

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير أقل البلدان نمواً، 2009

الدولة والحوكمة الإنمائية

استعراض عام
بقلم الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

حظر
يحظر اقتباس محتويات هذا التقرير أو
تلخيصها في الصحافة أو الإذاعة أو
التلفزيون قبل يوم 16 تموز/يوليه
2009، الساعة 00/17 بتوقيت غرينتش



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

جنيف

تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٩

الدولة والحوكمة الإنمائية

استعراض عام

بقلم الأمين العام للأونكتاد



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠٠٩

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.

وكل إشارة إلى الدولار (\$) تعني دولار الولايات المتحدة، و"المليار" يعني ألف مليون.

يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن يُرجى التنويه بذلك، والإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي إيداع أمانة الأونكتاد نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه.

الاستعراض العام الوارد هنا يصدر أيضاً كجزء من الوثيقة المعنونة "تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٩"، (UNCTAD/LDC/2009، رقم المبيع A.09.II.D.9)

UNCTAD/LDC/2009 (Overview)

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

آثار الأزمة الاقتصادية العالمية في أقل البلدان نمواً: نقطة تحوّل نحو التغيير

يذهب تقرير أقل البلدان نمواً، ٢٠٠٩ إلى أنه من المرجح أن يكون تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية شديد الوطأة في أقل البلدان نمواً إلى حد لم يعد من الممكن معه الاستمرار في "تسيير العمل كالمعتاد". وهذا سيتطلب إعادة التفكير في النموذج المتبع في مجال التنمية. وبدل حجم الأزمة على ضرورة التغيير، كما أنه يتيح في الوقت نفسه فرصة للتغيير. وسيتطلب التعامل مع تأثير الأزمة في أقل البلدان نمواً أن تكون هناك استجابة ابتكارية ومستنيرة على صعيد تصميم السياسات العامة. غير أنه من الضروري، بالإضافة إلى ذلك، الأخذ بنهج جديدة على صعيد السياسة العامة من أجل ضمان أن تكون عملية التنمية بعد انتهاء الأزمة عملية أكثر مرونة وشمولاً.

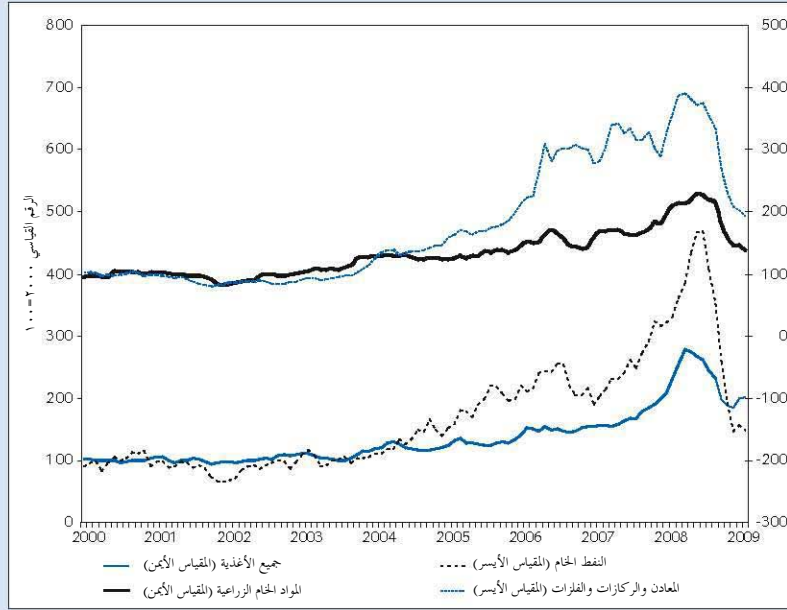
ومن المسلم به على نطاق واسع أن الأزمة المالية الراهنة هي نتيجة لجوانب الضعف التي تشوب النموذج الليبرالي الجديد الذي ما برح يشكل السياسات الاقتصادية العالمية على مدى العقود الثلاثة الأخيرة، وهي جوانب ضعف تفاقمت من جراء إخفاقات السياسات العامة وارتخاء الضوابط التنظيمية في البلدان المتقدمة. فالتكاليف المتكبدة في إطار عمليات إنقاذ المصارف وإعادة رسميتها قد بلغت بالفعل مستويات لم يسبق لها مثيل. غير أن الشاغل الأهم يتمثل الآن في التأثير السلبي للأزمة على الاقتصاد الحقيقي والتكاليف المتكبدة من حيث الخسائر في الناتج وفرص العمل. فقد دخل معظم الاقتصادات المتقدمة في حالة كساد وأخذت الأسواق الناشئة تخضع لتباطؤ قوي. لكنه من المرجح أن يكون تأثير الأزمة شديد الوطأة على أقل البلدان نمواً بصفة خاصة خلال الفترة القادمة. فبالنظر إلى أن هذه البلدان مندججة اندماجاً عميقاً في الاقتصاد العالمي، فإنها شديدة التعرّض للصدمات الخارجية. ويضاف إلى ذلك أن العديد من هذه البلدان لا تزال تعاني من التأثير السلبي لأزمي الطاقة والغذاء اللتين حدثتا مؤخراً. كما أن هذه البلدان هي الأقل قدرة على التعامل مع أزمة تنطوي على اضطراب اقتصادي رئيسي آخر. وبالنظر إلى التعرّض الشديد للصدمات، مقترناً بضعف القدرة على مواجهتها والتكيف معها، يُرجح أن يكون تأثير الأزمة على أقل البلدان نمواً، التي تواجه بالفعل تحديات إنمائية مزمنة، أشد وطأة منه على معظم البلدان النامية الأخرى.

وقد أخذت الأزمة تقوِّض بالفعل تلك العوامل التي مكَّنت أقل البلدان نمواً كمجموعة من تسجيل أداء نمو قوي بين عام ٢٠٠٢ وعام ٢٠٠٧. فالوضع الهش لهذه البلدان ليس مجرد انعكاس لاعتمادها التقليدي على السلع الأساسية وما يتصل بذلك من سرعة تأثر بتقلبات الأسعار؛ بل إنه ناجم عن التهديد الذي ينطوي عليه انخفاض أسعار السلع الأساسية، مقترناً بتباطؤ الطلب العالمي وتقلُّص التدفقات المالية. ونتيجة لذلك، يُرجَّح أن يكون التأثير شديد الوطأة على المصنِّعين ومصدِّري الخدمات (ومعظمهم من البلدان الآسيوية والبلدان الجزرية ضمن أقل البلدان نمواً)، ولكنه يُرجَّح أيضاً أن يكون هذا التأثير أشد على الاقتصادات المعتمدة على السلع الأساسية، (ومعظمها من البلدان الأفريقية ضمن أقل البلدان نمواً). ومن المستبعد أن تستطيع أقل البلدان نمواً تحمُّل وطأة الأزمة دون أن يتوفر لها قدرٌ كبير من المساعدة الدولية الإضافية على المدى القصير، ودعمٍ لاستراتيجيات التنمية البديلة على المدى الأطول. ويلزم إحداث تغييرات على كلا الجبهتين من أجل تحفيز السير على مسار تنمية أكثر استقراراً ومرونة.

وكما لوحظ في تقارير سابقة للأونكتاد بشأن أقل البلدان نمواً، فإن معظم هذه البلدان (باستثناء البلدان المصدِّرة للنفط منها) تعاني من حالات عجز شبه مزمن في حساباتها التجارية والجارية. ففي مواجهة تراجع الطلب العالمي - وفقاً للتقديرات التي وضعتها الأمم المتحدة في أيار/مايو من هذه السنة، يُتوقع أن ينخفض الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة ٢,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩ - يُرجَّح أن تزداد حدة الاختلالات في الحسابات الجارية مع تقلص إيرادات الصادرات. وتتصل هشاشة أقل البلدان نمواً بالتركُّز الشديد لهياكل الإنتاج والتصدير الخاصة بأقل البلدان نمواً المعتمدة على السلع الأساسية، ولا سيما البلدان الأفريقية منها، فضلاً عن اعتماد البلدان الآسيوية من أقل البلدان نمواً على المصنوعات المتدنية المهارات. ويُرجَّح أن يؤدي الكساد العالمي إلى إضعاف التجارة الدولية وإعاقة الاستثمار الطويل الأجل، مما يشكل عنصراً إضافياً لتقلص إنتاج وصادرات أقل البلدان نمواً. وتُعتبر اقتصادات البلدان الآسيوية ضمن أقل البلدان نمواً أكثر تنوعاً إلى حد ما وبالتالي فإن بإمكانها أن تصمد في مواجهة الأزمة على نحو أفضل، رغم أنه يصعب عليها الخروج من الوضع الذي هي فيه. ويُرجَّح أن تسفر الأزمة عن حدوث انخفاض كبير في صادرات هذه البلدان (من حيث الأحجام والأسعار على السواء) يرتبط بحدوث تباطؤ في الطلب العالمي، خصوصاً في الصين والهند. ويُرجَّح أن تؤدي اتجاهات التدفقات الرأسمالية إلى تفاقم حدة الاختلالات في الحساب الجاري للمدفوعات الخارجية. ويُتوقع أن تنخفض التدفقات الرأسمالية الخاصة،

بما فيها تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات المالية؛ وإذا تكررت التجربة التي انطوت عليها الأزمات الاقتصادية السابقة، فستنخفض المساعدة الإنمائية الرسمية أيضاً. وفي هذا السياق، سيكون مستقبل المساعدة الإنمائية الرسمية أمراً حيوياً. وقد لا توفر الاحتياطات الدولية التي تراكمت لدى أقل البلدان نمواً خلال سنوات رواج الصادرات حماية كافية من اختلالات الحساب الجاري الكبيرة والمستمرة المرتبطة بنضوب مصادر التمويل الخارجية.

الأرقام القياسية لنخبة من السلع الأساسية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ - شباط/فبراير ٢٠٠٩
(الرقم القياسي ٢٠٠٠=١٠٠)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد استناداً إلى بيانات مستقاة من قاعدة بيانات GlobStat.

ويؤدي الاعتماد المفرط على السلع الأساسية إلى تعريض معظم أقل البلدان نمواً لصدمات كبيرة فيما يتصل بمعدلات التبادل التجاري. فالواقع أن العديد من البلدان قد شهدت مؤخراً سنوات سجلت فيها أداء نمو قياسياً قادته أساساً قطاعات السلع الأساسية وحفزته طفرة الأسعار الدولية الناشئة عن عمليات المضاربة في أسواق مشتقات السلع الأساسية. إلا أنه في منتصف عام ٢٠٠٨، أدى اندلاع الأزمة العالمية إلى نهاية مفاجئة لهذه الطفرة وحدثت منذ ذلك الحين انقلابات حادة في اتجاهات الأسعار. وقد أسهمت دورة الرواج ثم الانكماش هذه في ظهور حالة من التقلب وعدم اليقين على صعيد الإنتاج، مما تباطأ الاستثمار في التنمية الطويلة الأجل للطاقت الإنتاجية. ويُعتبر حدوث انكماش حاد في أسواق السلع الأساسية مُضراً لأقل البلدان نمواً بصفة خاصة وذلك لسبب إضافي هو أن حالات الانكماش في الطلب والأسعار والناتج تعني انخفاضاً في الإيرادات الحكومية، مما يحد من قدرة الدولة على استخدام السياسة المالية للتخفيف من حدة تقلب الناتج.

ويُضاف إلى ذلك أن هشاشة أقل البلدان نمواً في مواجهة المؤثرات الخارجية تتفاقم نتيجة لارتفاع مستوى مديونيتها؛ ففي أقل البلدان نمواً، يمثل عبء الديون نسبة تبلغ في متوسطها ٤٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، مقارنة بنسبة قدرها ٢٦ في المائة في البلدان النامية الأخرى قبل حدوث الأزمة. وقد حذر الأونكتاد مراراً وتكراراً في الأشهر الأخيرة من أن أزمة ديون جديدة يُحتمل أن تنشأ في البلدان الفقيرة. فبالنسبة للعديد من أقل البلدان نمواً، يمكن للأزمة الراهنة أن تُعرض للخطر قدرة هذه البلدان على تحمّل أعباء الديون، وهي قدرة اكتسبتها بشق النفس.

وإن ما سيحدث للتدفقات المالية الخارجية في المستقبل هو أمر يتسم بأهمية بالغة. وبالرغم من أنه قد تكون هناك فوارق بين بلد وآخر، فإن التوقع العام هو أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً سوف تنخفض على مدى السنوات القليلة القادمة بسبب: (أ) تديني مستوى توقعات الربحية؛ و(ب) تقلص إمكانيات الحصول على الائتمانات لتمويل الاستثمارات الجديدة؛ و(ج) دمج الميزانيات العمومية للشركات عبر الوطنية في مواجهة الضغوط المالية. وهذا ينطبق بصفة خاصة على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى أقل البلدان نمواً، وهو استثمار يستهدف، في الأغلب الأعم، الموارد الطبيعية ويركز على القطاعات الاستخراجية. ويُرجَّح أن ينخفض هذا الاستثمار خلال عام ٢٠٠٨ وما بعده بسبب الانخفاضات الحادة في أسعار المعادن والنهج الحذر الذي تنتهجه الشركات عبر الوطنية إزاء عمليات الاستكشاف والتوسع خلال فترة التقلب هذه.

