدان نمواً للتصدي للتحديات الإنمائية بطريقة متوائمة مع بيئات إنمائية ذات سياقات محددة.

القطاع العام قصر تدخله على الحالات التي تكون فيها حلول القطاع الخاص غير متاحة (البنك الدولي، 2018). وفي سياق الجهود التي يبذلها البنك الدولي للمساعدة في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يتولى البنك (في عام 2019) صياغة استراتيجية جديدة معنية بالدول الهشة والمتأثرة بالنزاعات، من المقرر استكمالها في عام 2020، يقصد من ورائها المساعدة في إضفاء طابع نظامي على نهجه في الأحوال المعقدة التي تحتاج إلى خدمتها بحصة متزايدة من موارده.

ويعود نهج تعظيم التمويل الإنمائي إلى حقبة التكيف الهيكلي ومشروطيات المعونة التي ارتبطت به. ويبدو هذا النهج متجاهلاً للدروس المستخلصة من تلك الحقبة،

الشكل 3-8

توزيع رأس المال المحشود من القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً بحسب الدخل القومي الإجمالي



الدولي مساحة كبيرة من النفوذ على خيارات السياسات في البلدان النامية من خلال بحوثها وتقاريرها الرقابية وبرنامجها التمويلي المدعوم بالمشروطيات (مشروع بريتون وودز، 2019؛ برونسويجيك، 2019). وتتميز هذه المجموعة أيضاً، عند مقارنتها بمصارف التنمية المتعددة الأطراف الأخرى، بهيكلية المساهمين التي تتحكم فيها إلى حد كبير مجموعة قليلة من البلدان الحائرة

وتتقد الأمم المتحدة (2019ج) بقوة ما تطلق عليه حلاً أحادي الجانب تماماً لتمويل التنمية. ومن المهم في هذا المقام تذكّر أن مجموعة البنك الدولي تستهدف مساعدة مقرري السياسات في البلدان النامية على تصميم وتنفيذ سياسات مُعينة على التصدي لمصاعب التنمية ومواجهة التحديات العالمية المتنامية الراهنة. وفي إطار هذا الدور، تمارس مجموعة البنك

العالمية لسنة 2009/2008 والافتقار المفاجئ للسيولة لدى كثير من مستثمري القطاع الخاص (بلو وأورشارد، 2018).

ويمثل تكليف القطاع الخاص بدور رسمي في التعاون الإنمائي ثورة من حيث تعريف المساعدة الإنمائية الرسمية وقياسها، وإن مثَّل بقدر أكبر تغييراً من حيث طبيعة مشاركة القطاع الخاص. وعلى سبيل المثال، ثمة توثيق جيد لمشاركة قطاع الأعمال في التأهب لحالات الطوارئ الإنسانية والاستجابة لها والتعافي منها، وهي مشاركة نالت الاستحسان (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، 2017). وأسوة بذلك، أتيحت في وقت سابق أدوات القطاع الخاص بشروط سوقية ودوافع تجارية على يد طائفة من الجهات الفاعلة، بمن فيهم المانحون وكياناتهم الذين يؤدون عمليات ذات منحى سوقي، ومصارف التنمية المتعددة الأطراف، والمصارف التجارية، ومستثمرو القطاع الخاص (باندورا، 2017). ويستخدم أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية عملياً مؤسسات التمويل الإنمائي التابعة لهم للمشاركة في عمليات توصف بأنها تمويل مختلط ومعونة تحفيزية<sup>(7)</sup>.

وقد مرت وضعية القطاع الخاص في عملية التنمية بنمط متكرر يتراوح بين التدهور والنمو المتجدد على نحو يواكب تغير المذهب السياساتي الإنمائي المهيمن (الشكل 3-9). ويمكن أن ينظر إلى إعادة التشكيل الأخيرة لمجموعة الفاعلين على مسرح المساعدة الإنمائية باعتبارها فصلاً أخيراً يضاف إلى هذا النمط. وقد أعادت فكرة المنافع العامة العالمية المشمولة بأهداف التنمية المستدامة الحياة من جديد للموقف الذي يرى أن النمو الاقتصادي بقيادة قطاع خاص مدعوم بأموال عامة هو المحرك الرئيسي للتنمية (ماودسلي، 2017). ويستحضر هذا الموقف عناصر عديدة من نظريات التطور تعود إلى خمسينيات وستينيات القرن العشرين، بما فيها التركيز على الهياكل الأساسية للطاقة والنقل وإنتاجية الصناعات الزراعية، واختلاط ذلك بشعور متفائل بزخم مُستشرف للمستقبل. غير أن الفروق المهمة

(7) تهدف المعونة التحفيزية إلى تعجيل خطى عمليات التغيير لدى الآخرين، بما في ذلك عن طريق المشاركة في جهود وطنية إضافية أو في استثمار تجاري محلي أو استثمار تجاري للقطاع الخاص الأجنبي. أما المعونة الإنسانية، أي المعونة التي تتضمن برامج ترمي إلى تحسين مستويات المعيشة عن طريق توفير خدمات رئيسية من قبيل زيادة إتاحة التعليم الابتدائي أو توفير الأمصال، فلا تتوافق على وجه العموم مع هذا الإطار. وهناك رابطة قديمة بين المعونة التحفيزية وبين التغيير المعزز للنمو أو التغيير التحويلي، ومن ثم بين هذه المعونة والخروج من قائمة متلقي المعونة (روغرسن، 2011).

للحجم الأكبر من القوة التصويتية<sup>(6)</sup>. ويشكل ذلك مبعثاً لعدم الرضا فيما بين البلدان النامية والمجتمع المدني (مشروع بريتون وودز، 2019؛ إينغن وبريزون، 2018؛ صحيفة الفاينانشيال تايمز، 2012؛ بريزون وآخرون، 2017؛ وولف، 2019).

ويتطلع المانحون بصورة متزايدة إلى لعب دور رئيسي في الحوار السياساتي والسياسي مع المتلقين، من أجل دعم الإصلاحات المتعلقة بالتنظيم والسياسات العامة والحوكمة في سياق مشاركة القطاع الخاص. وأحد الوجوه الباعثة للقلق في هذا المقام هي ضرورة ألا تُستعمل أهداف التنمية المستدامة أداة لفرض مشروطيات ظاهرة أو مستترة قد تمس حق أقل البلدان نمواً في التنمية أو تمس سيادتها في رسم مساراتها الإنمائية بنفسها. ولا ينبغي أيضاً أن يتسبب السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الحد من قدرة حكومات أقل البلدان نمواً على ضمان إجراء هذه الإصلاحات، إن ثبتت ضرورتها، بخطى ودرجات تسفر عن إنتاج مكاسب مستدامة طويلة الأجل. وعلى سبيل المثال، وعلى عكس البلدان المتقدمة النمو، تكون قدرات أقل البلدان نمواً مكبلة دائماً في الصمود بوجه الضغوط الساعية إلى تحرير بعض المجالات الحساسة كالمشتريات العامة، أو في اتخاذ تدابير مناسبة التوقيت لحماية القطاعات الاستراتيجية (غيركه، 2019).

## 2- التمويل الإنمائي والمساعدة الإنمائية: تغيير أم ثورة؟

يرجع وجود وكالات القطاع الخاص في مجالات السياسات والممارسات الإنمائية إلى عهد سابق لخطة التنمية المستدامة لعام 2030. وفي أحيان كثيرة يُنسب إلى خطة عمل أديس أبابا الفضل في تمييز دور القطاع الخاص كجهة إنمائية فاعلة، لكن هذه الخطة بنيت على نفس الأفكار التأسيسية التي قامت عليها سابقتها، وهي توافق آراء مونتيري. وقد أسفر هذا التوافق عن التزام دولي بتوليد مبلغ إضافي قيمته 50 بليون دولار لأغراض المساعدة الإنمائية المرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية، وأن يتحقق ذلك بحلول عام 2015. وفي عام 2008، كان التمويل المختلط في اتجاه الصعود بالفعل نتيجة للأزمة المالية

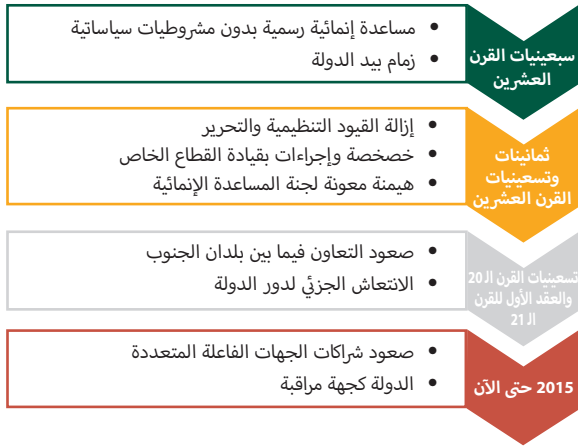
(6) تملك الولايات المتحدة حق الفيتو باعتبارها أكبر مساهم (انظر <https://www.worldbank.org/en/country/unitedstates/overview>, <https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/Top-8-countries-voting-power/udm3-vzz9> and <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers/>).

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

(رودريك، 2013). وتعكس أهداف التنمية المستدامة حلاً توفيقياً بين مفاهيم متنافسة لدور الدولة إما كموفر للتنمية، أو ببساطة كميسر للقطاع الخاص، لكن التطورات التي أعقبت ذلك رأت تركيزاً شديداً على شراكات القطاعين العام والخاص بما في ذلك اتخاذ إجراءات أحادية من جانب القطاع الخاص (الأمم المتحدة، 2018د).

#### الشكل 3-9

#### تغير دور القطاع الخاص في المساعدة الإنمائية



المصدر: الأونكتاد.

#### أ- المصالح الاستراتيجية تعيد صياغة قرارات تخصيص المعونة والشراكات

لا تعمل لجنة المساعدة الإنمائية في فراغ. فمآل الاستراتيجيات التمويلية أن تحدث أثراً تمتد إلى البُعد السياسي. ومن الصعب تجاهل السياق الذي جاءت التغييرات في هيكلية المعونة استجابة له وتجسدت في إطاره. فالتضامن العالمي فيما يتعلق بأهداف التنمية المستدامة يعتمد على مفهوم القيمة المتبادلة، لكن الصلة بين القيمة والمصالح الاستراتيجية لا تخلو من التجاذبات. ومن المقبول عموماً أن تكون المصالح الوطنية سمة دائمة للتعاون الإنمائي. وفي المؤتمر المعقود في عام 1944 الذي قاد إلى إنشاء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لاحظ هنري مورغينتنو، إن أكثر الطرق فعالية لحماية المصالح الوطنية هي العمل من خلال التعاون الدولي. ولم تقطع حتى اليوم، المناقشة المتعلقة بمكان المصلحة الوطنية في التعاون الإنمائي (غولراجاني، 2017؛ وولف، 2019).

وتنادى المشاعر الشعبوية القومية في كثير من البلدان بزيادة تسخير المعونة في خدمة المصالح الوطنية

مع الحقب السابقة تتضمن الآن الصياغة المختلفة للقوى فيما بين الدول والشركات والأسواق في حقبة الليبرالية الجديدة - وهيمنة الشركات والمصالح المالية وليس المؤسسات التقليدية الساعية لتحقيق الربح، وتعقد الجهات الفاعلة الموجودة في الساحة (ماودسلي، 2017).

ويتضمن الشكل 3-9 استعراضاً تبسيطياً لذيوع دور القطاع الخاص في مجال المساعدة الإنمائية المتراوح بين المد والجزر. فقبل ستينيات وسبعينيات القرن العشرين، كانت سياسات المعونة والتنمية تسترشد بضرورة الانتقال إلى التصنيع والمعالجة المختلفة للاقتصادات المتباعدة هيكلية. وكان الاقتصاد السياسي للمعونة يهتدي إلى حد كبير بالحرب الباردة، الذي أدى تصاعدها إلى نشوء لجنة المساعدة الإنمائية. واستمر دور الدولة وقيادتها لعملية التنمية على حاله دون أن يواجه تحديات من سياسات المعونات على مدى فترة امتدت حتى منتصف ثمانينيات القرن العشرين، بالرغم من التحول النوعي من التركيز على البرامج الإنتاجية إلى التركيز على البرامج الاجتماعية في أعقاب صياغة نهج الاحتياجات الأساسية في اقتصادات الرعاية، على النحو الذي ستجري مناقشته لاحقاً في هذا الفرع. واقتربت التغييرات في سياسات المعونة التي تستصوب وجود دور أكثر فعالية للقطاع الخاص في مجال المساعدة الإنمائية، كشريك للحكومات المتلقية للمعونة بالأساس، بخطة تحرير التجارة وظهور مشروطيات المعونة في حقبة برامج التكيف الهيكلي برعاية مجموعة البنك الدولي في نهاية ثمانينيات وأوائل تسعينيات القرن العشرين. وشهدت هذه الفترة صعوداً للمنظمات غير الحكومية والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، ومثل أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية المصدر المهيمن لتمويل التنمية. وبحلول منتصف تسعينيات القرن العشرين، أفضى الفشل المتصور الذي مُنيت به برامج التكيف الهيكلي المفروضة، إلى جانب المسائل المتصلة بالملكية المحلية وفعالية المعونة والشواغل المتعلقة بالجوانب السلبية لشراكات القطاعين العام والخاص إلى حماسة متقدة لانتهاج التنمية التي يقودها القطاع الخاص وإعادة التنصيب الجزئي للدور القيادي للدولة. وشهدت هذه المرحلة أيضاً بدايات الدور الأوسع نطاقاً في تمويل التنمية الذي يؤديه مقدمو التعاون فيما بين بلدان الجنوب (إدواردز، 2014؛ فوكودا - بار، 2012؛ غوميس واستيفس، 2018؛ غوناتيلىك وآخرون، 2015؛ هولوم، 2013؛ ماودسلي، 2014؛ ماودسلي، 2017؛ فايس وهيو، 2015).

وعلى مدى مسيرة هذا التغيير، وحتى وقتنا الحاضر، استمر دور الدولة في البلدان النامية محلاً للجدال

## التعامل مع المصالح الذاتية للمانحين تحدٍ على أقل البلدان نمواً أن تترقبه

إجمالي الشواغل المثارة في هذا المجال تغيير مسار موارد المعونة الشحيحة بعيداً عن الأولويات الإنمائية في البلدان المتلقية، ودفع المتلقين إلى تغيير السياسات الوطنية لكي تتلاءم مع الشواغل الأمنية للمانحين.

ويمثل التعامل مع المصالح الذاتية للجهات المانحة تحدياً مرتقباً يتعين على أقل البلدان نمواً أن تواجهه، لأن أدوات المعونة المستندة إلى القطاع الخاص يمكن أن تتضمن استراتيجيات تُروّج للقطاع الخاص التابع للمانحين. ومثال لذلك، البحوث التي تشير إلى أن تأثير الاتحاد الأوروبي في وضع خطط الإصلاح في البلدان النامية أشد من التأثير الذي تحدثه أي جهة مانحة ثنائية مفردة (بودينشتاين وآخرون، 2017). وليس ثمة دلائل على وجود قول أو دور للمتلقين في تصميم هيكلية المعونة. ولم يجر الاتفاق مع متلقي المعونة على أي استعراض منهجي لما يجب أن يكون عليه دور القطاع الخاص وما يجب أن يكون عليه دور القطاع العام.

وقد اقترحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إنشاء قاعدة بيانات معنية بالدعم الرسمي الإجمالي لأغراض التنمية المستدامة، لاستكمال الرصد الإحصائي للمساعدة الإنمائية الرسمية الذي تجرته حالياً، عن طريق تقديم معلومات عن الموارد الإضافية التي تزيد على المساعدة الإنمائية الرسمية وتتجاوزها، بما يشمل الأنواع الأخرى المختلفة للتدفقات من قبيل الاستثمار الخاص وائتمانات التصدير. وتضمن إعداد قاعدة البيانات عملية مفتوحة وشاملة جرى خلالها إنشاء فرقة عمل مكرّسة للتداول حول تفاصيل الخصائص الإحصائية لقاعدة البيانات، وإعداد مجموعة تعليمات أولية لتقديم التقارير<sup>(8)</sup>. وضمن التمثيل في فرقة العمل أربعة مقاعد لأقل البلدان نمواً. وإذا ما وُضع بعين الاعتبار أن الشفافية ليست هدفاً في حد ذاتها، بل وسيلة لتحقيق غاية، لا يكون الإفصاح عن الإجراءات التي يتخذها المانحون تحويلياً بالضرورة إذا قُيّدت قدرة البلدان المتلقية على أن يكون لها قول فيما ينبغي عمله، وتقييم ما تم

الاستراتيجية والقصيرة الأجل. وتتضمن المسائل الرئيسية الظاهرة في هذا السياق، الأمن، والهجرة، والتركيز الجغرافي، وحجم المعونة الذي تتلقاه البلدان النامية الأكثر تقدماً (داي كيومو وآخرون، 2019؛ معهد التنمية الألماني، 2018؛ رودلف، 2017). وتشكل المصالح الأمنية عنصراً مهماً لتفسير محور تركيز سياسة المعونة في لجنة المساعدة الإنمائية في فترة ما بعد عام 2000 (كراوفورد وكاراسكا، 2019). وشملت الاتجاهات المتنامية في هذا المجال، الإشراف الرسمي للسياسة الخارجية الذي اتجهت البلدان المانحة بموجبه بشكل متزايد إلى إنشاء إدارات للمساعدة الإنمائية تابعة لوزارات الخارجية فيها؛ والشواغل الأمنية في الاستراتيجيات الإنمائية الدولية والممارسات الإنسانية، من قبيل الشواغل المتصلة بالإرهاب والهجرة (بارتينييف وغلاسونوف، 2013؛ ودي فليس، 2015؛ وماوسيللي، 2017). ومن ذلك مثلاً أن الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية تسعى إلى تقييد التمويل الذي تقدمه إلى البلدان التي ترى أنها لا تفعل ما فيه الكفاية من أجل مكافحة الاتجار بالبشر، بما فيها أقل البلدان نمواً (ديفيكس، 2019أ).

ومنذ أحداث أيلول/سبتمبر 2001، بدأ النظر إلى الدول الضعيفة باعتبارها مصدراً محتملاً للتهديدات عبر الوطنية (كوغينز، 2015؛ فريدمان، 2006؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016ج؛ باتريك، 2011). وتمثلت إحدى عواقب هذا الموقف في التركيز المتجدد على فئة الدول الهشة والمتأثرة بالنزاع التي تغيرت وضعيتها وأصبحت تمثل تحوفاً حاسماً في تنفيذ خطة التنمية المستدامة. وتذهب التقديرات إلى أنه إن لم تُتخذ إجراءات بشأن هذه الفئة، سيعيش أكثر من 80 في المائة من فقراء العالم في سياقات هشة بحلول عام 2030 (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ط). ومن هنا، يدور نقاش فيما بين المانحين حول ما إذا كان ينبغي للمعونة أن توجّه إلى البلدان الفقيرة، أو أن تتبع الفقراء. وتفضل الحجة الأخيرة زيادة إيلاء التركيز لبلدان نامية من غير أقل البلدان نمواً. وجدير بالملاحظة أنه لا يوجد تعريف عالمي لهشاشة الدولة. فهذه الفئة مطاطة، ولا تواكبها قائمة ثابتة للدول الهشة. ويحتفظ المانحون بقوائمهم الخاصة التي يصنفون فيها هذه الدول. وعلى سبيل المثال، يسمي النهج الداخلي في صندوق النقد الدولي 45 في المائة من الأعضاء محدودي الدخل، أعضاءً هشة (صندوق النقد الدولي، 2018). وفي عام 2019، تضمنت القائمة الموحدة لمجموعة البنك الدولي بشأن البلدان الموجودة في أحوال الهشاشة 51 في المائة من أقل البلدان نمواً. لكن التصنيفات المختلفة تشمل بلداناً متوسطة الدخل، وربما كانت انعكاسات ذلك غير محاكية لأقل البلدان نمواً كمجموعة. ومن

(8) انظر العنوان الإلكتروني التالي: [oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm](http://oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm)



## من الأهمية بمكان أن تتجنب حكومات أقل البلدان نمواً إسناد دور المتفرج إليها

قليلة على اكتشاف الممارسات المؤذية وسن القوانين المناوئة لها (ديميسي، 2017؛ راين؛ 2007). ولاحظت المقررة الخاصة المعنية بالحق في التعليم أن استمرار النقص في تمويل التعليم الحكومي، والنمو السريع الخارج عن التنظيم لمشاركة الجهات الفاعلة الخاصة في حقل التعليم ولا سيما الجهات التجارية، يهددان أعمال الحق في التعليم للجميع وتنفيذ الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة (الأمم المتحدة، 2019هـ).

ومع الاتجاه بشكل متزايد إلى إيكال الإجراءات الإنمائية المتصلة بالمعونة إلى القطاع الخاص، سيكون أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها حكومات أقل البلدان نمواً المنتخبة ديمقراطياً، هو تجنب القبول بدور المتفرج الذي يُسند إليها. ومن هنا، تصبح جودة الشراكات المتعددة الأطراف التي ستمتكن حكومات أقل البلدان نمواً من عقدها مع القطاع الخاص والجهات صاحبة المصلحة الأخرى، مجالاً رئيسياً للاهتمام. فحكومات أقل البلدان نمواً مقيمة القدرات عادةً في الاضطلاع بأدوارها الرئيسية. ويشار في أحيان كثيرة إلى مدى قدرة هذه البلدان على استيعاب المعونة كأحد العناصر المحببة لمشاركة الجهات المانحة. لكن دراسات حالات إفرادية أجريت مؤخراً تعرض صورة أدق عن ذلك (غويلامونت وواغنر، 2014؛ هايدر، 2018) وتثير تساؤلات حول ما إذا كان بذل جهد للتصدي للمشكلة، بدلاً من القبول بها كمعيار، يمكن أن يرشخ التنمية المستدامة بطريقة أفضل على المدى البعيد.

وليست الجهات المانحة في لجنة المساعدة الإنمائية الرسمية متجانسة في نُهجها المتعلقة بالمشروطة السياسية في مجال المساعدة الإنمائية، وفي أحيان كثيرة تشكل الأوضاع المحلية المدى الذي تستبطن به المشروطة السياسية توجهاتها في مجال المعونة الإنمائية. وتشير الأدلة إلى أن المعونة الإنمائية لا تزال أداة سياسية مهمة وأن طبيعتها وجدول أعمالها تطورا وتجاوزا حد المعونة الخارجية وباتا يشملان مجالات من قبيل الأمن والتجارة وسوى ذلك من المجالات السياسية (بارتينيغ وغلاسونوفا، 2013؛ كراوفورد وكاراسكا، 2019؛ دي فليس، 2015؛ ديفليس، 2016؛ كوتش، 2015؛ موليناريس وآخرون، 2015).

عمله، والإفصاح عما إذا كان ينبغي أن يُعمل أو لا يعمل. وتتهياً حكومات أقل البلدان نمواً لأن تكون طرفاً ثالثاً في عملية لجنة المساعدة الإنمائية لإشراك القطاع الخاص. لكن السؤال عن المدى الذي يمكن أن تعوض به قاعدة البيانات الجديدة عن انعدام تمثيل أقل البلدان نمواً في عملية مشاركة القطاع الخاص، يظل بلا إجابة.

ويواصل الممارسون في المجال الإنمائي التناقش حول كيفية استدعاء دعم القطاع الخاص دون أن يتسبب ذلك في الحلول محل الدولة وتقويض دورها ومسؤوليتها الحاسمين في توفير الخدمات الأساسية لمواطنيها. ويمثل هذا المجال السياسي نقطة تباعد أخرى فيما بين البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية، فعدة من هذه البلدان يتجه إلى تمويل الجهات الفاعلة التجارية للقيام بأدوار المتوقع تقليدياً أن يؤديها القطاع العام. وفي الوقت الحاضر، يقتصر الوضوح في هذا المجال على القرارات المتخذة بشأن المدارس الخاصة التي تدار على أساس تجاري، حيث فرض الاتحاد الأوروبي حظراً في عام 2018 على استخدام المعونة الإنمائية للاتحاد الأوروبي في تمويل مثل هذه الكيانات وسط شواغل من أن يؤدي النمو المتسارع للجهات الفاعلة في مجال التعليم إلى تقويض عقود من التقدم المحرز في مجال التعليم الحكومي. ويستثني الحظر المدارس الخاصة الصغيرة غير الساعية لتحقيق الربح، كالمدراس الدينية أو المدارس التابعة للمنظمات غير الحكومية والمدارس المجتمعية، رغم أن دور هذه المدارس غير بعيد عن المطاعن (كارام، 2019؛ أولبيرغ، 2009)<sup>(9)</sup>. وفي حزيران/يونيه 2019، وافقت الجهات المانحة المتعددة الأطراف الأعضاء في الشراكة العالمية من أجل التعليم، التي تمثل أكبر صندوق للتعليم على النطاق العالمي بقيمة 2.3 بليون دولار، على حظر استخدام الأموال لدعم الفاعلين في مجال التعليم المدّار على أساس تجاري، فيما عدا بعض الظروف الاستثنائية (الشراكة العالمية من أجل التعليم، 2019). وعُرفت المدارس التي تدار على أساس تجاري بأنها مدارس تستهدف تطوير أنشطة تجارية على حساب خدمات تعليمية منها على سبيل المثال، أنشطة اختبار المنتجات؛ وشركات تقديم المشورة في مجال البيانات؛ والناشرون في حقل التعليم. ورغم أن هذه المشكلة غير محصورة في البلدان النامية، لا يتاح لهذه البلدان سوى قدرة

(9) لوحظ أيضاً وجود اختلافات سياسية وثقافية مهمة فيما يتعلق بالعمل الخيري. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يقدم 60 في المائة من الهبات الخيرية إلى منظمات دينية و2 في المائة إلى المعونة الدولية؛ وفي المملكة المتحدة يبلغ الرقم 8 في المائة و14 في المائة، على التوالي (موران وستون، 2016).

اختلالاً في توازن القوى والنفوذ بين الشركاء، حيث يقع الشركاء الأضعف تحت تأثير الشركاء الأقوى والشبكات المؤيدة لهم. وهذا الخطر مائل أيضاً فيما بين استراتيجيات المانحين المتعلقة بالأقلية المحلية.

وثمة فريق آخر للجهات الفاعلة بات يكتسب أهمية، تمثله البلدان النامية العاملة ضمن أطر التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب. وينهض هذا التعاون بالمصالح المشتركة أكثر من الوفاء بالتزامات أخلاقية، لأن دافعه الأصيل هو تحقيق التنمية المستدامة. ولذلك، يتنكب هذا التعاون عن العبارات الاصطلاحية للمساعدة الإنمائية، والمعونة، والمانحين على النحو الذي ارتبطت به تقليدياً بالبلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية ويعتمد مفاهيم التعاون الإنمائي والشراكات الإنمائية. وفي عام 2017 أفاد 84 من البلدان المنخرطة في إسداء التعاون فيما بين بلدان الجنوب عن تبادل للمعلومات في مجالات العلوم والتكنولوجيا والابتكار (الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، 2018).

ويشعر المانحون بقلق متزايد إزاء وضعية البلد النامي التي تسبغ على البلدان النامية الأكثر تقدماً، ويتعلق ذلك بالمسائل الرئيسية الثلاث التالية: القلق من أن يكون ميزان القوى في إطار التعاون فيما بين بلدان الجنوب مائلاً نحو الشركات المملوكة أو المدعومة حكومياً من قبل البلدان النامية الأكثر تقدماً، والتصور ذي الصلة بأن يضيق ذلك على أشكال أخرى للاستثمار الخارجي؛ والتصور المتعلق بمستويات المديونية المرتبطة بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب؛ والتآكل المتصور في النظام العالمي المبني على القواعد بما في ذلك التخوفات المتعلقة بمدى التزام البلدان النامية بالحقوق الديمقراطية وحقوق الإنسان بمفهومها الغربي والعمل على إظهار آثارها الممكنة (بلوكمانز وهيو، 2019؛ انظر الفرع جيم - 2)، ويبدو أن ثمة حملة متضافرة تهدف إلى كفاءة تطابق التعاون فيما بين بلدان الجنوب مع تقاليد لجنة المساعدة الإنمائية، وهو ما يمكن أن يُنظر إليه باعتباره تجسيدا لأفضل الممارسات الدولية في غياب أي معايير أخرى وانطلاقاً من هيمنة الجهات المانحة للجنة المساعدة الإنمائية على الإنفاق في مجال المعونة العالمية وصياغة قواعدها (غيو وكيثانو، 2018). ويحظى التصور الذاهب إلى أن التعاون فيما بين بلدان الجنوب يمكن أن ينتقص من القوة التفاوضية للمانحين التقليديين بالاهتمام، ويجري ربطه بتصوير آخر ذي صلة يرى أن توزيع القوى العالمية يتجه تدريجياً نحو آسيا (غوميز وايستيفس، 2018؛ غيو وكيثانو، 2018؛ جونز وتاوسينغ، 2019؛ سويندلاند، 2017). وأظهرت التحليلات أن

وأصبحت الأدوار التي يؤديها القطاع الخاص والمانحون ومحبو الخير والمجتمع المدني مشوشة<sup>(10)</sup>. وصار تزايد الاعتماد المتبادل وسبل التعاون الجديدة هو القاعدة (بايريس وآخرون، 2016). وتسعى هذه الجهات الفاعلة إلى الاستفادة من موارد الحكومات والتأثير في السياسات الحكومية. فالمنظمات الخيرية الكبيرة اكتسبت قوة متزايدة في صياغة السياسات الوطنية والسياسة العالمية للمعونة الإنمائية، مستخدمة في بعض الأحيان استراتيجيات مؤسسية شرسة للضغط بها من أجل تحقيق مصالحها (موران وستون، 2016). وليست التبعات المترتبة على هذا التطور إيجابية بشكل لا منازعة فيه (العدالة العالمية الآن، 2016؛ هاي ومولر، 2014؛ بروجيك سينديكت، 2019). ولا يجري الإبلاغ عن التدفقات الخيرية كلها، ولا يجري أيضاً الإبلاغ عن التدفقات الخاصة. وثمة حاجة لزيادة الشفافية فيما بين هذه الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي.

وبالمقارنة مع القطاع الخاص، يُنظر منذ أمد بعيد إلى المنظمات غير الحكومية بما فيها المنظمات الأخرى المدرجة ضمن الفئة الأعم لمنظمات المجتمع المدني، باعتبارها حاملة لتفويض معنوي وأخلاقي، ومع ذلك لا يُقبل بدورها وعملها من دون انتقاد (إيلبرز وشولبين، 2015؛ فرانز وآخرون، 2018؛ غوريفيتش وآخرون، 2011؛ هاي ومولر، 2014؛ أولبرغ، 2009؛ ويركر وأحمد، 2008). وفي إطار الهيكلية الجديدة للمساعدة الإنمائية الرسمية تُحاصر المنظمات غير الحكومية، وبالأخص الدولية منها، على جبهتين هما التغيير الحاسم نحو القطاع الساعي لتحقيق الربح، وصعود مبادرات المانحين لأغراض الأقلية المحلية التي تخطى المنظمات غير الحكومية وتقدم التمويل إلى المجتمع المدني المحلي مباشرة. بيد أن التهديد الذي تمثله الأقلية المحلية للمنظمات غير الحكومية الدولية أقل أهمية لأنها تملك خيار إنشاء مكاتب محلية (ديفيكس، 2019ب).

ويجري التنبؤ بقطاع رابع يشمل ائتلافات تخطى أفضل الجوانب في القطاعين العام والخاص مع المجتمع المدني، من أجل رفع مستوى مواجهة التحديات الإنمائية وتعظيم الأثر (بولوش وجيمس، 2014). بيد أن زيادة الاعتماد المتبادل تطمس

(10) المجتمع المدني ليس متجانساً، كما أنه لا يمثل مجموعة واحدة من المصالح، وهو بالتالي ليس بمعزل عن الديناميات السياسية أو ديناميات القوى التي تشكل أنشطته ونطاق عمله. ويربط الاعتماد على المعونة في أحيان كثيرة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بخطط المانحين الرسميين. وتنتص الفقرة 20 من خطة عمل أكرأ على أن منظمات المجتمع المدني جهات فاعلة إنمائية في حد ذاتها.

## ثمة منظورات متباعدة في اكتناه ماهية التنمية

ب- ما هي التنمية؟

يتمحور كثير من التوتر القائم بين الفاعلين الإنمائيين حول تباعد منظوراتهم فيما يتعلق بتعريف ماهية التنمية. وقد اتجهت نظرية التنمية إلى الابتعاد عن وصف مسار واحد وتعيين اتباعه لتحقيق التنمية، ونحت بدلاً من ذلك إلى التطور عبر العديد من المعتقدات العرفية إلى أن صارت تجميعاً لأفضل سبل بلوغ التغيير المطلوب إحدائه في المجتمع. وثمة قسمان رئيسيان بارزان في هذا المقام: النهج المستلهمة لنظرية النيويين، وتميل إلى التأكيد على التحويل الهيكلي والتصنيع؛ ونهج الاحتياجات الأساسية التي تقوم على ضرورة الإيفاء باحتياجات الفئات الفقيرة لسكان من أجل الارتفاع بها فوق مستوى الفقر. فالقضاء على الفقر المدقع وسيلة رئيسية يستطيع من خلالها المحرومون شغل مكانهم في المجتمع كأفراد ذوي كرامة، فعالين اقتصادياً وقادرين على الاستهلاك والادخار. وعند مقارنة نهج التركيز على الاحتياجات الأساسية بنظرية النيويين، يبين تركيز نهج النيويين على رفاه الفرد، وميله إلى إعطاء أولوية للاستثمارات الاجتماعية على الأنشطة المنتجة اقتصادياً، بما فيها الهياكل الأساسية الاقتصادية. ويؤكد هذا النهج على القدرات الذاتية للأفراد، فيما يميل نهج النيويين إلى الدعوة لقيام الدولة بدور أنشط كشرط ضروري للتغلب على المعوقات الهيكلية التي تعترض تحقيق التنمية في البلدان النامية. وقد أفرزت هذه المناقشات النظرية صياغات مفاهيمية مختلفة للتنمية كان لها تأثيرها على المعونة والسياسات الإنمائية. وعلى وجه العموم، يتجه التعاون فيما بين بلدان الجنوب إلى الأخذ بنهج النيويين، فيما تتواءم مساعدات المعونة التي ترعاها لجنة المساعدة الإنمائية مع نهج الاحتياجات الأساسية.

ومن جملة التحديات التي يواجهها مقرر السياسة والممارسون في المجال الإنمائي في سبيل تنفيذ هذه النهج عدم وجود تعريف مقبول على وجه العموم للاحتياجات الأساسية. فنهج الاحتياجات الأساسية يرتبط بالضرورة كمفهوم بالظروف والديناميات القطرية المحددة، مما يعني صعوبة استخلاص العناصر التي ينبغي أن تشكل منها الجهد الإنمائي الرامي إلى الوفاء بالاحتياجات الأساسية. ولا توجد أيضاً مفردات موحدة تصف مختلف هذه العناصر (هيلوم، 2013؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006؛ معهد التنمية فيما وراء البحار، 1978). ومن ثم، يفترض نهج الاحتياجات الأساسية

## التعاون فيما بين بلدان الجنوب يتضمن تبادلاً للمعلومات في مجالات العلم والتكنولوجيا والابتكار

حجم الاقتصادات في آسيا ستزيد بحلول عام 2020 عن باقي اقتصادات العالم مجتمعة (صحيفة الفايننشال تايمز، 2019أ). وأعربت المفوضية الأوروبية، والممثلة السامية للاتحاد الأوروبي المعنية بالشؤون الخارجية والسياسة الأمنية عن توقعات مماثلة (2019)، كما أشار إليها ضمناً إقرار الولايات المتحدة الأمريكية لقانون الاستخدام الأفضل للاستثمارات المؤدية إلى التنمية (صحيفة الفايننشال تايمز، 2018).

ولا يعني التعاون فيما بين بلدان الجنوب تغييب المصالح الوطنية الاستراتيجية (سيرفو، 2010؛ ماودسيلي، 2017). فأطراف هذا التعاون يختارون أيضاً تكريس جانب من السياسة الخارجية لمراقبة مدى انخراطهم في هذا التعاون، كما أن شركاءه الرئيسيين غير متجانسين في النهج التي يتبعونها في مجال التعاون الإنمائي (أندريف، 2016؛ غيو، 2009) (11). وتشير الدلائل إلى أن البلدان النامية ترى، من وجهة نظرها، أنه من غير المرجح أن تخلق مشاركتها في التعاون فيما بين بلدان الجنوب وفي النظام العالمي للجنة المساعدة الإنمائية تناقضاً، وأنها تعكس نزعة عملية (12). وأظهرت بعض البحوث، على سبيل المثال، أنه عندما تقوم الصين بدور في مجال التعاون الإنمائي في بلدان أفريقيا، يعلق البنك الدولي شروطاً أقل على القروض التي يمنحها لهذه البلدان، وأنه على العكس من ذلك يزيد مشروطيته على وجه العموم عندما يقدم المعونة مانحو لجنة المساعدة الإنمائية (هايدر، 2010؛ هيرنانديز، 2017).

(11) الشركاء الرئيسيون هم الجهات الفاعلة في التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب المبرزون بصورة أساسية من ناحية ما يبلغونه من تواصل عالمي واسع النطاق خارج مناطقهم. ويشتمل التعاون فيما بين بلدان الجنوب على الصعيد الأقليمي على عدد كبير من البلدان النامية والاستراتيجيات والسياقات ومستويات تدخل الدولة في الاستثمار المتجه إلى الخارج.

(12) انظر على سبيل المثال العناوين الإلكترونية التالية:  
<https://macauhub.com.mo/feature/china-leads-by-example-in-the-cooperation-with-angola/>  
<https://www.theeastafrican.co.ke/news/ea/Rwanda-Paul-Kagame-endorses-Chinese-investment-Africa/4552908-4742800-5brualz/index.html>  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-08/ghana-agreeing-china-deals-with-eyes-open-says-president>

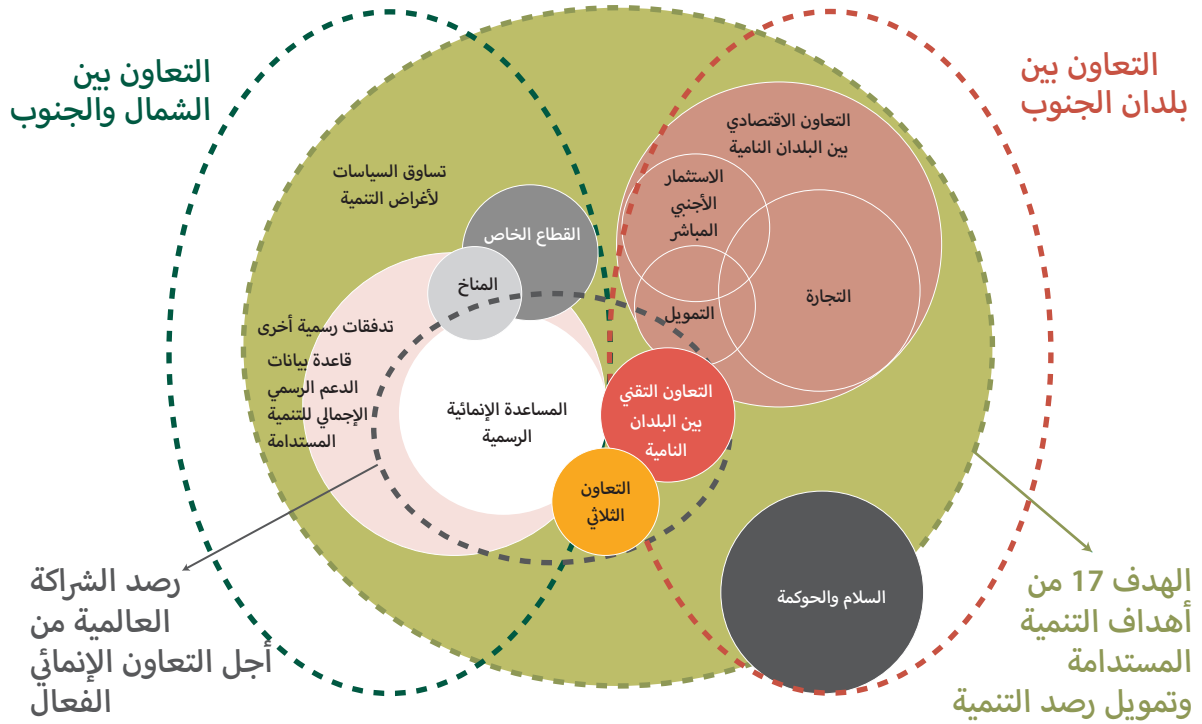
إلى تحقيق قدر أكبر من الاستدامة والتصدي في الوقت ذاته للاعتبارات البيئية. وتشدد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 على الترابط بين أهداف التنمية المستدامة. وربما نظر إلى أهداف التنمية المستدامة التي تلتزم بمبدأ إطلاق النمو وإدامته، باعتبارها مبادرات تختلف فيما بينها بقدر ما، وإن كانت متكاملة (كاجيه، 2009). ولذلك، تتصدى هذه الأهداف بالتزامن لإيجاد فرص العمل (وهو مسار مسلم به لتخفيف الفقر وكفالة الإدماج)، وتغيير الإنتاجية (وهو جانب أساسي في التحول الهيكلي)، اللذين يندرجان ضمن التحديات الرئيسية التي تواجهها البلدان النامية.

بالطبيعة مساحة من الأحكام التقديرية تعود إلى الجهة المعتمدة للنهج. وبالمثل، يتسبب ارتفاع مستويات عدم المساواة في تعويق نهج النيويين، إن عاجلاً أم آجلاً. وقد تسبب الفشل العملي للمستشف في اتباع النهجين كليهما في تأرجح تطبيق السياسات الإنمائية صعوداً وهبوطاً، واستمرار التجريب، وأبرز الانتقائية في الانتقال من النظرية إلى التطبيق (فوكودا - بار، 2012؛ بيتريس، 1998).

ومن الناحية المفاهيمية، تحرك أهداف التنمية المستدامة على ضفتي قسمي نظرية التنمية الرئيسيين، وتسعى

الشكل 3-10

ربط التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون بين الشمال والجنوب من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة



المصدر: الأونكتاد، اقتباساً من بشاراتي، 2018.

المتحدة الأمريكية ضمن المنتفعين بالعقود المرتبطة بالمبادرة، حيث أسهمت الميزات التقنية لبعض هذه الشركات في زيادة التعاون مع الشركات الصينية العاملة في مشاريع الهياكل الأساسية في أفريقيا (هايدر، 2018؛ صن، 2019). وثمة دلائل أيضاً على التلاقح الحاصل بين التعاون فيما بين بلدان الجنوب والمناحين التقليديين. فمثلاً أنشأت لجنة المساعدة الإنمائية في عام 2009 فريقاً دراسياً بالاشتراك مع الصين من أجل تعزيز

ويترجم ذلك عملياً في الصلة القائمة بين التعاون فيما بين بلدان الجنوب والمساعدة الإنمائية التقليدية، التي تبرهن على تكاملية وليس ثنائية ما يقدمانه من مساهمة في إحداث الآثار الإنمائية (الأمم المتحدة، 2018د). وعلى سبيل المثال، قاد التعاون الثلاثي إلى اتخاذ إجراءات مشتركة مع بلدان الشمال (الشكل 3-10). واقترنت زيادة أنشطة الصين في أفريقيا عبر مبادرة الحزام والطريق بدخول بعض الشركات من الولايات

## جيم-مؤسسات التمويل الإنمائي تحتل مركز الصدارة

### 1- الغرض والتاريخ والأداء

مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية مصارف إنمائية متخصصة تشكل على وجه العموم جزءاً من السياسة التمويلية والصناعية العامة المحددة للدولة<sup>(14)</sup>. وفي بعض الأحيان، توصف هذه المؤسسات، التي تعمل كصناديق استثمار مملوكة للدولة لرأس مال المخاطرة، بأنها "الركيزة الثالثة" للتعاون الإنمائي الدولي، إلى جانب المانحين ومصارف التنمية المتعددة الأطراف (المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي، 2016). وبخلاف التمويل المختلط الذي يؤديه المانحون مباشرة ويتضمن التعامل مع الحكومات المتلقية، تتفاعل مؤسسات التمويل الإنمائي مع الأعمال التجارية إما بصورة مباشرة أو من خلال صناديق للاستثمار.

وتجري هيكله مؤسسات التمويل الإنمائي لكي تكون مدفوعة بالربح، ويمكنها في أغلب الأحيان أن تحصد المزايا التي تجنيها طليعة الداخلين إلى أسواق ذات احتمالات قوية للنمو. وعلى سبيل المثال، تجاوزت الأرباح التي جنتها المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي حجم تجديد الموارد الذي أجرته الحكومات في الفترة 2005-2015 (المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي، 2016). وتغتنم مؤسسات التمويل الإنمائي أيضاً فرصة العمل ككيانات مؤسسية جامعة لعدة مراكز، أو كمراكز مالية خارجية تتوخى تحقيق الحد الأقصى من الفوائد المالية والضريبية. وليس من غير المألوف أن تمر الاستثمارات التي تجريها هذه المؤسسات عبر ولايات قضائية سرية مما يزيد شواغل الشفافية (المفوضية الأوروبية، 2018؛ جيسبرسن وكيرتس، 2016؛ الشبكة النقابية للتعاون الإنمائي، 2016). ومن المسلم به أن أثر هذه السياسات ليس محايداً دائماً إزاء الحقوق الضريبية للبلدان النامية (الإطار 3-3)، ومع ذلك يُجادل أيضاً بأن الحد من هذه الممارسة يمكن أن يقيد عدد الاستثمارات

(14) الإشارة إلى مؤسسات التمويل الإنمائي في هذا الفصل تعني مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية، ما لم يُذكر خلاف ذلك. وهناك أيضاً مصارف إنمائية متعددة الأطراف وإقليمية منوطة بولاية دولية مماثلة، ومنها مؤسسة التمويل الدولية التي تشكل الأذرع التابعة لها في القطاع الخاص جزءاً من عائلة مؤسسات التمويل الإنمائي؛ وتمثل مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية محور تركيز هذا الفصل. وللإطلاع على منظورات بشأن الفرص السانحة للدائنين التجاريين انظر ماير براون (2013).

## مؤسسات التمويل الإنمائي مُهيكلّة من أجل السعي لتحقيق الربح

التبادل المعرفي واقتسام الخبرات<sup>(13)</sup>. وذهب عدد من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية إلى إنشاء برامج ثنائية بشأن التعاون الثلاثي بغية تعزيز تدخلاتها في مجال المساعدة الإنمائية في البلدان النامية (هايدز، 2018). وعلى سبيل المثال، تملك منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة خبرة تربو على أربعين عاماً كجهة رائدة لترويج التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي وتيسيره في مجالات الزراعة والأمن الغذائي والتغذية، وتظهر التبصرات النابعة من هذه الخبرة عن إمكانية تحقيق مستوى عالٍ من الملكية الوطنية، وأن المطلوب من المنظمة لا يزيد على قدر محدود من الإشراف التقني، وأن تكاليف الوحدة يمكن أن تنخفض كثيراً عن تكاليفها في سياق المساعدة التقنية التقليدية بين بلدان الشمال والجنوب، وأن التقاسم المستدام للتكاليف بين شركاء التعاون فيما بين بلدان الجنوب قابل للتحقيق، وأن المهنيين في مجال التعاون فيما بين بلدان الجنوب يكونون في كثير من الأحيان ممارسين ذوي دربة في بلدانهم يمكنهم الانغماس في المجتمعات الريفية من أجل تشجيع الابتكار (منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، 2019).

إن نهج دعم الفقراء ونهج دعم النمو متعاضان وينبغي أن يسيرا يداً بيد (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006). كما أن النهجين مشمولان سوياً بالهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة بشأن تعزيز الشراكة العالمية لدعم وتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وتمثل الشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعال منصة لأصحاب مصلحة متعددين غرضها النهوض بفعالية جهود التنمية التي يبذلها جميع الفاعلين، ورصد الموضوع الفرعي الأضيق المتعلق بالتعاون التقني بين البلدان النامية والتعاون الثلاثي والمساعدة الإنمائية الرسمية. وهذه الشراكة هي الخلف لشراكة بوسان للتعاون الإنمائي الفعال، وقد حظيت بتأييد 161 اقتصاداً وحظيت أيضاً بالتأييد من رؤساء المؤسسات المتعددة الأطراف والمؤسسات الثنائية وممثلي المجتمع المدني وأصحاب المصلحة من القطاعين العام والخاص والبرلمانات، وعلى الصعيدين المحلي والإقليمي.

(13) انظر العنوان الإلكتروني التالي: <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/china-dac-study-group.htm>



تطوراً مستمراً وتقوم بمراجعة مجالات ميزاتها التنافسية من أجل المحافظة على أهميتها وفعاليتها وبعدها الاستراتيجي. وقد زادت الأصول التي تديرها هذه المؤسسات بأكثر من الضعف منذ عام 2012، وسجلت ارتفاعاً بنسبة 57 في المائة على مدى الفترة المنتهية في عام 2017 (ديفيكس، 2019ج). وعلى وجه العموم، تتأثر التغطية القطاعية لمؤسسات التمويل الإنمائي بمجالات الخبرة الفنية والمزايا التنافسية المتصورة لهذه المؤسسات. ومما يزيد التحليل المتعلق بالتفضيلات القطاعية تعقيداً عدم استخدام هذه المؤسسات تعاريف موحدة للقطاعات، فضلاً عن أن استخدام العبارة الاصطلاحية نفسها ربما لا يكون ضامناً للاتساق؛ ونتيجة لذلك قد تصبح التغطية التي يشملها التحليل غير سليمة.

## 2- حوافز مؤسسات التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً

أ- نظرة عامة

المتوقع من مؤسسات التمويل الإنمائي أن تكون الآلية الرئيسية لاستخدام أدوات استثمارات القطاع الخاص المرتبطة بالتعاون الإنمائي. وينخرط عدد متزايد من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية في عملية جارية ترمي إلى إنشاء، أو التخطيط لإنشاء، مؤسسات للتمويل الإنمائي متوائمة مع الحوافز الجديدة التي هيأتها الهيكلية الجديدة للمساعدة الإنمائية الرسمية. وفي الوقت الراهن، تسعى مؤسسات التمويل الإنمائي إلى تحقيق نتائج مالية مع إحداث التأثير الإنمائي. وتوفر هذه المؤسسات بالأساس التمويل إلى مستثمري القطاع الخاص الذين يقومون بالاستثمار في البلدان النامية، بالاقتران بدعم تمويلي مباشر أو غير مباشر من الدول. وتجري هذه المؤسسات استثمارات باستخدام أرباحها المعاد استثمارها، والإعانات التي تقدمها لها الحكومات عن طريق المساعدة الإنمائية الرسمية، والمبالغ المحشودة الناجمة عن أنشطتها في مجال خلط التمويل. وقد يحتاج الأمر في بعض الأحيان عدة سنوات قبل الانتهاء من إبرام صفقات بين مؤسسات التمويل الإنمائي والمستثمرين (سافوي وآخرون، 2016).

التي قد تجربها مؤسسات التمويل الإنمائية في البلدان النامية (كارتر، 2017ب؛ الأونكتاد 2018ج). ورغم ذهاب بعض التكهانات إلى أن هذه الممارسة تتجه إلى التناقص، تبقى المبادرات الرامية إلى تضييق الخناق عليها عن استمرار مخاطرها والحاجة إلى بذل جهود متضافرة بشأنها (كابريا، 2019؛ المفوضية الأوروبية، 2018). وحسبما لاحظ الأونكتاد (2014هـ) تشكل الملاذات الضريبية جزءاً لا يتجزأ من ممارسات عالم الأعمال المعاصر، وهو ما يستدعي اتباع سبل "امثال إبداعية" للقوانين الوطنية والمعايير الدولية. ودُشنت في هذا الصدد مبادرة عالمية لتنفيذ معيار جديد للتبادل التلقائي لمعلومات الحسابات المالية في المسائل الضريبية، غير أن نشوء مثل هذه البيئة للتعامل المتكافئ على الصعيد العالمي غاية وئيدة الخطى. كما أن ضرورة تأمين عدد كبير من اتفاقات التبادل الثنائية، المقترنة بإجراءات تنفيذية مكلفة ومتطلبة لقدرة إدارية وأحكام تقديرية، يؤدي إلى تقييد مشاركة غالبية البلدان النامية في هذه المبادرة، مما يلقي بظلال من الشك حول فوائدها (أكتار، 2018؛ موسيلي وبورغي بونانومي، 2018؛ رينغ، 2017؛ الأونكتاد، 2016ج).

وتعمل معظم مؤسسات التمويل الإنمائي بموجب استراتيجيات تركز على قطاعات محددة أو مناطق جغرافية بعينها. وقد يكون متلقو الاستثمارات محددين بالشركات الوطنية حصراً، أو يتألفون مثلاً، كما هو حاصل في حالة المؤسسات التابعة للاتحاد الأوروبي، من بعض البلدان الأوروبية. وتخضع أهداف مؤسسات التمويل الإنمائي للتنقيحات الدورية لكي تتماشى مع التوجهات الاستراتيجية للحكومات الوطنية المتعاقبة والتطورات الأخرى التي تلم بالاقتصاد السياسي الوطني. وفي السياق الأوروبي، يمكن لهذه المؤسسات أن توائم أهدافها بشكل وثيق مع تدويل القطاع الخاص المحلي؛ ومن أمثلة ذلك الهدف الذي حددته مؤسسة بروباركو لنفسها وهو منح الأولوية للشركات في فرنسا. ومن هنا، يمكن أن يكتنف الغموض الإشارات المتعلقة بالقطاع الخاص؛ وربما تطلب التيقن مما إذا كانت مؤسسات التمويل الإنمائي تعطي أولوية للقطاع الخاص المحلي (التابع للمانحين) دراسة الاستثمارات الفعلية لهذه المؤسسات حالة بحالة وهي مسألة يزيد من تعقيدها عدم الإبلاغ عن بيانات ملكية متلقي الاستثمار. وتشهد مؤسسات التمويل الإنمائي



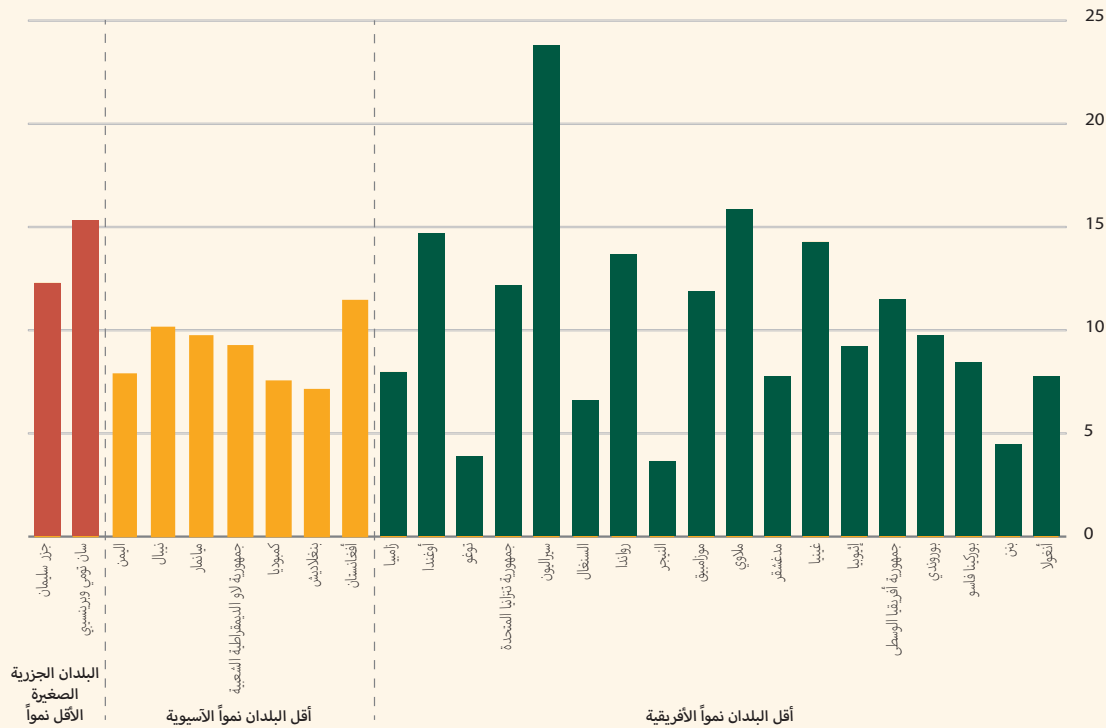
### الإطار 3-3 هل ثمة رابطة بالتدفقات المالية غير المشروعة؟

يضع على البلدان النامية حسب تقديرات الأونكتاد مائة بليون دولار سنوياً بسبب الشراسة في تجنب دفع الضرائب عن طريق اللجوء إلى الملاذات الضريبية. وثمة أنواع مختلفة للتهرب الضريبي وتجنب دفع الضرائب عبر الحدود المرتبطان بتدفق الصادرات والواردات اكتسب درجة عالية من رداءة السمعة في السياسات الإنمائية. وهما لصيقان في أحيان كثيرة بكبار المستثمرين الأجانب، بسبب ضيق فرص المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية في اغتنام مثل هذه الخطط الشرسة للإقلال من الضرائب عبر الحدود. والواضح أن الغش والتهرب الضريبيين يدخلان في نطاق الأفعال غير المشروعة، لكن المناقشات لا تزال مستمرة حول التصرف القانوني الذي تكون نتيجته تقليص المدفوعات الضريبية أو يشكل أحد العناصر المستعان بها في بناء مسارات لإخفاء الأموال. وتبع التدفقات المالية غير المشروعة من الفساد والجريمة والإرهاب والتهرب الضريبي، وتصاحبها في أحيان كثيرة علاقات معقدة تشمل عدة قطاعات على نطاق هذه العوامل، وتحتاج في مكافحتها إلى أفق واسع من السياسات والإجراءات. ولذلك، يمثل الأثر الذي تحدثه أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي على التدفقات المالية غير المشروعة، ودورها المحتمل في تشجيع الشركات على اتباع السلوك الضريبي المسؤول، مجالاً ذا أهمية حاسمة في البلدان المستهدفة باستثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي، وهي البلدان التي تسعى إلى زيادة حشد الموارد المحلية (انظر الفصل الرابع).

وتجري التدفقات المالية غير المشروعة بمبالغ ضخمة وتشكل عقبة مستمرة أمام تحقيق النمو المستدام والعدل في جميع البلدان النامية، وفي الفترة من 2006 إلى 2015 شكلت ما يربو على 20 في المائة من قيمة تجارة البلدان النامية. وفي عام 2015، تراوحت تقديرات التدفقات غير المشروعة الخارجة من أقل البلدان نمواً بين معدل مرتفع قدره 23.8 في المائة في سيراليون، ومعدل منخفض قدره 3.7 في المائة في النيجر، من إجمالي التجارة مع الاقتصادات المتقدمة النمو (انظر الشكل). وبلغ المتوسط لمجموع أقل البلدان نمواً 8.4 في المائة، حيث سجلت جورجيا المعدل الأكبر للتدفقات الخارجة بنسبة 25.6 في المائة. ويظهر ستة من أقل البلدان نمواً على قائمة البلدان النامية العشرة الأولى المصنفة بحسب التدفقات الخارجة غير المشروعة كنسبة مئوية من إجمالي التجارة مع الاقتصادات المتقدمة النمو.

#### التلاعب المحتمل بفواتير التجارة، التدفقات الخارجة

(النسبة المئوية من إجمالي التجارة مع الاقتصادات المتقدمة النمو)



المصدر: حسابات الأونكتاد، على أساس بيانات منظمة النزاهة المالية العالمية.

ملحوظة: Données disponibles pour 27 PMA seulement.

