

Distr.
LIMITEDE/ESCWA/EDID/2017/IG.2/5(Part V)
9 August 2017
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس



الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)



اللجنة المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعملة الاقتصادية وتمويل التنمية
الدورة الثانية عشرة (تمويل التنمية)
بيروت، 4-5 كانون الأول/ديسمبر 2017
البند 6 (د) من جدول الأعمال المؤقت

بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية

التجارة الدولية كمحرك للتنمية

موجز

تقضي خطة عمل أديس أبابا بإتاحة الفرص اللازمة للبلدان النامية والأقل نمواً لتحويل التجارة إلى محرك للنمو وتمويل التنمية. وغياب هذه الفرص يقوّض إحدى أهم ركائز الإطار العالمي لتمويل التنمية ويلقي بالشكوك على فرص تحقيق الأهداف التي تقودها التجارة في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ويستدعي إعادة النظر في جدوى خطة الهدف منها تحقيق المساواة في التجارة الدولية عبر توحيد أنماط وشروط التجارة في ظل عدم تكافؤ الفرص بين اللاعبين التجاريين، الذي يزيد بدوره من غياب العدالة التجارية.

تبين هذه الوثيقة أن المنطقة العربية لم تستفد بشكل مناسب من الأدوات والسياسات التجارية المعيارية المنصوص عليها في خطة عمل أديس أبابا، ما يتطلب إعادة النظر في سياسات التجارة الإقليمية والمتعددة الأطراف على حد سواء، بما في ذلك مراجعة الاتفاقات التجارية المبرمة المعقودة مع أطراف خارجية وتطويعها على نحو يعطي الأولوية لمشروع التكامل التجاري الإقليمي العربي، حيث تشير التقديرات الكمية إلى أن التكامل التجاري العربي يوفر نصيباً أكبر للفرد من النمو في المنطقة. وينبغي للبلدان العربية أن تتبّع خطة لإرساء مبادئ العدالة في التجارة غير التفضيلية المتعددة الأطراف، عوضاً عن الاكتفاء بقواعد المساواة التجارية القائمة. ولا شك في أن شروط التبادل التجاري في المنطقة غير حصينة، ما يُضعف الترابط بين التجارة والنمو وإمكانية تطوّر التجارة داخل المنطقة كمصدرٍ رئيسي لتمويل استراتيجيات التنمية المستدامة الإقليمية في ضوء خطة عام 2030.

وممثلو الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) مدعوون إلى مناقشة نتائج هذه الوثيقة، علماً بأن الهدف الرئيسي منها هو تطوير بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	3-1مقدمة
		<u>الفصل</u>
3	4 أولاً- التجارة في الإطار العالمي الجديد لتمويل التنمية
5	6-5 ثانياً- مكاسب مستدامة في التمويل من التجارة الدولية
6	14-7 ثالثاً- الترابط بين التجارة والنمو والتنمية المستدامة
6	10-7 ألف- الاتجاهات العالمية
9	14-11 باء- الاتجاهات الإقليمية
9	17-15 رابعاً- التجارة وسيلة لتمويل التنمية في المنطقة العربية

مقدمة

1- أسفر المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية عن وضع إطار عالمي جديد لتمويل خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وفي سبيل تحقيق هذا الغرض، صُممت خطة عمل أديس أبابا لتعبئة جميع مصادر التمويل (العامة والخاصة والمحلية والدولية والثنائية والمتعددة الأطراف والتقليدية والمبتكرة)⁽¹⁾ لإتاحة حيز مالي يتيسر للحكومات فيه إدارة مسار مستدام إلى التنمية. وتعد الخطة في حد ذاتها بمثابة وسيلة لتنفيذ خطة عام 2030، التي تشمل 17 هدفاً للتنمية المستدامة و169 مقصداً و230 من مقاييس الإنجاز. وتشكل التجارة الدولية الركيزة الرابعة من الإطار العالمي الجديد لتمويل التنمية المستدامة.

2- والهدف من هذه الوثيقة هو الإسهام في وضع بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية، وينبغي قراءتها بالترافق مع الاستنتاجات التي تطرحها الأخيرة. تستعرض الوثيقة التوجهات في التجارة الدولية والالتزامات ذات الصلة التي نشأت عن خطة عمل أديس أبابا، وتتنظر فيما إذا كانت التجارة (التفضيلية وغير التفضيلية) قد دفعت بالنمو والتنمية على النحو المقترح في خطة عمل أديس أبابا.

3- وتورد الوثيقة تحليلاً نقدياً لإطار تمويل التنمية، ولا سيما التحديات التي نتجت عن المطالبة بإدراج اعتبارات التنمية المستدامة في قواعد منظمة التجارة العالمية، أخذاً في الاعتبار أن الأخيرة تستند في الأساس إلى مبادئ نفعية لا تتجانس بالضرورة سواء مع مفاهيم التنمية المستدامة أو مبادئ العدالة التجارية. كما تؤكد الوثيقة أنّ السياقات الإقليمية تظل المعيار الذي يحدد جدوى الإطار العالمي الجديد لتمويل التنمية، ولذلك تقارن الوثيقة بين المكونات التجارية في خطة عمل أديس أبابا والواقع التجاري في المنطقة العربية، وذلك من أجل تقييم صافي التدفقات المالية المتولدة عن الهياكل التجارية القائمة بالمنطقة، وشروط التبادل التجاري فيها، والروابط المتحققة بين التجارة والنمو.

