الأمم المتحدة

TD/B/62/4

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
6 July 2015
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية
الدورة الثانية والستون
جنيف، ١٤-٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا: تحرير قدرات تجارة الخدمات في أفريقيا من أجل تحقيق النمو والتنمية

لمحة عامة

موجز تنفيذي

تجد أفريقيا نفسها في مفترق طرق مهم فيما يتعلق بتعريف خطتها المؤدية إلى التحول وصياغتها. وقطاع الخدمات يمكن ويجب أن يشكل جزءاً من هذه العملية، بالنظر إلى الدور الذي يؤديه في اقتصاد أفريقيا. ويبحث *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا ٢٠١٥* بعضاً من المسائل الرئيسية المتصلة بالسياسة العامة التي يقوم عليها قطاع الخدمات في القارة، ويقدم التوجيه في مجال السياسة العامة حول الكيفية التي يمكن أن تساهم بها الخدمات في تحقيق التكامل الإقليمي في أفريقيا وتولد النمو الشامل للجميع وتوفر فرص العمل. ويحلل التقرير الإطارين التنظيمي والمؤسسي لقطاع الخدمات في أفريقيا، والتحرر والنمو على الصعيد الإقليمي، وطريقة تداخل الاتفاقات واللوائح المتعلقة بتجارة الخدمات (مثل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ومنطقة تجارة حرة قارية) مع اللوائح التنظيمية المحلية المتعلقة بالخدمات.

200715 300715 GE.15-11351 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مقدمة

١- ينطوي قطاع الخدمات في أفريقيا على وعود اقتصادية هائلة. فهو يساهم بقرابة النصف في الناتج القاري. وقد برز عدد من البلدان الأفريقية كاقتصادات موجّهة نحو الخدمات. وبالفعل، اتسم نمو الخدمات في أفريقيا بالدينامية، إذ بلغ أكثر من ضعف معدل المتوسط العالمي للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢. وقد ساهم أداء القطاع بالتأكيد في مسار نمو أفريقيا خلال العقد الماضي.

٢- ويمثل اقتصاد الخدمات في أفريقيا مصدراً حيوياً للدخل والعمالة. وفي بعض البلدان، يعمل ما لا يقل عن ثلثي القوة العاملة في الخدمات. وعموماً، ضمّ قطاع الخدمات في أفريقيا ثلث العمالة المنظمة خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢. بل ستتعاظم أهمية الخدمات لو أُخذ القطاع غير المنظم بعين الاعتبار. وزيادة على ذلك، يتوقع أن يتوسع هذا القطاع في ظل النمو المتواصل للطبقة المتوسطة في أفريقيا وبالنظر إلى الاتجاهات السكانية والتحضرية الحالية (إذ من المتوقع أن يتضاعف عدد سكان أفريقيا بحلول عام ٢٠٢٥).

٣- ولا تقل أهمية عن ذلك مساهمة القطاع في تجارة أفريقيا. فقد بلغ مجموع الصادرات والواردات الأفريقية من الخدمات ٢٧١ مليار دولار في عام ٢٠١٢. ورغم أن أفريقيا فاعل هامشي في التجارة العالمية للخدمات، إذ يبلغ نصيبها من الصادرات ٢,٢ في المائة فقط، يمثل قطاع الخدمات مصدراً مهماً لعائدات الصادرات ينبغي استغلاله أكثر إذا أرادت أفريقيا أن يكون لها دور فاعل في تجارة الخدمات على نطاق العالم.

٤- وللخدمات أيضاً دور رئيسي تؤديه في سياق استراتيجية تنمية أفريقيا، سواء أكان قائماً على استغلال قاعدة مواردها الطبيعية[(١)] أم على أنشطة التصنيع والصناعات الخفيفة كثيفة العمالة[(٢)]. وكي ينجح أي من النهجين، سيكون استغلال القدرات الخدماتية لأفريقيا حاسماً في التنمية المستدامة. وبالفعل، يحتاج قطاع الخدمات، باعتباره القطاع المهيمن في اقتصادات أفريقية عديدة، إلى دعم عملية التحول الهيكلي المتسمة بالانتقال من أنشطة متدنية الإنتاجية إلى أخرى مرتفعة الإنتاجية وتراجع نصيب الزراعة في الناتج وفي العمالة وتزايد نصيب الصناعات التحويلية والخدمات الحديثة في الناتج. ويضم قطاع الخدمات قطاعات فرعية ناشئة تتسم بالدينامية بإمكانها توليد النمو والتجارة والعمالة غير أنها لم تستغل بعدُ. وعلى سبيل المثال، يمكن أن

(١) African Development Bank, Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations Development Programme, Economic Commission for Africa, 2013, *African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources* (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris).

(٢) AE Harrison, JY Lin and LC Xu, 2014, Explaining Africa's (dis)advantage, *World Development*, 63(C): 59–77; JY Lin and D Rosenblatt, 2012, Shifting patterns of economic growth and rethinking development, Policy Research Working Paper Series No. 6040 (World Bank).

