

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤



تقرير من إعداد أمانة
مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية



تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤

تقرير من إعداد
أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

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

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

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

UNCTAD/TDR/2014

منشورات الأمم المتحدة

ISSN 0251-9550

المحتويات

الصفحة

| | |
|----|-----------------|
| ix | ملاحظات توضيحية |
| I | استعراض عام |

الفصل الأول

| | |
|----|--|
| ١ | الاتجاهات الحديثة في الاقتصاد العالمي |
| ١ | ألف - النمو العالمي |
| ١ | ١- البلدان المتقدمة |
| ٣ | ٢- الاقتصادات النامية والانتقالية |
| ٥ | باء - التجارة الدولية |
| ٥ | ١- التجارة في السلع |
| ٧ | ٢- الخدمات |
| ٨ | ٣- التجارة والنمو |
| ٩ | جيم - آخر التطورات في أسواق السلع الأساسية |
| ١٤ | الحواشي |
| ١٦ | المراجع |

الفصل الثاني

| | |
|----|---|
| ١٧ | نحو انتعاش اقتصادي مستدام: استعراض الخيارات السياسية |
| ١٨ | ألف - التهديدات المتعلقة بالسياسات التي يتعرض لها الانتعاش الاقتصادي العالمي |
| ١٨ | ١- اتجاهات السياسات في العالم المتقدم |
| ٢٦ | ٢- اتجاهات السياسات في الاقتصادات النامية والناشئة في سياق التعرض المتزايد للصدمات الخارجية |
| ٣٢ | ٣- السياسات والنواتج الحالية من منظور عالمي |
| ٣٢ | باء - السياسات الاقتصادية الرامية إلى تحقيق انتعاش عالمي مستدام |
| ٣٣ | ١- السياسات والنواتج |
| ٣٨ | ٢- ملخص: ضرورة اتساق السياسات والتماسك على مستوى الاقتصاد الكلي |
| ٤٠ | الحواشي |
| ٤٢ | المراجع |

الفصل الثالث

| | |
|----|--|
| ٤٥ | حيز السياسات والحوكمة العالمية: القضايا المطروحة |
| ٥١ | الحواشي |
| ٥١ | المراجع |

الفصل الرابع

| | |
|----|--|
| ٥٣ | حيز السياسات والأصول التاريخية للنظام الاقتصادي المتعدد الأطراف |
| ٥٣ | ألف - مقدمة |
| ٥٥ | باء - النقاشات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الناشئ في منتصف القرن العشرين |
| ٥٥ | ١- نجاح وإخفاق خطة سياسة التحرير فيما بين الحربين العالميتين |
| ٥٧ | ٢- تدويل الصفقة الجديدة |
| ٦٠ | جيم - الأصوات المنادية بالتنمية |
| ٦٠ | ١- تنفيذ خطة للتنمية |
| ٦٢ | ٢- من الصفقة الجديدة الدولية إلى التعددية التكنولوجية |
| ٦٥ | دال - التصاعد غير المنتظم للتعددية الشاملة |
| ٦٩ | هاء - الأرباح والسياسات: مخاطر العولمة الفاقدة للذاكرة |
| ٧٢ | الحواشي |
| ٧٥ | المراجع |

الفصل الخامس

| | |
|----|--|
| ٧٩ | السياسات التجارية والصناعية في ظل نظام متطور للحوكمة العالمية |
| ٧٩ | ألف - مقدمة |
| ٨٢ | باء - إطار الحوكمة العالمي المتطور: الآثار المترتبة على السياسات التجارية والصناعية الوطنية |
| ٨٤ | ١- الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف: القيود على الخيارات السياساتية وجوانب المرونة المتبقية |
| ٨٨ | ٢- الاتفاقات التجارية الإقليمية: قيود إضافية على الخيارات السياساتية |
| ٩٢ | ٣- التقييد المتزايد للتعهدات السياساتية وشبكات الإنتاج الدولية |

| | | | |
|-----|-------|--------------|---|
| ٩٤ | ..... | جيم - | السياسة الصناعية في عصر الحيز السياسي المنخفض |
| ٩٥ | ..... | ١ - | السياسات الاستباقية الحديثة الرامية إلى إعادة التصنيع في الاقتصادات المتقدمة |
| ٩٨ | ..... | ٢ - | البلدان النامية: التجارب الحديثة مع السياسات الوطنية في مجال التنمية الصناعية |
| ١٠٢ | ..... | دال - | التحديات الراهنة التي تواجه السياسات التجارية والصناعية الاستباقية |
| ١٠٢ | ..... | ١ - | الانخفاض المحتمل في فرص التصدير المتاحة للبلدان النامية |
| ١٠٥ | ..... | ٢ - | شبكات الإنتاج ودور السياسات الصناعية |
| ١٠٩ | ..... | هاء - | استنتاجات |
| ١١٠ | ..... |  | الحواشي |
| ١١٦ | ..... |  | المراجع |

الفصل السادس

| | | | |
|-----|-------|--------------|---|
| ١٢٣ | ..... |  | التمويل الدولي وحيز السياسات |
| ١٢٣ | ..... | ألف - | مقدمة |
| ١٢٥ | ..... | باء - | إدارة رأس المال في عصر التمويل المعولم |
| ١٢٥ | ..... | ١ - | تدفقات رأس المال وتأثيرها في حيز السياسات الاقتصادية الكلية |
| ١٢٩ | ..... | ٢ - | الحاجة إلى الحيز السياسي من أجل الرقابة على رأس المال |
| ١٣٢ | ..... | ٣ - | التنظيم الاحترازي على مستوى الاقتصاد الكلي وإدارة رأس المال |
| ١٣٧ | ..... | جيم - | حيز السياسات فيما يتصل بالاستثمار الأجنبي |
| ١٣٨ | ..... | ١ - | قواعد حماية الاستثمار |
| ١٤٣ | ..... | ٢ - | النقاش الحالي المتعلق بقواعد حماية الاستثمار ومقترحات تتعلق بالسياسات |
| ١٤٧ | ..... | دال - | ملخص واستنتاجات |
| ١٤٩ | ..... |  | الحواشي |
| ١٥٣ | ..... |  | المراجع |

مرفق الفصل السادس

| | | | |
|-----|-------|--|---|
| ١٥٧ | | | هل تجذب معاهدات الاستثمار الثنائية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الاقتصادات النامية؟ |
|-----|-------|--|---|

الفصل السابع

| | |
|-----|--|
| ١٦٣ | الحيز المالي للاستقرار والتنمية: التحديات المعاصرة |
| ١٦٣ | ألف - مقدمة |
| ١٦٥ | باء - الدول التنموية وحيزها المالي |
| ١٦٥ | ١- الدول التنموية |
| ١٦٦ | ٢- الاتجاهات المالية الطويلة الأجل |
| ١٧٠ | ٣- تركيبة الإيرادات العامة والحيز المالي |
| ١٧٣ | جيم - التسرب الضريبي والحوكمة الدولية لفرض الضرائب |
| ١٧٣ | ١- المفاهيم الرئيسية |
| ١٧٥ | ٢- آليات تحاشي الضرائب عبر الحدود |
| ١٧٧ | ٣- حجم الانتهاكات الضريبية الدولية وتأثيرها على تعبئة الإيرادات العامة |
| ١٧٨ | ٤- محاولات التصدي الحديثة للتسربات الضريبية |
| ١٨٢ | دال - تحسين تعبئة الإيرادات العامة من الصناعات الاستخراجية |
| ١٨٢ | ١- الأنظمة المالية والحوافز الضريبية في الصناعات الاستخراجية |
| ١٨٦ | ٢- توزيع الربوع في الصناعات الاستخراجية |
| ١٨٨ | ٣- المبادرات الحديثة المتعلقة بفرض الضرائب في الصناعات الاستخراجية |
| ١٩٤ | هاء - ملخص واستنتاجات |
| ١٩٧ | الحواشي |
| ٢٠٢ | المراجع |

| الصفحة | الجدول |
|--------|---|
| ٢ | ١-١ نمو الإنتاج العالمي، ٢٠٠٦-٢٠١٤..... |
| ٥ | ٢-١ أحجام الصادرات والواردات من السلع، في مناطق وبلدان مختارة، ٢٠١٢-٢٠١٣..... |
| ١١ | ٣-١ الأسعار العالمية للسلع الأساسية الأولية، ٢٠٠٨-٢٠١٤..... |
| ٣٠ | ١-٢ مؤشر كثافة التصدير، بلدان مختارة، ٢٠٠٣-٢٠١٢..... |
| ٣٤ | ٢-٢ الفرضيات الرئيسية لعمليات المحاكاة النموذجية في مناطق وبلدان مختارة، ١٩٩٠-٢٠٢٤..... |
| ٣٦ | ٣-٢ نمو الناتج المحلي الإجمالي في مناطق وبلدان مختارة، ١٩٩٠-٢٠٢٤..... |
| ٣٧ | ٤-٢ المتغيرات المالية في مناطق وبلدان مختارة، ١٩٩٠-٢٠٢٤..... |
| ١٥٩ | ٦-ألف-١ نتائج الانحدار، ١٩٨٥-٢٠١٢..... |
| ١٨٧ | ١-٧ حصة الإيرادات الحكومية من ريع الصناعات الاستخراجية، سلع وبلدان مختارة، ٢٠٠٤-٢٠١٢..... |
| ١٨٩ | ٢-٧ أمثلة على مراجعة النظم الحاكمة والمالية في الصناعات الاستخراجية..... |

| الصفحة | إطار |
|--------|---|
| ١٣ | ١-٥ التحويل الهيكلي في البلدان النامية: دور قطاع الصناعة التحويلية..... |

قائمة الرسوم البيانية

الصفحة

الرسم البياني

| | | |
|---|-----|------|
| المؤشرات الشهرية لأسعار السلع الأساسية حسب المجموعة السلعية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ - حزيران/يونيه ٢٠١٤.... | ١٠ | ١-١ |
| التغير في الإنفاق الحكومي الحقيقي، بلدان متقدمة مختارة، الربع الثاني من ٢٠١٠ - الربع الرابع من ٢٠١٣..... | ١٩ | ١-٢ |
| التغيرات في تكاليف وحدة العمل الحقيقية والصادرات، بلدان أوروبية مختارة، الربع الثالث من ٢٠١٠ - الربع الرابع من ٢٠١٣..... | ٢٠ | ٢-٢ |
| الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، تكلفة وحدة العمل الحقيقي ونسبة الواردات إلى الصادرات في أوروبا، الربع الرابع من ٢٠٠٩ - الربع الرابع من ٢٠١٣..... | ٢١ | ٣-٢ |
| حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي، بلدان متقدمة مختارة، ١٩٩٠-٢٠١٣..... | ٢٢ | ٤-٢ |
| أسعار الأصول، التغير في إنفاق الأسر المعيشية، واقتراض الأسر المعيشية وصافي المدخرات المالية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة..... | ٢٤ | ٥-٢ |
| إسهام الطلب المحلي وصافي الصادرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي، بلدان مختارة، ٢٠١١-٢٠١٣..... | ٢٧ | ٦-٢ |
| حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي، مجموعات مختارة من البلدان النامية، ١٩٩٠-٢٠١٢..... | ٢٨ | ٧-٢ |
| مجموع أصول البنوك المركزية الرئيسية ومؤشر البورصة العالمي، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣..... | ٢٨ | ٨-٢ |
| فوارق عوائد السندات السيادية، اقتصادات نامية وانتقالية مختارة، الربع الرابع من ٢٠٠٧ - الربع الثاني من ٢٠١٤.. | ٢٩ | ٩-٢ |
| تدفقات رأس المال الوافدة نحو القطاع المصرفي الخاص ومؤشرات البورصة، اقتصادات نامية وانتقالية مختارة، الربع الأول من ٢٠٠٥ - الربع الرابع من ٢٠١٣..... | ٣١ | ١٠-٢ |
| الناتج المحلي الإجمالي ونمو حجم الواردات، الاقتصادات المتقدمة، ٢٠٠١-٢٠١٣..... | ١٠٤ | ١-٥ |
| نمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات المتقدمة ونمو صادرات الاقتصادات النامية، ٢٠٠٠-٢٠١٣..... | ١٠٥ | ٢-٥ |
| تدفقات رأس المال الوافدة، الربع الأول من ٢٠٠٧ - الربع الثالث من ٢٠١٣..... | ١٢٧ | ١-٦ |
| العلاقة بين الإيرادات الحكومية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠١٢..... | ١٦٧ | ١-٧ |
| الإيرادات الحكومية بحسب المصدر، مجموعات بلدان مختارة، ١٩٩١-٢٠١٢..... | ١٦٩ | ٢-٧ |

ملاحظات توضيحية

التصنيف بحسب البلد أو المجموعة السلعية

اعتمد التصنيف المتبع للبلدان في هذا التقرير لأغراض التيسير الإحصائي أو التحليلي، وليس فيه بالضرورة ما ينطوي على أي حكم بشأن مرحلة التنمية التي بلغها بلد بعينه أو منطقة بعينها.

وتتبع التجمعات الرئيسية للبلدان في هذا التقرير عملية التصنيف التي وضعها المكتب الإحصائي للأمم المتحدة. وهي تتميز على النحو التالي:

« البلدان المتقدمة أو الصناعية (المصنعة): وهي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (بخلاف تركيا، وجمهورية كوريا، وشيلي، والمكسيك)، بالإضافة إلى جميع البلدان الأخرى الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

« وتشير الاقتصادات الانتقالية إلى جنوب شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة.

« البلدان النامية: هي جميع البلدان أو الأقاليم أو المناطق غير المذكورة تحديداً أعلاه.

ويشير مصطلح "بلد"/"اقتصاد" حسبما يكون مناسباً إلى الأقاليم أو المناطق أيضاً.

أما الإشارات إلى "أمريكا اللاتينية" الواردة في النص أو الجداول فإنها تشمل بلدان الكاريبي ما لم يشر إلى خلاف ذلك.

والإشارة إلى "أفريقيا جنوبي الصحراء" الواردة في النص أو الجداول تشمل جنوب أفريقيا، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

وللأغراض الإحصائية، وما لم يذكر خلاف ذلك، فإن تصنيف التجمعات الإقليمية والتصنيف حسب المجموعة السلعية المستخدم في هذا التقرير يتبع بصورة عامة التصنيف المستخدم في دليل إحصاءات الأونكتاد لعام ٢٠١٣ (UNCTAD Handbook of Statistics 2013) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع B.13.II.D.4 ما لم يُذكر خلاف ذلك. والبيانات الخاصة بالصين لا تشمل بيانات إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص التابع للصين، وإقليم ماكاو الإداري الخاص التابع للصين، ومقاطعة تايوان الصينية.

ملاحظات أخرى

الإشارات إلى TDR في النص تحيل إلى تقرير التجارة والتنمية (لسنة بعينها). على سبيل المثال، تشير عبارة TDR 2013 إلى تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.13.II.D.3).

تشير كلمة "دولار" إلى دولارات الولايات المتحدة، ما لم يذكر خلاف ذلك.

وتشير كلمة "بليون" إلى ١٠٠٠ مليون.

وتشير كلمة "طن" إلى الطن المتري.

وتشير معدلات النمو والتغيير السنوية إلى معدلات مركبة.

وقد قيمت الصادرات على أساس "التسليم على ظهر السفينة" FOB والواردات على أساس "تكاليف النقل والتأمين والشحن" CIF، ما لم يذكر خلاف ذلك.

واستخدام علامة (-) بين سنتين، مثل ١٩٨٨-١٩٩٠، يعني كامل الفترة المعنية، بما فيها سنتا البداية والنهاية.

واستخدام علامة (/) بين سنتين، مثل ٢٠٠٠/٢٠٠١، يعني سنة مالية أو سنة محصولية.

وتعني النقطة (.) أن البيانات لا تنطبق على الحالة.

وتعني النقطتان (..) أن البيانات غير متاحة أو لم يبلغ عنها بصورة مستقلة.

وتعني علامة (-) أو الصفر (٠) أن المقدار صفر أو غير ذي بال.

والعلامات العشرية والنسب المئوية لا تتطابق بالضرورة مع المجموع بسبب التقريب.

استعراض عام

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

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

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

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

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

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

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

ما زال الاقتصاد العالمي يشهد ركوداً في عام ٢٠١٤

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

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

ويُتَظَنَّر أن تكون الزيادة المعتدلة المتوقعة في معدل نمو البلدان المتقدمة ناجمة عن استعادة النشاط بشكل طفيف في الاتحاد الأوروبي، حيث ساعد التخفيف الأولي من التقشف المالي وزيادة المرونة في السياسات النقدية، وبخاصة من جانب البنك المركزي الأوروبي، في تحسُّن نمو الطلب. ففي بعض البلدان (مثل المملكة المتحدة)، دعم ارتفاع قيمة الأصول وانتعاش الائتمان الاستهلاكي والعقاري طلب الأسر المعيشية، وفي بلدان أخرى يرجع دعم هذا الطلب إلى حدوث قدر من التحسُّن في الأجر الحقيقية (مثل ألمانيا). غير أنه في عدد من الاقتصادات الكبرى في منطقة اليورو (مثل إسبانيا وإيطاليا وفرنسا) لا تزال مستويات البطالة المرتفعة، والركود أو بطء النمو في الأجر الحقيقية، واستمرار الضعف في القطاع المصرفي تُعيق زيادة الائتمان والطلب المحليين. وفي الولايات المتحدة، يواصل الاقتصاد انتعاشه الأولي بالاعتماد على الطلب الخاص المحلي. وحسَّنت حدَّة التأثير السلبي للتقشف المالي بشكل طفيف في عام ٢٠١٤، واستمر معدل البطالة في الهبوط، وشجَّع الارتفاع في أسعار الأصول انتعاش الاقتراض والاستهلاك المحليين. غير أن متوسط الأجر الحقيقية ظل ثابتاً. واعتمد النمو في اليابان أيضاً على الطلب المحلي، إذ استفاد استهلاك واستثمار القطاع الخاص من السياسات النقدية والمالية التوسعية التي أطلقها رئيس الوزراء الياباني كينزو آبي (المعروفة باسم أابينومكس). وتبددت آثار الإنفاق العام على إعادة التعمير بعد زلزال عام ٢٠١١، وهو الإنفاق الذي ساعد في دفع الاقتصاد الياباني إلى مستويات نمو أعلى في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، بينما يُحتمل أن تضر الزيادات الضريبية الأخيرة بالإنفاق الاستهلاكي، ومن ثم قد يلزم المضي في برامج الحفز للحفاظ على النمو الإيجابي والأسعار.

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

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

وتراجع معدل النمو الاقتصادي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث يُقدَّر بنحو ٢ في المائة في عام ٢٠١٤، بعد انتعاش قوي في عام ٢٠١٠. ويرجع هذا الأداء الضعيف بصورة رئيسية إلى بُطء النمو في ثلاثة اقتصادات رئيسية هي الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، حيث فقد الطلب المحلي (وهو المحرك الرئيسي للنمو بعد الأزمة العالمية) زخمه. وأثَّرت الصدمات المالية الخارجية في منتصف عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤ أيضاً في تلك الاقتصادات، وأدت إلى اتباع سياسات متشددة على مستوى الاقتصاد الكلي. وقد يزيد عدم الاستقرار المالي نتيجة للعقبات القانونية التي تعترض الخدمة العادية لديون الأرجنتين السيادية. غير أنه من المتوقع أن تمنع ملاءة الأرجنتين ووجود أسس اقتصاد كلي سليمة في معظم بلدان المنطقة من تحوُّل هذه الصدمة إلى أزمة مالية إقليمية. وشهد عدد من البلدان المصدرة للهيدروكربونات أو المعادن معدلات نمو أعلى كثيراً، مدفوعة بالطلب المحلي القوي.

ومن المحتمل أن تشهد الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية بطء نمو جديداً هذا العام، حيث سيؤدي عدم الاستقرار المالي للاتحاد الروسي وتجدد تدفقات رؤوس الأموال نحو الخارج إلى تفاقم الركود في الطلب الاستهلاكي والطلب على الاستثمار. ومن ناحية أخرى،

يبدو أن الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في آسيا الوسطى، ومعظمها اقتصادات مصدرة للنفط أو المعادن، ستحافظ على معدلات نموها القوية إلى حد ما نتيجة لمعدلات التبادل التجاري المرتفعة تاريخياً.

التجارة لا تستعيد نشاطها

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

وبالنظر على عدم كفاية الطلب العالمي، يُستبعد إلى حد كبير أن تكون التجارة الدولية وحدها قادرة على إعطاء ركلة البداية للنمو الاقتصادي. وتيسير التدفقات التجارية عن طريق تحديث الإجراءات الجمركية سيساعد في زيادة كفاءة النظام التجاري في الأمد الطويل، لكنه لن يعالج القيود الرئيسية على التجارة في الوقت الراهن. وبطء التجارة الدولية أو بقاؤها شبه راكدة لا يرجع إلى ارتفاع الحواجز التجارية أو الصعوبات في جانب العرض؛ بل إن نموها البطيء يرجع إلى ضعف الطلب العالمي. وفي هذا السياق، سيكون التركيز غير المتوازن على تكلفة التجارة، مع حث الجهود لحفز الصادرات عن طريق تخفيض الأحمال وإجراء "تخفيض داخلي لقيمة العملة" ضاراً وغير مجدٍ، وخصوصاً إذا ما اتبع عدد من الشركاء التجاريين هذه الاستراتيجية في آن واحد. وتكمن وسيلة زيادة التجارة على المستوى العالمي في تحقيق انتعاش قوي في الإنتاج على المستوى الوطني بالاعتماد على الطلب المحلي.

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

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

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

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

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

هل يسود "وضع طبيعي جديد"؟

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

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

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

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

ولا يوجد في الواقع شيء "جديد" يُذكر بشأن الدورة المالية الجارية المؤثرة في الاقتصادات النامية والانتقالية. فهذه الاقتصادات تشهد حالياً الدورة الرابعة منذ منتصف سبعينيات القرن العشرين؛ وكما حدث في الماضي، نظراً لأن الدورة الحالية تتحكم فيها بصورة رئيسية الظروف الاقتصادية السائدة في البلدان المتقدمة وقرارات السياسات النقدية لتلك البلدان، فإن حركات رؤوس الأموال الدولية الناتجة عنها لا تتطابق

بالضرورة مع احتياجات البلدان النامية. وعلى العكس من ذلك، إذا جاز الاسترشاد بالتاريخ الحديث، فإنها يمكن أن تحدث آثاراً مالية واقتصادية كلية مدمرة خطيرة. ولخلق وصون ظروف اقتصادية كلية ومالية محلية تدعم النمو والتحول الهيكلي، ينبغي أن تتاح للحكومات أدوات سياساتية ملائمة لإدارة التدفقات المالية ومنع الصدمات المتكررة التي قد تحدثها أو مواجهتها. والقواعد المتعددة الأطراف الواردة في اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي وفي الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لمنظمة التجارة العالمية تسمح للحكومات بإدارة حسابات رأس المال الخاصة بها، بما في ذلك اللجوء إلى فرض قيود على رأس المال. غير أن الاهتمام كان ينصب على استخدامها لأسباب احترازية أو لإدارة الأزمات فقط. وينبغي بالأحرى اعتبار تدابير إدارة رأس المال أداة طبيعية من أدوات مقررسي السياسات، لا أداة استثنائية ومؤقتة تُستخدم في الأوقات الحرجة فقط.

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

دواعي التوسع المنسق

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

وتوضح نماذج المحاكاة المستخدمة للسيناريو الأساسي أن الاختلالات الهيكلية سوف تستمر في الزيادة، حتى مع استمرار النمو المعتدل، وأن البلدان ستصبح عرضة بشكل متزايد للصدمات وعدم الاستقرار المالي. وكلما طالبت فترة بقاء هذه الاختلالات دون حل، اشتدت قسوة النتائج في مواجهة أزمات خطيرة أخرى. ومن ناحية أخرى، يظهر سيناريو النمو المتوازن أوجه تحسن كبيرة في معدلات النمو، والأهم من ذلك، التوصل إلى حل تدريجي للاختلالات العالمية. ويكون متوسط نمو الاقتصاد العالمي أسرع كثيراً من المتوسط في إطار السيناريو الأساسي. وترجع زيادة سرعة معدلات النمو في جميع المناطق ليس فقط إلى الحافز الفردي، بل أيضاً إلى آثار التآزر القوية الناتجة عن تنسيق اتجاهات السياسات المواتية للنمو فيما بين البلدان. وأخيراً، تؤكد النتائج زيادة تقارب النمو في سيناريو النمو المتوازن، بالإضافة إلى تحسن الاستقرار المالي.

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

وعدم وجود مؤسسات وآليات فعالة لتنسيق السياسات الدولية قد يدفع مقررسي السياسات إلى اعتماد استراتيجيات قد تبدو ملائمة في الأجل القصير، ولكن مآلها الفشل في الأجل المتوسط. ولذا فمن الضروري مواصلة الجهود المبذولة لابتكار مجموعة مؤسسات شاملة عالمياً

تكون أكثر فعالية لتنظيم الأسواق والمساعدة في تصحيح الاختلالات التي لا يمكن تحملها عند ظهورها، وتحسين السعي لتحقيق التنمية والتقارب على المستوى العالمي.

التحديات التي تعترض وضع خطة تنمية جديدة

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

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

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

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

الدواعي الثابتة لوجود حيز السياسات

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

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

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

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

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

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

التعددية الشاملة: عودة إلى المستقبل

عادةً ما يكرر التاريخ نفسه، ولكن ليس بالضرورة كمأساة أو ملهارة. ولذلك، توجد دائماً دروس إيجابية يمكن استخلاصها من دراسة كيفية تعامل الأجيال السابقة من مقرري السياسات مع التحديات الكبيرة. وقد تبدو الحاجة إلى التوفيق بين متطلبات السيادة السياسية على المستوى الوطني وضرورات اقتصاد عالمي مترابط حاجة جديدة نسبياً في الوقت الراهن. وهذا التحدي قائم في الواقع منذ أمد بعيد وجرت

مناقشته بإفاضة ومن عدّة زوايا مختلفة، طوال فترة ناهزت القرنين، لكنه لا يتساوى بأي شكل من الأشكال مع التحديات الملحة أو الهامة الناشئة عن الأزمات التي شهدتها فترة ما بين الحربين.

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

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

إدارة التدمير الخلاق

لم تعتمد أي من البلدان المتقدمة اليوم على قوى السوق في تحوّلها الهيكلي وما صاحبه من ارتفاع في مستويات التوظيف، والإنتاجية ونصيب الفرد من الدخل. بل إنهما، اعتمدت تدابير قطرية لإدارة هذه القوى، وتسخير جانبها الخلاق في بناء القدرات الإنتاجية وتوفير الفرص للعناصر النشطة من شركات ورؤاد الأعمال، مع توجيهها في منحى مرغوب فيه اجتماعياً. واستخدمت هذه البلدان أيضاً مختلف أشكال العمل الحكومي للتخفيف من الاتجاهات الهدامة لقوى السوق نفسها. ونجح إدارة السوق، لا تأليهه، هذا كثرته اقتصادات السوق الناشئة الأسرع نمواً - بدءاً باقتصادات أوروبا الشمالية الديمقراطية الاجتماعية الصغيرة وانتهاءً باقتصادات شرقي آسيا العملاقة - في العقود التالية لنهاية الحرب العالمية الثانية.

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

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

وتوجت المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف التي جرت بعد ذلك تحت رعاية الغات باتفاقات جولة أوروغواي التي بدأ نفاذها في عام ١٩٩٥. ووُسّع نطاق هذه المفاوضات بشكل كبير، سواء من حيث البلدان المشاركة أو من حيث الخطوط التعريفية التي تشملها. وامتدت المفاوضات أيضاً إلى مجالات متصلة بالتجارة تتجاوز نطاق التجارة في السلع، مع تطبيق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ومبدأ المعاملة

الوطنية ليس فقط على التجارة في السلع، بل أيضاً على التجارة في مجموعة عريضة من الخدمات، مثل الخدمات المالية، والسياحة، وتوفير التعليم والصحة. ونتيجة لذلك، قبلت جميع الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية قيوداً على إدارتها لمجموعة أوسع من السياسات، بما في ذلك بعض السياسات الرامية إلى تعزيز وتوجيه التحول الهيكلي لاقتصاداتها. غير أن قدرًا من حيز السياسات الذي تنازلت عنه كان قد لعب دوراً مهماً في نجاح عمليات التنمية في الماضي. وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك.

- كان استخدام الإعانات، المقيّد بالاتفاق المتعلّق بالإعانات والتدابير التعويضية، أداةً مفضّلة لدعم التحول الهيكلي، وبخاصة في بلدان شرقي آسيا؛
- استُخدمت متطلبات الأداء المفروضة على المستثمرين الأجانب فيما يتعلق بالصادرات والمحتوى المحلي ونقل التكنولوجيا، المقيّدة بموجب الاتفاق المتعلّق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، استخداماً متكرراً لتعزيز إقامة الروابط بين المستثمرين الأجانب والمصنّعين المحليين؛
- كانت الهندسة العكسية والتقليد عن طريق الحصول على التكنولوجيا، المقيّدان بموجب الاتفاق المتعلّق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة يستخدمهما عدد كبير من البلدان، بما في ذلك البلدان المتقدّمة حالياً.

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

والموازنة بين الفقد في حيز السياسات في مجالات محددة والمكاسب المحتملة لنظام تجاري متعدّد الأطراف مفتوح ويمكن التنبؤ به بصورة أكبر ليست بالمهمة السهلة. ومهما يكن من أمر، فإن المسألة الأشد إلحاحاً تتعلق بتحديد أفضل طريقة لاستخدام الحيز المتبقي لدعم نتائج أكثر استدامة وشمولاً مما حققته معظم البلدان النامية على مدى العقود الثلاثة الماضية. وفي هذا الشأن، لا تزال الممارسات والقدرات المرتبطة بالبناء المؤسسي للدولة التنموية أساسية، على نحو ما أكدته الأونكتاد طويلاً. ولكن من المهم أيضاً التسليم بأن أوجه عدم الاتساق والثغرات التي تشوب الهيكل المتعدّد الأطراف، وبخاصة العلاقة بين التجارة والتدفقات المالية، لا تزال تجعل من المتعذر على البلدان النامية الاستفادة القصوى من الحيز المتبقي. وعلاوةً على ذلك، يحتاج عدد كبير من هذه البلدان لدعم أفضل كثيراً من المجتمع الدولي لاستخدام الترتيبات الحالية على نحو يساعد في جهودها من أجل التحول. وذلك الدعم، في كثير من النواحي، قدّم بدون رغبة أو لم يكن متاحاً على الإطلاق. واقتراح الأونكتاد الداعي إلى تشكيل لجنة مستقلة لإجراء مراجعة تنموية للنظام التجاري المتعدّد الأطراف من أجل بحث هذه الضغوط وغيرها من الضغوط التي تخلّ بالأداء السلس لهذا النظام يمكن أن يفسح مجالاً للتقدّم.

التآكل المستمر لحيز السياسات

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

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

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

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

ولا يرجع انخفاض حيّز السياسات إلى اتفاقات التجارة الحرة فحسب وإنما يرجع أيضاً إلى توقيع البلدان على اتفاقات الاستثمار الدولية. فعندما أبرمت معظم هذه الاتفاقات في التسعينيات من القرن العشرين، كان يُنظر إلى أي فقدان لحيّز السياسات على أنه ثمن زهيد مطلوب دفعه مقابل زيادة متوقّعة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. وبدأت هذه النظرة في التغير في أوائل القرن الحادي والعشرين، إذ بدا من الواضح أن قواعد الاستثمار قد تعوّق مجموعة عريضة من السياسات العامة، بما في ذلك السياسات الرامية إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد. وعلاوة على ذلك، فإن الأدلة التجريبية على فعالية معاهدات الاستثمار الثنائية والفصول المتعلقة بالاستثمار في اتفاقات التجارة الإقليمية في حفز الاستثمار الأجنبي المباشر يكتنفها الغموض. وفضلاً عن ذلك، فإن نقص الشفافية والاتساق الذي تتسم به المحاكم المنشأة للبت في المنازعات الناتجة عن هذه الاتفاقات، وتحيزها المتصوّر للمستثمرين، أدى إلى زيادة الشواغل المتعلقة بفعاليتها. ويجري حالياً النظر في مجموعة من الإمكانيات لإعادة التوازن إلى النظام واستعادة الحيّز اللازم لسياسات التنمية. وتشمل هذه الإمكانيات ما يلي: '١' إجراء إصلاحات تدريجية ومتصاعدة عن طريق وضع اتفاقات جديدة تستند إلى مبادئ الاستثمار المشجّعة للتنمية المستدامة؛ و'٢' إنشاء محكمة دائمة مركزية للاستثمار؛ و'٣' الانسحاب من معاهدات الاستثمار والعودة إلى القوانين الوطنية.

وإلى جانب تزايد اتفاقات التجارة وامتدادها إلى مجالات متصلة بالتجارة، عاد الاهتمام العالمي بالسياسة الصناعية. والتوفيق بين هذين الاتجاهين يمثل تحدياً كبيراً. وقد بدأ عدد كبير من البلدان المتقدمة، وبخاصة منذ الأزمة المالية الأخيرة، يعترف صراحةً بالدور الهام الذي يمكن أن تؤديه السياسة الصناعية في الحفاظ على قطاع صناعة قوي. فالولايات المتحدة، التي كثيراً ما تُوصَف بأنها بلد يأخذ بنهج عدم التدخل في السياسة الصناعية، كانت ولا تزال مستخدماً كحماً لهذه السياسة. وكانت حكومتها رائدة في تحمل المخاطر وتوجيه السوق في سياق تطوير وتسويق تكنولوجيات جديدة، واعتمدت مجموعة عريضة من السياسات الداعمة لشبكة من شركات الصناعة المحلية التي تتمتع بالقدرة

على الابتكار والتصدير وخلق وظائف برواتب جيدة. وعلى النقيض من ذلك، توضح تجربة الاتحاد الأوروبي كيف يمكن أن تُقيّد الاتفاقات الحكومية الدولية الخيارات السياسية لمقرري السياسات، وكيف يمكن أن تشكّل السياسات الصناعية التي تقتصر على اعتماد تدابير أُفقية عائقاً أمام تحقيق الأهداف المقررة.

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

المحافظة على حيّز السياسات مع تدعيم الآليات المتعددة الأطراف

ظل الأونكتاد يؤكد لبعض الوقت أنه لكي تحافظ البلدان النامية على مسارات نموها الحديثة وتحسنها، ينبغي لها أن توسّع وتعمّق التحوّل الهيكلي لاقتصاداتها. والتحدي السياسي الناجم عن ذلك هو تحدّي مألوف في البلدان المصدّرة للسلع الأساسية، حيث يجعل عدم التنوع اقتصاداتها عُرضة للصدمات الخارجية والتحوّلات في السياسات العامة. لكن تحقيق نمو أقوى لا يؤدي تلقائياً إلى تحسّن مستويات المعيشة لغالبية السكان. وإذا كان التحوّل الهيكلي أمراً لا مفر منه لجميع البلدان النامية لأسباب متماثلة، فمن المتوقع أن تجد هذه البلدان في السنوات القادمة بيئة اقتصادية عالمية أقل مواتاة من البيئة التي سادت في العقد الأول من هذا القرن. ولذلك، سيكون التحوّل الهيكلي بالغ الصعوبة بدون زيادة المرونة في رسم السياسات.

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

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

الحيز المالي في السياق العالمي

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

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

وهناك مشكلة رئيسية هي أن العولمة قد أثرت في قدرة الحكومة على تعبئة الإيرادات المحلية. فقد أسفر تخفيض التعريفات عن تناقص الإيرادات في عدد كبير من البلدان النامية، وبشكل كبير في كثير من الأحيان، بينما أثرت الزيادة في حركة رؤوس الأموال والتوسع في استخدام الملاذات الضريبية تأثيراً شديداً في ظروف فرض الضرائب على الدخل - الدخل الشخصي ودخل الشركات على حد سواء - وعلى الثروة. وقد أسفر برنامج ليبرالية السوق المهيمن عن وجود اقتصاد معوم يشجع التنافس الضريبي بين البلدان، ويدفعها أحياناً إلى "السباق نحو القاع" لتقلص حوافز على هيئة تخفيض في الضرائب المباشرة. واتجهت معدلات الضرائب على الشركات إلى الهبوط في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، وكانت مصحوبة في كثير من الأحيان بإعانات أو إعفاءات لجذب الاستثمار الأجنبي أو الإبقاء عليه. وبالإضافة إلى ذلك، أدت العولمة التي يقودها المال إلى انتشار المراكز المالية الخارجية، والملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية التي توفر شتى وسائل التجنب الضريبي أو التهرب الضريبي على نطاق يُقاس بالمليارات، إن لم يكن بالتريليونات، من الدولارات.

المشاكل التي يواجهها المجتمع الدولي في مجال فرض الضرائب

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

ولم يتكيف الهيكل الضريبي الدولي بشكل سليم حتى الآن مع هذا الواقع، ومن ثم سمح بنزيف ضخم للإيرادات العامة. وانعدام الشفافية المحيط بالملاذات الضريبية قد يفسر جزئياً الصعوبات التي يواجهها مقررو السياسات في جمع الإيرادات العامة، لكن العائق الرئيسي هو عائق سياسي: إذ يوجد أهم مقدمي خدمة السرية المالية في عدد من أكبر بلدان العالم حجماً وأكثرها ثراءً، أو في مناطق محددة من هذه البلدان. والمراكز المالية الخارجية والولايات القضائية السرية التي تستضيفها مندمجة تماماً في النظام المالي العالمي، وتقوم بتوجيه نسب ضخمة من حركات التجارة ورأس المال، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر.

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

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

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

الموارد الطبيعية كمصدر للإيراد العام

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

ونتيجةً لذلك، شرع عدد كبير من الحكومات - في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء - في إعادة النظر في سياساتها المتعلقة بالصناعات الاستخراجية. وشمل ذلك إعادة التفاوض بشأن العقود الحالية أو إلغائها، وزيادات في نسب الضرائب أو الإتاوات، وفرض ضرائب جديدة والتعديلات في نسبة ملكية الدولة للمشاريع الاستخراجية. وبإمكان الحكومات المضيفة أيضاً الاستفادة من تحسّن في مركزها التفاوضي في المفاوضات الجارية بشأن العقود مع الشركات عبر الوطنية العاملة في قطاع الصناعات الاستخراجية نتيجةً لظهور أطراف

فاعلة رئيسية جديدة، مثل شركات الاقتصادات الناشئة. غير أن ظروف السوق المتغيرة هذه ينبغي ألا تحجب التحديات السياسية الأوسع التي تواجهها البلدان المنتجة في تحقيق أقصى استفادة ممكنة من الصناعات الاستخراجية لأغراض التنمية.

وينبغي توافر عدد من العناصر في أي سياسة شاملة تهدف إلى تحسين الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية. فوفاً، ينبغي أن تحتفظ الحكومات بحقها في إعادة النظر في النظم الضريبية وهيكل الملكية كلما رأت ضرورة لذلك تحقيقاً لمصالح البلد الاقتصادية والإنمائية. ويمكن أيضاً التفاوض بشأن حد أدنى من الضرائب على المستوى الإقليمي أو الدولي لتجنب السباق نحو القاع. وثانياً، ينبغي أن تملك الحكومات أدوات إنفاذ القواعد وأن تحصل على الإيرادات المستحقة عن طريق مراقبة مناورات تسعير التحويل التي تقوم بها الشركات عبر الوطنية وعدم إبلاغها أحجام الصادرات بالكامل. وثالثاً، ينبغي أن يُسمح لها بالقيام بذلك بدون التعرُّض لجزاء قانوني عن طريق آليات منازعات الاستثمار القائمة.

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

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

Xunghuix Phituyi

موخيسا كيتوبي
الأمين العام للأونكتاد

الفصل الأول

الاتجاهات الحديثة في الاقتصاد العالمي

ألف - النمو العالمي

المعيشية، وفي بلدان أخرى يرجع دعم هذا الطلب إلى حدوث قدر من التحسُّن في الأجور الحقيقية (مثل ألمانيا). غير أنه في عدد من الاقتصادات الكبرى في منطقة اليورو (مثل إسبانيا وإيطاليا وفرنسا) لا تزال مستويات البطالة المرتفعة، والركود أو بطء النمو في الأجور الحقيقية، واستمرار الضعف في القطاع المصرفي تقلص زيادة شروط الائتمان وتقييد نمو الطلب. ومن المفترض أن يُحدث صافي الصادرات إسهاماً إيجابياً، وإن كان ضئيلاً جداً، في نمو الأداء الإجمالي في أوروبا في عام ٢٠١٤.

ويواصل اقتصاد الولايات المتحدة انتعاشه الطفيف من "الركود الكبير" بالاعتماد على الطلب الخاص المحلي. وظلّ التقشف المالي عاملاً معوّقاً للنمو الاقتصادي منذ عام ٢٠١١، وإن كان قد شهد انخفاضاً طفيفاً في تأثيره السلبي في عام ٢٠١٤. وتستمر البطالة في الهبوط بفضل استحداث الوظائف في قطاع الشركات. غير أن متوسط الأجور الحقيقية ظلّ ثابتاً. وساعدت الزيادة المستمرة في السيولة، وإن كانت أقل مما كانت عليه في السنوات السابقة، إلى جانب الارتفاع في أسعار الأصول، في دعم انتعاش الاقتراض والاستهلاك المحليين.

واعتمد النمو في اليابان أيضاً على الطلب المحلي. إذ استفاد استهلاك واستثمار القطاع الخاص من السياسات النقدية والمالية التوسعية لـ "أبينومكس". وحدثت زيادة في الإنفاق العام، في مجال التعمير بصفة رئيسية، عقب الكوارث الطبيعية التي حلت في عام ٢٠١١،

شهد نمو الاقتصاد العالمي تحسناً متواضعاً في عام ٢٠١٤، ومع ذلك سيظل أقل كثيراً من المستويات المرتفعة التي بلغها قبل الأزمة. فمن المتوقع أن يرتفع معدل النمو الذي بلغ ٢,٣ في المائة في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ ليتراوح ما بين ٢,٥ في المائة و٣ في المائة في عام ٢٠١٤. وترجع هذه الزيادة الطفيفة بصورة أساسية إلى النمو في البلدان المتقدمة حيث تسارع معدله من ١,٣ في المائة في عام ٢٠١٣ إلى نحو ١,٨ في المائة في عام ٢٠١٤. ويُتوقع أن يكون أداء البلدان النامية ككل مماثلاً لأدائها في السنوات السابقة، بنمو يتراوح ما بين ٤,٥ في المائة و٥ في المائة، بينما يُتوقع أن يزيد تراخي معدل نمو الاقتصادات الانتقالية ليناهز ١ في المائة، بعد أداء ضعيف في عام ٢٠١٣ (الجدول ١-١).

١ - البلدان المتقدمة

من المتوقع أن تحدث زيادة طفيفة في النمو في البلدان المتقدمة نتيجةً لاستعادة النشاط بشكل طفيف في الاتحاد الأوروبي، بما أنه من غير المتوقع أن يتحسن أداء اليابان والولايات المتحدة في عام ٢٠١٤. إذ إن التخفيف الأولي من التقشف المالي وزيادة المرونة في السياسات النقدية، وبخاصة من جانب البنك المركزي الأوروبي، نقلتا اتجاه الطلب الداخلي من المجال السلبي إلى المجال الإيجابي. ففي بعض البلدان (مثل المملكة المتحدة)، دعم ارتفاع قيمة الأصول وانتعاش الائتمان الاستهلاكي والعقاري طلب الأسر

وبرامج الحفز التي أطلقها الاقتصاد الياباني لزيادة النمو في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. ومع تبدد آثار تلك التدابير ومع بداية تسبب رفع معدل ضريبة الاستهلاك في نيسان/أبريل ٢٠١٤ في تشييط إنفاق الأسر المعيشية على المدى المتوسط، قد يلزم توفير برنامج حفز جديد للمساعدة في الحفاظ على أهداف نمو الناتج المحلي الإجمالي والأسعار المحلية. فاستدامة نمو الناتج المحلي الإجمالي الاسمي ستكون بالفعل هي السبيل الوحيد لتخفيض النسبة المرتفعة جداً للدين العام للناتج المحلي الإجمالي.

الجدول ١-١

نمو الإنتاج العالمي، ٢٠٠٦-٢٠١٤

(التغير السنوي بالنسبة المئوية)

| المنطقة/البلد | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠ | ٢٠١١ | ٢٠١٢ | ٢٠١٣ | ٢٠١٤ ^١ |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| العالم | ٤,١ | ٤,٠ | ١,٥ | ٢,١- | ٤,١ | ٢,٨ | ٢,٣ | ٢,٣ | ٢,٧ |
| البلدان المتقدمة | ٢,٨ | ٢,٥ | - | ٣,٧- | ٢,٦ | ١,٤ | ١,١ | ١,٣ | ١,٨ |
| من بينها: | | | | | | | | | |
| اليابان | ١,٧ | ٢,٢ | ١,٠- | ٥,٥- | ٤,٧ | ٠,٦- | ١,٤ | ١,٦ | ١,٤ |
| الولايات المتحدة | ٢,٧ | ١,٨ | ٠,٣- | ٢,٨- | ٢,٥ | ١,٦ | ٢,٣ | ٢,٢ | ٢,١ |
| الاتحاد الأوروبي (٢٨ دولة) | ٣,٤ | ٣,٢ | ٠,٣ | ٤,٦- | ٢,١ | ١,٧ | ٠,٣- | ٠,١ | ١,٦ |
| من بينها: | | | | | | | | | |
| منطقة أوروبا ^(٢) | ٣,٢ | ٢,٩ | ٠,٣ | ٤,٥- | ٢,٠ | ١,٦ | ٠,٦- | ٠,٤- | ١,١ |
| فرنسا | ٢,٥ | ٢,٣ | ٠,١- | ٣,١- | ١,٧ | ٢,٠ | - | ٠,٢ | ٠,٧ |
| ألمانيا | ٣,٧ | ٣,٣ | ١,١ | ٥,١- | ٤,٠ | ٣,٣ | ٠,٧ | ٠,٤ | ١,٩ |
| إيطاليا | ٢,٢ | ١,٧ | ١,٢- | ٥,٥- | ١,٧ | ٠,٤ | ٢,٤- | ١,٩- | ٠,١ |
| المملكة المتحدة | ٢,٨ | ٣,٤ | ٠,٨- | ٥,٢- | ١,٧ | ١,١ | ٠,٣ | ١,٧ | ٣,١ |
| الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد الأوروبي بعد عام ٢٠٠٤ | ٦,٤ | ٦,٠ | ٤,٠ | ٣,٨- | ٢,١ | ٣,٠ | ٠,٦ | ١,١ | ٢,٧ |
| جنوب شرق أوروبا ورابطة الدول المستقلة | ٨,٥ | ٨,٧ | ٥,٣ | ٦,٦- | ٤,٨ | ٤,٧ | ٣,٣ | ٢,٠ | ١,٣ |
| جنوب شرق أوروبا ^(٣) | ٤,٦ | ٥,٩ | ٥,٠ | ٢,١- | ١,٧ | ١,٩ | ٠,٨- | ٢,٠ | ٢,٠ |
| رابطة الدول المستقلة، بما فيها جورجيا | ٨,٧ | ٨,٩ | ٥,٣ | ٦,٨- | ٤,٩ | ٤,٨ | ٣,٥ | ٢,٠ | ١,٢ |
| من بينها: | | | | | | | | | |
| الاتحاد الروسي | ٨,٢ | ٨,٥ | ٥,٢ | ٧,٨- | ٤,٥ | ٤,٣ | ٣,٤ | ١,٣ | ٠,٥ |
| البلدان النامية | ٧,٧ | ٨,٠ | ٥,٤ | ٢,٦ | ٧,٨ | ٦,٠ | ٤,٧ | ٤,٦ | ٤,٧ |
| أفريقيا | ٥,٨ | ٦,١ | ٥,٥ | ٢,٥ | ٤,٩ | ٠,٩ | ٥,٣ | ٣,٥ | ٣,٩ |
| شمال أفريقيا، باستثناء السودان | ٥,٣ | ٤,٨ | ٦,١ | ٢,٩ | ٤,٢ | ٦,٨- | ٨,٧ | ٢,٠ | ٢,٤ |
| أفريقيا جنوبي الصحراء، باستثناء جنوب أفريقيا | ٦,٤ | ٧,٥ | ٦,٢ | ٤,٥ | ٦,٤ | ٥,١ | ٤,٦ | ٥,٣ | ٥,٩ |
| جنوب أفريقيا | ٥,٦ | ٥,٥ | ٣,٦ | ١,٥- | ٣,١ | ٣,٦ | ٢,٥ | ١,٩ | ١,٨ |
| أمريكا اللاتينية والكاريبي | ٥,٥ | ٥,٥ | ٣,٧ | ١,٦- | ٥,٧ | ٤,٣ | ٣,٠ | ٢,٦ | ١,٩ |
| الكاريبي | ٩,٤ | ٥,٨ | ٣,١ | ٠,٢- | ٢,٦ | ٢,٤ | ٢,٥ | ٢,٦ | ٢,٨ |
| أمريكا الوسطى، باستثناء المكسيك | ٦,٤ | ٧,٠ | ٤,١ | ٠,٣- | ٤,١ | ٥,٣ | ٥,١ | ٤,٣ | ٤,٣ |
| المكسيك | ٥,٠ | ٣,١ | ١,٤ | ٤,٧- | ٥,١ | ٤,٠ | ٤,٠ | ١,١ | ٢,٠ |
| أمريكا الجنوبية | ٥,٥ | ٦,٧ | ٤,٩ | ٠,٣- | ٦,٤ | ٤,٥ | ٢,٤ | ٣,١ | ١,٧ |

| المنطقة/البلد | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠ | ٢٠١١ | ٢٠١٢ | ٢٠١٣ | ٢٠١٤ |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| من بينها: | | | | | | | | | |
| البرازيل | ٤,٠ | ٦,١ | ٥,٢ | ٠,٣- | ٧,٥ | ٢,٧ | ١,٠ | ٢,٥ | ١,٣ |
| آسيا | ٨,٧ | ٩,١ | ٦,٠ | ٤,٠ | ٨,٩ | ٧,٢ | ٥,٢ | ٥,٣ | ٥,٦ |
| شرق آسيا | ٩,٩ | ١١,١ | ٧,٠ | ٦,٠ | ٩,٦ | ٧,٧ | ٦,٠ | ٦,٣ | ٦,٤ |
| من بينها: | | | | | | | | | |
| الصين | ١٢,٧ | ١٤,٢ | ٩,٦ | ٩,٢ | ١٠,٤ | ٩,٣ | ٧,٧ | ٧,٧ | ٧,٥ |
| جنوب آسيا | ٨,٣ | ٨,٩ | ٥,٣ | ٤,٦ | ٩,١ | ٦,٩ | ٣,٦ | ٣,٨ | ٥,٠ |
| من بينها: | | | | | | | | | |
| الهند | ٩,٤ | ١٠,١ | ٦,٢ | ٥,٠ | ١١,٠ | ٧,٩ | ٤,٩ | ٤,٧ | ٥,٦ |
| جنوب شرق آسيا | ٦,١ | ٦,٦ | ٤,٣ | ١,٢ | ٨,١ | ٤,٧ | ٥,٦ | ٤,٩ | ٤,٤ |
| غرب آسيا | ٧,٥ | ٥,٥ | ٤,٧ | ١,٠- | ٦,٩ | ٧,٤ | ٣,٨ | ٣,٨ | ٤,٠ |
| أوقيانوسيا | ٢,٨ | ٣,٤ | ٢,٧ | ٢,٤ | ٣,٧ | ٤,٩ | ٤,٣ | ٢,٩ | ٣,٢ |

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة بيانات التقييم الكلية الرئيسية للحسابات الوطنية، والحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم: تحديث حتى منتصف عام ٢٠١٤، اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، ٢٠١٤؛ OECD، 2014؛ وصندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، نيسان/أبريل ٢٠١٤؛ ووحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست، قاعدة بيانات EIU CountryData؛ وJP Morgan، Global Data Watch؛ ومصادر وطنية.

ملاحظة: تستند حسابات البلدان المجمعة إلى الناتج المحلي الإجمالي بسعر الدولار الثابت في عام ٢٠٠٥.

(أ) توقعات.

(ب) باستثناء لاتفيا.

(ج) ألبانيا، والبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وصربيا.

٢ - الاقتصادات النامية والانتقالية

يبدو أن المناطق النامية الرئيسية ستكرر نفس القدر تقريباً من النمو الذي حققته في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وستظل آسيا أشد المناطق نشاطاً، مع توقع تحقيقها لمعدل نمو في حدود ٥,٥ في المائة. ومن بين أكبر الاقتصادات، من المتوقع أن تستمر الصين في الصدارة حيث بلغ معدل نموها ما يناهز ٧,٥ في المائة في عام ٢٠١٤، بالاعتماد على الطلب المحلي، بما في ذلك تزايد دور الاستهلاك الخاص والعام. وقد تعافى النمو في الهند قليلاً من التباطؤ الشديد الذي شهده في العامين الماضيين، ويرجع ذلك إلى زيادة الاستهلاك وصافي الصادرات، ولكن مستواه البالغ ٥,٥ في المائة يفيد بأنه أقل بكثير مما كان عليه قبل الأزمة. ويُتوقع أن تستمر معظم البلدان في جنوب شرقي آسيا، بما فيها إندونيسيا، والفلبين، وفيت نام، وماليزيا، في النمو بنحو ٥ في المائة أو أكثر بفعل الاستهلاك الخاص والاستثمار الثابت، وبدون مساهمة تذكر أو بدون مساهمة على الإطلاق من صافي الصادرات. والاستثناء الوحيد هو تايلند التي تسببت الأزمة السياسية في كساد اقتصادها. والأداء الاقتصادي متفاوت أكثر في غرب آسيا: فقد تأثرت عدة بلدان تأثراً مباشراً أو غير مباشر بالحرب، ومن المتوقع أن تحافظ بلدان الخليج على معدلات نمو تتراوح فيما بين

وعلى الرغم من وجود بعض الاختلافات بين جميع المناطق المتقدمة في اتجاهاتها السياسية، فمن المتوقع أن تحقق نمواً يتراوح فيما بين ١,٥ و ٢ في المائة تقريباً في عام ٢٠١٤. ومن المحتمل أن يعود الناتج المحلي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي إلى مستواه قبل أزمة عام ٢٠٠٧، وإن كان هذا سيحدث بعد سنة من اليابان وثلاث سنوات من الولايات المتحدة. ولا تزال التجارة الدولية في هذه البلدان ضعيفة، ولكنها تنتعش إلى حد ما منذ الربع الأخير من عام ٢٠١٣. فالتخفيف التدريجي للتشفيف المالي في الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وتهدئة السياسات النقدية التوسعية الشديدة للغاية في الولايات المتحدة أدى ببعض المراقبين إلى الاعتقاد بأن هذه الاقتصادات في سبيلها إلى بلوغ "وضع طبيعي جديد"، وأنها تمكنت من تلافي معظم المخاطر النظامية. غير أن من المرجح أن يكون النمو، في ظل هذا الوضع الجديد، أبطأ مما كان عليه قبل الأزمة، بما أن معدلات الاستثمار لا تزال منخفضة نسبياً وأن عدة بلدان لا تزال عليها بذل المزيد من الجهد قبل أن تتخفف فيها معدلات البطالة وأن تتصدى للمديونية المفرطة في كل من القطاعين العام والخاص. ويناقش الفصل الثاني من هذا التقرير بعض السياسات التي تقف وراء نظام النمو البطيء هذا، ويجذر من هشاشته المحتملة.

والمالي، وانخفاض الديون الخارجية انخفاضاً تاريخياً، وكفاية مستويات الاحتياطيات الدولية منعت هذه الصدمات من التحول إلى أزمات مالية. وشهد عدد من البلدان المصدرة للهيدروكربونات أو المعادن (مثل إكوادور، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، وكولومبيا) معدلات نمو أعلى كثيراً، مدفوعة بارتفاع مستويات الطلب المحلي من حيث كل من الاستهلاك والاستثمار.

وبوجه عام، تمكنت البلدان النامية من الانتعاش من الكساد الكبير أسرع من البلدان المتقدمة. واستفادت كثرة منها بارتفاع أسعار السلع الأساسية، وبخاصة في البلدان التي تمكنت حكوماتها من استيعاب نصيب ضخم من ريع الموارد الطبيعية واستخدام الإيرادات الإضافية في الإنفاق الداخلي. أما البلدان الأخرى، فعلى الرغم من أنها تعرضت لتقلبات التمويل الدولي، فقد تمكنت من التصدي لآثار الأزمة المالية العالمية بدعم الطلب المحلي بسياسات مواجهة للتقلبات الدورية. غير أن هناك حدود لما يمكن أن تحققه السياسات المواجهة للتقلبات الدورية والمكاسب الناجمة عن التبادل التجاري، وسيتعين العثور على مصادر جديدة للددينامية. وبالإضافة إلى السياسات المتعلقة بجانب الطلب التي قد تتضمن سياسات لإعادة التوزيع، يتعين على عدة بلدان أن تحسن استثمارها المحلي وتتبع سياسات صناعية تهدف إلى زيادة قدرتها الإنتاجية وقدرتها التنافسية، بحيث تستجيب للطلب المتزايد دون ضغوط مفرطة على الأسعار المحلية أو الموازين التجارية.

وسيكون على البلدان النامية أيضاً مواجهة تحدي عدم الاستقرار المستمر في النظام المالي الدولي. وينبغي أن يشمل التصدي لهذا التحدي سياسات اقتصاد كلي وسياسات تنظيمية احترازية، تُطبَّق بصورة رئيسية على المستوى المحلي، ولكن ينبغي أن يشمل أيضاً تحسين التنظيم على المستوى العالمي. ومن الواضح في هذا الصدد أن الإطار الحالي لإعادة هيكلة الديون السيادية غير مناسب، بالرغم من الاتجاهات المواتية عامة في السنوات الأخيرة. ويتضح هذا بجلاء من خلال العقوبات القانونية التي تواجهها الأرجنتين حالياً في الخدمة العادية لديونها السيادية التي أعيدت هيكلتها⁽¹⁾. تبين تجربة الأرجنتين أن هذا الإطار لا يثبط إعادة هيكلة الديون الجديدة فحسب، وإنما قد يهدد أيضاً عمليات إعادة الهيكلة السابقة الناجحة. ويتبين من هذا أن إرساء هيكل متعدد الأطراف لتناول إعادة هيكلة الديون السيادية، يضع في الحسبان المصالح العامة، لا المصالح الخاصة وحدها - وهو مقترح طرحه الأونكتاد منذ عقدين من الزمان - مطلب لم يسبق له أن كان أكثر أهمية وإلحاحاً من اليوم.

٤ و٥ في المائة، وقد لا تتمكن تركيا، التي تعرضت لانعدام استقرار مالي، من الحفاظ على مسار للنمو السريع بالقدر الكافي الذي يدفعه التوسع في الائتمان المحلي.

كما أن النمو في أفريقيا يبدى تفاوتات شديدة: فهو لا يزال ضعيفاً في شمال أفريقيا، مع تحسن هامشي في مصر وتونس، ولكنه في هبوط مستمر في ليبيا بسبب النزاع المسلح والاضطرابات في إنتاج النفط. وظل النمو ضعيفاً أيضاً في جنوب أفريقيا، حيث ناهز ٢ في المائة، نتيجة لتضاؤل الطلب المحلي والإضرابات في قطاع التعدين. وعلى النقيض من ذلك، سجلت عدة اقتصادات من جنوب الصحراء (بما فيها إثيوبيا، وأنغولا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وكوت ديفوار، وموزامبيق، ونيجيريا) معدلات نمو مرتفعة، يُتوقع معها أن يصل النمو في هذه المنطقة دون الإقليمية إلى قرابة ٦ في المائة في عام ٢٠١٤. وفي عدة بلدان، دُعمت مستويات أسعار السلع الأساسية المرتفعة تقليدياً هذا النمو الذي استمر أكثر من عشر سنوات، ولكن هناك عوامل أخرى، مثل تحسين الزراعة والانتعاش من النزاعات المسلحة، أدت دوراً مهماً في ذلك. غير أن أخطار الانخفاض الموجودة، وتشهد عليها عودة كل من زامبيا وغانا مؤخراً إلى صندوق النقد الدولي، في مواجهة الانخفاضات الحادة في عملتهما.

وتواصل الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تباطؤها الاقتصادي في عام ٢٠١٤. ويعزى تباطؤ النمو في الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية بصفة رئيسية إلى ركود الاستهلاك والاستثمار في الاتحاد الروسي منذ منتصف عام ٢٠١٣، حيث أدى انعدام الاستقرار المالي إلى زيادة تدفقات رأس المال إلى الخارج. ومن ناحية أخرى، تمكنت الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في آسيا الوسطى، ومعظمها اقتصادات مصدرة للنفط أو المعادن، من الحفاظ على معدلات نموها المرتفعة إلى حد ما نتيجة لمعدلات التبادل التجاري المرتفعة تاريخياً.

وبعد انتعاش قوي في عام ٢٠١٠، تراجع معدّل النمو الاقتصادي في أمريكا اللاتينية والكاريبي، حيث يُقدَّر بنحو ٢ في المائة في عام ٢٠١٤. ويرجع هذا الأداء الضعيف بصورة رئيسية إلى بُطء النمو في ثلاثة اقتصادات رئيسية هي الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، حيث فقد الطلب المحلي (وهو المحرك الرئيسي للنمو بعد الأزمة العالمية) زخمه. وأثرت الصدمات المالية الخارجية في منتصف عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤ أيضاً في تلك الاقتصادات، غير أن وجود نظم مصرفية تتمتع برأس مال جيد، وانخفاض حالات العجز الخارجي

باء- التجارة الدولية

البلدان المتقدمة، ومن ٢٠ في المائة إلى نسبة تناهز ٤٠ في المائة في البلدان النامية.

١- التجارة في السلع

ظلت التجارة الدولية في السلع ضعيفة. فقد تباطأت، عقب انتعاشها بعد الأزمة في عام ٢٠١٠، فهبطت إلى ٢ في المائة في عامي ٢٠١٢ و٢٠١٣ (الجدول ١-٢). ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه في عام ٢٠١٤. وقدر الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية (إحصاءات الأونكتاد *UNCTADstat*) أن التجارة الدولية نمت بنسبة ٢ في المائة (بالمعدل المكيف وفقاً للتغيرات الموسمية) في الربع الأول من عام ٢٠١٤. وشهدت جميع المناطق تباطؤاً في حجم التجارة بدرجات متفاوتة، وسجلت أقل تباطؤاً البلدان المتقدمة والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وأمريكا اللاتينية.

لا يزال أداء التجارة الدولية باهتاً بعد مرور ستة أعوام على بداية الأزمة المالية العالمية. فقد نما حجم تجارة البضائع بمعدل يربو على ٢ في المائة بقليل في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ (بل كان أبطأ من ذلك إذا ما قيس بسعر الدولار الحالي) وهو معدل يقل عن معدل نمو الإنتاج العالمي. ونمت التجارة في الخدمات نمواً أسرع إلى حد ما، بمعدل ناهز ٥,٥ في المائة في عام ٢٠١٣ بالأسعار الحالية. ونقص الحيوية هذا يتناقض بشكل حاد بتوسعها السريع في العقدين السابقين للأزمة، عندما زادت التجارة العالمية في السلع والخدمات بمعدل يفوق ضعف معدل النمو في الإنتاج العالمي (بمتوسط سنوي بلغ ٦,٨ في المائة في حالة التجارة العالمية و٣ في المائة في حالة الإنتاج العالمي). وفي تلك الفترة، تضاعفت نسبة الصادرات والواردات من السلع والخدمات إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث زادت من ١٣ في المائة إلى ٢٧ في المائة في

الجدول ١-٢

أحجام الصادرات والواردات من السلع، في مناطق وبلدان مختارة، ٢٠١٢-٢٠١٣
(التغير السنوي بالنسبة المئوية)

| المنطقة/البلد | حجم الصادرات | | | | حجم الواردات | | | |
|--|--------------|------|------|------|--------------|------|------|------|
| | ٢٠١٣ | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠١٣ | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ |
| العالم | ١٣,٩ | ٥,٥ | ٢,٣ | ٢,٢ | ١٣,٨ | ٥,٤ | ٢,١ | ٢,١ |
| البلدان المتقدمة | ١٢,٩ | ٤,٩ | ٠,٥ | ١,٣ | ١٠,٨ | ٣,٤ | ٠,٤- | ٠,٤- |
| من بينها: اليابان | ٢٧,٥ | ٠,٦- | ١,٠- | ١,٨- | ١٠,١ | ٤,٢ | ٣,٨ | ٠,٥ |
| الولايات المتحدة | ١٥,٤ | ٧,٢ | ٤,٠ | ٢,٦ | ١٤,٨ | ٣,٨ | ٢,٨ | ٠,٩ |
| الاتحاد الأوروبي | ١١,٦ | ٥,٥ | ٠,١- | ١,٤ | ٩,٤ | ٢,٨ | ٢,٥- | ١,٢- |
| الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية | ١١,٤ | ٤,١ | ١,٣ | ١,٠ | ١٧,٦ | ١٦,٨ | ٥,٠ | ٢,٧ |
| من بينها: رابطة الدول المستقلة، بما فيها جورجيا | ١١,٣ | ٣,٩ | ١,٥ | ٠,٣ | ١٩,٩ | ١٧,٧ | ٥,٨ | ٢,٤ |
| البلدان النامية | ١٦,٠ | ٦,٧ | ٤,٦ | ٣,٤ | ١٨,٥ | ٧,٧ | ٥,٣ | ٥,٥ |

| حجم الواردات | | | | حجم الصادرات | | | | المنطقة/البلد |
|--------------|------|------|------|--------------|------|------|------|-----------------------------|
| ٢٠١٣ | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠١٣ | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | |
| ٥,٦ | ١١,٨ | ٣,٩ | ٦,٥ | ١,٨- | ٧,٨ | ٦,٨- | ١٠,٣ | أفريقيا |
| ٨,٠ | ٧,١ | ٩,٣ | ٦,٧ | ٢,٣ | ١,٢ | ٠,٩ | ١١,٩ | أفريقيا جنوبي الصحراء |
| ٢,٤ | ٣,١ | ١١,٣ | ٢٢,٣ | ١,٥ | ٣,١ | ٥,١ | ٨,١ | أمريكا اللاتينية والكاريبية |
| ٧,٨ | ٤,٤ | ٧,٧ | ٢٢,٥ | ٥,٢ | ٥,٣ | ١٠,٧ | ٢٤,٣ | شرق آسيا |
| ٨,٨ | ٦,١ | ١٠,٧ | ٢٥,٠ | ٤,٨ | ٧,٤ | ١٣,٤ | ٢٩,٥ | من بينها: الصين |
| ٠,٦- | ٢,٩ | ٥,٦ | ١٤,٥ | ١,٩ | ٧,١- | ٩,٤ | ١١,٠ | جنوب آسيا |
| ٠,١ | ٥,٥ | ٩,٧ | ١٣,٨ | ٧,٦ | ١,٨- | ١٥,٠ | ١٤,٠ | من بينها: الهند |
| ٣,٨ | ٦,١ | ٧,٠ | ٢٢,٠ | ٤,٩ | ٢,٢ | ٤,٧ | ١٨,٦ | جنوب شرق آسيا |
| ٨,٦ | ٨,٧ | ٨,٢ | ٨,٦ | ٢,٢ | ٩,٨ | ٩,١ | ٤,٢ | غرب آسيا |

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات الأونكتاد.

القوي عليها في بعض اقتصاداتها الكبرى. وبالإضافة إلى ذلك، أتاحت أسعار الصادرات التي ظلت مرتفعة (وإن كانت قد انخفضت في بعض الحالات) لبعضها (وبخاصة في أفريقيا وغرب آسيا) زيادة وارداتها (من حيث الحجم) بالرغم من أن حجم صادراتها قد ارتفع بمعدل أبطأ. ووفرت وارداتها المرتفعة حافزاً لنمو الصادرات في بلدان أخرى.

وفي داخل الاتجاه العام لتباطؤ نمو التجارة في المناطق النامية، يوجد تنوع هائل. فقط ظلت الصادرات ضعيفة في أفريقيا في عام ٢٠١٣ والشهور الأولى من عام ٢٠١٤، ويرجع بعض من هذا إلى إغلاق ميناءين مهمين لتصدير النفط في ليبيا منذ تموز/يوليه ٢٠١٣ وهبوط الصادرات في جنوب أفريقيا. ولكن الصادرات ارتفعت خلال هذه الفترة في عدة بلدان أخرى في جنوبي الصحراء، جنحت صادراتها إلى تحويل اتجاهها نحو البلدان النامية الآسيوية الأسرع نمواً. وظلت الواردات قوية، وبخاصة في بلدان أفريقيا جنوبي الصحراء، حيث زادت بنسبة ٨ في المائة من حيث الحجم، بما يتماشى مع النمو السريع للناتج المحلي الإجمالي في المنطقة الفرعية.

وتباطأت التجارة بصورة مأساوية في شرق آسيا، فبعد أن كانت معدلات النمو السنوية تبلغ ٢٠ في المائة أو أكثر (من حيث الحجم) خلال السنوات السابقة للأزمة أصبحت تتراوح بين ٥ و ٦ في المائة في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣. وكانت التجارة في جمهورية كوريا شبه راكدة في السنوات السابقة، حيث تأثرت الصادرات بركود في أسواق البلدان

وفي عام ٢٠١٣، تقلصت واردات البلدان المتقدمة بنسبة ٠,٤ في المائة للسنة الثانية على التوالي، بسبب تقلص حدث في الاتحاد الأوروبي بنسبة ١,٢ في المائة. ويأتي هذا في المقام الأول نتيجةً لضعف التجارة داخل الاتحاد الأوروبي. كما شهدت اليابان والولايات المتحدة تباطؤاً شديداً. ثم ارتفعت صادرات الاتحاد الأوروبي لتصل إلى ١,٤ في المائة في عام ٢٠١٣ بفضل نمو صادرات الاتحاد الأوروبي إلى بلدان خارج المنطقة، بينما تباطأت صادرات الولايات المتحدة فوصلت إلى ٢,٦ في المائة. وعلى النقيض، استمر تقلص صادرات اليابان فبلغت ١,٨ في المائة بالرغم من تخفيض قيمة الين^(٦). وارتفعت تقديرات أحجام التجارة بالنسبة للاقتصادات المتقدمة بنسبة ٢,٤ في المائة في عام ٢٠١٤، سنة بسنة، وإن كان هذا بالمقارنة بأساس منخفض نسبياً.

وتباطأت التجارة أيضاً في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية. وكان التباطؤ حاداً للغاية في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية نظراً لضعف الطلب الأوروبي على صادراتها، بينما انخفض معدل نموها إلى النصف ليصل إلى ٢,٧ في المائة نتيجةً لتباطؤ نمو ناتجها المحلي الإجمالي. وفي البلدان النامية، ازداد نمو الصادرات ضعفاً ليصل إلى ٣,٤ في المائة في عام ٢٠١٣، معبراً أيضاً عن ضعف الطلب الخارجي، وبخاصة من الاقتصادات المتقدمة. وكان الاستثناء الجدير بالتنويه صادرات البلدان النامية التي ظلت محتفظة بقدرتها على التكيف، حيث نمت بنسبة تناهز ٥,٥ في المائة، بفضل الطلب

في السلع، من ٠,٩ في المائة إلى ٠,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (ECLAC, 2014).

٢ - الخدمات

زادت الصادرات العالمية من الخدمات بنحو ٥,٥ في المائة في عام ٢٠١٣ (بالأسعار الحالية)، وبنحو ٧ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠١٤، مقارنةً بالفترة نفسها من السنة السابقة. وقد بلغت ٤,٧ ترليون دولار في عام ٢٠١٣، ممثلةً ٢٠ في المائة من مجموع صادرات السلع والخدمات - وهي حصة ظلت مستقرة إلى حد كبير منذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين.

ويميل التطور في التجارة في الخدمات إلى أن يكون أكثر استقراراً من التجارة في السلع، حيث إنها تتفاعل مع الحالة الاقتصادية بدرجة أقل حدة. ويرجع معدل نموها، الذي تجاوز معدل نمو التجارة في السلع في عام ٢٠١٢ وعام ٢٠١٣ والشهور الأولى من عام ٢٠١٤، إلى حد ما إلى قدرتها الأكبر على التكيف للتباطؤ في الإنتاج العالمي، وإن كان أيضاً دليلاً على بعض العوامل الهيكلية التي تسهم في زيادة التجارة في الخدمات. وكانت من بين أكثر قطاعات الخدمات دينامية فيما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٣ الخدمات الحاسوبية والمعلوماتية (بمتوسط نمو سنوي بلغ ٩,١ في المائة)، تلتها الخدمات الشخصية والثقافية والترفيهية (٨,٩ في المائة) ثم خدمات الأعمال والخدمات المهنية الأخرى (٦,٨ في المائة). وسجل قطاع الخدمات الحاسوبية والمعلوماتية في الاقتصادات النامية أعلى معدلات النمو: ١٣ في المائة في المتوسط سنوياً منذ عام ٢٠٠٨، مقارنةً بـ ٧,٥ في المائة في البلدان المتقدمة. ومن مجالات النمو السريع الأخرى في البلدان النامية الخدمات المالية والتأمينية، حيث حققت ارتفاعاً سنوياً بلغ نحو ١١ في المائة في المتوسط. وزادت الصادرات في هذه الخدمات الحديثة أيضاً بسرعة في أقل البلدان نمواً، وإن كان هذا بمستويات متدنية جداً. وقد سجلت الخدمات الحاسوبية والمعلوماتية والخدمات التأمينية والإنشاءات في أقل البلدان نمواً، منذ عام ٢٠٠٨، زيادة سنوية تناهز ٣٠ في المائة في المتوسط. غير أنها لم تمثل سوى ٧ في المائة فقط من مجموع صادرات أقل البلدان نمواً من الخدمات في عام ٢٠١٣.

وظل المكونان الرئيسيان للتجارة العالمية في الخدمات هما السياحة وخدمات النقل. فقد ولدت الصادرات في السياحة أرباحاً بلغت ٤,١ تريليون دولار في عام ٢٠١٣. ونمت الإيرادات الواردة من الزيارات الدولية بنسبة ٥ في المائة (بسرعة الدولار الثابت)، متجاوزةً اتجاهها

المتقدمة وبارتفاع قيمة عملتها. غير أن معظم التباطؤ التجاري في هذه المنطقة الفرعية يرجع إلى الهبوط الحاد في معدل نمو صادرات الصين إلى البلدان المتقدمة، من ٢٥ في المائة في المتوسط قبل الكساد الكبير إلى مجرد ٢,٥ في المائة في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣. وبما أن تجارة الصين مع البلدان النامية لا تزال تنمو بمعدلات من رقمين، فإن هذه التجارة تستحوذ على ما يصل إلى ٥٣ في المائة من صادرات الصين، مقارنةً بنسبة ٤٢ في المائة في عام ٢٠٠٤. وفي الوقت نفسه، تباطأ النمو في واردات الصين، وإن حدث هذا على نحو أكثر اعتدالاً، لتصل إلى ٨,٨ في المائة من حيث الحجم في عام ٢٠١٣. ومع ذلك، ظلت الصين سوقاً مهمة جداً للعديد من البلدان النامية، ويرجع ذلك بصفة خاصة إلى التزايد السريع لحصة السلع الأساسية في الواردات الصينية، التي ارتفعت من ١٨ في المائة في عام ٢٠٠٤ إلى ٣١ في المائة خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣.

وفي جنوب آسيا، دعم الانتعاش في صادرات الصين الانتعاش الاقتصادي في المنطقة. وبصفة خاصة، سجل البلد نمواً من رقمين في صادراته إلى بعض أكبر شركائه من البلدان النامية، كالصين والإمارات العربية المتحدة. ونمت الصادرات في المنطقة الفرعية ككل نمواً أقل، نظراً للقيود المفروضة على المعاملات التجارية مع جمهورية إيران الإسلامية.

وفي جنوب شرق آسيا، ظل النمو في التجارة أقل كثيراً مما كانت عليه الاتجاهات السابقة للأزمة، ويرجع ذلك بصفة رئيسية إلى الكساد شبه الكامل في إندونيسيا وتايلند، وإن كان الطلب المحلي القوي، بما فيه الاستثمار في القطاعات الموجهة نحو التصدير، قد حفز نمو التجارة في الفلبين وفيت نام. وفي غرب آسيا، تسببت حالات انعدام الاستقرار الداخلي وثبات إنتاج النفط إلى حد كبير في نمو الصادرات.

وفي أمريكا اللاتينية والكاريبي، تباطأ حجم التجارة بشدة ليصل معدل النمو نحو ٢ في المائة. وأثر في صادرات المنطقة البطء في نمو الناتج المحلي الإجمالي في أسواقه الرئيسية (بما فيها الولايات المتحدة والشركاء الرئيسيين من خارج الإقليم) وارتفاع سعر الصرف: فقد أصاب الركود صادرات البرازيل في عام ٢٠١٣، وفاق هبوط أسعار وحدات الصادرات كثيراً النمو المتواضع في حجم الصادرات في بقية أمريكا الجنوبية، ما أدى إلى انخفاض عام في مجموع قيمة الصادرات. وخففت زيادة معتدلة في صادرات المكسيك إلى حد ما من أثر انخفاض الفائض في ميزان التجارة

فضلاً عن تدويل سلاسل الإمداد وعمليات الإنتاج. ومع ذلك، لا يزال التوازن بين الأحجام المحملة والمفرغة على الصعيد الإقليمي غير متكافئ، مائلاً نحو جانب التحميل في أفريقيا وأمريكا اللاتينية والكاربي وغرب آسيا.

٣- التجارة والنمو

إن نمو الإنتاج البطيء هو السبب الرئيسي في التجارة شبه الراكدة، وبخاصة التجارة في الخدمات. ومن المرجح أن تعوق التجارة الدولية الضعيفة بدورها النمو الاقتصادي العالمي على المدى البعيد، لدرجة أن انخفاض حالات وفورات الحجم ومكاسب التخصص تقف حائلاً أمام الإنتاجية. ولذا، ينبغي أن يكون توسيع التجارة عنصراً مهماً في عملية تهدف إلى تحقيق نمو قوي ومستدام ومتوازن. وهذا هو، جزئياً، المنطق وراء الجهود المبذولة لعقد جولة مواتية للتنمية من جولات المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف التي بدأت في عام ٢٠٠١ في الدوحة. وفي نهاية عام ٢٠١٣، جرى التوصل إلى إطار متعدد الأطراف بشأن تيسير التجارة في أثناء المؤتمر الوزاري التاسع لمنظمة التجارة العالمية في بالي، من أجل دفع النظام التجاري المتعدد الأطراف، وبوصفه حجر الزاوية لإغلاق حزمة الدوحة الأكثر شمولاً. غير أن الأعضاء في جنيف لم يعتمدوا هذا الاتفاق قبل انتهاء المهلة الزمنية المقترحة في ٣١ تموز/يوليه. وبالنظر إلى عدم كفاية الطلب العالمي، من المستبعد على أية حال أن تكون التجارة الدولية وحدها قادرة على إعطاء ركلة البداية للنمو الاقتصادي. وسواء كانت الرغبة في تيسير التدفقات التجارية عن طريق تحديث الإجراءات الجمركية أو مواصلة تقليل التعريفات، فإن هذين الأسلوبين في حد ذاتهما لن يستطيعا إحداث تغيير مؤثر في الوضع، حيث إنهما لا يتناولان القيود الرئيسية المباشرة المفروضة على التجارة. وبطء التجارة الدولية أو بقاءها شبه راكدة لا يرجع إلى ارتفاع الحواجز التجارية أو الصعوبات في جانب العرض؛ بل إن نموها البطيء يرجع إلى ضعف الطلب العالمي. وفي هذا السياق، سيكون التركيز غير المتوازن على تكلفة التجارة، مع حث الجهود لحفز الصادرات عن طريق تخفيض الأجور وإجراء "تخفيض داخلي لقيمة العملة" ضاراً وغير مجدٍ، وخصوصاً إذا ما اتبع عدد من الشركاء التجاريين هذه الاستراتيجية في آن واحد.

وتكمن وسيلة زيادة التجارة على المستوى العالمي في تحقيق انتعاش قوي في الإنتاج بالاعتماد على الطلب المحلي؛ وليس العكس. وعلاوة على ذلك، فإن حاول بلد منفرداً أو مجموعة من البلدان

الطويل الأمد. وزادت أيضاً حالات وصول السياح بنسبة ٥ في المائة في عام ٢٠١٣، لتصل إلى ١٠٨٧ مليون شخص. واستحوذت أوروبا وآسيا والمحيط الهادئ على ٤٢ في المائة و٣١ في المائة من جميع إيرادات السياحة الدولية على التوالي (World Tourism Organization, 2014) ويبدو أن التدفقات السياحية لم تتأثر ببطء النمو الاقتصادي، وقد يدل هذا على مشاركة نسبة أكبر من سكان العالم، وبخاصة من البلدان النامية التي لديها طبقة متوسطة متزايدة. ومن بين الزيادة البالغة ٨١ مليار دولار في نفقات السياحة الدولية في عام ٢٠١٣، استحوذ الاتحاد الروسي والبرازيل والصين على ٤٠ مليار دولار.

وسجلت أيضاً خدمات النقل الدولي - وهي ثاني أكبر فئة من الخدمات التجارية - نمواً إيجابياً في عام ٢٠١٣ وإن كان آخذاً في الهبوط. وتشير البيانات الأولية إلى أن التجارة البحرية العالمية - وهي مقياس الطلب على خدمات الشحن البحري والموانئ واللوجستيات - زادت بنسبة ٣,٨ في المائة في عام ٢٠١٣، مقارنةً بنسبة ٤,٧ في المائة في عام ٢٠١٢ (الأونكتاد، ٢٠١٤). ونتج هذا النمو عن زيادة نسبتها ٥,٥ في المائة في شحن البضائع الخفيفة (بما فيها تجارة الحاويات والسلع الأساسية المحملة بشكل سائب) التي تشكل ٧٠ في المائة من مجموع النقل البحري. أما تجارة الصهاريج التي تشكل الثلاثين في المائة المتبقية، فقد ظلت ثابتة مقارنةً بعام ٢٠١٢ (Clarkson Research Services, 2014).

وواصلت البلدان النامية الإسهام بحصص كبيرة في التجارة البحرية الدولية. وفيما يتصل بالبضائع العالمية المحملة، فقد زادت من ٦٠ في المائة في عام ٢٠١٢ إلى ٦١ في المائة في عام ٢٠١٣. وفي الوقت نفسه، ارتفع طلبها على الواردات، مقيساً بحجم البضائع المحملة، من ٥٨ في المائة إلى ٦٠ في المائة. وتعكس هذه الأرقام نمواً في التجارة فيما بين بلدان الجنوب/داخل آسيا، وتزايد مشاركة البلدان النامية في نظام التجارة العالمية، وتزايد استهلاكها للسلع الأساسية والسلع الاستهلاكية.

وقد دأبت البلدان النامية على تسجيل أحجام تحميل أكبر من أحجام التفرغ نظراً لتوريدها مواد خام إلى الاقتصادات المتقدمة. غير أن هذا الاتجاه يتغير بمرور السنين، حيث إن البلدان النامية بدأت تستحوذ على حصص كبيرة من الواردات (التفرغ). وهكذا، تلحق البضائع المفرغة في هذه البلدان بالبضائع المحملة، فكادت كلتاهما تتساويان في عام ٢٠١٣. ويعكس هذا عملية تحضر البلدان النامية، ونموها السكاني، ونشوء طبقتها المتوسطة،

ولذا، ليس بوسع البلدان أن تنتظر بلا حراك مصادر الطلب الخارجية لإحياء النمو. وفي بيئة ما بعد الأزمة، حيث يكون الطلب من الاقتصادات المتقدمة أقل دينامية، يتعين على البلدان النامية أن تعتمد نهجاً متوازناً يعطي للطلب المحلي والإقليمي وللتجارة فيما بين بلدان الجنوب دوراً أكبر مما كان عليه في السابق (تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣). فإذا شجع عدد كبير من الشركاء التجاريين الطلب المحلي في الوقت نفسه، فإن كلاً منهم يكون مقدماً بذلك الدعم لصادرات الآخر ولا تعاش التجارة الدولية. وفي الوقت نفسه، ينبغي توسيع قدرات الإنتاج وتكييفها لنمط الطلب الجديد عن طريق سياسات صناعية استباقية مناسبة.

أن يجد مخرجاً من الأزمة عن طريق الصادرات الصافية، فقد تسبب هذه الاستراتيجية مغالطة في التركيب إذا ما اتبعها عدد كبير من الشركاء التجاريين. ويُتصور أن إحياء النمو الاقتصادي والتجارة على نطاق أوسع يمكن أن ينجم عن زيادة الطلب في عدد من الاقتصادات المهمة بصورة دائمة. غير أنه يجب أيضاً أن يكون الطلب موزعاً توزيعاً جغرافياً بطريقة متسقة مع خفض الاختلالات العالمية. ويتطلب هذا أن تتقلد البلدان الحائزة على فوائض الريادة في زيادة الطلب المحلي، للتمكين من حدوث تكييف توسعي في مقابل الانحياز في موازين المدفوعات المسبب للركود، الذي يلقي بالعبء كله عادة على البلدان التي تعاني من العجز.

جيم - آخر التطورات في أسواق السلع الأساسية

واستمر الطلب على السلع الأساسية في النمو بوجه عام، وإن كان هذا بمقدار ضئيل بسبب النمو الاقتصادي البطيء للاقتصاد العالمي. ويعكس الاعتقاد السائد، لا يبدو أن تباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي للصين خلال هذه الفترة قد أثر قيداً أمثلاً في نمو الطلب العالمي على العديد من السلع الأساسية^(٣). فالطلب الصيني ظل في الواقع قوياً فيما يتصل بمعظم السلع الأساسية في عام ٢٠١٣، وثمة ما يشير إلى أنه يتصاعد في عام ٢٠١٤، ويرجع ذلك جزئياً إلى التدابير التحفيزية التي أقرتها الحكومة. ومن الأمثلة الجديدة بالذكر النحاس: إذ حدثت زيادة بنسبة ١٢,٢ في استهلاك النحاس المنقى في الصين في عام ٢٠١٢، مع تباطؤ طفيف إلى ١١,٢ في المائة في عام ٢٠١٣، بينما ارتفعت نسبة استهلاك النحاس المنقى في العالم بنسبة ٤,٨ في المائة في عام ٢٠١٣، مقارنة بنسبة ٢,٦ في المائة في عام ٢٠١٢ (Cochilco, 2014). غير أنه ليس من الواضح إلى حد كبير حجم الطلب على النحاس في الصين المخصص للاستهلاك الفعلي، وحجم ما يُحتفظ به في مستودع جمركي كضمان لصفقات مالية.

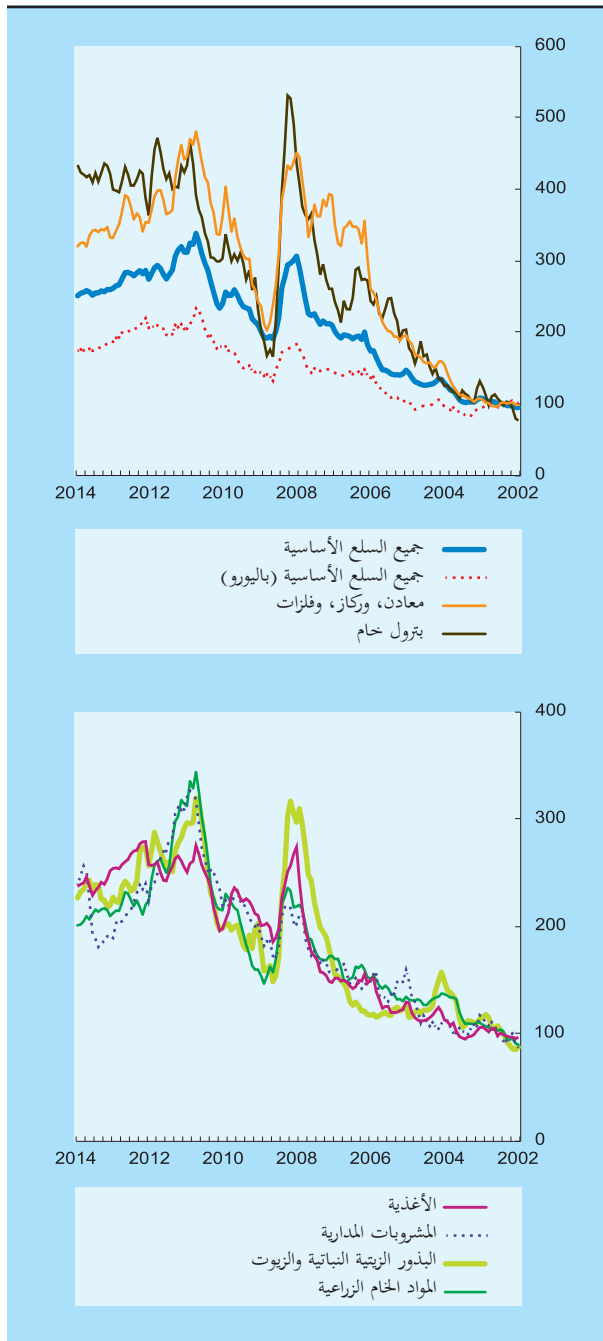
وواصلت أسعار النفط الخام تأرجحها في حدود نطاق ضيق من استمرار الاتجاه الذي تبديه منذ عام ٢٠١١. فبينما بين منتصف عام ٢٠١٣ ومنتصف عام ٢٠١٤، بلغ أعلى سعر للمتوسط الشهري من النفط الخام لبرنت المملكة المتحدة (الخفيف)، ودي (المتوسط)

وفي عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤، واصلت أسعار معظم السلع الأساسية اتجاهها نحو الهبوط بعد أن بلغت ذروتها في عام ٢٠١١، وإن كان الهبوط قد حدث بوتيرة أبطأ مما كان عليه في عام ٢٠١٢. وشكلت أسعار النفط الخام استثناءً جديراً بالاهتمام، حيث إنهما ظلت ثابتة نسبياً منذ عام ٢٠١١. وفي الربع الثاني من عام ٢٠١٤، ظهرت علامات تدل على الاستقرار، بل والانتعاش، في أسعار عدد من السلع الأساسية. وفي المجموعتين السلعتين الخاصتين بالمشروبات المدارية والبذور الزيتية النباتية والزيوت، بدأ انتعاش الأسعار قبل ذلك ببضعة أشهر (الرسم البياني ١-١). والأدهى من ذلك هو أن معظم أسعار السلع الأساسية ظلت خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤ عند مستويات أعلى كثيراً في المتوسط من متوسط مستويات فترة الازدهار من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨ (الجدول ١-٣). ولا تزال أسعار العديد من السلع عند مستويات قريبة من الذروات التي بلغت في عام ٢٠٠٨.

وتباينت التطورات الأخيرة في أسعار السلع الأساسية بحسب المجموعة السلعية وفيما يتعلق بسلع أساسية معينة، لكن السمة المشتركة فيما بين الأسواق الفورية هي أن العوامل المتصلة بالعرض قد أدت دوراً بارزاً في تلك التطورات. وثمة ما يشير إلى أنه لم يكن للتغيرات في عوامل الطلب الفعلي على السلع الأساسية سوى تأثير طفيف في تطور أسعار السلع الأساسية في عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤.

الرسم البياني ١-١

المؤشرات الشهرية لأسعار السلع الأساسية حسب المجموعة
السلعية، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ - حزيران/يونيه ٢٠١٤
(أرقام المؤشر ٢٠٠٢=١٠٠)



المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى قاعدة بيانات أسعار السلع الأساسية المتاحة على الإنترنت، الأونكتاد.

ملاحظة: سعر البترول الخام هو متوسط سعر دبي/برنت/تكساس المرجح بالتساوي. وتستند أرقام المؤشرات إلى الأسعار بالقيمة الحالية للدولار، ما لم يذكر خلاف ذلك.

وتكساس (الثقل) ١٠٨,٨ دولارات للبرميل في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، بينما بلغ أدنى سعر ١٠٢,٣ دولار للبرميل في كانون الثاني/يناير ٢٠١٤. ومع ذلك، فشمة دلائل تشير إلى زيادة التقلب خلال الربع الثاني من عام ٢٠١٤، مع تسبب التوترات الجغرافية السياسية في غرب آسيا وأوكرانيا في زيادة تصورات المخاطر في أسواق الطاقة^(٤). ويبدو أن هذا التقلب مرتبط باتجاهات السوق أكثر من ارتباطه بآثار الإنتاج الحقيقية، حيث لم يحدث أي اضطراب في الإنتاج مقترن بهذه التوترات منذ تموز/يوليه ٢٠١٤.

وبوجه عام، كان العرض في أسواق النفط جيداً في عام ٢٠١٣ وفي النصف الأول من عام ٢٠١٤، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى رفع الإنتاج في الولايات المتحدة المتربط بازدهار النفط والغاز الطبيعيين. وعوض هذا اضطراب المعروض من النفط في البلدان المنتجة الأخرى، مثل جمهورية إيران الإسلامية، وجنوب السودان، وليبيا، ونيجيريا (AIECE, 2014). ويواصل أعضاء منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك) القيام بدور مهم في الأسواق العالمية، كما يتبين من التأثير المتصور للتوترات في منطقة غرب آسيا. غير أن الإمدادات الضخمة من خارج الأوبك ساعدت في تبديد أثر تلك الضغوط. ولو أن مثل هذه الأحداث قد وقع قبل بضعة أعوام، لكانت قد أدت في أغلب الظن إلى ارتفاعات هائلة في سعر النفط، إلا أنه قد تسنت السيطرة في هذه المرة على تحركات الأسعار، وإن كانت قد ظهرت بعض التقلبات. وبعد أن ارتفعت أسعار النفط مع تكثيف الصراع في العراق، سقطت مرة أخرى رداً على دلائل تشير إلى أن الإمداد الليبي سيعود قريباً إلى السوق. غير أن صورة الإمداد لا تزال غير أكيدة وتتوقف كثيراً على تطور الأحوال الجغرافية السياسية في بعض البلدان المنتجة الكبرى. وأما عن جانب الطلب، فيستمر نمو الطلب على النفط مدفوعاً بالبلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث ظل قوياً في عام ٢٠١٣ بنسبة ٣,١ في المائة، مع ازدياد الطلب من الصين بنسبة ٣,٨ في المائة. غير أنه لم يحدث نمو في الطلب على النفط داخل البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (BP, 2014).

واستمرت أسعار السلع الأساسية الزراعية إظهار درجة عالية من التقلب (Mayer, 2014). وقد حددت تطورها بشدة بأحوال الطقس التي كانت مواتية للإنتاج أو معوقة له، تبعاً لنوع السلعة الأساسية. فيما يتعلق بالسلع الأساسية الغذائية، تفاوتت تطورات الأسعار تفاوتاً كبيراً بحسب المجموعة السلعية. ففي حالة الحبوب، أدت

الرئيسية. كما أن الطقس الجاف في أمريكا الجنوبية أدى إلى زيادات في أسعار فول الصويا في أواخر عام ٢٠١٣ وأوائل عام ٢٠١٤، في سياق النمو الشديد لاستهلاك فول الصويا في الصين.

وعلى النقيض، ترتبط الزيادات التي حدثت مؤخراً في مجموعة المشروعات المدارية (الرسم البياني ١-١) بصفة رئيسية بأحوال الطقس غير المواتية التي أسفرت عن انخفاض الحصاد؛ ومن ذلك على سبيل المثال أن أسعار البن ارتفعت بحدة بسبب الطقس الجاف في البرازيل^(٥). وبالمثل، تأثر إنتاج الكاكاو بأحوال المحصول في البلدان المنتجة الكبرى في غرب أفريقيا. وأما عن السكر، أسهم قصور الإنتاج المتعلق بالطقس في البرازيل وزيادة الطلب في ارتفاع الأسعار الشديد الذي حدث مؤخراً بعد انخفاض حاد خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وفيما يتصل بالمواد الخام الزراعية، حظيت أسعار القطن بالدعم بصفة رئيسية من خلال سياسات التخزين في الصين التي تمتلك نحو ٦٠ في المائة من مخزونات القطن العالمية (ICAC, 2014). وانخفض سعر المطاط الطبيعي بسبب كثرة العرض.

وفرة المحاصيل الناتجة عن أحوال الطقس المواتية إلى انخفاض الأسعار ومستويات جيدة من المخزونات. وتعتمد حالة سوق الأرز اعتماداً كبيراً على تطور احتياطات الحكومة التايلندية من الأرز. وبوجه عام، ساعدت كثرة الإمدادات وقلة أسعار الحبوب في عام ٢٠١٣ على تحسين حالة الأمن الغذائي العالمي؛ وتتوقع وزارة الزراعة بالولايات المتحدة (USDA, 2014a) أن ينخفض عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في عام ٢٠١٤ بنسبة ٩ في المائة ليصلوا إلى ٤٩٠ مليوناً في البلدان المتوسطة الدخل التي شملتها بالدراسة والبالغ عددها ٧٦ بلداً. ومن المنتظر أن يحدث أكبر انخفاض من بين جميع المناطق في أفريقيا جنوبي الصحراء، حيث يُتوقع أن يهبط عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي بنسبة تناهز ١٣ في المائة. ومع ذلك، فقد اضطرت أسواق الحبوب في أوائل سنة ٢٠١٤ بسبب بعض مخاوف الإمداد المتعلقة بالطقس، فضلاً عن التوترات الجغرافية السياسية في منطقة البحر الأسود. وأدى هذا إلى انتعاش مؤقت في أسعار القمح والذرة، بسبب تزايد انعدام اليقين بشأن تأثير النزاع على إنتاج الحبوب في هذه المنطقة المنتجة والمصدرة

الجدول ١-٣

الأسعار العالمية للسلع الأساسية الأولية، ٢٠٠٨-٢٠١٤

(التغير بالنسبة المئوية عن العام السابق، ما لم يذكر خلاف ذلك)

| ٢٠١٤-٢٠١٢ في مقابل ٢٠٠٨-٢٠٠٣ ^(ب) | ٢٠١٤ | ٢٠١٣ | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠٠٩ | ٢٠٠٨ | المجموعات السلعية |
|---|-------|-------|-------|------|------|-------|------|---|
| ٥٥,٦ | ٣,٩- | ٦,٧- | ٨,٣- | ١٧,٩ | ٢٠,٤ | ١٦,٩- | ٢٤,٠ | جميع السلع الأساسية ^(ج) |
| ٥٣,٣ | ٥,٣- | ٦,٠- | ٥,٥- | ١٤,١ | ٢١,٧ | ١٤,٥- | ١٩,٥ | جميع السلع الأساسية (بحقوق السحب الخاصة) ^(د) |
| ٦٨,٨ | ٢,٠- | ٧,٤- | ١,٤- | ١٧,٨ | ٧,٤ | ٨,٥- | ٣٩,٢ | جميع الأغذية |
| ٧٠,٨ | ٢,٥- | ٦,٧- | ٠,٤- | ١٦,٥ | ٥,٦ | ٥,٤- | ٤٠,٤ | الأغذية والمشروبات المدارية |
| ٥٠,٩ | ٢٠,٥ | ١٨,٣- | ٢١,٥- | ٢٦,٨ | ١٧,٥ | ١,٩ | ٢٠,٢ | المشروبات المدارية |
| ٥٨,٥ | ٢٥,٥ | ٢٣,٦- | ٢٥,٧- | ٤٢,٩ | ٢٧,٣ | ٦,٩- | ١٥,٤ | البن |
| ٣٨,٨ | ٢٣,٧ | ٢,٠ | ١٩,٧- | ٤,٩- | ٨,٥ | ١١,٩ | ٣٢,٢ | الكاكاو |
| ٣١,٩ | ١١,٥- | ٢٣,٩- | ٠,٨ | ١١,٤ | ١,٠- | ١٦,٥ | ٢٧,٢ | الشاي |
| ٧٢,٨ | ٤,٣- | ٥,٧- | ٢,٠ | ١٥,٤ | ٤,٤ | ٦,٠- | ٤٢,٥ | الأغذية |
| ٨٦,١ | ١,٨- | ١٧,٩- | ١٧,١- | ٢٢,٢ | ١٧,٣ | ٤١,٨ | ٢٦,٩ | السكر |
| ٦٤,٢ | ٥,٥ | ٢,٣- | ٢,٦ | ٢٠,٠ | ٢٧,٥ | ١,٢- | ٢,٦ | لحوم الأبقار |
| ٩٣,٣ | ١٦,٠- | ١٢,١- | ٢,٦ | ٥٠,١ | ١٣,٢ | ٢٤,٤- | ٣٤,٠ | الذرة |
| ٥١,٦ | ٠,٨- | ١,٩- | ٠,١- | ٣٥,١ | ٣,٣ | ٣١,٤- | ٢٧,٥ | القمح |

| المجموعات السلعية | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٩ | ٢٠١٠ | ٢٠١١ | ٢٠١٢ | ٢٠١٣ | ٢٠١٤ | ٢٠١٤-٢٠١٢ في مقابل ٢٠٠٨-٢٠٠٣ ^(ب) |
|---------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|---|
| الأرز | ١١٠,٧ | ١٥,٨- | ١١,٥- | ٥,٩ | ٥,١ | ١٠,٦- | ١٨,١- | ٥٢,٢ |
| الموز | ٢٤,٦ | ٠,٧ | ٣,٧ | ١٠,٨ | ٠,٩ | ٥,٩- | ١,٣ | ٥٥,٢ |
| البذور الزيتية النباتية والزيوت | ٣١,٩ | ٢٨,٤- | ٢٢,٧ | ٢٧,٢ | ٧,٦- | ١٢,٦- | ٢,١ | ٥٥,١ |
| فول الصويا | ٣٦,١ | ١٦,٦- | ٣,١ | ٢٠,٢ | ٩,٤ | ٧,٩- | ١,٧- | ٦٦,٧ |
| المواد الخام الزراعية | ٢٠,٥ | ١٧,٥- | ٣٨,٣ | ٢٨,١ | ٢٣,٠- | ٧,٤- | ٥,٤- | ٤٤,٥ |
| الصلال والجلود | ١١,٣- | ٣٠,٠- | ٦٠,٥ | ١٤,٠ | ١,٤ | ١٣,٩ | ١٤,٨ | ٣٧,١ |
| القطن | ١٢,٨ | ١٢,٢- | ٦٥,٣ | ٤٧,٥ | ٤١,٨- | ١,٥ | ٣,٢ | ٤٦,٢ |
| التبغ | ٨,٣ | ١٨,٠ | ١,٨ | ٣,٨ | ٣,٩- | ٦,٣ | ١٠,٧ | ٥١,٧ |
| المطاط | ١٦,٩ | ٢٧,٠- | ٩٠,٣ | ٣٢,٠ | ٣٠,٥- | ١٦,٧- | ٢١,٨- | ٦٢,٤ |
| الأخشاب المدارية | ٣٩,٣ | ٢٠,٦- | ١,٨ | ١٣,٨ | ٧,٤- | ٢,٦ | ٣,٥ | ٢٧,٤ |
| المعادن والخامات والفلزات | ٦,٢ | ٣٠,٣- | ٤١,٣ | ١٤,٧ | ١٤,١- | ٥,١- | ٦,٨- | ٣٨,٩ |
| الألومنيوم | ٢,٥- | ٣٥,٣- | ٣٠,٥ | ١٠,٤ | ١٥,٨- | ٨,٦- | ٥,٠- | ١١,٣- |
| أحجار الفوسفات | ٣٨٧,٢ | ٦٤,٨- | ١,١ | ٥٠,٣ | ٠,٥ | ٢٠,٣- | ٢٧,٦- | ٥٩,٩ |
| ركاز الحديد | ٢٦,٨ | ٤٨,٧- | ٨٢,٤ | ١٥,٠ | ٢٣,٤- | ٥,٣ | ١٧,٦- | ١٠,١ |
| القصدير | ٢٧,٣ | ٢٦,٧- | ٥٠,٤ | ٢٨,٠ | ١٩,٢- | ٥,٧ | ٢,٧ | ١١٠,٤ |
| النحاس | ٢,٣- | ٢٦,٣- | ٤٧,٠ | ١٧,١ | ٩,٩- | ٧,٨- | ٥,٦- | ٥٤,٤ |
| النيكل | ٤٣,٣- | ٣٠,٦- | ٤٨,٩ | ٥,٠ | ٢٣,٤- | ١٤,٣- | ١٠,٢ | ١٨,٩- |
| الريصاص | ١٩,٠- | ١٧,٧- | ٢٥,٠ | ١١,٨ | ١٤,٢- | ٣,٩ | ١,٩- | ٥١,٣ |
| الزنك | ٤٢,٢- | ١١,٧- | ٣٠,٥ | ١,٥ | ١١,٢- | ١,٩- | ٧,٤ | ٠,٦ |
| ذهب | ٢٥,١ | ١١,٦ | ٢٦,١ | ٢٧,٨ | ٦,٤ | ١٥,٤- | ٨,٥- | ١٦٣,٧ |
| البتروال الخام ^(د) | ٣٦,٤ | ٣٦,٣- | ٢٨,٠ | ٣١,٤ | ١,٠ | ٠,٩- | ٠,٩ | ٧٨,١ |
| بنء تءكبرى: | | | | | | | | |
| المصنوعات ^(هـ) | ٤,٩ | ٥,٦- | ١,٩ | ١٠,٣ | ٢,٢- | ١,٧ | .. | .. |

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى قاعدة بيانات أسعار السلع الأساسية المتاحة على الإنترنت، الأونكتاد؛ والنشرة الشهرية للإحصاءات، أعداد مختلفة، شعبة الأمم المتحدة للإحصاءات.

ملاحظة: بالقيمة الحالية للدولار، ما لم يذكر خلاف ذلك.

(أ) النسبة المئوية للتغير بين متوسط الفترة من كانون الثاني/يناير إلى أيار/مايو ٢٠١٤ وبين متوسط عام ٢٠١٣.

(ب) النسبة المئوية للتغير بين متوسط الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٣ ومتوسط الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤.

(ج) باستثناء البترول الخام.

(د) متوسط نفط برنت ودي وويست تكساس إنترميديت، مرجحاً بالتساوي.

(هـ) قيمة وحدة الصادرات من السلع المصنعة في البلدان المتقدمة.

معظم أسواق الفلزات في حالة فائض. وبصفة خاصة، استمر العرض الوفير في سوق النحاس في ممارسة ضغوط لخفض الأسعار. ومع ذلك، فقد حدثت انعكاسات في أسعار بعض الفلزات في عام ٢٠١٤. وفيما يتصل بالنيكل، تسبب حظر على تصدير خامات المعادن في إندونيسيا، وهي من كبار البلدان المنتجة والمصدرة لها، في انخفاض

وقد أظهر مؤشر أسعار مجموعة المعادن والخامات والفلزات أوضح اتجاه نحو الانخفاض خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣ (الرسم البياني ١-١). ويرجع هذا التدهور في الأسعار بصفة رئيسية إلى اعتدال نمو الطلب في سياق تزايد العرض استجابةً للاستثمارات التي نُقذت خلال فترة الارتفاع السريع للأسعار^(٦). ونتيجةً لذلك، أصبحت

الأصول المالية. وغدّى هذا الاهتمام زيادة تقلب الأسعار، وتحسن عوائد السلع الأساسية، وضعف العلاقات مع الأصول المالية الأخرى، ما شجع على تنويع المحافظ. وبحلول ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، أشارت نشرة المصرف الألماني (Deutsche Bank (2014b)) إلى أن السلع الأساسية كانت فئة الأصول صاحبة أفضل أداء في العالم منذ نهاية عام ٢٠١٣^(٩).

وفي النصف الأول من عام ٢٠١٤، حدثت بعض فترات ربما كان المستثمرون قد أسهموا خلالها في تضخيم تحركات أسعار السلع الأساسية بما يتجاوز ما تسوغه أساسيات العرض والطلب. ولعل هذا يفسر جزئياً الزيادات في أسعار الحبوب في أوائل السنة، عقب التوترات الجغرافية السياسية في منطقة البحر الأسود. وحققت المراكز المالية في مجالي القمح والذرة على مجلس شيكاغو للتجارة ارتفاعاً كبيراً خلال الأشهر الأربعة الأولى من عام ٢٠١٤ (Mayer, 2014). غير أن إنتاج البذور لم يتأثر من تلك التوترات، كما كان يُخشى من ذلك، وأغلق المستثمرون المليون مراكزهم. ومن الأمثال الأخرى الانخفاض السريع في أسعار النحاس نتيجةً للبيع الجماعي للأوراق المالية المتعلقة بالنحاس في أوائل آذار/مارس ٢٠١٤ (AIECE, 2014). وكان الدافع وراء ذلك هو حالات انعدام اليقين بشأن احتمالات إغلاق المخزونات في الصين بسبب توقعات تشديد شروط الائتمان التي قد تضر باستخدام النحاس كضمان للصفقات المالية. وبالمثل، خفض المضاربون بحلول منتصف تموز/يوليه ٢٠١٤ مواقفهم الطويلة الأجل الخاصة بالعقود الآجلة والخيارات المتصلة بالنفط الخام فيما شكل أكبر ثاني انخفاض منذ أن بدأت هيئة تداول العقود الآجلة في الولايات المتحدة تعد تقارير عن هذه البيانات في عام ٢٠٠٩. ومن المرجح أن تكون التغييرات في اتخاذ المواقف قد أسهمت في تقلبات أسعار النفط في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ٢٠١٤، بسبب انعدام اليقين في إنتاج النفط بالاقتران مع التوترات الجغرافية السياسية في أوكرانيا وغرب آسيا^(١٠).

وفي سياق تقلص العوائد على السلع الاستهلاكية في عام ٢٠١٣^(١١)، بالاقتران مع انخفاض الأسعار وتشديد الأنظمة المالية، بما في ذلك اشتراطات توافر رؤوس أموال أكبر، قام عدد من كبار المصارف المشاركة في تداول العقود الآجلة للسلع إما بسحب أنشطتها أو بتضييق نطاقها إلى حد كبير. غير أنه لا ينبغي أن يؤدي هذا إلى الانتهاء قبل الأوان إلى أن أمواله أسواق العقود الآجلة للسلع لم تعد عاملاً مؤثراً أو مسألة تثير القلق في مجال تطورات أسعار السلع

العرض العالمي، ما أدى إلى زيادة حادة في أسعاره. كما أن المخاوف المتعلقة بالإمداد بالنيكل من الاتحاد الروسي أدت دوراً في هذا. وارتفع أيضاً سعر الألومنيوم ارتفاعاً مفاجئاً في النصف الأول من عام ٢٠١٤، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى خفض العرض مع وقف مصاهر الألومنيوم إنتاجها عقب انخفاض مستوى الأسعار خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وقد جاء تجدد اهتمام المستثمرين به ليضيف المزيد إلى هذه الضغوط لرفع الأسعار (انظر أدناه)^(١٢). وفي مجموعة الفلزات النفيسة، ارتفعت أسعار الذهب مرة أخرى ارتفاعاً طفيفاً في أوائل عام ٢٠١٤، بفضل زيادة الطلب عليه بوصفه ملاذاً آمناً عقب التوترات الجغرافية السياسية التي حدثت في مناطق مختلفة من العالم. غير أن الطلب الفعلي ظل ضعيفاً. وارتفعت أيضاً أسعار فلزات مجموعة البلاتين نتيجةً لحالات الإضراب في قطاع التعدين في جنوب أفريقيا التي تشكل بلداً منتجاً رئيسياً إلى جانب الاتحاد الروسي.

وظلت التطورات القصيرة الأجل في أسعار السلع الأساسية متأثرة بالأموال الكبيرة لأسواق السلع الأساسية في عام ٢٠١٣ والنصف الأول من عام ٢٠١٤. ويمكن أن تتخذ الاستثمارات في الأصول المالية أشكالاً مختلفة، وليست المعلومات عن بعض هذه الاستثمارات متوفرة بسهولة لتتسلم بيان عام بشأن حجمها. وهكذا، لا يمكن استيعاب تطور الاستثمارات المالية في السلع الأساسية من خلال متغير وحيد. ومع ذلك، فإن بيانات مصرف باركليز^(١٣) بشأن أصول السلع الأساسية الخاضعة للإدارة، كمثال، تشير إلى هبوط في السوق في عام ٢٠١٣. ولعل انخفاض المراكز المالية في مبادلات السلع الاستهلاكية قد أسهم في إضعاف أسعار السلع الأساسية. ومع ذلك، فقد ظل إجمالي الأصول الخاضعة للإدارة عند مستويات مرتفعة جداً. فبعد هبوط حاد في النصف الأول من عام ٢٠٠٨ عقب بداية الأزمة المالية العالمية، انتعشت الأصول الخاضعة للإدارة بقوة، فبلغت ذروة وصلت إلى ٤٤٨ مليار دولار في نيسان/أبريل ٢٠١١ (بعد أن كانت ١٥٦ مليار دولار في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨). وبلغ متوسط الأصول الخاضعة للإدارة ٣٢١ مليار دولار خلال الفترة ما بين كانون الثاني/يناير وأيار/مايو ٢٠١٤، وهو مستوى أعلى كثيراً من المتوسط عن الفترة نفسها في عام ٢٠٠٨، حيث بلغ ٢٣٦ مليار دولار. وتسببت هذه الفترة الثانية من ارتفاع أسعار السلع الأساسية في زيادة التشكيك في دور المستثمرين الماليين في أسواق السلع الأساسية. وخلال النصف الأول من عام ٢٠١٤، حدث نوع من الاستقرار في مستوى الأصول الخاضعة للإدارة، ما قد يعكس إحياء لاهتمام المستثمرين بالسلع الأساسية كأصل من

قد تكون فيها الأنظمة ضعيفة أو غائبة تستدعي أن تكون الأنظمة عالمية في نطاقها وتغطيتها.

وتظل توقعات أسعار السلع الأساسية على المدى القريب تنسم بانعدام يقين بالغ في ظل الانتعاش الاقتصادي العالمي المتخبط والتوترات الجغرافية السياسية في المناطق المختلفة المنتجة للسلع الأساسية. وقد تستمر شروط العرض، التي تنطوي على إمدادات جديدة، في ممارسة ضغوط لخفض الأسعار. وبصفة خاصة، تشير التوقعات إلى سنة أخرى من الظروف الجيدة لمحاصيل الذرة وفول الصويا نتيجةً لموسم الزراعة الناجح والعائدات المرتفعة في الولايات المتحدة^(١٥). غير أن عرض السلع الأساسية الزراعية يهدد بالتضرر من ظروف الطقس غير المواتية المقترنة بظاهرة "النينيو" في النصف الثاني من عام ٢٠١٤^(١٦). وعلى جانب الطلب، يتوقف الكثير على تطور اقتصادات الأسواق الناشئة - وبخاصة الصين - حيث يكون الطلب على السلع الأساسية أكثر دينامية.

ومن منظور أطول أجلاً، لا يزال توقع تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣ بأن أسعار السلع الأساسية ستظل عند مستويات مرتفعة نسبياً بالقيم التاريخية في السنوات القادمة، بعد حدوث بعض التصحيحات القصيرة الأجل، توقعاً سليماً. وهذا هو ما تؤيده الدراسات الحديثة التي أجراها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ووفقاً لكانوتو (Canuto 2014:1)، "قد يكون من السابق لأوانه القول بأن ظاهرة الدورة المتميزة للسلع الأساسية قد ولى عهدها"؛ ويخلص صندوق النقد الدولي (IMF 2014b:36) إلى أن "من غير المرجح أن يكون استهلاك الصين من السلع الأساسية قد بلغ ذروته بالمستويات الحالية من دخل الفرد".

الأساسية. ولقد كثفت بعض المصارف الكبرى بالفعل نشاطها المالي في هذا المجال^(١٧). وعلاوة على ذلك، فتداول العقود الآجلة للسلع لا يتوقف مع خروج المصارف منه؛ فالمصارف تقوم أساساً ببيع وحداتها السلعية لوكلاء آخرين. وثمة ما يشير إلى أن الشركات التي تتداول السلع الأساسية تكثف مشاركتها في تداول العقود الآجلة للسلع. على سبيل المثال، تملك شركة Mercuria لتداول السلع الأساسية وحدة السلع الأساسية لمؤسسة JP Morgan Chase^(١٨). ولما كانت شركات تداول السلع هذه تعمل في بيئة أقل شفافية وتنظيماً من المصارف، فقد يخلق هذا صعوبات إضافية عند النظر في إمكانية تنظيم أسواق العقود الآجلة للسلع التي جرت أمولتها. وبالإضافة إلى ذلك، تفيد تقارير وسائط الإعلام بأن بعض المصارف الصينية تنتقل أيضاً إلى هذا النشاط^(١٩). ووفقاً لما جاء في استقصاء (Futures Industry 2014)، أظهرت أسواق العقود الآجلة للسلع نمواً مدوياً في عام ٢٠١٣، حيث ارتفع عدد العقود المتداولة في البورصات بنسبة ٣٨,٩ في المائة عما كان عليه في عام ٢٠١٢. وعلاوة على ذلك، ليس الوكلاء الماليون وحدهم دون المصارف الذين يدخلون هذا المجال من الأعمال، وإنما تدخله أيضاً عناصر فاعلة أخرى؛ فقد تملك مؤسسة النفط Rosneft بالاتحاد الروسي، التي تخضع لإشراف الدولة، وحدة التداول النفطية لمؤسسة Morgan Stanley في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

وتوحي بيئة تداول العقود الآجلة للسلع الآخذة تدريجياً في التشابك بأن تنظيم أسواق السلع المأمولة لا يزال محتفظاً بنفس القدر من الأهمية. وعند النظر في التنظيم، ينبغي النظر في هذا النشاط على نطاق واسع، مع عدم الاقتصار على بحث الوكلاء الذين يديرون دفة العمل، وإنما أيضاً بحث أنواع الأنشطة المالية. وعلاوة على ذلك، فالحيلولة دون انتقال تداول العقود الآجلة للسلع إلى أماكن مختلفة

الحواشي

الانتهازية" - جزءاً من السندات المتبقية بتخفيضات كبيرة، والتمسوا الحصول على قيمته الاسمية الكاملة برفع دعوى أمام محكمة جنوب نيويورك المحلية. واستناداً إلى تفسير غير مسبوق لبند "التساوي" في عقود الديون، حكم قاض اتحادي بأن على الأرجنتين أن تدفع المبلغ الكامل الذي تطالب به الصناديق الانتهازية، ومنع كذلك أي مدفوعات جديدة بشأن

(١) بعد تعسر الأرجنتين في سداد دينها الخارجي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، أعاد البلد هيكلته ٩٢,٤ في المائة منها عن طريق مقايضتين للديون (٢٠٠٥ و ٢٠١٠). وبدأت منذ ذلك الحين خدمة السندات الجديدة. وصدر جزء من الديون المعادة هيكلتها في إطار الولاية القضائية لولاية نيويورك. واحتاز عدد ضئيل من المستثمرين المؤسسيين - فيما يسمى بـ "الصناديق

- (٥) وأصاب التلف أيضاً محاصيل البن في أمريكا الوسطى بسبب المرض (IMF, 2014a).
- (٦) تشير البيانات المستمدة من (SNL Metals & Mining (2014) إلى أن ميزانيات التنقيب عن الفلزات والمعادن في العالم بلغ مجموعها ١٣,٧٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٨، مرتفعةً بنسبة ٦٧٧ في المائة عن أدنى مستوى لدورتها في عام ٢٠٠٢. ولكن كانت قد انخفضت بعد الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، فقد انتعشت بسرعة لتحقق رقماً قياسياً مقداره ٢٠,٥٣ مليار دولار في عام ٢٠١٢. غير أنها انخفضت بنسبة ٣٠ في المائة في عام ٢٠١٣. ولعل هذا يشير إلى انخفاض المعروض من الفلزات في السنوات القادمة.
- (٧) انظر أيضاً، *Financial Times*, "Copper confounds bears with strong gains", 3 July 2014.
- (٨) بيانات قدمها مصرف باركليز (اتصال شخصي).
- (٩) انظر أيضاً *Financial Times*, "Base metals return to investors' radar", 9 July 2014 و *Reuters*, "Commodity and investor inflows rebound as sector outperforms shares", 17 April 2014 و *Financial Times*, "Sun finally shines on commodities", 30 June 2014 و *Reuters*, "Rallies in energy, metals boost commodity funds in Q2-Lipper", 11 July 2014 و *Reuters*, "Investors swap grains for metals as flows trickle to commodities", 21 July 2014.
- (١٠) انظر *Reuters*, "Big funds slash oil bets by nearly \$6 bln in biggest exodus-CFTC", 21 July 2014; *Futures Magazine*, "Crude specs cut off guard", 21 July 2014 و *Financial Times*, "Speculators cut bets on higher oil prices", 21 July 2014.
- (١١) وفقاً للبيانات المستمدة من مؤسسة Coalition للاستخبارات التجارية، والمنشورة في تقارير وسائط الإعلام، هبطت إيرادات أكبر ١٠ مصارف من السلع الأساسية بنسبة ١٨ في المائة في عام ٢٠١٣ لتصل إلى ٤,٥ مليار دولار، مسجلةً انخفاضاً بأكثر من ١٤ مليار دولار عن الرقم القياسي الذي بلغته في عام ٢٠٠٨، عند أعلى مستويات ازدهار أسعار السلع الأساسية. انظر *Reuters*, "Major banks' commodities revenue slid 18 per cent in 2013", 18 February 2014 و *Reuters*, "Major banks' Q1 commodities revenue up 1st time since 2011", 19 May 2014.
- (١٢) انظر *Reuters*, "Amid frigid Winter, Goldman, Morgan Stanley see commodity gains", 17 April 2014 و *Bloomberg*, "Goldman Sachs stands firm as banks exit commodity trading", 23 April, 2014 و *Financial Times*, "Goldman seeks commodities edge as rivals retreat", 15 July 2014.
- ٩٢,٤ في المائة مما أعيد هيكلته من الدين ما لم يتم السداد للصناديق الانتهازية في الوقت نفسه أو مقدماً. وأيدت محكمة استئناف نيويورك الحكم، ورفضت المحكمة العليا الاستماع إلى طلب الأرحنتين إعادة النظر في القضية. وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، قدمت الأرحنتين قسطاً مستحقاً بمبلغ ٥٣٩ مليون دولار من خلال القناة المعتادة، أي مصرف نيويورك ميلون (*Bank of New York Mellon*). ولكن بناء على أمر من قاضي محكمة جنوب نيويورك المحلية، لم يحول المصرف المبلغ إلى أصحابه، أي ملاك الورقة المالية. كما أن القاضي لم يوافق على تمديد "المهلة" التي كانت تتيح لأصحاب السندات تلقي الأقساط لحين تفاوض الأرحنتين على سبل سداد المبلغ الذي تطالب به الصناديق الانتهازية والبالغ ١٣٥٠ مليون دولار. وكان على الأرحنتين أن تؤجل أي اتفاق يوفر شروطاً أفضل للصناديق الاحترازية لأن الدين المعادة هيكلته كان يتضمن بنداً ("الحقوق عند عروض المستقبل") ينص على أنه إذا عرضت الأرحنتين شروطاً أفضل لأي دائن في المستقبل، فإن هذه العروض تمتد لتشمل جميع الدائنين الذين وافقوا على إعادة هيكلة مطالباتها في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠. ومن المقرر أن ينتهي سريان هذا البند في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، ولكن محكمة نيويورك رفضت حتى هذه اللحظة السماح بأي تأجيل لتنفيذ حكمها. ويمكن أن يؤدي هذا إلى إلغاء عمليتي إعادة الهيكلة اللتين جرتا بنجاح في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، وأن يرغم الأرحنتين على سداد أكثر من ١٢٠ مليار دولار. انظر UNCTAD News Item on "Argentina's 'vulture fund' crisis threatens profound consequences for international financial system" (٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٤)، وهو متاح على الموقع التالي: http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?Origin=alVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTADHome.
- (٢) من بين تفسيرات نقص مرونة أسعار صرف الصادرات اليابانية أن حصة السلع المعمرة الاستهلاكية (التي يتسم الطلب عليها بمرونة الأسعار) في صادراتها انخفضت إلى النصف منذ أواخر الثمانينيات من القرن العشرين، حتى بلغت ١٥ في المائة منها حالياً، بينما تستحوذ السلع الرأسمالية والمواد الصناعية حالياً على حوالي ٨٠ في المائة من حجم صادرات اليابان. ولعل المسألة تكمن في أن صادرات اليابان لن ترتفع إلا عندما تنتعش الاستثمارات العالمية.
- (٣) انظر صندوق النقد الدولي، ٢٠١٤(ب)، الرسم البياني ٢-٢-١.
- (٤) يُحلل صندوق النقد الدولي التأثير المحتمل على أسواق السلع الأساسية الناجم عن التوترات الجغرافية السياسية بمزيد من التفاصيل في المرجعين التاليين: IMF, 2014a و AIECE, 2014 و *Deutsche Bank*, 2014a.

(١٥) للاطلاع على الإسقاطات المتعلقة بالعرض الزراعي، انظر (١٣) انظر Financial Conduct Authority (2014); and *Financial Times*, "Banks' retreat empowers commodity trading .houses", 31 March 2014.

(١٦) تمنح الإدارة الوطنية لدراسة المحيطات والغلاف الجوي في الولايات المتحدة احتمال حدوثه نسبة ٧٠ في المائة، البنك الدولي، ٢٠١٤.

(١٣) انظر Financial Conduct Authority (2014); and *Financial Times*, "Banks' retreat empowers commodity trading .houses", 31 March 2014.

(١٤) انظر Business Insider, "Chinese banks are jumping into a business that Western banks are dropping left and right", 21 January 2014.

المراجع

- IMF (2014a). *Quarterly Review of Commodity Markets*, 2014 Q2. Washington, DC.
- IMF (2014b). Special Feature: Commodity prices and forecasts. In: *World Economic Outlook 2014*. Washington, DC, April.
- Mayer J (2014). Food security and food price volatility. In: Kathuria R and Nagpal NK, eds. *Global Economic Cooperation-Views from G20 Countries*. New Delhi, Springer (India), forthcoming.
- OECD (2014). *Economic Outlook* No 95, May.
- SNL Metals & Mining (2014). World Exploration Trends 2014. A Special Report from SNL Metals & Mining, for the PDAC International Convention, available at: http://go.snl.com/rs/snlfinancialc/images/WETReport_0114.pdf.
- UNCTAD (2014). *Review of Maritime Transport 2014*. United Nations publication, Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- USDA (2014a). International food security assessment, 2014-2024. Washington, DC, United States Department of Agriculture, June.
- USDA (2014b). World agricultural supply and demand estimates. Washington, DC, 11 July.
- World Bank (2014). Commodity Markets Outlook. Global Economic Prospects. July, available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity_markets_outlook_2014_july.pdf.
- World Tourism Organization (2014). *UNWTO World Tourism Barometer*, vol.12. Madrid, April.
- AIECE (2014). *World Trade and Commodity Prices in 2014-2015*. Associations d'instituts européens de conjoncture économique. Louvain-la-Neuve. Working Group on Commodity Prices and Foreign Trade.
- BP (2014). *Statistical Review of World Energy 2014*. London.
- Canuto O (2014). The commodity super cycle: Is this time different? World Bank Economic Premise 150, Washington, DC.
- Clarkson Research Services (2014). Dry Bulk Trade Outlook. London, Clarkson Research Services Limited, June.
- Cochilco (2014). *Anuario de Estadísticas del Cobre 1994-2013*. Comisión Chilena del Cobre. Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2014a). Ukraine & Global Commodities. Special Report. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 3 March.
- Deutsche Bank (2014b). *Commodities Weekly*. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 20 June.
- ECLAC (2014). Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013. Santiago, Chile, April.
- FAO (2014). Crop Prospects and Food Situation. Rome, July.
- Financial Conduct Authority (2014). *Commodity Markets Update*, London, February.
- Futures Industry (2014). *FIA Annual Volume Survey*. Futures Industry Association. Washington, DC, June.
- ICAC (2014). World prices high despite excess production. International Cotton Advisory Committee, Press Release, 13 February; available at: <https://www.icac.org/Press-Release/2014/PR-3>.

الفصل الثاني

نحو انتعاش اقتصادي مستدام: استعراض الخيارات السياسية

العام والحماية الاجتماعية، لا يمكن أن يحدث نمو قوي للطلب الحقيقي يستوعب بالكامل السيولة الإضافية التي تسببت فيها السياسات النقدية التوسعية. بل إن معظم السيولة الفائضة تدفقت بدلاً من ذلك في أنشطة مضاربة أو انتقلت إلى الخارج. ويواجه تقرير السياسات في البلدان النامية كذلك التحديات التي تطرحها هذه الاتجاهات، والتي تسببت في تشويه الأسعار أو حولت مسار عمليات تخصيص الموارد بعيداً عن الأهداف الإنمائية الأولية. وتزايد إجمالاً احتمالات الهبوط الحاد، وإذا حدث ذلك فقد تترتب عليه آثار سلبية قوية في الطلب العالمي والاستقرار المالي.

ويقيم الفرع بآء هذه التركيبة من السياسات بمساعدة نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية، كما يقيم الآثار الاقتصادية الكلية في الأجل المتوسط. ويقيس تأثير السياسات الحالية في النمو، والطلب، والاستقرار المالي للقطاعات العام والخاص، وموازن المدفوعات الخارجية. ثم يُستخدم إطار النمذجة لبحث تأثير مجموعة مختلفة من الخيارات السياسية التي تكرر بعض الشروط الأكثر مواتة التي كانت سائدة منذ فترة غير بعيدة. وتبين هذه العملية الافتراضية أن سياسات الدخول المنسقة التي من شأنها إعادة أنماط التوزيع التي كانت سائدة في منتصف التسعينيات من القرن العشرين، بالاقتران مع السياسات المالية الداعمة وسياسات تشجيع الاستثمار، بإمكانها أن تسفر عن تحقيق نمو قوي ومستدام وأكثر توازناً من خط أساس يفترض إطالة أمد اتجاهات السياسات الراهنة.

يبحث هذا الفصل بعضاً من اتجاهات سياسات الاقتصاد الكلي الرئيسية في البلدان المتقدمة والنامية وخياراتها السياسية. ويبين أن انتعاش النمو العالمي منذ الأزمة المالية ليس ضعيفاً نسبياً فحسب، بل إن محركاته غير مناسبة أيضاً. فالسياسات المتبعة في عدة اقتصادات رئيسية بهدف حفز الانتعاش ماثلة لتلك التي أدت أصلاً إلى الأزمة العالمية الأخيرة، وهو ما يثير شكوكاً لها ما يبررها بشأن استدامة النمو المتواضع في الناتج المحلي الإجمالي المحقق حتى الآن. ويجري الفصل بعد ذلك عملية نمذجة تجريبية لإبراز الآثار المحتملة وقوعها من جراء السياسات الحالية، ويقدم مجموعة بديلة من الخيارات السياسية. وتساعد هذه المنهجية في تسليط الضوء على قضايا الاتساق (أو انعدامه) بين مختلف السياسات المطبقة على الصعيد الوطني، فضلاً عن علاقات الترابط بين نواتج تلك السياسات في مختلف البلدان والمناطق.

ويحلل الفرع ألف النهج السياسية التي اعتمدها كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وتمثل هذه السياسات في مزيج متنوع من ضغط الأجور، وخفض نفقات القطاع العام، والاعتماد الشديد على الزيادة في السيولة التي تسبب ارتفاع قيمة الأصول وفعاعات الديون، وبخاصة في البلدان المتقدمة. وفي حين أن هذه السياسات قد تسهم في نمو أسرع في مجموعة فرعية من البلدان على المدى القريب، فإن نمط التوسع هذا ينثر بذور أزمة مقبلة. وفي ظل عدم زيادة دخول الأيدي العاملة وتخفيض مستوى خدمات القطاع

ألف - التهديدات المتعلقة بالسياسات التي يتعرض لها الانتعاش الاقتصادي العالمي

غير أن هذا قد لا يكون المقياس المثالي، حيث إنه يفترض أن النمو الصفري للإنفاق الحكومي يشكل اتجاهًا محايداً. والواقع هو أن الاتجاه المحاييد الحقيقي، بعد إلغاء التدابير الاستثنائية، مثل الحوافز المالية، يكمن في العودة إلى مسار النمو "الطبيعي" للإنفاق الحقيقي الذي يمكن تقديره في شكل اتجاه طويل الأجل^(١). وهكذا، يقارن الرسم البياني ٢-١ أيضاً القيمة الفعلية للإنفاق الحكومي الحقيقي مع ما كان ليحدث لو واصل الإنفاق الحكومي وتيرة نموه الطويلة الأجل، وهو ما يشكل مؤشراً أكثر وجاهة على درجة الإصلاح المالي منذ منتصف عام ٢٠١٠.

ويؤكد الرسم البياني ٢-١ أن أكثر حالات التقشف المالي حدة كانت في بلدان منطقة اليورو المحيطة. وأثر كل من حجم الميزانية الأوروبية الهزيل وتمتع البنك المركزي الأوروبي في تحمل دور صاحب الملاذ الأخير في الإقراض في درجة وتوقيت عمليات الإصلاح المالي في هذه البلدان. وبسبب هذه العيوب المؤسسية، اضطرت الحكومات الوطنية إلى امتصاص تكاليف الأزمة، دون أن يُترك لها في حالات عديدة من بديل سوى ضغط الإنفاق العام في نهاية المطاف. وبحلول الربع الأخير من عام ٢٠١٣، أصبح الإنفاق الحكومي الحقيقي على السلع والخدمات في إسبانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وسلوفاكيا، واليونان أدنى من مستواه في عام ٢٠١٠، ما يظهر قصوراً يتراوح بين حوالي ١ في المائة و٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى هذه الفترة (الربع الثاني من عام ٢٠١٠ - الربع الرابع من عام ٢٠١٣). وبمقارنة هذه الأنماط الملاحظة مع الاتجاه الطويل الأجل للإنفاق الحكومي، اتضح أن عمليات التكيف هذه تتجاوز مثلي هذه الأرقام. وغيرت اقتصادات أخرى في منطقة اليورو اتجاهها المالي. وحتى لو كان الإنفاق الحكومي بالقيم الحقيقية قد ظل قريباً من مستويات عام ٢٠١٠، عند مقارنته بالاتجاه الطويل الأجل، فتكاد جميع هذه الاقتصادات تكون قد اعتمدت فعلياً اتجاهها مالياً انكماشياً في الفترة ما بين الربع الثاني من عام ٢٠١٠ ونهاية عام ٢٠١٣.

يرى العديد من المراقبين أن تحسن أداء نمو بعض الاقتصادات الكبرى في عام ٢٠١٣، وإن كان طفيفاً، أتى كمفاجأة سارة. ومن المتوقع أن يستمر هذا الزخم طوال عام ٢٠١٤. وفي الوقت نفسه، ترجح الإسقاطات المتعلقة ببعض الاقتصادات النامية وتلك التي تمر بمرحلة انتقالية أن يكون النمو أبطأ مما هو متوقع، ولكنه مع ذلك أسرع كثيراً مما هو عليه في معظم الاقتصادات المتقدمة. وبوجه عام، يبدو أن هناك بعض التحسن في أداء النمو العالمي في عام ٢٠١٤. وباللقاء نظرة أولية سريعة على الوضع، يبدو أن هذا اتجاه محمود، ولكن النظر بتعمق إلى طبيعة هذا الانتعاش في النمو كفيل بإثارة بعض الشواغل. ويفيد التحليل التالي بأن النمو الذي حدث مؤخراً في عدد من الاقتصادات المهمة قد لا يكون مستنداً إلى سياسات سليمة. وهكذا، فحتى لو تم الحفاظ على الوتيرة الحالية لبعض الوقت، فإن احتمال التعرض لصدمات مالية لا يزال قائماً، نظراً لتكرار الإخفاقات السياسية التي أفضت إلى الأزمة العالمية لعام ٢٠٠٨.

١ - اتجاهات السياسات في العالم المتقدم

(أ) حالات الانكماش المالي المترزمة السابقة لأوانها

حدثت نقطة تحول حادة في السياسات المالية في عام ٢٠١٠ في معظم الاقتصادات المتقدمة مع ما يبدو أنه سحب للحوافز المالية، لكنه كان في الواقع انكماشاً في الإنفاق الحكومي (الرسم البياني ٢-١). ويبين الرسم البياني الاختلافات في الإنفاق الحكومي الحقيقي على السلع والخدمات خلال الفترة ما بين الربع الثاني من عام ٢٠١٠ والربع الأخير من عام ٢٠١٣، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الربع الثاني من عام ٢٠١٠ (معبراً بذلك عن الإسهام المتراكم للإنفاق الحكومي في نمو الناتج المحلي الإجمالي).

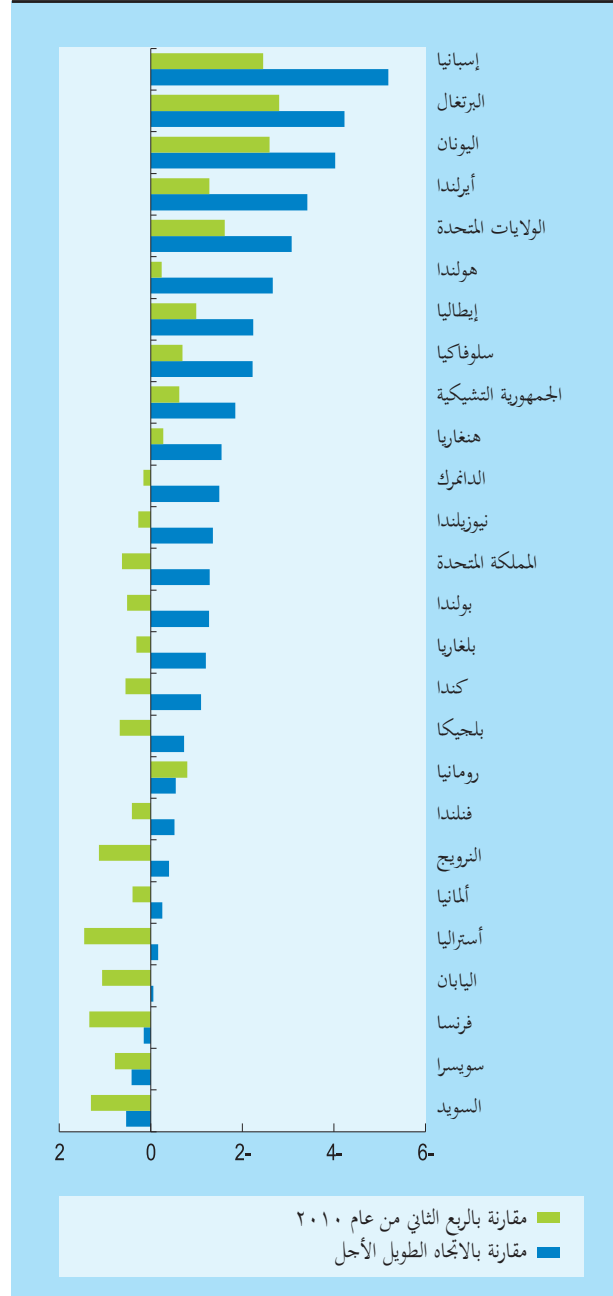
واتبعت عدة اقتصادات متقدمة من خارج منطقة اليورو مساراً مماثلاً، وحثها على ذلك التهديد باعتبار العجز المالي، أياً كان سببه، مؤشراً على "عدم انضباط" اقتصادي يسفر عن خفض للتصنيف الائتماني. وكان يُخشى أن يسبب خفض التصنيف هذا الذعر للمستثمرين المعنيين. ومن بين هذه الاقتصادات، يمكن أن يوفر بحث اقتصادي المملكة المتحدة والولايات المتحدة عن كتب بعض المؤشرات المفيدة. ففي المملكة المتحدة، انقلب قبل الأوان مسار الحوافز المالية المعتمدة لإجهاض الدخول في ركود أعمق بعد الأزمة المالية، ما سبب ركوداً ثانياً. وكان انتعاش في الصادرات قد ساعد في البدء على التصدي للركود، ولكن اتضح أن هذا الانتعاش كان قصير العمر. وتلا ذلك في النهاية تخفيف معتدل للاتجاه المالي استجابةً لضعف أداء النمو. ومثل الأثر التراكمي للإنفاق الحكومي خلال الفترة من الربع الثاني لعام ٢٠١٠ إلى الربع الرابع من عام ٢٠١٣ مجرد ٠,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وظل الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للمملكة المتحدة في نهاية تلك الفترة أدنى من مستواه في عام ٢٠٠٧^(٢).

وفي الولايات المتحدة، بدأت في الربع الرابع من عام ٢٠٠٩ التكييفات المفروضة على حكومات الولايات والحكومات المحلية المثقلة بالأعباء المالية^(٣)، وتلتها في عام ٢٠١٠ تخفيضات للإنفاق الاتحادي عشية المناقشات المتعلقة بسقف الدين. وظلت مساهمات الإنفاق الحقيقي على نمو الناتج المحلي الإجمالي عن طريق القطاع الحكومي ككل سلبية بانتظام منذ الربع الثالث من عام ٢٠١٠، فبلغت مقدراً للمساهمة السلبية المتراكمة نسبتته ١,٦ في المائة بحلول الربع الرابع من عام ٢٠١٣. وبالمقارنة مع الاتجاه الطويل الأجل، حدثت فجوة تراكمية في الإنفاق الحكومي الحقيقي بلغت نسبتها أكثر من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الفترة من الربع الثاني لعام ٢٠١٠ إلى الربع الرابع من عام ٢٠١٣.

