الأمم المتحدة

A/55/350/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
15 October 2000
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والخمسون

البند ٣٠ من جدول الأعمال

تنفيذ برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات، بما في ذلك التدابير والتوصيات المتفق عليها في استعراض منتصف المدة

تنفيذ برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات

التقرير المرحلي للأمين العام*

إضافة

تعبئة موارد إضافية من أجل التنمية في أفريقيا: دراسة عن تدفقات الموارد الإجمالية إلى أفريقيا

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا – مقدمة	١-٤	٣
ثانيا – الاحتياجات التنموية وأساس الموارد المحلية	٥-٨	٤
ثالثا – تعبئة الموارد المحلية	٩-١٨	٦

* قُدم هذا التقرير بعد ٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠ لأن المعلومات اللازمة لإعداده لم ترد من جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ولأنه كان من الضروري أيضا تلقي تعليقات من تلك المؤسسات لوضع التقرير في صيغته النهائية.

161000 131000 00-63292 (A)
0063292

رابعا –	اتجاهات تدفقات الموارد الخارجية	١٩-٤٧	٩
	ألف – التدفقات الرسمية	٢١-٣٣	١١
	بـاء – التدفقات الخاصة	٣٤-٣٨	١٨
	جيم – حصائل الصادرات	٣٩-٤١	١٩
	دال حِمل الديون المتراكمة واستراتيجية الديون (المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثلة بالديون	٤٢-٤٧	٢٠
خامسا –	الاتجاه نحو تحسين تعبئة الموارد المحلية والخارجية	٤٨-٦٣	٢٢
	اعتماد برنامج عمل محلي	٥١-٥٧	٢٣
	النهج الإقليمية	٥٨-٥٩	٢٥
	بلوغ الأهداف المحددة للمعونة وجعل المساعدة أكثر فعالية	٦٠-٦٣	٢٦
سادسا –	الخلاصة	٦٤-٦٧	٢٩

أولا – مقدمة

١ مضى وقت طويل على إقرار المجتمع الدولي بضرورة تعبئة موارد مالية إضافية وتوزيعها بصورة مجدية بحيث تتمكن أفريقيا من سد الثغرات القائمة في الوفورات والاستثمارات والعملات الأجنبية، والمرتبطة بالاحتياجات التنموية وأساس الموارد المحلية في المنطقة، وذلك لتخفيف حدة الفقرة إلى حد كبير وتحسين المستوى المعيشي للسكان الأفارقة. وإن الإيرادات في البلدان الأفريقية، لا سيما البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، متدنية لدرجة أنها عاجزة عن توليد مستويات كافية من الوفورات التي تؤدي إلى تعبئة الموارد المحلية من أجل المستوى اللازم للاستثمار. وتترع الثغرة في الوفورات إلى المزيد من الاتساع بفعل التدفقات إلى الخارج التي تتخذ شكل هروب رؤوس الأموال. وفي الوقت ذاته، وبسبب المجازفة الواضحة التي تنطوي عليها أفريقيا، استبعدت من رأس المال الخاص الدولي، الذي يشمل الاستثمار الأجنبي المباشر والحافظات المالية والتدفقات الممنوحة بشروط غير مُيسَّرة. وعليه، فإن مهمة سد الثغرات الموجودة في موارد الاستثمار تقع على المساعدة الإنمائية الرسمية.

٢ – وحتى الآن (في الثمانينات والتسعينات على السواء)، لم تتحقق التوقعات المتعلقة بتعبئة الموارد الخارجية، والتدفقات إلى الداخل قابلتها إلى حد كبير تدفقات إلى الخارج. فعلى سبيل المثال، ما برحت المساعدة الإنمائية الرسمية منذ التسعينات تتدنى (بنسبة تقرب من ٢٤ في المائة بالقيم الحقيقية) وما يقرب من ٧٠ في المائة من تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قابلته خسائر في معدل التبادل التجاري في فترة ١٩٧٠-١٩٩٧. وفي الفترة نفسها، شكلت خسارة أفريقيا حصصا من صادراتها في السوق خسارة سنوية هائلة في الإيرادات قدرها ٦٨ بليون دولار، أي ما نسبته ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية. وتمثل السلع الأساسية ٨٠ في المائة من حصائل أفريقيا من الصادرات، التي سجلت بين عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٩ انخفاضا بنسبة ٢٥ في المائة بفعل هبوط أسعار السلع عالميا. وما زالت ظاهرة هروب رؤوس الأموال منتشرة ويُقدر أن هذا الرصيد يكاد يساوي حجم ديون أفريقيا الخارجية في نهاية التسعينات (زهاء ٣٦٠ بليون دولار). ومقارنة بنهاية الثمانينات، يشير الاتجاه الأخير إلى تفاقم حالة تدفقات الموارد الإجمالية إلى أفريقيا.

٣ – والتناقض يكمن في هبوط المساعدة الإنمائية الرسمية وتدفقات الموارد الخارجية الأخرى إلى الداخل بالتحديد حينما تكون الحاجة إليهما في أقصاها، وفي الوقت الذي يتحسن فيه مستوى إدارة الشؤون العامة وإدارة الاقتصاد بحيث أن مردود الدولار الواحد من المساعدة الإنمائية الرسمية في ازدياد. وبمعدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ في

عام ١٩٩٩ ما نسبته ٣ في المائة أو المتوسط ٢,١ في المائة الذي ساد التسعينات، يبقى أداء النمو إلى حد كبير دون نسبة الـ ٥ في المائة اللازمة للحؤول دون ازدياد عدد الناس الذين يعيشون في فقر مدقع، أو معدل النمو بنسبة الـ ٧ في المائة اللازم لتخفيف حدة الفقر إلى نصفها في المنطقة بحلول العام ٢٠١٥. ويقتضي تحقيق معدل نمو بنسبة ٧ في المائة موارد استثمار إضافية تُقارب ١٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنويا في أفريقيا وزهاء ٢٣ في المائة لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر الجدول ١).

٤ - وبذا، فإن التحدي الأساسي الذي تواجهه أفريقيا في الألفية الجديدة يتمثل في عدم التساوق بين احتياجاتها المتزايدة ومواردها المتضائلة. ومن الواضح أن تمويل التنمية لم يعد كسابق عهده مثلما يتصور البعض؛ غير أن ما يتبقى هو التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الخطوات القادمة. إن هذه الإضافة تُقدم رسما يشمل خطوطا عريضة للاتجاهات الأخيرة التي سلكتها تدفقات الموارد إلى جانب النقاش الدائر بشأن وضع استراتيجية أكثر فعالية لمعالجة أزمة أفريقيا المالية؛ وتعرض مجموعة من المقترحات من أجل صوغ استراتيجية فعالة لتعبئة الموارد.

ثانيا - الاحتياجات التنموية وأساس الموارد المحلية

٥ - إن أفريقيا، التي يبلغ عدد سكانها زهاء ٨٠٠ مليون نسمة وكان نصيب الفرد فيها من الإيرادات ٦٨٨ دولارا في عام ١٩٩٨ (أقل من الـ ٧٤٩ دولارا الذي كان عليه في عام ١٩٨٠)، تبقى أفقر مناطق العالم. وأفريقيا هي المنطقة الوحيدة التي يُتوقع أن يزيد فيها الفقر في العقد القادم. فيُقدر على سبيل المثال أنه يلزم تحقيق معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي يبلغ ٥ في المائة، للحؤول فقط دون ازدياد عدد الفقراء، ومعدل نمو قدره ٧ في المائة أو ما يزيد لتخفيف الفقر إلى نصفه بحلول العام ٢٠١٥. غير أن معدل النمو في عام ١٩٩٩ لم يتجاوز ٣ في المائة وبلغ ٢,١ في المائة فقط في عقد التسعينات بأكمله. وعليه، فإذا ما استمر الاتجاه السائد حاليا، يبدو من الواضح أن المعركة التي تخاض لمكافحة الفقر والتخلف في أفريقيا ستكون معركة طويلة.

٦ - ويتطلب قلب هذا الاتجاه موارد استثمار هائلة وتحسين الجدوى في استخدامها. ويوضح الجدول ١ حجم الاحتياجات من الموارد إذا أريد لأفريقيا أن تُحرز أي تقدم في مجال تخفيف الفقر. والمعلومات الواردة في الجدول ١ تُسلط الضوء على الحجم الإجمالي للاحتياجات من الموارد ومستويات الفعالية (المعامل الحدي لإنتاجية رأس المال) والتفاضل بين المناطق الفرعية. ويُظهر العمود الأخير الثغرة الموجودة في الاستثمار (أي الاستثمار الإضافي اللازم لتحقيق معدل النمو الذي يخفف الفقر).

الجدول ١

معدلات النمو والاستثمار اللازمة لتخفيف الفقر إلى نصفه في أفريقيا بحلول ٢٠١٥

المنطقة الفرعية	معدل النمو اللازم في الناتج المحلي الإجمالي (نسبة مئوية)	المعامل الحدي لإنتاجية رأس المال	معدل الاستثمار اللازم (نسبة مئوية)	معدل الاستثمار الحالي (نسبة مئوية)	الثغرة الموجودة في الاستثمار (الاستثمار الإضافي اللازم كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)
الشمال	٥,٦٠	٣,٨	٢١,٣	٢٤,٢	[أ]
الغرب	٧,٦١	٤,٨	٣٦,٥	١٧,٦	١٨,٩
الوسط	٦,٧٠	٧,٣	٤٨,٩	٢٠,٠	٢٨,٩
الشرق	٨,١٢	٥,٦	٤٥,٥	١٤,٦	٣٠,٩
الجنوب	٦,٢٠	٦,١	٣٧,٨	١٧,٦	٢٠,٢
أفريقيا (المتوسط)	٦,٧٩	٥,٠	٣٣,٠	٢٠,٥	١٢,٥
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٧,١٦	٥,٨	٤٠,٠	١٧,٤	٢٢,٦

المصدر: (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا) التقرير الاقتصادي عن أفريقيا، (أديس أبابا، إثيوبيا، ١٩٩٩).

(أ) لا ينطبق.

٧ - وبمستويات الفعالية الحالية، تحتاج بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى إلى معدلات استثمار سنوية إضافية تبلغ ٢٢,٦ في المائة للنجاح في تخفيف الفقر نوعا ما. وعلى المدى الطويل وعلى افتراض أن مستويات الفعالية الآسيوية الشرقية قد تحققت في هذه المنطقة، تبقى بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بحاجة إلى معدلات استثمار لا تقل عن ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنويا. وتُعاني أفريقيا جنوب الصحراء من ثغرة واسعة في الوفورات إذ بلغ متوسط معدل الوفورات في التسعينات ١٣ في المائة. ولو افترضنا أن المنطقة قادرة على جذب ما يصل إلى ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في شكل استثمار أجنبي مباشر وتدفقات من الحافظات المالية (المعيار الدولي المعتبر حدا سليما)، فإنها سوف تبقى تعاني من ثغرة في الموارد المالية تبلغ زهاء ١٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وسيقتضي الأمر سد هذه الثغرة عن طريق المزيد من تعبئة الوفورات المحلية والموارد المالية الخارجية.