## الإطار 3-3 (تابع)

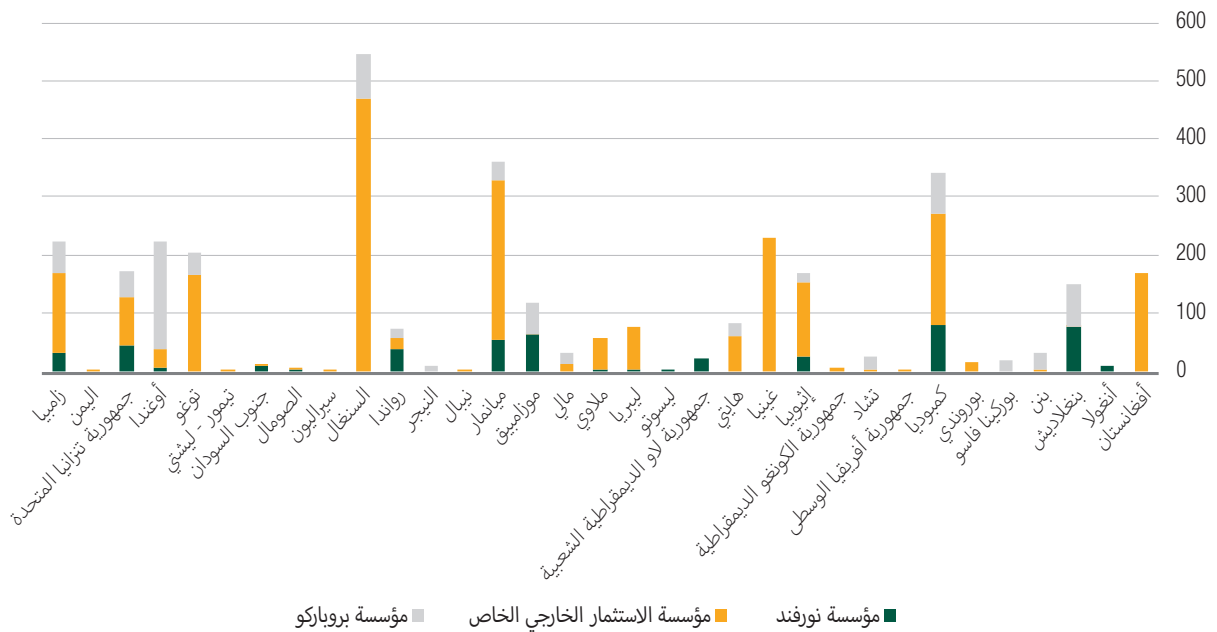
وتدعو الغاية 16-4 في أهداف التنمية المستدامة إلى "الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادةتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة". غير أن مسعى لإدراج مؤشر يرصد إبلاغفرادى البلدان عن مُساءلة الشركات قوبل بالمقاومة.

المصادر: كارتر، 2017ب؛ كوبهام وآخرون، 2018؛ المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي، 2018؛ فورستار، 2018؛ منظمة النزاهة المالية العالمية، 2019؛ ماكلور، 2004؛ الأونكتاد، 2015ب؛ فان دير دويس دي ويليبويس وآخرون، 2011؛ البنك الدولي، 2017.

## الشكل 3-11

## استثمارات عاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017

(بملايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد باستخدام بيانات مستمدة من مؤسسة نورفند؛ ومؤسسة الاستثمار الخارجي الخاص 2019؛ ومؤسسة بروباركو.

استخدام أدوات القطاع الخاص، مع اتخاذ ما يربو على 99 في المائة من تدفقاتهم الثنائية شكل المنح.

لكن الصورة تختلف إلى حد ما بالنسبة للبلدان التي أفادت عن تدفقات متجهة إلى مؤسسات التمويل الإنمائي في هذه الدورة المبدئية للاستعراض (13 بلداً إضافة إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي). وتظهر البيانات الأولية أن أدوات القطاع الخاص مثلت حصة أعلى في مجموع تدفقاتها الثنائية، زادت قليلاً على 3 في المائة، مع زيادة مناظرة في نسبة مكافئ المنحة في القروض. ويبدو أن ذلك يتفق مع التوسع المتوقع في دور مؤسسات التمويل الإنمائي وأدوات القطاع الخاص في البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً. وأبلغت فنلندا عن

وقد صادف عام 2017 السنة الأولى التي ترفع فيها مؤسسات التمويل الإنمائي تقاريرها وفقاً للترتيب المؤقت بشأن الإبلاغ الموحد عن أدوات القطاع الخاص. وغطت البيانات المؤقتة مؤسسات الاتحاد الأوروبي، لكنها لم تكن حصرية لجميع أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية. وتظهر البيانات المرحلية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن نسبة التدفقات المرتبطة بأدوات القطاع الخاص لم تتجاوز 2 في المائة من إجمالي التدفقات الثنائية إلى البلدان النامية كجموعه، وأن المنح احتلت مركزاً مهماً فيها بنسبة بلغت 89 في المائة. واتجهت أهمية هذه الحصة إلى مزيد من التناقص بالنسبة لمؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف، ولم تتجاوز نسبتها 1 في المائة. كما أن أياً من المبلّغين من غير أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية لم يفد عن

## مؤسسات التمويل الإنمائي تتعرض لانتقادات كثيرة حول الاستثمارات في الهيكل الأساسي الاقتصادي

الإنمائي. لكن جميع الاستثمارات التي تدعمها هذه المؤسسات تغتنم ميزة الارتباط بمؤسسات مملوكة حكومياً وتتمتع من ثم بمستوى من الملاءة الائتمانية يتيح لها جمع الأموال بكميات كبيرة في الأسواق المالية الدولية، وتجعلها دائماً أكثر جاذبية لداعمي المشاريع مقارنة بخواص الممولين (كارتر وآخرون، 2018). وأكد فحص عشوائي أجري لما عدده 62 من الاستثمارات العاملة التابعة لمجموعة سي. دي. سي. ومؤسسة بروباركو، الاستنتاج الذي توصلت إليه المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي (2016)، بوجود مستوى مرتفع للاستثمار المشترك بين مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف<sup>(15)</sup>.

وتشير البيانات إلى أن حجم الاستثمارات يمكن أن يتفاوت بشدة على نطاق أقل البلدان نمواً. ويعزى الاختلاف في حجم الاستثمار بشكل جزئي إلى مشاريع الهياكل الأساسية، التي تكون عادة باهظة التكاليف بطبيعتها ويرجح أن تستمر كمشاريع عاملة في دفاتر مؤسسات التمويل الإنمائي لفترات زمنية أطول (الشكل 3-12). وتبين أن المؤسسات الأوروبية للتمويل الإنمائي تُظهر كمجموعة انحيازاً نحو القطاع المالي، يليه قطاع الصناعة ثم قطاع الطاقة كمجالات التركيز الثلاثة الأولى (ديفيكس، 2019؛ كيني وآخرون، 2018). وتشير الحوافظ التي جرى تحليلها إلى وجود تغطية قطاعية واسعة (الشكلان 3-12 و3-13). ومثلت مشاريع الهياكل الأساسية بما فيها الاتصالات، والطاقة، والنقل، والبنية التحتية، القيمة المشاريعة الأعلى على وجه العموم. واحتل التمويل، وتحديدًا تمويل الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، قمة توزيع التدخلات الجارية على نطاق أقل البلدان نمواً وعدد التدخلات على نطاق فرادي البلدان، تلتها الصناعات الزراعية والأغذية. وأدرجت الهياكل الأساسية بما فيها الطاقة والاتصالات كقطاع ذي أولوية في جميع مؤسسات التمويل الإنمائي المشمولة

أكبر استخدام لأدوات القطاع الخاص، بنسبة زادت على 10 في المائة من تدفقاتها الثنائية، إلى جانب ما قدمته من المنح الثنائية. وتمثل الاتجاه الغالب الذي عكسته البلدان إما في استخدام أدوات القطاع الخاص أو القروض. وإن كانت فرنسا قد أبلغت، على سبيل المثال، عن نسبة مرتفعة نسبياً في استخدام أدوات القطاع الخاص (6 في المائة) ومكافئ المنحة في القروض الثنائية (25 في المائة).

ويشير تحليل للأونكتاد استند إلى دراسة أجراها كورنيلس وسالينغر (2019) بخصوص الاستثمارات العاملة في أقل البلدان نمواً التي نفذتها أربع من مؤسسات التمويل الإنمائي هي، مؤسسة بروباركو من فرنسا، ومؤسسة نورفند من النرويج، ومجموعة سي. دي. سي. من المملكة المتحدة، ومؤسسة الاستثمار الخارجي الخاص من الولايات المتحدة - إلى وجود عدد كبير من أقل البلدان نمواً من جميع المناطق استفاد تاريخياً من استثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي (الشكل 3-11). واستُبعدت من التحليل المبادرات المتعددة الأقطار أو الإقليمية. وتجدر الملاحظة بأن الخبراء السنغاليين ذهبوا في أثناء المشاورات التي أجريت مع متلقي المعونة حول إنشاء قاعدة بيانات في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن الدعم الإجمالي الرسمي المقدم إلى التنمية المستدامة، إلى عدم دعم مقترحات تتعلق بعزو استثمارات أجريت على الصعيدين العالمي والإقليمي لتعزيز عوامل التمكين الإنمائي والتصدي للتحديات العالمية وإسنادها إلى بلدان مقصودة مستفيدة، ما لم يجر تحديد قيم كمية للتدفقات العابرة للحدود المتجهة إلى البلدان المحددة (ديلاندا وغافو، 2018). وجاء هذا الموقف صدى لشواغل سبق الإعراب عنها في أثناء مداوالات فرقة العمل المعنية بقاعدة البيانات بشأن تعليمات الإبلاغ التي لم يُفرغ من وضعها بعد. ويبدو أن أوجه التداخل كبيرة بين قاعدة البيانات والنظام الحالي، وأن الشواغل أُثِّرت بشأن مخاطر تضخيم تدفقات المعونة بشكل مختلق (الأونكتاد، 2018؛ بيريرا، 2017ب).

وتوفر البيانات تبصرات بشأن أنواع الاستثمار أو أدوات القطاع الخاص الرئيسية التي تستخدمها مؤسسات التمويل الإنمائي تقليدياً في أقل البلدان نمواً. بيد أن صغر حجم العينة، وميل استثمارات هذه المؤسسات إلى الطابع الانتهازي، وحدائثة التطور المتمثل في استخدام أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، لا يتيح استخلاص استنتاجات كثيرة من الاتجاهات السالفة. ومن غير المستطاع فصل المشاريع المستفيدة من أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية في المعلومات المقدمة من مؤسسات التمويل

(15) احتُسبت الاستثمارات الإقليمية التي أخضعت للمعاينة العشوائية كمشاريع أحادية، بصرف النظر عن عدد أقل البلدان نمواً المنتفعة بها. وتركزت غالبية الاستثمارات الإقليمية الخاضعة للمعاينة العشوائية التابعة لمجموعة سي. دي. سي. (11 استثماراً) في قطاع الهياكل الأساسية أو المالية؛ أما مشاريع مؤسسة بروباركو (3 استثمارات) فاستهدفت صناعة تجهيز المنتجات الزراعية وتمويل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وتجهيز الأخشاب.

بالاستثمارات في قطاع الهياكل الأساسية الاقتصادية. وكشف الفحص العشوائي للمشاريع العاملة عن وجود استثمارين في القطاعات الاجتماعية، تجريهما مجموعة سي. دي. سي. باستخدام صناديق سهمية خاصة يندرجان فيما تطلق عليه المجموعة مسمى الاستثمارات الوسيطة؛ أحدهما في مجال التعليم (شركة دولية خاصة توفر خدمات تعليمية)، والآخر في مجال الصحة (سلسلة فروع صيدلانية محلية). ويستهدف الاستثماران شريحتين مولدتين للإيرادات في القطاع الاجتماعي، ويكرران بذلك اتجاهات ملحوظة في المشاريع المختلطة (انظر الفرع باء).

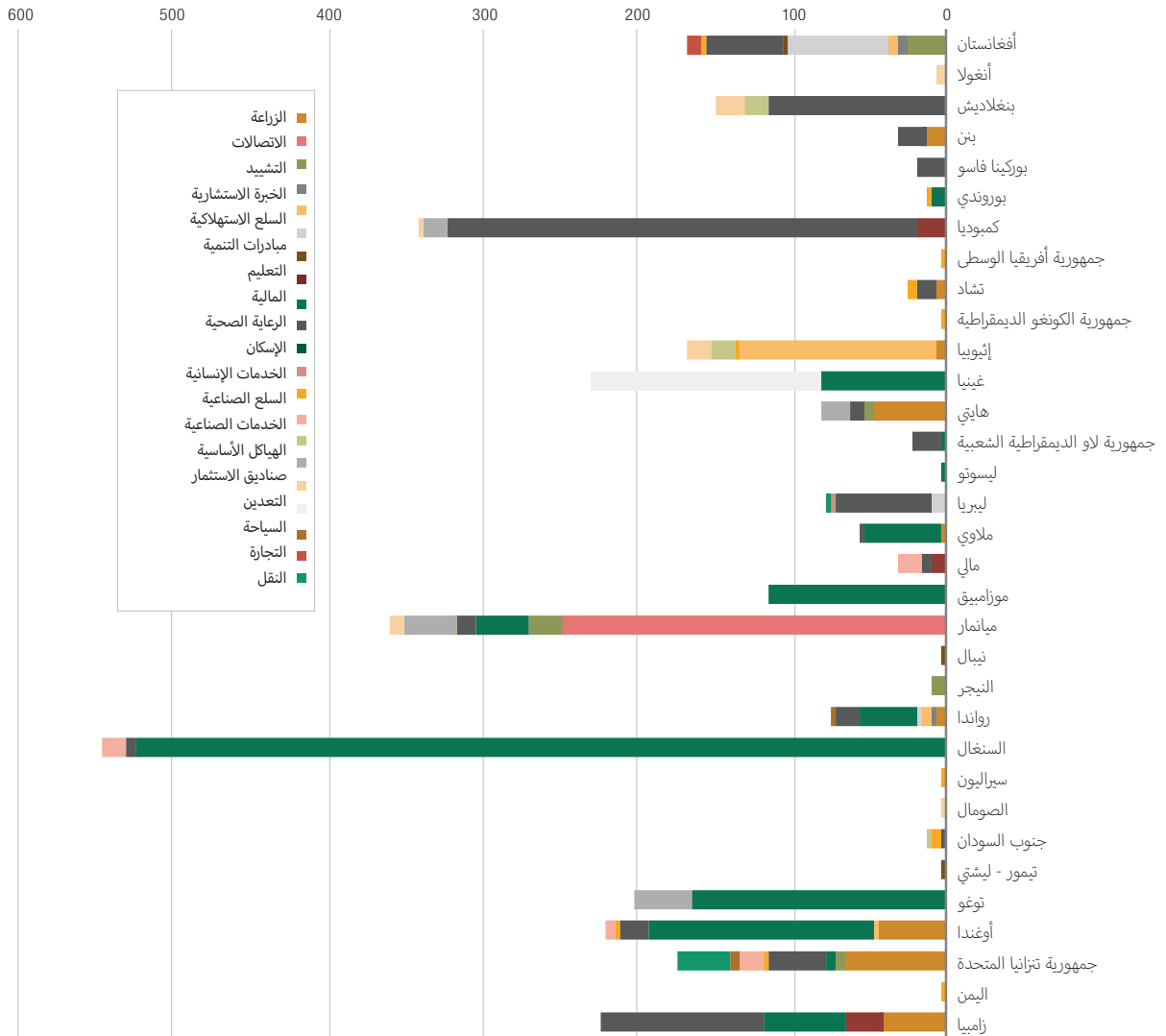
بالعينة. ولم تدرج مؤسسة بروبازكو الصناعة التحويلية أو الصناعة كأولوية قطاعية، لكن إدراج الزراعة أو الصناعات الزراعية مثل أولوية مشتركة لجميع مؤسسات التمويل الإنمائي. ورغم ارتفاع مستويات الفقر، مثل قطاع الأغذية قطاعاً متنامياً في كثير من أقل البلدان نمواً لأن الفقراء ينفقون الجانب الأكبر من دخولهم على الغذاء (صحيفة الفايننشال تايمز، 2019ب).

غير أن مؤسسات التمويل الإنمائي لم تجر سوى استثمارات محدودة للغاية في القطاعات الاجتماعية، مقارنة

### الشكل 3-12

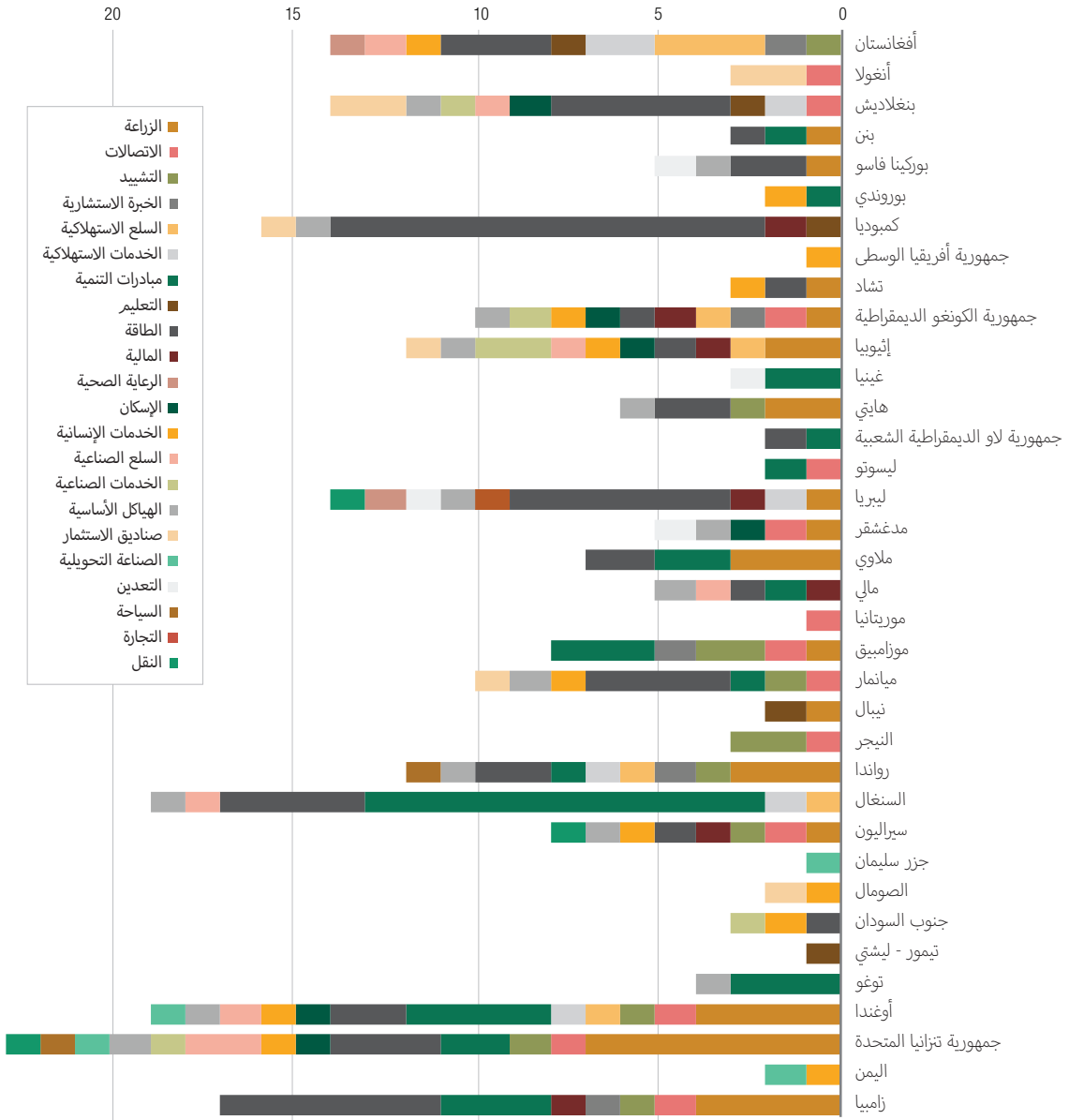
#### مقارنة قطاعية للاستثمارات العاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017

(بملايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من مؤسسة نورفند؛ ومؤسسة الاستثمار الخارجي الخاص، 2019؛ ومؤسسة بروبازكو.

التكوين القطاعي للاستثمارات العاملة لمؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً، 2017 (عدد المشاريع)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من مجموعة سي. دي. سي، ومؤسسة نورفند، ومؤسسة الاستثمار الأجنبي الخاص، 2019؛ ومؤسسة بروبازكو.

سي. دي. سي. ومؤسسة بروبازكو التي عيّنت عشوائياً هي مشاريع للهياكل الأساسية يندرج أغلبها في قطاع الطاقة.

ويبين من العينة أن مجموعة سي. دي. سي. ومؤسسة الاستثمار الأجنبي الخاص كانتا من ضمن المؤسسات الأوفر نشاطاً من ناحية إعداد المشاريع على نطاق أقل البلدان نمواً (الشكل 3-14). وتحفظ مؤسسة الاستثمار الأجنبي الخاص بوجود على نطاق واسع من القطاعات، بما في ذلك الأعمال

ومن منظور التحول الهيكلي، يمثل التركيز على الهيكل الأساسي، والصناعة، والصناعة التحويلية علامة مشجعة تدل على ما توليه مؤسسات التمويل الإنمائي من اهتمام لمسائل ذات آثار تنظيمية تمثل أولوية لأقل البلدان نمواً. لكن مؤسسات التمويل الإنمائي تتعرض للانتقادات أحياناً، وبالذات من جانب المنظمات غير الحكومية لأن ارتباط هذه الاستثمارات بالفقر غير مباشر، ولأن آثارها لا تظهر إلا في الأجلين المتوسط والطويل. ويقدر أن 23 في المائة من المشاريع العاملة لمجموعة

الإيماني إقبالاً على الاستثمارات عالية المخاطر إنما تعطي أولوية لظروف الاستثمار المحتمل نجاحه بنسبة تزيد على 80 في المائة، بصرف النظر عن قدرة هذا الاستثمار على إحداث أثر تحويلي من عدمه (ديفيكس، 2019ج).

وفي سياق السياسات الإنمائية وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، يمثل إيجاد الوظائف وتحقيق النمو الاقتصادي وتطوير القطاع الخاص أكثر الأهداف السياسية التي تستشهد بها الحكومات حتى الآن أمام مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية في مساعيها لتجديد الموارد. ويُستشهد بشكل متكرر أيضاً كأهداف متوخاة بالتنمية المستدامة وتغيير المناخ (بما يشمل مصادر الطاقة المتجددة)، وتخفيض الفقر، والحصول على الائتمان (والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم)، وحفز مستثمري القطاع الخاص، وفقاً لهذا النسق الترتيبي. وتتوقع عدة حكومات أوروبية أيضاً أن تعزز مؤسسات التمويل الإنمائي التابعة لها مصالحها الاقتصادية الوطنية وتحفز أنشطة الأعمال التجارية المحلية والمستثمرين المحليين التابعين لها للاستثمار في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل (مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية، 2016). وتقتضي الولاية الإنمائية لمؤسسات التمويل الإنمائي أن تنظر هذه المؤسسات أيضاً إلى أبعد من النتائج المباشرة التي تتأتى تقليدياً من رصد فرادى المشاريع، وأن تتطلع إلى استكشاف مجموعة من قنوات التأثير. وتتجه قائمة الأهداف السياسية لمؤسسات التمويل الإنمائي إلى الاتساع المتزايد، ومن ذلك مثلاً، سعيها إلى تتبع التمكين الاقتصادي للمرأة، ونوعية الوظائف، وتعزيز تغطيتها للبلدان الفقيرة والهشة. وفي عام 2019، أعادت مؤسسات التمويل الإنمائي الأعضاء في مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية التأكيد على أولوية مشتركة فيما بينها تتوخى بموجبها تكثيف مشاركتها في أفريقيا والدول الهشة (مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية، 2019).

ويمثل تحويل بؤرة تركيز مؤسسات التمويل الإنمائي وتوجيهه نحو أقل البلدان نمواً مسعاها إلى تحقيق ثنائي الأساس، أي الأرباح والتنمية، رغم ما قد ينطوي عليه ذلك من تناقض. فمن ناحية، تتواجد توقعات تحقيق مستويات العائد المرتفعة التي تعتمد عليها هذه المؤسسات لضمان استدامتها في البلدان النامية المتوسطة الدخل، إلا أنه يُطلب إليها من ناحية أخرى النهوض بالتنمية في أقل البلدان نمواً التي يتضاءل فيها مجموع الفرص الاستثمارية ويسود التصور بارتفاع مخاطر حوافض الأعمال التجارية (سافوي وآخرون، 2016). ولا يوجد ما يضمن توزيع استثمارات القطاع الخاص بشكل أعم على نطاق أقل البلدان نمواً بما في ذلك في القطاعات الأقل استقطاباً للاستثمار، وهو

التجارية الزراعية، والتمويل، والهياكل الأساسية. ويظهر فحص عشوائي لمشاريعها العاملة ارتفاع مستوى التأمين بين أدوات القطاع الخاص الموظفة في أقل البلدان نمواً. وعلاوة على ذلك، لا تميل تدخلاتها المصنفة كخبرات استشارية أو كمشاريع مرتبطة بالبعثات الدبلوماسية للولايات المتحدة أو بأنشطة وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة (المرتبطة بأفغانستان تحديداً) إلى اكتساب أهمية عددية كبيرة. كما أنها تُعتبر مؤسسة التمويل الإنمائي الوحيدة التي تدرج الخدمات الإنسانية كقطاع. ويمكن بشكل جزئي تعليل الاختلافات التي تعكسها حافظتها إلى أن القانون في الولايات المتحدة لم يكن يجيز لها في عام 2017 إجراء استثمارات سهمية خاصة مباشرة، رغم أنها قدمت الدعم لإنشاء صناديق استثمار مملوكة ومدارة من القطاع الخاص (دايونغسون، 2018).

وعلى وجه الإجمالي، لا يلقي تحليل حوافض مؤسسات التمويل الإنمائي سوى القليل من الضوء على الخط الفاصل، على سبيل المثال، بين الاستثمارات التي يمكن، وينبغي إجراؤها بالاستعانة بنموذج الأعمال الأساسي لمؤسسات التمويل الإنمائي التي تهدف إلى استرداد 100 في المائة من رأس المال علاوة على تحقيق عائد مالي، والأنشطة التي تدر عائداً منخفضاً لكنه موام من ناحية المخاطرة، مثلما تسعى إلى ذلك مجموعة سي. دي. سي. (المملكة المتحدة، 2017). وقد لاحظ كارتر وآخرون (2018) أن كون التمويل منطوياً على تحقيق إضافة من عدمه، أمر لا يمكن لمؤسسات التمويل الإنمائي معرفته على وجه اليقين.

#### ب- الأثر والمساءلة فيما يتعلق بمؤسسات التمويل الإنمائي: التبعات على التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً

لا تصمم مؤسسات التمويل الإنمائي مشاريع التنمية، إنما تقبل طلبات التمويل من الأعمال التجارية التي يتوقع أن تدر مشاريعها الاستثمارية عائداً مالية لهذه المؤسسات. وتدخل مؤسسات التمويل الإنمائي في مفاوضات ثنائية سرية مع رعاة المشاريع. ومن ثم، لا يرتبط نموذج أعمالها بخطط التنمية القطرية، كما أن نوع الاستثمار الذي تقبل عليه مؤسسة التمويل الإنمائي يشكل نوع التأثير الإنمائي الممكن تحقيقه. ويساعد ذلك على إبراز الشواغل المتصلة، مثلاً، بنهج مجموعة البنك الدولي للوصول بتمويل التنمية إلى حده الأقصى، والتركيز المتزايد الذي يختص به المانحون القطاع الخاص في أقل البلدان نمواً، التي تكون الأسواق فيها أصعب ومسارات مشاريع الاستثمار المجدية أضيق. ومن الناحية التاريخية، لا تُظهر مؤسسات التمويل



### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

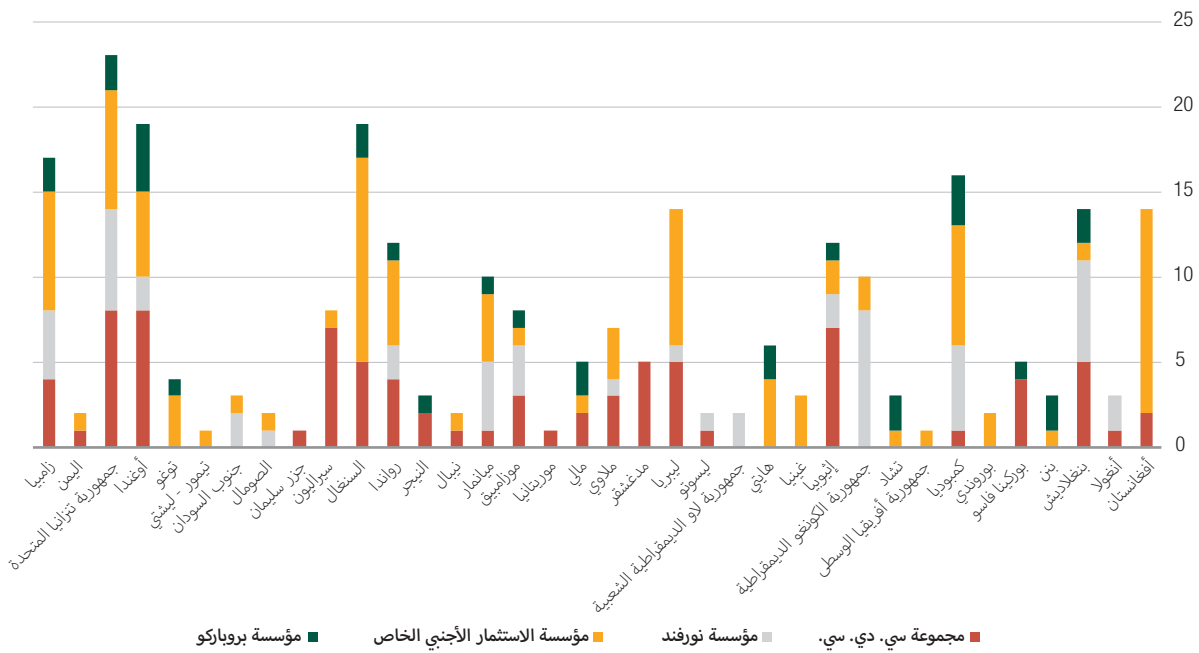
بطبيعتها إلى فترات نضج طويلة. وعلى سبيل المثال، وبالتوازي مع المحاولات الأخرى التي بُدلت من أجل توجيه التعاون الإنمائي الخاص، يحتاج كويليه وآخرون (2018) بأن المطلوب من مؤسسات التمويل الإنمائي أن تبدي استعدادها الصريح بقبول خسائر تجارية من أجل تحقيق مكاسب عامة.

عنصر مهم للتحقق من سلامة الأساس المنطقي لفكرة أدوات القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية وعمليات مؤسسات التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً. ويتطلب ذلك من هذه المؤسسات أن تحسن من توجيه نماذج أعمالها في أقل البلدان نمواً للتأكيد على الاستثمارات عالية المخاطر التي تحتاج

الشكل 3-14

#### حضور مؤسسات تمويل إنمائي مختارة في أقل البلدان نمواً

(عدد المشاريع)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من مجموعة سي. دي. سي.، ومؤسسة نورفند، ومؤسسة الاستثمار الأجنبي الخاص، 2019؛ ومؤسسة بروباركو.

في أقل البلدان نمواً ينحو إلى اجتذاب اهتمام المستثمر، بخلاف الطائفة منها التي تحوز أسواقاً أصغر ومعدلات مرتفعة للفقر والتي لها من ثم أن تتوقع أن تكون من الخاسرين. وتستند الحجج التي تدعم زيادة دور مؤسسات التمويل الإنمائي في التنمية إلى مقولات تشير إلى حيازتها لسجل مبرهن عليه يجمع بين الالتزام الصارم بالاستدامة التجارية وتحقيق الآثار النظامية. ويشار بصورة متكررة إلى القدرة الفريدة لمؤسسات التمويل الإنمائي على تحقيق إنجاز على صعيد إضافية التمويل والاستفادة من قنوات مختلفة لتحقيق الأثر (أتريدج وآخرون، 2019؛ كارتر وآخرون، 2018؛ مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية، 2018؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2016؛ سبرات وكولينز، 2012؛ المملكة المتحدة، 2016). وفي حين أنه لا يوجد تعريف موحد لمفهوم الإضافية، يتناول النقاش في

وربما مثل الحصول على رؤوس أموال إضافية من الحكومات صعوبة أقل لمؤسسات التمويل الإنمائي إذا ما قورن بقلة قدرتها على وزع خبرات فنية قطرية عميقة ومتخصصة (رابطة دعم رأس المال الخاص في الأسواق الناشئة، 2018؛ ميرشانداي، 2017). ومع ذلك يقر بعض الخبراء في مؤسسات التمويل الإنمائي بوجود مقايضة ممكنة بين توسيع نطاق معيار قياس الأثر الإنمائي وعدد الفرص الاستثمارية المؤهلة لاستيفاء هذا المعيار. وهناك من ثم ما يدعو إلى التساؤل عما إذا كان وجود تركيز على أفريقيا سيؤدي إلى زيادة قاطعة في التدفقات الاستثمارية إلى جميع أقل البلدان نمواً في القارة أو حتى إلى بعض هذه البلدان. وربما كانت أقل البلدان نمواً الأفريقية الحائزة لاحتمالات سوقية هي البلدان الأكثر احتمالاً للاستفادة. فارتفاع أعداد السكان والحضنة ومعدلات نمو الطبقة الوسطى

## الحضرة وارتفاع معدلات نمو الطبقة الوسطى أميل إلى جذب اهتمام المستثمر الخاص

ومثل هذه الإفصاحات عن الإضافية وقنوات التأثير في صياغة السياسات الإنمائية مفيدة بوجه خاص، لأنها تناول النتائج المتوخاة والتفاعل المعقد في عملية التنمية والتحول الهيكلية على نحو أكثر اتساعاً وعمقاً يتجاوز قياسات الاختزالين (لجنة السياسات الإنمائية، 2015؛ دي لا روسا ريس، 2017). ولكون هذه الآثار غير مباشرة، يتوقف نجاحها أو فشلها أو وثاقه صلتها على مجموعة كبيرة من العناصر والجهات الساقية الفاعلة التي تجعل إسنادها إلى مشاريع مؤسسات التمويل الإنمائي إشكالياً. فمن الصعوبة بمكان تحديد الآثار غير المباشرة، كما أن الكشف عن البراهين أمر عسير. وعلى سبيل المثال، تخفق الأدبيات المتعلقة بمؤسسات التمويل الإنمائي دائماً في الإقرار بالواقع المضاد (أتريدج وآخرون، 2019). وهناك أيضاً معاوضة بين تكلفة الحصول على البيانات، وجودة البيانات المجمعة. فقياس الآثار غير المباشرة يمكن أن يكون أكثر كلفة لأنها غير ميسورة على المشاهدة وأكثر اعتماداً على وقت الاستجابة. وهي أيضاً دائمة التأخر خلف الآثار المباشرة. ومن هنا، يصبح الاستثمار المنتظم من قبل مؤسسات التمويل الإنمائي في بناء القدرات وتنفيذ التقييمات المتشعبة مطلباً لا مناص منه (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ح).

ونتيجة لذلك، تعتمد مؤسسات التمويل الإنمائي على وضع الفروض والانخراط في إعداد التقديرات. وعلى سبيل المثال، تسم البراهين المتصلة بإثبات الآثار بمحدوديتها ويتعذر بالذات إثبات السببية دائماً (سافوي وآخرون، 2016). كذلك، وفيما يتعلق بالروابط الأمامية والخلفية، تحتاج دراسة الآثار المتجاوزة للآثار المباشرة إما وضع فروض أو استخدام دراسات حالات إفرادية لأغراض البحث المتعمق في الآثار، وهي دراسات لا يوجد منها إلا القليل في أقل البلدان نمواً (أتريدج وآخرون، 2019). وتتضمن النهج المختلفة المستخدمة في تقييم أثر مؤسسات التمويل الإنمائي، الدراسات الاستقصائية على المستوى الجزئي، ودراسات الحالة الإفرادية، ودراسات الاقتصاد القياسي، ودراسات الاقتصاد القياسي على المستوى الكلي. ولوحظ أيضاً استخدام الدراسات شبه التجريبية بما في ذلك اختبارات العينات العشوائية، في مجال التمويل البالغ الصغر على سبيل المثال.

كثير من الأحيان فئتين للإضافية هما، الإضافية المالية والإضافية الإنمائية، اللتين أوضحت بعض مؤسسات التمويل الإنمائي عناصرهما الفرعية أيضاً على النحو التالي:

- الإضافية المالية. وتعني أن توفر مؤسسات التمويل الإنمائي رأسمال استثماري إلى كيانات لا تستطيع بدون الدعم الرسمي الحصول على تمويل من أسواق رأس المال الخاص المحلية أو الدولية بشروط أو بكميات مماثلة، وبدون أن تُضيق باستخدام هيكلها التسعيري المدعوم على أي استثمار آخر يسهم في نمو العمالة، أو إن كانت هذه العملية تحشد استثماراً من القطاع الخاص ما كان له أن يُستثمر بخلاف ذلك.
- الإضافية الإنمائية. وتعني أن تستثمر مؤسسات التمويل الإنمائي في المناطق الجغرافية والقطاعات والشرائح المحرومة باتباع نهج طويل الأجل يقبل بمستويات مرتفعة للمخاطرة، وينبغي أن يشمل ذلك تغيير طبيعة الاستثمارات لكي تصبح أكثر نفعاً مع الحرص على زيادة جودة الاستثمار، وتشمل العناصر الفرعية لهذه الإضافية ما يلي:

< إضافية القيمة. تستطيع مؤسسات التمويل الإنمائي المساهمة في تعزيز المعرفة في البلدان بدعم بناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية وإحداث تغييرات في البيئات التنظيمية للأعمال التجارية واستيعاب المعايير البيئية والاجتماعية. ويقوي هذا الدعم القدرات الإدارية والإبداعية التي تسهم في زيادة إمكانية نمو الشركات والاستثمار في التكنولوجيا والمهارات، وما يرتبط بذلك من تهيئة فرص العمل. وفي بعض الأحيان تصنف هذه الإضافية بدورها إلى إضافية تشغيلية وإضافية مؤسسية.

< البراهين أو الآثار الحفّازة. يمكن لمشاريع مؤسسات التمويل الإنمائي أن تعمل كطلائع بالبرهنة على إمكانات الاستثمار الجديد في الأسواق الصعبة، وتهيئة أثر متضاعف يؤدي إلى مزيد من الاستثمارات ومزيد من احتمالات إيجاد فرص العمل وحشد مستثمرين آخرين، عن طريق مشاطرة المخاطر والخبرات.

< الروابط الأمامية والخلفية. يمكن لمؤسسات التمويل الإنمائي دعم الشركات التي تملك روابط أمامية وروابط خلفية في الاقتصاد، بمعنى، المصنّعين الذين يحتاجون مدخلات من الموردين (روابط خلفية) ويمكنهم بيع منتجاتهم إلى موزعين (روابط أمامية). ويسهم دعم النمو في هذه الشركات في خلق آثار أمامية وخلفية بما يمكن أن يؤثر بدوره في إيجاد الوظائف.

• آثار النمو من الرتبة الثانية: الوظائف التي يجري إيجادها نتيجة لآثار النمو، ويتصل بعضها بالآثار العرضية للإنتاجية، عندما تزاو شركات ثالثة أعمالها بكفاءة أكبر وتوسع من نطاق الأنشطة الاقتصادية وتوجد في سياق هذه العملية عدداً أكبر من الوظائف.

وتكون الآثار المباشرة للتوظيف التي يُبلغ بها متلقو الاستثمار هي الأيسر إثباتاً لمؤسسات التمويل الإنمائي، لكن صعوبة الإسناد تتزايد على مدى سلسلة السببية مع تعذر مراقبة خليط معقد من العوامل المتداخلة، بما فيها الآثار الممكن أن تنجم عن تأثيرات البرامج والاستراتيجيات الإنمائية الحكومية، أو تكون متأصلة في النظام الإيكولوجي المحلي لريادة الأعمال.

وقد ثبت، على نطاق البلدان وعلى مدار الوقت وجود ترابط بين أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي ونمو الوظائف وزيادة إنتاجية العمل. غير أن معظم الأدلة الداعمة لهذه النتيجة تتعلق باستثمارات في غير أقل البلدان نمواً، وربما يعود ذلك إلى قلة البيانات المتاحة، أو التعقد الذي يسم البيانات، أو قلة الخبرة الفنية المتاحة لمؤسسة التمويل الإنمائي عن أسواق أقل البلدان نمواً (أترديج وآخرون، 2019). ولأن قدرة الشركات المحلية في أقل البلدان نمواً على الاستجابة الفعالة لاستثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي تكون منخفضة عادة مقارنة بالبلدان النامية الأخرى، جراء العوائق على صعيد القدرات الاستيعابية والإنتاجية، يمكن أن يتسم هذا الترابط بالضعف أو يكون منعدماً في أقل البلدان نمواً. وتتناقض هذه الفجوة في الأدلة المتعلقة بأقل البلدان نمواً مع الدفعة المتضاربة المتطلعة إلى تكثيف أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً، وتثير الشكوك حول استصواب توسيع نطاق عملياتها في هذه البلدان (أترديج وآخرون، 2019). وهذا التجاذب الظاهر بين التوقعات المتعلقة بالآثار الإنمائية لمؤسسات التمويل الإنمائي وما تستطيع إثباته بالفعل في هذا المجال، ينطوي على إشكالية في ضوء الأسئلة التي تطرحها السياسات العامة بشأن ضرورة إيجاد توازن بين تكاليف استخدام المساعدة الإنمائية الرسمية من خلال مؤسسات التمويل الإنمائي، والفوائد التي تتأتى من هذا الاستخدام (أشلي، 2018).

وتمثل نوعية الوظائف قضية متصلة بصميم الموضوع، وهي مجال لتقييم الأثر تتأخر على صعيده حالياً مؤسسات التمويل الإنمائي. فنوعية الوظائف مسألة مهمة في أقل البلدان نمواً لأن الصلة بين إيجاد الوظائف وتحقيق التقدم الاجتماعي لا تسير في خط مستقيم في أحيان كثيرة، على نحو ما يوحي به الاستدلال التقليدي بأن مأل إيجاد الوظائف هو تخفيض

## مؤسسات التمويل الإنمائي تستخدم الفروض في تقدير الأثر الناجم عن عملياتها

وعلى خلاف مصارف التنمية الوطنية، لا تزال مؤسسات التمويل الإنمائي تشكل مجموعة مؤسسات قليلة الدرس نسبياً من ناحية أنشطتها وآثارها من منظور سياقات أقل البلدان نمواً. وثمة توقعات كثيرة بشأن ما يمكن لهذه المؤسسات أن تنجزه من ناحية الأثر الإنمائي، فيما يتصل على الأخص بالإضافة والآثار التحفيزية، لكن البراهين على الإضافية التي تحققها هذه المؤسسات لا تزال واهية. وقد باتت مسألة ما إذا كانت هذه المؤسسات تحدث فرقاً حقيقياً أو بإمكانها إحداث فرق حقيقي موضوعاً لبحث متزايد، مع التركيز بقدر أكبر على مؤسسات التمويل الإنمائي في مجال التعاون الإنمائي، وتشير الدلائل إلى أن إقامة الدليل القاطع على الإضافية لا يزال مراوفاً (أترديج وآخرون، 2019؛ كارتر، 2017ج). ويسلط التحليل الوارد أدناه الضوء على بعض المسائل التي تحتاج أن تولي مزيداً من الاهتمام أو الاعتبار، من أجل تعزيز قاعدة الأدلة المتعلقة بالآثار الإنمائية لمؤسسات التمويل الإنمائي.

### 1' إيجاد الوظائف

يمثل إيجاد الوظائف أحد الأهداف والمؤشرات الأهم لمؤسسات التمويل الإنمائي، ويقاس عادة بعدد الوظائف المباشرة وغير المباشرة التي أوجدت، أو أمكن الإبقاء عليها والتي تربو آثارها غير المباشرة في كثير من الأحيان على آثارها المباشرة. ويسلك الأثر التوظيفي لاستثمارات هذه المؤسسات عدة قنوات، على النحو المبين أدناه (سافوي وآخرون، 2016):

- الآثار المباشرة: الوظائف التي يجري إيجادها في الشركات والمشاريع المدعومة مباشرة باستثمار مؤسسات التمويل الإنمائي.
- الآثار غير المباشرة: الوظائف التي يجري إيجادها عن طريق الروابط الأمامية والخلفية لسلسلة العرض نتيجة للمشروع أو الشركة المدعومة من مؤسسات التمويل الإنمائي.
- الوظائف المستحثة: الوظائف التي يجري إيجادها من خلال مضاعفات الطلب والآثار الأخرى المتصلة بالاستهلاك الناجمة عن الوظائف المباشرة وغير المباشرة التي أوجدتها مؤسسات التمويل الإنمائي.

## مديرو الصناديق الأجنبية حديثو العهد بالاستثمار في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية

الأحيان إلى تكاليف المعاملات ذات الصلة، مع أنه يسعها استخدام أدوات القطاع الخاص لتشجيع زيادة الإقراض إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم برصد تمويل لصناديق الاستثمار الخاص والوسائط المالية الأخرى. وبوسع مؤسسات التمويل الإنمائي بفعل ذلك أن تبرز بقدر كبير مدى إسهامها في تعميق التمويل المحلي. ويشير الفحص العشوائي للمشاريع العاملة التابعة لمجموعة سي. دي. سي. في أقل البلدان نمواً في عام 2017، إلى اعتماد المجموعة لهذا الغرض على تسخير وسائط مالية من قبيل صناديق رأس المال الخاص وأنواع الصناديق الأخرى. ويهيمن كل من مؤسسات التمويل الإنمائي ومستثمر الأثر على جمع الأموال لصناديق رأس المال الخاص ورأس المال المخاطرة في كثير من البلدان النامية (ديفاكاران وآخرون، 2014؛ منظمة أوكسفام الدولية، 2018). وعادة ما يتطلب تحويل معظم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم ورواد الأعمال في أقل البلدان نمواً إلى أهداف استثمارية مجدية توافر قدر كبير من المساعدة التقنية في مجال إعداد المشاريع إلى جانب توفير التمويل. وتباين نقطة الانطلاق لمشاريع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ورواد الأعمال في أقل البلدان نمواً ويمثل ذلك عنصراً مهماً للنجاح والنمو. ومن الناحية النظرية، تحوز صناديق رأس المال قدرًا أكبر من الخبرة في توفير التمويل ودعم بناء القدرات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في قطاعات مختلفة، وتسهم من ثم في زيادة فرص تحقيقها مردودات ناجحة، لكن ذلك يعتمد بدرجة كبيرة على حيازة هذه الصناديق خبرة محلية متخصصة. ومن هنا، يصبح التشارك مع صناديق رؤوس الأموال والوسائط المحلية المالية الأخرى مستصوباً.

ومن إجمالي الاستثمارات العاملة الخمسين لمجموعة سي. دي. سي. التي استخدمت فيها المجموعة صناديق رأس المال وأضعت للمعاينة العشوائية، لم يوجد سوى مشروع واحد بأغلبية محلية في الملكية (من داخل البلد). ومع أن ذلك يمثل لا ريب نتيجة جزئية لانعدام التعميق المالي في أقل البلدان نمواً، ثمة دليل على وجود عوامل أخرى تساهم في حدوثه. وقد أبانت الاتجاهات العالمية التي سجلتها دراسة استقصائية أجرتها رابطة دعم رأس المال الخاص في الأسواق الناشئة في

عدم المساواة والفقير. فالفقراء يقبلون عادة بأي عمل يتاح لهم وبأي أجر، وهو ما يولد حالة جسيمة لفقير العمل، بمعنى أن الناس يعملون في وظائف لكنهم يظلون فقراء. وتقدر معدلات فقر العمل في البلدان المنخفضة الدخل بزهاء 40 في المائة، مقارنة بالنسبة العالمية البالغة 9 في المائة في المتوسط (منظمة العمل الدولية، 2019). ورغم أن فقر العمل المدقع، الذي تعرّفه منظمة العمل الدولية بالأسرة المعيشية التي يقل نصيب الفرد فيها من الدخل أو الاستهلاك عن 1.90 دولار في اليوم، يتجه حسب التوقعات إلى التناقص في أفريقيا ومنطقة المحيط الهادئ وجنوب شرق آسيا، فإن معدل فقر العمل المتوسط في أفريقيا والبالغ زهاء 23 في المائة، يرجح أن يبقى دون تغيير، كما أن حصة كبيرة من الوظائف التي تم إيجادها في المنطقتين الأخرين - والتي بلغت فيها معدلات فقر العمل المتوسط وفقير العمل المدقع مقياسين معاً نسبة 19.6 في المائة - يرجح أن تظل على رداءة نوعيتها (منظمة العمل الدولية، 2018).

ويؤدي المعدل المرتفع المستمر لحدوث التوظيف غير الرسمي على نطاق اقتصادات أقل البلدان نمواً، إلى إبطاء توقعات تخفيض فقر العمل (الأونكتاد، 2018ب). ولذلك يعتبر تركيز مؤسسات التمويل الإنمائي على التوظيف الرسمي تطوراً يستحق الترحيب. لكن نوعية العمل ستكون في مهب الريح إذا ما أخذ التوظيف محركاً للتحوّل الهيكلي في أقل البلدان نمواً. فرداءة نوعية الوظائف يمكن أن تزيد حوافز التنويع باتجاه المنتجات الأقل تعقيداً، وتتسبب من ثم في المزيد من إعاقة الطاقات الإنتاجية في الدول (فرياري، 2017). وتمثل هذه القضايا، والمسألة ذات الصلة المرتبطة بتطوير المهارات من أجل دعم مستوى أعلى من إضافة القيمة، شاغلاً حرجاً في أقل البلدان نمواً (فالدي، 2013). وفي هذا الصدد، تعتبر مؤسسات التمويل الإنمائي نظرياً في وضعية مناسبة فيما يتعلق بأدوارها الجديدة كمصدر للمعلومات ذات الأهمية الحيوية للممارسين ومقرري السياسات الإنمائيين.

### 2' الحصول على التمويل

يكتسي التحدي المتعلق بالحصول على التمويل مستوى أعلى من الحدة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في أقل البلدان نمواً، ويمثل مسألة تأتي في صدارة اهتمامات مؤسسات التمويل الإنمائي من أجل تحقيق ولايات السياسات الإنمائية المتعلقة بدور القطاع الخاص في التنمية (الأونكتاد، 2018ب). ولا يقدم كثير من هذه المؤسسات دعماً منتظماً مباشراً إلى المشاريع الصغيرة، ومرجع ذلك في أغلب

التي تجريها مجموعة سي. دي. سي. ومؤسسة بروبازكو، وتجري مؤسسات التمويل الإنمائي في أغلب الأحيان استثمارات رأسمالية مباشرة في هذه الشركات. وفي بنغلاديش على سبيل المثال، استثمرت مجموعة سي. دي. سي. رأسمالاً مباشراً في الشركات المحلية، وكلها شركات كبيرة وراسخة. وتشير الأدلة أيضاً إلى أن رجحان كفة الشركات العائلية أو الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي يديرها مالكوها في البلدان المنخفضة الدخل معناه أن عدداً كبيراً من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ربما مال على الأرجح إلى تجنب رأس المال السهمي وتفضيل الاحتفاظ بالملكية الكاملة مساهماً من ثم، في وجود أسواق تتضاءل فيها إمكانات التعامل أمام مديري الأموال (رابطة دعم رأس المال الخاص في الأسواق الناشئة، 2017).

ومن منظور التحول الهيكلي، وإقراراً بأن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على أنواعها ليست جميعها مما يؤدي دوراً في زيادة فرص إيجاد الوظائف جيدة النوعية وإحداث التحول الهيكلي، ربما لا يكون هذا التحيز البين نحو الشركات الكبيرة مدعاة للخلاف إن حقق مكاسب نظمية من جانب الشركات ورواد الأعمال ذوي التأثير المرتفع الذين تكون إمكانات مساهماتهم في تحقيق التحول الهيكلي مؤكدة أكثر من أنواع ريادة الأعمال الأخرى التي تسود في أقل البلدان نمواً (الأونكتاد، 2018ب). غير أن سد فجوة الدعم المشاريحي المرتبطة بفقدان تمويل منتصف المسار في أقل البلدان نمواً ربما استمر مع ذلك يمثل قضية لهذه البلدان، رغم الجهود التي تبذلها مؤسسات التمويل الإنمائي في هذا المجال.

وأحد العوامل التي قد تساعد في تفسير الجحوش الظاهر نحو أكبر الشركات الصغيرة والشركات المتوسطة الحجم هو عدم وجود تعريف عالمي لمثل هذه المشاريع. فهذه الشركات تميل في أقل البلدان نمواً إلى أن تكون صغيرة للغاية، بل أن الشركات المتوسطة الحجم تكون أيضاً أصغر حجماً من نظيراتها في البلدان المتقدمة النمو. وعلى سبيل المثال، يصل مستوى استثمارات رأس المال التي تجريها مؤسسة نورفند عادةً أربع ملايين دولار فأكثر، بينما لا توجد سوى حفنة قليلة من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في أقل البلدان نمواً قادرة على الأرجح على استيعاب حجم هذا التمويل، على نحو ما أظهرته تجربة صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية التي أبانت عن أن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في أقل البلدان نمواً تحتاج عادةً إلى ائتمان يتراوح بين 50 000 دولار ومليون دولار واحد. وانطلاقاً من ضرورة تدعيم ريادة الأعمال وترسيخ نظام إيكولوجي متوازن جامع للشركات من جميع الأحجام في أقل

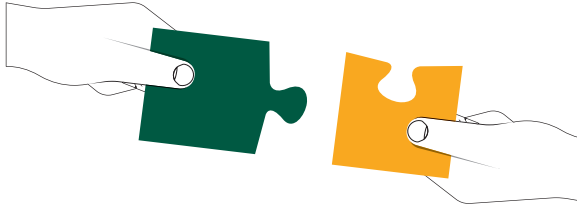
عام 2017 عن وجود اتجاه نحو إدماج صناديق رؤوس الأموال التابعة لمؤسسات التمويل الإنمائي على نطاق عدد محدود من مديري الأموال. ويشير ذلك إلى أن هذه المؤسسات تسعى على حد سواء إلى تركيز رأس المال ودمج العلاقات. ويشير أحد الدلائل الوصفية المتأتية من شرق أفريقيا وأمريكا اللاتينية إلى أن كثيراً من مديري الأموال وأفرقة الاستثمار حديثو العهد نسبياً في ميدان الاستثمار في الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وتؤكد مؤسسات التمويل الإنمائي أيضاً أن مديري الأموال ذوي القواعد الإقليمية دون المستوى في سعة التفكير والأفق، وأن خبرة وكفاءة الإدارة المحلية للأموال بحاجة إلى تطوير (ديفاكاران وآخرون، 2014).

وأظهرت المعاينة العشوائية لاستثمارات مجموعة سي. دي. سي. ومؤسسة بروبازكو، انحيازاً نحو الشركات الكبيرة بما في ذلك على سبيل المثال التوجه البين في برنامج الأثر وحافضة التحفيز في مجموعة سي. دي. سي. نحو التركيز على أكبر الشركات الصغيرة والشركات المتوسطة الحجم<sup>(16)</sup>. وتكون الشركات الأكبر حجماً، بفضل طاقتها الداخلية وقدرتها على احتياز مهارات متخصصة، بما في ذلك من شركات موجودة في الاقتصادات المتقدمة النمو، أكثر تهيؤاً للمشاركة مع ممولي صناديق رأس المال وتوليد استثمارات مدرة لمستوى أعلى من الأرباح لمؤسسات التمويل الإنمائي ومستثمري الصناديق. وتنتهي مؤسسات التمويل الإنمائي وصناديق الاستثمار على وجه العموم إلى منح أولوية للأعمال التجارية التي تظهر سجلاتها تحقيق الأرباح، كما أن الشركات الكبيرة في البلدان النامية تكون منتجة بمقدار يزيد 10 أضعاف على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (مركز التجارة الدولية، 2015). ومن جملة الاستثمارات العاملة التي أخضعت للمعاينة العشوائية، مثلت الشركات الدولية الكبيرة جهات مستفيدة رئيسية من الاستثمارات

(16) جمعت استثمارات مجموعة سي. دي. سي. في حافظتين للحفز والنمو؛ ويجري الاستثمار من الحافضة الأولى في أسواق صعبة مثل أسواق أقل البلدان نمواً وينتظر منها أدنى معدل لتحقيق الأرباح. وفي الوقت الراهن، يفاد عن مجموعة سي. دي. سي. باعتبارها رائدة فيما بين مؤسسات التمويل الإنمائي في تبنى هذا النهج. وفي عام 2018، مثلت حافظتها التحفيزية قرابة 2 في المائة من إجمالي حافضة المجموعة، مقارنة بنسبة 62 في المائة لحافضة النمو و36 في المائة لحافضة موجوداتها. وتدير المجموعة حافظتين استثماريتين مصممتان لخدمة حافظتها التحفيزية، والمتوقع أن تكون استثمارات هذه الصناديق عالية المخاطرة لكنها تنطوي على إمكانات تجارية في الأجل الطويل وتساعد على حفز استثمارات أخرى (اللجنة المستقلة المعنية بأثر المعونة، 2019).



## نماذج الأعمال لمؤسسات التمويل الإنمائي وصناديق رأس المال الخاص ...



### غير مناسبة لغالبية الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في أقل البلدان نمواً

البلدان النامية، التي تنص تحديداً على أن مسؤولية مؤسسات التمويل الإنمائي لا تمتد عادة لتشمل الإفصاح عن الملكية النفعية لمتلقي الاستثمار إلا إذا كان ذلك منصوصاً عليه في قانون البلد المضيف. وبالرغم من أن معيار التبادل التلقائي للمعلومات يقتضي تقديم البلدان معلومات عن الملكية النفعية، يبدو حسبما لوحظ أن قدرات البلدان النامية وأقل البلدان نمواً بوجه خاص لا تساعد على الاستفادة من تنفيذ هذا المعيار.

#### '4' تكاليف الإنتاج

تمثل تكاليف الإنتاج في أقل البلدان نمواً عائقاً كبيراً أمام تطوير القطاع الخاص وزيادة تنافسيته. وفي أحيان كثيرة تشير مؤسسات التمويل الإنمائي إلى المساهمات التي تقدمها لتحسين سبل الحصول على الخدمات الإنتاجية باعتبارها جزءاً من الإضافية الإنمائية. وعلى ما لوحظ من قبل، تعطي هذه المؤسسات أولوية للهيكل الأساسية الإنتاجية. ومن جملة المشاريع العاملة التي أخضعت للمعاينة العشوائية بدا أن عديداً منها متماثل مع الشراكات التقليدية بين القطاعين العام والخاص (باستثناء مشروع واحد على الأقل لم تُلتصم معلوماته أو نُفصَح عن شروطه علناً في بلد الاستثمار)، ربما لأن التعريفات المدعومة تشكل أحياناً ضرورة لأسواق أقل البلدان نمواً (الأونكتاد، 2017أ). وإحدى القضايا الحاسمة المتصلة بالتحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً هي الكيفية التي تؤثر بها استثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي ليس فقط في توافر الخدمات بل أيضاً في تكاليفها. ويمكن في هذا الخصوص أن يتسبب ضعف سجل شراكات القطاعين العام والخاص المتصلة بالطاقات في أقل البلدان نمواً، في تقويض الآثار الإيجابية لتركيز مؤسسات التمويل الإنمائي على الهياكل الأساسية. ويمثل تخفيض تكلفة الأنشطة الإنتاجية شرطاً ضرورياً لتوليد الآثار غير المباشرة التي تقدر مؤسسات التمويل الإنمائي أنها جزء من الأثر الإنمائي الذي

البلدان نمواً، يمكن أن يكون هذا الاتجاه سلبياً من منظور التحول الهيكلي ولا يفيد رواد الأعمال بالغي الصغر مرتفعي التأثير، الذين يواجهون عملياً صعوبة في الحصول على قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ومن هنا، يكون أحد المجالات التي تستدعي مزيداً من البحث هو الوقوف على ما إذا كانت نماذج أعمال مؤسسات التمويل الإنمائي وصناديق رأس المال الخاص تمثل في حد ذاتها قريناً غير مكافئ لمشاريع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وأهدافها المقابلة المتعلقة بالنمو وملكية رأس المال في أقل البلدان نمواً.

