

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDID/2017/IG.3/7
4 October 2017
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)



اللجنة المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعملة الاقتصادية وتمويل التنمية
الدورة الحادية عشرة (تحرير التجارة الخارجية)
بيروت، 27-28 تشرين الثاني/نوفمبر 2017

البند 9 من جدول الأعمال المؤقت

التطور في مسار إنشاء اتحاد جمركي عربي

موجز

الاتحاد الجمركي العربي هو أحد أهم مشاريع التكامل الاقتصادي في المنطقة العربية، نظراً لتأثيره العميق على اقتصادات الدول الأعضاء عبر قنوات مختلفة أهمها تطوير التجارة العربية البينية. ولا يمكن أن تطلق الدول العربية هذا المشروع الطموح دون استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، ووضع نموذج واقعي لهذا الاندماج الإنتاجي بين الدول الأعضاء، كي لا يؤدي الاتحاد الجمركي إلى القضاء على بعض القطاعات الإنتاجية الوطنية التي تعتبر ركيزة للنسيج الاجتماعي لبعض الدول الأعضاء.

وتبين هذه الورقة أهم التحديات التي تواجه مفاوضات الاتحاد الجمركي العربي، والحلول التي يمكن اعتمادها لتسريعها، بناءً على أسس صحيحة كفيلة بجعل هذا الحلم واقعاً يساعد في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة. وتسعى الإسكوا من خلالها إلى تطوير المساعدة الفنية التي توفرها للدول الأعضاء لدفع التكامل الاقتصادي العربي في عالم تتزايد فيه التكتلات الاقتصادية، ويصعب فيه على الدول العربية تطوير صادراتها إلى بقية دول العالم دون سياسات اندماج إقليمي كفيلة بتطوير قدراتها الإنتاجية وتحسين مكانتها في سلاسل القيمة العالمية.

وممثلو الدول الأعضاء مدعوون إلى الاطلاع على التقرير لإبداء الرأي وتقديم المقترحات.

-2-

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	5-1 مقدمة
		<u>الفصل</u>
4	12-6 أولاً- الدوافع الاقتصادية والسياسية لإنشاء اتحادات جمركية
5	20-13 ثانياً- استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
8	25-21 ثالثاً- التقدم المحرز في الإعداد لإنشاء الاتحاد الجمركي العربي
10	41-26 رابعاً- القضايا الأساسية العالقة
10	35-27 ألف- التعريف الخارجية الموحدة
13	41-36 باء- آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها
14	45-42 خامساً- خريطة طريق لتفعيل مفاوضات إطلاق الاتحاد الجمركي العربي
18	48-46 سادساً- الخلاصة

مقدمة

1- شهدت الساحة الاقتصادية الدولية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية توجهاً متصاعداً نحو بناء التكتلات الاقتصادية الإقليمية وتدعيمها، وأبرمت عدة اتفاقات في هذا الصدد كان من أهمها اتفاقية روما لعام 1957 التي شكلت اللبنة الأولى في بناء السوق الأوروبية المشتركة. وتسارعت وتيرة إنشاء التكتلات الاقتصادية والتجارية الإقليمية بشكل ملحوظ منذ اختتام جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف في مراكش في كانون الأول/ديسمبر 1994. ومن أهم أسباب إنشاء التكتلات الاقتصادية الإقليمية سعي الدول إلى الحصول على مزايا تجارية تفضيلية في الأسواق الإقليمية، لتطوير قدراتها الإنتاجية، والتصدي للمنافسة القوية والمنتامية للدول الصاعدة، وخاصة الآسيوية، التي أثبتت قدرتها على اكتساح جميع الأسواق العالمية. وتعتبر هذه الاتفاقات وسيلة ناجحة للحد من انعكاسات الاتفاقات المتعددة الأطراف لتحرير التجارة العالمية على الدول الأعضاء، أو على الأقل كمرحلة مؤقتة لتدعيم قدراتها التنافسية، من خلال توسيع الأسواق التفضيلية وتطوير القدرات الإنتاجية الوطنية.

2- وكانت الدول العربية رائدة في التفكير في آليات تطوير التكامل الاقتصادي العربي منذ منتصف ستينات القرن الماضي، إذ اتخذت العديد من القرارات والمبادرات ذات الصلة على مستوى القمم العربية. لكن نتائج هذه القرارات والمبادرات بقيت ضعيفة مقارنة بما حققته معظم التكتلات الاقتصادية حول العالم من فوائد اقتصادية واجتماعية هامة بالرغم من حداثة إنشائها.

3- ومن أهم مشاريع تدعيم التكامل الاقتصادي العربي استكمال مشروع التفكيك الجمركي على التجارة البينية العربية في عام 2005، في إطار اتفاقية إنشاء منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي مثلت خطوة هامة وملموسة نحو تطوير التبادل التجاري العربي. وبالرغم من العوائق التي مازالت تحد من فاعلية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، فإنّ تطوير هذه التجربة نحو بناء اتحاد جمركي عربي قد يشجع الدول الأعضاء على اتخاذ الإجراءات الضرورية للتنفيذ الكامل لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وبالتالي استكمال مرحلة أساسية من التكامل الاقتصادي العربي والتي من دونها لا يمكن المرور إلى مرحلة الاتحاد الجمركي. ولا يزال عدد من التحديات يحول دون إطلاق الاتحاد الجمركي العربي، من أهمها التباين الشديد في السياسات التجارية والاقتصادية العربية، والهيكل القطاعية لاقتصاداتها، ومساهمة العائدات الجمركية في موازنات الدول الأعضاء.

4- وقد أدركت لجان الاتحاد صعوبة إطلاق الاتحاد الجمركي العربي في الموعد الذي حددته القمة الاقتصادية العربية في الرياض، وهو مطلع عام 2015، لذلك جرى تمديد هذه الفترة حتى استكمال عملية التفاوض التي تتطلب وضع سيناريوهات عملية تكون منطلقاً لعملية تفاوضية جديدة تأخذ في الاعتبار خصائص الاقتصادات العربية وآليات التقريب بين سياساتها التجارية والاقتصادية.

5- وتهدف هذه الورقة إلى استعراض التقدم الحاصل في مفاوضات الاتحاد الجمركي العربي ومختلف القضايا العالقة، ووضع بعض التوصيات العملية لتسريع عملية التفاوض، بالاعتماد على تجارب اتحادات جمركية أخرى، مع مراعاة خصائص الاقتصادات العربية. وتسعى إلى إطلاع الدول العربية على الآليات المعتمدة في عملية التفاوض، وتحديد السياسات الاقتصادية المناسبة لتسهيل عملية تحديد المواقف، وتطوير العروض التفاوضية بصورة تتماشى وخصائص الدول الاقتصادية واستراتيجياتها المستقبلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتدعو إلى وضع سيناريوهات عملية حول هيكل التعريفية الخارجية الموحدة، قبل الانتقال إلى عملية تقييم آثار إطلاق الاتحاد الجمركي العربي وتحديد الخسائر المحتملة وكيفية تجنبها. ولا يجب أن تغفل المفاوضات حول التعريفية الخارجية

الموحدة عدداً من القضايا الأساسية الأخرى التي يجب التوافق عليها قبل توقع جني أرباح اقتصادية من مشاريع التكامل الاقتصادي العربي، وأهمها قواعد المنشأ والمواصفات المعتمدة وآليات التثبيت منها.

أولاً- الدوافع الاقتصادية والسياسية لإنشاء اتحادات جمركية

6- عديدة هي الأسباب الاقتصادية والسياسية التي تدفع إلى إقامة اتحاد جمركي بدلاً من الاكتفاء بإنشاء منطقة للتجارة الحرة. فمن الناحية الاقتصادية، يؤدي الاتحاد الجمركي إلى توسيع نطاق التجارة بين البلدان الأعضاء من خلال تغيير اتجاه التدفقات التجارية لصالح هذه الدول. ويكون هذا التغيير عادةً نتيجة للحماية الجمركية المفروضة على بقية دول العالم، ما يؤدي إلى تحقيق الدول الأعضاء مكاسب اقتصادية هامة. وتؤدي التدفقات التجارية البينية الجديدة إما إلى خلق تجارة وإما إلى تغيير اتجاه التجارة. فأما خلق تجارة جديدة، فيحدث عندما يُستبدل المزدودون المحليون للسلع بمزودين أكثر كفاءة من البلدان الأعضاء. وأما تغيير اتجاه التجارة، فيحدث عندما يُستبدل المزدودون الأكثر كفاءة للسلع من بقية دول العالم بمزودين أقل كفاءة من البلدان الأعضاء. ويمكن اعتبار الاتحاد الجمركي مفيداً للدول الأعضاء عندما يتجاوز مستوى خلق التجارة مستويات تغيير اتجاه التجارة. وترتبط مستويات تغيير اتجاه التجارة بهيكل التعريفات الخارجية الموحدة الذي سيتم اعتماده، ومدى اختلافه مع التعريفات الوطنية التي كانت مطبقة قبل قيام الاتحاد الجمركي. وبغض النظر عن مستويات التعريفات الخارجية الموحدة، تساهم إقامة الاتحاد الجمركي في إيجاد سوق موحدة كبيرة مقارنة بأحجام الأسواق الوطنية، مما يمكن الدول الأعضاء من تطوير قدراتها الإنتاجية وتدعيم ميزات التنافسية، والاستفادة من وفورات الحجم التي تؤدي إلى خفض تكاليف الإنتاج، ما ينعكس إيجاباً على المستهلكين والمنتجين في أسواق دول الاتحاد في مرحلة أولى، وفي الأسواق العالمية في مرحلة ثانية.

