الأمم المتحدة

TD/B/C.I/EM.10/2

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

Distr.: General
7 August 2019
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المعني بتعزيز القيمة المضافة وتحسين القدرة الإنتاجية المحلية عن طريق التمكين الاقتصادي المحلي

جنيف، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز القيمة المضافة وتحسين القدرة الإنتاجية المحلية عن طريق التمكين الاقتصادي المحلي

مذكَّرة مقدَّمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

ظل أحد التحديات الرئيسية التي تُواجَه في إدماج البلدان النامية في النظام التجاري العالمي يتمثّل في النطاق والمحتوى التكنولوجي للسلع والخدمات التي تنتجها هذه البلدان من أجل التصدير. ولذلك فإن تعزيز القيمة المضافة وتحسين القدرة الإنتاجية المحلية يتسمان بالأهمية في البلدان النامية في سعيها إلى المشاركة على نحو مفيد في التجارة العالمية. وبالإضافة إلى القدرة الإنتاجية المحلية، تشكل شروط الوصول إلى الأسواق التي يجري بموجبها الاتجار بالسلع والخدمات تحديات هائلة. وتناقش هذه المذكرة قضايا السياسة التجارية المتصلة بمواجهة هذه التحديات بقصد الإسهام في زيادة مشاركة البلدان النامية في الأسواق الدولية.

ويمكن أن تتضمن استراتيجية مخطَّطة بعناية استخدام مزيج من عمليات التنويع الأفقي والرأسي والنوعي. وتؤدّي تكاليف دخول السوق، هي ورفع مستوى الجودة، إلى إثارة صعوبات أكبر في وجه الشركات الصغيرة وفي البلدان المنخفضة الدخل. ويمكن للتعاون الإقليمي في نُظم تقييم الامتثال والأطر التنظيمية ذات الصلة أن يمهد الطريق أمام صادرات جديدة غير تقليدية يمكن أن تُنتَج داخل شبكات الإنتاج الإقليمية. وسيتعين على الحكومات والجهات المعنية صاحبة المصلحة الدخول في شراكات معاً في سياق هذه المساعي.

GE.19-13540(A)

1913540

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

١- تبين الأدلة التجريبية أن زيادة المشاركة في التجارة الدولية يمكن أن تحفز النمو الاقتصادي وتعزِّز التنمية المستدامة. وتحدِّد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف ١٧، العديد من الإجراءات التي يمكن عن طريقها للتجارة الدولية والسياسة التجارية أن تُسهما في تحقيق اندماج البلدان النامية بشكل أكثر كمالاً وفائدة في التجارة العالمية للبضائع. وفي عام ١٩٩٥، كان نصيب البلدان النامية في تجارة البضائع العالمية ٢٧,٧ في المائة؛ وبحلول عام ٢٠١٨، ارتفع هذا النصيب إلى ٤٤,٦ في المائة. ومع ذلك، فإن كثيراً من البلدان النامية، مثل أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، هي جهات فاعلة هامشية في تجارة البضائع العالمية أو تشارك فيها بطريقة لا تحقق النتائج المتوقعة. ففي عام ١٩٩٥، كان نصيب أقل البلدان نمواً في التجارة العالمية للبضائع ٠,٥ في المائة؛ وفي عام ٢٠١٨، بلغ ١ في المائة. ويتوقف دمج البلدان النامية في النظام التجاري الدولي على عدة عوامل؛ من بين أهمها القدرة الإنتاجية لأغراض التصدير وشروط الوصول إلى الأسواق التي تؤثر على الواردات والصادرات. وتتناول هذه المذكرة التحديات التي تواجهها البلدان النامية في هذه المجالات.

أولاً- التحديات التي تواجَه في إضافة القيمة وتعزيز القدرة الإنتاجية

٢- أحد التحديات النمطية في إضافة القيمة وتعزيز القدرة الإنتاجية المحلية في البلدان النامية يجد مثالاً له في خبرات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وبعض البلدان المتقدمة والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية هي أيضاً بلدان منتجة للسلع الأساسية. وعلى سبيل المثال، فأستراليا منتج رئيسي للمعادن والنفط والأغذية؛ كما أن كندا مُنتج مهم للنفط والأغذية والأخشاب؛ والاتحاد الروسي هو أحد أكبر منتجي النفط والغاز في العالم؛ والولايات المتحدة الأمريكية هي منتج رئيسي للنفط والأغذية. بيد أن قطاعات السلع الأساسية في البلدان النامية تمارس دوراً في دمج هذه البلدان في التجارة العالمية هو أكثر محورية من دور القطاعات المثيلة في الاقتصادات المتقدمة. ونحو ٦٥ في المائة من البلدان النامية هي بلدان تعتمد على السلع الأساسية. ففي هذه البلدان، تمثل حصائل تصدير السلع الأساسية نسبة ٦٠ في المائة على الأقل من مجموع حصيلة صادرات البضائع. وهذا الاعتماد يجعل البلدان النامية المعتمِدة على السلع الأساسية عرضة للتأثّر بتقلُّبات أسعار السلع الأساسية وتقلُّب الحوافز التي تتيحها تجارة السلع الأساسية للنمو الاقتصادي والتنمية. وتُظهر البيانات المتعلقة بالبلدان النامية التي تغطي الفترة الممتدة من ستينات القرن العشرين إلى منتصف العقد الثاني من القرن الحالي أن معامل الارتباط بين التغيُّرات في أسعار السلع والتغيُّرات في دخل الفرد الواحد هو ٠,٧٩، وأن أفريقيا وأمريكا الجنوبية هما المنطقتان اللتان تتمتعان بأعلى معدلات للاعتماد على السلع الأساسية[(١)]. ففي هذه المناطق، يكون النمو الاقتصادي قوياً في فترات

(١) UNCTAD, 2016, *[Group of] 20 Policies and Export Performance of Least Developed Countries* (United Nations publication, New York and Geneva).(الأونكتاد، ٢٠١٦، */مجموعة الـ ٢٠/ السياسات والأداء التصديري لأقل البلدان نمواً* (منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف).

ارتفاع أسعار السلع الأساسية وضعيفاً عندما تميل دورات الأسعار إلى الانخفاض. وبالنظر إلى أن أسعار السلع الأساسية تتبع دورات تتسم بفترات طويلة من الأسعار المنخفضة وفترات قصيرة نسبياً من الأسعار المرتفعة، فإن النمو الاقتصادي في هذه البلدان يتبع دورة مماثلة.

٣- وتؤثر دورات أسعار السلع الأساسية على النمو الاقتصادي عن طريق عدة قنوات، بما في ذلك تقلُّبية الأسعار وانخفاض معدلات التبادل التجاري؛ وآثار أسعار السلع الأساسية على السياسات المالية والنقدية؛ والآثار المباشرة وغير المباشرة لأسعار السلع الأساسية على الشركات والأسر المعيشية. وفيما يتعلق بتقلُّبية الأسعار، تفترض حجة معدلات التبادل التجاري أن أسعار السلع الأساسية تُظهِر على المدى الطويل انخفاض معدلات التبادل التجاري، ما يؤدي إلى تآكل إيرادات البلدان النامية التي تعتمد على السلع الأساسية. وهذا الانخفاض في الموارد يحد من القدرة على تمويل مشاريع التنمية، ما يؤثر على القدرة على النمو والتقدم في التنمية البشرية. وعلاوة على ذلك، فإن الأسعار الشديدة التقلُّب تزيد من حالة عدم التيقّن في هذه البلدان، ما يثبِّط الاستثمار ويُعتم صورة تخطيط التنمية، الأمر الذي يهدد استدامة مشاريع التنمية. وقد تتحقّق آثار أسعار السلع على متغيرات الاقتصاد الكلي عن طريق ظاهرة المرض الهولندي. إذ يعاني كثير من البلدان النامية من تراجع التصنيع في الفترة التي تلي اكتشاف مورد طبيعي رئيسي. ويؤدّي تفريغ اقتصادات البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية إلى زيادة القابلية للتأثّر الشديد بتقلُّبات الأسواق الدولية للسلع الأساسية. ويرتبط أيضاً الاعتماد على السلع الأساسية بالعجز المرتفع في الميزانية عندما تنخفض إيرادات التصدير؛ وبالتقلُّبات في أسعار الصرف بسبب تحركات رأس المال؛ كما يرتبط، في فترات انكماش الأسعار، بالديون التي لا يمكن تحمّلها. وتؤدّي التقلُّبات المرتفعة في الاقتصاد الكلي إلى التباطؤ الاقتصادي في هذه البلدان. وفيما يتعلق بآثار أسعار السلع الأساسية على متغيرات الاقتصاد الجزئي، تتعرَّض الشركات والأسر المعيشية في هذه البلدان لآثار الاقتصاد الكلي السلبية المذكورة أعلاه، التي تضر بربحية الشركة وتُسفِر عن تآكل الدخل الحقيقي للأُسَر المعيشية. وبشكل أكثر مباشرةً، فعلى الرغم من أن الأسر المعيشية المشترية الصافية للأغذية قد تستفيد عندما تنخفض أسعار الأغذية، فإن مصدِّري الأغذية والمشروبات مثل البن والكاكاو يشهدون حدوث انخفاض في الإيرادات. وقد يكون لذلك تأثير مباشر على الأمن الغذائي والإنفاق على الصحة والتعليم وغيرهما من مجالات الرعاية الاجتماعية. وقد يتأثّر أيضاً بانخفاضات الدخل الفاعلون الاقتصاديون الآخرون في قطاعات السلع الأساسية، مثل الجامِعين والتجار والمصدِّرين.

