مستقبل التجارة

السياسات يمكن أن تقوم بدور في تشكيل مستقبل النظام المتعثر للتجارة متعددة الأطراف

بينيلوبي كوجيانو غولدبيرغ

من المفارقات الغريبة أن تأتي مناسبة مرور ٧٥ عاما على إنشاء مؤسستي بريتون وودز متعددتي الأطراف في وقت تتعرض فيه منافع التعددية لكثير من التحديات. وتبرز على الساحة بصفة خاصة شكوك حول أداء نظامنا التجاري الحالي. فما هو مستقبل التجارة في هذه البيئة المليئة بالتحديات؟ وهل ظهرت الحمائية على السطح مؤخرا إيذانا بنهاية النظام التجاري المفتوح المبني على قواعد والمعزز للعولمة؟ أم يمكننا أن ننقذ النظام من خلال الإصلاح المتزن؟

لقد شهد الاقتصاد العالمي بعد الحرب العالمية الثانية نمو التجارة العالمية والدخل على نحو غير مسبوق. وما أكثر تفسيرات هذا النمو: الانخفاض الحاد في تكاليف الوصول إلى المعلومات والاتصالات، والتغير التكنولوجي الذي سمح بمزيد من تجزؤ عملية الإنتاج، والتطورات السياسية مثل اندماج أوروبا الشرقية وشرق آسيا في الأسواق العالمية، والتعاون الدولي. وهذه المسألة من التعقيد بحيث تنطوي على صعوبة بالغة في قياس المساهمة النسبية لكل تفسير منها في نمو التجارة مما يحول دون التوصل إلى تحديد دقيق وأدلة قوية من خلال الاقتصاد القياسي. ومع ذلك، فبناء على المبادئ الأولى، وعلى الأدلة التجريبية ذات الدلالة القوية، والحكايات الواقعية، لا يكاد يكون هناك شك في أن النظام التجاري القائم على قواعد والذي يتسم بوضوح المسار قد ساهم بشكل كبير في التجارة والنمو المدفوع بالتجارة في أنحاء كثيرة من العالم، خاصة في أوروبا وشرق آسيا. ولسوء الحظ، لم يشارك فيه الجميع. فهناك العديد من البلدان، وخاصة في إفريقيا وأمريكا

الرسم التوضيحي: ISTOCK/MARIGOLD_88

اللاتينية، التي سبقها الركب، بينما تظهر أدلة متزايدة على عدم اقتسام مكاسب العولمة بشكل عادل بين سكان البلدان التي انتفعت من التجارة.

ومع هذا، ظلت هناك دائما نظرة تجاه التجارة تعتبرها محركا مهما للنمو. والمنافع التي تتحقق من النظام المفتوح القائم على قواعد ومتعدد الأطراف تتجاوز انخفاض التعريفات الجمركية والحواجز التجارية الأخرى. فأي بلد يفي بالشروط، صغيرًا كان أو كبيرًا، في وسعه المشاركة. والقواعد تقلل عدم اليقين وتشجع الاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها في الاقتصادات النامية. إنها تساعد البلدان على انضباط جماعات الضغط المحلية التي تنادي بالحمائية، كما تتيح للبلدان القوية المصداقية في الالتزام بعدم إساءة استخدام قوتها التفاوضية للتغلب على البلدان الأصغر، وهي بالتالي تضع حوافز أمام البلدان الأصغر للمشاركة في المفاوضات التجارية. وعلى هذه الخلفية، تشكل التوترات التجارية التي ظهرت مؤخرا مصدر قلق، وخاصة في الاقتصادات النامية التي لم تجن ثمار العولمة بعد. فهل تستطيع هذه البلدان أن تعتمد على نظام تجاري متعدد الأطراف يعمل بكفاءة ليساعدها على الاندماج في الأسواق العالمية؟

