

الأفاق الاقتصادية لأفريقيا 2010

المخلص

إن اقتصادات إفريقيا تواجه حالياً التحدي الرئيسي للتغلب على الضعف الاقتصادي، والذي نشأ عن الركود العالمي. على الرغم من عودة إفريقيا إلى درب التعافي، بمساعدة من تقوية التجارة العالمية واستعادة أسعار السلع عافيتها، فإن ثمة مخاطرة بأن يظل النمو منخفضاً أكثر مما يجب للتخفيف من البطالة والفقر بشكل ملحوظ. بالتالي، من الأهمية بمكان مواجهة العوائق المتعددة التي تؤدي، حتى قبل الأزمة الاقتصادية التي حدثت مؤخراً، إلى تخفيض إمكانات نمو الاقتصاد الإفريقي وزيادة التباين. الجزء الأول من النظرة المستقبلية على الاقتصاد الإفريقي لهذا العام يحلل الاقتصاد الكلي والتطورات التركيبية. يركز الفصل الأول على مدى تأثير القارة الإفريقية وأقاليمها ودولها الفردية بالأزمة العالمية، والاحتمالات المستقبلية الاقتصادية لعامي 2010 و2011. ويصف الفصل الثاني التطورات الحديثة للتدفقات المالية الخارجية إلى إفريقيا. بينما يناقش الفصل الثالث السياسات والإجراءات التجارية الحديثة لتعزيز التكامل الإقليمي. يقدم الفصل الرابع تقارير عن التقدم نحو تحقيق أهداف التنمية الألفية. الفصل الخامس والأخير من الجزء الأول يناقش التطورات الحديثة للتحكم السياسي والاقتصادي.

يستطلع الجزء الثاني إمكانية تعبئة الموارد العامة بشكل أفضل لتحقيق التنمية من خلال أنظمة ضرائب أكثر إنصافاً وفعالية. إن هذه المسألة ذات أهمية خاصة في هذه المرحلة الحاسمة نظراً للشكوك حول إيرادات التصدير المستقبلية، والتدفقات غير المستقبلية وغير القابلة للتنبؤ للاستثمار الخارجي المباشر ومساعدات التنمية الرسمية.

الجزء الأول: الاقتصاد الكلي والتطورات التركيبية

الفصل الأول: وضع الاقتصاد الكلي والاحتمالات المستقبلية

لقد أدت الأزمة الاقتصادية العالمية إلى إنهاء فترة النمو الاقتصادي المرتفع نسبياً في إفريقيا. لقد انخفض معدل النمو الاقتصادي في إفريقيا بما متوسطه 6% في أعوام 2006-2008 إلى 2.5% في عام 2009 مع التوقف شبه التام لنمو إجمالي الناتج المحلي لكل فرد. إن أكبر تأثير للأزمة العالمية لعام 2009 تركز على المنطقة الإفريقية الجنوبية، حيث انخفض النمو (عن معدل السنوات الثلاثة السابقة) بحوالي 8% إلى نمو سلبي يبلغ حوالي 1%. أثبتت اقتصادات شرق وشمال إفريقيا أنها الأقاليم الأكثر قدرة على الصمود في وجه الأزمات. على الرغم من استمرار نمو إجمالي الناتج المحلي في معظم الدول الإفريقية في عام 2009، وإن يكن بحسب معدل منخفض أكثر، فإن إنتاج عشرة من الدول الإفريقية الخمسين المذكورة في هذا التقرير قد انخفض. وفي نصف هذه الدول، فإن إجمالي الناتج المحلي لكل فرد قد أصبح راکداً أو انخفض.

إن الضعف الاقتصادي كان بادياً أكثر شيء في قطاعات التعدين والتصنيع والسياحة، لقد تعرضت هذه القطاعات بشكل خاص لانخفاض أسعار السلع وتدهور التجارة العالمية بالبضائع والخدمات. إن القطاعات الأخرى، وبشكل ملحوظ الزراعة والخدمات، كانت أكثر مرونة وقد خففت من التدهور الاقتصادي. في الواقع، في معظم الدول الإفريقية، فإن قطاعات الزراعة قد استفادت من مخاصيل جيدة بسبب ظروف الطقس المناسبة. على الرغم من أنه في بعض الدول، فإن المحاصيل السيئة قد زادت تقاوم تأثير الأزمة العالمية.

إن القناة الرئيسية التي انتقلت من خلالها الأزمة العالمية إلى إفريقيا كانت انهيار أسعار السلع وتدهور أحجام التصدير. في عام 2009، انخفضت أحجام التصدير في إفريقيا بنسبة 2.5%، وانخفضت أحجام الاستيراد بنسبة أكبر، تبلغ حوالي 8%. بسبب انخفاض أسعار السلع، وتدهور الأحكام التجارية في إفريقيا، وانحدار قيم التصدير بحدة وانخفاض قيم الاستيراد أكثر، فقد أدى هذا إلى تدهور التجارة وأرصدة الحسابات الجارية. كانت القنوات الرئيسية الأخرى لانتقال الأزمة هي الانخفاضات في حوالات العاملين والاستثمار الأجنبي المباشر.

من ناحية إيجابية، فقد حافظت الدول المتبرعة بشكل عام على تدفق المساعدات إلى إفريقيا، على الرغم من الضغوط المالية الهائلة في داخل بلادهم. علاوة على هذا، فإن مساعدات الديون بموجب مبادرة الدول الفقيرة الغارقة بالديون من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي قد أدى إلى تخفيض تكاليف خدمة الديون. وقد ساعد هذا، بالإضافة إلى قروض

أحد العوامل الإيجابية الأخرى هو أنه بسبب الحكمة المالية في الماضي وعلاج التضخم، فقد تمكنت العديد من الدول الإفريقية من تطبيق سياسات نقدية ومالية توسعية، مما خفف من التدهور. استمرت برامج الإنفاق العام الرئيسية (في معظمها)، وانخفضت معدلات فائدة متعلقة بسياسات رئيسية. ولكن في دول قليلة، حيث كانت الأساسيات الاقتصادية أقل تجاوباً، أجبرت الحكومات على تطبيق سياسات اقتصاد كلي مشددة لمواجهة تدهور الأرصدة الجارية ومعدلات الفائدة المنخفضة والخسائر في الاحتياطات الدولية.

