مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

الأونكتاد ١٩٦٤ 50

الرخاء للجميع

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤

استعراض عام

الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
جنيف

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤

استعراض عام

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

ملاحظات

- تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

- ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

- يمكن اقتباس المادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن المرجو التنويه بذلك، مع الإشارة إلى رقم الوثيقة. كما ينبغي موافاة أمانة الأونكتاد بنسخة من المنشور الذي يتضمن النص المقتبس أو المعاد طبعه.

- الاستعراض العام الوارد هنا سيصدر أيضاً كجزء من *تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤* (UNCTAD/TDR/2014، رقم المبيع A.14.II.D.4).

استعراض عام

منذ خمسين عاماً، وبعد مرور عشرين عاماً على الاتفاق بشأن إطار جديد متعدد الأطراف لإدارة الاقتصاد العالمي في فترة ما بعد الحرب في بريتون وودز، اجتمع جنوب مُعتد بنفسه في جنيف لطرح مطالبته بنظام اقتصادي عالمي يتسع للجميع. وزوَّد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) المعقود للمرة الأولى المشهد المتعدد الأطراف بجهاز مؤسسي دائم تتمثل مسؤوليته في "وضع المبادئ والسياسات المنظمة للتجارة الدولية ولمشاكل الإنماء الاقتصادي المتصلة بها" . وعلاوة على ذلك، بالذهاب أبعد من المبادئ التي شكّلت إطاراً لمؤسسات بريتون وودز (ولاحقاً الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات))، اُتفق على أنه "ينبغي أن تكون التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي الشاغل المشترك لدى المجتمع الدولي برمته، وينبغي أن يساعدا، بزيادة الرخاء الاقتصادي والرفاه، على تدعيم العلاقات السلمية والتعاون بين الأمم" .

وتأتي الذكرى السنوية الخمسون للأونكتاد في وقت تطلق فيه النداءات من جديد لإحداث تغييرات في أسلوب تنظيم وإدارة الاقتصاد العالمي. ولا شك في أنه، أثناء العقود الخمسة المنصرمة منذ ذلك الحين، حطمت التكنولوجيات الحديثة الحدود التقليدية بين الدول وفتحت مجالات جديدة للفرص الاقتصادية، وأتاح تراجع الاستقطاب في المشهد السياسي إمكانيات جديدة للالتزام الدولي البناء. وإضافة إلى ذلك، ازدادت القوى الاقتصادية انتشاراً، ويرجع ذلك بدرجة كبيرة إلى التصنيع والنمو السريع في شرق آسيا، وما صاحب ذلك من تغييرات في طريقة أداء النظام التجاري الدولي. غير أن الروابط بين هذه التحولات التكنولوجية والسياسية والاقتصادية وظهور عالم أكثر رخاءً وسلماً واستدامة لا تنشأ تلقائياً .

وتزايد الاختلالات الاقتصادية العالمية، وتصاعد أوجه الضعف الاجتماعية والبيئية واستمرار عدم الاستقرار المالي الذي يُفضي أحياناً إلى أزمات تامة، تدعو جميعها في الواقع إلى وقفة للتفكير والمضي في مناقشة السياسات العامة. فالجوع لا يزال واقعاً يومياً لمئات الملايين من البشر، وبخاصة في المجتمعات الريفية، حيث يكون الأطفال أشد الفئات ضعفاً. وفي الوقت نفسه، تزامن النمو العمراني السريع في أنحاء عديدة من العالم النامي مع تراجع النشاط الصناعي قبل الأوان وتدهور القطاع العام، ما أدى إلى تردي ظروف العمل وتزايد الشعور بعدم الأمان. وعندما اصطدمت هذه الاتجاهات بطموحات الشباب، تحول الإحباط الاقتصادي الكاسح إلى اضطراب سياسي.

وفي عام ١٩٦٤، أقرّ المجتمع الدولي بأنه "إذا ما استمرت الامتيازات، والثراء الفاحش والفقر المدقع، والظلم الاجتماعي، فلا أمل في تحقيق هدف التنمية". غير أنه في كل بقاع العام تقريباً، تزامن انتشار ليبرالية السوق في السنوات الأخيرة مع التفاوت الشديد في أنماط توزيع الدخل والثروة. وعالم يملك فيه ٨٥ مواطناً من أثرى أثريائه أكثر مما يملك ثلاثة مليارات ونصف المليار من فقرائه ليس العالم الذي كان منشوداً منذ خمسين عاماً مضت.

ولا يوجد طريق سريع أو ممهّد لتحقيق التنمية المستدامة والشاملة؛ لكن العقود الثلاثة الماضية قد أثبتت أن من المستبعد تحقيق ذلك باتباع نهج واحد للسياسة الاقتصادية صالح للجميع يُفسح مساحة متزايدة الاتساع لطموحات الشركات العالمية في تحقيق الربح ولقوى السوق. وينبغي للبلدان في نهاية المطاف أن تعتمد على جهودها الذاتية في تعبئة الموارد الإنتاجية وخصوصاً لرفع مستويات استثمارها المحلي (العام والخاص على حد سواء)، ورأس المال البشري والدراية التكنولوجية. غير أنه لتحقيق ذلك، تحتاج هذه البلدان إلى أوسع هامش ممكن للتحرك لاكتشاف السياسات المفيدة في ظروفها الخاصة، وإلى عدم التعرض لتقليص الحيز المتاح لسياساتها تقليصاً مستمراً من جانب المؤسسات الدولية ذاتها التي أُنشئت أساساً لدعم نتائج أكثر توازناً وشمولاً.

ولا يعني التأكيد على أهمية المؤسسات والسياسات المحلية تبني موقف جامد أو انعزالي إزاء التحديات الإنمائية العديدة. بل على العكس من ذلك، يظل الحصول على الموارد المالية والدراية التكنولوجية الخارجية حاسم الأهمية لتحرير الطاقة الإنمائية لعدد كبير من البلدان الفقيرة والضعيفة. وعلاوة على ذلك، فإن القضايا الإنمائية القائمة منذ أمد طويل – بدءاً بمشاكل الديون السيادية وانتهاءً بتحسين فرص الوصول إلى الأسواق في نظام تجاري دولي أكثر إنصافاً، وبدءاً بتثبيت أسعار السلع الأساسية وانتهاءً بالأسواق المالية التي تخدم الاقتصاد الحقيقي – لا يمكن معالجتها إلا عن طريق مؤسسات فعالة متعددة الأطراف تدعمها (وليس ذلك بالشرط الهيّن) إرادة سياسية كافية من جانب الاقتصادات الرئيسية. وإضافةً إلى هذه التحديات المستمرة، كشف عالم اليوم المترابط مجموعة متنوعة من التحديات الجديدة، مثل الأوبئة الصحية، وانعدام الأمن الغذائي، والاحترار العالمي، وهي تحديات تتطلب قيادة متعددة الأطراف وعملاً جماعياً أكثر جرأة.

والسعي لعمل جماعي دولي جريء لتصحيح أوجه التفاوت العميقة في العالم، ومبادرات حازمة ومبتكرة للسياسات المحلية، كان الدافع للمشاركين في بريتون وودز منذ سبعين عاماً وفي جنيف منذ خمسين عاماً. وقد أصاب هنري مورغنتاو، وزير خزانة الولايات المتحدة، حينما أكد في بريتون وودز أن "الرخاء شأنه شأن السلام غير قابل للتجزئة. وليس بوسعنا نشره هنا وهناك بين المحظوظين أو التمتع به على حساب الآخرين. والفقر، أينما وُجِد يهددنا جميعاً ويعرض رفاهنا جميعاً للخطر". وبما أن المجتمع الدولي بصدد وضع خطة تنمية طموحة لما بعد عام ٢٠١٥، فمن المناسب اقتراح "اتفاق جديد" دولي آخر يمكن أن يحقق وعد "الرخاء للجميع".

ما زال الاقتصاد العالمي يشهد ركوداً في عام ٢٠١٤

لم يتخلص الاقتصاد العالمي بعد من ركود النمو الذي ظل أسيراً له في الأعوام الأربعة الماضية، وهناك خوف متزايد من قبول هذه الحالة باعتبارها "الوضع الطبيعي الجديد". وينبغي لمقرري السياسات في كل مكان، وخصوصاً في الاقتصادات الهامة على المستوى العام تقييم النُهُج الحالية والاهتمام بشكل أكبر بنذر الأجواء الاقتصادية العاصفة.

وشهد نمو الاقتصاد العالمي تحسناً متواضعاً في عام ٢٠١٤، ومع ذلك سيظل أقل كثيراً من المستويات المرتفعة التي بلغها قبل الأزمة. فمن المتوقع أن يزيد معدَّل النمو الذي بلغ ٢,٣ في المائة في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ زيادة معتدلة ليتراوح ما بين ٢,٥ في المائة و٣ في المائة في عام ٢٠١٤. ويرجع هذا التحسُّن بصورة أساسية إلى النمو في البلدان المتقدمة حيث زاد معدله من ١,٣ في المائة في عام ٢٠١٣ إلى نحو ١,٨ في المائة في عام ٢٠١٤. ويُتوقع أن يكون أداء البلدان النامية ككل مماثلاً لأدائها في السنوات السابقة، بنمو يتراوح ما بين ٤,٥ في المائة و٥ في المائة، بينما يُتوقع أن يستمر الهبوط في معدل نمو الاقتصادات الانتقالية بحيث يناهز ١ في المائة، بعد أداء ضعيف في عام ٢٠١٣.

