



اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

لجنة خبراء مؤتمر وزراء المالية والتخطيط

والتنمية الاقتصادية الأفريقيين

الاجتماع السابع والثلاثون

أديس أبابا ١١ و ١٢ أيار/مايو ٢٠١٨

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

عرض بشأن موضوع الدورة الحادية والخمسين للجنة

منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية والحيز المالي من أجل إيجاد
الوظائف والتنوع الاقتصادي

الرسائل الرئيسية

- تشكل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أداة للدفع قدما بالتصنيع والتنوع الاقتصادي والتنمية في أفريقيا. فهي ستساعد على تعزيز ذلك النوع من التجارة الذي يفضي إلى النمو المستدام، ويوفر فرص العمالة للشباب في أفريقيا، ويوجد فرصا لازدهار الأعمال التجارية وأصحاب المشاريع الحرة في أفريقيا.
- والحق أنه لن يكون لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية سوى تأثير ضئيل على الإيرادات الجمركية، بيد أنها سوف تساعد على إعادة هيكلة الاقتصادات الأفريقية لكي تتمكن من استحداث قاعدة مالية أكثر استدامة. ويعود السبب في ذلك إلى أن منطقة التجارة الحرة ستساعد على توجيه التجارة الأفريقية بعيدا عن الصادرات الاستخراجية وتحويلها إلى تجارة تتسم بقدر أكبر من الاستدامة والشمول، ومن ثم أقل تأثراً بتقلبات أسعار السلع الأساسية. وفي هذا العصر الذي تتناقص فيه إمكانية التعويل على الإيرادات المتأتية من المعونة، وتزايد

فيه أهمية تعبئة الموارد الوطنية، توفر منطقة التجارة مسارا يفضي إلى تحصيل إيرادات حكومية أكثر استدامة.

- فالبلدان الأفريقية تتسم بانخفاض نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تقل هذه النسبة في كثير منها عن ١٥ في المائة، وهو المستوى الذي يُعتبر العتبة الدنيا للإدارة الفعالة لشؤون الدولة. وثمة سبل لتحسين تعبئة الموارد منها تعزيز الإدارة الضريبية، وسد الثغرات الضريبية، وتحسين كفاءة الإنفاق العام والاستفادة من التمويل الخاص. ومن شأن اتباع هذه السبل أن يساعد الحصول على الموارد اللازمة لدعم منطقة التجارة الحرة والمشاريع الأخرى الهادفة إلى المساهمة في تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.
- ولتحقيق الاستفادة الكاملة من الفرص التي تتيحها منطقة التجارة الحرة، يوصى بأن تقوم كل دولة طرف بوضع استراتيجية خاصة بمنطقة التجارة الحرة تكون وظيفتها تكميل السياسة التجارية الأوسع نطاقا لكل دولة طرف وتحديد الفرص التجارية الرئيسية والعراقيل القائمة والخطوات المطلوب من تلك الدولة الطرف القيام بها للاستفادة بصورة كاملة من السوق الأفريقية. وينبغي أن تتماشى هذه الاستراتيجيات مع خطة عمل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية الصادرة عن الاتحاد الأفريقي.

أولاً - مقدمة

١- تتيح منطقة التجارة الحرة فرصة للاستفادة من التجارة لأغراض إحداث التحول الهيكلي وتحقيق النمو الاقتصادي وتوفير فرص العمل. ويرجع ذلك إلى أن التجارة بين البلدان الأفريقية، التي يُتوخى تعزيزها من خلال منطقة التجارة الحرة، تؤثر تأثيراً قوياً على التنمية. فحصة المنتجات الزراعية المصنعة ذات القيمة المضافة كنسبة من مجمل التجارة بين البلدان الأفريقية أكبر بكثير مما تشكله هذه المنتجات كنسبة من الصادرات الأفريقية إلى مناطق العالم الأخرى، التي تشكل المنتجات الاستخراجية مثل زيوت النفط والمعادن نسبة ٧٥ في المائة منها. كما أن إنتاج المواد المتداولة فيما بين البلدان الأفريقية يتسم بكثافة الأيدي العاملة، مما يساعد على إيجاد فرص العمل للأعداد الكبيرة من السكان الشباب، ويساعد البلدان على الحد من التأثير بتقلبات أسعار السلع الأساسية العالمية، بما يمكنها من حفز النمو الاقتصادي المستدام بصورة أفضل.

٢- ورغم أن إنشاء منطقة التجارة الحرة قد يعني، في الأجل القصير، التأقلم مع خفض التعريفات الجمركية بالنسبة لواردات التجارة بين البلدان الأفريقية. إلا أنه سيوفر في الأجلين المتوسط والبعيد، سبيلاً يفضي إلى الاستدامة المالية. والسبب في ذلك هو أن منطقة التجارة الحرة، بحفزها النمو الاقتصادي سوف تساعد في توليد النشاط الاقتصادي في الميادين الأخرى

المدرة للدخل. وعلاوة على ذلك، فإن النمو الاقتصادي الذي سيتولد عن منطقة التجارة الحرة هو من النوع الذي سيفتح الباب أمام التنوع الاقتصادي بدلا من الاعتماد على الإيرادات الضريبية المتأتية من صادرات السلع الأساسية، وهي صادرات تتسم أسعارها بالتقلب النسبي. ونظرا لأن التنوع يفضي إلى التحول الهيكلي، فإن أهمية ضرائب التجارة كمصدر من مصادر الدخل ستتخفف. غير أنه حتى على المدى القصير، لا تمثل الإيرادات المتحصلة حالياً من التعريفات الجمركية المفروضة على التجارة بين البلدان الأفريقية سوى نسبة ضئيلة من مجموع ضرائب التجارة في أفريقيا، ويمكن تعويضها جزئيا من خلال الضرائب الأخرى، مثل ضريبة القيمة المضافة، التي تميل إلى أن تكون أكثر كفاءة عندما تفرض على الواردات.

٣- وتنقسم هذه الورقة التحليلية إلى قسمين: يتناول الأول منها بالتفصيل الحجج الاقتصادية والإيمائية الداعمة لمنطقة التجارة الحرة للتعجيل بالمصادقة على الصكوك القانونية ذات الصلة بها. أما القسم الثاني فيركز على منطقة التجارة الحرة بوصفها سبيلا إلى الاستدامة المالية؛ وعلى التدابير الداعمة التي يمكن استخدامها لتعزيز الحيز المالي للبلدان الأفريقية وتحقيق استقلالها المالي.

ثانياً – المبررات الاقتصادية والإيمائية لمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية

ألف – إتاحة الفرص أمام الشركات الأفريقية

- ٤- منطقة التجارة الحرة هي أداة يمكن أن تستخدمها البلدان الأفريقية لتهيئة الفرص للأعمال التجارية الأفريقية، الأمر الذي يؤدي لدفع عجلة التصنيع والتنوع الاقتصادي والتنمية.
- ٥- فأفريقيا، التي يبلغ عدد سكانها ١,٢ بليون نسمة، تماثل الهند تقريباً، التي عدد سكانها ١,٣ بلايين نسمة من حيث حجم الاقتصاد وبنيتها (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٧). حيث يصل الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا إلى ٢,٥ تريليون دولار، في حين يبلغ الناتج المحلي الإجمالي للهند ٢,٦ تريليون (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٧). إلا أن الهند، على عكس أفريقيا، تشكل سوقاً موحدة – هي سابع أكبر أسواق العالم – مما مكنها من تطوير وفورات حجم أدت إلى إنشاء شركات لديها تمثل أكبر الشركات في العالم وأفضلها من حيث القدرة التنافسية.

الجدول ١

متوسط التعريفات الجمركية المفروضة على المصدرين داخل المناطق (بالنسبة المئوية)

المنطقة	متوسط التعريفات الجمركية على التجارة داخل المنطقة
أفريقيا	٦,٩
غرب آسيا	١,٦
شرق، وجنوب وسط وجنوب شرق آسيا	٤,٨
المحيط الهادئ	١,٢
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٦,٢
أمريكا الشمالية	٤,٧
أوروبا	٢,٥

المصدر: الفريق المرجعي للمعدل المرجح للتعريفات الجمركية استنادا إلى قاعدة بيانات خريطة الوصول إلى الأسواق لعام ٢٠١٣.