٨ - وعلاوة على النمو وتخفيف الفقر، يلزم توفير موارد إضافية لمعالجة كم وفير من المعوقات التي تواجه التنمية في أفريقيا. ففيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يجتاح أفريقيا، وبصورة خاصة بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى. وحصد الإيدز مليوني شخص

في أفريقيا في عام ١٩٩٨ وحده، مخلفا وراءه ملايين الأطفال الأيتام. ويمكن أن تكلف مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في أحد البلدان الأفريقية نسبة ١-٢ في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي. كما أن هناك حاجة إلى الموارد لمعالجة أوجه الضعف في البنية الأساسية لاقتصادات المنطقة، التي تشمل تنويع الإنتاج والصادرات وتطوير الهياكل الأساسية والأمن الإقليمي وإنعاش الاقتصادات التي أنهكتها الحروب وإعادة بنائها. وجميع هذه العوامل تدل على أن الاحتياجات من الموارد تتخطى إلى حد كبير التقديرات، وهي استندت بالتحديد إلى معدل النمو اللازم. ما هو مدى استجابة الاتجاهات التي تسلكها تعبئة الموارد لتزايد احتياجات البلدان الأفريقية؟

ثالثا - تعبئة الموارد المحلية

٩ - في السنوات الأخيرة، تحسنت تعبئة الإيرادات المالية الحكومية في أفريقيا تحسنا بسيطا وتم تخفيف العجز المتواصل الذي يحول دون تحقيق الوفورات. إلا أن هذه المكاسب التي تحققت على الجانب المالي لم تترجم إلى زيادات ذات شأن في معدلات الوفورات القومية الإجمالية (انظر الجدول ٢). وإن متوسط الوفورات القومية الذي بلغ ١٥,٨ في المائة في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٨ يمثل معدلا زهيدا جدا مقارنة بأداء أفريقيا التاريخي الذي بلغ ذروته في عام ١٩٨٠ حينما وصلت النسبة إلى ٢٨,٤ في المائة أو قياسا لاحتياجات النمو. وإذا ما كانت تصلح خبرة البلدان النامية في شرق آسيا مثالا يُسترشد به، فإن معدل وفورات مرتفعا يقرب من ٣٠ في المائة يمثل شرطا لا بد منه للنمو السريع.

الجدول ٢

معلومات أساسية عن الاقتصاد الكلي (١٩٨٠-١٩٩٨)

	بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى (ما عدا جنوب أفريقيا ونيجيريا)					أفريقيا بكاملها (المجموع)				
	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي	٤٠٣	٤٠٨	٣١٤	٣٢٤	٣٢٠	٧٤٩	٧٠٩	٦٩٠	٧٠٤	٦٨٨
الاستثمار المحلي الإجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	١٨,١	١٦,٠	٢٠,٢	١٩,٦	١٩,٣	٢٢,٣	١٨,٨	١٨,٨	١٨,٨	١٩,٦
الاستثمار العام الإجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	٠٠	٥,٩	٦,٢	٦,٠	٦,١	٠٠	٧,٥	٥,٩	٦,١	٦,٣

	بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى (ما عدا جنوب أفريقيا و نيجيريا)					أفريقيا بكاملها (المجموع)				
	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
التمويل الخاص الإجمالي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	٠٠	٩,٠	١٢,١	١٢,٨	١٢,٣	٠٠	١٢,١	١٢,١	١٢,٦	١٣,١
الوفورات المحلية الإجمالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	٢٠,٤	١٥,٠	١٣,٣	١٤,٤	١٣,٣	٣١,٨	١٩,٣	١٨,٢	١٧,٩	١٦,٢
الوفورات القومية الإجمالية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي	١٦,٤	١١,٦	١٠,٠	١١,٤	١٠,٧	٢٨,٤	١٧,٤	١٦,١	١٦.٣	١٤,٩
رصيد الموارد	٦,١-	٣,١-	٥,١-	٥,١-	٦,١-	٤,٠	٠,٦	١,٣	٠,٦	٢,٢-
معدل التبادل التجاري	١٢٨,١	١٠٧,١	٩٩,٩٦	١٠٠,٢	٩٥,٠	١٧٦,٩	١٠٨,٥	١٠٥,٢	١٠٢,٧	٩٥,٦
التمويل الأجنبي	٠٠	٤,٢	٣,٨	١,٢	١,٧	٠٠	١,٠	١,٢	٠,٤	٠,٣

المصدر: البنك الدولي، مؤشرات التنمية في أفريقيا، ٢٠٠٠، (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

ملاحظة: يُقصد من النقطتين المتتاليتين (٠٠) أن المعلومات غير متوافرة.

١٠ - ما هي أسباب انخفاض معدل الوفورات في أفريقيا إلى هذه الدرجة؟ يمكن عرض ثلاث مجموعات من العوامل: انخفاض أساس الوفورات (حدود دخل الكفاف)؛ وضعف القاعدة المؤسسية اللازمة للعب دور الوسيط (نظام مالي ضعيف وهش ومشرذم بموارد مالية محدودة)؛ وعدم تزويدها برؤوس الأموال. وبفعل شدة تدني دخل الفرد والفقر المدقع الذي يطال أكثر من نصف السكان، يقتصر النشاط الاقتصادي إلى حد كبير على ما يقيم الأود. ولا يمكن توقع الكثير على مستوى الادخار من جانب أسر معيشية تتمكن بالكاد من سد رمقها.

١١ - وبما أن أساس الدخل متدن للغاية ومعدل الإعالة غير المألوف الذي يتحمله كل عامل هو الأعلى في العالم، فإن ضآلة معدل الوفورات أمر لا يدعو إلى الاستغراب. كما تفرض طبيعة الفقر تحديا آخر وهو: أن زيادة الوفورات تقتضي خفض الاستهلاك. ومن مفارقات الأمور أن إنقاص عدد الفقراء يستدعي زيادة الاستهلاك. ومن الواضح إذن أن هناك حدا لزيادة الوفورات المحلية في أفريقيا لا يؤدي إلى المساس بهدف تخفيف الفقر.

١٢ - إن انخفاض أساس الإيرادات ليس العامل الوحيد. إذ أن أفريقيا، مع ذلك، قد حققت في عام ١٩٨٠ معدل وفورات محلية تجاوز ٣٠ في المائة (انظر الجدول ٢). كما أن هناك مسألة تعبئة الوفورات. فعلى سبيل المثال، تشاطرت بنن وكينيا في الفترة ١٩٦٧-١٩٩٥ متوسط دخل الفرد نفسه بالضبط الذي بلغ ٣٤٤ دولارا. ولكن، بينما كان معدل الوفورات في كينيا ٢٠ في المائة، لم يتجاوز مثيله في بنن ٢,٩ في المائة. ويمكن أن يرد الفرق

في تعبئة الوفورات إلى طبيعة النظام المالي، إلى جانب البيئة التي تسود المؤسسات والسياسة العامة التي تؤثر في لعب دور الوسيط (خفض التضخم، وزيادة النمو، وتحرير القطاع المالي، والإطار القانوني لحقوق الملكية وتنفيذ العقود). وثمة ما يدل على وجود علاقة متينة واضحة بين تطور الهياكل الأساسية المالية وتعبئة الموارد.

١٣ - وإن الهياكل الأساسية المالية في معظم بلدان أفريقيا ضعيفة ومتشرذمة وسطحية، وإن عدم مشاركة غالبية الاقتصادات الأفريقية في النظام المالي العالمي على الإطلاق تقريبا أمر لا يدعو إلى الاستغراب. فمثلا، بلغ متوسط تدفق صافي رأس المال الخاص إلى أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في عام ١٩٩٨ ما نسبته ٥ في المائة من مجموع التدفقات إلى جميع البلدان النامية، التي اتجهت نسبة ٩٠ في المائة منها إلى البلد الذي يتمتع بأكثر النظم المالية تطورا خارج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ألا وهو جنوب أفريقيا. وتُعد سوق جوهانسبرغ المالية عاشر أكبر سوق مالية في العالم. والتدفقات الأخرى من رأس مال الحافظات المالية الخاص اتجهت إلى الأسواق المالية التابعة للاثنتي عشرة سوقا الأخرى (على الرغم من صغرها) الناشئة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بغالبيتها إلى أبيدجان وأكرا ولاغوس وهراري ونيروبي.

١٤ - وأسواق رأس المال، بوصفها جزءا من النظام المالي، تؤدي دورا حاسم الأهمية في تقديم رأس مال المجازفة، وخفض تكلفة رأس المال، وتبديد المخاطر المرتبطة بالمشاريع الاستثمارية الطويلة الأمد، وجذب رؤوس أموال استثمارية (التي قد تحبذ استثمارات ضيقة النطاق)، وغير ذلك من الأمور. وفي غياب أسواق رؤوس الأموال، يصعب تعبئة استثمارات/مدخرات محتملة من جانب المؤسسات المالية الأجنبية والمحلية ومؤسسات الاستثمار الجماعية (مثل صناديق التقاعد وشركات التأمين والصناديق الاستثمارية) والأفراد.

١٥ - كما أن أسواق رؤوس الأموال تفتح الفرص أمام الخصخصة التي تعود بالمكاسب ويمكن حفزها عبر الخصخصة. وتستطيع تحسين عملية تحجيم المخاطر وإضافة بُعد مهم إلى حكم الشركات. ومعظم البلدان الأفريقية تفوت إلى حد كبير فرصها في الحصول على هذه المكاسب.

١٦ - كما تؤدي التحويلات المالية إلى نضوب الموارد المحلية وتتم هذه التحويلات أساسا على ثلاثة مستويات. فهناك أولا التحويلات من الميزانية لدفع مستحقات خدمة الدين. وهناك ثانيا التحويلات الأفريقية من الموارد الصافية إلى الخارج في شكل مداخيل عوامل الإنتاج الصافية مخصوما منها المنح العامة الآتية من الخارج. وهذا ما يؤدي إلى نضوب الوفورات المحلية لأن الوفورات القومية الإجمالية أقل بكثير من الوفورات المحلية. وهناك ثالثا ظاهرة هروب الرساميل التي ما زالت تنتشر بشدة.

١٧ - وتفيد تقديرات مستقلة أن حوالي ٤٠ في المائة من مجموع ثروة الوكلاء الخصوصيين في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء توجد في الخارج. وفي نهاية التسعينات، قارب حجم الرساميل المهربة حجم الدين الخارجي لأفريقيا أي ما يعادل ٩٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. لذا فمن السمات الهيكلية الرئيسية للدين في أفريقيا وجود اختلال على مستوى الأصول. فالقطاع الخاص لديه أصول ضخمة في الخارج في حين يتولى القطاع العام مسؤولية الخصوم، أي مسؤولية دفع دين خارجي ضخم. بل ويتواصل هذا الاتجاه باستتراف خطير للموارد المحتملة القابلة للاستثمار.

١٨ - وهناك تفسيرات عديدة لهروب الرساميل بيد أن معظمها يتلخص في المخاطر المرتبطة بسلامة الوفورات/الاستثمارات وربحيتها. وهناك جانب من جوانب التفسير لا يسترعي إلا اهتماما ضئيلا جدا وهو أن هروب الرساميل مؤشر على وجود مشكلة شاملة ومتأصلة تتمثل في التقلب الشديد في البيئة الاجتماعية والاقتصادية إذ أن أصحاب الفعاليات الاقتصادية لا يتوقعون كثيرا احتمال حدوث استقرار سياسي. وتتميز البلدان التي تسجل أعلى نسب هروب الرساميل بتفشي الفقر المتأصل والصراعات العرقية، ولا سيما في سياق ضعف هياكل الحكم وقلة إنفاذ حقوق الملكية (فقد شهد ١٨ بلدا من أصل ٣٣ بلدا من أقل البلدان نموا حروبا أهلية).