إن الاحتمالات المستقبلية هي التعافي التدريجي للاقتصادات الإفريقية مع وصول معدل النمو إلى 4.5% في عام 2010 و5.2% في عام 2011. ستحقق جميع الأقاليم الإفريقية نمواً أعلى على الرغم من أن الكساد سيترك بصمته. إن الإقليم الإفريقي الجنوبي، الذي كان الأكثر تضرراً من ضربة عام 2009، سيتعافى ببطء أكبر من الأقاليم الأخرى. ومن المحتمل أن إقليم شرق إفريقيا، والذي تحمل الأزمة العالمية بأفضل شكل، أن يحقق مجدداً أعلى معدل نمو في عامي 2010/2011.

إن هذه التنبؤات حول إفريقيا تتوقف على افتراض أن الاقتصاد العالمي والتجارة العالمية ستستمر بالتعافي، وبأن أسعار السلع النفطية وغير النفطية ستبقى قريبة من المستويات الحالية. ولكن ثمة مخاطر سلبية وإيجابية لهذه التنبؤات. من الناحية الإيجابية، قد يكون التعافي العالمي أقوى مما هو متوقع. بكل تأكيد، فقد تحسنت العديد من المؤشرات الدولية بشكل ملحوظ عند قرب نهاية عام 2009، واستمر ازدياد الثقة في العديد من الدول في بداية عام 2010. إن النمو العالمي الأقوى سيؤدي إلى تقوية نمو إفريقيا. من الناحية السلبية، قد يكون التعافي العالمي أضعف مما هو متوقع هنا. ستستمر الشكوك بشكل خاص حول المشكلات المتبقية في القطاعات المصرفية للدول المتقدمة، والدرجة التي سيؤثر بها هذا على إعاقاة التمويل الاستثماري والتعافي العالمي. وثمة أيضاً المخاطرة بمدى قدرة السياسات المالية والنقدية في أنحاء العالم على الخروج من السياسات عالية التوسع الحالية إلى موقف محايد أكثر مع استمرار التعافي. إن الخروج بوقت مبكر أكثر مما يجب قد يؤدي إلى مضاعفة الركود، ولكن الخروج بوقت متأخر أكثر مما يجب قد يقوض من الموثوقية ويغذي التضخم.

بالإضافة إلى هذه المخاطر الخارجية، ثمة مخاطر قائمة في إفريقيا ذاتها. ثمة مخاطرة بأن العزل الاجتماعي والتوترات السياسية في بعض الدول ستتواصل أو تظهر حديثاً، مما سيخفض من النمو. يجب أن يدرك واضعو السياسات في إفريقيا هذه المخاطر الدولية والمحلية. إن ضعف الاقتصادات والاحتمالات المستقبلية للتعافي المتوسط نسبياً قد جعل من الملح أكثر ضرورة مواجهة هذه المشكلات التركيبية، والتي كانت قائمة حتى قبل الأزمة العالمية، والتي قللت من احتمالات النمو المستقبلية وأدت إلى تباينات ومستويات فقر عالية في العديد من الدول.

الفصل الثاني: التدفقات المالية الخارجية إلى إفريقيا

يمكن أن يصبح الاستثمار الأجنبي الخارجي مصدراً رئيسياً للنمو. بالإضافة إلى زيادة النشاط الخاص للشركات، مما يجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، فإن تأثيراته قد تمتد إلى شركات وقطاعات أخرى من خلال التأثيرات غير المباشرة للإنفاق العام وتزايد المنافسة، وبالتالي، سيزيد هذا من إنتاجية الاقتصاد بأكمله. إن العديد من الحكومات الإفريقية قد طبقت شروط إطار عمل ودية للاستثمار من أجل جذب المزيد من الاستثمار الأجنبي المباشر. على الرغم من هذا، فإن أغلبية الاستثمار الأجنبي المباشر في إفريقيا يظل يستهدف صناعات قليلة منتقاة في مجموعة محدودة نسبياً من الدول. بالتالي، غالباً ما تكون تأثيرات التنمية الأوسع للمشاريع المدعومة من الاستثمار الأجنبي المباشر هي محدودة. إن جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قطاعات متنوعة أكثر وذات قيمة مضافة أعلى سيظل تحدياً قائماً أمام اقتصادات إفريقيا. ولكن القيود على الاستثمار مثل البنى التحتية الضعيفة والأسواق المتجزئة ستظل تؤثر بشدة على التدفقات الداخلية للاستثمار الأجنبي المباشر إلى إفريقيا.

على الرغم من هذه القيود، وقبل الأزمة المالية، فإن الاستثمار الأجنبي المباشر كان يزداد بقوة، بدافع من موجة الأسعار للمواد الخام، وخاصة النفط، مما أطلق فورة في الاستثمار المرتبط بالسلع. ولكن الأزمة العالمية أدت إلى تخفيض كبير في النصف الثاني من عام 2008، والذي استمر وتسارع طوال عام 2009. تشير التقديرات المبدئية لعام 2009 إلى

ما زالت مستويات الاستثمار الأجنبي المباشر تتنوع بشكل كبير بحسب الإقليم والقطاع والدولة. قبل الأزمة العالمية، اجتذبت شمال إفريقيا تدفقات داخلية كبيرة ومتنوعة للاستثمار الأجنبي المباشر بسبب برامج الخصخصة المستديمة والسياسات الودية للاستثمار. بالمقارنة، فإن 80% من الاستثمار في غرب إفريقيا كان مصدره هو صناعة النفط، ومعظمها هي مشاريع تعكس التوسع الصناعي. لقد سجلت جنوب إفريقيا أيضاً، وهي ذات الاقتصاد الأكثر تنوعاً في القارة، أقوى نمو بالاستثمار الأجنبي المباشر قبل الأزمة، ولكن التقديرات في عام 2009 تشير إلى انخفاض بنسبة الربع.

بالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر من الدول الصناعية، فإن التدفقات الداخلية من الدول الناشئة بدأت تحتل مكانة، وبشكل خاص من الصين. ولكن قياس هذه التدفقات هو أمر صعب لأنها تأتي من خلال إعفاءات ضريبية أيضاً. إن الدول الإفريقية تطور مناطق اقتصادية خاصة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. إن الصين تروج بشكل ملحوظ لإنشاء مثل هذه المناطق، والتي توفر العمالة والتأثيرات غير المباشرة للإنفاق العام للاقتصادات المحلية، بالإضافة إلى أنها تسمح لشركاتها بالعمل في هذه المناطق للاستفادة من بنى تحتية أفضل وأنظمة أكثر تساهلاً، وكذلك من الاتفاقيات التجارية التفضيلية بين الدول الإفريقية وأوروبا والولايات المتحدة الأمريكية.

لكن يبدو أن مساعدات التنمية الرسمية (DAC) إلى إفريقيا قد استمرت بشكل واسع أثناء الأزمة العالمية. في السنوات السابقة لهذه الأزمة، فقد انخفضت مساعدات التنمية الرسمية من ذروتها في عام 2005، ولكن تلك الذروة كانت استثنائية لأنها كانت تشمل عمليات مساعدات. إن الاحتمالات المستقبلية لتحقيق هدف مجموعة الدول الثمانية الكبار لزيادة المساعدات إلى الدول الفقيرة بحوالي 50 مليار دولار أمريكي بين أعوام 2004 إلى 2010 ستوقف على التسريع الشديد لنمو مساعدات التنمية الجوهرية.

إن المانحين من خارج لجنة مساعدات التنمية يصبحون أكثر أهمية لإفريقيا. إحدى الدول التي تحظى باهتمام شديد من ناحية المساعدات، بالإضافة إلى التجارة، هي الصين. في الواقع، فإن الصين تمنح المساعدات إلى كل دولة تقريباً من دول إفريقيا شبه الصحراوية. يجادل البعض بأن الدافع وراء المساعدات الصينية هو استغلال الموارد الطبيعية في القارة. ولكن ثمة أدلة قليلة على أن الصين تمنح مساعدات أكثر إلى الدول ذات الموارد الطبيعية الأكثر، أو على أنها تستهدف الدول ذات نظام حكم ضعيف. بالإضافة إلى هذا، فإن الصين ليست وحدها من يهتم بالموارد الطبيعية في إفريقيا، والموارد الطبيعية ليست الدوافع الرئيسية وراء المساعدات الصينية: مثل جميع المتبرعين، فإن دافع الصين لمنح المساعدات هو مزيج من العوامل السياسية والتجارية والاجتماعية/ الأيديولوجية. ولكن ندرة البيانات عن الحضور الصيني المتزايد في إفريقيا من ناحية المساعدات والديون وتدفقات الاستثمارات المباشرة تشكل عائقاً خطيراً أمام تقييم السلطة والنفوذ الصيني الحقيقي في أنحاء إفريقيا.

إن العديد من الدول المتبرعة تقوم بإصلاح أنظمتها التنموية لجعل المساعدات أكثر فعالية، وبشكل خاص عن طريق توجيه مساعدات التنمية الرسمية نحو تخفيض الفقر إلى أقصى حد وتحقيق أهداف تنمية الألفية الأخرى. لضمان الشفافية والمساءلة، فمن الضروري استخدام تقييم ذو جودة عالية بناءً على أدلة صلبة لقياس التأثير على أهداف التنمية. لقد طورت لجنة مساعدات التنمية معايير جودة للتقييم، ويعمل المتبرعين بتنسيق متزايد على تحسين التقييمات. إن العديد من الدول الإفريقية تحرز تقدماً أيضاً بنقوية إستراتيجيات التنمية وأطر العمل المؤسسية للتنفيذ. إن منتدى أكرا عالي المستوى لعام 2008 يساند هذه الجهود عن طريق تحديد الأولويات لزيادة فعالية المساعدات. على سبيل المثال، عن طريق زيادة قدرة المشاركين في التنمية، وهذا يشمل المجتمع المدني، في عملية التحقيق، وتحسين الشفافية والمساءلة من ناحية كل من المتبرعين والحكومات، وتبني معايير التقييم والمراقبة.

الفصل الثالث: السياسات التجارية والتكامل الإقليمي في إفريقيا

في السنوات الأخيرة، وقبل الأزمة العالمية، فقد ازدادت التجارة الدولية بشكل مضاعف، وقد استفادت الدول الإفريقية أيضاً من هذا الازدياد. على الرغم من هذا، فإن حصة إفريقيا من التجارة العالمية قد بقيت منخفضة، حيث لا تشكل الصادرات الإفريقية سوى 3% من الصادرات العالمية. إن هذا الأداء التجاري السيء يرتبط بشكل جزئي بالحماية التجارية ضد المنتجات الإفريقية، ولكنه ينبع أيضاً من القيود التي تعيق التجارة مع إفريقيا. سيظل هذا تحدياً رئيسياً أمام رعاية تجارة الدول الإفريقية مع كل من الاقتصادات خارج وداخل إفريقيا.

