الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

الاجتماع الثلاثون للجنة الخبراء

مفوضية الاتحاد الأفريقي

الاجتماع السادس للجنة الخبراء

اجتماع لجنة خبراء الاجتماعات السنوية المشتركة الرابعة
لمؤتمر الاتحاد الأفريقي لوزراء الاقتصاد والمالية
ومؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية
والتخطيط والتنمية الاقتصادية

أديس أبابا، إثيوبيا
٢٤-٢٧ آذار/مارس ٢٠١١

Distr.: GENERAL

E/ECA/COE/30/3
AU/CAMEF/EXP/3(VI)
Date: 14 February 2011

Arabic
Original: English

تسيير التنمية في أفريقيا: دور الدولة في التحول الاقتصادي

ورقة قضايا

أولاً- مقدمة

١- حافظت أفريقيا على معدل نمو مرتفع نسبياً منذ بداية القرن الحادي والعشرين، حيث بلغ معدل نموها أكثر من ٥ في المائة في السنة. وأحيا هذا التحسن في الأداء، الذي اشتركت فيه مختلف البلدان على نطاق واسع، الأمل في إمكانية إحداث تحول بالمقارنة مع ما ميز العقدين الماضيين من ركود. غير أن هذا النمو لم يؤد إلى إيجاد فرص عمل بأعداد معتبرة، أو إلى خلق الثروة أو تحسين الرفاه بالنسبة للمواطنين الأفريقيين العاديين. ويكمن أحد التفسيرات الرئيسية لهذا النمط من النمو غير الشامل في اعتماد أفريقيا الشديد على إنتاج السلع الأولية وعلى الصادرات ومحدودية التحول الاقتصادي[١]. ولا تزال الزراعة والقطاعات الاستخراجية تهيمن على الاقتصادات الأفريقية. ويزيد الاعتماد الكبير على قطاعات السلع الأساسية من حجم التعرض للتقلبات الاقتصادية ويساهم في الضعف إزاء الصدمات الخارجية. وساهم هذا الاعتماد كذلك في استمرار ارتفاع معدلات البطالة بأفريقيا وانتشار العمالة الهشة السائدة غالباً في القطاع غير الرسمي .

٢- ولا يعود سبب استمرار الاعتماد على السلع الأولية في أفريقيا لعدم بذل جهود من طرف الحكومات لمعالجة هذه الحالة. بيد أن تجارب أفريقيا في السابق في إتباع مجموعة من النُّهج الإنمائية البديلة قد فشلت حتى الآن في إيجاد حلول ناجحة لهذه المشاكل الهيكلية. فعلى سبيل المثال، اعتمدت الكثير من البلدان الأفريقية خلال سنوات الستينات والسبعينات استراتيجيات إنمائية تقودها الدولة وتضطلع بموجبها الحكومات بدور محوري ليس باعتبارها جهات ميسرة ومنظمة فحسب، وإنما أيضاً باعتبارها جهات تضطلع بأدوار الإنتاج والتجارة والصيرفة. وعلى الرغم من أن معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي وكذلك معدلات التوظيف قد ارتفعت في البداية نتيجة لتدخلات الحكومات، فقد أصبح الخلل يهيمن على هذه الاستراتيجيات بشكل متزايد بحلول منتصف السبعينات. وبدلاً من أن تساعد البلدان الأفريقية على تحقيق تنويع اقتصاداتها وإحداث نمو سريع ومطرد، فقد أدت إلى قدر لا يمكن تحمله من عدم استقرار الاقتصاد الكلي (تجلى في العجز المالي والتجاري وارتفاع معدلات التضخم بدرجة لا يمكن تحملها) والتزايد المفرط لعبء الديون الداخلية والخارجية مما أدى إلى حلقة مفرغة من تراكمات الديون.

٣- وأجبرت هذه الاختلالات الهيكلية العديد من البلدان الأفريقية على القبول ببرامج التكيف الهيكلي. وركزت برامج التكيف الهيكلي اهتمامها في المقام الأول على تأمين استقرار الاقتصاد الكلي واستعانت بتحرير التجارة ورفع القيود الاقتصادية كدعامتين رئيسيتين لسياستها العامة. وافترضت هذه البرامج ضمناً بأن قوى السوق الحرة من شأنها أن تدفع بالاستثمار والنمو الاقتصادي الكلي ، وفشلت في إيلاء عناية كافية لقيود العرض الهائلة ولإخفاقات السوق المتوطنة، بما في ذلك ضعف المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وعدم كفاية الهياكل الأساسية المادية ورأس المال البشري .

٤- وعلى الرغم من أن العديد من البلدان الأفريقية تمكنت من تحقيق المزيد من الاستقرار الاقتصادي الكلي بحلول أواخر التسعينات، فقد ظلت معدلات النمو الاقتصادي ومؤشرات التنمية الاجتماعية منخفضة، واستمر عدد كبير من البلدان في الاعتماد بدرجة كبيرة على إنتاج السلع الأساسية وتصديرها و/ أو على المعونة الخارجية. وفي الواقع، لم يفلح تحرير الأسواق وخصخصة المؤسسات العامة في خلق ما يكفي من الاستثمارات لرفع أرقام الإنتاج والصادرات وفرص العمل. والأهم من ذلك، فقد أضعفت برامج التكيف الهيكلي قدرة الدول على وضع السياسات المناسبة وتنفيذها بهدف تغيير هيكل الاقتصادات الأفريقية وتسريع التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية الأفريقية .

---

[١] تشير الحقائق المعتمدة في التحول الاقتصادي على نطاق واسع إلى أنه كلما ارتفع دخل الفرد الحقيقي في اقتصاد ما على المدى الطويل، كلما تناقصت حصة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي وإجمالي العمالة ؛ وارتفعت حصة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي؛ وزادت حصة القطاع الفرعي للصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي، وارتفعت حصة قطاع الخدمات ؛ وتناقصت حصة عمالة القطاع الزراعي من إجمالي العمالة، وتزايدت نسبة متوسط إنتاجية العمل في القطاعات غير الزراعية مقارنة بالقطاعات الزراعية.

٥- وكانت استجابة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لبعض إخفاقات برامج التكيف الهيكلي هي إدخال استراتيجيات الحد من الفقر التي تستند إلى ورقات إستراتيجية الحد من الفقر في أواخر التسعينات. وعلى الرغم من أن هذا النموذج يركز بشكل رئيسي على الحد من الفقر، فإنه يفترض مرة أخرى أن الكثير من أهدافه ستتحقق من خلال النمو الاقتصادي العام. ولم تُعالَج بشكل مباشر المسألة الأكثر أهمية وهي التنويع الاقتصادي والتحول الهيكلي.

٦- ويشكل انعدام التحول الحقيقي من اقتصادات زراعية تعتمد على السلع الأساسية إلى اقتصادات تقوم على الصناعات التحويلية والتصنيع والخدمات مسألة مهمة بالنسبة للنمو والعمالة والحد من الفقر وخلق الثروة في القارة، ولاسيما في ضوء الاضطرابات الاجتماعية المرتبطة بالبطالة التي حدثت مؤخراً وعدم الاستقرار السياسي في بعض البلدان الأفريقية. وعلاوة على ذلك، فإن تجربة بلدان العالم الحديثة العهد بالتصنيع وكذلك نظريات النمو الحديثة تؤكد أن آليات السوق قد لا تكون كافية وأنه ربما يتوجب على الحكومات أن تضطلع بدور في مساعدة الشركات على التغلب على المشاكل المختلفة المتعلقة بالمعلومات والتنسيق والعوامل الخارجية التي تنشأ حتماً في عملية النمو الاقتصادي الحديث.

٧- ومن الواضح أن هناك حاجة إلى إعادة التفكير في دور الدولة في التحول الاقتصادي والتنمية في أفريقيا. فالدور المركزي للدولة في النجاح الاقتصادي للنمور الآسيويين وبعض بلدان أمريكا اللاتينية يعزز الدعوة بأن تضطلع الدولة بدور أكثر فعالية في تسيير التنمية في أفريقيا. ويشير فشل النُّهج السابقة، سواء تلك التي قادتها الدولة أو تلك التي دفعت إليها قوى السوق، إلى أهمية السير في اتجاه الدولة الإنمائية التي تستخدم السوق كأداة وليس كـ"آلية" لتعزيز الاستثمارات طويلة الأجل، والنمو الاقتصادي السريع والمستدام، والعدالة والتنمية الاجتماعية، وذلك في إطار إنمائي وطني ديمقراطي لا إقصائي وجامع.