ويُنتظر أن تكون الزيادة المعتدلة المتوقعة في معدل نمو البلدان المتقدمة ناجمة عن استعادة النشاط بشكل طفيف في الاتحاد الأوروبي، حيث ساعد التخفيف الأولي من التقشف المالي وزيادة المرونة في السياسات النقدية، وبخاصة من جانب البنك المركزي الأوروبي، في تحسّن نمو الطلب. ففي بعض البلدان (مثل المملكة المتحدة)، دعم ارتفاع قيمة الأصول وانتعاش الائتمان الاستهلاكي والعقاري طلب الأُسر المعيشية، وفي بلدان أخرى يرجع دعم هذا الطلب إلى حدوث قدر من التحسُّن في الأجور الحقيقية (مثل ألمانيا). غير أنه في عدد من الاقتصادات الكبرى في منطقة اليورو (مثل إسبانيا وإيطاليا وفرنسا) لا تزال مستويات البطالة المرتفعة، والركود أو بطء النمو في الأجور الحقيقية، واستمرار الضعف في القطاع المصرفي تُعيق زيادة الائتمان والطلب المحليين. وفي الولايات المتحدة، يواصل الاقتصاد انتعاشه الأولي بالاعتماد على الطلب الخاص المحلي. وخفَّت حدّة التأثير السلبي للتقشف المالي بشكل طفيف في عام ٢٠١٤، واستمر معدل البطالة في الهبوط، وشجَّع الارتفاع في أسعار الأصول انتعاش الاقتراض والاستهلاك المحليين. غير أن متوسط الأجور الحقيقية ظل ثابتاً. واعتمد النمو في اليابان أيضاً على الطلب المحلي، إذ استفاد استهلاك واستثمار القطاع الخاص من السياسات النقدية والمالية التوسعية التي أطلقها رئيس الوزراء الياباني كيتزو آبي (المعروفة

باسم أبينومكس). وتبددت آثار الإنفاق العام على إعادة التعمير بعد زلزال عام ٢٠١١، وهو الإنفاق الذي ساعد في دفع الاقتصاد الياباني إلى مستويات نمو أعلى في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، بينما يُحتمل أن تضر الزيادات الضريبية الأخيرة بالإنفاق الاستهلاكي، ومن ثم قد يلزم المُضي في برامج الحفز للحفاظ على النمو الإيجابي والأسعار.

ومن المتوقع أن تحقق المناطق النامية الرئيسية نمواً مماثلاً لنموها في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. ويُتوقع أن تظل آسيا أشد المناطق نشاطاً، بنمو يناهز ٥,٥ في المائة. ومن بين البلدان الرئيسية في المنطقة، تستمر الصين في الصدارة حيث يقدر معدَّل نموها بنحو ٧,٥ في المائة في عام ٢٠١٤، بالاعتماد على الطلب المحلي، مع وجود بعض الدلائل الأولية لتزايد دور الاستهلاك الخاص والعام. ويزيد معدَّل النمو في الهند حيث يُقدَّر بنحو ٥,٥ في المائة نتيجة لزيادة الاستهلاك الخاص وصافي الصادرات؛ غير أن الاستثمار ما زال ثابتاً. ويُتوقع أن تستمر معظم البلدان في جنوب شرقي آسيا في النمو بنحو ٥ في المائة أو أكثر بفعل الاستهلاك الخاص والاستثمار الثابت، وبدون مساهمة تُذكر أو بدون مساهمة على الإطلاق من صافي الصادرات. أما الأداء الاقتصادي في غربي آسيا فهو أكثر تبايناً، حيث تأثر عدد من البلدان بشكل مباشر أو غير مباشر بالنزاعات المسلحة. وتعرضت تركيا لعدم استقرار مالي وقد لا تتمكن من الحفاظ على معدل النمو الذي يعتمد اعتماداً كبيراً على زيادة الائتمان المحلي.

وكان النمو في أفريقيا أيضاً شديد التباين. فقد ظل ضعيفاً في شمال أفريقيا نتيجة لعدم اليقين السياسي والاضطرابات المستمرة في إنتاج النفط. وظل أيضاً ضعيفاً في جنوب أفريقيا، حيث ناهز ٢ في المائة، نتيجةً لضعف الطلب المحلي والإضرابات في قطاع التعدين. وعلى العكس من ذلك، سجل عدد من الاقتصادات الكبيرة في جنوب الصحراء معدلات نمو مرتفعة، يُتوقع معها أن يصل النمو في هذه المنطقة دون الإقليمية إلى قرابة ٦ في المائة في عام ٢٠١٤. وفي عدد من الحالات، دعَّمت أسعار السلع الأساسية المرتفعة تقليدياً هذا النمو الذي استمر أكثر من عشر سنوات.

وتراجع معدَّل النمو الاقتصادي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث يُقدَّر بنحو ٢ في المائة في عام ٢٠١٤. بعد انتعاش قوي في عام ٢٠١٠، ويرجع هذا الأداء الضعيف بصورة رئيسية إلى بُطء النمو في ثلاثة اقتصادات رئيسية هي الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، حيث فقد الطلب المحلي (وهو المحرك الرئيسي للنمو بعد الأزمة العالمية) زخمه. وأثَّرت الصدمات المالية الخارجية في منتصف عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤ أيضاً في تلك

الاقتصادات، وأدت إلى اتباع سياسات متشددة على مستوى الاقتصاد الكلي. وقد يزيد عدم الاستقرار المالي نتيجةً للعقبات القانونية التي تعترض الخدمة العادية لديون الأرجنتين السيادية. غير أنه من المتوقع أن تمنع ملاءة الأرجنتين ووجود أُسس اقتصاد كلي سليمة في معظم بلدان المنطقة من تحوُّل هذه الصدمة إلى أزمة مالية إقليمية. وشهد عدد من البلدان المصدِّرة للهيدروكربونات أو المعادن معدلات نمو أعلى كثيراً، مدفوعة بالطلب المحلي القوي.

ومن المحتمل أن تشهد الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية بطء نمو جديداً هذا العام، حيث سيؤدي عدم الاستقرار المالي للاتحاد الروسي وتجدد تدفقات رؤوس الأموال نحو الخارج إلى تفاقم الركود في الطلب الاستهلاكي والطلب على الاستثمار. ومن ناحية أخرى، يبدو أن الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في آسيا الوسطى، ومعظمها اقتصادات مصدرة للنفط أو المعادن، ستحافظ على معدلات نموها القوية إلى حد ما نتيجة لمعدلات التبادل التجاري المرتفعة تاريخياً.

التجارة لا تستعيد نشاطها

لا يزال أداء التجارة الدولية باهتاً بعد مرور ستة أعوام على بداية الأزمة المالية العالمية. فقد نما حجم تجارة البضائع بمعدل يناهز ٢ في المائة في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ وفي الشهور القليلة الأولى من عام ٢٠١٤ وهو معدل يقل عن معدل نمو الإنتاج العالمي. ونمت التجارة في الخدمات نمواً أسرع إلى حد ما، بمعدل ناهز ٥ في المائة في عام ٢٠١٣، دون أن تحدث تغييراً يُذكر في الوضع الإجمالي. ونقص الحيوية هذا يتناقض بشكل حاد مع العقدين السابقين للأزمة، عندما زادت التجارة العالمية في السلع والخدمات بمعدل يفوق ضعف معدل النمو في الإنتاج العالمي (بمتوسط سنوي بلغ ٦,٨ في المائة في حالة التجارة العالمية و٣ في المائة في حالة الإنتاج العالمي). وفي تلك الفترة، تضاعفت نسبة الصادرات والواردات من السلع والخدمات إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الثابتة)، حيث زادت من ١٣ في المائة إلى ٢٧ في المائة في البلدان المتقدمة، ومن ٢٠ في المائة إلى نسبة تناهز ٤٠ في المائة في البلدان النامية.

وبالنظر على عدم كفاية الطلب العالمي، يُستبعد إلى حد كبير أن تكون التجارة الدولية وحدها قادرة على إعطاء ركلة البداية للنمو الاقتصادي. وتيسير التدفقات التجارية عن طريق تحديث الإجراءات الجمركية سيساعد في زيادة كفاءة النظام التجاري في الأمد الطويل، لكنه لن يعالج القيود الرئيسية على التجارة في الوقت الراهن. وبطء التجارة الدولية

أو بقاؤها شبه راكدة لا يرجع إلى ارتفاع الحواجز التجارية أو الصعوبات في جانب العرض؛ بل إن نموها البطيء يرجع إلى ضعف الطلب العالمي. وفي هذا السياق، سيكون التركيز غير المتوازن على تكلفة التجارة، مع حث الجهود لحفز الصادرات عن طريق تخفيض الأجور وإجراء "تخفيض داخلي لقيمة العملة" ضاراً وغير مجدٍ، وخصوصاً إذا ما اتبع عدد من الشركاء التجاريين هذه الاستراتيجية في آن واحد. وتكمن وسيلة زيادة التجارة على المستوى العالمي في تحقيق انتعاش قوي في الإنتاج على المستوى الوطني بالاعتماد على الطلب المحلي.

ورغم افتقار التجارة إجمالاً إلى الحيوية في الوقت الراهن، تشهد بعض البلدان والمناطق نمواً في الواردات (من حيث الحجم) بمعدلات مرتفعة نسبياً: بين ٨ في المائة و٩ في المائة في عام ٢٠١٣. ويسري ذلك على أفريقيا جنوب الصحراء وغربي آسيا اللتين استمرتا في الاستفادة من ارتفاع أسعار السلع الأساسية بالمقاييس التاريخية، وعلى الصين التي ظلت سوقاً قوية لعدد من السلع الأولية.

غير أنه، مع عدد قليل من الاستثناءات الهامة، شهدت أسعار معظم السلع الأساسية هبوطاً مستمراً منذ الذروة التي كانت قد بلغتها في عام ٢٠١١، وإن كان اتجاهها النزولي قد تباطأ فيما يبدو في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤. وأهم الاستثناءات من هذا الاتجاه هي النفط الذي ظل سعره مستقراً بشكل ملحوظ عند مستويات مرتفعة منذ عام ٢٠١١، والمشروبات الاستوائية (البن والكاكاو) وبعض المعادن (وبخاصة النيكل) التي شهدت زيادات سعرية حادة في عام ٢٠١٤ بسبب نقص العرض. وبالرغم من الاتجاه النزولي العام، ظلت أسعار السلع الأساسية في النصف الأول من عام ٢٠١٤، في المتوسط، أعلى بنسبة تناهز ٥٠ في المائة عما كانت عليه في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨.