رابعا - اتجاهات تدفقات الموارد الخارجية

١٩ - يظل التمويل الخارجي مصدر التمويل الإنمائي في أفريقيا. ويشمل هذا التمويل حصائل الصادرات وتحويلات الموارد من الخارج والمساعدة الإنمائية الرسمية، بما في ذلك المنح والقروض (الثنائية والمتعددة الأطراف سواء الميسرة أو غير الميسرة الشروط)، والاستثمار الأجنبي المباشر (رأس المال السهمي)؛ واستثمارات الحافظات المالية الخاصة الأخرى (رأس المال السهمي والديون)؛ والقروض الخاصة (القصيرة والمتوسطة أو الطويلة الأجل). ومن بين هذه المصادر، تهيمن المساعدة الإنمائية الرسمية على التدفقات الإجمالية إلى أفريقيا (إذ تبلغ أكثر من ٨٠ في المائة من مجموع التدفقات). بيد أن الاتجاهات الأخيرة في نهاية التسعينات مقلقة بالنسبة لجميع أنواع المصادر الخارجية: فقد كان التمويل الخارجي مخيبا للأمل من حيث كميته ومدى موثوقيته وفعاليته.

٢٠ - وتفيد البيانات المتاحة أن تدفقات الموارد الصافية الإجمالية إلى أفريقيا قد انخفضت من ٢٦ بليون دولار في عام ١٩٩٧ إلى ١٧,١ بليون دولار في عام ١٩٩٨ (انظر الجدول ٣) أي بما يزيد على الثلث. وتفيد البيانات المتاحة في عام ١٩٩٩ عن بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء أن هناك بعض التحسن في تدفقات الموارد الصافية الإجمالية عما كانت عليه في عام ١٩٩٨ (إذ ارتفعت من ١٥ بليون دولار في عام ١٩٩٨ إلى ١٧,٥

بليون دولار في عام ١٩٩٩). بيد أن المبلغ ما زال قليلا قياسا إلى التحديات الإنمائية التي تواجهها البلدان الأفريقية.

الجدول ٣

تدفقات الموارد الصافية الإجمالية إلى أفريقيا ١٩٩٢-١٩٩٩

(ببلايين الدولارات)

	الفترة				
	١٩٩٢	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩
بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى					
المساعدة الإنمائية الرسمية	١٥,٧	١١,١	١١,٩	٩,٨٣	١١,٤
القروض	٤,٢	٠,٨٤	٢,٠٣	-٠,٤٢	١,٣
المنح	١١,٥	١٠,٢٢	٩,٧	١٠,٢٥	١٠,١
الاستثمار الأجنبي المباشر	١,٥	٥,٠	٧,٧	٤,٥	٥,٦
استثمار الحافظة المالية	صفر	٢,٠	١,٥	٠,٧	٠,٥
المجموع الفرعي	**١٧,٢**	**١٨,١**	**٢١,١**	**١٥,٠**	**١٧,٥**
شمال أفريقيا					
المساعدة الإنمائية الرسمية	٤,٠	٢,٦	٠,٨	-٠,١٨	(أ)
القروض	١,٢	٠,٧٨	-٠,٦٤	-٢,٠٤	(أ)
المنح	٢,٨	١,٨	١,٤٣	١,٨٦	(أ)
الاستثمار الأجنبي المباشر	١,٤	١,٢	٢,٣٢	٢,١	(أ)
استثمار الحافظة المالية	صفر	١,٥	٢,٠٦	٠,١٧	(أ)
المجموع الفرعي	**٥,٤**	**٥,٣**	**٥,١٨**	**٢,٠٩**	(أ)
أفريقيا					
المساعدة الإنمائية الرسمية	١٩,٧	١٣,٦	١٢,٨	٩,٧	(أ)
القروض	٥,٤	١,٦٢	١,٦٦	-٢,٤٦	(أ)
المنح	١٤,٣	١٢,٠٢	١١,١٣	١٢,١١	(أ)
الاستثمار الأجنبي المباشر	٢,٩	٦,٢	٩,٦	٦,٦	(أ)
استثمار الحافظة المالية	صفر	٣,٥	٣,٦	٠,٨٧	(أ)
المجموع[ب]	**٢٢,٦**	**٢٣,٣**	**٢٦,٠**	**١٧,١**	(أ)

المصادر: البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية، ٢٠٠٠: تحليل وجداول موجزة (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠)؛ والبنك الدولي، تمويل التنمية العالمية، ٢٠٠٠: جداول قطرية (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

(أ) البيانات غير متوفرة حاليا.

(ب) تم جبر النقاط العشرية في أرقام المجموع الكلي والمجموع الفرعي إلى أقرب رقم صحيح.

ألف – التدفقات الرسمية

٢١ – توفَّر التمويل الإنمائي الخارجي في معظمه في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية واستراتيجية الدين (يبلغ أكثر من ٨٠ في المائة من مجموع التدفقات إلى أفريقيا). وظلت المساعدة الإنمائية الرسمية منذ التسعينات تسجل انخفاضا سواء بالقيم الإسمية أو الحقيقية. فقد انخفضت هذه المساعدة بالنسبة لأفريقيا بأكملها مثلا من ١٩,٧ بليون دولار في عام ١٩٩٢ إلى ٩,٧ بليون دولار في عام ١٩٩٨، وانخفضت المساعدة المقدمة إلى بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء من ١٥,٧ بليون دولار في عام ١٩٩٢ إلى ١١,٤ بليون دولار في عام ١٩٩٩ (انظر الجدول ٣). وعلى خلاف الوعود والتوقعات، كان الانخفاض مثيرا جدا. فقد قدر البنك الدولي في عام ١٩٨٩ أن التحديات الإنمائية التي تواجهها أفريقيا جنوب الصحراء تتطلب زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية في التسعينات بنسبة ٤ في المائة سنويا بالقيم الحقيقية. بيد أن الذي حصل خلال التسعينات هو انخفاض بنسبة ٢٤ في المائة بالقيم الحقيقية فقد بلغ متوسط الانخفاض السنوي فيما بين ١٩٨٨ و ١٩٩٩ نسبة قدرها ٢,٤ في المائة فيما يتعلق بأفريقيا جنوب الصحراء و ٣,٤ في المائة فيما يتعلق بشمال أفريقيا.

٢٢ – وخلال الفترة ١٩٩٧ ١٩٩٨، لم يخصص أي بلد آخر سوى الدانمرك والسويد والنرويج وهولندا النسبة التي حددتها الأمم المتحدة والبالغة ٠,٧ في المائة أو أكثر من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية (انظر الجدولين ٤ و ٦). وانخفضت الحصة التي تخصصها الولايات المتحدة الأمريكية للمساعدة في ميزانيتها إلى أدنى نسبة لها (إذ انخفضت من ٠,٢١ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي قبل عقد من الزمن (١٩٨٧–١٩٨٨) إلى ٠,٠٩ في المائة فقط في الفترة ١٩٩٧–١٩٩٨). وانخفضت حصة الولايات المتحدة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي تمنحها لجنة المساعدة الإنمائية من ٣٠,٣ في المائة في عام ١٩٧٧–١٩٧٨ إلى ١٥,٦ في المائة في عام ١٩٩٧–١٩٩٨. فيما ضاعفت اليابان حصتها من هذه المساعدة إذ رفعتها من ١٠,٧ في المائة في عام ١٩٧٧–١٩٧٨ إلى ٢٠ في المائة في عام ١٩٩٧–١٩٩٨. لكن إذا قسنا حصتها إلى الناتج القومي الإجمالي، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية التي تمنحها اليابان ارتفعت من ٠,٢٢ في المائة إلى ٠,٢٥ في المائة فقط خلال الفترة المذكورة (وهي نسبة تقل بكثير عن الهدف المحدد وهو ٠,٧ في المائة).

٢٣ – لذا، فإن تدفقات المساعدة الإنمائية المقدمة إلى جميع المناطق النامية ولا سيما أفريقيا، كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي لبلدان لجنة المساعدة الإنمائية تتجه نحو الانخفاض الشديد على المدى الطويل (انظر الجداول ٤ و ٥ و ٦). كما حددت الأمم المتحدة هدفا لبلدان لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق

بأقل البلدان نموا ويتمثل هذا الهدف في تخصيص ما بين ٠,١٥ و ٠,٢٠ في المائة من نواتجها القومية الإجمالية لمساعدة هذه البلدان الفقيرة. لكن في عام ١٩٩٦-١٩٩٧، انخفضت المساعدة الإنمائية المقدمة إلى هذه الاقتصادات من ٠,٠٩ في المائة من النواتج القومية الإجمالية للجهات المانحة في بداية العقد إلى ٠,٠٥ في المائة من هذه النواتج (وهو انخفاض نسبته ٢٩ في المائة بالدولارات و ٢٢ في المائة بالقيم الحقيقية). وحسب التقرير الذي أصدره مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد) عن أقل البلدان نموا في عام ١٩٩٩[(١)]، ''شهدت التسعينات انخفاضا في نصيب المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نموا من الناتج القومي الإجمالي في ١٦ بلدا من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية البالغ عددها ٢١ بلدا، وسجل ارتفاعا في ثلاثة بلدان فقط وظل جامدا في بلدين. فحتى البلدان الأربعة التي تأتي في مقدمة البلدان التي استوفت هدف الـ ٠,٢٠ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية إلى أقل البلدان نموا قد خفضت نصيب المساعدة المقدمة إلى هذه البلدان من الناتج القومي الإجمالي''[(٢)].

٢٤ - بيد أن الانخفاض الاجمالي في المساعدة الإنمائية الرسمية لا يعطي فكرة عما يكسبه أو يخسره كل بلد على حدة. ففيما سجل معظم البلدان انخفاضا سنويا متوسطا فيما تحصل عليه من مساعدة إنمائية رسمية، سجلت بعض البلدان الأفريقية زيادة في هذه المساعدة في الفترة ما بين ١٩٨٨ و ١٩٩٩ (انظر الجدول ٥). فقد سجلت أنغولا والجزائر وجمهورية الكونغو الديمقراطية أعلى متوسط نمو سنوي خلال هذه الفترة.

٢٥ - ولا يعزى انخفاض نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية في ميزانيات حكومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدرجة كبيرة إلى نقص أهمية موارد المعونة باعتبارها موارد حيوية لمعظم البلدان الأفريقية بل إلى تغير أسباب المساعدة الإنمائية. فالتنمية في حقيقة الأمر لا تشكل إلا هدفا من الأهداف المتعددة التي تتوخاها المعونة. فمع نهاية الحرب الباردة، فقد العديد من البلدان الأفريقية بريقه الاستراتيجي (كما هو الشأن بالنسبة للسودان وكينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية (زائير سابقا)). ورغم أن هذا الهدف لم يخبو تماما، فإن العديد من النقاشات التي جرت مؤخرا بشأن جدوى المعونة ركزت على الدور الإنمائي للمعونة. ويكمن التحدي في إعادة تحديد دور المعونة وآليات تنفيذها في فترة ما بعد الحرب الباردة وفي ظل تحديات العولمة.

