# سياسة لبنان التجارية في حقبة إنمائية جديدة

E/ESCWA/CL3.SEP/2022/Policy Brief.3

## 1. الحاجة إلى نهج جديد للسياسة التجارية

يبيّن التقييم الفعلي الذي أجرته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لاتفاقيتي التجارة الحرة اللتين أبرمهما لبنان مع الاتحاد الأوروبي ومع البلدان العربية[1] أن تدنّي أدائه بموجب هاتين الاتفاقيتين يمكن أن يعزى عموماً إلى ثلاثة أسباب رئيسية. أولاً، تُعنى اتفاقيتا التجارة حصراً بالتدابير الحدودية (وتعتبران من اتفاقيات التكامل «المحدودة») حيث تَمنحان معاملة وطنية غير تمييزية للسلع والشركات الأجنبية ولكنهما لا تتدخلان في السياسات الاقتصادية المحلية ذات العلاقة بالسياسات التجارية. أما الجيل الجديد من اتفاقيات التجارة الحرة، فينتقل من اتفاقيات التكامل «المحدودة» إلى اتفاقيات التكامل «المعمّقة» التي تتضمن قواعد بشأن السياسات المحلية الواقعة «داخل الحدود». وثانياً، يعجز

لبنان عن توجيه صادراته إلى أسواقه التفضيلية بسبب محدودية قدراته الإنتاجية الوطنية، وكثرة تدابيره غير الجمركية، وتدهور قدرته التنافسية. وثالثاً، يجعل نظام التجارة المفتوحة الأحادي الجانب الذي اتّبعه لبنان منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي، والذي تضاءلت بموجبه الفجوة بين التعريفات الجمركية على الواردات غير التفضيلية والتفضيلية، من الزيادات الكبيرة في الواردات مصدرَ قلق حقيقي. وأدّت هذه الأسباب الرئيسية الثلاثة إلى ارتفاع العجز التجاري في لبنان إلى أكثر من 250 مليار دولار خلال العقدين المنصرمين. وعلى الرغم من أنّ تداعيات هذا الارتفاع قد تحول دون تعافي الاقتصاد، فربما تكون فرصة لإعادة النظر في السياسة التجارية للبلد على مسار التنمية الاقتصادية.

وفي هذا السياق، وبما أن لبنان لم يصبح بعدُ عضواً في منظمة التجارة العالمية، فأمامه فرصة لتنقيح هيكل تعريفاته الجمركية المفروضة على الواردات غير التفضيلية، ولتطبيق قيود غير جمركية جديدة وضرائب خاصة. أما بالنسبة للواردات من شركائه التفضيليين، فالفرصة سانحة للبنان إما للشروع في اتخاذ تدابير وقائية، وإمّا ببساطة لتجميد أحكام محددة في اتفاقات التجارة الحرة لتقليل الاختلالات في ميزانه التجاري وتيسير تعافيه وتحوّله الاقتصادي.

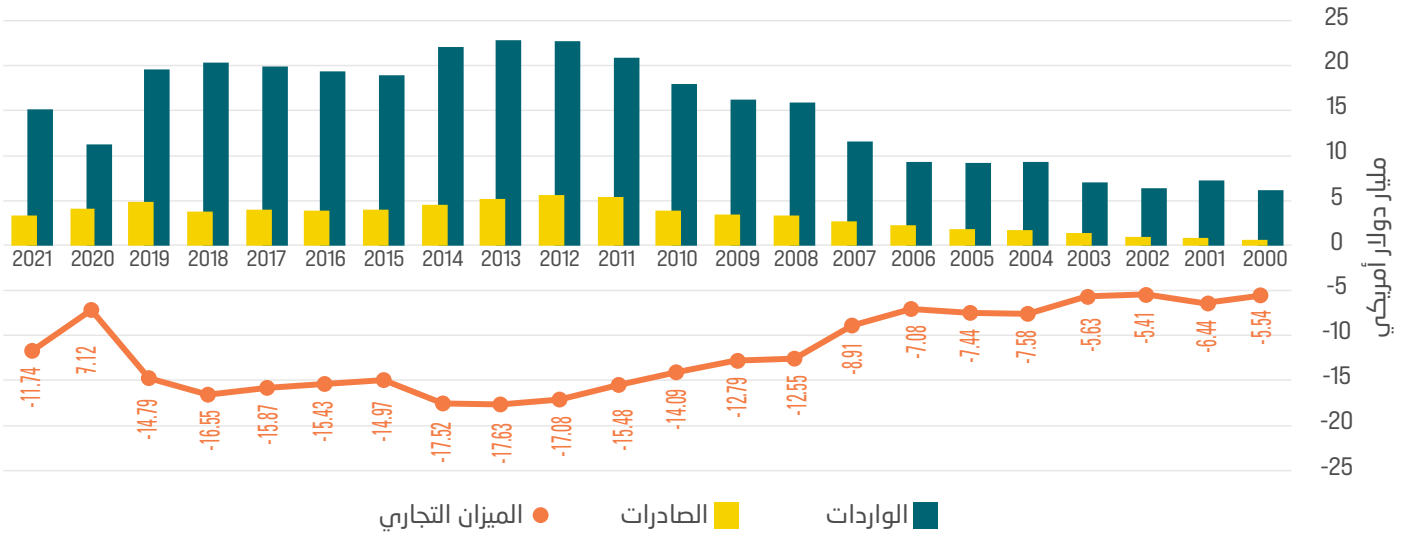
# 2. فهم الأسباب الجذرية لعجز الميزان التجاري في لبنان

