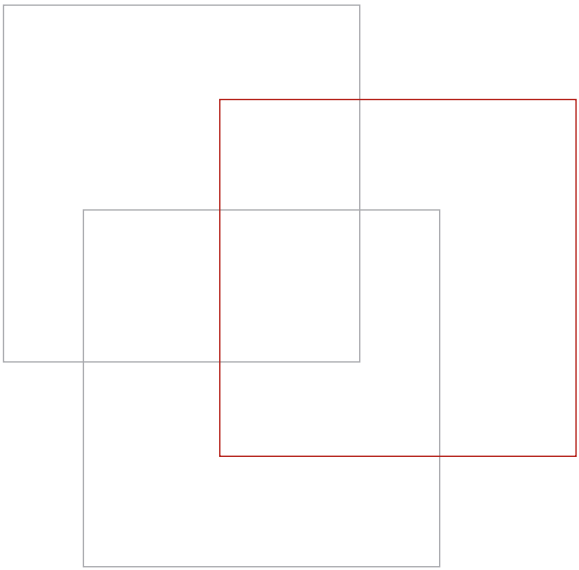
منظمة
العمل
الدولية

مفاوضات النفاذ الى الاسواق غير الزراعية والمستقبل الصناعي للدول النامية:

مقاربة عمالية



المعرفة ضرورة....

منشورات مشروع "تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية"

٢٠١٤

تمهيد

لقد أطلقنا في منظمة العمل الدولية/المكتب الاقليمي للدول العربية في بيروت، مشروعاً يستهدف الحركة النقابية والعمالية في عدد من بلدان المنطقة العربية تحت عنوان: "تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية". وقد جاءت هذه المبادرة تفاعلاً مع ما شهدته المنطقة العربية من حراك اجتماعي ومن تحولات اصطلح عليها تسمية "الربيع العربي"، حيث بدا واضحاً أنه من الأسباب الرئيسية الكامنة وراء موجة الاحتجاجات الأخيرة غياب أسس العمل اللائق وخصوصًا قضايا الحقوق والحماية الاجتماعية والحريّات النقابية والحوار الاجتماعي، فضلاً عن تغييب النقابات والعمال عن المشاركة في صياغة الخيارات الاقتصادية والاجتماعية نحو اعتماد نموذج تنموي يرتكز الى المعايير والمواثيق الدولية منطلقاً ومرجعاً.

إن من أهداف المشروع إذًا الارتقاء بالمنظمات العمالية وبكوادرها من خلال تطوير قدراتها المؤسساتية والتقنية، من أجل نقابات حرّة مستقلّة وديموقراطية وممثلة مؤهلة لأن تلعب دورًا جديدًا في بلدانها والدفاع عن حقوق ومصالح العمال. وقد شملت أنشطة المشروع كلاً من البحرين، سلطنة عُمان، اليمن، الكويت، لبنان، فلسطين والأردن.

من الآليات التي اعتمدها المشروع لإدراك الأهداف المحدّدة، بالإضافة الى الدورات التدريبية والبحوث والدراسات ذات الصلة، منشورات في إطار سلسلة معرفية تتناول التفسير وتبسيط بعض القضايا الاقتصادية والاجتماعية - ارتأيناها مساهمة في الارتقاء بالجانب المعرفي للمسؤولين النقابيين.

ويظل الهدف الأساسي تمكينهم من القدرة على مناقشة الخيارات التنموية ضمن مسار يعتمد تقييم القديم وتأثيراته وانعكاساته السلبية على العمال وكافة شرائح المجتمع والعمل عل صياغة أسس المجتمع العربي الجديد لغاية إقرار العدل والمساواة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية للعاملين في كافة القطاعات، على أن يتم كل ذلك ضمن الإقرار بالحق في التنظيم وعبر اعتماد المفاوضة الجماعية المستندة إلى اتفاقيات العمل الدولية وباعتبار التفاوض القائم على احترام المؤسسات، شرطاً اساسياً من شروط الحوار الاجتماعي.

نرجو أن تحقق هذه الأوراق التثقيفية، التي هي ثمار تعاون بين خبراء اقتصاديين وفريق المشروع، الأهداف المرجوة ـ مع جزيل الشكر لكل من ساهم في إثراء النقاش وبلورة الأفكار.

ندى الناشف
المدير العام المساعد
والمدير الإقليمي للدول العربية
منظمة العمل الدولية

تقديم

إنّ ضمان العمل اللائق بكافة ركائزه ومكوّناته يظلُّ من الأهداف الأساسية لمنظمة العمل الدولية في سعيها المستمر من أجل عالم متوازن يسوده العدل والمساواة وتميّزه الحريّات وحقوق الانسان ويتحقق فيه الأمن والسلم والاستقرار.

هي الأهداف التي تأكدت أهميتها في المنطقة العربية على إثر ما شهدته من حراك اجتماعي أثبت خطورة تغييب المنحى الاجتماعي في مسار التنمية وفشل السياسات القائمة على اللاتوازن بين البعدين الاقتصادي والاجتماعي وعلى عدم احترام معايير العمل الدولية في مجال الحقوق والحريات النقابية لاسيما الاتفاقيتين ٨٧ و٩٨ حول حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

لقد انعدمت تبعاً لذلك كل إمكانية لبناء حوار قوامه المؤسسات وجوهره المفاوضة الجماعية، من أجل معالجة ما قد يحصل من توترات اجتماعية بين أطراف الانتاج وللتجاوز الجماعي للانعكاسات السلبية الناجمة عن سوء التصرف الإداري والمالي وعن التحولات الاقتصادية التي شهدتها المنطقة جزءاً لا يتجزأ من الأزمات التي مر بها العالم.

