مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

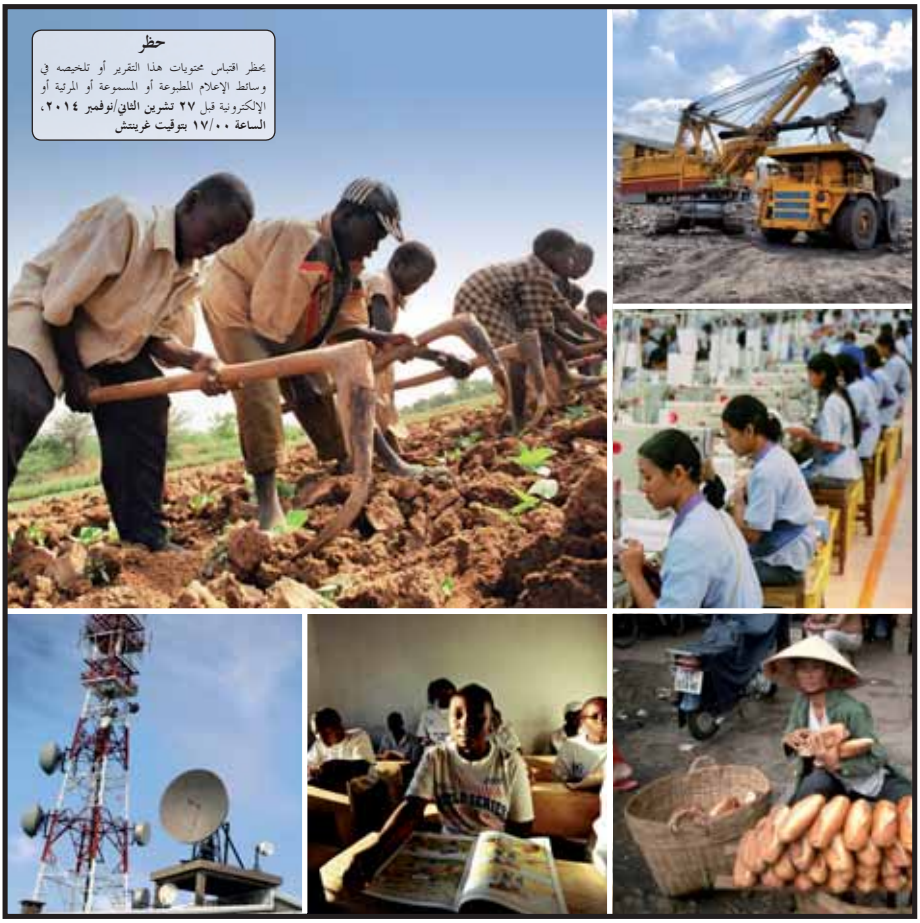
الأونكتاد

50 الأونكتاد ١٩٦٤ الرفاه للجميع

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٤

النمو مع التحول الهيكلي: خطة تنمية لما بعد عام ٢٠١٥

استعراض عام



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٤

النمو مع التحول الهيكلي:
خطة تنمية لما بعد عام ٢٠١٥

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

كل إشارة إلى الدولار تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.

يجوز اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يرجى التنويه إلى ذلك، مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي إيداع نسخة من المنشور الذي يتضمَّن النص المقتبس أو المُعاد طبعه لدى أمانة الأونكتاد.

يصدر الاستعراض العام الوارد هنا أيضاً كجزء من الوثيقة المعنونة *"تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٤"* ، (UNCTAD/LDC/2014).

UNCTAD/LDC/2014 (Overview)

يمكن الاطلاع على هذا الاستعراض أيضاً على الإنترنت بجميع اللغات الست الرسمية للأمم المتحدة على العنوان التالي: www.unctad.org/ldcr

مقدمة

شهدت أقل البلدان نمواً في بداية الألفية أقوى معدلات النمو وأطولها بقاءً منذ السبعينات، مستفيدة من النمو العالمي المستدام ومن الارتفاع الحاد في أسعار السلع الأساسية وازدياد تدفق رؤوس الأموال. فقد تجاوز متوسط معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للمجموعة، بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، نسبة ٧ في المائة، فنشأت آمال بأن تنجح بعض من أقل البلدان نمواً في الخروج من هذه الفئة خلال العقد الحالي. إلا أن أقل البلدان نمواً شهدت منذ نشوب الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨ وحدوث تغير كبير في الأوضاع الخارجية تباطؤاً في النشاط الاقتصادي. ونتيجة لذلك، كان نموها الاقتصادي أضعف بكثير خلال السنوات الخمس الماضية وأدنى بكثير من المعدل المستهدف للنمو السنوي المقرر في برنامج عمل اسطنبول، البالغ ٧ في المائة والمعتبر ضرورياً لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

ولا يمكن تحقيق المزيد من التقدم في التنمية البشرية إلا بإحياء النمو الاقتصادي المستدام في أقل البلدان نمواً والتعجيل بالتحول الهيكلي لاقتصاداتها. ويعني ذلك تغيير تركيبة الناتج والعمالة بالاتجاه نحو القطاعات والأنشطة الاقتصادية ذات الإنتاجية والقيمة المضافة الأعلى. والواقع أن تلك البلدان لن تكون قادرة على تحقيق التقدم الاقتصادي بصورة مستدامة وعلى تحسين ظروف معيشة أضعف الناس إلا إذا حدثت المكاسب المتحققة في مجال الكفاءة والتغيرات في هيكل الاقتصاد في وقت واحد. وقد دلت التجارب التاريخية على أن البلدان التي تقدر أن تحوّل فعلياً أنشطتها الإنتاجية من أنشطة ذات إنتاجية متدنية إلى أنشطة ذات إنتاجية عالية وأن تنوع إنتاجها وصادراتها هي التي تحقق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامين.

ويبحث *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٤* الروابط القائمة بين التحول الهيكلي والنمو الاقتصادي والتنمية البشرية. ويشير إلى أنه لا يجوز، ولا ينبغي، لأقل البلدان نمواً أن تركز على النمو الإجمالي وحده وإنما هي بحاجة إلى أن تولي نوع نمط النمو ومحركاته الرئيسية الاهتمام. وينظر التقرير أيضاً في ما يمكن لأقل البلدان نمواً أن تفعله لتحويل اقتصاداتها بغية تعزيز النمو الاقتصادي وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة المقرر أن تعقبها، وما يمكن للمجتمع الدولي أن يفعله لدعم أقل البلدان نمواً في تحولها الهيكلي وفي جهودها الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

الاتجاهات الأخيرة والصورة المرتقبة لأقل البلدان نمواً

واجهت أقل البلدان نمواً بيئة خارجية محفوفة بالصعاب في عام ٢٠١٣ مع استمرار تباطؤ انتعاش الاقتصاد العالمي وتفاوته. وكان لبطء النمو الاقتصادي العالمي، الذي أدى إلى إضعاف الطلب الدولي على السلع الأساسية وبالتالي، إلى هبوط أسعارها، تأثير سلبي على النمو الاقتصادي والأداء التصديري لعدد من أقل البلدان نمواً. وبلغت تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي الوافدة مستوى عالياً قياسياً وظلت تدفقات الحوالات الوافدة على قوتها، ولكن بدأت تظهر علامات ركود على المساعدة الإنمائية الرسمية. والجدير بالملاحظة أن البيئة الخارجية في عام ٢٠١٣ اختلفت اختلافاً كبيراً عن البيئة المواتية للغاية التي كانت سائدة في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٨ والتي أظهرت خلالها أقل البلدان نمواً أداءً اقتصادياً يثير الإعجاب.

وعلى الرغم من وجود بيئة خارجية أقل مؤاتاة، حققت مجموعة اقتصادات أقل البلدان نمواً متوسط معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي قدره ٥,٦ في المائة في عام ٢٠١٣. وهذا المتوسط أعلى من متوسط معدلات النمو التي حققتها البلدان المتقدمة (١,٢ في المائة) وجميع البلدان النامية (٤,٦ في المائة)، ولكنه أدنى من المعدل المنقح لعام ٢٠١٢ (٧,٥ في المائة) ومن متوسط المعدل الذي تحقق خلال فترة الازدهار ٢٠٠٢-٢٠٠٨ والذي بلغ أكثر من ٧ في المائة. ويضاف إلى ذلك أن تسارع تزايد النمو السكاني لديها قد عادل نسبياً تسارع تزايد معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. وبذا ازداد الناتج المحلي الإجمالي للفرد في أقل البلدان نمواً، كمجموعة، بنسبة ٢,٨ في المائة في عام ٢٠١٣، وهذا يعني أن نمو دخل الفرد في الكثير من أقل البلدان نمواً لم يكن أعلى إلا بقدر ضئيل من معدل نمو سكانها وأنه لن يكون له، بالتالي، إلا تأثير محدود على مستويات المعيشة في سياق الانتشار الواسع للفقر.

وعلى الرغم من أن أقل البلدان نمواً في جميع المناطق حققت معدلات نمو متماثلة (حوالي ٦ في المائة)، فإن أداءها الاقتصادي القائم على التخصص في مجال التصدير كان متباين الاتجاهات. ففي عام ٢٠١٣، شهدت البلدان المصدرة للأغذية والمنتجات الزراعية، وكذلك البلدان المصدرة للفلزات، تحسناً في الأداء الاقتصادي. وعلى العكس من ذلك، تباطأ نمو صادرات البلدان المصدرة للوقود والبلدان المصدرة للمنتجات المختلطة والبلدان المصدرة للخدمات والبلدان المصدرة للمصنوعات، وإن بمعدلات مختلفة. وكان معدل نمو صادرات الوقود في عام ٢٠١٣ (٤,٧ في المائة) أدنى بكثير

من معدل العام السابق (١٠,٣ في المائة) ويرجع هذا التباطؤ إلى انخفاض ملحوظ في إيرادات الوقود في أنغولا وتشاد وغينيا الاستوائية حيث تأثر قطاع الوقود سلبياً، لا بسبب انخفاض إنتاج الوقود فحسب، بل بسبب انخفاض الأسعار الدولية للوقود الخام أيضاً.