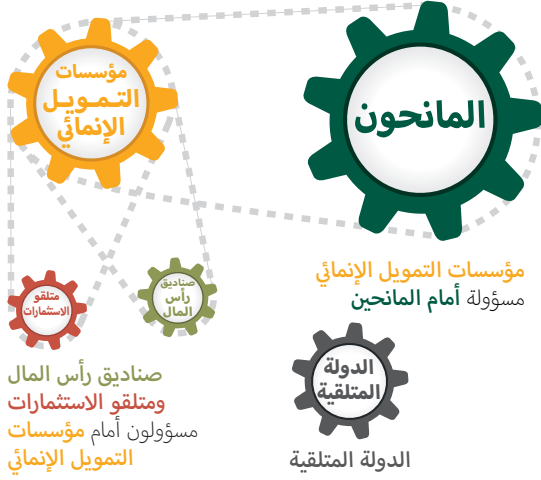
#### '3' الملكية

إحدى القضايا المحورية التي أثارها الأونكتاد (2018ب) تتمثل في دور الملكية المحلية في بناء قاعدة محلية مستدامة لريادة الأعمال، وما يبيده الاقتصاد المحلي ذاته من استجابة في هذا المضمار. فرواد الأعمال المحليون متاح لهم مزايا محتملة كثيرة. فهم عادة يعملون في قطاعات أكثر ويستقطن شرائح مختلفة من العمالة المحلية في أفق جغرافي أوسع، مقارنة بالمستثمرين الأجانب. ويقدم رواد الأعمال مساهمتهم في مشهد قوي لريادة الأعمال يضم شركات من مختلف الأحجام، ويُعين على الدخول إلى الأسواق في وقت مبكر ويمكن من إحداث اختراق سوقي أعمق مقارنة بالشركات الأجنبية. ومن ثم، يكون رواد الأعمال دعامة أساسية في تعزيز سلاسل القيمة المحلية والمساهمة في مستويات أعلى لتهيئة الوظائف المحلية وزيادة إيرادات القطاعين الخاص والعام. وأخيراً، يخدم هؤلاء في أحيان كثيرة كأدوات أولية للإدماج والنمو، ويمكنهم لعب دور حاسم في تخفيض مخاطر الاستثمار الأجنبي (ديفيكس، 2019هـ؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2017؛ الأونكتاد، 2018ب).

وتشدد مؤسسات التمويل الإنمائي على أهمية العمليات المحلية للمستثمرين، لكنها تسكت إلى حد كبير عن الحديث عن الملكية المحلية. ولا يكون واضحاً دائماً ما إذا كان وجود هدف معلن بشأن التركيز على زيادة سبل الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية، متوافقاً مع تعزيز ريادة الأعمال المحلية. وعندما تقدم المعلومات عن الاستثمارات، لا يكون ممكناً في كثير من الأحيان التعرف بشكل يقيني على توزيع الدعم الذي تقدمه مؤسسات التمويل الإنمائي على نطاق القطاعين الخاص الوطني والخاص الأجنبي، حتى في حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويتماشى ذلك مع مبادئ مؤسسات التمويل الإنمائي الأوروبية (2018) بشأن الضرائب المسؤولة في



## المساءلة بين الجهات الفاعلة



متوسطاً قدره 27 في المائة في العنصر المتعلق بكفاءة الأداء عند تقديرهم باستخدام مؤشر شفافية المعونة في عام 2018 (حملة أنشُر ما تمول، 2019).

ويمكن مشاهدة صورة مشابهة فيما يتعلق بالتمويل المختلط، حيث تقدم معظم التقييمات التي تعدها الصناديق والمرافق الخاصة على أساس طوعي (الشكل 3-15). ويوجه معظم تقارير التقييم التي يعدها القطاع الأكبر من الجهات الفاعلة في مجال التمويل المختلط لخدمة أغراض داخلية فقط ولا تُشاطر إلا مع المانحين الثنائيين. ولا يقع على الجهات الخاصة الموفرة للتمويل المختلط التزام بتقييم مشاريعها. وعلى غرار استثمارات مؤسسات التمويل الإنمائي، تعد تقييمات الآثار الإنمائية الناجمة عن التمويل المختلط فيما بين الجهات المانحة على أساس كل حالة على حدة (ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي، 2014).

## دال- استنتاجات

إن إصلاح هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية، وفي بعض الحالات، التركيز الأحادي في القطاع الخاص على نُهج بعينها لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، دفع بقضية النقص الشديد للمساءلة في التمويل الإنمائي الدولي إلى الصدارة. ويحيل التشوش في التدفقات بشروط ميسرة وغير

تحدثه في أقل البلدان نمواً، غير أن مثل هذه المعلومات تحتاج إلى إذاعتها.

## '5' الشفافية والمساءلة

تُعرض معظم المعلومات المتعلقة بمؤسسات التمويل الإنمائي في أشكال عسيرة على التجميع أو المقارنة كما أنها مستهلكة للوقت (ديفيكس، 2019ب؛ كارتر وآخرون، 2018). ولا توجد إجراءات موحدة للإبلاغ بما في ذلك المصفوفات المستخدمة في تقييم الأداء. ولا تلقي البيانات المتاحة إلا ببصيص الضوء على الدوافع وراء الاستثمارات الجارية. وتتبع كل مؤسسة في تحديد المناطق والأدوات المالية بارامترات الخاصة؛ ولا يُجهر بها عادةً، وعندما تتاح قد لا يكون الإبلاغ عنها متساوياً على نطاق المشاريع أو فترات الإبلاغ. وترد مؤسسات التمويل الإنمائي على الطلبات التي تقدم إليها لإبداء قدر أكبر من الشفافية، بالتذرع بالسرية التجارية والخصائص الذاتية لنماذج الأعمال. ولا تتاح للعموم التفاصيل المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية التي يشارك فيها القطاع الخاص (أتريدج، إنغرن، 2019). وتزيد حدة الشواغل بشأن الشفافية جراء الطابع المتغير لمشهد التعاون الإنمائي، الأمر الذي يستدعي التخلي عن المبادئ والتوجيهات العالمية غير الملزمة. وقد لاحظ سالدينغر وآخرون (2019)، النزوع الذي تبديه مؤسسات التمويل الإنمائي إلى صياغة رسائل ثلاثية النظرة المحددين، ورسم الصورة التي ترغب في نقلها لكل قطاع منهم.

وتتور الشواغل حول علاقات المساءلة بين الجهات الفاعلة المختلفة في القطاع الإنمائي الخاص في حقبة التعاون الإنمائي الخاص. ولا يقع على مؤسسات التمويل الإنمائي التزام بتبادل المعلومات مع السلطات المحلية، وتسير المساءلة في اتجاه معاكس صوب مالكي هذه المؤسسات. ويرفع متلقو الاستثمار تقاريرهم إلى المؤسسات أو إلى الوسيط المالي. وعلى ما هو ظاهر في تجربة بنغلاديش، تُترك الدول المتلقية في أحيان كثيرة قابضة خارج هذه الدائرة، وهي نقطة تدعم الحجج التي يطرحها هذا الفصل (الإطار 3-4). وتتجه المعلومات ذات الأهمية الحاسمة في تقدير آثار المشروع والجهة المانحة، كالأهداف والنتائج والتقييمات، إلى أن تكون الأصعب على الاستدلال حتى فيما بين المؤيدين الذين يعتلون المراتب العليا على صعيد المساءلة. وعلى نحو جماعي، سجل المانحون

ميسرة الناتج عن إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية، جوانب من هذه المساعدة كانت مفهومة في السابق إلى جوانب يكتنفها الغموض الآن. وقد انتهى الأمر بهذا النقص في المساءلة إلى أن أصبح بمثابة كعب أخيل بالنسبة لأهداف التنمية المستدامة.

### الإطار 3-4 دراسة حالة إفرادية لتجربة بنغلاديش مع استثمارات مؤسسة التمويل الإنمائي

استُخلصت النقاط الواردة فيما يلي من استعراض شمل 240 مشروعاً قائماً على مشاركة القطاع الخاص:

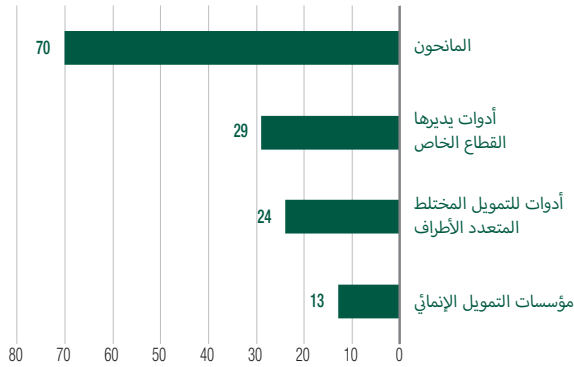
- يهيمن مانحو لجنة المساعدة الإنمائية على مشاركة القطاع الخاص المحشودة عن طريق التعاون الإنمائي (37 في المائة)، تليهم مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف (33 في المائة)، فالمؤسسات الثنائية للتمويل الإنمائي (25 في المائة).
- أداة القطاع الخاص المهيمنة هي التمويل، وبالأساس تمويل القروض، وتتركز بالدرجة الأولى في القطاع المالي، والزراعة، والصناعة التحويلية، والطاقة. ويدعم التمويل 71 في المائة من المشاريع المستعرضة، ويقدم دعم لتمويل الديون إلى 42 في المائة من إجمالي المشاريع.
- لا تزال الشركات المحلية الكبيرة هي الشركاء الأبرز في المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص في بنغلاديش.
- من غير المستطاع تحديد إجمالي حجم المساهمات العامة أو الخاصة في المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص جراء نقص الشفافية.
- تتضمن الأنشطة الرئيسية التي تدعمها المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص، تحسين سبل الحصول على التمويل أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم و/أو الشركات الموجودة في قطاعات محددة، والمشاريع المتصلة بالتكنولوجيا أو البحوث في مجال الزراعة، وتمويل عمليات الشركات بما فيها التوسع في الأنشطة وإدخال التحسينات.
- من غير الواضح تبيّن المدى الذي تدعم به أنشطة المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص أهداف سياساتية قطاعية محددة، حتى في الحالة التي تكون فيها القطاعات التي تختارها مؤسسات التمويل الإنمائي متوافقة مع الأولويات العامة لخطة التنمية الوطنية.
- بوسع المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص أن تستفيد من وجود شركات أشمل وأن تدعم زيادة الملكية الوطنية؛ وتُدرج المؤسسات الحكومية كشركاء فيما لا يزيد على 9 في المائة من المشاريع، بينما يتضمن 8 في المائة من المشاريع منظمات للمجتمع المدني، ويتضمن أقل من واحد في المائة منها رابطات محلية للأعمال التجارية.
- فيما يختص بإيجاد بيئة تمكينية للأعمال التجارية، تميل المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص إلى تجاهل دعم القدرات الحكومية في الانتقال من صياغة السياسات العامة إلى تنفيذها؛ بما في ذلك الدفع قدماً بالمشاريع والبرامج القائمة، وضمان الامتثال للقوانين واللوائح التنظيمية، وإرساء قدر أكبر من التنسيق والتسويق على نطاق الحكومة بشأن التعامل مع القطاع الخاص.
- لا يوجد سوى عدد محدود من المشاريع المستعرضة (12 في المائة) يستهدف صراحة الفقراء قاطني الأماكن المحرومة من الخدمات أو المناطق الريفية. ولا تتجاوز المشاريع التي تستهدف المرأة صراحة أربعة مشاريع.
- تخضع معظم المشاريع القائمة على مشاركة القطاع الخاص لرصد منتظم بتواتر سنوي أو لفترات تزيد على السنة، وبدرجة أقل عن طريق الزيارات الميدانية. وبوسع عدد أكبر من شركاء التنمية وضع أحكام لرصد مشاريع محددة، وتتاح للعموم النتائج التي تتوصل إليها تقييماً منتصف المدة والتقييمات النهائية.
- يقدم ما لا يتجاوز 3 في المائة من المشاريع المستعرضة معلومات عن التقييم، ويحدد 4 في المائة أخرى منها الخطوط العامة للكيفية التي يُجرى بها التقييم. ويبدو أن التركيز منصب على نشر النُهج والسياسات المؤسسية المتبعة في التقييم، على نحو ما أظهره 65 في المائة من المشاريع.

المصدر: كيندوراني وآخرون، 2018.

### الفصل 3: تعاون القطاع الخاص في مجال التنمية: مزيد من القيمة للثمن المدفوع؟

لعام 2030، لا يوجد لها عملياً أي أثر في صندوق أدوات التنمية. ويتناقض ذلك بشكل مباشر مع المقصود به أن يكون شراكة عالمية متجددة لأغراض تحقيق التنمية المستدامة. وثمة إمكانية كبيرة في أن يتسبب غياب الفهم المشترك حول هذه المسألة في تقويض الآثار الإنمائية على المستوى النظمي في البلدان المتلقية لمشاركة القطاع الخاص التي يقودها المانحون. وعلى نحو حاسم، تواجه الفرص السانحة للاستثمار في قدرات الدولة وملكيته مخاطر السقوط على جانب الطريق.

الشكل 3-15  
تعميم تقارير التقييم



المصدر: الأونكتاد، حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018ز.

إن للتنمية وجوهاً عديدة، وسوف يتلخص تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في تقديم إجابات على ثلاث أسئلة رئيسية مترابطة هي: ما هو تعريف النجاح؟ ومن بيده تحديد الإجابة على ذلك؟ ومن يرسم سبيل المضي إلى تحقيق هذا النجاح؟ وثمة قدر هائل من الحماسة يتولد حول تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكن نُهج التنفيذ الراهنة تتيح لفرادى الفاعلين مساحات كبيرة للمرونة في صياغة التعاريف والمفاهيم الرئيسية من طرف واحد على نحو يمكنهم من الدس بجهودهم الخاصة أو مصالحهم الاستراتيجية المفضلة، ونتيجة لذلك، تتسع الهوة في تطبيق مفاهيم رئيسية متباعدة ومحددات للنجاح قليلة الجدوى.

ويمثل تحديد مكان السلطة المخولة بالإجابة على السؤالين الأول والثالث، وكيفية ممارسة هذه السلطة تحدياً ملحاً يواجه تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وعلى مستوى المانحين، اختيرت مؤسسات التمويل الإنمائي لتكون الأداة الرئيسية لتحقيق الطموحات المتصلة بمشاركة القطاع الخاص. وبصورة تلقائية، باتت هذه المؤسسات توفر توجيهات بشأن أي الأنشطة ينطوي على أهمية، ومتى وأين تكمن أهميتها بالنسبة لتحقيق آثار التنمية. لكن هناك غموضاً متزايداً بشأن الموضوع الذي تحتله خطط التنمية الوطنية وتطلعات المتلقين من البلدان والقطاعات الخاصة. ورغم أن الدول المتلقية كُلفت بالمسؤولية الرئيسية عن تحقيق خطة التنمية المستدامة

## إدارة المساعدة الإنمائية الرسمية المتمحورة حول المانحين

تتجهز للتدخلات المرتبطة بنمط المشاريع

تدخلات مرتبطة بنمط المشاريع

%69

مساهمات أساسية

%24

%1

المساعدة الإنمائية الرسمية  
المخصصة عن طريق دعم الميزانية  
لا تتجاوز 1 في المائة



من تدخلات المانحين

تتضمن أهدافاً مستمدة مباشرة من  
خطط التنمية الوطنية

أغلب النظم الضريبية في أقل البلدان نمواً

قليلة التجاوب مع  
نمو الناتج المحلي الإجمالي

%1.2

%18

مرونة الضرائب لتغيرات الناتج  
المحلي الإجمالي

معدل نمو الإيرادات



# 4 الفصل

كيف يؤثر الاعتماد على التمويل  
الإنمائي الخارجي في السياسات  
المالية

## الفصل 4

### كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

113	ألف -	مقدمة
114	باء -	حالة السياسات المالية في أقل البلدان نمواً
114		1- التقدم المحرز مؤخراً في زيادة الإيرادات الضريبية
122		2- النفقات العامة والاعتماد على الموارد الخارجية
132	جيم -	مواءمة الدعم الدولي من أجل تحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً
133		1- سياسات تنسيق المعونة
141	دال -	استنتاجات



## ألف- مقدمة

### زيادة حشد الموارد العامة المحلية مطلب حاسم لسد فجوات التمويل الإنمائي

في المساعدة الإنمائية الرسمية مع الأولويات الوطنية يضيف عائقاً آخر أمام الميزانيات العامة المثقلة أصلاً. ويبيّن ذلك بشكل جزئي في الاتجاه إلى التباعد بين الإنفاق الاستثماري الرأسمالي العام والمساعدة الإنمائية الرسمية، وتساعد مستوى الدين العام. ويهدد نمو عدد الشركاء ذوي المصالح المتباينة بتحويل خطط التنمية في أقل البلدان نمواً إلى خطط بديلة وإضافية. ولكي تستفيد أقل البلدان نمواً من الشراكات المتزايدة، لا بد أن تولي اهتماماً محدداً للقدرة على التنبؤ بالمعونة والمساءلة عنها، وتحسين مواءمتها مع أولويات أقل البلدان نمواً، وتساوقها مع مبادئ الملكية الوطنية والمبادئ الشاملة الواردة في أهداف التنمية المستدامة<sup>(1)</sup>.

ويسعى هذا الفصل إلى شرح الرابطة بين الاختلالات المالية في أقل البلدان نمواً والاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي العام، وبيان الكيفية التي يؤدي بها حشد الموارد المحلية دوراً حاسماً بالفعل في تمويل التنمية. ويناقش الفصل ما ينجم عن تباطؤ تدفقات الموارد الخارجية من آثار على قدرات أقل البلدان نمواً في سد الفجوات المالية الهيكلية وكيفية إدارتها للشراكات الإنمائية وتنسيقها لها، واضعاً بعين الاعتبار العدد المتزايد للفاعلين في مجال التمويل الإنمائي. ويقدم الفصل أيضاً منظورات عن الكيفية التي يؤثر بها عدم توافر مخصصات القطاعات في المساعدة الإنمائية الرسمية مع الأولويات الوطنية لأقل البلدان نمواً في قدرة هذه البلدان على زيادة سرعة التحول الهيكلي، وزيادة إمكانيات حشد الموارد المحلية الإضافية، وفرص الخروج من فئة أقل البلدان نمواً. ويناقش الفرع بآثار التطورات الأخيرة التي شهدتها أقل البلدان نمواً على صعيد جمع الموارد المحلية عن طريق فرض الضرائب، ويجري تقييماً لطاقة النظم الضريبية وكفاءتها، ويناقش آفاق حشد إيرادات ضريبية محلية إضافية من عناصر ضريبية متنوعة. ويتضمن الفرع أيضاً تحليلاً للجانب المتعلق بالإنفاق يقدم فيه تبصرات بشأن ما إذا كان التأخر متحققاً عملياً عن طريق المعونة. ويناقش الفرع جيم، مدى مواءمة الدعم الدولي لتحقيق أغراض التنمية في أقل البلدان نمواً. ويأخذ الفرع بالرأي الذاهب إلى أن ضمان الحيز

من الأهمية بمكان لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً أن تتوافر الموارد العامة المحلية اللازمة لتمويل الاستثمارات العامة والخدمات العامة، وأن يُحرص على انتهاج سياسات تمكينية من أجل إدامة التحول الاقتصادي واستئصال شأفة الفقر وإنهاء الجوع (الأونكتاد، 2014ب). ولئن كانت استثمارات القطاع الخاص تمثل محركات للأنشطة الاقتصادية، تحتاج أقل البلدان نمواً أيضاً إلى تأمين زيادة كبيرة في الموارد العامة المحلية والخارجية لتعزيز الطاقات الإنتاجية والتعجيل بالنمو وبناء القدرة على الصمود الاقتصادي. وتشير اختناقات الموارد التي تواجهها أقل البلدان نمواً إلى ضخامة حاجتها للتمويل الخارجي، بما فيه المساعدة الإنمائية الرسمية، من أجل استكمال مواردها العامة المحلية.

ويميل مشهد التعاون الإنمائي إلى التغيير السريع، وتبرز فيه أدوات مالية وجهات فاعلة جديدة بما فيها القطاع الخاص (انظر الفصل الثالث). وينشأ الاعتماد على التمويل الخارجي في أقل البلدان نمواً نتيجة لاستمرار العجز الهيكلي ومشاكل ميزان المدفوعات (انظر الفصل الأول). وحتى في أقل البلدان نمواً التي تُحصّل إيرادات ضريبية عالية نسبياً، توجد حاجة أيضاً للحصول على مبالغ ضخمة من المساعدة الإنمائية الرسمية لتمويل الطلب المتزايد على الهياكل الأساسية والخدمات العامة في سبيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة (الأونكتاد، 2014ب). وتتوقف سرعة إعمال هذه الأهداف وجودة النتائج التي تحققها على التأخر بين الموارد العامة المحلية والخارجية في سياق عملية التنمية. وقد أبرزت خطة عمل أديس أبابا الدور التكاملي للتمويل الدولي العام في البلدان الأشد فقراً وضعفاً، كما التزمت البلدان الموقعة على الخطة بمواصلة زيادة حشد الموارد المحلية وكفالة استخدامها الفعال (الأمم المتحدة، 2015ب).

وتتخذ زيادة حشد الموارد المحلية العامة أبعاداً بالغة الأهمية من أجل سد فجوة التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً. وفي ضوء إخفاق الموارد العامة المحلية في ملاحقة الطلب المتزايد على السلع والخدمات العامة، يتعين مضاعفة الإيرادات الضريبية لتجّنب مخاطر تزايد عدم القدرة على تحمل الدين العام. ومن المتوقع أن تواصل المساعدة الإنمائية الرسمية أداء دور حفاز في أقل البلدان نمواً، بما في ذلك في المساعدة على تعزيز إدارة المالية العامة وبناء القدرات الإدارية والمؤسسية. بيد أن عدم مواءمة المخصصات القطاعية

(1) يُستخدم مصطلح "مواءمة المعونة" في هذا الفصل للإشارة إلى المدى الذي يستعين به الشركاء بنظم وأطر السياسات في البلد المستفيد في دفع المعونة وتنفيذها وتحديد الأطر المتعلقة بنتائجها.

## أقل البلدان نمواً ضاعفت جهود جمع الضرائب لكن القيود الهيكلية فيها تحد من مواصلة نمو الإيرادات

الأولى، تشير إلى القدرات التقنية التي تتأثر بمستوى التنمية الاقتصادية وهيكل الاقتصاد. والثانية تتبع من كون الإيرادات الضريبية، مثلها مثل مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية، ليست محصلة لسياسات حيادية؛ فكلتاها تتطوي على هيكل معقدة لحواجز تأتي بمردودات تؤثر في حجم الضرائب التي تجمعها الدولة. وبالنسبة لأي بلد، تكتسي نقطة البداية لمنحنى الإيرادات الضريبية بالأهمية، لأن الحوائل الضريبية حساسة لمعدلات الزيادات الضريبية وحساسة أيضاً للإطار التنظيمي للضرائب ومستوى الامتثال الضريبي، اعتماداً على مستوى النشاط الاقتصادي، (أكغون وآخرون، 2017). ويمكن لإصلاحات السياسة الضريبية أن تؤثر إيجاباً أو سلباً في العناصر المجمع للطلب، بما فيها التراكم الرأسمالي، وأن تحدث أثراً أوسع نطاقاً على صعيد الاقتصاد الكلي رهناً بكيفية تمويل عجز الميزانية. وفي إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030، تقدّر القدرات المحلية لجمع الإيرادات الضريبية والإيرادات الأخرى بموجب مؤشرات الغاية 17-1، على أساس إجمالي الإيرادات الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة الميزانية المحلية الممولة بالضرائب المحلية<sup>(2)</sup>. وتغطي قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية التابعة للبنك الدولي البيانات المتعلقة بالمؤشر الأول، وبالنسبة لبيانات المؤشر الثاني، توجد عدة بلدان غير مشمولة بنطاق إحصاءات التمويل الحكومي لصندوق النقد الدولي. ورغم أن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي ليست مؤشراً كافياً للقدرة على جمع الضرائب، توفر تقديراً معقولاً مع ذلك عن الموارد المالية التي يكون بوسع البلد حشدتها قياساً إلى اقتصاده (سيندزبنغر، 2007).

### 1- التقدم المحرز مؤخراً في زيادة الإيرادات الضريبية

زادت الإيرادات الضريبية فيما بين أقل البلدان نمواً، من متوسط قدره 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي

السياساتي لأقل البلدان نمواً وتقوية قدراتها المؤسسية حاسم الأهمية للإسراع بخطى التحول الهيكلي (الأونكتاد، 2006؛ الأونكتاد، 2009). ويقدم الفرع أيضاً منظورات حول التأثير السلبي للتبايد بين الأولويات الوطنية وأولويات الشركاء الذي يترتب في السياسات المالية لأقل البلدان نمواً ويبطئ عملية التحول الهيكلي.

## باء- حالة السياسات المالية في أقل البلدان نمواً

كانت الصلة بين السياسات المالية والمساعدة الإنمائية الرسمية وآثارها على فعالية المعونة موضوع دراسات مسهبة (موريسي، 2015؛ موسيللي، 2015). ويمكن أن تؤدي القابلية للإحلال بين الموارد المحلية والموارد الخارجية (الإضافية) إما إلى نشوء مقايضة أو تكامل بين السياسات الموجهة نحو تحقيق النمو أو التحول الهيكلي (الاستثمار العام في الطاقة والنقل والهياكل الأساسية مثلاً) وبين السياسات الاجتماعية من قبيل التحويلات الاجتماعية والإنفاق على الرعاية الصحية الأولية. ويرتهن أثر المعونة على الإنفاق الحكومي في البلدان المتلقية بتريكية هذه المعونة، أما أثر المعونة على الإيرادات الحكومية فينحو إلى اتخاذ صبغة قطرية (شاتيرجي وآخرون، 2012). ومن الأهمية بمكان من أجل كسر الاعتماد على المعونة، القيام على أساس كل حالة على حدة بعكس مسار ميل المساعدة الإنمائية الرسمية إلى زيادة الإنفاق العام وتخفيض جهود جمع الضرائب، وتوجيهه بدلاً من ذلك نحو تحسين المواءمة بين تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية والأولويات الوطنية؛ وبوسع المعونة أيضاً أن تؤدي إلى تخفيض الإنفاق في بعض القطاعات لصالح بعضها الآخر، مع الإبقاء على مستوى المصروفات العامة في الميزانية أو زيادتها (ماساغني وتيميس، 2017؛ موريسي، 2015؛ موسيللي، 2015؛ اواتارا، 2006). وقد افترضت خطة عمل أديس أبابا قيام التكامل بين المساعدة الإنمائية الرسمية والموارد المحلية، انطلاقاً من توقعات حدوث زيادة في التدفقين خلال فترة تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. لكن الشواغل لا تزال قائمة من أن تؤدي المساعدة الإنمائية الرسمية إلى تثبيط الجهود الضريبية المتدرجة في البلدان النامية، أو تخفيض درجة رفع إيرادات الوعاء الضريبي كحصّة من إيرادات الحكومة على مدار الوقت (موسيللي، 2015؛ ثوروتون، 2014).

ويكتسي تعزيز نظم الإدارة العامة في أقل البلدان نمواً بأهمية كبيرة في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويمكن فهم قدرة الدولة على جمع الضرائب بطريقتين.

(2) تتاح مستودعات البيانات الوصفية للمؤشرات ذات الصلة في العنوان الإلكتروني التالي: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>

## الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

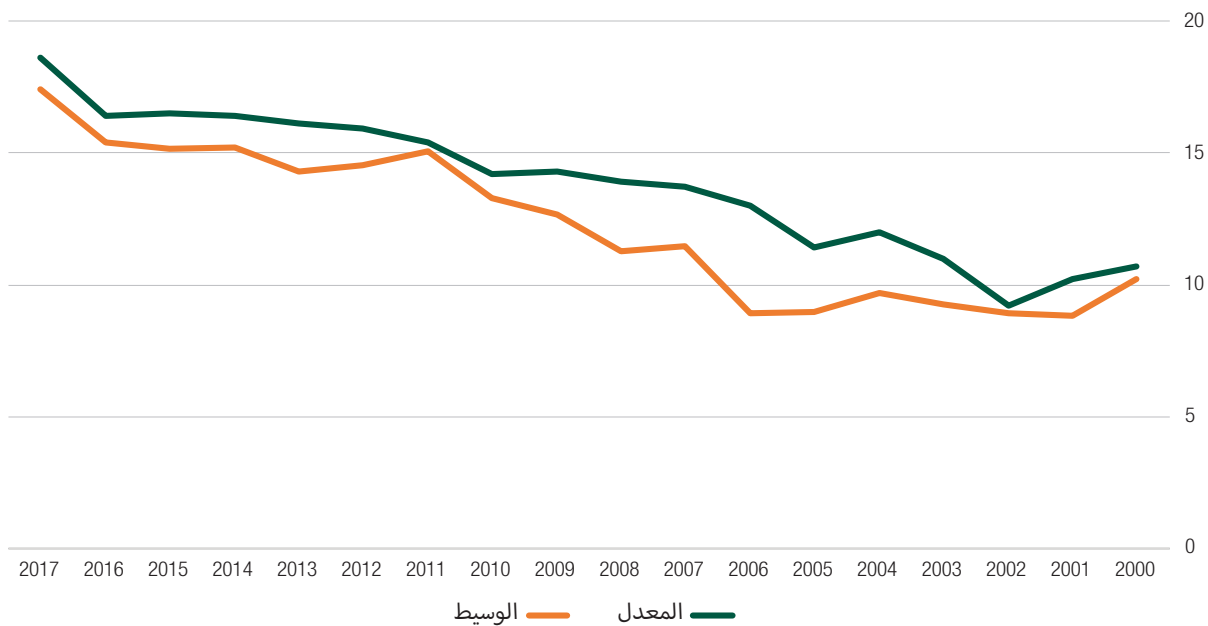
الديمقراطية الشعبية، وزامبيا، والسنغال، وفانواتو، وليسوتو انخفاضاً حاداً في معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتوحي النسبة المتحققة في كيريباس، وهي 23 في المائة، وليسوتو، 37 في المائة، وموزامبيق، 22 في المائة، وجزر سليمان، 28 في المائة، بأداء جيد نسبياً على صعيد هذه المعدلات، لكنها تحتاج إلى تحليل أدق للتأكد من قوة النظم الضريبية فيها. وعلى سبيل المثال، يتسم الوعاء الضريبي في كيريباس بالضيق، حيث أسهمت الضرائب على السلع والخدمات وعلى الدخول والتجارة الدولية بإيرادات إجمالية بلغت 22 في المائة من إجمالي الإيرادات المحصلة في عام 2017. وفي عام 2015، أسهمت رسوم تراخيص مصايد الأسماك بنسبة 78 في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية، وهو نوع من الاعتماد على مصدر طبيعي واحد يمكن أن يعرض البلد لآثار تقلبات الجوية وتقلبات الأسعار الدولية للتونة والتقلبات في الأرصدة السمكية (كيريباس، 2015). وفي المقابل، اتسمت الإيرادات الضريبية في ليسوتو بتنوع كبير، ومثلت ضريبة القيمة المضافة 39 في المائة، والضريبة على دخول الأفراد 36 في المائة، مسهمتين بحصتين كبيرتين في الإيرادات، كما مثلت الضريبة على دخول الشركات 15 في المائة والضرائب الأخرى 10 في المائة، مستكملة بذلك سلة الإيرادات الضريبية في السنة المالية 2018/2017 (هيئة الضرائب في ليسوتو، 2018).

في عام 2000 إلى 19 في المائة في عام 2017 (الشكل 4-1). ورغم عدم التجانس بين البلدان، استمر اقتراب المعدلات الوسطية للإيرادات الضريبية من متوسطاتها، بالنسبة للدخل القومي الإجمالي. وينم الاتجاه عن تحرك صعودي بطيء في الإحصائيتين، لكن عدد البلدان التي حققت معدلات منخفضة ظل يماثل تقريباً عدد البلدان التي حققت معدلات مرتفعة، مما يعني عدم حدوث تحسن جذري أو تدهور جذري على أي من هذين الطرفين. وجزر سليمان بالملاحظة أن المعدلين بلغا 15 في المائة في عام 2011، وهو الحد الذي يعتبر على نطاق واسع أنه يمثل العتبة الدنيا الضرورية لدعم النمو المستدام والتنمية المستدامة (صندوق النقد الدولي، 2016). لكن معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي بقي عند أقل من 10 في المائة في عديد من أقل البلدان نمواً. فمنذ عام 2015، على سبيل المثال، بلغ المعدل 9 في المائة في بنغلاديش و6 في المائة في ميانمار، اللتان تعدان اقتصادين كبيرين نسبياً وتحققان ناتجاً محلياً إجمالاً قدره 250 بليون دولار و67 بليون دولار. لكن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أفغانستان، وأنغولا، وأوغندا، وبوتان، وتيمور - ليشتي، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ورواندا، لم تتجاوز 15 في المائة في المتوسط منذ عام 2015. وفي السنوات الثلاث الأخيرة، شهدت كل من أنغولا، وبوتان، وتوغو، وجزر سليمان، وجمهورية لاو

الشكل 4-1

### معدلات الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً

(النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

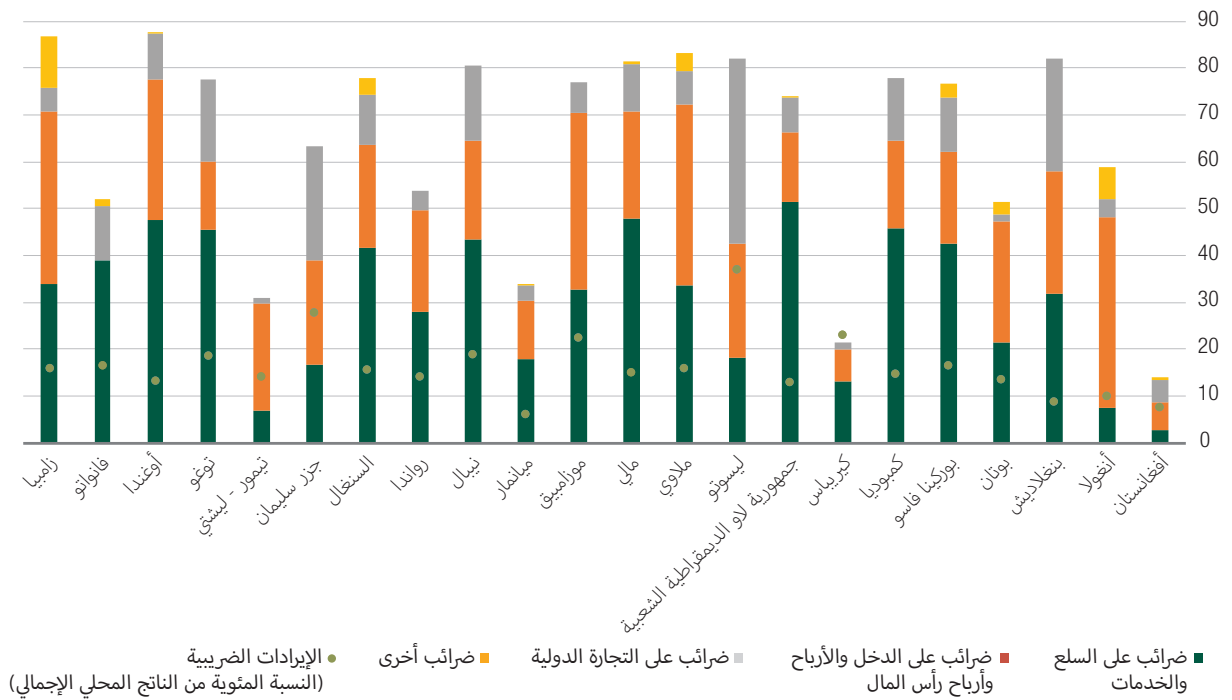
أخذت تحتل مكانة مهيمنة فيما بين أقل البلدان نمواً وارتفعت من متوسط قيمته 24.5 في المائة في عام 2010 إلى متوسط قيمته 32.4 في المائة من إجمالي الإيرادات الضريبية في عام 2017. وفي الفترة نفسها، زادت الضرائب على الدخل، والأرباح، وأرباح رأس المال زيادة ملحوظة من 18.6 في المائة إلى 23.5 في المائة من إجمالي الإيرادات. لكن انخفاض مستويات التنوع في الاقتصادات حد من المدى الذي تستطيع أقل البلدان نمواً أن تصل إليه في زيادة صافي إيراداتها من ضرائب الدخل والأرباح. كذلك، تسبب الترابط الموجب بين الإيرادات ومستوى النشاط الاقتصادي أو الناتج المحلي الإجمالي، في ربط صافي الإيرادات الضريبية على السلع والخدمات وضرائب الدخل باحتمالات ضعف النمو في هذه الاقتصادات. كما أن صدمات الاقتصاد الكلي وأوجه الضعف الهيكلية في أقل البلدان نمواً تسهم بدورها في ضعف أداء تحصيل الضرائب خاصة في البلدان التي تتسم مؤسساتها بالضعف.

ويتسم الهيكل الضريبي في بعض من أقل البلدان نمواً بتنوعه أيضاً، وتؤدي الضرائب على السلع والخدمات والدخول أدواراً مهمة (الشكل 4-2). وعلى وجه الإجمال، حدث على مدار السنوات تحول كبير في تكوين الضرائب فيما بين أقل البلدان نمواً، انتقل بها من هيمنة الاعتماد على ضرائب التجارة الدولية إلى الاعتماد على ضرائب الاستهلاك والدخل بتعريفها الواسع. وتتضمن الضرائب على التجارة الدولية الرسوم على الواردات والصادرات، والضرائب على أرباح احتكارات الصادرات والواردات، وأرباح الصرف والعملات الأجنبية. وعلى مدى الأعوام 1990-2000 مثلت نسبة الضرائب على التجارة الدولية 25 في المائة في المتوسط من إجمالي الإيرادات، ثم تراجعت إلى 13 في المائة في العقد الأخير. ومنذ عام 2011، واصل عدد قليل من البلدان يشمل بنغلاديش، وتوغو، وجزر سليمان، وكمبوديا، وليسوتو، ونيبال تحصيل حصص كبيرة من الإيرادات الضريبية المتأتية من التجارة الدولية. لكن الضرائب على السلع والخدمات

#### الشكل 4-2

#### متوسط مساهمة عناصر مختلفة في الإيرادات الضريبية لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2015-2017

(النسبة المئوية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، ملحوظة: التحليل مقتصر على أقل البلدان نمواً التي أتاحت بشأنها بيانات حديثة.

النمو الاقتصادي لهذه المجموعة الضعيفة من البلدان نظراً لاعتماد 39 من أقل البلدان نمواً السبعة والأربعين على السلع

ويشكل النمو الاقتصادي محدداً رئيسياً لدقة توقعات الإيرادات المالية. لكن الأحوال العالمية تطال بأثرها

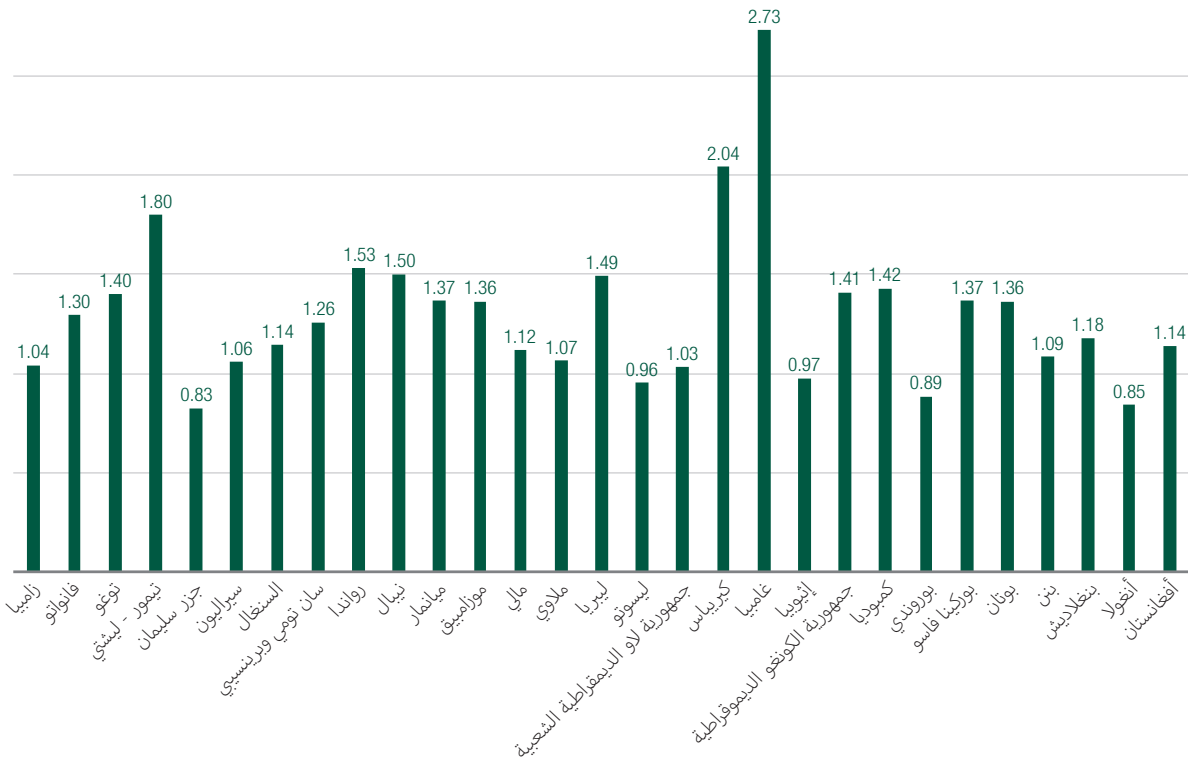
#### الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

مدى الفترة 2002-2017، لم يتم معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي إلا ببطء وبلغت نسبته 2.1 في المائة على مدى الفترة 2015-2017. وحقق معدل الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي نمواً مقداره 0.6 في المائة في الفترة 2002-2017، ولم يُسجل أي معدل للنمو يزيد على واحد في المائة إلا خمس مرات خلال فترة 16 عاماً. وربما يشير ذلك إلى عدم كفاءة مستويات عمل النظم الضريبية في معظم أقل البلدان نمواً، وإلى أن فترات النمو الاقتصادي السريع، مثل الطفرات التي شهدتها السلع الأولية، لا تترجم دائماً إلى زيادات متناسبة في الإيرادات الضريبية أو تخفيضات ملموسة في العجز الحكومي. ومن الممكن ضمناً في فترات الركود الاقتصادي أن تسبب النظم الضريبية في إعاقة الانتعاش الاقتصادي بسبب مكانم الضعف المتأصلة فيها. ولم يتم التعويم الضريبي بقوته إلا في عدد محدود من البلدان خاصة تيمور - ليشتي، ورواندا، وغامبيا، وكيريباس، وليبيريا، ونيبال.

الأولية، مع محدودية قدرتها على امتصاص الصدمات السلبية في أسعار السلع الأولية (الأونكتاد، 2019هـ). فالحيز المالي لهذه البلدان ينمو عندما يتجه الاقتصاد العالمي إلى الصعود وينكمش في أوقات الركود. وخلال الفترة 2009-2017، حققت أقل البلدان نمواً معدلاً للنمو الاقتصادي اتسم بقوته النسبية وبلغ 5.2 في المائة، وظلت التوقعات المتعلقة بعام 2018 داخل نفس النطاق. ورغم التفاؤل الذي يسم التوقعات المالية للبلدان المتوسطة الدخل مع تحسن الأحوال في أنحاء كثيرة من العالم، ظلت التوقعات المتعلقة بصاردات العديد من السلع الأولية محوطة بالصعوبات (الأمم المتحدة، 2019ج). وإلى جانب ذلك، لم تعكس غالبية أقل البلدان نمواً إلا تعويماً ضريبياً محدوداً، بمعنى أن متوسط استجابة الإيرادات الضريبية للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي لم تسجل سوى 1.2 نقطة على مدى الفترة 2002-2017 (الشكل 4-3). ورغم نمو الإيرادات الضريبية في أقل البلدان نمواً بنسبة 18 في المائة سنوياً على

الشكل 4-3

#### تقديرات التعويم الضريبي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2002-2017



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

ملحوظة: تستند التقديرات إلى انحدار لسجل الإيرادات الضريبية مقارنة بسجل الناتج المحلي الإجمالي، ولا تشمل البلدان التي لا تتيح بشأنها ملاحظات كافية وأو تظهر انحدارات ثانوية.

هيكلية وتحديات في مجال القدرات. وعلى سبيل المثال، كانت الإضافة الصافية إلى الإيرادات الضريبية الناجمة عن إدخال تغييرات في السياسات الضريبية، كإحلال ضريبة بأخرى أو زيادة معدل الضريبة أو إنقاصه أو إلغاء إعفاءات ضريبية، هامشية وبالخصوص فيما بين الاقتصادات الصغيرة التي حققت عملياً مستويات أداء مرتفعة مثل كيريباس، وليسوتو، ومللاوي. واكتسى بأهمية شديدة في هذه البلدان تساوق السياسات المالية مع التحول الهيكلي وأهداف النمو الاقتصادي الطويل الأجل. وبالمستطاع تخفيض أوجه العجز في التحصيل الضريبي في أقل البلدان نمواً الأكبر حجماً، بما فيها الاقتصادات المعتمدة على السلع الأولية، بإجراء استعراض قوي للسياسات المالية من أجل زيادة تنمية وعاء ضريبي أوسع وتوزيع مساهمة مختلف العناصر الضريبية وترشيدها في إجمالي الضرائب المحصلة. غير أنه لن يكون مستطاعاً تقليل المعاوزات القصيرة الأجل في النظم الضريبية إلا بإدخال سلسلة إصلاحات في الميزانية لتخفيض الآثار السلبية التي قد تنجم عن تغيير الحجم النسبي لمختلف التجميعات المالية، بما في ذلك على جانب الإنفاق. وربما يكون ضرورياً أيضاً قيام البلدان بإجراء تقييم لكيفية تأثير مختلف العناصر الضريبية (أي خيارات السياسة المالية) على الجهد الضريبي الإجمالي، والتصدي أيضاً للآثار على الاقتصاد الكلي والآثار المؤسسية التي تنجم عن زيادة تحصيل الضرائب (فينوشيتو وبيسينو، 2013).

وبمتابعة مرونة العناصر الضريبية المختلفة، يمكن استخلاص دليل عملي تسترشد به البلدان التي تستكشف سبل تحقيق مكاسب صافية في الإيرادات الضريبية المتأثية من ضرائب المستهلكين (الشكل 4-5)<sup>(4)</sup>. لكن الضرائب غير المباشرة وضرائب القيمة المضافة أميل إلى التأثير بشكل أكبر في رفاه الفقراء، ويمكن أن تتعارض من ثم مع أهداف القضاء على الفقر إن لم تُقرن بسياسات تعويضية عامة. أما الضرائب على التجارة الدولية فتتسم بكونها الأقل تجاوباً، بمرونة متوسطة تبلغ 0.81 نقطة. ويؤكد ذلك المستوى الضئيل والنمو البطيء للتجارة الدولية لدى أقل البلدان نمواً فرادى، وكمجموعة. وتتراوح مرونة

ويقل عدد السكان في البلدان محل التحليل الراهن، باستثناء رواندا، وليبيريا، ونيبال، وهو ما يجعل عملية تحديد ممولي الضرائب وتحصيلها أقل كلفة نسبياً. وعلاوة على ذلك، ساعدت التحسينات التي أدخلت على الإدارة الضريبية بما فيها كفالة الامتثال، في تحسين الربط بين الإيرادات الضريبية والأنشطة الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، زاد عدد ممولي الضرائب في نيبال التي يبلغ عدد سكانها 29.9 مليون نسمة، من 1.5 مليون ممول في السنة المالية 2016/2015 إلى 1.8 مليون ممول في السنة المالية 2018/2017 (المؤسسة الألمانية للتعاون الإنمائي، 2019؛ صندوق الأمم المتحدة للسكان، 2019). كذلك، كثفت رواندا تسجيل الممولين وأضافت 20 450 ممولاً جديداً في سنة 2018/2017، ليصل مجموعهم إلى 172 988 ممولاً مسجلاً (هيئة الضرائب الرواندية، 2018). ويُظهر تحليل توقعات الإيرادات الضريبية أيضاً إمكانية تحسين الكفاءة الضريبية في أقل البلدان نمواً، حيث لوحظ أن متوسط الجهد الضريبي مستقر على نطاق البلدان عند 0.82 نقطة في السنوات العشر الماضية<sup>(3)</sup>. ولم توجد سوى تسعة بلدان هي بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، وغامبيا، وكيريباس، ومالي، ومللاوي، وليسوتو، ونيبال، استطاعت أن تواصل العمل بالطاقة الضريبية الكاملة، أو بالقرب منها، بمتوسط بلغ على الأقل 0.9 نقطة، وهو ما يشير إلى ارتفاع مستوى الجهود الضريبية المبذولة (الشكل 4-4). وفي سبعة بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً تراوحت هذه الجهود بين 0.8 و0.9 نقطة. وحققت هذا المعدل في أفغانستان، وأنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، وتيمور - ليشتي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزامبيا مستوى أقل نسبياً وبلغ 0.75 نقطة أو أدنى، أما ميانمار فسجلت معدلاً أكثر انخفاضاً بلغ 0.56 نقطة.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى تحسين الكفاءة الضريبية حتى تتمكن من زيادة حشد الإيرادات المحلية. ومن اليسير إحلال العناصر الضريبية في بعض من أقل البلدان نمواً بإدخال تعديلات في الأنظمة أو السياسات الضريبية، لكن تغيير السياسة الضريبية يواجه في كثير من هذه البلدان عوائق

(3) يقاس الجهد الضريبي باعتباره، معدل الضرائب الفعلية المحصلة إلى القيمة الضريبية المتوقعة الناتجة عن علاقة احتمالية ارتدادية متحكم فيها تراعي الخصائص الفردية للبلدان. ويدل المعدل القريب من واحد صحيح على أن البلد بذل جهداً مرتفع المستوى؛ ويدل المعدل الزائد على واحد صحيح على أن البلد تجاوز قدرة الجهد الضريبي؛ ويشير المعدل الناقص عن واحد صحيح إلى أن البلد بذل جهداً منخفضاً. وللإطلاع على مناقشة بشأن أساليب التقدير انظر: فينوشيتو وبيسينو (2013)، وخوفا وأير (2014).

(4) هذه المرونات إرشادية ويتعين توخي الحرص في تأويلها، لأن الافتراض بأن معدلات الضرائب تظل مستقرة على مدى فترة التقدير هو افتراض غير واقعي بالنسبة لمعظم البلدان. وتتصل المرونات بالتغير في الاستهلاك النهائي فيما يخص الضرائب على السلع والخدمات؛ والتغير في الدخل المتاح فيما يخص ضرائب الدخل والأرباح؛ والتغير في الصادرات والواردات فيما يخص الضرائب على التجارة الدولية. وللإطلاع على مناقشة بشأن المسائل المنهجية انظر، هوغتون (1998).



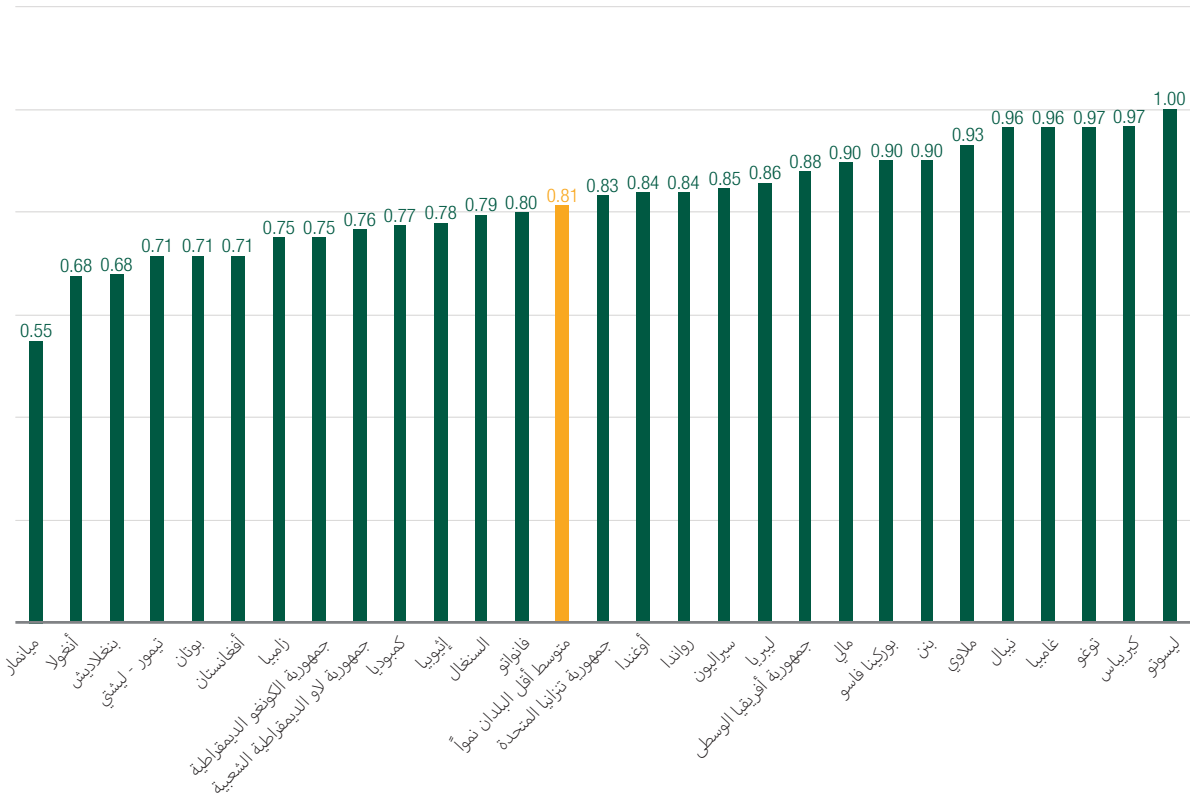
## الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

ولا يؤدي رفع المعدلات الضريبية أو إدخال ضرائب جديدة دائماً إلى تحقيق إيرادات ضريبية أكبر. وتحدث الحيادية في السياسة المالية عندما لا يترتب على إدخال تغيير في الضرائب تأثير على الطلب الكلي، وتحدث التشوهات عندما يؤثر التغيير في السياسة المالية في أنماط الإنتاج أو الاستهلاك (وييل، 2019). ويتوقف تأثير الضرائب الجديدة أو الضرائب الموسعة على الاقتصاد على تصميمها وتنفيذها، وعلى الهيكل الاقتصادي، وتفضيلات المستهلكين، والتبعات على العقد الاجتماعي التي تنجم عن السياسة المالية (فيريري - غونسالس، 2018).

الضرائب على السلع والخدمات أو ضريبة القيمة المضافة بين حد أدنى مقداره 1.24 نقطة في ليبيريا إلى حد أقصى مقداره 6.5 نقطة في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وتتراوح مرونة الضرائب على الدخل والأرباح بين 0.74 في ليسوتو و2.12 في كمبوديا. بيد أن البلدان تطبق معدلات ضريبية مختلفة من سنة مالية لأخرى، وليس من الفعالية عموماً التركيز على عدد محدود من العناصر الضريبية عوضاً عن إجراء استعراض شمولي للوعاء الضريبي وتحسين نظام الإدارة الضريبية على نحو متواصل. وإلى جانب ذلك، تتسم الضرائب بكونها تحيضية وتقديرية بطبيعتها

الشكل 4-4

متوسط الجهد الضريبي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2016-2007



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

حولت أنماط الإنتاج والاستهلاك بعيداً عن الأهداف السياسية المتوخاة أو وجهتها نحوها، وتتضمن التحديات الأخرى، ارتفاع تكلفة الإدارة الضريبية جزئياً بسبب ارتفاع مستويات الطابع غير الرسمي، وعدم الامتثال للإجراءات الضريبية، وعدم فعالية العمليات، والتحرّب السياسي (غوبتا وبلانت، 2019). ومن هنا، يتعين أن تهدف إصلاحات السياسات الضريبية إلى سد الثغرات في نظم الإدارة الضريبية؛ واستبعاد الحوافز الضريبية

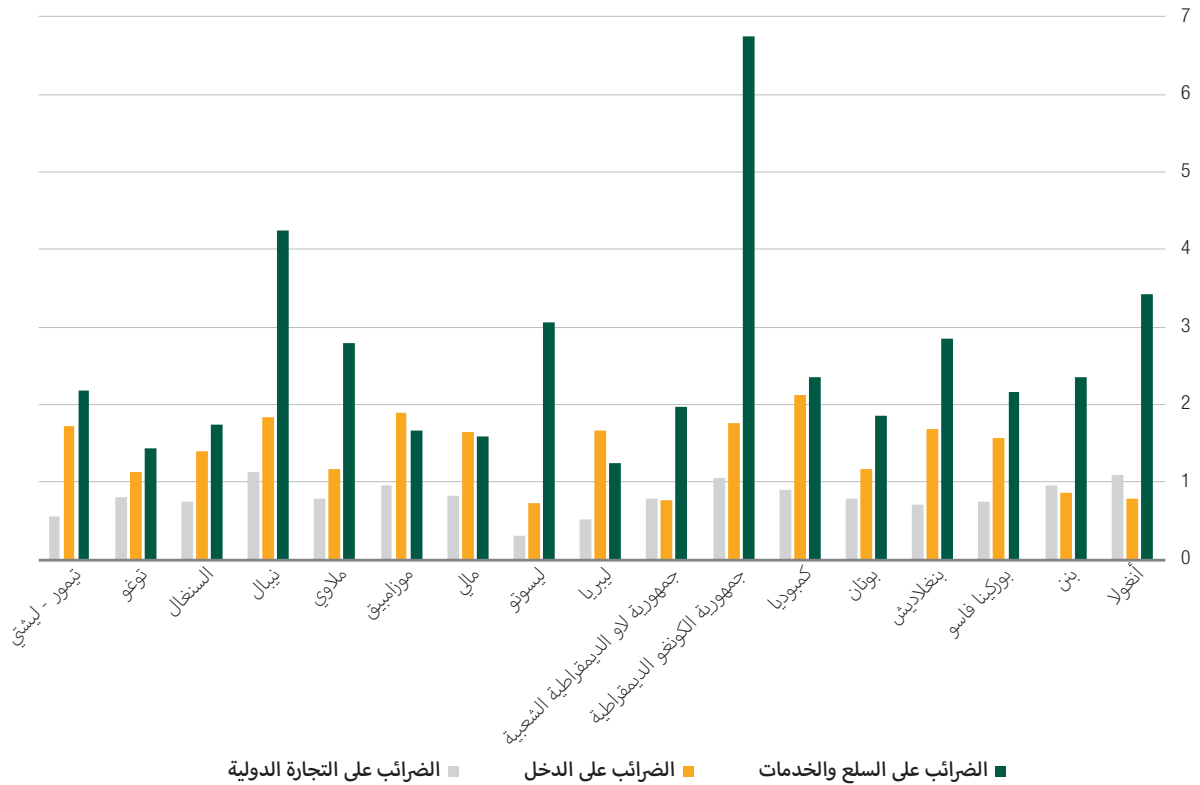
وهناك عناصر أخرى تتسبب في تخفيض التوقعات الضريبية في أقل البلدان نمواً منها، التهرب الضريبي، والحجم النسبي للقطاع غير الرسمي مقارنة بالاقتصاد الرسمي، وضعف نظم الإدارة الضريبية، والفساد، والتدفقات المالية غير المشروعة، وضعف أداء السياسات والمؤسسات العامة. ويمكن أن تفضي الإصلاحات المالية التي تحتمها التحديات ذات الصلة، إما إلى تعزيز زخم التغيير الهيكلي أو تحطيمه، أن

المالية غير المشروعة التي تتسبب بشكل مباشر في خفض توقعات العائدات الضريبية؛ وتبسيط النظام الضريبي وتوفير معلومات كافية من أجل تحسين الاستعداد للدفع؛ والارتقاء بقدرة المؤسسات العامة ورفع مستوى كفاءتها.

