

# مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



## مجلس التجارة والتنمية

الدورة السادسة والستون

جنيف، ٢٤-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٩

البند ٢ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

## وسائل تحقيق الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة

مذكرة من أمانة الأونكتاد\*

### موجز تنفيذي

أعدت هذه المذكرة من أجل الجزء الرفيع المستوى لمجلس التجارة والتنمية. وإذ تنطلق من مجموعة من الأسئلة التوجيهية الواردة من دول أعضاء، فهي تعالج مسألة وسائل تحقيق الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، أي هدف الحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها. وتقدم المذكرة لمحة موجزة عن الاتجاهات في عدم المساواة الاقتصادية، وتتناول بالمناقشة القوى الأوسع نطاقاً المسؤولة عن الاتجاهات الطويلة الأمد نحو زيادة عدم المساواة. وتقدم أيضاً مناقشة قصيرة بشأن التدفقات المالية غير المشروعة التي تضر ضرراً بالغاً بالمساواة وبالنتائج الإنمائية في البلدان النامية. وأخيراً، تقترح المذكرة توصيات بشأن السياسة العامة قد يود المجلس النظر فيها أثناء المداولات.

\* اتفق على نشر هذه الوثيقة بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروف خارجة عن إرادة الجهة المقدمة لها.



## أولاً - مقدمة

١- إن عدم المساواة ظاهرة معقدة ومتعددة الأبعاد، سواء من حيث الأشكال التي تتخذها أو من حيث الأسباب الكامنة وراءها. وهي موجودة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وفي بعد عمودي (الدخل والثروة) وبعد أفقي (نوع الجنس والعرق والإثنية والطائفة وغيرها). وتركز هذه المذكرة على أوجه عدم المساواة الاقتصادية لأنها تشكل جزءاً مهماً من الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة. وتتناول أهداف التنمية المستدامة الأخرى أوجه عدم المساواة الأخرى، وأبرزها تلك المتعلقة بنوع الجنس والتعليم والصحة، وبالتالي فإن الحد من مظاهر عدم المساواة المتعددة هو مبدأ من المبادئ الأساسية لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٢- وعلى مدى عدة عقود، كانت مسألة عدم المساواة الاقتصادية غائبة في معظم الأحيان عن النظريات الاقتصادية السائدة. لكن هذا تغير بشكل ملحوظ في العقدين الماضيين. وبينم هذا الاقتباس من باحثين في صندوق النقد الدولي عن هذا التغيير:

إن اتساع نطاق عدم المساواة في الدخل هو التحدي الرئيسي في عصرنا هذا. ففي الاقتصادات المتقدمة تبلغ الفجوة بين الأغنياء والفقراء أعلى مستوياتها منذ عقود. وتتسم اتجاهات عدم المساواة بتباين أكبر في الأسواق الناشئة والبلدان النامية، وهناك بعض البلدان التي تشهد تراجعاً في عدم المساواة، لكن مع استمرار أوجه التفاوت الواسعة النطاق في الحصول على التعليم والرعاية الصحية والتمويل. ولذلك، ليس من المستغرب أن يصبح نطاق عدم المساواة ومحركاته وما يجب القيام به لمعالجته من أكثر القضايا التي يناقشها صانعو السياسات والباحثون على حد سواء مناقشات ساخنة<sup>(١)</sup>.

## ثانياً - الاتجاهات في عدم المساواة الاقتصادية

٣- إن تقييم الاتجاهات في عدم المساواة الاقتصادية بين البلدان ليس بمهمة سهلة نظراً لنقص البيانات بصورة كبيرة. وتكمن صعوبة أخرى في إيجاد وحدة قياس مناسبة لأن النتائج تختلف اختلافاً كبيراً بحسب ما إذا كانت البيانات مرجحة بحجم السكان أم لا، وما إذا استُخدمت استقصاءات الأسر المعيشية أو البيانات الضريبية أو الحسابات الوطنية، وما إذا جرى النظر في الأرقام الإسمية أو الحقيقية، وبحسب المنهجية المستخدمة لتحويل البيانات الإسمية إلى بيانات حقيقية. وعلى سبيل المثال، إذا لم تُستخدم سوى بيانات الناتج المحلي الإجمالي كقياس، فإن عدم المساواة بين البلدان قد انخفض إلى حد كبير في العقود الثلاثة الماضية. لكن هذا المقياس لا يُبيّن أن الكثير من هذا التقارب يمكن أن يُفسّر بمزيج يجمع بين نمو سريع جداً في عدد صغير من الاقتصادات الكبيرة وبين تحولات ديموغرافية في البلدان الغنية والفقيرة.