وبوجه شامل، اعتمدت الحكومات في البلدان المتقدمة اتجاهات مالية انكماشية خلال الفترة من منتصف عام ٢٠١٠ إلى نهاية عام ٢٠١٣، بالمقارنة مع الاتجاه الطويل الأجل. ولم تحافظ على اتجاه نمو الإنفاق على مدى هذه الفترة سوى اليابان وفرنسا. وحالة اليابان تكشف عن الكثير. فقد شهدت اليابان فترة انكماشية طويلة قبل أن تتأثر متأثراً سلباً بالأزمة المالية أولاً ثم بزلزال عام ٢٠١١ بعد ذلك. ولقي اعتماد الحكومة لحوافز نقدية ومالية قوية على مدى العامين الماضيين (يشار إليها بكلمة "أبينومكس" (Abenomics) بعض النجاح حتى الآن. وكان الطلب المحلي دافعاً لنمو الناتج المحلي الإجمالي لليابان أهم من صادراتها الصافية، ما ترتب عليه بدوره أثر إيجابي في الطلب العالمي. وهذا هو نوع التكييف الذي ينبغي توقعه من بلد يتمتع بفائض للمساعدة في تجنب الفخ الانكماشية.

الرسم البياني ٢-١

التغير في الإنفاق الحكومي الحقيقي، بلدان متقدمة مختارة،
الربع الثاني من ٢٠١٠ - الربع الرابع من ٢٠١٣
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الربع
الثاني من ٢٠١٠)



المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست، قاعدة بيانات CountryData.

ملاحظة: يتقدر الاتجاه الطويل الأجل بتطبيق متوسط نمو الإنفاق خلال الفترة من الربع الأول من عام ١٩٩٧ إلى الربع الثاني من عام ٢٠١٠، اعتباراً من الربع الثاني من عام ٢٠١٠ وما بعدها.

لنجاح هذه الاستراتيجية تتوقف على تحفيز الاستثمار الخاص في قطاعات التصدير.

وقد ظلت تقارير التجارة والتنمية وغيرها من دراسات على مدار السنين تدفع بأن الاعتماد على الانتعاش الموجه بالتصدير لا يمكنه أن يكون حلاً مناسباً للجميع في ذات الوقت. ومع ذلك، ففي الظروف الراهنة المتسمة بحد أدنى من التنسيق العالمي، لا تشكل القضايا الكلية شاغلاً رئيسياً لمقرري السياسات؛ حيث يتوقع كل بلد، منفرداً، أن يصبح فائزاً. وبناءً عليه، أصبح ضغط الدخول المحققة من الأجور مكوناً رئيسياً لـ "السياسات الهيكلية" السائدة التي تهدف إلى زيادة القدرة التنافسية. ويُعتقد أن هذه السياسات ستستحث الاستثمار، مع إسهام خفض أسعار الصرف الحقيقية، الناجم عن أجور أقل نسبياً، في كسب حصص من السوق. وما يبدو أنه نجاح حققته حفنة من البلدان في ترجمة

وأخيراً، ارتفع الإنفاق العام في السويد وسويسرا متجاوزاً الاتجاه السائد بعد عام ٢٠١٠، ويتفق هذا مع تحسن أداء نموها الطفيف بالمقارنة مع معظم بلدان الاتحاد الأوروبي.

(ب) السباق المركبيلي على زيادة الصادرات

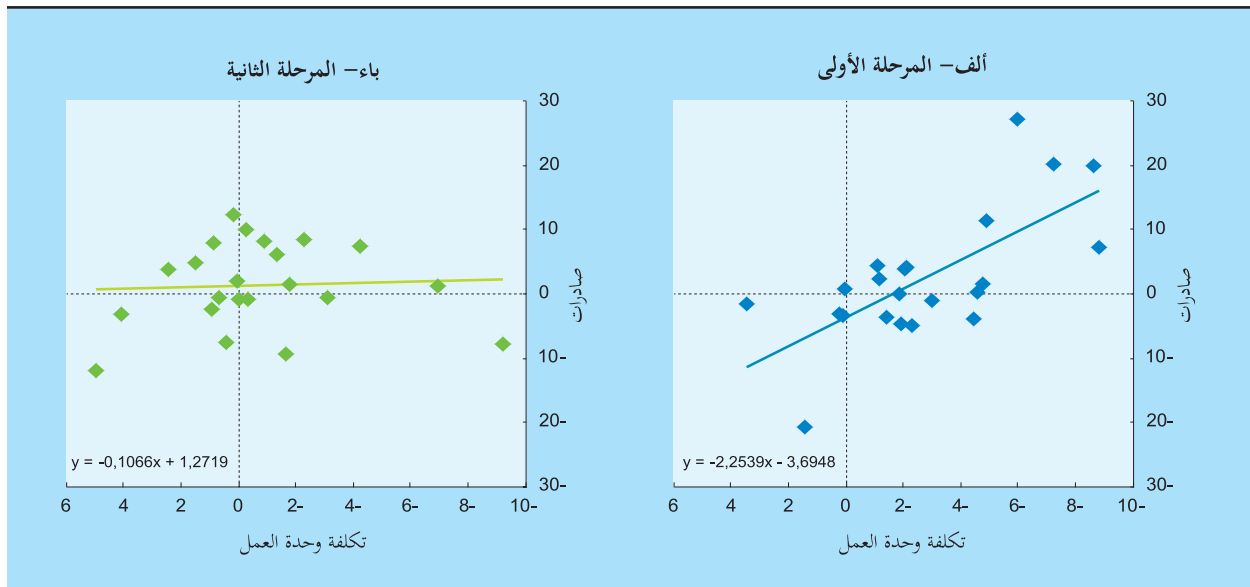
من الطبيعي أن يُتوقع، في أعقاب الأزمة المالية، ضعف إنفاق الأسر المعيشية التي تضررت من هبوط في قيم الأصول ومن أعباء الدين الثقيلة. وهذا يقلص الخيارات أمام مقرري السياسات لمحاولة إحياء الطلب الكلي. ولكن إذا حمد أيضاً طلب القطاع العام، فلن يبقى من بدائل سوى انتعاش صافي الصادرات أو إحياء "التوحش" الذي يطلق دفعة للاستثمار الخاص^(٤). وما لم تستعد ميزانيات الأسر المعيشية قوتها وتُستعاد ثقة المستهلك، وبخاصة عندما تكون مستويات العمالة منخفضة، لن يكون استئناف الاستثمار الإنتاجي للسوق المحلية، على ما يبدو، ممكناً. ونظراً لهذه القيود، فإن أي فرصة ممكنة

الرسم البياني ٢-٢

التغيرات في تكاليف وحدة العمل الحقيقية والصادرات،

بلدان أوروبية مختارة، الربع الثالث من ٢٠١٠ - الربع الرابع من ٢٠١٣

(بالنسبة المئوية)

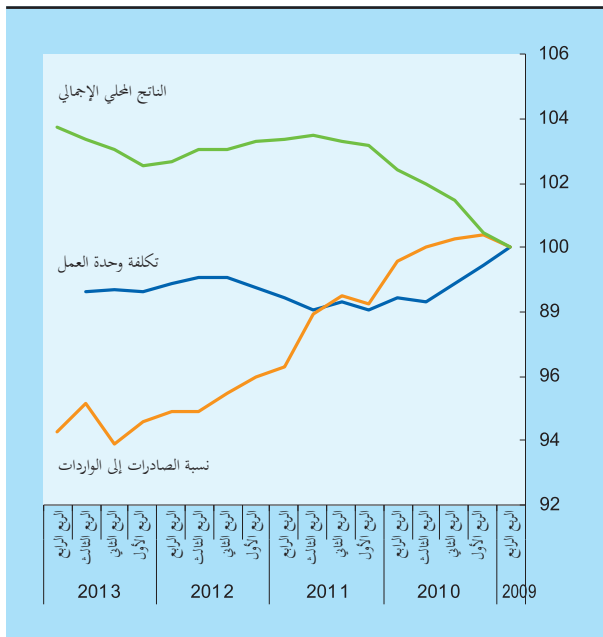


المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية؛ و OECD.StatExtracts؛ وإحصاءات الأونكتاد (UNCTADstat). ملاحظة: البلدان المشمولة هي إسبانيا، وإستونيا، وألمانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، والدانمرك، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وفرنسا، وفنلندا، ولكسمبرغ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا، واليونان. وفي المرحلة الأولى، تشير البيانات المتعلقة بتكاليف وحدة العمل الحقيقية إلى التغير بين الربع الثالث من عام ٢٠١٠ والربع الأول من عام ٢٠١٢، بينما تشير البيانات المتعلقة بالصادرات إلى التغير بين الربع الأول من عام ٢٠١١ والربع الثالث من عام ٢٠١٢. وفي المرحلة الثانية، تشير البيانات المتعلقة بتكاليف وحدة العمل الحقيقية إلى التغير بين الربع الأول من عام ٢٠١٢ والربع الثاني من عام ٢٠١٣، بينما تشير البيانات المتعلقة بالصادرات إلى التغير بين الربع الثالث من عام ٢٠١٢ والربع الرابع من عام ٢٠١٣.

ونتيجة عن ذلك تباطؤ حاد في أحجام الواردات. وظلت الواردات بشكل إجمالي ثابتة طوال عام ٢٠١٣، مع ارتفاع طفيف في آخر ربعين من السنة، ويرجع قدر كبير من ذلك إلى ارتفاع قيمة الأصول الذي غدى الطلب في الاقتصادات الكبرى (انظر أدناه). والنقطة المهمة هنا هي أن نسبة الواردات إلى الصادرات انخفضت انخفاضاً شديداً. وبالتالي، يعكس النجاح الظاهري للاستراتيجية الموجهة نحو التصدير الصافي أكثر ما يعكس، بشكل إجمالي، تكييفاً على جانب الواردات. وبعبارة أخرى، فإن أي استراتيجية تقوم على أساس ضغط دخول العمال وحده، إذا نفذها عدد كبير من البلدان، تتعرض لخطر تفاقم فخ انكماشى لجميع البلدان.

الرسم البياني ٢-٣

الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، تكلفة وحدة العمل الحقيقي ونسبة الواردات إلى الصادرات في أوروبا، الربع الرابع من ٢٠٠٩ - الربع الرابع من ٢٠١٣ (أرقام المؤشر، الربع الرابع من ٢٠٠٩ = ١٠٠)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية؛ و OECD.StatExtracts؛ وإحصاءات الأونكتاد (UNCTADstat).

ملاحظة: البلدان المشمولة هي إسبانيا، وألمانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، والدانمرك، وسلوفاكيا، وفرنسا، وفنلندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وهنغاريا، وهولندا. وترجح تكلفة وحدة العمل بالواردات.

تحسين القدرة التنافسية في مجال التكلفة إلى نمو للصادرات يميل إلى تعزيز هذه المعتقدات. ويوجد أيضاً الخوف الإضافي من خطر تخلف البلدان التي لا تنضم إلى هذا السباق عن الركب.

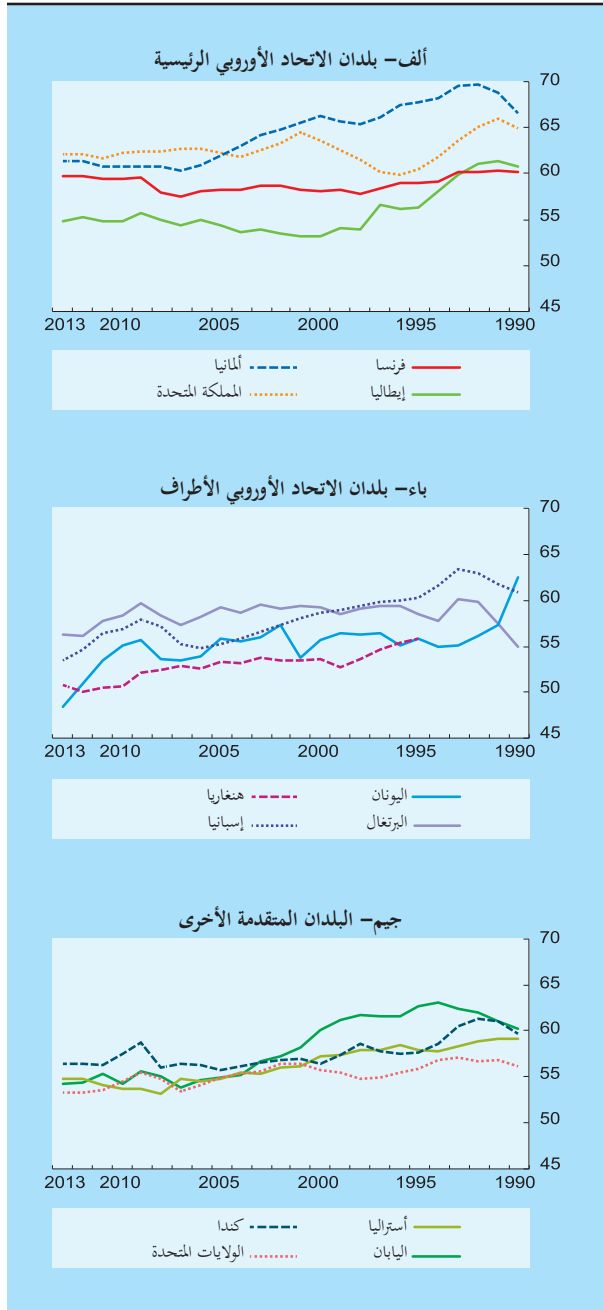
وتتطلب هذه المعتقدات بحثاً أعمق للأدلة المستمدة من التجربة. ويمكن القيام بذلك عن طريق اتخاذ البلدان الأوروبية عيناً للدراسة. فهذا الخيار يوفر ميزة التركيز على الفترة الأخيرة التي حدثت فيها ضغوط متضاربة في هذه البلدان للحد من تكلفة العمالة من أجل كسب حصة تصديرية. وتمثل الميزة الإضافية في اتخاذ أوروبا عيناً للدراسة في أنه يمكن من خلالها التعرف إلى حد كبير على ردود أفعال مماثلة لتلك الموجودة على الساحة العالمية الكلية، بما أن نسبة كبيرة بالقدر الكافي من التجارة في المنطقة تتم داخل هذه السوق. ولا يمكن إهمال العلاقة بين ضغط الأجور ونمو الصادرات على المدى القصير إهمالاً تاماً، كما هو مبين في الرسم البياني ٢-٢ ألف. وبدراسة فترة من سنتين بدءاً من عام ٢٠١٠، ابتعدت فيها السياسات عن مسار الحوافز المالية إلى مسار السباق التنافسي لكسب حصة في أسواق التصدير، يبين الرسم البياني الانتشاري أن الصادرات صارت، على ما يبدو، متناسبتاً تناسباً عكسياً مع التغيرات في تكاليف وحدة العمل الحقيقية داخل العينة المختارة من الاقتصادات المتقدمة، وذلك على الرغم من التنوع الشديد في النتائج. غير أن هذا الأثر ينجو في معظم الحالات بمرور الزمن (الرسم البياني ٢-٢ باء). والجهود الرامية إلى تحقيق قدرة تنافسية أكبر من حيث التكلفة عن طريق مرونة سوق العمل وضغط الأجور تواجه قيوداً معروفة: حيث يشتد التنافس بما أن هناك حداً لمدى إمكانية خفض تكاليف العمالة دون التأثير بشدة على الاستقرار الاجتماعي والإنتاجية. والأدهى من ذلك هو أن انخفاض دخول العمال يؤثر في إيرادات الأسر المعيشية التي لديها نزعة قوية إلى الإنفاق، ما يواصل تآكل الاستهلاك والطلب على الاستثمار، بشكل إجمالي. ولهذا في النهاية تأثير سيء على الواردات، وبالتالي على صادرات المجموعة الكاملة للبلدان.

وهذه الديناميات مسجلة في الرسم البياني ٢-٣. وفي الظروف العادية التي من شأنها إتاحة استدامة زيادة الطلب، ينبغي أن تكون تكاليف وحدة العمل على الأقل مستقرة أو آخذة في الارتفاع، إلا أن مؤشر تكاليف وحدة العمل الحقيقي (المرجح) قد تقلص اعتباراً من عام ٢٠١٠. وبعد مرور ثلاثة أو أربعة أرباع من السنة بعد ذلك، توقف الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في هذه الاقتصادات عن النمو،

الرسم البياني ٢-٤

(ج) انخفاض حصة دخل العمل والاختلالات العالمية

حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي، بلدان متقدمة
مختارة، ١٩٩٠-٢٠١٣
(بالنسبة المئوية)



المصادر: تقديرات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، National Accounts Main Aggregates database؛ وقاعدة بيانات المفوضية الأوروبية أميكو (AMECO)؛ والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية (Eurostat)، قاعدة بيانات الحسابات الوطنية السنوية؛ وجامعة كاليفورنيا في ديفيس وجامعة غرونينجن، Penn World Tables، version 8؛ ومكتب الولايات المتحدة للتحليل الاقتصادي، حسابات الدخل القومي والإنتاج، ومكتب المملكة المتحدة للإحصاءات الوطنية، الحسابات الوطنية للمملكة المتحدة.

يمكن الخروج بإيضاحات إضافية من التحليلات الطويلة الأجل، حيث يوحي معظم التطور الذي حدث مؤخراً في تكاليف وحدة العمل الحقيقية ونمو الناتج المحلي الإجمالي في أوروبا بوجود بعض الغموض في العلاقة بين هذين المتغيرين (الرسم البياني ٢-٣). وعلى الرغم مما يبدو أنه توقف مؤقت في ضغط الأجور في أوروبا، مع عدم حدوث نمو حقيقي في الأجور، يبدو أن الناتج المحلي الإجمالي في سبيله إلى الارتفاع. وبالمثل، حدثت فترات في الماضي ظل فيها نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة قوياً نسبياً حتى حين كانت حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي في حالة هبوط، أو حين لم تكن ترتفع إلا ارتفاعاً هامشياً. وفي أوائل التسعينيات من القرن العشرين على الأقل، ظهرت نزعة ملحوظة طويلة الأجل نحو هبوط حصة الأجور في عدد من الاقتصادات المتقدمة (انظر الرسم البياني ٢-٤)، حيث حصة الأجور هي المكافئ في الحسابات الوطنية لتكاليف وحدة العمل، وإن كان قد حدث في عدد قليل منها بعض الاستقرار في السنوات الأخيرة.

ويمكن استكمال هذه البيانات من خلال التحقيق التاريخي الذي أعده بيكتي (Piketty (2014)). فتحليله المفصل للإقرارات الضريبية وغيرها من مجموعات البيانات في عدد من البلدان وعبر عشرات السنين (وفي حالات قليلة عبر القرون) يتمتع بميزة إظهار تطور الدخل لا بين أصحاب الأجور وأصحاب الأرباح فحسب وإنما أيضاً من حيث توزيع الأسر المعيشية. وتشير النتائج إلى استمرار الكساد في مكاسب أرباح الفئتين المنخفضة والمتوسطة الدخل في عدد من البلدان المتقدمة على مر الزمن، إلى جانب حدوث ارتفاع كبير في أرباح الشريحة العليا وأعلى عشر في الولايات المتحدة، وكذلك في أستراليا، وفرنسا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، واليابان، وأكثر من ٢٠ بلداً آخر^(٥). وبلغ الارتفاع على رأس سلم توزيع الدخل المكتسبة من الارتفاع درجة تجعل من المعقول اقتراح اعتبار هذه المكاسب "ريعاً" ناتجاً عن تراكم الثروة.

ويمكن أن تُستخلص من أعمال بيكتي آثار مختلفة ذات صلة بتشخيص السياسات الوارد في هذا الفصل. أولاً، فالإحصاءات المجمعة عن حصة دخل العمل بالاستناد إلى الحسابات الوطنية لا تحصى بالكامل المدى الحقيقي لتدهور دخول أصحاب الأجور

ويشدد بعض المؤلفين على صلة سببية مباشرة أكثر بين ضغط الأجور وتشكّل الفقاعات الائتمانية: مع تسبب التآكل النسبي لدخول العمل في طلب حقيقي غير كاف، يُحول رأس المال في معظم الأحيان نحو العمليات المالية التي تولد فقاعات الأصول وتقلباتها. ويصبح هذا بدوره مصدر التوسع الاقتصادي الحقيقي المؤقت (Foster, 2010; Patnaik, 2010). ويمكن بهذه الطريقة تفسير زيادة أمولة البلدان المتقدمة والأمولة "الفرعية" في البلدان النامية (Epstein, 2005; Lapavistas, 2013). ونتيجة لذلك، تصبح الاقتصادات أكثر تعرضاً للأزمات، ما يؤثر تأثيراً سلبياً على العمالة والأنشطة المنتجة، ويؤدي أيضاً إلى زيادة حالات تركيز الثروة والدخل. ولا يتحسن ما ينتج عن ذلك من إعاقاة لنمو الناتج المحلي الإجمالي إلا عن طريق فترات غير مستدامة من ازدهار الاستهلاك الموجه بالدين^(٩).

(د) ارتفاع قيمة الأصول وآثار الرصيد الحقيقي

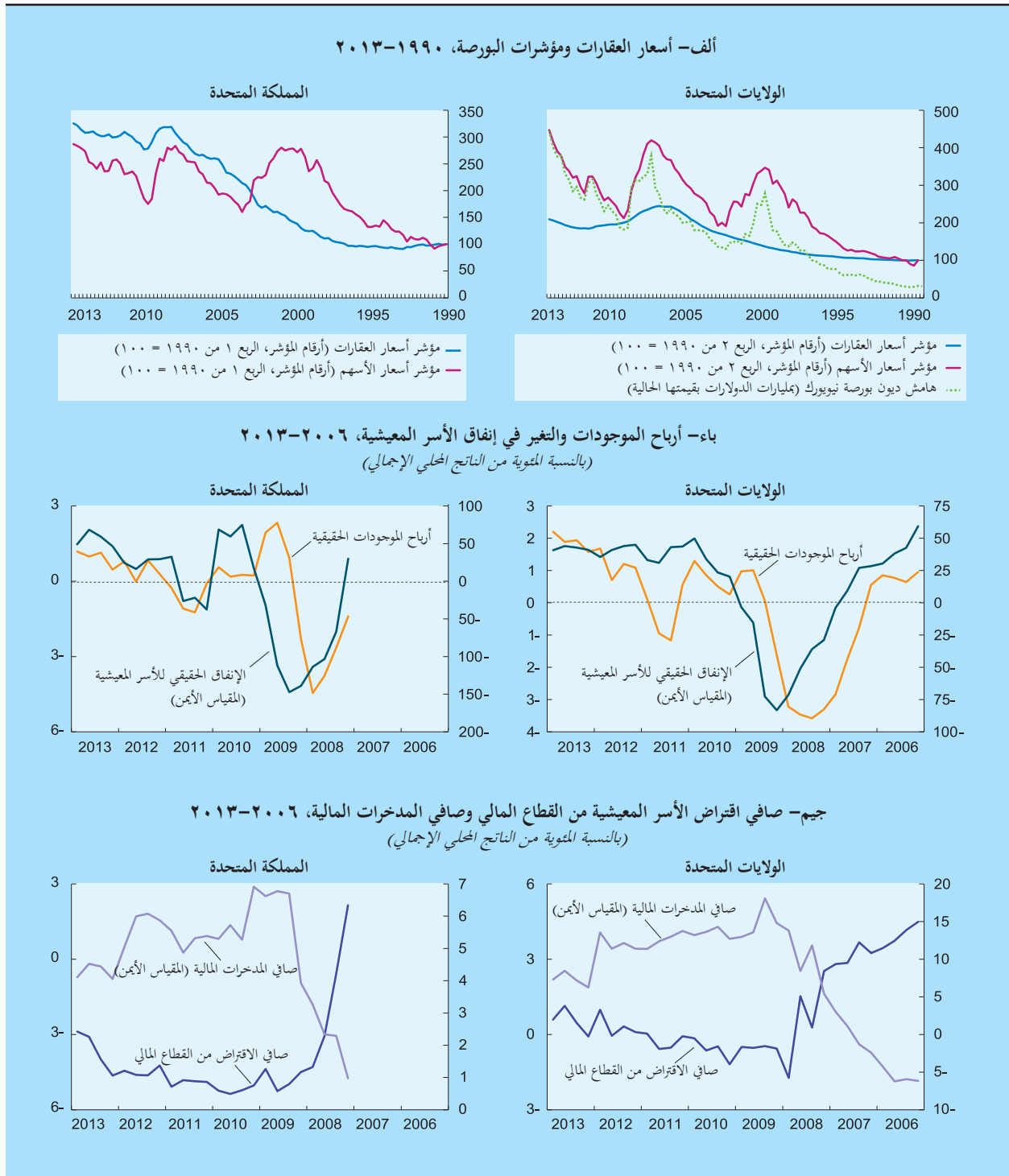
يتبين من الحجج المقدمة أعلاه أن التقلص المالي المتزامن وبطء نمو دخل العمل عبر العديد من البلدان المتقدمة من المحتمل أن يؤدي إلى واحد من ناتجين: إطالة أمد التباطؤ (الكساد الطويل المدى)، أو طفرة مؤقتة من النمو تدفعها زيادة غير محتلمة للطلب عن طريق المزيد من الاستدانة في عدد ضئيل من الاقتصادات الكبرى. وقد كان هذا الوضع الأخير هو ما ميز سنوات ما قبل الأزمة، وتكرر، بدرجة أقل، في الماضي القريب. وعلاوة على ذلك، فقد تفاقم بسبب توفير البنوك المركزية للسيولة مع ما ترتب على ذلك من تأثير مباشر في أسواق الأصول في أنحاء العالم.

وتظهر عناصر هذا الوضع أوضح ما تظهر في أستراليا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية. إذ توجد بين الآليات المعمول بها في هذه الاقتصادات نقاط مشتركة: أدت زيادة السيولة إلى ارتفاعات قياسية في أسواق الأوراق المالية، وارتفاعات سريعة في الأسعار في الأسواق العقارية، وبخاصة في المملكة المتحدة، وإلى حد ما في كندا. ونتيجة لذلك، لا تزال الأسر المعيشية تشهد آثاراً إيجابية على جانب الأصول في موازاتها، وتشعر بميل أكبر إلى خفض مدخراتها. وإذا كان في الدورات السابقة من عبء فهي أن قدرة الأسر المعيشية على الإقراض (مجموع الدخل ناقصاً مجموع الإنفاق، بما في ذلك الاستثمار) قد يصبح سلبياً، بحيث يُمول الإنفاق الإضافي بالكامل من الدين. ويمكن أن تستمر هذه العملية ما دامت أسعار الأصول في تزايد وما دامت السيولة تتاح لشراء الأصول.

المتوسطة والمنخفضة. ومن شأن إخراج النسب المرتفعة من الدخل المكتسب الذي تحصل عليه أعلى شريحة، وبخاصة أعلى عشر في معظم الاقتصادات المتقدمة، إن لم يكن فيها جميعاً، واعتبارها بدلاً من ذلك أرباحاً أن يبرز كثيراً اتجاهات الهبوط في دخل العمل المشار إليها أعلاه^(١٠). وثانياً، يلاحظ بيكيتي وجود أنماط ثابتة نسبياً لتدهور التوزيع على مدى فترات طويلة جداً، تقاس بالعقود، لم توقفها إلا الحروب أو الأزمات الخطيرة. ويدفع المؤلف بأن عائدات رأس المال تجنح إلى الارتفاع بمعدل أسرع من نمو الدخل والأجور، وبخاصة عندما تتراجع سرعة نمو الناتج المحلي الإجمالي في أثناء عملية التنمية^(١١). وكلما تراكمت رؤوس الأموال هذه على القمة، ازدادت احتمالات تشكيل الهيكل الاقتصادي بما يتواءم مع الربع والأرباح على حساب الدخل المتأتي من الأجور، ما يخفف بالتالي اعتماد أصحاب رؤوس الأموال على نمو أسرع للناتج المحلي الإجمالي. ومن شأن الجهود المدفوعة بالسياسات والرامية إلى إيجاد قدرة تنافسية للأجور بهدف الحفز على نمو أسرع للناتج المحلي الإجمالي أن تؤدي إلى تفاقم هذا الاتجاه بدلاً من عكس مساره. وثالثاً، يقدم بيكيتي تفسيراً ممكناً للأزمة المالية العالمية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على هذا الأساس. فهو يرى أن النزعة التي استمرت فترة طويلة نحو زيادة نسبة الثروة إلى الدخل، إلى جانب زيادة رؤوس الأموال العابرة للحدود، التي من المفترض أنها حدثت بسبب التماس أصحاب الثروة لربح أعلى عن طريق إعادة توزيع محافظاتهم في الأسواق العالمية، أسهمت في زيادة الضعف المالي على المستوى العالمي وفي الأزمة العالمية في نهاية المطاف.

وقد سلط حجم متزايد من البحوث الضوء على التبعات العالمية المترتبة على تدهور الدخل وتوزيع الثروة في النمو والاستقرار (Baker, 2009; Cripps et al., 2011; Galbraith, 2012). وبناء على ذلك، يبدو أن النزعة إلى انخفاض حصص الأجور قد لا تتطلب دفعة للمصادر من أجل توليد نمو أسرع في جميع المناطق؛ فما دام يُسمح بنشوء الاختلالات العالمية، يمكن أن تتعايش حصة الأجور المنخفضة مع الطلب المحلي المتزايد في عدد من الاقتصادات التي يمكن أن يعوض فيها التوسع في الائتمانات دخول الأسر المعيشية المنخفضة. وتؤكد هذا من التطورات التي حدثت في التسعينيات من القرن العشرين والعقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وهما عقدان من النمو العالمي القوي نسبياً كانت حصص الأجور خلالهما في انخفاض مستمر (الرسم البياني ٢-٤). وإن الجمع بين هذه الأنماط هو الذي أحدث الاختلالات المالية - الكلية الضخمة والانهيار اللاحق الذي اتخذ شكل الأزمة المالية العالمية^(١٢).

الرسم البياني ٢-٥

أسعار الأصول، التغير في إنفاق الأسر المعيشية، واقتراض الأسر المعيشية
وصافي المدخرات المالية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى مصرف التسويات الدولية، قاعدة بيانات أسعار الممتلكات السكنية؛ وبلومبرغ؛ والاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة، قاعدة بيانات الحسابات المالية؛ ومكتب المملكة المتحدة للإحصاءات الوطنية وقواعد بيانات مصرف إنكلترا.

ملاحظة: تشير أرباح الموجودات الحقيقية إلى الأرباح الرأسمالية الناتجة عن تغيرات في قيم الأصول، بعد خصم التضخم في مؤشر أسعار المستهلك (المتوسط المتحرك المركزي لثلاثة أرباع السنة). وتشير المدخرات الصافية إلى مجموع الدخل المتاح مخصوماً منه مجموع الإنفاق (بما فيه الاستثمار) لقطاع الأسر المعيشية.

المعيشية إسهاماً في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنحو ١,٦ في المائة في عام ٢٠١٣، أي نحو ٦٠ في المائة من النمو الإجمالي.

وتساعد ارتفاعات قيمة الأصول المدفوعة بزيادة السيولة في تفسير الانتعاش الذي حدث مؤخراً في الولايات المتحدة، بالرغم من الهبوط في حصة الإنفاق المالي ودخل العمل. غير أن هذه الأنماط تبرر أيضاً المخاوف المتصلة بالنمو في ظل هذه الظروف. ففي الولايات المتحدة، بلغت المدخرات المالية الصافية لقطاع الأسر المعيشية، المعروفة بأنها مجموع الدخل المتاح ناقصاً مجموع الإنفاق (بما في ذلك الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري)^(١١)، ذروتها عند ٥,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في منتصف عام ٢٠٠٩، ولكنها هبطت هبوطاً حاداً عقب خفض التمويل بالديون بعد الأزمة (الرسم البياني ٢-٥ جيم). ثم عادت نسبة المدخرات المالية الصافية إلى ما يقرب من ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقترية مما يمكن اعتباره المعدل المعتاد الطويل الأجل. غير أنها انخفضت على مدى العامين الماضيين إلى أقل من ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مع وجود اتجاه نحو الهبوط. وفي الوقت نفسه، بدأ الاقتراض الصافي للأسر المعيشية من القطاع المالي يرتفع عن مستوياته السلبية غير المعتادة عند أدنى مرحلة من الأزمة (الرسم البياني ٢-٥ جيم). وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، لم يكن الاقتراض الصافي من قطاع الأسر المعيشية قد بلغ الحدود القصوى التي شوهدت عند بداية الأزمة، ولكن الاتجاه استمر نحو الارتفاع. وباستثناء دين هامش بورصة نيويورك المبين في الرسم البياني ٢-٥ ألف، توحى البيانات التكميلية (غير المعروضة هنا) بأن الائتمان الاستهلاكي استحوذ على القاسم الأكبر من الزيادات في صافي عمليات إقراض الأسر المعيشية. ولم يستقر الحال لديون الرهون العقارية إلا مؤخراً، بالقيم المجمعة، بعد سنوات من التكييفات في سوق الإسكان، ولكن من المحتمل أن يتسبب ارتفاع أسعار المساكن في إطلاق زيادة أخرى في الدين.

ويمكن تقدير ارتفاعات قيمة الأصول وأرباح الموجودات وديناميات الدين للمملكة المتحدة بواسطة المنهجية ذاتها (الرسم البياني ٢-٥). ومن أكثر السمات لفتنا للنظر نمط ارتفاع قيمة العقارات الذي كان أعلى مما كان عليه في الولايات المتحدة وأقل من ارتفاع القيمة في سوق الأوراق المالية. ولكن مزيج تقلبات الأسعار هذه سبب أرباح موجودات وحسائر مرتفعة بشكل استثنائي خلال فترات الازدهار والأزمات على التوالي، مظهراً نمطاً مماثلاً لذلك الذي حدث في الولايات المتحدة. واعتباراً من عام ٢٠١١، ظلت المكاسب الصافية لقطاع الأسر المعيشية التي تعزى إلى ارتفاع أسعار الأصول تتزايد

وترد أمثلة على هذه الآليات من واقع التجربة فيما يتعلق بكل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة (الرسم البياني ٢-٥)^(١٢). وبين الرسم البياني ٢-٥ ألف مؤشرات البورصة وأسعار المنازل في الولايات المتحدة منذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين، ويتتبع ازدهار المضاربة على شركات الإنترنت، والركود الذي حدث في عام ٢٠٠١، ثم الزيادة اللاحقة التي أدت إلى الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨. ومنذ ذلك الحين، وفي أعقاب تطبيق سياسة نقدية بالغة التساهل، حققت أسعار سوق الأوراق المالية ارتفاعاً كبيراً وبلغت مستويات غير مسبوقه. ويُسلط الضوء في الرسم البياني على طابع المضاربة الذي اتسمت به هذه الأنماط عن طريق إدراج سلسلة "هامش الدين" لبورصة نيويورك (حيث هامش الدين هو القيمة الدلالية للمشتريات المشتراة بأموال مقترضة من حسابات المستثمرين في بورصة نيويورك) التي ارتفعت أيضاً إلى مستويات غير مسبوقه. وبدأت سوق المساكن تنتعش في الولايات المتحدة، ولكنها لم تُظهر بعد القوة التي كانت عليها في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

وتقلبت كثيراً أرباح الموجودات الحقيقية^(١٣) لقطاع الأسر المعيشية على مدى السنوات القليلة الماضية (الرسم البياني ٢-٥ باء). ففي الولايات المتحدة، تعرضت ميزانيات الأسر المعيشية لآثار إيجابية مكافئة لنحو ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال سنوات الازدهار المالي، تلتها آثار سلبية مكافئة لنحو ١٠٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال الأزمة. وارتفعت أسعار الأصول بسرعة في أعقاب الحوافز السياسية خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، ولكنها تهاوت مرة أخرى في عام ٢٠١١ كرد فعل على تقلبات "وجود الخطر، وانعدام الخطر" في أسواق المضاربة، التي من المفترض أن تعكس التغيرات في مستوى الثقة في الاستدامة المالية للقطاع العام والقطاع المصرفي في الولايات المتحدة والبلدان الأخرى. ويحدث منذ ذلك الحين انتعاش مستمر في أسعار الأصول، وإلى حد ما في أسعار العقارات، عقب تطبيق برامج التيسير الكمي. ويمكن تقدير أرباح الموجودات الحقيقية قرب انتهاء عام ٢٠١٣ بأنها تساوي نحو ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، محققة زيادة لا يستهان بها في القيمة الصافية لقطاع الأسر المعيشية ككل. وبالرغم من أن أرباح الموجودات هذه ليست دخلاً من قبيل التدفق النقدي، فقد يثبت ارتفاع القيمة الصافية على تحقيق زيادة متناسبة في الإنفاق عن طريق آثار الثروة. وفي ظل تأخر معتدل يتراوح بين ربع سنة أو ربعين، توجد علاقة قوية بالقدر الكافي بين أرباح الموجودات والإنفاق الحقيقي (الرسم البياني ٢-٥ باء). وشكلت الزيادات في الإنفاق الحقيقي للأسر

المتقدمة نحو التشديد المالي. وفي سياق الاقتصاد العالمي الذي كان يكافح من أجل الانتعاش من الأزمة المالية، ساعد هذا الدعم في الحفاظ على وتيرة نموها التي اتضح أنها أعلى كثيراً من وتيرة نمو الاقتصادات المتقدمة بالرغم من التباطؤ الذي حدث مؤخراً. ومع تزايد أهمية هذه البلدان كمجموعة في التجارة العالمية، أسهم أدائها في الطلب العالمي أيضاً، مهينة فرصاً للنمو لشركائها التجاريين.

ولطالما أكد الأونكتاد على ضرورة قيام البلدان ذات الفائض بتضييق موازين مدفوعاتها الخارجية بدفع الطلب المحلي وزيادة وارداتها بسرعة أكبر من صادراتها، بدلاً من إرغام البلدان ذات العجز على التكيف والاعتماد على ضغط تكاليف العمل أملاً في أن يؤدي هذا إلى انتعاش موجه بالتصدير. فصافي طلب البلدان ذات الفائض على الواردات لن يجعلها بالضرورة أكثر عرضة للخطر، ولا سيما إذا كان إسهامها ينجح في توليد مصادر جديدة للدخل في البلدان ذات العجز، وهذا يرفع بالتالي الطلب العالمي في نهاية المطاف.

وفي بحث مؤشرات الاقتصاد الكلي للبلدان النامية والناشئة الأعضاء في مجموعة العشرين ما ينير الطريق في هذا الشأن. وبين الرسم البياني ٢-٦ ألف الإسهامات المترجمة في نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان التي كان لديها فائض في الحساب الجاري في عام ٢٠١٠. وقد حُسبت الإسهامات المترجمة لفترة من ثلاث سنوات تمتد من نهاية عام ٢٠١٠ إلى نهاية عام ٢٠١٣. وفي جميع الحالات، كان نمو الناتج المحلي الإجمالي كبيراً، وكان الدافع الرئيسي هو الطلب المحلي، لا صافي الصادرات. وباستثناء جمهورية كوريا التي استمرت في الاعتماد على الطلب الخارجي كمصدر كبير لنمو ناتجها المحلي الإجمالي، تمكنت هذه المجموعة الفرعية من البلدان النامية من الحفاظ على نمو الطلب العالمي خلال عملية الانتعاش من الأزمة. ويضم الرسم البياني ٢-٦ بء البلدان التي كان لديها عجز في الحساب الجاري في عام ٢٠١٠. والنهج القياسي الذي كان ينبغي اتباعه في هذه البلدان هو "التكيف" بالحد من الإنفاق حتى يتحقق التوازن. ولكن، باستثناء تركيا والمكسيك (اللتين أبدأتا تحسناً نسبياً في صافي ميزاني مدفوعاتها التجاريين) زاد العجز التجاري في البلدان الأخرى بعد عام ٢٠١٠. وفي معظم هذه البلدان، لم يُتبع النهج القياسي، واستمرت اقتصاداتها في الحصول على الدعم من الطلب المحلي. لكن الأمر انطوى على مخاطر إضافية، كما هو مبين أدناه.

باستمرار لتبلغ نسبتها نحو ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بحلول عام ٢٠١٣. وبعد حالة توقف، يبدو أن ثمة علاقة واضحة كانت قائمة بين أرباح الموجودات الحقيقية للأسر المعيشية في المملكة المتحدة ونمطها في الإنفاق (الرسم البياني ٢-٥). وبالرغم من أن حصص دخل العمل ظلت شبه ثابتة، فيبدو أن ارتفاعات قيمة الأصول أدت إلى زيادة في إنفاق الأسر المعيشية كانت بمثابة إسهام في نمو الناتج المحلي الإجمالي بنحو ١,٥ في المائة سنوياً في عام ٢٠١٣. كما أن زيادة إنفاق الأسر المعيشية، بقدر ما كان يرجع جزئياً إلى أرباح الموجودات، قابله هبوط في صافي المدخرات المالية (الرسم البياني ٢-٥ جيم). وبدءاً من الربع الأول من عام ٢٠١٣، انتقل قطاع الأسر المعيشية في المملكة المتحدة إلى وضع من العجز الصافي: فبدأ الاقتراض من القطاع المالي يرتفع ثانية، وإن لم يحدث هذا بنفس الدرجة التي كان عليها خلال فترة الازدهار السابقة للأزمة. وكما حدث في الولايات المتحدة، تشير ديناميات النمو الكامنة في المملكة المتحدة إلى أنماط مماثلة لتلك التي سبقت الأزمة المالية. وتبين التجربة أن هذه عمليات غير محتملة، ولكنها تظهر أيضاً أنها قد تستمر لفترة طويلة نسبياً. وتوحي التحريات الأولية لديناميات النمو في بعض البلدان الأخرى، مثل أستراليا وكندا، بأنها تتقاسم بعض هذه الخصائص.

ويعطي النمو السريع لطلب الأسر المعيشية في هذه المجموعة الفرعية من البلدان المتقدمة دفعة لصادرات الاقتصادات الأخرى، وبخاصة تلك التي تسعى إلى الانتعاش بالاعتماد على الصادرات الصافية. وفي هذه الظروف، فإن الاختلالات الكلية العالمية المترتبة على ذلك بين البلدان ذات الفائض والبلدان ذات العجز، فضلاً عن الاختلالات الداخلية بين جانبي الأصول والخصوم في ميزانيات الأسر المعيشية في البلدان ذات العجز، قد لا تثير القلق. ولكن الاعتماد على هذه الأنماط ليس استراتيجية مستدامة، بل هي استراتيجية ليس من السهل الخروج منها بدون خطة نمو بديلة.

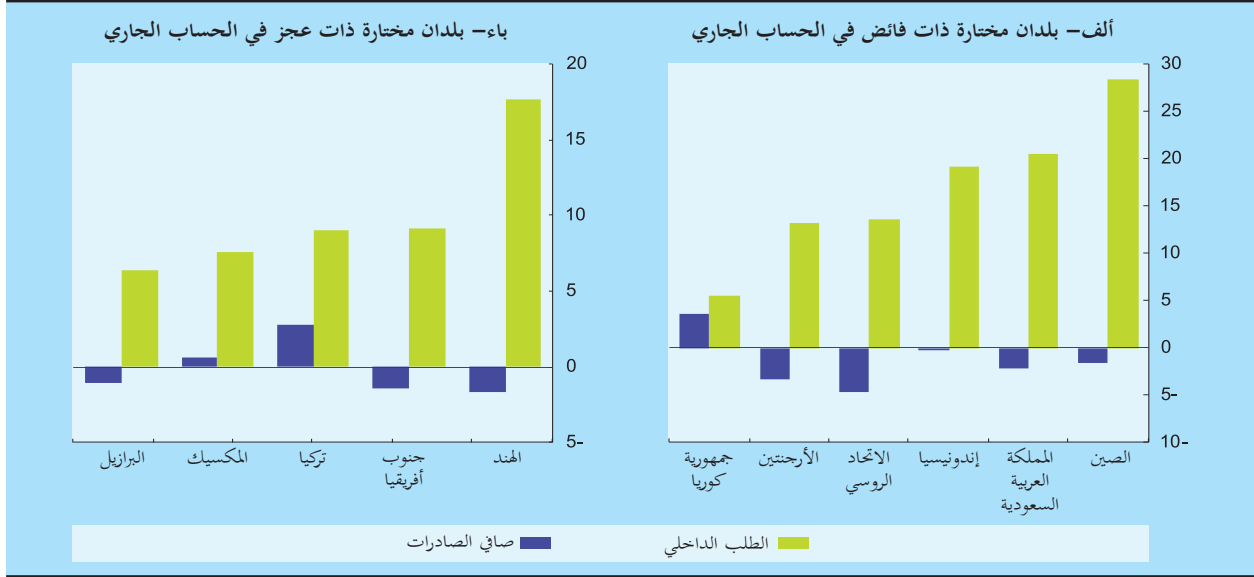
٢ - اتجاهات السياسات في الاقتصادات النامية والناشئة في سياق التعرض المتزايد للصدمات الخارجية

(أ) دور الطلب المحلي وسياسات الدخل

واصل العديد من الاقتصادات النامية والناشئة دعم الطلب المحلي بعد عام ٢٠١٠، حتى مع تحول الاتجاهات السياسية للبلدان

الرسم البياني ٢-٦

إسهام الطلب المحلي وصافي الصادرات في نمو الناتج المحلي الإجمالي، بلدان مختارة، ٢٠١١-٢٠١٣
(بنقاط النسبة المئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة بيانات القيم الكلية الرئيسية للحسابات الوطنية، والحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم: تحديث حتى منتصف عام ٢٠١٤؛ وOECD.StatExtracts؛ ووحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست؛ قاعدة بيانات EIU، CountryData.

ملاحظة: تشير البيانات إلى الإسهام التراكمي على مدى السنوات الثلاث. ويستند تصنيف مجموعتي البلدان ذات الفائض وذات العجز إلى ميزان الحساب الجاري في عام ٢٠١٠.

بمرحلة انتقالية سياسات لجذب المستثمرين و/أو كسب حصص في السوق بالحد من حصص دخل العمل (انطلاقاً في بضع الحالات من مستويات متدنية أصلاً). غير أن هذه العمليات في السنوات الأخيرة الماضية قد جرى احتواؤها على ما يبدو، وانعكس مسارها في بعض الأحيان. واستناداً إلى المعلومات الإحصائية المتاحة، وإن لم تكن كاملة^(١٣)، وُجد أن ثمة تطور متباين في حصص دخل العمل (بما فيه الدخل المختلط)^(١٤) في الناتج المحلي الإجمالي (الرسم البياني ٢-٧) في مختلف مجموعات البلدان النامية. ويشير المتوسط الخاص بأمريكا الجنوبية إلى زيادة مستدامة في حصص دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، ما يعكس تحسناً في شروط سوق العمل وسياسات مقصودة لإعادة توزيع الدخل. ويظهر المتوسط الخاص بالبلدان الأفريقية نمطاً مماثلاً، وإن كان قد بدأ في وقت أقرب وانطلاقاً من مستوى أدنى، وهو أقل وضوحاً. وبالرغم من ذلك، فقد كان هذا غير كاف في كلتا المنطقتين لبلوغ حصص دخل العمل التي تحققت في الماضي. وفي الوقت نفسه، تمكنت المناطق الأخرى من العالم النامي من احتواء تدهور حصص دخل العمل. ومع ذلك، ففي بعض الحالات، مثل غرب

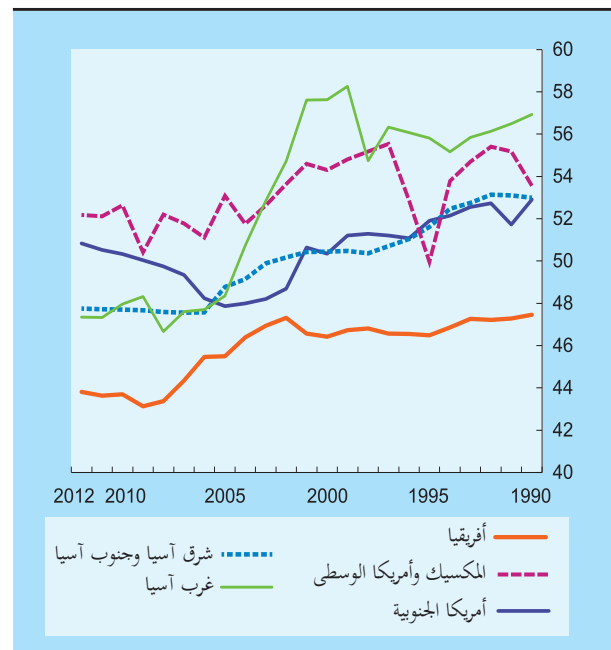
واستناداً إلى هذا التحليل وحده، يصعب تقييم ما إذا كانت البلدان التي ضمها الرسم البياني ٢-٦ باء كانت تتبع استراتيجيات نمو مستدامة. وكما هو مبين من قبل، قد تكون الأرباح التجارية الصافية في بعض الحالات نتيجةً لتحقيق القدرة التنافسية عن طريق ضغط الأحمال، ولكن هذا قد يؤدي في النهاية إلى اختناقات في الطلب والإنتاجية. وعلى النقيض، قد يكون العجز التجاري نتيجةً لاستراتيجية موجهة نحو الاستثمار تهدف إلى إحداث تحول هيكلية، وما دام يمكن السيطرة على هذا العجز على المدى المتوسط، فيمكنه أن يسفر عن ميزات كبيرة من حيث النمو والتنمية الطويلي الأجل. غير أنه إذا كان العجز التجاري نتيجةً لفقاعات الأصول والإفراط في اقتراض المستهلكين المصحوبين أو المدفوعين عادةً بذخيرة من تدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة، فقد تكون له آثار خطيرة وقد ينشئ حاجة إلى تدابير تكيف قاسية في نهاية الطريق.

وعلى مدى العقود القليلة الماضية، وأثناء عملية الاندماج في الاقتصاد العالمي، اعتمد العديد من الاقتصادات النامية والتي تمر

للاستثمار، وبخاصة في الأسواق الناشئة. وانتشرت مبررات التصدي لوضع برنامج منهجي للإصلاح. وشملت رأياً مفاده أن الظروف المالية المناوئة في الاقتصادات الرئيسية لا تُنقل بالضرورة إلى الاقتصادات النامية والناشئة التي تكاد تكون "منفصلة" عن بقية الاقتصادات (انظر على سبيل المثال IMF, 2007؛ Blanchard et al., 2010; Leduc and Spiegel, 2013).

الرسم البياني ٢-٧

حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي، مجموعات مختارة من البلدان النامية، ١٩٩٠-٢٠١٢ (بالنسبة المئوية)



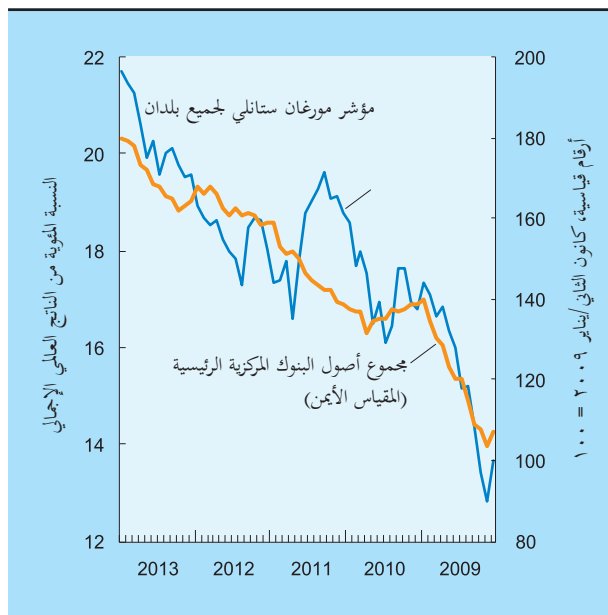
المصادر: تقديرات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة بيانات القيم الكلية الرئيسية للحسابات الوطنية؛ وقاعدة بيانات المفوضية الأوروبية أميكو (AMECO)؛ وجامعة كاليفورنيا في ديفيس وجامعة غرونينجن، Penn World Tables version 8.

(ب) التحديات التي تطرحها البيئة المالية والتجارية الخارجية

إن قلة المناعة التي تعانيها الاقتصادات النامية والناشئة تزيد من حدتها أوجه الضعف المستمرة في الهيكل المالي الدولي^(١٥). وكان يؤمل أن تثير الأزمة المالية العالمية دافعاً سياسياً كافياً وقوة فكرية كافية لمعالجة أوجه الضعف هذه بطريقة أكثر إصراراً. ولكن الجهود التي بُذلت في هذا الاتجاه، مثل تلك التي حضت عليها لجنة الخبراء التابعة لرئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة (United Nations, 2009) لم تُنفذ بسبب ضغوط ناجمة عن المصالح المالية العالمية الملتزمة لفرص جديدة

الرسم البياني ٢-٨

مجموع أصول البنوك المركزية الرئيسية ومؤشر البورصة العالمي، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣



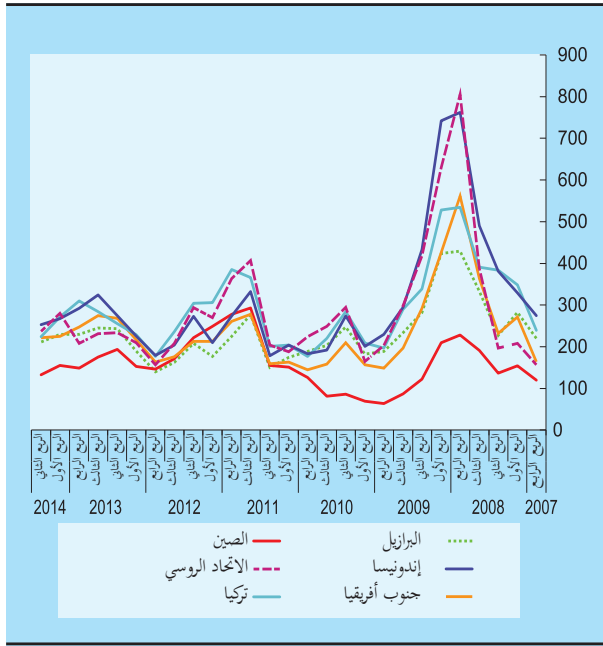
المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة بيانات الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة؛ وقاعدة بيانات البنك المركزي الأوروبي؛ وقاعدة بيانات حسابات مصرف اليابان؛ وقواعد بيانات صندوق النقد الدولي المتعلقة بالإحصاءات المالية الدولية، والتوقعات الاقتصادية في العالم؛ وبلومبرغ. ملاحظة: تشمل البنوك المركزية الرئيسية كلاً من مصرف إنكلترا، ومصرف اليابان، والبنك المركزي الأوروبي، والمصرف الشعبي الصيني، والاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة.

وكما هو مشار إليه في الفصل السادس من هذا التقرير^(١٦)، ظلت الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية معرضة لنوع من دورات الازدهار والانتكاس فيما يتصل بتدفقات رأس المال التي سادت خلال فترة العوامة التي يحركها التمويل. وخلال الفترة السابقة للأزمة، كانت معظم تدفقات رأس المال تنطلق عن طريق دورات من التمويل بالديون وخفض هذا التمويل من جانب المؤسسات المالية في الاقتصادات المتقدمة. وبدأت الدورة الأخيرة التي شهدت ميلادها في

بدورها في سلوك المضاربة، وانعكس هذا في ارتفاعات وانخفاضات في مؤشرات سوق الأوراق المالية. وتضم سلاسل التدفقات المبنية في الرسم البياني تدفقات المحافظ المالية إلى القطاعات المصرفية

الرسم البياني ٢-٩

فوارق عوائد السندات السيادية، اقتصادات نامية وانتقالية
مختارة، الربع الرابع من ٢٠٠٧ - الربع الثاني من ٢٠١٤
(بنقاط الأساس)



المصدر: Bloomberg; JP Morgan Emerging Markets Bond Index Global of sovereign dollar denominated bonds (EMBIG)

ملاحظة: تشير البيانات إلى آخر قيمة للربع، وتعكس الفارق مع سندات خزنة الولايات المتحدة القابلة للمقارنة معها.

الخاصة، بما فيها الاستثمار الأجنبي المباشر في شكل أسهم خاصة موجهة عن طريق المؤسسات المالية المحلية. ولا تتضمن تقلص الائتمان إلى القطاعات العامة لهذه البلدان، الذي كان ضعيفاً نسبياً خلال الفترة قيد الملاحظة. وبلغت التدفقات الوافدة، مع وجود تنوعات، الذروة قبل الأزمة وانهارت فور بدايتها في عام ٢٠٠٨. واستؤنفت بقوة بعد عام ٢٠٠٩، وبلغت في بعض الحالات مستويات جديدة من الارتفاع^(١٨)، معبرة افتراضياً عن الزيادة الضخمة في السيولة العالمية بالمقارنة مع الدورات السابقة. وعند الربع الثاني من عام ٢٠١٣، ومع التصريحات الأولى المتعلقة بالتخفيف التي أطلقها الاحتياطي الاتحادي، وقبل إجراء أي تخفيف فعلي، بدأ المستثمرون سحب أموالهم، بدرجات متفاوتة، من هذه البلدان.

عام ٢٠١٠ بتوليد حجم هائل من السيولة عن طريق البنوك المركزية للاقتصادات الرئيسية. وغذى هذا الضخ النقدي حالات ارتفاع قيمة الأصول لا في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فحسب كما هو مبين أعلاه، وإنما أيضاً في العديد من البورصات، وفقاً لقياس مؤشر شركة مورغن ستانلي العالمي (انظر الرسم البياني ٢-٨). وفيما بين منتصف عام ٢٠١٠ والربع الأخير من عام ٢٠١٣، ارتفع هذا المؤشر العالمي بأكثر من الضعف، بينما ظل النشاط الاقتصادي الحقيقي متديناً. ولكن في بضع الحالات، كما يمكن ملاحظة ذلك من ردود أفعال البورصات تجاه الكشف عن البيانات المتعلقة بالعمالة في الولايات المتحدة وأماكن أخرى، أطلقت الأنباء الجيدة عن النشاط الاقتصادي هبوطاً في البورصة، عبر عن قلق المضاربين بشأن انعكاس مسار زيادة السيولة في حالة استئناف النشاط الاقتصادي وتوافر شروط العمل المواتية.

ويجري حالياً تداول أحجام كبيرة من السيولة لم يسبق لها مثيل عبر أسواق رؤوس الأموال المتحررة بشدة. وفي غياب ما يقابل ذلك من زيادة في الطلب على الائتمان لتنفيذ أنشطة منتجة في معظم الاقتصادات المتقدمة، يتحول مسار التدفقات المالية إلى عمليات تتعلق بالحافظات داخل الاقتصادات المصدرة لها وخارجها. وفي بضع حالات استثنائية، حاول مقرر السياسات الذين أدركوا الآثار المدمرة المحتمل أن تترتب على أسواق رأس المال غير المقيدة أن يضعوا تدابير تنظيمية لحماية بيئتهم الاقتصادية الكلية. غير أن الاستجابة السياسية في معظم الاقتصادات الناشئة والتي تمر بمرحلة انتقالية كانت أشبه بإحياء "مذهب لاوسون" الذي كان يسمح بشدة بتدفقات رأس المال الخاصة واختلالات الحسابات الجارية^(١٧). وبما أن الموازن المالية تخضع للتدقيق، يوصي هذا المذهب بعدم التدخل في قرارات الوكلاء الخاصين المتعلقة بالحافظات المالية. ويُنتج كذلك بأن المقرضين والمقرضين قادرين تماماً على تقييم فوائد قراراتهم المالية ومخاطرها. غير أن هذا الاعتقاد يتعارض مع تصورات المخاطر المتجانسة والمتزامنة التي أباها المستثمرون الدوليون بشأن مجموعة متنوعة إلى حد كبير من البلدان النامية، وفقاً لما دلت عليه التحركات المشتركة القوية لقياسات المؤشر العالمي لسندات الأسواق الناشئة الواردة في الرسم البياني ٢-٩. ويوحى هذا بأن المستثمرين لا يجرون تحليلات متطورة خاصة ببلدان مختلفة تماماً، بما في ذلك أداء اقتصاداتها الحقيقي وهيكلها المالية.

وتؤكد الأدلة أن العديد من الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية تعرضت لتقلبات دورية هائلة في تدفقات رأس المال، قبل الأزمة وبعدها (الرسم البياني ٢-١٠). وأثرت هذه التدفقات

الأساسية) إلى عام ٢٠١٢ (الجدول ٢-١). ولا بد من الإقرار بأن ارتفاع مؤشر الكثافة كان ضعيفاً في الأرجنتين والصين والمكسيك، ويوحى انخفاض قيمة كل من مؤشرات هذه الاقتصادات بحلول عام ٢٠١٢ بأنها لا تزال متنوعة إلى حد كبير، وإن كانت سلة إيراداتها من التصدير تعتمد أكثر إلى حد ما على منتجات قليلة. وفي الوقت نفسه، فقد تزايد بوضوح الاعتماد على مجموعة صغيرة من منتجات التصدير في البلدان المصدرة للسلع الأولية مثل إكوادور، وشيلي، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وكولومبيا، ومجموعة الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ككل.

الجدول ٢-١

مؤشر كثافة التصدير، بلدان مختارة، ٢٠٠٣-٢٠١٢

| التغير فيما بين متوسط | | |
|------------------------|-------------------|-------------------------------------|
| الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨ | | |
| متوسط المؤشر في الفترة | عام ٢٠١٢ | |
| (٢٠١٢-٢٠١١) | (بالنسبة المئوية) | |
| ٤٢,٠ | ١٨,٧ | كولومبيا |
| ٣٧,١ | ١٠,٠ | شيلي |
| ٥٠,٠ | ٩,١ | إكوادور |
| ٢٠,٠ | ٨,٣ | هونغ كونغ، الصين |
| ١٥,٨ | ٧,١ | البرازيل |
| ١٦,٩ | ٥,٢ | جنوب أفريقيا |
| ١٧,١ | ٤,٨ | إندونيسيا |
| ١٧,٨ | ٤,٤ | الهند |
| ٦٧,٤ | ٣,٩ | جمهورية فنزويلا البوليفارية |
| ٢٥,٢ | ٢,١ | بيرو |
| ١٥,٠ | ١,٧ | المكسيك |
| ١٠,٠ | ١,٣ | الصين |
| ١٥,٤ | ١,١ | الأرجنتين |
| بند تذكيري: | | |
| ٣٣,٠ | ١٠,٢ | الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية |
| ٥٥,٦ | ٢,٢ | كبار مصدري النفط والغاز |

المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات الأونكتاد. ملاحظة: يتراوح المؤشر بين صفر و ١٠٠ (الكثافة القصوى).

لقد وثقت خصائص تجارب البلدان جيداً وُخلت في أماكن أخرى^(٩). ويمكن التعرف على أنماط عامة عن طريق كل من فترات انتعاش الدورات وفترات هبوطها. وعلى الرغم من أن التدفقات الوافدة في حد ذاتها ليست مدفوعة بصفة رئيسية بأداء الاقتصاد الحقيقي، فمن المعروف أنه يمكن أن يكون لها أثر في تغيير أسعار الصرف، والمعلومات عن الأسعار، وسلوك الإنفاق، والحسابات المالية للمؤسسات، ومساحة المرونة التي يتمتع بها مقررو السياسات. ومن المعروف أيضاً أن تقلبات رأس المال الشديدة يمكن أن تحدث لأسباب تتعلق، مرة أخرى، بتغيرات في الأوضاع المالية للبلدان الدائنة. ولكن هذه التدفقات الخارجة تخلف وراءها اختلالات خطيرة. ويكون عادة لتقلبات رأس المال أثر فوري على أسعار الصرف، يجعل خدمة الدين أو إعادة السداد بعملة أجنبية أكثر صعوبة. كما أن لها آثار غير مباشرة على أسعار الأصول، مسببة تآكلاً شديداً للموازنات. وربما كانت هذه الحالات تمثل فعلياً أزمات نظمية ما دامت أكثر القطاعات تأثراً بها هي الشركات والمؤسسات المالية التي لديها موازنات قد تكون أكبر من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. على سبيل المثال، كانت قيمة أصول القطاعات المصرفية بحلول عام ٢٠١٣ في تايلند، وجمهورية كوريا وجنوب أفريقيا تقدر بما يقرب من ثلاثة أمثال نواتجها المحلية الإجمالية، بينما شكلت الأصول المصرفية للبرازيل وشيلي وماليزيا مثلي نواتجها المحلية الإجمالية. وفي ظل هذه الظروف، كثيراً ما تكون مؤسسات القطاع العام مرغمة على التدخل لإنقاذ الموقف. وفي نهاية المطاف، تمنح القطاعات العامة التي لا تستفيد من ركب التدفقات الوافدة إلى تحمل عبء الديون السيئة متى ظهرت أوضاع الأزمة، مؤدية بها في كثير من الأحيان إلى اعتماد إجراءات تقشف مالي مدمرة.

وفي النهاية، ينبغي لمقرري السياسات أن ينتبهوا إلى الصدمات السلبية الناشئة عن التجارة الدولية، وبخاصة البلدان التي تعتمد بصورة رئيسية على تصدير عدد محدود من السلع الأولية أو على الصناعات ذات العمالة الكثيفة المنخفضة المهارة. وكما هو مبين كذلك في هذا التقرير (انظر بصفة خاصة الفصل الخامس)، يتعين أن تهدف السياسات الصناعية الاستباقية إلى تنويع الصادرات وتحديثها. ولا يزال تنويع أنشطة الإنتاج والتصدير بالفعل مهمة تنتظر التنفيذ في عدد كبير من الاقتصادات الانتقالية والنامية. وفي عينة من الاقتصادات النامية المنفتحة نسبياً ارتفع مؤشر كثافة الصادرات خلال الفترة من أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (قبل ازدهار السلع

الرسم البياني ٢-١٠

تدفقات رأس المال الوافدة نحو القطاع المصرفي الخاص ومؤشرات البورصة، اقتصادات نامية وانتقالية مختارة، الربع الأول من ٢٠٠٥ - الربع الرابع من ٢٠١٣.



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة بيانات إحصاءات الدين الخارجي ربع السنوية التي يعدها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي؛ وبلومبرغ. ملاحظة: يشير مؤشر البورصة إلى سعر نهاية الفترة لمؤشر شركة مورغن ستانلي العالمي المقوم بالدولار، باستثناء جمهورية كوريا، حيث يشير إلى مؤشر أسعار الأسهم المركبة الكورية. وتشير تدفقات رأس المال الوافدة إلى المتوسط المتحرك المركزي في ثلاثة أرباع السنة للتغيرات في وضع الدين الخارجي الإجمالي للقطاع المصرفي (باستثناء المكسيك والهند حيث تشير إلى مجموع القطاعين المصرفي و"القطاعات" الخاصة الأخرى).

بأن تنفذ إصلاحات مالية وفي سوق العمل كذلك التي تُنفذ في البلدان المتقدمة تثير قلقاً بالغاً. وفي ضوء المناقشة الواردة في الجزء الفرعي السابق، يمكن، بدلاً من ذلك، أن تفكر البلدان النامية في تعزيز سياسات الدخل التي لا تزال تملك قدرة هائلة على الأداء، كما يمكنها أن تأخذ بتدابير احترازية أكثر فعالية للتخفيف من حدة آثار الأزمة العالمية، وأن تحسن السياسات الرامية إلى تنويع اقتصاداتها.

إن قادة البلدان المتقدمة والنامية يستحقون الإشادة على ما شجعوه من سياسات خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠. غير أن التغييرات في الاتجاهات السياسية بعد عام ٢٠١٠، وبخاصة في البلدان المتقدمة، التي تشمل في المقام الأول إضفاء المرونة على أسواق العمل وتقليص الإنفاق العام، تشكل عوامل أخرت الانتعاش. ولئن كان يوجد حالياً نوع من إحياء النمو في بعض هذه البلدان، فينبغي بالأحرى تفسير أنماط النمو الجديدة بوصفها انعكاساً لمشاكل هيكلية من النوع الذي ظهر بالفعل في السنوات السابقة للأزمة العالمية. وفي ظل هذه الظروف، يبدو النمو الاقتصادي مرهوناً مرة أخرى بالسيولة المفرطة في سياق ارتفاعات لقيمة الأصول، ما قد يشجع الإنفاق الخاص لفترة ما. وما قُدر لهذا أن يستمر، سيتسنى لنمو الدين الاستهلاكي في البلدان ذات العجز تغذية الطلب على الصادرات في البلدان التي تعد من كبار المصدرين أو التي اختارت مؤخراً تشجيع الصادرات للخروج من الأزمة. غير أنه أصبح معروفاً الآن أن هذه العمليات غير مستدامة. ويتبين من هذا أن الاستمرار على هذا المسار، على أمل الخروج منه بنتائج مختلفة في هذه المرة، يدل في أفضل الأحوال على قصر نظر. ويبدو أن الأجدر من ذلك هو استهداف استراتيجية جديدة، وهو موضوع ينقلنا إليه الفرع التالي.

ويوجد مقياس تكميلي لمدى حسن استعداد البلدان للصمود أمام الصدمات التجارية باستخدام مؤشر التخصص في تجارة السلع الذي أعده الأونكتاد، وهو يقدم نتائج مماثلة^(٢٠). ويؤكد البحث المفصل للمؤشرات عبر فئات المنتجات الرئيسية على مدى الفترة ١٩٩٥-٢٠١٢ أن درجة التخصص في هيكل التصدير لمعظم الاقتصادات النامية لم يتنوع تنوعاً مؤثراً، بالرغم من معدل النمو السريع للتجارة في العديد من الاقتصادات النامية على مدى العقدين الماضيين. ولم يتقدم هذا الهيكل بمعنى أن الموازين التجارية للمصنعين، وبخاصة مصنعي المنتجات التي تتضمن محتوى مهارياً مرتفعاً، قد تحسن خلال تلك الفترة، إلا في بضعة بلدان، وبخاصة في شرق آسيا، بما في ذلك جمهورية كوريا، وسنغافورة، وماليزيا، والصين. وفي الأماكن الأخرى، أي في غرب آسيا، وأفريقيا، وأمريكا اللاتينية، كان التحسن ضعيفاً إن لم يكن منعدماً، بل إن تدهوراً واضحاً حدث في بعضها، وبخاصة في أفريقيا وداخل البلدان المصدر للنفط.

٣- السياسات والنواتج الحالية من منظور عالمي

يوشي استعراض السياسات الاقتصادية المقترح أعلاه بأنه يتعين توخي الحذر عند تفسير التطورات الراهنة. فعلى العكس من آراء بعض المراقبين، لا يوجد دليل مقنع على أن الاقتصاد العالمي يبدأ فعلياً انتعاشاً مستداماً. والاعتقاد بأن النمو في الاقتصادات المتقدمة قد بدأ يحدث أخيراً مفرط في التفاؤل؛ ولا فائدة منه إلا للدعاء بنجاح الإصلاحات المواتية للسوق ودعم الحجج الداعية إلى سحب التدابير الاحترازية والحواجز التي لا تزال باقية. ويمكن أن تترتب على هذا تبعات خطيرة. على سبيل المثال، فإن توصية البلدان النامية

باء- السياسات الاقتصادية الرامية إلى تحقيق انتعاش عالمي مستدام

البلدان كان هدف مقرر السياسات هو دفع الطلب العالمي؛ ولكن سياسات الاقتصاد الكلي في معظمها منها ما أظهر اتجاهات

لقد بُحثت في الفرع السابق الاتجاهات السياسية الرئيسية التي ساعدت في تشكيل الوضع الاقتصادي العالمي الراهن. وفي بعض

ولذا، فإن خط الأساس هو إسقاط للسياسات الراهنة وما يترتب عليها من نواتج، مع استبعاد احتمال حدوث أزمة لا يعرف توقيتها وحجمها. وبالتالي، يستبعد خط الأساس أيضاً إمكانية أن يقرر مقرر السياسات تغيير المسار من أجل إجهاض انهيار قبل فوات الأوان. ويناقش أدناه التقدير الكمي الحقيقي لنواتج خط الأساس وكيفية ارتباطها بالاتجاهات السياسية المفترضة، بالاقتران مع اتجاهات سيناريو النمو المتوازن.

(ب) سيناريو النمو المتوازن: مقارنة الفرضيات السياسية بخطة الأساس

يُفترض سيناريو النمو المتوازن كنقطة تبتعد عن السياسات المناقشة في الفرع ألف من هذا الفصل. وهو يركز على الجوانب التالية:

- السياسات المتعلقة بالدخل الرامية إلى دعم نمو الطلب على أساس مستدام؛
- السياسات المالية المعززة للنمو؛
- السياسات الصناعية الرامية إلى تشجيع الاستثمار الخاص والتحويل الهيكلي؛
- تنظيم الرقابة على المال ورؤوس الأموال من أجل إحلال الاستقرار في الأسواق المالية العالمية؛
- الاتفاقات التجارية الموجهة نحو التنمية.

يغلب على آخر جانبيين الطابع النوعي وينطويان على أساليب متنوعة. وفي هذا النموذج، يعتبر تنظيم التدفقات المالية ورؤوس الأموال ظروفاً خارجية (تسمى عادة 'عوامل إضافية') للسماح بتكيفات سلسلة لأسعار الصرف والأسعار الدولية للسلع والخدمات^(٢٢). وبالمثل، تعتبر اتفاقات التجارة الموجهة نحو التنمية عوامل إضافية تكرر توسعاً في نظام الأفضليات المعمم بين الاقتصادات المرتفعة الدخل من ناحية، والاقتصادات المنخفضة الدخل من الناحية الأخرى^(٢٤). وداخل البلدان النامية، تحقق عمليات المحاكاة توسيعاً لاتفاقات التجارة القائمة فيما بين بلدان الجنوب. وتكون النتيجة، إلى جانب المجموعات الأخرى من السياسات المقترحة في السيناريو، زيادة في صادرات المصنعين في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل بنسبة ٥٠-٧٥ في المائة في خلال ١٠ سنوات مقارنةً بخطة الأساس. وفي المقابل، تعد نماذج الجوانب المتصلة بالتجارة في خط الأساس بوصفها استمراراً للظروف القائمة، وتحدد معظمها الاتفاقات التجارية الثنائية وأنماط الاستثمار السائدة. وكما هو مبين في الفرع ألف، لا يحقق التخصص التجاري تحسناً في

انكماشية ومنها ما شجع المكاسب القصيرة الأجل التي تؤدي إلى تزايد المخاطر على المدى البعيد. وتوجد أسباب متنوعة تجعل مشهد السياسات الاقتصادية لا يزال مخيباً للآمال، من بينها انعدام عام للثقة في جدوى النهج السياسية الأكثر استباقية وشمولية. ويهدف هذا الفرع إلى بيان أن بإمكان مجموعة مختلفة من السياسات أن تحقق نتائج أفضل، تضع في الحسبان القيود وردود الأفعال المحتملة على كل من الصعيدين المحلي والدولي. ويُبحث فيه سيناريوهان بديلان للسياسات من أجل الاقتصاد العالمي باستخدام نموذج الأمم المتحدة للسياسات العالمية^(٢١).

١ - السياسات والنواتج

تنظر السيناريوهات التي ينتجها نموذج السياسات العالمية في "خط أساس" يمثل استمراراً للاتجاهات السياسية المبينة في الفرع ألف، ومحاكاة لـ "نمو متوازن" بديل. وليس المقصود أن يكون خط الأساس تنبؤاً، وليست محاكاة النمو المتوازن المزيج الوحيد القابل للقياس من السياسات والنواتج التي يمكنها أن تحقق النتائج المنشودة. والأهم من ذلك هو أن السيناريوهين يتخذان شكلاً نمطياً واحتمالياً للأسباب المذكورة أدناه. وتكمن قيمتهما في البرهنة، من خلال دعم تجريبي دقيق، على اتجاه التغيير الذي يمكن انتظاره من مجموعتين من الفرضيات السياسية. ولذا، فهذهما هو تشجيع مقرري السياسات على التفكير في مسار عمل مختلف.

(أ) سيناريو خط الأساس

يفترض خط الأساس، وهو إسقاط على السنوات العشر القادمة، استمرار السياسات القائمة وعدم حدوث صدمات خارجية. ولا يتضمن، بصفة خاصة، أزمة مالية يمكن أن تنتج، كما هو مذكور في الفرع السابق، عن الاتجاهات السياسية الراهنة. ومن المسلم به، من واقع تركيبة السياسات الراهنة، أنه يمكن تسليط الضوء على العيوب الهيكلية التي يمكنها أن تسبب أزمة في النهاية. ولكن لا يمكن تحديد توقيت أزمة من هذا النوع مسبقاً، ولا القياس الحقيقي لتبعاتها على الصعيد الكلي والعالمي، ولا طبيعة الانتعاش التي قد تليها. وهذا لأن مثل هذه الأزمة يتسبب فيها عادة تحول مفاجئ في ثقة السوق، ينتج عن أخبار أو حتى عن إشاعات، بشأن علامات تدل على تزايد الهشاشة المالية أو تعرض مؤسسة مهمة نسبياً لخسائر. وبالمثل، يحدث الانتعاش من مثل هذه الأزمة بسبب مزيج أكثر تعقيداً من التغييرات في "حالة الثقة"^(٢٢).

من التحسن أساسية لإحلال نمو قوي في الاستهلاك، وبالتالي، في الاستثمار الخاص. ويجدر بالإشارة منذ البداية أن فرضية سير جميع البلدان بوتيرة ماثلة للتحسن تستبعد تحقيق بضعة منتفعين لمكاسب غير عادلة في القدرة التنافسية في أسواق التصدير بالاعتماد على التماس الاستفادة من تكاليف العمل^(٢٧).

وتبين المجموعات الأخرى من العواميد في الجدول ٢-٢ أنماط النمو في الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات والاستثمار الخاص. وتُلخص الفترة التاريخية بمتوسط يشمل الفترة ١٩٩٠-٢٠١٤، وتُلخص الإسقاطات بمتوسطين عن فترتين تمتد كل منهما لخمس سنوات. وفيما يتعلق بالإنفاق الحكومي، يبين خط الأساس المسقط نمطاً للنمو مماثلاً للمتوسط في السنوات الـ ٢٥ السابقة. وهذا يعني أن من المفترض أن يترتب على التقشف المالي الممتد في معظم البلدان المتقدمة نمو في الإنفاق ضعيف أو لا يكاد يذكر، بينما من المفترض أن يكون الاتجاه المالي في معظم البلدان النامية توسعياً على نحو معتدل. وعلى النقيض، يفترض سيناريو النمو المتوازن سياسة مالية استباقية أكثر في جميع البلدان، مع زيادة ملحوظة أكثر، مقارنةً بخط الأساس، في البلدان المتقدمة. ويتبين أن أنماط نمو الإنفاق الحكومي لمعظم البلدان متوائمة تواءماً وثيقاً مع أنماط نمو الناتج المحلي الإجمالي (المناقش أدناه)^(٢٨). ويتبين أيضاً أن هذه الفرضيات لا تنطوي على ضعف مالي أشد.

ظل هذه الظروف، وتزداد كثافة التصدير للاقتصادات المفتوحة جداً في البلدان النامية.

ويرد في الجدول ٢-٢ ملخص لمجموعات الفرضيات السياسية الثلاث الأخرى. فتعرض العواميد الأولى تطور حصة دخل العمل كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (حصة العمل، باختصار) فيما يتصل بكل السيناريوهين (خط الأساس والنمو المتوازن). وتمثل فترة المحاكاة بمتوسطات لكل خمس سنوات (٢٠١٥-٢٠١٩ و ٢٠٢٠-٢٠٢٤)، بينما تمثل الفترة التاريخية بنقطتين زمنيتين: ١٩٩٠ و ٢٠١٢^(٢٥). وكما أشير إلى ذلك من قبل، حدث هبوط مستمر في حصة العمل بالنسبة لمعظم المناطق حتى وقت قريب، مع بعض الإشارات إلى أن الاتجاه كان نحو بلوغ أدنى المستويات في عدة مناطق. وفيما يتصل بالعالم ككل، هبطت حصة العمل من نحو ٥٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٠ إلى نحو ٥٢ في المائة في عام ٢٠١٢. ويفترض خط الأساس أن دخول الموظفين والعاملين غير الرسميين في الأعمال الحرة في جميع البلدان ومجموعات البلدان الـ ٢٥ ستظل في حالة انخفاض على مقربة من مستوياتها المنخفضة السائدة. وعلى النقيض، يفترض سيناريو النمو المتوازن أن مقرري السياسات في جميع البلدان سيأخذون بسياسات تتعلق بالدخول تهدف إلى تحسين التوزيع الوظيفي للدخل بالقرب من المستويات التي كان عليها في أوائل التسعينيات من القرن العشرين أو في منتصفها^(٢٦). وتبدو هذه الدرجة

الجدول ٢-٢

الفرضيات الرئيسية لعمليات المحاكاة النموذجية في مناطق وبلدان مختارة، ١٩٩٠-٢٠٢٤

| السياريو | حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي | | | | | | الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات | | | الاستثمار الخاص |
|---------------------|---|---------|------|------|------|------|--------------------------------------|------|------|-----------------|
| | (بالنسبة المئوية) | | | | | | (متوسط النمو السنوي بالنسبة المئوية) | | | |
| | المتوسط | المتوسط | ١٩٩٠ | ٢٠١٢ | ٢٠١٩ | ٢٠٢٤ | ١٩٩٠ | ٢٠١٥ | ٢٠٢٠ | |
| الاقتصادات المتقدمة | خط الأساس | ٦٠,٥ | ٥٦,١ | ٥٥,٥ | ٥٥,٢ | ٢,٠ | ١,١ | ١,١ | ١,١ | ٣,٢ |
| | النمو المتوازن | - | - | ٥٧,٩ | ٦٠,١ | - | ٢,٨ | ٣,٥ | - | ٤,٨ |
| الولايات المتحدة | خط الأساس | ٥٦,١ | ٥٣,٢ | ٥٣,٣ | ٥٣,٥ | ٢,٤ | ١,٨ | ٢,٢ | ٢,٠ | ٤,٠ |
| | النمو المتوازن | - | - | ٥٥,٤ | ٥٨,٢ | - | ٤,٩ | ٣,٩ | - | ٤,٤ |

من بينها:

| الاستثمار الخاص | الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات | | | | | | حصة دخل العمل في الناتج المحلي الإجمالي | | | | السياريو | |
|----------------------------|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---|---------|------|------|-----------|------|
| | (متوسط النمو السنوي بالنسبة المئوية) | | | | | | (بالنسبة المئوية) | | | | | |
| | ١٩٩٠-٢٠١٥ | ٢٠١٥-٢٠٢٠ | ٢٠٢٠-٢٠٢٤ | ١٩٩٠-٢٠١٥ | ٢٠١٥-٢٠٢٠ | ٢٠٢٠-٢٠٢٤ | المتوسط | المتوسط | ١٩٩٠ | ٢٠١٢ | | ٢٠١٩ | ٢٠٢٤ |
| رابطة الدول المستقلة | ١,٧ | ٠,٧- | ٤,٦ | ١,٥ | ٠,٩ | ١,٨ | ٥٤,٦ | ٥٥,٩ | ٥٧,٣ | ٧١,٥ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٦,٦ | ٠,٣ | - | ٤,٨ | ٢,٨ | - | ٦٣,٤ | ٦١,١ | - | - | | |
| آسيا النامية | ٤,٦ | ٣,٩ | ٧,٧ | ٦,١ | ٦,٣ | ٦,٧ | ٥٠,٨ | ٥٠,٦ | ٤٨,٨ | ٥٥,٢ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٥,٧ | ٤,٣ | - | ٧,٢ | ٧,٩ | - | ٥٥,٩ | ٥٣,٢ | - | - | | |
| من بينها: | | | | | | | | | | | | |
| الصين | ٤,٨ | ٤,٢ | ١٢,٤ | ٧,٠ | ٧,٧ | ١٠,٣ | ٥٣,٤ | ٥٢,٦ | ٤٩,٧ | ٦١,٠ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٥,٠ | ٣,٧ | - | ٨,١ | ٩,٠ | - | ٥٨,١ | ٥٥,١ | - | - | | |
| الهند | ٥,٦ | ٥,١ | ٧,٢ | ٦,٥ | ٥,٧ | ٦,٧ | ٤٦,٠ | ٤٦,٢ | ٤٤,٧ | ٥١,٠ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٧,٤ | ٦,١ | - | ٧,٨ | ٨,٤ | - | ٥٣,٤ | ٥٠,٠ | - | - | | |
| أفريقيا | ٣,١ | ٢,٠ | ٤,٨ | ٤,٨ | ٤,٥ | ٤,٣ | ٤٤,٧ | ٤٤,٦ | ٤٣,٨ | ٤٧,٥ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٧,٧ | ٥,٢ | - | ٧,٠ | ٦,٤ | - | ٤٧,٠ | ٤٦,٤ | - | - | | |
| أمريكا اللاتينية والكاريبي | ٢,٩ | ١,٧ | ٣,٢ | ٢,٥ | ٢,٣ | ٤,٣ | ٤٩,١ | ٤٩,٨ | ٤٩,٦ | ٥١,٨ | خط الأساس | |
| النمو المتوازن | ٧,٠ | ٣,٤ | - | ٥,٦ | ٤,٧ | - | ٥٣,١ | ٥١,٨ | - | - | | |

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى نموذج السياسات العالمية.

ملاحظة: تتضمن رابطة الدول المستقلة جورجيا.

الخاص في البلدان النامية مكوناً أساسياً لاستراتيجية ترمي إلى التحويل الهيكلي، وهذا مطلوب لاستدامة الرفاهية كما هو مطلوب لمواصلة اكتمال الاندماج في النظام التجاري العالمي.

(ج) نواتج المحاكاة الرئيسية

يعرض الجدول ٢-٣ ملخصاً لنواتج النمو الاقتصادي في إطار السيناريوهين. ويتبين في سيناريو خط الأساس أن الناتج المحلي الإجمالي، على كل من الصعيد العالمي وفي معظم فرادى البلدان، أسرع هامشياً من المتوسط التاريخي^(٢٠). وبما أن وقوع أزمات في الفترة المسقططة مستبعد من الفرضيات، كما هو مذكور آنفاً، فيترتب على ذلك أن الاختلالات الهيكلية ستظل تنمو. ولذا، فإن خط الأساس، حتى لو كان يظهر معدل نمو معتدل، يزداد تعرضه للصدمات وانعدام الاستقرار المالي. ونظراً لعدم نجاح المؤسسات المالية والأسر المعيشية والحكومات في بلدان عديدة حتى الآن في استعادة القوة المالية، فإن خط الأساس

يبين العمودان الأخيران في الجدول ٢-٢ أن من المفترض أن يتولى الاستثمار الخاص القيام بدور أكبر من دور الإنفاق العام في البلدان المتقدمة خلال خط الأساس المسقط، مؤدياً إلى ازدياد الاختلالات المالية في القطاع الخاص. ومن ناحية أخرى، فمن غير المتوقع أن ينمو الاستثمار الخاص في البلدان النامية بوتيرة سريعة مماثلة لما حدث في الفترة التاريخية. ويرجع هذا أساساً إلى أن حفز الطلب لا يزال ضعيفاً، كما يرجع إلى كون نسبة كبيرة من الاستثمارات متعلقة بصادرات البلدان المتقدمة التي من المتوقع أن تظل بطيئة. ومن الأسباب الرئيسية الأخرى للتباطؤ في الاستثمار الخاص الاستمرار المفترض للتحويلات السياسية في الصين بهدف تعزيز مصادر أخرى للنمو غير الاستثمار الخاص (الذي استأثر مؤخراً بنحو ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وفي المقابل، فإن الفرضيات المجمعة للسياسات المالية والصناعية الاستباقية في سيناريو النمو المتوازن لجميع البلدان تتسق مع زيادة سرعة نمو الاستثمار الخاص أكثر من اتساقها مع فرضيات نمو خط الأساس في جميع المناطق^(٢٩). ويشكل تسارع الاستثمار

بالمقارنة مع خط الأساس الذي يكاد يصل إلى ضعف ما هو عليه في الاقتصادات المتقدمة^(٣١). والأهم من ذلك هو أن معدلات النمو الأسرع لجميع المناطق لم تأت فقط نتيجةً للحوافز السياسية في كل بلد على حدة، وإنما أتت أيضاً من التأزر القوي الناشئ عن تنسيق الاتجاهات السياسية الموالية للنمو فيما بين جميع المناطق. وأخيراً، تؤكد أوجه التحسن في معدلات النمو في البلدان النامية، وبخاصة في أفريقيا، بالمقارنة مع مثيلاتها في البلدان المتقدمة، مدى قوة سمة تقارب النمو في سيناريو النمو المتوازن. وهذا هدف يتوخى تحقيقه بشدة لدعم مقاصد التنمية والرفاهية.

هذا يكشف عن مخاطر لا يجوز السماح بتعريض المؤسسات الضعيفة لها. وكلما طالت فترة بقاء هذه الاختلالات دون حل، اشتدت قسوة النتائج المترتبة في الاقتصاد العالمي.

أما سيناريو النمو المتوازن فيظهر، من الناحية الأخرى، أوجه تحسن كبيرة في معدلات النمو. ويكون متوسط نمو الاقتصاد العالمي (مقدراً من حيث تعادل القوة الشرائية) أسرع كثيراً من المتوسط في إطار سيناريو خط الأساس. ويعكس هذا جزئياً أثراً لتكيفات تعادل القوة الشرائية، حيث إن الاقتصادات النامية والناشئة تبدي نمواً مختلفاً

الجدول ٢-٣

نمو الناتج المحلي الإجمالي في مناطق وبلدان مختارة، ١٩٩٠-٢٠٢٤

| متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي ^(أ) (بالنسبة المئوية) | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|
| السيناريو | ٢٠١٤-١٩٩٠ | ٢٠١٥-٢٠١٩ | ٢٠٢٠-٢٠٢٤ |
| العالم | | | |
| خط الأساس | ٣,٣ | ٣,٤ | ٣,٦ |
| النمو المتوازن | - | ٤,٧ | ٥,٥ |
| الاقتصادات المتقدمة | | | |
| خط الأساس | ١,٩ | ١,٨ | ٢,٠ |
| النمو المتوازن | - | ٢,٨ | ٣,٥ |
| من بينها: | | | |
| الولايات المتحدة | | | |
| خط الأساس | ٢,٥ | ٢,٣ | ٢,٦ |
| النمو المتوازن | - | ٣,٣ | ٣,٧ |
| رابطة الدول المستقلة | | | |
| خط الأساس | ٢,٧ | ٢,٠ | ٢,١ |
| النمو المتوازن | - | ٣,٣ | ٤,٩ |
| آسيا النامية | | | |
| خط الأساس | ٦,٣ | ٥,٥ | ٥,٤ |
| النمو المتوازن | - | ٦,٧ | ٧,٢ |
| من بينها: | | | |
| الصين | | | |
| خط الأساس | ٩,٨ | ٧,١ | ٦,٧ |
| النمو المتوازن | - | ٨,١ | ٨,٣ |
| الهند | | | |
| خط الأساس | ٦,٣ | ٥,٨ | ٦,٠ |
| النمو المتوازن | - | ٧,٥ | ٧,٩ |
| أفريقيا | | | |
| خط الأساس | ٣,٨ | ٣,٩ | ٣,٩ |
| النمو المتوازن | - | ٦,١ | ٧,٠ |
| أمريكا اللاتينية والكاريبي | | | |
| خط الأساس | ٣,١ | ٢,٩ | ٣,٠ |
| النمو المتوازن | - | ٤,٥ | ٥,٧ |
| بنء تذكيري: | | | |
| العالم (استناداً إلى أسعار الصرف السائدة في السوق) | ٢,٧ | ٢,٨ | ٣,٠ |
| النمو المتوازن | - | ٣,٩ | ٤,٧ |

المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى نموذج السياسات العالمية.

ملاحظة: تتضمن رابطة الدول المستقلة جورجيا.

(أ) تشير البيانات إلى تعادل القوة الشرائية بسعر الدولار الدولي الثابت لعام ٢٠٠٥، باستثناء ما ذكر في البند التذكيري.

الجدول ٢-٤

المتغيرات المالية في مناطق وبلدان مختارة، ٢٠٢٤-١٩٩٠
(متوسط الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة القوية)

| | ميزان الحساب الجاري | | ميزان القطاع الخاص | | الميزان العام | | ميزان القطاع العام | | السياسات | | |
|------|---------------------|-----------|--------------------|-----------|---------------|-----------|--------------------|-----------|----------|------|------------------|
| | ٢٠٢٤-٢٠٢٠ | ٢٠١٩-٢٠١٥ | ٢٠١٤-١٩٩٠ | ٢٠٢٤-٢٠٢٠ | ٢٠١٩-٢٠١٥ | ٢٠١٤-١٩٩٠ | ٢٠٢٤-٢٠٢٠ | ٢٠١٩-٢٠١٥ | | | |
| ٢٠١- | ١,٢- | ٠,٥- | ٠,٢ | ٢,٥ | ٣,٢ | ٨٩,٨ | ٩٦,٢ | ٧٩,٢ | ٢,٧- | ٤,٠- | خط الأساس |
| ٠,٨- | ٠,٧- | . | ١,٧ | ٢,٣ | . | ٧٩,٧ | ٩١,٢ | . | ٢,٨- | ٣,٣- | النمو المتوازن |
| ٢,٢- | ٤,٢- | ٢,٩- | ٣,١- | ٠,٣ | ١,٤ | ٧٨,٧ | ٨٧,١ | ٧١,١ | ٣,١- | ٤,٥- | خط الأساس |
| ٢,٣- | ٢,٨- | . | ٠,٧ | ٠,٨ | . | ٧٢,٥ | ٨٣,١ | . | ٣,٠- | ٣,٦- | الولايات المتحدة |
| ٧,٣ | ٤,٤ | ٣,٨ | ٤,٣ | ٢,٥ | ٤,٣ | ٢٢,٢ | ٢٢,٧ | ٥٧,٧ | ٣,٠ | ١,٩ | خط الأساس |
| ٢,٩ | ٢,٧ | . | ٠,٩ | ١,٥ | . | ٢٧,٢ | ٢٦,٦ | . | ٢,٠ | ١,٣ | النمو المتوازن |
| ٢,٥ | ٢,٨ | ٢,٠ | ٤,٣ | ٢,٦ | ٤,٢ | ٤٨,٧ | ٤٤,٥ | ٤٠,١ | ١,٢- | ١,٣- | خط الأساس |
| ١,٣ | ١,٧ | . | ٢,٣ | ٢,٥ | . | ٤٣,٩ | ٤٣,٦ | . | ١,٢- | ١,٢- | النمو المتوازن |
| ٥,٨ | ٣,٤ | ٢,٣ | ٣,٨ | ٢,٧ | ٥,١ | ٣٢,٤ | ٢٩,٠ | ١٦,٣ | ١,٩ | ٠,٧ | خط الأساس |
| ١,٥ | ١,٥ | . | ١,٥ | ١,٧ | . | ٢٩,٣ | ٢٨,٨ | . | ٠,٢- | ٠,٢- | النمو المتوازن |
| ١,١- | ٢,٠- | ٠,٥- | ٥,٤ | ٥,١ | ٧,٢ | ٨٠,٣ | ٧٧,٦ | ٧٦,٠ | ٦,٥- | ٧,٠- | خط الأساس |
| ٠,١- | ١,٤- | . | ٢,٩ | ٢,٤ | . | ٦٢,٢ | ٦٩,٤ | . | ٢,٠- | ٢,٩- | النمو المتوازن |
| ٢,٦- | ٣,٦- | ٠,٣ | ٠,٤ | ٠,٣ | ٢,٦ | ٦٤,٣ | ٥٩,٦ | ٥٩,١ | ٤,٠- | ٣,٨- | خط الأساس |
| ١,٥- | ٢,٨- | . | ٠,٤ | ٠,٠ | . | ٥٥,٩ | ٥٧,٨ | . | ١,٩- | ٢,٨- | النمو المتوازن |
| ١,٦- | ٢,٦- | ١,٩- | ١,٩ | ١,٧ | ١,١ | ٥٣,٥ | ٥٤,٥ | ٥١,٤ | ٣,٥- | ٤,٣- | خط الأساس |
| ٠,٩- | ٢,٤- | . | ١,٥ | ٠,٧ | . | ٤٨,٢ | ٥١,٠ | . | ٢,٤- | ٣,٠- | النمو المتوازن |

من بينها:
الصين
الهند
أفريقيا
أمريكا اللاتينية
والكاريبي

الخصائص:
حسابات أمانة الأوكساد، بالاستناد إلى نموذج السياسات العالمية.
ملاحظة: تتضمن رطلة الدول المستقلة حورجيا.

وبضعة اقتصادات رئيسية أخرى أيضاً) تجنح إلى اتباع سياسات تسفر عن استمرار هبوط المدخرات المالية الصافية للقطاع الخاص (ما يفضي أيضاً إلى أعباء دين أثقل)^(٣٣). ويُترجم هذا بدوره إلى تدهور العجز الخارجي، وهذا يُظهر عند نهاية فترة المحاكاة قيماً مماثلة لقيم الذروة السابقة التي سُجلت قبل بداية الأزمة المالية مباشرة. وفي هذه الأثناء، يُبدي عدد من البلدان الأخرى، وهي عادة تلك التي راكمت فوائض خارجية ضخمة خلال الفترة السابقة للأزمة، أنماطاً مماثلة في خط الأساس المسقط، حيث إنها ستستمر في الاعتماد على انتعاش صادراتها الصافية وعلى زيادة نسبية في صافي المدخرات المالية، يحقق معظمها القطاع الخاص. وعلى النقيض، يُظهر سيناريو النمو المتوازن خفضاً كبيراً للاحتلالات الخارجية. وبمزيد من التحديد، توجد زيادات في صافي المدخرات المالية للقطاع الخاص حيث كانت تسجل عجزاً، وانخفاضات في الفوائض الخاصة حيث كانت كبيرة للغاية. وبالفعل، يطلق الحافز السياسي المقترح نمواً قوياً للإنتاج العام والخاص، يصبح ممكناً بفضل زيادة الدخل وتعزيزه التحسينات المدخلة على تنظيم النظام المالي للمعاملات الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، تتحسن اختلالات الموازين التجارية للبلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل نتيجة لاتفاقات التجارة المفترضة الموازية للتنمية.

٢ - ملخص: ضرورة اتساق السياسات والتماسك على مستوى الاقتصاد الكلي

تقدم ممارسة النمذجة العالمية المبينة أعلاه تقيماً للنواتج الموازية التي يمكن توقعها بشكل عام من التوقف عن اتباع الاتجاهات السياسية الراهنة. ومن الواضح أنه لا يمكن تحقيق هذه النتائج عن طريق تكييفات توجهها السوق. وهي تكشف عن ضرورة إيجاد محفزات سياسية صريحة ثبتت، عند تقديرها على أساس تاريخي، أنها تدر أنماطاً من النمو أقوى وأكثر ثباتاً، وبخاصة إذا مُزجت السياسات في أنحاء العالم بطريقة منسقة. غير أن استخدام أداة النمذجة لا يعني أن هذه الخيارات السياسية ستُنفذ فعلياً. فهي تتطلب بحثاً دقيقاً لما هو متوافر من حيز السياسات، وللقيد المحتمل، والإرادة السياسية لقادة البلدان للتوقف عن اتباع معظم النهج الحالية، وبناقش كل ذلك باستفاضة في الفصول التالية.

وفي خضم رسم السياسات، فإن ما تبرزه عمليات المحاكاة النموذجية هذه هو ضرورة ضمان اتساق السياسات والتماسك

يبين الجدول ٢-٤ أهم جوانب الاستقرار المالي الناتجة عن سيناريو النمو المتوازن بالمقارنة مع خط الأساس. وتركز أول مجموعتين من العوايمد على الأوضاع المالية في القطاع العام، وتركز المجموعتان الأخريان على الموازين المالية للقطاع الخاص والحساب الجاري. وقد دُكر في الفرع ألف من هذا الفصل أن العديد من البلدان، وبخاصة البلدان المتقدمة، شددت اتجاهاتها المالية من أجل تحسين الاستقرار المالي. غير أن نتائج خط الأساس تبين أن الحد من العجز المالي بخفض الإنفاق مسار مؤلم من المحتمل أن يفضي إلى نتائج غير مرضية. وما لم تكن السياسات فعالة في تحسين النمو، ومن ثم الإيرادات العامة، فسيظل العجز المالي مرتفعاً وستكون تخفيضات الدين العام بطيئة. وفي البلدان النامية، لا يؤدي أيضاً النمو المعتدل نسبياً في الإنفاق العام والمقترض في خط الأساس فيما يتصل بالهند وأمريكا اللاتينية إلى تحسن في الوضع المالي للحكومة. وفي أفريقيا، يؤدي نمو في الإنفاق العام في خط الأساس المسقط أسرع قليلاً من النمو في الفترة التاريخية إلى عجز مالي أكبر ونسب أعلى للدين العام. ويدل هذا على أن السياسات المالية الرامية إلى تحسين النمو والاستقرار، وبخاصة في البلدان التي يكون فيها الحيز السياسي المالي محدوداً، يمكن أن تزداد فاعليته عندما يقترن بسياسات تكميلية أخرى.

ومن ناحية أخرى، فإن العجز المالي ونسب الدين في سيناريو النمو المتوازن أقل منها في سيناريو خط الأساس^(٣٤). وليس هذا بغريب، حتى إذا افترض أن مكوناً حاسماً من مكونات مزيج السياسات هو النمو الأسرع للإنتاج العام على السلع والخدمات. وتأتي الاستفادة المالية نتيجةً لسياسات متقاربة مختلفة كتلك المقترحة أعلاه. ويقدر ما يُستكمل الدعم المالي في شكل إنفاق على الحماية الاجتماعية وتطوير للبنية التحتية بسياسات لتشجيع الصناعة وسياسات تتعلق بالدخول، تنشأ أوجه تآزر إيجابية. ونتيجة لأوجه التآزر هذه، يساعد الاستهلاك والاستثمار الخاص ونمو التجارة الأكثر توازناً في توليد المزيد من الإيرادات الحكومية. وبالإضافة إلى ذلك، ولضمان أن تكون عمليات التحسن المفترض في التوزيع الوظيفي للدخل صافية (أي بعد خصم الضرائب)، يتبع طابع تصاعدي أكبر في جباية الضرائب المباشرة، ما يحسن تعبئة الموارد المحلية. ومن شأن هذا التحسن في تعبئة الموارد المحلية بدوره أن يخفف العجز المالي ويخفف أعباء الدين.

وتؤكد نتائج خط الأساس المبينة في العمودين الأخيرين من الجدول ٢-٤ أن موازين القطاع الخاص، وكذلك موازين المدفوعات الخارجية لمختلف المناطق، تتحرك في اتجاهات متباعدة. فالبلدان المتقدمة ككل، وبخاصة الولايات المتحدة (بل والمملكة المتحدة

الطلب الكلي بشدة وتصميم سياسات تتعلق بالدخل للاستفادة من تدفقات الائتمان هذه بطريقة مستدامة.

ويوجد جانب آخر للتماسك الاقتصادي الكلي قد يغفل عنه مقرر السياسات بسهولة عند النظر في خياراتهم. ففي اقتصاد عالمي متزايد الترابط، يجب أن تكون السياسات متسقة في العالم ككل. وتوجد عدة أمثلة على السبب في أهمية هذا الأمر، ولكن اثنين منهما يناقشان هنا. أولاً، بعد وضع ردود الأفعال الحقيقية والمالية في الاعتبار، ينبغي أن يكون من الواضح أن مسار النمو المعتمد على الطلب المتواصل والمستقر يجب أن يبدأ محلياً، بدلاً من سعي كل بلد على حدة لإجراء تخفيضات تنافسية للتكاليف والواردات من أجل تحقيق انتعاش معتمد على صافي الصادرات. والنشاط المحلي القوي في عدد كاف من البلدان - وهو عملية من المسلم به أنه يتعين على البلدان ذات الفائض أن تقدم فيها إسهاماً أكبر كثيراً - هو الأساس المستدام فعلياً لانتعاش التجارة العالمية. وثانياً، في غياب هيكل مالي شامل على المستوى العالمي فعلياً، يمكن أن تكون الأسواق المالية العالمية غير المقيدة والخالية من المراقبة التنظيمية المناسبة أسواقاً ضارة كما شهدت على ذلك بوضوح الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨. واستمرار عدم كفاية المؤسسات والآليات لتنسيق الإجراءات السياسية على الصعيد الدولي يضر بقواعد اللعبة بطرق أساسية، دافعاً مقرري السياسات إلى اعتماد استراتيجيات قد تبدو ملائمة في الوقت الراهن، ولكن مآلها الفشل في الأجل المتوسط. ومن الضروري مواصلة الجهود المبذولة لابتكار مجموعة مؤسسات شاملة عالمياً تكون أكثر فعالية لتنظيم الأسواق والمساعدة في تصحيح الاختلالات التي لا يمكن تحملها عند ظهورها، وتحسين السعي لتحقيق التنمية والتقارب على المستوى العالمي. ولعل هذه مهمة طموحة تتطلب قدراً كبيراً من المثابرة والرؤية. ولكن، كما هو مبين في الفصل الرابع، يثبت التاريخ أن الإصلاحات العميقة للنطاق العالمي المماثلة لتلك المذكورة هنا قد سبق تدبرها في الماضي بجدية. وفي الوقت نفسه، يتعين بذل المزيد والمزيد من الجهود المحدية لتنسيق الاستراتيجيات السياسية الوطنية، والنظر في آثار تفاعلاتها في السياق العالمي، وإدارة المعاملات والتدفقات الدولية تبعاً لذلك.

الاقتصادي الكلي من أجل الحصول على نواتج مماثلة لتلك المعروضة أعلاه. ويشير اتساق السياسات إلى منع أدوات السياسات من العمل لمقاصد متعارضة. وقد وُصفت أوجه عدم الاتساق الراهنة في تركيبة السياسات المالية والنقدية للعديد من الاقتصادات بعد عام ٢٠١٠ وصفاً توضيحياً بأنها مثل "قيادة مركبة الاقتصاد بقدم على المكبح وقدم على دواسة البنزين" (White, 2013:1). وينبغي، بدلاً من ذلك، أن يكون التوسع النقدي مقترناً بتوسع مالي لمنع تخزين السيولة أو توجيه مسارها نحو استخدامات في مجال المضاربة؛ وينبغي أن تكون برامج النهوض بالعمالة مقترنة بسياسات لتوزيع الدخل بحيث يُحقق الطلب الكلي الاستدامة عن طريق زيادة دخول الأسر المعيشية لا عن طريق الدين؛ وينبغي أن تكون السياسات المستهدفة للتضخم مقترنة بسياسات تتصدى لأسباب التضخم، ما يلفت الانتباه بدوره إلى تقديم الحوافز للإنتاج والطلب على الصعيد المحلي. وليست هذه سوى أمثلة قليلة على اتساق السياسات.

ويتعين على السياسات المواتية للنمو والمعيدة للتوازن أن تضمن التماسك الاقتصادي الكلي بالتصدي في المقام الأول للمشاكل الجذرية التي تعوق الانتعاش العالمي القوي والمستدام. وحتى وقت قريب، بل حتى الآن في العديد من الاقتصادات المتقدمة، يبدو أن مقرري السياسات مشغولون انشغالاً مفرطاً بمكافحة تهديد التضخم متجاهلين واقع الانكماش. وبالمثل، ظل مقررو السياسات في بلدان عديدة يدعون إلى إجراء تكييفات قاسية في الموازن المالية لحكوماتهم، ولكنهم ظلوا أيضاً يتجاهلون النظر في الآثار المحتملة وقوعها على الأسر المعيشية ومؤسسات الأعمال التي قد تجد صعوبة أكبر في إعادة بناء ميزانياتها عندما ينحسر الطلب الكلي والدخل.

فإذا كانت المشاكل الرئيسية في فترة ما بعد الأزمة مرتبطة بعدم كفاية الطلب الكلي وانعدام الاستقرار المالي، فلا ينبغي أن تكون الاستجابة السياسية المناسبة هي ضخ المزيد من السيولة في حد ذاته، وإنما تشجيع تدفقات الائتمان التي تولد نشاطاً إنتاجياً، مع زيادة

الحواشي

- (١) يُقدر الاتجاه اعتباراً من منتصف التسعينيات من القرن العشرين وما بعده لتلافي إعطاء ترجيح مفرط لسنوات الازدهار السابقة للأزمة، التي اعتبرت غير قابلة للاستدامة، فضلاً عن الاستجابات السياسية الفورية في أثناء الأزمة العالمية التي كانت بوضوح أكثر توسعية من المعتاد.
- (٢) عند كتابة هذا التقرير، كان مكتب الإحصاءات الوطنية في المملكة المتحدة بصدد مراجعة إحصاءاته السنوية المتعلقة بالنتائج المحلي الإجمالي (ورد ذلك في *United Kingdom National Accounts – The Blue Book, 2014 edition*)، وتفيد التقارير الأولية بأن مستوى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بحلول عام ٢٠١٣ قد يكون أعلى قليلاً من مستواه قبل الأزمة.
- (٣) حكومات الولايات والحكومات المحلية في الولايات المتحدة مطالبة بموجب قانون برلاني بموازنة ميزانيتها الأولية، ما يفرض عليها عملياً تكييفات للإنفاق تتصل بجباية الضرائب وإيرادات أخرى.
- (٤) يشير هذا المصطلح الذي استخدمه كيز في نظريته العامة إلى فورة في التفاؤل تؤثر في مزاج مستثمري القطاع الخاص.
- (٥) هذا يؤكد العمل السابق المتعلق بالولايات المتحدة (Piketty and Saez, 2003) وعبر مجموعة كبيرة من البلدان في كل من المنطقة المتقدمة والمنطقة النامية (انظر مثلاً Cornia, 2004؛ و Milanovic, 2005).
- (٦) من منظور منهجي مختلف، وباستخدام مجموعات البيانات على مستوى الصناعة، ذكرت دراسات تجريبية أخرى أن ازدياد نسبة تراكم رؤوس الأموال في مقابل أصحاب الأجور وأرباح الأعمال الحرة ينطوي، عند تقديرها بطريقة سليمة، على اتجاه نحو تدهور أكثر حدة لدخل العمل (Arpaia et al., 2009).
- (٧) بينما يوجد اتفاق واسع على أهمية استنتاجات بيكيتي التجريبية بشأن اتجاهات انعدام المساواة الطويلة الأجل، فإن شرحه النظري الذي يقر بصحة نظرية النمو الكلاسيكية الجديدة تعرض لانتقادات شديدة (Patnaik, 2014; Taylor, 2014).
- (٨) قدمت تقييمات تحليلية وتجريبية للنقاش المتعلق بـ "التوجيه بالأجر" في مقابل "التوجيه بالأرباح" استنتاجات مماثلة مع بعض الاختلافات تبعاً للهيكل الاقتصادي لبلدان مختلفة (Storm and Naastepad, 2012; Lavoie and Stockhammer, 2012).
- (٩) انظر تقارير التجارة والتنمية السابقة؛ وانظر أيضاً Turner, 2008.
- (١٠) تستحوذ هاتان الحالتان معاً على حصة ضخمة من الاستهلاك العالمي، ويمكن أن يكون لهما بعض التأثير على الأقل في إعادة إطلاق الاختلالات العالمية. ولئن كان يبدو أن اقتصادات كبيرة نسبياً أخرى تظهر أنماطاً مماثلة، فقد تيسر إجراء التحقيق بشأن هذين البلدين بفضل توافر ميزانيات مفصلة وتصنيفات لمكونات الأصول الخاصة بقطاعهما من الأسر المعيشية.
- (١١) هذا مصطلح محاسبي يشير إلى أثر إيجابي للثروة الصافية لأصحاب الأصول عندما ترتفع أسعار الأصول. ويمكن تقدير الأثر بعزو تغير أسعار مختلف الأصول إلى الهيكل الذي تقوم عليه الموازنة. وبخضم تضخم سعر الاستهلاك كذلك، نحصل على قياس لأرباح الموجودات الحقيقية. انظر (Izurietia, 2005) للاطلاع على تبرير منهجي رسمي وتقديرات سابقة من واقع التجربة. وتصدر الحسابات المالية للاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة سلسلة أرباح الموجودات بالقيمة الاسمية (انظر الجدول R.100) قبل تطبيق خصم التضخم عليها. وتبين السلاسل الاسمية المولدة هنا تشابهاً قريماً مع سلاسل الاحتياطي الاتحادي، مع وجود أخطاء لا يمكن إلا إهمالها نظراً للطابع التجميعي لأسعار الأصول المستخدمة. وهذا يتيح المقارنة في مقابل هذه البيانات الموجودة لمنهجية التقدير المطبقة فيما يلي في حالة المملكة المتحدة، التي لا تنشر معلومات عن أرباح موجودات قطاع الأسر المعيشية بها. وينبغي التأكيد على أن هذه أرباح محاسبية، وليست أرباحاً فعلية محققة عن طريق المعاملات المتعلقة بالأصول.
- (١٢) "صافي المدخرات المالية" الذي يعزى إلى توبين (Tobin, 1982) هو مكافئ المفهوم الأكثر شيوعاً المتمثل في الفائض أو العجز، والمستخدم عامة فيما يتصل بالقطاع العام والقطاع الخارجي (الحساب الجاري). واسمه الرسمي في الحسابات الوطنية هو "صافي الإقراض" (أو "صافي الاقتراض" حين يكون سلبياً)، ولكن هذا المصطلح غير مستخدم في النص لتلافي اللبس مع "الإقراض" و"الاقتراض" المستخدمين أيضاً استخداماً شائعاً فيما يتصل بالقطاع المصرفي.
- (١٣) كانت هذه السلسلة التي لم تمتد إلا حتى عام ٢٠١٢ تُجمع عن طريق المزج بين إحصاءات الحسابات الوطنية وبيانات الاستقصاءات والاتجاهات المقترضة من تطور الأجر أو الدخل الزراعية عند توافرها. غير أن من المحتمل وجود هامش عريض من الخطأ، وبخاصة فيما يتصل بالبلدان التي تكون فيها نسبة الدخل غير الرسمية/المختلطة كبيرة.

- (١٤) يشمل الدخل المختلط في الحسابات الوطنية الدخول التي يحققها أصحاب الأعمال الحرة، فضلاً عن جميع الدخول التي تحققها مؤسسات الأعمال غير المسجلة وتلك المصنفة كـ "منتجات غير سوقية".
- (١٥) انظر أيضاً *TDR 2001*؛ Akyüz, 2002؛ وD'Arista, 2007؛ وStiglitz, 2001؛ وGhosh and Chandrasekhar, 2003؛ وSingh, 2003؛ و1999.
- (١٦) انظر أيضاً Akyüz, 2013 and 2014؛ وGhosh, 2014؛ و*TDR*؛ وUNCTAD, 2011 و2013.
- (١٧) انظر (Lawson (2011) وكذلك Obstfeld (2012) للاطلاع على تقييم أعم للآراء المماثلة.
- (١٨) تشكل أوكرانيا، التي لم ترتفع فيها تدفقات رأس المال الوافدة إلا ارتفاعاً هامشياً بعد عام ٢٠٠٩، مثالاً على كيف يمكن لصدمة مثل الأزمة المالية أن تضرب قطاعات ضعيفة، مسببةً تهديدات نظمية تتطلب تكييفات مستمرة، كثيراً ما تقاومها التوترات الاجتماعية.
- (١٩) انظر على سبيل المثال Chandrasekhar and Ghosh, 2013 and 2014؛ وLee, 2013؛ وMcKenzie and Pons-Vignon, 2012؛ وFfrench-Davis, 2012؛ وChang, 2013؛ وKang et al., 2011؛ و2012.
- (٢٠) هذا المؤشر متاح على: <http://unctadstat.unctad.org/wds/>؛ وهو يقيس فيما يتعلق بكل منتج على حدة تطور الموازين (الموحدة المعايير) بمرور الزمن، مع مراقبة أنشطة إعادة التصدير. وتصنيف صحيفة البيانات دقيق ومفصل، ما يتيح وضع خريطة كاملة عبر التصنيف الصناعي الموحد، كما أنه يحدد الفئات بحسب درجة مهارات العمال داخل قطاع الصناعات التحويلية.
- (٢١) نموذج السياسات العالمية هو إطار ذاتي للنمذجة يستند إلى محاسبة مُحكّمة بدون "نقوب سوداء" وبدون بقايا غير تابعة. وتُقدر العلاقات السلوكية المحددة للتكيفات الاقتصادية الكلية في إطار الاقتصاد القياسي باستخدام بيانات فردية (١٢٤) بلداً) وسلسلة زمنية (الفترة من ١٩٨٠ إلى ٢٠١٢). ويشمل النموذج ٢٥ بلداً ومجموعة قطرية، وينظر في الناتج المحلي الإجمالي في القطاعات الرئيسية؛ والمؤسسات العامة والخاصة والمالية؛ والعمالة؛ والتجارة الدولية (خمس فئات رئيسية)؛ والمال؛ والسياسات المالية والنقدية والصناعية/التجارية (انظر تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣، مرفق الفصل الأول). للاطلاع على مناقشة تركز أكثر على الجانب التقني، انظر الموقع الشبكي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014_GPM_TechnicalDescription.pdf.
- (٢٢) كما ذكر كينز ((Keynes (1936:149)، "حالة الثقة مهمة لأنها واحد من العوامل الرئيسية المحددة للعنصر الأول [معدل الاستثمار]، وهو ما يقابل جدول الطلب الاستثماري. غير أنه لا يوجد الكثير مما يمكن قوله بشأن حالة الثقة للوهلة الأولى. ويجب أن تعتمد استنتاجاتنا أساساً على المراقبة الفعلية للأسواق وعلم نفس الأعمال".
- وقدم كينز كذلك ملاحظات بالغة الأهمية للتشديد على مدى صعوبة الإلمام للوهلة الأولى بالظروف التي تمكن من تحقيق الانتعاش بعد الأزمة (١٩٣٦: ١٥٨)، "وهكذا، علينا أيضاً أن نضع في الحسبان الجانب الآخر من حالة الثقة، أي ثقة المؤسسات المقرضة تجاه من يلتمسون الاقتراض منها، وهي توصف أحياناً بحالة المصادقية الائتمانية. واختيار أسعار الأسهم الذي أدى إلى تفاعلات كارثية بشأن الكفاءة الهامشية لرأس المال، ربما يكون راجعاً إلى ضعف نال إما من الثقة في المضاربة أو من حالة المصادقية الائتمانية. ولكن بينما كان ضعف أي منهما كافياً للتسبب في الانخيار، فإن الانتعاش يتطلب إحياء كليهما".
- (٢٣) في هذه الحالة بعينها، لا توجد سوى اختلافات طفيفة في الدرجة مع خط الأساس. ويفرض خط الأساس، عند إقامته، ومن أجل تلافي ظروف الأزمة، كما هو مبين أعلاه، حدوداً قصوى ودنيا على أسعار الصرف وأسعار السلع الأساسية كان يمكن أن تنتج عن الاختلالات المناقشة في الفرع ألف.
- (٢٤) في نموذج السياسات العالمية، تنطبق هذه الأفضليات على البلدان التي كان فيها دخل الفرد أقل من ٢٠٠٠ دولار في عام ٢٠١٢.
- (٢٥) تمتد الفترة التاريخية حتى عام ٢٠١٤، ولكن أحدث أرقام جرى التحقق منها عن حصة دخل العمل ليست متوافرة بعد عام ٢٠١٢ فيما يتصل بمعظم البلدان.
- (٢٦) يُفترض أن تكون السياسات المتعلقة بالدخول أقوى نسبياً في الولايات المتحدة، بحيث تجعل حصة عملها أقرب إلى مستويات ما قبل عام ١٩٩٠، وأقرب إلى مستويات الاقتصادات المتقدمة الأخرى. والأهم من ذلك هو أن الأسر المعيشية في الولايات المتحدة راكمت اختلالات مالية خطيرة بمرور الزمن، كما أن التحسن المفترض في التوزيع الوظيفي للدخل ضروري لتوليد نمو مستدام للاستهلاك الخاص بدون زيادة أوجه الضعف المالي للأسر المعيشية.
- (٢٧) اقترح تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣ محاكاة بديلة افترضت أن جميع الاقتصادات النامية والناشئة ستشارك في سياسات استباقية تتعلق بالدخول، بينما تستمر البلدان المتقدمة في التماس مزايا صافية من التصدير بضغط حصص الأجور. وقد أظهر النموذج أن هذا قد يؤدي إلى ربح صافٍ في البلدان المتقدمة على حساب الاقتصادات النامية والناشئة. وفي هذه الحالة، من الطبيعي أن تتوخى هذه المجموعة الأخيرة من البلدان الحذر في اعتماد سياسات مماثلة تتعلق بالدخول، تسفر بالتالي عن تأثير أضعف على النمو والتوزيع.
- (٢٨) في الولايات المتحدة، وبدرجة أقل في الهند، يفترض أن يكون نمو الإنفاق الحكومي أقوى نسبياً مما كان عليه في الفترة التاريخية، ويتضح أيضاً أنه أقوى هامشياً من نمو الناتج المحلي الإجمالي

(٣١) يتسم سيناريو النمو المتوازن بأخيار موات للتنمية (بدون إغفال النمو في البلدان المتقدمة)، ومن المعروف أيضاً أن إمكانية نمو الاقتصادات النامية والناشئة أكبر من إمكانية نمو الاقتصادات المتقدمة. وفيما يتعلق بالقياس، فترجيحات تعادل القوة الشرائية (اتخاذ عام ٢٠٠٥ أساساً في هذه المحاكاة) لا يعاد ضبطها كل سنة، ما يسفر عن وزن ترجيحي أكبر للاقتصادات النامية في الناتج المحلي الإجمالي العالمي على مدى فترة الإسقاط كلها.

(٣٢) تشمل الاستثناءات أعضاء رابطة الدول المستقلة والصين. فاقتصادات الرابطة، بدلاً من أن تراكم فوائض مالية أكبر بمرور الزمن، ستستفيد من خفض الفوائض من أجل تحسين عملية التحويل الهيكلي. وفي الصين، يتزايد التركيز على تعزيز الحماية الاجتماعية من أجل تعزيز نمو استهلاك الأسر المعيشية.

(٣٣) لا تقوم جميع البلدان المتقدمة بتشجيع إنفاق القطاع الخاص الذي يحركه الدين. على سبيل المثال، رفعت ألمانيا واليابان كثيراً فوائضها الخارجية في خط الأساس. وهكذا، لا تبدي مجموعة البلدان المتقدمة ككل نمطاً قوياً في اتجاه واحد.

في السنوات الخمس الأولى من الإسقاطات. ويرجع السبب في ذلك، كما هو مبين آنفاً، إلى أن إنفاق القطاع الخاص الموجه بالدين كان ينمو بمعدل سريع، وأن القطاع العام، لكي يحقق مساراً مستقراً من الناحية المالية للنمو السريع في الناتج المحلي الإجمالي، اضطر إلى تقديم إسهام أكبر من القطاع الخاص.

(٢٩) الاستثناء من ذلك هو الصين التي تتحول فيها السياسات من نمو الاستثمارات إلى نمو أسرع لدخول الأسر المعيشية، ويُفترض أن الاستهلاك قد قوي فيها خلال السنوات القليلة الأولى من المحاكاة. وفي ظل هذه الفرضيات قد يجنح الاستثمار الخاص في الصين إلى الاستقرار عند ٢٥ في المائة تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي نحو نهاية فترة المحاكاة.

(٣٠) تستثنى من ذلك الصين التي من المتوقع حدوث تباطؤ للنمو فيها بسبب تصميم سياساتها، وكذلك العديد من البلدان المحيطة بأوروبا التي لا تزال معرضة للضغط بسبب السياسات الانكماشية، فضلاً عن العديد من البلدان المصدرة للنفط التي لن تستفيد من ارتفاع مستمر في أسعار النفط بالحجم الذي شهدته طوال العقدين الماضيين.

المراجع

- drasekhar/emerging-economies-in-a-vulnerable-phase/article5746927.ece.
- Chang KS (2013). *South Korea in Transition*. New York, NY, Routledge.
- Cornia GA (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalisation and Globalisation*. Oxford, Oxford University Press.
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- D'Arista J (2007). U.S. debt and global imbalances. *International Journal of Political Economy*, 36(4): 12–35.
- Epstein G, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ffrench-Davis R (2012). Employment and real macroeconomic stability: The regressive role of financial flows in Latin America. *International Labour Review*, 151(1-2): 21–41. International Labour Office, Geneva.
- Foster JB (2010). The financialization of accumulation. *Monthly Review*, 62(5): 1–17.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Akyüz Y (2002). Towards reform of the international financial architecture: Which way forward? In: Akyüz Y, ed. *Reforming the Global Financial Architecture, Issues and Proposals*. Geneva, Penang and London: UNCTAD, Third World Network and Zed Books: 1–27.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper No. 48, South Centre, Geneva.
- Akyüz Y (2014). Crisis Management in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-term Consequences. Research Paper No. 50, South Centre, Geneva.
- Arpaia A, Pérez E and Pichelman K (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. Economic Papers 379, European Commission, Brussels.
- Baker D (2009). *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito, CA, PoliPoint Press.
- Blanchard O, Faruqee H, Das M, Forbes J and Tesar L (2010). The initial impact of the crisis on emerging markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 263–323
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The looming banking crisis. *Business Line*, 2 September; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-looming-banking-crisis/article5086242.ece>.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). How vulnerable are emerging economies? *Business Line*, 3 March; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-cha>

- ideas.org; available at: http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18_Thomas_Piketty.htm.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Piketty T and Saez E (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1–39.
- Singh A (2003). Capital account liberalization, free long-term capital flows, financial crises and economic development. *Eastern Economic Journal*, 29(2): 191–216.
- Stiglitz J (1999). Reforming the global economic architecture: Lessons from recent crises. *Journal of Finance*, 54(4): 1508–1521.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIKU*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Taylor L (2014). The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. Institute for New Economic Thinking blog; available at: <http://ineteconomics.org/blog/institute/triumph-rentier-thomas-piketty-vs-luigi-pasinetti-and-john-maynard-keynes>.
- Tobin A (1982). Money and finance in the macroeconomic process. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(2), May: 171–204.
- Turner G (2008). *The Credit Crunch*. London, Pluto Press.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2001). *Trade and Development Report, 2001. Global Trends and Prospects, Financial Architecture*. United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- United Kingdom Office for National Statistics (2014). *United Kingdom National Accounts: The Blue Book: 2014 edition*. London.
- United Nations (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York.
- White W (2013). Overt monetary financing (OMF) and crisis management. *Project Syndicate*, June 12; available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing--omf--and-crisismanagement>.
- Ghosh J (2014). Emerging markets: Déjà vu all over again? *Triple Crisis Blog*, 3 February; available at: <http://triplecrisis.com/emerging-markets-deja-vu-all-over-again/>.
- Ghosh J and Chandrasekhar CP (2001). *Crisis as Conquest: Learning from East Asia*. New Delhi, Orient Longman Limited.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*, Washington, DC. October.
- Izurieta A (2005). Hazardous inertia of imbalances in the US and world economy. *Economic and Political Weekly*, 40(34): 3739–3750.
- Kang J, Lee C and Lee D (2011). Equity fund performance persistence with investment style: Evidence from Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(3): 111–135.
- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Lapavistas C (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavoie M and Stockhammer E (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series No. 41, International Labour Office, Geneva.
- Lawson N (2011). Five myths and a menace. *Standpoint*, January/February 2011; available at: <http://standpointmag.co.uk/node/3644/full>.
- Leduc S and Spiegel M (2013). Is Asia Decoupling from the United States (Again)? Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 2013-10, San Francisco, CA.
- Lee KK (2013). The end of egalitarian growth in Korea: Rising inequality and stagnant growth after the 1997 crisis. Paper presented at the World Economics Association Conferences on Inequalities in Asia: The Interaction with Growth, Structural Change, Economic Openness and Social and Political Structures, 12 May–8 June; available at: http://iaconference2013.worlddeconomicsassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIAConference2013-3_lee.pdf.
- McKenzie R and Pons-Vignon N (2012). Volatile capital flows and a route to financial crisis in South Africa. MPRA paper 40119, University Library of Munich, Munich.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Obstfeld M (2012). Does the Current Account Still Matter? *American Economic Review: Papers & Proceedings*: 102(3): 1–23.
- Patnaik P (2010). The myths of the subprime crisis. *Networkideas.org*, 13 August; available at: http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prmt13082010_Crisis.htm.
- Patnaik P (2014). Capitalism, inequality and globalization: Thomas Piketty's "Capital in the Twenty-First Century". *Network-*

الفصل الثالث

حيز السياسات والحوكمة العالمية: القضايا المطروحة

ويضعف التماسك السياسي (Wilkinson and TDRs 1997 and 2012) وقد ساعدت بالفعل حصة الدخل المتزايدة (والتأثير السياسي) لأعلى واحد في المائة في إحياء هذه المناقشة؛ وتوفر أرقام مثل تجاوز ثروة أغنى ٨٥ فرداً ثروة النصف الأدنى من سكان العالم أثر الصدمة المنشود. ولكن الفهم الكامل لزيادة التفاوت التي حدثت مؤخراً يستلزم النظر بمزيد من العناية إلى ديناميات الدخل الوظيفية، وبخاصة عند تباعد الأجر عن نمو الإنتاجية، وحتميات القيمة السهمية وتعويضات الموظفين التنفيذيين في تشكيل سلوك الشركات، وعودة الضرائب التنافسية. وقد رفعت زيادة حركة رأس المال من صعوبة فرض الضرائب على بعض الشركات، وبخاصة أكبرها. وأدت، بالإضافة إلى ذلك، إلى تراجع قدرة العمال على المساومة، ورفعت اعتماد الدولة على الضرائب التنافسية وأسواق السندات، وفاقمت كذلك الأثر التوزيعي السلبي للنشاط المالي غير المنضبط. وقد بدأ عدد متزايد من البحوث يربط نطاق الأزمة الأخيرة بهذه التفاوتات، مشيراً إلى تأثيرها المتباين على تكوين الطلب وروابطها مع نموذج نمو يحركه الدين ويزداد هشاشة (Kumhof and Rancière, 2010؛ و Mian and Sufi, 2014؛ و Stiglitz, 2012).

والتحدي الثالث هو ضمان إتاحة أدوات سياساتية فعالة، والحيز اللازم لاستخدامها، للبلدان من أجل تمكينها من تحقيق الأهداف المتفق عليها والمضي قدماً في خطة التنمية. وهذا هو مناط التركيز الرئيسي لهذا التقرير. وينبع جزء من جاذبية الأهداف الإنمائية للألفية، بل ومواطن ضعفها أيضاً^(١)، من تركيزها الفريد على نواتج اجتماعية واضحة المعالم، مع عدم إيلاء أي اعتبار تقريباً لنواتجها الاقتصادية، ولا للأدوات السياساتية اللازمة لتحقيق أي من الأهداف المحددة على الصعيدين الوطني والدولي. والهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلق بالشراكة العالمية من أجل التنمية هو الوحيد الذي أتاح مناقشة

تهدف المناقشات الجارية حالياً بشأن خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ إلى التوصل إلى نص سردي طموح يتجاوز "العمل المعتاد" لإرساء نهج أكثر عالمية وتحويلاً واستدامة من النهج المطروح عن طريق الأهداف الإنمائية للألفية (United Nations, 2012). وسيلعب بذلك دوراً أساسياً في تحديد أهداف وغايات جديدة لمقرري السياسات على المستويين الوطني والدولي. وتشير الأهداف (والغايات المتعلقة بها) البالغ عددها ١٧ هدفاً، المتفق عليها في فريق الأمم المتحدة العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة إلى مستوى الطموح والتعقيد الذي يتجاوز كثيراً الأهداف الإنمائية للألفية (United Nations, 2014). ويواجه المجتمع الدولي ثلاثة تحديات رئيسية في صياغة هذا النهج الجديد.

أول هذه التحديات هو مواءمة الأهداف والغايات مع نموذج للسياسات يمكن أن يساعد في زيادة الإنتاجية ونصيب الفرد من الدخل في كل مكان، وخلق فرص العمل اللائق على النطاق المطلوب الذي يحقق قوة عمل عالمية سريعة النمو والتحضر، وإنشاء نظام مالي دولي مستقر يعزز الاستثمار الإنتاجي، وتقديم خدمات عامة يُعتمد عليها ولا تتخلى عن أحد، وبخاصة في أشد المجتمعات المحلية ضعفاً. وكان النموذج الاقتصادي المتمثل في ليبرالية السوق الذي ظل مهيمناً طوال العقود الثلاثة الماضية محيياً للأمال في معظم هذه النواحي (UNCTAD, 2011; Caritas in Veritate Foundation, 2014).

أما التحدي الثاني الذي يواجه أي خطة تنمية جديدة فهو التزايد الشديد في التفاوت الذي صاحب انتشار ليبرالية السوق. وهذه مسألة مهمة لأنه، بالإضافة إلى الاعتبارات الأخلاقية، وبخلاف مقايضات الدفاتر البسيطة بين النمو والمساواة، فإن هذا التفاوت المتزايد يمكن أن يهدد التقدم الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي،

وستتطلب إعادة التوازن إلى هذه الجبهات المتعددة إطاراً سياسياً متكاملاً يشمل استراتيجيات تنمية وطنية أكثر استدامة وشمولاً، مع إجراء تغييرات في حوكمة النظام الاقتصادي العالمي من أجل استيعابها ودعمها. وفي حالة عدم دعم الأهداف الاجتماعية والاقتصادية باستراتيجيات وطنية فعالة للتنمية المستدامة والشاملة، أو في حالة عدم توافق الاقتصاد العالمي مع هذه الاستراتيجيات، سيُحبط على الأرجح التقدم صوب تحقيق أهداف إنمائية أكثر طموحاً. وقد ذكرت نسخة العام الماضي من تقرير التجارة والتنمية أن من المرجح أن تكون لتعبئة قدر أكبر من الموارد المحلية وبناء الأسواق على الصعيدين الوطني والإقليمي أهمية رئيسية في النمو المستدام في العديد من البلدان النامية خلال السنوات القادمة. وستتطلب بالتأكيد زيادة إسهام الموارد الوطنية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المقررة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ خطة لسياسات الاقتصاد الكلي تتسم بمزيد من اليقين. وسيتمتعون أن تتضمن هذه الخطة استخدام نطاق عريض من الأدوات المالية والتمويلية والتنظيمية لدعم تراكم رؤوس الأموال، وسياسات استباقية تتعلق بسوق العمل والدخل لاستحداث وظائف لائقة أكثر، ومراقبة فعالة لحسابات رأس المال للحد من الضرر المحتمل أن ينتج عن الصدمات والأزمات الخارجية. ولكن الاستدامة الاقتصادية ستتطلب أيضاً تنوعاً وتحديثاً للهياكل والقدرات الإنتاجية التي تنشأ عنها الثروة وتوزيع (Salazar-Xirinaches et al., 2014). ولا يمكن أن يعتمد على قوى السوق وحدها بناء شركات تتسم بقدرة تنافسية أكبر، ونقل الموارد إلى قطاعات تحقق قيمة مضافة أعلى، وتعزيز القدرات التكنولوجية الوطنية؛ بل إن للسياسات الصناعية الفعالة والجهود المكرسة لدعم أنشطة القطاعين العام والخاص وتنسيقها أهمية أيضاً.

وأي توسيع لاستراتيجيات التنمية الوطنية وتدعيم لها ينبغي أن يكونا مصحوبين بتغييرات مؤسسية. فنادراً ما تكون الأسواق "حرة"، كما أنها لا تعمل أبداً بصورة منعزلة؛ بل تحتاج إلى إطار من القواعد والقيود والمعايير للعمل بفعالية (Polanyi, 1944). ومن ثم فإن اقتصاد السوق يطوقه دائماً إطار قانوني واجتماعي وثقافي أوسع وتسانده مجموعة من القوى السياسية. ويستلزم بحث الشركات الخاصة عن الأرباح أن تختبر أنشطة الأعمال الفردية باستمرار حدود هذه القواعد والقيود الأوسع نطاقاً، والاحتشاد لإحداث تغييرات تمنحها حيزاً إضافياً لإجراء هذا البحث، مثل ممارسة الضغط للحد مما تراه "عبء" الإجراءات البيروقراطية، والضرائب "المبالغ فيها"، و"قيود" القواعد المصرفية والحاسبية، و"التحيزات" في قوانين العمل والاستهلاك، و"العقبات" المفروضة على تحريك النقد داخل البلد وخارجه. وتدرج أغلبية الحكومات أن دافع الربح يأتي بفوائد وإن

هذه الأدوات السياسية، وإن كان قد ثبت أيضاً أنه أضعف كثيراً وأقل تحديداً من أي من الأهداف الأخرى (UNCTAD, 2013) (٢).

ولعل مناقشة هذه التحديات الثلاثة يشكل مهمة راقعة حتى في ظل الظروف المثالية، ولكنها مهمة في غاية الصعوبة الآن بسبب التغييرات التي لحقت بالبيئة الاقتصادية العالمية نتيجة للأزمة المالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وقد بُذلت جهود لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية في بيئة اقتصادية خارجية داعمة لها بوجه عام: لم تكن تدفقات المعونة تتزايد فحسب، بل كان يوجد أيضاً طلب قوي في الأسواق في كل من الاقتصادات المتقدمة والناشئة، وكانت أسعار السلع الأساسية آخذة في ارتفاع، وكان الحصول على رأس المال الخارجي أسهل مما كان عليه في السابق بالنسبة للبلدان نامية كثيرة. وأسهمت هذه العوامل في حدوث نمو قوي عبر العالم النامي منذ عام ٢٠٠٢، حيث كانت معدلات النمو باستمرار أعلى مما كانت عليه في العالم المتقدم.

وُفسرت هذه الاتجاهات بأنها جزء من عهد جديد للاقتصاد العالمي، يمزج بين "اعتدال كبير" في الظروف الاقتصادية الكلية و"تقارب كبير" في الدخول العالمية، مع وجود توقعات بنمو مستدام مقبل مرتبط بنشوء سريع لـ "طبقة متوسطة عالمية". وفي الوقت نفسه، خفت الدعوى المنادية بحكومة عالمية أقوى واقتصاد عالمي يزداد ترابطاً. كما أنها شجعت، في وقت ما، اعتقاداً بأن النمو في البلدان الفقيرة قد انفصل عن الاتجاهات السائدة في العالم المتقدم (Canuto, 2012). غير أن السنوات الأخيرة توحي بأن هذا استنتاج سابق لأوانه (Akyüz, 2013).

ومن المرجح أن تواجه خطة التنمية الجديدة بيئة خارجية أفسى في السنوات المقبلة. وترد الخطوط العريضة لبعض الصعوبات المحتملة في الفصل الثاني من هذا التقرير، وهي تؤكد الطابع المطول والهش للانتعاش بعد الأزمة، وبخاصة إذا استمر سيناريو "العمل المعتاد" في مجال الاقتصاد الكلي. كما أن الأزمة المالية كشفت عن مجموعة من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية المستمرة والمتراطة للغاية، التي لا مناص من أن يكون لها تأثير قوي على الجهود الرامية إلى تصميم استراتيجيات إنمائية جديدة تهدف إلى التصدي للقضايا المتعلقة بالفجوة المتزايدة بين الريف والحضر، وسبل المعيشة النظامية وغير النظامية، والحصول على مصادر الطاقة الميسورة التي تقلل الضرر الواقع على البيئة، والأمن الغذائي والمائي. وسيتمتعون على كل من البلدان المتقدمة والنامية أن تحل هذه المشاكل لكي يتحقق اقتصاد عالمي أكثر شمولاً واستدامة بحلول عام ٢٠٣٠.

وكما قيل من قبل، وكما يتأكد ذلك من معظم استراتيجيات التنمية التي تتابع في الوقت نفسه طائفة من الأهداف الاقتصادية الجزئية والاقتصادية الكلية والهيكلية والاستراتيجية، يبدو أن زيادة عدد الأدوات إلى الحد الأقصى هو الخيار المعقول. غير أن اختزال مسألة الحيز السياسي في عدد الأدوات والأهداف ليس كافياً لفهم التعقيدات التي تنطوي عليها. فمن المرجح أن تكون للأدوات المختلفة درجات مختلفة من الفعالية في بلوغ هدف معين؛ بل إن أداة بعينها يمكنها، بسبب ترابط الأهداف، أن تؤثر في أهداف عديدة في الوقت نفسه، ولا يكون ذلك دائماً في الاتجاه المتوقع أو المنشود. وعلاوة على ذلك، فالفرق بين الأهداف والأدوات لا يخلو من لبس ولا يكون واضحاً وضوحاً تاماً. فما يشكل غاية لمجموعة من مقرري السياسات (أو في مجموعة من الظروف) قد يكون أداة لمجموعة أخرى من مقرري السياسات (أو مجموعة أخرى من الظروف).

ويشير الحيز السياسي أساساً إلى حرية الحكومات وقدرتها على تحديد وتنفيذ أنسب خليط من السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التنمية العادلة والمستدامة التي تتناسب إلى الحد الأقصى مع سياقها الوطني الخاص. ويمكن تعريفه بأنه مزيج من السيادة السياسية القانونية، أي السلطة الرسمية لمقرري السياسات الوطنيين فيما يتعلق بأهداف السياسات وأدواتها، والتحكم الفعلي في السياسة الوطنية الذي يشمل قدرة مقرري السياسات الوطنية على تحديد الأولويات والتأثير في أهداف محددة والتفكير في المقايضات المحتملة (Mayer, 2008). وكلاهما يتأثر بالبيئة الخارجية، وإن كان ذلك بطرق مختلفة، ويوجد توتر مسلم به تماماً بين آثار الاندماج الاقتصادي الخارجي ومرونة السياسات الوطنية (Panic, 1995).

كان أيضاً ينطوي على تكاليف. وبالتالي، فإنها تجتهد في التماس التوازن بين مصالح الشركات ومصالح مكوناتها الأخرى. وتحديد كيفية ومدى تعزيز إطار القواعد والأنظمة أو إضعافه يشكل جزءاً من عملية سياسية معقدة خاصة بكل مجتمع، ولكن لا يمكن التخلي عنها تماماً دون تعريض النظام الاقتصادي والاجتماعي الأوسع للاختيار. وثمة خلل أساسي وخطير في التمسك بمبادئ السوق، كما ذكر مؤخراً مارك كارني، محافظ بنك إنكلترا، يتمثل في إنكاره لهذه التعقيدات في تصميم السياسات الاقتصادية وتنفيذها (Carney, 2014).