وفي عام ٢٠١٣، كان الحساب الجاري والتجارة في البضائع في أقل البلدان نمواً، كمجموعة، أضعف مما كان عليه سابقاً. فاستمر عجز حسابها الجاري في الارتفاع، وبلغ ذروة تاريخية تمثلت في رقم ٤٠ مليار دولار في عام ٢٠١٣، وازداد العجز في تجارة بضائعها أيضاً بنسبة ٢٩ في المائة ليصل إلى ٢١,١ مليار دولار. ومع ذلك، يعتبر هذا الرقم أقل بكثير من رقم العجز التجاري الذي حدث في عام ٢٠١٢ والذي بلغ ٣٣٨ في المائة، وفي ذلك العام، انخفضت الصادرات مع الانخفاض العالمي في تجارة البضائع. على أن ثمة فروقاً ملحوظة في ميزان تجارة البضائع في مختلف المجموعات الجغرافية لأقل البلدان نمواً. وقد ساهم الانخفاض الحاد في فائض تجارة البضائع في أقل البلدان نمواً الأفريقية وهاييتي مساهمة كبيرة في زيادة اختلال ميزان تجارة البضائع في أقل البلدان نمواً. فقد ازداد العجز في تجارة البضائع في أقل البلدان نمواً الجزرية بنسبة ٢٢ في المائة ليصل إلى عجز تاريخي قدره ١,٦ مليار دولار في عام ٢٠١٣. وفي المقابل، انخفض العجز في تجارة البضائع في أقل البلدان نمواً الآسيوية بنسبة ٣,٢ في المائة ليبلغ ٢٣,٤ مليار دولار، ويرجع ذلك بصورة كبيرة إلى ازدياد صادرات المصنوعات كثيفة العمالة من بنغلاديش وكمبوديا.

وازدادت تدفقات رؤوس الأموال الوافدة إلى أقل البلدان نمواً، ولكن فجوة مواردها الخارجية ظلت تتسع في عام ٢٠١٢. ونجمت الزيادة في تدفقات رؤوس الأموال الوافدة عن الزيادة في تدفقات رؤوس الأموال الخاصة في شكل حوالات واستثمارات أجنبية على السواء، بينما بدت علامات ركود على تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، وهي أكبر مصدر للتمويل الخارجي لأقل البلدان نمواً. فقد بلغ متوسط معدل النمو السنوي لتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية لسنتين متتاليتين (٢٠١١ و٢٠١٢) نحو ١ في المائة فقط، ويرجع ذلك جزئياً إلى اعتماد البلدان المتقدمة المانحة مجموعة أوسع من تدابير التقشف في السنوات الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك، أدى انخفاض معدلات الادخار في أقل البلدان نمواً إلى اتساع فجوة الموارد الخارجية، فازدادت حاجتها إلى التمويل الخارجي، وهو مطلب قديم العهد لأقل البلدان نمواً ما برح يؤدي دوراً حيوياً في تمويل الاستثمار.

وفي ضوء ما تقدم، تبقى الصورة المرتقبة لأقل البلدان نمواً في الأجلين القصير والمتوسط غير واضحة المعالم. وبينما يُتوقع أن يزداد الإنتاج العالمي إلى حد ما في الأجل المتوسط، لا يزال هناك عدم يقين بشأن سرعة الانتعاش وقوته. ومن شأن حدوث انتعاش عالمي هش وغير مؤكد أن يؤثر سلباً على الأداء الاقتصادي لأقل البلدان نمواً بسبب ضعف الطلب الدولي وانخفاض أسعار السلع

الأساسية. ولقد شكل التكيف مع البيئة الخارجية المتغيرة، على الدوام، أحد التحديات الرئيسية أمام تلك الاقتصادات، غير أن هذا الوضع تفاقم الآن بسبب الوهن الذي أصاب الاقتصاد العالمي وحالات عدم اليقين السائدة.

إن ضعف الأداء الاقتصادي لأقل البلدان نمواً، المقترن بوجود بيئة خارجية أقل مواتاة، يعني أن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، أو أهداف التنمية المستدامة المقرر أن تعقبها، يرجح أن يكون محفوفاً بالكثير من الصعاب. وسيكون من الضروري، في الواقع، اعتماد نهج ذي منحى استراتيجي أقوى لإحداث التحول الهيكلي اللازم لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام والشامل للجميع.

التقدم الذي أحرزته أقل البلدان نمواً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

تجسد الأهداف الإنمائية للألفية الأهداف الإنمائية للمجتمع الدولي منذ عام ٢٠٠٠. وهي تركز على الحد من الفقر المدقع والجوع، وإجراء تحسينات في المعايير الأساسية للتنمية البشرية (من حيث التعليم، والمساواة بين الجنسين، والصحة، والحصول على المياه والخدمات الصحية)، والاستدامة البيئية، ورفع مستوى الدعم الدولي المقدم للتنمية. ولذلك، فإن انتهاء دورة الأهداف الإنمائية للألفية في عام ٢٠١٥ يتيح فرصة هامة لتحليل التقدم الذي أحرزته أقل البلدان نمواً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتقييم فعالية السياسات التي نفذتها حتى الآن. ومن الأهمية بمكان استخلاص الدروس الرئيسية من هذه التجربة، بما يتيح وضع سياسات مستنيرة في المستقبل وزيادة فرص تحقيق أهداف التنمية المستدامة الأكثر طموحاً بكثير المرتبطة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، التي ستحدد الشكل الذي سيتخذه النقاش المتعلق بالتنمية خلال السنوات الخمس عشرة القادمة.

ويرمي الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية إلى خفض معدل الفقر المدقع والجوع بمقدار النصف. وفي المتوسط، خفضت أقل البلدان نمواً معدل الفقر (استناداً إلى خط فقر يعادل ١,٢٥ دولار في اليوم) من ٦٥ في المائة من السكان في عام ١٩٩٠ إلى ٤٥ في المائة في عام ٢٠١٠. وبالنسبة المئوية، تعادل سرعة هذا التخفيض مثيلتها في البلدان النامية الأخرى (من ٤٠ في المائة إلى ٢٠ في المائة). إلا أنه أبطء بكثير بالقيمة النسبية (أقل من الثلث مقارنة بالنصف) وغير كاف لخفض معدل الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وتقدمت أقل البلدان نمواً الأسيوية بسرعة أكبر بكثير من

البلدان الأفريقية وهايتي، وهي في طريقها إلى خفض معدل الفقر بمقدار النصف. وإن فشل أقل البلدان نمواً غير الأسيوية في تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية يعكس إلى حد كبير عدم قدرتها على تحويل النمو الاقتصادي السريع تاريخياً إلى زيادات موازية في فرص العمل اللائقة وعلى التقدم في عملية التحول الهيكلي.

وقد تقلص متوسط انتشار سوء التغذية في أقل البلدان نمواً بمعدل أبطء من الفقر، من ٣٦ في المائة من السكان في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى ٢٩ في المائة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢، أي بانخفاض يبلغ الربع تقريباً. وهذا الرقم أقل بقليل، نسبياً، من متوسط البلدان النامية الأخرى، وأقل بكثير من الرقم اللازم لخفض معدل الجوع بمقدار النصف بحلول ٢٠١٥. ومستوى سوء التغذية في أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي أعلى منه في أقل البلدان نمواً الأسيوية، وقد هبط أيضاً ببطء أكبر. ولكن حتى هذه البلدان الأخيرة ليست في طريقها إلى خفض معدل سوء التغذية بمقدار النصف بحلول عام ٢٠٣٠.

ويشير الهدف ٢ من الأهداف الإنمائية للألفية إلى تحقيق تعميم التعليم الابتدائي، ويهدف إلى "كفالة تمكن الأطفال في كل مكان، سواء الذكور أم الإناث منهم، من إتمام مرحلة التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥". وقد ازداد متوسط معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية في أقل البلدان نمواً بمقدار النصف منذ عام ١٩٩٠ إذ ارتفع من ٥٠ في المائة إلى ٧٥ في المائة. وحدثت زيادة قوية في صافي الالتحاق بالمدارس الابتدائية في أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي (من ٤٦ في المائة إلى ٧١ في المائة من السكان في الفئة العمرية ذات الصلة) وفي أقل البلدان نمواً الأسيوية (من ٦٠ في المائة إلى ٩٤ في المائة). ومن حيث التباين بين الجنسين، تحسن التوازن بين الجنسين على جميع مستويات التعليم تحسناً كبيراً في أقل البلدان نمواً منذ عام ١٩٩٠، إلا أنه لم يتم تحقيق أهداف عام ٢٠٠٥ في المتوسط، ولا تزال الفجوة بين الجنسين واسعة جداً على مستوى التعليم الثانوي، وخاصة التعليم الجامعي.

وحققت أقل البلدان نمواً تقدماً كبيراً في خفض معدلات وفيات الأطفال والأمهات (الهدفان ٤ و٥ من الأهداف الإنمائية للألفية). فانخفض متوسط معدل وفيات الأطفال دون الخامسة من العمر بمقدار النصف تقريباً، من ١٥٦ لكل ولادة ١ ٠٠٠ طفل حي في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى ٨٣ في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، بمعدل تحسن أسرع إلى حد ما في أقل البلدان نمواً الأسيوية منه في أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي، وفي أقل البلدان نمواً الجزرية. وتقلص متوسط معدل وفيات الأمهات لكل ١٠٠ ٠٠٠ مولود حي بمقدار النصف تقريباً في أقل البلدان نمواً كمجموعة، من ٧٩٢ في عام ١٩٩٠ إلى ٤٢٩ في عام ٢٠١٠، ولكن هذا الرقم أقل من معدل التخفيض اللازم لبلوغ

الهدف. وتعكس هذه التحسينات، جزئياً، تحسن تغذية الأم والطفل، وتزايد فعالية برامج التلقيح والبرامج المعنية بصحة الأم والطفل.

ويتوخى الهدف ٦ من الأهداف الإنمائية للألفية وقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بحلول عام ٢٠١٥ وضمان الحصول على العلاج بمضادات الفيروسات الرجعية لجميع الأشخاص الذين يحتاجون إليه بحلول عام ٢٠١٠. وقد حدث انخفاض ملحوظ في انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في أقل البلدان نمواً منذ عام ٢٠٠٠، كما في العالم النامي ككل، وهو انخفاض يعكس التحسن في الحصول على العلاج وفي التغذية والممارسات الطبية واستخدام الواقي الذكري. ولكن على الرغم من هذه التحسينات التي حدثت في السنوات الأخيرة، لم يتم مطلقاً تحقيق هدف حصول الجميع على العلاج بمضادات الفيروسات الرجعية، حتى بعد التاريخ المستهدف وهو عام ٢٠١٠. وقد سلط انتشار فيروس إيبولا في غرب أفريقيا في عام ٢٠١٤ الضوء بقوة على جوانب قصور النظم الصحية في أقل البلدان نمواً، وهو انتشار يمكن أن يقوض الإنجازات التي حققتها عدة بلدان من أقل البلدان نمواً في المنطقة على صعيد التنمية البشرية والاقتصادية، لا بل يمكن أن يؤدي إلى تراجعها.