7- ويمكن تحقيق ثلاث فوائد من إنشاء الاتحاد الجمركي، تؤدي إلى تحسين مستوى العيش في الدول الأعضاء، على الأقل في المديين المتوسط والبعيد. أولاً، عند تحصيل الإيرادات الجمركية في أول مرفأ دخول، تستفيد البلدان الأعضاء من عدة مزايا، تشمل حرية حركة السلع داخل الاتحاد، وبالتالي رفع عمليات المراقبة على الحدود داخل الاتحاد، ما يؤدي إلى انخفاض التكاليف ونفقات الجمارك في العديد من الدول. ثانياً، يزداد شراء السلع بالجملة من خارج المنطقة الجمركية ليتم توزيعها بعدئذٍ على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد، مما يؤدي إلى الاستفادة من وفورات الحجم، وبالتالي خفض كلفة السلع المستوردة التي تعود بالفائدة على جميع الدول، المنتجة والمستهلكة. ثالثاً، يتم اعتماد نظام تجاري موحد يقوم على إلغاء تدابير مراقبة الحدود خارج نقطة وصول السلع، ما يؤدي إلى إلغاء قواعد المنشأ بين الدول الأعضاء، والتخلص من عائق هام في تطور التجارة البينية في منطقة التجارة الحرة.

8- كذلك تساهم الاتحادات الجمركية في تجنب انحراف التجارة، وبالتالي تحسين التجارة البينية بين الدول الأعضاء، والحفاظ على مصالحها فيما يتعلق بالموارد المالية الجمركية. ويحدث انحراف التجارة نتيجة لشحن السلع من خارج منطقة التجارة الحرة إلى بلد عضو يفرض تعريفات جمركية منخفضة، وإعادة شحنها إلى بلد عضو آخر يفرض رسوماً مرتفعة، وذلك كي لا تطالها هذه الرسوم. ويؤدي هذا النوع من الممارسات إلى تقليص العائدات الجمركية للدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة إلى مستويات تعادل أدنى تعريفات معتمدة في ما بينها، ما يؤدي إلى خلافات بين الدول قد تنطوي على تطبيق إجراءات للمراقبة عادة ما تشمل جميع أنواع السلع، فتنأثر التجارة البينية سلباً. ولهذه الأسباب، يؤدي اعتماد التعريفات الخارجية الموحدة، في إطار التنفيذ الكامل للاتحاد الجمركي، إلى القضاء على أي احتمال لانحراف التجارة.

9- كذلك يمكن أن يؤثر إنشاء الاتحاد الجمركي على المجموعات الضاغطة أو ذات السلطة في السوق. ومن غير الواضح ما إذا كان هذا التأثير يضعفها أو يدعمها، لكن الأکید هو أن التسريع في بناء فضاء إقليمي تنافسي وشفاف ليس في مصلحة هذه المجموعات.

10- أما من حيث الدوافع السياسية، فمن المهم التركيز على أهمية هذه المشاريع للتكامل الاقتصادي في تدعيم الاستقرار السياسي الإقليمي. فغالباً ما تعمل البلدان المهتمة بإقامة هذه الاتحادات على تحقيق أهداف سياسية لضمان الأمن وتدعيم الشفافية الاقتصادية. وفي هذا الإطار يمكن ذكر التجربة الأوروبية التي بدأت مع إعلان شومان في أيار/مايو 1950 لإقامة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، بالاعتماد على فرضية أساسية مفادها أن التضامن في إنتاج الفحم والصلب يجعل أي حرب مستقبلية بين ألمانيا وفرنسا غير واردة بل مستحيلة مادياً. وساهم إنشاء السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية والمجموعة الكاريبية في الحد من النزاعات بين البلدان الأعضاء وتطوير اقتصاداتها، من خلال بناء فضاء اقتصادي أكثر أمناً وديناميكية، يعتمد على سوق إقليمية ضخمة وسياسات تجارية متقاربة تعزز قدراتها التفاوضية التجارية مع بقية دول العالم.

11- وفي مقابل هذه الفوائد، يطرح إنشاء الاتحاد الجمركي عدداً من السلبيات. فاعتماد تعريفه خارجية موحدة مرتفعة على العديد من السلع بهدف تطوير صادرات بعض الدول الأعضاء نحو الدول الأعضاء الأخرى، يؤدي إلى ارتفاع مستويات التضخم وزيادة كلفة العمليات الإنتاجية فيها. ويمكن أن يؤدي إنشاء اتحادات جمركية بين دول متباينة على مستوى التنمية الاقتصادية، كما هو الحال في المنطقة العربية، إلى انقسام كبير بين هذه البلدان. فتستحوذ الدول الأكثر تقدماً أو تنوعاً اقتصادياً على معظم الاستثمارات، ما يمكنها من تحقيق عوائد اقتصادية إضافية، تكون عادة على حساب بقية الدول الأعضاء. ويمكن لهذا الخلل أن يتفاقم في حال تباين السياسات الاقتصادية القطاعية التي يمكن أن تزيد الهوة بين الدول الأعضاء على مستوى قدرتها في تطوير النسيج الإنتاجي.

12- وبالرغم من الفوائد التي تجنيها الدول العربية من الاتحاد الجمركي، فإنه من غير الواقعي تشجيعها على الاندماج في مثل هذا المشروع الطموح دون التأكيد على ضرورة استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وتصوّر نموذج واقعي للاندماج الإنتاجي بين الدول الأعضاء لتفادي استخدام الاتحاد الجمركي في القضاء على بعض القطاعات الإنتاجية الوطنية التي تعتبر ركيزة للنسيج الاجتماعي في بعض الدول. وفي هذا الإطار، من أهم شروط نجاح الاتحاد الجمركي العربي وضع نموذج تكامل صناعي وزراعي عربي يأخذ في الاعتبار حماية بعض القطاعات الحساسة من تغيير مستويات الحماية مع دول منافسة من خارج التجمع الاقتصادي العربي.

ثانياً- استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

13- مبدأ التطبيق الكامل لأحكام منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، هو المبدأ الأول الذي اعتمد ضمن المبادئ العامة للاتحاد الجمركي العربي، باعتباره من أهم شروط إطلاق الاتحاد. ومع ذلك، لم يستكمل عدد من القضايا الهامة التي تعد من أساسيات نجاح الانتقال إلى مرحلة الاتحاد الجمركي العربي، ومن أبرزها ثلاث: (1) مواءمة التشريعات في مجال التجارة مع مقتضيات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، طبقاً لقرار القمة العربية لعام 2001؛ (2) استكمال الاتفاق على قواعد المنشأ التفصيلية للسلع العربية، وخاصة فيما يتعلق بالسلع التي تشكل أهمية اقتصادية واجتماعية للعديد من الدول الأعضاء، عبر تطوير قواعد منشأ على ثلاثة مستويات متكاملة (المنتجات الاستهلاكية، والمنتجات الاستثمارية، وعناصر الإنتاج)؛ (3) توحيد المواصفات الفنية والمقاييس وشروط الوقاية الصحية والأمنية والرسوم والضرائب المحلية للسلع بالصورة التي تمكن من معاملة

السلع العربية معاملة السلع الوطنية في جميع الدول الأعضاء⁽¹⁾، وبالتالي تقليص الأثر الحمائي لهذه الإجراءات وآليات الرقابة.

14- وتشير تقارير متابعة تنفيذ منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى إلى عدد من الإشكاليات، أبرزها الاعتراف المتبادل بشهادات المطابقة وآلية التعاون، وإعداد مشروع اتفاقية عربية بهذا الشأن⁽²⁾. أما فيما يتعلق بالتعاون في مجال قانون وسياسة المنافسة، فقد أقر المجلس، منذ السنة الثانية لتطبيق منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، أن تحرير التجارة لا يكتمل إذا لم تصاحبه حزمة من السياسات المتعلقة بتنظيم الاحتكارات وإتاحة فرص المنافسة العادلة من خلال قوانين تسنها الدول العربية. وبالرغم من الأولوية التي أعطتها القمم العربية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة وأمانتها العامة لهذا الموضوع، لم يشهد تطبيق هذه القرارات تقدماً ملموساً على أرض الواقع.