٦- وعلى عكس الهند، فإن السوق الأفريقية مجزأة بين ٥٤ بلدا و١٠٧ من الحدود البرية المتفرقة (الشكل ١) وتتكد الأعمال التجارية تعريفات جمركية تبلغ في المتوسط ٦,٩ في المائة عندما تمارس التجارة عبر الحدود، كما تواجه حواجز غير جمركية، مثل الاشتراطات المفرطة فيما يخص الوثائق، وحالات التأخير عند نقاط الجمارك، التي قد يرى البعض أنها أكثر إرهاقا (الجدول ١). وعليه فإن منطقة التجارة الحرة ستساعد على دمج الأسواق الأفريقية في سوق موحدة، مما يسهل مهمة الأعمال التجارية في تحقيق المزيد من وفورات الحجم والنطاق، ويعزز تطوير سلاسل القيمة الإقليمية، ويخفض تكاليف عبور الحدود بالنسبة للشركات، والأعمال التجارية والمستهلكين.

الشكل ١:

أوجه التشابه والاختلاف على الصعيد الاقتصادي: بين الهند وأفريقيا في عام ٢٠١٨



أفريقيا	الهند
السكان	
١,٢ بليون نسمة	١,٣ بلايين نسمة
الناتج المحلي الإجمالي	
٢,٥ تريليون	٢,٦ تريليون
إيرادات الضرائب كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي	
٢٠,٠ في المائة	٢٠,٤ في المائة
الحدود البرية المتفردة الداخلية	
١٠٧	٠



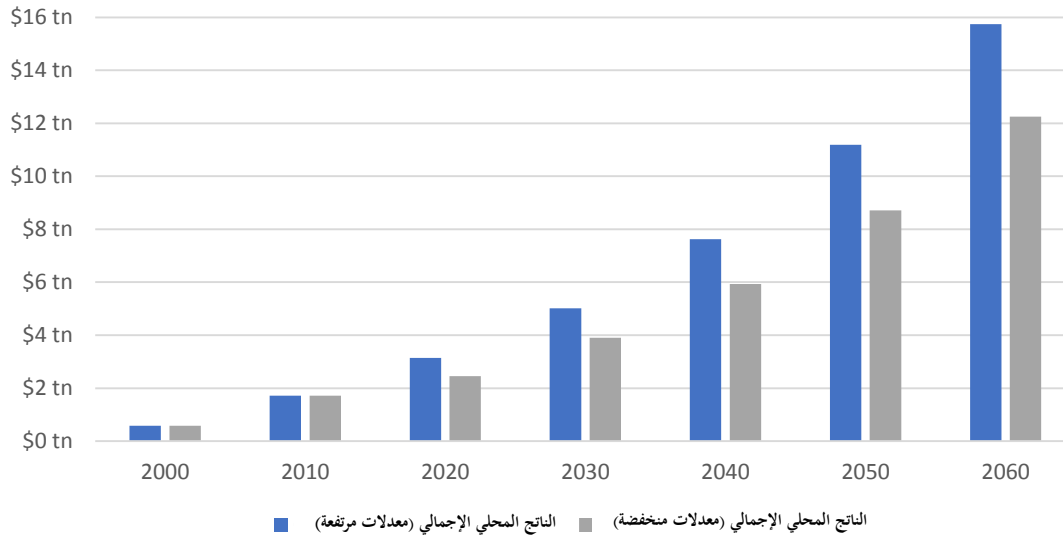
المصدر: صندوق النقد الدولي (٢٠١٧) (تقديرات السكان والناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٧ و٢٠١٨، والإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٥).

٧- بيد أن ديناميات هذه السوق المحتملة هي التي قد تكون أكثر إغراء للشركات الأفريقية. فاستناداً إلى توقعات مصرف التنمية الأفريقي، من المقرر أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي الأفريقي بسرعة، مما يقدر بنحو ٣ تريليونات دولار خلال عام ٢٠٢٠ ليصل إلى ١٦ تريليون دولار في عام ٢٠٦٠ (الشكل ٢).

٨- ومن المتوقع أن ينمو حجم السوق الأفريقية من ١,٣ بليون نسمة في عام ٢٠٢٠ إلى ٢,٧٥ بليون نسمة بحلول عام ٢٠٦٠ (الشكل ٣) وعلاوة على ذلك، فإن هذه السوق تزداد ثراء مع نمو الطبقة المتوسطة (الشكل ٣).

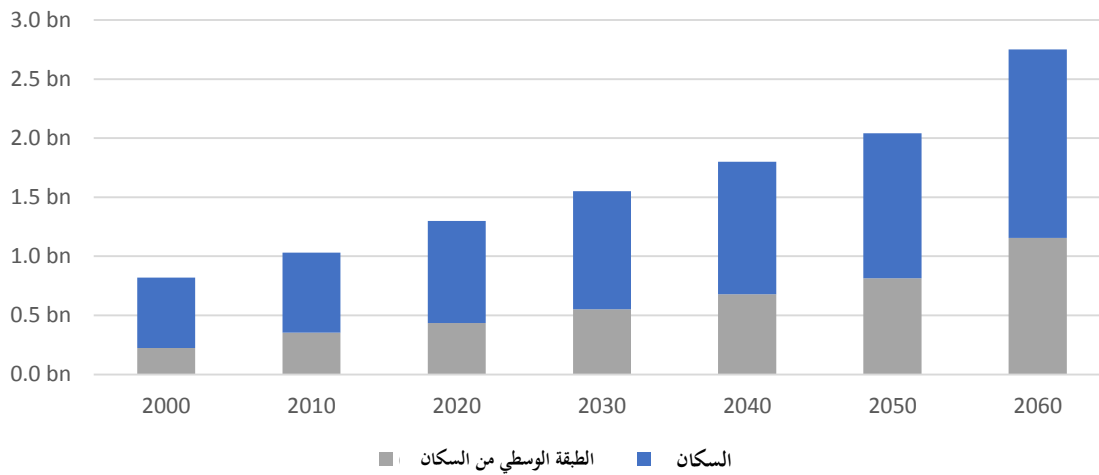
٩- ومن خلال الحد من تكاليف التجارة وتيسير عمليات توسيع الأعمال التجارية الأفريقية، توفر منطقة التجارة الحرة فرصاً كبيرة للشركات الأفريقية للاستفادة من النمو السريع للسوق الأفريقية والإسهام في ذلك النمو.

الشكل ٢
 تنبؤات الناتج المحلي الإجمالي لأفريقيا بأسعار السوق الجارية (بتريليونات دولارات
 الولايات المتحدة)



المصدر: مصرف التنمية الأفريقي (٢٠١١)

شكل ٣
 مجموع سكان أفريقيا وحجم الطبقة الوسطى (بالبلان)



المصدر: مصرف التنمية الأفريقي (٢٠١١)

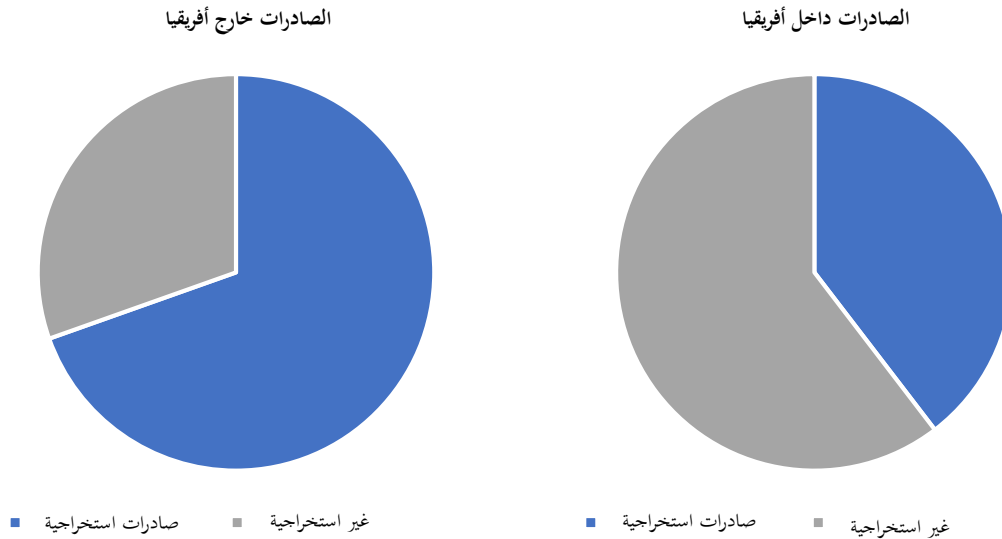
باء - تعزيز التجارة بين البلدان الأفريقية من أجل استدامة النمو وفرص العمل

١٠- تتنبأ اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بأن تكون الصادرات الصناعية لأفريقيا هي المستفيد الأكبر من منطقة التجارة الحرة الأفريقية. فتمو الصادرات الصناعية سيشكل فاتحة الجهود المبذولة لتنويع التجارة في القارة وتشجيعها على الابتعاد عن السلع الأساسية الاستخراجية، كالنفط والمعادن، التي طالما استأثرت بمعظم صادرات أفريقيا، والانتقال نحو قاعدة تصدير أكثر توازناً واستدامة.