إن استنتاج وقرار سريع من جولة مفاوضات منظمة التجارة العالمية في الدوحة حول القضايا القائمة في مفاوضات اتفاقيات الشراكة الاقتصادية هي بالغة الأهمية للاحتتمالات المستقبلية متوسطة المدى لإفريقيا في كل من التجارة الإقليمية والدولية. ولكن لم يتم تحقيق انفراج في جولة مفاوضات منظمة التجارة العالمية في الدوحة في عام 2009، ويُعزى المأزق في الاجتماع الوزاري في كانكون في عام 2003 إلى عدم تحقيق إجماع بين دول منظمة التجارة العالمية حول توزيع السوق الزراعي وغير الزراعي. وعلاوة على هذا، من بين الإجراءات المختلفة التي تبنتها عدة دول متقدمة أثناء عام 2009 للحد من تأثير الأزمة المالية، فقد ارتفعت الحماية التجارية، وغالباً ما كانت الحزم التحفيزية موجهة لصالح القطاعات المحلية، مثل مساندة التصدير، أو تفضيل الشراء والإقراض والتوظيف أو الاستثمار في البضائع والخدمات المحلية. من الواضح أن مثل هذه الإجراءات تشكل تمييزاً ضد الدول النامية، ومن بينها دول إفريقيا.

إن بعض تطورات السياسة التجارية الأخيرة قد تؤثر على مستقبل التجارة مع الدول الإفريقية. على سبيل المثال، فإن الاتفاقية العامة لتجارة الموز، والتي تسمى أيضاً "اتفاقية الموز"، إذا تم اعتمادها، قد يكون لها تضمينات خطيرة على صادرات الموز الإفريقية، والتي تتمتع حالياً بحصة محددة ودخول بلا رسوم جمارك إلى الأسواق الأوروبية. قد تفقد صادرات الموز الإفريقي حصصاً من الأسواق لصالح منتجي أمريكا اللاتينية الأشد تنافساً. من جهة أخرى، تم التوصل إلى اتفاقية بين تحالف "دول القطن الأربعة" (وهي بنين وتشاد ومالي وبوركينا فاسو) والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، مما قد يؤدي أخيراً إلى تخفيض المساعدات المالية لإنتاج القطن في الدول الصناعية، مما سيضر بالمنتجين الإفريقيين.

إن أحد الأسباب المهمة وراء الأداء التجاري الإفريقي السيء نسبياً هو التنوع الضعيف للتجارة الإفريقية من ناحية التركيب التجاري والوجهات. إن معظم الاقتصادات الإفريقية تعتمد على القليل من السلع الزراعية وبيع التعدين الأساسية كصادرات لها، وتستورد بشكل رئيسي البضائع المصنعة من الدول المتقدمة. بما أنه من المتوقع أن تنمو الأسواق التقليدية بشكل أقل من الأسواق الناشئة في الدول الآسيوية والشرق الأوسط، بالإضافة إلى الأسواق في إفريقيا، فإن تعزيز العلاقات التجارية مع تلك الأسواق الأكثر نشاطاً هو أمر بالغ الأهمية.

على الرغم من إحراز بعض النجاح، فإن التجارة بين الدول الإفريقية ما زالت منخفضة، وتمثل ما معدله حوالي 10% من إجمالي الصادرات الإفريقية. تساهم العديد من العوامل بالأداء التجاري المنخفض، وتشمل التركيب الاقتصادي للدول الإفريقية، والذي يقيد عرض المنتجات المتنوعة، والسياسات المؤسسية السيئة، والبنى التحتية الضعيفة، والأسواق المالية الضعيفة، وانعدام الاستقرار السياسي وانعدام الأمن ضمن وبين عدة أقاليم، إضافة إلى الحواجز التجارية بين الدول الإفريقية. على سبيل المثال، أقل من ثلث شبكة الطرق الإفريقية هي مرصوفة، وشبكة السكة الحديدية في القارة سيئة للغاية أيضاً. إن هذه العوامل تساهم بنفقات النقل العالية في القارة مقارنة مع بقية العالم. بالإضافة إلى هذا، فإن حواجز الطرق ونقاط التفتيش العديدة على الطرق السريعة الإفريقية تزيد من تكلفة النقل وتساهم بزيادة تأخير تسليم البضائع. وهي تحد أيضاً من حرية حركة السلع والأشخاص والمدخلات والاستثمارات. غالباً ما تكون إدارات الجمارك الإفريقية غير فعالة، وتساهم بوضع الحواجز أمام التجارة ضمن القارة وإلى خارجها. إن أنظمة الجمارك تتطلب وثائق فائضة عن الحاجة، ويجب تحضيرها يدوياً لأن العملية ليست آلية، ولا وجود لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في معظم مكاتب الجمارك. علاوة على هذا، فإن إجراءات الجمارك أصبحت عتيقة الطراز وتتقصها الشفافية وقابلية التنبؤ والاتساق. إن انعدام الفعالية هذا يؤدي إلى تأخيرات تزيد من تكاليف التعاملات.

ثمة عدم مبادرات تهدف إلى تحسين التجارة بين الدول الإفريقية، مثل برنامج الحد الأدنى من التكامل للجنة الاتحاد الإفريقي، التي تتسجم مع تعهد أوسع، وبشكل خاص تحقيق المجتمع الاقتصادي الإفريقي، كما تم تصوره في معاهدة أبوجا والقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

علاوة على هذا، فإن لجنة الاتحاد الإفريقي، بالإضافة إلى اللجنة الاقتصادية الإفريقية التابعة للأمم المتحدة، وبنك التنمية الإفريقي، واللجان الاقتصادية الإقليمية، قد أحرزت تقدماً ملحوظاً في تأسيس ثلاثة مؤسسات مالية تمتد عبر إفريقيا. وهي البنك المركزي الإفريقي وصندوق النقد الإفريقي وبنك الاستثمار الإفريقي. إن بنك التنمية الإفريقي يساند أيضاً التهيئة المؤسسية لتحسين الاقتصاد الكلي والتقارب المالي في القارة. وهو يركز أيضاً على تحضير البرنامج القاري لتنمية البنى التحتية في إفريقيا، بالإضافة إلى وضع قالب اتفاقية الشراكة الاقتصادية الذي يجب استخدامه كدليل إرشادي في المفاوضات للتوصل إلى اتفاقيات الشراكة الاقتصادية.