وتباينت التطورات الأخيرة في أسعار السلع الأساسية بحسب المجموعة السلعية وفيما يتعلق بسلع أساسية معنية، لكن السمة المشتركة بين الأسواق الفورية هي الدور الرئيسي الذي لعبته العوامل المتصلة بالعرض. ويتجلى هذا على سبيل المثال في انخفاض أسعار المعادن، إذ أدت الاستثمارات التي تمت في فترة الزيادة السريعة في الأسعار إلى زيادة الإمدادات في نهاية المطاف. وعلى العكس من ذلك، لم يكن للتغيرات في الطلب الفعلي سوى تأثير طفيف في تطور أسعار السلع الأساسية في عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤. واستمر الطلب على السلع الأساسية في النمو بوجه عام بمحاذاة النمو الاقتصادي المعتدل للاقتصاد العالمي.

وظلت التطورات القصيرة الأجل في أسعار السلع الأساسية متأثرة بالأمولة الكبيرة لأسواق السلع الأساسية في عام ٢٠١٣ والنصف الأول من عام ٢٠١٤. غير أن التغييرات التنظيمية في التجارة السلعية الآجلة شجعت تحول المشاركين عن المصارف باتجاه هيئات مالية أخرى مثل شركات التجارة في السلع الأساسية، التي كثيراً ما تعمل في بيئة أقل شفافية وتنظيماً من بيئة المؤسسات المالية التقليدية.

ومن منظور أطول أجلاً، يظل توقع *تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣* بأن تظل أسعار السلع الأساسية عند مستويات مرتفعة نسبياً بالقيم التاريخية في السنوات القادمة، مع حدوث بعض التصحيحات القصيرة الأجل، توقعاً سليماً. ولا يعني ذلك أنه ينبغي أن تظل البلدان المنتجة قانعة؛ بل عليها أن تبذل قصاراها لاستخدام العائدات المتولدة في هذه الأسواق في تمويل التحول الهيكلي، وبخاصة لتنويع الإنتاج والصادرات.

هل يسود "وضع طبيعي جديد"؟

قد يعطي الاستقرار الظاهر في معدلات النمو المنخفضة نسبياً التي تشهدها مختلف فئات البلدان في الاقتصاد العالمي الانطباع بأنها بلغت "وضعاً طبيعياً جديداً". غير أن تقييم استدامة الوضع الحالي يتطلب النظر ليس فقط في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، بل أيضاً في محركاته.

وبعد اختبار قصير في عام ٢٠٠٩ والنصف الأول من عام ٢٠١٠، للتدابير المالية التوسعية في مواجهة التهديد المباشر لأزمة مالية عالمية شديدة الوطأة، شمل مزيج السياسات المستخدم في الاقتصادات المتقدمة، بدرجات متفاوتة، خليطاً من التقشف المالي وضبط الأجور والتوسع النقدي أملاً في أن تؤدي زيادة ثقة المستثمرين، ومرونة سوق العمل، وزيادة القدرة التنافسية، والإصلاح المتوقع للخلل في ميزانيات المصارف إلى قيادة انتعاش سريع ومتواصل. غير أنه مع تطبيق سياسات مالية وسياسات لسوق العمل مثبطة للطلب المحلي، وجهت معظم الزيادة في السيولة التي أتاحتها السلطات النقدية إلى الاستثمارات المالية بدلاً من الاستثمارات الإنتاجية. وأدى هذا بدوره إلى زيادات كبيرة في أسعار الأصول رغم ضعف النمو الاقتصادي، وتدفقات ضخمة لرؤوس الأموال إلى الخارج، ومعظمها إلى الأسواق الناشئة. ونتيجة لذلك، فإن مزيج السياسات هذا لم يحقق سوى دعم غير مباشر (وبتأخير كبير) لانتعاش الطلب في البلدان التي أسفر ارتفاع قيمة الأصول فيها عن أثر ثروة قوي بشكل كاف وشجع اقتراض

المستهلكين من جديد. وللوضع الطبيعي الجديد في حد ذاته بعض أوجه التشابه الواضحة مع الظروف التي أدت إلى الأزمة المالية العالمية.

أما في حالة الاقتصادات الناشئة، فلم يتضح بعد إلى أي مدى كانت الزيادة في الطلب المحلي مدعومة بزيادة حقيقية في الدخل أو بفقاعات غير مستدامة في أسعار الأصول واقتراض استهلاكي مفرط (مع تباينات كبيرة محتملة بين البلدان). غير أن قلة المناعة التي يُحتمل أن تعانيها الاقتصادات النامية والناشئة في الوضع الطبيعي الجديد تزيد من حدتها أوجه الضعف المستمرة في الهيكل المالي الدولي. وفي هذه الظروف، يمكن أن يكون للتدفقات المالية آثار كبيرة، لا تحظى بالترحيب دائماً، في الاقتصاد الحقيقي وفي قدرة مقرري السياسات على مواجهة الصدمات غير المتوقعة.

ولا تزال بعض البلدان النامية أيضاً معرضة للصدمات السلبية الناشئة عن التجارة الدولية، وبخاصة البلدان التي تعتمد بصورة رئيسية على تصدير عدد محدود من السلع الأولية أو على الصناعات ذات العمالة الكثيفة المنخفضة المهارة. ولم يتم تنويع أنشطة الإنتاج والتصدير في عدد كبير من الاقتصادات الانتقالية والنامية. ويؤكد مؤشر الأونكتاد للتخصص في تجارة البضائع أنه بالرغم من معدل النمو السريع الذي شهدته التجارة في عدد كبير من البلدان النامية في الفترة ١٩٩٥-٢٠١٢، لم يطرأ تغيير يُذكر على درجة التخصص في هياكلها التصديرية.

ولا يوجد في الواقع شيء "جديد" يُذكر بشأن الدورة المالية الجارية المؤثرة في الاقتصادات النامية والانتقالية. فهذه الاقتصادات تشهد حالياً الدورة الرابعة منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين؛ وكما حدث في الماضي، نظراً لأن الدورة الحالية تتحكم فيها بصورة رئيسية الظروف الاقتصادية السائدة في البلدان المتقدمة وقرارات السياسات النقدية لتلك البلدان، فإن حركات رؤوس الأموال الدولية الناتجة عنها لا تتطابق بالضرورة مع احتياجات البلدان النامية. وعلى العكس من ذلك، إذا جاز الاسترشاد بالتاريخ الحديث، فإنها يمكن أن تحدث آثاراً مالية واقتصادية كلية مدمرة خطيرة. ولخلق وصون ظروف اقتصادية كلية ومالية محلية تدعم النمو والتحول الهيكلي، ينبغي أن تتاح للحكومات أدوات سياساتية ملائمة لإدارة التدفقات المالية ومنع الصدمات المتكررة التي قد تحدثها أو مواجهتها. والقواعد المتعددة الأطراف الواردة في اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي وفي الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لمنظمة التجارة العالمية تسمح للحكومات بإدارة حسابات رأس

المال الخاصة بها، بما في ذلك اللجوء إلى فرض قيود على رأس المال. غير أن الاهتمام كان ينصب على استخدامها لأسباب احترازية أو لإدارة الأزمات فقط. وينبغي بالأحرى اعتبار تدابير إدارة رأس المال أداة طبيعية من أدوات مقرري السياسات، لا أداة استثنائية ومؤقتة تُستخدم في الأوقات الحرجة فقط.

وتستحدث بعض اتفاقات التجارة والاستثمار الجديدة الثنائية والشاملة لبضعة أطراف، التي وُقعت أو يجري التفاوض بشأنها التزامات أكثر صرامة فيما يتعلق بالتحرير المالي، من الالتزامات الواردة في الاتفاقات المتعددة الأطراف، ما قد يحد بصورة أكبر من حيز السياسات في هذا السياق. ولذا ينبغي للحكومات التي تسعى للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وترغب في إعادة ضبط نظمها المالية أن تنظر بعناية في المخاطر التي ينطوي عليها قبول هذه الالتزامات.

دواعي التوسع المنسق

أجرى الأونكتاد، باستخدام نموذجه للسياسة العالمية، تقييماً لسيناريو بديل هو سيناريو "النمو المتوازن" الذي يمكن أن يتيح وسيلة للتخلص من الركود الاقتصادي العالمي الراهن. وتتمثل أهمية السيناريوهين المستخدمين في النموذج ليس في التنبؤ، ولكن في إظهار اتجاه التغيير الذي يمكن توقع حدوثه نتيجة لتحوّل عام في توجّه السياسات. ويطبِّق سيناريو النمو المتوازن العناصر التالية: سياسات الدخل الرامية إلى دعم نمو الطلب بصفة مستدامة؛ والسياسات المالية المعززة للنمو؛ والسياسات الصناعية الرامية إلى تشجيع الاستثمار الخاص والتحول الهيكلي؛ وتنظيم المؤسسات المالية المؤثرة في النظام المالي والقيود على رأس المال لتحقيق الاستقرار في الأسواق المالية العالمية؛ واتفاقات التجارة الموجهة نحو التنمية. وتجري المقارنة بين هذا السيناريو والسيناريو "الأساسي" الذي تستمر فيه سياسات العمل كالمعتاد بشكل عام.

