TD(X)/RT.1/6

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد العاشر

اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التجارة والتنمية: اتجاهات للقرن الحادي والعشرين

الاعتماد الاقتصادي على السلع الأساسية

Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/6
22 November 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

الأونكتاد العاشر

اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التجارة والتنمية: اتجاهات للقرن الحادي والعشرين

الاعتماد الاقتصادي على السلع الأساسية *

مقدم من ألفريد مايزلس
جامعة أكسفورد، المملكة المتحدة

* إن الآراء المعرب عنها في هذه الورقة هي آراء صاحبها ولا تعكس بالضرورة آراء أمانة الأونكتاد.

المحتويات

الصفحة

خلاصة ٤

أولاً- دور قطاع السلع الأساسية ٦

ثانياً- مراحل تطور الأسواق السلعية العالمية بعد الحرب ٨

ثالثاً- المراحل التي مرت بها السياسة السلعية الدولية بعد الحرب ١٠

رابعاً- الحاجة إلى وضع استراتيجية سلعية دولية جديدة ١٢

خامساً- رفع المستويات الهابطة لأسعار السلع الأساسية ١٤
ألف- تنظيم العرض ١٤
باء- التنويع ١٥
جيم- جعل المواد الطبيعية أكثر قدرة على التنافس مع المواد الاصطناعية ١٦

سادساً- تقليل دورات الأسعار المتعددة السنوات إلى أدنى حد ١٧

سابعاً- التقليل إلى أدنى حد من التقلبات القصيرة الأجل في أسعار السلع الأساسية أو الحد من آثارها المعاكسة على البلدان النامية ١٨
ألف- المخزونات الاحتياطية الدولية ١٨
باء- إدارة المخاطر ١٩

ثامناً- حماية البيئة الطبيعية ٢١

تاسعاً- خاتمة ٢٢

المراجع ٢٤

خلاصة

يعتمد معظم السكان في البلدان النامية على انتاج السلع الأولية وتصديرها. ومن ثم، تظل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلدان تتوقف إلى حد كبير على ما يطرأ من تغييرات على الأسواق السلعية العالمية، وبوجه خاص على أسعار السلع الأساسية. وقد هبطت هذه الأسعار بشدة في أوائل الثمانينات، وظلت مستوياتها هابطة منذ ذلك الحين، مما أسفر عن حدوث خسائر تجارية ضخمة. وكان ذلك عاملاً رئيسياً في شدة ارتفاع الدين الخارجي المستحق على البلدان المصدرة للسلع الأساسية.

ومن شأن استمرار مستويات الأسعار الهابطة هذه أن يلحق ضررا بالغا بهذه البلدان لأنه سيفرض المزيد من القيود على إمكانيات نموها ويضعف الجهود التي تبذلها لاصلاح السياسة المحلية وإعادة هيكلة الدين وتعبئة الموارد الخارجية. ومع ذلك، كان الاهتمام بمشاكل السلع الأساسية في البلدان النامية قليلاً، إن وجد أصلاً، في المحافل الدولية على مدى العقدين الماضيين. ويبدو أن الوقت قد حان الآن لكي ينظر المجتمع الدولي جدياً في هذه القضية.

وتقترح هذه الورقة ثلاثة مبادئ يمكن أن يتم على أساسها إرساء سياسة سلعية دولية جديدة:

- الجمع بحكمة بين آليات السوق الحرة وآليات تنظيم السوق ليتم استخدامها حسب مقتضى الحال لبلوغ أهداف متفق عليها؛

- التمييز بين الأنواع المختلفة لمشاكل الأسعار، التي تتفاوت بتفاوت السلع الأساسية وتتطلب من ثم وسائل علاجية مختلفة؛

- النظر في العلاقة بين مشاكل السلع الأساسية والقطاعات الأخرى، لا سيما الأسواق المالية.

وتنظر الورقة بعد ذلك في تدابير علاجية ملائمة لكل نوع من أنواع مشاكل الأسعار. ويمكن لتدابير رفع مستويات أسعار السلع الأساسية الهابطة -- وهي أساساً قضية طويلة الأجل -- أن تبدأ بإدارة العرض بشكل ما، ثم بالتنويع خارج قطاع السلع الأساسية التي يتواصل عرضها بإفراط. كما أن من شأن بذل المزيد من جهود البحث والتطوير، حيثما اقتضى الأمر ذلك، أن يحسن الخصائص التقنية، ومن ثم المركز التنافسي، لصادرات البلدان النامية من المواد الطبيعية المعرضة للاستعاضة عنها بالمواد الاصطناعية.

ويمكن التخفيف إلى حد كبير من حدة دورات الأسعار في الأجل المتوسط – التي تظهر بوجه خاص في حالة الكثير من محاصيل الأشجار – من خلال إجراء ما يستتبعه ذلك من تعديلات مناسبة للإنتاج في ضوء تحسين التنبؤات باتجاهات السوق المقبلة، مع بذل الجهود لزيادة الاستهلاك حسب الضرورة. وأخيراً، يمكن تقليل تقلبات

الأسعار في الأجل القصير بتمويل مخزونات احتياطية دولية تمويلاً كافياً؛ وكخيار آخر، يمكن تفادي سوء أثر هـذه التقلبات بقيام المصدرين في البلدان النامية باستخدام أدوات مالية ذات صلة بالسلع الأساسـية لتغطيـة مخـاطرهم التجارية. وتقترح هذه الورقة استعراض مدى استخدام هذه الأدوات وكلفتها وفعاليتها بالنسبة للبلدان النامية.

الاعتماد الاقتصادي على السلع الأساسية

ألفريد مايزلس

أولا- دور قطاع السلع الأساسية

تعتمد الغالبية العظمى من السكان في البلدان النامية، في رفاهها وأسباب عيشها، على إنتاج السلع الأولية وتصديرها[1]. ومن ثم فإن وجود قطاع قوي للسلع الأساسية هو أمر بالغ الأهمية لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي في البلدان النامية المصدرة للسلع الأساسية. وهناك وسيلتان يمكن بهما لهذا القطاع أن يعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلدان: بتوفير حجم متزايد من الأغذية والمواد الخام لدعم التصنيع المحلي والنمو الاقتصادي؛ و أو بكسب عملات أجنبية من صادرات السلع الأساسية لتمويل واردات السلع الرأسمالية وغيرها من لوازم التنمية المحلية. وقد أدى صغر حجم الأسواق المحلية نسبياً في البلدان المعتمدة على السلع الأساسية إلى جعل جميع هذه البلدان تقريباً تسلك هذا المسلك الأخير. ونتيجة لذلك، فقد تحددت تنميتها الاقتصادية، إلى حد كبير، بالتغيرات في الأسواق السلعية العالمية. وثبت أن علاقة الاعتماد هذه كانت عائقاً رئيسياً اعترض جهود البلدان المصدرة للسلع الأساسية لتعزيز تنميتها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن ملاحظة عدة جوانب لهذا العائق تعكس عدم مرونة العرض والطلب في الأسواق السلعية العالمية. وأول هذه الجوانب هو اتجاه تدهور معدلات التبادل التجاري للسلع الأساسية في الأجل الطويل (أي هبوط أسعار السلع الأساسية التي تصدرها البلدان النامية بالنسبة لأسعار المصنوعات التي تستوردها من البلدان المتقدمة). وهذا الاتجاه ينشأ إلى حد كبير عن تدني مرونة الطلب بالنسبة للدخل فيما يتعلق بالسلع الأولية في البلدان المتقدمة مما جعل نمو دخلها الحقيقي يقترن بنمو بسيط نسبيا في الطلب على هذه السلع. كما أن المواد الاصطناعية قد حلت إلى حد كبير خلال العقدين الماضيين محل الكثير من السلع الأساسية التي تصدرها البلدان النامية، في الوقت الذي أدى فيه التحول عن الصناعات التقليدية "الثقيلة"، مثل صناعة الحديد والصلب، إلى الحد أيضاً من معدل زيادة الطلب على المواد الخام الطبيعية. ثانياً، إن تدني مرونة عرض الكثير من السلع الأساسية نتيجة لتغير الأسعار يعني أن العرض لا يمكن أن يزداد بعد ارتفاع الأسعار إلا بعد فترة من الوقت؛ إلا أن جهود زيادة العرض كثيراً ما تحبط ذاتها بذاتها لأن زيادة العرض تؤدي، عند اقترانها بعدم مرونة الطلب، إلى انخفاض الأسعار وتدني حصائل الصادرات. وتسفر هذه العملية عن ظهور دورات أسعار متعاقبة متعددة السنوات.

