يعقد منتدى التنمية الأفريقي التاسع تحت الرعاية
السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس

منتدى التنمية الأفريقي التاسع

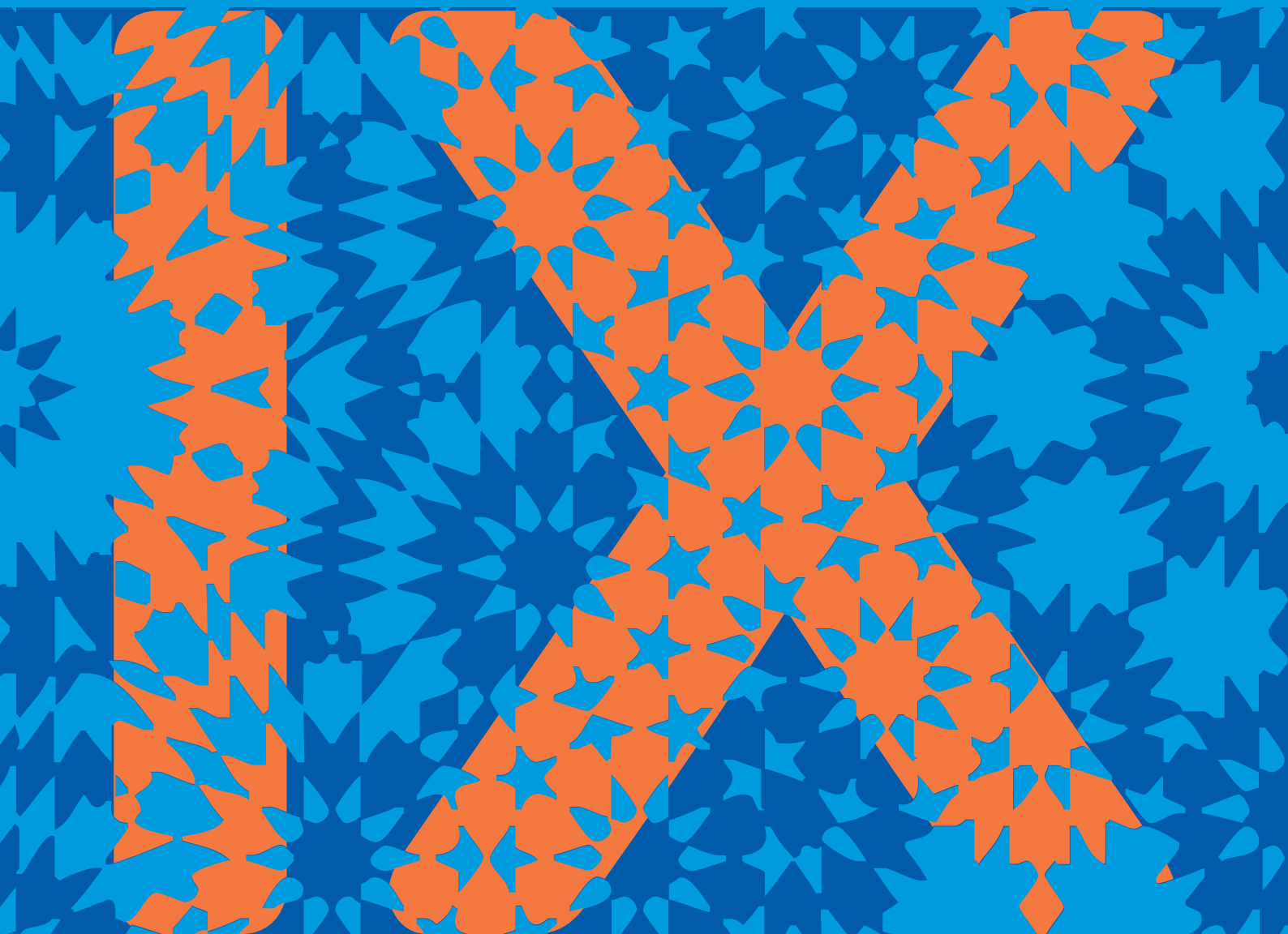
الأساليب المبتكرة
لتمويل التحوُّل في أفريقيا