١١- وفي الفترة الممتدة من عام ٢٠١٤ إلى عام ٢٠١٦، كانت أكثر من ٧٠ في المائة من صادرات أفريقيا إلى خارج القارة من النوع الاستخراجي، في حين لم تتعدّ السلع الاستخراجية ٤٠ في المائة من التجارة فيما بين البلدان الأفريقية خلال الفترة ذاتها.

الشكل ٤

مكونات الصادرات الاستخراجية وغير الاستخراجية خارج أفريقيا وداخلها خلال الفترة ٢٠١٢ إلى ٢٠١٤.

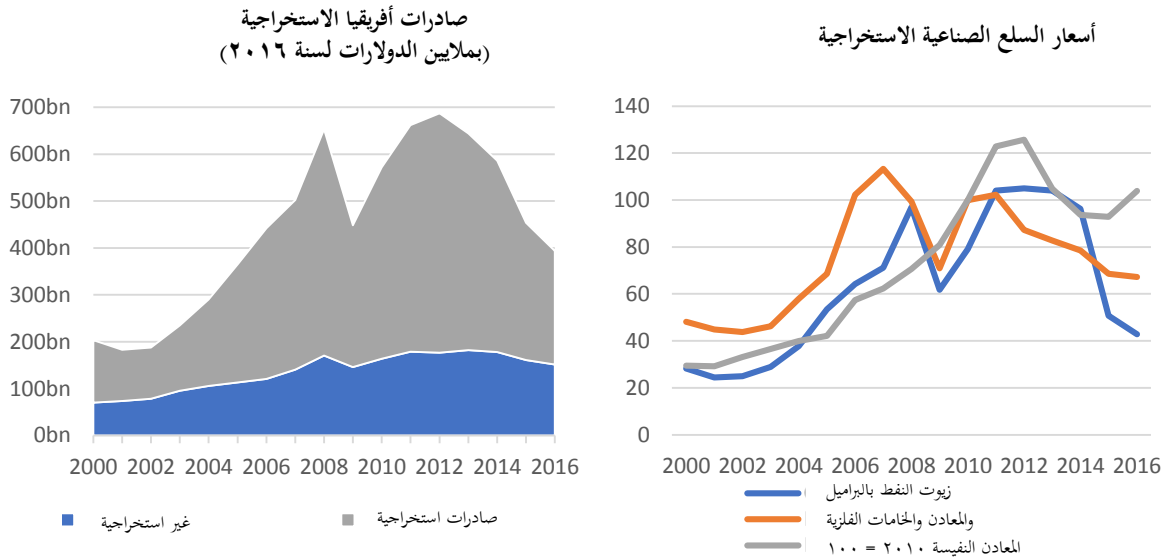


المصدر: مجموعة البيانات التجارية، صادرات ثلاث سنوات (٢٠١٤-٢٠١٦). الصادرات الاستخراجية تشمل زيوت النفط والغاز؛ والمعادن غير الحديدية، والخامات الفلزية والحردة المعدنية؛ والأسمدة الخام والمعادن؛ وفحم الكوك وقوالب الفحم الحجري؛ واليورانيوم (المعدن النفيس المتبقي في إطار النظام المنسق ٧١)؛ ومنتجات الحديد الأساسية في إطار رموز النظام المنسق ٧٢٠١ إلى ٧٢٠٦.

١٢- والخطر الكبير في حالة المنتجات مثل النفط والمعادن هو تقلب أسعارها. حيث تبقى الأقدار المالية والاقتصادية للكثير جداً من البلدان الأفريقية رهينة بتقلبات أسعار تلك المنتجات. وعليه فإن الاستعانة بمنطقة التجارة الحرة القارية للابتعاد عن الصادرات الاستخراجية من شأنه أن يساعد على تأمين قدر أكبر من الاستدامة والشمول للتجارة بحيث تصبح أقل تعرضاً لآثار تقلبات أسعار السلع الأساسية.

الشكل ٥

تقلبات الصادرات الاستخراجية من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٦



المصدر: صادرات أفريقيا الاستخراجية: مجموعة البيانات التجارية: أسعار السلع الأساسية الاستخراجية للبنك الدولي.

١٣- ولعل الأهم من كل ذلك هو أن منطقة التجارة الحرة سوف توفر المزيد من فرص العمل المجزية والعالية الجودة للأعداد الكبيرة من سكان أفريقيا الشباب. ويرجع ذلك إلى أن الصادرات الاستخراجية التي تعتمد عليها تجارة أفريقيا بدرجة كبيرة في الوقت الراهن تتطلب قدراً أقل من كثافة العمالة مقارنة بقطاعي الصناعة التحويلية والزراعة، اللذين سيحظيان بأكبر قدر من الفائدة من منطقة التجارة الحرة. فمنطقة التجارة الحرة القارية ستولد المزيد من فرص العمل بفضل تعزيز التجارة الكثيفة العمالة.

جيم - ضمان توافر الفرص للبلدان الأفريقية بمختلف تركيباتها الاقتصادية

١٤- وبالنظر إلى التنوع الكبير في التركيبة الاقتصادية للبلدان الأفريقية، فستتأثر بطرق مختلفة بمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية. ومع ذلك، فإن فوائد منطقة التجارة الحرة ستكون واسعة النطاق، حيث تقدر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أن جميع البلدان الأفريقية ستحني مكاسب على صعيد الرفاه شريطة أن يُفضي إنشاء منطقة التجارة الحرة إلى خفض الحواجز الجمركية وغير الجمركية.

١٥- ففي حين أن البلدان الأفريقية الأكثر تصنيعاً ستكون في وضع يؤهلها للاستفادة من الفرص المتاحة فيما يخص السلع المصنعة، يمكن للبلدان الأقل تصنيعاً أن تستفيد هي كذلك من الارتباط بسلاسل القيمة الإقليمية. وتنشأ سلاسل القيمة الإقليمية عندما تحصل الشركات أو الصناعات الضخمة على إمداداتها من منتجين أصغر حجماً أو من موردين عبر الحدود. وبفضل منطقة التجارة الحرة سيصبح تكوين سلاسل القيمة الإقليمية عن طريق الحد من تكاليف التجارة وتيسير الاستثمار أسهل مما هو عليه الآن.

١٦- ويمكن للاقتصادات القائمة على الزراعة أن تستفيد من خلال تلبية متطلبات الأمن الغذائي المتنامية في أفريقيا. وبسبب قابلية العديد من المنتجات الغذائية الزراعية للتلف، فسوف تستجيب بشكل خاص للتحسينات المتوقعة تحقيقها من خلال منطقة التجارة الحرة القارية فيما يخص آجال التخليص الجمركي واللوجستيات.

١٧- وتصنّف أغلبية البلدان الأفريقية على أنها غنية بالموارد. ولكن بالنظر إلى أن التعريفات الجمركية المفروضة على المواد الخام منخفضة أصلاً، فلن تفعل منطقة التجارة الحرة الكثير لتعزيز هذه الصادرات. غير أن المنطقة، من خلال تخفيضها للتعريفات الجمركية السارية على السلع الوسيطة والسلع النهائية فيما بين البلدان الأفريقية، ستتيح المزيد من الفرص لإضافة القيمة على الموارد الطبيعية وتحقيق التنوع بالدخول في مجالات جديدة للأعمال التجارية.