15- ومن الأسباب الأخرى لعدم استكمال التنفيذ الكامل لأحكام منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ما يرتبط بالتوجهات والسياسات التجارية والاقتصادية لعدد من الدول الأعضاء. فقد تكبدت بعض هذه الدول أعباء وخسائر في إطار منطقة التجارة الحرة العربية، نتيجة لعدم تفعيل العديد من السياسات المذكورة سابقاً ما جعلها عرضة لتهديد مباشر لنسيجها الإنتاجي. وأدى عدم استيفاء المبادئ والشروط الموضوعية للتكامل التي أقرتها اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية وبرنامجها التنفيذي، إلى إفراغ المنطقة من روح التكامل والتضامن. ومن بين هذه المبادئ التوزيع العادل للمنافع والأعباء المترتبة على تطبيق الاتفاقية، وتوفير حماية متدرجة للسلع والمنتجات العربية الاستراتيجية لمواجهة المنافسة الدولية⁽³⁾، والربط المنسق بين إنتاج السلع العربية وتبادلها، وذلك بمختلف السبل، وعلى الأخص تقديم التسهيلات التمويلية اللازمة لإنتاجها، ومراعاة القواعد الدولية فيما يتعلق بالمواصفات والمقاييس.

16- ومن الأسباب التي حالت دون استفادة عدد من الدول العربية من الامتيازات التي تمنحها منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى غياب الشفافية على مستوى الإجراءات والممارسات المطبقة في عدد من الدول الأعضاء، وتباين التشريعات والإجراءات المرتبطة بالتجارة، وضعف آليات المتابعة والتأكد من التنفيذ. وقد أدت هذه العراقيل إلى عواقب عديدة من أبرزها ضعف التجارة البينية العربية وعدم تطورها مقارنة بالتجمعات الاقتصادية الأخرى عبر العالم. فبالرغم من الإعفاء الكامل لجميع السلع، بما فيها السلع الزراعية، من الرسوم الجمركية منذ مطلع عام 2005، مع أنها غير معفاة في إطار اتفاقات التبادل الحر التي أبرمتها الدول العربية مع معظم الدول والتجمعات غير العربية، فإن حجم التجارة العربية البينية لم يتجاوز معدل 12 في المائة من إجمالي التجارة

(1) البرنامج التنفيذي لاتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية الصادر بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة رقم 1317 بتاريخ 19/2/1997، القواعد والأسس، النقطة الرابعة.

(2) صدر العديد من القرارات عن القمة العربية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية بهذا الشأن.

(3) نصت اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية على توفير حماية للسلع العربية ذات الأهمية وفقاً لواحد أو أكثر من المعايير الإستراتيجية ومنها: المكانة الاستراتيجية للسلعة في نمط الاستهلاك؛ تمتع السلعة بطلب كبير ومستمر؛ يمثل إنتاجها نسبة هامة في الناتج الإجمالي لإحدى الدول الأطراف؛ أن تشغل مكاناً هاماً في علاقات التشابك في داخل الجهاز الإنتاجي لإحدى الدول الأطراف؛ يؤدي نمو تبادلها إلى تزايد اكتساب القدرة التكنولوجية وتوطين التكنولوجيا الملائمة وتطويرها؛ تمثل أهمية تصديرية كبيرة بالنسبة لإحدى الدول الأطراف؛ أهمية السلعة لتنمية إحدى الدول الأطراف وتواجه إجراءات تمييزية أو تقييدية شديدة في الأسواق الأجنبية؛ أن يؤدي نمو التبادل في السلعة إلى تدعيم التكامل الاقتصادي العربي.

الخارجية العربية، خلافاً لبقية التجمعات الإقليمية. وهذا دليل على وجود إشكاليات وقيود يفوق تأثيرها المفعول الإيجابي للإعفاء من الرسوم الجمركية.

17- ومع ذلك، كان تطور التجارة البينية العربية متفاوتاً بين الدول العربية. ففي حين استفاد الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر واليمن من تطوير مساهمة السوق العربية في صادراتها، لم تتمكن العديد من الدول الأخرى، ومن أهمها العراق، والمغرب، والمملكة العربية السعودية من تجاوز عتبة 5 في المائة من الصادرات الإجمالية للسلع في الأسواق العربية.

18- وفي هذا الإطار، فإن التفسيرات التي تنسب تدني التجارة البينية العربية لبعض الدول الأعضاء إلى ضعف قدراتها التنافسية أو تدني جودة منتجاتها، غير مبررة، لأن الدول الأقل استفادة من منطقة التجارة الحرة العربية هي في الوقت نفسه الأكثر تنوعاً من الناحية الاقتصادية نظراً لتصديرها العديد من السلع إلى مجموعة من الأسواق غير العربية، ولا سيما الأوروبية، التي تتشدد في المواصفات الفنية ومعايير الجودة وحماية المستهلك. وهذه الأسواق على سبيل المثال تستوعب أكثر من 60 في المائة من صادرات تونس والمغرب.

19- ومن الأسباب الأخرى أيضاً بعض الممارسات المرتبطة بالسياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية لبعض الدول الأعضاء التي تشكل تهديداً واضحاً للعديد من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ومن أهم هذه السياسات ما يتعلق بالمنافسة غير العادلة وغير المتكافئة، التي أدت إلى مزاحمة العديد من منتجات الدول العربية في أسواقها الأم. وفي هذا الإطار، برز دور الدعم الحكومي الذي تمنحه بعض الدول العربية ذات الموارد المالية الهامة لصناعاتها ومنتجاتها الوطنية (امتيازات ضريبية، مدخلات إنتاج مجانية أو بأسعار رمزية، تكاليف إنشاء وتشغيل منخفضة) والذي أدى إلى خلق العديد من التشوهات في التجارة البينية العربية، من خلال الإغراق السعري الذي تمارسه المنتجات المستفيدة من سياسات الدعم، مما عرض العديد من الصناعات القائمة في بقية الدول العربية للخطر. كذلك تستفيد منتجات بعض الدول العربية من تنافسية سعريه إضافية نتيجة لتباين سياسات الأجور والعمل وقوانين التشغيل بين الدول العربية. وأدى اختراق المنتجات الأجنبية للأسواق العربية نتيجة لاعتماد قواعد منشأ غير مناسبة لهيكل اقتصادات العديد من الدول الأعضاء، ولا سيما على مستوى مصدر عناصر الإنتاج الأساسية، إلى حصول العديد من السلع الأجنبية على امتيازات في أسواق الدول العربية برغم توفر شرط نسبة القيمة المضافة المحلية على مستوى السلعة المصنعة. وأثر عدم توفر جهاز تحكيم وتثبيت إقليمي على مستوى المصدقية في إصدار شهادات المنشأ في العديد من الحالات ما أدى إما إلى منع توريد بعض السلع المعنية وإما إلى قبولها على مضض.

20- وبناءً على ما تقدّم، يمكن القول إن الأسباب الرئيسية لضعف مستوى التجارة البينية لبعض الدول الأعضاء هي غياب سياسات واضحة للتكامل الإنتاجي العربي على مستوى تبادل مدخلات الإنتاج، وبناء سلاسل قيمة عربية. ويُردّ ذلك إلى اقتصار التكامل الإقليمي العربي على تبادل السلع، من خلال تفكيك القيود الجمركية المفروضة عليها سابقاً. لكن، في الوقت نفسه، شهدت القيود والإجراءات غير الجمركية، ومن أهمها المواصفات وقواعد المنشأ، تطوراً ملحوظاً في دورها الرقابي على تدفق السلع العربية عبر الحدود الجمركية. وحال عدم اتخاذ قرارات واضحة وجريئة لتطوير القدرات الإنتاجية العربية دون دفع التجارة البينية العربية إلى الأمام. وتتعلق هذه القرارات بتسهيل تنقل العمالة ورؤوس الأموال، وتجارة الخدمات التي أصبحت من أهم محركات التكامل الاقتصادي الإقليمي.

ثالثاً- التقدم المحرز في الإعداد لإنشاء الاتحاد الجمركي العربي

21- بدأت فكرة إنشاء اتحاد جمركي عربي تتبلور منذ عام 1998، مع اقتراح إقامة مجلس جمركي عربي. وفي عام 2000، أكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية على أولوية استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى على قواعد راسخة ومتينة، واتخاذ خطوات أكثر تقدماً لتحقيق التكامل الاقتصادي العربي، ولا سيما من خلال إدخال تجارة الخدمات، والانتقال إلى إقامة اتحاد جمركي عربي. وبدأ هذا التوجه يتجسد منذ عام 2001، مع صدور قرار عن القمة العربية تكأف بمقتضاه الأمانة العامة للجامعة ومجلسها الاقتصادي والاجتماعي بالإسراع في دراسة الخطوات اللازمة لإقامة الاتحاد الجمركي، مع مراعاة أوضاع الدول العربية.