واقع يؤكد أن للنقابات والمنظمات العمالية أدواراً جديدة يجب أن تتحملها للدفاع عن مسار تنمية جديد يقطع مع الخيارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السابقة لما كان لها من تأثيرات مضرّة بالأجراء وعموم العاملين، ولكنّها الأدوار التي لن تقدر عليها ما لم تكن منظمات عمالية حرة مستقلة ديمقراطية فاعلة ومؤثرة، ومن أجل أن تكسب القدرة على الفعل وأن تضطلع بمهمة الدفاع عن عمل لائق للجميع، ولكي ترتقي إلى مستوى المشاركة الناجعة في مناقشة السياسات التنموية، وبالنظر إلى أهمية المعرفة شرطاً أساسياً من شروط توفّر الاطارات النقابية المؤهلة لأداء هذا الدور، ارتأينا من خلال مشروع تعزيز قدرات المنظمات العمالية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، اصدار سلسلة تثقيفية تحت عنوان "معارف نقابية" مستعينين في ذلك بعدد من الخبراء والباحثين، حول مواضيع أهمها: الأزمة الاقتصادية وتأثيرها على العمال، سياسات الاقتصاد الكلي، الضرائب والعمال، الحماية الاجتماعية، الحد الأدنى للأجور، الشراكة الأورومتوسطية ومنظمة التجارة العالمية.

سلسلة أردناها عميقة في محتواها بسيطة في صياغتها من أجل أن تكون في متناول الاطارات والهياكل النقابية بالمنطقة العربية لتكمّل أهداف الدورات التدريبية المحلية والإقليمية لا لتكون بديلاً عنها.

عبيد بريكي
مدير مشروع تعزيز قدرات المنظمات العمالية
الإقتصادية والاجتماعية والقانونية

مقدمة

لا تكاد جولة من جولات منظمة التجارة العالمية تخلو من محاولات البلدان الصناعية تفكيك منظومة الحماية الديوانية (الجمركية) التي وضعتها البلدان النامية على مرّ السنين لحماية بنيتها الصناعية الناشئة من منافسة الشركات العالمية والمحافظة على فرص العمل وعلى توازناتها الخارجية التجارية والمالية من العجز المنجرّ عن فتح الأسواق الداخلية وتحرير الإستراد.

ورغم ان هذه المنظومة الحمائية لا تستقيم نظرياً وعملياً الا اذا كانت محدودة زمنيا حتى لا تستكين لها شركات البلدان النامية وتتغاضى عن البحث عن النجاعة الانتاجية وتحسين الجودة والضغط على التكلفة حتى تصبح جاهزة لمواجهة المنافسة الداخلية والخارجية، الا انها عمّرت طويلا حتى لم يعد هنالك أي حافز لهذه الشركات للبحث عن النجاعة والتنافسية الحقيقية.

ولقد استفادت عدة أطراف من هذه السياسة العقيمة: استفادت الموازين التجارية وموازين الدفوعات للبلدان النامية بفضل الضغط على الواردات وتشجيع الصادرات كما استفادت الشركات الأجنبية والمحلية من تجنب ضغط المنافسة واحراز الربح السهل.

الا أن تأجج مسار العولمة منذ تسعينيات القرن الماضي أصبح يهدد بجدية هذه المنظومة الحمائية لدوافع لا تتعلق اطلاقا تحفيز البلدان النامية على تحسين النجاعة والتنافسية بل تتعلق برفع العراقيل امام دخول منتوجات البلدان الصناعية لأسواق البلدان النامية كسبا لمرابيح اضافية سيما بعد أن اصبحت المنافسة الآسيوية على اشدّها في أسواق البلدان الغربية.

بالمقابل، فان مُحاججة المدافعين عن حق البلدان النامية في اعتماد حماية جمركية مُثلى (optimal tariff) أي في حدود تعرفة معقولة لا تتسبب في تشوهات السوق، تقوم على الاعتبارات التالية:

- تحسين أسعار التبادل (termes of trade) بفضل اعتماد تعريفة جمركية للحيلولة دون اغراق السلع الأجنبية للسوق المحلية
- تحسين نسبة الاندماج الصناعي بين قطاعات الانتاج المحلية وبالتالي تشجيع التبادل القطاعي البيني عوض الإستراد وهو ما يُتيح مزيدا من التحكم في التكنولوجيا وخلق فرص العمل والقيمة المضافة والنمو. وذلك يعني ان الأرباح يمكن أن لا تكون فورية واقتصادية بل اجتماعية ومؤجلة (مثل التحكم في التكنولوجيا اوحماية فرص العمل) وبالتالي تستطيع الدول حماية قطاعها الصناعي من المنافسة العالمية على أن يكون ذلك

في اطار سياسة صناعية ناجعة تهدف الى تحسين نسبة الاندماج (اي المبادلات الداخلية بين المنشآت المحلية) مما يتيح اكثر نموا وأكثر فرصا للتشغيل.

ان هذا العرض النظري السريع يُبرز أن النظرية السائدة في التجارة الدولية تبدو عاجزة عن تبرير لا لُبس فيه لسياسات تحرير التجارة التي ما انفك خبراء المنظمات الدولية يطالبون بها البلدان النامية.

سير ومحتوى المفاوضات

انعقدت جولة الدوحة للتنمية في العاصمة القطرية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ ضمن مفاوضات منظمة التجارة العالمية[١]، وكان الهدف من هذه الجولة تحقيق مبدأ التجارة الحرة بين بلدان المنظمة خلال سنتين لدعم الدول الأقل نموا عن طريق خفض الدعم لقطاعات الصناعة والزراعة والسياسات الحمائية التي تستعين بها الدول الصناعية لحماية انتاجها. فافترضت الدول الأعضاء أن إزالة تلك الحواجز التجارية سيؤدي الى زيادة التبادلات التجارية بشكل أكثر عدلاً، لكن ما لبثت أن بدأت جولة الدوحة حتى تعثرت المحادثات بعد الاختلاف على تطبيق مبادئ تحرير السوق خاصةً في السلع الزراعية والصناعية.

وفي اطار جولة الدوحة، نشأ ما يعرف بمفاوضات ال "ناما" والتي تركز على معالجة التعرفة الجمركية التي تفرضها الدول على المنتجات الصناعية (غير الزراعية) المستوردة من شركائها التجاريين. تهدف هذه الجولة بشكل رئيسي الى تخفيض التعرفة الجمركية، الى حدود دنيا من ضمنها التعريفات التصاعدية[٢] بالإضافة الى الحواجز غير الجمركية (مثل نظام الحصص التي تفرض حصص على كمية البضائع المستوردة من الخارج، أو اللوائح التمييزية التي تفرض معايير تنحاز للمنتجين المحليين قد تكون متعلقة بأدوات إدارية معقدة) خاصة على المنتجات ذات الأهمية التصديرية للبلدان النامية. وهذا ما يهدد البنية الإنتاجية للاقتصاد في الدول النامية والعربية تحديداً، التي تعاني بالأساس من ضعف النجاعة الانتاجية والقدرة التنافسية وهشاشة وتشظّي النسيج الصناعي.

