

السياسة التجارية:

هل تسير على ما يُرام

حتى الآن؟

برنارد هوكمان

سجل

التاريخ أعمق هبوط جراء الانهيار الحاد في التجارة الدولية خلال الفترة المنصرمة بين الربع الثاني من عام ٢٠٠٨ والربع الثالث من عام ٢٠٠٩، وكان أشد حدة مما رآه العالم خلال «الكساد الكبير» في ثلاثينات القرن الماضي. ولكن بخلاف «الكساد الكبير»، لم يكن من الشائع أثناء الأزمة الاقتصادية العالمية في ٢٠٠٨ وما أعقبها من ركود أن تلجأ البلدان إلى الحمائية سعياً لوقاية أنشطتها على حساب البلدان المجاورة. وبدلاً من ذلك، ساعدت برامج التنشيط النقدي والمالي على تعافي الطلب وأدت إلى حدوث ارتداد إيجابي سريع في التجارة العالمية (راجع الرسم البياني ١) - وشملت هذه البرامج دعم أنشطة محددة مثل صناعة السيارات. ومن أبرز العوامل التي تساعد على تفسير عمق انهيار التجارة وسرعة التعافي هي سلاسل العرض الدولية - التي تربط بين كثير من البلدان معا في العملية الإنتاجية وظلت تلقى الدعم من خلال التحرير المطرد للتجارة على مدار العقود القليلة الماضية. وانتعشت التجارة بفضل نشأة نظام اقتصاد عالمي متعدد الأقطاب، فضلاً على الطلب في الاقتصادات الصاعدة الرئيسية، لا سيما الصين. ولكن حتى إذا لم يرتفع مستوى الحماية الكلي كثيراً في الفترة من ٢٠٠٨ - ٢٠١١، فقد فرض كثير من التدابير التي تميز ضد الموردين الأجانب، وأماناً أدلة على تزايد الضغوط الحمائية، مما

يرجع جزئياً إلى التحرك في مواجهة ارتفاع أسعار الصرف الحقيقية في البلدان المصدرة للسلع الأولية والمخاوف من تأثير التوسع النقدي في الاقتصادات المتقدمة.

الاستخدام الفعال للسياسة التجارية

كانت الاقتصادات النامية، وخاصة الأسواق الصاعدة الأكبر، من بين أكثر الاقتصادات فعالية في استخدام السياسة التجارية. وطبقاً لتقارير الرصد الصادرة عن منظمة التجارة العالمية، فُرضت تدابير تجارية يصل عددها إلى ١٢٤٣ في الفترة بين بدء الأزمة في أواخر عام ٢٠٠٨ ونهاية الربع الرابع من عام ٢٠١١. وعمد حوالي ثلاثة أرباع هذه التدابير إلى فرض قيود على التجارة، بينما أسهم ربعها في تخفيض مستوى حماية الواردات. أما «مرصد التجارة العالمية» (GTA)، وهو عبارة عن شبكة تربط بين مستودعات الفكر والمعاهد التي تجمع معلومات عن التدابير التجارية، فيغطي طائفة أوسع من الإجراءات التي قد تؤثر على التجارة ويشير إلى اتخاذ ١٥٩٣ إجراء أثناء الفترة بين نوفمبر ٢٠٠٨ ونوفمبر ٢٠١١، منها ١١٨٧ إجراء تمييزياً ضد الموردين الأجانب و٤٠٦ إجراء تحريرياً. ولم تكن السياسات تخضع للرصد الشامل قبل عام ٢٠٠٨، مما يستحيل معه التوصل إلى معرفة إلى أي مدى تشكل هذه التدابير ارتفاعاً كلياً في نشاط السياسة التجارية.

لم يكن اللجوء إلى الحمائية واسع الانتشار أثناء الأزمة العالمية، ولكن هناك تحركات في هذا الاتجاه ظهرت مؤخراً

الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بقدر أكبر بكثير على تقديم الدعم المالي للصناعات المحلية. ونظرا لتوجيه هذا الدعم نحو الشركات المحلية، فقد ينشأ عنه أثر حمائي. غير أن حجم التشوهات المصاحبة التي تصيب المنافسة الدولية غير معروف. ويتسم نطاق هذه التدابير المساندة بأنه أصغر بكثير اليوم مما كان عليه بعد بدء أزمة الاقتصاد العالمي مباشرة.

ويخضع إنتاج السلع المصنعة للتنظيم على نحو متزايد من خلال السلاسل العالمية، حيث يتم تجهيز السلع (القيمة المضافة) في بلدان متعددة تمثل جزءا من السلسلة. وتتخصص المصانع في كل بلد في عملية محددة تُتَوَجَّ بالمنتج النهائي. وهذه العملية الكلية، التي غالبا ما يُطلق عليها التخصص الرأسي، تعني أن جزءا كبيرا من سعر سلعة مُصدرة يعكس على الأرجح قيمة المدخلات المستوردة في هذا المنتج. وتشير التقديرات إلى بلوغ محتوى الواردات الداخل في الصادرات على مستوى العالم ككل إلى ٣٠٪ تقريبا (دراسة Daudin, Riffart, and Schweisguth, 2011).