22- وقد توالى قرارات القمم العربية التي تدعو إلى استكمال مقومات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وتكليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي باستكمال التصورات والمقترحات المتعلقة بإقامة اتحاد جمركي عربي. وبناءً على قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة في عام 2011، تولت لجنة الاتحاد الجمركي العربي دراسة الأقسام المتعلقة بالإطار العام والإطار المؤسسي للاتحاد، والأحكام العامة. وتم تكليف لجان فنية من الدول العربية الأعضاء بالعمل تحت إشراف لجنة الاتحاد الجمركي العربي لدراسة تفاصيل وبنود الأقسام المتعلقة بالقانون الجمركي العربي الموحد، والتعريفات الجمركية الموحدة، والضرائب غير المباشرة، والموارد. غير أن لجنة الموارد لم تفعل بعد، وأرجئت مباشرة عملها إلى مرحلة لاحقة لم تحدد. وفي ما يلي الهيكل العام للبرنامج التنفيذي لإقامة الاتحاد الجمركي العربي محددًا في ستة أقسام:

(أ) القسم الأول: الإطار العام الذي يتضمن التعريفات، والمرجعية القانونية للاتحاد الجمركي العربي، والمبادئ والأسس؛

(ب) القسم الثاني: وضع القانون الجمركي العربي الموحد؛

(ج) القسم الثالث: التعريفات الجمركية الموحدة والضرائب غير المباشرة؛

(د) القسم الرابع: آليات الموارد المالية للاتحاد؛

(هـ) القسم الخامس: الإطار المؤسسي للاتحاد؛

(و) القسم السادس: الأحكام العامة، ولا سيما الفصول المرتبطة بالعضوية وشروطها، والإجراءات التنفيذية، والمنافذ الجمركية المؤهلة.

23- ورغم اعتماد المجلس الاقتصادي والاجتماعي أقسام البرنامج التنفيذي، لم تحظ بعض الجوانب الواردة في فصولها على موافقة بعض الدول المشاركة في المفاوضات. فقد سجل القسم الأول المتعلق بالإطار العام للاتحاد أكبر عدد من تحفظات الدول. وفيما يتعلق بالقسم الثاني حول القانون الجمركي الموحد، تعمل اللجنة المعنية منذ 26 كانون الأول/ديسمبر 2007 على وضعه، على أساس القانون الجمركي لمجلس التعاون الخليجي. وقد انتهت من إعداد مسودة المشروع الذي تضمن 181 مادة موزعة على 17 باباً، بالرغم من تحفظات بعض الدول على العديد من المواد. وفيما يتعلق بالقسم الثالث حول التعريفات الجمركية الموحدة والضرائب غير الجمركية، اعتمدت لجنة التعريفات الجمركية الموحدة منهجية تدريجية. فعملت في مرحلة أولى على توحيد

التصنيفات الوطنية في جداول التعريف المطبقة في الدول العربية حسب النظام المنسق (إصدار 2007-2007) (SH2007) على مستوى 8 أرقام، وتم اعتماد جدول التعريف الجمركية الموحد حسب تعديلات عام 2007 بشكل نهائي. وبعد الانتهاء بشكل أولي من مناقشة توحيد التصنيفات الفرعية، بدأت اللجنة بمناقشة الموضوعات المؤجلة والمعلقة، ومنها استيعاب التعريف لبعض السياسات التجارية، والزرزامة الزراعية، والمسمايات العلمية لبعض المنتجات الزراعية والحيوانية، ووضع الملاحظات التكميلية لجدول التعريف. وقد امتد عمل اللجنة على ما يقارب سبع سنوات مما جعل جدول التعريف الموحدة يدرك إصدار عام 2012 للتصنيف الجمركي للنظام المنسق عن المنظمة العالمية للجمارك، ما تطلب تحيين جدول التعريف وفقاً للنظام الجديد ليتم اعتماده في أواخر سنة 2014. وتتضمن المرحلة اللاحقة التي لم يتم الشروع فيها بعد، الدخول في المفاوضات المتعلقة بمستويات فئات الرسوم الجمركية للتعريف الخارجية الموحدة. ولم يكن بمقدور اللجنة الالتزام بقرار القمة العربية التنموية في دورتها الثالثة (2013) بشأن الاتحاد الجمركي العربي، الذي تضمن دعوة الدول العربية إلى التفاوض على فئات التعريف الجمركية والانتهاه منها ضمن الوقت المحدد للإعلان عن الاتحاد الجمركي العربي في عام 2015. وفيما يتعلق بالقسم الرابع حول الموارد المالية للاتحاد الجمركي العربي، لم يتم التطرق إليها إطلاقاً منذ الاجتماع الرابع للجنة الاتحاد الجمركي العربي (حزيران/يونيو 2006). وفيما يتعلق بالقسم الخامس حول الإطار المؤسسي للاتحاد، تمت الموافقة على فصول هذا القسم ومواده التي تضمنت تحديد جهاز الإشراف على الاتحاد الجمركي العربي (اللجنة التنفيذية للاتحاد) وصلاحياته ومهامه. لكن استبعد إدراج اللجنة المالية للاتحاد في هذا القسم. وتم الاتفاق على تحديد اللجان الفنية للاتحاد ومهامها، وهي لجنة القانون الجمركي العربي الموحد، ولجنة التعريف الجمركية الموحدة، ولجنة الإجراءات والمعلومات الجمركية.

24- وتتوزع الأحكام العامة للاتحاد الجمركي العربي على خمس مجموعات أساسية هي التطبيق الكامل لأحكام منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، والتدرج في التطبيق مراعاة لظروف الدول العربية، والمرونة في متطلبات انضمام الدول العربية إلى الاتحاد الجمركي العربي وتوقيت انضمامها، والشفافية في تطبيق الإجراءات والحصول على المعلومات الخاصة بها، ومراعاة التزامات الدول الأعضاء مع الأطراف الخارجية. وقد استبعدت لجنة الاتحاد الجمركي العربي هذه المبادئ بالرغم من تمسك عدد من الدول بها، واستعاضت عنها بالتأكيد على حق الدولة العضو في التقدم بطلب إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، قبل تطبيق الاتحاد الجمركي العربي، لمنحها قدر من المرونة والتدرج حسب خصوصياتها الاقتصادية. لكن بعض الدول لم تقتنع بذلك فطلبت وضع نص صريح بالمبادئ المشار إليها ضمن البرنامج التنفيذي للاتحاد الجمركي. ومن أسباب تحفظ عدد من الدول على هذا التوجه التوجس من عدم توفر ضمان كاف للحصول على ما قد تطلبه لاحقاً من مرونة وتدرج، بما أن أي طلب في هذا المجال يخضع لموافقة المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

25- وفي استبعاد لجنة الاتحاد الجمركي العربي للمبادئ المشار إليها ما يخالف العديد من التجارب الدولية، ولا سيما أن مبدأ المرونة هو أحد أهم المبادئ العامة التي يتم اعتمادها عند إقامة أي اتحاد جمركي. وتعتمد الاتحادات الجمركية القائمة أو التي مازالت في مرحلة التفاوض، على آليات محددة وواضحة لتحقيق التدرج والمرونة في تنفيذ متطلبات الانضمام إليها، وذلك على مستويين أساسيين: أولاً التدرج في تطبيق التعريف الخارجية الموحدة، من خلال تحديد فترة انتقالية تسبق موعد الوصول إلى التعريف المستهدفة. ثانياً، التدرج في شمول التعريف الخارجية الموحدة لجميع القطاعات، من خلال البدء بتوحيدها في قطاعات سلعية محددة واستثناء قطاعات أخرى يتم إدماجها بشكل تدريجي فيما بعد. وتتضمن التجارب الدولية كالاتحاد الأوروبي، ومجلس التعاون الخليجي، ودول الميركوسور والاتحاد الجمركي بين تركيا والاتحاد الأوروبي أدلة على المرونة في تنفيذ الاتحادات الجمركية والسماح ببعض الاستثناءات حسب كل حالة، وباستخدام أدوات السياسة التجارية بشكل

متفاوت بين الدول الأعضاء، بناءً على احتياجاتها. وفي حالات أخرى يتسع مفهوم المرونة ليشمل إنشاء آليات تعويض للدول المتضررة من انضمامها إلى الاتحاد الجمركي بسبب نقص الحصيلة الجمركية.

