

Distr.: General
8 August 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة التنفيذية الثالثة والستون

جنيف، ٢٧-٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا: ديناميات الديون وتمويل التنمية في أفريقيا

استعراض عام

موجز تنفيذي

إن لأفريقيا تطلعات إنمائية كبرى في السياق الأوسع لخطة تنمية اقتصادية على المستويين العالمي والقاري. وهذا يتطلب توافر قدر كبير من الموارد المالية في وقت أخذ مشهد تمويل التنمية العالمي يتغير فيه ليتحول من نموذج يتمحور حول المساعدة الإنمائية الرسمية وتلبية احتياجات التمويل المتبقية عن طريق الديون الخارجية، إلى إطار يشدد تشديداً أكبر على تعبئة الموارد المحلية.

ويبحث تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٦، الذي يحمل عنواناً فرعياً هو ديناميات الديون وتمويل التنمية في أفريقيا، في بعض قضايا السياسة العامة الرئيسية التي تنطوي عليها الديون المحلية والخارجية لأفريقيا، ويقدم إرشادات في مجال السياسات العامة تتعلق بتحقيق التوازن الدقيق اللازم بين بدائل تمويل التنمية ومدى القدرة على تحمل أعباء الديون بوجه عام. ويحلل التقرير مسألة الديون الدولية لأفريقيا ويبين كيف أصبحت الديون المحلية تؤدي، على نحو متزايد دوراً في بعض البلدان الأفريقية باعتبارها خياراً من خيارات تمويل التنمية. كما يبحث التقرير في خيارات التمويل التكميلي وعلاقتها بالديون. ويتضمن التقرير توصيات محددة وقابلة للتطبيق على صعيد السياسة العامة، وهي تتناول الأدوار التي يمكن للحكومات الأفريقية وشركائها الخارجيين والمجتمع الدولي أدائها لضمان قدرة أفريقيا على تحمل أعباء ديونها العامة.



أولاً - مقدمة

١ - إن لأفريقيا تطلعات إنمائية كبرى في السياق الأوسع لخطة تنمية اقتصادية على المستويين العالمي والقاري. وهذا يتطلب توفير قدر كبير من الموارد المالية في وقت أخذ مشهد تمويل التنمية العالمي يتغير فيه، ليتحول من نموذج يتمحور حول المساعدة الإنمائية الرسمية وتلبية احتياجات التمويل المتبقية عن طريق الديون الخارجية، إلى إطار يشدد تشديداً أكبر على تعبئة الموارد المحلية. ويبحث تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٦، في بعض قضايا السياسة العامة الرئيسية التي تنطوي عليها الديون المحلية والخارجية لأفريقيا. ويقدم التقرير إرشادات على صعيد السياسة العامة بشأن تحقيق التوازن الدقيق اللازم بين بدائل تمويل التنمية والقدرة على تحمل أعباء الديون بوجه عام. ويحلل التقرير مسألة الديون الدولية لأفريقيا ويبين كيف أصبحت الديون المحلية تؤدي على نحو متزايد دوراً في بعض البلدان الأفريقية باعتبارها خياراً من خيارات تمويل التنمية. ويبحث التقرير أيضاً في خيارات التمويل التكميلي وعلاقتها بالديون.

٢ - وفي أعقاب تخفيف أعباء الديون في إطار مبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون على مدى العقدين الماضيين، سجل الدين الخارجي في عدة بلدان أفريقيا زيادة سريعة في السنوات الأخيرة وأخذ يتحول إلى مصدر قلق لصانعي السياسات والمحللين والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف. وبينما يبدو أن أفريقيا قادرة حالياً على السيطرة على نسب ديونها الخارجية، فإن النمو السريع لهذه النسب في عدة بلدان يشكل مصدر قلق ويتطلب اتخاذ إجراءات إذا ما أُريد تفادي عودة ظهور أزمة الديون التي شهدتها أفريقيا في أواخر الثمانينيات وفي التسعينيات من القرن الماضي. ففي الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، بلغ المتوسط السنوي لمجموع الديون الخارجية لأفريقيا ٤٤٣ مليار دولار أمريكي (٢٢ في المائة من الدخل القومي الإجمالي). وسجل مجموع الديون الخارجية لأفريقيا زيادة سريعة بنسبة بلغت في متوسطها ١٠,٢ في المائة في السنة في الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، مقارنةً بنسبة قدرها ٧,٨ في المائة في السنة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩. ويمكن عزو هذه الزيادة المتسارعة في ديون عدة بلدان أفريقيا إلى كونها تتمتع حالياً بإمكانية الوصول على نحو أفضل إلى الأسواق المالية الدولية، حيث إن أفريقيا قد سجلت معدلات نمو اقتصادي قوية على مدى العقد الماضي. وفي هذا الصدد، يسعى المستثمرون إلى الحصول على إيرادات أفضل وتحقيق معدلات عائد أعلى انطلاقاً من تقييم المخاطر المتصورة التي ينطوي عليها الاستثمار في أفريقيا (بالنظر إلى تدني عائد استثمار الأصول في البلدان المتقدمة). كما أن صعود بلدان نامية أخرى، ولا سيما الاتحاد الروسي والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند، المعروفة على نحو شائع بمجموعة بريكس، قد فتح أيضاً مصادر جديدة للتمويل الخارجي يمكن للبلدان الأفريقية أن تستفيد منها من دون أن تُفرض عليها في الغالب شروط سياسية. وقد نجحت بعض البلدان الأفريقية في إصدار سندات سيادية منذ منتصف العقد الأول من هذا القرن. بيد أن المخاطر المرتبطة بعمليات مُصدّري السلع الأساسية قد تزايدت منذ عام ٢٠١٢، كما أن تكاليف الاقتراض التي يتحملها هؤلاء المصدرون قد سجلت زيادة سريعة.

٣- ولحجم ومعدل نمو الديون الخارجية لأفريقيا آثارها أيضاً على القدرة على تحمل أعباء الديون. فبعض الحكومات تقترض حالياً من مقرضين من القطاع الخاص، وهو ما يتناقض مع ما كان عليه الحال في السنوات السابقة عندما كانت هذه الحكومات تقترض في الغالب من مقرضين رسميين بشروط ميسرة. وقد حصل بعض البلدان الأفريقية على قروض مصرفية مجمعة، بينما أصدرت بلدان أفريقية أخرى سندات مقدمة باليورو. ويُضاف إلى ذلك أن القطاع الخاص في أفريقيا قد أخذ يراكم ديوناً خارجيةً. ومن الأمثلة على ذلك أن شركات كبيرة قد أصدرت سندات في كل من نيجيريا وجنوب أفريقيا. وبما أن هذه السندات تصدر بعملات أجنبية، فإن البلدان تصبح عرضة للمخاطر المتعلقة بأسعار الصرف. ويُضاف إلى ذلك أن ديون القطاع الخاص قد تتحول إلى ديون عامة إذا ما أصبحت عمليات إنقاذ المقرضين المعسرين ضرورية للحيلولة دون انهيار النظام المالي عندما يتعذر على المقرضين الخواص الوفاء بالتزامات المتعلقة بسداد ديونهم.

