



أفقر الاقتصادات يمكن أن تصدر أكثر

تستطيع الاقتصادات المتقدمة والصاعدة تسهيل مهمة أقل البلدان نمواً في بيع المزيد من منتجاتها في الخارج

كاترين إلبورغ- وويتيك، وروبرت غريغوري
Katrin Elborgh-Woytek and Robert Gregory

مما يؤدي إلى تحسين آفاق نموها وإنتاجيتها (راجع دراسة، Elborgh-Woytek and Gregory, 2010). ويمكن للبلدان الأفضل حالاً أن تتخذ عدداً من الخطوات لدعم إمكانات التصدير لدى الاقتصادات الفقيرة. وبعض تلك الخطوات معروف تماماً لصناع السياسة - وبصفة خاصة، اختتام المحادثات الحالية في ظل المفاوضات التجارية لمنظمة التجارة العالمية، المعروفة بجولة الدوحة. ومن شأن تحرير التجارة متعددة الأطراف على نطاق واسع أن يحفز النمو ويدعم التجارة العالمية الآمنة والمنفتحة. ويمكن للبلدان الأفقر أن تحقق مكاسب

إن أحد العوامل الرئيسية المساهمة في انتشار الفقر هو عدم اندماج الاقتصادات الأفقر في الاقتصاد العالمي. وبالرغم من أن التجارة لا تمثل سوى جزء من الحل، فإذا استطاعت الاقتصادات الأفقر بيع مزيد من السلع للاقتصادات المتقدمة والصاعدة، فقد تحقق منافع هائلة. ولكن المصدرين في الاقتصادات الأفقر يواجهون عقبات في الخارج والداخل أيضاً: فدخل الأسواق الخارجية يكون مقيداً في كثير من الحالات بحواجز الاستيراد، بينما يؤدي عدم كفاية البنية التحتية وضعف السياسات المحلية غالباً إلى إحباط المنتجين الساعين للمنافسة في الخارج. ونتيجة لذلك، ظلت صادرات البلدان الأفقر دون المعدل الممكن بكثير. ويمثل نصيب البلدان الأكثر فقراً أو «الأقل تقدماً» (راجع الإطار) وبعدها ٤٩ بلداً، حوالي ١٪ من إجمالي الناتج المحلي على مستوى العالم، إلا أن نصيبها من الصادرات العالمية غير النفطية أقل من ٠,٥٪ - وهو مستوى لم يطرأ عليه أي تغيير تقريباً خلال الخمس عشرة سنة الأخيرة (راجع الشكل). وحصّة البلدان الأقل تقدماً في واردات الاقتصادات المتقدمة لا تتجاوز ١٪.

ويمكن أن تتخذ أفقر الاقتصادات نفسها خطوات لزيادة الصادرات - مثل الحد من التحيز ضد التجارة الذي غالباً ما يسود أنظمتها المعنية بالتجارة والضرائب والرسوم الجمركية وسعر الصرف؛ وإصدار لوائح أكثر شفافية بشأن التجارة والجمارك؛ واتخاذ خطوات لتحسين قطاعات الخدمات الأساسية مثل الاتصالات والنقل (راجع World Bank, 2010).

ولكن في استطاعة أفقر الاقتصادات المصدرة أن تحقق منافع جمة إذا أتاحت لها الاقتصادات الصاعدة والاقتصادات المتقدمة فرصاً أفضل للتبادل التجاري،

أقل من الممكن

برغم أن حصة البلدان الأكثر فقراً والبالغ عددها ٤٩ بلداً تبلغ حوالي ١٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي، فإنها تسهم بأقل من ٠,٥٪ من الصادرات العالمية غير النفطية.



المصدر: صندوق النقد الدولي، إحصاءات وجهة التجارة، ٢٠١٠.

من نجاح اختتام جولة الدوحة بإتاحة فرص أفضل للدخول إلى أسواق التصدير المتقدمة والصاعدة.

وبرغم أن تحرير التجارة متعددة الأطراف على نطاق واسع هو هدف السياسات في نهاية المطاف، فهناك سبل وسيطة أقل وضوحاً - مثل توسيع وتحسين الأفضليات التجارية في شكل الإعفاء من الرسوم الجمركية واشتراطات الحصص من جانب الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات الصاعدة - والتي يمكن أن تضيف نحو ١٠ مليارات دولار سنوياً لخزائن الاقتصادات الأفقر. وتلك الأنظمة التفضيلية مصممة لموازنة بعض الحواجز التجارية العالية أمام البلدان الأفقر في قطاعات مثل الصناعات الخفيفة والزراعة - وهي مجالات التصدير المحتملة للبلدان الأقل تقدماً.