ومن المتوقع أيضاً أن تنخفض التحويلات المالية. فقد أصبحت تحويلات العمال تشكل مكملاً هاماً للمداخيل الأساسية في أقل البلدان نمواً، حيث إنها تؤدي بشكل عام إلى دعم الاستهلاك لا الاستثمار. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن التحويلات المالية إلى البلدان النامية ككل قد تزايدت بوتيرة أبطأ في السنوات الأخيرة، حيث تراجعت الزيادة السنوية من ١٨ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ٩ في المائة في عام ٢٠٠٨. ومن المتوقع أن تنخفض هذه التحويلات بنسبة ٥ في المائة في عام ٢٠٠٩، مع احتمال حدوث انتعاش طفيف في عام ٢٠١٠.

وبالنظر إلى هذا الوضع، ستصبح اتجاهات المعونة الرسمية أحد المحددات الأساسية لما يحدث لأقل البلدان نمواً. لكن التجربة الماضية تدل، مع الأسف، على أن المساعدة الإنمائية الرسمية تتزعج إلى الانخفاض خلال فترات الكساد في البلدان المانحة. وسوف يكون من الأمور البالغة الأهمية أن يحافظ المانحون على مستويات المعونة التي يقدمونها إلى أقل البلدان نمواً وأن يفوا أيضاً بالتزاماتهم بزيادة هذه المعونة. وكما قلنا في تقارير سابقة بشأن أقل البلدان نمواً، فإن ثمة تصادماً رئيسياً بين آليات تقديم المعونة، بما في ذلك تطبيق الشروط المتعلقة بالسياسات، من جهة، والتحكم الوطني بالسياسات من جهة ثانية. ولذلك فإن من الأهمية بمكان ألا يكون تزايد الاعتماد على المعونة - وهو نتيجة محتملة للأزمة - مقترناً بتقلص حيز حرية اختيار السياسات العامة، أي القدرة على اختيار السياسات الوطنية المناسبة.

وقد بددت الأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة وهم الأسواق التي تنظم ذاتها بذاتها. ففي سياق التصدي للأزمة، تحوّل معظم الاقتصادات السوقية المتقدمة الكبرى بعيداً عن أشكال الحوكمة الاقتصادية القائمة على حرية عمل الأسواق، وأخذت هذه الاقتصادات تستكشف بدائل تشمل اضطلاع الدولة بدور أكبر بكثير في مجال الإدارة الاقتصادية. وتسلم هذه البلدان بأن البديل الذي يتعين اعتماده يجب أن يشتمل على إعطاء الدولة دوراً أكبر، لا من خلال التنظيم فحسب بل أيضاً - وهذا هو الأهم - من خلال رُزم حوافز ضريبية مستمدة من النموذج الكيترزي ومن النوع الذي يجري تطبيقه حالياً في معظم الدول الغربية الكبيرة. إلا أن هذه التزعجة قد ظهرت على نحو أوضح في البلدان المتقدمة منها في العالم النامي. وفي وقت أحدث، شرعت عدة بلدان نامية كبرى - كالصين والبرازيل وجنوب أفريقيا - في وضع رُزم حوافز عامة من أجل إنعاش اقتصاداتها. غير أن معظم أقل البلدان نمواً لا تستطيع أن تتحمل كلفة مثل هذه الرُزم.

وفي العقود الأخيرة، طبّق معظم أقل البلدان نمواً برامج إصلاح اقتصادي أدّت إلى الحدّ بقوة من انخراط الحكومات في النهوض بعملية التنمية. غير أن هذه البرامج لم تستطع تذليل القيود الهيكلية الرئيسية التي تواجه أقل البلدان نمواً، بما فيها: (أ) اختناقات الإنتاج المتصلة بمشكل العجز في موازين مدفوعاتها؛ و(ب) قصور البنية التحتية؛ و(ج) حالات العجز المزمّنة؛ و(د) حالات النقص الخطير في المهارات والمعارف؛ و(هـ) التعرض للصدمات الخارجية. ويُضاف إلى ذلك أن هذه السياسات القائمة على حدّ أدنى من التدخّل الحكومي لم تُفضّ إلى حدوث تغيير هيكلي وتنويع اقتصادي. وبدلاً من ذلك، شهدت أقل البلدان نمواً مزيداً من الترسّخ لأنماط إنتاجها غير الموازية والتخصّص في صادرات السلع الأساسية، وخضع العديد من هذه البلدان لعملية تحوّل عن التصنيع، وشهدت ركوداً في أداء قطاعاتها التصنيعية. وقد أدى هذا إلى زيادة تعرّضها لصدمات الأسواق الخارجية وسرعة تأثرها بها.

وبالتالي فإن الأزمة المالية الراهنة تُظهر وجود مشكلة إنمائية أعمق وطويلة الأمد. فعلى الرغم من المعدلات القياسية لنمو الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات الخمس الأخيرة، وهو نمو تزامن مع رواج السلع الأساسية، فإن الحد من الفقر كان بطيئاً في أغلبية أقل البلدان نمواً التي يظل معظمها متخلفاً عن مسار تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويضاف إلى ذلك أن العديد من هذه البلدان تواجه أزمات أمن غذائي متكررة. وتكمن جذور هذه الأنماط في تراكم الأزمات في قطاع الزراعة، مقترناً بعدم القدرة على توليد فرص عمل إنتاجية خارج هذا القطاع. كما أن جذور الأزمة في قطاع الزراعة تكمن في وجود مشاكل هيكلية تتمثل في تقلص حجم المزارع، وتدنّي مستوى الإنتاجية، وقصور البنى التحتية، وتدهور البيئة. أما النتيجة التي ترتبت على ذلك فهي أنه كان من الصعب على قطاع الزراعة أن يؤدي دوراً حيويّاً في عملية التنمية من خلال توفير سوق وطنية متسعة وتأمين مصدر للمدخلات للمنتجين المحليين. ولكنه قد بدأت تثبت في الوقت نفسه استحالة توليد فرص عمل إنتاجية خارج قطاع الزراعة، وبخاصة في قطاع الصناعة التحويلية.

وتدل الأزمة الاقتصادية الراهنة على ضرورة إحداث تغيير في الاتجاه كما تدل على وجود فرص لهذا التغيير. ويستند تقرير أقل البلدان نمواً إلى رأي مفاده أنه ينبغي فهم هذه الأزمة باعتبارها تمثل نقطة تحول في المسار الإنمائي لأقل البلدان نمواً.

ومن أجل تدليل القيود الهيكلية التي تعاني منها أقل البلدان نمواً والحد من اعتمادها على الخارج، من الضروري إعادة النظر في دور الدولة. فالسوق لا تعمل إلا من خلال تغييرات إضافية وبخطوات صغيرة. إلا أن أقل البلدان نمواً بحاجة إلى حفز الاستثمارات عن طريق المشاركة في تحمل المخاطر من أجل تحقيق تحول هيكلية طويل الأجل. فالسوق لم تكن، ولن تكون، قادرة على إحداث هذه التغييرات وحدها.

والمسألة الأساسية الآن ليست مجرد معرفة الكيفية التي يمكن بها لأقل البلدان نمواً أن تواجه التأثير الفوري والقصير الأجل للأزمة. بل إن المسألة الأهم هي معرفة الكيفية التي يمكن بها لهذه البلدان أن تخرج من الأزمة في وضع أقوى. وما هي السياسات التي ينبغي لهذه البلدان أن تضعها الآن لفترة ما بعد انتهاء الأزمة؟

ويشير هذا التقرير إلى أن هناك ثلاثة توجهات رئيسية على صعيد السياسة العامة تُعتبر توجهات ضرورية، وهي:

- أولاً، إن هناك الآن مزيداً من الأسباب التي تستدعي إعادة تركيز اهتمام السياسات العامة على تنمية القدرات الإنتاجية. وهذا يعني أن السياسات ينبغي أن تكون موجهة نحو حفز الاستثمار الإنتاجي، وبناء القدرات التكنولوجية، وتعزيز الروابط داخل القطاعات وعبرها وبين مختلف المشاريع. كما أن تعزيز القدرات الإنتاجية المحلية ينبغي أن يهدف أيضاً إلى إنتاج مجموعة أوسع من المنتجات الأكثر تطوراً وتعقيداً؛
- ثانياً، من الضروري بناء دولة إنمائية جديدة. وهذا لا يعني العودة إلى الأسلوب القديم للتخطيط الإنمائي، بل إنه يعني إيجاد أشكال جديدة للحكومة الإنمائية تتناسب مع واقع القرن الحادي والعشرين. ويمكن للحكومة الإنمائية هذه أن تقوم على أساس تعاون استراتيجي بين الدولة والقطاع الخاص، مما يشجع عملية التحول الهيكلية لأقل البلدان نمواً من اقتصادات زراعية إلى اقتصادات ما بعد الزراعة؛
- من الضروري ضمان توفير دعم فعال متعدد الأطراف لأقل البلدان نمواً. وهذه ليست مجرد مسألة تقديم معونة أكبر وأفضل، بل هي أيضاً مسألة تصميم للقواعد التي تنظم العلاقات الاقتصادية الدولية فيما يتعلق بقضايا التجارة والتمويل والاستثمار وتدفقات التكنولوجيا، بطرق من شأنها أن

تدعم عملية التنمية في أقل البلدان نمواً. ومن الأهمية بمكان أيضاً ألا يؤدي دعم أقل البلدان نمواً إلى فرض حدود لا داعي لها على التدابير التي يمكن للحكومات أن تتخذها من أجل النهوض بالتنمية وتحقيق أهداف التحول الهيكلي والحد من الفقر.

وثمة حاجة لوضع سياسات وطنية ودولية على السواء. غير أن هذا التقرير يُنحّي جانباً مسألة الدعم المتعدد الأطراف الفعال ويركز على المسألة الثانية المذكورة أعلاه، أي مسألة السياسات والمؤسسات الوطنية اللازمة للنهوض بالتنمية وإمكانية بناء دولة إنمائية بطريقة تتلاءم مع التحديات التي تواجه أقل البلدان نمواً وتُراعي شواغلها في القرن الحادي والعشرين. وهذا سيسمح بتناول التوجه السياسي الأول المذكور أعلاه.

دور الدولة في النهوض بالتنمية في أقل البلدان نمواً

إن الحجة الأساسية التي يطرحها هذا التقرير هي أن ثمة حاجة، في أعقاب الأزمة المالية، لإعادة التفكير في دور الدولة في النهوض بالتنمية في أقل البلدان نمواً. إلا أنه لا الإصلاحات المؤسسية التي يقتضيها الحكم الرشيد والتي يعمل العديد من أقل البلدان نمواً على تنفيذها حالياً، ولا الدولة الإنمائية بشكلها القديم، بما في ذلك تجارب بلدان شرق آسيا الناجحة، تمثل نماذج مناسبة تماماً الآن. فمعالجة المشاكل الهيكلية لأقل البلدان نمواً سوف تتطلب عملية إعادة موازنة لأدوار الدولة والسوق. وينبغي للمناقشة المتعلقة بمسألة الحوكمة أن تتخطى الثنائيات المتضادة العقيمة والزائفة. فالحكومات لا تواجه حتمية الاختيار بين ما هو "خير" وما هو "شر"، أو بين "رذيلة" تدخّل الدولة التوجيهي و"فضيلة" حرية عمل الأسواق، أو بين الخصخصة ورفع الضوابط التنظيمية. فهذا تصوير زائف لواقع الحال. إذ إن مؤسسات "الدولة" و"السوق" كانت دائماً تعمل جنباً إلى جنب بصورة عضوية في جميع الاقتصادات السوقية؛ وبالتالي فإن "الاختيار" بين السوق والدولة إنما ينطوي على ثنائية متضادة زائفة، وهو أمر مسلم به على الأقل منذ زمن آدم سميث، رغم أن هذه الأفكار المتبصرة قد فُقدت في تفسيرات لاحقة. ويتمثل التحدي في تصميم ممارسات إدارة فعالة تربط بين الدول والأسواق بطرق جديدة خلاقة تخدم عملية التنمية الوطنية في سياق عالمي.

وما يلزم الآن هو بناء دولة إنمائية تتكيف مع التحديات التي تواجه عالم القرن الحادي والعشرين المترابط. وينبغي لهذه الدولة أن تسعى إلى تسخير الطاقات المحلية لحل المشاكل انطلاقاً من القاعدة إلى القمة وذلك من خلال مشاركة الجهات صاحبة المصلحة والمواطنين مشاركة تُرسي وتحدد الأسس الدقيقة التي تقوم عليها الممارسة الديمقراطية. كما ينبغي لها أن تعزز وجود طائفة واسعة من طرائق وآليات الحوكمة الإنمائية ضمن نموذج مختلط للاقتصاد لتسخير المشاريع الخاصة، من خلال العمل العام، لتحقيق رؤية إنمائية وطنية.