مراكش، المغرب

١٢-١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤

تعبئة الموارد المحلية

ورقة المسائل المطروحة



منتدى التنمية الأفريقي التاسع
الأساليب المبتكرة لتمويل التحوُّل في أفريقيا

منتدى التنمية الأفريقي التاسع
الأساليب المبتكرة لتمويل التحوُّل في أفريقيا

Distr.: General

ECA/ADF/9/2
19 September 2014

Arabic
Original: English

مراكش، المغرب
١٢-١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤

تعبئة الموارد المحلية

ورقة المسائل المطروحة

أولاً – مقدمة

١ – شهدت أفريقيا نمواً اقتصادياً ملحوظاً على مدى العقد الماضي. غير أن استدامة ذلك النمو ستتطلب اعتمادا متزايدا على الموارد المحلية حتى ينمو الشعور بامتلاك السياسة العامة على المستوى الوطني وتُضمن المساءلة أمام المواطن وينحسر خطر التقلب المرتبط بالتمويل الخارجي (معهد الشمال/ الجنوب، ٢٠١٠). وليس إدراك أهمية الموارد المحلية بالحدث الجديد؛ ففي عام ٢٠٠١، تم التشديد في الوثيقة الإطارية للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا على حاجة أفريقيا إلى زيادة تعبئة مواردها المحلية، وتأكد ذلك مجدداً على الصعيد العالمي في عام ٢٠٠٢ من خلال توافق آراء مونتيري بشأن تمويل التنمية الذي جعل من تحسين تعبئة الموارد المحلية أول إجراء من الإجراءات الرائدة الستة التي وضعها وأكد على أهمية تهيئة الظروف الداخلية الضرورية لتعبئة المدخرات المحلية من أجل استدامة مستويات كافية من الاستثمار المنتج. والواقع أنه تكرّر التأكيد غير ما مرة، في مختلف المنتديات التي نُظمت على مدى العقد الماضي، على ضرورة أن تستكشف أفريقيا مصادر تمويل مختلفة لتلبية احتياجاتها الإنمائية وإحداث تحول في اقتصاداتها بحيث تصبح بلدانها بلداناً متوسطة الدخل.

٢ – ويزيد تحسين تعبئة الموارد المحلية من قدرة الحكومات على تحقيق أهداف إنمائية طويلة المدى. غير أن البلدان الأفريقية، حتى الآن، تجد صعوبة في تعبئة الموارد المحلية الكافية لتلبية احتياجاتها من الاستثمار. وعلى الرغم من أن بعض التقدم قد تحقق في تعبئة الموارد المحلية منذ اعتماد الوثيقة الإطارية للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا وتوافق آراء مونتيري، فإن نسبة المدخرات إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت من ٢٤,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨ إلى ١٦ في المائة منه في عام ٢٠١١. وزيادةً على ذلك، ظل معدل المدخرات المحلية الإجمالية منذ عام ٢٠٠٨ أقل من معدل الاستثمارات المحلية الإجمالية. وإذ تقدَّر فجوة التمويل حالياً بنحو ٦ في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا، فمن الواضح أن تعبئة ما يكفي من الموارد على نحو ثابت ويمكن التنبؤ به لا تزال همّاً حقيقيا يشغل بال القارة.

ثانياً – الأهداف

٣ – يتمثل الهدف العام من هذه الورقة في توفير خلفية لمنتدى التنمية الأفريقي التاسع وموضوعه ''الأساليب المبتكرة لتمويل التحول في أفريقيا''. وستناقش هذه الورقة المسائل والفرص والتحديات الرئيسية المتعلقة بتعبئة الموارد المحلية في أفريقيا بغية الإرشاد إلى الخيارات والآليات السياساتية الكفيلة باستغلال مصادر تمويل التنمية الاقتصادية استغلالاً تاماً. وتنبغي قراءة هذه الورقة بالاقتران مع المذكرة المفاهيمية التي تلقي نظرة أشمل على التحديات التي تعوق وصول أفريقيا إلى المصادر المبتكرة للتمويل واستخدامها إياها، وتتناول مسائل من جملتها التدفقات المالية غير المشروعة ورؤوس الأموال الخاصة والأشكال الجديدة من الشراكات وتمويل أنشطة مكافحة تغير المناخ.

٤ – والغرض من هذه الورقة أيضاً إلقاء نظرة ناقدة على العوامل الثانوية المؤثرة في مناقشة السياسة العامة التي تتناول تعبئة الموارد المحلية ولا سيما الحوكمة (السياسات والقوانين واللوائح التنظيمية)؛ ومسائل استدامة البيئة وحسن إدارتها؛ وقاعدة المعارف، بما فيها الكفاءات البشرية والمؤسساتية. وسيلي هذه المناقشة جزء مخصص لمسائل شاملة. وتُختتم الورقة بتسليط الضوء على عدد من الخيارات المتاحة لتحسين تعبئة الموارد المحلية في أفريقيا.

ثالثاً – مسائل عامة

٥ – تبيّن البحوث التي تتناول طبيعة ونطاق احتياجات أفريقيا من التمويل باستمرار أن التمويل لا يزال عقبة كأداء على طريق تحقيق التحول الاقتصادي المستدام. فتقديرات احتياجات القارة من التمويل مذهلة حقاً، إذ تحتاج إلى نحو ٩٠ مليار دولار لسد النقص في الهياكل الأساسية؛ وإلى مبلغ يتراوح ما بين ٣٠ و٥٠ مليار دولار سنوياً لتغطية تكاليف التكيف مع تغيّر المناخ؛ وإلى ٢٥ مليار دولار سنوياً لتعميم الحصول على أنواع عصرية من الطاقة. وفي خلال السنوات القليلة القادمة، ستتضح تبعات تكاليف خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛ إلا أن الشيء الأكيد منذ الآن هو أنها ستقترب من تكاليف تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (أي ٤٠ إلى ٦٠ مليار دولار سنوياً).

٦ – ومع أن الضرائب تشكل أكبر مصدر من مصادر الدخل المحلي، فإن نسبة محصول الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي لم ترتفع إلا بشكل طفيف في السنوات الأخيرة فزادت من ٢٦,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ٢٧,٠ في المائة في عام ٢٠١١. ولا يزال العديد من البلدان يسجل معدلات ضريبية تقل عن ١٠ في المائة. ونتيجة لذلك، تلجأ البلدان الأفريقية أكثر فأكثر إلى الاقتراض الخارجي كي تسد الفجوة في التمويل وتموّل الاستثمارات المحلية رغم تنامي الاستثمار المباشر الأجنبي وزيادة التحويلات والمساعدة الإنمائية الرسمية بشكل واضح.