٤- وعلاوةً على ذلك، فإن الاقتراض (بشروط غير ميسرة) من مقرضين في القطاع الخاص أمر ينطوي على صعوبات لأن إعادة التفاوض بشأن الديون تكون عموماً أكثر صعوبة عندما يكون البلد غير قادر على خدمة ديونه وعندما تكون شروط إعادة التفاوض هذه باهظة الكلفة. وعلى الرغم من أن هذه الديناميات لا تقتصر على المقرضين الخواص فحسب، فإن الاقتراض من المقرضين الخواص يؤدي أيضاً إلى تعريض البلدان الأفريقية للدعوى القضائية التي تقيمها ضدها صناديق انتهازية وإجراءات التحكيم في قضايا الاستثمار. ولذلك فإن من الضروري أن تعمل الحكومات الأفريقية على رصد خصائص الديون المتغيرة رصداً دقيقاً واتخاذ إجراءات استباقية لتجنب الوقوع في حالات المديونية الحرجة المحتملة.

٥- وقد شهدت الديون المحلية وأسواق الديون أيضاً تطورات هامة. فحتى وقت قريب، ظلت المؤلفات المتعلقة بالاقتراض السيادي وديناميات الديون تغفل إلى حد بعيد الدور الذي يمكن أن تؤديه الديون المحلية في تمويل التنمية في أفريقيا، وتركز بدلاً من ذلك تركيزاً يكاد يكون حصرياً على الديون الخارجية. بيد أن عدة بلدان في المنطقة بدأت في السنوات الأخيرة تنظر على نحو متزايد إلى المصادر المحلية عند زيادة اقتراضها الصافي واعتمدت سياسات تهدف إلى تطوير أسواق الديون المحلية بدعم نشط من المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية. وفي المستقبل، يُرجح أن يؤدي الاقتراض المحلي دوراً متزايد الأهمية حيث يفضي أداء النمو المطرد في مجموعة كبيرة من البلدان الأفريقية إلى زيادة المدخرات الوطنية وتوسيع نطاق تمويل التنمية باستخدام موارد محلية. وسيكون من المهم أيضاً أن تجد البلدان سبباً لاستخدام السيولة الإضافية استخداماً مجدياً في المؤسسات المالية المحلية، وهو ما لم يكن يحدث دائماً في الماضي.

٦- ومع تزايد أهمية الدور الذي تؤديه الديون المحلية، ستواجه البلدان مخاطر جديدة، حيث سيتواصل تزايد أعداد الدائنين وصكوك الدين. وبالنظر إلى حجم الديون المحلية ونموها السريع، فإن النظر في التعويل عليها سيكتسب أهمية لدى تقييم مدى القدرة على تحمل أعباء الديون

العامة. وثمة شواغل أخرى فيما يتعلق بمراكمة الديون المحلية تشمل ما يلي: إن توسع اقتراض القطاع العام في الأسواق المحلية قد يؤدي إلى استبعاد استثمارات القطاع الخاص، نظراً لوجود الأسواق المالية الموازية وتدني مستويات المدخرات المحلية الشائع في المنطقة (على الرغم من بلوغ المدخرات المؤسسية مستويات أعلى)؛ والنظر إلى الاقتراض في الأسواق المحلية في كثير من الأحيان باعتباره أمراً لا يتوافق مع إمكانيات تحقيق وصون القدرة على تحمل أعباء الديون العامة. وقد أسفرت عمليات التحرير المالي وما يتصل بها من الإصلاحات التي اعتمدت منذ منتصف عقد الثمانينيات من القرن الماضي عن ارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية المحلية. ونتيجة لذلك، نشأت مخاوف من أن الاقتراض المحلي يمكن أن يفضي إلى ظهور عناصر تتعلق بعدم استقرار الاقتصاد الكلي في البلدان الأفريقية وأن المستوى العالي لعبء أسعار الفائدة على الديون قد يمتص جزءاً لا يُستهان به من الإيرادات الحكومية، ما يؤدي إلى استبعاد الإنفاق الذي يخدم مصلحة الفقراء ويعزز النمو^(١). ولهذا آثار هامة على النساء والأطفال الذين غالباً ما يتحملون وطأة التخفيضات الكبيرة للإنفاق الاجتماعي.

٧- وبالنظر إلى أن معظم البلدان الأفريقية قد حظيت في عقد التسعينيات من القرن الماضي بإمكانية الحصول بسهولة نسبية على التمويل الخارجي في شكل قروض ميسرة وهبات، فقد نزع الحكومات عادة إلى تجنب الاقتراض المحلي الذي بدا لها باهظ الكلفة. وعلى الرغم من التاريخ الطويل لحالات العجز المالي المرتفع، إضافة إلى الحاجة المتزايدة إلى الاستثمارات الإنمائية والهيكلية، فإن أسواق السندات الأفريقية ظلت متخلفة إلى حد كبير، الأمر الذي يُعزى بصورة رئيسية إلى مسائل تتعلق بالمصادقية. ولم تعتمد بعض البلدان إلى بذل جهود كبيرة لتطوير أسواق ديونها المحلية إلا في السنوات الأخيرة عندما أصبحت تعتمد اعتماداً متزايداً على هذه الأسواق من أجل تمويل التنمية. وقد اكتسب ذلك أهمية متزايدة لأسباب خمسة.

٨- فأولاً، شكّل اعتماد الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥ لقرارين هامين حظياً بتأييد قادة العالم علامة فارقة من حيث وضع الخطة الدولية للتنمية في السنوات المقبلة. فخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تحدد أهداف التنمية المستدامة التي تصبو البلدان إلى تحقيقها في الأعوام الخمسة عشرة القادمة، بينما تحدد خطة عمل أديس أبابا (A/RES/69/313)، وهي النتيجة التي خلص إليها المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية الذي عُقد في أديس أبابا في تموز/يوليه ٢٠١٥، خطة العمل من أجل تمويل التنمية وسبل تنفيذها. ويتضمن القراران المذكوران كلاهما أهدافاً والتزامات مترابطة بشأن التمويل المستدام للتنمية، وهي أهداف والتزامات تؤثر في تنمية أفريقيا. ويعكس هذان القراران حدوث تحول في محور التركيز، وهو تحول من تمويل إنمائي عالمي يقوم على أساس نموذج يتمحور في الغالب حول المساعدة الإنمائية الرسمية، إلى إطار عالمي جديد

(١) SMA Abbas and JE Christensen (2007), The Role of domestic debt markets in economic growth: An empirical investigation for low-income countries and emerging markets, International Monetary Fund (IMF) Working Paper No. 07/127.

يعطي أهمية أكبر لمصادر التمويل المحلية مع الحفاظ في الوقت نفسه على التمويل العام كقاعدة أساسية يُنطلق منها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وهذا يطرح تحدياً هاماً أمام الحكومات الأفريقية فيما يتعلق بالتمويل؛ إذ تشير تقديرات مصادر مختلفة إلى أن الاستثمار اللازم لتمويل تحقيق تلك الأهداف في أفريقيا يمكن أن يصل إلى ما يتراوح بين ٦٠٠ مليار و١,٢ تريليون دولار في السنة^(٢). لكن موارد الميزانيات العامة لأفريقيا لا تكفي لتلبية هذه الحاجة، ومن ثم سيلزم أن يتقاسم شركاؤها في التنمية هذا العبء.

