الأمم المتحدة

TD/B/C.I/MEM.8/15

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
15 November 2022
Arabic
Original: English

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي

الدورة الخامسة

جنيف، 26–27 تشرين الأول/أكتوبر 2022

تقرير اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي عن دورته الخامسة

المعقودة في قصر الأمم بجنيف، يومي 26 و27 تشرين الأول/أكتوبر 2022

الرجاء إعادة الاستعمال

مقدمة

عُقدت الدورة الخامسة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي في قصر الأمم بجنيف، يومي 26 و27 شباط/فبراير 2022.

أولاً- موجز الرئاسة

قرارات إقليمية من أجل تنمية مستدامة وشاملة للجميع

(البند 3 من جدول الأعمال)

1- آفاق التنمية في عالم متصدع: الاضطرابات العالمية والحلول الإقليمية

1- شدد مدير شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية، في بيانه الافتتاحي، على الدور التاريخي للأونكتاد في إضفاء منظور إنمائي على مسألة التكتل الإقليمي، لا سيما ما يتعلق منها بالتحول الهيكلي والتصنيع، وقدّم دراسة استقصائية تاريخية عن عمليات التكامل الإقليمي في جميع أنحاء العالم. وشدد على الاختلافات الرئيسية في السياق الذي تُتَّخذ فيه الترتيبات الإقليمية حالياً مقارنة بالترتيبات السابقة، بما في ذلك الطابع المتنقل والطليق لرأس المال حالياً، مقارنة بحركته المحدودة والمقيَّدة في الماضي. وإضافة إلى ذلك، سلط مدير الشعبة الضوء على أوجه ضعف البلدان النامية أمام الصدمات الخارجية، التي أصبحت واضحة منذ الأزمة المالية العالمية في عامي 2009/2008، والتي انكشفت كذلك نتيجة الجائحة والحرب في أوكرانيا، وتشديد السياسات النقدية في بعض البلدان المتقدمة النمو في الأشهر الأخيرة. فقد أثرت هذه الصدمات بشكل سلبي على التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية في البلدان النامية، وتجدّد الاهتمام، في هذا السياق، بالترتيبات الإقليمية بوصفها حلاً محتملاً للتحديات ذات الصلة، في وقت تبدو الأطر المتعددة الأطراف ونظم الدعم الحالية سبلاً غير مناسبة.

2- وتألف فريق المتحاورين في الجلسة غير الرسمية الأولى من بروفيسور من جامعة كيب تاون، جنوب أفريقيا؛ ورئيسة فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية، ومدير مركز روبرت شومان للدراسات المتقدمة بمعهد الجامعة الأوروبية، فلورنسا بإيطاليا.

3- وناقش المتحاور الأول الكيفية التي تستطيع بها منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية أن تساعد على تعزيز التكتلات الإقليمية الموجهة نحو التنمية والصمود أمام تغير المناخ، إلى جانب التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتوصل إلى اتفاق بيئي عالمي جديد. وعلى الرغم من أن حصة أفريقيا من انبعاثات غازات الدفيئة أقل، إلا أنها شهدت بعضاً من أشد آثار تغير المناخ، وأسهمت الأحداث المتصلة بتغير المناخ في تفاقم أزمة التنمية في أفريقيا. وفي هذا السياق، شدد المتحاور على أهمية وجود مسار إنمائي يستطيع الصمود أمام تغير المناخ، يجمع بين المساهمات والاستراتيجيات الرامية إلى التخفيف من آثار تغير المناخ والقدرة على التكيف والصمود. وإلى جانب إدماج هذه العناصر في استراتيجيات التنمية الوطنية، سلط المتحاور الضوء على دور الهيئات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي ومنطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية في المضي قدماً نحو مسارات تستطيع الصمود أمام تغير المناخ، وذلك بتعميم التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه ضمن استراتيجيات التنمية الإقليمية. وتقتضي التكتلات الإقليمية الموجهة نحو التنمية والصمود أمام تغير المناخ تعزيزَ مؤسسات تمويل التنمية الإقليمية في أفريقيا وتعظيم التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وفي الختام، شدد المتحاور على الحاجة إلى منتديات متخصصة تُعنى بقضايا تغير المناخ، لأنه لا يمكن حل هذه القضايا بطريقة مجزأة في المنتديات الراهنة، ولأنها تتطلب إجراء مفاوضات من منظور إتاحة المنافع العامة على الصعيد العالمي.

4- ولاحظت المتحاورة الثانية القضايا الرئيسية الراهنة المتعلقة بمسألة التكامل والتعاون الاقتصاديين، بما في ذلك ما إذا كان النظام المتعدد الأطراف القائم قادراً على الصمود أمام استمرار الأزمات وتزامنها وتزايد تعقيداتها؛ وما إذا كان بإمكان التكامل الإقليمي أن يسهم في قدرة الاقتصاد العالمي على الصمود، والدور الخاص الذي يمكن أن تضطلع به البلدان النامية تحقيقاً لهذا المسعى؛ وما إذا كان التوجه الحالي نحو التكتل الإقليمي سيفضي إلى مستويات أعلى من التصدع العالمي. وفي الختام، ناقشت المتحاورة التصدع الهيكلي الحالي، الذي يُعزى في أغلب الأحيان إلى هيكل النظام المالي العالمي. وما زال هذا الهيكل، وتقاعس بعض الحكومات المتقدمة النمو عن معالجة أثره على النمو، يؤثران سلباً على الاقتصادات النامية ويقوضان المبادئ المعلنة للمؤسسات المتعددة الأطراف.