لقد تم التخطيط للمجتمع الاقتصادي الإفريقي كعملية تدريجية من ستة مراحل لإنشاء سوق مشتركة في إفريقيا. حالياً، فإن المجتمع الاقتصادي الإفريقي في المرحلة الثالثة من العملية، والتي تتطلب تأسيس منطقة تجارة حرة ونقابة جمارك في كل من الكتل الإقليمية بحلول عام 2017. ولكن التقدم الحالي لمناطق التجارة الحرة ونقابات الجمارك المختلفة يتنوع بشكل كبير في سياق المجتمعات الاقتصادية الإقليمية الثمانية التي يعترف بها الاتحاد الإفريقي.

بالإضافة إلى هذا، اعتمدت الدول الإفريقية، بمساعدة من المجتمعات الاقتصادية الإقليمية وشركاء التنمية، برامج لتقوية تنمية البنى التحتية في القارة. إنهم يعملون على وضع شبكة مدمجة من الطرق والسكك الحديدية والنقل البحري والقنوات المائية على البر والملاحة المدنية. بالإضافة إلى هذا، تضع المجتمعات الاقتصادية الإقليمية وتنفذ قوانين ومعايير وأنظمة وإجراءات متجانسة لضمان التدفق السلس للبضائع والخدمات، ولتخفيض تكاليف النقل.

أحد التحديات الرئيسية التي تواجه تنمية البنى التحتية الإفريقية هو قلة التمويل الكافي. بالتالي، يجب رفع مدى برامج المساندة المالية التي تستهدف تنمية البنى التحتية الإفريقية. يجب على البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبنك التنمية الإفريقي ووكالات متعددة الجنسيات أخرى زيادة تمويلها لتنمية البنية التحتية في إفريقيا لأن الحكومات الإفريقية لا تمتلك القدرات المالية. من الضروري أيضاً زيادة دعم تحالف البنى التحتية من أجل إفريقيا (ICA) ومرافق التحضير لمشاريع البنى التحتية للبرنامج الاقتصادي الجديد للتنمية الإفريقية.

الفصل الرابع: تقرير الاحتمالات المستقبلية لأهداف التنمية الألفية

مع بقاء خمسة سنوات على تاريخ انتهاء أهداف التنمية الألفية، ومع كون معدل التقدم في معظم الأهداف هو بطيء، فمن المستبعد أن يتم تحقيقها. يجب أن تختار الحكومات الإفريقية بين استهداف تحقيق جميع الأهداف بحلول التاريخ المستهدف، أو تحقيق بضعة أهداف يعتبرونها الأهم للتنمية طويلة الأمد لها.

الهدف الأول: القضاء على الفقر المدقع والجوع (الهدف الأول)، كان العام الماضي هو انتكاسة حقيقية. إن نمو القارة السريع أثناء الفترة بين 2000-2008 قد توقف بشكل مفاجئ، عندما أصبحت إفريقيا ضحية للأزمة المالية العالمية. على الرغم من عدم توفر الأرقام الفعلية للخسائر بعد، فمن المرجح أن الميل نحو تخفيف الفقر قد تراجع في العديد من الدول الإفريقية، مما يخرجهم بشكل جدي عن مسار تحقيق الهدف في موعده. يقدر بنك التنمية الإفريقي أن القارة ستحتاج إلى حوالي 50 مليار دولار أمريكي سنوياً من التمويل الإضافي للوصول إلى معدلات إجمالي الناتج المحلي اللازم لتحقيق هدف التنمية الألفية الأول لتخفيف الفقر إلى النصف بحلول عام 2015. على الرغم من القضاء على الجوع الشديد في العديد من الدول الإفريقية، مثل شمال إفريقيا، فقد استمر في عدة دول إفريقية، وبشكل ملحوظ في النيجر وبوركينا فاسو ومدغشقر وإريتريا وتشاد. إن أزمة التغذية السابقة والأزمة الاقتصادية الحديثة قد زادت من صعوبة القضاء على الجوع.

الهدف الثاني: تأمين التعليم الأساسي للجميع، حيث تحرز الدول الإفريقية نتائج جيدة بشكل عام بتحقيق التعليم الأساسي العالمي. لقد ازداد صافي التسجيل للتعليم الأساسي في جميع الدول. بشكل مرجح، فإن هدف صافي التسجيل هو هدف ستحققه القارة ككل. على الرغم من أن الأنباء عن التسجيل التعليمي هي مسرة، فإن سير معدل الإكمال يظل منخفضاً. على الرغم من أن معدل الإكمال ليس هدفاً رسمياً من أهداف التنمية الألفية، فقد تم استخدامه مع هذا كمقياس لجودة النظام التعليمي. إن الدول التي تبلغ عن إحراز التقدم الأكبر في كل من التسجيل الأساسي ومعدلات الإكمال هي الدول ذات قطاعات التعليم الأساسية الخاصة ذات الأهمية. بشكل عام، فقد أظهرت القارة تحسينات عظيمة بالإكمال على مستوى التعليم الأساسي عند مقارنته بمستوى عام 1991.

الهدف الثالث: ترويج المساواة بين الجنسين وتفعيل دور المرأة. لقد أحرزت الدول تقدماً غير متساوياً بالترويج للمساواة بين الجنسين وتفعيل دور النساء. على الرغم من إحراز الكثير من التقدم بتحقيق المساواة بين الجنسين على مستوى المدارس الأساسية، فإن هذا الهدف يناهض أيضاً بالمساواة بين الجنسين في التعليم الثانوي والدرجة الثالثة، والمساواة بين الجنسين في التوظيف، وزيادة التمثيل السياسي للنساء. إن تقدم إفريقيا نحو تحقيق الأهداف الأخيرة كان أضعف وأقل تساوياً. في عام 2009، فإن الميل الإجمالي لزيادة نسبة النساء في البرلمانات القومية الإفريقية تبقى مرئية بشكل ملحوظ، كما كان الحال في عام 2008. إن دول مثل رواندا وأنغولا وموزمبيق تقود القارة في هذا المؤشر.