فتطور الاقتصادات الناجحة حالياً اتسم، على مر التاريخ، قبل كل شيء، بما وُصف بأنه "كفاءة التكيف" (North, 2005)؛ أي القدرة على إعداد مؤسسات توفر إطاراً مستقراً للنشاط الاقتصادي، ولكنها أيضاً مرنة بالقدر الكافي لتوفير أوسع مجال لاعتماد وتصميم استراتيجيات وخيارات تتصدى للتحديات الخاصة بزمن معين ووضع معين. وفي الحالة الخاصة لمؤسسات الدول، يعني مفهوم كفاءة التكيف أنه يتعين على مقرري السياسات أن يمتلكوا الحيز اللازم للتعبير عن الأولويات، وأن يختاروا أدواتهم السياسية المفضلة، وأن ينفذوا ما يعتبرونه أنسب مزيج من السياسات. ومنذ وقت مضى، أثبت الاقتصادي الهولندي البارز يان تينبرغن أنه لكي يؤدي هذا المزيج عمله على مستوى كلي، لا بد من أن يكون عدد الأدوات السياسية على الأقل بقدر عدد الأهداف. فإذا تضمن برنامج ما عدداً من الأهداف أكبر من عدد الأدوات، فلن يلي هدف واحد على الأقل منها؛ بينما إذا تضمن عدداً من الأدوات أكبر من عدد الأهداف، فستكون هناك أكثر من طريقة لتحقيق مجموعة من الأهداف.

* * *

نادراً ما تكون أهداف السياسات من نوع "إما - أو" (على سبيل المثال: البطالة أو التضخم، الاقتصادات المفتوحة أو المغلقة، الملكية الحكومية أو الخاصة، أسعار الصرف الثابتة أو المرنة)، ولكن لها أطيافاً مختلفة بين البنين. ومن شأن هذا أن يوحي بأن تعلم المزج بين المقاصد والأدوات يشكل مكوناً لا يمكن تلافيه في رسم السياسات، وأن التجربة تتزايد أهميتها كثيراً نظراً لوجود طرق مختلفة لتحقيق نمو أسرع، واستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي، وانفتاح، وتوزيع أعدل للدخل (World Bank, 2005).

ومن شبه المؤكد أن إحياء نموذج تنمية يفضل الاقتصاد الحقيقي - ومكوناته التي تعتمد عليه في توفير سبل الرزق والأمن - على المصالح المالية، سيطلب إضافة عدد من الأدوات إلى مجموعة الأدوات السياسية يفوق ما تعتزم إضافته حالياً العقيدة الاقتصادية السائدة. غير أن توسيع نطاق استراتيجيات التنمية بهذه الطريقة يجب أن يسلم، مع ذلك، بالآثار الطارئة وغير الأكيدة المترتبة على أدوات سياسية معينة، فضلاً عن إمكانية مقايضة وتعديل تكاليف اختيار مجموعة ما من السياسات بدلاً من المجموعات الأخرى. وفي العادة،

الدول الناجحة كفاءتها عن طريق إعداد هيكل للمساءلة؛ وعن طريق التحسين المستمر لتعيين الموظفين وترقيتهم وتعيينهم وتدريبهم؛ وعن طريق إنشاء مؤسسات (شبه) عامة وأنواع أخرى من الشراكات، وبخاصة مع العلاقات الصناعية، وكذلك مع النقابات التجارية والجامعات وهيئات البحوث. كما أنها أنشأت هيئات تنظيمية ورقابية كثيراً ما تحلت بدرجات كبيرة من الاستقلال عن العملية السياسية، لتوفير القواعد والمبادئ والحوافز والمراقبة التي تساعد الأسواق على العمل، مع السعي إلى خفض التشوهات الاقتصادية الجزئية والاقتصادية الكلية المحتملة إلى الحد الأدنى. وفي سياق العجز الهيكلي والتكنولوجي والاجتماعي الذي يتعين تصحيحه في جميع البلدان النامية، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة، ربط الأونكتاد هذه العناصر المؤسسية المختلفة بجهود "دولة تنمية" لمراقبة التحول الناجح.

وعلاوة على ذلك، ففي كل مرحلة زمنية، يوجد عقد اجتماعي غير مكتوب بشأن القواعد التي تجعل الاقتصاد ناجحاً وتضع الحدود لدور الدولة الاقتصادي. وتشكل عملية تكوين توافق الآراء وتحديد الأولويات وتشكيل السلوكيات مجرد جزء مهم من تحديد الحيز السياسي بوصفه كفاءة تكنوقراطية. وينطوي أيضاً البت في مزيج السياسات المناسب على أحكام وتقديرات كمية بشأن الحجم المحتمل للتعديلات الناشئة عن برنامج معين. وعلى أية حال، من المؤكد أن مزيج القيادة والحكم والتجربة يغني عن القيام بعملية لا نهائية لرسم السياسات.

وقدرة الدولة على تنسيق مجموعات مصالح مختلفة، وإشاعة الثقة في إجراءاتها وسلوكها، وإرساء التنمية الوطنية كمشروع عاجل وشامل لا تزال تميز بين البلدان التي شجعت النمو الاستدراكي والتحويل الهيكلي المستدام والدول التي لم تفعل ذلك. وقد حسنت

* * * *

لذلك؛ وكما هو مذكور في الفصل الخامس، توجد أيضاً تباينات في الإنتاج الدولي، وبخاصة مع الشركات الرائدة في شبكات الإنتاج الدولية، تغير أيضاً الحيز المتاح لمقرري السياسات.

ويوفر الترابط المتزايد بين الدول والأسواق المبرر الرئيسي لوجود نظام جيد البناء للحوكمة الاقتصادية العالمية مع قواعد وضوابط متعددة الأطراف. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن يكفل هذا النظام توفير السلع العامة العالمية مثل الاستقرار الاقتصادي والمالي الدولي ونظام تجاري أكثر انفتاحاً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تمثل ترتيبات مؤسسية متعددة الأطراف تتسم بالتماسك، وتتولى إرساءها اتفاقات حكومية دولية للحد طواعية من السيادة على أساس المعاملة بالمثل. وينبغي أن يكون المبدأ الموجه لهذه الترتيبات هو قدرتها على تحقيق نواتج كافية وشاملة. وينبغي أن يفيد هذا المبدأ في تصميم القواعد والمبادئ وآليات الدعم المتعددة الأطراف وتنفيذها وإنفاذها. ومن شأن هذه القواعد والمبادئ والآليات أن تسهم بشدة في تقليل الآثار الدولية السلبية إلى الحد الأدنى، وغيرها من الآثار السلبية غير المباشرة التي تنشأ عن السياسات الاقتصادية الوطنية التي تركز على تعظيم الفوائد الوطنية. وانطلاقاً من هذا المنظور، فإن كيفية إدارة هذه الترتيبات للعلاقة بين مختلف النظم الوطنية (التي تستمد منها شرعيتها في النهاية) بدلاً من محو الاختلافات الوطنية وإقامة هيكل اقتصادي وقانوني فريد وقوي يصف بدقة شديدة مقاصد التعدد.

وفي عالم تتزايد عولمته، على الصعيد المحلي على أقل تقدير، يتطلب نشاط الأسواق أيضاً إطاراً من القواعد والقيود والمعايير. ودون اختلاف مع المستوى المحلي، يشكل ضعف ذلك الإطار وقوته سمة دائمة. غير أن هناك اختلافين مهمين. الأول هو أن المؤسسات الدولية المصممة لدعم ذلك الإطار تعتمد أساساً على المفاوضات بين الدول بشأن سير عملها. ويجب أن تقرر هذه الدول بالضرورة ما إذا كانت على استعداد للتخلي عن قدر من حيزها السياسي مقابل الحصول على مزايا وجود قواعد وضوابط وعمليات دعم دولية، وأن تحدد هذا القدر. وفي عالم لا تتساوى فيه الدول، لا مفر من وجود تفاوت في الحيز المطلوب للسعي لتحقيق تطلعاتها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية، كما يوجد تفاوت في التأثير المحتمل لقرارات السياسة العامة التي يتخذها بلد على البلدان الأخرى. وإدارة هذه المقايضات بالغة الصعوبة بصورة خاصة على المستوى المتعدد الأطراف حيثما كانت الاختلافات بين الدول شديدة. وثانياً، يختلف أيضاً حجم تدخل القوى الاقتصادية الدولية الممكن في الحيز السياسي لبلد ما. وبصفة خاصة، يبدو أن الأنشطة المالية العابرة للحدود، كما أشار إليها كندلبرغر (Kindleberger (1986) في مناقشته الخصبية للسلع العامة الدولية، تشكل عاملاً بالغ التدخل. ولكن في عالم اليوم الذي تسوده القيود السياسية والقانونية المفروضة على الصفقات الاقتصادية العابرة للحدود، ليس الجانب المالي هو المصدر الوحيد

ولكن، إن كان من الواضح أن السياسات الوطنية تتأثر بمدى توافر الحيز السياسي، كما يحدده السياق الخارجي، فإنها أيضاً - وستظل كذلك في الأساس - نتيجة للقوى الداخلية. وتتضمن هذه القوى، ضمن أمور أخرى، العوامل السياسية والاقتصادية السياسي الذي يحدد قوة مختلف الفئات في المجتمع وكلمتها، والخبرة والقدرات المحلية، وطبيعة المؤسسات ووكالات الإنفاذ، وهيكل النظام السياسي (مثل مستوى النظام الاتحادي)، والظروف الاقتصادية الكلية السائدة. وحتى عندما تكون لمقرري السياسات سلطة كاملة في التحكم في الأدوات السياسية، فإنها قد لا تتمكن من السيطرة بفعالية على غايات سياسية محددة.

وعلاوة على ذلك، فالتفاعل بين هذه القوى الداخلية والخارجية في تحديد كل من رسم السياسات وتنفيذها داخل البلدان في عالم اليوم المتسم بالعمولة يشكل عملية تزداد تعقيداً. فظهور ما يمكن أن يطلق عليه نموذج موحد للسياسات الاقتصادية الوطنية في الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين، وازدياد قبوله من مقرري السياسات في جميع أنحاء العالم - بغض النظر عن حجم الاقتصاد المعنى وسياقه وطبيعته - أثر بالتأكيد (ولو لم يكن دائماً هذا التأثير حاسماً) في تحديد أنماط تحرير السوق. ولكن حتى مع قيام موجات تحرير التجارة وإلغاء الضوابط المالية باجتماع العالم لتبلغ الذروة التي نشهدها اليوم في صورة العمولة، فإن التنوعات عبر فرائد البلدان توحى بأنها احتفظت بقدر ما من الاستقلالية السياسية، إلى جانب التفكير المستقل نسبياً.

ولقد كانت العمولة الانتقائية بالنسبة للبلدان الأكثر تقدماً هي الممارسة السائدة إلى اليوم، كما كانت كذلك بالنسبة للبلدان النامية الأكثر نجاحاً على مدى السنوات العشرين الماضية. وعلى النقيض، اضطرت بلدان نامية عديدة إلى الاكتفاء بنهج أكثر جموداً وتنظيماً تجاه التحرير الاقتصادي. وقد تُقَدِّم هذا النهج الواحد المطبق على الجميع إزاء سياسات التنمية، في معظمه، عن طريق مؤسستي بريتون وودز - البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - أو من خلالهما، وامتدت مراقبتهما لمقرري السياسات المحليين وتأثيرهما عليهم عقب أزمات الديون في الثمانينيات من القرن العشرين امتداداً واسعاً منحهما سلطة أكبر لطلب إجراء تغييرات على ما اعتبرته سياسات "غير سليمة". واضطرت البلدان التي تلتزم بالمساعدة المالية أو إعادة هيكلة الديون من البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي إلى اعتماد برامج يوافقان عليها لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، والاتفاق على إجراء إصلاحات "هيكلية" وسياسية وسعت نطاق تأثير الأسواق - عن طريق التحرير والخصخصة وإلغاء الضوابط التنظيمية، ضمن جملة أمور

ومدى استجابة استراتيجيات التنمية الوطنية للاحتياجات والأولويات الوطنية قد تقيده أو تحده الأنظمة المتعددة الأطراف والقواعد الدولية، لكنه قد يتأثر أيضاً بالضغط الاقتصادي والسياسية الناشئة عن أداء الأسواق العالمية، تبعاً لدرجة اندماج البلد المعني. ولئن كان مدى وعمق المشاركة مع الاقتصاد العالمي قد ينتجان عن خيارات تتعلق بالسياسات الاقتصادية المحلية، فمن المرجح أن تتأثر السياسات اللاحقة بتلك المشاركة، ويحدث هذا أحياناً بطريقة غير متوقعة وبمقدار غير متوقع. وكما هو مذكور في تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦، ليست المعاهدات والقواعد الدولية فقط هي التي لها تأثير على الحيز السياسي، وإنما ظروف السوق العالمية والقرارات السياسية أيضاً المتخذة في البلدان الأخرى. كما لا يمكن إنكار أن اختلالات القوى العالمية (الاقتصادية والسياسية على حد سواء) لا تزال مؤثرة في التأثير على قدرات حكومات البلدان في المشاركة في تصميم سياسات مستقلة وتنفيذها.

وهناك أيضاً مشاعر قلق مشروعة بما أن مختلف الالتزامات القانونية الناشئة عن الاتفاقات المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية قد حدت من استقلال السياسة الوطنية بتقييد كل من النطاق المتاح لأدوات سياسية معينة وكفاءة هذه الأدوات. وفي الوقت نفسه، يمكن أن تحد هذه الضوابط من التحيز الكامن في العلاقات الاقتصادية الدولية لصالح البلدان التي تملك نفوذاً اقتصادياً أو سياسياً أكبر (Akyüz, 2007). وباستطاعة هذه الضوابط أن تقييد حيز السياسات (من الناحية القانونية بشكل خاص) وتحرره (من الناحية الفعلية بشكل خاص) في الوقت ذاته. وبالإضافة إلى ذلك، فإن فعالية السياسات الوطنية يعثرها عادة الضعف - الشديد للغاية في بعض الحالات - بانتشار قوى السوق على الصعيد العالمي (وبخاصة الأسواق المالية) فضلاً عن الاستيعاب الداخلي للأسواق في إطار عمليات الشركات الدولية الكبيرة.

ومن المهم النظر فيما إذا كان حيز السياسات ضيقاً، وفي كيفية إعادة تشكيله وإلى أي مدى. إذ إن القيود المفروضة على حيز السياسات نتيجةً للالتزامات أو ضغوط لإلغاء الضوابط التنظيمية من الأسواق تميل إلى الحد من قدرة الحكومات على تعديل أنماط عمل السوق لبلوغ مقاصدها الاجتماعية والإنمائية الأوسع نطاقاً. ومع ذلك، فمن غير المرجح أن تؤدي عمليات السوق غير المقيدة إلى استقرار اقتصادي كلي ومالي، وعمالة كاملة، وتنوع اقتصادي باتجاه أنشطة تحقق قيمة مضافة أعلى والحد من الفقر وغير ذلك من النواتج الاجتماعية المرغوبة.

في توفير وإدارة السلع العامة العالمية التي لا تستطيع الأسواق أو لا تريد توفيرها. ويتطلب أيضاً التعامل بفعالية مع التهديدات الناشئة، مثل تغير المناخ، قواعد وأنظمة وموارد عالمية مناسبة. غير أنه من نافلة القول أن الحكومة على الصعيد الدولي مختلفة كثيراً عن الحكومة على الصعيد الوطني، نظراً لأنه يُطلب إلى الحكومات أن تتنازل عن قدر من سيادتها ومسؤوليتها لدعم الإجراءات والأهداف الجماعية. ولذا كان لا بد، ولا سيما في عالم من الدول والاقتصادات المترابطة وإن كانت غير متكافئة، من تصميم تدابير دولية بطريقة تكمل أو تعزز القدرات على تحقيق المقاصد الوطنية وتلبية احتياجات مكوناتها.

لقد أدى النظام الذي تطور في ظل عملة يوجهها المال إلى مضاعفة القواعد والأنظمة المتعلقة بالتجارة والاستثمار على المستوى الدولي، التي تميل إلى الإفراط في تقييد الخيارات السياسية الوطنية. وفي الوقت نفسه، فإنها تفتقر إلى إطار فعال متعدد الأطراف من القواعد والمؤسسات لضمان الاستقرار المالي الدولي وللمراقبة المسائل المالية الخارجية. وفي داخل هذا النظام البعيد عن الكمال، يرمي مقررو السياسات في البلدان المتقدمة إلى التصدي لسلسلة من التحديات الاقتصادية الكلية والهيكلية المترابطة، بينما يحاول مقررو السياسات في البلدان النامية تدعيم المكاسب المحققة مؤخراً ودخول مرحلة جديدة من التنمية الشاملة. ولذا بات من المهم أكثر من أي وقت مضى تحويل الحيز السياسي الوطني إلى قضية مركزية على خطة التنمية العالمية.

* * * *

وتوجيه هذا التحول. ويعرض بعض الخيارات التي لا تزال متاحة لهذه البلدان في مجالات السياسات التجارية والصناعية، ويناقش كيفية تجنب استمرار تقليص حيزها السياسي. كما يسلط الضوء على أهمية الحيز السياسي فيما يتصل بانتشار سلاسل القيمة العالمية. ويناقش الفصل السادس القيود التي تعترض بحكم الواقع في معظمها السياسات الرامية إلى ضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي في البلدان النامية. ويشكل هذا الاستقرار شرطاً لا غنى عنه لتحقيق مستوى مرتفع من تكوين رأس المال الإنتاجي ومكاسب الإنتاجية، ما يمكن أن يفيد سكان هذه البلدان ككل. وبالإضافة إلى ذلك، يبحث هذا الفصل الجهود الرامية إلى تعزيز إدارة حساب رأس المال، وينظر في خيارات متنوعة لتجنب الأثر المزعزع للاستقرار الناجم عن التدفقات القصيرة الأجل. وعلاوة على ذلك، ينظر هذا الفصل

أخرى - وقلصت بشدة أدوار الدولة الاقتصادية والإنمائية. وبالمثل، وكما هو مذكور بمزيد من التفاصيل في الفصل التالي، وسّعت حولة أوروغواي للمفاوضات التجارية سلطة منظمة التجارة العالمية لتشمل الخدمات والزراعة والملكية الفكرية وتدابير الاستثمار المتعلقة بالتجارة، ما قلص بدرجات متفاوتة الحيز السياسي المتاح للبلدان النامية من أجل إدارة اندماجها في الاقتصاد العالمي.

ويشكل التأكيد على دور السياسات والمؤسسات الاقتصادية الدولية في الترويج لمجموعة من السياسات دون غيرها تصويماً للرأي القاضى بأن العمولة عملية مستقلة وغير قابلة للمقاومة ولا رجعة فيها، وتوجهها سوق غير شخصية وقوى تكنولوجية. وهذه القوى مهمة ولا شك، ولكن تشجعها أساساً خيارات سياسية محددة وتشكلها المؤسسات القائمة. ومن الأمور المضللة أيضاً اعتبار الاقتصاد العالمي نوعاً من النظام "الطبيعي" له منطق خاص به. فهو النتاج المتطور لتفاعل معقد بين علاقات اقتصادية وسياسية، وسيظل كذلك دائماً. وفي هذه البيئة، تستطيع القواعد والمؤسسات المتعددة الأطراف أن توفر حوافز وجزاء تشجع البلدان على التعاون بدلاً من أن تسلك طريقاً خاصاً بها. وبما أن العالم أصبح يزداد ترابطاً، فإن بناء هياكل مؤسسية وضمان أسباب المرونة المتبقية دعماً للتنمية الشاملة يتزايد صعوبة على البلدان. وبقدر ما تعمل الأسواق والشركات على نطاق عالمي، يوجد من الأسباب من يسوغ وجود قواعد وأنظمة عالمية. وعلاوة على ذلك، فثمة ضرورة لوجود إجراءات جماعية على المستوى الدولي للمساعدة

تتناول فصول هذا التقرير عدداً من القضايا بالتفصيل. فيبحث الفصل الرابع أصول النظام المتعدد الأطراف لما بعد الحرب العالمية الثانية، وبخاصة الجهود الرامية إلى ضمان اتساق الحيز اللازم لتوافق سياسي جديد توجهه الدول ويتلافى أخطاء السنوات الفاصلة بين الحربين مع ترتيبات وضوابط متعددة الأطراف، دعماً لاقتصاد عالمي أكثر انفتاحاً واستقراراً وترابطاً. ويزعم أن الجهود الجزئية الرامية إلى تدويل الصفقة الجديدة في الأربعينيات من القرن العشرين أدت في نهاية المطاف إلى ظهور خطة متعددة الأطراف أكثر شمولاً تبناها العالم النامي. ويستعرض الفصل الخامس القيود السياسية المفروضة بحكم القانون في معظمها على البلدان النامية، بالاقتران مع الاتفاقات الإقليمية والنائية المتعددة الأطراف المتعلقة بالتجارة والاستثمار، التي تعوق جهودها الرامية إلى إحراز تقدم في التحويل الهيكلي لاقتصاداتها

ويطرح بعض الأفكار المتعلقة بكيفية توسيع الحيز المالي عن طريق إصلاحات على المستويين الوطني والعالمي. وبصفة خاصة، يبحث هذا الفصل التكاليف الاقتصادية الناتجة عن زيادة التهرب الضريبي من جانب الأفراد والشركات التي تستخدم ولايات قضائية سرية، فضلاً عن التحديات الخاصة التي تواجهها الاقتصادات المعتمدة على السلع الأساسية في المساومة على توزيع ريع الموارد.

في تأثير اتفاقات الاستثمار الدولية على حيز السياسات، وبخاصة عن طريق آليات تسوية المنازعات التي تفضل القوانين والمصالح العامة على الخاصة، ويبحث الخيارات التي يمكنها إصلاح ذلك الخلل دون إغفال المكاسب المحتملة الناجمة عن استضافة الاستثمار الأجنبي المباشر. ويتناول الفصل السابع العوامل التي تحد من نطاق الحكومات في استخدام الأدوات المالية لتنفيذ مقاصدها الإنمائية،

الحواشي

- (١) للاطلاع على مناقشة بشأن ما إذا كانت الأهداف الإنمائية للألفية قد تحققت أم لا، وما هو الذي تحقق منها، انظر UNCTAD 2014.
- (٢) أسهمت الغايات المتعلقة بالعمالة التي أُضيفت لاحقاً بطريقة ما إلى الهدف ١ في فتح باب المناقشة أمام قضايا سياسية أوسع.

المراجع

- Mayer J (2008). Policy space: What, for what and where? UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva.
- Mian A and Sufi A (2014). *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- North D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Panic M (1995). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 51–80.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Office.
- Akyüz Y (2007). *Global rules and markets: Constraints over policy autonomy in developing countries*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2013). Drowning or waving? Developing countries after the financial crisis. South Centre Research Paper, no. 48. Geneva, South Centre.
- Canuto O (2012). Recoupling or switchover: Developing countries in the global economy. In: Canuto O and Giugale M, eds. *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*. Washington, DC, World Bank.
- Caritas in Veritate Foundation (2014). Beyond the financial crisis: Towards a Christian perspective for action. Working paper, Geneva.
- Carney M (2014). Inclusive capitalism: Creating a sense of the systemic. Speech delivered at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May.
- Kindleberger C (1986). International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268, November, Washington, DC, International Monetary Fund.

- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform*. Washington, DC.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.
- United Nations (2012). *Realizing the Future We Want for All*. United Nations publications, New York.
- United Nations (2014). *Outcome document. Open Working Group on Sustainable Development Goals*, United Nations, New York.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *UNCTAD and the post-2015 Development Agenda. Post-2015 Policy Brief 1*, Geneva.
- UNCTAD (2014). *Least Developed Countries Report 2014*. United Nations publications, New York and Geneva, forthcoming.

الفصل الرابع

حيز السياسات والأصول التاريخية للنظام الاقتصادي المتعدد الأطراف

ألف - مقدمة

التحديات الإنمائية التي تواجهها البلدان الأشد فقراً جزءاً من المناقشات المتعلقة بالتعاون الدولي الذي توجهه الدول. وبالفعل، لم يقتصر الأمر على أن كانت لهذه القضايا مكانة في المفاوضات المتعلقة بالاتجاه المقبل للتعاون الدولي أهم من المكانة التي كان يُعترف بها عامّةً، بل إن اهتمامها انصب أيضاً على مسألة الحيز السياسي في تحقيق أهداف النظام المتعدد الأطراف الجديد ومقاصده.

وعبرت نواتج المفاوضات من حيث المؤسسات والقواعد والضوابط عن كل من القرارات التي اتخذتها الدول والضغوط التي مارستها مختلف مجموعات المصالح داخل القوى الاقتصادية الرئيسية. وبصفة خاصة، كان لتحالف المصالح المتغير الذي كان وراء الصفقة الجديدة في الولايات المتحدة تأثير

قوي جداً على المناقشات المتعددة الأطراف التي بدأت حتى قبل اندلاع الحرب العالمية الثانية. وقدم أولئك الذين كانوا يؤيدون الجهود الرامية إلى تدويل الصفقة الجديدة انفتاحاً أولياً على تعددية أكثر شمولاً بإمكانها استيعاب احتياجات البلدان النامية وشواغلها. غير أن عدة مبادرات واعدة في هذا الاتجاه قد أُسقطت من مفاوضات بريتون وودز، وخفت تأثيرها كذلك عقب وفاة رئيس الولايات المتحدة

قد يبدو التحدي المتمثل في التوفيق بين متطلبات السيادة السياسية على المستوى الوطني وضرورات اقتصاد عالمي مترابط تحدياً جديداً نسبياً في الوقت الراهن - أي نتاجاً لتقدم تكنولوجيات المعلومات والاتصالات وانتشار قوة السوق العالمية. غير أن هذا التحدي قائم في الواقع منذ أمد بعيد وجرت مناقشته بإفاضة ومن عدّة زوايا مختلفة، طوال فترة ناهزت القرنين (Mazower, 2012). ويلقي هذا الفصل نظرة تاريخية على بعض النقاشات التي دارت حول هذه المسألة في منتصف القرن العشرين عندما كان يقام معظم الهيكل الاقتصادي المتعدد الأطراف الراهن.

كان واضعاً هيكل النظام المتعدد الأطراف لما بعد الحرب العالمية الثانية منشغلين بصفة رئيسية بالتحديات الاقتصادية التي تواجه البلدان الصناعية الكبرى. ولكنهم سلموا، في ما يشكل انفصلاً تاماً عن أعمال مقررسي السياسات بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، بأن الدولة الحديثة "مجهزة تجهيزاً رائعاً" لمواجهة التحديات المتمثلة في بلوغ أعلى مستويات المعيشة والعمالة الكاملة والأمن الاقتصادي والاجتماعي^(١). وعلاوة على ذلك، وفي ضوء منقطفات الاقتصاد العالمي المتغيرة، كانت

لقد كانت للسيطرة على القوة
المالية التي من المحتمل أن تكون
مدمرة أهمية رئيسية في المناقشات
التي أدارها مصممو النظام المتعدد
الأطراف لما بعد الحرب العالمية
الثانية.

التجارة الدولية شغلت أهمية أكبر في تصميم استراتيجيات التنمية لما بعد الحرب، ولكن الفجوات التكنولوجية والتباينات الهيكلية في الإنتاج بين البلدان المتقدمة والنامية جعلت النظام التجاري في الوقت نفسه ساحة للاختلاف. وعلاوة على ذلك، وفي تناقض مع المناقشات المتعلقة بالتمويل الدولي، كانت مصالح الشركات القوية المرتبطة بخطة معتمدة على الصادرات، وبخاصة في الولايات المتحدة، في وضع موات للتأثير على نواتج مناقشات التجارة المتعددة الأطراف في اتجاه يغلب عليه التحرر. وما أسفر عنه ذلك من عدم استعداد البلدان المتقدمة لمعالجة الفجوات والتباينات الضارة في الإنتاج حاد بالبلدان النامية إلى تشجيع خطة تنمية تتماشى أكثر مع احتياجاتها

وتتطلب حينزاً سياسياً كافياً لتنفيذ تلك الخطة. واعتباراً من أوائل الستينيات كان الأونكتاد في قلب هذه الجهود، مُكثرًا من تنفيذ مزيج من تدابير الدعم المتعددة الأطراف والمبادرات المتعلقة بالحيز السياسي التي سبق أن اقترحها منتهجو نظام الصفقات

الجديدة الدوليون. وعلى الرغم من التحولات الكبرى التي حدثت في الاقتصاد العالمي وفي مناطق نامية مختلفة منذ ذلك الحين، لا تزال الحجج المقدمة خلال تلك العقود تلقي صدى معاصراً قوياً، كما سيتضح ذلك من الفصول اللاحقة من هذا التقرير.

وهذا الفصل الافتتاحي منظم على النحو التالي. يبحث الفرع بآء السياق التاريخي الأوسع الذي أثر في النقاشات المتعلقة بالتعاون الدولي في الأربعينيات من القرن العشرين. ويشير إلى أن هذه النقاشات استقت الكثير من المعلومات من إحقاق خطة الليبرالية الجديدة التي سادت التفكير السياسي في العشرينيات من القرن العشرين. وتقارن هذه الخطة بخطة إدارة روزفلت التي حاولت تدويل الصفقة الجديدة في أثناء مفاوضات بريتون وودز. ويبحث الفرع جيم الدور المهم لقضايا التنمية في الإفادات اللاحقة لمناقشات بريتون وودز، مع الإشارة إلى أهمية الصفقة الجديدة والتفكير الكينزي في ترويض دور التمويل الدولي وروابطه القوية بالنقاشات المتعلقة بسياسات التنمية في أمريكا اللاتينية في إطار "سياسة حسن الحوار" التي نادى بها روزفلت. ثم يبحث الفرع جيم الطريقة التي قيدت بواسطتها التحالفات السياسية التي كانت وراء الصفقة الجديدة المناقشات المتعلقة بإقامة هيكل جديد للتجارة الدولية، مع ما ترتب على ذلك من نواتج مختلفة تماماً فيما يتعلق باتجاه السياسة التجارية في كل من أوروبا والعالم النامي. ويصف الفرع دال الجهود اللاحقة التي بذلتها البلدان النامية لجعل التعددية أكثر

روزفلت، فاتحة الطريق أمام تعددية أكثر تكنوقراطية ثبت أنها أقل استيعاباً لهذه الاحتياجات.

وثمة سمة رئيسية للمناقشات التي جرت آنذاك، كانت تتعلق بكل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية، ألا وهي ضرورة السيطرة على القوى المالية التي من المحتمل أن تكون مدمرة. وسلم السياسيون ومقررو السياسات من أنحاء البلدان المتقدمة (والأطراف السياسية) بأهمية جعل المال خادماً لمصيرهم الاقتصادي لا سيداً عليه. وبنهاية الحرب العالمية الأولى، كانت المصالح المالية سريعة في إعادة تأكيد تأثيرها في رسم السياسات الاقتصادية، داعيةً إلى إحياء الثقة في السوق باعتبار ذلك الوسيلة الوحيدة المضمونة لـ "العودة إلى الوضع الطبيعي" (James, 2001:25). ولم يكن معنى ذلك فعلياً مجرد سرعة تفكيك أدوات الرقابة التي سادت فترة الحرب، وإنما أيضاً تعهداً غير مشروط بقاعدة الذهب،

وإنشاء بنوك مركزية مستقلة، واعتماد سياسات تقشفية، وأدى كل هذا إلى خفض احتمالات الانتقال صوب اقتصاد يميل إلى الاقتصاد الموجه ويدعم الطلبات الاجتماعية والسياسية الجديدة. وكانت المصالح المالية تشغل مكانة قوية لتحديد ماهية السياسات المقبولة؛ كما كانت الفائز الأكبر من الارتفاع المفاجئ لتدفقات رأس المال القصيرة الأجل الناجمة عن ذلك (والأدوات المالية الضارة المقترنة بها)، التي انطلقت بسرعة اعتباراً من العشرينيات، من القرن العشرين مؤدية إلى نمط لتوزيع الدخل يزداد تبايناً في بلدان عديدة (Kumhof et al., 2013; Piketty, 2014). وتساعدت هذه الاتجاهات، إلى جانب النظم المصرفية الشديدة المشاشة، حتى أحدثت الكساد الكبير والانهيار الاقتصادي الدولي الذي تلاه. ومن هذا المنطلق، صار توسيع حيز السياسات لمواجهة التحديات الجديدة لما بعد الحرب وتقليص حيز الربح للفةة المالية "الأكثر إداراً للربح" الشغل الشاغل للمتفاوضين في بريتون وودز⁽¹⁾.

وساعدت بكل تأكيد القواعد والتدابير التي اعتمدت في النهاية للحد من الاتجاهات المدمرة للتمويل غير الخاضع لضوابط تنظيمية على فتح حيز سياسي للبلدان النامية لإنشاء مسارات نمو مستقلة. غير أن حجم الموارد المالية الذي أتيح للبلدان النامية من خلال الآليات المتعددة الأطراف الجديدة لم يكن أبداً متوافقاً مع أهدافها المتمثلة في إجراء تحويل جذري للهيكل الاقتصادية الموروثة من وضعها السابق كمستعمرات أو بلدان محيطة. وكان هذا يعني أن

شمولاً، بما في ذلك عناصر إحيائها للخطة الدولية للصفقة الجديدة دعماً للتصنيع الموجه من الدولة، ودفعها نحو اعتراف أقوى بتراطب القضايا التجارية والمالية، الذي كان في صلب ولاية الأونكتاد. ويختتم الفرع الأخير هذا الفصل بمناقشة بشأن عودة ظهور التمويل الدولي، وما يقترن به من "تراجع" للتعددية والتأثير المترتب على ذلك في حيز السياسات المعاصر.

باء- النقاشات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الناشئ في منتصف القرن العشرين

آثاراً مدمرة على الصادرات (Bairoch, 1995). إلا أن الانهيار الذي حدث في الإنتاج والعمالة خلال الثلاثينيات، من حيث كل من التوقيت والحجم، لا يمكن أن يعزى إلى هذا التحول في السياسات. كما أن النمو في العديد من البلدان انتعش بسرعة في ظل نفس هذه الهياكل التعريفية، وإن حدث ذلك في إطار نظم مختلفة جداً من سياسات الاقتصاد الكلي^(٣).

وبعكس ما جاء في قدر كبير من الكتابات المتعلقة بهذه الفترة، كانت الليبرالية هي الفكر الاقتصادي المهيمن في العشرينيات من القرن العشرين. ولذا، كانت لبحث تأثيرها، وبخاصة عن طريق تشجيعها للسياسات الاقتصادية الكلية المتحفظة، أهمية رئيسية في فهم العقد الذي تلاها (Polanyi, 1944:231-36؛ و Boyce, 2009:6-7). فعقب الهبوط الحاد الذي حدث في الفترة ١٩٢٠-١٩٢١، كان الدعم الرسمي للبنوك المركزية المستقلة، وأسواق العمل المرنة، وأسواق رأس المال الخاضعة لضوابط تنظيمية قليلة، وقاعدة الذهب في ازدهار كامل في جميع الاقتصادات الرائدة. وكما لاحظ أيشنغرين وتيمين (Eichengreen and Temin (1997:38))، لم يكن الحديث عن قاعدة الذهب "يهيمن على المناقشات المتعلقة بالسياسة العامة ... ويدعم البنوك المركزية والقادة السياسيين عند فرضهم لتكاليف إضافية باستمرار على الناس العاديين" فحسب، وإنما قدم أيضاً خطة سياساتية "واحدة مناسبة للجميع" شددت هذه الأصوات نفسها على عدم وجود بديل لها. ومن هذا المنظور، كان اعتماد قاعدة الذهب يعتبر التزاماً برسم سياسات "مسؤولة" بالحد من نطاق الإجراءات النقدية والضريبية الحكومية المستقلة، وطريقةً لاجتذاب تدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة بتعزيز ثقة المستثمرين. ولم تقتصر النتيجة على انعاش الاتجاهات العولمية السابقة للحرب فحسب، بل شملت أيضاً فقداناً متزامناً للاستقلال

١ - نجاح وإخفاق خطة سياسة التحرير فيما بين الحربين العالميتين

لقد كانت فترة ما بين الحربين العالميتين حقبة اتسمت بتناقضات اقتصادية حادة بين البلدان، مع حدوث كساد اقتصادي استمر فترة طويلة في بعضها في مقابل دورات من الرواج والكساد في بعضها الآخر. غير أن في الغالبية العظمى من الحالات، حدثت صدمات وأزمات شديدة انتشرت انتشاراً واسعاً في أواخر العشرينيات وأوائل الثلاثينيات من القرن العشرين خلال فترة الضائقة الاقتصادية وانعدام اليقين على المستوى العالمي، كان لها أثر عميق في السياسيين ومقرري السياسات. وكثيراً ما تعزى المشاكل الاقتصادية في فترة ما بين الحربين إلى التأثير الضار للأيديولوجيات الانعزالية الحمائية، وبخاصة في الولايات المتحدة، التي تعتبر مسؤولة عن منع العودة إلى التحويل الليبرالي الذي دعم النمو والاستقرار قبل عام ١٩١٤ (Wolf, 2003؛ و Eichengreen and Kenen, 1994). وهذا التفسير مغرض. فالواقع هو أن التعريفات الجمركية ظلت ترتفع بانتظام في كل مكان تقريباً في أثناء عقود "النمو المرتفع" قبل عام ١٩١٤، وبلغت في بعض الحالات مستويات بالغة الارتفاع (Bairoch, 1995). ولئن كانت الحواجز التعريفية قد زادت بعد الحرب مباشرة، فقد تبع هذا مزيج من التدابير الحمائية والليبرالية شمل استخدام الرسوم الإضافية وتشريعات مناهضة الإغراق، بل وكذلك إلغاء الضوابط التجارية الكمية، والترويج لمبدأ الدولة الأولى بالرعاية، ورفع القيود على صادرات رأس المال، والعودة إلى قاعدة الذهب. وصحيح أن اعتماد قانون سموت - هولي لعام ١٩٣٠ جعل التعريفات الجمركية للولايات المتحدة ترتفع إلى مستويات غير مسبوقه، مسببة ردود فعل انتقامية من ٢٥ بلداً على مدى الثمانية عشر شهراً التالية، ومحدثة

على أساس التبادل. وكان العامل الحاسم الذي تسبب في تفاقم الأمور هو عدم وجود سياسة عامة على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي لتصحيح الاختلالات الداخلية والخارجية بطريقة منظمة وعادلة.

وكان لغياب أي قوة مهيمنة "خيرية" أو تعاون دولي سليم أهمية حاسمة حقاً في نقل الصدمات الضارة على المستوى الدولي وحل الكساد العالمي في نهاية المطاف (Kindleberger, 1986).^(٧) غير أن عدم وجود قوة مهيمنة قادرة على الدفاع عن الصالح العام العالمي لا ينبغي النظر فيه في منأى عن الخيارات السياسية التي اتخذت آنذاك. فقد كانت عودة قاعدة الذهب في حذ ذاتها تعهداً بنوع معين من التنسيق الدولي الذي فرضه الأمر الواقع، والذي يتماشى مع مبادئ الليبرالية فضلاً عن احتياجات التمويل. وبالفعل، كانت جماعات الضغط المالية هي أكثر جماعات المصالح المناهية بالتدويل طموحاً داخل القوى الرائدة، فدانت لها الغلبة على الجماعات الأخرى، بما فيها الأقسام الدينامية لقطاعات الصناعة التحويلية (Boyce, 2009).

ولقد كانت الصلات بين انعدام الاستقرار الاقتصادي والاضمحلال الدولي والاستقطاب السياسي ظاهرة بالتأكيد لبعض المراقبين في ذلك الحين. وسبق لكينز أن حذر في مؤلفه *Economic Consequences of the Peace* (الآثار الاقتصادية في السلام) من أن أفساط الديون المكلفة التي فرضتها معاهدة فيرساي (وكذلك الديون المستحقة بين القوى الحليفة المنتصرة)، في سياق من تدفقات رأس المال القصيرة الأجل المفرطة في التقلب، ستجعل من المستحيل على كل بلد أن يرتب أموره الداخلية دون الإضرار بالبلدان الأخرى. وعلاوة على ذلك، وبالرغم من ضيق أفق التفكير الاقتصادي وطابعه المحافظ، بدأت تُهج سياساتية بديلة في الظهور بنهاية العقد، حيث أصبح من المستحيل تجاهل حجم الضرر الناتج عن الخطة الاقتصادية الثنائية (Kozul-Wright, 1999؛ وCrotty, 1999).

وشكّل هذا السياق بالضرورة التصورات الاقتصادية على المستوى الدولي أيضاً. فأشار بيلتوفت (Biltoft (2014) إلى أنه بعد الكساد الكبير، بدأ الاقتصاديون في عصبة الأمم، الذين فضلوا أساساً إنشاء نظام عالمي ليبرالي ومفتوح نسبياً، يشككون في العقيدة النقدية المتمثلة في التقييد بقاعدة الذهب، وسلموا بالحاجة إلى تدخلات تجارية

السياساتي وزيادة في التعرض للمخاطر الناجمة عن الأحداث الدائرة في أماكن أخرى من العالم.

وانطلقت التدفقات التجارية وتدفقات رأس المال بسرعة اعتباراً من منتصف العشرينيات، وبلغت (وتجاوزت في بعض الأحيان) مستويات ما قبل الحرب عند انتهاء العقد^(٨). وعلاوة على ذلك، ومرة أخرى بعكس الرأي التقليدي السائد، اتسع نطاق المناقشات المتعلقة بالتعاون الاقتصادي الدولي (ولكنها كانت غير مثمرة نسبياً) في خلال العشرينيات (Boyce, 2009). وكما يشير جيمز (James (2001:25)) عن حق، "نادراً ما لقي التدويل والمؤسسات الدولية حماساً كذلك الذي لاقتته في عشرينيات القرن العشرين". وكانت الولايات المتحدة تشارك بنشاط في إعادة التفاوض بشأن الديون عن طريق خطتي دوز ويانغ اللتين أدتا إلى إنشاء مصرف التسويات الدولية. وقد أنشئ المصرف على الأقل جزئياً لإزالة الصبغة السياسية عن هذه المفاوضات،

لكنه اعتُبر أيضاً أداة للتعاون بين البنوك المركزية (James, 2001: 41). وبالإضافة إلى ذلك، نُظمت سلسلة من المؤتمرات الدولية لتشجيع تحرير التجارة وحماية الملكية الفكرية، ومن أبرزها المؤتمران الاقتصاديان العالميان لعامي ١٩٢٧ و ١٩٣٣ (Kindleberger, 1986). وعندما شارفت العشرينيات على الانتهاء، كان يوجد أيضاً دفع قوي باتجاه زيادة التعاون الإقليمي (Boyce, 2009).

ومع قيام ثقة المستثمر بدور العامل السياسي الجاذب، اعتُبر أن التقشف المالي هو النهج السليم للعودة إلى الوضع الطبيعي في أوائل العشرينيات، فضلاً عن تصحيح الاختلالات التي بدأت تظهر بنهاية العقد^(٩). وفي الواقع، أدى الاتجاه نحو التقشف وعدم الاستقرار المحيط بتدفقات رأس المال القصيرة الأجل (الذي شجعتته الفوارق بين التضخم وأسعار الفائدة الوطنية) إلى خطط استقرار غير متسقة، وأسعار صرف غير متوائمة، واحتكاكات مستمرة في النظام التجاري. وتفاعلت مع هذه الاتجاهات الاختلالات المقترنة بذلك في الاقتصادات الحقيقية (بما فيها الزراعة والصناعة) بالإضافة إلى المديونية المتضخمة الناجمة عن الحرب والنظم المصرفية الشديدة الهشاشة، ما أدى في النهاية إلى الكساد الكبير^(١٠). وسبب هذا بدوره ضغطاً إضافياً على الحكومات لاعتماد تدابير للتصدي لمشاكل موازين المدفوعات الخطيرة، ما أدى في النهاية إلى سياسات بشأن أسعار الصرف تنتهج إفقار الجار، وقيود على التجارة والمدفوعات

المسؤولة وطغيان اشتراكية الدولة^(١٠) كان مآله إحداث تأثير عميق في المناقشات التي دارت بشأن إيجاد نظام اقتصادي دولي جديد بدأ بُعيد اندلاع الحرب العالمية الثانية.

وكان الهدف الرئيسي لمصممي مؤسسات بريتون وودز هو إعداد هيكل اقتصادي دولي لفترة ما بعد الحرب يمنع تكرار الإجراءات الانتهازية والانتشار الضار الذي أسفر عنه انهيار التجارة الدولية والمدفوعات الدولية في الثلاثينيات من القرن العشرين وما ترتب عليها من آثار مدمرة^(١١). وانطوى هذا على انقطاع جذري مع النهج الذي تلا الحرب العالمية الأولى والجهود المضللة وغير الناجعة التي بُذلت للعودة إلى الحالة الطبيعية آنذاك. وكان أشهر طرفين في المناقشات جون مينارد كينز، ممثلاً القوة الآفلة (وإن كانت امبريالية) للمملكة المتحدة المثقلة بالديون، وهاري دكستر وايت، متفاوضاً باسم الاقتصاد الصناعي والدائن للولايات المتحدة. وقد سلم كلاهما بأن تهمة الظروف لكل من الاستقرار والأمن الاقتصاديين العالميين، ولنمو الدخول والعمالة نمواً مستداماً وواسع النطاق، تتطلب عدداً من التدابير. وشملت هذه التدابير ضوابط القطع الأجنبي وحواجز تجارية تمييزية أُدخلت بعد الكساد الكبير، "مانحة الاستقلالية بشأن السياسات الوطنية" بالدرجة اللازمة لتنفيذ العمالة الكاملة، ومقيمة ألواناً إضافية من الدعم والضمانات لكفالة سير النظام الاقتصادي العالمي بكفاءة (Eichengreen and Kenen, 1994:34).

ومع مراعاة أن الانهيار الذي حدث بين الحربين كان يرجع إلى عدم إصلاح إخفاقات السوق، والمنافسة المفرطة، والانتشار بلا حدود، فُهمت استعادة استقرار النظام العالمي على أنها تتطلب تحولاً من صياغة السياسات على الصعيد الوطني فقط إلى نظام متعدد الأطراف يستند إلى الاعتراف بالتراطبات الاقتصادي وتعزيز التعاون وإيجاد مؤسسات داعمة متعددة الأطراف. واعتُبر استقرار أسعار الصرف واستدامة زيادة الإنتاج والعمالة مسألتين ضروريتين لتلافي التوترات والاضطرابات في التجارة الدولية. وتطلب هذا بدوره ترتيبات دولية استندت إلى ثلاثة مكونات: ضوابط متعددة الأطراف على سياسات أسعار الصرف، وآليات لتوفير السيولة على المستوى الدولي، وقيود على تدفقات رأس المال المزعزعة للاستقرار. وكانت مراقبة التمويل في الداخل ما يقابلها على الصعيد الدولي من تقييد لقدرة الأسواق المالية على تحقيق أرباح في الخارج عن طريق تدفقات رأس المال المضاربية. وكان كينز (Keynes (1944) واضحاً وهو يدافع عن الترتيبات النهائية لمفاوضات بريتون وودز،

لم يكن بمقدور البلدان منفردة أن تدير الأزمات الاقتصادية وانتشارها.

انتقائية مثل تثبيت أسعار السلع الأساسية. بل إن أوهلين نفسه، هو وغيره، أعدوا نظريات لبيان كيفية معالجة المكاسب الدولية الناتجة عن التخصص لمشكلة الاختلالات العالمية، وسلط اقتصاديون آخرون منتسبون إلى فكره، مثل ميخائيل مانويليسكو وراغران نوركسي، الضوء على المشاكل المحتملة وقوعها بسبب عدم تكافؤ المبادلات وضرورة زيادة المدخرات والاستثمارات المحلية "لتوسيع نطاق الأسواق المحلية وفصلها عن رأس المال الأجنبي وهياكل الأسواق العالمية المتشددة وغير العادلة" (Biltoft, 2014).

غير أن التغييرات السياسية في الولايات المتحدة، المرتبطة بصفقة روزفلت الجديدة، هي التي أذنت بانفصال حاسم عن الأسلوب العقائدي للنظر إلى خيارات السياسات الاقتصادية ومقايضاتها^(٨). وقد انطوت الصفقة الجديدة على رفض للأفكار التي كانت تقيّد بأن السوق الحرة بطبيعتها تصلح نفسها بنفسها وتميل إلى تحقيق أمثل النواتج على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، وأن التقشف المالي وحفض الميزانيات يوفران السبيل الوحيدة الموثوقة للخروج من الأزمة، وأن التدخل الحكومي يشوه التوقعات الاقتصادية المستقبلية ويدمرها. وباعتماد خطة اقتصادية توسعية عن طريق الدعم المستهدف لمناطق وقطاعات مختلفة من الاقتصاد (وعلى الأخص من خلال إنشاء سلطة وادي تينيسي) وتدابير لإعادة التوزيع، وتنظيم معزز للأسواق (وبخاصة الأسواق المالية)، وتدابير مالية متأخرة وإن كانت موسعة، أثبتت الصفقة الجديدة استعداداً لجعل استحداث الوظائف والضمان الاجتماعي من مسؤولية السياسات الحكومية. كما أنها أعدت بحيث تروج لمجال عام لم يكن يستجيب ببساطة لقوى السوق، وإنما كان بإمكانه أيضاً أن يعمل كسلطة لإقامة التوازن مع المصالح الخاصة، ولا سيما في القطاع المالي، التي اعتبر سلوكها وإجراءاتها الأسباب الحقيقية للأزمة^(٩). وكانت تحركات مماثلة في اتجاه ما أصبح معروفاً فيما بعد بعبارة "النظرية الكينزية للرفاهية" تحدث في بلدان أخرى، وإن كانت اعتمدت على معتقداتها الفكرية والسياسية (Hall, 1989؛ و Temin, 1991؛ و Blyth, 2002).

٢ - تدويل الصفقة الجديدة

نظراً لأن الاتفاق العام فيما بين القوى الديمقراطية على أنه لم يكن بمقدور البلدان منفردة أن تدير الأزمات الاقتصادية وانتشارها، فإن البحث عن شكل من أشكال الحوكمة الاقتصادية المحلية "بين فوضى الفردية غير

حين ذكر أن ترويض التمويل يقع في صلب أي نظام مستقر متعدد الأطراف فيما بعد الحرب:

في حين أنه لا توجد ضرورة لمخططات أخرى كمقترحات مسبقاً للمخطط النقدي، فيمكن أن يُحتج، على ما أعتقد، بأن المخطط النقدي يوفر أساساً ثابتاً يمكن بناء المخططات الأخرى عليه. ومن الصعب جداً حين تواجهه بفضى نقدية أن توفر نظاماً من أي نوع في الاتجاهات الأخرى ... فإذا كان نجحنا أقل مما نأمل في الاتجاهات الأخرى، فبدلاً من أن تكون المقترحات النقدية أقل ضرورة، فستكون هي الأكثر ضرورة. وإذا كانت ستظهر صعوبات كبيرة في تخطيط التجارة بسبب الحواجز التجارية، فإن هذا يرفع كثيراً من أهمية وجود إجراء منظم متفق عليه لتغيير المبادلات ... وبعيداً جداً عن المقترحات النقدية التي تتوقف على بقية البرنامج، فستكون هذه المقترحات أكثر ضرورة إذا كان البرنامج أقل نجاحاً مما كنا نأمل أن يكون عليه.

وهكذا، فالضوابط على التمويل كانت تعتبر أساساً ضرورياً لتوسيع الحيز السياسي في الداخل لتحقيق الأهداف المحددة حديثاً والمتمثلة في العمالة الكاملة، والأمن الاقتصادي والاجتماعي، ورفع مستويات المعيشة لأغلبية السكان، فضلاً عن بناء شكل من أشكال "التدويل البناء"، يمكن أن تركز عليه بيئة اقتصادية أكثر استقراراً دعماً لخطة السياسات المشتركة هذه. غير أن مقرري السياسات بالولايات المتحدة أوضحوا بما لا يدع مجالاً للشك (أكثر مما فعل كينز) أن آثار التنمية المتمثلة في ترويض المصالح المالية في الداخل والخارج ينبغي أيضاً معالجتها على المستوى الدولي. ووفقاً لأوليفيه (Oliver (1975:4))،

كان وايت مقتنعاً بأنه يمكن الاعتماد على الاستثمارات لتوفير رأس المال اللازم للتعمير بعد الحرب. كما أنه شعر بأنه لا يمكن ترك التدفق الطبيعي لرؤوس الأموال من الأغنياء إلى الفقراء وحده، حتى بعد المرحلة الانتقالية التالية للحرب، لأسواق الاستثمار الخاص في العالم. فالدروس المستفادة من العشرينيات تفيد بأن تحركات رؤوس الأموال الخاصة الطويلة الأجل مالت إلى إنفاذ انتشار تقلبات الأعمال على المستوى الدولي بدلاً من التخفيف من حدتها،

وأن أسعار الفائدة المرتفعة والاستحقاقات القصيرة الأجل نسبياً لاستثمارات الحافظات الخاصة مالت إلى جعل الشركات الدولية غير منتجة، التي كان من الممكن أن تكون لولا ذلك منتجة.

كما أن روزفلت ومسؤولي إدارته فضلوا منذ البداية إنشاء مؤسسات مالية دولية عامة تكون عضويتها مفتوحة أمام جميع الأمم المتحدة والمنسوبة^(١٢). وقد عارضت الأوساط المالية في نيويورك هذه الفكرة، مفضلةً خطة لـ "عملة رئيسية" يمكنها إعادة إرساء الاستقرار المالي الدولي عن طريق قرض ثنائي مقدم إلى المملكة المتحدة. وعند رفض هذه الخطة، سلط وزير خزانة الولايات المتحدة، مورغنتاو، الضوء على الحاجة إلى تلافي "دكتاتورية التمويل في العالم عن طريق بلدين"، مصرراً بدلاً من ذلك، على أن "المشاكل التي نُظر فيها في أثناء مؤتمر بريتون وودز مشاكل دولية ومشتركة بين جميع البلدان، ولا يمكن التصدي لها إلا عن طريق تعاون دولي واسع" (Morgenthau, 1945:192). وعلاوة على ذلك، فقد شدد مورغنتاو على أن إطار بريتون وودز لم يكن مصمماً فقط لتحقيق أهداف البلدان المتقدمة الخاصة بالعمالة الكاملة، وإنما أيضاً لتناول مقاصد البلدان الأقل تقدماً المتمثلة في رفع مستويات التصنيع ومستويات المعيشة:

ما لم يُعد إطار ما يجعل رغبات مجموعتي البلدان متوافقة فيما بينها، فسيكاد يكون من المحقق نشوء نزاعات اقتصادية واجتماعية ونقدية بين البلدان الأقل نمواً والأكثر نمواً. ولن يكون هناك تهديد أكبر من أن تصطف البلدان الأقل تقدماً، التي تشكل أكثر من نصف سكان العالم، في معركة اقتصادية ضد أمم الغرب الأقل سكاناً ولكنها أمم صناعية وأكثر تقدماً. ويستند نهج بريتون وودز إلى إدراك أن الميزة الاقتصادية والسياسية لبلدان كالصين والهند، فضلاً عن بلدان كإنكلترا والولايات المتحدة، هي تحقيق عملية التصنيع وتحسين ظروف المعيشة في البلدان الأولى بمساعدة البلدان الثانية وتشجيعها (Morgenthau, 1945:190)^(١٣).

ولكن حتى قبل أن يبدأ هذا النهج في إفادة مفاوضات بريتون وودز، فقد ساعد في إعادة تشكيل مشاركة الولايات المتحدة مع البلدان النامية، وبخاصة عن طريق "سياسة حسن الجوار" التي انتهجها روزفلت مع أمريكا اللاتينية. وكان الهدف من هذه السياسة

وفي سلسلة من بعثات السياسات الاقتصادية الموفدة إلى المنطقة في أواخر الثلاثينيات وأوائل الأربعينيات من القرن العشرين، وعلى الأخص إلى باراغواي وكوبا، دعم اقتصاديو الصفقة الجديدة من الولايات المتحدة إنشاء مصارف مركزية تخضع لرقابة حكومية، وتكون لها خطة للسياسات النقدية أكثر نشاطاً. كما أوصوا بإنشاء مصارف تنمية أكثر تخصصاً، وتحديد أسعار صرف موجهة، واستخدام ضوابط القطع الأجنبي كجزء من خطة للتنمية، دعماً للتحويلات الهيكلية والنمو الاستدراكي (Helleiner, 2014) ^(١٤). وبالإضافة إلى ذلك، دعم هؤلاء الاقتصاديون أنفسهم تقديم القروض إلى حكومات أمريكا اللاتينية المختلفة من أجل مشاريع التنمية، وكذلك من أجل استقرار العملات، عن طريق مصرف الاستيراد والتصدير الحديث الناشئة. وفضلاً عن ذلك، بحثوا آليات التمويل الممكنة التي يمكنها تحقيق الاستقرار في أسعار السلع الأساسية، وشاركوا في مناقشات مستفيضة للترويج لإنشاء مصرف للبلدان الأمريكية يكون أول مؤسسة مالية متعددة الأطراف في العالم. ولم ينجح المشروع الأخير في ذلك الوقت، ولكنه كان يتمتع بسمات مبتكرة واضحة، في تناقض ملحوظ مع مصرف التسويات الدولية الأقل طموحاً الذي أنشئ في عام ١٩٣٠. وتضمنت هذه السمات ولاية لتقديم قروض دولية حكومية من أجل تحقيق مقاصد إنمائية، وأحكام للتصدي لهروب رأس المال من البلدان الأشد فقراً، ورقابة وملكية للمؤسسة من جانب الحكومات المعنية (Helleiner, 2014). وحددت هذه المبادرات معاً ملامح شكل جديد وملتزم للتعاون الاقتصادي الدولي.

وحتى قبل أن تدخل الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية، أوضح روزفلت، في خطابه الشهير عن "الحريات الأربع" في كانون الثاني/يناير ١٩٤١ بجلاء أن "التحرر من العوز" هدف الشعوب "في كل مكان في العالم". وكما وعدت صفقته الجديدة تماماً بأمن اقتصادي أكبر للأمريكان، رأى روزفلت آنذاك في تحسين مستويات المعيشة في المناطق الأشد فقراً من العالم أساساً بالغ الأهمية للسلم الدولي والاستقرار السياسي الدولي فيما بعد الحرب (Borgwardt, 2005). وامتزج هذا بالاعتراف بالدور الإيجابي الذي يمكن أن يؤديه هذا النهج في استدامة الرخاء الاقتصادي في البلدان المتقدمة أيضاً. وقدم وزير الخزانة هنري مورغنتاو بياناً مبكراً عن نظرية كينز العالمية عندما طرح مقترحاً أصبح في النهاية البنك الدولي، احتج فيه بأن "استثمار رأس المال الإنتاجي في البلدان المتخلفة والتي تحتاج إلى رأس المال لا يعني فقط أن تلك البلدان ستتمكن من توريد المزيد من السلع التي يحتاج إليها العالم بتكاليف أقل، ولكنها ستصبح في الوقت نفسه أسواقاً أفضل للسلع العالمية" (اقتباس ورد في Helleiner, 2014: 117).

هو تشجيع التنمية في البلدان الأشد فقراً بطريقة لم تقتصر على كونها متسقة مع المصالح الجيولوجية السياسية للولايات المتحدة آنذاك، وإنما أيضاً بكونها متسقة مع أهداف الصفقة الجديدة وقيمها. وهكذا، استلزم ذلك انقطاعاً تاماً مع المشورة السياساتية التقليدية التي كان مستشارو الولايات المتحدة لدى حكومات أمريكا اللاتينية يروجون لها في العشرينيات من القرن العشرين (والتي كثيراً ما كانت تدعمهما وزارة الخارجية في الولايات المتحدة، ومصرف الاحتياطي الاتحادي لنيويورك، والمصالح المصرفية). وكان هؤلاء المستشارون السابقون يدعون إلى التقييد بقاعدة الذهب، وإنشاء مصارف مركزية مستقلة وأسواق مفتوحة للسلع ورأس المال، ودور أدنى للدولة (Helleiner, 2014).

وفي المقابل، اعتبر العديد من اقتصاديي الصفقة الجديدة بلدان أمريكا اللاتينية ضحايا لذات الصفوة المالية التي دفعت باقتصادها إلى الأزمة والكساد. وكانت المنطقة تستقبل تدفقات وافدة كبيرة جداً من رأس المال في العشرينيات من القرن العشرين، ناتجة عن سندات مسوقة بشدة صادرة بصفة رئيسية في نيويورك، فضلاً عن قروض قصيرة الأجل لكل من الحكومات والشركات. ومع حدوث الهبوط الحاد في أسعار السلع الأساسية في أواخر العشرينيات، ساءت كثيراً حالة النسبة المتدهورة أصلاً من الديون إلى الصادرات - فبلغت قيمة من ثلاثة أرقام في بعض البلدان. ومع نضوب التدفقات الوافدة الجديدة، أصبحت خدمة الدين عبئاً ثقيلاً على حكومات عديدة. وفي الوقت نفسه، تسببت مواقف الحسابات الجارية المتدهورة وغير المحتملة في النهاية في إرغام البلدان على التخلي عن قاعدة الذهب، مضيفاً المزيد إلى ما عليها من أعباء الديون (بالعملة الوطنية). وبات مزيج حالات العجز الحكومي المتزايدة والنظام المصرفي الهش، في ظل غياب مُقرض الملاذ الأخير، يعني أن خطر الهلع المالي تزايد بشدة. وحدثت أولى حالات عدم القدرة على السداد في بوليفيا في كانون الثاني/يناير ١٩٣١، ومع امتناع حكومة الولايات المتحدة عن تقديم الدعم إلى المنطقة، انتشرت العدوى بسرعة عبر أمريكا اللاتينية. وشجع مزيج حالات انعدام القدرة على السداد وخفض قيمة العملات على انتهاج استراتيجية انتعاش معتمدة على الصادرات مع إرغام البلدان أيضاً على الاستعاضة عن السلع المستوردة بسلع منتجة محلياً (Fishlow, 1985). وكانت الأرجنتين البلد الكبير الوحيد في المنطقة الذي لم يفقد القدرة على السداد، ولكنه عانى من بطء شديد في الانتعاش (James, 2001).

والسياسية المتفوقة للولايات المتحدة. وأدى هذا إلى إنشاء صندوق تساهم البلدان بجزء منه بالذهب وجزء منه بعملات كل منها، لیتاح السحب منه من جانب البلدان التي تحتاج إلى احتياطات دولية.

وعلى الرغم من الاختلافات في التفاصيل المؤسسية، كان هناك اتفاق عام على أنه لا يمكن التعويل على رأس المال وحده لتحقيق الأهداف الوطنية أو العالمية، وأنه ينبغي وجود حيز سياسي كاف لكي تحقق البلدان مستوى مناسباً من الأمن الاقتصادي عن طريق تنفيذ خطة للعمالة الكاملة وحماية اجتماعية موسعة (Martin, 2013). وهكذا، تمثلت فرضية رئيسية كانت وراء مؤتمر بريتون وودز في أن البلدان الرائدة، وبخاصة الولايات

المتحدة والمملكة المتحدة اللتان كان سيهيمن مركزهما الماليان بعد انتهاء الحرب، ستكون على استعداد للتخلي عن تحقيق المصالح الاقتصادية الفورية أو التخفيف منها لصالح اهتمام أكبر بالاستقرار النظمي. وكانت المعالم المؤسسية الأصلية لصندوق النقد الدولي تتماشى كثيراً مع تلك الأهداف والفرضيات. وقد أكد وايت، في ملاحظة بليغة للغاية، أن "التخاذ ترتيبات النقد الدولية ذريعة لإنفاذ سياسات غير محببة، لا تعتمد مزاياها أو عيوبها على اعتبارات نقدية دولية في حد ذاتها وإنما على البرنامج الاقتصادي كله وفلسفة البلد المعني، قد يسمم مناخ الاستقرار المالي الدولي (cited in Felix, 1996:64).

وكان تأكيد إدارة روزفلت على بعد "حكومي" قوي في إدارة المؤسسات المالية واضحاً في اتفاق بريتون وودز. وأنشئ صندوق النقد الدولي لضمان نظام جيد للمدفوعات الدولية بأسعار صرف ثابتة، وإن كان يتم الاتفاق عليها بالتفاوض المتعدد الأطراف، وقابلة للتعديل في ظل ظروف من تدفقات رأس المال الدولي المحدودة بشدة. وكانت أهم وظائفه توفير السيولة على المستوى الدولي، لا لتلافي التعديلات والتجارة الانكماشية وتقييد صرف العملات في البلدان ذات العجز فحسب، ولكن أيضاً للمساعدة في الحفاظ على أسعار صرف ثابتة أثناء حالات التخلف المؤقت عن الدفع.

وكانت أساليب توفير السيولة واحدة من أصعب القضايا الخلافية في المفاوضات التي أدت إلى عقد مؤتمر بريتون وودز في عام ١٩٤٤. وقد نصت الخطتان اللتان أعدهما وايت وكينز على توفير سيولة دولية لتمكين البلدان من تحقيق الاستقرار لعمالتها. واقترحت فعلياً خطة كينز الرامية إلى إنشاء اتحاد مقاصدة بالاستناد إلى عملة "بنكور" بوصفها سيولة دولية أن تتاح احتياطات البلدان ذات الفائض تلقائياً للبلدان ذات العجز من أجل الوفاء باحتياجات حساباتها الجارية (Mikesell, 1994؛ و Dam, 1982؛ و Oliver, 1975). غير أن مخطط وايت هو الذي كانت له الغلبة في النهاية، حيث إنه كان انعكاساً للقوة الاقتصادية

كان هناك اتفاق عام على أنه لا يمكن التعويل على رأس المال وحده لتحقيق الأهداف الوطنية أو العالمية ...

... وكان ينبغي إيجاد حيز سياسي كاف لكي تحقق البلدان مستوى ملائماً من الأمن الاقتصادي عن طريق السعي للتوظيف الكامل والحماية الاجتماعية الموسعة.

جيم - الأصوات المنادية بالتنمية

بل إنه يُقلل من شأن أهمية تأييدهما للبنك الدولي للإنشاء والتعمير. ومع ذلك، فقد كان أكثر من نصف الحكومات التي دُعيت لحضور مؤتمر بريتون وودز من المناطق الأشد فقراً في العالم^(١٥). وعلاوة على ذلك، فأياً كانت السياسة الواقعية الاستراتيجية التي سبّرت الخطة في النهاية، فإن الولايات المتحدة تعهدت بانتهاج شكل من

١ - تنفيذ خطة للتنمية

توصف مفاوضات بريتون وودز عامةً بأنها قضية "إنكليزية - أمريكية" أظهر فيها المسؤولان اللذان قادها - كينز ووايت - اهتماماً ضئيلاً بقضايا التنمية الدولية وشواغل البلدان الأشد فقراً.

(Oliver 1975). وعلى أية حال، فقد قضت على المقايضة فعلياً الزيادة الضخمة في تمويل الولايات المتحدة لأوروبا في إطار خطة مارشال.

وكان يُسلم بأن بنود التمويل الخاص وشروطه، وبخاصة أسعار الفائدة السوقية، لن تكون مناسبة للظروف السائدة في البلدان المقترضة. وبالتالي، فبالرغم من عدم إدراج هذه الأحكام في مواد اتفاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير، كانت النية معقودة أصلاً على أن يمول البنك المشاريع التي من شأنها أن تحقق أرباحاً للعالم ككل، بالرغم من أن الأسواق المالية لا تعتبرها مرجحة. وتضمنت المشاريع الأولية لمواد الاتفاق التي أعدها وايت ولاية صريحة لتعزيز "التنمية"، وكان أحد أغراضه الأساسية "زيادة الإنتاجية، ومن ثم مستوى المعيشة لشعوب الأمم المتحدة"، فضلاً عن تشجيع حركة رأس المال من "البلدان الغنية برأس المال إلى البلدان الفقيرة برأس المال" (Helleiner, 2014:121, 102-105).

وكان يُعتقد أن رأس المال هذا سيساعد في التحويل الهيكلي، كما حقق الاستثمار العام هذا في الولايات المتحدة في المناطق الفقيرة من هذا البلد. وعلى المستوى المحلي، اختبرت الصفقة الجديدة مبادرات حكومية مزجت بين التمويل الطويل الأجل والتحويل الهيكلي. ومن بين هذه المبادرات سلطة وادي تينيسي التي شجعت نجاحها الباهر مقرر السياسات بالولايات المتحدة على النظر في مبادرات لفرض "ضريبة دولية للقيمة المضافة" من أجل رفع مستويات المعيشة في الخارج عن طريق قطاع عام أكثر نشاطاً، بطرق منها تدابير للدعم الصناعي^(١٨). وعكس هذا المبدأ أيضاً بعضاً من الدروس المستفادة من سياسة حسن الجوار التي انتهجتها الولايات المتحدة، والتي شجعت العديد من حكومات أمريكا اللاتينية على أن تزيد تعهداتها باستراتيجيات التنمية والتصنيع الموجهة من الدولة لرفع مستويات المعيشة، ومعالجة ارتفاع مستويات الاستدانة، وخفض الاعتماد على صادرات السلع الأساسية (Bertola and Ocampo, 2012).

وتضمنت رؤية التنمية المتعددة الأطراف الناتجة عن ذلك تعهد البنك الدولي للإنشاء والتعمير بتعبئة الإقراض الطويل الأجل

أشكال التعددية الإجمالية، اعترف بوجود مكان لجميع البلدان المشاركة في المناقشات^(١٦).

وكان المسؤولون الذين بذلوا نشاطاً استثنائياً في مناقشات المؤتمر هم مسؤولو أمريكا اللاتينية، والصين (التي كان لها أكبر ثاني وفد في المؤتمر)، والهند (التي انقسم وفدها بالتساوي بين مسؤولين بريطانيين وهنود بسبب وضعها الاستعماري آنذاك). وأعربت كثرة منهم عن رأيهم في أن مفاوضات بريتون وودز تشكل فرصة لبناء نظام مالي دولي موات للتنمية، يمكن أن يكون مؤيداً لجهود الدول الرامية إلى رفع مستويات المعيشة وبدء عملية التصنيع. واتفقت البلدان النامية أيضاً على الأهداف العامة لصندوق النقد

الدولي المتعلقة بدعم نظم العملة الموجهة وتقدم قروض قصيرة الأجل لإدارة الصعوبات التي تواجه موازين المدفوعات. غير أنهم دعوا إلى استخدام أكثر مرونة لمواردها في تلبية الاحتياجات الخاصة لمصدري السلع الأساسية الأولية. وبالفعل، كان دعمهم رئيسياً في إدراج "بند الإعفاء" الذي كان يتيح للصندوق، في ظل ظروف معينة، التغاضي عن حدود الإقراض العادية (166-168) (Helleiner, 2014).

ويعتبر أن مولد البنك الدولي للإنشاء والتعمير (الذي أصبح الآن البنك الدولي) عامةً كان أيسر وأقل تسبباً للخلافات من مولد صندوق النقد الدولي. ولكنه عورض هو الآخر على محورين مهمين: ما إذا كان ينبغي أن يكون التمويل الطويل الأجل تمويلياً خاصاً أم عاماً، والأهمية النسبية الممنوحة للتعمير في مقابل التنمية^(١٧). ورأى الأوروبيون الذين ركزوا على التنمية مقايضة بين التمويل من أجل التعمير والتمويل من أجل التنمية، وركزوا على الحاجة العاجلة إلى مشروعات في

المناطق التي مرقتها الحرب. غير أن التعمير بعد الحرب كان مطلباً انتقاليًا، ونظراً للتمويل اللازم، كان يمكن إتمامه خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، بما أن المهارات التكميلية المطلوبة والدراية والبنية التحتية والمؤسسات كانت موجودة إلى حد كبير. ولم تكن تلك هي حال العالم النامي الذي كانت له بالتالي متطلبات مالية مختلفة ولكنها ملحة بنفس القدر أيضاً، إن لم تكن أكثر إلحاحاً. وتمثل الحل الوسط في ضرورة "النظر بإنصاف في مشاريع للتنمية ومشاريع للتعمير على حد سواء"

اعتبرت البلدان النامية أن مفاوضات بريتون وودز تشكل فرصة لبناء نظام مالي دولي موات للتنمية، يمكن أن يكون مؤيداً لجهود الدول الرامية إلى رفع مستويات المعيشة والتصنيع.

قبل تأسيس البنك الدولي للإنشاء والتعمير، لم يسبق أن أنشئت مؤسسة مالية دولية بغرض دعم تقديم قروض التنمية الطويلة الأجل إلى البلدان الأشد فقراً.

متوازن". وأضاف "أنه يفترض أنه لا توجد مكاسب يمكن تحقيقها من تنوع الإنتاج. كما أنه يسيء إجمالاً تقدير مدى إمكانية قيام البلد بانتشال نفسه بنفسه انتشالاً شبه تام في خلال جيل واحد إذا كان مستعداً لدفع الثمن. وتتغاضى وجهة النظر هذه كذلك تلك الحقيقة البالغة الأهمية التي تفيد بأن في ظل الحالة الراهنة التي عليها العلاقات السياسية فيما بين البلدان، توجد اعتبارات حاسمة في تشكيل الهيكل الاقتصادي للبلد غير ذلك المتمثل في إنتاج السلع بأقل عمل ممكن" (مقبس من Helleiner, 2014: 113).

وحددت هذه الأحكام معاً الخطوط العريضة لرؤية مبتكرة للغاية للتنسيق السياسي الدولي، تتسم بدعم التنمية. ولم يسبق من قبل أن اقترح هذا النوع من الأطر المتعددة الأطراف الذي يتمثل عرضه الصريح في دعم تنمية البلدان الأشد فقراً.

٢ - من الصفقة الجديدة الدولية إلى التعددية التكنوقراطية

في ضوء هذا التاريخ، من المدعش أن يتغافل هذا العدد الكبير من العلماء عن محتوى التنمية الدولي لبريتون وودز. غير أن الإهمال مفهوم نظراً لأنه قد تم تجميع هذا المحتوى بشدة، بل إن بعضاً منه قد أُلغى، في أثناء المفاوضات وفي المناقشات اللاحقة المتعلقة بجوانب أخرى من النظام الاقتصادي الدولي بعد انتهاء الحرب مباشرة.

ففي الولايات المتحدة، تم التخلي عن الدعم السياسي لأهداف التنمية الدولية لبريتون وودز في أعقاب وفاة روزفلت في نيسان/أبريل ١٩٤٥. وفي ظل إدارة ترومان الجديدة الأكثر تحفظاً، هُتمش العديد من مصممي تلك الأهداف الرئيسيين، بمن فيهم مورغنتاؤ (الذي استقال في تموز/يوليه) ووايت (الذي ترك الخدمة الحكومية في آذار/مارس ١٩٤٧، وتوفي بعد ذلك بقليل)، بينما تقلدت شخصيات أقرب إلى الأوساط المالية لنيويورك وظائف أكثر بروزاً في رسم السياسات الاقتصادية الخارجية للولايات المتحدة (Helleiner, 2014). ولما كان أعضاء هذه الأوساط متشككين في خطط بريتون وودز ومؤسستها - والصفقة الجديدة بوجه أعم - فإنهم صاروا يضغطون من أجل خفض صلاحيات تلك الخطط والمؤسسات ودرجة طموحها^(٢٠). وأصبحت قيادة البنك الدولي للإنشاء والتعمير، مع تزايد الروابط مع وول ستريت، تمانع في تقديم المؤسسة لقروض تنمية ضخمة، وبخاصة إلى البلدان التي لم تتوصل إلى تسويات للديون مع الدائنين الأجانب. ومع أفول الأهمية الاستراتيجية لأمريكا اللاتينية بانتهاء الحرب، أنهى

لأغراض التنمية. وكانت هذه الخاصية مبتكرة جداً: إذ لم يسبق أن أنشئت مؤسسة مالية دولية بغرض دعم تقديم قروض التنمية الطويلة الأجل إلى البلدان الأشد فقراً، بالرغم من أن هذه الفكرة تعتمد مباشرة على مبادرة ١٩٣٩-١٩٤٠ لإنشاء مصرف البلدان الأمريكية، التي سبق ذكرها والتي لم يقيد لها النجاح في نهاية المطاف. واستُمدت أيضاً فكرة صندوق النقد الدولي للإقراض القصير الأجل لأغراض ميزان المدفوعات فعلياً من تجربة القروض الشائئة التي كانت الولايات المتحدة تقدمها إلى بلدان أمريكا اللاتينية التي جعلها اعتمادها على صادرات السلع الأساسية - وتدفعات رأس المال الوافدة غير الثابتة - معرضة للتقلبات الموسمية غير المتوقعة ولتفاوت الأسعار، ودورات الرواج والكساد المالية^(٢١). وسلط الضوء على الجهود المبذولة للتصدي لهروب رؤوس الأموال من البلدان الأشد فقراً في مشاريع المقترحات الأولى، ودعمها ممثلو البلدان النامية. وأدرج وايت في الميثاق المقترح للصندوق حكماً ينص على أن تعقد جميع البلدان الأعضاء تعهدات بالمساعدة في إنفاذ ضوابط كل منها بالاتفاق على ما يلي: (أ) عدم القبول أو السماح بإيداعات أو استثمارات من أي بلد عضو إلا بعد الحصول على تصريح من ذلك البلد، و(ب) إتاحة جميع الممتلكات في صورة إيداعات أو استثمارات أو الأوراق المالية أو محتويات خزائن ودائع الخاصة بمواطني البلدان الأعضاء لحكومة أي بلد عضو بناء على طلبه (مقبس من Helleiner, 2014: 111). وأضاف في المشاريع اللاحقة فكرة تعهد البلدان التي تتلقى تدفقات رأس المال بتبادل المعلومات عن التدفقات مع البلدان المرسل لها. وذكر وايت - كما ذكر كينز آنذاك - أن البلدان التي تشهد تدفقات غير قانونية لرؤوس الأموال إلى الخارج ستحصل على فرص أكبر لتحقيق الفعالية لضوابطها في ظل هذه الأنواع من المساعدة الدولية. وكما ذكر وايت لاحقاً، "يصبح تنفيذ الرقابة بدون تعاون البلدان الأخرى صعباً ومكلفاً ومعزباً لتهرب كميات ضخمة" (مقبس من كتاب Helleiner, 1994: 38).

وعولجت أيضاً قضيتان تجاريتان ذواتا مغزى للتنمية الدولية في المشاريع الأولية. كانت إحدهما مقترح من البنك: "تنظيم وتمويل شركة دولية لتثبيت أسعار السلع الأساسية من أجل تثبيت أسعار السلع الأساسية المهمة" (Helleiner, 2014: 112-113). وكانت الثانية تقدم الدعم الصريح لكي تستخدم البلدان الأشد فقراً الحماية التعريفية للصناعات الوليدة. وذكر وايت أن الاعتقاد بأن تحرير التجارة سيسفر عن مستويات معيشية أعلى في البلدان الفقيرة أخطأ في افتراض "أن البلد الذي يعتمد اقتصاده اعتماداً رئيسياً على الزراعة يتمتع بقدر من المزايا الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مماثل للبلد الذي يعتمد اقتصاده اعتماداً رئيسياً على الصناعة، أو البلد الذي لديه اقتصاد

وكان حجم المساعدة المحشودة في إطار خطة مارشال يعني أن الحاجة إلى مساعدة البنك الدولي للإنشاء والتعمير لإعادة بناء أوروبا كانت ضعيفة. غير أنه بالرغم من ولايتها الواضحة بشأن تشجيع الاستثمار الدولي لتنمية الموارد الإنتاجية للأعضاء، ومساعدتهم بذلك في رفع إنتاجيتهم، ومستوى المعيشة وظروف العمل في إقليمهم"، كانت القيادة الجديدة للبنك الدولي للإنشاء

والتعمير مترددة في تمويل ذلك النوع من دفعة الاستثمار القوية التي توخاها اقتصاديو الصنفقة الجديدة. بل إنه لعدم كونه "مصرفاً"، بمعنى أنه كان يستطيع الحصول على المال

بصورة مستقلة، فقد اتجه اهتمامه نحو تحديات ضمان جدارته الائتمانية بضمن تصنيف في المرتبة الأولى لسنداته وإحياء التمويل الخاص الدولي. وتضمن هذا تشجيع مناخ أعمال موات أكثر للسوق في البلدان المضيفة (Toye and Toye, 2004:76). وفي كلا المجالين، سعت قيادته الناشئة إلى كسب ثقة الأسواق المالية على سبيل الأولوية. وهكذا، رُفض مقترح مقرري السياسات في أمريكا اللاتينية بخطة مماثلة لخطة مارشال في مؤتمر بوغوتا الذي أنشأ منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٤٨؛ وانصب التركيز بدلاً من ذلك على أهمية نظام لتحرير الاستثمارات الأجنبية.

غير أنه في مجالات عديدة كان الانسحاب من التعددية الشاملة يبدو أكثر وضوحاً في تطور هيكل التجارة الدولية فيما بعد الحرب. وكانت القضايا التجارية تخضع لمناقشات في مرحلة مبكرة جداً من التحالف الذي تحقق وقت الحرب. إلا أنه بالرغم من أن كلاً من الصندوق والبنك قد أفرا بدورهما في دعم النظام التجاري، فإن قضايا السياسات التجارية اعتُبرت خلافية أكثر من اللازم لمفاوضات بریتون وودز. وفي النهاية، أُسند هذا الدور إلى الأمم المتحدة في شكل مقترح بإنشاء منظمة التجارة الدولية^(٢١).

وقد بدأت المفاوضات المتعلقة بشكل النظام التجاري لما بعد الحرب في أوائل الأربعينيات، وكان الغرض منها هو إنشاء مؤسسة ثالثة إلى جانب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وإن لم يتسن القيام بذلك إلا بعد أكثر من نصف قرن. واقترحت الولايات المتحدة للمرة الأولى عقد مؤتمر للأمم المتحدة بشأن التجارة في عام ١٩٤٦، وكان بعض السبب في هذا يرجع إلى تبرير المفاوضات التي كانت جارية فيما بين مجموعة مختارة من البلدان لخفض الحواجز التجارية.

مقررو السياسات بالولايات المتحدة أيضاً سياسة حسن الجوار للإقراض الحكومي الثنائي التي دعمت التنمية في أمريكا اللاتينية منذ أواخر الثلاثينيات. وبالفعل، ازداد انتقاد المسؤولين في الإدارة الجديدة بوجه عام لسياسات التنمية الموجهة من الدولة، محتجين بأن تدفقات الاستثمارات الخاصة والتجارة الحرة ينبغي أن تشكل المحركات الرئيسية للتنمية.

وقد تمتعت الروح الدولية للصفقة الجديدة بالفعل بازدهار أخير في خطة مارشال التي أطلقت في حزيران/يونيه

١٩٤٧. وكانت الخطة مقيدة بنطاق جغرافي، ولكنها كانت سخية بشكل ملحوظ من حيث المال والحيز السياسي، موفرة لأوروبا الغربية حوالي ١٢,٤ مليار دولار على مدى فترة من أربع سنوات. وكان معظمها في شكل منح لا قروض، بلغت أكثر بقليل من ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة وأكثر من ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمستفيدين. غير أن خطة مارشال حققت ما هو أكثر كثيراً من إمداد أوروبا بالدولارات النادرة؛ فقد أدخلت أيضاً، تمشياً مع توافق آراء بریتون وودز، إطاراً لمبادئ تنظيمية الغرض منها ضمان استخدام المعونة لصياغة نوع جديد من "العقد الاجتماعي" يكون مختلفاً اختلافاً جذرياً عن الإجراءات الانكماشية والمقسمة التي سادت فترة ما بين الحربين (Mazower, 1998). وحرصت خطة مارشال على أن يستخلص الأوروبيون بأنفسهم السياسات المطلوبة، إلى جانب تقديرات الحاجة إلى المساعدة، مقرةً بالحساسيات القومية ومعترفةً بأن البلدان المتلقية كانت أعلم بمخاطر أوضاعها من غيرها في الخارج، ومظهرةً بشكل عام اختلافاً تجاه العادات والأفضليات الأوروبية.

اعتبروا أيضاً أن الخطة تزود الحكومات بالمتنفس اللازم لتحقيق المقاصد السياسية الصعبة والمؤلمة عامةً.

ولم يكن تقلص المساعدة المالية للتصدي للاختلالات الطويلة الأجل يُعتبر سمحاً بتعهد ضعيف بإصلاح أو تشجيع

فقدان الانضباط بتأجيل التسويات الضرورية. بل إن مصممي خطة مارشال اعتبروا هذه المساعدة استثماراً طويل الأجل في التحويل الهيكلي، واعتبروها ضرورية لتزويد الحكومات بالمتنفس اللازم لتحقيق ثمار المقاصد السياسية الصعبة والمؤلمة بوجه عام. وبالفعل، عندما هددت هذه السياسات بالتسبب في اضطراب اجتماعي على نطاق يمكنه الإخلال بعملية التسوية، كما حدث في إيطاليا في وقت ما خلال مرحلة ما بعد الحرب، كانت معونة خطة مارشال متاحة لدعم الميزانيات الحكومية من أجل التخفيف من حدة التكاليف الاجتماعية.

كل بلد - بما في ذلك بريطانيا العظمى - تخطط إنتاجها وتنظمه في ضوء الاحتياجات الاجتماعية والعسكرية؛ وأن تنظيم هذا الإنتاج عن طريق 'حواجز تجارية' كالتعريفات الجمركية، والحصص، والإعانات، ضرورة وجزء لا يتجزأ من هذه السياسة".

وفي النهاية، شكل ميثاق هافانا الذي وُقِع في عام ١٩٤٨ حلاً وسطاً بين طلبات الليبرالية الاقتصادية، وبخاصة فيما يتصل بالتجارة الحرة، ومتطلبات استقلال السياسات المحلية فيما يتصل بأمور منها التصنيع والتنمية. وتنص المادة ٢ من هذا الميثاق، وهي المادة الموضوعية الأولى، نصاً صريحاً على أن "تجنب البطالة أو نقص العمالة، عن طريق توفير فرص عمل مفيدة في كل بلد والحفاظ عليها لأولئك القادرين على العمل والمستعدين له، وحجم كبير ومتزايد بانتظام من الإنتاج والطلب الفعلي على السلع والخدمات ليس شاغلاً محلياً فقط، ولكنه أيضاً شرط ضروري لتحقيق الغرض والأهداف العامة ... بما فيها توسع التجارة الدولية، ومن ثم رفاهية جميع البلدان الأخرى".

كان ميثاق هافانا حلاً وسطاً بين طلبات الليبرالية الاقتصادية، وبخاصة فيما يتصل بالتجارة الحرة، ومتطلبات استقلال السياسات المحلية فيما يتصل بأمور منها التصنيع والتنمية.

وفي حين أن ميثاق هافانا لم يلب المتطلبات الأكثر طموحاً التي طرحتها البلدان النامية، فقد ضم مع ذلك بالفعل بعض الشواغل البالغة الأهمية. هكذا، بينما كانت حصص الواردات مثاراً لخلافات مريرة، فقد جرت الموافقة عليها لأغراض مختلفة شملت حماية الصناعات التي أُقيمت في أثناء الحرب، والصناعات المكرسة لتجهيز السلع الأساسية الأولية، والصناعات الوليدة. وبالمثل، تضمن الميثاق أحكاماً تُهدف إلى تيسير إعدادات اتفاقات سلعية من أجل تثبيت أسعار السلع الأساسية الأولية. ومن الأمور الهامة أن الميثاق أقر ضمناً بالحق في نزع ملكية البلدان المضيفة للاستثمار الأجنبي مع تقديم التعويض الواجب، ومنح هذه البلدان الحق في فرض اشتراطات محددة على أي استثمار أجنبي. كما مُنحت البلدان المضيفة من استخدام "أي ضمانات مناسبة" لمنع تدخل الاستثمار الأجنبي المباشر في السياسات المحلية، ومن البت فيما إذا كانت توافق على الحصول على استثمارات إضافية أو ترفضه (Graz, 2014).

وما حدث هو أن مشروع منظمة التجارة الدولية لم يستمر، لأن إدارة ترومان فقدت الاهتمام به أمام المعارضة الشرسة من مصالح الأعمال في الولايات المتحدة. ويشير غراز (Graz (2014) إلى أن منظمة التجارة الدولية "لم تصمد أمام السياسات التجارية

غير أن إيعاز وفد الولايات المتحدة بأن "الفوضى الاقتصادية" في سنوات ما بين الحربين ترجع إلى التدابير الحمائية، وتقسيم النظام التجاري وفقاً للقوميات العمياء، أثار ردّاً فورياً من البلدان النامية. فأكد على الفور المندوب الكولومبي، متناولاً موضوعاً سبق أن أثاره في أثناء مفاوضات بريتون وودز، أن أهداف العمالة في البلدان النامية سترتكز على استراتيجية تصنيع موجهة من الدولة، ستستلزم تطبيق التجارة الموجهة. وأشار إلى أن هذه هي بالتحديد الطريقة التي بنت بها البلدان الأكثر تقدماً قدراتها الإنتاجية على مدى العقود السابقة. فأدرجت مسألة التصنيع الموجه من الدولة هذه (التي كانت قد أخرجت من مناقشات بريتون وودز) في جدول أعمال المؤتمر (Toye and Toye, 2004) (٢٢).

ووافقت الولايات المتحدة على إضافة التنمية الاقتصادية والتصنيع إلى جدول الأعمال، الذي تضمن بالفعل حماية الصناعات الوليدة. كما وافقت على أن تكون منظمة التجارة الدولية المقترحة مسؤولة عن البت في التمييز بين الحماية "الحكيمة" و"غير الحكيمة". وبهذا، وكما اعترف ممثل المملكة المتحدة (ورئيس وزرائها المقبل)، هارولد ويلسون، في خطابه الختامي، أصبح الحيز السياسي عنصرًا رئيسياً في المناقشات المتعلقة بهذه المنظمة. وأشار رئيس وفد الولايات المتحدة إلى أن "أعنف الخلافات في المؤتمر

وأكثرها استمراراً كانت تلك التي طرحتها القضايا المثارة باسم التنمية الاقتصادية" (Wilcox, 1949:46). غير أنه ربما كان من الخطأ الإيعاز بأن الحيز السياسي في سياق حوكمة التجارة الدولية كان شاغلاً مقتصرًا على البلدان النامية. فمع اقتراب الحرب من نهايتها، كانت أيضاً في أذهان العديد من مقرري السياسات الأوروبيين المشاكل المتوقعة بشأن موازين المدفوعات وقضايا التجارة الحكومية، وكانت هذه تحديات مألوفة بالتأكيد لدى واضعي الصيغة البريطانيين لميثاق منظمة التجارة الدولية (Toye and Toye, 2004). وبالفعل، وكما أشار غاردنر (Gardner (1995)، كان رد الفعل الأول تجاه النظام المتعدد الأطراف الناشئ سلبياً للغاية في المملكة المتحدة، ليس فقط بسبب الشواغل الماثلة المتعلقة بوجوب التخلي عن الأفضليات الاستعمارية، ولكن أيضاً بسبب قلق أعم من أن يقوض أي تعهد بتحرير سريع للتجارة القدرة التنافسية لصناعاتها. وكما جاء آنذاك في مجلة *تايمز* اللندنية، "يجب أن نتوافق مع أنفسنا إلى الأبد بشأن الرأي القائل بأن أيام الحرية الاقتصادية والانقسام اللانهائي للعمالة قد ولّت؛ وأن

Eichengreen and Kenen.) سياسات صناعية على نطاق واسع (1994).

ونمت التجارة العالمية في المتوسط بسرعة أكبر من الإنتاج العالمي، وكان معظمها في شكل مبادلات تجارية داخل الصناعات فيما بين البلدان الغنية، وبخاصة داخل أوروبا الغربية^(٢٤). وفي أثناء هذه العملية، أدت التعددية الإجرائية التي ساعدت في تشكيل المناقشات الأولى بشأن الاقتصاد الدولي إلى إفساح المجال أمام تعددية يغلب عليها الطابع التكنوقراطي، تركزت فيها المشاكل الروتينية والتغيرات الهامشية للخبراء من مختلف الأمانات الدولية. وانطبق هذا أيضاً على قضايا التنمية. وكان مقررو سياسات الولايات المتحدة ما زالوا مستعدين لمتابعة نموذج خطة مارشال (الذي قدم المعونة في سياق خطط تنمية وطنية مصممة محلياً) لتناول بعض تحديات التنمية، وبخاصة في بلدان شرق آسيا، حيث سمح مزيج من تدفقات المعونة الضخمة والحيز السياسي الواسع لهذه الدول بإجراء تحول أكثر استدامة لهياكلها الاقتصادية والاجتماعية^(٢٥). غير أن معرفة ما إذا كان الهيكل المتعدد الأطراف قابلاً بالقدر الكافي للتكيف لدعم أهداف البلدان النامية وطموحاتها الجديدة ظلت غير أكيدة. وبصفة خاصة، ثارت الشكوك فيما إذا كان سيدعم خطة لسياسات التنمية تعترف بحدود الجوائز القائمة فقط على السوق لإحداث التحويل الهيكلي، وتسلم بالحاجة إلى دول أكثر نشاطاً، وإن كان يسير في طرق مختلفة وفقاً لسياقات وطنية متنوعة.

الأمريكية، إذ واجهتها استحالة التوصل إلى تفاهم دولي واسع للتوازن السليم بين قواعد السوق وتدخل الدولة". ولم يصدق عليها كونغرس الولايات المتحدة، وبالتالي فقد تخلت البلدان الأخرى عن هذه الفكرة. وصمد أحد فصولها الأولى منها في شكل الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات)، تلك المعاهدة التي كانت محدودة أكثر منها. ويبدو أن العامل الحاسم كان تحول تحالف الصفقة الجديدة الذي صاحب استعادة الثقة في أنشطة الأعمال بعد انتهاء الحرب، والتحول صوب النمو كأولوية من أولويات السياسات وكوسيلة لصرف الانتباه عن التركيز السابق على إعادة التوزيع. وكان هذا متسقاً مع زيادة التركيز على بناء الأسواق في الخارج من أجل نطاق من المنتجات كانت لشركات الولايات المتحدة ميزة كبيرة فيه - وهو التركيز الذي اتفق مع خطة التجارة الحرة التقليدية للحزب الديمقراطي، وبخاصة تحت تأثير ممثلي الولايات الجنوبية بالبلد (Katznelson, 2013) ^(٢٦).

ومع تراجع التهديد بالكساد بعد الحرب، فاتحاً الطريق أمام فترة من النمو غير المسبوق، ثبت أن الإطار المؤسسي الذي أنشئ في بريتون وودز قادر على التكيف بالقدر الكافي لضمان حيز سياسي كاف للبلدان المتقدمة من أجل تحقيق أهدافها الاقتصادية بعد الحرب. وامتزج توجهه سياسي يميل أكثر إلى التوسع بنظام مالي مستقر لدعم انتعاش التجارة. وكانت الوتيرة السريعة لتكوين رأس المال عاملاً رئيسياً في هذا، إلى جانب اعتماد

دال - التصاعد غير المنتظم للتعددية الشاملة

الأطراف، وكذلك البرامج الثنائية الأخرى، في اتجاه مائل، وبخاصة مع تقدم البلدان الأوروبية من الانتعاش إلى النمو الاقتصادي الأكثر استدامة. ومع التحول من القضايا الأكبر المتمثلة في تصميم القواعد والمؤسسات والتفاوض بشأنها إلى تشغيلها اليومي، سجل هذا وصول المزيد من شكل من أشكال التعددية يتسم بأنه أكثر تكنوقراطية وموات أكثر للأسواق^(٢٦).

وشهدت الخمسينيات من القرن العشرين سلسلة من حالات التراجع الإضافية عن خطة التنمية المتعددة الأطراف الشاملة للجميع.

جدد اندلاع الحرب الباردة في أواخر الأربعينيات من القرن العشرين اهتمام الولايات المتحدة بالتنمية الدولية، كما يدل على ذلك تعهد الرئيس ترومان الذي نُشر على نطاق واسع في كانون الثاني/يناير ١٩٤٩ لدعم "المناطق المتخلفة النمو" في إطار مكافحة الشيوعية. غير أن برنامج "النقطة الرابعة" الذي أعده كان يركز في المقام الأول على تقديم مساعدة تقنية واسعة النطاق، مع التشديد بصفة خاصة على المعرفة العلمية والخبرة الفنية، في تناقض مع الرؤية الأوسع لمصممي بريتون وودز. وتحركت المساعدة الإنمائية المتعددة

ومع أفول الخمسينيات، أصبحت الفجوة المتسعة بين طموحات العدد المتزايد من البلدان النامية المستقلة وممانعة التعددية التكنولوجية في تبني طلباتها مصدراً متزايداً للتوترات في عالم منقسم أصلاً بين شرق وغرب. وفي سلسلة من الاجتماعات الرفيعة المستوى، بدأت البلدان النامية تسلط الضوء على الفجوات والانحيازات في أساليب عمل الاقتصاد الدولي التي رأت أنها تقوض جهودها الإنمائية. ومع اقتراب عضوية الأمم المتحدة من بلوغ الرقم ١٠٠، كان "العالم الثالث" في طريقه إلى أن يصبح سريعاً قوة محورية للتغيير على الصعيد المتعدد الأطراف.

كان سد الفجوات التي بين المناطق المتقدمة والمتخلفة في صالح المناطق المتقدمة، وكان سيتطلب تعاوناً دولياً مكرساً عن طريق الاستثمار العام الدولي على نطاق واسع.

وفي الوقت نفسه، ظهرت مجموعة رائعة من البحوث الاقتصادية خلال الأربعينيات والخمسينيات تدعم التصنيع في "المناطق المتخلفة" (Rosenstein-Rodan, 1944). ووفرت عمقاً تحليلياً لما كان يراه العديد من مقرري السياسات روابط بديهية (ومتعاضدة) بين تزايد الصناعات التحويلية، وانتشار الأسواق، والتقدم التكنولوجي، وسرعة تكوين رأس المال. وكان لنظرية روزنشتاين - رودان المعروفة بـ "الدفع القوي" أثر بالغ على الفكر الإنمائي إلى جانب أعمال مهمة أخرى قام بها هيرشمان بشأن النمو غير المتوازن وكاليتشي وغيرشنيكون بشأن التمويل لأغراض التنمية. وذكر هؤلاء الاقتصاديون أيضاً أن سد الفجوات التي بين المناطق المتقدمة والمتخلفة كان في صالح المناطق المتقدمة، وأنه يتطلب تعاوناً دولياً مكرساً عن طريق برامج الاستثمار العام الدولي على نطاق واسع. وكانت مفاهيم النمو المتوازن وغير المتوازن، وتزايد العائدات، والروابط، والتعلم بالممارسة، والتكامل في الإنتاج والاستهلاك، التي ساعدت في تشكيل ظهور تخصص جديد هو اقتصاديات التنمية، تقوم على فكرة أن التنمية الصناعية هي أكثر محركاً للنمو المستدام والشامل. وعلاوة على ذلك، فقد أثبت هذا البحث بما لا يدع مجالاً للشك

لم يكن من الممكن ترك التنمية الاقتصادية لقوى السوق وحدها؛ فقد كانت لنشاط الدولة أهمية بالغة للهروب من شرك الدخول المنخفض.

أنه لم يكن من الممكن ترك التنمية الاقتصادية لقوى السوق وحدها؛ وأن لنشاط الدولة أهمية بالغة للهروب من شرك الدخول المنخفض^(٢٧).

وكانت الجهود العملية الرامية إلى بناء القدرة الصناعية قد بدأت توفر دروساً مفيدة. فكما لوحظ في الفرع بآ أعلاه، ثبت أن أزمة الثلاثينيات الاقتصادية كانت مدمرة للغاية لمصدري السلع الأساسية الأولية بسبب انهيار الأسواق التقليدية لتحركات معدات التبادل

وكان خطاب ترومان الافتتاحي قد شدد على الدور المحوري الذي يضطلع به القطاع الخاص في تمويل التنمية، في تعارض مع الفكرة السابقة المتمثلة في "دفع الاستثمار القوي" في ظل عنصر حكومي طاغ لبلورة المزيد من التغييرات التحويلية في اقتصادات الجنوب الناشئ. وبصفة خاصة، أخضعت إعادة اشتراك البنك الدولي مع البلدان النامية لرغبته في صد الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة لتوسيع نطاق وصولها إلى تمويل التنمية (Mazower, 2012). وشمل هذا معارضة قوية من البلدان المتقدمة لمقترح إنشاء صندوق الأمم المتحدة الخاص للتنمية الاقتصادية من أجل تقديم قروض طويلة الأجل إلى البلدان النامية. وكان قد اقترح هذا الصندوق الاقتصادي

الهندي ف. ك. ر. ف. راو في عام ١٩٤٩، ثم طوره اقتصاديو الأمم المتحدة بقيادة هانز سنغر، وتبنته الهند والبلدان النامية الأخرى اعتباراً من عام ١٩٥١. وجرى أيضاً تصويت رسمي على المقترح بعد ذلك بعدة سنوات، مقسماً العالم بين شمال وجنوب، مع تصويت الجمعية العامة بأغلبية ٢ إلى ١ لصالح إنشائه. غير أنه اعترض على المشروع فعلياً، مع التوصل إلى حل وسط نهائي في صورة المساعدة الإنمائية الدولية، وهي نافذة للقروض التسهلية من نوافذ البنك الدولي. وفي تلك الأثناء، تُرك للأمم المتحدة أمر تمويل "الأنشطة السابقة للاستثمار" الأقل طموحاً (Toye and Toye, 2004).

واعتباراً من أواخر الخمسينيات، اتخذت شروط الإقراض التي فرضها صندوق النقد الدولي، وبخاصة فيما يتصل بالقروض المقدمة إلى أمريكا اللاتينية، منحى أكثر تشدداً؛ حيث نصت على قيود ائتمانية أشد، وتخفيضات في الإنفاق العام، وتحميد جزئي للأجور، وإلغاء الإعانات كوسيلة لمكافحة التضخم (Felix, 1961). وأخيراً، كلف الغات مجموعة من الاقتصاديين البارزين ببحث الطريقة التي تناولت بها المؤسسة قضايا التنمية. وأسفر هذا عن صدور "تقرير هابرلر" في

عام ١٩٥٨ الذي انتقد بعض الحواجز التعريفية وغير التعريفية التي أقامتها البلدان الغنية، ولكنه رفض الفكرة القائلة بأن الاختلافات الهيكلية بين البلدان المتقدمة والنامية تستدعي طرقاً مختلفة لوضع القواعد (UNCTAD, 1964؛ وArndt, 1987). وفي الوقت نفسه، بينما وقفت أمانة الغات حائلاً أمام جهود أمريكا اللاتينية الرامية إلى النهوض بالروابط التجارية الإقليمية، فقد اعتمدت اتجاهاً مواتياً للجماعة الاقتصادية الأوروبية.

خلال الفترة الممتدة بين نهاية الحرب العالمية الثانية وأوائل السبعينيات، عندما كان تصنيع بدائل الواردات في تصاعد (Bénétrix et al., 2012). وعلاوة على ذلك، فقد مكّن عدة بلدان نامية من تحقيق درجات مؤثرة من التنوع الاقتصادي. وعلى المستوى العملي، شمل تصنيع بدائل الواردات نطاقاً عريضاً من الاستراتيجيات والتدابير السياسية، وكانت أكثر البلدان نجاحاً في تطبيقه تشارك بنشاط في الوقت نفسه في تشجيع التصدير. غير أنه بحلول أواخر الخمسينيات من القرن العشرين، بدأ بوضوح للاقتصاديين في مختلف المناطق النامية أن هناك حدوداً لهذه الاستراتيجيات، وبخاصة بقدر ما كانت تسفر عن أنماط إقليمية غير متوازنة أسهمت في الاعتماد بشدة على الواردات الأساسية التي لم يكن من الممكن تمويلها إلا عن طريق زيادة الصادرات. وبدت مخاوف أيضاً بشأن مخاطر الحماية المفرطة أو المطولة، فضلاً عن الاعتراف المتزايد بأن التصنيع الموجه من الدولة كان يقيد كل من ضعف الطلب وعدم كفاية مستويات الاستثمار الإنتاجي (Ocampo, 2014؛ و Toye and Toye, 2004).

ونتيجة لذلك، حدث زخم متزايد في البلدان النامية لمعاودة المشاركة بنشاط على المستوى المتعدد الأطراف، مع التركيز المتزايد على تشجيع صادرات السلع المصنعة في إطار ترتيبات تجارية إقليمية وكذلك عن طريق تقلص معاملة مواتية لصادرات البلدان النامية المصنعة في أسواق الاقتصادات المتقدمة الآخذة في التوسع. غير أن قواعد النظام التجاري التي صارت الآن، كما كانت في الأربعينيات، تضم خبرة تزيد على عقد من الزمان مع الغات، اعتُبرت عائقاً بسبب ممانعة واضعي القواعد في استيعاب طموحات البلدان النامية. وتعارض هذا بشدة مع استعدادها المتواصل لتقديم استثناءات من أجل إتاحة حيز سياسي مناسب للبلدان المتقدمة (Dosman, 2008).

وفي عام ١٩٦٢، نظم ٣٦ بلداً من البلدان النامية من جميع المناطق في العالم مؤتمراً في القاهرة لمناقشة التحديات الاقتصادية التي تواجه البلدان النامية، بما فيها التجارة الدولية. وانتهى المؤتمر بدعوة إلى عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية^(٢٩). وأقرت الجمعية العامة هذا في وقت لاحق. وقدم المؤتمر الأول للأونكتاد الذي عُقد في عام ١٩٦٤ برئاسة راؤول بريبيش بعض العناصر الرئيسية للطلبات التي قد تعتبرها البلدان النامية مهمة في العقود اللاحقة. وشملت بعض القضايا الرئيسية كيفية تصدي مصدري المواد الأولية لخسائر معدات

التجاري، ما أدى إلى تدهور مواقف موازين المدفوعات. وفي ظل هذه الظروف، ومع انتشار السياسات الحمائية عبر البلدان المتقدمة، لم يكن أمام البلدان النامية من خيار سوى زيادة التعريفات الجمركية وتحويل الإنفاق باتجاه البدائل المحلية. وكان نمط التحول الاقتصادي المترتب على ذلك رد فعل عفويًا للصدمات الخارجية كما كان نتاجاً لجهود سياساتية مدروسة بعناية. غير أن هذه التجربة بدأت بحلول أواخر الأربعينيات تشجع الأكاديميين من داخل المناطق النامية وخارجها فضلاً عن الوكالات الإيمائية المتعددة الأطراف الناشئة على تناولها بالتحليل.

بحلول أوائل الستينيات من القرن العشرين، صارت قواعد النظام التجاري تُعتبر عائقاً بسبب ممانعة واضعي القواعد في استيعاب طموحات البلدان النامية.

وكانت إحدى نتائج هذه التطورات بحوث إضافية أجري بعضها داخل وكالات الأمم المتحدة بشأن معدلات التبادل التجاري بالبلدان النامية (Toye and Toye, 2004). لكن الفكرة الكبيرة التي بلورت النقاشات اللاحقة المتعلقة بسياسات التنمية

كانت "تصنيع بدائل الواردات". ولئن كان هذا بطريقة ما رد فعل لنموذج للتنمية شعرت البلدان أنها مجبرة على اعتماده في أعقاب صدمات أوائل الثلاثينيات ومتطلبات اقتصاديات زمن الحرب منذ أواخر الثلاثينيات، فقد وفرت هذه الفكرة أيضاً إطاراً أكثر منهجية لتشجيع سياسات هدفها التحويل الهيكلي والتنوع الاقتصادي.

وكانت أكثر شخصية بارزة ربطت نقاشات الثلاثينيات بشواغل البلدان النامية الناشئة في أواخر الخمسينيات هي الاقتصادي الأرجنتيني راؤول بريبيش. وقد تطلب عمله في البنك المركزي للأرجنتين وفي إعداد خطة للانعاش الاقتصادي من أجل بلده الانحراط في تفكير جديد على صعيد الاقتصاد الكلي وكذلك في تباينات النظام التجاري العالمي^(٢٨). ودعمت هذا خبرته في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، إحدى الهيئات الإقليمية الناشئة التي أقامتها منظومة الأمم المتحدة (مع اللجان الاقتصادية الأخرى لأوروبا وآسيا) في ظل خفوت الاهتمام العالمي بقضايا التنمية مع هبوط تدويل الصفقة الجديدة واحتضار منظمة التجارة الدولية. واعتمدت هذه الهيئات الإقليمية، إلى حد ما، خطاباً للتنمية أخفق في استيعاب التصور المتعدد الأطراف، وبخاصة التحديات السياسية التي أثارها التنوع الاقتصادي والتصنيع (Berthelot, 2004).

وكثيراً ما كان تصنيع بدائل الواردات يوصف وصفاً سطحياً بأنه استراتيجية فاشلة للاعتماد على الذات. ففي واقع الأمر، لم يسبق أن تحققت قبل ذلك أو منذ ذلك الحين نفس معدلات النمو الصناعي

موارد أكثر موثوقية للاستثمار الإنتاجي، وتحسين الحيز السياسي لدعم صادرات الصناعات التحويلية الواردة من البلدان النامية التي تستهدف بصورة أشمل تحويلها الهيكلي. وفي أثناء العقد التالي لعقد المؤتمر، نحض الأونكتاد بهذه الخطة عن طريق ما بذله من جهود لتقدم التمويل التكميلي، وتحسين آليات توفير السيولة الدولية، والمساعدة في إعداد الاتفاقات السلعية، والدعوة إلى الأفضليات التعريفية، وزيادة تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، وتخفيف عبء الدين (Toye, 2014).

هياً إنشاء الأونكتاد بوصفه هيئة دائمة الساحة لإعداد خطة للتجارة والتنمية أكثر شمولاً.

التبادل التجاري عن طريق اتفاقات سلعية أو تمويل تعويضي؛ وكيفية ضمان التمويل اللازم للتنمية؛ وكيفية تمكين استراتيجية مستدامة موجهة نحو التصدير من أجل البلدان النامية تتضمن السلع المصنعة التي تستهدف أسواق البلدان المتقدمة. وتناول تقرير بريبيش المقدم إلى المؤتمر جميع هذه القضايا بالاستناد إلى فرضيات ثلاث: ضرورة التصنيع، والحاجة إلى مواجهة الاختلالات الخارجية والقوى التي تسببها، والحاجة إلى تخصيص معاملة مختلفة للاقتصادات المختلفة هيكلياً (UNCTAD, 1964).

وبالرغم من هذه الجهود وكون قضايا التنمية قد أثرت بمزيد من القوة في أثناء الاجتماعات والمناقشات الدولية، لم يطرأ تغيير جوهري على الترتيبات المؤسسية والترتيبات الأخرى التي حددت سير عمل الأسواق العالمية. واعتباراً من أواخر الستينيات، ومع بدء تزايد التوترات الاقتصادية داخل الاقتصادات المتقدمة وفيما بينها وانتشارها عبر الاقتصاد العالمي، أصبحت تتعالى الدعوات المنادية بنظام اقتصادي دولي جديد (مصطلح يذكر بنداء مجموعة الـ ٧٧ لإيجاد "نظام اقتصادي عالمي جدي وعادل" في أثناء المؤتمر الأول للأونكتاد). وهيأت الضغوط المتزايدة على نظام بريتون وودز، وصدمات أسعار النفط وتأثيراتها الكسادية التضخمية على البلدان النامية فرصاً إضافية للبلدان النامية لكي تدفع باتجاه تعددية أكثر شمولاً. فبدأت المفاوضات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد في أثناء دورة استثنائية عقدتها للأمم المتحدة في عام ١٩٧٤. وكان هناك الكثير من النقاط المشتركة بين الدفعة التي حققتها المبادرة لتحطيم القيود الدولية التي تعترض النمو في البلدان النامية من جهة، والجهود التي سبق بذلها في إطار الصيغة الجديدة الدولية ومقترحات الإصلاح التي تقدم بها الأونكتاد من الجهة الأخرى^(٣٠). غير أن السياق السياسي لهذا الزمن شجع على إعداد خطة أوسع شملت تنظيم أعمال الشركات عبر الوطنية - وإمكانية التأمين عند اللزوم (Helleiner, 2014) - والتشجيع على زيادة التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، وبوضوح شديد حماية الاستقلالية السياسية. وقد سبق أن طُرح العديد من التدابير التي شكلت جزءاً لا يتجزأ من المناقشات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد في الثلاثينيات والأربعينيات كما أشير إلى ذلك في الفرع السابق.

واعُتبرت المفاوضات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد آنذاك تحدياً جوهرياً إضافياً للنظام الاقتصادي الذي أرساه نظام بريتون

وبناء عليه، أعاد بريبيش تأكيد القيود التي تفرضها مبادئ الغات على البلدان النامية "بالاستناد إلى المفهوم المجرد للتجانس الاقتصادي الذي يخفي الاختلافات الهيكلية الهائلة بين المراكز الصناعية والبلدان المحيطة مع كل ما يترتب عليها من آثار" (UNCTAD, 1964:6). ولكنه أبرز أيضاً الترابط الوثيق بين التجارة والتمويل في إعادة التوازن لخطة التعاون الدولي. وسلط تقريره الضوء على طبيعة ترابط المدخرات والقيود المتصلة بتوفير العملات الأجنبية مع هدف النمو المنشود للعديد من البلدان النامية. واستناداً إلى هدف النمو الذي حُدد مؤخراً بعد ذلك بنسبة ٥ في المائة سنوياً، ومعدل النمو السكاني المحدد بنسبة ٢,٥ في المائة، دفع اقتصاديو الأونكتاد بأن البلدان النامية ستحتاج إلى معدلات استثمار أعلى كثيراً مما حققه كل منها، وإلى مدخرات أكثر كثيراً من معدلات ادخارها الراهنة. وعلاوة على ذلك، لم يكن من الممكن الحفاظ على معدل نمو نسبته ٥ في المائة ما لم تنمو واردات البلدان النامية (السلع الرأسمالية بصفة رئيسية) بنسبة ٦ في المائة. ومع نمو الصادرات المتوقعة من البلدان النامية بنسبة ٤ في المائة سنوياً، فقد تبلغ الفجوة التجارية المقدرة نحو ٢٠ مليار دولار بحلول عام ١٩٧٠. وإذا لم توجد الموارد اللازمة لسد هذه الفجوة، فقد يتعين خفض النمو. وكان هذا يعني أن البلدان النامية قد تحتاج إلى جهود سياسية دؤوبة، على الصعيدين المحلي والدولي، لإزالة الحواجز تحقياً لنمو أكثر استدامة وشمولاً.

لقد هياً إنشاء الأونكتاد بوصفه هيئة دائمة، بعد انتهاء المؤتمر الأول، الساحة لإعداد خطة للتجارة والتنمية أكثر شمولاً. وكان الغرض هو تجاوز السياسات السلبية الرامية ببساطة إلى إزالة الحواجز التجارية وصولاً إلى خطة أكثر إيجابية. وتتضمن هذه الخطة مساعدة تجارة البلدان النامية عن طريق تدابير لتثبيت إيرادات مصدري المواد الأولية وزيادتها (بطرق منها التمويل التعويضي لخسائر معدات التبادل التجاري)، وتعبئة

رد الفعل الأولي لمقرري السياسات في هذه البلدان على اختلال نظام بريتون وودز، والصدمات النفطية، وتزايد نضال العمال لنيل حقوقهم، وفقدان السيطرة على التضخم، وإلى حد ما عجز الميزانيات الحكومية، سلسلة من التكييفات المخصصة التي هدفت إلى احتواء التهديد بحدوث "كساد تضخمي" (Bruno and Sachs, 1985). غير أنه مع تزايد اعتبار الحكومات وتجمعات الأعمال أن تدابير إعادة التوزيع والخلل النقدي هي السبب الجذري في التأزم السياسي - الاقتصادي، تبلورت التحركات باتجاه توفير الرعاية، ومراقبة المعروض النقدي، وتحرير التدفقات المالية واستخدام البطالة أداةً للتكيف إلى نموذج للسياسات البديلة. وسعى هذا النموذج إلى تحويل اتجاه توزيع الدخل إلى سابق عهده نحو الأرباح عن طريق انسحاب الدولة من الاقتصاد وتفكيك الحل الوسط السياسي والاجتماعي لما بعد الحرب (Mazower, 1998). وكان من رفض الرئيس ريغان في عام ١٩٨١ منح أي مصداقية لتقرير لجنة براندر في اجتماع عُقد في كانكون أن أنهى فعلياً الحوار بين الشمال والجنوب، وأنهى معه أي أمل في التفاوض على النظام الاقتصادي الدولي الجديد (Toye and Toye, 2004).

وودز، والذي أصابه بالضعف انهيار قابلية تحويل الدولار ونظام أسعار الصرف الثابتة في عام ١٩٧١. غير أن الوضع الجغرافي السياسي والاقتصادي العالمي لم يظل مواتياً لهذه الطلبات إلا لمدة قصيرة. فقد ظهرت سريعاً في ظل سياسات تهتم اهتماماً أكبر بالنظر إلى الداخل و"الإرهاق الناجم عن تقديم المعونة" في البلدان المتقدمة. وبالفعل عندما شاهدت الشركات في الولايات المتحدة وأوروبا أرباحها تنقلص في الداخل، التمسست الحصول على الدعم من حكوماتها لإيجاد فرص جديدة للربح في الخارج. وعلاوة على ذلك، أسفر انتعاش النمو في بعض البلدان النامية عن اتجاهات تبحر إلى التقليل من أهمية تبايناتها الهيكلية المشتركة على الصعيد الدولي حتى مع تقويض الاختلافات الاقتصادية المتزايدة في الجنوب تضامنها السياسي المبني على خطة مشتركة (Arndt, 1987).

وفي الواقع، اعتباراً من أوائل السبعينيات، اتخذت العلاقات الاقتصادية الدولية منحىً مختلفاً تماماً عما كان متوخى في النظام الاقتصادي الدولي الجديد، مع حدوث ردة سياساتية في البلدان الصناعية مقارنةً بالتوافق السياسي الكينزي لما بعد الحرب. فشكل

هاء- الأرباح والسياسات: مخاطر العوامة الفاقدة للذاكرة

كما كان هذا بشيراً بنهج مختلف تماماً تجاه العلاقات الاقتصادية العالمية عن النهج الذي قام عليه توافق ما بعد الحرب. فلم يكن هناك بد من أن يكون النظام الدولي الذي نشأ بعد عام ١٩٤٥ حلاً وسطاً هيمنت عليه البلدان المتقدمة المشتركة في تاريخها ومستوياتها المتماثلة من التنمية الاقتصادية. وكان هذا النظام يقوم على رؤية مشتركة لما يتعين تلافيه، أي عدم الاتساق والاضطراب اللذان حدثا في الثلاثينيات، وكان يمتاز بتسامح كبير مع الخيارات السياسية الوطنية (والحيز السياسي اللازم) ما دامت

كما لوحظ في الفرع السابق، انعكست جوانب ضعف نموذج النمو بعد الحرب التي ظهرت في أواخر الستينيات من القرن العشرين في صراعات تتعلق بالتوزيع، وأزمات تتصل بالطاقة، وضغوط تضخمية، وصعوبات واجهتها موازين المدفوعات. وأدى هذا في النهاية إلى انهيار نظام بريتون وودز في أوائل السبعينيات وإلى سلسلة من ردود الفعل والتكييفات السياسية في البلدان المتقدمة، باتت تقترن في نهاية المطاف بنشوء العوامة التي يحركها التمويل (UNCTAD, 2011).

ما بعد الحرب. وبالفعل، في ظل الترتيبات والسياسات الحالية، تكاد تكون جميع البلدان النامية قد وجدت نفسها بشكل أو آخر مرغمة على التكيف مع الموازن الدولية عن طريق خفض الإنفاق المحلي. وبعد أن تخلى صندوق النقد الدولي عن الهدف المتمثل في كفاءة استقرار أسعار الصرف في نظام مالي دولي منظم، شجع بشدة، بدلاً من ذلك، على نشر "نظام مفتوح ومتحرر لتحركات رؤوس الأموال" (Camdessus, 1997:4). وبات يُسمح للتدفقات المالية الدولية بالعودة إلى أنواع المستويات التي سبق أن سببت انعدام الاستقرار في أثناء فترة ما بين الحربين. وباتت النتيجة انعدام استقرار أسعار الصرف واختلالات تؤدي إلى اضطرابات مفاجئة في نمط المنافسة الدولية. وحول الصندوق، في تناقض مع تاريخه السابق، حافظه إقراضه بشدة نحو البلدان النامية، متسبباً في صعوبة التمييز بين الاحتياجات من السيولة القصيرة الأجل لنظام مالي مستقر، والاحتياجات المالية الطويلة الأجل لتنمية البلدان المنخفضة الدخل⁽³¹⁾. كما حاد البنك الدولي بتركيزه عن المشاريع الهيكلية الطويلة الأجل، وأصبح يركز الآن على التمويل بغرض تنفيذ "التكيفات الهيكلية" والحد من الفقر.

وتحررت حوكمة التجارة الدولية باتجاه نظام موحد للحقوق والواجبات، يُتوقع فيه من البلدان النامية عامةً أن تتعهد بمستوى من الالتزامات أقرب كثيراً من مستوى البلدان المتقدمة. واستطاعت البلدان النامية أن تحافظ على بعض عوامل المرونة (كما سيناقش ذلك في الفصول اللاحقة) في حدود النظام، واستفادت من قابلية التنبؤ التي يتسم بها النظام القائم على القواعد. غير أن الاعتراف بأن استحداث العمالة والتنوع الهيكلية ينبغي أن يكونا تديرين رئيسيين من تدابير نجاح نظام تجاري أخذ في التحرر قد ضعف. ومُنح تحرير التجارة الأولوية على النمو الاقتصادي والعمالة الكاملة، ما أعاد الخطط المرنكية، على الأقل في البلدان المتقدمة. وسقط نطاق من القضايا موضع اهتمام البلدان النامية، بما فيها التغييرات في التبادل التجاري، ونقل التكنولوجيا، والحوافز غير التعريفية، وممارسات الأعمال التقييدية، إلى أسفل خطة التفاوض على المستوى الدولي، بل ومنها ما اختفى تماماً (UNCTAD, 2011). واستمرت الاتفاقات التجارية، وبخاصة على المستويين الإقليمي والثنائي، في توسيع نطاق وصولها ليشمل مجالات تتعلق بالسياسات كانت منحصرة في السابق داخل الحدود الوطنية. وأصبح الكثير من السياسات الاقتصادية الوطنية والعالمية موجهاً بخطة قوية للإدماج "العميق"، بما في ذلك القضاء على الحواجز التي تعترض التجارة وتدفقات رأس المال، وتوسيع الحيز الذي يمكن أن يحقق فيه التعاون أرباحاً عن طريق الخصخصة، وإزالة القيود الإدارية، وإضفاء المرونة في أسواق العمل.

لا تهدد بتدمير اقتصادات الأعضاء الآخرين في النظام. وكان تطوره اللاحق الرامي إلى إدراج بلدان مختلفة جداً في مستويات التنمية أكثر انتظاماً واختصاصاً.

وكانت الترتيبات المتعددة الأطراف الناشئة تقوم على توافق سياسي واسع اعتبر النمو والعمالة أولويتين يرى من أجلهما أن لارتفاع معدل الاستثمار أهمية رئيسية، وأن نطاقاً من التدابير السياسية الاقتصادية الكلية والهيكلية مقبول كضرورة. وتضمنت هذه التدابير التنظيم الفعال للتمويل وسياسات صناعية استباقية، ما اعتُبر من الأمور الضرورية لضمان توجيه الأرباح باتجاه أنشطة منتجة. وقبل هذه الفرضيات الشمال والجنوب على حد سواء. كما كان من المقبول أن أفضل طريقة لإدارة الصعوبات التي تواجهها أغلبية البلدان النامية الساعية إلى الاندماج في الاقتصاد العالمي هي السماح ببعض الاستثناءات من القواعد التي اتفقت عليها أساساً أغنى الاقتصادات والتي تصب أساساً في مصلحتها. غير أنه على النقيض من سخاء خطة مارشال التي ساعدت الاقتصادات الأوروبية في تحقيق انتعاش سريع فيما بعد الحرب، لم تتوافر أبداً الموارد اللازمة للتصدي بفعالية للمشاكل الهيكلية المترسخة التي تواجهها أغلبية البلدان النامية.

وكان يُعتقد أول الأمر أن اضطراب نظام بريتون وودز والتحول باتجاه أسعار الصرف العائمة أتاحا شكلاً أكثر تحرراً من أشكال التعاون النقدي، منح مقرري السياسات في البلدان المتقدمة المزيد من المساحة لاتخاذ إجراءات سياسية مستقلة. وقد رحب بهذا الاقتصادي البريطاني فريد هيرش، معرباً عن أمله في أن يوفر "مراقبة انهيءار الاقتصاد العالمي" حيزاً سياسياً إضافياً للتصدي للتحديات التي يطرحها الكساد التضخمي الاقتصادي العالمي. ولكن البديل الأرجح، كما أشار إليه محافظ البنك المركزي للولايات المتحدة، بول فولكر، كان نوعاً مختلفاً من الاندماج القائم على السوق في عالم متعدد الأقطاب. وكان الحل الذي يراه فولكر هو إدراج المزيد من التعاون غير الرسمي بين البنوك المركزية في نظام أسعار الصرف المرنة، وتزويد صندوق النقد الدولي بضوابط تكفل التمكين من تنفيذ النوع "السليم" من السياسات في الداخل. وكان البديل الذي لم يُفصح عنه هو أن "يناط بحماة الشؤون المالية في العالم في المستقبل دور أكبر يُؤدونه على المستوى الدولي، ويناط بالهيئات التشريعية وهيئات الناخبين دور أقل" (Mazower, 2012:317).

وانقطعت أواصر النظام التجاري والمالي الدولي الذي تطور منذ حدوث أزمة المديونية في أوائل الثمانينيات عن مبادئ عمل نظام

إلى دعم الصندوق. وهكذا، أصبح دور الصندوق الأصلي كضامن للاستقرار المالي الدولي دوراً ثانوياً بعد تشجيع الأمولة المعروفة بأنها الأهمية المتزايدة للأسواق المالية والدوافع المالية والمؤسسات المالية والصفوة المالية في عمل الاقتصاد ومؤسساته الحاكمة، على كل من الصعيدين الوطني والدولي (Epstein, 2006). واقترن ذلك بتقويض سلطة إقامة التوازن التي

يملكها القطاع العام، وحول مجالات متزايدة بشكل لم يسبق له مثيل من الحياة العامة إلى مصادر ممكنة للربح (Sandel, 2010). والجدير بالذكر أن الرسالة الواحدة المناسبة للجميع كانت بطرق ما عودت إلى السياسات التي كانت سائدة في البلدان المتقدمة في العشرينيات، وأسفرت - كما فعلت آنذاك

- عن تآكل مستمر لقدرات الدول على اتخاذ إجراءات سياساتية مستقلة (Temin, 2010).

وكما هو مذكور في الفرع بآء أعلاه، أدت "العودة إلى الوضع الطبيعي" في العشرينيات إلى تقلبات وأزمات وكساد في الاقتصاد العالمي؛ وتطلب الانتعاش بعد الحرب إعادة توجيه للسياسات على كل من الصعيدين الوطني والدولي. وتزامنت اتجاهات الأمولة التي كانت تتكون بعد انهيار نظام بريتون وودز مع فترة من تزايد الاختلالات وانعدام الاستقرار والمساواة.

وكما نوقش هذا باستفاضة في تقارير التجارة والتنمية السابقة، كانت البلدان النامية عادةً هي أول من تعرض لهذه المشاكل. غير أن أشد تأثير للترتيبات المالية يربط بين نمو الطلب غير المتساوي والدين وتدفقات رأس المال غير الثابتة كان ملموساً في البلدان المتقدمة، حيث أدت الشواغل المستمرة بشأن القروض

غير المضمونة في الولايات المتحدة، بالاقتران مع انهيار مصرف الاستثمار Lehman Brothers، إلى تجميد أسواق الائتمان في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ وإلى تدهور أسعار الأوراق المالية. ومع انتشار العدوى والاضطراب في الأسواق، بدأت المؤسسات المالية الرائدة تحقق مع لجوء مؤسسات أخرى إلى الحكومات التماساً للدعم.

ولم تتضمن الترتيبات المتعددة الأطراف التي صُممت في بريتون وودز نظاماً عالمياً لتنظيم حركات رؤوس الأموال، حيث

وفي الواقع، مهد انهيار نظام بريتون وودز الطريق أمام الهيمنة العالمية للأسواق المالية. إذ إن الحل الوسط السابق الذي كان يوفق بين أرباح القطاع الخاص والسياسات الوطنية التي حددت التعددية في العقدين الأولين لما بعد الحرب لم يعد حلاً صالحاً اعتباراً من ثمانينيات القرن العشرين. وما نشأ عن هذا كان نظاماً مالياً واقتصادياً

دولياً جديداً قائماً على يقين فكري قوي بالفعالية والاستقرار المتأصلين في الأسواق، ما فتح الباب لفرص جديدة لجني الأرباح أمام قطاع مالي يتزايد تحرره من الضوابط التنظيمية. واستعاض عن الحيز السياسي للبلدان التي لديها تاريخ وسياق وهياكل مؤسسية مختلفة، الذي كان في صلب ترتيبات

بريتون وودز، بخطة سياساتية واحدة مناسبة للجميع تتعلق بما أطلق عليه "السياسات الاقتصادية الحساسة" التي تشبه كثيراً الخطة السياسية للعشرينيات من القرن العشرين (Temin, 2010؛ و Blyth, 2013). وكما حدث آنذاك، كانت الخطة تقوم على فرضية الكفاءة والاستقرار المتأصلين في قوى السوق، وكانت موجهة، في المقام الأول، من إلغاء سريع للضوابط التنظيمية المالية.

والتوسع في إلغاء الضوابط التنظيمية المفروضة على القطاع المالي

في البلدان المتقدمة، وإلغاء الضوابط على الأنشطة المالية العابرة للحدود، وما ترتب على ذلك من زيادة قوية في تدفقات رأس المال، هي أمور مثلت جميعها تحولاً جذرياً عن الإطار السياسي الدولي في فترة ما بعد الحرب. وأدى التصاعد السريع للمصالح المالية إلى تآكل آليات الضبط الإداري التي ساعدت في الماضي على توجيه قوى السوق نحو الأنشطة الابتكارية والمنتجة اللازمة للنمو

الطويل الأجل. وشجع، بدلاً من ذلك، السلوك القصير الأجل، بل والمدمر أحياناً، من جانب المصارف ومؤسسات الأعمال والأسر المعيشية. وأتى دعم أيديولوجي إلى كل هذا من فرضية كفاءة السوق، ما يجعل خطة سياسة عدم التدخل قابلاً للتطبيق في مواجهة جميع الظروف والتحديات الاقتصادية.

وفي بعض الحالات، تلقت الخطة الدفع من الاشتراطات السياسية لإقراض صندوق النقد الدولي للبلدان النامية، ولكن مداها كان أوسع بكثير، وشمل العديد من البلدان التي لم تكن بحاجة

مُنح تحرير التجارة الأولوية على النمو الاقتصادي والعمالة الكاملة، ما أعاد الخطط الماركسيّة، على الأقل في البلدان المتقدمة.

استعاض عن الحيز السياسي للبلدان التي لديها تاريخ وسياق وهياكل مؤسسية مختلفة، الذي كان في صلب ترتيبات بريتون وودز، بخطة سياساتية واحدة مناسبة للجميع.

العميق لا يمكن التوصل إليه في سياق لا تزال الدول والسياسات الديمقراطية تمارس فيه قوة هائلة". وحتى لو تعين قبول ادعائه، فيمكن القول بكل تأكيد إن هناك طرقاً لصياغة ترتيبات دولية تشجع المزيد من الأنشطة الاقتصادية العابرة للحدود بوجه عام (ويشمل ذلك حركة البضائع والسلع والأشخاص) دون التضحية بالضرورة بالاستقلال السياسي الذي يمكن الدول من تلبية الاحتياجات الإنمائية والاجتماعية لمواطنيها بطريقة مرنة. وبالفعل، فإن تجربة الاقتصادات السريعة النمو و"العولمة" في شرق آسيا، والسياسات الأكثر تنوعاً وشمولاً التي اعتمدها عدة بلدان

في أمريكا اللاتينية، كل ذلك يشهد بأن الاندماج الاقتصادي الخارجي الناجح يمكن أن يتخذ أشكالاً مختلفة ولا يتعين دائماً ربطه بحزمة السياسات العادية. ولقد كان العنصر الحاسم لاستراتيجيات النمو الأكثر شمولاً هذه هو الأولوية التي مُنحت لاحتياجات الدول والمواطنين وحقوقهم، وليس الاستراتيجيات التي تشجع الربحية.

ولذا، فمن الضروري بحث مدى قيام القوى المتنوعة بتغيير حجم الحيز السياسي في عصر العولمة التي يحركها التمويل. وتبحث فصول التقرير اللاحقة الجوانب المختلفة لهذا الأمر في مجالات التجارة وتدفقات رأس المال والسياسات الاقتصادية الكلية. ويمكن هذا بدوره من النظر في عناصر استراتيجية جديدة للتنمية من أجل إحياء شكل أكثر شمولاً من أشكال التعددية، قادر على التصدي للتحديات المعاصرة.

كان من المفترض أن حركة رأس المال تحدها أساليب عمل النظام الدولي الأوسع. كما لم ينشأ هذا النظام بعد انخيار هذه الترتيبات بالرغم من الأهمية المتزايدة لتدفقات رأس المال الخاص. بل إن الآثار الاقتصادية والسياسية الوخيمة الناتجة عن الأزمة المالية الأخيرة لم تسفر عن مثل هذا النظام التنظيمي. وهذا الإخفاق يشير إلى عجز أكبر في الحوكمة العالمية. إن حولة الدوحة تقترب بسرعة من ذكرها الخامسة عشرة، مع وجود دلائل قليلة على اكتمالها الوشيك، بالرغم من الخطوات الإيجابية المتخذة في مؤتمر بالي الوزاري في

عام ٢٠١٣. وقد توقف التقدم المحرز في الحد من انبعاثات غازات الدفيئة بعد الفشل في التوصل إلى صفقة شاملة في كوبنهاغن. وأخيراً، وحتى قبل الأزمة الأخيرة، واجهت مسيرة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية صعوبة: فأصبح تحقيق هذه الأهداف بحلول عام ٢٠١٥ احتمالاً بعيداً. ومن الملفت للنظر أن مجرد جزء صغير من الموارد التي استُخدمت لإنقاذ المؤسسات المالية التي اعتُبرت "كبيرة إلى حد لا يحتمل الفشل" لم يتوافر مطلقاً في أزمنة اقتصادية أفضل من أجل تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية، أو بناء البنية التحتية وتحقيق الرفاه الاجتماعي، أو التصدي للتحديات البيئية.

وقد أشار داني رودريك (Dani Rodrik (2002: 2)) إلى "ثالث" الخيارات السياسية في إطار العولمة، وقال إن "الاندماج الاقتصادي

الحواشي

بطرق مختلفة رجال المال في وول ستريت بالملكيين الاقتصاديين وبوباء الجراد، وشدد على ضرورة منح القيم الاجتماعية الأولوية على الأرباح النقدية. وكان وزير الخزانة بالولايات المتحدة، هنري مورغنتاؤ، على نفس القدر من الوضوح حين قال في ملاحظاته الختامية في أثناء مؤتمر بريتون وودز إن "المؤسسة التي اقترح مؤتمر بريتون وودز إنشائها ستحد بالفعل من الرقابة التي سبق أن مارستها مصارف خاصة معينة على التمويل الدولي" (Morgenthau, 1945)، وقد عكس إصراره على أن يكون موقع

(١) انظر (Mazower (2012:202)، الذي استشهد بجيلبرت موراي (Gilbert Murray)، وهو عالم من جامعة أكسفورد كان قد ساعد في تأسيس عصبة الأمم بوصفه من أوائل مؤيديها، وشارك فيها بوصفه مندوباً لجنوب أفريقيا.

(٢) دعاكينز، الاقتصادي الذائع الصيت، في كتابه *General Theory of Employment, Interest and Money* (النظرية العامة للعمالة والفائدة والأموال) (الفصل ٢٤) إلى "القتل الرحيم لأصحاب الدخل الربحي". وبعبارة لاذعة مماثلة، قارن الرئيس روزفلت

الحكومة في حماية العقود وإنفاذها؛ وقوانين مناهضة الاحتكار التي سعت إلى الحفاظ على منافسة سوقية تتسم بالكفاءة؛ ومبادئ توجيهية لما أسماه الرئيس هوفر "ديمقراطية الرباطات"، وهي سياسة استخدمت الحكومة الاتحادية لجمع معلومات وتوزيعها على الشركات والقادة الاقتصاديين من أجل مواجهة القلق من أن تسفر عدم كفاية المعلومات عن إخفاق السوق" (Katznelson, 2013: 234).

(٩) فيما يتصل ببناء تحالف الصفقة الجديدة، انظر Badger, 1989 and 2008؛ Katznelson, 2013.

(١٠) "مقتبس" من Donald Richberg, the general counsel of the National Recovery Administration in the United States (see Katznelson, 2013:237). وكان ميثاق الأطلسي الصادر في آب/أغسطس ١٩٤١ من بين أولى الخطوات التي أُخذت لمحاولة تحديد بعض أهداف القوات المتحالفة ومبادئها لعام ما بعد الحرب. وقد انبثق عن مناقشات بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة بشأن تمويل ما تبذله المملكة المتحدة من جهود في مجال الحرب. وتناولت ثلاث من نقاطه الثمانية القضايا الاقتصادية التالية: خفض الحواجز التجارية، والحاجة إلى تعاون اقتصادي عالمي للنهوض بالرفاهية الاجتماعية، وعالم حال من الخوف والعوز، في سياق المناقشات الإنكليزية - الأمريكية (انظر Mazower, 2012:194-200). كما كشفت المناقشات عن مجالات من التنازع، وبخاصة التجارة الدولية.

(١١) للاطلاع على بيان موجز بهذه المشاكل، انظر Oliver, 1975، chap. I؛ Dam, 1982، chap. III.

(١٢) كانت صفة الأمم "المنتسبة" تشير إلى البلدان التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع قوى المحور ولكنها لم تنضم إلى الأمم المتحدة.

(١٣) انظر أيضاً Helleiner, 2014:117-132.

(١٤) أوفدت البعثة الأولى إلى كوبا، تحت قيادة دكستر وايت، في النصف الأخير من عام ١٩٣٩، بالرغم من أن مناقشات غير رسمية بين مسؤولين كوبيين وباراغويين وبرازيليين كانت قد جرت قبل ذلك. وأوفدت بعثة مماثلة إلى هندوراس في عام ١٩٤٣ وإلى باراغواي في السنة نفسها (كانت الأخيرة تحت قيادة الاقتصادي البلجيكي، روبرت تريفيان، وضمت أيضاً رؤول برييش - الذي اضطر إلى مغادرة منصبه في المصرف المركزي الأرجنتيني، عقب حدوث انقلاب - في بعثة المتابعة في عام ١٩٤٤). ثم أوفدت ثلاث بعثات مماثلة إلى كوستاريكا وبوليفيا والجمهورية الدومينيكية (شارك فيها برييش أيضاً)، وغواتيمالا وإكوادور (بقيادة تريفيان أيضاً الذي أصبح آنذاك يعمل في صندوق النقد الدولي) (Helleiner, 2014). وكان الهدف من كل هذه البعثات مساعدة مقرري السياسات المحليين في صياغة سياسة نقدية تتماشى مع الاحتياجات المحلية لبلدانهم.

المؤسسة في واشنطن بدلاً من نيويورك حرصه على جعلها قريبة من النظم السياسية الديمقراطية وكذلك من تأثير مصارف وول ستريت.

(٣) كانت ارتفاعات الأسعار خلال الحرب وبعدها مباشرة تعني بالطبع أن الجمارك الخاصة قد فقدت بحلول عام ١٩٢٠ الكثير من فعاليتها كتدبير للحماية، ولم ينعكس هذا المسار بشكل مؤثر عن طريق انكماش الأسعار في جميع أنحاء العالم خلال الفترة ١٩٢٠-١٩٢١. وفيما يتعلق بالسياسات التجارية خلال سنوات ما بين الحربين، انظر Gordon, 1941؛ و 1 و 3، James, 2001، chap. 3. وفيما يتصل بالعلاقات بين السياسات التجارية والنمو الاقتصادي، انظر Bairoch, 1995.

(٤) وكان تنقل الناس هو الاستثناء، مع تقلص الهجرة بشدة مقارنةً بعالم ما قبل عام ١٩١٤ (انظر James, 2001، chap. 4).

(٥) هذه السياسة النقدية المقيدة والتقييد المالي في العشرينيات الناتجين عما أسماه كينز "رأي الخزانة"، تزامنا مع رسالة سياسية مفادها أن السياسة الحكومية لا تستطيع أن تفعل شيئاً لتغيير حالة الاقتصاد إلى الأحسن. للاطلاع على النقاش الذي دار بين كينز والخزانة، انظر Clarke, 1988.

(٦) هيمنت على هذه الدورة تدفقات لرأس المال قصيرة الأجل وافدة من الولايات المتحدة وعائدة إليها. ويصف جيمز (James (2001, 30-31)) الوضع بوضوح في صورة حلقة مفرغة على النحو التالي: "عضد كل من الأزمة الضريبية والأزمة المالية الآخر: فأدت الصعوبات الضريبية إلى نزوح رأس المال، وتسبب انسحاب رؤوس الأموال في إضعاف المصارف وخلق عبئاً ضريبياً محتملاً أو حقيقياً. وهكذا أسفرت المشاكل المصرفية عن مشاكل ضريبية، لأن تكلفة الاستحواذ على المصارف الرديئة أحدثت شحاً في الميزانية. ولكن اختلالات الميزانيات فسرها المستثمرون، الأجانب منهم والمحليون، بأنها تعني أن هناك حدوداً على قدرة الحكومة على أن تقدم الدعم للمصارف في واقع الحال، وأن الوقت قد حان بالتالي للخروج".