٤- وتؤكد العلاقة بين الاعتماد على السلع الأساسية والنمو الاقتصادي على أن الاعتماد على السلع الأساسية يشكل تحدياً للتنمية. والطريقة الأكثر فعالية لحماية الاقتصادات من الأثر الضار الناشئ عن الاعتماد على السلع الأساسية هي تنويع المنتجات. ويوجد نوعان من هذا التنويع: التنويع الرأسي عن طريق إضافة القيمة إلى السلع الأساسية الأولية؛ والتنويع الأفقي عن طريق إنتاج وتصدير المزيد من المنتجات. ويوجد بديل ثالث غير حصري يُسمى التنويع الأفقي النوعي، ويتمثل في إضافة القيمة إلى المنتج عن طريق تحسين الجودة، على أن يُفهَم هذا التحسين بمعناه الواسع، بما في ذلك التحسين عن طريق الاعتراف بالقيمة البيئية أو التوافق مع المعايير الأعلى من الناحيتين الصحية أو التقنية.

٥- أمّا التنويع الرأسي فيعني أن تضيف البلدان المنتجة القيمة إلى السلع الأساسية الأولية، من أجل رفع اقتصاداتها بنجاح من مستوى دخول سلسلة قيمة السلع الأساسية إلى شرائح أعلى من السلسلة. وإذا كانت عملية تحويل سلعة أساسية ما هي عملية عميقة بما فيه الكفاية، فإنها تؤدي إلى استحداث منتج جديد يكون أقل عرضة للمشاكل التي يواجهها قطاع السلع الأساسية، مثال ذلك إمكانية التنويع من القطن إلى المنتجات الثانوية (الإطار ١). وتوجد فائدة أخرى من فوائد الإضافة العميقة للقيمة وهي أن المنتج الجديد يمكنه أن يحظى بسعر أعلى، ما يزيد من نصيب القيمة الذي تتحصّل عليه الدولة المنتجة. وهذا أمر مهم، بالنظر إلى التوزيع غير المتكافئ للقيمة، ووفقاً له تحصل الجهات الفاعلة في الحلقات الأخيرة من سلسلة القيمة (البيع بالتجزئة والتعبئة والتغليف والتوسيم بالعلامات التجارية) على مقدار غير متناسب. وإذا لم يكن تحويل السلعة الأساسية الأولية عميقاً بدرجة كافية، فقد يبدو أن منتجاً جديداً قد استُحدث، ولكنه قد يتأثر بنفس المشاكل التي تؤثر على السلع الأساسية الأولية. ولذلك، فلكي تُصبح إضافة القيمة مؤهَّلة لأن تكون استراتيجية تنويع قابلة للاستمرار، فإنها يجب أن تؤدي إلى نشوء منتج يختلف اختلافاً كبيراً عن السلعة الأساسية الأولية. وبمعنى آخر، يجب أن تكون إضافة القيمة عميقة بما فيه الكفاية.

الإطار ١

تطوير المنتجات القطنية

الاستخدامات التجارية أو الكفافية للمحاصيل الزراعية عادةً ما تستهدف جزءاً واحداً فقط من النبات، مثل البذور أو الألياف أو الثمار، والتي قد لا تمثل إلا نسبة صغيرة من الكتلة النباتية الكلّية. وفي حالة عدم وجود استخدامات تجارية للسيقان أو الجذوع أو الأوراق أو القشور المتبقية، تُهدر بقايا هذه المحاصيل في كثير من الأحيان، بالنظر إلى عدم استغلالها بشكل كافٍ، كعلف أو وقود منزلي غير معالَج، أو بالنظر إلى إتلافها. وبالمثل، ففي كل عقدة من سلسلة القيمة العاملة في معالَجة المنتجات الزراعية، كثيراً ما يجري التخلص من المخلَّفات، التي ليس لها استخدامات مربحة، في شكل نفايات. وهذا يشكل مقداراً كبيراً من طاقة الكتلة الأحيائية والمواد العضوية والمغذّيات المهدَرة. وفي البلدان التي تزرع القطن في شرقي وجنوبي أفريقيا، تتمثّل البقايا الرئيسية لمحصول القطن في السيقان والأوراق، وهي تشكّل نحو ٧٠ في المائة من الكتلة الكلية للنبات. وفي هذه البلدان، تتطلب لوائح مقاومة الآفات من المزارعين تدمير السيقان. وفي بلدان أخرى منتجة للقطن، جرى استحداث تقنيات مبتكرة لمعالجة هذه المخلَّفات بتحويلها إلى منتجات قابلة للاستخدام التجاري. ففي الهند، على سبيل المثال، قام المعهد المركزي للبحوث المتعلقة بتكنولوجيا القطن بتطوير عمليات لاستخدام محتوى السليلوز المرتفع في نسالات القطن في تطبيقات الأوراق النقدية وفي التطبيقات النانو سليولوزية. وقد بدأت مؤسسات الأعمال في استخدام مخلَّفات الحلج والغزل من أجل إنتاج الصوف القطني الماص، بما في ذلك الضمادات الطبية؛ ونمت صناعة مزدهرة في العقد الأخير تتعلق بتصنيع سيقان القطن في شكل قوالب وكريات مضغوطة من الكتلة الأحيائية، وهي منتجات يشتد الطلب عليها كبدائل لأنواع الوقود القذرة مثل الفحم النباتي والفحم الحجري والوقود غير المتجدد مثل زيت الوقود وغاز النفط المسال.

وبناءً على هذا المثال، يمكن للبلدان المنتجة للقطن في أفريقيا أن تنظر في تنويع القطن وإضافة القيمة إليه عن طريق معالجة السيقان بتحويلها إلى قوالب وكريات الكتلة الأحيائية. ويُمكن أن تُنفَّذ في أفريقيا التكنولوجيات البسيطة ذات النطاق الصغير، هي ونماذج الأعمال في هذا الصدد، التي نجحت في الهند. وهذا التحوُّل في الإنتاج سيشكّل إنجازاً مهماً في إضافة القيمة إلى القطن والمحاصيل الأخرى وفي توسيع نطاق إمكانية الوصول إلى مصادر الطاقة الأنظف والحديثة، بينما سيحدّ من عمليات إزالة الغابات ومن انبعاثات غازات الدفيئة، ما يُسهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وأهداف اتفاق باريس المعقود في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيُّر المناخ. وتوجد بعض التحديات في هذا الصدد. فإيجاد إمدادات فعالة من حيث التكلفة من المواد الخام – سيقان القطن وغيرها من المخلَّفات الزراعية – هي التحدي الرئيسي المتعلق بنشاط الأعمال. وتوجد تحديات ثانوية تشمل زيادة الوعي لدى المزارعين وروّاد الأعمال بالاستخدامات المحتملة لسيقان القطن وخلق حوافز للمستعمِلين النهائيين لكي يحصلوا على مواقد الكريات أو لكي يقوموا بتحويل الغلايات.

المصدر: UNCTAD, based on United Nations Development Account project 1617K on promoting cotton by-products in Eastern and Southern Africa, implemented in Uganda, the United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe in 2016-2019 (الأونكتاد، بالاستناد إلى مشروع حساب الأمم المتحدة الإنمائي 1617K المتعلق بالترويج للمنتجات الفرعية للقطن في شرقي وجنوبي أفريقيا، والذي نُفِّذ في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وزمبابوي في الفترة ٢٠١٦-٢٠١٩).

٦- وأمّا التنويع الأفقي فيعني أن البلدان تنوّع عدد السلع التي تنتجها وتصدّرها. ويمكن أن يكون ذلك عن طريق إضافة القيمة، كما نوقش بالفعل، أو عن طريق إنتاج منتجات أخرى لا ترتبط مباشرة بالسلعة الأساسية الرئيسية التي يعتمد عليها الاقتصاد، أو عن طريق كليهما. وعلى سبيل المثال، يمكن للاقتصاد الذي يعتمد على الكاكاو أن ينوّع ليس فقط عن طريق إنتاج مسحوق الكاكاو وتصديره ولكن أيضاً عن طريق زراعة سلع أساسية زراعية أخرى مثل الموز والبن والنخيل، وكذلك عن طريق إنتاج منتجات غير زراعية مثل السلع المصنَّعة. وهذا موضح في مثال كوستاريكا المعروض في الإطار ٢.

الإطار ٢

كوستاريكا: مثال على التنويع

في عام ١٩٦٥، كان البن يشكّل ٤٢ في المائة من مجموع صادرات البضائع المصدَّرة من كوستاريكا، والموز ٢٦ في المائة. وفي عام ٢٠١٦، كان البن يمثّل أقل من ٣ في المائة من مجموع إيرادات صادرات البضائع، والموز نحو ١٢ في المائة. وكان قطاع التصدير الأكثر أهمية هو الأدوات والأجهزة الطبية، الذي بلغ نصيبه ١٨ في المائة من مجموع إيرادات تصدير البضائع. وكانت القطاعات المهمة الأخرى هي: الفاكهة، الطازجة أو المجففة (١١ في المائة)؛ وأجهزة تقويم العظام (٥ في المائة)؛ والدوائر الإلكترونية (٣ في المائة). وقامت كوستاريكا بتنويع الإنتاج إلى منتجات لا تواجه نفس المخاطر ونقاط الضعف التي تواجهها منتجات التصدير التقليدية. ونظراً إلى أن كوستاريكا قد انتقلت إلى منتجات تصدير مصنَّعة عالية القيمة، بما في ذلك الفواكه مثل الأناناس

المقطَّع، فقد حسّن الاقتصاد معدّلات التبادل التجاري الخاصة به وقلّل من تعرضه لصدمات الأسعار التي تؤثر على السلع الأساسية أكثر من تأثيرها على منتجات التصنيع.

المصدر: UNCTAD and Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2017, *Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development* (United Nations and Food and Agriculture Organization of the United Nations, Sales No. E.17.II.D.1, New York and Geneva) (الأونكتاد ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠١٧، *تقرير السلع الأساسية والتنمية لعام ٢٠١٧: أسواق السلع الأساسية والنمو الاقتصادي والتنمية* (الأمم المتحدة ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، رقم المبيع E.17.II. D.1، نيويورك وجنيف)).