5- واستشهد المتحاور الثالث بالدروس المستفادة من عملية التكامل الأوروبي على مدى العقود القليلة الماضية فيما يتعلق بالآفاق الحالية للتكامل التجاري في السياقات الإقليمية الرسمية في مناطق أخرى. وعرض المتحاور بالتفصيل التحديات التي تواجه إنشاء هياكل إقليمية أنسب لإدارة مختلف المصالح والحساسيات في البلدان النامية. ولاحظ الدروس الرئيسية التالية المستفادة من التجربة الأوروبية: استيعاب التوترات الأساسية بين أشكال التكامل الوطنية والدولية؛ والإقرار بأن التكامل الإقليمي ليس دائماً الخيار الأول لأي بلد، نظراً لما يترتب عليه من آثار على الديناميات السياسية لترتيبات الحوكمة؛ والإقرار بحدود الحجم الذي يمكن أن تأخذه مجموعة إقليمية بشكل مستدام؛ واستيعاب أن المناطق والتوترات داخلها لا تظل على حالها دائماً بمرور الوقت؛ والإقرار بأن التحدي الأكبر لا يتعلق بالقواعد المطبّقة لتنظيم التجارة أو التمويل أو أسعار الصرف أو السياسات النقدية، بل يتعلق بإجراءات وضع القواعد وإنفاذها وإيجاد حلول للخلافات.

6- وأثناء المناقشة التي تلت ذلك، ذكر أحد المندوبين أن أكبر الصعوبات لتحقيق التنمية الاقتصادية في البلدان النامية يُعزى إلى حد كبير إلى اختلاف سياقات البلدان في أفريقيا مقارنة بسياقات البلدان المتقدمة النمو، لأن البلدان النامية لا تملك بعد مستويات رأس المال اللازمة للبناء على المصالح الاقتصادية التي يمكن أن تصبح نقاطَ التقاء للتكامل الإقليمي؛ وأن للبلدان في أفريقيا مزايا استراتيجية فيما يتعلق بالانتقال الأخضر، لكن الفجوة الموجودة بين الحاجة إلى هذا الانتقال والالتزامات التي تمَّ التعهد بها ولم تحترمها الاقتصادات المتقدمة النمو للمساعدة على تمويله تشكل عقبة كبيرة أمام تحقيق التحولات اللازمة؛ وأن توحيد التدابير البيئية قد يصبح عقبة أمام الأهداف الإنمائية في البلدان النامية لأن هذه البلدان تحتاج حالياً إلى عمليات تصنيع لا تفضي إلى تزايد التلوث، على خلاف عمليات التصنيع السابقة؛ وتساءل عن الكيفية التي يمكن بها لمنطقة أفريقيا أن تتعاون للتصدي للتحديات المتصلة بتغير المناخ. ولاحظ مندوب آخر الحاجة إلى تحقيق تحولات شاملة في الاقتصادات النامية في سياق تغير المناخ، وتساءل عن الكيفية التي يمكن بها للترتيبات الإقليمية أن تساعد البلدان على تحقيق هذه التحولات. ولاحظ أحد المندوبين اعتماد العديد من البلدان النامية على الدعم المتعدد الأطراف في سياق يتسم بتعدد الأزمات، وطلب توضيحات بشأن ما إذا كان هذا الدعم مستداماً وبشأن الخيارات المتاحة للبلدان النامية لتمويل تطلعاتها الإنمائية. وأبرز مندوب آخر أن الجهود الرامية إلى تحقيق التكامل الإقليمي كثيراً ما تبدو متعارضة مع قواعد منظمة التجارة العالمية، وطلب في هذا السياق توضيحات بشأن المجالات التي ينبغي أن تركز البلدان الأفريقية جهودها عليها. وأبرز أحد المتحاورين ضرورة أن تضع البلدان النامية التصنيعَ في صميم انتقالها إلى اقتصاد خفيض الكربون، وأن بالإمكان التغلب على العقبات، مثل القدرة المحدودة لبعض البلدان على تمويل الاستثمارات اللازمة وصغر حجم بعض البلدان، وذلك عن طريق التعاون عبر الحدود؛ والحاجة إلى بناء سلاسل قيمة إقليمية في القطاع الصناعي لتيسير تنويع الاقتصادات وزيادة قدراتها الإنتاجية؛ وحاجة أفريقيا إلى إنشاء هيئات إقليمية لتمويل التنمية عن طريق الجمع بين مواردها. وشددت الأمانة على الدور الحاسم الذي تضطلع به آليات التمويل الإقليمية لجعل الترتيبات الإقليمية فعالة؛

وعلى أن الحصول على التمويل المتعدد الأطراف مشروط حالياً، وأن بعض الشروط غالباً ما تكون غير ملائمة في حالة العديد من البلدان في أفريقيا؛ وعلى أن التمويل العام الميسّر على الصعيد الدولي عنصرٌ حاسم في مساعدة البلدان النامية على تلبية احتياجاتها التمويلية، إلى جانب تخفيف عبء الديون وإلغائها بالنسبة للبلدان المثقلة بالديون؛ وأن أحد الخيارات الممكنة يكمن في إتاحة البلدان المتقدمة النمو تمويلاً يعوض للبلدان النامية عن انخفاض استخدام موارد الكربون. وفي الختام، لاحظ أحد المتحاورين أن الزيادات في المساعدة الإنمائية الرسمية وإعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة عنصران محتملان هامان لزيادة خيارات التمويل المتاحة للبلدان النامية، وأبرز الأهمية المتزايدة للتعاون بين بلدان الجنوب.