عوامل هيكلية

تتزايد هذه المخاوف بفعل تباطؤ نمو التجارة العالمية، وكان ذلك واضحا حتى قبل بدء التوترات التجارية الحالية. فخلال فترة الأزمة المالية العالمية انهارت التجارة. وقد تعافى الاقتصاد العالمي ببطء بعد ٢٠٠٨، لكن التجارة لم تسترد قط الزخم الذي كانت تتمتع به في السابق. وأُشير إلى عدة تفسيرات — منها العوامل الدورية، مثل بطء الطلب، خاصة على السلع المعمرة والاستثمارية، وهي أكثر حساسية للتجارة، وتراجع استثمار الشركات، ومحدودية تمويل التجارة في أعقاب الأزمة. لكن التفسيرين السائدين يتسمان بطبيعة هيكلية وهما بالتالي يبعثان على مزيد من القلق حيث يشيران إلى عوامل طويلة الأجل ربما كان التغلب عليها أصعب. وهذان التفسيران هما (١) استعادة توازن نمو الاقتصاد الصيني وما اقترن بها من زيادة القيمة المُضافة المحلية في الصين، و(٢) الاعتقاد السائد بأن تجزؤ الإنتاج يمكن أن يستمر بلا انقطاع، ولا يترك سوى مجال محدود لمزيد من التخصص على مستوى العالم (راجع دراسة Hoek-man 2015، ودراسة Constantinescu, Mattoo, and Ruta 2016). ويشير مصطلح «تجزؤ» هنا إلى عملية تفكيك الإنتاج إلى مراحل منفصلة يجري تنفيذها في مصانع أو شركات مختلفة، ربما كانت واقعة في بلدان مختلفة.

وتدعم البيانات هذه الفرضية الأولى. وفي كثيرا من الأحيان، تُستخدم التغيرات في القيمة المضافة المحلية للصادرات كمتغير بديل للتجزؤ. وعادة ما يقترن ارتفاع درجة التجزؤ بزيادة استيراد المدخلات الوسيطة وانخفاض القيمة المُضافة المحلية. وشهدت الصين تراجعا واضحا في القيمة المضافة المحلية لديها— مع حدوث توقف لفترة قصيرة أثناء الأزمة المالية — حتى ٢٠١١، اتساقا مع ما هو معروف من مشاركة البلاد في سلاسل القيمة العالمية. غير أن القيمة المضافة المحلية في الصين أخذت ترتفع باضطراد منذ ٢٠١١.

ويكتسب هذا الاتجاه أهمية عند قياس نمو التجارة لسببين. أولا، نظرا لقياس التجارة على أساس الإجمالي وليس بناء على القيمة المضافة، فزيادة التجزؤ والمشاركة في سلسلة القيمة العالمية تعني المزيد من التجارة بسبب العد المزدوج للمدخلات عبر الحدود. إذن، أي تراجع في مستوى التجزؤ ومعاملات سلسلة القيمة العالمية سوف يُترجم إلى تراجع التجارة بالقيمة الإجمالية. وثانيا، تشارك الصين بحصة كبيرة في سوق التصدير العالمي (انظر الرسم البياني ١). وكوريا وحدها هي التي تسير في نفس اتجاه الصين— ارتفاع القيمة المُضافة المحلية بعد ٢٠١١. وفيما يخص سائر البلدان الأخرى، نجد أن القيمة المضافة المحلية ظلت ثابتة أو تراجعت بصورة طفيفة، اتساقا مع زيادة الاندماج في سلاسل القيمة العالمية. لكن الصين تهيمن على أسواق التصدير، وتحدِث بالتالي تأثيرا كبيرا على الاتجاه العام الكلي.

والأدلة على الفرضية الثانية متنوعة بشكل أكبر —التي تقول إن التجزؤ سيستمر بلا انقطاع (راجع دراسة Gaulier, Sztulman, and Ünal 2019). وتمثل تجارة المنتجات الوسطية أحد المتغيرات البديلة لتجزؤ الإنتاج التي تستخدمها الدراسات الاقتصادية. والسلع الوسيطة هي حاصل المنتجات نصف المصنعة وما يُطلق عليه الأجزاء والمكونات. ويعرض الرسم البياني ٢ الصادرات من المنتجات الوسيطة (الخط الأخضر) في الفترة من ١٩٩٠–٢٠١٧.