٤- وإذا كان الناتج المحلي الإجمالي للفرد هو المقياس المستخدم، فإن الاتجاهات مختلفة تماماً. واستناداً إلى حسابات الأونكتاد، فقد ازداد عدم المساواة بين البلدان منذ أوائل ثمانينات القرن الماضي حتى عام ٢٠٠٢، وهي فترة اتسمت بأزمة الديون والإصلاحات الهيكلية وعدم

(١) E Dabla-Noris, K Kochhar, N Suphaphiphat, F Ricka and E Tsounta, 2015, Causes and consequences of income inequality: A global perspective, Staff Discussion Note, International Monetary Fund

الاستقرار الاقتصادي في معظم العالم النامي. وأدى النمو السريع للاقتصاد العالمي منذ عام ٢٠٠٣ إلى عكس هذا الاتجاه، لذلك بدأ عدم المساواة في الانخفاض ببطء. لكن منذ عام ٢٠١٥ حتى يومنا هذا، بدأ عدم المساواة بين البلدان يتزايد من جديد. وهذا يدل على الحاجة إلى تحليل البيانات وتفسيرها بدقة، باستخدام عدة مؤشرات من أجل الوصول إلى فهم أكمل للاتجاهات العالمية وتحليل مركب لعدم المساواة بين البلدان وداخلها.

٥- وأحد المؤشرات الممكن استخدامها في التحليل المركب لعدم المساواة هو المؤشر الذي يسمى "منحنى الفيل" والذي يصف عدم المساواة والنمو على المستوى العالمي. ويبين هذا المؤشر أنه خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٦، استأثرت نسبة ١ في المائة العليا من طيف الدخل في العالم بما قدره ٢٧ في المائة من إجمالي نمو الاقتصاد العالمي، في حين استأثرت نسبة ٥٠ في المائة الدنيا بما قدره ١٢ في المائة فقط من إجمالي النمو<sup>(٢)</sup>. وبالمثل، زادت ثروة مليارات العالم بمقدار ٩٠٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة (دولار) في عام ٢٠١٨، أو ما يعادل ٢,٥ مليار دولار في اليوم، بينما انخفضت ثروة النصف الأفقر من سكان العالم، البالغ عددهم ٣,٨ مليار نسمة، بنسبة ١١ في المائة<sup>(٣)</sup>.

٦- وينجم عدم المساواة في الدخل داخل البلدان عن عاملين محددين رئيسيين. فالسوق تنتج توزيعاً أولياً أو وظيفياً بين العمالة ورأس المال. ويأتي التوزيع الثاني أو توزيع الدخل الشخصي كمحاولة من قبل الدولة لتعديل التوزيع الأولي عن طريق الضرائب والتحويلات الاجتماعية وما شابه ذلك. ومن الواضح أن اتجاهات عدم المساواة في البلدان المتقدمة خلال العقود الأربعة الماضية تتجه نحو التدهور، في حين أن الصورة مختلطة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وقد تمكنت بعض بلدان أمريكا اللاتينية من خفض عدم المساواة في الدخل باستخدام أدوات مثل الضرائب التدريجية والبرامج الاجتماعية. وشهدت البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية انخفاضاً حاداً في حصة الأجور من إجمالي الدخل القومي (تدهور التوزيع الوظيفي) في تسعينات القرن الماضي، تلاه تحسن في الأعوام الخمسة عشر الماضية. وتبقى الاتجاهات في آسيا أقل وضوحاً، حيث يتزايد عدم المساواة في بعض البلدان وينخفض في بلدان أخرى. وعلى المستوى العالمي، انخفضت مع ذلك حصة الأجور من إجمالي الدخل على نحو مطرد من ٦٠ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٥٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٥<sup>(٤)</sup>.

