



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

THE
AFRICAN
BORROWING CHARTER

La Charte
AFRICAINNE
de l'Emprunt

CARTA
AFRICANA
SOBRE CONTRATAÇÃO
DE EMPRÉSTIMOS

MKATABA WA MIKOPO
AFRIKA
TOLEO LA 2018

الميثاق الأفريقي

للاقتراض

نسخة

2018



**BACKGROUND AND
RATIONALE FOR THE
CHARTER**



AIM OF THE CHARTER

The Borrowing Charter aims at sustainably balancing public debt levels with the necessity to accelerate inclusive development and enhance public service delivery in Africa. It aims at contributing to improvements in the transparency of the political, institutional and administrative processes used; and the accountability of the State actors involved in; the contraction and management of public debt, the issuance of public guarantees, the selection and implementation of debt financed projects and the formulation and execution of overall fiscal policy, within the context of strengthened legal frameworks and the rule of law.

All actions and expected commitments set out below are in pursuit of the African shared vision of “The Africa We Want: Agenda 2063” for “A prosperous Africa based on inclusive growth and sustainable development”.¹

GUIDING PRINCIPLES

The Charter hinges on the following broad principles and guidelines²:

1.0 AGENCY:

African Governments are agents of the State and, as such, when they contract debt obligations, they have a responsibility to protect interests of their citizens. All public debt and guarantees shall be approved by Parliament which shall also provide oversight on performance of the loans on behalf of citizens;

2.0 LEGAL FRAMEWORK:

Public debt contraction and use shall be anchored in constitutionalism; backed by a legal framework and rule of law; based on coherent and coordinated structures with predictable rules and regulations, supported by debt strategy for long term debt sustainability.



¹ See <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> the version based on wide Africa wide Consultation by the African Union.
² Drawn heavily on the UNCTAD principles. See http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

Violations of relevant laws and regulations shall attract sanctions and penalties.

3.0 TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY:

The process for obtaining financing and assuming public debt obligations and liabilities shall be transparent and accountable. African Governments have a responsibility to put in place and implement a comprehensive legal framework that clearly defines procedures, responsibilities and accountabilities. They should particularly put in place arrangements to ensure the proper approval and oversight of official borrowings and other forms of financing, including guarantees made by State-related entities.

4.0 DISCLOSURE AND PUBLICATION:

African governments have an obligation to disclose and publish relevant terms and conditions of all financing agreements to citizens and should respond openly to requests for related information from them. Legal restrictions to disclosing information should be based on evident public interest and should be applied reasonably.

Furthermore, African Governments recognize that civil society organizations, communities and movements have a right to engage on issues of public debt through their research and advocacy work as they are directly affected.

Information disclosure is key to transparency and accountability but is also a Right as enshrined in The African Charter on Human and People's Rights³.

5.0 PROJECT FINANCING:

In the context of project financing, African governments have a responsibility to conduct a thorough ex ante investigation into the financial, operational, civil, social, cultural and environmental implications of the project and its funding. Results of the project evaluation studies should be made public.

³ <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>



6.0 ADEQUATE MANAGEMENT AND MONITORING:

African governments have a responsibility to put in place and implement a debt sustainability and management strategy and to ensure that their debt management is adequate and effective monitoring systems to ensure achievement of planned development results. An audit institution should conduct independent, objective, professional, timely and periodic audits of debt portfolios to assess quantitatively and qualitatively the recently incurred obligations. The findings of such audits should be publicized to ensure transparency and accountability in debt management. Audits should also be undertaken at sub-national levels.

7.0 AVOIDING INCIDENCES OF OVER-BORROWING:

African governments have a responsibility to weigh costs and benefits when contracting loans. They should seek a loan if it would permit additional public or private investment, with a prospective social return at least equal to the likely interest rate.

8.0 BINDING AGREEMENTS:

A public debt contract is a binding obligation and should be honoured. Exceptional cases nonetheless can arise which could invalidate the debt (including making it odious) or a state of economic necessity which could prevent full and/or timely repayment. In that regard, the government has an obligation to seek competent judicial authority to rule that circumstances giving rise to legal defence will have occurred.

9.0 RESTRUCTURING:

In order to maintain international market credibility and stability, debt restructuring should be an option of last resorts. However, if a restructuring of public debt obligations becomes unavoidable, it should be undertaken efficiently, effectively and equitably.





**PAST EXPERIENCE
AND NEW TRENDS**



The African Borrowing Charter seeks to protect the continent for unsustainable and unsafe public debt contraction and accumulation, towards stemming the risks of possible deterioration in the fiscal positions of African states and living standards of African citizens. This cautionary goal stems from Africa's past experiences with heavy indebtedness.

The high levels of indebtedness faced by African countries during the 1970s, 1980s and 1990s until securing Debt relief through the Heavily Indebted Countries (HIPC) Initiative initiated in 1996 and the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) initiated in 2005 did leave scars on the development of the African continent. African countries borrowed heavily during the 1970s supported by high commodity prices and the eagerness of commercial lenders to off-load the petrol-dollar surpluses. The deteriorating terms of trade and increasing interest rates did not deter African countries from borrowing during the 1980s driven by the need for development.

The region during the 1980s had in the meantime experienced stagnation and even decreases in industrial output and exports. By 1990, the African countries were under debt stress and unable to service the loans. The inability to service loans accumulated arrears which were capitalized. The Debt stock had increased from US\$ 9.9 billion in 1970 to US\$ 271.9 billion by 1990⁴. External Debt as percentage of GDP which was at 13% in 1970 was to 112.4% in 1990⁵. The debt was unsustainable Debt as African countries were unable to repay current and future debt service obligations without recourse to debt rescheduling, debt relief or accumulation of arrears. The unsustainable debt burden contributed, among other things, to fiscal unsustainability, decline in social indicators, decline in industrial output and undermined development institutions. Broadly it compromised poverty reduction efforts too⁶.

Debt relief was inevitable and was secured through debt cancellations by bilateral donors through various initiatives and finally through the Heavily Indebted Countries (HIPC) Initiative initiated in 1996 and the Multilateral

4 See Uka Enzewe: The African Debt crisis and the challenge of development Table 1 : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

5 ibid

6 See The African Development Bank (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa at www.afdb.org/uploads/tx_lafdbpapers/Presentation.pdf

Debt Relief Initiative (MDRI) initiated in 2005. Post HIPC efforts saw a decline in the debt burden in 26 African countries from a GDP weighted average of 104% down to 27% in 2006⁷. Debt relief was secured through concerted lobby and advocacy efforts of African governments, African and global civil society movements. One key point to remember here is that the larger part of the debt was owed to bilateral governments and multilateral financial institutions.

The post 2008 global financial crisis period began to exhibit trends towards high levels of public debt of African countries with indications of some already entering unsustainable indebtedness levels in 2018 with some countries reaching Debt to GNP ratio of 200%. The changing landscape of development finance has made African countries seek other sources of development finance. The decline in ODA and the shrinking space for concessional finance have led African countries to increasingly. African countries that have graduated into Medium Income Country status (such as Zambia, Ghana, Senegal) are no longer able to access concessional loans from regional Banks and the International Development Association (IDA) and are therefore resorting to other forms of development finance. Some projections indicate that over the next twenty years, concessional finance will not be available to most African countries. For that reason, there is going to be an increasing shift to market based financial instruments including sovereign Bonds, public private partnerships, blended finance and new bilateral lenders especially China.

Recent increases in borrowing from the new sources that pose a risk largely because African countries are still fragile: they have weak infrastructure, narrow production bases and mostly still highly dependent on commodities, shallower financial markets, weak institutions (including project and debt management), limited administrative capacity, less efficient tax systems as well as weak legal frameworks. In more recent times a number of African countries have increasingly turned to issuing international sovereign Bonds. The World Bank IDS (International Debt Statistics) show that sub-Saharan Africa's bonds issued to private creditors (without making the

7 ODI Working Paper 397



distinction on whether on domestic or international markets) rose from \$18.3 billion in 2008 to \$77.5 billion in 2016. It is estimated that around US\$ 25 billion is set to mature in 2018 and some African countries (reportedly Ghana, Mozambique, Zambia, Rwanda, Senegal and Tanzania) are already contemplating seeking refinancing.

There may be some advantages to Eurobonds: Governments have more control and flexibility of the use of the debt proceeds as the terms and conditions are generally more favourable than other external debt instruments. For that reason, these bonds have been issued for various reasons including deficit financing. The Bonds could also potentially strengthen macro-economic discipline, transparency and accountability if used properly as they could be under the watch of citizens and the international market participants. Equally, if used properly they could be used for long term investments which traditional ODA is insufficient or not able to accessible.

There are however, many risks associated with Eurobond issuances: these include the fact that repayment is at maturity and not amortized. In the absence of a viable sinking Fund, the debt may be unsustainable. Secondly as the Bonds are denominated in US\$, there are foreign exchange risk where any forms of devaluation could generate more debt; interest rates can change increasing the cost of the debt. Eurobonds are also more difficult to restructure due to the large number of creditors involved in the deal.

Public Private Partnerships (PPPs) are increasingly becoming popular with African governments as it is possible not only to leverage the abundant private sector resources for large scale infrastructure projects which governments themselves may not be able to embark on but also share project risks between the public and private sectors. There are many risks associated with PPPs which governments will need to examine based on experiences in other countries. Fundamental to those that are those associated with issues of transparency and accountability in particular around the costs associated with the associated debt especially given that they are treated as off-budget transactions.

There are also other sources of financing development which have an impact on debt sustainability. One important one is the non-traditional lenders under the South-South Cooperation of which China, India and Brazil are significant. These in themselves pose other risks.

It should be noted that while the last debt relief was possible to the HIPC and MDRI, as it stands today there are no new mechanisms for debt relief. The Sovereign Debt Restructuring Mechanism proposed in 2001 by the International Monetary Fund was opposed by the US government and is therefore moribund. In 2014, the UN General Assembly adopted a resolution “towards the establishment of a multilateral legal framework for public debt restructuring processes.” Little has happened since then as the resolution is non-binding.

The need for Africa to look inward for solutions towards sustainable debt are inevitable.

FISCAL INSTABILITY:

Fiscal instability has been a major feature of African economies directly related to the debt issues. Lack of fiscal discipline in African countries has led to persistent budget deficits and mounting debt stock⁸. Sub-Sahara Africa has equally shown a decline in budget transparency, participation and oversight. The Open Budget Survey of 2017 shows that of the 27 countries in Africa are less open about their fiscal activities than other countries in the world. In the Open Budget Index 2017 Sub-Sahara Africa scored 29 as compared to 73 by Western Europe and United States of America⁹. Lack of transparency and accountability contributes to persistent budget deficits and debts.

Given that African countries are dependent on volatile commodity revenues, making their budgets vulnerable to fiscal pressures, there is a need for a Legal framework which will call for Fiscal discipline.

⁸ African Development Bank: Monitoring Fiscal Sustainability in Africa: Symptoms and Sources, August 2013

⁹ Open Budget Survey Table 3 on page 20 at <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



THE CHARTER



This, the African Borrowing Charter is issued this Day of ... 2018 by Heads of States and Government of the undersigned African countries, outlining the principles, conditions, rules and responsibility structures under which the contraction, utilization and monitoring of public debt will be done, and defining the rights, privileges and responsibilities of the undersigned African countries in the full debt governance and management process in Africa.

PREAMBLE

Committing to pursuit of the shared aspiration of a prosperous Africa based on inclusive growth and sustainable development as enshrined in the “Africa We Want” Agenda 2063,

Recalling that most countries in Africa had faced a debt crisis during the 1970, 1980s and 1990 which had impacted negatively on development of the African people and the ensuing commitment by African Ministers of Finance or equivalent national fiscal and monetary authorities to avoid recurrence of the crisis.

Being aware that current and future governments are agents of the State and have a responsibility to protect the interests of citizens when they contract debt obligations;

Being fully aware that it is the citizens who must ultimately repay the money and therefore their engagement with governments as individuals, civil society organizations and movements on public debt is legitimate and is secured by the African Charter on Human and People’s rights,

Recognizing that public debts contracted are binding to successive governments and future generations adherence to prudent public borrowing and debt management practices essential for intergenerational development;

Aware that African countries face tremendous problems in loan contraction and approval processes and public debt management contributing to

unsustainable debt levels which can compromise expenditures on education, health and other social and development needs;

Concerned at the increasing levels of unsustainable indebtedness as a result of fiscal unsustainability resulting from fiscal indiscipline on the African continent and the risks that these carry with them;

THEREFORE

The signatories have developed/adopted this Charter aimed at sustainably balancing public debt levels with the necessity to accelerate inclusive development and enhance public service delivery in Africa; contributing to improvements in the transparency of the political, institutional and administrative processes used; and the accountability of the State actors involved in the contraction and management of public debt, the issuance of public guarantees, the selection and implementation of debt financed projects and the formulation and execution of overall fiscal policy, within the context of strengthened legal frameworks and the rule of law.

1.0 UNDERTAKINGS

THE LEGAL FRAMEWORK

In order for public debt to be sustainable there is need for a robust legal framework, which also ensures that there is wide consultation on the requirements to be fulfilled, the prudence of government borrowing, the level of transparency and accountability in borrowing processes and agreements, and the right oversight in the utilization of the borrowed moneys. Good practice should be mandatory, entailing that all loans are appraised ex-ante and assessed in their performance as well as after their utilization. A good legal framework¹⁰, ultimately, seeks to protect the public from irresponsible fiscal decisions being made at the sole discretion of those in office. A good legal framework secures equitable distribution of public resources and balances the intergenerational burdens between the current and future generations. A good legal framework should at a minimum contain the following principles:

¹⁰ Drawn from good practices in South Africa, Kenya, Nigeria, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

1. When tabling the annual national budget, the minister responsible for finance shall, in relation to public debt, indicate estimates of interest and debt servicing charges and any repayments on loans; indicate intentions regarding borrowing and other forms of public liability, which shall increase the public debt during that year and future financial years; and accumulated borrowings for previous financial years.
2. The minister of finance shall be required to report at the end of every month in Government Gazette and public media actual borrowings for that period and for the financial year up to the end of that year.
3. A loan obtained by government shall be applied solely for the purpose for which it was obtained and in accordance with the terms and conditions under which it was obtained, unless parliament is consulted and votes in favour of applying the funds towards another purpose.
4. The minister of finance shall report to parliament every six months on all loans acquired by the government. The report should include:
 - a) The names of the parties to the loans;
 - b) The amount of the loan and the currency in which it is expressed and in which it is repayable;
 - c) The terms and conditions of the loan, including interest and other charges payable and the terms of repayment;
 - d) The amount of the loan advanced at the time the report is submitted;
 - e) The purpose for which the loan was/is used and the perceived benefit of the loan and such other information as the Members of Parliament may consider appropriate.
5. The report to Parliament shall further include a record of all guarantees given by the government within the reporting period as well as the cumulative figures of the guarantees. With regard to each guarantee, the record should include:
 - a) Names of parties to the loan that is guaranteed;
 - b) The principal amount of that loan; and
 - c) Terms and conditions applicable to the loan.

-
6. A public institution shall not be allowed to borrow, guarantee a loan or commit public finances unless such is authorized under an Act of Parliament or law relating to that institution. All public debt shall only be contracted through the minister of finance.
 7. Where a person or entity lends money to a public institution in violation of the constitution or an Act of Parliament, the state and that public institution shall not be bound by the contract.
 8. Purposes for which money can be borrowed should be restricted to funding capital developments or any other purpose approved by parliament by a special resolution.
 9. The minister of finance shall submit to parliament a debt management strategy over the medium term with regard to actual liability and potential liability in respect of loans and guarantees and its plans for dealing with those liabilities. The information in the debt management strategy should include:
 - a) The total stock of debt as at the date of the statement;
 - b) The sources of the loans made to the government and the nature of the guarantees given by the government;
 - c) The principle risks associated with those loans and guarantees;
 - d) The assumptions underlying the debt management strategy; and
 - e) An analysis of the sustainability of the amount of debt, both actual and potential (s. 33(3)).
 10. The constitution shall give locus standi to any person to apply to court to enforce the provisions of the constitution or an Act of Parliament relating to public finance and public debt.

THE DEBT MANAGEMENT OFFICE/BUREAU:

- 1). In order to give increase efficient and effective debt management African countries should establish a Public Debt Management Office as a body corporate whose functions include preparing a Medium Term Debt Management Strategy; preparing and publishing and annual borrowing plan; advising the Minister of Finance on all government borrowings; **appraising** all loans and guarantees provided, undertaking annual debt sustainability analyses; and preparing forecasts of public debt.

- 2). Duties will include with functions to include:
 - (a) Establish and effective debt management system; maintaining a reliable database of all loans taken or guaranteed by the government;
 - b) Preparing and implementing plans for efficient management of external and domestic debt; and
 - c) Minimize the cost of public borrowing; Forecasting loan servicing obligations for each financial year;
 - d) Secure development results of the borrowed resources;
 - e) Promote the development of the market institutions for government debt securities;
 - f) Maintaining the Debt to GDP ratio prescribed by the Fiscal Responsibility Act;
 - g) Ensure the sharing of the benefits and cost of public debt between the current and future generations.
- 3). The Office/Bureau should be mandated to advise the government on the financing gap each year and amounts of money to be borrowed. Such advice of the Bureau shall form the basis for the national borrowing programme for the succeeding financial year as may be approved by Parliament.

Although the power to borrow or guarantee a loan vests in the minister responsible for finance, the minister can only do so if the terms and conditions of the loan are in accordance with standard terms and conditions approved by the National Assembly.

MACRO-ECONOMIC POLICY FRAMEWORK AND FISCAL RESPONSIBILITY ACT¹¹

The link and the interdependence between debt management, fiscal policy and monetary policy is a complex one. The levels of government revenue and expenditure determine the amount of debt that needs to be issued. Conversely, the debt structure and level affect fiscal costs of debt servicing

¹¹ These exist in many countries including UK & Ireland, Croatia and Nigeria.

and can jeopardize fiscal sustainability. Poor fiscal management and high debt levels can lead to inflation and high interest rates which in turn can lead to lower government revenues. Monetary policy in terms of exchange rates can limit the amount of debt that can be acquired and in turn, poor debt management can constrain the Central Bank's willingness to devalue a currency (to reduce imports and encourage exports) as this would precipitate a debt crisis. Fiscal policy and monetary policy are interdependent as high inflation and interest rates may reduce government revenue and poor fiscal management can lead to rise in interest rates and currency devaluation. Fiscal policy, monetary policy and debt management need not only be coordinated for achieving macro-economic stability but delivered in an accountable and transparent way for long term sustainable economic and social development. All these hinge on strong fiscal responsibility as it is most volatile to political expediency.

African nations shall enact a **Fiscal Responsibility Act** that will impose on the national Treasury duties for ensuring sound public finances. The main objective of the Act will be to maintain transparency and medium and long-term sustainability of public finance through the establishment of (periodically reviewed) long-lasting fiscal rules on the basis of which the government shall run its fiscal policy. The Act will draw on international good practices that will result in greater efficiency in the allocation and management of public expenditure, revenue collection, debt control and transparency in fiscal matters.