وبصورة مماثلة، ما زال التقدم الذي تحقق في مجال الحصول على مياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية الأساسية (الهدف ٧ من الأهداف الإنمائية للألفية) أقل مما هو مطلوب لتحقيق هذا الهدف. فقط ارتفع متوسط معدل الوصول إلى مصادر المياه المحسنة في أقل البلدان نمواً من ٥٤ في المائة من السكان في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى ٦٩ في المائة في الفترة ٢٠١١-٢٠١٢. إلا أن هذا المعدل يقل أيضاً عن معدل التحسين اللازم لخفض نسبة عدد السكان الذين لا يحصلون على مياه الشرب بمقدار النصف في عام ٢٠١٥، وهو خفض يتطلب زيادة قدرها ٨١ في المائة. ومع ذلك، كان أداء أقل البلدان نمواً الأسيوية أفضل بكثير من المتوسط، وتقترب هذه البلدان من تحقيق الهدف. وازداد متوسط معدل الحصول على الخدمات الصحية من ٢٢ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٣٦ في المائة في عام ٢٠١٢، وهو أقل من نصف متوسط معدل البلدان النامية الأخرى (٧٦ في المائة). وهنا أيضاً، كان أداء أقل البلدان نمواً الأسيوية أفضل من غيرها من أقل البلدان نمواً، إذ زاد ذلك المعدل بمقدار ثلاثة أمثال تقريباً، ولكن من المحتمل مع ذلك ألا تتمكن من تحقيق الهدف.

وبالإجمال، تعتبر الإنجازات التي حققتها أقل البلدان نمواً منذ عام ١٩٩٠ في المجالات المحددة في الأهداف الإنمائية للألفية، بأي مقياس تاريخي، إنجازات غير عادية. ومع ذلك، هناك بلد واحد فقط من أقل البلدان نمواً (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية) هو في طريقه إلى تحقيق جميع الأهداف السبعة من الأهداف الإنمائية للألفية الخاضعة للتقييم في *تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠١٤*. ويعكس هذا الأمر، جزئياً، التقدم المحدود الذي تم تحقيقه بخصوص الهدف ٨ من تلك الأهداف، وهو "إقامة

شراكة عالمية من أجل التنمية". فهناك جهات مانحة رئيسية لم تف بجميع التزاماتها المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، و لم تتم معالجة مشاكل ديون أقل البلدان نمواً معالجة شاملة فأصبحت عدة بلدان، أو ستصبح، عاجزة عن تسديد الديون، وتآكلت الأفضليات التجارية التي تستفيد منها أقل البلدان نمواً تآكلاً كبيراً، وثبت أن الهيكل الاقتصادي والمالي العالمي لم يقدر على منع نشوب أزمات عالمية كبرى في مجال المال والغذاء والوقود منذ منعطف هذا القرن.

وثمة فوارق كبيرة فيما بين مختلف مجموعات أقل البلدان نمواً من حيث درجات إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. فبينما هناك عدة بلدان من أقل البلدان نمواً الأسيوية في طريقها إلى تحقيق معظم هذه الأهداف، كان التقدم أبطء بكثير في غالبية أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي، فضلاً عن أقل البلدان نمواً الجزرية، ما يعني أنها لن تحقق معظم الأهداف الإنمائية للألفية. ويعكس هذا الأمر إلى حد كبير الأداء النسبي في التحول الهيكلي. فقد نجحت أقل البلدان نمواً الأسيوية بصورة نموذجية في تغيير هياكل إنتاج اقتصاداتها إلى حد كبير وانتقلت إلى زيادة إنتاجية العمل على مدى السنوات العشرين الماضية. وعلى النقيض من ذلك، لم تحقق بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً سوى القليل من التقدم في هذا الصدد، لا بل حدثت انتكاسات في بعض الحالات. ولذلك فإن تباين درجات النجاح في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في أقل البلدان نمواً يبدو مرتبطاً بديناميكاتها الاقتصادية المختلفة على مدى العقدين الماضيين. وللتوصل إلى فهم أفضل للأسباب التي جعلت أداء بعض أقل البلدان نمواً أفضل من سواها في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، من الضروري تحليل أنماط التحول الهيكلي ونمو إنتاجية العمل في أقل البلدان نمواً، مع مراعاة جوانب التآزر اللازمة بين التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية.

من الأهداف الإنمائية للألفية إلى أهداف التنمية المستدامة: إعادة ربط التنمية الاقتصادية بالتنمية البشرية

يشكل عام ٢٠١٥ نقطة انعطاف لسياسات التنمية: من فترة كانت جهود التنمية فيها تتركز على الأهداف الإنمائية للألفية، إلى خطة تنمية لما بعد عام ٢٠١٥ ستكون مغلفة بمجموعة أعرض – وأكثر طموحاً بكثير – من أهداف التنمية المستدامة الواجب تحقيقها بحلول عام ٢٠٣٠.

والتنمية البشرية والتنمية الاقتصادية مترابطتان أشد الترابط. فالتنمية البشرية، حسب تعريفها الواسع، هي الهدف الأول للتنمية الاقتصادية. وفي الوقت ذاته، تعد التنمية الاقتصادية وسيلة أساسية لتحقيق التنمية البشرية. ولذلك، فإن أنجع وسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية هي السعي إلى تحقيق هذين الهدفين معاً من خلال اتباع سياسات تقيم توازناً بين الاثنين وتأخذ كلياً في الحسبان آثارهما المباشرة وغير المباشرة على كلا البعدين. وقد كان ذلك أحد جوانب الإخفاق الرئيسية للسياسات الاقتصادية التي كانت تركز بصورة رئيسية على مراقبة التضخم والحد من الاختلالات الخارجية في الثمانينات والتسعينات. وفي المقابل، إن السعي إلى تحقيق أهداف التنمية البشرية من دون التصدي للأسباب الاقتصادية الأساسية سيؤدي في أفضل الأحوال إلى تقدم غير مستدام، بل وحتى غير مجدٍ في الأجل الطويل. فالفقر، وسوء التغذية، وتدني مستوى الصحة والتحصيل العلمي، تشكل في الواقع جزءاً من حلقة مفرغة تؤدي دوراً رئيسياً في منع أقل البلدان نمواً من التقدم اجتماعياً واقتصادياً. وتثير جميع هذه المشكلات الاجتماعية عقبات كأداء أمام الاستثمار الإنتاجي وتعوق في نهاية المطاف التنمية الاقتصادية. وضعف الأداء الاقتصادي يقلل، هو الآخر، من القدرة على الحد من الفقر ومن الموارد اللازمة لتعزيز الصحة والتعليم، فيخلق بذلك حلقة مفرغة خبيثة.

ويستدعي كسر هذه الحلقة المفرغة وتحويلها إلى حلقة مفيدة استدامةَ الزيادات في إنتاجية العمل، وهو ما يشكل، مع استحداث الوظائف، عاملاً أساسياً لتحقيق النمو الاقتصادي طويل الأمد. ويسمح ذلك بتسجيل ارتفاع مستمر في مداخيل العمل الحقيقية اللازمة للحد من الفقر وتحقيق التنمية البشرية. ولا سبيل إلى بلوغ هذا الهدف إلا من خلال تحول هيكلي، تُنقل في إطاره الموارد من الأنشطة الأقل إنتاجية إلى أنشطة أكثر إنتاجية ويستطيع فيه الاقتصاد توليد أنشطة دينامية دائمة التجدد تتسم بإنتاجية أعلى. وهذا التحول ضروري في سياق أهداف التنمية المستدامة المقررة. ولم يشهد سوى عدد ضئيل من أقل البلدان نمواً تحولاً اقتصادياً كبيراً منذ عام ١٩٩٠، ويشكل هذا الإخفاق إلى حد كبير سبب أدائها الضعيف عموماً في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

ولمّا كانت أهداف التنمية المستدامة المقترحةُ أكثر طموحاً حتى من الأهداف الإنمائية للألفية، فإن بلوغها سينطوي بالضرورة على تحديات أكبر. ويتفاقم هذا الوضع بانعدام استقرار البيئة الخارجية حالياً، واستمرار الصعوبات التي يواجهها الاقتصاد العالمي في أعقاب الأزمة المالية. لذا فإن بلوغ الأهداف الجديدة لن يحدث بأقل من ثورة في الأداء الاقتصادي لأقل البلدان نمواً. وعلى الأخص، سيستلزم بلوغ تلك الأهداف إحداث تحول هيكلي على نطاق لم يسبق له مثيل في هذه البلدان.

وسيقتضي تحقيق أهداف التنمية المستدامة أيضاً زيادات كبيرة في دخل أفقر الناس. وفي عام ٢٠١٠، كان متوسط دخل أفقر خمسة في المائة من السكان في أقل البلدان نمواً ككل

يناهز ٠,٢٥ دولار يومياً. وسوف يتطلب رفع هذه النسبة إلى ١,٢٥ دولار في اليوم بحلول عام ٢٠٣٠ حدوث زيادة بمقدار خمسة أضعاف؛ ويعني ذلك تحقيق نمو سنوي في دخل الفرد متوسطه ٨,٣ في المائة. ويفوق هذا المعدل ثلاثة أضعاف المعدل الذي تحقق حتى في ظل الظروف الاقتصادية الملائمة التي سادت خلال الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٠ (٢,٧ في المائة سنوياً)، و٢٠ ضعفاً من المعدلات المسجلة على مدى العقدين الماضيين (٠,٤ في المائة سنوياً). وحتى إذا تحقق ذلك فسيبقى نحو ٢ إلى ٣ في المائة من السكان معتمدين على تحويلات الدخل للإفلات من الفقر المدقع.

وفي البعض من أقل البلدان نمواً، تحصل أفقر شرائح السكان على دخل أعلى بكثير، وقد تكون مجابهة التحدي أسهل في هذه الحالة. فقد خفضت بوتان بالفعل نسبة الأشخاص الذين يعيشون في فقر (في مستوى ١,٢٥ دولار في اليوم) إلى أقل من خمسة في المائة. وتتراوح معدلات الفقر في خمسة بلدان أخرى من أقل البلدان نمواً (جيبوتي، وسان تومي وبرينسيبي، والسودان، وكمبوديا، واليمن) بين ١٣ و٢٠ في المائة. بيد أن ثمة على الطرف الآخر خمسة من أقل البلدان نمواً (بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزامبيا وليبريا ومدغشقر) كانت معدلات الفقر فيها تتراوح بين ٧٥ في المائة و٨٥ في المائة في عام ٢٠١٠. وإجمالاً، يبلغ متوسط دخل أفقر خمسة في المائة من هذه البلدان ٠,١٣ دولار في اليوم، مما يتطلب تحقيق نمو سنوي بمعدل ١٥ في المائة للوصول إلى ١,٢٥ دولار في اليوم بحلول عام٢٠٣٠. لذا فإن هذه البلدان تواجه تحدياً ضخماً.