٧- ويمكن تعلم العديد من دروس السياسات من تجربة التنويع والسياسة الصناعية في كوستاريكا. أولاً، من المطلوب اتّباع استراتيجية تنويع واضحة وواقعية، مع وجود مؤسسات مكرَّسة للتنفيذ. وفي كوستاريكا، أُنشئت وزارة للصادرات، إلى جانب مراكز تشجيع التصدير والاستثمار، من أجل تعزيز التنويع. ثانياً، يجب التفكير بعناية في نوع التنويع المراد الأخذ به. وعززت كوستاريكا إنتاج الصادرات غير التقليدية في القطاع الزراعي وكذلك في القطاعات غير الزراعية، بما في ذلك الروبيان والزهور المقطوفة والأناناس وقلوب النخيل والمنسوجات والمصنوعات. وأدّى إنشاء مناطق لتشجيع الصادرات إلى توفير حوافز للمستثمرين المحتملين المطلوب منهم تصدير ما لا يقل عن ٧٥ في المائة من الإنتاج. وقد حدث التصنيع العالي التكنولوجيا في هذه المناطق، بما في ذلك الدوائر الإلكترونية، وكان ذلك خطوة أولى لدخول تصنيع الإلكترونيات والصناعة الرقمية في البلد وهو ما تطوّر أكثر فأكثر ليتخذ شكل بحوث وابتكار وخدمات أخرى ذات صلة. كما أنه أرسل إشارة قوية على مستوى العالم، جاذباً بذلك في وقت لاحق الاستثمار الأجنبي المباشر. ثالثاً، يشكّل رأس المال البشري المفتاح لأي استراتيجية تنويع ناجحة. فمعدل الإلمام بالقراءة والكتابة المرتفع في كوستاريكا الناتج عن سياسة التعليم العام الشامل للجميع قد مكّن القوى العاملة من الاستفادة من الفرص التي أتاحتها استراتيجية التنويع. رابعاً، تلزم لتحقيق النجاح عقود من الجهد المستمر والتعديلات في الإصلاحات والسياسات. فاستراتيجية تصنيع أولية أريد بها الإحلال محل الواردات لم تنجح في كوستاريكا، وهو ما يرجع بصورة رئيسية إلى صغر حجم الاقتصاد المحلي. ثم جرى اعتماد نمو الصادرات كاستراتيجية نمو طويلة الأجل. ونُفِّذت إصلاحات مالية، مثل توفير حوافز مالية لاجتذاب صناعات التصدير غير التقليدية، عن طريق الإعانات وحوافز أخرى ذات صلة بالضرائب. وكان القطاع الزراعي من أوائل القطاعات التي استفادت من ذلك. وهذا يوضِّح أنه يجب اعتبار التنويع استراتيجية طويلة الأجل تتطلب تعديلات على طول الطريق. خامساً، يمكن استخدام مزيج من عمليات التنويع الرأسي والأفقي. ففي كوستاريكا، استُخدمت الزراعة كمحرِّك للتنويع عن طريق التوسع في عدد من المحاصيل المنتَجة لغرض التصدير وكذلك، في الحالات المناسبة، لغرض إضافة القيمة (تحقيق القيمة المضافة). وبدأت كوستاريكا في تصدير الأناناس في ثمانينات القرن العشرين، وقامت ببناء صناعة تحويلية تدور حول هذه السلعة الأساسية، مستثمرةً في عمليات القطع والتعبئة والتعليب، من أجل تصدير أناناس مقطوع جاهز للاستهلاك. وبحلول عام ٢٠١٢، أصبحت كوستاريكا أكبر مصدِّر للأناناس في العالم. وتشمل الصادرات المماثلة الأخرى ذات القيمة المضافة عصير البرتقال والكسافا وكثيراً من الفواكه المصنَّعة.

سادساً، ظل استقرار الاقتصاد الكلي يسهم في النجاح. كما أن استقرار سعر الصرف، وخاصة بعد التعديل الهيكلي في ثمانينات القرن العشرين، قد ساعد كوستاريكا على التوسّع في صادراتها بمرور الوقت وعلى تحقيق الاستقرار في معدلات التبادل التجاري.

٨- ويوضِّح مثال كوستاريكا استنتاجاً تجريبياً أكثر عموماً مفاده أن المدخلات التي تُظهر تحقيق إنتاجية منخفضة ولا يمكن الاستعاضة عنها بسهولة لها تأثيرات سلبية على كامل سلسلة القيمة. فهذه تشكل روابط ضعيفة في الاقتصاد ويقلّل وجودها من تأثير جهود التنويع ما لم يجر التعامل معها بطريقة مترابطة وشاملة[٢]. ذلك أن بنية القطاعات في الاقتصاد وتفاعلاتها تؤثّر على الأداء على الصعيد الوطني.

ثانياً- التحديات المطروحة من حيث إمكانية الوصول إلى الأسواق

٩- تتطلب إضافة القيمة توافر المعرفة وإمكانية الوصول إلى التكنولوجيا وتوافر البنية التحتية والمدخلات الأخرى. والمشاركة في سلسلة الإنتاج هي إحدى الطرق لإضافة القيمة. وتستفيد شبكات الإنتاج من الميزة النسبية فيما يتعلق بالمهام المختلفة والقدرات المتاحة في البلد. وقد تشارك البلدان النامية في مرحلة واحدة في سلسلة معينة وتنضم إلى شبكة إنتاج عالمية دون الحاجة إلى المشاركة في جميع مراحل الإنتاج والتسويق وامتلاك القدرة التنافسية فيها. ويُضطلَع بمعظم التجارة الحالية في إطار سلاسل قيمة إقليمية أو عالمية. وتتيح هذه الإمكانية فرصاً، ولكنها تطرح أيضاً بعض التحديات.

١٠- وتحتاج البلدان التي تنوّع الإنتاج والصادرات إلى التنافس في الأسواق الدولية بمنتجاتها الجديدة، النهائية أو الوسيطة، وضمان الوصول إلى هذه الأسواق. وبالإضافة إلى التعريفات الجمركية، فإن تدابير الرقابة التجارية التنظيمية تؤثر بحكم الواقع على إمكانية الوصول إلى الأسواق وتزيد من التكاليف. ويعرِّض التجزؤ الناجم عن سلاسل الإنتاج المنتجين لزيادة تكاليف التجارة، نظراً إلى أن البضائع الوسيطة تعبر الحدود مرات عديدة قبل الوصول إلى الوجهة السوقية النهائية. وللمشاركة بفعالية في سلاسل القيمة الإقليمية أو العالمية، يتعين على البلدان أن تنظر في تكاليف الاستيراد والتصدير؛ وإمكانية الوصول إلى الأسواق بشكل فعال، وهو ما تحدِّده ليس فقط التعريفات ولكن أيضاً، وهو الأهم، التدابير غير التعريفية؛ والتجارة الخاصة؛ ومعايير المنتجات المتعلقة تحديداً بالاستدامة.

١- تكاليف التجارة

١١- فيما يتعلق بالتكاليف التجارية، ينبغي أن تكون عمليات الاستيراد والتصدير متسمة بالكفاءة، مع مراعاة أن بعض الواردات تكون ضرورية لتطوير الصادرات. وتؤثر اللوائح والعمليات المتعلقة بالواردات والصادرات على إنتاجية المنتَج وقابليته للتداول. وتؤدّي البيروقراطية، واللوائح غير المتسقة أو المعقدة، والتقلُّبات أو انعدام الشفافية إلى زيادة تكاليف المعاملات النهائية، ما يجعل من الصعب على البلدان النامية أن تنوّع الصادرات. وهذا مجال من

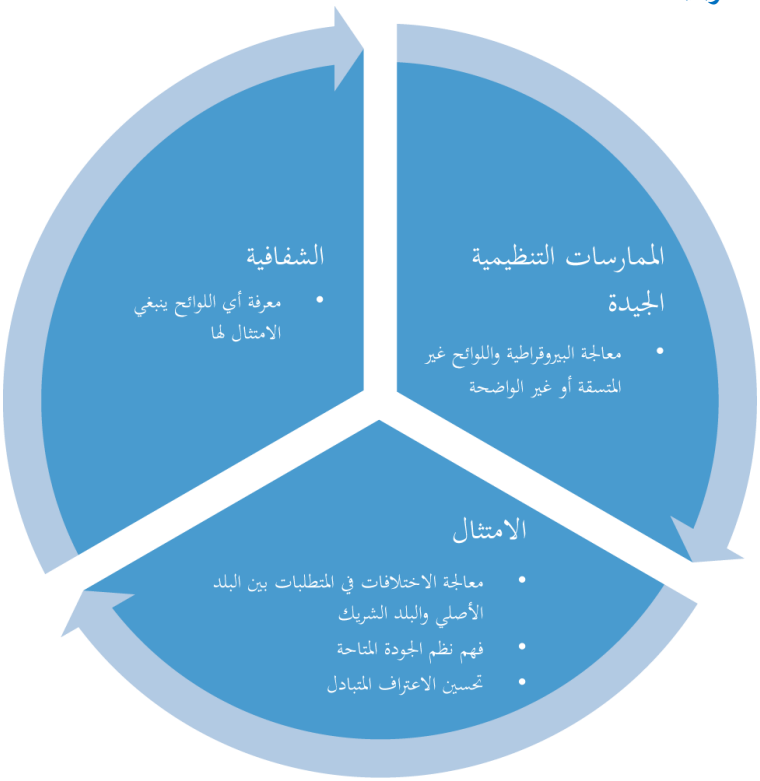
(٢) UNCTAD, 2014, *Weak Links and Diversification* (United Nations publication, New York and Geneva) (الأونكتاد، ٢٠١٤، *الروابط الضعيفة والتنويع* (منشورات الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف).

مجالات السياسات يجري إهماله عادةً. فالبضائع تعبر الحدود عدة مرات قبل الوصول إلى سوق التصدير النهائية. وبناء على ذلك، تتراكم تكاليف التجارة على طول سلسلة القيمة. وتوجد أفخاخ إنمائية منخفضة المستوى مرتبطة بالتدابير غير التعريفية، وتصبح المشاركة في سلاسل الإنتاج للبلدان ذات التكاليف الأعلى غير ممكنة. وتتطلب شبكات التجارة المنشَأة عن طريق سلاسل القيمة التنسيق الوثيق والتسليم في الوقت المناسب، وهي تتطور عندما تكون التكاليف، وخاصة التكاليف التي تسببها الحكومة، منخفضة[٣].