الجدول ٤

الاتجاهات طويلة الأجل في المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من لجنة المساعدة الإنمائية

	حجم المساعدة الإنمائية الرسمية الصافية (بملايين دولارات الولايات المتحدة بأسعار ومعدلات صرف ١٩٩٧)			متوسط عامين، تسديدات صافية (النسبة المئوية للمساعدة الإنمائية الرسمية من الناتج القومي الإجمالي)		
	١٩٧٨-١٩٧٧	١٩٨٨-١٩٨٧	١٩٩٨-١٩٩٧	١٩٧٨-١٩٧٧	١٩٨٨-١٩٨٧	١٩٩٨-١٩٩٧
إسبانيا	(أ)	٠,٥	٢,٦	(أ)	٠,٠٨	٠,٢٤
استراليا	٢,٩	٢,٠	٢,٠	٠,٤٩	٠,٤١	٠,٢٨
ألمانيا	١١,٩	١٠,٤	١١,٤	٠,٣٥	٠.٣٩	٠,٢٧
أيرلندا	٠,١	٠,١	٠,٤	٠,١٥	٠,٢٠	٠,٣٠
إيطاليا	١,٧	٦,٦	٣,٥	٠,١٢	٠,٣٧	٠,١٥
البرتغال	(أ)	٠,١	٠,٥	(أ)	٠,١٦	٠,٢٥
بلجيكا	٢,٧	١,٥	١,٦	٠,٥١	٠,٤٤	٠,٣٣
الدانمرك	١,٩	٢,٠	٣,٣	٠,٦٤	٠,٨٨	**٠,٩٨**
السويد	٤,٦	٣,٣	٣,٣	٠,٩٠	٠,٣٧	**٠,٧٥**
سويسرا	٠,٩	١,٣	١,٨	٠,١٩	٠.٣١	٠,٣٣
فرنسا	٩,٧	١٢,٢	١٢,٠	٠,٣٨	٠,٥٩	٠,٤٢
فنلندا	٠,٣	١,٢	٠,٨	٠,١٦	٠,٥٥	٠,٣٢
كندا	٦,٠	٤,٨	٣,٧	٠,٥١	٠,٤٨	٠,٣٢
لكسمبرغ	(أ)	٠,٠	٠,٢	(أ)	٠,١٩	٠,٦٠
المملكة المتحدة	٧,٦	٥,٢	٧,٣	٠,٤٥	٠,٣٠	٠,٢٧
النرويج	١,٩	٢,١	٢,٦	٠,٨٧	١,١١	**٠,٨٨**
النمسا	٠,٨	٠,٦	١,٠	٠.٢٥	٠,٢١	٠,٢٤
نيوزيلندا	٠,٣	٠,٢	٠,٣	٠,٣٦	٠,٢٧	٠,٢٦
هولندا	٥,٨	٤,٩	٦,٠	٠,٧٩	٠,٩٨	**٠,٨٠**
الولايات المتحدة	٣٠,٣	٢٢,٠	١٥,٦	٠,٢٥	٠,٢١	٠,٠٩
اليابان	١٠,٧	١٨,٨	٢٠,٠	٠,٢٢	٠,٣١	٠,٢٥
مجموع لجنة المساعدة الإنمائية	**١٠٠,٠**	**١٠٠,٠**	**١٠٠,٠**	**٠,٣٢**	**٠,٣٣**	**٠,٢٣**
أعضاء الاتحاد الأوروبي	٤٧,٠	٤٨,٨	٥٤,٠	٠,٤٠	٠,٤٤	٠,٣٣

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يومية لجنة المساعدة الإنمائية عن التعاون الإنمائي: تقرير عام ١٩٩٩ (باريس، ٢٠٠٠).

(أ) البيانات غير متوفرة.

الجدول ٥

مجموع صافي تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية

	النسبة المئوية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية			النسبة المئوية للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية ١٩٩٨	النصيب من مجموع السكان ١٩٩٨ نسبة مئوية	تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية	
	١٩٨٧-١٩٨٨	١٩٩٢-١٩٩٣	١٩٩٧-١٩٩٨			بلايين دولارات الولايات المتحدة ١٩٩٨	النسبة المئوية للتغير الحقيقي السنوي ١٩٨٨-١٩٩٩
شمال أفريقيا	٧,٣	٩,٢	٧,٥	٧,٦	٢,٧	٣,١	-٣,٥
مصر	٤,٦	٦,١	٥,٠	٥,٧	١,٣	١,٩	٠,٢
المغرب	١,٣	١,٧	١,٣	١,٠	٠,٦	٠,٥	-٠,٦
الجزائر	٠,٦	٠,٨	٠,٨	٠,٥	٠,٦	٠,٤	٦,١
تونس	٠,٨	٠,٦	٠,٤	٠,٤	٠,٢	٠,١	-٩,٢
بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى	٣٧,١	٣٥,٦	٣٤,٧	٣٢,١	١٣,٣	١٣,١	-٢,٤
موزامبيق	٢,٣	٢,٧	٢,٦	٢,٨	٠,٤	١,٠	-٠,٦
جمهورية تترانيا المتحدة	٢,٧	٢,٣	٢,٥	٣,٠	٠,٧	١,٠	-١,٧
مدغشقر	٠,٩	٠,٧	١,٧	١,٣	٠,٣	٠,٥	٣,١
أوغندا	١,٠	١,٤	١,٧	١,٥	٠,٤	٠,٥	-٠,٥
كوت ديفوار	١,٠	١,٥	١,٦	١,٩	٠,٣	٠,٨	٤,١
إثيوبيا	٢,٣	٢,٣	١,٦	١,٤	١,٣	٠,٦	-٥,٨
غانا	١,٤	١,٢	١,٥	١,٥	٠,٤	٠,٧	٠,١
جنوب أفريقيا	[أ]	٠,٣	١,٣	١,٦	٠,٩	٠,٥	[أ]
زامبيا	١,٣	١,٩	١,٢	١,٠	٠,٢	٠,٣	-٤,٧
السنغال	١,٨	١,٢	١,٢	١,١	٠,٢	٠,٥	-٣,٧
الكاميرون	٠,٧	١,٣	١,٢	١,٢	٠,٣	٠,٤	٢,٢
كينيا	٢,٠	١,٨	١,٢	١,١	٠,٦	٠,٥	-٧,٣
مالي	١,١	٠,٨	١,٠	٠,٩	٠,٢	٠,٣	-٤,١
ملاوي	٠,٩	١,١	١,٠	٠,٨	٠,٢	٠,٤	-٠,٦
غينيا	٠,٧	٠,٩	١,٠	٠,٦	٠,١	٠,٤	١,٥
أنغولا	٠,٤	٠,٦	٠,٩	٠,٨	٠,٣	٠,٣	٥,٨
النيجر	١,١	٠,٧	٠,٨	٠,٦	٠,٢	٠,٣	-٤,٥
زيمبابوي	٠.٨	١,٣	٠,٨	٠,٨	٠,٢	٠,٣	-١,٦
رواندا	٠,٧	٠,٧	٠,٨	٠,٨	٠,٢	٠,٣	١,٢
جمهورية الكونغو الديمقراطية	٠,٣	٠,٢	٠,٤	٠,٢	٠,١	٠,١	٤,٩

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يومية لجنة المساعدة الإنمائية عن التعاون الإنمائي: تقرير عام ١٩٩٩ (باريس، ٢٠٠٠).

(أ) البيانات غير متوفرة.

الجدول ٦

نصيب المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من بلدان لجنة المساعدة الإنمائية إلى أفريقيا من الناتج القومي الإجمالي

	١٩٩٨		١٩٩٧		
	المساعدة الإنمائية الرسمية (بدولارات الولايات المتحدة)	المساعدة الإنمائية الرسمية من الناتج القومي الإجمالي (نسبة مئوية)[أ]	المساعدة الإنمائية الرسمية (بدولارات الولايات المتحدة)	المساعدة الإنمائية الرسمية في الناتج القومي الإجمالي (نسبة مئوية)[أ]	النسبة المئوة للتغير الحقيقي (١٩٩٨-١٩٩٧)[ب]
اسبانيا	١ ٣٧٦	٠,٢٤	١ ٢٣٤	٠,٢٤	١١,٢
استراليا	٩٦٠	٠,٢٧	١ ٠٦١	٠,٢٨	٦,٣
ألمانيا	٥ ٥٨١	٠,٢٦	٥ ٨٥٧	٠,٢٨	-٤,٢
أيرلندا	١٩٩	٠,٣٠	١٨٧	٠,٣١	٨,٦
إيطاليا	٢ ٢٧٨	٠,٢٠	١ ٢٦٦	٠,١١	٧٨,٤
البرتغال	٢٥٩	٠,٢٤	٢٥٠	٠,٢٥	٢,٧
بلجيكا	٨٨٣	٠,٣٥	٧٦٤	٠,٣١	١٥,١
الدانمرك	١ ٧٠٤	٠,٩٩	١ ٦٣٧	٠,٩٧	٤,١
السويد	١ ٥٧٣	٠,٧٢	١ ٧٣١	٠,٧٩	-٦,٢
سويسرا	٨٩٨	٠,٣٢	٩١١	٠,٣٤	-٢,٦
فرنسا	٥ ٧٤٢	٠,٤٠	٦ ٣٠٧	٠,٤٥	-٨,٧
فنلندا	٣٩٦	٠,٣٢	٣٧٩	٠,٣٣	٥,٢
كندا	١ ٦٩١	٠,٢٩	٢ ٠٤٥	٠,٣٤	-١١,٠
لكسمبرغ	١١٢	٠,٦٥	٩٥	٠,٥٥	١٨,١
المملكة المتحدة	٣ ٨٦٤	٠,٢٧	٣ ٤٣٣	٠,٢٦	٨,٦
النرويج	٣٢١	٠,٩١	١ ٣٠٦	٠,٨٦	٨.٤
النمسا	٤٥٦	٠,٢٢	٥٢٧	٠,٢٦	-١٣,٣
نيوزيلندا	١٣٠	٠,٢٧	١٥٤	٠,٢٦	٢,٦
هولندا	٣ ٠٤٢	٠,٨٠	٢ ٩٤٧	٠,٨١	٣,٢
الولايات المتحدة	٨ ٧٨٦	٠,١٠	٧ ٨٧٨	٠,٠٩	٢٦,٥
اليابان	١٠ ٦٤٠	٠,٢٨	٩ ٣٥٨	٠,٢٢	٢٢,٦
مجموع لجنة المساعدة الإنمائية	**٥١ ٨٨٨**	**٠,٢٤**	**٤٨ ٣٢٤**	**٠,٢٢**	**٩,٦**
متوسط الجهد القطري		٠,٤٠		٠,٤٠	
بنود تذكيرية:					
١ بلدان الاتحاد الأوروبي مجتمعة (المدرجة أعلاه)	٢٧ ٤٦٢	٠,٣٣	٢٦ ٦١٢	٠,٣٣	٣,٠
٢ اللجنة الأوروبية	٥ ١٤٠		٥ ٢٦١		-٢,٨

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

(أ) يعمل أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية على الأخذ تدريجيا بنظام الحسابات القومية الجديد ١٩٩٣ (منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.94.XVII.4)؛ مما يؤدي إلى تنقيحات بزيادة طفيفة للناتج القومي الإجمالي، وبالتالي حدوث انخفاض في نسب المساعدة الإنمائية الرسمية/الناتج القومي الإجمالي المبلغ عنها.

(ب) مع مراعاة كل من التضخم المالي وتحركات سعر الصرف.

٢٦ - وأدت محاولة وضع المعونة بقالب إنمائي صرف إلى التشديد على مسألة الانتقائية. فمن المعتقد أن المعونة تكون أجدى في البلدان التي تتميز بإدارة اقتصادية سليمة. وبغية تخفيف حدة الفقر، ينبغي زيادة توجيه المعونة إلى البلدان التي يقل فيها الدخل الفردي (والتي يرتفع فيها عدد حالات الفقر). وتشير الأدلة إلى أن تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية لا يسير فعلا على هذا المنوال. بل على خلاف ذلك يبدو أن المساعدة الإنمائية تنخفض بسرعة ولو تعلق الأمر بالبلدان الفقيرة التي ضاعفت الجهود لتحسين الإدارة الاقتصادية.