سيئة التصميم، وبالأخص الاستثناءات الممنوحة في قطاعات الموارد الطبيعية التي لا تتناظر مع قيمة الموارد المتمتعة بهذه الإعفاءات، والإعفاءات الضريبية التي تعجز عن موازنة المصالح الأجنبية والمتطلبات الإنمائية للشركات المحلية؛ وكبح التدفقات

## الشكل 4-5

## تعويم (مرونة) عناصر ضريبية مختلفة لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2002-2017



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

بشأن تقديراتهم الذاتية لجودة السلع والخدمات العامة (البنك الدولي وبريس - هاوس كوبرز، 2015). وينطوي كبح التدفقات غير المشروعة التي بلغ متوسطها 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 على احتمالات زيادة الإيرادات. وتعاقد هذه التدفقات في المتوسط 36 في المائة من الإيرادات الضريبية في أقل البلدان نمواً، بينما يواجه بعض هذه البلدان مستويات أعلى من هذه التدفقات بالنسبة لإيراداتها الضريبية على النحو التالي: بنغلاديش 36 في المائة؛ ملاوي 36 في المائة؛ بوركينافاسو 40 في المائة؛ زامبيا 43 في المائة؛ تيمور - ليشتي 52 في المائة؛ كيريباس 58 في المائة؛ موزامبيق 58 في المائة؛ فانواتو 64 في المائة؛ ميانمار 68 في المائة؛ كمبوديا 115 في المائة (الشكل 4-6).

ويحتاج بناء حيز مالي إلى سلسلة متعاقبة من دورات الميزانية لكي يكون بالمستطاع تطوير كفاءة الحكومة بشكل تدريجي وتراكمي من أجل الوفاء بتوقعاتها المالية على أساس الأولويات الوطنية (سيشيك، 2009). ويمكن عمل ذلك بصياغة خطة واضحة البيان للإصلاحات المالية، تشمل إلغاء الإعانات عديمة الفعالية، واستعراض الضرائب المتعثرة، وترشيد تدابير الحماية الاجتماعية لتأمين القطاعات الضعيفة في المجتمع وتخفيض عدم المساواة، وتعميق الوعاء الضريبي، وزيادة التساوق بين السياسات المالية والسياسات الأعم للتحول الهيكلي، وتحفيز إضفاء الطابع الرسمي على الأعمال التجارية، وتخفيض تكلفة الامتثال الضريبي فيما بين الأعمال التجارية الصغيرة النطاق، والاستجابة للتعقيبات التي يقدمها العموم

## الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

التعامل مع التدفقات المالية غير المشروعة مسألة معقدة بسبب الطابع غير القانوني للمعاملات والخطوات الممنهجة التي يتبعها مرتكبوها من أجل إخفاء آثارها (مفوضية الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، 2015). وإضافة إلى الصعوبات التي تواجه تعريف العنصر غير القانوني في التدفقات المالية غير المشروعة، شملت هذه التدفقات فئات مختلفة تجمع عنها تبعات ضريبية. وثمة قطاعات محددة، كقطاع الأنشطة الاستخراجية تكون أيضاً أكثر عرضة من غيرها لمثل هذه التدفقات (موور وآخرون، 2018). إلا أنه يتعين على وجه الإجمال، أن تستهدف البلدان الأنشطة المتصلة بالتجارة، ومنها التهرب الضريبي، والتلاعب بفواتير التجارة والخدمات، وتآكل الوعاء الضريبي، وإساءة استعمال التسعير التحويلي، التي تشكل العناصر الغالبة المساهمة في حدوث التدفقات المالية غير المشروعة، إلى جانب قطاعات الموارد الطبيعية التي تتسم بهشاشة خاصة أمام انتهاكات الشركات المتعددة الجنسيات والعناصر الإجرامية المنظمة (منظمة النزاهة المالية الدولية، 2019).

### أقل البلدان نمواً تعاني بشدة من تجنب المؤسسات المتعددة الجنسيات دفع الضرائب

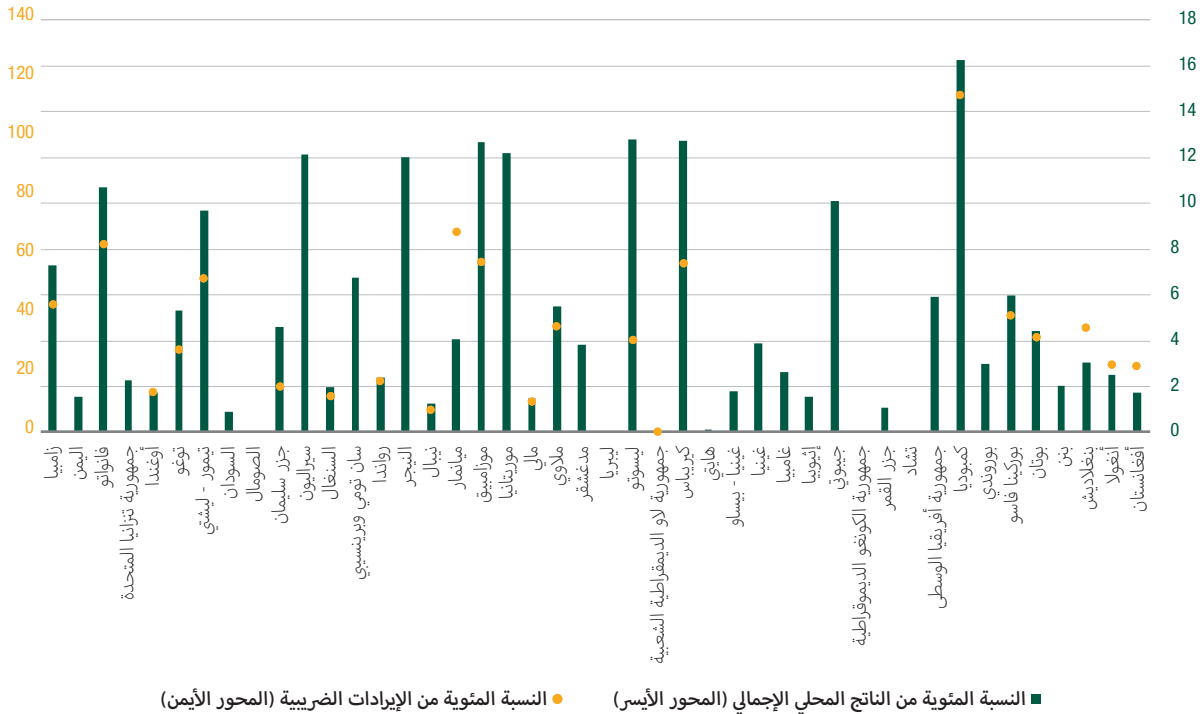


التدفقات المالية غير المشروعة تقدر بما بين 36 و115 في المائة من إيرادات أقل البلدان نمواً

وتتعرض البلدان النامية لمستويات أكبر من تجنب دفع الضرائب تمارسه الشركات المتعددة الجنسيات. ويمثل

الشكل 4-6

### التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2015



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، وإحصاءات اتجاهات التجارة لصندوق النقد الدولي، ومنظمة النزاهة المالية العالمية، 2019.

ملحوظة: التقديرات لا تغطي جميع التدفقات غير المشروعة المحتملة، ولا تتيح البيانات بشأن إريتريا وجنوب السودان وتوفالو.

وتواجه معظم أقل البلدان نمواً اختلالات مالية طويلة الأجل تكشف عن انخفاض مستمر في الإيرادات مقترن بزيادة الإنفاق على السلع والخدمات العامة. وتزايد اتساع عجز الميزانية الحكومية بشكل مُطرد، وارتفع من 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013 إلى 4.8 في المائة في عام 2016، قبل أن ينكمش بشكل طفيف إلى 3.6 في عام 2018. ويظهر متوسط السنوات الخمس 2014-2018 أن كيريباس وتوفالو وحدهما أفادا عن فوائض في الميزانية، وأن بوتان تمكنت من موازنة ميزانيتها (الشكل 4-7). وفي أقل البلدان نمواً المعتمدة على السلع الأولية، تتسم الإيرادات الضريبية المرتبطة بالموارد الطبيعية بالتقلب وتمس بأثرها جانبي الإيرادات والنفقات في العلاقة المالية. وإلى جانب ذلك، تعاني بعض البلدان النامية رغم ما تبذله من جهد ضريبي عالٍ، من تركّز شديد في الإيراد الضريبي المتأتي من وعاء ضريبي واحد، سواء كان قطاع الموارد الطبيعية أو ضرائب الدخل أو ضرائب المستهلكين، كما تعرف معدلات وإعفاءات ضريبية قليلة الفاعلية تسبب في اختلالات مالية (فينوشيتو وبيسينو، 2013). ومنذ عام 2007، حدثت طفرة في المديونية المحلية اقترنت بزيادة الطلب على تمويل التنمية، في نفس الوقت الذي تباطأت فيه المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي أقل البلدان نمواً، تتبع أرصدة الديون العامة على وجه العموم مسار تقلبات المعونة الخارجية، وعلى مدى سنوات متعاقبة، تُرجم الانخفاض السريع في المساعدة الإنمائية الرسمية إلى زيادات كبيرة في أرصدة الديون الخارجية. وتتفاوت تجارب البلدان في ذلك: فعلى سبيل المثال، زادت الديون العامة المحلية والخارجية على مدى السنوات الخمس الماضية في كل من أوغندا، وبنغلاديش، وبنن، وبوركينا فاسو، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية ترازيا المتحدة، والسنغال، وغامبيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وملاوي، وميانمار، وفانواتو، وهايتي. وفي تشاد، شهدت المديونية المحلية زيادة حادة ارتفعت من 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 إلى 25.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018. وشهدت بعض البلدان زيادات طفيفة في ديونها الداخلية والخارجية معاً، ومنها أفغانستان، واليمن، بينما شهد بعض آخر منها زيادة في المديونية الخارجية وحدها، منها السودان، وكمبوديا، وكيريباس، ولسوتو، ومالي، ومدغشقر، وموريتانيا، وموزامبيق. وفي بلدان أخرى، اتجهت مستويات الديون الخارجية إلى الانخفاض، فيما اتجهت مستويات الديون الداخلية إلى الاستقرار، ومن هذه البلدان جزر سليمان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجيبوتي، ورواندا، ولبيريا. وحققت توغو استقراراً في المديونية الخارجية وزيادة في مستويات الخصوم المحلية.

وعلى صعيد السياسات، يمثل انعدام الشفافية والحوافز الممنوحة بشكل تقديري والفساد بعض العوامل الميسرة للتدفقات المالية غير المشروعة والمتسببة في مضاعفة فقدان الإيرادات الضريبية في أقل البلدان نمواً. ويتطلب سد الفجوات في النظم الضريبية الوطنية والدولية بذل البلدان لجهود متضافرة. وتبيّن الحقائق النمطية أيضاً عن وجود عدد قليل من بلدان المقصد لهذه التدفقات المالية غير المشروعة تضم بالأساس بلداناً متقدمة النمو واقتصادات ناشئة تمثل شركاء التجارة الرئيسيين للبلدان النامية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، 2015ب). ولذلك، تحتاج أقل البلدان نمواً إلى التعاون مع هذه البلدان من أجل وضع معايير دنيا لسد الفجوات الضريبية، بما في ذلك في مجال التعاون في تبادل المعلومات عن الملاك الحقيقيين المستفيدين لهذه المؤسسات ومعاملاتهم الضريبية، وإنفاذ اللوائح التنظيمية التي تكون قد تعرضت للانتهاك. وثمة حاجة أيضاً إلى تعزيز القدرات الوطنية فيما بين الهيئات التنظيمية والإدارات الضريبية لتتبع الأنشطة غير المشروعة التي تستنزف الموارد وتخفف الإيرادات الضريبية المحصلة في أقل البلدان نمواً، ووقفها ومنعها.

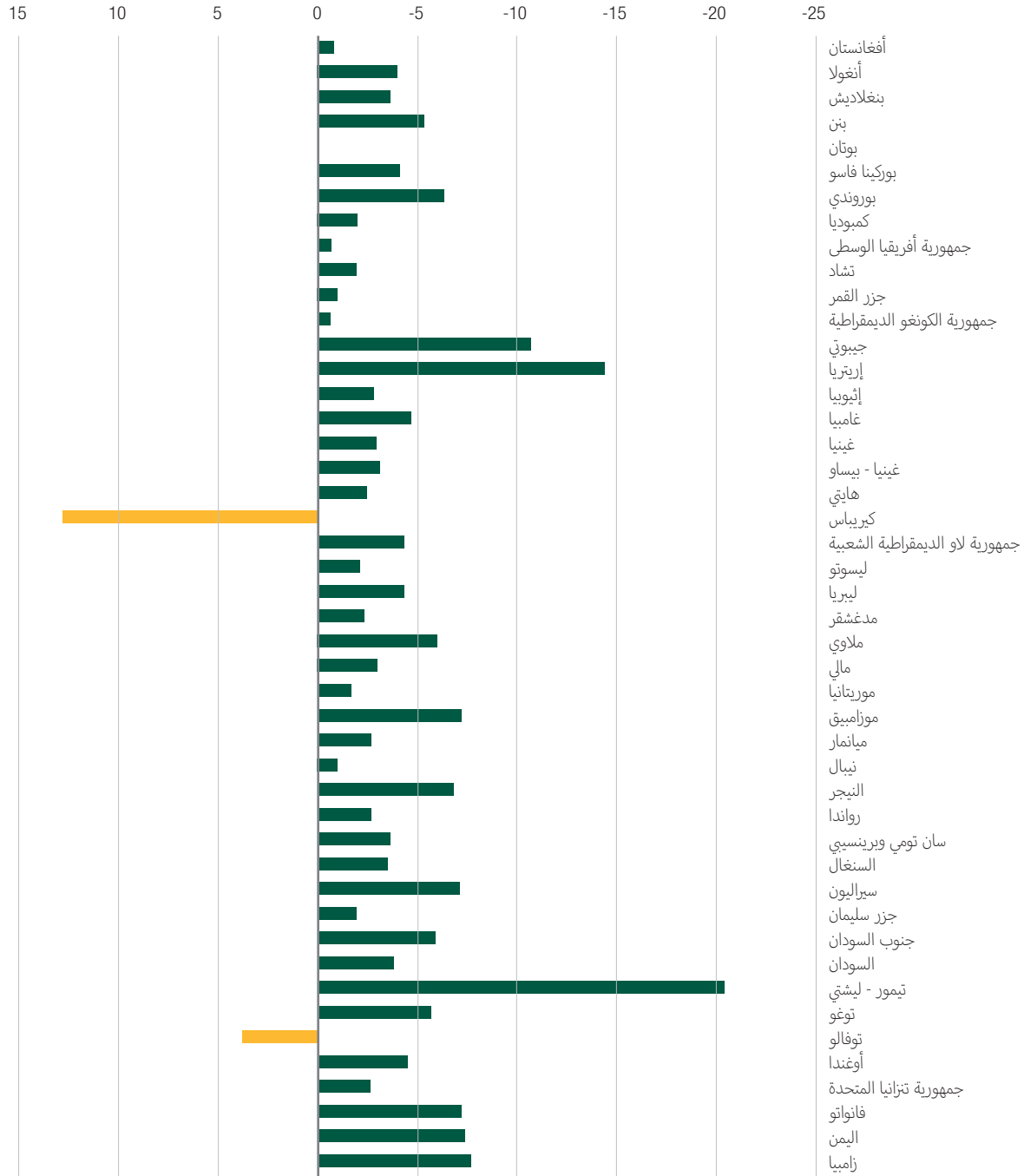
## 2- النفقات العامة والاعتماد على الموارد الخارجية

تؤدي الميزانيات الوطنية دوراً حاسماً في حشد الموارد العامة وتخصيصها لتلبية الأولويات الرئيسية لخطط التنمية الوطنية. ويمكن للتخصيص الكفؤ والفعال للموارد العامة أن يساعد البلدان على التصدي لما تواجهه من عجز في التمويل (بوشان وآخرون، 2013). ولذلك يكون لمواءمة الإنفاق العام مع التحول الهيكلي وخطط التنمية الوطنية نفس القيمة الاستراتيجية التي يكتسبها حشد الموارد المحلية والخارجية من أجل تمويل أهداف التنمية المستدامة. ويمكن استخدام أدوات الإنفاق العام لزيادة الإيرادات الضريبية المتاحة للدورات المستقبلية للميزانية، إضافة إلى كفاءة استقرار الاقتصاد. وتكشف كل دورة للميزانية الوطنية عن حيز الموارد العامة الذي تتاح فيه النفقات الرأسمالية ونفقات التنمية الاجتماعية اللازمة لتوفير السلع والخدمات العامة، وتكشف أيضاً عن توقعات العجز المالي الذي يتعين على ضوئها اتخاذ قرارات بشأن اللجوء إلى التمويل المحلي والخارجي. ويسهم نمو الإيرادات الضريبية في تخفيض الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية وتقليل المديونية الخارجية، بينما تؤدي زيادة فجوة الموارد المحلية إلى زيادة مخاطر حدوث المديونية الخارجية.

الشكل 4-7

متوسط العجز الأولي في الميزانية الحكومية، 2014-2018

(النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات الأونكتاد باستخدام إحصاءات مالية الحكومات في صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: البيانات غير متاحة بالنسبة للصومال.

بين التمويل الخارجي وفئات مختلفة من إنفاق القطاع العام طابعاً دقيقاً، بالأخص فيما يتصل بأثرها على نوعية المؤسسات الوطنية للإدارة المالية وقدرتها على توليد الإيرادات المحلية

ومع عجز الإيرادات الضريبية المحلية عن تلبية احتياجات التمويل الإنمائي، يُنتظر من المساعدة الإنمائية الرسمية ومصادر التمويل الأخرى أن تسد الفجوة. وتتخذ الصلة

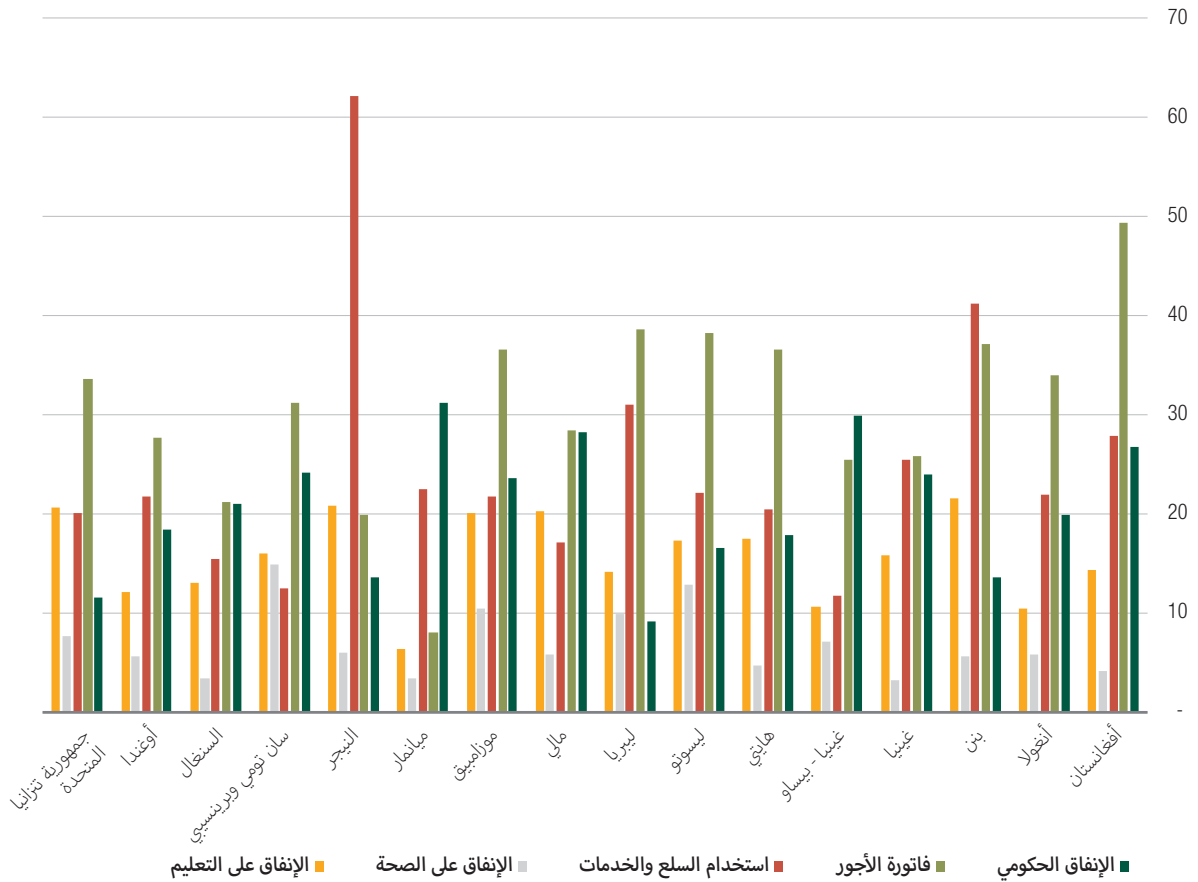
## أرصدة الدين العام لأقل البلدان نمواً تساير تقلبات المعونة الخارجية على وجه العموم

اللزامة لتلبية أولويات الحكومة (فيني وماكغيليفاري، 2010). وتستشف درجة استعداد الحكومة لتمويل نفقاتها ضريبياً بالنمو الحاصل في الإيرادات الضريبية كحصة من الإيرادات العامة، لكن التمويل الخارجي، ولا سيما المعونة بشروط ميسرة قد يخفض من الجهود الضريبية الإضافية ويكون من ثم مؤدياً للتنمية (موسيلي، 2015؛ ثورنتون، 2014). وتجتمع وراء انخفاض إيرادات الضرائب في أقل البلدان نمواً عدة أسباب تشمل، انخفاض مستويات الدخل؛ وضيق الوعاء الضريبي، وضعف

نظم الإدارة الضريبية. وهناك من ثم ضرورة لمراعاة التوازن في حشد الإيرادات الضريبية الإضافية على نحو يقر بالآثار الدينامية للاستثمارات العامة الممولة بالضرائب (الأونكتاد، 2016). وفي الفترة 2012-2016، بلغ متوسط الإنفاق الاستثماري في أقل البلدان نمواً التي أتيحت بشأنها بيانات الميزانيات، 21 في المائة من إجمالي الإنفاق الحكومي، وبلغ متوسط الإنفاق الحكومي على الاستهلاك المتجدد والأجور 25 و31 في المائة من الإنفاق الإجمالي، على التوالي (الشكل 4-8). وتنفق بعض البلدان بقدر أكبر نسبياً على استخدام السلع والخدمات، ومنها بنن التي تنفق 41 في المائة؛ وليبيريا 31 في المائة؛ والنيجر 62 في المائة؛ بينما تمثل الأجور في بلدان أخرى الحصة الأكبر من الإنفاق، وتبلغ في أفغانستان مثلاً 49 في المائة.

الشكل 4-8

متوسط فئات الإنفاق الحكومي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2012-2016 (النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالي)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات الميزانيات المفتوحة في البنك الدولي.



أ- عجز الإيرادات الضريبية والمساعدة الإنمائية الرسمية عن تغطية النفقات العامة المتوخاة

والمساعدة الإنمائية الرسمية بدأ منذ عام 2005، مع الزيادة الحادة في التكوين الرأسمالي العام المقترن بتعثر نمو المساعدة الإنمائية الرسمية؛ وزاد حجم هذا التباين من 3.5 بلايين دولار في عام 2006 إلى 92 بليون دولار في عام 2017، في فترة حققت فيها أقل البلدان نمواً مكاسب مرتفعة في الناتج زاد معها مجموع الناتج المحلي الإجمالي من 384 بليون دولار إلى 1 070 بليون دولار (الشكل 4-9). ويتسق هذا الاتجاه مع الاستنتاج الذي يرى أن الأثر الإيجابي للسياسات المحلية على النمو الاقتصادي يزيد على الأثر الذي تحدته المعونة، التي يمكن أن تسبب في تقويض الهياكل الضريبية والمؤسسات الرئيسية في البلدان المتلقية (بريسبيرو، 2016). وبالرغم من رصد بعض المعونة لأغراض الإدارة العامة تحديداً، رُئي أيضاً أن المعونة تأتي بأثر سلبي على أبعاد معينة في الحوكمة، وبالخصوص عندما تنعدم الشفافية في المعاملات بين المانحين والمتلقين. وجرت المحاولة أيضاً بأن المعونة التي تقدم عن طريق الدولة، أي عن طريق دعم الميزانية، قد تطلق العنان لزيادة الفساد وقلة المساءلة (شينغ وزوم، 2013؛ ساليفو وأبدولاي، 2018). ومع ذلك، يؤدي سحب المعونة من دعم الميزانية أيضاً إلى إبطاء تطوير قدرات الإدارة المالية في القطاع العام (ساليفو وأبدولاي، 2018).

ومآل تجزؤ أساليب المساعدة أيضاً نشوء بيروقراطيات مستقلة وإدامتها في بلدان المصدر والبلدان المستفيدة. وتُسْعَل جهات مانحة عديدة أكثر من وكالة واحدة للمعونة، أو تشارك في عديد من الوكالات المتعددة الأطراف ذات الاهتمامات المواضيعية والقطاعية والإقليمية المعروفة بشكل بَيْن، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إعادة تجزؤ الدعم إلى مشاريع أو ترتيبات أخرى. وتشير البحوث إلى أن البلدان النامية التي تتلقى مساعدة مجزأة إلى مشاريع تحقق نتائج أسوأ مقارنة بالبلدان التي تتلقى المعونة في شكل انسيابي (كارسيللي، 2019). ومع اتجاه النواتج إلى التدهور، تكون النتيجة حمل الحكومات المستفيدة إما على زيادة حشد الموارد المحلية عن طريق الإيرادات الضريبية، أو إجراء اقتطاعات في النفقات العامة من أجل المحافظة على توازن الميزانية.

وركّز كثير من الدراسات المعنية بمسألة فعالية المعونة على قضية ما إذا كان للمعونة الإنمائية الرسمية أثر مباشر على مستوى الإنفاق الحكومي وتكوينه، أي قابلية المعونة للإضافة، وما إذا كانت المعونة تخصص إلى قطاعات يتوخاها المانحون أو المتلقون، أي قابلية المعونة للمناقلة (فيني وماكغيليفاري، 2010؛ ماسكاغني وتيميس، 2017؛ موريسي، 2012؛ أواتارا، 2006؛ ريمير، 2004). ولا بد أن تدق النوبات

أخضعت مسألة أثر المعونة على السلوك المالي للبلدان النامية لدراسات مستفيضة (فيني وماكغيليفاري، 2009؛ موريسي، 2015؛ أواتارا، 2006؛ ريمير، 2004). ويختلف هذا الأثر باختلاف البلدان ويتوقف على نوع المعونة التي يتلقاها البلد ووسيلة تقديمها إليه وبيئته المحلية، بما يشمل نوعية السياسات والمؤسسات العامة (فيني وماكغيليفاري، 2010). ويتزايد خطر تباعد الأولويات بين أقل البلدان نمواً ومقدمي المعونة إذا انخفض حجم الإيرادات الضريبية بشكل مطلق أو حدي في وجود دعم بشروط ميسرة، بما فيه المساعدة الإنمائية الرسمية. ويكون الخطر أقل وضوحاً عندما يستعاض عن المنح والقروض الميسرة بديون غير ميسرة يجري التعاقد عليها لسد عجز هيكل في الميزانيات المتكررة، فيما تتزايد درجة هذا الخطر إذا استخدمت المنح والقروض الميسرة لتغطية عجز مؤقت في الميزانيات المتكررة.

ويمكن لأقل البلدان نمواً أن تتطلع إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة إذا أمنت زيادة ضخمة في الموارد العامة المحلية والتمويل الخارجي، بما فيه المعونة. وتتعارض الفكرة التي ترى أن أقل البلدان نمواً تعاني عموماً انخفاضاً في قدراتها الاستيعابية مع الصلة الإيجابية القائمة بين الاستثمار العام والنمو الاقتصادي. وقد استُخدم انخفاض العوائد الحدية على الاستثمار العام لتبرير انخفاض مستويات المعونة الأجنبية التي تقدّم إلى القطاعات الإنتاجية، رغم أن هذه الاستثمارات تنطوي على إمكانات أفضل لحفز التحول الهيكلي، وبالأخص في أقل البلدان نمواً. ويمثل التغلب على الاختناقات الهيكلية وبالذات التي يواجهها الاقتصاد الحقيقي، أهمية حاسمة لاستمرار النمو الاقتصادي والقضاء بشكل فعال على المعوقات المفروضة هيكلياً على حشد الموارد المحلية. بيد أن ذلك يتطلب سياسات أفضل ومواءمة أدق لأهداف المانحين مع الأولويات الوطنية وهو ما يمكن أن يتحقق بإجراء تغيير كبير يتعد عن المشاريع ويقرب من أشكال للمعونة أكثر براغماتية تستعين بالنظم الوطنية وتقلل من تداخل المانحين (فoster وكيث، 2003).

وعلى مدى الفترة من 1980 حتى 2004، كانت المعونة الإنمائية الرسمية والاستثمارات الحكومية تُضاهى عن كثب. وبعد عام 2000، زاد الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية مع شروع البلدان في الأخذ باستراتيجيات تستهدف تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. بيد أن تباعداً كبيراً بين الاستثمار العام

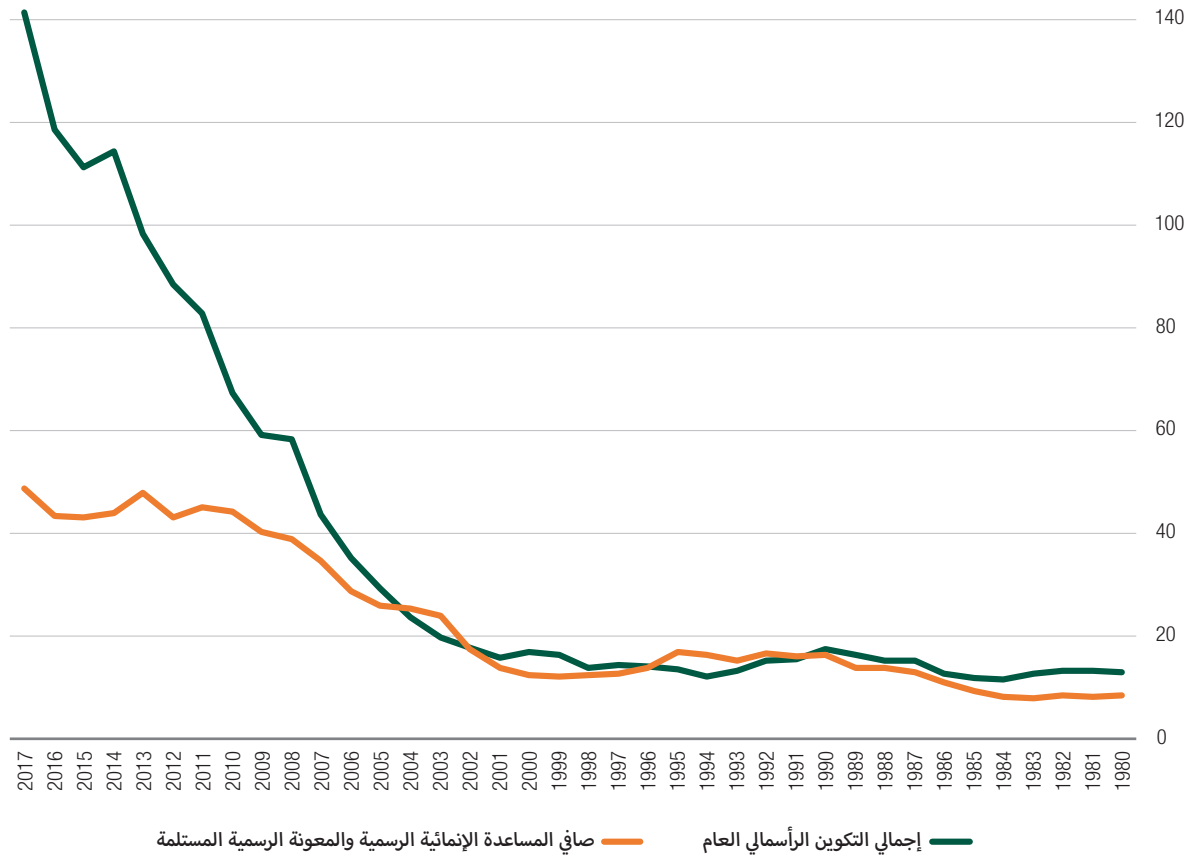
المعونة المتقلبة بين استخدامات مختلفة، في آثار سلبية على النمو الاقتصادي في البلدان المتلقية. والشاغل المائل أمام أقل البلدان نمواً هو عدم إسهام مصادر التمويل كلها بنفس الأهمية في الطاقات الإنتاجية، وأن المساعدة الإنمائية الرسمية أثبتت أنها تؤثر بشكل كبير في تكوين الإنفاق وتخصيصاته للقطاعات المختلفة، وفي مستوى الإنفاق الحكومي وبالأخص في القطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم والمياه والمرافق الصحية.

المتكررة للعجز غير المتوقع في الإيرادات الضريبية ناقوس الخطر في البلدان المتلقية للمعونة بسبب التهديد الداهم الذي تمثله نفقات القطاع العام المتعثر التي تستنزف الموارد العامة. ويمكن أن يحدث النقص المستمر في الإيرادات الضريبية في بلد ما تقل فيه احتمالات النمو نتيجة لضعف القدرات المؤسسية في مجالات تخطيط التنمية الاقتصادية وإدارتها. وفي مثل هذه الحالات، يتسبب تقلب المعونة الأجنبية، وتخصيص هذه

## الشكل 4-9

## التكوين الرأسمالي العام والمساعدة الإنمائية الرسمية في أقل البلدان نمواً

(ببلايين الدولارات)



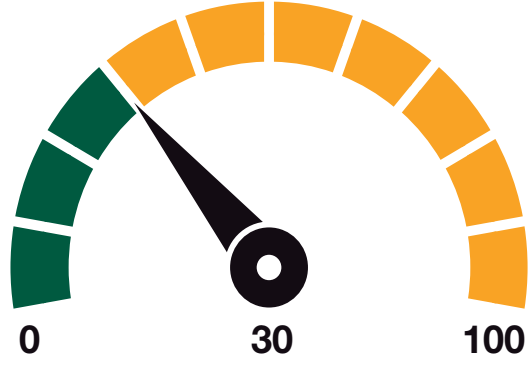
المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

في البلد المتلقي، وبالتحديد في قطاعات النقل، والاتصالات، والطاقة، والمياه، والأعمال المصرفية، والصناعة، والصحة، والتعليم، ويمكن أيضاً للمعونة الأجنبية أن تحدث أثراً سلبياً على النمو الاقتصادي عندما تكون إنسانية صرف، بمعنى أن تُستخدم للمعونة الغذائية أو لإعادة البناء بعد التعرض لكارثة طبيعية، أو عندما تتضمن تحويلات لتغطية حالات للطوارئ (نينيدس وفارفارغوس، 2009). وزادت أقل البلدان نمواً بقوة الدور الذي

ويحتاج بناء الطاقات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً إلى زيادة حجم التراكم الرأسمالي عن طريق الاستثمار العام والخاص على حد سواء. ورغم الشواغل المتعلقة بتقلب المخصصات، يمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تحدث في هذا الخصوص أثراً إيجابياً في النمو الاقتصادي إذا استُخدمت في الأنشطة الإنتاجية بشكل مباشر، برصد المعونة مثلاً لأغراض تحسين الخدمات العامة والهياكل الأساسية المادية والاجتماعية

## الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

نسبة الاستثمارات الرأسمالية  
تفوق 30 في المائة من الميزانيات الوطنية  
في أكثر من نصف عدد أقل البلدان نمواً

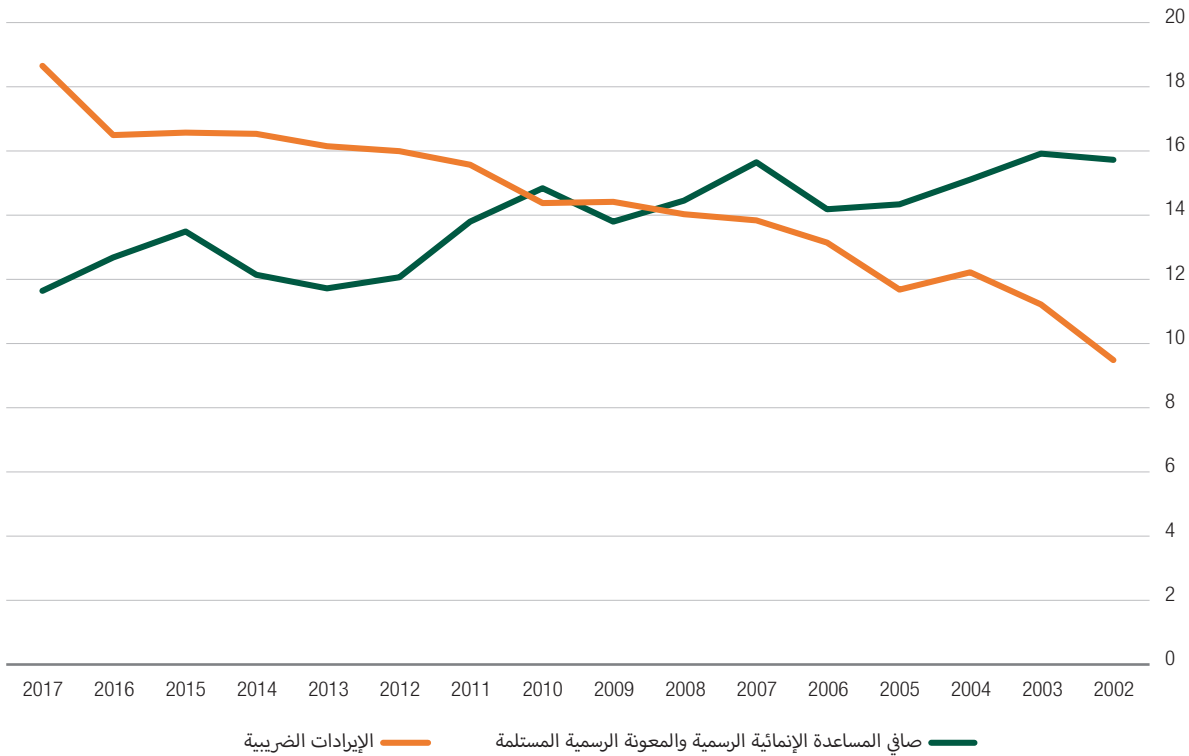


الرسمية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وشملت هذه البلدان  
بنغلاديش، وتوغو، وتيمور - ليشتي، وجمهورية لاو الديمقراطية  
الشعبية، وزامبيا، وليسوتو وميانمار.

تؤديه السياسات المحلية في قيادة خططها الإنمائية، بما في ذلك السياسات المالية التي تسهم إيجاباً في زيادة حصة التمويل الإنمائي المتأتية من الموارد المحلية. وارتفعت نسبة الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي من 9 في المائة في عام 2002 إلى 19 في المائة في عام 2017، بينما اتجهت المعونة الإنمائية الرسمية إلى الانخفاض التدريجي كحصة من الناتج المحلي الإجمالي من زهاء 16 في المائة في عام 2002 إلى 11 في المائة في عام 2017 (الشكل 4-10). ويلمح ذلك إلى أن الجهود الضريبية لم تتأثر سلباً بالمعونة الإنمائية الرسمية، وأنه تحديداً عندما بلغت الإيرادات الضريبية ضعفي قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية المستلمة في عام 2017، استوفى الجانب الأعظم من التمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً بمراد محلية. وينم التحليل الوارد في الفرع باء - 1 أيضاً عن الاتجاه إلى استقرار الجهود الضريبية فيما بين أقل البلدان نمواً. وإلى جانب ذلك، وبالاستناد إلى المؤشرات المتعلقة بفرادى أقل البلدان نمواً، حققت عدة بلدان معدلات عالية نسبياً للإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بمعدلات المساعدة الإنمائية

الشكل 4-10

متوسط الإيرادات الضريبية والمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً  
(النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي)



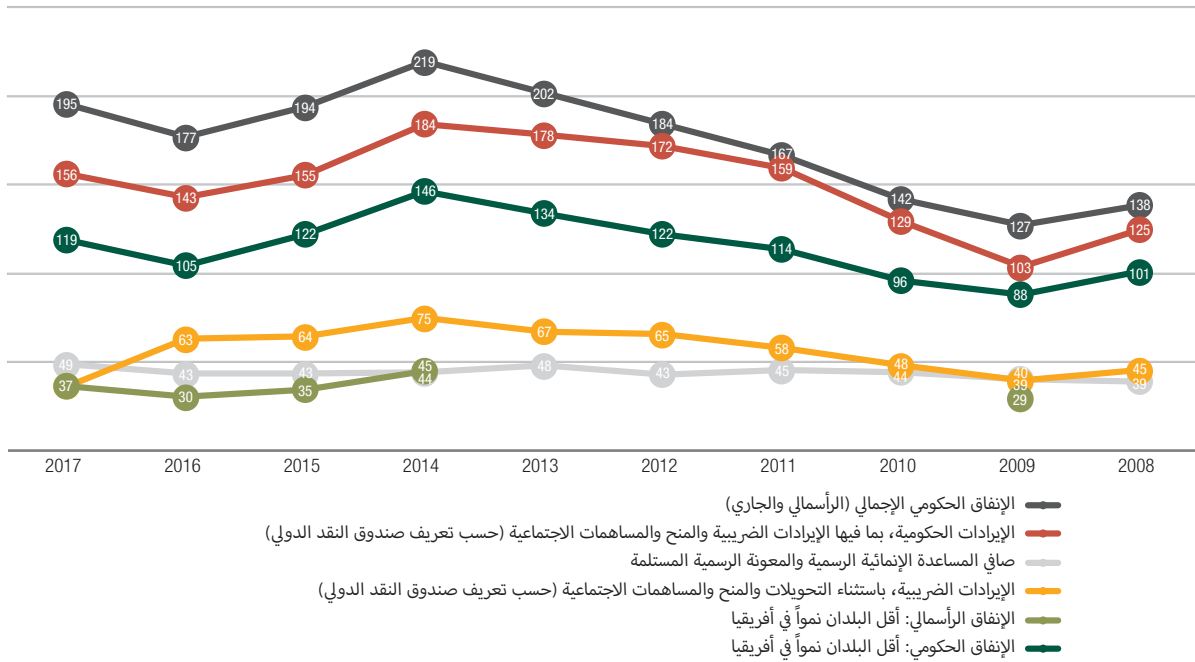
المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

الإفناق الحكومي خاصة الإفناق الذي يركز على الهياكل المادية والاجتماعية، ما لم تتخذ تدابير تكميلية على صعيد الموارد المحلية تشمل استراتيجيات لتحسين مواءمة الدعم الإنمائي الخارجي بما فيه المساعدة الإنمائية الرسمية مع أولويات أقل البلدان نمواً وسياساتها الداخلية، على النحو الذي يتيح للقطاع الخاص إمكانية التعويض عن الأثر السلبي المترتب على التوسع الحكومي. وحتى في أقل البلدان نمواً التي حققت معدلات عالية نسبياً للإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهي غينيا - بيساو، وهايتي، وليسوتو، وموزامبيق، والنيجر، وسان تومي وبرينسيبي، زادت الوجة التي اتخذتها النفقات الحكومية احتياجها إلى إدارة الاختلالات المالية. ومما يثير القلق تزايد الفجوة بين الإيرادات الضريبية والنفقات العامة، مع بقاء مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية على حالها نسبياً على مدار السنين.

وشهدت أقل البلدان نمواً في أفريقيا زيادة حادة في النفقات الحكومية حيث ارتفعت من 88 بليون دولار في عام 2009 إلى 146 بليون دولار في عام 2014، مع اتجاه البلدان إلى دعم الإفناق الحكومي في أعقاب الأزمة المالية العالمية في سنة 2009/2008 (الشكل 4-11). لكن هذا الإفناق شهد انخفاضاً كبيراً منذ عام 2015، مع انتعاش طفيف في نهاية عام 2017، عندما خرجت البلدان من حالة الأداء الضعيف لتجارة السلع الأولية. ويظهر هذا التحليل زيادة سريعة في الإفناق الاستثماري والإفناق الجاري على حد سواء. غير أنه، وحسبما اتضح من الاتجاه القصير الأجل خلال الفترة 2014-2017، تنخفض النفقات الاستثمارية خلال فترة الركود بمعدل أسرع من انخفاض النفقات المتكررة، وتنتعش بخطى وئيدة خلال فترة الانتعاش الاقتصادي. ومعنى ذلك أن هناك حداً للنمو القائم على التوسع عن طريق

الشكل 4-11

### المجاميع المالية والمساعدة الإنمائية الرسمية بالمقارنة بالإفناق الحكومي الإجمالي (ببلايين الدولارات)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، وقاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية في أفريقيا التابعة لمصرف التنمية الأفريقي (متاحة في العنوان الإلكتروني التالي: <http://dataportal.opendataforafrica.org/tovgvsb/african-economic-outlook-2018>).

ملاحظات: بيانات الإفناق الرأسمالي غير متاحة إلا لأقل البلدان نمواً في أفريقيا؛ وهي مدرجة في قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية في أفريقيا. والأرقام المالية الإجمالية استرشادية ولا بد من توخي الدقة في تأويلها. ولا تتاح في قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية بيانات متسقة وافية عن الإيرادات الضريبية إلا لعدد لا يتجاوز 20 من أقل البلدان نمواً هي: أفغانستان، وأنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، وبوركينا فاسو، وتوغو، وتيمور - ليشتي، وجزر سليمان، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وزامبيا، والسنغال، وفانواتو، وكمبوديا، وكيريباس، وليسوتو، ومالي، وملاوي، وموزامبيق، وميانمار، ونيبال.

ب- معونة أجنبية متحررة من العلاقات المالية

الديمقراطية الشعبية، والسنغال، وزامبيا، وكمبوديا، ونيبال. وعلى نحو حاسم، واجهت أقل البلدان نمواً التي تلقت معونة عادت على الأقل 50 في المائة من الإنفاق الحكومي، وإن حققت أيضاً معدلاً مرتفعاً مماثلاً للإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي، مشاكل كبيرة تتعلق بتحريف مسار المعونة. وجرى تسليم معظم المعونة عن طريق هيكل موازية للمانحين لا ترفع تقاريرها باستخدام النظم العامة للإدارة المالية للمتلقين. ولذلك لا يوجد على جانبي الإيرادات أو النفقات في البيانات المالية للحكومات بيان واضح لأرصدة المساعدة الإنمائية الرسمية بالنسبة إلى المجاميع المالية. ويفسر ذلك النتائج التي توصلت إليها نماذج الاستجابة المالية وأشارت إلى أن المعونة تؤثر مباشرة في عجز الميزانية لسبب رئيسي هو أن النموذج المهيمن لإنجازها يتعارض مع التوقع المنطقي بضرورة أن يكون إنفاقها عن طريق الحكومة لكي تكمل بها على هذا النحو الجهود الضريبية وتخفف الحاجة إلى الدين المحلي. وثمة مبالغة أيضاً في تقدير المدى الذي تزيد به المعونة القابلة للإضافة والقابلة للمناقلة في الإنفاق الحكومي؛ ولهذا السبب، يتعذر تعميم أثر المعونة على السياسة المالية بسبب اتجاه هذا الأثر إلى الاصطباغ بطابع قطري محدد (موريسي، 2015؛ موسيللي، 2015). وفي الفترة 2009-2017، تجاوز الدين المحلي مبلغ المعونة في 17 من أقل البلدان نمواً السبعة والأربعين التي أتيحت بشأنها البيانات. وفي ثمانية اقتصادات هي أفغانستان، وبوتان، وجزر سليمان، وجيبوتي، وليبريا، وليسوتو، وهايتي، وموزامبيق، ضاهى الدين المحلي العجز المالي على نحو معادل تقريباً؛ وشهدت مالي، وموريتانيا عجزاً في الميزانية أفرط في تقديره قليلاً. وفي سياقات السياسة المالية، قد يشير حدوث عجز مفرط وتحيز مسير للدورة في الميزانيات الحكومية إلى وجود اختيارات مؤسسية أو سياسية دون المستوى (ليدو وآخرون، 2018).

عند مقارنة المساهمات النسبية للإيرادات الضريبية المحلية والمساعدة الإنمائية الرسمية إلى الإنفاق الحكومي، تقدم معدلات الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي ومعدلات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الإنفاق الحكومي منظورين رئيسيين هما، سلامة الموقف المالي للحكومة عندما تكون حصة أولويات الحكومة الممولة بالموارد المتأتية من الضرائب عالية؛ والأهمية النسبية للمعونة في تمويل الإنفاق الحكومي، رغم أن معدل المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الإنفاق الحكومي لا يمثل بدقة مبلغ المعونة المنفق فعلياً على البرامج الحكومية، أي القابلة للإضافة والقابلة للمناقلة. وفي هذا الصدد، عندما يعادل معدل الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي ومعدل المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الإنفاق الحكومي معاً ثلثي هذا الإنفاق على الأقل، تحرف الهياكل الموازية للمانحين مسار الموارد وتتجنب النظم الوطنية (موريسي، 2015). وفي الفترة 2002-2017، ظل معدل الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي مرتفعاً نسبياً فيما بين أقل البلدان نمواً، وهو ما يعني أن معظم أولويات الحكومة مولت بموارد محلية (الجدول 4-1). ولم تسجل سوى إريتريا إيرادات قلت عن 70 في المائة في الفترتين 2002-2008، و2009-2017، ولم يهبط أي من البلدان الأخرى أدنى من هذا المستوى. وبالمقارنة مع ذلك، مثلت المعونة في الفترة 2002-2008 أقل من 30 في المائة من الإنفاق الحكومي في أنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، وجزر القمر، والسودان، وكيريباس، وليسوتو، وميانمار، واليمن، لكنها اتجهت إلى الزيادة في جزر القمر، وكيريباس في الفترة 2009-2017. ومثلت المعونة في الفترة 2009-2017 أيضاً أقل من 30 في المائة من الإنفاق الحكومي في إريتريا، وتشاد، وتيمور - ليشتي، وجمهورية لاو

الجدول 4-1

الإيرادات الحكومية والمعونة الأجنبية كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي

البلد	2008-2002		2017-2009	
	معدل الإيرادات	معدل المعونة	معدل الإيرادات	معدل المعونة
أفغانستان	90	239	98	127
أنغولا	102	6	95	1
بنغلاديش	77	19	76	13
بنن	95	59	85	36
بوتان	92	23	99	20
بوركينافاسو	90	70	85	41
بوروندي	74	88	82	82
كمبوديا	79	49	86	26

## الجدول 4-1

## الإيرادات الحكومية والمعونة الأجنبية كنسبة مئوية من الإنفاق الحكومي (تابع)

البلد	2017-2009			2008-2002	
	معدل الدين المحلي	معدل المعونة	معدل الإيرادات	معدل المعونة	معدل الإيرادات
جمهورية أفريقيا الوسطى	160	..	91	..	98
تشاد	135	29	90	43	87
جزر القمر	..	32	111	22	89
جمهورية الكونغو الديمقراطية	..	82	100	257	78
جيبوتي	16	30	84	30	88
إريتريا	..	19	51	36	60
إثيوبيا	..	46	88	81	80
غامبيا	295	68	79	125	88
غينيا	115	34	81	57	86
غينيا - بيساو	158	73	90	85	73
هايتي	10	90	87	60	87
كيريباس	..	32	101	22	90
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	63	20	85	54	81
ليسوتو	6	16	95	17	102
ليبيريا	1	117	90	249	102
مدغشقر	79	39	84	103	82
ملاوي	72	58	86	92	88
مالي	21	47	87	75	103
موريتانيا	17	30	96	66	92
موزامبيق	20	48	83	108	88
ميانمار	122	14	84	8	74
نيبال	62	28	97	39	94
النيجر	30	48	83	98	106
رواندا	32	58	93	117	96
سان تومي وبرينسيبي	..	46	84	106	193
السنغال	59	25	83	53	96
سيراليون	61	83	74	152	101
جزر سليمان	1	54	103	101	107
جنوب السودان	..	43	90	..	..
السودان	82	14	76	23	95
تيمور - ليشتي	..	19	71	54	96
توغو	181	40	81	31	91
توفالو	..	78	101	49	80
أوغندا	84	43	78	101	94
جمهورية تنزانيا المتحدة	50	38	82	86	91
فانواتو	29	53	88	52	94
اليمن	10	27	67	6	96
زامبيا	..	22	78	87	101
<b>المتوسط لأقل البلدان نمواً</b>	<b>54</b>	<b>45</b>	<b>86</b>	<b>75</b>	<b>92</b>

المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ملحوظة: الاطلاع على بيانات الدين المحلي متعذرة، والبيانات المتاحة في معظم البلدان لا تتعدى نقاطاً محدودة.



## الفصل 4: كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

ضخامة حجم الدين العام المحلي في أقل البلدان نمواً ترتبط بسوء الموازنة مع المساعدة الإنمائية الرسمية



الدين العام < المساعدة الإنمائية الرسمية في 40 في المائة من أقل البلدان نمواً (2000-2017)

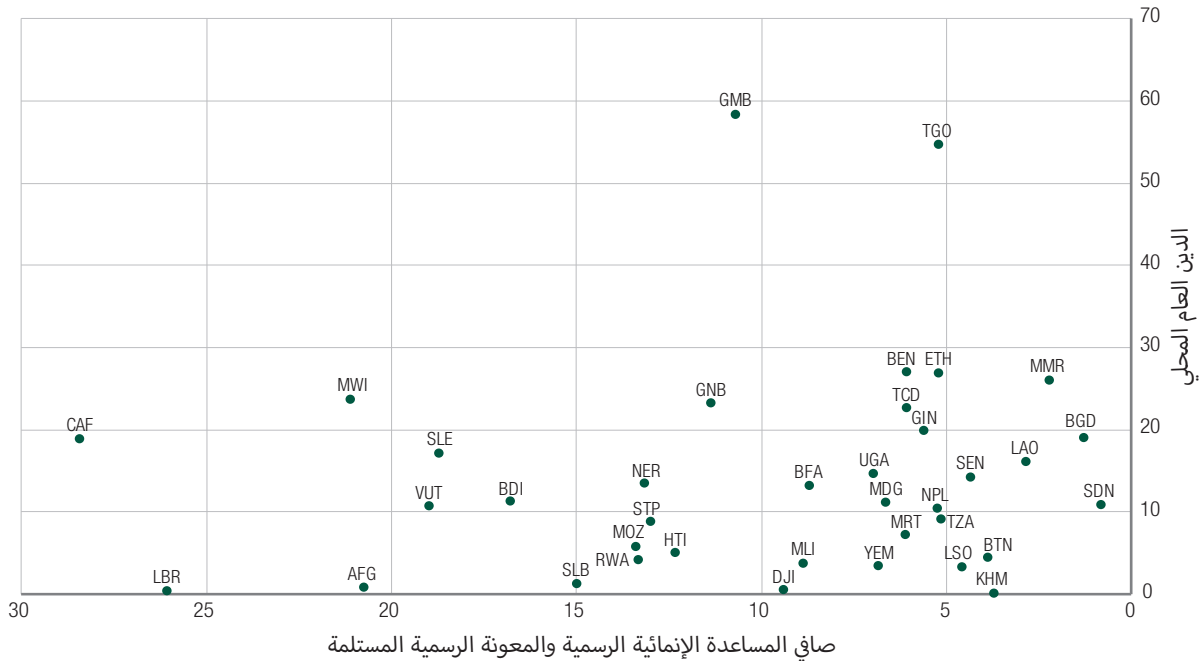
الكبير في المعونة من 117 في المائة إلى 58 في المائة من الإنفاق الحكومي منذ عام 2009، مشاهدة ارتباط إيجابي بين الإيرادات والمعونة، وبين المعونة والدين المحلي، أظهر الأثر التكاملي للمعونة عندما تكون داعمه للأولويات الوطنية بالكامل.

وثمة رابطة ضعيفة بين دفع المعونة وأولويات التنمية الوطنية في أقل البلدان نمواً، ومرجع ذلك في الأساس إلى إنجاز المعونة بطريقة تخرج عن أطر السياسات في البلدان المتلقية. وليس بمستطاع التحليل العشوائي للمعونة والإيرادات الحكومية أن يشرح على النحو الوافي سلوك الميزنة الذي يتبعه المتلقون، لكن الارتباطات المزدوجة المشاهدة تؤكد عدم اقتران تدفقات المعونة بالاختلالات المالية في البلدان المتلقية. فقد ثبت في جمهورية تنزانيا المتحدة مثلاً وجود ارتباط سلبي مهم بين الإيرادات والمعونة، وبين المعونة والاقتراض المحلي، وربما يكون ذلك دلالة على ضرورة تحسين التوقعات المتعلقة بالأهداف الضريبية مع استمرار نضوج نظام إدارة الضرائب في البلد. ومع ذلك، ظهر أيضاً أثر واضح لتراجع المانحين شعرت به جمهورية تنزانيا المتحدة عندما اتجهت الإيرادات والمعونة إلى الانخفاض سوية مقارنةً بالإنفاق الحكومي في الفترة 2002-2013 مع حدوث تراجع كثيف في المعونة في الفترة 2009-2017. وعلى النقيض من ذلك، أمكن في رواندا بالرغم من الانخفاض

الشكل 4-12

### الدين العام المحلي والمساعدة الإنمائية الرسمية، 2015-2017

(النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام إحصاءات مالية الحكومات في صندوق النقد الدولي وقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية.

ملاحظات: اختصرت أسماء البلدان في الشكل بالاستعانة برموز المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس. والبيانات غير متاحة لإريتريا، وتيمور - ليشتي، وجزر القمر، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وزامبيا، والصومال، وكيريباس. ويغية تحسين الاستدلال، استبعدت توفالو لكونها حالة شاردة بيئة تصل فيها قيمة صافي المساعدة الإنمائية الرسمية والمعونة الرسمية المستلمة إلى 91 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

هذه الاختلالات اتساعاً عندما يغيب التكامل بين المساعدة الإنمائية الرسمية والموارد العامة المحلية.