كما تنص الاتفاقية على أن تتوافق الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية على نسب التعرفة الجمركية الأعلى والتي تلتزم الدول بعدم تخطيها[٣]. المساحة ما بين نسب التعرفة

١) من أجل المزيد من المعلومات حول منظمة التجارة العالمية، راجع الكراس «إطار التجارة الدولية» الصادر عن سلسلة المعارف النقابية.

٢) اي التعرفة الجمركية التي تتصاعد مع ارتفاع المحتوى الصناعي الذي يدخل في المنتج.

٣) التي تعرف بنسب التعرفة المقيّدة.

المقيدة وتلك المطبقة على ارض الواقع تشكّل مساحة الحرية للدول الاعضاء في المنظمة لاستخدام التعرفة الجمركية كأداة لتشجيع الصناعة المحلية عبر حمايتها من المنافسة عن طريق التعرفة المرتفعة. تشمل المفاوضات ما يقارب ٩٠٪ من صادرات السلع العالمية، بما في ذلك المنتجات المصنَّعة، الوقود والمواد الخام، وكذلك الأسماك والمنتجات السمكية، ومنتجات الغابات. ويجدر الذكر أن هذه المنتجات تسمى أيضا منتجات صناعية أو سلع مصنعة، ولكن مصطلح «المنتجات غير الزراعية» يستخدم في سياق مفاوضات منظمة التجارة العالمية.

ففي سياق لجان ومباحثات منظمة التجارة العالمية، تسعى الدول المتقدمة إلى حمل البلدان النامية على خفض أو حتى القضاء تماما على التعريفات الصناعية واعدة اياها، دون تقديم أي نوع من الضمانات، بفتح أسواقها لبضائعها في المقابل. فدون التزامات واضحة بشأن هذه القضايا، فإنه سيكون من الصعب بالنسبة للبلدان النامية تقييم تأثيرات ونتائج الوصول إلى هذه الأسواق. هل هناك حقًا اتجاهات وغايات تنموية لمفاوضات الـ"ناما" وما هي السياسات الوقائية التي يجب اتخاذها لتفادي التداعيات السلبية على الاقتصاد المحلي وحماية العمال؟

المخاطر الناتجة عن مسار المفاوضات

في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، ازدادت البطالة في البلدان المتقدمة وتأثرت بها الدولة النامية والعربية منها بشكل أو بآخر. وهذا ما أفضى الى تغيير في أولويات معظم دول العالم والتي اتجهت نحو مشاريع وإجراءات تستهدف الحد من البطالة وتمويل المشاريع الاقتصادية المنتجة لفرص العمل. غير أن مسار المفاوضات في إطار منظمة التجارة العالمية حافظ على النسق نفسه لمرحلة ما قبل الأزمة من خلال الاستمرار بالتركيز على تخفيض الرسوم الجمركية.

وهذا ما يبينه الالتزام المستمر بمقترحات جولة الدوحة فيما يتعلق بتخفيض التعرفة الجمركية وفق معادلة تعرف بـ "الصيغة السويسرية" لخفض التعريفات الجمركية. وتقوم المعادلة على تخفيض أكبر للرسوم الأكثر ارتفاعاً وبالتالي تؤدي الى خفض التعريفات الجمركية في البلدان النامية أكثر من تلك في البلدان المتقدمة، ذلك لأن الاخيرة، بخلاف الدول النامية، قد حققت النقلة الصناعية وخفضت التعرفة الجمركية في اغلب القطاعات حيث لا تحتاج الى استخدام التعرفة كأداة لبناء هذه القطاعات وتنافسيتها.

الجدير ذكره أنَّ كل البلدان التي عرفت تجارب ناجحة، باستثناء "هونغ كونغ"، طبقت عملية حماية انتقائية لصناعتها الوليدة واستخدمت سياسة التعرفة الجمركية لتحقيق ذلك. فقد تدخَّلت الحكومات في الاقتصاد ولم تبدأ التحرير إلا ما بعد أن بلغت صناعاتها مرحلة النضج.

فالرسوم الجمركية ليست مجرد أدوات حمائية؛ بل هي أدوات سياسية يُرمى من خلالها إلى خلق فرص أمام الصناعات الوطنية لتنمو وتصبح تنافسية.

بيد أن التحرير التجاري يمكن له أن يشكل رافداً لعملية التصنيع إذا ما اعتمد كجزء من استراتيجية نهوض اقتصادية وبطريق متحركة وانتقائية بما يخدم تحقيق أهداف التطور الاقتصادي، وهذا ما حدث في معظم دول الاقتصادات الناشئة تحديداً في شرق آسيا.

من هنا، لا بد التأكيد على اهمية ان يركز اي اتفاق حالي أو مستقبلي على استخدام التجارة كأداة لتوسيع القاعدة الإنتاجية وتوفير فرص العمل اللائق، بدلا من اقتصار المفاوضات التجارية على مسألة خفض الرسوم الجمركية.

المعاملة الخاصة والتفضيلية للدول النامية والاقل نموا

من المفترض ان تراعي المفاوضات في اطار منظمة التجارة العالمية المعاملة الخاصة والتفضيلية للدول النامية والاقل نمواً عن طريق تامين المرونة لهـذه الدول التي من شأنها أن تسمح لها باتخاذ تخفيضات اقل للتعرفة الجمركية (أو عدم تخفيضها) بنسب مئوية محددة للقطاعات الاكثر حساسية لديها، كما التمتع بفترات تنفيذ أطول لخفض التعريفات الجمركية. كما من المفترض ان تعفى منتجات الدول الأقل نموا من الرسوم الجمركية.

أما بالنسبة للدول التي انضمت مؤخراً لمنظمة التجارة العالمية فبعضها غير ملزم بتخفيضات جمركية تتجاوز الالتزامات عند الانضمام، أما بعضها الآخر الذي يخضع للمعادلة، فلديه فترة أطول تمتد إلى ٣ سنوات لتنفيذ التزاماتها في اطار جولة "الدوحة". فمثلا، المملكة العربية السّعودية هي من بين الدول المنضمة مؤخراً، وهي غير ملزمة بتخفيضات جمركية تتجاوز إلتزاماتها عند الانضمام (WTO, NAMA). أما سلطنة عُمان، فلا تعد من الدول غير الملزمة. إلا انه كونها من الأعضاء التي انضمت مؤخراً (عام ٢٠٠٠) الى المنظمة، بالإضافة الى عضويتها في مجلس التعاون الخليجي، فهي ليست ملزمة بتخفيض الرسوم الجمركية المقيدة أقل من ٥٪ بعد تطبيق ما توجب عليها من تخفيضات.