(٧) يعرف كيندلبرغر (Kindelberger (1986:11)) الجهة المهيمنة الاقتصادية بأنها "بلد مستعد، مدركاً أو غير مدرك، في ظل نظام ما من القواعد اعتمده داخلياً، لتحديد معايير سلوكية للبلدان الأخرى، والسعي إلى جعل الآخرين يتبعونها، وبخاصة لتحمل نصيب مبالغ فيه من أعباء النظام، وبخاصة تقلص الدعم في حالات المحنة عن طريق استيعاب سلعه الأساسية الفائضة عن الحاجة والحفاظ على تدفق لرأس المال الاستثماري وطرح أوراق مالية بسعر أقل من قيمتها الاسمية". ويقدم كيندلبرغر تحليلاً لسنوات ما بين الحربين على فكرة مفادها أن المملكة المتحدة لم تعد قادرة على القيام بدور المهيمن الاقتصادي بعد الحرب العالمية الأولى، في حين أن الولايات المتحدة كانت مترددة في القيام بذلك الدور حتى منتصف الثلاثينيات.

(٨) في الولايات المتحدة، استندت تلك الخيارات والمقايضات السياسية أساساً إلى "تعهد بأسواق حرة تحد من دور

- (١٥) دُعيت للحضور جميع بلدان أمريكا اللاتينية، باستثناء الأرحنتين. وتضمنت البلدان الأخرى ممثلين من أربعة بلدان أفريقية (إثيوبيا، وجنوب أفريقيا، وليبيريا، ومصر) وخمسة وفود من آسيا (إيران، والصين، والعراق، والفلبين، والهند). ومثلت أيضاً بلدان من أوروبا الشرقية (بولندا، وتشيكوسلوفاكيا، ويوغوسلافيا، واليونان) وهي منطقة رأى الكثيرون (بمن فيهم ممثلوها) أنها كانت تواجه آنذاك مشاكل اقتصادية مماثلة لتلك التي كانت تواجهها المناطق الفقيرة الأخرى. وكان هناك إجمالاً ٣٢ وفداً من هذه المناطق ضمت ١٧٣ شخصاً، بالمقارنة مع ١٤٠ من وفود ١٢ بلداً آخر (اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، وأستراليا، وآيسلندا، وبلجيكا، وفرنسا، وكندا، ولكسمبرغ، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، ونيوزيلندا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية) (Schuler and Rosenberg, 2012, appendix A).
- (١٦) شكلت الهيمنة العددية لبلدان أمريكا اللاتينية مصدراً لقلق بالغ لوفد المملكة المتحدة في بريتون وودز. فيما يتعلق بموقف كينز والموقف البريطاني الأوسع تجاه قضايا التنمية في الفترة المؤدية إلى عقد مؤتمر بريتون وودز وفي أثناءها، انظر Helleiner, 2014, chap. 8.
- (١٧) من العضلات المبكرة التوفيق بين وسائل البنك ومقاصده؛ أي أنه كان يتعين أن يتولى توفير القاعدة الرأسمالية نفس البلدان التي صُمم التعمير والتنمية لمساعدتها. ووجد حل لهذا الأمر عن طريق اتفاق نص على أن يسدد كل بلد ٢٠ في المائة فقط من اشتراكاته في رأس مال البنك، على أن تكون بقية الاشتراكات تحت الطلب حين تفرغ موارد البنك (يُسدد برأس المال زائد الاحتياطات) للوفاء بالتزاماته المتعلقة بالأموال المقترضة من الأسواق الدولية. وساعد هذا الضمان المقدم من أصحاب الأسهم في البنك مساعدة كبيرة له في العقود اللاحقة في مجال جمع الأموال بشروط مواتية للغاية، ما أدخل عنصراً إضافياً من عناصر المعونة لقروضه وخفض التكلفة التي يتكبدها المقترضون منه.
- (١٨) انظر Helleiner 2014a, chaps.1-3. ويمكن استقاء هذا التفكير بوضوح من الخطاب الختامي لمورغنتاؤ في مؤتمر بريتون وودز. فقد ذكر أنه "يجب إتاحة الأموال الطويلة الأجل أيضاً لتشجيع الصناعة السلمية وزيادة الإنتاج الصناعي والزراعي في الأمم التي لم تتطور فيها بعدُ الإمكانيات الاقتصادية. ومن الضروري لنا أن تؤدي هذه الأمم دوراً كاملاً في تبادل السلع في جميع أنحاء العالم. ويجب تمكينها من الإنتاج والبيع إذا ما أُريد لها أن تشتري وتستهلك. والبنك الدولي للإنشاء والتعمير مُصمم لتلبية هذا الاحتياج". وفيما يتصل بأهمية ضريبة القيمة المضافة لخطة الصفقة الجديدة، انظر Badger, 2008, chap. 5؛ و Bateman et al., 2009.
- (١٩) انظر: Black, 1991:35؛ و Gold, 1988؛ و Bordo and Schwartz, 2001.
- (٢٠) أدى الاعتراض القوي من المصالح المالية بالفعل إلى إسقاط وايت لفكرة التعاون الدولي الإلزامي لإنفاذ الرقابة على رأس المال من مناقشات بريتون وودز، والاستعاضة عنها بحكم يسمح ببساطة بهذا التعاون فيما بين البلدان.
- (٢١) ترد أهمية الشروط التجارية المواتية لتحقيق نمو سريع وعمالة كاملة في بيان أهداف صندوق النقد الدولي: "تيسير توسيع نطاق التجارة الدولية ونموها بصورة متوازنة، والإسهام بذلك في التشجيع على تحقيق مستويات مرتفعة من التوظيف والإيرادات الحقيقية والإبقاء عليها، وتنمية الموارد الإنتاجية لجميع الأعضاء باعتبار أن ذلك يشكل الأهداف الرئيسية للسياسة الاقتصادية".
- (٢٢) كان المندوب الكولومبي نفسه، كارلوس ريستريبو، قد أصر في أثناء مؤتمر بريتون وودز على أنه ينبغي للاتفاقات التجارية أن تتيح "الحماية الضرورية التي يجب منحها في البلدان الجديدة لصناعاتها الوليدة أثناء خطوها الأولى في التنمية الصناعية" (مقتبس في Helleiner, 2014:170). وقد اجتمعت اللجنة التحضيرية للمؤتمر أولاً في لندن في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٦ لمناقشة ميثاق منظمة التجارة الدولية الذي سبق اقتراح إنشائها خلال المفاوضات المتعلقة بالقروض بين الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. وبعد مؤتمر بريتون وودز، أصبحت العمالة الكاملة والطلب العالمي على رأس جدول أعمال اللجنة، ولكن الوفد الأسترالي استبعد قضية التصنيع، وأيدته في ذلك البرازيل، وشيلي، والصين، ولبنان، والهند.
- (٢٣) كانت التوترات في إدارة روزفلت بشأن القضايا التجارية واضحة بالفعل في أثناء المؤتمر الاقتصادي العالمي في لندن في عام ١٩٣٣ (انظر Kindleberger, 1986). وقد نجح مناصرو التجارة الحرة وغير التمييزية تحت قيادة كورديل هيل في تمرير تشريع بشأن "الاتفاقات التجارية القائمة على المعاملة بالمثل" في عام ١٩٣٤، منح الرئيس سلطة أكبر للمساومة الثنائية على التعريفات. وأبرم نحو ٢١ اتفاقاً فيما بين عامي ١٩٣٤ و ١٩٤٠. غير أن تأثيره كان محدوداً للغاية من حيث تخفيضات التعريفات، بينما كانت أجزاء أخرى من مكونات الصفقة الجديدة وتشريعها تدفع باتجاه مختلف (انظر Irwin, 1997).
- (٢٤) في أوروبا الغربية، ارتفعت حصة التجارة الأقاليمية في التجارة العالمية من ١٨,٣ في المائة في عام ١٩٥٣ إلى ٣١,٢ في المائة في عام ١٩٧٣ (WTO, 2008:15).
- (٢٥) فيما يتصل بالعلاقات بين خطة مارشال، والحيز السياسي، وتحديات التنمية، انظر Kozul-Wright and Rayment, 2007:283-294.
- (٢٦) انظر Arndt (١٩٨٧) للاطلاع على مناقشة إضافية. من بين الآثار الدائمة لهذا التحول زيادة التركيز على رأس المال البشري والتعليم بوصفهما جزءاً لا يتجزأ من خطة التنمية. وكما ذكر مازوير (Mazower (2012)، أوضح الخطاب الافتتاحي لترومان أن الولايات المتحدة ستعمل مع نطاق من وكالات الأمم

ثم أعد التشريع المنشئ للبنك المركزي، مع صلاحيات بإدارة دورة الأعمال ومراقبة استقرار النظام النامي بكامله لا مجرد مكافحة الضغوط التضخمية. واتبع بريبيش، بوصفه المدير العام الأول للبنك المركزي في عام ١٩٣٥، سياسة نقدية لمواجهة التقلبات الدورية، ودعم ضوابط القطع الأجنبي، واعتمد سياسة ائتمانية داعمة (Prebisch, 1972, vol. 2, chap. XIV). وبينما لم تعد معدلات نمو الأرجنتين إلى سابق عهدها في العشرينيات، فقد كان ناتجها المحلي الإجمالي في عام ١٩٣٠، مع ذلك، أعلى بنسبة ١٧ في المائة مما كان عليه في عام ١٩٢٩. وعلاوة على ذلك، اعتبرت الأرجنتين على نطاق واسع مركزاً مالياً دولياً، وبرزت مكانة بريبيش المهنية، في الداخل والخارج، بقوة خلال هذه الفترة (انظر Dosman, 2008, chap. 5).

(٢٩) للاطلاع على تاريخ أكثر تفصيلاً لأصوات البلدان النامية المتعالية على الساحة الدولية خلال الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، انظر Prashad, 2007.

(٣٠) يصف أرندت (Arndt (1987:140) بالأحرى النظام الاقتصادي الدولي الجديد وصفاً مشيراً بأنه تدويل لدولة الرفاهية، وتدويل للحماية، وتدويل للصراع الطبقي. للاطلاع على بيان أدق قياساً للروابط بين الأونكتاد والمناقشات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد، انظر Toye and Toye, 2004, chap. 10.

(٣١) تغير هذا النمط عقب أزمة عام ٢٠٠٨، عندما تحولت أنظار عدد من البلدان المتقدمة مرة أخرى نحو صندوق النقد الدولي للحصول على التمويل.

المتحدة، مثل منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، موفرة كلاً من الموارد والموظفين. وعلاوة على ذلك، فقد انبثقت هذه التعددية الأكثر تكنوقراطية عن عصبه الأمم التي نُقلت خدماتها التقنية من جنيف إلى الولايات المتحدة في عام ١٩٤٠. وكان من مقترح ترومان لعام ١٩٤٩ يجعل المساعدة التقنية ركيزة المساعدة الإنمائية التي تقدمها الولايات المتحدة، وبتشجيع استخدام الأمم المتحدة لهذا الغرض، أن وفر لوكالات مثل منظمة الصحة العالمية والفاو "بديلاً عملياً ومتواضعاً لنهج أكثر طموحاً وأكثر مراعاة للجوانب الاجتماعية إزاء المعونة التي اصطدمت بالكونغرس" (Mazower, 2012:277).

(٢٧) للاطلاع على تاريخ هذه الأفكار، انظر Toner, 1999; Taft and Adelman, 1988؛ و Kohli, 2004؛ و Jomo, 2005.

(٢٨) بدأ ظهور راؤول بريبيش على ساحة السياسات كرئيس للبحوث في مصرف الأرجنتين الوطني، وهي الصفة التي اشترك بها في مؤتمر لندن الاقتصادي العالمي لعام ١٩٣٣. وتعرّف هناك على أفكار كينز الجديدة المتعلقة بالسياسات، كما اطلع على تباينات النظام التجاري من خلال المفاوضات على اتفاق التجارة الثنائي بين الأرجنتين والمملكة المتحدة. وعند عودته إلى الأرجنتين، ساعد في تصميم خطة الانتعاش الاقتصادي الحكومية التي أحدثت تحولاً جديداً وأقل تشدداً في الاتجاه السياسي للبلد. وقد مزجت الخطة بين إعادة هيكلة الدين العام، وخفض قيمة العملة، والتدابير التعريفية، ومخططات العمل العام في جهد يهدف إلى قلب اتجاه المسار الاقتصادي.

المراجع

Berthelot Y (2004). Unity and diversity of development: The regional commissions' experience. In: Berthelot Y, ed. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington, IN, Indiana University Press: 1–50.

Bertola L and Ocampo JA (2012). *Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press.

Biltoft CN (2014). The League of Nations and alternative economic perspectives. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.

Black S (1991). *A Levite Amongst Priests: Edward M Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*. Boulder, CO, West-view Press.

Arndt H (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

Badger A (1989). *The New Deal, the Depression Year, 1933–1940*. Chicago, IL, Ivan R Dee.

Badger A (2008). *FDR, the First Hundred Days*. New York, NY, Hill and Wang.

Bairoch P (1995). *Economics and World History*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

Bateman F, Ros R and Taylor J (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a "big push" in the American South? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 165(2): 307–341.

Bénétrix A, O'Rourke K and Williamson J (2012). The spread of manufacturing to the poor periphery, 1870–2007. NBER Working Paper no. 18221, NBER, Cambridge, MA.

- Graz JC (2014). The Havana Charter: When state and market shake hands. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Hall P, ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Helleiner E (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Irwin D (1997). From Smoot Hawley to reciprocal trade agreements: Changing the course of US trade policy in the 1930s. NBER Working Paper no. 5895, NBER, Cambridge, MA.
- James H (2001). *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jomo KS, ed. (2005). *Pioneers of Development Economics*, London, Zed Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Times*. New York, NY, WW Norton and Co.
- Keynes JM (1944). Letter to Lord Addison, May 1944. In: Moggridge D, ed. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVI: Activities 1941-1946, Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations. London, The MacMillan Press Ltd.
- Kindleberger C (1986). *The World in Depression 1929-1939*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R (1999). On dentists, dreamers and defunct economists. In: Sardoni C and Kriesler P, eds. *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in honour of Geoff Harcourt*, Vol. 3. London and New York, NY, Routledge: 131-150.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2013). Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous default. IMF Working Paper 249. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martin J (2013). Were we bullied? *London Review of Books*, 21 November.
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London, The Penguin Press.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Mikesell R (1994). The Bretton Woods debates: A memoir. *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University, Department of Economics, Princeton NJ.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and International Cooperation. *Foreign Affairs*, 23(2): 182-194.
- Ocampo JA (2014). Latin American structuralism and productive development strategies. In: Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, UNCTAD and ILO: 41-64.
- Blyth M (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth M (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- Bordo M and Schwartz A (2001). From the Exchange Stabilization Fund to the International Monetary Fund. NBER Working Paper no. 8100, NBER, Cambridge, MA.
- Borgwardt E (2005). *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. New York, NY, Macmillan.
- Bruno M and Sachs J (1985). *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Camdessus M (1997). Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks. Speech to Los Angeles World Affairs Council, 17 June.
- Clarke P (1988). *The Keynesian Revolution in the Making, 1924-36*. Oxford, Oxford University Press.
- Crotty J (1999). Was Keynes a corporatist? Keynes's radical views on industrial policy and macro policy in the 1920s. *Journal of Economic Ideas*, 33(3): 555-578.
- Dam K (1982). *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dosman E (2008). *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901-1986*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Eichengreen B and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods System: An overview. In: Kenen PB, ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3-57.
- Eichengreen B and Temin P (1997). The gold standard and the Great Depression. NBER Working Paper no. 6060, NBER, Cambridge, MA.
- Epstein G (2006). Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein G, ed. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Felix D (1961). An alternative view of the monetarist-structuralist controversy. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, NY, The Twentieth Century Fund.
- Felix D (1996). Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax. *UNCTAD Review* (UNCTAD/SGO/10), Geneva.
- Fishlow A (1985). Lessons from the past, capital markets and international lending in the 19th century and the interwar years. In: Kahler M, ed. *The Politics of International Debt*. Ithaca, NY, Cornell University Press: 37-94.
- Gardner (1995). Establishing a vision for promoting economic development. In: Boughton J and Latef K, eds. *Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington, DC, IMF/World Bank.
- Gold J (1988). Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund. *World Development*, 16(10): 1127-1142.
- Gordon M (1941). *Barriers to World Trade: A Study of Recent Commercial Policy*. New York, NY, The Macmillan Company.

- Temin P (1991). *Lessons from the Great Depression*. Boston, MA, MIT Press.
- Temin P (2010). The Great Recession and the Great Depression. NBER Working Paper no. 15645, NBER, Cambridge, MA.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. London, Macmillan.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Toye J (2014). *UNCTAD at 50: A Short History*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development*. Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva, United Nations.
- Van Dornmeale A (1978). *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London, Macmillan.
- Wilcox C (1949). *A Charter for World Trade*. New York, NY, Macmillan.
- Wolf M (2003). Is globalisation in danger? *World Economy*, 26(4): 393–411.
- WTO (2008). *The World Trade Report 2008*. Geneva, World Trade Organization.
- Oliver R (1975). *International Economic Cooperation and the World Bank*. London, Macmillan.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Economic and Political Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Prashad V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY, The New Press.
- Prebisch R (1972). *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*. Buenos Aires, Central Bank of Argentina.
- Rodrik D (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper no. 9129, NBER, Cambridge, MA.
- Rosenstein-Rodan P (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2): 157–165.
- Sandel M (2010). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of the Market*. London, Penguin.
- Schuler K and Rosenberg A (2012). *The Bretton Woods Transcripts*. New York, NY, Center for Financial Stability.
- Taft C and Adelman I (1988). *Comparative Patterns of Economic Development, 1850-1914*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

الفصل الخامس

السياسات التجارية والصناعية في ظل نظام متطور للحكومة العالمية

ألف - مقدمة

التوافق السياسي الذي تحقق في فترة ما بعد الحرب العالمية بشأن جدوى السياسات التجارية والصناعية الاستباقية أفاد أيضاً النقاشات المتعلقة بإصلاح النظم التجارية والمالية المتعددة الأطراف على نحو يُهيئ للبلدان النامية حيزاً سياسياً^(١) لاعتماد تدابير وأدوات تعتبرها ضرورية لتعزيز النمو السريع للإنتاجية والتنمية الصناعية (انظر الفصل الرابع).

واعتباراً من أوائل الثمانينيات، اختفت السياسات الصناعية بصورة كبيرة من خطة التنمية للعديد من البلدان، وبخاصة في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. وكان هذا جزئياً ردة فعل تجاه ثبوت أخطاء وتجاوزات معينة في السياسات، وإن كان يُعزى أيضاً إلى طرح تغلب عليه النزعة الإيديولوجية يلقي باللوم على إخفاقات الحكومات أكثر من إخفاقات السوق فيما يتصل ببطء التنمية الاقتصادية، ويركز على ضرورة تحرير الأسواق. وهناك عامل آخر لا يقل أهمية عن ذلك هو أن أزمة المديونية في عدة بلدان نامية تسببت في تآكل قدرة

الدول على مواصلة السياسات الاستباقية. ولم يقتصر الأمر على معاناة هذه الدول من قيود اقتصادية كلية ومالية فحسب، وإنما شمل أيضاً اضطرابها إلى الخضوع للاشتراطات السياسية المتزايدة التي فرضتها القروض المقدمة إليها من مؤسسات بريتون وودز. وعلاوة

مع إعادة تفكير المجتمع الدولي في أهدافه لخطة إنمائية لما بعد عام ٢٠١٥ تعُقب الأهداف الإنمائية للألفية، من الضروري ضمان إتاحة أدوات سياساتية فعالة للبلدان لتمكينها من تحقيق الأهداف المتفق عليها والمضي قدماً في الخطة. ويدفع هذا الفصل بأن التجارب الحديثة والأدلة المستمدة من التاريخ، والأفكار النظرية، تشير كلها إلى الدور الذي يجب أن تؤديه السياسات التجارية والصناعية الاستباقية في تلك الخطة.

ولطالما نوقش دور هذه السياسات في استراتيجيات التنمية ووجرت مداولات بشأنه. واعتمدت البلدان المتقدمة طائفة من

السياسات الصناعية في أثناء فترة التصنيع التي مرت بها، وواصلت هذا الأمر بعد الحرب العالمية الثانية في سعيها إلى تحقيق النمو الاقتصادي المستدام، والعمالة الكاملة، والتقدم التكنولوجي المعجل. ثم صارت السياسات الصناعية على رأس جدول

أعمال العديد من حكومات البلدان النامية التي رأت في التصدير عنصراً رئيسياً لإطلاق طاقات الموارد المستغلة استغلالاً ناقصاً، من أجل معالجة أوجه الضعف الهيكلي والعجز الاجتماعي اللذين استمرتا فترة طويلة، وسد الفجوة التكنولوجية مع الاقتصادات المتقدمة. وهذا

لا بد من توافر أدوات سياسية
فعالة للنهوض بخطة التنمية لما بعد
عام ٢٠١٥ وتحقيق أهدافها.

٢٤

تحت التأثير المتزايد للأسواق والمصالح المالية، تشهد بلدان عديدة نمواً اقتصادياً غير متوازن على المستويين الداخلي والخارجي، ويسلم العديد من مقرري السياسات بوجود صلة بين المشاكل الهيكلية في اقتصاداتها وازدياد احتمالات التعرض للصدمات والأزمات (UNCTAD, 2011a). وفي هذه البيئة، يتمثل التحدي الذي يواجهه مقررو السياسات في جعل النمو الاقتصادي والتنمية أكثر شمولاً - بضمنان تمتع جميع الفئات الاجتماعية بمزايا النمو الاقتصادي - عن طريق تزويد آلية السوق بتدابير سياساتية ودعم مؤسسي بهدف استحداث وظائف لائقة وتحقيق توزيع أعدل للدخل والحد من الفقر. ويوجد بحث مستمر عن تدابير سياساتية قادرة على تحقيق نواتج دون وضع عبء إضافي كبير على الميزانيات الحكومية.

٣٤

أُلقت التطورات التي حدثت في الاقتصاد العالمي منذ بدء الأزمة الاقتصادية والمالية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ نظرة جديدة على التحديات السائدة التي تعترض نماذج التصنيع المعتمد على التصدير.

ومن المعروف تماماً أن استراتيجيات التصنيع القائم على التصدير تبلغ حتماً مداها، إن آجلاً أو عاجلاً، عندما تنفذها بلدان عديدة في الوقت نفسه، حيث إن المنافسة فيما بين الاقتصادات بالاستناد إلى قلة تكاليف وحدة العمل والضرائب تؤدي بسبب خطأ التعميم إلى سباق إلى الحضيض (كما جاء في: TDR 2002). وفي ظل الظروف الحالية، حيث من المرجح أن تظل فرص البلدان النامية لزيادة صادراتها من السلع المصنعة إلى البلدان المتقدمة ضعيفة لبعض الوقت، تصبح القيود المفروضة على استراتيجية النمو هذه أكثر بداهة. ومن شأن إعادة التوازن إلى استراتيجيات نمو البلدان النامية باتجاه زيادة التركيز على الطلب الداخلي والإقليمي أن تحد من هذا الخطر (كما جاء في تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣). وصحيح أن مزيج النمو السريع للطلب الداخلي وبطء نمو الطلب الخارجي قد يؤدي إلى تدهور حساب العمليات التجارية. وهذا يعني أن مثل هذا التحول قد يتطلب سياسات تجارية وصناعية استباقية تعزز قدرات العرض الداخلي من أجل احتواء العجز التجاري الذي قد يتعين معالجته في غيابها عن طريق تدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة.

٤٤

في بعض البلدان النامية، أدى الخوف من احتمال تسبب الارتفاع الكبير في أسعار السلع الأساسية الأولية منذ عام ٢٠٠٢ في تراجع التصنيع أو التعجيل به، إلى منح المزيد من الأهمية العاجلة لمسألة كيفية تعزيز التصنيع. وعلاوة على ذلك، فإن عدة بلدان نامية وجدت أن تحولها الهيكلي الذي نجح بوضوح بواسطة تعزيز الصناعات التحويلية عن طريق المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية ليس مرتبطاً إلا بالتصنيع "الخفيف". وهذا يعني أنها نجحت في المشاركة في شبكات الصناعة التحويلية ولكن ذلك لم يحدث إلا في أنشطة تتطلب مهارات منخفضة دون توافر القدرة على التحديث. وفي حالات عديدة، أسفر هذا عن مزايا اقتصادية أقل من المتوقع، إلى جانب إعاقة كل من التحديث الاجتماعي والتصنيع الشامل. وفي العديد من هذه الاقتصادات، كما في الاقتصادات الأخرى التي كان فيها التحويل الهيكلي أقل نمواً، توجد طلبات متزايدة من مجتمعاتها، وبخاصة من الشباب المتزايد تقدمه في التعليم، على سياسات ونواتج اقتصادية تلي تطلعاتهم إلى فرص اقتصادية أكبر وحياة أفضل.

واستناداً إلى ما تقدم، يبحث هذا الفصل كيف قيدت نظم الحوكمة الاقتصادية العالمية (في كل من القطاع الخاص والعام) السياسات التجارية والصناعية الاستباقية، ويسلط الضوء على كيفية تمكن بعض البلدان من تنفيذ سياسات تهدف إلى تعزيز التحويل الهيكلي بالرغم من تلك القيود. كما ينظر في التحديات الإضافية التي يمكنها إعاقة التنفيذ الفعال لهذه السياسات في السنوات القادمة. ويخلص هذا الفصل إلى أنه لكي يتسنى تحقيق نمو اقتصادي سريع وشامل وبلوغ أهداف التنمية العالمية المقبلة، ستحتاج البلدان النامية إلى حيز سياسي كاف على الصعيد الوطني لإجراء التحويل الهيكلي اللازم لاقتصاداتها. وعلى الصعيد الدولي، يتعين أن يكون إطار الحوكمة المتعدد الأطراف أكثر سماحاً واتساقاً إذا كان له أن ييسر هذا التحويل الهيكلي.

وهذا الفصل منظم على النحو التالي. يناقش الفرع باء تأثيرات مختلف الاتفاقات التجارية واتفاقات الاستثمار والشراكة الاقتصادية الشاملة المتعلقة بالحيز السياسي التجاري والصناعي الوطني. ويسلط الضوء على المجالات التي قيدت فيها اتفاقات جولة أوروغواي والاتفاقات التجارية الإقليمية هذا الحيز السياسي للبلدان النامية، فضلاً عن المجالات التي ظلت فيها أوجه المرونة كما هي. كما يُنظر في العوامل التي دفعت البلدان النامية إلى المشاركة في الاتفاقات التجارية الإقليمية والتخلي فعلياً عن الحيز السياسي. وهذه المشاركة متناقضة، ولا سيما

أن من البديهي أن العديد من البلدان النامية كانت تستثمر جهوداً ضخمة على المستوى المتعدد الأطراف للحفاظ على هذا الحيز، وذلك على سبيل المثال برفض مقترحات البلدان المتقدمة بتعميق القواعد المتعلقة بالاستثمار الدولي، وحقوق الملكية الفكرية، والمشتريات الحكومية، والخدمات المالية. وينتهي الفرع بتناول الاتجاهات الحديثة نحو توسيع مفهوم "الحماية" والتنديد بالتدابير المتخذة خلف الحدود والمصممة للتهوؤ بالتحويل الهيكلي وتوجيهه بوصفها تدابير "غامضة" ولكن بمقدورها عرقلة فرص تحقيق الشركات عبر الوطنية للربح.

يتعين أن تعيد المفاوضات التجارية التركيز على الاتفاقات المتعددة الأطراف التي تقرر بالشواغل المشروعة للبلدان النامية.

ويدفع الفرع الختامي هاء بأن البلدان النامية تحتاج إلى حيز سياسي أكبر لتمكينها من مواصلة مسار نموها السريع الذي سلكته خلال السنوات الـ ١٥ الماضية وجعل هذا النمو أكثر عدالة واستدامة. والحكومة الاقتصادية العالمية المعززة التي تحول

ويبدأ الفرع جيم بمناقشة مختصرة لمعنى السياسة الصناعية. ثم يقدم بعض الأمثلة الحديثة الخاصة ببلدان معينة على السياسات الصناعية، وبخاصة تلك التي تهدف إلى إقامة الروابط الداخلية وتقويتها، وتعزيز الابتكار في سياق ما يظل ممكناً من الناحية القانونية. ويناقش الفرع جيم عنصرين لديناميات الاقتصاد العالمي المتغيرة يطرحان تحديات إضافية لفعالية السياسات التجارية والصناعية الاستباقية في دفع التنمية الاقتصادية. أما التحدي الأول فهو الانخفاض المحتمل في فرص التصدير المتاحة للبلدان النامية. فبينما يمكن أن يكون التصدير حافزاً قوياً لنمو الإنتاجية في الصناعات التحويلية، فإن بطء النمو في البلدان

ينبغي التخلي عن الأحكام الإضافية لمنظمة التجارة العالمية والأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية، مع تعزيز الجوانب الإنمائية لجولة الدوحة.

والحكومة الاقتصادية العالمية المعززة التي تحول تركيز المفاوضات التجارية صوب الاتفاقات المتعددة الأطراف التي تعترف بالشواغل المشروعة للبلدان النامية، وتتخلى عن الأحكام الإضافية لمنظمة التجارة العالمية والأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية، وتعزز الطابع الإنمائي لجولة الدوحة، قد تكون خطوة مهمة في هذا الاتجاه. ويمكن أن يدعم هذه العملية بشدة تعزيز القوة الاقتصادية والسياسية المتزايدة التي اكتسبتها البلدان النامية على مدى العقدين الماضيين.

باء- إطار الحوكمة العالمي المتطور: الآثار المترتبة على السياسات التجارية والصناعية الوطنية

الكثيرة (المتعددة الأطراف والثنائية والإقليمية) وكيفية تقييدها لحيز السياسات الوطني. تحتفظ الاتفاقات المتعددة الأطراف ببعض جوانب المرونة وتتضمن بعض المعاملات الخاصة والتفاضلية لأقل البلدان نمواً؛ غير أنها عادةً تقيّد أو تمنع أنواع السياسات التي أدت دوراً مهماً

تقترن تجارب التنمية الناجحة عامةً بالتحويل الهيكلي (انظر الإطار ٥-١). ويبحث هذا الفرع القيود التي تواجهها البلدان النامية في اعتماد ما تعتبره أنسب السياسات التجارية والاستثمارية للتحويل الهيكلي. وبصفة خاصة، يركز هذا الفرع على الاتفاقات التجارية

الإطار ٥-١

التحويل الهيكلي في البلدان النامية: دور قطاع الصناعة التحويلية

في المراحل الأولى نسبياً من التنمية الاقتصادية، ينتج نمو دخل الفرد عن تراكم رأس المال الذي يتيح استعمالاً أتم لموارد اليد العاملة والموارد الطبيعية المستخدمة استخداماً ناقصاً دون أن يترتب على ذلك بالضرورة تغيير لكفاءة استخدام عوامل الإنتاج هذه. ومع تقدم حركة التنمية الاقتصادية، يرتبط استمرار نمو دخل الفرد عاماً بتحقيق مكاسب مستدامة في الإنتاجية بالاستناد إلى التحويل الهيكلي، أي نقل موارد اليد العاملة والموارد الأخرى من أنشطة أقل إنتاجية نسبياً، كما في الزراعة، إلى أنشطة أكثر إنتاجية في قطاعي الصناعات التحويلية والخدمات الرسميين^(١).

وتؤدي الصناعة التحويلية دوراً في هذا التحويل الهيكلي. وتؤدي الأنشطة في هذا القطاع، أكثر من القطاعات الأخرى، إلى تخصص العمالة وتقسيم العمل، وتتيح إمكانية أكبر للابتكار وزيادة عائدات الحجم (Kaldor, 1968). وعلاوة على ذلك، فعلى النقيض من القطاع الأولي، وبخاصة الصناعات الاستخراجية، فإن معظم أنشطة الصناعات التحويلية كثيفة العمالة بحيث يملك نمو الإنتاجية، في ضوء سياسات الأجر السليم وسوق العمل، إمكانية إفادة قطاع كبير من السكان. وما ينتج عن ذلك من توزيع أكثر عدالة نسبياً لنمو الدخل، إلى جانب ارتفاع مرونة الطلب حسب الدخل على السلع المصنعة يطلق عملية حميدة من العلاقات السببية التراكمية بين آثار العرض والطلب، تزيد من دعم التحويل الهيكلي. ولذا فإن تحدي التنمية الرئيسي لمقرري السياسات هو تحقيق تحول مشترك بين القطاعات للعمالة الإنتاجية باتجاه أنشطة مرتفعة الإنتاجية إلى جانب نمو الإنتاجية داخل كل قطاع اقتصادي، وبخاصة الصناعة التحويلية، مع ضمان توزيع واسع لفوائد نمو الإنتاجية. وبعد أن تنجح البلدان النامية في إقامة قاعدة تصنيع، وبعد تضيق الفجوات الإنتاجية فيما بين القطاعات، يتزايد اعتماد قدرتها على مواصلة اللحاق بالبلدان الغنية على استدامة التحسينات في الإنتاجية داخل قطاع الصناعة التحويلية، وذلك مثلاً عن طريق التقدم التكنولوجي وابتكار منتجات وعمليات جديدة، إلى جانب تنمية القدرات التكنولوجية والاجتماعية ذات الصلة^(٢).

وقد تفاوت كثيراً بين البلدان النجاح في تحقيق التحويل الهيكلي والاستراتيجيات السياسية المسهمة في ذلك النجاح. وكما نوقش ذلك في تقارير التجارة والتنمية السابقة (وبخاصة تقارير ١٩٩٦، ٢٠٠٣، و٢٠٠٦)، فإن وتيرة التحويل الهيكلي في الاقتصادات النامية في شرق آسيا - وبخاصة جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية فيما بين الستينيات والتسعينيات من القرن العشرين، والصين اعتباراً من التسعينيات - تفوقت على مثيلتها في البلدان النامية الأخرى. وقد أدت السياسات التجارية والصناعية الاستباقية عامّة، بدلاً من الاعتماد على قوى السوق المقيدة، دوراً رئيسياً في نجاحها، تماماً كما فعلت في أثناء عملية التصنيع في البلدان التي صارت متقدمة الآن^(٣).

والعوامل الخاصة بكل بلد، غير مقتصرٍ على الظروف الاقتصادية الأولية المختلفة وإنما شاملة أيضاً القدرات الإدارية والمؤسسية المتطورة، تفسر جزئياً قدرة البلدان النامية الأخرى المحدودة على محاكاة تجارب التحويل الهيكلي الناجحة التي حققتها بعض اقتصادات شرق آسيا والصين. ولكن ما له أهمية ماثلة في هذا السياق هو أن من المرجح أن تكون البلدان النامية الأخرى قد خضعت لقيود بسبب ضيق مساحة المناورة في سياساتها التجارية والاستثمارية.

(أ) تشمل المراجع الكلاسيكية لهذا النهج الذي يطلق عليه اسم "الاقتصاد المزدوج" مؤلفي Lewis (1954)، و Ranis and Fei (1961)، بينما تتضمن أيضاً الأدبيات الأحدث التي استعرضها روكولاتو وكوسيرا (Roncolato and Kucera (2014)) كتاب McMillan et al. (2014). للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً وأدلة يصل تاريخها إلى منعتف القرن العشرين، انظر الفصل الخامس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٣. وهذا الفرق بين القطاعات الاقتصادية التقليدية والحديثة يتعارض مع نماذج النمو في المذهب الكلاسيكي الجديد الذي يعتبر هذه الاختلافات الهيكلية ضئيلة بالقدر الكافي للسماح بتجميع الأنشطة الاقتصادية كافة في قطاع واحد.

(ب) بينما يؤكد هذا الفصل دور الصناعة التحويلية، فإن التحويل الهيكلي الناجح في آسيا (كما لوحظ أولاً في اليابان، ثم في جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية، ومؤخراً في الصين) يوحى بأهمية عنصرين آخرين. يتعلق العنصر الأول بزيادة الإنتاج الزراعي إلى الحد الأقصى، بينما يتعلق العنصر الآخر بدور الحكومة في توجيه الاستثمار نحو الأنشطة التي تتمتع بإمكانية تحقيق أسرع نمو ممكن في الإنتاجية، وتعد بالتالي بأرباح كبيرة في المستقبل. وقد نوقش أول هذين العنصرين بالتفصيل في تقارير التجارة والتنمية ١٩٩٥، و١٩٩٦، و١٩٩٨، و٢٠٠٣، و٢٠١٣. وفيما يتصل بكلتا العنصرين، انظر Studwell, 2013.

(ج) للاطلاع على أدلة تجريبية مفصلة بشأن التحويل الهيكلي على مدى العقود الأربعة الماضية، انظر UNIDO, 2013، وللإطلاع على مناقشة أعم لقصص نجاح إثمائية، انظر مثلاً Fosu, 2013.

ومع الحفاظ على بعض الاستثناءات لأقل البلدان نمواً (وفي بعض الحالات، لبلدان أخرى منخفضة الدخل)، شكلت اتفاقات جولة أوروغواي خطوة باتجاه نظام موحد للحقوق والالتزامات. وعُدلت المعاملة الخاصة والتفاضلية لمنح البلدان النامية استثناءات محددة زمنياً وفترات انتقال أطول، فضلاً عن المساعدة التقنية لتنفيذ الاتفاقات المتعددة الأطراف (عن طريق مبادرة المعونة من أجل التجارة التي تقودها منظمة التجارة العالمية). غير أن هذه البلدان ستحتاج في النهاية إلى الامتثال الكامل لجميع القواعد والتعهدات المدرجة في اتفاقات جولة أوروغواي⁽⁴⁾. وكانت إعادة تفسير المعاملة الخاصة والتفاضلية هذه جزءاً من المقايضة الكبيرة التي كانت وراء اتفاقات جولة أوروغواي وإنشاء منظمة التجارة العالمية التي كانت تهدف بشكل أعم إلى ترويض البلدان النامية بوصول أفضل إلى أسواق البلدان المتقدمة، وبخاصة في مجالي الزراعة، والمنسوجات والملابس، في مقابل بعض الامتيازات المهمة من البلدان النامية من حيث فتح الأسواق، وبخاصة قبولها لنطاق واسع من القواعد والتعهدات (TDRs 1994 and 2006).

على سبيل المثال، يحظر الاتفاق المتعلق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة⁽⁵⁾ القيام على نحو تمييزي بفرض اشتراطات على المستثمرين الأجانب مثل المحتوى المحلي واشتراطات تحقيق التوازن التجاري، فضلاً عن القيود على صرف العملة الأجنبية. وكثيراً ما استخدم مقرر السياسات هذه الأدوات في الماضي لزيادة الروابط بين المستثمرين الأجانب والمصنعين المحليين في سياق التحويل الهيكلي⁽⁶⁾. وفي إطار هذا الاتفاق، من الصعب أيضاً على البلدان أن تجعل الدعم مشروطاً ببلوغ أهداف تصديرية معينة. وهذا يعني أن التدابير السياسية التي كانت مهمة لمراقبة الأداء، مثل سحب الدعم من المنتجين إذا أخفقوا في تحقيق قدرة تنافسية دولية في غضون فترة زمنية محددة، لم تعد ممكنة⁽⁷⁾. غير أن التدابير التي لا تفرض قيوداً كمية ولا تعامل المستثمرين الأجانب معاملة أدنى من المستثمرين المحليين لا تنتهك الاتفاق؛ كما لا ينتهكه أي سباق محتمل إلى الحضيض في تقديم امتيازات أكبر للمستثمرين الأجانب قد تؤذي المستثمرين المحليين فعلياً، بل وتخرجهم من السوق، ولا سيما في ظل عدم وجود مدونات فعالة متعددة الأطراف لقواعد سلوك المستثمرين الأجانب. وعلاوة على ذلك، يجوز لمقرري السياسات الاستمرار في فرض شروط دخول خاصة بقطاعات محددة على المستثمرين الأجانب، بما في ذلك فرض قيود خاصة بصناعات محددة⁽⁸⁾. كما يمكنهم أن يطبقوا اشتراطات بمحتوى محلي فيما يتصل بشراء الخدمات، بما في ذلك التكنولوجيا وتدفقات البيانات، ما لم تكن هذه التدابير محظورة بموجب التعهدات الواردة في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

في عمليات التحويل الهيكلي التي نجحت في الماضي. وقد بدأت عملية تقييد الحيز السياسي الوطني هذه باتفاقات جولة أوروغواي التي تضمنت عدة قواعد لم تكن مرتبطة ارتباطاً مباشراً بالتدفقات التجارية. ثم تزايد اشتغال الاتفاقات التجارية الثنائية والإقليمية على قواعد يمكن أن تكون مهمة لتصميم استراتيجيات إنمائية وطنية شاملة، مثل قضايا المشتريات الحكومية، وتدفقات رأس المال، والتجارة في الخدمات، والبيئة والعمل. كما اشتمل العديد منها على ضوابط تتعلق بحقوق الملكية الفكرية وتدابير تتعلق بالاستثمار أكثر تشدداً من تلك المدرجة بالفعل في الاتفاقات المتعددة الأطراف. ولم تعد هذه الاتفاقات الثنائية والإقليمية بصورة ما "اتفاقات تجارية"؛ بل هي معاهدات تكامل اقتصادي أكثر شمولاً، كثيراً ما يشار إليها باتفاقات الشراكة الاقتصادية.

1 - الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف: القيود على الخيارات السياسية وجوانب المرونة المتبقية

يتألف النظام التجاري المتعدد الأطراف من مجموعة من القواعد والتعهدات المتفق عليها والملزومة والقابلة للنفاد، تعتمد على المبادئ الأساسية للمعاملة بالمثل وعدم التمييز، كما هو مبين في شرطي معاملة الدولة الأولى بالرعاية والتعهد بالمعاملة الوطنية (أي المعاملة المتساوية للسلع ومؤسسات الأعمال المحلية والأجنبية في الأسواق الداخلية). ويمكن اعتبار هذه القواعد والتعهدات معاً سلعة عامة عالمية، حيث إنها تضخ اليقين والقدرة على التنبؤ في التجارة الدولية وتحد من الآثار الدولية السلبية التي يمكن أن تنتج عن سياسات إفقار الجار (أي السياسات التجارية التمييزية أو المركبتيلية التي تسعى البلدان القوية اقتصادياً وسياسياً في إطارها إلى الحصول على فوائد على حساب البلدان الأقل نفوذاً). وقد منح هذا النظام البلدان النامية بعض الاستثناءات المهمة. على سبيل المثال، تمنح الاستثناءات من قاعدة الدولة الأولى بالرعاية البلدان النامية وصولاً تفاضلياً ومواتياً أكثر إلى الأسواق، وتتيح الاستثناءات من مبدأ المعاملة بالمثل للبلدان المتقدمة أن تمنح الشركاء من البلدان النامية ما هو أقل من المعاملة بالمثل الكاملة في الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف. وقبل اتفاقات جولة أوروغواي، كانت هذه الاستثناءات، المعروفة عامةً بأحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية، مصاغة صياغة تنموية؛ وكانت تعتبر تسليماً من المجتمع الدولي بالاختلافات بين البلدان المتقدمة وجميع البلدان النامية من حيث الهياكل الاقتصادية ومستويات التنمية.

الأدوات السياساتية الصناعية من أجل تلبية اشتراطات الأولويات التكنولوجية الوطنية والأولويات الاجتماعية.

وفي هذا السياق، لعل من المفيد الوقوف على ثلاث مراحل للتنمية الصناعية: البدء والاستيعاب الداخلي والإنتاج. في المرحلة المبكرة أي مرحلة البدء، تُدرج التكنولوجيات الناضجة أساساً في الإنتاج المحلي عن طريق قنوات غير رسمية لنقل التكنولوجيا (مثل شراء الآلات والمعدات، والهندسة العكسية، والتعاقد من الباطن) وكذلك عن طريق وسائل رسمية لنقل التكنولوجيا (مثل اتفاقات تسليم المفتاح والاستثمار الأجنبي المباشر). وفي هذه المرحلة، يكون لنظام حقوق الملكية الفكرية تأثير ضئيل أو لا يكون له تأثير إيجابي على الابتكار المحلي، وإن كان قد يؤثر على وصول السكان المحليين إلى السلع. وهكذا، ينبغي أن يتيح نظام حقوق الملكية الفكرية أوسع هامش ممكن لاستيعاب التكنولوجيات المشتراة ونشرها. وهذا هو وضع أقل البلدان نمواً التي تركز فيها الجهود التكنولوجية عادة على التمكّن من تكنولوجيا التشغيل والتصميم المنخفض المستوى. وبالمثل، فالحماية القوية التي توفرها حقوق الملكية الفكرية في البلدان النامية الأخرى لن تتيح في الغالب المزيد من نقل التكنولوجيا أو الابتكار المحلي. وعند مرحلة الاستيعاب الداخلي، تظهر بعض الصناعات التي تنخفض كثافة اعتمادها على البحث والتطوير، ويتمكن المنتجون المحليون من استحداث ابتكارات "بسيطة" أو "تراكمية"، يتحقق معظمها بفضل الاستغلال الروتيني للتكنولوجيات الموجودة بدلاً من بذل جهود البحث والتطوير عن قصد. وقد يكون للحماية القوية للملكية الفكرية تأثير ضئيل على الابتكار، أو قد لا يكون لها تأثير إيجابي عليه، مع تقليصها لنشر عوامل الإنتاج والتكنولوجيات الأجنبية وزيادة تكاليفها. ووجود نظام مرّن أمر مثالي في هذه المرحلة، ولكنه ينبغي على أقل تقدير أن يهدف تصميم التشريع المتعلق بحقوق الملكية الفكرية إلى إتاحة الهندسة العكسية ونشر التكنولوجيا بتحقيق الاستخدام الأمثل لجوانب المرونة المتبقية في اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية ومختلف الاتفاقات التجارية الإقليمية. وأخيراً، في مرحلة الإنتاج، يمكن أن تستفيد بعض الصناعات من حماية الملكية الفكرية في توحيد استراتيجياتها المبتكرة على المستويين الداخلي والدولي، كما هي الحال في بعض البلدان النامية الأكثر تقدماً كالبرازيل والهند. غير أنه سيظل هناك بعض التوتر بين مصالح المبتكرين المحليين والمجتمع ككل، حيث إن زيادة مستويات حماية الملكية الفكرية قد تقلص نشر التكنولوجيا بتقييد وصول المنتجين المحليين الآخرين، وكذلك وصول المستهلكين المحليين إلى منتجات الابتكار بسبب ارتفاع الأسعار المترتب على ذلك.

وتنتج مجموعة ثانية من الالتزامات عن الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية التي ترسي معايير دنيا متعددة الأطراف لمنح استخدام الملكية الفكرية وحمايته (مثل حقوق المؤلف، وبراءات الاختراع، والعلامات التجارية) في الأسواق الأجنبية. ويقيد الاتفاق بشدة الهندسة العكسية وغيرها من أشكال الابتكار بالتقليد التي سبق أن استخدمتها بلدان كثيرة، بما فيها بلدان أصبحت الآن متقدمة، لصالح عملياتها الرامية إلى تحقيق التحويل الهيكلي. وأثر هذا أيضاً تأثيراً سلبياً على شروط المنافسة في جميع البلدان، حيث وُجد أن براءات الاختراع "يتزايد استخدامها كأصول استراتيجية للتأثير في شروط المنافسة بدلاً من اتخاذها وسائل دفاعية لحماية نواتج البحث والتطوير" (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014:2). وعلاوة على ذلك، فالارتفاع الأخير في عدد طلبات براءات الاختراع ومنحها أدى إلى زيادة في التكاليف أفادت على نحو غير متناسب الشركات عبر الوطنية على حساب مؤسسات الأعمال الصغيرة وفردى المخترعين.

ويوجد بعض المرونة في اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية عن طريق آلياته المتمثلة في منح التراخيص الإلزامي والواردات الموازية^(١٠). وبالإضافة إلى ذلك، فاختلاف معايير الأهلية للبراءة، مثل منح براءات اختراع ضيقة النطاق للابتكارات التراكمية التي تعتمد على اكتشافات أساسية أكثر، قد يكون مفيداً في تكييف التكنولوجيات المستوردة للظروف المحلية^(١١).

ووضع إعلان الدوحة بشأن اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية والصحة العامة، الذي اعتمد في الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في عام ٢٠٠١، بعض جوانب المرونة هذه. وبالرغم من أن الإعلان قد ركز على قضايا الصحة العامة، فإن للعديد من بنوده آثاراً أوسع وتتصل بالملكية الفكرية في أي ميدان من ميادين التكنولوجيا. ولذا، فيمكن أيضاً استخدامها في تشجيع المنتجات المحلية (Correa, 2014). غير أن الأدلة قليلة على أن جوانب المرونة هذه قد أدرجت في القوانين والأنظمة الوطنية وأنها توضع موضع التنفيذ الفعلي (Deere, 2009). ولعل السبب في هذا هو تزايد الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تشمل كثرتها منها على أحكام أكثر تشدداً من اتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية. ولكن يمكن أن يكون السبب أيضاً أنه ليس من الواضح دائماً ما هو نظام حقوق الملكية الفكرية المناسب عند مرحلة معينة من مراحل التنمية. وانعدام الوضوح هذا يجعل من الصعب على مقرري السياسات أن يجدوا كيف يمكن استخدام جوانب المرونة المتاحة في

و بموجب الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، تكون جميع الإعانات الأخرى، بما فيها تلك المقدمة من أجل الإنتاج، "موجبة لإقامة دعوى". وهي ليست محظورة، ولكنها تخضع للتنازع عن طريق آلية تسوية المنازعات أو لدعوى تعويض. ويتعين أن يقوم هذا التنازع على استنتاج بأن الإعانة تسبب للدولة العضو أياً من الآثار السلبية التالية: أولاً، إبطال أو إعاقاة الامتيازات التعريفية أو المزايا الأخرى الناشئة عن اتفاقية الغات لعام ١٩٩٤؛ وثانياً، الضرر الواقع على الصناعة المحلية بسبب الواردات المدعومة في إقليم العضو الشاكي حيث يمكن أن يكون هذا الضرر أساساً لدعوى تعويض؛ وثالثاً، الضرر الخطير الذي يشكل أوسع أشكال الآثار السلبية (مثل إزاحة الصادرات) في سوق العضو المقدم للإعانة أو في سوق بلد ثالث. وحتى انتهاء العمل بالمادة ٦-١ من الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية في نهاية عام ١٩٩٩، كان يمكن أن تتصل الدعوى المتعلقة بالضرر الخطير بأربع حالات، ولكنه لا يزال يتعذر البت فيما إذا كانت هذه الدعاوى قابلة للتطبيق حتى الآن (Coppens, 2013:91)^(١٧).

لا يزال باستطاعة الأعضاء في منظمة التجارة العالمية أن يستخدموا التعريفات الجمركية لحماية قطاعات معينة، ولديهم بعض المرونة في استخدام كل من التدابير النازمة للملكية الفكرية والاستثمار الأجنبي المباشر.

ويتصل جانب رئيسي من جوانب المرونة احتفظ به الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية بمنح ائتمانات التصدير^(١٨). وبينما يعرف المرفق الأول بوضوح ائتمانات التصدير بوصفها إعانات محظورة، فإن الفقرة (ك) من هذا المرفق تشتمل على بند ينص على أنه "لا يعتبر إعانة تصدير محظورة بموجب هذا الاتفاق أي ممارسة من ممارسات ائتمانات التصدير تنقيد ... بأحكام [سعر الفائدة] ... لنشاط دولي ... يشارك فيه كأطراف اثنا عشر عضواً على الأقل من أعضاء الاتفاق اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٧٩"^(١٩). وبينما لا يذكر هذا البند بالاسم المبادئ التوجيهية لائتمانات التصدير المدعومة رسمياً التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإنه يشير إليها إشارة مباشرة. والغرض من هذا الاتفاق هو توفير إطار مؤسسي للاستخدام المنظم لائتمانات التصدير المدعومة حكومياً والمتصلة بصادرات السلع و/أو الخدمات والتأجير التمويلي مع فترة سداد من سنتين أو أكثر. وعن طريق الإدراج الضمني لهذا الإطار في الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، يصبح الإطار معياراً لجميع الأعضاء في منظمة التجارة العالمية التي تطبق أحكام سعر الفائدة المنصوص عليها في الاتفاق (Coppens, 2009)^(٢٠). وينعكس هذا في شكوى "البرازيل - الطائرات" (١٩٩٦-٢٠٠١) التي رفعتها كندا إلى فريق تسوية

ويتعلق المثال الثالث على التعهدات الإضافية عن طري اتفاقات حولة أوروغواي بالاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي مد نطاق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ومبدأ المعاملة الوطنية من التجارة في السلع إلى التجارة في مجموعة عريضة من الخدمات، مثل تقديم الخدمات المالية، والسياحية، والتعليمية، والصحية. وتستند أحكام الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات إلى نهج "القائمة الإيجابية"، أي أن البلدان توضع قائمة بتعهداتها بتحرير التجارة من حيث الأسلوب والتراتب، مع الحفاظ على الاستقلالية على جميع القطاعات الأخرى. ومن حيث المبدأ، من المفترض أن يتيح هذا للبلدان الحفاظ على بعض من حيزها السياسي. غير أن بعض المراقبين أعربوا عن قلقهم إزاء الوصول الكامل لأنظمة الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، ويدفعون بأن الاتفاق يشمل فعلياً أنظمة واسعة بقدر اتساع نطاق القوانين المحلية، والمبادئ التوجيهية، والممارسات غير المكتوبة، والإعانات والمنح، ومعايير الترخيص ومؤهلاته، واختبار الاحتياجات الاقتصادية (Chanda, 2002)، وأن هذا يجعله قابلاً للتطبيق على جميع الأنظمة والتدابير التي تتخذها الحكومات على جميع المستويات (المستوى المركزي، ومستويات الولايات، والمقاطعات، والمحليات، والبلديات)، حتى عندما تكون أغراضها هي الحماية البيئية وحماية المستهلك أو الالتزامات بتوفير الخدمات العامة. وتوجد أيضاً جوانب غامضة بشأن مدى استبعاد الخدمات الحكومية "غير التجارية" من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، حيث إن معظم أداء هذه الخدمات يتضمن اليوم مزيجاً من المشاركة العامة والخاصة (Chanda, 2002).

وترد مجموعة رابعة من الالتزامات في الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، الذي يعزز بشدة الضوابط المتعلقة بالإعانات^(٢١). ويشمل هذا الاتفاق فئتين من الإعانات، وينظم استخدام التدابير التعويضية المتعلقة بالواردات المدعومة التي يثبت أنها تضر بالمنتجين المحليين. والإعانات "المحظورة" هي تلك الموهونة باستخدام السلع المحلية على حساب السلع المستوردة أو أداء الصادرات^(٢٢). ومع ذلك، فقد كان جعل الإعانات موهونة بأداء الصادرات وسيلة حاسمة للرصد في استراتيجيات البلدان الآسيوية المنفتحة على الخارج لضمان عدم تقديم الدعم إلا للمؤسسات الأعمال القادرة على المنافسة في الأسواق الدولية.

التعريفات المطبقة ربما كان أداة مهمة لسياسات دعم قطاعات معينة، ولا سيما أن الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية وضع حدوداً على استخدام الإعانات التي كانت في حالات كثيرة أداة مفضلة لدعم التحويل الهيكلي.

وفي هذا السياق، من المهم مراعاة

أن التحويل الهيكلي عملية تراكمية ينتقل في أثناءها الاقتصاد من مرحلة تصنيع إلى أخرى عن طريق إرساء أنشطة تصنيع جديدة وأكثر إنتاجية. وتشير تجارب التحويل الهيكلي الناجحة، كتلك التي حدثت في جمهورية كوريا، إلى أهمية المرونة في سياسات الدعم الحكومي لقطاعات معينة^(١٨). وعند تطبيق ذلك على التعريفات، يستلزم الأمر تعديل المستوى القطاعي للتعريفات وهيكل التعريفات على مر الزمن، مع الحفاظ على توزيع شديد للتعريفات بين القطاعات الاقتصادية^(١٩).

غير أن المفاوضات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق غير الزراعية، بالإضافة إلى استهدافها لتحقيق تغطية مقيدة كاملة، نُفذت على أساس كل خط على حدة، واستلزم هذا تخفيضات تعريفية في جميع فئات المنتجات، رهنأ ببعض الأحكام الخاصة بكل بلد، التي لا يزال بعضها قيد التفاوض، وتراجع كبير في توزيع التعريفات بين المنتجات. ويتناقض هذا مع النهج المعتمد في أثناء جولة أوروغواي "عندما كانت تعهدات البلدان النامية تتعلق بمستوى متوسط من التعريفات بدون أي التزام بتطبيق تخفيضات

على جميع الخطوط التعريفية" (Akyüz, 2005:6). ومما له أهمية مماثلة أن المفاوضات استندت إلى استخدام معادلة لتخفيض التعريفات، بدلاً من نهج الطلب والعرض الذي كان يستخدم في السابق، من أجل خفض التعريفات الأكثر ارتفاعاً بطريقة متناسبة أكثر من ذلك، وبالتالي تحقيق توازن أكبر للتعريفات الصناعية عبر البلدان. وقد يترتب على بلوغ الهدف الأول أن تجري البلدان النامية تخفيضات أكبر من البلدان المتقدمة، حيث إن التعريفات في البلدان النامية تكون عادة أعلى. وبالفعل، ينص النهج المعتمد لأساليب خفض التعريفات الصناعية، كما ورد في آخر نص صدر بعد التفاوض في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، على زيادة في التغطية المقيدة وخفض

المنازعات التابع لمنظمة التجارة العالمية، ونجحت فيها البرازيل فيما ادعته من أن برنامجها المنقح الثالث لتمويل الصادرات الذي يدعم صناعة الطائرات كان متفقاً مع حكم الملاذ الآمن المنصوص عليه في الاتفاق (WTO, 2013b).

وتنظم الجداول الزمنية الخاصة بكل بلد والمرفقة ببروتوكول مراكش الملحق باتفاق الغات لعام ١٩٩٤ التعهدات المتصلة بخفض التعريفات الناتجة عن مفاوضات جولة أوروغواي. وقد أُلزمت هذه الجداول الزمنية البلدان النامية بنطاق عريض من الالتزامات التعريفية (فجميع التعريفات

المتعلقة بالمنتجات الزراعية ملزمة مثلاً) فضلاً عن التخفيضات الكبيرة في المعدلات المقيدة السابقة للتعريفات الصناعية. ومع ذلك، فقد حافظت البلدان النامية على درجة ما من المرونة فيما يتصل بالسياسات التعريفية، حيث إنها تركت جزءاً من تعريفاتها غير مقيد، وقيدت تعريفات أخرى عند مستويات مرتفعة نسبياً في بعض الأحيان. ونتيجة لذلك، توجد أحياناً اختلافات كبيرة بالأحرى بين المعدلات المقيدة والمعدلات المطبقة (كثيراً ما يشار إلى ذلك بـ "استفحال تقييد التعريفات")، وبين معدلات الرسوم الجمركية السائدة عبر فرائد الخطوط التعريفية^(٢٠).

غير أن هذه الاختلافات الكبيرة تدل على تحرير التجارة الشديد الذي حدث من جانب واحد خارج النظام التجاري المتعدد الأطراف، بطرق منها الاشتراطات المرتبطة بالقروض المقدمة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى البلدان النامية.

وربما أدت مفاوضات جولة الدوحة المتعلقة بالوصول إلى الأسواق غير الزراعية إلى الحد كثيراً من جوانب المرونة المتبقية للسياسات التعريفية للبلدان النامية. وقد يُدفع بأن زيادة القيود على السياسات التعريفية تسبب ضرراً ضئيلاً، لأن من المعترف به عامةً أن التعريفات ليست من جوانب كثيرة أفضل أداة لتشجيع التحويل الهيكلي، وأن البلدان النامية نادراً ما استخدمت هذه المرونة المتبقية، وأن "حروب التعريفات" التي سادت الثلاثينيات من القرن العشرين تثبت بما لا يدع مجالاً للشك ما يمكن أن يترتب عليها من ضرر. ومع ذلك، فلا تزال التعريفات تشكل مصدراً للإيرادات المالية للعديد من البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فتعديل مستوى

قلصت اتفاقات جولة أوروغواي الحيز السياسي المتاح للأعضاء في منظمة التجارة العالمية مع ترك بعض جوانب المرونة كما هي.

بوسع أعضاء منظمة التجارة العالمية أيضاً الاستمرار في استخدام أنواع معينة من الإعانات والمعايير لتشجيع أنشطة البحث والتطوير والابتكار.

من معاهدات الاستثمار الجديدة المبرمة منذ منتصف التسعينيات، وبخاصة في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (UNCTAD، 2014:115)، وتزايد عدد الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تحتوي على أحكام تتعلق بالاستثمار (Miroudot, 2011). ويمكن اعتبار الاتفاقات التجارية الإقليمية خطوات مؤسّسة باتجاه ما يطلق عليه "التكامل العميق" - أي التكامل الاقتصادي الذي يتجاوز كثيراً خفض التعريفات والحواجز الأخرى التي تعترض التجارة على الحدود أو إلغاءها، والذي يشمل تدابير مثل السياسات المتعلقة بالمشتريات الحكومية والاستثمار والمنافسة، والاعتراف المتبادل أو توحيد المعايير^(٢٢).

وبحلول ١٥ حزيران/يونيه ٢٠١٤، أُخطرت الغات/منظمة التجارة العالمية بنحو ٥٨٥ اتفاقية تجارية إقليمية من بينها ٣٧٩ اتفاقية نافذة^(٢٣). وتتيح المادة الرابعة عشرة من اتفاق الغات لعام ١٩٩٤ والمادة الخامسة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات عقد اتفاقات تجارية إقليمية بين شركاء من البلدان المتقدمة والنامية (اتفاقات بين الشمال والجنوب) في إطار النظام التجاري المتعدد الأطراف، شريطة عدم رفعها للمستوى العام للحماية ضد غير المشتركين، وتحرير التجارة "كلها إلى حد كبير" في السلع، وبلوغ تغطية قطاعية ضخمة في التجارة في الخدمات. ويتيح بند التمكين الوارد في اتفاق الغات لعام ١٩٧٩ (وبخاصة الفقرة ٢ (ج) منه) ترتيبات تفاضلية فيما بين البلدان النامية (اتفاقات بين بلدان الجنوب) في التجارة السلعية، حتى في غياب تعهدات التحرير هذه. وقد ارتفع عدد الاتفاقات بين بلدان الجنوب بشدة على مدار العقدين الماضيين، مع حدوث زيادة بالغة الحدة في التسعينيات. ووفقاً لتقديرات منظمة التجارة العالمية، كان حوالي ٢٠٠ من هذه الاتفاقات نافذاً في أنحاء متفرقة من العالم في عام ٢٠١٠ بالمقارنة بنحو ٣٠ في عام ١٩٩٠ (WTO 2011:55).

وكثيراً ما تُحلل التدابير المدرجة في الاتفاقات التجارية الإقليمية لمعرفة ما إذا كانت "أحكاماً إضافية لمنظمة التجارة العالمية" (أي أكثر تشدداً من الأحكام التي يشملها بالفعل النظام التجاري المتعدد الأطراف) أم "أحكاماً زائدة لمنظمة التجارة العالمية" (أي أنها تتعامل مع أحكام تتجاوز الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف الراهنة (انظر على سبيل المثال Horn et al., 2010؛ وDür et وWTO, 2011؛ وal., 2013؛ وKohl et al., 2013)^(٢٤). وتضم نسبة كبيرة من هذه الاتفاقات كشرط إما الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة، وقد

في التعريفات وفقاً لمعادلة سويسرية بسيطة، ذات معاملات منفصلة للأعضاء من البلدان المتقدمة والبلدان النامية (WTO, 2008)^(٢٥).

لقد بين هذا الفرع أن اتفاقات جولة أوروغواي قلصت الحيز السياسي المتاح للأعضاء في منظمة التجارة العالمية، وكذلك أن النظام التجاري المتعدد الأطراف حافظ على الحيز السياسي في بعض المجالات. ومن حيث القيود، فقد وضعت اتفاقات جولة أوروغواي قيوداً على فرض اشتراطات أداء تتعلق بالصادرات وبالمحتوى المحلي وبنقل التكنولوجيا على المستثمرين الأجانب، وكانت جميعها مهمة جداً على مر الزمان في الترويج للتصنيع الحديث العهد. كما أنها تزيد من صعوبة أو تكلفة قيام المنتجين المحليين بالهندسة العكسية والتقليد عن طريق الوصول إلى التكنولوجيا التي تشملها حماية براءة الاختراع أو حقوق المؤلف.

غير أن أعضاء منظمة التجارة العالمية يحتفظون بإمكانية استخدام التعريفات لحماية قطاعات معينة، ويتمتعون ببعض المرونة في استخدام كل من الملكية الفكرية والتدابير التنظيمية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر. ولعل أهم ما في الأمر هو أن بوسع أعضاء منظمة التجارة العالمية الاستمرار في استخدام أنواع معينة من الإعانات والمعايير الرامية إلى تعزيز التحويل الهيكلي الذي ينطوي على توليد قدرة إنتاجية جديدة عن طريق المساعدة في تشجيع أنشطة البحث والتطوير والابتكار. وتناقش في الفرع جيم بعض الأمثلة على كيفية استخدام البلدان لجوانب المرونة هذه.

٢ - الاتفاقات التجارية الإقليمية: قيود إضافية على الخيارات السياسية

منذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين وموجة من الاتفاقات التجارية الإقليمية (أي الاتفاقات التجارية التي تشمل على تعهدات بالمعاملة بالمثل بين شريكين أو أكثر) تتسبب في تآكل قدر كبير من الحيز السياسي الذي كان محفوظاً في إطار النظام التجاري المتعدد الأطراف^(٢٦). وتحقق هذا عن طريق تعزيز الإنفاذ، أو إلغاء الاستثناءات، أو المطالبة بتعهدات غير مدرجة في اتفاقات جولة أوروغواي. كما أنه قد ازداد تضمن الاتفاقات التجارية الإقليمية لأحكام تتعلق بالاستثمار، كانت قد جرت العادة على تناولها في معاهدات استثمار ثنائية منفصلة. وينعكس هذا الاتجاه في العدد المتناقص

تسببت الاتفاقات التجارية الإقليمية في تآكل الحيز السياسي الذي كان محفوظاً في إطار النظام التجاري المتعدد الأطراف..

صار كلاهما معروفين بأتهما "المحوران" الرئيسيان في نمط الاتفاقات التجارية الإقليمية، مع كون شركائهما المختلفين من البلدان هم "الأدرع".

تضم الاتفاقات بين الشمال والجنوب عدداً من الأحكام الإضافية والزائدة لمنظمة التجارة العالمية أكبر من الاتفاقات المعقودة فيما بين بلدان الشمال أو فيما بين بلدان الجنوب.

وفيما يتعلق بنطاق أحكام هذه الاتفاقات، تبين الأدلة أنها أصبحت أكثر شمولاً على مدى العشرين عاماً الماضية (Dür et al., 2013)، وصار العديد منها يوصف الآن بأنها اتفاقات شراكة اقتصادية شاملة. ويبدو أيضاً أن الاتفاقات بين الشمال والجنوب تضم عامةً عدداً من

الأحكام الإضافية والزائدة لمنظمة التجارة العالمية أكبر من الاتفاقات المعقودة فيما بين بلدان الشمال أو فيما بين بلدان الجنوب (WTO, 2011). ولإدراج الأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية في الاتفاقات الموقعة فيما بين بلدان الجنوب، تشير منظمة التجارة العالمية (WTO (2011:133)) إلى أن بعض البلدان النامية قد تحاول تصدير قواعدها التنظيمية مثلما تفعل ذلك تماماً البلدان المتقدمة. وربما أثار هذا القلق إزاء مدى اتباع الاتفاقات بين بلدان الجنوب لنهج يضع التجارة الموجهة نحو التنمية وتشجيع الاستثمار في صدارة الأولويات. ومن الناحية الأخرى، تشير المقارنة التفصيلية للأحكام الإضافية والزائدة لمنظمة التجارة العالمية في الاتفاقات بين بلدان الشمال وبين بلدان الجنوب في كتاب (Thrasher and Gallagher 2008) إلى أن الاتفاقات بين بلدان الجنوب تحافظ على حيز سياسي واسع للتنمية الصناعية. غير أن هذان المؤلفان يشيران أيضاً إلى أن جوانب المرونة الأكبر في الاتفاقات بين بلدان الجنوب لا تستمد من نقص الضوابط التجارية الإيجابية وإنما من محاولة هذه الاتفاقات الجمع بين تحرير التجارة على نطاق واسع والحماية الإقليمية من أجل تشجيع النمو الإقليمي.

وتبين الأدلة المتعلقة بالاتفاقات بين الشمال والجنوب أن الاتفاقات المبرمة مع الاتحاد الأوروبي تتضمن إلى حد كبير عدداً من الأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية أكبر مما تتضمنه الاتفاقات المبرمة مع الولايات المتحدة. غير أن أحكاماً عديدة في الاتفاقات التجارية الإقليمية مع الاتحاد الأوروبي ليست نافذة قانوناً، فتبدو الأحكام الواردة في الاتفاقات مع الولايات المتحدة أكثر تشدداً بوجه عام (WTO, 2011) (٢٥).

وليست الأنظمة المتعلقة بالتعريفات سوى مثالاً واحداً على الأحكام الإضافية لمنظمة التجارة العالمية. وتتطلب الاتفاقات التجارية الإقليمية إجراء تخفيضات للتعريفات المطبقة، بدلاً من الإشارة إلى

معدلات التقييد التي كثيراً ما تكون أكثر ارتفاعاً مما هي عليه في المفاوضات المتعلقة بالوصول إلى الأسواق غير الزراعية. ويسفر تنظيم التعريفات المطبقة عن جوانب مرونة أقل كثيراً

في سياسات البلدان النامية، ولا سيما عندما تؤدي التخفيضات إلى اتفاقات للتجارة الحرة أو حتى إلى اتحادات جمركية. ويتعلق المثال الثاني بالتجارة في الخدمات. ويمكن أن تتخذ تعهدات الأحكام الإضافية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات شكل التزامات أشد في قطاعات تخضع بالفعل لتعهدات في إطار الاتفاق من أجل ضمان حد أدنى من المعاملة، أو التزامات أو تعهدات جديدة. وقد ينتج الخيار الأخير عن اعتماد نهج القائمة السلبية، كما هو مستخدم في اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، وهذا يعني أن الالتزامات المعقودة في كل اتفاق تجاري إقليمي تنطبق بالكامل على جميع القطاعات، رهنأ فقط بتقديم تحفظات صريحة. وعلى النقيض، فإن بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية، مثل السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي واتفاق رابطة أمم جنوب شرق آسيا الإطاري بشأن الخدمات، تحتفظ بنهج القائمة الإيجابية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات.

وثالثاً، فيما يتصل بتعهدات الأحكام الإضافية للجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، تتضمن الاتفاقات التجارية الإقليمية عامةً اشتراطات إنفاذ أشد أو تقدم إعفاءات أقل (مثل عدم السماح بمنح التراخيص الإجباري إلا في حالات الطوارئ). كما أنها تحظر الواردات المتوازنة، وتوسع نطاق الالتزامات لتشمل قضايا إضافية تتصل بالملكية الفكرية (مثل الكائنات الحية، والتزوير، والخصوصية) أو حقوقاً حصرياً في بيانات الاختبار (كتلك المتعلقة بالمستحضرات الصيدلانية)^(٢٦). وعلاوة على ذلك، فقد تتضمن من الأحكام المتصلة بالملكية الفكرية ما هو أكثر تفصيلاً وإلزاماً، وتقلل إمكانية تصميم الدول لقوانينها المتصلة بالملكية الفكرية وفقاً لبيئات داخلية محددة، أو تكيّفها لظروف متغيرة.

والمثال الرابع هو تعهدات الأحكام الإضافية للاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة. فبعض الاتفاقات التجارية الإقليمية وسع تعريف الاستثمار بحيث صار مبدأ عدم التمييز يشمل حظر اشتراطات أداء التصدير، وطلبات نقل التكنولوجيا والمعرفة، فضلاً عن الشروط المسبقة المتعلقة بجنسيات كبار الإداريين والموظفين. كما أن الاتفاقات التجارية الإقليمية قد توسع أيضاً من نطاق أحكام الاتفاقات

سوق أوسع تطبق المعايير نفسها. وبوجه أعم، ربما بسبب الاعتراف المتبادل والتوحيد تمييزاً بحكم الأمر الواقع ضد البلدان النامية التي قد تفتقر إلى القدرة والموارد اللازمة لتحقيق المطابقة مع معايير تقنية معينة. فقد لوحظ مثلاً أن توحيد معايير الاتحاد الأوروبي الخاصة بالإلكترونيات مع المعايير الدولية في التسعينيات من القرن العشرين حث على دخول مصدرين جدد من الولايات المتحدة ولكنه أسفر عن انسحاب بعض مصدري البلدان النامية من أسواق الاتحاد الأوروبي (Reyes, 2012). وربما ترتب على ذلك تأثير سلبي إضافي في كل من الصادرات المتبادلة بين بلدان الجنوب وفي إنتاج الأسواق الداخلية لبلد ما، بالنظر إلى أن "بمجرد إرغام المنتج الموجود في الجنوب على تكييف ما ينفذه من عمليات الإنتاج لأنظمة الشمال من أجل منتجات مرتبطة بهذه السوق، فمن المرجح أن يعتمد نفس العمليات لجميع منتجاته تلافياً لتشغيله سلاسل إنتاج منفصلة وتكاليف ثابتة مرتفعة. وعندما تكون تكلفة تلك العمليات أكثر ارتفاعاً بسبب الأنظمة الشمالية المشددة، يمكن للمرء أن يتوقع تأثر التدفقات التجارية لبلد الجنوب مع جميع الشركاء" (Disdier et al., 2013:11).

وفيما يتصل بالأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية، تتعلق هذه التعهدات إلى حد كبير بسياسات المنافسة، والاستثمار، وحركة رؤوس الأموال. وهناك عدد من الاتفاقات التجارية الإقليمية التي وسعت أيضاً نطاق تغطيتها ليشمل قضايا مثل المشتريات الحكومية، وحراك العمل^(٢٨) والمعايير البيئية (Kohl et al., 2013). وتحاول الأحكام المتصلة بسياسات المنافسة أن تخفف من سوء استغلال الهيمنة على السوق أو تمنعه بالمطالبة بتعهدات باعتماد قانون المنافسة و/أو تطبيقه وتوثيق التعاون فيما بين سلطات المنافسة للشركاء في الاتفاق. وتشمل المجالات التي يكثر تأثرها الإجراءات المتضاربة، وإساءة استخدام مركز الهيمنة، والمعونة الحكومية، ولكنها قد تتصل أيضاً بالاحتكارات ومؤسسات الأعمال المملوكة للدولة.

على سبيل المثال، قد تتطلب الأحكام الإلغاء التدريجي لأي احتكار تجاري مملوك للدولة، ضماناً لعدم وقوع تمييز بين مواطني الأعضاء في الاتفاق التجاري الإقليمي من حيث شروط إنتاج السلع أو الخدمات وتسويقها^(٢٩). وقد تترتب على هذا آثار غير متناظرة لأن البلدان النامية تنجح إلى أن يكون لديها المزيد من مؤسسات الأعمال المملوكة

المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة لتشمل الضرائب والرسوم أو أنشطة التوزيع (مثل تخزين البضائع وتفريغها وحفظها وشحنها). وبالفعل، نظراً لأن الفصول المتعلقة بالاستثمار في الاتفاقات التجارية الإقليمية كثيراً ما تكون منقولة عن معاهدات الاستثمار الثنائية القائمة، لا من الاتفاق المتعلق بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، فيمكن اعتبار أحكامها تعهدات تتعلق بأحكام زائدة لمنظمة التجارة العالمية (تجري مناقشتها بالتفصيل أدناه)^(٣٠).

ويتصل المثال الأخير على الأحكام الإضافية لمنظمة التجارة العالمية في الاتفاقات التجارية الإقليمية بالحوار التقنية أمام التجارة التي تتصل بتكلفة تكييف المنتجات الأجنبية لمعايير استيراد البلدان وأنظمتها التقنية. وبينما تتضمن هذه الأخيرة حوار مثل الاختبار ومنح الشهادات، فيمكن تمييز المعايير بوجه عام بأنها تنطبق على المنتجات أو العمليات أو النظم الإدارية التي يؤدي جميعها إلى أثر التمييز بين الشركات التي تحترم معايير معينة، وتلك التي لا تحترمها. وفي سياق تعزيز التحويل الهيكلي للاقتصاد الداخلي، يمكن اعتبار مثل هذا التمييز فائدة للشركات المحلية، حيث إنه يرفع تكلفة تكييف الشركات الأجنبية لعملياتها وإثبات توافيقها بغية النفاذ إلى الأسواق المحلية. وبينما تقدم اتفاقات منظمة التجارة العالمية قواعد لتصميم المعايير وتنفيذها، فضلاً عن مبادئ توجيهية وتوصيات للأعضاء في المنظمة لوضع تدابيرها على أساس المعايير الدولية، فإن عدة اتفاقات تجارية إقليمية تشير إلى الصكوك الرئيسية للتحرير في هذا المجال، أي التوحيد والاعتراف المتبادل (Maur and Shepherd, 2011). وأحكام الاتفاق المتعلق بالحوار التجارية أمام التجارة الواردة في الاتفاقات التجارية الإقليمية القائمة مع الولايات المتحدة تميل إلى إدراج الاعتراف المتبادل، أي أن يوافق كل بلد على الاعتراف بأنظمة البلد الآخر أو معياره أو إجراءات تقديره للتوافق بوصفها متكافئة، فيتيسر بذلك التدفق السلس للبضائع إلى أسواق الشركاء ولو ظلت المعايير مختلفة.

تشمل الأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية إلى حد كبير سياسات المنافسة، والاستثمار، وحركة رؤوس الأموال، ولكن بعضها يشمل أيضاً المشتريات الحكومية، وحراك العمل، والمعايير البيئية.

وتفضل الاتفاقات التجارية الإقليمية التي يشترك فيها الاتحاد الأوروبي عادةً التوحيد، وهذا يحسن التوافق فيما بين السلع المستوردة والمنتجة محلياً، وييسر الاستبدال (Disdier et al., 2013). ويقدر ما يتطلب التوحيد المطابقة مع معايير الاتحاد الأوروبي، ستحقق شركات المنطقة وفورات الحجم بالحصول على فرص الوصول إلى

عن الأضرار المتصورة الناتجة عن التدابير التي تنفذها الحكومات المضيفة، وذلك بصفة عامة عن طريق المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار^(٣١).

ويعني أيضاً إدراج الفصول المتعلقة بالاستثمار في بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية أن هذه الأحكام تنظم حركة رؤوس الأموال في إطار نهج القائمة السلبية. ويتجاوز هذا أحكام منظمة التجارة العالمية التي تُعالج فيها تدفقات رأس المال في إطار نهج القائمة الإيجابية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وبالإضافة إلى ذلك، فمعظم الاتفاقات التجارية الإقليمية لا ينص على استثناءات في حالة وجود صعوبات خطيرة تتعلق بموازين المدفوعات والتمويل الخارجي (كما هو متاح في المادة الثانية عشرة من الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات)^(٣٢).

وفيما يتعلق بسياسات المشتريات الحكومية، تتصدى الاتفاقات التجارية الإقليمية عامةً للشواغل الاجتماعية والبيئية والمتصلة بالأمن القومي، فضلاً عن القضايا المتصلة بالحوكمة الرشيدة، ولكنها استخدمت أيضاً على مر التاريخ لدعم التنمية الصناعية والإقليمية. والمشتريات الحكومية مستبعدة من التزامات المعاملة الوطنية المنصوص عليها في المادة الثالثة (٨)(أ) من اتفاقية الغات، ومن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وإن كان هذا الاتفاق الأخير يدعو إلى مفاوضات متعددة الأطراف بشأن المشتريات الحكومية في مجال الخدمات. ويعني هذا أن سياسات المشتريات الحكومية تنظم على المستوى المتعدد الأطراف بواسطة الاتفاق المتعلق بالمشتريات الحكومية - وهو اتفاق متعدد الأطراف يضم حالياً ٤٢ عضواً من أعضاء منظمة التجارة العالمية (بما في ذلك ٢٧ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي)، معظمها بلدان متقدمة. غير أن بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية تضرر بالموقعين على الاتفاق المتعلق بالمشتريات الحكومية عن طريق أحكام مثل المعاملة بالمثل والشفافية، بل وقد تشمل عدم التمييز. وتستلزم هذه الأحكام الأخيرة منح شركات البلدان الشريكة فرصة الوصول إلى إجراءات منح العقود بشروط لا تقل مزاياها عن تلك المقدمة إلى الشركات من أي بلد آخر. وتكون هذه الأحكام قد انتهكت، على سبيل المثال، عن طريق أحكام "بيع المنتجات الوطنية" في حزم الحوافز الضريبية، كتلك التي استخدمتها بلدان عديدة خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ما لم تظل الكيانات الحكومية التي تدير برامج الحوافز هذه خارج نطاق تغطية الاتفاق المتعلق بالمشتريات الحكومية^(٣٣).

للدولة، ويرجع هذا جزئياً إلى عدم وجود منظمي مشاريع مستعدين وقادرين على تقديم سلع وخدمات أساسية معينة.

وتمزج فصول الاستثمار في الاتفاقات التجارية الإقليمية عامةً بين الأحكام المتعلقة بالحماية وتشجيع الاستثمار والأحكام المتعلقة بتحرير الاستثمار الأجنبي (مثل حظر اشتراطات المحتوى المحلي والتوازن التجاري)، فضلاً عن الضوابط الشاملة المتعلقة بالتجارة في الخدمات. وهي بذلك تشمل القواعد والتعهدات المدرجة في معاهدات الاستثمار الثنائية والمتعددة الأطراف في الاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة والاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. وتستخدم في تيسير استراتيجية الشركات التي تمزج بين الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة في شبكات الإنتاج الدولية، وتحرير التجارة والاستثمار إلى حد يفوق ما يحدث على المستوى المتعدد الأطراف (Miroudot, 2011). وهناك سبب مهم لنطاق الشمول الأوسع لهذه التعهدات، وهو تطبيق مبدأ عدم التمييز على المستثمرين الأجانب، بالإضافة إلى تعريف واسع للاستثمار يقوم على الأصول. وبالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر، يشمل هذا الأخير بعض أنواع استثمارات الحافطات، مثل الأوراق المالية والعقارات، بل ويمتد في بعض الأحيان إلى حقوق الملكية الفكرية (Fink, 2011)^(٣٤).

وعلاوة على ذلك، فتتضمن عدة اتفاقات تجارية إقليمية من أحكام الاستثمار ما يشمل كلاً من مرحلة ما قبل التأسيس (أي الوصول إلى السوق) ومرحلة ما بعد التأسيس (أي حماية الاستثمار، بما في ذلك في حالة التأمين أو نزاع الملكية، وحق المديرين والموظفين الرئيسيين التابعين للمستثمر الأجنبي في الدخول المؤقت). كما تنص القواعد على معيار للمعاملة العادلة والمنصفة وهو، على النقيض من المعايير النسبية للمعاملة الوطنية ومعاملة البلدان الأطراف معاملة الدولة الأولى بالرعاية، معيار مطلق يخول الحق في حد أدنى معين من المعاملة. كما ينص بعضها على تدفق التحويلات دون قيود، بما في ذلك جميع أنواع الرسوم وعائدات الاستثمار.

ويتصل تعهد رئيسي آخر بتسوية المنازعات. فبينما تتبع الاتفاقات التجارية التقليدية نمط حل المنازعات فيما بين الدول، فبعض الاتفاقات التجارية الإقليمية (أي تلك التي تتبع نهج اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية) يتضمن آلية لتسوية المنازعات بين المستثمر والدولة. وتتيح هذه الآلية الأخيرة الشائعة في معاهدات الاستثمار، للمستثمرين الأجانب التماس التعويض

٣- التقييد المتزايد للتعهدات السياسية وشبكات الإنتاج الدولية

(أ) لماذا تشارك البلدان النامية في الاتفاقات التجارية الإقليمية

ينشأ عن المناقشة الواردة أعلاه سؤال عن السبب في استمرار حكومات البلدان النامية في الدخول في اتفاقات تجارية إقليمية بالرغم من وجود نظام تجاري متعدد الأطراف يدعم التعاون الدولي ويفرض قيوداً على فرص تطبيق سياسات إفقار الجار. ويصبح هذا السؤال أكثر صلة بالموضوع بالنظر إلى أن حكومات البلدان النامية، بتوقيعها على الاتفاقات التجارية الإقليمية، تتنازل عن قدر من حيز السياسات الذي كافحت بقوة للحفاظ عليه على المستوى المتعدد الأطراف.

لقد ناقشت الأدبيات الاقتصادية عدة دوافع ربما كانت تحض مقررري السياسات بالبلدان النامية على توقيع الاتفاقات التجارية الإقليمية هذه. ويتمثل أحدها في تعزيز القدرة على التنبؤ بالسياسات. فقد تسعى حكومات أكثر إقبالاً على التحرر، على سبيل المثال، إلى المشاركة في هذه الاتفاقات لتغل أيدي الحكومات القادمة التي يرى أنها تتأثر بسهولة أكبر بمجموعات المصالح الداخلية التي تمارس ضغوطاً باتجاه الحماية (Maggi and Rodriguez-Clare, 1998)

أو التي تنتهج أيديولوجيات مختلفة. وقد تعتبر هذه الاتفاقات أيضاً خياراً احتياطياً في حالة دخول المفاوضات المتعددة الأطراف في حالة طويلة من التوقف. وبالإضافة إلى ذلك، فقد يرغب مقررري السياسات في تحقيق الاستقرار وتأمين الوصول التفضيلي إلى الأسواق الذي منتحتهم البلدان المتقدمة إياه انفرادياً ومؤقتاً عن طريق نظام الأفضليات المعمم وبرايمه ذات الصلة (Manger and Shadlen, 2014) (٣٤).

وعلاوة على ذلك، فرما ترتب على ذلك "أثر تعاقبي" مع تسبب كثرة الاتفاقات التجارية الإقليمية في زيادة احتمالات وضع اتفاقات جديدة منها نتيجة لتخوف بعض الحكومات من الاستبعاد عندما تكتسب بلدان أخرى وصولاً تفضيلاً إلى الأسواق وتصبح جهة جاذبة أكثر من غيرها للاستثمار الأجنبي المباشر (Baldwin and Jaimovich, 2012). ويتعلق هذا بالتركيز على تشجيع الصادرات كاستراتيجية إثمائية تجعل من زيادة الوصول إلى أسواق

البلدان المتقدمة، بما في ذلك بالمقارنة مع البلدان النامية الأخرى، هدفاً في حد ذاته. ومن الناحية الأخرى، فإن التخفيض الكبير في تعريفات الدولة الأولى بالرعاية أدى إلى مستويات منخفضة جداً من التعريفات المطبقة، وخفضت الأسعار المطبقة على العديد من الخطط التعريفية إلى الصفر بالنسبة للدولة الأولى بالرعاية. وفي الوقت نفسه، أتاحت موجة الاتفاقات التجارية التفضيلية لنطاق واسع جداً من البلدان التمتع بوصول تفضيلي، ما أدى إلى زيادة تآكل كل هامش تفضيلي ممنوح للبلدان في مقابل البلدان الأخرى. ولذا، فإن أهمية الأفضليات التعريفية، من المنظور العالمي، قد انخفضت بشدة (Fugazza and Nicita, 2013).

غير أنه لا يمكن لهذه العوامل أن تقدم تفسيراً كاملاً للسبب في اقتران موجة الاتفاقات التجارية الإقليمية بازدياد عدد الأحكام الذي يؤدي إلى تكامل اقتصادي عميق يمتد إلى إجراءات داخل الحدود مثل التعريفات. وتتضمن هذه الأحكام نطاقاً عريضاً من السياسات والأنظمة المحلية، وبخاصة تلك التي تحمي الأصول المادية وغير المادية (مثل رأس المال الأجنبي والملكية الفكرية)، وتيسر التنسيق بين أنشطة الإنتاج المتفرقة (مثل تدفق الاستثمارات، والدراية، والناس) وتنظم المعايير المتعلقة بالمنتجات والعمليات. وربما كان مقررري السياسات من البلدان النامية يعتقدون فعلياً أن التقييد بالوصول التفضيلي إلى الأسواق أمر ضروري في مقابل تعهدات

سياسية وتنظيمية يبدو أنها لازمة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر ولتمكين شركائهم من الانضمام إلى شبكات الإنتاج الدولية.

وتبين بالفعل الأدلة المستمدة من التجربة والمتعلقة بالصلة بين الاتفاقات التجارية الإقليمية وشبكات الإنتاج الدولية أن أي بلدين مشتركين أصلاً في التجارة في إطار شبكات الإنتاج من المرجح أن يوقعا اتفاقاً تجارياً إقليمياً عميقاً. وهذه سمة سائدة في اتفاقات البلدان المتقدمة مع البلدان النامية في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا، وهي المنطقة التي حققت أسرع تقاسم للإنتاج الدولي (Orefice and Rocha, 2014). وتبين الأدلة المستمدة من التجربة فيما يتصل بمعاهدات الاستثمار الثنائية وفصول الاستثمار الواردة في الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تنظم معالجة الاستثمار الأجنبي المباشر و"التي تشكل حمايتها عنصراً رئيسياً من الحزمة التي يستخدمها العديد من الأمم النامية للانضمام إلى سلاسل الإمداد الدولية"

الأدلة المستمدة من التجربة على أن أحكام الاستثمار المتشددة تحفز الاستثمار الأجنبي المباشر أدلة خلافية.

الخوف، بدءاً من مؤتمر قمة واشنطن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، حيث أعلن القادة أنهم سيحتفظون بنظم التجارة والاستثمار المفتوحة، ويتخلون عن الحماية (مع إضافة عبارة "بجميع أشكالها" في مؤتمر قمة لوس كابوس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢). كما أنها اقترحت إنشاء آلية رصد (غير ملزمة).

ولا تشير الأدلة إلى أي زيادة في التعريفات الصناعية، بالرغم من أنه كان بوسع عدد كبير من البلدان، وبخاصة البلدان النامية، أن تستخدم ما يُطلق عليه "استفحال تقييد التعريفات" لزيادة التعريفات المطبقة بمواش عريضة إلى حد ما بدون انتهاك التزاماتها بموجب منظمة

التجارة العالمية (Baldwin and Evenett, 2012). ومعرفة ما إذا كان مقرر السياسات قد تخلوا طوعاً عن استخدام هذا الخيار السياسي الذي لا يزال متاحاً لهم مسألة فيها نظر، لأنهم وجدوا أن التزامات منظمة التجارة العالمية مقنعة بالقدر الكافي، أو لأنه كانت لدى العديد من البلدان التي ضربتها الأزمة الفرصة في ترك عملاتها تنخفض، على العكس مما حدث في الثلاثينيات عندما لم يكن هذا الخيار متاحاً للبلدان ما لم تتخل عن قاعدة الذهب. وعلى أية حال، فلطالما أشار المؤرخون الاقتصاديون إلى أن الأزمات الاقتصادية تؤدي عادةً إلى إطلاق تدابير سياسية مبتكرة، تنطوي على تباين في طابع الحماية السابقة للأزمة واللاحقة لها. فالتسعينيات من القرن العشرين، على سبيل المثال، شهدت لجوءاً كبيراً إلى القيود الطوعية على الصادرات، ما يعني أن توثيق التدابير المتعلقة بالسياسات التجارية بالتركيز على الأدوات التقليدية، مثل التعريفات والحصص، يكون قد فاتته التحول نحو الحماية (Eichengreen and Irwin, 2010). (Evenett, 2013a).

ولقد جرت محاولات مختلفة لتقييم مختلف استخدامات البلدان للتدابير المتعلقة بسياسات التجارة والاستثمار كرد فعل على الأزمة من أجل تقييم مدى إسهام هذه التدابير في ترويدي المعاملة النسبية لـ "المصالح التجارية الأجنبية". وتخلص مبادرة التنبيه التجاري العالمي (Global Trade Alert) إلى أن ألمانيا وإيطاليا وفرنسا والمملكة المتحدة، في هذا الشأن، من بين أكثر ١٠ بلدان فرضاً

حكومات البلدان النامية، بتوقيعها على الاتفاقات التجارية الإقليمية، تنازل عن قدر من حيز السياسات الذي كافحت بقوة للحفاظ عليه على المستوى المتعدد الأطراف.

(Baldwin, 2014:31)، أن البلدان النامية هي التي توقع عادةً أشد أحكام الاستثمار في ظل ظروف من الضعف الاقتصادي على أمل أن تساعد تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة في حل مشاكلها الاقتصادية (Simmons, 2014). ولكن بينما كانت الأدلة المستمدة من التجربة التي تفيد بأن هذه الأحكام فعالة في حفز الاستثمار الأجنبي المباشر أدلة خلافية، فإن الاتجاه الأعم نحو الاتفاقات التي تعتمد قواعد استثمار أشد نابع من انتشار المنافسة؛ أي التحركات الدفاعية من جانب البلدان النامية التي يساورها القلق من تحول الاستثمار الأجنبي المباشر إلى بلدان مضيئة منافسة لها. ومن الأمور الهامة أن العدوى قد تساعد أيضاً في تفسير تزايد شدة الأحكام، مع وقوع البلدان النامية فريسة لسباق لا يقتصر على إبرام مثل هذه الاتفاقات، وإنما يشمل أيضاً اتفاقات يتزايد تشدها أكثر فأكثر (Neumayer et al., 2014).

(ب) الاتجاهات نحو مواصلة تقليص الحيز السياسي

عجلت بداية الأزمة العالمية وما ترتب عليها من انهيار في التجارة العالمية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بمحاولات متنوعة لتوثيق التغييرات في التدابير المتعلقة بسياسات التجارة والاستثمار. وجاء هذا جزئياً كاستجابة لانتشار الخوف من أن يؤدي الركود الكبير إلى زيادة حادة في الحماية وأن يسبب تجزؤاً إضافياً للنظام التجاري العالمي، فضلاً عن تراجع أشد في النشاط الاقتصادي وانتعاش تجاري أبطأ. وساد أيضاً شعور بأن من شأن توثيق التغييرات أن يزيد الشفافية فيما يتصل باعتماد تدابير تتعلق بالسياسات التجارية، ربما تزيد من صعوبة إدراج شركات البلدان النامية في التجارة الدولية.

وكان الخوف من أن يطلق الركود الكبير ازدياداً حاداً للحماية

يستند إلى المقارنة التي كثيراً ما جرت بين الركود الكبير والكساد الكبير الذي بدأ في عام ١٩٢٩ والذي أدى إلى موجة من الحماية في خلال الثلاثينيات كجزء من سياسات أعم لإفقار الجار (انظر الفصل الرابع، وEichengreen and Irwin, 2010). وسعت الإعلانات المتتالية التي أصدرتها مجموعة العشرين إلى التخفيف من هذا

إن وصف بعض التدابير المتعلقة بالسياسات التجارية والصناعية المتخذة مؤخراً بأنها "حماية مقنعة" يسبب إشكالية، حيث إن لعدد من هذه التدابير غرض سياسي عام مهم.

القدرة الإنتاجية المحلية وحماية المستهلكين. وتتضمن هذه التدابير لوائح الصحة والسلامة، وحزم الحوافز التي توزع الإنفاق العام على المنتجات المحلية، وإنقاذ المصارف، والسياسات الصناعية وسياسات الابتكار، والعديد من السياسات الأخرى التي لا تنتهك أي من الاتفاقات الدولية الحالية أو الأحكام القانونية الأخرى. وقد أدى بعض هذه التدابير أدواراً مهمة في السماح للبلدان النامية بالانتعاش من الأزمة العالمية ومواصلة عملية التحويل الهيكلي. وعلاوة على ذلك، فتقييمات مبادرة التنبيه التجاري العالمي لتأثير هذه التدابير تعتمد اعتماداً كلياً على أحكام ذاتية. وي طرح مزيج هذه العوامل أسئلة خطيرة بشأن الاستنتاج المقلق أحياناً الذي توصلت إليه مبادرة التنبيه التجاري العالمي، ألا وهو أن الحماية زادت على مدى السنوات الخمس الماضية (Evenett, 2012 and 2013b). والأهم من ذلك هو أن العلاقة الوثيقة بين التدابير التي نددت مبادرة التنبيه التجاري العالمي بكونها تدابير "حمائية" وتوصياتها بشأن كيف ينبغي لمقرري السياسات أن يشعروا في "الطريق السريع" للتصنيع بإدماج الشركات المحلية في شبكات الإنتاج الدولية، تُمدد بمنح هذه التقييمات غلبة غير مستحقة على جدول المفاوضات التجارية في المستقبل^(٣٦). وتناقش هذه العلاقة في الفرع دال.

للحمائية (Evenett, 2013b)^(٣٥). واستحوذت التدابير الأكثر تقليدية المتعلقة بالسياسات التجارية مثل زيادة التعريفات وتدابير الحماية التجارية (مثل السياسات المناهضة للإغراق) على أقل من نصف جميع الإجراءات المسجلة. وتشير الأدلة المستمدة من البلدان النامية، وبخاصة في آسيا، إلى أن البلدان التي لديها مستويات أقل من استفحال تقييد التعريفات استخدمت سياسات "غير تقليدية" مثل الإنقاذ أكثر من البلدان الأخرى التي جنحت إلى استعمال زيادة التعريفات وتدابير الحماية التجارية. غير أن البلدان التي أجرت أكبر قدر من التخفيضات التعريفية في الفترة السابقة للأزمة جنحت إلى اعتماد تدابير الحماية التجارية، بدلاً من عكس مسار تلك التخفيضات التعريفية. ومن الناحية الأخرى، قلت احتمالات قيام البلدان التي تمكنت من اعتماد حزم أوسع من الحوافز الضريبية باستخدام بعض هذه التدابير التجارية والاستثمارية (Evenett, 2013b and c).

والتوصيف الواسع جداً لـ "الحمائية المقنعة" في مبادرة التنبيه التجاري العالمي يسبب مشكلة، حيث إنه يدرج أيضاً عدة تدابير تؤدي غرضاً مهماً من أغراض السياسة العامة، لا لتشجيع الاستقرار المالي ومنع الانخفاض الشديد في العمالة فحسب، ولكن أيضاً لبناء

جيم - السياسة الصناعية في عصر الحيز السياسي المنخفض

المتزايد بأن السياسات المقترنة بتوافق آراء واشنطن أضعفت في تحقيق التحويل الهيكلي (TDR 2003). غير أنه ربما كان الدافع إلى مبادرات أخرى هو الزيادة الحادة في أسعار السلع الأساسية التي بدأت عند الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ تثير المخاوف من عملية تراجع للتصنيع سابقة لأوانها في بعض البلدان النامية.

ولم تقتصر عمليات إعادة تقييم الفوائد التي يمكن تحقيقها من السياسات الصناعية على البلدان النامية وحدها. فقد بدأ عدد كبير من البلدان المتقدمة يعترف صراحةً بالدور الهام الذي يمكن أن تؤديه السياسة الصناعية في الحفاظ على قطاع

في السنوات الأخيرة، عاد الاهتمام العالمي بالسياسة الصناعية. وأعداد عدد من البلدان النامية، بما فيها أكبرها، تقييم فوائد السياسة الصناعية للتحويل الهيكلي والنمو الاقتصادي. وفي الواقع، لم يحدث أبداً أن تركت بلدان مثل البرازيل وجنوب أفريقيا والصين تماماً اللجوء

إلى التدابير السياساتية الرامية إلى التعجيل بالتصنيع. بل إنها اعتمدت مبادرات جديدة منها على مدى العقد الماضي تقريباً. ويمكن اعتبار بعض هذه المبادرات رداً على الصدمات المالية المختلفة التي ضربت عدداً من البلدان النامية في نهاية التسعينيات وعند منعطف القرن الحادي والعشرين، في حين أن غيرها ربما يكون ناتجاً عن الاعتراف

اعترف عدد كبير من البلدان المتقدمة بالدور الهام الذي تؤديه السياسة الصناعية في الحفاظ على قطاع صناعة قوي، وفي زيادة نمو الإنتاجية والابتكار واستحداث الوظائف.

كيف حاولت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي تعزيز قطاعها في مجال الصناعة التحويلية. ثم يبحث التدابير التي اتخذتها البلدان النامية، والتي تترجم قوى السوق المبتكرة بأنشطة الدولة من أجل تعزيز الصناعة التحويلية ورفع مستويات المعيشة.

١ - السياسات الاستباقية الحديثة الرامية إلى إعادة التصنيع في الاقتصادات المتقدمة

(أ) الولايات المتحدة: مبادرات متعددة لسياسة صناعية رأسيّة

كثيراً ما تُوصف الولايات المتحدة بأنها بلد يأخذ بنهج عدم التدخل في السياسة الصناعية. غير أن عدة مؤلفين ذكروا مؤخراً أن الولايات المتحدة كانت تتبع باستمرار سياسة صناعية تهدف إلى الحفاظ على قاعدة تصنيع قوية وضمان زعامة البلد التكنولوجية العالمية. وفي السنوات الأخيرة، لم يركز مقرر السياسات بالولايات المتحدة على قيام وكالات التنسيق المركزية بصياغة رؤى وبرامج وطنية من أجل تطوير صناعات محددة، بالرغم من أن هذا كان هو النموذج المتبع في فترات ما من الماضي (Kozul-Wright, 1995; Rohatyn, 2009). بل إنهم لجأوا إلى نهج متزايد المركزية قدمت في إطاره طائفة من المبادرات والبرامج الاتحادية والحكومية الدعم إلى الصناعات الاستراتيجية، التقليدية والناشئة على حد سواء (Ketels, 2007; Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009; Di Tommaso and Schweitzer, 2013; Mazzucato, 2013; Wade, 2014).

وهكذا، يميز عنصران متداخلان السياسة الصناعية للولايات المتحدة، بحيث يُنظر إليها على أنها "دولة ريادة المشاريع" و"دولة التنسيق" في آن معاً. فبوصفها "دولة ريادة المشاريع"، تتصرف الولايات المتحدة كمغامر رائد ومحدد لمعالم السوق في تطوير وتسويق تكنولوجيات جديدة تعتبر أساسية للبلد.

وبتمويل بحوث تنطوي على مخاطر جمّة، تقلل "دولة ريادة المشاريع" من الخطر على المستثمرين من القطاع الخاص، فتصبح لا غنى عنها كجهة تمكين بليغة الابتكار. ووفقاً لمازوكاتو (Mazzucato, 2013)، فإن

الدولة، في الولايات المتحدة، هي المصدر الرئيسي للتمويل في المراحل الأولى من الابتكار، مع استحواذ القطاع العام على نحو ٥٠ في المائة من الإنفاق على البحوث الأساسية

صناعة قوي، مع ما يقترن به ذلك من فوائد من حيث نمو الإنتاجية والابتكار واستحداث الوظائف. وكانت تلك هي الحال بصفة خاصة عقب الأزمة المالية العالمية والركود الكبير، عندما بدا أن البلدان المتقدمة التي تستند اقتصاداتها إلى الخدمات بصفة رئيسية - مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة - أكثر عرضة للصدمات الخارجية السلبية من معظم تلك التي لديها قاعدة تصنيع ضخمة.

ولا يوجد تعريف للسياسة الصناعية، يحظى بقبول عام. وربما كان هذا راجعاً بصفة رئيسية إلى أن السياسة الصناعية تستند إلى نطاق عريض من منظورات اقتصادية ذات مسوغات وأهداف ونطاقات مختلفة، والاعتماد على خليط متنوع من التدابير السياساتية (انظر على سبيل المثال Salazar-Xirinachs et al., 2014). غير أنه ربما كان يوجد توافق عام في الآراء على أن "السياسة الصناعية هي في الأساس أي نوع من التدخلات الانتقائية أو السياسات الحكومية التي تحاول تغيير هيكل الإنتاج القطاعي باتجاه قطاعات من المتوقع أن توفر آفاقاً للنمو الاقتصادي أفضل مما يمكن أن يحدث في غياب هذا التدخل" (Pack and Saggi, 2006: 2). وعادة ما تشكل التدابير الرامية إلى تنويع هيكل الإنتاج والإسهام في استحداث قدرات في قطاعات اقتصادية جديدة أو أنماط جديدة من الأنشطة جزءاً مما يُطلق عليه السياسات الصناعية "الرأسيّة" أو "الانتقائية"^(٣٧). وتتضمن هذه التدابير تقديم الدعم في شكل إعانات خاصة بقطاعات معينة، وتعريفات جمركية، واشتراطات أداء متعلقة بالاستثمار اقترنت بوجه عام بالتصنيع الناجح في شرق آسيا، حيث امتزجت بآليات مراقبة مثل اشتراطات التصدير (TDRs 1996 and 2006). كما أنها تتضمن تدابير تستهدف متغيرات في قدرة مختلف القطاعات على توليد المعرفة واستيعابها واستخدامها تجارياً، وبخاصة قدرتها على مساعدة البلدان في اللحاق بالحدود التكنولوجية (ثم العمل على تجاوزها) عن طريق الدعم المباشر للابتكار والتعلم. ومن الأمثلة على هذه التدابير إنشاء نظم الابتكار الوطنية وإدخال التحسينات على التعليم والتدريب المهني (Nübler, 2014).

يمكن النظر إلى الولايات المتحدة على أنها "دولة ريادة المشاريع" و"دولة التنسيق" في آن معاً بالطريقة التي تنتهج بها السياسة الصناعية.

وقد كان استخدام هذا الشكل من أشكال السياسات الصناعية هو الذي تعرض لأكبر قدر من العقوبات بسبب تزايد عدد القواعد والأنظمة في الحوكمة الاقتصادية الدولية. غير أن العقوبات لا تعني المنع،

ويقدم الجزء المتبقي من هذا الفرع أمثلة خاصة ببلدان معينة فيما يتصل بالتدابير المتعلقة بالسياسات الصناعية. ويبدأ الفرع بمناقشة

القومية للابتكار الصناعي. وتتألف هذه الشبكة من مؤسسات صناعية إقليمية تتكون من شركات بين القطاعين العام والخاص، وهي مصممة لتجميع أفضل المهارات والقدرات من شركاتها الثلاثة (الصناعة، والأوساط الأكاديمية، والحكومة، وبخاصة وزارة الدفاع والطاقة)^(٤٦).

والمكون الثاني هو القانون الأمريكي للإنعاش وإعادة الاستثمار

لعام ٢٠٠٩، الذي تُخصص له نحو ٨٠٠

مليار دولار لإنفاقها خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٩.

وكان الهدف المباشر من هذا الحافز

الاقتصادي هو تخفيف الآثار الجانبية للركود

الكبير. ولكن هدفه الأطول أجلاً هو

استخدام تدابير السياسات الصناعية الرأسية

لتعزيز قطاعات التصنيع المحلية وتشجيع

تكييفها الهيكلي من أجل تحسين تصديدها

للمنافسة الدولية. على سبيل المثال، خصص القانون أموالاً لإعادة بدء

إنتاج البطاريات المتطورة بهدف زيادة حصتها من الإنتاج العالمي من

٢ في المائة في عام ٢٠٠٩ إلى ٤٠ في المائة في عام ٢٠١٥ (Sperling, 2012).

ويشكل هذا جزءاً من الأهداف الأعم المتمثلة في '١' إعادة

أنشطة التصنيع الخارجية إلى الولايات المتحدة استناداً إلى المفهوم القائل

بأن قرب أنشطة الإنتاج والتصميم يسهل مهمة المهندسين في حل

المشاكل التي يعرضها عليهم العمال التقنيون على أرض المصنع، ومن

ثم يعزز الصلة بين التصنيع والابتكار؛ و'٢' تشجيع صناعات الطاقة

النظيفة، مثل طاقة الرياح والطاقة الشمسية، فضلاً عن المركبات الأكثر

كفاءة في استخدام الوقود. وفي السياق نفسه، ترتب على إنقاذ شركتي

جنرال موتورز وكرايسلر بواسطة برنامج إنقاذ الأصول المتعثرة أثر مباشر

تمثل في إنقاذ آلاف الوظائف وخفض التأثيرات السلبية للركود الكبير.

غير أن استحقال هذه الأموال كان مرهوناً

باعتبارات بيئية مثل بدء إنتاج مركبات أكثر

فعالية في استخدام الوقود، ومن ثم فقد ساعد

في معالجة شواغل أوسع تتصل بإعادة الهيكلة

القطاعية. وبالإضافة إلى ذلك، أتاحت وكالة

الحماية البيئية في عام ٢٠٠٩ لولاية كاليفورنيا

أن تفرض معايير أشد فيما يتصل بالانبعاثات الصادرة عن السيارات

(Brunel and Hufbauer, 2009)، وأعلنت إدارة الخدمات العامة أنها

ستستخدم الأموال التي حصلت عليها بموجب هذا القانون في شراء

ما قيمته ٣٠٠ مليون دولار من المركبات المتمتعة بالكفاءة في استخدام

الطاقة والتي تعمل بالوقود البديل^(٤٧)، تماشياً مع الحكم الوارد في هذا

القانون بشأن شراء المنتجات الأمريكية.

بالمقارنة مع أقل من ٢٠ في المائة للقطاع الخاص. ويشمل هذا النوع من الاستثمار العام أنواعاً مختلفة من البحوث، للكثير منها آفاق غير أكيدة على نحو خاص من حيث العائدات^(٤٨).

وبوصفها "دولة التنسيق"، تقيم الولايات المتحدة وتدير شبكات

بين مختلف العناصر الفاعلة في نظم الابتكار (مثل الشركات، والمؤسسات

المالية والبحثية، وصناديق القطاع العام)،

وكذلك داخل المنظمات والمؤسسات.

وتشجع بذلك الشركات من مختلف الأنواع

على الاندماج في نظام مركزي للابتكار

يشمل كلاً من المستوى القطاعي والإقليمي

والوطني^(٤٩). وبالنظر إلى هذا الطابع الشبكي

للسياسة الصناعية، وما يقترن بذلك من

غياب لوكالة وحيدة تكون مسؤولة عن

تلك السياسة، كان يُطلق أحياناً على هذا النوع من أعمال الدولة

في انتهاج السياسة الصناعية "الدولة الإنمائية الخفية" (Block, 2008; Schrank and Whitford, 2009).

لقد كان الركود الكبير إيذاناً باعتماد نطاق عريض من سياسات

أوضح هدفها المشترك هو إحلال "نهضة التصنيع الأمريكي" (Sperling, 2012).

ولا تُحدد هذه التدابير عادةً بوصفها جزءاً من سياسة صناعية،

لأن هدفها المباشر هو منع حالات الإفلاس والبطالة على نطاق واسع.

غير أن العديد منها يستهدف التصنيع المحلي بسبب دورها الحاسم

في الابتكار والتصدير واستحداث الوظائف الجديدة الأجر، ما يجعل

"التصنيع مكوناً أساسياً من مكونات الاقتصاد التنافسي والابتكاري"

(Sperling, 2012:1). ويمكن اعتبار هذه التدابير الطويلة الأجل جزءاً

من استراتيجية واسعة معتمدة لتجنب الخطر

المتصور الذي يتمثل في فقدان البلد لمكانته

كرائد عالمي للتكنولوجيا، فضلاً عن إصلاح

المشاكل الهيكلية في اقتصاد الولايات المتحدة

التي كشفت عنها الأزمة، مثل تراجع أهمية

الصناعة التحويلية وما يرتبط به من تأثيرات

سلبية على العمالة (Sperling, 2013; Warwick, 2013)^(٥٠).

وللمبادرات التي تتناول مباشرة المخاوف المتعلقة بفقدان

الولايات المتحدة للريادة التكنولوجية العالمية مكونان رئيسيان^(٥١).

يشمل الأول نطاقاً من برامج البحث والتطوير التي تندرج ضمن

البرنامج الوطني للصناعة المتطورة الذي كان عنصره الرئيسي هو الشبكة

استخدمت الولايات المتحدة حيز السياسات بمهارة دون الخضوع للحدود التي تفرضها اتفاقات جولة أوروغواي لدعم قطاع الصناعة التحويلية بها ...

... والطبيعة الرأسية لسياساتها الصناعية ساعدت في بلوغ بعض أهدافها على الأقل.

ومع ذلك، فقد اختلف النطاق والأدوات والسياقات المؤسسية بشدة باختلاف البلدان وعلى مدى الزمان. فكان هناك حماس في تعزيز التنمية الصناعية عن طريق تدابير خاصة بكل قطاع في فترة التعمير التالية للحرب في إطار خطة مارشال، واستمر هذا الحماس في السبعينيات من القرن العشرين عن طريق مبادرات وطنية وإقليمية مختلفة (Eichengreen and Kenen, 1994). وفي أوائل الثمانينيات، اعتمدت بلدان عديدة خططاً سياساتية ليبرالية حدت كثيراً من نطاق التدابير الحكومية الاستباقية (Grabas and Nützenadel, 2014). وفي التسعينيات، وضعت المفوضية الأوروبية الخطوط العريضة لسياستها الصناعية وكانت هذه هي المرة الأولى التي يُعتمد فيها نهج مشترك للسياسات الصناعية لما كان يسمى آنذاك بالجماعة الأوروبية (European Commission, 1990)^(٤٦). وكان الهدف العام من هذا النهج تحسين القدرة التنافسية للصناعة الأوروبية وتسريع التكييفات الصناعية للتغيرات الهيكلية، بطرق منها الابتكار والتطوير التكنولوجي. وكان التركيز على مستوى الاقتصاد الجزئي (أي استخدام السياسات المتعلقة بمؤسسات الأعمال والقدرة التنافسية)، وكان يهيمن عليه الطابع الأفقي، بحيث كان مواتياً لتهيئة الظروف العامة لمنظمي المشاريع وأنشطة الأعمال، وبخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم^(٤٧).

وقد اعتمدت استراتيجيات متنوعة لضمان ظروف إيطارية أفضل للصناعة الأوروبية. فصاغت استراتيجية لشبونة المعتمدة في عام ٢٠٠٠ بعض الأهداف الكمية على المستوى الوطني (مثل زيادة الإنفاق على البحث والتطوير لتصل نسبته إلى ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، ولكنها اعتُبرت بوجه عام إخفاً من حيث تلبية أهدافها المتعددة المتمثلة في رفع الإنتاجية، والعمالة، والتقارب بين البلدان الأعضاء (كما جاء في Tilford and Whyte, 2010؛ Copeland and Papadimitriou, 2012). ولاستراتيجية أوروبا ٢٠٢٠ الجاري تنفيذها منذ عام ٢٠١٠ أهداف مماثلة لأهداف المبادرات المتخذة مؤخراً في الولايات المتحدة، حيث إنها تشير إلى تعزيز الابتكار واستحداث الصادرات والوظائف، ولكنها تركز تركيزاً أكبر على "القدرة التنافسية" المتعلقة بالتكلفة. أما برنامج آفاق ٢٠٢٠ الذي بدأ العمل به في عام ٢٠١٤، فيتضمن تدابير تكميلية وأكثر استهدافاً لتعزيز الاستثمار في الابتكار، ومن ذلك مثلاً الثمانين مليار يورو المخصصة للبحث والابتكار من أجل دعم التكنولوجيات التمكينية الرئيسية^(٤٨) بهدف إعادة تحديد سلاسل القيمة العالمية وتعزيز الموارد وكفاءة استخدام الطاقة^(٤٩). كما يمول البرنامج النماذج الأولية والمشاريع الإرشادية من أجل تسهيل تسويق المبتكرات.

وتعكس هذه التدابير مجتمعة دعم حكومة الولايات المتحدة للصناعات التي ضربها التباطؤ الاقتصادي العالمي بقوة بالغة، ودعم الأنشطة الرامية إلى مساعدة مؤسسات أعمال الولايات المتحدة على المنافسة في قطاعات الابتكار بوجه أعم. غير أن السؤال الذي يطرح نفسه يتمثل في معرفة ما إذا كان هذا الدعم متوافقاً مع أحكام التجارة المتعددة الأطراف والاستثمار أم لا. وبصفة خاصة، قد يعتبر الدعم في إطار الحكم القاضي بشراء المنتجات الأمريكية إعانة محظورة بموجب الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية. وبالمثل، ربما كان إنقاذ صناعة السيارات بموجب برنامج إنقاذ الأصول المتعثرة يشكل إعانة بموجب الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، بالنظر إلى أن الأحكام المتعلقة بالبيئة في إطار المادة ٨ من هذا الاتفاق والمتعلقة بالإعانات غير الموجبة لإقامة الدعوى انتهت بعد مرور خمس سنوات على دخول الاتفاق حيز النفاذ (أي في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠). ومع ذلك، فرمما كان لذلك ما يبرره في إطار المادة العشرين من اتفاقية الغات بالنظر إلى الظروف البيئية المتصلة بهذه التدابير والتي يمكن أن يُزعم أنها "تتصل" بالحفاظ على احتياطي قابل للنفاذ^(٤٤).

غير أنه يجدر بالإشارة أن قواعد منظمة التجارة العالمية وتعهداتها لا تحمل سوى تعهداتاً بتوقيع جزاءات. وأي فرض محتمل من الشركاء التجاريين لتعريفات انتقامية أو غير ذلك من تدابير يتوقف على الضرر الفعلي. وما دام الضرر الناجم عن خرق القواعد ضئيلاً، فمن غير المرجح أن تلجأ الدولة الطرف في منظمة التجارة العالمية إلى آلية تسوية المنازعات وتشريع في فرض الجزاءات. كما أن الاحتجاج بآلية تسوية المنازعات سيكون غير محتمل إذا كان إثبات الضرر الفعلي الناجم عن ذلك صعباً، وكذلك لأن عدة بلدان تعتمد في الوقت نفسه تدابير مماثلة لأهداف مماثلة. على سبيل المثال، اعتمد نطاق عريض من البلدان تدابير مصممة لدعم صناعة السيارات فيها^(٤٥). وعلى أية حال، فالأمثلة المذكورة أعلاه تبين أن الولايات المتحدة استخدمت حيز السياسات بمهارة دون الخضوع للحدود التي تفرضها اتفاقات جولة أورغواي لدعم قطاع الصناعة التحويلية فيها. كما أنها تبين أن البلد استخدم سياسة صناعية وأن طبيعتها الرأسمالية ساعدت على بلوغ بعض أهدافها على الأقل.

(ب) الاتحاد الأوروبي: فعالية محدودة لسياسة صناعية أفقية

لقد كان تعزيز الإنتاج الصناعي من بين الأهداف السياسية الرئيسية للتكامل الاقتصادي الأوروبي منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية.

أن تقف السياسات الصناعية التي تقتصر على اعتماد تدابير أفقية عائقاً أمام تحقيق أهداف تلك السياسات. وعلاوة على ذلك، فبالنظر إلى هذه القيود والحدود، فقد يعتقد مقرر السياسات بالاتحاد الأوروبي أنه سيكون من الضروري زيادة الصادرات إلى البلدان النامية من أجل الحفاظ على قاعدة تصنيع جيدة. ولذا، فإن سياسة التجارة الدولية المشتركة للاتحاد الأوروبي - التي تشكل مجالاً رئيسياً من مجالات السياسات تتحمل مؤسسات المفوضية مسؤولية حصرية عنه - والهدف المقترن بها المتمثل في مواصلة فتح الأسواق في البلدان النامية قد ينتهي بهما الحال إلى القيام بدور حاسم في خطط إعادة تصنيع أوروبا.

٢ - البلدان النامية: التجارب الحديثة مع السياسات الوطنية في مجال التنمية الصناعية

لقد نوقش الاستخدام الموسع للسياسات التجارية والصناعية الاستباقية في التحول الناجح لاقتصادات شرق آسيا مناقشة مستفيضة في تقارير التجارة والتنمية السابقة (وبخاصة تقارير ١٩٩٤ و ١٩٩٦ و ٢٠٠٣)، وفي مؤلفات أخرى (مثل Akyüz et al., 1998 و World Bank, 2005a و Chang, 2011). غير أن طبيعة السياسات الصناعية الحديثة في البلدان النامية ونطاقها تضرراً شديداً من التغيرات التي حدثت في نظم التجارة العالمية والحكومة الاقتصادية التي يتعين أن تتوافق سياساتها معها. ومن أهم هذه التغيرات انضمام بلدان مختلفة إلى منظمة التجارة العالمية و/أو مشاركتها في الاتفاقات التجارية الإقليمية. وفي الوقت نفسه، سعى مقرر السياسات في البلدان النامية إلى تعديل سياساتهم الصناعية لمواجهة جوانب الضعف الهيكلية التي ظهرت في اقتصاداتهم في أوقات التغيير في البيئة الاقتصادية العالمية، بما في ذلك الأزمات والتغيرات الاقتصادية في معدلات التبادل التجاري ببلدانهم. ويناقش هذا الفرع، بإيراد أمثلة خاصة ببلدان محددة، كيفية تأثير هذه التغيرات في مزيج السياسات الخاص ببلدان مختلفة، وبخاصة منذ منعطف الألفية.

وتشكل التحسينات التي أُدخلت على معدلات التبادل التجاري للاقتصادات التي استفادت من ارتفاع الأسعار العالمية للسلع الأساسية منذ أوائل القرن الحادي والعشرين عاملاً أشعل اهتماماً متزايداً بالسياسة الصناعية. فقد أدى الارتفاع الشديد في أسعار

وبالرغم من هذه التدابير، لا تزال السياسة الصناعية للاتحاد الأوروبي أقل شمولاً من السياسة الصناعية للولايات المتحدة. وتبدو مخصصات الميزانية ضئيلة أكثر من اللازم للتغلب بفعالية لا على القيود القصيرة الأجل المتصلة بالنمو فحسب ولكن أيضاً على الجهود الأطول أجلاً الرامية إلى زيادة الابتكار. ومن المحتمل أن يسفر التمويل المحدود للبرامج عن مخزون أصغر من المعارف وابتكارات أقل يمكن تسويقها، بالمقارنة مع الموارد الأكبر المخصصة للابتكار في الولايات المتحدة. وعلاوة على ذلك، فالإقتصار على استخدام تدابير السياسة الصناعية الأفقية بدون أن تقترن بها تدابير رأسية، كما في الولايات المتحدة، قد يقوض تحقيق الهدف المعلن المتمثل في الحفاظ على قاعدة تصنيع قوية في أوروبا^(٥٠). غير أن اعتماد تدابير دعم أكثر تحديداً - رأسية - قد لا يكون ممكناً في إطار التشريع الحالي للاتحاد الأوروبي. على سبيل المثال، اعتمدت عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي، رداً على إنقاذ صناعة السيارات في الولايات المتحدة، تدابير في صالح صناعة السيارات عندها. وربما كانت هذه التدابير تتعارض مع المادة ١٠٧ من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، التي تنص على أن "أي معونة ممنوحة من إحدى الدول الأعضاء ... من شأنها أن تشوه أو تهدد بتشويه المنافسة عن طريق تمييز مشاريع معينة أو إنتاج سلع معينة تعتبر ... غير متوافقة مع السوق المشتركة". غير أنه يمكن اعتبار الأزمة المالية العالمية التي حدثت مؤخراً حدثاً خاصاً ربما كان يتطلب المزيد من

المرونة في تطبيق هذه القواعد. والفقرة ٣ من المادة ١٠٧ التي تشير إلى وجود "اضطراب خطير في الاقتصاد" تكفل بقاء هذه المرونة مؤقتة واستثنائية^(٥١). ومن غير المرجح منح مثل هذه الإعفاءات في المستقبل لأن منح المعونة لأغراض الإنقاذ أو إعادة الهيكلة يشكل، وفقاً للمبادئ التوجيهية الأوروبية الحالية المتعلقة بالمعونة الأغراض إعادة الهيكلة (European Commission, 2004):

(paragraphs 72 and 73)، عملية تقدم مرة واحدة، ولا يمكن منحها من حيث المبدأ سوى مرة واحدة كل ١٠ سنوات. وعلاوة على ذلك، فقد اعتبرت المفوضية الأوروبية في مشاريع المبادئ التوجيهية الجديدة المتعلقة بالمعونة الحكومية أن "المعونة لأغراض الإنقاذ وإعادة الهيكلة تعد من بين أكثر أنماط المعونة الحكومية تشويهاً" (European Commission, 2013: paragraph 6).

ويوضح موقف الاتحاد الأوروبي كيف يمكن أن تُقيّد الاتفاقات الحكومية الدولية الخيارات السياسية لمقرري السياسات، وكيف يمكن

بينها مجالس للشراكة بين القطاعين العام والخاص. وكان توفير التمويل الاستثماري الطويل الأجل عن طريق مصرف التنمية بالبلد (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) أداة مهمة لتنفيذ هذه السياسات. على سبيل المثال، قدم مصرف التنمية دعماً مالياً مباشراً لمشاريع واسعة النطاق تتعلق بالصناعة والبنية التحتية، فضلاً عن دعم الصادرات من سلع وخدمات معينة (Ferraz et al., 2014). ولتشجيع التحديث الاقتصادي في البرازيل، أخذ مصرف التنمية يدعم قطاعات صناعة السيارات وتكنولوجيا

المعلومات والملاحة الجوية والنفط عن طريق قروض، وتمويل طويل الأجل وتمويل بالأسهم، وضمانات، ومنح، والتأمين على الائتمانات. وخلافاً لما فعلته عدة بلدان نامية، لم توقع البرازيل على أي اتفاقات تجارية إقليمية، وهذا يمنحها مرونة أكبر في تشجيع هذه الأنشطة عن طريق مصرف التنمية التابع لها.

وفي جنوب أفريقيا، أدى الاقتناع بأن البلد لن يستطيع الاستمرار في الاعتماد على السلع الأساسية التقليدية والخدمات غير القابلة للتداول، كما كان يفعل في الماضي، كأساس للنمو والتنمية، إلى اعتماد الإطار الوطني للسياسات الصناعية في عام ٢٠٠٧ (Department of Trade and Industry, 2007:10).

ونتيجة لذلك، نُفذ نطاق من التدابير الألفية والرأسمية، كالتغييرات التعريفية الخاصة بقطاعات محددة والحوافز الضريبية، بغية تكثيف عملية التصنيع وجعلها أكثر شمولاً. غير أن التدابير المعتمدة أثمرت فوائد أقل نوعاً ما مما كان متوقعاً، ويرجع بعض السبب في ذلك إلى أن السياسة الصناعية لم تكن متوائمة مواءمة سليمة مع الإطار الاقتصادي الكلي الأوسع للبلد، ولم تكن قد أقيمت روابط كافية بين المشاريع الكبرى ومؤسسات الأعمال الأصغر منها التي تعمل قبلها وبعدها (Zalk, 2014).

ويمكن بيان القيود التي تعترض الخيارات السياسية لبلد ما بسبب انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية من خلال تجربة فييت نام^(٥٢). فقد حصلت فييت نام على عضوية المنظمة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، ما كثف انتقالها من استراتيجية لاستبدال الواردات إلى استراتيجية لتشجيع الصادرات. وبدأ هذا الانتقال باعتماد برنامج

السلع الأساسية وما اقترن به من تحسينات في معدلات التبادل التجاري للبلدان الغنية بالموارد الطبيعية إلى تسهيل محاولاتها الرامية إلى تحسين اتجاهاتها السياسية الاقتصادية الكلية وحساباتها المالية. غير أنه لا ينبغي أن يفرضي هذا إلى التهاون في تصميم استراتيجيات التنمية في هذه البلدان. فلا تزال تحدياتها الرئيسية تتمثل في كسب حصة عادلة في عائدات الموارد (انظر أيضاً الفصل السابع من هذا التقرير)، مع تجنب ارتفاع سعر الصرف الحقيقي، ما قد يُضعف القدرة التنافسية لما تقوم به من أنشطة التصنيع

القابلة للتداول، ومع توجيه الإيرادات نحو الاستثمار في الاقتصاد الحقيقي لإعطاء دفعة لتنوع وتحديث منتجاتها وصادراتها. والتنوع والتصنيع هما أفضل السبل على المدى البعيد لكي تحدد البلدان من ضعفها أمام الآثار السلبية لتقلب أسعار السلع الأساسية واتجاهات الأسعار غير المتواتية. ويؤدي تسريع الحركة العمالية من الأنشطة المنخفضة الإنتاجية في القطاع الأولي باتجاه أنشطة مرتفعة الإنتاجية في مجال التصنيع إلى دفع الإنتاجية الإجمالية ونمو الدخل. ويتطلب التصدي لتحدي التنوع مستوى مرتفعاً من الاستثمارات واستحداث صلة حميدة بين التجارة وتراكم رأس المال. وبإمكان مقرر السياسات أن يسهلوا كثيراً هذه الجهود باتباع سياسة صناعية تدعم القطاع الخاص

في تحديد وتوسيع أنشطة ذات قيمة مضافة أكبر، فضلاً عن القطاعات التي لديها القدرة على زيادة سرعة نمو الإنتاجية، إلى جانب إنتاج سلع تكون جوانب مرونة الطلب عليها مرتفعة في الأسواق العالمية. وبصفة خاصة، من شأن هذه التدابير أن تساعد

في عكس مسار تدفقات العمل من القطاعات المرتفعة الإنتاجية إلى القطاعات المنخفضة الإنتاجية الذي شهدته الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ في بلدان أفريقيا وأمريكا اللاتينية التي يمتلك معظمها موارد طبيعية وفيرة (McMillan et al., 2014).

وفي عام ٢٠٠٤، أنشأت البرازيل إطاراً مؤسسياً جديداً للسياسة الصناعية باعتماد ثلاث مجموعات من السياسات تهدف إلى زيادة الاستثمارات والابتكار والقدرة التنافسية الدولية لما تقوم به من أنشطة التصنيع، فضلاً عن صناعاتها المتعلقة بالطاقة. فأولت الأولوية لتطوير صناعات وقطاعات رئيسية من شركات نجحت كـ "شركات وطنية عملاقة" ومن مشاريع البنية التحتية، وذلك عن طريق جهات من

تعبير طبيعة السياسات الصناعية الحديثة في البلدان النامية ونطاقها عن التغيرات التي حدثت في نظم التجارة العالمية والحوكمة الاقتصادية التي يتعين أن تتوافق سياساتها معها ...

... فضلاً عن الوعي بجوانب الضعف الهيكلي التي ظهرت بسبب التغيرات في بيئة الاقتصاد العالمي.

فبيت نام على أسقف ملكية أجنبية في خدمات الاتصالات، وصار بوسعها أن تفرض رسوماً أعلى على الشركات الأجنبية في الشحن، وتشترط اختباراً للاحتياجات الاقتصادية تخضع له منافذ البيع بالتجزئة المملوكة للشركات الأجنبية (إلى الجانب الأولى التي أنشأتها بالفعل). كما استخدمت الحكومة تدابير للمشتريات تهدف إلى دعم الموردين المحليين.

غير أنه يبدو أن هذه التدابير السياساتية غير كافية لمساعدة مؤسسات المشاريع الخاصة على التغلب على القيود المفروضة على رأس المال والوصول إلى وفورات الحجم الكبيرة بالقدر الكافي لتحقيق قدرة تنافسية على المستوى الدولي. كما أن استراتيجية المسار المزدوج حققت نجاحاً جزئياً في التعجيل بالآثار الجانبية المنشودة من الاستثمار الأجنبي المباشر، وبخاصة في شكل نقل التكنولوجيا وإقامة روابط بين الصناعات الموجهة نحو التصدير وشركات التوريد المحلية (Nguyen et al., 2014). فإذا تجسدت مبادرات مثل اتفاق الشراكة

الاقتصادية الاستراتيجية للمحيط الهادئ، فقد تنطوي على قواعد أشد بشأن الاستثمار وحقوق الملكية الفكرية، بإمكانها أن تزيد من تقييد إمكانية إقامة الروابط الداخلية والتكليف التكنولوجي^(٥٤).

كما كان لانضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية تأثير كبير على طبيعة سياستها الصناعية ونطاقها. ونظراً لتعهداتها بالتقييد بالاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، فقد كان عليها أن تكف عن تطبيق سياسات معينة تجاه الاستثمار الأجنبي المباشر، بما فيها التدابير الرامية إلى تشجيع نقل التكنولوجيا وتحسين الروابط، ومن ذلك مثلاً اشتراطات المحتوى المحلي. كما كان عليها أن تلغي تدريجياً عناصر أخرى من سياساتها الصناعية السابقة، وبخاصة تدابير الحماية التجارية، والفائدة التفضيلية وخفض معدلات الضرائب لصناعاتها الوليدة، فضلاً عن بعض أشكال المساعدة المالية المباشرة التي كانت تقدم إلى بعض صناعاتها الأخرى (TDR 2006).

ومع ذلك، فقد استمرت الصين في اتباع نهج استراتيجي تجاه الاستثمار الأجنبي المباشر يميز بين القطاعات التي يُرى أنها تولد عملات وعمالة أجنبية ضخمة وتلك التي تنطوي بقدر أكبر على تحديث قدرات وطاقات الإنتاج المحلية في مجالات الاقتصاد الرئيسية (Poon, 2014). واستفاد النوع الأول من الاستثمار الأجنبي المباشر

الإصلاح الاقتصادي *Doi Moi* ("التحديد") في عام ١٩٨٦، ودعمه توقيع اتفاقات ثنائية مع شركاء البلد التجاريين الرئيسيين، بمن فيهم الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة واليابان، وعدد من بلدان آسيا خلال التسعينيات من القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين. وأدت الإصلاحات المقترنة بذلك إلى نظام معقد شجع استراتيجية تصنيع ثنائية. واستندت هذه الاستراتيجية إلى القيام في الوقت نفسه بتطوير صناعات تحويلية خاصة موجهة نحو التصدير وكثيفة العمالة (باجتذاب مستثمرين أجنبى، وإقامة مناطق لتجهيز الصادرات، وإعداد نظم لرد الرسوم الجمركية المتعلقة بمستلزمات الإنتاج) وصناعات لاستبدال الواردات (عن طريق الاستثمار في الصناعات الثقيلة والقطاعات المعتمدة على الموارد التي ظلت تؤدي فيها مؤسسات الأعمال المملوكة للدولة دوراً مهماً)^(٥٣).

وقامت فبيت نام بالفعل في أثناء سعيها للانضمام رسمياً إلى منظمة التجارة العالمية بتعديل بعض جوانب سياستها الصناعية، بما في ذلك الإلغاء التدريجي لاشتراطات أداء التصدير الصريحة، والإعانات المتصلة بالمحتوى المحلي، والحوافز الضريبية. وتلا انضمام البلد إلى منظمة التجارة العالمية خفض في متوسط معدل الرسوم الجمركية البسيط من ١٨,٥ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ١٠,٤ في المائة في عام ٢٠١٣، وتحرير قطاع الخدمات.

وفي الوقت نفسه، استخدمت فبيت نام بعض جوانب المرونة التي ظل مسموحاً بها بموجب قواعد منظمة التجارة العالمية وتعهداتها. على سبيل المثال، مكّن الفرق بين معدلات الرسوم الجمركية المقيدة والمطبقة فبيت نام من تعديل تعريفاتها المطبقة بغية السيطرة على أسعار الطاقة وحماية صناعات معينة من منافسة الواردات. كما أن فبيت نام فرضت حصصاً لمعدلات الرسوم الجمركية على سلع أساسية غذائية معينة. وبالإضافة إلى ذلك، قدمت دعماً قطاعياً في شكل جمارك تفضيلية على الواردات، وإعفاءات جمركية، وتخفيضات ضريبية على إيرادات الشركات واستخدام الأراضي، وقروض مدعمة وضمانات استثمار تهدف بصفة رئيسية إلى تشجيع البحث والتطوير، وتطوير البنية التحتية والتدريب ومؤسسات الأعمال في المناطق المحرومة بالبلد. وبالرغم من أن قطاع الخدمات شهد تحريراً كبيراً، فإن معظم اتفاقات فبيت نام الثنائية الراهنة تتبع نهجاً يستند إلى القائمة الإيجابية (أي أن الموقعين لا يضعون في القائمة سوى القطاعات التي يرغبون في تحريرها مع ترك القطاعات الأخرى بلا تغيير). ونتيجة لذلك، حافظت

يمكن لنطاق عريض من التدابير أن ييسر إدخال تعديلات على هياكل الإنتاج بالبلدان النامية، مثل الأنظمة البيئية، والمشتريات الحكومية، والسياسات الضريبية ...

من مصرف التنمية الصيني. وتعكف اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح، وهي أهم وكالة تخطيط صناعي بالبلد، على مراقبة هذه المؤسسات. وقد قدمت اللجنة نفسها الدعم أيضاً بطرق منها صياغة سياسة بشأن تكنولوجيا الطاقة الخضراء، حملت الحكومة على تقديم إعانات بيئية لدعم العنقات الربحية. وكان هذا الدعم مقترناً في السابق باشتراطات تتصل بالمحتوى المحلي، كان يمكن اعتبار أنها تنتهك تعهدات الصين بأحكام منظمة التجارة العالمية. غير أنه أفيد بأن هذه التدابير حققت بالفعل هدفها وسُحبت قبل أن يتقدم أي عضو آخر من أعضاء المنظمة برفع دعوى أمام آلية تسوية المنازعات (Studwell, 2013).

ويمكن أن تؤدي الأنظمة البيئية دوراً رئيسياً بوجه أعم في تيسير التكييفات في هياكل الإنتاج بالبلدان النامية. ومن بين الأسباب التي أدت إلى ذلك أن ما يطلق عليه "النمو الأخضر" حاضر بشدة على الجبهات التكنولوجية الكبيرة المحتملة التالية التي ربما صار للتأخر التكنولوجي للبلدان النامية ميزة فيها حيث سيكون لديها عدد أقل من التكنولوجيات الكثيفة الانبعاثات الكربونية التي عليها أن تخفضها. وبالإضافة إلى ذلك، فظراً لخصمية التخفيف من آثار تغير المناخ وتزايد الاعتراف بالقيود الإيكولوجية المفروضة على استخدام الطاقة التقليدية، من غير المرجح أن يلبي الاستهلاك السريع النمو في البلدان النامية النابع من نمو الدخل ومن محاولات تعزيز إسهام الطلب الداخلي في النمو عن طريق اتباع نفس المسار الكثيف المواد والعمالة الذي اتبعته الاقتصادات المتقدمة حتى الآن (TDR 2013). وبالفعل، يمكن لتحويل أنماط الاستهلاك والإنتاج الحديثة النشأة إلى تحديات للابتكار في التكنولوجيات الخضراء أن يكون دافعاً قوياً للتحويل الهيكلي واستحداث فرص العمل وكسب الأجر^(٥٧).

ولعل مصارف التنمية في البلدان النامية (مثل مصرف التنمية في البرازيل ومصرف التنمية في الصين) مستعدة لتلقم القروض الطويلة الأجل التي تتطلبها عمليات إعادة التوجيه الأساسية هذه، مطبقةً بذلك دوراً مماثلاً للدور الذي تؤديه الوكالات الحكومية في البلدان المتقدمة (مثل وكالة مشاريع البحوث المتقدمة التابعة لوزارة الدفاع في الولايات المتحدة) (Chandrasekhar, 2014). ولن يؤدي هذا إلى خفض خطر التمويل الخاص التكميلي في المراحل الأولية لعمليات إعادة التوجيه هذه فحسب، ولكن بإمكانه أيضاً أن يحث الاستثمار الخاص في نهاية المطاف على الاضطلاع بدور قيادي في التحويل الهيكلي الأساسي. ويمكن أن تتضمن سياسات جانب الطلب الداعمة

الساعي إلى الكفاءة من أنواع الحوافز المقترنة عامةً بأنشطة واقعة في مناطق اقتصادية خاصة، مثل الاسترداد الضريبية ذات القيمة المضافة، والإعفاءات الضريبية المؤقتة للشركات، وتوفير البنية التحتية التي تسهل التجارة الدولية (Zeng, 2011). وعلى النقيض، فالنوع الثاني من الاستثمار الأجنبي المباشر الساعي إلى السوق يتعرض لقيود مختلفة تتعلق بالملكية الأجنبية، مثل أنصبة الأقليات في رأس المال في قطاع الصلب والقطاع المصرفي، أو المشاريع المشتركة بنسبة ٥٠-٥٠ في قطاع صناعة السيارات. وقد أُخذ تشجيع عدة مشاريع مشتركة في قطاع السيارات أداةً للحفاظ على القدرة التنافسية في ذلك القطاع، بجعله أكثر جذاباً للمستثمرين الأجانب لنقل تكنولوجياتها المستخدمة في الإنتاج في الصين وتحديثها. ودعمت هذا كذلك الزيادات الضخمة في إنفاق الحكومة على البحث والتطوير. وعلاوة على ذلك، فالمشترى الحكومية واستثمار الدولة في البنية التحتية، مثل إنشاء شبكة للطرق الرئيسية، استخدمت في زيادة الطلب على السيارات (Lo and Wu, 2014). وبدأت الصين تنشر كتالوجات توجيهية تتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر (تضم قائمة بالصناعات التي "يشجع" تقديم الاستثمارات الأجنبية إليها أو "يُقيد" أو "يحظر") في منتصف التسعينيات من القرن العشرين، روجعت بمرور الزمن بتطبيق المزيد من العتبات التقنية الأكثر تشدداً من أجل التعبير عن التحسينات التي أدخلت على قدرات الإنتاج المحلية. على سبيل المثال، في نسخة سنة ٢٠١١ من كتالوج الاستثمار الأجنبي المباشر، حُذف النص المتعلق بالمشاريع المشتركة من تصنيع السيارات وطُبق بدلاً من ذلك على تنفيذ البحث والتطوير وتصنيع الأجهزة الإلكترونية للسيارات، فضلاً عن بعض الأجزاء والمكونات الرئيسية ل"المركبات التي تعمل بالطاقة الجديدة" مثل بطاريات الطاقة المرتفعة القدرة (Dezan Shira & Associates, 2011:8-9)^(٥٥).