2- التكامل التجاري الإقليمي لأغراض التنمية المستدامة

7- تألف فريق المتحاورين في الجلسة غير الرسمية الثانية من مديرة دائرة تنمية التكامل، اللجنة الاقتصادية للمنطقة الأوروبية الآسيوية؛ وموظف أقدم للشؤون الاقتصادية بفرع التعاون والتكامل الاقتصاديين بين البلدان النامية، شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية؛ وخبيرة اقتصادية بمركز الدراسات الاستطلاعية والمعلومات الدولية، فرنسا؛ ورئيس دائرة الشؤون الاقتصادية بفرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية.

8- وعرضت المتحاورة الأولى تجربة التكامل الاقتصادي في الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية والدروس المستفادة. ومن بين هذه الدروس، سلطت المتحاورة الضوء على الفرص التي تتيحها الأزمات لمواصلة جهود التكامل، مثل ما حدث في أعقاب الأزمة المالية العالمية 2009/2008، التي كانت بمثابة حافز لعملية التكامل في الاتحاد. وبالطريقة نفسها، أسفرت الأزمة الناجمة عن الجائحة عن بذل جهود مشتركة في الاتحاد للتغلب على الصعوبات التي واجهتها البلدان الأعضاء. وشددت المتحاورة على أهمية تعاون الاتحاد مع الشركاء الدوليين والرابطات الدولية، وتبادل أفضل الممارسات والخبرات في العمليات اليومية. وفي الختام، سلطت المتحاورة الضوء على العلاقة المباشرة بين التكامل وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، حيث يُعد تعميق التعاون أمراً أساسياً في التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف.

9- وناقش المتحاور الثاني التحديات المتعددة التي تواجهها بلدان الجنوب والطريقة الممكنة للمضي قدماً فيما يتعلق بالتعاون فيما بينها. وذكر المتحاور أن البلدان النامية تواجه تحديات كثيرة، من حيث احتياجاتها من الطاقة، وارتفاع تكاليف المعيشة، وتزايد انعدام أمنها الغذائي، وتعقيدات الجغرافية السياسية، وأعباء ديونها، والقيود المالية المتزايدة، وهي تحديات جعلت بلدان الجنوب أكثر عرضة لأزمة تغير المناخ. وفي هذا السياق، قدم المتحاور مقترحات بشأن الكيفية التي يمكن بها للبلدان النامية أن تتعافى وتبني اقتصادات قادرة على الصمود، بما في ذلك الحاجة إلى القيام بما يلي: زيادة التمويل داخل بلدان الجنوب، مع التركيز على الحاجة إلى أن تؤدي مصارف التنمية الإقليمية دوراً مركزياً أكبر في هذا الصدد؛ وإعادة النظر في السياسات التجارية والصناعية؛ وتعزيز سلاسل القيمة الإقليمية.

10- وعرضت المتحاورة الثالثة بالتفصيل عمليات الهيكلة الإقليمية للتجارة في سياق التصدع الجغرافي السياسي للعولمة. وسلطت الضوء على العملية التاريخية غير المتكافئة للعولمة التي تركزت على أوروبا وأمريكا الشمالية، وتحولت فيما بعد بانضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية، وما أعقب ذلك من تصدع مفرط لعمليات الإنتاج. وفي هذا الصدد، شددت المتحاورة على زيادة وزن البلدان النامية في التجارة والإنتاج العالميين في السنوات الأخيرة.

11- وناقش المتحاور الرابع مساراً بديلاً تقوده بلدان الجنوب يمكن أن يسمح للبلدان النامية بالتغلب على المأزق الاقتصادي العالمي الحالي. واستناداً إلى الخبرات المكتسبة من العقدين الماضيين، اللذين اتسعت خلالهما الفجوة في الدخل بين بلدان الشمال وبين بلدان الجنوب وبين أغلب البلدان النامية،

شدد المتحاور على أن أنموذج العولمة السائد، القائم على التمويل، لم يقدم حلولاً مجدية تمكّن هذه البلدان من تحقيق التنمية. فقد أُحرز بعض التقدم فيما يتعلق بالتعاون بين بلدان الجنوب، لكن ينبغي بذل جهد حاسم أكبر لتعميق هذا التعاون بحيث تصبح هذه البلدان قادرة على التعامل مع البلدان المتقدمة النمو من موقع قوة. وقدّم المتحاور تفاصيل مجموعة من المقترحات في هذا الصدد، بما فيها ما يتعلق بتعزيز وتوسيع نطاق الاتفاقات بين بلدان الجنوب وممارسة تأثير إيجابي بغية إحياء تعددية الأطراف من منظور المصالح الجماعية لبلدان الجنوب. وفي الختام، ذكر المتحاور أن بالإمكان تشكيل مستقبل مختلف لكن ذلك يتطلب إجراءات جريئة في مجال السياسات العامة لإعطاء الأولوية للتنمية والاستدامة البيئية.