رابعاً- القضايا الأساسية العالقة

26- تشكل اتفاقات التكامل الاقتصادي الإقليمي آليات هامة في دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء، شرط أن تشكل جزءاً من استراتيجية متكاملة للتنمية، تنطلق من رغبة جماعية في التضامن والتعاون الاقتصادي الشامل. وفي هذا الإطار، يشكّل المرور بمنطقة تجارة حرة للوصول إلى اتحاد جمركي قفزة نوعية في التكامل الاقتصادي، بما أنه يبدأ برفع القيود عن التجارة البينية ليصل إلى اعتماد سياسة تجارية موحدة مع بقية دول العالم، تستدعي وضع رؤية اقتصادية شاملة للدول الأعضاء كفيلة بتطوير قدراتها التنافسية مع بقية الدول وليس مجرد التنافس فيما بينها في سوق إقليمية صغيرة. لذلك، فإن إطلاق أي اتحاد جمركي يجب ألا يقتصر على القضايا المرتبطة بتحديد التعريفات الخارجية الموحدة وتجميع الإيرادات الجمركية وتوزيعها. ولهذه الأسباب، فإن المفاوضات الحالية حول الاتحاد الجمركي العربي تفتقد إلى عنصر هام وأساسي وهو مشروع للتكامل الاقتصادي العربي يحدد الأهداف المنشودة والآليات التنفيذية التي ينبغي اعتمادها. وانطلاقاً من توفر استراتيجية متكاملة للاندماج الاقتصادي العربي، يمكن ترتيب القضايا العالقة على الشكل التالي: (1) تحديد التعريفات الخارجية الموحدة وآليات المرونة المرتبطة بتطبيقها، (2) آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وإعادة توزيعها، وما يرتبط بها من آليات للتضامن في توزيع الأرباح وتحمل الخسائر.

ألف- التعريفات الخارجية الموحدة

27- التعريفات الخارجية الموحدة هي إحدى أهم آليات الاتحادات الجمركية، تحدّد بالاتفاق بين جميع الدول الأعضاء في الاتحاد، وتطبّق على جميع وارداتها من خارج الدول الأعضاء أو بقية دول العالم بدلاً من التعريفات الوطنية. ومع اعتماد هذه التعريفات، يتم التخليص الجمركي للواردات من خارج الدول الأعضاء مرة واحدة فقط، ثم يتم تبادلها بين بلدان الاتحاد دون أن تخضع لأي تعريفات جمركية أخرى أو قيود وإجراءات غير جمركية.

28- ويشكل اختيار التعريفات الخارجية الموحدة الأنسب عنصراً أساسياً لنجاح أي اتحاد جمركي. وقد أبرزت العديد من الدراسات الاقتصادية أن الاتحادات الجمركية تؤدي بشكل أساسي إلى خلق تجارة جديدة، وذلك كلما كانت التعريفات الخارجية الموحدة غير بعيدة عن التعريفات الوطنية، وإلى إظهار أوجه تكامل محتملة وغير مستثمرة بين الدول الأعضاء، ما يؤدي عادة إلى دعم إمكانيات التخصص وزيادة التبادل التجاري. وبينت العديد من التجارب المتعلقة بالاتحادات الجمركية أن المفاوضات بين حكومات البلدان الأعضاء التي تختلف مصالحها وتتعارض مواقفها، غالباً ما تكون معقدة وطويلة، بسبب التحديات التي تواجهها في تحديد التعريفات الخارجية الموحدة الأكثر ملاءمة، وآليات تطبيقها. ومن الممكن أن تواجه هذه البلدان تحديات مماثلة، عند وضع آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها، وخطط تعويض الخسائر في الإيرادات. وبسبب الصعوبات في الاتفاق على تعريفات خارجية موحدة، نشوب بعض الاتحادات الجمركية أوجه قصور، مثل تحديد استثناءات خاصة ببلدان أو قطاعات معينة، ووضع قائمة منتجات حساسة. فالمجموعة الكاريبية مثلاً تسمح للبلدان الأعضاء بالتحفظ، وبخفض التعريفات الجمركية وإزالتها، وفي السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية لا تغطي التعريفات الخارجية الموحدة المعتمدة جميع القطاعات.

29- والتعريفية الخارجية المثلى هي التعريفية التي تساهم في تحسين رفاه الشعوب، فتعوضها عن الخسائر التي قد تشهدها بعض الدول الأعضاء في إيراداتها الجمركية وقطاعاتها الانتاجية. ويمكن للبلدان أن تختار بين بنية تسلسلية وبنية ثابتة لهذه التعريفية. ففيما يتعلق بالبنية التسلسلية، تطبق على السلع النهائية تعريفات أعلى من تلك المطبقة على مدخلات الإنتاج، مما يشجع الصناعات المحلية على تطوير قدراتها التنافسية سواء في أسواق الدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي أو في بقية أسواق العالم. وبالتالي تتميز هذه الآلية بأنها تمنح الأولوية لتصميم التعريفات المختلفة حسب دورها في عملية الإنتاج. وعادة ما يكون من الصعب تحديد هذه التعريفات الخارجية الموحدة وتطبيقها، في ظل تضارب مصالح الدول والمجموعات النافذة التي تسعى بصورة متواصلة إلى الضغط على حكوماتها لتعديل التعريفات حسب تغيير المصالح. وفيما يتعلق بالتعريفية الثابتة، فهي واحدة وتطبق بالتساوي على جميع السلع، ما يجعلها سهلة نسبياً في تصميمها وتطبيقها، وأكثر شفافية، ولا تعرض الحكومات لكثير من الضغوط لتعديلها.

30- ومن العوامل الهامة الأخرى التي تؤثر في اختيار التعريفية الخارجية الموحدة تفاوت الوزن الاقتصادي أو حتى السياسي للبلدان الأعضاء التي تكون عادة غير متجانسة بسبب اختلاف هيكلها الاقتصادي ومدى تنوعه وارتباطه بالسوق الخارجية. لذلك فالدولة التي تقود عملية اختيار التعريفية الخارجية الموحدة أثناء مفاوضات إنشاء اتحاد جمركي هي عادة تلك التي تتمتع بقدرات اقتصادية وتجارية عالية نسبياً أو بهيكل اقتصادي غير مرن.

31- ومن المهم التأكيد على الزامية أن يراعي هيكل التعريفية الخارجية الموحدة التي ستعتمد لإطلاق الاتحاد الجمركي التزامات الدول الأعضاء في اتفاقات منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالتعريفات القصوى أو المربوطة. ففي حالة الاتحاد الجمركي العربي، يجب ألا تتجاوز التعريفية الخارجية الموحدة القصوى التي يمكن تطبيقها أدنى نسبة بين التعريفات القصوى، أي 11.3 في المائة بالنسبة إلى الدول العربية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. لذلك، وفي غياب قرار مراجعة هذه النسبة مع منظمة التجارة العالمية، فإن مستويات التعريفية الخارجية الموحدة التي يمكن اختيارها في إطار اتفاقية الاتحاد الجمركي العربي قد تؤثر على اقتصادات العديد من الدول العربية الأعضاء، ولا سيما أن معدل الرسوم الجمركية الوطنية المطبقة فعلاً أو بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية تتجاوز في معظمها نسبة 11.3 في المائة. وفي هذا الإطار، يصبح اعتماد آليات للمرونة ضرورة ملحة لتمكين الدول المعنية من التأقلم مع التغييرات الهامة التي قد تطرأ على مستويات الحماية الجمركية. ومن الممكن مراجعة نسب الحماية المربوطة التي تشكل عائقاً أمام اعتماد تعريفية خارجية موحدة ملائمة لمعظم الاقتصادات العربية، في حال ارتأت الدول الأعضاء ذلك. وبالرجوع إلى تجارب الاتحادات الجمركية، يمكن استخلاص أربعة نماذج أساسية في تحديد التعريفية الخارجية الموحدة هي:

(أ) المتوسط البسيط للتعريفات الجمركية الحالية المعتمدة في الدول الأعضاء؛

(ب) المتوسط المرجح للاستيراد للتعريفات الجمركية الوطنية على واردات الدول الأعضاء من الدول غير الأعضاء؛

(ج) المتوسط المرجح للاستهلاك للتعريفات الجمركية على الواردات للدول الأعضاء من الدول غير الأعضاء؛

(د) التعريفية الجمركية الدنيا المطبقة حالياً على واردات الدول الأعضاء من الدول غير الأعضاء.