الهدف الرابع: تخفيض وفيات الأطفال، فمن المستبعد تحقيق هدف تخفيض وفيات الأطفال تحت سن الخامسة بحسب التاريخ المستهدف. بشكل خاص، ما زالت عوامل الفقر وسوء التغذية ومرض نقص المناعة المكتسبة/ الإيدز وتغطية المناعة المنخفضة وارتفاع معدل وفيات حديثي الولادة والملاريا تلعب دوراً بركود وتراجع المكاسب السابقة التي تم تحقيقها بمعدلات وفيات الأطفال تحت سن الخامسة في بعض الدول.

الهدف الخامس: تحسين صحة الأمهات، إن التقدم نحو تحسين صحة الأمهات هو غير متساوٍ أيضاً. إن صحة الأمهات وأطفالهن هي مترابطة بشكل معقد. عندما تكون الأمهات فقيرات وغير متعلمات وعاجزات عن الحصول على رعاية صحية، فإن المخاطر عليهن وعلى أطفالهن تتضاعف. على الرغم من بعض التحسينات، فإن مخاطرة الموت بسبب أسباب متعلقة بالأمهات تبقى مرتفعة في العديد من الدول الإفريقية.

الهدف السادس: محاربة نقص المناعة: ففيما يتعلق بمكافحة مرض نقص المناعة المكتسبة/ الإيدز والملاريا والأمراض الأخرى، فما زالت الصور ضبابية في إفريقيا. في عام 2008، شكلت دول شبه صحارى إفريقيا ما نسبته 67% من إصابات الإيدز في العالم، و68% من إصابات الإيدز الجديدة بين البالغين، و91% من إصابات الإيدز الجديدة بين الأطفال. لقد شكلت المنطقة ما نسبته 72% من الوفيات المرتبطة بالإيدز في العالم في عام 2008. مع مرور الزمن، تم تحقيق بعض المكاسب المشجعة، ولكن يجب تسريع التقدم لتلبية أهداف التنمية الألفية. إن المعدل السائد في دول شبه صحارى إفريقيا في عام 2008، حيث يعيش معظم المصابين بالإيدز، قد انخفض بما نسبته 5%، مما يؤكد على نزعة انخفاض المعدلات منذ عام 2005. لقد تم إحراز بعض التحسينات في الدول الأكثر تأثراً بالوباء، مثل بوسوتونا وليسوتو وأوغندا وبورندي. علاوة على هذا، ما زالت أقاليم غرب ووسط إفريقيا أقل تأثراً بكثير من جنوب إفريقيا.

الهدف السابع: ضمان تطور بيئي مستدام، إن ضمان الاستمرارية البيئية يشكل تحدياً مهماً أمام الدول الإفريقية، ليس من ناحية تحقيق أهداف التنمية الألفية الخاصة بهم بحلول عام 2015، بل من ناحية إطالة التنمية والبيئة على المدى الأطول أيضاً. إفريقيا هي القارة الأقل إصداراً لثاني أكسيد الكربون، وقد انخفضت هذه الانبعاثات خلال الفترة بين 1990-2006، ما عدا سيشيل والجزائر. إن ليبيا وغينيا الإستوائية تفقد المنطقة من ناحية الانبعاثات بسبب توهج الغاز في حقول النفط. يزيد التغير المناخي أيضاً من تفاقم مشكلة المياه للعديد من الدول، مما يزيد من تعقيد إمكانية الحصول على مياه شرب آمنة. مع استمرار زيادة استخدام المياه للري والأغراض الزراعية الأخرى، ستحتاج الدول إلى استخدام أنظمة إدارة مياه أكثر فعالية. على الرغم من بعض التحسينات، فإن التقسيم المدني - الريفي من ناحية الحصول على موارد مياه محسنة يظل تحدي سياسة رئيسي.

الفصل الخامس: الحكومات السياسية والاقتصادية

في عام 2008، أشعلت الزيادة الكبيرة في أسعار الغذاء وبضائع استهلاكية أساسية أخرى توترات اجتماعية وتفاعلات قوية من عدة حكومات، وقد نشأ عن هذا زيادة المخاوف بأن الضعف الاقتصادي سيقوض أكثر من الاستقرار الاجتماعي والتحكم السياسي في القارة. لم تثبت صحة هذه المخاوف، واستعاد الاستقرار السياسي زخمه في عام 2009. وخفف انخفاض أسعار الغذاء والطاقة من العبء على البيوت، بما في ذلك الطبقة الريفية الوسطى الناطقة التي قامت بعدة مظاهرات قبلها بعام. كما أن العديد من الحكومات اتخذت إجراءات لإطالة الطلب الداخلي، وبالتالي، الحد أكثر من التوترات الاجتماعية. على الرغم من هذا، فإن ارتفاع معدل البطالة أدى إلى استفحال العزل الاجتماعي في عدة دول. تظل المخاوف قائمة في المستقبل، لذا يجب اتخاذ إجراءات تحفيز مالية لاستعادة الاستقرار المالي، على الرغم من أن معدل البطالة قد يظل مرتفعاً أو يزداد في الوقت نفسه. بشكل إجمالي في عام 2009، فقد انخفضت كلاً من التوترات ومؤشرات زيادة الصعوبات. لقد أجرت عدة دول انتخابات ديمقراطية ومنصفة بنجاح، وازدادت المساءلة الحكومية. على الرغم من أن الانتكاسات ما زالت شائعة، فإن التحسينات في آليات التحقق والتوازن تبشر بالخير للاندماج المؤسسي المستقبلي في القارة. وهدأت الصراعات والثورات عالية الحدة بشكل عام، ما عدا بضعة استثناءات مهمة. عند مواجهتها بالتوترات، فإن العديد من الحكومات قد حققت توازناً أفضل بين تقوية موقفها العسكري وبدء/ تقوية الحوار مع الحركات الثورية. على العموم، تصرفت الحكومات بقوة أكبر واستجابة أقوى مما كانت تفعل في الماضي، مما قد يساهم بخفيف التوترات على المدى الطويل. إن الحالات الملحوظة للتنسيق بين الحكومات في منطقة البحيرات العظمى تشكل خطوات مهمة نحو تعزيز الاستقرار الإقليمي.