يستفيد قطاعاً التصنيع والزراعة (بما في ذلك الأعمال التجارية الزراعية والتجارة في الأغذية) في أفريقيا، استفادة كبيرة من قطاعي اللوجستيات والتوزيع. وهكذا، يحتاج واضعو السياسات الأفارقة إلى زيادة التركيز على كيفية الانتقال إلى تقديم خدمات أكثر تطوراً تكون لها قيمة مضافة أكبر وتتيح فرص نقل التكنولوجيا وتطوير الروابط مع قطاعات الاقتصاد الأخرى.

٥- وبعض القطاعات الخدماتية تعتبر دعامة النشاط الاقتصادي ولها تأثير في التنمية الاجتماعية. وعلى وجه الخصوص، تتسم خدمات البنية التحتية - التي تشمل النقل، والاتصالات، والمياه، والطاقة، والخدمات المالية - بأهمية بالغة بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية ويمكن أن تساهم في تدارك النقص في البنية التحتية المادية لأفريقيا وتحقيق النمو الشامل للجميع وتحسين الرعاية الاجتماعية. وتقدم خدمات البنية التحتية وتدعم أيضاً الخدمات الأساسية (أي الكهرباء والغاز والماء الصالح للشرب)، وهو ما سيكون حاسماً في تحقيق أهداف التنمية المستدامة المستقبلية لما بعد عام ٢٠١٥. وأخيراً، ينبغي توافر خدمات البنية التحتية لإنشاء قطاعات خدماتية أخرى، بما في ذلك السياحة والتوزيع (بالجملة والتجزئة)، وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخدمات إسناد العمليات التجارية إلى جهات خارجية. وكي تسهم خدمات البنية التحتية بنجاح في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأفريقيا، يجب أن تُدعم ببيئة تنظيمية ومؤسسية.

٦- وتستفيد القارة بالفعل من بعض الفرص التي يتيحها قطاع الخدمات. وعلى سبيل المثال، طورت بعض الاقتصادات الأفريقية نسبياً قطاعاتها الخدماتية وباتت تقدم الخدمات عبر أفريقيا. والأمثلة المعروفة للخدمات الإقليمية الناشئة تتمثل في قطاعي الخدمات المالية والمصرفية في جزر موريشيوس ونيجيريا، وقطاع النقل الجوي للأفراد والبضائع في إثيوبيا وجنوب أفريقيا، وقطاع الخدمات التعليمية في أوغندا وغانا، وقطاع خدمات الاتصالات في مصر، وقطاع خدمات الموانئ في جيبوتي وكينيا.

٧- غير أن تحديات رئيسية تظل قائمة، لا سيما وأن أفريقيا تسعى إلى الانتقال من النمو القائم على الاستهلاك إلى مصادر نمو أكثر استدامة. وسيتعين على القارة الانتقال من الاعتماد على خدمات الكفاف والخدمات غير القابلة للتداول تجارياً إلى خدمات تولد النمو وقيمة مضافة أكبر. وهكذا تتمثل إحدى المسائل الرئيسية المطروحة في مجال السياسة العامة، في الكيفية التي يمكن أن تترجم بها أفريقيا النمو الذي تقوده الخدمات إلى عمالة مستدامة وقيمة مضافة أكبر من أجل تنميتها. وتكشف أفريقيا عن قدرات هائلة في بعض القطاعات الفرعية الخدماتية التي تساهم في تجارة السلع وتتيح للقارة فرصة الارتباط بسلاسل قيمة عالمية. وبالمثل، استطاعت بعض البلدان تطوير خدماتها خارج حدودها الوطنية وباتت تزوّد بلداناً أفريقية أخرى بهذه الخدمات.

٨- وفي هذا السياق، يتمثل محور هذه اللمحة العامة في عرض العقبات الرئيسية، التنظيمية منها والمتعلقة بالسياسة العامة، التي تعوق تجارة الخدمات في أفريقيا والطريقة التي يمكن أن تساعد

بها الخدمات أفريقيا في الاندماج بفعالية أكبر في الاقتصاد العالمي وتوليد نمو وتنمية مستدامين وأكثر شمولية. ويلخص الجزء التالي بعضاً من النتائج الرئيسية والرسائل البارزة والتوصيات الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة المنبثقة عن *تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا ٢٠١٥*.

أولاً- النتائج الرئيسية

ألف- معدل نمو سريع لقطاع الخدمات في أفريقيا

٩- إن معدل النمو السريع للخدمات في أفريقيا مشابه لما هو عليه في العالم النامي وله قدرة كبيرة جداً على تحفيز النمو العام مستقبلاً. وخلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢، بلغ معدل نمو قطاع الخدمات في أفريقيا ٤,٦ في المائة مقابل ٥,٤ في المائة في العالم النامي. وأسرع القطاعات الخدماتية الفرعية نمواً هي قطاعات النقل والتخزين والاتصالات وهي مهمة بالنسبة إلى التنمية الاقتصادية لأفريقيا. وأفضى توسّع النمو الاقتصادي وتزايد إيرادات الصادرات في العقد الماضي نتيجة انتعاش قطاع السلع بالأساس إلى ظهور هذه الاتجاهات المشجعة. كما زادت التجارة الإقليمية في الخدمات بصورة كبيرة جداً لا سيما في الخطوط الثلاثة الرئيسية المتمثلة في التمويل والاتصالات والبيع بالتجزئة.