١٢- وسياسات خفض تكاليف التجارة ليست موجَّهة مباشرة لاتّباع استراتيجية التنويع، بل هي نقطة انطلاق على هذا الطريق. فتكاليف التجارة المرتفعة قد تحول أن تؤدّي سياسات استراتيجية التنويع إلى تحقيق نتائج فعالة وتنفيذها. وتشمل التكاليف التجارية المتعلقة بالتدابير غير التعريفية التكاليف المتصلة بمعلومات كيفية التصدير إلى سوق معينة (قيمة الشفافية)؛ والتكاليف المتصلة بالامتثال للمتطلبات، بمجرد توافر المعلومات؛ والتكاليف المتصلة بالبيروقراطية في البلد الأصلي وفي البلد الشريك التي يجري تكبدها عند عدم تنفيذ الممارسات التنظيمية الجيدة (الشكل ١). ويوجد أيضاً ارتباط وثيق بتكلفة الإجراءات الجمركية أو تسهيل التجارة، والتي تقاس عادةً بأيام التأخير، والتي يخرج بحثها عن نطاق هذه المذكرة.

الشكل ١

مجالات السياسات التي ينبغي التعامل معها لخفض التكاليف التجارية المتصلة بالتدابير غير التعريفية



المصدر: الأونكتاد

(٣) MJ Ferrantino, 2012, Using supply chain analysis to examine the costs of non-tariff measures and the benefits of trade facilitation، متاح على الرابط: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr12_forum_e.htm.

١٣- وفيما يتعلق بالشفافية، تتوافر أدوات شتى بشأن معرفة متطلبات الاستيراد في الأسواق الرئيسية. وفي السنوات الأخيرة، قاد الأونكتاد جهداً لجمع وتنظيم المعلومات المتعلقة بالتدابير غير التعريفية بطريقة يمكن مقارنتها فيما بين البلدان وموثوقة من حيث شموليتها داخل كل بلد. وهذه المعلومات، على المستوى المكون من ستة أرقام في النظام المتناسق لتوصيف السلع وترميزها، متاحة عن أكثر من ١٠٠ بلد.

١٤- ويؤثر نظام الجودة المتاح في البلد، أي المختبرات ومرافق الاعتماد، على القدرة على الامتثال للوائح فيما يتعلق بكثير من المنتجات في أسواق التصدير. وقرابة ثلاثة من كل أربعة دولارات من الصادرات العالمية تتأثر على الأقل بتدبير واحد من التدابير غير التعريفية؛ التي تتمثل أنواعها الأكثر شيوعاً في الحواجز التقنية التي تعترض التجارة، وخاصة في حالة المنتجات غير الغذائية. وعلاوة على ذلك، لا يقتصر الأمر على أن المنتجات الغذائية الزراعية تخضع للتنظيم جميعها تقريباً، بل إن العدد المتوسط للتدابير، التي عادةً ما تكون تدابير صحية وتدابير تتعلق بالصحة النباتية، هو الأعلى لكل منتج من هذه المنتجات. ويجب أن تمتثل المنتجات لهذه اللوائح عن طريق الخضوع لعملية تقييم للامتثال تُثبت أن المنتجات تفي بمتطلبات المعايير ذات الصلة. وعمليات التقييم هذه تدخل في صميم التصدير، كما أنه يلزم أن تكون القدرات المطلوبة للتحقق من الامتثال في البلدان النامية كبيرة. ويصبح التقييم المستقل للامتثال أكثر أهمية عندما تأتي المدخلات أو المنتجات النهائية من بلد قد يكون له معايير إنتاج مختلفة. وأبسط طريقة أمام البلد لضمان الامتثال لمتطلباته هي إصدار شهادات اعتماد مستقلة وإجراء اختبارات مستقلة من جانب مختبرات ومؤسسات اعتماد تكون معتمدة دولياً؛ "يلزم وجود معايير لحماية المستهلكين، كما أن الشواغل المتعلقة بالمعلومات وإمكانية تتبّع المنتَج هي أكثر حدة في عالم سلاسل القيمة العالمية"[٤]. ويحدد نظام الجودة المتاح القدرة على الامتثال للوائح ومدى ملاءمة المنتَجات للاستيراد.

١٥- ومن المهم، على الصعيد الوطني، تنفيذ ممارسات تنظيمية جيدة، لتجنب البيروقراطية التي لا داعي لها واللوائح غير المتسقة الصادرة عن الإدارات الحكومية المختلفة. وتشير الإحصاءات إلى أن التدابير غير التعريفية المتعلقة بالتصدير شائعة[٥]. وكثيراً ما يواجه المصدِّرون صعوبات في بلدهم حتى قبل الوصول إلى سوق التصدير. والإجراءات الجمركية والإدارية، أو العقبات الإجرائية، هي مجال يمكن فيه تخفيض التكاليف تخفيضاً كبيراً. ويمكن أن يؤدي تنفيذ اتفاق تيسير التجارة المعقود في إطار منظمة التجارة العالمية، الذي يؤدي إلى إرساء البنية التحتية لتيسير التجارة، إلى خفض تكاليف التجارة خفضاً كبيراً، ما يمكّن البلدان النامية من المشاركة في التجارة العالمية بفعالية أكبر.

١٦- ويمكن للبلدان أن تعالج تكاليف التجارة عن طريق التعاون الإقليمي. فالتعاون في مجال التعامل مع الحواجز التجارية بين الشركاء التجاريين، وخاصة في ظل التكامل الإقليمي، يخفّض بصورة عامة من العقبات التي يواجهها التجّار ويسمح بدمج المنتجات المشمولة بتنويع الصادرات في

(٤) Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, Trade policy implications of global value chains, Policy brief متاح على الرابط: https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/.

(٥) UNCTAD and the World Bank, 2018, *The Unseen Impact of Non-Tariff Measures: Insights from a New Database* (United Nations and the World Bank, Geneva) (الأونكتاد والبنك الدولي، ٢٠١٨، *التأثير غير المرئي للتدابير غير التعريفية: نظرات مستوحاة من قاعدة بيانات جديدة*).

الصادرات غير التقليدية الجديدة أو الناشئة. وعلى سبيل المثال، تهدف مبادرة أُطلقت في إطار منطقة التجارة الحرة القارية في إفريقيا إلى حل مشكلة الحواجز غير التعريفية التي أفاد القطاع الخاص بأنها تزيد بلا داعٍ من تكاليف التجارة. وبالإضافة إلى ذلك، فـ "من المحتمل أن يكون للتخفيض المتزامن لتكاليف التجارة في العديد من البلدان المجاورة فوائد أكثر من المزايا التي تعود على كل بلد على حدة"[٦]. ويمكن للتعاون التنظيمي أن يشجع على التنويع عن طريق تخفيض تكاليف التجارة. وتتمثل إحدى الطرق المباشرة لتحقيق ذلك في الاعتراف المتبادل بتقييمات الامتثال في القطاعات موضع الاهتمام وفي زيادة التنسيق في بعض الحالات بخصوص المنتجات الرئيسية.

٢- التدابير غير التعريفية

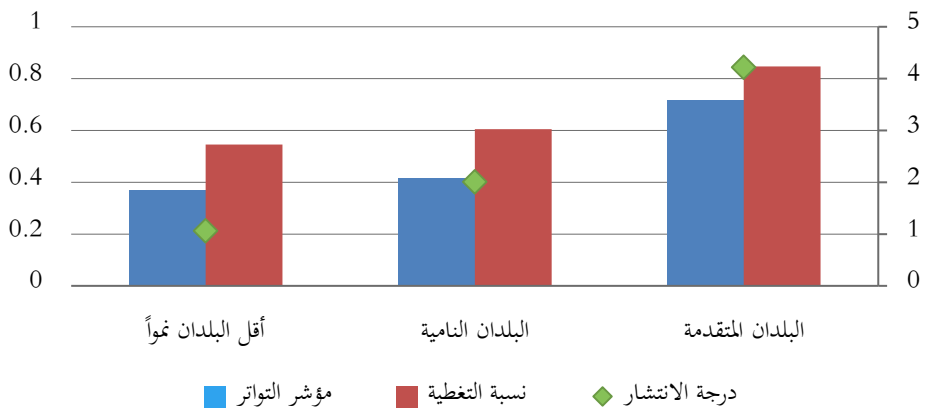
١٧- فيما يتعلق بالتكاليف الناشئة عن التدابير غير التعريفية، من المهم الإشارة إلى أن قرابة ثلاثة أرباع الصادرات العالمية تتأثّر بتدبير واحد على الأقل من هذه التدابير. واللوائح التي تؤثر على التجارة تشمل: الحواجز التقنية التي تعترض التجارة وتدابير الصحة والصحة النباتية، وكذلك التراخيص والحصص، والتدابير التي تؤثر على الأسعار، واللوائح المالية أو اللوائح المتعلقة بأسعار الصرف. وفي كثير من الأحيان، يشكل عدم وجود معلومات متاحة للجمهور بشأن متطلبات الاستيراد في البلدان الشريكة عقبة وتكلفة في حد ذاته.

١٨- وتوفر قاعدة بيانات نظام الأونكتاد للتحاليل والمعلومات التجارية معلومات مفصلة وشاملة متاحة للجمهور بشأن متطلبات الاستيراد والتصدير الناشئة عن اللوائح الرسمية لأكثر من ١٠٠ بلد. وتَحسب قاعدة البيانات الإحصاءات الوصفية بطريقة مجمَّعة بشأن مدى انتشار التدابير غير التعريفية. وتشير البيانات إلى أن البلدان المتقدمة تنظم نصيباً من تجارتها أكبر منه في حالة البلدان الأخرى، كما قيس بمؤشر يُسمى نسبة التغطية، إلى جانب أن العدد المتوسط للتدابير غير التعريفية لكل منتج يتصف بأنه أعلى في البلدان المتقدمة، كما قيس بمؤشر يسمى درجة الانتشار (الشكل ٢(أ)). ويجري إخضاع منتجات الأغذية الزراعية للتنظيم بشكل أكثر كثافةً منه في حالة المصنوعات أو الموارد الطبيعية في جميع مجموعات البلدان (الشكل ٢(ب) و(ج)).