كما حافظت الحكومة الصينية على دور توجيهي مهم، وبخاصة في صناعات المنبع الثقيلة وفي قطاعات سلع الإنتاج، التي يشارك فيها عدد كبير نسبياً من مؤسسات الأعمال المرتبطة بالحكومة^(٥٦). وفي حين أن حجم هذه المؤسسات يشكل عقبات أمام دخول المؤسسات الأخرى (بما فيها المؤسسات الأجنبية) إلى هذه القطاعات، فيبدو أن هناك عدداً كبيراً بالقدر الكافي من هذه المؤسسات لضمان المنافسة، ومن ثم الإنتاج المتسم بالكفاءة من الناحية الاقتصادية. وتخضع أيضاً مؤسسات التصنيع التابعة للقطاع الخاص لضوابط تصديرية تنفذ عن طريق رصد الوصول بشروط ميسرة إلى القروض المقدمة على سبيل المثال

على القيمة المضافة، وضريبة الاستهلاك (Yang, 2014). أما تايلند، فاستكملت الحماية الضريبية بتخفيضات للمكوس وإعفاءات ضريبية للشركات من أجل طرازات معينة من السيارات بغية تهيئة فرص محددة للمبيعات الداخلية. وطُبقت هذه التدابير في عام ٢٠٠٢ على الشاحنات الصغيرة، وتلتها تدابير مماثلة في عام ٢٠٠٧ طُبقت على السيارات المراعية للبيئة. وكان بعض هذه السياسات الضريبية مرتبطاً باشتراطات تتعلق بالمحتوى المحلي (Natsuda and Thoburn, 2013).

وفي البرازيل، تمثلت الأهداف الرئيسية لتدابير خفض الضريبي التي اعتمدت في عام ٢٠١٢ في إطار برنامج مدته خمس سنوات معروف بعبارة Inovar Auto (ابتكار السيارات) في تقليل نمو الواردات والتشجيع على نشوء موردين محليين في قطاع السيارات. وتنطوي السياسة على زيادة بنسبة ٣٠ في المائة في المكوس المفروضة على المنتجات الصناعية (مكوس المنتجات الصناعية) التي تجبى على السيارات المستوردة من خارج السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، وتحدد اشتراطات تأهيل الشركات للانضمام للبرنامج والحصول على تخفيضات ضريبية على مكوس المنتجات الصناعية. ويرتبط بعض هذه الاشتراطات بمحتوى محلي وبالاتثمار في الابتكار (ICCT, 2013). وتكمل هذه التدابير سياسات داعمة أخرى لصناعة السيارات المحلية مثل فرض تعريفات جمركية مرتفعة نسبياً على قطع غيار السيارات المستوردة من خارج السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي. وهذا النهج الاستباقي إزاء تطوير الصناعة المحلية للسيارات أتاح للبرازيل اجتذاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي قدمتها مصانع جديدة لتجميع السيارات، كما أتاح التفويض التدريجي بأنشطة الابتكار لشركات برازيلية منتسبة وموردين محليين آخرين (UNCTAD, 2014).

أهدافاً كثيفة استخدام الطاقة، من أجل قطاعي السيارات والتشييد على سبيل المثال، بغية توليد الطلب على نظم تتمتع بالكفاءة في استخدام الطاقة وإنتاج الطاقة النظيفة. ولدعم الشركات المحلية في تلبية هذا الطلب الناشئ، يمكن تدعيم هذه السياسات من جانب الطلب عن طريق إعانات وتخفيضات ضريبية متوافقة مع منظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى تمويل ابتكارات متصلة بالطاقة النظيفة^(٥٨).

ولدفع الابتكار بوجه أعم، يمكن لوجود مؤسسات مناسبة مثل الهيئات الخاصة بكل صناعة التي توفر مرافق الاختبار لضمان السلامة والامتثال للمعايير الإنتاج، أن تؤدي أيضاً دوراً مهماً. على سبيل المثال، تفيد الأدلة بأن الاقتصادات التي نجحت في تطوير صناعات محلية للسيارات (كجمهورية كوريا، والصين، ومقاطعة تايوان الصينية) كانت لديها معاهد بحوث لصناعة السيارات تتمتع بموارد جيدة. وعلى النقيض، كان مثل هذه المعاهد يفتقر إلى الموارد أو يحصل على القليل منها في البلدان الأخرى، كما في تايلند وماليزيا، التي كانت فيها محاولات إنشاء صناعة دينامية للسيارات أقل نجاحاً (Ravenhill, 2014).

ويمكن أيضاً للمشتريات الحكومية أن تكون أداة مهمة في السياسة الصناعية، وبخاصة لخلق الطلب على نطاق يبلغ من الاتساع الدرجة الكافية لكي تنشئ الشركات المحلية مرافق إنتاج مريحة. والسياسة الضريبية أداة أخرى يمكن استخدامها في السياسة الصناعية. فقد لوحظ في الصين أن السياسات الضريبية تميز الشركات المتجهة نحو التصدير، بينما تخضع مؤسسات الأعمال التي تقدم خدماتها للسوق المحلية لنطاق عريض من الضرائب، بما في ذلك رسوم الاستيراد، والضريبة

دال - التحديات الراهنة التي تواجه السياسات التجارية والصناعية الاستباقية

بلد - مثل حبة الموارد، وحجم السوق الداخلية، والموقع الجغرافي، والتطوير المؤسسي - تأثير قوي على توقيت انتقال اليد العاملة إلى الأنشطة الأكثر إنتاجية ومدى قيامها بذلك، عبر القطاعات الاقتصادية وفي داخلها على حد سواء. ولكن حجم أي من هذه التأثيرات واتجاهه يتأثران أيضاً بالسياسات التي تؤثر في التطورات

١ - الانخفاض المحتمل في فرص التصدير المتاحة للبلدان النامية

يشير التباين الكبير بين البلدان في وتيرة تطوير أنشطة التصنيع ونطاقه إلى أن من المرجح أن يكون للعوامل الخاصة بكل

تكلفة السلع الرأسمالية والسلع الوسيطة الأساسية - وما تتضمنه من تكنولوجيات - التي يجب استيرادها لإقامة الأنشطة الصناعية وتقوية قدرتها التنافسية على المستوى الدولي (Thirlwall, 1979). وستكون البلدان التي تمر بالمراحل الأولية للتحويل الهيكلي هي أكثر البلدان احتياجاً لهذه الواردات. ولكن بالرغم من أن الوتيرة التي يمكن اعتمادها لإرساء صناعة محلية للسلع الرأسمالية ستحدد مدى سرعة سد الفجوة في المتطلبات المتعلقة بالآلات والمعدات، فإن حجماً ضخماً من الواردات من هذه السلع سيظل ضرورياً.

وبالإضافة إلى ذلك، فمع ارتفاع نصيب الفرد من الدخل، يتزايد طلب المستهلكين المحليين الأكثر ثراءً على المزيد من السلع المصنعة والخدمات الكمالية بدلاً من السلع الضرورية كالأغذية. وسوف تؤدي هذه الزيادة السريعة في الطلب على السلع المصنعة إلى صعوبات في موازين المدفوعات وستهدد النمو الاقتصادي المستدام ما لم تتغير التركيبة الهيكلية للإنتاج الداخلي استجابةً لتركيبه الطلب الداخلي، أو ما لم تستمر الصادرات من القطاع الأولي في توفير المكاسب الضرورية من إيرادات القطع الأجنبي. وفي حالة عدم القيام بذلك سينتهي

الحال بالبلد إلى تراكم الديون الخارجية أو امتصاص قدر متزايد من صافي تدفقات رأس المال الوافدة أو ترك سعر الصرف الحقيقي ينخفض^(٩). وبالطبع، فإن تغيير هيكل الإنتاج الداخلي لتلبية الطلب الداخلي المتغير يتطلب أيضاً أن يكون الاقتصاد متمتعاً بقدر كافٍ من السعة يسمح للإنتاج الداخلي بأن يكون على نطاق يتمتع بالقدرة التنافسية.

وبالإضافة إلى هذه الآثار الاقتصادية الكلية، فإن للتطورات على مستوى الشركة رد فعل أيضاً على تأثيرات إعادة توزيع عوامل الإنتاج وتراكمها في الإنتاجية الإجمالية. ومع وضع الاختلافات بين الشركات في الاعتبار، حتى داخل الصناعات المحددة تحديداً ضيقاً، يمكن أن تتحقق مكاسب في الإنتاجية في أي قطاع من نقل الموارد من الشركات الأقل إنتاجية إلى الشركات الأكثر إنتاجية. ويمكن أن يؤدي التصدير دوراً مهماً في هذا السياق، حيث لوحظ أن شركات التصنيع التي تصدر تحقق عامةً إنتاجية أكبر من تلك

التي لا تصدر. ومع ذلك، فإن دعماً نظرياً قوياً (كما ورد في Redding (2011) وأدلة قوية مستمدة من التجربة (كما ورد في Wagner, 2012)

الاقتصادية الكلية، وكذلك بوتيرة وطبيعة الاستثمار والاندماج في الاقتصاد العالمي.

ومن الواضح أن بمقدور السياسات أن تؤدي دوراً مهماً، كما يتبين ذلك مثلاً من نمو الصناعة التحويلية عن طريق سياسة صريحة لتشجيع الاتجاه نحو التصدير في بعض البلدان النامية، وبخاصة اعتباراً من الثمانينيات من القرن العشرين. ولقد كانت بالفعل الزيادة الهائلة في حصة السلع المصنعة في صادرات هذه البلدان سمة ملحوظة من سمات التوسع السريع الأعم في حجم التجارة العالمية وحصة نمو صادرات البلدان النامية في إجمالي الصادرات العالمية خلال العقدين السابقين لنشوء الأزمة العالمية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. وكما لوحظ في تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣، فإن حصة البلدان النامية في الصادرات العالمية من الصناعات التحويلية ارتفعت من نحو الربع في عام ١٩٩٥ إلى نحو الثلث في عام ٢٠٠٧، مع قيام التجارة في السلع المصنعة فيما بين البلدان النامية بدور مهم في ذلك.

وقد يعزز التصدير التحويل الهيكلي بعدة طرق. فهو يسمح من منظور الاقتصاد الكلي لأنماط الإنفاق القطاعي بأن تحيد عن أنماط الإنتاج القطاعي. ونتيجة لذلك، يمكن أن يتجاوز مستوى إنتاج الصناعة التحويلية الحدود التي تفرضها السوق الداخلية. وعادة من يهيب ارتفاع مرونة الطلب حسب الدخل على السلع المصنعة ظروفاً مواتية للسوق العالمية. وهذا يعني أنه يمكن توقع أن تسفر أي زيادة في الصادرات المصنعة عن ارتفاع لعائدات التصدير، ما لم تتبع بلدان عديدة هذه الاستراتيجية لنفس المنتجات في الوقت نفسه. وبينما تتيح السوق العالمية السريعة النمو للعديد من البلدان التوسع في صادراتها، ففي السوق العالمية الراكدة لا يستطيع بلد منفرد أن يوسع صادراته إلا إذا كسب حصصاً في السوق على حساب البلدان الأخرى. وفي هذه الحالة الأخيرة، قد تسبب المحاولات المستمرة لزيادة أحجام الصادرات آثاراً سلبية على الأسعار وتقلل الزيادة المتوقعة في المكاسب الناتجة عن التصدير، بل وتقضي عليها.

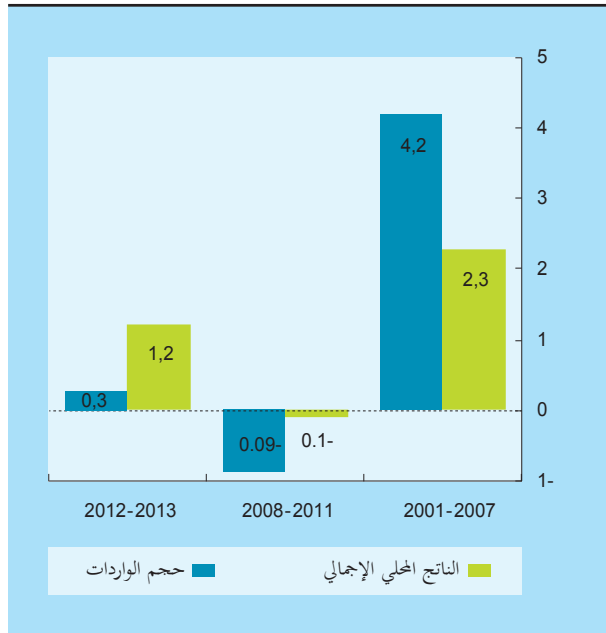
وعلاوة على ذلك، فقد اعترُف منذ زمن بعيد بأن وتيرة نمو أي بلد ستواجه مشكلة في ميزان المدفوعات ما لم تحقق الصادرات قدرًا كبيراً بالقدر الكافي من النقد الأجنبي لدفع

**إن التصدير يزيد نمو البلدان النامية
أقصى زيادة عندما تشهد البلدان
المتقدمة نمواً اقتصادياً سريعاً مع
مرونة مرتفعة في طلبها على الواردات
من البلدان النامية ...**

**... ومع ذلك، فيبدو أن أيًا من هذه
الظروف كان موجوداً منذ حدوث
الركود الكبير.**

الرسم البياني ١-٥

الناتج المحلي الإجمالي ونمو حجم الواردات، الاقتصادات
المتقدمة، ٢٠١٣-٢٠٠١
(المتوسط السنوي للنسبة المئوية للتغيير)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى الجدول ١-١؛ وإحصاءات الأونكتاد.

ملاحظة: تشمل الاقتصادات المتقدمة كلاً من أستراليا، وآيسلندا، والدانمرك، والسويد، وسويسرا، وكندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ومنطقة اليورو (باستثناء لاتفيا)، والنرويج، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان. وتستند البيانات المعروضة إلى متوسطات مرجحة.

ومن المعروف جيداً أن معدل نمو الدخل في الاقتصادات المتقدمة منذ عام ٢٠٠٨ انخفض كثيراً عما كان عليه قبل الأزمة، كما تشير الأدلة الإحصائية إلى ضعف كبير في مرونة الطلب على الواردات في هذه البلدان. فقد ارتفع حجم وارداتها بما يكاد يصل إلى ضعف سرعة ارتفاع دخلها خلال الفترة السابقة للأزمة، ولكنه تغير بالكاد منذ ذلك الحين حتى في أثناء الانتعاش الطفيف لنمو الدخل خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ (الرسم البياني ١-٥). والأدهى من ذلك هو أنه بينما كانت توجد علاقة إيجابية قوية بين نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة وصادراتها، فإن العلاقة بين نمو الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتقدمة وصادراتها أصبحت هذه العلاقة منعدمة تقريباً، بل وسلبية فيما بعد (الرسم البياني ٢-٥) (٦٠).

تشير إلى أن عدداً قليلاً نسبياً من الشركات فقط هو الذي يشارك مشاركة مباشرة في التجارة، وأن ارتفاع الإنتاجية شرط مسبق للاشتراك في التصدير وليس نتيجة له. والانتقاء الذاتي هو الذي يجعل الشركات التي تحقق إنتاجية أكبر تشترك في أنشطة التصدير، حيث إن هذه الشركات فقط هي التي تمتص التكاليف الثابتة المرتبطة بالتعرف على الطلب وإعداد شبكات التوزيع في أسواق التصدير.

وما أن تشترك هذه الشركات في التصدير حتى يصبح بإمكانها مواصلة تحسين إنتاجيتها عن طريق الآثار المترتبة على التعلم. وتقع هذه الآثار ما دام التعرض للمشتريين والمنافسين الدوليين يمكن هذه الشركات من تحقيق جودة أفضل وتحديث المنتج بمعرفة كيفية استخدام مستلزمات إنتاج أكثر تكلفة وأعلى جودة وبيع السلع الأعلى ثمناً والأفضل جودة الناتجة عن ذلك للمستهلكين الأكثر تشدداً في أسواق التصدير.

وفي حين أنه يوجد بوجه عام "أدلة قليلة تدعم آثار المعرفة بالتصدير" (WTO, 2013c:87)، فثمة نتيجتان إضافيتان مستمدتان من الأدبيات التجريبية تستحقان الإشارة. أولاً، معظم الفوائد الناجمة عن زيادات الإنتاجية نتيجة للتمكن من التصدير تؤول إلى المشتريين في شكل أسعار أقل (Marin and Voigtländer, 2013). وبالتالي، فإن نسبة ضئيلة فقط، إن وجدت، من تلك الفوائد تؤول إلى العمال في شكل أجور أعلى، أو تحول إلى مكاسب أعلى يمكن استخدامها لزيادة الاستثمار. وثانياً، تشير بعض الدراسات إلى أن حجم أي من آثار المعرفة هذه يتوقف كثيراً على مستوى دخل بلدان المقصد وحجم سوقها. ويرجع السبب في هذا إلى أن المصدرين يكتفون نوعية منتجاتهم وفقاً لاحتياجات كل مقصد بتغيير نوعية مستلزمات الإنتاج. وهكذا، تكون المكاسب في الإنتاجية أعلى باستمرار بالنسبة للشركات التي تصدر سلعاً مرتفعة الجودة إلى البلدان المرتفعة الدخل والأكثر حجماً (Manova and Zhang, 2012). وهذا يعني أن التغيير في الأداء التصديري لمختلف الشركات لا يتوقف على الاختلافات عبر الشركات فحسب، وإنما أيضاً عبر الشركاء التجاريين.

وهكذا، فإن الآثار المواتية المتعلقة بإنتاجية مصدري البلدان النامية تبلغ منتهاها عندما تشهد البلدان المتقدمة نمواً اقتصادياً سريعاً وعندما يتمتع هذا النمو بمرونة مرتفعة في الطلب على الواردات من البلدان النامية. ومع ذلك، فيبدو أن أياً من هذه الظروف كان موجوداً منذ حدوث الركود الكبير.

هذا إعادة التوازن إلى استراتيجيات النمو الخاصة بها عن طريق إيلاء أهمية أكبر للطلب الداخلي والمحلي، مع ما يترتب عليه ذلك من ضرورة مواءمة هيكل إنتاجها مواءمة أوثق مع هيكل طلبها، كما نوقش ذلك في تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣. وبعبارة أخرى، فإن الوضع الاقتصادي العالمي الراهن يزيد التحديات السياسية التي تواجهها البلدان النامية ويستلزم تطبيق سياسات صناعية مبتكرة.

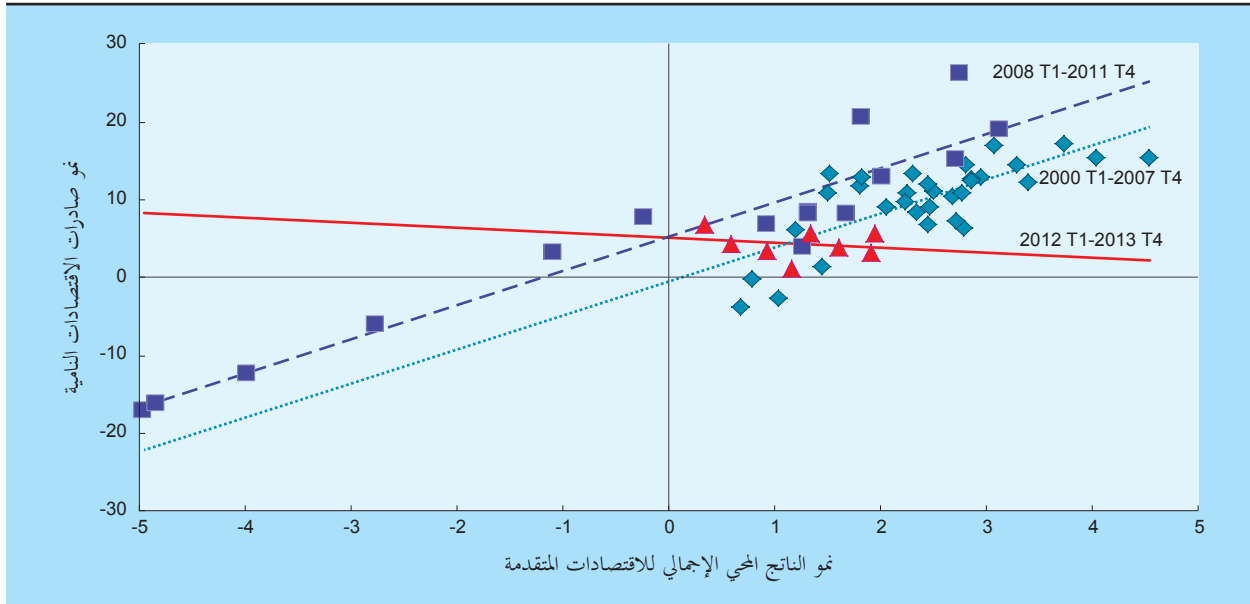
وتبين هذه الأدلة معاً أن تأثير نمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات المتقدمة في وارداتها يتضاءل وأن التأثير الإيجابي لنمو دخلها في صادرات البلدان النامية يضعف أيضاً. بل إن التحديات التي تواجهها البلدان النامية في تحقيق التحويل الهيكلي في ظل ظروف الطلب العالمي المواتية تزداد عندما تكون غير قادرة على الاعتماد كما اعتادت في الماضي على نمو الصادرات الصناعية إلى البلدان المتقدمة لدعم هذا التحويل. وربما تطلب

الرسم البياني ٢-٥

نمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات المتقدمة

ونمو صادرات الاقتصادات النامية، ٢٠١٣-٢٠٠٠

(بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى إحصاءات الأونكتاد؛ ومكتب هولندا لتحليل السياسات الاقتصادية؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المؤشرات الاقتصادية الرئيسية؛ والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية.

ملاحظة: تشكل البيانات المعروضة معدلات النمو بعد سنة أخرى بالاستناد إلى بيانات فصلية. انظر الملاحظة على الرسم البياني ١-٥ للاطلاع على قائمة الاقتصادات المتقدمة؛ وقد عرّف مكتب تحليل السياسات الاقتصادية مجموعة الاقتصادات النامية بأنها اقتصادات ناشئة. وتشكل البيانات المعروضة متوسطات مرجحة. ويشير معامل سبيرمان لترتيب الارتباط، وهو مقياس غير معياري، إلى عدم وجود ارتباط بين نمو الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات المتقدمة وصادرات البلدان النامية خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٢.

الواردات إلى سلعة مجمعة تامة الصنع لبيعها في السوق المحلية أو يصدرها ثانية إلى البلد الأصلي أو إلى سوق ثالثة. وقد كانت مشاركة البلدان النامية في شبكات الإنتاج هذه مقصورة بصفة رئيسية على أنشطة منخفضة الأجر وكثيفة العمالة، وأحياناً مع الحصول من السوق المحلية على بعض الأجزاء والمكونات، تبعاً لمستوى تطورها الصناعي واستراتيجية السياسة التجارية المعتمدة. غير أن مزيج التحرير السريع للتجارة والثورة في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات أتاح شكلاً

٢ - شبكات الإنتاج ودور السياسات الصناعية

كثيراً ما يُعتبر الإنتاج الدولي شكلاً متقدماً من أشكال التجارة الثنائية في الأساس، حيث يستورد فرع أجنبي لشركة عبر وطنية أجزاء ومكونات تجسد دراية الشركة الأم وعوامل إنتاج أخرى، ويجول هذه

أكثر تجزؤاً لتقاسم الإنتاج. وهو يتسم بقيام شركات من البلدان ذات الأجر المرتفع لديها تكنولوجيات متقدمة بضم درايتهما الإدارية والتسويقية والتقنية مع مهام الإنتاج والتوزيع في بلدان متقدمة أخرى، وكذلك مع مهام لأيدي عاملة ذات أجر منخفض في عدة

مواقع بالبلدان النامية. ويسفر كل هذا عن تحرك أكثر استمرارية عبر الحدود الوطنية لرأس المال والخدمات والعمالة الماهرة، لا للسلع وحدها^(٦). وبالتالي، تمتد الآن شبكات الإنتاج هذه على حدود وطنية متعددة.

وكان هناك بعض المؤيدين الأقوياء للمشاركة في شبكات الإنتاج الدولية على أساس أن بإمكان هذه المشاركة أن تفتح مساراً جديداً و"سريعاً" للتنمية الصناعية (كما جاء في Baldwin, 2014؛ و WEF, 2012). وتفيد هذه الحجة بأن هذه الشبكات تمكن شركات البلدان النامية المشاركة فيها من التخصص في قطاعات محددة لعملية الإنتاج بدلاً من اضطرارها إلى التمكن التام في الوقت نفسه من جميع مراحل الإنتاج وبناء صناعة كاملة ومتكاملة رأسياً. وعلاوة على ذلك، فإن المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية، بفتحها أبواب الوصول إلى أسواق جديدة - وكثيراً ما تكون مرتفعة القيمة - تستطيع أن تهيئ فرصة أمام الصناعات الناشئة في البلدان النامية في مرحلة مبكرة من التصنيع للاشتراك في إنتاج يحقق قيمة مضافة أعلى. ويمكن أن يساعد هذا البلدان النامية في زيادة العمالة ورفع الأجور وتراكم المهارات الأساسية والقدرات الأخرى المطلوبة لتنفيذ عملية تصنيع تنطوي على أنشطة صناعية أكثر تقدماً من الناحية التكنولوجية.

واستناداً إلى الاعتقاد بأن المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية ستساعد في دفع التحويلات الهيكلية في البلدان النامية، يُحتج بأنه ينبغي لهذه البلدان أن تعيد تصميم سياساتها التجارية والصناعية حول عروة التجارة والاستثمار الأجنبي والخدمات والملكية الفكرية التي يتركز عليها سير العمل الفعال لشبكات الإنتاج (Baldwin, 2014). وهذا يعني أساساً أن الحكومات الراغبة في أن تنضم شركاتها الداخلية إلى مثل هذه الشبكات ستحتاج إلى أن توائم تدابيرها السياسية مع مصالح الشركات الرائدة في هذه الشبكات (Milberg et al., 2014). وهذا يعني أنها ستضطر إلى إلغاء جميع التدابير التي تعتبر عقبات أمام الارتباط الفعال للمصانع المحلية مع شبكة الإنتاج الدولية ذات الصلة، واعتماد تدابير توفر الحماية لأصول الشركات الرائدة المشمولة بحقوق

يشكل حجم الفوائد المحتمل تحقيقها من المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية مسألة مفتوحة تستحق الدراسة.

الملكية. ومن الناحية العملية، يتطلب تيسير الدخول في هذه الشبكات سياسة تتيح المزيد من الأصول الأجنبية في الشركات الداخلية، وتسهل تنقل العاملين الرئيسيين وتوظيفهم، وتخفف قواعد المحتوى المحلي والقواعد المتصلة بالنقد الأجنبي وإعادة المكاسب إلى الوطن،

وتعزز حماية المستثمر (بما في ذلك الحق في الاعتراض على الأنظمة والقرارات الداخلية)، وتنشئ آليات بديلة لتسوية المنازعات تكون متاحة للمستثمرين الأجانب، وتعديل القوانين المحلية المتصلة بجوانب مثل التأميم ونزع الملكية (Taglioni and Winkler, 2014؛ و Cattaneo et al., 2013).

ويعترف الكثيرون ممن يشجعون هذا النهج بأن وجود نظام مفتوح للتجارة والاستثمار ليس كافياً وحده لتمكين البلدان من الاستفادة من الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (8:2012 WEF؛ و OECD, 2013). بل إنهم يسلمون بأن "المشكلة تكمن في أن المستثمرين الأجانب لا ينفذون بنشاط هذا الاندماج - بل ويقاومونه أحياناً (6:2014 Taglioni and Winkler). غير أنهم لا يقدمون سوى حل محدود لهذه المشكلة باقتراح ضرورة وجود تدابير سياسية أفقية، تشمل التعليم وتطوير البنية التحتية، ونقل التكنولوجيا، من أجل تحسين الوصول إلى سلاسل القيمة العالمية وضمان حدوث آثار جانبية محلية، وتجنب التحيز ضد التكامل المحلي (2014 Taglioni and Winkler). وكما لاحظ رافنهيل ((2014:265 Ravenhill)، "بالرغم من التأكيد المتكرر على أننا نعيش الآن في عالم ما بعد توافق آراء واشنطن، فإن أبرز الفروض السياسية تحاكي تلك السائدة في عهد توافق الآراء هذا"، ومن غير المرجح أن تكون هذه الفروض "كافية لتوليد التحديث داخل... [شبكات الإنتاج الدولية] الذي تسعى إليه الاقتصادات النامية".

وفي الواقع، وبالرغم من أن إضافة صفة "العالمية" إلى مصطلح سلسلة القيمة يكاد يكون إجبارياً في بعض دوائر السياسات، فإن معظم شبكات الإنتاج الدولية إقليمية بطبيعتها، وقد تحول مسار انتشارها مؤخراً عبر البلدان النامية بشدة نحو شرق آسيا (UNCTAD, forthcoming). وعلاوة على ذلك، فلا تزال الشركات الرائدة في أغلبها من البلدان المتقدمة ومن عدد ضئيل من القطاعات مثل قطاعات الملابس والنسيج، والإلكترونيات، والسيارات (2012 Nolan؛ و Stars, 2014). وبينما لا تنكر هذه السمات بالضرورة الدعوات إلى التفكير من منطلق جديد في السياسات المتصلة بشبكات الإنتاج الدولية،

مؤخراً إلى تقييم المحتوى من القيمة المضافة للتجارة الدولية^(٦٤). ومن النتائج المباشرة لهذه المبادرات إجراء تحليل أوسع وأدق لمختلف أنواع شبكات الإنتاج الدولية في مجالات منها الزراعة والصناعات الاستخراجية. ومن النتائج المهمة الناشئة عن هذا التحليل أن القيم المضافة المحلية كحصة في الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وفي المناطق النامية التي تصدّر

بالأساس سلعاً أساسية أولية، مثل أفريقيا وغرب آسيا، أعلى كثيراً مما هي عليه في المناطق النامية التي تشارك بكثافة في شبكات الإنتاج الدولية المنخرطة في التصنيع، مثل شرق آسيا وجنوب شرق آسيا والكاربي (UNCTAD, 2013:130)^(٦٥). ويفيد هذا بأن المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية لا تضمن بالضرورة نمو الناتج المحلي الإجمالي عن طريق زيادة الحصة في القيمة المضافة المحلية^(٦٦). ويحدد التحليل عاملين مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بالقيمة المضافة المحلية المقيسة كحصة في الناتج المحلي الإجمالي: طبيعة صادرات البلدان (وبخاصة الموارد الطبيعية، أو الخدمات، أو سلع الطلب النهائي)، ودرجة الاكتفاء الذاتي في الإنتاج لأغراض التصدير المرتبطة عامةً بحجم الاقتصاد. وتثير هذه النتائج شكوكاً بشأن الحجّة القائلة إن شبكات الإنتاج الدولية "طريق سريع" للتصنيع.

وبالإضافة إلى ذلك، فقد ظل معروفاً لفترة طويلة أن نموذج الأعمال الذي ترتكز عليه شبكات الإنتاج الدولية يقوم على علاقات حوكمة غير متناظرة تشكل في إطارها الشركات الرائدة معالم توزيع المخاطر والأرباح في صالحها (كما جاء في Gereffi, 2014). ويبين بحث أجري مؤخراً بشأن حصص الربح الوطنية لأكثر من ٢٠٠٠ شركة بحسب القطاع، في هذا المجال، استمرار هيمنة شركات البلدان المتقدمة، وبخاصة الولايات المتحدة (Starrs, 2014). وبالرغم من ظهور شركات من بعض الاقتصادات الناشئة، ومن الصين بصفة رئيسية، في قطاعات مختارة، فإن قدرتها على ارتفاع سلم سلسلة القيمة لا يزال يشكل تحدياً. وقطاع الإلكترونيات معبر في هذا السياق،

فبالرغم من أن الصين هي أكبر مصدر فيه، فإنها لا تستحوذ إلا على نسبة ٣ في المائة من حصة الأرباح المتأتية من هذا القطاع (Starrs, 2014:91). وتوحي الأدلة ذات الصلة المستمدة من التجربة بأنه حتى

القيم المضافة المحلية كحصة في الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية التي تصدر بالأساس سلعاً أساسية أولية أعلى كثيراً مما هي عليه في البلدان التي تشارك بكثافة في شبكات الإنتاج الدولية المنخرطة في التصنيع.

فينبغي أن تعتبر بمثابة إنذار إزاء تصميم الاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق التحويل الهيكلي بالاستناد حصرياً إلى الفرص المرتبطة بسلاسل القيمة العالمية. وبصفة خاصة، لا ينبغي اتخاذ الحاجة إلى تشجيع الاستيراد سبباً للتقليل من شأن الأهمية المستمرة لخليط من التدابير الاستباقية لدعم بدائل الواردات وتشجيع التصدير بما يتفق مع الظروف والقيود المحلية.

وعلاوة على ذلك، يشكل حجم الفوائد المحتمل تحقيقها من المشاركة في شبكات الإنتاج الدولية مسألة مفتوحة تستحق الدراسة. فهذه الفوائد التي ستختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، شأنها في ذلك شأن مختلف التكاليف المتكبدة، سيتعين ترجيحها بعناية عند تصميم سياسات محددة مرتبطة بالمشاركة في هذه الشبكات (TDRs 2002, 2006 and 2013). وبصفة خاصة، من المحتمل أن تصبح البلدان النامية مقيدة بأنشطة منخفضة القيمة نظراً للضغوط القوية التي تمارسها الشركات الرائدة والموردون الآخرون للحفاظ على انخفاض تكاليف العمل. ويمكن أن يوقّف ارتفاعها سلم سلسلة الإمداد بسبب استراتيجيات تسجيل العلامات التجارية المكلفة والناجحة التي تتبعها الشركات الرائدة الآتية عادة من بلد متقدم (Milberg and Winkler, 2013)، وكذلك لكون الروابط المختلفة في سلاسل الإمداد قد أصبحت تمتاز بتركيز شديد لقوة العمل، ولكون تنظيم سلسلة الإمداد قد تحول إلى نشاط مخطط ومنسق على نحو شامل (Nolan, 2012)^(٦٦). وقد زادت هذه التطورات بقوة من تحديات المنافسة لا أمام الشركات التي تحاول ارتفاع سلم سلسلة القيمة فحسب، ولكن أيضاً أمام الشركات التي تحاول دخول شبكات الإنتاج. وسيصعب على شركات البلدان النامية أن تتغلب على هذه التحديات دون الحصول على دعم من خلال سياسات حكوماتها التجارية والصناعية.

يقوم نموذج الأعمال الذي ترتكز عليه شبكات الإنتاج الدولية على علاقات حوكمة غير متناظرة تشكل في إطارها الشركات الرائدة معالم توزيع المخاطر والأرباح في صالحها.

ولقد كان من الصعب إجراء تقييم مستمد من التجربة لمدى احتواء صادرات بلد ما، بما في ذلك داخل شبكات الإنتاج الدولية، على قيمة مضافة محلية. ويرجع

السبب في ذلك إلى أن العادة قد جرت على الإفادة عن الصادرات من حيث قيمها الكلية (أي مجموع القيمة المضافة المحلية وقيمة مستلزمات الإنتاج المعاد تصديرها)^(٦٧). وقد سعى عدد من المبادرات

مع البلدان الأخرى غير المدرجة في اتفاق التجارة أو الاستثمار الذي يشترط هذا التوحيد.

وتوحي المناقشة الواردة في هذا الفرع إجمالاً بأن شبكات الإنتاج الدولية ربما كانت تتيح فرصاً للبلدان في مرحلة مبكرة من التحويل الهيكلي للتعجيل بالتنمية الصناعية في بعض القطاعات. ولكن المشاركة في هذه الشبكات لا ينبغي في معظم الحالات أن تعتبر العنصر الوحيد في استراتيجية التنمية الصناعية للبلد. ويتعين على البلدان النامية التي حققت درجة ما من التنمية الصناعية أن توازن بعناية بالغة بين التكاليف والفوائد المرتبطة بالتخلي عن المرونة السياسية المتبقية عند مشاركتها في شبكات الإنتاج الدولية، وبخاصة من حيث مدى إسهام هذا في التحديث الاقتصادي والاجتماعي.

يتعين على البلدان النامية التي حققت درجة ما من التنمية الصناعية أن توازن بين التكاليف والفوائد المرتبطة بالتخلي عن المرونة السياسية المتبقية عند مشاركتها في شبكات الإنتاج الدولية.

وعلاوة على ذلك، فأهمية شبكات الإنتاج الدولية قد تقلص بشدة ما دامت هناك فترة مطولة من النمو البطيء في البلدان المتقدمة و/أو انخفاض في الآثار الإيجابية الناجمة عن نمو دخلها على صادرات البلدان النامية، كما هو موثق في الفرع السابق. وليست هذه بظاهرة مؤقتة. فالفوائد التي جنتها مؤسسات أعمال البلدان المتقدمة من الانتقال إلى الخارج انخفضت نتيجة لارتفاع تكاليف النقل عقب ازدياد أسعار النفط منذ أوائل القرن الحادي والعشرين. ولعل هذا يعضد الاتجاهات نحو إعادة أنشطة التصنيع إلى داخل البلدان المتقدمة مرة أخرى وبذل جهود داخل هذه البلدان لتعزيز قطاعات الصناعة التحويلية الخاصة بها^(٦٨). ومن الناحية الأخرى، ستزداد أهمية شبكات الإنتاج فيما بين بلدان الجنوب التي لا يزال تطورها قاصراً في معظم المناطق النامية، إذا أعادت البلدان النامية التوازن إلى استراتيجياتها الخاصة بالنمو عن طريق إيلاء أهمية أكبر للطلب الداخلي والإقليمي (TDR 2013). وتمثل النقطة الرئيسية في أن أياً من هذه التحولات لا يقدم أساساً منطقياً للتخلي عن الحيز السياسي في صالح شركات البلدان المتقدمة.

في المجالات التي تستطيع فيها البلدان النامية أن تحقق تحدياً اقتصادياً، فإن هذا يمكن أن يقترن بتدهور ملحوظ في ظروف العمل وغيرها من أشكال التردّي الاجتماعي (Milberg and Bernhardt, 2013).

ولعل الأهم من ذلك هو أن هناك من الأدلة الدامغة ما يجعلنا نعتقد أن ما سبق الحديث عنه من إصلاحات خلف الحدود اعتُبرت ضرورية للإدراج في شبكات الإنتاج الدولية من المرجح أنها تعضد جوانب عدم التناظر هذه على حساب البلدان النامية. على سبيل المثال، يمكن أن تؤدي معايير المنتجات وتوحيدها عن طريق اتفاقات التجارة والاستثمار دوراً مهماً في تحديد أنماط الإنتاج والتجارة في البلدان النامية في إطار شبكات الإنتاج الدولية^(٦٧). وصحيح أن امتثال مصدري البلدان النامية لمعايير شركائها التجاريين من البلدان المتقدمة من المرجح أن يؤدي إلى الارتقاء بالجودة

وتحسين عمليات الإدارة والإنتاج. غير أن تلبية المعايير الأكثر تشدداً التي تفرضها أسواق البلدان المتقدمة ستحقق نوع الفوائد المستمدة من التعلم بالتصدير الذي نوقش في الفرع السابق، بما في ذلك "الارتقاء على سلم الجودة" بتيسير وصول صادرات البلدان النامية إلى أسواق تحتوي على مستهلكين أكثر ثراء. ومع ذلك، فمن المرجح أن تزداد صعوبة تلبية المعايير، حيث إن شركات البلدان النامية تحاول الاستمرار في التقدم على مسار سلسلة القيمة، ولن يكون ذلك ممكناً عند نقطة معينة، ما سيوقف هذا التقدم.

كما أن توحيد معايير المنتجات يفتح سوق البلدان النامية أمام واردات شركات البلدان المتقدمة. وسوف ترتفع هذه الواردات بشدة إذا لم تتمكن الشركات المنتجة في البلد النامي، كمثل التي لا تصدر وإنما تنتج للسوق الداخلية، من تلبية معايير المنتجات الأكثر تشدداً. وسيعني هذا أيضاً أن هذه الشركات لن تتمكن بعد ذلك من توفير مستلزمات الإنتاج للشركات المصدرة، ما سيؤثر تأثيراً سلبياً على روابط الإنتاج المحلية ويقلل محتوى القيمة المضافة المحلية للصادرات. وعلاوة على ذلك، فسوف يضر توحيد معايير المنتجات بتجارة البلدان النامية

هاء - استنتاجات

المتعددة الأطراف، وتلافي إجبار البلدان القوية للبلدان الأخرى على تحرير تنافسي قد لا يكون مناسباً لآفاقها المتصلة بالتنمية.

وثانياً، فإن إعادة تركيز المفاوضات التجارية على الاتفاقات المتعددة الأطراف سيؤدي إعادة النظر في الأحكام الإضافية لمنظمة التجارة العالمية والأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية، فضلاً عن إتاحة المزيد من المرونة في تطبيق اتفاقات جولة أوروغواي. ومن شأن هذا أن يستجيب

لعدد من التطورات التي حدثت مؤخراً. ففي مجال حماية حقوق الملكية الفكرية، على سبيل المثال، يتزايد التشكيك في دور براءات الاختراع في تشجيع الابتكار (أي الأساس المنطقي الأساسي الذي يشجع الحديث عنه لاعتماد قواعد صارمة بشأن هذه الحماية). وقد أشار بعض المراقبين إلى أن "الأدلة التاريخية توحي بأن سياسات براءة الاختراع التي تمنح حقوقاً قوية في الملكية الفكرية للأجيال الأولى من المخترعين قد تثبط الابتكار"، في حين أن "السياسات التي تشجع انتشار الأفكار وتعديل قوانين براءة الاختراع لتيسير الدخول في المنافسة وتشجيعها قد تكون آلية فعالة لتشجيع الابتكار" (Moser, 2013:40).^(٦٩)، وذكر أيضاً أن قوانين براءة الاختراع قد تؤثر في اتجاه التغييرات التقنية، لأن السرية، ومهلة التنفيذ، والبدائل الأخرى

لبراءات الاختراع في حماية حقوق الملكية الفكرية قد تؤدي في بعض الصناعات دوراً أكبر مما تؤديه في الصناعات الأخرى (Moser, 2013). وعلاوة على ذلك، فالواردات المتوازنة ومنح التراخيص الإجباري قد يسهل تطبيقهما على بعض الصناعات في مقابل الصناعات الأخرى (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014). ويعني هذا أنه ربما كان من الأفضل للبلدان النامية أن تحافظ على نظام مرن لحماية حقوق الملكية الفكرية مع منحها الدعم التقني المناسب لكي تحقق الاستخدام الأمثل لجوانب المرونة المتاحة من أجل دعم اعتماد التكنولوجيا والابتكار في جميع مراحل التحويل الهيكلي.

لن يتسنى تنفيذ استراتيجيات سياساتية فعالة من أجل بلوغ أهداف التنمية العالمية التي من المرجح أن تنشأ عن المناقشات المتعلقة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بدون توافر المزيد من المرونة في تقرير السياسات. وسيطلب بالطبع بناء مسارات نمو مستدامة وشاملة ابتكار مزيج من السياسات الاقتصادية الكلية المتسمة بالمزيد من الفعالية، وتناول القضايا النظمية الرئيسية في النظام المالي. غير أن تحسين حوكمة التجارة العالمية يتعين أن يكون جزءاً من حزمة أكثر شمولاً وتكاملاً للمساعدة في الحفاظ على حيّز السياسات اللازم لاتباع سياسات تجارية وصناعية استباقية، وينبغي أن يكمل خطة الإصلاح الاقتصادي الكلي والمالي.

ما هي إذن الخطوات التي يمكن اتخاذها في سبيل تعزيز حوكمة التجارة العالمية دعماً للتنمية؟ لعل أهم هذه الخطوات يتمثل في تعزيز الآليات المتعددة الأطراف. فالقواعد المتعددة الأطراف توفر بوصلة لتوجيه مقرر السياسات الوطنيين من أجل ضمان اتساق القواعد عبر البلدان. وينبغي أن تستمر الاستفادة من قوة الدفع الجديدة الناتجة عن مؤتمر بالي الوزاري الذي عقدته منظمة التجارة العالمية في كانون

الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وجولة مفاوضات الدوحة بطريقة تُبرّر وصفها بـ "جولة التنمية". ويمكن أن تتضمن الخطوات في هذا الاتجاه تأكيداً على قضايا التنفيذ (الفقرة ١٢ من إعلان الدوحة الوزاري). ويجب أيضاً أن تحافظ هذه الخطوات على مبدأ المشروع الوحيد (كما هو مذكور في الفقرة ٤٧ من إعلان الدوحة) بدلاً من التحرك صوب شكل هندسي متغير تُستكمل فيه مجموعة من الالتزامات الأساسية الإلزامية باتفاقات متعددة الأطراف لا يعقدها سوى بعض الأعضاء. ولعل أهم الفوائد العائدة من كل ذلك هي الحفاظ ببساطة على طابع المنفعة العامة للقواعد

لن يتسنى بلوغ أهداف التنمية العالمية لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ بدون توافر المزيد من المرونة في تقرير السياسات.

يتعين أن يكون تحسين حوكمة التجارة العالمية جزءاً من حزمة أكثر شمولاً وتكاملاً.

الاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة. أما الحجج التي تفيد بأن شبكات الإنتاج الدولية تقدم مساراً سريعاً للتحويل الهيكلي وأن الانضمام إلى هذه الشبكات يتطلب نهجاً لعدم التدخل تجاه الأعمال الدولية، فقد أعطت مؤخرًا حافزاً جديداً لجعل هذه الأحكام أكثر تقييداً. ومع ذلك، فالأمر أبعد ما يكون عن الوضوح بالنسبة إلى البلدان التي تمر بمراحل مبكرة من التحويل الهيكلي لمعرفة كيف يمكن لاعتماد أحكام استثمار بعيدة المدى أن يتيح أو حتى يعزز المكاسب التنموية التي يمكن الحصول عليها من انضمام صناعاتها إلى هذه الشبكات، وبخاصة ما يتجاوز فوائد تزايد العمالة غير الماهرة والتجربة الأولية في إنتاج السلع المصنعة. وربما كان خطر الوقوع في أسر تخصص ما منخفض المستوى في سلسلة القيمة، وعدم التمكن من التحديث، خطراً أكبر من أن تتخلى البلدان عن إمكانية استخدام الأدوات التي ثبت في الماضي أنها فعالة في دعم التصنيع والإنتاج بوجه عام.

وفيما يتعلق بالإعانات، استخدم نطاق واسع من البلدان جوانب المرونة المتبقية في إطار الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية الذي يتيح ائتمانات التصدير وتدابير تشجيع "النمو الأخضر". ولعل هذا يُفهم كإشارة إلى الاعتراف بقيمة حيز السياسات الذي خلفته اتفاقات جولة أوروغواي. والجدير بالإشارة أن نطاقاً عريضاً من البلدان اعتمد، في رده على الركود الكبير، تدابير تندرج بشكل عام تحت فئة الإعانات المتصلة بالبيئة، ولا يزال توافقها مع القواعد القائمة يشكل منطقة رمادية. وربما كان هذا هو السبب في عدم الاعتراض عليها أمام آلية تسوية المنازعات. وربما كان هذا يشير إلى أن بلداناً عديدة تعتبر أن بعض القواعد التي أرسيتها اتفاقات جولة أوروغواي تقييد بشكل غير مناسب خياراتها السياسية.

وتعني أيضاً إعادة النظر في الأحكام الإضافية والزائدة لمنظمة التجارة العالمية التخلي عن أحكام الاستثمار التي تتجاوز حدود

الحواشي

(٥) يعتمد بعض ما في المناقشة الواردة في هذا الفرع على Thrasher and Gallagher (2014)، فضلاً عن الفصل الخامس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦ الذي بحث هذه القضايا بمزيد من التفصيل. وهناك نطاق من اتفاقات أخرى لجولة أوروغواي ذات أهمية محدودة في سياق التحويل الهيكلي، مثل اتفاق تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية الذي يحدد قواعد أساسية مصممة لحماية حياة وصحة الإنسان أو الحيوان أو النبات. وتعلق اتفاقات أخرى بتدابير نادراً ما تستخدم في أيامنا هذه. على سبيل المثال، فتراخيص التصدير وحالات حظر التصدير التي كانت منتشرة بكثرة في الماضي من أجل حماية الصناعة المحلية وتثبيت استقرار الاقتصادات تخضع لأحكام اتفاق إجراءات منح تراخيص الاستيراد. وتتمثل أهدافه في تبسيط الاشتراطات الإدارية اللازمة للحصول على تراخيص الاستيراد، وتوضيح هذه الاشتراطات وتقليلها إلى الحد الأدنى، والتأكد من أن الإجراءات المستخدمة لمنح هذه التراخيص لا تقييد التجارة بحد ذاتها. ولضمان الشفافية، تتولى استعراض منح تراخيص الاستيراد سنوياً لجنة معينة بمنح تراخيص الاستيراد. وتكون القيود الكمية وحالات حظر الاستيراد عامةً محظورة بموجب اتفاق الغات لعام ١٩٩٤، باستثناء التصدي مثلاً لمشاكل موازين المدفوعات (المادتان الثانية عشرة والثامنة

(١) في هذا الفصل، يشير مصطلح "الحيز السياسي" إلى توافر الأدوات السياسية وفعاليتها في بلوغ أهداف السياسات، كما هو مبين في تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦. وبالنظر إلى تركيز هذا الفصل على القواعد والأنظمة الواردة في اتفاقات التجارة والاستثمار، فإنه يسלט الضوء على مكونات الحيز السياسي الحقيقية. ويناقش تقرير الأونكتاد (UNCTAD 2009) القضايا الخاصة بأقل البلدان نمواً في هذا المجال.

(٢) على سبيل المثال، خلص البنك الدولي (World Bank 2005a:83)، عند إعادة تقييمه لتجارب النمو، إلى أن "دور السياسات الصناعية النشطة لا يزال مثيراً للجدل، ولكن من المرجح أنه مهم". انظر أيضاً Commission on Growth and Development, 2008، و TDRs 1996, 2002 and 2006.

(٣) للاطلاع على مناقشة للحجج النظرية المؤيدة للسياسات التجارية والصناعية الاستباقية، انظر TDR 2006. ويؤكد هذا التقرير أن الكثير من السياسات الصناعية يتوقف على التنفيذ ويبحث المكملات المؤسسية لتصميمات السياسات الصناعية.

(٤) للاطلاع على مناقشة تفصيلية بشأن تنفيذ الأحكام الحالية للمعاملة الخاصة والتفاضلية، انظر WTO, 2013a.

الإعانة حسائر التشغيل التي تلحق بصناعة ما؛ أو '٣' عندما تغطي الإعانة حسائر التشغيل التي تتكبدتها مؤسسة أعمال ما غير التدابير التي تتخذ مرة واحدة؛ أو '٤' الإسقاط المباشر للديون المستحقة للحكومة على مؤسسة أعمال محلية.

(١٤) تشمل المادة ٢٧ من الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية الأحكام الناظمة للمعاملة الخاصة والتفاضلية للبلدان النامية في الاتفاقات المتعلقة بالإعانات والتدابير التعويضية، بما في ذلك جوانب المرونة التالية لتاريخ انتهاء الفترة الانتقالية. علاوة على ذلك، يضع المرفق السابع قائمة بنطاق البلدان، مثل أقل البلدان نمواً، التي تستطيع في ظل ظروف معينة أن تستخدم ائتمانات التصدير المدعومة كأداة لتشجيع الصادرات. يدفع بعض المراقبين بأن هذه المرونة تقدم فوائد كبيرة نسبياً للبلدان الموقعة على اتفاق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وذلك مثلاً لأنه يمكن اعتبار أن الأحكام مصممة خصيصاً لبلوغ الأهداف السياسية لأعضائها، لا أهداف البلدان النامية. وعلاوة على ذلك، فسيتعذر على البلدان الأخرى تأمين اتفاق بشأن ترتيب بديل، حيث سيكون من الصعب على الموقعين على اتفاق منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن يشتركوا في مثل هذا البديل (Coppens, 2009).

(١٧) للاطلاع على توضيحات خاصة بكل بلد، انظر، Nicita et al., 2014.

(١٨) للاطلاع على توضيحات، انظر الشكل ٥-١ في تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦.

(١٩) كما أوضح أكوز (Akyüz (2005:29, 31)، فإن "أفضل طريقة لتطبيق هذا النوع من المرونة هي تقييد التعريف المتوسطة بدون أي تعهد لكل خط من الخطوط التعريفية؛ أي ترك التعريفات المتعلقة بفرادى المنتجات غير مقيدة، رهنأ بقيد شامل يفرض عدم تجاوز متوسط التعريفات المطبقة متوسط التعريفات المقيدة ... و[بسبب] اختلاف الظروف الأولية فمن غير المرجح أن يكون [هذا النهج] ... متوافقاً مع أي إجراء مستند إلى تطبيق معادلة".

(٢٠) يناقش أيضاً هذا النص الصادر بعد التفاوض (WTO, 2008) جوانب المرونة الخاصة بفئات مختلفة من البلدان النامية رهنأ بمخذه المعادلة. والمعادلة السويسرية هي $t_{new} = (t_{old}M)/(t_{old} + M)$ ، حيث تشير t إلى التعريفات، بالنسبة المئوية، و M إلى معامل يدل على المستوى الأقصى من التعريفات المخفضة. وهي تخفض التعريفات وتوحيدها في الوقت نفسه. لمزيد من التفاصيل، انظر: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm.

(٢١) كثيراً ما كانت تعزى نقطة التحول هذه إلى الجهود التي بذلتها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة من أجل إحلال الاستقرار في العلاقات التجارية مع بلدان أوروبا الوسطى والشرقية بعد إلغاء مجلس التعاضد الاقتصادي

عشرة: باء)، ولكن هذه الاستثناءات، وكذلك التدابير الوقائية الأخرى، محظورة أيضاً في بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية (لمزيد من التفاصيل، انظر Prusa, 2011).

(٦) تتصل اشتراطات المحتوى المحلي اتصالاً وثيقاً بقواعد المنشأ في الاتفاقات التجارية التفاضلية بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. ويستطيع الشركاء من البلدان المتقدمة في هذه الاتفاقات أن يصمموا قواعد المنشأ وفقاً لاحتياجاتهم.

(٧) من الواضح، مع ذلك، أنه لا يمكن طرح اشتراطات الأداء هذه أمام تسوية المنازعات إلا عندما تكون منشورة، وهذا أمر غير محتمل في التفاهات بين الحكومات والشركات.

(٨) علاوة على ذلك، تحدد المادة ٤ من الاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة شروطاً معينة تستطيع البلدان النامية بموجبها أن "تحدد مؤقتاً عن أحكام الاتفاق".

(٩) يجدد منح التراخيص الإلزامي وضعاً تمنح فيه السلطات ترخيصاً لشركات أو أفراد غير أولئك الذين يملكون براءة الاختراع من أجل استخدام حقوق البراءة - لصنع منتج أو استخدامه أو بيعه أو استيراده بموجب البراءة (أي منتج مسجلة براءته، أو منتج مصنوع بواسطة عملية حاصلة على براءة) دون إذن صاحب براءة الاختراع. وتشير الواردات الموازية إلى استيراد السلع ذات العلامة التجارية المسجلة لسوق يمكن بيعها فيها بدون موافقة صاحب العلامة التجارية في تلك السوق.

(١٠) تستند هذه المناقشة والمناقشة المتعلقة باتفاق الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية إلى Correa, 2014.

(١١) حل الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية محل جولة طوكيو المتعلقة بمدونة الإعانات، وهي اتفاق متعدد الأطراف لم يقبله سوى ٢٤ بلداً، يكاد يعفي البلدان النامية من جميع الضوابط الجديدة المتعلقة بالإعانات. وتعرّف المادة ١ من هذا الاتفاق الإعانة بأنها إسهام مالي أو دعم للأسعار تقدمه حكومة معينة، ويقدم ميزة للشركات المحلية. وتُنظم الإعانات الزراعية بموجب الاتفاق المتعلق بالزراعة الذي أعدته منظمة التجارة العالمية.

(١٢) لا ينطبق الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية على أقل البلدان نمواً. وعلاوة على ذلك، فالبلدان التي كانت أعضاء في منظمة التجارة العالمية عندما عُقدت اتفاقات جولة أوروغواي مستثناة من هذا التعهد حتى يصل دخل الفرد فيها إلى ١٠٠٠ دولار، بسعر الدولار الثابت في التسعينيات، ويظل عند هذا المستوى لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات متتالية. وعلى النقيض، فالبلدان المنضمة إليها حديثاً لا تستثنى حتى لو كانت تحقق أقل من هذه العتبة، مثل فييت نام. للاطلاع على مناقشة تفصيلية بشأن المعاملة الخاصة والتفاضلية في إطار الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، انظر Coppens, 2013.

(١٣) الحالات الأربع هي: '١' عندما يتجاوز مجموع الإعانة المقدمة حسب القيمة لمنتج ما نسبة ٥ في المائة؛ أو '٢' عندما تغطي

- (٢٥) وفقاً لهورن وآخرين (Horn et al. (2010:1587)، الذين يستخدمون مصطلح الترتيبات التجارية التفضيلية بدلاً من مصطلح الاتفاقات التجارية الإقليمية المعتمد في هذا الفصل، "كون الكثير من 'التضخم القانوني' يحدث في الأحكام المتعلقة بالتنمية التي تتفرد بها اتفاقات المفوضية الأوروبية، يوحي بأن الاتحاد الأوروبي لديه احتياج أكبر من الولايات المتحدة إلى إظهار اتفاقاته التجارية التفضيلية على أنها غير موجهة بالمصالح التجارية وحدها". غير أنه يمكن الاحتجاج أيضاً من منظور العلوم السياسية بأن هذه الخاصية قد تعكس هدف الاتحاد الأوروبي المتمثل في استخدام الاتفاقات التجارية الإقليمية كأداة للسياسة الخارجية، فتتخذ بذلك مقدمة للتكامل السياسي.
- (٢٦) لمزيد من التفاصيل، انظر: Fink, 2011.
- (٢٧) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً، انظر أيضاً الفصل السادس من هذا التقرير.
- (٢٨) يشمل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات حراك العمل، ولكن عدة اتفاقات تجارية إقليمية توفر تحريراً أكبر بإدراج '١' معاملة وطنية كاملة ووصول كامل إلى السوق لموردي الخدمات وكذلك التيسير للمجموعات، بما فيها المجموعات الأخرى غير مقدمي الخدمات؛ و'٢' الوصول إلى سوق العمل؛ و'٣' التنقل المؤقت لرجال الأعمال، بمن فيهم المشاركون في الاستثمار أو في التجارة في السلع؛ و'٤' الظروف غير التمييزية للعمال؛ و'٥' حراك العمل لرواد الأعمال الزائرين، والموظفين الفنيين المستقلين، والمنتدبين داخل الشركة، وموردي الخدمات التعاقديين. للاطلاع على تقييمات آثار الاتفاقات التجارية الإقليمية المتعلقة بحراك العمل، انظر على سبيل المثال Goswami and Saéz, 2013; and Orefice, 2014.
- (٢٩) للاطلاع على مناقشة إضافية، انظر على سبيل المثال، Brusick et al., 2005؛ وDawar and Holmes, 2011؛ وWTO, 2011.
- (٣٠) انظر أيضاً الفصل السادس من هذا التقرير.
- (٣١) تتواصل مناقشة القضايا المتصلة بتسوية منازعات الاستثمار في الفصل السادس من هذا التقرير.
- (٣٢) يجدر بالاهتمام أيضاً الإشارة إلى أن دراسة حديثة تمثل وجهة النظر المؤسسية لصندوق النقد الدولي تفيد بأن "معظم الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف الحالية التي تتناول تحرير تدفقات رأس المال لا تضع في اعتبارها الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي" (IMF, 2012:33). وهي تشكل بالفعل تحديات خطيرة للسياسات التحوطية على المستوى الاقتصادي الكلي التي قد ترغب البلدان المتلقية في تطبيقها، كما هو مناقش باستفاضة في الفصل السادس من هذا التقرير.
- (٣٣) للاطلاع على مناقشة تتعلق بقانون الولايات المتحدة لتحقيق الانعاش وإعادة الاستثمار لعام ٢٠٠٩، انظر Cimino. et al., 2014.
- (٣٤) لهذه البرامج التفضيلية جانبان مشتركان: فهي مشروطة وتقديرية. فتستطيع البلدان المانحة للمعاملة التفضيلية أن تعد في عام ١٩٩١، وشجع التنافس على الوصول إلى الأسواق البلدان الأخرى على الاقتداء بها (Baldwin and Jaimovich, 2012).
- (٢٢) للاطلاع على مناقشة للتنوع الكبير في القواعد الخاصة بالأحكام الواردة في الاتفاقات التجارية الإقليمية، انظر على سبيل المثال World Bank (2005b) بشأن الخدمات والاستثمار والملكية الفكرية؛ وte Velde and Fahnbulleh (2006) بشأن الأحكام المتعلقة بالاستثمار؛ وFestevadeordal et al (٢٠٠٩) بشأن أحكام الوصول إلى الأسواق، والحواجر التقنية أمام التجارة، والأحكام المتعلقة بالخدمات والمنافسة؛ وPrusa and Teh (2011) بشأن قواعد الحماية في حالات الطوارئ؛ وUNCTAD (2011b) بشأن الجمارك وتيسير التجارة.
- (٢٣) ينبغي الإشارة إلى أن هذه الإحصاءات تشير إلى اشتراطات الإخطار، لا إلى مجرد عدد الاتفاقات التجارية الإقليمية. وهذا يعني أن أي اتفاق تجاري إقليمي تشمل كلاً من السلع والخدمات يستلزم إخطارين. للاطلاع على آخر التطورات، انظر http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.
- (٢٤) يتطلب تقدير نطاق هذه الاتفاقات وعمقها فرزاً لعدد كبير جداً من الاتفاقات التجارية الإقليمية على أساس رموز البنود، ويختلف كثيراً نطاق قواعد البيانات القائمة وتغطيتها. ويرغم دور وآخرون ((Dür et al. (2013) أن مجموعة بياناتهم المتعلقة بتصميم الاتفاقات التجارية، التي تستند إلى ٥٨٧ اتفاقاً تشمل توصيفاً لأكثر من ١٠٠٠ بند هي أكثر مجموعات البيانات شمولاً. غير أن كول وآخرين ((Kohl et al. (2013) يزعمون أنه بالرغم من أنهم يغطون عدداً أقل من الاتفاقات، فإن مجموعة بياناتهم التي تعتمد على تلك التي استخدمها هورن وآخرون ((Horn et al. (2010) ومنظمة التجارة العالمية ((WTO)، أرفع مستوى لأنها تحدد صراحةً ما إذا كانت الأحكام نافذة قانوناً. ويشير هورن وآخرون ((Horn et al. (2010) إلى أنه يمكن الحكم على الإنفاذ القانوني وفقاً لمدى دقة صياغة الاتفاقات (مثل استخدام الفعل "يقوم")، وما إذا كانت مصطلحات الاتفاق تشير إلى نية أن "تخضع لأحكام القانون الدولي". ويتبين مدى تعقد هذه الاتفاقات عند بحث مجموعة بيانات هورن وآخرين ((Horn et al. (2010) التي تحدّثها منظمة التجارة العالمية ((WTO (2011) وتولّف أحكام الاتفاقات التجارية الإقليمية في ١٤ مجالاً من الأحكام الإضافية و٣٨ مجالاً من الأحكام الزائدة لمنظمة التجارة العالمية. ويقدم كول وآخرون ((Kohl et al. (2013) نطاقاً عريضاً من الأمثلة التفصيلية للأحكام النافذة وغير النافذة بمجالات الأحكام الإضافية الـ ١٣ ومجالات الأحكام الزائدة الـ ٤ لمنظمة التجارة العالمية التي تؤكد عليها دراستهم. وللاطلاع على مقارنة بين الأحكام النافذة والأحكام الأخرى للاتفاقات التجارية الإقليمية المعقودة مع الاتحاد الأوروبي، واليابان، والولايات المتحدة، انظر أيضاً Baldwin, 2012.

(Treichel, 2014) بأهمية دور الوكالات الحكومية في التغلب على إخفاقات السوق بالتصدي للقضايا المتعلقة بالمعلومات والتنسيق والآثار الخارجية، وهي القضايا المتأصلة في استحداث الأنشطة والقطاعات الجديدة، ولكنها تركز على أنه ينبغي أن يتبع هذا التغيير الهيكلي مسار "الميزة النسبية الكامنة" لا مسار "الميزة النسبية المتحدية".

(٣٨) على سبيل المثال، تشكل معاهد الصحة الوطنية، وهي ممولة من الدولة، قاعدة معرفية رئيسية في قطاع المستحضرات الصيدلانية البيولوجية. وتنتج نحو ثلاثة أرباع جميع الكيانات الجزيئية، بينما تنتج المختبرات الخاصة أنواعاً من العقاقير القائمة. وتعزي مازوكاتو (Mazzucato (2013) أيضاً الفضل لهذا النوع من البحوث الممولة من الدولة في عدة ابتكارات - مثل الإنترنت، والنظام العالمي لتحديد المواقع، وبرنامج المساعد الشخصي الافتراضي المعروف باسم SIRI - أتاحت مثلاً لشركة أبل تطويل هاتف iPhone وعدة منتجات أخرى. وفي هذه الحالات الثلاث، مولت الدولة مراحل التطوير الأولى الخطرة من ميزانيتها العسكرية.

(٣٩) تمثلت المؤسسات الرئيسية المرتبطة بهذا النوع من السياسة الصناعية فيما يلي: '١' وكالة مشاريع البحوث المتقدمة التابعة لوزارة الدفاع، التي أنشئت في عام ١٩٥٨ رداً على إطلاق ما كان يُعرف آنذاك بالاتحاد السوفياتي لساتل سبوتنيك بغية الحفاظ على الريادة التكنولوجية العالمية بجعل مسؤوليها "يعملون مباشرة مع الشركات على تحديد المسارات المبتكرة الواعدة أكثر من غيرها وتنفيذها" (Mazzucato, 2013:79)؛ و'٢' برنامج Small Business Innovation Research (برنامج البحوث الابتكارية للمشاريع الصغيرة)، الذي أنشئ في عام ١٩٨٢ والذي فرض على الوكالات الحكومية التي لديها مشاريع بحثية ضخمة تخصيص جزء من تمويلها البحثي لدعم الشركات الصغيرة التي كثيراً ما كان البرنامج هو مصدر تمويلها الأول للابتكارات التكنولوجية؛ و'٣' قانون العقاقير المهملة، الذي يقدم حوافز ضريبية وإعانات وموافقات سريعة المسار على العقاقير التي تعالج الحالات النادرة؛ و'٤' المبادرة الوطنية لتكنولوجيا النانو، التي أطلقت في عام ٢٠٠٠. واعتمدت بلدان متقدمة أخرى برامج للبحوث الابتكارية للمشاريع الصغيرة. على سبيل المثال، أصلحت المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٩ برنامجاً للبحوث الابتكارية للمشاريع الصغيرة الذي أنشأته في عام ٢٠٠١، حتى يكون أقرب شبيهاً من برنامج الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى بعض الآثار الملموسة في صناعة المستحضرات الصيدلانية، كان هذا البرنامج ناجحاً للغاية في تحديد القطاعات التي يمكن أن يكون الاستثمار المحتمل تقديمه لمتابعها من القطاع الخاص مرتباً (Bound and Puttick, 2010).

(٤٠) وفقاً لسبيرلنغ (Sperling (2013:7)، "حدثت الخسارة الفعلية في وظائف التصنيع المطلقة على مدى الخمسين عاماً الماضية في المقام الأول في أثناء العقد الأخير، حيث فقدنا أكثر من

وفقاً لخياراتها السياسية معايير التأهل للبرامج وما يتصل بها من امتيازات، فضلاً عن الإجراءات التي تُمنح، أو تعدل، أو تُسحب من خلالها الاستثناءات والإعفاءات من القيود والحدود القصوى الخاصة بالبلدان والمنتجات. وبما أن الامتيازات الانفرادية والطوعية ليست مقيدة في إطار منظمة التجارة العالمية، فلا يكون أمام البلدان النامية ملاذ للاعتراض على هذه التغييرات. ومن الأمثلة في هذا السياق تعليق الولايات المتحدة لتسمية الأرحنتين بلداً نامياً مستفيداً من نظام الأفضليات المعمم بدعوى عدم الامتثال لأحكام منصوص عليها في معاهدة استثمار ثنائية (White House, 2012).

(٣٥) يقدم إيفينيت (Evenett (2013b) تقييماً مفصلاً للتدابير التي اتخذتها بلدان مجموعة العشرين التي نددت بمبادرة التنبيه التجاري العالمي باعتبارها "حمائية مقنعة". كما قارن هذه التدابير بتلك التي اتخذتها "أكبر ١٠ أمم مشاركة في التجارة" وهي تشمل إسرائيل؛ والإمارات العربية المتحدة؛ وإيران (جمهورية - الإسلامية)؛ وتايلند؛ وسنغافورة؛ وسويسرا؛ وشيلي؛ وفيت نام؛ وماليزيا؛ والنرويج.

(٣٦) على سبيل المثال، في أيار/مايو ٢٠١٢، روج المدير العام لمنظمة التجارة العالمية في ذلك الوقت، باسكال لامي، لفكرة استكشاف هذه العلاقة بوصفها طريقة لإنهاء التوقف الذي أصاب جولة الدوحة؛ انظر http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/gc_rpt_01may12_e.htm. ويستخدم هن وماكدونالد (Henn and McDonald (2014) بيانات مبادرة التنبيه التجاري العالمي لبحث تأثير التدابير السياسية المنفذة منذ عام ٢٠٠٨ في التدفقات التجارية العالمية، مع اقتراح ضمني باستخدام هذه البيانات في المفاوضات التجارية المقبلة.

(٣٧) من منظور تقليدي وكلاسيكي جديد، يتناقض هذا مع السياسات الصناعية "الأفقية" أو "الوظيفية" التي تهدف إلى تحقيق تحسن عام في الظروف الاقتصادية لجميع القطاعات والشركات، مثل تحسين البنية التحتية للبلد، والبيئتين التنظيمية والتنافسية، والمناخ العام لأنشطة الأعمال. غير أن أيًا من هذه التدابير قد تكون له فعلياً تأثيرات خاصة بكل قطاع. ويرجع السبب في ذلك إلى أن القطاعات الخاصة تتمتع بخصائص مختلفة، بحيث يكون من المحتمل أن تؤثر السياسات الوظيفية المطلقة على نطاق الاقتصاد على قطاعات مختلفة بطرق مختلفة (Chang, 2011). وعلاوة على ذلك، فيما أن تنفيذها قد يكون مكلفاً أكثر من اللازم، فحتى مقرر السياسات الذين يرغبون في تنفيذ سياسات محايدة قطاعياً سيحتاجون إلى اتخاذ قرارات خاصة بكل قطاع. على سبيل المثال، فيما يتعلق بتطوير البنية التحتية، سوف يلزم النظر فيما إذا كان يتعين التركيز مثلاً على المناطق الحضرية أم الريفية؛ أو على الموانئ التي ستكون مواتية للصناعات المنتجة للبضائع السائبة (مثل المركبات والآلات)؛ أو على المطارات التي ستكون مواتية للبضائع التي تتسم بارتفاع قيمة الوحدة منها (كالمستحضرات الصيدلانية). وتعترف أنواع متفاوتة من هذا النهج (كما ورد في Lin and

والبرتغال؛ وجمهورية كوريا؛ والصين؛ وفرنسا؛ وكندا؛ والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ والنرويج؛ وهولندا؛ والولايات المتحدة الأمريكية؛ واليابان.

(٤٦) تحت رعاية هذا الإطار الشامل لنطاق الاتحاد الأوروبي، استمر العديد من أعضاء الاتحاد الأوروبي في تصميم استراتيجياتها الوطنية الخاصة وتنفيذها، ويرجع بعض السبب في ذلك إلى أن "الاتحاد الأوروبي كان يقلل اعتباره مالكا للحلول، ويتزايد تدريجياً اعتباره عقبة أمام إعادة الهيكلة الصناعية" (Cohen, 2007:222-223). على سبيل المثال، أنجزت فرنسا استراتيجية لشبونة بجزمة من التدابير الوطنية في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين (TDR 2006). وأطلقت فرنسا مؤخراً برنامجاً لـ "النهضة الصناعية" يتبع مفاهيم وأفكاراً مماثلة لبرنامج آفاق ٢٠٢٠ من حيث إن الغرض منه هو تشجيع التكنولوجيات الرئيسية وتسهيل تسويقها. لمزيد من التفاصيل، انظر: http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/nouvelle_france_industrielle_english.pdf

(٤٧) European Parliament, General principles of EU industrial policy; available at: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.1.html# (accessed 9 April 2014)

(٤٨) التكنولوجيات التمكنية الرئيسية هي "تكنولوجيات كثيفة المعرفة ورأس المال مرتبطة بكثافة عالية من أعمال البحث والتطوير، ودورات ابتكار سريعة ومتكاملة، وإنفاق مرتفع لرأس المال، ووظائف تتطلب مهارات عالية. وأثرها شامل، حيث يمكن لابتكار العمليات والمنتجات والخدمات في الاقتصاد ككل. ولها أهمية نظمية وهي متعددة التخصصات ومتجاوزة للقطاعات، ومتقاطعة مع العديد من مجالات التكنولوجيات مع الميل إلى التقارب، والتكامل التكنولوجي، وإمكانية الحث على التغيير الهيكلي" (European Commission, 2011:10).

(٤٩) للاطلاع على تفاصيل تخصيص مبلغ الثمانين مليار يورو هذا، والمبادئ الناظمة لتوزيعه، انظر http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1085_en.htm

(٥٠) بالإضافة إلى ذلك، تبدو السياسة الصناعية للاتحاد الأوروبي متميزة لعدم اشتغالها على نمط محدد أو استراتيجية مشتركة تعتمد على البلدان الأعضاء كافة. ويرجع السبب في ذلك إلى أن المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي (انظر <http://old.eur-lex.europa.eu/en/treaties/new-2-47.htm>) تعامل السياسة الصناعية بوصفها مجالاً لا يجوز فيه للاتحاد الأوروبي إلا أن يقوم بإجراءات لدعم أو تنسيق أو تكملة الإجراءات التي تتخذها الدول الأعضاء، بدون أن يتجاوز في ذلك اختصاصاتها، ولا تنطوي أفعال الاتحاد الملزمة قانوناً في إطارها "على توحيد لقوانين الدول الأعضاء أو لأنظمتها" (المادتان ٦ و ١٧٣).

(٥١) للاطلاع على هذا الدافع، انظر على سبيل المثال، نشرة أوروبا الصحفية، "State aid: Commission authorises Romanian temporary aid scheme to grant compatible aid of up to €500

٥ ملايين وظيفة تصنيع، أي نحو ثلث قوة العمل في مجال التصنيع. واعتباراً من عام ١٩٦٥ وحتى عام ٢٠٠٠، كنا نزيد من إنتاج السلع المصنعة بانتظام بنحو ٤ في المائة سنوياً تمثيلاً مع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. ومن عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٠، أصاب الركود إنتاجنا الذي هبط عن أداء الاقتصاد بمهام ثابت للمرة الأولى (أضيف التأكيد).

(٤١) بالإضافة إلى ذلك، ففي شباط/فبراير ٢٠١٢، أنشأ الرئيس أوباما المركز المشترك بين الوكالات المعني بالإنفاذ التجاري من أجل رصد الأحكام التجارية وإنفاذها بطرق منها على سبيل المثال استخدام التدابير الوقائية ورفع مجموعة من الدعاوى ضد الصين أمام آلية تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية (Sperling, 2013).

(٤٢) بالإضافة إلى الشبكة القومية للابتكار الصناعي، يتضمن البرنامج الوطني للصناعة المتطورة الذي أطلقه الرئيس أوباما ثلاث مبادرات رئيسية أخرى: المبادرة الوطنية لتكنولوجيا النانو، ومبادرة مجنح المواد، والمبادرة الوطنية للتحكم الآلي. والمبادرة الوطنية لتكنولوجيا النانو هي مبادرة مشتركة بين عدة وكالات تعجّل بالاكشافات العلمية والهندسية والتكنولوجية على نطاق النانو، كما تعجّل بتطويرها وتنفيذها خدمةً للسلع العامة عن طريق برنامج لتنسيق البحوث والتطوير. وإلى جانب النهوض ببرنامج بحثي في تكنولوجيا النانو على المستوى العالمي، أسندت إلى المبادرة الوطنية لتكنولوجيا النانو الولاية الرئيسية المتمثلة في تعزيز تحويل التكنولوجيات الجديدة إلى منتجات للفائدة التجارية والجمهيرية. ومن الأهداف الرئيسية لمبادرة مجنح المواد إيجاد الجديد من المعارف والأدوات والبنية التحتية التي ستمكن الصناعات المحلية من اكتشاف المواد المتطورة واستخدامها بضعف السرعة الحالية. وبصفة خاصة، تعزز هذه المبادرة التعجيل بخفض تكلفة إدراج المواد المتطورة في الصناعة التحويلية للولايات المتحدة. ويتمثل الهدف من المبادرة الوطنية للتحكم الآلي في التعجيل بتطوير الروبوتات التي تعمل مع الناس أو بالتعاون معهم، واستخدامها في الولايات المتحدة. وتتناول المبادرة دورة الحياة الكاملة من أعمال البحث والتطوير الأساسية إلى التصنيع والتنفيذ. ويسعى هذا البرنامج إلى تطوير الجيل الجديد من الروبوتات وتشجيع المجتمعات الحالية والجديدة على التركيز على مجالات مبتكرة للتطبيق. للاطلاع على مناقشة تفصيلية بشأن الشبكة القومية للابتكار الصناعي، انظر على سبيل المثال Hart et al., 2012.

(٤٣) انظر: <http://www.gsa.gov/portal/content/103527>

(٤٤) للاطلاع على مناقشة بشأن هذه القضايا القانونية، انظر على سبيل المثال Brunel and Hufbauer, 2009؛ و Chukwumerije, 2010.

(٤٥) وفقاً لفارفيك (Warwick (2013)، استجاب عدد من البلدان للأزمة الاقتصادية والمالية العالمية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ بتقديم دعم مباشر لصناعة السيارات وتشجيع مبيعات السيارات، بما في ذلك إسبانيا؛ وإستونيا؛ وإسرائيل؛

- (٦٠) تقدم ورقة أعدها كويبدو وآخرون (Cubeddu et al. (2014)) دعماً اقتصادياً قياسياً لهذا الدليل. وهي تبرز الإسهام الضخم للطلب الخارجي من الاقتصادات المتقدمة في أداء نمو البلدان النامية غير المصدر للسلع الأساسية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. ومن ناحية أخرى، ففيما يتعلق بمصدري السلع الأساسية من بين البلدان النامية، كان الطلب الخارجي من الاقتصادات الناشئة الكبيرة هو الذي أدى دوراً أهم كمحفز للنمو. وتبين الورقة أيضاً أن إسهام الطلب الخارجي بلغ مداه للبلدان النامية التي كانت تحقق أكبر حصة من الصادرات في الناتج المحلي الإجمالي، وأنه بالرغم من زيادة التجارة فيما بين بلدان الجنوب، فقد ظل نموها حساساً للطلب من البلدان المتقدمة أكثر من البلدان النامية.
- (٦١) أُطلق على هذا الشكل من أشكال التجارة داخل شبكات الإنتاج اسم "التفكيك الثاني". وكان "التفكيك الأول" يشير إلى التكامل التدريجي للاقتصادات الوطنية عن طريق الحد من التكاليف التجارية، الناتج بصفة رئيسية عن خفض تكاليف النقل، ما أتاح انفصال إنتاج السلع واستهلاكها جغرافياً، ولكنه حافظ على مراحل إنتاج مجمعة مكانياً في مصانع من أجل خفض تكاليف الاتصال والتنسيق إلى الحد الأدنى. أما "التفكيك الثاني" فيشير إلى تفكيك المصانع نتيجة للتوزيع المكاني لمراحل الإنتاج. وقد تسنى هذا بفضل انخفاض تكاليف الاتصالات وتبادل المعلومات وما يقترن بذلك من تغييرات في أساليب العمل وتصميمات المنتجات التي تجعل الإنتاج أكثر قابلية للتعديل (Baldwin, 2006).
- (٦٢) يذكر نولان (Nolan (2012:21))، على سبيل المثال، "أن شركتين فقط تنتجان ٧٥ في المائة من الإمداد العالمي بنظم الكبح لطائرات الخطوط التجارية الكبيرة، ...، وأن ثلاث شركات تنتج ٧٥ في المائة من الإمداد العالمي بفواصل السرعة الثابتة للسيارات، [و] ... أن ثلاث شركات تنتج ٨٠ في المائة من الإمداد العالمي بالغازات الصناعية".
- (٦٣) للاطلاع على تقييم للقيمة المضافة المحلية لصادرات البلدان النامية المصنعة، انظر *TDR 2002*. وتحليل البيانات خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٩٧، تمثل الاستنتاج الرئيسي للتقييم في أن البلدان النامية "تتاجر أكثر ولكنها تكسب أقل". وبعبارة أخرى، فإن حصتها في الصادرات المصنعة العالمية قد ارتفعت، ولكن حصتها في القيمة المضافة للتصنيع العالمي قد انخفضت.
- (٦٤) تعتمد المبادرات الرامية إلى قياس التجارة ذات القيمة المضافة اعتماداً جزئياً على الإحصاءات المبلغ عنها في نموذج المدخلات - المخرجات فيما بين البلدان لمبادرة التجارة في القيمة المضافة (TiVA) التي تسيّر أعمالها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة التجارة العالمية، وقاعدة البيانات العالمية للمدخلات والمخرجات (WIOD) التي تمولها المفوضية الأوروبية، والتي تستند إلى جداول استخدام اللوازم المستمدة من الإحصاءات الوطنية التي يجمعها اتحاد من ١١ مؤسسة والمتاحة من جامعة غرونينغن. وهذه البيانات
- "000؛ وهي متاحة على الموقع التالي: <http://europa.eu/rapid/>؛ وانظر أيضاً Heimler and Jenny (2012) اللذين يناقشان الأحكام الناظمة لمنح المعونة الحكومية في الاتحاد الأوروبي في الظروف غير الاستثنائية. وقد تختلف الآراء المتعلقة بمدى ملاءمة هذه الأحكام اختلافاً شديداً من دولة عضو إلى أخرى (انظر على سبيل المثال "Aides publiques: Montebourg dénonce les 'talibans du droit' à Bruxelles", Le Monde, 20 February 2014 <http://www.lemonde.fr/economie/>؛ article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles_4370721_3234.html.
- (٥٢) تستند هذه الفقرة والفقرتان التاليتان إلى Thoburn, 2013 و Nguyen et al., 2014 و Thrasher and Gallagher, 2014.
- (٥٣) يقدم نغوين وآخرون (Nguyen et al., (2014: table 1)) استعراضاً عاماً لمصفوفة السياسة الصناعية لفييت نام.
- (٥٤) فيما يتعلق بحقوق الملكية الفكرية على سبيل المثال، يشير فيرجسون وآخرون (Fergusson et al. (2013:34)) إلى "التفاوض على أحكام تتجاوز مستوى الحماية المقدمة في الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية التي اعتمدها منظمة التجارة العالمية، الذي جرى مؤخراً مع مفاوضات اتفاق الشراكة الاقتصادية الاستراتيجية للمحيط الهادئ. على سبيل المثال، سعت الولايات المتحدة إلى حمل بلدانها الشريكة على توقيع معاهدة الوايو بشأن الأداء والتسجيل الصوتي، وهو اتفاق ليست بروني، وفييت نام، وماليزيا، ونيوزيلندا طرفاً فيه.
- (٥٥) معالجة الصين للاستثمار الأجنبي المباشر مسألة مهمة في المفاوضات الجارية حالياً بشأن معاهدة الاستثمار الثنائية بين الولايات المتحدة والصين، كما يناقش ذلك على سبيل المثال في Price and Smart, 2013.
- (٥٦) للمزيد من البيانات التفصيلية عن سياسة الصين الصناعية، انظر على سبيل المثال Studwell, 2013؛ Wu, 2013؛ و Lo and Wu, 2014.
- (٥٧) أصبح التحرك باتجاه ما يطلق عليه "الاقتصاد الدائري" استراتيجية تنمية رسمية في الصين، كما هو مبين على سبيل المثال في Su et al., 2013.
- (٥٨) على سبيل المثال، يمكن أن تندرج هذه التدابير تحت الأحكام المتصلة بالبيئة الواردة في المادة ٨ من الاتفاق المتعلق بالإعانات والتدابير التعويضية، المذكورة أعلاه (وهي تناقش بالتفصيل في (TDR 2009:156-159).
- (٥٩) المدة الزمنية التي يمكن خلالها تنفيذ أي من هذه البدائل لتغيير تركيبة الإنتاج الداخلي تتوقف إلى حد كبير على البيئة الاقتصادية الخارجية، ويمكن أن تؤدي هذه البدائل بسرعة كذلك إلى أزمة في ميزان المدفوعات. للاطلاع على مناقشة إضافية، انظر TDR 2013, chap. II.

الأجنبي (OECD, 2013:147). غير أن القيمة المضافة في تجارة التجهيز في الصين لم تحقق إلا ارتفاعاً طفيفاً من حوالي ٣٨ في المائة إلى نحو ٤٠ في المائة فيما بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١. ولا يقدم المصدر نفسه بيانات بشأن المكسيك عن الفترة نفسها، ولكنه يبين أن حصة المكسيك في القيمة المضافة المحلية في تجارة التجهيز ارتفعت أيضاً ارتفاعاً طفيفاً فيما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٦، وإن ظلت أقل من ٣٠ في المائة (OECD, 2013:147). وحتى لو كانت النتائج الاقتصادية خلال الفترتين الزميتين المختلفتين قد تأثرت أيضاً تأثراً واضحاً ببيئات اقتصادية خارجية مختلفة، فإن هذه الأدلة معاً قد تفيد بأن زيادة حصة القيمة المضافة في صادرات الصين من السلع المجهزة كانت مرتبطة بسياسات الصين التجارية والصناعية الأكثر استباقية. وتلقى هذه الحجة دعماً كذلك من مختلف النتائج في صناعة السيارات في كل من البرازيل والمكسيك (UNCTAD, 2014:65-69).

(٦٧) يُستمد جزء من هذه الفقرة من Disdier et al., 2013.

(٦٨) على سبيل المثال، من المتوقع أن تحدث إعادة عمليات التصنيع إلى داخل الولايات المتحدة نتيجة لانخفاض الأسعار في سوق الغاز بهذا البلد، كما أشار إلى ذلك تقرير الأونكتاد UNCTAD (2014:12).

(٦٩) وفقاً لموزير (Moser (2013:40)، "نفيد الأدلة التاريخية بأن أغلبية الابتكارات في البلدان التي لديها قوانين لبراءة الاختراع تحدث خارج نظام براءة الاختراع. والبلدان التي ليست لديها قوانين لبراءة الاختراع أنتجت قدرًا من الابتكارات مماثلاً لما أنتجته البلدان التي لديها قوانين لبراءة الاختراع خلال بعض الفترات الزمنية، وكانت ابتكاراتها على قدر مماثل من الجودة". ويمكن أن يُفهم من ذلك أن "براءات الاختراع في حد ذاتها لا تخلق حوافز الابتكار. بل إنها تستجيب لحوافز تنتج عن فرص السوق، قد يستوعبها أصحاب براءات الاختراع أو لا بفضل حقوقهم الحصرية (Max Planck Institute for Innovation and Competition, 2014:3).

المتعلقة بـ ١٨ قطاعاً صناعياً تشمل ٥٧ اقتصاداً (بما في ذلك بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والاتحاد الروسي، وإندونيسيا، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، والصين، والهند) على مدى الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٩. وقد استُخدمت على سبيل المثال لتقييم مدى مشاركة فرادى البلدان في عمليات الإنتاج المتجزئة الرأسية (كما جاء في Backer and Miroudot, 2013). وفي المقابل، تعتمد البيانات المستخدمة في تقرير الأونكتاد (2013) UNCTAD على جداول المدخلات والمخرجات المستمدة من الجدول العالمي للمدخلات - المخرجات المتعددة المناطق الذي يعده مشروع إيورا (Eora). وتعتمد مجموعة البيانات هذه على بيانات مبلغة مع عمليات استقراء وتقديرات استكشافية لتقدم سلاسل زمنية مستمرة عن الفترة ١٩٩٠-٢٠١٠ بشأن ١٨٧ بلداً، بما في ذلك عدد كبير من البلدان النامية وأحياناً بلدان تعاني من قلة البيانات. وللإطلاع على تفاصيل تتعلق بالمقايضات بين تغطية البيانات ودقة الإحصاءات، انظر UNCTAD (2013:124).

(٦٥) يمكن ملاحظة الظاهرة نفسها داخل أمريكا اللاتينية والكاريبي، حيث تكون حصة القيمة المضافة المحلية في صادرات البلد مرتفعة ارتفاعاً ملحوظاً بالنسبة للاقتصادات القائمة على الموارد في أمريكا الجنوبية أكثر مما هي عليه بالنسبة لبلدان أمريكا الوسطى والكاريبي التي يكثر ارتكاز مشاركتها في سلاسل القيمة على التصنيع (UNCTAD, 2014: figure II.12).

(٦٦) نظراً لتركيز مبادرة التجارة في القيمة المضافة على الاقتصادات المتقدمة، فإن قاعدة بياناتها توفر أدلة محدودة بشأن البلدان النامية. غير أن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD (2013:56) تبين أن "صادرات الصين تنطوي حالياً على عمل تجميعي يتضمن مستوى مرتفعاً من المحتوى الأجنبي، ما أدى إلى انحياز كبير في نسبة القيمة المضافة المحلية إلى المخرجات فيما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩". ومن ناحية أخرى، فقد ارتفع المحتوى المحلي لصادرات الصين. ويتصل السبب في ذلك اتصالاً وثيقاً بتساؤل أهمية تجارة التجهيز في التجارة الإجمالية في الصين مع مستوياتها المرتفعة من المحتوى

المراجع

- Cohen E (2007). Industrial policies in France: the old and the new. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3-4): 213-227.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC, World Bank.
- Copeland P and Papadimitriou D, eds. (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London, Palgrave Macmillan.
- Coppens D (2009). How much credit for export credit support under the SCM Agreement? *Journal of International Economic Law*, 12(1): 63-113.
- Coppens D (2013). How special is the special and differential treatment under the SCM Agreement? A legal and normative analysis of WTO subsidy disciplines on developing countries. *World Trade Review*, 12(1): 79-109.
- Correa C (2014). Intellectual property: How much room is left for industrial policy? Background paper for the *Trade and Development Report 2014*. Geneva, UNCTAD.
- Cubeddu L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E and Zhang Z (2014). Emerging markets in transition: Growth prospects and challenges. Staff Discussion Note 14-06, IMF, Washington, DC.
- Di Tommaso MR and Schweitzer SO (2013). *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Dawar K and Holmes P (2011). Competition policy. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 347-366.
- Deere C (2009). *The implementation game: The TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Department of Trade and Industry (South Africa) (2007). *National Industrial Policy Framework*. Pretoria.
- Dezan Shira & Associates (2011). *Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue* (2011 version). Hong Kong (China SAR).
- Disdier AC, Fontagné L and Cadot O (2013). North-South standards harmonization and international trade. Policy Research Working Paper No. 6710, World Bank, Washington, DC.
- Dür A, Baccini L and Elsig M (2013). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*: 1-23; available at: <http://rd.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9179-8>.
- Eichengreen BJ and Irwin D (2010). The slide to protectionism in the Great Depression: Who succumbed and why? *The Journal of Economic History*, 70(4): 871-897.
- Eichengreen BJ and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview. In Kenen PB, ed, *Managing the World Economy: 50 Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3-57.
- Estevadeordal A, Suominen K and Teh R, eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (1990). Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach. Document COM(1990) 556, Brussels.
- European Commission (2004). Community guidelines on State Aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. *Official*
- Backer KD and Miroudot S (2013). Mapping global value chains. Trade Policy Paper No. 159. OECD, Paris.
- Baldwin RE (2006). Globalisation: The great unbundling(s). Geneva, Graduate Institute of International Studies; available at: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf.
- Baldwin RE (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, December.
- Baldwin RE (2014). Multilateralising 21st century regionalism. OECD Global Forum on Trade, 11 February; available at: <http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/13070401.html>.
- Baldwin RE and Evenett SJ (2012). Beggar-thy-neighbour policies during the crisis era: Causes, constraints, and lessons for maintaining open borders. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 211-234.
- Baldwin RE and Jaimovich D (2012). Are free trade agreements contagious? *Journal of International Economics*, 88(1): 1-16.
- Block FL (2008). Swimming against the current: The rise of the hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169-206.
- Bound K and Puttick R (2010). Buying power? Is the Small Business Research Initiative for procuring R&D driving innovation in the UK? Research Report, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London; available at: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying_power_report.pdf.
- Brunel C and Hufbauer G (2009). Money for the auto Industry: Consistent with WTO rules? Policy Brief No. 09-4. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, February.
- Brusick P, Alvarez AM and Cernat L, eds. (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1, New York and Geneva, United Nations.
- Cattaneo O, Gereffi G, Miroudot S and Taglioni D (2013). Joining, upgrading and being competitive in global value chains. Policy Research Working Paper No. 6406, World Bank, Washington, DC.
- Chanda R (2002). GATS and its implications for developing countries: Key issues and concerns. Discussion Paper No. 25. ST/ESA/2002/DP.25, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Chandrasekhar CP (2014). National Development Banks in a Comparative Perspective. Jawaharlal Nehru University, New Delhi, February.
- Chang HJ (2011). Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation? In: Lin JY and Pleskovic B, eds, *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics - Global 2010. Washington, DC, World Bank: 83-109.
- Chukwumerije O (2010). Obama's trade policy: Trends, prospects, and portends. *Journal of International Law and Policy*, 16(1): 39-79.
- Cimino A, Hufbauer GC and Schott JJ (2014). A proposed code to discipline local content requirements. Policy Brief 14-6, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.

- available at: <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>.
- Heimler A and Jenny F (2012). The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 347–367.
- Henn C and McDonald B (2014). Crisis protectionism: The observed trade impact. *IMF Economic Review*, 62(1): 77–118.
- Horn H, Mavroidis PC and Sapir A (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*, 33(11): 1565–1588.
- ICCT (2013). Brazil's Inovar-Auto incentive program. International Council on Clean Transportation; available at: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate_Brazil_InovarAuto_feb2013.pdf.
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kaldor N (1968). Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Economica*, 35(140): 385–391.
- Ketels CHM (2007). Industrial policy in the United States. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 147–167.
- Kohl T, Brakman S and Garretsen H (2013). Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements. University of Groningen, unpublished; available at: http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakman-Garretsen_296Agreements.pdf.
- Kozul-Wright R (1995). The myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the history of the American State. In: Chang HJ and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 235–251.
- Krugman PR (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. In: Summers LH and Shah S, eds. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer*. Washington, DC, World Bank: 15–62.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lin JY and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 65–78.
- Lo D and Wu M (2014). The State and industrial policy in Chinese economic development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 307–326.
- Maggi G and Rodriguez-Clare A (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3): 574–601.
- Manger MS and Shadlen KC (2014). Political trade dependence and North–South trade agreements. *International Studies Quarterly*, forthcoming.
- Manova K and Zhang Z (2012). Export prices across firms and destinations. *Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 379–436.
- Marin AG and Voigtländer N (2013). Exporting and plant-level efficiency gains: It's in the measure. Working paper no. 19033, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maur JC and Shepherd B (2011). Product standards. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Journal of the European Union*, 2004/C 244/02, October; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.
- European Commission (2011). High Level Expert Group on Key Enabling Technologies: Final Report; available at: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf.
- European Commission (2013). Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty; available at: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_en.pdf.
- Evenett SJ (2012). Executive summary. In: Evenett SJ, ed. *Débacle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013a). *What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade. The 14th GTA Report*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013b). Mapping crisis-era protectionism in Latin America and the Caribbean. Discussion paper no. 9782. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013c). Mapping crisis-era protectionism in the Asia-Pacific region. Discussion paper no. 9783, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felipe J, Abdon A and Kumar U (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why? Working paper no. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Fergusson IF, Cooper WH, Jurenas R and Williams BR (2013). The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress. Document R42694, Congressional Research Service, Washington, DC; available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Ferraz JC, Kupfer D and Marques FS (2014). Industrial policy as an effective developmental tool: Lessons from Brazil. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Organization (ILO): 291–305.
- Fink C (2011). Intellectual property rights. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*, Washington, DC, World Bank: 387–405.
- Fosu AK, ed. (2013). *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press.
- Fugazza M and Nicita A (2013). The direct and relative effects of preferential market access. *Journal of International Economics*, 89(2): 357–368.
- Gereffi G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1): 9–37.
- Goswami AG and Sáez S (2013). How well have trade agreements facilitated temporary mobility? In: Sáez S, ed. *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*. Washington, DC, World Bank: 17–38.
- Grabas C and Nützenadel A, eds. (2014). *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. Washington, DC, The Information Technology & Innovation Foundation;

- Owen G (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War. What has been learnt? Occasional paper no. 1/2012, European Centre for International political Economy, Brussels.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: A critical survey. Policy Research Working Paper No. 3839, World Bank, Washington, DC.
- Poon D (2014). China's development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. UNCTAD discussion paper, forthcoming. Geneva, UNCTAD.
- Price DM and Smart MJ (2013). BIT by BIT: A Path to Strengthen US-China Economic Relations. Paulson Policy Memorandum. Chicago, The Paulson Institute; available at: http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit_by_bit_pricesmart_english_final.pdf.
- Prusa TJ (2011). Trade remedy provisions. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. World Bank, Washington, DC: 179–196.
- Prusa TJ and Teh R (2011). Contingent protection rules in regional trade agreements. In: Bagwell KW and Mavroidis PC, eds. *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranis G and Fei JC (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51(4): 533–565.
- Ravenhill J (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1): 264–274.
- Redding SJ (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3: 77–105.
- Reyes JD (2012). The pro-competitive effect of international harmonization of product standards. In: Cadot O and Malouche M, eds. *Non-tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. London and Washington, CEPR and World Bank, 167–185.
- Rodrik D (2008). Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 1–29.
- Rohatyn FG (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. New York, Schuster & Schuster.
- Roncolato L and Kucera D (2014). Structural drivers of productivity and employment growth: A decomposition analysis for 81 countries. *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 1–38.
- Schrank A and Whitford J (2009). Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation. *Politics and Society*, 37(4): 521–553.
- Simmons BA (2014). Bargaining over BITS, arbitrating awards: The regime for protection and promotion of international investment. *World Politics*, 66(1): 12–46.
- Sperling G (2012). Remarks by Gene Sperling at the conference on the Renaissance of American Manufacturing; Washington DC, The National Press Club; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/administration-official/sperling_-_renaissance_of_american_manufacturing_-_03_27_12.pdf.
- Sperling G (2013). The case for a manufacturing renaissance. Remarks at the Brookings Institution; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_case_for_a_manufacturing_renaissance. Washington, DC, World Bank: 197–216.
- Max Planck Institute for Innovation and Competition (2014). Declaration on patent protection: Regulatory sovereignty under TRIPS; available at: <http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/patentdeclaration.cfm>.
- Mazzucato M (2013). *The Entrepreneurial States. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London, Anthem Press.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo I (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, forthcoming.
- Milberg W and Bernhardt T (2013). Does industrial upgrading generate employment and wage gains? In: Bardhan A, Jaffee D and Kroll C, eds. *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford, Oxford University Press: 490–531.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 151–178.
- Miroudot S (2011). Investment. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 307–326.
- Moser P (2013). Patents and innovation: Evidence from economic history. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 23–44.
- Natsuda K and Thoburn J (2013). Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3): 413–437.
- Naudé W (2010). Industrial policy: Old and new issues. Working paper no. 2010/106, UNU-WIDER, Helsinki.
- Neumayer E, Nunnenkamp P and Roy M (2014). Are stricter investment rules contagious? Host country competition for foreign direct investment through international agreements. Working paper ERSD-2014-04, WTO, Geneva.
- Nguyen TTA, Luu MD and Trinh DC (2014). The evolution of Vietnamese industry. Working paper 2014/076, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2014). Cooperation in the tariff waters of the World Trade Organization. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 62. UNCTAD, Geneva.
- Nolan P (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge and Malden, Polity.
- Nübler I (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 113–149.
- OECD (2013). *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris.
- Orefice G (2014). International migration and trade agreements: The new role of PTAs. *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.
- Orefice G and Rocha N (2014). Deep integration and production networks: An empirical analysis. *The World Economy*, 37(1): 106–136.

- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United Nations publication, sales no. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002. Developing Countries in World Trade*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06. II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization.
- Wade R (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 379–400.
- Wagner J (2012). International trade and firm performance: A survey of empirical evidence since 2006. *Review of World Economics*, 148(2): 235–267.
- Warwick K (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. Science, Technology and Industry Policy Paper No. 2, OECD, Paris.
- White House (2012). To modify duty-free treatment under the Generalized System of Preferences and for other purposes. Proclamation of the Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC; available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/26/modify-duty-free-treatment-under-generalized-system-preferences-and-othe>.
- World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005b). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*. World Bank, Washington, DC.
- WEF (2012). The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy. Geneva, World Economic Forum.
- WTO (2008). Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access. TN/MA/W/103/Rev.3, Geneva.
- WTO (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to coherence*. Geneva.
- WTO (2013a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. WT/COMTD/W/196, Geneva.
- ufacturing_renaissance_gene_sperling_7-25-2013_final_p...pdf.
- Starrs (2014). The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87(May/June): 81–96.
- Studwell J (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London, Profile Books.
- Su BW, Heshmati A, Geng Y and Yu XM (2013). A review of the circular economy in China: Moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42(March): 215–227.
- Taglioni D and Winkler D (2014). Making global value chains work for development. Economic Premise No. 143, World Bank, Washington, DC.
- te Velde DW and Fahnbulleh M (2006). Investment-related provisions in regional trade agreements. In: te Velde DW, ed. *Regional Integration and Poverty*. Aldershot, Ashgate.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128: 45–53.
- Thoburn J (2013). Vietnam as a role model for development. In: Fosu AK, ed. *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press: 99–118.
- Thrasher RD and Gallagher K (2008). 21st century trade agreements: Implications for long-run development policy. The Pardee Papers, No. 2, Boston University, Boston, MA; available at: <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>.
- Thrasher RD and Gallagher K (2014). The soft foundations and hard consequences of “soft protectionism”. Background paper prepared for UNCTAD’s *Trade and Development Report 2014*. Boston University, Boston, MA, unpublished.
- Tilford S and Whyte P (2010). The Lisbon Scorecard X: The road to 2020. London, Centre for European Reform; available at: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009 – The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. Document UNCTAD (XIII)/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). Trade Facilitation in Regional Trade Agreements. Document UNCTAD/DTL/TLB/2011/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*. United Nations publication, sales no. E.14.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (forthcoming). Global Value Chains and the Growth of South-South Trade. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report, 1994*. United Nations publication, sales no. E.94.II.D.26, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.16, New York and Geneva.

- mation of export-oriented development in China. *Review of International Political Economy*, 21(1): 130–156.
- Zalk N (2014). Industrial policy in a harsh climate: The case of South Africa. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 327–354.
- Zeng DZ (2011). How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development? Policy Research Working Paper No. 5583, World Bank, Washington, DC.
- WTO (2013b). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries (1995–2012). Geneva.
- WTO (2013c). *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*. Geneva.
- Wu HX (2013). Rethinking China's path of industrialization. In: Szirmai A, Naudé W and Alcorta L, eds. *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press, Oxford: 155–192.
- Yang C (2014). Market rebalancing of global production networks in the post-Washington Consensus globalizing era: Transfor-

الفصل السادس

التمويل الدولي وحيز السياسات

ألف - مقدمة

يترتب على السياسات النقدية والائتمانية وضبط الأسعار الاقتصادية الكلية الرئيسية. وعندما تنعدم إدارة حساب رأس المال، فإن الحالة في الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية التي لديها وصول إلى الأسواق المالية الدولية (والمعرضة أيضاً بالتالي لتقلبات تلك الأسواق) تميل إلى التآرجح من طرف نقيض إلى الطرف الآخر: فالوفرة الزائدة تؤدي إلى تراكم الخسوم الخارجية، تليها توفقات مفاجئة لتدفقات رأس المال الوافدة بل وانعكاس لمسارها، مع احتمال التعجيل بأزمة مالية تعقبها بدورها فترة من ندرة رأس المال.

وتكون الاقتصادات معرضة على نحو خاص لخطر انعدام الاستقرار المالي عندما يكون الطابع الغالب على التدفقات الرأسمالية الدولية هو قصر الأجل. وبخلاف رأس المال الأجنبي المستخدم في تكوين رأس المال الثابت^(١)، فإن التدفقات القصيرة الأجل تستخدم عادة لشراء أصول مالية، أو استثمارات عقارية، أو ائتمانات للاستهلاك، بطريقة مباشرة أو بواسطة النظم المالية المحلية. وتكون هذه التدفقات معرضة على نحو خاص لدورات من الازدهار والانتكاس، تبعاً بصفة رئيسية للأحداث التي تقع في الاقتصادات الأكثر تقدماً. وهي تفاقم هشاشة النظم المالية المحلية وضعفها، وتؤدي إلى عجز غير محتمل في الحساب الجاري.

وبالفعل، فإن التعرض المفرط لتدفقات رأس المال الخارجية وعدم توجيه جزء كبير منها نحو الاستخدامات الإنتاجية كانا عاملين رئيسيين في نشوء الأزمات الاقتصادية في الاقتصادات النامية والناشئة

لكي تكون السياسات الرامية إلى تحقيق التحويل الهيكلي فعالة، فإنها تتطلب إطاراً اقتصادياً كلياً موثياً. وهذا يعني أنه يجب أن تهدف السياسة الاقتصادية إلى الحفاظ على الأسعار الاقتصادية الكلية (أسعار الفائدة، والأجور، وأسعار الصرف) عند مستويات تشجع تراكماً متيناً لرؤوس الأموال ونمو السوق المحلية والقدرة التنافسية التجارية. كما يجب أن تتجنب السياسة الاقتصادية الكلية انعدام الاستقرار المفرط أو الاختلالات الداخلية والخارجية التي لا يمكن تحملها. وفي جميع هذه المجالات، يمكن أن يؤدي التمويل الدولي دوراً مهماً، وإن كان مُجْلاً أحياناً. وبالفعل، فتدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة، رهنأ بحجمها وتركيبها، قد تزيد أو تقلل من هامش المناورة المتاح للسياسة الاقتصادية، وقد تدعم أو تقوض النمو والتنمية بصورة أعم.

أما عن الحجم، فلا الندرة البالغة ولا الوفرة الزائدة في رؤوس الأموال تسهم إسهاماً إيجابياً في حيز السياسات. فقد تقيد الندرة، من ناحية، حجم واردات السلع التي تكون أساسية للتعجيل بعملية التنمية، وبخاصة السلع الرأسمالية التي لا يمكن إنتاجها داخلياً، لدرجة أنه يتعذر تمويل هذه الواردات عن طريق مكاسب التصدير الراهنة. ومن ثم، فأى نقص في التمويل الخارجي يعوق السياسات الرامية إلى دعم نمو الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار والتنوع. ومن ناحية أخرى، فإن الوفرة الزائدة في تدفقات رأس المال الأجنبي الوافدة تولد عادة فقاعات مالية، وارتفاعاً في قيمة العملة، وعجزاً في الحساب الجاري، وازدياداً لاستدانة الوكلاء الداخليين. كما أن هذه التطورات تؤثر في حيز السياسات، حيث إنها تضعف التأثير الذي يمكن أن

المقدمة لهذه الواجهة أو تهدد بسحبها. وتمتنع الحكومات عن تطبيق تدابير إدارة رأس المال خوفاً من احتمال وقوع أيهما، ولكن هذا قد يزيد من الخطر المتناظر المتمثل في الإفراط في تدفقات رأس المال الوافدة القصيرة الأجل فضلاً عن التدفقات الخارجة المفاجئة.

أما العقوبات القانونية فتنبع من القواعد المتعددة الأطراف أو الثنائية التي تحظر اللجوء إلى تدابير إدارة رأس المال أو تقيدها. فالبلدان التي تنضم إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، تتعهد بالحفاظ على حسابات رأس مال مفتوحة للأعضاء الآخرين، وكثيراً ما تتعهد البلدان في إطار اتفاقات تجارية إقليمية مختلفة بتحرير التجارة في الخدمات المالية.

وعلى مدى السنوات الخمس والعشرين الماضية، وقع عدد كبير من البلدان اتفاقات استثمار دولية، إما في شكل معاهدات استثمار ثنائية أو بوصفها "فصلاً معنياً بالاستثمار" من فصول اتفاق تجاري إقليمي. وتوفر هذه الاتفاقات معاملة خاصة للمستثمرين الأجانب، ما يمنح إلى تضيق الحيز السياسي للحكومات المشاركة. ومن المكونات الرئيسية لتلك الاتفاقات آلية "تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول" التي تقبل الحكومات الوطنية بموجبها الولاية القضائية لمراكز تحكيم أجنبية بشأن القضايا التي قد تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في ربحية الاستثمارات الأجنبية وحقوق المستثمرين الأجانب بمقتضى أحكام اتفاقات الاستثمار الدولية. وقد أتاحت هذه الآليات للمستثمرين الدوليين مقاضاة الحكومات والحصول على تعويض نقدي عن التدابير السياسية التي زُعم أنها أضرت، بطريقة أو أخرى، بربحية تلك الشركات. ويتمثل بعض هذه التدابير في لوائح تتصل مباشرة بالمصلحة العامة أو بخيارات التنمية، مثل الصحة العامة، والحماية البيئية، وأنواع مصادر الطاقة التي يختار البلد استغلالها. وتتصل تدابير أخرى بالإدارة الاقتصادية الكلية، بما فيها إدارة أسعار الصرف وإعادة هيكلة النظام المصرفي في أوقات الأزمات.

وينظم هذا الفصل على النحو التالي. يناقش الفرع باء الحاجة إلى إدارة رأس المال وغيرها من التدابير الاحترازية لتمكين الحكومات من الحفاظ على حيزها السياسي لتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية ومتابعة استراتيجياتها الإنمائية الوطنية. ويستعرض تجارب البلدان النامية التي تضررت من تقلب تدفقات رأس المال قبل الأزمة المالية العالمية وبعدها. ثم يحلل العقوبات التي تعترض سياسات إدارة رأس المال ويبحث السياسات التي لا يزال من الممكن أن تطبقها البلدان - والتي تنفذها في بعض الحالات - من

خلال العقود القليلة الماضية، بدءاً من أزمات الديون في أمريكا اللاتينية في الثمانينيات من القرن العشرين. ولم تكن هذه أزمات تتعلق بموازين المدفوعات وأزمات مصرفية فحسب؛ بل كانت أيضاً أزمات مالية، حيث لجأت الحكومات نفسها إلى الاقتراض الخارجي، وشعرت، بالإضافة إلى ذلك، بأنها مضطرة إلى إنقاذ المدينين من القطاع الخاص ومشاركتهم خسائرهم (Diaz-Alejandro, 1985). ونتيجة لذلك، تقلص حيز سياساتها المالية بشدة حيث اضطرت الحكومات إلى خدمة الدين الخارجي في ظل انخفاض الإيرادات المالية تحت وطأة الركود الاقتصادي، وفي ظل انحسار الوصول إلى الائتمان الخاص. وفي هذا الوضع، بات المصدر الوحيد المتبقي للإمداد بالائتمان هو المؤسسات الرسمية (مؤسسات برنتون وودز بصفة رئيسية) التي فرضت اشتراطات سياسية على الإقراض وضعت العبء الكامل للتكيف على ما أصبح آنذاك البلدان المدينة، وغير كذلك الحيز السياسي لهذه البلدان. وقد كرر هذه التجربة مؤخراً بعض البلدان المتقدمة التي ضربتها بشدة الأزمة المالية العالمية التي بدأت في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨.

وفي رد فعل جزئي على هذه التجارب السلبية، حاولت السلطات في عدد من البلدان النامية أن تحد من اعتمادها على رأس المال الأجنبي. فسعت إلى تجنب عجز الحساب الجاري الراهن وخفض ديونها الخارجية، ورفَع العديد منها بشدة احتياطياتها الدولية من أجل التخفيف من ضعفها الخارجي. وتردد بعضها على نحو خاص في العودة إلى برامج التكيف التي يديرها صندوق النقد الدولي.

ولذا، فإن لدى الحكومات حجة قوية لإدارة تدفقات رأس المال بالتماس التأثير لا على قيمة حركات رؤوس الأموال الأجنبية فحسب، ولكن أيضاً تكوينها واستخدامها. ويمكن لمثل هذا النهج العملي والانتقائي تجاه تدفقات رأس المال، بدلاً من الانفتاح غير المقيد أو الحظر التام، أن يساعد في زيادة الحيز السياسي إلى الحد الأقصى في إطار استراتيجية تنمية معينة، وفي ترتيبات مؤسسية دولية قائمة معينة. ويبحث هذا الفصل السبل الممكنة لتطبيق السياسات الضرورية في سياق العولمة المالية، فضلاً عن مختلف العقوبات التي تعترض هذه السياسات (انظر الفصل الخامس)^(١).

وتكون القيود التي تعترض قدرة الحكومات على الأخذ بالسياسات الاستباقية إما واقعية أو قانونية. وتشير القيود الواقعية على إدارة رأس المال إلى الضغوط التي يمارسها المقرضون والمستثمرون القائمون والمحتملون. وقد تعتبر تدابير مراقبة رأس المال التي يطبقها البلد مسيئة لـ "مناخ الأعمال"، ولذا، فإنها تخفض تدفقات رأس المال

قلصت بما هذه الاتفاقات الحيز السياسي للحكومات التي تسعى إلى تنفيذ سياسات صناعية استباقية وإلى أي مدى حدث هذا، وبالتالي احتمال تقويض الإسهام الذي تقدمه تدفقات الاستثمار الأجنبي في التنمية. وينظر أخيراً في بعض النهج البديلة التي يناقشها حالياً مقرر السياسات في البلدان النامية للتصدي لأوجه القصور الخطيرة التي تكتنف اتفاقات الاستثمار الدولية.

أجل تجنب التأثير الاقتصادي الكلي المترتب على تدفقات رأس المال، الذي يمكن أن يكون مدمراً، وتحسين توجيهها نحو الاستثمار المالي وأهداف التنمية. ويتناول الفرع جيم التحديات التي تطرحها اتفاقات الاستثمار الدولية على الحكومات، والتي تواجه مفاضلة بين ما تعتقد أنه وسيلة لتشجيع الاستثمار الأجنبي الداخِل مع الحفاظ على سيادتها في عدد من المجالات الاستراتيجية. ويبحث السبل التي

باء - إدارة رأس المال في عصر التمويل المعولم

١ - تدفقات رأس المال وتأثيرها في حيز السياسات الاقتصادية الكلية

ويبحث هذا الفرع كيف أثر الانفتاح السريع للبلدان النامية على التدفقات الرأسمالية الدولية منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين في قدرتها على تنفيذ سياساتها الاقتصادية الكلية بطريقتين رئيسيتين. تتمثل القناة الأولى في التأثير المباشر الذي تخلفه حركات رأس المال في المتغيرات الاقتصادية الكلية الرئيسية، مثل أسعار الصرف، والتجميعات النقدية، وأسعار الفائدة، ما يؤثر بدوره على مدى توافر وتكلفة الائتمان الداخلي وأسعار الأصول والقرارات المتعلقة بالاستهلاك والاستثمار. أما القناة الثانية فتتصل بالتأثير المتزايد للوكلاء الماليين الدوليين الرئيسيين في القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية. ويرجع السبب في ذلك إلى أن مقرري السياسات كثيراً ما يتعين عليهم مراعاة خطة المستثمرين الأجانب وتصوراتهم ومصالحهم عند صياغة سياساتهم الاقتصادية الكلية، حيث إن قرارات هؤلاء المستثمرين المتعلقة بالحفاظ قد يكون لها أثر كبير على النمو الاقتصادي واستقرار النظم المالية الداخلية.

(أ) تأثير تدفقات رأس المال على المتغيرات الاقتصادية الكلية

نظراً لحجم الأصول المالية العالمية المتراكمة، فإن التأثير الواقع على استقرار بلد ما من الناحية الاقتصادية الكلية ولو نتيجة لتغيرات هامشية في التدفقات الرأسمالية الدولية يمكن أن يكون هائلاً (Haldane, 2011). وتميل هذه التدفقات إلى اتباع دورة مالية عالمية يكون فيها لـ "عوامل الدفع" في الاقتصادات المتقدمة التي يقع فيها مقر الموردين الرئيسيين للاتمانات الدولية تأثير أكبر من "عوامل الجذب" الخاصة بكل بلد (أي طلب البلدان على

أطلق على وجهة النظر التقليدية المتعلقة بمدى تأثير الانفتاح على تدفقات رأس المال في الإدارة الاقتصادية الكلية مصطلح "الثالوث المستحيل" أو "المعضلة الثلاثية"، كما جاء على لسان روبرت مونديل، ومفاده أنه لا يستطيع بلد أن يمتلك في الوقت نفسه حساب رأس مال مفتوح، وسعر صرف ثابت، وسيادة نقدية. على سبيل المثال، في ظل وجود انفتاح لحساب رأس المال وسعر صرف ثابت قد يخسر البنك المركزي قدرته على تحديد العروض النقدي، لأن أي سياسة نقدية توسعية تميل إلى اعتماد أسعار فائدة منخفضة. ومن شأن هذا أن يسبب تدفقات لرؤوس الأموال إلى الخارج، ومن ثم يخفض الاحتياطيات الدولية والقاعدة النقدية، وبالتالي يلغي التوسع النقدي الأولي. وقد تعمل ذات الآليات في الاتجاه المعاكس لتعويض سياسة نقدية انكماشية.

غير أن الحقيقة كثيراً ما تكون أكثر تنوعاً، حيث إن البلدان لا تختار بين الانفتاح الكامل لرؤوس الأموال وسعر الصرف الثابت تماماً، كما أن البنوك المركزية لا تستهدف الاستقلالية التامة، ولا يمكن أن تكون هناك حسابات لرأس المال مغلقة تماماً في عصر العولمة. ولذا، يبدو أن التحدي الحقيقي يكمن في كيفية إدارة حساب رأس المال وغيره من المتغيرات إدارة مرنة من أجل توليد إطار اقتصادي كلي موات للنمو والتغيير الهيكلي في وقت يتجاوز فيه حجم التدفقات الرأسمالية الدولية ومطتها قدرة معظم البلدان على استيعابها بطريقة منتجة.

الاتحادي للولايات المتحدة منذ الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ سياسة نقدية توسعية للغاية لدعم الأنشطة الداخلية. وأدت هذه السياسة فعلياً إلى تدفقات كبيرة في رؤوس الأموال نحو عدد من الاقتصادات الناشئة التي شهدت بفضلها ازدهاراً للائتمان المحلي وارتفاعاً لقيمة العملة لم يكن مرغوباً فيه. وعلى النقيض، فإن خفض التدرج للدعم النقدي في الولايات المتحدة قد يؤدي إلى صدمة مالية في الاقتصادات الناشئة نتيجة لعكس مسار تدفقات رأس المال، وارتفاع أسعار الفائدة، واستنفاد للائتمان.

إن الدورة المالية العالمية تدفعها بصفة رئيسية القرارات السياسية للبلدان المتقدمة التي توجهها احتياجات اقتصاداتها الداخلية ...

والتدفقات الرأسمالية الدولية تولد عادة دورة مالية في البلدان المتلقية. وتميل تدفقات رأس المال الوافدة إلى أن تسفر عن زيادة في عروض ائتمان المصارف المحلية وانخفاض في فروق أسعار الفائدة وارتفاع في قيمة الأصول الداخلية وسعر الصرف. ويوفر هذا حافزاً جديداً لزيادة الائتمان الداخلي، حيث يميل الاقتصاد إلى النمو بسرعة أكبر ويحسن ارتفاع أسعار الأصول الملاءة (الظاهرة) للمقترضين. ومن ناحية أخرى، فهو يحفز تدفقات رأس المال الوافدة الجديدة بما في ذلك في شكل عمليات تداول محمول^(٤). ولكن هذه الآثار الناجمة عن تدفقات رأس المال الوافدة تزيد بشدة من الهشاشة المالية، حيث إن تزايد الاستدانة وتدهور الحسابات الجارية يؤديان في نهاية المطاف إلى عكس مسار تلك التدفقات، وإلى أزمة مالية محتملة.

وللتمكن من تهيئة ظروف اقتصادية كلية ومالية محلية تدعم النمو والتحويل الهيكلي وصون هذه الظروف، يجب أن تتاح للحكومات أدوات سياسية ملائمة لمنع هذه الصدمات المتكررة أو مواجهتها. ويجب أن تتمكن من اتباع سياسات ضريبية ومالية مواجهة للتقلبات الدورية، بما في ذلك عن طريق الإنفاق الضريبي الكمالي وتكثيف الرفع المالي المصري للائتمان المعتدل في أثناء فترات الازدهار الاقتصادي مع منع خفض التمويل بالديون في أثناء فترات الكساد. ويجب أن تكون قادرة أيضاً على الحفاظ على الأسعار المالية الرئيسية مثل أسعار الفائدة وسعر الصرف الحقيقي عند مستويات تشجع الاستثمار المنتج وترفع الدخل والطلب على المستوى المحلي وتزيد القدرة التنافسية الخارجية. وقد يتطلب هذا تدخلاً نشطاً من البنوك المركزية فضلاً عن تدابير اقتصادية كلية تكميلية مثل سياسة الدخل.

الائتمان (Rey, 2013)^(٣). وبالفعل، تكاد تكون جميع "موجات" تدفقات رأس المال الوافدة التي تلقتها البلدان النامية منذ أواخر السبعينيات من القرن العشرين ناتجة عن سياسات نقدية توسعية في البلدان المتقدمة (Akyüz, 2012)، وضخمتها دورات الرفع المالي التي مرت بها المصارف العالمية (Bruno and Shin, 2013). ولكنها تأثرت أيضاً بتصورات المخاطر في الأسواق المالية للبلدان المتقدمة. وعادةً ما كانت تنتهي تلك الموجات بتشديد للسياسة النقدية في بلدان العملة الاحتياطية. وتكرر هذا النمط عقب الأزمة المالية العالمية. وعلاوة على ذلك، فقد ظلت تدفقات رأس المال الوافدة التي

تلقتها الاقتصادات النامية والناشئة متزامنة منذ تلك الأزمة (الرسم البياني ٦-١). وبعد فرار رأس المال الحاد إلى الأمان في أواخر عام ٢٠٠٨، الذي أسفر عن سحب ضخيم للحافظات الأجنبية والاستثمارات "الأخرى من البلدان النامية، استعادت تدفقات رأس المال إلى هذه البلدان مستويات ما قبل الأزمة - بل وفاقته. وحدث هذا في وقت اتبعت فيه البلدان المتقدمة سياسات نقدية توسعية جداً وكان يبدو فيه أن البلدان النامية تعافت بنجاح من الأزمة العالمية. ولعل توالي فترات الضائقات المالية واستعادة الثقة في البلدان المتقدمة، بالرغم من استمرار التيسير النقدي، يفسر الهبوط في تدفقات رأس المال إلى البلدان النامية في منتصف عام ٢٠١١ وانتعاشها بعد ذلك بعام. وتغيرت أيضاً تصورات المخاطر تغيراً ملحوظاً بسبب التغيرات المتوقعة في السياسة النقدية للولايات المتحدة، كما هو ظاهر من التقلب الجديد لتدفقات رأس المال إلى البلدان النامية.

... ولذا فإن هذه الدورة ليست متوائمة بالضرورة مع الاحتياجات المالية للاقتصادات النامية أو التي تمر بمرحلة انتقالية.

ولما كانت الظروف الاقتصادية للبلدان المتقدمة وقراراتها هي التي تدفع الدورة المالية العالمية، فلا يوجد سبب لمواءمتها مع الظروف الاقتصادية الكلية والاحتياجات المالية للاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية. وبالرغم من أن البلدان المتقدمة الكبرى التي تصدر عملات احتياطية قد آلت على نفسها أن تراعي أي تبعات من المحتمل أن تقع على البلدان الأخرى نتيجة لإجراءاتها السياسية، فإن ما يوجه سلطاتها النقدية بصفة أساسية هو احتياجات اقتصاداتها الداخلية. ويمكن أن يؤدي هذا إلى حالات من عدم الاتساق بين أهدافها وأهداف تلك البلدان الأخرى. على سبيل المثال، اتبع الاحتياطي

ويمكن لمزيج من السياسات الاقتصادية الكلية والمالية أن يشكل إطاراً متسقاً لاستراتيجية نمو استراتيجي وتحويل استراتيجي. وتتضمن هذه السياسات أسعار فائدة منخفضة، وإدارة لسعر الصرف تهدف إلى تعزيز اقتصاد تنافسي، وسياسات ضريبية ومالية موجهة نحو الاستثمار، وسياسة دخول تهدف إلى زيادة الطلب الداخلي. وتتطلب هذه السياسات أن تواكبها سياسات احترازية قادرة على تنظيم حركات رؤوس الأموال لوضع حد لأي تأثيرات غير مرغوب فيها قد تقع بسببها على المتغيرات الاقتصادية الكلية كمثل المبنية أعلاه. ولكن هذه السياسات تواجه مقاومة من أولئك الذين يحتجون بأن التحرير المالي يسهم في تحسين توزيع عوامل الإنتاج. ويشددون على أن العامل الرئيسي لمنع الصدمات المالية السلبية وجعل التمويل يعمل في صالح التنمية هو كسب ثقة الأسواق المالية والحفاظ عليها.

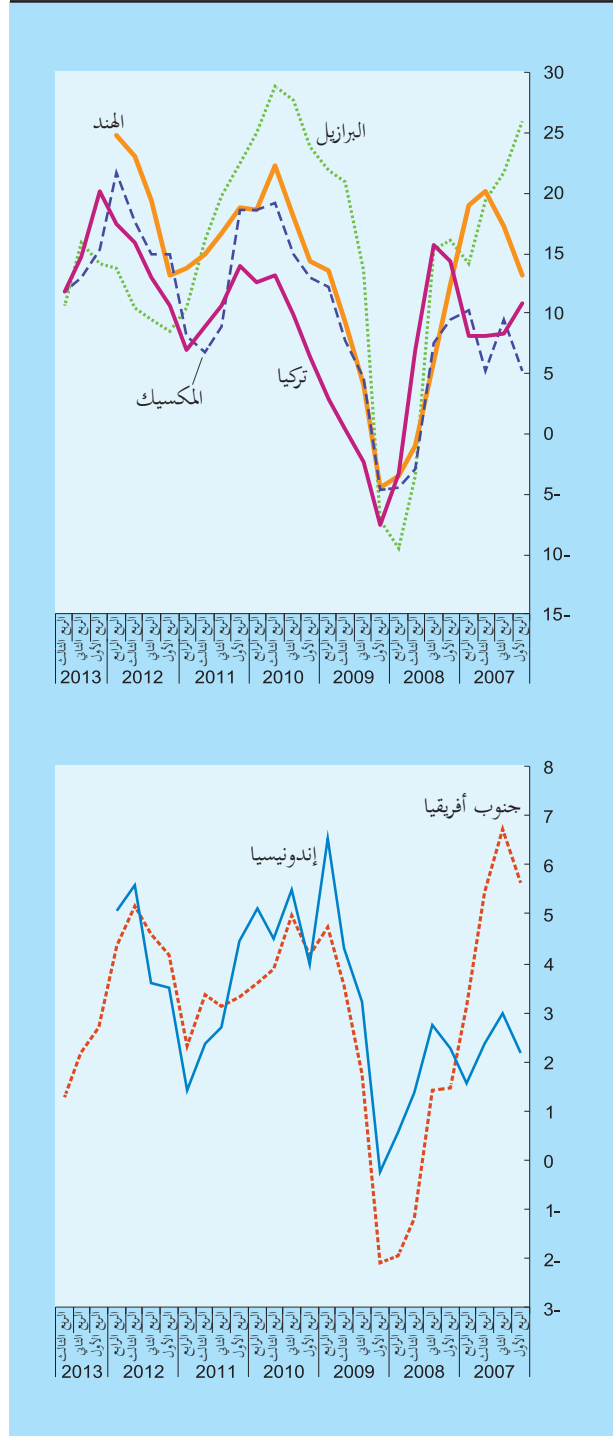
(ب) لعبة الثقة

عقب تحرير حسابات رأس المال وتوالي الصدمات المالية الدولية منذ الثمانينيات من القرن العشرين، باتت البلدان النامية تتعرض لضغوط قوية من المؤسسات المالية الدولية لاعتماد سياسات لبناء الثقة وإصلاحات هيكلية. واعتقدت أن هذه التدابير ستسهم في الاستقرار الاقتصادي وستساعد في الحد من احتمالات حدوث أزمات اقتصادية بسبب تقلب التدفقات. وشملت السياسات الموصى بها التقشف المالي واعتماد حلي الركين من أجل نظم أسعار الصرف الخاصة بما (أي إما أسعار صرف تامة المرونة أو تامة الثبات)، وكان من المفترض أن يتيح هذا الصمود أمام هجمات المضاربة على عملة البلد. وكان من المتوقع أن تتضمن الإصلاحات الاقتصادية المصاحبة تحرير الأسواق وخصخصة كل من أصول الدولة وتقديم الخدمات الأساسية.

وكانت هذه التوصيات البالغة التأثير في التسعينيات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمجموعة واسعة من تدابير التكييف التي ظلت المؤسسات المالية توصي بها منذ أزمة المديونية الخارجية في الثمانينيات (الفصل الثاني من تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦). وكانت السياسات والإصلاحات المقترحة تستند إلى فهم مفاده أن الأسواق الحرة تكفل تخصيصاً للموارد يتسم بالكفاءة، ما يؤدي إلى كل من الاستقرار والنمو. ولذا، فقد اقترح أن تنفذ البلدان تدابير تبيين للأسواق المالية أنها تختار سياسات "ذات مصداقية". وكان المتوقع من بناء الثقة هذا مع تلك الأسواق أن يؤدي إلى اجتذاب تدفقات وافدة متواصلة من رأس المال وأن يساعد في الحيلولة دون حدوث أزمة اقتصادية كاملة الشدة. وكان من الإقدام على "لعبة الثقة" (Krugman, 1998) أن أرغم مقرري السياسات على

الرسم البياني ٦-١

تدفقات رأس المال الوافدة، الربع الأول من ٢٠٠٧ - الربع الثالث من ٢٠١٣
(بمليارات الدولارات بقيمتها الحالية)



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى صندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات إحصاءات موازين المدفوعات.

ملاحظة: تشير تدفقات رأس المال الوافدة إلى المحافظات وتدفقات الاستثمار الأخرى (المتوسط المتحرك لثلاثة فصول).

في البلدان المتقدمة (كما في الفترات ١٩٧٦-١٩٨١، ١٩٩١-١٩٩٧، ٢٠٠١-٢٠٠٧)، عندما أدت السياسة المالية دوراً ضعيفاً في الزيادة السريعة للطلب الداخلي، ما أدى إلى ارتفاع الدين الخاص وتدهور الموازين الخارجية. وعلى النقيض، عندما خفضت تدفقات رأس المال أو انعكس مسارها، مسببة أزمة مالية في حالات عديدة، لم يتمكن التقشف المالي - عند تطبيقه - من إعادة ثقة الأسواق المالية والتسبب في استئناف تدفقات رأس المال الوافدة. بل إن ضغط النفقات العامة فاقم الكساد الاقتصادي، بمواصلة خفض الطلب الداخلي، ورفع بالتالي المخاطر الائتمانية المتصورة.

ويقدر ما تسبب حركات رؤوس الأموال الكبيرة وغير المستقرة فترات من الازدهار والانتكاس، فإنها تؤثر في السياسة المالية والحيز المالي. وليس هذا لأنها تشجع الحسابات المالية المتوازنة ومعدلات الاستدانة المنخفضة، ولكن لأن الأزمات المالية التي تسببها تنطوي على تكاليف مالية ضخمة، نظراً لكل من العمليات المكلفة لإنقاذ المصارف الخاصة، والخسائر في الإيرادات العامة الناجمة عن تقلص الدخل الخاضعة للضرائب. وهكذا، فإن النفقات المالية لا تنخفض دائماً بعد الأزمات، ولكن تركيبتها تتغير مع زيادة المدفوعات من أجل خدمة الدين وخفض الإنفاق على الاستثمار والتحويلات الاجتماعية والخدمات العامة.

وفي سياق التدفقات القوية لرؤوس الأموال، نُصحت البلدان باعتماد إما نظام لأسعار الصرف الثابتة تماماً أو المرنة تماماً - وهو ما يسمى بـ "حلي الركنتين" (Eichengreen, 1994; Obstfeld and Rogoff). وقيل لها إنها ستتمكن على نحو أفضل من خلال تحريك أي من الركنتين بالصمود أمام الصدمات الخارجية، وبالتالي تجنب أزمة مالية يمكنها أن تتحول بسرعة إلى أزمة اقتصادية عامة. غير أن نتائج التسعينيات من القرن العشرين قدمت دعماً ضعيفاً لهذه النصيحة. فلا أسعار الصرف المرنة تماماً ولا عمليات "الربط الثابت" أتت بالاستقرار الاقتصادي. بل إنها مالت إلى تصعيد تأثير تدفقات رأس المال المتقلبة.

وفي أوقات التوسع النقدي في الاقتصادات المتقدمة وزيادة إقبال المستثمرين الأجانب على المخاطر، افتقرت البلدان النامية إلى الأدوات السياساتية الاقتصادية الكلية الكفيلة بتمكينها من استيعاب تدفقات رأس المال الوافدة المترتبة على ذلك بطريقة منتجة وتجنب الاختلالات الاقتصادية الكلية الداخلية الكبرى. وفي ظل نظام للتعويم الحر لأسعار

تخمين السياسات التي سيرها وكلاء السوق المالية جيدة للتصدي لظروف اقتصادية محددة، حتى لو كانت هذه السياسات قد لا تعتبر السياسات الفضلى في نظر مقررري السياسات أنفسهم ونظر عدد لا يستهان به من الاقتصاديين.

وثمة مشكلة كبيرة في أداء هذه اللعبة تتمثل في أن تصورات العناصر الفاعلة في هذه السوق لسياسات البلد النامي وظروفه الاقتصادية والتقديرات المتصلة باستدامتها كثيراً ما تتأثر بمعتقداتها الفكري المتمثل في تصويب الأسواق المالية لنفسها بنفسها وعدم موافقتها على التدخل الحكومي مثل فرض الضوابط على النظام المالي والتدابير السياساتية المواجهة للتقلبات الدورية. وبالإضافة إلى ذلك، فيمكن أن تختلف تصوراتها بسرعة كبيرة، حتى لو لم يحدث فعلياً تغيير في هذه السياسات والظروف^(٥). وكان من نتائج هذه التصورات المتغيرة أن صارت البلدان تواجه، في أوقات الاضطراب الاقتصادي في الأسواق المالية الدولية، قدراً كبيراً من انعدام اليقين بشأن ما إذا كان اعتماد خيارات سياساتية "ذات مصداقية" سيكون مؤثراً أم لا في التخفيف من آثار الاضطراب الكبرى على اقتصاداتها وفي النهاية في تجنب وقوع أزمة اقتصادية. وفي الوقت نفسه، فنظراً للتواؤم القريب بين فهم الأسواق لسياسات بناء الثقة والتيار العام لأسلوب التفكير الاقتصادي، فإن لدى الحكومات إمكانيات قليلة لاعتماد سياسات اقتصادية كلية بديلة حتى لو كانت تعتبرها أكثر ملاءمة للتصدي لمصاعبها الاقتصادية^(٦).

وبصفة خاصة، كانت المسؤولية المالية عنصراً مهماً في الحجج المؤيدة لاستراتيجية بناء الثقة على أساس أن عمليات السوق ووكالات التقدير تولي عادة أهمية كبيرة للاختلالات المالية عندما تقيم المخاطر الائتمانية، لا المخاطر المتعلقة بالقيود السيادية فحسب ولكن المتعلقة أيضاً بالديون الصادرة عن طريق القطاع الخاص المحلي. وبالفعل، يشجع هذا الرأي القائل بأن للاندماج في أسواق رأس المال العالمية تأثيراً إيجابياً في الضوابط المالية، ومن ثم في الاستقرار الاقتصادي الكلي^(٧).

غير أن هذا الرأي يتغاضى عن

حقيقة مفادها أن الاختلالات الاقتصادية وما يتصل بها من انعدام للاستقرار يكون السبب فيها في حالات عديدة هو إفراط القطاع الخاص في الاقتراض والإنفاق، تشجعه في ذلك سهولة الحصول على التمويل الخارجي. وثبت هذا بوضوح في أثناء فترات تدفقات رأس المال الوافدة الوفيرة، التي تراكبت مع فترات اتجاهات التوسع النقدي

التدفقات الرأسمالية الدولية تولد عادةً دورة مالية في البلدان المتلقية وتزيد من هشاشتها المالية، ما يمكن أن يؤدي في النهاية إلى أزمة مالية.

الاقتصادات المتقدمة - ضرورة لـ "ضمان عدم تحول الشكوك المحيطة بالملاءة المالية إلى سبب لخسارة جديدة للثقة" في الأسواق المالية، ما قد يطلق أزمة جديدة (IMF, 2010:28). وفي البلدان النامية، كما هو مبين في الفصل الثاني، عزز تجدد انعدام الاستقرار في الحساب المالي لموازن المدفوعات تأثير العناصر الفاعلة التي طلبت اعتماد نهج أكثر "استناداً إلى السوق" في السياسات المتعلقة بأسعار الصرف وإدارة رؤوس الأموال.

٢ - الحاجة إلى الحيز السياسي من أجل الرقابة على رأس المال

أثبتت الأزمة المالية العالمية مرة أخرى أنه ينبغي فرض ضوابط تنظيمية على التمويل. ويوجد حالياً توافق واسع في الآراء بشأن ضرورة تحسين الضوابط التنظيمية المطبقة على النظم المالية الداخلية. فقد تقدمت الجهود الرامية إلى احتواء الرفع المالي المصري، والنظام المصرفي الموازي، والأصول المسمومة على المستوى الدولي (مثل لجنة بازل للمراقبة المصرفية، ومجلس الاستقرار المالي) وعلى المستوى الوطني (مثل قانون دود - فرانك في الولايات المتحدة، وفصل موارد المؤسسات المتلقية للإيداعات عن الأنشطة المصرفية الاستثمارية في المملكة المتحدة)^(١٠). وعلاوة على ذلك، تجري حالياً مناقشة الأنظمة الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي، التي تهدف إلى تجنب المخاطر الذاتية والانتشار داخل القطاع المالي، وكذلك الآثار الجانبية السلبية التي يسببها المجال المالي لبقية الاقتصاد (Galati and Moessner, 2011; Moreno, 2011; IMF, 2013; Tarullo, 2013; Esen and Binatli, 2013). غير أن هذه الجهود تظل أولية وتعرضها عقبات قوية على عدة جبهات.

أولاً، بما أن كلاً من السوق المالية الداخلية والدولية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً، فيبدو من المستحيل تنظيم السوق الأولى إذا كانت الثانية متحررة تماماً. وبالفعل، فإن تدفقات رأس المال الأجنبية إلى البلدان تسببت في هشاشة مالية عندما كانت وفيرة ومتقلبة أكثر من اللازم، لا لأنها أتاحت وصولاً سهلاً إلى الائتمان الذي يشجع المخاطرة المفرطة على الصعيد الجزئي فحسب، ولكن أيضاً لأنها تخلف تشوهات اقتصادية كلية تؤدي إلى مخاطر نظامية. ولا بد بالتالي من اتباع نهج أكثر انتقائية تجاه تدفقات رأس المال الوافدة إذا كان يراد الحفاظ

الصرف، أدت التدفقات الوافدة إلى ارتفاع شديد في أسعار الصرف الاسمية، ما أضعف القدرة التنافسية الدولية للصناعات والصادرات المنافسة للواردات. ومن ناحية أخرى، ففي ظل نظام لأسعار الصرف "الفائقة الثبات"، أدت التدفقات الوافدة إلى توسع ائتماني داخلي، وفعالات لأسعار الأصول، وارتفاع في قيمة أسعار الصرف الحقيقية. وفي كلتا الحالتين، كادت النتيجة تكون على السواء هي نشوء عجز في الحسابات الجارية أو تعميق لعجز قائم، ما جعل هذه الاقتصادات تفرط في الاعتماد على تدفقات رأس المال الوافدة المستمرة. وعندما انخفضت هذه التدفقات أو تحولت إلى تدفقات لرؤوس الأموال إلى الخارج، رد مقرر السياسات بإجراء زيادة حادة في أسعار الفائدة القصيرة الأجل واستخدام سياسة مالية انكماشية للحفاظ على ثقة المستثمرين الدوليين، ما أدى إلى تعزيز الآثار المسببة للركود الناتجة عن التدفقات إلى الخارج^(١١). ولم يستطيعوا عامةً منع الانخفاض الشديد في قيمة العملة، وتحوله إلى تضخم، والتدهور السريع في موازنات الوكلاء - بمن فيهم وكلاء القطاع الخاص - الذين كانت عليهم ديون صافية بالعملة الأجنبية.

وعقب الأزميتين اللتين حدثتا في أواخر التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين باتت لدى أغلبية اقتصادات الأسواق النامية والناشئة ثقة أقل في قدرة آليات السوق على التصدي لحركات رؤوس الأموال الكبيرة والمتقلبة. وعندما حدثت موجة جديدة من تدفقات رأس المال الوافدة فيما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٨، اعتمد معظم هذه البلدان نهجاً عملياً أكثر تجاه نظم أسعار الصرف التي تتبعها، فنفذت بوجه عام نظاماً لـ "التعويم الموجه" من أجل منع الإفراط في التقلب وسوء التسعير. وفضلت أن تراكم الاحتياطيات الدولية بدلاً من أن تقبل سلبياً الارتفاع الشديد في قيمة العملة^(١٢). وبالإضافة إلى ذلك، فإن اعتماد الرقابة على رأس المال في بعض البلدان وسياسات مصرفية أكثر حذراً

حال دون حدوث فقاعات ائتمانية جديدة. وكانت النتيجة أن معظم البلدان النامية والناشئة تمكنت من تطبيق سياسات مواجهة للتقلبات الدورية وتجنب التعثر المالي خلال الصدمة المالية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩. غير أن هذا لم يسجل نهاية "لعبة الثقة". ففي

السنوات التالية للأزمة، استؤنفت الضغوط التي كان يمارسها وكلاء الأسواق المالية في صالح التقشف المالي وضد التدخل الحكومي في الأسواق المالية. واعتُبرت سياسات التقشف المالي - وبخاصة في

لا بد من اتباع نهج انتقائي تجاه تدفقات رأس المال الوافدة إذا كان يراد الحفاظ على هذه التدفقات عند مستويات قابلة للسيطرة وتوجيهها نحو استخدامات منتجة.