ولكن لتقوية السيطرة السياسية أكثر، والتحرك بثبات نحو التقدم الاجتماعي، يجب أن يواصل المجتمع المدني تطوير وزيادة قدراته لكي يصبح أكثر انخراطاً في العملية السياسية. من ناحية الحكومات، يجب تقوية القدرات المؤسسية والسير بالإصلاحات قدماً، وبشكل خاص في مجالات القضاء والأمن. ما زالت المحاكم الموثوقة والمستقلة هي نادرة في إفريقيا، ولكنها أساسية لضمان حكم القانون وحماية المدنيين من أي نوع من الإساءة، بما في ذلك إساءة استخدام السلطة السياسية. ما زالت إفريقيا تعاني من العيوب البشرية والمالية في مؤسساتها الحكومية، مما يؤدي إلى الفصل بين الأحكام/ الشروط الرسمية القانونية والتنفيذ والممارسة. إن تحسين توفير الخدمات العامة الأساسية وجودتها ورخص ثمنها هو أمر ضروري أيضاً لتحسين فعالية المؤسسات ومساءلتها.

على الرغم من الجهود التي تم تسجيلها في بعض الدول، وارتقاء الاهتمام المحلي والدولي، يظل الفساد مشكلة خطيرة في إفريقيا. بحسب مؤشر إدراك الفساد للشفافية الدولية، في حوالي 70% من الدول الإفريقية التي تمت تغطيتها، أعتبر الفساد متفشياً (مع نتائج أقل من 3 من بين كل 10)، وفي حوالي أكثر من ربع الدول، يعتبر الفساد تحدياً خطيراً. في عام 2008، حققت بوتسوانا وموريشيوس وكيب فيردي فقط نتيجة أكثر من 5. ويستمر الموقف في جنوب إفريقيا بالتدهور: بينما كانت جنوب إفريقيا في عام 2007 من بين الدول الأفضل أداءً في القارة، ووانخفض معدلها أكثر إلى 4.7 (من 4.9 في عام 2008).

فيما يتعلق بالحكومة الاقتصادية، استمرت إفريقيا بتسجيل تحسن مميز في بيئتها التشريعية في عام 2009. وأقرت عدة دول قوانين جديدة أو أصلحت قوانينها القائمة، مما يسهل القيام بالأعمال. بحسب تقرير البنك الدولي "القيام بالأعمال" لعام 2010، فقد تم تسجيل 67 إصلاح تشريعي في 29 دولة من دول شبه صحارى إفريقيا الـ49. يبدي التقرير ملاحظة بأنه للمرة الأولى، فإن دولة إفريقية، وهي رواندا، قد احتلت المرتبة الأولى بالإصلاح على مستوى العالم. استمرت موريشيوس أيضاً بالأداء الجيد بحلولها بالمرتبة 17 من بين 183 دولة في مجال تسهيل الأعمال الإجمالي. أحرزت عدة دول أخرى بعض النجاح في تنفيذ إصلاحات ودية للأعمال، مع إجراء التغييرات الأهم بمجال استخدام تكنولوجيا المعلومات لجعل العمليات أسهل وأكثر فعالية.

الجزء الثاني: تعبئة الموارد العامة

لقد منحت الأزمة الاقتصادية العالمية قوة دافعة جديدة للحوار حول تعبئة الموارد المحلية في إفريقيا. إن انخفاض عوائد التصدير والمستقبل المشكوك به للاستثمار الأجنبي المباشر وتدفق المساعدات وسط معدلات مرتفعة من المديونية قد زادت من أهمية الاعتماد أكثر على الموارد المحلية. يستطلع هذا الجزء إمكانيات تعبئة الموارد العامة بشكل أفضل لتحقيق التنمية من خلال أنظمة ضرائب أكثر إنصافاً وفعالية.

على الرغم من أن المساعدات تشكل أقل من 10% من إجمالي الضرائب التي يتم تحصيلها في القارة، فإن معظم الدول الإفريقية ما زالت تعتمد بشدة على المساعدات. في الماضي، لم يهتم المتبرعون إلا قليلاً بتعبئة الموارد العامة وتحسين السياسات المالية، على الرغم من أنه كان من الممكن استخدام جزء من المساعدات لهذه الأغراض وجعل الدول أقل اعتماداً على المساعدات على المدى الطويل.

لقد ازداد متوسط إيرادات الضرائب الإفريقية كحصة من إجمالي الناتج المحلي منذ أوائل التسعينات، بتحفيز على الأغلب من الضرائب على خلاصة من الموارد الطبيعية. إن الحصول على تأجيلات للموارد الطبيعية يلهي الحكومات عن الأشكال السياسية أكثر لفرض الضرائب. بكل تأكيد، فإن ضرائب الدخل (الشخصية وعلى المؤسسات من غير الموارد) قد أصبحت رائدة على مر الزمن. لقد أدى تحرير التجارة في إفريقيا إلى تخفيض الإيرادات من الضرائب التجارية منذ أواخر التسعينات، على الرغم من الإزاحة البديلة للضرائب غير المباشرة والضرائب على المؤسسات وإيرادات الضرائب ذات أساس الموارد.

ثمة فروقات كبيرة للغاية في أداء الدول الفردية حول تحصيل الضرائب. تنتوع الضرائب السنوية لكل فرد من مبلغ منخفض يبلغ 11 دولار أمريكي إلى 3600 دولار أمريكي. في الواقع، فإن تقديراتنا الضريبية تؤكد أن بعض الدول لا تقوم بتحصيل سوى نصف ما هو متوقع نظراً لمعايير معيشتها والتركيبات الاقتصادية، بينما تجمع دولاً أخرى ما يصل إلى ضعفي أو ثلاثة أضعاف ما هو متوقع. ولكن عند استثناء إيرادات الضرائب المتعلقة بالموارد من هذا التحليل، فإن بعض الدول الإفريقية الغنية بالموارد تتحول من جهود عالية الضرائب إلى جهود منخفضة الضرائب، مما يشير إلى أن تلك الدول لا تبذل سوى جهوداً قليلة لتوسعة قاعدتها الضريبية.