## جيم-مواومة الدعم الدولي من أجل تحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً

تشير الاتجاهات الاقتصادية العالمية إلى بزوغ عالم متعدد الأقطاب سمته انتقال ميزان القوى من الجهات المانحة التقليدية المرتبطة بوشائج تاريخية مع البلدان النامية، إلى شركاء نامين ناشئين. ويبيّن ذلك في تحولات التجارة العالمية وتدفقات رأس المال وتبادل الاحتياطات والمصالح التجارية والأصول السيادية (البنك الدولي، 2011). فقد حقق حجم تدفقات الصين إلى البلدان النامية حول العالم وتعاونها معها زيادة كبيرة تتراوح بين 3 بلايين و18 بليوناً من الدولارات في السنة، مع وجود تقديرات أخرى تعطيها قيمة أعلى (دريهير وآخرون، 2017؛ انظر الفصل الثاني). وأصبحت التجارة فيما بين بلدان الجنوب تمثل أيضاً ما يربو على نصف حجم الزيادة في صادرات الاقتصادات النامية والانتقالية (الأونكتاد، 2018ج).

كذلك، برز كل من الاتحاد الروسي، والبرازيل والهند كشركاء مهمين لأقل البلدان نمواً. وحسبما توضح إحصاءات الأونكتاد، زادت الصادرات السلعية من أقل البلدان نمواً إلى الاتحاد الروسي، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، والصين، والهند من 44 بليون دولار في عام 2015 إلى 52 بليون دولار في عام 2017، وزادت واردات أقل البلدان نمواً من هذه البلدان من 88 بليون دولار إلى 95 بليون دولار في الفترة نفسها. وحققت صادرات أقل البلدان نمواً إلى الصين وحدها نمواً من 30 بليون دولار في عام 2015 إلى 37 بليون دولار في عام 2017، وبلغ متوسط واردات أقل البلدان نمواً من الصين حوالي 51 بليون دولار في الفترة نفسها. وزادت أيضاً صادرات أقل البلدان نمواً إلى الهند زيادة طفيفة في الفترة نفسها، من 10 بلايين دولار إلى 11 بليون دولار، كما زادت وارداتها من الهند زيادة كبيرة من 21 بليون دولار إلى 27 بليون دولار. وانخفض حجم الاستثمار الأجنبي المباشر من الصين إلى البلدان النامية من 458 بليون دولار في عام 2014 إلى 381 بليون دولار في عام 2017، لكن رصيد الاستثمار الأجنبي المباشر من الصين إلى البلدان النامية شهد نمواً مطرداً زاد معه من 5.2 تريليونات من الدولارات في عام 2014 إلى 6.9 تريليونات من الدولارات في عام 2017 (الأونكتاد، 2018د).

وفي أفغانستان، وجزر سليمان، وجيبوتي، وليسوتو، وموزامبيق، وهايتي، يرتبط الدين المحلي ارتباطاً وثيقاً بالتفاوتات قصيرة الأجل بين الإيرادات الضريبية والنفقات الحكومية، التي تتسبب في حدوث العجز المالي. ويمكن أن تسر المعونة في هذه البلدان تحقيق نواتج مالية محسنة وأن تخفض الدين العام عندما تُرصد في قطاعات محددة تقف وراء زيادة العجز المالي. ورغم ارتفاع حصة المعونة المقدمة عن طريق قنوات القطاع العام، وبلغها 52 في المائة في المتوسط فيما بين أقل البلدان نمواً في الفترة 2014-2017، حسبما جرى الإبلاغ به في قاعدة البيانات الموحدة للإبلاغ المشترك التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا تعكس المعونة في معظم البلدان بشكل كامل في الميزانيات العادية للحكومة المركزية أو الميزانيات القطاعية للمتلقين. وفي مثل هذه الحالات، يكون أثر المعونة على المجاميع المالية منخفضاً أو غير مباشر. وفي الفترة 2014-2018، شملت أقل البلدان نمواً التي تلقت 60 في المائة على الأقل من المعونة عن طريق القطاع العام بوتان، وبوركينا فاسو، وتوغو، وجزر القمر، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسان تومي وبرينسيبي، والسنغال، وموريتانيا.

وبمقدور المعونة الداعمة لاستراتيجية يملك البلد بزمامها أن تقود إلى تحقيق النمو وتخفيف الفقر، على النقيض من نهج فرض الإصلاحات (ريمر، 2004)، لكن انخفاض مستويات الإيرادات الضريبية والمساعدة الإنمائية الرسمية ضاعف تعريض أقل البلدان نمواً لمخاطر الاستدانة. وأدى التضييق في أحوال الاقتصاد العالمي إلى دفع الديون الخارجية والخصوم المحلية إلى مستويات عالية تفوق طاقة تحمل المديونية في بعض البلدان، وباتت الديون المحلية تهدد بمزيد من البطء في النمو الاقتصادي. وعلى سبيل المثال، زادت معدلات الدين المحلي إلى المعونة في بنغلاديش، وتوغو، والسودان، وميانمار عن عشرة في المائة، وزادت بمقدار لا يقل عن الضعفين في كل من إثيوبيا، وأوغندا، وتشاد، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وجمهورية تنزانيا المتحدة، والسنغال، وغامبيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، ومدغشقر، ونيبال (الشكل 4-12). ومن هنا تسبب اختلاف أولويات المانحين والأولويات الوطنية في هذه البلدان في نتائج مهمة بسبب ارتفاع الاختلالات المالية وانخفاض مستوى الدعم الخارجي المتصل بالعجز. وتسهم زيادة الإنفاق الحكومي في مستهلها في إحداث آثار عرضية إيجابية مهمة، لكنها قد تتسبب في خلق المصاعب إن أدى الإنفاق الإضافي إلى زيادة مستوى الاستهلاك والتضخم الجارين. ويرتبط وجود مستويات مرتفعة للدين العام المحلي أيضاً بانخفاض النمو الذي ينجم عن التضييق على القطاع الخاص. ويمكن أن تزيد

المانحين، والقضاء على الهياكل الموازية وأوجه عدم الاتساق في نُهج المانحين (فينغلو و خاراس، 2011).

ومن جديد، برز موضوعا تنسيق المعونة وفعالية المعونة كقضيتين بحثيتين في إطار التمويل الإنمائي جراء الزيادة الكبيرة في عدد اللاعبين، واقتران ذلك بعدم حدوث تحسّن ملحوظ في مستوى التمويل المباشر إلى فرادى البلدان وبالأخص أقل البلدان نمواً (بيكينباخ وآخرون، 2019؛ دورنان، 2017). ولم تعد المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف تحشد بمعرفة الجهات الفاعلة من الدول فحسب، وإنما انضمت إليها أيضاً الجهات الفاعلة من القطاع الخاص (انظر الفصل الثالث). وتشأ حاجة متزايدة إلى التنسيق عندما يتعدد المانحون الثنائون ويجلبون معهم إجراءات ومشروطيات غير منسجمة. وعلى سبيل المثال، يوجد في بنغلاديش ما يزيد على 1 000 مشروع عامل بتمويل من المانحين تنفذه على الأقل 60 من الجهات المانحة أو من مجموعات الشركاء<sup>(5)</sup>. وتكون نتيجة تنسيق المعونة المنتظرة هي تقليل الازدواجية فيما بين المانحين، لكنه يتضمن أيضاً عبئاً على الموارد الشحيحة من العاملين في البلدان المتلقية ومعدلاً مرتفعاً لدورانهم بسبب مستويات التوظيف المفرطة فيما بين المانحين (بورغويغون وبلاتو، 2015).

ولم يطرأ على مدار السنوات تغير كبير في منظورات المانحين والمتلقين بشأن تنسيق المعونة. وقد طُرحت في عام 1967 فكرة بذل جهد موحد في مجال المعونة تحدد غرض التنسيق بموجبها في القضاء على أوجه التداخل والاختلاف بين مقدمي المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف (معهد التنمية فيما وراء البحار، 1967). ولا تزال الفكرة وثيقة الصلة، مع اتجاهه أساليب تقديم المعونة إلى البلدان النامية، ولا سيما المعونة المبرمجة والمعونة المرتبطة بنمط المشروع، إلى الاشتغال عادة على مجموعة صغيرة من الشركاء يجمعون مواردهم ويستخدمون إجراءات موحدة ويحققون نتائج مرضية لجميع الأطراف. لكن منظورات المتلقين المتعلقة بتنسيق المعونة تتوقف على الجهة التي تتولى إدارة المعونة، وعملية أداء مدفوعاتها، ودرجة اندماج عملية المعونة في أولويات التنمية الوطنية.

وفي إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، أشارت فكرة المواءمة في سياق الدعم الخارجي إلى ضرورة أن تبني الجهات المانحة مساندها العامة على الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية

## سياسات التنسيق مع المانحين تدعم الاستراتيجيات والمؤسسات الإنمائية الوطنية في أقل البلدان نمواً

وتمثل الزيادة في التجارة وفي خيارات التمويل الإنمائي التي تتاح في إطار التعاون البازغ فيما بين بلدان الجنوب فرصة سانحة أمام أقل البلدان نمواً لسد فجوات التمويل لأغراض التنمية المستدامة، بيد أن هناك شواغل من تزايد تعقد التعاون الإنمائي والتحديات المرتبطة بتنسيق المعونة مع تعدد الشركاء. فالبلدان النامية لا تسعى بالضرورة إلى الحصول على بدائل تمويل منخفضة التكاليف، بل إلى ملء الفجوات المتخلفة عن عدم الوفاء بالتعهدات وعن تجزؤ المعونة من أجل دعم خططها الإنمائية الوطنية. وتمثل المساعدة الإنمائية الرسمية في بعض من أقل البلدان نمواً مصدراً لتمويل الخدمات التي تمس الحاجة إليها، وبالأخص في القطاع الاجتماعي، التي يستعصي إحلالها في الوقت الراهن وتمثل أهمية حاسمة في بناء الطاقات الإنتاجية (الأمم المتحدة، 2015د). لكن اختلاف نظم إنجاز المعونة وتجزؤها موثق بشكل ثابت في معظم أقل البلدان نمواً في أفريقيا وآسيا التي تُحصى مشاريع المعونة الرسمية الثنائية والمتعددة الأطراف في كل منها بالمئات (الأونكتاد، 2006أ). وزاد أيضاً عدد الأدوات والآليات وتحقق نمو كبير في التدفقات الدولية الخاصة إلى البلدان النامية، فيما يتصل بالتمويل الخارجي العام (ألونسو، 2015). ومفاد ذلك، زيادة خيارات التمويل المتاحة أمام البلدان النامية، ومفاده أيضاً تضاعف التحديات المتعلقة بإدارة مصادر التمويل المختلفة.

### 1- سياسات تنسيق المعونة

تنسيق معونة المانحين غرض ثلاثي الأبعاد يشمل، ضمان تكامل المساعدة الإنمائية الخارجية مع أولويات المتلقين؛ والتأكيد على مسؤولية المتلقين عن خططهم الإنمائية على نحو ما سُلم به في خطة عمل أديس أبابا وبرنامج عمل اسطنبول وخطة التنمية المستدامة لعام 2030؛ وضمن تقييد الدعم الخارجي بالأهداف الاستراتيجية لخطة التنمية الوطنية، على نحو ما سُدد عليه في توافق آراء مونتيري وإعلان باريس بشأن فعالية المعونة. ولتنسيق معونة المانحين عدد من المزايا، تشمل تخفيض تكاليف المعاملات، والإقلال من تجزؤ أنشطة

(5) انظر العنوان الإلكتروني التالي: <http://aims.erd.gov.bd/> .AIMS/Home

المدني والمجتمعات المحلية<sup>(6)</sup>. وقد أنشئ عدد من شركات أصحاب المصلحة المتعددين بقيادة الأمم المتحدة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، مثل المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، ومنتدى شركات المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بموجب قرار الجمعية العامة 290/67 وقرارات أخرى لاحقة منها أيضاً القرار 234/68 بشأن الشركات العالمية<sup>(7)</sup>. ومع ذلك، لا تزال الحاجة ماسة لبذل جهد أكبر من أجل تحويل مصالح الشراكة العالمية إلى تدخلات على الصعيد القطري، وكفالة تحسين مواءمة التعاون الإنمائي مع الأولويات الوطنية لأشد البلدان ضعفاً، وإدماج الجهود في النظم الوطنية.

#### أ- التنسيق المواضيعي

في أعقاب توافق آراء مونتييري، ذاع استخدام النهج القطاعية فيما بين الجهات المانحة الساعية إلى مواءمة أولوياتها في البلدان النامية. لكن التوزيع الجغرافي والمواضيعي للمعونة استمر في كشف الطابع التحيزي لصرف المعونة (سرايب، 2016). ويشجع فيما بين المانحين الثنائيين التركيز على مواضيع قطاعية ضيقة، وهو نهج ثبت نفعه للبلدان التي لا تقع عليها واجبات ملزمة في تدفقات المعونة الرسمية (بورغويغنون وبلاتو، 2015). ومن المهم كذلك ملاحظة أن العلاقات الثنائية دائمة التحور، ليس فقط من منظور المتلقين بل أيضاً من منظور المانحين، في خضم التغيرات السياساتية والتنظيمية المتشعبة لدى البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية والشركاء البارزين للتعاون فيما بين بلدان الجنوب الذين يسهمون أيضاً في هذا الاتجاه.

#### 1' آليات التنسيق على النطاق القطاعي

رغم افتراض أن البلدان المتلقية توجد في أغلب الأحيان في وضع المسيطر على الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، لم يلغ الدعم القائم على التركيز القطاعي نفوذ الجهة المانحة في صياغة الخطة القطاعية. وسواء جرى تنسيق ائتلافات التركيز القطاعي من قبل المانحين أو المتلقين، فإنها لا تخرج عن الجمع بين الجهات الفاعلة الرئيسية وفقاً لأولوياتها بحسب القطاع. وتعتبر الآلية الوطنية لتنسيق المعونة ناجحة إذا استطاعت جمع المانحين في برنامج قطاعي واحد، بدلاً من

للشركاء وعلى مؤسساتهم وإجراءاتهم الوطنية؛ وأن تتعهد باحترام قيادة البلدان الشريكة وتساعد على تدعيم قدراتها لممارسة هذه القيادة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان والاقتصادي، 2005). وثمة التزام مشترك مفترض بين الجهات المانحة والشركاء بإرساء علاقة كفيلة بضمان إدماج تدخلات المانحين في العمليات الوطنية على نحو فعال في السياسات والنظم (وييل وآخرون، 2008). وتمثل الأطر الوطنية للتخطيط والميزانية أدوات تكفل تساوq السياسات وتحسن جودة النتائج على نطاق القطاعات وفي مختلف مستويات الحكومة. ونظراً إلى استمرار التجزؤ في دعم الميزانيات في أقل البلدان نمواً وقلة ميله إلى تنمية الطاقات الإنتاجية، تنشأ حاجة إلى تحسين تنسيق المعونة لتلافي التركيز الانتقائي والتخصيص غير المتوائم والمهدر للدعم الذي يقدمه المانحون إلى قطاعات متعثرة.

ويتضمن كل من إعلان باريس بشأن فعالية المعونة وخطة عمل أكرأ دعوة قوية إلى استخدام النظم الوطنية، بما فيها النظم المالية والمؤسسات والإجراءات العامة، من أجل تحقيق المواءمة مع الأولويات الوطنية. غير أن دور الحكومات المتلقية خُفّض في معظم التدخلات المرتبطة بنمط المشروع وقُصر على تتبع عدد المشاريع المقررة فيما تتولى الجهات المانحة البت في الاستراتيجية والتنفيذ. ومع تقديم ما يقل عن 10 في المائة من إجمالي المعونة إلى متلقيها في أقل البلدان نمواً عبر دعم الميزانيات؛ يستمر محور عملية المعونة حول الجهات المانحة دون إيلاء الاعتبار للهدف المشمول بإعلان باريس بشأن فعالية المعونة الداعي إلى زيادة نوعية المعونة الداعمة للميزانيات. ووفقاً لنظام الإبلاغ الخاص بالجهات الدائنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قُدّم ما يربو على ثلثي المعونة إلى أقل البلدان نمواً - بنسبة 69 في المائة في عام 2017 - عن طريق تدخلات مرتبطة بنمط المشاريع. وتجد البلدان النامية من ثم أنه يتعين عليها تنسيق جهود مجزأة تقع عملياً تحت سيطرة شركاء خارجيين، بدلاً من إدماجها مباشرةً في نظمها الوطنية. ويتسبب ذلك في نشوء نظم مخصصة تشجع أقل البلدان نمواً بموجبها شركاء التعاون على جمع مواردهم، بدلاً من تقديم الدعم عبر مشاريع منفصلة يتولى المانحون أو وكلاؤهم إدارتها (كليغيبيل وآخرون، 2017). وفي إطار تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يسهم الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة بشأن الشركات من أجل تحقيق الأهداف في تشكيل المناقشة والممارسة حول سبل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، مع الإقرار بأهمية تحسين التعاون فيما بين الجهات الفاعلة بما في ذلك الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع

(6) انظر العنوان الإلكتروني التالي: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2018/goal-17/>

(7) للاطلاع على توزيع الشركات القائمة على الصعيد العالمي بحسب كل هدف، انظر العنوان الإلكتروني التالي: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/browse/>

الشعبية، والسنگال، وفانواتو. بينما اتبع بعض آخر سياسات للتعاون الدولي يجري في سياقها تفصيل كيفية التعامل مع الدعم القطاعي، كأفغانستان، ورواندا، وسيراليون، وكيريباس، وملاوي، ونيبال. وفي سياق الترتيبات من هذا النوع، يُستخدم المشاور المشترك أو البرمجة المشتركة للقضاء على تجزؤ النهج، كما أثبت الإبلاغ المشترك واستخدام النظم القطرية فائدتهما في مواءمة نهج المانحين مع الدورات المالية للمتلقين (هارت وآخرون، 2015). وعلى سبيل المثال، أنشئت في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية عدة أفرقة عمل قطاعية بقيادة حكومية، بما فيها أفرقة معنية بالتعليم، والصحة، والحوكمة، والبيئة الأساسية، والزراعة، والتنمية الريفية، والموارد الطبيعية والبيئة. وتضم الأفرقة عادةً شركاء إنمائيين كرؤساء مشاركين، إلى جانب ممثلين من المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويستخدم لأغراض التنسيق مع شركاء التنمية من مستوىين يشمل عملية مائدة مستديرة للمشاورات تعقد كل خمس سنوات بالتوافق مع دورات الخطط الإنمائية الوطنية، واجتماعات سنوية لاستعراض التقدم المحرز في تنفيذ الخطط (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، 2019). ويقدم الإطار 4-1 مثالاً للتعاون الإنمائي في إريتريا.

## الشركات العالمية تتطلب تحويلها إلى تدخلات قطرية متوائمة مع الأولويات الوطنية

تجميع مشاريع أعدها المانحون بشكل منفصل داخل قطاع معين. ويلجأ المانحون الثنائيون والمتعددو الأطراف إلى الدعم القائم على التركيز القطاعي لأسباب مختلفة منها المواءمة مع سياساتهم أو أولوياتهم أو رؤاهم الاستراتيجية الذاتية؛ والتفاعل مع المتلقين؛ والاحتفاظ بالسيطرة على التنفيذ والنتائج (بويسين ودايتفورست، 2007؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2009).

ووضعت عدة من أقل البلدان نمواً بروتوكولات لتنسيق المعونة القطاعية في ضوء الحجم الكبير للمعونة الواردة في إطار التدخلات المرتبطة بنمط المشاريع. وأنشأت بعض البلدان عمليات مشتركة بين الوزارات أو عمليات قطاعية لتنسيق المعونة، منها على سبيل المثال إثيوبيا، وأنغولا، وأوغندا، وبوروندي، وتوفالو، وجمهورية لاو الديمقراطية

## الإطار 4-1 التعاون الإنمائي في إريتريا

تتلقى إريتريا المعونة عن طريق التدخلات المرتبطة بنمط المشاريع أساساً، التي مثَّلت 90.7 في المائة من المعونة التي تلقتها منذ عام 2013، ولم تحدث فيها عملياً أي تدخلات للمعونة من خلال عمليات الميزانية. وبموجب قرار مجلس الأمن 2444 رُفعت الجزاءات المستهدفة عن إريتريا مما أعان العملية الجارية لتطبيع العلاقات بين دول المنطقة والشركاء الخارجيين، وبالأخص الشركاء المتواجدين من وقت أسبق المساندين لبرنامج الدعم في إريتريا عن طريق إطار التعاون في مجال الشراكة الاستراتيجية للفترة 2017-2021. وفي الماضي القريب، لم يرم سوى قلة من المانحين اتفاقات ثنائية مع إريتريا بسبب الصعوبات التي اعترضت إقامة الحوار الفعال وصيانة العلاقات معها.

واعتمدت إريتريا على المعونة الثنائية المواءمة بشكل فضفاض مع سياستها القطاعية، لكنها أخفقت في حشد الموارد بالمستوى المطلوب. وأظهر استعراض شمل أربع جهات مانحة كانت تحتفظ بعلاقات وثيقة مع إريتريا خلال تسعينيات القرن الماضي حتى قرابة عام 2000، أن البلد فضّل عندما ضاقت به حالة التمويل، تسهيلات القروض على المنح والمعدات واللوازم على الخبرة الاستشارية. وأعان إطار التعاون في مجال الشراكة الاستراتيجية إريتريا على استرداد سيطرتها على أولويات قطاعية رئيسية من خلال مواءمتها مع الخطة الوطنية الإرشادية للتنمية للفترة 2014-2020، ومع الخطط القطاعية الأخرى. وعلاوة على ذلك، جرى تأمين الدعم لزهراء 25.4 في المائة من التمويل اللازم عن طريق ثمانية كيانات تشمل صناديق وبرامج ووكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة. وينطوي على أهمية كبيرة تنسيق المعونة الذي تتولاه الأمم المتحدة في البلدان الخارجة من أحوال النزاع، أو عند غياب الأجهزة المؤسسية المعنية بتوفير الدعم التنسيقي. بيد أنه لا بد من توخي الحذر حتى لا ينتهي الأمر بتمكين المانحين من وضع أيديهم على النهج القطاعي في الأجل الطويل من أجل المحافظة على سيطرتهم على برامج الدعم في البلد المتلقي. ويظهر نمط توزيع المعونة القطاعية افتقاراً إلى التساوق في ربط حجم المعونة باحتياجات البلدان النامية والمعوقات التي تواجهها، الأمر الذي ينتهي إلى تقديم دعم غير متوازن وعديم الفعالية. ويقف في إريتريا عدد المانحين المرتبطين بالدعم المواضيعي، وهو نموذج يتعارض مع الاتجاه العام في أقل البلدان نمواً التي تتفاوض هذه البلدان مع المانحين بموجبه على أساس توجه مواضيعي، وليس على أساس خطط إنمائية وطنية متكاملة. وعلى سبيل المثال، تعهد الاتحاد الأوروبي بتقديم 200 مليون يورو لإريتريا من أجل تنمية الطاقة وتعزيز الجهاز الحكومي والمالية العامة. ويتسبب عدم وجود استراتيجيات قوية لتنسيق المعونة في استمرار اللجوء إلى



## الإطار 4-1 (تابع)

الدعم المرتبط بنمط المشاريع باعتباره الأداة الرئيسية لإنجاز المعونة، عوضاً عن تحقيق مواءمة متماسكة مع الأولويات الوطنية الأعم. ويؤدي ذلك أيضاً إلى زيادة تجزؤ المعونة ويغذي الاعتماد على المعونة من خلال تفاوت الدعم المقدم للبرامج القطاعية. وتحتاج أقل البلدان نمواً قدرات بشرية ومؤسسية قوية من أجل تنسيق المعونة، وتحتاج أيضاً إلى توجهات استباقية للسياسة الخارجية داعمة لتعزيز دور النظم الوطنية في عملية التنمية الوطنية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكفل المانحون تبسيط عمليات إنجاز المعونة من أجل تدعيم قواعد النظم الوطنية، لضمان فعالية الدعم المقدم من المانحين وتوائمه مع الأولويات الوطنية.

المصدر: أونسو، 2015؛ ديجيكسترا، 2013؛ المفوضية الأوروبية، 2015؛ هايدر، 2018؛ ميشيل وآخرون، 2008؛ الأمم المتحدة وإيرتريا، 2017.

## 2' الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء

باريس. ومع ذلك، تخصص معظم الصناديق الاستثمارية لبلدان تتجاز أزمات إنسانية حسبما قصد بها في الأصل. وكان المتلقون الخمسة الأول لأموال هذه الصناديق هم أفغانستان، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال.

استُخدمت الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء لتنسيق جهود المانحين في سياقات مختلفة من أجل حشد الدعم لخطط محددة على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني، تشمل الخطط الإنسانية والخطط المتصلة بالحوكمة والمساواة الجنسانية والبيئة والتنمية. وأثبت هذا النهج كفاءته في تنسيق المعونة في أحوال الأزمات الإنسانية التي تتطلب اتخاذ قرارات سريعة وتكون فيها احتياجات المتلقين وأولوياتهم مؤكدة. وعلى سبيل المثال، يستغرق قرابة 80 في المائة من التحويلات التي تجريها صناديق الأمم المتحدة الاستثمارية المتعددة الشركاء إلى صناديق المساعدة الإنسانية، أقل من 36 ساعة لتفعيلها، وتنجز معاملات أغلب هذه التحويلات، بنسبة 98 في المائة، في غضون خمسة أيام عمل (مكتب الأمم المتحدة للصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء، 2017). وتُسند إدارة الصناديق الاستثمارية على الصعيد الوطني إلى الوكالة الرئيسية التابعة للأمم المتحدة أو لوحدة وطنية معنية بالتنسيق، كوزارة المالية مثلاً، وتتضمن عادة شركاء متعددين منوطين بأدوار محددة وهيكل حوكمة وعمليات وأساليب تنفيذ متفق عليها (الأمم المتحدة، 2018هـ). ويمسك المدير بالأموال المودعة بالصناديق ويديرها، ويوفر أدوات لضمان الشفافية وتتبع النتائج وتقديم التقارير. وتتيح الصناديق الاستثمارية التي تدار على الصعيد الوطني للبلدان المستفيدة تقديم مدخلات في عملية التخطيط والتنفيذ.

وبالرغم من المئات المؤسسة التي تميز الصندوق الاستثماري، تبيّن على وجه العموم صعوبة تحويل وجهة عملية الصندوق الاستثماري نحو توفير دعم مجدٍ لاستراتيجيات التنمية الوطنية، إما بسبب الانخفاض الشديد لموارده أو الضيق الشديد لتركيزه المواضيعي الذي يكبح إطلاق عنان مثل هذا التحويل (مؤسسة داغ همرشولد، ومكتب الأمم المتحدة للصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء، 2017؛ دوانز، 2011). ويظهر استعراض موجز للصناديق الاستثمارية والبرامج المشتركة الجارية أو المقرر استكمالها في غضون الفترة 2015-2019، أن مرفق الاقتصاد الأخضر للتأقلم مع المناخ في إثيوبيا، هو وحده الذي يدعم برنامجاً وطنياً للتنمية، وإن اتجه عدد قليل من البلدان إلى تنفيذ برامج قطاعية منها، جمهورية الكونغو الديمقراطية، بشأن تخفيض الانبعاثات الناجمة عن التصحر وتدهور الغابات؛ ومالي، بشأن المنتجات الزراعية الرعوية وتغير المناخ؛ واليمن، بشأن التكيف الريفي. أما باقي الصناديق فتخصص عادةً لتلبية الاحتياجات الإنسانية أو مشاريع محددة ذات نطاقات أضيق. واتجهت بعض الصناديق إلى صياغة هدف عام يتوخى الإسراع بتنفيذ الخطط العالمية، ومنها خطة التنمية المستدامة، على غرار ما هو حادث في رواندا، وكينيا، وملاوي. ويتخذ مرفق الاقتصاد الأخضر للتأقلم مع المناخ في إثيوبيا شكل آلية تمويل يديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هدفها الانتقال إلى اقتصاد أخضر شامل للجميع بالاستناد إلى أربع ركائز هي: الزراعة؛ والحراجة؛ والطاقة؛ والنقل والقطاعات الصناعية والهيكل الأساسية. وتدمج خطة التنمية الوطنية للفترة 2015-2020، التي تمثل الخطة الثانية للنمو والتحول، استراتيجية الاقتصاد الأخضر للتأقلم مع المناخ ادمجاً كاملاً. غير أن مستوى

والقصد من وراء الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء التي يديرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو تقديم الدعم لخطط وطنية محددة، لكن المدخلات التي يقدمها مانحون عالميون تشير أيضاً إلى الالتزام بأولويات استراتيجية على الصعيد العالمي. فمثلاً، يتسم إطار الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة ومبادرة "توحيد الأداء"، بأهمية واضحة في تحويل الأولويات الوطنية إلى إجراءات ملموسة تستجيب للأطر العالمية مثل أهداف التنمية المستدامة واتفاق



أو إنجازها جارياً بشكل مشترك في إطار العمليات الوطنية للتخطيط والميزنة. لكن تحقيق نتائج تحويلية مكينة، يتطلب إدراج عملية لتنفيذ الاستثمارات ضمن سياق النظم الوطنية، سواء موّلت من الموارد المحلية أو عن طريق الدعم الخارجي. وتشدد البلدان النامية على ضرورة التنفيذ الجيد للترتيبات المتعددة الأطراف من أجل موازنة دعم المانحين، وكفالة انسجام عمليات المعونة مع الأولويات الوطنية. وحسبما أبان إعلان باريس بشأن فعالية المعونة وخطة عمل أكرا، أكدت البلدان التزامها بدعم الملكية الوطنية لعمليات التنمية وتقديم المساعدة في تعزيز القدرات وإصلاح سياسات المانحين وإجراءاتهم وتبسيطها، من أجل تشجيع السلوك التعاوني والمواءمة التدريجية مع أولويات البلد الشريك ونظمه وإجراءاته. غير أن انخفاض مستويات تمويل الاستثمارات في الميزانيات العامة والخطط القطاعية لا يدعم هذا الالتزام، لأن حجم الدعم الذي يتلقاه كثير من أقل البلدان نمواً عن طريق عمليات الميزانيات العامة، يقل عن ربع قيمة ما يتلقاه من الدعم الخارجي بما فيه المعونة (الشكل 4-13).

## النظم الوطنية المتمسكة بزماء صياغة السياسات ووزع الموارد تضمن تحقيق المواءمة والفعالية

التمويل في إثيوبيا من منظور الميزانيات المعتمدة للصادق الاستثمارية، قاصر عن توفير الموارد اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية ناهيك عن الأهداف الأعم للخطة الثانية للنمو والتحول.

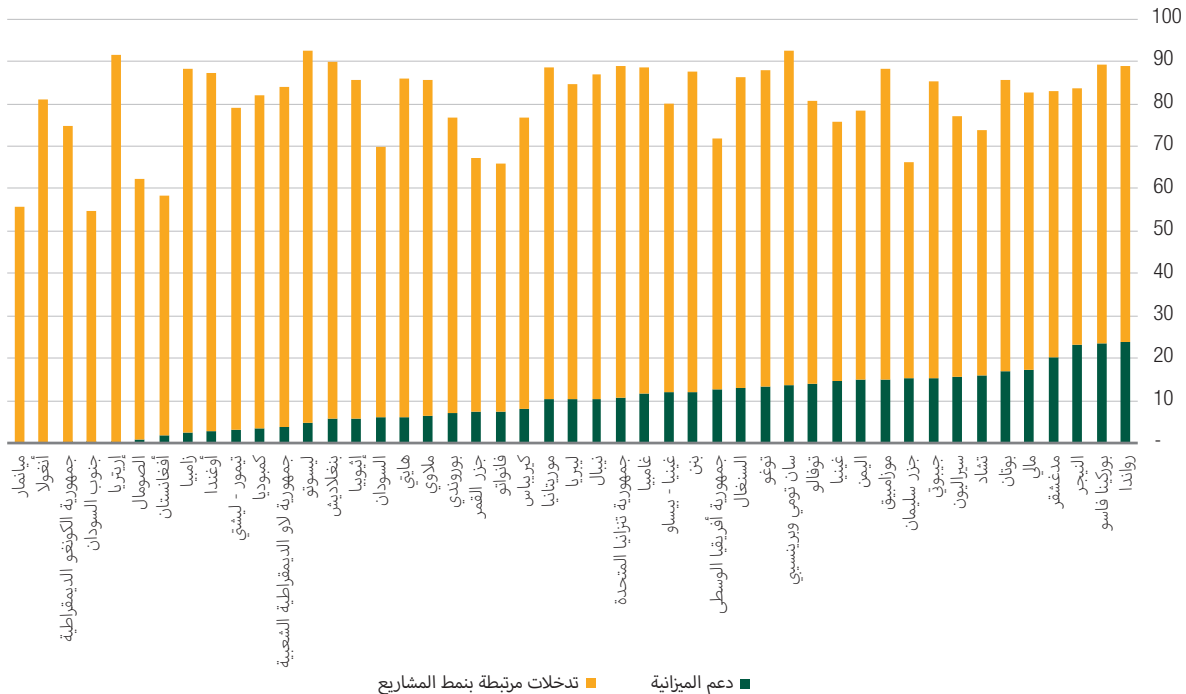
### ب- تعزيز النظم الوطنية

ربما مثل انعدام التساوق بين الدعم الخارجي وعمليات الميزانيات العامة من أجل تنفيذ الأهداف الإنمائية الوطنية، السبب الرئيسي لضعف الرابطة بين المعونة والتحول الهيكلي. فدعم المانحين المنسق جيداً مهم لتعزيز التأزر وتعقب أوجه التكامل فيما بين البرامج القطاعية وإزالة التباين بين البرامج التي يدعمها المانحون في الحالات التي لا يكون تخطيطها

الشكل 4-13

### متوسط التدخلات المرتبطة بنمط المشاريع وتقديم الدعم للميزانية، 2013-2017

(النسبة المئوية من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات نظام الإبلاغ الخاص بالجهات الداتنة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(الإطار 4-2). وعقب انتهاء النزاع في رواندا، تضمنت عملية إعادة الإعمار بعد عام 1994 عدداً كبيراً من البرامج المدعومة من المانحين، بما في ذلك لأغراض إعادة بناء المؤسسات وإجراء

وقد اتبعت رواندا نهجاً مؤسسياً إزاء تنسيق المعونة، حدثت فيه عن نهج الخطه الإنمائية التي يهيمن عليها المانحون، واستبدالها بإطار عمل تقوده الدولة يعلي قيمة الملكية الوطنية

الاجتماعي، التي مثلت 59 في المائة من المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نمواً في الفترة 2014-2017. أما المعونة المقدمة إلى القطاعات الإنتاجية والهيكل الأساسية والخدمات في المجال الاقتصادي، فطلت على انخفاضها عند نسبيتي 8 و12 في المائة، على التوالي، فيما مثلت المساعدة الإنسانية 10 في المائة من إجمالي المعونة خلال الفترة نفسها. والمفهوم ضمناً أن تخصيص المعونة الثنائية والمتعددة الأطراف لفرادى أقل البلدان نمواً تحدده عمليات متحيزة. ففكرة حياض المعونة مؤداها اتخاذ المعونة هوية هيكلية معيارية، كالحاصل في المجال الإنساني، بدلاً من أن تعكس موقفاً إيجابياً أو سياسياً يخرجها عن غرضها المقصود (درازكيووتس، 2017). وما فتئت استراتيجيات انتقائية المعونة تمثل جزءاً من عمليات صنع القرار في المؤسسات المالية الدولية ولدى المانحين الثنائيين. ويحتاج المانحون أن يبرروا أمام دافعي الضرائب في بلدانهم استخدام الموارد العامة، ويقع عليهم المساءلة عن ذلك، ولهذا السبب يجادل البعض بأن كل مبلغ يُنفق في الخارج ينطوي على عملية تسييس تنعكس في نطاق التفضيلات المتعلقة بالبلدان الشريكة والموضوعات والقطاعات التي تضاهي الاعتبارات السياسية والاقتصادية للمانحين (غولراجاني، 2016). وعلاوة على ذلك، تتوقف القرارات الأولية والقرارات اللاحقة المتعلقة بالمعونة في البلدان المانحة، أو فيما بين الوكالات، على اعتبارات غير محايدة من قبيل قواعد الاشتراء التي تفضل بلد المنشأ، أو عوامل أخرى يمكن أن تيسر جهود تنسيق المعونة أو جهود المواءمة الرامية إلى تحقيق التنمية، أو أن تعيقها (ويليامسون، 2010). وقد يكون التحيز إلى القطاع الاجتماعي مُبرراً إن ساعدت المعونة على زيادة تنمية رأس المال البشري وأنتجت أثراً إيجابية في التنمية الاقتصادية وأداء الاستثمار الأجنبي المباشر. لكن التركيز على تطوير المهارات الأساسية والرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي يعني أن البلدان المتلقية عاجزة عن تحقيق تنمية تحويلية متوازنة على النحو المتوخى في إطار خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

إصلاحات في مجال السياسات العامة شملت القطاع الاجتماعي وقطاع الهياكل الأساسية (البنك الدولي، 2009). وتمثلت الأولويات الرئيسية في تنمية الموارد البشرية، والزراعة، والنقل، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والطاقة، والإسكان، والتنمية الحضرية. واستهدفت استراتيجية التنمية الاقتصادية وتخفيض الفقر للفترة 2007-2012 تحقيق مستويات مرتفعة للتنمية البشرية والنمو الاقتصادي والتنمية الريفية والحكومة الرشيدة. وخلال هذه الفترة، ركزت الحكومة على بناء المؤسسات وتعزيز نظمها المعنية بالتخطيط والرصد والتقييم، بما في ذلك آليات تنسيق التمويل والمانحين (واطسون - غرانت وآخرون، 2016).

وفي الحالات التي يُضفى فيها طابع مؤسسي على التنسيق عن طريق تنفيذ سياسات معنية بالتعاون الدولي أو من خلال آليات لتنسيق معونة المانحين، تظهر صورة واضحة للصلة بين استراتيجيات التنمية الوطنية، والدعم الخارجي المستلم، ومجاميع الميزانية الوطنية. لكن الملكية الوطنية لعملية التنمية ستظل تمثل هدفاً نائياً ما لم يوائم المانحون أنفسهم مع العمليات الوطنية. فالعملية الإنمائية التي يمسك البلد بزمامها، هي العملية التي يقل فيها إلى حد كبير دور نهج التمويل المرتبط بنمط المشاريع أو بنمط تقديم المساهمات الرئيسية، وتتجه بشكل حاسم إلى أن تكون عملية تؤدي فيها النظم الوطنية دوراً رئيسياً في صياغة السياسات ووزع الموارد. ويمثل ذلك تحولاً جذرياً من التعاريف المتمحورة حول المانحين إلى الملكية الوطنية للمعونة الإنمائية التي تشدد على السلطة والمشروعية والالتزام والقدرة والمساءلة (واطسون - غرانت وآخرون، 2016).

#### 1' التحيز للقطاع الاجتماعي فيما بين المانحين

يُظهر تخصيص المعونة لأقل البلدان نمواً تفضيلاً قوياً من جانب المانحين للهياكل الأساسية والخدمات في المجال

### الإطار 2-4 إطار تنسيق المعونة في رواندا

نفذت غالبية البلدان النامية في إطار برامج التكيف الهيكلي إصلاحات اعتُبرت شرطاً مسبقاً للحصول على التمويل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. واستهلكت رواندا في إطار هذه الإصلاحات العمل بتدابير رمت بها إلى تعزيز المساءلة وكفالة مواءمة تمويل المانحين مع الأولويات الوطنية. ووفرت رؤية عام 2020 استراتيجية طويلة الأجل استُخدمت أساساً لحشد المعونة الخارجية وحددت أهدافاً لبلوغها بحلول عامي 2010 و2020 مع اتخاذ عام 2000 سنة للأساس.

وفي عام 2006، أقرت الحكومة سياسة المعونة في رواندا، وسعت إلى توفير هيكل ومبادئ توجيهية واضحة لحشد المساعدة الخارجية وإدارتها. وبحلول عام 2007، وهو العام الذي صادف إطلاق أول استراتيجية لتخفيض الفقر، وفرت سياسة المعونة في رواندا الأساس أيضاً لرصد التقدم المحرز كما أتاحت إطار النفقات المتوسط الأجل الذي استرشد به المانحون في رصد

الميزانيات (المدخلات والمخرجات) وتعزيز العلاقات. ورسمت سياسة المعونة في رواندا الحدود لحشد المساعدة الخارجية في شكل لا يتسبب في تفويض الاستقلال الذاتي للحكومة وبطريقة تركز ملكية الحكومة وقدراتها وتزيد تمكينها من إدارة جمع الموارد بشكل فعال ومواصلة تعزيز تقديم الخدمات للمواطنين. ومثل رصد الدعم للميزانية أسلوب المعونة المفضل. لكن سياسة المعونة نصت أيضاً على شروط يجوز بموجبها قبول الدعم المرتبط بنمط المشاريع. وأعطيت الأفضلية في هذه الحالات لدعم الميزانية القطاعية، تليها المشاريع القائمة بذاتها مع اشتراط أن تكون مدرجة في الميزانية الحكومية ومتوائمة بشكل ظاهر مع الخطط الوطنية. وجرى التشجيع بقوة أيضاً على تجميع التمويل، بدلاً من تقديم الدعم لفردى المشاريع. وأناطت السياسة وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي بأداء مهام تنسيق المعونة، وأنشئت في هذا الصدد وحدة للتمويل الخارجي كلفت بمسؤولية رئيسية عن حشد التمويل الخارجي من الشركاء التقليديين وغير التقليديين، عن طريق المساعدة الإنمائية الرسمية والقروض التجارية لتمويل أولويات الحكومة (السندات السيادية)، وعن طريق تمويل القطاع الخاص المتأتي من المؤسسات المالية الدولية. وتولت الوحدة أيضاً التنسيق بين شركاء التنمية بعقد عدة منتديات لأفرقة العمل القطاعية وللإستعراضات القطاعية المشتركة. وفي سياق تنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية وتخفيف الفقر للفترة 2007-2012، عُقدت استعراضات مشتركة بين القطاعات شملت الحكومة وشركاء التنمية، وتضمنت قيام فرادى الوزارات بالإبلاغ عن المؤشرات الرئيسية، ورصد النتائج والنواتج الوطنية واستخدام الاستعراضات كأساس لالتماس قدر أكبر من الانسجام والدعم لدى المانحين. وفي هذا السياق، جرى في إطار الاستراتيجية حشد الموارد عن طريق إجراء حوارات رفيعة المستوى مع الشركاء الاستراتيجيين. وسخرت المشاورات القطاعية كنواتج دخول رئيسية للجهات المانحة التي أشركت في رئاسة أفرقة العمل القطاعية التسعة عشر. وتضمنت الإجراءات الأخرى التي اتخذتها الحكومة، تعزيز مؤسسات إدارة المالية العامة وإنشاء هيكل أساسية ونظم داعمة. وفي حوالي ذلك الوقت، أصبح من قبيل الممارسات العالمية لأغراض المساءلة المتبادلة، عقد اجتماعات شراكة من أجل الاتفاق على الأولويات، كما حدث في إعلان روما المعني بالتنسيق، وإعلان باريس بشأن فعالية المعونة، وخطة عمل أكرأ التي شددت على إضفاء الطابع المحلي على السياسات وبناء الملكية. ومع إدخال مزيد من التحسينات في إطار التنسيق نتيجة الاهتمام الذي أبدته الحكومة وشركاؤها الإنمائيون لزيادة سرعة جهود تبسيط سبل الإنجاز الفعال للمعونة، وتعزيز استخدامها لإحداث أقصى أثر إنمائي ممكن، قامت رواندا في عام 2011 بتدشين وحدات في الوزارات لتنفيذ المشاريع المفردة، بما فيها وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي. ووسّع نطاق الولاية المنوطة بوحدة التمويل الخارجي وأصبحت تشمل حالياً حشد المصادر الأخرى لتمويل التنمية، بما فيها الموارد المتأتية من القطاع الخاص.

و جرى في سياق تنفيذ استراتيجية التنمية الاقتصادية وتخفيف الفقر للفترة 2013-2018، عقد معتكف سنوي للقيادات أتاح منبراً للإبلاغ الرسمي عن الأداء القطاعي للرئيس والأقران.

كذلك، وقرّ التنسيق بين المانحين مكاسب تُرجمت إلى تخفيض تكاليف إعداد بيانات الحكومة وإجراء معاملاتها، كما مهد السبيل أمام إجراء مزيد من المواءمة بين الحكومة ونظم المانحين. ويصمم حشد التمويل الخارجي في رواندا لأغراض دعم أولويات بناء الدولة والاستراتيجيات الوطنية، وضمان وثيقة صلة أموال المانحين والتأكد على وجه العموم من إثمار التنسيق دعماً إيجابياً في بعض القطاعات، كخدمات تنمية الأعمال التجارية مثلاً التي تدعم الحكومة عن طريقها الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. لكن التحديات لا تزال ماثلة أمام مواءمة دعم المانحين في قطاعات أخرى كالصحة مثلاً، ولا يزال الجانب الأكبر من دعم المانحين متجهاً صوب الدعم القطاعي، عوضاً عن أن يكون دعماً صرفاً للميزانية الوطنية.

المصدر: رواندا، 2006؛ رواندا، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، 2013؛ رواندا، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، 2015؛ رواندا، 2017؛ رواندا، وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي، 2019.

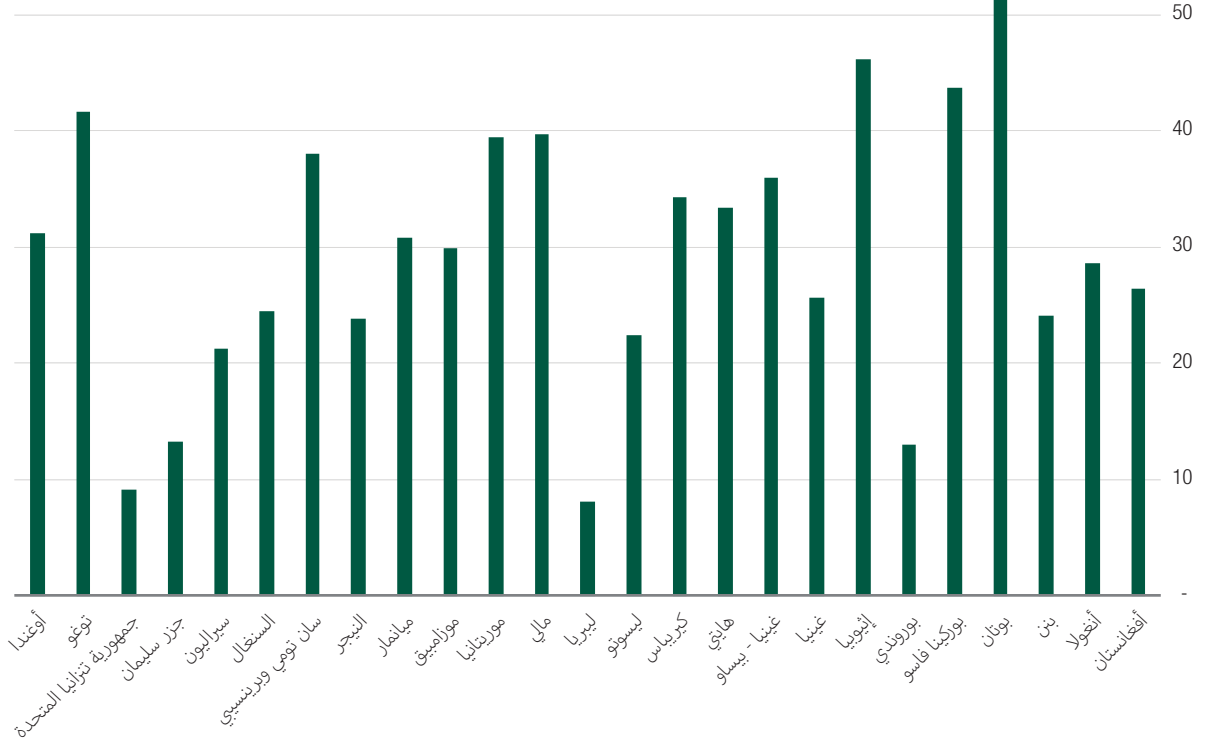
هذه الحصص تغيرت بشكل ملموس لصالح القطاع الاجتماعي، وأدى التجزؤ الذي يعترى القنوات الثنائية لإنجاز المعونة إلى تكثيف حدة هذا التركيز. وتحتل مسائل المؤسسات، والحكومة، والإدارة العامة، مكاناً مهماً في قرارات المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف، غير أن ثمة عنصراً رئيسياً يكمن وراء انعدام الكفاءة في تخصيص المعونة ينشأ عن الطريقة الساكنة التي يصاغ بها هيكل المعونة، مقابل الأولويات الوطنية المتبدلة طول الوقت (وايتفيلد وفيريز، 2010).

وأحد التهديدات التي تواجه تحقيق أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً هي تبعية المسارات في نمط تخصيص المعونة. فالمانحون لم يغيروا تركيزهم على القطاع الاجتماعي منذ زمن الأهداف الإنمائية للألفية، وعلى سبيل المثال، حُصصت الحصة الرئيسية من المعونة في عام 2006 لقطاع الهيكل الأساسي الاجتماعي بنسبة 53 في المائة، وتلاه قطاع الهيكل الأساسي الاقتصادي بنسبة 19 في المائة، والقطاعات المنتجة بنسبة 10 في المائة (أندرسون، 2008). لكن

## الشكل 4-14

## متوسط الإنفاق الرأسمالي لمجموعة مختارة من أقل البلدان نمواً، 2013-2017

(النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالي)



المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام قاعدة بيانات الميزانيات المفتوحة في البنك الدولي.

البلدان نمواً التي تتاح البيانات بشأنها، باستثناء بوروندي، وجزر سليمان، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وليبيريا، في ارتفاع حصة الإنفاق على الاستثمار الرأسمالي، الذي بات يمثل خمس إجمالي المخصصات الحكومية على الأقل، مرتفعاً إلى نسبة لا تقل عن 30 في المائة من الميزانية في غالبية أقل البلدان نمواً المستعرضة (الشكل 4-14). وتتضمن النفقات الرأسمالية عموماً أصولاً مادية تستغرق دورة عمرها سنة واحدة على الأقل. وربما وُجد تداخل في سجلات المصروفات الرأسمالية والمصروفات الجارية، لكن المصروفات الرأسمالية تشمل أصولاً مادية مثل مباني المكاتب والمركبات، والسلع العامة مثل شبكات الطرق والمياه والصرف الصحي، وأصولاً غير منظورة كالتعليم والبحث، التي تعتبر من الاستثمارات عموماً (جاكوب، 2009). وعلى سبيل المثال، توصل بوتان، التي وجهت في الفترة 2013-2017 أكثر من نصف إجمالي مصروفاتها إلى الإنفاق الرأسمالي، إعلاء قيمة تنمية الهياكل الأساسية، وتشير الإسقاطات المالية الأولية في خطتها الخمسية الثانية عشرة للفترة 2019-2023 إلى توجيه نسبة 38.3 في المائة من إجمالي المصروفات إلى الإنفاق الرأسمالي (بوتان، 2016). وفي بوركينافاسو، نصّت الخطة

## '2' قلة الدعم لأغراض بناء الطاقات الإنتاجية

لا يزال الضعف يعترى الطاقات الإنتاجية في أقل البلدان نمواً بسبب ضعف الهياكل الأساسية وقلة الموارد المالية والتنمية القائمة على ريادة الأعمال والابتكار التكنولوجي والتكيف، من جملة أمور (الأونكتاد، 2006؛ الأونكتاد 2016ب). وبالرغم من ذلك، يستمر ضعف الدعم الخارجي الموجه صوب الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى استثمارات ضخمة لكي تطلق العنان للنمو الاقتصادي المطرد القائم على قاعدة عريضة، وتخفّض الفقر وتزيد القدرة على الصمود. وتأتي زيادة حجم الاستثمارات في الهياكل الأساسية كأولوية رئيسية في البلدان النامية، بينما تتسم فجوة الهياكل الأساسية الاقتصادية في أقل البلدان نمواً بضخامتها (غورارا وآخرون، 2017). وتدلل الميزانيات الوطنية في عدد من أقل البلدان نمواً على أهمية الاستثمارات الرأسمالية قياساً إلى المخصصات القطاعية الأخرى، وعلى وجه الخصوص، يتمثل العنصر المشترك فيما بين أقل

## سوء مواءمة الدعم الخارجي وتجزؤ إنجاز المانحين يحتمل أقل البلدان نمواً تكاليف غير ضرورية

الرئيسية في تقييمات لجنة المساعدة الإنمائية هي التحيز الكامن في التقييم الذاتي الذي قد يبديه المانحون عند تقييمهم لما يحدثونه من أثر.

وتدعم الشراكة العالمية للتعاون الإنمائي الفعال جهود المساءلة المتبادلة من خلال توفير البيانات والأدلة. وفي عام 2016، أجريت دراسة استقصائية لتقدير مواءمة التدخلات الجديدة مع الأولويات الوطنية، أظهرت أن 86 في المائة من التدخلات في أقل البلدان نمواً أفادت بأنها مواءمة على هذه الشاكلة (الجدول 4-2). بيد أن التحليل الدقيق أظهر أن 32 في المائة لا غير من هذه التدخلات استمد أهدافه من خطط التنمية الوطنية؛ وأن نسبة التدخلات التي استمدت أهدافها من الخطط والاستراتيجيات القطاعية مثلت 22 في المائة، وأنه من بين الاستراتيجيات الإنمائية للشركاء، كان 19 في المائة على مسافة قريبة من هذه الأهداف. ويضع ذلك في المنظور خطر سوء المواءمة الذي يأتي به الدعم المواضيعي القطاعي والتدخلات المرتبطة بنمط المشاريع. وتظهر البيانات أيضاً أن المعونة المخصصة لكل مشروع تراوحت في المتوسط، بين 2.3 إلى 53.7 مليون دولار، بقيمة متوسطة قدرها 13 مليون دولار، وأن عدد التدخلات تراوحت بين 3 و131 تدخلاً.

## دال- استنتاجات

يؤدي حشد الموارد المحلية دوراً مهماً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكن التوقعات المنتظرة من أقل البلدان نمواً لحشد الموارد المحلية المالية الكافية لتحقيق التنمية تحتاج إلى تطويعها بالحقائق. فالاختلالات المحلية التي تواجهها أقل البلدان نمواً لن تنحسر ما لم يجر التصدي للمعوقات الأساسية التي تعترض نموها الاقتصادي. ويشير التحليل المشمول بهذا الفصل، والأدبيات المتعلقة بالقدرة والفعالية الضريبية في أقل البلدان نمواً إلى ضيق الأفق أمام هذه البلدان لزيادة الموارد العامة عن طريق فرض الضرائب. فالبلدان التي تتمتع بحيز مالي، مثل أنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، وميانمار، وتيمور - ليشتي، تكون عادة قريبة من الخروج من قائمة أقل البلدان نمواً أو مؤهلة فنياً لذلك، بعد تحقيقها أداءً جيداً على النحو البين في العلامات التي تحرزها بشكل

الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة 2016-2020 على توجيه نسبة 54.6 في المائة من إجمالي المصروفات إلى الإنفاق الاستثماري (بوركينفا فاسو، 2016). وتتوخى توغو تعبئة زهاء 35 في المائة من الموارد العامة لإنجاز الخطة الوطنية للتنمية للفترة 2018-2022، وبناء على التقديرات الموضوعية سيتراوح الإنفاق الاستثماري في هذه الخطة ما بين 80 مليون و120 مليون دولار لإقامة مجمع صناعي، و300 مليون دولار لكهربية الريف، و620 مليون دولار لزيادة كفاءة الممر الرابط بين ميناء لوميه المستقل وسينكاسية (توغو، 2016). ولا تظهر هذه النماذج فحسب التزام البلدان بتنمية الطاقات الإنتاجية عن طريق إجراء استثمارات رأسمالية كبيرة، بل تعكس أيضاً الحاجة إلى تغيير الكيفية التي تخصص بها الموارد الخارجية بين مختلف القطاعات. فعلى النقيض من ذلك، تراوحت الإنفاق على الصحة في جملة الإنفاق الرأسمالي الشامل للفترة 2013-2017 ما بين 2 في المائة من إجمالي المصروفات في غينيا إلى 14 في المائة من إجمالي المصروفات في جزر سليمان، وتراوح الإنفاق على التعليم ما بين 8 في المائة في ميانمار و30 في المائة في بوروندي.

### 3' سوء مواءمة الأولويات تعمق الاختلالات المالية

قد يفسر عدم التضاهي بين مخصصات موارد المانحين والشركاء لقطاعات الهياكل الأساسية والخدمات في المجال الاجتماعي، والهياكل الأساسية والقطاعات الإنتاجية في المجال الاقتصادي باعتباره داخلياً في باب التكامل، لكن التحليل المتعمق للتبعات المالية الناجمة عن التباين بين مجالات تخصيص الموارد المحلية في أقل البلدان نمواً وانحياز الدعم الخارجي نحو قطاعات اجتماعية مختارة، يشير إلى أن مواءمة أولويات البلد غير متحققة وأن فعالية الدعم المقدم من المانحين تظل مسألة مختلفاً فيها (موريسي، 2015؛ موسيلي، 2015). وتتسبب تكلفة عدم الكفاءة الناجمة عن سوء مواءمة من هذا القبيل في أعباء باهظة لأقل البلدان نمواً تعبر عن نفسها جزئياً في زيادة الاقتراض المحلي والخارجي، وارتفاع التكاليف الإدارية العامة لإدارة المعونة، والهدر غير الضروري المرتبط بتنسيق المتلقين للدعم المجرأ للمانحين.

وحتى بافتراض تقديم معظم المعونة عن طريق الإنفاق الحكومي، يتوقف الأثر الذي ترتبه هذه المعونة على الجهود الضريبية الحكومية على السهولة التي يمكن بها إحلال المعونة محل الإيرادات الضريبية المحلية. ويمثل الرصد والاستعراض آلية مهمة للتغذية المرتدة من أجل تقدير كيفية توافر معونة المانحين مع الأولويات الوطنية. لكن إحدى القضايا

الحكومة التي تؤثر في استقلالية هيئات تحصيل الضرائب. وتحتاج البلدان الغنية بالموارد الطبيعية على سبيل المثال، أن تضمن عدالة فرض الضرائب وشفافيتها، وأن تحسّن توزيع ريع موارد الطبيعية. ويتوقف توسيع الوعاء الضريبي، باعتباره العنصر الرئيسي للموارد المحلية، على تعزيز النمو الاقتصادي المطرد في أقل البلدان نمواً وبناء القدرة على التأقلم وتهيئة بيئة للاقتصاد الكلي تتيح إرساء نظام ضريبي واسع النطاق وسليم الركائز. وتؤدي السياسات المالية أيضاً دوراً رئيسياً لضمان تصدي الإنفاق العام للتحديات الإنمائية الاجتماعية الأخرى، بما فيها انعدام المساواة. كما أن الدور الدينامي للسياسات المالية في أقل البلدان نمواً يكتسي أهمية كبيرة في حفز النمو، لكن ذلك يتطلب تحسينات مستمرة تضمن دعم السياسات الضريبية للطاقت الإنتاجية والتحول الهيكلي والتنوع الاقتصادي والتصنيع المعجّل في هذه البلدان.

متواصل في مؤشرات نصيب الفرد من الدخل، وأصول الموارد البشرية، والضعف الاقتصادي. لكن انعدام الحيز المالي يغلق الأفق أمام البلدان شديدة الضعف اقتصادياً مثل بنن، وتوغو، وليسوتو، وملاوي، ونيبال، رغم أنها تُحصّل عملياً قدرأ أكبر من الإيرادات بالقياس إلى قدراتها. كذلك، يتسبب صغر اقتصادات أقل البلدان نمواً وانخفاض حصتها في التجارة العالمية في الحد من قدرتها على توليد الموارد المحلية عن طريق المدخرات والاستثمار والقطاع الخاص.