حدود الإصلاحات المؤسسية التي يتطلبها الحكم الرشيد

إن ما يشكل "حكماً رشيداً" هو حتماً مسألة مثيرة للجدل لأن "رُشد" الحكم يقوم على قيم وأحكام أخلاقية. وفيما يلي قائمة بالمبادئ الأساسية للحكم الرشيد، وهي قائمة مقترحة ومفيدة لأنها تتسم بطابع عالمي لا بخصائص ثقافية محددة:

- **المشاركة:** درجة إشراك الجهات المتأثرة صاحبة المصلحة؛
- **الإنصاف:** درجة انطباق القواعد بالتساوي على جميع أفراد المجتمع؛
- **اللياقة:** الدرجة التي يتم بها وضع القواعد والإشراف على تطبيقها دون إذلال الناس أو إيذائهم؛
- **المساءلة:** مدى تحمل الجهات الفاعلة السياسية للمسؤولية عما تقوله وتفعله؛
- **الشفافية:** درجة الوضوح والانفتاح في اتخاذ القرارات؛
- **الكفاءة:** درجة استخدام الموارد البشرية والمالية المحدودة دون هدر أو تأخير لا داعي لهما أو بمنأى عن الفساد.

وهذه المبادئ، إلى جانب الالتزام بإتاحة إمكانية التنبؤ بالسياسات والقواعد، يمكن أن تتحقق من خلال مجموعة متنوعة من المؤسسات أو التشكيلات المؤسسية.

ويجب الاعتراف أيضاً بأن رشد الحكم ليس مجرد مسألة عمليات حكم بل إنه أيضاً مسألة التوصل إلى نتائج على نحو فعال. وسوف يكون نوعاً غريباً من "الحكم الرشيد" إذا كانت عمليات الحكم تُعتبر عمليات كاملة وفقاً للمبادئ التي يستند إليها التقييم، بينما تُعتبر النتائج المحققة ضعيفة. وبالتالي فإنه بالنسبة لأي بلد معني بالنهوض بتنميته، ينبغي أن يشتمل الحكم الرشيد أيضاً على الحكم الذي يحقق التنمية بصورة فعالة.

وينبغي لأقل البلدان نمواً أن تطمح إلى نوع من الحكم الرشيد تكون فيه ممارسات الحكم مشبعة بمبادئ المشاركة والإنصاف واللياقة والمساءلة والشفافية والكفاءة بطريقة غير محددة ثقافياً. كما ينبغي لها أن تطمح إلى نوع من الحكم الرشيد يؤدي إلى تحقيق نتائج إنمائية مثل زيادة دخل الفرد، وتحقيق التحول الهيكلي، وزيادة فرص العمل بما يتماشى مع تزايد قوة العمل، والحد من الفقر. غير أن الإصلاحات المؤسسية التي يقتضيها الحكم الرشيد والتي يجري حالياً الترويج لها وتنفيذها في أقل البلدان نمواً تقوم على أساس نظرة أضيق بكثير لما يشكل حكماً رشيداً. وليس لهذه النظرة الأضيق بُعد إنمائي صريح.

وتكمن جذور هذه النظرة الأضيق في تصور وجود ثنائية متضادة ضمنية بين نظم الحوكمة "الصالحة" و"السيئة". وهذه "الثنائية" تمثل تضاداً بين نوع رسمي من نظام الحكم الرشيد ونظام حكم "سيئ" ذي طابع شخصي غير رسمي. إلا أن نظامي الحكم هذين هما "نوعان مثاليان"، أي أنهما مفهومان مجردان مستمدان من تجارب فرادى البلدان، حيث يُنظر إلى الحكم الرشيد نظرة نمطية مقولية باعتباره نموذج حكم تتميز به البلدان المتقدمة، بينما يُنظر إلى نظم الحكم "السيئ" نظرة نمطية مقولية أيضاً باعتبارها نموذجاً لنظام حكم تتميز به البلدان الفقيرة. ويسعى جدول أعمال الإصلاحات المؤسسية التي يقتضيها الحكم الرشيد إلى تحويل نظم الحكم السيئ هذه إلى نظم حكم رشيد. وهذا ينطوي على إدخال أنواع معينة من المؤسسات المميزة للبلدان المتقدمة إلى البلدان النامية. كما أنه ينطوي على إسناد دور معين إلى الدولة.

وتمثل الديمقراطية الانتخابية نوعاً رئيسياً من أنواع المؤسسات التي يسعى جدول أعمال الإصلاحات التي يقتضيها الحكم الرشيد إلى إقامتها. والمقصود بوجود هذه المؤسسة القيّمة بطبيعتها هو ضمان خضوع سياسات وممارسات الحكم للمراقبة والتدقيق بصورة منتظمة من قبل جماهير الناس. كما أن جدول أعمال الحكم الرشيد يشمل أيضاً أسلوباً من أساليب الإدارة العامة والتنظيم الإداري يعرف باسم "الإدارة العامة الجديدة". ووفقاً لهذا النهج، ينبغي تسيير شؤون الحكم وفقاً لأساليب إدارة القطاع الخاص من خلال الأخذ بنهج عملي نشط وبيّن يقوم على استخدام آليات السوق وعلى توجّه يراعي متطلبات العملاء وإدارة الأداء من أجل زيادة الإنتاجية، وهو نهج يجذب في أحيان كثيرة تفكيك المنظمات الضخمة إلى وحدات من المؤسسات، واعتماد اللامركزية.

وإن دور الدولة الذي يسند إليه جدول الأعمال الحالي للإصلاحات التي يتطلبها الحكم الرشيد يتمثل أساساً في دعم الأسواق عن طريق اعتماد السياسات وإقامة المؤسسات التي تمكن الأسواق من العمل بكفاءة. وقد كانت الإصلاحات المؤسسية في البداية، في فترة الثمانينات من القرن الماضي، موجهة نحو تقليص تدخل الدولة إلى أدنى حد وإطلاق حرية النشاط الاقتصادي. إلا أنه منذ فترة التسعينات، بدأ يظهر اعتراف محدود بوجود إخفاقات سوقية فضلاً عن الحاجة إلى بناء دول يمكنها أن تدعم الأسواق باقتدار. ومن هذا المنظور، حُدّدت أولويات خاصة للإصلاحات المؤسسية شملت: (أ) إرساء وصون حقوق ملكية مستقرة؛ و(ب) الحفاظ على سيادة

القانون وإنفاذ العقود؛ و(ج) التقليل إلى أدنى حد من مخاطر نزع الملكية؛ و(د) التقليل إلى أدنى حد من استهداف الدخل الريعي والفساد؛ و(هـ) توفير المنافع العامة على نحو شفاف وخاضع للمساءلة، وبخاصة في قطاعي الصحة والتعليم، بما يتوافق مع الأفضليات المعبر عنها ديمقراطياً.

وبصرف النظر عن القيمة الأصيلة للمؤسسات الموصى بها في جدول أعمال الإصلاحات هذا، فإن ثمة مسألة هامة بالنسبة لأقل البلدان نمواً التي تسعى إلى النهوض بتنميتها الاقتصادية، وهي مسألة ما إذا كانت هذه الإصلاحات المؤسسية تؤدي دوراً فعالاً في تحقيق التنمية.

وهذه المسألة تثير انفعالات جامحة. فالأدلة تكتنفها مشاكل منهجية حادة فيما يتعلق بتقييم نوعية المؤسسات. فمن الآراء الثاقبة البالغة الأهمية المستقاة من التحليلات الإحصائية الشاملة لعدة بلدان أن نوعية الحكم ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمستويات دخل الفرد. أي أن ارتفاع مستوى دخل الفرد يرتبط، وفقاً للمؤشرات، بممارسات الحكم الرشيد، بينما يرتبط تدني مستوى دخل الفرد بغياب ممارسات الحكم الرشيد. إلا أنه من الأصعب بكثير تحديد وجود علاقة وثيقة بين نوعية الحكم ونمو دخل الفرد على مر الزمن. وعلى حد تعبير لجنة الأمم المتحدة المعنية بسياسة التنمية التي تتولى استعراض قائمة أقل البلدان نمواً، في تقريرها السنوي لعام ٢٠٠٤، فإن "هناك بعض الأدلة العملية التي تبين أن ضعف الحكم يزيد من حدة الفقر"، ولكن العلاقة بين نوعية الحكم والحد من الفقر لم تثبت بعد على نحو قاطع و"من المعقول، في غياب أدلة قاطعة، القول إن هذه الصلة توجد أحياناً، ولكنه قد لا تكون هناك أية صلة في أحيان أخرى". وهذا صحيح بصفة خاصة "على ضوء الأداء الاقتصادي المتفوق لبعض البلدان التي لا تحتل مرتبة عالية جداً على سلم الحكم الرشيد".

كما أن الممارسة القائمة لتنفيذ جدول أعمال الإصلاحات التي يتطلبها الحكم الرشيد على أرض الواقع تدل أيضاً على أن جدول الأعمال هذا طموح إلى حد يمكن أن يفرضي إلى إنقراض عملية الإصلاح بأعباء مفرطة، وهو أمر يؤدي بحذ ذاته إلى حالة من العجز. وفي النهاية، من المشكوك فيه ما إذا كان من الممكن أو المستحسن نقل نماذج مؤسسات الحكم التي تعمل بكفاءة في البلدان المتقدمة إلى بلدان فقيرة جداً ذات قاعدة من الموارد المالية أصغر بكثير. فمتوسط الإنفاق الاستهلاكي النهائي للحكومة (وهو مبلغ يشمل جميع النفقات الحكومية الجارية اللازمة لشراء السلع والخدمات،

بما في ذلك مكافآت الموظفين) في أقل البلدان نمواً قد بلغ ٦٠ دولاراً فقط للفرد الواحد في عام ٢٠٠٦، مقارنة بمبلغ ٢٩٥ دولاراً للفرد في البلدان ذات المستوى الأدنى من الدخل المتوسط، و١٠٥١ دولاراً للفرد في البلدان ذات المستوى الأعلى من الدخل المتوسط، و٦٥٦١ دولاراً للفرد في البلدان المرتفعة الدخل. والسؤال المحوري هو: "كيف يمكن أن يُتوقع من مؤسسات البلدان الغنية أن تعمل على أساس هذه القاعدة المالية؟" والجواب هو أنها لا تستطيع ذلك.

جدول أعمال استشاري للحكومة الإنمائية

ينبغي لأقل البلدان نمواً أن تتخطى جدول الأعمال الحالي للإصلاحات المؤسسية التي يتطلبها الحكم الرشيد وأن تسعى إلى الحوكمة الإنمائية الرشيدة. وتتعلق الحوكمة الإنمائية، أو الحكومة من أجل التنمية، بتحقيق مستقبل أفضل لأفراد المجتمع من خلال استخدام سلطة الدولة للنهوض بعملية التنمية الاقتصادية، ولا سيما لحفز عملية التحول الهيكلي. وبعبارة عامة، تتعلق الحكومة الرشيدة بعملية تفاعل بين الحكومة - أي المؤسسات الرسمية للدولة، بما فيها السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبيروقراطية الدولة وشرطتها - والمجتمع. والحكومة الإنمائية هي الحوكمة الموجهة نحو حل المشاكل الإنمائية الوطنية المشتركة، وخلق فرص جديدة للتنمية الوطنية، وتحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية المشتركة. وهذه ليست مجرد مسألة تتعلق بإقامة المؤسسات المناسبة، بل هي أيضاً مسألة إرساء السياسات والعمليات التي من خلالها تصاغ هذه السياسات وتنفذ. فتحديد المؤسسات المناسبة هو أمر لا ينفصل عن تحديد السياسات التي يتعين اعتمادها. وبالتالي فإن الحوكمة الإنمائية هي مسألة تتعلق بالعمليات والسياسات والمؤسسات المرتبطة بالنهوض بعملية التنمية الوطنية على نحو هادف وضمان توزيع تكاليفها وفوائدها توزيعاً مشروحاً وشاملاً من الناحية الاجتماعية.

وخلال فترتي الستينات والسبعينات من القرن الماضي، كان التخطيط الإنمائي شائعاً جداً. فالمؤسسات المالية والجهات المانحة الدولية كانت في أحيان كثيرة توصي أقل البلدان نمواً بأن تنخرط في عملية التخطيط الإنمائي. وفي أعقاب أزمة الديون التي حدثت في أوائل الثمانينات، اعتمدت بصورة عامة في معظم أقل البلدان نمواً برامج للتكيف الهيكلي، وتوقفت هذه البلدان عن التخطيط الإنمائي وعن انتهاج السياسات الرامية إلى النهوض بعملية التنمية وفككت ما يرتبط بذلك من مؤسسات. وتقلص

على نحو هائل دور الدولة في الحياة الاقتصادية، حيث حدث تحول في اتجاه إطلاق حرية النشاط الاقتصادي الذي تجسد في برنامج إصلاحي يقوم على تحقيق الاستقرار والخصخصة والتحرير ورفع الضوابط التنظيمية. غير أن بعض البلدان النامية، ولا سيما في شرق آسيا، أبقت على جهاز الدولة الإنمائي وطورته طوال هذه الفترة.