## ألف. اتجاه وهيكل العجز في الميزان التجاري اللبناني

تفاقم عجز الميزان التجاري للبنان في أغلبه بين عامي 2006 و2014، وهي الفترة التي تزامنت مع استكمال التفكيك الجمركي أو إحراز تقدم ملموس في إطار الاتفاقيات التجارية التي تشمل لبنان (الشكل 1).

وكشفت البحوث المتعمقة وحسابات الاختلالات[2] أن لبنان عانى في عاميّ 2000 و2019[3] من عجز في ميزانه التجاري في جميع المنتجات الرئيسية. واستأثرت المنتجات المعدنية والمنتجات الكيميائية بنصف عجز الميزان التجاري في عام 2019؛ أما في عام 2000، فقد استأثرت بالنصف الآخر تقريباً أربع مجموعات من المنتجات وهي تحديداً المنتجات المعدنية، والفلزات، ومعدات النقل، والمواد الكيميائية. كما كشفت حسابات الاختلالات في الميزان التجاري اللبناني التي أجراها الشركاء التجاريون الرئيسيون أن الاتحاد الأوروبي شكل أكبر مصدَر لمعظم العجز في تجارة المنتجات الذي كان أقل في عام 2019 مما كان عليه في عام 2000، في مقابل عجز الميزان التجاري مع تركيا الذي كان أكبر في معظم المنتجات في عام 2019 مما كان عليه في عام 2000. في المقابل، سجّلت التجارة مع منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى (PAFTA) فائضاً في معظم المنتجات.