(٢) World Inequality Lab, 2017, *World Inequality Report 2018*, متاح في:

<https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>

(٣) Oxfam International, 2019, *Public good or private wealth?*, Oxfam Briefing Paper, January

(٤) A Izurieta, P Kohler and J Pizarro, 2018, *Financialization, trade and investment agreements: through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy?* Global Development Environment Institute, Working Paper 18-02, Tufts University, United States of America

## ثالثاً- فهم القيود المطروحة من أجل توفير الوسائل اللازمة لتنفيذ الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة

٧- في هذا السياق، تشمل القيود الرئيسية التي تحول دون توفير الوسائل المتنوعة اللازمة لتنفيذ الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة الفهم غير الكافي لأسباب ولقنوات تزايد عدم المساواة والإرادة السياسية للتصدي لها. ولهذا تأثير في السياسات التي يتعين على الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي اعتمادها لتحقيق أهداف الحد من عدم المساواة. وفي الواقع، لا تقدم أهداف ومؤشرات الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة سوى صورة جزئية عن عدم المساواة.

٨- ومع انهيار نظام بريتون وودز في سبعينات القرن الماضي والتحول نحو سياسات توافق آراء واشنطن في ثمانينات القرن الماضي، أصبح رأس المال الخاص أكثر قدرة على الحركة، وزادت القدرة التفاوضية لأصحاب رأس المال زيادة كبيرة مقارنة بالقدرة التفاوضية للعمال. وتمكنت الشركات من ضغط الأجور، وسجلت الإنتاجية نمواً أسرع من نمو دخل العمال. وبالإضافة إلى ذلك، اكتسبت الأسواق المالية هيمنة غير مسبوقة على الاقتصاد الحقيقي من خلال قواعد جديدة بشأن توفير الخدمات المالية وحقوق الملكية الفكرية والاستثمار وما شابه ذلك. وفي الوقت نفسه، زاد تركيز السوق بشكل ملحوظ، ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى إهمال الدول لدورها في تنظيم الأسواق وضمان وجود المنافسة والنزاهة. وبسبب تركيز السوق وعدم وجود لوائح تنظيمية، باتت الأنشطة الربحية أكثر ربحية من الابتكار، مما أدى إلى نتائج توزيع تتمثل في "الفائز يأخذ الحصة الأكبر". وقد نشأ هذا في الاقتصاد الرقمي بالأخص<sup>(٥)</sup>.

٩- وعوضاً جزئياً ركود دخل العمالة وتراجع الإيرادات الضريبية عن طريق الاقتراض لأن الأسر المعيشية والحكومات تحملت المزيد من الديون لتلبية احتياجاتها من الإنفاق. وارتفعت أرصدة ديون الأسر المعيشية والحكومات بمقدار أربعة عشر ضعفاً في الفترة الممتدة من عام ١٩٨٠ إلى عام ٢٠١٦، بينما زاد الناتج المحلي الإجمالي العالمي بأقل من سبعة أضعاف. وهكذا تعدى مستوى المديونية اليوم ضعف ما كان عليه في عام ١٩٨٠. وتساهم المديونية في زيادة عدم المساواة سواء في مراحل الطفرة أو الكساد في الدورة الاقتصادية. وخلال الطفرات، يؤدي ارتفاع أسعار الأصول وأرباح الشركات إلى زيادة الدخل، مما يدفع بالأسر المعيشية والحكومات إلى تحمل المزيد من الديون لتمويل احتياجاتها الاستهلاكية. وفي أعقاب الأزمات، تُنقذ البنوك في حين تتأثر الوظائف والأجور والخدمات العامة. ويتفاقم هذا الوضع بسبب التشفير المالي الذي أصبح استجابة سياساتية تلقائية للأزمات.