The Act shall enshrine various duties of the Treasury or any other agency to include the following:

1. Set long-lasting fiscal rules aimed at enshrining good practices for sound fiscal management of revenue collection and spending as a basis for achieving sustainable fiscal regime to secure long term inclusive development and growth;
2. Strengthen fiscal responsibility through use of the three-year Medium Term Expenditure Framework and annual Fiscal Impact Assessment of proposed Acts, decrees, or other government regulations and measures related to expenditures;

3. Undertake fiscal and financial studies, analysis and diagnosis and disseminate results to the public;
4. Building reserves in times of improved terms of trade to counteract price volatilities and fiscal pressures;
5. Focus on long term rather than short term gains through improved use of medium term expenditure frameworks to secure **inter-generational planning**;
6. A Macroeconomic Framework setting out the past macro-economic performance, the macroeconomic policy objectives and the projections (or outlook for the future) over the medium term (next three financial years). The underlying assumptions for those projections and an evaluation and analysis behind the macroeconomic projections are also included. A macroeconomic framework should have the following components:
 - (a) **a Fiscal Policy and Strategy**, drawing on long-term fiscal rules, and setting out:
 - i) the Government's medium-term fiscal policy objectives relating to domestic and external tax and non-tax revenue mobilization (including public and publicly guaranteed debt) and recurrent and capital expenditures;
 - ii) the fiscal and other socio-economic developmental (e.g., poverty reduction or unemployment reduction) priorities, benchmarks and targets of the Government for the next three fiscal years;
 - iii) an explanation of the nexus between the legal framework that governs the fiscal environment on the one hand and the fiscal and other socio-economic policies, strategies, benchmarks and targets on the other, including the links to the **Constitution**;
 - iv) estimates of aggregate revenues for each financial year in the next three financial years, based on the predetermined Commodity Reference Price adopted and tax revenue projections;

-
- v) aggregate expenditure projection for the country for each financial year in the next three financial years;
 - vi) aggregate tax expenditure projection for the government for each financial year in the next three financial years; and
 - vii) minimum capital expenditure floor for each financial year in the next three financial years.
- (b) **a Monetary and External Sector Policy and Strategy**, setting out:
- viii) The Government’s medium-term monetary policy objectives or stances relating to domestic stability in prices, the local currency, etc. and external performance in terms of gross reserves and other macroeconomic aggregates;
 - ix) the monetary and external sector priorities, benchmarks and targets of the Government for the next three fiscal years;
 - x) an explanation of the nexus between the legal frameworks governing the monetary and external sectors on the one hand and the sectoral policies, strategies, benchmarks and targets on the other, including the links to the **Constitution**;
- (c) **a (specific) Debt Strategy**, which, given the frequent escalation of debt in Africa, sets out:
- xi) The Government’s medium-term debt policy objectives, linking these directly to the fiscal and other socio-economic development aspects discussed in (a) above;
 - xii) the strategic fiscal and socio-economic developmental priorities, benchmarks and targets of the Government for the next three fiscal years;
 - xiii) an explanation of the nexus between the legal framework governing debt accumulation and utilization (including the **Constitution** and the long-term fiscal rules) and the debt itself;
 - xiv) Consolidated Debt Statement setting out and describing the fiscal significance of the debt liability of the Government and measures to reduce any such liability; and

- xv) And a statement describing the nature and fiscal significance of contingent liabilities and quasi-fiscal activities and measures to offset the crystallization of such liabilities.
7. In preparing the draft Medium-Term Expenditure Framework, the government shall hold public consultation on core and other strategic matters as the Minister deems necessary, ensuring that such consultations shall be open to the public, the press and any citizen or authorized representatives of any organization, group of citizens, who may attend and be heard on any subject.
 8. The Macro-economic framework, including all its constituent parts shall be scrutinized and approved by Parliament or equivalent national law-making body and its implementation shall be overseen by the Parliament or equivalent national law-making body.
 9. **Debt Rule:** A public and publicly guaranteed debt rule shall be specified explicitly within the long-term fiscal rules. The debt rule will be such that the total stock of public debt will be at maximum of **70% of GDP** in any one given year¹² during the period that the long-term fiscal rules are in place.

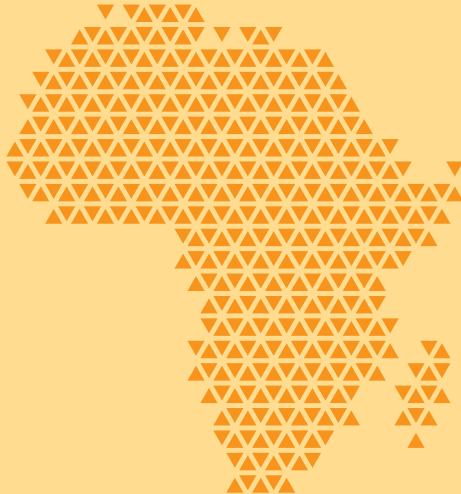
-END-

¹² As adopted by the West African Economic and Monetary Union (WEMU) members: Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Senegal and Togo.



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

LA CHARTE
AFRICAINNE
DE L'EMPRUNT



A PROPOS D'AFRODAD

VISION

Une Afrique prospère basée sur le développement équitable et durable.

MISSION

Contribuer à la croissance économique inclusive et au développement durable de l'Afrique en influençant les changements de politique sur la gestion de la dette et le financement du développement ancrés sur des approches basées sur les droits humains.

OBJECTIF STRATÉGIQUE GLOBAL D'AFRODAD

L'objectif global d'AFRODAD est 'd'influencer les gouvernements africains à élaborer et mettre en œuvre des politiques et des pratiques qui favorisent le développement durable et l'éradication de la pauvreté'.

DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 1: MOBILISATION DES RESSOURCES INTERIEURES

Objectif Thématique: Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mécanismes transparents, responsables et efficaces pour la mobilisation et l'utilisation de ressources intérieures en Afrique.

DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 2: GESTION DE LA DETTE

Objectif Thématique: Contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et pratiques viables de la dette en Afrique.

DOMAINE D'INTERET THEMATIQUE 3: FINANCEMENT PUBLIC INTERNATIONAL

Objectif Thématique: Influencer la qualité, l'impact et l'efficacité du financement public international, conforme aux principes d'efficacité du développement convenus.



HISTORIQUE ET JUSTIFICATION



OBJECTIF DE LA CHARTE

La Charte d'emprunts vise à établir un équilibre durable entre les niveaux d'endettement public et la nécessité d'accélérer le développement inclusif, et d'améliorer la prestation du service public en Afrique. Elle vise à contribuer à l'amélioration de la transparence des processus politiques, institutionnels et administratifs appliqués dans la gestion de la dette publique. Qui plus est, elle cherche à améliorer la responsabilisation des acteurs étatiques impliqués dans la contraction et la gestion de la dette publique; l'émission de garanties publiques; la sélection et la mise en œuvre des projets financés par la dette; et la formulation et l'exécution d'une politique fiscale globale, dans le contexte de cadres juridiques renforcés et de l'état de droit.

Tous les actions et engagements attendus énoncés ci-dessous sont pour la poursuite de la vision africaine partagée de "L'Afrique que nous voulons: Agenda 2063" pour "Une Afrique prospère basée sur la croissance inclusive et le développement durable".¹³

PRINCIPES DIRECTEURS

La Charte repose sur les grands principes et lignes directrices suivants¹⁴:

1.0 AGENCE:

Les gouvernements africains sont des agents de l'État et lorsqu'ils ont des dettes, ils ont la responsabilité de protéger les intérêts de leurs citoyens. Toutes les dettes et prêts publics seront approuvés par le Parlement qui surveillera également la performance desdits prêts au nom des citoyens.

2.0 CADRE JURIDIQUE:

La contraction et l'utilisation de la dette publique doit être ancrées dans le constitutionnalisme; soutenu par un cadre juridique et l'état de droit; fondé sur des structures cohérentes et coordonnées, avec des règles et des

¹³ Voir <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> la version basée sur la Consultation Africa-Wide de l'Union africaine

¹⁴ Tirés des principes de la CNUCED. Voir http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

réglementations prévisibles, étayées par une stratégie de gestion de la dette pour assurer la viabilité de la dette à long terme.

Les violations des lois et règlements pertinents doivent entraîner des sanctions et des pénalités.

3.0 TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ:

Le processus d'obtention du financement et l'acceptation des obligations et des engagements de la dette publique doivent être transparents et responsables. Les gouvernements africains ont la responsabilité de mettre en place et de mettre en œuvre un cadre juridique complet qui définit clairement les procédures, responsabilités et obligations de rendre compte. Ils devraient en particulier mettre en place des arrangements pour assurer l'approbation et le contrôle parlementaires appropriés des emprunts officiels et d'autres formes de financement, y compris les garanties accordées par les entités liées à l'État.

4.0 DIVULGATION ET PUBLICATION:

Les gouvernements africains sont obligés de divulguer et de publier les termes et conditions pertinents de tous les accords de financement aux citoyens et devraient répondre ouvertement aux demandes d'informations connexes y émanant. Les restrictions légales à la divulgation d'informations devraient être fondées sur un intérêt public évident et devraient être appliquées de manière raisonnable. En outre, les gouvernements Africains reconnaissent que les organisations de la société civile, les communautés et les mouvements ont le droit de s'engager sur les questions de dette publique à travers leurs travaux de recherche et de plaidoyer, car ils sont directement affectés. La divulgation de l'information est clé à la transparence et à la responsabilité; c'est aussi un droit inscrit dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁵.

¹⁵ <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

5.0 FINANCEMENT DES PROJETS:

Dans le contexte du financement des projets, les gouvernements africains ont la responsabilité de mener une enquête ex-ante approfondie sur les implications financières, opérationnelles, civiles, sociales, culturelles et environnementales du projet et de son financement. Les résultats des études d'évaluation de projet devraient être publiés.

6.0 GESTION ET SURVEILLANCE ADÉQUATES:

Les gouvernements africains ont la responsabilité de mettre en place et de mettre en œuvre une stratégie de gestion et de viabilité de la dette et de veiller à ce que leur façon de gérer la dette soit adéquate et que des systèmes de suivi efficaces soient en place. Un organisme d'audit devrait effectuer des audits indépendants, objectifs, professionnels, ponctuels et périodiques des portefeuilles de la dette afin d'évaluer quantitativement et qualitativement les obligations récemment encourues. Les résultats de ces audits devraient être rendus publics pour garantir la transparence et la responsabilité dans la gestion de la dette. Des audits devraient également être entrepris au niveau infranational.

7.0 ÉVITER LES CAS DE SURENDETTEMENT:

Les gouvernements africains ont la responsabilité de peser les coûts et les avantages lorsqu'ils contractent des prêts. Ils devraient demander un prêt si cela permet un investissement public ou privé supplémentaire, avec un rendement social prospectif au moins égal au taux d'intérêt probable. Afin de déterminer le rendement social potentiel, les gouvernements devraient entreprendre des évaluations ex-ante de l'impact sur les droits de l'homme pour le financement de projets spécifiques. Ces évaluations d'impact devraient également être systématiquement entreprises dans le cadre des évaluations de la viabilité de la dette nationale dans le cadre d'une stratégie de gestion de la dette. L'efficacité du financement du projet devrait également être déterminée en fonction des stratégies nationales de développement.

8.0 ACCORDS CONTRAIGNANTS:

Un contrat de dette publique est une obligation contraignante et doit être honoré. Des cas exceptionnels qui pourraient invalider la dette peuvent néanmoins survenir (y compris la rendre odieuse) ou un état de nécessité économique qui pourrait empêcher un remboursement complet et / ou rapide. À cet égard, le gouvernement a l'obligation de rechercher une autorité judiciaire compétente pour statuer que des circonstances donnant lieu à une défense juridique seront produites.

9.0 RESTRUCTURATION:

Afin de préserver la crédibilité et la stabilité du marché international, la restructuration de la dette devrait être une option de dernier recours. Cependant, si une restructuration des obligations de la dette publique devient inévitable, elle devrait être entreprise de manière efficace, efficiente et équitable.



**EXPÉRIENCE PASSÉE ET
NOUVELLES TENDANCES**



La Charte Africaine d’Emprunts cherche à protéger le continent contre la contraction et l’accumulation de la dette publique insoutenable et dangereuse, afin d’endiguer les risques de détérioration possible de la situation fiscale des Etats africains et du niveau de vie des citoyens africains. Cet objectif de mise en garde provient des expériences passées de l’Afrique avec le lourd endettement.

Les niveaux élevés d’endettement auxquels ont été confrontés les pays africains durant les années 1970, 1980 et 1990 jusqu’à l’allègement de la dette par l’Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PTE) initiée en 1996 et l’Initiative d’Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) entamée en 2005 ont laissé des cicatrices sur le développement du continent Africain. Les pays Africains avaient lourdement emprunté durant les années 70, soutenus par les prix élevés des produits de base et l’empressement des prêteurs commerciaux à décharger leurs excédents de pétrole. La détérioration des termes de l’échange et l’augmentation des taux d’intérêt n’ont pas empêché les pays Africains d’emprunter pendant les années 80 du fait du besoin de développement. Entre-temps, la région a connu une stagnation et même une diminution de la production industrielle et des exportations. En 1990, les pays africains étaient sous pression de la dette et incapables de rembourser les prêts. L’incapacité de rembourser les prêts accumulait des arriérés qui étaient capitalisés. Le stock de la dette est passé de 9,9 milliards de dollars américains en 1970 à 271,9 milliards de dollars américains en 1990¹⁶. La dette extérieure exprimée en pourcentage du PIB, qui était de 13% en 1970, avait atteint 112,4% en 1990¹⁷. La dette n’était pas viable, car les pays Africains étaient incapables de rembourser leurs obligations de service de la dette réelles et futures sans avoir recours au rééchelonnement de la dette, à l’allègement de la dette ou à l’accumulation d’arriérés. Le fardeau insoutenable de la dette a contribué, entre autres, à la non-viabilité budgétaire, à la baisse des indicateurs sociaux, au déclin de la production industrielle et à la détérioration des institutions de développement. Globalement, il a aussi contré les efforts de réduction de la pauvreté¹⁸.

16 Voir Uka Enzewe: La crise de la dette en Afrique et les défis du développement Table 1 : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

17 ibid

18 Voir Banque Africaine pour le Développement (2013) : Suivre la viabilité des budgets en Afrique sur www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Presentation.pdf

L'allègement de la dette était inévitable et a été garanti par des annulations de dettes par des donateurs bilatéraux et multilatéraux à travers diverses initiatives et finalement par l'initiative t(PPTE initiée en 1996 et l'initiative t(IADM initiée en 2005. Les initiatives post-PPTE ont abouti en une diminution de la dette dans 26 pays africains, d'une moyenne pondérée du PIB de 104% à 27% en 2006¹⁹. L'allègement de la dette a été assuré grâce aux efforts concertés de lobbying par des mouvements de la société civile africaine et mondiale envers . Un point important à retenir ici est que la plus grande partie de la dette était due aux gouvernements bilatéraux et aux institutions financières multilatérales.

La période après la crise financière mondiale de 2008 a commencé à montrer des tendances vers des niveaux élevés de dette publique des pays africains, certains d'entre eux atteignant déjà des niveaux d'endettement insoutenables en 2018, certains pays atteignant un ratio dette / PIB de 200%. Le paysage changeant du financement du développement a incité les pays africains à rechercher d'autres sources de financement du développement. La baisse de l'APD et la réduction de l'espace réservé aux financements concessionnels ont conduit les pays africains à compter de plus en plus sur les emprunts. Les pays africains ayant accédé au statut de pays à revenu intermédiaire (Zambie, Ghana et Sénégal) ne sont plus en mesure d'obtenir des prêts concessionnels auprès des banques régionales et de l'Association Internationale de Développement (AID) et recourent donc à d'autres formes de financement du développement. Certaines projections indiquent qu'au cours des vingt prochaines années, le financement concessionnel ne sera pas disponible pour la plupart des pays Africains. Pour cette raison, il y aura une évolution de plus en plus marquée vers des instruments financiers basés sur le marché tels que les obligations souveraines, les partenariats public-privé, le financement mixte et de nouveaux prêteurs bilatéraux, en particulier la Chine.

Les récentes augmentations des emprunts aux nouvelles sources présentent un risque en grande partie parce que les pays africains sont encore fragiles: infrastructures faibles; bases de production étroites; ils dépendent encore

19 Document de travail ODI 397

largement des matières premières; ils ont des marchés financiers moins profonds; institutions faibles (notamment la gestion des projets et de la dette); une capacité administrative limitée; des systèmes fiscaux moins efficaces et des cadres juridiques faibles. Plus récemment, certains pays Africains se sont de plus en plus tournés vers l'émission d'obligations souveraines internationales. Les statistiques SDI (Statistiques sur la Dette Internationale) de la Banque mondiale montrent que les obligations africaines sub-sahariennes émises aux créanciers privés (sans distinction sur les marchés nationaux et internationaux) sont passées de 18,3 milliards de dollars en 2008 à 77,5 milliards de dollars en 2016. On estime qu'environ 25 milliards de dollars US arriveront à échéance en 2018 et certains pays africains (Ghana, Mozambique, Zambie, Rwanda, Sénégal et Tanzanie) envisagent déjà de se refinancer.

Les euro-obligations peuvent présenter certains avantages: les gouvernements ont plus de contrôle et de flexibilité dans l'utilisation du produit de la dette, car les termes et conditions sont généralement plus favorables que d'autres instruments de dette extérieure. Pour cette raison, ces obligations ont été émises pour diverses raisons, y compris le financement du déficit. Les obligations pourraient également renforcer la discipline macro-économique, la transparence et la responsabilité si elles sont utilisées correctement, car elles pourraient être sous la surveillance des citoyens et des participants au marché international. De même, s'ils sont utilisés correctement, ils peuvent être utilisés pour des investissements à long terme où l'AOD traditionnelle est insuffisante ou incapable d'atteindre.

Il existe toutefois de nombreux risques associés aux émissions euro-obligations: ceux-ci incluent le fait que le remboursement est à l'échéance et non amorti. En l'absence d'un fonds d'amortissement viable, la dette ne peut pas être viable. Deuxièmement, étant donné que les obligations sont libellées dans une devise étrangère (généralement en dollars américains), il existe des risques d'échange où toute forme de dévaluation pourrait générer plus de dettes; les taux d'intérêt peuvent changer et ceci augmenterait le

coût de la dette. Les euro-obligations sont potentiellement plus difficiles à restructurer en raison du grand nombre de créanciers impliqués dans l'opération.

Les Partenariats Public-Privé (PPP) deviennent de plus en plus populaires auprès des gouvernements Africains car il est possible non seulement de mobiliser les ressources abondantes du secteur privé pour des projets d'infrastructure à grande échelle que les gouvernements eux-mêmes ne peuvent pas entreprendre, mais aussi de partager les risques associés aux projets entre les secteurs public et privé. Les PPP comportent de nombreux risques que les gouvernements devront examiner en fonction des expériences vécues dans d'autres pays. Ceux qui sont associés aux questions de transparence et de responsabilité sont les plus fondamentaux. Notamment en ce qui concerne la dette associée, compte tenu en particulier du fait qu'ils sont traités comme des opérations hors budget.

Il existe également d'autres sources de financement qui ont un impact sur la viabilité de la dette. Un exemple important est celui des prêteurs non traditionnels dans le cadre de la coopération Sud-Sud, dont la Chine, l'Inde et le Brésil sont importants. Ceux-ci en eux-mêmes posent d'autres risques.

Il convient de noter que même si le dernier allègement de la dette était possible via l'initiative PPTe et l'IADM, il n'existe pas de nouveaux mécanismes d'allègement de la dette. Le mécanisme de restructuration de la dette souveraine proposé en 2001 par le Fonds Monétaire International (IMF) a été contré par le gouvernement américain et est donc moribond. En 2014, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution «en vue de l'établissement d'un cadre juridique multilatéral pour les processus de restructuration de la dette publique». Depuis, il s'est passé très peu car la résolution n'est pas contraignante.

L'instabilité fiscale a été une caractéristique majeure des économies africaines directement liées aux problèmes d'endettement. Le manque

de discipline budgétaire dans les pays africains a conduit à des déficits budgétaires persistants et à un accroissement du stock de la dette²⁰. L'Afrique sub-saharienne a également montré une baisse de la transparence budgétaire, de la participation et du contrôle. L'Enquête sur le budget ouvert de 2017 montre que les pays d'Afrique sont moins transparents en ce qui concerne leurs activités fiscales que les autres pays du monde. Dans l'Indice sur le Budget Ouvert de 2017, l'Afrique sub-saharienne a obtenu 29 points contre 73 en Europe occidentale et aux États-Unis d'Amérique²¹. Le manque de transparence et de responsabilité contribue à la persistance des déficits budgétaires et des dettes.

Le fait que les pays africains dépendent des recettes volatiles provenant des produits de base, rend leurs budgets vulnérables aux pressions budgétaires. Il est donc nécessaire de disposer d'un cadre juridique qui exigera une discipline budgétaire.

La nécessité pour l'Afrique de se tourner vers l'intérieur pour trouver des solutions vers une dette durable est inévitable.

20 Banque Africaine pour le Développement : Suivi de la viabilité de budgets publics en Afrique : Symptômes et sources, août 2013

21 Enquete de budgets ouvert Tableau 3 page 20 sur <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



LA CHARTE



Cette Charte Africaine d'emprunts est émise cette journée de 2018 par les chefs d'État et de gouvernement des pays africains soussignés, décrivant les principes, les conditions, les règlements et les structures de responsabilité régissant la contraction, l'utilisation et le suivi de la dette publique et définissant les droits, privilèges et responsabilités des pays africains soussignés dans le processus complet de gouvernance et de gestion de la dette en Afrique.