وإذ يدعو هذا التقرير إلى الحوكمة الإنمائية الآن، فإنه لا يجذ العودة إلى الأسلوب القديم للتخطيط الإنمائي. كما أنه لا يدعو إلى العودة إلى ذلك النوع من الدولة الإنمائية الذي شهدته فترتا الستينات والسبعينات من القرن الماضي. ويجب الاعتراف بأنه كانت هناك حالات من النجاح والإخفاق معاً في عمل الدولة الإنمائية. غير أن التقرير يذهب بالفعل إلى أنه من الممكن تصميم جدول أعمال استشارافي للحوكمة الإنمائية في أقل البلدان نمواً من خلال استخلاص الدروس فيما يتعلق بالإدارة الاقتصادية في الدول الإنمائية التي نجحت في الماضي وتكييف هذه الدروس مع واقع القرن الحادي والعشرين.

والدروس الرئيسية المستفادة من تجارب الحوكمة الاقتصادية للدول الإنمائية الناجحة هي أن السياسات الوطنية كانت موجهة نحو تعزيز عملية التحول الهيكلي، وقد تحقق ذلك من خلال مزيج من سياسات التنمية الإنتاجية على صعيد الاقتصاد الكلي وفي قطاعات محددة. وكانت هذه السياسات القطاعية موجهة نحو القطاعات الزراعية وغير الزراعية على السواء. وكانت السياسات الزراعية مصممة من أجل تذليل القيود الهيكلية التي تحد من الإنتاجية الزراعية وتقوي الطلب المحلي في المناطق الريفية في المراحل الأولى من عملية التنمية. ولكنها كانت مكتملة بسياسة صناعية عززت عملية التحول الهيكلي داخل القطاعات وفيما بينها على السواء. ولم يكن خليط السياسات هذا مجرد مسألة تتعلق باستحداث أنشطة جديدة، بل إنه كان يهدف إلى تعزيز تراكم رأس المال والتقدم التكنولوجي كأساس لإحداث التغيير الهيكلي الدينامي. وعلى حد تعبير الأونكتاد في تقاريره السابقة المتعلقة بأقل البلدان نمواً، فقد كانت هذه السياسات موجهة نحو تنمية القدرات الإنتاجية، وزيادة فرص العمل المنتجة، ورفع مستوى إنتاجية العمل، بغية زيادة الثروة الوطنية ورفع مستويات المعيشة.

ومن السمات الأساسية للحوكمة الإنمائية في الدول الإنمائية الناجحة ما تمثل في اعتماد نموذج اقتصادي مختلط يسعى إلى اكتشاف السياسات والمؤسسات التي يمكنها تسخير الأرباح الخاصة من أجل تحقيق التنمية الوطنية. وهذا التقرير لا ينظر نظرة حاملة إلى

قدرات المسؤولين العاميين في البلدان الناجحة. فهؤلاء لم يكونوا رجالاً خارقين عالميين بكل شيء ولا كانوا نساء خارقات قادرات على كل شيء. غير أن بيروقراطيات تتميز بالكفاءة أنشئت في عدد قليل من الوكالات الاستراتيجية الرئيسية وتم تعزيز قدرات الدولة على النهوض بالتنمية من خلال عملية متواصلة من التعلم السياسي فيما يتعلق بتحديد ما هو ناجح وما هو غير ناجح. كما أن الحكومات لم ترسم سياساتها من القمة إلى القاعدة بل بالتعاون والتواصل الوثيقين مع قطاع الأعمال. وكان المحرك لهذه العملية كلها هو القيادة ذات المنحى الإنمائي من قبل سياسيين وبيروقراطيين ملتزمين بتحقيق رؤية إنمائية للمجتمع بدلاً من السعي إلى تحقيق الثراء الشخصي والحصول على امتيازات مستديمة. وقد كانت المشروعات السياسية لهذه المجموعة من القادة ذوي الرؤية مترسخة الجذور في عقد اجتماعي، بمعنى أن أهداف المشروع التنموي كانت بصفة عامة أهدافاً مشتركة ضمن المجتمع، وكانت هناك عملية استنهاض اجتماعي تحشد القوى من أجل بلوغ أهداف المشروع. وكانت مختلف فئات المجتمع تتقاسم مخاطر عملية التحول الهيكلي وتكاليفها ومنافعها.

وإن بناء دولة إنمائية جديدة قادرة على مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين هو أمر سيتطلب:

- زيادة التشديد على دور المعرفة في عمليات النمو والتنمية. وهذا يوجه الاهتمام نحو الدور الهام لنظم المعرفة ونظم الابتكار الوطنية، إلى جانب النظم المالية، باعتبارها عناصر مؤسسية مركبة بالغة الأهمية في إطار عملية التنمية؛
- النظر في كيفية تعزيز النمو الاقتصادي والتحول الهيكلي من خلال شكل من أشكال التنمية لا يعتمد فقط على التصنيع. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى التحول عن الأنشطة الاقتصادية التي تتسم بتقلص العوائد والاتجاه نحو تلك الأنشطة التي تتسم بتزايد العوائد؛
- استكشاف كيفية الاستفادة على نحو أفضل من فرص التفاعل بين رأس المال المحلي ورأس المال الأجنبي عن طريق زيادة الأثر الإنمائي للاستثمار الأجنبي المباشر والارتقاء من خلال إقامة روابط بسلاسل القيمة العالمية؛
- اعتماد نهج إقليمي إزاء العمل الإنمائي يستغل إمكانات العمل المشترك من أجل تهيئة الأوضاع اللازمة لعملية التحول الهيكلي.

كما ينبغي للدولة الإنمائية الجديدة أن تتحول بعيداً عن الممارسات الشمولية التي اقترنت ببعض التجارب الإنمائية الناجحة لبعض بلدان شرق آسيا. ومن الممكن الاعتماد في هذا الصدد على أنواع أخرى من الدولة الإنمائية، ومن ذلك مثلاً نموذج بلدان الشمال أو نموذج "النمر الكلي". وينبغي لبناء الدول الإنمائية الديمقراطية أن يشمل، بصفة خاصة، ضمان مشاركة المواطنين في عمليات التنمية والحوكمة. وهذا يعني زيادة التشديد على نُهج التداول الديمقراطية التي يتفاعل فيها الناس ومنظماهم من أجل حل المشاكل المشتركة وخلق فرص إنمائية جديدة.

ومن السمات الإيجابية التي اتسمت بها تجارب الدول الإنمائية الناجحة في الماضي ما تمثل في استخدام الحكومات لمجموعة من الممارسات من أجل تشجيع وتنشيط القطاع الخاص لكي يعمل بطرق تهدف إلى دعم التحول الإنمائي. ولم تكن الدول الإنمائية الناجحة دولاً ذات حكومات تعمل على أساس مستوى عالٍ من "الضرائب والنفقات". بل إنها كانت تؤدي أربع وظائف رئيسية تهدف إلى حفز القوى الخلاقة للأسواق: (أ) وضع رؤية إنمائية؛ و(ب) دعم قدرات النظام الاقتصادي المؤسسية والتنظيمية، بما في ذلك النهوض بالمشاريع القائمة على روح المبادرة وبناء القدرات الذاتية للحكومة؛ و(ج) تنسيق الأنشطة الاقتصادية لضمان التقييم المشترك لمختلف القطاعات ومختلف مكونات النظام الاقتصادي؛ و(د) إدارة المنازعات.

وينبغي للدولة الإنمائية في القرن الحادي والعشرين أن تواصل استخدام طائفة واسعة من آليات وطرائق الحوكمة في إطار نموذج اقتصادي مختلط بهدف تسخير إمكانات المؤسسات الخاصة لتحقيق رؤية التنمية الوطنية. وبذلك أصبح من الممكن الآن تطبيق نمط جديد من التفكير على "الحوكمة الحديثة" يؤيد قيام الحكومات بتشجيع أشكال متعددة من التفاعل ثنائي الاتجاه بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص. وفي هذا الصدد، تعالج مشاكل التنمية ليس فقط من خلال الإجراءات الرسمية وغير الشخصية التي يقوم عليها عمل الأسواق - أو التحديد المسبق لأهداف الحوكمة الهرمية التراتب المتدرجة من القمة إلى القاعدة - وإنما أيضاً من خلال مواصلة تطبيق إجراءات انعكاسية حيث تقوم مختلف الجهات الفاعلة في الشبكات بتحديد مشاريع مشتركة تعود عليها بالنفع المتبادل، ثم تحسين هذه المشاريع وإعادة تشكيلها أثناء قيام هذه الجهات برصد مدى التقدم المحرز في تنفيذها، والاستجابة للتغيرات التي تطرأ على البيئة الخارجية. كما يرجح أن تعتمد الدولة الإنمائية الجديدة أيضاً مجموعة واسعة من

أدوات السياسة العامة التي تتخطى نهج "الحل الواحد الذي يصلح لجميع الحالات". بل ينبغي بدلاً من ذلك انتقاء خليط من أدوات السياسة العامة التي تتناسب مع سياق كل حالة، حيث تشترك الدولة إلى حد ما، وبدرجات مختلفة من الضغط والاضطرار أو العمل الاختياري، فيما يتعلق بالطريقة التي يتم بها تحقيق النتائج.

بعض أولويات الحوكمة الإنمائية في أقل البلدان نمواً

ينبغي أن تكون الحوكمة الإنمائية في صلب عملية تصدي أقل البلدان نمواً للأزمة المالية العالمية. وهذا ليس نموذجاً مثالياً فريداً ينطبق على جميع البلدان؛ فالاستجابة يجب أن تكون متلائمة مع ظروف كل بلد. غير أن هذا التقرير يوصي بأنه ينبغي لمعظم أقل البلدان نمواً أن تعتمد سياسات إنمائية محددة القطاعات من أجل تعزيز نمو الإنتاجية الزراعية وعملية التحول الصناعي. وهذا ينبغي أن يشمل سياسات زراعية إنمائية كما ينبغي أن يشمل سياسات صناعية إنمائية أيضاً. ويوصي التقرير كذلك بضرورة أن تكون هذه السياسات القطاعية مدعومة أيضاً بسياسة اقتصادية كلية أكثر توجهاً نحو تحقيق النمو. وتعتبر العلاقة الإيجابية بين السياسة الاقتصادية الكلية الموجهة نحو النمو والسياسات القطاعية - التي تحسن القدرات والحوافز والمؤسسات والسبب التحتية على المستوى المتوسط والمستوى الجزئي - أمراً حيوياً للنجاح في تحقيق التنمية المطردة والحد من الفقر بقدر كبير. وينبغي لهذه السياسات أن تهدف إلى تنمية القدرات الإنتاجية المحلية لأقل البلدان نمواً. ومن شأن هذه السياسات ألا تؤدي فقط إلى تخفيف حدة التأثير القصير الأجل للأزمة، بل إن من شأنها أيضاً أن تدفع أقل البلدان نمواً في اتجاه مسار إنمائي مختلف في فترة ما بعد انتهاء الأزمة، وهو مسار أكثر دينامية ومرونة وشمولاً وأقل اعتماداً على الخارج. وهذا أمر ضروري من أجل الوقاية من التعرض في المستقبل لصدمات خارجية وأزمات ناشئة من الخارج. وترد في الفروع الثلاثة التالية من هذا الاستعراض العام مناقشة للاتجاهات المحتملة للسياسة الاقتصادية الكلية، والسياسة الزراعية، والسياسة الصناعية، بينما يتناول الفرع الأخير مسألة الأولويات في إطار جدول أعمال للإصلاحات المؤسسية لبناء قدرات الدولة الإنمائية على الحوكمة الإنمائية الرشيدة.

مواجهة التحديات على صعيد الاقتصاد الكلي

شهد جزء كبير من العقود الثلاثة الماضية تأثير سياسات الاقتصاد الكلي في أقل البلدان نمواً تأثيراً شديداً بتوصيات مؤسسات التمويل الدولية والجهات الثنائية المانحة للمعونة. وعادةً ما كانت التوصيات الرئيسية تدعو إلى أن تركز السياسة النقدية على احتواء التضخم وتهيئة مناخ مواتٍ للاستثمارات الخاصة، وأن تضمن السياسة المالية أن يظل العجز المالي أقل من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ولم يكن يُنظر عموماً إلى الاستثمار العام على أن له دوراً مهماً في تعزيز التنمية الاقتصادية والتغيير الهيكلي. وقد كان الدافع إلى هذا التوجه في مجال السياسات هو الخوف من حدوث تضخم. وقد اتضح ذلك بجلاء في فترتي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. ومع ذلك، لم يكن التضخم يمثل مشكلة خاصة في جُلّ أقل البلدان نمواً خلال العقد الحالي. بل إن التضخم السابق كان يُعزى عادةً إلى هيكل السياسات النقدية لا إلى عدم إحكامها. وليس من المرجح، في البلدان التي يسودها نقص في استخدام الموارد، أن تُثار مخاوف من أن يؤدي الإنفاق الحكومي المفرط إلى استبعاد الاستثمار الخاص وإلى تفاقم التضخم. وكانت هذه السياسة تقوم على حجة مفادها أن تحرير التجارة والمالية، والخصخصة، وتقليص التدخل الحكومي في الاقتصاد إلى أدنى حد، هي أمور تحفز تنمية القطاع الخاص ومن ثمّ النمو المستمر. وقد أشارت الإصدارات السابقة من هذا التقرير إلى أن الإصلاحات القائمة على هذا النهج قد فشلت إلى حد بعيد في تنمية القطاع الخاص بوصفه القوة المحركة للتنمية.