١٠- ومع وجود هذه القوى التي تدفع نحو زيادة عدم المساواة الاقتصادية، فإن الوسائل اللازمة لتحقيق الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، من قبيل المساعدة الإنمائية الرسمية والتدفقات المالية الخاصة، ظلت وسائل غير كافية لعكس هذه الاتجاهات الضارة أو وسائل جعلت هذه الاتجاهات أسوأ. وزادت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من بلدان لجنة المساعدة

(٥) تحليل قائم على: PK Gallagher and R Kozul-Wright, 2019, A new multilateralism for shared prosperity: Geneva principles for a global Green New Deal, Global Development Policy Center, Boston University (United States of America), and UNCTAD.

الإمائية من ٠,٣ في المائة من الدخل القومي الإجمالي في عام ٢٠١٥ إلى ٠,٣٢ في المائة في عام ٢٠١٦، ثم انخفضت مرة أخرى إلى ٠,٣١ في المائة في عام ٢٠١٧<sup>(٦)</sup>. ومقابل الالتزام الطويل الأجل المحدد في ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، لا يبشر هذا النقص بالخير لتحقيق تنمية أسرع في البلدان النامية وتحقيق الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة. ودعت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى تقديم مزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية، وكذلك إلى الأخذ بنهج أكثر ذكاءً وفعالية<sup>(٧)</sup>.

١١ - وفيما يتعلق بالتدفقات المالية، تخضع البلدان النامية لدورات مالية علمية لا تتوافق مع احتياجاتها الإنمائية الوطنية. بل تُحدّد الدورات المالية العالمية من خلال السياسات النقدية لبعض الاقتصادات المهمة بالنسبة للنظام المالي. ومع انخفاض أسعار الفائدة في هذه الاقتصادات، هناك اندفاع لرأس المال الخاص نحو البلدان النامية بحثاً عن عائدات أعلى. وعندما تصبح السياسة النقدية تقييدية، يعكس رأس المال الخاص الاتجاه. وقد كانت دورات الطفرة والكساد الناتجة عن ذلك موضوع تحليل وتوثيق مستفيضة في الأدبيات<sup>(٨)</sup>.

١٢ - وتحدد هذه الدورات أيضاً من حيز السياسة العامة في البلدان النامية. وقد حددت خطة عمل أديس أبابا وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تعبئة الموارد المحلية كركيزة من الركائز الأساسية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. وانصب التركيز على تحسين القدرات المحلية لتحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات. لكن مع حركة رأس المال غير المحدودة وحضور كبير للتدفقات المالية غير المشروعة يبقى من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تحقيق عائدات ضريبية يمكن الاعتماد عليها لتوفير تدابير الدعم الاجتماعي اللازمة لتصحيح أوجه عدم المساواة التي تحركها قوى السوق.

١٣ - وتحويل التدفقات المالية غير المشروعة إلى المعاملات الاقتصادية والمالية العابرة للحدود الناشئة عن أنشطة غير مشروعة وتلك الناشئة عن الفساد وتلك الناتجة عن الممارسات التعسفية الضريبية وممارسات تحويل الأرباح التي تقوم بها الشركات الكبرى عبر الوطنية العاملة في الأسواق القانونية. وهذه الممارسات الأخيرة هي الجزء الأكبر حتى الآن، حيث تمثل حوالي ٧٠ في المائة من جميع التدفقات المالية غير المشروعة. ويمكن أن تصبح التدفقات المالية غير المشروعة جزءاً من حلقة مفرغة لأن ضبطها أمر صعب على الحكومات الضعيفة التي يزداد ضعفها بسبب هذه التدفقات. وعلاوة على ذلك، توفر إيرادات الضرائب التمويل الأساسي للخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم وهما معاً هدفان واضحان من أهداف خطة عام ٢٠٣٠. وتشكل السياسات الضريبية أداة أساسية للتخفيف من أوجه عدم المساواة في الدخل وتعزيز التنمية

(٦) Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, "Net [official development assistance] ODA" (indicator) متاح في: <https://doi.org/10.1787/33346549-en> (اطّلع عليه في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

(٧) Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, Paris

(٨) انظر على سبيل المثال، الأونكتاد، ٢٠١٥، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٥: وضع البنيان المالي العالمي في خدمة التنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.15.II.D.4، نيويورك وجنيف) والأونكتاد، ٢٠١٧، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٧: ما بعد التفتيش - نحو صفقة عالمية جديدة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.17.II.D.5، نيويورك وجنيف).