السبل الرئيسية للاندماج

هناك ثلاثة سبل رئيسية أمام الاقتصادات الأكثر تقدماً والاقتصادات الصاعدة للعمل على إدماج البلدان الأقل تقدماً في الاقتصاد العالمي وهي:

- إلغاء جميع التعريفات الجمركية وقيود الحصص على المنتجات الواردة من البلدان الأقل تقدماً.
- زيادة المرونة والاتساق في القواعد التي تحدد ما إذا كان منشأ منتج ما هو أحد البلدان الأقل تقدماً - بما في ذلك تخفيف ما يعرف بالقواعد التراكمية التي تحدد مدى تأثير المدخلات من بلدان أخرى على الامتثال لشروط قواعد المنشأ فيما يخص المصدرين من البلدان الأقل تقدماً.

- توجيه المنافع التفضيلية على نحو أكثر تحديداً نحو الاقتصادات الأفقر. أولاً، إذا ألغيت الأسواق المتقدمة والأسواق الصاعدة كافة الرسوم الجمركية وقيود الحصص على صادرات البلدان الأقل تقدماً، فإن تأثير ذلك سيكون كبيراً. إن المنافع التفضيلية التي تقدمها بلدان الأسواق الصاعدة الكبرى إلى البلدان الأقل تقدماً قد تكون قيمة للغاية وتساعد على تحسين أداء صادراتها. وقد نمت صادرات البلدان الأقل تقدماً إلى البرازيل والصين والهند بمعدل سنوي يزيد على ٣٠٪ خلال السنوات ١٩٩٩ - ٢٠٠٩، إذ تستوعب تلك البلدان الثلاثة ثلث صادرات البلدان الأقل تقدماً. وقد تجاوزت الصين الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٨، بوصفها أكبر مستورد على الإطلاق لمنتجات البلدان الأقل تقدماً؛ إذ اشترت ٢٣٪ من صادراتها. ومع تطبيق إصلاحات ملموسة منذ التسعينات، قامت تلك الأسواق الصاعدة بتخفيض معدلات التعريفات الجمركية إلى حوالي ١١٪ في

المتوسط لمعظم شركائها التجاريين، إلا أن التعريفات الجمركية تظل أعلى بست نقاط مئوية مقارنة بأسواق الاقتصادات المتقدمة الرئيسية.

وارتفعت حصة صادرات البلدان الأقل تقدماً المؤهلة للمعاملة التفضيلية من ٣٥٪ في أواخر التسعينات إلى ما يزيد على ٥٠٪ في الوقت الحاضر. ومع ذلك، فإن البرامج التفضيلية تختلف بدرجة كبيرة من حيث تغطية المنتجات والبلدان، مع وجود ثغرات كبيرة في بعض الأحيان في التغطية وارتفاع التكلفة الإدارية. وعادة ما تكون الثغرات في البرامج التفضيلية لاقتصادات الأسواق الصاعدة أوسع نطاقاً من نظيراتها في برامج البلدان الصناعية، مما يعكس حداثة عهد تطورها نسبياً. ولا تزال التعريفات الجمركية العالية مركزة في قطاعات الزراعة والصناعات كثيفة الاستخدام للعمالة ومنخفضة الأجر، وهي القطاعات التي تحقق فيها البلدان الأقل تقدماً ميزة تنافسية والتي يتركز فيها ٩٠٪ من صادراتها غير النفطية.

وقد تعهدت الاقتصادات المتقدمة، في إعلان الأمم المتحدة للألفية الجديدة في عام ٢٠٠٠ «بانتهاج سياسة تقوم أساساً على السماح بدخول الصادرات من البلدان الأقل تقدماً مع إعفائها من الرسوم الجمركية واشتراطات الحصص». وأعقب هذا الالتزام موافقة أعضاء منظمة التجارة العالمية في إعلان هونغ كونغ الوزاري في عام ٢٠٠٥ على أن تعلن البلدان النامية «التي تكون في وضع يسمح لها بذلك» عن الالتزام بنفسه. ومن الناحية العملية، وافق كثير من اقتصادات الأسواق المتقدمة والأسواق الصاعدة على السماح بدخول منتجات البلدان الأقل تقدماً بدون تعريفات جمركية أو قيود على الحصص، في حدود ما لا يقل عن ٩٧٪ من بنود التعريفات. وبينما قد يبدو الفارق بين ٩٧٪ و١٠٠٪ ضئيلاً فإن كثيراً من البلدان الأقل تقدماً يصدر عدداً قليلاً من أنواع المنتجات، الأمر الذي يجعل استبعاد أي عدد قليل من البنود يحد بشدة من منافع برامج التجارة التفضيلية.