12- وخلال المناقشة التي تلت ذلك، سلط أحد المندوبين الضوء على القيود المالية ومشاكل الديون وأوجه القصور في البنى التحتية التي يعانيها العديد من البلدان النامية، وطلب في هذا الصدد توضيحاً بشأن كيفية زيادة التمويل عن طريق التعاون بين بلدان الجنوب. وطلب مندوب آخر أمثلة على التجارب وأفضل الممارسات في مجال تطوير التكنولوجيات النظيفة التي من شأنها أن تسترشد بها البلدان النامية في جهودها ذات الصلة. وفيما يتعلق بالتقاطع والتضارب المحتمل بين الحاجة إلى تكامل إقليمي أعمق بين الاقتصادات النامية وبين تزايد مخاطر تغير المناخ ذات الصلة بالتجارة، طلب أحد المندوبين توضيحاً بشأن دور الصكوك المتعددة الأطراف مثل اتفاق السلع البيئية في المفاوضات الجارية في إطار منظمة التجارة العالمية. وسلط أحد المتحاورين الضوء على دور مصارف التنمية الإقليمية في توفير التمويل للبلدان النامية؛ وشدد على ضرورة أن تقدم هذه المصارف المزيد من القروض وتضع تدابير استجابةً لحالات الطوارئ وتقدم الدعم المالي للمشاريع التقنية؛ وأوضح أن التعاون بين بلدان الجنوب ينبغي أن يكمّل التعاون بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب لا أن يحل محله. وشدّد متحاور آخر على أنه أصبح من الأهمية بمكان في ظل الطابع المتشابك للاقتصاد العالمي وزيادة مستويات الترابط المالي والتجاري والتكنولوجي إشراك البلدان المتقدمة النمو والمراكز المالية الرئيسية في عملية إعادة النظر في الهيكل المالي الدولي الحالي، لا سيما فيما يتعلق بوضع خطة محكمة لإعادة هيكلة الديون للجميع، وتنقيح الإجراءات الشكلية لإعادة هيكلة الديون؛ غير أنه لا يمكن تحقيق هذا الأمر ما لم تجمع بلدان الجنوب قواها وتتضافر جهودُها في معالجة هذه المسائل. وفيما يتعلق بأفضل الممارسات في مجال تطوير التكنولوجيات النظيفة، أشار أحد المتحاورين إلى المنصات القائمة، بما في ذلك برنامج مكتب الأمم المتحدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، لتبادل الخبرات والمشاريع والتدخلات السياساتية في مجال بناء الصمود أمام الحوادث المتصلة بتغير المناخ، وبرنامج الأونكتاد لتبادل الخبرات بين بلدان الجنوب في مجالات التمويل الكلي والتجارة والصناعة والسياسات الرقمية، فضلاً عن القدرة على تحمل عبء الديون، وهي مجالات ستتوسع لتشمل السياسات المتعلقة بالمناخ؛ وأشار إلى أن من شأن مصارف التكنولوجيا الخضراء المفتوحة المصدر أن تكون أيضاً بمثابة منصات لتبادل المعارف تُمكّن البلدان النامية من إبراز أهمية التكنولوجيات النظيفة، ومن ثم زيادة تدفقات نقل التكنولوجيا الخضراء في بلدان الجنوب. وفيما يتعلق بدور الصكوك المتعددة الأطراف، ذكر أحد المتحاورين أن تحرير تعريفات سلع بيئية بعينها يمكن أن يفضي إلى خسائر كبيرة في إيرادات التعريفات الجمركية للبلدان النامية التي تُصنّف بلدانا مستوردة صافية لهذه السلع؛ ولاحظ المناقشات الدائرة بشأن مسألة تحرير الخدمات البيئية التي من شأنها أن تفضي إلى تقليص الحيز التنظيمي المتاح للبلدان النامية؛ وشدّد على الأهمية التي توليها البلدان النامية لتيسير نقل التكنولوجيا الخضراء، وحصولها على التمويل وبناء قدراتها؛ وذكر أن المقترحات قيد المناقشة حالياً لا تتناول هذه المسائل، بل تركز بدلاً من ذلك على تحرير التجارة في السلع والخدمات، وهو ما قد يؤثر سلباً على مصالح معظم البلدان النامية.

3- الشركات العالمية والاستثمار والتنمية الإقليمية

13- تألف فريق المتحاورين في الجلسة غير الرسمية الثالثة من أستاذ في السياسات الدولية بجامعة سيتي – لندن؛ وأستاذة قانون الضرائب بجامعة بريتوريا؛ ورئيسة فرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية بشعبة العولمة واستراتيجيات التنمية.

14- وعرض المتحاور الأول بالتفصيل البحوث التي أُجريت بشأن المراجحة التجارية، ولاحظ أن المراجحة القضائية ترمي عموماً إلى الحد من قبضة القوانين المحلية. وذكر المتحاور أن المراجحة التجارية ركزت في الغالب على التهرب الضريبي في الماضي، لكنها تُستخدم في الوقت الحاضر في أمور تتعلق بالعديد من القواعد الأخرى، مثل تقارير الشركات ومسؤولياتها. وإضافة إلى ذلك، ما زال عدد المؤسسات المتعددة الجنسيات محدوداً نسبياً؛ ومع ذلك فإن هذه المؤسسات تمثل 30 في المائة من الناتج و49 في المائة من الصادرات؛ وعلاوة على ذلك، تتراوح نسبة التجارة بين الشركات بين 30 و60 في المائة من التجارة العالمية، ويمكن تطبيق المراجحة بسهولة عليها. وذكر المتحاور أن المؤسسات المتعددة الجنسيات غير موجودة في حد ذاتها؛ فالشركة بالأحرى هي كيان قانوني له حق العمل في إطار نظام قانوني، والمؤسسة المتعددة الجنسيات شبكةٌ من الشركات المنفصلة دون تعريف قانوني. وقد تحولت هذه المؤسسات إلى شبكات لأسباب عملية في أعقاب قرار صدر في الولايات المتحدة الأمريكية في تسعينيات القرن التاسع عشر أجاز للشركات امتلاك أسهم في شركات أخرى، ولاحظ المتحاور أن المحاكم والهيئات التنظيمية في الوقت الراهن تحتفظ لهذا السبب بـ "سراب" قانوني عن كيانات تجارية منفصلة، وهو ما أعطى الشركات المتعددة الجنسيات ميزة مقارنة بالشركات الأخرى فيما يتعلق بالضرائب وغيرها من القواعد الوطنية. وصُممت هذه المؤسسات أيضاً على شكل وسطاء وقَسِيمين، وهو ما غيَّر التصميم القانوني للاستثمار حيث يمكن للوسيط، الذي غالباً ما يكون موجوداً في ملاذ ضريبي أو ولاية قضائية "ضعيفة"، أن يسلك طريق المراجحة للالتفاف على قواعد البلد الأم أو البلد المضيف. وعلى النقيض من ذلك، يُستخدم القسيم في الغالب للتهرب من القواعد المتعلقة بعتبات الملكية، لأنه يمكّن المؤسسة من السيطرة على كيان تجاري من خلال عدة شركات فرعية. وفي الختام، شدد المتحاور على أن الآثار المترتبة على المراجحة التجارية في مجال السياسات العامة آثارٌ كبيرة بطريقتين هما: أن استخدام المراجحة ينشئ تفاوتات في التوزيع بين الإنتاج والتجارة والثروة، فضلاً عن المخاطر والالتزامات؛ وأن قراءة بيانات التجارة والاستثمار في الاقتصاد الكلي تعكس تلاعب الشركات بها، وهو ما يتطلب استكمالها بتحليلات عن هياكل الشركات.