**الشكل 1.** اتجاهات صادرات لبنان، وارداته، وميزانه التجاري، 2000-2021

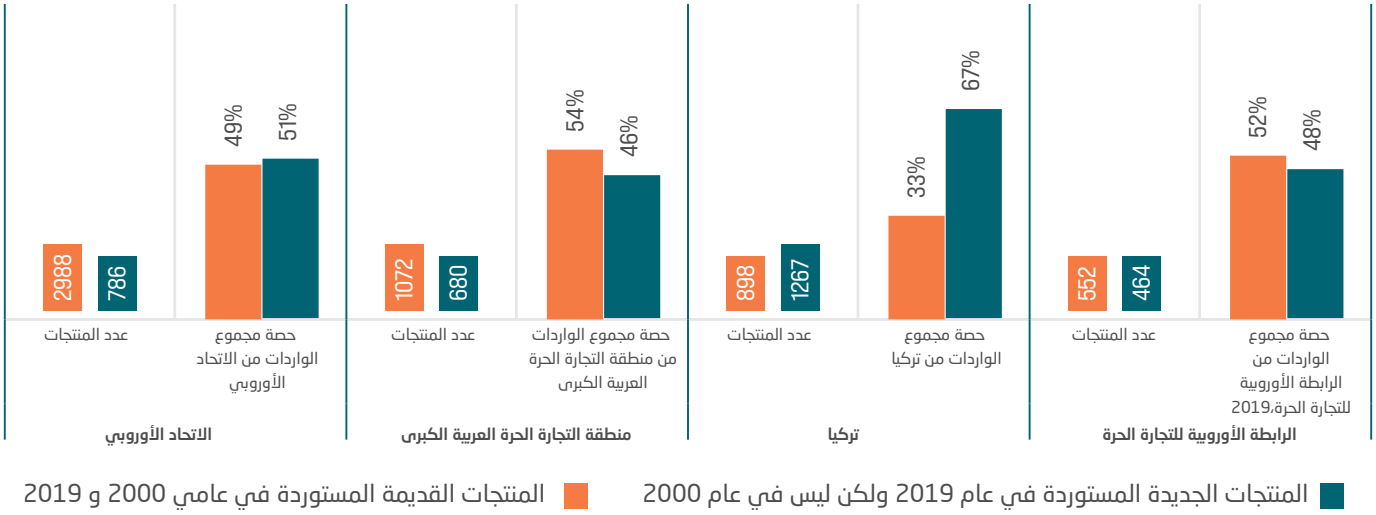



**المصدر:** حسابات الإسكوا باستخدام بيانات صندوق النقد الدولي.

## باء. هيكل واردات لبنان من المنتجات القديمة والجديدة

يبيّن الشكل 2 التغييرات في هيكل واردات لبنان حسب الشريك، سواء من المنتجات المستوردة «القديمة» (المستوردة في عامي 2000 و2019) أو المنتجات الجديدة (المستوردة في عام 2019 فقط). ففي عام 2019، كانت المنتجاتُ القديمة وليست الجديدة تهيمن على واردات لبنان من منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة "الإفتا" (EFTA)، مع حصة مماثلة تقريباً آتية من الاتحاد الأوروبي. أما هيكل الواردات من تركيا، فكان مختلفاً: فقد فاق عدد المنتجات المستوردة الجديدة عدد المنتجات المستوردة القديمة، حيث بلغت حصتها 67 في المائة من مجموع الواردات من تركيا في عام 2019، في حين بلغت حصة المنتجات القديمة 33 في المائة. وكان الاتحاد الأوروبي، إجمالاً وفي عام 2019، أكبر شريك تجاري للبنان، مع أكبر عدد من المنتجات المستوردة (3,774)، بينما حلّت الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة في المرتبة الأخيرة من بين الشركاء الأربعة، إذ كانت حصتها 1,016 منتجا.

**الشكل 2.** عدد المنتجات القديمة والجديدة الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق لتوصيف السلع وترميزها، كحصة من مجموع الواردات في عام 2019، وحسب المنشأ




**المصدر:** حسابات الإسكوا باستخدام قاعدة بيانات الأمم المتحدة لإحصاءات التجارة الدولية2022 ,(Comtrade) .

**ملاحظة:** تتعلّق الحسابات بالمنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق، وتشمل 5276 منتجاً.

# 3. خيارات على مستوى السياسات

## ألف. إصلاح هياكل التعريفات الجمركية

**ينبغي عموماً على أي بلد يسعى إلى وضع تعريفات جمركية جديدة مراعاةُ المبادئ الستة التالية:**

- تيسير الأمن الغذائي والتنمية الريفية.
- تعزيز القدرة التنافسية الدولية.
- استحداث فرص العمل.
- تقليل اختلالات الميزان التجاري.
- تيسير التحوّل الاقتصادي.
- تقليل تكاليف التكيُّف.

من خلال تقييم مفصل لهيكل التعريفات الجمركية الحالي في لبنان، والذي يشمل 5276 منتجاً موجوداً على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق، حُدِّدت القوائمُ الرئيسية الأربع التالية للمنتجات المقترح تنقيحها: المنتجات الحساسة والخاصة؛ والمواد الخام والمعدات؛ والسلع الكمالية؛ والصناعات الناشئة. فمع أن القوائم أدناه تتطابق مع معظم الاقتراحات الجديدة التي قدمتها وزارتا الزراعة والصناعة بشأن تنقيح التعريفات الجمركية في قانون موازنة عام 2023، فإنها توسّع الأهداف لتشمل تقليل اختلالات الميزان التجاري وتعزيز الصناعات الناشئة.