والنتيجة الثالثة التي تترتب على تدني مرونة الطلب والعرض في الكثير من الأسواق السلعية هي استمرار التقلبات الكبيرة والقصيرة الأجل في الأسعار. فتقلب الأسعار بهذا الشكل يدخل قدراً كبيراً من عدم اليقين في توقعات المبيعات الآجلة ومستوى الربحية، ويرجح من ثم أن يحد من حجم الاستثمارات في الأصول الجديدة المنتجة في قطاع السلع الأساسية.

ومن المسلم به عموما أن البلدان شديدة الاعتماد على السلع الأساسية التي يتعرض جل حصائل صادراتها لتأرجحات كبيرة وقصيرة الأجل في الأسعار تعاني من قيود إضافية تعوق تنميتها الاقتصادية. فتقلبات حصائل الصادرات تسفر عن تقلبات في الدخول المحلية (بما في ذلك الآثار المضاعفة على القطاعات غير التصديرية)، وفي الادخارات المحلية فضلا عن إيرادات الحكومة (التي كثيراً ما تعتمد بدرجة كبيرة على الضرائب التي تفرض على حصائل قطاع الصادرات) وهي، كما ذكر آنفاً، تؤثر سلباً على مستوى الاستثمارات في الأصول المنتجة. كما أن عدم استقرار الصادرات إلى حد كبير يمكن أن يزيد من حدة الجو العام لعدم التيقن فيما يتعلق بالأعمال التجارية وأن يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال إذا فضل المدخرون الاستثمار في الخارج. ويمكن القيام، بدلا من ذلك، بتوجيه الاستثمارات الخاصة نحو المشاريع المحلية التي تدر أرباحا في الأجل القصير وليس نحو مشاريع تنطوي على مخاطر أكبر، حتى وإن عكست هذه المشاريع الأخيرة الميزة النسبية التي يتمتع بها البلد.

وتزداد حدة الصعوبات المختلفة التي تواجهها البلدان النامية لدى التصدي لانخفاض مرونة الطلب على السلع الأساسية بفعل الخصائص الهيكلية التي يتسم بها عرض السلع الأساسية. فمعظم البلدان النامية هي منتجة صغيرة أو متوسطة الحجم، ولا يستطيع أي منها أن يؤثر على الأسعار العالمية بتنويع عرضه للسلع الأساسية. فهذه البلدان مدفوعة أصلا إلى توسيع صادراتها لأن ذلك يحقق لها حصائل صادرات أعلى، بافتراض تساوي جميع الأمور الأخرى. ولكن إذا قام العديد من هذه البلدان بزيادة صارداتها في آن واحد، فستكون نتيجة ذلك تدني الأسعار وانخفاض حصائل صادرات جميع هذه البلدان. وقد أصبح تنازع المصالح الذي ينطوي عليه الأمر هنا عنصراً مهما في المشاكل التي واجهتها البلدان النامية في قطاع السلع الأساسية على مدى العقدين الماضيين.

ثانياً- مراحل تطور الأسواق السلعية العالمية بعد الحرب

هناك مرحلتان رئيسيتان يمكن ملاحظتهما في سير عمل الأسواق السلعية العالمية منذ منتصف الخمسينات. فالمرحلة الأولى التي دامت حتى عام ١٩٨٠ هي مرحلة هيمنت عليها تقلبات واسعة وقصيرة الأجل في أسعار مجموعة كبيرة من السلع الأساسية التي تصدرها البلدان النامية مع ما ترتب على ذلك من تقلبات في حصائل صادرات هذه البلدان. فقد كان عقد السبعينات عقدا شهد تلاحق "الصدمات" التي أصابت الأسواق السلعية العالمية. وبدأ هذ العقد بارتفاع أسعار النفط ارتفاعا حادا في الفترة ١٩٧٣-١٩٧٤ صاحبته مخاوف من أن ترتفع أسعار السلع الأساسية بشكل أعم، بينما أسفر نقص عدد من السلع الأساسية (مثل السكر والبن) في سنوات بعينها عن تأرجح أسعار هذه السلع تأرجحاً كبيراً بشكل استثنائي. وخلال هذا العقد، اتجهت الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية نحو الارتفاع على نحو معتدل.

إلا أن تغيراً رئيسياً قد حدث بعد عام ١٩٨٠ عندما أصبحت السمة المهيمنة على الأسواق السلعية هي الهبوط العام الشديد الذي أصاب الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية التي ظلت مستوياتها هابطة منذ ذلك الحين[٢]. وبحلول نهاية الثمانينات، كان تراجع أسعار السلع الأساسية قد اشتد واستمر لمدة أطول كثيراً من مدة الكساد الكبير الذي شهدته الثلاثينات من هذا القرن. وخلال الفترة الممتدة من عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٧، لم يكن هناك أي اتجاه ذي شأن سواء نحو الارتفاع أو نحو الهبوط في معدلات التبادل التجاري للسلع الأساسية، وإنما حدث تدهور آخر شديد خلال السنتين التاليتين لهذه الفترة نتج عن الأزمة المالية الآسيوية وما ترتب عليها من انخفاض في قيمة عملات كبرى الاقتصادات الآسيوية[٣].

وكان السبب المباشر لهبوط أسعار السلع الأساسية في أوائل الثمانينات هو السياسات النقدية التقييدية المطبقة في البلدان الصناعية الرئيسية لتقليل الضغوط التضخمية. ونتج عن ذلك تباطؤ ملحوظ في معدلات نموها الاقتصادي وتقلص كبير في نمو الطلب على المواد الخام. ومنذ ذلك الحين، ظلت معدلات نموها متدنية بمعايير ما بعد الحرب، وهذا أحد الأسباب التي تفسر عدم حدوث أي انتعاش كبير في أسعار السلع الأساسية.

أما السبب الرئيسي الآخر الذي حال دون انتعاش أسعار السلع الأساسية فهو سرعة زيادة حجم صادرات السلع الأساسية من البلدان النامية، إذ ارتفعت بأكثر من ٤٠ في المائة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٩٠. ومما قد يبدو مخالفا للصواب أن يزداد العرض على الاطلاق وقت هبوط الأسعار، ولكن عاملا جديدا كان له دور في ذلك. فتقلص النقد الأجنبي - وقد حدث إلى حد بعيد نتيجة لانهيار الأسعار العالمية للسلع الأساسية في فترة أسبق - وارتفاع تكاليف الفوائد على الدين الخارجي وتوقف القروض التجارية الجديدة تقريبا حتى أوائل التسعينات، هي عوامل مارست ضغطاً على البلدان المصدرة للسلع الأساسية لكي توسع صادراتها. وفي نفس الوقت، كانت قروض صندوق النقد الدولي تقترن عادة بشروط صارمة شملت خفض قيمة العملات بهدف تعزيز الصادرات.

وقد هبطت الآن أسعار السلع الأساسية، بالأرقام الحقيقية، إلى مستويات منخفضة تاريخيا منذ عقدين. وكانت إحدى نتائج هذا الهبـــوط تكبـــــد البلدان المصدرة للسلع الأساسية خسائر ضخمة في معدلات التبادل التجاري خلال هذه الفترة. فقد ارتفع معدل الخسائر ارتفاعا حاداً من نحو ٥ مليارات دولار في السنة خلال الفـترة ١٩٨١-١٩٨٥ إلى حوالي ٥٥ مليار دولار في السنة خلال الفترة ١٩٨٩-١٩٩١. وبلغ إجمالي الخسائر في معدلات التبادل التجاري من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٩٢ نحو ٣٥٠ مليار دولار[٤]، وسُجلت منذ ذلك الحين خسائر تراكمية أكبر من ذلـــك بكثير. وكانت هذه الخسائر في معدلات التبادل التجاري عاملا رئيسيا في ارتفاع الدين الخـــارجي لـــهذه البلـــدان المصدرة للسلع الأساسية حيث إنها قد سعت جاهدة من أجل الحفاظ على حد أدنى من الـــواردات الأساســـية. هـــذا بالإضافة إلى أن عبء انكماش أسعار السلع الأساسية قد وقع بشكل غير تناسبي على أفريقيا جنوب الصحراء، وهي أفقر المناطق النامية وأقلها قدرة على إجراء عمليات التكيف الهيكلي اللازمة.