أولاً- التجارة في الإطار العالمي الجديد لتمويل التنمية

4- تسعى خطة عمل أديس أبابا إلى تعزيز الروابط بين التجارة والنمو والتنمية، وتتضمن 56 ولاية هدفها تعزيز هذه الروابط⁽²⁾، وتهيئة الظروف المناسبة لجني المكاسب من الفرص التجارية المجدية. غير أن تنفيذ خطة عمل أديس أبابا يُواجه بذات الصعوبات التي كانت تعيق مسارات تمويل التنمية السابقة (كإعلان الدوحة لعام 2008، وتوافق آراء مونتيري لعام 2002)، وذلك بسبب خمسة تحديات منهجية تتصل بأسلوب الحوكمة الاقتصادية الدولية والتي يمكن رصدها على النحو التالي:

(أ) وضع الأهداف المعيارية لا يدعم أو يترجم عادة إلى أفعال إيجابية: ينذر أن تُدعم أهداف التجارة المعيارية والأهداف الإنمائية بآليات تضمن تطبيقها في الممارسة العملية. حيث تظل منظمة التجارة العالمية كياناً

(1) يشمل الإطار العالمي الجديد لتمويل التنمية في إطار خطة عمل أديس أبابا سبعة مجالات عمل ذات أولوية هي: الموارد العامة المحلية؛ والأعمال التجارية والتمويلية الخاصة المحلية والدولية؛ والتعاون الإنمائي الدولي؛ والتجارة الدولية كمحرك للتنمية؛ والديون والقدرة على تحملها؛ ومعالجة المسائل النظامية؛ والعلم والتكنولوجيا والابتكار وبناء القدرات.

(2) تشمل الولايات: إزالة القيود التجارية؛ وتوسيع نطاق التمويل التجاري؛ وحظر أشكال معينة من الإعانات؛ والتشجيع على عدم التمييز والإنصاف في النظام التجاري متعدد الأطراف؛ وتعزيز الاتساق والتوافق بين الاتفاقات التجارية الإقليمية مع منظمة التجارة العالمية.

مستقلاً لا تملك الأمم المتحدة صلاحية للتأثير على وضع المعايير فيها. ولذلك، يستدعي إنفاذ المبادئ المعيارية الواردة بخطة أديس أبابا تحقيق تقارب فعال بين المنظمين في مجال التجارة الدولية؛

(ب) الاستخدام العشوائي لمصطلح 'التجارة' وتأثيره على النمو والتنمية: لا تتطرق خطة عمل أديس أبابا إلى التأثيرات التي تصاحب الأشكال والأنواع المختلفة من التجارة. فهي ترادف التجارة المتعددة الأطراف، والتجارة الجماعية، والتجارة التفضيلية، والانفتاح التجاري، وتحرير التجارة، والتجارة في سلاسل التوريد والقيمة، مع أن لكل منها تأثير مختلف على الترابط بين التجارة والنمو لا سيما وأن كل منها يحتكم لقواعد ويخضع لأشكال متباينة للحوكمة. وقد اعتُبرت خطة عمل أديس أبابا التجارة في المطلق محركاً للتنمية بغض النظر عن النتائج التي يسفر عنها كل نوع، سواء أكان في حالة البلدان منفردة أو بين بلدان مختلفة. وهذه المسألة تعيد مجدداً طرح تساؤلات تقليدية حول ما إذا كانت التجارة المتعددة الأطراف أو التفضيلية الإقليمية هي التي تدفع بالنمو والتنمية أم لا؛

(ج) رهن نتائج تمويل التنمية على منظمة التجارة العالمية: من التحديات التي تواجه تنفيذ الالتزامات التجارية الواردة في خطة عمل أديس أبابا ما تتضمنه ثلاثة التزامات متميزة، ولكن متضاربة. فقد عزم المجتمع الدولي على زيادة التجارة العالمية على نحو يتوافق مع أهداف التنمية المستدامة. وتلا ذلك التزام أقوى بدمج التنمية المستدامة في السياسات التجارية على جميع المستويات، أعقبه التزام ثالث أوكل جميع هذه الأمور إلى منظمة التجارة العالمية للنظر في كيفية تحقيقها وتجسيد إسهام التجارة في التنمية المستدامة؛

(د) المساواة في التجارة أو العدالة التجارية في تحقيق نتائج تمويل التنمية: يطرح التحيز النفعي المُتَضَمَّن في قواعد منظمة التجارة العالمية تحدياً آخر أمام تنفيذ خطة عمل أديس أبابا. فقد صُمم النظام التجاري المتعدد الأطراف بهدف ترسيخ 'المساواة في التجارة' وليس بالضرورة لتحقيق 'العدالة التجارية'. وتسعى المنظمة إلى تحقيق المساواة من خلال ترسيخ مبادئ مثل حماية الدولة الأولى بالرعاية، والمعاملة الوطنية التي تهدف إلى تحقيق المساواة بين لاعبين غير متكافئين. ويشكل هذا مصدراً للتحيز في حد ذاته. أما العدالة التجارية، فَيُسعى إليها من خلال إقرار استثناءات تجارية عن المبادئ العامة والتي غالباً ما يجري إقرارها في صيغ غير ملزمة كما هو حال العديد من المواد المتصلة بالمعاملة الخاصة والتفضيلية المكفولة للبلدان النامية وأقل البلدان نمواً. ومن شأن دمج اعتبارات العدالة في معادلة التجارة والنمو والتنمية أن يغيّر مجرى الأمور، نظراً إلى أن تطوير النظام التجاري المتعدد الأطراف وتقييمه يستندان في العادة إلى مفاهيم المنفعة/النزعة التجارية، غير أن هذه المفاهيم لا تتماشى بالضرورة مع العدالة التي تعتمد على أسس عدم التمييز والمساواة في التوزيع والمعاملة بالمثل. أما مبادئ النفعية فتهدف إلى زيادة مجموع الفوائد أو الرفاه العام ولا تتوقف بالضرورة عند أوجه الظلم الناجم عن المساواة بين أطراف غير متكافئة في الأساس؛

(هـ) الحفاظ على نظام تجاري متعدد الأطراف لا يفسر بالضرورة على أنه يستهدف تعزيز التنمية المستدامة: لا يرد ذكر التنمية المستدامة كثيراً في منظومة قواعد التجارة الدولية. وفي أفضل الحالات، يُشار إليها بشكل غير مباشر ولا يبدو أنها تشكل قاعدة قانونية ملزمة بالنسبة لمنظمة التجارة العالمية. فعلى سبيل المثال، لا يورد اتفاق مراكش قواعد مفصلة لدفع التنمية المستدامة إلا كمبدأ عام. ولا ترسي اتفاقات منظمة التجارة العالمية أسساً قانونية في إشارتها إلى اعتبارات التنمية المستدامة. وقد يكون دمج اعتبارات التنمية المستدامة في قواعد التجارة المتعددة الأطراف مثيراً للجدل (الإطار 1). فبحسب منطق منظمة التجارة العالمية، قد تنشأ تناقضات جراء حفظ الانفتاح التجاري المتعدد الأطراف وغير التمييزي بالتوافق مع صون اعتبارات التنمية المستدامة أو تعميمها.