## **القائمة 1**: حماية شديدة للمنتجات الزراعية الحساسة والخاصة

توجد فئتا "المنتجات الحساسة" و"المنتجات الخاصة" في معظم اتفاقيات التجارة الحرة، حيث يمكن التفاوض على معدلات جديدة لتعريفاتهما الجمركية مع الشركاء الرئيسيين، إما بغية استبعادهما تماماً من تحرير التعريفات الجمركية أو رفع معدلاتهما الحالية. وتنطبق فئة "المنتجات الحساسة" عموماً على البلدان المتقدمة و البلدان النامية على حد سواء، بينما تنطبق فئة "المنتجات الخاصة" حصراً على البلدان النامية بهدف دعم الأمن الغذائي ، وتأمين سبل العيش، وتعزيز التنمية الريفية.

وليس لبنان استثناء على ذلك، فلا يزال قطاعه الزراعي بحاجة إلى الحماية كما لدى شركائه الرئيسيين، على الأقل خلال فترة انتقالية ريثما يتم إحراز تقدم كبير عبر تقليل التشوهات العالمية في الأسواق الزراعية وتحقيق تحديث كبير للقطاع. وينبغي أن ترمي السياسة الجديدة للتجارة الزراعية في لبنان إلى تحقيق الأهداف الرئيسية الثلاثة التالية: ضمان استقرار نظام الإمدادات الغذائية؛ وضمان إيرادات مستقرة للمزارعين؛ وضمان مستويات مقبولة لأسعار المستهلكين. وقد حُدِّد ضمن هذه القائمة ما مجموعه 673 منتجاً من المنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق التي يمكن تحديد تعريفاتها الجمركية بين 20 و40 في المائة[4]. ويمكن استخدام التعريفات الجديدة بالتوازي مع تدابير غير جمركية محددة، ولا سيما فرض حصص جمركية تفضيلية على الحبوب والمنتجات الحيوانية وفرض أسعار دخول على الفواكه والخضروات.

## **القائمة 2**: منح حرية الوصول لتعزيز المنافسة: المعدات، والمنتجات شبه الجاهزة، والمواد الخام

ينبغي أن تعمل أسواق المواد الخام عادةً بطريقة حرة وشفافة. وينبغي، بالنسبة لمعظم البلدان النامية التي تتطلع إلى تعزيز وتنويع صادراتها، أن يتم استيراد المعدات والمنتجات شبه الجاهزة بطريقة حرة وشفافة. ويوصى، بالنسبة لهاتين الفئتين من المنتجات وبغية تجنب التكاليف الناجمة عن تحويل التجارة، بمنح حرية الوصول لجميع وارداتهما من جميع جهات المنشأ بطريقة غير تمييزية. لكن ينبغي ألّا تُدرَج منتجات الطاقة في هذه القائمة لأسباب تتعلق بخفض انبعاثات غازات الدفيئة وتنويع الإيرادات الضريبية. وقد حُدِّد ضمن هذه القائمة ما مجموعه 350 منتجاً من المنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق التي ينبغي تحديد تعريفاتها الجمركية عند مستوى الصفر، مع اتخاذ الحد الأدنى من التدابير غير الجمركية المقتصرة على الأغراض الأمنية والصحية والبيئية[5]. بيد أنه يمكن من منظور ضريبي تحديدُ التعريفات على هذه القائمة بنسبة 5 في المائة كحد أقصى.

## **القائمة 3**: فرض ضرائب أعلى لزيادة الإيرادات الحكومية و/أو تقليل اختلالات الميزان التجاري: السلع الكمالية والمنتجات المسببة للزيادة الأعلى في اختلالات الميزان التجاري

على الرغم من الاتجاه المتزايد والطويل الأمد لاستيراد السلع الكمالية إلى لبنان، هناك حاجة ملحة لإعادة النظر في السياسة الضريبية لتقليل اختلالات الميزان التجاري. ومن المهم أيضاً مراعاة منظورين متعارضين عند التفكير في تعديل التعريفات الجمركية على السلع الكمالية. إذ يَعتبر المنظور الأول أنه لا ينبغي زيادة الرسوم على السلع الكمالية لتجنب فروق كبيرة في أسعارها بين الداخل والخارج، مما سيؤدي إلى تدفق استهلاكها إلى الخارج وفقدان إيرادات ضرائبها المحلية. أما المنظور الثاني، فيمثل الجهات الداعية إلى "تفادي التخفيضات الضريبية" التي ترى أن من المناسب زيادة التعريفات الجمركية على السلع الكمالية لأن تعريفاتها ليست السبب الرئيسي لارتفاع أسعارها المحلية، كما أن المكاسب المتوقعة من زيادة الضرائب من حيث تقليل اختلالات الميزان التجاري أعلى بكثير من خفض الإيرادات الضريبية.