ثالثا- المراحل التي مرت بها السياسة السلعية الدولية بعد الحرب[٥]

خلال الفترة الأولى اللاحقة للحرب، أرسيت سياسة التجارة أساسا على مبدئي السوق الحرة وعدم التمييز على النحو المبين في ميثاق هافانا لعام ١٩٤٨. واعترف الميثاق بأن عددا من السلع الأساسية يمكن أن يتأثر بصعوبات خاصة، وأقر استخدام الاتفاقات السلعية الدولية لمنع هذه الصعوبات أو التخفيف منها ولكن "بشرط انتفاء إمكانية تكييف الانتاج مع الاستهلاك من خلال قوى السوق العادية وحدها وبالسرعة التي تقتضيها الظروف". وقد وافق المجلس الاقتصادي والاجتماعي على مبادئ الميثاق في عام ١٩٤٧ وأُبرم عدد من اتفاقات تثبيت الأسعار (للبن والسكر والقصدير والقمح) تحت رعاية الأمم المتحدة.

وبدأت مرحلة جديدة في السياسة السلعية الدولية مع انعقاد المؤتمر الأول للأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) (١٩٦٤) عندما تم للمرة الأولى ربط سياسة التجارة بوجه عام، وسياسة السلع الأساسية بوجه خاص، ربطاً مباشراً باحتياجات تنمية بلدان العالم الثالث. ووافق المؤتمر الرابع للأونكتاد الذي عقد في عام ١٩٧٦ على وضع استراتيجية شاملة لتعزيز قطاع السلع الأساسية في اقتصادات البلدان النامية في شكل برنامج متكامل للسلع الأساسية. وتوخى هذا البرنامج التفاوض على اتفاقات لتثبيت أسعار مجموعة من السلع الأساسية ذات الأهمية التصديرية للبلدان النامية على أساس أهداف عامة مشتركة وضمن إطار زمني مشترك لتجنب حدوث تقلبات مفرطة في الأسعار وبلوغ مستويات أسعار مجزية للمنتجين ومنصفة للمستهلكين[٦]. كما دعا قرار إنشاء البرنامج المتكامل للسلع الأساسية إلى التفاوض على إنشاء صندوق مشترك ليكون بمثابة مرفق تمويلي مركزي للبرنامج ككل.

وقد أجريت بعد ذلك سلسلة من المشاورات والمفاوضات المكثفة خلال سنوات ولكن النتائج التي حققتها كانت محدودة جدا باستثناء نتيجة واحدة تمثلت في ابرام اتفاق سلعي دولي جديد للمطاط الطبيعي. هذا بالإضافة إلى أن الصندوق المشترك الذي أنشئ بعد المفاوضات الصعبة التي أجريت على مدى عدة سنوات كان صكاً أضعف بكثير لتثبيت الأسعار مما كان متوخى في الاقتراح الأصلي. إذ كانت الفكرة الأصلية تتمثل في إنشاء صندوق ذي رأس مال ذاتي كبير يكون قادراً على اقتراض أموال إضافية إذا لزم الأمر وتوفير مصدر تمويل مضمون لعمليات التخزين اللازمة للاتفاقات السلعية الدولية القائمة أو الجديدة. على أن اتفاق الصندوق المشترك لعام ١٩٨٠ قد نص على أن يتم تمويله بواسطة الاتفاقات السلعية الدولية المنتسبة، رغم أنه كان قادرا على اقتراض أموال إضافية من أسواق رؤوس الأموال عند الحاجة.

إن انعكاس العلاقة التي كانت متوخاة أصلاً بين الصندوق المشترك والاتفاقات السلعية الدولية المنتسبة قد دل على أن دور الصندوق الرئيسي في توفير الدعم المالي لعمليات الاتفاقات السلعية الدولية لتثبيت الأسعار بات يتوقف الآن على نجاح المفاوضات لوضع اتفاقات سلعية دولية جديدة لتثبيت الأسعار أو لتجديد الاتفاقات القديمة. وكان معنى فشل هذه المفاوضات أن الصندوق المشترك لم يعد قادراً على القيام بوظائفه كما كان متوخى.

وبحلول نهاية الثمانينات، كانت جميع الاتفاقات القائمة حينذاك، باستثناء الاتفاق المتعلق بالمطاط الطبيعي، قد انهارت أو تخلت عن القيام بوظائف تثبيت الأسعار. وبذلك فقد بدأ عقد التسعينات ولم تكن هناك أية آلية فعالة لتثبيت الأسواق، كما لم يكن هناك أي توافق في الآراء بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية حول الحاجة إلى إنشاء هذه الآليات. ولعله من المفارقات أن هذا المأزق في السياسة السلعية الدولية الذي استمر طوال عقد التسعينات قد بدأ في ذات الوقت الذي تغيرت فيه السمة المهيمنة على الأسواق السلعية العالمية (كما جرى شرحه في الفرع السابق) من تقلب الأسعار المفرط في الأجل القصير إلى اتجاه هبوط حاد في الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية. وإذا كانت البلدان المصدرة للسلع الأساسية تحتاج إلى أي شيء، فإنها تحتاج خلال هذه الفترة إلى دعم أكبر، لا أقل، من المجتمع الدولي.

وعند النظر في الأسباب التي أدت إلى حدوث المأزق الحالي، لا بد من الاعتراف بأنه من المؤكد أن هناك عدداً من نقاط الضعف التقنية التي كانت قائمة في الاتفاقات السلعية الدولية المختلفة والتي أثرت على سلاسة عملها وأدت أحيانا إلى تفككها[٧]. على أن نقطة الضعف الرئيسية التي كانت قائمة منذ أوائل الثمانينات هي أن أياً من هذه الاتفاقات لم يكن مجهزا لمواجهة الاتجاه الهبوطي في الأسعار، وهو اتجاه لم يسبق له مثيل لا من حيث الضخامة ولا من حيث المدة. وهذه الحالة قد أدت حتما إلى تضارب وجهات النظر تضاربا شديدا بين البلدان المصدرة والبلدان المستوردة فيما يتعلق بالتفسير الصحيح لأهداف تثبيت الأسعار. فقد حاجّت البلدان المصدرة عموما بأن الاتفاق يجب أن يدافع عن السعر "الأدنى" المتفق عليه وذلك بهدف حماية حصائل صادراتها المنخفضة. وقد أصرت البلدان المستوردة من جانبها على ضرورة القيام في فترة هبوط الأسعار بتعديل نطاق السعر المتفق عليه تعديلا هبوطيا ليتمشى مع اتجاهات السوق.

والموقف الذي تبنته البلدان المستوردة كان متوافقاً مع وجهة نظرها الأعم وهي أن تنظيم الأسواق السلعية الدولية يمثل تدخلا لا لزوم له في حرية تحرك قوى السوق، وهو تدخل من شأنه أن يسفر عن إساءة تخصيص الموارد المنتجة. ومع أن البلدان المصدرة لم تتقبل عموما وجهة النظر هذه، فقد أدى انهيار معظم الاتفاقات السلعية الدولية القائمة لتثبيت الأسعار بحلول أوائل التسعينات إلى هيمنة تأثير السوق الحرة في الواقع العملي.

رابعا- الحاجة إلى وضع استراتيجية سلعية دولية جديدة

إلا أن التركيز على تأثيرات السوق الحرة، وعدم وجود أية مبادرة جديدة لصالح التنظيم الحكومي الدولي للسوق تنظيماً ملائماً، لم ينجح في إعادة حصائل الصادرات الحقيقية للبلدان التي تعتمد على السلع الأساسية إلى أي مستوى يقترب من المستوى الذي كانت عليه قبل عقدين. بل، على النقيض من ذلك، يرجح أن تبقى هذه الحصائل هابطة لسنوات عديدة قادمة[٨]. وفي غياب أية مبادرة جديدة تعزز قطاع السلع الأساسية في هذه البلدان، سيتم التوصل في نهاية الأمر إلى 'حل' لهذه المشكلة بتقليص انتاج السلع الأساسية أو حتى بوقفه في البلدان الصغيرة أو الفقيرة ذات الكلفة العالية. وسيستتبع ذلك حدوث تقلص آخر في الدخول الحقيقية ستتضاعف معه القوى الانكماشية القائمة حاليا في الاقتصاد العالمي.

والواقع أن استمرار الاتجاهات الحديثة سيلحق أضراراً بالغة بغالبية البلدان النامية. فهو سيحد من إمكانات نموها وسيقضي على الجهود التي تبذلها لاصلاح السياسة المحلية وإعادة هيكلة الدين وتعبئة الموارد الخارجية. وفي حين أن البلدان ذات الدخل المنخفض وأقل البلدان نموا هي التي ستعاني أكثر من غيرها، فإن الكثير من البلدان النامية الأخرى، بما في ذلك البلدان حديثة العهد بالتصنيع، ستتكبد هي الأخرى خسائر ضخمة. وبالإضافة إلى ذلك، ستظل أسعار السلع الأساسية وحصائل صادرات البلدان النامية من السلع الأساسية تتعرض لدرجات عدم استقرار كبيرة ما لم يتم وضع استراتيجية سلعية دولية إيجابية.