التكتلات الاساسية في المفاوضات

كما هو الحال في مجالات أخرى من المفاوضات في ظل منظمة التجارة العالمية، فان صراع المصالح ما بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية يلعب دورا هاما في مجال المفاوضات حول السلع الصناعية خاصة وان الدول النامية تحتاج لان تستخدم السياسة الجمركية بطريقة مختلفة تتماشى مع مرحلة تقدم قدراتها التصنيعية. فتشكلت من مفاوضات ال"ناما" عدد من تكتلات ما بين الدول التي تلعب دوراً هاماً في المفاوضات، وهي:

مجموعة ناما-١١: ائتلاف يضم الدول النامية بقيادة البرازيل والهند. هذه المجموعة معنية بالدرجة الأولى بالحفاظ على المعاملة الخاصة والتفضيلية لمصلحة الدول النامية، اي حق هذه الدول بتقديم التزامات أقل من تلك التي تقدمها الدول المتقدمة، وذلك استناداً الى مفهوم «أقل من المعاملة الكاملة بالمثل» وقد برز من مجموعة ال«ناما ١١» تحالفات نقابية وطيدة بين أعضائها في أميركا اللاتينية والهند. الجمهورية التونسية وجمهورية مصر العربية هما الدولتان العربيتان الوحيدتان من بين دول هذه المجموعة. و تسعيان من داخل الائتلاف، جنباً إلى جنب مع البلدان الأخرى، لمواجهة الضغوط لفتح الأسواق التجارية في مجال السلع الصناعية.

الأعضاء التي انضمت مؤخراً الى منظمة التجارة العالمية: على رأسها الصين. هذه البلدان تحاجج بوجوب تلقي إعفاءات خاصة من التخفيضات الجمركية لأنها قد «دفعت بما فيه الكفاية» من حيث التخفيضات الجمركية واسعة النطاق التي اتُفق عليها كثمن لانضمامها الى المنظمة. الدول العربية التي انضمت مؤخراً الى المنظمة تضم سلطنة عُمان والأردن اللتان انضمتا عام ٢٠٠٠ والمملكة العربية السّعودية التي انضمت في العام ٢٠٠٥.

الاقتصادات الصغيرة والضعيفة: هي الفئة التي لم يتم بعد تحديدها رسميًا، لكن البلدان التي تسعى لاهتمام خاص تحت هذه التسمية هي في المقام الأول الدول الجزرية الصغيرة، والبلدان غير الساحلية، و بلدان أميركا الوسطى.

في ما يخص الدول العربية، يُلاحظ أن التجارة مع الاتحاد الأوروبي تتراوح من ٤٠٪ إلى ٨٠٪ من جملة تجارتها الخارجية الدول، أما التجارة العربية البينية فهي لا تتجاوز ال ١٠٪ (٣٪ فقط بين البلدان المغاربية). في حين أن التبادل التجاري الذي تديره هذه الدول من خلال منظمة التجارة العالمية لا يتجاوز ٣٠٪ من المجموع (ANND and TWN, ٢٠٠٦). وفقا لذلك، وبالنظر إلى أن البلدان العربية فتحت اسواقها أمام الاتحاد الأوروبي وحررت تجارتها البينية في السلع وفق اتفاقية المنطقة العربية الكبرى للتجارة الحرة "غافتا"، التي دخلت حيز التنفيذ في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، فإنه يتوجب البحث في مستوى الحماية في إطار منظمة

التجارة العالمية بحذر. كما من المجدي أن تلعب الدول العربية دوراً ناشطاً في مفاوضات ال «ناما» ضمن منظمة التجارة العالمية بموازاة تطبيق وتنفيذ سياسات تحفيز الانتاج الصناعي لمؤازرته وتجهيزه.

التعريفة الجمركية: الجانب النظري والتطبيقي

الخصومة بين أنصار سياسة التجارة الحرة وأنصار السياسات الحمائية هي من أقدم الخصومات الفكرية التي اخترقت الأكاديميين وغيرهم من خبراء المنظمات الدولية. ويرجع الاطار النظري للتجارة الدولية الى مفهوم الامتياز المقارن لريكاردو الذي يدعو الدول الى انتاج المواد التي تكون فيها انتاجيتها مرتفعة وإستراد المنتوجات الأخرى التي لا تنتجها بنجاعة. بعد ريكاردو طوّر أكشير وأولين هذا المفهوم وجاؤوا بنظرية "نسبة العوامل"(proportion of factors theory)[٤] القائلة بضرورة تخصص الدول في المواد التي تتوفر عوامل انتاجها لديها وأن تفتح أسواقها أمام المواد الأخرى أي أن تستوردها. وهذا يعني ضرورة أن جل البلدان النامية التي لا تتوفر فيها رؤوس أموال بل عمالة كثيفة يجب أن تختص في انتاج المواد ذات كثافة العمل مثل صناعات التركيب والنسيج (الخياطة أساساً) والمواد الغذائية، وتستورد بدون عراقيل المواد الصناعية من البلدان التي تتوفر فيها رؤوس الأموال. الا أن هذه النظرية لم تصمد أمام الواقع حيث كذبتها تجارب البلدان الصناعية الناشئة في جنوبي آسيا وأمريكا أساسا، كما كذبتها البحوث التطبيقية سيما دراسة ليونتييف (Leontief) حول محتوى الصادرات والواردات الأمريكية من عمل ورأس مال اذ خلُص الى نتيجة معاكسة تماما للنظرية سابقة الذكر وعرفت هذة النتيجة بمفارقة ليونتييف (Leontief paradox) التي تتمثل في أكتشاف أن أغلب الصادرات الأمريكية تنتجها قطاعات ذات كثافة عمل (نسيج، سيارات،...) وليس قطاعات ذات كثافة رأس مال وتكنولوجيا وأن أغلب الواردات ذات كثافة رأس مال وليس عمل كما كانت تدّعية النظرية المهيمنة، نظرية "نسبة العوامل". ورغم أن ليونتييف لم يكن يسعى الى معارضة سياسة التجارة الحرة الا أن مفارقته قوّضت أركان هذه السياسة وكذبت النظرية التي تشرّعها. ورغم ذلك فما زالت المنظمات الدولية تصر على أن سياسات تحرير التجارة تجلب فوائد كبرى لكل البلدان وترتكز محاججتها على العناصر التالية:

- فائض المستهلك والمنتج (surplus consumer and producer) وهو فائض يتحقق بفعل آثار خفض أو الغاء التعريفة على سعر الاستهلاك من ناحية وعلى تكلفة الانتاج من ناحية أخرى.
- نجاعة وأرباح اضافية بفضل ما تسمح به المنافسة من بحث دؤوب عن انتاجية أفضل تمكّن من احراز أرباح اضافية ونجاعة أفضل.