٨- وتتيح ورقة القضايا هذه فرصة لمناقشة دور الدولة في التنمية الأفريقية من أجل الاهتداء إلى مجموعة مناسبة من التدخلات الرامية إلى تعزيز دور الدولة وأصحاب المصلحة الآخرين في أداء المهام الرئيسية والضرورية للتحول الاقتصادي في أفريقيا. وستشكل المناقشة فرصة لواضعي السياسات لدراسة السجل التاريخي لدور الدولة الأفريقية في تعزيز التنمية وتقاسم أفضل الممارسات والدروس المستفادة من أفريقيا وغيرهما المتعلقة بتحديات بناء دولة إنمائية قادرة وديناميةً، وستوصي المناقشة كذلك باتخاذ إجراءات ملموسة لتسيير التنمية بشكل فعال وتعزيز التحول الاقتصادي في أفريقيا .

ثانيا- الدور المركزي للدولة في تسيير التنمية

(أ) الدور المركزي للدولة في النمو الاقتصادي وإحداث التحول الهيكلي

٩- تذهب النظريات الحديثة في مجال النمو الاقتصادي إلى أن النمو هو عبارة عن عملية ابتكار تكنولوجي مستمر، ورفع لمستوى قدرات التصنيع وتنويعها، وإجراء تحسينات على مختلف أنواع الهياكل الأساسية والترتيبات المؤسسية التي تشكل الإطار الكفيل بتطوير الأعمال التجارية وخلق الثروة، وهو ما يمكن إجماله في التحول الاقتصادي الهيكلي. وتؤكد النظريات أيضاً أن آليات السوق قد لا تكون كافية وأنه قد يتعين على الحكومات أن تقوم بدور في مساعدة الشركات على التغلب على المشاكل المختلفة المتعلقة بالمعلومات والتنسيق والعوامل الخارجية التي تنشأ حتماً في عملية النمو الاقتصادي الحديث. وما هو مؤكد هو أن التجربة الإنمائية في البلدان النامية الناجحة الأخرى، ولاسيما الاقتصادات الناشئة مؤخراً، توضح أن الدولة في أفريقيا تضطلع بدور محتمل في التنويع الاقتصادي والتحول الهيكلي. والواقع أن الأدلة التاريخية تبين أن جميع البلدان التي تحولت بنجاح من الاقتصادات الزراعية إلى الاقتصادات المتقدمة الحديثة كانت لديها حكومات اضطلعت بدور استباقي في مساعدة فرادى الشركات في التغلب على المشاكل المتعلقة بالتنسيق والعوامل الخارجية المصاحبة لعملية تحولها الهيكلي. ويتطلب التحول الاقتصادي الذي توجهه الدولة من

الحكومات أن تتوصل إلى معايير جيدة لتحديد الصناعات التي تناسب هياكل الهبات المتوفرة لدى بلد ما والمستوى الإنمائي الذي وصل إليه .

١٠- وغالباً ما تضمنت السياسة الصناعية التي توجهها الدولة في البلدان الناجحة استهداف الصناعات في البلدان التي لديها هياكل هبات شبيهة بهياكلها ومستوى إنمائي ليس أكثر تقدما من مستواها، حيث يكون لها ميزة نسبية وحيث يمكن أن تصبح تنافسية بسرعة على الصعيدين المحلي والدولي. وبالتأكيد، تحظى مجموعة كاملة من الظروف والعوامل بأهمية لإنجاح تلك السياسات وتشمل المعرفة والابتكار ورأس المال البشري والمؤسسات والهياكل الأساسية المادية والسياسات، بما في ذلك السياسات المالية والنقدية وسعر الصرف، وتدفقات رأس المال والسياسات التجارية .

١١- وبالتالي، فإن الدور المركزي للدولة لا يعتمد على مقدار مشاركتها في عملية التحول الاقتصادي، وإنما الأهم من ذلك على كيفية تمكّن الدولة من تسيير التنمية بإتباعها لتوجه إيديولوجي حاسم وبتوفرها على مؤسسات فعالة وسياسات تستند على قدرات بيروقراطية وتنظيمية كافية، وبتحليها بالإرادة السياسية .

(ب) فعالية الدولة في إحداث التحول الهيكلي في أفريقيا

١٢- يتجسد واقع الحال في العديد من بلدان أفريقيا في أن الدولة لم تنجح في إحداث تحول هيكلي اقتصادي ملموس وفي الواقع، فقد ثبت أن التحول الهيكلي المحدود قد عرّض العديد من البلدان الأفريقية للتقلبات المتأصلة في أسواق السلع الأساسية الدولية مما أدى إلى حدوث تذبذب شديد في مستويات النمو. ويرجع سبب هذا الضعف إزاء الصدمات الخارجية إلى عوامل عدة تتفاعل فيما بينها. أولها، هو أن الاستراتيجيات الإنمائية الأفريقية لم تكن فعالة في إعادة تخصيص عوامل الإنتاج من القطاعات الأقل إنتاجية إلى القطاعات الأكثر إنتاجية كوسيلة لتنويع اقتصاداتها وللانتقال من قطاعات السلع الأساسية إلى قطاعات الصناعة والخدمات.عالية القيمة المضافة.

١٣- وثانيها، هو أنه غالباً ما ارتبطت وفرة الموارد الطبيعية في بعض البلدان الأفريقية باختلال الحوافز الخاصة بالتنويع والتحول الاقتصاديين. وثالثها، هو أن التحول الاقتصادي في أفريقيا تضرر، بدرجات متفاوتة، من بيئة القارة وجغرافيتها غير المواتيتين، اللتين تشكلان معوقين كبيرين في وجه تحقيق زيادة في إنتاجية العمل، وتُقيِّدان الوصول إلى الأسواق الكبيرة، وتحدان من وفورات الحجم ، وترفعان من تكاليف الإنتاج، و تؤديان إلى انخفاض الكفاءة الإنتاجية. ورابعها، هو أن أفريقيا قد تخلفت عن بقية دول العالم من حيث نوعية رأس المال البشري والهياكل الأساسية والمؤسسات الاقتصادية والسياسية ، فضلا عن بيئة الأعمال. ويرتبط هذا الضعف بالنظم غير الفعالة لتخصيص الموارد، وضعف الحوافز المخصصة للاستثمار المبتكر طويل الأجل وتنمية القطاع الخاص. كما يفسر هذا الضعف جزئياً عدم كفاية المنافع العامة والنفقات الاجتماعية التي توفرها القارة.

١٤- وأخيرا، فإن العديد من البلدان الأفريقية تعاني من عجز كبير من حيث قدرة الدولة وكفاءتها على تعزيز القدرات البشرية لمواطنيها. ونتيجة لذلك، كانت المشاركة العامة وملكية البرامج الإنمائية محدودتين في العديد من البلدان الأفريقية. وفي الوقت نفسه، فقد أعاق ضعف قدرات الدولة على تعزيز التوزيع العادل والفعال للموارد توفيرَ الحوافز الكافية للتحول الاقتصادي.

(ج) الدروس المستخلصة من تجارب الدول الإنمائية الناجحة

١٥- يمكن للمرء أن ينظر إلى العديد من البلدان لاستخلاص الدروس من تجاربها الناجحة في مجال التحول. وتمثل ماليزيا مثالاً كلاسيكياً للدولة التي اضطلعت بدور مركزي في التحول الاقتصادي في بلد نام. فقد ارتفع الدخل الفردي

لماليزيا ارتفاعاً كبيراً خلال الفترة من سنة ١٩٧٠ إلى سنة ٢٠٠٧، وحقق البلد في الوقت ذاته انخفاضاً في حصة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادةً في حصة الصناعة والصناعات التحويلية. وتحقق هذا التحول الاقتصادي الناجح بفعل المشاركة المقصودة للدولة، استناداً إلى عملية تخطيط منظمة تستهدف تحويل هيكل اقتصادها المزدوج. وتبين الأدلة أن مشاركة الدولة في هذه العملية لم تقتصر على صياغة السياسات الإنمائية ذات الصلة، وإنما شملت أيضاً مشاركتها النشطة في إنشاء المؤسسات المطلوبة، وتوفير الاستثمارات اللازمة .