ونتيجة لهذه العوامل المختلفة، يمكن توقع أن يظل عبء الدين المستحق على البلدان المصدرة للسلع الأساسية عاليا بالنسبة لحصائل صادراتها مما سيسفر عن استمرار الضغوط عليها لزيادة صادراتها بغية المساعدة على الوفاء بالتزامات خدمة دينها. وبالنسبة للكثير من هذه البلدان، يرجح أن تؤدي العلاقة بين الصادرات والدين الخارجي إلى ظهور "شرك الدخل المنخفض" لأن هبوط أسعار الصادرات كان وسيظل سببا رئيسيا لارتفاع دينها الخارجي. وفي الوقت ذاته، يتطلب ارتفاع مستوى الدين زيادة عرض الصادرات لخدمة هذا الدين، وهذه عملية تزيد من حدة تأثير قوى الكساد في الأسواق السلعية العالمية.

وإذا تركت الأسواق السلعية العالمية "لحرية تحرك قوى السوق" وتواصل في الوقت ذاته دعم الزراعة العالية الكلفة إلى حد بعيد في البلدان المتقدمة – حتى بعد جولة أوروغواي – فمن المرجح أن تستمر مشكلة الاتجاه الهبوطي للأسعار الحقيقية للسلع الأساسية التي تصدرها البلدان النامية. بل إن الاتجاه الهبوطي يمكن أن يتعزز في الأجل القصير نتيجة لتأثير "شرك الدخل المنخفض" الذي وردت الإشارة إليه آنفاً. فقد أصيب قطاع السلع الأساسية في اقتصادات البلدان النامية بضعف شديد في الوقت الذي أدى فيه الانسحاب من استخدام الاتفاقات السلعية الدولية إلى إزالة "شبكة أمان" مهمة كان يمكن أن تدعم حصائل الصادرات الحقيقية للبلدان التي تعتمد على السلع الأساسية خلال فترة كساد أسعار السلع الأساسية في الثمانينات.

ويمكن للبلدان المتقدمة، وكذلك البلدان النامية، أن تتضرر بشدة إذا تأرجحت أسعار السلع الأساسية تأرجحا كبيرا. فزيادة هذه الأسعار مثلا بشكل مفاجئ وحاد، مما يتسبب في تدهور حالة ميزان المدفوعات في البلدان المتقدمة المستوردة وزيادة ضغوطها التضخمية، يمكن أن تؤدي إلى سياسات نقدية أشد تقييدا، مما يؤثر سلباً على معدلات نموها المحلي. وبوجه أعم، يرجح أن يؤدي استمرار عدم استقرار أسواق السلع الأساسية، كما سبق قوله، إلى تثبيط الاستثمار في القدرة الانتاجية في قطاع السلع الأساسية، وأن يحدّ بهذا القدر من إمكانات نمو الاقتصاد العالمي في المستقبل.

وقد كان الاهتمام بمشاكل السلع الأساسية للبلدان النامية قليلاً، إن وجد أصلاً، في المحافل الدولية لقرابة عقدين. وقد حان الوقت الآن لينظر المجتمع الدولي جديا في هذه القضية. وترد مناقشة العناصر الأساسية لاستراتيجية سلعية دولية جديدة، بقدر من التفصيل، في الفروع التالية، استناداً إلى الدروس التي استخلصت من الماضي القريب.

خامساً – رفع المستويات الهابطة لأسعار السلع الأساسية

ألف – تنظيم العرض

بالنظر إلى أن تطاول أمد هبوط الأسعار، أصبح السمة الرئيسية للأسواق العالمية لصادرات البلدان النامية من السلع الأساسية، فإنه يتعين لأي استراتيجية دولية فعالة للسلع الأساسية، أن تولي اهتماماً خاصاً لهذه المشكلة. وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو استنباط تدابير فعالة لرفع الأسعار الهابطة إلى مستويات "عادية" بدرجة أكبر وعلى نحو يكون مقبولاً للبلدان المستوردة للسلع الأساسية، باعتباره عادلاً ومعقولاً. وبالنظر إلى أن هبوط مستويات الأسعار يعكس استمرار العرض المفرط، فإن العلاج المنطقي يتمثل في اعتماد شكل من أشكال تنظيم العرض.

إن تنظيم العرض ليس بالطبع فكرة جديدة. فالمخزونات الاحتياطية وحصص التصدير، كما استخدمت في الاتفاقات السلعية الدولية السابقة تشكل في حد ذاتها شكلاً من أشكال تنظيم العرض، شأنها في ذلك شأن الترتيبات التي ترمي إلى خفض أو تصفية المخزونات "الفائضة" في سوق معينة. وقد قامت عدة بلدان متقدمة أيضاً بتنفيذ برامج محلية لرصد "مخصصات احتياطية" لخفض القدرة الإنتاجية الخاصة بمنتجات زراعية معينة فائضة في السوق، بينما قامت حكومات بلدان متقدمة، من حين إلى آخر وفي الحالات التي تتسم بزيادة مزمنة في القدرة الإنتاجية، بتشجيع الشركات الكبرى المعنية على التوصل إلى ترتيبات غير رسمية لخفض قدراتها.

وينبغي لأي برنامج عملي لتنظيم العرض من أجل خفض فائض العرض، وتحقيق توازن أفضل في السوق في الأجل المتوسط، ينبغي أن يستند إلى عمليات تقييم تفصيلية للاتجاهات في الطلب والعرض العالميين فيما يخص كل سلعة من السلع الأساسية الرئيسية التي تشهد بصفة مستمرة هبوطاً في أسعارها، وللاتجاهات المتصلة بذلك في المخزونات العالمية، وكذلك للاتجاهات المتوقعة للأسعار في المستقبل، من أجل تحديد الحاجة إلى تنظيم العرض في حالات معينة.

إن الشكل المناسب لأي مخطط لتنظيم العرض ينبغي أن يتصدى للسبب الأساسي لهبوط الأسعار. فالمخزون الكبير الفائض، على سبيل المثال، يتطلب شكلاً من أشكال احتفاظ المنتجين بمخزون، كما يُفترض، خلال فترة محددة تهبط فيها المخزونات إلى مستويات عادية بدرجة أكبر. وإن مخططاً من هذا القبيل يمكن أن يستند إلى مخزونات وطنية تخضع لتنسيق دولي[٩]. وحيثما تتمثل المشكلة في نمو عرض السلع الأساسية بمعدل أسرع من نمو الطلب عليها، يمكن اعتماد سياسة بديلة لذلك تستند إلى حصص للتصدير بشرط اتخاذ خطوات لتفادي الصعوبات التي نشأت لدى تنفيذ مخططات حصص التصدير السابقة.

ومع ذلك، ثمة بديل آخر قد يتمثل، بالنسبة لسلع أساسية معينة في فرض ضريبة تصدير قيمية موحدة على الشحنات الواردة من البلدان المنتجة الرئيسية. وينطوي هذا على ميزة عدم تغيير المركز التنافسي النسبي لمختلف البلدان المنتجة، بينما يعمل على زيادة أسعار الصادرات بوجه عام. إلا أن نهج ضريبة التصدير، لن يكون مناسباً

للسلع الأساسية التي تتسم بانخفاض مرونة أسعار عرضها في الأجل القصير[١٠]، أو عندما تكون هناك سوق محلية كبيرة للسلع الأساسية[١١].

بيد أن تنظيم العرض، بأي شكل كان، لا يشكل دواء عاماً لمعالجة الأسباب الأساسية الطويلة الأجل التي تعتبر مستويات الأسعار الهابطة أعراضاً لها. ويتعين بالأحرى النظر إليه كأداة لتقليل الاختلالات السوقية الخطيرة في الأجل القصير أو المتوسط. وعلى المدى الطويل، يتعين النظر في تدابير أخرى لتكييف الهياكل الاقتصادية للبلدان المعتمدة على السلع الأساسية مع اتجاهات السوق العالمية. وتتسم المسألتان اللتان يرد بحثهما أدناه بأهمية خاصة في هذا السياق.