٧ – وقد ركّزت معظم البحوث التي أجريت في مجال تمويل التنمية على تبيان التحديات الرئيسية التي تواجه أفريقيا في تعبئة الموارد (المحلية منها والخارجية) والاحتفاظ بها وفي إيجاد الحلول السياساتية الممكنة. ومن جملة هذه التحديات انخفاض معدلات الادخار وسوء الإدارة الضريبية ومحدودية الوعاء الضريبي الذي تغلب عليه في كثير من الأحيان ممارسات تحدُّ من نمو التجارة بين البلدان الأفريقية وتفسح المجال للتهرب من الضرائب التجارية على نطاق واسع. ورغم الإصلاحات التي اعتُمدت في جميع بلدان أفريقيا، لا بد من فعل المزيد من أجل توسيع واستغلال الإمكانيات الضريبية الكامنة في القطاع غير الرسمي وتعديل القوانين الضريبية من أجل مكافحة ممارسة الشركات المتعددة الجنسيات التي تتلخص في ترحيل أرباحها بواسطة تسعير التحويل؛ ومن أجل التصدي لارتفاع تدفق الأموال إلى الملاذات الضريبية. ويعد انخفاض مستويات الدخل وعدم توفُّر الخدمات المالية في الأرياف من العوامل الرئيسية التي تُعيق تعبئة الموارد المحلية في شكل مدخرات خاصة.

٨ – وثمة أيضاً تحديات نابعة من سوء الإدارة والتخطيط في القطاع العام. ولئن خطا العديد من البلدان الأفريقية خطوات جبارةً على مدى العقد الماضي باتجاه تحسين إدارة الاقتصاد الكلي، فإن القول ذاته لا يسري على إدارة المال العام. فلا يزال هناك فصلٌ متغلغل بين إدارة المال العام والميزانيات الوطنية والتخطيط، يجعل من الصعب على البلدان كشف الثغرات في التمويل وتوجيه الأموال إلى المجالات الإنمائية ذات الأولوية. وكثيراً ما تُستخدم المساعدة الإنمائية الرسمية لتوفير الخدمات العامة، وهو ما يفاقم بدوره الاتكال على المعونة ويكرّس ثقافة سوء إدارة المال العام.

٩ – أضف إلى ذلك أن النظم المالية في العديد من البلدان الأفريقية غير مجهزة حاليا لحشد رأس المال بطرائق تساعد الأفراد والقطاع الخاص. ففي مطلع العقد الأول من القرن الحالي، أجرى عدد من البلدان

الأفريقية إصلاحات مصرفية للحد من استشراء المصارف غير المنظمة ولتحسين شروط الحيطة (ومن ثم تحسين إدارة المخاطر) ولتشجيع المنافسة من أجل زيادة الإقبال على الخدمات المالية. ورغم هذه التحسينات، لا يزال العديد من المصارف يتوجس من منح قروض للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (حتى لو كانت هذه المؤسسات مستعدة لدفع علاوة عليها)، ولا يوفر خدمات في متناول القطاع غير الرسمي الواسع ولسكان الأرياف، ويتخوف من تمويل مشاريع الهياكل الأساسية الكبرى بسبب ضعف قدرته على تقييم المخاطر وسوء إدارته لاسترداد الكلفة وبسبب قلة الضمانات.

١٠ - وقد كان تطور أسواق المال بطيئاً وأخفق في توفير قناة فعالة لرأس المال لأسباب عدة منها : النطاق، وضعف القدرة، والأطر التنظيمية الخانقة، ورداءة الهياكل الأساسية التكنولوجية، وقصور أطر العمل القانونية عن توفير حماية كافية للمستثمرين من خلال إنفاذ العقود.

١١ - وختاماً، تجدر الإشارة أيضاً إلى تغلغل ظاهرة التدفقات المالية غير المشروعة. فتذهب التقديرات إلى أن تلك التدفقات قد كلفت القارة نحو ٨٥٤ مليار دولار ما بين عامي ١٩٧٠ و٢٠٠٨، وهي مشكلة لا تفتأ تزداد حدة حيث إن أفريقيا خسرت ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨ نحو ٥٠ مليار دولار في المتوسط سنوياً. وكان المبلغ الذي خسرته أفريقيا حتى الآن كفيلاً بأن يشطب مجمل الديون الخارجية التي لا تزال تثقل كاهل القارة بل كان سيتبقى منه ٦٠٠ مليار دولار لتمويل جهود الحد من الفقر (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٢ أ).

رابعاً – مسائل محددة

ألف – الادخار المحلي

١٢ - في أفريقيا، لا تزال نسبة المدخرات المحلية الإجمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي أقل من المعدل الذي تسجله الاقتصادات المتوسطة الدخل ومن ذلك الذي تسجله الاقتصادات السريعة النمو في شرق آسيا (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٢ب). وترتبط التحديات الرئيسية بإزالة العوائق أمام الادخار وبتقوية العوامل الرئيسية المحركة للادخار وبالتعبئة الفعالة للعائدات من الموارد الطبيعية دون إعاقة الاستثمار وبإنشاء نظام ضريبي عادل وكفؤ. ونظرا إلى أن الدخل المحلي لأفريقيا بلغ ٥٢٠ مليار دولار في عام ٢٠١٢، مقابل أقل من ٥٠ مليار دولار حصلت عليها في شكل معونة أجنبية، فإن هناك إمكانية هائلة لزيادة تعبئة الدخل المحلي خاصةً بالنظر إلى تدني مستويات الضرائب المفروضة حالياً.