١٦- وبخلاف منطقة شرق آسيا، يمكن للمرء أيضاً أن يعثر على أمثلة للدول الإنمائية الناجحة في أفريقيا. ففي موريشيوس، بلغت معدلات النمو السنوية حوالي ٤,٦١ في المائة في الفترة من ١٩٧٠ إلى ٢٠٠٧، حيث انخفضت حصة الزراعة من حوالي ٢٤ في المائة إلى أقل من ٤ في المائة، وزادت حصة الخدمات من ٥١ في المائة إلى ٧٠ في المائة تقريبا خلال الفترة ذاتها. ويعزى هذا التحول الناجح إلى إتباع سياسات حكومية خلقت بيئة مواتية للقطاع الخاص. كما ساهمت إعادة هيكلة الاقتصاد في التحول، بما في ذلك برامج الإصلاح الرامية إلى تقليص الضرائب على الصادرات. وقد شكل التقدم الاجتماعي أيضا إنجازاً كبيراً في موريشيوس. فمن خلال الخطط الإنمائية الوطنية، استطاعت الحكومة توفير الخدمات الاجتماعية لمعظم السكان، مثل التعليم والمرافق الصحية والسكن وغير ذلك من المزايا الاجتماعية وشبكات الأمان.

١٧- وتُبين حالة بوتسوانا بعض خصائص الدولة الإنمائية، ولكنها أيضاً تظهر التحديات التي تواجه أفريقيا عند تنفيذ مثل هذه النظم. فقد شيدت بوتسوانا بالفعل بيروقراطية مهنية وقادرة، وتمكنت من جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، ولاسيما في قطاع المعادن. وسَجَّلت بوتسوانا أيضاً إحدى أعلى نسب النمو الاقتصادي في العالم، وتجاوزت بذلك موريشيوس، وماليزيا، وبلدان شرق آسيا الأخرى. ومع ذلك، لم يتمكن الائتلاف الإنمائي من تنويع الاقتصاد ؛ وتمثل عائدات التعدين حوالي ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن معدلات الفقر وعدم المساواة لا تزال مرتفعة جدا .

١٨- ويكمن الدرس الأول والأهم المستمد من هذه التجارب الإنمائية في أن نهج الحد الأدنى من تدخل الدولة منذ أواخر السبعينات في ظل الاقتصاد الليبرالي الجديد المعتمد على نطاق واسع لا يبدو أنه يخدم مصالح أفريقيا بشكل جيد. وكانت قصص النجاح بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا القارية واليابان، ونجاح بلدان شرق آسيا في الآونة الأخيرة (حتى لو كان بشكل متقلب) قد نُفذت بشكل كبير في ظل سياسة صناعية نشطة. وليس النظام التلقائي في السوق إلا جزءاً من النظام الاقتصادي، في حين أن النظام المشيد المرتبط بالمنظمات والشبكات وتدخلات الدولة المصممة بوعي أو التي جرى تعديلها عن قصد، يضطلع بدور له نفس القدر من الأهمية .

١٩- واستندت التجارب الناجحة للتحولات الاقتصادية التي حدثت مؤخراً في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية في بدايتها إلى الاندماج الفعال في الاقتصاد العالمي مما ساعدها في الحفاظ على تنويع الإنتاج والصادرات. وتؤكد هذه التجارب أن المنافسة في الأسواق الدولية تحتاج إلى العمالة المدربة والمؤهلة، فضلا عن إنتاج منتجات بمعايير رفيعة. ويبدو أن للقدرات التكنولوجية المحلية أهمية حيوية في التصنيع، وهو عملية تُنفذ من خلال التعلم وتدعو إلى استيعاب مهارات مختلفة جديدة من نظام التعليم بغية تلبية متطلبات سوق العمل.

٢٠- وتؤكد طبيعة تجارب 'اللحاق بالركب' التي خاضتها البلدان التي تطورت مؤخراً، ولاسيما في شرق آسيا ، أن الأسواق، ولاسيما تلك التي تنطوي على المنتجات المتطورة القائمة على التكنولوجيا، تعني أكثر من تبادل الموارد الموجودة. وهناك تركيز رئيسي على وضع حوافز للإنتاج والاستثمار. وهذا ما يخلق رابطاً بين دراسة المنظمات الاقتصادية والمؤسسات المحيطة بها، مثل الوكالات الحكومية والمؤسسات المالية والجامعات التي تقدم دعماً لمبادرات

البحث والتطوير في مجال الصناعة. ويعتمد التركيز على الدور الفعال للمؤسسات في عملية التنمية في مختلف البلدان على وضع الدولة للسياسات بشكل واع.

٢١- وفي هذه الاقتصادات ساهمت الحكومات الملتزمة والتي تحظى بالمصداقية والقدرة في استقرار اقتصادها الكلي وفي تنميتها الاقتصادية الناجحة. ومع التحلي بالرؤى طويلة الأجل لدى هذه الحكومات، تم الحفاظ على مستويات معتدلة للتضخم نسبياً وساهم التمويل العام في الحفاظ على النمو. ولم تخل مسيرة التنمية، بالطبع من الأخطاء والإخفاقات، ولكن هذه البلدان تمكنت من الاعتراف بوجود مثل هذه المشاكل واستخلصت منها العبر.

٢٢- وتعتمد فعالية الدور الإنمائي للدولة إلى حد كبير على قدرتها على العمل مع الجهات الاجتماعية الفاعلة الأخرى لتحقيق النتائج الإنمائية. فعلى سبيل المثال ، كان هناك تعاون وثيق في كل من اليابان وكوريا الجنوبية بين الدولة والقطاع الخاص تحت قيادة سلطات التخطيط في الدولة مثل وزارة الاقتصاد والتجارة والصناعة في اليابان، ومجلس التخطيط الاقتصادي في كوريا الجنوبية. وفي هذين البلدين، تمت رعاية الإستراتيجية الإنمائية من خلال الأطر المؤسسية التي تنظمها السياسة الصناعية المنهجة للدولة، وذلك باستخدام الاستثمارات الحكومية لتطوير الهياكل الأساسية، وتوفير التمويل الرخيص وتسهيل الحماية الجمركية عند الحاجة.

٢٣- وهذا يوضح خطأ الاعتقاد بضرورة الفصل ألقسري بين الدولة والسوق. ولا يكمن السؤال الجوهري هنا فيما إذا كان ينبغي للدولة التدخل من عدمه، وإنما في طبيعة تدخلات الدولة التي يمكنها أن تزيد من معدل استجابة الوكلاء (الشركات، والأسر، والعمال) لبيئة السوق الدينامية، وتزودها بـ 'القدرات ' التي تمكنها من الاستجابة بصورة أكثر مرونة لمؤشرات السوق.

(د) دور الدولة في تحقيق التحول الاقتصادي في أفريقيا

٢٤- هناك ثلاث مهام رئيسية يتعين أن تضطلع بها الدولة باعتبارها وسائل لتحقيق التحول الاقتصادي في أفريقيا. وتتمثل في تخطيط عملية التنمية، وصوغ سياسات إنمائية مناسبة، وتنفيذ الخطط والسياسات الإنمائية.

٢٥- ولا بد من التخطيط لعملية التنمية لأسباب عديدة. فالتغييرات المطلوب إجراؤها ليست هامشية، ومن ثم، فليس بمقدور قوى السوق الحرة أن تتخذ القرارات اللازمة على الوجه الأمثل، إذ كثيراً ما تعاني من وجود ثغرات في مجالي المعلومات والتنسيق. وبالمستطاع تناول ترابط جميع عناصر عملية التنمية على نحو يتسم بالفعالية، في سياق أطر إنمائية شاملة عوضاً عن النماذج الجزئية المحدودة. وتتصف معظم اقتصادات البلدان النامية بإخفاق الأسواق على نطاق واسع. وبالإضافة إلى ذلك، فالمؤثرات الخارجية في مجالي المعلومات والتنسيق في إطار عملية التنمية يمكن أن تؤخذ في الحسبان بأكبر قدر من الفعالية في سياق التخطيط.