٩- ثانياً، لم يعد من الممكن الافتراض بأن المساعدة الخارجية، سواء أكانت في شكل ديون ميسرة أم في شكل هبات، ستظل تؤدي دوراً رئيسياً في تمويل أنشطة الحد من الفقر، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وبرامج تعزيز النمو في المستقبل القريب. ومع تكرار الأزمات المالية العالمية وتزايد التقشف المالي، ظهرت مخاوف من أن أموال المانحين التقليديين قد تصبح شحيحة إلى حد أكبر وبالتالي فإن وجود أسواق سندات محلية يتوفر فيها قدر كافٍ من السيولة قد أصبح يمثل على نحو متزايد أمراً لا يمكن تجنبه. كما أن التحديات الإنمائية قد تغيرت، حيث أخذ مجتمع المانحين يولي اهتماماً متزايداً (ومن ثم يُخصص موارد متزايدة) لمعالجة قضايا أخرى مثل تغير المناخ والوقاية من الكوارث، وهي قضايا لم تكن تحتل مكانة بارزة في خطط التنمية قبل عقد من الزمن^(٣).

١٠- ثالثاً، انتقلت بعض البلدان الأفريقية مؤخراً إلى فئة البلدان المتوسطة الدخل^(٤). ولذلك فإن من المرجح أن ينتهي تدريجياً في المستقبل توفير التمويل الميسر المقدم من خلال مرفق الإقراض الميسر في المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، حيث يقوم الشركاء في التنمية بتوجيه قدر أكبر من موارد الميزانية نحو البلدان الأكثر فقراً وضعفاً. أي أن الانتقال إلى فئة البلدان المتوسطة الدخل يعني أن التمويل يصبح أكثر كلفة بالنسبة للحكومات هذه البلدان التي يتعين عليها أن تعتمد اعتماداً حصرياً إلى حد أكبر على مصادر التمويل غير التساهلي أو الأقل تساهلاً، العامة منها والخاصة.

(٢) Z Chinzana, A Kedir and D Sandjong, 2015, Growth and development finance required for achieving Sustainable Development Goals in Africa, presented at the African Economic Conference, Kinshasa, 2-4 November, available at afdb.org/uploads/tx_lafdbpapers/Growth_and_Development_Finance_Required_for_Achieving_Sustainable_Development_Goals_SDGs_in_Africa.pdf (accessed 13 April 2016); G Schmidt-Traub, 2015, Investment needs to achieve the Sustainable Development Goals – understanding the billions and trillions, Sustainable Development Solutions Network Working Paper, version 2; UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals – An Action Plan*. (United Nations publication, Sales No. E.14. I.D.1, New York and Geneva)

(٣) United Nations Economic Commission for Africa, 2015, Africa Regional Report on the Sustainable Development Goals, Addis Ababa

(٤) World Bank, 2016, *Global Economic Prospects – Spillovers amid Weak Growth*, Washington, D.C

١١ - رابعاً، بالنظر إلى أن العديد من البلدان الأفريقية هي بلدان تعتمد على السلع الأساسية، فإن القدرة على تحمل الديون الخارجية تخضع أيضاً لدورات الرواج والكساد في الأسواق الدولية للسلع الأساسية وما يرتبط بذلك من تقشف مالي تشهده البلدان عندما تنخفض الإيرادات المتوقعة. والانهيار الحالي لأسعار السلع الأساسية دليل على ذلك. فقد جسدت النهاية الظاهرة للمرحلة التصاعدية من مراحل الدورة الكبرى لأسعار السلع الأساسية في انخفاض الإيرادات المتأتية من صادرات أفريقيا من السلع الأساسية. وخلاصة القول إن أفريقيا تحتاج إلى تقليل اعتمادها على أسواق السلع الأساسية المتقلبة.

١٢ - خامساً، إن الآفاق الاقتصادية العالمية لا تزال قائمة، حيث إن التقشف المالي يدل على تباطؤ سرعة النمو في منطقة اليورو كما أن نشاط الصناعة التحويلية والتجارة لا يزال ضعيفاً على الصعيد العالمي أيضاً، ويمكن لضعف الطلب والاستثمار العالميين بوجه عام أن يؤثر تأثيراً سلبياً على إمكانيات تنمية أفريقيا.

١٣ - وبالنظر إلى ما تقدم، يجب أن تجري أفريقيا تقيماً نقدياً لمدى قدرتها على التصدي لما تواجهه من تحديات إنمائية كبيرة على ضوء احتياجاتها لتمويل التنمية. وهذا يتطلب مضاعفة الجهود الرامية إلى الاستفادة من مصادر التمويل المحتملة والابتكارية، بما فيها تلك التي يمكن أن تأتي من القطاع الخاص، بسبل منها مثلاً إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص، مع العمل أيضاً على معالجة مسألة مستويات المديونية المرتفعة. وينبغي لأفريقيا وشركائها أيضاً إعادة النظر في الأطر القائمة للقدرة على تحمل الديون. فهذه القدرة بالغة الأهمية بالنسبة لأفريقيا في سعيها إلى تنفيذ خطة عمل أديس أبابا وتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتغيير أحوال القارة على نحو مستدام. ويتضمن الفرع التالي من هذه الوثيقة ملخصاً لبعض الاستنتاجات الرئيسية والرسائل الأساسية والتوصيات السياساتية المنبثقة عن تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام ٢٠١٦.

ثانياً - الاستنتاجات الرئيسية

أفريقيا تواجه تحديات كبيرة في تلبية احتياجاتها لتمويل التنمية من خلال موارد الميزانية العامة

١٤ - بالنظر إلى تعقد التحديات الإنمائية التي تواجهها أفريقيا، ومدى حاجتها لتمويل تنميتها، وحجم القيود التي تحد من قدرتها، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تسعى إلى الاستفادة على أفضل وجه من جميع مصادر التمويل الممكنة. وتشير تقديرات إلى أن التمويل اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا يمكن أن يتطلب استثمارات تتراوح قيمتها بين ٦٠٠ مليار و١,٢ تريليون دولار في السنة^(٥). وسيطلب تمويل البنية التحتية وحدها ٩٣ مليار دولار، ولكن أفريقيا لا تستطيع جمع سوى نصف هذا المبلغ. ولذلك فإن الديون، المحلية منها والخارجية،

(٥) .Chinzana et al., 2015; Schmidt-Traub, 2015; UNCTAD, 2014

فضلاً عن غير ذلك من المصادر المكملّة، لا يمكن أن تُستبعد من القائمة الأفريقية لخيارات سياسة تمويل التنمية. ومن ثم فإن القروض الموجهة نحو الاستثمارات المتصلة بتحقيق أهداف التنمية المستدامة ينبغي أن تُقدم على نحو أكثر مرونة. بيد أن قابلية أفريقيا للتأثر بالأوضاع الخارجية المتغيرة بسرعة، بما فيها تقلب أسواق السلع الأساسية وعدم استقرار الأسواق المالية الدولية، تحول الاستدانة إلى أداة تمويل تثير من المشاكل ما لا داعي له.