باء – أسواق المال

١٣ - يقع النشاط المصرفي في صلب النُّظم المالية الرسمية في أفريقيا، إلا أنه يواجه العديد من المشاكل منها النطاق، وارتفاع هوامش الفائدة (معدلات الإقراض والاقتراض)، وارتفاع النفقات الثابتة، وتدني معدل الانتشار. ويُعتبر هذا العامل الأخير مشكلة رئيسية حيث إن قلة الفرص المتاحة للناس العاديين للحصول على

الخدمات المصرفية وقلة الودائع المصرفية تؤديان حتماً إلى ندرة الائتمان. [١] وقد أدّت أوجه القصور التي تشوب القطاع المصرفي نتيجة قلة الضغط التنافسي على المصارف الموجودة إلى ارتفاع أسعار الخدمات المصرفية ارتفاعا باهظا اتسم بضخامة الهوامش المصرفية والنفقات العامة والأرباح. ويتفاقم هذا الأمر بسبب ضعف الهياكل التنظيمية التي لا تدعم إنشاء نُظم متينة لإدارة المخاطر.

١٤ - وارتفعت رسملة أسواق الأسهم من ٣٠٠ مليار دولار في عام ١٩٩٦ إلى ١,٢ تريليون دولار في عام ٢٠٠٧، غير أن أغلب أسواق المال الثانوية في القارة لم تتطور؛ حيث لا تكاد توجد سوق منظمة لرؤوس الأموال إلاّ في ثلاثة بلدان أفريقية. وفي عام ٢٠١٢، سجلت تسعة بلدان، من مجموع ١٧ بلداً[٢] تتوفر عنها الآن بيانات مفصلة حديثة، رسملةً لسوق الأسهم تتراوح ما بين ٦ و٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وسجلت ستة بلدان معدل رسملة يتراوح ما بين ٣٠ و٧٠ في المائة، بينما سجلت زيمبابوي وجنوب أفريقيا معدل رسملة بلغ ١٠٩ و١٥٩ في المائة، على التوالي. وباستثناء بورصة الأسهم في جنوب أفريقيا وبورصات بعض بلدان شمال أفريقيا، تُعتبر البورصات الأفريقية ''أسواقاً حدودية''، تتسم عادةً بتدني مستويي الرسملة والسيولة. ولا تزال مشاكل الكفاءة (البشرية والتكنولوجية والمؤسساتية) مطروحة، ولا تزال مسألتا إدارة المخاطر والتنظيم تحدان من تدفقات حافظات الاستثمار الواردة.

جيم - الادخار التعاقدي

١٥ - نظرا لأن صناديق المعاشات بطبيعتها طويلة المدى عادةً، يمكن التعويل عليها في تمويل المشاريع الإنمائية الطويلة المدى التي تجد في العادة صعوبة في اجتذاب الاستثمارات المناسبة. ويتمتع قطاع التأمين بإمكانيات مشابهة زيادة على المزية الإضافية المتمثلة في توفير شبكة أمان لدخل الأعمال التجارية والأفراد. غير أن هذه الخيارات تقترن بتحديات: فمعدلات الوفيات المرتفعة نسبيا في العديد من البلدان الأفريقية تؤدي ليس إلى الحد من الإقبال على بوليصات التأمين على الحياة فحسب، وإنما تجعل تسعير هذه المنتجات أصعب وأقل جذباً للمستهلكين. وفي هذا الشأن، تعني ضآلة عدد المستهلكين في معظم البلدان أن تجميع المخاطر وتنويعها يصبحان أشد صعوبة. ومن العوامل التي تحدّ أيضاً من نمو هذه القطاعات تدنّي نسبة الادخار وقلة الوعي العام والمعرفة بالأمور المالية إضافة إلى عدم توفير الحماية الكافية والملائمة للمستهلك. وتتفاقم هذه العوامل جميعها بسبب قلة فعالية المبادئ التوجيهية للاستثمار ومحدودية القدرة على تنفيذ استراتيجيات الاستثمار. وعلاوة على ذلك، ومثلما هي الحال بالنسبة لمعظم الاستثمارات، هناك مخاطر متعلقة بالحيطة والمستثمرين والأداء ترتبط باستثمار بعض الأصول في أسواق المال. وبسبب هذه المخاطر، يضع أغلب البلدان الأفريقية قيوداً على كيفية استثمار الأموال ومجالات استثمارها، وهو ما يؤدي في نهاية الأمر إلى الحد من عائدات الاستثمار.

---

[١]- الحصول على التمويل الطويل المدى في أفريقيا مقيّد بعوامل منها قصر أمد أصول المصارف الأفريقية وبنية الالتزامات. فـــنسبة ٨٠ في المائة من الودائع في أفريقيا تتمثل فيما يُسمى ودائع تحت الطلب (أي أنها تصبح مستحقة الدفع بعد أقل من سنة). بينما يزيد على سنتين أجل استحقاق أقل من ١٠ في المائة من الودائع. وفضلاً عن ذلك، يمدَّد أجل استحقاق أكثر من ٦٠ في المائة من القروض في أفريقيا أقل من سنة واحدة. ويمدَّد أجل استحقاق ما يربو على ٢ في المائة من القروض أكثر من عشر سنوات.