الإطار 1- أحجية العلاقة بين تغيّر المناخ والتجارة

يُقر اتفاق باريس بشأن تغيّر المناخ بالمنافع المشتركة الإيجابية للمعاملات التجارية التي تؤدي إلى التخفيف من تغيّر المناخ والتكيف معه، ولكنه لا يحدد نوع الإجراءات التي يمكن اتخاذها من دون المس بقواعد التجارة المتعددة الأطراف. يمكن للإجراءات التجارية المُتخذة لمكافحة تغيّر المناخ أن تحدث تضارباً بين أهداف التنمية المستدامة وقواعد منظمة التجارة العالمية. فمثلاً، قد لا توافق منظمة التجارة العالمية على مشروعية فرض ضريبة الكربون عند الحدود أو تحديد الضريبة على الإيرادات بحسب الكربون الملازم لها. وكذلك يمكن أن تحد اتفاقات منظمة التجارة العالمية المتعلقة بمكافحة الإغراق، والإعانات والتدابير التعويضية، وحقوق الملكية الفكرية المرتبطة بالتجارة من الإعانات على السلع البيئية وتصديرها، وتطوير الصناعات والتكنولوجيات الجديدة المراعية للبيئة.

كما يُقر اتفاق باريس بأن الالتزامات المحددة وطنياً يمكن أن تشمل نتائج التخفيف المنقولة (مثل منصات سوق الكربون)، ما يسهّل ترتيبات خارج نطاق العملية المتعددة الأطراف. ويتيح الاتفاق إمكانات لإنشاء نواد لسوق الكربون، تتبادل فيها البلدان حقوقاً حصرياً لانبعاثات التجارة عن طريق انتمانات تعويضية قابلة للتداول حتى تفي بالتزاماتها المحددة وطنياً. ولكن قد تنشأ عن ذلك خلافات في حال انطوت إجراءات التجارة بالانبعاثات أو ائتلافات تسعير الكربون على تمييز ضد أعضاء منظمة التجارة العالمية. وقد تنتج من هذه الخلافات منازعات يمكن أن تؤدي إلى حالات تقاضٍ في آلية تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية.

المصدر: تجميع الإسكوا.

ثانياً- مكاسب مستدامة في التمويل من التجارة الدولية

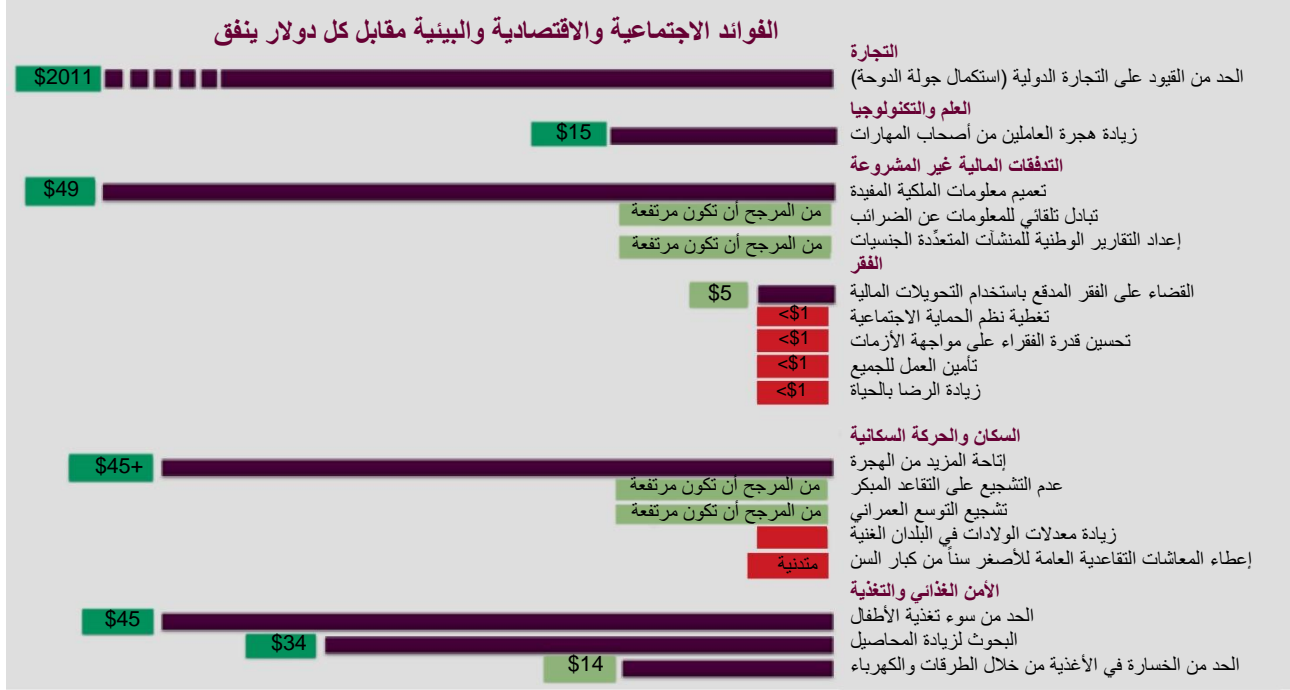
5- لا بد من تشجيع قيام نظام تجاري متعدد الأطراف يتسم بالانفتاح والشفافية وقابلية التنبؤ والشمول والإنصاف وعدم التمييز لضمان إسهامه في تمويل أهداف التنمية المستدامة. ولذلك تدعو خطة عمل أديس أبابا إلى مضاعفة الجهود لاستكمال جولة الدوحة للتنمية. غير أنّ المجتمع الدولي لم يتمكن بعد من تحقيق هذا الهدف المعياري منذ عام 2001، حيث يتطلب تحقيقه نهجاً مختلفاً لتكييف أبعاد التنمية المستدامة والعدالة التجارية في جولة الدوحة، وذلك حتى تتمكن البلدان النامية من نصيب نفسها في نمو حجم التجارة العالمية بما يتناسب مع احتياجاتها في تحقيق التنمية المستدامة. ويظل هذا هو الهدف المطلق غير المتحقق من جولة الدوحة.