الديون الخارجية لأفريقيا تتزايد، وهي تتعلق أساساً بانخفاض الإيرادات من الصادرات وتراجع النمو الاقتصادي

١٥ - ثمة تغييرات تحدث في تكوين هذه الديون وشروطها، مع ارتفاع أسعار الفائدة ونسبة القروض الميسرة من إجمالي الديون. ولذلك فإن هيكل الديون وتكوينها هما من العوامل ذات الصلة بالقدرة على تحمل أعباء الديون. ففي الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، وصل مجموع الديون الخارجية إلى ما متوسطه ٤١٣ مليار دولار مقارنة بما متوسطه ٣٠٣ مليارات دولار في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩. وتسجل نسب الدين الخارجي إلى الدخل القومي الإجمالي مستويات منخفضة، إذ تبلغ أقل من ٤٠ في المائة في معظم البلدان الأفريقية. وبينما انخفض الرصيد المشترك للديون الخارجية الأفريقية على مر الزمن - من ١٠٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في عام ٢٠٠٠ - شهدت عدة بلدان أفريقية ظهور اتجاهات تصاعدية. بيد أن هذه الاتجاهات العامة، بالأرقام المطلقة، تخفي الارتفاع السريع لمستويات الدين الخارجي في عدة بلدان أفريقية في السنوات الأخيرة. ومنذ عام ٢٠٠٦، سجل مجموع الديون الخارجية زيادة سريعة بمعدل بلغ في متوسطه ١٠,٢ في المائة في السنة خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣، مقارنةً بمتوسط قدره ٧,٨ في المائة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩. وترتبط العوامل الرئيسية التي تكمن وراء تراكم الديون هذا بتزايد العجز في الحساب الجاري وتباطؤ النمو الاقتصادي.

تغيّر تكوين وشروط الديون الخارجية لأفريقيا

١٦ - أولاً، انخفضت نسبة التمويل بشروط ميسرة في ثلثي البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في أفريقيا بين الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ والفترة ٢٠١١-٢٠١٣. ثانياً، شهدت هذه البلدان حدوث انخفاض ملحوظ ومطّرد في متوسط آجال الاستحقاق وفترات السماح فيما يتعلق بأداء الالتزامات المتصلة بالديون الخارجية الجديدة منذ عام ٢٠٠٥. كما ازداد سوءاً متوسط أسعار الفائدة على الديون الخارجية الجديدة لهذه البلدان رغم أنه ظل أدنى من مثيله لدى البلدان الأفريقية الفقيرة ولكن غير المثقلة بأعباء الديون، وكذلك أدنى منه في البلدان المنخفضة الدخل. ثالثاً، إن الديون العامة والديون المكفولة من قبل القطاع العام، الناشئة عن قروض مقدمة من دائنين من القطاع الخاص، لم تسجل زيادة في كل من البلدان الفقيرة - المثقلة منها وغير المثقلة بأعباء الديون - فحسب، بل أصبحت أكثر تنوعاً أيضاً. ومن المرجح أن تتزايد أعباء ديون البلدان الأفريقية نتيجةً لانخفاض نسبة الديون الميسرة وارتفاع معدلات الفائدة، وتقلص آجال الاستحقاق وفترات السماح.

١٧- وقد صُمِّمَ إطار تقييم مدى قدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الديون، المشترك بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، من أجل مساعدة البلدان المنخفضة الدخل في الحفاظ على قدرتها على تحمل أعباء الديون فيما يتعلق بمحصولها على قروض جديدة من مصادر رسمية تُقدِّم القروض بشروط مُيسَّرة. ويتمثل الأساس المنطقي الرئيسي لإنشاء هذا الإطار في تقييم مدى القدرة على تحمل الديون من أجل تفادي المخاطر المتصلة بحالات المديونية الحرجة. وينبغي إعادة النظر في الإطار الحالي من أجل الحيلولة دون وقوع البلدان المنخفضة الدخل أسيرة حالة يقترن فيها انخفاض مستوى الدين بتدني مستوى النمو، كما ينبغي لهذا الإطار أن يعكس مدى التعرض للديون المحلية في سياق تحليل مدى القدرة على تحمل الديون. فالحفاظ على القدرة على تحمل أعباء الديون الخارجية يمثل تحدياً أمام البلدان الأفريقية فيما تبذله من جهود لتمويل استراتيجيات تنميتها الوطنية وفي سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

الديون المحلية لأفريقيا تزايد تدريجياً وتتألف على نحو متزايد من ديون قابلة للتداول

١٨- أخذت الديون المحلية لأفريقيا تزايد تدريجياً وتتألف على نحو متزايد أيضاً من ديون قابلة للتداول. كما أن أسواق رأس المال المحلية أخذت تزداد عمقاً مع تزايد اهتمام المستثمرين الدوليين بها. ويمكن لتزايد الاعتماد على الموارد المحلية أن يتيح للبلدان حيزاً سياساتياً أوسع فيما يتعلق بتنفيذ أولوياتها الإنمائية، إذ إن التمويل من خلال المساعدة الإنمائية الرسمية كثيراً ما يكون مرتبطاً بشروط سياساتية. بيد أنه بالنظر إلى أن الديون المحلية أخذت تؤدي دوراً متزايد الأهمية، فقد تواجه البلدان مخاطر جديدة في ظل التوسع المتواصل لجهات الإقراض المتنوعة وصكوك الدين. وتدل الحقائق المتعلقة بحالات محددة والمنبثقة عن تحليل البيانات في خمس دراسات حالات إفرادية على الزيادة التدريجية في الديون المحلية، من متوسط قدره ١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٥ إلى ١٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٤. وعلاوة على ذلك، تمكنت معظم الحكومات، على نحو متزايد، من تلبية احتياجاتها للتمويل من خلال الديون القابلة للتداول. الأوراق المالية القابلة للتداول تشمل الأوراق التجارية، وشهادات القبول المصرفية، وأذونات الخزنة، وغير ذلك من صكوك السوق النقدية.

١٩- وقد استطاع عدد متزايد من البلدان تأمين القدرة على إصدار سندات دين مقومة بالعملة المحلية وذات آجال استحقاق طويلة على مدى العقد الماضي، ما يدل على أن مشكلة "الخطيئة الأصلية" يمكن أن تتلاشى تدريجياً. وعلى العموم، فقد تزايد عمق الأسواق، وزاد طول آجال الاستحقاق واتسعت قاعدة المستثمرين، ما جعل الاقتراض المحلي أيسر بكثير على الحكومات في سياق الدورة المالية العالمية التي دفعت المستثمرين الماليين الدوليين إلى الدخول إلى أسواق كانوا في الماضي يعتبرونها شديدة المخاطر. بيد أنه لا يزال هناك مجال لزيادة تعزيز فعالية عمل الأسواق القائمة للديون المحلية، بسبل منها إصلاح القطاع المالي غير المصرفي من أجل توسيع قاعدة المستثمرين في الأوراق المالية الحكومية ذات آجال الاستحقاق الطويلة. ومن شأن

