مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٩

استعراض عام

حظر

يُحظر اقتباس محتويات هذا التقرير أو تلخيصها في وسائط الإعلام المطبوعة أو المسموعة أو المرئية أو الإلكترونية قبل **١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، الساعة ١٧/٠٠ بتوقيت غرينتش**

التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل - التبعية القديمة والتحديات الجديدة

الأمم المتحدة

مـؤتـمــر الأمـــم المتحـــدة للتـجـــارة والتـنـمـيـة

تقرير
أقل البلدان نمواً، ٢٠١٩

استعراض عام

التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل -
التبعية القديمة والتحديات الجديدة

الأمم المتحدة
جنيف، ٢٠١٩

© ٢٠١٩، الأمم المتحدة

هذا العمل مفتوح الوصول إليه بامتثاله لرخصة المشاع الإبداعي المعدة من أجل المنظمات الحكومية الدولية، وهي متاحة على الموقع التالي: http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا العمل ولا في عرض المواد على أي خريطة فيه ما ينطوي على التعبير عن أي رأيٍ كان للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أيٍ منها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

يُسمح بتصوير مقتطفات واستنساخها مع الإشارة إلى المصدر على النحو الواجب.

منشور للأمم المتحدة صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

UNCTAD/LDC/2019 (Overview)

تصدير

من التحديات الهائلة التي تواجه أقل البلدان نمواً اعتمادها على التمويل الإنمائي الخارجي. وتستلزم مكامن ضعفها احتياجات أكبر من الاستثمارات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام ٢٠٣٠، ولكن ضعف قدراتها الإنتاجية يقيد ما تبذله من جهود التمويل وينال من قدرتها على تعبئة مصادر التمويل الإنمائي الخارجي المستندة إلى الأسواق. ونتيجة لذلك، لا تزال مستويات الاعتماد على المعونة في هذه البلدان من بين الأعلى على مستوى العالم.

وفي وقت غدت فيه لإنعاش التعاون الدولي أهمية ملحة لم يسبق لها مثيل، يناقش *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٩: التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل – التبعية القديمة والتحديات الجديدة*، تأثير المشهد المتغير للتمويل الإنمائي على أفقر البلدان. وعلى الرغم من كل ما يقال عن "عدم ترك أي أحد خلف الركب"، فمحاولات تصحيح أوجه الخلل التي تكتنف الهيكل المالي الدولي لا تزال مستعصية، في حين أن التعبير عن مصالح أقل البلدان نمواً واحتياجاتها ضعيف في مداولات المجتمع الدولي. وفي خضم الترقب الشديد وتراجع الاقتصاد العالمي، يترك هذا الجمود لهذه البلدان سبلاً محدودة للحصول على التمويل الإنمائي الطويل الأجل. بل إن شواغلها المتصلة بقدرتها على تحمل الدين مثيرة للقلق، حيث ترتفع أرصدة الديون الخارجية وخدمة الدين بحدة مستنزفةً الموارد من الإنفاق على التنمية.

ومع تعرض التعددية للانتقادات وميزانيات المعونة للضغوط، 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 تأكيدها في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ولا توجه سوى حصة ضئيلة من هذه المساعدة إلى الهياكل الأساسية الاقتصادية أو القطاعات الإنتاجية (١٥ و٨ في المائة على التوالي)، وتدهورت شروط التمويل الميسَّر لأغلبية هذه البلدان.

وفي الوقت نفسه، لم تكن زيادة التركيز على القطاع الخاص لتعبئة التمويل الإنمائي لتساعد أقل البلدان نمواً على الابتعاد عن الاعتماد على المعونة. إذ لا تزال المبالغ المحشودة حتى اليوم عن طريق القطاع الخاص الذي يخطو خطواته الأولى في هذا المجال محدودة، ويزداد عجز الشفافية والمساءلة في التمويل الإنمائي اتساعاً. وبالإضافة إلى ذلك، تحول ضبابية التدفقات بشروط ميسرة وغير ميسرة دون وضوح جوانب من المساعدة الإنمائية الرسمية كانت في السابق مفهومة، ويقوّض في الوقت نفسه الركائز الأساسية لخطة الفعالية الإنمائية: الملكية، والمواءمة، والتنسيق، والإدارة القائمة

على النتائج، والمساءلة المتبادلة. ويزيد هذا من تقويض قدرة هذه البلدان على تحمل مسؤوليتها عن خططها الإنمائية بطريقة ملموسة.

وقبل ما يقرب من عامين على عقد مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، يوجه *تقرير أقل البلدان نمواً*، ٢٠١٩ نداء إلى المجتمع الدولي للعمل على إطلاق "خطة فعالية المعونة الثانية"، مع مراعاة حقائق هيكل المعونة المتغير.

ويحدوني الأمل في أن تجد الأوساط المعنية بسياسات التنمية في المقترح المقدم في هذا التقرير إسهاماً قيماً في الكشف عن احتياجات أقل البلدان نمواً ومصالحها، سعياً إلى إنعاش شراكة عالمية من أجل التنمية المستدامة لا تترك فعلياً خلف الركب أحداً ولا بلداً.

موخيسا كيتويي
الأمين العام للأونكتاد

استعراض عام

أهداف التنمية المستدامة، والتحول الهيكلي، وتمويل التنمية

يشكل الاعتماد على الموارد الخارجية لتمويل الاستثمار الثابت، وبوجه أعم، التنمية المستدامة، سمة بالغة الأهمية في اقتصادات أقل البلدان نمواً. ومن ثم، فإن لهذه التبعية تأثيراً حاسماً على قدرة هذه البلدان على بلوغ أهدافها الإنمائية، ولا سيما أهداف التنمية المستدامة، ومقاصد برنامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً للعقد ٢٠١١-٢٠٢٠ (برنامج عمل إسطنبول).

ويبحث هذا التقرير تلك التبعية من جديد ويسهم في النقاشات المتعلقة بسياسات التنمية بإظهار الصلات بين الأهداف الإنمائية، والتحول الهيكلي، والتنمية المستدامة، وحقوق الإنسان. ونادراً ما يشار إلى حقوق الإنسان في هذه النقاشات، ومع ذلك فصلتها بالموضوع ثابتة لأن مقاصد كل من برنامج عمل إسطنبول وأهداف التنمية المستدامة تهدف إلى إعمال حقوق الإنسان عموماً، والحق في التنمية خصوصاً. وإذا كان لا غلبةَ لحق واحد من حقوق الإنسان على سائر حقوق الإنسان، فإن إعمال الحق في التنمية يهيئ بيئة تمكينية لإعمال جميع حقوق الإنسان.

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 المتمثل في التعاون الدولي من أجل التنمية، والتحول الهيكلي، والتنمية المستدامة. ويمكن لـ "خطة فعالية المعونة الثانية"، بصيغتها المقترحة في هذا التقرير، أن تسهم إسهاماً حاسماً في التحول الهيكلي بتحسين إدارة المعونة وتقديمها. والتحول الهيكلي بدوره شرط لإعمال حقوق الإنسان – بما فيها الحق في التنمية – وتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومقاصد برنامج عمل إسطنبول.

لقد تقدمت أقل البلدان نمواً ببطء شديد نحو تحقيق مقاصدها بموجب برنامج عمل إسطنبول وأهداف التنمية المستدامة، ويعزى ذلك بقدر كبير إلى التقدم الهزيل المحرز في التحول الهيكلي. والمراد هنا بالتحويل الاقتصادي الهيكلي أنه يعني تحويل الموارد الإنتاجية (وبخاصة العمالة ورأس المال والأرض) من الأنشطة والقطاعات ذات الإنتاجية المنخفضة إلى تلك التي تحقق إنتاجية أعلى. ومن بين أسباب هذا التقدم الهزيل إخفاق المجتمع الدولي في تهيئة بيئة اقتصادية دولية تفضي إلى تحقيق التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً.

ويؤدي التحول الهيكلي دوراً حاسماً بوصفه عاملاً يمكّن من تحقيق التنمية المستدامة. ومن البديهي أيضاً أن الموارد المالية المتاحة لأقل البلدان نمواً محدودة. ولذا، يُسلط الضوء في هذا التقرير على أنه ينبغي لهذه البلدان وشركائها في التنمية أن تضع ترتيباً لما تركز عليه في سياساتها وإنفاقها مع إيلاء عناية أكبر وتوفير موارد أكثر في البداية لأهداف التنمية المستدامة الأوثق اتصالاً بالتحول الهيكلي – الأهداف ٧، و٨، و٩، و١٢، و١٧. ويشكل التقدم السريع نحو تحقيق هذه الأهداف عاملاً يمكّن من إعمال الأهداف الأخرى.

ومن حيث موازين المدفوعات، تؤدي إعادة تخصيص الموارد لأنشطة ذات إنتاجية أعلى إلى التوسع في الصادرات وتنويعها وتقليل الاعتماد على استيراد المنتجات الوسيطة والسلع الرأسمالية (حيث تقلص الشركات المحلية فجوة قدرتها التنافسية في مواجهة الموردين الأجانب). ويسهم هذا تدريجياً في خفض عجز الحساب الجاري عن طريق علاقة دينامية بين الصادرات والأرباح والاستثمارات.

ولم يكن أداء النمو الإيجابي لأقل البلدان نمواً منذ اندلاع الأزمة المالية العالمية لسنة ٢٠٠٨/٢٠٠٩ كافياً لكي تسرّع هذه البلدان التحول الهيكلي أو تقلل من اعتمادها على الموارد الخارجية (أي المدخرات الأجنبية) لتمويل الاستثمار الثابت والتنمية. وعلى الرغم من صعوبة البيئة الدولية، شهدت صادرات أقل البلدان نمواً من السلع وبصفة خاصة من الخدمات توسعاً كبيراً منذ اندلاع الأزمة. بيد أن ثمة تطورين سلبيين طمسا هذا التطور الإيجابي في أقل البلدان نمواً: (أ) التنوع أو التحديث المحدود جداً لسلالها التصديرية؛ و(ب) التوسع الأكثر سرعةً في الاستيراد (مما أسفر عن اتساع عجز الحساب الجاري).