6- سعت التقييمات التجريبية إلى تأكيد حجم المكاسب المرتبطة باستكمال جولة الدوحة. فأشير إلى أن اعتماد "صيغة مخففة وانتقائية" لبعض المسارات التفاوضية في جولة الدوحة يمكن أن يدر على الاقتصاد العالمي 2.2 تريليون دولار من المكاسب السنوية الإضافية⁽³⁾. كما بيّنت مقارنة بين المكاسب الاجتماعية-الاقتصادية والبيئية المتوقعة لكل دولار يُنفق على أهداف التنمية المستدامة، أنّ تعزيز التجارة الدولية وخفض الحواجز التجارية يحققان مكاسب تفوق بكثير المكاسب المتأتية عن صرف دولار أمريكي في أي مجال آخر من المجالات ذات

(3) يستند هذا التقدير إلى مجموعة من التدابير، بما في ذلك تنفيذ اتفاقات تيسير التجارة (960 مليار دولار)؛ والخدمات الدولية (1039 مليار دولار)؛ والاقتصاد الرقمي (147 مليار دولار)؛ وتنفيذ القرار المتعلق بالإعفاء من الرسوم الجمركية والحصص (7.1 مليار دولار)؛ وإيقاف الإعانات الزراعية (5 مليار دولار)؛ والضوابط على الصادرات الغذائية (45.5 مليار دولار)؛ وتحرير السلع البيئية (9.5 مليار دولار)، <https://piie.com/publications/papers/hufbauerschott20130422.pdf>.

الأولوية في خطة عمل أديس أبابا(4). ووفقاً لتقديرات يوردها "توافق آراء كوبنهاغن"، فإن استكمال جولة الدوحة للتنمية قد يتيح للبلدان النامية 2,011 دولاراً لكل دولار ينفق على إنجازها (الشكل 1).

الشكل 1- منافع استكمال جولة الدوحة للتنمية



المصدر: توافق آراء كوبنهاغن.

ثالثاً- الترابط بين التجارة والنمو والتنمية المستدامة

ألف- الاتجاهات العالمية

7- تتناول تفسيرات كثيرة العوامل التي حفّزت التوسع في التجارة والنمو في العالم منذ عام 1986، غير أن ما لا جدال عليه أن العلاقة الطردية بينهما جاءت على خلفية تخفيض الحواجز التجارية على المستوى الدولي. وحسب بعض التقديرات، أسهمت التخفيضات الجمركية وحدها في نمو التجارة العالمية بنسبة 25 في المائة(5). وتشير تقديرات أخرى إلى أن تحرير التجارة الدولية أدى إلى جني مكاسب تفوق ثلاث مرات المكاسب المحققة من تخفيض تكاليف النقل(6). وتبين أنّ التدابير غير الجمركية هي أيضاً من القيود التي تواجه تحقيق العلاقة الترابطية بين التجارة والنمو والتنمية؛ وإن كانت التخفيضات الجمركية قد يَسَّرت حركة السلع الوسيطة عبر

(4) توافق آراء كوبنهاغن.

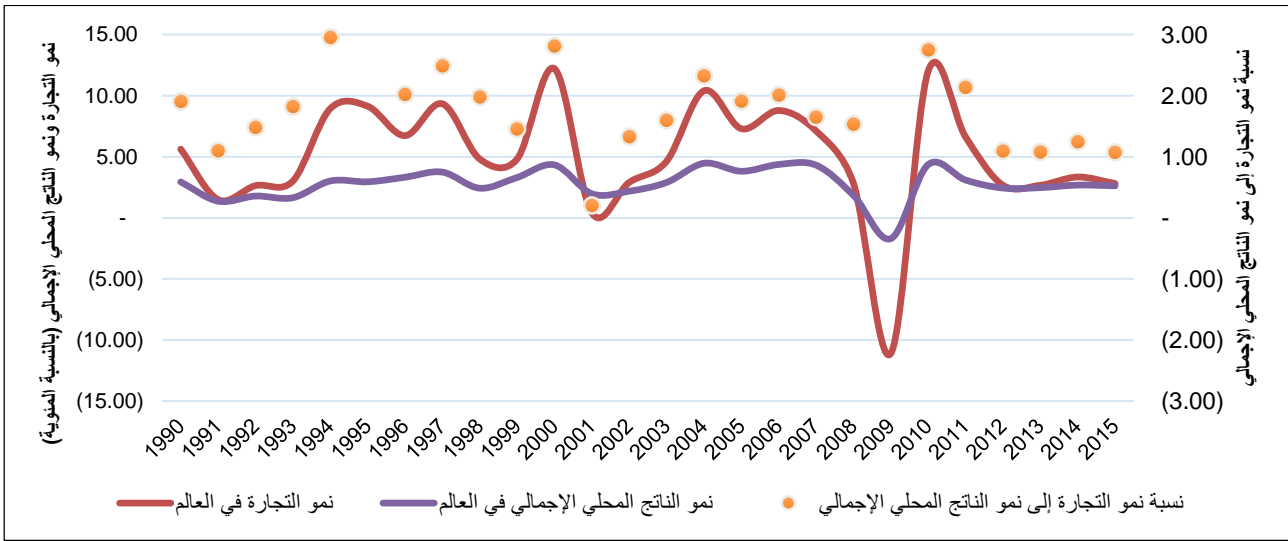
(5) www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf

(6) www.sciencedirect.com/science/article/pii/S00221996000060X

الحدود في كل مرحلة من مراحل الإنتاج ضمن سلاسل القيمة العالمية، ما وُلد رواجاً تجارياً هائلاً في الفترة ما قبل عام 2007 وكان مصدراً لخمسين في المائة من الزيادة في إجمالي الناتج العالمي⁽⁷⁾.