PRÉAMBULE

S'engager à poursuivre l'aspiration partagée d'une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable, telle que inscrit dans l'Agenda 2063 «l'Afrique que nous voulons»;

Rappelant que la plupart des pays d'Afrique ont connu une crise de la dette au cours des années 1970, 1980 et 1990 qui a eu un impact négatif sur le développement du peuple africain;

Conscient que les gouvernements actuels et futurs sont des agents de l'Etat et ont la responsabilité de protéger les intérêts des citoyens lorsqu'ils contractent des dettes;

Conscients que ce sont les citoyens qui doivent finalement rembourser l'argent et donc leur engagement avec les gouvernements en tant qu'individus, organisations de la société civile et mouvements de dette publique est légitime et sécurisé par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples;

Reconnaissant que les dettes publiques contractées sont contraignantes pour les gouvernements successifs et les générations futures, le respect des pratiques prudentes d'emprunt public et de gestion de la dette est essentiel pour le développement intergénérationnel;

Conscient que les pays africains sont confrontés à des problèmes énormes de contraction et d'approbation des prêts et de gestion de la dette publique

qui contribuent à des niveaux d'endettement non viables susceptibles de compromettre les dépenses d'éducation, de santé et autres besoins sociaux et développementaux;

Préoccupé par le niveau croissant d'endettement insoutenable dû aux chocs extérieurs, aux coûts de financement élevés et parfois à la non-viabilité fiscale résultant de l'indiscipline budgétaire sur le continent africain et aux risques que cela comporte.

DONC

Les signataires ont élaboré / adopté cette Charte visant à établir un équilibre durable entre les niveaux d'endettement public et la nécessité d'accélérer le développement inclusif, et d'améliorer la prestation du service public en Afrique; contribuer à l'amélioration de la transparence des processus politiques, institutionnels et administratifs appliqués dans la gestion de la dette publique; à améliorer la responsabilisation des acteurs étatiques impliqués dans la contraction et la gestion de la dette publique; l'émission de garanties publiques; la sélection et la mise en œuvre des projets financés par la dette; et la formulation et l'exécution d'une politique fiscale globale, dans le contexte de cadres juridiques renforcés et de l'état de droit.

1.0 ENGAGEMENTS

1.1 LE CADRE JURIDIQUE

Pour que la dette publique soit durable, il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique solide garantissant une large consultation sur les exigences à remplir, la prudence des emprunts publics, le niveau de transparence et de responsabilité dans les processus et accords d'emprunt, et la bonne surveillance dans l'utilisation des fonds empruntés. Les bonnes pratiques devraient être obligatoires, ce qui implique que tous les prêts soient évalués ex-ante et évalués dans leur performance ainsi qu'après leur utilisation. Un

bon cadre juridique²², en fin de compte, vise à protéger le public contre les décisions fiscales irresponsables prises à la seule discrétion des personnes en poste. Un bon cadre juridique garantit une répartition équitable des ressources publiques et équilibre les charges intergénérationnelles actuelles et futures. Un bon cadre juridique devrait au minimum contenir les principes suivants:

1. Lors du dépôt du budget national annuel, le ministre chargé des finances communiquera au Parlement, en ce qui concerne la dette publique, les estimations des intérêts et des frais de service de la dette ainsi que les remboursements des emprunts; il communiquera les intentions concernant les emprunts et autres formes de responsabilité civile, qui augmenteront la dette publique au cours de cette année et des exercices futurs; et les emprunts accumulés pour les exercices précédents.
2. Le ministre des finances est tenu de faire rapport à la fin de chaque mois dans le Journal du gouvernement et dans les médias publics sur les emprunts effectifs pour cette période et pour l'exercice financier jusqu'à la fin de cette année.
3. Un emprunt obtenu par le gouvernement doit être utilisé uniquement aux fins pour lesquelles il a été obtenu et conformément aux conditions dans lesquelles il a été obtenu, sauf si le Parlement est consulté et vote en faveur de l'affectation des fonds à une autre fin.
4. Le ministre des finances rend compte au parlement tous les six mois de tous les emprunts contractés par le gouvernement. Le rapport devrait inclure:
 - a) Les noms des parties aux prêts;
 - b) Le montant du prêt et la devise dans laquelle il est exprimé et dans lequel il est remboursable;
 - c) Les termes et conditions du prêt, y compris les intérêts et autres charges à payer et les conditions de remboursement;
 - d) Le montant du prêt avancé au moment de la présentation du rapport;

22 Tiré des bonnes pratiques en Afrique du Sud, au Kenya, au Nigéria, en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe.

- e) La raison pour laquelle le prêt a été / est utilisé et le bénéfice perçu du prêt et toute autre information que les membres du Parlement peuvent considérer appropriée.
5. Le rapport au Parlement comprend en outre un relevé de toutes les garanties données par le gouvernement au cours de la période considérée ainsi que les chiffres cumulés des garanties. En ce qui concerne chaque garantie, le dossier devrait inclure:
 - a) Les noms des parties au prêt qui est garanti;
 - b) Le principal de ce prêt; et
 - c) Les modalités et conditions applicables au prêt.
 6. Une institution publique n'est pas autorisée à emprunter, à garantir un emprunt ni à engager des finances publiques à moins que cela ne soit autorisé par une loi du Parlement ou par une loi relative à cette institution. Toute dette publique ne peut être contractée que par le ministre des finances.
 7. Lorsqu'une personne ou une entité prête de l'argent à une institution publique en violation de la constitution ou d'une loi du Parlement, l'État et cet établissement public ne seront pas liés par le contrat.
 8. Les objectifs pour lesquels l'argent peut être emprunté devraient être limités au financement des développements de capitaux ou à toute autre fin approuvée par le parlement par une résolution spéciale.
 9. Le ministre des finances soumet au Parlement une stratégie de gestion de la dette à moyen terme en ce qui concerne la responsabilité réelle et la responsabilité potentielle à l'égard des prêts et des garanties et ses plans pour faire face à ces responsabilités. Les informations contenues dans la stratégie de gestion de la dette devraient inclure:
 - a) L'encours total de la dette à la date du relevé;
 - b) Les sources des prêts octroyés au gouvernement et la nature des garanties données par le gouvernement;
 - c) Les principaux risques associés à ces prêts et garanties;

-
- d) les hypothèses sous-jacentes à la stratégie de gestion de la dette; et
 - e) Une analyse de la viabilité du montant de la dette, réelle et potentielle (paragraphe 33 (3)).

10. La constitution confèrera un locus standi aux individus de demander au tribunal de faire appliquer les dispositions de la constitution ou d'une loi du Parlement relatives aux finances publiques et à la dette publique.

1.2 ORGANISME DE GESTION DE LA DETTE

1). Afin de soutenir une gestion efficace de la dette, les pays africains devraient créer un organisme de gestion de la dette publique dont les fonctions comprennent la préparation d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme; la préparation et la publication d'un plan d'emprunt annuel; conseiller le ministre des Finances sur tous les emprunts publics; évaluer tous les prêts et garantis fournis, faire des analyses annuelles de viabilité de la dette; et préparer des prévisions de dette publique.

2). Les fonctions comprendront les suivantes:

- a) Mettre en place un système efficace de gestion de la dette; maintenir une base de données publique fiable sur tous les prêts pris ou garantis par le gouvernement
- b) Préparer et mettre en œuvre des plans pour une gestion efficace de la dette extérieure et intérieure; et
- c) Minimiser le coût de l'emprunt public; Prévision des obligations de service de prêt pour chaque exercice financier;
- d) Sécuriser les résultats de développement des ressources empruntées;
- e) Promouvoir le développement des institutions du marché des titres de créance des administrations publiques;
- f) Maintenir le ratio dette - PIB prescrit par la Loi sur la responsabilité financière;
- g) Assurer le partage des avantages et des coûts de la dette publique entre les générations actuelles et futures.

- 3). L'organisme devrait être mandaté pour conseiller le gouvernement sur le déficit de financement chaque année et les montants à emprunter. Cet avis de l'organisme constitue la base du programme d'emprunt national pour l'exercice financier suivant, tel qu'il peut être approuvé par le Parlement.

Bien que le pouvoir d'emprunter ou de garantir un prêt soit confié au ministre responsable des finances, le ministre ne peut le faire que si les conditions du prêt sont conformes aux conditions générales approuvées par l'Assemblée Nationale.

1.3 CADRE DE LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET LOI SUR LA RESPONSABILITÉ FISCALE²³

Le lien et l'interdépendance entre la gestion de la dette, la politique budgétaire et la politique monétaire sont complexes. Les niveaux de recettes et de dépenses du gouvernement déterminent le montant de la dette qui doit être émise. Inversement, la structure et le niveau de la dette affectent les coûts budgétaires du service de la dette et peuvent compromettre la viabilité budgétaire. Une mauvaise gestion budgétaire et des niveaux d'endettement élevés peuvent entraîner une inflation et des taux d'intérêt élevés, ce qui peut entraîner une baisse des recettes publiques. Une politique monétaire en termes de taux de change peut limiter le montant de la dette et, à son tour, une mauvaise gestion de la dette peut limiter la volonté de la Banque centrale de dévaluer une devise (pour réduire les importations et encourager les exportations). La politique budgétaire et la politique monétaire sont interdépendantes, car l'inflation et les taux d'intérêt élevés peuvent réduire les recettes publiques et une mauvaise gestion budgétaire peut entraîner une hausse des taux d'intérêt et une dévaluation de la monnaie. La politique budgétaire, la politique monétaire et la gestion de la dette doivent non seulement être coordonnées pour parvenir à la stabilité macroéconomique, mais elles doivent également être gérées de manière responsable et transparente pour un développement économique et social durable. Tous ces facteurs reposent sur une forte responsabilité fiscale car elle est la plus volatile à l'opportuniste politique.

²³ Ceux-ci existent dans beaucoup de pays y compris le Royaume-Uni, le Nigeria, la Guyane, le Mexique, la Hongrie et la Nouvelle Zélande

Les nations africaines devraient promulguer une loi de responsabilité fiscale qui obligera le Trésor national d'assurer des finances publiques saines. L'objectif principal de la loi sera de maintenir la transparence, le contrôle parlementaire et la viabilité à moyen et à long terme des finances publiques grâce à l'établissement de règles budgétaires durables (révisées périodiquement) sur la base desquelles le gouvernement gèrera sa politique de finances publiques. La loi s'inspirera des bonnes pratiques internationales qui permettront une plus grande efficacité dans l'allocation et la gestion des dépenses publiques, la perception des recettes, le contrôle de la dette et la transparence en matière fiscale.

Les fonctions du Trésor et de tout autre organisme seront inscrites dans la Loi, y compris:

1. Établir des règles budgétaires durables visant à inscrire les bonnes pratiques pour une gestion saine de la perception des recettes et des dépenses comme base pour parvenir à un régime fiscal durable afin de garantir un développement et une croissance inclusifs à long terme;
2. Renforcer la responsabilité financière en recourant au Cadre de dépenses à moyen terme de trois ans et à l'évaluation annuelle de l'impact budgétaire des lois, décrets ou autres réglementations et mesures gouvernementales proposés concernant les dépenses;
3. Entreprendre des études, des analyses et des diagnostics fiscaux et financiers et diffuser les résultats auprès du public;
4. Constituer des réserves en période d'amélioration des termes de l'échange pour contrer la volatilité des prix et les pressions budgétaires;
5. Mettre l'accent sur les gains à long terme plutôt que sur les gains à court terme en améliorant l'utilisation des cadres de dépenses à moyen terme pour assurer la planification intergénérationnelle.
6. Documents de stratégie budgétaire qui comprendraient les éléments suivants:

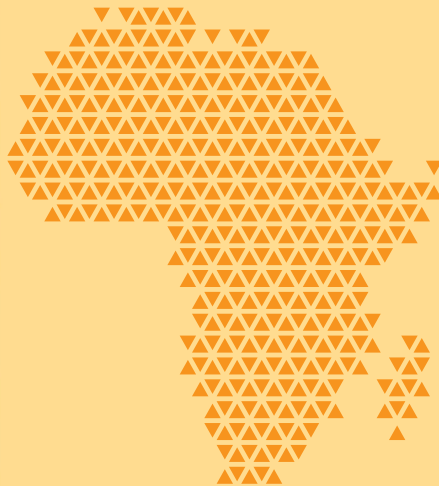
- a) Estimations des recettes globales pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices, sur la base du prix de référence des matières premières adopté et des prévisions de recettes fiscales,
 - b) Projection globale des dépenses fiscales pour le gouvernement pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices,
 - c) Plancher minimum de dépenses en capital pour chaque exercice au cours des trois prochains exercices;
 - d) Un état de la dette consolidé exposant et décrivant l'importance financière de la dette publique et les mesures visant à réduire ce passif;
 - e) Etablir des objectifs de viabilité de la dette (par exemple, réduire la dette à 70% en pourcentage du PIB en x années); et
 - f) Des déclarations décrivant la nature et l'importance fiscale des passifs éventuels et des activités quasi-fiscales et des mesures visant à compenser la cristallisation de tels passifs.
7. Évaluation annuelle des risques budgétaires pouvant résulter de chocs externes, de l'exécution de partenariats public-privé et d'autres développements macro-économiques imprévus.
8. Lors de la préparation du Cadre de dépenses à moyen terme, le gouvernement devrait tenir des consultations publiques sur le Cadre macroéconomique, le Document de stratégie budgétaire, le Cadre des recettes et des dépenses, les priorités stratégiques, économiques, sociales et de développement du gouvernement et tout autre question que le ministre juge nécessaire:
À condition que ces consultations soient ouvertes au public, à la presse et à tout citoyen ou représentant autorisé d'une organisation, groupe de citoyens, qui pourrait y assister et être entendu sur tout sujet.
9. Le Cadre macroéconomique, le document de stratégie budgétaire et le cadre de dépenses à moyen terme seront approuvés par le Parlement.
10. Règle de la dette: La dette publique sera au maximum de 50% du PIB pour une année donnée²⁴.

24 Tel qu'adopté par les membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine : Benin, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Sénégal et Togo



AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

CARTA
AFRICANA
SOBRE CONTRATAÇÃO
DE EMPRÉSTIMOS



SOBRE AFRODAD

VISÃO

Uma África próspera baseada num desenvolvimento equitativo e sustentável.

MISSÃO

Contribuir para o crescimento económico inclusivo e para o desenvolvimento sustentável em África, influenciando mudança de políticas na gestão da dívida e no financiamento do desenvolvimento, ancorado numa abordagem baseada no direito.

OBJECTIVO ESTRATÉGICO GERAL DA AFRODAD

O objectivo geral da AFRODAD é “influenciar os Governos Africanos a instituir e implementar políticas e práticas para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza”.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO1: MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DOMÉSTICOS

Objectivo Temático: Contribuir para o desenvolvimento e implementação de mecanismos transparentes, responsáveis e eficientes para a mobilização e utilização de recursos domésticos em África.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO2: GESTÃO DA DÍVIDA

Objectivo Temático: Contribuir para o desenvolvimento e implementação de políticas e práticas de endividamento sustentável em África.

ÁREA DE FOCO TEMÁTICO3: FINANÇAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS

Objectivo Temático: Influenciar a qualidade, o impacto e a eficácia das finanças públicas internacionais, em consonância com os princípios acordados de eficácia da cooperação para o desenvolvimento.

|||||

ANTECEDENTES E JUSTIFICAÇÃO DA CARTA

|||||

OBJECTIVO DA CARTA

A Carta sobre Contratação de Empréstimos visa promover equilíbrio, de forma sustentável, dos níveis da dívida pública com a necessidade de acelerar o desenvolvimento inclusivo e melhorar a prestação de serviços públicos em África. A Carta sobre Contratação de Empréstimos visa contribuir igualmente para a transparência dos processos políticos, institucionais e administrativos; e para a responsabilização dos actores estatais envolvidos na contracção e gestão da dívida pública, emissão de garantias públicas e selecção e implementação de projectos financiados por dívida. Mais ainda, a Carta sobre Contratação de Empréstimos visa melhorias na formulação e execução de uma política fiscal global, no contexto de quadros jurídicos reforçados e do estado de direito.

Todas as acções e compromissos esperados definidos nesta Carta estão em consonância com a visão compartilhada africana assente numa “África que Queremos: Agenda 2063”; “Uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável”.²⁵

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

A Carta depende dos seguintes princípios e diretrizes gerais²⁶:

1.0 AGÊNCIA:

Os governos africanos são agentes do Estado e, como tal, quando contratam obrigações de dívida, têm a responsabilidade de proteger os interesses dos seus cidadãos. Toda a dívida pública e garantias devem ser aprovadas pelo Parlamento, que deve também supervisionar a sustentabilidade dos empréstimos em nome dos cidadãos;

²⁵ Ver <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> na versão baseada na África em geral e Consultas amplas pela União Africana.

²⁶ Extraído, sobretudo, dos princípios da UNCTAD. Ver http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

2.0 ENQUADRAMENTO LEGAL:

A contração e o uso da dívida pública devem estar ancorados no espírito da Constituição; apoiado por um quadro legal eficaz e promotor do estado de direito, estruturas coerentes e coordenadas com regras e regulamentos previsíveis e uma estratégia de gestão da dívida para a sua sustentabilidade a longo prazo.

As violações de leis e regulamentos relevantes devem estar sujeitas a sanções e penalizações.

3.0 TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO:

O processo de obter financiamento e de assumir as obrigações e responsabilidades da dívida pública deve ser transparente e responsável. Os governos africanos têm a responsabilidade de pôr em prática e implementar uma estrutura legal abrangente que defina claramente procedimentos, responsabilidades e prestação de contas. Os governos devem, particularmente, estabelecer acordos para assegurar a aprovação e supervisão parlamentares dos empréstimos oficiais e de outras formas de financiamento, bem como garantias feitas por entidades relacionadas com o Estado.

4.0 DIVULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO:

Os governos africanos têm a obrigação de divulgar e publicar os termos e condições relevantes de todos os acordos de financiamento para os cidadãos e devem responder abertamente a pedidos de informações relacionadas a eles. As restrições legais à divulgação de informações devem ser baseadas em interesse público evidente e devem ser aplicadas de maneira razoável.

Além disso, os Governos Africanos reconhecem que as organizações da sociedade civil, comunidades e movimentos têm o direito de se envolverem em questões de dívida pública, através do seu trabalho de pesquisa e advocacia, uma vez que são directamente afectados.

A divulgação de informações é fundamental para a transparência e a prestação de contas, mas também é um direito consagrado na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos²⁷.

5.0 FINANCIAMENTO DO PROJECTO:

No contexto do financiamento de projectos, os governos africanos têm a responsabilidade de conduzir uma investigação *ex ante* minuciosa sobre as implicações financeiras, operacionais, civis, sociais, culturais e ambientais do projecto e o seu financiamento.

Os resultados dos estudos de avaliação do projecto devem ser tornados públicos.

6.0 GESTÃO ADEQUADA E MONITORIA:

Os governos africanos têm a responsabilidade de pôr em prática e implementar uma estratégia de sustentabilidade e gestão da dívida e de assegurar que a sua gestão da dívida é adequada e que existem sistemas de monitoria eficazes para assegurar a realização dos resultados planeados para o desenvolvimento. Uma instituição de auditoria deve realizar auditorias independentes, objectivas, profissionais, tempestivas, periódicas, de carteiras de dívida para avaliar quantitativa e qualitativamente as obrigações recentemente incorridas. As constatações das auditorias devem ser públicas para garantir transparência e responsabilidade na gestão da dívida. As auditorias também devem ser realizadas aos níveis sectoriais e regionais.

7.0 EVITAR INCIDÊNCIAS DE SOBRE-ENDIVIDAMENTO:

Os governos africanos têm a responsabilidade de ponderar custos e benefícios ao contrair empréstimos. Eles devem procurar um empréstimo se ele permitir investimento público ou privado adicional, com um retorno social prospectivo pelo menos igual à taxa de juros provável. Para informar

27 <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>

a determinação do retorno social prospectivo, os governos devem realizar avaliações de impacto ex ante sobre direitos humanos para financiamento de projectos específicos. Tais avaliações de impacto também devem ser realizadas sistematicamente nas avaliações nacionais de sustentabilidade da dívida, como parte de uma estratégia de gestão da dívida. A eficácia do desenvolvimento do financiamento do projeto também deve ser determinada em referência às estratégias nacionais de desenvolvimento.