وبالرغم من أن اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي تأذن صراحةً باستخدام الرقابة على رأس المال، فقد ظل الصندوق يرفض التشجيع عليها لسنوات عديدة. بل إن المدير العام للصندوق اقترح في عام ١٩٩٧، في أثناء الاجتماع الوزاري في هونغ كونغ (الإقليم الإداري الخاص للصين)، إدراج حرية حركة رؤوس الأموال في تعهدات الأعضاء في الصندوق. غير أن توالي الأزمات المالية التي نشأت بعد الاجتماع مباشرة، واعتبار حركات رؤوس الأموال سبباً رئيسياً في هذه الأزمات قوضا التأييد الذي كان يحظى به الانفتاح الكامل لحسابات رأس المال.

ولم يقدم صندوق النقد الدولي "رأياً مؤسسياً" بشأن هذه المسألة إلا في عام ٢٠١٢ (IMF, 2012). وقد اقترح عملية تحرير مخططة ومتعاقبة ترفع إلى الحد الأقصى الفوائد التي يمكن أن تحصل عليها البلدان من رأس المال الأجنبي وتقلل إلى الحد الأدنى تكاليف "تدفقات رأس المال الضخمة والمتقلبة". ويمكن أن تتضمن السياسات المقترحة نطاقاً من الإصلاحات الداعمة الأكثر عمقاً واتساعاً، بما فيها إصلاح الإطار القانوني، والضوابط والرقابة الاحترازية، وتطوير أسواق رأس المال (بما في ذلك تعميق للرابطة الداخلية وأسواق الأسهم وصناديق المعاشات التقاعدية). وقد أقر صندوق النقد الدولي بأن "إعادة فرض إدارة تدفق رأس المال مؤقتاً في ظل ظروف معينة أمر يتسق مع الاستراتيجية

العامة لتحرير تدفق رأس المال" (IMF, 2012: 15)، وأنه يمكن بالتالي استخدامه لمنع الأخطار التي تهدد الاستقرار، إلى جانب التكييف الاقتصادي الكلي والتدابير الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي. غير أن الأدوات لم تُمنح كلها ذات الوضع. فقد أفاد الصندوق بأن تدابير إدارة رأس المال قد تكون مفيدة في ظل ظروف معينة لدعم التكييفات الاقتصادية الكلية (وليس أبداً للاستعاضة عنها)، ولكن السياسات الاقتصادية الكلية والهيكلية والمالية ظلت الأدوات الأساسية للتصدي لانعدام استقرار تدفقات رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، فيما أن إدارة رأس المال تنطوي على تكاليف وتشوهات، فإنه ينبغي أن تكون مستهدفة وشفافة وبصفة عامة مؤقتة"، وينبغي بالتالي رفعها بمجرد هبوط تدفقات رأس المال الوافدة أو تدفقاته الخارجة المدمرة (IMF, 2012: 36). وفيما يتعلق بصندوق النقد الدولي، يظل التحرير هو القاعدة، والرقابة على رأس المال هي الاستثناء رهناً بالالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية التأسيس. وبصفة خاصة، فإن مشروعية الرقابة على رأس المال تتوقف على هدفها: فلن يُسمح لبلد ما بتقييد

على هذه التدفقات عند مستويات قابلة للسيطرة وتوجيهها نحو استخدامات منتجة. وفي الوقت نفسه، فإن السلطات الرقابية في البلدان التي تنشأ عنها هذه التدفقات لا تستطيع أن تغض الطرف عن التأثير السلبي الذي يمكن أن ينتج عن التراكم المحتمل للائتمانات المتعثر سدادها في موازنات مؤسساتها المالية، ما قد يضعف في النهاية نظمها المالية.

وثانياً، لا يزال كبار العناصر الفاعلة المالية الخاصة يلجئون إلى ما يُفرض كأمر واقع من ضغوط وعمليات إقناع لإثناء مقررري السياسات عن تطبيق تدابير تنظيمية وبخاصة الرقابة على رأس المال. ولكن في حين أنه يمكن فهم أن المصارف الكبرى وغيرها من المؤسسات المالية التي لها مصلحة مباشرة في المعاملات الدولية قد تعترض على القيود التنظيمية بزعم أن أنشطتها المربحة تصب في الصالح العام، فإن هذا أمر مضلل للغاية. وما هو مضلل أيضاً المساواة بين الاتجار في الأصول والخصوم المالية والاتجار في أي سلع أو خدمات أخرى، ما يعني بالتالي عدم وجود مبرر لأي ضوابط تنظيمية خاصة (انظر على سبيل المثال (Fama, 1980).

في الاقتصاد الذي يتزايد عولمة، من المستحيل تنظيم الشؤون المالية الداخلية عندما تكون الأسواق المالية محررة بالكامل.

وثالثاً، كان مقررو السياسات والمؤسسات الدولية مترددون في تنظيم تدفقات رأس المال. وبالفعل، يوجد اعتقاد شائع بأن أي اقتصاد إذا كان يتمتع بتنظيم

داخلي سليم وعمق مالي وأسس اقتصادية كلية قوية يكون قادراً على الاستفادة من حركات رؤوس الأموال الحرة، حيث إن مثل هذا الإطار يقلل إلى الحد الأدنى انعدام الاستقرار الاقتصادي الذي يمكنها تحقيقه ويرفع إلى الحد الأقصى تأثيرها الإيجابي على النمو. ووفقاً لهذا الرأي، فحتى إذا كان من الضروري العمل بنوع ما من إدارة رؤوس الأموال في الظروف الاستثنائية، كما في حالة أزمات موازين المدفوعات، فينبغي أن يكون ذلك هو الاستثناء لا القاعدة. كما أنه يفترض أنه ينبغي للبلدان في الأوقات العادية أن تمتنع عن استخدام الرقابة على رأس المال كحل سهل وإن كان خطيراً، وأن تتناول بدلاً من ذلك أوجه القصور الهيكلية أو الاقتصادية الكلية التي تشكل الأسباب الحقيقية للهشاشة المالية. وكان هذا، مع بعض الاختلافات الطفيفة، هو موقف صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقد تُرجم بقدر ما إلى قواعد رسمية وضعتها هاتان المؤسساتتان كعقبات قانونية أمام الرقابة على رأس المال. ويستحق هذا القيد الأخير على الحيز السياسي أن ينظر إليه بعناية أكبر.

وقد تعهد أكثر من مائة بلد، منذ التسعينيات من القرن العشرين، بالتزامات بتطبيق مجموعة كاملة من التدابير الرامية إلى تحقيق تحرير القطاع المالي الذي يشمل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ومرفقه المتعلق بالخدمات المالية. وكانت في تلك الالتزامات استجابة لا لبعض مصالح القطاع الخاص فحسب، ولكن أيضاً للاقتناع العام آنذاك بأن الأسواق - بما فيها الأسواق المالية - تستطيع أن تهم بشؤونها بنفسها دون أن تهدد سير بقية الاقتصاد. وقد أثبتت الأحداث التي وقعت في السنوات القليلة الماضية مخاطر هذا المنطق، ودفعت الجهود الرامية إلى إعادة فرض الضوابط المالية.

ولكن هذه الجهود الرامية إلى التنظيم المالي - حتى تلك التي ووفق عليها في مؤسسات دولية مثل لجنة بازل ومجلس الاستقرار المالي - قد لا تكون متوافقة تماماً مع التعهدات المتعلقة بالخدمات المالية في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (انظر تقرير التجارة والتنمية ٢٠١١). وبالتالي، فقد تؤدي إلى نزاع في

إطار الإجراءات التي أرساها الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، يمكنه أن يؤثر في وصول سلع وخدمات أخرى إلى الأسواق. وعلاوة على ذلك، فبسبب عدم دقة اللغة المستخدمة في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات - ومرفقه المتعلق بالخدمات المالية - فإن مجالات النزاع المحتمل محددة بطريقة غامضة (للاطلاع على تحليل مفصل، انظر Tucker and Ghosh, 2011). وكما هي الحال بالنسبة للمسائل المتصلة بمنظمة التجارة العالمية، عندما يعترض طرف ثالث على نظام ما، ينبغي لأفرقة الخبراء المعنية بالمنازعات وهيئة الطعون التابعة للمنظمة أن توضح معنى مصطلحات مثل "القيود"، و"الأنظمة"، و"الاحترازي".

واحتمال وقوع النزاع هو بالتحديد السبب الذي جعل بعض الأطراف المتعاقدة تحاول اتخاذ إجراءات وقائية بالتوصل إلى اتفاق بشأن تفسير بعض المصطلحات^(١٤). فمن ناحية، لا يجوز بموجب المادة الحادية عشرة من (المدفوعات والتحويلات) تطبيق أي قيود على التحويلات والمدفوعات الدولية إلى الحساب الجاري (الفرع ١) أو إلى حساب رأس المال (الفرع ٢) إذا كانت "غير متسقة" مع تعهدات محددة. وهذا يعني أنه يمكن الاعتراض على الرقابة على رأس المال بموجب هذه المادة^(١٥). وعلاوة على ذلك، فبموجب الفقرة ٢ من المادة السادسة عشرة (الوصول إلى الأسواق)، فبمجرد عقد تعهدات بشأن الوصول إلى الأسواق، لا يعود من الممكن وضع قيود

تدفقات رأس المال الوافدة من أجل الإبقاء بطريقة مصطنعة على عملته منخفضة القيمة، ولكن سيحق له أن يفعل ذلك لأسباب اقتصادية كلية، أو لتجنب انخفاض أو ارتفاع مفرط في قيمة عملته بسبب المضاربة المالية (IMF, 2012).

وقد عقدت بعض البلدان تعهدات محددة لفتح حسابات رأس المال الخاصة بها. والانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، بصفة خاصة، مشروط بالتحرير الكامل لحساب رأس المال^(١٦). وبالمثل، اعتمد أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي البالغ عددهم ٣٤ عضواً مدونة تحرير حركات رؤوس الأموال التي تلزمهم بأن "يلغوا

تدرجياً فيما بينهم... القيود على حركات رأس المال بالقدر الكافي لتحقيق التعاون الاقتصادي الفعال". وبالإضافة إلى ذلك، "يقوم الأعضاء بالسعي إلى توسيع نطاق تدابير التحرير ليشمل جميع الأعضاء في صندوق النقد الدولي" (OECD, 2013: 9). ويجوز لكل بلد أن يبدي تحفظات على حرية تدفقات رأس المال^(١٧)، وتنص المدونة على

أنها لا تستطيع أن تمنع عضواً من اتخاذ إجراء للحفاظ على النظام العام والمصالح الأمنية الأساسية. وعلاوة على ذلك، يمكن لبلد ما أن يسحب بعض تدابير التحرير إذا أسفرت عن اضطراب اقتصادي ومالي خطير، أو يمكنه أن يعلّقها في حالة مواجهته صعوبات جديدة مع موازين المدفوعات. ولكن مرة أخرى، من المفترض أن تكون هذه الإجراءات استثنائية.

وتنطبق بصفة رئيسية قواعد تحرير رأس المال الأكثر تشدداً التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على البلدان المتقدمة، وإن كانت تشترك فيها أيضاً عدداً من البلدان النامية، مثل تركيا، وشيلي، والمكسيك، فضلاً عن عدة اقتصادات تمر بمرحلة انتقالية انضمت إلى الاتحاد الأوروبي. غير أن القيود القانونية الرئيسية المفروضة على الاقتصادات النامية والناشئة في إدارة حسابات رأس المال الخاصة بها تفرضها اتفاقات تجارية دولية. وبالفعل، وكما هو مبين في الفصل الخامس من هذا التقرير، لا تتناول تلك الاتفاقات فقط (أو بصورة رئيسية) قضايا تجارة البضائع؛ بل إنها تشمل أيضاً عدداً كبيراً من الأحكام المتصلة بمجالات أخرى، بما فيها حركات رؤوس الأموال. وأهم هذه الاتفاقات على المستوى المتعدد الأطراف هو الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات^(١٨).

ينبغي تطبيق تدابير إدارة رأس المال بطريقة وقائية بوصفها أداة طبيعية من مجموعة أدوات مقررسي السياسات، لا بوصفها أداة استثنائية ومؤقتة تُستخدم في الأوقات الحرجة.

السياسات، لا أداة استثنائية ومؤقتة تُستخدم في الأوقات الحرجة.

وبوجه أعم، فبخلاف تفسيرات الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، ينبغي للحكومات المستعدة لإعادة ضوابط التنظيم المالي أن تمثل لهذا الهدف عند تفاوضها على اتفاقات تجارية واستثمارية جديدة. وقد أخذت في حالات عديدة بنود تدعو إلى التحرير الكامل لتدفقات رأس

المال وإلى إلغاء الضوابط التنظيمية للخدمات المالية في تناقض مباشر مع السياسات التي تطبقها أو تعتمد تطبيقها في نظمها المالية الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، فكما هو مذكور أعلاه، فإن مصطلح "الاستثمار الدولي" يتسع نطاقه أحياناً ليشمل جميع أنواع تدفقات رأس المال، بحيث تكون التعهدات بعدم تقييد هذه التدفقات أكثر تشدداً مما كان يُنتوى في البداية. وفي هذه الحالات تكون الجهود المشروعة الرامية إلى إدارة رأس المال معرضة للاهتزاز بـ "الحماية الاستثمارية المقنعة".

٣- التنظيم الاحترازي على مستوى الاقتصاد الكلي وإدارة رأس المال

(أ) الحاجة إلى إدارة رأس المال

في ظروف يسودها تزايد التقلب الاقتصادي الكلي بسبب حركات رؤوس الأموال الدولية، وبالنظر إلى العجز النسبي لما يطلق عليه "سياسات تحسين الثقة بالسوق" لإحلال الاستقرار والنمو الطويل الأجل، لجأ مقررو السياسات بالبلدان النامية إلى أسعار الصرف الموجهة، وأسعار الفائدة المنخفضة، والسياسة المالية الموجهة للتقلبات الدورية. ومنذ حدوث الأزمة المالية العالمية، بدأت تدابير دعم النمو تجد قبولاً متزايداً في دوائر السياسات الدولية، بما في ذلك بين المؤسسات المالية الدولية^(١٧).

وقد تمكن عدد من البلدان من كسب بعض مساحة المناورة في إقرار السياسات نتيجة لتراكم الاحتياطيات الدولية لديها، وخفض الدين العام الخارجي، وإقامة هوامش للأمان المالي، وتحقيق هذا

عند التفاوض بشأن اتفاقات التجارة والاستثمار، ينبغي للحكومات التي ترغب في إعادة الضوابط إلى نظمها المالية أن ترفض البنود التي تشترط التحرير الكامل لتدفقات رأس المال وإلغاء الضوابط التنظيمية للخدمات المالية.

وفرت تدابير إدارة رأس المال التي طبقتها البلدان النامية مؤخراً نطاقاً أوسع للسياسات الموجهة للتقلبات الدورية تمسحاً مع هدف الاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو المستدام.

على جوانب مثل حجم الخدمة، وعدد الأفرع، وأنواع المنتجات المعروضة، والطابع القانوني، ومشاركة رأس المال الأجنبي. ويمكن أن تتعارض أغلبية هذه الاعتبارات مع محاولات مثل منع المصارف من أن تصبح "أكبر من أن تفشل"، أو فرض "فصل الموارد" بين تلقي الودائع والأنشطة المصرفية الاستثمارية، أو العمل كشركة مؤسسة على المستوى المحلي - تمتلك رأس مالها الخاص - بدلاً من كونها فرعاً لمؤسسة أجنبية. وكل هذه مجالات للتنظيم المالي يجري النقاش بشأنها حالياً ويجري تنفيذها بالفعل في بعض البلدان.

ومن الناحية الأخرى، فإن الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات يتضمن بالفعل أحكاماً تعيد تأكيد حق البلدان في تطبيق الأنظمة. فالفقرة الرابعة من ديباجة الاتفاق تنص على ما يلي: "إذ تسلم بحق الأعضاء في التنظيم وبالأخذ بأنظمة جديدة

بشأن عرض الخدمات داخل أقاليمها من أجل الوفاء بأهداف السياسات الوطنية، ونظراً لعدم التناظر القائم فيما يتصل بدرجة إعداد أنظمة الخدمات في مختلف البلدان، بحاجة البلدان النامية البالغة إلى ممارسة هذا الحق...". وبمزيد من التحديد، في المرفق المتعلق بالخدمات المالية، تتضمن المادة ٢ المتعلقة بالتنظيم الداخلي تحفظاً عاماً يتيح للبلدان عدم الامتثال لبعض الأسباب المحددة لتعهداتها المتصلة بتحرير الخدمات، وبخاصة تحرير الخدمات المالية: "(أ) بغض النظر عن أي أحكام أخرى واردة في هذا الاتفاق، لن يُمنع أي عضو من اتخاذ تدابير لأسباب احترازية، بما في ذلك حماية المستثمرين أو المودعين أو المؤمن عليهم أو الأشخاص الذين يدين لهم مقدم الخدمة المالية بواجب ائتماني، أو لضمان نزاهة النظام المالي. وحيثما لا تتوافق هذه التدابير مع أحكام الاتفاق، لن تستخدم كوسيلة لتحاشي تعهدات الأعضاء أو التزاماتهم بموجب الاتفاق"^(١٦).

وبالرغم من غموض الجملة الأخيرة، فإن بند "الاستثناء الاحترازي" يوفر أساساً قانونياً للحكومات لكي تتخذ تدابير لإدارة رأس المال بطريقة وقائية؛ وبعبارة أخرى، قبل أن تخلف تدفقات رأس المال غير المرغوب فيها اضطرابات اقتصادية كلية. ولذا، فإن الرقابة على رأس المال تصبح أداة طبيعية من مجموعة أدوات مقرر

ومنذ البداية، بدلاً من مجرد محاولة التخفيف من آثارها. وبالطبع، سيكون من غير الواقعي التماس إزالة كاملة للارتباط مع الدورة المالية العالمية، وستظل للسياسات التحليلية والمواتية للنمو في كل من المجالين المالي والائتماني الأهمية الكبرى في هذا الشأن. غير أن الحد من حجم تدفقات رأس المال غير المرغوب فيها ومن تأثيرها السلبي سيحسن الإدارة الاقتصادية الكلية ويخلق الحيز اللازم للسياسات المواتية للنمو. ولذا، ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لإقامة إطار للإدارة الفعالة لحساب رأس المال.

(ب) التجارب الأخيرة مع إدارة حساب رأس المال

وليست تجربة البلدان النامية مع إدارة حساب رأس المال بالأمر الجديد، فهي تعود إلى القرن التاسع عشر. ولم تبدأ الدورة الجديدة من تدفقات رأس المال الخاص الكثيفة إلا بعد مرور شهور قليلة على تراكم متأخرات ضخمة على العديد من بلدان أمريكا اللاتينية على خدمة الدين المستحقة عليها، ومع عدم انضمام بعضها لخطة برادي - وتعرضها لاختلالات اقتصادية كلية خطيرة. وجاء هذا نتيجة لاتباع الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة سياسة أسعار الفائدة القريبة من الصفر كحل للوضع المش السائد في النظام المصرفي بالبلد. وللمرة الثانية كان رد فعل العديد من البلدان النامية التي لم تتعلم من تجربتها السابقة، على هذا الإمداد السهل بالأموال هو الأخذ بتدابير لتحرير المالي في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن العشرين. غير أن بلداناً قليلة أنشأت آلية خاصة لإدارة رأس المال من أجل تنظيم حجم تدفقات رأس المال الوافدة واستحقاقها. وكان الهدف الرئيسي من هذه الضوابط التنظيمية هو التخفيف من الآثار الاقتصادية الكلية السلبية الناجمة عن هذه التدفقات الوافدة، مثل ارتفاع قيمة سعر الصرف وضرورة التعقيم لمعالجة السيولة المفرطة، وهي ضوابط تنطوي على تكاليف مالية (Massad, 1998). وتجربة شيلي مع الاحتياطات الإلزامية المتاحة بدون أجر معروفة للقاصي والداني، وقد نوقشت على نطاق واسع في الأدبيات والدوائر المعنية بالسياسات، ولكن بلداناً أخرى شهدت أيضاً تجارب مع أنواع مختلفة من الرقابة خلال التسعينيات من القرن العشرين. على سبيل المثال، استخدمت كولومبيا أدوات مماثلة لتلك التي استخدمتها شيلي، وفي البرازيل اتخذت الضوابط شكل ضريبة استيراد على معاملات معينة تتعلق برأس المال إلى جانب قيود أخرى فرضت بصفة رئيسية على الأوراق المالية القصيرة الأجل والمحددة الدخل (Prates, 1998; Epstein et al., 2004).

وبوجه عام، أثبتت الضوابط المفروضة على تدفقات رأس المال الوافدة نجاحها في مساعدة البلدان في استعادة مستوى معين

بفضل البيئة الاقتصادية الحميدة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وتصدت هذه البلدان للأزمة المالية العالمية باعتماد سياسة مالية مواجهة للتقلبات الدورية وزيادة السيولة، ما ساعد في حفز اقتصاداتها وقطاعات الدعم المعرضة أكثر من غيرها للصدمة الخارجية. وتمكنت من استخدام الاحتياطات الدولية لمنع الإفراط في انخفاض قيمة العملة، فساعدت بذلك في الحد من الضغوط التضخمية وحماية القطاعات من فروق العملات في موازنتها. كما تمكنت من استخدام تلك الاحتياطات في تمويل عجز الحساب الجاري الأكبر الناشئ عن السياسات التوسعية وفي التصدي لأي تقلص مفاجئ للطلب الخارجي.

غير أنه حتى هذه البلدان النامية، مع شركائها الأقل حظاً الذين لم تكن لديهم هوامش الأمان المذكورة أعلاه، لا تزال تواجه عقبات خطيرة أمام وضع سياسات اقتصادية كلية أكثر نشاطاً، دعماً للنمو الاستراتيجي والتحويل الهيكلي. ويمكن أن يشكل الحساب الجاري المفتوح قيداً شديداً على السياسة النقدية المستقلة التي يمكن استخدامها على سبيل المثال بطريقة مواجهة للتقلبات الدورية عندما يزدهر الاقتصاد نتيجة لتدفقات رأس المال الوافدة، ولو كان هناك نظام موضوع لتعويم أسعار الصرف^(٨). وفي ظل ظروف الازدهار هذه، يكون البديل وفقاً لما توصي به مؤسسات مثل صندوق النقد الدولي، ولما يفترض أن الأسواق المالية تفضله، هو اعتماد سياسة مالية متشددة لتوجيه الطلب الكلي. غير أن هذا الخيار السياسي قد يطرح إشكاليات، حيث إنه يعني إنفاق التخفيضات بوجه عام في الاستثمار العام. ومع ذلك، فهذا الإنفاق ضروري لدعم قطاعات الاقتصاد التي لها أهمية في تحقيق النمو الاستراتيجي والتحويل الهيكلي والإدماج الاجتماعي.

ومن الصعب كذلك متابعة الهدف السياسي المتمثل في تحديد سعر صرف تنافسي. وعندما يتدفق حجم ضخم من رأس المال إلى الداخل، قد يتعين على البنك المركزي أن يتدخل في سوق العملات الأجنبية لمنع ارتفاع قيمة العملة عن طريق زيادة الاحتياطات الدولية وإجراء عمليات تعقيم لتجنب أي زيادة مفرطة في السيولة. غير أن هذه العمليات قد تكون مكلفة مالياً إذا كانت أسعار الفائدة المسددة على السندات أعلى كثيراً من تلك المتحصل عليها على الاحتياطات.

وتفيد هذه الصعوبات في إدارة الاقتصاد الكلي بأن النهج الأكثر فعالية تجاه إدارة تدفقات رأس المال ربما كان استهدافها مباشرة

على المستثمرين الأجانب في السندات الحكومية؛ وغيرت تركيا سعر استقطاع الضريبة من المنبع على السندات التي تصدرها الشركات التركية في الخارج، مع تطبيق أسعار أقل على المستحقات الأطول أجلاً. واستخدمت هذه البلدان أيضاً ضوابط تنظيمية مالية داخلية احترازية على مستوى الاقتصاد الكلي من أجل التأثير في تدفقات رأس المال، بما في ذلك اشتراطات على مراكز البائع للنقد الأجنبي الخاصة بالمصارف (البرازيل)، والاشتراطات الإضافية المتصلة برأس المال من أجل التعرض الائتماني بالنقد الأجنبي (بيرو)، واشتراطات أعلى للاحتياطيات على إيداعات النقد الأجنبي (إندونيسيا)، وحدوداً قصوى على مراكز البائع للنقد الأجنبي الخاصة بالمصارف (جمهورية كوريا)^(١٩).

وفي أثناء الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، ساعدت هذه التدابير البلدان في ضبط تدفقات رأس المال الوافدة، على الأقل لبعض الوقت. وبالإضافة إلى ذلك، خفضت التدخلات المستمرة في أسواق العملات الأجنبية الضغوط التصاعدية على أسعار الصرف. وبوجه أعم، وفرت التدابير إمكانات أكبر لإدارة السياسة الاقتصادية الكلية بما يتماشى مع الأهداف السياساتية للبلدان المتمثلة في الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي والنمو المستدام. على سبيل المثال، أُنقِضت بضعة بلدان مثل إندونيسيا على أسعار فائدتها دون تغيير بالرغم من تدفقات رأس المال الوافدة القوية واحتمال إصابة الاقتصاد بنشاط محموم، بل إن تركيا وجنوب أفريقيا خفضتا أسعارهما، بالرغم من أن الغرض من هذا كان ردع المزيد من التدفقات بدلاً من الحفاظ على اتجاه سياساتي موات للنمو. وفي السنة المالية، واصلت البرازيل وتركيا سياستهما المالية التوسعية، بينما امتنعت إندونيسيا وتايلند وجمهورية كوريا عن اتباع سياسة مالية أكثر استباقية لمواجهة الآثار التضخمية الناجمة عن التدفقات الوافدة (IMF, 2011).

غير أنه ثبت أن هذه الدورة الجديدة من تدفقات رأس المال أقصر من الدورات السابقة. فيما بين أيار/مايو ٢٠١٣ وشباط/فبراير ٢٠١٤، ضربت اضطرابات في الأسواق المالية العالمية البلدان النامية مرتين نتيجة لإعلان تغييرات في السياسة النقدية للولايات المتحدة (ثم اتخاذ خطوات أولية نحوها). وأثبتت هذه الصدمات الأخيرة أن البلدان النامية لا تزال معرضة لانتكاسات مفاجئة في تدفقات رأس المال. هذا على الرغم من إدارة حساب رأس المال وغيرها من التدابير الاحترازية التي اتخذها العديد منها خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين لتقييد تدفقات رأس المال الوافدة المضاربية والحد من التداعيات الناجمة عن عكس مسارها لاحقاً. وتضمنت هذه

من استقلال السياسات النقدية والمالية، والحد من الضغوط التي تتعرض لها أسعار الصرف، وإطالة أمد استحقاق التدفقات. غير أن أغلبية هذه الضوابط أزيلت في أواخر التسعينيات من القرن العشرين، عندما أصبح رأس المال نادراً مع بداية أزمة شرق آسيا في النصف الثاني من عام ١٩٩٧^(٢٠).

وعندما بدأت دورة جديدة من تدفقات رأس المال الوافدة في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣، كان على البلدان النامية مرة أخرى أن تعثر على سبل إدارتها. وواجهت ذلك بلدان عديدة بالتدخل بشدة في أسواق النقد الأجنبي بما من أجل تجنب الارتفاع المفرط في قيمة العملة وبناء احتياطيات من النقد الأجنبي كآلية للتأمين الذاتي. وامتنعت بلدان أخرى كإندونيسيا عن إزالة الرقابة بالكامل، محافظةً على قيود مثل الحدود القصوى المفروضة على الاقتراض الخارجي. وسببت الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ انعكاساً مفاجئاً لمسار رأس المال إلى خارج هذه البلدان النامية، ولكنه لم يدم إلا قليلاً حيث تلتها دورة جديدة من التدفقات الوافدة الكبيرة لرأس المال، تجاوزت حتى مستويات ما قبل الأزمة في بلدان مثل إندونيسيا والبرازيل وتايلند وجمهورية كوريا (IMF, 2011). ومع شروع هذه التدفقات مرة أخرى في ممارسة ضغوط تصاعدية على عملاتها، بالإضافة إلى خلق فائض في السيولة، ونمو سريع للائتمانات، وفعاعات الأصول، فرضت عدة بلدان نامية أنواعاً جديدة من الرقابة على رأس المال. وبالرغم من اختلاف أنواع هذه الرقابة في شكلها وكثافتها من بلد إلى آخر، فقد اشتركت في الغرض المتمثل في ترويض التدفقات الوافدة من أجل التخفيف من آثارها الاقتصادية الكلية السلبية^(٢١).

وكانت التدابير المعتمدة تتصل بكل من الأسعار والكميات، بما في ذلك الضرائب على بعض أشكال تدفقات رأس المال، والاحتياطيات الإلزامية المتاحة بدون أجر، والحدود القصوى على أنواع معينة من تدفقات رأس المال، وعمليات المشتقات، والحد الأدنى لفترات البقاء (Ocampo, 2012). وفرضت البرازيل ضرائب على التدفقات الوافدة من حافطات الأوراق المالية، ثم على المشتقات، ورفعت بيرو ما تفرضه من رسوم على شراء غير المقيمين للأوراق المالية الصادرة عن البنك المركزي؛ وأعدت جمهورية كوريا العمل باستقطاع الضريبة من المنبع على المشتريات الخارجية من سندات الخزانة والبنك المركزي؛ واعتمدت إندونيسيا حداً أدنى لمدة الاحتفاظ بالأوراق المالية الصادرة عن البنك المركزي وقيداً على الاقتراض القصير الأجل من البنوك؛ واعتمدت تايلند استقطاع الضريبة من المنبع

والدروس التي ينبغي تعلمها من تجارب البلدان هذه هي أنه ينبغي أن تكون إدارة حساب رأس المال إدارة قوية وشاملة ودينامية بالقدر الكافي لسد الثغرات المحتملة التي يمكن أن يستغلها المستثمرون بسرعة لصالحهم. وعلاوة على ذلك، ينبغي دعم تدابير إدارة حساب رأس المال بإدارة تنظيمية لديها القوة والقدرة على تنفيذها بفعالية. وبالفعل، استناداً إلى تحليل تطبيقي جرى مؤخراً، يذكر أيشنغرين وروز (Eichengreen and Rose (2014)) أن تكييف الرقابة استجابة لاحتياجات دورية يكون أسهل إذا كانت البلدان تمتلك بالفعل الضوابط الرقابية والجهاز الإداري اللازم المرتبط بها. وعلاوة على ذلك، ينبغي تطبيق الرقابة على كل من التدفقات الوافدة والتدفقات الخارجة، والتمييز بين مجموعات العناصر الفاعلة المالية، بحيث تستهدف مستثمرين بعينهم وكذلك أنواعاً معينة من التدفقات لكي تكون فعالة (Gallagher et al., 2012).

وتجاوز هذه التوصيات المتعلقة بإدارة رأس المال تلك التي أصدرها صندوق النقد الدولي ((IMF (2012)). ويرجع السبب في ذلك إلى أن إدارة حساب رأس المال ليست مجرد وسيلة لإدارة الأزمات؛ بل إنها تؤدي أيضاً دوراً أساسياً احترازياً، وبالتالي دوراً وقائياً، على مستوى الاقتصاد الكلي. وينطبق هذا بصفة خاصة بالنظر إلى الفعالية المحدودة للأدوات السياسية الأكثر تقليدية، مثل أسعار الصرف المرنة، والسياسة المالية المتكشفة، لمنع الاختلالات الاقتصادية الكلية المتزايدة الناتجة من تدفقات رأس المال.

وهكذا، وفي البيئة الاقتصادية الدولية الحالية، يتمثل التحدي الذين تواجهه البلدان على المدى القريب في إعداد إطار إداري اقتصادي كلي قوي وفعال بالقدر الكافي للتصدي لتدفقات رأس المال الخاص المتقلبة. أما التحدي البعيد المدى فيتمثل في إعداد البلدان للقدرة على تطبيق نطاق عريض من الأدوات لضمان الحد من التقلب فضلاً عن النمو الاستدراكي المستدام. وبالإضافة إلى استخدام إطار اقتصادي كلي متسق، يتعين أن تستخدم السياسات الإنمائية والصناعية أدوات وآليات أخرى لسياسات إدارة رأس المال.

(ج) توجيه رأس المال للاستخدامات المنتجة

ربما كان الحد من انعدام الاستقرار الناشئ عن تدفقات رأس المال المتقلبة يحسن القدرة على استخدام الأدوات الاقتصادية الكلية للسياسات الموجهة نحو النمو والاندماج الاجتماعي؛ غير أنه لا يضمن استخدام التدفقات الوافدة استخداماً منتجاً. ولضمان استخدام التدفقات الوافدة استخداماً منتجاً، يجب أن يتحول هذا

التدابير الاحترازية تراكم الاحتياطيات الدولية، وخفض الدين العام الخارجي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وإطالة مدة استحقاق الدين وزيادة الديون المقومة بالعملة المحلية، فضلاً عن تشديد الأنظمة الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي التي تستهدف التباينات في النظام المالي الداخلي (UNCTAD, 2014).

وفي أثناء هذه الصدمات المالية الأخيرة، استخدم بعض البلدان النامية احتياطياته لمحاولة تجميد تأثيرها على أسعار الصرف، ولكن بلداناً أخرى، كانت تعاني نقصاً في احتياطياتها أو لم تكن مستعدة لاستخدامها، اعتمدت استجابات سياساتية عادية مثل رفع أسعار الفائدة بحددة من أجل وقف انخفاض قيمة العملة واحتواء الضغوط التضخمية فضلاً عن التشديد المالي لإعادة الثقة في السوق أو الحفاظ عليها. وتبين هذه الاستجابات السياسية مرة أخرى أن تنفيذ السياسات المواتية للنمو والحفاظ عليها أمران في غاية الصعوبة في البيئة الدولية الحالية. ويفاقم من هذه الصعوبة كثرة الصدمات المالية التي حدثت من قدرة البلدان المتضررة على الانتعاش بالكامل من الصدمات السابقة وإعادة بناء هوامش أمان العملة الأجنبية الخاصة بها^(٢٢).

وتشير هذه الدورة الأخيرة من تدفقات رأس المال إلى أن البلدان النامية لا يزال أمامها طريق طويل قبل أن تمتلك إدارة تامة الفعالية لحساب رأس المال. فقد حمل الحد الأدنى الذي اعتمده إندونيسيا لمدة الاحتفاظ بالأوراق المالية الصادرة عن البنك المركزي المستثمرين غير المقيمين على زيادة مدة احتفاظهم بالسندات الحكومية، حيث إن هذه السندات لم تكن تخضع لنفس القيود المتعلقة باشتراطات الاحتفاظ. ورفعت البرازيل ضرائبها على تدفقات الحافظات مرتين، ومدت تغطيتها لتشمل معاملات المشتقات؛ كما أنها أخذت باشتراطات تتعلق بالاحتياطيات بشأن مراكز البائع للنقد الأجنبي الخاصة بالمصارف المقيمة من أجل زيادة فعالية الرقابة (IMF, 2011). وتبين تجربة إندونيسيا الصعوبات التي نشأت عندما لم تكن الرقابة ممتدة بالقدر الكافي لاحتواء التدفقات الوافدة. وبالمثل، كانت البرازيل في البداية تعمل على استحياء وبيطء على الأخذ بالرقابة، ولم تنجح في التصدي للتدفقات الوافدة إلا بعد أن اعتمد مقرر سياساتها نطاقاً أعرض من الضوابط الرقابية. غير أن التأخر في تعزيز الرقابة كان يعني أن حجماً كبيراً من رؤوس الأموال قد دخل البلد بالفعل قبل أن تحكم هذه الرقابة قبضتها، فظلت معرضة للتدفقات الخارجة المفاجئة.

وفي القطاع المالي، أدى إلغاء الضوابط التنظيمية للأسواق المالية في بلدان عديدة، وخصخصة المصارف المملوكة للدولة إلى خفض عدد أدوات السياسات الصناعية والمالية والاجتماعية إلى حد كبير. وتأثر الاستثمار المنتج تأثراً بالغاً بهذه التغييرات.

وكان الأمل في أن تؤدي خصخصة النشاط المالي إلى حفز الاستثمار المنتج والتغيير الهيكلي، والنمو عن طريق توزيع رؤوس الأموال بكفاءة أكبر، وذلك بتوجيه رأس المال نحو الاستخدامات الأكثر إنتاجاً. ولكن هذا لم يحدث: فالقطاع المالي الخاص الذي نشأ عن هذه الإصلاحات لم يسد إلى حد كبير هذه الثغرة التي خلفها انسحاب القطاع العام من هذا الميدان. وبالفعل، جاءت النتيجة بوجه عام معكوسة. فقد تزايد قيام المصارف والمؤسسات المالية الأخرى بتركيز أنشطتها على تقديم تمويل قصير الأجل بصفة رئيسية - حجم كبير منه إقراض بغرض الاستهلاك - بدلاً من التمويل الطويل الأجل اللازم لمشاريع البنية التحتية والمشاريع الصناعية.

وهكذا، ونظراً لكيفية توزيع النظم المالية للائتمان المحلي، لا يمكن توقع نشر رأس المال الموجه من خلالها لأغراض منتجة كذلك. ومن ثم، فرمما كان من الضروري إصلاح النظم والسياسات المالية الوطنية من أجل استعادة قدرة البلد على تقديم تمويل للأنشطة المنتجة (الفصل الثالث من تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٣). وينبغي أن يتضمن ذلك ما يلي: تداير تتخذها البنوك المركزية والحكومات بهدف تشجيع عمليات تحويل الاستحقاقات عن طريق المصارف التجارية بحيث تقدم ائتمانات أطول أجلاً؛ وسياسات لتوزيع الائتمانات في النظم المصرفية لدعم قطاعات أو مجالات منتجة محددة لها أهمية حيوية للتنمية، مثل البنية التحتية الأساسية والبحوث؛ وإنشاء مؤسسات، وبخاصة مصارف تنمية، متخصصة في تقديم التمويل الطويل الأجل. ومصارف التنمية مؤسسات مهمة للغاية للبلدان النامية لأنها تقدم تمويلاً طويلاً الأجل لا توفره المصارف الخاصة، وذلك بصفة رئيسية للمشاريع ذات التوجه الإنمائي، وتنتج آثاراً اقتصادية واجتماعية إيجابية غير مباشرة. وبما أن لها ولايات واضحة للوفاء بهذا الدور، فإن هيكلها الخاص برأس المال والتمويل مصمم لتمكينها من الوفاء بتلك التوقعات بفعالية.

وقد كانت البرازيل من بين البلدان النامية القليلة التي لديها شبكة قوية من مصارف التنمية. وكان محور هذه الشبكة المصرف الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (مصرف التنمية) الذي يقدم قروضاً ويستثمر في أسهم الشركات، فضلاً عن اشتراكه في إقراض مصارف

إلى هدف سياسي صريح. وينبغي استخدام إدارة حساب رأس المال لمحاولة التأثير في تكوين التدفقات واستحقاقها. وهكذا، ينبغي التماس التدفقات الطويلة الأجل، وينبغي عدم تشجيع التدفقات ذات الطابع المضاربي. وبالمثل، ينبغي بذل جهود لاجتذاب تدفقات من الأرحح أنها تمول استثماراً لا استهلاكاً. وثمة عدة أدوات متاحة أمام مقرري السياسات لإدارة حساب رأس المال لهذا الغرض، وهي تشمل الاحتياطات الإلزامية المتاحة بدون أجر، والحد الأدنى لفترات البقاء بهدف إطالة مدة استحقاق التدفقات، أو منع أنماط معينة من التدفقات مثل الاستثمارات في أسواق المشتقات. كما يمكن استخدام الضوابط التنظيمية المصرفية الداخلية لتشجيع أنواع مختلفة من الاقتراض الأجنبي أو تبييطها. ومع ذلك، فبالرغم من أن تداير حساب رأس المال هذه قد تسفر بالفعل عن نتائج إيجابية، فإن قدرتها على التأثير في الاستخدام النهائي لرأس المال الخارجي محدودة إلى حد ما في الغالب. ونظراً

للتعقيد المتزايد للأسواق المالية، فقد بات من الصعب التعرف قبل الحدث على ما إذا كانت التدفقات قصيرة الأجل أم طويلة الأجل، وأي التدفقات ستستخدم بطريقة منتجة. وتنطبق هذه الصعوبة على جميع أنواع رؤوس الأموال، بما فيها الاستثمار الأجنبي المباشر الذي شاع اعتباره طويل الأجل والذي كثيراً ما نُظر إليه حصرياً على أنه استثمار للحافظات. ومع ذلك، فقد ينطوي الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً على قروض مصرفية قصيرة الأجل، فضلاً عن عمليات تغطية من المحتمل أن تكون مزعزعة للاستقرار، وقد يقترن بعمليات دمج وتملك بدلاً من مشاريع استثمار الحافظات. وبخلاف انعدام اليقين بشأن طبيعة تدفقات رأس المال، فليست لدى إدارة حساب رأس المال سوى قدرة محدودة على توجيه رأس المال باتجاه الغايات المنتجة، وذلك قبل كل شيء لأن طرق الاستفادة الاقتصاد من رأس المال وكيفية استخدامه في النهاية تتوقف إلى حد كبير على كيفية تشكيل النظام المالي للبلد وضوابطه التنظيمية. وفي نهاية المطاف، فإن معظم رأس المال الذي يدخل البلد يحكمه النظام المالي المحلي في وقت ما.

ولقد تمثل التحرير والإصلاحات الاقتصادية التي أجرتها أغلبية البلدان النامية في خلال السنوات الـ ٣٥ الماضية في إلغاء الضوابط التنظيمية للأسواق والخصخصة بصفة رئيسية. وحرّم هذا حكوماتها من أدوات السياسات الاقتصادية الكلية، وكذلك من الموارد المالية وغيرها من الأدوات السياسية والرافعات الضرورية للنمو والتنمية.

ينبغي أن تكون إدارة حساب رأس المال إدارة قوية وشاملة ودينامية بالقدر الكافي لسد الثغرات المحتملة التي يمكن أن يستغلها المستثمرون لصالحهم.

مصارف مملوكة للدولة. ويقدم أحدها، وهو مصرف التنمية الإثيوبي، تمويلاً طويلاً الأجل للقطاعات ذات الأولوية، حسبما تحدده الحكومة، مثل قطاع الزراعة لأغراض تجارية، وأنشطة تجهيز المنتجات الزراعية، والصناعات التحويلية. وتشمل قاعدته التمويلية قروضاً من المصرف التجاري الإثيوبي (مصرف آخر مملوك للدولة)، وقروضاً تسهيلية من المانحين، وأموالاً من البنك المركزي، أي المصرف الوطني الإثيوبي، تُجمع عن طريق إصدارات السندات. ويستمد المصرف الوطني الإثيوبي موارده بدوره من الفواتير التي يصدرها لعمليات الشراء التي يجريها النظام المصرفي الخاص على أساس إلزامي (Alemu, 2014).

تلك أمثلة على مصارف تنمية وطنية لديها قاعدة تمويل تحمل خصوماً طويلة الأجل، أو تدعمها ضمانات حكومية، تتيح بذلك لهذه المصارف تمويل مشاريع طويلة الأجل. وقد خلص استقصاء أجراه البنك الدولي شمل ٩٠ مصرفاً من مصارف التنمية من أنحاء العالم إلى أن ٦٤ في المائة من تلك المصارف تستفيد من ضمانات حكومية لديونها وخصومها الأخرى، وهذا يتيح لها الاقتراض بتكاليف أدنى ونقل هذه التكلفة الدنيا إلى المقترضين منها (Luna-Martinez and Vicente, 2012). وعلاوة على ذلك، فهذه المؤسسات تمتلك القدرة على الاقتراض من الخارج ثم توجيه الموارد نحو الأنشطة المنتجة، أو تستطيع، كما يفعل مصرف التنمية التركي، مساعدة الشركات في الحصول على موارد خارجية لتمويل أنشطة القطاع العيني.

التنمية الأخرى من الباطن. ويأتي تمويل هذه القروض والاستثمارات في أشكال مختلفة، تشمل المدخرات الإلزامية من العمال البرازيليين^(٢٣)، وتحويلات الخزنة، والودائع الحكومية المستمدة من أموال المخصصة، وإصدارات السندات، والموارد الواردة من المنظمات المتعددة الأطراف. وتقدم القروض والاستثمارات دعماً لنطاق عريض من القطاعات الصناعية (Chandrasekhar, 2014).

وتعتمد جمهورية كوريا، شأنها في ذلك شأن البرازيل، على عدد من المؤسسات المالية ذات التوجه الإنمائي، بما في ذلك مصرف التنمية الكوري الذي يقدم ائتمانات طويلة الأجل للأنشطة الصناعية بالاستعانة بأموال مستمدة من الاقتراض من الحكومة، والمؤسسات المالية الدولية، والمصارف الأجنبية، فضلاً عن إصدار السندات. وفي تركيا، يشكل المصرف التركي للتنمية الصناعية واحداً من مؤسسات تمويل التنمية الرئيسية في البلد. وهو مملوك للقطاع الخاص، حيث إن رأس ماله السهمي يأتي من مؤسسات البلد المالية الخاصة، ولكن مصادر تمويله الأخرى تشمل أيضاً الحكومة والمؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي، والمصرف الأوروبي للاستثمار، ومؤسسة التمويل الدولية. ويمكن بذلك المصرف التركي للتنمية الصناعية من تقلص قروض واستثمارات في رأس المال عبر نطاق عريض من قطاعات الاقتصاد التركي. كما أنه يدعم وصول الشركات التركية إلى الائتمان من كل من المصارف المحلية والأجنبية (Chandrasekhar, 2014)^(٢٤).

ويمكن أيضاً العثور على أمثلة على مصارف التنمية الوطنية في بعض أقل البلدان نمواً. فإثيوبيا، على سبيل المثال، تمتلك ثلاثة

جيم - حيز السياسات فيما يتصل بالاستثمار الأجنبي

فحسب، ولكن أيضاً رأس المال الأطول أجلاً، بما فيه الاستثمار الأجنبي المباشر. ويعتمد حجم ما تسهم به الشركات عبر الوطنية (كثيراً كان أم قليلاً) في الدينامية الاقتصادية والتنوع، والحماية البيئية، ونقل التكنولوجيا، وإيرادات الضرائب، والتوازن التجاري السليم، اعتماداً حاسماً على الإطار الاقتصادي الكلي والتنظيمي في مختلف الأماكن التي تعمل بها. وقد كان التأثير على أداء بعض هذه الجوانب مكوناً رئيسياً للسياسات الصناعية، كما هو مبين في الفصل الخامس وبحوث الأونكتاد السابقة (انظر على سبيل المثال UNCTAD, 2003 and 2012)^(٢٥). غير أن

تسهم الشركات عبر الوطنية في الدينامية الاقتصادية، ويعتمد التنوع على الإطار الاقتصادي الكلي والتنظيمي في مختلف الأماكن التي تعمل بها.

ليس اجتذاب رأس المال الأجنبي هدفاً في حد ذاته. فقد تكون له، كما هو مذكور أعلاه، آثار في كل من الاستقرار الاقتصادي الكلي والتنمية الاقتصادية تبعاً لحجمه وطبيعته واستخدامه. وليس بمستغرب إذن ألا يجد مؤلفون مختلفون بين تدفقات رأس المال الوافدة والنمو أي علاقة إيجابية (Bhagwati, 1998; Prasad et al., 2003; Stiglitz, 2004; Prasad et al., 2007) أو علاقة سلبية في هذا الشأن (Aizenman, 2005). ولذا، بات من الضروري بدهاء أن تكون هناك سياسات وطنية لإدارة هذه التدفقات، لا تدفقات المحافظات المالية والتدفقات القصيرة الأجل

الحديثة الاستقلال في الستينيات من القرن العشرين، سعى المستثمرون الدوليون (من البلدان المتقدمة بشكل يكاد يكون حصرياً) إلى إنشاء هيئة قضائية تكمل أو تحل محل القوانين المحلية والمحاكم الوطنية بالبلدان النامية التي لم تستوف، في رأيها، المعايير المرتفعة للاستقلالية والحياد. وشهد النقاش المترتب على ذلك بين الشمال والجنوب اعتماد البلدان النامية لمذهب كالفو الذي يدعو إلى مبدأ المعاملة الوطنية، ودعم الولايات المتحدة والبلدان الأوروبية مذهب "المعيار الأدنى الدولي" الذي يشترط توفير الحماية للمستثمرين الأجانب في إطار القانون الدولي (في استقلال عن القوانين الوطنية)^(٢٦).

وبينما خاضت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مناقشات مستفيضة أخفقت في النهاية في إنشاء هيئة قضائية يمكنها أن تكمل القوانين المحلية والمحاكم الوطنية في البلدان النامية أو تحل محلها^(٢٧)، فإن اتفاقية تسوية المنازعات الاستثمارية الناشئة بين الدول ورعايا الدول الأخرى التي جرى التفاوض بشأنها بالتوازي تحت رعاية البنك الدولي اعتمدت في عام ١٩٦٥. ولا تزال هذه الاتفاقية تنظم حماية الاستثمار إلى اليوم. وهي لا تتضمن أحكاماً جوهرية في هذا الشأن، ولكنها تنص على قواعد إجرائية لتسوية المنازعات عن طريق التحكيم. وتحقيقاً لهذه الغاية، أنشأت الاتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار الذي يعد واحدة من المؤسسات الخمس التي تشكل مجموعة البنك الدولي.

وعدم التوصل إلى اتفاق بشأن إطار قانوني دولي موحد للاستثمار الأجنبي بالرغم من عدة محاولات تمت منذ الستينيات يعني أنه لا يوجد نظام موحد ينظم العلاقات بين المستثمر والدولة. وترد قواعد قانونية مختلفة في طائفة من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بتحرير الاستثمار وحماية الاستثمار (Schill, 2014).

وترد بعض القواعد المتعلقة بتحرير الاستثمار (مثل قواعد خفض الحواجز أمام وصول المستثمرين الأجانب) في القانون التجاري الدولي. وتتضمن الاتفاقات المتعلقة بتدابير الاستثمار المتصلة

اتفاقات جولة أوروغواي وضعت حدوداً تدريجية على هذه الأدوات، وكذلك فعل عدد كبير من اتفاقات التجارة والاستثمار الثنائية والمتعددة الأطراف. ويبحث هذا الفرع كيف يجري تقييد حيز السياسات عن طريق هذه الاتفاقات، ويستكشف بعض السبل الممكنة للمساعدة في التغلب على هذه القيود.

١ - قواعد حماية الاستثمار

(أ) القواعد النازمة للعلاقات بين المستثمر والدولة

لقد جرت العادة على أن يكون الإطار القانوني الرئيسي للاستثمار الأجنبي في كل بلد منصوباً عليه في القانون الداخلي الذي يحدد الاستثمارات التي يُسمح للشركات الأجنبية بالقيام بها، وإجراءات قبولها وتنفيذها، والتزامات المستثمرين. كما أن القانون الداخلي ينظم العلاقات التعاقدية بين المستثمرين الأجانب والبلدان المضيفة. وهو يضمن عادة للمستثمرين الأجانب المستقرين في البلد ذات المعاملة التي تركزها السلطات العامة للمستثمرين المحليين وذات الضمانات القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد اعتمدت عدة بلدان نامية تولى أولوية عالية لزيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى

الداخل قوانين محددة لتشجيع الاستثمار، تقدم حوافز متنوعة للمستثمرين الأجانب، وبخاصة حوافز ضريبية. وتتمكن الدول من خلال قيامها بذلك من تحديد محتوى قوانينها الداخلية النازمة للعلاقات بين المستثمرين والدولة والتصدي إلى حد كبير للولاية القضائية للمحاكم الأجنبية (وفقاً لمبدأ حصانة الدول). وفي حالة وقوع نزاع قانوني، يمكن أن تلجأ الشركات الأجنبية للمحاكم المحلية، تماماً كما تفعل ذلك الشركات المحلية (مبدأ المعاملة الوطنية).

واتضح أن هذا الإطار القانوني غير كاف للمستثمرين الأجانب المحتملين. وبالتالي، فقد دفعوا إلى تحرير الاستثمار وإلى توفير ضمانات تكميلية لما لهم من حقوق الملكية ومن أرباح متوقعة. ومع زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر باتجاه البلدان النامية وباتجاه عدد من البلدان

كان من بين المكونات الرئيسية للسياسة الصناعية التأثير على أداء الشركات عبر الوطنية، ولكن هذا المكون تعرض لقيود فرضتها اتفاقات جولة أوروغواي والعديد من اتفاقات التجارة والاستثمار الأخرى.

يسعى المستثمرون الدوليون منذ الستينيات من القرن العشرين إلى إنشاء هيئة قضائية تحل محل القوانين المحلية والمحاكم الوطنية بالبلدان النامية إلى الحصول على ضمانات قانونية تكميلية.

وتستهدف سلوكاً محدداً. بل إنها معدة بوصفها معايير فضفاضة ومفتوحة. فمفهوم "نزع الملكية غير المباشر" ومعايير المعاملة العادلة والمنصفة، والمعاملة الوطنية، ومعاملة الدولة الأولى بالرعاية، والحماية الكاملة والأمن، وحرية نقل رأس المال صيغت كلها بطريقة تترك نطاقاً هائلاً من السلطة التقديرية لهيئات التحكيم القضائية. وقد أثبتت السوابق القضائية أنه يمكن تطبيقها أيضاً على التدابير التي تتخذها الحكومة المضيفة، حتى عندما تكون تلك التدابير في الصالح العام، بما في ذلك تنفيذ استراتيجية تنمية وطنية. وفي الواقع، قد تجد الدول أنها تتعرض لتحمل تعهدات لم يخطر ببالها قط أنها كانت تعقدتها عند توقيع تلك المعاهدات.

وبدأ ذي بدء، ليس تعريف "الاستثمار" نفسه مذكوراً بطريقة صريحة لا لبس فيها في العديد من المعاهدات. وبالتالي يكون ما هو مشمول بالحماية متروكاً لتقدير المحكمين. وقد تظن حكومة أنها تمنح ضمانات خاصة للاستثمار الأجنبي المباشر وحده، فما تلبث أن تجد أن أنواعاً أخرى من حركات رؤوس الأموال، وبخاصة استثمارات الحفظات والديون السيادية مشمولة أيضاً بمعاهدة الاستثمار الثنائية. ولذا، ففي حالة اضطرارها إلى إعادة هيكلة دين أجنبي، قد يلجأ أصحاب صكوك الدين (بما في ذلك الصناديق الاحترازية) إلى تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول لطلب القيمة الاسمية للدين الأصلي بدلاً من المشاركة في عملية إعادة الهيكلة (UNCTAD, 2011)^(٢٩).

وعلاوة على ذلك، فالغموض الذي يكتنف معايير معاهدات الاستثمار يمكنه أن يقيد بلا مبرر حرية الحكومات المضيفة في تنظيم شؤون مصلحتها العامة، ويمنح سلطة كبيرة للهيئات القضائية. على سبيل المثال، يُترك للهيئات القضائية أمر البت فيما يشكل نزاعاً غير مباشر للملكية يستوجب التعويض والتنظيم العام الذي لا يستوجب التعويض، ونطاق المعاملة الوطنية، ومحتوى المعاملة العادلة والمنصفة وقدر المرونة الذي تمنحه لصنع القرار الحكومي. وفي الحالة الأخيرة، ينص التفسير المقبول للمعاملة العادلة والمنصفة بموجب القانون الدولي العربي على التعويض عن إنكار العدالة، ويفهم هذا بأنه "إنكار المحاكمة وفق الأصول المرعية في المحكمة أو الإجراءات الإدارية، أو إنكار حماية الشرطة". غير أنه كثيراً ما اعتمد المحكمون تفسيراً أوسع للمعاملة العادلة والمنصفة لتضمينها الحق في "بيئة تنظيمية مستقرة وقابلة للتنبؤ"، واعتبروا

بالتجارة والاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات أنظمة تتعلق بالاستثمار، كما هو مبين في الفصل الخامس من هذا التقرير وفي الفرع بء من هذا الفصل. وترد أيضاً أحكام تتعلق بجرية الاستثمار، أي حق الإنشاء وحرية حركة رأس المال، في قوانين الاتحاد الأوروبي. وبالمثل، تتضمن مدونتنا منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقان بتحرير حركات رؤوس الأموال وبالعمليات غير المنظورة الجارية تعهدات بعدم التمييز تقع على الدول الأعضاء في المنظمة، ما يهدف بالتالي إلى تحرير الاستثمار في قطاعات محددة.

غير أن معظم القواعد الدولية الجديدة مدججة في اتفاقات ثنائية فيما بين الدول، تتضمن آليات لحماية الاستثمار. وبحلول نهاية عام ٢٠١٢، كان يوجد ٨٥٧ ٢ معاهدة من معاهدات الاستثمار الثنائية وأكثر من ٣٣٩ فصلاً تتعلق بالاستثمار في اتفاقات التجارة الحرة (UNCTAD, 2013a). وتستند هذه الاتفاقات إلى مبادئ موضوعية عامة ماثلة، كحماية الملكية وسيادة القانون، وتتضمن عامة آليات لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، ما يمكن المستثمرين من البلدان الموقعة من طلب إنفاذ الحقوق التي تمنحها البلدان المضيفة بموجب الاتفاقات. والمركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال) هما أكثر مراكز التحكيم نشاطاً. (عندما يكون مسموحاً بأكثر من احتمال واحد في معاهدة ثنائية، يكون المستثمر عامماً هو الذي يقوم بالاختيار.)

(ب) تزايد القيود على حيز السياسات

بإنشاء آلية لتسوية المنازعات في غياب مجموعة قوانين شاملة، اكتسبت الهيئات القضائية المعنية بالاستثمار دوراً مهماً فريداً: فبدلاً من تطبيق قواعد موجودة مسبقاً على وقائع القضايا الفردية، فقد أصدرت القواعد بنفسها^(٢٨). ومنحت هذه الاستراتيجية سلطة استثنائية للمحكمين، وبخاصة لأن شروط الاتفاقات الثنائية التي تحمي الاستثمارات تكون عاممة غامضة ويكون الإطار القانوني الذي تعمل في إطاره فضفاضاً للغاية.

وبالفعل، قليلة هي المعايير المعدة للحماية في معاهدات الاستثمار الدولية بوصفها قواعد محددة تتمتع بنطاق واضح للتطبيق

الوطنية، أو الحماية من نزح الملكية غير المباشر، تترك نطاقاً واسعاً من السلطة التقديرية للهيئات القضائية في تحديد المحتوى المعياري لتلك المبادئ وفي تطبيقها على وقائع معينة في قضية ما. والواقع هو أن مبادئ حماية الاستثمار الدولي كثيراً ما تكون على قدر من الاتساع يجعل من الملائم مقارنتها مع "الشروط العامة" في القوانين المدنية التي تفوض هيئات تسوية المنازعات بسلطات كبيرة في وضع القواعد. وبالتالي، تظهر هيئات التحكيم القضائية بوصفها جهات تشريع في مجال قانون الاستثمار الدولي عندما تحول المبادئ العامة لحماية الاستثمار إلى قواعد أكثر تحديداً تحكم الأسلوب الذي يتعين به على الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية في البلد المضيف إجراء أنشطتها التي تؤثر على المستثمرين الأجانب (Sornarajah, 2008). وكثيراً ما تتمكن من القيام بذلك، لا بتطبيق مبادئ تفسير المعاهدات في المقام الأول كما هي متأصلة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، أو باللجوء إلى القانون الدولي العرفي، وإنما بالاستعانة بسوابق التحكيم والاعتماد عليها.

هذا الأسلوب في التشريع عن طريق السوابق مثير للقلق، لأنه يمكن الهيئات القضائية المعنية بمعاهدات الاستثمار من القيام بوظيفة مخصصة للدول عادةً، بموجب القانون الدولي، وتحديث عامةً عن طريق إبرام المعاهدات الدولية أو عمليات اتخاذ القرار التي تنفذها المنظمات الدولية. كما أنه يطرح إشكاليات لأنه لا يوجد عادةً سوى عدد قليل من آليات الرقابة التي تستطيع الدول اللجوء إليها لإلغاء قرارات الهيئات القضائية التي لا تتفق معها ولتقييد أثر القرارات كسوابق للقضايا المقبلة. وفي بعض الأحيان، تنص معاهدات الاستثمار على آليات مؤسسية تستطيع الأطراف المتعاقدة في اتفاقات الاستثمار الثنائية من خلالها أن تصدر تفسيرات مشتركة للاتفاقات التي تقوم عليها والتي ينجم عنها أثر ملزم في عمليات التحكيم، ولكن هذه الآليات لا تزال هي الاستثناء. والأدهى من ذلك هو أن هناك اختلالاً بين الأثر المحتمل وقوعه على نطاق المنظومة من قرارات التحكيم كسابقة والهيكل الثنائي لمعاهدات الاستثمار الذي لا يمكن عامةً أن يُتوقع في إطاره أن ترصد الدول عمليات التحكيم التي ليست طرفاً فيها، أو التي تتم في إطار معاهدات ليست أيضاً طرفاً فيها. فهذا الهيكل يشجع السلطة التفسيرية التي تتمتع بها هيئات التحكيم القضائية على حساب

بذلك أي تغييرات في السياسات التنظيمية أو الضريبية انتهاكاً لأحكام اتفاقات الاستثمار الثنائية⁽³⁰⁾. ونتيجة لذلك، قد تجد الحكومات وظائفها العادية مرهونة بالتهديد بتعويض المستثمرين الأجانب إذا أخذت بتدابير سياساتية مصممة للاستجابة لتغير الظروف (مثل الأزمات المالية⁽³¹⁾) أو النتائج العلمية الجديدة) أو للطلب العام بقوانين عامة السريان (Wallach, 2012). واحتمال خرق معاهدة استثمار قد يكون وحده كافياً لردع الدولة عن اتخاذ أي تدبير قد يغير بيئة العمل، حتى لو كان هذا ضرورياً لأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو بيئية (ما يطلق عليه "تجميد عملية التنظيم").

ويمكن الحديث عن عدد من القضايا في هذا السياق، مثل عمليات التحكيم المتصلة بالأزمة الاقتصادية للأرجنتين خلال الفترة 2001-2002، والامتيازات الخاصة بالمياه في بوليفيا والأرجنتين وجمهورية تنزانيا المتحدة، وبرنامج العمل الإيجابي الرامي إلى الإنصاف من المظالم المتبقية الناجمة عن نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا، وحظر المواد الكيميائية الضارة في كندا والولايات المتحدة، وحماية البيئة في كندا وألمانيا والمكسيك، والتشريع المناهض للتبغ في أوروغواي وأستراليا، والإلغاء التدريجي للطاقة النووية في ألمانيا⁽³²⁾. وفي هذه القضايا، تثير الشروط القانونية الغامضة الكثيرة المستخدمة في معاهدات الاستثمار الثنائية القلق من أن تستخدمها هيئات التحكيم القضائية للتصدي للتدابير الحكومية الرامية إلى حماية البيئة وحقوق الإنسان والمعايير الاجتماعية، أو عندما تتعامل مع الأزمات المالية، من أجل حماية المستثمر، دون مراعاة المصالح العامة المعنية.

وكانت الفكرة العامة وراء إنشاء آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول هي وضع "الإجراء قبل الموضوع" مع توقع أن تسفر هذه العملية عن إطار قانوني مقبول للاستثمار الدولي. غير أن هذا "الإجراء" لم يكن شفافاً ومتوازناً بالقدر الكافي لتوليد مجموعة مقبولة من القوانين. فبادئ ذي بدء، ينقل هذا المبدأ في حد ذاته صلاحيات ضخمة إلى هيئة من المحكمين غير المنتخبين انتخاباً ديمقراطياً، كثيراً ما قوبلت قراراتها بالانتقاد (Eberhardt and Buxton, 2012).

وحقوق المستثمر، كتلقني المعاملة

العادلة والمنصفة، أو توفير كامل الحماية والأمن لاستثماره، أو المعاملة

**يركز منتقدو آلية التحكيم بين
المستثمرين والدول على اتساقها
وشفافيتها وتحيزها للمستثمرين،
وعلى ملامتها للتصدي لقضايا
السياسات العامة.**

وتصرفات حكوماتهم^(٣٥). وعلاوة على ذلك، فالسرية تقيد إمكانية رصد العمليات الديمقراطية الداخلية لإجراءات التحكيم وتقدير ما إذا كانت تفضي إلى قرار متوازن وعادل في المنازعات المتعلقة بالاستثمار الأجنبي. كما أن السرية تتعارض مع كيفية تسوية المنازعات التي تكون الحكومة طرفاً فيها في المحاكم الداخلية، أي عن طريق إجراءات علنية ويمكن المشاركة فيها.

وما يتصل اتصالاً وثيقاً بنقص الشفافية مسألة وصول غير الأطراف إلى التحكيم، وبخاصة أولئك الذين يعتمون التعبير عن مصلحة خاصة تتعلق بالنزاع. وبينما تقبل هيئات التحكيم القضائية أحياناً تقارير أصدقاء المحكمة هؤلاء، فإن الفكرة التي تفيد باعتبار التحكيم عملية مملوكة للأطراف تتناقض مع فتح الإجراءات أمام جهات خارجية. وكثيراً ما يتزايد تناول هذه المسألة في معاهدات الاستثمار الأحدث عهداً وكذلك في قواعد الأونسيترال بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول لعام ٢٠١٤، ولكنها تظل تطرح إشكاليات في عدد كبير من القضايا.

ويتعلق مجال آخر من مجالات الانتقاد التي أثارها الحكومات والأوساط الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني بمعايير استقلال المحكمين المعينين بالاستثمار ونزاهتهم وأخلاقيتهم المهنية. وفي هذا السياق، تتمثل إحدى المشاكل في أنه لا توجد قواعد تفصل بدقة بين دوري المحكم والمحامي في إطار نظام تسوية منازعات الاستثمار. وهكذا، باستثناء حالات ما يسمى بالتناقض بسبب التحيز، فإن العمل كمحكم في قضية ما كمحام في قضية أخرى مقبول عند ممارسة التحكيم في مجال الاستثمار. وبالمثل، كثيراً ما تكون المعايير الأخلاقية المطبقة على المحكمين والمحامين أقرب إلى الانفتاح والغموض، ما يؤدي إلى وجود معايير للاستقلال والنزاهة أدنى كثيراً من تلك المطبقة في الدعاوى القضائية بالمحاكم المحلية. وقد أظهرت دراسة جرت مؤخراً أن معظم المحكمين البارزين جمعوا بين عدة أدوار في الوقت نفسه أو على التوالي، بما فيها دور المحامي والأكاديمي وممثل الحكومة والخبير الشاهد وكبير موظفي الشركة. وقد تمكنوا، من خلال وظائفهم المختلفة، من الترويج لنظام يستفيدون منه (Eberhardt and Buxton, 2012). وعلاوة على ذلك، فللمحكمين مصالح مالية ووظيفية في قبول القضايا بالنيابة عن المستثمرين، ومن ثم في القيام بتفسير موسع لقواعد الاستثمار، يفضي إلى المزيد من القضايا. وقد حلت دراسة تجريبية أجراها فان هارتن (Van Harten (2012) كيف قرر محكمو الاستثمار مقبولة الدعاوى في قضايا كانت معاهدة الاستثمار

سلطات الدول المحتومة في إطار القانون الدولي. ولما كانت هذه الهيئات القضائية تميل إلى معالجة القضايا من منطلق التحكيم التجاري، فلا يمكن أن يُتوقع منها أن تراعي جوانب القانون العام للمنازعات المتعلقة بنطاق الصلاحيات التنظيمية للدولة المضيفة، بما فيها على سبيل المثال المنازعات المتعلقة بمحدود السلطات الاستثنائية، أو الرقابة التنظيمية على شركات المرافق العامة وما تفرضه من رسوم، أو مراقبة المواد الضارة أو حظرها، أو حماية الملكية الثقافية، أو تنفيذ سياسات عدم التمييز. ولذا، فلا يمكن أن يُتوقع منها أن تراعي مصالح الاقتصاد ككل وجوانب الاستراتيجية الشاملة للتنمية.

(ج) تزايد انتقاد إجراءات التحكيم الحالية

أصبحت المشاكل المتعلقة بإجراءات التحكيم أكثر ظهوراً مع انضمام أعداد متزايدة من البلدان إلى النظام ورفع المستثمرين لعدد أكبر من القضايا أمامها (Schill, 2011). ففيما بين عامي ١٩٦٥ و٢٠٠٠، لم تسجل مراكز التحكيم المعنية بتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول سوى ٥٠ قضية (أقل من ١,٥ قضية سنوياً في المتوسط)، بينما ففز العدد الإجمالي للقضايا المعروفة في نهاية عام ٢٠١٣ إلى ٥٦٨ قضية (نحو ٤٠ قضية سنوياً في المتوسط منذ عام ٢٠٠٠)، (UNCTAD, 2014). وتركز أكثر الانتقادات الموجهة إلى إجراء تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول على اتساقها وشفافيتها وتحيزها للمستثمرين؛ وبشكل أعم تتعرض مشروعاتها وملاءمتها لمعالجة القضايا المتعلقة بالسياسات العامة لاعتراضات متزايدة (انظر مثلاً؛ Franck, 2005; Van Harten, 2007; and Van Harten et al., 2010).

وجوهر هذا الانتقاد هو أنه بينما تتضمن المنازعات المتعلقة بمعاهدات الاستثمار عادةً قضايا تتعلق بالسياسة العامة والقانون العام، فإن آلية تسوية المنازعات، أي التحكيم بين المستثمرين والدول، تتبع نموذجاً أعد لتسوية المنازعات بين جهات فاعلة تجارية خاصة^(٣٦).

ولا تضع هذه القواعد في اعتبارها المصالح العامة التي يمكن أن تتأثر بالتحكيم بموجب معاهدة الاستثمار (Kingsbury and Schill, 2009). فمن بين القواعد الإجرائية، توجد السرية في التحكيم بموجب معاهدة الاستثمار^(٣٧). وتشكل السرية مشكلة لأن المتضررين من التحكيم، وبخاصة سكان الدولة المضيفة - بمن فيهم المواطنون ومنافسو الشركات عبر الوطنية - لا يستطيعون الحصول على معلومات عن الإجراءات التي تؤثر في مصالحهم

ذلك، فبينما كانت حقوق الإنسان تلقى الحماية بموجب معاهدات حقوق الإنسان، وكانت الشواغل البيئية تلقى الحماية بموجب القوانين البيئية الدولية، فإن لدى هذه النظم الدولية آليات تسوية وتنفيذ أضعف كثيراً من إطار معاهدات الاستثمار^(٣٧). ولهذا أيضاً تبعات مباشرة على حيز السياسات: فالحكومات التي تحاول الأخذ بسياسات تسير باتجاه الأعمال التدريجي لمختلف حقوق الإنسان لمواطنيها، بما في ذلك الحق في التنمية، أو منع انتهاك حقوقهم من خلال ما يتخذه المستثمرون الدوليون من إجراءات، قد تواجه مشاكل تتصل بالنصوص التي تكفل حماية المستثمرين في طائفة من معاهدات التجارة والاستثمار.

ولم تظهر مشكلة عدم اتساق القرارات والإجراءات الموازية إلا بعد سنوات قليلة من بدء أول عمليات التحكيم بموجب معاهدة الاستثمار. وقد نشأت بعد أن نظرت هيئتان قضائيتان من هيئات التحكيم مشكّلتان بموجب معاهدين منفصلتين متعلقان بالوقائع نفسها، وتوصلتا إلى الثنائية في منازعتين مختلفتين متعلقان بالوقائع نفسها، وتوصلتا إلى حكمين متعارضين^(٣٨). وتنشأ أيضاً جوانب عدم اتساق مماثلة في اجتهادات التحكيم فيما يتصل بتفسيرات بنود متطابقة أو متشابهة في جوهرها من بنود معاهدات استثمار ثنائية مختلفة، أو تفسير قاعدة القانون الدولي العربي الواحدة عن طريق هيئات قضائية مختلفة. ومن الأمثلة البليغة على ذلك عدم اتساق تفسيرات شروط الدولة الأولى بالرعاية - وبالتحديد الناشئة عن إجراء تحكيم وولاية تحكيم قضائية - وتفسير البنود الجامعة، وتطبيق الاحتجاج بالضرورة، وبنود تدبير عدم إمكانية التلافي في اتفاقات الاستثمار الثنائية، فضلاً عن معاملة الوصول الإجرائي لاشتراطات التحكيم.

ويشكل انعدام الاتساق عقبة واضحة أمام استراتيجية توليد "موضوع" لقانون الاستثمار الدولي عن طريق التقارب في اجتهادات هيئات التحكيم القضائية. ومع ذلك، يبدو أنه يتزايد استخدام هيئات التحكيم القضائية للسوابق بطرق مختلفة، مثل اعتماد نهج احترازية نسبياً حين تتخذ السابقة مؤشراً على المعنى العادي لأحد أحكام المعاهدة^(٣٩) أو "مصدراً للإلهام"^(٤٠) بالتفسير؛ أو، من أجل استخدامات أقوى، حيث تصبح السابقة أداة لوضع المعايير أو حتى أداة للتشريع على نطاق النظام^(٤١). ومع ذلك، فإن خطر القرارات غير المتسقة مستمر بسبب صياغة القانون الواجب التطبيق المتأصل في المعاهدات الثنائية بعبارات غامضة يُترك تفسيرها لهيئات قضائية تجربها مرة واحدة بدلاً من تركها لنظام قضائي دائم ومركزي^(٤٢). والأدهى من ذلك هو أن اتباع السوابق لا يعني تحسين عدالة النظام ورشاده إذا كانت بعض الأحكام السابقة قد شابتها عيوب، ولم تلغها لجنة الإلغاء التابعة

فيها غامضة أو سكتت عنها. وخلصوا إلى أنهم كانوا يميلون، عند البت في المسائل المتنازع عليها، إلى تأييد المدعين بإجراء تفسير واسع لمعاهدة الاستثمار وبإتاحة رفع المزيد من الدعاوى^(٣٦).

وسهولة مقاضاة الدولة أمام آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تمنح المستثمر وسيلة ضغط قوية على الدولة المضيفة. وحتى لو لم تسفر عن تسوية نهائية، فإن مجرد إمكانية عرض قضية ما على آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تغير شروط أي تسوية بالتفاوض. وفي عدة حالات، تضمنت التسويات منح المستثمرين بعض المدفوعات أو المزايا التجارية في نظير سحبها للمطالبة التي ما كانت الحكومة المضيفة لتستجيب لها لولا التهديد بغرامة ضخمة.

ويمكن تفسير الانحياز المواتي للمستثمرين من جانب مخضطات آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول بهيكل الخواطر المقدمة للمحكّمين، ولكنه ربما كان يعزى أيضاً إلى طبيعة الآلية نفسها: فقد صُممت لتوفير ضمانات تكميلية للمستثمرين؛ لا لجعلهم يحترمون قوانين البلد المضيف ولوائحه. والمستثمرون، وليس الدول، هم الذين يستطيعون بالتالي رفع الدعاوى، بل إنهم هم الذين يستطيعون اختيار مركز التحكيم. ولذا، فإن الشركات عبر الوطنية التي لديها وجود في عدة بلدان، تستطيع أيضاً أن تختار المعاهدة التي ستحتج بها لتحديد محل إقامتها تبعاً لذلك.

وهكذا، لا يتضمن قانون الاستثمار الدولي أي التزامات واجبة النفاذ من جانب المستثمر تجاه معايير العمل مثلاً أو حقوق الإنسان أو الحماية البيئية. بل إن الالتزامات الملزمة للمستثمرين الأجانب إلزاماً مباشراً ترد بصفة رئيسية في القوانين المحلية للدولة المضيفة. ومع ذلك، فليس من السهل دائماً على الدولة أن تحصل على تعويض من مستثمر أجنبي بسبب قيامه مثلاً بتجنب الضرائب (قضية مالي ضد Randgold؛ انظر الفرع دال من الفصل السابع) أو الضرر البيئي (كما في قضية إكوادور ضد Chevron). ولقد سبق بالفعل أن استخدمت الشركات عبر الوطنية آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول للانتقام من ملاحقتها على ما زعم ارتكابها له من أفعال غير مشروعة.

ويكشف هذا عن عدم تناظر الحوكمة في العلاقات الدولية: فبينما كانت حماية الاستثمار متأصلة بعمق في إطار الاستثمار الحالي بالاستناد إلى اتفاقات الاستثمار الثنائية، فإن تضارب المصالح، العام منها والخاص، وحقوق الدول، والتزامات المستثمرين الأجانب ليست نافذة على المستوى الدولي عن طريق مؤسسات متماثلة. وعلاوة على

الصعب تبريرها^(٤٥). ومن وجهة نظر الحكومات، بدأت تتغير المعادلة المتصورة للتكلفة في مقابل الفائدة التي تحققها اتفاقات الاستثمار الثنائية، والتي تنطوي على فقدان لحيز السياسات من ناحية، وتشجيع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من الناحية الأخرى، فشحج هذا على إعادة نظر عامة في هذه الاتفاقات - وبخاصة أدائها القضائية الرئيسية، أي آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.

ومن المفارقات إلى حد ما أن المفاوضات الجديدة على معاهدات الاستثمار التي تكرر في معظمها خصائص المعاهدات السابقة تجرى في نفس الوقت الذي تجرى فيه مناقشات حامية بشأن الفائدة الصافية العائدة من هذه المعاهدات، والمشاكل الخطيرة التي تطرحها على الحكومات المتعاقدة، وكونها قد لا تمثل لبعض المبادئ الأساسية للقانون الدولي. وترد هذه المبادئ في القانون المنشئ للأمم المتحدة وفي القوانين الدستورية الداخلية المماثلة. ومن بين المبادئ الأساسية حماية التحديد الذاتي التي تعبر عن حق الحكومات المضيفة في تحديد استراتيجياتها الإنمائية باستقلالية وتنفيذها تبعاً لذلك^(٤٦). ولذا، فمبدأ التحديد الذاتي يوفر أساساً للمطالبة بحيز السياسات الكافي وإتاحة الفرصة للحكومات المضيفة كي تراقب وتضبط عمل المستثمرين الأجانب تحقيقاً للصالح العام وبما يتماشى مع السياسة الاقتصادية العامة واستراتيجيات التنمية الأطول أجلاً.

ويستلزم مبدأ التساوي في السيادة ألا تكون قواعد الاستثمار غير متناظرة أو من جانب واحد على حساب دول معينة^(٤٧). وهذا لا يستبعد المعاهدات التي تفرض التزامات على طبقة واحدة فقط من الأطراف المتعاقدة (أي البلدان النامية المستوردة لرأس المال) فحسب؛ وإنما يستبعد أيضاً المعاهدات التي تفيد طبقة واحدة من الأطراف المتعاقدة والمستثمرين، أي البلدان المصدرة لرأس المال، إضافة أحادية الجانب، دون الاعتراف في الوقت نفسه بواجبات المستثمرين ودولهم بضمنان تمكن كل من البلدان المستوردة لرأس المال والمصدرة له من التمتع بسيادتها بالسماح لها بالعمل بأنظمة تصب في الصالح العام.

وحماية حقوق الإنسان مبدأ آخر من القانون المنشئ للأمم المتحدة، ينبغي أن تسترشد به علاقات الاستثمار الدولية^(٤٨). ويشدد هذا المبدأ مع حماية الملكية والمحكمة حسب الأصول المرعية ووصول جميع المستثمرين، الوطنيين

للمركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمار أو لم تصححها حتى بعد ثبوت "أخطاء قانونية واضحة" (UNCTAD, 2014:3)^(٤٩).

٢ - النقاش الحالي المتعلق بقواعد حماية الاستثمار ومقترحات تتعلق بالسياسات

(أ) الحاجة إلى التغيير

كما هو مذكور من قبل، حدث في التسعينيات تزايد في معاهدات الاستثمار، بما في ذلك تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، في وقت كان يعتبر فيه الاستثمار الأجنبي المباشر العامل الرئيسي لفتح مغالقات إمكانات التنمية بالبلدان، وكاد يعتبر فعلياً هدفاً في حد ذاته. وكان الفكر الاقتصادي السائد آنذاك يعارض التدخل النشط من الدول في الاقتصاد. وفي هذا السياق، ساد اعتقاد بأن فقدان حيز السياسات ليس ثمناً مرتفعاً في نظير الزيادة المتوقعة في تدفقات الاستثمار المباشر الوافدة.

وبدأت هذه النظرة تتغير في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وبصفة خاصة، ثبت أن تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على الأداء الاقتصادي - بما في ذلك الاستثمار الثابت، ونقل التكنولوجيا، وتوفير المرافق العامة، والإيرادات الضريبية، والعمالة، والصادرات، وميزان المدفوعات - أقل أهمية وأكثر احتمالية مما هو متوقع في البلدان التي لم تواكب فيها سياسات صناعية قوية. ومع ذلك، فقد بات من الواضح أن قواعد الاستثمار قد تعوّق السياسات العامة الرامية إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد. وانعكس هذا في الزيادة الحادة في عدد القضايا المخالة إلى آليات التحكيم في مواجهة السياسات الحكومية في عدد من البلدان. وفي الوقت نفسه، توصلت الدراسات الاقتصادية القياسية المتعلقة بتأثير معاهدات الاستثمار الثنائية في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى نتائج غامضة^(٤٤)، حيث خلصت عدة دراسات إلى أن حماية الاستثمار المدججة كان لها تأثير طفيف - إن وجد أصلاً - على تدفقات الاستثمار الأجنبي

المباشر الثنائية الوافدة من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية (انظر مرفق هذا الفصل).

وبينما أصبحت الفوائد العائدة من معاهدات الاستثمار الثنائية أقل بداهة، فقد ظهرت بوضوح التكاليف المالية التي يمكن أن تنطوي عليها، وكانت أحياناً باهظة ومن

اعترافاً بالمشاكل الناشئة عن الإطار الحالي للاستثمار الدولي المستند إلى اتفاقات الاستثمار الدولية، يعتقد بعض المراقبين أنه ينبغي إصلاح النظام إصلاحاً جوهرياً ...

استثماراً مباشراً، أو ما إذا كان ينبغي إيجاد قواعد خاصة تتعلق بالديون، كما هي الحال في بعض معاهدات الاستثمار الحديثة^(٥١). ويمكن أيضاً أن تعيد المعاهدات تأكيد حق الدول في التنظيم من أجل حماية البيئة والصحة العامة والسلامة، والشواغل الاجتماعية والتنوع الثقافي، ويمكن إدخال إيضاحات في هذا الشأن في الأحكام الرئيسية المتعلقة بنزع الملكية غير المباشر، والمعاملة العادلة والمنصفة. وقد أدرجت هذه الاعتبارات مثلاً في الفصل الخاص بالاستثمار من الاتفاق الاقتصادي الشامل بين كندا والاتحاد الأوروبي، الذي شدد على نية كلا الطرفين المتعاقدين توقيع معاهدة تحترم حق الطرفين في التنظيم.

وفيما يتعلق بتسوية المنازعات، تتضمن معاهدة كندا والاتحاد الأوروبي، فضلاً عن سياسة استثمار الاتحاد الأوروبي بوجه أعم، أحكاماً تتعلق بمعاهدات الاستثمار تمنع المستثمرين من تقديم مطالبات متعددة على المستويين الدولي والمحلي، وقواعد تتيح لهيئات التحكيم القضائية تصفية المطالبات

الواهية أو غير الحادة في مرحلة مبكرة من إجراءات التحكيم، لتجنب التكاليف المرتفعة المترتبة على المقاضاة الكاملة. وعلاوة على ذلك، يجري تعزيز شفافية إجراءات التحكيم عن طريق الرجوع إلى قواعد الأونسيترال بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول التي أصبحت سارية اعتباراً من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤. وبالإضافة إلى ذلك، سيجري إدراج قواعد أشد بشأن أخلاقيات المهنة لعمليات التحكيم المتعلقة بالاستثمار في اتفاقات الاستثمار المقبلة التي سيرمها الاتحاد الأوروبي. وفي معاهدة كندا والاتحاد الأوروبي، اتفق الطرفان المتعاقدان أيضاً على قائمة بالمحكّمين، ما يحرص من يمكن قيامه بمهمة المحكم في المنازعات الناشئة في إطار الاتفاق. وهذه مسألة رئيسية، حيث إن أحد المبادئ الأساسية في القانون الدولي هو أنه يجب أن تكون هناك موافقة صريحة على المحكمين من جميع أطراف النزاع، وهو مبدأ لا تحترمه الإجراءات المتبعة في المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار^(٥٢). كما تنص المعاهدة على أن الأطراف المتعاقدة قد اتفقت على النظر في إنشاء آلية للطعن في أحكام التحكيم في المستقبل من أجل ضمان الاتساق وزيادة مشروعية النظام. وأخيراً، تُدرج آليات للتفسير المشترك للاتفاق الحاكم، وكذلك آليات للأطراف المتعاقدة للاشتراك في تصفية إجراءات التحكيم في القطاع المالي.

ويواجه هذا النهج عدة قيود. أولاً، حتى إذا صيغت التعاريف في المعاهدات الجديدة بمزيد من الوضوح والدقة، فلا يوجد ضمان بأن

والأجانب، إلى القضاء، على مسؤولية الدول المضيفة في تنظيم شؤون المستثمرين الأجانب بفعالية من أجل حماية حقوق الإنسان لسكانها، بما في ذلك مثلاً الحق في بيئة آمنة ومياه الشرب والصحة العامة. وينبغي أن تشمل هذه المسؤولية أيضاً السياسات الاقتصادية الكلية والصناعية اللازمة للتنمية، وهي مقصد آخر من مقاصد القانون المنشئ للأمم المتحدة^(٥٣).

وبينما يتزايد الاعتراف بالمشاكل الناشئة عن الإطار الحالي للاستثمار الدولي المستند إلى اتفاقات الاستثمار الدولية (حتى من العناصر الفاعلة التي استحدثت تلك الاتفاقات)، فتوافق الآراء بشأن كيفية حلها ضعيف. ويقترح بعض المراقبين الذين يعتقدون أنه ينبغي إصلاح النظام إصلاحاً جوهرياً طائفة من التغييرات وأساليب لتنفيذها؛ ويعتقد آخرون أنه ينبغي للبلدان أن تتجنب حتى الدخول في مثل هذه المعاهدات، وينبغي فعلياً أن تنظر في خروجها من تلك التي تكون قد وقعتها، كما هو مبين أدناه.

(ب) إصلاح قواعد الاستثمار الدولية، مهمة شاقة

من الخصائص الأساسية لأي نظام قانوني جيد أن يكون من الممكن تعديله لإصلاح ما فيه من قصور أو تكييفه للأفضليات المتغيرة في المجتمع الذي يُطبق فيه. ويشير هذا إلى مشكلة أخرى في النظام الحالي لقانون الاستثمار: صعوبة إصلاحه.

وفي السنوات القليلة الماضية، طُرح عدد من المبادرات والمقترحات لإصلاح القواعد الحالية المتعلقة بالاستثمار الدولي من أجل زيادة ضمان حيز السياسات للدول المضيفة (انظر بصفة خاصة UNCTAD 2013b). وتطرح الإصلاحات المقترحة توضيح المعايير الموضوعية في المعاهدات المقبلة وتحسينها، وتغيير الإجراءات المتعلقة بالتحكيم بين المستثمرين والدول من أجل ضمان تفسير معاهدات الاستثمار بطريقة مقبولة من جميع أصحاب المصلحة المعنيين.

وفيما يتعلق بالمسألة الأولى، يمكن أن تتضمن إيضاحات قواعد حماية الاستثمار النظر في مدى اتساع أنواع الاستثمار المشمولة بالحماية بموجب المعاهدات ومن هو المشمول بالحماية كمستثمر^(٥٤). ويمكن أن تحدد التغييرات ما إذا كان ينبغي حماية الديون السيادية بوصفها

ولا يمكن أن تقتصر التغييرات في النظام الحالي على العمليات. فكما ذكر سابقاً، يتمثل أحد العيوب الحالية في آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في تقديم الإجراء على الموضوع. وقد وضع هذا بين أيدي عدد ضئيل من المحكمين المعيّنين غير ديمقراطي العاملين بلا رقابة أو اتساق أو شفافية دور إنتاج مجموعة القوانين المتعلقة بالاستثمار الدولي. وليس إجراء تسوية المنازعات وحده هو الذي يجب تحسينه، بل ما يجب تغييره هو المنطق الكامل: فيجب إعادة تحديد الموضوع بطريقة تحترم الأسس والمبادئ الدستورية المعروضة في البند الفرعي (أ) أعلاه. ويجب أيضاً الاعتراف بأن القضايا التي تشترك فيها الحكومات والحيز السياسي للبلد هي جزء من جوهر القانون العام لا الخاص. ولا تختلف القوانين العامة والخاصة فقط لأنها تنطبق على أشخاص مختلفة من أشخاص القانون، ولكن أيضاً بسبب وجود اختلافات عميقة في محتوى كل منها وما تستويحه. فالقانون الخاص ينطبق على الأفراد الطبيعيين الذين يعتبرون متساويين أمام القانون، في حين أن المهم في القانون العام هو المصلحة العامة التي يسعى إليها أشخاص اعتباريون. ولهذا السبب تقدم حلول مختلفة للمشاكل التي قد تبدو في حد ذاتها متشابهة بل ومتطابقة (de Laubadère and Devolvé, 1986). وباختصار، تهيمن المصلحة العامة على تفسيرات القانون العام، والمصالح الخاصة على تفسيرات القانون الخاص. وينبغي أن تؤدي إعادة النظر في المبادئ القانونية إلى إعادة توجيه جذرية لكيفية تناول هذه المنازعات: وبصفة خاصة، "النموذج الخاص للحكم (أي التحكيم) غير ملائم للمسائل التي تتناول القانون العام" (UNCTAD, 2013a:116؛ انظر أيضاً Van Harten, 2008).

هل يمكن أن تقدم مؤسسة متعددة الأطراف إطاراً بديلاً يستند إلى القانون العام؟ ينبغي أن تبحث الإجابة عن هذا السؤال عدّة مسائل ليس لها حل، تتناول بصفة خاصة مسألة المنطق الأحادي الجانب الذي يكون فيه المستثمرون دائماً هم المدعون وتكون الحكومات هي المدعى عليها. وبوجه أعم، ينبغي أن تناقش الإجابة ما إذا كانت ستظل آلية لحل المنازعات بين الدول والمستثمرين من القطاع الخاص، أم سيتعين أن توفر آلية لحل المنازعات بين دولة وأخرى كما تفعل مثلاً منظمة التجارة العالمية. وعلاوة على ذلك، فرمما أرادت البلدان الحفاظ على تفسيرها الخاص للقانون العام، بما يعكس القيم والخيارات الوطنية، بدلاً من قبول مجموعة موحدة من القوانين التي قد لا تكون لها يد طولى في تعريفها. فقد كان هذا شاعراً رئيسياً يفسر تردد معظم البلدان النامية وكذلك بعض البلدان المتقدمة في قبول مبادرات مثل اتفاق الاستثمار المتعدد الأطراف الذي جرى التفاوض بشأنه في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٨.

هذا سيترجم إلى أحكام فعلية، كما هو مبين في قضية شركة تنمية الطرق ضد غواتيمالا. ففي هذه القضية من قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول التي تتصل باتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وبلدان أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية، حاولت حكومة الولايات المتحدة قصر إمكانية تفسير "المعاملة العادلة والمنصفة" عن طريق مرفق بالقانون الدولي العرفي، ولكن الهيئة القضائية تجاهلت المرفق، وفسرت المعاملة العادلة والمنصفة مع ذلك تفسيراً واسعاً وخلصت إلى أن حكومة غواتيمالا مذنبه^(٥٣).

وثانياً، ستنتطبق التغييرات فقط على الاتفاقات الجديدة، مع ترك جميع الاتفاقات المتفق عليها سابقاً دون تغيير - ما لم يجرِ التفاوض بشأنها، الأمر الذي قد يستلزم اتفاق جميع الحكومات المعنية. وبما أن المعاهدات ستظل ثنائية في حيث الشكل، فلن يكون لأي تحسن أثر إلا على الاتفاق الثنائي المعني. وفي هذا الإطار، قد يتحاشى المستثمرون الأجانب القيود المفروضة على نطاق الاستثمار المشمول بالحماية في بعض المعاهدات عن طريق الاحتجاج بشروط الدولة الأولى بالرعاية أو بتشكيل استثماراتها بحيث تندرج تحت معاهدة مختلفة توفر المزيد من الأحكام المواتية المتعلقة بحماية الاستثمار.

ولمواجهة مشاكل هذا "النهج الجزأ" تهدف مقترحات أخرى إلى إصلاح نظام التحكيم الذي تحتكم إليه جميع اتفاقات الاستثمار الثنائية. ويمكن تعديل سير عمل مراكز التحكيم. على سبيل المثال، يمكن أن يطلب أحد إصلاحات اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار إلى الدول المتعاقدة أن توافق مسبقاً على عدد من المحكمين المحتملين من فريق المحكمين المنشأ في الفرع ٤ من الاتفاقية، ما يؤدي إلى تقييد السلطة التقديرية التي يمارسها رئيس البنك الدولي حالياً^(٥٤). وتطرح اقتراحات أكثر طموحاً إنشاء مرفق للطعن، أو الاستعاضة عن هيئات التحكيم القضائية المخصصة بمحكمة للاستثمار الدولي، يكون لها قضاة تعيينهم الدول على أساس دائم (Van Harten, 2008). ويُذكر أن هذه المؤسسات ستحقق المزيد من الاتساق لقانون الاستثمار الدولي: فبالرغم من أنه سيظل عليها أن تفسر مئات المعاهدات التي يمكن أن تكون مختلفة، فستكون تفسيراتها على الأقل أكثر اتساقاً من تلك التي تقدمها الهيئات القضائية المخصصة (UNCTAD, 2013b). ولكن هذه المؤسسات، وإن كان من الممكن أن تؤدي إلى تقارب في قانون الاستثمار الدولي، يمكنها أيضاً أن تطور القانون في اتجاهات لم تكن الدول تتوقعها وقد لا تتحكم فيها. وقد تؤدي المركزية إلى مزيد من الاتساق وليس بالضرورة إلى مزيد من العدالة.

(ج) إنهاء المعاهدات والعودة إلى القانون الوطني

توخياً لدقة التعبير، لا تتناول آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول المشكلة التي بررت إنشائها. وإذا لم يكن النظام القضائي للبلد ما يوفر عدالة مستقلة أو ينفذ سيادة القانون (بما في ذلك حماية الملكية الخاصة)، فإن رد الفعل المناسب ينبغي أن يكون إصلاح أوجه القصور هذه، لا السماح لمجموعة مختارة من الوكلاء (أي المستثمرين الأجانب) بالتماس العدالة في مكان آخر. ومن شأن هذا أن يتصدى لجذور المشكلة دون التخلي عن الجوانب المهمة من السيادة الوطنية، ودون خرق مبدأ المساواة أمام القانون بمنح الشركات الأجنبية ميزة على الشركات المحلية.

وبالطبع، قد يكون من الصعب تحسين النظام القضائي الداخلي، وقد يستغرق وقتاً، ولكن الاعتماد على نظام يستند إلى معاهدات الاستثمار الدولية ونظام آخر يعتمد على اتفاقات الاستثمار الثنائية لا يمكن اعتباره بديلاً لهذه الإصلاحات، لأن مثل هذا النظام يتضمن عيوباً قانونية خطيرة ويضحي بالسيادة القانونية الوطنية ويمكنه أن يقف حائلاً أمام تنفيذ أهداف السياسة الوطنية. وحيثما لزم الأمر، ينبغي إيلاء سد الثغرات في النظام القانوني الداخلي الأولوية على تخصيص الموارد القضائية والإدارية الشحيحة للتفاوض على مثل هذه المعاهدات الدولية والدفاع عن الدولة في القضايا المعروضة أمام الهيئات القضائية لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وبالإضافة إلى ذلك، فحتى إذا كان مقرر السياسات يولون أولوية عالية لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، فلا يوجد دليل قوي على أن هذه المعاهدات ترفع هذا الاستثمار بشدة (انظر مرفق هذا الفصل). وحتى إذا كان الدخول في اتفاقات الاستثمار الدولية قد يزيد من قدرة البلدان النامية على اجتذاب الشركات عبر الوطنية، فلا يسعه إلا أن يكمل دوافع أخرى أهم للاستثمار الأجنبي المباشر، وبخاصة الأداء العام للاقتصاد المضيف (UNCTAD, 2009). ولذلك، إذا كان فقدان حيز السياسات والعبء المالي لتلك الاتفاقات قد يترتب عليهما تأثير سلبي من الحكومات في النمو الاقتصادي، فلن يقلل ذلك فقط تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة، وإنما سيضعف أيضاً إمكانية إسهامها في سرعة النمو وفي التغيير الهيكلي. ومن وجهة نظر الحكومات المضيفة، قد تدفع ثمناً مرتفعاً من حيث فقدان حيز السياسات والغرامات المحتملة في مقابل مكاسب قليلة، إن وجدت.

وبناء على ذلك، ربما كان من المنطقي عدم توقيع مثل هذه المعاهدات، وهو قرار سبق أن اتخذته عدد من البلدان النامية. ولكن

ماذا إذا كان بلد ما قد وقعها بالفعل؟ يمكن أن تكون إعادة التفاوض بشأن الاتفاقات القائمة بديلاً، ولكنه بديل يطرح صعوبات كثيرة، كما ذكر من قبل. والأهم من ذلك أنه لا يتصدى لـ "الخطيئة الأصلية" لاتفاقات الاستثمار الدولية، التي تتمثل في تقليص الحيز السياسي للحكومات بتطبيق القانون التجاري الخاص على القضايا العامة (وكذلك، بطريقة غير متوازنة، حيث لا يمكن أن يكون المدعي سوى مستثمر). ولن تكون المسألة إذن مجرد التوصل إلى المزيد من اتفاقات الاستثمار الدولية "المتوازنة" وإنما الرجوع إلى القانون العام الذي يفضل المصالح العامة على المصالح الخاصة. وثمة استراتيجية أخرى تتبعها بعض البلدان تتمثل في إنهاء معاهدات الاستثمار التي وقعتها و/أو الانسحاب من اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. على سبيل المثال، انسحبت بوليفيا وإكوادور وجمهورية فنزويلا البوليفارية من اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار؛ وقامت بعض البلدان، بما فيها إكوادور، وإندونيسيا، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، والجمهورية التشيكية، وجنوب أفريقيا، بالفعل بإنهاء معاهدات استثمار أو إعلان الإنهاء الواسع النطاق لبرامج المعاهدة التي كانت تنفذها.

والأساس المنطقي الذي يقف وراء هذا الإجراء هو مرة أخرى إيجاد علاقات بين المستثمر والدولة ينظمها القانون المحلي والمحكم المحلية فقط. على سبيل المثال، يُعتمد الاستعاضة في جنوب أفريقيا عن الحماية بموجب معاهدات الاستثمار بقانون تشجيع الاستثمار وحمايته. وفي بعض البلدان، لا يقضي هذا بالضرورة على التحكيم في المحافل الأخرى غير المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار ومشكلة اتباع معايير قانونية مختلفة. وقد اقترحت إكوادور إنشاء آلية داخل اتحاد أمم أمريكا الجنوبية ستطبق معايير قانونية مختلفة⁽⁵⁾. واختارت بلدان أخرى مثل إندونيسيا والجمهورية التشيكية الاحتفاظ ببعض أنواع حماية الاستثمار بموجب اتفاقات قانونية دولية أخرى (مثل آسيان والاتحاد الأوروبي، على التوالي).

وينطوي إنهاء معاهدات الاستثمار و/أو الانسحاب من اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار على شروط مسبقة وقيود (UNCTAD, 2010 and 2013a). أولاً، حتى يكون ذلك فعالاً، يجب على الدولة المضيفة أن تنسحب من جميع معاهدات الاستثمار التي وقعتها؛ وإلا صار بوسع المستثمرين أن يهيكلوا استثماراتهم أو يعيدوا هيكلتها بحيث يندرجون تحت نطاق حماية إحدى معاهدات الاستثمار المتبقية. وثانياً، يؤثر إنهاء معاهدات الاستثمار على الاستثمارات الجديدة ولكنه عادةً لا ينهي من فوره حماية الاستثمارات القائمة، حيث إن معظم معاهدات الاستثمار تتضمن بنوداً للبقاء أو الزوال تمدد هذه

لن يعني الخروج التام من معاهدة الاستثمار ومن نظام التحكيم بين المستثمر والدولة، وإن كان يحد من خيارات المستثمرين بإزاحة أكثر مؤسسة تعرضت للانتقاد فيما يتعلق بالشفافية والعدالة^(٥٦).

وعلى أي حال، لا يزال الانسحاب من معاهدة الاستثمار خياراً يجوز لأي دولة ذات سيادة أن تتخذه دون الاعتماد على موافقة جهات فاعلة أخرى، ويكون له تأثير فوري على جميع الاستثمارات الأجنبية. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أيضاً أن يتمثل إنهاء المعاهدة في استراتيجية تفاوض لإصلاح المعاهدات القائمة، للدفع نحو مراجعة كاملة للنظام الحالي واستعادة جزء من حيز السياسات في أثناء تلك العملية.

الحماية لفترات تتراوح فيما بين ١٠ سنوات و ١٥ سنة. وللالتفاف حول بنود البقاء في معاهدات الاستثمار، اختارت الجمهورية التشيكية نهجاً مختلفاً إلى حد ما لإنهاء معاهدات الاستثمار بموافقة بعض شركائها في هذه المعاهدات. ففي الخطوة الأولى التي اتخذتها، وافق شركاؤها في المعاهدات على تعديل بنود البقاء بحيث تنص على أنها لم تعد تنطبق؛ وفي الخطوة الثانية، وافق الشركاء في المعاهدات على الاشتراك في إنهاء معاهدة الاستثمار بأثر فوري. وأخيراً، وفيما يتعلق بالانسحاب من اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، تتضمن أغلبية معاهدات الاستثمار قبول الدولة الطرف لمخافل تحكيم مختلفة، تشمل التحكيم بموجب قواعد الأونسيترال أو تحكيم مخصص. ولذا، فإن الانسحاب من اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار فقط

دال - ملخص واستنتاجات

وقرارات السياسات النقدية التي تفرضها الاقتصادات المتقدمة. ولا تتوافق حركات رؤوس الأموال الناتجة عن ذلك بالضرورة مع احتياجات البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، فنظراً لحجمها وتقلبها، فإنها تبح إلى توليد آثار اقتصادية كلية ومالية مدمرة. وبالفعل، فالتدفقات الرأسمالية الدولية تسفر عادة عن دورة مالية في البلدان المتلقية. وتميل تدفقات رأس المال الوافدة إلى أن تسفر عن زيادة في عروض الائتمان وارتفاع في قيمة الأصول الداخلية وسعر العملة. وهذه الآثار الناجمة عن تدفقات رأس المال الوافدة بدورها تزيد بشدة من الهشاشة المالية، حيث إن تزايد الاستدانة وتدهور الحسابات الجارية يؤديان في نهاية المطاف إلى عكس مسار تلك التدفقات، وإلى أزمة مالية محتملة.

ولأسباب احترازية على مستوى الاقتصاد الكلي وأسباب إنمائية، تحتاج الحكومات إلى حيز سياسي كاف لكي تتمكن من إدارة تدفقات رأس المال الأجنبي، والتأثير على حجمها وتكوينها، وتوجيهها نحو الاستخدامات المنتجة. ومن أجل تهيئة ظروف اقتصادية كلية ومالية محلية تدعم النمو والتحويل الهيكلي، والحفاظ على هذه الظروف، ينبغي أن تتاح للحكومات أدوات سياسية ملائمة لإدارة التدفقات المالية ومنع الصدمات المتكررة التي قد تحدثها

رما كانت تدفقات رأس المال الأجنبي باتجاه الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية تدعم الاستثمار والتنوع الاقتصادي والنمو، أو تولد انعدام استقرار اقتصادياً كلياً واختلالات خارجية وفترات من ازدهار الائتمان وانتكاسه. وتتوقف الآثار إلى حد كبير على قيمتها وتكوينها واستخدامها. وتحتاج الحكومات إلى تطبيق سياسات لإدارة رأس المال من أجل إقامة إطار اقتصادي كلي مناسب للاستثمار والنمو، والتأثير على قيمة تدفقات رأس المال الوافدة ونوعها، وتوجيهها نحو الاستخدامات المنتجة. وهذا صحيح أيضاً فيما يتصل بالاستثمار الأجنبي المباشر، حيث إن إسهامه في التغيير الهيكلي، والتحديث التكنولوجي، والوصول إلى الأسواق العالمية، وتوليد فرص العمل ونمو المخرجات يتوقف على الإطار التنظيمي والسياساتي في البلد المضيف. غير أن اتفاقات التجارة والاستثمار المختلفة قد تحد من النطاق المتاح لحكومات البلدان المضيفة لتنظيم حركات رؤوس الأموال وتعوق قدرتها على التأثير في سلوك المستثمرين لضمان دعم الاستثمار الأجنبي المباشر لاستراتيجيتها الإنمائية.

وقد نظر هذا الفصل في سبل تأثير الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية بدورة مالية عالمية توجهها بصفة رئيسية الشروط الاقتصادية

تكبدتها البلدان. وعلاوة على ذلك، فبعد عدة عقود من تشغيل اتفاقات الاستثمار الدولية، لا توجد أدلة مستمدة من التجربة على أنها رفعت بشدة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة، وهو ما كان يشكل علة وجودها الرئيسة.

إن أكثر الجوانب خلافاً فيما يتصل بتأثيرات اتفاقات الاستثمار الثنائية على الحيز السياسي للحكومات هو تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، وهو يتخذ شكل هيئات التحكيم القضائية بهدف إنفاذ القواعد العامة في تلك الاتفاقات. وبما أن هذه القواعد كثيراً ما تصاغ كمعايير فضفاضة ومفتوحة، فإن الهيئات القضائية تملك هامشاً واسعاً لممارسة سلطتها التقديرية في تحديد محتواها المعياري. وبالتالي، فقد أصبحت الهيئات القضائية جهات مشرعة مهمة في قانون الاستثمار الدولي، تضطلع بمهمة مخصصة عادةً للدولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نقص الشفافية والاتساق المشاهد كثيراً في عمليات هذه الهيئات القضائية المخصصة، وانحيازها الظاهر في صالح المستثمرين، قد أتاحا إثارة شواغل بشأن آلية تسوية المنازعات ككل. وأدى هذا إلى مبادرات مختلفة تتعلق بآلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول بهدف استعادة الحيز اللازم لسياسات التنمية الوطنية. ويشمل ذلك ما يلي: ١' إجراء إصلاحات تدريجية و"متصاعدة"، بما في ذلك إضافة مبادئ لصياغة اتفاقات مواتية للتنمية المستدامة وإعادة التفاوض على المعاهدات الثنائية كل على حدة (UNCTAD, 2013b)؛ و ٢' إنشاء محكمة دائمة مركزية للاستثمار الدولي؛ و ٣' الانسحاب من معاهدات الاستثمار والعودة إلى القوانين الوطنية.

فإذا كان السبب في إنشاء آلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول هو مواجهة إخفاقات النظم القضائية الوطنية التي لا توفر عدالة مستقلة أو تنفيذ حماية الممتلكات الخاصة، فإن رد الفعل المناسب ينبغي أن يكون إصلاح أوجه القصور هذه، لا السماح للمستثمرين الأجانب بالتمسك بالعدالة في مكان آخر. لقد أخفق الإطار القانوني للاستثمار الدولي القائم على اتفاقات الاستثمار الدولية وهيئات التحكيم المخصصة حتى الآن في تقديم بديل شرعي للمحاكم الوطنية. وبما أن المنازعات المتعلقة بمعاهدات الاستثمار كثيراً ما تتضمن قضايا تتعلق بالسياسة العامة والقانون العام، فإن آلية تسوية المنازعات لا يمكن أن تستمر في اتباع نموذج أعد لتسوية المنازعات بين جهات فاعلة تجارية خاصة. بل ينبغي أن تضع في اعتبارها المصالح العامة التي يمكن أن تتأثر بالتحكيم بموجب معاهدة الاستثمار.

أو مواجهتها. ويتطلب ذلك الاستخدام الوقائي لتدابير إدارة رأس المال بوصفها أداة طبيعية من مجموعة أدوات مقرر السياسات، لا بوصفها أداة استثنائية ومؤقتة تُستخدم في الأوقات الحرجة فقط. وقد طبقت عدة بلدان نامية مؤخراً تدابير إدارة حساب رأس المال التي يمكن، بالرغم من بعض جوانب قصورها، أن يعزى إليها الفضل في الحد من الضعف المالي وزيادة قدرتها على الصمود عندما بدأت الأزمة المالية العالمية.

ورما كانت هناك عقبات يفرضها الأمر الواقع وأخرى قانونية تعترض تنفيذ سياسات إدارة رأس المال. وتتعلق الأولى بعمل الوكلاء الماليين والثانية بالتعهدات الرسمية المعقودة في صالح تحرير رأس المال. وفيما يتعلق بهذه العقبات الأخيرة، وبالرغم من بعض الآراء المغايرة، فإن القواعد المتعددة الأطراف الواردة في اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي وفي الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات لمنظمة التجارة العالمية تمكن الحكومات من إدارة حسابات رأس المال الخاصة بها لأسباب احترازية، بما في ذلك باللجوء إلى الرقابة على رأس المال. غير أن بعض اتفاقات التجارة والاستثمار الجديدة الثنائية و/أو الشاملة لبضعة أطراف، التي وُقعت أو يجري التفاوض بشأنها أدخلت التزامات أكثر صرامة فيما يتعلق بالتحرير المالي، قد تحد بصورة أكبر من حيز السياسات في هذا السياق. ولذا ينبغي للحكومات التي تسعى للحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وترغب في إعادة ضبط نظمها المالية أن تنظر بعناية في المخاطر التي ينطوي عليها قبول هذه الالتزامات.

ويحلل هذا الفصل أيضاً كيف يمكن للقواعد المدرجة في اتفاقات الاستثمار الثنائية أن تقيد الحيز السياسي للحكومات، وكيف يمكن أن تؤثر هذه القيود في طاقاتها الإنمائية. ويمكن لمثل هذه الاتفاقات أن تساعد مقرر السياسات على التركيز على أفضل سبل اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر. ولكن النظر إلى المسألة من منظور تاريخي يُظهر التصور المتغير لهذه الاتفاقات. فعندما أبرمت معظم هذه الاتفاقات في التسعينيات من القرن العشرين، كان يُعتقد أن أي فقدان لحيز السياسات نتيجة لتلك الاتفاقات ثمن زهيد لقاء زيادة متوقعة في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الوافدة. وبدأت هذه النظرة تتغير في أوائل القرن الحادي والعشرين، مع تزايد القلق من أن تعوّق قواعد الاستثمار السياسات العامة الرامية إلى تحسين تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد. وينعكس هذا في الزيادة الحادة في عدد القضايا التي أحالها المستثمرون إلى التحكيم في مواجهة السياسات الحكومية، والتي ترتبت عليها أحياناً تكاليف مالية مرتفعة

الحواشي

- (١) يمكن أن تشمل تدفقات رأس المال الطويلة الأجل التي تموّل تكوين رأس المال استثمارات التأسيس وبعض الائتمانات الطويلة الأجل أو استثمارات المحافظ. غير أنه ليس كل تدفق من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (مثل عمليات الدمج والتملك) يزيد القدرة الإنتاجية، كما أنها ليست كلها تدفقات طويلة الأجل لرؤوس الأموال (مثل الائتمانات القصيرة الأجل فيما بين الشركات عبر الوطنية).
- (٢) للاطلاع على مناقشة سابقة للقضايا ذات الصلة، انظر الفصلين الرابع والخامس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٦.
- (٣) تسلط رأي (Rey (2013) الضوء على الترابط فيما بين تصورات المخاطر والرفع المالي والتدفقات الرأسمالية العالمية، كما يؤكد اقتراب البلدان والمناطق المتلقية لها في الوقت نفسه. وكما أشارت رأي، "توجد دورة مالية عالمية في تدفقات رأس المال، وأسعار الأصول، ونمو الائتمان. وهذه الدورة تتحرك بالتزامن مع مؤشر التقلب (VIX)، وهو مقياس لمدى انعدام اليقين وتفادي الخطر في الأسواق". وتواصل رأي ملاحظاتها قائلة "... وأحد المحددات المهمة للدورة المالية العالمية هو السياسة النقدية في البلد المركزي، التي تؤثر في الرفع المالي للمصارف العالمية وتدفقات الائتمانات ونمو الائتمان في النظام المالي الدولي" (Rey, 2013:17). ولذا، فإن حجم التسليف/ الإقراض عبر الحدود تحدده أحداث تجري في البلدان التي تقع فيها مؤسسات التمويل الكبرى التي توجه التسليف.
- (٤) تشير عمليات التداول المحمول إلى تدفقات رأس المال التي يكون الدافع إليها هو فرصة تحقيق أرباح "التحكيم" التي يمكن الحصول عليها من اختلاف أسعار الفائدة الاسمية من بلد إلى آخر، ومن خلال توقع ارتفاع سعر الصرف في بلد الوجهة (انظر الفصل السادس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠١١).
- (٥) عند مناقشة التفاعلات بين السياسة والمصادقية والثقة، يبين مارتينيس وسانتيسو (Martinez and Santiso (2003) على سبيل المثال كيف تغيرت فجأة تصورات مستثمري وول ستريت بشأن استدامة الدين الوطني للبرازيل في غضون أيام في أثناء الانتخابات الرئاسية لهذا البلد في عام ٢٠٠٢.
- (٦) انظر Grabel (2000) للاطلاع على مناقشة مستفيضة للعلاقة بين مصداقية السياسات وبناء الثقة في الأسواق الناشئة.
- (٧) ثمة مثال جيد على هذا الرأي هو ذلك الذي قدمه دومينغو كافالو، وزير الاقتصاد في الأرجنتين في نيسان/أبريل ١٩٩٥، في زمن أزمة "التكيلة"، حيث قال: "قد تعترض قلة قليلة على أن تدفقات رأس المال الوافدة في أوائل التسعينيات من القرن العشرين ساعدت الاقتصاد الأرجنتيني. ولكني أدفع بطريقة أكثر إثارة للجدل بأن تدفقات رأس المال إلى الخارج التي شهدتها الأرجنتين في الآونة الأخيرة قد ساعدت في ذلك أيضاً. وقد ساعدت لأنه بالرغم من التقدم المذهل الذي حققه اقتصاد الأرجنتين باتجاه الشفافية خلال السنوات القليلة الماضية، فإن بعض السياسيين لم يستوعبوا الرسالة بعد (أي كون الضوابط المالية ضرورية). (...). وبفضل الضغوط التي مارستها التدفقات التي حدثت مؤخراً إلى الخارج، فإن عدة إصلاحات مهمة كان الجهاز التنفيذي يطلبها دون نجاح كل عام من الكونغرس قد حصلت أخيراً على موافقته". (Cavallo, 1996:47).
- (٨) للاطلاع على بيان سابق لتجارب البلدان مع تدفقات رأس المال الوافدة والخارجة منذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين، انظر Gavin et al., 1995؛ وللاطلاع على تحليل أحدث، انظر Akyüz, 2013. وفيما يتعلق بدور سياسات بناء الثقة في تفسير النتائج الاقتصادية الكلية، انظر Bresser-Pereira, 2001.
- (٩) زادت الاحتياطيات الدولية التي تمتلكها البلدان النامية من ١ ٣٥٠ مليار دولار إلى ٤ ٢٥٧ مليار دولار فيما بين نهاية عام ٢٠٠٢ ونهاية عام ٢٠٠٧ (IMF, International Financial Statistics database).
- (١٠) اعتمدت البلدان النامية أيضاً تدابير تنظيمية جديدة في نظمها المصرفية، بما في ذلك قواعد للرقابة وتوجيه ائتماني. ففي الأرجنتين على سبيل المثال أدى إصلاح ميثاق البنك المركزي في عام ٢٠١٢ إلى منح هذا المصرف سلطة توجيه الائتمانات المصرفية لأسباب متنوعة.
- (١١) التوجيه 88/361/EEC، ٢٤ حزيران/يونيه ١٩٨٨، المادة ٦٣ من النسخة الموحدة للمعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي.
- (١٢) تنطبق أكثر التحفظات عدداً على الاستثمار الأجنبي المباشر في الصرافة والإعلام والطاقة والقطاعات الأولية والاتصالات والنقل. وتتولى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بحث التحفظات بانتظام بهدف مساعدة الأعضاء على سحب تحفظاتها في نهاية المطاف.
- (١٣) الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات هو اتفاق يعتمد على قائمة إيجابية (أي أن البلدان تضع قائمة بتعهداتها من حيث الأسلوب والخدمات المحددة التي ستقوم بتحريها، ولكنها تحتفظ بالاستقلالية في جميع القطاعات الأخرى (انظر أيضاً الفرع باء-١ من الفصل الخامس)). وهو يحدد أربعة أساليب مختلفة لعرض أداء الخدمات: يشير الأسلوب ١ إلى التجارة العابرة للحدود، ويشير الأسلوب ٢ إلى الاستهلاك في الخارج،

كانت تعتمزم توسيع الإنفاق العام والتحويلات الاجتماعية، فقد سعت إلى فرض رقابة على الطلب الكلي والتضخم برفع أسعار الفائدة، وكانت الوسيلة الوحيدة لمنع هذا من التسبب في قدر مفرط من تدفقات رأس المال الوافدة قد يضر بالسياسة النقدية هي الرقابة على رأس المال على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل. وفي عام ١٩٩٨، واجهت ماليزيا الأزمة في المنطقة باعتماد رقابة على تدفقات رأس المال الخارجة - بدلاً من الرقابة على التدفقات الوافدة كما فعلت بلدان أخرى في أوائل التسعينيات - من أجل وقف تلك التدفقات الخارجة واستعادة السيطرة على السياسة الاقتصادية الكلية (Ariyoshi et al., 2000).

(٢٠) انظر على سبيل المثال أيشنغرين وروز (Eichengreen and Rose (2014)) اللذين يناقشان الأساس المنطقي الذي يركز عليه اعتماد هذه الرقابة من جانب بلدان مثل إندونيسيا والبرازيل وتايلند وجمهورية كوريا.

(٢١) بالرغم من أن التركيز كان ينصب على تقييد التدفقات الوافدة، فإن بعض البلدان مثل بيرو، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا غيرت أيضاً أنظمتها بهدف تشجيع المزيد من تدفقات رأس المال الخارجة (IMF, 2011:30-34).

(٢٢) انظر على سبيل المثال IADB (2014) الذي يشير إلى أن كلاً من الموازن المالية الفعلية والهيكلية في أمريكا اللاتينية مثلاً قد تدهور مع زيادة نسبة الدين العام منذ الأزمة العالمية لعام ٢٠٠٨. ويؤكد هذا ضرورة إعادة بناء هوامش أمان في المنطقة لمنح البلدان القدرة المالية الكافية على مواجهة الصدمات المقبلة.

(٢٣) في البرازيل، يشكل صندوق ضمان مدة الخدمة صندوقاً للتعويض عن انفصال العمال، وهو يتألف من الاشتراكات الإلزامية التي يقدمها الموظفون بنسبة تصل إلى ٨ في المائة من الأجور، تودع في مصرف حكومي للتنمية، هو الصندوق الاقتصادي الاتحادي.

(٢٤) انظر أيضاً: IDFC, 2014, at: <http://www.idfc.org/Members/tskb.aspx> تاريخ زيارة الموقع ٢١ آذار/مارس ٢٠١٤.

(٢٥) وفقاً لما جاء في تقرير الأونكتاد (UNCTAD (2003:87))، "قد لا يكون اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر كافياً لضمان حصول البلد المضيف على جميع فوائده الاقتصادية. فقد لا تؤدي الأسواق الحرة بالمستثمرين الأجانب إلى نقل ما يكفي من التكنولوجيا الجديدة أو نقلها بفعالية وبالعمق المطلوب من البلد المضيف. ولكن بوسع السياسات أن تحض المستثمرين على التصرف بأساليب تحسن التأثير الإجمالي - ببناء القدرات المحلية، واستخدام الموردين المحليين، وتحديث المهارات المحلية والقدرات التكنولوجية والبنية التحتية". ومنذ عهد قريب، أدرج تقرير الأونكتاد (UNCTAD (2012:102)) في "تجديبات سياسة الاستثمار الرئيسية" الحاجة إلى "ربط إطار سياسة الاستثمار باستراتيجية تنمية شاملة أو سياسة تنمية صناعية في سياق الاقتصادات الوطنية، وضمان الاتساق مع المجالات السياسية الأخرى، بما فيها تنمية القطاع الخاص أو تنمية المشاريع

ويشير الأسلوب ٣ إلى الوجود التجاري في إقليم عضو آخر (الاستثمار الأجنبي المباشر)، ويشير الأسلوب ٤ إلى وجود مورد الخدمات في إقليم عضو آخر.

(١٤) بصفة خاصة، في عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١، نادى جمهورية إكوادور أمام لجنة التجارة في الخدمات المالية التابعة لمنظمة التجارة العالمية بضرورة توضيح صيغة بعض مواد الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والمرفق المتعلق بالخدمات المالية فيما يتصل بالتدابير الاحترازية على مستوى الاقتصاد الكلي، وعلى الأخص، إدارة تدفقات رأس المال. والقضية أبعد ما تكون إلى التسوية، ولكنها ما زالت على جدول أعمال اللجنة. وبالتالي، في أثناء الاجتماع الذي عقد في آذار/مارس ٢٠١٣، قدمت بلدان مختلفة عروضاً بشأن إطارها الاحترازي على مستوى الاقتصاد الكلي، ولكن لم يتحقق أي توافق في الآراء فيما يتصل بما إذا كان إطارها متوافقاً مع أحكام الاتفاق ذات الصلة.

(١٥) بموجب الجزء الثالث من المادة السادسة عشرة (الوصول إلى الأسواق) أيضاً، إذا منح عضو الوصول إلى خدمة مقدمة من إقليم عضو آخر، وجب عليه أن يتيح حركات رؤوس الأموال التي تشكل "جزءاً ضرورياً" أو "ذا صلة" بتقديم هذه الخدمة.

(١٦) يبدو للوهلة الأولى أن الحملة الثانية تلغي الأولى، أي أنه لن يكون هناك مجال لتنظيم أي شيء يتعارض مع تعهد سبق عقده. ولكنه ذكر أولاً أن عبارة "بغض النظر عن أي أحكام أخرى واردة في هذا الاتفاق..." تنص على استثناء للتدابير المتخذة لأسباب احترازية، ويمكن أن يعني هذا أنه حتى لو كانت هذه التدابير غير متسقة مع الالتزامات العامة لأحد الأعضاء وتعهداته الخاصة، فإنها تظل مسموحاً بها من الناحية القانونية. وثانياً، فإن قائمة التدابير الاحترازية إرشادية فقط، كما تكشف عن ذلك عبارة "بما في ذلك". ولذا، يمكن قبول أي تدبير آخر يُتخذ لـ "أسباب احترازية". وعلاوة على ذلك، فقد لا يتعين أن يكون التدبير "احترازياً"، وإنما يكون متخذاً فقط لـ "أسباب احترازية". وثالثاً، وفيما يتصل بالحملة الثانية، ذكر أنها لا تفرض سوى التزام بحسن نية في اعتماد تلك "التدابير لأسباب احترازية"، ما يعني أنها لا يمكن أن تكون مخصصة لتجنب الالتزامات المعقودة (انظر Leroux, 2002; Von Bogdandy and Windsor, 2008).

(١٧) غير أن هذا القبول ليس موحداً، كما هو مذكور أعلاه عند مناقشة موقف صندوق النقد الدولي الغامض تجاه هذه السياسات.

(١٨) انظر على سبيل المثال، Rey (2013) الذي تحتج فيه راي بأنه في ظل الاقتصاديات الكلية الدولية لا تواجه البلدان "معضلة ثلاثية" بل "معضلة ثنائية"؛ أي أن "السياسات النقدية المستقلة لا يمكن أن تتحقق إلا إذا كان حساب رأس المال موجهاً".

(١٩) في شيلي، لم تقتصر الرقابة على رأس المال المنفذة في أوائل التسعينيات على توسيع الحيز السياساتي النقدي فحسب، بل إنها وسعت أيضاً الحيز المالي. وبما أن الحكومة الجديدة المنتخبة

Award, 5 September 2008; *National Grid plc v. Argentine Republic*, UNCITRAL, Award, 3 November 2008; 2) *Aguas del Tunari SA v. Republic of Bolivia* ICSID Case No. ARB/02/3, Decision on Respondent's Objections to Jurisdiction, 21 October 2005; *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona SA*, and *Vivendi Universal SA v. Argentine Republic*, ICSID Case No ARB/03/19 and *AWG Group v. Argentine Republic*, Decision on Liability, 30 July 2010; *Biwater Gauff (Tanzania) Ltd v. United Republic of Tanzania*, ICSID Case No. ARB/05/22, Award, 24 July 2008; 3) *Piero Foresti, Ida Laura de Carli and ors v. Republic of South Africa*, ICSID Case No. ARB(AF)/07/1, Award, 4 August 2010; 4) *Methanex Corp v. US*, UNCITRAL/NAFTA, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, 3 August 2005; *Chemtura Corp (formerly Crompton Corp) v. Canada*, UNCITRAL/NAFTA, Award, 2 August 2010; 5) *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co KG v. Federal Republic of Germany*, ICSID Case No. ARB/09/6, Request for Arbitration, 30 March 2009; *Metalclad Corporation v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1 (NAFTA), Award, 30 August 2000; *SD Myers, Inc v. Canada*, UNCITRAL (NAFTA), Partial Award, 13 November 2000; 6) *FTR Holding SA, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos SA v. Oriental Republic of Uruguay*, ICSID Case No. ARB/10/7, Notice of Arbitration, 19 February 2010 (pending); *Philip Morris Asia Limited v. Australia*, UNCITRAL, Notice of Arbitration, 21 November 2011 (pending); and 7) *Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany*, ICSID Case No. ARB/12/12, registered 31 May 2012 (pending)

(٣٣) في الواقع، يعتمد العديد من المنازعات المتعلقة بالاستثمار على ذات قواعد تسوية المنازعات المطبقة في التحكيم فيما بين القطاع الخاص، مثل قواعد معهد التحكيم التابع لغرفة التجارة في ستوكهولم، أو في بعض الحالات، قواعد الغرفة التجارية الدولية، أو وضعت وفقاً لنموذج هذه القواعد، مثل قواعد تحكيم الأونسيترال.

(٣٤) حدثت بعض التطورات الإيجابية مؤخراً باتجاه المزيد من الشفافية، في معاهدات مثل اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية وغيره، وفي تنقيحات قواعد تحكيم المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمار في عام ٢٠٠٦، وبموجب قواعد الأونسيترال بشأن الشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول.

(٣٥) لا يزال التحكيم المتعلق بالإلغاء التدريجي للطاقة النووية في ألمانيا، على سبيل المثال، سرياً؛ ولا يعرف عنه سوى تسجيل القضية وبعض التفاصيل الإجرائية، وهي متاحة على الموقع الشبكي للمركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمار.

بوجه عام، والسياسات الداعمة للتقدم التكنولوجي، والتجارة الدولية، واستحداث الوظائف. ويتزايد تضمين سياسات الاستثمار 'من الجيل الجديد' أهدافاً محددة لتوجيه الاستثمار نحو مجالات ذات أهمية رئيسية للتنمية الاقتصادية أو الصناعية ولبناء القدرة الإنتاجية والقدرة التنافسية الدولية والحفاظ عليهما وتحسينهما".

(٢٦) يشكل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٠٣ لعام ١٩٦٢ بشأن السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية، وثيقة الأمم المتحدة A/RES/1803(XVII), 2 I.L.M. 223 (1963) حلاً وسطاً بشأن هذه المسألة، بالرغم من أنه يقر بوضوح ملكية شعوب البلدان المنتجة للموارد الطبيعية.

(٢٧) مشروع اتفاقية بشأن حماية الملكية الأجنبية، وقرار مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مشروع الاتفاقية، 7 I.L.M. 117 (1968).

(٢٨) عند إنشاء المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمار في منتصف الستينيات من القرن العشرين، قام أرون بروتشيس، المستشار القانوني العام للبنك الدولي آنذاك باستحداث معادلة "وضع الإجراء قبل الموضوع". وللتغلب على المعضلة في إيجاد توافق علمي في الآراء بشأن قواعد حماية الملكية في أوقات التحرر من الاستعمار والحرب الباردة، دعا إلى وضع إطار لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، يمكن أن يتوصل إلى قواعد موضوعية في أثناء العمل".

(٢٩) قبل المركز الدولي لتسوية المنازعات الاستثمار ثلاث قضايا ضد الأرجنتين في إطار معاهدة استثمار ثنائية بين الأرجنتين وإيطاليا.

(٣٠) تتضمن بعض المعاهدات استثناءات جزئية للتدابير الضريبية، تنص على أنه إذا اتفق كل من حكومة المصدر والحكومة المضيفة في غضون الفترة المحددة على أن التدبير الضريبي لا يشكل نزاعاً للملكية، فإنه لا يمكن للمستثمر أن يعترض على ذلك التدبير الضريبي في إطار تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.

(٣١) على سبيل المثال، اضطرت الأرجنتين إلى تخفيض قيمة عملتها بشدة في أوائل عام ٢٠٠٢، ما أسفر عن عدد كبير من المطالبات ضد البلد. وبالمثل، أقيمت دعوى ضد قبرص للاستحواد على مصرف في عام ٢٠١٢ لتجنب إفلاس نظامها المصرفي، ودعوى أخرى ضد اليونان بسبب إعادة تفاوضها على سندات سيادية.

(٣٢) انظر على التوالي: *CMS Gas Transmission Co v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/8, Award, 12 May 2005; *LG&E Energy Corp, LG&E Capital Corp, LG&E International Inc v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/02/1, Decision on Liability, 3 October 2006; *BG Group plc v. Republic of Argentina*, UNCITRAL, Final Award, 24 December 2007; *Continental Casualty Co v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/9,

- (٣٦) بحث فان هارتن (Van Harten (2012)) معدل تكرار التفسير الموسع والتقييدي للقواعد المتعلقة بالمسائل التي كان فيها نص معاهدة الاستثمار غامضاً أو التي سككت عنها. وتميل تسويات القضايا من خلال التفسير الموسع إلى تأييد المدعين وإتاحة رفع المزيد من الدعاوى. وخلصت الدراسة إلى وجود "أدلة مبدئية على تمييز نظمي" ناجم عن تفسيرات موسعة للمعاهدات، بالاستناد إلى تسوية أربع مسائل: المفهوم (الواسع أو الضيق) للاستثمار، ومدى قبول الدعاوى التي قدمتها أقلية من أصحاب الأسهم، ومدى قبول الدعاوى المقدمة من الشركات عندما تكون ملكية الاستثمار ممتدة عن طريق شبكة من الشركات تبدأ من الدولة المضيفة إلى دولة المنشأ عن طريق دولة ثالثة، ومدى قبول الدعاوى الموازية. وكان هذا التحيز أكبر عندما كان المدعي من دولة غريبة مصدرة لرأس المال.
- (٣٧) على سبيل المثال، فشكاوى انتهاك حقوق الإنسان، سواء كانت معروضة على إحدى المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان أو على اللجان المعنية في النظام العالمي، لا يمكن قبولها عادةً إلا بعد استفاد سبل الانتصاف المحلية؛ وفي القانون البيئي الدولي، يكون وصول الأفراد إلى مثل هذه الجهات أكثر تقييداً. وهذا يؤدي إلى إنفاذ غير متناظر للمعايير الدولية المتعلقة بحماية الاستثمار على حساب النظم القانونية الدولية الأخرى.
- (٣٨) أشارت القضية إلى استثمار في قطاع الاتصالات في الجمهورية التشيكية. وقد رُفعت دعوى من المستثمر نفسه، ودعوى أخرى من أصحاب الأسهم فيه. وبالرغم من أن معاهدات الاستثمار الثنائية الواجبة التطبيق كانت متطابقة تماماً، فقد حملت إحدى الهيئات القضائية الدولة المدعى عليها المسؤولية عن أضرار بلغت قيمتها نحو ٢٧٠ مليون دولار، بينما خلصت الهيئة الأخرى إلى عدم ارتكاب الدولة لفعل غير مشروع يستوجب التعويض. قارن بين ما يلي: *CME Czech Republic B.V. v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Partial Award, 13. 13 Sept. 2001, Final Award, 14 March 2003, with *Ronald S. Lauder v. The Czech Republic*, UNCITRAL, Final Award, 3 Sept. 2001.
- (٣٩) انظر على سبيل المثال، *Azurix Corp. V. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/01/12, Award, 14 July 2006, para. 391.
- (٤٠) *AES Corp. V. Argentina*, ICSID Case No. Arb/02/17, Decision on Jurisdiction, 26 April 2005, para. 31. نَحج مائل في *Gas Natural v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/03/10, Decision on Jurisdiction, 17 July 2005, para. 36. وكذلك في *Romak S.A. v. Republic of Uzbekistan*, UNCITRAL, PCA Case No. AA280, Award, 26 November 2009, para. 170; *Chevron Corp. and Texaco Petroleum Co. V. Republic of Ecuador*, UNCITRAL, PCA Case No. 34877, Partial Award on the Merits, 30 March 2010, para. 164.
- (٤١) فيما يتعلق بالاستخدامات المختلفة للسوابق في القانون الدولي، انظر Jacob, 2011.
- (٤٢) يقدم تقرير الأونكتاد (UNCTAD (2014)) عدداً من القرارات المتخذة في عام ٢٠١٣ كأمثلة على التفسيرات المتناقضة.
- (٤٣) انظر *Gas Transmission Company v. the Republic of Argentina*, ICSID Case No ARB/01/8, Decision of the ad hoc Committee on the application of the annulment, 25 September 2007.
- (٤٤) See UNCTAD (2009), Annex: A summary of econometric studies on the impact of BITs on FDI.
- (٤٥) حُكم بأعلى تعويض حتى الآن على إكوادور التي فُرض عليها تسديد ١,٨ مليار دولار بسبب إنهاؤها لعقد مع شركة نفط لم تمثل لشروطها. انظر *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company v. The Republic of Ecuador* (ICSID Case No. ARB/06/11), Award 5 October 2012.
- (٤٦) انظر المادة ٢١ (٢) والمادة ٢ (٧) بشأن عدم التدخل في الشؤون القضائية المحلية) من ميثاق الأمم المتحدة.
- (٤٧) المادة ٢ (١) من ميثاق الأمم المتحدة.
- (٤٨) الحثية ٢ من ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، والمادة ٥٥ (ج).
- (٤٩) الحثية ٣ من ديباجة ميثاق الأمم المتحدة، ("التقدم الاجتماعي")، والمادة ٥٥ وما بعدها.
- (٥٠) للمساعدة في تصميم معاهدات الاستثمار التي تعزز البعد الإنمائي، وتعيد التوازن بين التزامات الدول والمستثمرين، وتدير التعقيد النظمي لنظام اتفاقات الاستثمار الدولية، يقدم تقرير الأونكتاد (UNCTAD (2012)) قائمة مفصلة ببنود نموذجية بديلة تتعلق بكل مسألة تُدرج عادةً في معاهدات الاستثمار، بدءاً من تعريف الاستثمار والمستثمر، وتشمل المعايير الموضوعية، مثل نزع الملكية غير المباشر والمعاملة العادلة والمنصفة والأحكام المتصلة بتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول.
- (٥١) على سبيل المثال، ينص اتفاق التجارة الحرة بين بربو وجمهورية كوريا الذي بدأ نفاذه في ١ آب/أغسطس ٢٠١١ (في المرفق ١٩) على أن: "الأطراف تعترف بأن شراء الديون التي يصدرها أي طرف ينطوي على مخاطر تجارية. وللمزيد من اليقين، لا يمكن منح تعويض في صالح مستثمر متنازع عن مطالبة تتصل بعدم الوفاء بالدين الصادر عن طرف ما أو عدم سداده ما لم يف المستثمر المتنازع بعبء الإثبات الواقع على عاتقه بالاستدلال على أن عدم الوفاء هذا أو عدم السداد يشكل نزاعاً للملكية لا يستوجب التعويض [...] أو خرقاً لأي التزام آخر بموجب هذا الفصل". و"لا يجوز تقديم مطالبة بأن إعادة هيكلة دين صادر عن طرف ما يخرق التزاماً بموجب هذا الفصل إلى التحكيم بموجب هذا الفصل، أو إذا كان قد قُدم فلا يجوز الاستمرار في تحكيمه، إذا كانت إعادة الهيكلة عبارة

(٥٤) انظر المواد ٥ و١٣-٢، و١٤-٢، و٣٨ من اتفاقية تسوية المنازعات الاستثمارية الناشئة بين الدول ورعايا الدول الأخرى، وهي متاحة على الموقع التالي: https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf

(٥٥) الاختلاف الرئيسي بين تحكيم المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار والخيارات البديلة هو الرقابة الأكبر التي تستطيع المحاكم المحلية ممارستها عند مراقبة عمليات التحكيم التي لا تتم في إطار المركز وعند إنفاذ الأحكام غير الصادرة عن المركز في إطار اتفاقية نيويورك للاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية وتنفيذها التي تتضمن، في جملة أمور، استثناء من السياسة العامة يتعلق بالاعتراف والإنفاذ.

(٥٦) بالإضافة إلى ذلك، تنص المادة ٧٢ من الاتفاقية على أن الانسحاب من الاتفاقية "لن يؤثر في الحقوق أو الالتزامات التي تفرضها هذه الاتفاقية على تلك الدولة أو أي من شعبيها الفرعية أو وكالاتها المكونة لها أو أي مواطن من مواطني تلك الدولة، تنشأ خارج موافقة الولاية القضائية للمركز الممنوحة لأحدهم قبل تلقي الوديع لهذا الإخطار". وكيفية تفسير هذا الحكم، أو ما إذا كان يشمل أثر إجراءات التحكيم التي بدأها المستثمر الأجنبي قبل وقوع آثار الانسحاب من الاتفاقية، أو ما إذا كان يكفل البقاء لجميع الموافقات على التحكيم في المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار الواردة في معاهدة استثمار سابقة، كلها أمور مثيرة لخلافات شديدة وغير محسومة حتى الآن.

عن إعادة هيكلة متفق عليها وقت التقدم، أو أصبحت إعادة هيكلة متفق عليها بموجب هذا التقدم، باستثناء المطالبة بأن إعادة الهيكلة تنتهك المادة ٩-٣ أو ٩-٤ [أي المعاملة الوطنية أو معاملة الدولة الأولى بالرعاية]".

(٥٢) تنص المادة ٣٧-٢ (ب) على ما يلي: "حيثما لا يتفق الطرفان على عدد المحكمين وطريقة تعيينهم، تتألف الهيئة القضائية من ثلاثة محكمين، بحيث يعين كل طرف حكماً ويعين الطرفان بالاتفاق فيما بينهما الحكم الثالث الذي يصبح رئيس الهيئة القضائية". وتنص المادة ٣٨ على ما يلي: "إذا لم تتشكل الهيئة القضائية في خلال ٩٠ يوماً من تاريخ إرسال إخطار تسجيل الطلب من الأمين العام وفقاً للفقرة (٣) من المادة ٣٦، أو أي فترة أخرى قد يتفق عليها الطرفان، يقوم الرئيس، بناء على طلب أي من الطرفين وبعد استشارة الطرفين قدر الإمكان، بتعيين المحكم أو المحكمين الذين لم يكونوا قد عُينوا". وتحدد المادة ٥ أن "رئيس المصرف يكون بحكم منصبه رئيس المجلس الإداري (يُطلق عليه فيما يلي الرئيس)". ويمكن أن يطلب أحد إصلاحات اتفاقية المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار إلى الدول المتعاقدة أن توافق مسبقاً على عدد من المحكمين المحتملين من فريق المحكمين المنشأ في الفرع ٤ من الاتفاقية.

(٥٣) انظر: <http://www.citizen.org/documents/RDCvs-Guatemala-Memo.pdf>. وقد تجاهلت الهيئات القضائية التابعة لآلية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول محاولات مختلفة لتضييق مفهوم المعاملة العادلة والمنصفة، بحيث بدأ بعض خبراء قانون الاستثمار يعتقدون أنه لا يمكن التوصل إلى صيغة دقيقة للمعاملة العادلة والمنصفة.

المراجع

Bhagwati J (1998). The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, May/June: 7-12.

Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1): 141-166.

Bruno V and Shin HS (2013). Capital flows, cross-border banking and global liquidity. Griswold Center for Economic Policy Studies. Working paper No. 237a, June.

Cavallo D (1996). Commentary to Gavin M, Hausmann R and Leiderman L, The macroeconomics of capital flows to Latin America: experience and policy issues In: Hausmann R and Rojas-Suarez, eds. *Volatile Capital Flows. Taming their impact on Latin America*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.

Chandrasekhar CP (2014). National development banks in a comparative perspective. New Delhi, Jawaharlal Nehru University.

Aizenman J (2005). Financial liberalization in Latin-America in the 1990s: A reassessment. NBER Working Paper No. 11145, February.

Akyüz Y (2012). The boom in capital flows to developing countries: Will it go bust again? *Ekonomi-tek*, 1: 63-96.

Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper 48, South Centre, Geneva.

Alemu G (2014). Financial regulation and inclusive growth in Ethiopia. Paper prepared under the UK DFID-ESRC project, Financial Regulation in Low-Income Countries: Balancing Inclusive Growth with Financial Stability. Addis Ababa, Addis Ababa University.