8- غير أن وتيرة النمو في التجارة العالمية تباطأت عقب الأزمة الاقتصادية العالمية. وفي عام 2016، توسّعت التجارة العالمية بنسبة متواضعة حيث لم تتخطَ 1.2 في المائة، محققة ثالث أدنى معدل للنمو في السنوات الثلاثين الأخيرة⁽⁸⁾. وفقد الارتباط الثنائي بين التجارة والنمو زخمه مع تدني تفاعل المرونة بين نمو التجارة ونمو الناتج (الشكل 2). حيث ضعفت المرونة بين الدخل والتجارة رغم زيادة حجم التجارة العالمية إلا أنه ذلك اقترن بانخفاض في قيمتها بسبب التخفيضات التنافسية لأسعار الصرف، وتراجع أسعار السلع الأساسية الأولية، وعدم كفاءة النقل وكلفة سلاسل القيمة العالمية.

الشكل 2- المرونة بين نمو التجارة والنمو



المصدر: الإسكوا بالاستناد إلى بيانات من الحل العالمي المتكامل للتجارة، والبنك الدولي، ومؤشرات التنمية العالمية، وشعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي.

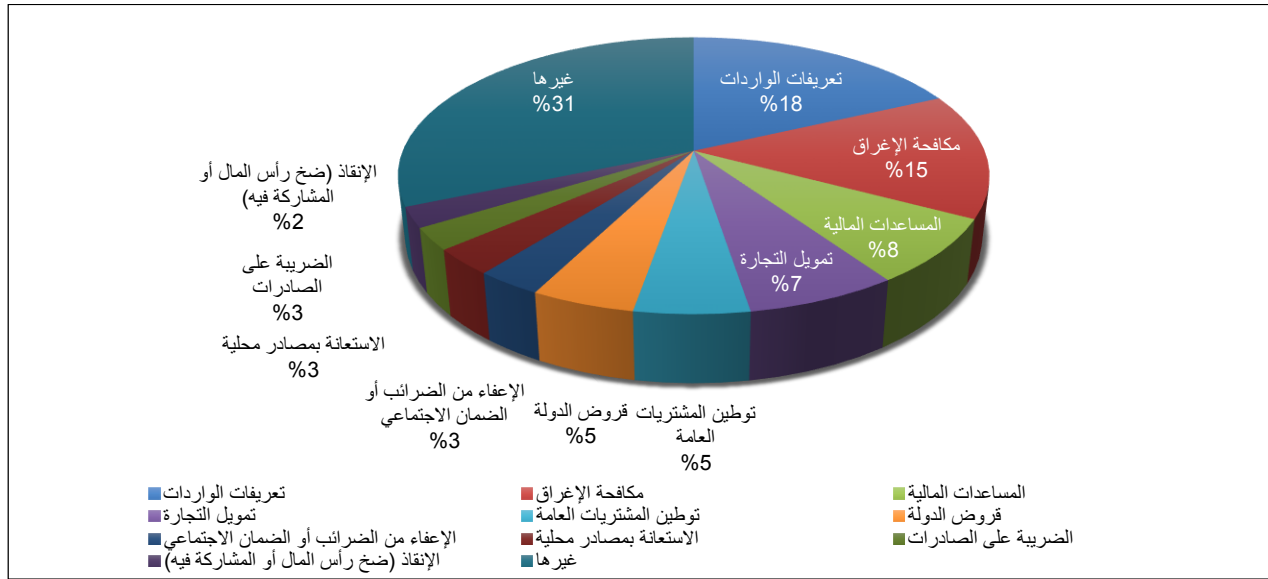
9- تراكمت التدابير الحمائية على التجارة والاستثمار عقب الأزمة العالمية، فتعثرت صلة الترابط بين التجارة والنمو. وتزايدت التدابير والسياسات التجارية الدفاعية، فأطلقت البلدان المتقدمة في منظمة التجارة العالمية أكثر من 200 تحقيق جديد من أصل 300 منذ حدوث الأزمة العالمية. واعتمد حوالي 1,500 تدبير تقييدي على التجارة تقريباً، أكثر من 1,000 منها فرضتها الاقتصادات المتقدمة. ولم يُلغ سوى 25 في المائة من هذه التدابير التقييدية التي اعتمدت منذ الأزمة المالية في عام 2007⁽⁹⁾. ومن المشاكل الرئيسية في تقدير أثر التجارة على النمو ارتباط النزعة الحمائية الوثيق بغيرها من السياسات التي تُضعف النمو. وتؤدي مثل هذه القيود والممارسات في السياسات العامة التجارية إلى تعقيد العلاقة السببية بين التجارة والنمو (الشكل 3).

(7) www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr14_e.htm، ص 95.

(8) www.un.org/development/desa/publications/world-economic-situation-and-prospects-wesp-2017.html

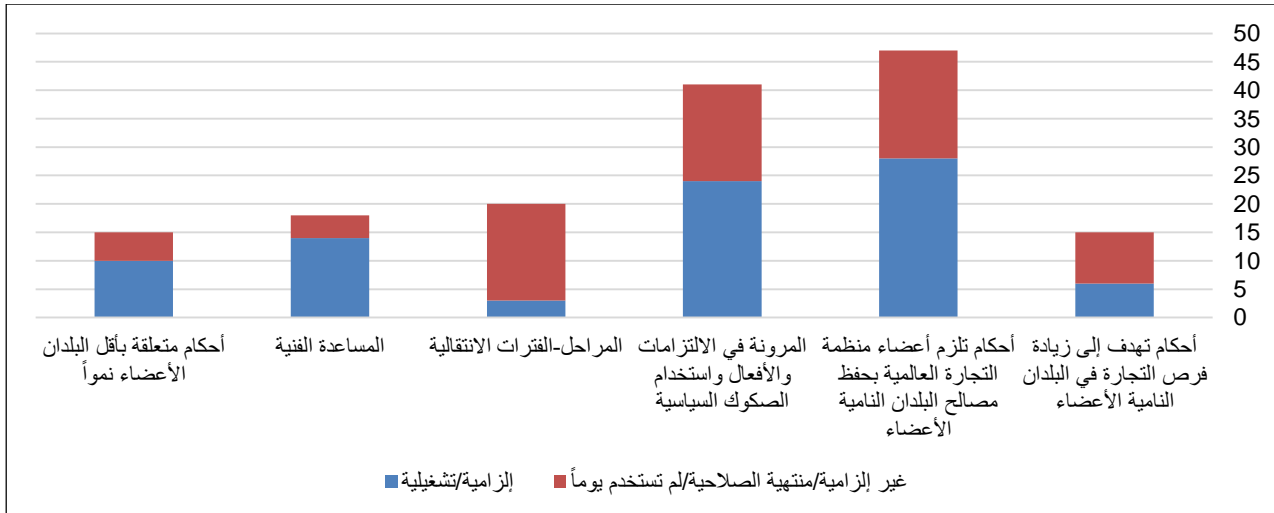
(9) www.ipsnews.net/2016/06/a-healthy-trading-system-requires-progress-and-engagement-at-all-levels/