8.0 ACORDOS VINCULATIVOS:

Um contrato de dívida pública é uma obrigação vinculativa e deve ser honrado. No entanto, podem surgir casos excepcionais que possam invalidar a dívida (incluindo torná-la odiosa) ou por existência de um estado de necessidade económica que possa impedir o reembolso total e/ou atempado. A esse respeito, o governo tem a obrigação de recorrer a uma autoridade judiciária competente para deliberar que as circunstâncias ocorridas originaram a necessidade de defesa legal.

9.0 REESTRUTURAÇÃO:

Para manter a credibilidade e a estabilidade do mercado internacional, a reestruturação da dívida deve ser uma opção de último recurso. No entanto, se uma reestruturação das obrigações de dívida pública se tornar inevitável, ela deve ser tomada de forma eficiente, eficaz e equitativa.





EXPERIÊNCIA PASSADA E NOVAS TENDÊNCIAS



A Carta Africana sobre Contratação de Empréstimos procura proteger o continente da contratação e acumulação de dívida pública insustentável e insegura, a fim de conter os riscos de uma possível deterioração das posições fiscais dos estados africanos e do nível de vida dos cidadãos africanos. Este objectivo preventivo deriva das experiências passadas da África com endividamento excessivo.

Os altos níveis de endividamento enfrentados pelos países africanos durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 até obter alívio da dívida por meio da Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) iniciada em 1996 e da Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) iniciada em 2005 deixou cicatrizes no desenvolvimento do continente africano. Os países africanos contraíram grandes empréstimos durante a década de 1970, apoiados pelos altos preços das mercadorias internacionalmente comercializáveis (*commodities*) e a ânsia dos credores comerciais de se desfazerem dos excedentes dos seus preto-dólares. A deterioração dos termos de troca e o aumento das taxas de juros não impediram que os países africanos contraissem empréstimos durante a década de 1980, impulsionados pela necessidade de desenvolvimento. A região, durante a década de 1980, experimentou, entretanto, uma estagnação e até mesmo uma queda na produção industrial e nas exportações. Em 1990, os países africanos estavam sob estresse da dívida e incapazes de pagar os empréstimos. A incapacidade de pagar pelos serviços da dívida acumulou atrasos que foram capitalizados. O estoque da dívida aumentou de US \$9,9 mil milhões em 1970 para US \$271,9 mil milhões em 1990²⁸. A dívida externa como percentagem do PIB, que estava em 13% em 1970, havia aumentado para 112,4% em 1990²⁹. A dívida era insustentável, uma vez que os países africanos não podiam pagar as obrigações de serviço da dívida actuais e futuras sem recorrer ao reescalonamento da dívida, ao alívio da dívida ou à acumulação de atrasos. O peso da dívida insustentável contribuiu, entre outras coisas, para a insustentabilidade fiscal, um declínio nos indicadores sociais, declínio na produção industrial e minou as instituições de desenvolvimento. De um modo geral, comprometeu também os esforços de redução da pobreza³⁰.

28 Ver Uka Enzwe: The African Debt crisis and the challenge of development (As crises da Dívida Africana e os desafios para o desenvolvimento) Table 1: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

29 ibid

30 Ver "The African Development Bank (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa (O Banco Africano para o Desenvolvimento (2013): Monitorando a sustentabilidade fiscal) na www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/Presentation.pdf

O alívio da dívida era inevitável e foi assegurado através de cancelamentos de dívidas de doadores bilaterais e multilaterais através de várias iniciativas e finalmente através da Iniciativa de Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) iniciada em 1996 e Iniciativa Multilateral de Alívio da Dívida (MDRI) iniciada em 2005. Os esforços após o HIPC resultaram num declínio na carga da dívida em 26 países africanos, de uma média ponderada do PIB de 104% para 27% em 2006³¹. O alívio da dívida foi garantido através de esforços concertados de *lobby* e advocacia de governos africanos, movimentos africanos e da sociedade civil global.

Um ponto importante a ser lembrado aqui é que a maior parte da dívida era devida a governos bilaterais e instituições financeiras multilaterais.

O período pós crise financeira global de 2008 começou a exibir tendências em direcção a altos níveis de dívida pública de países africanos, com indícios de que alguns já estavam entrando em níveis insustentáveis de endividamento em 2018, com alguns países atingindo um índice de endividamento de 200%. O cenário em mutação do financiamento para o desenvolvimento fez com que os países africanos procurassem outras fontes de financiamento para o desenvolvimento. O declínio na ODA (ajuda para o desenvolvimento externo) e a redução do espaço para financiamento concessional levaram os países africanos a depender cada vez mais de empréstimos. Os países africanos que se graduaram para estatuto de país de renda média (como Zâmbia, Gana, Senegal) não têm mais acesso a empréstimos concessionais de bancos regionais e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) e, portanto, recorrem a outras formas de financiamento para o desenvolvimento. Algumas projecções indicam que, nos próximos vinte anos, o financiamento concessional não estará disponível para a maioria dos países africanos. Por essa razão, haverá uma mudança crescente para instrumentos financeiros baseados no mercado, incluindo títulos soberanos, parcerias público-privadas, financiamento combinado e novos credores bilaterais, especialmente a China.

31 ODI Working Paper 397

Os recentes aumentos no endividamento das novas fontes representam um risco em grande parte porque os países africanos ainda são frágeis: têm infraestrutura fraca, bases de produção estreitas, são ainda altamente dependentes de mercadorias internacionalmente comercializáveis (*commodities*), mercados financeiros mais superficiais, instituições fracas (incluindo gestão de projetos e dívidas), capacidade administrativa limitada, sistemas fiscais menos eficientes, bem como quadros jurídicos fracos. Em tempos mais recentes, vários países africanos recorreram cada vez mais à emissão de títulos soberanos internacionais. As Estatísticas de Dívida Internacionais (IDS) do Banco Mundial mostram que títulos da África Subsaariana emitidos para credores privados (sem fazer a distinção sobre mercados domésticos ou internacionais) subiram de US \$18,3 mil milhões em 2008 para US \$77,5 mil milhões em 2016. Estima-se que US \$25 mil milhões devam vencer em 2018 e alguns países africanos (supostamente Gana, Moçambique, Zâmbia, Ruanda, Senegal e Tanzânia) já estão contemplando à busca de refinanciamento.

Pode haver algumas vantagens para as *Eurobonds* (*obrigações emitidas num país fora do país de domicílio do emissor*): os governos têm mais controlo e flexibilidade do uso dos recursos da dívida, pois os termos e condições são geralmente mais favoráveis do que outros instrumentos de dívida externa. Por essa razão, esses títulos foram emitidos por várias razões, incluindo o financiamento do *déficit*. Os títulos poderiam também potencialmente fortalecer a disciplina macroeconómica, a transparência e a prestação de contas, se usados adequadamente, pois poderiam estar sob o olhar dos cidadãos e dos participantes do mercado internacional. Da mesma forma, se usados adequadamente, eles poderiam ser usados para investimentos de longo prazo que a ODA tradicional é insuficiente ou não é acessível.

Existem, no entanto, muitos riscos associados às emissões de *Eurobonds*: incluem o facto de que o reembolso está no vencimento e não é amortizado. Na ausência de um Fundo de amortização viável, a dívida pode ser insustentável. Em segundo lugar, como os títulos são denominados em moeda estrangeira (geralmente em USD ou seja dólares norte-americanos),

existem riscos cambiais em que qualquer forma de desvalorização pode gerar mais dívidas; as taxas de juros podem mudar, aumentando o custo da dívida. *Eurobonds* também são potencialmente mais difíceis de reestruturar devido ao grande número de credores envolvidos no negócio.

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) estão se tornando cada vez mais populares entre os governos africanos, já que é possível alavancar os abundantes recursos do sector privado para projectos de infra-estrutura em larga escala que os próprios governos sózinhos não poderiam conseguir, mas também compartilhar riscos entre o público e sectores privados. Há muitos riscos associados às PPPs que os governos precisarão examinar com base em experiências em outros países. Isto é fundamental para aqueles que são associados a questões de transparência e prestação de contas, em particular, em torno dos custos associados à dívida associada, especialmente porque são tratadas como transações fora do orçamento.

Existem também outras fontes de financiamento que afectam a sustentabilidade da dívida. Um dos principais é os financiadores não tradicionais da Cooperação Sul-Sul, dos quais China, Índia e Brasil são significativos. Estes em si representam outros riscos.

Deve notar-se que, embora o último alívio da dívida fosse possível através do HIPC e da MDRI, tal como está hoje, não existem novos mecanismos para o alívio da dívida. O Mecanismo de Reestruturação da Dívida Soberana proposto em 2001 pelo Fundo Monetário Internacional sofreu oposição do governo dos EUA e é, portanto, moribundo. Em 2014, a Assembleia Geral da ONU adoptou uma resolução “para o estabelecimento de um marco legal multilateral para os processos de reestruturação da dívida pública”. Pouco aconteceu desde então, a resolução não é vinculativa.

A instabilidade fiscal tem sido uma das principais características das economias africanas directamente relacionadas a questões de dívida. A falta de disciplina fiscal nos países africanos levou a *déficits* orçamentais

persistentes e aumento do estoque de dívida³². A África Subsaariana mostrou igualmente um declínio na transparência, participação e supervisão do orçamento. A Pesquisa do Orçamento Aberto de 2017 mostra que dos 27 países da África é menos aberta sobre suas actividades fiscais do que outros países do mundo. No Índice do Orçamento Aberto 2017, a África Subsaariana marcou 29, contra 73 da Europa Ocidental e dos Estados Unidos da América³³. A falta de transparência e responsabilidade contribui para *déficits* orçamentais e dívidas persistentes.

Dado que os países africanos são dependentes de receitas volumosas de *commodities*, tornando seus orçamentos vulneráveis às pressões fiscais, existe a necessidade de uma estrutura legal que requeira disciplina fiscal.

A necessidade de a África procurar soluções para a dívida sustentável é inevitável.

32 African Development Bank: Monitoring Fiscal Sustainability in Africa: Symptoms and Sources, August 2013 (Banco Africano para o Desenvolvimento: Monitorando a Sustentabilidade Fiscal: Sintomas e Fontes, Agosto 2013)

33 Open Budget Survey Table 3 on page 20 at (Pesquisa do Orçamento Aberto, Tabela 3 na página 20 na) <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



A CARTA



Esta, a Carta Africana sobre a Contratação de Empréstimos é emitida neste.... Dia de2018 pelos Chefes de Estado e de Governo dos países africanos abaixo assinados, delineando os princípios, condições, regras e estruturas de responsabilidade sob as quais a contratação, utilização e monitoria da dívida pública será feita, e definindo os direitos, privilégios e responsabilidades dos países africanos abaixo assinados ao longo de todo o processo de governação e gestão da dívida na África.

PREÂMBULO

Comprometendo-se a perseguir a aspiração comum de uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e no desenvolvimento sustentável, conforme consagrado na Agenda Africana 2063 “A África que Queremos”,

Relembrando que a maioria dos países da África enfrentou uma crise da dívida durante os anos 1970, 1980 e 1990, que teve impacto negativo no desenvolvimento do povo africano;

Consciente de que os governos actuais e futuros são agentes do Estado e têm a responsabilidade de proteger os interesses dos cidadãos quando contratam obrigações de dívida;

Estando plenamente conscientes de que são os cidadãos que devem em última análise reembolsar o dinheiro e, portanto, o seu envolvimento com os governos como indivíduos, as organizações da sociedade civil e os movimentos da dívida pública são legítimos e estão garantidos pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;

Reconhecendo que as dívidas públicas contratadas são vinculativas para os sucessivos governos e para as gerações futuras, a adesão a práticas prudentes de endividamento público e gestão da dívida é essencial para o desenvolvimento intergeracional;

Conscientes de que os países africanos enfrentam enormes problemas nos processos de contratação e aprovação de empréstimos e gestão da dívida pública, contribuindo para níveis de dívida insustentáveis que podem comprometer os gastos com educação, saúde e outras necessidades sociais e de desenvolvimento;

Preocupado com os níveis crescentes de endividamento insustentável, como resultado de choques externos, altos custos de financiamento e, por vezes, insustentabilidade fiscal, resultantes da indisciplina fiscal no continente africano e os riscos que estes acarretam;

PORTANTO,

Os signatários desenvolveram/ adoptaram esta Carta visando equilibrar de forma sustentável os níveis da dívida pública com a necessidade de acelerar o desenvolvimento inclusivo e melhorar a prestação de serviços públicos em África; contribuir para a melhoria da transparência dos processos políticos, institucionais e administrativos utilizados; e a responsabilização dos actores estatais envolvidos na contratação e gestão da dívida pública, a emissão de garantias públicas, a selecção e implementação de projectos financiados por dívida e a formulação e execução de política fiscal geral, no contexto dos quadros legais fortalecidos e do estado de direito.

1.0 COMPROMISSOS

1.1 O QUADRO JURÍDICO

Para que a dívida pública seja sustentável, há necessidade de um quadro legal robusto, que também garanta que haja ampla consulta sobre os requisitos a serem atendidos, a prudência dos empréstimos governamentais, o nível de transparência e responsabilidade nos processos e acordos de empréstimo, e a supervisão correcta na utilização do dinheiro emprestado. As boas práticas devem ser obrigatórias, implicando que todos os empréstimos sejam avaliados *ex ante* e avaliados no seu desempenho, bem como após a

sua utilização. Um bom quadro legal³⁴, em última instância, busca proteger o público de decisões fiscais irresponsáveis que sejam tomadas a critério dos que estão no poder. Um bom quadro legal assegura a distribuição equitativa dos recursos públicos e equilibra os encargos intergeracionais entre as gerações actuais e futuras. Um bom quadro jurídico deve conter, no mínimo, os seguintes princípios:

1. Aquando da apresentação do orçamento nacional anual, o Ministro responsável pelas Finanças indicará ao Parlamento, em relação à dívida pública, as estimativas de juros e encargos de serviço da dívida do Parlamento e quaisquer reembolsos de empréstimos; indicar intenções em relação a empréstimos e outras formas de responsabilidade pública, o que aumentará a dívida pública durante esse ano e futuros exercícios financeiros; e empréstimos acumulados de exercícios anteriores.
2. O Ministro das Finanças deverá apresentar, no final de cada mês, no Boletim Oficial da República e nos meios de comunicação públicos, os empréstimos efectivos para esse período e para o exercício até ao final desse ano.
3. Um empréstimo obtido pelo governo será aplicado unicamente para os fins para os quais foi obtido e de acordo com os termos e condições sob os quais foi obtido, a menos que o Parlamento seja consultado e vote a favor da aplicação dos fundos para outra finalidade.
4. O Ministro das Finanças apresentará ao Parlamento, de seis em seis meses, todos os empréstimos obtidos pelo governo. O relatório deve incluir:
 - (a) os nomes das partes dos empréstimos;
 - (b) O montante do empréstimo e a moeda em que é expresso e em que é reembolsável;
 - (c) Os termos e condições do empréstimo, incluindo juros e outros encargos devidos e as condições de reembolso;

³⁴ Extraído das boas práticas na África do Sul, Quénia, Nigéria, Uganda, Zâmbia e Zimbábwe.



- (d) O valor do empréstimo adiantado no momento em que o relatório foi submetido;
 - (e) O propósito para o qual o empréstimo foi / é usado e o benefício percebido do empréstimo e qualquer outra informação que os Membros do Parlamento considerem apropriada.
5. O relatório para o Parlamento incluirá ainda um registo de todas as garantias dadas pelo governo dentro do período de referência, bem como os valores acumulados das garantias. Com relação a cada garantia, o registo deve incluir:
- (a) Nomes das partes do empréstimo que são garantidas;
 - (b) O valor principal desse empréstimo; e
 - (c) Termos e condições aplicáveis ao empréstimo.
6. Uma instituição pública não será autorizada a contrair empréstimos, a garantir um empréstimo ou a comprometer as finanças públicas, salvo se tal for autorizado ao abrigo de uma lei do Parlamento ou de uma lei relativa a essa instituição. Toda dívida pública somente será contratada por intermédio do Ministro das Finanças.
7. Quando uma pessoa ou entidade empresta dinheiro a uma instituição pública em violação da Constituição ou de uma Lei do Parlamento, o Estado e essa instituição pública não devem ficar vinculados ao contrato.
8. Propósitos para os quais o dinheiro pode ser emprestado devem ser restritos ao financiamento de desenvolvimento de capital ou qualquer outra finalidade aprovada pelo Parlamento por uma resolução especial.
9. O Ministro das Finanças apresentará ao Parlamento uma estratégia de gestão da dívida a médio prazo no que se refere à responsabilidade efectiva e à eventual responsabilidade por empréstimos e garantias e aos seus planos para lidar com essas responsabilidades. As informações na estratégia de gestão da dívida devem incluir:
- (a) O estoque total da dívida na data da declaração;

-
- (b) As fontes dos empréstimos concedidos ao governo e a natureza das garantias dadas pelo governo;
 - (c) Os principais riscos associados a esses empréstimos e garantias;
 - (d) Os pressupostos subjacentes à estratégia de gestão da dívida; e
 - (e) Uma análise da sustentabilidade do montante da dívida, tanto real como potencial (v. 33 (3)).

10. A Constituição dará legitimidade a qualquer pessoa para requerer ao tribunal a execução das disposições da constituição ou de uma Lei do Parlamento relativa a finanças públicas e dívida pública.

1.2 GABINETE DE GESTÃO DA DÍVIDA:

- 1). A fim de apoiar uma gestão eficiente e eficaz da dívida, os países africanos devem estabelecer um Gabinete de Gestão da Dívida Pública como uma entidade corporativa cujas funções incluem a preparação de uma Estratégia de Gestão da Dívida a Médio Prazo; elaboração e publicação e plano anual de empréstimos; aconselhar o Ministro das Finanças sobre todos os empréstimos do governo; avaliar todos os empréstimos e garantias prestadas, realizando análises anuais de sustentabilidade da dívida; e preparar previsões de dívida pública.
- 2). Deveres e funções incluem:
 - (a) Estabelecer um sistema eficaz de gestão da dívida; manter uma base de dados pública confiável de todos os empréstimos tomados ou garantidos pelo governo;
 - (b) Preparar e implementar planos para a gestão eficiente da dívida externa e interna; e
 - (c) Minimizar o custo do empréstimo público; Previsão de obrigações de serviço de empréstimo para cada ano financeiro;
 - (d) Assegurar os resultados de desenvolvimento dos recursos emprestados;
 - (e) Promover o desenvolvimento de instituições de mercado para títulos de dívida pública;

- (f) Manter o rácio da dívida em relação ao PIB prescrito pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - (g) Garantir a partilha dos benefícios e custos da dívida pública entre as gerações actuais e futuras.
- 3). O Gabinete deve ser mandatado para aconselhar o governo sobre o *déficit* financeiro a cada ano e os montantes a serem emprestados. Esse aconselhamento do órgão constituirá a base do programa nacional de contracção de empréstimos para o exercício financeiro subsequente, conforme aprovado pelo Parlamento.

Embora o poder de pedir emprestado ou garantir um empréstimo recaia sobre o Ministro responsável pelas Finanças, o Ministro só pode fazê-lo se os termos e condições do empréstimo estão em conformidade com os termos e condições padrão aprovados pela Assembleia Nacional.

1.3 ESTRUTURA DE POLÍTICA MACRO-ECONÓMICA E ACTO DE RESPONSABILIDADE FISCAL³⁵

A ligação e a interdependência entre a gestão da dívida, a política fiscal e a política monetária é complexa. Os níveis de receita e despesa do governo determinam o montante da dívida que precisa ser emitida. Por outro lado, a estrutura e o nível da dívida afectam os custos fiscais do serviço da dívida e podem comprometer a sustentabilidade fiscal. A má gestão fiscal e os altos níveis de endividamento podem levar à inflação e altas taxas de juros, o que, por sua vez, pode levar a menores receitas do governo. A política monetária em termos de taxas de câmbio pode limitar o montante da dívida que pode ser adquirida e, por sua vez, a gestão deficiente da dívida pode restringir a disposição do Banco Central de desvalorizar uma moeda (reduzir as importações e incentivar as exportações), pois isso precipitaria uma crise da dívida. A política fiscal e a política monetária são interdependentes, uma vez que a inflação alta e as taxas de juros podem reduzir as receitas do governo

11. Estes existem em muitos países incluindo Reino Unido (UK), Croácia, Nigéria, Guyana, México, Hungria e Nova Zelândia.

e a administração fiscal deficiente pode levar a um aumento nas taxas de juros e na desvalorização da moeda. A política fiscal, a política monetária e a gestão da dívida não só precisam de ser coordenadas para alcançar a estabilidade macroeconómica, mas também de uma forma responsável e transparente para a sustentabilidade económica a longo prazo.