الشكل ٢

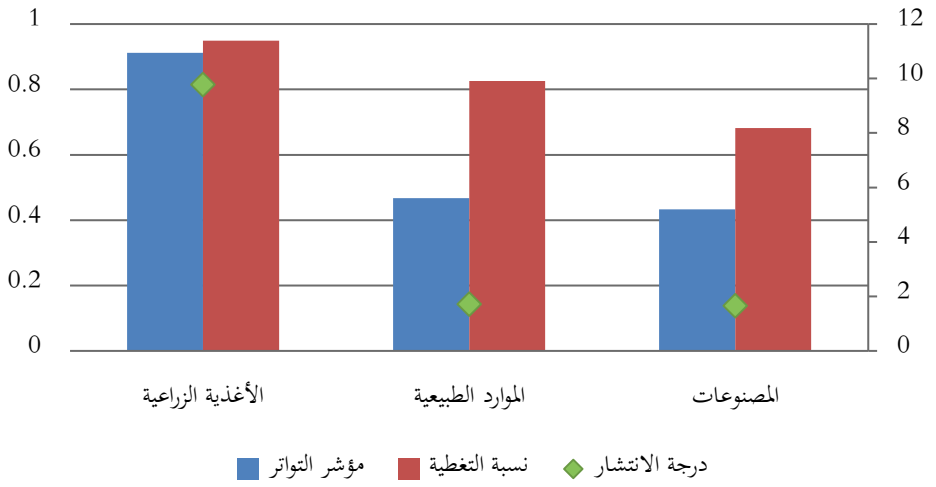
مدى انتشار التدابير غير التعريفية، حسب البلد ومجموعات المنتَجات الرئيسية

(أ)

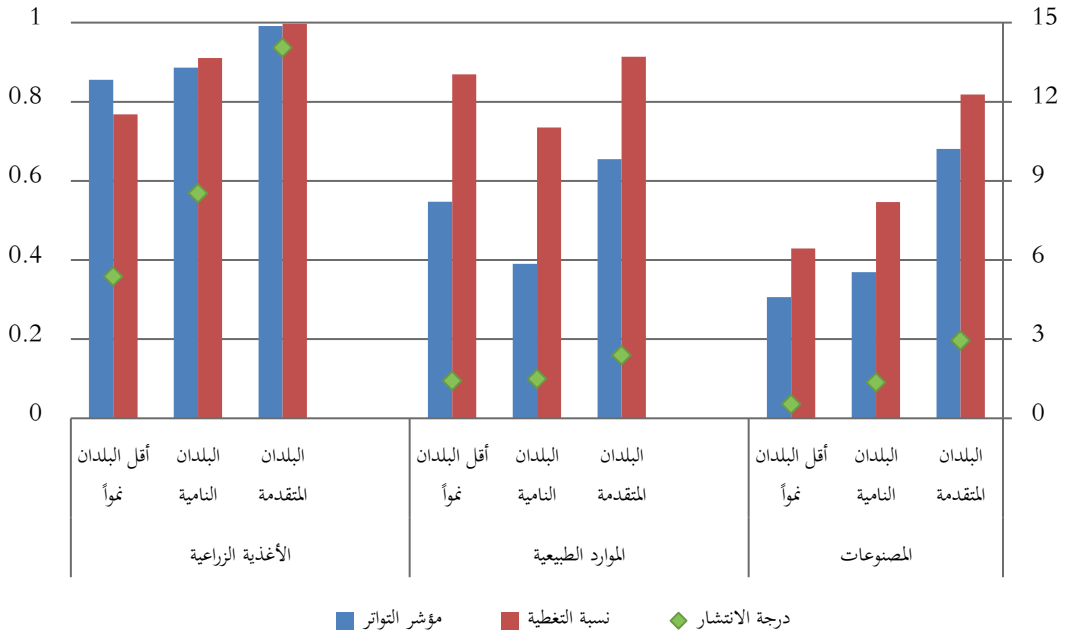


(٦) Ferrantino, 2012.

(ب)



(ج)



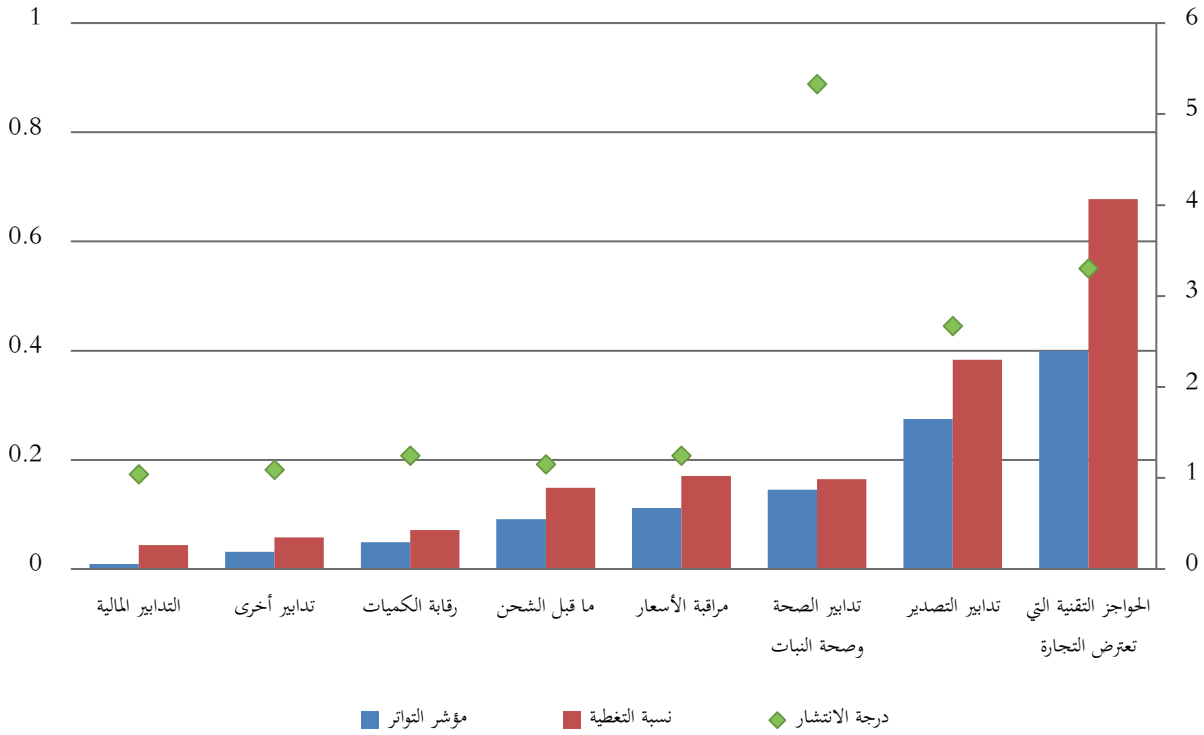
المصدر: حسابات الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة بيانات نظام الأونكتاد للتحاليل والمعلومات التجارية (UNCTAD Trade Analysis and Information System database).

١٩- وفيما يتعلق بالتدابير غير التعريفية بحسب النوع، فإن الحواجز التقنية التي تعترض التجارة هي الأكثر شيوعاً في التجارة الدولية، تليها تدابير التصدير، أي المتطلبات التي يفرضها البلد المصدِّر على صادراته قبل مغادرة البلد. أما تدابير الصحة والصحة النباتية فهي أقل انتشاراً، إذ إنها إلى حد كبير تنطبق فقط على منتجات الأغذية الزراعية. بيد أن العدد المتوسط لهذه التدابير هو الأعلى من بين جميع أنواع التدابير (الشكل ٣(أ)). وتُستخدم التدابير التقنية – تدابير الصحة والصحة النباتية والحواجز التقنية التي تعترض التجارة – بشكل أكثر تواتراً وأكثر كثافة من التدابير الأخرى، بحسب القطاع الاقتصادي العريض وبحسب المنطقة (الشكل ٣(ب) و(ج)).