الصادرات سوف تنمو بدرجة كبيرة

إذا كانت كافة صادرات البلدان النامية معفاة من التعريفات الجمركية وقيود الحصص، فإن صادرات البلدان الأقل تقدماً إلى كل من الأسواق المتقدمة والصاعدة سوف تنمو بدرجة كبيرة - في حدود ١٠ مليارات دولار سنوياً، أو نحو ٢٪ من إجمالي الناتج المحلي المجمع (دارسة Laborde, 2008؛ ودراسة Bouët and others, 2010). فتوسيع نطاق تغطية المعاملة التفضيلية من جانب الأسواق المتقدمة الرئيسية يمكن أن يؤدي إلى زيادة صادرات البلدان الأقل تقدماً بنحو ٢.٢ مليار دولار سنوياً، أو نحو ٦٪ من صافي معونة التنمية الرسمية المقدمة من البلدان الصناعية إلى البلدان الأقل تقدماً، بل إن الزيادة الممكنة تكون أكبر فيما يخص الصادرات إلى الأسواق الصاعدة - نحو ٧ مليارات دولار سنوياً كصادرات إضافية (دراسة Bouët and others, 2010). وبالرغم من أن التأثير الإيجابي على البلدان الأقل تقدماً سيكون كبيراً، فإن التأثير السلبي على الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات الصاعدة سيكون ضئيلاً بسبب انخفاض مستوى صادرات البلدان الأقل تقدماً.

وثانياً، إذا قامت الاقتصادات الأفضل حالاً بإعفاء مزيد من المرونة على قواعد المنشأ، فإن ذلك سيعود بالمنفعة أيضاً على البلدان الأقل تقدماً. وتحدد هذه القواعد ما إذا كان «منشأ» السلعة المعنية من بلد يستفيد من نظام الأفضلية. وتضع القواعد الحد الأدنى من حجم النشاط الاقتصادي الواجب تنفيذه في البلد المستفيد من النظام التفضيلي، وما إذا كانت المدخلات من بلدان أخرى تدخل في نطاق ذلك الحد الأدنى. وتتفاوت قواعد المنشأ بدرجة كبيرة في البرامج التفضيلية القطرية، وكثيراً ما تعتمد على مقدار القيمة المضافة في البلد المؤهل للمعاملة التفضيلية أو على التحول الذي يطرأ على السلعة في ذلك البلد (مقياساً بالتغير في

البلدان الأقل تقدماً

تعرف الأمم المتحدة ٤٩ بلداً على أنها «أقل تقدماً»، بمعنى أنها شديدة الفقر، ولديها اقتصادات ضعيفة البنية، وتفتقر إلى القدرة على النمو. إفريقيا: أنغولا وبنن وبوركينا فاسو وبوروندي وجمهورية إفريقيا الوسطى وتشاد وجزر القمر وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجيبوتي وغينيا الاستوائية وإريتريا وإثيوبيا وغامبيا وغينيا وغينيا بيساو وليسوتو وليبيريا ومدغشقر ومالاي ووالي وموريتانيا وموزامبيق والنيجر ورواندا وسان تومي وبرنسيبي والسنغال وسيراليون والصومال والسودان وتوغو وأوغندا وتنزانيا وزامبيا. آسيا: أفغانستان وبنغلاديش وبوتان وكمبوديا وكيريباتي وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وملديف وميانمار ونيبال وساموا وجزر سليمان وتيمور الشرقية وتوفالو وفانواتو والجمهورية اليمنية. نصف الكرة الغربي: هايتي

تصنيف التعريف الجمركية). وتؤثر تلك القواعد بقوة على المناطق التي تشتري منها البلدان الأقل تقدماً مدخلاتها، والتي تؤثر بدورها على النتائج الاقتصادية الكلية للبرنامج التفضيلي.