32- ومهما كانت الآلية المختارة، ستقع آثارها الاقتصادية على الدول الأعضاء وفقاً لاتجاه ومستوى التباين بينها وبين التعريفات الوطنية، وذلك قبل الوصول إلى الاتحاد الجمركي. ففي حال اعتماد تعريفات خارجية موحدة أعلى من التعريفات الحالية لبعض الدول الأعضاء، تتأثر الدول التي تشهد ارتفاعاً في نسب الحماية على السلع المستوردة من خارج منطقة الاتحاد الجمركي بانعكاسات تحويل التجارة لصالح الدول الأقل تنافسية من بين الأعضاء في الاتحاد على حساب الدول غير الأعضاء، مما سيؤدي إلى ارتفاع أسعار الواردات وبالتالي إلى تقلص تنافسية هذه الدول سواء في أسواق دول الاتحاد أو في بقية أسواق العالم. وسيؤدي تحويل مستهلكي إحدى الدول الأعضاء إلى موردين من دولة عضو معفاة من الرسوم الجمركية إلى تراجع عائداتها الجمركية بالرغم من وجود تعريفات خارجية موحدة أعلى من التعريفات الوطنية المطبقة قبل انشاء الاتحاد الجمركي. وفي بعض الحالات، يؤدي توسيع السوق المحمية إلى استثمارات إضافية تؤدي بدورها إلى تعويض الواردات وبالتالي تقليص العائدات الجمركية. أما في حال اعتماد تعريفات خارجية أدنى، فسيترجع الدافع إلى التحويل نحو شركات أقل كفاءة في إطار الاتحاد الجمركي، وبالتالي، يقلّ التحويل التجاري ويستفيد المستهلكون من معدلات رسوم جمركية أدنى. ومن المعروف أنّ تحرير التجارة عادة ما يؤدي إلى زيادة واردات الدول الأعضاء من باقي دول العالم (خلق تجارة)، فتزداد عائدات الدول الأعضاء بما أن الواردات الخاضعة للرسوم الجمركية من بقية العالم قد ارتفعت بالرغم من انخفاض التعريفات الجمركية. ومع أنّ تبني تعريفات خارجية موحدة منخفضة سيضعف الاستثمارات الساعية إلى الاستفادة من الأسواق المحمية، يساهم تخفيض مستويات الحماية عادة في تحسين بيئة الأعمال وبالتالي جذب الاستثمارات الباحثة عن الكفاءة.

33- وبالرجوع إلى المفاوضات المستمرة بين الدول العربية حول تحديد مستويات التعريفات الخارجية الموحدة، فإن هذه المرحلة تتناول أكثر القضايا الفنية تعقيداً بالنسبة للجنة التعريفات الجمركية الموحدة، نظراً للاعتبارات التالية:

(أ) تباين مستويات التعريفات الجمركية الوطنية بين الدول العربية؛

(ب) تفاوت مستويات التزامات الدول العربية على المستوى الدولي وخاصة على مستوى منظمة التجارة العالمية. ويظهر ذلك بشكل خاص في التفاوت بين التعريفات الجمركية المطبقة فعلاً والتعريفات القصوى أو المربوطة للدول العربية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية ولا سيما دول مجلس التعاون الخليجي ودول المغرب العربي؛

(ج) توسع التزامات العديد من الدول العربية مع شركاء تجاريين من خارج المنطقة العربية في إطار اتفاقات التجارة الحرة المطبقة فعلياً أو التي ما زالت قيد التفاوض وتقاطعها مع أسس إقامة الاتحاد الجمركي العربي.

(د) تدني حجم التجارة العربية البينية الذي لم يتجاوز 12 في المائة من إجمالي التجارة الخارجية العربية في أحسن الأحوال، ما يعني أن ما يقارب 88 في المائة من التجارة الخارجية للدول العربية تتم مع باقي دول العالم، وهو ما يجعل موضوع التفاوض على فئات التعريفات الجمركية الموحدة مسألة في غاية الحساسية؛

(هـ) اختلاف مصادر الموارد المالية لموازنات الدول العربية، ففي حين تعتمد الدول النفطية على عائدات صادرات النفط والغاز ومشتقاتهما كمصدر أساسي لموارد الدولة، تمثل عائدات الرسوم الجمركية الموظفة على الواردات مورداً هاماً، وفي بعض الأحيان أساسياً، من مصادر دخل الدول غير النفطية.

34- وتبين التجارب الدولية أن التوافق على مستوى التعريف الخارجية الموحدة مسألة معقدة تتطلب مفاوضات طويلة (11 عاماً بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، 1957-1968، و4 أعوام بالنسبة إلى دول الميركوسور بالرغم من اقتصار التعريف الخارجية الموحدة على السلع غير الزراعية، وعدم شمولها لجميع القطاعات، وتضمنها معاملة خاصة في قطاعات محددة).

35- وقد يكون الأمر أكثر تعقيداً بالنسبة إلى الدول العربية، نظراً لقواعد النظام التجاري متعدد الأطراف، الذي يقتضي مستوى عال من المهارة والخبرة عند التفاوض على التعريف الخارجية الموحدة في إطار الاتحاد الجمركي العربي.

باء- آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها

36- ينبغي أن تتطرق المفاوضات التي تسبق إقامة الاتحاد الجمركي إلى قضيتين أساسيتين: تحصيل الرسوم الجمركية، وإعادة توزيعها. فقد سبب اعتماد تعريف خارجية موحدة أو تغيير أنماط التجارة إما تراجعاً في الإيرادات الجمركية وإما زيادة فيها. ويمكن مواجهة هذه الآثار باعتماد آليات تعتبر الإيرادات الجمركية ملكية مشتركة بين جميع الدول الأعضاء في الاتحاد، أو ملكية خاصة بكل بلد منها.

37- والاتحاد الأوروبي هو من أنجح الاتحادات الجمركية في هذا المجال، لأنه يعتبر الإيرادات الجمركية ملكية مشتركة تستخدم من جميع الدول الأعضاء لتغطية نفقات الميزانية المشتركة للمفوضية الأوروبية في تمويل مختلف عملياتها. ويستخدم الاتحاد الأوروبي جزءاً من الإيرادات الجمركية التي يتم تحصيلها لتنفيذ مبادرات إنمائية إقليمية ودعم البلدان الفقيرة. وقد شرع منذ ثمانينات القرن العشرين في تنفيذ سياسة إقليمية عبر الصناديق الهيكلية الخاصة به كالصندوق الأوروبي الإقليمي للتنمية، الذي يهدف إلى معالجة الفوارق على صعيد الاتحاد؛ والصندوق الأوروبي للتنمية، الذي يهدف إلى الاستثمار في رأس المال البشري، ولا سيما تحسين فرص العمل والتعليم في الاتحاد الأوروبي. وأنشأ الاتحاد في عام 1984 صندوق تضامن، يهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء التي يقل دخلها القومي الإجمالي عن 90 في المائة من المعدل المسجل في الاتحاد، وذلك لتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية ودعم التنمية المستدامة. وبما أن الإيرادات المحققة من التعريفات الجمركية لا تشكل سوى نسبة صغيرة من مجموع الإيرادات الحكومية في معظم الدول الأعضاء، أبدت الدول استعدادها للتنازل عنها للمفوضية الأوروبية.

38- وتعتبر العديد من الاتحادات الجمركية الأخرى الإيرادات الجمركية ملكية خاصة لكل دولة عضو، وبالتالي تعتمد على آليات تحصيل وتوزيع مختلفة. ويعتبر التوزيع وفق وجهة الاستهلاك من أهم الآليات المعتمدة في توزيع الإيرادات الجمركية، وذلك وفق مبدأ الوجهة النهائية للسلع. ويقضي هذا المبدأ بتحصيل الرسوم الجمركية في أول مرفأ دخول إلى أسواق دول الاتحاد، ثم تحوّل هذه الرسوم إلى الدولة العضو حيث ستستهلك السلع. وتتطلب هذه الطريقة تحديد وجهة جميع الشحنات التي تدخل الاتحاد، ليتمكن البلد المقصد من المطالبة بالرسوم التي تخصه. ويمكن تنفيذ هذه الآلية أيضاً عبر إبقاء الشحنات المستوردة في المستودعات الجمركية حتى تصل إلى الوجهة النهائية حيث ستستهلك، فتدفع التعريفات الجمركية مباشرة فيها. وقد يبدو هذا المبدأ بسيطاً من الناحية النظرية، لكن يصعب تطبيقه من الناحية العملية، لا سيما على المواد الخام أو الشحنات المستوردة التي تمر بمرحلة تحوّل في بلدان وسيطة، قبل أن تصل إلى الوجهة النهائية. ومن الأهمية ضمان عدم قيام أول مرفأ دخول، بدلاً من المقصد النهائي، بتحصيل الإيرادات من الواردات التي تنتقل وتشن داخل الاتحاد من دون أن

تخضع لأي رسوم. ومن هنا أهمية وضع نظام يحدد قواعد المنشأ، وآليات النقل والضمان، وتدابير مراقبة الحدود الداخلية، وذلك لتحديد التوزيع المناسب للإيرادات الجمركية لكل دولة عضو.