باء- التنويع

لما كان استمرار هبوط مستويات الأسعار يعكس حالة عرض مفرط مزمن، ينبغي البحث عن حل أطول أجلاً عن طريق تنويع اقتصادات البلدان المعتمدة على السلع الأساسية بعيداً عن إنتاج السلع الأساسية المعنية. فالتنويع، سواء ضمن القطاع السلعي – عن طريق إنتاج سلع غير تقليدية توجد لها أسواق متنامية، أو تجهيز السلع الأساسية – أو في الإنتاج الصناعي وأنشطة الخدمات، قد تقدّم في بلدان نامية كثيرة على مدى العقود الأخيرة. إلا أن كل هذا التنويع تقريباً قد حدث في البلدان الأكبر التي تتوفر لديها هياكل أساسية اقتصادية أكثر اتساعاً ومستويات أعلى من مهارات العمل والمهارات التقنية، وإمكانيات أفضل للوصول إلى المصادر المالية مقارنة بالبلدان الصغيرة أو الأفقر، لا سيما البلدان المصدرة لسلع أساسية تتولد فيها فوائض هيكلية. وهذه البلدان المنخفضة الدخل تجد صعوبة كبيرة في اجتذاب الاستثمار الأجنبي الخاص أو في الحصول على قروض من المصارف التجارية، في الوقت الذي تتركز فيه القروض من المؤسسات المالية الدولية، بوجه عام، في البلدان الأكبر.

ويبدو أن البلدان المنخفضة الدخل المصدرة للسلع الأساسية تحتاج إلى مساعدة تقنية أكبر بكثير مما يقدم حالياً لمساعدتها في تعيين ووضع مشاريع تنويع يمكن أن تجتذب دعماً مالياً خارجياً مناسباً. فبدون هذا الدعم، لن يتسنى للبلدان المصدرة للسلع الأساسية، ذات الفوائض المستمرة، تمويل عمليات التكيف الهيكلي اللازمة لاقتصاداتها. وفي هذا السياق، يتعين توسيع الجهود الحالية التي يبذلها البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية من أجل تعزيز التنويع الاقتصادي في البلدان المنخفضة الدخل.

إن التحول نحو تجهيز سلع أساسية كثيرة في البلدان النامية قد حد منه في السنوات الماضية تصاعد معدلات رسوم الاستيراد التي طبقتها البلدان المتقدمة تبعاً لدرجة تجهيز السلع. ولئن كانت جولة أورغواي للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) قد أحرزت بعض التقدم في خفض هذا التصاعد في الرسوم، فإن معدلات الرسوم الأعلى المطبقة على مراحل التجهيز الأعلى يمكن أن تظل عاملاً معوقاً لجهود البلدان المعتمدة على السلع الأساسية من أجل التنويع نحو مراحل تجهيز عدد من سلعها الأساسية بغية الاستفادة من القيمة المضافة[١٢].

ويبدو أن الجولة المقبلة للمفاوضات التجارية لمنظمة التجارة العالمية تشكل فرصة مناسبة لإجراء تخفيضات كبيرة في مختلف الحواجز أمام واردات التجارة السلعية، بما في ذلك التجارة في السلع الأساسية المجهزة، بغية توسيع السوق العالمية لصادرات البلدان النامية من السلع الأساسية، وتعزيز التنويع اللازم لاقتصاداتها.

ويمكن النظر أيضاً في إنشاء محفل جديد مشترك بين الوكالات يجمع بين الخبراء في مشاكل أسواق سلع أساسية معينة، أو في مشاكل البلدان التي توشك على الدخول في عملية التنويع وذلك لضمان ألا يترتب على برامج التنويع لديها، إذا أُخذت مجتمعة، انخفاض في حصائل صادرات بعض السلع الأساسية أو بعض البلدان المصدرة.

جيم- جعل المواد الطبيعية أكثر قدرة على التنافس مع المواد الاصطناعية

لقد جرت الاستعاضة عن مواد خام طبيعية كثيرة تصدرها البلدان النامية بمواد اصطناعية أو بمواد أخرى تُنتج في البلدان المتقدمة مما أدى إلى استمرار العرض المفرط للمنتجات الطبيعية وهبوط مستويات أسعارها. ولعل أكثر السياسات الاصلاحية تبشيراً بالخير في الأجل الأطول هي وضع برنامج جيد التصميم وممول تمويلاً كافياً للبحث والتطوير من أجل تحسين الخصائص التقنية، ومن ثم المركز التنافسي، لجميع المواد الخام الطبيعية الرئيسية.

إن منتجي القطن والصوف قد اتبعوا فعلياً هذا النهج، وحافظوا على مركزهم التنافسي من خلال إجراء تحسينات تقنية سوّغت بيع منتجاتهم كألياف جيدة النوعية. وينبغي أن يكون في الإمكان، عن طريق مشاريع البحث والتطوير المناسبة، تحسين الخصائص التقنية لكل من المواد الطبيعية الرئيسية التي تصدرها البلدان النامية، بطريقة مماثلة. وهذا مجال يضطلع فيه الصندوق المشترك للسلع الأساسية بمسؤولية خاصة من خلال حسابه الثاني[١٣]. ففي الفترة من عام ١٩٩١ إلى أول أيار/مايو ١٩٩٩، وافق الصندوق المشترك على ٧٤ مشروعاً من فرادى مشاريع السلع الأساسية بلغ مجموع تمويلها زهاء ٢٢٠ مليون دولار، مول الصندوق المشترك زهاء نصفه. ومن هذه المشاريع، كان هناك ٣٣ مشروعاً تتعلق بتسع مواد خام طبيعية مختلفة بلغت التزامات الصندوق المشترك بشأنها ما مجموعه ٤٣,٤ مليون دولار، بالإضافة إلى مبلغ مماثل تقريباً في إطار تمويل مشترك وصناديق نظيرة[١٤]. ويمثل هذا متوسطاً سنوياً للالتزامات يتراوح بين ١١ و١٢ مليون دولار لتدابير التطوير السلعي للمواد الطبيعية المشمولة. ومع أن هذه بداية قوية لما يشكل بالضرورة برنامجاً طويل الأجل، فإنها قد تكون، مع ذلك، من الصغر بحيث لا يمكنها إحداث أثر هام على المراكز التنافسية الإجمالية للمواد الطبيعية والمواد الاصطناعية في الأسواق العالمية[١٥]. ولذا قد تحتاج الحكومات المانحة إلى النظر في الطرق التي يمكن بها زيادة تمويل مشاريع التطوير التي يتولاها الصندوق المشترك زيادة كبيرة.

سادساً- تقليل دورات الأسعار المتعددة السنوات إلى أدنى حد

قد خضعت عادة، كما ذُكر آنفاً (انظر الفرع ٤)، إن بعض الصادرات السلعية الهامة للبلدان النامية لدورات سعرية حادة تنشأ عندما يكون هناك تأخير متعدد السنوات في تكييف الإنتاج مع التحولات في الطلب (ومن ثم في الأسعار العالمية). وهذه الظاهرة تكون أبرز في حالة محاصيل الأشجار المدارية – الكاكاو، والبن، والشاي – وإن كانت بعض السلع الأساسية الأخرى يمكن أن تتأثر بها أيضاً.

وقد احتلت هذه المسألة مكانة الصدارة، لأول مرة، في المفاوضات المتعلقة بعقد اتفاق دولي خامس بشأن الكاكاو (١٩٩٣). فالاتفاقات السابقة بشأن الكاكاو قد اعتمدت على مخزون احتياطي بالإضافة إلى حصص تصدير، أو على مخزون احتياطي فقط، لتصحيح اختلالات السوق، المؤقتة أو القصيرة الأجل. إلا أن توافق الآراء بين البلدان المشتركة في مفاوضات عام ١٩٩٣ كان مؤداه أن التعاون الدولي بشأن الكاكاو ينبغي أن يتصدى لمشكلة دورات الأسعار، الأطول أجلاً. وألا يركز على تثبيت الأسعار في الأجل القصير. وكان هذا تحولاً جذرياً ليس فقط عن اتفاقات الكاكاو السابقة وإنما أيضاً عن جميع اتفاقات السلع الأساسية الدولية الأخرى، لأن أياً من هذه الاتفاقات لم يميز بين تقلبات الأسعار في الأجل القصير ودورات الأسعار المتعددة السنوات. وهذا في حد ذاته سبّب صعوبات في تنفيذ مختلف الاتفاقات لأن طبيعة المشكلة وآليات العلاج المناسبة تختلف اختلافاً تاماً في الحالتين.