وليس بمقدور أقل البلدان نمواً عند مستواها التنموي الراهن تجميع الموارد الكافية لتمويل التنمية. وتحتاج هذه البلدان إلى زيادة حشد الموارد المحلية، وهو مأرب يتجاوز طاقة الموارد الضريبية. وتتضمن المجالات الرئيسية الأخرى ذات الأولوية في هذا السياق، تدعيم نظم الإدارة الضريبية وهياكل

## الجدول 4-2

## حدود مواءمة المانحين للتدخلات الجديدة مع الأولويات الوطنية

هدف التدخل الإنمائي مستمد من إطار (أطر) للنتائج خاضع لقيادة قطرية و/أو حكومية

من استراتيجيات لشركاء التنمية متفق عليها مع الحكومة	من أدوات أخرى للتخطيط الحكومي	من خطط مؤسسية أو وزارية	من خطط واستراتيجيات قطاعية	من خطط التنمية الوطنية	نعم	عدد التدخلات الخاضعة للتقدير	
						المبلغ	(ملايين الدولارات)
		(النسبة المئوية)					
18	13	18	18	10	77	1 659.8	39
-	-	59	-	35	94	867.6	17
18	1	4	12	54	89	3 706.3	74
23	2	13	29	18	84	356.6	62
40	-	20	10	20	90	83.4	10
36	9	5	14	36	100	410.1	22
-	7	-	-	20	27	195	15
-	-	-	-	100	100	873.3	67
100	-	-	-	-	100	62.7	5
44	-	33	6	6	89	294.4	18
10	10	-	20	50	90	40.2	10
17	5	4	27	47	100	1 366.7	81
14	1	6	33	40	94	4 121.3	103
-	9	-	36	36	82	41.5	11
-	13	50	25	13	100	124.5	8
33	-	-	-	67	100	20.7	9
27	2	10	16	41	95	552.2	63
-	-	-	6	94	100	913	17
5	5	4	26	40	81	517.6	57
21	3	11	26	32	92	573.9	38
15	-	13	6	28	62	535.4	47



حدود مواءمة المانحين للتدخلات الجديدة مع الأولويات الوطنية (تابع)

هدف التدخل الإنمائي مستمد من إطار (أطر) للنتائج خاضع لقيادة قطرية و/أو حكومية

من استراتيجيات لشركاء التنمية متفق عليها مع الحكومة	من أدوات أخرى للتخطيط الحكومي	من خطط مؤسسية أو وزارية	من خطط واستراتيجيات قطاعية	من خطط التنمية الوطنية	نعم	المبلغ	عدد التدخلات الخاضعة للتقدير	
(النسبة المئوية)					(ملايين الدولارات)			
68	-	-	21	-	89	181.1	19	موريتانيا
11	5	13	48	18	95	1 647.3	62	موزامبيق
8	-	6	25	17	57	2 944.5	63	ميانمار
16	14	2	6	47	84	1 633.1	51	نيبال
10	20	-	10	10	50	144	10	النيجر
17	2	2	38	30	89	962.4	47	رواندا
33	-	-	67	-	100	27.2	3	سان تومي وبرينسيبي
19	4	4	60	8	94	747	53	السنغال
7	27	30	-	27	90	135.3	30	سيراليون
8	-	-	15	15	38	64.7	13	جزر سليمان
36	11	1	20	8	76	1 367.2	131	الصومال
-	-	-	67	5	71	530.1	21	جنوب السودان
-	5	2	61	19	88	220	57	السودان
16	1	15	31	26	89	1 166.7	74	جمهورية تنزانيا المتحدة
13	-	9	9	65	96	217.6	23	تيمور - ليشتي
11	4	4	26	52	96	255.7	27	توغو
-	-	14	-	86	100	19.7	7	توفالو
23	-	6	34	30	92	1 134.1	53	أوغندا
29	-	-	14	43	86	111.6	14	فانواتو
14	14	-	57	14	100	126.1	7	اليمن
<b>19</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>86</b>	<b>30 952</b>	<b>1 538</b>	<b>إجمالي أقل البلدان نمواً (أو متوسط الحصص)</b>

المصدر: حسابات الأونكتاد، باستخدام بيانات مستمدة من الشراكة العالمية للتعاون الإنمائي الفعال (متاحة للاطلاع في العنوان الإلكتروني التالي: <http://dashboard.effectivecooperation.org/viewer>)

وينسحب ذلك على الإعفاءات الضريبية الخاصة التي تُمنح للمقاولين ولسياسات الشراء وتتسبب على نحو إشكالي في تقليل حشد الموارد المحلية وتقويض نمو القطاع الخاص المستبعد من معاملات المانحين (ستيل، 2018). ويكتسي العمل الذي تؤديه لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأهمية خاصة في أقل البلدان نمواً من أجل زيادة التعاون الضريبي الدولي والتشجيع عليه وتقديم توصيات حول القضايا الجديدة والباذغة وثيقة الصلة بالبلدان النامية (الأمم المتحدة، 2014؛ الأمم المتحدة 2019و).

وينبغي أن تتصدى أقل البلدان نمواً أيضاً للمعوقات الناشئة عن المصادر الخارجية حتى تتمكن من توليد ما يكفي من الموارد المحلية لتمويل خططها الإنمائية. ولم تكن تدفقات الاستثمارات الخاصة إلى أقل البلدان نمواً المنصبة بشكل مهيمن على قطاعات الموارد الطبيعية، مفيدة بالكامل في بناء الأحوال والقدرات الضرورية الداعمة لحشد الموارد المحلية. وتأثرت أقل البلدان نمواً أيضاً بالمستويات الكبيرة للتدفقات المالية غير المشروعة، التي تزيد من تآكل الوعاء الضريبي وتحتاج إلى تعزيز التعاون الإنمائي في المسائل الضريبية وسد الفجوات وتقديم إسهامات إلى جهود حشد الموارد المحلية في البلدان النامية.

## ينبغي أن تتكامل أشكال التعاون الجديدة مع المساعدة الإنمائية الرسمية وأن تتحاشى زيادة التدهور في تجزؤ المساعدة وعبء الديون

أقل البلدان نمواً. وتجسد الاستراتيجية الوطنية للتحويل للفترة 2017-2024 في رواندا ابتعاداً عن الاعتماد على المانحين باعتبار أن المعونة التي تلقتها عبر المسار القطاعي لم تتيح لها فرصة مباشرة لتحقيق أهداف التحويل في خططها الإنمائية السابقة. وتنقل الاستراتيجية محور التركيز إلى تنمية القطاع الخاص والتنوع الاقتصادي وتنمية رأس المال والمهارات البشرية التي تزيد قدرة رواندا التنافسية في الاقتصاد العالمي. ورغم استمرار دور الدعم الخارجي في رواندا من خلال أفرقة العمل القطاعية والاستعراضات المشتركة، ستسهم الموارد العامة المحلية بنسبة 59 في المائة من تكلفة الخطة مع حشد المبلغ المتبقي من القطاع الخاص (رواندا، 2017).

وسوف تتضاعف تكلفة سوء المواءمة الناجمة عن التباعد بين أولويات أقل البلدان نمواً وأولويات الشركاء الإنمائيين إذا استمرت الموارد المحشودة محلياً عاجزة عن تلبية الطلب المتزايد على التمويل الإنمائي. ورغم المكاسب السريعة في الناتج التي حققتها أقل البلدان نمواً على مدار السنين، حدثت زيادة حادة في الافتراض بشروط غير ميسرة محلياً وخارجياً بالمقارنة بالمساعدة الإنمائية الرسمية وحشد الموارد المحلية. ومن الأمور الحاسمة من ثم إجراء تقييم متأن للوقوف على مدى تكامل الأشكال الجديدة للتعاون وعلاقات المانحين البازغين مع المساعدة الإنمائية الرسمية، والتيقن من أنها ليست مجرد تدفقات مالية خاصة باهظة التكلفة وخصوص عامة إضافية. ويوسع المعونة المستهدفة المرصودة لقطاعات محددة، وعلى الأخص لاستثمارات الهياكل الأساسية، أن تيسر تحسين النواتج المالية في أقل البلدان نمواً وأن تخفض عبء الديون. وثمة حاجة أخيراً إلى زيادة إدماج المعونة في فئات مختلفة من مجاميع الميزانية الحكومية لكي يكون تأثيرها إيجابياً على السياسة المالية.

ويأتي التعاون الناشئ فيما بين بلدان الجنوب بتحديات إضافية. وفي هذا الصدد، يظل عدد من الأمور الأساسية وثيق الصلة لأقل البلدان نمواً كضرورة وجود مؤسسات أفضل وضمان تناسق السياسات والتنسيق مع المانحين والشركاء. وتواجه أقل البلدان نمواً معوقات في امتلاك القدرات المؤسسية اللازمة لتنفيذ المشاريع وتنسيق الدعم الدولي. وقد ارتفعت تكاليف التعامل مع شركاء إنمائيين متعددين جراء الزيادة الحاصلة في عدد الجهات الفاعلة والشركاء الثنائيين. ومن المحتمل أن تكون المعونة قد استعملت لفرض خطط خارجية ضيقة مدفوعة بمصالح المانحين والشركاء بدلاً من خطط البلدان المتلقية. وقد لا تكون الأشكال الجديدة للتعاون تجسيدا لتمويل إضافي وأنها ليست أكثر من مجرد معاوضة بين المعونة الرسمية الشحيحة وتدفعات القطاع الخاص المالية الباهظة التكلفة إلى الحد الذي يلغي مباشرة مكاسب إضافية التمويل، جراء زيادة الديون والخصوم الخاصة، وانخفاض جودة النواتج لعدم سلامة أساليب التوزيع وعدم تماشيها مع الخطط الإنمائية الطويلة الأجل للبلدان المتلقية. ومن هذا المنطلق يكون وجود المؤسسات القوية ضرورياً من أجل تنفيذ الخطط الإنمائية الوطنية وإدارة العلاقات الخارجية مع الشركاء.

وحسبما تظهر تجربة رواندا، يمكن للدول التي تصر على وجود عمليات منسقة للمعونة على الصعيد القطري أن تخفض على وجه العموم عدد مشاريع المانحين المخصصة التي لا تتناظر مع أولويات التنمية الوطنية. كما أن امتلاك زمام أمور خطط التنمية والاستفادة من تزايد فرصة الاختيار بين شركاء التنمية، يحتاج إلى قدرات بشرية لتنسيق المعونة، وإتباع سياسات قوية ومواقف استباقية في السياسة الخارجية تمكّن للسيطرة والابتكار الوطنيين فيما يتصل بالدعم الخارجي. وثمة حاجة لتحسين تناسق السياسات، ومواءمة أولويات المانحين مع الخطط الوطنية لأقل البلدان نمواً، وزيادة استخدام دعم الميزانية وعدم الارتكان إلى المعونة المرتبطة بنمط المشاريع، حسبما اتوى ذلك إعلان باريس بشأن فعالية المعونة. وتظهر سرعة التباعد المتنامي بين المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الرأسمالي العام ضرورة تعزيز الطاقات الإنتاجية والتعجيل بإحداث التحويل الهيكلي في

## خطة ثانية لفعالية المعونة

استكمال عمل الخطة  
الأصلية لفعالية  
المعونة  
التزامات  
المانحين



أقل البلدان نمواً  
تنسق  
استباقياً للشركات  
دور واضح للجهات  
الفاعلة المختلفة





# 5 الفصل

السياسات الرامية إلى تعزيز التأثير  
الإنمائي والفعالية الإنمائية للتمويل  
الإنمائي الخارجي

## الفصل 5

### السياسات الرامية إلى تعزيز التأثير الإيمائي والفعالية الإيمائية للتمويل الإيمائي الخارجي

149	ألف -	تعزيز قدرات الدولة على توجيه التحول الهيكلي وتمويله
149	-1	القضايا الرئيسية
151	-2	خيارات السياسة
154	باء -	تجديد الشراكات الإيمائية الدولية وبناء نظم إدارة المعونة
154	-1	القضايا الرئيسية
157	-2	خيارات السياسة
163	جيم -	دعم النظم المالية لأقل البلدان نمواً
163	-1	القضايا الرئيسية
164	-2	خيارات السياسة
165	دال -	رفع صوت أقل البلدان نمواً في منتديات التمويل الدولية وإعادة الغلبة للتعددية
165	-1	القضايا الرئيسية
166	-2	خيارات السياسة

## أهداف التنمية المستدامة تفترض درجة عالية لقدرات الدولة وتستلزمها

الإنمائية. ومن ثم يحتاج كل ذلك إلى بناء المؤسسات الكفؤة والقدرات البيروقراطية الضرورية التي يكون بوسعها حشد الموارد السياسية والاقتصادية والمالية للنهوض بالمشاريع الإنمائية. وثانياً، يحتاج تحقيق أهداف التنمية المستدامة إحداث تحول هيكلي في الاقتصاد، على نحو ما سبق تأكيده في تقرير *أقل البلدان نمواً* (انظر على سبيل المثال، الأونكتاد، 2014ب). وفي سياق التخلف عن التنمية، قد يكون أفضل سبيل لتحقيق هذا الهدف هو إيكاله لرعاية الدولة الإنمائية أي "الدولة ذات القواعد المذهبية الإنمائية التي تسعى بجديّة لوزع مواردها الإدارية والسياسية لأداء مهمة التنمية الاقتصادية" (الأونكتاد، 2009، الصفحة 29). ويتطلب ذلك وجود قدرات لتصميم سياسات هيكلية وريفية وصناعية وتنفيذها بتبغى إحداث تحويل في الهيكل الإنتاجي للاقتصاد وفقاً للمفهوم المعياري للتحويل الهيكلي (انظر الفصل الأول). وثالثاً، هناك رابطة بين قدرات الدولة والتمكن من إعمال حقوق الإنسان على وجه العموم، والحق في التنمية على وجه الخصوص. وحسبما ذكرت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان فإن "إصلاح السياسات المتحورة حول الناس يعني اتخاذ إجراءات ملموسة لتعزيز دور الدولة ومسؤولياتها في ضمان التحرر من كل أشكال الخوف والعوز" (باشليت، 2019).

وتتسم حتمية التحويل الهيكلي بتعاضدها في أقل البلدان نمواً بالذات لوجود معظمها في المراحل الأولى لعملية التغيير التحويلي. ولذلك، تبلغ العقبات التي يتعين القضاء عليها أشدها في أقل البلدان نمواً. ويعين النمو الاقتصادي هذه البلدان على الابتعاد عن الاعتماد على المعونة، ويمثل حفز التحويل الهيكلي دائماً الحل الرئيسي الطويل الأجل لتصحيح حالة الاعتماد على السلع الأولية، وحفز تنمية الطاقات الإنتاجية وتحسين القدرة التنافسية وزيادة حشد الموارد المحلية. ويقتضي تحقيق هذا الهدف وضع إطار لسياسات الاقتصاد الكلي المراعية للتنمية (الأونكتاد، 2018ج). وثمة أثر تبادلي بين المستوى الذي تكون عليه قدرات الدولة ومرحلة النمو الاجتماعي والاقتصادي التي تمر بها (بيسلي وبيرسون، 2009؛ بيسلي وبيرسون، 2011؛ دينسيكو، 2017؛ سينغ وأوفاديا، 2018). ومن هنا، وبعبارة عامة، تواجه قدرات الدولة في أقل البلدان نمواً معوقات مرجعها إلى المرحلة المبكرة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تقبع فيها غالبية هذه البلدان.

## ألف- تعزيز قدرات الدولة على توجيه التحول الهيكلي وتمويله

### 1- القضايا الرئيسية

يتوخى برنامج عمل أديس أبابا سير التنمية وحشد ما يناظرها من وسائل مالية على هدي الخطوط التالية: أن تتحمل البلدان مسؤولية قيادة عملية التنمية الوطنية؛ وأن تكون ملكية عملية التنمية وطنية عائدة للبلدان؛ وأن البلدان تحتاج إلى حشد الموارد اللازمة لتمويل العملية؛ وأن المجتمع الدولي ملتزم بدعم البلدان لتحقيق تميته، بما في ذلك تمويل هذه التنمية. وتتص الخطة على أن "تنصب الجهود بشكل رئيسي على وضع استراتيجيات للتنمية المستدامة تتسم بالتماسك وتقع تحت السيطرة الوطنية، وتكون مدعومة بأطر تمويل وطنية متكاملة". وتعيد الخطة التأكيد على أن "كل بلد يتحمل في المقام الأول المسؤولية عن تحقيق تميته الاقتصادية والاجتماعية" (الأمم المتحدة، 2015ب، الفقرة 9). وعلى ذلك، تتضمن الخطة دوراً محورياً للدول في توجيه مساعي تحقيق أهداف التنمية المستدامة وحشد التمويل اللازم لتوفير الاستثمار والإنفاق الجاري المطلوبين لتحقيق هذه الأهداف. وعلى الصعيد المحلي تتضمن العناصر الرئيسية في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وجود حكومات ومؤسسات عامة قادرة، وشراكات حقيقية، وصياغة خطط قطرية محددة ورسم خرائط طريق لبلوغ أهداف التنمية المستدامة وتعزيز الاستدامة الطويلة الأجل. ومؤدى تلك العناصر أن تثير مسألة قدرات الدولة على الاضطلاع بالمسؤوليات المسندة إليها.

وتكتسي قدرات الدولة أهمية حاسمة من عدة نواحي. فأولاً، تبيط خطة التنمية المستدامة لعام 2030 بالدول مسؤولية تنفيذ الأهداف. ويفترض اتساع الأهداف وعمقها ومؤشراتها، ويتطلب، درجة عالية لقدرات الدولة تتبع من الحاجة إلى رسم سياسات عامة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، ووضعها موضع التنفيذ كجزء من استراتيجيات إنمائية طويلة الأجل. وتتضمن هذه القدرات امتلاك مهارات تحليلية وتخطيطية وتمويلية، وطاقه لحشد الموارد الضرورية، ورصد تنفيذ السياسات وتقييمها. وتتألف عملية صنع القرار المتعلق بالتنمية من صياغة خطط إنمائية طويلة الأجل، ووضع استراتيجيات إنمائية وطنية واضحة المعالم، وتنفيذ السياسات



## أقل البلدان نمواً تحتاج إلى سياسات استباقية تكفل بها السيطرة الوطنية على الدعم الخارجي

بتمويل المجالات والأنماط المشاريع المختلفة، فضلاً عن الأنشطة المتصلة بأهداف التنمية المستدامة.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى اتخاذ مواقف استباقية على صعيد السياسة الخارجية تدعم من وراءها الإبداع وتكفل السيطرة الوطنية على الدعم الخارجي. وتختلف إمكانيات التفاوض وأدواته بين الدول ومصادر التمويل الخارجي وفقاً لاختلاف هذه المصادر. وعلى سبيل المثال، يعتمد تعزيز الأثر الإنمائي لتحويلات العاملين إلى حد كبير على السياسات المالية وسياسات التنمية الإقليمية والريفية، ويكون الأثر الناجم عن هذه السياسات عادةً غير مباشر (الأونكتاد، 2012). وإلى جانب ذلك، يعتمد إسهام الاستثمار الأجنبي المباشر في إحداث التحول الهيكلي للبلد المضيف إلى حد كبير على القدرات الإبداعية للقطاعات والأنشطة التي يوجّه إليها هذا الاستثمار، والروابط القائمة بين الشركات المتعددة الجنسيات وعمق اندماجها في الاقتصاد المحلي للبلد المضيف. ويتأثر ذلك بدوره بالسياسات المالية والسياسات المعنية بالاستثمار الخارجي في هذا البلد، والمفاوضات المباشرة التي تجري في أغلب الأحيان بين المستثمرين الخارجيين المحتملين والحكومات الوطنية أو الإقليمية أو المحلية وتنتهي بعقد الصفقات أو الاتفاقات. ومن ثم، تعتبر قدرات الدولة مهمة من أجل توجيه الاستثمار الأجنبي المباشر نحو النواتج الإنمائية. وتكتسي قدرات الدولة في أقل البلدان نمواً أهمية حاسمة في التأثير على مساهمة التمويل الأجنبي الرسمي في إحداث التحول الهيكلي، بالنظر إلى حالة الاعتماد على المعونة التي تبديها على النحو الذي يتناوله التقرير الراهن بالتحليل. وتنبع الأهمية التي يكتسبها دور الدولة أيضاً من الدور الحاسم الذي تؤديه المعونة التقليدية وأشكال التمويل الإنمائي الأخرى المتاحة من الفاعلين من غير الدول في إطار هيكليّة المعونة الجديدة، والتمويل الإنمائي الذي يقدم عبر التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وتحتاج الدولة أن تحوز القدرات والمهارات المؤسسية لتقدير وتقييم الأثر الإنمائي الناجم عن مثل هذه التدفقات المالية الخارجية البديلة، وتكاليفها المالية والمؤسسية والسياسية، وما يتعلق بها من مسؤوليات ظاهرة ومستترة، حتى تستطيع البت في جدارتها النسبية.

واستناداً إلى التقديرات التي تجريها أقل البلدان نمواً للتدفقات المالية البديلة، تحتاج إلى التفاوض مع مؤسسات

وتفهم قدرات الدولة بطرق مختلفة في السياقات المختلفة. فهي تشير إلى قدرات الدولة على تأمين أداء وظائفها السيادية، كاستتباب الأمن والسلم والنظام وسيادة القانون. وغالباً ما يكون هذا الفهم محورياً لتكيز المساعدة التي تقدمها البلدان المانحة إلى عديد من أقل البلدان نمواً (خاراس وآخرون، 2014). لكن هذا التركيز على الأمن أميل إلى أن يتجسد في استجابة قصيرة الأجل تفتقر إلى رؤية كلية لعملية التنمية في الأمد البعيد. وتستدعي الشواغل الأمنية في عديد من البلدان الاهتمام بها، لكن الحلول المتوسطة إلى الطويلة الأجل لكثير من المشاكل التي تسبب في نشوء هذه الشواغل الأمنية، تحتاج إلى تقوية قواعد الدولة وقدراتها بطريقة شمولية. ولا يتضمن ذلك فحسب الوظائف السيادية للدولة بل يشمل، وبشكل حاسم أيضاً، وظائفها الإنمائية. ولذلك، تكون المعونة والمساعدة الخارجية غاية في الفعالية إن أعانت على بناء الدولة الإنمائية وعززت أركانها، سواءً واجهت شواغل أمنية آنية خطيرة أم لا. ومؤدى ذلك ضرورة بناء قدرات الدولة أو تعزيزها من أجل الاضطلاع بالتخطيط الاقتصادي وتخطيط السياسات وتنفيذها (سينغ وأوفاديا، 2018؛ الأونكتاد، 2009). ويستتبع ذلك، وبشكل حاسم، ضرورة تعزيز قدرات الدولة على حشد الموارد المالية لأغراض التحول الهيكلي وأغراض التنمية عموماً، سواء من المصادر المحلية أو المصادر الخارجية، وتعني الإشارة إلى المصادر المحلية في هذا المقام امتلاك القدرة المالية (بسيلي وبيرسون، 2009؛ بسيلي وبيرسون، 2013؛ بروتيغام، 2008). ويركز الفرع الحالي على قدرات الدولة فيما يتصل بتوجيه عملية التحول الهيكلي، وعلى نحو محدد، حاجتها ذات الصلة لحشد التمويل الضروري وتخصيصه للاستثمار والإنفاق القادرين على إحداث التحول الهيكلي.

ولكي تحقق أقل البلدان نمواً التحول الهيكلي لاقتصاداتها، تحتاج لحشد التمويل اللازم وتخصيصه للاستثمار الطويل الأجل في قطاعات وأنشطة إنتاجية جديدة، ولأغراض التطوير التكنولوجي والتنظيمي للقطاعات والوحدات الإنتاجية القائمة. وتحتاج الدولة أيضاً إلى حشد التمويل وتخصيصه للإنفاق الجاري المتصل بالتحول الهيكلي. وتقوم هذه الاحتياجات التمويلية على الصعد الجزئي والوسيط والكلية. وتتسم قدرات الدولة بأهمية حاسمة لضمان إتاحة التمويل، المباشر أو غير المباشر، بشروط معقولة على هذه الصعد الثلاثة. ويُعهد إلى السياسات المالية، وربما إلى السياسات النقدية، بمهمة ضمان إتاحة التمويل على الصعيد الجزئي. وخلافاً لذلك، تحتاج هذه المهمة على الصعيد الكلي حياة قدرات لصياغة سياسات للاقتصاد الكلي مراعية للتنمية، وصياغة خطط واستراتيجيات وطنية للتمويل الإنمائي، والنظر في الخبرات المتاحة المتعلقة

## هيكلية المعونة الجديدة قد تؤدي إلى إضعاف قدرات الدولة

على تنفيذ استراتيجيات وإنشاء مؤسسات تتولى توجيه التدفقات الوافدة إلى بلدانها ابتغاء تعزيز الآثار الإنمائية أو الوصول بها إلى الحد الأقصى.

ورغم الدور الحاسم الذي يتعين أن تؤديه الدول لحشد التمويل الإنمائي وتوجيهه، تميل الهيكلية الجديدة للمعونة إلى الصمت إلى حد بعيد عن تمثيل الدولة المتلقية، ولا يوجد دليل كاف على إمكانية حدوث مشاركة إيجابية من جانب البلدان المتلقية في تصميم مشاركة القطاع الخاص أو تنفيذها. ولا يفضي ذلك فحسب إلى تقويض دور أقل البلدان نمواً في عملية التنمية الوطنية فيها، بل ربما يؤدي أيضاً إلى زيادة إضعاف قدراتها. فمردود ذلك أن يؤثر سلباً على فعاليتها في حشد الموارد المحلية والتسبب في تآكل العقد الاجتماعي القائم بين الدولة ومواطنيها الذي تأسس عليه النظم الضريبية (بروتيجام، 2008). وفي أحيان كثيرة تفسر ضرورة كفاءة الشمولية في هذه العملية، بأنها تعني إفساح المجال للاستماع إلى أصوات أخرى من المجتمع المدني المحلي والقطاع الخاص، لكن ناتج هذه الاستراتيجية يتوقف في فعاليتها وجدواها على وجود الدولة المتجاوبة والقادرة. وأخيراً، وعلى صعيد الجبهة المحلية، يتطلب ضمان التمويل لأغراض التنمية المستدامة تعزيز قدرات الدولة على حشد الموارد المحلية، بما في ذلك على وجه الخصوص تعزيز المؤسسات والبيروقراطيات من أجل صياغة السياسات المالية وتنفيذها.

## 2- خيارات السياسة

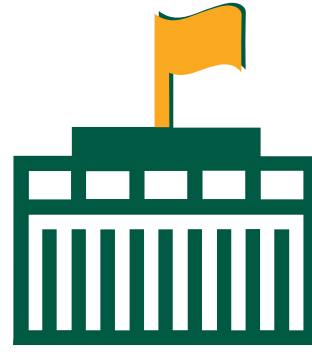
بغية تعزيز قدرات الدولة وبالأخص في مجال التحول الهيكلي وحشد ما يلزم من التمويل، يمكن لأقل البلدان نمواً وشركائها الإنمائيين النظر في الخيارات الواردة فيما يلي.

### أ- تعزيز القدرات في مجال تقرير السياسات الإنمائية في أقل البلدان نمواً

يتعين على السلطات في أقل البلدان نمواً أن تعتمد هدف تحقيق التحول الهيكلي كهدف رئيسي للسياسات في الميدان الاقتصادي. ويتعين أن يتخذ هذا الهدف أساساً للعناصر الرئيسية في تقرير السياسات الإنمائية وهي رسم خطط إنمائية وطنية على أساس بناء التوافقات المحلية، وصياغة

المنشأ. وعادةً ما تكون التدفقات المالية الناجمة عن ذلك محصلة لعملية للتفاوض واتخاذ القرار بين مؤسسات المنشأ والمؤسسات المحلية للبلد المتلقي تتقرر فيها الأولويات وتتحدد وجهة تخصيص الموارد الرسمية الخارجية والكيفية التي يجري بها عمل ذلك (ويتفيلد وفريزر، 2010). وتشكل هذه العملية القواعد والشروط التي تتقرر بمقتضاها الموارد الأجنبية الداخلة إلى الاقتصاد، والتدفقات الخارجة التي ستتبع ذلك في شكل عوائد عوامل الإنتاج المدفوعة وتدفقات رأس المال العائدة، وما إلى ذلك. فهناك حلقة مثمرة بين الإمساك بزمام القيادة الإنمائية واكتساب موقف تفاوضي قوي في مواجهة مصادر التمويل الخارجي؛ وتحقق الحكومات التي تركز بقوة على التنمية مستوى أفضل في مجالي التنمية البشرية والاقتصادية وتحرز من ثم مواقف تفاوضية أمتن (ويتفيلد وفريزر، 2010). وإذا ما حازت الحكومات موقفاً تفاوضياً قوياً، تمكّنت من التفاوض على صفقات أفضل، أي من الحصول على تمويل خارجي متوائم مع أولوياتها الإنمائية الوطنية وبموجب شروط أفضل.

وقد تضاعفت الأهمية التي نكتسيها قدرات الدولة في أقل البلدان نمواً في سياق التغيير الذي لحق بهيكلية المعونة. وحسبما يشار إليه في هذا التقرير، أصبحت هذه الهيكلية أكثر تعقيداً وأقل شفافية وأصبح التعامل معها بالغ الصعوبة، بسبب العدد المتزايد للوكلاء والأدوات وطرائق التمويل، فضلاً عن تعقدها المتنامي الذي يفضي في أحيان كثيرة إلى طمس التمييز بين التمويل بشروط ميسرة وغير ميسرة، أو بين الأموال الخاصة والرسمية، بما ينطوي عليه ذلك من احتمالات إعاقه الرصد الكافي للمعاملات المختلفة. وتواجه القدرات المؤسسية في أقل البلدان نمواً أيضاً التعقد المتزايد في التعامل مع الإنجاز غير المكتمل لخطة فعالية التنمية لا سيما من ناحية تقلب تدفقات المعونة المستمر وعدم إمكانية التنبؤ بها، وانتشار المعونة المقيدة أو المعونة المقيدة بشكل غير رسمي، وتجزؤ المعونة، من جملة أسباب أخرى. وثمة خطر مائل من أن تتضاءل المزايا التي يتيحها الوصول إلى مجال أوسع للأدوات المالية في الأسواق الدولية، تحت وطأة القيود المعيقة لقدرات الدولة على تقدير المخاطر ذات الصلة ورصدها وإدارتها. وعلاوة على ذلك، ووضعاً بعين الاعتبار طرائق عمل هيكلية المعونة الجديدة، يجري في أحيان كثيرة في سياق تخصيص الموارد الخارجية تجاهل تأثير البلدان المتلقية أو معارفها، لأن القرارات تتخذ مراراً دون إشراكها فيها، وهو ما يحدث غالباً في سياق مشاركة القطاع الخاص. وتزيد هذه التطورات أهمية بناء مؤسسات قوية وكفؤة للدولة في أقل البلدان نمواً، وامتلاكها للمهارات الضرورية من أجل فهم اتجاهات هيكلية المعونة، والتدفقات الدولية للموارد، والقدرة



## تعزيز قدرات الدولة في أقل البلدان نمواً

وزارات أخرى مثل وزارة الزراعة ووزارة الصناعة. وينبغي للجهات المانحة أن تبدي اهتماماً كبيراً لبناء قدرات الدولة كشرط مسبق لتحقيق التنمية المستدامة وقيام الشراكات الفعالة المتعددة أصحاب المصالح في مجال التعاون الإنمائي. وفي عالم سمته عدم التكافؤ، يمكن لأي سرد يدعو إلى قيام شراكات متكافئة أن يأتي بنتائج عكسية و/أو يكون مراوفاً. وبالإمكان أن تنطوي أنشطة التعاون التقني التي تجري في سياق التعاون بين بلدان الجنوب على قيمة خاصة، لأن البلدان النامية الشريكة واجهت في ماضٍ ليس بالبعيد - تحديات إنمائية مشابهة لما تواجهه أقل البلدان نمواً في الوقت الحاضر. ومن ثم تتوافر في كثير من البلدان النامية الأخرى ذاكرة مؤسسية في مجال تقرير السياسات الإنمائية الناجحة وإمكانية تبادل التجارب والمعارف (الأونكتاد، 2011). ومن شأن تمويل هذا العنصر الإنمائي المتعلق ببناء القدرات أن يساعد أقل البلدان نمواً على بناء قدرات بشرية ومؤسسية في مجال إدارة المعونة وتنسيقها.

ويحتاج القطاع العام في أقل البلدان نمواً إلى مساعدته في فهم الآثار المترتبة على ما قد يتاح من الفرص في إطار هيكلية المعونة الجديدة وسبل الاستفادة منها. وستكون المشاريع التي تضع هذا الهدف نصب عينها حاسمة في حقبة برنامج العمل الجديد لصالح أقل البلدان نمواً المقرر اعتماده في عام 2021 في إطار مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً. ويمكن لهذه البلدان أن تحقق كسباً كبيراً، على سبيل المثال من بناء قدرات في مجال جودة بيانات الديون وشفافيتها، ومن الحصول على مساعدة تقنية معززة في مجال إدارة الديون. ويزداد انكشاف أقل البلدان نمواً أمام الدائنين التجاريين والثنائيين من غير أعضاء نادي باريس، ويجعلها ذلك بحاجة إلى زيادة فهم الآثار التي يمكن أن تترتب على تغيير تركيبة الديون الخارجية من منظورات خدمة الديون، ومخاطر تمديد آجال الديون، وتكاليف التفاوض على عمليات محتملة لإعادة الهيكلة. ويستتبع ذلك ضرورة تعزيز ممارسات إدارة الديون وتعلم أفضل سبل التفاعل مع الدائنين الثنائيين على نحو يدعم القدرة العامة على تحمل الديون وتخفيض التكاليف التي يجري تكبدها في حالة إعادة الهيكلة إلى أدنى الحدود.

ويوجد الأونكتاد في وضعية جيدة للقيام بدور قيادي في ضوء سجله الطويل على جانبي البحوث والمساعدة التقنية في مجالات التمويل الإنمائي والسياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي وإدارة الديون. ويتجسد هذا العمل في المساعدة التقنية التي يقدمها الأونكتاد. وعلى سبيل المثال، يقدم برنامج نظام إدارة الديون والتحليل المالي الدعم لما عدده 21 من أقل

التحليل والتخطيط الماليين ذوي الصلة، وحشد الموارد المالية والسياسية لهذه الخطط. وتتوافر لدى الأونكتاد أنشطة في مجال بناء القدرات تتصل بتعزيز قدرات أقل البلدان نمواً في ميدان السياسات والتنفيذ الإنمائيين<sup>(1)</sup>. وفي ضوء سجل الأونكتاد الطويل في هذا المجال، يتعين التماس هذه الأنشطة في الأجلين المتوسط والطويل.

ب- وضع برامج لبناء القدرات والتدريب لمقرري السياسات في أقل البلدان نمواً في مجالات التخطيط الإنمائي والتحليل المالي وفهم التغيير في هيكلية المعونة

يتعين أن يكون المستفيدون من هذا التدريب موظفين مسؤولين في المصارف المركزية ووزارات التخطيط والمالية

(1) على سبيل المثال، أطلق الأونكتاد مشروعاً لتعزيز التحول الهيكلي في البلدان الشريكة الرئيسية في مبادرة الحزام والطريق عن طريق إدماج التعاون فيما بين بلدان الجنوب وأهداف التنمية المستدامة. ويهدف المشروع إلى تدعيم قدرات البلدان النامية على تصميم السياسات الإنمائية وتنفيذها في سياق التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وتسليماً بمحدودية قدرات الحكومات في كثير من البلدان الشريكة في مبادرة الحزام والطريق على التصميم الفعال للتدخلات الاقتصادية الاستراتيجية وإدارتها وتنسيقها وتنفيذها وتقييمها، والتي تمثل روافع سياسية رئيسية للتحول الهيكلي، استهدف المشروع بناء قدرات مؤسسية وطنية في المجالات الرئيسية للسياسات. واستفاد المشروع من دروس الاستراتيجية الإنمائية في الصين في مساعدة بلدانه التجريبية الشريكة وهي إثيوبيا، وإندونيسيا، وسري لانكا. وفي عام 2019، كلف الأونكتاد بإعداد سلسلة من الورقات ستتناول بالنقاش التفصيلي الإطار السياساتي الصيني المعني بمواءمة تنمية القطاع المالي، وسياسات الاقتصاد الكلي، والتجارة، وسلاسل القيمة، والاقتصاد الرقمي، مع الأهداف العامة للتحول الهيكلي.

## النتائج التحويلية تتحقق على أفضل وجه عن طريق النظم الوطنية

تعزيز القدرات البيروقراطية في ميدان التخطيط المالي وإدارة الخطط الإنمائية الوطنية.

د- التخلص من الخصائص المضعفة للدولة في هيكلية المعونة الحالية

تؤدي بعض الممارسات المهمة المشمولة بالهيكلية التقليدية والهيكلية الجديدة للمعونة إلى إضعاف الملكية الوطنية، وتتسبب من ثم في التأثير على قدرات الدولة. فأولاً، يبدو أن هناك دائرة مفرغة بين الاعتماد على المعونة وضعف المؤسسات في البلد المتلقي وتضاؤل الكفاءة البيروقراطية، ينجم عنها انخفاض في قدرات الدولة. لكن ذلك ليس بالأمر الحتمي، كما أن ظهوره يرتبط بشكل حاسم بالطريقة التي يجري بها إدارة وإنجاز المساعدة الإنمائية الرسمية (بروتيغام، 2000؛ بروتيغام وكناك، 2004؛ كناك ورحمن، 2007). ولا بد من تحطيم هذه الدائرة، ويتعين أن تؤدي الجهات الفاعلة في مجال المعونة بما فيها البلدان المانحة دوراً نشطاً لبلوغ هذه الغاية. وثانياً، يتجه المانحون في إطار هيكلية المعونة التقليدية إلى الأخذ في أغلب الأحيان بالنهج المرتبط بنمط المشاريع في تقديم المعونة، وإنشاء وحدات للتنفيذ وإجراءات مستقلة للمساءلة خارج نطاق الهياكل الرسمية للدولة مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى نزوح رأس المال البشري (بروتيغام وكناك، 2004؛ الأونكتاد، 2008). ويميل هذا الملمح إلى التوافق مع التشديد الحاصل في الآونة الأخيرة على الابتعاد عن دعم الميزانية والاتجاه إلى المشاريع كوسيلة لإنجاز المعونة (لندزارد وإينغبرغ - بيدرسن، 2019). ومن المفارقات، أن المانحين ينزعون إلى الابتعاد عن النظم القطرية - رغم التحسينات المعترف بإدخالها في نوعية النظم لدى البلدان المتلقية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2012، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2019). وثالثاً، تضمن التطور الأخير في هيكلية المعونة ابتعاداً عن التركيز على ملكية الحكومة الوطنية، والأخذ بنهج قائم على تعدد أصحاب المصلحة يُقبل فيه، بالإضافة إلى الدولة، بدور في التصدي للتحديات الإنمائية لمختلف مستويات الحكومة ومختلف الفاعلين. ومآل ذلك إضعاف نطاق التعلم والبناء المؤسسي فيما بين الحكومات والبيروقراطيات المركزية في البلدان المتلقية. ورابعاً، ثمة أثر مماثل ينتج عن عملية صنع القرار الذي يجري اعتماده في كثير

البلدان نمواً تستخدم برمجياته في بناء قدرات تمكّنها من الإدارة الفعالة لديون الحكومة المركزية والديون المضمونة حكومياً وبلوغ مستويات يمكن تحمّلها من الديون. وقد حسّن البرنامج من توافر سجلات آنية وموثوقة للديون، لا غنى عنها في التحليل السديد للمخاطر ووضع استراتيجيات تهدف إلى ضمان القدرة على تحمّل الديون<sup>(2)</sup>.

ج- إنشاء وحدة مسؤولة عن التخطيط المالي للخطط الإنمائية الوطنية

يتعين أن تمضي قدرات الدولة في مجال صياغة خطة التنمية يدأ بيد مع تعزيز قدرتها على تخطيط تمويل التنمية المستدامة وتنفيذه. ويتضمن ذلك حشد التمويل الضروري وتخصيصه، لا سيما في الأجلين المتوسط والطويل بالنظر إلى طول فترة استحقاق المشاريع الإنمائية عادة. ومن الضروري لأقل البلدان نمواً أن تعزز نظم المساءلة المحلية وأطرها بهدف تحقيق ما يلي: تعلم أفضل السبل لتسخير أوجه التكامل والتآزر على نطاق الشركاء الإنمائيين وإشراكهم بأكثر السبل فعالية مع احتفاظها بملكية خطتها الإنمائية؛ تنفيذ تدابير وأطر رصد مكيّنة لتحسين قياس الموارد المتحصل عليها بشروط ميسرة؛ قياس الأثر الإنمائي لمصفوفة المعاملات المتزايدة التعقيد التي باتت تشمل القطاعين الرسمي والخاص والمصادر الرسمية الخارجية من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية؛ تعزيز رصد التمويل بما في ذلك عن طريق إعداد مجاميع جيدة للبيانات. ولا بد أن يراعي إطار الرصد بشكل سليم الطبيعة المحددة لمختلف أنواع القروض (على سبيل المثال القروض بشروط ميسرة وغير ميسرة والقروض الخاصة والقروض المختلطة أو الحكومية الخاصة من جملة أنواع أخرى) وتقدير أثرها الإنمائي وفقاً لذلك. وعادةً ما يضطلع بهذه المهام ضمن ترتيبات مؤسسية مختلفة، قد تشمل وزارة المالية أو التخطيط، أو هيئة للتخطيط الوطني، أو فرقة عمل مشتركة بين الوزارات (انظر الفصل الرابع). وبصرف النظر عن نوع الترتيب المؤسسي المتبع، يكون من المهم ضمان

(2) في مطلع عام 2019، كان لدى 95 في المائة من البلدان التي تلقت الدعم، قاعدة بيانات مركزية شاملة للديون الحكومية والديون المضمونة حكومياً، وكان لدى زهاء 67 في المائة منها سجلات كاملة للدين المحلي مدرجة في البرمجة في إطار هذا البرنامج. وعلاوة على ذلك، قدم التقارير ذات الصلة المطلوبة في وقتها المحدد 70 في المائة من مستخدمي النظام في أقل البلدان نمواً التي اشتركت أيضاً كأطراف في قاعدة البيانات الفصلية لإحصاءات الديون الخارجية التابعة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وبخصوص تحسين التحليل أصدر، سبعة بلدان بانتظام تقريراً يتضمن تحليلاً لحافظة الديون.

إنجاز المساعدة الإنمائية الرسمية التي يمكن أن تتحقق بحشده مبالغ كبيرة لاستثمارها في أهداف التنمية المستدامة (انظر الفصل الثالث). وأحاطت التحديات وأوجه القصور بالنظام التقليدي للمعونة، وانعكست في ضعف الملكية الوطنية، وعدم التوافق بين المعونة والأولويات القطرية للمتلقين، ومشروطة السياسات، وعدم كفاية تدفقات المعونة مقارنة باحتياجات البلدان، وانخفاض مستوى كفاءة نظم إنجاز المعونة. وظل التعامل مع هذه المشاكل المزمنة يمثل تحدياً رئيسياً للقدرات المؤسسية المحدودة لأقل البلدان نمواً، خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار عدم التماثل القائم بين قدراتها وقدرات الشركاء الإنمائيين التقليديين. وأفضت المشاكل التي صودفت في إطار نظام المعونة التقليدية إلى تقديم مقترحات استهدفت ببساطة التغلب على هذه المشاكل بدلاً من اتخاذ إجراءات تستهدف تحسين عمل النظام وفعاليتها (إيستريلي، 2006؛ مويو، 2009). لكن اتخاذ مثل هذه الإجراءات القوية ربما يتسبب أيضاً في آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية سلبية في البلدان المستفيدة، وبالأخص البلدان الأشد اعتماداً على المعونة. ومن ناحية أخرى، وبعد عقود من تقصي الآثار التي تحدثها المساعدة الإنمائية الرسمية، انتهى الباحثون إلى أن المعونة تحدث أثراً إيجابياً على النمو والتنمية في البلدان المتلقية، رغم ما يُصادف من مشاكل وأوجه القصور في هذا المجال. وأفضى ذلك إلى تقديم مقترحات بتبني تحسين أساليب عمل نظام المعونة وتعزيز فعاليته الإنمائية. وتطرح هذه القضايا باستمرار على طاولة المناقشة في دوائر السياسات الإنمائية وجرى نظرها في إطار خطة فعالية المعونة (الأونكتاد، 2008). ورغم ما أمكن تحقيقه من تحسينات على صعيدي الممارسات والأساليب، لا تزال خطة فعالية المعونة عملاً غير مكتمل، وتستدعي من ثم زيادة تماسك السياسات ومواءمة الأولويات بين أقل البلدان نمواً والجهات المانحة لتلافي التخصيص المبدد للموارد والعمل بوجه خاص على تعزيز الأثر الإنمائي للمعونة (الإطار 5-1).

من الأحيان بشأن ترتيبات المساعدة الإنمائية الرسمية أو مشاركة القطاع الخاص. فحكومات أقل البلدان نمواً لا تُشرك بشكل متكرر في صنع القرار المتعلق باختيار المشاريع وتخصيص المعونة، وهي عملية تتضمن عادة حكومات البلدان المانحة أو الوكالات أو القطاع الخاص في البلدان المانحة من دون إشراك مؤسسات البلد المستفيد (بهاتشاري وخان، 2019؛ انظر الإطار 3-4). ولكي يكون المستطاع بلوغ نتائج تحويلية مكينة، لا بد من تنفيذ الاستثمارات العامة سواء مؤتمت من الموارد المحلية أو عن طريق الدعم الخارجي، في سياق النظم الوطنية وعدم تقديمها عن طريق هياكل تتخطى المؤسسات الحكومية من خلال إنشاء هياكل موازية (انظر الفصل الرابع). وينطوي اكتساب القدرات اللازمة لعمل ذلك على عملية طويلة الأجل تحتاج إلى الاستثمار في بناء القدرات، والتعلم بالممارسة، وتدعيم القدرات البيروقراطية.

## باء- تجديد الشراكات الإنمائية الدولية وبناء نظم إدارة المعونة

### 1- القضايا الرئيسية

يتجه عدد متزايد من الأصوات في المجتمع الدولي إلى إبراز أهمية صياغة إجراءات متجددة في سبيل التصدي للتحديات المتصلة بالتنمية المستدامة، وتجديد إطار التعاون الدولي، والمحافظة على الطلب العالمي، من خلال بذل جهود متضافرة لتمويل الاحتياجات الماسة من الاستثمارات وتصحيح أحوال عدم المساواة. وتتضاعف شدة الحاجة إلى مختلف هذه الإجراءات السياسية جزاء عدم كفاية مشاركة القطاع الخاص في

### الإطار 5-1 صعود وأفول خطة فعالية المعونة

#### الأصول التاريخية

وُضعت خطة فعالية المعونة كرد فعل لانتقادات تعود إلى تسعينيات القرن الماضي أبدتها البلدان النامية المتلقية للمعونة بالإضافة إلى الممارسين الإنمائيين في البلدان المانحة ومنظمات المجتمع المدني وجهات أخرى من أصحاب المصلحة المتعددين وتناولت أوجه العجز والقصور والآثار المعاكسة المرتبطة بالنظام التقليدي للمساعدة الإنمائية الرسمية. وبزغ مفهوم فعالية المعونة في عام 2002 في المؤتمر الدولي الأول لتمويل التنمية، وتطور عبر مجموعة من الإعلانات وخطط العمل وآليات التنفيذ المصاحبة التي تبلورت عبر المفاوضات بين الجهات المانحة والبلدان المتلقية والمؤسسات المتعددة الأطراف، وجرى في وقت لاحق توسيع نطاق المفهوم لاستيعاب جهات فاعلة جديدة في إطار هيكلية المعونة.



### الأهداف والعمليات

تحددت أهداف خطة فعالية المعونة في العمل على تقليل تجزؤ المعونة ومشروطياتها وتحسين أثر المعونة وتصحيح أوجه العجز والجوانب السلبية في هيكلتها القائمة. لكن النتائج المتحققة على مسار العملية جاءت أقل بكثير من المستوى قياساً إلى الأهداف الأولية. وبشكل حاسم، تغيّرت نوايا الخطة وأولويتها عما كانت عليه وقت إبرام الاتفاقات المبدئية. وتطورت المرحلة الأولى من خلال المنتدى الرفيع المستوى المعني بالتنسيق، والمنتدى الرفيع المستوى المعني بفعالية المعونة المعقودين في روما في عام 2003، وباريس في عام 2005، وأكرا في عام 2008، وبوسان بجمهورية كوريا، في عام 2011. وحدد إعلان روما المعني بالتنسيق، كهدف له، كفالة تنسيق السياسات والإجراءات والممارسات التشغيلية لمؤسسات المانحين مع مثيلاتها في نظم البلدان النامية، سعياً إلى تحسين فعالية المساعدة الإنمائية. أما إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، فبُني على أساس خمسة مبادئ هي: الملكية، والمواءمة، والتنسيق، وإدارة النتائج، والمساءلة المتبادلة. وكان المتوخى من الإعلان أن يوفر أداة للبلدان المانحة والبلدان النامية لكي يُسائل كل منها الآخر على نحو يسفر عن تحقيق زيادة كبيرة في أثر المعونة. وخط الإعلان آمالاً في تحقيق تحول جذري في علاقة المانحين والمتلقين وعمليات اتخاذ القرار المتصل بالمعونة، والانتقال من نموذج المعونة المدفوعة بالمانحين إلى المعونة المدفوعة بالشريك. وشهدت الخطة بعد ذلك تطوراً آخر في إطار خطة عمل أكرا التي أعادت تأكيد مبادئ إعلان باريس ثم حددت ثلاثة مبادئ إضافية من أجل تركيز الجهود عليها هي، الشراكات الشاملة، وتحقيق النتائج، وبناء القدرات. ووصفت خطة عمل أكرا بأنها "نقطة سامقة في نموذج فعالية المعونة [عندما] بدأ عندها أن المتلقين يعبرون عن صوت قوي بالفعل (ولو بشكل جزئي وإشكالي)". واستهلت خطة عمل أكرا توسيع نطاق أصحاب المصلحة في إطار خطة فعالية المعونة بتشجيع مشاركة أصحاب مصلحة جدد، وبالأخص منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وطائفة متنوعة من الفاعلين على الصعيد الوطني. ومنذ صدور إعلان باريس، اقترنت خطة فعالية المعونة بأهداف كمية للإنجاز وآليات للرصد. ووضع المانحون والبلدان المتلقية أهدافاً طموحة وحددوا لتحقيقها عام 2010، لكن التقدم المحرز جاء أقل من المستويات المتوقعة. ولم يف المانحون على الصعيد العالمي سوى بهدف واحد من الأهداف الثلاثة عشر للخطة، وهو تنسيق المساعدة التقنية، وأحرزوا بعض التقدم في الاستراتيجيات الإنمائية وأطر النتائج. غير أنهم لم يحققوا سوى تقدم محدود على صعد إدراج المعونة داخل القطاع الحكومي في إطار الميزانية، وصياغة إجراءات موحدة للمانحين بخصوص المهام المشتركة، والعمل التحليلي، وتقليل التجزؤ، وزيادة قابلية المعونة للتنبؤ.

وتعود محدودية هذا التقدم وتفاوته إلى ثلاثة أسباب رئيسية. الأول، أن بعض المصاعب التي واجهت تنفيذ إعلان باريس نبعت من تقديم الخطة بوصفها خطة عالمية في حين أن تنفيذها تبين بشكل كبير طبقاً لاختلاف الأحوال الوطنية، كدرجة الاعتماد على المعونة في البلدان المستفيدة مثلاً، وهو ما أضعف القوة التفاوضية للمتلقين في مواجهة المانحين. والثاني، أن إعلان باريس ألمح إلى تعاضد المبادئ، لكن السعي إلى تحقيقها يبيّن أنها تنطوي على معاوضات، على سبيل المثال بين عناصر الملكية والتنسيق والنتائج. وقامت معاوضة حاسمة أخرى بين إرادة تحقيق النتائج القصيرة الأجل، والحاجة الطويلة الأجل إلى بناء القدرات وتطوير المؤسسات في البلدان المتلقية، وهي عملية كثيفة الموارد ومستهلكة للوقت. والثالث، أن المانحين افتقدوا عموماً إلى الاستعداد لتحمل التكاليف الاقتصادية والسياسية المرتبطة بتنفيذ التعاون الإنمائي الفعال.

### إعادة التوجيه

ومنذ انعقاد منتدى أكرا الرفيع المستوى، اتخذت خطة فعالية المعونة اتجاهاً مختلفاً فيما يتعلق بأهدافها وبؤرة تركيزها والجهات الفاعلة فيها. وفي إطار شراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعال قرر المانحون ومعهم البلدان النامية بشكل جماعي توسيع نطاق خطة فعالية المعونة. وأولى تركيز لفعالية الشراكة الدولية من أجل تحقيق التنمية، وأعرب عن الترحيب بالمساهمات المقدمة من خلال مبادرات أخرى مثل التعاون فيما بين بلدان الجنوب، أو من القطاع الخاص، وبالتدفقات المالية الأخرى كالتحويلات والتجارة والاستثمار في تعزيز الاستراتيجيات الإنمائية في البلدان النامية. ومثلت شراكة بوسان تحولاً في النموذج انتقل من فعالية المعونة إلى فعالية التنمية، وتمحورت حول توسيع آفاق الخطة لاستيعاب جهات فاعلة جديدة، ونقل محور التركيز بعيداً عن الدور القيادي للبلدان المتلقية المتوخى في إعلان باريس. وقللت شراكة بوسان التشديد على بعض المبادئ الأساسية في إعلان باريس، وعلى الأخص المواءمة والتنسيق، اللذين جرى إحلالهما في الشراكة بمبادئ الشفافية والشمولية والمرونة. وعلاوة على ذلك قدمت شراكة بوسان القطاع الخاص بوصفه محركاً إنمائياً.



## الإطار 5-1 (تابع)

ومنذ انعقاد منتدى بوسان الرفيع المستوى، انتقلت مسؤولية رصد خطة فعالية المعونة إلى الشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعال. واتخذت الوثيقة الختامية الصادرة عن الاجتماع الرفيع المستوى الثاني للشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعال المعقود في عام 2016، الاتجاه نفسه. وتعيد هذه الوثيقة التأكيد على مبادئ الملكية الوطنية للأولويات الإنمائية، والتركيز على الشراكات الشاملة والشفافية والمساءلة والنتائج. وتقر الوثيقة بأهمية الجهات الفاعلة الجديدة في هيكلة المعونة المتغيرة بالتشديد على شراكات أصحاب المصلحة المتعددين، وتسند التزامات مختلفة للتعاون الإنمائي الفعال وفقاً لمجموعات أصحاب المصلحة، معترفة باختلاف الأدوار في إطار مبادئ الفعالية المتقاسمة وضرورة تقديم المساهمات فيها. وبشكل حاسم، تؤكد الوثيقة الإقلال من قيمة مبادئ إعلان باريس المتعلقة بالمواءمة والتنسيق على النحو الذي سبق التأكيد عليه بالفعل في شراكة بوسان.

وعلى مدى الفترة المنقضية منذ انعقاد منتدى أكرا الرفيع المستوى فقدت خطة فعالية المعونة التي تسير بموازة الخطوط المحددة في إعلان باريس زخمها فيما بين المانحين. وأشار في سياق صياغة خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى الإرهاق المتصل بمسألة الفعالية، باعتباره أحد العناصر التي أسهمت في انخفاض الالتزامات بتحسين الأداء في مجالات من قبيل تنسيق المانحين واستخدام النظم القطرية. وتحركت خطط المانحين إلى مسافات أخرى بعدت بها عن تعريف المعونة باعتبارها مسترشدة بمصالح الشريك، على ما جاء في إعلان باريس، والتركيز على مساهمة التعاون الإنمائي في النهوض بالمصالح الوطنية للجهات المانحة. ومثل ذلك عودة إلى المصلحة الوطنية كسبب منطقي للتعاون الإنمائي، والاتجاه المتزايد إلى الأخذ بخطاب المنفعة المتبادلة عند تعريف العلاقات بين الشركاء. ويتماشى ذلك مع آثار تدابير التقشف التي أعقبت الأزمة المالية في سنة 2009/2008، ومع المطالب التي يشملها نهج القيمة مقابل الثمن المدفوع في المعونة الخارجية، كما مثل جزءاً من تحرك صوب زيادة الإدماج بين المعونة الخارجية ومجالات سياساتية أخرى كالتجارة والاستثمار والهجرة.

المصدر: براون، 2016؛ لانزغارد وإينغبرغ - بيدرسن، 2019؛ كيزر وجانوس، 2016؛ مودسيلي وآخرون، 2014؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2006؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2012؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2015.

تقدير المواءمة والأثر الإنمائي الذي يجلبه التدخل التمويلي. وتثير هيكلة المعونة الجديدة بغزارة فاعليتها وأدواتها تساؤلات حول الكيفية التي يجري بها إدارة الشراكات الإنمائية البازغة والكيفية التي يمكن أن تحقق بها أقل البلدان نمواً الاستفادة القصوى من الفرص الجديدة مع الحرص في الوقت نفسه على تحجيم الجوانب الصعبة أو السلبية في المشهد المتغير وإبقائها في الحد الأدنى. ومع اتساع مجموعة الجهات الفاعلة الإنمائية، تصير الطرق التي يجري بها تنفيذ التنمية متزايدة الإبهام، حتى فيما يتصل بالمساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية. وحتى الآن، تتركز الحاجة إلى ضرورة زيادة الشفافية على التعاون فيما بين بلدان الجنوب، انطلاقاً من الإقرار بأن قياساته الكمية أكثر تعقيداً، لكن زيادة الشفافية تنطوي على نفس القدر من الأهمية بالنسبة للجهات الفاعلة الأخرى المشمولة بالهيكلية الجديدة للمعونة، كالمنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية والطيف الأوسع للمجتمع المدني، وبشكل حاسم الوكالات التي تستخدم أدوات القطاع الخاص. ويتضمن ذلك المنتفعين بهذه الأدوات مثل الأعمال التجارية وصناديق الاستثمار التي تعمل ككيانات وسيطة ويكون هيكل ملكيتها غامضاً في كثير من الأحيان.

وتستجيب المناقشات الجارية بشأن تحديث المساعدة الإنمائية الرسمية لضرورة تحسين قياس الموارد التي تتاح لأغراض التنمية المستدامة، بما يشمل أيضاً في بعض الحالات، التعامل مع الانتقادات التي طال أجلها بشأن مسائل من قبيل حصر مكافئ المنحة في قروض المساعدة الإنمائية الرسمية. لكن هذه المناقشات تنطوي على مخاطر التقليل من أهمية خطة فعالية المعونة، باتجاهها إلى إعادة تحديد خصائص التدفقات المالية التي تعتبر مؤهلة كمساعدة إنمائية رسمية. وثمة خطر من أن تؤدي القرارات ذات الصلة إلى تقويض الشفافية والصرامة الإحصائية وإضعاف مبدأ تيسيرية المعونة والخلط بين المساعدة الإنمائية الرسمية والتدفقات الرسمية الأخرى، وأن تؤول في نهاية المطاف إلى وضع تعريف لمتغير يكون أميل إلى الخضوع للتسييس منه للرصد الفعال. فمثلاً، يستتبع إدراج أدوات القطاع الخاص في القياس المتطور للمساعدة الإنمائية الرسمية حدوث طائفة واسعة من النتائج في نهاية المطاف، ليس فقط من ناحية تيسيرية الإقراض، إنما أيضاً من ناحية طمس الأفكار الرئيسية التي تشكل قاعدة الأساس لخطة فعالية المعونة، ومن ذلك المعونة المقيدة التي تزيد من تعقيد مهمة

## هيكلية المعونة الجديدة تحتاج إلى استجابات متطورة على صعيد السياسات العامة

- المُساءلة المتبادلة عن الممارسات وجمع البيانات والإبلاغ، وتحديد معايير الشفافية والرصد؛
- الشفافية حول منشأ الأموال ومقصدتها والصلة بين مصادر التمويل والوكالات والمنظمات المنفذة؛
- منهجيات ومقاييس متفق عليها لتقييم الأثر الإنمائي للتمويل الإنمائي الخارجي؛ تكفل المشاركة النشطة لأقل البلدان نمواً في صياغة المنهجيات والقواعد وجمع البيانات وإجراء عمليات التقييم؛ والإنفاذ الذي يشكل قاعدة توجيهية بذاتها، ويجلب أيضاً أثرين مستصوبين هما تعزيز الملكية، وبناء القدرات في أقل البلدان نمواً؛
- آليات متفق عليها لرصد تنفيذ القواعد الموضحة أعلاه.