ويتضح من دراسة (Gawande, Hoekman, and Cui (2011) أن كثافة التخصص الرأسي تسهم في تفسير استقرار التعريفات الجمركية أو تراجعها في عام ٢٠٠٩ كما يلي:

• التعريفات الأعلى تمثل ضريبة على أجزاء من سلسلة التجهيز المتممة للإنتاج، ومن ثم تجد الحكومات المستوردة حافزا على إبقاء التعريفات عند مستوى منخفض.

• الشركاء التجاريون يودون لو أن البلدان المنتجة للمدخلات التي يستخدمونها تبقى على تكاليف التجارة عند مستويات منخفضة - بوسائل منها التعريفات المنخفضة أو الصفرية. وتحقق بذلك منفعة البلدان المصدرة التالية في السلسلة وتلك المنتجة للمدخلات من خلال زيادة الصادرات الكلية (مبيعات المنتج النهائي).

• البلدان الأعضاء في اتفاقيات التجارة الحرة العميقة - مثل المكسيك (اتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية) وتركيا (اتحاد جمركي مع الاتحاد الأوروبي) - أو التي ربطت تعريفاتها الجمركية في ظل منظمة التجارة العالمية، مثل الصين، كانت أكثر تقيدا بكثير في استخدامها للتعريفات الجمركية مقارنة بالبلدان الأخرى.

ويبلغ عدد الإجراءات الحمائية الجديدة نروته في الربع الأول من عام ٢٠٠٩ ووصل إلى أدنى مستوياته في الربع الثالث من عام ٢٠١٠. ومع هذا تشير بيانات "مرصد التجارة العالمية" في الفترة الأخيرة إلى تزايد التدابير الحمائية مجددا؛ فزادت الإجراءات الحمائية في الربع الثالث من عام ٢٠١١ وحده بنفس المستوى المسجل خلا أسوأ فترة في عام ٢٠٠٩ (دراسة Evenett, 2011).

وفرضت معظم التدابير التجارية منذ عام ٢٠٠٨ في الاقتصادات المتقدمة والصاعدة الأعضاء في مجموعة العشرين، ومعظمها لم ينطو على تعريفات جمركية. ولم تحدث زيادة كبيرة في الاستخدام الكلي للتعريفات الجمركية أو الحواجز التجارية المؤقتة، مثل تدابير مكافحة الإغراق، التي تهدف إلى مساعدة الشركات المحلية المضارة من منافسة الواردات (دراسة Bown, 2011). ولم يتجاوز تأثير هذه التدابير ٢٪ تقريبا من التجارة العالمية (دراسة Kee, Neagu, and Nicita, 2010)؛ ومنظمة التجارة العالمية (WTO, 2011). كذلك لم يتأثر الاتجاه العام نحو تحرير التعريفات الجمركية تدريجيا المشاهد منذ منتصف تسعينات القرن الماضي (الرسم البياني ٢).

وبالرغم من محدودية فرض التدابير الجمركية بوجه عام، استخدم كثير من البلدان تدابير غير جمركية، مثل فرض قيود على تراخيص الاستيراد وشروط المحتوى المحلي، التي ربما يكون تأثيرها أعظم. وتخلص دراسة (Henn and McDonald (2011 إلى انخفاض تدفقات التجارة بما يتراوح بين ٥٪ و٨٪، متأثرة بفرض القيود، مقارنة بتدفقات تجارة نفس المنتج بين الشركاء التجاريين غير المتأثرين بالتدابير الحمائية. وفي نفس الوقت، اعتمد كثير من البلدان سياسات لتحرير التجارة واتخاذ تدابير عامة للتنشيط المالي والنقدي ساعدت على توليد الطلب على الواردات.