١٨- وتعاني البلدان غير الساحلية أكثر من البلدان الأخرى من ارتفاع تكاليف الشحن وصعوبة التنبؤ بأوقات العبور. غير أن البلدان غير الساحلية سوف تستفيد من تخفيض التعريفات الجمركية والأحكام المتعلقة بتيسير التجارة والنقل العابر والتعاون الجمركي المتضمنة في البروتوكول المعني بالتجارة في السلع.

١٩- وبالإضافة إلى التدابير الاحترازية التي تشكل جزءاً من البروتوكول المتعلق بالتجارة في السلع، هناك أيضاً ضمانات يمكن للبلدان اللجوء إليها. فعلى سبيل المثال، يمكن للبلدان الاحتفاظ بـ ١٠ في المائة من المنتجات التي تستوردها كمنتجات حساسة بالنسبة لها، مما يعني

أن تحريرها تجارياً يخضع لفترة أطول، أو كمنتجات مستثناة، أي غير خاضعة لشروط التحرير. وعلاوة على ذلك، مُنحت أقل البلدان نمواً فترة أكثر تدرجاً للتنفيذ (بين ١٠ و ١٥ سنة). وتوجد تدابير حماية للصناعات الناشئة والبلدان التي تعاني من إشكالات في ميزان مدفوعاتها، وأحكام تجيز اتخاذ تدابير تجارية دفاعية عند حدوث حالات ارتفاع مفاجئ في واردات منتج بعينه تلحق الضرر بالمنتجين المحليين أو تهدد بإلحاق الضرر بهم.

دال - إتاحة الفرص للفئات الضعيفة

١ - العاملون بالتجارة بين الحدود بصفة غير رسمية

٢٠- من خلال تخفيض التعريفات الجمركية، ستجعل منطقة التجارة الحرة القارية مزاولة التجارة عبر القنوات الرسمية ميسورة التكلفة للعاملين في التجارة غير الرسمية، ما يوفر لهم المزيد من الحماية. ويمكن تعزيز هذه المنافع من خلال استحداث نظم تجارية مبسطة لصغار التجار، مثل النظام التجاري المبسط للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (كوميسا) الذي يوفر إجراءات مبسطة للتخليص الجمركي، إلى جانب رسوم استيراد مخفضة، وهي تدابير مفيدة بصفة خاصة لصغار التجار.

٢ - المرأة

٢١- تشير تحليلات تأثير منطقة التجارة الحرة على مستوى الأسرة المعيشية إلى أن أثرها على الأسر المعيشية التي يعيها ذكور مقارنة بتلك التي تعيها إناث متوازن بصفة عامة. فكلتاها تحققان مكاسب ولكن بدرجات متفاوتة حسب اختلاف البلدان. بيد أن النساء يمكنهن الاستفادة بصفة خاصة من تحسن الأوضاع التي يواجهنها كعاملات في مجال التجارة غير الرسمية عبر الحدود. ويقدر أن النساء، اللائي يمثلن قرابة ٧٠ في المائة من العاملين بالتجارة غير الرسمية عبر الحدود في أفريقيا، يتعرضن بوجه خاص في هذه المواقع للتحرش، والعنف، ومصادرة الممتلكات بل وحتى السجن (جيزلز ٢٠١٣).

٣ - الشباب

٢٢- تبلغ أعمار ما يقارب ٦٠ في المائة من سكان أفريقيا ٢٤ سنة أو أقل، والعديد من أعضاء تلك الفئة العمرية هم على الدخول في فئة القوى العاملة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي، ٢٠١٧). ويتمثل النهج التقليدي لمساعي دعم الشباب في اتخاذ تدابير تعالج جانب العرض فيما يخص العمالة، من خلال التركيز على التعليم والصحة وتحسين المهارات. بيد أن التحول الهيكلي مطلوب أيضاً من أجل استحداث فرص

عمل جديدة للشباب واستيعاب هؤلاء الملتحقين الجدد بالقوى العاملة، وإلا واجهوا احتمالات الهجرة خارج أفريقيا بكل ما تحمله من أخطار، مثل ما يحدث من هجرات عبر البحر الأبيض المتوسط، بحثاً عن الفرص في أماكن أخرى. ويمكن لمنطقة التجارة الحرة أن تساعد على قلب مسار تلك الدينامية من خلال الإسهام في ذلك النوع من تنويع الصادرات والتحول الهيكلي اللذين يعززان نمو الصناعات الكثيفة العمالة التي توظف أعداداً أكبر من الشباب في أفريقيا.

٤ - صغار المزارعين

٢٣- يشكل المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة نحو ٥٣ في المائة من منتجي المواد الزراعية في أفريقيا (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي، ٢٠١٧). ويمكن لمنطقة التجارة الحرة، بالحد من الحواجز التجارية، أن تساعد على ربط صغار المزارعين بالطلب المتزايد على المنتجات الزراعية الناشئ عن زيادة عدد السكان في أفريقيا. ويمكن أن يستفيد صغار المزارعين بصفة خاصة من تبسيط الشروط الخاصة بقواعد المنشأ وتدابير تيسير التجارة التي تساعد على تلبية المعايير الصحية ومعايير الصحة النباتية لعمليات التصدير.

هاء - ما هي الخطوة التالية التي يتعين على البلدان الأفريقية القيام بها لتنفيذ منطقة التجارة الحرة على نحو فعال؟

١ - كفاءة التصديق السريع على الاتفاق والانتها من تنفيذ خريطة الطريق

٢٤- ذلك أن منطقة التجارة الحرة تنعم الآن بالزخم الذي تولد بفضل الاحتتام الناجح في ٢١ آذار/مارس في كيغالي للدورة العاشرة الطارئة لمؤتمر الاتحاد الأفريقي، التي التزمت خلالها الدول الأعضاء الـ ٥٠ بمنطقة التجارة الحرة، ووقع ٤٤ منها على الصكوك القانونية لمنطقة التجارة الحرة، في حين أعلنت ٦ دول أخرى عن نيتها القيام بذلك بعد اختتام الإجراءات القانونية الوطنية. وتبدي الشركات الأفريقية اهتماماً كبيراً بها، كما أن هناك التزاماً لدى القيادة السياسية على أعلى المستويات والعالم يراقب عن كثب.

٢٥- ويجب اغتنام هذا الزخم. وهناك خطر حقيقي من أن العملية، في غياب التوجيه الوزاري الدقيق، قد تنحرف عن مسارها أو تتعرض للتأخير، كما حدث في مفاوضات منطقة التجارة الحرة الثلاثية، التي لم تنته بعد رغم إطلاقها في حزيران/يونيه ٢٠١٥.

٢٦- ولكي تدخل منطقة التجارة الأفريقية حيز التنفيذ، يجب على البلدان أولاً التصديق على الصكوك القانونية ذات الصلة من خلال العمليات التشريعية الوطنية لكل منها. وستدخل

المنطقة الحرة حيز النفاذ بعد أن تودع ٢٢ دولة عضوا في الاتحاد الأفريقي صكوكها الخاصة بالتصديق لدى مفوضية الاتحاد الأفريقي.

٢٧- ولتفعيل منطقة التجارة الحرة، يجب على الدول الأطراف في الصكوك القانونية كذلك إكمال خارطة طريق التنفيذ، التي تنطوي على إعداد وتقديم قوائم الامتيازات الخاصة بالتجارة في السلع. ويجب على كل دولة طرف أو اتحاد جمركي، حسب الحالة، تحديد ما سيتم تحريره من سلع، تمثل نسبة ٩٠ في المائة من مجموع الواردات، إلى جانب المواد الحساسة التي سيتم تحريرها خلال فترة زمنية أطول، والمنتجات المستثناة التي تعفى مؤقتا من التحرير.

٢٨- وثمة تكملة لجداول الامتيازات الخاصة بالتجارة في السلع تتمثل في قائمة قواعد المنشأ المتعلقة بمنتجات محددة، وبإضافة هذه القائمة إلى قواعد المنشأ العامة، يمكن تطبيق الأفضليات بموجب منطقة التجارة الحرة.