ويدعو هذا التقرير إلى إحداث تغيير ملموس في النهج المتعلق بسياسات الاقتصاد الكلي في أقل البلدان نمواً، وتغيير يعترف بالدور الحيوي للحكومات في إعادة هيكلة الاقتصاد وتهيئة الظروف المواتية للانطلاق نحو النمو المستمر. وبما أن التنمية الاقتصادية تنطوي على عملية تحول اجتماعي - إذ إنها ليست مجرد مشكلة اقتصادية تقنية تُترك للاقتصاديين - فيجب على الحكومات أن تعمل على ضمان توزيع تكاليف ومنافع التعديل بصورة عادلة ومقبولة اجتماعياً. ومن شأن الفشل في ذلك أن يؤدي على الأرجح إلى قلائل اجتماعية ومقاومة عامة للإصلاحات اللازمة.

وللاستثمار العام، ولا سيما في البنية التحتية التقليدية مثل شبكات النقل والري والطاقة، دور رئيسي في دفع عملية التنمية. وقد شهدت السنوات الأخيرة تدهوراً في الاستثمار العام مع زيادة توجه المساعدة الإنمائية الرسمية نحو معالجة القضايا الاجتماعية. ولا تخفى أهمية الشواغل الاجتماعية، ولكن إذا تحقق تقدم في معالجة هذه الشواغل على حساب الاستثمار العام المطلوب في قطاعات الإنتاج وفي البنية التحتية الاقتصادية، فسوف يتقوّض الأساس الذي يستند إليه النمو المستمر. ونظراً لجسامة الأزمة الاقتصادية الحالية، فسوف تواجه حكومات أقل البلدان نمواً عجزاً مالياً متزايداً في إطار سعيها للمحافظة على الطلب المحلي وسعيها أيضاً لتعزيز الاستثمار في البنية التحتية. وسوف يستلزم الأمر تغطية العجز في الأجل القصير إلى المتوسط من أجل تخفيف المشقة المتزايدة التي يواجهها السكان والمحافظة على المسار الصحيح لبرامج التنمية. ونظراً لحدودية مصادر التمويل البديلة، فسيكون دور أقل البلدان نمواً حاسماً في تحقيق هذه الأهداف. ومع ذلك، سيكون على حكومات أقل البلدان نمواً أن تبحث عن طرق مبتكرة لزيادة الإيرادات، ولكن عليها أن تقوم بذلك بطرق تتجنب النكوص، وتراعي القدرات الإدارية المحدودة للدولة.

ويؤدي الاعتماد المفرط على السياسة النقدية كمصدر لاستقرار الاقتصاد الكلي إلى الحد من فعالية السياسة النقدية في مجالات أخرى غير تحقيق استقرار الأسعار، نظراً لما تتسم به المؤسسات المالية من قصور، والافتقار إلى أسواق للسندات تتوفر لها مقومات البقاء. وتعاين أقل البلدان نمواً بشكل عام من أسعار فائدة حقيقية مرتفعة هيكلية، الأمر الذي لا يؤدي إلى مسار للنمو موجه نحو الاستثمار. وبالنسبة إلى معظم هذه البلدان، تُعتبر الضائقة الائتمانية أقرب إلى الحالة المزمنة منها إلى عاقبة من عواقب أزمة المصارف العالمية. وقد اتضحت التأثيرات الهائلة لنقص الائتمان في البلدان الغنية خلال الأزمة المالية الحالية. غير أن هذا هو في الواقع صورة لعالم الأعمال اليومي في أقل البلدان نمواً.

وينبغي أن تركز السياسات النقدية في أقل البلدان نمواً على دعم السياسة المالية التي تركز على الاستثمار، ويتمثل أحد السبل لضمان ذلك في تعزيز تعاون المصارف المركزية مع الإدارات الأخرى للدولة من أجل تطوير وتعزيز برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة في تلك البلدان. وكما أُشير في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٦، ينبغي أن يحظى التصدي لأوجه القصور التي تشوب عمل المؤسسات المالية المحلية بأولوية في أي استراتيجية تهدف إلى تنمية القدرات الإنتاجية.

وثمة عنصر رئيسي آخر لدعم الاستراتيجيات الموجهة نحو الاستثمار، وهو يتمثل في إدارة أسعار الصرف، وبالتالي إدارة حساب رأس المال في ميزان المدفوعات. وقد أدت سياسة تعويم سعر الصرف الحالية، المرتبطة عادة بسياسة نقدية تركز على الأهداف المتعلقة بالتضخم، إلى زيادة تقلب أسعار الصرف، كما أدت في أحيان كثيرة إلى تقويض الجهود المحلية الرامية إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. وتتطلب إدارة سعر الصرف - من خلال التعويم الموجه أو نظام الربط القابل للتعديل، مثلاً - توفر قدرات تتعلق بالموارد والسياسات، ومع ذلك فإنها تتيح مزيداً من الخيارات على صعيد سياسات الاقتصاد الكلي. ولا يوجد نموذج واحد لإدارة سعر الصرف قابل للتطبيق في أقل البلدان نمواً. إلا أن هناك توافقاً متزايداً في الآراء على عدم صلاحية الحل الصارم المتمثل في التعويم المطلق أو الربط الثابت تماماً. فمن شأن إدارة سعر الصرف - عن طريق التعويم الموجه أو الربط القابل للتعديل، مثلاً - أن (أ) تدعم السياسة المالية بالمساعدة على تجنب انخفاض قيمة العملة بسبب المخاوف المبالغ فيها من التضخم؛ (ب) تهدف إلى قياس مدى تقلب سعر الصرف في أعقاب الصدمات الخارجية؛ (ج) تسعى لتثبيت سعر الصرف عند مستوى يعزز القدرة التنافسية للصادرات، ولا سيما صادرات المنتجات الجديدة، ويدعم عملية تنويع الاقتصاد.

وقد بيّنت الدروس المستفادة من الأزمة السابقة في الاقتصادات السوقية الناشئة مدى فعالية ضوابط رأس المال في الحد من التدفقات المالية القائمة على المضاربة الشديدة ومن عدم استقرار أسعار الصرف في الأجل القصير. فالزيادات القوية في التدفقات المزعزعة للاستقرار من رؤوس الأموال الداخلة والخارجة القائمة على المضاربة تحدث فجأة، وقد كانت سمة معتادة من سمات النظام المالي على مدى الثلاثين عاماً الأخيرة، ولذلك فإن من المهم أن تتوفر لدى البلدان القدرة على إعمال هذه الضوابط كلما رأت ضرورة لذلك. وقد تكون المشكلة الأكثر شيوعاً بالنسبة لمعظم أقل البلدان نمواً في الوقت الحالي هي التعامل مع التدفقات الرأسمالية إلى الخارج (بما في ذلك هروب رؤوس أموال جماعات النخبة)، لكن البلدان المنتجة للسلع الأساسية قد شهدت أيضاً تدفقات رأسمالية مضاربية داخلية خلال الطفرة الأخيرة للأسعار العالمية، وقد يكون من الضروري الآن اتخاذ تدابير قصيرة الأجل لإبطاء حركة التدفقات الخارجة للاستثمار القائم على المضاربة في الحفظ المالية.

وضع جدول أعمال للسياسات الزراعية

بالإضافة إلى تأثير صادرات البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، بالأزمة الاقتصادية العالمية، فقد عانت هذه البلدان أيضاً من صدمة شديدة في النصف الأول من عام ٢٠٠٨ من جراء الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء والطاقة. وكانت الأسعار قد سجلت ارتفاعاً مطرداً بدءاً من عام ٢٠٠٠. غير أنه في الفترة الممتدة من الربع الأخير من عام ٢٠٠٧ إلى الربع الثاني من عام ٢٠٠٨، ارتفعت أسعار المواد غير الوقودية بحوالي ٥٠ في المائة وأسعار النفط الخام بحوالي ٤٠ في المائة. وقد دفعت هذه الزيادة في الأسعار بملايين إضافية من الناس إلى هاوية الفقر والجوع، وأثارت أعمال شغب واسعة النطاق واضطرابات اجتماعية في العديد من أفقر البلدان. ورغم الانخفاض الحاد في الأسعار منذ ذلك الحين، فقد كانت في مستهل عام ٢٠٠٩ أعلى من مستواها في عام ٢٠٠٥. وعلاوة على ذلك، أشارت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة إلى أن أسعار الغذاء المحلية في معظم بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي العديد من بلدان آسيا وأمريكا الوسطى كانت في الربع الأول من عام ٢٠٠٩ أعلى من مستواها قبل ذلك بعام.

إلا أن أزمة الغذاء التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ كانت في الواقع تطوراً يُذكر بقوة بحالة الإمدادات الغذائية المخفوفة بالمخاطر في العديد من مناطق العالم، ولا سيما أقل البلدان نمواً، وهو وضع أخذ في التردّي منذ سنوات عديدة. وكان التصادم بين تزايد الطلب على الغذاء في بعض الاقتصادات السوقية الناشئة الأكبر حجماً، والضعف النسبي لمرونة العرض، هو أحد التأثيرات الطويلة الأجل على الأسعار. وتمثل أزمة الغذاء بالنسبة إلى أقل البلدان نمواً مشكلة مزمنة حقاً لا مجرد مشكلة قصيرة الأجل، نظراً لتدني مستويات الاستثمار الزراعي أو استمرار انخفاضها، وحدوث إخفاقات كبيرة في السياسات الزراعية. ولم يزل مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية يرى، منذ أمد بعيد، أن أي استراتيجية فعالة للنمو والتنمية تقوم على أساس إيجاد مميزات نسبية وقدرات إنتاجية جديدة، لا يمكن أن تنجح إلا بزيادة الإنتاجية الزراعية. فبدون تحقيق فائض زراعي كبير، سيؤدي ارتفاع أسعار الغذاء وتكاليف الأجور إلى تعريض الأمن الغذائي للخطر وتقويض عملية تنويع الاقتصاد الوطني في اتجاه قطاع الصناعة وغيره من القطاعات.

وإن المشاكل المتوسطة الأجل والطويلة الأجل التي تواجهها الزراعة في أقل البلدان نمواً تتسم بالجسامة: (أ) فالإهمال على مدى عقود من الزمن قد ترك الإنتاجية الزراعية في حالة انخفاض أو ركود؛ (ب) وهناك ضغوط سكانية متزايدة على الرصيد المتاح من الأراضي المنتجة؛ (ج) كما أن هناك ضغوطاً متزايدة على أراضي إنتاج الغذاء من جراء تغير المناخ والحوافز المقدمة للتشجيع على التحول إلى إنتاج الوقود الحيوي وتصديره. ويرى هذا التقرير أن حل هذه المشاكل بفعالية إنما يتوقف على اضطلاع الدولة بدور إنمائي ملموس. وفي الجانب المقابل، نجد أن التوجه الرئيسي للنهج الليبرالي الجديد في مجال التنمية الزراعية منذ عقد الثمانينات من القرن الماضي يتمثل في تقليص دور الدولة وتعزيز دور القطاع الخاص. فقد تمت خصخصة مجالس التسويق الزراعي، وخُفِّض الدعم الزراعي أو ألغى، وحُصرت وظائف الدولة في تقديم المنافع العامة، مثل أنشطة البحث والتطوير وتوظيف استثمارات محددة في مجال البنية التحتية. واتسم التأثير العام لهذه الإصلاحات بالتباين الشديد. ويشير تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٦ إلى أن الإنتاجية الزراعية اتسمت بالركود أو الانخفاض في العديد من أقل البلدان نمواً. وتحويل هذا الاتجاه إلى الواجهة المقابلة يتطلب، أولاً، التزاماً صارماً من حكومات أقل البلدان نمواً بوضع الزراعة على رأس الأولويات في برامجها الإنمائية، ولا سيما بزيادة حصة الاستثمار العام من الناتج المحلي الإجمالي. كما يستلزم الأمر بذل جهود من أجل إعادة بناء المؤسسات، إذ إن وزارات الزراعة هي بشكل عام من أضعف إدارات الدولة. فالقدرات الحالية لهذه الوزارات على تقديم الخدمات الإرشادية لقطاع الزراعة، وبوجه أعم قدرتها على أداء دور استراتيجي في عملية التنمية الوطنية، محدودة للغاية وتحتاج إلى تعزيز. وفي بعض أقل البلدان نمواً، لا يتم سدّ الفجوات في هذه الخدمات من خلال القطاع الخاص، وإنما من خلال المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. فلا بد من إشراك وزارات الزراعة في التخطيط المركزي للسياسات الإنمائية الذي تضطلع به الحكومات. ويمكن اعتبار عملية إعادة تأهيل وزارات الزراعة بمثابة اختبار لمدى مصداقية التزام أي حكومة من حكومات أقل البلدان نمواً بوضع استراتيجية إنمائية جديدة ومتسقة.