Ariyoshi A, Habermeier K, Laurens B, Ötoker-Robe I, Canales-Krilenko J and Kirilenko A (2000). Capital controls: Country experiences with their use and liberalization. IMF Occasional Paper No 190, IMF, Washington, DC.

- IEO (2007b). Structural conditionality in IMF-supported programs. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IMF (2010). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, May.
- IMF (2011). Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. Washington, DC, February.
- IMF (2012). The liberalization and management of capital flows: An institutional view. Washington, DC, November.
- IMF (2013). Key aspects of macroprudential policy. Background paper, June.
- Jacob M (2011). Precedents: Lawmaking through international adjudication. 12 *German Law Journal*: 1005–1032.
- Kingsbury B and Schill S (2009). Investor-State arbitration as governance: Fair and equitable treatment, proportionality, and the emerging global administrative law. In: Van den Berg AJ, ed. *50 Years of the New York Convention*, ICCA Congress Series, 14: 5–68. London, Kluwer Law International.
- Krugman P (1998). The confidence game: How Washington worsened Asia's crash; available at: www.pkarchive.org/crises/krugman1.html.
- Leroux E (2002). Trade in financial services under the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 36(3): 413–442.
- Luna-Martinez J and Vicente CL (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
- Martinez J and Santiso J (2003). Financial markets and politics: The confidence game in Latin American emerging economies. *International Political Science Review*, 24(3): 263–395.
- Massad C (1998). The liberalisation of the capital account: Chile in the 1990s. In: Fischer S, ed. *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, No. 207: 34–46. Princeton, NJ, Princeton University.
- Moreno R (2011). Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies. BIS WP No.336, Bank for International Settlements, Basel.
- Obstfeld M and Rogoff K (1995). The mirage of fixed exchange rates. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 73–96.
- Ocampo JA (2012). The case for and experience with capital account regulations. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- OECD (2013). OECD Code of liberalization of capital movements; available at: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf.
- Prasad E, Rajan R and Subramanian A (2007). Foreign capital and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 153–209.
- Prasad E, Rogoff K, Shang-Jin W and Kose MA (2003). The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence. IMF Occasional Paper 220, Washington, DC.
- Prates D (1998). Investimentos de portfolio no mercado financeiro domestico. *Abertura Externa e Sistema Financeiro*. Final report, chapter 1, São Paulo, Fundacion para el Desarrollo.
- Rey H (2013). The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence. London, London Business School, CEPR.
- de Laubadère A and Delvolvé P (1986). *Droit Public Économique*, Paris, Dalloz.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19: 1–24. North-Holland.
- Eberhart P, Olivet C, Amos T and Buxton N (2012). Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Brussels and Amsterdam, November; available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profittingfrominjustice.pdf>.
- Eichengreen B (1994). *International Monetary Arrangements for the 21st Century*. Washington, DC, Brookings Institution.
- Eichengreen B and Rose AK (2014). Capital controls in the 21st century. VOX; available at: <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-21st-century>.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). *Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and Lessons for the Future*. G-24 Discussion Paper Series No. 27, March.
- Esen O and Binatli AO (2013). The Minsky Perspective on Macroprudential Policy, PERI Working Paper Series, No. 308, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Fama E (1980). Banking in the theory of finance. *Journal of Monetary Economics*, 6: 39–57.
- Franck S (2005). The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: Privatizing public international law through inconsistent decisions, 73 *Fordham Law Review*, 1521.
- Galati G and Moessner R (2011). Macroprudential policy – a literature review. BIS Working Papers No. 337, Bank for International Settlements, Basel.
- Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA (2012). Capital account regulations for stability and development: A new approach. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- Gavin M, Hausmann R and Leiderman L (1995). The macroeconomics of capital flows to Latin America: Experience and policy issues. Revised version of a background paper prepared for a seminar on International Capital Flows: Prospects and Policy Issues at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank in Jerusalem, 3 April.
- Grabel I (2000). The political economy of ‘policy credibility’: The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 1–19.
- Haldane AG (2011). The big fish, small pond problem. Speech delivered at the Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Bretton Woods, New Hampshire, 9 April 2011.
- Hallward-Driemeier M (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite. World Bank Development Research Group (DECRG), July.
- IADB (2014). *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold?* Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, 2014. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- IEO (2007a). The IMF and aid to sub-Saharan Africa. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.

- Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). Reform of investor-State dispute settlement: in search of a roadmap. IIA Issue Note No. 2. Geneva, June.
- UNCTAD (2014). The recent turmoil in emerging economies. Policy Brief No. 29, Geneva, March.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11. II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Van Harten G (2007). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. New York, NY, Oxford University Press.
- Van Harten G (2008). *A Case for an International Investment Court*. Inaugural Conference of the Society for International Economic Law, 16 July; available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153424.
- Van Harten G (2012). Arbitrator behaviour in asymmetrical adjudication: An empirical study of investment treaty arbitration. *Osgoode Hall Law Journal* 501(1): 211–268; available at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol50/iss1/6/>.
- Van Harten G et al. (2010). Public statement on the international investment regime, 31 August; available at: http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement.
- Von Bogdandy A and Windsor J (2008). Annex on financial services. In: Wolfrum R, Stoll P-T and Feinäugle C, eds. *Max Plank Commentaries on World Trade Law, Vol. VI: WTO – Trade in Services*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 640–666.
- Wallach L (2012). ‘Fair and equitable treatment’ and investor’s reasonable expectations: Rulings in the US FTAs & BITs demonstrate FET definition must be narrowed. Washington DC, Public Citizen, 5 September.
- Schill S (2011). Enhancing International Investment Law’s Legitimacy: Conceptual and methodological foundations of a new public law approach. *Virginia Journal of International Law*, 52 (1): 57–102.
- Schill S (2014). International investment law as international development law. *Yearbook on International Investment Law and Policy*. New York, NY, Oxford University Press.
- Sornarajah M (2008). A coming crisis: Expansionary trends in investment treaty arbitration. In: Sauvant K, ed. *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. New York, NY, Oxford University Press: 39–80.
- Stiglitz J (2004). Capital-market liberalization, globalization and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): 57–71.
- Tarullo DK (2013). Macroprudential Regulation. Speech at the Yale Law School Conference on Challenges in Global Financial Services, New Haven, CT, September.
- Tucker T and Ghosh J (2011). WTO conflict with financial re-regulation. *Economic and Political Weekly*, XLVI(51): 75–79.
- Turner P (2014). The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs. BIS Working Papers No 441, Bank for International Settlements, Basel.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). The role of international trade agreements in attracting foreign direct investment to developing countries. UNCTAD Series in International Investment Policies for Development, Geneva.
- UNCTAD (2010). Denunciation of the ICSID Convention and BITS: Impact on investor-State claims. IIA Issues Note No. 2. Geneva, December.
- UNCTAD (2011). Sovereign debt restructuring and international investment agreements. IIA Issues Note No. 2. Geneva, July.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United

مرفق الفصل السادس

هل تجذب معاهدات الاستثمار الثنائية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الاقتصادات النامية؟

يقدم هذا المرفق تدريباً اقتصادياً قياسياً يهدف إلى اختبار ما إذا كانت معاهدات الاستثمار الثنائية قد عززت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية من الاقتصادات المتقدمة إلى الاقتصادات النامية فيما بين عامي ١٩٨٥ و ٢٠١٢.

النموذج ومصادر البيانات

من الناتجين المحليين الإجماليين. وكلما زاد حجم بلد المنشأ، من المفترض أن يزيد تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر من ذلك البلد؛ وكلما زاد حجم البلد المضيف من المفترض أن يرتفع الطلب المحتمل لمخرجات المستثمرين الأجانب؛

يعتمد هذا التدريب على النموذج المعياري لبيانات الجاذبية المجمعة الذي يتوقع أن الاستثمار الأجنبي المباشر بين بلدان المنشأ والبلدان المضيفة يتناسب تناسباً طردياً مع حجم أسواقها وتناسباً عكسياً مع المسافة الجغرافية فيما بينها:

جرت الحصول على المسافة الجغرافية بين عواصم بلدان المنشأ والبلدان المضيفة من خلال قاعدة بيانات المسافات الجغرافية التابعة لمركز الدراسات الاستطلاعية والمعلومات الدولية CEPII التابعة لمركز الدراسات الاستطلاعية والمعلومات الدولية (Mayer and Zignago, 2011) *GeoDist database*. وهي تُستخدم كمؤشر على تكاليف المعاملات والنقل فضلاً عن المسافات المؤسسية والثقافية بين بلدين. وتشير علامة المعامل إلى النوع السائد من الاستثمار الأجنبي المباشر. فتفيد العلامة الموجبة بأن الصادرات والاستثمار الأجنبي المباشر بديلان، لأن مؤسسات الأعمال تستخدم المستهلكين بالاستثمار في البلد المضيف عوضاً عن التصدير من بلد المنشأ. أما العلامة السالبة، فتشير إلى التكامل بين الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الثنائية، ويكون ذلك عادةً في استثمارات تتعلق بشبكة إنتاج دولية تشمل بلد المنشأ والبلد المضيف.

- المتغير التابع هو الاستثمار الأجنبي المباشر كما تقيسه تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية الخارجة من البلدان المتقدمة (بلدان المنشأ) إلى البلدان النامية (البلدان المضيفة)، بمليين الدولارات. وكان المصدر الرئيسي لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية الخارجة هو قاعدة البيانات الدولية للاستثمار المباشر لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وقد أُكملت السلسلة ببيانات من مكتب التحليل الاقتصادي بالولايات المتحدة ومن قواعد بيانات الأونكتاد؛
- جرى قياس حجم السوق بالناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لبلدان المنشأ والبلدان المضيفة بالسعر الثابت للدولار في عام ٢٠٠٥، باستخدام قاعدة بيانات المجاميع الرئيسية للحسابات الوطنية التابعة للأمم المتحدة ومصادر وطنية. وكان من المتوقع الحصول على علامة موجبة لمعاملات كل

استُخدم الفرق في متوسط سنوات الدراسة كمؤشر على الاختلاف المهاري المطلق بين بلد المنشأ والبلد المضيف^(١). فإذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر مدفوعاً بالوصول إلى الأسواق، فينبغي توقع علامة سلبية، لأن "الاختلافات المطلقة في المهارات تخفض مبيعات الشركة المنتسبة" (انظر Blonigen et al., 2002)؛ أما إذا كان الاستثمار الأجنبي المباشر مدفوعاً بقلة تكاليف الأجور في البلد المضيف، فمن المتوقع الحصول على علامة إيجابية؛

جرى قياس الانفتاح بنسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي. واستُمدت البيانات من قواعد بيانات الأونكتاد ومصادر وطنية. وجرى توقع علاقة إيجابية، حيث يمكن تفسيرها كقياس لانفتاح شامل؛

كانت الاتفاقات التجارية الإقليمية متغيراً وهمياً مساوياً لواحد بعد أن يكون البلدان قد وقعا اتفاقاً ثنائياً للتجارة الحرة أو اتفاقاً تجارياً إقليمياً. واستُمدت البيانات من قاعدة البيانات الواردة في كتاب دوسوزا (2012) (Sousa). وجرى توقع علاقة إيجابية، نظراً لأن الاتفاقات التجارية الإقليمية تقلل الحواجز التجارية وتيسر حركة السلع الوسيطة والتامة الصنع بين شركات بلدان المنشأ والشركات المنتسبة الأجنبية في البلدان المضيفة. وعلاوة على ذلك، فبعض هذه الاتفاقات يتضمن شروطاً أخرى مثل أنظمة الاستثمار التي تيسر حركة الأموال وتدفعات رأس المال. وبما أن بعض الاتفاقات التجارية الإقليمية يتضمن بنوداً تتعلق بالاستثمار الأجنبي المباشر، فقد استُبعدت من المعادلات التقديرية لعزل تأثير معاهدات الاستثمار الثنائية. وفي هذه الحالة، من المتوقع أن يكون معامل متغيرات معاهدات الاستثمار الثنائية منحازاً إلى أعلى.

وأدرجت مجموعة من المتغيرات الوهمية التي تمثل متغيرات لا تتغير بالزمن، وهي مستمدة من بيانات *CEPII GeoDist*. وهي تحصر أوجه التشابه الجغرافية والثقافية والتاريخية بين زوجين من البلدان، التي تزيد الروابط الاقتصادية أو تقلل تكاليف المعاملات. وتكون المتغيرات الوهمية المتقابلة مساوية لواحد عندما يتقاسم كلا البلدين حدوداً أرضية أو لغة أو تاريخاً استعماريًا مشتركاً. وكان من المتوقع الحصول على علامة موجبة لمعاملات كل من هذه المتغيرات.

وقد عُدل نموذج الجاذبية المعياري لإدخال المتغيرات المتصلة بمعاهدات الاستثمار الثنائية وغيرها من محددات الاستثمار الأجنبي المباشر لتكملة المعادلة التقديرية:

• يساوي المتغير الوهمي واحداً بعد أن يوقع البلدان معاهدات استثمار ثنائية، كما أفاد بذلك الأونكتاد. ونظراً لأن من المفترض أن تخفض معاهدات الاستثمار الثنائية مخاطر الاستثمار، فيمكن اعتبار أنها تقدم حافزاً للمستثمرين، ولذا فإن العلامة المتوقعة موجبة. واستُخدمت في التقديرات ثلاثة متغيرات بديلة تمثل معاهدات الاستثمار الثنائية: متغيران وهميان (معاهدة استثمار ثنائية موقعة وبدء نفاذ معاهدة استثمار ثنائية) ومتغير يقيس عدد السنوات التي مرت على توقيع معاهدة الاستثمار الثنائية؛

• جرى قياس مهارات العمال بمتوسط سنوات الدراسة الثانوية بين السكان البالغين (أكثر من ٢٥ سنة من العمر) في البلدان المضيفة. واستُمدت البيانات من كتاب Barro and Lee (2010)، الذي يقدم بيانات التحصيل الدراسي على فترات من خمس سنوات خلال الفترة ١٩٥٠-٢٠١٠. واستُخدم استكمال خطي للحصول على بيانات سنوية. وكان من المتوقع الحصول على علامة موجبة لهذا المعامل؛

طرائق التقدير والتناج

وجرى تقدير معادلة الجاذبية المعدلة بالاستناد إلى طريقتين للتقدير: المربعات الصغرى العادية، والترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون. وجرى تأخير جميع المتغيرات المستقلة المتغيرة بالزمن لمدة فترة واحدة من أجل خفض مشاكل ذاتية النشوء.

استخدمت بيانات مجمعة ضخمة عن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية الخارجة إلى ١١٩ بلداً نامياً من ٢٧ بلداً متقدماً خلال الفترة ١٩٨٥-٢٠١٢ لبحث أثر معاهدات الاستثمار الثنائية على الاستثمار الأجنبي المباشر الموجه إلى الاقتصادات النامية.

الجدول ٦- ألف-١

نتائج الانحدار، ٢٠١٢-١٩٨٥
(استثمار أجنبي مباشر ثنائي، عمالين الدولارات)

| | الترجيح شبه الأقصى ل نموذج بواسون: الاستثمار الأجنبي المباشر | | | | | | | | | | المبيعات الصغرى العادية، في الاستثمار الأجنبي المباشر | | | | |
|--|--|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|---|----------|----------|----------|----------|
| | ١٥ | ١٤ | ١٣ | ١٢ | ١١ | ١٠ | ٩ | ٨ | ٧ | ٦ | ٥ | ٤ | ٣ | ٢ | ١ |
| متغيرات تفسيرية | | | | | | | | | | | | | | | |
| في الناتج المحلي الإجمالي - بلدان مضيفة | ***١,٢٢ | ***١,٢١ | ***١,٢٢ | ***١,٢٣ | ***١,٢٢ | ***١,١٦ | ***١,١٥ | ***١,١٦ | ***١,١٩ | ***١,١٦ | ***١,٩٤ | ***٠,٨٨ | ***٠,٩٠ | ***٠,٩٦ | ***٠,٩٣ |
| في الناتج المحلي الإجمالي - بلدان ممتسا | **١,٤٠ | **١,٤١ | **١,٤١ | **١,٤٠ | **٠,٩٧ | **٠,٩٧ | **٠,٩٨ | **٠,٩٧ | **٠,٩٣ | **٠,٩٧ | **٢,٤٠ | **٢,٤١ | **٢,٤٢ | **٢,٣٣ | **٢,٤٠ |
| في موارث العمل - بلدان مضيفة | ***١,٩٣ | ***١,٨٨ | ***١,٨٨ | ***١,٩١ | ***١,٩٣ | ***١,٥٨ | ***١,٥٧ | ***١,٦٠ | ***١,٤٨ | ***١,٥٨ | ***٣,٩٥ | ***٣,٨٧ | ***٣,٩٠ | ***٣,٨٩ | ***٣,٩٤ |
| في اختلاف المهارات | ***١,٤٠ | ***١,٣٢ | ***١,٣٦ | ***١,٤٦ | ***١,٤٤ | **٠,٩٤ | **٠,٩٠ | **٠,٩٨ | **٠,٩٦ | **٠,٩٥ | ***٢,٥٩ | ***٢,٣٩ | ***٢,٤٨ | ***٢,٥٨ | ***٢,٥٧ |
| في الإلتحاق | ***٠,٤٣ | ***٠,٤٣ | ***٠,٤٤ | ***٠,٤٧ | ***٠,٤٥ | ***٠,٣٦ | ***٠,٣٥ | ***٠,٣٦ | **٠,٤٠ | **٠,٣٦ | ٠,١٠- | ٠,١٤- | ٠,١٣- | ٠,١١- | ٠,١٠- |
| اتفاق تجاري إقليمي | | | | **٠,٢٠ | | | | | ***٠,٤٢ | | | | **٠,٣٥ | | |
| معاهدة استئجار ثنائية - توقيع | | | ٠,٠٩ | | | | | | -٠,٠٤ | | **٠,٢٥ | | | | |
| معاهدة استئجار ثنائية - نفاذ | ٠,٠١ | | | | | | | | ٠,٠٦ | | ***٠,٤٤ | | | | |
| معاهدة استئجار ثنائية - السموات التي مرت على توقيعها | | | | | | صفر | | | | | صفر | | | | |
| المضغرات غير المضغوطة بالورق | | | | | | | | | | | | | | | |
| في المساحة | | | | | | ***٠,٧٣- | ***٠,٧٣- | ***٠,٧٣- | ***٠,٦٨- | ***٠,٧٣- | ***٢,١٢- | ***٢,٥٨- | ***٢,٥٩- | ***٢,٥٧- | ***٢,٦١- |
| حدود مشتركة | | | | | | **٠,٥٢ | **٠,٥٤ | **٠,٥٢ | **٠,٤٧ | **٠,٥٣ | ٠,٠٦- | صفر | ٠,٠٠- | ٠,١٠- | ٠,٠٦- |
| لغة رسمية مشتركة | | | | | | ***١,٩٣ | ***١,٩٤ | ***١,٩٢ | ***١,٨٨ | ***١,٩٢ | ***٢,٥٣ | ***٢,٥٦ | ***٢,٥٤ | ***٢,٥٤ | ***٢,٥٤ |
| مستعمرة | | | | | | **٠,٢٥ | **٠,٢٤ | ***٠,٣٧ | **٠,٣١ | **٠,٣٦ | ***١,٥١ | ***١,٤٦ | ***١,٤٨ | ***١,٥١ | ***١,٥١ |
| عدد اللاتحولات | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ | ٥٧٣١٢ |
| التربيع R ^٢ | ٠,٨٢٥ | ٠,٨٢٥ | ٠,٨٢٥ | ٠,٨٢٦ | ٠,٨٢٥ | ٠,٧٣٤ | ٠,٧٣٤ | ٠,٧٣٤ | ٠,٧٣٧ | ٠,٧٣٤ | ٠,٥٠٠ | ٠,٥٠٠ | ٠,٥٠٠ | ٠,٥٠٠ | ٠,٥٠٠ |
| الأثار الثابتة | | | | | | | | | | | | | | | |
| السنة | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم |
| البلد المضيف | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم |
| بلد الممتسا | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم |
| أرواح البلدان | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم | نعم |

ملاحظة: *** مهم عند ١ في المائة. ** مهم عند ٥ في المائة. * مهم عند ١٠ في المائة.
 بلدان الممتسا: الاقتصادات المتقدمة. البلدان المضيفة: الاقتصادات النامية.
 تجري الإلتحاق عن شبه التربيع R من أجل الترجيح شبه الأقصى ل نموذج بواسون.
 (أ)

المربعات الصغرى العادية

مضللة. فاقترحا تقدير المعاملات في معادلة الجاذبية في شكلها التضاعفي، واقترحا استخدام طريقة تقدير الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون. ويكون الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون متسقاً في وجود عدم تجانس قيم المتغيرات، وهو يوفر وسيلة للتعامل مع القيم الصغرى (على عكس المواصفات اللوغارتمية)؛

تبين العواميد من ٦ إلى ١٠ النتائج المتحصل عليها من الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون، إلى جانب الأخطاء المعيارية القوية وثلاثة أنواع من الآثار الثابتة. ومعامل اختلاف المهارات مهم من الناحية الإحصائية، وتقدم علامته الموجبة دعماً للاستثمار الأجنبي المباشر المدفوع بتكاليف أحور منخفضة في البلد المضيف. وحجم السوق، ومهارات العمال، والانفتاح، والاتفاق التجاري الإقليمي جميعها مهمة أيضاً من الناحية الإحصائية ولها العلامة المتوقعة، بينما تكون معاملات متغيرات معاهدات الاستثمار الثنائية غير مهمة. ومعاملات المتغيرات الأربعة غير المتغيرة بالزمن - المسافة الجغرافية، والحدود المشتركة، واللغة المشتركة، والمستعمرة - جميعها مهمة أيضاً من الناحية الإحصائية؛

يدفع رويوز وفيلاروبيا (Ruiz and Vilarrubia (2007)) بأن صعوبة قياس العوامل الثقافية والتاريخية تفرض تقدير نماذج الجاذبية باستخدام آثار ثابتة تتعلق بالزمن وأزواج البلدان^(٦). وتبين العواميد من ١١ إلى ١٥ نتائج التقديرات بحسب الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون، مع معاملة السنة وأزواج البلدان كأثار ثابتة. وباستثناء متغيرات معاهدات الاستثمار الثنائية، تكون جميع المعاملات المتغيرة بالزمن مهمة من الناحية الإحصائية. وتكون أحجام المعاملات عامةً أعلى من الأحجام المتحصل عليها بموجب الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون مع الآثار الثابتة للسنة وبلد المنشأ والبلد المضيف؛

عند مقارنة النتائج مع تلك المتحصل عليها باستخدام مواصفات المربعات الصغرى العادية، تميل تقديرات المربعات الصغرى العادية إلى أن تكون أكبر كثيراً من تقديرات الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون. ويبين هذا أن النتائج حساسة إلى حد كبير للمواصفات. ولهذا السبب، ينبغي توخي الحذر عند تفسير نتائج الدراسات السابقة التي استخدمت المربعات الصغرى العادية؛

• نظراً للشكل التضاعفي لمعادلة الجاذبية، فتمثل الطريقة المعتادة في أخذ اللوغارتمات الطبيعية للمتغيرات التابعة والمستقلة (باستثناء المتغيرات الوهمية) وتطبيق المربعات الصغرى العادية على معادلة التخطيط الطولي الناتجة^(٧)؛

• للتحكم في تحيز المتغير المهمل، أُدرجت الآثار الثابتة لبلد المنشأ والبلد المضيف عن طريق متغيرات وهمية ترصد جميع خصائص بلدان المنشأ أو البلدان المضيفة غير المتغيرة بالزمن^(٨). كما أُدرجت آثار ثابتة زمنياً للتعبير عن أي صدمات تؤثر في جميع البلدان؛

• تقدم العواميد من ١ إلى ٥ في الجدول ٦-ألف-١ نتائج التقديرات المتحصل عليها من المربعات الصغرى العادية، إلى جانب الأخطاء المعيارية القوية وثلاثة أنواع من الآثار الثابتة (السنة، والبلد المضيف، وبلد المنشأ). ويفسر هذا التحديد إجمالاً نحو ٥٠ في المائة من تغير تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية الخارجة. وتبين النتائج أن لجميع المعاملات، باستثناء الانفتاح والحدود المشتركة، أهمية إحصائية. وبصفة خاصة، يكون لـ "البعد الجغرافي" أثر قوي: فعلامته السالبة تشير إما إلى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يتصل بتجارة ثنائية أو بارتفاع تكاليف التشغيل نظراً للبعد الجغرافي والاختلافات الثقافية والمؤسسية. ولعوامل "مهارات العمال" في البلدان المضيفة علامة موجبة، تفيد عن دور أهم للأسواق المحلية. ولجميع المتغيرات الأخرى العلامة المتوقعة. وفي هذا التحديد، تكون معاملات معاهدات الاستثمار الثنائية مهمة وإيجابية. غير أن نسبة الاستثمار الأجنبي المباشر التي يمكن أن تعزى إلى معاهدات الاستثمار الثنائية منخفضة جداً، كما يتبين من التغير الضئيل جداً في الترتيب R عند إدراج متغير معاهدات الاستثمار الثنائية.

الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون

• أوضح سانتوس سيلفيا وترييرو (Santos Silva and Tenreyro (2006)) أنه بالنظر إلى تفاوتات ينسن^(٩)، فإن استخدام نماذج الجاذبية المخططة طويلاً عن طريق المربعات الصغرى العادية يمكنه أن يولد تقديرات متحيزة^(١٠) ويؤدي إلى استنتاجات

الثنائية). وعلاوة على ذلك، جُربت عدة تحولات لمتغيرات الاستثمار الأجنبي المباشر^(٧). وفي جميع هذه المواصفات، ظلت تقديرات الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون لمعاملات معاهدة الاستثمار الثنائية غير ذات قيمة من الناحية الإحصائية.

• للتحقق من القوة، جرى أيضاً تقدير معادلات الجاذبية بإدراج تعاريف بديلة لمتغيرات مثل الانفتاح (أي نسبة التجارة الإجمالية إلى الناتج المحلي الإجمالي)، واختلاف المهارات (أي القيمة المطلقة والقيم الموجبة والسالبة)، ومعاهدات الاستثمار الثنائية (أي عدد السنوات التي مرت على توقيع معاهدة الاستثمار

ملاحظات ختامية

وعلاوة على ذلك، فمعاملات معاهدات الاستثمار الثنائية ليست ذات قيمة من الناحية الإحصائية؛ وبعبارة أخرى، فإن النتائج لا تدعم فرضية أن معاهدات الاستثمار الثنائية تعزز الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائي.

وهذه النتائج متسقة مع المؤلفات الحالية التي تشير إلى أن الوضع الراهن للبحوث غير قادر على شرح محددات الاستثمار الأجنبي المباشر شرحاً وافياً، ولا سيما آثار معاهدات الاستثمار الثنائية والاستثمار الأجنبي المباشر. وهكذا، لا ينبغي لمقرري السياسات في البلدان النامية أن يفترضوا أن توقيع معاهدات الاستثمار الثنائية سيرفع الاستثمار الأجنبي المباشر. بل ينبغي لهم أن يظلوا حذرين بشأن أي نوع من التوصية بالحث على إبرام معاهدات استثمار ثنائية. ■

يبين التحليل الاقتصادي القياسي أن نماذج الجاذبية المعيارية تتيح تفسيراً ذا مغزى لتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائية من البلدان المتقدمة إلى البلدان النامية. غير أنه عند إدراج متغير معاهدات الاستثمار الثنائية، تصبح النتائج متذبذبة. ويشير استخدام منهجية واحدة (تقدير المربعات الصغرى العادية لأنحدار التخطيط الطولي) إلى أن معاهدات الاستثمار الثنائية تأثيراً إيجابياً على الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائي، وإن كان الحجم المقدر لهذا التأثير ضئيلاً. ولما كانت هذه المنهجية، وفقاً للمؤلفات الحديثة، تسفر عن تقديرات منحازة، فقد استخدمت أيضاً طريقة بديلة (الترجيح شبه الأقصى لنموذج بواسون). وبينت هذه الطريقة أنه يبدو أن معاهدات الاستثمار الثنائية لا تؤثر لها على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الثنائي بين الشمال والجنوب: فحجم المعاملات المقدر يقترب من الصفر.

الحواشي

- (١) تقاس الاختلافات المهارية بوصفها لوغارتم نسبة أعلى متوسط سنوات الدراسة في البلدين إلى أدنى هذا المتوسط.
- (٢) تتضمن بيانات الاستثمار الأجنبي المباشر المستخدمة هنا ١٥ ٩٨٣ ملاحظة من بينها ٢ ٨٤٤ ملاحظة تساوي صفر و ٣ ٤١٠ ملاحظة سالبة. وبما أن من المعتاد في المؤلفات تجنب حذف الملاحظات عند تطبيق اللوغارتمات، فقد ارتفعت قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر بمقدار دولار واحد وحذفت القيم السالبة.
- (٣) في تقديرات البيانات الجمعية، يمكن أن تتعرض المعاملات لتحيز المتغيرات المهملّة؛ أي أن تقديرات معامل المتغير التفسيري تكون متحيزة عندما لا تُدرج في المعاملة متغيرات مهمة غير معروفة أو يصعب قياسها، وتُربط بالمتغير التفسيري الأعلى. انظر Anderson and van Wincoop (2003) للاطلاع على مناقشة بشأن تحيز المتغيرات المهملّة في أدبيات الجاذبية التجارية.
- (٤) وفقاً لتفاوتات ينسن، يكون متوسط قيمة لوغارتم ما مختلفاً عن لوغارتم متوسط القيمة.
- (٥) لقد بينا أن وجود عدم تجانس في قيم المتغيرات في نموذج الجاذبية، حتى لمراقبة الآثار الثابتة، يمكنه أن يؤثر في اتساق قواعد التقدير. وذلك لأنه، نظراً لتفاوتات ينسن، فإن تسجيل المتغيرات المشروحة يغيّر خصائص بند الخطأ بطريقة تجعل المعاملات منحازة.
- (٦) تتمتع المتغيرات الوهمية لأزواج البلدان آثار جميع المتغيرات المهملّة الخاصة بأزواج البلدان ولكنها تظل ثابتة بمرور الزمن، ويشمل ذلك متغيرات الجاذبية المعيارية (المسافة الجغرافية، والحدود المشتركة، واللغة المشتركة، والمستعمرة).
- (٧) لم يراع الاختبار الأول للقوة سوى قيمة موجبة فقط للاستثمار الأجنبي المباشر. وتضمن الاختبار الثاني القيمة السالبة بتطبيق التحويل المذكور في مؤلف Levy-Yeyati et al. (2007)، أي الاستعاضة عن المتغير الأصلي للاستثمار الأجنبي المباشر بالمعادلة $\text{sign}(FDI) * \log(\text{abs}(FDI)+1)$. وأخيراً، خفضت قيم الاستثمار الأجنبي المباشر الاسمية عن طريق معامل الولايات المتحدة لامتناس تضخم الناتج المحلي الإجمالي.

المراجع

- Levy-Yeyati E, Panizza U and Stein E (2007). The cyclical nature of North-South FDI flows. *Journal of International Money and Finance*, 26(1): 104–130.
- Mayer T and Zignago S (2011). Notes on CEPII's distances measures (GeoDist). CEPII Working Paper No. 2011-25, Paris.
- Ruiz JM and Vilarrubia JM (2007). The wise use of dummies in gravity models: Export potentials in the EuroMed region. Research Paper No. WP-0720, Bank of Spain, Madrid.
- Santos Silva JMC and Tenreyro S (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641–658.
- Anderson JE and van Wincoop E (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, 93(1): 170–192.
- Barro RJ and Lee JW (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. NBER Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen BA, Davies RB and Head K (2002). Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multi-national Enterprise: Comment. NBER Working Paper No. 8929, NBER, Cambridge, MA.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3): 917–920.

الفصل السابع

الحيز المالي للاستقرار والتنمية: التحديات المعاصرة

ألف - مقدمة

المالية. ويبحث هذا الفصل كيفية تأثر الحيز المالي بالمنافسة الضريبية بين البلدان وتجنب الضريبة من الشركات الدولية والأسر الثرية، وكذلك بالتحديات الخاصة التي تواجه البلدان الشديدة الاعتماد على ريع الموارد الطبيعية. ويستكشف بعض الطرق لمعالجة هذه المشاكل التي تركز على القضايا المتعلقة بالحصول المحلي للضرائب والإيرادات العامة الجارية الأخرى. وبمقدور المساعدة الإنمائية ورأس المال المقترض أن يقدموا مصادر بديلة للإيرادات، وهما يجتازان أهمية خاصة لدى بعض البلدان النامية. وقد نوقشت التحديات المختلفة التي تطرحها هذه التدفقات أمام الحيز المالي والسياساتي بتفاصيل أكثر في تقارير التجارة والتنمية ٢٠٠٨، و٢٠١٠، و٢٠١١، و٢٠١٣، وبالتالي لن نناقش بالتفصيل في هذا التقرير.

ويشير الحيز المالي إلى قدرة الحكومة على استخدام الأدوات المالية للسعي إلى تحقيق أهداف متنوعة تتصل بالسياسات الاقتصادية والإنمائية والاجتماعية. ومن الممكن أن تعزز الزيادة في الإيرادات العامة إمكانات استخدام أدوات بعينها، كمعدلات الضرائب التفاضلية، والإعانات، والتحويلات الاجتماعية لتحقيق أهداف اجتماعية وإنمائية. وللحيز المالي بُعد كمي أو خاص بالميزانية، من الممكن أن يتم تقريبه بقياس حصة الإيراد العام في الناتج المحلي الإجمالي. لكن مفهوم الحيز المالي لا ينبغي أن ينحصر في المستويات الجارية للإيراد العام. وبصفة خاصة، يجب ألا ينظر إليه كمكافئ لتوازن المالي؛ فقد تكون حكومة ما في عجزٍ، وتتمكن بالرغم من

من الضروري أن تشكل بيئة الاقتصاد الكلي الملائمة والسياسات الصناعية الرامية إلى تحديث الإنتاج وتنويعه عناصر دائمة في استراتيجية التنمية الوطنية الطويلة الأجل، لكن أهميتها أصبحت حتى أكثر حسماً، مع اضطراب الاقتصادات للتكيف مع المشهد الاقتصادي الجديد الناشئ عن الأزمة المالية العالمية (تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣). وقد أبرزت فصول سابقة من هذا التقرير كيف يمكن للترتيبات الدولية الراهنة في التدفقات التجارية وتدفقات رأس المال أن تحجّم الحيز السياسي الوطني اللازم لكي تتكيف البلدان؛ وقد اقترحت أيضاً طرقاً لتشجيع أنماط مختلفة من التكامل الاقتصادي، ستيح فرصاً جديدة للبلدان النامية وشركائها التجاريين على حد سواء. لكن هذا ليس سوى جانب واحد من القصة، فحتى إذا سُمح للحكومات في إطار الاتفاقات المتعددة الأطراف والإقليمية والثنائية، باتباع استراتيجيات التنمية التي ترغب فيها، فسيظل عليها أن تمولها. وفي سياق حماية الحيز السياسي، يصبح تعزيز الإيرادات المالية ضرورياً، فهي ليست فقط أكثر استدامة من مصادر التمويل الطويل الأجل الأخرى، لكنها أيضاً أقل تكبلاً بالقيود والشروط التي تفرض حدوداً على الحيز السياسي.

وكما لوحظ في تقارير الأونكتاد السابقة، فقد كانت استراتيجيات حفر المائيات العامة دعائم ضرورية للدول التنموية، وهي حاسمة كذلك لاستقرار الاقتصاد الكلي (UNCTAD, 2009). غير أن الاقتصاد المعولم يطرح تحديات جديدة أمام زيادة الإيرادات

ويبحث الفرع بآء من هذا الفصل في الاتجاهات الحالية في الإيرادات المالية لمجموعات مختلفة من البلدان، وفي التحديات التي تواجهها الحكومات الساعية لتحسين حجم وتركيب تلك الإيرادات. ويقدم الفرع الاتجاهات الطويلة الأجل للحيز المالي ويظهر كونه جزءاً مكوناً لعملية التنمية. كما يناقش كيف باتت العولمة وخيارات السياسات ذات الصلة تغير تركيب الإيرادات المالية.

وتركز الأفرع اللاحقة على الطرق التي تؤثر من خلالها بشدة الحكومة العالمية والجهات الفاعلة الدولية على الحيز المالي للبلدان النامية والمتقدمة على حد سواء. ويبحث الفرع جيم كيف تؤدي الملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية، والتدفقات المالية غير المشروعة إلى تآكل الوعاء الضريبي، وتقويض عدالة النظام الضريبي، وتشويه أنماط التجارة والاستثمار. ويقيم مقدار التسريبات الضريبية الناجمة عن تلك الآليات، ويصف بعض المبادرات الوطنية والمتعددة الأطراف التي أُتخذت لمعالجة هذه المشكلة. ويحلل الفرع دال قضايا

متعلقة بالصناعات الاستخراجية التي تحظى بوجاهة خاصة لدى الكثير من البلدان النامية. فمع ازدهار أسعار السلع، تقدم هذه الصناعات إمكانات هائلة لتحفيز الإيرادات المالية. غير أن هذه الإمكانيات لا تُستغل دائماً استغلالاً جيداً نظراً لقواعد الضرائب غير الملائمة أو الصعوبات في إنفاذها، حيث تلجأ الشركات عبر الوطنية في هذه الصناعات بشكل متكرر إلى تقنيات التجنب الضريبي. كما يحلل الفرع كيفية توزيع الربح من الموارد الطبيعية في بلدان مختارة، ويوضح كيف أخذت القواعد المؤثرة على هذا التوزيع في التغير في السنوات الأخيرة. وأخيراً يلخص الفرع هاء، النتائج الرئيسية ويقدم بعض التوجيهات السياساتية الهادفة إلى تطوير الحيز المالي لأغراض استراتيجيات التنمية.

ذلك من تمويل نفقات إضافية مرغوبة إذا كانت ستولد نمواً، أو قد تتحمل ديناً إذا لم يكن هذا سيهدد الاستقرار وأهداف السياسات الأخرى. ويشير الحيز المالي أيضاً إلى إمكانية زيادة الإنفاق العام، بما يشمل تدابير دعم التحويل الهيكلي، والتباينات في ذلك الإنفاق كأداة لإدارة الطلب.

وللحيز المالي أيضاً بعدد نوعي متعلق بمستوى وتركيبات الإيرادات والنفقات العامة. وقد يكون صنع القرار في هذا الصدد مقيداً قانوناً بالترتيبات والاتفاقات الدولية، وبالاشتراطات المفروضة من الخارج، وبالقواعد القانونية كتلك المتعلقة بسقف العجز، لكن من الممكن أيضاً أن يُقيد بحكم الواقع، على سبيل المثال، بالمتطلبات المتصورة للمستثمرين والأسواق المالية العالمية، أو بقوى مجموعات الضغط المحلية.

إن الحيز المالي عنصر أساسي في الحيز السياسي اللازم للتنمية، وفي الوقت ذاته يتزايد الحيز المالي مع التنمية.

والحيز المالي هو مفهوم دينامي، حيث تؤثر التغيرات في الإنفاق العام على الاقتصاد، وبالتالي على إيرادات الحكومة. وفي الأجل القصير، من الممكن توسيعه

عبر الآثار المضاعفة للسياسات المواتية للنمو. وعلى وجه الخصوص، وفي السياق الانكماشى حين تبرز الحاجة إلى حافز لمواجهة التقلبات الدورية، من الممكن خلق حيز مالي بزيادة الإيرادات عبر تدابير متباينة قصيرة الأجل، بالإضافة إلى زيادة الاقتراض العام (تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١١). غير أن من منظور التنمية الأطول أجلاً، يعني الحيز المالي امتلاك القدرة على تمويل متطلبات الإنفاق التي تتزايد وتتغير مع الوقت. وبالفعل، وخلال عملية التنمية، ينمو الإنفاق العام كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، وبخاصة لتمويل البنية التحتية، والتحويلات الاجتماعية، والخدمات الأساسية، وبالتوازي، تنمو كذلك الإيرادات لتمويله. والحيز المالي هو عنصر أساسي في الحيز السياسي اللازم للتنمية، وفي الوقت ذاته يتزايد الحيز المالي مع التنمية.

باء - الدول التنموية وحيزها المالي

١ - الدول التنموية

مع الأوضاع المحلية، والاستثمار العام المباشر في بعض الأنشطة جنباً إلى جنب مع استثمارات مختارة ذات أولوية لتشجيع التنوع والتحديث.

ولا يمكن اتباع هذه الأنشطة إلا من خلال استراتيجية متكاملة قائمة على رؤية مشتركة لتنمية البلد، وهي تعتمد على بناء رضا اجتماعي واسع مدعوم بترتيبات مؤسسية لحوار مستمر وتنسيق مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. والمالية العامة، التي تتضمن تعبئة الإيرادات الضريبية، هي مكون محوري في إضفاء الشرعية على دور الدولة وإرساء مجالات مسؤولية الحكومة في الدوائر الاقتصادية والاجتماعية. ويحدد أوكامبو (Ocampo (2007) خمسة مكونات لهذا ال "العهد المالي"، أساسية لفعالية تعبئة الدولة للموارد: قواعد واضحة للانضباط المالي، مصحوبة بإيرادات ضريبية ملائمة لتمويل المهام التي يكلف المجتمع الدولة بها؛ وشفافية في الإنفاق العام؛ وتصميم معايير كفاءة لإدارة موارد الدولة؛ والإقرار بالدور المركزي للميزانية العامة في توفير "سلع ذات قيمة اجتماعية"، وبصورة أعم، في توزيع الدخل؛ وتصميم مؤسسات مالية متوازنة وديمقراطية مفتوحة لمشاركة المواطنين.

والتحدي مُلح خصيصاً على المستويات المنخفضة الدخل والتنمية حين تكون المصادر المحتملة للإيرادات محدودة، وبشكل أكبر للبلدان شديدة الاعتماد على الموارد الطبيعية لخدمة دفعة تنميتها الأولية. فأغلب الصناعات الاستخراجية لها أسواق محلية محدودة، وتسعى لتعظيم إيراداتها من الصادرات. ويمكن لهذا أن يولد أرباحاً كبرى ومكاسب نقد أجنبي قيمة، بمقدورها إذا أُدرت إدارة ملائمة أن تخفف من عدد من القيود على نمو أسرع. غير أن قول هذا أسهل من تنفيذه، فمشكلة "المرض الهولندي"، التي وفقاً لها يسبب قطاع تعدين متمدّد ارتفاعاً في القيمة الحقيقية للعملة وهبوطاً في الإنتاج والتوظيف في قطاعات أخرى قابلة للتداول، يمكنها أن تسبب اختلالات خطيرة في الاقتصاد الكلي وزيادة في تقلب سعر الصرف وسرعة التأثير الاقتصادية. غير أن عدداً كبيراً من الأدلة يقترح إمكانية

امتلاك الدول التنموية الناجحة البصيرة والقدرة على تشجيع تنمية القطاع الخاص، بطرق منها زيادة الأرباح والاستثمار فوق المستوى المرجح كونه ممكناً بالاعتماد على قوى السوق وحدها. وقد تمكنت أيضاً من تصميم آليات فعالة لضبط مستثمري القطاع الخاص وتوجيه مواردهم إلى المناطق التي قد تكون فيها العائدات الاقتصادية والاجتماعية مرتفعة ارتفاعاً بالغاً (تقارير التجارة والتنمية ١٩٩٦، و١٩٩٧، و٢٠٠٣، و٢٠٠٩). ومن هذا المنظور، عرّف أدلمان (Adelman (2000) العناصر الأساسية للدولة التنموية الناجحة. وتشمل هذه العناصر درجة كبيرة من الاستقلالية، والقدرة والمصدقية لوضع سياسات تخدم المصلحة الوطنية، والتزام القيادة بالتنمية الاقتصادية، وسياسات اقتصادية رشيدة، ودرجة ضرورية من الاستقلال الاقتصادي عن البيئة الدولية.

وقد ركزت الفصول السابقة تركيزاً خاصاً على آخر هذه العناصر لتأمين الدرجة المطلوبة من الحيز السياسي. لكن الدول التنموية معنية أيضاً بتعبئة وتخصيص الموارد التي من المرجح أن تكون مفتاح نجاحها على المدى البعيد. فهي ضرورية لدعم تنمية البنية التحتية بالاستثمار في رأس المال المادي والبشري على حد سواء، حيث يكون القطاع الخاص في البلدان النامية على وجه الخصوص ضعيفاً أو غائباً ومعتمداً على بنية تحتية جيدة لأنشطته المرجحة الخاصة. غير أن المفاوضات الأساسية بين الدولة والأعمال تذهب لما هو أبعد من توفير بنية تحتية جيدة فحسب؛ فهي تتطلب أيضاً في أوقات مختلفة وبتدرجات متفاوتة أن تضطلع الدولة بمهام أخرى كذلك، كزيادة الإمداد بالموارد القابلة للاستثمار، وتأمين مخاطر الاستثمار الطويل الأجل، وتقديم خدمات دعم في مجالات كالتيكنولوجيا، والتدريب، والتصدير. ومن المرجح أن يشمل التراكم والتقدم التكنولوجي الذي تتكفل به الدولة، بصورة متباينة، تحويل الأصول من قطاعات أقل إنتاجية إلى أخرى أكثر إنتاجية، ومراقبة النظام المالي، والحصول على تكنولوجيات أجنبية وتكييفها

التحكم في هذا بفرض امتلاك مقرري السياسات الحيز السياسي الضروري (IMF, 2003 و UNCTAD, 2005). وفي المقابل، وفرت القدرات الأكبر على جمع الإيرادات، وسائل تلبية مطالبات المواطنين بتقلص سلع وخدمات عامة بناءً على مفهوم دولة الرفاه. وقد أتاحت بصورة أعم، تمويل إنفاق عام معزز للنمو أكثر ارتفاعاً، أنتج ترابطاً إيجابياً بين التنمية والحيز المالي. وفي الفترة 2011-2012 جمعت البلدان المتقدمة في المتوسط، إيرادات عامة بلغت 41,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مع إيرادات ضريبية بلغت وحدها 25,5 في المائة. وفي المقابل، بلغت في الفترة ذاتها نسبة إجمالي الإيرادات والإيرادات الضريبية للحكومة العامة في أقل البلدان نمواً 23 في المائة و 14,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على التوالي.

وبالرغم من هذا الربط الواسع النطاق بين مستويات الدخل والإيرادات المالية، لا يوجد مقياس لنسبة الإيراد العام إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويعتمد هذا الأخير على قدرة الاقتصاد على توفير إيرادات عامة - والقدرة الإدارية على جمعها - تمثل اعتماده على الخيار السياسي. وهناك اختلافات مهمة في هذه النسبة عبر البلدان ذات المستويات المماثلة لمتوسط دخل الفرد، تعكس الظروف التاريخية، والقدرات غير المتماثلة على تكوين الإيرادات، والخيارات السياسية المقبولة اجتماعياً حيال دور الدولة. وتُعد تلك الخيارات السياسية بدور الدولة في إعادة التوزيع، وبكل من حجم ما ينبغي أن يقدمه القطاع العام من خدمات هامة اجتماعياً ومدى استخدام أدوات التمويل العام في إدارة الاقتصاد الكلي ودعم سياسات التحويل الهيكلي.

وهناك علاقة إيجابية بين الإيرادات الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عبر نطاق واسع من الاقتصادات المتقدمة، والنامية، والتي تمر بمرحلة انتقالية، لكن هناك أيضاً تشتت كبير ضمن هذه المجموعات (الرسم بياني 7-1). فعلى سبيل المثال، تتخطى الإيرادات الحكومية أو تقترب من 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أغلب البلدان الأوروبية المرتفعة الدخل، بما في ذلك (بالترتيب التنازلي) النرويج، والدانمرك، وفنلندا، والسويد، وفرنسا، وبلجيكا، والنمسا، وإيطاليا، وهولندا، وألمانيا، بينما تدور الإيرادات الحكومية حول 30 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في اليابان، والولايات المتحدة، وأستراليا. ويوضح هذا الفرق النماذج المختلفة للتغطية الاجتماعية ودولة الرفاه. وعلى الطرف الآخر من هرمية الدخل، تُظهر أقل البلدان نمواً بعض التفاوتات كذلك، بدخول حكومية تتراوح بين 15 في المائة تقريباً (بالترتيب التصاعدي) في هايتي، وسيراليون، وأوغندا، وإثيوبيا، وغينيا - بيساو، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وما يقرب من 30 في المائة في ملاوي، وبوروندي،

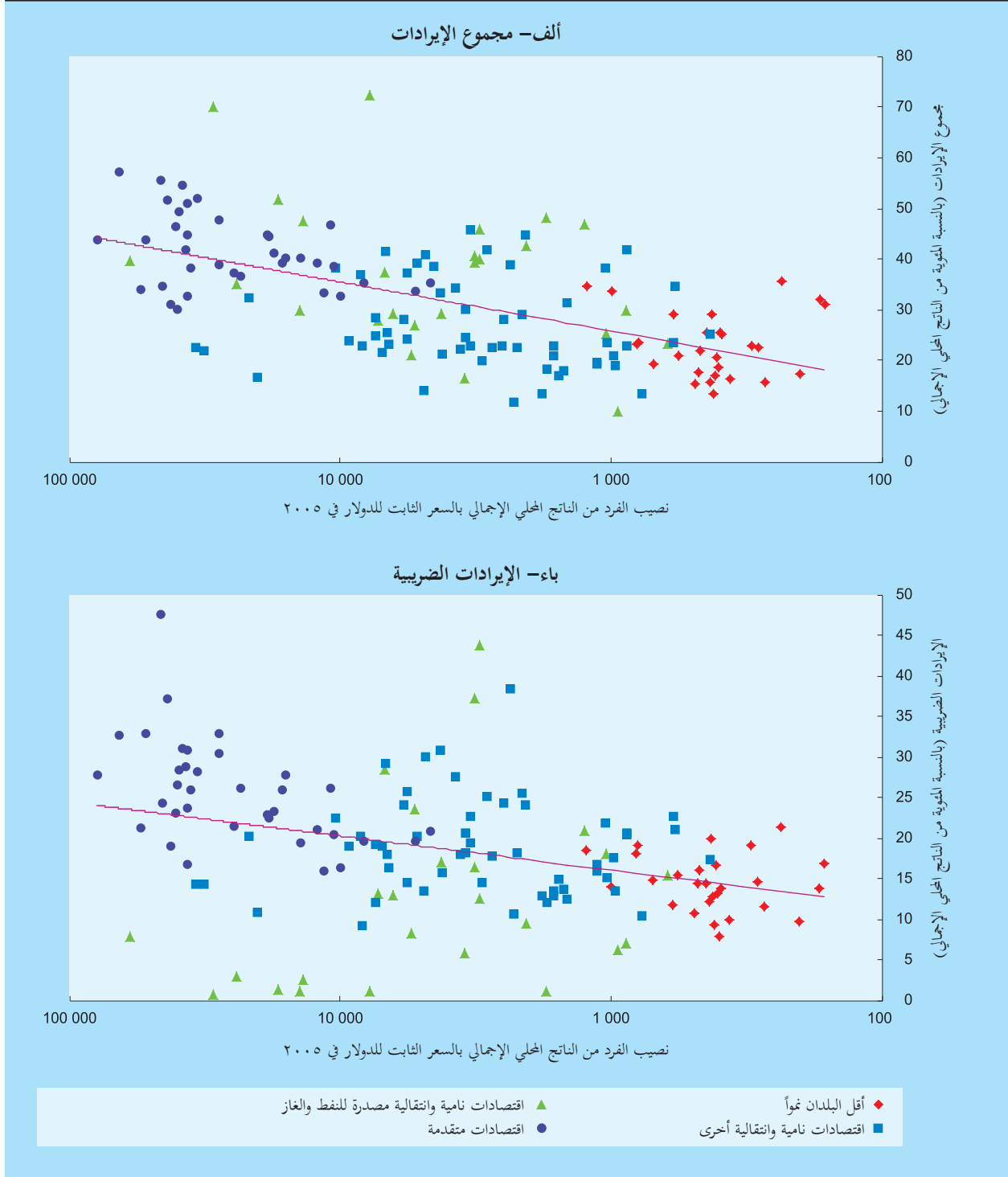
والأكثر تدميراً للآفاق الطويلة الأجل، هو حين يولّد هذا النوع من التمدد نمطاً من التكامل الداخلي غير المتوازن عبر إنشاء اقتصادات محصورة. وبسبب بنية أسواق السلع الدولية، فحين يدعو مقررو السياسات، الشركات عبر الوطنية لتنمية هذا القطاع، يجدون أنفسهم في موقف تفاوضي ضعيف، نظراً لكونها شركات عملاقة تملك تحت تصرفها معلومات أفضل من مضيفيها بالإضافة إلى قدرات مالية، وتكنولوجية، وسوقية أكبر، بما في ذلك التهديد بنزوح رأس المال. وعلاوة على ذلك، فمن الممكن للربوع غير المتوقعة المرتبطة بالتقلبات في الأسعار أن تشوه بشدة بنية الحافز الأوسع، وتضيف بعداً مضاربياً للتخطيط الاستثماري في القطاعين العام والخاص على السواء. والحل ليس إما ملكية الدولة أو ملكية أجنبية للموارد الطبيعية، بل هو متعلق بكيفية إدارة ريع الموارد بأفضل طريقة مع وضع أهداف التنمية الطويلة الأجل في الحسبان. وفي السنوات الأخيرة، كما نوقش في فصول سابقة، تآرجح البندول ناحية محاولة جذب الاستثمار الأجنبي المباشر لهذا القطاع، مع اهتمام غير كافٍ بتقوية الموقف التفاوضي للحكومات المضيفة من أجل الحصول على عائدات أفضل من وعاء مواردها الطبيعية وحفز تحديث الإنتاج الوطني وتنوعه. وستستلزم إعادة التركيز على التنمية الطويلة الأجل تغييرات في الترتيبات المالية والتشريعية القائمة بغرض زيادة الإيرادات وضمان بقاء قسم أكبر من القيمة المضافة في البلد المضيف، كما هو مفصل أدناه.

٢ - الاتجاهات المالية الطويلة الأجل

بشكل عام، تميل البلدان المتقدمة لامتلاك حيز مالي أكبر من البلدان النامية نظراً لجمعها إيرادات أكثر كحصة من الناتج المحلي الإجمالي. ويأتي هذا كنتيجة لعملية تاريخية طويلة: في أوائل القرن العشرين، بلغت نسبة الإيرادات التي جمعتها الحكومة في المملكة المتحدة 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بـ 40 في المائة بعد ذلك بقرن (Clark and Dilnot, 2002)، وفي الولايات المتحدة، ارتفعت إيرادات الحكومة من أقل من 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 30 في المائة خلال الفترة ذاتها (Maddison, 2001). وكان هذا التوسع في الوعاء الضريبي نتيجة ليس فقط لنمو القطاع العمري (والرسمي) من الاقتصاد، لكن أيضاً للتعديلات في التشريعات، وفرض ضرائب جديدة ورسوم مالية أخرى، وتغييرها بمرور الوقت، بالإضافة إلى الجهود الكبيرة لتقوية إدارة الضريبة وإنفاذها (Besley

الرسم البياني ٧-١

العلاقة بين الإيرادات الحكومية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ٢٠١٢



المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة البيانات الإحصائية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ وقاعدة البيانات الإحصائية للمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قاعدة بيانات StatExtracts؛ والمفوضية الأوروبية، قاعدة بيانات الاقتصاد الكلي السنوية؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي وقاعدة بيانات الإحصاءات المالية الحكومية.

ملاحظة: تشير البيانات إلى عام ٢٠١٢ أو آخر سنة متوفرة. وتشير بيانات الإيرادات إلى الإيرادات الحكومية العامة، باستثناء ما يتعلق بالأرجنتين، وإكوادور، وأوروغواي، وباراغواي، وبنما، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، والسلفادور، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكولومبيا، والمكسيك التي تشير بياناتها إلى القطاع العام غير المالي. وتظهر بيانات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في مقياس لوغاريتمي.

الإجمالي، كنتيجة لتنامي تعبئة الموارد المحلية في أغلب البلدان النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية. ففي أمريكا اللاتينية وأفريقيا، ارتفع بشكل ملحوظ إجمالي الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مدعوماً بنمو اقتصادي أقوى وبيئة اقتصاد كلي ملائمة على نطاق واسع (الرسم البياني ٧-٢)^(١). وقد ساهمت أيضاً العائدات العامة المتزايدة من صادرات السلع، والتي عكست الأسعار الأكثر ارتفاعاً للسلع، وفي بعض الحالات التغييرات في أحكام العقود المتفق عليها مع شركات النفط والتعدين. وفي أمريكا اللاتينية، رفعت أيضاً البطالة المنخفضة، والأجور الحقيقية المرتفعة، والحصة الأكبر من الوظائف الرسمية، من مستويات المساهمة الاجتماعية. وصاحب ما نتج من تقليص تدريجي لعدم المساواة، ارتفاع في الاستهلاك والضرائب غير المباشرة. وعلاوة على ذلك، استفادت الإيرادات من فرض ضرائب جديدة إلى جانب التطورات في إدارة الضرائب (ECLAC, 2014a). وفي أفريقيا، كان النمو الإجمالي للإيرادات العامة أقل، وذلك في جزء منه نتيجة للمساهمة الأقل من الضرائب الحدودية، التي تظل مكوناً مهماً في الإيرادات الضريبية الإجمالية. وزاد أيضاً إجمالي الإيرادات الحكومية بصورة ملحوظة في غرب آسيا وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وذلك إلى حد كبير نتيجة للمكاسب المتأتمية من ارتفاع أسعار النفط. وبشكل عام، ففي كافة المناطق النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، ارتفع نصيب الإيرادات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي، باستثناء شرق آسيا، وجنوب آسيا، وجنوب شرقي آسيا. وقد أرجعت معدلات النمو المنخفضة للضرائب بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في أجزاء من آسيا والمحيط الهادئ، بالرغم من سنوات من النمو الاقتصادي السريع، إلى المستويات المنخفضة لضريبة الدخل الشخصية في المنطقة، والاعتماد المكثف على ضريبة القيمة المضافة (ESCAP, 2013). وعلى الجانب الآخر في البلدان المتقدمة، انخفضت حصة الإيرادات الحكومية من الناتج المحلي الإجمالي بصورة طفيفة، من متوسط ٤٣ في المائة خلال الفترة ١٩٩١-١٩٩٥ إلى ٤١,٥ في المائة خلال ٢٠١١-٢٠١٢.

إن نمو الإنتاج آثاراً إيجابية واسعة النطاق على الحيز المالي. وفي أغلب الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، أخذت الإيرادات الحكومية تميل إلى الزيادة أسرع من الناتج المحلي الإجمالي، وبخاصة في البلدان المتوسطة الدخل. وتبين دراسة عن ١٧ بلداً من بلدان أمريكا اللاتينية و ٦ من بلدان جنوب شرق آسيا أن خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٢، سبب ارتفاع بنسبة ١ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي، زيادة نسبتها ١,١٥ في المائة في الإيرادات الحكومية (Weeks, 2014). ويمكن تفسير هذا جزئياً بالتحويلات الهيكلية التي تحدث بالتوازي مع

وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وموزامبيق. والبلدان الأخيران مصدران للخامات المعدنية والفلزات التي توفر إيرادات لحكومتيهما مستقلة عن الدخل المتوسط للسكان.

وتظهر بوضوح القدرة غير المرتبطة إلى حد كبير بمتوسط دخل الفرد على جمع الإيرادات العامة من الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية المصدر للنفط والغاز. ففي حين يسهم في أغلب البلدان الأخرى جمع ضريبة الدخل بحوالي ثلثي الإيرادات الحكومية، تقترب هذه النسبة في البلدان المصدر للنفط من الثلث فقط (قارن الرسم البياني ٧-١ ألف و ٧-١ باء). وتقترب الإيرادات الحكومية من ٥٠ في المائة أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي في (دولة بوليفيا المتعددة القوميات، والعراق، وعمان، والكويت، وليبيا، والمملكة العربية السعودية)، بالرغم من كون هذه البلدان تتراوح فيما بين الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط والمستويات المرتفعة الدخل. وتأتي أغلب إيراداتها الحكومية مباشرة من عائدات شركات الاستخراج المملوكة للدولة، وريوع أو اتفاقات المشاركة في الإنتاج، في حين تسهم ضريبة الدخل بحصة أقل. غير أن تصدير المعادن أو الهيدروكربونات لا يضمن مستويات مرتفعة من الدخل الحكومي كما يتضح من البيانات الواردة من بيرو، وتركمانستان، وزامبيا. فالأمر يعتمد إلى حد كبير على السياسات المحلية المتعلقة بتوزيع الريوع من الموارد الطبيعية، كما هو مبين في الفرع دال من هذا الفصل.

وتتملك الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية، غير المصدر للنفط، والتي هي في الغالب بلدان متوسطة الدخل، مستويات وسيطة من الإيرادات العامة، مع متوسط غير مُرحح يبلغ ٢٦,٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي هذه المجموعة المتنافرة، تمتلك الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بوضوح مستويات إيرادات عامة تفوق المتوسط (على الأخص أوزبكستان، وأوكرانيا، والبوسنة والهرسك، وصربيا)، وذلك جزئياً نتيجة لأهمية اشتراكات الضمان الاجتماعي. وتلك هي الحال أيضاً في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية ذات سياسات إعادة التوزيع القوية، وحيث بقى نظام الضمان الاجتماعي والتقاعد مسؤولية الدولة (كما في الأرجنتين، والبرازيل، وكوبا). وعلى النقيض، تكون مستويات الإيراد العام متدنية في العديد من بلدان أمريكا الوسطى (كما في غواتيمالا وهندوراس) وجنوب آسيا (كما في باكستان، وسري لانكا).

وعلى مدى العقدين الماضيين، تقلصت الفجوة بين عدد من البلدان النامية والمتقدمة من حيث نسبة الإيراد العام إلى الناتج المحلي

الرسم البياني ٧-٢

الإيرادات الحكومية بحسب المصدر، مجموعات بلدان مختارة، ١٩٩١-٢٠١٢
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصادر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى قاعدة البيانات الإحصائية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدتا بيانات آفاق الاقتصاد العالمي والإحصاءات المالية الحكومية؛ وقاعدة البيانات الإحصائية للمكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قاعدة بيانات StatExtracts؛ وقاعدة بيانات الاقتصاد الكلي السنوية التابعة للاتحاد الأوروبي.

ملاحظة: تشير البيانات إلى الإيرادات الحكومية العامة، باستثناء ما يتعلق بالأرجننتين، وإكوادور، وأوروغواي، وباراغواي، وبنما، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، والسلفادور، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكولومبيا، والمكسيك التي تشير بياناتها إلى القطاع العام غير المالي. وتشير البيانات المتعلقة بالصين إلى إيرادات الميزانية فقط، ولا تشمل الأموال الخارجة عن الميزانية أو صناديق الضمان الاجتماعي. وتشمل الإيرادات الأخرى الإيرادات الرأسمالية.

فبعض المنتجات مُعفاة في أمريكا اللاتينية، كما تُقدم فيها إعفاءات في قطاعات صناعية معينة أو لفئات خاصة من المستهلكين (ECLAC, 2014a).^(١) وتستخدم بلدان أخرى معدلات ضريبة القيمة المضافة التفاضلية لتعزيز أولويات بيئية، عبر تحديد معدلات أعلى على مشتريات اللدائن، والوقود، والسيارات على سبيل المثال. وفي أمريكا اللاتينية أيضاً، اعتمدت بلدان عديدة مؤخراً نظم ضريبية مزدوجة مماثلة لتلك المطبقة في البلدان الإسكندنافية، بمعدلات ضريبية معيارية للدخل الرأسمالي، ومعدلات أعلى لضرائب الشركات، ومعدلات تصاعدية لدخل العمل. وفي بلدان أخرى من تلك المنطقة، أصبحت الأدوات المالية تُستخدم لتحفيز التوظيف الرسمي، والمساعدة على تحويل الخصوم الضريبية من الشركات في القطاعات الموظفة لعمال رسميين أكثر، إلى شركات أخرى، كشركات الصناعات الاستخراجية عبر الوطنية الكثيفة رأس المال (ECLAC, 2014a).

وبالمقارنة بهذه الجهود التعويضية، أخذت سياسات أخرى تميل ناحية التنافسية المالية. وقد وجد أورتيغز وكومينز (Ortiz and Cummins, 2013) أن ٩٤ حكومة في ٦٣ بلداً نامياً و٣١ بلداً مرتفع الدخل درست خيارات تعزيز الإيرادات بزيادة ضريبة القيمة المضافة أو معدلات ضريبة المبيعات أو إزالة الإعفاءات كأحد أكثر تدابير التكييف شيوعاً بعد انتهاء الأزمة.

وبالإضافة إلى ذلك، فالانخفاض المستمر في معدلات ضرائب دخل الشركات هو اتجاه كبير في جميع المناطق، نظراً لتنافس الحكومات في جذب المستثمرين المتنقلين أو الاحتفاظ بهم (الفصل الخامس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٢). فقد انخفض متوسط معدلات ضرائب الشركات في العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أكثر من ٤٥ في المائة في أوائل الثمانينيات إلى أقل من ٢٥ في المائة بحلول عام ٢٠١٢. كما انخفضت معدلات الضرائب على الشركات في البلدان النامية كذلك بصورة ملحوظة، من ٣٨ في المائة في المتوسط في أوائل التسعينيات إلى ٣٢ في المائة بحلول أوائل القرن الحادي والعشرين (Keen and Simone, 2004)، ومرة أخرى إلى ما يقرب من ٢٧ في المائة في عام ٢٠١٢.^(٢) ولم تؤد هذه الاقطاعات من ضرائب الشركات بالضرورة إلى تناقصات تناسبية في الإيرادات الضريبية المناظرة. وفي بعض الحالات تم تعويضها بتوسيع الوعاء الضريبي، بينما في أخرى تم زيادتها بتدابير كإعفاءات الضريبة المؤقتة، ومعدلات رسمية مخفضة لقطاعات أو مناطق معينة، وامتيازات ضريبية مباشرة للمصدرين ومناطق التجارة الحرة.

نمو الإنتاج، والناجمة بصفة رئيسية عن توسع القطاع الحديث للاقتصاد، وزيادة نسبة القوى العاملة المستخدمة في المؤسسات المتوسطة الحجم والكبيرة. ويوفر هذا بدوره وعاءً ضريبياً أكبر يشمل الضرائب المباشرة. وعلى الجانب الآخر، وفي البلدان النامية ذات دخل الفرد المنخفض ومستويات التوظيف غير الرسمي المرتفعة، تمتلك الحكومات إمكانيات دخول أقل كي تقتنص عبرها إيرادات أكثر من الدخل الخاص. وبالتالي فنمو إيراداتها المالية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي أضعف من نظيره في البلدان النامية ذات الدخل المتوسط. وربما كان الاستثناء الأبرز في البلدان التي تُعزز فيها الإيرادات بضرائب متنوعة على الشركات الكبرى في الصناعات الاستخراجية، كما هو مبين في الفرع دال.

٣- تركيبة الإيرادات العامة والحيز المالي

إن تركيبة الضرائب مهمة بسبب آثارها التوزيعية ودورها في توليد حوافز لعناصر معينة في العرض والطلب. فعلى سبيل المثال، يمثل تطبيق معدلات ضرائب تفاضلية على قطاعات بعينها شكلاً من أشكال السياسة الصناعية. ومن الممكن تصميم ضرائب مباشرة، وبخاصة ضرائب الشركات والضرائب الشخصية، لأغراض توزيع الدخل، ومن الممكن أيضاً أن تؤدي دور عوامل مثبتة مدججة، فهي ترتفع في فترات الانتعاش، وتنخفض في فترات الركود. وفي البلدان المتقدمة، لا تزال ضريبة الدخل هي المصدر السائد للإيرادات، تليها اشتراكات الضمان الاجتماعي (الرسم البياني ٧-٢).

وتميل البلدان النامية للاعتماد أكثر على الإيرادات من الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك والتجارة. ففي عام ٢٠١٢، بلغت ضريبة القيمة المضافة وحدها ٢٢ في المائة من إجمالي الإيرادات في أفريقيا، و٢٦ في المائة في أمريكا اللاتينية، و٢٩ في المائة في شرق آسيا، وجنوب آسيا، وجنوب شرقي آسيا. ولم تكن المساهمة متوازنة إلا في غرب آسيا (١٢ في المائة) حيث كان مصدر أغلبية إيراداتها من الصناعات الاستخراجية. وبالإضافة إلى ذلك، فمنذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين، ارتفع نصيب ضريبة القيمة المضافة في كل منطقة من العالم. وحتى البلدان المتقدمة أصبحت تتوسع في تطبيق ضرائب الاستهلاك، التي أصبحت ثاني أكبر مصدر لإيراداتها الضريبية بعد ضرائب الدخل.

ولهذا الاتجاه أثر توزيعي سلبي، إذ إن ضريبة القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة تنافسية بالمقارنة بضرائب الدخل. وقد حاول بعض البلدان تقليص طبيعتها التنافسية عبر إعفاءات ومعاملة تفاضلية.

الشركات أو الدخل. غير أن اتفاقات تحرير التجارة والتقليص التدريجي للتعريفات قد بات لها تأثير كبير على ما كان يوماً أحد أهم مصادر الإيرادات للكثير من حكومات البلدان النامية^(٤). فبحلول عام ٢٠١٢، كانت نسبة ٤٠ في المائة من التجارة الدولية معفاة من الرسوم الجمركية وفقاً لأحكام شرط الدولة الأولى بالرعاية، و ٣٥ في المائة أخرى كانت معفاة من الرسوم الجمركية وفقاً لأحكام تفضيلية ثنائية أو إقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، ونظراً للمفاوضات الكثيرة الجارية لاتفاقات شراكة اقتصادية ثنائية أو متعددة الأطراف، فإن مساهمة رسوم الاستيراد في الإيرادات العامة ستستمر على الأرجح في التآكل في السنوات المقبلة.

وستكون لهذه النزعة آثار ضارة ملحوظة على الإيرادات المالية في عدد من البلدان المنخفضة الدخل. ففي أفريقيا، مثلت الضرائب الحدودية ١٥ في المائة من الإيرادات الحكومية خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٢. وتظل هذه الإيرادات بالغة الأهمية لأقل البلدان نمواً؛ وقد أصبحت في الواقع أكثر أهمية في السنوات الأخيرة، وذلك جزئياً بسبب المشاركة المتزايدة من هذه البلدان في التجارة الدولية (في الواردات والصادرات كليهما)، وجزئياً لأن معدلات تعريفاتها تظل أعلى من تلك في البلدان الأخرى (UNCTAD, 2014). فعلى سبيل المثال، زادت الواردات الإجمالية لبلدان أفريقيا جنوبي الصحراء بأكثر من ٧٠ في المائة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١. ومثلت إيرادات تعريفات الواردات نسبة ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط في أقل البلدان نمواً، بالمقارنة بـ ٥,٥ في المائة فقط في البلدان المتقدمة (الرسم البياني ٧-٢).

ومن الممكن أيضاً تطبيق ضرائب التصدير، وهي تُفرض بشكل متكرر على صادرات الفلزات، بما في ذلك النفايات والخردة، والمعادن، والسلع الزراعية. ومن

الممكن لمعدلات الضرائب هذه أن تكون مرتفعة نسبياً، بحيث تتراوح فيما بين ٢٠ في المائة على السلع غير المصنعة و ١٣-١٧ في المائة على السلع نصف المصنعة أو تامة الصنع (UNCTAD, 2014). وبخلاف زيادة الإيرادات، تفرض الحكومات ضرائب التصدير لعدد من الأسباب الأخرى كذلك، تشمل أغراض الحفاظ على الموارد الطبيعية، وحماية الصحة والبيئة، وتشجيع أنشطة القيمة المضافة المحلية في تصنيع السلع الأولية، وكذلك "تطهير" الأرباح الاستثنائية من الزيادات في الأسعار. غير أن الكثير من مفاوضات التجارة المستمرة على المستويات الثنائية والمتعددة الأطراف تشمل تخفيض أو إزالة تلك الضرائب، وهو ما يعني أن استخدامها قد يتقلص في المستقبل. وبالنظر إلى الأغراض العديدة

ويبدو تقليص معدلات ضرائب الشركات في البلدان النامية معارضاً للنصيحة المعتادة لزيادة إيراداتها الضريبية: إذا كانت متطلبات هذه البلدان من الإيرادات الضريبية هائلة لتمويل الاستثمارات، وقدراتها محدودة على جمع الإيرادات بطرق أخرى، فلماذا تخفض معدلات الضرائب على الوكلاء الاقتصاديين الذي يسهل إخضاعهم للضريبة (تقنياً على الأقل)؟ من بين الأسباب الممكنة أنه "ربما تكون هيكلها السياسية والمؤسسية ضعيفة أمام ممارسة الضغوط من جماعات المصالح التي تشمل الشركات المتعددة الجنسيات الأجنبية" (Keen and Simone, 2004:1321). وقد تكون هذه النزعة أيضاً استجابة لتنافس أكبر لجذب المستثمرين العالميين، على الرغم من كون الفوارق في الضرائب لا تبدو المحدد الأكثر أهمية للاستثمار الأجنبي المباشر. وهذا مثبت في البلدان المتقدمة التي لم تؤد فيها الحوافز الضريبية للشركات إلى ارتفاع الاستثمار المنتج. وبالرغم من الانخفاض الثابت في معدلات الضرائب الرسمية على دخل الشركات منذ أوائل ثمانينيات القرن العشرين، والحوافز الضريبية الأخرى المصممة لتشجيع المستثمرين، فقد انخفض تكوين رأس المال الثابت الإجمالي في عدد كبير من البلدان المتقدمة، حتى قبل الأزمة العالمية (الفرع جيم من الفصل الخامس من تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٢).

وفي الفترة ٢٠١١-٢٠١٢، ارتفعت نسبة الإيرادات الحكومية من ضرائب الشركات إلى الناتج المحلي الإجمالي على الرغم من اتجاه الانحدار المستمر لمعدلات ضرائب الشركات، وذلك بالأساس لأن نسبة الأرباح إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفعت في أغلب البلدان. وارتفعت الإيرادات العامة من ضرائب الشركات بصورة ملحوظة في أغلب مناطق العالم النامي، مع استفادة أرباح الشركات من النمو الاقتصادي وصعود التجارة الدولية.

غير أن الحد الذي ساهمت به ضرائب الشركات في الإيرادات الإجمالية قد تبين، وبشكل عام فهي لم تواكب الزيادة في الأرباح خلال هذه السنوات (UN-DESA, 2013).

والتغير الكبير الآخر في التركيب المالي، والذي يعكس التأثيرات العالمية يتعلق بالضرائب الحدودية والضرائب التجارية. وقد استحوذت الإيرادات من تعريفات الاستيراد على نسبة كبيرة من الإيرادات العامة في البلدان النامية، وبخاصة في أقل البلدان نمواً. وكان هذا بالأساس لأنها سهلة التطبيق، وتتطلب فقط مؤسسة بسيطة كهيئة جمركية على الحدود، بالمقارنة بضرائب أخرى، كضريبة القيمة المضافة أو ضرائب

إن تركيبة الضرائب مهمة بسبب آثارها التوزيعية ودورها في توليد حوافز لعناصر معينة في العرض والطلب.

المتحدة، فهو يكتسب أهمية في بلدان متقدمة ونامية أخرى كذلك. وبمقدور جماعات الضغط أن تنفيذ المجتمع ككل بنقل معلومات معقدة من الخبراء إلى المشرعين والبيروقراطيين، لكن بمقدورها أيضاً أن تؤدي إلى توليد ربوع ضارة بالمجتمع والاستيلاء الخاص عليها. والضغط مكلف، وتعني مشاكل العمل الجماعي أن الأسر المعيشية، والمستهلكين، ومجموعات الصناعة التي لديها العديد من صغار الجهات الفاعلة والمصالح المتفاوتة من غير المرجح أن يمثلوا بصورة ملائمة. والقطاع المالي على سبيل المثال مُنظم جيداً ويمتلك مستوى مرتفعاً من "قوة النيران" الموجهة لصياغة السياسات المالية بما يتجاوز كثيراً نطاق الأسر المعيشية التي تستخدم الخدمات المالية أو تتأثر بها^(٥). ويمكن أن يكون تأثير القطاع على الحيز المالي مباشراً، فعلى سبيل المثال، صاغت جماعات ضغط الصناعة المالية أكثر من ٩٠٠ تعديل من التعديلات البالغ عددها ١٧٠٠ تعديل اقترحتها برلمانيون في الاتحاد الأوروبي لوضع تشريعات بشأن أنشطة صناديق التحوط وشركات الأسهم الخاصة، وكانت هناك أدلة على "قص ولصق" واسع النطاق لنصوص قدمتها جماعات الضغط (Corporate Europe Observatory et al., 2014). وبالمثل، وُجد في الولايات المتحدة أن الشركات التي زادت نفقات الضغط الخاصة بها بنسبة ١ في المائة في عام واحد قد قلصت من معدلاتها الضريبية الفعلية بنسبة تتراوح فيما بين ٠,٥ و ١,٦ نقطة مئوية في العام التالي (Richter et al., 2009). وما يدعم الاقتراح بأن الضغط الاستراتيجي يُنتج فوائد ملائمة لمجموعات معينة هو حجم الجهود الحديثة التي بذلتها الشركات للترويج لمجموعة إعفاءات ضريبية مؤقتة قُدرت تكلفتها بـ ٤٦ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٤، وحوالي ٧٠٠ مليار دولار على مدى ١٠ أعوام، وذلك وفقاً للبيانات الواردة من مكتب الكونغرس للميزانية في مسح حديث^(٦). وتؤثر هذه الممارسات بصورة مباشرة وغير مباشرة على السياسات المالية، وبخاصة حين تجتمع مع "الباب الدوار" الذي غالباً ما يتيح للمشرعين، والبيروقراطيين، وجماعات الضغط تبديل مواقعهم. والانتشار الحديث لهذه الممارسات في العديد من البلدان النامية هو عامل آخر مؤثر على الحيز المالي.

التي تخدّمها ضرائب التصدير، فقد تكون لهذه القيود آثار سلبية لا تقتصر على الإيرادات المالية.

وقد حولت حكومات عديدة اهتمامها إلى مصادر جديدة للإيرادات الضريبية مرتبطة بالقطاع المالي والمعاملات المالية، تشمل اقتراح رسوم على التجارة في الأسهم، والسندات، والمشتقات (في الاتحاد الأوروبي)، أو ضرائب على إعادة المكاسب المحققة في الخارج إلى الوطن (في الولايات المتحدة). وإذا تجسدت هذه الاقتراحات، فبمقدورها أن تؤدي لتغيير ملحوظ في الهياكل الضريبية. ومن الممكن اعتبار ضريبة المعاملات المالية المقترحة نسخة معولة من رسم الدمغة، وهو أحد أقدم الضرائب في الوجود. فقد بدأت المملكة المتحدة العمل بهذا الرسم منذ أكثر من ٣٠٠ عام، وظل يُطبق لفترة طويلة على مشتريات الأسهم، فضلاً عن تطبيقه على الممتلكات في العديد من البلدان الأخرى كذلك. وكمثل الكثير من الرسوم المالية، يجري الترويج لها لأغراض عديدة. فضريبة المعاملات المالية لا تُقترح فقط لقدرتها على جني إيرادات ضخمة، لكن أيضاً كأداة للتأثير في سلوك الوكلاء الاقتصاديين. فقد تُحمد أنشطة المضاربة التي قد تكون مدمرة لباقي الاقتصاد، وتؤمن معاملة أكثر إنصافاً للقطاع المالي إزاء القطاعات الأخرى.

يبدو إذن، أن قوى مختلفة تؤثر في تركيب ومستوى الإيرادات المالية، وذلك أحياناً في اتجاهات معاكسة. وهذه ليست أمور تقنية تماماً، نظراً لأن توسيع أو تقليص الحيز المالي هو مفتاح تنفيذ استراتيجيات تنمية مختلفة. وعلاوة على ذلك، فهي تتضمن توزيعاً للعبء الضريبي، وهو ما له آثار توزيعية واقتصادية تنفيذ (أو تؤثر في) بعض الوكلاء أكثر من غيرهم.

وفي هذا السياق، يجدر ذكر التأثير السلبي المتفشي في الواقع لجماعات الضغط وجماعات المصالح المتطورة على وضع السياسات الوطنية والدولية، الذي لا يُلاحظ في الغالب بصورة كافية. وفي حين أن الضغط بات سمة مقبولة ومستقرة في الولايات

جيم - التسرب الضريبي والحوكمة الدولية لفرض الضرائب

سياسية - ليست جميعها مطابقة للدول ذات السيادة - تمتلك استقلالاً كافياً لصياغة ضرائبها، ومالياتها، وقوانينها، ولوائحها الخاصة، لخلق إطار تشريعي مصمم لمساعدة الأشخاص أو الشركات غير المقيمين على تفادي الالتزامات التنظيمية المفروضة عليهم في الأماكن التي يباشرون فيها جوهر معاملاتهم الاقتصادية (Palan et al., 2010). وهي توفر مكاناً لتسجيل معاملات لها تأثير في مكان آخر، وذلك لأغراض تتعلق بالحاسبة والضرائب (Tax Justice Network, 2012). وتوفر أماكن كهذه مهرباً ليس فقط من الضرائب، لكن أيضاً من قواعد ولوائح أخرى عديدة لأنه يمكن استخدام الهياكل المنشأة بموجب قوانينها المحلية من الممكن استخدامها بصورة إما مغفلة تماماً أو مغفلة إلى حد كبير (Shaxson, 2011). وبالإضافة إلى ذلك، فالمقاضاة على الجرائم الاقتصادية والمالية والتعاون القضائي مع البلدان الأخرى محدودان بشدة في الغالب. ولهذه الأسباب، يشار إلى هذه الأماكن أيضاً على نطاق واسع بأنها "ولايات قضائية سرية" لأنها توفر سرية للوكلاء التجاريين في المراكز المالية الخارجية وعملائهم، وبالتالي تيسر أشكالاً متنوعة من التدفقات المالية غير المشروعة.

والمراكز المالية الخارجية هي مساحات خيالية من نواح عديدة. فالمصطلح يشير إلى مجموعة من الأنشطة أكثر منه إلى محيط جغرافي^(١). ويُشتق مصطلح "الخارجية" من حقيقة كون المعاملات المسجلة في الولايات القضائية السرية تحدث فعلياً في مواقع أخرى. وفي بعض الأحيان تتم التفرقة بين الملاذات الضريبية والولايات القضائية السرية من جهة، والمراكز المالية الخارجية من الجهة الأخرى. وتضم هذه الأخيرة محاسبين ومحامين ومصرفيين، بالإضافة إلى شركائهم من وكلاء الوساطة المالية والشركات الاستثمارية ممن يبيعون خدماتهم للمقيمين في أقاليم أو ولايات قضائية أخرى أملين في استغلال الآليات التي استحدثتها التشريعية في الملاذات الضريبية أو الولايات القضائية السرية. وعلى أرض الواقع، من الممكن لهؤلاء الوكلاء أن ينقلوا عملياتهم بسهولة حيثما يرغبون في أي وقت؛ وبالفعل، فقد استخدموا في بعض الأحيان هذه السلطة للتهديد بمغادرة الولايات القضائية التي لا تؤمن التشريعات التي يرغبون فيها (Murphy, 2008).

كان جمع الضرائب وتطبيقها حتى القرن العشرين شأنًا محلياً بالأساس، مع القليل من الآثار العرضية على نظم ضريبية في بلدان أخرى. واليوم، وبالرغم من بقاء جمع الضرائب كشأن وطني في الغالب، فمع عملية العولمة من الممكن لأنظمة الضرائب في بعض البلدان أن تؤثر على جمع الإيرادات العامة في بلدان أخرى. وقد بات لهذا أثر سلبي بخلق قنوات جديدة يمكن عبرها لبعض دافعي الضرائب - وبخاصة العملاء ذوو الرصيد المالي الضخم والشركات عبر الوطنية - أن يقلصوا أو حتى يتفادوا دفع ضرائب. ويتفادى العملاء ذوو الرصيد المالي الضخم دفع ضرائب الثروة والتركات، وكذلك الضرائب على الدخل من تلك الأصول، وذلك بصفة رئيسية بإيداع أصولهم المالية في ملاذات ضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، يُنقل جزء من دخولهم في بعض الأحيان عبر هذه الولايات القضائية لإخفائها عن السلطات الضريبية. وبالنسبة للشركات عبر الوطنية، يأخذ التجنب الضريبي بصفة رئيسية شكل ممارسات "الحاسبة الإبداعية"، مع أنها قد تحتفظ أيضاً بأصول مالية أو تسجل أصولاً غير مالية في ملاذات ضريبية.

وهناك ثلاث نقاط مهمة عند النظر إلى البعد الدولي للتسرب الضريبي. أولاً، تنتج هذه الممارسات خسائر هائلة في الإيرادات العامة. وثانياً، تنتقل نسبة كبيرة من التدفقات المالية الناتجة عن هذه الحاسبة الإبداعية عبر مراكز مالية خارجية تقع في ملاذات ضريبية، أو لمزيد من الدقة، في ولايات قضائية سرية. وثالثاً، لا يزال هناك الكثير من العيوب في بنين فرض الضرائب الدولي، الذي فشل في التكيف بصورة ملائمة مع الواقع الحالي.

١ - المفاهيم الرئيسية

(أ) الملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية، والمراكز المالية الخارجية

غالباً ما تُعد الملاذات الضريبية، والولايات القضائية السرية، والمراكز المالية الخارجية مترادفات. غير أن المصطلحات الثلاث تشير إلى جوانب متنوعة للمشكلة ذاتها. فالملاذات الضريبية هي ولايات

مع التصور الواسع الانتشار بأن الملاذات الضريبية هي جزر (استوائية غالباً) صغيرة أو دول بالغة الصغر^(١١). وبالفعل، لا تعمل الملاذات الضريبية على هوامش الاقتصاد العالمي، لكن بالأحرى كجزء لا يتجزأ من الممارسات التجارية الحديثة. ووفقاً لأحد التقديرات، تقع مليوناً شركة تجارية دولية وآلاف (إن لم يكن ملايين) من صناديق الاستثمار، والاستثمار المشترك، والتحوط، وشركات التأمين الأسيرة، في ٥٦ بلداً من الممكن أن تعد ملاذاً ضريبياً في عام ٢٠٠٩. ويُقل نحو ٥٠ في المائة من كافة الإقراض المصرفي الدولي عبر هذه الولايات القضائية، ويُعد ٣٠-٤٠ في المائة من مخزون العالم من الاستثمار الأجنبي المباشر أصولاً لشركات مسجلة هناك (Palan et al., 2010).

وقد أُشير إلى أن عدداً من البلدان المتقدمة، وحتى مواقع داخل هذه البلدان^(١٢)، يتسم بسيمات رئيسية مشتركة مع ملاذات ضريبية أكثر تقليدية. وقد أفادت جريدة The Economist عن هذه النظرة مؤخراً مشيرة إلى أن "بعض أكبر الملاذات الضريبية هي في الواقع اقتصادات في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي". وعلاوة على ذلك، فقد جذبت الانتباه إلى حقيقة أن "[هذه الاقتصادات] تقدم شيئاً لا تستطيع الجزر الأجنبية تقديمه: مقصداً للأموال عوضاً عن مجرد وسيط"^(١٣). وهي أيضاً تستفيد من التصور بأنها في الجمل مستقرة سياسياً، وبوجود جماعات ضغط قوية تدعم وضعها كملاذات ضريبية. وبالتالي فالمراكز المالية الخارجية والولايات القضائية السرية التي تستضيفها، ليست جزءاً من نظام اقتصادي مواز؛ بل هي مندمجة تماماً في النظام المالي العالمي، وليس وجودها بالضرورة متعارضاً مع الدولة، ولكنه غالباً برضاها. وعلاوة على ذلك، فكما هو مبين بصورة أكثر تفصيلاً في القسم الفرعي ٢، يلجأ إليها الكثير من دافعي الضرائب المستقرين، أفراداً وشركات على حد سواء، بدرجة معينة من الإفلات من العقاب والبراءة (المزعومة على الأقل). وفي نظر شبكة العدالة الضريبية^(١٤)، فإن آثار سياسة القوي العالمية ملحوظة، وبمقدورها أن تساعد على تفسير السبب في بقاء الجهود الدولية لإخضاع الملاذات الضريبية، والمراكز المالية الخارجية، والسرية المالية، غير فعالة حتى الآن بالرغم من الإعلان المتكرر لمجموعة العشرين وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن الحاجة لمعالجة هذه القضايا. وفي الواقع، فبعض المقيمين في هذه الاقتصادات من النافذين اقتصادياً هم المستفيدون الرئيسيون مما يسمى "التدفقات المالية غير المشروعة"، وهم قادرين على التأثير في قواعد اللعبة (Rodrik, 2014).

وقد تولت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الريادة على المستوى الدولي في معالجة مشكلة الملاذات الضريبية، واستخدمت معايير عديدة بشأن حجم القواعد المالية وشفافيتها لتحديد هذه المواقع (OECD, 1998)^(١٥). وبناءً على هذه المعايير، عينت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٣٥ ولاية قضائية كملاذات ضريبية في عام ٢٠٠٠، لكن عدداً من الباحثين انتقدوا هذه القائمة لأنها أسقطت ولايات قضائية كثيرة أظهرت خصائص الملاذات الضريبية^(١٦). وفيما بين عام ٢٠٠٠ وشهر نيسان/أبريل ٢٠٠٢،

قدمت أغلبية هذه الملاذات الضريبية المدرجة تعهدات رسمية لتنفيذ معايير الشفافية وتبادل المعلومات الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبالتالي تم استبعادها من هذه القائمة؛ ولم تقدم سبع ولايات قضائية فقط تعهدات بمعايير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وعُينت كـ "ملاذات ضريبية غير متعاونة"، لكن بعد ذلك، وفي أعقاب تعهدات مختلفة منها، زُفعت من القائمة فيما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٩. ونتيجة لذلك، لم تعد هناك ولاية قضائية مدرجة كـ "ملاذ ضريبية غير متعاونة" بعد الآن من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بالرغم من ظهور قوائم جديدة حديثاً تحت مظلة المنتدى العالمي (انظر القسم الفرعي (أ)).

ويقدم مؤشر السرية المالية لعام ٢٠١٣، الذي طورته شبكة العدالة الضريبية، بديلاً عن نهج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (TJN, 2013). فهو ينشئ ترتيباً لـ ٨٢ ولاية قضائية تقدم سرية مالية، وذلك وفقاً لدرجة السرية وأهميتها النسبية في المالية العالمية. وبالتالي، يتحول التركيز من قضايا الحوكمة داخل البلدان إلى مسؤولية الولايات القضائية عن تقديم سرية مالية على المستوى العالمي. وعوضاً عن الاعتماد على المؤشر الثنائي، الذي غالباً ما يكون معرّضاً للمفاوضات السياسية، يقوم مؤشر السرية المالية على تقدير للسرية مُشكل من ١٥ مؤشراً، تتراوح فيما بين صفر (شفافية مالية كاملة) و ١٠٠ (سرية مالية كاملة)^(١٧). ولم تحقق أي من الولايات القضائية الخاضعة للتحليل نتيجة أقل من ٣٠، بما يوحي بعدم وجود خط فاصل واضح بين "الولايات القضائية السرية" (أو الملاذات الضريبية) وغيرها، وأن هناك طيفاً واسع المجال من السرية.

ومن هذا المنظور، فبعض الجهات الرائدة في توفير السرية المالية في العالم هي ضمن أكبر بلدان العالم حجماً وأكثرها ثراءً. ويتعارض هذا

(ب) التدفقات المالية غير المشروعة

وتُظهر التقديرات التحريية أن التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية تمثل الجزء الأكبر من إجمالي التدفقات المالية غير المشروعة^(١٦). ومن جملة الأنواع الثلاث الواسعة النطاق من الدوافع - وهي الجريمة، والفساد، والانتهاك الضريبي - التي تقود الأشخاص والكيانات إلى اللجوء للتدفقات المالية غير المشروعة والملاذات الضريبية، لا يمثل إلا نحو ثلث إجمالي التدفقات المالية غير المشروعة أموالاً إجرامية مرتبطة بالأساس بالمخدرات، والابتزاز، والإرهاب. والجدير بالذكر أنه يُقدَّر أن الأموال المتأتية من الفساد لا تمثل سوى ٣ في المائة منها. ويشير المكون الثالث الذي يمثل الثلثين المتبقين من الإجمالي، إلى المعاملات المالية المتعلقة بالضرائب والعبارة للحدود، التي يتكون نصفها من تسعير تحويلي عبر الشركات (Baker, 2005).

٢ - آليات تحاشي الضرائب عبر الحدود

يأخذ التحاشي الدولي للضرائب أشكالاً عديدة تهدف جميعها إلى تقليص الأعباء الضريبية. وتوزع هذه الممارسات على طيف من الدرجات المتباينة من المشروعية (Herson, 2014). وأحد هذه الممارسات غير القانونية هو التهرب الضريبي، الذي يشير إلى محاولات دافع الضرائب التهرب من عبء ضريبي وفقاً لقانون بلد ما. وعادة ما يشمل إخفاء الدخل والأصول الخاضعة للضرائب عن السلطات المالية، أو في حالة الاحتيال تزوير المعاملات الورقية. وينطوي هذا ضمناً على نشاط إجرامي أو على الأقل إخفاق في القيام بإفصاح ضروري^(١٧). وقد تحدث ممارسات تهرب ضريبي عديدة على المستوى الوطني فقط، لكن نظراً لكون هدف هذا الفصل هو تحليل أي هياكل في الاقتصاد العالمي تحايي هذه السلوكيات، فإن الممارسات الوطنية تماماً لا يتم معالجتها هنا.

تُظهر التقديرات التحريية أن التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية تمثل الجزء الأكبر من إجمالي التدفقات المالية غير المشروعة.

إن أحد الأدوار الرئيسية للولايات القضائية السرية هو تيسير التدفقات المالية غير المشروعة. وهناك تعريفان للتدفقات المالية غير المشروعة. فمن منظور ضيق، تشير هذه التدفقات إلى كافة التدفقات المالية الخارجة غير المسجلة، والتي تشمل رأس المال المكتسب، أو المنقول، أو المستخدم، بصورة غير قانونية. وعادةً ما يستخدمها المقيمون، في هذا الشأن، لمراكمة أصول أجنبية بالمخالفة للأطر التنظيمية المحلية المطبقة. وبالتالي فحتى إذا نشأت الأموال من أنشطة تجارية شرعية، فنقلها للخارج بالمخالفة للقوانين المحلية، كأنظمة لمراقبة أسعار الصرف أو أنظمة ضريبية، سيجعل رأس المال غير مشروع. ومن منظور أوسع نطاقاً، تشمل التدفقات المالية غير المشروعة أيضاً كافة أشكال الترتيبات المفتعلة التي وضعت للهدف الأساسي المتمثل في التحايل على القانون أو روحه. وبالتالي فعبارة غير المشروعة لا تعني بالضرورة التحايل على نص القانون لكن الالتفاف على روحه. وفي هذه الحالة، يمكن فهم عبارة غير المشروعة بشيء مُجَبَّأ أو مُقَنَّع.

ومن المقبول عامةً أن التعريف الضيق غير ملائم لوصف التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية. فهو لا يضع في الاعتبار ممارسات عديدة مُصممة لتقليل الخصوم الضريبية بما يتعارض مع مصالح المجتمع ويضر في النهاية بأغلبية المواطنين، حتى وإن لم يتم إثبات عدم قانونيتها. والمعيار الرئيسي المستخدم في هذا التقرير هو ما إذا كانت هذه التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية مُبررة من وجهة نظر اقتصادية. فإذا كان تدفق مالي دولي ما جزءاً من مخطط لـ "حل ضريبي أمثل" من دون أي نشاط اقتصادي محدد متعلق

به، فمن الممكن اعتباره "غير مشروع". وكمثال محدد، استغلت شركات عبر وطنية عديدة ثغرة مثيرة للجدل في قانون الشركات الأيرلندي^(١٨) تُعرف بـ "الأيرلندي المزدوج". ويسمح لها هذا بالتسجيل في أيرلندا من دون أن تُعد مقيماً ضريبياً، لأن الشركة من وجهة نظر السلطات الأيرلندية مقيم ضريبي في برمودا التي تفرض معدل ضرائب الشركات يساوي صفرًا. ومع ذلك، فأغلب الأنشطة الاقتصادية لا تُنفذ، في واقع الأمر، في أيرلندا أو برمودا. ومن الضروري أيضاً أخذ ترتيبات التخطيط الضريبي العدوانية هذه في الاعتبار عند تحليل العوامل التي قد تقلص الحيز المالي.

ويُشار إلى شكل آخر من أشكال التحاشي الضريبي، بما في ذلك التخطيط الضريبي العدواني، يقوم من خلاله الأفراد أو الشركات باستغلال ثغرات في التشريع لدفع ضرائب أقل. وقد تكون هذه الممارسات في حدود القانون، لكن من الممكن النظر إليها كتخطئ للحدود الأخلاقية. وغالباً ما يُفهم التجنب الضريبي كإشارة إلى ممارسات مُصممة لاكتساب ميزة ضريبية بمخالفة مقاصد التشريع، لا نص التشريع (Herson, 2014). وعملياً، يكون الفرق بين التجنب الضريبي والتهرب الضريبي في الغالب غير واضح. فعلى سبيل المثال، من الممكن تجنب دفع الضرائب باستخدام آليات سوء التسعير في المعاملات داخل الشركة

تُحوّل الاقنطاعات والحسائر إلى ولايات قضائية مرتفعة الضرائب. وينتج بوضوح عن هذه الممارسات تآكل في الوعاء الضريبي، ومع بقاء الأمور على ما هي عليه، إيرادات أقل.

ومن المقبول بوجه عام أن التسعير يعكس القيمة الحقيقية للمعاملات، بموجب أحكام منها المادة 9 من اتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية، حين يحدث وفقاً لمبدأ المنافسة المطلقة (UN-DESA, 2011). ويعني هذا المبدأ أن سعر التحويل يطابق السعر الذي سيُدفَع في سوق يتصرف فيه كل مشارك باستقلال وفقاً لمصلحه الخاصة. غير أنه كثيراً ما يكون من الصعب في الواقع العملي تقدير ما إذا كان السعر المعلن يقابل التقييم وفقاً لمبدأ المنافسة المطلقة. فالكثير من المعاملات داخل الشركة تتعلق بسلع متخصصة غير متداولة في أي سوق، أو برسوم عن استخدام سلع غير منظورة من الصعب تحديد قيمتها بطبيعة الحال (مثل إتاوات العلامات التجارية). وهذا يجعل التسعير عرضة للانتهاكات الضريبية. وتُسمى ممارسات تحويل الأرباح لتقليل الرسوم الجمركية أو الضرائب من خلال التلاعب في أسعار التحويل، سوء تسعير التحويل.

ويتمثل أحد أغراض قواعد تسعير التحويل في التحديد الواضح لكيفية توزيع أرباح شركة ما بين ولايتين قضائيتين لتفادي الازدواج الضريبي (أي حين يمكن فرض ضريبة من أكثر من سلطة ضريبية واحدة

على أنشطة عابرة للحدود تنفذها شركة تعمل في عدة بلدان). لكن وبسبب مبدأ الكيانات المنفصلة في المعاهدات الضريبية، الذي يقيد اعتماد نهج موحد لمجموعات الشركات ويتطلب تطبيق ما يُعرف بمبدأ المنافسة المطلقة، قدمت القواعد الضريبية الدولية حافزاً معكوساً للتخطيط الضريبي أو التجنب الضريبي عبر استخدام كيانات وسيطة في ولايات قضائية سرية. ومن هنا، كثيراً ما نتج عملياً عن انتشار المعاهدات الضريبية الثنائية ازدواج للإعفاء الضريبي.

ويمكن للسلطات الضريبية تحدي سوء تسعير التحويل والممارسات الأخرى المستهدفة للتجنب الضريبي. لكن قد تكون العملية صعبة، حيث إن هذه الأعمال تنتج عن العولمة المتزايدة في عمليات الإنتاج، والمنافسة الدولية بين البلدان لجذب رأس المال، والاستغلال العدواني للمناطق الرمادية في القوانين الضريبية. وهذا الاستغلال الأخير شائع على نحو خاص بين الشركات عبر الوطنية التي تعمل من خلال عدة ولايات قضائية وتوظف محترفين ومستشارين

أو تسجيل مدفوعات مرتفعة على نحو مفتعل للديون داخل الشركة. ومدى قانونية هذه المناورات أمر يفتح أبواب التساؤل. ويعتمد في أغلبه على كيفية صياغة القوانين المحلية لتجنب وجود ثغرات. وعلاوة على ذلك، فقد تم الحكم على بعض الاستراتيجيات التي خضعت للجدل بخصوص كونها "تجنباً"، بوصفها "تهرباً" عند الطعن عليها والتدقيق فيها في المحاكم. ويكون هذا حتى أكثر ملاءمة حين تكون هناك عدة ولايات قضائية معنية بالمخططات الضريبية. ونظراً لكون فرض الضرائب الدولي بالغ التعقيد، فغالباً ما يكون دافع الضرائب الذين يقبلون على استراتيجيات الحل الضريبي الأمثل هذه، غير واثقين مما إذا كانت هذه الاستراتيجيات مشروعة تماماً (Palan et al., 2010). ولهذا السبب يشير هذا التقرير إلى التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية متى كان التشكيل الدولي للمعاملات أو حافظات الأصول ذا جوهر اقتصادي محدود أو منعدم، وكان الهدف الواضح منها هو تقليص الخسوم الضريبية.

وفيما يتصل بالتجنب الضريبي، غالباً ما تنشئ الشركات شركات أخرى تابعة، أو منتسبة، أو وهمية في واحدة أو أكثر من الملاذات الضريبية. ويتيح هذا لمنتفعيها الاقتصاديين الحقيقيين نقل

نسبة محددة من أنشطتهم، ورقياً على الأقل، إلى ولايات قضائية سرية و/أو منخفضة الضرائب لتقليل أعبائهم الضريبية. وغالباً ما يتيح أساليب النقل هذه سرية الملكية، وغياب متطلبات

الإيداع، وحماية من الدائنين، وتكاليف تأسيس منخفضة، وحيل أخرى لتيسير العمليات الزائفة^(١٨).

ويوجد العديد من مخططات تجنب الضريبة على مستوى العالم. وتشير الأدلة إلى أن سوء تسعير التجارة والتحويل هو الوسيط الأساسي في البلدان النامية لتجنب الضريبة، والتهرب الضريبي، ونزوح رؤوس الأموال المرتبط بالضرائب عبر الملاذات الضريبية (Palan et al., 2010)^(١٩). ويشير تسعير التحويل إلى الآلية التي تُسعر بها المعاملات العابرة للحدود داخل الشركة. وهو يُستخدم عادةً في المعاملات العالمية للشركات عبر الوطنية في شكل تحويل ممتلكات أو خدمات ضمن شركات تابعة للشركة عبر الوطنية ذاتها. وقد قدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن نحو ثلث تجارة العالم يتم بين "أطراف مرتبطة" (Lanz and Miroufot, 2011)^(٢٠). غير أنه إذا لم يعكس السعر داخل الشركة القيمة الحقيقية، فقد تُحوّل الأرباح بصورة فعالة إلى ولايات قضائية منخفضة أو منعدمة الضرائب، بينما

يظل التعاون الدولي عبر البلدان في المسائل الضريبية محدوداً.

٣- حجم الانتهاكات الضريبية الدولية وتأثيرها على تعبئة الإيرادات العامة

من الصعب تقدير حجم التدفقات المالية غير المشروعة، ومقدار الأصول التي يحتفظ بها الأجانب في الملاذات الضريبية، وحجم خسائر الإيرادات العامة المرتبطة بها. فهذه الأنشطة بطبيعتها تتميز بنقص الشفافية، ولا تأخذ تقديرات حجم هذه الأصول في الاعتبار دائماً البنود ذاتها بدقة، أو تستخدم المنهجات و/أو الفرضيات ذاتها. ومع ذلك، تقدم بعض الدراسات الحديثة الجيدة التوثيق إشارة إلى الأحجام المعنية.

فيما يتعلق بالثروة المالية الخارجية العالمية، فقد قُدر بلوغها ٥,٩ تريليون دولار في عام ٢٠٠٨، بما يفيد بأن ٨ في المائة تقريباً من صافي الثروة المالية العالمية للأسر المعيشية (الودائع المصرفية، وأسهم رأس المال، والسندات، وعقود التأمين، وصافي الديون) كان محتفظاً بها في ملاذات ضريبية، ثلاثة أرباعها غير مسجلة. ويحتفظ مقيمون في بلدان نامية بـ ٣٠ في المائة تقريباً من إجمالي الثروات الخارجية، يملك ثلثها مقيمون في بلدان مصدرة للنفط (Zucman, 2013). وهذه على الأرجح تقديرات بخسة، فثمة تقديرات أخرى تشير إلى نطاق تراوح فيما بين ٢١ و٣٢ تريليون دولار في عام ٢٠١٠، منبع ثلثه تقريباً (بين ٧,٣ و٩,٣ تريليون دولار) لبلدان نامية (Henry, 2012)^(١١). غير أن أياً من هذه الدراسات لم يأخذ في الاعتبار الثروة غير المالية (كالعقارات، واليخوت، وحيول السباق، وسباقك الذهب) التي من الممكن أيضاً أن "تملكها" الهياكل الوهمية الخارجية. وينظر هذا ما يقرب من ١٠-١٥ في المائة من إجمالي الثروات العالمية المالية وغير المالية^(١٢).

هناك اتفاق واسع النطاق على أن الخسائر في الإيرادات العامة الناتجة عن الانتهاكات الضريبية هائلة.

والخسائر في الإيرادات العامة الناتجة عن حيازات أصول في ملاذات ضريبية، والمدفوعة بالتهرب الضريبي، هائلة. ويقدر هنري (Henry (2012) أن الإيرادات غير المسجلة البالغة ٢١-٣٢ تريليون دولار لو أنها حققت معدل عائد متواضعاً نسبته ٣ في المائة فقط، وكان دخل العائدات قد فُرضت عليه ضرائب بمعدل ٣٠ في المائة، لكان هذا قد ولد دخلاً من الإيرادات الضريبية يبلغ ١٨٩-٢٨٨ مليار دولار سنوياً. وتنتج حسابات مماثلة للبلدان النامية فجوة ضريبية تبلغ ٦٦-٨٤ مليار دولار سنوياً، أي ما يقرب من ثلثي إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية. وهذه تقديرات محافظة بحكم تركيبها، وبخاصة لأنها لا تأخذ في الاعتبار الخسائر في الإيرادات الضريبية من الدخل الناتج

مخصصين لتولي التخطيط الضريبي بالتحديد. وعلاوة على ذلك، ونظراً لأن التعاون الدولي عبر البلدان في المسائل الضريبية يظل محدوداً، في مجالات الشفافية وتبادل المعلومات على سبيل المثال، فمن الصعب على إدارة ضريبية واحدة أن تسيطر على سوء تسعير التحويل وممارسات التجنب الضريبي الأخرى. ويكون هذا حقيقياً بصفة خاصة في البلدان المنخفضة الدخل التي تمتلك حكوماتها موارد لمحاربة نزوح رؤوس الأموال وتآكل الوعاء الضريبي، أقل من موارد الشركات التي تخطط بعدوانية لمسائلها الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، ليست لدى الإدارات في الملاذات الضريبية مصلحة قوية في التعاون مع نظرائها في البلدان التي قد تمتلك مطالبات شرعية، نظراً لحصولها على بعض الفوائد من هذا الوضع.

وتوفر القواعد الدولية الحالية نطاقاً كبيراً لـ "تآكل الوعاء وتحويل الأرباح". ويشير هذا إلى استراتيجيات التخطيط الضريبي التي تتيح للشركات استغلال الثغرات وعدم التوافق في القوانين الضريبية لخلق أرباح "تختفي" لأغراض ضريبية. وهي تقوم بذلك عبر تحويل أرباحها من الولايات القضائية التي تحدث فيها أنشطتها إلى ولايات قضائية تكون فيها الضرائب منخفضة، فتدفع بذلك ضرائب إجمالية قليلة أو معدومة من ضرائب الشركات. (OECD, 2013a and b).

والأثر الإجمالي لتآكل الوعاء وتحويل الأرباح هو النزعة إلى ربط أرباح أكثر بمفاهيم قانونية وحقوق والتزامات غير منظورة، وللتحويل القانوني للمخاطر داخل الشركة، التي تقلص حصة الأرباح المرتبطة بعمليات موضوعية (OECD, 2013c). وتصبح هذه النزعات أكثر صراحة بمرور الوقت مع تزايد اعتماد الأنشطة الاقتصادية على تكنولوجيا المعلومات والسلع غير المنظورة. ويكون الأثر الإجمالي لتلك الاستراتيجيات

المتعلقة بالتخطيط الضريبي للشركات، هو تآكل الوعاء الضريبي للشركات في العديد من البلدان بطريقة لا تقصدها السياسة المحلية. ويعكس هذا حقيقة أن "تآكل الوعاء وتحويل الأرباح" يستفيد من مزيج من سمات الأنظمة الضريبية، وضعته بلدان المنشأ والبلدان المضيفة (OECD, 2013c). ويعني هذا أنه بينما كان التعاون الدولي أو الثنائي لمكافحة سلوكيات تآكل الوعاء وتحويل الأرباح بكفاءة هو الأفضل، فبمقدور البلدان كذلك أن تتصرف بمفردها لمكافحة بعض هذه الممارسات.

العدالة الضريبية (TJN (2011) تقديرات مستمدة من مؤلف شنيدر وآخريين (Schneider et al., 2010) عن حجم الاقتصاد غير الملحوظ (بما فيه المراكز المالية الخارجية، دون أن يقتصر عليها). وقد خلصت إلى أن التهرب الضريبي يكلف البلدان في أنحاء متفرقة من العالم أكثر من ٣,١ تريليونات دولار سنوياً. ومن هذا الإجمالي، تُسهم أفريقيا بنحو ٧٩ مليار دولار، وآسيا بـ ٦٦٦ مليار دولار، وأوروبا بـ ١,٥ تريليون دولار، وأمريكا الشمالية بـ ٤٥٣ مليار دولار، وأوقيانيا بـ ٤٦ مليار دولار، وأمريكا الجنوبية بـ ٣٧٦ مليار دولار.

وُتنتقد بعض هذه التقديرات على أسس منهجية^(٢٣). غير أن حجمها متفق مع تقديرات السلطات الضريبية الوطنية أو المصادر الرسمية الأخرى^(٢٤). وعلى الرغم من الحدود المتأصلة في هذه التقييمات، فهناك اتفاق واسع النطاق على أن الخسائر في الإيرادات العامة الناتجة عن الانتهاكات الضريبية هائلة. ويدعو هذا إلى تحسين التدقيق الضريبي، لكن أيضاً إلى منع نزوح رؤوس الأموال المتعلقة بالضرائب أو المخططات الضريبية المعقدة من خلال الملاذات الضريبية والشركات الوهمية التي ليست لها من وظيفة سوى تقليص الأعباء الضريبية دون خلق أي قيمة اقتصادية.

٤ - محاولات التصدي الحديثة للتسربات الضريبية

حثت تداعيات الأزمة المالية العالمية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ على بذل جهود مكثفة على المستويين الوطني والدولي، لاستهداف الانتهاكات الضريبية والولايات القضائية السرية التي تسهل هذه الممارسات. وكانت التسربات الضريبية دائماً قضية جدية للبلدان النامية، ولكن في سياق التقشف المالي واقتطاعات الإنفاق في البلدان المتقدمة صار يتزايد اعتراف حكوماتها والرأي العام بما كفضية تحتاج للمعالجة. ويرد أدناه عرض عام لبعض التطورات الحديثة الرئيسية التي كانت لها آثار عابرة للحدود.

(أ) المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية

أصبح المنتدى العالمي إطار العمل المتعدد الأطراف الرئيس الذي يتم من خلاله العمل المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية ومجالات أخرى ذات صلة بالموضوع منذ عام ٢٠٠٠^(٢٥).

عن رأس المال هذا قبل تحويله إلى الملاذات الضريبية. وعلاوة على ذلك، فالرقم سيكون أعلى كثيراً إذا أدرجت ضرائب إضافية على رأس المال هذا، كالضرائب على التركات، والمكاسب الرأسمالية، والثروة.

وفيما يتعلق بحجم التدفقات المالية غير المشروعة، فالتقديرات ضخمة جداً هي الأخرى. فقد بلغت التدفقات التجارية الاسمية غير المشروعة الخارجة من البلدان النامية ٩٤٦,٧ مليار دولار في عام ٢٠١١، بعد أن كانت ١٣,٧ في المائة في عام ٢٠١٠. ويُقدر بلوغها نحو ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على مدى العقد الماضي (Kar and LeBlanc, 2013). وفي أفريقيا على سبيل المثال، بلغت التقديرات المحافظة للتدفقات المالية الخارجة غير المشروعة المتراكمة ٤٣٧ مليار دولار على مدى الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٨ (Kar and Boyce, 2010). وبالمثل، قدر يويس ونديكومانا (Ndikumana, 2012) أن التدفقات المالية الخارجة غير المشروعة من مجموعة الـ ٣٣ بلداً من بلدان أفريقيا جنوبي الصحراء، قد بلغت ٨١٥ مليار دولار (بالسعر الثابت للدولار في عام ٢٠١٠) من عام ١٩٧٠ إلى عام ٢٠١٠.

ويشير تقرير رابطة المعونة المسيحية (Christian Aid, 2008) في تقديره للخسائر في الإيرادات المرتبطة بالتدفقات المالية غير المشروعة، إلى أن البلدان النامية تخسر ١٦٠ مليار دولار سنوياً كإيرادات من ضرائب الشركات نتيجة لسوء تسعير التحويل وتقدم فواتير مزورة في التجارة الدولية. وبالرغم من أن تلك الممارسات لا تمثل سوى فرع من الأنشطة غير المشروعة المسببة للخسائر في الإيرادات العامة، فقد بلغت أكثر من مرة ونصف مجموع ميزانيات المساعدة التي أقرها العالم المتقدم كله في عام ٢٠٠٧. ويبحث فيترجيرالد (FitzGerald, 2012) الفجوة بين الإيرادات الضريبية التي من الممكن جمعها بصورة قانونية، والإيرادات الفعلية الناتجة عن سوء السلوك الضريبي المرتبط بالأرباح المغتربة غير المعلنة والأصول في الخارج، فكانت تقديرات الخسائر في الإيرادات العامة للبلدان النامية ٢٠٠-٢٥٠ مليار دولار سنوياً في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. ومن المرجح أن يكون هذا الرقم قد زاد في الأعوام اللاحقة بسبب نمو اقتصاد العالم والتكامل المالي المتزايد. ويضع تقدير أقدم لكوبهام (Cobham, 2005) الخسارة في الإيرادات في البلدان النامية عند ٣٨٥ مليار دولار سنوياً. ويشمل هذا الخسائر الضريبية الناتجة عن "أنشطة اقتصادية غير ملحوظة" محلية، إلى جانب عدم دفع الضرائب على الدخل من الأصول المحتفظ بها في مراكز مالية خارجية، ومن الأرباح التي حققها قطاع الشركات والتي حُوت إلى ولايات قضائية تفرض ضرائب أقل. وتستخدم شبكة

والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولمنحه الملاذات الضريبية البارزة مقعداً كاملاً على الطاولة منذ البداية تماماً، وهو ما قد يفسر السبب في ضعف المعايير المتفق عليها (Meinzer, 2012).

٢٠٠٩ "٢" الإعلان المتعلق بالتبادل الآلي للمعلومات في المسائل الضريبية

أصدر قادة مجموعة العشرين في اجتماعهم في الاتحاد الروسي في ١٣/سبتمبر ٢٠١٣، الإعلان المتعلق بالتبادل الآلي للمعلومات في المسائل الضريبية. وفي أيار/مايو ٢٠١٤، أيدت ذلك جميع البلدان الـ ٣٤ الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بالإضافة إلى الأرجنتين، واندونيسيا، والبرازيل، وجنوب أفريقيا، وسنغافورة، والصين، وكوستاريكا، وكولومبيا، ولاتفيا، وليتوانيا، وماليزيا، والمملكة العربية السعودية، والهند. وهكذا، تعهدت هذه البلدان عن طريق هذا الإعلان بتنفيذ معيار علمي وحيد للتبادل الآلي للمعلومات في المسائل الضريبية^(٢٨). ويتضمن المعيار أساساً عناصر من مبادرات الاتحاد الأوروبي وقانون الولايات المتحدة للامثال الضريبي للحسابات الخارجية. وأدت هذه العناصر إلى تحفيز التحركات تجاه التبادل الآلي للمعلومات في سياق متعدد الأطراف.

غير أن عدم إشراك البلدان النامية في مرحلة تصميم النظام الجديد، والإشراك السابق لأوانه لبلدان معروفة كملاذات ضريبية قد يهددان بإضعاف النظام الجديد^(٢٩). وستحقق البلدان الأشد فقراً التي لم تصل بعد إلى وضع يمكنها من توفير معلومات تبادلية استفادة محدودة منه، في الوقت الذي اقترحت فيه بعض البلدان المتقدمة استبعاد البلدان النامية لأن من غير الممكن الوثوق بها للحفاظ على سرية المعلومات المعنية بدفاعي الضرائب فيها^(٣٠). وقد يكون أحد الحلول إقامة فترة انتقالية محددة من بضع سنوات تتمكن خلالها الاقتصادات النامية والتي تمر بمرحلة انتقالية من استقبال بيانات من دون تبادل. وسيتيح لها هذا التحقق من قيمة هذه البيانات وتعديل أنظمتها الخاصة تحقياً لحسن استخدامها، والاستثمار في القدرة على التبادل (Cobham, 2014).

٢٠١٣ "٣" المبادرات المتعلقة بتأكل الوعاء وتحويل الأرباح

في تموز/يوليه ٢٠١٣، وبناء على طلب وزراء مالية مجموعة العشرين، أطلقت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خطة العمل المتعلقة بتأكل الوعاء وتحويل الأرباح، لصياغة قواعد ضريبية عالمية جديدة لمكافحة تأكل الوعاء وتحويل الأرباح. وتضم خطة العمل هذه ١٥ إجراءً لمعالجة نطاق من القضايا المتعلقة بالشفافية

وقد فتحت لاحقاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي أطلقت هذه العملية، هذه المنصة للبلدان غير الأعضاء في المنظمة. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أعيدت هيكلة المنتدى استجابة لدعوة من مجموعة العشرين من أجل تعزيز تبادل المعلومات توجيهاً لحماية الأوعية الضريبية للحكومات من عدم الامتثال لقوانينها الضريبية^(٣٦). ويشمل عمل هذا المنتدى ثلاث مبادرات أساسية كما يرد أدناه.

١٠١ "١" التصنيف القطري وعملية استعراض النظراء

بدأ المنتدى العالمي في الإبلاغ عن فرادى البلدان بناءً على معايير ضريبية متفق عليها دولياً. ووفقاً لتصنيفه، تُقسم البلدان لثلاث مجموعات: ولايات قضائية نفذت المعيار الضريبي المتفق عليه دولياً في معظمه (يُشار إليها أيضاً بـ "القائمة البيضاء")؛ وولايات قضائية التزمت بالمعيار الضريبي المتفق عليه دولياً ولكنها لم تنفذه بعد في معظمه ("القائمة الرمادية")، وولايات قضائية لم تلتزم بالمعيار الضريبي المتفق عليه دولياً ("القائمة السوداء"). وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، لم تعد الفئة الثالثة سوى حبر على ورق، ومنذ ذلك الحين انتقلت أغلب الولايات القضائية من الفئة الثانية إلى الأولى. ولم يكن هذا صعباً: فلكي تُزال هذه الولايات من القائمة السوداء كان يكفيها أن تقدم ضماناً رسمياً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بنيتها الالتزام بالاتفاقات الدولية في المستقبل. ويتطلب القبول في القائمة البيضاء من الولاية القضائية التوقيع فقط على ١٢ اتفاقية أو أكثر تستوفي المعيار. وبهذا، وقعت ولايات قضائية عديدة من القائمة الرمادية اتفاقات ضريبية ثنائية فيما بينها للوصول إلى هذه العتبة. وهكذا جاء الزوال الواضح للملاذات الضريبية (وفقاً لهذا المعيار الجديد لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، قبل كل شيء، نتيجةً لدبلوماسية ماهرة. ووفقاً لبعض النقاد، فإن "حتى أبرز المراكز المالية الخارجية نجحت في تطهير أنفسها سريعاً من جميع شبهات مساعدة المتهربين الضريبيين وتحريضهم"^(٣٧). ويبيّن يوهانسن وزوكمان (Johannesen and Zucman, 2014) أن هذه المعاهدات الجديدة لم تؤثر إلا في نسبة صغيرة من الودائع الخارجية، وذلك بصفة رئيسية عن طريق نقلها من ملاذ ضريبي إلى آخر، ولكنها لم تسفر عن عدد مجدي من حالات إعادة الأموال إلى الوطن. وبدا أن الملاذات الأقل امتثالاً قد اجتذبت ودائع في حين أن أكثرها امتثالاً خسرت بعضها، ما يترك الحجم الإجمالي للثروات المدارة خارجياً دون تغيير تقريباً. وفي الوقت نفسه، بدأت عملية استعراض النظراء التي أعدها المنتدى العالمي في عام ٢٠١٠، وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، اعتمد المنتدى تقديرات بشأن مستوى الامتثال للمعيار المتفق عليه دولياً لتبادل المعلومات. غير أنه تعرضت لانتقادات لتحيزه تجاه المعايير التي تصطف مع مصالح الدول الأعضاء في منظمة التعاون

والضريبية، ومكافحة غسيل الأموال/مكافحة تمويل الإرهاب"، بهدف حماية الملتهم العامة وكبح الانتهاكات الضريبية. وأطلقت، منذ ذلك الحين، عدة جهات فاعلة، بالإضافة إلى مبادرات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، عدة مبادرات بإمكانها المساعدة في التصدي للانتهاكات الضريبية. وبصفة خاصة، عمل مجلس الاستقرار المالي على إنشاء نظام تعريف عالمي للكيانات القانونية سيخصص رمزاً مرجعياً للتعريف بشكل فريد بكل كيان مستقل قانوناً ينخرط في معاملات مالية. ومن شأن هذا أن يساعد على تتبع التدفقات المالية، حتى في الولايات القضائية السرية.

(ج) لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية التابعة للأمم المتحدة

يقدم عمل لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية التابعة للأمم المتحدة (هيئة فرعية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي) إطار عمل مفيداً لمعالجة التحديات الضريبية الدولية. فاللجنة تهدف بصفة خاصة إلى تعزيز القدرات التقنية في البلدان النامية لمعالجة المسائل المركبة في فرض الضرائب. وقد قدمت اللجنة مؤخراً إسهامين أساسيين للتأثير في الممارسات الضريبية الدولية. أحدهما هو تقيح عام ٢٠١١ لاتفاقية الأمم المتحدة النموذجية للازدواج الضريبي بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية (UN-DESA, 2011). وهو يعالج الانتهاكات المحتملة المتعلقة بالمكاسب الرأسمالية، وأهمية تبادل المعلومات، والمساعدة في جمع الضرائب. والآخر هو دليل الأمم المتحدة العملي لأسعار التحويلات للبلدان النامية (United Nations, 2013a). وهو يقدم إرشاداً عملياً لمقرري السياسات والجهات المكلفة بإدارة تطبيق معيار المنافسة المطلقة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء. وفيما يتعلق بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومشروع مجموعة العشرين لخطة العمل المتعلقة بتآكل الوعاء وتحويل الأرباح، أنشأت اللجنة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ لجنة فرعية متخصصة لمراقبة تطورات القضايا المتعلقة بخطة العمل والتواصل مع المسؤولين في البلدان النامية.

(د) المبادرات الإقليمية والثنائية والوطنية الأخرى ذات الأثر غير المباشر

ساعد التعاون الإقليمي بين السلطات الضريبية عبر المنصات الإقليمية، مثل مركز البلدان الأمريكية لإدارات الضرائب، والمنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب، على تعزيز المساعدة المتبادلة وبناء القدرات.

والمساءلة وتبادل المعلومات الضريبية، وتغييرات محتملة أخرى في فرض الضريبة الدولية. كما تؤكد خطة العمل على الحاجة إلى اتفاقية وتعاون دوليين حتى لا تضطر البلدان للتصرف بصورة انفرادية. وهناك ستة مجالات في حاجة ملحة إلى العمل (OECD, 2013c):

- التباينات الدولية في تحديد خصائص الكيانات والأدوات، التي تشمل ترتيبات التباين المهجن، والمراجعة؛
- تطبيق مفاهيم المعاهدات على الأرباح المشتقة من تسليم السلع والخدمات الرقمية؛
- المعالجة الضريبية لرأس المال المقترض من الطرف المرتبط، والتأمين الأسير، والمعاملات المالية الأخرى داخل الشركة؛
- تسعير التحويل، وبخاصة في علاقته بتحويل المخاطر والسلع غير المنظورة، والفصل المتفعل لملكية الأصول بين كيانات قانونية داخل مجموعة ما، والمعاملات بين تلك كيانات، التي نادراً ما تحدث بين كيانات مستقلة؛
- فعالية تدابير مكافحة التجنب الضريبي، وبخاصة قاعدة مكافحة الانتهاك العامة، وأنظمة الشركات الأجنبية الخاضعة للمراقبة، وقواعد الرقابة، وقواعد منع انتهاك المعاهدات الضريبية؛
- وجود أنظمة تفاضلية ضارة.

ويهتم موضوع آخر يظهر خلال خطة العمل بالكشف عن البيانات المتعلقة بالضرائب من الشركات للسلطات الضريبية في كل بلد على حدة. وباستخدام صيغة نموذجية مشتركة، سيصبح مطلوباً من الشركات عبر الوطنية أن تقدم المعلومات الضرورية لكل السلطات المعنية بشأن توزيعها العالمي للدخل، والنشاط الاقتصادي، والضرائب المدفوعة. وبالرغم من دعم أغلبية من القادة في مجال الأعمال الآن للإبلاغ من كل بلد على حدة، يواجه نشر هذه البيانات معارضة عنيفة من بعض ممثلي مجال الأعمال وبعض الحكومات الوطنية^(٣١).

(ب) مبادرات مجموعة العشرين الأخرى والمبادرات ذات الصلة

بالإضافة إلى المبادرات التي نوقشت أعلاه في سياق المنتدى العالمي، أعرب قادة مجموعة العشرين في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ عن اعترامهم تعزيز تبادل المعلومات فيما يتعلق بكافة أشكال الانتهاكات والأنشطة الاحتيالية (G20, 2008). وفي قمتهم في لندن في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أعلنوا أن عصر السرية المصرفية قد انتهى. ودعوا جميع الولايات القضائية إلى الالتزام بالمعايير الدولية في المجالات التحوطية،

مليارات اليورو المستحقة لها شرعياً. وتسلط الخطة الضوء على الحاجة إلى تعزيز التبادل الآلي للمعلومات كميّار دولي، ولإنهاء "ازدواج الإعفاء الضريبي" للشركات والأفراد. ويشمل هذا على سبيل المثال التوجيه المنقح لفرض ضرائب على المدخرات، الذي اعتمد في آذار/مارس ٢٠١٤. ومن المتوقع أن تطبق حكومات الاتحاد الأوروبي القواعد المعدلة وأن تعتمد قانون مكافحة الانتهاكات على نطاق الاتحاد الأوروبي - كوسيلة للحماية من الممارسات الضريبية التعسفية - بنهاية عام ٢٠١٤.

وفي المملكة المتحدة، عقدت لجنة الحسابات العامة بمجلس العموم في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ جلسات استماع بشأن سلوك ثلاث شركات عبر وطنية كبرى من الولايات المتحدة كانت قد استخدمت مدفوعات عوائد عابرة للحدود، وتسعير التحويل، وتحديد مواقع المقرات الرئيسية الإقليمية، لتخفيض مدفوعاتها من ضرائب الشركات. واتهم أعضاء في البرلمان هذه الشركات عبر الوطنية بالتلاعب في حساباتها لتقليل ضرائب الشركات التي دفعتها في المملكة المتحدة، على الرغم من وجودها التجاري الكبير في البلد. وأدى الاحتجاج العام الناتج عن ذلك إلى إعلان واحدة من الشركات عن مدفوعات طوعية قدرها ٢٠ مليون جنيه إسترليني لهيئة الضرائب والجمارك بالمملكة المتحدة خلال عامين. وجاء هذا بعد اكتشاف أن الشركة قد دفعت ٦,٨ ملايين جنيه إسترليني فقط كضرائب على الشركات طوال ١٤ عاماً من التجارة في المملكة المتحدة، ولم تدفع شيئاً بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠٠١^(٣٥).

وكمحاولة من جانب واحد لمكافحة سوء التسعير التجاري في السلع، أدخلت البرازيل في عام ٢٠١٢ طريقة تسعير مبسطة وقابلة للمقارنة وغير خاضعة للمراقبة (Ernst & Young, 2013) و (Pereira Valadão, 2013). ويهدف هذا إلى تقديم سعر مرجعي للسلع يجب على المصدرين والمستوردين البرازيليين استخدامه لتجنب سوء التسعير التجاري في تقييمهم للتجارة الدولية. وبصفة خاصة، يخول القانون (رقم ١٢٧١٥/٢٠١٢) السلطات الضريبية البرازيلية سلطة تحديد ما يمكن اعتباره سلعة أساسية، وما ينبغي الاعتراف به كتبادل سلمي لتطبيق الطرق التي بدأ العمل بها حديثاً. ويسمح القانون بتعديلات الأسعار كعلاوة السوق أو تكاليف النقل، وحيث لا توجد أسعار معترف بها دولياً حاضرة أو مستقبلية، يصبح من الممكن مقارنة أسعار السلع المستوردة والمصدرة بالأسعار المتحصّل عليها من مصادر بيانات مستقلة توفرها مؤسسات بحثية معترف بها دولياً.

وقد عمل المنتدى الأفريقي لإدارة الضرائب المنشأ حديثاً، بشكل خاص على زيادة مستويات الالتزام الضريبي الطوعي بينما يكافح التهرب الضريبي والتجنب الضريبي. وبالمقارنة مع هذه المبادرات الإقليمية، كان التعاون الإقليمي فيما بين السلطات الضريبية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ في مجال إنشاء الأطر وإرساء الممارسات متواضعاً إلى الآن (Araki, 2014).

وبالتوازي مع هذا التقدم المتحقق في المنتدى العالمي بشأن التبادل الآلي للمعلومات في المسائل الضريبية، وُقِع مؤخراً العديد من المعاهدات الضريبية الثنائية والاتفاقات المتعلقة بتبادل المعلومات الضريبية. غير أن الكثير من البلدان النامية لا تستفيد منها. ففي الواقع، لم يُوقع مع أقل البلدان نمواً منذ ٢٠٠٨ سوى ٨ في المائة فقط من المعاهدات الضريبية الثنائية، و ٥ في المائة من الاتفاقات المتعلقة بتبادل المعلومات الضريبية^(٣٦). وعلاوة على ذلك، فقد استخدمت بعض الملاذات الضريبية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المفاوضات مع البلدان النامية لإدراج بنود تبادل المعلومات كرافعة للدفع باتجاه امتيازات كبيرة من الشركاء في الاتفاقات^(٣٧).

وفي الولايات المتحدة، وفي سياق الفضاء المكشوفة بعد انتهاء الأزمة والمتعلقة بظلول المصارف الأجنبية في المساعدة في التهرب الضريبي، سعى قانون الالتزام الضريبي للحسابات الخارجية في الولايات المتحدة، إلى استعادة الإيرادات الضريبية الاتحادية، بجعل إخفاء دافعي الضرائب لأصول في حسابات خارجية وشركات وهمية أكثر صعوبة. وبصفة خاصة، يُلزم قانون الالتزام الضريبي للحسابات الخارجية جميع مواطني الولايات المتحدة، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في الخارج، بأن يبلغوا عن حساباتهم المالية التي يحتفظون بها خارج البلد. كما يُلزم أيضاً المؤسسات المالية الأجنبية بأن تُبلغ دائرة ضريبة الدخل عن عملائها من الولايات المتحدة. غير أن هذا الإجراء لن يؤثر إلا على الفوائد على الودائع المصرفية غير التجارية المباشرة الحياة. بينما لن يتأثر الأفراد الأثرياء الذين يستخدمون شركات محدودة المسؤولية ومؤسسات مُسجلة في ديلاوير على سبيل المثال^(٣٨).

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، قدمت المفوضية الأوروبية خطة عمل لتعامل أكثر فعالية مع التهرب الضريبي والتجنب الضريبي في الاتحاد الأوروبي. وتحدد خطة العمل مجموعة شاملة من التدابير لمساعدة الدول الأعضاء على حماية أوعيتها الضريبية واسترداد

دال - تحسين تعبئة الإيرادات العامة من الصناعات الاستخراجية

1 - الأنظمة المالية والحوافز الضريبية في الصناعات الاستخراجية

(أ) الحوافز الضريبية: خطر السباق إلى الحضيض

أهمي حاسمة لتمويل تنويع الاقتصاد المحلي من أجل تمكينه من توليد مصادر جديدة للدخل، وإيرادات القطع الأجنبي، والإيرادات العامة. وفي هذا السياق، تكون لـ "الرابط المالي" أهمية بالغة، حيث إن الروابط الأخرى بين الصناعات الاستخراجية والاقتصاد المحلي (كالتوظيف والطلب على مستلزمات الإنتاج المحلية الصنع) تميل إلى الضعف، باستثناء في المرحلة الأولية عند إنشاء مرافق الإنتاج والبنية التحتية المرتبطة بها. وعلاوة على ذلك، فيما أن أغلبية الشركات في هذا القطاع هي شركات عبر وطنية، فإن حصة كبرى من إيراداتها تعاد على الأرجح إلى الوطن عوضاً عن إعادة استثمارها في البلد الذي يجري فيه استغلال الموارد الطبيعية.

ومن وجهة نظر الشركات عبر الوطنية، تنطوي عادةً الأنشطة في هذا القطاع كثيف رأس المال على تكاليف ثابتة مرتفعة، وتستغرق الاستثمارات فترة نضج طويلة، كما تكون أسعار منتجاتها متقلبة. وبالتالي فربحية استثماراتها غير يقينية للغاية. وعلاوة على ذلك، ففور القيام بالاستثمار، لا يمكن نقله إلى موقع آخر. وهذا هو سبب محاولاتها الحصول على معاملة مالية مميزة، وتفضيلها لنظام ضريبي مستقر.

وبالتالي، تحتاج الحكومات إلى إقامة إطار عمل مالي للصناعات الاستخراجية يستجيب لهدفين رئيسيين - ويحتمل أن يكونا متعارضين: أولاً، ينبغي أن تكون الشروط المالية ملائمة لجذب الاستثمار؛ وثانياً، ينبغي أن تضمن حصول الدولة على حصة ملائمة من الربوع لتمويل أهدافها الإنمائية. وينتج التوفيق بين هذين الهدفين أساساً عن القدرة التفاوضية المتخصصة لكل من الحكومات والشركات عبر الوطنية. وقد تغيرت هذه القدرة التفاوضية تغيراً كبيراً - في اتجاهات مختلفة - في العقود القليلة الماضية، بناءً على التطورات في أسواق السلع.

ومع الارتفاعات الشديدة التي حدثت في الأسعار في السبعينيات من القرن العشرين والخطر المتصور بنقص الإمدادات،

إن لتوليد الإيرادات العامة من الصناعات الاستخراجية واستخدامها لتمويل التنمية أهمية محورية في استراتيجيات العديد من البلدان النامية. ففي البلدان الغنية بالموارد، أصبحت هذه الصناعات المصدر الأساسي للنقد الأجنبي والإيرادات المالية. ومع ارتفاع أسعار السلع الأساسية على مدى العقد الماضي، تزايد حجم ربوع الموارد الطبيعية، وبالتالي إمكانات دعمها للاستثمار والنمو بصورة ملحوظة. وأدى هذا إلى تجدد الاهتمام بقضية توزيع تلك الربوع بين مالكي الموارد والشركات المسندة إليها حقوق الاستغلال^(٣٦).

ولما كانت الصناعات الاستخراجية بطبيعتها كبيرة الحجم وكثيفة رأس المال جداً، تميل الشركات التي تستثمر في هذا القطاع إلى أن تكون كبيرة جداً. وهي في الغالب تمتلك الموارد المالية وتكنولوجيا الاستغلال اللازمة التي تنقص معظم الحكومات في البلدان النامية. وتكون عامةً شركات عبر وطنية خاصة، مقرها في الغالب في بلدان متقدمة، وإن كان عدد متزايد من المؤسسات المملوكة للدولة، بما في ذلك مؤسسات مملوكة لبلدان نامية، يعمل أيضاً في هذا القطاع. ويكون على المستثمرين التفاوض بشأن شروط استثمارهم والعمليات اللاحقة مع حكومات البلدان المالكة للموارد الطبيعية، والتي تملك سيادة على هذه الموارد^(٣٧).

وتُقدم الصناعات الاستخراجية بعض الخصائص المميزة التي تؤثر في موقف كل جهة فاعلة في هذه المفاوضات. فنظراً لكون الموارد المستغلة من هذه الصناعات غير متجددة، فهي ستستنزف كمصدر للإيرادات إن عاجلاً أو آجلاً. وبالتالي فمن وجهة نظر البلدان المنتجة، تكون لاقتناص نسبة كبيرة من الربوع الناتجة عن استغلالها

الاستثمارية في سياق دولي، وتقرن ربحية الاستثمارات المماثلة في مواقع مختلفة. وهكذا، فقد يشعر بلد مجاور أو بلد في منطقة أخرى لديه الموارد الطبيعية نفسها أو مثيلاتها بالضغط بعرض حوافر مماثلة أو أفضل منها للمنافسة كوجهة للاستثمار الأجنبي المباشر. ولا يقوض هذا فقط فعالية الحوافر المالية، بل يخاطر أيضاً بأن يؤدي لسباق إلى الحضيض، تقوم فيه جميع البلدان بتقليص ضرائبها إلى مستويات منخفضة بصورة مضرّة، ولا يخرج من هذا فائزاً سوى الشركات الأجنبية الخاصة، وعلى الأخص الشركات عبر الوطنية.

وقد جرت خصخصة الأنظمة المالية في الصناعات الاستخراجية وتحريرها في العديد من البلدان تحت رعاية مؤسسات بریتون وودز في سياق برامج التكيف الهيكلي. وقدم البنك الدولي في استراتيجيته للتعددين الأفريقي في عام ١٩٩٢، نهج الذي يقوده الاستثمار الأجنبي المباشر الخاص بإزاء قطاع التعددين في البلدان الأفريقية^(٣٨). وبالمثل، صاغ البنك الدولي في عام ١٩٩٦ استراتيجية تعدينية لأمريكا اللاتينية والكاريبي، بالرغم من أن المبادئ الكامنة في هذه الاستراتيجية كانت مطبقة منذ وقت طويل. وتمثلت الفكرة في أن تزايد الاستثمار الأجنبي المباشر سيؤدي إلى تراكم الإيرادات الحكومية تلقائياً بفعل ارتفاع الإنتاج.

وبنهاية القرن، دانت الهيمنة على قطاع التعددين في البلدان النامية إلى حد كبير لشركات عبر وطنية معظمها من البلدان المتقدمة، انخرطت في إنتاج واسع النطاق^(٣٩). وعلى النقيض، استمرت المؤسسات المملوكة للدولة في لعب دور بارز في قطاع النفط والغاز. وهذا على الأرجح لأنها نجحت في أن تظل مربحة حتى عند انخفاض أسعار النفط والغاز، ولأن المتطلبات التكنولوجية لاستغلال الحقول الموجودة كانت أقل مما يقابلها في قطاع التعددين.

لقد جرى التشكيك في الحوافر الضريبية على نطاق واسع على أساس أن تكاليفها من حيث الإيرادات العامة الضائعة قد تفوق في الغالب الفوائد العائدة على الاقتصاد المحلي. وبصفة خاصة، في أعقاب تعافي أسعار السلع الأساسية منذ عام ٢٠٠٣، أصبح يتزايد الاعتراف بأن مكاسب الإيرادات العامة لم تكن في الغالب

تحولت القدرة التفاوضية لصالح البلدان المنتجة التي كانت تملك موارد نادرة. وأدى هذا إلى موجة من التأميمات لقطاعات النفط والتعددين في بلدان نامية عديدة. غير أنه في أعقاب أزمة المديونية في الثمانينيات من القرن العشرين، وانخفاض أسعار السلع في التسعينيات من القرن نفسه، تغير ميزان القوى مجدداً لصالح الشركات عبر الوطنية. وامتلكت هذه الشركات التكنولوجيات والموارد المالية التي كانت تنقص بلدان منتجة نامية كثيرة لتحقيق استغلال مريح لمواردها في وقت كانت فيه الأسعار منخفضة. وفي ظل هذه الظروف، سعت الحكومات في بلدان نامية كثيرة إلى جذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الصناعات الاستخراجية سواء بخصخصة مؤسساتها المملوكة للدولة، ولا سيما في قطاع التعددين، أو بفتح القطاع للشركات الأجنبية مع الحفاظ على مشاركة جزئية من الدولة. وفي الحالتين، استخدمت الحكومات حوافر ضريبية متنوعة للشركات عبر الوطنية، لا يزال الكثير منها مطبقاً إلى اليوم.