الشاملة للجميع من خلال تصميم إعادة توزيع الضرائب ووضع برامج لنقل الأموال إلى الفقراء، بالإضافة إلى تمويل الخدمات العامة الأساسية. ولجميع هذه الأسباب، تعتبر التدفقات المالية غير المشروعة ضارة للغاية بفرص التنمية الشاملة للجميع في البلدان النامية<sup>(٩)</sup>.

١٤- ويصعب تقدير حجم التدفقات المالية غير المشروعة، بحكم طبيعتها، ولذلك تختلف تقديراتها اختلافاً كبيراً. ومع ذلك، تظهر نظرة خاطفة على بعض التقديرات أن الأرقام كبيرة جداً. وتقدير اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن التدفقات المالية غير المشروعة قد وصلت إلى ما مجموعه ٧٦٥ مليار دولار في الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٣، أي ما يعادل ١,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي. ويبين تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا<sup>(١٠)</sup> أن التدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا تتراوح ما بين ٣٠ مليار دولار و ٦٠ مليار دولار سنوياً وأنها قد زادت بسرعة على مدار العقد الماضي. وتتراوح تقديرات الخسائر العالمية الناتجة عن تحويل أرباح الشركات وتجنب الضرائب ما بين ١٥٠ مليار دولار و ٥٠٠ مليار دولار سنوياً. وبالتالي، فإن الحد من هذه التدفقات يمكن أن يوفر للبلدان موارد لمكافحة عدم المساواة أكثر مما قد توفره الوسائل الأخرى لتنفيذ الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة.

١٥- ولن يؤدي بقاء الأمور على حالها إلى تحقيق الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة أو خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بأكملها. وتكمن جذور عدم المساواة الاقتصادية الأكبر في القوى المنهجية للعملة المفرطة، التي تعززها المصالح السياسية وتأثيرات جماعات الضغط، لا سيما تأثير مصالح الشركات التي "زورت" قواعد اللعبة الاقتصادية مثلما قال أحد الاقتصاديين الحائز على جائزة نوبل. ومن المحتمل أن تكون هناك حاجة إلى نهج شامل وكامل يسعى إلى معالجة الأسباب المنهجية وراء الانهيار الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، على غرار "صفقة جديدة خضراء"، ويشمل سياسات ولوائح تنظيمية على الصعيدين الوطني والدولي<sup>(١١)</sup>.

## رابعاً- توصيات السياسة العامة

١٦- قد يود مجلس التجارة والتنمية النظر في توصيات السياسة العامة التالية:

(أ) هناك حاجة إلى اكتساب فهم أكمل للقوى التي تدفع إلى زيادة عدم المساواة الاقتصادية، مثل الإفراط في أمولة الاقتصاد، وتحويل القدرة التفاوضية لصالح رأس المال، وتركز

(٩) من أجل الاطلاع على أثر التدفقات المالية غير المشروعة على زيادة عدم المساواة، انظر A Cobham, W Davis, G Ibrahim and A Sumner, 2016, Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? *Journal of Globalization and Development*, 7(2):1-18، و A Alstadsaeter, N Johannesen and G Zucman, 2017, Tax evasion and inequality، متاح في: <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf>.

(١٠) African Union and United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flow: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*، متاح في: [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff\\_main\\_report\\_26feb\\_en.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf).

(١١) J Stiglitz, 2019, *People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. Norton, New York, and Gallagher and Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism*

السوق والريعية، وتجنب الضرائب والتهرب منها، والسياسات التي تفضل رأس المال على حساب العمل، وما شابه ذلك.

(ب) هناك محاولات فردية عديدة لمعالجة هذه المشاكل المترابطة، لكن الجهود الأكثر فعالية ستكون هي تلك التي تعترف بالطبيعة المنهجية لهذه التحديات.

(ج) سيتطلب العمل الدولي المنسق لعكس هذه الاتجاهات ترتيب الأولويات المتعلقة بأهداف النمو والتوزيع على نحو مختلف يمكن أن يوفر مستويات معيشية أعلى لأغلبية الناس في جميع البلدان.

---