ورغم أن بعض هذه العناصر سبق تناوله في المناقشات المتعلقة بفعالية المعونة التقليدية وشكل جزءاً من إعلان باريس وخطة عمل أكرا، بات يصادفه في الوقت الراهن ظرفان رئيسيان مختلفان. الأول، هو ضرورة العودة إلى العمل غير المكتمل في خطة فعالية المعونة. والثاني، هو انطباق القواعد الواردة أعلاه، خلافاً لخطة فعالية المعونة التقليدية، على نطاق أعم لشركاء أقل البلدان نمواً. فبالإضافة إلى المانحين التقليديين، تنطبق هذه القواعد أيضاً على الجهات الفاعلة الجديدة في إطار هيكلية المعونة وعلى الأخص القطاع الخاص، والمنظمات الخيرية، والمنظمات غير الحكومية. ولا بد أن تكون هذه القواعد موحدة إزاء جميع الجهات الفاعلة، ويتعين أيضاً مراعاة الاختلاف في تنفيذها والآليات المناظرة لهذا التنفيذ باختلاف أنواع الفاعلين.

وهناك فروق نوعية جوهرية في علاقة أقل البلدان نمواً بمصادر التمويل الخارجي المختلفة. فالمساعدة الإنمائية الرسمية تختلف نوعياً عن التمويل الإنمائي البازغ في سياق التعاون فيما بين بلدان الجنوب، لاختلاف دوافعه وعمليات صنع القرار المتعلقة به وأساليب تشغيله وقنوات إنجازه، من جملة اختلافات أخرى. ولا بد على وجه الخصوص أن يجري تطبيق هذه القواعد على التعاون فيما بين بلدان الجنوب بطريقة تكفل دعم هذه القواعد لتنفيذ المبادئ التي يستند إليها ذلك التعاون على نحو ما اتفق عليه المجتمع الدولي، وبالأخص ضرورة أن يكون التعاون فيما بين بلدان الجنوب وجدول أعماله "مسترشداً

ويتسبب نقص الشفافية والمعلومات الموثوقة في تقويض مهام التخطيط والتنسيق في الدول المتلقية، ويعيق قدرتها على الإنجاز على صعيد المساءلة المرتبطة بتحقيق التنمية، مما يسفر في نهاية المطاف عن إضعاف المبادئ الديمقراطية. وبوضع هذه التطورات معاً، تبرز ضرورة إعادة تحديد قواعد الشراكات الإنمائية لأقل البلدان نمواً. ويساوي ذلك إحداث تحويل في قواعد الشراكات القائمة بين أقل البلدان نمواً والشركاء الإنمائيين، سواء التقليديين أو الجدد. ويناقش الفرع الراهن سُبلاً وأساليب محددة لتحقيق هذا الهدف.

## 2- خيارات السياسة

### أ- تنفيذ سياسات من أجل هيكلية المعونة الجديدة

تحتاج أقل البلدان نمواً أن تُكَلَّم عملية إدغامها في هيكلية المعونة الجديدة بالنجاح، ومؤدى ذلك ضرورة استعراض شروط وطرائق علاقاتها مع مصادر التمويل الخارجي، عامة كانت أو خاصة. وبشكل حاسم، تحتاج أقل البلدان نمواً أن تحتل مكاناً مركزياً وأن تحوز دوراً قيادياً في عمليات صنع القرار المتعلقة بتخصيص المعونة وإدارتها، والهدف المباشر في هذا المقام هو زيادة فعالية المعونة بشكل كبير ودعم مساهمتها في تحقيق التنمية المستدامة عن طريق استهداف التحول الهيكلي. وتقضي زيادة تطوير الكفاءة الإنمائية في تخصيص المعونة وإدارتها إلى زيادة قدرات أقل البلدان نمواً في الأجل المتوسط إلى الطويل على حشد الموارد المحلية والاعتماد على مصادر أخرى للأموال الخارجية المتاحة بشروط تجارية، مما يقود إلى تخفيض الاعتماد على المعونة.

### '1' تجديد الشراكات الإنمائية

بوسع أقل البلدان نمواً وشركائها الإنمائيين استعراض شروط وطرائق شراكاتها الإنمائية التي يمكن أن تشكل (أو يعاد تشكيلها) حول القواعد التالية:

- ملكية البلد المتلقي لصنع القرار المتعلقة بتخصيص الموارد المالية واختيار المشروع وتحديد المجالات والمواضيع ذات الأولوية؛
- موامة البرامج والمشاريع والأنشطة مع خطط التنمية الوطنية وأولوياتها؛
- كفاءة المعايير المتبعة في دفع الموارد المالية وتخصيصها واستخدامها؛



واستجابتها لأولويات ونتائج التنمية الوطنية على أساس مبادئ البرمجة المعيارية<sup>(4)</sup> (انظر الفصل الرابع). وتمثل هذه القنوات سبلاً لتعزيز ملكية أقل البلدان نمواً للموارد المالية وتخصيصها، وكفالة مواءمة تخصيص المعونة ودفعها مع الخطط الإنمائية المحلية. وثمة حالات معينة أدى فيها إنشاء نظم وطنية قوية لإدارة المعونة ببعض البلدان إلى رفض التمويل المعروض عليها لعدم توافقه مع الأولويات الوطنية. لكن ذلك يمثل قراراً صعباً للبلدان الخاضعة لقيود الموارد وقيود العملة الأجنبية، رغم أنه يظهر التزام البلد المستفيد بتعزيز ملكيته الوطنية. وتشير تجربة أقل البلدان نمواً التي حقق فيها تنسيق المعونة نجاحاً على صعيد التنفيذ، أن النظم القوية في البلدان المتلقية تسهم في ضمان تنسيق المانحين حتى في الحالات التي لا يعطي فيها المانحون أولوية لمبدأ التنسيق. ويسهم تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق دعم الميزانية بدلاً من التخصيص المشاريعى و/أو الهياكل الموازية، في كفالة تنسيق المعونة أيضاً (بروتيجام، 2000).

#### ب- تنفيذ خطة ثانية لفعالية المعونة

تشكل العلاقة الحالية بين المانحين التقليديين والبلدان المستفيدة إلى حد كبير نتيجة لعنصرين هما، القضايا العالقة المرتبطة بالخطة الأصلية لفعالية المعونة التي اتسمت بمحدودية التقدم المحرز بشأنها أو عدم اكتماله؛ والتغيرات السريعة في هيكلية المعونة التي جاءت بتحديات جديدة أمام البلدان المتلقية. وبغية وضع القضايا العالقة والقضايا البازغة بعين الاعتبار، يُنصح المانحون التقليديون والبلدان المتلقية

بمبادئ احترام السيادة الوطنية وتولي البلدان زمام أمورها بنفسها، والاستقلالية، والمساواة، وعدم فرض الشروط، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والمنفعة المتبادلة<sup>(3)</sup>، على ما جاء في أكثر من قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>(3)</sup>. كذلك، يختلف التمويل الإنمائي المتأتي من المؤسسات الخيرية عن المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية وعن التمويل المقدم من خلال التعاون فيما بين بلدان الجنوب، ولا بد من ثم أن يخضع لآليات مختلفة عند تنفيذ القواعد المذكورة أعلاه. وبالنظر إلى طول أمد اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة وضرورة إجراء تغييرات في هيكلية المعونة، يتعين أن تحظى القواعد المتغيرة للشراكات باهتمام أكبر من جانب المجتمع الدولي على صعيد السياسات العامة عندما يشرع في مناقشة برنامج العمل الجديد لصالح أقل البلدان نمواً في سياق عملية مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، وفي أثناء المرحلة الأخيرة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في أقل البلدان نمواً.

#### '2' إنشاء أو تعزيز آليات لتنسيق المعونة

يمثل تنسيق المعونة عنصراً حاسماً في تنفيذ مبادئ الملكية ومواءمة التدفقات المالية الخارجية مع الخطط والأولويات الإنمائية الوطنية. وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى وجود سياسات فعالة لإدارة المعونة وتنسيقها من أجل الاحتفاظ بملكية خططها الإنمائية وتسخير المكاسب المتأتية من تزايد الشركاء الإنمائيين المتاحين. غير أن ذلك مثل أحد مبادئ إعلان باريس التي حققت الحد الأدنى من التقدم الفعال على صعيد التنفيذ. ويمكن إنفاذ عملية تنسيق المعونة باستخدام قنوات مختلفة من قبيل: العمليات المشتركة بين الوزارات والعمليات القطاعية لتنسيق المعونة (على نحو ما اعتمدهت إثيوبيا، وأنغولا، وأوغندا، وبوروندي، وتوفالو، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، والسنگال، وفانواتو)؛ والسياسات الدولية للتعاون التي تحدد بشكل تفصيلي كيفية معاملة الدعم القطاعي (على نحو ما تُفد في أفغانستان، ورواندا، وسيراليون، وكيريباس، وملاوي، ونيبال)؛ وتقديم المعونة من خلال المؤسسات القائمة كوزارة المالية؛ أو آليات الأمم المتحدة كالصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء، أو إطار عمل الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة وهو "إطار استراتيجي متوسط الأجل قائم على النتائج يصف الرؤية الجماعية لمنظومة الأمم المتحدة

(3) انظر الفقرة 11 في تقرير الأمم المتحدة (2010ب)، والفقرة

8 في تقرير الأمم المتحدة (2019ب)، وكلاهما ترديد لصدى

الفقرة 13 في تقرير الأمم المتحدة (1978).

(4) انظر الموقع الإلكتروني في العنوان التالي: <https://undg.org/document/2017-undaf-guidance>

.org/document/2017-undaf-guidance

## دعم التنمية الوطنية التحويلية يحتاج إلى توطيد

كان من المفترض أن يجري تقديمها بموجب ذلك إلى أقل البلدان نمواً ما بين 32.5 و58.3 بليون دولار (انظر الفصل الثاني). ولم تكف موارد المساعدة الإنمائية الرسمية في سد الاحتياجات الاستثمارية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، لكن استكمالها يمثل خطوة حاسمة لحشد موارد إضافية في البلدان التي تتسم بالضعف خصوصاً، ومنها أقل البلدان نمواً، ولتدعيم المساءلة المتبادلة. وربما تبرز مثل هذه الزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية شدة اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة، لكن ذلك وإن حدث في الأجل القصير سيؤدي في المقابل إلى أثر مستصوب في الأجلين المتوسط والطويل يتمثل في الانخفاض المتوقع في اعتمادها على المساعدة خلال مسيرة الانتقال نحو تحقيق التنمية الاقتصادية. ففي الوقت الراهن، تستمر المساعدة الإنمائية الرسمية تمثل أداة رئيسية لتعزيز التنمية والتوقعات الطويلة الأجل للبلدان الفقيرة، وبالأخص أقل البلدان نمواً (أرندت وآخرون، 2010). ولكي يكون ممكناً توظيف زيادة اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة في الأجل الطويل، يتعين أن يكون أحد شروط ذلك هو توجيه الحصة الأكبر من الموارد الإضافية نحو تنمية الطاقات الإنتاجية، وعلى الأخص توجيهها إلى الاستثمار الإنتاجي الذي يقود إلى إحداث التحول الهيكلي. ومؤدى ذلك إيجاد فرص للعمالة الجيدة النوعية التي تمثل شرطاً مسبقاً لتحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة بما فيها الهدف 1. وفضلاً عن ذلك، يؤدي التحول الهيكلي في اقتصادات أقل البلدان نمواً إلى تقليص العجز المزمع في الحساب الجاري، وتخفيض ديونها الخارجية وتقليل اعتمادها على الموارد الخارجية، ويؤدي لنفس الأسباب إلى التخلص التدريجي من الاعتماد على المعونة. أي أنه بعبارة أخرى، تفترض هذه العملية طويلة الأجل عملية مسبقة لكفالة توازن تخصيص المعونة التقليدية وإمالتها لصالح القطاعات الإنتاجية على نحو يعجل بإحداث التحول الهيكلي. ويمكن أن تيسر المعونة الموجهة التي ترصد لقطاعات محددة، وبالأخص لاستثمارات الهياكل الأساسية، تحسين النواتج المالية في أقل البلدان نمواً وتخفيف أعباء الديون. ومن هنا يتعين على شركاء التنمية زيادة دعم خطط التنمية التحويلية الوطنية من أجل الوصول بفعالية المعونة إلى حدها الأقصى. ومن الأهمية بمكان تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحجم المساعدة الإنمائية الرسمية قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، لكي تشكل جزءاً من أساس مشهد تخطيط التمويل

بإطلاق خطة جديدة، بمسمى الخطة الثانية لفعالية المعونة. ولا بد أن تكون هذه الخطة مشتملة على عنصرين أساسيين هما، التصدي للعمل غير المكتمل في الخطة الأصلية، والتعامل مع التحديات الناشئة عن التغييرات الجارية في هيكلية المعونة. ويتعين أن يؤدي تنفيذ الخطة الثانية لفعالية المعونة من ثم إلى إحداث تغييرات في هيكلية المعونة الراهنة وتصحيح قدر كبير من المعوقات التي تواجهها أقل البلدان نمواً في إطار النظام التقليدي.

### '1' التصدي للعمل غير المكتمل

بعد مرور أكثر من 10 سنوات على توقيع إعلان باريس وخطة عمل أكرا، لا تزال المبادئ الواردة بهما وثيقة الصلة، ومن جملتها مبدأ وضع البلدان المتلقية وأولوياتها في صميم نظام المعونة. ويتماشى ذلك مع الدور المنوط بالدول بموجب خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وخطة عمل أديس أبابا. ولا يزال مقرر السياسات في البلدان النامية يمنحون عند حشد التمويل المشارعي أولوية عالية لمسائل الملكية والمواءمة مع الأولويات الوطنية والإنجاز الفعال، كسرعة تنفيذ المشاريع مثلاً (بريزون وآخرون، 2016). لكن هذه المبادئ لم تنفذ إلى حد بعيد، وياتت الأولويات الممنوحة لها تأتي في مرتبة أدنى في المسار العام لصنع قرار المعونة. ولذلك، ينبغي أن يكون أحد العناصر الجوهرية في الخطة الثانية لفعالية المعونة هو إعادة تأكيد هذه المبادئ، والتصدي لإنجاز العمل غير المكتمل في الخطة الأصلية لفعالية المعونة. وثمة حاجة أيضاً لكفالة التنفيذ التام للالتزامات الدولية التي قطعت بعد التفاوض عليها، وأعيد تأكيدها في إعلانات دولية رئيسية.

### (أ) تنفيذ الالتزامات السابقة بشأن حجم المساعدة الإنمائية الرسمية

أُبدت التزامات البلدان المانحة المتعلقة بحجم المساعدة الإنمائية الرسمية قبل أن تحتل قضية فعالية المعونة مكاناً رئيسياً على جدول الأعمال الإنمائي الدولي. بيد أنه في ضوء عدم إيفاء معظم البلدان المانحة بالتزاماتها، بقيت هذه القضية تمثل جزءاً من البنود العالقة على جدول أعمال المعونة التقليدية. ومن الأمور الحاسمة أن يفي الشركاء التقليديون بالتزاماتهم طويلة العهد، وبأهداف المساعدة الإنمائية الرسمية المعاد تأكيدها في إطار الغاية 17-1 في أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030، إزاء البلدان النامية وأقل البلدان نمواً على حد سواء. وتبلغ قيمة التدفقات الإضافية لتمويل التنمية التي



المساءلة عن مشاركة القطاع الخاص المدعومة بالمساعدة الإنمائية الرسمية في البلدان المستفيدة، وعلى الأخص في أقل البلدان نمواً الأشد اعتماداً على المساعدة الإنمائية الرسمية بين جميع البلدان المستفيدة. وتنطبق الحاجة للمساءلة والشفافية على جميع الجهات الفاعلة في مجال التعاون الإنمائي المتصل بمشاركة القطاع الخاص، وتنطوي العناصر الواردة فيما يلي على أهمية حاسمة في هذا الخصوص.

#### (أ) التضافر بشأن مشاركة القطاع الخاص في التعاون الإنمائي

لم تكن الحكومات المستفيدة ولم يكن المستفيدون حتى الآن أطرافاً في عملية تحديث المساعدة الإنمائية الرسمية وتصميم إشراك القطاع الخاص في التعاون الإنمائي. كما أن وجهة المساءلة عن تنفيذ مشاركة القطاع الخاص تسير في اتجاه عكسي نحو الجهات المانحة وليس البلدان المستفيدة. وإلى جانب ذلك، لا توجد تعاريف متفق عليها أو تعاريف معيارية لمعظم المفاهيم المرتبطة بمشاركة القطاع الخاص والتمويل المختلط. وبغية تعزيز التعاون الإنمائي، يمكن للجهات المانحة إنشاء منصة لصنع القرار بصورة مشتركة مع البلدان المانحة للتداول حول مجموعة من القضايا تشمل، على سبيل المثال، ما يلي:

- جميع التعاريف ومنهجيات القياس المنطبقة المتصلة بالهيكلية الجديدة للمساعدة الإنمائية الرسمية ومشاركة القطاع الخاص؛
- المعايير الدنيا للشفافية في استخدام أدوات القطاع الخاص والقابلية للإضافة؛
- تسريع القرارات المتصلة بالعمل غير المكتمل بشأن تحديث المساعدة الإنمائية الرسمية؛
- التصدي الفعال للفجوات الراهنة في مساءلة القطاع الخاص كجهة فاعلة في التعاون الإنمائي؛
- التوصل إلى اتفاق بشأن حق الدول المتلقية في الاحتفاظ بالكلمة الأخيرة حول نطاق مشاركة القطاع الخاص وحدوده في التعاون الإنمائي.

#### (ب) تعزيز الشفافية في اختيار المشاريع وتنفيذها

تركز مشاركة القطاع الخاص في التعاون الإنمائي على الحلول المؤسسية والتجارية. ويتجه صنع القرار إلى إشراك الوكالات المانحة والقطاع الخاص غير أنه يمكن أن يستبعد في

الإنمائي لأقل البلدان نمواً في العقد المقبل. كما يتعين أن يجري التعبير عن هذه التطورات في خطة العمل المقبلة.

#### (ب) كفاءة توافم الجهات المانحة مع الأولويات الوطنية

يتمثل أحد الجوانب الحاسمة في خطة فعالية المعونة في كفاءة التوافم بين المانحين وأولويات البلدان المستفيدة. ويظهر التباعد بين تركيز موارد المانحين على القطاعات الاجتماعية، وإهمال القطاعات الإنتاجية والهيكل الأساسية، استمرار ماثول قضية المواءمة في تسليم المعونة التقليدية والحاجة إلى التصدي لها. وبشكل حاسم، يبدو أن أقل البلدان نمواً التي تتلقى معونة تزيد على 50 في المائة من الإنفاق الحكومي تواجه مشاكل كبيرة في مواءمة المعونة، حتى وإن حازت مستوى مرتفعاً أيضاً في معدل الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي. ويشكل مسار التبعية في نمط تخصيص المعونة تهديداً لإنجاز أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، وهو مسار يسود فيه التركيز على القطاع الاجتماعي. ومن الأهمية لذلك أن تجري مواءمة تخصيص المعونة مع الأولويات والخطة الإنمائية للبلدان المتلقية.

#### '2' التصدي للتحديات الجديدة

تُلَمَّح مشاركة القطاع الخاص إلى زيادة الاعتماد على الاستثمار الأجنبي المباشر والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويُعتاد وجود التجارب السلبية لمثل هذه الشراكات في بلدان الشمال وبلدان الجنوب. وتوجه كثير من البلدان المانحة التي تميل إلى هذه الشراكات خارج الحدود مستعينة باستراتيجيات مؤسسات التمويل الإنمائي التابعة لها إلى تغيير نُهجها وتوجيهها نحو إقامة الشراكات بين القطاع العام المحلي والقطاع الخاص، لكن التطورات المقابلة في البلدان المتلقية تضي بخطى وئيدة. وإذا ما أولي اعتبار للقضية الرئيسية الأولى المتعلقة بالمساءلة، ساعد ذلك أقل البلدان نمواً على إنفاذ مشاركة القطاع الخاص بطريقة تعزز مساهمته في التحول الهيكلي والتنمية المستدامة. وبصرف النظر عن نواتج تطوير هيكلية المساعدة الإنمائية الرسمية، يقتضي إعادة تعريف ما يُحتسب بوصفه مساعدة إنمائية رسمية إجراء تقدير متأن للآثار الإنمائية ذات الصلة، لتحديد ما إذا كانت الفكرة المتغيرة حول المساعدة الإنمائية الرسمية مناسبة في حقبة خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وحتى تكون الخطة الثانية لفعالية المعونة مجددة ينبغي لأعضاء لجنة المساعدة الإنمائية تعزيز



## لريادة الأعمال المحلية

حوافز الاستثمار في الاقتصادات المحلية بناءً على ذلك. ويجوز لحكومات أقل البلدان نمواً أن تنظر فيما يلي:

• تحديد المصالح أو القطاعات الوطنية الاستراتيجية في اقتصاداتها، مثلما فعلت بلدان الاتحاد الأوروبي في أعقاب زيادة استثمارات الصين في بلدانها؛

• الاحتفاظ بالحيز الضروري لمشاركة القطاع الخاص المحلي في القطاعات الأكثر ربحية في الاقتصادات، بالقيام مثلاً بتأمين سبيل ارتفاع القطاع الخاص المحلي بالتوزيع العادل للدعم القائم على المعونة، الذي يمكن أن يوفر له منفذاً إلى الاتفاقات الدولية و/أو إلى مبادئ الممارسات الفضلى بغية التوصل إلى صيغ مفيدة للجميع عند التعامل مع المصالح التجارية للمانحين والمتلقين؛

• استكشاف سبل مبتكرة لتعزيز الروابط مع الاستثمار الأجنبي المباشر، بإنشاء مناطق صناعية ثانوية للموردين المحليين مثلاً؛ إما في مواقع مستقلة أو بالقرب من المناطق الرسمية لتجهيز الصادرات التي تستهدف الاستثمار الأجنبي المباشر في أغلب الأحيان (موران وآخرون، 2018)؛

• إعادة النظر في استراتيجيات ريادة الأعمال لمواءمتها مع مشاركة الأنواع المختلفة لريادة الأعمال في عملية التحول الهيكلي وتوليد الثروة، بما في ذلك مع نزوع الشركات المحلية المتوسطة الحجم والكبيرة المتزايد

## لا بد من التحديد المحكم لنطاق أدوار القطاع الخاص وحدودها

أحيان كثيرة مؤسسات البلد المتلقي، على نحو مخالف لمبدأ الملكية. ويمثل ذلك تعارضاً مع التمويل الإنمائي التقليدي الذي يكون باستمرار نتاجاً لعملية تفاوض بين مصادر التمويل الخارجي والبلدان المستفيدة (ويتفيلد وفريزر، 2010). ويجوز لحكومات أقل البلدان نمواً أن تنظر فيما يلي:

• التحديد المسبق لنطاق أدوار القطاعين العام والخاص في إنجاز الخدمات العامة، وحدود هذه الأدوار، على نحو يتفق مع المصالح والسياقات الاقتصادية والاجتماعية غير المتجانسة على الصعيد والقطاعات الوطنية، والتحديد المسبق للضمانات والالتزامات العرضية التي تتضمنها مشاريع مشاركة القطاع الخاص المنطوية على آثار مالية محتملة؛

• إنشاء الأطر المؤسسية الضرورية، ووضع القوانين واللوائح اللازمة لمواءمة مشاركة القطاع الخاص مع أولويات التنمية الوطنية وأهدافها، بمعنى تنفيذ مبدأ المواءمة، وهو ما يمكن تحقيقه بسبل شتى منها، المطالبة بالتساوق مع الخطط الإنمائية الوطنية؛ والمطالبة بالشفافية في المعلومات المتعلقة بملكية متلقي الاستثمار؛ وتحديد دور الدولة في تقدير الأثر الإنمائي للاستثمارات المتوائمة مع أهداف التنمية المستدامة، في سياق مشاركة القطاع الخاص في التعاون الإنمائي.

(ج) تطوير القاعدة المحلية لريادة الأعمال في أقل البلدان نمواً

يحقق تدعيم ريادة الأعمال المحلية أثراً إنمائياً رئيسياً ويشكل جزءاً حاسماً في العملية الاقتصادية الشاملة والمستدامة (الأونكتاد، 2018ب). وتحتاج حكومات أقل البلدان نمواً إلى التفاعل بشكل استباقي مع مشاركة القطاع الخاص مستخدمة وسائل تحدد عن طريقها دوراً وحيزاً للقطاع الخاص المحلي وتفاعله مع القطاع الخاص الخارجي. وعليها أيضاً أن تنظم



- النظر في الآثار الناجمة عن زيادة الحوافز التي تسبب في تسريع تجزؤ التعاون الإنمائي والآثار الناجمة على نطاق القطاعات، كجزء من تقدير الأثر الإنمائي لمشاركة القطاع الخاص؛

- التصدي بشكل فعال لقضية الإعانات المستترة التي تُحصّلها الشركات الخاصة عند قيامها بالاستثمار في البلدان المستفيدة، نظراً لآثارها السلبية المحتملة على هيكل السوق والمنافسة؛

- الاتفاق على تعريف موحد للمساعدة الإنمائية الرسمية، وإقرانها بمبادئ توجيهية وحدود متفق عليها بصورة مشتركة بشأن مشاركة القطاع الخاص في التعاون الإنمائي.

وتمثل فكرة تشجيع السلوك المسؤول في الأعمال التجارية وتعزيز الاستثمار المواءم مع أهداف التنمية المستدامة وتيسيره مكوناً رئيسياً في مشاركة القطاع الخاص. وبوسع البلدان المانحة أن تشجع استثمارات الأعمال التجارية في مشاريع وقطاعات داعمة للتحوّل الهيكلي في اقتصادات أقل البلدان نمواً، كيما تتمكن من تحقيق أقصى فعالية من موارد المعونة من ناحية الآثار الإنمائية. وإلى جانب ذلك، يمكن للمجتمع الدولي أن يشجع وجود أشكال جديدة للأعمال التجارية والاستثمارات تستهدف تحقيق قيمة مشتركة مألها تعزيز الإنتاجية والشمولية والتنمية، وتكرار أفضل الممارسات وزيادة نطاقها؛ وقد أشار المانحون التقليديون إلى أنهم يسهمون في زيادة التساوق بين السياسات المحلية والأهداف الإنمائية باستخدام أدلة ثابتة للآثار الإنمائية المترتبة على سياساتهم في البلدان النامية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ). ولا بد أن يمثل ذلك عنصراً في الخطة الثانية لفعالية المعونة.

#### (هـ) ضمان المساءلة

تمثل إمكانية الإضافة قضية محورية في العمل غير المكتمل لخطة فعالية المعونة، وباتت تكتسي أهمية متزايدة في إطار هيكلية المعونة الجديدة. وتتسبب الاتجاهات التي تسود التمويل الخارجي، وعلى وجه الخصوص بزوغ المانحين الجدد وموارد القطاع الخاص والموارد المختلطة، في نشوء مشاكل تنسيقية إضافية أمام أقل البلدان نمواً، التي أصبح من غير الواضح لديها كم التمويل الخارجي الإضافي الذي يجري تقديمه. ولا بد أن يكون مؤكداً لدى البلدان أن أشكال التعاون

إلى الارتباط بالمستثمرين الخارجيين في سيناريوهات مفيدة للجميع مقارنة بنظيراتها من الشركات الصغيرة (الأونكتاد، 2011ج؛ الأونكتاد، 2018ب).

#### (د) وضع إطار متفق عليه دولياً لتقييم الأثر الإنمائي للجهات الفاعلة من غير الدول

تقع المساءلة عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة في الوقت الحاضر على الدول دون غيرها، غير أنها قد تضطر في ممارسة هذه المسؤولية إلى الاستعانة بحلول إنمائية تجارية لا توجد بشأنها أطر صارمة ملزمة لتقييم الأثر الإنمائي للجهات الفاعلة من غير الدول. وتمثل الحاجة إلى وضع منهجيات ومصفوفات وآليات لتقييمات الأثر الإنمائي وتطبيقها فجوة جوهرية حاسمة في هيكلية المعونة الجديدة. وتثير هذه المسألة مخاطر اتجاه الفعالية الإنمائية وما تحدته من أثر إلى التواءم مع المصفوفات التجارية والمالية أكثر من التواءم مع التجربة الحية للتنمية في البلدان المستفيدة. فبعض أهداف التنمية المستدامة تمثل مجالات للاستثمار أيسر من غيرها. وتشير الأدلة إلى المخاطر المتزايدة لتكيز مشاريع القطاع الخاص على عدد محدود من الأهداف دون أهداف أخرى، كهدف كفاءة التعليم العام جيد النوعية، التي تترك مهددة بقلّة التمويل. وإلى جانب ذلك، لا يزال كثير من أقل البلدان نمواً غير جذاب للاستثمار الخاص في غير المجالات التقليدية التي يستهدفها الاستثمار الأجنبي المباشر، وبالأخص في القطاع الأولي. ومن ثم، يكون من المستصوب إجراء مواءمة أدق بين مشاركة القطاع الخاص والخطة الثانية لفعالية المعونة. ويجوز للمانحين وحكومات أقل البلدان نمواً المستفيدة أن تنظر فيما يلي:

- التشارك في وضع مؤشرات ومبادئ توجيهية لقياس الأثر الإنمائي لمشاريع مشاركة القطاع الخاص وتقديم تقارير عنها، تعزيزاً لأطر المساءلة المتبادلة في سبيل بلوغ أهداف التنمية المستدامة؛

- الحد من التوسع في حصة مشاركة القطاع الخاص في إجمالي المساعدة الإنمائية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، وتعليقها على وجود تقييمات واضحة مبنية على الأدلة لأثر مشاركة القطاع الخاص وإمكانية الإضافة المترتبة عليها في تنمية البلدان المتلقية، نظراً لعدم كفاية الأدلة المتاحة في البرهنة بشكل قاطع على حدوث تسارع في خطط التنمية المستدامة للبلدان المستفيدة؛

## تقييم الأثر

للجهات الفاعلة من غير الدولة



ويجري في الآونة الحالية إعداد استراتيجية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

## جيم- دعم النظم المالية لأقل البلدان نمواً

### 1- القضايا الرئيسية

من الأهمية الحاسمة بمكان لأقل البلدان نمواً أن تضع تعزيز نظمها المالية في صميم استراتيجياتها الإنمائية، ومرجع ذلك لسببين رئيسيين. الأول، أن بناء نظام مالي يمثل جزءاً لا يتجزأ من بناء الدولة، وأن هناك علاقة تبادلية بين نوعية النظام المالي وقدرات الدولة. وبغية تمويل بناء المؤسسات وتكوين القدرات البيروقراطية، تحتاج الدولة إلى حشد الموارد. وعلى مدى المسار الإنمائي للبلدان، وعلى نحو ما لوحظ في التقرير الحالي، يوجد دائماً انتقال من الاعتماد على المعونة الخارجية إلى حشد الموارد المحلية. كذلك، تعتمد قدرات الدولة على جباية الإيرادات المالية وتخصيصها بطريقة مستدامة على وجود عقد اجتماعي يضيف مشروعية على النظام المالي، سواء في البلدان المتقدمة النمو أو في إطار عملية التنمية الجارية في البلدان النامية (بروتيجام، 2008). كما أن بناء الدولة وتعزيز قدراتها يفترضان بدورها أن يكون بمقدورها توجيه عملية التحول الهيكلي، ومن ثم، عملية التنمية. والسبب الثاني، أن هناك علاقة بين فرض الضرائب والاعتماد على المعونة. ويحتاج في أحيان كثيرة بأن الاعتماد على المعونة يحول دون تطوير القدرات المالية في البلدان المتلقية، وتطوير قدرات الدولة بوجه عام، وأنه أميل إلى إدامة التوازن المنخفض المستوى

الجديدة تأتي بتمويل إضافي مكمل للموارد المحلية، وأنه ليس بدائل تجمع عنها تدفقات مالية خاصة باهظة التكاليف والتزامات عامة إضافية.

### ج- توسيع التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتعزيزه

اتجهت أهمية التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي إلى التزايد في السنوات الأخيرة، ويمكن لهذا التعاون أن يؤدي دوراً حاسماً فيما يتصل بإمكانات التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى، على حد سواء. وبالنظر إلى الاحتياجات الإنمائية لأقل البلدان نمواً، يمكن أن تأتي زيادة التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب الذي يؤديه شركاء غير تقليديين قادرين على الانخراط فيه، بمكاسب جمّة. ومن الأهمية بمكان التعبير بشكل واف عن احتياجات أقل البلدان نمواً في الأطر الراهنة للاندماج الاقتصادي فيما بين البلدان النامية على الصعيدين الإقليمي والأقاليمي. ولا تزال التحديات ماثلة فيما يتصل خصوصاً بالاختلالات الإقليمية في حصول البلدان المستفيدة على التمويل الإنمائي، إضافة إلى ضرورة زيادة توضيح تعريف الإقراض بشروط ميسرة وغير ميسرة، في ضوء الافتقار الحالي إلى تعريف موحد له فيما بين مصادر التمويل الإنمائي في بلدان الجنوب. ويتعين التصدي لهذه القضايا عن طريق تجديد الشراكات الإنمائية وتشريع قواعد عامة، بما فيها بشأن المساءلة المشتركة وتقييمات الأثر الإنمائي. ولم يتفق الشركاء الإنمائيون في بلدان الجنوب حتى الآن على تعريف واحد ومنهجية واحدة للإبلاغ عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب، غير أنه من المهم أن يجري البناء على الجهود القائمة على الصعيد القطري من أجل تحسين الشفافية ورصد آثار التنمية المستدامة. ويتماشى ذلك مع الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة الرفيع المستوى الثاني المعني بالتعاون فيما بين بلدان الجنوب، التي شجعت على "تطوير نظم تتولى هي زمامها، من أجل تقييم نوعية وأثر برامج التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، وتحسين عمليات جمع البيانات على الصعيد الوطني" (الأمم المتحدة، 2019د، الفقرة 25). وفي هذا السياق، يمكن أن يكون التفاعل مع البلدان المستفيدة بما فيها أقل البلدان نمواً، واعدة بشكل خاص في مجال البناء التدريجي للقدرات المؤسسية لرصد أنشطة التعاون الإنمائي وتحسين نوعيتها، مع مراعاة خصوصيات اقتصاديات أقل البلدان نمواً. وتؤدي الأمم المتحدة منذ عهد بعيد دوراً مهماً في تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب، وقد طُلب إليها متابعة إجراءاتها في هذا الميدان وزيادة تعزيزها (الأمم المتحدة، 2019د، الفقرة 27).

- تعزيز ملكية السياسات الإنمائية، وبالتالي توفير الموارد اللازمة لزيادة الاستثمار المطلوب للتعبيل بالتحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً؛
- دعم المواقف التفاوضية لأقل البلدان نمواً في مواجهة مصادر التمويل الخارجية العامة و/أو الخاصة؛
- مساعدة أقل البلدان نمواً على التخفيف من أزمة فقدان التمويل في منتصف مسار التنمية، عند خروجها من فئة أقل البلدان نمواً أو عند ارتفاع مستويات دخولها.

ويمكن أيضاً حشد مصادر التمويل الإنمائي والمساعدة التقنية الثنائية من أجل تعزيز النظام المالي في أقل البلدان نمواً، على جانبي القدرات البشرية والمؤسسية. ويفترض ذلك وجود تآزر بين المساعدة الإنمائية الرسمية والضرائب المحلية. ومن الممكن توجيه المعونة نحو تعزيز النظم المالية المحلية، وبالذات عن طريق بناء قدرات المسؤولين الرسميين وتقوية المؤسسات ذات الصلة، كوزارة المالية وهيئات الضرائب والمشرعين الضريبيين. ويتعين استخدام المعونة لتدعيم القدرات البيروقراطية على جانبي الإيرادات والإنفاق، لأن مكاسب الكفاءة مطلوبة في تخصيص الموارد المالية وإنفاقها وإدارتها. ومن الأهمية بمكان بناء قدرات مالية في غالبية البلدان النامية، وهو ما يكتسي قدراً أكبر من الحرجة في أقل البلدان نمواً. لكن التوقعات المنتظرة من أقل البلدان نمواً لحشد موارد مالية محلية كافية لتحقيق تنميتها، تحتاج إلى التعامل معها بواقعية. فانخفاض مستويات التنوع في اقتصادات هذه البلدان يحد من المدى الذي يمكنها أن تعتمد به على ضرائب الدخل والأرباح. وعلاوة على ذلك، وبسبب الطابع المسامر للدورة الذي تكتسيه الضرائب في أقل البلدان نمواً، تكون أوعيتها محدودة جراء ضعف احتمالات النمو في اقتصاداتها. كذلك تسهم صدمات الاقتصاد الكلي وأوجه الضعف الهيكلي في أقل البلدان نمواً في ضعف أداء تحصيل الإيرادات الضريبية وعلى الأخص في البلدان المتسمة بضعف المؤسسات. ويوجد في معظم أقل البلدان نمواً قطاع غير رسمي كبير يحد بدوره من نطاق زيادة فرض الضرائب. ولذلك، يكون من المهم تعزيز قدرات الدولة على حشد مصادر التمويل الداخلية والخارجية لأغراض التنمية وإدارتها، وضمان توجيه المعونة نحو التخفيض التدريجي للاعتماد عليها.

#### ب- زيادة الوعاء الضريبي

تعود عقبات حشد الموارد المالية في أقل البلدان نمواً إلى ضيق الوعاء الضريبي الإنتاجي وانخفاض مستويات الدخل، بالرغم من وجود مصادر للدخل والثروة لا يستكشفها

## من الأمور الحيوية أن توسع أقل البلدان نمواً أوعيتها الضريبية

الذي تتصف به شركاء التخلف عن التنمية (بروتيجام، 2000). وكثيراً ما ينظر إلى فرض الضرائب والمعونة باعتبارهما بديلين غير تامين، على أساس أن توافر المساعدة الإنمائية الرسمية يمثل حافزاً سلبياً لتشديد نظام مالي محلي وتوطيد أركانه. لكن نطاق هذه الآثار الجانبية السلبية محل للشك، كما أن هذه الآثار يمكن أن تكون عاقبة لمشاكل تعترى نظام المعونة نفسه. وإلى جانب ذلك، دأبت المصارف المتعددة الأطراف والمصارف الإقليمية على أداء دور نشط في الميدان المالي تضمن تنفيذ برامج لبناء القدرات في مجال السياسات المالية وإدارة الميزانية، أسفرت عن بناء جزر لكفاءات بيروقراطية عالية المستوى في أقل البلدان نمواً تتواجد عادة في وزارات المالية والمصارف المركزية. لكن الوجهة التي اتخذتها أنشطة بناء تلك القدرات استهدفت إلى حد كبير في أغلب الأحيان تحقيق الحصافة المالية وتخفيض الإنفاق بدلاً من جباية الضرائب وإدارة الآثار الإنمائية للسياسات المالية في الأجل الطويل (ثيركيلدن، 2002).

## 2- خيارات السياسة

### أ- تعزيز القدرات المالية

يمكن للمعونة، إن استُخدمت بشكل صحيح، أن تصبح معولاً لكسر الدائرة المفرغة بين الاعتماد على المعونة وضعف قدرات الدولة، عن طريق توظيفها في زيادة القدرات البيروقراطية في البلدان المتلقية، وبالأخص فيما يتصل بتحصيل الضرائب وتخصيص الإنفاق العام وإدارته. وثمة دور مهم يتعين على البلدان والمؤسسات الشريكة أن تؤديه في هذا المسعى. فلا ينبغي أن نكتفي بمجرد اتباع النهج التكنوقراطي في بناء القدرات المالية في أقل البلدان نمواً، بل يتعين عليها أيضاً أن تولي التركيز للآثار الإنمائية للسياسات المالية. وتُسوّغ الأسباب الواردة فيما يلي ضرورة تعزيز القدرات المالية لأقل البلدان نمواً:

- التخفيض التدريجي لاعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة، والتخفيف المتدرج للآثار السلبية الناجمة عن الاعتماد على المعونة؛

يتعين أن تنظر فيها هذه البلدان لكنها تهملها عادة، ومنها فرض الضرائب على مشاريع مشاركة القطاع الخاص، والعاملين في مجال المعونة، وسد الثغرات والاستثناءات الضريبية المرتبطة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، وتحصيل حصة من أرباح الشركات بين القطاعين العام والخاص.

## دال- رفع صوت أقل البلدان نمواً في منتديات التمويل الدولية وإعادة الغلبة للتعددية

### 1- القضايا الرئيسية

يتعين على أقل البلدان نمواً أن تجدد الجهود لإعادة تأكيد أهمية الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وأن تقوم بدور أكثر حسماً واستباقية للانخراط مع الشركاء الإنمائيين، وصياغة احتياجاتها ورهاناتها بشكل يبين فيما يتعلق بالقضايا النظامية على الصعيد الثنائي، وبوجه خاص على الصعيد المتعدد الأطراف. وفيما يتعلق بالمسائل الأعم المتعلقة بجدول الأعمال الدولي، ثمة مصلحة قوية بالذات لأقل البلدان نمواً في الحفاظ على التعددية وتعزيزها. فالتعددية هي المجال الذي يُعبّر من خلاله كأفضل ما يكون عن صوت البلدان الصغيرة والجهات الفاعلة الضعيفة في المجتمع الدولي ومصالحها ويُدافع عنها (كاهلر، 1992؛ سويليايهن، 2014). والتعددية أيضاً وسيلة لإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية (الإطار 5-2). لكن المنعطف الاقتصادي والجغرافي السياسي الراهن يتسبب في إنفاك شديد لنظام التعددية، التي أصبحت في الآونة الأخيرة عرضة للهجوم في مجالات التجارة والتمويل والجغرافيا السياسية.

دائماً مقرر السياسات في أقل البلدان نمواً بالقدر الكافي، وهي موجودة تقليدياً في المجالات التالية (الأونكتاد، 2010):

- الموارد الطبيعية، فمثلاً، يمثل انخفاض مستوى الضرائب المفروضة على أنشطة التعدين قصوراً تقليدياً في السياسات الإنمائية لأقل البلدان نمواً، وبالأخص أقل البلدان نمواً الغنية بالموارد الطبيعية؛
- الثغرات والإعفاءات الضريبية الممنوحة للشركات المتعددة الجنسيات والمغتربين ومشاريع مشاركة القطاع الخاص؛ ففيما يربو على 80 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل وبلدان شريحة الدخل المتوسطة المنخفضة، تتاح حوافز وإعفاءات ضريبية على الاستثمار، بالرغم من أن الحوافز الضريبية ليست في أغلب الأحيان ضمن العناصر الأشد أهمية في القرارات التي تتخذ بشأن تحديد الاستثمار والموقع الذي يجري فيه، ويتعين على أقل البلدان نمواً أن تتفح على ضوء ذلك قواعد سياساتها المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر ومعاهدات الاستثمار الثنائية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018أ)؛
- العقارات الحضرية، التي تُفرض عليها عادة مستويات منخفضة للضرائب، أو لا تخضع للضرائب على الإطلاق؛
- الاستهلاك الفاخر، الذي تصادفه كوعاء خاضع للضريبة نفس وجوه العجز التي تواجه العقارات الحضرية.

وعادة ما لا تستغل أقل البلدان نمواً هذه المصادر للإيرادات إلا بقدر محدود. وينطوي تطوير هيكلية المعونة الجديدة والزيادة المهمة في عدد الوكلاء الناشطين في اقتصادات أقل البلدان نمواً على تهيئة مصادر محتملة أخرى لفرض الضرائب

### الإطار 5-2 التعددية والتعاون الدولي والحق في التنمية

التعاون الدولي حاسم لتحقيق الرؤية التحويلية لخطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي تتأسس على الإطار الدولي لحقوق الإنسان وتسترشد بإعلان الحق في التنمية. وترسخ المواد 1 و55 و56 من ميثاق الأمم المتحدة مسؤولية الدول، وتبرز أيضاً أهمية التعددية بإشارتها إلى "تعهد جميع الأعضاء بالقيام منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع المنظمة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة 55" (المادة 56). وقد أعيد التأكيد على هذه المبادئ في إعلان الحق في التنمية الذي ينص على أن تتعاون الدول على نحو فعال من أجل تزويد البلدان النامية بالوسائل والتسهيلات المناسبة لتحقيق تميمتها الشاملة، وأن تتخذ خطوات للقضاء على عقبات التنمية. وتحمل الدول منفردة وبشكل جماعي، المسؤولية الرئيسية عن ضمان الحق في التنمية الذي يشمل إقامة نظام سياسي واجتماعي واقتصادي مناسب لتحقيق التنمية، ووضع سياسات وطنية ودولية إنمائية ملائمة وإجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية مناسبة من أجل القضاء على الظلم الاجتماعي. ويؤكد إعلان الحق في التنمية، مردداً صدى مبادئ المعاملة الخاصة والمختلفة، والمسؤوليات المشتركة والمتباينة، ضرورة العمل المستدام من أجل زيادة سرعة التنمية

## الإطار 2-5 (تابع)

في البلدان النامية، واستكمالاً لجهود البلدان النامية، يعد التعاون الفعال مطلباً جوهرياً لتوفير الوسائل والتسهيلات المناسبة لتعزيز تنميتها الشاملة. وإلى جانب ذلك، يُنظر إلى التعاون الدولي باعتباره واجباً قانونياً ملزماً في عديد من معاهدات حقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة. وجرى تناول هذا الواجب بقدر أكبر من التفصيل في هيئات المعاهدات ذات الصلة. ولا بد أن تكون مبادئ حقوق الإنسان المتعلقة بالمساواة، وعدم التمييز، والمشاركة، والمساءلة، والشفافية هادياً لعمليات اتخاذ القرار على كافة الصعد، بما في ذلك على صعيد الحوكمة العالمية. ولا بد أن تتعاون الدول والمنظمات الدولية والإقليمية وجميع أصحاب المصلحة الآخرين من أجل تخفيض وجوه عدم المساواة تماشياً مع الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك عن طريق تمويل التنمية والتخفيف من الديون. ويتطلب تساوق السياسات مواءمة الاتفاقات التجارية والاستثمارية مع التزامات حقوق الإنسان، ويحتاج ضمان الحيز السياسي مراعاة عدم التماثل الهيكلي والنظمي. ومن الممكن أن يساعد التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون بين الشمال والجنوب والتعاون الثلاثي، بما في ذلك التعاون لأغراض حشد الموارد وسد الفجوات التكنولوجية والرقمية، في أعمال حقوق الإنسان وبالأخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في الصحة والحق في التعليم.

المصدر: الأمم المتحدة، 1945؛ الأمم المتحدة، 1986.

سوف تتحمل بشكل غير متناسب عواقب تغير المناخ وما يتصل بها من ظواهر جوية متطرفة تهدد بزيادة عدم المساواة على الصعيد العالمي وتقويض التقدم المحرز صوب تحقيق التنمية المستدامة والقضاء على الفقر (الأونكتاد، 2010). ويتطلب إرساء أسس التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً الاستثمار في الهياكل الأساسية المتأقلمة مناخياً وتبني الاقتصادات لتشتمل على قطاعات وأنشطة أعلى إنتاجية وأقل تعرضاً لمخاطر المناخ. غير أن ذلك يتوقف على توفير التمويل الكافي للتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره، وعلى الجهود الجسورة والمتضافرة لتعزيز نقل التكنولوجيا. وفي ضوء هذه الخلفية، تبدو الموارد التي حشدتها البلدان المانحة من أجل تحقيق أهداف الاستدامة البيئية منحرفة إلى حد كبير عن مسار الوفاء بالالتزام الوارد في سياق اتفاق باريس بتخصيص 100 بليون دولار سنوياً بحلول عام 2020، كما أن نسبة الالتزامات الثنائية للمساعدة الإنمائية الرسمية للدول الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التي تركز على الأهداف البيئية لم تتجاوز 20 في المائة.

## 2- خيارات السياسة

تضع أقل البلدان نمواً في مسعاها للحصول على التمويل الإنمائي رهاناً كبيراً على المناقشات المتعلقة بالقضايا النظامية وأبرزها عملة الاحتياطي والقدرة على تحمل الديون. وربما كان الوزن الاقتصادي لهذه البلدان هامشياً بالمقاييس العالمية، لكن شروط اندماجها في السوق العالمية تتأثر إلى حد كبير بالتدابير التي يقرها المجتمع الدولي في هذا الخصوص

وفيما يتعلق بالمواضيع المحددة في خطة فعالية التنمية، عززت منظومة الأمم المتحدة عملياً مبادئ إعلان باريس بشأن الملكية والمواءمة بالتزامها بتدعيم قدرات الدولة ومساندتها في اتخاذ القرارات المتعلقة بأولويات التنمية واستراتيجياتها، خلافاً للتغيرات الحاصلة في أولويات البلدان المانحة التقليدية التي ابتعدت عن النهج المتمحور حول الدولة المستفيدة (لودنغارد وإينغبرغ - بيدرسن، 2019). ويبدو هذا التحرك الواسع النطاق ابتعاداً عن التعددية منعكساً في الاتجاه الراهن لهيكلية المعونة الذي بات يستهدف زيادة استخدام مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية. وربما أدى ذلك في نهاية المطاف إلى إعلاء المشاركة الثنائية وتكثيف العمل الأحادي من جانب مجموعة مختلفة من الجهات الفاعلة غير مسلحة بالضرورة للتصدي لمجمل التحديات الإنمائية، أو لبعضها. وينبغي ألا يحدث هذا التغيير على حساب القطاع المتعدد الأطراف، بما في ذلك الدور الحاسم الذي تؤديه الأمم المتحدة في توفير توجيهات مبنية على الأدلة الملموسة بشأن التعاون الإنمائي لفائدة مقرري السياسات والممارسين في جميع المستويات. وتشكل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية منتدى أساسياً لتحقيق أكبر قدر من التضامن على نطاق جميع البلدان والقطاعات وتخفيف حدة التجاذبات بين المصالح الوطنية المتنافسة. وفي ذلك سبب آخر لكي يقاوم المجتمع الدولي الابتعاد عن التعددية. ومن جملة القضايا النظامية التي تنطوي على أهمية حاسمة لأقل البلدان نمواً، وتبدو آثارها متزايدة الوضوح، قضية تغير المناخ. فالأدلة المتنامية تظهر أن أقل البلدان نمواً، رغم إسهامها الهامشي في انبعاثات غازات الدفيئة،



## تحتاج التعددية إلى صونها وتعزيزها

ومن ثم، يكون من الأهمية البالغة النظر في مصالح أقل البلدان نمواً والتعبير عنها بشكل وافٍ في المنتديات والمناقشات المعنية بالقضايا النظامية. وتمثل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية المنتدى المتعدد الأطراف الذي يوفر لأقل البلدان نمواً منصة لإبداء شواغلها أمام المجتمع الدولي، وتعمل اللجنة في الوقت الراهن على عدة قضايا تنطوي على أهمية خاصة لأقل البلدان نمواً منها، التسعير التحويلي، والصناعات الاستخراجية، ومشاريع المساعدة الإنمائية الرسمية، وتنمية القدرات. ويركز الفرع الحالي على مثل هذه القضايا.

### أ- مكافحة التدفقات غير المشروعة والتهرب الضريبي الدولي

تعاني أقل البلدان نمواً من تدفقات مالية غير مشروعة خارجة بأحجام كبيرة، تسهم في زيادة تآكل أوعيتها الضريبية وبالأخص أقل البلدان نمواً التي تمثل الصناعات الاستخراجية قطاعاً مهماً في نشاطها الاقتصادي (لو بيلون، 2011؛ الأونكتاد، 2014هـ). وتتطلب مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية وسد الثغرات من أجل المساهمة في الجهود المبذولة لحشد الموارد محلياً في البلدان النامية. ولا بد أن تتقاسم جميع الجهات الفاعلة في المجال الإنمائي هذه المسؤولية، ويمثل التعاون الدولي من ثم مطلباً مهماً وبالأخص في المنتديات المتعددة الأطراف التي تمثل فيها جميع البلدان، بما فيها أقل البلدان نمواً.

### ب- الاتفاق على إطار متعدد الأطراف لإعادة هيكلة الديون

أدرج الاقتراح المتعلق بإنشاء آلية مستقلة ومتعددة الأطراف وشفافة معنية بإعادة هيكلة الديون في المناقشات العالمية بشأن تمويل التنمية لعقود طويلة، بالنظر إلى الطابع الدوري لأزمات الديون الخارجية في البلدان النامية رغم المبادرات المختلفة لمعالجتها مثل المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومع ذلك، لم يجر التوصل حتى الآن إلى توافق دولي بشأنها رغم الإلحاحية العالية لوجود هذه الآلية في السياق الراهن في أقل البلدان نمواً والبلدان النامية الأخرى، وبالذات في ضوء التعقد المتنامي الذي يسم هيكلياً المعونة ومشهد التمويل

الإنمائي. وسوف تكون أقل البلدان نمواً هي المستفيد الأكبر من هذه الآلية بالنظر إلى ما تعانيه من عجز هيكلي في الحساب الجاري، إضافة إلى التدهور الحاصل مؤخراً في أحوال ديونها الخارجية (انظر الفصلان الأول والثاني). ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يتجاوز هذا الإطار المعايير الصارمة المعمول بها حالياً بشأن القدرة على تحمل الديون، وأن يأخذ بعين الاعتبار مسائل حقوق الإنسان وعدم المساواة الجنسانية والضعف المتصل بالمناخ. وثمة دور حاسم يمكن أن يؤديه الأونكتاد في المساعدة على إجراء مناقشات تقود إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بشأن مبادئ أساسية لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية (الأمم المتحدة، 2015أ). وتحتاج هذه الخطوة المهمة إلى إلحاقها بآليات لتنفيذ ما يتفق عليه من مبادئ.

### ج- تيسير سبل الحصول على التمويل الطويل الأجل والتمويل المرتبط بالمناخ

تشير أسس الاقتصاد الكلي وأوجه الضعف المحددة في أقل البلدان نمواً إلى أن توفير سبيل أكبر للحصول على التمويل الإنمائي الطويل الأجل يمكن أن يؤدي دوراً حيوياً في التصدي لفجوات الهياكل الأساسية، والاستثمار في التحسين التكنولوجي، وتراكم المهارات. ويتعاطف ميل الاتجاه الراهن في التمويل الدولي نحو زيادة مشاركة القطاع الخاص من خلال شركات القطاعين العام والخاص، غير أنه من المهم إعادة تأكيد الدور المحوري للتمويل العام في توفير التمويل المستدام للهياكل الأساسية التي تشكل قاعدة التحول الهيكلي. وفيما يخص التمويل المتصل بالبيئة، وبصرف النظر عن الشواغل المتعلقة بإمكانية الإضافة التي تأتي بها الموارد المقدمة لأغراض الاستدامة البيئية، يتحتم أن تزيد البلدان المتقدمة النمو حشد التمويل الإنمائي الرسمي على النحو الذي يفي بالالتزامات الدولية. ومن المهم أيضاً زيادة الحصة من هذه الموارد التي تقدم في شكل منحة أو مكافئ للمنحة، والحرص على وجه الخصوص على زيادة الجزء من التمويل الذي يستهدف التكيف مع تغير المناخ، باعتباره نوع التمويل المناخي الأنسب لأقل البلدان نمواً.

### د- إعادة الغلبة للتعددية

لأقل البلدان نمواً صوت ضعيف في المناقشات الرئيسية التي تعالج القضايا النظامية، ولا تتاح لها إلا فرصة محدودة للتعبير البين عن احتياجاتها والتأكد من النظر الوافي فيها. ومن غير المرجح، استناداً إلى التجربة التاريخية، أن تجري معالجة هذا النقص في تمثيل أقل البلدان نمواً في المستقبل



المعونة المتغيرة، انطلاقاً من كون التنمية إحدى الركائز الثلاث للأمم المتحدة، وبالنظر إلى السجل القوي للمنظمة في دعم مسألتها الملكية والتعاون مع الأولويات الوطنية. وقد أعادت الأمم المتحدة تأكيد التزامها بمبادئ إعلان باريس عن طريق الإصلاحات التي تجريها لركيزتها الإنمائية ويتمثل أحد عناصرها الرئيسية في تعزيز إطار الأمم المتحدة للتعاون في مجال التنمية المستدامة. وعلى ذلك، يمكن النظر إلى جميع مصادر التمويل في إطار هيكلية المعونة الجديدة باعتبارها معززة للتعددية بما تتيحه من دعم لتمويل البرامج التي تُعطى فيها منظومة الأمم المتحدة دوراً تعاونياً قيادياً مع السلطات القطرية.

القريب، غير أنه من الأهمية بمكان مراعاة شواغل أقل البلدان نمواً بشكل كافٍ، إن كان سيؤخذ جدياً بالتعهد الذي يتوخى عدم ترك أحد خلف الركب. ويجري التسليم بشكل متزايد بضرورة تنشيط تعددية الأطراف وتعزيز التعاون العالمي ليس فقط من جانب الأمم المتحدة والأونكتاد، بل أيضاً من جانب صندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (صندوق النقد الدولي، 2019؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، 2018؛ بروجيكت سينديكت، 2019ب؛ الأونكتاد، 2017ب). ومن المهم أن يجري على صعيد تخصيص المعونة وإنجازها، إعادة تأكيد دور الأمم المتحدة في هيكلية



# المراجع

- Attridge S, Calleja R, Gouett M and Lemma A (2019). *The Impact of Development Finance Institutions: Rapid Evidence Assessment*. Department for International Development). London.
- Attridge S and Engen L (2019). *Blended Finance in the Poorest Countries: The Need for a Better Approach*. Overseas Development Institute. London.
- Atwood JB, Manning R and Riegler H (2018). Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning. Brookings Institution.
- Bachelet M (2019). The ripple effect of rights-based approaches: Creating waves of positive change. SDG [Sustainable Development Goals] Knowledge Hub. 9 July. Available at <http://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/the-ripple-effect-of-rights-based-approaches-creating-waves-of-positive-change/> (accessed 10 October 2019).
- Bandura R (2017). Rethinking private capital for development. Centre for Strategic and International Studies.
- Bartenev V and Glazunova E, eds. (2013). *International Development Cooperation: Set of Lectures*. World Bank. Moscow.
- Basnett Y and Bhattacharya D (2015). Exploring spaces for economic transformation in the Sustainable Development Goals. Overseas Development Institute. London.
- Bermeo SB (2017). Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world. *International Organization*. 71(4):735–766.
- Besharati NA (2018). The quest to measure South–South cooperation. *Southern Voice*. Available at <http://southernvoice.org/the-quest-to-measure-south-south-cooperation/> (accessed 24 September 2019).
- Besharati N and MacFeely S (2019). Defining and quantifying South–South cooperation. UNCTAD Research Paper No. 30 (United Nations publication. Geneva).
- Besley T and Persson T (2009). The origins of State capacity: Property rights, taxation and politics. *American Economic Review*. 99(4):1218–1244.
- Besley T and Persson T (2011). Fragile States and development policy. *Journal of the European Economic Association*. 9(3):371–398.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach AJ, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics*. Elsevier. Amsterdam:51–110.
- Bhattacharya D and Khan SS (2019). Is blended finance trending in the LDCs? Perspectives from the ground. Occasional Paper Series No. 49. Southern Voice.
- African Development Bank (2013). Private sector development policy of the African Development Bank Group. Available at <https://www.afdb.org/en/documents/document/private-sector-development-policy-of-the-afdb-group-31737> (accessed 24 September 2019).
- African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank, International Monetary Fund and World Bank Group (2015). From billions to trillions: transforming development finance. Post-2015 financing for development: multilateral development finance. Development Committee Discussion Note DC2015-0002. World Bank and International Monetary Fund. Available at [https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](https://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
- African Union Commission and United Nations Economic Commission for Africa (2015). *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*.
- Akgun O, Bartolini D and Cournède B (2017). The capacity of Governments to raise taxes. OECD Economics Department Working Paper No. 1407.
- Akhtar J (2018). Exchange of information: Indian experience, developing country implications. Tax Cooperation Policy Brief No. 4. South Centre.
- Alesina A and Dollar D (2000). Who gives foreign aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*. 5(1):33–63.
- Alonso JA (2015). Supporting LDCs' Transformation: How can ODA contribute to the Istanbul Programme of Action in the post-2015 era? Committee for Development Policy Background Paper No. 28. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Anderson E (2008). Practices and implications of aid allocation. Available at <https://www.un.org/ecosoc/en/content/dcf-publications-%E2%80%93-selection> (accessed 24 September 2019).
- Andreff W (2016). Outward foreign direct investment from BRIC [Brazil, Russian Federation, India, China] countries: Comparing strategies of Brazilian, Russian, Indian and Chinese multinational companies. *The European Journal of Comparative Economics*. 12(2):79–131.
- Arndt C, Jones S and Tarp F (2010). Aid, growth and development: Have we come full circle? *Journal of Globalization and Development*. 1(2), article 5.
- Ashley C (2018). What should and shouldn't development finance institutions be doing and reporting? Available at <https://www.inclusivebusiness.net/ib-voices/what-should-and-shouldnt-development-finance-institutions-be-doing-and-reporting> (accessed 15 August 2019).