ولكي يتأهل المصدرون من البلدان الأقل تقدماً لبرنامج تفضيلي، يجب أن تقتصر مصادر مدخلاتهم في الغالب على موردين من بلدهم نفسه، أو من البلد المانح لمعاملة الأفضلية- حتى لو كان في مقدورهم الحصول على مدخلات أرخص من بلدان أخرى. وقد يمثل ذلك صعوبة للبلدان الأقل تقدماً والأقل تنوعاً في الموارد التي تعتمد على السلع الوسيطة أو عمليات التجهيز أو براءات اختراع المنتج من بلدان أخرى. وربما كانت قواعد المنشأ أحد مصادر التشويه إذا تحول المصدرون إلى مصادر للمدخلات أقل كفاءة وأعلى تكلفة للتأهل للمعاملة التفضيلية. بالإضافة إلى ذلك، قد يكون العبء الإداري للالتزام بقواعد المنشأ المعقدة كبيراً تفصل تكلفتها إلى 3٪ من قيمة الصادرات (دراسة Hoekman and Özden, 2005). نتيجة لذلك، قد لا يتسنى حصول ما بين ربع إلى ثلث الواردات المؤهلة على معاملة الأفضلية، وقد لا تحظى أبداً بعض السلع بهذه المعاملة بينما كان من شأنها الاستفادة من أفضليات مصممة بصورة أحسن.

إتاحة مزيد من المرونة في الحصول على الموارد

من شأن زيادة مقدار الحرية في قواعد المنشأ أن يتيح مزيداً من المرونة في حصول المنتجين على المدخلات. وتعترف تلك القواعد ضمناً بضعف كثافة رأس المال ونقص الاندماج الأفقي أو الرأسي في البلدان الأقل تقدماً. وفي ظل برنامج الصين التفضيلي، على سبيل المثال، يمكن منح صفة المنشأ (وبالتالي المنافع التفضيلية) لمنتج ما بناء على المستوى الحدي الأدنى للقيمة المضافة المحلية أو على أساس التغيير في تصنيف التعريف الجمركية- وهو اعتراف ضمني باختلاف المنتج ويأن البلدان الأقل تقدماً أضافت إلى قيمته. وانخفاض المستوى الحدي للقيمة المضافة في الهند إلى 30٪ يتيح للمصدرين المحتملين من البلدان الأقل تقدماً مرونة في تنوع مصادر مدخلاتهم.

علاوة على ذلك، يمكن للبلدان الأفضل حالاً تنشيط التجارة بين البلدان الأقل تقدماً بصورة أيسر إذا كانت قواعدها الخاصة بالمنشأ تسمح على وجه التحديد للبلدان المؤهلة لمعاملة الأفضلية بشراء المدخلات من بلدان إلى أخرى تحظى أيضاً بالأفضلية. وإذا كان ما يعرف بالشروط التراكمية تسمح باحتساب مدخلات من بلدين أو أكثر معاً، فسيكون من الأسهل أن يفي البلد المؤهل لمعاملة الأفضلية بالحد الأدنى من الشروط طبقاً لقواعد المنشأ. وفي المقابل، فإن قواعد الشروط التراكمية الضيقة أو المتشددة لا تسمح باستخدام مدخلات من بلدان أخرى، وهو ما يؤدي في الغالب إلى تجزؤ علاقات الإنتاج القائمة عبر الحدود. ومن ثم، فإن الشروط التراكمية تحدد مدى سهولة قيام المستفيدين من المعاملة التفضيلية بالتجارة فيما بينهم، مستخدمين سلعا وسيطة أو تجهيزات منشأها بلدان أخرى.

وإتاحة التراكم على نطاق أوسع تعني بالقطع أن البلدان الأقل تقدماً يمكنها استيفاء قواعد المنشأ بسهولة أكبر وتكلفة أقل وستشجع أيضاً التجارة بين بلدان الجنوب. وتزداد المرونة اللازمة للاستفادة بفعالية من البرامج التفضيلية عند السماح للبلدان الأفقر بالحصول على مدخلات من كل البلدان الأقل تقدماً وغيرها من البلدان النامية، مع بقائها مؤهلة للمعاملة التفضيلية.