وليست تعبئة الموارد المحلية على نطاق يتناسب مع احتياجات أقل البلدان نمواً الضخمة من الاستثمارات خياراً متاحاً أمامها نظراً لانخفاض دخلها وارتفاع مستويات الفقر. ومن هذا المنطلق نفسه، فإن قدرة هذه البلدان ضعيفة على اجتذاب الأشكال السوقية من التمويل الطويل الأجل التي تستطيع تحملها.

وينعكس التقدم البطيء لأقل البلدان نمواً في مجال التحول الهيكلي في العجز المستمر في الحساب الجاري. ويتعين تمويل هذا العجز من خلال تدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة، ومن هنا تأتي احتياجات أقل البلدان نمواً إلى التمويل 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، والموارد الناشئة عن التعاون فيما بين بلدان الجنوب، والتحويلات المالية، والديون الخارجية، واستثمارات الحوافظ. وظهر في الآونة الأخيرة التمويل المختلط والشراكات

بين القطاعين العام والخاص باعتبارها مصادر بديلة. بيد أن لكل من هذه المصادر المختلفة تأثيراً منفصلاً على التنمية، ودرجة من التواؤم مع استراتيجيات التنمية للبلد، وآثاراً تتعلق بالاستدانة الخارجية.

والمصدر الرئيسي للتمويل الإنمائي الخارجي بالنسبة لأقل البلدان نمواً، كمجموعة، هو المساعدة الإنمائية الرسمية، وتعتمد الغالبية العظمى من هذه البلدان في تمويلها الإنمائي على المساعدة الإنمائية الرسمية. وفي المقابل، فبالنسبة للبلدان النامية الأخرى، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر هو أهم مصدر.

وحالة اعتماد أقل البلدان نمواً على المعونة، المستشفة حتى الآن، مثيرة للقلق في حد ذاتها. وعلاوة على ذلك، أصبح هذا الاعتماد يشكل تحدياً أكبر أمام أقل البلدان نمواً حيث إن مشهد تقديم المعونة تغير تغيراً كبيراً في السنوات الأخيرة. فقد بات هيكل تقديم المعونة أكثر تعقيداً وأقل شفافية منذ أوائل القرن الواحد والعشرين، وهذا يطرح تحديات على ما لمقرري السياسات في أقل البلدان نمواً من قدرات مقيدة أصلاً لإدارة تمويل تنميتها المستدامة. وقد تحول هيكل تقديم المعونة نتيجة لما يلي: (أ) التغيرات في سياسات تقديم المعونة التي ينتهجها المانحون التقليديون؛ و(ب) تراجع دور المنظمات غير الحكومية، وظهور أشكال جديدة من إشراك القطاع الخاص؛ و(ج) تعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتوسيع نطاقه؛ و(د) دخول المؤسسات الخيرية؛ و(هـ) تطوير أساليب وأدوات جديدة لحشد المعونة وتقديمها، مثل التمويل المختلط والشراكات بين القطاعين العام والخاص.

ويهدف *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٩: التمويل الإنمائي الخارجي في الحاضر والمستقبل – التبعية القديمة والتحديات الجديدة* إلى الإجابة عن سؤال عما إذا كانت الموارد الخارجية المتاحة تسهم في التحويل الاقتصادي الهيكلي لأقل البلدان نمواً أم لا، ومدى هذا الإسهام. والغرض من التقرير أن يكون مدخلاً وإسهاماً في الحوار السياساتي ومداولات مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المقبل المعني بأقل البلدان نمواً، في عام ٢٠٢١، التي ستسفر عن اعتماد خطة عمل جديدة لأقل البلدان نمواً لتوجيه إجراءاتها السياساتية وتعاونها الدولي حتى عام ٢٠٣٠.

التدفقات الرسمية وتغير شروط الاعتماد على المعونة

على الرغم من أداء أقل البلدان نمواً الجدير بالاحترام في تحقيق النمو منذ اندلاع الأزمة المالية العالمية لسنة ٢٠٠٨/٢٠٠٩، فإن احتياجاتها الضخمة من الاستثمارات فضلاً عن تقدمها البطيء على جبهة تعبئة الموارد المحلية تعني أن من المرجح أن تستمر اختلالات الحساب الجاري – ومن الممكن أن تتسع – على المدى المتوسط. ويترك هذا أقل البلدان نمواً تعتمد اعتماداً كبيراً على التمويل الخارجي للحفاظ على ما تراكم لديها من رأس المال الذي هي في أمس الحاجة إليه، وسد الثغرات المستمرة منذ فترة طويلة في الهياكل الأساسية. وفي ظل اقتصادها الصغير الحجم نسبياً

وتحركها البطيء بعيداً عن الاعتماد على السلع الأساسية، تظل أغلبية أقل البلدان نمواً غير قادرة على اجتذاب الموارد السوقية بما يتناسب مع احتياجاتها المالية. وبالفعل، ظلت المدفوعات من المساعدة الإنمائية الرسمية، بالنسبة لأقل البلدان نمواً، كمجموعة، تفوق مصادر التمويل الخارجي الأخرى في عام ٢٠١٧. ولا يعني هذا التغاضي عن حقيقة مفادها أن مصادر التمويل الخارجي الأخرى غير المساعدة الإنمائية الرسمية آخذة في البزوغ تدريجياً، حتى من أجل أقل البلدان نمواً. ومع ذلك، لا تزال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر متركزة في عدد قليل نسبياً من اقتصادات أقل البلدان نمواً – الغنية بالموارد بصفة رئيسية أو الكبيرة إلى حد اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر الباحث عن الأسواق. كما أن التحويلات المالية تؤدي دوراً مهماً في ما لا يزيد على ثلث أقل البلدان نمواً. وعلاوة على ذلك، فمع تهديد مخاطر الانخفاض وأوجه الريبة للاقتصاد العالمي، تظل آفاق التوسع الكبير في مصادر التمويل الخارجي الأخرى قاتمة.

ونتيجة لهذه التحديات المستمرة، تظل مستويات الاعتماد على المعونة بين أقل البلدان نمواً مرتفعة نسبياً بالمعايير الدولية، معبرة عن تزايد هشاشتها، مما يبرر تدابير الدعم المكرسة لها من المجتمع الدولي. بيد أنه لا ينبغي لهذا أن يطمس بعض التحسينات التي ترافقت مع فترة النمو الأخيرة، بما في ذلك في أعقاب الأزمة المالية العالمية لسنة ٢٠٠٨–٢٠٠٩. فعلى سبيل المثال، تَرافق مع الدينامية الاقتصادية في أغلبية أقل البلدان نمواً انخفاضٌ في مستويات الاعتماد على المعونة، حيث تراجع حجم تدفقات المعونة في مقابل الناتج المحلي الإجمالي أو المتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى (مثل الواردات أو تكوين رأس المال الثابت الإجمالي). وانخفضت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية والدخل القومي الإجمالي في أقل البلدان نمواً المتوسطة من ١٦ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠٠٠، بعد أن ارتفعت في العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، ثم انخفضت مرة أخرى إلى نحو ٧ في المائة في عام ٢٠١٧. ومع ذلك، لا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية، في مقابل الناتج المحلي الإجمالي أو من حيث نصيب الفرد على حد سواء، تؤدي دوراً رئيسياً في تمويل التنمية المستدامة في العديد من أقل البلدان نمواً الصغرى والأشد ضعفاً، بما فيها الكثير من الدول الجزرية الصغيرة النامية، والدول التي تمر بمرحلة النزاع وما بعد مرحلة النزاع. ويطرح هذا تحديات كبيرة لا على التمويل الإنمائي الراهن لأقل البلدان نمواً فحسب، ولكن أيضاً على المستقبل على المدى المتوسط. ومن المتوقع بحلول ذلك الحين أن يصل العديد من هذه البلدان إلى حالة الدخل المتوسط (بل ومن المحتمل أن تتخرج) وأن تواجه ما يُطلق عليه "فقدان التمويل في منتصف مسار التنمية" (وهو التحدي الذي يواجهه البلد المتوسط الدخل في الانتقال من تمويل التنمية بالمعونة إلى تمويلها بالمصادر الأخرى).

وقد تلقت أقل البلدان نمواً في العالم البالغ عددها ٤٧ بلداً ما قيمته ٥٢ مليار دولار من مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية – نحو ٢٧ في المائة من إجمالي تدفقات المساعدة الإنمائية

الرسمية – وفقاً لما سجلته لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وبالإضافة إلى ذلك، تلقت نحو ٢,٤ من مليارات الدولارات من التدفقات الرسمية الأخرى (أي المعاملات الأخرى من دولة إلى دولة التي لا تُصنف بأنها مساعدة إنمائية دولية بسبب عدم كفاية تيسير الشروط أو لأن هدفها الأول ليس إنمائياً). وفي حين أنه ربما كان قد لزم توفير تدفقات رسمية أخرى لتعبئة تمويل إنمائي إضافي، فإن نطاق التمويل الإنمائي، على الصعيد العالمي وعلى صعيد أقل البلدان نمواً، أقل من المستويات الطموحة المطلوبة لتحقيق مقاصد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وبالرغم من ضخامة المبالغ المذكورة بما يثير الجدل، وهي في الواقع أكبر من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، فإنها لا تزال أدنى كثيراً من التعهدات الدولية المعقودة منذ فترة طويلة والمتأصلة في المقصد ١٧-٢ من أهداف التنمية المستدامة. ولو أن مانحي لجنة المساعدة الإنمائية أوفوا بالمقصد المتمثل في تخصيص ٠,١٥ في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمانحين في عام ٢٠١٧، لارتفعت مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية الصافية إلى أقل البلدان نمواً بمقدار ٣٢,٥ مليار دولار. ولو أنهم أوفوا بالمقصد الأكثر طموحاً والبالغ ٠,٢ في المائة، لارتفعت هذه المدفوعات بمقدار يصل إلى ٥٨,٣ مليار دولار.