٢٦- ومن الواضح أن مسؤولية رسم الاستراتيجيات والسياسات الإنمائية الملائمة تقع على عاتق الدولة، بيد أن الاضطلاع بهذه المسؤولية على الوجه الأمثل يتم في سياق الحوار المستمر مع الأطراف الاجتماعية والاقتصادية الأساسية على مستويات الإنتاج والإمداد والاستهلاك. ويشكل الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي شرطاً أساسياً لتحقيق معدلات نمو مطردة ومستدامة وقليلة التقلّب. غير أن التحول الاقتصادي يتطلب استخدام سياسات وحوافز وجزاءات مناسبة لكفالة توجيه الموارد العامة والخاصة على السواء صوب الوجهة التي ستُستثمر فيها على النحو الأمثل. ولمّا كان العديد من السياسات الضرورية سيتمخض عن مكاسب وخسائر، فمن المؤكد أنه سيكون هناك رابحون وخاسرون. لذلك، على الدولة أن تضطلع بمسؤولية التفاوض بشأن النزاعات التي ستنشب بين الفئات المجتمعية في هذا الصدد، وبمرور

الوقت، ستقع على عاتقها مسؤولية رسم السياسات الإنمائية تعزز النمو والتحوّل الاقتصاديين دون التضحية بلا مبرر باعتبارات الإنصاف والاعتبارات الاجتماعية الهامة.

٢٧- ويستلزم تنفيذ الخطط والسياسات الإنمائية أن تتوافر للدولة القدرة والكفاءة لإنجاز هذه المهمة. ولهذا الغرض، تدعو الحاجة إلى إنشاء مؤسسات التخطيط الرئيسية ومنحها السلطة والاستقلالية لأداء عملها بفعالية وكفاءة. بيد أن من اللازم أيضا إنشاء آليات للتشاور والمداولة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها. ومن شأن هذه الآليات أن تمد الجسور اللازمة التي يمكن أن تتفاعل الدواوين الحكومية عبرها مع جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين. وفي هذا السياق، ستشمل عملية تصميم الخطط والسياسات وتنفيذها عنصري الرصد والتقييم؛ بالإضافة إلى تقييم الخطط والسياسات قيد التنفيذ واستعراضها، مع كفالة مساهمة أصحاب المصلحة ومشاركتهم على نطاق واسع.

٢٨- وخلاصة القول، يقتضي التحول الاقتصادي في أفريقيا أن تضطلع الدولة بدور رئيسي، باستخدام إطار إنمائي شامل، لرسم وتنفيذ سياسات ترمي إلى كفالة توجيه الموارد صوب وجهتها المنشودة. ولأداء هذا الدور، لابد أن تتوفر للدولة القدرة اللازمة لتنفيذ المهام الرئيسية الثلاث المبيّنة أعلاه. ولا بد أن تتوافر لها المؤسسات اللازمة لإقامة روابط فعالة بين الدواوين الحكومية وأصحاب المصلحة الرئيسيين. وعلاوة على ذلك، لا بد أن تتوفر لها الشرعية المطلوبة لتعبئة جميع أصحاب المصلحة في سياق إطارٍ إنمائي مملوك وطنياً وأهدافٍ وغاياتٍ إنمائية، ولا بد أن تتوفر لها القدرة على رصد فعالية خططها وتقييمها بغية تحقيق التحول الهيكلي اللازم.

٢٩- وينبغي ألا تُعتبر الدعوة إلى إسناد دور أقوى للدولة في عملية التنمية امتداداً للجدال القديم العقيم بشأن موضوع الدولة مقابل السوق، وألا يُفهم بأنها تعنى عدم اضطلاع القطاع الخاص بدور القوة الرافعة لتحقيق النمو الاقتصادي. فالقضية لا تتمثل في معرفة هل ينبغي أو لا ينبغي للدولة— على غرار السوق أو القطاع الخاص – أن تقوم بدور في التحوّل والتنمية الاقتصاديين، بل القضية تكمن بالأحرى في معرفة كيف يمكن للدولة أن تضطلع بدورها بمزيد من الفعالية في توجيه التنمية، وكيف يمكن تعزيز قدرة الدولة على أداء هذا الدور الهام ثم مساءلتها عن أدائها. ومن المؤكد أن تجربة العديد من الاقتصادات الناشئة تقدم دروسا قيّمة للبلدان الأفريقية. بيد أنه يجب توخي الحيطة لتجنب مغبّة اعتماد ''نهج المقاس الواحد يناسب الجميع''. وبالإضافة إلى ذلك، وبالرغم من أنه بالمستطاع الاستفادة بدروس هامة مستمدة من قصص النجاح الذي تحقق في أفريقيا وفي مناطق أخرى، ينبغي الإحجام عن الاعتقاد بأنه من الممكن استنساخ أو تكرار التجربة التي خاضها أحد البلدان أو إحدى المناطق في بلد آخر أو في منطقة أخرى.

٣٠- وبناء على ما تقدم، قد يقتضي إنجاز عملية التحوّل الاقتصادي من أجل تحقيق نمو مطّرد ونظيف ومتبادل في أفريقيا أن تتولّى الدولة الإنمائية توجيه هذه العملية. غير أن هناك أسئلة محورية يتعيّن الإجابة عليها وهي: كيف تنشأ دولة إنمائية من هذا القبيل؟ وما هي خصائصها ومهامها؟ وكيف يتسنى لنا أن نكفل فعالية توجيه الدولة للتحوّل والتنمية الاقتصاديين؟ وكيف يمكن أن نكفل خضوعها للمساءلة وأن تعمل لتحقيق مصلحة مواطنيها؟ وكيف يمكنها أن تشجع بشكل فعال مشاركة أصحاب المصلحة بنشاط في عملية التخطيط؟ هذه أسئلةٌ هامة سيتناولها الجزء التالي من هذه الورقة.

قضايا مطروحة للنقاش:

١ – ما هي أسباب تباطؤ عملية التحول الاقتصادي في أفريقيا؟

٢ – كيف يمكن تحويل مسار نظم الحوكمة السائدة في أفريقيا صوب التحوّل الهيكلي؟ وبأية وسائل؟

٣ – كيف يتسنى للمرء أن ينشئ مؤسسات تخطيط ذات مصداقية وقوية ومستقلة وفعالة ويكون من شأنها أن تدعم الدولة الإنمائية؟

٤ – هل تقدم التجربة المكتسبة في شرق آسيا وأمريكا اللاتينية دروساً يمكن لأفريقيا استخلاصها؟ وهل بمستطاع البلدان الأفريقية أن تجرب هذه الوصفة وتحاول إدارة شؤون أسواقها بطريقة مماثلة على نطاق واسع؟

٥ – ما هي التحديات والفرص الرئيسية التي طرحتها العولمة للدولة الإنمائية، وما هو دور مؤسسات الحكم العالمية في هذه العمليات؟

ثالثاً – بناء الدولة الإنمائية لدفع التحول الاقتصادي في أفريقيا

(أ) الدولة الإنمائية: ما هي؟

٣١– الدولة الإنمائية هي الدولة التي تتصرف "بموثوقية ومصداقية وشرعية" لتعزيز "التصنيع والنمو الاقتصادي وتوسيع نطاق القدرات البشرية..."، والتي تكون "قادرة على بناء الهيكل المؤسسي وبسط نفوذه داخل الدولة وتعبئة المجتمع في سبيل تنفيذ المشروع الإنمائي"[٢]. وبعبارة أخرى، هي ''الدولة التي تضع التنمية الاقتصادية على رأس أولويات السياسة الحكومية، والتي تستطيع تصميم أدوات فعالة لتحقيق هذا الهدف''. وقد تشمل تلك الأدوات ''استحداث مؤسسات رسمية جديدة، وإقامة شبكات رسمية وغير رسمية للتعاون فيما بين المواطنين والمسؤولين الحكوميين، واغتنام فرص جديدة في مجال التجارة والإنتاج المدرّ للربح''[٣].

٣٢– وبالرغم من ارتباط مفهوم 'الدولة الإنمائية' في كثير من الأحيان بالجيلين الأول والثاني من بلدان شرق آسيا الحديثة العهد بالتصنيع[٤]، فإن فكرة 'الدولة الإنمائية' نشأت من حيث الممارسة قبل تسميتها بهذه التسمية بوقت طويل. وقد تطورت الدول الإنمائية عبر الحقب التاريخية، بل وطبع بعضها مسار نمو كل من هولندا في القرن السادس

[٢] Edigheji, O (ed.), 2010. Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potential and Challenge, HSRC Press, Cape Town.

[٣] Bagchi, Amiya Kumar, 2000 "The Past and Future of the Development State", *Journal of World Systems Research*, vol. 11, no. 2, Summer/Fall, pp.398-442.