زيادة تقوية قطاع استحقاقات المعاشات التقاعدية وقطاع التأمين أن تؤدي إلى زيادة حجم المدخرات الطويلة الأجل المتاحة لأسواق الإقراض المحلية. وعلى الرغم من أن أعباء الفوائد على القروض المحلية لا تزال أعلى من أعباء الفوائد على القروض الخارجية، فإن ثمة أدلة على أن ذلك الفارق أخذ في الانخفاض على مر الزمن تماشياً مع تزايد عمق أسواق الإقراض المحلية. بيد أن الدين الخارجي ينطوي على مخاطر تتعلق بأسعار الصرف، وهي مخاطر لا ينطوي عليها الاقتراض من الأسواق المحلية؛ ولذلك فإن كلفة الفوائد على الديون المحلية المقومة بالعملة المحلية ينبغي ألا تعتبر العامل الوحيد المحدد للجوء إلى أسواق الإقراض المحلية لتعبئة الموارد اللازمة لتمويل التنمية، بل ينبغي النظر أيضاً في مقارنة مخاطر - عوائد كل من الديون المحلية والخارجية. وأخيراً، ينبغي عدم الاستهانة بالآثار الدينامية للتعلم المالي في سياق تحقيق النمو الذي يخدم مصلحة الفقراء والتنمية الاقتصادية التي تُحدث تحولاً، ذلك لأن التعلم المالي يمكن أن يؤثر تأثيراً كبيراً في إتاحة الوصول إلى الخدمات المالية لمن لا يتيسر لهم الاستفادة من الخدمات المصرفية، ولا سيما النساء - حيث لا تتوفر إلا لما نسبته ٢٠ في المائة من النساء إمكانية الوصول إلى الخدمات المالية الرسمية في أفريقيا^(٦).

٢٠- وتوجد مجموعة واسعة ومتنوعة من الطرائق التكميلية لتمويل التنمية التي يمكن أن تسهم، إذا استُخدمت على نحو فعال، في تلبية الاحتياجات التمويلية لأفريقيا من دون أن تؤثر بالضرورة في القدرة على تحمل أعباء الديون. وهذه الطرائق تشمل التحويلات المالية من المغتربين والشراكات بين القطاعين العام والخاص فضلاً عن كبح التدفقات المالية غير المشروعة.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص آخذة في الانتشار، وهي تستدعي توخي الحذر من منظور إنمائي

٢١- تتسم الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية في أفريقيا، مقارنة بغيرها من المناطق الجغرافية، بكونها أصغر حجماً وأقل عدداً، ولكنها آخذة في التزايد. وتعد الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ولا سيما تلك المتعلقة بتطوير البنية التحتية، مشاريع معقدة تنطوي على مخاطر كبيرة. فهي بوجه عام مشاريع طويلة الأجل وكثيفة الاستخدام لرأس المال وتنطوي على ترتيبات تعاقدية معقدة تجعل من تقييمها وتسجيلها على النحو الصحيح مهمة صعبة. ولذلك فإن إنشاء إطار للشراكات بين القطاعين العام والخاص يعالج هذه المخاطر ويخفف من حدتها هو أمر ضروري يتطلب توافر مجموعة واسعة من القدرات القانونية والإدارية والتقنية. ومن المخاطر الكبيرة التي تنطوي عليها هذه الشركات ما يتصل بالتعامل معها باعتبارها معاملات خارجة عن نطاق الميزانية (خصوصاً عرضية)، فضلاً عن أنها يمكن أن تتحول إلى عبء

(٦) UNCTAD, 2015a, *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.2, New York and Geneva)

مالي في المستقبل. والتعامل معها على هذا النحو قد يشجع البلدان أيضاً على استخدامها من أجل تجاوز حدود الدين الوطنية أو تلك المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي. ولا تدخل تقديرات تأثير الخصوم العرضية في القدرة على تحمل أعباء الديون ضمن الإطار الحالي لتقييم القدرة على تحمل الديون.

التحويلات المالية ومدخرات المغتربين تتيح فرصاً لتمويل التنمية

٢٢- لقد استحدثت الحكومات والمؤسسات المالية أدوات مالية للاستفادة من مدخرات المغتربين واستخدام التحويلات المالية بكثافة لأغراض تمويل التنمية. وينبغي أن يكون معدل الفائدة المطبق على سندات المغتربين جذاباً للمستثمرين الأجانب من أجل التعويض عن المخاطر السياسية. كما أن البلدان التي تصدر السندات يمكن أن تواجه صعوبات أيضاً في الاستفادة من الإمكانات التي تنطوي عليها سندات المغتربين بالنظر إلى المتطلبات التقنية أو البيروقراطية المتعلقة ببيع تلك السندات في الخارج. وينبغي تشجيع استخدام القنوات الرسمية للتحويلات المالية بحيث تُستخدم هذه التحويلات كضمان إضافي وتؤدي إلى تعمق السوق المالية.

التدفقات المالية غير المشروعة يمكن أن تصبح مصدراً لتمويل التنمية ما دامت الجهود الرامية إلى التصدي لها على المستويين الوطني والدولي مستمرة

٢٣- تحتاج أفريقيا إلى تعاون مستمر على مستوى القارة وإلى مشاركة ودعم من المنظمات الدولية والدول الأعضاء فيها من أجل التصدي للتدفقات المالية غير المشروعة وتخفيف أعباء الديون. وهذا أمر بالغ الأهمية بالنظر إلى أن أفريقيا قد خسرت نحو ٨٥٤ مليار دولار نتيجة لهذه التدفقات في الفترة من عام ١٩٧٠ إلى عام ٢٠٠٨، وهو مبلغ معادل تقريباً لمجموع المساعدة الإنمائية الرسمية التي حصلت عليها أفريقيا خلال تلك الفترة، وربما كان ثلث هذا المبلغ فقط كافياً لتغطية ديونها الخارجية.

٢٤- وعلى نطاق عالمي، يمكن لخبرة الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا أن تسهم في إقامة بنية عالمية أو هيكل حوكمة لمكافحة التدفقات المالية غير المشروعة مكافحة أكثر فعالية إذا عولجت مسألة هذه التدفقات في إطار حوارات صريحة ومفتوحة تنظر إلى التدفقات المالية غير المشروعة في السياق الأوسع للتنمية، ومن ثم في سياق التمويل الإنمائي. ولا بد لجميع أصحاب المصلحة من التفاعل والمشاركة في هذه الحوارات. وعلاوة على ذلك، ثمة مبادرات مثل مبادرة رؤية التعدين الأفريقية، ومبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية، ومبادرة فرقة العمل في المجال المالي، والمنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، ومبادرة استرداد الأصول المسروقة، ينبغي أن تُنفذ بالكامل من أجل تجنب الازدواجية في العمل، مع الاستفادة في الوقت نفسه من تجاربها وأفضل ممارساتها. وأخيراً، ينبغي الاعتراف بالدور الحيوي للمجتمع المدني في رصد الشفافية، كما ينبغي الاستفادة من هذا الدور لتوفير رقابة إضافية يقظة.

ثالثاً- الرسائل والتوصيات الرئيسية

٢٥- لقد وصلت أفريقيا إلى منعطف حرج على صعيد تنميتها. فنتيجة للتكاليف العالية لتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي من المستبعد تغطيتها من خلال المساعدة الإنمائية الرسمية والديون الخارجية وحدها، تزايدت أهمية الديون المحلية في تمويل التنمية. بيد أن هذا يبرز أيضاً أهمية الحفاظ على القدرة على تحمل الديون وتفادي المديونية الحرجة. ومن البديهي القول إن من المستصوب تحقيق أهداف التنمية المستدامة مع الحفاظ على القدرة على تحمل الديون. أما المعادلة الصعبة فتتمثل في كيفية تمكن البلدان الأفريقية من تحقيق الهدف المزوج المتمثل في تلبية احتياجاتها لتمويل تنميتها والحفاظ على قدرتها على تحمل الديون. ولذلك فإن هذا الفرع من التقرير يتناول بعض التوصيات السياساتية الرئيسية التي يمكن أن تساعد أفريقيا في مسعاها هذا.