ومع تزايد الضغوط على ميزانيات المعونة في أعقاب الأزمة المالية العالمية لسنة ٢٠٠٨/٢٠٠٩، لم ترتفع تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً إلا بصورة هامشية منذ اعتماد برنامج عمل إسطنبول، حيث زادت بنسبة ٣ في المائة سنوياً، أي بنصف وتيرة نموها في إطار برنامج بروكسل التي بلغت ٧ في المائة. وكان من التفاعل بين ركود تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والتوزيع القطاعي الموجه بطريقة غير متناسبة نحو القطاعات الاجتماعية والأنشطة الإنسانية (اللتين استحوذتا معاً على ٦٠ في المائة من مجموع المدفوعات) أن ترك الهياكل الأساسية الاقتصادية والقطاعات الإنتاجية في حالة بالغة من نقص التمويل. واستحوذ هذان المجالان اللذان يشكلان عصب مبادرة المعونة من أجل التجارة على ١٥ في المائة و٨ في المائة في المتوسط على التوالي من مجموع المدفوعات الإجمالي. ونتيجة لذلك، أصبحت جهود أقل البلدان نمواً الرامية إلى سد 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 من أجل أقل البلدان نمواً بهدف تحقيق المساواة بين الجنسين، باعتبارها الهدف الأساسي أو هدفاً مهماً على حد سواء، من ٢٤ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٤٦ في المائة في عام ٢٠١٧. ويتركز أكثر من نصف المعونة الموجهة نحو المساواة بين الجنسين في الهياكل الأساسية الاجتماعية وقطاع الخدمات، وبخاصة الصحة والتعليم.

وانخفض مستوى تيسير الشروط تدريجياً على مدار السنوات القليلة الماضية لا فيما يتعلق بالبلدان النامية بوجه عام فحسب، ولكن أيضاً فيما يتصل بأقل البلدان نمواً. ويعود ارتفاع المدفوعات الإجمالية من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً منذ عام ٢٠١١ بصفة رئيسية إلى زيادة قروض المساعدة الإنمائية الرسمية، بينما ظلت المنح راكدة بصفة أساسية، بل وانخفضت في أغلبية العقد الثاني من القرن العشرين. وارتفعت نسبة القروض في مجموع مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً بما يزيد على ١٠ نقاط مئوية فيما بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٧، متجاوزة نسبة ٢٥ في المائة في عام ٢٠١٧، حيث بلغت مستويات مماثلة لتلك 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 وتضاف إلى استخدام ناشئ لتدفقات رسمية أخرى. والانخفاض في مستويات تيسير الشروط يدفع إليه بصفة رئيسية المانحون المتعددو 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 ٢٠٠٥ بشأن فعالية المعونة – عملاً لم يكتمل، وبخاصة من حيث استمرار التقلب وعدم إمكانية التنبؤ بتدفقات المعونة، وانتشار المعونة المشروطة أو المعونة المشروطة "بصورة غير رسمية"، وتجزؤ الملكية ومحدوديتها، مما يقوض القدرات الاستيعابية لأقل البلدان نمواً دون داع. وبالمثل، تواجه القدرات المؤسسية لأقل البلدان نمواً التعقد المتزايد لمشهد التمويل الإنمائي، ومن هنا تأتي ضرورة إشراك نطاق سريع الاتساع من شركاء التنمية إشراكاً استراتيجياً، بدءاً من المانحين التقليديين، مروراً بالجهات الفاعلة للتعاون بين الجنوب والجنوب والتعاون الثلاثي، وانتهاءً بنطاق من العناصر الفاعلة من القطاع الخاص التي من المفترض أنها تعمل وفقاً لمقاصد التنمية المستدامة. وما يزيد من صعوبة التحدي الذي تطرحه هذه المهمة التنوع المتزايد في الأدوات المالية المستخدمة التي تشوش في بعض الأحيان ما يميز بين التمويل بشروط ميسرة وبشروط غير ميسرة، أو بين الأموال الخاصة والرسمية، مما يعرقل الرصد الكافي لمختلف المعاملات. ويجعل هذا الدعوة إلى زيادة الشفافية مسألة مركزية للغاية، ضماناً لئلا تطغى الآثار الإيجابية لزيادة توافر الأدوات على القيود المفروضة على القدرات الاستيعابية.

ويمكن أن يؤدي التكثيف الملحوظ للتعاون بين الجنوب والجنوب والتعاون الثلاثي، وتوسيع الشراكات ذات الصلة إلى توسيع نطاق خيارات التمويل الخارجي المتاحة لأقل البلدان نمواً، ويواصل إعادة التشكيل هذه لمشهد التمويل الإنمائي، ويسهم بشدة في حفز التنمية المستدامة. وللتعاون بين الجنوب والجنوب بالفعل تأثير واضح على تمويل الهياكل الأساسية، وعلى مجالات أخرى من بينها المساعدة التقنية، ودعم القطاعات الإنتاجية، ونقل المعرفة والتكنولوجيا. ومع تعلم أقل البلدان نمواً أفضل السبل لتسخير أوجه التآزر والتكامل بين الشركاء، ومع إقبال اقتصاداتها على التكامل الأوثق على

الصعيد الإقليمي (عن طريق منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية مثلاً)، يمكن أن ترتفع قيمة التعاون والتكامل الاقتصادي داخل بلدان الجنوب. بيد أن ثمة تحديات ماثلة، يتعلق 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 وتنسيقها في أقل البلدان نمواً.

وفي سياق من الريبة المتزايدة وانعدام الاستقرار المالي المستمر، تتضاعف التحديات التي يقوم عليها تفاعل هذه الاتجاهات بسبب توقعات بتردي القدرة على تحمل الدين. وفي حين أن حصول أقل البلدان نمواً في حد ذاته على التمويل بشروط ميسرة قد يكون علامة إيجابية – وهو بصفة عامة متوافق فعلياً مع القدرة على حشد المزيد من الموارد بشروط غير ميسرة، فإن الارتفاع الحاد في رصيد الدين الخارجي لأقل البلدان نمواً يثير مخاوف شديدة بشأن قدرتها على تحمل الاستدانة. فقد زاد الرصيد الإجمالي للدين الخارجي لأقل البلدان نمواً بأكثر من الضعف فيما بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١٧، فوصل من ١٤٦ مليار دولار إلى ٣١٣ مليار دولار. وعلاوة على ذلك، فبينما استمر وزن الدين بشروط ميسرة في مجموع الديون الخارجية لأقل البلدان نمواً في الانخفاض فيما بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٥، فقد توقفت هذه العملية مع شروع أسعار الفائدة في معاودة الارتفاع في البلدان المتقدمة. فهبط منذ ذلك الحين الإقراض بشروط غير ميسرة هبوطاً كبيراً، بينما زادت سرعة اتساع رصيد الديون بشروط ميسرة. وكل ما تفعله أساليب التحول في تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نمواً أنها تجعل إعادة التقييم الشامل للقدرة على تحمل الدين وما يتصل بذلك من المسائل النظُمية أكثر إلحاحاً.

وإذا كان تمويل الدين الخارجي يمثل، ولا ريب، عنصراً رئيسياً لأي استراتيجية للتنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً، فيتمثل التحدي السياساتي الرئيسي في كيفية تسخير هذه الأدوات مع الحد إلى أقصى درجة من المخاطر المقترنة بها، مثل زيادة تكاليف خدمة الدين التي تنتقص من الموارد التي يمكن تخصيصها للاستثمارات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة. ويمكن قياس حجم هذا التحدي بسهولة. فحتى مع الاقتصار في التركيز على الدين الخارجي العام والدين المكفول حكومياً – الذي يستحوذ في حالة أقل البلدان نمواً على ٧٨ في المائة من إجمالي رصيد الدين الخارجي – ارتفعت خدمة الدين بأكثر من الضعف منذ عام ٢٠١٠، فقفزت من ٦,٢ مليارات دولار إلى ١٣,٢ مليار دولار في عام ٢٠١٧. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً، كمجموعة، تجاوز عبء خدمة الدين نسبة ٦ في المائة من صادرات السلع والخدمات والدخل الأولي في عام ٢٠١٧ (مع تحقيق عدة بلدان من أقل البلدان نمواً، بشكل منفرد، معدلات من رقمين)، مقترباً من مستويات شوهدت للمرة الأخيرة قبل بدء مبادرات تخفيف عبء الدين في أوائل 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 وأشد خطورة، 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، فإن أهمية الدائنين التجاريين، والدائنين الثنائيين غير الأعضاء في نادي باريس، آخذة في الارتفاع، مما يمكن أن تترتب عليه آثار عميقة في خدمة الدين، ومخاطر إعادة تمويل الدين – ومن المحتمل أيضاً – تكاليف التفاوض وإعادة الهيكلة.

واعتباراً من أيار/مايو ٢٠١٩، فمن بين أقل البلدان نمواً البالغ عددها ٤٦ بلداً التي يشملها الإطار المتعلق بالقدرة على تحمل الدين الذي أعده البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، كانت ٥ بلدان تعاني من ضائقة الديون (جنوب السودان، وسان تومي وبرينسيبي، والسودان، وغامبيا، وموزامبيق)، و١٣ بلداً إضافياً مصنفة في حالة خطر شديد بالتعرض 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 أقل البلدان نمواً هذه حصلت على تخفيف لعبء الدين قبل ١٠–١٥ سنة فقط، بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون.

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

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

أمام خطة التنمية المستدامة الطموحة لعام ٢٠٣٠، اتجه المانحون إلى القطاع الخاص الهادف للربح لسد الثغرة في التمويل الإنمائي الرسمي الآخذة في الاتساع لمواجهة احتياجات التمويل المتزايدة التي خلّفها السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويتمثل الغرض من ذلك في توسيع نطاق مشاريع الاستثمار التي لها تأثير على الأهداف في الحالات التي قد لا تكون فيها الفرصة السانحة للمستثمرين من القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) واضحة وضوحاً جلياً. وتتبع لجنة المساعدة الإنمائية الآن استراتيجية لإشراك القطاع الخاص باستخدام أدوات القطاع الخاص ونوافذ تمويل جديدة للاستفادة من الاستثمار الخاص في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان النامية بالاستناد إلى الإضافة

التمويلية، وهو استثمار ما كان له أن يتحقق دون إشراك القطاع الرسمي. ويميل المانحون إلى وسم أي استثمارات في أقل البلدان نمواً تجمع بين التمويل بشروط ميسرة ومن القطاع الخاص بأنها إضافية.