الشكل 3- مصادر أكبر 10 اختلالات في التجارة العالمية، 2009-2017



10- ويزداد ضعف الترابط بين التجارة والنمو أيضاً في ظل نظام المعاملة الخاصة والتفاضلية في منظمة التجارة العالمية (الشكل 4). فنحو 45 في المائة من هذه الأحكام قد انقضت أو لم تُستخدَم منذ إنشاء منظمة التجارة العالمية، أو أنها غير مُلزِمة ولا توجد آليات محكمة لإنفاذها قانونياً. ولا تشكل الأحكام الملزمة الهادفة إلى تهيئة أو إتاحة فرص البلدان النامية للنفاذ للسوق أكثر من 4 في المائة من مجموع نظام المعاملة الخاصة والتفاضلية. وقد انقضى نحو 85 في المائة من المراحل الانتقالية التي ترسيها تلك القواعد، وانتهت آجال نحو 41 في المائة من الأحكام التي تتيح مرونة في تنفيذ الالتزامات واستخدام أدوات السياسة العامة، أو أنها لم تستخدم قط، أو لم يترتب عليها أي فرص مباشرة لنفاذ المنتجات إلى الأسواق لكونها تتعلق بمجرد تسمية نقاط وطنية وترجمة للمستندات.

الشكل 4- الأحكام التفضيلية للبلدان النامية



المصدر: الإسكوا بالاستناد إلى بيانات من منظمة التجارة العالمية.

باء- الاتجاهات الإقليمية

11- تؤكد خطة عمل أديس أبابا على أهمية إرساء نظام تجاري شامل متعدد الأطراف. ومع ذلك، وبعد مرور عقدين على إنشاء منظمة التجارة العالمية، لم يُمنح سوى 13 بلداً عربياً العضوية في المنظمة. وتعود طلبات الانضمام التي تقدمت بها بعض البلدان العربية إلى عام 1987. ولا تزال فلسطين تُمنع من الحصول على صفة المراقب الدائم بالمنظمة، مع أنّ بروتوكول العلاقات الاقتصادية قد مَنَحَ الفلسطينيين نطاقاً جمركياً موحداً ومستقلاً تمارس عليه السلطة الفلسطينية استقلاليتها في إدارة العلاقات الاقتصادية والتجارية الخارجية.

12- تحولت المنطقة العربية بحلول عام 2015 إلى مستورد صافٍ للسلع والخدمات. ومع انخفاض أسعار صادراتها من السلع الأولية، شهدت معظم الاقتصادات العربية عجزاً في حسابها الجاري. وبلغ مجموع الصادرات من السلع 777.1 مليار دولار (385 مليار دولار أو 49.5 في المائة منها تُنسب إلى العائدات النفطية)، في حين بلغ مجموع فاتورة الواردات العربية 844.1 مليار دولار للعام نفسه. ووصل صافي قيمة العجز في الصادرات إلى 66.2 مليار دولار في عام 2015. وبين عامي 2011 و2015، بلغت كلفة الفرصة البديلة في المنطقة العربية 209.6 مليار دولار جراء تدهور شروط التجارة الدولية في غير مصلحة المنطقة العربية، وهو ما يفسر بدوره الانخفاض في احتياطي العملات الأجنبية والزيادة في الديون الخارجية.

13- وتفسر عدة عوامل أسباب ضعف الترابط بين التجارة والنمو في المنطقة، منها: التغيرات الهيكلية بين التجارة والنتائج في السنوات الأخيرة؛ وضعف الطلب الخارجي العائد جزئياً إلى أزمة الديون السيادية؛ وانخفاض أسعار السلع الأساسية الأولية؛ وضعف الأداء اللوجستي. كما أن المنطقة العربية لا تزال من أكثر المناطق التي تفرض قيوداً على التجارة في الخدمات، وتسجل مؤشراتهما قيمةً حثائية عالية قياساً على دليل تقييد التجارة في الخدمات. ومن العوامل التي تعيق الاستثمار وتكبح إمكانات التوسع التجاري: عدم الكفاءة في تأمين الخدمات المقدمة في معظمها من القطاع العام، وارتفاع كلفة خدمات الدعم الرئيسية، بما في ذلك النقل والاتصالات، والتخزين والتوزيع.

14- تأثرت التنافسية في الصادرات العربية سلباً بالأطر التنظيمية غير المتجانسة التي تفرضها اتفاقات التجارة التفضيلية مع بلدان من خارج المنطقة، ما أضعف بدوره الترابط بين التجارة والنمو والتنمية. فالاعتماد على هذه الاتفاقات لتحسين الصادرات قوّض القدرة التنافسية، لكونها تفرض متطلبات تنظيمية وقواعد تفضيلية للمنشأ لا تراعي بالضرورة مقتضيات التنمية المستدامة أو الهياكل الإنتاجية العربية القائمة. وفي بعض الحالات، تفوق كلفة الامتثال لتلك القواعد المكاسب التي يتم جنيهاً من خفض الرسوم الجمركية حسبما تمليه هذه الاتفاقات. ولذلك، فإن لاختيار الشركاء التجاريين أثرٌ كبير على الترابط بين التجارة والنمو.