والمطلوب ليس مجرد زيادة في الإنتاجية العامة فحسب، بل أيضاً توفير فرص العمل المنتج والمجزي (التي تشمل التي تشمل فرص عمل للحساب الخاص) للقوة العاملة برمتها، مع تحقيق إنتاجية عالية بما يكفي لإبقاء الدخل فوق خط الفقر. ويعني ذلك زيادة الطلب على نحو أسرع من زيادة إنتاجية اليد العاملة. فإذا زيدت إنتاجية اليد العاملة دون أن يزداد الطلب (المحلي والأجنبي) بالسرعة ذاتها على الأقل، فستتراجع فرص العمل أو يُدفع العمال خارج القطاعات ذات الإنتاجية المتزايدة في اتجاه قطاعات "الملاذ" الأدنى إنتاجية، أي الاقتصاد غير المنظم والزراعة الأسرية. و في كلتا الحالتين، سوف يزداد الفقر بدلاً من أن ينخفض.

فلا نهج السوق الليبرالية الجديدة ولا نموذج شرق آسيا المعتمد على تدخل أكبر من جانب الدولة والقائم على التصنيع الموجه نحو التصدير يبدوان قادرين على توفير فرص العمل للجميع وبإنتاجية عالية بما يكفي. ففي كل من أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء، زاد النموذج الليبرالي الجديد كفاءة التصنيع بالدرجة الأولى من خلال دفع المنتجين غير الأكفاء نسبياً خارج نطاق الأعمال، بينما فقدت الشركات الناجية أيدي عاملة. وفي حين أدى ذلك إلى زيادة إنتاجية العمل في

قطاع التصنيع، انخفض مجموع العمالة في هذا القطاع. وكانت النتيجة عملية تحول هيكلي معكوس انتقلت فيها اليد العاملة من قطاع التصنيع إلى قطاعات أدنى إنتاجية، لا سيما القطاع غير المنظم.

ونموذج شرق آسيا أكثر تيسيراً للتحول الهيكلي من حيث إنه يشجع العمالة في قطاع التصنيع. ومع ذلك، من الواضح أن ذلك وحده لا يكفي للقضاء على الفقر في غضون ١٥ سنة في معظم أقل البلدان نمواً. وقد تراجع مستوى ذروة العمالة في التصنيع على مدى أجيال متعاقبة من البلدان حديثة العهد بالتصنيع، إذ انتقل من أكثر من ٣٠ في المائة في ألمانيا والمملكة المتحدة إلى حوالي ١٥ في المائة في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية والاقتصادات الآسيوية التي بدأت عملية إلغاء للتصنيع سابقة لأوانها. وهذا أقل بكثير من زيادة الوظائف ذات الأجر الأعلى اللازمة للقضاء على الفقر في معظم أقل البلدان نمواً.

ويشير هذا التحليل إلى أن العمالة في قطاع التصنيع وحده لا تكفي لتوليد القدر اللازم من الوظائف جيدة الأجر للقضاء على الفقر؛ فسيكون من الضروري أيضاً تعزيز الإنتاجية والدخل في القطاعات الأخرى، لا سيما الزراعة والخدمات. وتكتسي الزراعة، على وجه الخصوص، أهمية حاسمة للحد من الفقر في أقل البلدان نمواً. وتعيش غالبية سكان أقل البلدان نمواً في المناطق الريفية، فيما عدا استثناءات قليلة (أنغولا، وتوفالو، وجيبوتي، وسان تومي وبرينسيبي، وغامبيا، وهايتي، حيث يعيش ٣٦ إلى ٤٩ في المائة من السكان في المناطق الريفية). وفي ٢٠ بلداً، منها ثلاثة من البلدان الخمسة المصدرة للمصنوعات، تتراوح نسبة سكان الأرياف بين ٧٠ و٩٠ في المائة. وفي جميع المناطق النامية في أقل البلدان نمواً يكون معدل الفقر عادة أعلى أيضاً في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية، حتى بحساب الفروق في تكاليف المعيشة، رغم أن هذا الاتجاه قد تناقص على مرّ الزمن فيما يبدو.

لذا فسكان المناطق الريفية، في الغالبية العظمى من أقل البلدان نمواً، هم الأحوج إلى الدخل الإضافي اللازم للقضاء على الفقر. وحتى في حال حدوث نمو غير محدود في العمالة في المناطق الحضرية، فإن احتمال القضاء على الفقر من خلال التنمية الصناعية وحدها سيكون مقيداً باعتبارات اجتماعية وبيئية تتعلق بوتيرة التوسع الحضري. وعلاوة على ذلك، يحد الفائض الكبير في اليد العاملة في الزراعة صغيرة النطاق في معظم أقل البلدان نمواً من القدرة على زيادة الإنتاجية الزراعية دون حدوث انخفاض كبير في العمالة. ويفهم من ذلك أن تنويع الاقتصادات الريفية بإدخال أنشطة غير زراعية وتوليد مصادر دخل غير زراعية في المناطق الريفية لا بد أن يكونا هدفين رئيسيين. وحتى في البلدان المعتادة على تصدير السلع المصنعة، من المرجح أن يكون ذلك مكملاً ضرورياً للمزيد من التصنيع إذا أريد القضاء على الفقر بحلول عام ٢٠٣٠.

التحول الهيكلي وإنتاجية اليد العاملة في أقل البلدان نمواً

إن التنمية الاقتصادية عملية طويلة وصعبة تقتضي زيادات تدريجية في إنتاجية العمل إلى جانب تغييرات واسعة النطاق في هيكل الاقتصاد، إذ تظهر قطاعات جديدة ورئيسية تعزز استحداث فرص العمل و/أو الارتقاء التكنولوجي. وفي المدى القصير، يمكن لأي من هذه الآليات، حتى بمعزل عن الأخرى، أن تدفع عجلة النمو. بيد أن التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تكون مستدامة في الأجل المتوسط إلى الطويل إلا إذا اقترن تحسين الإنتاجية بتحولات في هيكل الاقتصاد.

وزيادات إنتاجية اليد العاملة ضرورية للحفاظ على نمو الدخل والأجر المطلوب لتحقيق الأهداف الإنمائية المنشودة. كما يهيئ نمو إنتاجية اليد العاملة الظروف اللازمة لحدوث تحول هيكلي بزيادة القيمة المضافة بقدر متفاوت بين مختلف القطاعات. ويساهم التحول الهيكلي بدوره في نمو الإنتاجية ككل، وذلك بتحويل الموارد نحو القطاعات الأكثر إنتاجية. لذا فمن دون تحول هيكلي، ستظل نسبة كبيرة من المكاسب الممكنة في الإنتاجية غير مستغلة. وبالمثل، فمن دون إطلاق ديناميات إنتاجية اليد العاملة، سيعرقَل التحول الهيكلي على نحو خطير.

وعلى مدى الفترة ١٩٩١-٢٠١٢، نما نصيب الفرد من الناتج بمعدل سنوي لم يبلغ متوسطه سوى ٢,٦ في المائة في أقل البلدان نمواً، وإن بتباينات كبيرة بين تلك البلدان. وكان أداء البلدان ذات الصادرات المختلطة والبلدان المصدرة للمصنوعات (وتهيمن على هذه الفئة الأخيرة أقل البلدان نمواً الآسيوية) أفضل من المتوسط، إذ حققت نمواً بمعدل سنوي متوسطه ٣,٣ في المائة. وتتألف المجموعة الثانية من فئات البلدان التي حققت نمواً أبطأ – أي بمعدلات سنوية تراوحت بين ١,٩ في المائة و٢,٧ في المائة – من بلدان مصدرة للوقود وللخدمات. وأخيراً، في البلدان المصدرة للمعادن والمنتجات الغذائية والزراعية، اتسم نصيب الفرد من الناتج إما بالركود أو بالتراجع على مدى الفترة. وجميع اقتصادات هاتين المجموعتين من البلدان المصدرة اقتصادات أفريقية، باستثناء جزر سليمان. وإجمالاً، كان الأداء الاقتصادي لأقل البلدان نمواً الأفريقية، كما يتبين من نصيب الفرد من ناتجها، دون أداء مثيلتها في المناطق الأخرى.

ويظهر قياس التحول الهيكلي بالتغيرات في حصة القطاعات من العمالة أن البلدان المنتجة للسلع المصنعة، ومعظمها بلدان آسيوية، سجلت أسرع معدل تحول، مع انخفاض بنسبة ١٦,٢ في المائة في حصة القطاع الزراعي من العمالة. وهذه المجموعة من أقل البلدان نمواً تلتها مجموعة البلدان

المصدرة للخدمات والبلدان ذات الصادرات المختلطة، حيث انخفضت حصة الزراعة من العمالة بنسبة ١٠ في المائة و٩ في المائة على التوالي. وتأتي في الطرف المقابل البلدان المصدرة للسلع الغذائية والزراعية والبلدان المصدرة للمعادن، التي تهيمن عليها في الحالتين أقل البلدان نمواً الأفريقية، حيث كان التحول الهيكلي في العمالة ضئيلاً أو معدوماً.

وترتبط التباينات في معدلات نمو إنتاجية اليد العاملة بين المجموعات ارتباطاً وثيقاً بديناميات هياكلها الاقتصادية. فقد تخلفت أقل البلدان نمواً الأفريقية وهايتي عن ركب المجموعات الإقليمية الأخرى من أقل البلدان نمواً، إذ نمت إنتاجية اليد العاملة فيها بمعدل سنوي متوسطه ١,٦ في المائة خلال الفترة ١٩٩١-٢٠١٢. ويعادل هذا نصف معدل النمو السنوي المسجل في أقل البلدان نمواً الآسيوية. ويظهر نمط مغاير في أقل البلدان نمواً الجزرية، حيث انخفضت إنتاجية اليد العاملة من حيث القيمة النسبية حتى عام ٢٠٠٣، وعند ذلك انعكس الاتجاه بحدة نحو الأعلى. والأداء الاقتصادي المذهل المسجل مؤخراً في هذه المجموعة من أقل البلدان نمواً يعزى بقدر كبير إلى زيادة في استغلال موارد النفط والغاز في تيمور - ليشتي، مما دفع متوسط معدل النمو السنوي في المجموعة إلى ٥,٨ في المائة.