فبموجب الاتفاق الخاص بالكاكاو لعام ١٩٩٣، أُنشئت لجنتان رئيسيتان في إطار المجلس الدولي للكاكاو. وجرت العادة، بعد أن يجري المجلس الاستعراضات السنوية، ويقدم التنبؤات الخاصة بسوق الكاكاو العالمية لست سنوات مقبلة، أن تقرر لجنة الإنتاج عمليات التكييف اللازمة لمستويات الإنتاج المقبلة من أجل المحافظة على توازن السوق. وهذا يمكن المنتجين من أن يتخذوا، عن دراية، قراراتهم بشأن فرادى خطط إنتاجهم. أما لجنة الاستهلاك فتبحث اتجاهات ومشاكل الاستهلاك في كل بلد، وتقترح إجراءات بشأن كيفية زيادة الاستهلاك، لا سيما في البلدان ذات الاستهلاك المنخفض[١٦]. ومن المتوقع أن تخطط البلدان إنتاجها جماعياً، بشكل أكثر فعالية، وأن تحفز الاستهلاك عند اللزوم، وأن تقلل بالتالي من حدة دورة الأسعار.

إن هذا النهج الجديد إزاء مشاكل أسعار السلع الأساسية لا يزال في مرحلة مبكرة من تطوره وهناك، دون شك، مجالاً لتحسين الآليات المستخدمة. ويبدو أن إحدى المشاكل الرئيسية المواجهة حتى الآن هي كيفية تحسين التنبؤات لست سنوات مقبلة، على أفضل نحو. ولكن هذه التنبؤات ستصبح أكثر موثوقية إذا نُفذت المقترحات الخاصة بإجراء عمليات مسح لمخزونات الكاكاو في البلدان المنتجة الرئيسية. إلا أن النهج العام للاتفاق بشأن الكاكاو لعام ١٩٩٣ يبدو تجديداً هاماً في آليات السياسة الدولية بشأن السلع الأساسية، كما أنه يُتبّع فضلاً عن ذلك، في إطار اتفاق بين المنتجين والمستهلكين. ويمكن لمنتجي ومستهلكي سلع أساسية أخرى تعاني من تلكؤ هام في العرض، أن ينظروا، على نحو مفيد، في محاكاة هذا النهج.

سابعاً- التقليل إلى أدنى حد من التقلبات القصيرة الأجل في أسعار السلع الأساسية أو الحد من آثارها المعاكسة على البلدان النامية

مع أن السمة الغالبة للأسواق الدولية للسلع الأساسية منذ عام ١٩٨٠ قد تمثلت في هبوط مستوى الأسعار عموماً فيما يخص عدداً من الصادرات السلعية الهامة للبلدان النامية، فإن مستوى عدم استقرار الأسعار في الأجل القصير ظل عالياً. وكانت درجة عدم الاستقرار على أشدها بالنسبة للسكر، مما يعكس طابع الفائض الذي تتسم به تلك السلعة الأساسية في السوق الحرة، والتفاوتات السنوية الهامة في صادرات السكر المدعوم من الاتحاد الأوروبي في السنوات الأخيرة، وفي الصادرات من البلدان النامية أيضاً. كما لوحظ عدم الاستقرار الكبير للأسعار في الأجل القصير في أسواق الأرز، ومعظم الزيوت النباتية والجوت وبعض المعادن غير الحديدية وأهمها النحاس.

إن أسواق السلع الأساسية غير الخاضعة لضوابط تنزع إلى إظهار عدم استقرار هام للأسعار في الأجل القصير مما يجعل هذه الأسواق آليات غير فعالة للتخصيص الأمثل للموارد، لأن الأسعار في الأسواق غير المستقرة لا يمكن أن تدل، بشكل موثوق على الربحية النسبية للاستثمارات البديلة في إنتاج سلع أساسية مختلفة. وبالتالي فإن عدم الاستقرار السعري الكبير للصادرات السلعية لبلد ما ينحو نحو تحبيذ الاستثمار (في الأصول المالية مثلاً) للحصول على مكاسب قصيرة الأجل، في حين أن انخفاض مستوى عدم الاستقرار السعري ينحو نحو تحبيذ الاستثمار الطويل الأجل في أصول منتجة. وإن القيود على التنمية الاقتصادية الناشئة عن عدم الاستقرار المفرط في أسعار الصادرات السلعية في الأجل القصير تزداد حدة بسبب ما ينجم عن ذلك من تغير في واردات السلع الرأسمالية والمنتجات الوسيطة إلى البلدان المعتمدة على السلع الأساسية.

ألف - المخزونات الاحتياطية الدولية

لقد تمثل النهج التقليدي تجاه مشكلة عدم الاستقرار المفرط في أسعار السلع الأساسية في استخدام المخزونات الاحتياطية الدولية و/أو حصص التصدير ضمن إطار اتفاق سلعي دولي. إلا أنه حتى لو انخفضت درجة عدم استقرار الأسعار انخفاضا كبيرا بفعل آليات من هذا القبيل، فإن حصائل صادرات فرادى البلدان المصدرة للسلع الأساسية يمكن أن تظهر مع ذلك تقلبات كبيرة قصيرة الأجل، اذا كان حجم صادراتها السلعية يخضع أيضا لتغيرات كبيرة على نحو مفرط. وبالتالي فإن وجود نظام ملائم للتمويل التعويضي للنقص المؤقت في حصائل الصادرات السلعية سيكون مكملاً أساسياً لوظيفة أي اتفاق سلعي دولي فيما يتعلق بتثبيت الأسعار. ومن المؤسف أنه بالنسبة لكثير من الاتفاقات السلعية الدولية السابقة التي تستخدم المخزونات الاحتياطية، يلاحظ أن هذه المخزونات لم تمول تمويلاً كافياً. بينما لم يمثل التمويل التعويضي الذي أتيح، لا سيما خلال الثمانينات، سوى نسبة صغيرة من النقص في حصائل الصادرات الذي شهدته البلدان المعتمدة على السلع الأساسية.

ومن المؤكد أن اخفاق مختلف الاتفاقات السلعية الدولية في الدفاع عن الأسعار 'الدنيا' المتفق عليها خلال الثمانينات (حسب ما ذكر آنفاً) كان أحد الأسباب الهامة لخيبة أمل كثير من البلدان المصدرة للسلع الأساسية إزاء هذا النهج. وأحدث مثالين على ذلك هما انسحاب كل من ماليزيا وتايلند خلال عام ١٩٩٩، ولنفس السبب، من الاتفاق السلعي الدولي بشأن المطاط الطبيعي. وكما أوضح آنفاً، فإن الدفاع عن سعر 'أدنى'، أو رفع مستويات الأسعار الهابطة، هو مشكلة مختلفة عن مشكلة التقلبات المفرطة للأسعار في الأجل القصير، ومن ثم فإنه يتطلب تدابير علاجية مختلفة.

وإذا حدث أن بُعث نهج الاتفاقات السلعية الدولية من جديد، فإن هدف تثبيت الأسعار في الأجل القصير ينبغي أن يكون منفصلاً بشكل واضح عن هدف رفع الأسعار، على أن يكون نطاق الأسعار المتفق عليه مرتبطا بالسوق. وعلاوة على ذلك، فإن أي مخزونات احتياطية دولية جديدة ينبغي أن تمول وتدعم، على نحو مناسب، بنظام ملائم للتمويل التعويضي. وينبغي أن يكون هذا النظام مشروطاً، في حالات معينة، باتخاذ البلدان المتلقية تدابير لتقليل التقلبات القصيرة الأجل في حجم صادراتها السلعية.

باء – إدارة المخاطر

وثمة نهج بديل للتقليل إلى أدنى حد من الآثار المعاكسة للتقلبات المفرطة القصيرة الأجل في أسعار الصادرات السلعية للبلدان النامية لقي تأييدا قويا من جانب البنك الدولي منذ أواخر الثمانينات، وهو يتمثل في استخدام أدوات مالية مرتبطة بالسلع الأساسية للحد من مخاطر تقلبات الأسعار المقبلة. وقد جرى النظر في هذه المسألة في الأونكتاد الثامن المعقود في عام ١٩٩٢ الذي أوصى بـ "وجوب استخدام الأدوات المالية للتصدي لمخاطر السوق، إلى أكبر حد ممكن، من أجل التخفيف من عواقب التغيرات القصيرة الأجل في الأسعار". ومنذ عام ١٩٨٩، بذل البنك الدولي جهداً كبيراً في تدريب تجار السلع الأساسية في بلدان نامية شتى على استخدام هذه الأدوات المالية. وعلاوة على ذلك، وسّع مجال عمل الصندوق المشترك للسلع الأساسية في عام ١٩٩٥ ليشمل، ضمن جملة أمور، "تعزيز إدارة المخاطر في أسواق السلع الأساسية، وتمويل التجارة السلعية".