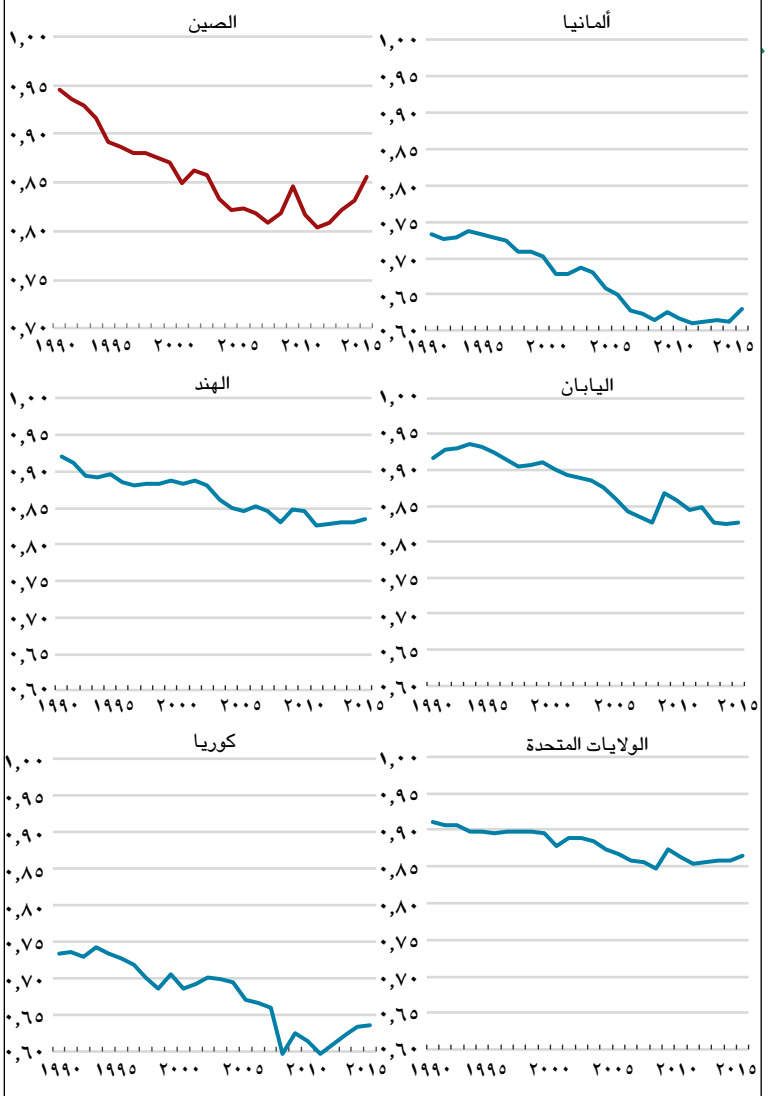
وشهدت الصادرات من السلع الوسيطة نموا قويا حتى ٢٠١٣، بينما اضطربت لفترة قصيرة أثناء الأزمة المالية العالمية، لكنها أخذت تتراجع باطراد في الفترة بين ٢٠١٣ و٢٠١٦. ويتأثر هذا المقياس، الذي يستند إلى قيمة الصادرات، بعدة عوامل منها أسعار السلع الأولية. كذلك يقدم الرسم البياني ٢ مقياسا بديلا للتجزؤ أوثق صلة بتجارة السلع في سلسلة القيمة العالمية: نسبة القطع والمكونات على أساس الحجم في تجارة السلع المصنعة (الخط الأحمر). وازدادت هذه الحصة بوتيرة معتدلة منذ تسعينات القرن العشرين ولم تبد أي علامات على التراجع منذ الأزمة العالمية. علاوة على ذلك، كما تبين دراسة (Gaulier, Sztulman, and Ünal (2019 ، هذه الديناميكيات ليست نتيجة آثار التكوين القطاعي. فقد

الرسم البياني ١

الصين أمام العالم

تشارك الصين بحصة كبيرة في سوق التصدير العالمية. ومن بين الاقتصادات المماثلة، كوريا وحدها هي التي تسير في نفس الاتجاه العام للصين — ارتفاع حاد في القيمة المُضافة المحلية بدءا من ٢٠١١.