وتوضح نماذج المحاكاة المستخدمة للسيناريو الأساسي أن الاختلالات الهيكلية سوف تستمر في الزيادة، حتى مع استمرار النمو المعتدل، وأن البلدان ستصبح عرضة بشكل متزايد للصدمات وعدم الاستقرار المالي. وكلما طالت فترة بقاء هذه الاختلالات دون حل، اشتدت قسوة النتائج في مواجهة أزمات خطيرة أخرى. ومن ناحية أخرى، يظهر سيناريو النمو المتوازن أوجه تحسن كبيرة في معدلات النمو، والأهم من ذلك، التوصل إلى حل تدريجي

للاختلالات العالمية. ويكون متوسط نمو الاقتصاد العالمي أسرع كثيراً من المتوسط في إطار السيناريو الأساسي. وترجع زيادة سرعة معدلات النمو في جميع المناطق ليس فقط إلى الحافز الفردي، بل أيضاً إلى آثار التآزر القوية الناتجة عن تنسيق اتجاهات السياسات المواتية للنمو فيما بين البلدان. وأخيراً، تؤكد النتائج زيادة تقارب النمو في سيناريو النمو المتوازن، بالإضافة إلى تحسن الاستقرار المالي.

ولئن كان من الضروري أخذ نتائج هذه الممارسات بالدرجة المعتادة من الحذر والعناية، فإن رسالتها الأساسية هي أنه في اقتصاد عالمي متزايد الترابط، يجب أن تكون السياسات متسقة في العالم ككل. وبأخذ ردود الأفعال الحقيقية والمالية في الاعتبار، ينبغي أن يكون من الواضح أن مسار النمو المعتمد على الطلب المتواصل والمستقر يجب أن يبدأ محلياً، بدلاً من سعي كل بلد على حدة لإجراء تخفيضات تنافسية للتكاليف والواردات من أجل تحقيق انتعاش معتمد على صافي الصادرات – وهي عملية ينبغي مبدئياً أن تساهم فيها بلدان الفائض مساهمة أكبر إلى حد بعيد.

وعدم وجود مؤسسات وآليات فعالة لتنسيق السياسات الدولية قد يدفع مقرري السياسات إلى اعتماد استراتيجيات قد تبدو ملائمة في الأجل القصير، ولكن مآلها الفشل في الأجل المتوسط. ولذا فمن الضروري مواصلة الجهود المبذولة لابتكار مجموعة مؤسسات شاملة عالمياً تكون أكثر فعالية لتنظيم الأسواق والمساعدة في تصحيح الاختلالات التي لا يمكن تحملها عند ظهورها، وتحسين السعي لتحقيق التنمية والتقارب على المستوى العالمي.

التحديات التي تعترض وضع خطة تنمية جديدة

إذا كانت سياسات الاقتصاد الكلي تقترب على نحو مثير للقلق من استراتيجية العمل كالمعتاد المتبعة في السنوات السابقة للأزمة، فإن المناقشات الجارية حالياً بشأن وضع خطة تنمية لما بعد عام ٢٠١٥ تتجه إلى قطع الجسور مع الماضي. وسيلعب الدفع باتجاه نهج إنمائي أكثر شمولاً واستدامة وقدرة على التحويل دوراً أساسياً في تحديد أهداف وغايات جديدة لمقرري السياسات على المستويين الوطني والدولي. وتشير الأهداف والغايات المتنوعة البالغ عددها ١٧ هدفاً وغاية، المتفق عليها في فريق الأمم المتحدة العامل المفتوح المعني بالتنمية المستدامة إلى مستوى الطموح الذي يتجاوز كثيراً الأهداف الإنمائية للألفية.

ويواجه المجتمع الدولي ثلاثة تحديات رئيسية في صياغة هذا النهج الجديد. وأول هذه التحديات هو تنسيق أي أهداف وغايات جديدة مع نموذج للسياسات يمكن أن يساعد في زيادة الإنتاجية ونصيب الفرد من الدخل في كل مكان، وخلق عدد كاف من فرص العمل اللائق على نطاق يتناسب مع قوة عمل عالمية سريعة النمو والتحضر، وإنشاء نظام مالي دولي مستقر يعزز الاستثمار الإنتاجي، وتقديم خدمات عامة يُعتمد عليها ولا تتخلى عن أحد، وبخاصة في أشد المجتمعات المحلية ضعفاً. وكان نموذج ليبرالية السوق السائد مخيّباً للآمال في معظم هذه النواحي. وفي هذا السياق، لم يعد في وسعنا، كما ذكر البابا فرانسيس مؤخراً، أن نكتفي بوضع ثقتنا في "أداء النظام السائد الذي أضفينا عليه قدسية". فهناك حاجة بلا شك إلى فكر جديد.

أما التحدي الثاني الذي ينبغي أخذه في الاعتبار عند صياغة خطة تنمية جديدة فهو زيادة التفاوت بشكل كبير، وهي الزيادة التي صاحبت انتشار ليبرالية السوق. وهذه مسألة مهمة لأنه، بالإضافة إلى الآثار المعنوية المترتبة على التفاوت المتزايد، فإن هذا التفاوت يمكن أن يلحق ضرراً شديداً بالرفاه الاجتماعي، ويهدد التقدم والاستقرار في الميدان الاقتصادي، ويضعف التماسك السياسي. وقد شددت *تقارير التجارة والتنمية* السابقة على ضرورة تجاوز بعض الأرقام التي تحتل عناوين الصحف بشأن نسبة الواحد في المائة التي تمثل القمة، ودراسة ما حدث لديناميات الدخل الوظيفية، وبخاصة التباعد بين نمو الأجور والإنتاجية ونمو دخول أصحاب رأس المال. فزيادة حركة رأس المال لم تؤد فقط إلى تراجع قدرة العمال على المساومة، وتفاقم الأثر التوزيعي السلبي للنشاط المالي غير المنضبط؛ بل زادت أيضاً من صعوبة فرض ضرائب مباشرة على بعض الدخول، ما أدى إلى زيادة اعتماد الدولة على الضرائب التنازلية بدرجة أكبر وعلى أسواق السندات. وهذا يمكن أن يؤدي بدوره إلى تآكل شديد في شرعية العملية السياسية وفعاليتها.

والتحدي الثالث هو ضمان إتاحة أدوات سياساتية فعالة للبلدان لتمكينها من تحقيق الأهداف المتفق عليها والمضي قدماً في خطة التنمية. ومن شبه المؤكد أن إحياء نموذج تنمية يفضل الاقتصاد الحقيقي على المصالح المالية، ويعطي الاستدامة الأسبقية على المكاسب القصيرة الأجل ويسعى بصدق لتحقيق الرخاء للجميع سيتطلب إضافة أدوات أخرى لمجموعة الأدوات السياساتية المكرسة في العقيدة الاقتصادية السائدة.

الدواعي الثابتة لوجود حيز السياسات

إن أي توسيع وتدعيم لطموح استراتيجيات التنمية الوطنية ينبغي أن يكون مصحوباً بتغييرات مؤسسية. وتحتاج الأسواق إلى إطار من القواعد والقيود والمعايير للعمل بفعالية. ومن ثم فإن اقتصاد السوق يطوقه دائماً إطار قانوني واجتماعي وثقافي وتسانده قوي سياسية. وتحديد كيفية ومدى حل إطار القواعد والأنظمة أو تضييقه جزء من عملية سياسية معقدة خاصة بكل مجتمع، ولكن لا غنى عنها حتى لا يتعرض النظام الاقتصادي والاجتماعي الأوسع للانهيار.

وتحتاج الأسواق والشركات الدولية، شأنها شأن الأسواق والشركات المحلية، إلى إطار من القواعد والقيود والمعايير. وكما هو الحال على المستوى المحلي، يشكل حل وتضييق ذلك الإطار سمة دائمة من سمات حوكمة الاقتصاد العالمي. ويجب أن تقرر الدول ما إذا كانت على استعداد للتخلي عن قدر من استقلالها مقابل الحصول على مزايا وجود قواعد وأنظمة وعمليات دعم دولية وأن تحدد هذا القدر. وفي عالم لا تتساوى فيه الدول، لا مفر من وجود تفاوت في الحيز المطلوب للسعي لتحقيق تطلعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، كما يوجد تفاوت في التأثير المحتمل لقرارات السياسة العامة التي يتخذها بلد على البلدان الأخرى. وتحديات إدارة هذه المقايضات تتجلى بصورة خاصة على المستوى المتعدد الأطراف، حيث تكون الاختلافات بين الدول كبيرة. ومن الواضح أن مدى استجابة مسار النمو والتنمية المعتمد للاحتياجات والأولويات الوطنية قد تقيده أو تحده الأنظمة المتعددة الأطراف والقواعد الدولية، لكنه يمكن أن يتأثر أيضاً بالضغوط الاقتصادية والسياسية الناشئة عن أداء الأسواق العالمية، تبعاً لدرجة وطبيعة الاندماج الاقتصادي للبلد المعني.

ويوفر الترابط بين الدول والأسواق المبرر الرئيسي لوجود نظام جيد البناء للحوكمة الاقتصادية العالمية يشمل قواعد وضوابط متعددة الأطراف. وينبغي أن يكون المبدأ التوجيهي لهذه الترتيبات هو قدرتها على تحقيق نتائج عادلة وشاملة بتوفير السلع العامة العالمية والتقليل من الآثار غير المباشرة الدولية المعاكسة وغيرها من الآثار الخارجية السلبية، بصرف النظر عما إذا كانت ناشئة عن السياسات الاقتصادية الوطنية أو عن قرارات تحقيق الأرباح التي تتخذها العناصر الفاعلة في القطاع الخاص.

وأوجه التضارب المتنوعة هذه بين استقلال السياسة الوطنية وفعالية السياسات والتكامل الاقتصادي الدولي تستوعبها جزئياً فكرة "حيز السياسات" التي تشير إلى حرية الحكومات وقدرتها على تحديد وتنفيذ أنسب مزيج من السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التنمية العادلة والمستدامة في ظروفها الوطنية، ولكن كعناصر مكونة لاقتصاد عالمي مترابط. ويمكن تعريفه بأنه خليط من السيادة السياساتية القانونية، أي السلطة الرسمية لمقرري السياسات فيما يتعلق بأهداف وأدوات السياسة الوطنية، والتحكم الفعلي في السياسة الوطنية، ويشمل قدرة مقرري السياسات الوطنية على تحديد الأولويات والتأثير في أهداف محددة والتفكير في المقايضات المحتملة.