وعلى الرغم من ذلك، يبدو من غير المرجح أن يشيع استخدام هذه الأدوات المالية المعقدة نسبياً، و التي تشمل عقوداً ومعاملات وخيارات ومبادلات آجلة، من قِبَل منتجي وتجار السلع الأساسية في البلدان النامية لسنوات كثيرة مقبلة. ومن المرجح، بوجه خاص، بالنسبة للمنتجين الزراعيين، والشركات التجارية الصغرى، أن تؤدي ضرورة متابعتهم المستمرة لاتجاهات السوق، وكذلك احتمال اضطرارهم لتلبية طلبات تغطية غير متوقعة، إلى الحد من استخدامهم لأدوات مالية من هذا القبيل.

والآن وقد مر عقد كامل من التجارب في استخدام هذا النهج، ربما يكون الوقت قد حان لاستعراض نطاق نهج إدارة مخاطر السوق وفعاليته وتكاليفه. فاستعراض من هذا القبيل يمكن أن يظهر، على سبيل المثال، المشاكل التي نشأت والتدابير التي اتخذت للتصدي لها، ودرجة التغطية الموفرة الآن للصادرات السلعية من البلدان النامية من

قِبَل الأدوات المالية لإدارة مخاطر السوق. وحجم الانخفاض في التقلبات القصيرة الأجل في الأسعار التي يتلقاها منتجو ومصدرو السلع الأساسية الذين يستخدمون هذه الأدوات، وحجم الانخفاض، إن وجد، في التقلبات القصيرة الأجل في حصائل صادرات البلدان المصدرة للسلع الأساسية.

إن دور الأدوات المالية لإدارة مخاطر السوق في سياسة سلعية دولية جديدة وشاملة قد يستحق مزيداً من النظر أيضاً. فلئن كان من شأن الاستخدام الواسع النطاق لهذه الأدوات أن يقلل فرادى المخاطر التجارية، فإن هذا في حد ذاته لن يقلل درجة عدم استقرار الاسعار في الأسواق السلعية العالمية. فعدم استقرار أسعار السلع الأساسية يتفاعل مع عدم الاستقرار في الأسواق المالية العالمية ومن ثم فإنه ينحو نحو زيادة عدم استقرار النظام الاقتصادي العالمي. على أن من شأن وجود نظام لمخزونات احتياطية دولية ممولة تمويلاً كافياً أن يشكل على النقيض من ذلك عنصراً هاماً لتوفير الاستقرار في الاقتصاد العالمي[١٧].

ثامناً – حماية البيئة الطبيعية

من المسلم به بوجه عام أن الاقتصاد العالمي لا يزال بعيداً عن تحقيق عملية تنمية مستدامة بمعنى القدرة على تلبية الاحتياجات الحالية دون أن يعرض للخطر قدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتها. فعلى مدى السنوات الخمسين الماضية بصفة خاصة، لم يسفر النشاط الاقتصادي العالمي عن نمو في الدخول الحقيقية فحسب وإنما أسفر أيضاً عن استنفاد وتدهور بيئيين خطيرين. وقد كان السبب الرئيسي لاستمرار الإضرار بالبيئة أن عمليات السوق لا تعكس التكاليف والفوائد البيئية. فالتكاليف البيئية الخفية، في القطاع السلعي يتحملها في حالات كثيرة، السكان العاديون، من خلال الهواء الملوث أو إمدادات المياه الملوثة على سبيل المثال، أو يتحملها دافعو الضرائب عن طريق تكلفة استصلاح الأراضي بعد انتهاء أعمال التعدين.

ولذا تحتاج الحكومات إلى استنباط آليات، حيثما لا تكون هناك آليات قائمة، للاستيعاب الداخلي للتكاليف البيئية للأنشطة الاقتصادية، لا سيما الأنشطة ذات الآثار الضارة بالبيئة. وهذه الآليات يمكن أن تشمل، على سبيل المثال، ضرائب على إنتاج السلع الضارة بالبيئة، أو إلغاء أو خفض الاعانات القائمة لمدخلات مثل الأسمدة ومبيدات الآفات ذات الآثار الضارة أيضاً. وبالمقابل، يمكن استحداث حوافز مالية للأنشطة الملائمة للبيئة.

ومن المسلم به عموماً الآن أن الفقر في البلدان النامية هو سبب رئيسي للإضرار بالبيئة (مثل الإضرار بالغابات). ولذا فإن سياسات تخفيف حدة الفقر من شأنها أن تساعد على تحقيق الأهداف البيئية في بلدان نامية كثيرة مع ما يستتبعه ذلك من فوائد للبلدان المتقدمة أيضاً. كما أن من شأن إجراء بعض التغييرات في سياسات البلدان المتقدمة – مثل إجراء تخفيضات في الحواجز التجارية القائمة – أن يساعد في زيادة حصائل الصادرات السلعية للبلدان النامية، ومن ثم تزويد هذه البلدان بمزيد من الموارد وبمزيد من المرونة للتصدي لمشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك مسائل الفقر والمسائل البيئية. ومن شأن زيادة تدفقات رؤوس الأموال إلى البلدان النامية للمساعدة على تحقيق النمو الاقتصادي فيها أن تسهم أيضاً في تحقيق الأهداف البيئية. وبالقدر الذي يمكن به لتنظيم عرض السلع الأساسية المفرطة العرض أن يحسن المستويات الهابطة لأسعار السلع الأساسية، فمن الممكن أيضاً توقع أن يؤدي إلى تخفيف الضغط على الموارد البيئية.

إن عدداً من المنتجات الطبيعية التي تصدرها البلدان النامية يتسم بمزايا بيئية مقارنة بالمواد الاصطناعية المنافسة لها. كما أن السوق العالمية للمنتجات الطبيعية الملائمة بيئيا يمكن أن توسع إلى حد كبير اذا اتخذت البلدان النامية خطوات لتعزيز الجاذبية البيئية لصادراتها من السلع الطبيعية.

تاسعاً – خاتمـــة

إن النقاط الرئيسية الناشئة عن مناقشة مشاكل البلدان المعتمدة على السلع الأساسية، الوارد أعلاه، هي:

'١' إن الاعتماد الكبير على صادرات السلع الأولية ما برح يشكل عائقاً كبيراً أمـــام جـــهود البلـــدان النامية، ولا سيما أفقرها، من أجل تعزيز تقدمها الاقتصادي والاجتماعي.

'٢' لقد تمثلت السمة الغالبة على الأسواق السلعية العالمية منذ عام ١٩٨٠ في استمرار هبوط مستويات أسعارها، مع ما يترتب على ذلك من خسائر ضخمة في معدلات التبادل التجاري للبلدان المصدرة للسلع الأساسية. وقد كان لهذه الخسائر دور كبير في زيادة الديـــون الخارجيـــة لـــهذه البلـــدان، وانخفاض معدلات نموها ومستويات المعيشة فيها. وكانت البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلـــدان نمواً أشد هذه البلدان تضرراً.

'٣' إن العمل الدولي لتعزيز القطاع السلعي في اقتصادات البلدان النامية كان طوال هذه الفترة أيضاً، هامشيا أو منعدماً.

'٤' إن الوقت قد حان للقيام بمبادرة دولية جديدة لتناول مسألة السلع الأساسية بكل جوانبـــها وبشـــكل فعال. وهذا الجهد ينبغي أن يكون جهداً تعاونيا تقوم به البلدان النامية والبلدان المتقدمـــة تحقيقـــاً للمصالح الأطول أجلاً لكل منهما. ولكي يكون هذا العمل التعاوني فعالاً بشكل كـــامل، ينبغـــي أن يشمل على حد سواء أدوات السوق الحرة، وأشكالاً مختارة من التدخل في السوق، عند الاقتضـــاء، لدى معالجة مشاكل سلعية محددة.

'٥' إن مختلف مشاكل التسعير التي تواجه البلدان المعتمدة على السلع الأساسية ينبغي ألا تدمج معـــاً. فمشاكل التسعير القصيرة الأجل، والمتوسطة الأجل، والطويلة الأجل، لها أسباب مختلفة ومن ثـــم تتطلب سياسات علاجية مختلفة.