وينطوي هذا الاتجاه نحو القطاع الخاص على التضحية بالصورة الذائعة منذ فترة طويلة عن المساعدة الإنمائية الرسمية بوصفها تيسيرية بطبيعتها ومخصصة حصرياً لحكومات البلدان النامية والمواطنين في البلدان الفقيرة. وبالإضافة إلى الأخذ بتقنيات وأدوات تمويل تجارية في المساعدة الإنمائية الرسمية، تعتمد خطة إشراك القطاع الخاص المانح طائفة من العبارات الاصطلاحية التي لا توجد لها تعاريف متفق عليها عالمياً. وتفهمها وتطبقها بطرق مختلفة مجموعةٌ متزايدة من الجهات الفاعلة الإنمائية. ومن بين الأهداف الرئيسية لقيام لجنة المساعدة الإنمائية بتحديث المساعدة الإنمائية الرسمية باستمرار تقديم حوافز للمانحين لتكثيف إشراكهم للقطاع الخاص، بما في ذلك في أقل البلدان نمواً.

ولعل دور القطاع الخاص يثير من الجدل أكثره في مجال التعاون الإنمائي. ففي الدراسة التجارية التي أُجريت لدعم دور مهيمن للقطاع الخاص، تجري الإشادة بالقطاع الخاص لكونه أكثر كفاءة وقدرة وابتكاراً من الجهات الفاعلة الإنمائية التقليدية. وتتمثل الفرضية في أن القطاع الخاص يجسد الإغاثة التي تحتاج إليها حكومات البلدان النامية أشد الاحتياج بسبب المخاطر والديون التي تثقل كاهلها. ويتمثل التصور في أن القطاع الخاص يتمتع بقدرة فريدة على نشر نماذج أعمال مبتكرة وجامعة وتكنولوجيات جديدة لتلبية احتياجات المستهلكين الفقراء.

ويرى مؤيدو هذا الرأي أنه يمكن التمييز بين فئتين من الاستثمار 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 من الصعوبة بمكان تفعيلهما على أرض الواقع. فلم يواكب الدعوة المتعلقة بالنهُج المؤسسية والسياسات المتعلقة بإشراك القطاع الخاص حتى الآن وضوحٌ بشأن جوانب مهمة مثل معايير التمييز بين تلكما الفئتين. ولا يزال إطار تفعيل إشراك القطاع الخاص المانح مؤقتاً وسيء التعريف في واقع الأمر. وما يثير قدراً أكبر من القلق أن المسائل التي يهتم بها المستفيدون من المساعدة الإنمائية الرسمية والمخاطر الناجمة عن إشراك القطاع الخاص في تقديم المعونة تجتذب اهتماماً محدوداً.

ومن عناصر إشراك القطاع الخاص المانح التي جذبت مخيلة المانحين الاستفادةُ من المساعدة الإنمائية الرسمية في حشد مبالغ أكبر كثيراً من التمويل الخاص من أجل الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة، مما أسفر عن رفع شعار "من المليارات إلى التريليونات". ويكمل الخلط ويُشرك طائفة من مصادر التمويل، من بينها على سبيل الذكر لا الحصر القطاع الخاص الهادف إلى الربح.

والغرض من إشراك القطاع الخاص المانح هو تفعيل هذا التصنيف لاستثمارات القطاع الخاص الطوعية أساساً لصالح المجتمع مع الارتكاز على الدعم الرسمي. وقد اعتمد المانحون تبعاً لذلك ممارسات وأدوات تجارية، واتفقوا على ترتيبات مؤقتة للمضي قدماً على طريق المعالجة الموحدة والإبلاغ الموحد عن ممارسات لم تكن مؤهلة من قبلُ لتكون من المساعدة الإنمائية الرسمية وتساعد على حشد تمويل إنمائي إضافي من القطاع الخاص في إطار برنامج متضافر لإشراك القطاع الخاص. وهكذا، أصبح الاستثمار الخاص مكوناً رئيسياً من مكونات الشراكة العالمية من أجل التنمية المستدامة.

وثمة فرضية منطقية تتمثل في أن الدور الواعي بالتنمية المتوخى للقطاع الخاص يختلف اختلافاً واضحاً عن الإجراءات المستدامة الأحادية الجانب التي يتزايد اعتماد المؤسسات التجارية لها من أجل إدماج أهداف التنمية المستدامة في استراتيجيات العمل التجاري. وبدافع من طائفة من المصالح التجارية، يمكن أن تتخذ الإجراءات المستدامة طائفة من الأشكال تتراوح بين ما هو دفاعي (رداً على المنافسة السوقية)، وما هو خيري (كجزء من المسؤولية الاجتماعية للشركات)، وما هو ترويجي (مرتبطاً بالتسويق)، وما هو استراتيجي (باحثاً عن المستثمرين)، وما هو تحويلي (مستهدفاً تأثيراً إنمائياً). وثمة تحد آخر يتمثل في أن المؤسسات التجارية تتمتع بهامش كبير في كيفية تسويقها لإجراءاتها المستدامة، وهكذا يمكن اعتبار التسويق تعميقاً للإشراك، وهذا خطأ. وتتضاعف أطر رصد الإجراءات المستدامة للمؤسسات التجارية، ولكنها لا تزال غير ملزمة.

وثمة علاقة وثيقة بين خطط إشراك القطاع الخاص والتمويل المختلط من جهة وخطة الشراكة بين القطاعين العام والخاص والإصلاحات التنظيمية، من الجهة الأخرى، التي كانت تميز عصر الشراكة السابق بين القطاعين العام والخاص، والتي كانت تتّبعها بصفة خاصة مؤسسات التمويل الإنمائي المتعددة الأطراف. ويترتب على ذلك أن الدروس المستخلصة من عصر إعادة الهيكلة في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين إما أنها لم تُستوعب أو لم يُتقيد بها.

ويشارك المانحون (أو عملاؤهم)، بقدر ما، في "اختيار الفائزين" الذين يرون أنهم يستحقون تلقي الإعانات التي تشكل جزءاً من أدوات القطاع الخاص التي ترتكز على المساعدة الإنمائية الرسمية، والتي تشكل في نهاية المطاف نوعاً من السياسات الصناعية العابرة للحدود الوطنية التي يطرحها

المانحون ويمولونها والتي تُنفذ في البلدان المستفيدة من المعونة. ويُفترض أيضاً أن ميزان المخاطر والمنافع لجميع استثمارات القطاع الخاص يمكن معرفته مسبقاً.

وليس المستفيدون من المساعدة الإنمائية الرسمية فعلياً أطرافاً في عمليات صنع القرار المفضية إلى إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية. وبخلاف التوقعات والسلطات المخولة للمؤسسات التجارية للعمل بالنيابة عن البلدان النامية، لا تزال آليات مساءلة القطاع الخاص أمام المستفيدين من المساعدة الإنمائية الرسمية، التي سيعمل القطاع وكيلاً لها، غير واضحة. ويكمن في صُلب المسألة الحق في التنمية، والسيادة، ونسيج مفهوم الديمقراطية نفسه والترخيص الاجتماعي الذي يمنحه للحكومات.

وعلى الرغم من الآمال العريضة المعقودة في البداية، تجتذب الأدلة المتزايدة على انخفاض نسب الاستفادة المزيد من التشكيك في جدوى استخدام التمويل الإنمائي العام الرسمي القليل في إشراك القطاع الخاص. وبلغت قيمة رأس المال المحشود من القطاع الخاص والموجه إلى أقل البلدان نمواً ما مجموعه ٩,٢٧ مليارات دولار في الفترة ٢٠١٢–٢٠١٧. واستحوذت أقل البلدان نمواً على نسبة ٦ في المائة من رأس المال المحشود، أي ما لا يتجاوز ٥,٨ في المائة من حجم المساعدة الإنمائية الرسمية المدفوعة لأقل البلدان نمواً. وعلاوة على ذلك، فتوزيع رأس المال هذا على أقل البلدان نمواً ليس متساوياً وهو مركز في بضعة بلدان. فقد استأثر أكبر ثلاثة مستفيدين بما يقرب من ٣٠ في المائة من كل التمويل الخاص الإضافي، بينما استحوذت أكبر ١٠ بلدان على ما يناهز ٧٠ في المائة منه. وتؤكد هذه الأدلة احتياج أقل البلدان نمواً المستمر 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. وليس من الواقعي انتظار أن يكون القطاع الخاص المصدر الرئيسي للتمويل الإنمائي في أقل البلدان نمواً.

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

ومع ذلك، لم يتضاءل تحمس المانحين لهذا النهج. غير أن عدم وجود تعاريف ومنهجيات موحدة لتقدير المبالغ المحشودة يضيف المزيد من الجدل، مثلما يحدث في المجالات الأخرى من مشهد التمويل الإنمائي المتغير. وتتمثل التحديات الرئيسية التي تواجه الاستفادة في صعوبة اجتذاب بعض فئات المستثمرين (مثل المستثمرين المؤسسيين)، حيث تهيمن على التمويل المختلط جهاتٌ

فاعلة عامة (في الواقع، الخلط بين العام والعام، على العكس من المقصد الأصلي للخلط المتمثل في الاستفادة من مبالغ أكبر كثيراً من القطاع الخاص).

وقد أثارت الفرص والتحديات المحيطة ببدء إجراءات التنمية التي يقودها القطاع الخاص وتطبيقها في أقل البلدان نمواً مخاوف بسبب ما يحتمل أن يترتب عليها من عواقب. فأولاً، يمكن أن تؤثر هذه الإجراءات تأثيراً سلبياً على تطور القطاع الخاص المحلي. وثانياً، يمكنها أن تنتهك المبادئ المقبولة لفعالية التنمية. وثالثاً، فإنها تعني تقديم الدعم للقطاع الخاص بالبلدان المانحة. وتهدد المصالح الاستراتيجية بتقويض سياسات التنمية والتأثير الإنمائي. كما أن التغييرات في هيكل المساعدة الإنمائية الرسمية تحول ميزان القوى داخل مجموعة آخذة في الاتساع من العناصر الفاعلة الإنمائية وعبر هذه المجموعة. ويتعرض قطاع المعونة الذي دأب على أن يسيطر عليه المانحون الثنائيون والمتعددون والمؤسسات المالية الثنائية والمتعددة، والحكومات المستفيدة، ومنظمات المجتمع المدني للاضطراب بسبب القطاع الخاص والمؤسسات الخيرية والعديد من الجهات الفاعلة الأخرى التي تدخل مجال المعونة. ويتزايد نفوذ هذه الجهات الفاعلة، مغيرةً علاقات القوى الخاصة بالجهات الفاعلة لهيكل المعونة التقليدي. 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. وعلاوة على ذلك، تؤدي زيادة تركيز المانحين على أدوات القطاع الخاص إلى تدني مستويات الشفافية (بالمقارنة مع المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية)، نظراً لوجود أسرار تجارية في المسائل المرتبطة بالقطاع الخاص.