ويتسم النشاط الزراعي بالتعقد الشديد، كما أن الفروق بين البلدان فيما يتعلق بالحقوق في الأراضي، والمناخ، وجودة التربة، والهياكل الاجتماعية، وما إلى ذلك، لا تسمح بالتوصية بسياسة واحدة لجميع أقل البلدان نمواً. ومع ذلك، يمكن طرح عدد من النقاط العامة، على الرغم من أن الأهمية الفردية لكل منها تختلف باختلاف السياق

الوطني. فعلى سبيل المثال، تختلف الحقوق في الأراضي ونظم الحيازة اختلافاً كبيراً، ولكن المبدأ الأساسي، من حيث الإدارة العامة لشؤون الحكم، هو أن الحقوق في الأراضي ينبغي أن تكون مؤمنة، وتتسم بالشفافية، ويمكن إنفاذها بموجب القانون. فإذا استوفيت هذه الشروط، ولم تقتصر الحيازة على فترات قصيرة بصورة غير معقولة، فينبغي أن ترتفع القيمة الاقتصادية للأراضي، وبذلك يمكن التخلص من أحد العوامل الخطيرة التي تثبط زيادة الإنتاجية. والنتيجة التي تترتب على ذلك، هي بالطبع، أن أي حكومة ملتزمة بالتنمية الوطنية يجب أن تكافح بقوة علميات الاستيلاء على الأراضي بطريقة غير شرعية، وهذه مشكلة ابْتُلي بها العديد من أقل البلدان نمواً.

ويركز هذا التقرير على أهمية استعادة الدولة لدورها الإنمائي النشط، وإنعاش الاستثمار العام في إطار سياساتي متماسك. ففي حالة الزراعة، ينبغي دعم التدخل الفعال للدولة من جانب السلطات المحلية الفاعلة التي هي أكثر اتصالاً بالاجتمعات المحلية، ومن ثم أكثر دراية باحتياجاتها على وجه الدقة. ومع ذلك، يجب في الوقت ذاته أن ندرك أن السلطات المحلية يمكنها أن تعرقل التنمية باتخاذ إجراءات كيدية وتعسفية إزاء السكان المحليين الواقعين تحت سلطتها. ومن ثم، فإن تحقيق توازن سليم بين مختلف مستويات السلطة وضمان اتساق السياسات فيما بينها، هو شرط مهم لأي دولة إنمائية فعالة. كما أن الاستثمارات العامة يجب أن توجه بدورها نحو معالجة القيود الهيكلية الرئيسية التي قد تشمل ضعف البنية التحتية أو عدم وجودها، وضعف التعليم والتدريب، ونقص التسهيلات الائتمانية الصغيرة، وما إلى ذلك. وتمثل النقطة الأساسية في هذا الصدد في أن الاستثمارات العامة الجيدة الإعداد، التي تشمل التقييم الدقيق للارتباط المحتمل أو للآثار المضاعفة، سوف تجذب المبادرات الخاصة والاستثمار الخاص. ومع ذلك، ففي إطار التصدي لمشاكل التخلف الزراعي، ينبغي ألا تُحصر القضايا في أوضاع المزارعين وحالة المحصول أو الإنتاج الحيواني، وإنما ينبغي النظر إليها في إطار أوسع يشمل تنمية "الاقتصاد الريفي" أو بالأحرى "الاقتصادات الريفية" في البلدان التي لا يزال اقتصادها يعاني من ضعف التكامل. فينبغي لهذه البلدان أن تركز على تطوير مجموعات من الأنشطة المترابطة، بما في ذلك خدمات متنوعة لدعم المجتمع المحلي. ونظراً للقيود التي يُحتمل أن تتعرض لها ميزانيات الحكومات في المستقبل المنظور، سيكون من المجدي النظر عن كثب في إيجاد طرق بديلة ممكنة لتمويل مشاريع البنية التحتية.

ولا يعني وجود اقتصاد ريفي في منطقة معينة أن من الممكن أو من المستصوب تعزيز ازدهار الاقتصاد الريفي غير الزراعي، من خلال العمل بأجر أو العمل الحر. (ويمكن تعريف الاقتصاد الريفي غير الزراعي بأنه يشمل جميع الأنشطة غير الزراعية التي تولد دخلاً للأسر المعيشية الريفية، بما في ذلك الدخل العيني والتحويلات). وفي بعض القطاعات، مثل التعدين وصناعة الأخشاب، تعتبر الأنشطة الريفية غير الزراعية مصادر مهمة أيضاً للنمو الاقتصادي المحلي. وفي بعض المناطق، قد يتمثل المستقبل الحتمي في التراجع الطويل الأجل للنشاط الزراعي مقترناً بالهجرة الكثيفة للسكان إلى الخارج. وهذا يعني، أساساً، أنه قبل اتخاذ أي تدابير جادة لتعزيز النمو الزراعي والروابط بين القطاعات في إطار الاقتصاد الريفي غير الزراعي في منطقة محددة، ينبغي لأقل البلدان نمواً أن تنعم النظر في حالة النشاط الزراعي في تلك المنطقة، وأن تدرس اقتصادياتها، وأن تنظر في مستويات الدخل التي يمكن أن تدعمها بصورة معقولة.

وعلاوة على ذلك، من المهم لرسم السياسات الالتزام بعدم التمييز ضد سكان المناطق الريفية. وفي إطار رسم السياسات الاقتصادية، وما يرافق ذلك من إصلاحات مؤسسية، ينبغي أن ينصب التركيز على سبل تحسين مستويات الدخل والظروف المعيشية لعامة السكان. وفي جميع الحالات، ينبغي أن يراعي الدعم المقدم والتدابير المؤسسية المتخذة تعزيز مقومات البقاء الاقتصادي، على المديين المتوسط والطويل، للأنشطة وللأشخاص المستفيدين من التدخل (أي الاستدامة)، سواء في الريف أم في الحضر، وهو أمر يصعب تقييمه بصورة موثوقة، ومن ثم فهو عرضة للتلاعب السياسي ولتلاعب جماعات الضغط.

وقد تكون سياسة تعزيز الروابط بين القطاعات في الاقتصاد الريفي غير الزراعي مسألة تتعلق بالاهتمام ببعض المناطق المعروفة جيداً أكثر مما تتعلق بالترويج لاعتماد نهج جديدة. وتشمل النقاط الأساسية أهمية التعليم وتوفر البنية التحتية المادية. كما أن وضع ونشر برامج تكنولوجية مناسبة موجهة نحو صغار المزارعين الجدد يمكن أن يؤدي إلى تحسّن الإنتاجية الزراعية تحسناً كبيراً. وينبغي فعل الكثير من أجل معالجة ضائقة الائتمان والتمويل. ومن دواعي الاطمئنان أن الدروس المستمدة من تجارب التمويل البالغ الصغر يستفاد منها الآن وقد يُستفاد منها نظرياً وعملياً في الاقتصاد الريفي غير الزراعي لأقل البلدان نمواً. ومن المهم تقديم خدمات الدعم التجاري في مجالات التدريب والمساعدة التقنية والمعلومات، ولكن ليس من الواضح أين تكمن أفضل النماذج، وسيكون دور الدولة حاسماً في هذا الشأن. وينبغي للحكومات، في ظروف محددة، أن تشارك في التمويل الموسمي، وفي توفير البنية التحتية وتوفير المدخلات ودعمها (لتغطية تكاليف الصفقات)، والإصلاح الزراعي والخدمات الإرشادية، من أجل تعزيز نمو القطاع الزراعي. ولا مغالاة في التأكيد

على الحاجة إلى وجود حيزٍ من الحرية في اختيار السياسات في هذا السياق، إذ إن التعلم عملية تجريبية تستلزم وقتاً طويلاً وتكاليف باهظة.

وبالنظر إلى ضعف الهياكل المؤسسية والإدارية، سيكون من المهم البحث عن منظمات أخرى تكون بديلاً للمشاريع الخاصة والدولة - مثل جمعيات المزارعين وغيرها من التعاونيات المحلية - لتنظيم إمدادات المدخلات، والآلات، والقروض، وما إلى ذلك. ومن شأن هذه الجهود الجماعية أن تشجّع نمو الإنتاجية على جميع مستويات الاقتصاد الريفي على الصعيد المحلي، وقد تتطور في كثير من الأحيان استناداً إلى أشكال التعاون التقليدية.

ونركّز في هذا التقرير على سبع استراتيجيات رئيسية ينبغي أن تحكم تدخلات أقل البلدان نمواً في تنمية هذا القطاع وتعزيز الروابط الداخلية، وهي:

- إيلاء أولوية للأنشطة الموجهة إلى الأسواق المحلية والإقليمية؛
- دعم المنتجين من أجل تلبية متطلبات السوق؛
- تحسين سبل وصول سكان الأرياف إلى أسواق المنتجات وعوامل الإنتاج؛
- تشجيع إنشاء رابطات وتعاونيات المنتجين ذوي المصالح المشتركة حيثما كان ذلك مناسباً وممكناً؛
- وضع ترتيبات مؤسسية مرنة ومبتكرة مشتركة بين القطاعات؛
- الاعتراف بتنوع الإنتاج الزراعي واتباع نهج القطاع الفرعي في التدخل السياساتي أو برامج الاستثمار أو التنمية؛
- وضع استراتيجيات تعزز الاستدامة من بداية أي برنامج للاستثمار أو التنمية.

وينبغي لأقل البلدان نمواً أن تعمل على تحسين الإنتاجية الزراعية وتنويع اقتصاداتها بغية توفير فرص عمل في القطاع غير الزراعي وإقامة روابط بين القطاعات. ويتطلب ذلك نموذجاً إيمانياً جديداً يركز على بناء القدرات الإنتاجية، وتحسين الروابط بين القطاعين الريفي والحضري، والتحول من النمو القائم على أسعار السلع الأساسية إلى النمو القائم على التعويض عمّا فات و"اللاحاق بالركب". وهذا يعني تحولاً من الميزة النسبية الساكنة إلى الميزة النسبية الدينامية، والتطبيق الفعال للعلم والتكنولوجيا في جميع الأنشطة الاقتصادية.

تصميم السياسات الصناعية بما يناسب أقل البلدان نمواً

طبيعة السياسة الصناعية الإنمائية

كان الأداء الصناعي في معظم أقل البلدان نمواً ضعيفاً نسبياً. فقد بينت الأعمال السابقة للأونكتاد أنه حتى في فترات الاستثمار والنمو القويين، فشل قطاع التصنيع في الانطلاق في العديد من أقل البلدان نمواً، ولا سيما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فعمليات إصلاح السوق، التي نُفذت منذ اندلاع أزمة الديون في أوائل فترة الثمانينات من القرن الماضي، قد فشلت إلى حد بعيد في معالجة هذا الضعف الهيكلي المترسخ. ونتيجة لذلك، أصبح الأداء الصناعي غير المتوازن أو الراكد أو الآخذ في الانحدار جزءاً من النمو المتفاوت وغير المستدام في العديد من أقل البلدان نمواً خلال العقود الثلاثة إلى الأربعة الماضية. ولا يوجد في معظم هذه البلدان إلا القليل جداً من الصناعات المحلية الكبيرة الحجم، أي أن قطاع التصنيع يتكون إلى حد كبير من صناعات خفيفة وأنشطة أخرى كثيفة العمالة في شكل مشاريع صغيرة، بما في ذلك القطاع غير الرسمي، ويعمل فيها في الغالب ٢٠ شخصاً أو أقل. وكانت المنتجات الصناعية الخفيفة المعتمدة على التكنولوجيا البسيطة تشكل في المتوسط أكثر من ٩٠ في المائة من جميع الصادرات الصناعية لأقل البلدان نمواً في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦ (بما في ذلك الأغذية والمشروبات والملابس والمنسوجات)؛ وكانت الصادرات المتوسطة التصنيع والعالية التصنيع تمثل أقل من ٢ في المائة من إجمالي الصادرات المصنعة.