والتحديات التي تواجهها أقل البلدان نمواً من أجل زيادة إنتاجية اليد العاملة تغدو أكثر وضوحاً عندما تصنف ضمن مجموعات بحسب مجال تخصصها التصديري. فالبلدان التي حققت أفضل أداء هي البلدان المصدرة للمصنوعات والبلدان ذات الصادرات المختلطة. وعلى الرغم من أنها استهلت فترة التسعينات بانخفاض في إنتاجية اليد العاملة مقارنة بالبلدان النامية الأخرى، فقد تمكنت من تثبيت الأوضاع منذ ذلك الوقت، وتحقيق معدل نمو سنوي في إنتاجية كل عامل متوسطه ٢,٩ في المائة. أما أقل البلدان نمواً التي حققت أضعف أداء فهي البلدان المصدرة للمنتجات الغذائية والزراعية والبلدان المصدرة للمعادن. فقد انخفضت إنتاجية اليد العاملة في الفئة الأولى بالقيمة المطلقة بمعدل سنوي ناهز متوسطه ٠,٨ في المائة أثناء الفترة ١٩٩١-٢٠١٢، بينما سجلت ركوداً في البلدان المصدرة للمعادن.

وعلى العموم، شهدت البلدان الأقل نمواً التي حققت نمواً سريعاً زيادة مهمة في إنتاجية اليد العاملة وتحولات هيكلية كبيرة في حصص العمالة في جميع القطاعات، أي الزراعة والصناعة والخدمات. وخلال الفترة ١٩٩١-٢٠١٢، شهدت البلدان التي يبلغ متوسط نموها السنوي ٣ في المائة أو أكثر نمواً أسرع في الإنتاجية داخل القطاعات، وتغيرات أعمق في حصص القطاعات من العمالة. وكانت هذه البلدان بالأساس بلداناً مصدرة للمصنوعات. وعلاوة على ذلك، كانت هذه

المجموعة من أقل البلدان نمواً هي الوحيدة التي تفوقت على البلدان النامية الأخرى من حيث نسبة المكاسب الإجمالية المسجلة في الإنتاجية بفضل إعادة توزيع اليد العاملة داخل القطاعات.

وهكذا فإن التحول الهيكلي والزيادات المستمرة في إنتاجية اليد العاملة يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بنمو الدخل، وهو نمو ضروري بدوره لبلوغ الأهداف الإنمائية. وهذه الصلة المزدوجة تفسر جزئياً سبب وجود ارتباط قوي وإيجابي بين درجة بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية ونطاق التحول الهيكلي في مختلف اقتصادات أقل البلدان نمواً. بيد أن التحول الهيكلي يمكن أن يسهل أيضاً تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بصرف النظر عن تأثيره في دخل الفرد. وفي مستوى معين من نمو الدخل، يمكن لارتفاع في الأجور مرتبط بزيادات في الإنتاجية أن يسهل القضاء على الفقر والتقدم صوب بلوغ ما تبقى من الأهداف الإنمائية للألفية. وبالمثل، يُرجح أن يفضي تحويل موارد من قطاع الموارد الطبيعية إلى قطاع التصنيع، على سبيل المثال، إلى استحداث فرص عمل جديدة حتى من دون تغيير في إجمالي الإنتاج. وبناء عليه، يستنتج تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٤، فيما يتعلق بعدد من الأهداف الإنمائية للألفية، أن الترابط بين النمو ومعدل بلوغ تلك الأهداف كان أكبر بكثير في البلدان التي أنجزت تحولاً هيكلياً أسرع نسبياً منه في الاقتصادات التي تأخرت في هذا التحول. وفي الحالة الأخيرة، كان أثر نمو الدخل في التنمية البشرية قريباً من الصفر.

ولم يرتبط النمو الاقتصادي بتحول هيكلي وزيادات مستمرة في إنتاجية اليد العاملة وتقدم حاسم صوب الأهداف الإنمائية للألفية إلا في عدد قليل من أقل البلدان نمواً. فمعظم أقل البلدان نمواً شهدت نمواً اقتصادياً قوياً في العقد الأول من هذا القرن، لكن التحول الهيكلي فيها كان ضئيلاً. ويستدعي هذا الاختلاف بحث المسألة بإمعان، بما في ذلك دراسة تجربة البلدان النامية غير المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً والتي حققت نجاحاً أكبر في تكوين حلقة إيجابية جمعت بين التحول الهيكلي ونمو الإنتاجية والتنمية البشرية في العقود الأخيرة. وقد مكنها ذلك من الشروع في عملية تنمية دائمة ومن ثم تحقيق أداء جيد في ضوء الأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن أن توفر السياسات التي اعتمدتها تلك البلدان دروساً مهمة لأقل البلدان نمواً في سعيها إلى بلوغ الأهداف الإنمائية الجديدة في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ومن الأهمية بمكان بالنسبة لأقل البلدان نمواً وضع إطار سياساتي يكون قادراً على تعزيز نمو إنتاجية اليد العاملة وتيسير تحويل الموارد تدريجياً نحو قطاعات أكثر إنتاجية في سياق عملية تنميتها.

التغيير الهيكلي وإنتاجية اليد العاملة والسياسات الإنمائية في مجموعة مختارة من البلدان النامية غير المدرجة في فئة أقل البلدان نمواً

ينظر تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٤ في الدروس التي قد يتسنى لأقل البلدان نمواً استخلاصها من تجارب النمو الناجحة في أربعة بلدان نامية غير مدرجة في فئة أقل البلدان نمواً، وهي :شيلي، والصين، وموريشيوس، وفييت نام. ويعزى اختيار هذه البلدان في جزء منه إلى نجاحها في بلوغ معظم الأهداف الإنمائية للألفية في غضون فترة زمنية قصيرة نتيجة لما حققته من تنمية اقتصادية واجتماعية سريعة، وفي جزء آخر إلى كونها تجسد مجموعة واسعة من الشروط والظروف، بما فيها الحجم والموقع الجغرافي والحالة السياسة والتاريخ والخصائص الديمغرافية. ونطاق ناتج هذه البلدان المحلي الإجمالي للفرد في أولى مراحل إصلاحاتها الاقتصادية شبيه بنطاق الناتج المحلي الإجمالي للفرد في أقل البلدان نمواً في عام ٢٠١٣. وتنتمي هذه البلدان إلى ثلاث مناطق نامية، ويتراوح عدد سكانها من ١,٣ مليون نسمة في موريشيوس إلى ١,٣ مليار نسمة في الصين، وتختلف اختلافاً كبيراً من حيث الخلفيات السياسية والثقافية والتاريخية والهياكل الاجتماعية. وتتباين هياكل إنتاجها أيضاً تبايناً شاسعاً: فقد رسخت الصين مكانتها كورشة التصنيع في العالم، ولا يزال اقتصاد شيلي يعتمد اعتماداً شديداً على السلع الأساسية القائمة على الموارد، في الوقت الذي تعتمد فيه فييت نام وموريشيوس على مزيج من الاثنين.

والدروس المستخلصة مما سبق من تجارب البلدان في مجال التنمية يجب أن تفسر تفسيراً بالغ الحذر عند الاستفادة منها لإرشاد الاستراتيجيات في بلدان أخرى. وينطوي فهم التجارب القطرية الدينامية على مخاطر تحليلية، وقد يكون عرضة لإعادة التأويل بمرور الزمن بسبب قصور في فهم القوى المحركة للنمو والتنمية. بيد أنه لن يكون من الحكمة أيضاً افتراض عدم إمكانية استخلاص أي أفكار أو دروس من الحالات الناجحة. وتتعلق الدروس العامة المستخلصة من التجارب، في المقام الأول، "بالأثر الإثباتي" للسبل التي يمكن بها إحداث التغيير الهيكلي، والأنواع الرئيسية من الأدوات السياساتية والاستراتيجيات والترتيبات المؤسسية والابتكارات التي تسهم في هذه العملية. ومن اليسير بما فيه الكفاية تحديد الملامح العامة للتحول الهيكلي، بعد حدوثه، لكن التفاصيل الدقيقة والتوجيهات السياساتية المحددة يجب بالضرورة أن تستند بقوة إلى الظروف المتوقعة لكل بلد على حدة.

ويتطلب التحول الهيكلي في المقام الأول سياسات تشجع الاستثمار في مجموعة من القطاعات والأنشطة الأعلى إنتاجية وفي زيادة إنتاجية الأنشطة المنتجة القائمة، وكلاهما يستدعي أنواعاً من الابتكار مختلفة. وفي حين توجد مجموعة واسعة من الأدوات السياساتية لهذه الأغراض، بالاستناد إلى الحالات القطرية الأربع، يُسلط الضوء على ثلاثة مجالات عامة ومترابطة للسياسة المحلية، ذات أهمية حاسمة للحفاظ على عملية التحول الاقتصادي. ويتمثل مجال السياسة الأول في تعبئة الموارد من جانب القطاعين العام والخاص. ويُقصد بذلك أدوات جمع وتعبئة الموارد اللازمة للاستثمار في الأنشطة المنتجة، بما في ذلك البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية. ويؤدي النظامان المالي والمصرفي دوراً حاسماً في تحديد الكيفية التي يمكن بها تعبئة الموارد وتخصيصها، وباستطاعتهما تغيير حيز المناورة في مجال السياسة الثاني. ويتعلق المجال الثاني بالسياسات الصناعية والقطاعية، التي يشجع صناع السياسات من خلالها تطوير أنشطة اقتصادية أو جهات فاعلة اقتصادية محددة (أو مجموعة من تلك الجهات) على أساس الأولويات الإنمائية الوطنية. وهي تشمل سياسات أفقية (مطبقة في جميع القطاعات، وذلك مثلاً من أجل التصدي لعيوب السوق على نطاق الاقتصاد ككل وللمؤثرات الخارجية) وسياسات عمودية (لا تطبق إلا على قطاعات أو أنشطة مختارة)، على الرغم من وجود قدر لا بأس به من التداخل والتكامل بين الفئتين.

وثالثاً، يتطلب نجاح التحول الهيكلي أشكالاً ملائمة من سياسات الاقتصاد الكلي. وإذ تعتبر سياسات الاقتصاد الكلي في العادة سياسات تركز على إدارة إجمالي المتغيرات في الأمد القصير، إلا أن لها أيضاً آثاراً طويلة الأجل قد تكون حاسمة لنجاح التحول الهيكلي. وتكتسي آثارها في الاستثمار العام، وفي توافر الائتمان وتكلفته، وفي سعر الصرف الحقيقي، وفي الطلب المحلي، أهمية خاصة.

ومن الأمور البالغة الأهمية أن دراسة تشكيلات السياسات الخاصة بكل من هذه الحالات القطرية الأربع في ظروف زمنية محددة تبرز الروابط القائمة بين زيادة الاتساق بين هذه المجالات السياساتية الثلاثة وأشكال من التحول الاقتصادي الهيكلي أكثر دينامية. وفي كل من هذه البلدان، أدخل صناع السياسات في حالات كثيرة تعديلات انتقائية على الأدوات السياساتية والترتيبات المؤسسية التي لا تتفق مع المشورة التقليدية المقدمة في ذلك الوقت في مجال السياسات الاقتصادية، وذلك كي تعكس بصورة أفضل المصالح والشواغل والأهداف الإنمائية المحلية. وهكذا تكشف هذه التجارب القطرية (وإن بدرجات متفاوتة) عدم اهتمام السلطات الوطنية بأفضل الممارسات في مجال وضع السياسات، بقدر اهتمامها بأفضل سبل المواءمة بين السياسات والقدرات المؤسسية.