وفي حين أن التضامن الدولي حول أهداف التنمية المستدامة يقوم على مفهوم القيمة المتبادلة، فليست العلاقة بين القيمة والمصالح الاستراتيجية خالية من التوترات. فمن المقبول عامة أن المصالح الوطنية سمة دائمة من سمات التعاون الإنمائي. ويؤدي الإحساس الوطني – الشعبوي في العديد من البلدان المانحة للدعوة إلى زيادة استخدام المعونة لخدمة المصالح الاستراتيجية الوطنية وذات الاتجاه القصير الأجل. وتتضمن المسائل الرئيسية الأمن والهجرة، والتركيز الجغرافي، وحجم المعونة الذي ينبغي توجيهه إلى البلدان النامية الأكثر تقدماً.

وهكذا، تصبح جودة الشراكات التي ستتمكن حكومات أقل البلدان نمواً من عقدها مع القطاع الخاص وغيره من الجهات صاحبة المصلحة أحد مجالات الانشغال الرئيسية. فحكومات أقل البلدان نمواً تكون عادة مقيدة في قدرتها على الاضطلاع بأدوارها التقليدية، بما في ذلك دور توجيه عملية التنمية، نظراً لمحدودية القدرات المؤسسية للدولة. ولكن لا ينبغي أن يصبح ذلك عذراً لإسناد دور المتفرج لها. وثمة سلوك بناء أكثر يسلكه المانحون يتمثل في أن يسهموا أنفسهم في التصدي لمشكلة قدرة أقل البلدان نمواً على استيعاب المعونة (والجوانب الأوسع من قدرة الدولة) بدلاً من

قبول أوجه القصور بوصفها معياراً. ويمكن لهذا التغيير السلوكي أن يرسخ التنمية المستدامة بطريقة أفضل على المدى البعيد.

ويتزايد قيام المانحين بتفويض مؤسسات التمويل الإنمائي الخاصة بهم بمهمة تفعيل استخدام أدوات القطاع الخاص التي ترتكز عليها المساعدة الإنمائية الرسمية. وقد كانت مؤسسات التمويل الإنمائي الثنائية العاملة بوصفها صناديق استثمارات رأسمالية للمخاطر مملوكة للدولة توصف في بعض الأحيان بأنها "الركيزة الثالثة" للتعاون الإنمائي الدولي، جنباً إلى جنب مع المانحين ومصارف التنمية المتعددة الأطراف. وتسعى مؤسسات التمويل الإنمائي اليوم إلى تحقيق نتائج مالية إلى جانب التأثير الإنمائي. وهي تستثمر باستخدام أرباحها التي تعيد استثمارها، والمعونات الواردة من الحكومات (المساعدة الإنمائية الرسمية) والمبالغ المحشودة مما تمارسه هي من أنشطة الخلط. وقد زادت الأصول التي تديرها بأكثر من الضعف منذ عام ٢٠١٢. وتمثل حالياً التدفقات المرتبطة بأدوات القطاع الخاص ما لا يتجاوز ٢ في المائة تقريباً من مجموع التدفقات الثنائية إلى البلدان النامية كمجموعة، حيث تَشْغل المنح موقفاً مهيمناً بنسبة ٨٩ في المائة. ومع ذلك، تتوقع البلدان المانحة توسيع دور هذه المؤسسات وأدوات القطاع الخاص في البلدان النامية، بما فيها أقل البلدان نمواً.

وتَعتبر جميع مؤسسات التمويل الإنمائي الموجودة في عينة من المؤسسات الكبرى من هذا النوع الهياكلَ الأساسية (بما فيها الطاقة والاتصالات) قطاعاً ذا أولوية، مع اعتبار الزراعة والصناعة الزراعية أيضاً أولوية مشتركة. وهي تنفذ عدداً أقل كثيراً من الاستثمارات في القطاعات الاجتماعية. ويشكل تحقيق توزيع أكبر للاستثمارات الخاصة عبر أقل البلدان نمواً وقطاعاتها التي لا تحصل على القدر الكافي من الاستثمارات عاملاً مهماً للاستدلال على منطق أدوات القطاع الخاص التي ترتكز عليها المساعدة الإنمائية الرسمية وعمليات هذه المؤسسات في أقل البلدان نمواً. ومع ذلك، ليست زيادة التوزيع مضمونة ما لم توجه هذه المؤسسات بطريقة أفضل نماذج أعمالها نحو التأكيد على الاستثمارات العالية المخاطر والتي تتطلب بطبيعتها عمليات مخاض أطول في أقل البلدان نمواً.

وبالتفرقة بين أقل البلدان نمواً، يستطيع ما يمتلك منها فرصاً تجارية مواتية الحصول على فوائد من إشراك القطاع الخاص. وسوف تجتذب كثرة السكان وزيادة التحضر وارتفاع معدلات نمو الطبقة المتوسطة في أقل البلدان نمواً في الغالب انتباه المستثمرين، ولكن أقل البلدان نمواً التي لديها أسواق أصغر ومعدلات فقر أعلى من المتوقع أن تتكبد خسائر.

والأدلة قليلة على أن النهج الذي تتبعه مؤسسات التمويل الإنمائي يضع في اعتباره السياق الأوسع الذي تعمل فيه أقل البلدان نمواً. وتوجد دلائل محدودة على تفاعلها المنهجي مع حكومات أقل البلدان نمواً أو أنها تشكّل الاستثمار بما يتماشى مع مكونات محددة من خطط تنمية أقل البلدان

نمواً. وبالتالي، فإن مؤسسات التمويل الإنمائي لا تحدد عادة أهدافاً بعينها لتناول الأهداف وفقاً لاستراتيجيات محددة تعرضها الحكومات المستفيدة. وبعبارة أخرى، فالأدلة قليلة على المواءمة مع أولويات التنمية بالبلدان المستفيدة. وتكون المشاورات المتوخاة مع المستفيدين إما ترويجية بطبيعتها، حيث تركز على التقيّد بالمعايير الدولية التي تهم المستثمرين، وإما أنها تهدف، بدلاً من ذلك، التأثير على الإصلاح التنظيمي في صالح المستثمرين من البلدان المانحة.

ويصعب في الغالب العثور على معلومات عن ملكية الجهات المتلقية لاستثمار مؤسسات التمويل الإنمائي، وهي تُعرض بطريقة غامضة. ولا تُتوخى أهداف لإحلال التوازن في الملكية بين كل من القطاع الخاص الأجنبي والمحلي. ويتعارض هذا مع الأدلة على أن الملكية المحلية تمنح مزايا إنمائية، ليست أقلها فرصة تحقيق انتشار أكثر توازناً للاستثمار وللقدرة على إيجاد فرص العمل عبر طائفة أوسع من القطاعات في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، فالملكية المحلية تتيح للمواطنين فرصة تراكم الأصول اللازمة للتغلب على الفقر عبر الأجيال ونمو قاعدة محلية للتنمية المستدامة.

ومؤسسات التمويل الإنمائي لا تصمم مشاريع التنمية – بل إنها تقبل طلبات التمويل من المؤسسات التجارية التي من المتوقع أن تدر مشاريعها الاستثمارية عائدات مالية لهذه المؤسسات. وبالتالي، فنماذج أعمالها غير مرتبطة بخطط التنمية القطرية، ويشكّل نوع استثمار مؤسسة التمويل الإنمائي نوع التأثير الإنمائي الذي يمكن تحقيقه. ولا تُظهر مؤسسات التمويل الإنمائي إقبالاً على المخاطر المرتفعة، بل إنها تولي الأولوية لظروف الاستثمار التي من المحتمل نجاحها بنسبة أعلى من ٨٠ في المائة، بصرف النظر عن قدرة الاستثمار على إحداث تأثير تحويلي.

وطبيعة عمليات مؤسسات التمويل الإنمائي، بما فيها الحاجة إلى خفض التكاليف إلى الحد الأدنى وجني أرباح من الاستثمارات، تفضل المؤسسات الكبيرة والأجنبية على رواد الأعمال المحليين. وهذا مصدر قلق بسبب عدم المساواة المترسخ بين الشركات المحلية والأجنبية، وتأثير تكوين الشركات على هيكل السوق المحلية، وقدرة رواد الأعمال المحليين على المنافسة في أكثر قطاعات أسواقها الداخلية ربحيةً. وكثيراً ما تكون مقار الجهات المتلقية لاستثمارات هذه المؤسسات مسجلة في ولايات قضائية تقدم مزايا ضريبية.

ويعني نموذج أعمال هذه المؤسسات أيضاً أن الحيز المتاح أمام حكومات أقل البلدان نمواً لتنفيذ السياسة الصناعية وتنسيقها يتقلص. وبالرغم من أن الدول المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية تتحمل المسؤولية الرئيسية عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة عن طريق خطة عمل أديس أبابا المنبثقة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، فقد كُلفت بدور ثانوي في صنع القرار بشأن إشراك القطاع الخاص.

وعلاوة على ذلك، فأطر المساءلة عن تحقيق التأثير الإنمائي ليست بوجه عام معدة إعداداً جيداً، ويكاد لا يوجد ما يدل على أن مؤسسات التمويل الإنمائي تتشاور بانتظام مع الدول. وتُساءل مؤسسات التمويل الإنمائي أمام حكوماتها، بينما تُساءل الجهات المتلقية للاستثمارات أمام هذه المؤسسات. وما يعقّد الشفافية في أنشطة مؤسسات التمويل الإنمائي اللجوء إلى دعاوى السرية التجارية. وبالفعل، تختلف درجة رقابة الحكومات نفسها على هذه المؤسسات.

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

- **إيجاد فرص العمل –** بينما يُعترف بالتأثير المباشر في إيجاد فرص العمل في أقل البلدان نمواً، ليس التأثير على نوعية العمل واضحاً، ومن المحتمل أن يديم إشراك القطاع الخاص فقر العمل أو يسببه.