[٢] إثيوبيا، وأوغندا، وبوركينا فاسو، وبنين، وتونس، وتوغو، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب أفريقيا، وكوت ديفوار، وزامبيا، وكينيا، ومالي، ومصر، والمغرب، وسيشيل، وسيراليون، وغانا.

دال – إدارة المال العام

١٦ – من الجائز أيضاً المجادلة بأن الإخفاقات في إدارة المال العام تساهم في عدم تعبئة الموارد المحلية بالقدر الكافي. فمن سمات الإدارة السليمة للمال العام الانضباط المالي العام، وتخصيص الموارد واستخدامها بناءً على أولويات إستراتيجية والكفاءة والفعالية في تنفيذ البرامج وأداء الخدمات. ورغم أن خطوات قد اتُّخذت لتحسين إدارة المال العام، لا يزال العديد من البلدان الأفريقية يكافح من أجل التصدي لأوجه الضعف المستحكِمة من قبيل النفقات غير المأذون بها، وتخصيص أموال غير متوفرة للمشاريع، ورداءة ممارسات الإبلاغ والمحاسبة، وحالات التأخير الطويل في تدقيق الحسابات الوطنية السنوية وفي إعدادها. وقد أدت أوجه القصور هذه إلى ضعف أداء الميزانيات وإلى ظهور اختلالات مالية وتفاقم في مستويات العجز الوطني. وحل المشاكل المالية الأساسية وحده قد لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين تعبئة الموارد المحلية ما لم تتوفر إدارة وطنية للمال العام. فلا بد للبلدان الأفريقية من الشروع في إجراء إصلاحات مالية تساهم في تحقيق أمور منها الحفاظ على الانضباط في الميزانية، والإنصاف في استخدام الموارد العامة، والكفاءة في تعبئة العوائد، وتحقيق الشفافية المالية بصورة عامة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٢).

هاء – صناديق الثروة السيادية

١٧ – صندوق الثروة السيادية شكل غير تقليدي من أشكال الادخار يمكن استخدامه لتمويل المشاريع الإنمائية أو لفائدة الأجيال القادمة. ولدى أكثر من عشرة بلدان أفريقية بالفعل صناديق ثروة سيادية ومن بين هذه البلدان أنغولا والجزائر وليبيا ونيجيريا وسان تومي وبرينسيبي والسودان وغابون وغانا وغينيا الاستوائية. وينبغي أن يحظى إنشاء هذه الصناديق بأولوية خاصة في البلدان الزاخرة بالموارد الطبيعية وفي البلدان ذات الدخل المتوسط حتى تسخَّر الفوائض من تلك الموارد ومن ثمار النشاط الاقتصادي وتحوَّل فعلياً إلى مشاريع إنمائية مجدية. وينبغي تشجيع البلدان التي نجحت في إنشاء صناديق ثروة سيادية على إطْلاع بلدان أخرى على ممارساتها الفضلى في هذا المجال. بيد أن من المهم عدمَ حرمان الجيل الحاضر من الأفارقة من الاستفادة من تلك الصناديق، خاصةً عندما يكون ثمة قصور في الخدمات العامة المتوفرة.

واو – التحويلات

١٨ – التحويلات مصدر هام من مصادر العملات الأجنبية وهي تمكّن البلدان من استيراد سلع حيوية ومن سداد الديون الخارجية. وقد ارتفعت تدفقات التحويلات إلى أفريقيا أربعة أضعاف فيما بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠ فبلغت ٤٠ مليار دولار تقريباً في عام ٢٠١٠ ونحو ٦٢ مليار دولار في عام ٢٠١٢ (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٤). وإذ تعادل كلفة كل عملية تحويل ١٢,٤ في المائة من مبلغ التحويل، فإن كلفة إرسال الأموال إلى أفريقيا هي الأعلى بين القارات. ولو خُفضت هذه الكلفة إلى ٥ في المائة — وهو الهدف الذي حدده كل من مجموعة الثمانية ومجموعة العشرين– فإن ذلك قد يمكّن من ادخار أربعة مليارات من الدولارات في السنة (البنك الدولي والمفوضية الأوروبية، ٢٠١٣). ومن الضروري أن تقدم الحكومات حوافز

لخفض كلفة إرسال الأموال إلى أفريقيا ولتوجيه إنفاق التحويلات لكي تُصرَف على الاستثمارات المنتجة عوض الاستهلاك، مثلما لوحظ في بنغلاديش والفلبين والسنغال[٣].