ويذهب هذا التقرير إلى أنه ينبغي لراسمي السياسات العامة على الصعيد الوطني والدولي الاعتراف بالحاجة إلى تغيير هيكلي في عملية تنمية أقل البلدان نمواً إذا ما أرادوا تنشيط النمو في الأنشطة التي تتسم بارتفاع العائد، والميزة النسبية الدينامية، والتقدم التكنولوجي السريع. وليست كل الأنشطة الاقتصادية أنشطة تحقق مثل هذا النمو: فالسلع الأساسية والأنشطة الزراعية، على سبيل المثال، تتسم بانخفاض عائد وفورات الحجم، وانخفاض الإنتاجية، وتدني معدلات العمالة النظامية. وتؤدي الأنشطة الاقتصادية المختلفة إلى نقل أنماط تعلم مختلفة وآثار أخرى جانبية تتعلق بالاستفادة من المعرفة. وعادة ما تكون الأنشطة التي تولد النمو الدينامي هي تلك التي لديها القدرة على استيعاب الابتكارات والمعارف الجديدة التي تؤدي إلى زيادة العائد من وفورات الحجم.

وتنطوي تجارب النمو الناجحة، بصورة تكاد تكون دائمة، على سرعة تكوُّن رأس المال. كما أن السياسات المالية وسياسات الاقتصاد الكلي المشجَّعة للاستثمار تُعتبر، كما ورد بحثه آنفاً، عناصر أساسية في جدول أعمال السياسات في أقل البلدان نمواً. غير أن هذا لا يكفي لتحقيق النمو المستمر. وتشير البحوث التي أجريت مؤخراً إلى أن عوامل تسريع النمو المرتكزة على التغير الهيكلي والتنوع كان لها تأثير مستمر على الأداء الإنتاجي والرفاه الاقتصادي في البلدان النامية. كما تشير الأدلة بصورة متزايدة إلى أن إتقان إنتاج طائفة واسعة من المنتجات الأكثر تطوراً وتعقيداً هو عامل محوري في عملية النمو والتنمية.

والسؤال الجدير بال طرح هنا هو كيفية تصميم مجموعة من السياسات التي يمكنها أن تنشط عملية تحول اقتصادات أقل البلدان نمواً من اقتصادات تهيمن عليها أنشطة ذات عائد آخذ في الانخفاض أو عائد ثابت (الزراعة) إلى اقتصادات تهيمن عليها أنشطة ذات عائد متزايد (التجهيز والتصنيع)، كما هو الحال في ماليزيا، وجمهورية كوريا، والسويد، ومقاطعة تايوان الصينية، وفنلندا. ولا يزعم هذا التقرير أن باستطاعته تقديم الحل، بل إنه يستند إلى مجموعة متنوعة من تجارب النمو السريع في بلدان شهدت عمليات تصنيع ناجحة وسريعة، ومن ثم فهو يسهم في التعرف على طائفة من خيارات السياسات في أقل البلدان نمواً.

وينبغي أن نفهم مفهوم "السياسة الصناعية" في سياق أقل البلدان نمواً على أساس تعريف أوسع نطاقاً، نظراً للإسهام الضئيل نسبياً لقطاع التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي في اقتصادات هذه البلدان. وترتكز الحاجة إلى الارتقاء المستمر بالمنتجات والعمليات إلى الأهداف الواسعة لسياسة التحول وفقاً للمذهب الشومبييري التي تُطلق عليها اسم السياسة الصناعية الإنمائية، على النحو المبين في هذا التقرير - وهي سياسة مصممة لتناسب أقل البلدان نمواً على وجه التحديد. ويعرّف هذا التقرير السياسة الصناعية الإنمائية بأنها "أي تدخل استراتيجي من جانب الدولة يحفز التغير الهيكلي وينشط إعادة الهيكلة الاقتصادية في اتجاه أنشطة أكثر ديناميكية وذات قيمة مضافة عالية". وتهدف أي سياسة صناعية إنمائية استباقية إلى إتاحة التعلم على مستوى الشركة والسوق من خلال الاقتصادات الداخلية، والأهم من ذلك الاقتصادات الخارجية. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق نقل المهارات والقدرات والمعرفة والدراية العملية التراكمية ونشرها بقدر الإمكان على جميع مستويات المجتمع.

وتتجاوز وظيفة السياسة الصناعية الإنمائية في أقل البلدان نمواً "استهداف قطاعات معينة" أو "اختيار الفائزين"، لتقدم دعماً وتوجيهاً أساسيين من أجل تلبية احتياجات شرائح عريضة في المجتمع وتحديد شروط الشراكة بين القطاعين العام والخاص. والتطورات العادية للسياسة الصناعية تصبح ضيقة بشكل مفرط عندما تطبق على أقل البلدان نمواً الساعية إلى تنفيذ برامج تحول اقتصادي رئيسية. فخارج إطار المنظور الأعم السائد، هناك عدد من الأهداف الدينامية التي ينبغي للسياسة الصناعية الإنمائية الجديدة أن تسعى من أجل تحقيقها، وهي:

- إيجاد ميزة نسبية محلية دينامية في مجموعة شديدة التعقيد والتطور من المنتجات والخدمات؛
- الارتقاء بالقدرة الإنتاجية عن طريق الابتكار من أجل زيادة القيمة المضافة. ويُعتبر مفهوم الارتقاء - "تحسين المنتجات وتعزيز كفاءتها" - أو التحول إلى أنشطة أكثر استخداماً للمهارات مفهوماً بالغ الأهمية في هذا السياق؛
- بناء القدرات والحد من التهميش الاجتماعي ومن الفقر عن طريق سياسات زيادة الدخل وسياسات "سوق العمل"، والسياسة المالية، وسياسات تطوير تنظيم المشاريع القائمة على المبادرة الفردية وسياسات تطوير التكنولوجيا، على النحو المبين في تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٠٧؛
- تهيئة الظروف للعمال الكاملة والنمو الشامل، عن طريق الجمع المناسب بين سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة للنمو والسياسات القطاعية الوسطى، مع مراعاة الروابط بين القطاعات؛
- تهيئة الظروف للتحول من مجتمعات زراعية إلى مجتمعات ما بعد المجتمعات الزراعية؛
- تحسين عرض جميع المدخلات العامة بهدف زيادة إنتاجية العمل؛
- تيسير عملية تنويع الأنشطة القائمة على استخدام الموارد الطبيعية؛
- بناء القدرات على مستوى الشركة (التعلم).

ومن المهم الاعتراف بأنه في ضوء التراث التاريخي، والظروف المحلية الأولية، والظروف الدولية، فإن مسارات التنمية الصناعية لا بد وأن تختلف. فالسياسة "التي تناسب جميع الحالات" والتي نُصح باتباعها في السنوات الأخيرة، لم تعد تصلح الآن.

فلا بد من أن تتفاوت أدوات السياسة الصناعية بحسب الظروف السائدة في اقتصاد معين في وقت معين، كما ينبغي أن يتطور شكل ومحتوى السياسة الصناعية مع تطور المؤسسات السوقية، ومع تطور قدرات الدولة نفسها على إدارة التغيير والتحوُّل الاقتصاديين. ولذلك، فإن هذا التقرير يدعو إلى إعطاء رسمي السياسات في أقل البلدان نمواً ما يكفي من الوقت وحيز حرية التحرك لتحديد الأولويات، ولاكتشاف مزيج السياسات الذي يلي على أفضل وجه هذه الأولويات، ولتكييف مؤسساتهم وأعرافهم السلوكية مع الظروف المتغيرة والأفضليات السياسية والاجتماعية المتبدلة.

ويسلم هذا التقرير كذلك بعدم وجود أي سياسة صناعية معصومة من الخطأ. كما أن الحكومات ليست عليمه بكل شيء. فهناك معلومات غير كاملة لدى الحكومات، كما أن قرارات الحكومات ليست دائماً قرارات رشيدة. وقد تتعرض الحكومات أيضاً لهيمنة المصالح الخاصة. ومع ذلك، تنطبق هذه المثالب نفسها على السوق. وتتمثل المسألة الرئيسية في التكاليف والمنافع المتصلة بكل منهما. ويذهب هذا التقرير إلى أن تحقيق التوازن السليم بين الدول والأسواق هو عنصر مهم، وأن لسياسة الحكومة تأثيراً أساسياً على النمو والتصنيع.

تكييف السياسة الصناعية الإنمائية بما يناسب أقل البلدان نمواً

ينبغي أن يكون من أهداف السياسة الصناعية الإنمائية في أقل البلدان نمواً إنشاء شركات محلية متفاوتة الأحجام، تشمل شركات كبيرة، مع زيادة حجم أسواقها المتاحة. ولكن ذلك لا يكفي. بل ينبغي لهذه السياسة أيضاً أن تركز على (أ) تشجيع تنظيم المشاريع القائمة على المبادرة الفردية؛ (ب) تيسير وتعزيز الوصول إلى التكنولوجيات الحديثة؛ (ج) تنمية الموارد البشرية؛ (د) توفير التدريب العام؛ (هـ) جمع وتحليل ونشر البيانات التقنية. ويدعو هذا النهج إلى تدخل الدولة من خلال انتهاج سياسة تكنولوجية استباقية من أجل توليد القدرات الإنتاجية والتكنولوجية على مستويي الشركة والمزرعة. ويُتاح للحكومات مزيج من الأدوات العامة والانتقائية المتعلقة بالسياسات من أجل تعزيز التنمية التكنولوجية.

وكما أشار الأونكتاد في عام ٢٠٠٧، ينبغي لهذا النهج أن يفرق بين مختلف مراحل التنمية، أي بين الصناعات الوليدة والصناعات الناضجة. وتتمثل إحدى أولويات السياسة الصناعية في أقل البلدان نمواً في تهئية الظروف المناسبة للتعلم، عن طريق اكتساب القدرات التكنولوجية والإنتاجية. فإذا أهملت إشارات السوق، فقد تثبط عملية مراكمة

القدرات التكنولوجية. وعلى صعيد المنشأة، ينبغي للدولة أن تستثمر في عملية مراكمة القدرات التكنولوجية، وأن تهيئ الظروف المواتية لتنشيط التعلم. أما على الصعيد الوطني، فينبغي للدولة أن توفر وتضمن التمويل اللازم للتغيير التقني والابتكار. فتوفير هذه الظروف إنما هو وظيفة أساسية للسياسة الصناعية الإنمائية.

وينبغي للسياسة الصناعية الإنمائية المقترحة أن تبني القدرات على مستوى الشركة، بإتاحة عملية تراكمية تحقق نمو الابتكار التجاري في قطاع الأعمال إلى أن يصبح هذا النمو داخلياً. وينبغي أن يهدف تنفيذ هذه السياسة إلى الإسراع بتكوين نواة أساسية من الشركات التي تضطلع بعملية الابتكار التجاري، أي مواصلة استحداث منتجات وعمليات جديدة بالنسبة إلى البلد. كما ينبغي إيجاد آليات مؤسسية لضمان إتاحة موارد مالية كافية لتشجيع الأنشطة التي تنطوي على مخاطرة وتغطية تكاليف التعلم. ومن شأن هذا المنظور أن يحوّل دور السياسة الصناعية إلى دور يركّز على تيسير عملية الاستيعاب عن طريق التعلم (النسخ والمحاكاة ثم الابتكار)، إضافة إلى تراكم رأس المال. وهذا يعني أنه لا غنى عن الشكل الجديد للسياسة الصناعية حتى يمكن إقامة الروابط بين العلم والتكنولوجيا والأنشطة الاقتصادية، وذلك عن طريق الربط الشبكي والتعاون والمواءمة بين مكونات التعلم (التعليم، والبحث والتطوير، وتدريب العمال) ضمن استراتيجية إنمائية متكاملة. غير أن هذه التفاعلات لا تتم بقرار - وإنما تتطلب توفر مؤسسات وموارد وقدرات.

ولمعرفة كيفية القيام بذلك، لا ينبغي لأقل البلدان نمواً أن تنظر فقط إلى أدوات السياسات المستخدمة في شرق آسيا. فنجاح السياسة الصناعية لا يقتصر على بلدان شرق آسيا الحديثة العهد بالتصنيع، بما لديها من خبرات غير مسبوقه ومستمرة في مجال النمو. وقد استُخدم في معظم الاقتصادات نموذج معين للسياسة الصناعية من أجل تعزيز التنمية. وقد احتج البعض بوجود تاريخ طويل من السياسات الصناعية الناجحة في الاقتصادات المتقدمة منذ القرن التاسع عشر. ومن الأمثلة على ذلك: (أ) الرعييل الأول من بلدان شرق آسيا الحديثة العهد بالتصنيع، مثل هونغ كونغ (الصين) وجمهورية كوريا وسنغافورة وتايوان (المقاطعة الصينية)؛ (ب) بلدان الشمال الأوروبي، مثل السويد وفنلندا؛ (ج) آيرلندا؛ (د) بعض بلدان أمريكا اللاتينية؛ (هـ) معظم اقتصادات الأسواق المتقدمة. وهناك أيضاً أمثلة مثيرة للاهتمام مستقاة من جنوب شرق آسيا، وهي تشمل ماليزيا وتايلند، كما أن لكل من بنغلاديش وكمبوديا تجارب ناجحة في زيادة العمالة والقيمة المضافة الصناعية.