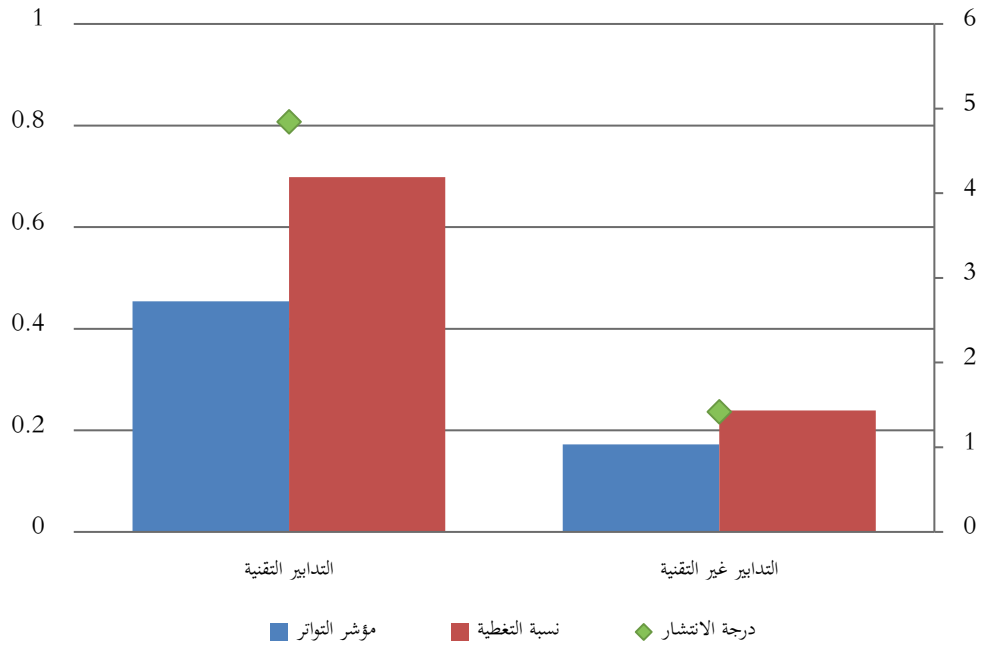
الشكل ٣

أكثر التدابير غير التعريفية شيوعاً

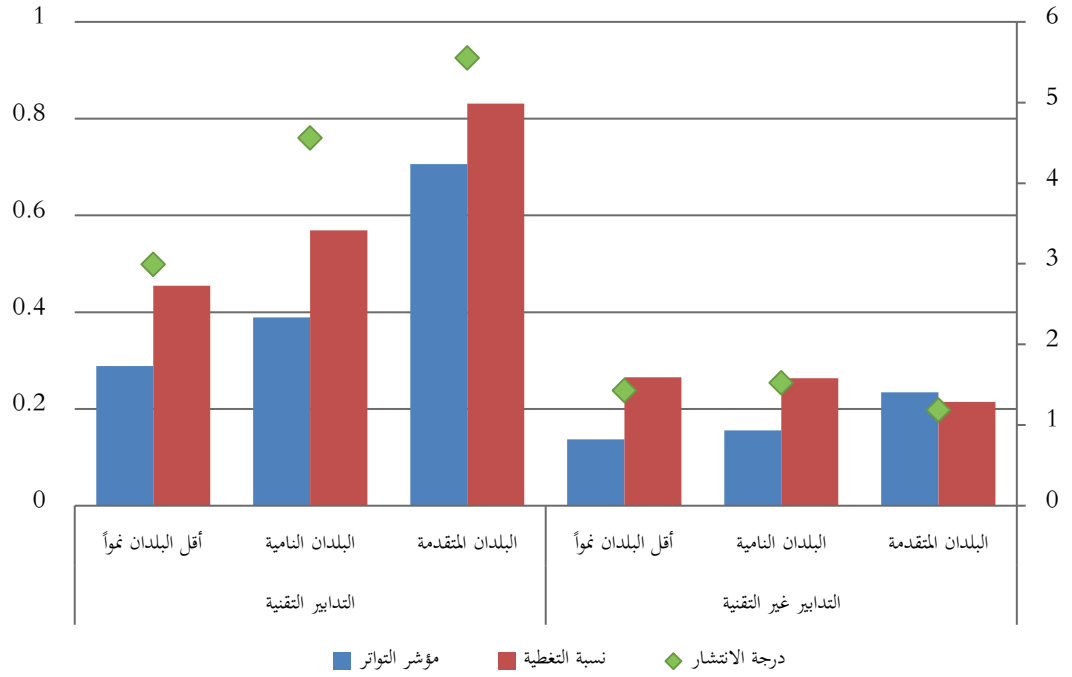
(أ)



(ب)



(ج)



المصدر: حسابات الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة بيانات نظام الأونكتاد للتحاليل والمعلومات التجارية.

٢٠- وللتكاليف المتصلة بالتدابير غير التعريفية تأثير مباشر على إنتاجية الشركات وهي ترتبط ارتباطاً مباشراً بالوصول إلى الأسواق. وتحتاج البلدان التي ترغب في توسيع قاعدة صادراتها إلى النظر بعناية في اللوائح السائدة في أسواق التصدير الخاصة بها. وكثيراً ما تتناول اللوائح خصائص المنتجات أو عمليات الإنتاج. كما أن القدرة على كسب إمكانية الوصول الموثوق إلى الأسواق تعتمد بشكل متزايد على الامتثال للتدابير التجارية التنظيمية بما يتجاوز نطاق السياسات التجارية التقليدية. وبعبارة أخرى، فإن عدم الامتثال للمتطلبات التنظيمية يعادل فعلياً حظر الدخول. وتؤدي التدابير غير التعريفية إلى رفع مستوى الاستثمار اللازم لتحقيق هدف تنويع الصادرات من أجل إنتاج منتجات جديدة، ما يؤثر بشكل غير متناسب على أقل البلدان نمواً والشركات الصغيرة بل ويستبعدها أحياناً من الأسواق. وتبين البحوث الحديثة، بما في ذلك بحوث الأونكتاد، ارتفاع التكاليف الفعالة على هؤلاء المصدِّرين. فالجودة العالية للشروط الصحية المطلوبة، أو المختبرات ذات مستوى الجودة العالمي الرفيع وغير المتوافرة أحياناً، وهيئات إصدار الشهادات والاعتماد المطلوبة، هي أمور تعمل على تهميش من لديهم موارد ضئيلة. وفي ظل هذه الظروف، مثلاً في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، يصبح الاعتماد على هذه السلع فخاً يصعب على نحو متزايد الفكاك منه. وفي سلاسل القيمة الإقليمية أو العالمية، يجري تمرير تكاليف التجارة إلى خطوة الإنتاج التالية، ما يزيد من سعر المستهلك النهائي. وهكذا تتراكم التكاليف وتتضخّم أيضاً على امتداد الخطوات في سلسلة الإنتاج. وإذا أُنتِجت قيمة مضافة أقل في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض، يكون التأثير أكبر. وتغطّي القيمة المضافة إلى حد كبير أجور الموظفين والعائد على رأس المال المستثمر. وتكاليف التجارة الأعلى من المتوسط تخفّض المرتّبات وتقلّل الاستثمار. كما أن التكاليف المرتفعة في حلقة من حلقات سلسلة قيمة عالمية تؤثّر أيضاً على إنتاجية السلسلة بأكملها. ولذلك فخفض تكاليف

التجارة على جانبي الاستيراد والتصدير هو في مصلحة البلدان النامية، لأنه يخفّض التكاليف الإجمالية ويحسّن فرص المشاركة في سلاسل القيمة العالمية[٧].

٢١- وتخلق تكاليف التجارة تحيزاً ضد التصدير إذا أدّت إلى رفع الأسعار الداخلية عن الأسعار التنافسية العالمية. ويحدث هذا في البلدان الصغيرة التي لا تسيطر على أسعار السوق. ولا يمكن لسياسات مثل ردّ الرسوم المدفوعة ومناطق تجهيز الصادرات أن تعوض عن التكاليف الإضافية للتجارة إلا عند استيراد عوامل الإنتاج، ولكن هذه السياسات تثبّط الروابط الخلفية التي من شأنها تمكين الاقتصاد من مواصلة التنويع والنماء عن طريق الروابط الداخلية فيما بين الصناعات والتي يمكن أن تجلب مرونة أكبر للاقتصاد. ويمكن تحقيق أرباح أعلى عندما تعزِّز السياسات المصاحبة تكامل روابط نشاط الأعمال المرتبطة بخطوة الإنتاج المشارِكة في سلاسل القيمة الإقليمية أو العالمية. ولمخططات الإنتاج المحصور تأثير إنمائي ضئيل. وينبغي أن يكون الاقتصاد المفتوح قادراً على إنتاج منتجات ذات جودة عالية بطريقة تنافسية لكي يتمكن من تحقيق الاندماج الكامل. والسياسات المطلوبة لذلك واسعة النطاق لكي يمكن أن تؤثّر على الاقتصاد بأكمله وتعزِّز الإنتاجية. بيد أن التأثيرات المعنية قد تختلف باختلاف حجم الاقتصاد والشركة المصدِّرة. ولا يقتصر الأمر على أن الشركات عبر الوطنية ترتبط بسلاسل القيمة العالمية ارتباطاً أكبر منه في حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بل إن التدابير غير التعريفية لها تأثير سلبي أكبر على الشركات الصغيرة وفي البلدان المنخفضة الدخل[٨].

٣- معايير القطاع الخاص

٢٢- أصبحت المعايير الخاصة، التي تشمل معايير جودة المنتَج وخصائصه التي تتطلبها مؤسسات الأعمال الداخلة في سلسلة القيمة أو تجار التجزئة، محددات هامة لدخول السوق. ولا تنشأ هذه المعايير عن اللوائح الحكومية المتصلة بالسلامة أو الشواغل الصحية أو التقنية، بل تستند إلى أذواق وتفضيلات المستهلكين في الأسواق الدولية. وهي، بحكم تعريفها، لا يجري إنفاذها بموجب القانون ولكن قد يكون لها مع ذلك تأثيرات على إمكانية الوصول إلى الأسواق مماثلة لتأثيرات اللوائح الإلزامية. وتطرح المعايير الخاصة تحديات على المصدِّرين مماثلة لتلك المتصلة بالتدابير غير التعريفية. وكما هي الحال مع التدابير غير التعريفية وغيرها من اللوائح التجارية التي تفرضها الحكومات، يُحتمَل أن تكون هذه المعايير أكثر تكلفة نسبياً على الشركات في البلدان المنخفضة الدخل بما لا يسمح لها بالوفاء بها، وخاصة عندما يُشترط أن تكون

(٧) H Escaith, 2017, Accumulated trade costs and their impact on the development of domestic and international value chains, in: *Global Value Chain Development Report 2017*, World Bank, Washington, D.C.:97–117. متاح على الرابط: https://ssrn.com/abstract=3045077.

(٨) M Fugazza, M Olarreaga and C Ugarte, 2017, On the heterogeneous effects of non-tariff measures: Panel evidence from Peruvian firms, Research Paper No. 4, UNCTAD; M Murina and A Nicita, 2017, Trading with conditions: The effect of sanitary and phytosanitary measures on the agricultural exports from low-income countries, *The World Economy*, 40(1):168–181; UNCTAD, 2013, *Global Value Chains and Development: Investment and Value-added Trade in the Global Economy* (United Nations publication, Geneva); UNCTAD, 2014, *Study of Average Effects of Non-tariff Measures on Trade Imports* (United Nations publication, New York and Geneva); UNCTAD, 2016.