٢٩- أما بالنسبة للتجارة في الخدمات، فيجب على البلدان أولاً الاتفاق على القطاعات التي ستحظى بالأولوية. ثم يجب عليها بعد ذلك أن تعد جداول الامتيازات لهذه القطاعات وتودعها، محدّدة التدابير المقترحة لتخفيف حواجز دخول المنتجات، مثل القواعد المنظمة للوجود المحلي، بما يمكن مقدمي الخدمات من البلدان الأفريقية الأخرى من ممارسة أنشطتهم محلياً.

٢ - الاستراتيجيات الوطنية والسياسات الرديفة فيما يتعلق بمنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية

٣٠- على الرغم من أن جميع البلدان ستستفيد بشكل أو بآخر من منطقة التجارة الحرة، إلا أنه يتعين عليها أن تستحدث تدابير دعم مصاحبة واستراتيجيات وطنية لكي تتمكن من الاستفادة الكاملة من الفرص التي تتيحها.

٣١- حيث يمكن للبلدان الأقل تصنيهاً أن تستفيد من تنفيذ خطة العمل من أجل تسريع التنمية الصناعية في أفريقيا. ومن شأن الاستثمارات المحلية في مجال التعليم والتدريب أن تكفل توفير ما يلزم من مهارات تكميلية.

٣٢- كما أن تنفيذ الرؤية الأفريقية في مجال التعدين من شأنه أن يستكمل دور منطقة التجارة الحرة القارية من خلال مساعدة الاقتصادات القائمة على الموارد على تنويع صادراتها من منظور استراتيجي عن طريق الدخول في أسواق أفريقية أخرى.

٣٣- وتمثل خطة عمل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية التدبير الرئيسي المصاحب لمنطقة التجارة الحرة. فخطة العمل تبين المجالات التي يتوجب الاستثمار فيها، مثل الهياكل

الأساسية المتعلقة بالتجارة والمعلومات التجارية والحصول على التمويل، لضمان استفادة جميع البلدان الأفريقية من منطقة التجارة الحرة القارية.

الاستراتيجيات الوطنية المصاحبة لمنطقة التجارة الحرة

لتحقيق الاستفادة الكاملة من الفرص التي تتيحها منطقة التجارة الحرة، يوصى بأن تقوم كل دولة طرف بوضع استراتيجية خاصة بمنطقة التجارة الحرة تكون وظيفتها تكميل السياسة التجارية الأوسع نطاقاً لكل دولة طرف وتحديد الفرص التجارية الرئيسية والعراقيل القائمة والخطوات المطلوب القيام بها من تلك الدولة الطرف للاستفادة بصورة كاملة من السوق الأفريقية.. ويمكن أن تشمل تلك الاستراتيجية المعالم الرئيسية التالية:

(أ) استعراض الصادرات يتناول الأداء فيما يخص التجارة بين البلدان الأفريقية والتجارة العالمية في سياق إطار السياسة التجارية القائم لكل بلد؛

(ب) استكشاف القطاعات ذات الفرص التصديرية وتحديد الأولويات للقطاعات المستهدفة في إطار منطقة التجارة الحرة من خلال تحليل إحصائي لما تتيحه من عروض بالوصول إلى الأسواق وما تنطوي عليه من إمكانات تجارية؛

(ج) إجراء تحليل للعراقيل التي يواجهها المصدرون في القطاعات المستهدفة في التجارة بين البلدان الأفريقية؛

(د) اتخاذ إجراءات استراتيجية محددة لتعزيز القطاعات المستهدفة، بما يشمل تقديم حلول للعقبات المكتشفة، واتباع مقاربات لاجتذاب الاستثمارات القطاعية، وإيلاء الأولوية للتدخلات المنخفضة التكلفة، وتوزيع المسؤوليات على المؤسسات المعنية بتنفيذ الاستراتيجية.

ثالثاً - منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، والحيز المالي والاستدامة المالية

٣٤- كما ورد في القسم الأول من هذه الورقة التحليلية، فإن منطقة التجارة الحرة يمكن أن تسهم في تحقيق النمو والتحول الهيكلي في أفريقيا، ولكنها أيضاً يمكن أن تؤثر على الإيرادات المتأتية من الرسوم الجمركية المفروضة على التجارة بين البلدان الأفريقية. وينظر هذا القسم في العلاقة بين منطقة التجارة الحرة والحيز المالي والاستدامة المالية.

ألف - منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية وإيرادات الجمارك

٣٥- على الرغم من أن إلغاء التعريفات الجمركية على التجارة الأفريقية في إطار منطقة التجارة الحرة سيقصص إيرادات الجمارك، إلا أن هذا التقليل سيكون طفيفاً وتدرجياً، وذلك لعدة أسباب:

(أ) فواردات البلدان الأفريقية من البلدان الأفريقية الأخرى لا تشكل في الوقت الراهن سوى ١٤ في المائة من مجموع الواردات في أفريقيا. وبالتالي، سيتم الإبقاء على التعريفات السارية حالياً على نسبة الـ ٨٦ في المائة المتبقية من الواردات.

(ب) تجري نسبة ٥٦ في المائة من الواردات فيما بين البلدان الأفريقية في إطار مناطق التجارة الحرة القائمة التي أنشأتها الجماعات الاقتصادية الإقليمية من قبل، حيث جرى في ظلها بالفعل تحرير معظم التجارة تحريراً كاملاً. وغالباً ما ينطبق تخفيض التعريفات الجمركية بدلا من ذلك على التجارة فيما بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية والتجارة مع البلدان الأفريقية التي لا تشكل جزءاً من مناطق التجارة الحرة القائمة من قبل.

(ج) سيُسمح للبلدان باستبعاد عدد معين من الخطوط التعريفية من عملية التحرير. نظراً لأن التجارة بين البلدان الأفريقية تتركز في معظمها في عدد صغير من الخطوط التعريفية، يمكن للبلدان أن تستبعد نسبة كبيرة من الخطوط التعريفية الهامة من أجل زيادة الإيرادات الجمركية. ومن المتوقع تحديد النطاق الفعلي للاستثناءات المسموح بها خلال الدورة القادمة لمنتدى التفاوض، الذي سيعقد في أيار/مايو - حزيران/يونيه ٢٠١٨، الأمر الذي سيوفر المزيد من الوضوح بشأن نطاق الاستثناءات.

(د) سيجري تنفيذ التخفيضات التعريفية في منطقة التجارة الحرة على مراحل وبصورة تدرجية، على مدى فترة ٥ سنوات بالنسبة للبلدان النامية و ١٠ سنوات لأقل البلدان نمواً. وبالنسبة للمنتجات الحساسة، ثمة تدرج أطول يمتد على مدى ١٠ سنوات بالنسبة للبلدان النامية و ١٣ سنة للبلدان الأقل نمواً.

٣٦- وعلاوة على ذلك، فإن الأثر الصافي لمنطقة التجارة الحرة على مجموع الإيرادات الحكومية قد يكون بدوره إيجابياً، لاسيما على المدى المتوسط، وذلك للأسباب التالية:

(أ) لا تشكل رسوم الاستيراد سوى أحد المكونات الصغيرة للإيرادات الحكومية، حيث لا تمثل في المتوسط سوى نسبة ١٥ في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية في

أفريقيا (المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، ٢٠١٧) وهذا يعني أن الانخفاض في الإيرادات الجمركية، الذي يتوقع أن يكون محدوداً، لن يؤثر إلا بقدر ضئيل على إمكانيات توليد الضرائب.

(ب) على الرغم من أن منطقة التجارة الحرة ستقلل من العائدات الجمركية، إلا أنه يتوقع لها أن تحفز النمو الاقتصادي بما لا يقل عن ١ إلى ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي من شأنه توسيع القاعدة الضريبية وتعزيز تحصيل الإيرادات من مصادر أخرى (دي بيتريس شوفان وآخرون، ٢٠١٦؛ والأونكتاد، ٢٠١٧). بالإضافة إلى ذلك، فإن تقديرات الأثر الاقتصادي لمنطقة التجارة الحرة من المرجح أن تقلل كثيراً من الحجم الحقيقي للمكاسب الاقتصادية، بالنظر إلى أنها لا تأخذ أثر تحرير التجارة في الخدمات والاستثمار في الحسبان، إلى جانب عدد من الفوائد الأخرى التي لم تتم نمذجتها بصورة كاملة (مفوضية الاتحاد الأفريقي وآخرون، ٢٠١٧).