[٤] تنتمي اليابان للجيل الأول من 'الدول الإنمائية' في بلدان شرق آسيا، بينما تنتمي كوريا الجنوبية وتايوان وسنغافورة للجيل الثاني.

عشر، وإنكلترا في القرن السادس عشر حتى القرن التاسع عشر، وألمانيا في منتصف القرن التاسع عشر حتى أوائل القرن العشرين، وبعض البلدان الأفريقية في فترة ما بعد الاستقلال مباشرة، بوصفها أشكالا لدولة إنمائية (٣،٥)[٥]. وعلى نحو ما لاحظه امكانداواير (Makandawire)، فقد شهدت أفريقيا ''دولا إنمائية في تطلعاتها وفي أدائها الاقتصادي على السواء''. بيد أنه من المؤسف أن اعتماد برامج التكييف الهيكلي وتنفيذها في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي أسفر عن انحدار دور الدولة إلى منزلة أدنى فيما يتصل التنمية الاقتصادية في أفريقيا، وأضر باحتمالات نمو الدول الإنمائية وتوطيدها في القارة.

٣٣- وتختلف الدول الإنمائية من حيث تطورها وسياقها ومسارها ومظاهرها.ولذلك، اتسمت نشأة وطبيعة الدول الإنمائية في أرجاء العالم بسمات ثقافية وظرفية. ومن ثم، لا يمكن تطبيق نموذج ''نموذج منفرد'' لتصميم الدول الإنمائية ووضع نماذج لها في أفريقيا، كما هو الحال في أماكن أخرى من العالم. بيد أن للدول الإنمائية سمات مشتركة يمكن التحقيق منها في جميع البلدان والأزمنة لاستخلاص الدروس التي يمكن الاستفادة منها لتيسير إجراء التحوّل الاقتصادي والاجتماعي السريع في السياق الأفريقي.

٣٤- ويمكن استخدام عدة استراتيجيات لاستيفاء هذه المعايير. ولكي تتبوّأ التنمية الاقتصادية الشاملة موقع الصدارة في جدول أعمال الحكومة، ينبغي أن تناشد الحكومة موظفي الخدمة المدنية وفئة النخبة، بل وعامة الناس.أيضا. ولتحقيق هذا الغرض، يمكن استحداث حوافز من قبيل التنافس السياسي وتحسين أوجه الرفاه الشخصي. وما لم يتحقق ذلك، فلن تتمكن الحكومة بمفردها من تعزيز التحوّل الاقتصادي. وبغية بناء قدرة الدواوين الحكومية والقدرة التنظيمية، قد ترغب الدولة الإنمائية في تسخير تكنوقراطيين ماهرين على المستوى الحكومي، وتستعين بقدراتهم بصورة فعالة للمساعدة في عملية التنمية. وينبغي أن يتوفر أيضا سوق داخلية تنافسية للنهوض بالنمو الاقتصادي من داخل البلد. وعلى المستوى السياسي، لا بد أن يصلح البلد النظام السياسي بغية ضمان شموله للجميع واتسامه بالكفاءة والشفافية وخضوعه للمساءلة.

(ب) بناء الدولة الإنمائية

''١'' الخصائص

٣٥- يقتضي بناء الدول الإنمائية وتعزيزها في أفريقيا استيعاب خصائص الدولة الإنمائية الفعالة ودور أصحاب المصلحة في تصميمها وتفعيلها استيعاباً جيداً. وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب الأمر فهم آثارها المحتملة على التكامل الإقليمي والعلاقات الاقتصادية الخارجية لأفريقيا. وأخيرا، تدعو الحاجة إلى إيلاء الاهتمام بإزالة المخاطر المحتملة المتصلة بتدخل الدولة وتقليلها إلى أدنى حد.

٣٦- وبالاعتماد بشكل واسع على نظرية التنمية القائمة على القدرة، يمكن تصور الدولة الإنمائية الفعالة في أفريقيا كدولة تتوفر لها الإرادة السياسية والقدرة على رسم وتنفيذ سياسات إنمائية اقتصادية واجتماعية تقوم على توسيع القدرات وتتسم بتحفيز التحوّل وتوزيع منافعه، وتستنبط من خلال مداولات عامة تنظم بشكل ديمقراطي ولا تتحكم فيها نخب التكنوقراط والنخب الاجتماعية السياسية. وترد فيما يلي بعض السمات الرئيسية للدولة الإنمائية:

(أ) حكومة تتوفر لها الإرادة السياسية والولاية الشرعية لأداء المهام المحددة المطلوبة في سياق رؤية إنمائية مملوكة للدولة؛

[٥] Mkandawire, T., 2001. "Thinking about the Developmental States in Africa", *Cambridge Journal of Economics*.

(ب) ودستور جيد، وسيادة القانون، وهيئة قضائية مستقلة، ومؤسسات سياسية تمثيلية، ومصرف مركزي فعال ومؤسسات تنظيمية أخرى، وقوانين جيدة، وإنفاذ حقوق الملكية؛

(ج) ودواوين حكومية كفؤة ومقتدرة مهنياً ومحايدة، تكفل تنفيذ استراتيجياتها وسياساتها على نحو يتسم بالفعالية ,والكفاءة وفقاً للأهداف الإنمائية الوطنية المقررة؛

(د) وعملية تفاعلية ومؤسسية تشترك في سياقها القيادة السياسية والدواوين الحكومية بنشاط مع سائر الأطراف الفاعلة في المجتمع (القطاع الخاص والمجتمع المدني، وغيرهما) في تصميم السياسة الإنمائية وتنفيذها ورصدها وتقييمها؛

(ه) وإطار إنمائي شامل يمكن في سياقه وضع الأهداف الإنمائية الوطنية وتجسيد أوجه التكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية بوضوح؛

(و) ونظام حوكمة يكفل اضطلاع جميع أصحاب المصلحة والأطراف الفاعلة في المجتمع على النحو الأوفى بمداولات بشأن محطّ تركيز البرنامج الإنمائي الوطني وسياقه ومضامينه وطرائق تنفيذه، واتفاقها في هذا الصدد.

٣٧- ويمكن لنهج الدولة الإنمائية أن يتصدى لكل التحديات التي تواجه التنمية وذلك بالتركيز على إعادة بناء قدرة الدولة وتعزيزها بغية النهوض بقدرتها على توسيع نطاق القدرات البشرية وتشجيع تخصيص الموارد على نحو عادل وكفؤ، الأمر الذي سيولّد بدوره حوافز مناسبة لتحقيق التنويع والتحوّل الاقتصاديين. وينبغي أن يعطي هذه النهج أيضا الأولوية لبناء وتقوية المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية–السياسية وكفالة التنسيق الفعال فيما بينها لتحقيق النواتج الإنمائية الاجتماعية–الاقتصادية المرجوة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتيح هذا النهج وضع وتنفيذ سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الصناعية والقطاعية التي تَستهدف بشكل محدد تعزيز التحوّل الاقتصادي والتغلب على الآثار السلبية التي يُحتمل أن تطال نمط النمو في القارة من جراء الهبات والعوامل البيئية والخصائص الجغرافية.

''٢'' دور أصحاب المصلحة الرئيسيين

٣٨- هناك طائفة واسعة من العوامل التي تتفاعل على الصعيدين الداخلي والخارجي كليهما لتصوغ التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أي بلد. وتشمل هذه العوامل مدى تطبيق مبادئ إنمائية معيّنة، ومستوى مشاركة مختلف أصحاب المصلحة في العملية، والترتيبات المؤسسية المتخذة على الصعد الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية والعالمية. وفي هذا السياق، من المهم الإقرار بدور القيادة، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني في إنجاح الدولة الإنمائية. وبالمثل، تدعو الحاجة إلى الاعتراف بما يجلبه التكامل الإقليمي والعلاقات الخارجية من فوائد محتملة للتنمية الوطنية، وإيلاء اهتمام خاص بدور الدولة في تحسين مساهمات هذه القوى في عملية التنمية على الوجه الأمثل.