زاء – سندات الشتات

١٩ – في عام ٢٠٠٨، كانت إثيوبيا أول بلد في أفريقيا يصدر سندات الشتات. وسُميت هذه السندات ''سندات شركات الألفية'' وأصدرتها هيئة الطاقة الكهربائية الإثيوبية بغرض تمويل مشاريع وطنية. ومع أن هذه السندات لم تلق النجاح المأمول، أعادت الحكومة الإثيوبية الكرة في عام ٢٠١١ فقامت بإصدار ثانٍ لتمويل مشروع سد النهضة الكبرى. وبُذلت جهود لتحسين حملة تسويق السندات لدى المغتربين الإثيوبيين وتم حتى الآن جمع ٤٠٠ مليون دولار رغم أن جُل هذا المبلغ جُمع من داخل البلد. وانطلاقاً من التجربة الإثيوبية، يتضح أن ثمة شروطاً هامة يتعيّن على البلدان التي تدرس إمكانية إصدار سندات أن تأخذها بعين الاعتبار إذا ما أرادت للعملية أن تكون فعالة وكفؤة من حيث الكلفة. فيتعين على الحكومات أولاً أن تكفل قابلية السندات للتداول في السوق واجتذابها للمغتربين؛ ثانياً، أن تكون قادرة على معرفة مَن مِن مواطنيها يعيش في الخارج وعلى تحديد مكانه؛ ثالثاً، أن تنشئ هيئة تجتذب الإثيوبيين الذين يعيشون في الشتات وتقيم علاقات معهم؛ رابعاً، تحسين معرفة المغتربين بالأمور المالية لكي يصبحوا مستثمرين نشطين؛ وفي الختام، البرهنة على تحقيق الحوكمة والشفافية والاستقرار السياسي.

حاء – أشكال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

٢٠ – استُخدمت الشراكة بين القطاعين العام والخاص على نطاق واسع في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء منذ سبعينات القرن الماضي. وهذه الشراكات، في جوهرها، آليات أو علاقات لتقاسم المخاطر يتم في إطارها التوقيع على عقد قانوني توكل بموجبه إلى كيان خاص مسؤوليات توفير خدمة من الخدمات العامة. وفي قطاعات مختلفة في البلدان النامية – منها التزويد بالماء والطاقة والاتصالات اللاسلكية والنقل –، شهد الاستثمار القائم على شراكة بين القطاعين العام والخاص نمواً فارتفع من نحو ٣٠ مليار دولار في عام ١٩٩٥ إلى ١٤٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠٠٩. ورغم الإمكانيات الهائلة لهذه الشراكات، فإن تنفيذ استثمارات في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص يعوقه عدد من العوامل، منها:

(أ) صغر حجم الأسواق وعدم توافر الجدارة المالية في الأطراف الفاعلة (في مجال توفير الخدمات العامة)؛

(ب) كِبر حجم الاستثمارات مقارنةً بالعائد المتوقع منها، وضخامة كلفة إطلاقها؛

[٣]– للاستفاضة في مناقشة التحويلات وأنماط إنفاقها وأثرها، انظر *Maximizing the Development Impact of Remittances*, United Nations Conference on Trade and Development, 2013.

(ج) عدم تحرير الكيانات العامة الأفريقية اقتصادياً، وصرامة اللوائح الحكومية، ومتطلبات التعريفات المنخفضة؛

(د) وجود صعوبات في إدارة مخاطر متنوعة منها المخاطر القانونية والتنظيمية والحكومية، والمخاطر المرتبطة بالمشاريع والمخاطر التقنية، والمخاطر الضريبية والاقتصادية.

طاء – التدفقات المالية غير المشروعة

٢١ – تؤثر التدفقات المالية غير المشروعة في جميع جوانب اقتصاد البلدان المتضررة منها. فهذه التدفقات تستنزف بشدة موارد أفريقيا إذ تمنع التصرف في هذه الأموال لإنجاز استثمارات منتجة وتقوض الحوكمة الاقتصادية للقارة. وسيتعيّن على الحكومات الأفريقية أن تعالج مسألة التدفقات غير المشروعة ضمن جهودها الرامية إلى تعبئة الموارد المحلية والخارجية على السواء.

ياء – الحوكمة: المسائل القانونية والتنظيمية وتلك المتعلقة بالسياسة العامة

٢٢ – إدارة المال العام إدارة سليمة جزء لا يتجزأ من عملية تحسين تعبئة الموارد المحلية وضمان استخدام الموارد المحلية لتشجيع النمو الشامل واستحداث فرص عمل وتحسين الرفاه الاجتماعي. ولا بد من دعم الإصلاحات التي تُدخل على النظام الضريبي والمجال المصرفي وأسواق المال، وكذلك الجهود المبذولة من أجل الوصول إلى مصادر مالية غير تقليدية، عن طريق وضع إطار عمل نزيه ومتين لإدارة المال العام لضمان عدم إثقال كاهل أشد الفئات ضعفاً وتهميشاً بعبء هذه الإصلاحات بغير داعٍ. وهكذا، فإن ممّا له أهمية بالغة ربطَ عمليتي تعبئة الموارد والإنفاق بأهداف إنمائية وطنية أساسية وتقويتهما بالتنسيق والتخطيط. ومن الضروري أيضاً إجراء تقييماتِ أثر إلزامية لمعرفة إلى أيّ مدى حققت هذه الإجراءات الأهداف المتوخاة منها.