وقد تدفع الموافقة على ضوابط متعددة الأطراف بعض البلدان إلى مضاعفة جهودها لاستخدام حيز سياساتها المتبقي بشكل أكثر فعالية قياساً إلى ما كانت تفعله في ظل حيز سياسات أوسع؛ ويبدو هذا صحيحاً بصورة خاصة فيما يتعلق بالبلدان التي خرجت لتوها من نزاعات وفيما يتعلق أيضاً بعدد كبير من الاقتصادات الاشتراكية سابقاً. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تحد هذه الضوابط من التحيز الكامن في العلاقات الاقتصادية الدولية لصالح البلدان التي تملك نفوذاً اقتصادياً أو سياسياً أكبر. وهكذا، فباستطاعة هذه الضوابط أن تقيد حيز السياسات (من الناحية القانونية بشكل خاص) وتحرره (من الناحية الفعلية بشكل خاص) في الوقت ذاته، بما أن القيود على سلوك بلد تسري أيضاً على البلدان الأخرى، ومن ثم تؤثر على السياق الخارجي ككل.

ولكن هناك أيضاً مشاعر قلق مشروعة بما أن مختلف الالتزامات القانونية الناشئة عن الاتفاقات المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية قد حدت من استقلال السياسة الوطنية بتأثيرها على كل من النطاق المتاح لأدوات سياساتية معينة وكفاءة هذه الأدوات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن فعالية السياسات الوطنية يعتريها عادة الضعف – الشديد للغاية في بعض الحالات – بفعل قوى العولمة (وبخاصة العولمة المالية) وبفعل تدويل الأسواق، الأمر الذي يؤثر في العمليات الاقتصادية الوطنية.

التعددية الشاملة: عودة إلى المستقبل

عادةً ما يكرر التاريخ نفسه، ولكن ليس بالضرورة كمأساة أو ملهاة. ولذلك، توجد دائماً دروس إيجابية يمكن استخلاصها من دراسة كيفية تعامل الأجيال السابقة من مقرري

السياسات مع التحدِّيات الكبيرة. وقد تبدو الحاجة إلى التوفيق بين متطلبات السيادة السياساتية على المستوى الوطني وضرورات اقتصاد عالمي مترابط حاجة جديدة نسبياً في الوقت الراهن. وهذا التحدي قائم في الواقع منذ أمد بعيد وجرت مناقشته بإفاضة ومن عدَّة زوايا مختلفة، طوال فترة ناهزت القرنين، لكنه لا يتساوى بأي شكل من الأشكال مع التحدِّيات الملحة أو الهامة الناشئة عن الأزمات التي شهدتها فترة ما بين الحربين.

وكان الهدف الرئيسي لمصممي بريتون وودز هو تصميم هيكل اقتصادي دولي لفترة ما بعد الحرب يمنع تكرار الإجراءات الانتهازية والعدوى الضارة التي أسفرت عن انهيار التجارة الدولية والمدفوعات الدولية في الثلاثينيات من القرن العشرين. ولذا فالمطلوب هو، أن يدعم هذا الهيكل أهداف السياسات الجديدة المتمثلة في زيادة الدخل، والتوظيف الكامل والضمان الاجتماعي في الاقتصادات المتقدِّمة. لكن مجموعة بارزة من أطراف الاتفاق الجديد الذي وضعه روزفلت ناضلت أيضاً لوضع قضايا التنمية بقوة على جدول الأعمال المتعدِّد الأطراف في الثلاثينيات والأربعينيات من القرن العشرين. وشمل ذلك تدابير ترمي إلى توسيع حيِّز السياسات للتصنيع الذي تقوده الدولة وزيادة مستوى وموثوقية الدعم المالي المتعدِّد الأطراف اللازم لتلبية احتياجات البلدان النامية – وهي جهود واجهت في نهاية المطاف مقاومةً كبيرة.

ومهدت تلك النتائج السبيل للصراعات بين الشمال والجنوب في فترة ما بعد الحرب. وفي ذلك السياق، كان بناء نظام اقتصادي دولي أنسب للتنمية عملية فاقت في بطئها وتفاوتها بعد الحرب ما كان يتوقعه مصممو بريتون وودز. وكان لا بد من أن تعلو أصوات البلدان النامية المستقلة حديثاً في أواخر الخمسينيات وأوائل الستينيات من القرن العشرين لنقل تعدُّدية الأطراف إلى مستوى أكثر شمولاً. وأدَّى ذلك إلى إنشاء الأونكتاد في عام ١٩٦٤، وما أعقب ذلك من توسيع لنطاق جدول أعمال التنمية حول نظام اقتصادي دولي جديد. ولا تزال الرؤية الإنمائية لبريتون وودز وتفاصيل مختلف مقترحاتها التي كثيراً ما يطويها النسيان قادرة على توفير قدر من الإلهام لمن يسعون اليوم لطرح خطة تنمية شاملة.

إدارة التدمير الخلاّق

لم تعتمد أي من البلدان المتقدِّمة اليوم على قوى السوق في تحوُّلها الهيكلي وما صاحبه من ارتفاع في مستويات التوظيف، والإنتاجية ونصيب الفرد من الدخل. بل إنها، اعتمدت

تدابير قطرية لإدارة هذه القوى، وتسخير جانبها الخلاّق في بناء القدرات الإنتاجية وتوفير الفرص للعناصر النشطة من شركات وروّاد للأعمال، مع توجيهها في منحى مرغوب فيه اجتماعياً. واستخدمت هذه البلدان أيضاً مختلف أشكال العمل الحكومي للتخفيف من الاتجاهات الهدّامة لقوى السوق نفسها. ونهج إدارة السوق، لا تأليهه، هذا كررته اقتصادات السوق الناشئة الأسرع نمواً – بدءاً باقتصادات أوروبا الشمالية الديمقراطية الاجتماعية الصغيرة وانتهاءً باقتصادات شرقي آسيا العملاقة – في العقود التالية لنهاية الحرب العالمية الثانية.

وسوء الظروف الاقتصادية منذ البداية وضعف القدرات الإدارية والمؤسسية، بالإضافة إلى أخطاء السياسات والصدمات الخارجية جميعها يفسر، بدرجات متفاوتة، سبب عدم إحراز البلدان النامية الأخرى نفس النجاح في تكرار هذه التجارب السابقة. غير أن الحوكمة الاقتصادية العالمية فرضت بشكل متزايد أيضاً قيوداً أكبر على خيارات كل بلد في اتّباع السياسات الاقتصادية اللازمة لتحقيق أهدافها الإنمائية.

وكان النظام التجاري المتعدِّد الأطراف في فترة ما بعد الحرب مصمماً أساساً بحيث لا يقوِّض حيِّز السياسات المتاح للبلدان المتقدِّمة لتحقيق مستوى ملائم من الأمن الاقتصادي عن طريق السعي للتوظيف الكامل والحماية الاجتماعية الموسّعة. لكنه سعى أيضاً للحد من الممارسات المركنتيلية فيما بين أعضائه وإتاحة إمكانية التنبؤ بظروف التجارة الدولية. وأسفر ذلك عن نظام قواعد والتزامات ملزمة وقابلة للإنفاذ تمّ التفاوض بشأنها وتحوي أوجه مرونة واستثناءات.

وتوجت المفاوضات التجارية المتعدِّدة الأطراف التي جرت بعد ذلك تحت رعاية الغات باتفاقات جولة أوروغواي التي بدأ نفاذها في عام ١٩٩٥. ووُسِّع نطاق هذه المفاوضات بشكل كبير، سواء من حيث البلدان المشاركة أو من حيث الخطوط التعريفية التي تشملها. وامتدت المفاوضات أيضاً إلى مجالات متصلة بالتجارة تتجاوز نطاق التجارة في السلع، مع تطبيق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ومبدأ المعاملة الوطنية ليس فقط على التجارة في السلع، بل أيضاً على التجارة في مجموعة عريضة من الخدمات، مثل الخدمات المالية، والسياحة، وتوفير التعليم والصحة. ونتيجةً لذلك، قبلت جميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية قيوداً على إدارتها لمجموعة أوسع من السياسات، بما في ذلك بعض السياسات الرامية إلى تعزيز وتوجيه التحوُّل الهيكلي لاقتصاداتها. غير أن قدراً من حيِّز السياسات الذي تنازلت عنه كان قد لعب دوراً مهماً في نجاح عمليات التنمية في الماضي. وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك.

- كان استخدام الإعانات، المقيَّد بالاتفاق المتعلِّق بالإعانات والتدابير والتعويضية، أداةً مفضّلة لدعم التحوُّل الهيكلي، وبخاصة في بلدان شرقي آسيا؛
- استُخدمت متطلبات الأداء المفروضة على المستثمرين الأجانب فيما يتعلق بالصادرات والمحتوى المحلي ونقل التكنولوجيا، المقيدة بموجب الاتفاق المتعلِّق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، استخداماً متكرراً لتعزيز إقامة الروابط بين المستثمرين الأجانب والمصنعين المحليين؛
- كانت الهندسة العكسية والتقليد عن طريق الحصول على التكنولوجيا، المقيدان بموجب الاتفاق المتعلِّق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة يستخدمها عدد كبير من البلدان، بما في ذلك البلدان المتقدِّمة حالياً.