دور القيادة

٣٩- يتطلب بناء الدول الإنمائية أن تقوم البلدان الأفريقية ببناء مؤسسات قادرة على التحويل وديمقراطية. وتشكل القيادة عنصراً أساسياً في هذه المؤسسات. وفي الدولة الإنمائية، تهدف القيادة إلى صوغ خطة تلبي احتياجات الشعب، وتضع المصالح الوطنية فوق المصالح الشخصية. وسيراً على هذا الهدي، ينبغي أن يكون لدى القادة استراتيجيةٌ إنمائية، مجسّدة في رؤية تصبو إلى التغلب على التخلّف. وستتولى بلورة هذه الرؤية وتنفيذَها وحدةٌ تنظيمية مناسبة، من قبيل

وزارة التخطيط الاقتصادي. وتحقيقاً لهذه الغاية، تدعو الحاجة إلى أن تلتزم القيادة بتحقيق تصنيع أفريقيا وإتاحة مزيد من الفرص لاستحداث أنشطة منتجة ومدرّة لدخل مرتفع في القطاع الرسمي، بيد أنها تحتاج أيضا إلى أن تكون شاملة للجميع. ومن الأمور المحورية في مفهوم الشمول ضرورة أن تكفل الدولة إفساح المجال أمام الشعب لاكتساب الأصول والاستفادة من فرص العمالة المستدامة. وعلى سبيل المثال، ستكون للإصلاح الزراعي أهمية قصوى في هذا الشأن، ولا سيما في الجنوب الأفريقي. وفي المناطق دون الإقليمية الأخرى التي تسود فيها زراعة الكفاف، سوف تحتاج الدولة إلى تعزيز التعاونيات وتقديم الدعم لصغار المزارعين عن طريق التدريب لاكتساب المهارات، وتوفير التمويل والأسواق والتكنولوجيا، وكذلك المعارف التجارية، وغير ذلك. وبالفعل، قد تحتاج بعض البلدان الأفريقية إلى إجراء الإصلاح الزراعي لكي تصبح دولا إنمائية ديمقراطية. وبالإضافة إلى ذلك، يتعين أن يلتزم تحالف المناصرين للإنماء بكفالة الاستدامة البيئية، بما يشمل تعزيز الاقتصاد الأخضر باستخدام تكنولوجيات نظيفة ومصادر طاقة متجددة.

٤٠- ومن المهم العمل على تعزيز القدرات القيادية على شتى المستويات. وفي هذا السياق، يجب أن تنشئ الدولة دواوين حكومية تتسم بالكفاءة والاقتدار المهني، وأن تكفل استناد عمليتي استقدام الموظفين وترقيتهم في صفوف الدواوين الحكومية إلى معيار الجدارة وليس الحظوة السياسية أو الاعتبارات العرقية أو الدينية. ومن المهم أيضا إحداث تغيير في المواقف على نطاق الخدمة العامة من خلال توفير تدريب القيادات الذي يجعل بمقدور جميع الموظفين الحكوميين أن يصبحوا قادةً، ويبذلوا قصاراهم في سبيل تحقيق الأهداف الإنمائية للدولة، ويكفل بناء دواوين حكومية تشجع تطوير القدرات المهنية وتكافئ الإنجازات.

دور القطاع الخاص والمجتمع المدني

٤١- من مقتضيات قيام الدولة الإنمائية في أفريقيا وضعُ الأهداف الإنمائية الوطنية بالاستناد إلى مداولات عامة ديمقراطية. وخلال هذه العملية، ينبغي أن تقيم الدولة الإنمائية علاقات جامعة تماماً، تضم جميع القطاعات العامة والخاصة الوطنية والإقليمية والمجتمع المدني. ويضطلع أصحاب المصلحة هؤلاء بمهام رئيسية ثلاث، هي: تنسيق وجهات النظر والأنشطة، والمشاركة في صنع القرارات، ورصد الأنشطة العامة وتنفيذ أعمال الرقابة وتوفيرها. وينبغي أن تمكّن الأبعاد التشاركية والتشاورية للدولة الإنمائية المنظمات الأهلية، بما يشمل الحركات الاجتماعية والمجتمع المدني، من المشاركة في عمليتي التنمية والحوكمة.

٤٢- وبالفعل، من الضروري إضفاء الطابع المؤسسي على الآليات والعمليات التداولية المحلية والوطنية، سواء من خلال سن تشريع برلماني يُلزم الدولة بالتماس مشورة الأطراف الفاعلة من غير الدول، أو من خلال كفالة وجود عملية تشاورية غير رسمية لكنها مؤسسية. وينبغي أن يشجع القادة الأفريقيون امتلاك المواطنين زمام البرامج الإنمائية الوطنية. فمن شأن ذلك أن يزيد بدوره من مشروعية السياسات الاقتصادية وشفافية الحوكمة. وبوُسع الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران، التي ينضم إليها حاليا عدد من البلدان الأفريقية تباعاً وطواعيةً، أن تقدم مساهمة هامة في بناء دولة إنمائية ديمقراطية من هذا القبيل، عن طريق تشجيع المشاركة المنهجية للأطراف الفاعلة الأخرى، ولا سيما القطاع الخاص والمجتمع المدني.

القطاع الخاص

٤٣- إن القطاع الخاص هو محرك النمو الاقتصادي وهو القطاع الأكبر من حيث توفير فرص العمل، وسيظل على هذا الحال في الدولة الإنمائية. ووفقاً لما سلّم به إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، ونظراً لأن التجارب الإنمائية التي خاضتها البلدان الآسيوية على مدار العقود الأربعة الأخيرة أثبتت أن المشاريع الخاصة المحلية والخارجية تضطلع بدور حاسم في دفع عجلة النمو الاقتصادي والتنمية المستدامين في أفريقيا، فمن شأن القطاع الخاص

المزدهر والمنظم على نحو ملائم أن يتيح فرص عمل لائقة تنتشل الناس من براثن الفقر وتوفر الضرائب للحكومة لتمويل الاستثمارات الضرورية في مجالات التعليم، والصحة، والمياه، والمرافق الصحية. وبوسع القطاع الخاص أن يضطلع أيضا بدور مهم ليصبح عنصرا أساسيا فيما تبذله الحكومات الأفريقية من جهود لرفع مستوى التجارة البينية. ونظراً للأهمية القصوى التي تتسم بها الهياكل الأساسية واعتباراً للقيود الصارمة المفروضة على موارد الحكومات، فقد كثفت الحكومات مساعيها بشكل متزايد للاستعانة بمصادر التمويل الخاصة. وعلى الرغم من أن الاستثمارات في الهياكل الأساسية مازالت تتأتّى في معظمها من مصادر عامة، فقد تعاظمت أهمية القطاع الخاص في ظل ازدياد خبرة الحكومات في مجال التنظيم.

٤٤- وقد اتخذت البلدان الأفريقية عددا من الخطوات على مدى العقد الماضي لتعزيز القطاع الخاص وجعله محركاً لتسريع النمو والتحوّل الهيكلي. وتجلّت التدابير الرئيسية المستخدمة في تهيئة بيئة مؤاتية لتنمية القطاع الخاص عن طريق تعزيز التنافس في الميدان الاقتصادي، وتقليل الأعباء التي تنطوي عليها مباشرةُ الأعمال التجارية، واعتماد تدابير خاصة لتنمية القطاع الخاص والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، وإنفاذ بنود العقود التجارية، وإنشاء مناطق اقتصادية خاصة، وحماية حقوق الملكية.

٤٥- بيد أنه بالرغم من هذه الإصلاحات، ما زالت البلدان الأفريقية متخلفة عن الركب وراء المناطق الأخرى فيما يتعلق بسهولة تصريف الأعمال التجارية، وقد واجه القطاع الخاص في أفريقيا ولا يزال يواجه تحديات كبيرة. ففي أفريقيا، يتطلب إطلاق مشروع تجاري والحصول على التراخيص اللازمة مدة أطول ويستتبع تكبُّد تكاليف أكثر، كما أن سوق العمل ينزع إلى التصلّب أكثر مما عليه الحال في المناطق الأخرى، وتميل الضرائب المفروضة على المشاريع التجارية إلى الارتفاع مقارنة بنسبة الأرباح، كما أن تصدير السلع وتوريدها مكلّفٌ نسبيا. ولا تتوفر للشركات الصغيرة القدرة على النمو وزيادةِ الكفاءة نتيجةً لعدم كفاية المدخرات، ونقص المعلومات الائتمانية الضرورية للتحقق من الأهلية الائتمانية للمقترضين المحتملين، والنقص العام في الضمانات المناسبة للتعهد بمنح القروض. وعليه، ينبغي أن تدعم الدولة الإنمائية تنمية القطاع الخاص وذلك بتقديم المساعدة للتصدي لهذه القيود وغيرها من القيود التي يعاني منها العرض، بما في ذلك ضعف الهياكل الأساسية وعدم كفاية رأس المال البشري.