١٠- وانتقلت بلدان أفريقية كثيرة من الزراعة إلى الخدمات غير قابلة للتداول تجارياً بالأساس، دون المرور بعملية لتنمية التصنيع تتسم بتحسن كبير في الإنتاجية، وخلق فرص عمل في القطاع الرسمي، وتصدير سلع متطورة، وتطبيق التكنولوجيا على الاقتصاد برمته. ومن الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ إلى الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ شهد ٣٠ بلداً، من أصل ٤٥ بلداً ارتفعت فيها حصة الخدمات في الناتج، تراجعاً في التصنيع. وهذا يوحي بأن أوجه التكامل بين القطاعين ما زالت لم تطور بالكامل في بعض البلدان.

١١- وحُسبت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي المرجح لكل بلد أفريقي، وقُدّرت مساهمة قطاع الخدمات في النمو الحقيقي. وأكّدت هذه العملية أهمية الخدمات التي تؤدي وظيفة المسند للاقتصاد الوطني إبان الصدمات الاقتصادية العالمية. وبالنسبة إلى الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٢، كان قطاع الخدمات أهم محرك للنمو الاقتصادي في ٣٠ بلداً من أصل ٥٤ بلداً أفريقيا، حيث ساهم بأكثر من ٥٠ في المائة من النمو الاقتصادي الحقيقي. ومثل قطاع الخدمات أكثر من ٧٠ في المائة من مجموع النمو الاقتصادي الحقيقي في ١٢ بلداً، سبعة منها يمثل قطاع خدماتها أكثر من ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

١٢- وارتفعت حصة الخدمات في ناتج أفريقيا الحقيقي من ٤٥,٨ في المائة إلى ٤٩ في المائة من الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ إلى الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢. وضمن فئات تخصصات الصادرات، سجلت أعلى حصص الخدمات في الناتج الحقيقي لدى البلدان المصدرة للمصنوعات (أي تونس وليسوتو)

بنسب بلغت ٦١,٧ في المائة، تليها البلدان المصدرة للخدمات، حيث بلغت الحصة ٥٧ في المائة، بينما سُجلت أدنى الحصص في البلدان المصدرة للوقود حيث بلغت ٣٣,٩ في المائة.

باء- تزايد العمالة في قطاع الخدمات في أفريقيا

١٣- سجل قطاع الخدمات نسبة ٣٢,٤ في المائة من إجمالي العمالة في أفريقيا مقابل ٥٦,٥ في المائة في الزراعة و١١ في المائة في الصناعة أثناء الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢[٣]. ومنذ عام ٢٠٠١، ازدادت حصة الخدمات في العمالة على نحو مطّرد بينما استقرت حصتا التصنيع والزراعة. بيد أن البلدان المتجهة نحو الخدمات لا تستمد بالضرورة حصة كبيرة من عمالتها المنظمة من قطاع الخدمات. وفي بعض البلدان التي ساهم فيها قطاع الخدمات بأكثر من ٤٠ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي على مدى الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ (مثل إثيوبيا ورواندا وزامبيا وموزامبيق) سجّل قطاع الخدمات أقل من ٢٠ في المائة من إجمالي العمالة. ويمكن أن يعزى ذلك إلى طبيعة قطاع الخدمات في هذه الاقتصادات وما ينتج عنها من كثافة في اليد العاملة. وكي تزداد مساهمة قطاع الخدمات في العمالة، لا بد من التصدي لمسألة العمل في القطاع غير المنظم الذي يسجل ما بين ٦٠ و٨٠ في المائة من إجمالي العمالة في أفريقيا.

جيم- أفريقيا، فاعل هامشي في الصادرات والواردات العالمية من الخدمات

١٤- في عام ٢٠١٢، بلغت قيمة الصادرات العالمية من الخدمات ٤,٤ آلاف مليار دولار، ساهمت فيها البلدان النامية بمقدار ١,٣ ألف مليار دولار (بالأسعار الجارية). وقُدرت قيمة إجمالي واردات الخدمات بما يعادل ١٧٣ مليار دولار في عام ٢٠١٢ في أفريقيا، بينما قُدّر إجمالي صادرات الخدمات فيها بما يعادل ٩٨ مليار دولار[٤]. وفي عام ٢٠١٢، لم تساهم أفريقيا إلا بنسبة ٢,٢ في المائة من إجمالي صادرات الخدمات على نطاق العالم مقابل ٣,٦ في المائة للبلدان الأمريكية النامية و٢٤,٣ في المائة للبلدان الآسيوية النامية. وسجلت القارة ٤ في المائة من إجمالي الواردات العالمية من الخدمات مقابل ٢,٥ في المائة للبلدان الأمريكية النامية و٢٧,٩ في المائة للبلدان الآسيوية النامية. ولا تعد أفريقيا سوى ١١ بلداً مصدراً صافياً للخدمات باستمرار منذ عام ٢٠٠٥، علماً أن تسعة من هذه البلدان تعتمد على صادرات خدمات السفر (لا سيما السياحة). وما زالت أفريقيا تساهم بحصة صغيرة من التجارة العالمية للخدمات بسبب نقص