وكثيراً ما تعتبر شيلي نموذجاً للتقيد بمبادئ السوق، لكن إصلاحاتها السوقية تعكس في الواقع نهجاً أكثر عملية ومرونة، لا سيما في أواخر الثمانينات وفي التسعينات. ومن الناحية المالية، خاضت

شيلي عملية تحرير القطاع المالي في السبعينات، وانتهت أخيراً من عملية تحرير حساب رأس المال في عام ٢٠٠١. بيد أن مصرف BancoEstado (وهو مصرف تجاري تملكه الدولة) كان، ولا يزال، في الوقت ذاته يضطلع بدور رئيسي في القطاع المالي في البلد، ويقدم طائفة من الخدمات المالية إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وإلى صغار المدخرين. وقد وضعت الحكومة أيضاً برنامجين متخصصين من أجل تمويل التعاون بين الشركات المحلية ومنظمات البحوث بهدف حفز التعلم والابتكار داخل الصناعة المحلية وتعزيز التحول الهيكلي.

وتمكنت شيلي من تنويع اقتصادها تدريجياً من إنتاج النحاس إلى أجزاء أخرى من سلسلة القيمة في قطاع التعدين، كما طورت الأنشطة ذات القيمة المضافة التي تتصل بالموارد الطبيعية كصنع المنتجات الغذائية، والحراجة وصناعة الأثاث الخشبي، واللباب والورق، والمواد الكيميائية. وقد تباين نمط ودرجة اعتماد الحكومة على الأدوات السياساتية والمؤسسات والحوافز بحسب الظروف الأولية الخاصة بالقطاع. ومن الثمانينات إلى بداية ومنتصف العقد الأول من القرن، أعطت شيلي الأولوية، في نهج سياستها الصناعية، للسياسات "الأفقية" (أو "الوظيفية")، وهي سياسات رئي منها التغلب على أوجه إخفاق سوقي محددة في مختلف القطاعات التي اعتمدت على الميزات النسبية القائمة. غير أن السلطات الشيلية سلمت أيضاً، في منتصف العقد الأول من القرن، بضرورة اعتمادها أيضاً سياسات "عمودية" تنطوي على تدخلات استراتيجية واضحة واستثمارات في قطاعات وشركات مختارة.

ويتمثل جانب مهم آخر من جوانب جهود شيلي الهادفة إلى تنويع الصادرات في الدور الذي تؤديه الحكومة في التفاوض على اتفاقات التجارة الحرة الثنائية والإقليمية مع أهم الجهات المستوردة للسلع والخدمات الشيلية. وفي معظم الحالات، نجح البلد في التغلب على القيود التجارية المحتمل فرضها على صادراته، وحافظ في الآن ذاته على حيز السياسات اللازم للمضي في تنفيذ استراتيجية سياسته الصناعية، وعلى وجه الخصوص، ضمان قدرته على استخدام سياسات تحوطية على مستوى الاقتصاد الكلي وضوابط رأس المال.

وكان تناسق سياسات الاقتصاد الكلي، لا سيما في التسعينات، شديد الأهمية أيضاً لاستراتيجية التنمية ككل. فمن جهة، سعت شيلي إلى أن تظل مفتوحة أمام الاستثمار الأجنبي المباشر، لكنها لم تشجع تدفقات المضاربة والتدفقات القصيرة الأجل. ومن جهة أخرى، تدخل صناع السياسات في أسواق الصرف الأجنبي لإدارة سعر الصرف، وعملوا في الآن ذاته على التعويض عن تراكم احتياطيات النقد الأجنبي بتعقيم آثاره في العرض النقدي عن طريق إصدار السندات الحكومية. وقد ساعدت هذه المجموعة من السياسات شيلي على حماية وتعزيز استراتيجيتها الإنمائية، التي ركزت

على نمو الصادرات وتنويعها. غير أن تشكيلة السياسات ظلت على حالها في أواخر التسعينيات، و لم تشدَّد بهدف التصدي للزيادة المفاجئة في تدفقات رأس المال الوافدة في ذلك الوقت، وهو ما قلل في نهاية المطاف من فعالية الخلطة السياساتية.

ويجسد انتقال الصين من اقتصاد مخطط نهجاً تقليدياً اتسم بنمط اندماج تدريجي واستراتيجي في الاقتصاد العالمي. ويدخل في صميم الاستراتيجية الصينية نهج يعطي الأولوية للاقتصاد الجزئي في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية، بدلاً من النهج الذي يعطي الأولوية للاقتصاد الكلي والأفضلية للحلول السياساتية الشاملة للاقتصاد برمته. ويبدأ النهج الأول بتحسين الحوافز، لا سيما من خلال الترتيبات المؤسسية، باعتبار ذلك خطوة أولى ضرورية صوب زيادة تحرير الأسواق.

وخلال جزء كبير من فترة الإصلاح، حشدت الصين الموارد خصوصاً من خلال عدم توزيع الأرباح وتطبيق ما يُعرف بـ "الانضباط المالي"، الأمر الذي لم يترك للمدخرين إلا خيارات قليلة تتيح لهم فقط وضع أموالهم في المصارف التي تملكها الدولة. لكن السلطات الصينية قامت، في الوقت نفسه، بتحويل النظام المصرفي الأحادي إلى نظام مصرفي من مستويين حيث يُركز المصرف المركزي على السياسة النقدية (مثل إصدار العملة واحتواء التضخم) ومراقبة المصارف التجارية من خلال تنظيمها والإشراف عليها، بينما تُركز المصارف التجارية على تعبئة الموارد المالية وتخصيصها.

وقد طُبق النهج الصيني التسلسلي في الإصلاحات على القطاع الزراعي في بداية الأمر. وتحول تنظيم الوحدات الزراعية من نظام جماعي إلى "نظام مسؤولية الأسرة". ونشطت السلطات الصينية أيضاً في تعزيز تنويع المحاصيل والاتجاه نحو المحاصيل ذات القيمة الأعلى عن طريق البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد الزراعي المموَّلة من الدولة. وكان الهدف من الإصلاحات التي أُدخلت بعد ذلك على القطاع الصناعي في منتصف الثمانينيات تغيير هيكل الحوافز المقدمة إلى فرادى الشركات، مع تحسين البيئة العامة للأسواق التي تعمل فيها تلك الشركات. ومن الإصلاحات الرئيسية الأخرى التي أدخلت على القطاع الصناعي، في ذلك الحين، تخلي الدولة عن قوتها الاحتكارية في مجالات مختارة: إذ ركزت الدولة على القطاعات الواسعة النطاق، لا سيما القطاعات "الأولية" بينما قلّصت بشدة حصتها في ملكية القطاعات "الفرعية" كقطاعات الطباعة والأثاث والمنتجات البلاستيكية.

ورافق هذه الإصلاحات المالية والصناعية التدريجية وضع إطار يتسق معها على مستوى الاقتصاد الكلي. واعتمدت السلطات الصينية نهجاً تقييدياً في السياسات المتعلقة بسعر الصرف وفتح حساب رأس المال، من أجل تحقيق هدفين اثنين هما المحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي المحلي وإتاحة المجال أمام الاقتصاد للاستفادة من التدفقات التجارية والرأسمالية. ويوضح ذلك سبب تثبيت

سعر صرف العملة الصينية مقابل الدولار منذ عام ١٩٩٥ وهو: تفادي ارتفاع قيمة العملة كي تبقى الصين منافسة في سوق الصادرات. وفي الوقت نفسه، تضمنت ضوابط رأس المال المعتمدة توجهاً "يُعطي الأولوية للاستثمار الأجنبي المباشر" ويهدف إلى تشجيع تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة الوافدة، التي اعتُبرت أكثر استقراراً، مقارنة بتدفقات حافظات الأوراق المالية التي اعتُبرت أكثر تقلباً.

وموريشيوس مثال آخر على الانفتاح الاقتصادي التدريجي وغير التقليدي. فقد اتبعت استراتيجية من مسارين أبقت على جزء من الاقتصاد منفتحاً تماماً فيما أبقت الجزء الآخر مغلقاً تماماً. وفيما يتعلق بتعبئة الموارد، طبقت موريشيوس خلال الثمانينيات ضوابط قوية على نظامها المالي الذي كانت تسيطر عليه المصارف التجارية. ومع أن الكثير من هذه التدابير أُلغي تدريجياً خلال التسعينيات، أبقت الحكومة مصرف التنمية في موريشيوس، وهو أحد الوكالات الحكومية الرئيسية التي تدعم الصادرات، تحت سيطرتها. وكان مصرف التنمية في موريشيوس، باستخدامه أسعار فائدة مدعومة لتعزيز السياسات الحكومية، مصدراً لحصة كبيرةٍ من الائتمان ورأس المال الأولي المستخدمين في تنويع الاقتصاد بدلاً من أن يبقى معتمداً على محصول واحد. وعقب أزمة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، زادت الحكومة من تركيزها على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وحُوِّل مصرف التنمية في موريشيوس إلى مصرفٍ لدعم المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة الحجم.

وحتى منتصف الستينيات، كانت مطاحن السكر وما يرتبط بها من أعمال لا تزال النشاط الصناعي الأساسي في موريشيوس إلى أن اعتمدت الحكومة سياسة إبدال الواردات لحفز تنويع الصادرات. وفي عام ١٩٧٠، غيرت الحكومة استراتيجيتها لتشجيع الصناعات الموجهة نحو التصدير عن طريق سن قانون مناطق تجهيز الصادرات الذي نص على مجموعة من الحوافز. وكانت موريشيوس في السبعينيات لا تزال اقتصاداً محمياً للغاية بمعدل وسطي عالٍ من الحماية وهيكل تعريفات غير موحدة. وتواصلت هذه السياسة في الثمانينيات والتسعينيات، رغم أن مستوى الحماية تراجع مع مرور الزمن. وقد تعززت عملية الانفتاح غير التقليدية التي أجراها البلد من خلال إتاحة شركائه التجاريين لمنتجاته إمكانية الوصول التفضيلي لضمان ربحية إنتاجه من السكر والملابس والأنسجة، التي مثلت الجزء الأكبر من صادراته، خصوصاً في الثمانينيات والتسعينيات.