(ج) علاوة على ذلك، فإن القطاعات التي من المتوقع أن تستفيد من منطقة التجارة الحرة، مثل الصناعة التحويلية وصناعة تجهيز المنتجات الزراعية، هي تلك التي يتولد عنها في معظم الأحوال المزيد من النمو المستدام، الأمر الذي يسهم بدوره في الاستدامة المالية.

(د) تشير النماذج الأولية لآثار منطقة التجارة الحرة على الخدمات إلى أنه من المرجح تحقيق المزيد من المكاسب الاقتصادية، مما سيساهم في زيادة النمو وتوليد المزيد من الإيرادات الضريبية (انظر جنسين وساندرى، ٢٠١٦)،

٣٧- والواقع أن ما قد يثير القلق أكثر من خسائر الإيرادات الجمركية يتمثل بالتالي في أن الإفراط في منح الاستثناءات قد يقوض الفوائد المستمدة من تحرير التجارة بين البلدان الأفريقية. وفي تحليل أجرته اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، باستخدام نموذج التوازن الجزئي، تبين أنه إذا سُمح للاستثناءات بأن تشمل ٥ في المائة من الخطوط التعريفية لكل بلد (أي ما يعادل ٢٦٠ منتجاً)، فإن منطقة التجارة الحرة من شأنها أن تقلل من إيرادات التعريفات بما لا يزيد عن ٣,٠ في المائة في المتوسط لدى البلدان الأفريقية. وحتى إذا تم المضي في تضيق الاستثناءات بحيث لا تتجاوز ١ في المائة من الخطوط التعريفية (ما يعادل ٥٢ منتجاً)، فإن خسائر الإيرادات الجمركية ستبقى محصورة في حدود ٢ في المائة في المتوسط لدى البلدان الأفريقية. بيد أن الأونكتاد اكتشفت أنه إذا عمدت البلدان إلى استبعاد القطاع الأول وحده من بين قطاعها المشمولة بالحماية من التحرير، فإن مكاسب الرفاه التي ستجلبها منطقة التجارة الحرة ستخف من ١٦ بليون دولار إلى ١١ بليون دولار (الأونكتاد ٢٠١٧).

٣٨- فالاستثناءات تضطلع بدور هام في طمأننة القطاعات المحلية الأقل قدرة على التنافس التي قد تشعر بالتهديد بسبب منطقة التجارة الحرة. لذا من المهم أن تسعى البلدان في المفاوضات القادمة المتعلقة بمنطقة التجارة الحرة إلى إيجاد توازن يسمح بإدراج ما يكفي من الاستثناءات لحماية القطاعات الضعيفة، دون الإفراط في منح الاستثناءات بالقدر الذي يؤدي إلى تآكل قيمة منطقة التجارة الحرة وإفراغها من محتواها.

باء - الحاجة إلى تعزيز المواقف المالية وحشد المزيد من الإيرادات الضريبية في أفريقيا

٣٩- عندما قرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي إنشاء منطقة التجارة الحرة في دورته العادية الثامنة عشرة، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، قام كذلك بإقرار خطة عمل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية. فقد كان من المسلم به أن تحرير التجارة وحده لن يكون كافياً. بل سيلزم وضع ما يكفي من السياسات التكميلية لتحويل التجارة في أفريقيا والاستفادة من منطقة التجارة الحرة. وتحقيقاً لهذه الغاية، جرى تحديد سبع مجموعات في خطة العمل، تتناول الاستثمار في القدرات الإنتاجية، وتمويل التجارة، والهياكل الأساسية المتصلة بالتجارة ومعلومات التجارة.

٤٠- ولعدد من الأسباب، من المهم أن تستكشف البلدان الأفريقية سبلًا لتحسين الأوضاع المالية، بما في ذلك من خلال تعبئة المزيد من الإيرادات الضريبية. أولاً، تتطلب الاستفادة الكاملة من منطقة التجارة الحرة استثمار موارد جديدة في خطة عمل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية. وثانياً، تحتاج البلدان الأفريقية إلى حشد موارد محلية إضافية كبيرة من أجل تحقيق أهداف خطة عام ٢٠٣٠ وخطة عام ٢٠٦٣ وجني الفوائد المتوقعة من منطقة التجارة الحرة. وتتراوح تقديرات التمويل الإضافي اللازم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في القارة بأسرها بين ٦٠٠ بليون دولار و١,٢ تريليون دولار في السنة؛ وتمثل زيادة الإيرادات الضريبية أحد أهم الوسائل لبلوغ تلك الغاية. ومن المهم ملاحظة أن الإيرادات الضريبية وغيرها من مصادر التمويل المحلي أكثر استقراراً وموثوقية بكثير من الموارد الخارجية. فمن مزاياها أنها تخضع لسيطرة بلد بعينه، مما يتيح للبلد المعني تنفيذ الأهداف الإنمائية حسب أولوياتها. ولذلك فمن المهم بالنسبة للبلدان الأفريقية أن تركز على تعبئة المزيد من الموارد المحلية كوسيلة لتمويل البرامج الهادفة لتحقيق أهداف خطة ٢٠٣٠ وخطة ٢٠٦٣.

٤١- وستكون هناك حاجة إلى موارد إضافية لتمويل الاستثمارات العامة، لأنها تؤدي دوراً لا غنى عنه في توفير الهياكل الأساسية العامة والخدمات العامة وشبكات الأمان الاجتماعي والحوافز المالية لفائدة التنمية الصناعية. وفي حين أن زيادة الدين العام تشكل خياراً بالنسبة لبعض البلدان الأفريقية لتمويل الاستثمارات المتعلقة بخطتي عام ٢٠٣٠ و عام ٢٠٦٣، إلا أنه في حالة

العديد من البلدان الأفريقية يبدو أنه ليس هناك سوى مجال محدود لتوسيع نطاق الدين العام دون المساس بالقدرة على تحمل الديون (انظر، على سبيل المثال، مصرف التنمية الأفريقي، ٢٠١٨) فعلى هذا الأساس، ستحتاج البلدان الأفريقية إلى حشد المزيد من الموارد المالية أو غيرها من الوسائل المبتكرة لتمويل الإنفاق العام والاستثمار من أجل تحقيق أهداف خطتي عام ٢٠٣٠ وعام ٢٠٦٣.

٤٢- وفيما يتعلق بالموارد الوطنية، هناك أسباب هامة تفسر لماذا يتعين على البلدان الأفريقية بذل جهود لزيادة الإيرادات الضريبية. ذلك أن تنفيذ منطقة التجارة الحرة سيتيح للبلدان الأفريقية الفرصة لإعادة النظر في هيكلها المالية. وعلى وجه الخصوص، فإن نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأفريقية منخفضة، حيث تقل نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي لدى الكثير عن ١٥ في المائة (المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، ٢٠١٧)، وهي نسبة تمثل العبء الدنيا لكفاءة أداء الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من انخفاض الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، فإن الإيرادات الضريبية تتجاوز بكثير أشكال تمويل التنمية الهامة الأخرى، وبالتالي، قد تمثل أفضل ما يؤمل تحقيقه لتعبئة أموال إضافية، نظراً لأنه حتى الزيادة الهامشية في كفاءة جباية الضرائب قد تؤدي إلى تحصيل مبالغ كبيرة. ومن ناحية أخرى، فإن المصادر الأخرى (التي تحقق حالياً مبالغ أدنى) ينبغي أن تزداد بشكل جذري ومتناسب من أجل تقديم مساهمة جادة في تمويل أهداف التنمية المستدامة.