(٣) International Labour Organization, 2014, Global employment trends database, available at http://www.ilo.org/empelm/units/employment-trends/lang--en/index.htm (accessed 24 February 2015).

(٤) قاعدة البيانات الإحصائية الإلكترونية التابعة للأونكتاد، متاحة على الرابط الإلكتروني http://unctadstat/EN/Index.html (يمكن الدخول إليها منذ شباط/فبراير ٢٠١٥).

الدعم الاستراتيجي المقدم إلى القطاع، ومن ثم ضرورة أن تنشئ القارة وتوسع أنشطة تجارة الخدمات التي يمكن أن تولد قيمة مضافة أكبر.

دال- ضرورة تحسين التنسيق لتحرير قدرات الخدمات المالية في أفريقيا

١٥- شهد هيكل ملكية المصارف الأفريقية منذ تسعينات القرن الماضي تحولاً جذرياً. فقد تضاعفت تقريباً ملكية المصارف الأجنبية في أفريقيا منذ عام ١٩٩٥، إذ زاد عددها من ١٢٠ إلى ٢٢٧ مصرفاً في عام ٢٠٠٩. وبلغت حصة أصول المصارف الأجنبية من إجمالي الأصول المصرفية في أفريقيا ٥٨ في المائة في عام ٢٠٠٩، وفي المقابل بلغت هذه الحصة ٣٨ في المائة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومنذ الأزمة المالية العالمية اتجهت بلدان أفريقيا نحو زيادة النشاط العابر للحدود والاندماج المصرفي.

١٦- وبالنظر إلى زيادة انتشار الأنشطة المصرفية العابرة للحدود، ستحتاج البلدان التي تضم أكبر المصارف العابرة للحدود في أفريقيا إلى بحث مسألة إنشاء هيئات رقابية مختصة في المصارف وتعزيز الممارسات الوطنية والإقليمية في مجال مراقبة الأنشطة العابرة للحدود. وسيتطلب ذلك تحسين التنسيق بين المصارف المركزية وأطر التسوية وتدعيم ترتيبات تقاسم الأعباء. وفي البلدان والمصارف التي تحدد فيها مخاطر شاملة عابرة للحدود، قد يستدعي الأمر أيضاً زيادة التنسيق والرصد على الصعيد الأفريقي بواسطة الفريق الاستشاري الإقليمي المعني بأفريقيا جنوب الصحراء والتابع لهيئة التثبيت المالي وجماعة مراقبي المصارف الأفارقة.

١٧- وفي حين بدأت معظم البلدان الأفريقية تحرير القطاع المالي في سياق برامج التكيف الهيكلي خلال الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، يجري تحرير الخدمات المالية حالياً في سياق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وبالفعل، تمثل الخدمات المالية ثالث أكثر قطاعات الخدمات التزاماً بجداول الاتفاق العام الأفريقية بعد السياحة وخدمات الأعمال التجارية. وقطع ما مجموعه ٢٠ دولة أفريقية عضواً التزامات مهمة تخص الخدمات المالية. وترتبط معظم القيود في أفريقيا بمتطلبات الإذن والترخيص إلى جانب قيود مفروضة على شكل استثمار المصارف الأجنبية أو مقداره أو مراقبته في الأسلوب ٣ والأسلوب ٤. ويمثل هذان الأسلوبان مسلكين لقرارات الاستثمار والعمالة المتعلقة بالنشاط المصرفي الأجنبي في سوق معينة ويمكن أن تؤثر في قرار مصرف أجنبي يسعى إلى إرساء حضور محلي في الخارج. لذا يشكل هذان الأسلوبان عنصرين حاسمين يعكسان أيضاً مستوى القيود التي تواجهها المصارف الأجنبية في أفريقيا، وقد أثرا في المشهد المصرفي الدولي المتكون في القارة حالياً.