15- وسلطت المتحاورة الثانية الضوء على المراجحة التجارية المتصلة بالضرائب في أفريقيا، وعلى تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح جراء النقل غير المباشر للأصول إلى الخارج. فهذه التحويلات تحدث عندما تُحوّل أصول الشركات إلى كيان آخر في ولاية قضائية أخرى، ولا تستطيع سلطات بلد الإقامة فرض ضريبة على أرباح رأس مالها بسبب وجود ثغرات في قانونها التنظيمي. وإضافة إلى ذلك، عادة ما تحدث هذه التحويلات نتيجة بيع أسهم الشركات والعقارات وحقوق التعدين والأصول في قطاعي النفط والغاز أو الاتصالات السلكية واللاسلكية. وقدمت المتحاورة تفاصيل دراسات حالات إفرادية أُجريت في أفريقيا ولاحظت أن التحويلات غير المباشرة في الخارج أسفرت عن خسائر ضريبية كبيرة في البلدان النامية؛ وفي هذا الصدد، أُطلقت منصة التعاون بشأن الضرائب في عام 2016 وأوصت بنموذجين لفرض ضرائب على أرباح رأس المال للتصدي لهذه التحويلات. وأبرزت المتحاورة أيضاً أن أحكام محاربة التهرب الضريبي، التي وُضعت في سياق مشروع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح على الصعيد العالمي الذي تقوده منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة الـ 20، أحكامٌ تمثل خطوة إلى الأمام، ولو أن تحديات كثيرة ما زالت قائمة. وذكرت المتحاورة أن من الممكن تيسير الكشف عن التهرب الضريبي عن طريق سن تشريعات إبلاغ خاصة بكل بلد على حدة وتبادل المعلومات؛ وأن من الممكن تيسير

تحصـيل الإيرادات الضـريبية على أرباح رأس المال عن طريق اقتطاع الضـرائب على الصـعيد المحلي أو عن طريق تقديم المساعدة على تحصيل هذه الضرائب. وفي الختام، لاحظت المتحاورة أن مشروع تآكل الوعاء الضـــريبي ونقل الأرباح ما زال قائماً على مقاربة ثابتة لا تمكّن من التصـــدي للعديد من المخاطر؛ وأنه على الرغم من إحراز بعض التقدم، لم يتضـمن العديد من اتفاقات الازدواج الضـريبي أحكاماً لمكافحة التهرب الضريبي؛ وأن التفاوض مجدداً على المعاهدات يقتضي امتلاك القدرة والنفوذ، وهما عنصران تفتقر إليهما البلدان النامية في الكثير من الأحيان.

16- وناقشت المتحاورة الثالثة الحاجة إلى وضـع مقاربة نظمية لفهم مخاطر المراجحة التجارية في السياق السـياسـي للتكامل الإقليمي، وذكرت أن البحوث الاقتصـادية تحتاج إلى زيادة التركيز على المراجحة التجارية وهياكلها. فالمؤسـسـات المتعددة الجنسـيات ترمي إلى النهوض بهياكل شـركاتها إلى أقصـى حد ضـمن أهداف مختلفة (مثل التقليل إلى أدنى حد من الضـــرائب وغيرها من الالتزامات)، ومن ثم، فهذه الهياكل معقدة وتولّد حالات شـاذة في بيانات الاقتصـاد الكلي. ولاحظت المتحاورة أن البحوث ينبغي أن تميز بين الفروع التشـغيلية للمؤسـسـات المتعددة الجنسـيات وبين فروعها التي يقتصـر غرضـها على ملكية الأصـول؛ فالأولى تفصـح عن بيانات الإيرادات، وهو ما يعكس النشاط الاقتصادي الحقيقي، والثانية لا تفصح إلا عن بيانات الميزانية، ويمكن من ثم اعتبارها اسـتثمارات "وهمية". واسـتشـهدت المتحاورة بأدلة تجريبية تبين أن 30 في المائة من الشـركات الفرعية لـ 100 مؤسسة رائدة متعددة الجنسيات في بلدان الجنوب شركاتٌ يقتصر غرضـها على ملكية الأصول، مع ما يترتب على ذلك من آثار على السياسات. ولهذا السبب، لا يكفي التمييز بين استثمار الحافظة والاستثمار الأجنبي المباشر. وينبغي أن تُجرى إصـلاحات لتحسين إحصـائيات الاستثمار الأجنبي المباشر، وينبغي أيضـاً أن تركّز تدابير مسـاءلة الشـركات على هذه الشـركات الفرعية. وفي هذا الصـدد، ذكرت المتحاورة أن الاتحاد الأوروبي هو أول مجموعة إقليمية تنظر في إلزام الشركات المتعددة الجنسيات على إتاحة تفاصيل عن فروعها في سجلات الشركات، وهو ما من شأنه أن ييسر سن تشريعات واتخاذ إجراءات عامة "بعيدة النظر".