تغير تكوين المساعدة الإنمائية الرسمية وآليات تنفيذها

٢٧ - يمكن للمرء أن يلاحظ أن المساعدة الإنمائية الرسمية لا تنخفض فحسب بل يتغير تكوينها وآليات تنفيذها أيضا. ويعتبر تخفيف حدة الفقر الآن محور علاقات المعونة الجديدة. ففي عام ١٩٩٩، شدد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على أهمية تخفيف حدة الفقر باعتباره الهدف الرئيسي للتنمية (فقد بدأ البنك الدولي في تنفيذ إطاره الإنمائي الشامل واستعاض صندوق النقد الدولي عن مرفق التكيف الهيكلي المعزز بمرفق النمو وتخفيف الفقر واستبدل كذلك ''الورقة الإطارية للسياسة'' المثيرة للجدل ''بورقة استراتيجية تخفيف الفقر''.

٢٨ - وقد يعزى هذا التشديد على تخفيف حدة الفقر إلى اخفاق الجهود الماضية في الحد من إنتشاره وقد يأتي في إطار العمل على تلبية الأهداف الإنمائية الدولية الرامية إلى تخفيف الفقر إلى نصفه بحلول عام ٢٠١٥. ففي المبادرة ''المعززة'' الجديدة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون نجد مسألة تخفيف الدين مشروطة ببذل جهود ملموسة لتخفيف الفقر (وذلك بزيادة النفقات المخصصة للقطاع الاجتماعي أساسا). ونتيجة لذلك، فإن المساعدة المقدمة للقطاعات الإنتاجية والهياكل الأساسية المادية ستستمر في الانخفاض بينما ستظل القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية تستأثر بمعظم الموارد المتدفقة. وتعتبر المساعدة التقنية الخارجية، التي تمتص حاليا أكثر من ٢٥ في المائة من المساعدة الانمائية الرسمية، مصدر قلق كبير. فهناك أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ خبير أجنبي في أفريقيا يكلفون القارة حوالي أربعة بلايين دولارات سنويا وهو ما يشكل ضياعا لموارد المعونة.

٢٩ - وثمة تطور كبير آخر حدث مؤخرا ويتمثل في إعادة التفكير في عملية إيصال المعونة. وهذا يرجع إلى إدراك أن النظام الحالي يحد من جدواها. ويمكن ملاحظة أن المعونة ثمرة جهود عديدة وغير منسقة في الغالب يبذلها مانحون استنادا إلى معايير وشروط محاسبية مختلفة. ويفيد مشروع تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٠ الصادر عن البنك الدولي أنه كان هناك عما قريب ٤٠٥ مشاريع مستقلة ممولة من المانحين في وزارة الصحة الموزامبيقية

لوحدها. وهناك ٤٠ مانحا وأكثر من ٠٠٠ ٢ مشروع بجمهورية تترانيا المتحدة في أوائل التسعينات. وكانت تتلقى المعونة في غانا خلال نفس الفترة ٦٤ مؤسسة حكومية أو شبه حكومية. وخلص التقرير إلى أنه من المستحيل تقريبا تنسيق جهود مختلف الوكالات في إطار استراتيجية إنمائية متماسكة ولو على هذا المستوى القطاعي.

٣٠ - وعلاوة على ذلك، ضعفت القدرة البيروقراطية في أفريقيا من جرّاء اقتصاد المعونة الموازي الجديد الذي يجتذب الموظفين المدنيين الأكثر مهارة بفضل الأجور العالية، في حين أن الموظفين المدنيين المتبقين يمضون أكثر من نصف وقتهم في التعامل مع عدد غفير من المانحين يتفاوضون معهم ويعدون التقارير، ويديرون جولات متلاحقة للتخفيف من الدين وما إلى ذلك. وغالبا ما لا تخضع عملية إيصال المعونة لعمليات الميزانية الوطنية. فإيصال المعونة يتم بصورة متزايدة عن طريق المنظمات غير الحكومية (المحلية والأجنبية خاصة). وفضلا عن ذلك، فإن إدارة المانحين لعملية المعونة بكل جزئياتها واعتماد المستفيدين الكبير على هذا المصدر قلل من مدى خضوع الزعماء للمحاسبة أمام شعوبهم.

٣١ - وكثيرا ما لا تنظر البرلمانات الوطنية في عملية التفاوض بشأن المعونة/الدين إذ يتوقع منها في كثير من الأحيان أن ''توافق'' على أي نتيجة تفضي إليها المفاوضات بين البيروقراطيين والمانحين، مما يقوض العملية الديمقراطية الناشئة في أفريقيا. وينبغي الإشارة أخيرا إلى أن برامج المعونة غالبا ما تكون محصورة في الحدود الوطنية.

٣٢ - بيد أن صغر الحجم حقيقة واقعة بالنسبة لأقل البلدان الأفريقية نموا، وبدون تعاون اقتصادي واندماج إقليمي، من الصعب أن يتصور المرء كيف يمكن لهذه البلدان أن تتجنب الوقوع في فخ النمو المتسم بقلة الاتزان. وينبغي في إطار علاقات المعونة الجديدة بعد الحرب الباردة تناول عناصر عدم الفعالية النسبية لعملية إيصال المعونة لكفالة جدوى المعونة.

٣٣ - وتم اتخاذ عدة مبادرات في السنوات الأخيرة تهدف إلى زيادة فعالية المعونة وحل مشكلة عبء الديون الثقيل وكفالة زيادة تحويل الموارد الحقيقية إلى البلدان الفقيرة. وإلى جانب مختلف المبادرات الثنائية المتعلقة بالتخفيف من عبء الديون، هناك بعض المبادرات المتعددة الأطراف، بما في ذلك اقتراحات تجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية (بمنح قرض جديد قيمته ٢٠,٥ بليون دولار لأفقر البلدان خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٢) وتجديد موارد صندوق التنمية الأفريقي (٣,٤ بلايين دولار)، وتجديد الجهود المبذولة في إطار برنامج المساعدة الخاص لأفريقيا بهدف إزالة القيود المفروضة على المعونة وإصلاح آليات إيصالها، والشروع في تنفيذ المبادرة المعززة الجديدة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ١٩٩٩.

وهذه تطورات تستحق الترحاب وقد تؤدي إلى زيادة الموارد المخصصة للتنمية الأفريقية. وينبغي مضاعفة الجهود للاسراع بالافراج عن الأموال.

باء – التدفقات الخاصة

٣٤ – تظل التدفقات المالية الخاصة (ولاسيما الاستثمارات الأجنبية المباشرة، والقروض طويلة الأجل واستثمارات الحافظات المالية) أقل مصادر التمويل استغلالا في أفريقيا رغم الإمكانيات الهائلة المتوفرة. فمنذ منتصف التسعينات، شهدت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى أفريقيا بعض التحسن قياسا إلى ما مضى غير أن هذا التحسن ما زال محدودا حقا. ففي عام ١٩٩٨ مثلا، حققت الاستثمارات الأجنبية المباشرة رقما قياسيا إذ بلغت ٦٤٤ بليون دولار بزيادة ٣٩ في المائة قياسا إلى عام ١٩٩٧ حيث كانت تبلغ ٤٦٤ بليون دولار. وقد كانت نسبة ٢٦ في المائة من هذا المبلغ من نصيب البلدان النامية. بيد أن نصيب أفريقيا من الاستثمارات الأجنبية المباشرة العالمية قد انخفض من ٩,٦ بلايين دولار في عام ١٩٩٧، أي ١,٥ في المائة من مجموع الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى ٦,٦ بلايين دولار في عام ١٩٩٨، أي ١,٣ في المائة (انظر الجدول ٣).

٣٥ – وهناك اختلافات كبيرة على المستويين دون الاقليمي والقطري في أفريقيا. فشمال أفريقيا هي الاختيار الأول للمستثمرين الأجانب تليها منطقة غرب أفريقيا. بيد أن المجاميع الاقليمية تخفي الاختلافات الوطنية. ففي منطقة غرب أفريقيا مثلا، استأثرت نيجيريا بحوالي ٦٩ في المائة من مجموع الموارد المتدفقة إلى أفريقيا في عام ١٩٩٨ وبصفة عامة، فإن معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة في أفريقيا ما زالت تتركز في قطاعي الاستخراج/والتعدين مع قليل من الروابط الأمامية والخلفية مع باقي القطاعات الاقتصادية. بيد أن هذا القطاع ما زال يحظى بإمكانيات هائلة لم تستثمر بعد. وفيما يتعلق بالموارد المتوفرة، فإن حصة الانفاق العالمي المخصص للبحث والاستكشاف لا تعدو تكون ٥ في المائة. وهناك الكثير مما يمكن القيام به في هذا المجال.

٣٦ – ويتبين مما تقدم أن الاستثمارات الأجنبية المباشرة فيما يتعلق بأفريقيا، آخذة في الانخفاض وتركز على القطاع الاستخراجي رغم أن الأدلة المتاحة تشير إلى أن عوائد الاستثمار في الصناعة الأفريقية هي من أعلى العوائد في العالم. ومرد ذلك إلى أن المستثمرين الخواص الأجانب يجهلون عامة الظروف السائدة في أفريقيا فيما يرى آخرون بأن المنطقة خطرة وتقل فيها العوائد قياسا إلى المخاطر. وفيما يتعلق بالتدفقات الأخرى الطويلة الأجل، لا سيما قروض المصارف التجارية، فإن معظم البلدان الأفريقية تعاني من تهميش شديد في الأسواق الرأسمالية العالمية بسبب الأفكار السائدة عن الخطر.

٣٧ - وثمة مسألة أساسية في السياسة العامة تتعلق بالآليات اللازمة لتفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات التي تعود على المدى الطويل بأكبر قدر من النفع على الاقتصادات الأفريقية. وبوسع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توفير التأمين والدعم الضروريين لشركاتها بغية تمكينها من استكشاف ما تزخر به أفريقيا من إمكانيات استثمارية. ويتجلى ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية حيث ينص قانون التجارة الأمريكية الأفريقية على تشجيع الاستثمار الخاص الأمريكي في أفريقيا بواسطة توفير كفالات قروض بقيمة ٦٥٠ مليون دولار وتمويل مشاريع المستثمرين الأمريكيين من خلال شركة الاستثمارات الخاصة الخارجية.

٣٨ - كادت تدفقات الحافظات المالية إلى البلدان النامية تتجاوز بالكامل معظم أنحاء أفريقيا، باستثناء شمالي أفريقيا وجمهورية جنوب أفريقيا. ولكن نظرا لمستوى النمو السائد في غالبية البلدان الأفريقية (٣٣ بلدا منها من أقل البلدان نموا)، فإن مدى ما ينبغي أن تقوم به بهمة لجذب تدفقات الحافظات المالية المحتملة يبقى أمراً غامضاً. إذ تشير تجارب البلدان النامية الأخرى في العقدين السابقين إلى أن ما من بلد تقريباً تمكن من جذب أكثر من ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً في شكل تدفقات من الحافظات المالية والاستثمار الأجنبي المباشر بدون المعاناة في وقت ما من أزمة مالية. وفي الوقت الحاضر، ما زال على البلدان الأفريقية درب طويل تقطعه من أجل تحقيق نسبة الـ ٥ في المائة الأساسية. ويمكن للإسهام الإقليمي وتطوير أسواق رؤوس الأموال تأدية دور هام في تعبئة مصدر التمويل هذا.