هاء- البلدان الأفريقية وضرورة استكشاف سلاسل قيمة عالمية وإقليمية ممكنة في السلع والخدمات

١٨- تساهم الخدمات أيضاً في عمليات إنتاج وبيع كثيرة. ويوجد ترابط كبير في المدخلات والنواتج بين التصنيع والخدمات. ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال، يوفر قطاع الخدمات ٣١,٤ في المائة من مجموع المدخلات الوسيطة المنتجة محلياً التي تُستخدم في التصنيع، في حين يوفر قطاع التصنيع ١٨,٦ في المائة من مجموع العناصر المنتجة محلياً التي تُستخدم كمدخلات وسيطة في الخدمات. ويوجد مجال كبير لتكون البلدان الأفريقية جهات موفرة للخدمات قادرة على المنافسة وجديرة بالثقة في سلاسل قيمة التصنيع. ويمكن أن تتيح سلاسل القيمة العالمية فرصاً جديدة مهمة للتحول الهيكلي في أفريقيا. ويتمثل قرابة ٦٠ في المائة من التجارة العالمية في تجارة سلع وخدمات وسيطة تدمج في مراحل مختلفة من عملية إنتاج السلع والخدمات المعدة للاستهلاك النهائي[٥].

ثانياً- الرسائل والتوصيات الرئيسية

١٩- يمكن تلخيص تحليل السياسات ومناقشتها الواردين في هذا العرض العام في ست رسائل رئيسية. وأول هذه الرسائل أن قطاع الخدمات قادر على أن يصبح عاملاً مهماً من عوامل النمو الاقتصادي المستدام والتحول الهيكلي في أفريقيا. بيد أن ذلك سيستدعي مواءمة السياسات من أجل بناء التكامل بين قطاع الخدمات وقطاعات الاقتصاد الأخرى وخاصة منها التصنيع. ويرجح أن تكون لعدة خدمات آثار تبعية إيجابية على قطاعات أخرى في الاقتصاد (مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والمالية، والبنية التحتية، وكذلك التوزيع واللوجستيات). ويجب أن تبذل أفريقيا جهوداً أكبر لربط هذه الخدمات والصناعات، وذلك بإعطاء الأولوية للخدمات المهمة بالنسبة إلى سلسلة قيمة تتسم بأهمية استراتيجية لبلد معين. (على سبيل المثال، حققت بوتسوانا أرباحاً أكبر من صناعة الألماس فيها منذ أن عززت الروابط في مراحل الإنتاج النهائية مع أنشطة القطع والصقل؛ وبالمثل أقامت صناعة النفط النيجيرية بعض الروابط القوية في مراحل الإنتاج الابتدائية مع خدمات البحث والتصميم والبناء). ويقتضي ذلك، كشرط مسبق، اتخاذ الحكومات الأفريقية إجراءات نشطة تتضمن تدابير ترمي إلى دعم دوائر الأعمال في قطاع الخدمات وإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص.

٢٠- وثانياً، يبقى تقديم الخدمات دون المستوى الأمثل ويقترن بتكلفة باهظة. ولا تزال هناك نقائص تنظيمية وسياساتية متنوعة تفسر أوجه انعدام الكفاءة هذه وتعرقل استفادة أفريقيا بالكامل

(٥) الأونكتاد، ٢٠١٣، *تقرير الاستثمار العالمي لعام ٢٠١٣ - سلاسل القيمة العالمية: الاستثمار والتجارة من أجل التنمية* (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.13.II.D.5، نيويورك وجنيف).

من قدرات قطاع الخدمات فيها. وكي تسخر أفريقيا بصورة أفضل إمكانات اقتصاد الخدمات فيها، لا بد من أن يستهدف تنظيم خدمات البنية التحتية وسياساتها على نحو أفضل أوجه قصور السوق القائمة، بما يشمل القضايا المتصلة بتيسر الوصول والنوعية ومقبولية التكلفة والمنافسة. وبالفعل، فبالنظر إلى تأثير خدمات البنية التحتية القوي على هيكل تكلفة الكثير من صادرات أفريقيا، بما فيها السلع الأساسية والمصنوعات، سوف يعزز تحسين تلك الخدمات، نوعاً وكماً، قدرة القارة على المنافسة. وهذا الأمر من الأهمية بمكان إذا أرادت القارة تحقيق التحول الهيكلي.

٢١- وثالثاً، يتعين دعم الصلة بين رأس المال البشري والخدمات ذات القيمة المضافة العالية (أي توافر واضعي برمجيات جيدين وخبراء ماليين مدربين تدريباً حسناً، إلخ) دعماً أفضل كي يتسنى لأفريقيا الاستفادة من التبادل التجاري داخل القارة، الذي يتسم بتركيبة أكثر تطوراً من تركيبة صادرات سلعها الأساسية إلى باقي بلدان العالم وتحتوي مكوناً خدمياً أكثر كثافة. ويقتضي ذلك تدخلاً أقوى من جانب الدولة لتطوير نظم التدريب التقني ودعم التعليم العالي. ومن دون هذا الدعم الحكومي، سيكون من الصعب على معظم البلدان الأفريقية اغتنام فرص "التجارة كثيفة المعارف" واندماجها كبلدان مزودة بالخدمات في سلاسل قيمة أعلى على الصعيدين العالمي والإقليمي في مجال السلع والخدمات.