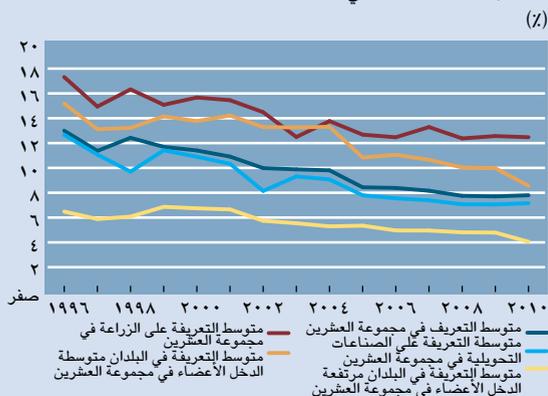
التغيرات في ردود الأفعال

يمكن تقسيم البلدان إلى مجموعة نشطة في استخدام السياسة التجارية وتلك التي أحجمت عن استخدام السياسات التجارية. وغالبا ما تتجه المجموعة النشطة - ومنها بلدان كبرى مثل البرازيل والصين والهند - إلى اتخاذ مزيج من إجراءات فرض القيود التجارية وتحرير التجارة. ويساعد هذا الأمر في تفسير الأسباب وراء عدم حدوث ارتفاع صاف كبير بصورة كلية في مستويات حماية الحدود ولم يظهر سوى تأثير كلي صغير على التجارة العالمية. وبدلا من أدوات السياسة التجارية التقليدية، اعتمدت الاقتصادات المتقدمة الكبرى كتلك الأعضاء في

الرسم البياني ٢

فرض رسوم أقل

لم تسجل التعريفات الجمركية (الضرائب على الواردات) ارتفاعا بوجه عام أثناء أزمة الاقتصاد العالمي.



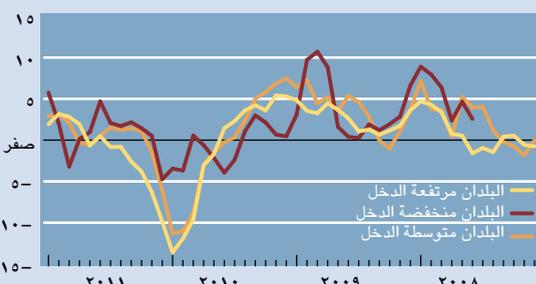
المصادر: البنك الدولي، قاعدة بيانات World Integrated Trade Solution database؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD). ملحوظة: لا تتوفر بيانات التعريفات الجمركية لكل من روسيا، ١٩٩٨ - ٢٠٠٠؛ والمملكة العربية السعودية، ١٩٩٦ - ١٩٩٨، و٢٠١٠ والهند، ٢٠١٠؛ والاتحاد الأوروبي، ٢٠١٠؛ وجنوب إفريقيا، ١٩٩٨.

الرسم البياني ١

ارتداد إيجابي

انهارت التجارة العالمية في أواخر عام ٢٠٠٨، ولكنها سرعان ما ارتدت ثم تماسكت منذ أواخر عام ٢٠٠٩

(السلع، حجم الصادرات، التغير % من ربع سنة إلى آخر، معدل موسميًا)



المصدر: دراسة (Datt, Hoekman, and Malouche (2011).

وزادت الأرجنتين من استخدام تراخيص الاستيراد غير التلقائية، وهي عملية يتم بموجبها منح الموافقات على الاستيراد على أساس تقديري (تقتضي قواعد منظمة التجارة العالمية اتخاذ قرار بشأنها في غضون ٦٠ يوما). كذلك وضعت الأرجنتين أسعاراً مرجعية لكثير من المنتجات المستوردة وتشترط موازنة الصادرات في مقابل الحصول على موافقة لاستيراد بعض السلع. وطبقت إندونيسيا أيضاً شروط الترخيص غير التلقائي على استيراد الأجهزة المنزلية والمنسوجات والأحذية ومنتجات غذائية معينة، ولا يجوز استيراد بعضها إلى من خلال موانئ

ولا تعني هذه النتائج المستخلصة أن الحكومات لا تواجه ضغوطاً لمساعدة الشركات والصناعات المحلية. ولكن ما تعنيه هو اختلاف حوافز استخدام السياسات التجارية التقليدية مثل التعريفات الجمركية من بلد إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى. وبعض المناطق في العالم – أوروبا وأمريكا الشمالية ومعظم شرق آسيا – شديدة الترابط والاندماج إلى حد لم تعد عنده السياسة التجارية أداة عظيمة الفائدة في مساعدة الصناعات المحلية، حتى في مواجهة صدمة عنيفة في الطلب الخارجي. ويفسر هذا الأمر أيضاً انتشار استخدام تدابير الدعم المالي في الاتحاد

إنتاج السلع المصنعة يخضع للتنظيم على نحو متزايد من خلال السلاسل العالمية، حيث يتم تجهيز السلع (القيمة المضافة) في عدة بلدان.

بحرية محددة. والاتجاه العام في الفترة الأخيرة يبعث على القلق، فالتدابير الحمائية تجذب الانتباه بعيداً عن عوامل التكلفة المحلية الأساسية التي تفرض صعوبات أمام تنافس الصناعات وتحويل دون التخصص الرأسي بدلاً من مسانده، والذي ثبت أنه من دوافع النمو في شرق آسيا وأوروبا الشرقية والمكسيك. وبالرغم من أن الضغوط التي تولد الإجراءات الحمائية في عدد من الأسواق الصاعدة ترجع في جانب منها إلى السياسات الاقتصادية الكلية المطبقة في بلدان أخرى، فإن رفع مستوى الحماية التجارية سيضر بكل من البلدان التي تفرض هذه التدابير وشركائها التجاريين، وتقلص احتمالات النمو ككل بينما اقتصاد العالم في حاجة إلى زيادة النمو والحفاظ عليه. ■

برنارد هوكمان، مدير إدارة التجارة الدولية في البنك الدولي.