وبالرغم من زيادة القيود على استخدام أدوات معينة للسياسات، يحتفظ أعضاء منظمة التجارة العالمية بقدر من المرونة لدعم التحوُّل الهيكلي، بما في ذلك المرونة في السياسات التعريفية حيث لا تزال بعض الخطوط غير مقيّدة وحيث يتيح الاختلاف بين التعريفات المقيدة والمطبّقة مجالاً لتعديلها دعماً لأهداف التنمية. وبوسع أعضاء منظمة التجارة العالمية أيضاً الاستمرار في استخدام بعض أنواع الإعانات والمعايير لتشجيع أنشطة البحث والتطوير والابتكار، واستغلال جوانب المرونة في استخدام ائتمانات التصدير. وفي إطار الاتفاق المتعلِّق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، يجوز لمقرري السياسات الاستمرار في فرض شروط دخول خاصة بقطاعات محددة على المستثمرين الأجانب، بما في ذلك فرض قيود خاصة بصناعات محددة. ويسمح الاتفاق أيضاً بقدر من المرونة عن طريق آلية الترخيص الإلزامي (التي يمكن عن طريقها أن تسمح السلطات لشركات أخرى غير الشركات صاحبة البراءة باستخدام حقوق البراءة) والاستيراد الموازي (أي استيراد السلع ذات العلامة التجارية المسجلة لسوق يمكن بيعها فيها بدون موافقة صاحب العلامة التجارية في تلك السوق).

والموازنة بين الفقد في حيِّز السياسات في مجالات محددة والمكاسب المحتملة لنظام تجاري متعدِّد الأطراف مفتوح ويمكن التنبؤ به بصورة أكبر ليست بالمهمة السهلة. ومهما يكن من أمر، فإن المسألة الأشد إلحاحاً تتعلق بتحديد أفضل طريقة لاستخدام الحيِّز المتبقي لدعم نتائج أكثر استدامة وشمولاً مما حققته معظم البلدان النامية على مدى العقود الثلاثة الماضية. وفي هذا الشأن، لا تزال الممارسات والقدرات المرتبطة بالبناء المؤسسي للدولة التنموية أساسية، على نحو ما أكده الأونكتاد طويلاً. ولكن من المهم أيضاً التسليم بأن أوجه عدم الاتساق والثغرات التي تشوب الهيكل المتعدِّد الأطراف، وبخاصة العلاقة بين التجارة والتدفقات المالية، لا تزال

تجعل من المتعذر على البلدان النامية الاستفادة القصوى من الحيِّز المتبقي. وعلاوةً على ذلك، يحتاج عدد كبير من هذه البلدان لدعم أفضل كثيراً من المجتمع الدولي لاستخدام الترتيبات الحالية على نحو يساعد في جهودها من أجل التحوُّل. وذلك الدعم، في كثير من النواحي، قُدِّم بدون رغبة أو لم يكن متاحاً على الإطلاق. واقتراح الأونكتاد الداعي إلى تشكيل لجنة مستقلة لإجراء مراجعة تنموية للنظام التجاري المتعدِّد الأطراف من أجل بحث هذه الضغوط وغيرها من الضغوط التي تخلّ بالأداء السلس لهذا النظام يمكن أن يفسح مجالاً للتقدُّم.

التآكل المستمر لحيز السياسات

منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي، نشأت موجة من اتفاقات التجارة الثنائية والإقليمية واتفاقات الاستثمار الدولية، يتضمن بعضها أحكاماً أكثر صرامة من الأحكام التي يشملها النظام التجاري المتعدد الأطراف، أو تتضمن أحكاماً إضافية تتجاوز أحكام الاتفاقات الحالية للتجارة متعددة الأطراف.

وأصبحت أحكام اتفاقات التجارة الإقليمية شاملة بشكل متزايد ويتضمن عدد كبير منها قواعد تقيد الخيارات المتاحة في صياغة وتنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية الشاملة. ومع أن هذه الاتفاقات تظل نتاج مفاوضات ومساومة (مطوَّلة في كثير من الأحيان) بين الدول ذات السيادة، فهناك شعور متزايد بأنه، نظراً لكثرة القضايا الاقتصادية والاجتماعية التي تشملها، كثيراً ما تفتقر المناقشات إلى الشفافية والتنسيق – بما في ذلك بين جميع الوزارات الحكومية المعنية – المحتملة وهما لازمان لتحقيق نتيجة متوازنة.

وبصرف النظر عن عدد البلدان المشارِكة، تتنازل حكومات البلدان النامية، بتوقيعها على هذه الاتفاقات، عن قدر من حيّز السياسات الذي سعت سعياً حثيثاً للحفاظ عليه على المستوى المتعدد الأطراف. وقد يبدو ذلك أمراً مُحيراً، ولكن يمكن إرجاعه بصورة رئيسية إلى أن بعض الحكومات تخشى الإقصاء بينما تفوز بلدان أخرى موقِّعة على هذه الاتفاقات بنفاذ تفضيلي إلى الأسواق وقد تصبح أكثر جاذبية للاستثمار الأجنبي المباشر. ويجوز أيضاً أن تعتبر المشاركة في اتفاق للتجارة الحرة وسيلة لتيسير دخول شركاتها المحلية في شبكات الإنتاج الدولية.

غير أن المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية، كما نُوقش في *تقارير التجارة والتنمية* السابقة، قد تُحدِث آثاراً سلبية على معدلات التبادل التجاري للبلدان، ولا سيما البلدان الموجودة في الأطراف الدنيا لسلاسل الإنتاج، ولا تخلق سوى عدد محدود من الروابط المحلية والآثار التكنولوجية غير المباشرة. وعلاوة على ذلك، فإن البلدان النامية التي لا تزال في المراحل الأولى من التصنيع قد تصبح محصورة في أنشطة منخفضة القيمة المضافة بسبب شدة المنافسة من الموردين الآخرين للإبقاء على تكاليف العمل المنخفضة، ولأن الرقابة المُحكمة على الملكية الفكرية واستراتيجيات منح العلامات التجارية الباهظة التكلفة التي تتبعها الشركات الكبرى تمنعها من الارتقاء في سلسلة القيمة. وحتى البلدان المتوسطة الدخل التي حققت نجاحاً نسبياً لا تتمتع ببيئة تعامل متكافئة في عدد كبير من هذه الشبكات. ولعل الصين خير مثال في هذا المجال. فقد وُجه اهتمام كبير إلى نهوضها كمصدِّر مُهيمن للسلع الإلكترونية، إلى حد أصبحت تساهم عنده بنسبة تصل إلى ثُلث التجارة الإجمالية في هذا القطاع. لكن عدد الشركات الصينية التي تتحكم في مختلف أجزاء سلسلة الإلكترونيات محدود للغاية في الواقع. ولعل أبلغ مثال هو أن نصيب الشركات الصينية، وفقاً لتقدير حديث، لا يتجاوز ٣ في المائة من مجموع الأرباح في هذا القطاع. ولذا ينبغي أن تدرس البلدان النامية بعناية التكاليف والفوائد عند النظر في اتباع استراتيجية للتصنيع تُعطي اهتماماً كبيراً للمشاركة في شبكات الإنتاج الدولية إذا كان ذلك سيدفعها إلى سباق لإبرام اتفاقات صارمة بشكل متزايد دائماً بدون فهم كامل وسليم لقدراتها الإنمائية.

ولا يرجع انخفاض حيز السياسات إلى اتفاقات التجارة الحرة فحسب وإنما يرجع أيضاً إلى توقيع البلدان على اتفاقات الاستثمار الدولية. فعندما أُبرمت معظم هذه الاتفاقات في التسعينيات من القرن العشرين، كان يُنظر إلى أي فقدان لحيز السياسات على أنه ثمن زهيد مطلوب دفعه مقابل زيادة متوقَّعة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. وبدأت هذه النظرة في التغير في أوائل القرن الحادي والعشرين، إذ بدا من الواضح أن قواعد الاستثمار قد تعوِّق مجموعة عريضة من السياسات العامة، بما في ذلك السياسات الرامية إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، فإن الأدلة التجريبية على فعالية معاهدات الاستثمار الثنائية والفصول المتعلقة بالاستثمار في اتفاقات التجارة الإقليمية في حفز الاستثمار الأجنبي المباشر يكتنفها الغموض. وفضلاً عن ذلك، فإن نقص الشفافية والاتساق الذي تتسم به المحاكم المُنشأة للبت في المنازعات الناتجة عن هذه الاتفاقات، وتحيزها المتصوَّر للمستثمرين، أدى إلى زيادة الشواغل المتعلقة بفعاليتها. ويجري حالياً النظر في مجموعة من الإمكانيات لإعادة التوازن إلى النظام واستعادة الحيز اللازم لسياسات التنمية. وتشمل هذه الإمكانيات

ما يلي: '١' إجراء إصلاحات تدريجية ومتصاعدة عن طريق وضع اتفاقات جديدة تستند إلى مبادئ الاستثمار المشجِّعة للتنمية المستدامة؛ و'٢' إنشاء محكمة دائمة مركزية للاستثمار؛ و'٣' الانسحاب من معاهدات الاستثمار والعودة إلى القوانين الوطنية.

وإلى جانب تزايد اتفاقات التجارة وامتدادها إلى مجالات متصلة بالتجارة، عاد الاهتمام العالمي بالسياسة الصناعية. والتوفيق بين هذين الاتجاهين يمثل تحدياً كبيراً. وقد بدأ عدد كبير من البلدان المتقدمة، وبخاصة منذ الأزمة المالية الأخيرة، يعترف صراحةً بالدور الهام الذي يمكن أن تؤديه السياسة الصناعية في الحفاظ على قطاع صناعة قوي. فالولايات المتحدة، التي كثيراً ما تُوصَف بأنها بلد يأخذ بنهج عدم التدخُّل في السياسة الصناعية، كانت ولا تزال مستخدِماً نَهماً لهذه السياسة. وكانت حكومتها رائدة في تحمل المخاطر وتوجيه السوق في سياق تطوير وتسويق تكنولوجيات جديدة، واعتمدت مجموعة عريضة من السياسات الداعمة لشبكة من شركات الصناعة المحلية التي تتمتع بالقدرة على الابتكار والتصدير وخلق وظائف برواتب جيدة. وعلى النقيض من ذلك، توضح تجربة الاتحاد الأوروبي كيف يمكن أن تُقيِّد الاتفاقات الحكومية الدولية الخيارات السياساتية لمقرري السياسات، وكيف يمكن أن تشكِّل السياسات الصناعية التي تقتصر على اعتماد تدابير أُفقية عائقاً أمام تحقيق الأهداف المقررة.