(القيمة المضافة المحلية، نسبة من إجمالي الصادرات)



المصادر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وقاعدة بيانات Trade in Value Added (TiVA)، ومنظمة التجارة العالمية.

ملحوظة: الاتجاه العام للقيمة المحلية يُضاف كنسبة مئوية من قيمة الصادرات في بلدان مختارة.

شهد قطاع الإلكترونيات تطورات متناقضة — وهو أحد القطاعات الأكثر تجزؤا في العالم، ويسهم بنسبة ٤٠٪ من تجارة القطع والمكونات. فبينما انخفضت حصة تجارة القطع والمكونات من مجموع تجارة آلات المكاتب وأجهزة الحاسوب، فقد ارتفعت حصتها في معدات الاتصالات. وأخيرا، لا تزال سلاسل القيمة العالمية تتوسع في تغطية المنتجات والبلدان؛ إذ تشهد تجارة القطع والمكونات تنوعا كبيرا من حيث المناطق الجغرافية والمنتجات التي تدخل فيها عند قياسها بعدد مجموعات البلدان والمنتجات، ناقص المنتجات الجديدة (راجع دراسة Gaulier, Sztulman, and Ünal 2019).

وختاما، فلا يبدو أن هناك علامات واضحة على تباطؤ نمو التجارة في المجالات التي يقترن معظمها بالتجزؤ. وعلى المنوال نفسه، لا توجد أدلة تجريبية تدعم الآراء التي تشير إلى أن التشغيل الآلي والذكاء الاصطناعي سيدفعان الإنتاج إلى الداخل وانخفاض حجم التجارة مستقبلا. وإذا كان لذلك دلالة، فتشير الأدلة إلى أن هذا التقدم سيؤدي إلى زيادة التجارة من خلال دفع الإنتاجية. وإذا لم يكن تباطؤ نمو التجارة العالمية ضرورة حتمية تمليها التكنولوجيا، فمن الممكن أن تقوم السياسات بدور رئيسي في تشكيل مستقبلها. ولكن وسط الأجواء الكثيفة من عدم اليقين ورد الفعل العنيف المضاد للعولمة، تبدو الرغبة في تحرير التجارة آخذة في الانحسار. ومن المؤشرات على ذلك انخفاض عدد اتفاقيات التجارة الإقليمية الجديدة في ٢٠١٨ إلى أدنى مستوياتها منذ مطلع تسعينات القرن العشرين.

بريق أمل

كيف وصلنا إلى هذا الوضع؟ مما لا شك فيه أن زيادة عدم المساواة داخل الاقتصادات المتقدمة ساهمت في إيجاد بيئة تتقبل الحمائية إن لم تكن تنادي بها بفعالية. علاوة على ذلك، فإن الإحباط الذي استمر طويلا إزاء كفاءة أداء النظام الحالي للتجارة متعددة الأطراف أدى إلى المطالبة بالإصلاح أو حتى بتفكيك النظام. ويشكو البعض من عدم التزام كل الأطراف بالقواعد ومن أن نظام التجارة الحالي ليس «عادلا». وهناك مخاوف كثيرة من الدعم الذي تقدمه الدول وحقوق الملكية الفكرية والدفع إلى نقل التكنولوجيا والتلاعب بسعر الصرف. وهناك بريق أمل من أن الاستياء ربما فتح الطريق أمام الإصلاح البناء ووضع تصميم أفضل للنظام التجاري مستقبلا.

ويتعلق أحد مصادر عدم الارتياح بعمليات وضع القواعد وتفسيرها. وتختلف الآراء حول مدى فعالية آلية تسوية النزاعات في الوقت الحاضر، ونطاق ضوابط الدعم، والمعاملة السليمة للمؤسسات المملوكة للدولة. علاوة على ذلك، فإن نهج منظمة التجارة العالمية التقليدي «ما لا يُدرك كله يُترك كله»، والذي بموجبه يجب أن يوافق كل أعضاء منظمة التجارة العالمية على كل القضايا، أصبح قيدا عليها. فاستكمال جولة كنيدي استغرق أربع سنوات، لكن جولة الدوحة، التي بدأت في ٢٠٠١، فتُعتبر قد وصلت إلى طريق مسدود. ومن المفارقات العجيبة أن نجاح منظمة التجارة العالمية، والذي كانت نتيجته انضمام غالبية البلدان إلى عضويتها وتغطيتها لمعظم أنحاء العالم، أصبح هو أكبر تحد أمامها، لأن هذا الأمر يزيد من صعوبة التوصل إلى توافق في الآراء.