يستند هذا المقال إلى دراسة Mohini Datt و Bernard Hoekman و Mariem Malouche بعنوان "Taking Stock of Trade Protectionism Since 2008" المراجع:

Bown, Chad, ed., 2011, The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers (Washington: Center for Economic Policy Research and World Bank). See also www.voxeu.org/index.php?q=node/6914

Daudin, Guillaume, Christine Riffart, and Danielle Schweisguth, 2011, "Who Produces for Whom in the World Economy?" Canadian Journal of Economics, Vol. 44, No. 4, pp. 1403-37.

Evenett, Simon, 2011, Resolve Falter as Global Prospects Weaken: The 9th GTA Report (London: Center for Economic Policy Research).

Gawande, Kishore, Bernard Hoekman, and Yue Cui, 2011, "Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis," Policy Research Working Paper 5862 (Washington: World Bank).

Henn, Christian, and Brad McDonald, 2011, "Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade," IMF Working Paper 11/139 (Washington: International Monetary Fund).

Kee, Hiau Looi, Cristina Neagu, and Alessandro Nicita, 2010, "Is protectionism on the rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008," Policy Research Working Paper 5274 (Washington: World Bank).

World Trade Organization (WTO), 2011, Report on G-20 Trade Measures (Geneva).

الأوروبي والولايات المتحدة. ولكن هناك مناطق أخرى – في أنحاء أمريكا اللاتينية وإفريقيا جنوب الصحراء – أقل اندماجاً بكثير في سلاسل القيمة المضافة الدولية، ومن ثم قد تدعم حكوماتها استخدام أدوات السياسة التجارية لحماية الصناعات المحلية من المنافسة الأجنبية.

أفاق معتمة

تلوح في أفق السياسة التجارية غماتان. أولاهما هي تزايد استخدام تدابير حماية أنشطة الصناعات التحويلية في بلدان مثل البرازيل الأقل اندماجاً في سلاسل القيمة المضافة العالمية والتي سجلت ارتفاعاً في أسعار الصرف الحقيقية. والثانية هي الانتشار المتزايد لتدابير فرض قيود على تصدير المنتجات الزراعية والموارد الطبيعية – مما يسبب الضرر للشركاء التجاريين. وغالباً ما تستخدم الحكومات في كلتا الحالتين تدابير غير جمركية – مثل الدعم، أو حظر الصادرات والواردات، وسياسات المشتريات العامة التمييزية، وفرض مزيد من شروط الترخيص أو تفتيش المنتجات – وهي بوجه عام أقل شفافية من التعريفات الجمركية وغالباً ما تسفر عن تشوهات أكبر.

وتشير بيانات منظمة التجارة العالمية ومرصد التجارة العالمية إلى أن أقل قليلاً من نصف التدابير غير الجمركية التي فرضت منذ ٢٠٠٨ هي تدابير كمية. وفرض حوالي الثلث على الصادرات (منظمة التجارة العالمية 2011, WTO). وتهدف هذه التدابير عموماً إلى تخفيض الأسعار المحلية لصالح قطاع الأسر (في حالة المنتجات الغذائية) والصناعات المحلية التي تجهز المواد. ففرضت الصين، على سبيل المثال، قيوداً على تصدير بعض المعادن والمواد الخام.

وإزداد عدد تدابير "اشترى المنتج الوطني" كثيراً في ٢٠١١ (منها حوافز المحتوى المحلي والتفضيلات الوطنية). وخاصة على مستوى الأسواق الصاعدة الأعضاء في مجموعة العشرين. فعلى سبيل المثال، حددت روسيا حصص الواردات وفرضت شروط المحتوى المحلي على بنود الغذاء والسيارات. ورفعت البرازيل الضرائب على المركبات التي يقل المحتوى المحلي فيها عن ٦٥٪ ولا يكون منشؤها السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي "ميكروسور" (السوق المشتركة بين البرازيل والأرجنتين وباراغواي وأوروغواي). كذلك أعادت البرازيل التفاوض في الفترة الأخيرة بشأن عقد اتفاق تجاري مع المكسيك لفرض حصة على قيمة صادرات السيارات المسموح بها إلى البرازيل لمدة ثلاث سنوات وأشارت إلى أنها ربما ترفع التعريفات الجمركية على منتجات مختارة.