٤) المقصود بالعوامل هو العمل ورأس المال.

على خلفية هذا الجدل النظري وميدانياً، يرى الداعمون لهذه المفاوضات من الدول المتقدمة والدول الأخرى التي تتمتع بميزة تنافسية في السلع الصناعية في السوق العالمي، أن التوصل إلى اتفاق لتقليص الحواجز الجمركية وغير الجمركية امام انتقال السلع الصناعية يمكن أن يؤدي إلى مكاسب للبلدان النامية في مجالات العمالة والصادرات والكفاءة الاقتصادية، كما يقرّون ان هذه المكاسب سوف تسبقها آثار سلبية على المدى القصير نتيجة صعوبة تكيّف الاقتصادات النامية مع الظروف الجديدة، مثل ازدياد البطالة وانخفاض الانتاج في القطاعات المنافسة للسلع المستوردة اضافة الى فقدان إيرادات الحكومة.

بالتالي، فإن آثار التخفيضات الجمركية المطروحة في المفاوضات حول المنتجات غير الزراعية تعتمد بشكل كبير على توقيت وكيفية التحرير التجاري. فإذا كان حجم التخفيض الجمركي كبير وغير متناسب مع مراحل التنمية الصناعية للقطاعات المحررة، فمن المرجح أن تكون النتيجة هي القضاء على المنتجين المحليين غير القادرين على الاستمرار في النمو والمنافسة وبالتالي تعطيل مسارات التنمية الصناعية في الدول النامية والقطاعات المتأثرة وتقليص مصادر الدخل وفرص العمل للعديد من العمال.

ان مسار تطور وتعزيز دور المنتجين المحليين على المستويات المحلية والاقليمية والدولية يعتمد على عوامل عدة، بالأخص على قدرتهم على زيادة الانتاجية. فهذه الأخيرة لا تعتمد على الإدارة الخاصة بها و قاعدة الكفاءة والمهارة التي تتحلى بها فحسب، ولكن أيضا على السياسة الصناعية الوطنية، وامكانية الوصول للدعم من خلال سياسة تعرفة جمركية تتناسب مع مراحل تقدم هذه القطاعات والقدرات الوطنية في البحث و التطوير، كما القدرة على استيعاب التكنولوجيا و تعديلها. غير أنه ليس بالأمر السهل نظراً إلى الحالة الصناعية الراهنة في البلدان النامية (للفجوة بين البلدان المتقدمة والنامية في مجال التكنولوجيا والمهارات) وحجم التخفيضات الجمركية المقترح ان تتخذها الدول النامية والتي من المتوقع ان تؤدي الى اخراج المنتجين المحليين من الاسواق المحلية جراء المنافسة من المنتجات الاجنبية وتوسع موجات الواردات الرخيصة.

على المدى الطويل، تتطلب مسارات التنمية الصناعية في الدول النامية التنويع والارتقاء بمجال التصنيع، الأمر الذي يتطلب حماية ودعم لهذه القطاعات، كما تبين الأمثلة التاريخية والمعاصرة. والجدير ذكره أن تحرير الأسواق أمام التجارة يؤدي الى نظم إنتاج جديدة، وذلك من خلال قيام سلاسل إمداد[٥] جديدة تبدأ بالشركات الكبيرة العالمية من جهة وتنتهي بكبار

٥) تشمل التتابع المنطقي للمنتج بدءاً من عملية الشراء للمواد الخام فالتخزين ثم عملية الإنتاج ذاتها وانتهاءً بتخزين وتوزيع المنتج التام في شكله النهائي.

التجار المحليين من جهة أخرى مما يؤدي حتما الى تحكم القلة في تحديد أسعار السلع والمواد الخام.

بشكل عام، اكتسبت البلدان النامية بعض الخبرة من خلال استخدامها للحماية الصناعية والدعم بطريقة ناشطة خلال الفترة التي تُسمى بفترة سياسة استبدال الوردات (التي تقوم على دعم الإنتاج المحلي من خلال اقتصار الاستيراد على الرأسمال المادي (المعدات والمكينة الصناعية) مع اقفال الحدود أمام التجارة الدولية، والتي أنجزت فيها نتائج أفضل بكثير من الفترة التي اصبحت فيها مُقيدة بشدة في استخدام تلك التدابير؛ أي فترة تحرير التجارة والاصلاحات الليبرالية الجديدة.
من المهم الاشارة الى ان العديد من الدول الصناعية ابقت على تعريفات جمركية عالية جدا على منتجات مثل المنسوجات، الملابس والمنتجات السمكية والزراعية المنافسة لها، التي هي ذات أهمية تصديرية للبلدان النامية.

على سبيل المثال، التعرفات التي تفرضها الولايات المتحدة على منتجات من بعض البلدان الفقيرة جداً مثل بنغلاديش وكمبوديا وسريلانكا تتراوح ما بين ١٥،٧ و١٦،١٪ ؛ أما على المنتجات من الهند وباكستان واندونيسيا وفيتنام فتتراوح في نطاق ١١ و١٤٪، بينما تتراوح بين ١ و٢،٥٪ عل المنتجات من الدول المتقدمة مثل النرويج وكندا وهولندا والمملكة المتحدة. كما يفرض الاتحاد الأوروبي عراقيا أخرى غير تعرفية كالسعر المرجعي ورزنامة التسويق خارج فترة المنتجين الأوروبيين حتى يضمن لهم التسويق بدون منافسة.