جمع ما يكفي من الأموال لتمويل التنمية من مصادر محلية وخارجية لبلوغ الأهداف الإنمائية وتحقيق التحول الهيكلي

٢٦- بالنظر إلى تعقد التحديات الإنمائية التي تواجهها أفريقيا، وحجم احتياجاتها لتمويل تنميتها، وحدة العوامل المقيدة لقدراتها، تحتاج البلدان الأفريقية إلى الاستفادة من جميع مصادر التمويل الممكنة. فالديون، المحلية منها والخارجية، فضلاً عن غير ذلك من المصادر التكميلية، لا يمكن أن تُستبعد من قائمة خيارات سياسات تمويل التنمية الأفريقية. ولذلك، فإن القروض الموجهة نحو الاستثمار لأغراض تحقيق أهداف التنمية المستدامة ينبغي أن تتسم بقدر أكبر من المرونة. فعلى سبيل المثال، إذا وُجّهت القروض نحو بناء القدرة على التكيف (الهدف ٩)، فإن من شأن ذلك أن يسهم في إزالة القيود الرئيسية التي تحد من القدرة الإنتاجية، ما يؤدي إلى تحفيز عملية التحول الهيكلي. بيد أن معظم الاستثمارات اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لا يمكن أن تُمول من خلال الديون وحدها، لأن من شأن ذلك أن يؤثر في قدرة معظم الدول الأفريقية على تحمل أعباء الديون. وستكون تعبئة الموارد المحلية من أجل الاستثمار في بناء القدرات الإنتاجية عاملاً أساسياً لعملية التحول الهيكلي لأفريقيا^(٧).

استخدام الديون المحلية والخارجية من دون الانتقاص من القدرة على تحمل أعباء الديون

٢٧- إن القدرة على تحمل أعباء الديون لا يمكن أن تكون مضمونة. فأى صدمة عنيفة قد تدفع بلداً ما إلى تجاوز حدود الديون التي يمكنه تحمل أعبائها. وليس من المنطقي تقييد الاقتراض الجديد تقييداً شديداً بمجرد ضمان القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل.

(٧) UNCTAD, 2015b, *Report of the Secretary-General of UNCTAD to the fourteenth session of the United Nations Conference on Trade and Development. From Decisions to Actions* (United Nations publication, New York and Geneva).

بل يجب تحقيق توازن أفضل بين منافع الحصول على قروض جديدة، ميسرة وغير ميسرة، من مصادر محلية وخارجية، من جهة، وفوائد تقييد أي اقتراض من هذا القبيل من أجل الحفاظ على استدامة القدرة على تحمل الديون، من جهة ثانية. ولذلك فإن أفريقيا بحاجة إلى مواصلة تعزيز مقومات الاقتصاد الكلي الأساسية والسعي إلى تحقيق التحول الهيكلي من أجل تجنب الوقوع في شرك الديون في المستقبل. ومن المهم أيضاً أن تحقق البلدان الأفريقية الأهداف التالية:

- (أ) خفض العجز في الحساب الجاري؛
- (ب) التقليل من التعرض لتقلب أسعار السلع الأساسية من خلال تنويع الصادرات؛
- (ج) وضع برامج استثمارية سليمة تشمل مشاريع مختارة بعناية وتحديد العقبات الرئيسية من أجل ضمان تنفيذ المشاريع في حينها؛
- (د) مكافحة الفساد وإساءة تخصيص الأموال؛
- (هـ) ضمان زيادة كفاءة الإنفاق الحكومي وتحصيل الإيرادات الحكومية؛
- (و) اعتماد نهج استراتيجي لتحديد أفضل خيارات التمويل من حيث التكاليف المالية وآجال الاستحقاق وهياكل السداد المتلائمة مع المشاريع الجديدة.

٢٨- وفي نهاية المطاف، تقع مسؤولية إبقاء الديون ضمن حدود يمكن تحملها على عاتق المقرضين والمقرضين على حد سواء. وفي هذا الصدد، يلزم بذل المزيد من الجهود لتشجيع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على اعتماد المبادئ المتعلقة بتشجيع الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين والتوصل إلى اتفاق بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية.

دعم تنقيح إطار لتقييم القدرة على تحمل الديون يشمل تحقيق استدامة القدرة على تحمل الديون ويسلم في تحليلاته بالظروف الخاصة بكل بلد

٢٩- بالنظر إلى تزايد احتياجات البلدان الأفريقية والبلدان النامية عموماً لتمويل التنمية، يمكن القول إن ثمة حاجة إلى إعادة النظر في الأطر الحالية لتقييم القدرة على تحمل الديون. ومنذ عقد التسعينيات من القرن الماضي، ورغم إدخال تحسينات مختلفة على أطر وتحليلات القدرة على تحمل الديون، لا يزال الكثيرون يعتبرون الإطار الحالي إطاراً تشوبه، إلى حد مفرط، شوائب عدم التوازن، والنظر إلى الأمور من منظور الماضي، فضلاً عن كونه إطاراً مُقيداً لأنه لا يميز تمييزاً كافياً بين الإنفاق الرأسمالي والإنفاق العام المتكرر^(٨). وفي حالة العديد من البلدان الأفريقية، لا يزال هناك تصادم بين مراكمة الديون الخارجية لتمويل استراتيجيات التنمية الوطنية وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، من جهة، والحفاظ على القدرة على تحمل الديون الخارجية من جهة ثانية.

(٨) UNCTAD, 2004, *Economic Development in Africa: Debt Sustainability: Oasis or Mirage?*

(United Nations publication, Sales No. E.04.II.D.37, New York and Geneva)

٣٠- وثمة مشكلة أخرى تتمثل في التشديد المفرط على مؤشرات الدين العامة مثل نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي أو نسبة الديون إلى الصادرات، بدلاً من التركيز على نسبة خدمة الديون المحلية والخارجية إلى الإيرادات الحكومية. ولأسباب تشمل بصورة رئيسية طفرة السلع الأساسية التي سُجلت في أوائل العقد الأول من هذا القرن، وما حدث مؤخراً من عمليات اكتشاف للموارد في شتى أنحاء أفريقيا، سجلت بلدان أفريقية عديدة معدلات نمو في الصادرات تتألف من رقمين. وقد أدى ذلك إلى انخفاض في نسب الديون إلى الصادرات، ولكن هذا قد لا يعكس على نحو صحيح قدرات هذه البلدان على السداد على المدى الأطول، خصوصاً في الحالات التي لا توفر فيها الموارد التي تستخرجها في الغالب شركات متعددة الجنسيات سوى النزر القليل من الإيرادات الحكومية.

٣١- ثم إن الإطار الحالي لتقييم القدرة على تحمل الديون قد يكون، بصورة أساسية، إطاراً تقيدياً إلى حد مفرط بالنسبة لتلك البلدان المنخفضة الدخل التي تتوفر لديها القدرة على تحمل المزيد من الديون التي يمكن أن تحفز نموها. وقد نشأت مخاوف لدى البلدان الأفريقية المنخفضة الدخل من أن إطار تقييم القدرة على تحمل الديون يمكن أن يجعلها أسيرة وضع يتسم بانخفاض مستوى الديون مقترناً بتدني مستوى النمو أيضاً.