٢٣ – ولأن الضرائب هي أكبر مصدر للدخل المحلي في البلدان الأفريقية، يتحتم على واضعي السياسات في أنحاء القارة فعل المزيد من أجل إزالة القيود التي تعيق حالياً تطبيق الإصلاحات الضريبية ورفع حصة الضرائب في الدخل المحلي إلى أقصى حد. وتبدو إصلاحات السياسة والإدارة الضريبيتين فنيةً، ولكن القيود الحقيقية كثيراً ما تتمثل في انعدام الإرادة والقيادة السياسيتين. فعلى واضعي السياسات الأفارقة في واقع الأمر إقناع مواطنيهم بأن الإصلاحات الضريبية جزء لا يتجزأ من إصلاحات أوسع ترمي إلى تحسين مناخ الأعمال والاستثمار في بلدانهم. وفي إطار تبسيط النظام الضريبي، يمكن أيضاً أن يساعد القيام بمراجعة شاملة لنظام الإعفاء الضريبي وقوانين الاستثمار في توسيع الوعاء الضريبي. فلا ينبغي منح الإعفاءات الضريبية بصورة دائمة أو مؤقتة إلا إذا كان ذلك مناسباً وينبغي الاقتصاد في منحها ولفترات محددة. وبإمكان الحكومات أيضاً أن تدرس إمكانية الحد من الامتيازات الضريبية التي تُمنح للمشاريع أو الكيانات الناشئة عن شراكات بين القطاعين العام والخاص والراغبة في الاستثمار في تطوير الهياكل الأساسية وفي خطط المسؤولية الاجتماعية للشركات.

كاف –مسائل استدامة البيئة وحسن إدارتها

٢٤ – تحتل مسائل تغير المناخ والتكيف معه الصدارة في أنشطة التنمية المستدامة في أفريقيا، وستشكل إدارة أثرها على الأولويات المالية تحديا لمعظم البلدان في سعيها إلى النهوض بخططها التصنيعية. وسيمكّن تحسين تعبئة الموارد المحلية البلدان من جمع الأموال وتخصيصها لجهودها المستقبلية المتعلقة بالمناخ بما في ذلك تقديم حوافز للقطاع الخاص كي يتولى إدارة الآثار الخارجية السلبية وإنشاء صناديق وقف لأغراض التكيف ولإعادة الإعمار في حال حدوث أزمات بسبب المناخ. وسيتعيّن على البلدان إيجاد سبل للاستفادة من تدفقات رأس المال في تمويل خططها لتحقيق الاستدامة دون التهاون في تحقيق الأهداف الإنمائية الفورية أو المتوسطة المدى.

لام – قاعدة المعارف والكفاءات البشرية والمؤسساتية

٢٥ – لا يمكن أن يتحقق تقدم في إدارة المال العام والضرائب وأسواق المال وغير ذلك من المجالات إذا انعدمت الكفاءة البشرية والمؤسسية. وقد كان على الحكومات التي أجرت إصلاحات بغية تحسين تعبئة الموارد المحلية عموماً أن تستثمر في تحسين الكفاءة البشرية و/أو في جلب المهارات من خارج بلدانها. ولا تفتأ ترتفع الأصوات المنادية بتقوية جهود المساعدة التقنية، خاصة منذ إنشاء شراكة بوسان لتعاون إنمائي فعال، بغرض تعزيز كفاءات البلدان النامية. وينبغي للحكومات أن تغتنم هذه الفرصة من أجل التفاوض للحصول على مساعدة تتضمن تقديم الكفاءة التقنية والتكنولوجيا في المجالات التي تفتقر إلى الكفاءات البشرية والمؤسسية. وينطوي هذا على إمكانيات هائلة لتطوير تلك المهارات محلياً والاحتفاظ بها مما يعزز الاعتماد على النفس وامتلاك التخطيط الوطني البعيد المدى ويحد من خطر الاتكال على المعونة الأجنبية.

خامساً – مسائل شاملة

٢٦ – إن غلبة الصبغة غير الرسمية في معظم البلدان الأفريقية، لاسيما في القطاع الزراعي وفي الأرياف، تعني أنه من غير الممكن تعبئة نسبة كبيرة من الموارد واستخدامها لتمويل استثمارات منتجة. فالبلدان التي تعتمد بشدة على الزراعة في واقع الحال تميل إلى تسجيل معدلات ادخار أقل كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الوطني. وزيادة على ذلك، يتم العديد من الأنشطة الاقتصادية في أفريقيا داخل القطاع غير الرسمي والكثير من الأسر المعيشية تحتفظ بمدخراتها في شكل ممتلكات غير مالية كالمواشي أو الحبوب أو مخزونات السلع للاتجار بها. وبعبارة أخرى، تُطرح مسألة السبل الكفيلة بتعبئة المدخرات غير الرسمية وبتوجيهها نحو الاستثمار المنتج في كافة القطاعات.

٢٧ – وقد تبيّن أن النساء اللواتي استفدن من التمكين الاقتصادي، بالإضافة إلى تمتعهن بقدر من المرونة والاستقلال الماليين، يتخذن قرارات استثمارية أقل مخاطرة ويتخذن قرارات متعلقة بالإنفاق تؤثر إيجابياً على الأسرة المعيشية برمّتها من خلال زيادة الفرص الاقتصادية وتحسين رفاه الأطفال في مجالات الصحة والتغذية والتعليم. ومن ثم، يُستنتج أن المبادرات التي تعزز فرص النساء في الوصول إلى الخدمات والهياكل الأساسية

المالية قد يكون لها أثر إيجابي مضاعِف على الاقتصاد. لذا، فإنه من الأهمية بمكان أن تأخذ السياسات الرامية إلى تعزيز تعبئة الموارد المحلية في الحسبان أيضاً دور المرأة الفريد والهام.[٤]