- org/2019/06/what-are-the-main-criticisms-of-the-world-bank-and-the-imf/ (accessed 12 September 2019).
- Brown S (2016). Whatever happened to the aid effectiveness agenda? Centre for International Policy Studies. Available at <https://www.cips-cepi.ca/2016/12/06/whatever-happened-to-the-aid-effectiveness-agenda/> (accessed 10 October 2019).
- Brunswijck G (2019). Flawed conditions: The impact of the World Bank's conditionality on developing countries. European Network on Debt and Development.
- Bulír A and Hamann AJ (2008). Volatility of development aid: From the frying pan into the fire? *World Development*. 36(10):2048–2066.
- Bulloch G and James L (2014). The convergence continuum: Towards a “4th sector” in global development? Accenture.
- Burkina Faso (2016). Overview: National plan for economic and social development 2016–2020. Available at <http://www.pndes2020.com/pdf/06-en.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Byiers B, Grosse-Puppenthal S, Huyse H, Rosengren A and Vaes S (2016). Principles for public–private partnerships: Towards sustainability? Discussion Paper No. 194. European Centre for Development Policy Management.
- Cagé J (2009). Growth, poverty reduction and governance in developing countries: A survey. Centre pour la recherche économique et ses applications.
- Capria (2019). Are tax havens becoming irrelevant for emerging market funds? Available at <https://capria.vc/newsletter/are-tax-havens-becoming-irrelevant-for-emerging-market-funds/> (accessed 27 August 2019).
- Carcelli SP (2019). Distributive politics and bureaucratic foreign aid fragmentation. Available at <https://static1.squarespace.com/static/59948415f43b55af66b13635/t/5cdc77297817f70b286925c5/1557952298166/Crossnational519.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Carter P (2015). *Why Subsidize the Private Sector? What Donors are Trying to Achieve, and What Success Looks Like*. Overseas Development Institute. London.
- Carter P (2017a). Solving the private sector imbroglio. Available at <https://www.cgdev.org/publication/solving-private-sector-imbroglio> (accessed 6 August 2019).
- Carter P (2017b). *Why Do Development Finance Institutions Use Offshore Financial Centres?* Overseas Development Institute. London.
- Bhushan A, Samy Y and Medu K (2013). Financing the post-2015 development agenda: Domestic revenue mobilization in Africa. The North-South Institute.
- Bhutan (2016). Twelfth five-year plan 2018–2023 guideline. Available [https://www.gnhc.gov.bt/en/?page\\_id=9](https://www.gnhc.gov.bt/en/?page_id=9) (accessed 24 September 2019).
- Bickenbach F, Mbelu A and Nunnenkamp P (2019). Is foreign aid concentrated increasingly on needy and deserving recipient countries? An analysis of Theil indices, 1995–2015. *World Development*. 115:1–16.
- Blockmans S and Hu W (2019). Systemic rivalry and balancing interests: Chinese investment meets EU [European Union] law on the Belt and Road. Policy Insights No. 4. Centre for European Policy Studies.
- Blue Orchard (2018). *Blended Finance 2.0: Giving Voice to the Private Sector*. Zurich, Switzerland.
- Bodenstein T, Faust J and Furness M (2017). European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis. *Development Policy Review*. 35(4):441–453.
- Boesen N and Dietvorst (2007). Sector wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective. Available at <https://europa.eu/capacity4dev/public-public-sector-reform-decentralisation/document/europeaid-2007-swaps-motion-sector-wide-approaches-aid-delivery-sector-development-perspect> (accessed 24 April 2019).
- Bourguignon F and Platteau J-P (2015). The hard challenge of aid coordination. *World Development*. 69:86–97.
- Boussichas M and Guillaumont P, eds. (2015). *Financing Sustainable Development: Addressing Vulnerabilities*. Fondation pour les études et recherches sur le développement international. Paris.
- Bräutigam DA (2000). Aid dependence and governance. Expert Group on Development Issues. Available at <https://deborahbrautigam.files.wordpress.com/2013/04/2000-aid-dependence-and-governance.pdf> accessed 10 October 2019).
- Bräutigam DA (2008). Taxation and State-building in developing countries. In: Bräutigam DA, Fjeldstad O-H, and Moore M, eds. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge University Press. Cambridge:1–33.
- Bräutigam DA and Knack S (2004). Foreign aid, institutions and governance in sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*. 52(2):255–285.
- Bretton Woods Project (2019). What are the main criticisms of the World Bank and IMF [International Monetary Fund]? Available at <https://www.brettonwoodsproject.org/>

- Committee for Development Policy, Subgroup on Accountability (2015). Transitioning from the MDGs [Millennium Development Goals] to the SDGs [Sustainable Development Goals]: Accountability for the post-2015 era. Committee for Development Policy Background Paper No. 25. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Convergence (2018). *The State of Blended Finance 2018*. Toronto, Canada.
- Cornish L and Saldinger A (2019). Profiling 17 development finance institutions. Available at <https://www.devex.com/news/profiling-17-development-finance-institutions-94405> (accessed 24 September 2019).
- Crawford G and Kacarska S (2019). Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change. *Journal of International Relations and Development*. 22(1): 184–214.
- Cui W (2016). Comparison between North–South aid and South–South cooperation: Based on the analysis of the new development finance institutions. *Journal of Shanghai Jiaotong University*. 21(1):25–32.
- Dag Hammarskjöld Foundation and United Nations Multi-Partner Trust Fund Office (2017). Financing the UN [United Nations] development system: Pathways to reposition for Agenda 2030. Available at <https://www.daghammarskjold.se/publication/financing-unds-2017/> (accessed 18 August 2019).
- Davies P (2011). The role of the private sector in the context of aid effectiveness. Consultative findings document. 2 February.
- Delalande G and Gaveau V (2018). Senegal's perspective on TOSSD [Total Official Support for Sustainable Development]. Working Paper No. 43. OECD.
- Dempsey S (2017). Commercial creep in the classroom. *Education: Journal of the New South Wales Teachers Federation*. 98(5).
- Development Reimagined (2019). China's debt relief along the Belt and Road – what's the story? 25 April. Available at <https://developmentreimagined.com/2019/04/25/chinas-debt-relief-along-the-belt-and-road-whats-the-story/> (accessed 26 April 2019).
- Devex (2019a). “Haphazard” White House crackdown on human trafficking disrupts aid. 9 May.
- Devex (2019b). Hewlett Foundation's Ruth Levine on how donors can stop “undercutting chances of success”. 1 April.
- Devex (2019c). Development finance institutions grapple with their growing role. 19 March.
- Carter P (2017c). Wanted: Mechanism for additionality. Available at <https://oecd-development-matters.org/2017/05/10/wanted-mechanism-for-additionality/> (accessed 16 August 2019).
- Carter P, Van de Sijpe N and Calel R (2018). The elusive quest for additionality. Working Paper No. 495. Centre for Global Development.
- Cavallo E, Eichengreen B and Panizza U (2018). Can countries rely on foreign saving for investment and economic development? *Review of World Economics*. 154(2): 277–306.
- Cervo AL (2010). Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53:7–32.
- Chartered Institute of Building and Centre for Economics and Business Research (2019). *From Silk Road to Silicon Road: How the Belt and Road Initiative Will Transform the Global Economy*. London.
- Chatterjee S, Giuliano P and Kaya I (2012). Where has all the money gone? Foreign aid and the composition of government spending. *The B. E. Journal of Macroeconomics*. 12(1):1–36.
- Chenery HB and Bruno M (1962). Development alternatives in an open economy: The case of Israel. *The Economic Journal*. 72(285):79–103.
- Cheng C (2019). The logic behind China's foreign aid agency. Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy. Available at <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154> (accessed 13 June 2019).
- Cheng CS and Zaum D, eds. (2013). *Corruption and Post-Conflict Peacebuilding: Selling the Peace?* Routledge. London.
- Cobham A, Janský P and Meinzer M (2018). A half-century of resistance to corporate disclosure. In: UNCTAD. *Transnational Corporations: Investment and Development* (United Nations publication. Sales No. ETN253. New York and Geneva). [DB CH3]
- Coggins BL (2015). Does state failure cause terrorism? An empirical analysis (1999–2008). *Journal of Conflict Resolution*. 59(3):455–483.
- Colin S (2014). A matter of high interest: Assessing how loans are reported as development aid. European Network of Debt and Development. Brussels.
- Collier P, Besley T and Khan A (2018). *Escaping the Fragility Trap*. London School of Economics and Political Science-Oxford Commission on State Fragility, Growth and Development. London.



- global development finance dataset. Working Paper No. 46. Aid Data, A Research Lab at William and Mary.
- Dreher A, Fuchs A, Parks B, Strange AM and Tierney MJ (2018). Apples and dragon fruits: The determinants of aid and other forms of State financing from China to Africa. *International Studies Quarterly*. 62(1): 182–194.
- Easterly W (2006). *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press. New York.
- Eaton J (1989). Foreign public capital flows. In: Chenery HB and Srinivasan TS, eds. *Handbook of Development Economics*, vol. 2. Elsevier. Amsterdam: 1305–1386.
- European Development Finance Institutions (2016). *Flagship Report 2016: Investing to Create Jobs, Boost Growth and Fight Poverty*. Brussels.
- European Development Finance Institutions (2018). *Principles for responsible tax in developing countries*. Available at <https://www.edfi.eu/news/edfi-members-endorse-principles-responsible-tax-developing-countries/> (accessed 12 September 2019).
- European Development Finance Institutions (2019). *Standing together for impact*. 14 May. Available at <https://www.edfi.eu/news/standing-together-impact/> (accessed 24 June 2019).
- Edwards S (2014). How effective is foreign aid? Available at <https://www.weforum.org/agenda/2014/11/how-effective-is-foreign-aid/> (accessed 29 June 2019).
- El Khanji S (2018). An empirical exploration of relationships between official development assistance and advances in water and sanitation subsectors. *Cogent Economics and Finance*. 6(1):1437661.
- Elbers W and Schulpen L (2015). Reinventing international development NGOs [non-governmental organizations]: The case of ICCO [Interchurch Organization for Development Cooperation]. *The European Journal of Development Research*. 27(1):1–18.
- Emerging Markets Private Equity Association (2017). 2017 Annual Report. Washington, D.C.
- Emerging Markets Private Equity Association (2018). The road ahead for African private equity. Brief.
- Engen L and Prizzon A (2018). *A Guide to Multilateral Development Banks*. Overseas Development Institute. London.
- European Commission (2015). National indicative programme 2014–2020 for Eritrea. Available at [https://ec.europa.eu/europeaid/national-indicative-programme-2014-2020-eritrea\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/national-indicative-programme-2014-2020-eritrea_en) (accessed 24 September 2019).
- Devex (2019d). What does the data tell us about DFIs [development finance institutions]? 19 March.
- Devex (2019e). What will it take to fix flailing SDG [Sustainable Development Goal] funding? 23 April.
- Di Ciommo M, Sherriff A and Bossuyt J (2019). The dynamics of EU[European Union] budget negotiations for external action: Towards a “single” instrument? In: Sherriff A, ed. *Investing in Europe's Global Role: The Must-Have Guide for the Negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021–2027*. European Centre for Development Policy Management. Maastricht, Netherlands:41–55.
- Dijkstra G (2013). The new aid paradigm: A case of policy incoherence. Working Paper No. 128. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York. [DB CH4]
- Dincecco M (2017). *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Diongson D (2018). OPIC [Overseas Private Investment Corporation] eyes mandate change with direct equity investments. Available at <https://www.privateequityinternational.com/opic-eyes-mandate-change-with-direct-equity-investments/> (accessed 15 August 2019).
- Divakaran S, McGinnis PJ and Shariff M (2014). Private equity and venture capital in SMEs [small and medium-sized enterprises] in developing countries: The role for technical assistance. Policy Research Working Paper No. 6827. World Bank.
- Donoghue D and Khan A (2019). Achieving the [Sustainable Development Goals] SDGs and “leaving no one behind”: Maximizing synergies and mitigating trade-offs. Working Paper No. 560. Overseas Development Institute. London.
- Dorman M (2017). How new is the “new” conditionality? Recipient perspectives on aid, country ownership and policy reform. *Development Policy Review*. 35(51): 46–63.
- Downs C (2011). Operational effectiveness of the UN MDTF [United Nations multi-donor trust fund] mechanism. Available at <http://mdtf.undp.org/document/download/6916> (accessed 24 September 2019).
- Drazkiewicz E (2017). Neutrality in foreign aid. *Focaal Journal of Global and Historical Anthropology*. 77:90–102.
- Dreher A and Fuchs A (2011). Rogue aid? The determinants of China's aid allocation. Scholarly Paper No. ID 1926471. Social Science Research Network. Rochester (New York), United States.
- Dreher A, Fuchs A, Parks B, Strange AM and Tierney MJ (2017). Aid, China and growth: Evidence from a new



- Financial Times* (2018). US [United States] to set up \$60bn [billion] agency to counter China in developing world. 23 September.
- Financial Times* (2019a). The Asian century is set to begin. 26 March.
- Financial Times* (2019b). Household food spending divides the world. 8 January.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (2019). *South–South and Triangular Cooperation in FAO [Food and Agriculture Organization of the United Nations]: Strengthening Partnerships to Achieve the Sustainable Development Goals*. Rome.
- Forstater M (2018) [Illicit financial flows, trade misinvoicing and multinational tax avoidance: The same or different? Centre for Global Development.
- Foster M and Keith A (2003). The case for increased aid: Final report to the Department for International Development. Available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4817.pdf> (accessed 24 September 2019).
- Freedman L (2006). The new security equation. In: Picciotto R and Weaving R, eds. *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity*. Routledge. London:27–41.
- Freire C (2017). Promoting structural transformation: Strategic diversification vs. laissez-faire approach. Working Paper No. 151. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Freire-González J (2018). Environmental taxation and the double dividend hypothesis in CGE [computable general equilibrium] modelling literature: A critical review. *Journal of Policy Modelling*. 40(1):194–223.
- Frenkel R and Rapetti M (2008). Five years of competitive and stable real exchange rate in Argentina, 2002–2007. *International Review of Applied Economics*. 22(2): 215–226.
- Fukuda-Parr S (2012). Should global goal setting continue, and how, in the post-2015 era? Working Paper No. 117. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Gehrke T (2019). Redefining the EU [European Union]–China economic partnership: Beyond reciprocity lies strategy. Security Policy Brief No. 104. Egmont.
- German Corporation for Development Cooperation (2019). Supporting tax authorities in Nepal. Available at <https://www.giz.de/en/worldwide/17876.html> (accessed 9 August 2019).
- European Commission (2018). Communication from the Commission on new requirements against tax avoidance in EU [European Union] legislation governing in particular financing and investment operations. C(2018) 1756. Brussels. 21 March.
- European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2019). Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU [European Union]-China: A strategic outlook. JOIN (2019) 5. Strasbourg, France.
- European Court of Auditors (2014). The effectiveness of blending regional investment facility grants with financial institution loans to support EU [European Union] external policies. Special Report No. 16.
- European Union (2018). *Public–Private Partnerships in the EU [European Union]: Widespread Shortcomings and Limited Benefits*. European Court of Auditors Special Report. Luxembourg.
- Faraz U, Jeuland M and Pattanayak SK (2018). NGOs [non-governmental organizations] and the effectiveness of interventions. Working Paper No. 59. United Nations University World Institute for Development Economic Research.
- Feeny S and McGillivray M (2009). Aid allocation to fragile States: Absorptive capacity constraints. *Journal of International Development*. 21(5):618–632.
- Feeny S and McGillivray M (2010). Aid and growth in small island developing States. *The Journal of Development Studies*. 46(5):897–917.
- de Felice D (2015). Diverging visions on political conditionality: The role of domestic politics and international socialization in French and British aid. *World Development*. 75:26–45.
- de Felice D (2016). Europeanization should meet international constructivism: The Nordic plus group and the internalization of political conditionality by France and the United Kingdom. *European Politics and Society*. 17(1): 58–73.
- Fengler W and Kharas H (2010). Overview: Delivering aid differently. In: Fengler W, and Kharas H, eds. *Delivering Aid Differently*. Brookings Institution Press. Washington. D.C.:1–41.
- Fengler W and Kharas H (2011). Delivering aid differently: Lessons from the field. Economic Premise No. 49. World Bank.
- Fenochietto R and Pessino C (2013). Understanding countries' tax effort. International Monetary Fund Working Paper. No. 244.
- Financial Times* (2012). *World Bank: An exercise of influence*. 2 April.

- Gunatilake HM, Fabella RV and Lagman-Martin A (2015). Foreign aid, aid effectiveness and the new aid paradigm: A review. *Sri Lankan Journal of Agricultural Economics*. 12(13):39–81.
- Gupta S and Plant M (2019). Enhancing domestic resource mobilization: What are the real obstacles? Centre for Global Development. 30 April.
- Gurara D, Klyuev V, Mwase N, Presbitero A, Xu XC and Bannister G (2017). Trends and challenges in infrastructure investment in low-income developing countries. International Monetary Fund Working Paper No. 233.
- Gutman J and Horton C (2015). Accessibility and effectiveness of donor disclosure policies when disclosure clouds transparency. Global Economy and Development Working Paper No. 85. Brookings Institution.
- Haider H (2018). Donors influencing other donors and development outcomes. Department for International Development.
- Hart T, Hadley S and Welham B (2015). Use of country systems in fragile States. Overseas Development Institute.
- Haughton JH (1998). Available at [https://www.researchgate.net/profile/Jonathan\\_Haughton](https://www.researchgate.net/profile/Jonathan_Haughton) (accessed 24 September 2019).
- Hay I and Muller S (2014). Questioning generosity in the golden age of philanthropy: Towards critical geographies of super-philanthropy. *Progress in Human Geography*. 38(5):635–653.
- Heinrich-Fernandes M (2019). Donor engagement in innovative finance: Opportunities and obstacles. Donor Committee for Enterprise Development.
- Hernandez D (2017). Are “new” donors challenging World Bank conditionality? *World Development*. 96:529–549.
- Hulme D (2013). Poverty and development thinking: Synthesis or uneasy compromise? Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 180. University of Manchester.
- Hurley, J, Morris S and Portelance G (2018). Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective. Policy Paper 121. Center for Global Development. Washington D.C.
- Hynes W and Scott S (2013). The evolution of official development assistance: Achievements, criticisms and a way forward. Development Cooperation Working Papers No. 12. OECD Publishing. Paris.
- Independent Commission for Aid Impact (2019). *The Current State of UK [United Kingdom] Aid: A Synthesis of Findings from 2015 to 2019*. London.
- German Development Institute (2018). From damage control to sustainable development: European development policy under the next EU [European Union] budget. Briefing Paper No. 7.
- Global Financial Integrity (2019). *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015*. Washington, D.C.
- Global Impact Investing Network (2018). Annual Impact Investor Survey. New York.
- Global Justice Now (2016). *Gated Development: Is the Gates Foundation Always a Force for Good?* London.
- Global Partnership for Education (2019). Private sector engagement strategy. BOD/2019/06-06. Stockholm. 11–13 June.
- Gomes GZ and Esteves P (2018). The BRICS [Brazil, Russian Federation, India, China, South Africa] effect: Impacts of South–South cooperation in the social field of international development cooperation. *Institute of Development Studies Bulletin*. 49(3):129–144.
- Gottschalk R and Poon D (2017). Scaling up finance for the Sustainable Development Goals: Experimenting with models of multilateral development banking. Background paper prepared for the first session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. Geneva. 8–10 November.
- Gourevitch PA, Lake DA and Gross Stein J, eds. (2011). *The Credibility of Transnational NGOs [Non-Governmental Organizations]: When Virtue Is Not Enough*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom.
- Gu J (2009). China’s private enterprises in Africa and the implications for African development. *The European Journal of Development Research*. 21(4):570–587.
- Gu J and Kitano N (2018). Beyond aid: The future of development cooperation. *Institute of Development Studies Bulletin*. 49(3): 1–12.
- The Guardian* (2019). Leaked documents reveal Russian effort to exert influence in Africa. 11 June.
- Guillaumont P and Wagner L (2014). Aid effectiveness for poverty reduction: Lessons from cross-country analyses, with a special focus on vulnerable countries. *Revue d’économie du développement*. 22(HS01):217–261.
- Gulrajani N (2016). Bilateral versus multilateral aid channels: Strategic choices for donors. Overseas Development Institute.
- Gulrajani N (2017). Bilateral donors and the age of the national interest: What prospects for challenge by development agencies? *World Development*. 96:375–389.

- Keijzer N and Janus H (2016). Revitalising the development effectiveness agenda: Seeking creativity and controversy. Global Partnership for Effective Development Cooperation. Available at <http://effectivecooperation.org/2016/11/revitalising-the-development-effectiveness-agenda-seeking-creativity-and-controversy/> (accessed 10 October 2019).
- Kenny C, Kalow J, Leo B and Ramachandran V (2018). Comparing five bilateral development finance institutions and the IFC [International Finance Corporation]. Policy Paper No. 116. Centre for Global Development.
- Kharas H, Prizzon A and Rogerson A (2014). *Financing the Post-2015 Sustainable Development Goals: A Rough Roadmap*. Overseas Development Institute. London.
- Khwaja MS and Iyer I (2014). Revenue potential, tax space and tax gap: A comparative analysis. Policy Research Working Paper No. 6868. World Bank.
- Kindornay S, Kocaata Z and Boehler T (2018). *Private Sector Engagement Through Development Co-operation in Bangladesh*. Global Partnership for Effective Development Cooperation. Paris.
- Kiribati, Ministry of Finance and Economic Development (2015). Annual Report 2015. Available at <http://www.mfed.gov.ki/publications/mfed-annual-report-2015> (accessed 31 May 2019).
- Klein A, Sangaré C and Semeraro GM (2014). The growing development potential of other official flows. In: OECD, *Development Cooperation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*. OECD Publishing. Paris: 59–69.
- Klingebiel S, Negre M and Morazán P (2017). Costs, benefits and the political economy of aid coordination: The case of the European Union. *European Journal of Development Research*. 29(1):144–159.
- Klomegah KK (2019). Kremlin announces Russia–Africa Summit. *Modern Diplomacy*. 29 May.
- Knack S and Rahman A (2007). Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics*. 83(1):176–197.
- Koch S (2015). A typology of political conditionality beyond aid: Conceptual horizons based on lessons from the European Union. *World Development*. 75:97–108.
- Lao People's Democratic Republic (2019). Round table process meeting. Available at <https://rtm.org.la/about/round-table-process-2/> (accessed 24 September 2019).
- Le Billon P (2011). Extractive sectors and illicit financial flows: What role for revenue governance initiatives? Issue No. 13. Anti-Corruption Resource Centre. Available at <https://www.cmi.no/publications/4248-extractive-sectors-and-illicit-financial-flows> (accessed 10 October 2019).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. New York.
- International Finance Corporation (2018). Blended finance: A stepping stone to creating markets. Note 51.
- International Financial Reporting Standards Foundation (2019). Speech: IASB [International Accounting Standards Board] chair on what sustainability reporting can and cannot achieve. Available at <https://www.ifrs.org/news-and-events/2019/04/speech-iasb-chair-on-sustainability-reporting/> (accessed 29 June 2019).
- International Labour Organization (2018). *World Employment Social Outlook: Trends 2018*. Geneva.
- International Labour Organization (2019). The working poor, or how a job is no guarantee of decent living conditions. Spotlight on Work Statistics No. 6.
- International Monetary Fund (2016). International Monetary Fund survey: Fiscal capacity development can boost inclusive growth. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol041616a> (accessed 29 May 2019).
- International Monetary Fund (2018). The IMF [International Monetary Fund] and Fragile States: Evaluation Report 2018. Independent Evaluation Office. Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2019). The managing director's global policy agenda: Joint responsibility shared rewards. Policy Paper.
- International Trade Centre (2015). *SME [Small and Medium-Sized Enterprise] Competitiveness Outlook 2015: Connect, Compete and Change for Inclusive Growth*. Geneva.
- Jacobs DF (2009). Capital expenditures and the budget. Public financial management technical guidance note. International Monetary Fund.
- Jespersen S and Curtis M (2016). Development finance institutions and responsible corporate tax behaviour. Joint agency briefing paper. Oxfam International.
- Jones B and Taussig T (2019). Democracy and disorder: The struggle for influence in the new geopolitics. Brookings Institution, Foreign Policy.
- Kahler M (1992). Multilateralism with small and large numbers. *International Organization*. 46(3):681–708.
- Karam A (2019). Religion and development: An enhanced approach or a transaction? Inter Press Service. 12 April.

- Mayer Brown (2013). The business of development. Available at [https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/The\\_business\\_of\\_development2.pdf](https://www.mayerbrown.com/files/uploads/Documents/PDFs/The_business_of_development2.pdf) (accessed 24 September 2019).
- Maza Martelli JA (2017). Statement at event on human rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Satigny, Switzerland. 29 June. Available at <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=21814&LangID=E> (accessed 16 August 2019).
- McGillivray M, Naudé W and Santos-Paulino AU (2010). Vulnerability, trade, financial flows and State failure in small island developing States. *Journal of Development Studies*. 46(5):815–827.
- McLure CE (2004). Transfer pricing and tax havens: Mending the LDC revenue net. Andrew Young School of Policy Studies.
- McMillan M, Rodrik D and Sepulveda C, eds. (2017). *Structural Change, Fundamentals, and Growth: A Framework and Case Studies*. International Food Policy Research Institute. Washington D.C.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo Í (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*. 63:11–32.
- Meeks P (2018). *Development, Untied: Unleashing the Catalytic Power of Official Development Assistance through Renewed Action on Untying*. European Network of Debt and Development. Brussels.
- Michael T, Ooichen R, Slob A and Jerve AM (2008). Managing aid exit and transformation: Eritrea country case study. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Mirchandani R (2017). Development finance institutions “a proven theory of change”. Available at <https://www.cgdev.org/blog/development-finance-institutions-proven-theory-change-podcast-heads-opic-and-cdc> (accessed 15 August 2019).
- Molenaers N, Dellepiane S and Faust J (2015). Political conditionality and foreign aid. *World Development*. 75:2–12.
- Moore M, Prichard W and Fjeldstad O-H (2018). *Taxing Africa: Coercion, Reform and Development*. Zed Books. London.
- Moran M and Stone D (2016). The new philanthropy: Private power in international development policy? In: Grugel J, and Hammett D, eds. *The Palgrave Handbook of International Development*. Palgrave Macmillan. London: 297–313.
- Moran T, Görg H, Seric A and Krieger-Boden C (2018). Attracting FDI in middle-skilled supply chains. *Economics*. 12:1–9.
- Lee N (2017). Billions to trillions? Issues on the role of development banks in mobilizing private finance. Centre for Global Development.
- Lesotho Revenue Authority (2018). Annual Report 2017–2018. Available at <http://www.lra.org.ls/annual-reports> (accessed 31 May 2019).
- Lledo VD, Dudine P, Eyraud L and Peralta-Alva A (2018). How to select fiscal rules: A primer. International Monetary Fund.
- Lundsgaarde E and Engberg-Pedersen L (2019). The aid effectiveness agenda: Past experiences and future prospects. Report No. 5. Danish Institute for International Studies. Copenhagen.
- Macau Hub (2017). China announces partial pardon of Angola’s debt. 6 June. Available at <https://macauhub.com.mo/2017/06/06/pt-china-anuncia-perdao-parcial-da-divida-de-angola/> (accessed 25 April 2019).
- Mahn Jones T (2017). Accountability for development cooperation under the 2030 Agenda. Discussion Paper No. 10. German Development Institute.
- Mandalaki E and O’Sullivan P (2016). Organizational indulgences or abuse of indulgences: Can good actions somehow wipe out corporate sins? *Management*. 19(3):203–227.
- Markandya A, Ponczek V and Yi S (2010). What are the links between aid volatility and growth? Policy Research Working Paper No. 5201. World Bank. Washington D.C.
- Martin M (2015). Private and blended development cooperation: Assessing their effectiveness and impact for achieving the SDGs [Sustainable Development Goals]. 2016 Development Cooperation Forum Policy Brief No. 7. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Mascagni G and Timmis E (2017). The fiscal effects of aid in Ethiopia: Evidence from CVAR [cointegrated vector autoregressive] applications. *The Journal of Development Studies*. 53(7):1037–1056.
- Mawdsley E (2014). A new development era? The private sector moves to the centre. Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Mawdsley E (2017). Development geography 1: Cooperation, competition and convergence between “North” and “South”. *Progress in Human Geography*. 41(1):108–117.
- Mawdsley E, Savage L and Kim S-M (2014). A “post-aid world”? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High-Level Forum. *The Geographical Journal*. 180(1):27–38.



- OECD (2014). *Development Cooperation Report 2014: Mobilizing Resources for Sustainable Development*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2015). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2016a). Understanding key terms and modalities for private sector engagement in development cooperation. Private Sector Peer Learning Peer Inventory No. 1.
- OECD (2016b). ODA [Official development assistance] modernization of private sector instruments: Way forward following the consultation with the Export Credit Group. DCD/DAC(2016)51. 25 November.
- OECD (2016c). *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2017). Enhancing the Contributions of SMEs [Small and Medium-Sized Enterprises] in a Global and Digitalized Economy. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2018a). *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2018b). Converged statistical reporting directives for Creditor Reporting System and the annual DAC questionnaire. DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL. Available at [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2018\)9/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL/en/pdf).
- OECD (2018c). 2018 Report on the DAC Untying Recommendation. DCD/DAC(2018)12/REV2. Available at [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf).
- OECD (2018d). *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2018e). The next step in blended finance: Addressing the evidence gap in development performance and results. Workshop report prepared for the consultation on the OECD DAC blended finance principles for unlocking commercial finance for the SDGs [Sustainable Development Goals]. Copenhagen. 22 October.
- OECD (2018f). Continued work on measuring the mobilization effect of official development finance interventions. DCD/DAC/STAT(2018)31. 29 May.
- OECD (2018g). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2018h). *OECD Development Cooperation Peer Reviews: European Union*. OECD Publishing. Paris.
- Morgan P and Zheng Y (2019). Old bottle new wine? The evolution of China's aid in Africa 1956–2014. *Third World Quarterly*. 1–20.
- Morris M and Staritz C (2017). Industrial upgrading and development in Lesotho's apparel industry: global value chains, foreign direct investment, and market diversification. *Oxford Development Studies*. 45(3): 303–320.
- Morrissey O (2012). Aid and government fiscal behaviour: What does the evidence say? Working Paper No. 1. United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Morrissey O (2015). Aid and government fiscal behaviour: Assessing recent evidence. *World Development*. 69:98–105.
- Mosley P (2015). Fiscal composition and aid effectiveness: A political economy model. *World Development*. 69: 106–115.
- Moyo D (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- Musselli I and Bürgi Bonanomi E (2018). Curbing illicit financial flows in commodity trading: Tax transparency. Working Paper No. 4. Centre for Development and Environment, Bern University (accessed 16 August 2019).
- N'Diaye A (2010). Influence des stratégies locales dans les chaînes globales de valeur. *Revue française de gestion*. (201):141–159.
- Neanidis KC and Varvarigos D (2009). The allocation of volatile aid and economic growth: Theory and evidence. *European Journal of Political Economy*. 25(4):447–462.
- New York Times* (2019). Is China the world's loan shark? 26 April.
- OECD (n/d). Recommendation on terms and conditions of aid. Available at <http://www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf>.
- OECD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2006). *Development Cooperation Report 2005*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2009). *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2012). *Better Aid: Aid Effectiveness 2011– Progress in Implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing. Paris.

- OECD and World Trade Organization (2013). *Aid for Trade at a Glance 2013: Connecting to Value Chains*. World Trade Organization, Geneva/OECD Publishing, Paris.
- OECD and World Trade Organization (2017). *Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*. OECD Publishing, Paris.
- Ouattara B (2006). Aid, debt and fiscal policies in Senegal. *Journal of International Development*. 18(8):1105–1122.
- Overseas Development Institute (1967). Aid coordination. Briefing paper.
- Overseas Development Institute (1978). Basic needs. Briefing paper No. 5.
- Overseas Private Investment Corporation (2019). Active projects. Available at <https://www.opic.gov/opic-action/active-opic-projects> (accessed 24 June 2019).
- Oxfam International (2016). *Climate Finance Shadow Report: Lifting the Lid on Progress towards the \$100 Billion Commitment*. Oxford.
- Oxfam International (2018). *Climate Finance Shadow Report 2018: Assessing Progress Towards the \$100 Billion Commitment*. Oxford.
- Panizza U (2015). Debt sustainability in low-income countries: The grants versus loans debate in a world without crystal balls. Working Paper No. 120. Foundation for Studies and Research on International Development.
- Patrick S (2011). *Weak Links: Fragile States, Global Threats and International Security*. Oxford University Press. Oxford.
- Pereira J (2017a). Blended finance for development. Background paper prepared for the first session of the Intergovernmental Group of Experts on Financing for Development. Geneva. 8–10 November.
- Pereira J (2017b). Blended finance: What it is, how it works and how it is used. Oxfam International.
- Piemonte C, Cattaneo O, Morris R, Pincet A and Poensgen K (2019). Transition finance: Introducing a new concept. OECD Development Cooperation Working Papers No. 54). OECD Publishing, Paris.
- Pieterse JN (1998). My paradigm or yours? Alternative development, post-development, reflexive development. *Development and Change*. 29(2):343–373.
- Pillay N (2013). Foreword. In: United Nations. *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva): iii–v.
- OECD (2018i). *States of Fragility 2018*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018j). Detailed Comments on the TOSSD [Total Official Support for Sustainable Development] Reporting Instructions. Issues paper prepared for the consultation with civil society organizations. 31 May. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019a). Official development assistance. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019b). Development aid drops in 2018, especially to neediest countries. Available at <http://www.oecd.org/development/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> (accessed 20 June 2019).
- OECD (2019c). DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance. OECD/LEGAL/5015. Available at <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/140/140.en.pdf>.
- OECD (2019d). Official development assistance: What is ODA? April. Available at <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm> (accessed 13 September 2019).
- OECD (2019e). Amounts mobilized from the private sector by development finance interventions in 2012–17: Preliminary insights from the data, February. Available at [https://www.slideshare.net/OECDdev/torbydevelopmentfinanceinterventionsin201217?from\\_action=save](https://www.slideshare.net/OECDdev/torbydevelopmentfinanceinterventionsin201217?from_action=save) (accessed 29 June 2019).
- OECD, Development Assistance Committee (2018). Reporting methods for private sector instruments. DCD/DAC(2018)47/Final. Paris. 12 December.
- OECD and United Nations Capital Development Fund (2018). *Blended Finance in the Least Developed Countries*. OECD Publishing, Paris.
- OECD and United Nations Development Programme (2016). *Making Development Cooperation More Effective: 2016 Progress Report*. OECD Publishing, Paris.
- OECD and United Nations Development Programme (2019). *Global Partnership for Effective Development Cooperation: Making Development Cooperation More Effective – How Partner Countries are Promoting Effective Partnerships; Part I of the Global Partnership 2019 Progress Report*.



- Rwanda (2006). Rwanda aid policy. Available at [http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Aid\\_policy/Aid\\_Policy.pdf](http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/templates/docs/Aid_policy/Aid_Policy.pdf) (accessed 24 September 2019).
- Rwanda (2017). 7 National strategy for transformation 2017–2024. Available at [http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/user\\_upload/NST1\\_7YGP\\_Final.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/user_upload/NST1_7YGP_Final.pdf) (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2013). Economic development and poverty reduction strategy II 2013–2018. Available at [http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/NDPR/EDPRS\\_2.pdf](http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/NDPR/EDPRS_2.pdf) (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2015). Documentation of Rwanda's Good Practices in Aid Coordination and Management Since 2004. Available at [http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/user\\_upload/Aid\\_Coord\\_Practices\\_Final\\_report.pdf](http://www.devpartners.gov.rw/fileadmin/user_upload/Aid_Coord_Practices_Final_report.pdf) (accessed 24 September 2019).
- Rwanda, Ministry of Finance and Economic Planning (2019). Single project implementation unit. Available at <http://www.minecofin.gov.rw/index.php?id=127> (accessed 24 September 2019).
- Rwanda Revenue Authority (2018). Annual Activity Report 2017/18. Available at <https://www.rra.gov.rw/index.php?id=356&L=1> (accessed 9 August 2019).
- Saldinger A, Andreason SP and Cornish L (2019). Funding insights: A deeper look at European development finance institutions. 3 April. Devex. Available at <https://pages.devex.com/funding-insights-a-deeper-look-at-european-dfis.html#NULL> (accessed 13 September 2019).
- Salifu A and Abdulai A-G (2018). Corruption and international aid. In: Farazmand A, ed. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. Springer. Cham, Switzerland.
- Savoy CM, Carter P and Lemma A (2016). Development finance institutions come of age: Policy engagement, impact and new directions. Centre for Strategic and International Studies.
- Schick A (2009). Budgeting for fiscal space. *OECD Journal on Budgeting*. 2:7–24.
- Schmidt-Traub G and Sachs JD (2015). Implementing the SDGs [Sustainable Development Goals] through effective investment strategies and partnerships. Sustainable Development Solutions Network.
- Semrau FO and Rainer T (2017). Brazil's development cooperation: Following in China's and India's footsteps? *Journal of International Development*. 29(3):287–307.
- Piron L-H (2002). The right to development: A review of the current state of the debate for the Department for International Development. Overseas Development Institute. London.
- Prebisch R (1959). Commercial policy in the underdeveloped countries. *The American Economic Review*. 49(2):251–273.
- Presbitero AF (2016). Too much and too fast? Public investment scaling-up and absorptive capacity. *Journal of Development Economics*. 120:17–31.
- Prizzon A, Greenhill R and Mustapha S (2016). *An Age of Choice for Development Finance: Evidence from Country Case Studies*. Overseas Development Institute. London.
- Project Syndicate (2019a). Philanthropy vs. democracy. 12 July.
- Project Syndicate (2019b). Toward[s] a global green new deal. 9 April.
- Publish What You Fund (2019). Aid Transparency Index 2018. London.
- Raine G (2007). Commercial activities in primary schools: A quantitative study. *Oxford Review of Education*. 33(2):211–231.
- Reality of Aid (2012). *Aid and Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* The Reality of Aid International Coordinating Committee. Quezon City, Philippines.
- Remmer KL (2004). Does foreign aid promote the expansion of Government? *American Journal of Political Science*. 48(1):77–92.
- Ring DM (2017). Transparency, disclosure and developing countries. Boston College Law School Faculty Papers.
- Rodrik D (2018). New technologies, global value chains and the developing economies. Background Paper No. 1. Pathways for Prosperity Commission, University of Oxford.
- Rogerson A (2011). What if development aid were truly "catalytic"? Background Note. Overseas Development Institute.
- de la Rosa Reyes D (2017). The Sustainable Development Goals and the dangers of policy reductionism. *International Journal of Policy Studies*. 8(1):23–43.
- Rosenstein-Rodan PN (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*. 53(210/211):202–211.
- Rudolph A (2017). The concept of SDG [Sustainable Development Goal]-sensitive development cooperation: Implications for OECD DAC members. Discussion Paper No. 1. German Development Institute.

- Swedlund HJ (2017). Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? *International Affairs*. 93(2):389–408.
- Therkildsen O (2002). Keeping the State accountable: Is aid no better than oil? *Institute of Development Studies Bulletin*. 33(3):1–17.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *BNL Quarterly Review*. 32(128).
- Thirlwall AP (2011). Balance of payments constrained growth models: History and overview. *PSL Quarterly Review*. 64(259):307–351.
- Thornton J (2014). Does foreign aid reduce tax revenue? Further evidence. *Applied Economics*. 46(4):359–373.
- Togo (2016). National development plan of Togo 2018–2022. Available at <http://togoembassy london.com/pnd-togo/> (accessed 24 September 2019).
- Trade Union Development Cooperation Network (2016). The development effectiveness of supporting the private sector with ODA [official development assistance] funds. Research Paper.
- Ulleberg I (2009). *The Role and Impact of NGOs [Non-Governmental Organizations] in Capacity Development: From Replacing the State to Reinvigorating Education*. International Institute for Educational Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Paris.
- UNCTAD (2006a). *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities* (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2006b). *Economic Development of Africa Report 2006: Doubling Aid – Making the “Big Push” Work* (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (2008). *The Least Developed Countries Report 2008: Growth, Poverty and the Terms of Development Partnership* (United Nations publication. Sales No. E.08.II.D.20. New York and Geneva).
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance* (United Nations publication. Sales No. E.09.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2010). *The Least Developed Countries Report 2010: Towards a New International Development Architecture for LDCs* (United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2011a). *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential of South–South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.5. New York and Geneva).
- Semrau FO and Thiele R (2016). Why emerging donors give foreign aid and what this implies for the global aid system. Policy Brief No. 15. Nopoor.
- Sengupta AK (2013). Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. In: United Nations. *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva): 67–87.
- Severino J-M and Ray O (2009). The end of ODA: Death and rebirth of a global public policy. Working Paper No. 167. Center for Global Development. Washington, D.C.
- Sindzingre A (2007). Financing the developmental State: Tax and revenue issues. *Development Policy Review*. 25(5):615–632.
- Singh JN and Ovardia JS (2018). The theory and practice of building developmental States in the global South. *Third World Quarterly*. 39(6):1033–1055.
- Skott P and Ros J (1997). The “big push” in an open economy with non-tradable inputs. *Journal of Post Keynesian Economics*. 20(1):149–162.
- Spratt S and Collins LR (2012). Development finance institutions and infrastructure: A systematic review of evidence for development additionality. Private Infrastructure Development Group Trust.
- Sraieb MM (2016). What is behind foreign aid ineffectiveness? *Reflète et perspectives de la vie économique*. 2:61–73.
- Staritz C and Morris M (2013). Local embeddedness, upgrading and skill development: global value chains and foreign direct investment in Lesotho’s apparel industry. Working Paper No. 21. Capturing the Gains (University of Manchester).
- Steel I (2018). Should donors pay taxes in the countries they support? Available at <https://www.odi.org/blogs/10647-should-donors-pay-taxes-countries-they-support> (accessed 17 June 2019).
- Storm S (2015). Structural change. *Development and Change*. 46(4):666–699.
- Strange AM, Dreher A, Fuchs A, Parks B and Tierney MJ (2017). Tracking underreported financial flows: China’s development finance and the aid–conflict nexus revisited. *Journal of Conflict Resolution*. 61(5):935–963.
- Súilleabháin AÓ (2014). *Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. International Peace institute. New York.
- Sun Y (2019). China’s changing approach to Africa. Foresight Africa 2019. Brookings Institution.

- UNCTAD (2016c). *Economic Development in Africa Report 2016: Debt Dynamics and Development Finance in Africa* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017a). *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017b). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards A Global New Deal* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2017c). *Solidarity and the South: New Directions in Long-Term Development Finance* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018a). *Selected Sustainable Development Trends in the Least Developed Countries 2018*. UNCTAD/ALDC/2018/1. Geneva.
- UNCTAD (2018b). *The Least Developed Countries Report 2018: Entrepreneurship for Structural Transformation – Beyond Business as Usual* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018c). *Achieving the Sustainable Development Goals in the Least Developed Countries: A Compendium of Policy Options* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018d). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018e). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion* (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018f). Financing for development: Debt and debt sustainability and interrelated systemic issues. TD/B/EFD/2/2. Geneva. 5 October.
- UNCTAD (2019a). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.12. Geneva).
- UNCTAD (2019b). *Selected Sustainable Development Trends in the Least Developed Countries – 2019*. UNCTAD/ALCD/2019/1. Geneva.
- UNCTAD (2019c). *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.7. Geneva).
- UNCTAD (2019d). *State of Commodity Dependence 2019* (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.8. Geneva).
- UNCTAD (2011b). *From Brussels to Istanbul: Key Development Challenges Facing the Least Developed Countries*. United (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2011c). *Best Practices in Investment for Development: How to Create and Benefit from FDI–SME [Small and Medium-Sized Enterprise] Linkages – Lessons from Malaysia and Singapore* (United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.12. New York and Geneva).
- UNCTAD (2012). *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities* (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.18. Geneva and New York).
- UNCTAD (2014a). *World Investment Report 2014: Investing in the [Sustainable Development Goals] SDGs – An Action Plan*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014b). *The Least Developed Countries Report 2014: Growth with Structural Transformation – A Post-2015 Development Agenda* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014c). *UNCTAD at 50: A Short History* (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014d). *Economic Development of Africa Report 2014: Catalysing Investment for Transformative Growth in Africa* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (2014e). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development* (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015a). *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015b). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2015c). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016a). *The Least Developed Countries Report 2016: The Path to Graduation and Beyond – Making the Most of the Process* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.9. New York and Geneva).
- UNCTAD (2016b). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth* (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).

- United Nations (2015b). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. A/RES/69/313. Addis Ababa. 17 August.
- United Nations (2015c). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. New York. 25 September.
- United Nations (2015d). Committee for Development Policy: Report on the seventeenth session. Official Records of the Economic and Social Council, Supplement No. 13. E/2015/33. New York.
- United Nations (2016). "Development cooperation: lever for effective implementation of the 2030 Agenda." Official summary prepared by the President of ECOSOC. Development Cooperation Forum, Economic and Social Council. New York.
- United Nations (2017). The evolution of South–South development cooperation: Its role in the implementation of the 2030 Agenda and the Paris Agreement on climate change. Development Cooperation Forum Policy Brief 17. Available at [https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/DCF/brief%201\\_SSC%20and%202030\\_final\\_01\\_09\\_17.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/DCF/brief%201_SSC%20and%202030_final_01_09_17.pdf).
- United Nations (2018a). *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, 3rd ed. (Sales No. E.18.II.A.1. New York).
- United Nations (2018b). State of South–South cooperation. Report of the Secretary-General. A/73/321. New York. 13 August.
- United Nations (2018c). Extreme poverty and human rights. A/73/396. New York. 26 September.
- United Nations (2018d). Preparatory process of the second High-Level United Nations Conference on South–South Cooperation. A/72/711. New York. 29 January.
- United Nations (2018e). UN [United Nations] inter-agency pooled funds. Explanatory note. Available at [https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/6\\_%20UN%20inter-agency%20pooled%20funds.pdf](https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/qcpr/6_%20UN%20inter-agency%20pooled%20funds.pdf) (accessed 5 May 2019).
- United Nations (2019a). *Financing for Sustainable Development Report 2019. Report of the Inter-Agency Task Force on Financing for Development* (Sales No. E.19.I.7. New York).
- United Nations (2019b). Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. A/HRC/41/39. Geneva. 17 July.
- United Nations (2019c). *World Economic Situation and Prospects*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.C.1. New York).
- UNCTAD (2019e). *Commodity Dependence: A Twenty-Year Perspective*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.16. Geneva).
- United Kingdom, Department for International Development (2017). Capital increase to CDC [Group], the UK [United Kingdom]'s development finance institution, to deliver increased development impact in Africa and South Asia (2017–2022). Corporate report.
- United Nations (1945). Charter of the United Nations. San Francisco. 26 June.
- United Nations (1948). Universal Declaration of Human Rights. General Assembly resolution 217 (A) III. New York. 10 December.
- United Nations (1978). *Report of the United Nations Conference on Technical Cooperation among Developing Countries. Buenos Aires. 30 August to 12 September 1978* (Sales No. E.78.II.A.11. New York). Part I, chapter 1, Buenos Aires Plan of Action for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries.
- United Nations (1986). Declaration on the Right to Development. A/RES/41/128. New York. 4 December.
- United Nations (1993). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro. 3–14 June 1992. Vol. I. Resolutions Adopted by the Conference* (Sales No. E.93.I.8. New York).
- United Nations (2010b). Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2009. A/RES/64/222, annex, Nairobi outcome document of the High-level United Nations Conference on South–South Cooperation. New York.
- United Nations (2010a). Report of the high-level task force on the implementation of the right to development on its sixth session – Addendum: Right to development criteria and operational sub-criteria. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2. Geneva. 8 March.
- United Nations (2011). Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011–2020. A/CONF.219/3/Rev.1. Istanbul. 23 May.
- United Nations (2013). *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. (United Nations publication. Sales No. E.12.XIV.1. New York and Geneva).
- United Nations (2014). *Report of the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*. A/69/315. New York. 15 August.
- United Nations (2015a). Basic principles on sovereign debt restructuring processes. A/RES/69/319. New York. 29 September.



- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). *The Business Case: A Study of Private Sector Engagement in Humanitarian Action*.
- United Nations Population Fund (2019). World population dashboard: Nepal. Available at <https://www.unfpa.org/data/world-population/NP> (accessed 9 August 2019).
- Vaes S and Huysse H (2015). Mobilizing private resources for development: Agendas, actors and instruments. Working Paper No. 2. Belgian Policy Research Group on Financing for Development.
- van der Does de Willebois E, Halter EM, Harrison RA, Park JW and Sharman JC (2011). *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. World Bank. Washington, D. C.
- te Velde DW (2013). Shifting the development debate to jobs, productivity change and structural transformation. Overseas Development Institute.
- Watson-Grant S, Xiong, K and Thomas JC (2016). Country ownership in international development: Toward a working definition. Working Paper No. 164. Measure Evaluation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Weil D (2019). Fiscal policy. Available at <https://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html> (accessed 29 June 2019).
- Welle K, Nicol A and van Steenberg F (2008). Why is Harmonization and alignment difficult for donors? Lessons from the water sector. Project Briefing No. 6. Overseas Development Institute.
- Werker E and Ahmed FZ (2008). What do non-governmental organizations do? *Journal of Economic Perspectives*. 22(2):73–92.
- Whitfield L and Fraser A (2010). Negotiating aid: The structural conditions shaping the negotiating strategies of African Governments. *International Negotiation*. 15(3):341–366.
- Williamson CR (2010). Exploring the failure of foreign aid: The role of incentives and information. *The Review of Austrian Economics*. 23(1):17–33.
- Wolf M (2019). The IMF [International Monetary Fund]: Today and tomorrow. *Finance and Development*. 56(2):4–8.
- World Bank (2009). Rwanda: From post-conflict reconstruction to development. Brief No. 51957.
- World Bank (2011). *Global Development Horizons 2011: Multipolarity – The New Global Economy*. Washington, D.C.
- World Bank (2016). Forward look: A vision for the World Bank Group in 2030. Report No. 108572.
- United Nations (2019d). Resolution adopted by the General Assembly on 15 April 2019. A/RES/73/291, annex, Buenos Aires outcome document of the second High-level United Nations Conference on South–South Cooperation. New York. 30 April.
- United Nations (2019e). Right to education: The implementation of the right to education and Sustainable Development Goal 4 in the context of the growth of private actors in education. A/HRC/41/37. Geneva. 10 April.
- United Nations (2019f). Follow-up note on the role of taxation and domestic resource mobilization in achieving the Sustainable Development Goals. E/C.18/2019/2. New York. 11 February.
- United Nations Development Programme and Centre for Policy Dialogue (2016). Concessional financial flows among Southern countries: conceptualizing design principles, operational modalities and an assessment framework. New York.
- United Nations Development Programme (2019). Multi-partner Trust Fund Office world map: Where the funds are going. Available at <http://mptf.undp.org/tools/map/outgoing> (accessed 5 May 2019).
- United Nations, Economic Commission for Africa (2013). *Building Trade Capacities for Africa's Transformation: A Critical Review of Aid for Trade*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa (2015a). *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa (2015b). *Illicit Financial Flows: Why Africa Needs to "Track It, Stop It and Get It"*. Addis Ababa.
- United Nations, Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank (2017). *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About* (United Nations publication. Sales No. E.17.II.K.4. Addis Ababa).
- United Nations, Economic and Social Council (2018). Trends and progress in international development cooperation. E/2018/55. New York. 10 April.
- United Nations and Eritrea (2017). The strategic partnership cooperation framework between the Government of the State of Eritrea and the United Nations 2017–2021. Available at <https://extranet.who.int/nutrition/gina/sites/default/files/ERI%202017%20SPCF.pdf> (accessed 24 September 2019).
- United Nations Multi-Partner Trust Fund Office (2017). *2017 Annual Report*. New York.

World Bank (2017). Board update: Domestic resource mobilization and illicit financial flows.

World Bank (2018). Maximizing finance for development. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/168331522826993264/Maximizing-Finance-for-Development-MFD> (accessed 24 September 2019).

World Bank (2019). Update: The forward look and IBRD [International Bank for Reconstruction and Development]–IFC [International Finance Corporation] capital package implementation. DC2019-0003/P. Washington, D.C. 22 March.

World Bank and Pricewaterhouse Coopers (2015). Paying Taxes 2016: Ten Years of In-Depth Analysis on Tax Systems in 189 Economies. Washington, D.C.



تبلغ تحديات التمويل الإنمائي أوجها في البلدان الأكثر عرضة للخسائر نتيجة تناقص الثقة في تعددية الأطراف، وهي أقل البلدان نمواً. ويقدم تقرير أقل البلدان نمواً للعام الحالي تقييماً موضوعياً للكيفية التي ينبغي لهذه البلدان أن توائم بها استراتيجياتها الإنمائية بناءً على ذلك: حشد الموارد اللازمة، وتعزيز المؤسسات المعنية، وتحديد الشروط السليمة للاستفادة من الشراكة العالمية.

### موخيسا كيتويي، الأمين العام للأونكتاد.

كان المفترض أن تضع المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون نهايةً للمشاكل المتصلة بالقدرة على تحمّل الديون في البلدان المنخفضة الدخل. فمن الواضح أن الأمور لم تمش حسب المتوقع، لأن عدداً كبيراً من أقل البلدان نمواً مصتّف اليوم في فئة البلدان التي تعاني ضائقة الديون أو البلدان المعرضة بدرجة عالية لخطر ضائقة الديون. ويمثل تقرير أقل البلدان نمواً، 2019 - التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل، التبعة القديمة والتحديات الجديدة الصادر عن الأونكتاد، أداة رئيسية لفهم أسباب الفشل في تحقيق النجاح، والأهم من ذلك هو بيان العمل المطلوب لبناء هيكل للمعونة يمكن من سد فجوات التمويل الهائلة التي تعاني منها هذه البلدان، مع تجنب زرع بذور أزمات مالية مقبلة قد تكلف هذه البلدان ثمناً باهظاً.

### البروفيسور أوغو بانيزا، معهد الدراسات العليا الدولية والإنمائية، جنيف.

لطالما دعونا في الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية إلى ضرورة وفاء البلدان المتقدمة النمو بالهدف المحدد للمعونة البالغ 0.7 في المائة، مع الحرص في الوقت ذاته على تحسين نوعية المساعدة الإنمائية الرسمية وجعلها أداة أفعال في مكافحة انعدام المساواة وتعزيز التنمية المستدامة. ولا تزال هذه الدعوات - كما كان شأنها دائماً - على نفس القدر من الأهمية في المنعطف الراهن، الذي يتعرض فيه إطار التعاون الدولي المتعدد الأطراف لضغوط متزايدة وتخضع المعونة للتسييس المتعاضم، وتبرز محاولات لطمس التمييز بين ما هو تعاون إنمائي حقيقي وما يشكل دعماً للمصالح التجارية للقطاع الخاص. ويقدم تقرير أقل البلدان نمواً، 2019 الصادر عن الأونكتاد، مساهمة فكرية مهمة لتوضيح ما يحدث الاعتماد على المعونة من آثار على أشد بلدان العالم احتياجاً، ويوجه نداءً إلى المانحين من أجل المضي في تنفيذ التزامهم وإنجاز "خطة ثانية لفعالية المعونة" تماشى مع واقع مشهد التمويل الإنمائي في فترة ما بعد عام 2015.

### جين ليتيسيا سالدانها، مديرة الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية.

يتسبب العجز المستمر للمدخرات المحلية في أقل البلدان نمواً في اعتمادها بشكل كثيف على التمويل الإنمائي الخارجي. ومن جملة موارد التمويل الإنمائي الخارجي المتاحة، يشتد اعتماد هذه البلدان على المساعدة الإنمائية الرسمية. وينبغي أن ييسر التمويل الخارجي إحداث التحول الهيكلي في اقتصادات أقل البلدان نمواً وأن يمول هذه التحول. وتكتسي المساعدة الإنمائية الرسمية من ثم أهمية جوهرية لأقل البلدان نمواً من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة والتخلص في نهاية المطاف من الاعتماد على المعونة.

ويتطلب تحقيق ذلك إعادة إحياء خطة فعالية المعونة من أجل تحسين نوعية المعونة وما تحدته من أثر على التنمية، ومراعاة التغيير الكبير في مشهد المعونة والتمويل الإنمائي. وقد استُحدث هيكل جديد للمعونة الإنمائية، في ظل ظهور (عودة) عدد كبير من الجهات الفاعلة بما فيها القطاع الخاص، والمؤسسات الخيرية، والمنظمات غير الحكومية، ومصادر التمويل الإنمائي في بلدان الجنوب. ويتميز هذا المشهد أيضاً بوجود أدوات تمويلية جديدة تسهم كلها في زيادة درجة تعقد التمويل الإنمائي وتجعله أكثر ضابئية. ولا تترجم هذه الطائفة الواسعة من الجهات الفاعلة والأدوات التمويلية إلى زيادة ملموسة في التمويل الإنمائي المتأتي من جميع المصادر. ومما يثير القلق أن الجهات الفاعلة لم تعد تراعي بالقدر الكافي الروابط بين التمويل الإنمائي الخارجي وأولويات خطط التنمية الوطنية. وجميع هذه التطورات تُضعف بدرجة كبيرة القدرات المؤسسية في أقل البلدان نمواً.

ويجب أن تتحكم حكومات أقل البلدان نمواً في توجيه خططها الإنمائية، وتؤدي دوراً أكثر نشاطاً في إدارة تخصيص التمويل الإنمائي الخارجي بحيث يكون متنسقاً مع أولوياتها الإنمائية الوطنية. ويستتبع ذلك اعتماد المقترح المتعلق بتنفيذ "خطة ثانية لفعالية المعونة". ويتعين من ناحية أخرى أن يضاعف المجتمع الدولي دعمه من أجل بلوغ هذا الهدف المشترك.