ونظراً لخصوصية السلع الكمالية، ينبغي أن تكون الزيادة في تعريفاتها معقولة وأن تُعزَّز بأدوات تكميلية مثل ضريبة القيمة المضافة وضريبة الاستهلاك. وقد حُدِّد ضمن هذه القائمة ما مجموعه 560 منتجاً من المنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق التي يمكن تحديد تعريفاتها بنسبة 40 في المائة على الأقل[6].

## **القائمة 4**: الحماية لأغراض التحوّل والتنويع: «الصناعات الناشئة»

أمام لبنان نهجان محتملان لتحقيق التحوّله الاقتصادي[7]. يعتمد أولهما على الخيارات الاستراتيجية. أما الثاني، فيعتمد على الرهانات الاستراتيجية[8]. ويركز نهج الخيارات الاستراتيجية على الصناعات التي تندرج ضمن مجموعة

القدرات الحالية للبلد ولكنها تتسم بقدر أكبر من التطور، مما يجعل من تنمية منتجات جديدة مسألة أسرع وأقل صعوبة. وتحتاج هذه المنتجات الرئيسية إلى عمال ذوي مهارات عالية كما أنها تتسم بكثافة رأس المال. وقد حُدِّد ضمن هذه القائمة ما مجموعه 287 منتجاً من المنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق ، ويتعيّن على صانعي السياسات استعراضها لتحديد خياراتهم الاستراتيجية[9]. وينبغي، استناداً إلى هذه القائمة، تنقيحُ التعريفات صعوداً لفترة انتقالية، تتراوح عادةً ما بين خمس وعشر سنوات، على هذه المنتجات لتتسنى تنميتها في البلد ريثما تصبح قادرةً على المنافسة في الأسواق الوطنية والأجنبية. وتتراوح التعريفات المقترحة ما بين 30 و40 في المائة. ويمكن لكلّ من الخيارات والرهانات الاستراتيجية تيسير عملية تحديد مصادر جديدة للنمو الاقتصادي في إطار خطة التعافي والتحوّل المرتقبة.

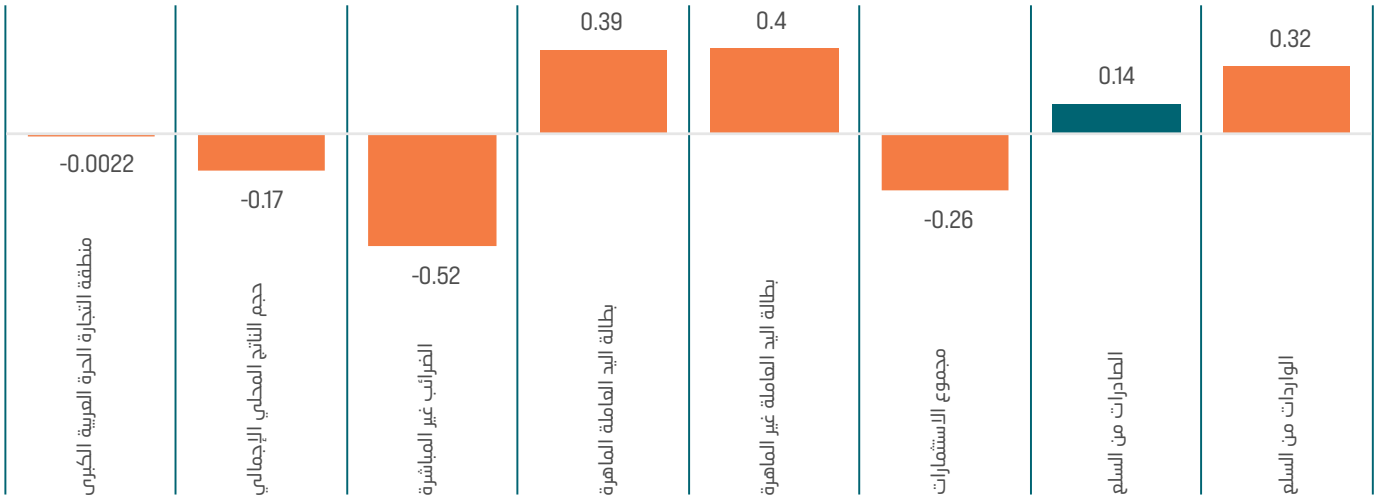
## باء. تأجيل عملية الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وإبرام اتفاقيات تجارة حرة جديدة