39- أما نظام التوزيع وفق صيغة أو نسبة متفق عليها مسبقاً، فيقتضي بأن تقوم الدول الأعضاء بتجميع الإيرادات لصالح هيئة مشتركة يتم انشاؤها، على أن توزع فيما بعد الإيرادات على الدول الأعضاء وفق صيغة أو نسبة متفق عليها مسبقاً. ولهذه الآلية عدد من الإيجابيات. فعند تطبيقها، لن تحتاج الدول الأعضاء إلى رصد حركة الشحنات داخل حدودها، فترتفع الكفاءة بشكل كبير نتيجة انخفاض تكاليف النقل والمعاملات، ويحقق الاتحاد أقصى حد ممكن من المكاسب الاقتصادية. وفي المقابل، تتطلب هذه الآلية توفر مؤسسات قادرة على إدارة الإيرادات بطريقة منصفة. ويمكن أيضاً اعتماد صيغة لتقاسم الإيرادات تقوم على عملية توزيع بسيطة وفق حصص معينة يتم تحديدها بين الأعضاء.

40- ويؤدي توحيد التعريفات الجمركية بالنسبة لبعض الدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي، إلى زيادة تدفقات التجارة وبالتالي تحسن الإيرادات الحكومية من الضرائب على الواردات من جمركية وغيرها. ويساهم ارتفاع أحجام الصفقات التجارية في الاستفادة من وفورات الحجم وبالتالي في دفع الاستهلاك، مما يؤدي بدوره إلى نمو استهلاكها المحلي وإيراداتها الضريبية. وفي المقابل، قد تتعرض بعض الدول الأعضاء الأخرى، لا سيما الأقل نمواً، والتي تعتمد بشكل كبير على الضرائب التجارية كمصدر أساسي للإيرادات الحكومية، إلى تقلص هذه الإيرادات. ويضاف إلى ذلك افتقارها إلى النظم الإدارية الملائمة لتجميع الضرائب، ما يطرح خطراً كبيراً على موازنتها وقدرتها على تمويل نفقاتها. وعندما ترى بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي أن آلية تقاسم الإيرادات تؤدي إلى تكاليف لا تتفق مع مبدأ التضامن، تظهر الحاجة إلى تعويضات مالية ليس للحفاظ على القدرات المالية للدول فحسب، بل للحفاظ على عضوية البلدان المتضررة في الاتحاد الجمركي أيضاً.

41- ويمكن تطبيق آليات تعويض، من خلال إقرار تحويلات بمبالغ مقطوعة إلى البلدان المتضررة لتحقيق هدفين أساسيين: (أ) تعويض الخسائر في الإيرادات نتيجة انخفاض الرسوم المفروضة على الواردات؛ (ب) التعويض عن الآثار المتعلقة بتحويل التجارة. وتشمل ترتيبات تعويض التراجع في الإيرادات، إنشاء صناديق تعويض، واتخاذ إجراءات تنفيذية كتحديد استراتيجيات تعبئة الموارد، ومعايير دفع التعويضات، ومدة هذه العملية.

خامساً- خريطة طريق لتفعيل مفاوضات إطلاق الاتحاد الجمركي العربي

42- يفترض قيام اتحاد جمركي اعتمد الدول الأعضاء فيه سياسة تجارية إقليمية موحدة تجاه بقية دول العالم، في إطار نظرة استشرافية للتكامل الاقتصادي الإقليمي تهدف أساساً إلى دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة وليس فقط التركيز على التجارة البينية والخارجية. وفي هذا الإطار، لا يقتصر اعتماد سياسة تجارية موحدة على توحيد التعريفات الجمركية الوطنية، بل يشمل أيضاً تخلي الدول الأعضاء عن سلطاتها في مجال التفاوض التجاري مع العالم الخارجي لصالح سلطة موحدة داخل الاتحاد.

43- وتواجه العديد من المؤسسات الإنتاجية في الدول العربية، ولا سيما الدول غير النفطية، تحديات هامة نتيجة اشتداد المنافسة العالمية في الداخل والخارج، ازدادت في السنوات الأخيرة، نتيجة لتوسع نطاق اتفاقات التجارة الحرة في العالم، ومن ضمنها منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وفي غياب تغييرات كبرى في السياسات الاقتصادية العربية تؤدي إلى تطوير الآليات الضرورية للمحافظة على النسيج الإنتاجي القائم وتدعيم قدراته الإنتاجية والتنافسية وتويعه، لا بد من معالجة أسباب عدم استكمال منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

قبل إطلاق الاتحاد الجمركي العربي. ومن الضروري، على ضوء ما تقدّم، العمل على تطبيق حزمة من الإجراءات العاجلة لتسريع مفاوضات الاتحاد الجمركي العربي وبالتالي الشروع في تنفيذ بنود الاتفاقية:

(أ) وضع قواعد منشأ فعالة وقادرة على تطوير تنافسية السلع العربية خلال الفترة الانتقالية قبل إطلاق الاتحاد الجمركي العربي؛

(ب) تطبيق قواعد وإجراءات مكافحة الدعم والإغراق الواردة في اتفاقية منظمة التجارة العالمية على جميع الدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية، سواء أكانت منضمة أو غير منضمة إلى منظمة التجارة العالمية، واعتبار ذلك شرطاً أساسياً لتوفير مناخ تنافسي متكافئ للمنتجات العربية؛

(ج) إنشاء أجهزة فاعلة لفض النزاعات الناشئة عن تطبيق اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وإطلاق الاتحاد الجمركي العربي، على أن تكون قراراتها ذات مصداقية، وعادلة، ونافذة؛

(د) القيام بدراسات دورية للسياسات التجارية للدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى لرصد الاختلالات وتصور الحلول؛

(هـ) التسريع في مفاوضات تحديد هيكل التعريفية الخارجية الموحدة اعتماداً على آليات فنية مرنة ودراسات قطاعية دقيقة حول القدرات التنافسية العالمية للسلع العربية.

44- تتطلب إذناً إقامة اتحاد جمركي عربي نهجاً مرحلياً ومتدرجاً، من ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: تهيئة البيئة المؤسسية والتشريعية اللازمة للتكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، من خلال استكمال قضايا أساسية قبل البدء بمرحلة الاتحاد الجمركي، على غرار استكمال متطلبات منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، حتى لا يتم ترحيلها مع المعوقات التنفيذية إلى مرحلة إنشاء الاتحاد الجمركي. ومن أبرز الأولويات على مستوى منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى:

(أ) تقريب الإجراءات التجارية وتنسيقها؛

(ب) مواصلة إزالة القيود غير الجمركية؛

(ج) الاتفاق على قواعد المنشأ التفصيلية للسلع العربية ذات المدخل الأجنبي، بما يسمح بنقل هذه السلع في إطار المنطقة دون عوائق، ويحفز على استثمار رؤوس الأموال العربية في المنطقة العربية التي تشكل سوقاً استهلاكية كبيرة؛

(د) وضع آلية لتنفيذ سياسات الدعم والإغراق والوقاية؛

(هـ) تطوير البنية التحتية للجودة، وتدعيم إطار التعاون في مجالات المواصفات، والاعتراف المتبادل، والإشهاد بالمطابقة، والاعتماد؛

(و) وضع برنامج للتعاون الفني والتطوير المؤسسي في الدول العربية، وتأمين الموارد المالية اللازمة له.

المرحلة الثانية: وضع خطة عمل لبناء الاتحاد الجمركي العربي والبحث المتعمق في عدد من القضايا ضمن البرنامج التنفيذي للاتحاد، التي مازالت بعض الدول تتحفظ عليها. ومن هذه القضايا:

- (أ) الأساس القانوني للاتحاد الجمركي العربي؛
- (ب) أسس ومبادئ الاتحاد الجمركي العربي، وخاصة فيما يتعلق بالمرونة والتدرج؛
- (ج) القانون الجمركي الموحد ولائحته التنفيذية؛
- (د) تصنيف السلع وتبويبها؛
- (هـ) تأهيل المنافذ الجمركية والنهوض بنظم النقل؛
- (و) وضع قواعد بيانات تجارية وجمركية وشبكات اتصال، وبرامج للتعاون الفني للدول العربية الأقل نمواً في هذا المجال؛
- (ز) إنجاز دراسة معمقة يحدّد على ضوءها برنامج زمني واقعي لاستكمال الاتحاد، وأفضل السيناريوهات للدول العربية مجتمعة للتفاوض على التعريفات الموحدة.

المرحلة الثالثة: تنفيذ الاتحاد الجمركي العربي. وينبغي خلالها اتخاذ العديد من الاجراءات الأساسية. أولاً، الدفع نحو وضع سياسة تجارية عربية موحدة تلتزم بها الدول الأعضاء للحد من تشابك وتشعب الاتفاقات، وتعزيز القدرة التفاوضية للدول العربية للحصول على أفضل الشروط التفاوضية مع الدول الأخرى. ثانياً، تحديد قواعد تحصيل الرسوم الجمركية وتوزيعها. ثالثاً، انشاء الإدارة الجمركية الموحدة.