جيم - حصائل الصادرات

٣٩ - وأخيراً، تشكل التجارة مصدراً كبيراً محتملاً آخر للتمويل من القطاع الخارجي. وكمصدر للعملات الأجنبية وفائض قابل للاستثمار، تتردى التجارة منذ مطلع الثمانينات. وتعيق التجارة الخارجية ثلاث مشكلات مترابطة، وهي ازدياد الخسارة في النصيب من الأسواق حتى بالنسبة لصادرات أفريقيا التقليدية؛ وتواتر تقلب معدل التبادل التجاري وهبوطه؛ وتحرير التجارة دون ضوابط مما أفضى إلى ارتفاع الواردات لتتجاوز ضعف الصادرات. وأفضت هذه الأمور كافةً إلى تدهور الميزان التجاري واستنفاد الموارد اللازمة للاستثمار. ففي عام ١٩٩٩،على سبيل المثال، بينما ارتفعت قيمة الصادرات بما نسبته ٢,٤ في المائة، ارتفعت الواردات بنسبة ٤ في المائة. وهبط معدل التبادل التجاري في ١٩٩٧و ١٩٩٨و ١٩٩٩ على التوالي بنسبة ١,٢في المائة، و ١٦,١في المائة، و ٥,٨ في المائة.

٤٠ - ويُقدر أن الخسائر في معدل التبادل التجاري تقابل بالتحديد ٧٠ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية التي تتلقاها أفريقيا أي ما يمثل ١٢٠ في المائة من متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٩٧. وعلاوة على ذلك، ظلت صادرات السلع التقليدية من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تشهد خسارة مستمرة في النصيب من الأسواق (تدنت من أكثر من ٣ في المائة في الخمسينات إلى ما يقرب من ١,٢ في المائة في أواخر التسعينات، ما خلا جنوب أفريقيا). وتشكل هذه الخسارة في النصيب من الأسواق بالأسعار الجارية في الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٩٧ خسارة إيرادات سنوية هائلة تبلغ ٦٨ بليون دولار أي ما يمثل ٢١ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي. وبالمقارنة، فإن متوسط صافي تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية السنوية الذي بلغ ٧ بلايين دولار بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٧ ليس إلا جزءاً من الخسارة السنوية البالغة ٦٨ بليون دولار الناتجة من خسارة النصيب في السوق. وإن الخسائر الناجمة عن معدل التبادل التجاري وخسارة النصيب في السوق مجتمعةً تتجاوز كثيرا جميع التدفقات التي وردت إلى أفريقيا -- تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار الأجنبي المباشر والحافظات المالية.

٤١ - ويمكن أن تكون خسائر أقل البلدان نمواً في أفريقيا أعلى بكثير إذا ما أُخذت كنسبة من ناتجها المحلي الإجمالي. ويعود ذلك إلى أن القيمة الإجمالية تتضمن بيانات عن البلدان المصدرة للنفط التي تتمتع بمعدل تبادل تجاري أفضل والتي لم تكن الخسائر التي تكبدتها في النصيب في السوق ذات شأن. وليس هناك ما يدل على أن هذا الاتجاه سينقلب في المدى المتوسط. وحتى بالرغم من ازدياد حجم صادرات العديد من السلع مثلا، فمن الأكيد أن الهبوط الحاد في أسعار السلع الأساسية سيبقي قيمة الصادرات على حالها أو سينقصها. ففي عام ١٩٩٨، ارتفع حجم صادرات أفريقيا بنسبة ٣,٣ غير أن قيمتها (بالدولار) تدنت حوالي ١٥ في المائة.

دال - حِمل الديون المتراكمة واستراتيجية الديون (المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون)

٤٢ - ازداد حِمل الديون الخارجية المتراكمة على أفريقيا التي تُقدر حالياً بما مقداره ٣٦٠ بليون دولار، وذلك على الرغم من مختلف التدابير العديدة التي اتُخذت لتخفيف عبء الديون (لا سيما في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي شرع بها في عام ١٩٩٦). وعلى الرغم من جميع التدابير، لا يفتأ عبء الديون يزيد، إذ أن متوسط خدمة الدين كنسبة مئوية من الصادرات ارتفع من ٢١,٣ في عام ١٩٩٧ إلى ٣٠ في المائة في عام

١٩٩٩. وبالفعل، أنفقت أفريقيا في عام ١٩٩٨ على خدمة الدين المبلغ نفسه الذي أنفقته على الإنفاق الرأسمالي.

٤٣ - وأياً تكن أسباب حِمل الديون المتراكمة الحالية، ثمة توافق واسع في الآراء بأن البلدان المدينة لن تتمكن من تحقيق النمو والتنمية أو إدامتهما بدون حل أزمة الديون. فأولاً، المبالغ الضخمة التي تُدفع لخدمة الديون تستترف الموارد المالية اللازمة للتنمية. والتدفقات الجديدة تتخطى في معظم الحالات خدمة الديون ولكنها غالباً ما تُوجه إلى مشاريع بحيث أن المساعدة غير المتعلقة بمشاريع والتي تُوزع بسرعة تقل عن خدمة الديون مستوى. وثانياً، يثير حجم الديون الهائل احتمال رفع الضرائب في المستقبل من أجل خدمتها، كما يطرح أسئلة بشأن مصداقية الإصلاحات المعلنة. ويحجم المستثمرون الخواص إما عن طريق اختيارهم الانتظار أو عبر طلبهم حوافز وفيرة لتعويضهم عن المجازفة.

٤٤ - وثالثاً، أضحت بلدان أفريقية عديدة أسيرة لحلقة الديون حيث يتواصل منح قروض/مساعدات جديدة لخدمة رصيد الديون الموجود. وتصل هذه المساعدات الجديدة بوصفها ''موارد جديدة'' في حين أنها مجرد عملية تكييف حسابات لا تتضمن وصول أي دولار إلى من يُفترض أنهم المستفيدون. ورابعاً، يستلزم رصيد الدين الضخم سلسلة لا تنتهي من المفاوضات بشأن إعادة جدولة الديون وتخفيفها وتسديدها بطريقة جديدة. وهذا عمل ينطوي على معاملات كثيفة. وهكذا ، فإن الوقت الذي يقضيه صناع السياسة في الانشغال بمديونيتهم يفوق ما يقضونه لتصميم البرامج الإنمائية التي تنفع مواطنيهم، وتنفيذها ورصدها.

٤٥ - وثبت أن المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والتي شرع بها في عام ١٩٩٦ لمعالجة عبء الديون الذي تتحمله أفقر البلدان غير وافية وغير فعالة. وبالتالي، نُقحت وأُعلنت المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في خريف ١٩٩٩ من أجل تصحيح العيوب التي كانت تشوب المبادرة السابقة. ويُتوقع أن توفر المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون عملية تخفيف للديون تتجاوز المبادرة الأصلية حجماً وشمولاً وسرعة. وثانياً، هي ترمي إلى إقامة صلة واضحة بين موالاة تخفيف الديون وبرامج تخفيف حدة الفقر. وينبغي الإشارة إلى أن المبادرة المنقحة تنطوي على تحسين قياساً بالمبادرة السابقة.

٤٦ - ولكن حتى المبادرة المعززة خضعت لتدقيق مكثف. ولاحظ عدة محللين أن المبادرة الجديدة تعاني هي أيضاً من نقص جسيم. فهي تلتف على الميزانية ولا تكفل تحويل الموارد المتزايدة اللازمة لتلبية احتياجات السكان الاجتماعية. ووفقاً لمركز هارفرد المعني بالتنمية الدولية، لم تتوصل كلتا المبادرتين إلى السيطرة على المشكلات الرئيسة الثلاث التالية:

- إن من يدين بهذه المبالغ هي حكومات مفقَرة، وبالتالي ينبغي أن تستند إلى قدرة حكومات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، على الدفع، وليس على مبادئ توجيهية عددية اعتباطية تتصل بالصادرات، لا شأن للبلدان بها من حيث وضعها المالي أو قدرتها على الدفع، هذا إن كان لها شأن على الاطلاق؛

- تفتقر غالبية حكومات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى القدرة على سداد الديون نظراً للأزمة الاجتماعية الملحة التي تواجهها. وهذه الحكومات تحتاج بالفعل إلى تحويلات صافية كبيرة من الموارد ترد من بقية أنحاء العالم؛

- في ظل الترتيبات الحالية، تُقابل أعباء خدمة الديون بصورة ناقصة عبر تقديم قروض جديدة ومنح وإعادة جدولة الديون ومتأخرات إجمالية. وآليات تجديد الدين هذه تساهم في عجز حكومات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمجتمع الدولي عن وضع حلول طويلة الأمد للأزمة الاجتماعية الضاغطة التي تسود هذه البلدان.

٤٧ - وعليه، فإن التحدي الأساسي الذي ينبغي التصدي له لدى وضع استراتيجية للديون يمكن تحملها، مثل المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا بد أن يكون إعادة إنشاء ركيزة مالية مخصصة لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الملحة التي تواجهها هذه البلدان. ومن الواضح أن ثمة ائتلافاً دولياً متعاظماً يتمحور حول استراتيجية إلغاء الديون كليا بوصفها السبيل المنطقي الوحيد الكفيل بحل مسألة حِمل الديون المتراكمة. وأيد بعض الجهات المانحة الثنائية والمنظمات غير الحكومية فكرة إلغاء الديون. فـ ''يوبيل ٢٠٠٠'' على سبيل المثال، وهي مبادرة دولية أطلقتها منظمات غير حكومية، تركز تركيزا تاما على هذه الاستراتيجية. ومؤخراً، أعرب وزير المالية في الولايات المتحدة (لورانس سمرز) عن تأييده الكامل لهذه الاستراتيجية. وقدم بالتفصيل أسباباً مقنعة يشرح فيها كيف أن تخفيف الجهات المانحة الثنائية للديون هو أيضاً من مصلحة البلدان الدائنة على الأمد الطويل. ويلزم على الجهات المانحة أن تنسق جهودها حول هذه الاستراتيجية المركزية.

خامسا - الاتجاه نحو تحسين تعبئة الموارد المحلية والخارجية

٤٨ - إن أمام أفريقيا فرصة مهمة لبداية جديدة في الألفية الجديدة. إذ لم يكن الزخم والشروط اللازمة للتغيير أفضل في أي وقت مضى منذ الاستقلال مما هما عليه الآن. فإدارة الشؤون السياسية والاقتصادية في تحسن، وطبيعة المشكلات التي تعانيها أفريقيا تحظى بقدر أكبر من التفهم والتقدير. غير أن على أفريقيا التغلب على صعوبة كبيرة واحدة وهي التفاوت بين حجم احتياجاتها المتزايد وتدني كمية الموارد اللازمة لتلبيتها. وكان هذا الأمر

صحيحاً في بداية الثمانينات (مما اقتضى تكييفاً هيكلياً هائلاً)؛ وكان صحيحاً أيضاً حينما شُرع في تنفيذ برنامج الأمم المتحدة من أجل الانتعاش الاقتصادي والتنمية في أفريقيا ١٩٨٦-١٩٩٠[٣] في منتصف الثمانينات وحينما اعتُمد في عام ١٩٩١ برنامج الأمم المتحدة الجديد للتنمية في أفريقيا في التسعينات[٤].