وعلى الجانب الإيجابي، أدى الإقرار بهذا التحدي إلى الدفع نحو اتخاذ نُهج أكثر مرونة، بما فيها الاتفاقيات محدودة الأطراف بين مجموعة من البلدان التي لديها نفس

الفكر (صندوق النقد الدولي — البنك الدولي — منظمة التجارة العالمية ٢٠١٨). ويجب على جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية المشاركة في اتفاقياتها متعددة الأطراف، لكن الاتفاقيات محدودة الأطراف لا تتضمن سوى مجموعة فرعية من البلدان وتسمح لسائر الأعضاء باعتماد القواعد الجديدة إذا اختارت ذلك. ولا تزال منظمة التجارة العالمية تفضل الاتفاقيات متعددة الأطراف. ولكن عندما لا يتسنى التوصل إليها، فإن الاتفاقيات محدودة الأطراف ربما قدمت أفضل ثاني البدائل. وعند مقارنتها بالاتفاقيات الثنائية أو الإقليمية، نجد أنها توفر مزايا إتاحتها من حيث المبدأ لسائر أعضاء المنظمة إذ قرر أي منهم الانضمام لاحقا. وبالتالي، تتغلب هذه الاتفاقيات على القصور الذاتي المحتمل الذي يقترن بالمفاوضات متعددة الأطراف كلية، دون تقويض المبادئ الأساسية للعمل متعدد الأطراف. وهناك تطورات مشجعة في هذا الاتجاه، منها اتفاقية تكنولوجيا المعلومات التي وُقِّعَت في الأصل عام ١٩٩٦ وتوسعت في ٢٠١٦، واتفق في ظلها ٥٣ من البلدان الأعضاء على تخفيضات في التعريفة الجمركية طُبِّقت فيما بعد على جميع البلدان أعضاء المنظمة. وكبديل عن ذلك، سعت منظمة التجارة العالمية لتحقيق مزيد من المرونة من خلال السعي لعقد اتفاقيات متعددة الأطراف تفصل قضايا معينة عن المبادرات الأوسع نطاقا. ومن أبرز الأمثلة على ذلك اتفاقية تسهيل التجارة في ٢٠١٣ التي كانت تهدف إلى تحسين ممارسات الجمارك. ويمثل اعتماد هاتين الاتفاقيتين شهادة على فعالية منظمة التجارة العالمية التي أصبحت أكثر مرونة.

وهناك مصدر ثان لعدم الارتياح يتعلق بموضع التركيز الملائم في المفاوضات الدولية والاتفاقيات الجديدة. لقد تغيرت طبيعة التجارة بفعل الثورة الرقمية. ويعمل كثير من المؤسسات الآن كحلقات وصل في سلسلة القيمة العالمية التي تغطي بلدان متعددة، ويمكن الآن الحصول على العديد من الخدمات، كالخدمات المصرفية والتأمين، من شركات في بلدان أخرى، وتقوم التجارة الإلكترونية بدور متزايد الأهمية في المعاملات عبر الحدود. والنمو في هذه المجالات يتطلب خطوات تتجاوز تخفيض التعريفات الجمركية، فيقتضي معالجة الإجراءات «وراء الحدود» التي تقف في طريق التجارة العابرة للحدود (راجع دراسة Mattoo 2019). وتشمل هذه الخطوات الاتساق بين القواعد التنظيمية المحلية، والاتفاق على حماية حقوق الملكية الفكرية، والإجماع على طريقة التعامل مع البيانات وقضايا الخصوصية التي تتسم بالحساسية. لقد ثبت أن هذه القضايا تنطوي على صعوبات حتى وقتنا هذا، حتى بين البلدان التي حققت في الماضي نجاحا في تحرير أسواق السلع لديها. والفروق التنظيمية بين البلدان يمكن أن تعكس مخاوف لها ما يبررها بشأن معايير الجودة، واستغلال قوة الأسواق الدولية، وخصوصية البيانات. ويجب على صناع السياسات تحقيق التوازن بين الاستخدام المشروع للقواعد التنظيمية المحلية بغرض حماية المستهلكين وسوء استخدام الحمائية. ولن تستطيع سياسة التجارة وحدها أن تحقق التقدم في هذه المجالات، إنما هناك حاجة كذلك إلى التعاون والتنسيق بشأن النواحي التنظيمية.