من المسلَّم به على نطاق واسع أن الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية واتفاقيات التجارة الحرة مفيد لمعظم البلدان في جميع أنحاء العالم، ولا سيما في الأجل الطويل. بيد أن المواقف الأولية بشأن القدرات الإنتاجية الوطنية والقدرة التنافسية تكتسب أهميةً كبيرة بالنسبة للآثار المتوقعة لخطط التكامل التجاري (سواء كانت متعددة الأطراف أو إقليمية أو ثنائية). وفي حالة لبنان تحديداً، يشكل عدم وجود سياسة تجارية وطنية شاملة مدمجة بالكامل ضمن خطة أو استراتيجية التنمية الوطنية عائقاً رئيسياً أمام التفاوض على أي اتفاقيات تجارية مفيدة. وعلى الرغم من ذلك، لا تزال الفرصة سانحة ليعمل لبنان على تعزيز موقفه الوطني قبل الشروع في اتفاقيات تجارية جديدة.

ويؤكد التقييم المسبق لاتفاقية التجارة الحرة المقترحة بين لبنان وتركيا الذي أجرته الإسكوا[10] بوضوح أن تنفيذ الاتفاقية سيكبّد لبنان تكاليفَ إضافيةً في ظل سياساته الاقتصادية والتجارية الحالية (الشكل 3). وترد قائمة بالتدابير والإجراءات التي ينبغي للحكومة أن تتخذها على مستوى السياسات قبل إبرام أي اتفاقية جديدة بالتفصيل في الورقتين الفنيتين المتعلقتين بتقييم اتفاقيات التجارة الحرة[11].

ينبغي بوجه أعمّ أن ينطلق التفاوض على الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو إلى اتفاقيات تجارة حرة جديدة من موقف جيد، تكون فيه التعريفات الجمركية مرتفعةً نسبيا، ويمكن بفضله منح شروط أفضل للوصول إلى الأسواق الأجنبية على أساس الدولة الأولى بالرعاية من خلال مفاوضات أفضل مع الشركاء وعروض هجومية ودفاعية.

**الشكل 3**. الآثار التراكمية لاتفاقية التجارة الحرة بين لبنان وتركيا على المؤشرات الاقتصادية الكلية الرئيسية بحلول عام 2030 (بالنسبة المئوية)




**المصدر:** نتائج محاكاة باستخدام أداة واجهة محاكاة التجارة العربية (ATSI).

### جيم. الشروع في تطبيق الآليات الوقائية

كثيراً ما يؤدي تحرير التجارة إلى ضغوط تدعو للتكيُّف، وذلك في ظل اشتداد المنافسة على مستوى الواردات. إلّا أن الواردات قد تتوسع في بعض الحالات بسرعة كبيرة إلى درجة يمكن عندها للحكومات أن تتدخل لوضع قيود تجارية. وفي هذه الحالة، يتمثل الإجراء المناسب الذي يتعين اتخاذه في ما يسمى بالتدابير الوقائية، وهو فرض رسوم مؤقتة على جميع واردات المنتج المعني، وبالأخص الآتية من المناطق التفضيلية[12]. وينبغي أن يبدأ تنفيذ التدابير التصحيحية للتجارة بتحديد المنتجات ذات الصلة ومنشئها. وتنطوي الخطوة الثانية على تحديد وإقرار التعريفات الجديدة، والفترة الانتقالية، والشركاء التفضيليين المعنيين. وعلى غرار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها تونس والمغرب في حالة الواردات من تركيا، يمكن للبنان أن يبدأ فورًا بزيادة الرسوم الجمركية على المنتجات الرئيسية المدرجة في القائمتين 1 و3 لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات، بالاتفاق الوثيق مع شركائه الرئيسيين (الاتحاد الأوروبي والدول العربية) ريثما يتم تحديد السياسة التجارية الوطنية الجديدة.