الشهادات صادرة عن جهات تصديق خارجية. وهذا يُحدث فارقاً بين الشركات الكبيرة ذات الإنتاجية المرتفعة التي لديها الوسائل لاعتماد المعايير الخاصة والشركات الصغيرة والأقل إنتاجية التي قد تُترك خارج دائرة الأسواق الدولية. والمعايير الخاصة، شأنها شأن التدابير غير التعريفية، يمكن أن تعمل كحواجز تعترض الوصول إلى الأسواق، ما يؤدي إلى انخفاض مستويات المشاركة في التجارة العالمية.

٢٣- وفي هذا السياق، برزت معايير الاستدامة الطوعية، وهي نوع من المعايير الخاصة، كأدوات لإضافة القيمة تستجيب للطلب المتزايد على المنتجات الخضراء، فتُسهم بذلك في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ووفقاً لـ 'منتدى الأمم المتحدة المعني بمعايير الاستدامة'، تُعرَّف معايير الاستدامة الطوعية بأنها "معايير تحدِّد المتطلبات التي قد يكون مطلوباً من المنتجين أو التجار أو المصنعين أو تجار التجزئة أو مقدمي الخدمات الوفاء بها، فيما يتعلق بمجموعة واسعة من مقاييس الاستدامة، بما في ذلك احترام حقوق الإنسان الأساسية، وصحة العمال وسلامتهم، والتأثيرات البيئية للإنتاج، والعلاقات المجتمعية، وتخطيط استخدام الأراضي ومتطلبات أخرى"[٩]. ويمكن لشهادات معايير الاستدامة الطوعية أن تمكِّن المنتجين من الوصول إلى الأسواق الخضراء المتخصصة وما يرتبط بها من زيادات في الأسعار، فتتيح بذلك حوافز اقتصادية للشركات لتبني عمليات إنتاج أصح وأكثر احتراماً للعمال والبيئة والأهداف الاجتماعية – الاقتصادية الأخرى التي يهتم بها المستهلكون. وهذا هو التنويع النوعي الأفقي. ويمثل المتطلَّب البيئي أو الاجتماعي (والعلامة البيئية أو الاجتماعية) القيمة المضافة من حيث الحماية البيئية أو الاجتماعية. وكما هي الحال مع التدابير التقنية غير التعريفية مثل الحواجز التقنية التي تعترض التجارة والتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، تتناول معايير الاستدامة الطوعية جودة المنتجات وسماتها، ولكنها تحدِّد أيضاً معايير لأساليب الإنتاج والمعالجة. وتهدف أغلبية معايير الاستدامة الطوعية إلى الحد من التأثيرات السلبية المحتملة للحراجة الزراعية ولصيد الأسماك أو للتصنيع المنخفض التكنولوجيا فيما يتعلق بالتحديات الإنمائية المحلية والعالمية مثل تلك المتصلة بعمل الأطفال، ودفع أجور أفضل لمنتجي القطاع الأولي، وفقدان التنوع الأحيائي (البيولوجي)، وما إلى ذلك. ويوجد في الوقت الحاضر أكثر من ٢٤٠ معياراً للاستدامة الطوعية في أكثر من ٨٠ قطاعاً في ١٨٠ بلداً[١٠].

٢٤- وتعيد معايير الاستدامة الطوعية تحديد الإطار الذي يجري وفقاً له التفكير في إضافة القيمة والتنويع، وذلك بتحديد أولويات وقيود ومتطلبات جديدة تتصل بعمليات الإنتاج واستخدام الموارد. ويتيح هذا الإطار الجديد فرصة لرفع مستوى العمليات، بيد أنه يمكنه أيضاً استبعاد الجهات الفاعلة غير القادرة على التكيف معه. ويمكن أن تعمل معايير الاستدامة الطوعية كحواجز أمام إمكانية الوصول إلى الأسواق. ويوجد عدد من العوامل التي يمكن أن تجعل اعتماد هذه المعايير أمراً صعباً، وخاصة في حالة المنتجين أصحاب الحيازات الصغيرة ومؤسسات الأعمال البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم. وهذا يجعل من الصعب تحديد ما إذا كانت فوائد اعتمادها تفوق آثارها غير المقصودة المحتملة، وهو مجال يحتاج إلى تقييم

(٩) United Nations Forum on Sustainability Standards, 2013, *Voluntary Sustainability Standards* (Geneva).

(١٠) United Nations Forum on Sustainability Standards, 2018, *Voluntary Sustainability Standards, Trade and Sustainable Development* (Geneva).

أفضل (الإطار ٣). وبصورة عامة، يمكن أن يؤدي العدد المتزايد والتفاصيل المعقدة لمعايير الاستدامة الطوعية إلى حدوث ارتباك بين المنتجين والمستهلكين على السواء وإلى تقسيم الأسواق وفقاً لمعايير متعادلة ظاهرياً. وقد أدى ذلك إلى الحاجة الناشئة إلى زيادة الشفافية والسعي إلى الاعتراف المتبادل بمعايير الاستدامة الطوعية والمواءمة بينها فيما بين جميع البلدان والعلامات. والشراكة مع القطاع الخاص أمر أساسي للنجاح.

الإطار ٣

مجموعة أدوات الأونكتاد لتقييم تصور معايير الاستدامة الطوعية

ظل من الصعب في مجال الممارسة العملية تحديد ما إذا كانت معايير الاستدامة الطوعية تُسهم في إضافة القيمة وتحسين الأوضاع المعيشية في البلدان النامية، وهو ما يرجع بصورة رئيسية إلى أن تأثير اعتمادها على المنتجين المحليين هو أمر محدد بالسياق بدرجة مرتفعة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون تكاليف وضع العلامات واستصدار الشهادات التي يواجهها المنتجون من البلدان المنخفضة الدخل مرتفعة، وتبعاً لذلك قد لا يؤدي بالضرورة وضع العلامات إلى زيادة رفاه المنتجين المعتمَدين بشهادات حتى لو حصلوا على أسعار أعلى. وتشير الكتابات التجريبية في هذا الصدد إلى أن الأسعار والجودة ورفاه العمال في الشركات المعتمَدة أعلى من مثيلاتها في الشركات غير المعتمَدة، ومع ذلك لا يمكن عادةً تحديد التأثير السببي للاعتماد بشهادات بسبب القيود المتعلقة بتوافر البيانات. وهذا يعوق رسم السياسات من جانب القطاع العام في هذا المجال.

ولذلك، استحدث الأونكتاد مجموعة أدوات لتقييم تصور معايير الاستدامة الطوعية، بغية مساعدة واضعي السياسات على اكتشاف المجالات التي يمكن فيها للسياسات التعويض عن الآثار غير المقصودة لمعايير الاستدامة الطوعية في حالات محددة. وتهدف مجموعة الأدوات إلى مساعدة المستعمِلين في الجمع المنتظم للبيانات والمعلومات المستندة إلى الحقائق بشأن مدى استعداد الجهات المختلفة صاحبة المصلحة لاعتماد هذه المعايير في سلاسل القيمة الزراعية المحددة. وتشكل مجموعة الأدوات إرشاداً للمستخدِمين في تحديد سلسلة القيمة التي تهمّهم وتحديد جميع أصحاب المصلحة المعنيين من أجل إتمام الدراسات الاستقصائية باستخدام الاستبيان المترابط المقترح والمبادئ التوجيهية للأسئلة ذات النهايات المفتوحة. كما يُقدَّم دليل لتحليل البيانات الناتجة. ويمكن لمجموعة الأدوات أن تسلط الضوء على أوجه الفهم والشواغل التي تكون لدى الجهات المختلفة صاحبة المصلحة على طول سلسلة القيمة والتي يقوم عليها اعتماد أساليب إصدار الشهادات (الاعتماد) والإنتاج المستدامة. وبالنسبة إلى واضعي السياسات، يمكن لتصور الدوافع ليس فقط أن يساعد في تحديد التباينات في القوة والإدراك فيما بين الجهات الفاعلة المنتمية إلى سلسلة القيمة، بل أن يُسهم أيضاً في كشف المجالات التي يمكن للسياسة العامة أن تؤدّي فيها دوراً في التخفيف من الآثار غير المقصودة لاعتماد معايير الاستدامة الطوعية.

المصادر: J De Melo and M Olarreaga, forthcoming, Trade-related institutions and development, in: J-M Baland, F Bourguignon, J-P Platteau and T Verdier, eds., *The Handbook of Economic Development and Institutions*, Princeton University Press, Princeton, United States; UNCTAD.

ثالثاً- الاعتبارات السياساتية

٢٥- تتأثر مشاركة البلدان النامية في النظام التجاري الدولي بعوامل كثيرة، من أهمها قدرتها الإنتاجية على التصدير وشروط الوصول التي تواجَه في الأسواق الرئيسية. وأحد التحديات الدائمة الرئيسية هو تشجيع إضافة القيمة وتعزيز القدرة الإنتاجية، بما في ذلك عن طريق التمكين الاقتصادي المحلي. وتشكل تجارب البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية مثالاً لتحدٍ نمطي يُواجَه في مجال إضافة القيمة وتعزيز القدرة الإنتاجية المحلية في البلدان النامية. ويشير تحليل الأونكتاد إلى أن السياسات التالية قد تكون مهمة فيما يتعلق بإضافة القيمة وتعزيز القدرة الإنتاجية:

(أ) يتطلب التنويع استراتيجية متّسقة متكاملة طويلة الأجل، مع وجود مؤسسات مخصصة لهذا الغرض على الصعيدين الوطني والإقليمي. وقد يتطلب النجاح عقوداً من الجهد المستمر في شكل إصلاحات وسياسات. وتتطلب إضافة القيمة توافر المعرفة وإمكانية الوصول إلى التكنولوجيا والبنية التحتية والمدخلات الأخرى التي قد لا تكون متاحة في بلد نام. وقد تكون السياسات في مجالات الاستثمار والخدمات والمنافسة ضرورية أيضاً. ولذلك تحتاج البلدان النامية إلى زيادة إمكانية الوصول إلى هذه الموارد التمكينية وأن تضع في اعتبارها سياسات الاتساق بغية تعزيز القيمة المضافة والقدرة الإنتاجية؛

(ب) يجب التفكير بعناية في نوع التنويع الذي يتعين الأخذ به، مثل تطوير إنتاج الصادرات غير التقليدية في القطاعين الزراعي وغير الزراعي على السواء. ويجب تحليل اختيار القطاعات الجديدة إلى جانب القدرات المتاحة في البلد، لكي يمكن إعطاء الأولوية في السياسة الصناعية لتلك المنتجات الجديدة التي تستخدم الخبرات والموارد والخدمات المتاحة بالفعل، تفضيلاً لها على تلك التي تتطلب استثمارات أولية أكبر. ويمكن استخدام مزيج من عمليات التنويع الرأسي والأفقي، وكذلك السعي إلى التنويع النوعي في بعض الحالات؛

(ج) رأس المال البشري هو المفتاح لأي استراتيجية تنويع ناجحة؛

(د) يشكّل استقرار الاقتصاد الكلي عاملاً مهماً في إضافة القيمة وفي التنويع، وخاصة استقرار سعر الصرف، بالنظر إلى أنه يمكن أن يساعد أي بلد على توسيع صادراته بمرور الوقت وتحقيق الاستقرار في معدلات التبادل التجاري الخاصة به.