17- وأثناء المناقشة التي تلت ذلك، استفسر أحد المندوبين عن الفرق بين الوسطاء والقسيمين، وآثار ذلك على البلدان النامية، وكيف يسـتطيع الأونكتاد أن يسـاعد هذه البلدان على ضـمان أجواء تتيح تكافؤ الفرص. وشدد أحد المتحاورين على أن الحكومات لا تحتاج إلى النظر في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر الذي تتلقاه فحسب، بل النظر أيضاً في هيكله، لأن هذا التحليل وحده الكفيل بمساعدتها على التفاوض بشأن شروط تكفل توليد القيمة وتسـجيلها داخل ولاياتها القضـائية؛ غير أن الافتقار إلى الخبرة المحلية يعني أن الحاجة تدعو إلى إنشـاء مؤسـسـة أكبر لها تمثيلٌ واسـع النطاق، ضـمن إطار الأمم المتحدة مثلاً، تعمل منتدىً لتعزيز التعاون بشأن هذه المسائل. وقدّم متحاور آخر أمثلة على آخر الممارسات الجيدة بين الحكومات في أفريقيا. وشدد أحد المتحاورين على أن قدرة الأونكتاد الحالية على تقديم المسـاعدة محدودة، لكن من شـأن هذه المهمة أن تتطور بناء على طلبات الدول الأعضـاء. وارتأى أحد الأكاديميين أنه لا ينبغي النظر في الاستثمارات المتعلقة بالتجارة من الناحية النقدية فحسـب، بل ينبغي أيضـاً النظر فيها من زاوية كمية (حجم الاسـتثمارات الداخلة والخارجة)، على الرغم من أن هذه المقاربات تتطلب جهداً تجريبياً أكبر. واتفق عدد قليل من الخبراء على أن جميع القطاعات غير محصـنة ضـد المراجحات التجارية، وأن أكثر الاقتصـادات تقدماً في أفريقيا تشـهد نفسـها هذه المراجحات. ورداً على استفسارات من الأمانة بشأن تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، شدد أحد المتحاورين على ضـرورة تنظيم المناقشـات بالأخذ بمقاربة أوسـع، أي مناقشـة الممتلكات غير المادية، التي تُعتبر أوسـع نطاقاً مقارنة بالاقتصـاد الرقمي. ولاحظ متحاور آخر أن بعض البلدان، مثل باكسـتان وكينيا ونيجيريا والهند، لم توقع مشـروع الاتفاق المتعلق بتآكل الوعاء الضـريبي ونقل الأرباح على الصـعيد العالمي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصـادي، وأنها وضـعت تدابير أخرى؛ وأبرز أن التنسـيق الدولي عن طريق المنظمة لم يكن حتى الآن شـاملاً بما يكفي وأن من شـأن الأمم المتحدة أن تكون منتدى أكثر تمثيلاً لمناقشـة المسـائل المتعلقة بالممتلكات غير المادية والضرائب والمراجحات التجارية.

4- مصارف التنمية الإقليمية

18- تألف فريق المتحاورين في الجلسة غير الرسمية الرابعة من كبير الاقتصاديين بالمصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية؛ وزميلة باحثة في الخدمات المصرفية العامة بمعهد الابتكار والأغراض العامة، يونيفيرسيتي كوليدج لندن؛ وأستاذ الاقتصاد بكلية الدراسات الشرقية والأفريقية، جامعة لندن؛ وكبير موظفي الشؤون الاقتصادية بفرع سياسات الاقتصاد الكلي والتنمية، شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية.

19- ناقش المتحاور الأول دور مصارف التنمية الإقليمية في تحقيق التنمية المتكاملة وتوفير المنافع العامة الدولية. فهذه المنافع العامة تُتاح عن طريق الحكومات الوطنية، لكن يمكن تعزيز إتاحتها عن طريق التعاون الدولي. ولاحظ المتحاور أن المنافع العامة الدولية يجري إنتاجها بطرق مختلفة، وأن إتاحتها تتطلب المشاركة على مستويات مختلفة، وأن الإسهامات الفردية تؤثر بطرق مختلفة على المستوى العام للمنافع العامة. وأضاف أن من شأن تعظيم دور مصارف التنمية الإقليمية أن يسهم في إتاحة المنافع العامة الدولية، وأن وجود تاريخ مشترك وقيم مشتركة بين البلدان يُيَسّر التعاون على الصعيد الإقليمي. فعلى سبيل المثال، أثبت التعاون بين أعضاء المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية كفاءة المصرف منذ إنشائه. وذكر المتحاور أن دور المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف يتمثّل في عملها وسيطاً أميناً يحرص على ألا يقوّض التعاونُ الدولي السيادةَ الوطنية، وأنه ينبغي لهذه المصارف إدارة مخاطر السياسات العامة المتصلة بمشاريع إتاحة المنافع العامة الدولية، ووضع أدوات سياساتية تختلف عن المساعدة التي تقدمها الدولة. وعلى سبيل المثال، يمكن لهذه المصارف أن تنشئ منصات عالمية، أو تعمل كيانات منفِّذة للصناديق العالمية المنشأة لتمويل إتاحة المنافع العامة الدولية، أو تتعاون مع المنظمات الإقليمية.