رابعاً- التجارة وسيلة لتمويل التنمية في المنطقة العربية

15- طبقاً لخطة عمل أديس أبابا فإن السياسات التجارية يمكن أن توظف لتعبئة الموارد المالية المباشرة عبر قناتين رئيسيتين هما: التمويل العام والخاص، ويركز هذا التقرير على القناة الأولى. فمن خلال مسارات التمويل العام، تولد مشاركة البلد في التجارة العالمية إيرادات عامة عبر طرق ثلاث هي:

(أ) الإيرادات المباشرة من عائدات التصدير: بلغت القيمة الإجمالية للصادرات العربية في عام 2015 أربع مرات مجموع تدفقات الاستثمار المباشر الأجنبي والتحويلات المالية والمساعدة الإنمائية الرسمية الواردة

إلى المنطقة في العام نفسه. غير أن هذه العائدات التجارية تتوقف على توافر فرص مجدية للنفاد إلى الأسواق سواء المتعددة الأطراف أو الإقليمية. وتشير التقديرات إلى أنه، في المتوسط، تؤدي زيادة 10 في المائة في التجارة العربية البينية إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بقدر 0.8 نقطة مئوية (الإطار 2)؛

الإطار 2- النمو بفضل التكامل في التجارة الإقليمية العربية

يتحسن النمو في المنطقة العربية بفعل تعميق التكامل الإقليمي. وتشير التقديرات إلى أن تخفيض التعريفات، بين عامي 1960 و2011، كان له أثر إيجابي على أداء النمو في الناتج المحلي الإجمالي للمنطقة، وأن الأثر الإجمالي لنمو للتجارة السلعية على الناتج المحلي الإجمالي كان أعلى من أثر التجارة في الخدمات. ومن أسباب ذلك القيود المفروضة على التجارة البينية في الخدمات طبقاً لقاعدة بيانات القيود على التجارة في الخدمات للبنك الدولي. ومن أجل أن يحقق الرابط بين التجارة والنمو أفضل النتائج في سبيل تحفيز النمو، لا بد من اعتماد سياسات عامة لإجراء إصلاحات تنظيمية وهيكلية تخفف من الحواجز التجارية وتشجع تحرير الخدمات.

أجري تقييم لتحديد آثار التجارة التفضيلية بين بلدان المنطقة مقارنة بآثارها مع سائر بلدان العالم، وتأثير كل مسار منهما على نمو الناتج في المنطقة العربية. وتبين أنه، وبين عامي 1995 و2010، كان للتجارة التفضيلية بين بلدان المنطقة أثر أكبر على زيادة نصيب الفرد من النمو: زيادة 10 في المائة عن المستويات الحالية للتجارة البينية ما بين بلدان المنطقة تؤدي إلى نمو 0.08 نقطة مئوية في المتوسط في الناتج المحلي الإجمالي. غير أن الرابط بين التجارة والنمو لم يكن واضحاً عند إجراء التقييم نفسه في فترة مختلفة (1995-2015) بسبب الاضطرابات السياسية التي تواجهها المنطقة منذ عام 2011.

وتؤكد هذه النتائج ما خلصت إليه تقييمات سابقة، وهو أن تحرير التجارة الإقليمية يؤدي إلى زيادة في نصيب الفرد من النمو تفوق بحسب بعض التقديرات بنسبة 9 في المائة الزيادة المتأتمية عن تجارة الدول العربية مع أطراف خارجية ومن بينها الاتحاد الأوروبي. وعند احتساب أثر النزاعات في المنطقة ضمن المعادلة، لوحظ أن أثر التجارة على النمو تراجع بصورة متزامنة مع نشوب هذه النزاعات.

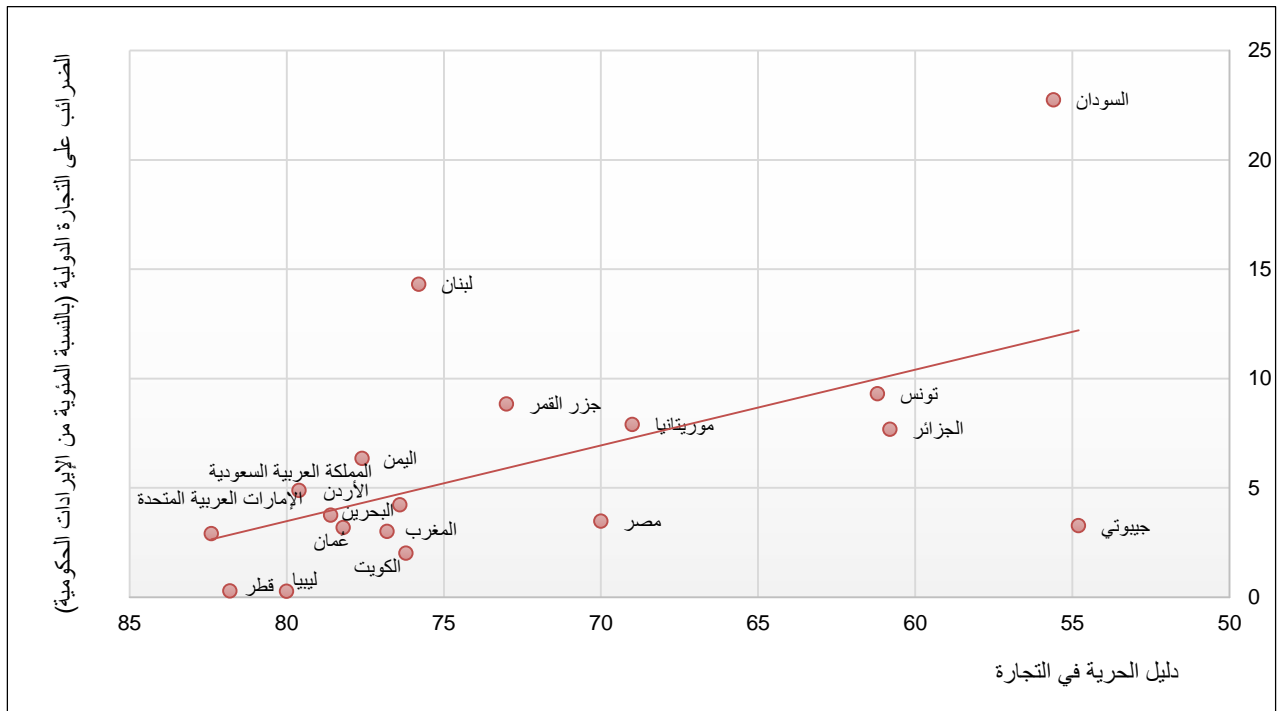
المصدر: الإسكوا.