- **الحصول على التمويل –** تشير الأدلة إلى أن مؤسسات التمويل الإنمائي تجنح إلى تفضيل الشركات الكبيرة (بخاصة تلك التي لديها حصة من رأس المال الأجنبي أو أغلبية منه) على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وقد لا يكون الانحياز الظاهر أمراً سيئاً إذا كان يجلب مكاسب منتظمة من الشركات "ذات التأثير المرتفع" ورواد الأعمال الذين يكون إسهامهم في التحول الهيكلي مضموناً أكثر من أنواع ريادة الأعمال الأخرى السائدة في أقل البلدان نمواً. وليس الاستثمار في الشركات الكبيرة في حد ذاته أو بذاته سلبياً للتحويل الهيكلي. بيد أن الهدف الرئيسي للسياسات الوطنية المتعلقة بريادة الأعمال، كما هو مذكور في *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٨: ريادة الأعمال لإحداث التحوّل الهيكلي – بعيداً عن واقع سير الأعمال كالمعتاد*، يتمثل في التشجيع على إيجاد نظام بيئي متوازن لمؤسسات الأعمال بجميع أحجامها. وبالرغم من ذلك، فإنه قد يكون في غير صالح رواد المشاريع المتناهية الصغر ذات التأثير المرتفع على الصعيد الداخلي الذين يجدون بالفعل صعوبات في الحصول على القروض المخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

- **الملكية المحلية –** تؤكد مؤسسات التمويل الإنمائي أهمية عمليات المستثمرين المحلية ولكنها تغفل الحديث إلى حد كبير عن مسألة الملكية المحلية.

وقد كان من إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية، وفي بعض الحالات، التركيز على هدف واحد يتمثل في القطاع الخاص في بعض النهُج المتبعة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة، أن وضعا في الصدارة النقص المتزايد في المساءلة في مجال التمويل الإنمائي الدولي. وتشوُّش التدفقات بشروط ميسرة وغير ميسرة الذي أطلقه إصلاح المساعدة الإنمائية الرسمية جعل جوانب هذه المساعدة التي كانت في السابق مفهومة غامضة.

كيف يؤثر الاعتماد على التمويل الإنمائي الخارجي في السياسات المالية

مما له أهمية بالغة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في أقل البلدان نمواً الموارد العامة المحلية اللازمة للاستثمارات العامة والخدمات العامة من أجل إدامة التحويل الاقتصادي واستئصال شأفة الفقر والجوع. ويكتسي تعزيز تعبئة الموارد العامة المحلية أهمية بالغة لسد فجوات التمويل الإنمائي وتخفيف الضغط على الدين العام. غير أن استمرار العجز الهيكلي ومشاكل موازين المدفوعات داخل أقل البلدان نمواً يفيد عن احتياج أكبر للمساعدة الإنمائية الرسمية من أجل الإمداد بالموارد العامة المحلية. وسوف تتوقف أيضاً وتيرة تنفيذ أهداف التنمية المستدامة وجودة النتائج على التآزر بين الموارد العامة الخارجية والداخلية.

وقد ارتفعت القدرة الضريبية، التي تقاس بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعاً كبيراً داخل أقل البلدان نمواً، من ١١ في المائة في المتوسط في عام ٢٠٠٠ إلى ١٩ في المائة في عام ٢٠١٧. ووصل متوسط نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً إلى حد ١٥ في المائة في عام ٢٠١١، وهو ما يعتبر على نطاق واسع العتبة الدنيا الضرورية لدعم النمو المستدام والتنمية المستدامة. غير أن الإيرادات الضريبية في العديد من أقل البلدان نمواً لا تزال تبلغ أقل من ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتعمل أغلبية أقل البلدان نمواً بما هو أقل من قدرتها الضريبية، وإن كانت بنن، وبوركينا فاسو، وتوغو، وكيريباس، وليسوتو، وملاوي، ونيبال تعمل بما هو قريب من القدرة الضريبية الكاملة. وعلاوة على ذلك، فبلدان مثل تيمور – ليشتي، ورواندا، وغامبيا، وكيريباس، وليبريا، ونيبال حققت تحسناً في إدارة الضرائب – بما في ذلك الامتثال – ساعدها على تحسين الصلة بين الإيرادات الضريبية والأنشطة الاقتصادية.

وحدث تحول كبير في تركيبة الضرائب داخل أقل البلدان نمواً، من استقائها بصفة رئيسية من الجمارك على التجارة الدولية إلى ورودها من ضرائب الاستهلاك والدخل المحددة تحديداً واسعاً. وبلغت نسبة ضرائب الاستهلاك والدخل في المتوسط ٣٢,٤ في المائة و٢٣,٥ في المائة من الإيرادات الضريبية في عام ٢٠١٧ على التوالي.

وتتضمن العوامل الرئيسية التي تقيد الإمكانات الضريبية لأقل البلدان نمواً، التهرب الضريبي، والحجم النسبي للاقتصاد غير الرسمي مقارنة بالاقتصاد الرسمي، وضعف نظُم الإدارة الضريبية، والفساد، والتدفقات المالية غير المشروعة، وضعف أداء السياسات والمؤسسات العامة. وعلاوة على ذلك، فإن انخفاض مستويات الناتج المحلي الإجمالي والتنويع الاقتصادي يحد من مدى قدرة أقل البلدان نمواً على زيادة إيراداتها الصافية من الضرائب على الدخل والأرباح والسلع والخدمات. ولا يزال يتعين بذل جهود لتعزيز تعبئة الموارد المحلية.

وينبغي للإصلاحات المالية في أقل البلدان نمواً أن تزن بعناية آثار الضرائب الجديدة على الرفاه، أو تعيد النظر في المكونات الضريبية القائمة. وينبغي أن ينصب التركيز على شمولية إعادة النظر في الوعاء الضريبي، وتحسين نظُم الإدارة الضريبية، وسد الثغرات، وتبسيط النظام الضريبي، وإزالة الحوافز الضريبية السيئة التصميم والإعفاءات الضريبية التي لا تحقق التوازن بين المصالح الخارجية ومتطلبات تنمية المشاريع المحلية، وتوفير المعلومات الضريبية الكافية للجمهور. ويتطلب بناء الحيزات المالية سلسلة من دورات الميزانية التي ينبغي أن توائم أقلُّ البلدان نمواً بصورة تراكمية على مدارها الإصلاحات المالية مع أهداف أوسع في مجال التحول الهيكلي. وبإمكان التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة إعطاء دفعة للإيرادات، بما أن هذه التدفقات بلغت في المتوسط، وفقاً للتقديرات، ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لأقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٥. وتتطلب مكافحتها تعاوناً ضريبياً دولياً وتحسين القدرة الوطنية للهيئات التنظيمية وهيئات إدارة الضرائب من أجل تتبع ووقف ومنع الأنشطة غير المشروعة التي تستنزف الموارد وتحد من القدرة الضريبية لأقل البلدان نمواً.

ولمواءمة الإنفاق الحكومي مع خطة التحول الهيكلي أهمية استراتيجية مماثلة لتعبئة الموارد الداخلية والخارجية من أجل تمويل أهداف التنمية المستدامة. وتكتسي الصلة بين التمويل الخارجي ومختلف فئات إنفاق القطاع العام أهمية بالغة، وبالأخص كيف يؤثر التمويل الخارجي على نوعية المؤسسات العامة المعنية بإدارة التمويل وقدرتها على توليد الموارد المحلية. والعلاقة بين المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية والجهود المالية المحلية معقدة ويجري تحديدها وفقاً للسياق. فيمكن للمساعدة الإنمائية الرسمية أن تدعم الجهود المالية المحلية أو تقوضها، تبعاً لكيفية تقديم المعونة واستهدافها، وكيفية إدارة البلدان المستفيدة لتلك المعونة ومدى إدارتها لها. وهكذا، يتوقف استحداث التآزر بين المساعدة الإنمائية الرسمية وتعبئة الموارد المحلية على التخصيص القطاعي لهذه المساعدة وتأثير المعونة على الجهد الضريبي والإنفاق العام.

ويتطلب بناء القدرات الإنتاجية لأقل البلدان نمواً زيادة حجم تراكم رأس المال، من الاستثمارات العامة والخاصة على حد سواء. وعلى الرغم من الشواغل المتصلة بتقلب عمليات التخصيص، فقد تُحدث المساعدة الإنمائية الرسمية في الواقع تأثيراً إيجابياً على النمو الاقتصادي عند استخدامها بطريقة

مباشرة في أنشطة منتجة، مثل تخصيص المعونة لتحسين الخدمات العامة، والهياكل الأساسية المادية والاجتماعية للبلد المستفيد: 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. وقد زاد التباعد بين المساعدة الإنمائية الرسمية والنفقات الرأسمالية العامة بحدة من ٣,٥ مليارات دولار في عام ٢٠٠٦ إلى ٩٢,٦ مليار دولار في عام ٢٠١٧.

وشهد كل من النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية في أقل البلدان نمواً زيادة سريعة. غير أن النفقات الرأسمالية تنخفض خلال فترة الركود أسرع من النفقات الجارية وتتعافى ببطء خلال الانتعاش الاقتصادي، كما هو ثابت من الاتجاه القصير المسجل بين عامي ٢٠١٤ و٢٠١٧. وهكذا، يوجد حد للنمو القائم على توسيع الإنفاق الحكومي الذي يركز على الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية. وتلك هي الحال بصفة خاصة إذا لم تكن هناك تدابير لإكمال الموارد المحلية، بما في ذلك استراتيجيات لتحسين مواءمة المساعدة الإنمائية الرسمية مع أولويات أقل البلدان نمواً. وما يحد من النمو أيضاً عدم وجود سياسات محلية لحشد القطاع الخاص، مما يمحو تأثير التوسع في الإنفاق الحكومي. وثمة اتجاه مثير للقلق يتمثل في اتساع الفجوة بين الإيرادات الضريبية والنفقات العامة، بينما تظل المساعدة الإنمائية الرسمية على حالها دون تغيير على مدار السنين. فالعجز في الميزانيات الحكومية يتزايد باستمرار ووصل من ١,٨ في المائة في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣ إلى ٣,٦ في المائة في عام ٢٠١٨.