Tudo isso depende de uma responsabilidade fiscal forte, pois é mais volátil para a conveniência política.

As nações africanas devem promulgar uma **Lei de Responsabilidade Fiscal** que imponha as obrigações do Tesouro nacional para assegurar finanças públicas sólidas. O principal objectivo da lei será manter a transparência, a supervisão parlamentar e a sustentabilidade de médio e longo prazos das finanças públicas por meio do estabelecimento de regras fiscais de longo prazo (revistas periodicamente), com base nas quais o governo deve dirigir a sua política fiscal. A lei se baseará em boas práticas internacionais que resultarão em maior eficiência na alocação e gestão de gastos públicos, arrecadação de receitas, controlo de dívida e transparência em questões fiscais.

A lei consagrará vários deveres do Tesouro ou de qualquer outra agência a incluir o seguinte:

1. Estabelecer regras orçamentais duradouras destinadas a consagrar boas práticas para uma gestão fiscal sólida da cobrança de receitas e despesas com o fim de alcançar um regime fiscal sustentável, a fim de garantir o desenvolvimento inclusivo e o crescimento a longo prazo;
2. Fortalecer a responsabilidade fiscal por meio do uso da Estrutura de Gastos de Médio Prazo de três anos e da Avaliação de Impacto Fiscal anual das Leis, Decretos ou outras regulamentações e medidas governamentais relacionadas às despesas;
3. Realizar estudos fiscais e financeiros, análise e diagnóstico e divulgar os resultados ao público;

4. Construir reservas em tempos de melhores condições de comércio para combater as volatilidades de preços e as pressões fiscais;
5. Enfoque em ganhos de longo prazo em vez de curto prazo, por meio de um melhor uso de estruturas de despesas de médio prazo, para garantir o **planeamento intergeracional**;
6. Documentos de estratégia fiscal que incluiriam o seguinte:
 - a) estimativas das receitas agregadas de cada exercício nos próximos três exercícios sociais, com base no Preço de Referência da Commodity predeterminado adoptado e nas projecções de receita tributária;
 - b) projecção agregada das despesas fiscais do governo para cada exercício nos três exercícios financeiros seguintes;
 - c) mínimo de despesa de capital para cada exercício nos próximos três exercícios financeiros;
 - d) uma Demonstração Consolidada da Dívida estabelecendo e descrevendo o significado fiscal do passivo da dívida do Governo e as medidas para reduzir tal passivo;
 - e) Metas para a sustentabilidade da dívida (por exemplo, para reduzir a dívida para 70% como percentagem do PIB em x anos); e
 - f) demonstrações descrevendo a natureza e o significado fiscal de passivos contingentes e actividades parafiscais e medidas para compensar a cristalização de tais passivos.
7. Avaliação anual dos riscos fiscais que possam surgir de choques externos, desempenho de parcerias público-privadas e outros desenvolvimentos macroeconómicos imprevistos.
8. Ao preparar o Quadro de Despesas de Médio Prazo, o governo deve realizar consulta pública, sobre o Quadro Macroeconómico, a Estratégia Fiscal, o Quadro de Receitas e Despesas, as prioridades estratégicas, económicas, sociais e de desenvolvimento do governo, e outros assuntos, que o Ministro julgar necessário:

Desde que, tais consultas sejam abertas ao público, à imprensa e a qualquer cidadão ou representante autorizado de qualquer organização, grupo de cidadãos, que possa comparecer e ser ouvido sobre qualquer assunto.

9. O quadro macroeconómico, o documento de estratégia orçamental e o quadro de despesas a médio prazo serão aprovados pelo Parlamento.
10. **Regra da dívida:** A dívida pública será no máximo de **50% do PIB** em qualquer ano³⁶.

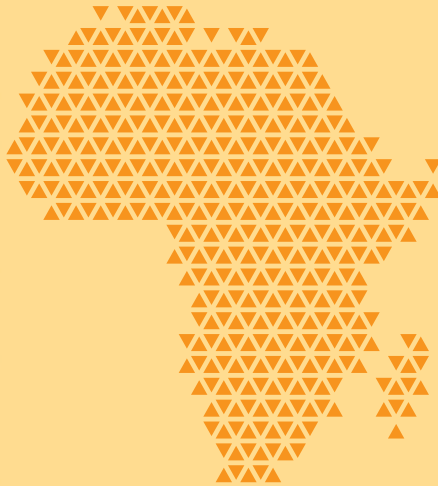
³⁶ As adopted by the West African Economic and Monetary Union (WEMU) members: Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Senegal and Togo.





AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

MKATABA WA MIKOPO
AFRIKA
TOLEO LA 2018





**HISTORIA NA
UMUHIMU WA
MKATABA**



LENGO LA MKATABA

Mkataba wa mikopo unalenga kusawazisha deni la taifa huku ukichochea maendeleo shirikishi na kusimamia upatikanaji wa huduma za kijamii barani Afrika. Mkataba huu unadhamiria kuchangia uboreshaji katika michakato ya uwazi wa kisiasa, kitaasisi na kiutawala inayotumika; pamoja na kukuza uwajibikaji wa watendaji wa dola katika uingiaji mikataba na usimamizi wa deni la taifa; utoaji wa dhamana ya umma; uchaguzi na usimamizi wa utekelezaji wa miradi iliyokopewa; na uandaaji na utekelezaji wa sera ya fedha kwa ujumla katika mustatadha wa mfumo imara wa kisheria na utawala wa sheria.

Hatua zote pamoja na majukumu yaliyowekwa hapa chini ni jitihada za kuiona Afrika katika “Agenda 2063 – Afriaka Tuitakayo” kwa ajili ya “Afrika iliyotamalaki katika misingi ya Ustawi shirikishi na Maendeleo Endelevu.”³⁷

KANUNI ZINAZOONGOZA MKATABA

Mkataba umejengwa katika misingi na kanuni kuu zifuatazo:³⁸

1.0 UWAKALA

Serikali za Kiafrika ndizo mawakala wa dola hivyo zinapoingia katika majukumu ya mikataba ya mikopo zinawajibika kulinda matakwa ya raia wake. Madeni yote ya taifa pamoja na dhamana ni lazima yaidhinishwe na bunge ambalo pia litatoa mwongozo katika matumizi ya mikopo kwa niaba ya wananchi.

2.0 MFUMO WA KISHERIA

Mikataba ya deni la taifa pamoja na matumizi yake, yatatekelezwa kikatiba, ikienda sanjari na mfumo wa sheria na utawala wa sheria; kulingana na miundo madhubuti na iliyoratibiwa na sheria na kanuni zinazotabirika,

37 Angalia <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/agenda2063.pdf> the version based on wide Africa wide Consultation by the African Union.

38 Imenukuliwa kwa upana kutoka kanuni za UNCTAD. Angalia http://unctad.org/en/Docs/osgdp20102_en.pdf

kwa misingi ya uratibu thabiti wa mifumo inayofuata kanuni na taratibu zilizojikita katika mpangomkakati endelevu wa usimamizi wa madeni. Ukiukaji wa sheria na kanuni husika unaweza kusababisha adhabu na vikwazo.

3.0 UWAZI NA UWAJIBIKAJI:

Mchakato wa upatikanaji wa fedha za mkopo na kukubaliana na masharti ya deni la taifa utakuwa wa uwazi na uwajibikaji. Serikali za Afrika zinawajibika kuweka na kutekeleza mfumo thabiti wa kisheria utakaoweka wazi taratibu, majukumu na wajibu. Zitaweka mipango madhubuti itakayohakikisha bunge kuidhinisha na kufanya uangalizi ufaao wa mikopo na mifumo mingine ya upatikanaji wa fedha ikiwa ni pamoja na dhamana zitolewazo na vyombo vya dola.

4.0 UTOAJI NA USAMBAZAJI TAARIFA

Serikali za Afrika zinawajibika kuweka wazi hatua na masharti muhimu ya mikopo kwa wananchi wake ikiwa ni pamoja na kuwa tayari kujibu hoja na maswali kutoka kwa wananchi. Zuo lolote la kisheria la utoaji taarifa linafaa kuambatana na ha matakwa ya umma yaliyo dhahiri na yanafaa kutekelezwa kwa njia ifaayo.

Zaidi ya hayo, serikali za Kiafrika zinatambua kuwa asasi za kiraia, wanajamii na wanaharakati wana haki ya kujihusisha na masuala yanayohusu deni la taifa kupitia njia zao mbalimbali kama utafiti na utetezi kwa kuwa zinaathirika moja kwa moja.

Kuweka wazi taarifa ni msingi wa uwazi na uwajibikaji lakini pia ni haki inayoambatana na Mkataba wa Afrika wa Haki za Watu na za Kibinadamu.³⁹

³⁹ <https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights>



5.0 UFADHILI WA MIRADI

Katika muktadha wa ufadhili wa miradi, serikali za Kiafrika zinawajibika kufanya uchunguzi wa awali wa athari tarajiwa za miradi ya kifedha, kiutendaji, kijamii, kitamaduni na kimazingira. Matokeo ya tafiti za tathmini za miradi lazima zitolewe wazi kwa umma.

6.0 USIMAMIZI THABITI NA UFUATILIAJI

Serikali za Afrika zina wajibu wa kuweka na kutekeleza mikakati endelevu ya namna bora ya mifumo ya usimamizi wa deni la taifa ili kuweza kuhakikisha mafanikio ya malengo ya maendeleo yaliyoratibiwa. Taasisi za ukaguzi zinapaswa kufanyia mikopo ukaguzi ulio huru, wenye malengo, wa kitaalamu na utakaofanywa kwa wakati na wa mara kwa mara ili kuweza kutathmini hali na idadi ya majukumu yaliyotekelezeka. Matokeo ya kaguzi hizi yawekwe wazi kwa umma kwa ajili ya kuimarisha hali ya uwazi na uwajibikaji katika usimamizi wa mkopo. Ukaguzi wa mahesabu unapaswa kufanywa katika ngazi za kitaasisi pia

7.0 KUEPUKA MATUKIO YA KUZIDISHA MIKOPO

Serikali za Afrika zinawajibika kupima faida na hasara zinapoingia mikataba ya mikopo. Watafute mkopo unaoweza kuongeza uwekezaji binafsi au wa umma. Mkopo uwe na matarajio ya manufaa kwa jamii ambayo angalau yanalingana na viwango tarajiwa vya riba. Katika kuthibitisha dhamira ya manufaa tarajiwa ya kijamii, serikali zinapaswa kukadiria athari za haki za bianadamu kwa kila mradi utakaofadhiliwa. Miradi hiyo yapaswa kuzingatia tathmini yakinifu ya kitaifa ya uendeleu wa mikopo kama sehemu ya mkakati wa usimamizi wa madeni. Ufaafu wa kimaendeleo ya ufadhili wa mradi miradi utaamuliwa kwa mujibu wa mikakati ya kitaifa ya maendeleo.

8.0 MASHARTI YA MIKATABA

Mkataba wa deni la taifa ni jukumu la kimasharti linalopaswa kuheshimiwa. Kuna mazingira yanayoweza kubatilisha deni (ikiwa ni pamoja na kulifanya deni sugu) au hali ya kiuchumi inayoweza kuathiri ulipaji kamili/au kwa wakati. Katika hali kama hii, serikali inawajibika kutafuta mamlaka yenye nguvu kisheria kutoa uamuzi kuwa mazingira yanayohitaji utetezi wa kisheria yametokea.

9.0 MAREKEBISHO

Katika kudumisha uthabiti na uaminifu wa soko la kimataifa, marekebisho ya mkopo yatakuwa ni chaguo la mwisho. Hata hivyo marekebisho ya majukumu kwa deni la taifa hayaepukiki na ni lazima yafanyike kwa uangalifu, umakini na usawa.



TAJRIBA YA AWALI NA MIELEKEO MIPYA



Mkatoba wa mikopo wa Afrika umelenga kulilinda bara kutoka katika mikatoba ya mikopo ya taifa isiyoendelevu na yenye kulimbikiza madeni ili kuondoa athari zitokanazo na kudorora kwa mifumo ya kiuchumi ya nchi za Afrika pamoja na viwango vya maisha ya raia wake. Tahadhari hii inatokana na tajriba ya madeni ya awali yaliyofikia kiwango cha kutolipika.

Viwango vikubwa vya madeni-sugu vilivyofikiwa na nchi za Afrika katika miaka ya 1970, 1980 na 1990 mpaka tulipopata msamaha wa madeni kutoka katika mpango wa Nchi Maskini Zenye Madeni Zaidi (HIPC) ulioasisiwa mwaka 1996 na Mpango Wa Mashirika Ya Kimataifa Wa Unafuu Wa Madeni (MDRI) wa mwaka 2005 ambayo kwa pamoja uliacha makovu kwa maendeleo ya bara la Afrika. Nchi za Afrika zilikopa kwa kiasi kikubwa sana miaka ya 1970 hali iliyosababishwa na kupanda kwa bei za bidhaa pamoja na shauku ya biashara ya wakopeshaji waliokuwa wamedhamiria kupunguza ziada yao ya fedha iliyopatikana katika biashara ya mafuta. Kuporomoka kwa biashara pamoja na kuongezeka kwa riba hakukuzikatisha tamaa nchi za Afrika kuendelea kukopa katika miaka ya 1980 kwa kuwa nchi hizi zilikuwa zimedhamiria kupata maendeleo. Katika miaka ya 1980 bara la Afrika lilipitia uzorotaji na hata kufifia kabisa kwa uzalishaji wa viwandani na bidhaa za kusafirisha nje ya nchi za Afrika.

Kufikia mwaka 1990 bara la Afrika lilipitia msongo wa madeni na kushindwa kuyalipa. Kushindwa kulipa madeni kulizalisha riba kubwa ambazo nazo ziligeuka kuwa sehemu ya deni. Mrundikano wa deni ulifikia dola za Marekani bilioni 9.9 mwaka 1970 hadi dola za Marekani bilioni 271.7 mwaka 1990.⁴⁰ Deni la nje kwa asilimia ya pato la taifa lililokuwa asilimia 13 mwaka 1970 lilipanda hadi asilimia 112.4 mwaka 1990.⁴¹ Deni halikuwa endelevu kwani nchi za Afrika zilishindwa kulipa deni lililokuwepo na kuweza kuweka mipango ya marejesho kwa mikopo ijayo pasipo marekebicho ya mikatoba, misamaha ya madeni au mrundikano wa riba. Mzigo wa madeni yasiyolipika ulisababisha pamoja na mambo mengine, mifumo tete ya kifedha, kudidimia kwa huduma za kijamii, kuzorota kwa uzalishaji viwandani na taasisi dhaifu za maendeleo. Kwa ujumla hali hii pia ilififisha juhudi za kukabiliana na umaskini.⁴²

⁴⁰ See Uka Enzewe: The African Debt crisis and the challenge of development Table 1 : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/v28-i01-a07-BF02928100.pdf>

⁴¹ ibid

⁴² See The African Development Bank (2013): Monitoring Fiscal Sustainability in Africa at www.afdb.org/uploads/tx_lafdbpapers/Presentation.pdf

Mpango wa msamaha wa madeni ulikuwa ni wa lazima kupitia ufutwaji wa baadhi ya madeni uliofanywa na washirika wa maendeleo na mataifa wafadhili kupitia mipango mbalimbali na baadaye kupitia msamaha wa madeni kwa Nchi Maskini Zenye Madeni Zaidi (HIPC) ulioasisiwa mwaka 1996 na Mpango Wa Mashirika Ya Kimataifa Wa Unafuu Wa Madeni (MDRI) wa mwaka 2005. Baada ya msamaha kwa mataifa ya HIPC, zaidi ya nchi 26 za Afrika zilinufaika kwa kupunguziwa madeni kwa uzani wa pato la taifa la asilimia asilimia 104 hadi asilimia 27 mwaka 2006⁴³. Msamaha wa madeni ulitokana na juhudi za ushawishi na utetezi wa serikali za Afrika, asasi za kiraia za barani Afrika na duniani pamoja na wanaharakati. Jambo la muhimu la kuzingatia hapa ni kuwa sehemu kubwa ya deni lilikuwa la serikali, wafadhili na mashirika ya fedha ya kimataifa.

Baada ya kipindi cha mdororo wa kiuchumi duniani cha mwaka 2008 kulianza kudhihirisha kiwango kikubwa cha deni la taifa kwa nchi za Afrika huku kukiwa na ishara za viwango vikubwa vya madeni mwaka 2018 wakati baadhi ya nchi zilifikia uwiano wa deni na pato la taifa kwa 200%. Kubadilika kwa mandhari ya mikopo ya maendeleo ikazifanya nchi za Afrika kutafuta njia nyingine za ufadhili wa mipango ya maendeleo. Kudhoofika kwa Msaada Rasmi wa Kimaendeleo (ODA) na nafasi finyu ya msaada wa kifedha Afrika kulisababisha kuongezeka kwa utegemezi katika mikopo. Nchi ambazo zilifanikiwa kuvuka na kuingia katika hadhi ya Uchumi wa kati (kama vile Zambia, Ghana na Senegali) hazina tena fursa ya kupata mikopo kutoka benki za kanda na Mwingano wa kimataifa wa Maendeleo ujulikanao kwa kiingereza kama IDA, na hivyo kuhamia kwa wafadhili wengine wa fedha kwa ajili ya maendeleo. Baadhi ya takwimu zinaashiria kuwa, katika kipindi cha miaka ishirini ijayo, fedha za masharti nafuu hazitakuwepo tena kwa sehemu kubwa ya nchi za Afrika. Kwa sababu hiyo, kutakuwa na badiliko kubwa kuelekea kwa vyombo vya fedha vinavyojikita kwenye soko, vikijumuisha bondi/hatifungani za kigeni, ushirikiano wa sekta binafsi na sekta ya umma, fedha mchanganyiko, nchi mpya zinazokopesha hususan China.

Ongezeko la sasa la kukopa kutoka vyanzo vipya vya fedha linaongeza kiasi kikubwa hatarishi kwa nchi za Afrika kwa sababu nchi nyingi za Afrika bado

43 ODI Working Paper 397.

ni tete: bado zina miundombinu hafifu, uzalishaji duni, bado nchi hizo ni tegemezi kwa bidhaa, bado zina soko duni la fedha, taasisi dhaifu [zikiwemo usimamizi duni wa miradi na mikopo] utawala duni, ukusanyaji duni wa kodi za mapato na miundo dhaifu ya kisheria. Kwa siku za usoni, nchi nyingi za Afrika zimegeukia bondi/hati fungani za serikali za kimataifa. Takwimu za Madeni ya Kimataifa za Benki ya Dunia zijulikanazo kama IDS, zinaonesha kwamba nchi zilizo kusini mwa jangwa la sahara zimehamia kwenye wakopeshaji binafsi, pasipo kuonesha tofauti kwa wakopeshaji wa ndani au soko la kimataifa, iliongezeka kutoka dola za kimarekani Bilioni 18.3 mwaka 2008 kwenda dola za kimarekani Bilioni 77.5 kwa mwaka 2016. Inakisiwa kwamba kiasi cha dola za kimarekani Bilioni 25 kimeandaliwa kuzaa matunda katika mwaka 2018 na baadhi ya nchi za kifaraja zilizotajwa kama Ghana, Msumbiji, Zambia, Rwanda, Senegal, na Tanzania tayari zinatafakari kuomba mikopo tena.

Kunaweza kuwa na faida kwa Mikopo ya Bondi/Hati fungani za Ulaya (Eurobond): Serikali zina udhibiti zaidi na uhuru wa kufuatilia matumizi ya fedha za mkopo huo kwa kuwa masharti ya mkopo yanafaa zaidi kuliko aina nyingine ya mikopo kutoka nje. Kwa sababu hiyo, bondi/hati fungani hizi zimetolewa kwa sababu mbali mbali, ikiwepo ufadhili wa nakisi. Mikopo hii pia ingeweza kuimarisha nidhamu ya uchumi jumla, uwazi na uwajibikaji kama itatumiwa ipasavyo endapo itakuwa chini ya uangalizi makini wa wananchi na waangalizi wa soko la fedha wa kimataifa. Vivyo hivyo, kama itatumika ipasavyo, inaweza kutumika kwa uwekezaji wa muda mrefu ambapo mikopo kutokana na mpango maalum asilia wa Msaada Rasmi wa Kimaendeleo (ODA) hautoshi au mkopo huo haupatikani.