المجتمع المدني

٤٦- ستكفل مشاركةُ المجتمع المدني في بناء الدولة الإنمائية وتعهُّدِها بالدعم انخراطَ أصحاب المصلحة الرئيسيين من شتى القطاعات في تنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية تنفيذاً فعالاً، في إطار بناء عقد اجتماعي قائم على الشراكة بالاستناد إلى توافق آراء واسع النطاق. وفي الجنوب الأفريقي، على سبيل المثال، بلغ اعتراف المجتمع الدولي بأهمية المجتمع المدني قدراً جعل عمليات ورقات استراتيجية الحد من الفقر مرهونة باستيفاء شرط مشاركة المجتمع المدني. وتشمل المجالات التي عادة ما توليها منظمات المجتمع المدني الأولوية في عمليات ورقات استراتيجية الحد من الفقر في المنطقة دون الإقليمية التعليم، والرعاية الصحية، والزراعة، والمياه والمرافق الصحية، والهياكل الأساسية الاقتصادية. فهذه تطورات قطاعية جوهرية تدعم نجاح الدولة الإنمائية في تعزيز التحوّل الاقتصادي وإدارة التنمية.

٤٧- ويجب الإقرار أيضا بأن مصداقية ومشروعية الأطراف الفاعلة من غير الدول، بما فيها منظمات المجتمع المدني، ترتهنان بتحلّيها بالاقتدار المهني ووجود هياكل حوكمة وقيادة داخلية سليمة تكفل المساءلة والشفافية والأداء. الجيد فالأرجح أن الدولة ستعتبر القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني شركاء ناجعين في التنمية إذا كانوا منظمين تنظيما جيدا وقادرين على طرح وبلورة توصيات سليمة في مجال السياسات العامة.

قضايا مطروحة للنقاش:

١ – كيف يمكن لمختلف البلدان الأفريقية أن تنشئ دولا إنمائية تتوافق مع معطيات واقعها وأهدافها الإنمائية وتضع التنمية الاقتصادية في صدارة جدول أعمالها؟

٢ – هل الديمقراطية شرطٌ أساسي لبناء الدول الإنمائية أم هي هدفٌ ونتيجة طبيعية لها؟

٣ – ما هي الاستراتيجيات والسياسات الأساسية التي ينبغي أن تتبعها الدولة الإنمائية الأفريقية؟ وكيف يتعين تنفيذها؟ وما هي الروابط التي ينبغي إقامتها بين التخطيط الإنمائي الوطني والتخطيط الإنمائي على صعيد البلديات؟

٤ – ما هي العوامل التي تحول دون قيام القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني بدورها بشكل تام في عملية التنمية؟

٥ – ما هي المؤسسات والآليات التي ينبغي أن تقيمها الحكومات لتعزيز مشاركة القطاع الخاص وسائر أصحاب المصلحة من غير الدول في عملية التنمية؟ وما هي تجارب البلدان الأفريقية والدول الإنمائية في القارات الأخرى في هذا المضمار؟

٦ – كيف تحشد الحكومات أو الدول فئة النخبة لدعم وضع وتنفيذ نموذج جامع للتنمية الاقتصادية أو للتعاون في وضعه وتنفيذه؟

٧ – ما هي الحوافز التي يمكن أن تستحدثها الدولة لكفالة بناء دولة بيروقراطية قائمة على الجدارة وخالية من التدافع والتنافس العرقيين وغير مبنية على نمط العلاقات بين الزبون والعميل؟

رابعاً- الأبعاد الإقليمية والدولية

(أ) التكامل الإقليمي والقاري والتنمية

٤٨- إن الدور الذي يمكن أن يؤديه التكامل الإقليمي في تنمية البلدان الأفريقية ولاسيما في مجالي التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر معروف وموثق على نحو جيد. وتشمل جوانبه معالجة المعوقات الناجمة عن أسواق السلع الصغيرة المحلية والأسواق المالية وارتفاع تكاليف التجارة ذات الصلة بالقواعد التنظيمية المرتبطة بالحدود. وبالمثل، فإن من شأن التكامل الإقليمي أن يمكن البلدان الأفريقية من زيادة قدرتها على المساومة، وإبرازها واستنباط حلول مشتركة واستخدام الموارد بكفاءة أكبر وتنسيق السياسات والتنظيمات فضلاً عن تعزيز الإصلاحات ومنع النزاعات وحلها.

٤٩- ويتعين أن تضطلع الدولة الإنمائية بدور حيوي لضمان أن تسخر البلدان التكامل الإقليمي في تشجيع تنميتها الاقتصادية والاجتماعية على النحو الوارد في إطار عمل الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران. وفي هذا الصدد، يتعين أن تلتزم الدولة الإنمائية بجهود التكامل الإقليمي والقاري، وبالتحديد الجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأفريقي. وتحقيقاً لهذه الغاية من المتوقع أن تنشئ الدولة مؤسسات قوية للتكامل الإقليمي والقاري تتوفر لها آليات ملائمة

لتنسيق سياسات وبرامج التكامل وتنفيذها ورصدها وأن تخول بالسلطات لإنفاذ الامتثال وأن تخضع الدول للمساءلة عن الأعمال التي تتعارض مع الأهداف والسياسات والبرامج المشتركة المتفق عليها.

٥٠- ومع ذلك، يجب أن يتجاوز التكامل الإقليمي التوقيع على المعاهدات. ولذلك يتعين أن تكفل الدولة ترجمة أهداف الجماعات الاقتصادية الإقليمية والاتحاد الأفريقي (وبالتحديد معاهدة ابوجا وبرنامج الحد الأدنى للتكامل) إلى خطط وميزانيات وطنية، وعلى نحو مماثل، تقوم الدولة بصفتها صاحبة المصلحة الرئيسة، بدور مهم لضمان أن يتم تنفيذ السياسات المشتركة المتفق عليها على الصعيد الوطني. وعلاوة على ذلك يتعين أن تفي الدول بالتزاماتها المالية للجماعات الاقتصادية الإقليمية والقارية وأن تشجع على إيجاد موارد خلاقة وبديلة للتمويل بعيداً عن الاعتماد على المعونات وأن تهيئ بيئة مواتية لمشاركة القطاع الخاص بطريقة فعالة في جهود التكامل الإقليمي والقاري.

(ب) الترتيبات والشراكات الاقتصادية الدولية

٥١- ترتبط بلدان أفريقية كثيرة بعلاقات اقتصادية متشابكة مع مجموعة من البلدان والمناطق خارج القارة. وهي أيضاً أعضاء في عدد من المؤسسات الإقليمية والمتعددة الأطراف التي تشمل ولاياتها قضايا اقتصادية. ومن شأن هذه العلاقات أن تفرض قيوداً محددة بصورة مباشرة وغير مباشرة على قدرة البلدان الأفريقية على استخدام صكوك السياسات كجزء من استراتيجياتها الإنمائية. وربما يشكل ذلك مجالاً محتملاً للصراع عندما تعتمد البلدان الأفريقية نهج الدولة الإنمائية الذي يعتبر استخدام هذه الصكوك أمراً مشروعاً تماماً.

٥٢- وعلى سبيل المثال، ترتبط جميع البلدان الأفريقية عملياً بالاتحاد الأوروبي إمَّا بموجب اتفاقية لومي (في حالة البلدان الأفريقية جنوبي الصحراء الكبرى) أو بموجب اتفاقات الارتباط بين أوروبا ومنطقة حوض البحر الأبيض المتوسط (في حالة البلدان شمال أفريقيا). وعلى نحو مماثل، ترتبط بلدان أفريقية كثيرة بالولايات المتحدة من خلال قانون النمو وإتاحة الفرص في أفريقيا؛ وترتبط بعلاقات مع مختلف البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من خلال نظام الافضليات المعمم. ولا تفرض على البلدان الأفريقية المستفيدة العناصر غير القائمة على المعاملة بالمثل لهذه الصلات قيودا اقتصادية صارمة بصورة مباشرة فيما يتعلق بحيز السياسات الاقتصادية.