(ب) الضرائب على الصادرات: أدت الضرائب على الصادرات ورسوم التراخيص إلى زيادة العائدات المالية بالنسبة إلى بعض البلدان العربية. ولكن بما أن الصادرات من السلع العربية لا تمثل سوى جزء صغير من الصادرات العالمية (باستثناء المنتجات النفطية)، فإن اللجوء إلى الضرائب على الصادرات كوسيلة لتعبئة التمويل لن يؤثر سلباً على شروط التبادل التجاري ويحد من الرفاه الوطني، بما أن أثر الضرائب يثقل على الاقتصاد المحلي (أي المنتجين) وليس على السوق الخارجية (أي المستهلكين). وقد أثارت هذه الحجة مناقشات موازية حول جدوى إلغاء الرسوم القنصلية في الإطار المتعددة الأطراف. ولكن ثمة توافق في الآراء بشأن دعم استخدام الضرائب على تصدير المواد الخام والسلع الأساسية الأولية، لا سيما عندما يكون للبلد المصدر قوة مهيمنة وحصة سوقية واسعة. ويظل للضرائب على الصادرات تأثير ملحوظ على التنمية المستدامة عندما تُفرض للحفاظ على الموارد الطبيعية ومكافحة تبييض الأموال من خلال التجارة؛

(ج) الضرائب على الواردات: انخفضت الرسوم الجمركية في المنطقة العربية بشكل ملحوظ بسبب تدابير فردية وإقليمية ومتعددة الأطراف لتحرير التجارة (الشكل 5). وعوّضت بعض البلدان عن قسم كبير من الخسارة في الإيرادات عن طريق المبيعات المحلية والضرائب على القيمة المضافة. ويشير صندوق النقد العربي إلى أن الإيرادات الجمركية بلغت نحو 3.8 في المائة من مجموع الإيرادات العامة في عام 2015. ويبلغ متوسط الضرائب التجارية حالياً نحو 1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الغنية بالموارد كما في تلك

الفقيرة بها، ونادراً ما يتجاوز 2 في المائة. وقد تراجعت الضرائب التجارية من مجموع الإيرادات الضريبية في المتوسط من نحو 26 في المائة في أوائل التسعينات إلى 15 في المائة في عام 2012⁽¹⁰⁾. ولا تزال زيادة الضرائب التجارية تتوقف على التفاعل بين العديد من الأولويات المترابطة في السياسة العامة، بما في ذلك إعادة التفاوض على خطة للتجارة المتعددة الأطراف تصون العدالة في التجارة؛ ومدى الاستفادة من الفوائض التعريفية من دون التأثير سلباً على الرفاه؛ والآثار المترتبة على التكامل الإقليمي واتفاقات التجارة التفضيلية مع بلدان من خارج المنطقة؛ والتأثير المتبادل بين التعريفات والضرائب المحلية؛ والإقرار بأن الضرائب التجارية يمكن أن تُسيء إلى التجارة والنزعة الحمائية فتتحول إلى مصدر للاختلالات الاقتصادية.

الشكل 5- الضرائب على التجارة الدولية مقابل الحرية في التجارة، 2015



المصدر: الإسكوا بالاستناد إلى بيانات من صندوق النقد العربي ومؤسسة التراث.

16- من الخُلاصات الرئيسية لتقرير مستقبل التنمية في المنطقة العربية: رؤية لعام 2030⁽¹¹⁾، أنه بحلول عام 2030 ستمنح المنطقة العربية مزايا تجارية تفضيلية لنحو 110 دول من القارات الخمس عبر ترتيبات تجارية إقليمية مُلزمة. وبحلول عام 2021، ستمنح معظم واردات المنطقة، إن لم يكن مجملها، نفاذاً لا يخضع للرسوم الجمركية، أو أقله ستستفيد من نوع من أنواع الأفضلية التجارية على الحدود وعبرها. وفي ظل هذه الظروف، ستتقلص النافذة الضيقة المتبقية لزيادة التعريفات أو فرض معدلات تعريفية أو موسمية وأعباء ضريبية تحت شعار تمويل التنمية.

(10) www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf

(11) www.unescwa.org/publications/arab-development-outlook-vision-2030

17- وفي هذه الحالة، تتقلص فرصة استخدام الضرائب التجارية لتمويل التنمية بسبب الهوامش المترامية التي تحتفظ بها منظمة التجارة العالمية، بل أيضاً بسبب قيودٍ مُلزمة رئيسيةٍ ثلاثة: يرتبط أولها بقرار إنشاء اتحاد جمركي عربي بحلول عام 2021، وإذا تم ذلك بالتوافق مع المادة الرابعة والعشرين من الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (1994)، تُفرض تعريفية خارجية موحدة منخفضة نسبياً لاستيعاب الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي (بافتراض أن البلدان الأخرى لن تطلب تعديلات تعويضية أو تكييفات تقنية)؛ ويرتبط الاعتبار الثاني بفرض تعريفية خارجية موحدة منخفضة الأثر في الاتحاد الجمركي العربي بهدف زيادة رفاه المستهلك، نظراً إلى القدرة المحدودة في العديد من البلدان على تغيير شروط التبادل التجاري بسبب أوجه القصور الهيكلية التي تعاني منها؛ ويشمل الاعتبار الثالث استعراضاً مفصلاً لكيفية عمل اتفاقات التجارة التفضيلية مع بلدان من خارج المنطقة وكيفية تكييفها من الناحية التقنية عقب التعمق في التكامل العربي أبعد من الاتحاد الجمركي العربي.