وظلت نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي مرتفعة نسبياً داخل أقل البلدان نمواً فيما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٧، في حين أن المساعدة الإنمائية الرسمية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي انخفضت تدريجياً من نحو ١٦ في المائة إلى ١١ في المائة على مدار الفترة نفسها. وهذا يعني أن أغلبية الأولويات الحكومية جرى تمويلها من الموارد المحلية. غير أن كلاً من معونة المانحين والإيرادات الضريبية يعادل ما لا يقل عن ثلثي الإنفاق الحكومي. وهذا يعني أن هناك هياكل موازية للمانحين تتجاوز النظُم الوطنية. وكانت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية أقل من ٣٠ في المائة من الإنفاق الحكومي فيما بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٧ في عدد صغير فقط من البلدان، بما فيها أنغولا، وبنغلاديش، وبوتان، والسودان، وليسوتو، وميانمار، واليمن. وواجهت أقل البلدان نمواً التي تلقت معونة مكافئة لأكثر من ٥٠ في المائة من الإنفاق الحكومي ولكنها كانت تمتاز بنسب مرتفعة مماثلة من الإيرادات الضريبية إلى الإنفاق الحكومي مشاكل كبيرة في تحويل المعونة عن مقاصدها.

وينشئ تجزؤ أساليب المساعدة الإنمائية الرسمية التقليدية "بيروقراطيات مستقلة" ويديمها في كل من بلدان المصدر والبلدان المستفيدة. وليست لدى هياكل المانحين الموازية خريطة واضحة للحسابات المالية على جانبي الإيرادات والنفقات. وتُظهر البلدان النامية المستفيدة من المساعدة

الإنمائية الرسمية التي يجري توزيع معونتها على المشاريع نتائج مالية أسوأ من تلك التي تحصل على مساعدة إنمائية رسمية رشيدة. ويمكن أن يؤدي التغلب على الاختناقات الهيكلية وتحسين المواءمة بين أولويات المانحين والأولويات الوطنية، عن طريق تحول جوهري يحيد عن المشاريع ويقترب من أشكال من المعونة ذات طابع عملي أكبر وتستخدم النظُم الوطنية وتحد من تداخل المانحين، إلى تحسين تعبئة الموارد المحلية.

وقد ظهر مرة أخرى تنسيق المعونة وفعالية المعونة بوصفهما اثنتين من قضايا الساعة في التمويل الإنمائي، حيث إن عدد الجهات الفاعلة يتزايد بشدة ونظراً لانخفاض مستوى تنفيذ خطة فعالية المعونة. وينقسم الغرض من التنسيق بين المانحين إلى ثلاثة أقسام: (أ) ضمان تكامل المساعدة الإنمائية الخارجية مع أولويات البلدان المستفيدة؛ و(ب) التأكيد على مسؤولية البلدان المستفيدة عن خطط التنمية الوطنية؛ و(ج) ضمان تقيد أي دعم خارجي بالأهداف الاستراتيجية لخطط التنمية الوطنية. وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى استراتيجيات تنسيق قوية، وقدرات مؤسسية وإنسانية، وسياسات خارجية استباقية تؤدي إلى تلاحم دور النظُم الوطنية مع التنمية الوطنية. ولذا، يوصى في هذا التقرير بأن يرشّد المانحون عملية تقديم المعونة من أجل تعزيز النظُم الوطنية ومن ثم ضمان الفعالية ومواءمة دعم المانحين مع الأولويات الوطنية.

وحيثما جرى ترسيخ تنسيق المعونة، وُجد انعكاس واضح بين استراتيجيات التنمية الوطنية، والدعم الخارجي الوارد عن طريق السياسات المتعلقة بالتعاون الدولي، ومجاميع الميزانية الوطنية. وتُعتبر آلية تنسيق المعونة في بلد ما ناجحة عندما تضم دعم المانحين في برنامج قطاعي واحد بدلاً من مشاريع للمانحين يجري تصميمها بصورة منفصلة داخل القطاع. وقد أحرزت بلدان من أقل البلدان نمواً مثل رواندا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية تقدماً كبيراً في إدارة المعونة والتنسيق بين المانحين.

والتركيز بدلاً من ذلك على مواضيع قطاعية ضيقة منتشر بين المانحين الثنائيين. ومع استفادة أقل من ١٠ في المائة من مجموع المعونة التي تحصل عليها أقل البلدان نمواً من أسلوب تقديم المعونة لدعم الميزانية، لا تزال عملية تقديم المعونة مسألة تركز على المانحين بالرغم من الهدف الوارد في إعلان باريس لعام ٢٠٠٥ بشأن فعالية المعونة المتمثل في زيادة هذا النوع من المعونة. فثلثا مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية يُقدمان في إطار ثنائي، وذلك بصفة رئيسية من خلال تدخلات من نمط المشروعات. واقتران مدفوعات المعونة ضعيفٌ بالأولويات الإنمائية الوطنية في أقل البلدان نمواً، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى أن المعونة تُقدم بطريقة تقع خارج الأطر السياساتية للمستفيدين. غير أن ثمة علاقة إيجابية بين الإيرادات والمعونة، وبين المعونة والدين الداخلي، تبيّن التأثير التكاملي الإيجابي للمعونة عندما تدعم الأولويات الوطنية دعماً كاملاً، كما هي الحال في رواندا في السنوات الأخيرة.

ويعطي النهج المؤسسي الذي تمتلك البلدان زمامه إزاء تنسيق المعونة قيمة مرتفعة للملكية القطرية. وكما هو متوخى في إعلان باريس، تشير المواءمة في سياق الدعم الخارجي إلى استخدام المانحين لاستراتيجيات التنمية الوطنية للبلدان الشريكة ومؤسساتها وإجراءاتها، والتعهد بالإسهام في تعزيز قدرات المستفيدين. ولما كان تقديم الدعم لميزانيات أقل البلدان نمواً لا يزال مجزأً وأقل ميلاً إلى تنمية القدرات الإنتاجية، فثمة حاجة إلى تحسين تنسيق التدخلات البرنامجية لتلافي التركيز الانتقائي، وسوء المواءمة، وتوزيع دعم المانحين للقطاعات غير المنتجة بطريقة تهدره.

وينشأ مكون حاسم لانعدام الكفاءة في توزيع المعونة عن الطريقة الثابتة التي تتشكل بها المعونة بمرور الزمن، في مقابل تغير الأولويات الوطنية.

وتظل عدة أساسيات لسياسة التنمية مهمة لأقل البلدان نمواً، بما في ذلك الحاجة إلى تحسين السياسات والمؤسسات، والتنويع، والتحول الهيكلي، والإدارة المالية العامة الموجهة نحو التنمية، ومواءمة الدعم الخارجي مع الأولويات الوطنية، وتحسين مكانة تعبئة الموارد المحلية بشكل متزايد من أجل الحد من الاعتماد على المعونة. غير أنه ينبغي أن تضطلع المساعدة الإنمائية الرسمية بدور تحفيزي 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. وهذا يعني أن على الدول القومية أن تقوم بدور مركزي في توجيه السعي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولذا، لا بد من تعزيز قدرات الدول التي تشكل أقل البلدان نمواً، ولا سيما الكفاءات المتصلة بتصميم استراتيجيات التنمية وتنفيذها، وأداء التخطيط والتنفيذ والإدارة على المدى البعيد لتعبئة الموارد المالية لأغراض التنمية المستدامة. ولتعزيز قدرة أقل البلدان نمواً على إقرار سياسات التنمية، يمكن أن يضع الشركاء برامج لبناء القدرات والتدريب من أجل مقرري السياسات في هذه البلدان في مجالات التخطيط الإنمائي، والتحليل المالي، والتوعية، وفهم تطور هيكل المعونة.

ويمكن لشركاء أقل البلدان نمواً أن يسهموا بقوة في بناء قدرات الدول فيها عن طريق القضاء على خصائص هيكل المعونة الحالي التي تضعف الدول (أو على الأقل التخفيف منها). ويتصل هذا بوجه عام بالميل إلى تكوين حلقة مفرغة بين الاعتماد على المعونة وضعف قدرات الدولة.

وبصفة خاصة، يؤدي استبعاد حكومات أقل البلدان نمواً من جوانب تقديم المعونة واستخدامها إلى إضعاف القدرات في مجالين رئيسيين:

- تُستبعد حكومات أقل البلدان نمواً في الغالب من صنع القرار في المسائل التي تؤثر تأثيراً مباشراً وكبيراً في التنمية، مثل توزيع المعونة أو صنع القرار بشأن مشاريع وعمليات إشراك القطاع الخاص. ويحول هذا الاستبعاد دون تعلم حكومات أقل البلدان نمواً من الممارسة في عملية إقرار السياسات المتعلقة بالتنمية.

- عندما يعد المانحون التقليديون أو يستخدمون نظاماً موازياً لتقديم المعونة، فإن هذا يُحدث أثراً وخيماً يتمثل في إضعاف قدرات الدول باستبعاد دول أقل البلدان نمواً من تنفيذ السياسات، والتسبب في هجرة ذوي الكفاءات من بيروقراطية الدول إلى الهياكل الموازية التي ينشئها المانحون.

وتُنصح أقل البلدان نمواً بإنشاء وحدة أو وظيفة مسؤولة عن التخطيط المالي الطويل الأجل لخطط التنمية وإنشاء نظُم محلية وإطار للمساءلة. وسوف يتيح لها ذلك أولاً تعلم أفضل السبل لتسخير أوجه التكامل والتآزر بين شركاء التنمية، وإشراكهم بأكثر الطرق فعالية، مع الاحتفاظ بملكيتها لخطة التنمية الخاصة بها. وثانياً، يمكن أن تساعد هذه السياسة أقل البلدان نمواً على وضع إطار قوي للقياس والرصد من أجل تحسين قياس الموارد المتحصل عليها بشروط ميسرة وقياس الأثر الإنمائي لنطاق من المعاملات يزداد تعقيداً. وتشترك في هذه المعاملات جهات فاعلة من القطاعين الرسمي والخاص على حد سواء، فضلاً عن مصادر خارجية رسمية من البلدان المتقدمة والنامية.