Hata hivyo, kuna hatari nyingi zinazohusiana na Bondi/Hati fungani za Ulaya: ambazo ni pamoja na ukweli kwamba ya mkopo hulipwa wakati muda wa makubaliano unapokamilika na siyo malipo ya pole pole kwa muda huo. Bila kuwa na mfuko maalumu wa kulipia madeni ya serikali, mkopo unaweza kuwa usioweza kulipika. Pili, kwa kuwa mkopo unatolewa katika fedha za kigeni, (kwa kawaida katika dolla za kimarekani) kuna hatari za ubadilishaji wa fedha za kigeni ambapo kunaweza kukawa na ongezeko la thamani ya dola za kimarekani na hivyo kuongezeka kwa kiasi cha deni, ambapo riba

inaweza kuongezeka na kuonezeka kwa kiwango cha deni. Bondi/Hati fungani za Ulaya pia ni vigumu kuratibiwa upya kwa sababu ya wingi wa wakopeshaji wanaohusika kwenye ukopeshaji.

Ushirikiano wa Sekta ya Umma na sekta Binafsi [PPP] unazidi kuwa maarufu miongoni mwa serikali za nchi za Afrika kwa kuwa inawezekana siyo tu kuinua vyanzo vya sekta binafsi nzima kwa kiwango kikubwa cha miradi ya miundo mbinu ambacho hata serikali haiwezi kuanzisha lakini pia kugawana athari zinazoweza kutokea katika kuanzisha miradi kwa pamoja kati ya serikali na sekta binafsi. Kuna hatari nyingi zinazoambatana na miradi ya PPP ambazo serikali itahitaji kuzichambua na kuzipima, kwa mujibu wa tajriba kutoka mataifa mengine. La msingi kwa hizo ni zile hatari zinazoambatana na changamoto za uwazi na uwajibikaji hasa kuhusu gharama zinazoendana na deni hususani ikieleweka zinachukuliwa kama shughuli zilizo nje ya bajeti.

Pia kuna vyanzo vingine vya fedha kwa ajili ya maendeleo ambavyo vina athari katika ulipikaji wa deni. Mmoja aliye muhimu hapa ni wakopeshaji wapya chini ya Ushirikiano wa kimataifa wa kanda ya Kusini (yaani South-South) ambapo China, India na Brazil ni mataifa muhimu sana. Hawa pia wenyewe wanaongeza kiwango cha hatari.

Izingatiwe kuwa, wakati ambapo msamaha wa mwisho wa madeni ulikuwa unawezekana kupitia mpango wa Nchi Maskini Zenye Madeni Zaidi (HIPC) na Mpango Wa Mashirika Ya Kimataifa Wa Unafuu Wa Madeni (MDRI), hali ilivyo leo, hakuna mifumo mipya ya unafuu wa madeni. Utaratibu wa Marekebisho ya Madeni kwa Mataifa huru uliopendekezwa mnamo 2001 na Shirika la Fedha Ulimwenguni (IMF) ulikataliwa na serikali ya Marekani na hivyo ulididimia. Mnamo 2014, Baraza Kuu la Umoja wa Mataifa lilipitisha azimio kuanzisha mfumo wa kisheria wa kimataifa wa kuongoza michakato ya urekebishaji wa deni la taifa. Azimio hilo halijafanikisha chochote tangu hapo kwa kuwa halimwajibishi yeyote kisheria.

Kutokuwa na uimarikaji wa kifedha serikalini kumekuwa ni sifa kuu katika chumi za nchi za Afrika inayohusiana na masuala ya mikopo. Kukosekana

kwa nidhamu ya kusimamia fedha katika nchi za Afrika kumepelekea kwa unakisi sugu katika bajeti na kuongezeka kwa malimbikizo ya madeni⁴⁴. Nchi za Afrika zilizo Kusini mwa Jangwa la Sahara zimeonesha hali ya kuzorota kwa uwazi, ushirikishwaji na uangalizi katika bajeti zao. Uchunguzi wazi wa Kibajeti uliofanyika 2017 unaonesha kwamba kiasi cha nchi 27 katika Bara la Afrika hazipo wazi katika masuala ya kifedha kuliko nchi nyingine ulimwenguni. Kwenye Kielezo cha Bajeti cha 2017, nchi za Afrika zilizo Kusini mwa Jangwa la Sahara zilipata alama 29 ukifananisha na alama 73 za Ulaya Magharibi na Marekani⁴⁵. Kutokuwepo kwa uwazi na uwajibikaji kunachangia kwenye hali sugu ya kutojitoshelesha kwa bajeti na madeni.

Ikizingatiwa kwamba nchi za Kiafrika zinategemea katika mapato ya bidhaa tete hali hii inasababisha bajeti inayoathiriwa na shinikizo za kifedha. Kuna umuhimu wa kuwepo kwa mifumo wa kisheria ambayo itahitaji kuwepo na nidhamu ya fedha za umma.

Ipo haja kuu ya Bara la Afrika kujitafutia suluhu lenyewe kwa madeni yanayolipika.

⁴⁴ African Development Bank: Monitoring Fiscal Sustainability in Africa: Symptoms and Sources, August 2013

⁴⁵ Open Budget Survey Table 3 on page 20 at <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



MKATABA



Mkataba huu wa Kukopesha Afrika unatolewa leo tarehe... ya Mwezi... 2018 na viongozi wa nchi na serikali za mataifa ya Afrika zilizotia saina, wakitoa kanuni, masharti, sheria muundo wa uwajibikaji ambapo maafikiano, matumizi na usimamizi wa madeni ya umma utafanyika, na kufafanua haki, fadhila na uwajibikaji wa nchi za Afrika zilizoingia mkataba katika udhibiti kamili wa madeni na mchakato wa usimamizi wake barani Afrika.

UTANGULIZI

Kwa kujitolea kutekeleza azma ya pamoja ya Afrika yenye maendeleo kulingana na ukuaji wa umoja na maendeleo endelevu kama ilivyoainishwa katika Ajenda 2063 “Afrika Tunayoitaka”.

Kwa kukumbuka kuwa nchi nyingi za Afrika zilikumbana na mgogoro wa madeni katika miaka ya 1970, 1980 na 1990 ambayo ilikuwa na madhara kwenye maendeleo ya watu wa Afrika.

Kwa kutambua kuwa serikali iliyopo madarakani sasa na serikali zijazo ni mawakala wa taifa na wanawajibika kulinda maslahi ya raia wao wanapoingia kwenye mikataba ya mikopo.

Kwa kutambua kikamilifu kuwa, ni wananchi ambao watalipa fedha hizo za mikopo na hivyo kuhusika kwao na serikali kama watu binafsi, mashirika au asasi za kiraia, kwenye masuala ya deni la taifa ni jambo halali na linalindwa na Mkataba wa Afrika kuhusu Haki za Watu na za Kibinadamu.

Kwa kutambua kwamba madeni ya taifa yatarithishwa kwa serikali zijazo na vizazi vijavyo kuzingatia kukopa kwa umma kwa busara na mazoea ya usimamizi wa deni ni muhimu kwa maendeleo ya vizazi;

Kutambua kwamba nchi za Afrika zinakumbana na matatizo lukuki katika mikataba ya mikopo na michakato wa kukubaliwa kupata mikopo na usimamizi wa madeni ya taifa kunachangia kwenye kiwango cha madeni ambacho kinaweza kuhatarisha matumizi ya fedha kwenye elimu, afya, na huduma nyingine za jamii na maendeleo kadiri ya mahitaji.

Kwa kujali viwango vinavyoongezeka vya deni lisilostahimilika kama matokeo ya athari kutoka nje, gharama kubwa za kukopesha na wakati mwingine kutokuwepo kwa fedha kutokana na ukosefu wa nidhamu ya kifedha katika bara la Afrika na hatari zinazoambatana nazo.

KWA HIYO,

Watia saini wameunda/wamekubali mkataba huu kwa malengo ya kusawazisha madeni ya umma kwa malengo ya kuleta maendeleo shirikishi na kuboresha utoaji wa huduma za jamii barani Afrika; kuchangia kuboresha uwazi katika michakato iliyotumika ya kisiasa, kitaasisi na kiutawala; na uwajibikaji wa viongozi wa kitaifa wanao shiriki katika utoaji wa mikataba na madeni ya umma, utoaji wa huduma za umma, uchaguzi na utekelezaji wa miradi mbalimbali ya iliyofadhiliwa na fedha zilizokopwa na uundaji na utekelezaji wa sera ya jumla ya kifedha katika muktadha wa mifumo ya kisheria iliyoimarishwa na utawala wa sheria.

1.0 MAKUBALIANO

1.1 MFUMO WA KISHERIA.

Ili deni la taifa liweze kulipika, lazima kuwe na mfumo thabiti wa kisheria, ambao pia inathibitisha kuwa kuna ufuatiliaji wa kutosha wa mahitaji yanayotakiwa kutimizwa, busara katika ukopaji wa serikali, kiwango cha uwazi na uwajibikaji katika michakato ya ukopaji na makubaliano, na matumizi sahihi ya fedha zilizokopwa. Utendaji mzuri ni wa lazima, unaohakikisha kuwa mikopo yote inatathminiwa kabla ya matumizi na pia baada ya matumizi yake. Mfumo bora wa kisheria⁴⁶, hatimaye hupania kuulinda umma kutoka na maamuzi ya kifedha yasiwajibikiwa yanayofanywa waliomamlakani pekee yao. Mfumo bora wa utawala unasimamia mgawanyo sawia wa rasilimali za taifa na kusawazisha mizigo wa mkopo kutoka kizazi kilichopo hadi vizazi vijavyo. Mfumo bora wa kisheria kimsingi lazima ufuate kanuni zifuatazo:

⁴⁶ Drawn from good practices in South Africa, Kenya, Nigeria, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

-
1. Wakati wa kuwakilisha bajeti ya taifa, waziri wa fedha lazima aoneshe deni la taifa kwenye bunge, huku akiwaonesha makadirio ya deni pamoja na riba yake, na malipo yoyote yaliyofanyika tayari kwenye madeni hayo, aoneshe dhamira ya serikali ya kukopa na matumizi mengine ya fedha ambayo yataongeza kiasi cha deni kwa mwaka huo wa fedha na miaka ijayo ya fedha, na malimbikizo ya madeni kwa miaka mengine ijayo ya fedha; na mikopo mingine ya miaka ya fedha iliyopita.
 2. Waziri wa fedha atatakiwa kutoa taarifa kila mwisho wa mwezi katika gazeti la serikali na vyombo vingine vya habari vya umma juu ya madeni ya serikali kwa wakati huo na kwa mwaka wa fedha hadi mwisho wa mwaka huo.
 3. Mkopo uliopokelewa na serikali utatumika kwa malengo yaliyokusudiwa kadiri ya masharti na makusudio ya mkopo yalivyokusudiwa, vinginevyo itabidi bunge kuidhinisha kwa kura endapo kuna mabadiliko ya matumizi mengine ya mkopo huo.
 4. Waziri wa fedha atatoa taarifa bungeni kila baada ya miezi 6 kuhusiana na madeni yote ya serikali, na taarifa hiyo itajumuisha:
 - (a) Majina ya wahusika kwa pande zote za mkopo.
 - (b) Kiasi cha mkopo na sarafu iliyotolewa na italipwa katika sarafu gani.
 - (c) Sheria na masharti ya mkopo, ikijumuishwa na riba pamoja na malipo mengine na masharti ya malipo ya deni.
 - (d) Kiasi cha mkopo na fedha ambayo tayari imeshapokelewa kama sehemu ya mkopo wakati taarifa inatolewa.
 - (e) Malengo na matumizi ya mkopo na manufaa ya mkopo na taarifa zingine za mkopo ambapo bunge litaona kuwa zinafaa.
 5. Taarifa kwa bunge itajumuisha rekodi zote za dhamana zote zilizotolewa na serikali kwa kipindi cha utoaji taarifa pamoja na takwimu za nyongeza za dhamana ya serikali. Kwa kufuatilia kila dhamana, taarifa itajumuisha:
 - (a) Majina ya pande zote za mkopo uliodhaminiwa
 - (b) Kiasi cha jumla cha mkopo.
 - (c) Sheria na masharti zilizotumika kupata mkopo.

6. Taasisi ya umma haitaruhusiwa kukopa au kuidhinisha mkopo au kutumia fedha za umma, isipokuwa imeidhinishwa na bunge au kifungu cha sheria kinachoiruhusu hiyo taasisi. Madeni yote ya umma yatashughulikiwa na waziri wa fedha.
7. Pale ambapo mtu binafsi au taasisi inapokopesha fedha kwenye taasisi ya umma kinyume na katiba au na Sheria ya Bunge, taifa au taasisi hiyo ya umma haitajifunga na makubaliano hayo.
8. Malengo ya fedha zinazokopwa yasimamiwe na kuzingatiwa kwenye kutoa mtaji wa miradi ya maendeleo au malengo yatakayoidhinishwa na Bunge kwa azimio maalum.
9. Waziri wa fedha atawakilisha mkakati wa usimamizi wa madeni kwa muda wa kati kufuatana na mzigo halisi wa deni na mzigo unaoweza kutokana na mkopo na dhamana na mipango yake kuhusu jinsi ya kushughulika na madeni hayo. Taarifa katika usimamizi wa madeni zitajumuisha:
 - (a) Jumla ya malimbikizo ya madeni kutokana na tarehe ya kutajwa madeni hayo.
 - (b) Vyanzo vya mikopo vilivyoundwa na serikali na muundo wa idhini uliotolewa na serikali.
 - (c) Athari kuu zinazoambatana na mikopo hiyo pamoja na idhini.
 - (d) Mawazo ya msingi kwenye mikakati ya usimamizi wa madeni.
 - (e) Uchanganuzi wa ulipikaji wa kiwango cha madeni, ya hali halisi na inayowezekana kutokea, (S.33(3)).
10. Katiba itatoa fursa ya kisheria kwa yeyote kwenda mahakamani kutekeleza masharti ya katiba au Sheria ya Bunge kuhusiana na fedha za umma na deni la taifa.

1.2 OFISI YA USIMAMIZI WA MADENI:

- 1). Ili kusaidia kuwa na muundo bora wa usimamizi wa madeni, nchi za Afrika lazima ziunde ofisi za umma za usimamizi wa madeni kama chombo ambapo majukumu yake yatajumuisha Mkakati wa Usimamizi wa Deni la Kipindi cha Wastani; kuandaa na kuchapisha mpango wa ukopaji kwa mwaka; kumshauri Waziri wa Fedha kuhusu mikopo yote inayoombwa na serikali, upimaji mikopo yote na vibali vinavyotolewa, kufanya uchambuzi wa ulipikaji wa deni kila mwaka; na kuandaa mkakati wa siku za baadaye wa madeni ya umma.

2). MAJUKUMU YATAJUMUISHA SHUGHULI ZITAKAZOHUSISHA:

- (a) Kuunda ufanisi wa muundo bora wa kudhibiti madeni, kudumisha hifadhidata ya umma ya kuaminika kwa mikopo yote na vibali vyote vinavyotolewa na serikali.
 - (b) Kuandaa na kutekeleza usimamizi thabiti wa madeni ya ndani na nje, na;
 - (c) Kupunguza gharama za mikopo ya umma; kupangia kimbele majukumu ya huduma ya mkopo kwa kila mwaka wa fedha.
 - (d) Kupata matokeo ya maendeleo ya rasilimali zilizokopwa
 - (e) Kukuza maendeleo ya taasisi za masoko ya mikopo itokanayo na bondi za serikali
 - (f) Kudhibiti deni kwa uwiano wa Pato la Taifa lililowekwa na Sheria ya Uwajibikaji wa Kifedha;
 - (g) Kuhakikisha kugawana faida na gharama ya deni kati ya kizazi kilichopo na vizazi vijavyo.
- 3). Ofisi itastahili kupewa mamlaka kuishauri serikali katika kutoa fedha kwa kila mwaka na kiwango cha fedha za kukopa. Ushauri huo wa ofisi utaunda mpango wa taifa wa kukopa kwa mwaka wa fedha unaofuatia kama itakavyoidhinishwa na bunge.

Ingawa mamlaka au idhini ya kukopa iko mikononi mwa Waziri wa Fedha, waziri huyo anaweza tu kufanya hivyo iwapo sheria na masharti yanaendana na viwango vya sheria na masharti vilivyoidhinishwa na bunge.

1.3 MFUMO WA SERA ZA UCHUMI JUMLA NA SHERIA YA UWAJIBIKAJI WA FEDHA T⁴⁷

Muunganiko na hali ya kutegemeana kati ya usimamizi wa madeni, na sera za fedha ni ya kutatanisha. Kiwango cha mapato na matumizi ya serikali huamua kiwango cha deni linalotakiwa kukopwa. Kinyume chake, muundo wa deni na kiwango chake vinaathiri gharama za ulipaji deni na inaweza kuhatarisha upatikanaji wa fedha. Usimamizi duni wa fedha na kiwango kikubwa cha madeni inaweza kusababisha mfumuko wa bei na kupanda kwa kiwango cha riba ambayo inaweza kusababisha kupungua kwa mapato ya serikali. Sera za fedha kwa maana ya mabadilishano ya fedha inaweza kuzuia

⁴⁷ These exist in many countries including UK, Croatia, Nigeria, Guyana, Mexico, Hungary and New Zealand.

kiwango cha kukopa na hivyo usimamizi duni wa madeni kunaweza kubana matakwa ya benki kuu kupunguza thamani ya sarafu (kupunguza uingizaji wa bidhaa kutoka nje na kuchochea uuzaji wa bidhaa nje ya nchi) na hili linaweza kusababisha mgogoro wa madeni. Sera ya kurekebisha uchumi kwa kutumia riba na ile ya kutumia fedha zinategemeana, endapo mfumko mkubwa wa bei na kiwango cha riba vinaweza kupunguza mapato ya serikali na usimamizi duni wa fedha unaweza kupelekea kuongezeka kwa kiwango cha riba na kushuka kwa thamani ya sarafu. Sera za fedha na usimamizi wa madeni zinahitajika sio tu kuratibu kwa kufanikisha utulivu wa uchumi jumla lakini inatolewa katika namna ya uwajibikaji na uwazi kwa ajili ya maendeleo ya kiuchumi na kijamii ya muda mrefu. Yote haya hutegemea uwajibikaji mkubwa wa kifedha kwani ni rahisi zaidi kwa ufanisi wa kisiasa.

Mataifa ya kiasia yatatunga Sheria ya Wajibu wa Fedha ambayo yatalazimisha wajibu wa vyombo vya fedha vya serikali viimarisha thamani ya fedha. Lengo kuu la Sheria ni kudumisha uwazi, uangalizi wa bunge na uendeleo wa kipindi cha wastani na kipindi kirefu cha fedha za umma kwa kupitia (kukaguliwa mara kwa mara) sheria za muda mrefu za fedha kwa misingi ambayo serikali itaweza kuendesha sera zake za fedha. Sheria hiyo itatumia utendaji mzuri wa kimataifa ambazo zitatoa matokeo kwenye utekelezaji bora kwenye mgao na usimamizi wa matumizi ya umma, ukusanyaji mapato, udhibiti wa madeni na uwazi kwenye mambo ya fedha.

Sheria hiyo itaweka majukumu kadhaa ya Hazina au wakala mwingine yeyote kujumuisha yafuatayo:

1. Kuandaa sheria za muda mrefu za kifedha zikishirikisha usimamizi ufaao wa fedha katika ukusanyaji mapato na matumizi kama misingi ya kufikia hali yaustawi wa kifedha ili kufanikisha upatikanaji wa maendeleo shirikishi ya muda mrefu na ukuaji.
2. Kuimarisha uwajibikaji wa kifedha kwa kupitia mfumo wa matumizi ya muda wa wastani wa miaka mitatu au taratibu nyingine za serikali na sheria zinazohusiana na matumizi.
3. Kuendesha mafunzo ya kiuchumi na kifedha, uchanganuzi na ubainishaji pamoja na kusambaza matokeo kwa umma.