ونظراً لأن بعض البلدان النامية أعادت تقييم مزايا السياسة الصناعية في السنوات الأخيرة، فإنها استخدمت أيضاً قدراً من حيز سياساتها لحث الشركات المحلية على زيادة الاستثمار والابتكار حتى تتمكن من تحسين قدرتها التنافسية الدولية. وتشمل بعض التدابير المُعتمدة تعديل التعريفات المطبَّقة في قطاعات بعينها، واستخدام الفرق بين معدلات التعريفات المقيَّدة والمطبَّقة؛ وتطبيق رسوم الاستيراد التفضيلية، وتوفير الحوافر الضريبية وتوفير التمويل للاستثمار الطويل الأجل عن طريق مصارف التنمية الوطنية أو القروض التجارية المدعومة؛ واستخدام المشتريات الحكومية لدعم الموردين المحليين. ولا تزال تدابير سياساتية متنوعة تُستخدم في بلدان تتفاوت مستويات تنميتها – ابتداءً بفييت نام وانتهاءً بالبرازيل – في محاولة لخلق حلقة حميدة بين التجارة وتراكم رأس المال.

المحافظة على حيّز السياسات مع تدعيم الآليات المتعددة الأطراف

ظل الأونكتاد يؤكد لبعض الوقت أنه لكي تحافظ البلدان النامية على مسارات نموها الحديثة وتحسنها، ينبغي لها أن توسِّع وتعمِّق التحوّل الهيكلي لاقتصاداتها. والتحدي السياساتي

الناجم عن ذلك هو تحدٍ مألوف في البلدان المصدِّرة للسلع الأساسية، حيث يجعل عدم التنويع اقتصاداتها عُرضة للصدمات الخارجية والتحولات في السياسات العامة. لكن تحقيق نمو أقوى لا يؤدي تلقائياً إلى تحسُّن مستويات المعيشة لغالبية السكان. وإذا كان التحوّل الهيكلي أمراً لا مفر منه لجميع البلدان النامية لأسباب متماثلة، فمن المتوقع أن تجد هذه البلدان في السنوات القادمة بيئة اقتصادية عالمية أقل مواتاة من البيئة التي سادت في العقد الأول من هذه القرن. ولذلك، سيكون التحوّل الهيكلي بالغ الصعوبة بدون زيادة المرونة في رسم السياسات.

وهكذا، ينبغي أن يكون تعزيز حوكمة التجارة العالمية دعماً للأهداف الإنمائية جزءاً من برنامج أكثر شمولاً وتكاملاً للمساعدة في الحفاظ على حيّز السياسات اللازم لاتباع سياسات تجارية وصناعية استباقية. وينبغي أن يكمِّل هذا الإصلاح الإصلاحات الجارية على مستوى الاقتصاد الكلي والإصلاحات المالية. ويجب أن يشمل ذلك عناصر متنوعة، في مقدمتها تدعيم الآليات المتعددة الأطراف. وينبغي استخدام قوة الدفع الجديدة الناتجة من مؤتمر بالي الوزاري الذي عقدته منظمة التجارة العالمية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ للمضي قدماً في تحقيق نتيجة لمفاوضات جولة الدوحة تُبرّر وصفها بـ "جولة التنمية". ويمكن أن يشمل أي تجديد لهذا الالتزام تركيزاً على قضايا التنفيذ والحفاظ على مبدأ المشروع الوحيد بدلاً من التحرك صَوب شكل هندسي متغير تُستكمَل فيه مجموعة من الالتزامات الأساسية الإلزامية باتفاقات متعددة الأطراف. ولعل أهم فوائد ذلك هو الحفاظ على طابع المنفعة العامة للقواعد المتعددة الأطراف.

وإعادة تركيز المفاوضات التجارية على الاتفاقات المتعددة الأطراف ستستلزم إعادة النظر في أحكام تتجاوز الاتفاقات الحالية لمنظمة التجارة العالمية؛ ولكن ينبغي النظر أيضاً في زيادة المرونة في تطبيق اتفاقات جولة أوروغواي بالاستجابة على نحو بنَّاء لعدد من التطورات الحديثة. فالمرونة المطبَّقة في نظام حماية حقوق الملكية الفكرية فيما يتعلق بالصحة العامة، على سبيل المثال، يمكن أن يمتد نطاقها إلى دعم اعتماد التكنولوجيا والابتكار في جميع مراحل التحوّل الهيكلي. وإجراء مشاورات إضافية بشأن تخفيضات التعريفات الصناعية يمكن أيضاً أن يوفر مزيداً من المرونة لسياسات الدعم العامة في قطاعات محدَّدة. وهذا الأمر سيستلزم تعديل المستوى القطاعي للتعريفات وهيكل التعريفات على مر الزمن، مع الحفاظ على تشتُّت كبير للتعريفات بين القطاعات الاقتصادية.

الحيِّز المالي في السياق العالمي

إن الحيِّز المالي لا ينفصل عن حيِّز السياسات. فحتى لو سُمح للحكومات بتصميم وتنفيذ ما تختاره من سياسات للتنمية ضمن الإطار الدولي الحالي للقواعد التي تمّ التفاوض بشأنها والمعايير المقبولة، فإنها تظل في حاجة إلى تمويل للاستثمار وغيره من النفقات العامة والمستهدفة اللازمة لتنفيذ هذه السياسات. ولذا فإن تدعيم الإيرادات الحكومية أمر أساسي.

والحيز المالي سبب ونتيجة للنمو الاقتصادي والتغيير الهيكلي في آن واحد. فارتفاع متوسط مستويات الدخل، وتوسيع نطاق القطاعات الحديثة في الاقتصاد، وانكماش الاقتصاد غير الرسمي جميعها عوامل تؤدِّي إلى توسيع الوعاء الضريبي وتدعيم القدرات الحكومية على تعبئة الإيرادات المالية. وهذا بدوره يسمح بزيادة الإنفاق العام المعزز للنمو، سواء في جانب العرض (مثل الاستثمار في البنية التحتية، والبحث والتطوير، والتعليم) أو في جانب الطلب (مثل التحويلات الاجتماعية). وعلى العكس من ذلك، فإن الحيِّز المالي المحدود، أو المنخفض، كثيراً ما يكون عنصراً في حلقة مفرغة من التخلُّف. وفي اقتصاد متزايد العولمة، تواجه الحاجة إلى إصلاح وتوسيع الحيِّز المالي تحدِّيات خاصة. ويمكن أن تدعم المساعدة الإنمائية الرسمية توسيع الحيِّز المالي، وبخاصة في أقل البلدان نمواً، شأنها شأن الاقتراض الخارجي، ولكن على أساس أكثر استدامة إذا ما استُخدمت في زيادة القدرات الإنتاجية. غير أن عدم إمكانية التنبؤ بالمساعدة الإنمائية الرسمية قد يسبب صعوبة في تخطيط السياسات في الأجل الطويل، وقد يؤخر إنشاء آليات سياسية تدعم الدولة التنموية. وفضلاً عن ذلك، فإن الاعتماد على مدخرات الآخرين لتمويل أنشطة الدولة الأساسية يثير في معظم الحالات تساؤلات بشأن الصوت والشرعية. كما أن المغالاة في الاعتماد على المصادر الخارجية أدَّت إلى مديونية مفرطة وعجز مزمن في الميزان المالي والميزان الخارجي للبلدان، ومن ثم انخفاض الحيِّز المالي في الأمد الطويل. ولذا ينبغي أن تعتمد زيادة الحيِّز المالي، بقدر الإمكان، على مصادر الإيرادات المحلية إذا ما كان المطلوب دعم استراتيجية تنمية وطنية. ويمكن أن يكون التمويل الأجنبي تتمة لهذه الإيرادات ولكن ليس بديلاً لها.

وهناك مشكلة رئيسية هي أن العولمة قد أثّرت في قدرة الحكومة على تعبئة الإيرادات المحلية. فقد أسفر تخفيض التعريفات عن تناقص الإيرادات في عدد كبير من البلدان النامية، وبشكل كبير في كثير من الأحيان، بينما أثّرت الزيادة في حركة رؤوس الأموال والتوسُّع في استخدام الملاذات الضريبية تأثيراً شديداً في ظروف فرض الضرائب على الدخل – الدخل

الشخصي ودخل الشركات على حد سواء – وعلى الثروة. وقد أسفر برنامج ليبرالية السوق المهيمن عن وجود اقتصاد معولم يشجع التنافس الضريبي بين البلدان، ويدفعها أحياناً إلى "السباق نحو القاع" لتقديم حوافز على هيئة تخفيض في الضرائب المباشرة. واتجهت معدّلات الضرائب على الشركات إلى الهبوط في البلدان المتقدِّمة والبلدان النامية على حد سواء، وكانت مصحوبة في كثير من الأحيان بإعانات أو إعفاءات لجذب الاستثمار الأجنبي أو الإبقاء عليه. وبالإضافة إلى ذلك، أدَّت العولمة التي يقودها المال إلى انتشار المراكز المالية الخارجية، والملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية التي توفّر شتى وسائل التجنب الضريبي أو التهرب الضريبي على نطاق يُقاس بالمليارات، إن لم يكن بالتريليونات، من الدولارات.