45- ومن الضروري التعمق في عدد من القضايا المتعلقة بالبرنامج التنفيذي للاتحاد الجمركي العربي، على غرار إعطاء الأولوية لاعتماد نهج تشاركي وتوافقي يوفر أفضل حظوظ النجاح لمشروع الاتحاد. ولا بد في هذا الإطار من إعادة النظر في الجوانب التالية:

(أ) **مبادئ وأسس الاتحاد الجمركي العربي:** ينبغي إيجاد صيغ لإدراج مبدأ التدرج في التطبيق، مراعاةً لظروف الدول العربية، ومبدأ المرونة في متطلبات الانضمام وتوقيته، ومبدأ مراعاة التزامات الدول الأعضاء مع الأطراف الخارجية ضمن البرنامج التنفيذي للاتحاد. ويمكن ذلك من خلال تعديل الأقسام المتعلقة بالتنفيذ أو شمولها في صياغة مواد القانون الجمركي الموحد والتعريفات الجمركية العربية الموحدة، حسب موضوع المادة. فعلى سبيل المثال يمكن إدراج مفهوم التدرج عند صياغة المواد الخاصة بتطبيق الاتحاد والفترات الانتقالية، وتطبيق التعريفات الجمركية، وإدراج مفهوم المرونة عند صياغة المواد الخاصة بتوزيع الحصيلة الجمركية والموارد المالية للاتحاد، وتعيين المراكز الجمركية المؤهلة كنقطة دخول وما إلى ذلك من مواضيع. ومن المهم كذلك الحرص على زيادة الاتساق بين عناصر الخطة المستقبلية المقترحة للاتحاد، من خلال إعادة ترتيب الأولويات وفقاً للمنهج المتبع إقليمياً ودولياً في تحقيق التكامل، ولمتطلبات الوضع الراهن للتكامل الاقتصادي العربي ولمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وفي هذا الإطار، تبرز ضرورة وضع معايير موضوعية تحدد أهلية الانضمام للاتحاد الجمركي العربي، ينبغي على الدول الراغبة بالانضمام استيفاؤها. وبذلك تكون معايير الانضمام من العناصر الدافعة لتقريب السياسات والإجراءات المتعلقة بالتجارة والإجراءات الجمركية بين الدول الأعضاء في الاتحاد. ومن بين هذه المعايير أن تكون القوانين والتشريعات التجارية الوطنية متوائمة مع مقتضيات

منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى ولا تتعارض مع أحكامها الأساسية ولا تعطل تنفيذها. وهناك حاجة ملحة لإدخال التشريعات اللازمة في مجال المنافسة اعتماداً على القواعد الدولية (قانون المنافسة للأونكتاد) وإدراج مقتضيات اتفاقات منظمة التجارة العالمية في مجال الإغراق والدعم والتدابير الوقائية ضمن التشريعات الوطنية. ويتوجب كذلك على الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي الالتزام الصريح بتطبيق مبدأ المعاملة الوطنية على السلع ذات المنشأ العربي المتبادلة في إطار المنطقة والاتحاد الجمركي العربي، على ألا تقل الامتيازات الممنوحة في هذا المجال عن التزامات الدولة العضو في منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بالمعاملة الوطنية وبمبدأ الدولة الأولى بالرعاية. وأخيراً، يجب أن تلتزم الدول بإزالة كافة العوائق والإجراءات غير الجمركية، التي تتعارض مع مقتضيات وأسس منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

(ب) **التعريف الجمركية الموحدة تجاه العالم الخارجي:** تشير دراسات الإسكوا إلى أن أهم شركاء الدول العربية في التجارة هم من خارج المنطقة العربية، على غرار الاتحاد الأوروبي، الشريك الرئيسي للدول العربية في الاستيراد والتصدير. أما التجارة العربية البينية، فلم تتجاوز 12 في المائة في أحسن الأحوال من مجموع التجارة الخارجية للدول العربية. وينبغي مراعاة هذه المعطيات الهامة عند تحديد التعريف الخارجية الموحدة على مستوى تصنيف السلع، ما يقتضي الأخذ في الاعتبار الالتزامات الاقتصادية والتجارية للدول العربية مع تلك الأطراف، والتعمق في دراسة تبعات التعريف الخارجية الموحدة على التجارة الخارجية العربية وبقية مكونات الاقتصادات العربية، من إنتاج واستهلاك وأسعار واستثمار. ومن المهم أيضاً التأكيد على ضرورة الإسراع في استكمال مفاوضات إطلاق الاتحاد، لأن تأخيرها يتيح المجال لزيادة عدد اتفاقات التجارة الحرة التي ستعقدتها الدول العربية، ما يحد من مجالات تطبيق التعريف الخارجية الموحدة وبالتالي من الأرباح التي ستجنيها الدول الأعضاء.

(ج) **التجارب الدولية في إقامة اتحادات جمركية:** من المهم الاستفادة من التجارب الناجحة في العالم في إقامة اتحادات جمركية، ومن الأساليب المتبعة في ذلك، ومما حققته هذه الاتحادات من نجاحات وما اعترضها من صعوبات، ومن الحلول المعتمدة. وتتشترك معظم هذه التجارب في ما يلي:

- (1) مرحلة ما قبل الاتحاد الجمركي والتي تشمل تدابير العقبات وتقريب وتنسيق التشريعات المرتبطة بالتجارة، وتوفير الدعم اللازم للدول الأعضاء؛
- (2) إرجاء المسائل الخلافية الجوهرية التي من شأنها تعقيد الأمور واستقبال مقترحات الدول الأطراف حتى بعد إطلاق الاتحاد الجمركي، في ما يتعلق بقضايا توزيع الحصيلة الجمركية، والسياسات التجارية التفاضلية مع بقية دول العالم؛
- (3) اعتماد مبدأ التدرج في إطلاق الاتحاد الجمركي لتسهيل عملية تنسيق السياسات التجارية واعتماد الآليات الضرورية لحماية القطاعات الحساسة؛
- (4) تحديد فترة للإعداد والتهيؤ تضمنت في بعض التجارب الدولية تقديم دعم مالي وفني لتأهيل اقتصادات الدول الأقل نمواً؛
- (5) تحديد فترة انتقالية، يتم خلالها التنفيذ التدريجي لبنود اتفاقية الاتحاد الجمركي. وقد امتدت في العديد من التجارب على فترات تراوحت بين 8 و12 سنة؛
- (6) تنسيق السياسات القطاعية لدعم مسار التكامل الاقتصادي الحقيقي.

سادساً- الخلاصة

46- لا بد من توفير دراسات فنية تواكب وضع السياسات الاقتصادية بصفة عامة والتجارية بصفة خاصة. ولا بد من تقييم آثار الاتحاد الجمركي العربي على اقتصادات الدول الأعضاء ليستفيد منه متخذو القرار في تعاملهم مع المفاوضات الجارية، وتسهيل عملية التوصل إلى اتفاقات تكون مناسبة لجميع الدول الأعضاء.

47- ولا شك ان غياب التوافق على القرارات يؤخر التوصل إلى الاتفاقات اللازمة، ويعيق الانتقال إلى مرحلة تنفيذ اتفاقية الاتحاد الجمركي العربي. لذلك ينبغي تحليل خصوصيات الاقتصادات العربية وارتباطاتها الاقتصادية والتجارية مع باقي الدول والتجمعات الإقليمية والدولية لتسهيل عملية التوصل إلى توافقات تقام على أسس منطقية يكون التعاون بين الدول الأعضاء أحد أهم مقوماتها. وفي هذا الإطار أدى التسرع في حسم مسائل خلافية بعيداً عن منهج التوافق إلى تعميق اختلاف وجهات النظر في المفاوضات.

48- وتسعى هذه الورقة إلى إبراز أهم التحديات التي تواجه مفاوضات الاتحاد الجمركي العربي والحلول التي يمكن اعتمادها لتسريع هذه المفاوضات على أسس صحيحة، لجعل هذا الحلم واقعاً يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمستدامة. وفي هذه الإطار، تطمح الإسكوا إلى تطوير المساعدة الفنية التي توفرها للدول الأعضاء ضمن سياستها الهادفة إلى دفع التكامل الاقتصادي العربي، في عالم يتميز بتطور التجمعات الاقتصادية في جميع أنحاء العالم، ويصعب فيه على الدول العربية تطوير صادراتها إلى بقية دول العالم دون سياسات اندماج إقليمي تساهم في تطوير قدراتها الإنتاجية، وتحسين مكانتها في سلاسل القيمة العالمية.