٥٣- بيد أن اتفاقية لومي قد أفسحت المجال لإبرام اتفاقات الشراكة الاقتصادية الجديدة . وتستند هذه الاتفاقات إلى أساس المعاملة بالمثل وتتفاوض بشأنها أربع مجموعات دون إقليمية في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى. ولم يتضح بعد الشكل الذي سوف تكون عليه الاتفاقات النهائية. ومن المؤكد، رغم ذلك، أن طبيعة استنادها إلى أساس المعاملة بالمثل سوف تفرض التزامات إضافية على البلدان الأفريقية وربما تؤثر على ترتيبات التكامل الإقليمي. كما يتوقع أيضاً بعد أن يتم الاتفاق والتوقيع على هذه الاتفاقات أن تقوم الولايات المتحدة بتحركات لتحويل قانون النمو وإتاحة الفرص في أفريقيا إلى اتفاق قائم على أساس المعاملة بالمثل أيضاً.

٥٤- وعلى أية حال، أصبح معظم البلدان الأفريقية أعضاءً بالفعل في منظمة التجارة العالمية التي تحرم بعض اتفاقاتها الملزمة تدابير استثمارية معينة ذات صلة بالتجارة. وبالتالي فإن عضويتها في منظمة التجارة العالمية تؤثر بالفعل على حيز السياسة فيها والذي قد يتعارض في بعض الجوانب مع مقتضيات السياسات المرتبطة عادة باعتماد نهج الدولة الإنمائية.

٥٥- وبالإضافة إلى ذلك، فإن منظمات دولية رئيسية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وعدداً من المانحين الثنائيين مثل وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية تقوم بأدوار استشارية هامة فيما يتعلق بالسياسات مدعومة بالتمويل في كثير من البلدان الأفريقية. وتؤيد هذه المنظمات بشكل

أو بآخر السياسات الراشدة الليبرالية الجديدة وربما تتردد بشأن دعم بعض السياسات التي تركز بقدرٍ أكبر على الدولة والتي قد يعتبرها نهج الدولة الإنمائية سياسات هامة. ونظراً لاعتماد بلدان أفريقية كثيرة بدرجة كبيرة على دعم أولئك المانحين ربما تترتب على القرار المتعلق باعتماد نهج الدولة الإنمائية آثار هامة بشأن إيجاد مصادر تمويل بديلة في حالة عدم التمكن من إقناع المانحين بالتخلي عن اعتراضاتهم. ويقتضي ذلك أيضاً تحسين التنسيق بين البلدان الأفريقية للنهوض بالفعالية الإنمائية للترتيبات والمؤسسات الاقتصادية الدولية للقارة فضلاً عن تعزيز التعاون المتنوع بين بلدان الجنوب.والذي يحقق النفع المتبادل.

(ج) تفادي الأخطار المحتملة المرتبطة بتدخل الدولة

٥٦- يؤثر نهج الدولة الإنمائية والاستراتيجيات والسياسات المرتبطة به بدرجة كبيرة في تدخل الدولة بصورة مباشرة وغير مباشرة في اتخاذ القرارات الاقتصادية وتؤثر أيضاً في سلوك الوكلاء الاقتصاديين. وقد يتجاوز هذا التدخل عادة ما قد يكون ضرورياً لتصحيح المشاكل العادية (الناجمة عن إخفاق السوق)، ومن ثم قد يشمل حالات يتم فيها استكمال الأسواق أو حتى استئصالها لأسباب استراتيجية. وقد لا يكون هناك مفر من أن يصبح استخدام نهج الدولة الإنمائية معرضاً لعدد من الأخطار المرتبطة بتدخل الدولة.

٥٧- ومن المحتمل أن تتنوع الأخطار المحتملة من حيث الحجم والكثافة، وربما ترتبط بسلوك المنظمين والمنتجين والمستهلكين. وبصفة خاصة، ربما تهيمن النخبة أو مجموعات المصالح الخاصة القوية على جهاز الدولة بأسره على نحو تصبح فيه الأهداف الإنمائية الوطنية غير دالة على الأهداف المستنبطة من خلال المداولات العامة التي نظمت بطرق ديمقراطية. وعلى مستوى أدنى قد يؤدي انعدام النزاهة والمهنية في الدواوين الحكومية إلى عدم كفاءة عملية اتخاذ القرارات فيما يتصل بتخصيص أنشطة الدخل ألريعي. وقد يسفر الفساد في هذا المستوى عن إهدار الموارد وانعدام الكفاءة. ومن شأن سوء سلوك الوكالات التنظيمية المنشأة لتحديد نوعية المنتجات ومعايير السلامة وكفالة امتثال المنتجين، أن يؤدي إلى ''هيمنة تنظيمية'' بسبب ''شراء'' ذمم المنظمين الفاسدين من قبل الأشخاص الذين خول هؤلاء المنظمون الفاسدون بمهمة تنظيمهم. وقد يجد كل من القطاعين العام والخاص أن استثمار الموارد لإدرار الدخل الريعي بدلاً من تسخيرها للإنتاج الفعلي.يحقق لهما المزيد من الأرباح. وعلى نحو مماثل، قد يقوم المستهلكون الذين يتلقون الدعم بإعادة بيع اعتماداتهم المخصصة للحبوب.

٥٨- ولتفادي هذه الأخطار المحتملة يعتمد عادة نهج الدولة الإنمائية على عدد من العوامل: أولاً، تلتزم القيادة السياسية بمسؤولية رقابية هامة لضمان إتباع جميع صناع القرارات والوكلاء الاقتصاديين سلوكاً يتسم بالانضباط والشفافية. وثانياً، ثمة حاجة إلى إنشاء مؤسسات سياسية واقتصادية واجتماعية قوية وتشغيلية ومؤسسات تنظيمية أخرى، وسن قوانين جيدة وإنفاذ حقوق الملكية؛ وثالثاً من المتوقع أن تحافظ الدوائر الحكومية المستقلة ذاتياً والمهنية على نزاهتها حتى في تجاه الإغراءات القوية. ورابعاً تقع أيضاً على عاتق أصحاب المصلحة الرئيسيين ولا سيما منظمات المجتمع المدني، ووسائط الإعلام، مسؤولية رقابية من أجل تجنب هذه الأخطار المحتملة.

٥٩- وبالإضافة إلى هذه الترتيبات المؤسسية يشتمل نهج الدولة الإنمائية على مجموعة من الصكوك المتعلقة بالسياسات والتي يمكن استخدامها لإلغاء هذه الأخطار المحتملة أو على الأقل الحد من التعرض لها..ومن ثم يمكن تخصيص الأنشطة الريعية بطريقة تتسم بالشفافية وربطها بأهداف أداء متفق عليها. وبالمستطاع أيضاً وقف هذه الأنشطة الريعية، عندما لا تبرر الظروف الموضوعية المقررة بقاءها .ويمكن فرض جزاءات صارمة على سوء استخدام الدعم أو تحويله. وفي نهاية المطاف، يمكن استخدام السوق كوسيلة تكميلية للمحافظة على الكفاءة وحث الوكلاء الاقتصاديين على المدى الطويل واستخدامها من ثم كأداة للكشف عن الفساد المؤسسي.

قضايا للمناقشة

١- ما هي الأدوار الرئيسية التي يمكن لأصحاب المصلحة من غير الدول أن يقوموا بها في تخطيط وتنفيذ ورصد الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية؟

٢- كيف تستطيع البلدان الأفريقية الاحتفاظ باستقلالها من التدخل الخارجي وخطط المانحين في إقامة دول إنمائية ناجحة؟

٣- ما الذي ينبغي أن تقوم به البلدان الأفريقية لضمان دعم التكامل الإقليمي والقاري الفعال لدور الدولة في التحول الاقتصادي؟

٤- كيف يستطيع المجتمع الدولي والشركاء الإنمائيون مساعدة الدول الإنمائية الأفريقية؟

٥- ما هو الأثر الذي يمكن أن تحدثه اتفاقات التجارة الدولية مثل اتفاقات الشراكة الجديدة والمؤسسات كمنظمة التجارة العالمية على سياسة الدولة الإنمائية في أفريقيا؟

٦- ما هي الآلية التي يتعين إنشاؤها لضمان عدم خضوع الدولة للمصالح الخاصة ولضمان أن تراعي قواعد اللعب مصلحة الاستثمار الإنتاجي بدلاً من الأنشطة الهادفة إلى تحقيق منافع ذاتية؟

٧- كيف تستطيع الحكومات المحافظة على نزاهة ومهنية البيروقراطيين والمنظمين وضمان تعاملهم من أجل مصلحة الشعب بدعم الدولة الإنمائية؟