٢٢- وتتعلق الرسالة الرابعة بالتحديات التنظيمية والفرص المقترنة بتحرير تجارة الخدمات. ورغم أن البلدان الأفريقية بذلت جهوداً في سبيل تنظيم تجارة الخدمات على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي، لا يزال هناك انفصام في السياسة العامة بين هذه المستويات الثلاثة، وهو ما يحول دون اغتنام أفريقيا فرص الاستفادة من زيادة تجارة الخدمات. ولا بد لصناع السياسات والمفاوضين على هذه المستويات الثلاثة أن يتعاونوا ويعملوا على ردم هذه الهوة، بحيث يتسنى لأفريقيا أن تسخر بصورة أفضل مكاسب نمو تجارة الخدمات وزيادة الاندماج في السوق.

٢٣- وتركز الرسالة الخامسة على دور الخدمات الممكن في تعزيز جهود وعمليات التكامل الإقليمي القائمة. ولا بد أن تدمج المفاوضات المتعلقة بمنطقة التجارة الحرة القارية موضوع تجارة الخدمات من أجل تدعيم الفوائد المتوقعة من زيادة التجارة داخل أفريقيا. ولن يكون أثر منطقة تجارة حرة قارية ذا أهمية بالنسبة إلى أفريقيا إلا إذا اقترن انفتاح تجارة السلع بانفتاح الخدمات.

٢٤- وأخيراً، تشير دراسات حديثة إلى أن القطاع غير المنظم يمثل من ٥٠ إلى ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا. وهو يحول دون تنظيم المشاريع وتحرير قدرات تجارة الخدمات في القارة. ويلزم اتخاذ تدابير محددة لدعم تنظيم مقدمي الخدمات غير المنظمين بغية تدعيم إنتاجيتهم. ويمكن تحقيق ذلك بسبل منها مثلاً تحديث سلاسل القيمة في قطاعي النقل واللوجستيات عن طريق تعزيز الكفاءة والإنصاف في النظام الضريبي والحد من الفساد وخفض الأعباء التنظيمية وتقديم خدمات دعم المشاريع الصغيرة وتحسين وصول الشركات الصغيرة إلى القروض وتعزيز امتثال الأطر التنظيمية بهدف تحسين كفاءة المؤسسات العامة ومساءلتها.

٢٥- وإضافة إلى هذه الرسائل الرئيسية، يتضمن التقرير توصيات محددة في مجال السياسة العامة بشأن كيفية تسخير قدرات تجارة الخدمات في أفريقيا وما يقترن بها من فوائد من حيث التنمية والعمالة والنمو تسخيراً أفضل. وتناقَش أدناه التوصيات الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة.

٢٦- ولقد اتضح، من عملية المسح غير المستوفى لسياسات تجارة الخدمات المتبعة في أفريقيا على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي، وجود انفصام بين هذه المستويات الثلاثة يتعين تداركه كي يتسنى لأفريقيا تسخير فوائد نمو تجارة الخدمات.

٢٧- وتتوخى التوصيات التالية المتعلقة بالسياسة العامة سد هذه الثغرة بطريقة عملية:

(أ) استخدام المشاورات بين الجهات المعنية المتعددة في العمليات المتعلقة بالسياسة العامة على جميع المستويات

٢٨- قطعت البلدان الأفريقية أشواطاً على درب تنظيم تجارة الخدمات على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي. ومع ذلك، لا يزال هناك انفصام بين هذه المستويات الثلاثة، ما يحول دون اغتنام أفريقيا فرص الاستفادة من نمو تجارة الخدمات. ولا بد لصناع السياسات والمفاوضين على هذه المستويات الثلاثة من ربط الصلات والعمل على ردم هذه الهوة بحيث يتسنى لأفريقيا أن تسخر بصورة أفضل مكاسب نمو تجارة الخدمات والاندماج في السوق.

٢٩- وسوف تستدعي الجهود الرامية إلى تنسيق السياسات العامة على مختلف المستويات إرادة سياسية وموارد ضخمة وبرنامجاً للتوعية والدعوة. وللدول الأفريقية الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية عدد من الأدوات المتاحة (مثل المشاورات بين الجهات المعنية المتعددة وأفرقة التنسيق والفرق العاملة الوزارية والبرلمانية والمجموعات المتخصصة والدراسات الاستقصائية) لإرشاد هذه العمليات المتصلة بالسياسة العامة ودعمها. ويتعين بدء هذه العملية في مرحلة مبكرة أي في مرحلة تصميم السياسات على نحو يُدمج نهج الجهات المعنية المتعددة ومشاوراتها.