20- وناقشت المتحاورة الثانية نماذج تمويل التنمية والتعاون الإنمائي من منظور الإدارة المالية، معتبرةً أن الإدارة عملية ترتبط فيها سياسات الاستثمار بالوكالات التي تحددها وتنفذها. وعند النظر في دور الحكومات بوصفها جهات مستثمرة استراتيجية، من الضروري النظر في السياسات والاستراتيجيات والقدرات. وذكرت المتحاورة أنه من أجل اجتذاب استثمارات تناسب أغراض التنمية أو التحول الأخضر، لا يكفي الحد من مخاطر المشاريع أو المساعدة على تحديد الأسعار نظراً للعوامل البيئية الخارجية. فالتحول الأخضر يشمل أيضاً تغييراً هيكلياً، أي عن طريق التصنيع، بدلاً من مجرد تخضير التمويل، ومن ثم ظلّ التمويل الصناعي تحت ظل الرأسمالية الاستراتيجية أمراً ضرورياً لتحقيق الهدف الاستراتيجي الأساسي للتحول الأخضر، أي هدف التصنيع. ومع ذلك، للوكالات الحكومية أهداف متباينة، على نحو ما يتضح من مختلف دراسات الحالات الإفرادية الوطنية. فقد أبرزت المتحاورة أن توجيه الائتمان إلى قطاعات بعينها، أو انعدام الائتمان، هو نتيجة لمطالب متنافسة، وأن الدروس المستفادة في مجال السياسات العامة تشير إلى ضرورة تنسيق أوثق بين وزارات المالية والمصارف الاستثمارية الحكومية والمصارف المركزية لتوجيه الائتمان إلى القطاعات المهمة لتحقيق انتقال عادل.

21- وبحث المتحاور الثالث مسألة التمويل الأخضر وما إذا كان بإمكانه دفع المؤسسات المالية الدولية نحو مقاربات مستدامة للتكامل المالي الإقليمي والحد من المخاطر السيادية. ويعترض العديد من القيود طريق تعبئة التمويل الخاص. وإضافة إلى ذلك، ينفر المستثمرون الخواص من المخاطرة، ولا يتيحون ما يكفي من الائتمان والتمويل الطويل الأجل للشركات الصغيرة أو المجدِّدة ولا يدعمون التحول الهيكلي بشكل مناسب. ولم ينجح تحويل تمويل التنمية "من البليونات إلى التريليونات"، عن طريق مقاربة التمويل المختلط الذي يعتمد على مبالغ صغيرة من المال العام، في الحد من مخاطر المشاريع الكبيرة، وفي اجتذاب التمويل الخاص. ويميل رأس المال إلى التدفق من بلدان الجنوب إلى بلدان الشمال على الرغم من انخفاض مستويات العائد أو حتى العائدات السلبية في المراكز المالية المتقدمة النمو، وشدد المتحاور على أنه يتعين على البلدان النامية من ثم مراكمة احتياطيات العملات الأجنبية بوصفها تأميناً ضد الشواغل المحتملة المتصلة بمسألة السيولة.

ونظراً لخطر حدوث أزمة ديون، تحتاج البلدان النامية إلى تعزيز القنوات المحلية لتعبئة الموارد المالية، ويلزمها إعادة هيكلة ديونها قبل استئناف الاستثمار العام والخاص. وفي الوقت الراهن، أفضى ارتفاع تكلفة رأس المال إلى إضعاف الاستثمار وفاقم المشاكل القائمة، وضاعف تغير المناخ هذه التكلفة، وولّد علاوة لمخاطر المناخ، وهو ما أنشأ حلقة مفرغة أعاقت جهود التخفيف والتكيف. وفي هذا السياق، كان للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف دور في تعظيم الاستثمار المستدام؛ فقد موّلت 10 في المائة من الاستثمار العالمي، وينبغي رفع هذه النسبة لتمويل التحول الهيكلي. وأمام هذا التحدي، تتمتع هذه المصارف بمزايا عديدة، مثل الخبرة والكفاءة الإدارية وصلاحية الدعوة الى الاجتماع. فإذا كانت المصارف الإنمائية العامة مدعومة من دول قوية، فإنها ستستطيع توليد الأموال وتعظيم التمويل الخاص؛ لكن تصنيف معظم البلدان النامية غالباً ما يكون تصنيفاً متدنياً. وذكر المتحاور لهذا السبب أنه ينبغي للمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، إلى جانب مؤسسات تمويل التنمية، أن تدعم المصارف الإنمائية العامة الوطنية، لكن الخطوة الأولى الضرورية في هذا الصدد تكمن في تعزيز الولايات والحوكمة.

22- وعرض المتحاور الرابع بالتفصيل نتائج البحوث الجارية بشأن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف. وبسبب الحرب في أوكرانيا، والتضخم وأزمتي الطاقة والغذاء، تحول تركيز المناقشات بعيداً عن الحاجة إلى "إعادة البناء على نحو أفضل"، لكن الهدف ظل قائماً في عالم متصدع أصلاً. وفي هذا السياق، كان للمصارف المركزية ومصارف التنمية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف دور تمكيني بالنسبة للدولة الإنمائية، التي ما زال لدورها الاستراتيجي والتخطيطي أهمية قصوى لانتقال عادل وناجح. وفي هذا الصدد، حلل الأونكتاد، في *تقرير التجارة والتنمية لعام 2022*، الدور المتطور للمالية العامة على الصعد الوطنية والإقليمية والمتعددة الأطراف منذ تأسيس صندوق النقد العربي في عام 1976، وناقش كيف أن المساعدة التقليدية عن طريق صندوق النقد الدولي استُكملت بترتيبات مالية إقليمية مع مرور الوقت، ثم استُكملت في الآونة الأخيرة بمقايضات ثنائية قدمتها مصارف إنمائية متعددة الأطراف أتاحت قروضاً في الوقت الراهن أكثر من غيرها من المؤسسات المتعددة الأطراف. وفي الختام، لاحظ المتحاور أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف أتاحت، منذ عام 2018، حيزاً للحكومات التي احتاجت إلى العملة الأجنبية الصعبة، لكن استعانة البلدان المنخفضة الدخل بنظام المقايضات ما زالت محدودة نظراً لتناقص التمويل الذي تتيحه ترتيبات التمويل الإقليمية.