أما بالنسبة إلى الدول العربية، في قطاع الزراعة تحديداً، فإن منتجاتها الزراعية تواجه منافسة شديدة من المنتجات الزراعية المدعومة بقوة، وخصوصاً تلك الواردة من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة واليابان. وبسبب القيود والمحدودية في الموارد المتوفرة، فإن معظم البلدان العربية لا تقدّم للقطاع الزراعي مستويات مرتفعة من اعانات الدعم. ومن بين الدول العربية، فقط الأردن وتونس والمغرب التي تتمتع بإعانات دعم تعرضت للتخفيضات في ظل مفاوضات "منظمة التجارة العالمية". علاوة على ذلك، تتوقع البلدان العربية أن تُعفى من تخفيض ٥٪ على الدعم المسموح لها به، باعتبارها بلدان نامية وفق مندرج "الإتفاقية في الزراعة" (AOA).

المكاسب المحتملة من اتفاقية حول التجارة بالسلع غير الزراعية بحسب المقاربات الحالية

تتفاوت التقديرات التي صدرت عن المؤسسات الدولية في هذا المجال وبقيت محدودة بشكل عام. هـذا مع الاشارة الى مواطن الضعف العديدة في اليات احتساب هذه التقديرات.

تقدمت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بدراسة تقدر المكاسب العالمية من التجارة في المنتجات الزراعية والصناعية التحويلية بحوالي ١٢١٢ مليار دولار أميركي. في حين اتت تقديرات البنك الدولي بأقل من النصف، حوالي ٥١٨ مليار دولار اميركي. مع ذلك، فهناك دراسات أخرى تشير إلى أرقام أكثر تواضعاً مثل دراسة تشير الى ٢٨٧ مليار دولار اميركي وأخرى الى ٨٤ مليار دولار اميركي (التي هي أقل من ٧٠٪ من تقدير ال "OECD" المذكور أعلاه).

يبقى السؤال الأهم، ما هي حصّة البلدان النامية من هذه الفوائد؟

يقدر البنك الدولي المكتسبات من التحرير التجاري في المنتجات الصناعية بالنسبة للبلدان النامية بقيمة ١٠٩ مليار دولار اميركي ، بينما أندرسون وآخرون (٢٠٠٥) يقدرونها بحوالي ٣٤ مليار دولار اميركي. بالنظر إلى أن مجموع دخل البلدان النامية في عام ٢٠٠٣ كان ٦٧٦٢ مليار دولار اميركي، **فالمكسب يعادل تقريباً ٠,٥٠٪ إلى ١,٦١٪ من مجموع دخلها (Anderson et al., ٢٠٠٥) فقط.**

تجارب تاريخية: أهمية الحماية وسياسات التعريفة الجمركية

تظهر الأدلة التاريخية والمعاصرة أنه في غاية الصعوبة، إن لم يكن مستحيلاً، للدول المتأخرة صناعيا وتكنولوجياً أن تحقق التنمية والتقدم الصناعيين من دون دعم وحماية تجارية للقطاعات المنتجة حيث تشكل التعريفات الجمركية احدى العناصر الرئيسية للسياسة الصناعية في هذه الدول.

وتبين الامثلة التاريخية أن تحرير التجارة يجب ان يكون تدريجيا وبشكل انتقائي كجزء من سياسة صناعية طويلة الأجل.

على سبيل المثال، تقريباً جميع البلدان المتقدمة اليوم بنت اقتصاداتها من خلال استخدام التعرفات الجمركية والدعم وتدابير أخرى متصلة بتدخل الدولة طوال القرن ١٩ ومعظم القرن ٢٠، تحديداً حتى أوائل السبعينات.

علاوة على ذلك، خمس من الدول الست المتقدمة والأسرع نموا في مرحلة ما يسمى ب 'العصر الذهبي' (سنة ١٩٥٠ حتى ١٩٧٣)، وتحديداً اليابان، إيطاليا، النمسا، فنلندا وفرنسا، كانت بلدان تطبق تعرفات جمركية مرتفعة.

أظهرت تجارب جمهورية كوريا الجنوبية و تايوان الصينية، كما الصين والهند وفيتنام أنه على الرغم من أن التحرير الجزئي للتجارة قد يكون ضرورياً ومفيداً، الا أن حماية الصناعات الناشئة أمر لا مناص منه في المراحل الأولى للتصنيع والنهوض الاقتصادي. كما أنه ينبغي أن تتم عملية تحرير التجارة تدريجيا وتماشيا مع قدرة الاقتصاد على رفع مستوى انتاجيته.

كذلك الامر في العديد من بلدان أميركا اللاتينية، حيث اعتمدت الحماية والدعم في المرحلة التي سميت بالـ "حمائية". فحققت هذه البلدان نمواً أعلى من الذي حققته في حقبة ما بعد التحرير. كما أنه خلال الفترة الحمائية تم انشاء القدرات الصناعية التي أدت إلى زيادة التصدير في الفترة الأخيرة. إلا أن هذا لا يعني أن تجربة أميركا اللاتينية "الحمائية" تُعتبر الأفضل في الاستراتيجيات الاقتصادية. فنظامها الحمائي خلق منتجات غير فعالة وغير مُنافسة نتيجة عدم تعرضها للمنافسة الدولية.

من ناحية أخرى، بعض بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تبنت تحرير سابق لأوانه غير أنها شهدت نتائج سلبية جداً. فكان النمو الاقتصادي (مقاساً بنصيب الفرد) في القارة سلبي في حين تقلّصت العمالة الصناعية بشكل هائل.

اذن نظراً لهذا الواقع، نرى ان الحجج التي روجت لها الدول المتقدمة ضد استخدام سياسة التعرفة الجمركية والدعم من قبل البلدان النامية لا يمكن إلا أن تُفهم على انها محاولة لفتح أسواق جديدة أمام منتجاتها ولو أدّى ذلك الى اعاقة مسار الدول النامية نحو التنمية والتطور.

دور المنظمات العمالية ومنظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بالسياسة الصناعية والمفاوضات التجارية

تجدر الاشارة أولاً الى ان هذا الدور النقابي لا يعدو ان يكون نظريا وإذ أنه لم تشارك ولم تستشر أي منظمة نقابية عربية في المفاوضات التجارية الدولية بل لم تستشر ايضاً منظمات أصحاب العمل وذلك نظراً للعجز الديمقراطي للحكومات من ناحية ولضعف حرفية وامكانات المنظمات النقابية من ناحية اخرى واقتصار اهتمامها على المسائل المطلبية المباشرة.