ويمكن أن تتخذ هذه الحوافر شكل تقليص للمعدلات الضريبية (الإتاوات أو معدلات الضرائب على الشركات) أو إعفاءات ضريبية مؤقتة، أو تعجيل فترات الإهلاك، أو إعانات التكاليف الرأسمالية التي تسمح لها باسترداد التكاليف الرأسمالية خلال السنوات الأولى من الإنتاج أو ترحيل الخسائر. وبالمثل، قد تكون لدى الشركة إمكانية دمج الأرباح والخسائر من مشروعات استثمارية مختلفة إذا لم تكن الحكومة تفرض لائحة لحماية الأصول. وتشمل الحوافر الأخرى ضرائب شركات أقل على العائدات المعاد استثمارها، وتحويلاً معفى من الضرائب للأرباح المرسلّة إلى بلدان المنشأ، وإعفاءات من رسوم النفط والاستيراد. وبالإضافة إلى ذلك، قد تعفى الشركات عبر الوطنية من الضرائب على المكاسب الرأسمالية. وهذا الحافز الضريبي بعينه معد بحيث يزداد ملاءمةً في بيئة متطورة تميل فيها الشركات الصغيرة والمبتدئة المتقبلة للمخاطر الشديدة، والمنخرطة في أنشطة التنقيب إلى بيع

حقوقها لشركات أكبر تستخرج الموارد. ومن الممكن أيضاً وجود شروط استقرار تُثبت الظروف المالية لفترة طويلة من الزمن، أو حتى طوال حياة مشروع الصناعة الاستخراجية.

ومن المهم إدراك أن منح امتيازات ضريبية في بلد واحد يميل للتأثير على البلدان الأخرى. فالشركات الأجنبية تأخذ قراراتها

لـ "الرابط المالي" أهمية بالغة، حيث تميل الروابط الأخرى بين الصناعات الاستخراجية والاقتصاد المحلي إلى الضعف.

جرى التشكيك في الحوافر الضريبية على نطاق واسع على أساس أن تكاليفها من حيث الإيرادات العامة الضائعة قد تفوق في الغالب الفوائد العائدة على الاقتصاد المحلي.

ومنذ بدايات القرن الحادي والعشرين، شهدت الاستثمارات في استغلال الموارد الطبيعية ازدهاراً، وبخاصة الاستثمار الأجنبي المباشر (UNCTAD, 2007) (٤٦)، في أفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وغرب آسيا، والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية على وجه الخصوص. غير أنه لا وجود دليل واضح على كون هذا نتيجة للحوافز الضريبية (World Bank, 2012a:132). بل إن من الأرجح أن يكون ما دفع إليه هو توقع فرص جديدة للأرباح ناتجة من الطلب المتزايد من اقتصادات السوق الناشئة، وبخاصة الصين، والازدهار في أسعار السلع منذ عام ٢٠٠٣. لكن بات هناك قلق متزايد من عدم إسهام ارتفاع أسعار السلع أو الزيادة في الاستثمار الأجنبي المباشر في إحداث تحسين ملحوظ لآفاق التنمية في العديد من البلدان المنتجة.

وقد شهدت الشركات عبر الوطنية العاملة في الصناعات الاستخراجية أرباحها تحلق في أثناء ازدهار الأسعار: ففيما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٢، زادت إيرادات أكبر شركات العالم التعدينية خمسة أضعاف، والأرباح الصافية أكثر من عشرة أضعاف (Stevens et al., 2013). وفي الوقت نفسه، تباطأت الإيرادات الحكومية من الموارد الطبيعية إلى حد بعيد. ولم يحقق العديد من البلدان التي تعتمد على السلع الأساسية تحسناً ملحوظاً في توزيع الدخل، أو الحد من الفقر، أو تنمية الموارد البشرية (٤٧). وبحلول النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أصبح واضحاً أن حوافز جذب الاستثمار الأجنبي المباشر كانت سلبية بصورة مفرطة، وبخاصة في سياق البيئة المتغيرة لأسواق السلع الأساسية. وبالتالي، اعتُبر من الضروري مراجعة السياسات الضريبية المرتبطة بالصناعات الاستخراجية من أجل حماية مصالح البلدان المضيفة. وكما حدث في سبعينيات القرن العشرين، زاد الطلب القوي والأسعار المرتفعة مجدداً من القدرة التفاوضية للبلدان المنتجة، ما قدم حافزاً سياسياً إضافياً لهذه المراجعات.

وشهدت الحكومات المضيفة أيضاً تعزيزها لموقفها التفاوضي بنشوء جهات فاعلة كبرى جديدة في الصناعات الاستخراجية. وبينما تستمر الشركات عبر الوطنية من البلدان المتقدمة في الهيمنة على المشهد في البلدان النامية المنتجة للسلع الأساسية، ينمو الاستثمار الأجنبي المباشر سريعاً جداً من البلدان الناشئة. ويتيح هذا للبلدان المنتجة خياراً كبيراً من المستثمرين. ولذا، فمن الممكن التفاوض بشأن العقود مع هذه الشركات عبر الوطنية التقليدية بطريقة مواتية أكثر للبلدان المضيفة.

متناسبة مع الربحية المتزايدة للأنشطة في هذا القطاع (٤٨). وقد باتت منظمات المجتمع المدني تلعب دوراً بارزاً في زيادة الوعي بما يراه الكثيرون أنظمة مالية غير عادلة في بلدان نامية عديدة (٤٩). وأقر البنك الدولي (World Bank, 2010:9) أيضاً بأن "أنظمة التعدين المالية التي سبق استحداثها (بتوجيه من البنك عادة) لم تكن ملائمة لاقتناص الكثير من الزيادة الضخمة في الربح التي أنتجتها تلك الزيادات في الأسعار". فعلى سبيل المثال، تُظهر دراسة أجراها مكتب أفريقيا لشبكة العدالة الضريبية ومنظمة المعونة الدولية (Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012)، بشأن أربعة بلدان في شرق أفريقيا (أوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ورواندا، وكينيا)، أن الحوافز الضريبية تتسبب في خسائر كبيرة في الإيرادات الحكومية تصل إلى ٢,٨ مليار دولار سنوياً، ما يحرم هذه البلدان من موارد مهمة للتنمية والحد من الفقر. وأكد صندوق النقد الدولي أيضاً على حاجة البلدان النامية التي في سبيلها إلى أن تصبح بلداناً جديدة منتجة للموارد الطبيعية، إلى إيلاء عناية أكبر بتصميم أنظمتها المالية كي تستفيد من هذا المصدر المحتمل للإيرادات (IMF, 2012).

وقد حذرت عدة مؤسسات دولية ومنظمات تابعة للمجتمع المدني من انعدام الفعالية الاقتصادية للحوافز الضريبية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر (IMF et al., 2011; Tax Justice Network-Africa and ActionAid International, 2012). وبالمثل، خلصت الأمم المتحدة (United Nations (2010:2)) إلى أن "حوافز الاستثمار غير ضرورية بشكل عام لقطاع التعدين لأن أنشطة التعدين تعتمد على الموقع، وعلى الحكومات أن تحمي الربح من هذه المصادر". وهو ما ينطبق أيضاً على استخراج النفط والغاز.

وبالفعل، هناك مؤشرات، في حالات عديدة، على أن الامتيازات الضريبية للشركات الأجنبية في الصناعات الاستخراجية قد تخطت الحدود المعقولة بكثير، وأن هذه الامتيازات قد تكون غير ضرورية في الغالب. فعلى سبيل المثال، لاحظ مصرف التنمية الأفريقي (African Development Bank (AfDB) et al. (2010:109)) أن "من الممكن فرض ضرائب على أغلب الموارد الطبيعية ضمن حدود منطقية، ومن دون إحافة المستثمرين". وعلاوة على ذلك، فقد أكدت عدة مسوح بين المستثمرين، أن الدوافع الضريبية تأتي في مرتبة منخفضة ضمن العوامل المؤثرة على القرار المتعلق بمكان الاستثمار؛ وبعبارة أخرى، كان الاستثمار في حالات كثيرة سيتم على أية حال، حتى في ظل حوافز ضريبية خاصة أقل أو بدونها (Keen and Mansour, 2009; Vale Columbia Center on Sustainable Investment, 2013).

(ب) أشكال مشاركة الدول في الصناعات الاستخراجية

الرأسمالية في الصناعات الاستخراجية، التي تزداد أهميتها كما ذكرنا أعلاه. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تطبيق ضرائب بيئية لاستيعاب التكاليف الخارجية للنشاط الاستخراجي.

وبشكل إجمالي، لا توجد صيغة عامة لنظام ضريبي أمثل لهذا القطاع. فعملياً، تميل الحكومات إلى استخدام مزيج من الأدوات. ويعتمد الناتج النهائي إلى حد كبير على الظروف الجيولوجية، والاقتصادية، والمؤسسية، والسياسية لكل بلد. ونتيجة لذلك، لا يوجد مقياس مطلق أو نقطة مرجعية مطلقة تركز على أي نظام مالي يعينه للصناعات الاستخراجية من الممكن الحكم عليه كـ "عادل" أو "غير عادل". ويجري عملياً تطبيق نطاق واسع من مستويات فرض الضرائب في مختلف البلدان^(٤٥).

لا ينبغي أن يكون بوسع البلدان المنتجة أن تتفاوض على نظام ضريبي لتوسيع حيزها المالي بفعالية فحسب؛ بل عليها أيضاً أن تكون قادرة على تفعيله، متجنباً خسائر طائلة راجعة إلى التخطيط الضريبي العدواني والممارسات المحاسبية للشركات عبر الوطنية، مثل سوء تسعير التحويل والرسالة الرقيقة. وهذا أمر بالغ الأهمية، بما أن قطاع الموارد الطبيعية هو في الغالب المصدر الرئيسي للتدفقات المالية غير المشروعة في البلدان الغنية بالموارد (AfDB and GFI, 2013).

ويبدو أن ممارسات سوء تسعير التحويل شائعة جداً في الصناعات الاستخراجية. فالشركات عبر الوطنية تستطيع التلاعب في الإعلان عن أرباحها بتضخيم التكاليف ونحس قيمة الأسعار في عملياتها داخل الشركة. وبهذه الطريقة، تتمكن من تحويل أرباحها من الولاية القضائية الضريبية للبلد المنتج الغني بالموارد إلى ولاية قضائية ضريبية أقل^(٤٦). وقد تكون الخسائر الضريبية الناجمة عن هذا النوع من الممارسات طائلة. وقد خلصت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة (UNECA, 2013) أن التدفقات المالية غير المشروعة من أفريقيا في صورة سوء تسعير تجاري تتركز بشكل كبير في قطاعات قليلة، وبصورة ملحوظة في الصناعات الاستخراجية. وخلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٩، جاء أكثر من نصف (٥٦ في المائة) هذه التدفقات الواردة من أفريقيا من النفط، والفلزات والمعادن الثمينة، والخامات، والحديد والصلب، والنحاس. وأكد تقرير الفريق المعني بتقدم أفريقيا، المعنون "العدالة في الصناعات الاستخراجية"، والمعد تحت قيادة الأمين العام السابق للأمم المتحدة، كوفي عنان، أن أفريقيا تخسر ٣٨ مليار دولار سنوياً نتيجة لسوء التسعير التجاري (APP, 2013).

هناك طرق مختلفة كي تقتنص الدول حصة من ريع الصناعات الاستخراجية. وهي تتراوح بين الإتاوات وأشكال مختلفة من فرض الضرائب من جهة، والترتيبات التعاقدية من الجهة الأخرى، مثل تقاسم الإنتاج وعقود الخدمات، فضلاً عن المشاركة الكاملة في الإنتاج، سواء من خلال الملكية العامة أو من خلال مشاريع مشتركة بين المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة. ومن الممكن أن تركز طرق زيادة الإيرادات العامة على الإنتاج أو الأرباح. وطرق الإنتاج، في صورة إتاوات لكل وحدة أو "حسب القيمة"، مناسبة أكثر للحكومات، فهي تحصلها اعتباراً من لحظة بدء تشغيل المشروع، حتى لو لم تسجل الشركات أرباحاً في حساباتها. ولهذا السبب تميل الحكومات إلى تفضيلها. ومن السهل نسبياً كذلك إدارتها، وهي ميزة ذات أهمية خاصة في البلدان النامية، حيث تجد الإدارات الضريبية في الغالب من الصعب تقييم الإيرادات الخاضعة للضرائب بدقة. وتفضل الشركات الخاصة على الجانب الآخر، فرض الضرائب المرتكز على الأرباح، من خلال الضرائب على دخل الشركات بصفة رئيسية، حيث إنها لا تبدأ في دفع ضرائب إلا عند تسجيلها أرباحاً. وقد يشمل أيضاً فرض الضرائب الخاص على الصناعات الاستخراجية بالاستناد إلى الأرباح، ضرائب ريع الموارد والضرائب على الأرباح الاستثنائية، وإن كانت هذه أقل شيوعاً. ومن المزايا الأخرى لضرائب الأرباح للشركات عبر الوطنية، وإن كانت تسبب ضرراً كبيراً للبلدان المنتجة، أن رصد الأرباح يكون أكثر صعوبة، ما يسهل اعتماد الشركات لأساليب التهرب الضريبي والتجنب الضريبي.

وتستطيع الحكومات أيضاً أن تفرض ضرائب تصدير على الصناعات الاستخراجية كشكل آخر من فرض ضرائب الإنتاج. فهي قد توفر ميزة سهولة جمعها، في حين تساعد أيضاً على السيطرة على أحجام السلع المصدرة وأسعارها وجودتها عند النقاط الجمركية. فعلى سبيل المثال، قد تحاول شركة ما تجنب دفع الضرائب ببخس تقدير درجة نقاء الخامات المعدنية، أو المنتجات الثانوية داخل المركز المصدر، ويمكن للسلطات الجمركية في البلدان المنتجة السيطرة على ذلك^(٤٤). ومن الممكن أيضاً استخدام هذه الضرائب كأداة للسياسة الصناعية إذا كان معدل الضرائب المفروض على المنتجات المصنعة أقل من ذلك المفروض على المواد الخام. وتتمثل طريقة أخرى لزيادة الإيرادات العامة في البلدان المنتجة في فرض ضرائب على المكاسب

ترجع الحكومة أنظمتها الضريبية أو تعيد التفاوض على العقود على أساس وجود انتهاكات لشروط الاستقرار (فيما يتعلق بهذه المسألة، انظر أيضاً الفصل السادس).

٢ - توزيع الربوع في الصناعات الاستخراجية

يظل التقييم التجريبي لحجم مشاركة الدولة في الربوع من

مواردها الطبيعية مهمة عسيرة. وتُعرف

ربوع الموارد الطبيعية بأنها الفرق بين قيمة

مبيعات السلع المعنية وتكلفة إنتاجها.

وتشير تكاليف الإنتاج عادة لا إلى تكاليف

التشغيل فحسب، ولكن أيضاً إلى إهلاك

الأصول غير المنظورة والأصول المنظورة،

وكذلك إلى تكاليف أخرى كالفوائد من

القروض؛ وفي التعريف الأكثر شمولاً، تُعد

الأرباح الطبيعية أيضاً مكوناً من تكاليف الإنتاج. ويكون حساب

قيمة الإنتاج بسيطاً لأن البيانات المتعلقة بالإنتاج بحسب البلد والمتعلقة

بأسعار السلع الدولية تكون متاحة بسهولة. غير أن هناك معلومات

قليلة جداً عن تكلفة الإنتاج. ومن التعقيدات الإضافية توافر بيانات

نوعية محددة عن الإيرادات الحكومية من الموارد الطبيعية، حيث إن

عددًا قليلاً من البلدان يبلغ عنها كبنود منفصل^(٥٧).

ومع هذه الاعتبارات، يُحدّث هذا

الفرع الثانوي عمل الأونكتاد السابق في هذه

المنطقة (TDR 2005, chap. III, section F and annex ٥-٥ من الفصل الخامس من

تقرير التجارة والتنمية ٢٠١٠) من أجل إلقاء

المزيد من الضوء على التطور الذي حدث

مؤخراً في حصة الإيرادات الحكومية من ربوع

الصناعات الاستخراجية^(٥٨). وتظهر النتائج

بحسب البلدان والمنتجات في الجدول ٧، ١. وقد تسنى إجراء الحسابات

بصفة رئيسية للبلدان التي يمثل فيها معدن معين أو النفط نسبة رئيسية

من إنتاجها من الموارد الطبيعية. فعلى سبيل المثال، في حالة الذهب

من الممكن حساب تكلفة الإنتاج في البلدان الأفريقية بالرجوع إلى

متوسط تكاليف الإنتاج التي أعلنت عنها الشركات عبر الوطنية التي

توفر تلك البيانات في تقاريرها السنوية. وبما أن الحكومات لا تعلن

عن إيراداتها من الموارد الطبيعية مصنفةً بحسب المنتج، فإن البيانات

المتعلقة بالإيرادات تغطي تلك الناتجة من الذهب والفلزات الأخرى.

وما يسهل انتهاكات سوء التسعير، هو الطريقة التي تصمم

بها الشركات عبر الوطنية هياكل شركاتها. وفي محاولة لكشف مآهات

هياكل الشركات التي أنشأتها أكبر شركات هذا القطاع، جاء في

تقرير شبكة انشر ما تدفعه (PWYP, 2011) أن أقوى ١٠ شركات

في الصناعات الاستخراجية كانت تمتلك ٦٠٣٨ شركة منفصلة.

وبالمثل، وجد تحقيق في مشروعات الصناعات الاستخراجية، ممول

من مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي أن ٥٧ في المائة

من الشركات التي خضعت للتحليل توجه

استثماراتها في البلدان النامية عبر شركات

قابضة وسيطة قائمة في ملاذات ضريبية

(Dan Watch, 2011). وقد يكون من الصعب

تفسير سبب احتفاظ الشركات عبر الوطنية

العاملة في الصناعات الاستخراجية بمقراتها

الرئيسية أو شركاتها التابعة في ولايات قضائية

منخفضة الضرائب، إن لم يكن للتعجب

الضريبي في البلدان المنتجة^(٥٧).

ومن الممارسات الأخرى المدمرة للبلدان النامية المماثلة لتسعير

التحويل الرسمة الرقيقة. ووفقاً للدليل الأمم المتحدة العملي لأسعار

التحويلات للبلدان النامية (United Nations, 2013a)، يشار إلى شركة

ما بوصفها "رقيقة الرسمة" حين تملك نسبة مرتفعة من الدين إلى رأس

مالها السهمي. والتوحيد المفرط لدين شركة تابعة في بلد منتج هو

طريقة مقنعة لتحويل الأرباح إلى المقرات

الرئيسية. ويمكن لهذا أن يؤدي إلى تآكل

غير مقبول لقاعدة إيرادات البلد المنتج، مثلما

يحدث عند تضخيم الفوائد المدفوعة لإظهار

تكاليف أعلى، وبالتالي أرباح أقل^(٥٨).

وبالإضافة إلى ضمان أنظمة مالية

مناسبة والتفاوض المناسب على العقود،

فضلاً عن التحصيل الملائم للضرائب في الصناعات الاستخراجية، فإن

جانباً هاماً أخيراً من سلسلة جمع الضرائب يكمن في الولايات القضائية

لتسوية النزاعات بين المستثمرين الأجانب والحكومة. ووفقاً للمبادئ

التوجيهية الطوعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة

بالمؤسسات المتعددة الجنسيات، على المستثمرين الأجانب، كمبدأ،

الالتزام بالقوانين الوطنية. غير أنه وفقاً لاتفاقات الاستثمار الثنائية، يمكن

للمستثمرين إرسال النزاعات الضريبية للتحكيم الدولي^(٥٩). كما يمكن

للشركات عبر الوطنية رفع قضايا أمام مراكز التحكيم الدولية عندما

لا ينبغي أن يكون بوسع البلدان
المنتجة أن تتفاوض على نظام
ضريبي لتوسيع حيزها المالي بفعالية
فحسب ...

... بل عليها أيضاً أن تكون قادرة
على تفعيله، متجنباً خسائر طائلة
راجعة إلى التخطيط الضريبي العدواني
والممارسات المحاسبية للشركات
عبر الوطنية.

وتمثل إيرادات الذهب أغلب الإيرادات الحكومية من الصناعات الاستخراجية في هذه البلدان، وبالرغم من أنها تؤدي إلى المبالغة في تقدير حصة الحكومة من الربوع، فإن البيانات تعتبر سليمة بوصفها أرقاماً تقريبية لهذه الممارسة^(٥٦).

الجدول ٧-١

حصة الإيرادات الحكومية من ربوع الصناعات الاستخراجية، سلع وبلدان مختارة، ٢٠١٢-٢٠٠٤ (بالنسبة المئوية)

| حصة تراكمية | ٢٠١٢ | ٢٠١١ | ٢٠١٠ | ٢٠٠٩ | ٢٠٠٨ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٥ | ٢٠٠٤ | |
|-------------|------|------|------|------|-------|-------|------|------|------|---------------------------------|
| | | | | | | | | | | نفط |
| | ٨٣,٣ | ٩٥,١ | ٩١,٩ | ٨٨,١ | ٨١,٤ | ٧٩,٦ | ٨١,٤ | ٧٥,٩ | ٥٦,٨ | أنغولا |
| | ٤١,١ | ٥٥,١ | ٣٧,٠ | ٣٤,٠ | ٥٢,٤ | ٣٩,٠ | ٤٤,٣ | ٣٤,١ | ٢٨,٧ | كولومبيا |
| | ٧٦,٣ | ٩٣,٥ | ٩٣,١ | ٧٢,٩ | ٦٦,٦ | ٦٥,٨ | ٦٨,٨ | ٦٩,٥ | ٦٧,٤ | إكوادور |
| | ٦٤,١ | ٧٠,٩ | ٧٠,٣ | ٦٣,٥ | ٥٦,٤ | ٥٢,٠ | ٧٢,١ | ٧٠,١ | ٥٤,٩ | فنزويلا (جمهورية - البوليفارية) |
| | | | | | | | | | | نحاس |
| | ٥١,٩ | ٥٥,٥ | ٥٠,١ | ٥١,٣ | ٤٤,٧ | ٦٠,١ | ٥٤,٠ | ٥١,٠ | ٥٣,٥ | شيلي |
| | ٣٢,٠ | ٤٠,٤ | ٣٨,٣ | ٢٩,٨ | ٢٤,٠ | ٣٦,٨ | ٣٥,٧ | ٢٨,٨ | ٢٧,٧ | أكبر ١٠ شركات خاصة |
| | ٨٦,٩ | ٨٩,٥ | ٦٦,٣ | ٩١,٣ | ٧٩,٣ | ١٠١,١ | ٩٠,٧ | ٨٨,٩ | ٨٤,٣ | CODELCO |
| | ٣٢,٧ | ٤٧,٠ | ٣٣,٧ | ٣٢,٢ | ٣٤,٠ | ٣١,٠ | ٢٤,٥ | ٣٠,٩ | ٣٧,٥ | بيرو |
| | ١٧,٥ | .. | ٣٠,٥ | ١٩,٢ | ١٦٧,٤ | ٢١,٦ | ٨,٩ | ٣,٤ | ٢,٠ | زامبيا |
| | | | | | | | | | | ذهب |
| | ٢٧,٧ | ٣٢,٨ | ٣١,١ | ٢١,٠ | ١٨,٦ | ٢٣,٩ | ٢٩,٨ | ٢٧,٦ | ٦١,٩ | غانا |
| | ٣٣,٦ | .. | ٢٨,٣ | ٣٥,٨ | ٣٩,٦ | ٣٨,٥ | ٤٣,٣ | ٢٩,٦ | ١٨,٠ | مالي |
| | ٢٧,٧ | ٢٩,٩ | ٢٨,١ | ٢٩,٢ | ٢٨,٣ | ٢٨,١ | ٢٥,٧ | ٢٦,٤ | ٢٤,٦ | بيرو |
| | ١٧,٩ | ٢٨,٥ | ١٣,٩ | ١٢,٢ | ١٣,٢ | ١٧,٤ | ١٢,٦ | ١٢,٨ | ٣٧,٥ | جمهورية تنزانيا المتحدة |

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى التقارير السنوية للشركات المنتجة؛ وإحصاءات الأونكتاد؛ وصندوق النقد الدولي، التقارير القطرية، إصدارات مختلفة؛ وصندوق النقد الدولي، قاعدة بيانات الإحصاءات المالية الدولية؛ والمكتب العالمي لإحصاءات المعادن، *World Statistics Yearbook 2014*؛ وشركة البترول البريطانية، *Statistical Review of World Energy 2014*؛ والتقارير القطرية لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، إصدارات مختلفة؛ ومصادر وطنية.

وعلى النقيض، في البلدان والأنشطة التي تكون فيها الشركات الخاصة هي الجهات الفاعلة أو المهيمنة الوحيدة، تكون حصة الإيرادات الحكومية من الربوع أقل بكثير. وهذا بالأساس هو الوضع في البلدان المنتجة للمعادن، مثل زامبيا، حيث اقتنصت الدولة حصة ضعيفة جداً من ربوع النحاس حتى نهاية العقد الماضي. ويمكن إرجاع هذا إلى حد كبير للشروط السخية للاتفاقات المبرمة بين الحكومة والشركات عبر الوطنية. على سبيل المثال، بالرغم من أن نسبة الإتاوة في نظام التعدين العام بلغت ٣ في المائة، ففي الواقع، لم تدفع الشركات عبر

وتظهر هذه التقديرات أن هناك تبايناً واسع النطاق في حجم حصة الحكومة من الربوع، كما هو متوقع. والسبب الرئيسي في الاختلافات هو درجة ملكية الدولة للموارد الطبيعية. ففي تلك البلدان حيث تشارك الدولة في الإنتاج من خلال مؤسسات مملوكة للدولة، مثل شركة Sonangol في أنغولا، وشركة PDVSA في جمهورية فنزويلا البوليفارية، وشركة Petroecuador للنفط في إكوادور، وشركة CODELCO للنحاس في شيلي، تكون حصة الحكومة من الربوع مرتفعة نسبياً^(٥٧).

وحتى مؤخراً، كانت الإتاوات المكون الأساسي للإيرادات الحكومية في الصناعات الاستخراجية. غير أن من الواضح أن هذا الاتجاه يتغير، ربما بسبب الأهمية المتزايدة لضرائب الشركات التي أصبحت الآن الشركات عبر الوطنية ملزمة بتسديدها. ففي أمريكا اللاتينية، يتمثل المصدر الأساسي للإيرادات الحكومية من التعدين في ضريبة على الأرباح التي تعلن عنها شركات التعدين، بينما لا تمثل الإتاوات سوى حصة صغيرة (ECLAC, 2014b). وقد لا تكون هذه هي الحال بعد لبلدان أفريقية كثيرة، حيث لا تزال الإتاوات تمثل الحصة الكبرى من الإيرادات الحكومية المتأتية من قطاع التعدين (Gajigo et al., 2012b). ولعل أحد أسباب هذا الفرق هو أن الإنتاج في البلدان الأفريقية قد بدأ لاحقاً، وبالتالي، لا تزال أغلب الشركات عبر الوطنية العاملة هناك تتمتع بمنافع الإهلاك المتسارع. ولعله يتمثل أيضاً في أن قدرات البلدان الأفريقية على السيطرة على ممارسات الإدارة الضريبية الضارة ومنعها، محدودة أكثر من قدرات بلدان أمريكا اللاتينية.

٣- المبادرات الحديثة المتعلقة بفرض الضرائب في الصناعات الاستخراجية

(أ) التغييرات في البيئة التنظيمية للصناعات الاستخراجية

مع الارتفاع السريع لأسعار السلع، نما تصور مفاده أن توزيع الربوع بين الدولة والشركات الخاصة الأجنبية بدأ يميل لصالح الأخيرة، وبالتالي يجرم حكومات البلدان المضيفة من حصة ملائمة من القيمة الصاعدة لمواردها الطبيعية. وقد أدى هذا منذ منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين إلى اتجاه متزايد نحو استعراض الشروط المالية التي تعمل بموجبها الصناعات الاستخراجية. وفي العديد من البلدان المنتجة للموارد الطبيعية، اتخذت الحكومات تدابير مختلفة لتصحيح الوضع. وكما هو موضح مع البلدان المختارة في الجدول ٧-٢، قد تأخذ هذه التدابير أشكالاً مختلفة، تشمل مراجعة العقود التي قد يؤدي إلى إعادة التفاوض بشأنها أو إلغائها، وزيادة معدلات الضرائب أو الإتاوات أو فرض ضرائب جديدة، وتغييرات في ملكية الدولة للمشاريع الاستخراجية.

الوطنية سوى ٠,٦ في المائة نتيجة لاتفاقيات إنمائية محددة. وفي حالة غانا، حيث استقر نطاق الإتاوات بين ٣ و ٦ في المائة، دفعت معظم الشركات عند المستوى الأدنى من النطاق. وكانت حصة الدولة من ربوع إنتاج الذهب في جمهورية تنزانيا المتحدة أيضاً منخفضة جداً. وبالمثل، فإن حصة الدولة من ربوع الإنتاج التعدين في بيرو، الذي يسيطر عليه القطاع الخاص، منخفضة نسبياً.

وفي أمريكا اللاتينية، تقدم مقارنة توزيع ربوع النحاس في شيلي وبيرو رؤية مثيرة للاهتمام. ففي البلدين، وعند الاقتصار على وضع الشركات الخاصة وحدها في الاعتبار، تستحوذ الحكومة على ثلث الربوع تقريباً. وعند أخذ المؤسسة المملوكة للدولة CODELCO في الاعتبار في شيلي، تتجاوز الحصة الحكومية نسبة ٥٠ في المائة. وفي حين اضطلعت شركة CODELCO بحوالي ٣٦ في المائة من إنتاج النحاس الإجمالي في العقد الماضي، فقد ساهمت بما يصل إلى ٦٠ في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية المتأتية من هذا النشاط. ويرجع هذا الفرق لكون شركة CODELCO قد حولت للحكومة أكثر من ٨٥ في المائة من الربوع التي حققتها.

وبوجه عام، كان حجم الإيرادات الحكومية من التعدين منخفضاً جداً حتى مطلع العقد، باستثناء حالة شيلي عند تضمين CODELCO. وبينما تقلبت حصة الحكومة من الربوع طوال الفترة المعنية، وبخاصة في البلدان الأفريقية^(٥٤)، تُظهر التدفقات التراكمية أن الحكومة تقتنص ما بين ١٧ و ٣٣ في المائة من الربوع. ووفقاً لدانيال وآخرين ((Daniel et al. (2013:22)، "تقدم الأنظمة المالية حول العالم إلى الحكومات، في المتوسط، نحو نصف الربوع الناتجة من التعدين، وثلاثي الربوع الناتجة من البترول أو أكثر - ولعل هذا لأن البترول ينتج عادةً ربوعاً أكثر. وربما كانت عمليات التحصيل الفعلية أدنى من ذلك إن كانت هناك ثغرات أو حالات من انعدام الكفاءة في التحصيل. وقد كانت السياسات المالية التي تفضي إلى جمع ما هو أقل من هذه المتوسطات المعيارية تبعث على القلق".

وربما كانت الزيادة في حصة الحكومة من الربوع، والتي تحققت في السنوات القليلة الماضية، مرتبطة جزئياً بالتغييرات التي جرت مؤخراً في النظم الحاكمة لقطاع التعدين، والتي كان هدفها رفع حصة الحكومة (انظر أدناه). وقد كانت ترجع أيضاً إلى أن الشركات التي استفادت من حوافز الإهلاك المتسارع وترحيل الخسائر قد اضطرت إلى الشروع في تسديد الضرائب على دخل الشركات حين انتهت فترة هذه الحوافز.

الجدول ٧-٢

أمثلة على مراجعة النظم الحاكمة والمالية في الصناعات الاستخراجية

| التدبير | البلد | تفاصيل التغيير | السنة |
|---|-----------------------------|--|-------|
| مراجعة العقود/ التراخيص أو إعادة التفاوض بشأنها | جمهورية الكونغو الديمقراطية | توصلت لجنة خبراء تولت مراجعة ٦١ صفقة تعدينية إلى أن جميعها صفقات سيئة، وأوصت بإلغاء ٢٢ وإعادة التفاوض بشأن ٣٩. | ٢٠٠٩ |
| | الجمهورية الدومينيكية | إعادة التفاوض بشأن العقد المبرم مع شركة <i>Barrick Gold Pueblo Viejo Mine</i> . | ٢٠١٣ |
| | إكوادور | قانون يرغم شركات النفط الخاصة على إعادة التفاوض بشأن عقود خدماتها بغرض استبدال ترتيبات فرض الضرائب في اتفاقات المشاركة في الإنتاج بمعدل موحد لكل برميل نفط. | ٢٠١٠ |
| | غينيا | مراجعة صحة العقود القائمة. | مستمر |
| | ليبيريا | مراجعة اتفاقات الامتياز الموقعة فيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٦ (أوصيَ بالإلغاء التام لـ ٣٦ عقداً من إجمالي ١٠٥ عقود، وإعادة التفاوض بشأن ١٤ عقداً). | ٢٠٠٦ |
| | جمهورية تنزانيا المتحدة | مراجعة اتفاقات تطوير التعدين والنظام المالي للقطاع المعدني، ما أدى إلى إعادة التفاوض بشأن كل حالة على حدة. | ٢٠٠٦ |
| | زامبيا | إنهاء شروط الاستقرار الضريبي في اتفاقات التنمية. | ٢٠٠٨ |
| تغييرات في معدلات الإتاوة | شيلي | زيادة من ٥ إلى ٩ في المائة. | ٢٠١٠ |
| | غانا | زيادة من نطاق ٣-٦ في المائة (كان عملياً ٣ في المائة في المعتاد) إلى ٥ في المائة. | ٢٠١٠ |
| | بيرو | يجب على الشركات التي لا تملك شروط استقرار أو اتفاقات مع الحكومة أن تدفع إتاوات تبلغ ١-١٢ في المائة من أرباح التشغيل (تراوحت المعدلات قبل القانون الجديد فيما بين ١ و ٣ في المائة على صافي المبيعات)، وكذلك ضريبة خاصة تتراوح فيما بين ٢ و ٤،٨ في المائة من أرباح التشغيل. ويجب على الشركات التي لديها شروط استقرار أن تدفع امتيازاً تعدينياً خاصاً يتراوح فيما بين ٤ و ١٣،١٢ في المائة من أرباح التشغيل. | ٢٠١١ |
| | جمهورية تنزانيا المتحدة | ارتفع معدل الإتاوة لمجموعة معادن النحاس والذهب والفضة والبلاتين من ٣ في المائة إلى ٤ في المائة، بينما استقر المعدل الخاص بمعادن أخرى، تشمل الأحجار الكريمة والماس عند ٥ في المائة. | ٢٠١٠ |
| | زامبيا | زيادة من ٠،٦ إلى ٣ في المائة. | ٢٠٠٨ |
| | زامبيا | زيادة من ٣ إلى ٦ في المائة. | ٢٠١٢ |
| تغييرات في معدلات ضرائب الشركات | غانا | زيادة من ٢٥ إلى ٣٥ في المائة. | ٢٠١٢ |
| | المملكة المتحدة | زيادة في معدل الضرائب التكميلية من ٢٠ إلى ٣٢ في المائة في قطاع الهيدروكربونات. | ٢٠١١ |
| | زامبيا | زيادة في الضرائب على دخل الشركات من ٢٥ إلى ٣٠ في المائة. | ٢٠٠٨ |
| فرض ضرائب جديدة | أستراليا | ضريبة على الأرباح الاستثنائية من الموارد بمعدل ضريبي أساسي نسبته ٤٠ في المائة، مطبقة على جميع المشاريع التعدينية (لكنها استُبدلت سريعاً بعد اعتمادها). | ٢٠١٠ |
| | أستراليا | ضريبة على ريع الموارد المعدنية، بدلاً من الضريبة على الأرباح الاستثنائية من الموارد، بمعدل ضريبي أساسي مخفض نسبته ٣٠ في المائة (٢٢،٥ في المائة فعلياً)، مطبقة على الفحم وكاز الحديد. | ٢٠١٠ |

| التدبير | البلد | تفاصيل التغيير | السنة |
|----------------------------------|--|---|--------------------------------|
| | شيلي | إتاوة تعدلين نسبتها ٥ في المائة. | ٢٠٠٦ |
| | مغوليا | ضريبة استثنائية نسبتها ٦٨ في المائة على الأرباح من النحاس والذهب. | ٢٠٠٦ |
| | جنوب أفريقيا | معدل إتاوة يتغير بتغير ربحية المنجم. | ٢٠٠٨ |
| | زامبيا | ضريبة استثنائية نسبتها ٢٥ في المائة. | ٢٠٠٨ (ولكنها ألغيت في ٢٠٠٩) |
| | زامبيا | معدل ضريبة دخل متباين، بالإضافة لمعدل ثابت عند ٣٠ في المائة؛ مطبق عند تخطي الدخل الخاضع للضريبة ٨ في المائة من إجمالي المبيعات، مع حد أقصى للمعدل ١٥ في المائة. | ٢٠٠٩ |
| زيادة مشاركة الدولة في رأس المال | الجزائر | نسبة مشاركة شركة النفط الوطنية <i>Sonatrach</i> ثابتة عند حد أدنى نسبتته ٥١ في المائة. | ٢٠٠٦ |
| | الأرجنتين | تأخذ الدولة حصة أغلبية نسبتها ٥١ في المائة في شركة الهيدروكربونات <i>YPF</i> . | ٢٠١٢ |
| | بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) | مشاركة متزايدة من الدولة في قطاع الهيدروكربونات من ١٨ إلى ٨٢ في المائة من قيمة الإنتاج. | ٢٠٠٦/٢٠٠٥ |
| | بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) | يعزز قانون الحقوق التعدينية صلاحيات الدولة في نزع ملكية المناجم التي يمكن اعتبارها غير منتجة، أو معطلة، أو خاملة. | ٢٠١٣ |
| | غينيا | نزع ملكية نصف رواسب ركاز الحديد في منطقة سيمانندو من شركة <i>Rio Tinto</i> ، بدعوى بطلان الشركة في تطوير الرواسب. | ٢٠٠٨ |
| | غينيا | قانون تعدلين يمنح الدولة حصة ١٥ في المائة في جميع المشاريع، بالإضافة إلى خيار شراء حصة تصل إلى ٣٥ في المائة من رأس المال. | ٢٠١١ |
| | كازاخستان | ضاعفت شركة الطاقة <i>Kazmunaigas (KMG)</i> المملوكة للدولة حصتها في كونسورتيوم <i>Kashagan consortium</i> إلى ١٦,٦ في المائة. | ٢٠٠٨ |
| ناميبيا | أنشئت شركة التعدين <i>Epangelo</i> المملوكة للدولة. | ٢٠٠٨ | |
| بابوا غينيا الجديدة | تستحوذ الحكومة على الملكية الكاملة لمنجم <i>Ok Tedi</i> للنحاس والذهب. | ٢٠١٣ | |
| جمهورية تنزانيا المتحدة | مشاركة حكومية متزايدة، لكن النسبة المئوية غير مذكورة في قانون التعدين. | ٢٠١٠ | |
| تدبير آخر | غانا | تخفيض الإهلاك الضريبي وفرض تحصيل. | ٢٠١٢ |
| | جمهورية تنزانيا المتحدة | تحصيل ضريبة الدخل بحسب منطقة رخصة التعدين. | ٢٠١٠ |
| | زامبيا | خُفضت إعانة إهلاك رأس المال إلى ٢٥ في المائة. | ٢٠٠٨ (لكنها أعيدت في عام ٢٠٠٩) |
| | زامبيا | تحصيل المناجم غير المتحاورة. | ٢٠٠٩ |

المصادر: تجميع أمانة الأونكتاد، بالاستناد إلى *Kingsley, 2014*؛ *Stevens et al., 2013*؛ و *Medina Herasme, 2014*؛ و *UNCTAD, 2012*؛ و *Eigen, 2013*؛ و *Sachs et al., 2012*؛ و *Tarimo, 2013*؛ و *Ralbovsky and Caywood, 2013*؛ و *Muganyizi, 2012*؛ و *ZIPAR, 2013*؛ و *USGS, 2006*؛ و *National Treasury of South Africa, 2008*؛ و *Park and Benayad, 2013*؛ و *EY Resource Nationalism Updates (various)*؛ و *Gray Molina, 2013*؛ و *Hawala, 2013*؛ و *Rio Tinto Mongolia*، وهو متاح على <http://www.riotintomongolia.com/ENG/oyutolgoi/881.asp>.

الأرجنتينية للتنقيب عن احتياطات النفط والغاز الحجري الضخمة في البلد واستغلالها.

وليس البلدان النامية فقط هي التي فرضت أو حاولت تفرض تغييرات في الأنظمة المالية المتصلة بالصناعات الاستخراجية؛ فقد أخذ أيضاً عدد من حكومات البلدان المتقدمة يراجع حصصه في توزيع الربح المتأتية من هذه الصناعات. وكما هو مبين في الجدول ٧-٢، زادت الضريبة التكميلية على إنتاج النفط في المملكة المتحدة في عام ٢٠١١، وأمام معارضة قوية من قطاع التعدين المزدهر، وبعد نقاش طويل (ومستمر)، فرضت الحكومة في أستراليا ضريبة على ربح الموارد المعدنية في عام ٢٠١٢ نسبتها ٢٢,٥ في المائة^(٥٧).

إن مراجعات البيئة التنظيمية للصناعات الاستخراجية عملية مستمرة في جميع أنحاء العالم. وتستمر المناقشات في عدد من البلدان بين مختلف أصحاب المصلحة بغية إصلاح نظم الضرائب والملكية. وتضم هذه البلدان البرازيل، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب أفريقيا، والفلبين، ومالي، وموزمبيق، والهند، فضلاً عن الولايات المتحدة^(٥٨). وقد كان هناك نقاش موسع في جنوب أفريقيا بشأن قضية تأميم قطاع التعدين. ونتج عن هذا صدور تقرير عن تدخل الدولة في القطاع المعدني في عام ٢٠١٢ (يعرف بتقرير SIMS)^(٥٩)، استبعد التأميم، لكنه بحث طرقاً لتوزيع أكثر عدالة لأرباح التعدين، تشمل ضريبة على ربح الموارد نسبتها ٥٠ في المائة، وإنشاء شركة معادن مملوكة للدولة لتنمية المعادن الاستراتيجية.

(ب) المبادرات المتعلقة بالشفافية

تشكل زيادة الشفافية إزاء أنشطة الحكومات والشركات عبر الوطنية مكوناً أساسياً لضمان الجمع الملائم للإيرادات الضريبية من الصناعات الاستخراجية. والمبادرة الرئيسية المتعلقة بالشفافية في هذا السياق هي مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية التي أُطلقت في عام ٢٠٠٣^(٦٠). وتشارك في المبادرة، وهي مبادرة لأصحاب مصلحة متعددين، حكومات، شركات، ومستثمرون، ومنظمات تابعة للمجتمع المدني، ومنظمات شريكة أخرى، تعمل سوية لتحسين الانفتاح والإدارة المسؤولة للإيرادات من الموارد الطبيعية. ويُتوقع من البلدان المطبقة لمعيار مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية

وبالرغم من أن الهدف الأساسي لهذه التغييرات كان تحسين توزيع الربح بشكل عام، فإن مراجعة البيئة التنظيمية في بعض الأحيان قد تهدف أيضاً إلى زيادة الإنتاج أو التحويل المحلي للسلع الأساسية. وقد تطبق الحكومة مبدأ "ما لا تستخدمه تفقده" إذا كان هناك استثمار أو تطوير غير كافٍ في امتياز أو مشروع معين. فعلى سبيل المثال، وفي نيسان/أبريل ٢٠١٢، سيطرت حكومة الأرجنتين على حصة الأغلبية في ملكية شركة Repsol YPF، وهي أكبر شركة منتجة للنفط في البلد، بالاستحواذ على حصة الشركة عبر الوطنية الإسبانية Repsol البالغة ٥١ في المائة في تلك الشركة. وقد ادعت الحكومة أن الاستثمارات غير الكافية التي قدمتها هذه الشركة الأخيرة قد أدت إلى انخفاض شديد في إنتاج النفط والغاز، وحولت الأرجنتين إلى مستورد صافٍ للهيدروكربونات بعد أن كانت مصدراً صافياً. وفي أقل من عامين، عكست المؤسسة المملوكة للدولة مسار الانخفاض في الاستثمار والإنتاج^(٥٥). ويمكن أيضاً أن تُفرض ضرائب أو تُرفع لأغراض السياسة الصناعية. فعلى سبيل المثال، فرضت إندونيسيا في كانون

الثاني/يناير ٢٠١٤ ضريبة على الصادرات مع حظر على صادرات الخامات المعدنية، من أجل حث شركات التعدين على تصنيع المواد الأولية محلياً.

وفي عدد من البلدان، أحبطت ضغوط مختلفة محاولات الحكومات تغيير أنظمتها المالية للصناعات الاستخراجية.

ففي زامبيا على سبيل المثال، فُرضت ضريبة استثنائية نسبتها ٢٥ في المائة في عام ٢٠٠٨، لكنها ألغيت في عام ٢٠٠٩ في أعقاب انخفاض في أسعار النحاس بعد الأزمة المالية العالمية. كما اضطعت بدور في هذا تحذيرات الشركات عبر الوطنية بشأن إمكانية خفض الاستثمارات وإغلاق المناجم، وتهديتها باتخاذ إجراءات قانونية. وبالمثل، تخلت حكومة غانا عن خططها بفرض ضريبة نسبتها ١٠ في المائة على الإيرادات الاستثنائية في ميزانيتها لعام ٢٠١٢، وذلك في أعقاب تهديدات شركات التعدين بتسريح العمال^(٦٦). غير أن الشركات عبر الوطنية لا تنفذ عادةً تهدياتها بترك بلدٍ ما بعد فرضه تغييرات تنظيمية. فعلى سبيل المثال، قبلت أغلبية الشركات في إكوادور في عام ٢٠١٠ طلب الحكومة إعادة التفاوض بشأن عقودها مع الحكومة. وبالمثل، وبعد التغييرات في الملكية العامة في قطاع الغاز الطبيعي في بوليفيا خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، مكنت الشركات عبر الوطنية في البلد تحت الظروف الجديدة؛ كما أن الشركات عبر الوطنية لا تزال توقع عقوداً مع شركة YPF

عن مدفوعات معينة قدمتها إلى حكومة الولايات المتحدة أو إلى حكومات أجنبية. والأنشطة التي تغطيها التنمية التجارية للنفط والغاز الطبيعي والمعادن تتضمن التنقيب، والاستخراج، والتجهيز، والتصدير، أو الحصول على رخصة لهذه الأنشطة؛ لكن التبادل التجاري غير مُتضمن^(٦١). وينطبق حكم الإفصاح على أي شركة مُسجلة في سوق الأوراق المالية في الولايات المتحدة. ويشمل هذا ٩٠ في المائة من جميع شركات النفط والغاز الكبرى العاملة دولياً، و٨ من شركات التعدين العالمية الـ ١٠ الكبرى. كما يشمل هذا أيضاً المدفوعات من الشركات التابعة (RWI, 2011). غير أنه في أعقاب دعوى قضائية من المعهد الأمريكي للبتروك ضد قاعدة لجنة الأوراق المالية والبورصة هذه، حكمت محكمة في الولايات المتحدة لصالح المعهد. ونتيجة لذلك، كان على اللجنة إعادة إصدار قاعدة أخرى قبل تفعيل المادة ١٥٠٤ من قانون دود - فرانك، وهو الأمر الذي تعهدت علناً بتنفيذه بحلول آذار/مارس ٢٠١٥. وقد دعا عدد كبير من المستثمرين والمسؤولين الحكوميين ومنظمات المجتمع المدني، اللجنة لإعادة إصدار قواعد إفصاح قوية لكل بلد وكل مشروع على حدة (PWYP, 2014). وبالمثل، في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٣، مر البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي قوانين جديدة تُلزم شركات النفط، والغاز، وقطع أشجار الغابات بالإفصاح عن المدفوعات المقدمة للحكومات سنوياً لكل بلد وكل مشروع على حدة. وأدرجت قواع الإفصاح الجديدة في توجيهات المحاسبة للاتحاد الأوروبي، وتوجيهات الشفافية المنقحة للاتحاد الأوروبي. وهي تنطبق على جميع الشركات، الأم والتابعة على حد سواء، النشطة في الصناعات الاستخراجية أو في قطع أشجار الغابات البكر، سواء كانت مُسجلة في سوق أوراق مالية ينظمها الاتحاد الأوروبي أو كانت شركات استخراجية وشركات حراثة^(٦٢). وتشمل الأنشطة التنقيب، والبحث، والاستكشاف، والتطوير، والاستخراج. ومرة أخرى نُستثنى أنشطة التبادل التجاري من هذه القواعد^(٦٣).

وبالإضافة إلى ذلك، قررت مجموعة من البلدان النامية نشر جميع عقودها مع شركات الصناعات الاستخراجية. وتشمل هذه البلدان أذربيجان، وإكوادور، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبيرو، وتيمور - ليشتي، وغينيا، وليبيريا، والنيجر (Bernese Declaration, 2012). وعلاوة على ذلك، قام مركز وادي كولومبيا للاستثمار المستدام، ومعهد البنك الدولي، ومعهد رصد العائدات، بالتعاون مع نطاق واسع من الشركاء من منظمات المجتمع الدولي، بإعداد قاعدة بيانات يمكن البحث فيها عن عقود النفط والغاز والتعدين المتاحة علناً في جميع أنحاء العالم^(٦٤).

ضمان الإفصاح الكامل عن الضرائب والمدفوعات الأخرى التي قدمتها شركات النفط، والغاز، والتعدين إلى الحكومة. ويتم الإفصاح عن هذه المدفوعات في التقارير السنوية للمبادرة. وبحلول تموز/يوليه ٢٠١٤، كان هناك ٢٩ بلداً ممثلاً للمبادرة (البلدان التي استوفت جميع متطلبات معيار المبادرة)، جميعها اقتصادات نامية وأخرى تمر بمرحلة انتقالية، باستثناء النرويج، و١٦ بلداً مرشحاً (البلدان التي تطبق المبادرة لكن لم تستوف بعد جميع المتطلبات). وبالإضافة إلى ذلك، أصدر ٣٥ بلداً تقارير المبادرة^(٦٥).

وتسجل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية تقدماً كبيراً نحو زيادة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية. ومع ذلك، فإنها تعاني من بعض نقاط الضعف الرئيسية. فهي أولاً طوعية، وبالتالي غير ملزمة للحكومات والشركات الخاصة على حد سواء. ونتيجة لذلك، فإن لها تأثيراً محدوداً، لأن نسبة كبيرة من الإنتاج العالمي من الصناعات الاستخراجية تظل تُبشر خارج معاييرها. وثانياً، فإن ممارسات المبادرة لمطابقة البيانات أحادية الاتجاه، بمعنى أنها تسمح فقط بالتحقق مما إذا كانت الإيرادات التي تفيد عنها الحكومات مطابقة للمدفوعات التي تفيد عنها الشركات، لكن لا يوجد حُكم بشأن مدى ملائمة العبء الضريبي للشركات عبر الوطنية. وبالتالي فإن تركيز المبادرة يقتصر على منع الفساد في البلدان المنتجة. وثالثاً، هناك مجال للتحسين يتصل بتبسيط عرض التقارير، الذي قد يجده العديد من أصحاب المصلحة متعذر الفهم. ويمكن أيضاً تحسين جودة البيانات وتوقيتها واتساقها. وأخيراً، لا يوجد مسار عمل واضح عند اكتشاف عدم توافق في الإفصاح عن البيانات.

ومنذ الأزمة المالية العالمية، كان هناك اهتمام متزايد بتحسين الشفافية في الصناعات الاستخراجية. وفي سياق إصلاحات النظام المالي، كانت مجموعة البلدان الثمانية وبلدان مجموعة العشرين تؤيد الإبلاغ حسب حالة بلد على حدة فيما يتعلق بهذه الصناعات. وأدى هذا الاتجاه إلى تمرير بلدان متقدمة مختلفة لوائح جديدة تتعلق بالإفصاح العام عن المدفوعات المالية من الشركات الخاصة. وقد كانت للولايات المتحدة الريادة في هذا الشأن، محفزةً موجة من التغييرات في بلدان متقدمة أخرى. فنشأت لوائح جديدة لزيادة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية عن المادة ١٥٠٤ من قانون دود - فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك لعام ٢٠١٠ (يُعرف بقانون دود - فرانك على سبيل الاختصار). وفي ٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٢، اعتمدت لجنة الأوراق المالية والبورصة قواعد أوصى بها القانون تُلزم الشركات في الصناعات الاستخراجية بالإفصاح

(ج) المبادرات الأخرى ذات صلة في مجال الصناعات الاستخراجية

لعل أبرز مبادرة اعتمدت على المستوى الإقليمي مؤخراً هي رؤية التعدين لأفريقيا التي أقرها مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي لرؤساء الدول والحكومات في شباط/فبراير ٢٠٠٩^(٦٦). وكان هدفها الرئيسي تهيئة "استغلال شفاف ومنصف وأمثل للموارد المعدنية لتعزيز النمو المستدام، والتنمية الاقتصادية - الاجتماعية على نطاق واسع". ووفقاً للاتحاد الأفريقي (African Union (2009:14))، "عادة ما تفشل الدول الأفريقية ذات الحكومة الضعيفة في فرض نظم ضريبية على الموارد تضمن حصصاً منصفة من الربوع، وبخاصة الربوع الاستثنائية، نتيجة لنقص قدرات الدولة أو تخريب هذه القدرات لتحقيق نتائج مواتية للمستثمرين على نحو مفرط". وأكدت الرؤية أن الإيرادات من استغلال المعادن، والفرض المسؤول للضرائب الذي يتيح للبلدان المضيفة اقتناص أرباح استثنائية من المسائل المحورية لعملية التحويل الهيكلي. وتوصي الرؤية بنظم ضريبية على الموارد تكون ذاتية التكاليف، ويكون بمقدورها الاستجابة للظروف الاقتصادية المتغيرة.

وبالتركيز على أهمية الدولة التنموية، تدعو رؤية التعدين لأفريقيا إلى تعزيز قدرات الحكومات على التفاوض بشأن العقود بغية تأمين صفقات أفضل، ولتحسين قدراتها على مراجعة حسابات اتفاقات التعدين القائمة وإعادة النظر فيها وإعادة التفاوض بشأنها. وتحذر من شروط الاستقرار، فضلاً عن اتفاقات الاستثمار الثنائية والدولية التي قد تكون لها آثار سلبية على الحيز المالي. كما يشكل تحسين قدرات الإدارة الضريبية لمنع التدفقات المالية غير المشروعة المدمرة، بما فيها سوء تسعير التحويل جزءاً من الاستراتيجية التي تنادي بها الرؤية.

القيمة الأساسية للرؤية بوصفها عنصراً في استراتيجية التنمية هي ملكيتها التعاونية من جميع البلدان الأفريقية.

كما أنها تؤيد اتباع نهج تعاوني فيما بين أصحاب المصلحة المختلفين في هذا القطاع، مع التركيز على التعاون الإقليمي وتجميع الموارد من أجل تنمية القدرات وتمويل هذه الإصلاحات. وتترجم الرؤية

إلى خطة عمل تُطبّق من خلال مركز تنمية المعادن في أفريقيا الذي أنشئ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣. والقيمة الأساسية للرؤية بوصفها عنصراً في استراتيجية التنمية هي ملكيتها التعاونية من جميع البلدان الأفريقية، ما قد تساعد على تحسين الحيز السياسي للتنمية على المستويين الوطني والإقليمي.

ومن المبادرات الأخرى ذات الصلة على المستوى الإقليمي في أفريقيا مرفق الدعم القانوني الأفريقي الذي أنشأه مصرف التنمية الأفريقي. وهو يهدف إلى مساعدة البلدان الأفريقية في التفاوض بشأن العقود والمعاملات المعقدة المتصلة بالصناعات الاستخراجية (Ngalani, 2013). وقد كانت هناك أيضاً محاولات على المستوى دون الإقليمي لتوحيد السياسات والنظم الحاكمة المعدنية في قطاع التعدين. وكان أحد أهداف هاتين المبادرتين منع المنافسة بين البلدان في تقديم حوافز ضريبية قد تؤدي إلى سباق إلى الحضيض. وقد بدأت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي عملية المواءمة في عام ٢٠٠٤، ويبدو أنها حققت تقدماً نحو المواءمة في عدد من المجالات، بما فيها تشبيط السلوك التنافسي بين البلدان الأعضاء (Mtegha and Oshokoya, 2011). وبالمثل، أصدرت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، توجيهاً بشأن توحيد المبادئ والسياسات التوجيهية في قطاع التعدين في عام ٢٠٠٩. وشمل هذا تطبيق قانون تعدين موحد.

وفي أقاليم نامية أخرى، بُدلت جهود أقل فيما يتعلق بالتعاون الإقليمي والتوحيد فيما يتصل بالمسائل الضريبية في الصناعات الاستخراجية. ومع ذلك، شجع اتحاد أمم أمريكا الجنوبية استراتيجية مشتركة للاستخدام المريح للموارد الطبيعية، قد تؤدي إلى زيادة التعاون في هذه الموضوعات. وفي الإعلان الصادر عن المؤتمر الوزاري الأول لدول أمريكا اللاتينية المتأثرة بالمصالح عبر الوطنية، الذي عُقد في الإكوادور في نيسان/أبريل ٢٠١٣، اتُفق أيضاً على إقامة إطار عمل إقليمي لتنسيق الإجراءات الرامية إلى التصدي لعدد متزايد من قضايا النزاع الدولية التي ترفعها الشركات عبر الوطنية على الحكومات، بما في ذلك في مجال الصناعات الاستخراجية. وتضمن هذا إنشاء مركز تحكيم إقليمي (Khor, 2013).

وفي سياق ارتفاع أسعار السلع الأساسية، وجهت البلدان الصناعية اهتمامها إلى استراتيجيات تهدف إلى تأمين الوصول إلى هذه السلع الأساسية. ومن الأمثلة على ذلك مبادرة الاتحاد الأوروبي للمواد الأولية لعام ٢٠٠٨^(٦٧)، التي تهدف إلى

تعزيز الوصول غير المشوه إلى المواد الأولية في الأسواق العالمية. ومع التشديد على شروط التجارة والاستثمار، يُتَظَر أن تؤدي دبلوماسية الموارد المتوقعة في مبادرة الاتحاد الأوروبي للمواد الأولية إلى الضغط على البلدان النامية لتحرير أسواق موادها الأولية، بما في ذلك أنظمتها الضريبية. وقد أدى هذا إلى مخاوف حيال آثارها على سياسات التنمية،

الاتحاد الأوروبي المحاولات الحديثة القوية التي يبذلها العديد من البلدان النامية لضمان المساهمة الفعالة من الدخل المتولد من قطاعها التعدينية والنفطية في النمو والتنمية المستدامين والشاملين.

بما أنها قد تؤثر في الحيز السياسي في البلدان النامية (Curtis, 2010; Fair Politics, 2011; Küblböck, 2013). وتماشياً مع روح الشراكة العالمية من أجل التنمية، يكون من الأهمية البالغة ألا تقوض مبادرة

هاء- ملخص واستنتاجات

والحيز المالي سبب ونتيجة معاً للنمو الاقتصادي والتغيير الهيكلي. ويوسع ارتفاع متوسط الدخل وتمدد قطاعات الاقتصاد الحديثة في مقابل القطاعات غير الرسمية الوعاء الضريبي ويعزز قدرات جمع الضرائب. وهذا بدوره يسمح بزيادة الإنفاق العام المعزز للنمو، سواء في جانب العرض (مثل الاستثمار في البنية التحتية، والبحث، والتعليم) أو في جانب الطلب (مثل التحويلات الاجتماعية). والعكس صحيح، حيث يأتي نقص الحيز المالي، والقيود على توسيعه في العديد من البلدان المنخفضة الدخل من بين أهم العوائق التي تعترض الفرار من فخ التخلف الإنمائي.

وتواجه هذه الحاجة العامة إلى توسيع الحيز المالي تحديات خاصة في اقتصاد متزايد العولمة. فمن جانب، توجد إمكانية زيادة الحيز المالي، على الأقل مؤقتاً، من خلال التمويل الأجنبي. وفي هذا السياق، ربما كانت المساعدة الإنمائية الرسمية بالغة الأهمية لأقل البلدان نمواً، وقد يوسع الائتمان الأجنبي الحيز المالي إذا استُخدم لزيادة القدرات الإنتاجية التي تنتج بدورها المزيد من الإيرادات المالية. غير أن المغالاة في الاعتماد على المصادر الخارجية أدت في حالات عديدة إلى مديونية مفرطة وعجز مزمن في الموازن المالية والخارجية، الأمر الذي يقلص الحيز المالي على المدى البعيد. وبالإضافة إلى ذلك، تخلق حالات العجز هذه الحاجة إلى المزيد من

للحيز المالي والحيز السياسي الطبيعية نفسها. وحتى إذا كانت لدى الحكومات إمكانية تنفيذ سياساتها الإنمائية ضمن الأطر المتعددة الأطراف، أو الإقليمية، أو الثنائية، فستظل في حاجة إلى تمويل الاستثمارات والنفقات الأخرى اللازمة لهذه السياسات. وبالتالي، فإن تعزيز الإيرادات الحكومية أمر أساسي. وللحيز المالي بعد كمي، يمكن تقريبه بحصة الإيرادات الحكومية في الناتج المحلي الإجمالي وقدرتها على زيادة الإنفاق العام وفقاً لأهداف وقيود الاقتصاد الكلي المختلفة. كما أن له بعداً نوعياً مرتبطاً بالهيكل المأمول للإيرادات والإنفاق الحكوميين، وبالقدرة على إعادة توجيههما وفقاً للحاجة. والبعدين ديناميان بطبعهما، حيث يجب أن يتكيفا مع عملية التنمية. وتُظهر الخبرة التاريخية والمقارنة بين البلدان المنخفضة والمرفعة الدخل علاقة إيجابية بين نصيب إيرادات الحكومات وإنفاقها من الناتج المحلي الإجمالي من جهة، ومستوى التنمية من أخرى. وليست هذه العلاقة خطية ولا آلية، فالبلدان المختلفة (أو نفس البلد في أوقات مختلفة) تتخذ خيارات مختلفة فيما يتعلق بدور الحكومة في تقديم الخدمات الاجتماعية وفي القيام بمهام الدولة التنموية. وكثيراً ما تؤدي هذه الخيارات إلى مستويات أكبر أو أقل من الإيرادات والنفقات الحكومية في البلدان ذات المستويات المتماثلة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي.

أثرت العولمة على قدرة البلدان على توليد إيرادات حكومية محلية وعلى اختيار هيكلها الضريبي.

فهناك احتمالات لعدم مراعاة النقاش الدائر بشأن القضايا الدولية المتعلقة بفرض الضرائب مراعاة تامة لاحتياجات وآراء الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

الوعاء الضريبي إلى ما هو أبعد من تأثيرها من حيث خسائر الإيرادات العامة؛ فهي تؤثر أيضاً في عدالة النظام الضريبي، وتقوض ثقة دافعي الضرائب في نزاهته وتشوه الأنماط التجارية والاستثمارية، فضلاً عن توزيع رأس المال البشري والمادي.

ولم يتكيف الهيكل الضريبي الدولي بشكل سليم حتى الآن مع هذا الواقع. وربما كان انعدام الشفافية المحيط بالملاذات الضريبية يفسر جزئياً الصعوبات التي يواجهها مقرر السياسات في كبح ممارسات التهرب الضريبي، لكن هناك أيضاً عوائق سياسية واقتصادية مهمة. فالمراكز المالية الخارجية والولايات القضائية السرية التي تستضيفها مندوجة تماماً في النظام المالي العالمي، وتوجه عبرها نسبة كبيرة من حركة التجارة ورأس المال (بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر). وعلاوة على ذلك، فإن أهم الجهات التي توفر السرية المالية هي بعض أكبر بلدان العالم حجماً وأكثرها ثراءً، أو مناطق محددة داخل هذه البلدان. ولذا، فإن تغيير هذا النظام يتطلب لا مجرد دراية بالتقنيات التي ينطوي عليها، ولكن أيضاً وجود إرادة وعزيمة قويتين على المستوى السياسي.

ولقد حدث مؤخراً عدد من التطورات الهادفة إلى تحسين الشفافية وتبادل المعلومات بشأن القضايا الضريبية: وبصفة خاصة، تستضيف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منذ عام ٢٠٠٩ منتدى عالمياً معاداً هيكلته يعنى بهذه القضايا النوعية، وبدأت خطة عمل متعلقة بتآكل الوعاء الضريبي وتحويل الأرباح؛ وأعلن قادة مجموعة العشرين عن التزامهم تعزيز تبادل المعلومات فيما يتعلق بكافة أنواع الانتهاكات والأنشطة الاحتيالية؛ كما زادت عدة سلطات ضريبية وطنية أو برلمانات من رصد الانتهاكات الضريبية من الأفراد الأثرياء والشركات عبر الوطنية؛ ووقعت معاهدات ضريبية ثنائية واتفاقات عديدة متعلقة بتبادل المعلومات الضريبية.

وعلى الرغم من أن هذه المبادرات هي كلها خطوات في الاتجاه الصحيح، فقد كان تطبيقها في بعض الأحيان بطيئاً، كما كان كذلك إنفاذ الاتفاقات التي تم التوصل إليها. وتلك هي الحال خاصة في انتهاكات تسعير التحويل التي تصيب البلدان النامية بضرر بالغ نظراً لأنها تؤدي إلى خسارة لا في الإيرادات العامة فحسب، ولكن أيضاً في النقد الأجنبي. ولأن هذه المبادرات تقودها غالباً الاقتصادات المتقدمة - التي يؤدي بعضها الولايات القضائية السرية والشركات عبر الوطنية القوية - فهناك احتمالات بعدم المراعاة التامة للنقاش الدائر لاحتياجات أغلبية الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وآرائها. ولذا فمن المهم إعطاء دور أهم للمؤسسات مثل

التمويل الأجنبي الذي يخضع لشروط قد تعيق بشدة الحيز السياسي الإجمالي. ولذا ينبغي أن تعتمد زيادة الحيز المالي أساساً على تعبئة الإيرادات المحلية إذا كان له أن يغذي استراتيجية تنمية وطنية.

وعلى الجانب الآخر، أثرت العولمة على قدرة البلدان على توليد إيرادات حكومية محلية وعلى اختيار هيكلها الضريبي. وأدى تخفيض التعريفات التجارية إلى هبوط كبير في إيرادات الضرائب الحدودية، بينما أحدثت الزيادة في حركة رأس المال والاستخدام المكثف للملاذات الضريبية تغييراً كبيراً في ظروف فرض الضرائب على الدخل والثروة. وقد شجع الاقتصاد المعولم المنافسة الضريبية بين البلدان، دافعاً إياها إلى "سباق إلى الحضيض" في توفير الحوافز للمستثمرين الأجانب في صورة ضرائب أقل. فانخفضت معدلات الضرائب على الشركات في البلدان المتقدمة والنامية على حدٍ سواء، وقدم الكثير منها أيضاً إعانات وإعفاءات ضريبية لجذب الاستثمار الأجنبي أو الحفاظ عليه. وبالإضافة إلى ذلك، أدت العولمة التي يقودها المال إلى انتشار المراكز المالية الخارجية، والملاذات الضريبية، والمواقع السرية التي توفر لدافعي الضرائب المحتملين، الذين يشملون شركات مُدولة وأفراد أثرياء، شتى وسائل التهرب الضريبي أو التجنب الضريبي. ولا يعني هذا فقط تكبد خسارة كبيرة جداً في الإيرادات الضريبية، لكنه يميل أيضاً إلى جعل أنظمة فرض الضرائب أكثر عدوانية إذا رفعت البلدان ضريبة القيمة المضافة وضرائب غير مباشرة أخرى في محاولة لتعويض انخفاض الإيرادات من الضرائب المباشرة.

والدافع الرئيسي للتجنب الضريبي أو التهرب الضريبي من الشركات ونزوح رأس المال من البلدان النامية هو إساءة استعمال تسعير التحويل (تسعير مجموعات الشركات الدولية للمعاملات العابرة الحدود داخل الشركة). فإذا كان السعر المستخدم داخل الشركة أو داخل المجموعة لا يعبر عن السعر الذي يمكن دفعه في سوق يعمل فيها كل مشارك بشكل مستقل تحقيقاً لمصلحته الخاصة، فإن الأرباح المتحققة داخل مجموعة شركات يمكن أن تُحول إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المنخفضة أو التي لا توجد فيها ضرائب، بينما تحول الخسائر والاستقطاعات إلى الولايات القضائية ذات الضرائب المرتفعة. ويفسر مثل هذه العمليات العدد الكبير من الشركات المسجلة في الملاذات الضريبية والمراكز الخارجية، والنسبة الكبيرة من المعاملات المالية والتجارية التي تعبر من خلالها اسمياً.

وتذهب النتائج السلبية للولايات القضائية السرية، وتسعير التحويل، وتحويل الأرباح، وكل الممارسات الأخرى التي تؤدي لتآكل

لأغراض التنمية، مسؤولية حكومته، ولا يمكن نقلها إلى الشركات الخاصة التي تستغل الموارد. وللمسؤولية الاجتماعية للشركة دور تّوديه هنا، لكن لا ينبغي اعتبارها وسيلة أساسية للشركات عبر الوطنية في الصناعات الاستخراجية للمساهمة في المجتمعات التي تعمل فيها. وينبغي أن تكون مهمة توفير الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية مسؤولية الحكومة. وينبغي أن تكون المساهمة الرئيسية للشركات عبر الوطنية من خلال الضرائب. وحتى الآن، وبينما أدى ارتفاع أسعار السلع الأساسية في العقد الماضي إلى زيادة عشرة أضعاف في أرباح أكبر الشركات التعدينية في العالم، فقد تخلّفت الإيرادات الحكومية في أغلب الأحيان كثيراً عن نمو ريع الموارد الطبيعية. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى أن النظم الضريبية في البلدان النامية، التي تشكلت في فترة الأسعار المنخفضة، قد شددت جداً، في الغالب بناء على توصيات مؤسسات برتون وودز، على اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر من خلال الحوافز الضريبية.

وبناء على ذلك، بدأت حكومات كثيرة - من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء - في تنقيح سياساتها المتعلقة بالصناعات الاستخراجية. وشمل ذلك إعادة التفاوض بشأن العقود الحالية أو إلغائها، وزيادات في نسب الضرائب أو الإتاوات، وفرض ضرائب جديدة، وإدخال التعديلات على نسبة ملكية الدولة للمشاريع الاستخراجية. وما يسر إعادة التفاوض الناجحة هو القدرة التفاوضية الأقوى للحكومات المضيفة، الناتجة عن ظهور جهات فاعلة بارزة جديدة في الصناعات الاستخراجية، مثل الشركات الوافدة من الاقتصادات الناشئة.

ويجب أن تدمج السياسة الشاملة الهادفة إلى تحسين الإيرادات من الموارد الطبيعية عناصر عديدة. فأولاً، يجب أن تحتفظ الحكومات بالقدرة السيادية على إعادة النظر في النظم الضريبية وهياكل الملكية كلما رأت ضرورة لذلك تحقيقاً لمصالح البلد

الاقتصادية والإئتمائية. ويمكن أيضاً التفاوض بشأن حد أدنى من الضرائب على المستوى الإقليمي أو الدولي لتجنب السباق إلى الحضيض في هذا الشأن. وثانياً، يجب أن تمتلك الحكومات الوسائل لإنفاذ القواعد وتحصيل الإيرادات المستحقة عبر مراقبة مناورات تسعير التحويل والنقص في الإبلاغ عن أحجام الصادرات. وثالثاً، ينبغي أن يُسمح لها بالقيام بذلك بدون التعرّض لجزء قانوني عن طريق آليات منازعات الاستثمار القائمة، للأسباب الواردة في الفصل السادس.

لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية التابعة للأمم المتحدة، والنظر في اعتماد اتفاقية دولية لمكافحة التجنب الضريبي والتهرب الضريبي. ومن الضروري اتباع نهج متعدد الأطراف لأنه إذا لم يوافق سوى بعض الولايات القضائية على منع التدفقات غير المشروعة والتسربات الضريبية، فستنتقل تلك الممارسات ببساطة إلى مواقع أخرى غير متعاونة.

ومن شأن وجود إطار عمل متعدد الأطراف أن ييسر أيضاً اعتماد معايير للمعالجة الجزئية للتجنب الضريبي من الشركات عبر الوطنية، مثل قواعد فرض الضرائب الأحادي على تلك الشركات، التي تجبر الشركات على دفع الضرائب في البلدان التي تمارس فيها أنشطتها وتحقق فيها أرباحها فعلياً (United Nations, 2014). وربما تطلب هذا أن يُستخدم في تطبيق الإبلاغ من كل بلد على حدة، معيار دولي يدعمه المجلس الدولي لمعايير المحاسبة، أو كيان مماثل^(٦٨)، وأن يُكفل جعل هذه البيانات متاحة للعمامة كي يصل إليها جميع أصحاب المصلحة. وبالإضافة إلى ذلك، فحتى من دون تأسيس نظام أحادي تماماً لفرض ضرائب، يمكن إنجاز الكثير بالاستعاضة عن مفهوم الكيان المنفصل بنهج موحد (Picciotto, 2013).

ولئن كانت المشكلة في صميمها تدعو إلى ضرورة اتباع نهج متعدّد الأطراف، فإن بوسع الحكومات أيضاً تطبيق تدابير على المستوى الوطني، مثل إدراج قاعدة عمامة لمكافحة التجنب الضريبي في تشريعاتها من أجل زيادة احتمال الحكم بعدم شرعية المخططات الضريبية "العدوانية" عند الطعن فيها أمام المحاكم (European Commission, 2012). وبوسع الحكومات أيضاً أن تعالج سوء تسعير

التحويل في تجارتها الدولية بمزيد من الفعالية باستخدام أسعار مرجعية لعدد من السلع المتداولة. وسيكون لهذا أهمية بالغة للصادرات السلعية التي هي سلع متجانسة نسبياً، وتمثل عادة نسبة كبيرة من صادرات البلدان المنتجة للسلع الأساسية.

وفي العديد من البلدان النامية، تكون لزيادة توليد الإيرادات العمامة من الموارد الطبيعية - وبخاصة الصناعات الاستخراجية - أهمية أساسية في تمويل التنمية. وبالفعل، كثيراً ما تشكل الإيرادات الحكومية المساهمة الرئيسية لهذه الأنشطة في التنمية، لأنها تميل عوضاً عن ذلك إلى خلق اقتصادات محصورة. ويكون اقتناص نسبة عادلة من ريع الموارد المتأتمية من موارد البلد الطبيعية، وتقرير كيفية استخدامها

ينبغي أن تكون مسألتنا الحيز المالي والحوكمة مكوّنين بارزين في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

مقارنة الأسعار التي حددتها الشركات عبر الوطنية مع تلك الخاصة بعملية مماثلة يجريها وكلاء ليسوا شراء لها ("سعر مُقارن غير خاضع للمراقبة")، وهو ما سيشير إلى سعر (المنافسة المطلقة) السوق العادلة. وقد يكون العثور عملياً على معاملة "سوق حرة" مقارنةً أمراً معقداً (أو يكاد يكون مستحيلاً)، ويتطلب قدرات إدارية قوية وإجراءات مكلفة (United Nations, 2013a). والبديل الأكثر قابلية للتطبيق، والمستخدم بالفعل في بعض البلدان النامية، هو وضع أساس مرجعي واضح لأسعار معلنة للسلع الأساسية يكون استخدامه إجبارياً في معاملات السلع الأساسية، وبخاصة فيما يتم منها بين الشركاء (OECD, 2014). وستكون المعالجة المكثفة للبيانات ضرورية، لا لتحديد الأسعار الدولية الصحيحة فحسب، ولكن أيضاً لتكييفها مع الظروف الخاصة للمعاملات. ومن الممكن تيسير مبادرة كهذه بإنشاء قاعدة بيانات دولية عامة بأسعار مقارنة موثوق فيها، ما سيتيح للسلطات الضريبية في البلدان النامية ذات الموارد المحدودة أن تكون أفضل تجهيزاً للتعامل مع الانتهاكات المحتملة في هذا المجال.

وبالنظر إلى أهمية الحيز المالي والحوكمة المالية لعدد كبير من البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، فينبغي أن تحتل هاتان المسألتان مكانة هامة في خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥. ويجب تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية بطريقة متماسكة من أجل دعم الأهداف الإنمائية الوطنية. ومن شأن تجنب نزيف الموارد الذي تسببه التدفقات المالية غير المشروعة أن يساعد على توفير الموارد الضرورية لتمويل تحقيق الأهداف.

ومن الممكن اتخاذ أغلبية التدابير المطلوبة على المستوى الوطني، لكن التعاون المتعدّد الأطراف يظل بالغ الأهمية. وينبغي جعل مبادرات الشفافية، مثل مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية، إلزامية وتوسيع نطاقها: إذ ينبغي أن تركز لا على الحكومات فحسب، بل أيضاً على الشركات المنتجة وشركات التجارة في السلع الأساسية. كما ينبغي زيادة الاهتمام بالرصد والمراجعة والمساءلة، بالإضافة إلى تدعيم إنفاذ الشروط والأنظمة المالية التي تحكم عمل الصناعات الاستخراجية؛ فعلى سبيل المثال، كثيراً ما تُبلغ الشركات عبر الوطنية العاملة عن الحجم المنتج والمصدر بدون تحكم مؤثر أو أي تحكم من الدول المضيفة. وهناك أهمية حاسمة للتطوير المؤسسي وبناء القدرات من أجل تحسين القدرة على رصد تكاليف الإنتاج، وأسعار الواردات والصادرات، وأحجام الموارد الطبيعية المستخرجة ونوعياتها ومواعيد تسليمها، وكذلك للمساعدة في جمع البيانات ومعالجتها. وبوسع الأونكتاد، بما لديه من دراية فنية في مجال السلع الأساسية والنقل والجمارك والتجارة، أن يقدم الدعم في هذا الميدان.

ويمكن لمبادرات التعاون الإقليمي الرامية إلى بناء القدرات أن تكون مفيدة جداً. وعلى مجتمع المانحين الدولي دور مهم يجب أن يؤديه في دعم هذه المبادرات. فيمكن توسيع المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من دعم دولي في مجال تحسين النظم الضريبية وقدرات التفاوض بشأن العقود في البلدان النامية، وكذلك الحد من التدفقات المالية غير المشروعة بدوافع ضريبية.

ويمكن عمل الكثير أيضاً للحد من سوء تسعير التحويل. وتقترح حالياً البروتوكولات الموصى بها للسيطرة على هذه الممارسة

الحواشي

والبرازيل، وبنما، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات، وبيرو، والجمهورية الدومينيكية، والسلفادور، وشيلي، وغواتيمالا، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكوبا، وكوستاريكا، وكولومبيا، والمكسيك، ونيكاراغوا، وهايتي، وهندوراس؛ ولا تتضمن أفريقيا: بوتسوانا، وبوركينا فاسو، وزمبابوي، وسانت هيلانة، وسيشيل، والصحراء الغربية، والصومال، وغينيا الاستوائية، وليبيريا، وليسوتو، ومايوت، ومدغشقر، وموريتانيا؛ ولا يتضمن

(١) في الرسم البياني ٧-٢، يتضمن شرق آسيا، وجنوب آسيا، وجنوب شرقي آسيا: أفغانستان، وإندونيسيا، وجمهورية إيران الإسلامية، وباكستان، وتايلند، وجمهورية كوريا، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسري لانكا، وسنغافورة، والصين، والفلبين، وفيت نام، وماليزيا، ومقاطعة تايوان الصينية، ونيبال، والهند، وهونغ كونغ (الصين)؛ وتتضمن أمريكا اللاتينية: الأرجنتين، وإكوادور، وأوروغواي، وباراغواي،

- الضرائب في الكونغرس: لجنة الطرق والوسائل بمجلس النواب، ولجنة المالية بمجلس الشيوخ.
- (٧) انظر "Onshore financial centres – Not a palm tree in sight", 16 February 2013. *The Economist*.
- (٨) هذه المعايير هي: '١' لا ضرائب، أو فقط ضرائب اسمية مفروضة على الدخل المعني؛ و'٢' يحمي نظام "فصل الموارد" بفعالية البلد الراعي من الآثار الضارة لنظامه الخاص على اقتصاده المحلي؛ و'٣' يجعل نقص الشفافية في عمل قوانين الضرائب من الصعب على بلد المنشأ اتخاذ تدابير دفاعية؛ و'٤' انعدام التبادل الفعال للمعلومات الضريبية المتعلقة بدافعي الضرائب المستفيدين من التعامل مع سلطات ضريبية أجنبية.
- (٩) انظر أخبار هيئة الإذاعة البريطانية، "Sanctions threat to tax havens"، ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، متاح على: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/806236.stm>.
- (١٠) التفاصيل الكاملة لمنهجية مؤشر السرية المالية متاحة على: <http://www.financialsecrecyindex.com>.
- (١١) للاطلاع على مناقشة إضافية بشأن الأساطير المتصلة بالملاذات الضريبية والقضايا الأخرى ذات الصلة، انظر، على سبيل المثال، Palan et al., 2010؛ و Shaxson, 2011.
- (١٢) للاطلاع على البلدان التي عُينت كملاذات ضريبية عن طريق دراستين مختلفتين على الأقل، انظر، Palan et al., 2010، table 1.4.
- (١٣) *The Economist*, "Onshore financial centres – Not a palm tree in sight", 16 February 2013.
- (١٤) لمزيد من التفاصيل، انظر <http://www.financialsecrecyindex.com/>.
- (١٥) لمزيد من التفاصيل حول الوضع الأيرلندي المعكوس، انظر: *Financial Times*, "Tax avoidance: The Irish inversion", 29 April 2014.
- (١٦) ليست جميع التدفقات المالية غير المشروعة ضريبية بالمفهوم الضيق. فعلى سبيل المثال، قد يكون الدافع الرئيسي للتدفقات المالية غير المشروعة التهرب من ضوابط القطع الأجنبي أو غسيل الأموال. ولكن حتى وإن لم تكن الدوافع ضريبية على وجه التحديد، فإن لها بالفعل عواقب مالية، وبالتالي فإنها تقلص الحيز المالي.
- (١٧) يلاحظ هيرسون (Herson, 2014) أن في حالة تزيير دافع الضرائب للمعاملات الوترية، على سبيل المثال كأن يقدم عن علم بيانات كاذبة بخصوص إقرار ضريبي أو يتورط في تقديم فواتير كاذبة، فإن هذا يشكل احتيلاً ضريبياً. وعادة ما يشمل التهرب الضريبي نطاقاً واسعاً من الممارسات، ككسبان الإعلان عن بعض العناصر التي من الضروري أخذها في الاعتبار في الإقرارات الضريبية لدافع الضرائب. وهذا التمييز مهم، لأن التهرب الضريبي، بعكس الاحتيال الضريبي، لا (أو لم يكن) يعد فعلاً إجرامياً في كل بلد. ولهذا السبب، ظلت بعض
- غرب آسيا الأرض الفلسطينية المحتلة؛ وكرواتيا مُدرجة في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية؛ وتتضمن الاقتصادات المتقدمة: إسرائيل، وأستراليا، وآيسلندا، والبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (باستثناء كرواتيا)، وكندا، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة، واليابان.
- (٢) على سبيل المثال، شرعت أوروغواي في نظام تستطيع من خلاله الأسر المنخفضة الدخل التي تنفذ مشتريات ببطاقات الائتمان استرداد ضريبة القيمة المضافة عبر نظام المعاملات المصرفية الإلكترونية.
- (٣) تتضمن المصادر KPMG International, *Corporate and Indirect Tax Survey 2012 and 2014*; <http://www.kpmg.com/GLOBAL/EN/SERVICES/TAX/TAX-TOOLS-AND-RESOURCES/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx> وقاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، متوفرة على: http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital.
- (٤) بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١٢، انخفض متوسط التعريف المطبقة التي تفرضها البلدان النامية في شرق آسيا من نحو ٨ في المائة إلى ٤ في المائة، وفي أمريكا اللاتينية من ٦ في المائة إلى ٤ في المائة. وفي المناطق التي يوجد بها عدد كبير من أقل البلدان نمواً (أفريقيا جنوبي الصحراء على سبيل المثال)، انخفض متوسط الضريبة المطبقة بدرجة أقل، من ٨ في المائة إلى ٧ في المائة (UNCTAD, 2014).
- (٥) بات التشريع للقطاع المالي أحد الأولويات الرئيسية للاتحاد الأوروبي، وينفق القطاع المالي الأوروبي أكثر من ١٢٠ مليون يورو سنوياً ويوظف أكثر من ١٧٠٠ عضو من أعضاء جماعات الضغط مكرسين للتأثير في مؤسسات الاتحاد الأوروبي وفقاً لبحث جديد أعده مرصد شركات أوروبا، وغرفة العمل الاتحادية واتحاد النقابات بالنمسا (Corporate Europe Observatory et al., 2014). وهو ما يساوي أكثر من جماعتي ضغط في مجال الصناعة المالية لكل عضو في البرلمان الأوروبي، وأكثر من ٦٠ جماعة من جماعات ضغط لكل وزير في مجلس الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى أعضاء جماعات الضغط من قطاعات أخرى في الاقتصاد. وبالمقارنة مع ذلك، فقد أفيد عن وجود ١٥٠ منظمة من منظمات المجتمع المدني فقط للضغط على المشرعين، تغطي جميع القضايا وليس القضايا المالية وحدها. ويتفوق القطاع المالي في الإنفاق على نظرائه في المجتمع المدني بنسبة ٣٠ إلى ١ على الأقل.
- (٦) ذكرت تقارير Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014)، أن ١٣٥٩ جماعة ضغط داعمة لمجموعة الإعفاءات نفذت أكثر من ١٢٣٧٨ زيارة أو اتصالاً بأعضاء في الكونغرس وموظفيه فيما بين كانون الثاني/يناير ٢٠١١ وأيلول/سبتمبر ٢٠١٣. ويمثل هذا ٩٣ اتصالاً أسبوعياً على الأقل، في قضية واحدة فقط. وهناك ٢,٥ جماعة ضغط لكل عضو في الكونغرس، وأكثر من ٢١ لكل عضو في لجنتي صياغة

- يُفقد تريليون يورو من الإيرادات الضريبية المحتملة للاتحاد الأوروبي سنوياً بسبب الاحتيايل الضريبي، والتهرب الضريبي، والتجنب الضريبي، والتخطيط الضريبي العدواني.
- (٢٥) كان أبرز إنجازات المنتدى العالمي تطوير معايير الشفافية وتبادل المعلومات خلال الاتفاق النموذجي لتبادل المعلومات بشأن المسائل الضريبية لعام ٢٠٠٢، وإصدار ورقة تحدد معايير إدارة سجلات المحاسبة، عنوانها تمكين التبادل الفعال للمعلومات: معيار التوافر والموثوقية، أعدها الفريق المخصص المشترك المعني بالحسابات في عام ٢٠٠٥. للاطلاع على تقييم نقدي لعمل المنتدى العالمي، انظر Meiner, 2012.
- (٢٦) يتوافر المزيد من المعلومات عن المنتدى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية على العنوانين التاليين: http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf و <http://www.oecd.org/tax/transparency/Frequently%20asked%20questions.pdf>
- (٢٧) انظر Spiegel International Online, "The world's shortest blacklist: Why the fight against tax havens is a sham", 11 April 2009 وهو متاح على: <http://www.spiegel.de/international/world/the-world-s-shortest-blacklist-why-the-fight-against-tax-havens-is-a-sham-a-618780.html>
- (٢٨) لمزيد من المعلومات، انظر: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>
- (٢٩) انظر Thomson Reuters Foundation, "Developing countries not ready to join tax evasion crackdown - OECD", 26 May 2014.
- (٣٠) انظر *Financial Times*, "Poorest nations will gain nothing from tax pledge", 9 May 2014.
- (٣١) Reuters, "CEOs back country-by-country tax reporting - survey", 23 April 2014.
- (٣٢) حسابات أمانة الأونكتاد التي تتبع منهجية ميزيربور (Misereor, 2010)، وبالاستناد إلى منصة البحث الضريبي للمكتب الدولي للوثائق الضريبية (<http://www.ibfd.org>)، وقاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الخاصة بالاتفاقات المتعلقة بتبادل المعلومات الضريبية، والمتاحة على: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/tax-informationexchangeagreementstieas.htm>
- (٣٣) في حالة سويسرا على سبيل المثال، يجب على البلدان النامية المعنية أن تعلن، في جملة أمور، عن استعدادها لتخفيض الاقطاعات الضريبية من المنبع على عائدات الشركات السويسرية في الخارج (Alliance Sud, 2014).
- (٣٤) انظر (Sheppard, 2013) على سبيل المثال.
- (٣٥) BBC News Business, "Starbucks, Google and Amazon grilled over tax avoidance", 12 November 2012, and
- البلدان ترفض بانتظام، حيثما انطبق هذا أو كان ينطبق، تقدم مساعدة قضائية أو إدارية للبلدان الأجنبية فيما يتعلق بالجرائم الضريبية غير الخاضعة للملاحقة في بلدانها. والمثال الجدير بالذكر هو سويسرا، التي لم تكن تقدم أي مساعدة إدارية، حتى مؤخراً، في أي قضية تهرب ضريبي، باستثناء لبلدان قليلة يرتبطها بها اتفاق ازدواج ضريبي يتوافق مع معيار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
- (١٨) يوفر إنشاء شركات احتكارية، ومؤسسات، وما يسمى بشركات ليختنشتاين (شركة مغلقة الهوية لها مساهم سري واحد) في ولايات قضائية سرية، النوع ذاته من التسهيلات للأفراد (لمزيد من التفاصيل، انظر، على سبيل المثال، Palan et al., 2010).
- (١٩) حين تحدث هذه الممارسات بين أطراف غير مترابطة، أو تبدو غير مترابطة، يشار إليها بوصفها "إعادة تقديم فواتير". وحين تأخذ شكل معاملات عبر الحدود داخل الشركة، يشار إليها بوصفها "سوء تسعير للتحويل".
- (٢٠) تقترح دراسات أخرى أن هذا الرقم هو تقدير محافظ بالأحرى. فعلى سبيل المثال، أشار مقال في OECD Observer إلى أن "أكثر من ٦٠ في المائة من تجارة العالم تتم داخل الشركات المتعددة الجنسيات" (انظر: http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html%22%20/%20%22sthash.RvTzq9X0.dpuf).
- (٢١) تشير تقديرات أخرى للثروة المالية الخارجية العالمية إلى ٦,٧ تريليون دولار في عام ٢٠٠٨ (Boston Consulting Group, Merrill Lynch 2009)، و٨,٥ تريليون دولار في عام ٢٠٠٢ (Merrill Lynch 2009)، و١١,٥ تريليون دولار في عام ٢٠٠٥ (TJN, 2005)، و١٢ تريليون دولار في عام ٢٠٠٧ (Frank, 2007).
- (٢٢) قدر مصرف Credit Suisse (2011) إجمالي الثروة العالمية بمبلغ ٢٣١ تريليون دولار في منتصف عام ٢٠١١، شاملة الأصول المالية وغير المالية بالقيمة السوقية.
- (٢٣) للاطلاع على التفاصيل، انظر على سبيل المثال Fuest and Riedel, 2009; GIZ, 2010; and Henry, 2012.
- (٢٤) كانت أغلب التقديرات الرسمية تتعلق ببلدان متقدمة. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، كلف التهرب الضريبي والتجنب الضريبي خزانة الدولة ٩ مليارات جنيه إسترليني في كل من الفترتين ٢٠١٠-٢٠١١ و ٢٠١١-٢٠١٢ (HM Revenue & Customs, 2012 and 2013). وفي الولايات المتحدة، بلغ "صافي الفجوة الضريبية"، الذي يشير إلى حجم الخسوم الضريبية التي لن تُسدّد مطلقاً إلى دائرة ضريبة الدخل بالولايات المتحدة، ٢٩٠ مليار دولار في عام ٢٠٠١، و٣٨٥ مليار دولار في عام ٢٠٠٦ (IRS, 2012). وأخيراً، ووفقاً لتقديرات تقرير صادر عن البرلمان الأوروبي (European Parliament (2013)،

بما في ذلك صندوق النقد الدولي (IMF) و Daniel et al (2012) و (2010) بالنسبة لصندوق النقد الدولي، و (2006) و Otto et al. بالنسبة للبنك الدولي، و (2012a) و World Bank. وتشمل بعض الأمثلة على البحوث المتعلقة بهذا الموضوع التي أعدها الأوساط الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص ما يلي: (2013) و PWYP، و (2012) و the University of Calgary، و the German Development Institute (DIE، 2011) و the Raw و (2013a) و Materials Group، و the International Council on Mining and Metals (ICMM، 2009).

(٤١) بالفعل، أصدرت منظمات المجتمع المدني أغلب البحوث المفيدة وتحليلات دراسات الحالات بشأن القضايا المتصلة بالأنظمة المالية للصناعات الاستخراجية، وعواقبها على البلدان النامية خلال العقد الأول من هذا القرن.

(٤٢) استمرت تحليلات تقرير الاستثمار العالمي الصادر عن الأونكتاد في الأعوام اللاحقة في التأكيد على أهمية الموارد الطبيعية للاستثمار الأجنبي المباشر في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

(٤٣) على سبيل المثال، أظهر البنك الدولي (World Bank، 2012b) أن الانخفاض في معدلات الفقر في البلدان الغنية بالموارد في أفريقيا قد تخلف وراء نظيره في البلدان غير الغنية بالموارد الطبيعية.

(٤٤) هذه أيضاً ميزة في حالة الصادرات من المنتجات المكررة، حيث يكون من الأسهل فحص جودتها أكثر من فحص الخامات.

(٤٥) للمقارنة بين فرض الضرائب في الصناعات الاستخراجية في بلدان مختلفة، انظر على سبيل المثال Raw Materials Group، 2013b؛ و (2012a؛ و Conrad، 2012؛ و Gajigo et al.، 2012؛ و IHS-CERA، 2011. وتصدر أيضاً شركات استشارية عملية، مثل Deloitte، و Ernst and Young، و KPMG، و PricewaterhouseCoopers، تقارير دورية تقدم معلومات عن فرض الضرائب في الصناعات الاستخراجية حول العالم. وبالرغم من كونها معلومات توضيحية جداً، فإن الغرض منها على الأرجح هو تقديم المشورة إلى الشركات بشأن كيفية تحقيق الحد الأمثل من مدفوعاتها الضريبية.

(٤٦) من الممكن أيضاً حدوث تلاعب سعري في عمليات الشركات المتاجرة في السلع الأساسية في المراكز التجارية الدولية. وقد خلصت دراسة حديثة إلى أن متوسط أسعار صادرات السلع الأساسية من البلدان النامية إلى سويسرا، حيث يوجد الكثير من هذه الشركات، أقل منه إلى ولايات قضائية أخرى، في حين أن أسعار إعادة تصدير هذه السلع من سويسرا أعلى منه في بلدان أخرى، وربما كان مرد ذلك إلى تباين المعدلات الضريبية (Cobham et al.، 2014).

(٤٧) من الأمثلة على سوء تسعير التحويل في الصناعات الاستخراجية حالة شركة موباني لمناجم النحاس (Mopani Copper Mines (MPM) في زامبيا. وكانت هذه المؤسسة شركة تابعة لشركة Glencore International AG وشركة First

"Starbucks agrees to pay more corporation tax", 6 December 2012.

(٣٦) يُعرّف الربح في هذا التقرير بأنه الفرق بين قيمة الإنتاج (بالأسعار الدولية) وتكلفته، بما في ذلك الأرباح العادية.

(٣٧) أرسى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٨٠٣ (د-١٧) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢ لما يلي: "وجوب استعمال حق الشعوب والأمم في السيادة الدائمة على ثروتها ومواردها الطبيعية وفقاً لمصلحة إنمائها القومي ورفاه شعب الدولة المعنية ... وبراغى وجوباً تمشي التنقيب عن تلك الموارد وإنمائها والتصرف فيها وكذلك استيراد رأس المال الأجنبي اللازم لهذه الأغراض، مع القواعد والشروط التي ترى الشعوب والأمم بمطلق حريتها أنها ضرورية أو مستحسنة بالنسبة إلى الإذن بتلك النشاطات أو تقييدها أو حظرها ... وبراغى وجوباً تقسيم الأرباح المتحققة بنسب متفق عليها بحرية، في كل حالة من الحالات، بين المستثمرين والدولة المستفيدة، مع الاهتمام الحق بتأمين عدم الإخلال لأي سبب من الأسباب، بسيادة تلك الدولة على ثروتها ومواردها الطبيعية".

(٣٨) للاطلاع على مناقشة متعمقة حديثة بشأن دور البنك الدولي في الإصلاحات التعدينية في أفريقيا، انظر Jacobs، 2013 و Besada and Martin. وانظر أيضاً UNCTAD، 2005.

(٣٩) ثمة استثناء بارز من هذا هو شيلي، حيث استمرت الشركة العامة CODELCO في لعب دور مهم في إنتاج النحاس، على الرغم من إنتاج الشركات الخاصة الآن لحوالي ثلثي النحاس الشيلي.

(٤٠) ما يدل على الاهتمام المتزايد بقضية فرض الضرائب على الصناعات الاستخراجية هو ذلك الرقم الهائل من الحلقات الدراسية والمناقشات المتعلقة بهذه القضية التي عُقدت على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية في الأعوام الأخيرة. وبالمثل، زاد عدد الأبحاث المعنية بهذا الموضوع زيادة كبيرة منذ النصف الثاني من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وفي الأمم المتحدة، وبعيداً عن التحليلات المتعلقة بتوزيع الربح من الصناعات الاستخراجية في تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، بحث الأونكتاد (UNCTAD، 2005 and 2007) القضايا المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر في الصناعات الاستخراجية. وعلى المستوى الإقليمي، أنتجت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، عدة دراسات بشأن هذه القضية. وبالإضافة إلى ذلك، عقدت لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية التابعة للأمم المتحدة اجتماع فريق الخبراء المعني بضرائب الصناعات الاستخراجية في أيار/مايو ٢٠١٣ (انظر: United Nations، 2013b and c). وعلى المستوى التنفيذي، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هو بصفة رئيسية الذي يقدم المشورة المتعلقة بهذا الموضوع، في كل بلد على حدة في معظم الأحيان (انظر على سبيل المثال، UNDP-Cambodia، 2008). كما نشرت المؤسسات المالية الدولية دراسات ذات صلة بهذا الموضوع،

نطاق واسع من البلدان، تغطي فترة زمنية طويلة. وهي متاحة على موقع *Changing Wealth of Nations Dataset* على العنوان التالي: <http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations> ويتزايد استخدام تلك البيانات في جميع أنحاء العالم لتحليل هذا الموضوع. غير أن منهجية الحسابات تظل غير واضحة، وتُظهر المقارنات مع تقديرات سابقة للأونكتاد اختلافات ملحوظة. وبالتالي، فلما كان الأونكتاد لا يزال يتوخى الحذر حيال بيانات البنك الدولي المتعلقة بريوع الموارد الطبيعية، فقد تقرر أن يستمر في استخدامه لتقديراته الخاصة.

(٥٢) غالباً ما تُقاس مساهمة الصناعات الاستخراجية في الإيرادات الحكومية من حيث معدل الضريبة الفعلي، أو ما يُسمى إيرادات الحكومة. وبأي مقياس كان، من المهم إيضاح ما إذا كانت المساهمة تُقيّم في مقابل إيرادات المبيعات أم في مقابل ريوع الموارد الطبيعية، كما هي الحالة هنا.

(٥٣) في حالة كولومبيا، وبالرغم من وجود مؤسسة خاضعة لسيطرة الدولة أيضاً (*Ecopetrol*)، تنتج حوالي ثلثي النفط الإجمالي، فإن حصة الربح التي تقتنصها الحكومة منخفضة نسبياً. ويرجع هذا إلى النسبة المرتفعة من الأرباح التي تحتفظ بها الشركة.

(٥٤) يبين الجدول ٧-١ مستويات مرتفعة على نحو ملحوظ من حصة الحكومات من الربح في عام ٢٠٠٥ في جمهورية تنزانيا المتحدة وغانا، وفي عام ٢٠٠٩ في زامبيا. غير أن هذا لم ينتج عن تغييرات مهمة في الإيرادات العامة، وإنما من تخفيضات مؤقتة في حجم الربح. ففي حالتي جمهورية تنزانيا المتحدة وغانا، ارتفعت تكاليف إنتاج الذهب أكثر مما ارتفعت أسعاره بكثير. وفي زامبيا، كان سبب انخفاض الربح انهيار أسعار النحاس الذي تلا الأزمة المالية العالمية.

(٥٥) انظر على سبيل المثال *El País, La petrolera argentina YPF aumenta la producción y las reservas en 2013* (Oil company YPF increases production and reserves in 2013), 9 March 2014.

(٥٦) انظر *Reuters, Ghana puts plans for mining windfall tax on hold*, 24 January 2014.

(٥٧) أوصت مراجعة هنري الضريبية (نسبة إلى كين هنري، وزير خزانة أستراليا) بضريبة موحدة على ربح الموارد نسبتها ٤٠ في المائة لضمان عائد مناسب على الموارد غير المتجددة. واقتوتحت الحكومة ضريبة على الأرباح الاستثنائية من الموارد نسبتها ٤٠ في المائة على أي أرباح أعلى من عتبة معينة، على أن تُطبق على جميع المعادن. وقد كانت هناك معارضة قوية لهذا القرار من القطاع. ثم استعيض عن الضريبة على الأرباح الاستثنائية من الموارد بضريبة على ربح الموارد المعدنية بدأ نفاذها في تموز/يوليه ٢٠١٢ بمعدل فعلي منخفض نسبته ٢٢,٥ في المائة، وذلك فقط على مشاريع الفحم والحديد. غير أن الخلاف استمر، وفي ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ أعلنت الحكومة أنها ستسعى إلى إلغاء قانون الضريبة على ربح الموارد المعدنية بحيث

وفي عام ٢٠١٠ وجدت شركتنا مراجعة حسابات وظفتها الحكومة الزامبية أن شركة *Quantum Mineral MPM-Glencore* قد نجحت في خفض الأرباح المحاسبية بصورة كبيرة، وبالتالي مدفوعات الضريبة طوال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٨. وشملت النفقات المرصودة زيادة غير مبررة في تكاليف التشغيل في عام ٢٠٠٧ بأكثر من ٣٨٠ مليون دولار، والإعلان عن حجم إنتاج منخفض جداً للكوبالت بالمقارنة مع شركات أخرى من الحجم ذاته في المنطقة، والتلاعب في أسعار بيع النحاس لصالح شركة *Glencore*. وفي نيسان/أبريل ٢٠١١، قدمت خمس منظمات غير حكومية شكوى إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ضد هذه الشركات على أساس نتائج تقرير مراجعة الحسابات (*Sherpa et al., 2011*). غير أن شركة *Glencore* طعنت في الادعاءات مشككة في المعلومات والمنهجية المستخدمة في التقرير. ومن الممكن العثور على أمثلة أخرى لسوء التسعير التجاري في أفريقيا في بلدان مثل جمهورية تنزانيا المتحدة، وغانا، ومالاوي. وفي أستراليا، وبحلول تموز/يوليه ٢٠١٣، كان المكتب الضريبي يجري ٢٦ تحقيقاً في تحويلات مشبوهة للأرباح، كانت ١٥ منها في قطاع الطاقة والموارد، (انظر *PWP, Out of Africa, tax tricks emerge*, 6 July 2013 at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/out-africa-tax-tricks-emerge>). وفي جنوب أفريقيا، خلص براكينغ وشريف (*Bracking and Sharife (2014)*) تفاوتات دالة على تلاعب محتمل في تسعير التحويل لقيم الماس الخام.

(٤٨) على سبيل المثال، وكما لاحظ ريسكو (*Riesco (2005:15)*)، "ظل منجم *Compañía Minera Disputada de Las Condes* الذي تملكه شركة *Exxon*، يعمل على ما يبدو مع تحقيق خسائر لمدة ٢٣ عاماً. وبالتالي لم يدفع أي ضرائب، بل إنه راكم ٥٧٥ مليون دولار في صورة تخفيضات ضريبية. ومع ذلك، باعت شركة *Exxon* في عام ٢٠٠٢ (*Exxon Mobile*) بحلول ذلك التاريخ، هذا التشغيل "الخاسر" بمبلغ ١,٣ مليار دولار... وصدرت شركة *Exxon* الأرباح الضخمة لعمليات التعدين، في الغالب تحت غطاء مدفوعات الفائدة لشركة *Exxon Financials*، وهي شركة تابعة في برمودا".

(٤٩) هذا هو ما حدث مؤخراً في مالي، حين طالبت الحكومة بمدفوعات ضريبية مستحقة من الشركة المنتجة للذهب، وهي شركة *Randgold Resources*، (انظر *EIU, 2013*) و *Randgold Resources's Annual Report 2012*.

(٥٠) يحاول صندوق النقد الدولي حالياً تحسين هذا الوضع. وقد أعد مشروع صيغة نموذجية معيارية كي تستخدمها البلدان لجمع البيانات المتعلقة بالإيرادات الحكومية المتأتية من الموارد الطبيعية، وهو متاح على الموقع موقعه الشبكي: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1454.htm>

(٥١) قدم البنك الدولي في قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية التي يديرها تقديرات للريوع المتأتية من الموارد الطبيعية من أجل

governments by oil, gas and mining (extractive industry) and logging companies, July 2013 وهي متاحة على: http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group/EU_Fact_Sheet.pdf

- (٦٥) قاعدة البيانات متاحة على: www.resourcecontracts.org
- (٦٦) بدأت عملية رؤية التعدين لأفريقيا من خلال فرقة عمل اشتركت فيها منظمات مختلفة على المستويات المتعددة الأطراف والإقليمية، بما فيها الأونكتاد. مزيد من المعلومات عن الرؤية، انظر: <http://africaminingvision.org/>
- (٦٧) وردت مبادرة الاتحاد الأوروبي للمواد الأولية في الرسالة المقدمة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ من المفوضية الأوروبية إلى البرلمان الأوروبي والمجلس بعنوان *The Raw Materials Initiative - Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe* (مبادرة المواد الأولية - تلبية احتياجاتنا الحرجة للنمو والوظائف في أوروبا). وقد تواصل تطويرها في عام ٢٠١١ في بلاغ المفوضية الأوروبية المعنون، "Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials" ("معالجة التحديات في أسواق السلع الأساسية وتلك المعنية بالمواد الأولية").
- (٦٨) قد لا يكون المجلس الدولي لمعايير المحاسبة في شكله الحالي الهيئة المناسبة لهذه المهمة، نظراً لأنه ليس هيئة دولية عامة مسؤولة أمام الهيئات الوطنية أو المتعددة الأطراف. والمجلس هو في الواقع منظمة خاصة تمولها شركات المحاسبة الأربع الكبرى، والمصارف الكبرى والشركات المتعددة الجنسيات العالمية. ويقع مقره الرئيسي في مدينة لندن، وهو مسجل في ديلاوير (انظر <http://www.ifrs.org/The-organisation/Governance-and-accountability/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf>).

يسري هذا الإلغاء اعتباراً من ١ تموز/يوليه ٢٠١٤. وقد رفض مجلس الشيوخ الأسترالي تشريع إلغاء ضريبة التعدين في آذار/مارس ٢٠١٤. ويمكن الاطلاع على مراجعة هنري الضريبية على: <http://taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm>

- (٥٨) انظر على سبيل المثال: *GMP, 2013* والتحديثات الأخيرة لـ *EY Resource Nationalism*
- (٥٩) كُلف المؤتمر الوطني الأفريقي بإعداد التقرير المتعلق بتدخل الدولة في القطاع المعدني لتزويد النقاش بالمعلومات. ومن المساهمات الأخرى ذات الصلة في هذا السياق دراسة للمعهد الجنوب أفريقي للتعدين وعلم الفلزات بشأن نشوء تأمين الموارد (انظر *SAIMM, 2012*).
- (٦٠) أعلن رئيس وزراء المملكة المتحدة عن إعداد المبادرة في وقت سابق، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في جوهانسبرغ.
- (٦١) المصدر: الموقع الشبكي لمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية: <http://eti.org/countries> (تاريخ الزيارة: ١٦ تموز/يوليه ٢٠١٤).
- (٦٢) لمزيد من المعلومات، انظر النشرة الصحفية التالية: *SEC Adopts Rules Requiring Payment Disclosures by Resource Extraction Issuers* وهي متاحة على: <http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484028>
- (٦٣) وفقاً لفرع شبكة "انشر ما تدفع" في أستراليا (*PWYP Australia*) (٢٠١٣)، ستغطي أنظمة الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي نحو ٦٥ في المائة من قيمة سوق الصناعات الاستخراجية العالمية، وأكثر من ٣٠٠٠ شركة، بما في ذلك أغلبية شركات التعدين والنفط والغاز الدولية، فضلاً عن مؤسسات مملوكة للدول الصينية، والروسية، والبرازيلية، وغيرها.
- (٦٤) للاطلاع على معلومات تفصيلية، انظر صحيفة وقائع شبكة انشر ما تدفع - *EU rules for disclosure of payments to*

المراجع

- AfDB, OECD and UNECA (2010). *African Economic Outlook 2010*. Addis Ababa, Paris and Tunis.
- African Union (2009). *African Mining Vision*, February. Addis Ababa; available at: http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english_1.pdf.
- Alliance Sud (2014). *Financial centre policy riddled with contradictions*. Bern; available at: <http://www.alliancesud.ch/en/>

- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In: Tarp F, ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, Routledge: 48-79.
- AfDB and GFI (2013). *Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980-2009*. Tunis and Washington, DC, African Development Bank and Global Financial Integrity.

- the EU level; available at: http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial_lobby_report.pdf.
- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Report 2011*. Research Institute; available at: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88E41853-83E8-EB92-9D5895A42B9499B1>.
- Curtis M (2010). The new resource grab: How EU trade policy on raw materials is undermining development. Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, World Economy, Ecology & Development (WEED), Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), and Comhlamh – Development Workers in Global Solidarity Ireland.
- Daniel P, Gupta S, Mattina T and Segura-Ubiergo A (2013). Extracting resource revenue. *Finance & Development*, 50(3): 19–22.
- Daniel P, Keen M and McPherson C, eds. (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York, NY, Routledge and IMF.
- DanWatch (2011). Escaping poverty-or taxes? A DanWatch investigation of tax planning opportunities in IFC-supported extractives projects in developing countries; available at: http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation_files/danwatchifcnov2011.pdf.
- Di John J (2010). Taxation, resource mobilization and state performance. Working paper no 84: Development as state-making. Crisis states working papers series no 2, LSE Development Studies Institute, London.
- DIE (2011). Taxation of non-renewable natural resources: What are the key issues? Briefing Paper 5/2011, German Development Institute, Bonn.
- ECLAC (2014a). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and Renewal of the Fiscal Covenant*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2014b). *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future*. Santiago, Chile.
- Eigen P (2013). A prosperous Africa benefits everybody. *The Journal of World Energy Law & Business Advance Access*, 7(1): 4–7.
- EIU (2013). Mali. Country Report 4th Quarter 2013. Economist Intelligence Unit.
- ESCAP (2013). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific: Forward Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*. Bangkok.
- Ernst & Young (2013). Brazil amends transfer pricing rules: New rules for deductibility of intercompany interest and new normative instruction. *EY Global Tax Alert*, 9 January; available at: <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-pdfs/2013G-CM3127-TP-Brazil-amends-TP-deductibility-rules.pdf>.
- European Commission (2012). Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning, *Official Journal of the European Union*; available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evadation/c_2012_8806_en.pdf.
- European Parliament (2013). *Report on Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*. Brussels; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fair Politics (2011). The Raw Materials Initiative The new scramble for Africa?; available at: http://www.fairpolitics.eu/doc/fair_politics_eu/raw_materials_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf.
- policy/tax_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions.
- Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014). Corporate lobbying on tax extenders and the “GE loophole”; available at: <http://www.americansfortaxfairness.org/report-on-lobbying-on-tax-extendors/>.
- APP (2013). Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa’s Natural Resources for All. Geneva, Africa Progress Panel.
- Araki S (2014). Enhancing cooperation among tax administrators in Asia-Pacific. *International Tax Review*; available at: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3302780/Enhancing-cooperation-among-tax-administrators-in-Asia-Pacific.html>.
- Baker RW (2005). *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- Berne Declaration (2012). *Commodities – Switzerland’s most dangerous business*. Lausanne and Zurich.
- Besada H and Martin P (2013). Mining codes in Africa: Emergence of a “fourth” generation? The North-South Institute Research Report, Ottawa.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach A, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics* (5). Amsterdam, Elsevier: 51–110.
- Boston Consulting Group (2009). *Global Wealth 2009: Delivering on the Client Promise*. Boston, MA; available at: http://www.bcg.com.cn/en/files/publications/reports_pdf/BCG_Global_Wealth_Sep_2009_tcm42-28793x1x.pdf.
- Boyce JK and Ndikumana L (2012). Capital flight from sub-Saharan African countries: Updated estimates, 1970–2010. Amherst, MA, Political Economy Research Institute. University of Massachusetts; available at: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica_capitalflight_Oct23_2012.pdf.
- Bracking S and Sharife K (2014). Rough and polished. A case study of the diamond pricing and valuation system. Working Paper Series No. 4, Leverhulme Centre for the Study of Value, Manchester.
- Christian Aid (2008). Death and taxes: The true toll of tax dodging. London; available at: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.
- Clark T and Dilnot A (2002). Long-term trends in British taxation and spending. Briefing note no. 25, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cobham A (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Queen Elizabeth House Working Paper No. 129, University of Oxford, Oxford.
- Cobham A (2014). Joining the club: The United States signs up for reciprocal tax cooperation. The Center for Global Development blog, 16 May; available at: <http://www.cgdev.org/blog/joining-club-united-states-signs-reciprocal-tax-cooperation>.
- Cobham A, Janský P and Prats A (2014). Estimating illicit flows of capital via trade mispricing: A forensic analysis of data on Switzerland. Working Paper 350, Center for Global Development, Washington, DC.
- Conrad RF (2012). Zambia’s mineral fiscal regime. Working Paper 12/0653, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Corporate Europe Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour and Trade Union Federation (2014). The firepower of the financial lobby: A survey of the size of the financial lobby at

- IRS (2012). IRS releases new tax gap estimates; compliance rates remain statistically unchanged from previous Study, 6 January; available at: <http://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>.
- Jacobs J (2013). An overview of revenue flows from the mining sector: Impacts, debates and policy recommendations. In: Campbell B, ed. *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Hampshire, Palgrave MacMillan: 16–46.
- Johannesen N and Zucman G (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kar D and Cartwright-Smith D (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: <http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>.
- Kar D and LeBlanc B (2013). Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf.
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization, IMF Working Paper no. 157, Washington, DC.
- Keen M and Simone A (2004). Is tax competition harming developing countries more than developed? Special supplement, *Tax Notes International*, 1317–1325.
- Khor M (2013). Dealing with transnational corporations. *Third World Resurgence* No. 273, Third World Network, Penang.
- Kingsley I (2014). No longer a curse? African leaders take action that could transform the mining sector. *Africa Renewal*, 28(1): 24–25.
- KPMG (2012). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2012; available at: <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corporate-and-indirect-Tax-Survey-2012.pdf>.
- KPMG (2014). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2014; available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-indirect-tax-rate-survey-2014.pdf>.
- Küblböck K (2013). The EU Raw Materials Initiative and effects upon resource-based development: Lessons from Africa. Policy Note 08/2013, Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Lanz R and Miroudot S (2011). Intra-firm trade: Patterns, determinants and policy implications. OECD Trade Policy Paper No. 114, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p391-rwnn-en>.
- Maddison A (2001). *The world economy: A millennial perspective*. Paris, OECD.
- Medina Herasme A (2014). Mining tax regime as development tool. Presentation at the UNCTAD Multi-Year Expert Meeting on Commodities and Development, Geneva, 9–10 April.
- Meinzer M (2012). The creeping futility of the global forum's peer reviews. Tax Justice Briefing, London; available at: www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf.
- Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young (2002). *World Wealth Report 2002*. Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young.
- FitzGerald V (2012). International tax cooperation and innovative development finance. Background paper prepared for UN-DESA's *World Economic and Social Survey 2012*; available at: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2012_fitgerald.pdf.
- Frank R (2007). *Richistan: A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*. London, Piatikus.
- Fuest C and Riedel N (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature. Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation; available at: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/181295/>.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012a). Fairer mining concessions in Africa: How can this be achieved? *Africa Economic Brief*, 3(3), African Development Bank, Tunis.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012b). Royalty rates in African mining revisited: Evidence from gold mining. *Africa Economic Brief*, 3(6), African Development Bank, Tunis.
- GIZ (2010). Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; available at: http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf.
- GMP (2013). Taxation trends in the mining industry. Toronto, GMP Securities.
- Gray Molina G (2013). Global governance exit: A Bolivian case study. Working Paper 2013/84, The Global Economic Governance Programme, University of Oxford, Oxford.
- G20 (2008). Declaration on the Summit of Financial Markets and the World Economy. Special Leaders Summit on the Financial Situation in Washington, DC, 14–15 November; available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.
- Hawala E (2013). Role of Epangelo in the Namibian Mining Sector. Namibia Chamber of Mines. Presentation at Mining Expo; available at: http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The_role_of_epangelo_in_the_Namibian_Mining_Industry.pdf.
- Henry JS (2012). The price of offshore revisited. London, Tax Justice Network, 22 July; available at: <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/the-price-of-offshore-revisited-and.html>.
- Herson M (2014). Tax-motivated illicit financial flows: A guide for development practitioners. U4 Issue No. 2, U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute Bergen; available at: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.
- HM Revenue & Customs (2012). *Measuring Tax Gaps, 2012 Edition: Tax Gap Estimates for 2010–11*. London.
- HM Revenue & Customs (2013). *Measuring Tax Gaps, 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12*. London.
- ICMM (2009). Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application. London, International Council on Mining and Metals.
- IHS-CERA (2011). Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system. Herndon, VA, for the United States Department of the Interior.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*. Washington, DC, September.
- IMF (2012). Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation. Washington, DC.
- IMF, OECD, United Nations and World Bank (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. Report to the G-20 Development Working Group; available at: <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>.

- veloping Countries at the ECOSOC meeting on International Cooperation in Tax Matters, New York, 29 May; available at: http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao_TPChallenges_29may13.pdf.
- Piccio S (2013). Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries? ICTD Working Paper 13, Institute of Development Studies; available at: http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13_0.pdf.
- PWYP (2011). Piping Profits; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/FINAL%20pp%20norway.pdf>.
- PWYP (2013). The case for windfall taxes – A guide to optimal resource taxation; available at: http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_4.pdf.
- PWYP (2014). SEC announces plan to implement landmark oil, gas and mining transparency law; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/sec-announces-plan-implement-landmark-oil-gas-and-mining-transparency-law>.
- PWYP Australia (2013). Australia: An unlevel playing field. Extractive Industry transparency on the ASX 200. Publish What You Pay; available at: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/ASX.pdf>.
- Ralbovsky S and Caywood H (2013). Presentation at the PwC's 16th Americas School of Mines, Mining tax policy, Los Cabos, Mexico, 21–24 May; available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/school-of-mines/2012/pwc-hallie-caywood-school-of-mines-presentation.pdf>.
- Raw Materials Group (2013a). *Taxation, Royalties and Other Fiscal Measures Applied to the Non-Ferrous Metals Industry*. Report to the International Study Groups on Copper, Nickel, Lead and Zinc.
- Raw Materials Group (2013b). The Rosia Montana Mine in Romania. Comparative Analysis of Mining Royalties, Taxation and State ownership in Selected Countries (For Gold and Base Metals); available at: <http://rmgc.ro/Content/uploads/reports/report-raw-materials-group.pdf>.
- Richter BK, Samphantharak K and Timmons JF (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4): 893–909.
- Riesco M (2005). Pay your taxes! Corporate social responsibility and the mining industry in Chile. In: UNRISD, *The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*. Geneva: 14–54.
- Rodrik D (2014). A Class on its Own; available at: <http://www.project-syndicate.org/print/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government>.
- RWI (2011). Dodd-Frank. The facts about disclosure requirements. New York, NY, Revenue Watch Institute.
- Sachs LE, Toledano P, Mandelbaum J and Otto J (2012). Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: Learning from the facts. In: Sauvart K, ed. *Yearbook on International Investment Law & Policy 2011–2012*. Oxford, Oxford University Press: 345–386.
- SAIMM (2012). The rise of resource nationalism: A resurgence of State control in an era of free markets or the legitimate search for a new equilibrium. Cape Town, Southern African Institute of Mining and Metallurgy.
- Schneider F, Buehn A and Montenegro CE (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries
- Misereor (2010). Double tax treaties and tax information exchange agreements: What advantages for developing countries. Aachen; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf.
- Mtegha HD and Oshokoya O (2011). Mining fiscal environment in the SADC: Status after harmonization attempts. *The Journal of Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 111(7): 455–458.
- Muganyizi TK (2012). Mining sector taxation in Tanzania. Research report 1, International Centre for Tax and Development, Institute for Development Studies, Brighton.
- Murphy R (2008). Tax havens creating turmoil: Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. Chesham, Tax Justice Network International Secretariat; available at: http://www.un-ngls.org/cfr/upload/1234518529_80.47.24.143_CreatingTurmoil.pdf.
- National Treasury of South Africa (2008). Explanatory memorandum for the Mineral and Petroleum Royalty Bill; available at: <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/EM%20Royalty%20Bill%202008%20-%202020%20Aug%202008.pdf>.
- Ngalani CD (2013). Negotiation of fair contracts: For a sustainable development of extractive industries in Africa. *Great Insights*, 2(2): 23–24, European Centre for Development Policy Management. Maastricht.
- Ocampo JA (2007). Market, social cohesion and democracy. In: Ocampo JA, Jomo KS, and Khan S, eds. *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. London and New York, Orient Longman and Zed Books: 1–31.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris.
- OECD (2012). Dealing effectively with the challenges of transfer pricing. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169463-en>.
- OECD (2013a). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2013b). BEPS-Frequently asked questions. Paris; available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>.
- OECD (2013c). Addressing base erosion and profit shifting, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD (2014). Transfer Prices Comparability Data and Developing Countries; available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-comparability-data-developing-countries.pdf>.
- Ortiz I and Cummins M (2013). The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Working Paper No. 24, Initiative for Policy Dialogue and South Centre, New York, NY and Geneva.
- Otto J, Andrews C, Cawood F, Doggett M, Guj P, Stermole F, Stermole J, Tilton J (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC, World Bank.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Park YS and Benayad S (2013). Hydrocarbons Law and Bidding Opportunities in Algeria *Journal KSMER*, 50(5): 750–759.
- Pereira Valadão MA (2013). Transfer Pricing in Brazil. Presentation to the Panel discussion on Transfer Pricing Challenges for De-

- Sustainable Development Financing. United Nations publications, Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010. Employment, Globalization and Development*. United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UN-DESA (2011). *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2011 update)*. New York, United Nations; available at: http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf.
- UN-DESA (2013). *Report on the World Social Situation: Inequality Matters*. United Nations Department for Economic and Social Affairs, United Nations publications, New York.
- UNDP-Cambodia (2008). The global petroleum context: Opportunities and challenges facing developing countries. Discussion Paper No. 6, United Nations Development Programme, New York.
- UNECA (2013). *The State of Governance in Africa: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge*. E/ECA/CGPP/3/2, Addis Ababa.
- United Nations (2010). Secretariat note on agenda item 3(o) of the provisional agenda: Tax competition in corporate tax: Use of tax incentives in attracting foreign direct investment. E/C.18/2010/CRP.13, United Nations, New York.
- United Nations (2013a). *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. ST/ESA/347, New York, United Nations.
- United Nations (2013b). Issues concerning the taxation of the extractive industries for consideration of the Committee. Note by the Secretariat of the United Nations. Committee of Experts from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, Washington, DC.
- Shaxson N (2011). *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, NY, Palgrave Macmillan.
- Sheppard LA (2013). Will U.S. Hypocrisy on Information Sharing Continue? Tax Analysts; available at: <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/0C26B2CFD92F1FBE85257AFC004E8B38?OpenDocument>.
- Sherpa, Berne Declaration, Centre for Trade Policy and Development, L'Entraide missionnaire and Mining Alert (2011). Specific instance regarding Glencore International AG and First Quantum Minerals Ltd. and their alleged violations of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises via the activities of Mopani Copper Mines Plc. in Zambia; available at: http://www.google.ch/url?sa=t&rc=t&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Focedwatch.org%2Fcases%2F-Case_208%2F925%2Ffat_download%2Ffile&ei=Vbj-fU5u-A9SS7AaU5YDoAQ&usg=AFQjCNFd9QWOMYpLYKuRAqB0wP_kU7x20A&bvm=bv.72197243,d.ZGU&cad=rja.
- Stevens P, Kooroshy J, Lahn G and Lee B (2013). *Conflict and coexistence in the extractive industries*. London, Chatham House.
- Tarimo D (2013). Mining – Tax Landscape – Africa. PWC; available at: http://www.pwc.com/en_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf.
- Tax Justice Network (2005). The price of offshore. Briefing Paper, Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf.
- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Buckinghamshire; available at: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- Tax Justice Network (2012). Tax us if you can, 2nd edition. Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf.
- Tax Justice Network (2013). Financial Secrecy Index – 2013, Results. Buckinghamshire; available at: <http://www.financialsecrecy-index.com/introduction/fsi-2013-results>.
- Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012). Tax competition in East Africa: A race to the bottom? Nairobi and Johannesburg.
- UNCTAD (2005) *Economic Development in Africa Report 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and trade for Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). The role of trade in financing for sustainable development. Intergovernmental Committee of Experts on

- Weeks J (2014). Interaction between fiscal space and economic growth; policies for middle-and low-income countries. Background paper for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*, unpublished.
- World Bank (1992). Strategy for African Mining. World Bank technical paper no. 181. Washington, DC.
- World Bank (1996). A mining strategy for Latin America and the Caribbean. World Bank technical paper no. 345. Washington, DC.
- World Bank (2010). The World Bank's evolutionary approach to mining sector reform. Extractive Industries for Development Series No. 19, Washington, DC.
- World Bank (2012a). *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington, DC.
- World Bank (2012b). *Africa Pulse*, 6. Washington DC.
- ZIPAR (2013). Mining tax in Zambia. Policy brief, Zambia Institute of Policy Analysis and Research; available at: <http://www.zipar.org.zm/documents/mining%20tax%20brief.pdf>.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.
- on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.13, New York.
- United Nations (2013c). Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation. United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.19, New York.
- United Nations (2014). Committee for Development Policy. Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era. E.14.II.A.1, United Nations, New York.
- University of Calgary (2012). Capturing economic rents from resources through royalties and taxes. SPP Research Papers, 5(30), School of Public Policy, Calgary.
- USGS (2006). Mongolia. In: *2006 Minerals Yearbook*. United States Geological Survey.
- Vale Columbia Center on Sustainable Investment (2013). Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives – The Good, the Bad and the Ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform, Columbia University, New York, NY. 13–14 November.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE
AND DEVELOPMENT

Palais des Nations
CH-1211 GENEVA 10
Switzerland
(<http://unctad.org>)



مجموعة مختارة من منشورات الأونكتاد

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.13.II.D.3.
ISBN 978-92-1-112867-3

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٣
التكيف مع ديناميات الاقتصاد العالمي المتغيرة

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | الاتجاهات الحالية في الاقتصاد العالمي والتحديات التي يواجهها |
| الفصل الثاني | المرفق: سيناريوهات بديلة للاقتصاد العالمي نحو نمو أكثر توازناً: إسناد دور أكبر للطلب المحلي في استراتيجيات التنمية |
| الفصل الثالث | المرفق: تحول استراتيجيات النمو: الآثار الرئيسية والتحديات تمويل الاقتصاد الحقيقي |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.12.II.D.6.
ISBN 978-92-1-112846-8

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢
سياسات من أجل نمو متوازن يتسع للجميع

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | الاتجاهات والتحديات الراهنة في الاقتصاد العالمي |
| الفصل الثاني | التفاوت في الدخل: القضايا الرئيسية |
| الفصل الثالث | تطور التفاوت في الدخل: الرؤى والأبعاد في مختلف الأزمنة |
| الفصل الرابع | التغيرات في العولمة والتكنولوجيا وآثارها على تفاوت الدخل على الصعيد الوطني |
| الفصل الخامس | دور السياسة المالية في توزيع الدخل |
| الفصل السادس | إعادة النظر في اقتصاديات التفاوت وسياساته |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.11.II.D.3.
ISBN 978-92-1-112822-2

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١١
الاقتصاد العالمي بعد الأزمة: تحديات السياسات

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | الاتجاهات والمسائل الراهنة في الاقتصاد العالمي |
| الفصل الثاني | الجوانب المالية الحكومية للأزمة المالية وأثرها على الدين العام |
| الفصل الثالث | الحيز المالي، والقدرة على تحمل الديون، والنمو الاقتصادي |
| الفصل الرابع | إعادة تنظيم وهيكل القطاع المالي |
| الفصل الخامس | أسواق السلع الأساسية المأمولة: مسائل السياسات والتطورات الأخيرة |
| الفصل السادس | المرفق: إصلاح التدابير التنظيمية لأسواق مشتقات السلع الأساسية النظام النقدي العالمي والنظام التجاري الدولي |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.II.D.3.
ISBN 978-92-1-112807-9

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٠

العمالة والعملة والتنمية

| | |
|--------------|---|
| الفصل الأول | ما بعد الأزمة العالمية: انتعاش متفاوت وهش المرفق: مبادلات الائتمانات المتعثرة |
| الفصل الثاني | الآثار المحتملة لإعادة التوازن العالمي على العمالة المرفق: محاكاة لآثار إعادة التوازن العالمي على التجارة والعمالة: مذكرة تقنية |
| الفصل الثالث | الجوانب الاقتصادية الكلية للعمالة والبطالة |
| الفصل الرابع | التغيير الهيكلي واستحداث العمالة في البلدان النامية |
| الفصل الخامس | تنقيح إطار السياسات العامة من أجل تحقيق النمو المستدام وخلق فرص العمل والحد من الفقر |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.II.D.16.
ISBN 978-92-1-112776-8

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٩

التصدي للأزمة العالمية وتخفيف آثار تغير المناخ والتنمية

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | تأثير الأزمة العالمية واستجابة السياسات في المدى القصير المرفق: الركود العالمي يفاقم الأزمة الغذائية |
| الفصل الثاني | هيمنة العمليات على أسواق السلع الأساسية |
| الفصل الثالث | التعلم من الأزمة: سياسات من أجل أنظمة مالية آمنة وأسلم |
| الفصل الرابع | إصلاح النظام النقدي والمالي الدولي |
| الفصل الخامس | التخفيف من تغير المناخ والتنمية |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.II.D.21.
ISBN 978-92-1-112752-2

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٨

أسعار السلع الأساسية، وتدفقات رؤوس الأموال، وتمويل الاستثمار

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | الاتجاهات والقضايا الراهنة في الاقتصاد العالمي جدول مرفق بالفصل الأول |
| الفصل الثاني | الارتفاع الحاد في أسعار السلع الأساسية |
| الفصل الثالث | تدفقات رأس المال الدولية، وأرصدة الحسابات الجارية والتمويل الإنمائي المرفق: تحليلات بطرق الاقتصاد الرياضي للعوامل التي تحدد حالات رد العجز في الحساب الجاري التوسعية والانكماشية |
| الفصل الرابع | موارد التمويل المحلية والاستثمار في الطاقة الإنتاجية |
| الفصل الخامس | المساعدة الإنمائية الرسمية للأهداف الإنمائية للألفية والنمو الاقتصادي المرفق: معلومات مفصلة عن دراسات أجريت بطرق الاقتصاد الرياضي |
| الفصل السادس | القضايا الراهنة المتصلة بالديون الخارجية في البلدان النامية |

منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.07.II.D.11.
ISBN 978-92-1-112721-8

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٧

التعاون الإقليمي من أجل التنمية

| | |
|--------------|--|
| الفصل الأول | القضايا الراهنة في الاقتصاد العالمي المرفق الإحصائي بالفصل الأول |
| الفصل الثاني | العملة والإقليمية والتحديات الإنمائي |
| الفصل الثالث | "الإقليمية الجديدة" واتفاقات التجارة بين بلدان الشمال والجنوب |
| الفصل الرابع | التعاون الإقليمي والتكامل التجاري فيما بين البلدان النامية |
| الفصل الخامس | التعاون المالي والنقدي الإقليمي المرفق الأول: المجتمع الإنمائي للجنوب الأفريقي المرفق الثاني: مجلس التعاون الخليجي |
| الفصل السادس | التعاون الإقليمي في إمدادات التجارة والطاقة والسياسة الصناعية |

A.06.II.D.6. منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع
ISBN 92-1-112698-3

تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤
الشراكة العالمية والسياسات الوطنية من أجل التنمية

| | |
|--|--------------|
| الاختلالات العالمية بوصفها مشكلة بنيوية | الفصل الأول |
| المرفق ١: أسعار السلع الأساسية ومعدلات التبادل التجاري | |
| المرفق ٢: الخلفية النظرية للمناقشة الدائرة حول الادخار/الاستثمار | |
| تطور الاستراتيجيات الإنمائية - ما وراء توافق آراء مونتييري | الفصل الثاني |
| التغيرات والاتجاهات في البيئة الخارجية للتنمية | الفصل الثالث |
| المرفق: جداول الفصل الثالث | |
| سياسات الاقتصاد الكلي في ظل العولمة | الفصل الرابع |
| السياسات الوطنية الداعمة للتنمية الاقتصادية | الفصل الخامس |
| الترتيبات المؤسسية والإدارية الداعمة للتنمية الاقتصادية | الفصل السادس |

* * * * *

Trade and Development Report, 1981–2011
Three Decades of Thinking Development

United Nations publication, sales no. E.12.II.D.5
ISBN 978-92-1-112845-1

Part One Trade and Development Report, 1981–2011: Three Decades of Thinking Development

1. Introduction
2. Interdependence
3. Macroeconomics and finance
4. Global economic governance
5. Development strategies: assessments and recommendations
6. Outlook

Part Two Panel Discussion on “Thinking Development: Three Decades of the *Trade and Development Report*”

Opening statement

by Anthony Mothae Maruping

Origins and evolving ideas of the *TDR*

Introductory remarks by Richard Kozul-Wright

Statement by Rubens Ricupero

Statement by Yılmaz Akyüz

The *TDR* approach to development strategies

Introductory remarks by Taffere Tesfachew

Statement by Jayati Ghosh

Statement by Rolph van der Hoeven

Statement by Faizel Ismail

The macroeconomic reasoning in the *TDR*

Introductory remarks by Charles Gore

Statement by Anthony P. Thirlwall

Statement by Carlos Fortin

Statement by Heiner Flassbeck

Evolving issues in international economic governance

Introductory remarks by Andrew Cornford

Statement by Jomo Kwame Sundaram

Statement by Arturo O’Connell

The way forward

Closing remarks by Alfredo Calcagno

Summary of the debate

* * * * *

The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing CountriesUnited Nations publication, sales no. E.11.II.D.11
ISBN 978-92-1-112818-5Edited by Sebastian Dullien, Detlef J. Kotte,
Alejandro Márquez and Jan Priewe

Introduction

The Crisis – Transmission, Impact and Special Features

Jan Priewe

What Went Wrong? Alternative Interpretations of the Global Financial Crisis

Daniela Magalhães Prates and Marcos Antonio Macedo Cintra

The Emerging-market Economies in the Face of the Global Financial Crisis

Jörg Mayer

The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility

Sebastian Dullien

*Risk Factors in International Financial Crises: Early Lessons from the 2008-2009 Turmoil***The Crisis – Country and Regional Studies**

Laike Yang and Cornelius Huizenga

China's Economy in the Global Economic Crisis: Impact and Policy Responses

Abhijit Sen Gupta

Sustaining Growth in a Period of Global Downturn: The Case of India

André Nassif

Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses

Patrick N. Osakwe

*Africa and the Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Responses and Opportunities***Looking Forward – Policy Agenda**

Alejandro Márquez

The Report of the Stiglitz Commission: A Summary and Comment

Ricardo Ffrench-Davis

Reforming Macroeconomic Policies in Emerging Economies: From Procyclical to Countercyclical Approaches

Jürgen Zattler

A Possible New Role for Special Drawing Rights In and Beyond the Global Monetary System

Detlef J. Kotte

The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governance

* * * * *

The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral RemediesUnited Nations publication, sales no. E.09.II.D.4
ISBN 978-92-1-112765-2*Report by the UNCTAD Secretariat Task Force on Systemic Issues and Economic Cooperation*

Chapter I A crisis foretold

Chapter II Financial regulation: fighting today's crisis today

Chapter III Managing the financialization of commodity futures trading

Chapter IV Exchange rate regimes and monetary cooperation

Chapter V Towards a coherent effort to overcome the systemic crisis

* * * * *

يمكن الحصول على هذه المنشورات من المكتبات والموزعين في جميع أنحاء العالم. اتصل بمكتبك أو اكتب رسالة إلى: United Publications, Sales and Marketing Office, 300 E 42nd Street, 9th Floor, IN-919J New York, NY 10017, United States. tel.: +1 212 963 8302, fax: +1 212 963 3489, e-mail: publications@un.org, https://unp.un.org. Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:

. The new challenges for Latin America and the Caribbean, United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

**Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:
The new challenges for Latin America and the Caribbean**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

- Chapter I What Went Wrong? An Analysis of Growth and Macroeconomic Prices in Latin America
- Chapter II Regional Monetary Cooperation for Growth-enhancing Policies
- Chapter III Regional Payment Systems and the SUCRE Initiative
- Chapter IV Policy Conclusions

* * * * *

Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2011/1

1. Motivation of this Study
2. Price Formation in Commodity Markets
3. Recent Evolution of Prices and Fundamentals
4. Financialization of Commodity Price Formation
5. Field Survey
6. Policy Considerations and Recommendations
7. Conclusions

* * * * *

سلسلة أوراق المناقشة الصادرة عن الأونكتاد

| | | | |
|---------|------------|---|--|
| No. 216 | April 2014 | Andrew CORNFORD | Macroprudential regulation: Potential implications for rules for cross-border banking |
| No. 215 | March 2014 | Stephany GRIFFITH-JONES | A BRICS development bank: A dream coming true? |
| No. 214 | Dec. 2013 | Jörg MAYER | Towards more balanced growth strategies in developing countries: Issues related to market size, trade balances and purchasing power |
| No. 213 | Nov. 2013 | Shigehisa KASAHARA | The Asian developmental State and the Flying Geese paradigm |
| No. 212 | Nov. 2013 | Vladimir FILIMONOV, David BICCHETTI, Nicolas MAYSTRE and Didier SORNETTE | Quantification of the high level of endogeneity and of structural regime shifts in commodity markets |
| No. 211 | Oct. 2013 | André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO | Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind? |
| No. 210 | Dec. 2012 | Giovanni Andrea CORNIA and Bruno MARTORANO | Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010 |
| No. 209 | Nov. 2012 | Alessandro MISSALE and Emanuele BACCHIOCCHI | Multilateral indexed loans and debt sustainability |
| No. 208 | Oct. 2012 | David BICCHETTI and Nicolas MAYSTRE | The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high frequency data |
| No. 207 | July 2012 | Amelia U. SANTOS-PAULINO | Trade, income distribution and poverty in developing countries: A survey |
| No. 206 | Dec. 2011 | André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO | The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil |
| No. 205 | Dec. 2011 | Ulrich HOFFMANN | Some reflections on climate change, green growth illusions and development space |
| No. 204 | Oct. 2011 | Peter BOFINGER | The scope for foreign exchange market interventions |
| No. 203 | Sep. 2011 | Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA | Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy |
| No. 202 | June 2011 | Pilar FAJARNES | An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets |
| No. 201 | Feb. 2011 | Ulrich HOFFMANN | Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture |
| No. 200 | Sep. 2010 | Jörg MAYER | Global rebalancing: Effects on trade flows and employment |
| No. 199 | June 2010 | Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER | International government debt |

* * * * *

يمكن الاطلاع على سلسلة أوراق المناقشة الصادرة عن الأونكتاد عن طريق الدخول إلى الموقع الإلكتروني: www.unctad.org. ويمكن الحصول على نسخ من تلك الأوراق عن طريق الاتصال ب: Publications Assistant, Macroeconomic and Development Policies Branch, Division on Globalization and Development Strategies, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; e-mail: gdsinfo@unctad.org



استبيان تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤

من أجل تحسين نوعية وفائدة تقرير التجارة والتنمية، نرجو أمانة الأونكتاد أن تفضلوا بإبداء آرائكم بشأن هذا المنشور. ويرجى ملء هذا الاستبيان وإعادته إلى:

Readership Survey
Division on Globalization and Development Strategies
UNCTAD
Palais des Nations, Room E.10009
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
Fax: (+41) (0)22 917 0274
E-mail: tdr@unctad.org

ونشكركم على حسن تعاونكم.

| ضعيف | مقبول | جيد | ممتاز | ما هو تقييمكم لهذا المنشور؟ |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | مجمّل المنشور |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | مدى أهمية القضايا التي يتناولها |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | نوعية التحليل |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | الاستنتاجات على صعيد السياسة العامة |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | طريقة العرض |

٢- ما هي، في رأيكم، نقاط القوة في هذا المنشور؟

٣- ما هي، في رأيكم، نقاط الضعف في هذا المنشور؟

٤- ما هي الأغراض الرئيسية لاستخدامكم هذا المنشور؟

| | | | |
|--------------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | التعليم والتدريب | <input type="checkbox"/> | التحليل والبحث |
| <input type="checkbox"/> | أغراض أخرى (يرجى تحديدها) | <input type="checkbox"/> | صياغة السياسة العامة وإدارتها |

٥- ما هو أقرب وصف لمجال عملكم؟

| | | | |
|--------------------------|-----------------------|--------------------------|------------------|
| <input type="checkbox"/> | مؤسسة عامة | <input type="checkbox"/> | حكومة |
| <input type="checkbox"/> | جهة أكاديمية أو بحثية | <input type="checkbox"/> | منظمة غير حكومية |
| <input type="checkbox"/> | وسائط إعلام | <input type="checkbox"/> | منظمة دولية |
| <input type="checkbox"/> | أخرى (يرجى تحديدها) | <input type="checkbox"/> | مؤسسة خاصة |

٦- اسم وعنوان المجيب عن الاستبيان (اختياري):

٧- هل لديكم أي تعليقات أخرى؟