-
4. Kuweka akiba kwa njia ya kuimarisha masharti ya biashara kukabiliana na mabadiliko ya bei na shinikizo la fedha.
 5. Kuzingatia faida ya muda mrefu badala ya faida ya muda mfupi kwa kupitia mifumo bora ya muda wa kati ili kupata mipango ya maendeleo ya kizazi cha sasa na vizazi vijavyo.
 6. Nyaraka za mikakati ya fedha ambazo zingejumuisha yafuatayo:
 - a) Makadirio ya mapato ya jumla kwa kila mwaka wa fedha na kwa miaka mitatu itakayofuata baada ya mwaka huo wa fedha kwa kuzingatia bei rejelewa ya bidhaa iliyokubalika na makadirio ya kodi ya mapato.
 - b) Makadirio ya jumla yamatumizi ya kodi ya serikali kwa kila mwaka wa fedha na miaka mitatu inayofuata baada ya mwaka huo wa fedha.
 - c) Mtiririko wa matumizi ya kiwango cha chini cha mtaji kwa kila mwaka wa fedha na miaka mingine mitatu inayofuata.
 - d) Taarifa ya deni iliyofungamanishwa inayoelezea umuhimu wa kifedha wa dhima ya deni la serikali na hatua za kupunguza dhima zozote kama hizo.
 - e) Malengo ya deni linaloweza kulipika. (kama kupunguza deni hadi kufikia asilimia 70 ya pato la ndani la taifa kwa miaka x); na
 - f). Ripoti zinazochambua muundo wa madeni yanayodhibitiwa na shughuli za kifedha za kiwango cha chini na hatua za kuepusha kujirudia kwa madeni kama hayo.
 7. Tathmini ya kila mwaka ya athari za kifedha ambazo zinaweza kutokea kutokana na mtikisiko kutoka nje ya nchi, na utendaji wa ushirikiano kati ya sekta ya umma na sekta binafsi.
 8. Katika kuandaa Mfumo wa Matumizi ya Kipindi cha Wastani, serikali lazima iwashirikishe wananchi juu ya mfumo wa uchumi jumla, ripoti ya mkakati wa fedha, Mkakati wa mapato na matumizi, vipaumbele vya maendeleo ya serikali vya kimkakati, kiuchumi, kijamii pamoja na mambo mengine ambayo waziri atayaona kuwa muhimu. Bora tu, majadiliano hayo wawe wazi kuwashirikisha wananchi, wanahabari, wawakilishi wowote wa shirika lolote na raia yeyote aliyeidhinishwa, kikundi cha raia anayeweza kuhudhuria na anayeweza kusikika kuhusiana na mada hii.

9. Mfumo wa uchumi jumla, ripoti ya mkakati wa fedha na mfumo wa matumizi ya muda wa kati, itaidhinishwa na bunge.
10. Kanuni za madeni: Deni la taifa litakuwa kwa kiwango cha juu kabisa ni asilimia 50 ya pato la ndani la taifa kwa mwaka wowote unaohusika⁴⁸

-END-

⁴⁸ As adopted by the West African Economic and Monetary Union (WEMU) members: Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Senegal and Togo.



**AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT**

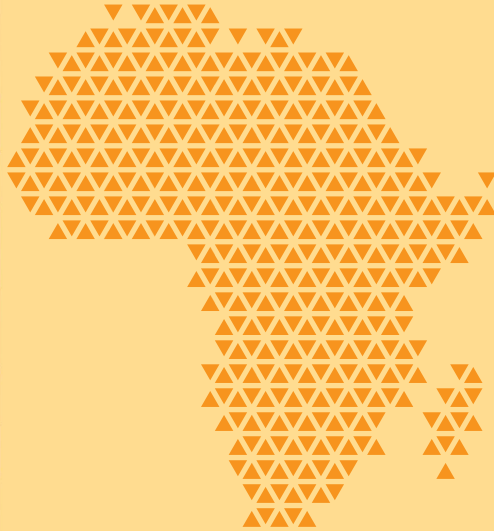
31 Atkinson Drive, Hillside
PO Box CY1517, Causeway
Harare, Zimbabwe
Tel: +263 242 778531/6 or 2912751-4
Fax: +263 242 747878
Email: afrodad@afrodad.co.zw
Web: www.afrodad.org







AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

الميثاق الأفريقي للاقتراض نسخة 2018





معلومات أساسية والأساس المنطقي
للميثاق.



هدف الميثاق

يهدف ميثاق الاقتراض إلى تحقيق التوازن المستدام بين مستويات الدين العام وضرورة تسريع التنمية الشاملة وتعزيز توفير الخدمات في أفريقيا، كما يهدف الميثاق إلى المساهمة في ادخال تحسينات على شفافية العمليات السياسية والمؤسسية والإدارية المستخدمة؛ ومساءلة الجهات الحكومية المشاركة في ابرام عقود الدين العام وإدارتها؛ واصدار الضمانات العامة، واختيار المشروعات التي يتم تمويلها عن طريق الدين وتنفيذها؛ وصياغة وتنفيذ السياسة المالية الشاملة، في سياق تعزيز الأطر القانونية وسيادة القانون.

إن جميع الإجراءات والالتزامات المتوقعة الواردة أدناه تسعى لتحقيق الرؤية الأفريقية المشتركة المتمثلة في "أفريقيا التي نريد: أجندة 2063" من أجل "أفريقيا مزدهرة قائمة على النمو الشامل والتنمية المستدامة"

¹

المبادئ التوجيهية

يعتمد الميثاق على المبادئ والموجهات العريضة التالية².

1.0 الوكالة

الحكومات الأفريقية هي هيئات أو وكالات تابعة للدولة، وبالتالي، عندما تتعاقد على التزامات بالدين، فإنه تقع على عاتقها مسؤولية حماية مصالح مواطنيها. ويتعين اعتماد جميع الديون العامة والضمانات من قبل البرلمان والذي يوفر أيضاً الرقابة على أداء القروض نيابة عن المواطنين.

2.0 الإطار القانوني

يتعين ادراج التعاقد على الديون واستخدامها في الدستور، وأن يكون مدعوماً بإطار قانوني وبسيادة القانون، وذلك على أساس هياكل متنسقة ومنسقة إلى جانب قواعد ولوائح يمكن التنبؤ بها، مدعومة بإستراتيجية لإدارة الدين من أجل القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل.

ويترتب على انتهاك القوانين واللوائح ذات الصلة عقوبات وجزاءات.

1 أنظر PDF <http://www.un.org/en/afrika/osaa/pdf/au/agenda2063>. تستند النسخة على المشاورات واسعة النطاق في أفريقيا التي أجراها الاتحاد الأفريقي.
2 تستند بشكل كبير على مبادئ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد). أنظر PDF http://unctad.org/en/docs/osgdp20102_en.pdf.

3.0 الشفافية والمساءلة

يتعين أن تتسم عملية الحصول على التمويل والدخول في التزامات ومسؤوليات الدين العام بالشفافية والمساءلة. وتتحمل الحكومات الأفريقية مسؤولية وضع إطار قانوني شامل وتنفيذه يحدد بوضوح الإجراءات والمسؤوليات وجوانب المساءلة. وينبغي عليها تحديداً وضع ترتيبات لضمان الموافقة البرلمانية المناسبة والرقابة على الاقتراضات الرسمية وغيرها من أشكال التمويل بما في ذلك الضمانات التي تقدمها الكيانات المرتبطة بالدولة.

4.0 الإفصاح والنشر

يقع على عاتق الحكومات الأفريقية الالتزام بالإفصاح عن البنود والشروط ذات الصلة لجميع اتفاقيات التمويل ونشرها للمواطنين، وينبغي أن تستجيب بشكل صريح لطلبات المعلومات ذات الصلة الواردة منهم. ويجب أن تستند القيود القانونية على الكشف عن المعلومات إلى المصلحة العامة الواضحة ويجب تطبيقها بشكل معقول.

علاوة على ذلك، تعترف الحكومات الأفريقية بأن لمنظمات المجتمع المدني والمجتمعات والحركات الحق في الانخراط في قضايا الدين العام من خلال عملها المتعلق بالبحث والمناصرة حيث أن ذلك يؤثر عليهم بشكل مباشر.

ولا يعد الإفصاح عن المعلومات من الجوانب الرئيسية للشفافية والمساءلة فحسب بل وأيضاً هو حق حسب ما هو منصوص عليه في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب³.

5.0 تمويل المشروع

في سياق تمويل المشروع، يقع على عاتق الحكومات الأفريقية إجراء تحقيق مسبق شامل حول الآثار المالية والتشغيلية والمدنية والاجتماعية والثقافية والبيئية للمشروع وتمويله. وينبغي إتاحة نتائج دراسات تقييم المشروع علناً.

6.0 الإدارة والرصد الكافي

تتحمل الحكومات الأفريقية مسؤولية وضع وتنفيذ استراتيجية للقدرة على تحمل الديون وإدارتها وضمان توفر إدارة كافية للدين إلى جانب وضع نظم فعّالة للرصد لضمان تحقيق نتائج التنمية التي تم التخطيط لها. وينبغي أن تتولى مؤسسة مراجعة إجراء عمليات مراجعة مستقلة وموضوعية ومهنية ودورية في الوقت المناسب لمحافظ الديون من أجل تقييم كمي ونوعي للالتزامات التي الدخول فيها مؤخراً. وينبغي إتاحة نتائج عمليات المراجعة هذه علناً لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الدين. وينبغي أيضاً إجراء عمليات المراجعة على المستويات دون الوطنية.

7.0 تجنب حالات الإفراط في الاقتراض


تقع على عاتق الحكومات الأفريقي الموازنة بين التكاليف والمنافع عند التعاقد على قروض. وينبغي أن تسعى للحصول على قرض في حالة أنه سيسمح باستثمار عام أو خاص إضافي، ذي عائد اجتماعي محتمل مساوي على أقل تقدير لسعر الفائدة المحتمل. وفي سبيل سياق تحديد العائد الاجتماعي المتوقع، ينبغي على الحكومات إجراء عمليات تقييم مسبقاً للأثر المترتب على حقوق الإنسان لمشروع التمويل المعين. وينبغي أن يتم إجراء مثل هذه التقييمات على نحو منظم ضمن تقييمات القدرة على تحمل الديون على المستوى الوطني كجزء من استراتيجية إدارة الدين. وينبغي أيضاً تحديد الفعالية الإنمائية لتمويل المشروع بالإشارة إلى استراتيجيات التنمية الوطنية.

8.0 الاتفاقيات الملزمة


إن عقد الدين العام هو التزام ملزم وينبغي الوفاء به. إلا أنه يمكن أن تنشأ حالات استثنائية يُمكن أن تُبطل الدين (هما في ذلك جعله بغيضاً) أو حالة ضرورة اقتصادية التي قد تمنع السداد الكامل و/أو في الوقت المناسب. وفي هذا الصدد، فإن الحكومة مُلزمة بالسعي إلى سلطة قضائية مختصة لتحكم بأن الظروف التي تؤدي إلى الحاجة إلى دفاع قانوني قد طرأت.

9.0 إعادة الهيكلة

من أجل الحفاظ على مصداقية السوق الدولية واستقرارها، يجب أن تكون إعادة هيكلة الديون خيار الملاذ الأخير. ومع ذلك، إذا أصبحت إعادة هيكلة التزامات الدين العام أمراً لا مفر منه، فيجب أن يتم التعامل معها بكفاءة وفعالية وعلى نحو مُنصف.



التجارب السابقة والاتجاهات الجديدة



يسعى الميثاق الأفريقي للاقتراض إلى حماية القارة من تعاقدات وتراكم الدين العام غير الآمن والذي لا تستطيع تحمله، وذلك من أجل كبح مخاطر التدهور المحتمل للمواقف المالية للدول الأفريقية والمستوى المعيشي للمواطنين الأفارقة. وينبغ هذا الهدف التحذيري من التجارب الأفريقية السابقة مع المديونية الثقيلة.

قد واجهت الدول الأفريقية مستويات عالية من المديونية خلال فترة السبعينات والثمانينات والتسعينات حتى تم تأمين تخفيف من عبء الديون عن طريق المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بدأت في 1996 والمبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون التي بدأت في 2005، مما ترك ندوباً على تنمية القارة الأفريقية. وقد اقترضت الدول الأفريقية على نحو كبير في السبعينات مدعومة بارتفاع أسعار السلع الأساسية ولهفة جهات الاقتراض التجارية على التخلص من فوائضهم من البترول مقابل الدولار. ولم يمنع تدهور معدلات التبادل التجاري وزيادة معدلات أسعار الفائدة الدول الأفريقية من الاقتراض خلال الثمانينات مدفوعة بالحاجة إلى التنمية. وقد شهدت المنطقة خلال الثمانينات ركوداً وبل حتى انخفاضات في الانتاج والصادرات الصناعية. وبحلول عام 1990، كانت البلدان الأفريقية تحت ضغط الديون وغير قادرة على خدمة القروض. وأدى عدم القدرة على خدمة القروض إلى تراكم المتأخرات والتي تم رسملتها. وقد زاد رصيد الدين من 9.9 مليار دولار أمريكي في عام 1970 إلى 271.9 مليار دولار أمريكي بحلول عام 1990⁴. وارتفع الدين الخارجي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الذي كان عند 13% في عام 1970 إلى 112.4% في عام 1990⁵. ولم يمكن تحمل الديون، لأن الدول الأفريقية غير قادرة على سداد التزامات خدمة الديون الحالية والمقبلة دون اللجوء إلى إعادة جدولة الديون أو تخفيف عبء الديون أو تراكم المتأخرات. وساهم عبء الديون التي لا يمكن تحملها، من بين جوانب أخرى، في عدم استدامة المالية العامة، وتراجع المؤشرات الاجتماعية، وتدهور الناتج الصناعي، وتقويض مؤسسات التنمية. وأضر، بشكل عام، بجهود الحد من الفقر أيضاً⁶.

4 أنظر بوكا إيزوي (UKA ENZEWB): الجدول 1 أزمة الديون الأفريقية وتحدي التنمية <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140384/1/V28-101-A07-BF02928100.PDF>

نفس المصدر

5 نفس المصدر

6 البنك الأفريقي للتنمية (2013): رصد الاستدامة المالية في أفريقيا، متوفر في موقع www.afdb.org/uploads/tx_llafdbpapers/presentation.pdf



وأصبح التخفيف من عبء الديون أمراً لا بد منه وتم تأمينه من خلال إلغاء الديون من قبل المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف من خلال مبادرات مختلفة، وأخيراً من خلال المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بدأت في عام 1996 والمبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون التي بدأت في عام 2005. وشهدت الجهود التي بُذلت ما بعد المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون نقصاً في عبء الدين في ستة وعشرين (26) دولة أفريقية من متوسط مرجح لإجمالي الناتج المحلي بلغ 104% إلى 27% في 2006⁷. وتم تأمين التخفيف من عبء الديون عن طريق جهود ضغط ومناصرة منسقة للحكومات الأفريقية وحركات المجتمع المدني الأفريقية والعالمية. وإحدى النقاط المهمة التي يجدر تذكرها في هذا الصدد أن الجزء الأكبر من الديون كان مستحقاً لحكومات ثنائية ومؤسسات مالية متعددة الأطراف.

وبدأت مرحلة ما بعد الأزمة المالية العالمية لعام 2008 في اظهار اتجاهات نحو ارتفاع مستويات الدين العام للدول الأفريقية إلى جانب مؤشرات لدخول بعضها بالفعل إلى مستويات عدم تحمل الديون في عام 2018 بوصول ديون بعض الدول إلى معدل 200% من الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي. وقد أسهم المشهد المتغير لتمويل التنمية في جعل الدول الأفريقية تسعى إلى الحصول على مصادر أخرى لتمويل التنمية. وقد أدى الانخفاض في المساعدة الإنمائية الرسمية وتقلص الحيز المتاح للتمويل الميسر إلى زيادة اعتماد الدول الأفريقية على الاقتراض. ولم يعد في مقدور الدول الأفريقية التي حصلت على وضع الدول ذات الدخل المتوسط (مثل زامبيا، وغانا والسنگال) الحصول على تمويلات ميسرة من البنوك الإقليمية والمؤسسة الإنمائية الدولية، ولذلك فهي تلجأ إلى أشكال أخرى من تمويل التنمية. وتشير بعض التوقعات إلى أنه خلال العشرين سنة القادمة، فإن التمويل الميسر لن يكون متاحاً لمعظم الدول الأفريقية. ولهذا السبب، سيكون هناك تحول متزايد إلى الأدوات المالية القائمة على السوق بما في ذلك السندات السيادية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والتمويل المختلط، والمقرضين الثنائيين الجدد وخاصة الصين.

وتُشكل الزيادات الأخيرة في الاقتراض من المصادر الجديدة خطراً كبيراً لأن الدول الأفريقية لا تزال هشة: إذ لديها بنية تحتية ضعيفة، وقواعد إنتاج ضيقة، ولا تزال تعتمد بشكل كبير على السلع الأساسية، كما أن أسواقها المالية ضحلة، إلى جانب وجود مؤسسات ضعيفة (هما في ذلك إدارة المشاريع والديون) وقدرة إدارية محدودة وأنظمة ضريبية أقل كفاءة وأطر قانونية ضعيفة. وفي الآونة الأخيرة، تحول عدد من الدول الأفريقية بشكل متزايد إلى إصدار سندات سيادية دولية. وتظهر إحصاءات الديون الدولية للبنك الدولي أن سندات أفريقيا جنوب الصحراء الصادرة لدائنين من القطاع الخاص (دون التمييز بين الأسواق المحلية أو الدولية) ارتفعت من 18.3 مليار دولار في عام 2008 إلى 77.5 مليار دولار في عام 2016. كما تُشير التقديرات إلى أن حوالي 25 مليار دولار من المقرر أن يستحق سدادها في عام 2018، وتفكر بعض الدول الأفريقية (يقال إن غانا وموزمبيق وزامبيا ورواندا والسنغال وتزانيا) بالفعل في السعي لإعادة التمويل.

وقد تكون هنالك بعض المزايا للسندات الأوروبية: فالحكومات تتمتع بالمزيد من التحكم والمرونة في استخدام عائدات الديون حيث أن الشروط والأحكام هي بشكل عام مواتية أكثر من أدوات الديون الخارجية الأخرى. ولهذا السبب، يتم إصدار هذه السندات لعدة أسباب بما في ذلك تمويل العجز. ويمكن أن تعزز السندات أيضاً انضباط الاقتصاد الكلي، والشفافية والمساءلة إذا ما تم استخدام على النحو السليم حيث أنها ستكون تحت مراقبة المواطنين والمشاركين في السوق الدولي. وبالمثل، إذا ما استخدمت بشكل سليم فيمكن استخدامها للاستثمارات طويلة المدى والتي عادة لا تكون المساعدات الإنمائية الرسمية كافية أو لا يتسنى الحصول عليها.

ومع ذلك، هناك العديد من المخاطر المرتبطة بإصدارات السندات الأوروبية: وتشمل هذه حقيقة أن السداد يحل استحقاقه وليس استهلاكه. وفي حالة عدم وجود صندوق احتياطي مستدام، قد لا يمكن تحمل الديون. ثانياً، نظراً لأن السندات يتم تقييمها بعملة أجنبية (عادةً بالدولار الأمريكي)، فتوجد مخاطر صرف العملات الأجنبية حيث يمكن لأي شكل من أشكال تخفيض قيمة العملة أن يولد المزيد من الديون؛ ويمكن أن تتغير أسعار الفائدة، مما يزيد من تكلفة الدين. ومن المحتمل أيضاً أن تكون إعادة هيكلة السندات الأوروبية أكثر صعوبة بسبب العدد الكبير من الدائنين المشاركين في الصفقة.

وأصبحت الشركات بين القطاعين العام والخاص شائعة بشكل متزايد مع الحكومات الأفريقية لأنه ليس من الممكن الاستفادة من موارد القطاع الخاص الوفيرة لمشاريع البنية التحتية واسعة النطاق التي قد لا تكون الحكومات نفسها قادرة على الشروع فيها فحسب ولكن أيضاً تقاسم مخاطر المشروع بين الجمهور والقطاع الخاص. كما أن هناك العديد من المخاطر المرتبطة بالشركات بين القطاعين العام والخاص والتي ستحتاج الحكومات إلى دراستها بناءً على تجارب البلدان الأخرى. والجانب الأساسي فيها ذلك المرتبط بقضايا الشفافية والمساءلة، لا سيما فيما يتعلق بالتكاليف المرتبطة بالديون ذات الصلة، خاصةً بالنظر إلى أنها تعامل على أنها معاملات تجري خارج الميزانية.