يمكن للمنظمات العمالية ومنظمات المجتمع المدني الخلفية ذات الصلة ان تلعب دورا مهما خلال مرحلتين اساسيتين:

- أولا أثناء المفاوضات وعبر ممارسة الضغط من أجل شروط تفاوضية أفضل؛
- وثانياً أثناء عمليات التنفيذ بعد توقيع الاتفاقيات حيث يتم التركيز على استغلال المرونات والفرص الآيلة إلى مصالح المجتمعات المحلية.

في سياق المفاوضات المتعلقة بالسلع الصناعية، يمكن أن تلعب المنظمات العمالية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة أدواراً هامة منها:

- المساهمة في وضع و صياغة الأجندة. على سبيل المثال، يجب على المنظمات العمالية أن تناقش درجة تحرير التجارة وبالأخص التجارة الصناعية بشكل لا يترتب عليه نتائج سلبية مؤثرة على الصناعة الوطنية، وبالأخص على الصناعات التي تعد ناشئة وتحتاج إلى إجراءات حمائية من أجل أن تنمو وتصبح منافسة في السوق التجاري.
- قيام المنظمات العمالية بالجهود في توفير المعلومات الضرورية لمختلف المجموعات المهتمة من أجل تهيئتها لمعرفة كيفية مواجهة المخاطر والتهديدات الناتجة عن اتفاقيات تحرير التجارة، لا سيما في ما يتعلق بمفاوضات الوصول إلى الأسواق الغير الزراعية.
- العمل على تنسيق الجهود وانشاء التحالفات بين النقابات العمالية في البلدان العربية المعنية بالاتفاقية وتلك المقدمة على الانضمام الى منظمة التجارة العالمية من جهة، والنقابات العمالية في المناطق الأخرى بالأخص تلك المنخرطة في المفاوضات من جهة أخرى. وذلك يمهد من أجل بلورة موقف عمالي يضغط في المفاوضات، إذ أن موقف الحكومات المتفاوضة لا يعكس بالضرورة مصالح العمال في البلدان المختلفة. ففي الكثير من الأحيان تعمل الحكومات والشركات المتعددة الجنسية على خلق تناقضات بين العمال في الدول المختلفة نحو الضغط على حقوقهم بحجة تهيئة البيئة الاستثمارية. ولعل محاولة ادماج بند اجتماعي في الاتفاقيات التجارية الدولية أكبر دليل على حدّة تعارض وتنافر مصالح نقابات العمال في الشمال والجنوب.
- العمل على توطيد العلاقات مع المنظمات العمالية في الدول المعنية وتلك غير المعنية بـ "الناما" والتي تربطها علاقات تجارية محلية من أجل الضغط نحو تعزيز البنية الصناعية الاقليمية التي تخلق وظائف منتجة وماهرة. فمن المجدي للمنظمات العمالية الممثلة والمستقلة في المنطقة العربية الاستخلاص من تجمع نقابات أميركا اللاتينية والهند مما خولهم بالضغط سوياً على مباحثات ال"ناما".
- على الحركات النقابية أن تقوم بحراك ناشط لفرض مشاركتها في المفاوضات حول الناما لإبراز وجهة النظر العمالية وخوض معركة ضد الخطاب المهيمن وتقديم اقتراحات بديلة.
- من أجل أن تستطيع المنظمات العمالية أن تفرض نفسها وتشارك بشكل فعال في المفاوضات عليها أن تكون ممثلة للعمال ومستقلة وديموقراطية في قراراتها. لذلك على هذه المنظمات أن تنخرط بشكل فاعل في تنظيم العمال خاصة في القطاع الصناعي، وبالتالي أن تتمكن من تطوير مواقف سياسية متماسكة لبناء القضية العمالية، سواء داخل الحركة النقابية أو على نطاق المجتمع.

مطالب الاتحاد الدولي لنقابات العمال فيما يتعلق بالسياسات الصناعية ومفاوضات منظمة التجارة العالمية (٢٠١١)

ينبغي على الحكومات أن تتأكد من أنه بإمكان البلدان النامية تخفيض التعرفة الجمركية بنسب تتماشى مع مرحلة التنمية الخاصة بهم وفقاً لمبدأ "أقل من المعاملة الكاملة بالمثل"(less than full reciprocity) المتفق عليها، وأقل بكثير من التخفيضات التي تعهدت بها البلدان المتقدمة. من مقترحات التخفيضات الجمركية المطروحة على الطاولة. ذلك لأن الرزمة الحالية تخفض، وبشكل واضح، التعرفات المقيدة للبلدان النامية الذي بدوره يقلص فسحة السياسة لهذه الدول، حيث أنه نظراً لمراحلها الصناعية، فمثل هذه السياسة سابقة لأوانها وتساهم في إبقاء البلدان النامية على وضعها في ما يتعلق بقيمتها المضافة الصناعية المنخفضة.

ينبغي على الدول النامية التي يجري الآن إلزامها ربط تعرفاتها عند حد اعلى أن تتأكد من أن تكون قادرة على تغيير أو تعديل هذا الالتزام على أساس الاحتياجات الاجتماعية والتنموية.

على حكومات الدول الأعضاء، وبالأخص الدول في طور الانضمام إلى المنظمة، أن تطلب ضمانات بعدم ممارسة الضغوط عليها للمشاركة في مفاوضات لتخفيض التعرفة الجمركية على مستوى بعض القطاعات.

من الضروري أن تقوم البلدان النامية، قبل اختتام مفاوضات الانضمام، بتقييم مسبق للأثر الاجتماعي المترتب عن التزاماتها بما في ذلك تحليل الأثر على النوع الإجتماعي (الجندر).

يتم تعاون بين كل من منظمة التجارة العالمية، و منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأونكتاد وغيرها من المؤسسات الدولية ذات الصلة من أجل ضمان توفر الموارد المالية والمساعدة التقنية اللازمة للبلدان النامية لإجراء تقييمات مستقلة تتناول الآثار الناجمة عن التخفيضات في التعرفات الجمركية، والتي بدورها تتطلب اشراك المزيد من النقابات في تقييم أثر الالتزامات المقترحات ضمن المفاوضات على القطاعات التي يمثلونها.