وبخلاف بضعة عناصر أساسية، لا يوجد نموذج واحد متجانس للعلاقات بين الدولة والسوق يمكن إدماج السياسة الصناعية فيه. فيتعين على كل بلد أن يجرب وأن يتوصل إلى تشكيلة المؤسسات والأعراف التي تناسب على أفضل وجه ظروفه الوطنية وتلي توقعات سكانه. فعندما ينطوي الأمر على تغيرات هيكلية كبيرة، مع وجود مستوى لا يستهان به من الخطر وعدم اليقين بشأن مصادر التقدم، لا بد من إجراء التجارب الدقيقة مع المؤسسات والسياسات لمعرفة ما هو فعال منها في سياق وطني محدد، حيث تكون للتاريخ والثقافة والظروف الاقتصادية الأولية تأثيرات مهمة على إمكانيات تحقيق النمو والتنمية. ونظراً لما تحققه المرونة و"الكفاءة التكميلية"، من مزايا ولعدم وجود قوانين عالمية للنمو الاقتصادي، فإن تضيق حيز حرية اختيار السياسات المتاحة للبلدان النامية سيؤدي في الغالب إلى نتائج عكسية. والافتراض الذي يستند إليه هذا التقرير هو أنه - نظراً للعوامل الخارجية، وعدم وجود مؤسسات، ووفورات الحجم، والأشكال العديدة الأخرى لفشل الأسواق - فلا يمكن الاعتماد على الأسواق وحدها لتنسيق عمليات تراكم رأس المال والتغيير الهيكلي والارتقاء التكنولوجي بطريقة تتماشى مع النمو المستدام والتنمية المستدامة.

ويمكن لأقل البلدان نمواً أن تستخدم قائمة كبيرة من الأدوات من أجل التنمية الصناعية، بما في ذلك المعاملة التفضيلية المتمثلة في الحوافز أو الدعم الموجهين نحو بناء قدرات معينة، والحوافز الضريبية والاستثمارية العديدة، فضلاً عن أدوات السياسة التجارية (التعريفات الجمركية والحوافز غير المتصلة بالتعريفات الجمركية)، والإعانات، والهبات أو القروض. ويمكن الاستفادة من معظم هذه الأدوات في تشجيع بناء القدرات في القطاع الخاص وتنشيط عملية التحول الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فإن أدوات السياسة الصناعية "الحديثة الطراز" - مثل الحوافز الضريبية والاستثمارية، هي أقل عرضة للتأثر باستهداف الدخل الريعي وأكثر تقييداً من التعريفات الجمركية أو نظام الحصص. كما يمكن للحكومات أن تيسر هذه العملية بتقوية مؤسساتها المالية المحلية، سواء أكانت مصارف إنمائية مملوكة للدولة مثل المصرف الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البرازيل، أم مؤسسات إقراضية خاصة مثل مصرف غرامين في بنغلاديش.

بناء قدرات الدولة الإنمائية في أقل البلدان نمواً

يُنصح بتوحي الواقعية في تناول مهمة بناء دول إنمائية مقتدرة في أقل البلدان نمواً. فهناك نقص في العاملين الماهرين وفي الموارد المالية، كما أن القيود التي سبقت الإشارة إليها في سياق مشكلة أعباء الإصلاح المؤسسي بالنسبة إلى "الحكومة الرشيدة" تنطبق بالقدر نفسه على رؤية الحكومة الإنمائية الرشيدة التي نوصي بها في هذا التقرير. ومع ذلك، لا ينبغي الإفراط في التشاؤم بالنظر إلى التجارب السابقة. فأولاً، يتضح من واقع تجربة الدول الإنمائية الناجحة أن القدرات التقنية لحكومات هذه الدول على تعزيز التنمية لم تكن كبيرة جداً في البداية. فقد اضطلعت هذه الحكومات ببناء قدرات الدولة الإنمائية على مر الزمن، وكان ذلك في كثير من الأحيان من خلال اعتماد استراتيجية مدروسة ركزت بشكل خاص على تحسين عمل عدد قليل من الوكالات العامة المهمة من الناحية الاستراتيجية. ولم تكن التحولات المؤسسية الكبيرة الحجم، مثل التحولات المتوخاة في جدول أعمال الإصلاحات التي تتطلبها الحكومة الرشيدة، ضرورية لسير العملية. وثانياً، يعزى النجاح المحدود للتجارب الحديثة في الإصلاحات المؤسسية في أقل البلدان نمواً إلى أن هذه المبادرات كانت في كثير من الأحيان موجهة من قبل الجهات المانحة. وكلما كان المشروع الإنمائي مملوكاً للبلد، كانت عملية بناء قدرات الدولة الإنمائية أيسر.

والنهج العملي لبناء قدرات الدولة الإنمائية في أقل البلدان نمواً هو نهج مركز يسعى تدريجياً إلى بناء الحد الأدنى من قدرات الحكومة من أجل تحقيق نتائج إنمائية متطورة. ويشمل ذلك إجراء عدد قليل من الإصلاحات المؤسسية التي "تناسب" السياق القائم. ومن المرجح أن تُمنى النماذج المنقولة برمتها من اقتصادات بلدان شرق آسيا الحديثة العهد بالتصنيع، بنفس القدر من الفشل الذي تُمنى به نماذج الحكومة الرشيدة المنقولة من البلدان المتقدمة. ومن المتوقع أن تتقدم الإصلاحات المؤسسية إذا (أ) لبت نتائجها المتطلبات السياسية منها؛ (ب) وجد توافق جيد بين القدرات السياسية والقدرات التقنية؛ (ج) توافقت قدراتها التقنية مع متطلبات المهام الإصلاحية.

ولكل من القدرات التقنية والقدرات السياسية أهميتها. ويمكن بناء القدرات التقنية بشكل تراكمي عن طريق التعلم في مجال السياسات وتجربة الإصلاح المؤسسي، مع التركيز في البداية على توسيع نطاق تجربة "جزر التميز" ضمن الهيئات الإدارية والتنفيذية العامة. وينبغي لأي نهج استراتيجي تراكمي أن يهدف إلى بناء قدرات الحوكمة اللازمة لتخفيف القيود التي تحول دون تنمية القدرات الإنتاجية. كما ينبغي لهذا النهج أن ينمي قدرات الحوكمة التي تدعم عمليات تراكم رأس المال والتقدم التكنولوجي في القطاعات ذات الأهمية الاستراتيجية بالنسبة للتنمية الاقتصادية وتوليد العمالة المنتجة. ويمكن الاستفادة من تجارب "جزر التميز" داخل الوزارات والهيئات التنفيذية لأقل البلدان نمواً - والتي تخفيها مؤشرات الحوكمة على النطاق القطري - لتحديد ما يصلح وما لا يصلح في سياقات معينة، كما يمكن لهذه التجارب أن تكون نماذج لنشر هذه الممارسات. إلا أنه من المهم وجود هيئة رائدة مختصة قريبة من السلطة السياسية يمكنها أن تقدم الرؤية العامة وأن تتولى مهمة التنسيق. ومن الأهمية بمكان أيضاً وجود مؤسسة مكرسة لإدارة المعونة.

وفيما يتعلق بالقدرات السياسية، فإن من الخصائص المميزة للدول الإنمائية الناجحة وجود قيادة ذات توجه إنمائي. فبدون هذه القيادة، لن يتسنى توليد قدرات الدولة الإنمائية. فإذا كانت النخبة الحاكمة مهتمة فقط بتعزيز وإدامة امتيازاتها الشخصية أكثر من التزامها بالتنمية الوطنية، فسوف يتعذر تحقيق التحول الهيكلي والتنمية الاقتصادية.

وتحقق هذه القيادة أقصى قدر من النجاح إذا تمكنت من تحقيق تماسك اجتماعي يمكن مختلف شرائح المجتمع من دعم المشروع الإنمائي وينبغي أن يشمل ذلك المصالح الريفية والحضرية على السواء، ومن ثم ينبغي أن تشمل السياسات الإنمائية على سياسات زراعية إنمائية وكذلك سياسات صناعية إنمائية. وثمة مكون آخر مهم، يتمثل في إقامة الائتلافات المعززة للنمو. وتنشأ هذه الائتلافات عندما تأخذ العلاقات بين النخبة التجارية والنخبة الحكومية شكل التعاون الفعال من أجل تحقيق أهداف تعزيز الاستثمار والتعلم التكنولوجي وزيادة الإنتاجية. وينبغي للحكومات أقل البلدان نمواً أن تستفيد من تجربة الأزمة المالية في بناء ائتلافات إيجابية معززة للنمو بين الحكومات وبين مجتمع الأعمال المحلي.

وأخيراً، من الجدير بالملاحظة أنه ما لم يقدم الشركاء في التنمية في أقل البلدان نمواً الدعم لمشروع إنمائي مملوك للمجتمع، سيكون من الصعوبة بمكان إنجاز مثل هذا المشروع. فأولاً، لا بد من وجود حيز من الحرية لاختيار السياسات يتيح تعددية السياسات وتجريبها، وهي شروط ضرورية لنجاح عملية التنمية. كما أن الالتزام بالاتفاقات الدولية، والشروط السياسية المتصلة بالمعونة، والتوجيه المباشر من قبل المانحين، هي أمور ينبغي ألا تقوّض عملية التعلم السياسي اللازمة لبناء قدرات الدولة الإنمائية. وثانياً، من الممكن إحباط عملية إقامة الائتلافات المحلية المعززة للنمو إذا كانت المعونة المقدمة أكثر توجهاً نحو معالجة شواغل المانحين لا نحو بناء مؤسسات أعمال تجارية محلية. ومن المفارقات أنه على الرغم من تركيز السياسات التي انشُحت في الماضي تركيزاً واضحاً على تنمية القطاع الخاص، فإن هذا القطاع لا يزال شديد الضعف في معظم أقل البلدان نمواً. ولذلك فإن من المهم أن تدعم المعونة المقدمة إنشاء ائتلافات معززة للنمو. وثالثاً، تدل الضغوط المحلية على الموارد المالية على أن الدعم المقدم من المانحين سيكون ضرورياً لبناء قدرات الدولة الإنمائية.

ويمكن للشركاء في التنمية دعم "الملكية القطرية" الحقيقية في أقل البلدان نمواً على أفضل وجه، وكذلك بلوغ الأهداف المشتركة عن طريق دعم تحقيق الطموحات الإنمائية الوطنية. وفي الوقت الحالي، يُوجّه نحو عشرين في المائة من المعونة المقدمة لأقل البلدان نمواً نحو تحسين قدرات الحكومات. وينبغي إعادة توجيه هذه المعونة بتحويل مسارها من الإصلاحات المؤسسية التي تتطلبها الحكومة الرشيدة لتوجيهها نحو تعزيز الحكومة الإنمائية الرشيدة وبناء الدول الإنمائية المتقدمة في أقل البلدان نمواً.

* * *

تتمثل الرسالة الأساسية لهذا التقرير في أنه ينبغي لحكومات أقل البلدان نمواً أن تنظر إلى الأزمة الاقتصادية العالمية بوصفها فرصة لإحداث تحول في مسيرتها الإنمائية. فينبغي لهذه الحكومات أن تتحول نحو استراتيجية لتحقيق النمو تهدف إلى التعويض عما فات والتركيز بالركب وتقوم على تنمية القدرات الإنتاجية وزيادة فرص العمالة الإنتاجية. ويذهب هذا التقرير إلى أن لحكومات أقل البلدان نمواً دوراً حيوياً ينبغي أن تؤديه في إعادة هيكلة اقتصاداتها، وفي تهيئة ظروف مواتية للنمو الذي يتيح للحاق بالركب. ولقد لقد حان الوقت لإدراج بعد إنمائي جديد في جدول أعمال الحكومة الرشيدة. وينبغي لراسمي السياسات في أقل البلدان نمواً أن يكونوا أكثر دراية ومعرفة

بالخيارات السياسية القائمة والسياسات التي حققت نجاحاً في حالات أخرى من حالات النمو المتسارع والتحول الهيكلي. ويهدف هذا التقرير إلى الإسهام في هذه العملية وإلى زيادة قدرة أقل البلدان نمواً على الحكم بأسلوب إنمائي. وينبغي للشركاء في التنمية والمجتمع الدولي دعم هذه البلدان في سعيها إلى بلوغ هدف الحوكمة الإنمائية الرشيدة. وتؤكد الأمانة أن الوقت قد حان لتدارك الأمور، عن طريق توسيع نطاق الإجراءات العامة ومواءمتها بما يناسب ظروف الاقتصادات النامية الصغيرة ذات الأسواق المفتوحة. وتشير الأدلة التاريخية إلى إمكانية تحقيق هذا الهدف. ويضع هذا التقرير تصوراً لاستراتيجية اقتصادية عملية بديلة، وي طرح جدول أعمال جديداً لراسمي السياسات في أقل البلدان نمواً يشمل بناء القدرات المؤسسية وتعزيز الدول الإنمائية المكتملة للسوق.



الدكتور سوباشاى بانيتشباكدي

الأمين العام للأونكتاد