(ب) زيادة الجهود الرامية إلى تنفيذ قرارات الاتحاد الأفريقي المتعلقة بالتجارة وتفعيل مؤسساته ذات الصلة

٣٠- يجب مضاعفة الجهود الوطنية والإقليمية الرامية إلى تجسيد قرارات الاتحاد الأفريقي، إذ تفيد الأدلة الموجودة على أرض الواقع بأن جزءاً من الانفصام بين السياسات والحقائق يعزى إلى عدم تفعيل تجارة الخدمات ودمجها في أدوات السياسة العامة الموجودة، بما فيها الرصد والتقييم. وتشير عملية مسح سياسات الخدمات على الصعيد الوطني إلى ضعف في صياغة استراتيجية تنمية الخدمات على المستوى الوطني وعلى مستوى الجماعات الاقتصادية الإقليمية، وهو ما قد يعرقل أي جهود قارية من أجل وضع استراتيجية أفريقية خاصة بالخدمات. وبالتوازي مع ذلك، يتعين تزويد المؤسسات القائمة، مثل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالتجارة الأفريقية، بما يكفي

من الموارد والاستقلال الذاتي لتنفيذ برنامج لتجارة الخدمات يتسم بالاتساق والتناسق على المستويات الثلاثة للسياسة العامة.

(ج) دمج تجارة الخدمات في أي استراتيجية بشأن المفاوضات المتعلقة بإنشاء منطقة قارية للتجارة الحرة

٣١- يقتضي تدعيم الفوائد المتوقعة من نمو التجارة داخل أفريقيا دمج موضوع تجارة الخدمات في المفاوضات المتعلقة بإنشاء منطقة قارية للتجارة الحرة. ولن يكون لمنطقة التجارة الحرة القارية أثر فعلي بالنسبة إلى أفريقيا إلا إذا اقترن تحرير تجارة السلع بانفتاح في الخدمات، لا سيما أن خدمات كثيرة تشكل عوامل حاسمة في تنمية التجارة وتستطيع إقامة روابط خلفية وأمامية مهمة في اقتصاد الخدمات تفضي إلى فرص من حيث العمالة والنمو.

٣٢- ومن التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة ما يتصل أيضاً بالقطاع المالي، وذلك لما شهده هذا القطاع الخدمي الفرعي من تحول سريع في الأعوام الأخيرة. وإذ يزداد اندماج أفريقيا في الأسواق المالية العالمية عن طريق المصارف الأجنبية، يتعين على صناع السياسات والمنظمين الأفارقة تجنب عدد من المطبات المحتملة والتفكير فيها عند بحث فرص تسخير زيادة تدفقات رأس المال من أجل تحسين القدرة الإنتاجية والتنويع الاقتصادي في إطار خطة مؤدية إلى التحول في القارة. ويجب على صناع السياسات الأفارقة تحسين التنظيم التحوطي للقطاع.

(د) التصدي للعقبات الهيكلية التي تعوق التمويل

٣٣- يقتضي جني فوائد قطاع خدمات مالية مزدهر وفعال أن تتصدى أفريقيا للعقبات الهيكلية الحاسمة التي تعرقل تنمية القطاع المالي ونموه وشموليته. وتشمل هذه العقبات تدني البنية التحتية والاحتكارات وسوء تنظيم القطاع. ولا تزال دول أفريقية أعضاء كثيرة في حاجة إلى اعتماد سياسات تدعم زيادة المنافسة المحلية وتتصدى لتركز السوق المالية. وزيادة تنويع القطاع المالي والمنافسة بواسطة تحسين التنظيم يمكن أن تحد أيضاً من أثر الصدمات الخارجية. ويمكن أن تشمل التدابير الرامية إلى مساعدة المصارف على تخطي العقبات التنظيمية التي تعرقل الوصول إلى التمويل إتاحة المزيد من المساعدات الحكومية إلكترونياً وتوفير بطاقة تعريف رسمية لتيسير تحقق المصارف من هوية المستهلكين الممكنين، ومن ثم تسهيل وصول غير المتعاملين مع المصارف إلى الخدمات المالية.

٣٤- وفي سياق التصدي لمشكلة النقص المزمن في الخدمات المالية في المناطق الريفية، يمكن أن يكون للتنظيم دور أساسي أيضاً في التصدي لعدم تكافؤ فرص الحصول على المعلومات المتعلقة بالأسواق المالية، والأخطار المعنوية، علاوة على دعم جهود الحكومة في سبيل تحسين شمولية القطاع المالي وسلامته واستقراره. ومن بين مجالات الإصلاح الممكن الرئيسية تحسين نظم حقوق

الملكية، واستخدام شبكات موسّعة من الفروع الريفية للمصارف الحكومية والإنمائية من أجل زيادة الوصول بسرعة وبتكلفة منخفضة نسبياً إلى الخدمات المالية الريفية؛ ووضع أطر تنظيمية تولّد الثقة في دور المؤسسات المالية غير المصرفية في تعبئة الادخار الريفي وتكون بمثابة قنوات للدفع والتحويلات في الأرياف؛ وتنويع المنتجات والخدمات المالية المعروضة في القطاع المصرفي، وإضفاء طابع إقليمي على الأسواق المالية بواسطة مواءمة القوانين والتسجيل في أسواق مالية مختلفة على الصعيد الإقليمي.