ينبغي إجراء تقييم حول الحواجز غير الجمركية بمشاركة أطراف مستقلة، وكذلك النقابات العمالية وغيرها من مجموعات المجتمع المدني المعنية، وذلك من أجل ضمان أن تبقى النظم الضرورية لحماية المستهلك والبيئة بمنأى عن قواعد منظمة التجارة العالمية.

توصيات أساسية

- على الحكومات أن تعير أهمية أكبر لبناء استراتيجية صناعية تقوم على تعزيز العمال اللائق والمستدام، تتضمن استخدام استراتيجي وانتقائي لسياسة التعرفة الجمركية.
- ان حماية الصناعات الناشئة تحتاج الى أن تكون مصحوبة باستراتيجية تصديرية، و ذلك لان عائدات التصدير أمر بالغ الأهمية، حيث أنه يوفر موارد عملة صعبة فرص عمل ويحث على تحسين الانتاجية والتنافسية.
- لا يكفي ادماج بنود اجتماعية في اتفاقيات التجارة الحرة بل يستوجب الالحاح من قبل المنظمات العمالية على ضمانات احترام اتفاقيات منظمة العمل الدولية بالأخص الإتفاقيتين رقم ٨٧ و ٩٨ والبناء على ما توصلت إليه هذه الأخيرة من إجتماع مع منظمة التجارة العالمية (ILO-WTO, ٢٠٠٧). بالإضافة لوضع مطالب صارمة وفعالّة، على الحركات العمالية بذل كامل جهدهم لفرض قواعد تحكم المسؤوليات الاجتماعية للشركات والذي قد يولّد عقد جماعي عالمي جديد يبدأ من البلدان النامية الصناعية.
- ضرورة ان تعتمد الدول النامية والعربية تخصيصا نموذج تنموي بديل عوض النموذج النيو اللبرالي المعروف باسم وفاق واشنطن، نموذج بديل يقوم على تعايش:
  - قطاع عام في الأنشطة غير التنافسية ينضبط الى قواعد السوق ويعتمد التصرف حسب الأهداف والتسيير الشفاف والمساءلة الدورية.
  - قطاع خاص نشيط ذو تنافسية جودة قائمة على التطوير المستمر للمنتجات بفضل سياسة بحث وتطوير دائمة واطارات تسيير فني وادري كفئة وعمالة ماهرة منخرطة في برامج تدريب مستمر.
  - قطاع تعاوني واجتماعي في مجالات المهن الصغرى والأنشطة الزراعية الصغرى والاستهلاك والتسويق يؤمن وصول صغار المنتجين الى مصادر التمويل وخطوط التسويق ويكون آلية هامة من آليات ادماج القطاع الموازي في الاقتصاد التظامي.
- ضرورة القطع مع نظام الامتيازات المقارنة القائم على الأجر الزهيد والتكلفة المدعومة سيما في القطاعات التصديرية وفي جلب الاستثمارات الأجنبية نظرا لاصطدامه عاجلا أم آجلا بسقف الاحتمال الاجتماعي بالنظر الى تصاعد الحراك الاحتجاجي ضد تدهور المقدرة الشرائية وتردّي ظروف العمل من ناحية والى استفحال ظاهرة المزاد العلني العالمي على المنظومات الاجتماعية لجلب رؤوس الأموال.
- لابد لشركات البلدان النامية والعربية من توطيد العلاقة مع قطاع البحث من أجل التحكم في التكنولوجيات الحديثة وتطوير منتوجاتها وتنظيم أنجع لسلاسل الانتاج حتى تحرز أرباح انتاجية حقيقية وترتقي من تنافسية سعرية مفتعلة بفضل الأجور الزهيدة الى تنافسية جودة بفضل التجديد والمهارات.

المراجع

Bernasconi-Osterwalder and Sherman, 2005. Available at: http://www.ciel.org/Publications/NamaNegotiations_28Jul05.pdf

WTO. Available at: http://etraining.wto.org/admin/files/Course_355/CourseContents/NAMA-E-Print2.pdf

WTO, Briefing Notes: Non-agricultural market access (NAMA) Negotiations. Available at: http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm

Arab NGO Network for Development (ANND) and Third World Network (TWN), 2006. "Free Trade Agreements in the Arab Region". Available at: http://www.annd.org/english/data/publications/pdf/12.pdf

Office of the United States Trade Representative. 'NAMA'. Available at:http://www.ustr.gov/trade-topics/industry-manufacturing/non-agricultural-market-access

Ackerman, F. 2005. Modelling Trade Liberalization: What CGE Estimates Don't Show, mimeo., Global Development and Environment Institute, Tufts University.

Anderson, K., Martin, W. and van der Mensgrugghe, D. 2005. Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios in K. Anderson & W. Martin (eds.), Agricultural Trade Reform and the Doha World Development Agenda, Washington, D.C., World Bank, and New York, Oxford University Press.

Chang, H. J. 2005. 'WHY DEVELOPING COUNTRIES NEED TARIFFS? HOW WTO NAMA NEGOTIATIONS COULD DENY DEVELOPING COUNTRIES' RIGHT TO A FUTURE', South Center. Available at: http://southcentre.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2543%Awhy-developing-countries-need-tariffs-how-wtonama-negotiations-could-deny-developing-countries-right-to-a-future&catid=533%Atrade-in-non-agricultural-goods&Itemid=67&lang=en

Biswas, T. 2007. 'The Doha Round Negotiations on Non-Agricultural Market Access: An Overview', International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Available at: http://www.gmfus.org/doc/economics/The%20Doha%20Round%20Negotiations%20on%20NAMA,%20An%20Overview%20-%20T%20Biswas.pdf

محمدية، ك.، شو، ج. و دي فرانس، ج. ٢٠٠٧. «المنطقة العربية وسياسات تحرير التجارة: تأمل في التبعات والآثار القطاعية». شبكة المنظمات العربية للتنمية

WTO, 2011. 'Global Unions Statement of Priorities for the 8th WTO Ministerial Conference (Geneva, 15 – 17 December 2011)

ILO and WTO (2007), Trade and employment: challenges for policy research: a joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization. International Labour Organization, 2007. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_091038.pdf

من أجل التأثير في الواقع