٤٩ - وفي مطلع الألفية الجديدة، ما برحت الحالة الاجتماعية الاقتصادية في أفريقيا تتدهور (فالفقر يتعاظم والمساعدة الإنمائية الرسمية بلغت أدنى مستوياتها منذ أكثر من عقد). وعلاوة على الاحتياجات من الموارد اللازمة للاستثمار وتخفيف حدة الفقر، تجتاح أفريقيا أزمة اجتماعية وإنسانية متزايدة تتطلب اهتماماً دولياً عاجلاً، وهي تشمل وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والملاريا والسل والحصبة والإسهال وسواها من الأمراض المعدية - ويُقدر أنها تكلف كلها مبلغاً إضافياً سنوياً قدره ١٠ بلايين دولار في شكل موارد جديدة.

٥٠ - ويواجه الأفارقة وشركاؤهم في التنمية على السواء تحدياً أساسياً في مجال إعادة التفكير الناقد بالاستراتيجيات المتبعة إلى الآن، ووضع استراتيجيات أفضل منها وأكثر فعالية. بيد أن المشكلة تتعدى مسألة كمية الموارد. فلا يجوز مجرد الافتراض، مثلاً، أن معدل نمو قدره ٧ في المائة سنوياً لتخفيف الفقر سيتحقق تلقائياً بعد توفير نسبة الـ ١٣ في المائة الإضافية المقدرة من الناتج المحلي الإجمالي لموارد الاستثمار. فهناك مشكلات أساسية يلزم أيضاً معالجتها وهي تتعلق بالفعالية والتسرب والقدرة على الاستيعاب والقدرات البشرية والإدارية. وكيما يكون الحل شمولياً، يلزم اتخاذ إجراءات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.

اعتماد برنامج عمل محلي

٥١ - إن اعتماد برنامج عمل محلي يستتبع اتخاذ ثلاثة إجراءات رئيسة مترابطة وهي:

- تكثيف عمليات الإصلاح لتمكين الاقتصادات المحلية من جذب الأعمال التجارية بحيث يتسنى إغراء رؤوس الأموال الهاربة للعودة، وجذب الاستثمار الأجنبي المباشر وغيره من التدفقات الخاصة، وإقناع الأفارقة باستثمار مدخراتهم في أوطانهم؛
- تنفيذ إصلاحات في المؤسسات والسياسة العامة لتعبئة المدخرات الخاصة وزيادة إيرادات الحكومة بطريقة فعالة ومنصفة ومتسقة مع القيود الإدارية؛
- ترشيد الانفاق العام لإزالة المجالات التي تتسبب بالهدر، وكفالة الجدوى في استخدام الموارد.

٥٢ - وثمة مسألة مهمة يلزم التشديد عليها وهي وجود احتياطي كبير من الموارد التي لم تُستغل في أفريقيا، ومرد ذلك ببساطة انعدام بيئة سياسية عامة مؤاتية. وتمتد العوامل المعيقة من القوانين البائدة التي تتعلق بحقوق الملكية وتملك الأجانب، والنظم التي تحول دون الادخار وتطوير المشاريع، إلى ضعف المؤسسات التي تقدم الخدمات العامة. وغالباً ما تفضي التكاليف الباهظة المفروضة ذاتياً على المعاملات إلى الحيلولة دون الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي.

٥٣ - وإضافة إلى تنقيح النظم، هناك مجال واسع للإبداع في عملية إصلاح المؤسسات وإنشائها وتعزيزها من أجل تعبئة الادخار. ولدى القطاع الريفي وغير الرسمي من القدرات في مجال تعبئة المدخرات ما يجعل بالإمكان استغلالها عبر المؤسسات التمويلية الصغرى.

٥٤ - والوفورات العامة عبر زيادة تعبئة الإيرادات أمر واعد في كثير من البلدان الأفريقية. ففي بعض البلدان الأفريقية، تتجاوز الإيرادات الضريبية الحكومية بالفعل نسبة ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وإذا ما أضيفت إلى مصادر غير ضريبية، تصبح نسبة إيرادات الحكومة أكثر من ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي مثل هذه البلدان، يمكن الاضطلاع بمزيد من الإصلاحات التي تركز على الفعالية والإنصاف في مختلف المصادر بدلاً من التركيز على المعدلات الضريبية في حد ذاتها. لكن الجهود التي تُبذل في بلدان أخرى في مجال الضريبة ضئيلة إلى حد ما. ويتضح من تجربة العديد من البلدان النامية الفقيرة أن الضرائب غير المباشرة واعدة إلى أقصى حد (لا سيما الضرائب على القيمة المضافة باستثناء الأغذية؛ والرسوم على الكماليات التي تشمل القليل من السلع إذا ما كانت نظم الإيرادات هزيلة؛ والرسوم المفروضة على النفط، والكحول والتبغ؛ والضرائب التجارية المفروضة بدون حصص نسبية ، إلى ما هنالك).

٥٥ - وتشكل خصخصة الشركات العامة مصدراً دائماً محتملاً آخر لدر الإيرادات على الحكومة. ويمكن اتباع نهج يقضي بإنشاء صندوق استئماني واستثمار العائدات الناجمة عن الخصخصة في سوق رأس المال (سندات وأسهم)، ومن ثم استخدام العائدات السنوية لزيادة إيرادات الحكومة على الدوام.

٥٦ - وعلاوة على ذلك، يجب على البلدان استحداث استراتيجية بشأن كيفية التعامل مع مسألة هروب رؤوس الأموال. فقد بلغ هروب رؤوس الأموال في بعض البلدان مستوى ضخماً لدرجة أنه لو عاد نصفها على مدى ٥ إلى ١٠ سنوات، لكان كافياً لسد ما يتبقى من ثغرات متوقعة في التمويل، بل لكان فاض عن ذلك. وسيؤدي إنشاء بيئة سياسية عامة سليمة والوعد بجني عائدات كبيرة بالتأكيد إلى استرجاع بعض رؤوس الأموال. وتكمن

المشكلة في الأموال العامة التي صادرها مسؤولون حكوميون لاستخدامهم الشخصي، وهذه الأموال تمثل بالنسبة لبلدان عديدة احتياطياً مخفياً ضخماً يمكن استثماره. وينبغي للبلدان أن تكون خلاقة في اختيارها الدرب الذي تسلكه لمتابعة مسألة تحويل الأموال العامة للاستخدام الشخصي، إلى أن يتوصل المجتمع الدولي إلى إيجاد حل لهذه القضية.

٥٧ - إن زيادة الإيرادات يشكل أحد وجهي العملة؛ واستخدامها بحكمة هو الوجه الآخر. وقامت بلدان عديدة في إطار مختلف برامج التكييف ببذل جهود هائلة من أجل ترشيد إنفاق القطاع العام وضمان المزيد من الفعالية. وينبغي تكثيف مثل هذه الإصلاحات. وينبغي بصورة خاصة مواصلة بذل الجهود للقضاء على المجالات التي تتسبب بالهدر ومن بينها الانفاق العسكري المتضخم الذي لا لزوم لمعظمه، والإعانات المقدمة إلى الشركات العامة التي تمنى بخسائر وإلى ما هنالك. وعلاوة على ذلك، يمكن تحقيق وفورات كبيرة في القطاع العام عن طريق زيادة مشاركة القطاع الخاص في ميادين الاقتصاد الرئيسة. وينبغي استكشاف نهج ابتكارية تتعلق بمشاركة القطاع الخاص في توفير الهياكل الأساسية - الطرق والاتصالات والكهرباء والمياه.

النهج الإقليمية

٥٨ - وفيما يتعلق بالاقتصادات الصغيرة غير النظامية في أفريقيا (اقتصادات يبلغ متوسط حجمها حوالي ٢ بليون دولار)، من الصعب أن نتصور كيف تستطيع أن تفلت من شرك التوازن المنخفض دون تكامل إقليمي وعالمي. ويستطيع الإسهام الإقليمي في مجال تعبئة الموارد أن يخلق تعاونا هاما ووفورات حجم تستطيع أن توسع الأسواق للمنافسة والنمو وتقلل التكاليف وتعمل من أجل وساطة مالية أكثر فعالية. وسيقلل اتباع نهج إقليمي تكاليف توفير السلع العامة (الطرق، وخطوط السكك الحديدية، والموانئ، وتوليد الكهرباء، ونظم الإنذار المبكر للجفاف ولمكافحة الأمراض المعدية وإنشاء مراكز تفوق للتدريب وما إلى ذلك)، وسيعزز تحقيق نمو أعلى بصورة أكثر فعالية مما سيحققه مجموع الجهود الوطنية منفردة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن ينتج عن الترتيبات الأمنية المشتركة وتنمية القطاع المالي مكاسب متزايدة. فالتركيز الوطني الضيق يمكن أن يبطل فعالية تعبئة الموارد.

٥٩ - وهناك العديد من المزايا للنهج الإقليمي: فهو يُمكّن المؤسسات من العمل في مجال أوسع وينّوع المخاطر، ويفتح الطريق أمام منافسة أكبر، ووفورات حجم أكبر اللازمة خصوصا لنشر التكاليف الثابتة العالية التي تتكبدها مؤسسات مثل بورصات الأوراق المالية والرقابة المصرفية. وهناك حدود لما يمكن القيام به إقليميا في وجود رقابة على رؤوس الأموال وانعدام وجود عملة واحدة. ولا يمكن أن يكون هناك سوق نقدية مشتركة إلا إذا كانت

هناك عملة مشتركة، فالمؤسسات تحتاج إلى إدارة السيولة بعملة ديونها المطلوبة. بيد أن هناك عددا من الأنشطة عبر الحدود يمكن تطويرها بما فيها النظام المصرفي الإقليمي، والرقابة المصرفية وبورصات الأوراق المالية. وإن تحسين ومواءمة القوانين المالية والتجارية وإنفاذ العقود والمعايير المحاسبية والرقابة الحكيمة تمثل البنى الأساسية لتطوير النظام المصرفي عبر الحدود.

بلوغ الأهداف المحددة للمعونة وجعل المساعدة أكثر فعالية

٦٠ - لم تعمل المساعدة الإنمائية في الماضي كما كان متوقعا (أصبح الأفريقي العادي أشد فقرا في عام ١٩٩٩ عما كان عليه في عام ١٩٧٩ بالرغم من حجم المعونة)؛ غير أن المعونة يمكن أن تعمل وستظل تعمل إذا ما قُدمت بطريقة تؤثر على التنمية. وأظهرت الدراسات أن وجود إدارة قطرية حصيفة يساعد في تحويل ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي من المساعدة إلى ١ في المائة من الانخفاض في الفقر وانخفاض مماثل في وفيات الأطفال الرضع. وبالمخصصات الحالية من المساعدات وبيئة سياسية سليمة تعمل المساعدة الإنمائية على إخراج حوالي ٣٠ مليون شخص من الفقر سنويا. وتستطيع المعونة أيضا أن تحشد الاستثمار الخاص إذ أنها تقدم الخدمات العامة الضرورية (التعليم والبنية التحتية وغير ذلك). والسؤال هو كيفية عكس الانخفاض في المعونة وزيادتها فعليا مع ضمان استخدامها بفعالية أكبر.