المشاكل التي يواجهها المجتمع الدولي في مجال فرض الضرائب

إن إساءة التسعير التجاري، بوسائل منها تسعير التحويل (أي تقييم المعاملات عبر الحدود بين وحدات الشركات من جانب مجموعات الشركات الدولية) أصبحت آلية التهرب المفضّلة لدى عدد كبير من الشركات. فإذا كان السعر المستخدم داخل الشركة أو داخل المجموعة لا يعبر عن السعر الذي يمكن دفعه في سوق يعمل فيها كل مشارك بشكل مستقل تحقيقاً لمصلحته الخاصة، فإن الأرباح المتحققة داخل مجموعة شركات يمكن أن تُحول إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة أو التي لا توجد فيها ضرائب، بينما تحول الخسائر والاستقطاعات إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المرتفعة. وهناك وسيلة أخرى لتحويل الأرباح والخسائر فيما بين الولايات القضائية وهي "ضعف الرسملة"، الذي يحدث عندما تشكل ديون الشركة نسبة كبيرة قياساً إلى رأس المال السهمي، وتستخدم الشركة مزيجاً من الديون الداخلية للمجموعة ومدفوعات الفوائد بين فروعها لتقليل مدفوعات الضرائب وتحقيق أرباح إجمالية أعلى.

ولم يتكيف الهيكل الضريبي الدولي بشكل سليم حتى الآن مع هذا الواقع، ومن ثم سمح بتزيف ضخم للإيرادات العامة. وانعدام الشفافية المحيط بالملاذات الضريبية قد يفسر جزئياً الصعوبات التي يواجهها مقررو السياسات في جمع الإيرادات العامة، لكن العائق الرئيسي هو عائق سياسي: إذ يوجد أهم مقدمي خدمة السرية المالية في عدد من أكبر بلدان العالم حجماً وأكثرها ثراءً، أو في مناطق محددة من هذه البلدان. والمراكز المالية الخارجية والولايات

القضائية السرية التي تستضيفها مندمجة تماماً في النظام المالي العالمي، وتقوم بتوجيه نسب ضخمة من حركات التجارة ورأس المال، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر.

وشهدت الفترة الأخيرة عدداً من التطورات الرامية إلى تحسين الشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية. وتشمل هذه التطورات إصدار قادة مجموعة العشرين إعلاناً لتشجيع تبادل المعلومات فيما يتعلق بالتجاوزات وأنشطة التدليس بجميع أنواعها، ووضع خطة عمل لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، وزيادة الرصد الذي يقوم به عدد من سلطات الضرائب الوطنية للتجاوزات الضريبية التي يرتكبها الأثرياء والشركات عبر الوطنية، وعدداً كبيراً من المعاهدات الضريبية الثنائية واتفاقات تبادل المعلومات الضريبية.

وتشكل هذه المبادرات خطوة في الاتجاه الصحيح لكن تطبيقها وإنفاذها اتسما بالبطء الشديد بصورة عامة. ويسري هذا بصورة خاصة فيما يتعلق بالتجاوزات في تسعير التحويل، وهي التجاوزات التي تلحق ضرراً بالغاً بالبلدان النامية. ونظراً إلى أن هذه المبادرات تقودها في معظم الأحيان الاقتصادات المتقدمة – وهي الموطن الرئيسي للشركات عبر الوطنية ولبعض الولايات القضائية السرية – فهناك احتمالات لعدم مراعاة النقاش الدائر مراعاة تامة لاحتياجات وآراء الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. ولذا سيكون من المهم إعطاء دور أهم لمؤسسات مثل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، التابعة للأمم المتحدة، والنظر في اعتماد اتفاقية دولية لمكافحة التجنب الضريبي والتهرب الضريبي.

ولئن كانت المشكلة في صميمها تشير إلى ضرورة اتّباع نهج متعدِّد الأطراف، فإن بوسع الحكومات أيضاً تطبيق تدابير على المستوى الوطني. فيمكنها، على سبيل المثال، التشريع لاعتماد قاعدة عامة لمكافحة التجنب الضريبي بحيث يصدر حكم بعدم قانونية المخططات الضريبية "العدوانية" عند الطعن فيها أمام المحاكم. ويمكنها أيضاً مكافحة سوء تسعير التحويل في تجارتها الدولية بمزيد من الفعالية باستخدام التسعير المرجعي لعدد من السلع المتجانسة التي تدخل في التبادل التجاري.

الموارد الطبيعية كمصدر للإيراد العام

إن تحصيل إيرادات عامة أعلى عن طريق عائدات الموارد الطبيعية – وبخاصة عائدات الصناعات الاستخراجية – بالغ الأهمية لتمويل التنمية في عدد كبير من البلدان النامية. وأهم إسهام لهذه الأنشطة في التنمية هو ما تقوم بدفعه من إيرادات حكومية، نظراً لأنها تخلق في كثير من الأحيان اقتصادات محصورة تكون روابطها ببقية الاقتصاد ضعيفة أو معدومة. غير أنه نظراً لما أدّى إليه ارتفاع أسعار السلع الأساسية في العقد الماضي أو نحو ذلك من زيادة بمقدار عشرة أمثال في أرباح كبرى شركات التعدين في العالم، بات من الواضح أن المكاسب الحكومية من عائدات الموارد قد تخلّفت كثيراً. وقد يُعزى ذلك جزئياً إلى الفساد، لكن السبب الرئيسي يكمن في نظم الضرائب المفرطة السخاء التي أُنشئت في وقت سادت فيه أسعار منخفضة، وفي كثير من الأحيان بناءً على توصية مؤسسات بريتون وودز، بهدف جذب الشركات الدولية والمستثمرين الدوليين إلى القطاع.

ونتيجةً لذلك، شرع عدد كبير من الحكومات – في البلدان المتقدِّمة والبلدان النامية على حد سواء – في إعادة النظر في سياساتها المتعلّقة بالصناعات الاستخراجية. وشمل ذلك إعادة التفاوض بشأن العقود الحالية أو إلغاءها، وزيادات في نسب الضرائب أو الإتاوات، وفرض ضرائب جديدة والتعديلات في نسبة ملكية الدولة للمشاريع الاستخراجية. وبإمكان الحكومات المضيفة أيضاً الاستفادة من تحسُّن في مركزها التفاوضي في المفاوضات الجارية بشأن العقود مع الشركات عبر الوطنية العاملة في قطاع الصناعات الاستخراجية نتيجةً لظهور أطراف فاعلة رئيسية جديدة، مثل شركات الاقتصادات الناشئة. غير أن ظروف السوق المتغيرة هذه ينبغي ألاّ تحجب التحدِّيات السياساتية الأوسع التي تواجهها البلدان المنتجة في تحقيق أقصى استفادة ممكنة من الصناعات الاستخراجية لأغراض التنمية.

وينبغي توافر عدد من العناصر في أي سياسة شاملة تهدف إلى تحسين الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية. فأولاً، ينبغي أن تحتفظ الحكومات بحقها في إعادة النظر في النظم الضريبية وهياكل الملكية كلما رأت ضرورة لذلك تحقيقاً لمصالح البلد الاقتصادية والإنمائية. ويمكن أيضاً التفاوض بشأن حد أدنى من الضرائب على المستوى الإقليمي أو الدولي لتجنب السباق نحو القاع. وثانياً، ينبغي أن تملك الحكومات أدوات إنفاذ القواعد وأن تحصل على الإيرادات المستحقة عن طريق مراقبة مناورات تسعير التحويل التي تقوم بها الشركات عبر الوطنية وعدم

إبلاغها أحجام الصادرات بالكامل. وثالثاً، ينبغي أن يُسمح لها بالقيام بذلك بدون التعرُّض لجزاء قانوني عن طريق آليات منازعات الاستثمار القائمة.

ويمكن اتخاذ جميع التدابير المطلوبة على المستوى الوطني، لكن التعاون متعدِّد الأطراف يظل بالغ الأهمية. وينبغي جعل مبادرات الشفافية، مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، إلزامية وتوسيع نطاقها: إذ ينبغي أن تركّز ليس فقط على الحكومات، بل أيضاً على الشركات المنتجة وشركات التجارة في السلع الأساسية. وينبغي أيضاً زيادة الاهتمام بالرصد والمراجعة والمساءلة، بالإضافة إلى إنفاذ الشروط والأنظمة المالية التي تحكم نشاط الصناعات الاستخراجية. وهناك أهمية حاسمة للتطوير المؤسسي وبناء القدرات من أجل تحسين القدرة على التفاوض على العقود بالإضافة إلى تحسين رصد تكاليف الإنتاج، وأسعار الواردات والصادرات، وأحجام الموارد الطبيعية المستخرجة ونوعياتها ومواعيد تسليمها، ولجمع البيانات وتجهيزها أيضاً. وبوسع الأونكتاد، بما لديه من دراية فنية في مجال السلع الأساسية والنقل والجمارك والتجارة، أن يقدم الدعم في هذا الميدان. ويمكن أن يكون التعاون الإقليمي في بناء القدرات مفيداً للغاية أيضاً. وعلى مجتمع المانحين الدولي دور هام يجب أن يؤديه في دعم هذه المبادرات.

ومنع نزيف الموارد الناجم عن التدفُّقات المالية غير المشروعة والتجنب الضريبي يمكن أن يساعد في توفير الإيرادات اللازمة للتمويل من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية الجديدة. ومن ثم، ينبغي أن تكون مسألة الحيِّز المالي وما يتصل بها من مسائل الحوكمة عناصر بارزة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، نظراً لأهميتها لعدد كبير من البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

موخيسا كيتويي
الأمين العام للأونكتاد

Photo Credits: ©FOTOLIA: Frenk58, Gilles Paire, Herbert Rubens, Orlando Florin Rosu, Rawpixel – ©ILO: M. Crozet, J. Go, A. Mirza.

Printed at United Nations, Geneva
1410069 **(A)** – August 2014 – 577

UNCTAD/TDR/2014 (Overview)