٣٢- وهناك بعض الخيارات المتعلقة بتحسين إطار تقييم القدرة على تحمل الديون للسماح بزيادة محدودة في تمويل الديون بحيث تستطيع البلدان الأفريقية أن تحوز تقدماً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة دون أن تنوء بحمل ديون مفرط. وترد أدناه بضعة من عناصر هذا الإطار المنقح:

(أ) إدخال تعديلات على الإطار فيما يتعلق بالاستثمارات اللازمة لتمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة: إذ ينبغي أن يشتمل الإطار المنقح على نظام رقابة مدمج فيه من أجل رصد أوجه استخدام الديون، لضمان أن يكون الغرض من اقتراض الدول هو تمويل الاستثمارات الإنتاجية وليس تمويل الاستهلاك، إضافةً إلى إسهام هذا الاقتراض في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(ب) زيادة التركيز على حدود سداد قصوى مؤقتة فيما يتعلق بخدمة الديون تستهدف البلدان المنخفضة الدخل التي تعاني من مديونية حرجية: ويمكن تحقيق تحسن كبير من خلال إعادة تركيز تأمين إطار تقييم القدرة على تحمل الديون، في حالة البلدان المنخفضة الدخل، على نسبة مدفوعات خدمة الدين العام إلى الإيرادات الحكومية وتطبيق حدود سداد قصوى فيما يتعلق بمدفوعات خدمة الديون الخاصة بهذه البلدان، مع تخفيض متناسب لمبالغ خدمة الديون المدفوعة إلى جميع الدائنين، بمن فيهم الدائنون التجاريون. ويلزم أن تكون حدود مدفوعات خدمة الديون هذه جزءاً من بنود إجراءات مشتركة ملزمة. وبالنظر إلى حالة عدم التيقن مما إذا كانت مشكلة ما من مشاكل الديون تعكس حالة افتقار مؤقت للسيولة أو حالة تراكم حمل ديون مفرط أكثر دواماً، فإن الحدود القصوى لمدفوعات خدمة الديون يمكن أن تُطبق على أساس مؤقت من دون خفض مجموع مبالغ الدين. وإذا أصبح من الواضح أن بلداً ما يواجه حالة أطول أجلاً تنطوي على حمل ديون مفرط، فسيُلزم عندها خفض مجموع رصيد ديونه.

تعزيز تعميق الأسواق المالية المحلية من أجل زيادة الموارد المحلية واجتذاب مدخرات المغتربين

٣٣- وقد أشار التقرير إلى أن أفريقيا قد أحرزت تقدماً هاماً في تطوير القطاع المالي المحلي وتعميق السوق المالية. ومن الأمور المشجعة أن بعض البلدان تمكنت من إصدار سندات وصكوك أخرى مختلفة أكثر قابلية للتداول وأطول أجلاً. وعلاوةً على ذلك، اعتمدت البلدان الأفريقية سياسات تهدف إلى تطوير أسواق الإقراض فيها، بدعم نشط من مؤسسات مالية دولية رسمية مثل مصرف التنمية الأفريقي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي.

٣٤- ورغم أن هذه الاتجاهات مشجعة، فإن ثمة مجالاً لزيادة تعزيزها. فعلى سبيل المثال، ينبغي زيادة استغلال الإمكانيات التي تنطوي عليها المدخرات التي يولدها قطاع استحقاقات المعاشات التقاعدية وقطاع التأمين. كما أن من شأن تيسير وتخفيض تكلفة القنوات الرسمية للتحويلات المالية أن يتيح اجتذاب المزيد من التحويلات المالية من خلال هذه القنوات. ويُضاف إلى ذلك أن التعميق المالي يتيح أيضاً تعبئة واستخدام مدخرات المغتربين بوسائل منها مثلاً إصدار سندات المغتربين، وودائع المغتربين المقومة بعملات أجنبية، والحصول على قروض مصرفية مجمعة تُستخدم فيها التحويلات المالية كضمانات إضافية.

٣٥- ومن شأن تزايد الديون المحلية كمكون من مكونات تعبئة الموارد المحلية من أجل تمويل التنمية أن يساعد في التقليل من اعتماد أفريقيا على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والمساعدة الإنمائية الرسمية، وهي تدفقات متقلبة، وفي توسيع نطاق الحيز السياسي المتاح لأفريقيا. كما أن هذا يمكن أن يؤدي إلى تعزيز المساءلة السياسية وامتلاك البلدان لزام استراتيجياتها الإنمائية المحلية، ذلك لأن زيادة الاعتماد على المصادر المحلية لتمويل التنمية يمكن أن يؤدي إلى الحد من الأوضاع الهشة المتصلة بالديون الخارجية.

تسخير الإمكانيات التي تنطوي عليها الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تعزيز الأطر السياسية للشراكة بين القطاعين العام والخاص على الصعيدين الوطني والإقليمي مع الحفاظ في الوقت نفسه على القدرة على تحمل الديون

٣٦- ينبغي أن تكون لدى الحكومات أطر قانونية وسياساتية ملائمة من أجل الاستخدام الأمثل للشراكات بين القطاعين العام والخاص لتحقيق تنميتها مع التقليل من المزالق التي ينطوي عليها إخفاق هذه الشراكات. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون للتنظيم وصنع السياسات دور رئيسي في تحديد كيفية التعامل مع هذه الشراكات من حيث الإدارة المستدامة للديون والتنمية الاقتصادية عموماً. وينبغي أن يكون تطوير التنظيم الذي يوجه عملية تقييم الشراكات بين القطاعين العام والخاص على نحو مناسب مصحوباً بمبادئ محددة لإدارة المخاطر وبالنظر في إنشاء صندوق للخصوم العرضية لمعالجة حالات إخفاق هذه الشراكات حينما تستدعي هذه الحالات تدخل الحكومة.

٣٧- ومن أجل إدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص إدارة أفضل، يمكن للبلدان الأفريقية أن تنظر في نموذج إطار تقييم القدرة على تحمل الديون من أجل وضع سيناريوهات لكل حالة بعينها في إطار التحليلات المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون الخارجية والعام. ويتمثل أحد هذه السيناريوهات في إجراء اختبار إجهاد موحد يشبه اختبار صدمة الخصوم العرضية العام. وحيثما تتوفر المعلومات، قد يتطلب الأمر وضع سيناريوهات خاصة ببلدان بعينها لتحديد الخصوم العرضية التي تنشأ عن جملة عوامل منها عمليات المؤسسات المملوكة للدولة، والحكومات على المستوى دون الوطني، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، وجوانب الضعف في القطاع المالي.