23- وأثناء المناقشة التي تلت ذلك، لاحظ أحد المتحاورين، رداً على الاستفسارات الواردة من الأمانة، أن المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية يركز على تمويل مشاريع البنى التحتية الضخمة بدلاً من البنى التحتية الطاقية الصغيرة الحجم التي تفتقر إليها المناطق الريفية في الهند مثلاً؛ وأن عدداً متزايداً من البلدان يعاني من ضائقة الديون وقد لا يكون قادراً أو غير راغب في تكبد المزيد من الديون لتمويل الاستثمار اللازم للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، وهو ما يوحي بفشل وشيك في مجال التنسيق؛ ولإيجاد حل لهذا الاحتمال، يتعاون المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية مع جهات دائنة أخرى من أجل تمكين الحكومات، في باكستان وسري لانكا مثلاً، من الحصول على ائتمان أرخص إذا حققت أهدافاً أكثر طموحاً فيما يتعلق بالمناخ؛ وأن معظم الإقراض ما زال يتاح بالعملة الصعبة وما زال هناك الكثير مما ينبغي عمله لتطوير أسواق العملات المحلية. ولاحظت الأمانة أن النظر في الإجراءات المناخية من زاوية مالية مجردة نظرٌ لا يجدي نفعاً لأن آثار تغير المناخ ترجع أساساً إلى استخراج الوقود الأحفوري واستهلاكه. وأبرز عدد قليل من الخبراء أهمية اعتماد منظور قطاعي أوسع في المناقشات المتصلة بتغير المناخ، وأنه على الرغم من أن بعض الحكومات قدمت تعهدات ملموسة بشأن المساهمات المحددة وطنياً، ما زال تنفيذها محلياً غير كاف، ناهيك أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف لم توائم بعدُ أطرَ الإقراض مع الأهداف المناخية؛ ومع ذلك، لا تدعو الحاجة إلى الإسراع بوضع توصية تدعو المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف إلى اتباع سياسة تقوم على تفادي الاستثمار في المشاريع المتصلة بالوقود الأحفوري، نظراً لأن الظروف المحلية تختلف من بلد إلى آخر ولأن الدول يمكنها أن تمارس ضغوطاً أكبر من خلال المشاركة في عمليات صنع القرارات ذات الصلة بهذه المشاريع.

ثانياً- المسائل التنظيمية

ألف- انتخاب أعضاء المكتب

(البند 1 من جدول الأعمال)

24- انتخب اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي، في جلسته العامة الافتتاحية المعقودة في 26 تشرين الأول/أكتوبر 2022، السيدة صوفيا بوزا (شيلي) رئيسة، والسيدة ديانا زاكانوفا (كازاخستان) نائبة للرئيسة – مقررة.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل

(البند 2 من جدول الأعمال)

25- أقر اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي، في جلسته العامة الافتتاحية أيضاً المعقودة في 26 تشرين الأول/أكتوبر 2022، جدول الأعمال المؤقت للدورة (TD/B/C.I/MEM.8/13). وكان جدول الأعمال كما يلي:

1- انتخاب أعضاء المكتب.

2- إقرار جدول الأعمال وتنظيم العمل.

3- قرارات إقليمية من أجل تنمية مستدامة وشاملة للجميع.

4- اعتماد تقرير الاجتماع.

جيم- اعتماد تقرير الاجتماع

(البند 4 من جدول الأعمال)

26- أذن اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي، في جلسته العامة الختامية، المعقودة في 27 تشرين الأول/أكتوبر 2022، لنائبة الرئيسة – المقررة، تحت إشراف الرئيسة، بوضع الصيغة النهائية للتقرير المتعلق بدورته الخامسة بعد اختتام الاجتماع.

المرفق

الحضور*

1- حضر الدورة ممثلو الدول التالية الأعضاء في الأونكتاد:

الاتحاد الروسي
إثيوبيا
أفغانستان
أوغندا
إيران (جمهورية – الإسلامية)
البرازيل
بربادوس
بنغلاديش
بنما
بوتسوانا
بيرو
جامايكا
جمهورية الكونغو الديمقراطية
جمهورية تنزانيا المتحدة
دولة فلسطين
زامبيا
ساموا
سري لانكا
السلفادور
سورينام
شيلي
غامبيا
فييت نام
كازاخستان
كمبوديا
الكونغو
كينيا
لبنان
مدغشقر
مصر
المغرب
ميانمار
نيجيريا
الهند

2- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية مُمثَّلة في الدورة:

الصندوق المشترك للسلع الأساسية
اللجنة الاقتصادية للمنطقة الأوروبية الآسيوية
فريق الدراسة الدولي للمطاط
المعهد الإيطالي الأمريكي اللاتيني
منظمة التعاون الإسلامي

* تتضمن قائمة الحضور هذه المشاركين المسجَّلين. للاطلاع على قائمة المشاركين، انظر الوثيقة TD/B/C.I/MEM.8/INF.5.

3- وكانت أجهزة وهيئات وبرامج الأمم المتحدة التالية مُمثَّلة في الدورة:

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

منظمة العمل الدولية

4- وكانت المنظمات غير الحكومية التالية مُمثَّلة في الدورة:

الفئة العامة

الشبكة الدولية لتوحيد شهادات التعليم العالي