٢٦- وتعني إضافة القيمة أن البلد يستحدث منتَجاً جديداً يحتاج إلى إيجاد سوق له. وبالنظر إلى الترتيبات الحالية في التجارة الدولية، فإن تصاعد التعريفات ووجود الحواجز والتدابير غير التعريفية قد يجعلان من الصعب على أي بلد نامٍ اختراق الأسواق التي تحكمها قواعد تختلف عن تلك المطبَّقة على السلع الأساسية الأولية. وعلى سبيل المثال، يختلف تصدير حبوب الكاكاو اختلافاً كبيراً عن تصدير مسحوق الكاكاو أو الشوكولاته. ولذلك فلكي تنجح استراتيجية تنويع قائمة على القيمة المضافة، يجب أن تكون هذه الاستراتيجية مصحوبة أو مسبوقة بجهود تتعلق بتحليل السوق، وفهم أذواق المستهلكين، والوسم بالعلامات التجارية والتسويق، ومعرفة التدابير التعريفية وغير التعريفية والقدرات المتاحة لتقييم الامتثال.

٢٧- وفيما يتعلق بشروط الوصول إلى الأسواق التي تفرضها التدابير غير التعريفية والمعايير الخاصة، توجد بعض الاعتبارات المهمة. أولاً، يجب معالجة تكاليف التجارة. ويمكن للسياسات الهادفة إلى خفض التكاليف أن تحسّن الإنتاجية وأن تزيد الأرباح بما يتجاوز مستويات التعادل بين الإيرادات والنفقات، وبالتالي زيادة المشاركة في سلاسل الإنتاج لبعض المنتجات التي لولا ذلك لربما لم تكن ذات قدرة تنافسية. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق الإجراءات التالية:

(أ) تنفيذ الممارسات التنظيمية الجيدة على الصعيد الوطني: معالجة البيروقراطية؛ ومراجعة اللوائح غير المتسقة أو غير الواضحة أو عدم الاتساق في الممارسات التنظيمية بين الإدارات المختلفة؛ وتجنب التباينات، مثل اللوائح غير المعلنة أو غير المتشاور بشأنها؛ والاتجاه إلى المعايير الدولية قدر الإمكان، على أن تُؤخذ في الاعتبار المخاطر المقبولة في البلد؛

(ب) استكشاف فرص التعاون الإقليمي. فالتعاون في التعامل مع الحواجز التجارية بين الشركاء التجاريين، وخاصة في ظل التكامل الإقليمي، يقلِّل بصورة عامة من العقبات التي يواجهها التجّار ويسمح بدمج منتجات تنويع الصادرات في الصادرات غير التقليدية الجديدة أو الناشئة. وكثيراً ما يكون للصناعات المرتبطة فيما بينها داخل المنطقة قيمة مضافة أكبر وتكون أكثر تطوراً؛ ولذلك فكثيراً ما تُكشَف بسهولة أكبر في التجارة داخل المنطقة إمكانات حدوث تأثيرات إيجابية نتيجة لذلك على التنمية والتنويع ودفع أجور أعلى. وقد تؤدّي الاختلافات في المخططات التنظيمية إلى زيادة التكاليف. ولذلك فقد يكون من المفيد معالجة الاختلافات في المتطلبات في البلدان الأصلية والبلدان الشريكة عن طريق اتفاقات الاعتراف المتبادل أو عن طريق التنسيق في قطاعات رئيسية معينة؛

(ج) تحسين الشفافية كسلعة عالمية، بما في ذلك عن طريق إنشاء البوابات التجارية وجمع البيانات المتعلقة بالتدابير غير التعريفية. وتعود الشفافية بالفائدة بشكل خاص على من لا يستطيعون العثور على المعلومات، وخاصة الشركات الصغيرة والبلدان ذات الدخل المنخفض، التي تتأثّر سلباً من التدابير غير التعريفية أكثر من غيرها.

٢٨- ثانياً، يجب معالجة تكاليف الامتثال بطريقة تعزِّز رفع مستوى القدرة الإنتاجية في القطاع الخاص وجودة وسلامة المنتجات المراد تصديرها. وتسفر التدابير غير التعريفية في معظم الحالات عن رفع سعر المدخلات، ومع ذلك فإنها قد تعكس أيضاً حدوث زيادة في الجودة. وقد تَحدث إضافة القيمة عندما ينجح البلد في الامتثال للمتطلبات في أسواق التصدير. وينبغي أن يوضع ما يلي في الاعتبار:

(أ) كثيراً ما تكون نظم مراقبة الجودة الضعيفة في البلدان النامية بمثابة عقبات أمام تنويع الصادرات، بالنظر إلى أن الاختبارات وإصدار الشهادات من جانب مختبرات معتمدة دولياً تكون مطلوبة في كثير من الأحيان لعمليات تقييم الامتثال الإلزامية أو الطوعية وقد تكون باهظة التكلفة؛

(ب) يمكّن الامتثال للتدابير غير التعريفية المطلوبة من الوصول إلى الأسواق المربحة ومن إقامة شبكات تجارية مربحة. ومن أجل تحقيق ذلك، يلزم رفع مستوى القدرة الإنتاجية. ويمكن للسياسات التي تفضل القدرة التنافسية العامة أن تساعد أيضاً في تحسين تنويع الصادرات، نظراً إلى أن مؤسسات الأعمال يمكن أن تصبح أكثر تنافسية على الصعيد العالمي.

وقد يلزم تقديم الدعم القطاعي عن طريق الربط بين صغار المنتجين بغية تحقيق وفورات الحجم. وقد يتطلب الترويج اتّباع سياسات مثل التسهيلات التمويلية للاستثمارات الجديدة في التكاليف الثابتة قبل تدعيم الصادرات؛

(ج) يمكن للمشاركة في المشاورات التنظيمية ووضع المعايير مع مؤسسات الأعمال أن تساعد في ضمان إيجاد مزيد من الشراكات الناجحة. وينبغي ألا تمنع اللوائح أو تقيّد المساعي الخاصة، بل أن توفر إرشادات بشأن الاستثمارات ومنحنيات التعلم الفعالة من حيث التكاليف، لكي يصبح أكبر عدد ممكن من الشركات الخاصة مصدِّرين غير تقليديين ناجحين.

٢٩- وأخيراً، فللتقليل إلى أدنى حد من صعوبات الوصول إلى الأسواق التي تسبّبها معايير الاستدامة الطوعية، ولتحقيق أقصى قدر من إمكانات إضافة القيمة، قد تنظر الحكومات والمنظمات الدولية في بعض خيارات السياسة العامة التالية[١١]:

(أ) الشفافية: تقديم معلومات عن معايير الاستدامة الطوعية وفوائدها، وتشجيع مشاركة الجهات صاحبة المصلحة في إدارة هذه المعايير وتيسير إمكانية المقارنة فيما بين المعايير؛

(ب) الشراكات: إقامة شراكات تتعلق بمعايير الاستدامة الطوعية وأصحاب المصلحة فيها بغية تشجيع الأفكار الثاقبة وبناء شراكات من أجل بناء القدرات ووضع معايير جديدة بالاشتراك مع قطاع الأعمال و/أو المجتمع المدني وبناء منصات لتعزيز التنسيق بين واضعي المعايير وحفز مراجعة العمليات المتصلة بهذه المعايير وضمان ألا تُفقَد لصالح الوسطاء الدوليين أي قيمة يجري استحداثها؛

(ج) الحوافز الاقتصادية: تقديم إعفاءات ضريبية أو دعم مالي لأولئك الذين يسعون إلى الحصول على شهادات أو إلى الالتزام بمعايير الاستدامة الطوعية، والنظر بعين المراعاة إلى هذه المعايير في المشتريات العامة والدعم المالي لمنصات التنسيق بين واضعي المعايير؛

(د) المسائل القانونية: توفير الاعتماد العام للمراقبين أو المنظمات التابعين لأطراف ثالثة فيما يتصل بمعايير الاستدامة الطوعية، والتعريف القانوني للمتطلبات المؤسسية لهذه المعايير.

٣٠- وعند النظر في خيارات السياسة العامة هذه، ينبغي أن يوضع في الاعتبار تحذيران. أولاً، أن تأثير معايير الاستدامة الطوعية على المنتجين المحليين هو أمر محدَّد بالسياق بدرجة مرتفعة، وينبغي أن تكون خيارات السياسة العامة مصممة بعناية لتناسب سلاسل القيمة موضع الاهتمام. ثانياً، لإضافة القيمة حقاً، ينبغي أن تكون المعايير ذات مصداقية وأن تعكس الأهداف الاجتماعية - الاقتصادية التي تتطلبها الأسواق.

---

(١١) الخيارات المعروضة هنا مأخوذة من التحليل الأوسع نطاقاً والأكثر استفاضة للأدوات السياساتية الهادفة إلى التأثير على آثار معايير الاستدامة الطوعية على التجارة، وهو التحليل الصادر عن 'منتدى الأمم المتحدة المعني بمعايير الاستدامة'، ٢٠١٨.