وتوجد مصادر أخرى لتمويل التنمية لها تأثير على القدرة على تحمل الديون. أحد هذه المصادر هو المقرضين غير التقليديين في إطار التعاون بين بلدان الجنوب الذي تُعتبر فيه الصين والهند والبرازيل ذات أهمية. وهذه في حد ذاتها تفرض مخاطر أخرى.

ويجدر الإشارة إلى أنه في حين أن التخفيف الأخير من عبء الديون كان ممكناً من خلال المبادرة المتعلقة بالدول الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، إلا أنه كما يظهر اليوم لا توجد آليات جديدة للتخفيف من عبء الديون. وقد عارضت حكومة الولايات المتحدة على آلية إعادة هيكلة الديون السيادية التي اقترحتها صندوق النقد الدولي في 2001، ولذلك فهي تحتضر. وفي عام 2014، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً بشأن "نحو إنشاء إطار قانوني متعدد الأطراف لعمليات إعادة هيكلة الديون العامة". ولم يحدث شيء يذكر منذ ذلك الحين لأن القرار غير ملزم.

وشكّل عدم الاستقرار المالي سمة رئيسية للاقتصادات الأفريقية والذي يرتبط ارتباطاً مباشراً بقضايا الديون. إذ أدى الافتقار إلى الانضباط المالي في البلدان الأفريقية إلى استمرار عجز الميزانية وتزايد أرصدة الديون⁸. وبالمثل، أظهرت منطقة أفريقيا جنوب الصحراء تراجعاً في شفافية الموازنة والمشاركة والرقابة. وتُظهر الدراسة الاستقصائية حول الموازنة المفتوحة لعام 2017 أن سبع وعشرين (27) دولة في إفريقيا أقل انفتاحاً بشأن أنشطتها المالية مقارنة بالدول الأخرى في العالم. وسجلت منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، في مؤشر الموازنة المفتوحة لعام 2017، تسع وعشرين (29) نقطة مقارنة بثلاث وسبعين (73) نقطة في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية⁹. ويساهم الافتقار إلى الشفافية والمساءلة في استمرار عجز الميزانية والديون.

وبالنظر إلى أن البلدان الأفريقية تعتمد على عائدات السلع الأساسية التي تتسم بالتقلب، مما يجعل ميزانياتها عرضة للضغوط المالية، فتوجد ضرورة إلى إطار قانوني يدعو إلى الانضباط المالي.

إن حاجة أفريقيا إلى النظر إلى الداخل لإيجاد حلول للديون التي يمكن تحملها يعد أمراً حتمياً.

8 بنك التنمية الأفريقي: رصد الاستدامة المالية في أفريقيا: الأعراس والمصادر، أغسطس 2013.

9 الجدول الثالث، صفحة 20 من الدراسة الاستقصائية حول الميزانية المفتوحة، متاحة في <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>



الميثاق



هذا الميثاق الأفريقي للاقتراض الذي أصدره في من شهر لعام 2018 رؤساء الدول والحكومات الأفريقية الموقعة أدناه، يوضح المبادئ والشروط والقواعد وهيكل المسؤولية التي بموجبها سيتم التعاقد على الدين العام واستخدامه ورضده، ويحدد حقوق وامتيازات ومسؤوليات الدولة الأفريقية الموقعة أدناه في عمليات الحوكمة الكاملة للديون وإدارتها في أفريقيا.

الديباجة

إذ تلتزم بالسعي لتحقيق الطموح المشترك لأفريقيا مزدهرة قائمة على النمو الشامل والتنمية المستدامة على النحو المنصوص عليه في أجندة 2063 "أفريقيا التي نريد"؛

وإذ تستذكر أن معظم الدول الأفريقية قد واجهت أزمة ديون خلال السبعينات والثمانينات والتسعينات مما أثر سلباً على تنمية الشعوب الأفريقية؛

وإذ تُدرك أن الحكومات الحالية والمستقبلية هم وكالات للدولة وتقع على عاتقها مسؤولية حماية مصالح المواطنين عندما يتعاقدون على التزامات بالدين؛

وإذ تدرك ادراكاً تاماً أن المواطنين هم الذين يجب عليهم سداد الأموال في نهاية المطاف، ولهذا فإن انخراطهم مع الحكومات كأفراد، ومنظمات وحركات مجتمع مدني بشأن الدين العام هو أمر مشروع ومضمون بموجب الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛

وإذ تُقر بأن الديون العامة التي يتم التعاقد عليها هي مُلزمة للحكومات المتعاقبة والأجيال القادمة، ولهذا فإن الالتزام بممارسات الاقتراض العام الحكيمة وإدارة الديون هو أمر ضروري للتنمية عبر الأجيال؛

وإذ تعي أن الدول الأفريقية تواجه مشاكل هائلة في عمليات التعاقد على الديون والموافقة عليها وإدارة الدين العام مما يُساهم في مستويات للدين لا يمكن تحملها والتي يمكن أن تؤثر على الانفاق على التعليم والصحة والاحتياجات الاجتماعية والتنمية الأخرى؛

وإذ يُساورها القلق إزاء تزايد مستويات المديونية التي لا يمكن تحملها كنتيجة للصدمات الخارجية، وارتفاع تكاليف التمويل، وفي بعض الأحيان الافتقار إلى القدرة المالية للاستمرار نتيجة عدم الانضباط المالي وإذ يُساورها القلق إزاء تزايد مستويات المديونية التي لا يمكن تحملها كنتيجة للصدمات الخارجية،

وارتفاع تكاليف التمويل، وفي بعض الأحيان الافتقار إلى القدرة المالية للاستمرار نتيجة عدم الانضباط المالي في القارة الأفريقية والمخاطر التي تنطوي عليها؛

لذلك

فقد وضع/اعتمد المُوقعون هذا الميثاق الذي يهدف إلى تحقيق توازن مستدام بين مستويات الدين العام وضرورة تسريع التنمية الشاملة وتعزيز توفير الخدمات في أفريقيا، كما يهدف الميثاق إلى المساهمة في ادخال تحسينات على شفافية العمليات السياسة والمؤسسية والإدارية المستخدمة؛ ومساءلة الجهات الحكومية المشاركة في إبرام عقود الدين العام وإدارتها؛ وإصدار الضمانات العامة، واختيار المشروعات التي يتم تمويلها عن طريق الدين وتنفيذها؛ وصياغة وتنفيذ السياسة المالية الشاملة، في سياق تعزيز الأطر القانونية وسيادة القانون

1.0 تعهدات

1.1 الاطار القانوني

من أجل أن تكون هنالك قدرة على تحمل الدين العام فهناك حاجة لإطار قانوني سليم، والذي يضمن أيضاً وجود مشاورات واسعة بشأن الشروط المطلوب استيفائها، وحصافة الاقتراض الحكومي، ومستوى الشفافية والمساءلة في عمليات واتفاقيات الاقتراض، والحق في مراقبة استخدام الأموال التي تم اقتراضها. وينبغي أن تكون الممارسة الجيدة إلزامية، مما يستلزم أن يتم تقييم جميع القروض مُسبقاً وتقييم أداؤها وكذلك بعد استخدامها. ويسعى الإطار القانوني الجيد¹⁰، في نهاية المطاف، إلى حماية الجمهور من القرارات المالية غير المسؤولة التي تُتخذ وفقاً لتقدير أولئك الذين يشغلون مناصب. ويؤمن الإطار القانوني الجيد التوزيع العادل للموارد العامة ويوازن الأعباء بين الأجيال الحالية والأجيال القادمة. وينبغي أن يحتوي الإطار القانوني الجيد على الأقل على المبادئ التالية:

1. عند عرض الميزانية الوطنية السنوية، يجب على الوزير المسؤول عن المالية، فيما يتعلق بالدين العام، أن يوضح للبرلمان تقديرات الفوائد ورسوم خدمة الدين وأية مدفوعات على القروض؛ وكذلك النوايا المتعلقة بالاقتراض وأشكال المسؤولية العامة الأخرى التي من شأنها زيادة الدين العام خلال تلك السنة والسنوات المالية المقبلة؛ والقروض المتراكمة للسنوات المالية السابقة.

2. يتعين على وزير المالية تقديم تقرير في نهاية كل شهر في الجريدة الرسمية الحكومية ووسائل الاعلام حول الاقتراضات الفعلية لتلك الفترة وعن السنة المالية حتى نهاية تلك السنة.
3. لا يُستخدم القرض الذي حصلت عليه الحكومة سوى للغرض الذي تم من أجله الحصول على القرض وفقاً للشروط والأحكام التي بموجبها حصل عليه، ما لم يتم استشارة البرلمان وتصويته لصالح استخدام الأموال من أجل غرض آخر.
4. يقدم وزير المالية تقريراً إلى البرلمان كل ستة أشهر حول جميع القروض التي تحصلت عليها الحكومة. وينبغي أن يشمل التقرير:
 - أ) أسماء الأطراف في القرض؛ ذ
 - ب) مبلغ القرض والعملة التي تم بها التعبير عن القرض والعملة التي سيتم بها السداد؛
 - ج) شروط وأحكام القرض، بما في ذلك سعر الفائدة والرسوم الأخرى المستحقة وشروط السداد؛
 - د) مبلغ القرض المقدم في وقت تقديم التقرير؛
 - هـ) الغرض الذي من أجله تم استخدام/يستخدم القرض والمنفعة المتصورة من القرض وأي
5. يشمل التقرير المقدم إلى البرلمان أيضاً سجل بجميع الضمانات التي أعطتها الحكومة خلال الفترة المشمولة بالتقرير إلى جانب الأرقام التراكمية للضمانات. وفيما يتعلق بأي ضمان، ينبغي أن يشمل السجل ما يلي:
 - أ) أسماء الأطراف في القرض الذي تم ضمانه؛
 - ب) المبلغ الأصلي لذلك القرض؛
 - ج) الشروط والأحكام المنطبقة على القرض.
6. لا يسمح لأي مؤسسة عامة أن تقوم بالاقتراض، أو بضمان قرض، أو الالتزام بتمويلات عامة ما لم يتم اعتماد ذلك بموجب قانون برلماني أو قانون يتعلق بتلك المؤسسة. ولا يتم التعاقد على جميع الديون العامة إلا عن طريق وزير المالية.
7. عندما يقوم شخص أو كيان بإقتراض أموال لمؤسسة عامة على نحو ينتهك الدستور أو القانون البرلماني، فلن تكون الدولة أو المؤسسة العامة ملزمة بذلك العقد.

8. ينبغي أن تقتصر الأغراض التي من أجلها يمكن اقتراض أموال على تمويل تنمية رأس المال أو أي غرض يعتمد عليه البرلمان عن طريق قرار خاص.
9. يقدم وزير المالية إلى البرلمان استراتيجية لإدارة الدين على المدى المتوسط فيما يتعلق بالمسؤولية الفعلية والمحتملة ذات الصلة بالقروض والضمانات وخطته للتعامل مع هذه المسؤوليات. وينبغي أن تشمل المعلومات الواردة في استراتيجية إدارة الدين ما يلي:
- أ) إجمالي رصيد الدين في تاريخ البيان؛
- ب) مصادر القروض الممنوحة للحكومة وطبيعة الضمانات المقدمة من الحكومة؛
- ج) المخاطر الرئيسية المرتبطة بتلك القروض والضمانات؛
- د) الافتراضات التي تقوم عليها استراتيجية إدارة الدين؛
- هـ) تحليل مدى القدرة على تحمل مبلغ الدين، الفعلي والمحتمل (33(3(S)).
10. يمنح الدستور حق اللجوء لأي شخص لتقديم طلب إلى المحكمة لإنفاذ أحكام دستورية أو قانون برلماني يتعلق بالمالية العامة والدين العام.

1.2 مكتب إدارة الديون

- 1) من أجل دعم إدارة الديون على نحو فعال وكفوء، ينبغي على الدول الأفريقية إنشاء مكتب لإدارة الدين العام كهيئة اعتبارية تشمل مهامها إعداد استراتيجية متوسطة الأجل لإدارة الديون؛ وإعداد ونشر خطة الاقتراض السنوية، وتقديم المشورة لوزير المالية بشأن جميع القروض الحكومية؛ وتقييم جميع القروض والضمانات المقدمة، والقيام بتحليل سنوي للقدرة على تحمل الديون، وإعداد تنبؤات الدين العام.
- 2) ستشمل الواجبات والمهام ما يلي:
- أ) وضع نظام فعال لإدارة الدين؛ الحفاظ على قاعدة بيانات عامة موثوقة لجميع القروض التي تم الحصول عليها أو التي تم ضمانها من قبل الحكومة؛
- ب) إعداد وتنفيذ خطط للإدارة الفعالة للديون الخارجية والمحلية؛

- (ج) تقليل تكلفة الاقتراض العام؛ والتنبؤ بالتزامات خدمة القرض لكل سنة مالية؛
 (د) تأمين نتائج التنمية للموارد المقترضة؛
 (هـ) تشجيع تطوير مؤسسات السوق لسندات الدين الحكومية؛
 (و) الحفاظ على نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي المنصوص عليها في قانون المسؤولية المالية؛
 (ز) ضمان تقاسم فوائد وتكاليف الدين العام بين الأجيال الحالية والقادمة.

3) ينبغي تكليف المكتب لتقديم المشورة للحكومة بشأن فجوة التمويل في كل عام والمبالغ المالية التي سيتم اقتراضها. وتُشكل المشورة المقدمة من المكتب الأساس لبرنامج الاقتراض الوطني للسنة المالية التالية وذلك حسب ما قد يوافق عليه البرلمان.

وعلى الرغم من أن صلاحية الاقتراض أو تقديم ضمانه على قرض منوطة بالوزير المسؤول عن المالية، إلا أنه لا يمكن للوزير القيام بذلك إلا إذا كانت شروط وأحكام القرض متوافقة مع الشروط والأحكام القياسية التي اعتمدها المجلس الوطني.

1.3 إطار سياسة الاقتصاد الكلي وقانون المسؤولية المالية¹¹

الارتباط والاعتماد المتبادل بين إدارة الدين والسياسة المالية والسياسة النقدية هي علاقة معقدة. إذ تحدد مستويات الإيرادات والنفقات الحكومية مقدار الدين الذي يجب إصداره. وعلى العكس من ذلك، يؤثر هيكل ومستوى الدين على التكاليف المالية لخدمة الدين ويمكن أن يعرض الاستدامة المالية إلى الخطر. ويمكن أن يؤدي ضعف الإدارة المالية لمستويات الديون المرتفعة إلى حدوث تضخم وارتفاع أسعار الفائدة، مما قد يؤدي بدوره إلى انخفاض الإيرادات الحكومية. ويمكن للسياسة النقدية من حيث أسعار الصرف أن تحد من حجم الديون التي يمكن الحصول عليها، وبالتالي، يمكن أن يؤدي ضعف إدارة الديون إلى تقييد استعداد البنك المركزي لتخفيض قيمة العملة (لتقليل الواردات وتشجيع الصادرات) لأن هذا من شأنه أن يعجل بأزمة الديون. ويوجد ارتباط أو اعتماد متبادل بين السياسة المالية والسياسة النقدية حيث أن ارتفاع التضخم وأسعار الفائدة قد يقللان من الإيرادات الحكومية ويمكن أن يؤدي ضعف الإدارة المالية إلى ارتفاع أسعار الفائدة وانخفاض قيمة العملة. ومن الضروري أن لا يتم التنسيق بين السياسة المالية والسياسة النقدية وإدارة الدين من أجل تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي فحسب بل يجب تنفيذها على نحو مسؤول وشفاف من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة على المدى الطويل. وكل هذا يعتمد على المسؤولية المالية القوية لأنها الأكثر تقلباً أمام المصلحة السياسية.

تقوم الدول الأفريقية بسن قانون المسؤولية المالية الذي سيفرض على الخزنة الوطنية واجبات لضمان المالية العامة السليمة. وسيتمثل الهدف الرئيسي للقانون في الحفاظ على الشفافية، والرقابة البرلمانية واستدامة المالية العامة على المدى المتوسط والطويل من خلال وضع قواعد مالية طويلة الأمد (تتم مراجعتها دورياً)، والتي على أساسها تقوم الحكومة بإدارة سياستها المالية. وسيستفيد القانون من الممارسات الدولية الجيدة التي ستؤدي إلى فعالية أكبر في تخصيص وإدارة النفقات العامة وتحصيل الإيرادات، ومراقبة الديون والشفافية في المسائل المالية.

وينص القانون على الواجبات المختلفة للخزنة أو أي هيئة أخرى ويتضمن ما يلي:

- 1 يحدد قواعد مالية طويلة الأمد تهدف إلى ترسيخ أفضل الممارسات للإدارة المالية السليمة لتحصيل الإيرادات والانفاق كأساس لتحقيق نظام مالي مستدام لضمان التنمية والنمو الشامل على المدى الطويل؛
- 2 تعزيز المسؤولية المالية من خلال استخدام اطار الانفاق متوسط الأجل لمدة ثلاث سنوات وتقييم الأثر المالي للقوانين والمراسيم المقترحة أو أي لوائح وتدابير حكومية متعلقة بالنفقات؛
- 3 إجراء دراسات مالية وتحليل وتشخيص النتائج ونشرها علناً؛
- 4 بناء احتياطات في أوقات تحسن معدلات التبادل التجاري لمواجهة تقلبات الأسعار والضغوط المالية؛
- 5 التركيز على المكتسبات المتحققة على المدى الطويل بدلاً عن المدى القصير من خلال تحسين أطر الانفاق على المدى المتوسط لتأمين التخطيط عبر الأجيال؛
- 6 اعداد أوراق عن الاستراتيجية المالية التي ستشمل الجوانب التالية:
أ) تقديرات الإيرادات الإجمالية لكل سنة مالية خلال فترة السنوات المالية الثلاث المقبلة، بناءً على السعر المرجعي للسلم المحدد مسبقاً والمطبق وتوقعات الإيرادات الضريبية؛

- (ب) توقع إجمالي الانفاق الضريبي للحكومة لكل سنة مالية في خلال فترة السنوات المالية الثلاث المقبلة؛
- (ج) الحد الأدنى للإنفاق الرأسمالي لكل سنة مالية في السنوات المالية الثلاث المقبلة؛
- (د) بيان الدين المُوَحَّد الذي يحدد ويصف الأهمية المالية للالتزامات الديون للحكومة والتدابير للحد من أي التزام من هذا القبيل؛
- (هـ) أهداف القدرة على تحمل الدين (على سبيل المثال تخفيض الدين إلى 70% كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في X سنة)؛
- (و) بيانات تصف الطبيعة والأهمية المالية للالتزامات الطارئة والأنشطة شبه المالية وتدابير لتعويض بلورة هذه الالتزامات.

- 7 التقييم السنوي للمخاطر المالية التي قد تنشأ عن الصدمات الخارجية، وأداء الشركات بين القطاعين العام والخاص وغير ذلك من التطورات الاقتصادية الكلية غير المنظورة.
- 8 في سياق الأعداد لطار الانفاق على المدى المتوسط، ينبغي على الحكومة عقد مشاورات عامة بشأن إطار الاقتصاد الكلي، وإعداد ورقة عن الاستراتيجية المالية، وإطار الإيرادات والانفاق، وأولويات الحكومة الاستراتيجية والاقتصادية والاجتماعية والتنمية، وأي مسائل أخرى يرى الوزير أنها ضرورية.
- شريطة أن تكون مثل هذه المشاورات مفتوحة للجمهور والاعلام والمواطنين أو ممثلين مُفوضين من أي منظمة أو مجموعة مواطنين الذين يجوز لهم الحضور والاستماع إليهم بشأن أي موضوع.
- 9 يتم اعتماد اطار الاقتصاد الكلي، وورقة الاستراتيجية المالية واطار الانفاق على المدى المتوسط من قبل البرلمان.
- 10 قاعدة الدين: سيكون الدين العام بحد أقصى 50% من الناتج المحلي الإجمالي في أي سنة معينة¹²





AFRICAN FORUM AND NETWORK
ON DEBT AND DEVELOPMENT

31 Atkinson Drive, Hillside
PO Box CY1517, Causeway
Harare, Zimbabwe
Tel: 6/778531 242 263+ or 4-2912751
Fax: 747878 242 263+
Email: afrodad@afrodad.co.zw
Web: www.afrodad.org