تجديد الشراكات الإنمائية الدولية وبناء نظُم إدارة المعونة – نظراً لتزايد تعقد نظام المعونة المتغير، يتعين على أقل البلدان نمواً أن تعتمد سياسات تجاه البلدان المانحة والجهات الفاعلة غير الدول – القطاع العام أو الخاص – بشأن هيكل المعونة الجديد. ويتعين على حكومات أقل البلدان نمواً إلى جانب البلدان المانحة والجهات الفاعلة غير الدول أن تعيد النظر في شروط وأساليب شراكتها الإنمائية. وينبغي أن تتمحور إعادة تشكيل الشراكات حول القواعد التالية: الملكية الوطنية؛ ومواءمة المشاريع والأنشطة مع خطط التنمية الوطنية وأولوياتها؛ والمساءلة المتبادلة؛ والشفافية؛ والاتفاق المتبادل على منهجية ومقياس لتقييم التأثيرات الإنمائية للتمويل الأجنبي من أجل التنمية؛ ومعايير الكفاءة في دفع الموارد المالية وتوزيعها واستخدامها؛ وأخيراً الاتفاق المتبادل على آليات لرصد تنفيذ هذه القواعد.

وفي حين أن بعض القواعد المبينة أعلاه كانت موجودة بالفعل في المناقشات المتعلقة بفعالية المعونة التقليدية، وأنها أُدرجت في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة، لا تقتصر هذه القواعد على

الإشارة إلى العلاقات بين أقل البلدان نمواً والمانحين التقليديين فحسب، بل تشمل أيضاً الوكلاء غير الدول مثل المنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية. غير أن هذا لا يعني إخضاع جميع الشركاء لخطة فعالية المعونة بالطريقة نفسها. وينبغي أن تكون هناك قواعد مشتركة لجميع الجهات الفاعلة، ولكن ينبغي أن تكون هناك اختلافات في تنفيذ تلك القواعد وما يقابلها من آليات تبعاً لنوع العناصر الفاعلة لهيكل المعونة الجديد. وتعزى هذه الفروق في التنفيذ إلى أن هناك اختلافات نوعية أساسية في العلاقة بين أقل البلدان نمواً ومختلف مصادر التمويل الخارجي.

وينبغي للمانحين التقليديين والبلدان المستفيدة – بما في ذلك أقل البلدان نمواً – أن يتفقوا على خطة فعالية المعونة الثانية، بصيغتها المقترحة في هذا التقرير. وينبغي أن تتضمن هذه الخطة الثانية مكونين: يهدف المكون الأول إلى تناول الأعمال التي لم تكتمل في خطة فعالية المعونة الأصلية. ويشمل ذلك ضرورة تنفيذ المانحين لتعهداتهم السابقة المتعلقة بحجم المساعدة الإنمائية الرسمية. ومن الأهمية بمكان أن ينفذ الشركاء التقليديون تعهداتهم المعقودة منذ فترة طويلة وأهداف المساعدة الإنمائية الرسمية التي أعيد تأكيدها في الهدف ١٧–٢ من أهداف التنمية المستدامة، فيما يتصل بكل من أقل البلدان نمواً والبلدان النامية ككل. ومن شأن هذا أن يجلب ما يتراوح بين ٣٢,٥ مليار دولار و٥٨,٣ مليار دولار إلى أقل البلدان نمواً من التدفقات الوافدة الإضافية لتمويل التنمية. وعلاوة على ذلك، فمن شأنه أن يشرك أيضاً المانحين الذين ينفذون تعهداتهم بالكامل في إطار إعلان باريس ووثائق السياسات اللاحقة المتفق عليها بين المانحين التقليديين والبلدان المستفيدة، بشأن أمور من بينها الملكية والمواءمة والإضافة.

أما المكون الثاني لخطة فعالية المعونة الثانية هذه، فسوف يتصدى للتحديات التي تنشأ عن التغييرات الجارية في هيكل المعونة. ويشمل ذلك في المقام الأول التعاون في مجال إشراك القطاع الخاص في التعاون الإنمائي. ولم تكن الحكومات المستفيدة 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 المستفيدة بشأن مجموعة من المسائل مثل المنهجيات، ومعايير الشفافية، مع تسريع اتخاذ القرارات المتعلقة بأعمال تحديث المعونة التي لم تكتمل، 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 وحدود الجمهور وأدوار القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة، ووضع الأطر المؤسسية والقوانين والأنظمة اللازمة لمواءمة إشراك القطاع الخاص مع أولويات التنمية الوطنية وأهدافها.

وثالثاً، ينبغي أن يسهم هيكل المعونة الجديد في تطوير قاعدة ريادة الأعمال المحلية لأقل البلدان نمواً. ويمكن أن يكون لتعزيز ريادة الأعمال على الصعيد المحلي تأثير إنمائي بالغ، وهو جزء حاسم في التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع والمستدامة. ويتعين على حكومات أقل البلدان نمواً أن تتوخى الاستباقية في إشراك القطاع الخاص بوسائل تحدد دور القطاع الخاص المحلي وحيزه وعلاقته بالقطاع الخاص الأجنبي، وتشكّل حوافز الاستثمار في الاقتصادات المحلية تبعاً لذلك. ويمكن بالتحديد أن تنظر حكومات أقل البلدان نمواً في تحديد المصالح (أو القطاعات) الوطنية الاستراتيجية في اقتصاداتها؛ والحفاظ على الحيز الضروري لإشراك القطاع الخاص المحلي في أكثر قطاعات اقتصاداتها ربحيةً؛ والبحث عن وسائل مبتكرة لتعزيز الروابط مع الاستثمار الأجنبي المباشر؛ وإعادة النظر في استراتيجيات ريادة الأعمال بما يتماشى مع إسهام مختلف أنواع ريادة الأعمال في التحول الهيكلي وتوليد الثروة.

ويتمثل التحدي الرابع في بناء توافق دولي في الآراء بشأن إطار لتقييم تأثير التنمية، تتفق عليه مختلف الجهات الفاعلة في هيكل المعونة الجديد.

ويمتاز التعاون فيما بين بلدان الجنوب بديناميات متغيرة يحدث فيها التعلم بالممارسة على جانبي التعاون الثنائي (أو على جوانب التعاون الثلاثي). ولكي يواصل التعاون فيما بين بلدان الجنوب تعزيز تأثيره الإنمائي على أقل البلدان نمواً، يتعين توسيع نطاق المشاريع وتدفقات التمويل وتعميق الحوار السياساتي الثنائي، مع مواصلة التقيد بالمبادئ الراسخة بشدة للتعاون بين الجنوب والجنوب، ولا سيما مبادئ احترام السيادة الوطنية، والملكية الوطنية، والاستقلال الوطني، والمساواة، وعدم فرض الشروط، وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، والاستفادة المتبادلة. وتجري مناقشات 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 حيث إن ذلك يقلل تدريجياً الاعتماد على المعونة، ويعزز ملكية سياسات التنمية، ويعزز موقفها التفاوضي تجاه مصادر التمويل الخارجية. ويمكن تحقيق ذلك ببناء القدرات المؤسسية والبشرية لدول أقل البلدان نمواً من أجل تحصيل الإيرادات وتوزيع النفقات.

ويمكن عادة لأقل البلدان نمواً أن توسع وعاءها الضريبي باستخدام مصادر الدخل والثروة التي اعتادت على فرض ضرائب ضئيلة عليها، مثل الموارد الطبيعية، والممتلكات الحضرية، واستهلاك السلع الكمالية. ويمكن جمع إيرادات أخرى بسد الثغرات وإلغاء الاستثناءات الممنوحة للشركات عبر الوطنية والمغتربين. وعلاوة على ذلك، فإن إعداد هيكل جديد للمعونة والزيادة الكبيرة في عدد الوكلاء العاملين في اقتصاد أقل البلدان نمواً ينطويان على مصادر ممكنة أخرى لفرض الضرائب، ينبغي النظر

فيها، ولكنها تُهمل بصفة عامة. وتشمل هذه المصادر جباية ضرائب الدخل على مشاريع إشراك القطاع الخاص وموظفي الإغاثة، وسد ثغرات المساعدة الإنمائية الرسمية، والاستثناءات الضريبية. وينبغي أيضاً لدول أقل البلدان نمواً أن تحصل على حصة من أرباح الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

رفع صوت أقل البلدان نمواً في منتديات التمويل الدولية، وإعادة الغلبة للتعددية – لأقل البلدان نمواً مصلحة شخصية بالغة القوة في الحفاظ على التعددية وتعزيزها. فهذا هو أكثر مجال يُعرض ويُدافع فيه عن صوت ومصالح البلدان الصغيرة والجهات الفاعلة الضعيفة في المجتمع الدولي. وتتعرض التعددية حالياً للهجوم في مجالات التجارة والتمويل و(الجغرافيا) السياسية. ولذا، فالإجراءات التي يتخذها المجتمع الدولي لعكس مسار اتجاه التعددية نحو الضعف ستفيد بالمثل موقف أقل البلدان نمواً. ولعل من المهم أن تؤخذ شواغل أقل البلدان نمواً في الاعتبار على النحو الكافي، إذا كان الوعد بعدم ترك أحد خلف الركب سيؤخذ في الاعتبار بجدية.

وللمجالات التالية أهمية بالغة في مجال التمويل الإنمائي الخارجي لتعزيز قدرة أقل البلدان نمواً على تمويل تحويلها الهيكلي:

- مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة – وما لذلك أن يتحقق إلا بقيام جميع الجهات الفاعلة في التنمية باتخاذ إجراءات مشتركة. وهذا يدل على أهمية التعاون الدولي، ولا سيما في المنتديات المتعددة الأطراف، حيث ينبغي أن تكون جميع البلدان – بما في ذلك أقل البلدان نمواً – ممثَّلة فيها؛

- الاتفاق على إطار متعدد الأطراف لإعادة هيكلة الديون – وتقف أقل البلدان نمواً في موقف يتيح لها تحقيق أكبر مكسب من إعداد إطار متعدد الأطراف وشامل لتيسير إعادة هيكلة الديون بطريقة منصفة، في ضوء تزايد استدانتها الخارجية في السنوات الأخيرة وعجز حساباتها الجارية المزمن؛

- تيسير إمكانية الحصول على التمويل الطويل الأجل – ولهذا صلة خاصة بالاستثمار الطويل الأجل في الهياكل الأساسية وفي رفع القدرات الإنتاجية.

Printed at United Nations, Geneva – 1915067 **(A)** – October 2019 – 314 – **UNCTAD/LDC/2019 (Overview)**