٦١ - ومن المشجع ملاحظة أن إصلاحات آليات تسليم المعونة الرامية إلى زيادة فعاليتها تسير قدما. ومع ذلك، فإن المبادئ التي تستند إليها العملية (الملكية والانتقائية والمشاركة والشراكة واللامركزية) تحتاج إلى مزيد من التطوير الدقيق لضمان ترسيخ هذه المبادئ في صلب العمليات الاجتماعية السياسية للمستفيدين. وبالطبع، فإن الفعالية عنصر هام في المعادلة. وقد تم تأكيد ذلك بشدة في تقرير الأمين العام المعنون ''أسباب النزاع في أفريقيا وتعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها'' (A/52/871-S/1998/318). وقد قُدمت الأمثلة التالية:

- تحرير المعونة وتحويل ميزانية المساعدة الفنية لبناء القدرات: أحد الجوانب الهامة لإعادة التفكير في آلية التسليم سيكون بإعادة وضع المستفيدين من المعونة في مقعد القيادة - لتحديد برامج التنمية التي يجب تمويلها بمال المعونة. ولا بد من أن تحرر المعونة تماما لتتمكن البلدان من تقرير أولوياتها الوطنية. وعلاوة على ذلك، يمكن توفير الـ ٤ بلايين دولار السنوية التي تصرف في المساعدة التقنية الأجنبية لخلق قدرات أفريقية محلية والاحتفاظ بها. ولنا أن نتصور ما يمكن أن تفعله أربعة بلايين

دولار في السنة (التي تتضمن حاليا تكاليف رحلات الذهاب والإياب للمانحين) في إصلاح الجامعات الأفريقية الخربة وإيقاف هجرة العقول.

- معونة من أجل تنويع الإنتاج والصادرات: إن حقيقة استمرار خسائر الدخل الضخمة بسبب خسارة النصيب في السوق وخسائر معدلات التبادل التجاري تتطلب اهتماما جادا بتنويع إنتاج أفريقيا وهيكل صادراتها. ولذلك، لا ينبغي زيادة المساعدة العامة فحسب، بل ينبغي أيضا استهداف بناء قدرة الإنتاج وكفاءة التصدير بصفة خاصة.

٦٢ - مع ذلك، تتعلق المسألة التي بقيت إلى حد كبير دون حل ''بالكمية'' غير المحددة للمساعدة الإنمائية في المستقبل. هل يمكن زيادة المعونة بدرجة كبيرة؟ ومن أين سيأتي المال لذلك؟ وما هو الدور الذي ينبغي أن تؤديه الأموال الخارجية في تحريك تدفقات رؤوس الأموال الخاصة نحو أفريقيا؟

٦٣ - ويمكن تحديد ثلاثة مصادر هامة للفائض: العائد المالي وعائد النمو وعائد السلام بعد انتهاء الحرب الباردة وتخفيف الديون:

- العائد المالي وعائد النمو: أحد الأسباب الهامة التي تقدم على الأغلب للانخفاض في المساعدة الإنمائية الرسمية هو الأزمة المالية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي بداية التسعينات كانت البلدان الرئيسية في هذه المنظمة تكافح لمعالجة مشاكلها المالية. وقد انتهت المشكلة عموما وتحقق معظم بلدان المنظمة الآن فائضا ماليا. وعلاوة على ذلك، تعتبر آفاق النمو في بلدان المنظمة مشرقة أكثر من أي وقت مضى خلال عقد من الزمن. وبانتهاء العجز والنمو القوي فإن عدم الوفاء بالتعهدات الدولية بتحويل الموارد إلى أفريقيا لا يمكن تبريره على أساس القدرة. وستعكس المحافظة ببساطة على نسبة الثمانينات من الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للمعونة على الفور اتجاه الهبوط الحاد الحالي في المعونة لأفريقيا. ويعتقد جفري ساش أن المانحين يستطيعون أن يقدموا بسهولة عشرة بلايين دولار في السنة لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل والملاريا في أفريقيا وستكلف حصة الولايات المتحدة البالغ قدرها ٢ بليون دولار، كل شخص ٨ دولار فقط في السنة (تكلفة الذهاب للسينما). وبالفعل، فإن تعبئة ١٠ بلايين دولار إضافية في السنة لأفريقيا لمكافحة الأمراض وتطوير التكنولوجيا وبناء القدرات تحتاج إلى ١٠ دولارات فقط من كل شخص في السنة يقدمها مواطنو بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ عددهم بليون نسمة.

- عائد السلام بعد انتهاء الحرب الباردة: تم كسب الحرب الباردة، غير أن هناك عائد سلام ماليا ضخما متراكما بالنسبة للغرب. فمثلا، حققت الولايات المتحدة عائد سلام قدره حوالي ١٠٠ بليون دولار بالقيمة الحقيقية في السنوات العشر الماضية. وبلغت هذه حوالي ١٠ بلايين دولار في السنة بالقيمة الحقيقية. وإذا كان على بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تخصص ١٠ في المائة فقط من عائد السلام المحقق زيادة تحويلاتها لأفريقيا لاستطاعت الولايات المتحدة أن تقدم بليون دولار إضافي في شكل منح/معونة بالقيمة الحقيقية لأفريقيا في السنة. ويستحق مصدر تمويل المعونة هذا دراسة جادة من قبل المجتمع الدولي.

- إلغاء الديون الخارجية: يستلزم دفع خدمة الديون تحويلات للموارد المالية سواء كانت داخلية (متعلقة بالميزانية) أو خارجية (ميزان المدفوعات). وتقابل هذه التحويلات بصورة ناقصة بتدفقات جديدة إلى الداخل ويتعذر على هذه الاقتصادات استئناف النمو المستدام دون إيقاف استنزاف الموارد. وسيشكل الإعفاء الكامل من الديون لهذه الاقتصادات تحويلا هاما للموارد بالنسبة لها. وتوصي أكثر التحليلات نزاهة للمشكلة بالشطب غير المشروط للديون بوصفه الحل الوحيد الواقعي للأزمة. فالمبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ما زالت غير كافية ويمكن أن يمّول المانحون إعفاء أكبر للديون.

- تقديم ضمان للمستثمرين ووصول المصدرين الأفارقة للأسواق دون شروط: إضافة إلى ما يقدمه المانحون من مساعدة إنمائية وتخفيف للديون بإمكانهم فعل المزيد للمساعدة في تعبئة الموارد للتنمية الأفريقية. فمثلا، تستطيع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن تقدم مجموعة حوافز لتشجيع شركاتها على الانتقال إلى أفريقيا. وسيستتبع هذه الحوافز أيضا السماح للمصدرين من أفريقيا بوصول غير مشروط لأسواق بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبدون رسوم. وهذه استراتيجية سيكون لها عائد عال فيما يتعلق بتحويل الموارد الحقيقية للمنتجين الأفارقة. ويهدف قانون التجارة بين الولايات المتحدة وأفريقيا إلى زيادة حجم التجارة بين الولايات المتحدة وأفريقيا بالإضافة إلى فتح أسواق الولايات المتحدة لمجموعة أوسع من الصادرات الأفريقية. وعموما، يلزم زيادة عرض الصادرات الأفريقية لجعلها أكثر منافسة حتى تستفيد من هذه الأسواق المحتملة.

- إضفاء الطابع الإلزامي على تعهدات المعونة: وأخيرا، لعله حان الوقت للمجتمع الدولي لإعادة التفكير الناقد بأساس تمويل التنمية بقصد صياغة نهج مبتكرة تضمن،

في جملة أمور، تدفق المعونة للبلدان المستحقة بطريقة قابلة للتنبؤ وفي الوقت المناسب وبمبلغ يتناسب مع حالة تخلف نمو البلدان. ومن الواضح أن النظام الحالي الذي يعتمد على الإيثار لم يعمل بطريقة جيدة. فالتدفقات غالبا ما تكون اعتباطية جدا وغير منتظمة ويتم تسليمها بطريقة تحّد من فعالية هذه المعونة. وأحد أجزاء النهج المبتكرة التي اقترحها المحللون تستلزم ترجمة كثير من أهداف الأمم المتحدة (مثل تخصيص ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي لميزانية المعونة) إلى تعهدات إلزامية مقرونة بآلية مؤسسية لجمع هذه الموارد وتحويلها إلى البلدان المحتاجة. وسيُصلح هذا النهج عملية المعونة الحالية تماما وسيحل مشكلة التنسيق.

سادسا – الخلاصة

٦٤ – ينبغي التأكيد من جديد أن الاقتراحات المذكورة أعلاه أساسية ويمكن تنفيذها بسهولة. وهناك فرصة هامة متاحة للأفارقة وشركائهم في التنمية على السواء لإحداث أثر. ولا شك أن الأفارقة يوسعون إصلاحات السياسات الداخلية حيث بدأ كثير منهم بالفعل ما يسمى بإصلاحات الجيل الثاني إرساء الديمقراطية وبناء المؤسسات، ولكنهم يحتاجون إلى موارد بدونها يمكن للتحرك الحالي أن يخفف. والمسألة الوحيدة هي ما إذا كان المجتمع الدولي يستطيع أن يجّند الإرادة السياسية لعمل شيء أساسي مختلف للتنمية في الألفية الجديدة. وفي السنوات القليلة الماضية، أظهرت الدانمرك والسويد والنرويج وهولندا أن هدف المعونة البالغ ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمانحين يمكن تحقيقه أو تجاوزه. وإذا كان آخرون يستطيعون مجاراة هذا النموذج الإيجابي، فستتخذ تدفقات الموارد للتنمية الأفريقية قوة محركة جديدة.

٦٥ – أظهرت دراسة حديثة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (٢٠٠٠) بشأن ''تدفقات رؤوس الأموال والنمو في أفريقيا''[٥] إن عكس الاتجاهات السائدة في مستويات الفقر وتحقيق ٧ في المائة من النمو الاقتصادي يتطلبان مضاعفة تدفقات المعونة الأجنبية من حدها الحالي البالغ ١٠ بلايين دولار. وإن كسر الحلقة المفرغة من التدفقات غير الكافية وغير المتوقعة من الموارد المالية لأفريقيا يستلزم تغذية الموارد الخارجية بمبالغ كبيرة باطراد حتى يمكن إعطاء دفعة كبيرة للمنطقة تُعّجل النمو فيها بمستويات أعلى مما كانت في الماضي. وترى الدراسة أن الثمن الواجب دفعه هو مبلغ صغير نسبيا: فمبلغ ٢٠ بليون دولار سيعني إضافة ٥ سنتات لكل ١٠٠ دولار ينفقها المستهلك في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٦٦ - ويجب أن تتصرف البلدان الأفريقية من جانبها أيضا بطريقة مسؤولة أكثر لتوفير بيئة سياسات مواتية تستطيع أن تجذب الاستثمار الخاص. وتحتاج أيضا إلى تعزيز القدرة الإدارية لتحسين فعالية القطاع العام. كما يلزم تطوير وتعزيز الموارد البشرية وقدرة البنية التحتية المادية والمؤسسية في البلدان الأفريقية. فالتحديات بالنسبة للبلدان بعد انتهاء الصراع في هذا الصدد أكبر واحتياجاتها من الموارد أضخم.

٦٧ - وحتى يمكن الاستفادة من كل هذا، يجب على المجتمع الدولي أن يتصرف بروح من المشاركة الحقيقية بتمليك البلدان الأفريقية لاستراتيجيتها للتنمية كحجر الأساس لهذه الشراكة.

الحواشي

(١) منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.99.II.D.2.

(٢) المرجع نفسه، الجزء الأول، الفصل ٢، الفرع ألف الباب الفرعي منه المعنون ''المانحون والميزانيات''، الفقرة الثالثة.

(٣) قرار الجمعية العامة دإ-٢/١٣، المرفق.

(٤) قرار الجمعية العامة ١٥١/٤٦، المرفق الفرع ثانيا.

(٥) جنيف، ٢٠٠٠ الأونكتاد (UNCTAD/GDS/MDPB/7).