واستخدمت موريشيوس، ضمن إطار الاقتصاد الكلي ترتيبات مختلفة لربط سعر الصرف في الثمانينيات لتحقيق الاستقرار لعملتها قبل الانتقال إلى تعويم موجه بحلول منتصف التسعينيات. ورغم أن موريشيوس لا تطبق سوى القليل من ضوابط رأس المال حالياً، فإن مصرف موريشيوس مُكلفٌ بضمان القدرة التنافسية لصادرات البلد أولاً، والحفاظ على استقرار الأسعار ثانياً.

واعتمدت فييت نام مجموعة من السياسات من شأنها أن تغير الهيكل الأساسي لاقتصادها، لأنها تُعطي الأفضلية لاتباع نهج إصلاح اقتصادي تدريجي "مزدوج المسار" عوضاً عن نهج التنفيذ السريع "دفعة واحدة". ولاستراتيجية "التجديد" (doi moi) الاقتصادي التي أُطلقت عام ١٩٨٦ هدفان رئيسيان. الأول هو ترتيب الانتقال من الاقتصاد الموجه مركزياً إلى اقتصاد قائم على السوق من خلال السماح بأسعار محلية تعكس الأسعار المطبقة دولياً، وزيادة عدد الكيانات العاملة في التجارة، وإزالة الاختلالات في أسعار الصرف، وإصلاح الإدارة الرشيدة للمشاريع بما يتيح تنظيماً غير مباشر من خلال أسعار السوق. أما الهدف الثاني فهو يتمثل في دعم الصناعات الموجهة نحو التصدير للتصدي لحالة مناهضة الصادرات التي كانت سائدة في النظام الاقتصادي السابق.

وفيما يتعلق بتعبئة الموارد، بدأت فييت نام أول إصلاح رئيسي للقطاع المالي عام ١٩٨٨ عن طريق إنشاء نظامٍ مصرفي من مستويين مماثلٍ للنظام المعتمد في الصين.

وبدأت استراتيجية التجديد التي اتبعتها فييت نام بالقطاع الزراعي، خصوصاً زراعة الأرز. ففي الفترة ١٩٨٨-١٩٨٩، فُككت المزارع الجماعية وقُسمت الأراضي بين الأُسر المعيشية العاملة في الزراعة، التي اعتُرف بها بوصفها الوحدة الأساسية في الإنتاج الزراعي. وتمثلت المبادرة الرئيسية الأخرى في إجراء إصلاحات في المؤسسات لتنعم بالمزيد من الاستقلالية في مجال الأنشطة التجارية، وتحسين المناخ العام للأسواق، بما في ذلك السماح بدخول الشركات المملوكة من الأجانب. وعُززت الإصلاحات المحلية بتوقيع اتفاقات وشراكات تجارية دولية. ورغم تقليص وتثبيت جميع التعريفات الجمركية، استخدمت فييت نام مؤخراً جوانب المرونة التي يتيحها نظام التجارة العالمي لرفع التعريفات الجمركية إلى المستوى المثبت للتعريفة فيما يتعلق بطائفة من المنتجات.

وأخيراً، اعتمد البلد إطاراً سياساتياً غير تقليدي على مستوى الاقتصاد الكلي يجمع بين سعر صرفٍ مستقر وتنافسي وضوابط قوية على تدفقات رؤوس الأموال منه وإليه، ويهدف في الوقت نفسه إلى تحقيق درجة من الاستقلالية في سياسته النقدية.

خطة تنمية لما بعد عام ٢٠١٥ خاصة بأقل البلدان نمواً

إن أهداف التنمية المستدامة المقترحة طموحة بشكلٍ استثنائي – أكثر بكثير من الأهداف الإنمائية للألفية. وتحقيق هذه الأهداف يتطلب نسبة من التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً تكون على الأقل مماثلة لنسبته في البلدان النامية الأخرى الأكثر نجاحاً، كما يتطلب أن يكون الحد من الفقر حتى أسرع مما هو عليه في الصين. والطموح إلى تحقيق ذلك أمر مُحبذٌ لكنه ينطوي على تحديات بالغة، خصوصاً وأن الآفاق الاقتصادية العالمية أقل مواتاة مما كانت عليه خلال معظم الفترة منذ عام ٢٠٠٠، ناهيك عن التحديات الإضافية الناشئة عن تغير المناخ.

وعلاوة على ذلك، تعمل اقتصادات أقل البلدان نمواً في اقتصاد عالمي مترابط، تمكنت فيه البلدان التي كانت سباقة في التصنيع من تجميع مزايا هامة من حيث التكلفة والإنتاجية، مما يجعل من الأصعب نسبياً على البلدان الحديثة التصنيع رفع مستوى هياكلها الإنتاجية وتنويعها. وفي هذا السياق، يكتسي اتباع سياسات حكومية مُحددة الأهداف وانتقائية وأكثر طموحاً أهمية بالغة في تغيير الهيكل الاقتصادي وتعزيز الدينامية الاقتصادية.

لكن هناك أكثر من شكل للتدخل السياساتي. فقد سبق للبلدان الناجحة أن استخدمت طائفة متنوعة من الترتيبات والسياسات المؤسسية تشمل تنمية الأسواق وتدابير للتطوير التكنولوجي، وإزالة الاختناقات في الهياكل الأساسية ودعم تطوير المشاريع. ولذلك، فإن وضع نموذج واحدٍ للتنمية وتقرير السياسات ليس أمراً عملياً. بل ينبغي النظر في وضع نهج واقعي بالاستنادً إلى خليط من السياسات التي يتم اختيارها لتناسب ظروفاً محددة. وقد حدد *تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٤* أنواع الأدوات السياساتية التي يمكن أن تساعد في تعزيز التحول الهيكلي وتتيح تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويقترح التقرير أيضاً ما سيتعين إدخاله من إصلاحات على النظام الاقتصادي العالمي واتخاذه من تدابير الدعم الدولية.

تعبئة الموارد: يكتسي الاستثمار الإنتاجي أهمية مركزية في التحول الاقتصادي. إلا أن وجود مؤسسات مالية متخلفة في غالبية أقل البلدان نمواً، إلى جانب محدودية فرص الاستثمار الإنتاجي المجدي تجارياً بمستويات مخاطر متدنية إلى حد مقبول في تلك البلدان، يسهم في استمرار معدلات الاستثمار المتدنية بشكل مزمن. ولذلك، ينبغي أن تعزز حكومات أقل البلدان نمواً الجهود الرامية

إلى تطوير القطاع المالي الموجه نحو الاستثمار الإنتاجي، مع خلق فُرصٍ للاستثمار الخاص في الأنشطة التي تُعزز التحول الاقتصادي.

وأدى الاستثمار الأجنبي المباشر دوراً هاماً في الصناعات الاستخراجية في الكثير من أقل البلدان نمواً، وفي تطوير التصنيع الموجه نحو التصدير في بلدانٍ أخرى. وإذا ما اعتمدت سياسات وحوافز ملائمة، يمكن تسخير هذا الاستثمار لدعم استراتيجيات التنمية التي تنطوي على التنويع الاقتصادي ونقل التكنولوجيا. والاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات التي تستخدم تكنولوجيات أكثر استخداماً لليد العاملة وتولد المزيد من فرص العمل (غالباً بين بلدان الجنوب) ذو فائدة كبيرة لأقل البلدان نمواً. كما أن الاستثمارات الإنتاجية لمواطني الشتات، وإن يرجح أن تكون محدودة أكثر من حيث الحجم، لها فوائد إنمائية قوية، لأنها تجمع بين مزايا الاستثمار المحلي والاستثمار الأجنبي المباشر.

ويمكن للمصارف الإنمائية أن تؤدي دوراً هاماً في تعبئة الموارد اللازمة للاستثمار الإنتاجي. وبإمكانها أن تشجع الاستثمار في الأنشطة ذات العائد الاجتماعي المرتفع وأن تشجع الاستثمارات المتكاملة والمترابطة. ولا ينبغي أن يُتوقع من هذه المصارف أن تكون كالجهات المقرضة في القطاع الخاص من حيث الربحية، بالنظر إلى دورها في توليد فوائد خارجية. وبالمثل، لا تهدف استراتيجيتها المثلى إلى تقليل الأخطاء إلى الحد الأدنى، بل إلى قليل تكلفة الأخطاء إن حصلت. فالمعلومات التي تتوفر من استثمار غير ناجح تمثل أيضاً فوائد خارجية، ولذلك ينبغي أن يكون جمعها ونشرها جزءاً هاماً من أنشطة المصرف الإنمائي. وهذا أمرٌ هام للغاية عندما يتعلق الأمر بالاستثمارات الابتكارية.

ويمثل الاستثمار في الهياكل الأساسية (مثل الهياكل الأساسية للطاقة والنقل والاتصالات) وسيلة رئيسية أخرى لزيادة الربحية في الكثير من القطاعات الاقتصادية ولتعزيز التحول الهيكلي. هذا بالإضافة إلى ما تحتاج إليه أقل البلدان نمواً من استثمارات في الهياكل الأساسية لبلوغ أهداف التنمية المستدامة، كالاستثمار في الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي. ومن المرجح أن يفوق المبلغ الإجمالي من الموارد المالية اللازمة القدرات التوفيرية لمعظم أقل البلدان نمواً أو القدرات المحدودة لحكومات هذه البلدان على جمع الإيرادات. ويمكن للاستثمار الأجنبي المباشر أن يساعد في سد هذه الثغرة عن طريق توفير موارد إضافية في بعض القطاعات، لكن ثمة حاجة إلى تعزيز هذه الموارد عن طريق زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية. ويمكن تعزيز المزايا الإنمائية للمساعدة الإنمائية الرسمية عن طريق استخدام أساليب كثيفة العمالة واعتماد المشتريات المحلية في بناء الهياكل الأساسية وتسلسل ملائم في الاستثمار الخاص بالهياكل الأساسية.

وفيما يتعلق بمصدري المحروقات والمعادن، يمكن لريع الموارد أن يؤدي دوراً هاماً في توفير التمويل للاستثمارات العامة والخاصة. ولهذا الريع ميزة مقارنةً بالمساعدة الإنمائية الرسمية تتمثل في أنه يتيح مرونة أكبر في استخدامه، ويمكّن الحكومات من تحديد أولوياتها وتلافي بعض القيود المرتبطة بالمساعدات. ومع أن عائدات الصناعات الاستخراجية قد تكون متقلبة ولا يمكن التنبؤ بها، بسبب تقلبات الأسعار في السوق، يمكن خفض النفقات مع مرور الزمن – تجميع الموارد عندما تكون الأسعار مرتفعة واستخدامها عندما تكون الأسعار منخفضة – بحيث يمكن للريع أن يؤدي وظيفة تحقيق الاستقرار فضلاً عن تمويل الاستثمار. وبالمثل، تستطيع الصناعات الاستخراجية، حيثما تؤدي إلى توزيع جغرافي غير سليم للدخل أن توفر سبيلاً لإعادة توزيع الفوائد على نحو أكثر إنصافاً فيما بين المناطق.