الجدول ٢

الإيرادات الضريبية والتدفقات المالية الخارجية إلى أفريقيا ٢٠١١-٢٠١٦ (ببلايين دولارات الولايات المتحدة)

٢٠١٦	٢٠١٥	٢٠١٤	٢٠١٣	٢٠١٢	٢٠١١	
٥٠٠,٠	٤٣٦,٨	٥٠٦,٤	٥٤١,٠	٥٦١,٥	٥١٢,٧	إيرادات ضريبية
٥٠,٢	٥١,٢	٥٤,٣	٥٦,٨	٥١,٨	٥١,٦	المساعدة الإنمائية الرسمية
٥٩,٤	٦١,٥	٧١,٣	٧٤,٦	٧٧,٥	٦٦,٠	الاستثمار الأجنبي المباشر
٦٤,٦	٦٤,٨	٦٧,٢	٦٣,٧	٦٤,٣	٥٩,٦	التحويلات

مصدر البيانات: الأونكتاد (قاعدة البيانات على الإنترنت للاستثمار الأجنبي المباشر)؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (قاعدة البيانات على شبكة الإنترنت للمساعدة الإنمائية الرسمية باستثناء عام ٢٠١٦)؛ مصرف التنمية الأفريقي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٧)، ومصرف التنمية الأفريقي (٢٠١٨) (٢٠١١-٢٠١٦، بيانات عن الإيرادات الضريبية)؛ مصرف التنمية الأفريقي ومنظمة التعاون

والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠١٧) (بيانات عن المساعدة الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية لعام ٢٠١٦)

٤٣- والحق أنه لن يكون لمنطقة التجارة الحرة سوى تأثير ضئيل على الإيرادات الجمركية، بيد أنها سوف تساعد على إعادة هيكلة الاقتصادات الأفريقية لكي تتمكن من إحداث نمو أكثر استدامة. وينبغي النظر إلى منطقة التجارة الحرة بوصفها فرصة لحفز الإرادة السياسية لتعبئة موارد مالية إضافية من أجل خطة عمل تعزيز التجارة فيما بين البلدان الأفريقية وغيرها من المشاريع العامة، وهو أمر لا غنى عنه لتحفيز التنمية الأفريقية بما يتجاوز التنمية الناشئة عن منطقة التجارة الحرة.

جيم - نُهج تعبئة الموارد المحلية الإضافية، بما في ذلك الإيرادات الضريبية، لفائدة الإنفاق العام في أفريقيا

٤٤- هناك عدد من النهج التي يمكن أن تستخدمها البلدان الأفريقية لحشد المزيد من الموارد المحلية، تشمل تعزيز الإدارة الضريبية، وتحسين كفاءة الإنفاق العام، والاستفادة من التمويل الخاص من أجل تمويل المشاريع العامة، وتحسين استدامة الاقتراض.

١ - تعزيز الإدارة الضريبية

٤٥- هناك إمكانية كبيرة لزيادة الحيز المالي في أفريقيا من خلال تعبئة الموارد المحلية من أجل التخلص من الاعتماد على المساعدة الإنمائية الرسمية الآخذة في الانحسار. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحديث الإدارة الضريبية، وتحسين حوكمة الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية في البلدان الغنية بالموارد، وفرض ضريبة على المعاملات المالية والاستفادة من مصادر الضرائب غير المستغلة بما يكفي مقارنة بغيرها. وفي هذا الصدد، يمكن للبلدان الأفريقية أن تنظر في حشد المزيد من الإيرادات من الإتاوات وضرائب الدخل والضرائب العقارية وإيجارات الأراضي (مفوضية الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، نقلا عن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٨، ج). ومن الأمور الرئيسية أيضا لتوسيع القاعدة الضريبية إضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير الرسمي، وهو قطاع في معظمه غير خاضع للضرائب. في بعض البلدان، يمثل القطاع غير الرسمي ما بين ٥٠ و ٨٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وما بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من فرص العمل، وما يصل إلى ٩٠ في المائة من الوظائف الجديدة (المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، ٢٠١٧). وتكمن التحديات المتعلقة بالضرائب في صعوبة استيعاب الأعمال التجارية غير الرسمية في المظلة الضريبية، وانخفاض دخل الأفراد في هذا القطاع، وتكلفة التحصيل والأعباء الإدارية المتعلقة بالمبالغ التي يجري تحصيلها. حيث أحرز بعض البلدان نجاحات في إضفاء الطابع الرسمي

على القطاع غير الرسمي من خلال تبسيط الإجراءات التنظيمية التي تحكم تسجيل المنشآت التجارية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٥)

٤٦ - وثمة أسلوب آخر لحشد المزيد من الإيرادات هو تعزيز الامتثال الضريبي. وعلى وجه الخصوص، فإن الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠١٥) يشيران إلى أن "الامتثال الضريبي يمكن تعزيزه من خلال تقديم معاشات الدولة التقاعدية ميسورة التكلفة وغيرها من برامج الرعاية، وتحسين تقديم الخدمات العامة [...] لأن المواطنين يرجح أن يسددوا ما عليهم من ضرائب إذا شعروا بأن العائد من ذلك يتمثل في تحسين حياتهم". ومن شأن القيام بذلك أن يشكل عامل جذب للعاملين في القطاع غير الرسمي، الذين سيكون بوسعهم رؤية الفوائد الملموسة الناجمة عن هذا الشكل الجديد من أشكال العقد الاجتماعي القائم على المواطنين (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٨ ج)

٤٧ - وعلاوة على ذلك، يمكن للبلدان الأفريقية أن تحشد المزيد من الإيرادات الضريبية من خلال معالجة الثغرات في القوانين الضريبية، التي تضعف السياسة الضريبية وتشكل عوائق جسيمة أمام الجهود الرامية إلى تعزيز تعبئة الإيرادات في أفريقيا. ووفي الواقع، هناك ثغرات كبيرة في القوانين الضريبية في البلدان الأفريقية، كما أن قدرات الموارد البشرية لإدارات الضرائب الأفريقية تحتاج إلى تعزيز (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٨ أ). ويتمثل أحد الأسباب التي دفعت البلدان الأفريقية لسد هذه الثغرات وتحسين الإدارة الضريبية في محاربة التهرب الضريبي والتجنب الضريبي العنيف الذي تقوم به الشركات المتعددة الجنسيات، حيث يرى البعض أن هذه الأعمال تندرج في إطار التدفقات المالية غير المشروعة. وتشير التقديرات إلى فقدان البلدان الأفريقية كميات كبيرة من الإيرادات الضريبية نتيجة لهذه الأنشطة: ويقدر أن أفريقيا باستثناء شمال أفريقيا تفقد ٢ في المائة على الأقل من ناتجها المحلي الإجمالي في شكل إيرادات ضريبية غير محصلة بسبب التهرب الضريبي الشرس للشركات المتعددة الجنسيات (كوبهان وجانسكي، ٢٠١٧). غير أن منطقة التجارة الحرة، بتحريرها التجارة والاستثمار بين البلدان الأفريقية، قد تؤدي، عن غير قصد، إلى تهيئة الفرص للشركات المتعددة الجنسيات للانخراط في أنشطة مؤذية للتسعير التحويلي باستغلال التجارة بين البلدان الأفريقية وغيرها من مخططات التهرب الضريبي الدولية. وإمكانية حدوث ذلك تجعل من الضروري للبلدان الأفريقية اتخاذ تدابير فعالة ضد التجنب الضريبي الشرس للشركات المتعددة الجنسيات. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون من المهم تزويد منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية بتدابير تشكل جزءاً منها للحيلولة دون حدوث تلك المخاطر، بما في ذلك في الفصل المتعلق بالاستثمار، الذي سيتم التفاوض بشأنه خلال المرحلة الثانية من المفاوضات.

٤٨ - ومن المهم أيضاً التسليم بأن التنافس الضريبي الضار بين البلدان الأفريقية على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر يؤدي إلى سباق نحو القاع تترتب عنه خسائر في الإيرادات

الضريبية بالنسبة لجميع بلدان المنطقة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٨، ب). وتتيح منطقة التجارة الحرة فرصة لمعالجة هذه المشكلة على المستوى الأفريقي من خلال بنود سياسة المنافسة في منطقة التجارة الحرة التي ستناقش خلال المرحلة الثانية من المفاوضات. وقد استخدم هذا النهج في الاتحاد الأوروبي، حيث تسعى المفوضية الأوروبية للاستعانة بقانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي لمنع الدول الأعضاء من الدخول في منافسة ضريبية ضارة.

٤٩- وثمة مسألة سياسية أخرى تستحق النظر هي ضرورة القضاء على الحوافز الضريبية غير الاستراتيجية (أي التي لا يجني البلد أي مصلحة من منحها، كأن تكون غير ضرورية لاجتذاب الاستثمار مثلاً). فكثيراً ما تمنح هذه الحوافز دون إخضاعها لتحليل التكاليف والفوائد، وهي، على كل حال، غالباً ما تكون غير ضرورية لاجتذاب الاستثمارات (الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا عام ٢٠١٥؛ واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٧). وفي كثير من الأحيان، لا يعدو منح هذه الحوافز أن يكون نتيجة لاحتلال التنسيق بين هدي تشجيع الاستثمار وحشد الإيرادات.