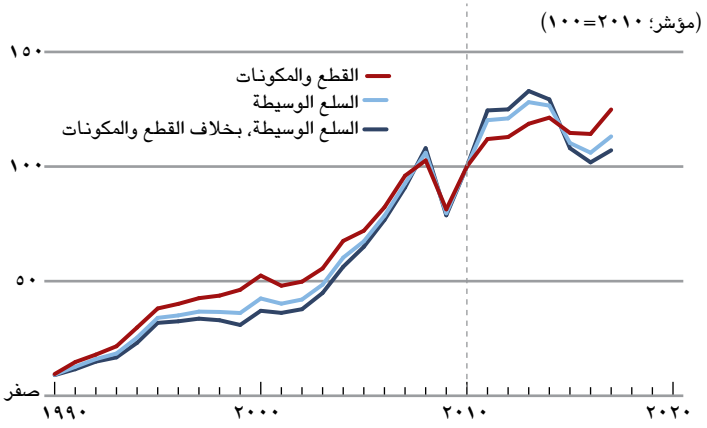
وعند التفكير في المستقبل، يبدو أن التعاون اللازم لحفز نمو التجارة، وخاصة في الخدمات، سيتحقق على الأرجح إذا كان يضم اقتصادات تمر بمراحل التنمية نفسها وتشترك في الأهداف نفسها. وعلى هذه الخلفية، فإن اتفاقيات التجارة الإقليمية يمكن أن تساعد كنقطة بداية مفيدة ويكون لها دور مكمل للمنصات متعددة الأطراف. والتجارة الدولية ليس محكوما عليها بالتباطؤ الدائم، إنما هي تمر بمنعطف حاسم. وسوف يعتمد مستقبلها بشدة على خياراتنا على صعيد السياسات. FD

الرسم البياني ٢

مشهد متنوع

الصادرات العالمية من المكونات والسلع الوسيطة الأخرى تعكس صورة مختلطة عما إذا كانت عولمة الصناعة التحويلية تسير دون انقطاع أم أنها لا تزال تتكشف

(مؤشر: ٢٠١٠=١٠٠)



المصدر: قاعدة بيانات إحصاءات التجارة الدولية (COMTRADE) التابعة للأمم المتحدة
ملحوظة: يعرض الرسم البياني المتغيرات التالية: الصادرات من القطع والمكونات، الصادرات من السلع الوسيطة الأخرى، الصادرات من السلع الوسيطة (القطع والمكونات + أخرى)، ١٩٩٠–٢٠١٧.

بينيلوبي كوجيانو غولدبيرغ كبير الاقتصاديين في مجموعة البنك الدولي.

المراجع

Constantinescu, Cristina, Aaditya Mattoo, and Michele Ruta. 2016. "Does the Global Trade Slowdown Matter?" World Bank Policy Research Working Paper 7673, Washington, DC.

Gaulier, Guillaume, Aude Sztulman, and Deniz Ünal. 2019. "Are Global Value Chains Receding? The Jury Is Still Out. Key Findings from the Analysis of Deflated World Trade in Parts and Components." CEPII Working Paper 2019-01, Paris.

Hoekman, Bernard, ed. 2015. *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* VoxEU.org eBook, CEPR Press.

International Monetary Fund, World Bank, and World Trade Organization (IMF-WB-WTO). 2018. "Reinvigorating Trade and Inclusive Growth." Washington, DC.

Mattoo, Aaditya. 2019. "Services Globalization in an Age of Insecurity: Rethinking Trade Cooperation." World Bank Policy Research Working Paper 8579, Washington, DC.