السياسة الصناعية: إن التنمية الاقتصادية عملية متواصلة من الابتكار التكنولوجي والتطوير الصناعي والتحول الهيكلي تتأثر في جوهرها بأوجه الخلل في السوق. وكثيراً ما تكون أسواق الاقتصادات النامية غير كاملة أو تعاني من اختلالات (كالعوامل الخارجية أو وجود احتكارات)، ويوفر ذلك مبرراً نظرياً قوياً لاستخدام السياسة الصناعية في تغيير الهيكل القطاعي للاقتصاد نحو قطاعات وأنشطة أكثر حيوية. فالاستثمار في قطاعات جديدة أو استخدام تقنيات إنتاج جديدة أمر أساسي في التحول الهيكلي والتنويع الاقتصادي، لكنه ينطوي على درجة كبيرة من عدم اليقين، ولا تبين مؤشرات السوق فوائده على نطاق الاقتصاد ككل. وهذا يبرر الدعم الاستباقي لهذا الاستثمار.

إن الحاجة إلى التحول من القطاع التقليدي إلى القطاع الحديث لا تعني ضرورة حصر الاستثمار في القطاع الحديث. فعلى العكس من ذلك، يكتسي الاستثمار الرامي إلى زيادة إنتاجية الزراعة أهمية بالغة أيضاً لأنه يُبقي على نسبة كبيرة من اليد العاملة في هذا القطاع. وعلى غرار ذلك، يمثل تنويع الاقتصادات الريفية بإدخال عناصر غير الزراعة للتمكن من توليد مداخيل غير زراعية مكملاً رئيسياً للتحول الهيكلي إذا ما أُريد من هذا التحول أن يحد من الفقر على نحو سريع. ويمكن لكهربة الأرياف باستخدام تكنولوجيات الطاقة المتجددة أن يسرّع هذه العملية بقدر كبير. ويمكن الجمع بين التحول الهيكلي والحد من الفقر بالشكل الأفضل إذا ما كان عرض الإنتاج الزراعي وغير الزراعي والطلب عليهما متوازيين.

وتحتاج أقل البلدان نمواً إلى استثمارات من النوع الذي يولد عدداً كبيراً من الوظائف، بدلاً من الاستثمارات التي تقلل فرص العمل. وقد تنشأ فرص محددة من زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، ومن ارتفاع مستوى الطلب المقترن بالحد من الفقر، ومن إقامة روابط أمامية وخلفية انطلاقاً من

القدرات الإنتاجية المحلية القائمة والاستثمارات الأجنبية المباشرة. وفيما يتعلق بمصدري المعادن والمنتجات الزراعية، على وجه الخصوص، قد يشكل إنشاء مجموعات للإنتاج القائم على الموارد الطبيعية خطوة قيمة إلى الأمام في التحول الهيكلي. وقد تكون استراتيجيات مماثلة مفيدة أيضاً لمجموعة أخرى من أقل البلدان نمواً تتوفر لديها إمكانيات زراعية قوية نسبياً.

إطار الاقتصاد الكلي: إن التحول الهيكلي اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتطلب دائماً وضع سياسات على صعيد الاقتصاد الكلي تشجع الاستثمار ونمو الطلب. فزيادة الإنتاجية تتطلب استثمارات، كما أن الاستثمار يتطلب نمواً في الطلب بوصفه مصدر الفرص الإنتاجية. ونمو الطلب ضروري أيضاً كي تزيد إنتاجية اليد العاملة مع زيادة فرص العمل. وهذا يعني أن السياسة الشاملة على صعيد الاقتصاد الكلي ينبغي أن تكون سياسة توسعية نسبياً.

وبطبيعة الحال، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب للاستدامة المالية واستقرار الأسعار. بيد أنه لضمان النمو المستدام، من الأهمية بمكان ألا تؤدي السياسة النقدية، دون داع، إلى الحد من توافر الائتمانات الكافية للاستثمارات الإنتاجية التي تكتسي أهمية بالغة في تعزيز التحول الهيكلي. ومن شأن توفر الائتمان في أقل البلدان نمواً أن يساعد المؤسسات الصغيرة على النمو وتنويع إنتاجها. وبعبارة أخرى، يكتسي تيسير الوصول إلى الائتمان أهمية خاصة. ومن خلال توجيه الائتمان من الاستهلاك إلى الاستثمار الإنتاجي، تتمكن أقل البلدان نمواً من توسيع مصادر نموها وتقليص اعتمادها المفرط على الواردات.

وتشكل أوجه عدم اليقين المرتبطة بالتقلب في نمو الطلب أيضاً تهديداً محتملاً للاستثمار. وبالتالي، ينبغي أن يتيح مستوى العجز المستهدف مرونة في سياسات مواجهة التقلبات الدورية في حالات الانتكاس الاقتصادي، خصوصاً في البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على صادرات السلع الأساسية. ويمكن لبعض السياسات الضريبية وسياسات الإنفاق الاجتماعي – كسياسات الضرائب التصاعدية وسياسات الرعاية والحماية الاجتماعية، على سبيل المثال – أن تكون بمثابة عوامل استقرار تلقائية. وفي البلدان التي تعتمد على السلع الأساسية، يمكن لصناديق تحقيق الاستقرار أو للضرائب المتغيرة على الصادرات أن تؤدي دوراً هاماً أيضاً في الحد من تقلبات النمو.

أخيراً، يتطلب تحقيق النجاح في التحول الاقتصادي سياسات تتعلق بسعر الصرف وسياسات تجارية تمكّن المنتجين من المنافسة في الأسواق المحلية والدولية.

التدابير الدولية: سيتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة جهوداً كبيرة من جانب حكومات أقل البلدان نمواً، لكنه سيتطلب أيضاً جهداً مشتركاً من المجتمع الدولي. وينطبق ذلك بكل

وضوح على المعونة. فالاحتياجات التمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة احتياجات كبيرة كما أن التحول الهيكلي (فضلاً عن التكيف مع تغير المناخ) سيضيف كثيراً إلى التكاليف. ولن يكون لدى أقل البلدان نمواً ما يكفي من الموارد لتمويل جميع الاستثمارات اللازمة في الهياكل الأساسية. ولذلك، سيكون لزيادة المعونة ووفاء المانحين بالتزاماتهم في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية والمتعلقة بمبلغ المساعدة وطرق تخصيصها وإدارتها وإيصالها – خصوصاً أساس الدعم الدولي– دور كبير يؤديانه في هذا الشأن. ومن الأهمية بمكان، على وجه الخصوص، أن تدعم المساعدة الإنمائية الرسمية استراتيجيات التنمية الوطنية وتتواءم معها.

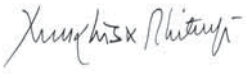
وينبغي إيلاء الأولوية لحل ما تبقى من مشكلات مديونية أقل البلدان نمواً، كما ينبغي إصلاح النظام المالي الدولي لضمان نظام أكثر فعالية يخدم التنمية ويمنع الأزمات ويتصدى لها. وستخرج أهداف التنمية المستدامة عن مسارها بسرعة إذا ما تكررت الخسائر الفادحة التي تسببت بها أزمات الدين في الثمانينيات والتسعينيات. ويمكن للتمويل التعويضي عن الصدمات الاقتصادية أن يؤدي أيضاً دوراً رئيسياً في الحد من التقلبات الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لتعزيز التنسيق الدولي بشأن الضرائب لتفادي المنافسة الضريبية الضارة أن يسهم في تعزيز الإيرادات العامة. ويمكن أيضاً استكشاف التدابير اللازمة لتعزيز الاستثمار الإنتاجي من جانب مواطني أقل البلدان نمواً العاملين في الخارج.

ويكتسي إيجاد حل فعال ومنصف لمشاكل تغير المناخ أهمية حاسمة أيضاً، بسبب ضعف أقل البلدان نمواً بصورة خاصة أمام آثاره. ولا ينبغي فقط تجنب فرض قيود على انبعاثات أقل البلدان نمواً، الأمر الذي يمكن أن يعيق تنميتها، بل ينبغي أيضاً تقييم الآثار غير المباشرة للتغيرات على صادراتها تقييماً دقيقاً كما ينبغي تعويضها بالكامل عن طريق دعم التنويع وتدابير التجارة التكميلية.

وفي مجال التجارة، ينبغي أن تعزز أقل البلدان نمواً قدرتها على الاستفادة بصورة كاملة من الحرية المتاحة لها في دخول أسواق البلدان المتقدمة والبلدان النامية معفاة من الرسوم الجمركية ومن نظام الحصص. وينبغي زيادة ما تحصل عليه أقل البلدان نمواً من معونة من أجل التجارة – بما في ذلك ما تحصل عليه من خلال الإطار المتكامل المعزز – كما ينبغي توسيع نطاق تركيز هذه المساعدة ليشمل دعم تطوير القدرات الإنتاجية، مع الإقرار التام في الوقت نفسه بمبدأ امتلاك البلدان لزمام أمورها. وينبغي تيسير وتسريع انضمام أقل البلدان نمواً إلى منظمة التجارة العالمية. كما ينبغي تشجيعها ومساعدتها على تحقيق الاستفادة التامة من أوجه المرونة التي تتيحها اتفاقات منظمة التجارة العالمية بشأن تعزيز التنمية والتحول الهيكلي. ولا بد أيضاً من اتخاذ تدابير دولية لتمكين أقل البلدان نمواً من تسخير فوائد الملكية الفكرية لأغراض التنمية، بما في ذلك من خلال التنفيذ الفعال لجدول

أعمال المنظمة العالمية للملكية الفكرية بشأن التنمية والأحكام الخاصة بأقل البلدان نمواً في اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة. وينبغي أن يكون الهدف النهائي لهذه التدابير هو تيسير نقل التكنولوجيا إلى أقل البلدان نمواً.

ويعزز التحليل الوارد في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠١٤ الحاجة إلى تضافر جهود أقل البلدان نمواً والمجتمع الدولي لاتخاذ تدابير سياساتية فعالة ومتماسكة تهدف إلى تحقيق التحول الهيكلي اللازم لتمكين أقل البلدان نمواً من التغلب على ما تواجهه من تحديات هائلة في مجال التنمية في فترة ما بعد عام ٢٠١٥.



الدكتور موخسيا كيتويي
الأمين العام للأونكتاد

Photo credits: ©ILO/M. Crozet, K. Cassidy, P. Deloche - Fotolia.com/Zacarias da Mata, Nikitos77.

Printed at United Nations, Geneva – 1417151 **(A)** – November 2014 – 464 – **UNCTAD/LDC/2014 (Overview)**