سادساً – الخاتمة

٢٨ – ليس تحسين إدارة الموارد المحلية في أفريقيا بالإنجاز الهيّن. فعلى الحكومات أن تلتزم باتخاذ إجراءات في طائفة واسعة من المجالات من جملتها إعادة النظر بالتحديد في الأطر الضريبية والسياسة المالية العامة، وتقوية الأسواق المالية وتعميقها، بغية الاستجابة بشكل أفضل لاحتياجات الأفراد والمؤسسات الخاصة. وكحد أدنى، يتعيّن على البلدان المتدنية الدخل أن تزيد من فرص الوصول إلى الخدمات المالية المرتكزة على المصارف عن طريق تشجيع المنافسة وإيلاء الاهتمام الواجب للتنظيم الفعال الذي يردع الممارسات الاحتكارية ويشجع على الابتكار ويقدم حوافز للمصارف كي تقدم قروضاً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بسعر فائدة منخفض وخدمات مالية أوسع نطاقاً وأكثر ملاءمة للنساء. ومن الممكن التفكير في الاستفادة من الأسواق المالية الأكثر تطوراً في الحصول على الخدمات غير المتوفرة محلياً. ويمكن للبلدان المتوسطة الدخل أن تركّز بشدة على مسألتي التنظيم وتحسين بيئات الأعمال بغية اجتذاب رأس المال الأجنبي وإعطاء دفعة قوية للنمو وتعزيز الاستقرار على المدى الطويل. وبالإضافة إلى ذلك، من الضروري بذل مزيد من الجهود لإنشاء الأطر التنظيمية والإنفاذية الضرورية بغية الاستفادة من أشكال التمويل غير التقليدية بشكل أفضل وضمان الانضباط في إدارة المال العام، وضمان توجيه أي مكاسب تتحقق في إدارة الموارد إلى تمويل أولويات وطنية محددة من شأنها أن تنهض بالنمو الاقتصادي الشامل والمستدام.

---

[٤]– للاطلاع على مناقشة أثر تمكين المرأة اقتصاديا بمزيد من التوسع، انظر Fletschner, D. and L. Kenney, *Rural women's access to financial services: credit, savings and insurance*. ESA Working Paper No. 11-07, March 2011.

المراجع

African Development Bank (2012). Diaspora Bonds: Some Lessons for African Countries. *Africa Economic Brief*, vol. 3, issue 13, December 2012. Available from: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic_Brief_-_Diaspora_Bonds_Some_Lessons_for_African_Countries.pdf.

Beck, T. and others (2011). *Financing Africa: Through the Crisis and Beyond*. African Development Bank, BMZ and the World Bank. Available from: http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Financing%20Africa%20Through%20the%20Crisis%20and%20Beyond.pdf.

Economic Commission for Africa (2002). *Guidelines for Enhancing Good Economic and Corporate Governance in Africa*. Available from: http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/5544/Bib-39457.pdf?sequence=1.

Economic Commission for Africa (2011). *Public-Private Partnerships in Africa's Energy Sector: Challenges, Best Practices and Emerging Trends*. Available from: http://repository.uneca.org/bitstream/handle/123456789/17787/bib.%2067948.pdf?sequence=1.

Economic Commission for Africa (2012a). *Illicit Financial Flows from Africa: Scale and Development Challenges.* Addis Ababa.

Economic Commission for Africa (2012b). *Finance and Investment: Mobilizing Resources for Financing African Union/New Partnership for Africa's Development Projects*. Policy Research Paper No. 3. Available from: http://www.uneca.org/sites/default/files/publications/eca-policy-research-paper-no-3.pdf.

Economic Commission for Africa and African Union Commission (2013). *Making the Most of Africa's Commodities: Industrializing for Growth, Jobs, and Economic Transformation*. Economic Report on Africa 2013. Available from: http://www.uneca.org/publications/economic-report-africa-2013.

Economic Commission for Africa and African Union Commission (2014). *Dynamic Industrial Policy in Africa: Innovative Institutions, Effective Processes and Flexible Mechanisms.*. Economic Report on Africa 2014. Available from: http://www.uneca.org/publications/economic-report-africa-2014.

Economic Commission for Africa and the New Partnership for Africa's Development (2013). *Mobilizing Domestic Financial Resources for Implementing NEPAD National and Regional Programmes and Projects – Africa Looks Within*. Available from: http://www.africanbondmarkets.org/fileadmin/pdf/Publications/Domestic%20Resource%20Mobilisation%20Study%20May%202013-NEPAD.pdf.

Fletschner, D. and L. Kenney (2011). *Rural women's access to financial services: credit, savings and insurance*. ESA Working Paper No. 11-07. Available from: http://www.fao.org/3/a-am312e.pdf.

North-South Institute (2010). *Domestic Resource Mobilization in Africa: An Overview.* Available from: http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2012/10/2010-Domestic-Resource-Mobilization-in-Africa-An-Overview.pdf.

Swiss Re (2010). *Insurance in Sub-Saharan Africa: Gearing up for Strong Growth.* Zurich.

United Nations Conference on Trade and Development (2013). *Maximizing the Development Impact of Remittances.* Available from: http://unctad.org/en/docs/ditctncd2011d8_en.pdf.

World Bank. 2013. *World Development Indicators* Online Database, Accessed on 15 November 2013.

World Bank and European Commission (2013). *Send Money Africa Report.* Available from: https://sendmoneyafrica.worldbank.org/sites/default/files/SMA_Report_Jan2014.pdf.