٣٨- ومن المهم أيضاً أن تكون الحكومات الأفريقية متنبهة للمخاطر المرتبطة بالخصوم العرضية. وينبغي لمن يتولون إدارة الديون أن يتأكدوا من أن تأثير المخاطر المرتبطة بالخصوم العرضية على الوضع المالي للحكومة، بما في ذلك الوضع العام للسيولة، يؤخذ في الاعتبار أيضاً لدى تصميم استراتيجيات إدارة الديون. ورغم أنه من الواضح أن المفاوضات والترتيبات بين حكومة ما (ولا سيما في حالة المؤسسات المملوكة للدولة) والشركات الخاصة لا بد أن تراعي السرية، فإن المعلومات المتعلقة بالشروط والأحكام المالية العامة ينبغي أن تكون متاحة للعام. وفي حال افتقار الحكومة للسيولة، قد تتحول هذه الخصوم العرضية إلى شاغل عام. وهذا يتطلب أيضاً أن يكون هناك مجال لتعزيز التدقيق البرلماني، حيث يتحمل أعضاء البرلمان المسؤولية عن إقرار الترتيبات المتعلقة بكل حالة على حدة وليس بملف الاقتراض السنوي بأكمله. أما إذا أدى إقرار الاقتراض على أساس كل حالة على حدة إلى تراكم يعوق العمل، فيمكن عندها أن تقتصر ضرورات التدقيق على العقود التي تتجاوز قيمتها حدوداً معينة. ويعد تعزيز القدرة المؤسسية على تقدير ورصد وإدارة الديون، سواء أكانت عامة أم خاصة، أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للبلدان النامية لأن من شأن ذلك أن يساعدها في إدارة مستويات ديونها على نحو أكثر استدامة. ويمكن للأونكتاد أن يساعد البلدان الأفريقية في استحداث سلاسل إحصائية وفي تنمية قدراتها في مجالات الديون المحلية، والديون الخاصة الخارجية، وتركيبية الديون، وإعادة هيكلة الديون السيادية.

تعزيز التعاون الدولي والإقليمي وبناء القدرات المؤسسية لتلبية احتياجات أفريقيا للتمويل

٣٩- يمكن للتكامل الإقليمي أن يؤدي دوراً بالغ الأهمية في تنسيق ودمج الأبعاد التنظيمية والمؤسسية للمبادرات الأوسع لتمويل التنمية في سياق خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وينبغي دعم الاتحاد الأفريقي ومبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في تنشيط الجهود الرامية إلى تعزيز الاستراتيجيات الوطنية والإقليمية، وإنشاء الأطر المؤسسية الضرورية، وتحسين أدوات تعبئة الموارد مثل البورصات الإقليمية، والمرفق الأفريقي لضمان الائتمانات، وبرنامج تطوير البنية التحتية في أفريقيا. وهذا يتطلب قدراً كبيراً من تضافر الجهود السياسية والتجميع الفعال لموارد القارة.

٤٠ - وعبر جميع تدفقات التمويل، لا يزال هناك مجال لتحسين إدارة الديون؛ ومن شأن التنسيق ضمن الاتحاد الأفريقي، مقترناً بنهج يشمل مستويات الحكومة كلها، أن يساعد في تعزيز الاستراتيجيات المتوسطة الأجل لإدارة الديون. ويتسم الترويج لمبادئ الأونكتاد المتعلقة بالإقراض والاقتراض السيادةيين المسؤولين بأهمية كبيرة في هذا الصدد. وينبغي أن تظل أفريقيا تعمل جاهدةً من أجل تعزيز قدرتها على إدارة الديون. وقد نُفذت في السنوات الأخيرة عدة برامج تدريبية تهدف إلى تعزيز القدرة على إدارة الديون، ولكن هذا التعهد الجديد لخيارات التمويل يتطلب توفر مجموعة جديدة من المهارات الموجهة نحو الأسواق المالية الخاصة، وهي مهارات قد لا يكون المسؤولون الحكوميون قد اكتسبوها بعد. وعلى المستوى الدولي، ينبغي مواصلة وتعزيز التعاون في مجالي الضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة. فأفريقيا لا تستطيع وحدها مكافحة هذه التدفقات؛ بل إنها ستستفيد كثيراً من تلقي دعم متعدد الأطراف في بناء قدراتها المؤسسية على التعامل مع هذه التدفقات، ومن الالتزام الدولي بمعالجة هذه المسألة الهامة. ولذلك ينبغي تعزيز قدرات سلطات الإيرادات العامة في مختلف المجالات، ولا سيما فيما يتعلق بالمسائل الضريبية ومراقبة وكبح التدفقات المالية غير المشروعة.

التغلب على مشكلة نقص البيانات وبناء القدرات التحليلية لأغراض رصد الديون وإدارتها

٤١ - لا تزال هناك مشاكل كثيرة تتصل بتوافر البيانات. فبعد اتخاذ العديد من المبادرات، ولا سيما تلك المتصلة بإدارة الديون في البلدان الأفريقية، من المستغرب ألا يكون قد أُتيح للعامة سوى القليل من البيانات المتعلقة بالديون المحلية والإيرادات الحكومية. وبينما تتوفر لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بيانات خاصة بمعظم البلدان، ولا سيما فيما يتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في أفريقيا، وهي بلدان يرصد الصندوق والبنك حالتها رسداً منتظماً، فإن معظم تلك البيانات لا تكون متاحة للعامة بسهولة ويسر. فعلى سبيل المثال، لا تتضمن مؤشرات التنمية العالمية وقواعد البيانات العالمية بشأن تمويل التنمية أي بيانات تتعلق بالديون المحلية، كما تشوبها ثغرات كبيرة فيما يتعلق بالإيرادات الحكومية. ويسهم عدم توافر هذه البيانات في الاضطرار إلى استخدام مؤشرات أقل جدوى في مجال الديون، مثل نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الديون إلى الصادرات. ويتسم تحسين القدرات المؤسسية على جمع وتصنيف وتحليل بيانات الديون بأهمية أساسية في تحسين القدرة على تحمل الديون، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالبلدان النامية. ويشكل نظام إدارة الديون والتحليل المالي الذي استحدثه الأونكتاد دليلاً يبين بوضوح الكيفية التي يمكن بها للتعاون التقني أن يدعم هذه العملية في أفريقيا. وقد تم في إطار هذا النظام استحداث برنامج محوسب مخصص لإدارة الديون والتحليل المالي لتلبية الاحتياجات التشغيلية والإحصائية والتحليلية للمسؤولين عن إدارة الديون. وهذا يمكن أن يساعد البلدان النامية على تحسين نوعية قواعد بياناتها المتعلقة بالديون، ما يسهم في تحسين الشفافية والمساءلة، وتقديم التقارير المتعلقة بالديون وتحليل القدرة على تحمل أعباء الديون.

رابعاً - استنتاجات

٤٢ - من الضروري تعزيز التعاون الدولي والإقليمي من أجل بناء القدرات المؤسسية على تلبية احتياجات أفريقيا لتمويل التنمية والتصدي للتحديات التي تواجهها في مجال إدارة الديون. ويمكن للتكامل الإقليمي أن يؤدي دوراً بالغ الأهمية في تنسيق وإدماج الأبعاد التنظيمية والمؤسسية الرئيسية ضمن المبادرات الأوسع لتمويل التنمية في سياق خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وبالنظر إلى هبوط أسعار السلع الأساسية، وارتفاع مستويات المديونية، وعودة سعر صرف الدولار إلى الارتفاع، وتوقع ارتفاع أسعار الفائدة العالمية، ينبغي عدم تجاهل مخاطر الوقوع في شرك ديون جديد في أفريقيا. ويجب على البلدان الأفريقية أن تظل تسعى جاهدة لتحقيق التوازن بين الهدفين المتعارضين المتمثلين في تمويل الإنفاق على التنمية، وتجنب حدوث أزمات ديون جديدة.