'٦' ينبغي لأي مبادرة جديدة في ميدان السلع الأساسية أن تولي أولوية لرفع مستويات الأسعار الهابطة الحالية للسلع الأساسية الرئيسية التي تصدرها البلدان النامية. ويلزم اتخاذ تدابير لتنظيم العـــرض من أجل تقليل المخزونات المفرطة "الفائضة" في سوق سلعية ما، وأن تقترن هذه التدابير، عنـــد الاقتضاء، بتدابير لتعزيز التنويع بعيداً عن السلع الأساسية المفرطة العرض بشـــكل مســـتمر، أو بتدابير إضافية لتحسين الخصائص التقنية للمواد الطبيعية المنافسة للمواد الاصطناعية أو للبدائـــل الأخرى. ويمكن للبلدان المتقدمة أن تقدم الدعم لمبادرة جديدة على هذا النسق من خلال التفـــاوض

على إجراء تخفيضات كبيرة في مختلف الحواجز أمام الواردات السلعية وإزالتها في النهاية، بما في ذلك تخفيف وإزالة التصعيد التعريفي على السلع الأساسية المجهزة الواردة من البلدان النامية.

'٧' ينبغي، بالنسبة للسلع الأساسية التي تخضع أسواقها لدورات سعرية متعددة السنوات، النظر في اعتماد نوع تنظيم الانتاج الذي يجري وضعه الآن بالنسبة للكاكاو. فحيثما تبقى مشكلة تقلبات الأسعار المفرطة القصيرة الأجل هي المشكلة الرئيسية، من المؤكد أن استخدام أساليب إدارة المخاطر سوف ينتشر على نطاق أوسع وإن كان من غير المرجح فيما يبدو أن يشيع استخدامها من قِبَل منتجي وتجار السلع الأساسية في البلدان النامية لسنوات كثيرة مقبلة. ولذا فإن هناك ما يستدعي القيام، في أقرب وقت ممكن من الناحية العملية، باستعراض تفصيلي لنطاق هذا النهج وفعاليته وتكلفته بحيث يمكن استخدامه في التقليل إلى أدنى حد من الآثار الضارة للتقلبات المفرطة القصيرة الأجل في أسعار الصادرات السلعية للبلدان النامية.

'٨' إن الحكومات تحتاج إلى استنباط آليات، حيثما لا تكون هذه الآليات قائمة للاستيعاب الداخلي التكاليف البيئية للأنشطة الاقتصادية. كما أن سياسات تخفيف حدة الفقر في البلدان النامية ستساعد أيضاً على تحقيق الأهداف البيئية. ويمكن لهذه البلدان توسيع أسواق صادراتها إذا اتخذت خطوات لتعزيز الجاذبية البيئية لصادراتها من السلع الطبيعية.

المراجـــــع

Binswanger H and Lutz E (1999). Agricultural trade barriers and their impact on developing countries. Paper prepared for the UNCTAD X High-level Round Table.

Common Fund for Commodities (1999). ***Notes on the common fund for commodities,*** Amsterdam, 2 June.

Keynes J M (1942). The international regulation of primary products. In: Moggridge D, ed. ***Collected Writings of John Maynard Keynes,*** London, Macmillan and Cambridge University Press, 1980.

Maizels A (1992). ***Commodities in Crisis***, Oxford Clarendon Press.

Maizels A, Bacon R and Mavrotas G (1997). ***Commodity Supply Management by Producing Countries,*** Oxford, Clarendon Press.

UNCTAD (1993). ***Fifth International Cocoa Agreement, 1993.*** Geneva, United Nations.

UNCTAD (1999). ***Monthly Commodity Price Bulletin.*** XIX/7, Geneva, United Nations.

World Bank (1998/99). ***Global Economic Prospects and the Developing Countries.*** Washington DC, World Bank: 24.

الحواشي

(١) استخدمت عبارتا "السلع الأساسية" و"السلع الأولية" في هذه الورقة كمترادفين، وهما لا تشـــملان النفط الذي يعامل أفضل معاملة بوصفه حالة خاصة.

(٢) خلال عقد الثمانينات، هبطت الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية بنحو ٤٥ في المائة، إذا تم أطر هذا الهبوط في الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية باستخدام مؤشر الأمم المتحدة لقيم وحدات المصنوعات التي تصدرهـــا البلدان المتقدمة، أو ينحو ٣٥ في المائة، إذا استخدم مؤشر لقيم وحدات صادرات السلع الأساسية بدلا من مؤشـــر أسعار السلع الأساسية.

(٣) هبط مؤشر الأونكتاد لأسعار السلع الأساسية في السوق الحرة بنسبة ١١ في المائة بين النصفيـــن الأولين من عامي ١٩٩٧ و١٩٩٨، وبنسبة أخرى قدرها ١٧ في المائة بين النصفين الأوليـــن مـــن عـــامي ١٩٩٨ و١٩٩٩ (الأونكتاد، ١٩٩٩).

(٤) مايزلس وبيكون ومافروتاس (١٩٩٧).

(٥) يمكن الاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا للسياسات السلعية الدولية بعد الحرب وذلك فـــي كتـــاب مايزلس (١٩٩٢: ١٠١-١٥٥).

(٦) كما حدد القرار المتعلق بالبرنامج المتكامل للسلع الأساسية عددا من الأهداف الأطول أجلا، بما في ذلك تحسين سبل الوصول إلى الأسواق، وتنويع الانتاج، وتحسين قدرة المنتجات الطبيعية على التنافس مع المنتجات الاصطناعية.

(٧) من ذلك مثلا تحديد نطاقات الأسعار الواجب الدفاع عنها على مستويات لا تتمشى مـــع اتجاهـــات السوق وعدم تخصيص أموال كافية لتمويل عمليات المخزونات الاحتياطية.

(٨) تضع التقديرات الحديثة للبنك الدولي (١٩٩٩:٢٤) الأسعار الحقيقية للسلع الأساسية في عام ٢٠٠٧ عند مستوى يقل عن متوسط عام ١٩٩٨ بنسبة ١٦ في المائة، ويعزى الانخفاض كله تقريبا إلى توقع زيادة قيمـــة وحدة المصنوعات التي تصدرها بلدان مجموعة الـ ٨ بنسبة ١٧ في المائة.

(٩) إن المخزون الاحتياطي الدولي، حسبما استخدم في العديد من الاتفاقات السلعية االسابقة، هو وسيلة أنسب لتقليل تقلبات الأسعار في الأجل القصير.

(١٠) هناك علاقة عكسية بين معدل ضريبة التصدير اللازم لتحقيق معدل زيادة معيـــن فـــي حصـــائل الصادرات، ومرونة سعر العرض في الأجل القصير، بحيث إنه عندما يقترب الأخير من الصفـــر، يرتفـــع معـــدل الضريبة اللازم ارتفاعاً حاداً بالنسبة لمرونة معينة في الطلب.

(١١) من المرجح أن تؤدي ضريبة التصدير في هذه الحالة إلى تحويل العرض من الصادرات إلى السوق المحلية.

(١٢) وردت هذه النقطة أيضاً في ورقة المائدة المستديرة للأونكتاد العاشر التي أعدهـــا Binswanger، وLutz (١٩٩٩).

الحواشي (تابع)

(١٣) نص الاتفاق المُنشئ للصندوق المشترك للسلع الأساسية (١٩٨٠) على أن تدابير تنمية السلع الأساسية في إطار حسابه الثاني "تشمل البحث والتطوير، وتحسينات في الإنتاجية، والتسويق، وتدابير ترمي إلى المساعدة على التنويع الرأسي" (المادة ١٨-٣(أ)).

(١٤) الصندوق المشترك للسلع الأساسية (١٩٩٩).

(١٥) إن الالتزام بمبلغ يتراوح بين ١١ و١٢ مليون دولار سنوياً لا يمثل إلا نسبة ٠,٠٢ في المائة من زهاء ٥٠ بليون دولار هي قيمة الصادرات السنوية للبلدان النامية من المواد الخام الطبيعية في منتصف التسعينات. وعلى النقيض من ذلك، فإن الإنفاق على البحث والتطوير من قبل المؤسسات الكبرى المنتجة للمواد الاصطناعية في البلدان المتقدمة كثيراً ما يتجاوز نسبة ٥ في المائة من قيمة الإنتاج.

(١٦) الأونكتاد (١٩٩٣).

(١٧) إن هذا التأثير المعزز للاستقرار الذي توفره المخزونات الاحتياطية الدولية قد شدد عليه بقوة J. M. Keynes (١٩٤٢) في مقترحاته الشهيرة أيام الحرب بشأن المؤسسات الاقتصادية والمالية الدولية لفترة ما بعد الحرب.

- - - - -