تواجه إفريقيا ثلاثة أنواع من التحديات فيما يتعلق بتعبئة موارد عامة إضافية. أولاً، ثمة عوائق تركيبية: مستويات عالية من انعدام الرسمية، وانعدام التشريعات المالية وقيود القدرات الإدارية، والتي يشدد عليها الدعم غير الكافي من المتبرعين. ثانياً، غالباً ما تتعرض القواعد الضريبية القائمة إلى التآكل من المنح الفائض للتفضيلات الضريبية، وعدم كفاية فرض الضرائب على خلاصة النشاطات، والعجز عن مقاومة إساءة استخدام نقل التسعير من قبل المؤسسات متعددة القوميات. ثالثاً، المزيج الضريبي للعديد من الدول الإفريقية هو غير متوازن مع اعتماد الدول بشكل فائض على مجموعة ضيقة من الضرائب. بشكل خاص، انعدام السجلات الضريبية على الأراضي المدنية والإحصاءات الرسمية للسكان، مما يجعل تحصيل الضرائب على الممتلكات المدنية أمراً صعباً على الإدارات الإفريقية المحلية، بالإضافة إلى صعوبة تحصيل الضرائب من المجموعات ذات الدخل الأعلى. بشكل إضافي، من المؤكد أن تزداد صعوبة تحصيل إيرادات الضرائب التجارية بسبب اتفاقيات التحرر التجاري.

إن الحل ليس برفع الضرائب القائمة ببساطة. لن يقوض هذا من التعافي الاقتصادي الحالي فحسب، بل لن يحسن أيضاً من جودة أنظمة الضرائب. تكمن الإستراتيجيات نحو تحقيق فرض ضرائب أكثر فعالية وكفاءة وإنصافاً في إفريقيا بشكل نموذجي في تعميق القاعدة الضريبية الحالية بطرق ذات جدوى إدارية. إن خيارات السياسة تشمل إزالة التفضيلات الضريبية، والتعامل مع إساءة استخدام تقنيات نقل التسعير من قبل المؤسسات متعددة القوميات، وفرض الضرائب على خلاصة الصناعات بشكل منصف وشفاف أكثر. يجب أن يلعب المجتمع الدولي دوراً أساسياً في تعزيز القدرات الإدارية، بينما يجب أن يوفر الشركاء الإفريقيين فرص تعلم للنظراء.

على المدى الأبعد، يجب التخلص من قيود قدرات إدارات الضرائب الإفريقية لفتح المجال أمام خيارات السياسة وتفعيل تحقيق إيرادات ضريبية من خلال مزيج ضريبي أكثر توازناً. إن فرض الضرائب على دافعي ضرائب محتملين هو أمر بالغ الأهمية بكل تأكيد. إن القاعدة الضريبية الحالية بطرق ذات جدوى إدارية. إن خيارات السياسة تشمل إزالة التفضيلات الضريبية، وهي أكثر فعالية أيضاً لأنها تحافظ على عبء ضريبي أقل على كل نوع من دافعي الضرائب وكل نوع من النشاط الاقتصادي. بالإضافة إلى هذا، فإنها تشرك مجموعة أوسع من المشاركين بالمسؤولية في العملية السياسية القومية،

نظراً للقيود الإدارية، فإن خيارات تطبيق سياسات ضريبية قابلة لإعادة التوزيع هي خيارات قليلة عادة على المدى القصير، وتتخذ أشكالاً مختلفة عما هو الحال في الدول الصناعية. لتطبيق إستراتيجية ضريبية قابلة لإعادة التوزيع حقيقية، فإن الخيارات الأفضل من فرض ضرائب الدخل عالية التقدم هي: رفع الرسوم على التعليم من الدرجة الثالثة وجمع ضرائب على الطرق ورسوم تسجيل السيارات، لأن هذه هي بنود استهلاك مهمة للأفارقة الأثري. يجب استخدام فرض الضرائب بحدّة أكبر أيضاً. الأرجح أن المجموعات ذات الدخل الأعلى، وهي المستهدفة من هذا النوع من فرض الضرائب، ستعارض مثل هذا الإصلاح. ولكن إذا تم تحسين جودة الخدمات العامة في الوقت نفسه، فسيصبح من الأسهل على الحكومات إقناع الشعوب بأنهم دعامة في دولة ذات تمويل أفضل. نظراً للمساحة المحدودة لفرض الضرائب القابلة لإعادة التوزيع، يجب بذل المزيد من الجهود لمكافحة التباين والفقير من ناحية النفقات.

إن جودة فرض الضرائب هي بمثل أهمية مبالغ الأموال التي يتم تحصيلها من الضرائب. تحتاج الدول إلى الإيرادات الضريبية لأداء وظائفها، والضرائب هي المنصة الرئيسية للمفاوضات السياسية بين الأطراف المشاركة في الدولة على شكل تعاقد اجتماعي. ولا وجود للتمثيل بلا فرض ضرائب. علاوة على هذا، فإن زيادة الإيرادات المالية على أساس مستديم سيزيد من ملكية سياسات الحكومة، ويمهد الطريق لتخلص إفريقيا من المساعدات على المدى الطويل. بشكل مثالي، يجب فرض الضرائب بمعدلات منخفضة وسطحية نسبياً على أسس تتم توسعتها من خلال استبعاد الإعفاءات والمنافذ المتلوية الأخرى. إن الضرائب الأقل والأبسط هي سهلة التحصيل والإدارة، وكذلك تشكل سياسة أكثر فعالية لتحفيز تنمية القطاع الخاص.