٢ - تحسين فعالية الإنفاق العام

٥٠- وبالإضافة إلى تعبئة الإيرادات الضريبية الإضافية، من المهم أيضاً بالنسبة للبلدان الأفريقية أن تسعى لرفع مستوى كفاءة الإنفاق العام. ومن النهج الموصى بها في هذا الصدد في أفريقيا ضمان أن يجري الاضطلاع بمهام تعبئة الموارد والميزنة والتخطيط الإنمائي مع بعض، إلى جانب إدخال الإصلاحات الإدارية اللازمة على عمليات الإنفاق العام؛ والحد من اللجوء للمساعدة الإنمائية الرسمية لدعم الخدمات العامة؛ وتطبيق اللامركزية في الإدارة المالية العامة؛ والتصدي للفساد في الإنفاق العام؛ ومراجعة نظم المشتريات والإعانات وعمليات الموافقة على المشاريع الاستثمارية؛ والاستعانة بمنتجات تكنولوجيا المعلومات وما تتيحه من حلول رقمية. (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٨، ج).

٣ - الاستفادة من القطاع الخاص لتمويل المشاريع العامة

٥١- إلى جانب الموارد المالية، هناك مصادر أخرى لتمويل المشاريع العامة يمكن للبلدان الأفريقية أن تنظر فيها، من قبيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، والآليات المبتكرة لتشجيع رأس المال الخاص على الاستثمار في المشاريع العامة. ومن شأن أساليب التمويل هذه أن تساعد في تحقيق الاستدامة المالية من خلال تقليص العبء الواقع على الميزانيات الحكومية جراء متطلبات الاستثمار والإنفاق. إلا أن هذه المشاريع تواجه تحديات نظراً إلى أنه كثيراً ما يكون من الصعب على المشاريع العامة توفير ما يكفي من الحوافز المالية لكيانات القطاع الخاص. وبالإضافة إلى

ذلك، وكما جاء في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، من الضروري أن يتحلى الشركاء في القطاعين الخاص والعام بالتبصر، وخاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى الإنصاف في تقاسم المخاطر والمساءلة عند تصميم وتنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص، سعياً إلى تجنب العثرات التي أدت في الماضي إلى فشل هذه الشراكات. ففي حال تحقق ذلك، يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص ومصادر التمويل المبتكرة أن تعتبر مصادر تكميلية مفيدة لتمويل التنمية. إلا أن كل ذلك لا يعني البلدان الأفريقية من مسؤوليتها في حشد المزيد من الإيرادات الضريبية وتحسين كفاءة الإنفاق العام.

٤ - الاقتراض المستدام

٥٢- يمكن للحكومات أيضاً أن توسع نطاق الحيز المالي عن طريق الاقتراض الموجه توجيهها جيداً والمستخدم لزيادة الاستثمار والنمو وتوليد ما يكفي من الإيرادات في المستقبل بما يتيح سداد قروضها في الوقت المناسب. وبفضل منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية ستنشأ الحاجة إلى استثمارات إضافية في الهياكل الأساسية وتنمية القطاع الخاص، كما أنها ستحفز البلدان الأفريقية على القيام بذلك من أجل الاستفادة من سوق التصدير الموسعة داخل القارة، بما يفضي، في نهاية المطاف، إلى تعزيز قدرتها على المنافسة في الأسواق خارج القارة. بيد أنه يتعين على الحكومات أن تكون على بينة بالمخاطر المحتملة وأن تستوثق من بقاء ذلك الاقتراض ضمن حدود مستدامة.

دال - المسائل المتعلقة بالسياسات العامة والأسئلة الرئيسية

٥٣- يتعين النظر في الأسئلة التالية المطروحة للمناقشة:

(أ) كيف يمكن للبلدان الأفريقية كفالة أن تأخذ عملياتها لتخطيط التنمية الوطنية بمنطقة التجارة الحرة في الاعتبار، وكذلك الفرص التي تتيحها في مجال خلق الوظائف والتنوع الاقتصادي وآثارها على المالية العامة؟ وهل هناك دور يمكن أن تؤديه الاستراتيجيات الوطنية الخاصة بمنطقة التجارة الحرة في هذا الصدد، وما هو هذا الدور؟

(ب) كيف يمكن للسلطات المعنية بالإيرادات ووزارات المالية تحسين الإدارة المالية العامة من خلال الاستخدام الفعال لتكنولوجيا المعلومات، وتحسين التنسيق بين مهام تعزيز الاستثمار وتعبئة الإيرادات، وتنفيذ تدابير مكافحة الفساد؟

(ج) كيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تتعاون على الصعيدين دون الإقليمي والقاري لمنع التدفقات المالية غير المشروعة المرتبطة بالضرائب؟ وعلى وجه الخصوص، كيف يمكن

الاستعانة بالفصل المتعلق بالاستثمار من أجل معالجة أوجه الضعف في معاهدات الاستثمار الثنائية بين البلدان الأفريقية التي تتيح فرصاً لتجنب سداد الضرائب؟ وكيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تتعاون للقضاء على المنافسة الضريبية الضارة في القارة؟ وما هو الدور الذي يمكن أن تضطلع به منطقة التجارة الحرة في هذا الصدد، لاسيما فصلها المتعلق بالمنافسة؟

(د) بالنظر إلى استخدام تصنيفات المؤشرات الدولية لتحديد إمكانية الاستفادة من الموارد المالية الدولية العامة وأن تتبع التقدم المحرز في تنفيذ منطقة التجارة الحرة يتم من خلال مؤشر الأعمال التجارية للبلدان المعنية، كيف يمكن للبلدان أن تستفيد من تنفيذ منطقة التجارة الحرة من أجل تحسين فرص وصولها إلى الموارد المالية الدولية العامة؟

African Development Bank Group (2011). "Africa in 50 years' time: the road towards inclusive growth". Tunis. Available from <https://www.afdb.org/en/documents/document/africa-in-50-years-time-the-road-towards-inclusive-growth-24906/>.

African Development Bank Group (2018). African Economic Outlook. Available from <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.

African Development Bank Group, African Union Commission and Economic Commission for Africa (2017). Bringing the Continental Free Trade Area about: Assessing Regional Integration in Africa VIII. Available from https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/aria8_eng_fin.pdf.

African Development Bank, Organization for Economic Cooperation and Development and United Nations Development Programme (2017). African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialization. Available from https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AEO_2017_Report_Full_English.pdf.

African Tax Administration Forum (2017). African Tax Outlook 2017. Pretoria, South Africa. Available from <https://www.ataftax.org/en/products-services/african-tax-outlook>.

Centre d'études prospectives et d'informations internationales (2018). BACI dataset (accessed 3 April 2018). Available from http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/download.asp?id=1.

Cobham, Alex and Petr Jansky (2017). Global Distribution of Revenue Loss from Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. WIDER Working Paper 2017/55. Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Available from <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-55.pdf>.

Depetris-Chauvin, Nicolas, M. Priscilla Ramos and Guido Porto (2016). "Trade, growth, and welfare impacts of the CFTA in Africa". Available from https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749.

ECA (2015). Economic Report on Africa: Industrializing through Trade. Addis Ababa. Available from <https://www.uneca.org/publications/economic-report-africa-2015>.

ECA (2017). "Impact of illicit financial flows on domestic resource mobilization: optimizing revenues from the mineral sector in Africa". Addis Ababa. Available from <http://repository.uneca.org/handle/10855/23862>.

ECA (2018a). "Base erosion and profit shifting in Africa: reforms to facilitate improved taxation of multinational enterprises". Addis Ababa.

ECA (2018b). "A study on the global governance architecture for tackling illicit financial flows". Addis Ababa.

ECA (2018c). "Innovative approaches to financing Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals in Africa". Addis Ababa.

Ghils, Alissa (2013). "How to help women cross-border traders in Africa?" Bridges Africa, vol. 2, No. 2. Available from <https://www.ictsd.org/bridges-news/bridges-africa/news/how-to-help-women-cross-border-traders-in-africa>.