(هـ) مواءمة الأطر التنظيمية الإقليمية والمتعددة الأطراف للخدمات المالية

٣٥- يمكن لأفريقيا أن تستفيد أيضاً من تحسين التنظيم بضمان زيادة الاتساق بين الأطر الإقليمية والمتعددة الأطراف الموجودة بالفعل لتنظيم الخدمات المالية. وعلى سبيل المثال، يبدو أن التنظيم التحوطي لا يحظى باهتمام كاف في الكثير من جداول التزامات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات على الصعيد الأفريقي؛ وهذا مجال يفترض أن تكون فيه البلدان الأفريقية الراغبة في تنظيم دخول المصارف الأجنبية قادرة على ممارسة صلاحياتها بحرية على أساس تنظيمها التحوطي. وإضافة إلى ذلك، يتعين على البلدان التي لم تحرر بعدُ قطاع خدماتها المالية أن تتأكد من استخدام أوجه المرونة المتوافرة في النظام بتحديد استثناءات تحوطية من قبيل الاستثناءات من شرط الدولة الأكثر رعاية. وسيقتضي تحديد هذه الاستثناءات مزيداً من التنسيق بين صناع السياسات التجارية والمصارف المركزية إلى جانب سلطات القطاع المالي والجهات الفاعلة الأخرى.

٣٦- وعلاوة على ذلك، سيتعين بذل المزيد من الجهود في سبيل تكييف القطاع مع الضوابط الإقليمية الموجودة، مثل البروتوكولات المتعلقة بجوانب من تكامل القطاع المالي و/أو الاستثمار، كتلك الموجودة على صعيد اتحاد المغرب العربي وجماعة شرق أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. وإذ تحرز القارة مزيداً من التقدم في مجال التكامل الإقليمي، سيتعين هنا أيضاً تحديد استثناءات لتوفير مقومات الاندماج المالي وظهور قطاع مصرفي إقليمي.

٣٧- وللانفصام المذكور آنفاً أثر سلبي لا سيما فيما يتصل بالمسائل التنظيمية، كما أنه عامل مثبط لتعميق التجارة الإقليمية. وعلى سبيل المثال، توجد في بعض البلدان (في جماعة اقتصادية إقليمية مثلاً) أطر لتنظيم الخدمات المالية مخالفة لبروتوكولات الخدمات المالية والاستثمار الإقليمية التي يفترض أن تلزم الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية الإقليمية المعنية. ويجب أن تكون الاستراتيجية أو الخطة الوطنية المتضمنة للخدمات المالية متلائمة مع الخطط الإقليمية، بحكم عضوية البلد في الجماعة الاقتصادية الإقليمية، ومتماشية أيضاً مع القضايا العالمية. وإضافة إلى ذلك، يجب أن تعرف هذه الاستراتيجيات الخدمات بوضوح وفقاً لأساليب الاتفاق العام الأربعة وأن تحدد أيضاً الخدمات المدمجة والمشمولة كسبيل إلى تشخيص قطاعات الخدمات التي تتعامل معها أو تخطط لها وفهم تلك القطاعات على نحو سليم.

خاتمة

٣٨- إن تشجيع المعالجة المتكاملة للتجارة والاستثمار والتمويل والتكنولوجيا من أجل تنمية شاملة ومستدامة يمكن أن يكون موضوعاً فرعياً رئيسياً من مواضيع الدورة الرابعة عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد الرابع عشر). ويشكل تدعيم المساهمة في نمو الخدمات وتجارتها وتنميتها في أفريقيا أحد السبل الرئيسية التي يمكن بها للأونكتاد الرابع عشر أن يبدأ في تحقيق هذا الهدف ويدعم عمليات التكامل الإقليمي في أفريقيا، وذلك في انتظار إنشاء منطقة تجارة حرة قارية. وقد التزم الاتحاد الأفريقي بإنشاء منطقة تجارة حرة قارية تضم التجارة الحرة في السلع والخدمات بحلول عام ٢٠١٧. ويرحب هذا التقرير بهذا الالتزام لكنه يلاحظ أن البلدان الأفريقية لم تجن بالكامل فوائد تجارة الخدمات التي يتيحها الاتفاق العام واتفاقات الاستثمار الثنائية. وعلاوة على ذلك، يشدد التقرير على ضرورة أن تتصدى الحكومات للانفصام الكبير بين السياسات العامة الوطنية والإقليمية والعالمية، الذي يشكل ثغرة يتعين سدها كي يتسنى لأفريقيا تسخير فوائد نمو تجارة الخدمات. وأخيراً، يؤكد التقرير أن باستطاعة قطاع الخدمات أن يصبح محركاً مهماً للنمو الاقتصادي المستدام والتحول الهيكلي في أفريقيا، إذا نُسّقت الأطر والسياسات التنظيمية الفعالة من أجل بناء أوجه تكامل بين قطاع الخدمات وقطاعات الاقتصاد الأخرى، لا سيما التصنيع.