الميل نحو البلدان النامية

أخيراً، يمكن لكل من الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات الصاعدة أن توجه منافع معاملتها التفضيلية بشكل أكثر تحديداً إلى البلدان النامية الأكثر فقراً. وتدعم بعض

البرامج التفضيلية لأسواق الاقتصادات المتقدمة التعامل مع مجموعة كبيرة من البلدان النامية، وليس بالضرورة أكثرها فقراً. وغالبا ما تدخل الاقتصادات المتقدمة في اتفاقات تجارة إقليمية تمنح أفضليات للبلدان الأعضاء فيها. ويؤدي الجمع بين البرامج الإقليمية والبرامج التفضيلية الأقل تركيزاً إلى تقليص الهامش التفضيلي الفعال المتاحة للبلدان الأقل تقدماً. في تلك الحالات، يمكن النظر في الإلغاء التدريجي لمنافع البلدان الأكثر تقدماً بمرور الوقت، مع مراعاة تأثير ذلك على كل من المصدرين والمستوردين. وشروط الخروج من مرحلة الأهلية، التي تحدد متى يصبح أحد الاقتصادات غير مستحق للمعاملة التفضيلية، ينبغي أن تنسم دائما بالشفافية وإمكانية التنبؤ بها، مع تقديم إخطار مفصل بالانسحاب. ومن أجل إتاحة إمكانية التنبؤ، ينبغي تجديد معاملة الأفضلية للبلدان الأقل تقدماً قبل موعدها بفترة كافية، بما يتيح للمستثمرين فرصة اتخاذ قراراتهم طبقاً لذلك. وعندما القيام بتغييرات في برامج الأفضليات التجارية للاقتصادات الأكثر فقراً، يمكن أن يكون للأسواق الصاعدة دوراً أكثر أهمية من الاقتصادات المتقدمة، إذ كان لدى معظمها مثل هذه البرامج لسنوات طويلة. وقد قام العديد من الاقتصادات الصاعدة الكبرى بتقديم أفضليات تجارية للبلدان الأقل تقدماً ووسع نطاقها، لكن عمليات التغطية تظل أمراً انتقائياً. ونظراً لأن تنفيذ برامج الأفضليات لا يزال في مرحلة مبكرة أكثر مما هو عليه في الاقتصادات المتقدمة، فالمجال متاح لنموها وإن كان بوتيرة تتفق واحتياجات التنمية الباقية للاقتصادات الصاعدة التي تمثل الجهة الجديدة المانحة للأفضليات. وقد يستغرق الأمر فترة أطول لقيام الاقتصادات الصاعدة بتطبيق التغييرات المقترحة تدريجياً، لكن الاتجاه الرئيسي لتوسيع نطاق برامجها وتحسينها يماثل كثيراً اتجاه الاقتصادات المتقدمة. وقد تحتاج بعض الاقتصادات الصاعدة إلى عدة سنوات لتنفيذ تلك المنافع الخاصة بالبلدان الأقل تقدماً نظراً لاحتمال اقتصر ضغوط التصحيح على نطاق محدود من أصناف المنتجات- التي ربما تدخل في منافسة مباشرة مع صادرات البلدان الأقل تقدماً. ■

كاترين البورغ-وويتيك خبير اقتصادي أول، وروبرت غيرغوري خبير اقتصادي، وكلاهما من إدارة الإستراتيجيات والسياسات والمراجعة في صندوق النقد الدولي.

المراجع:

Bouët, Antoine, David Laborde Debucquet, Elisa Dienesch, and Kimberly Elliott, 2010, "The Costs and Benefits of Duty-Free, Quota-Free Market Access for Poor Countries: Who and What Matters," CGD Working Paper 206 (Washington: Center for Global Development).

Elborgh-Woytek, Katrin, Rob Gregory, and Brad McDonald, 2010, "Reaching the MDGs: An Action Plan for Trade," IMF Staff Position Note 10/14 (Washington: International Monetary Fund).

Hoekman, Bernard, and Çağlar Özden, 2005, "Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey," World Bank Policy Research Working Paper WPS 3566 (Washington).

Laborde, David, 2008, "Looking for a Meaningful Duty-Free Quota-Free Market Access Initiative in the Doha Development Agenda," Issue Paper 4 (Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development).

World Bank, 2010, Doing Business project trading across borders data. Available at www.doingbusiness.org/Data/ExploreTopics/trading-across-borders

World Trade Organization, 2007, Market Access for Products and Services of Export Interest to Least-Developed Countries (Geneva: World Trade Organization).