## 4. دعم الإصلاحات التجارية والتكيّف معها

يشير التقييم الكمي للسياسة التجارية في لبنان وخطط تكامله مع شركائه الرئيسيين الذي أجرته الإسكوا[13] إلى أن السياسات المحلية المصاحبة يمكن أن تُحدِث تآزراً كبيراً مع السياسة التجارية وتضخّم المكاسب المحتملة من حيث النمو.

ولذلك، من الضروري أن تعتمد السلطات اللبنانية سياسة واضحة لإدارة التكاليف والتكيف معها. وترد أدناه أهم الإجراءات التي تسمح عادةً بتحسين إدارة الفترة الانتقالية ومعالجة تكاليف التكيّف، والتي تحتاج إلى تحليلات إضافية في سياق خطة التنمية المقبلة:

- زيادة كفاءة الجمارك وفعاليتها وشفافيتها.
- تقليل تكلفة الامتثال للمصدّرين جراء قواعد المنشأ المتعددة واتفاقيات التجارة الحرة المتداخلة.
- توفير بيئة منصفة للقطاع الخاص المحلي.
- تنمية مناطق التصدير والتجارة الحرة.
- تعزيز تنظيم وضع القيود وإزالتها في قطاع الخدمات.
- تلافي اعتماد سعر صرف محدّد أو خاص لدى فرض الضرائب على الواردات.

# حواشي

1 ESCWA, Ex-post evaluation of Lebanon's free trade agreements: the cases of the FTA with the European Union and PAFTA with the Arab countries, 2019.

2 ESCWA, Rebalancing Lebanon's trade deficit and facilitating its economic transformation, 2022.

3 في عام 2019، كان الأداء التجاري للبنان على حاله الاعتيادي قبل نشوب جائحة كوفيد19-، وكانت كل أحكام اتفاقيات التجارة الحرة تنفَّذ. أما عام 2000، فهو العام الذي سبق دخول اتفاقيات التجارة الحرة الرئيسية حيز التنفيذ.

4 تتاح القائمة الكاملة للمنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق في: ESCWA, Rebalancing Lebanon's trade deficit and facilitating its economic transformation, 2022, List 1 of appendix 6.

5 المرجع نفسه.

6 المرجع نفسه.

7 ESCWA, Transformation and strategic growth: Lebanon's path to economic complexity and recovery, 2020.

8 تركّز الرهانات الاستراتيجية على الصناعات التي تتّسم بقدر أكبر من التطور وتضفي قيمة استراتيجية أكبر. وهذه الصناعات مهمة لحفز النمو الاقتصادي وتعزيز التنويع.

9 تتاح القائمة الكاملة للمنتجات الموجودة على المستوى التفصيلي السادس للنظام المنسق في: ESCWA, Rebalancing Lebanon's trade deficit and facilitating its economic transformation, 2022.

10 الإسكوا، اتفاقية التجارة الحرة بين لبنان وتركيا: هل حان الوقت لتفعيلها أو مراجعتها لتستجيب لمتطلبات المرحلة؟، 2022.

11 ESCWA, Rebalancing Lebanon's trade deficit and facilitating its economic transformation, 2022.

12 يمكن أن يسهم إنشاء آلية وقائية أيضاً في تعبئة الدعم للإصلاحات التجارية بفضل اطمئنان الصناعات المحلية لوجود سبيل يمكنها من خلاله التماس إعفاءات مؤقتة من الحكومة عندما يصبح ضغط الاستيراد كثيفاً للغاية.

13 الإسكوا، اتفاقية التجارة الحرة بين لبنان وتركيا: هل حان الوقت لتفعيلها أو مراجعتها لتستجيب لمتطلبات المرحلة؟، 2022. وESCWA, Ex-post evaluation of Lebanon's free trade agreements: the cases of the FTA with the European Union and PAFTA with the Arab countries, 2019.

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

**رؤيتنا:** طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

**رسالتنا:** بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة، نبني التوافق، نواكب المنطقةَ العربية على مسار خطة عام 2030.

يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

www.unescwa.org

23-00006