E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDID/2015/IG.2/6
25 August 2014
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

اللجنة المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعولمة الاقتصادية
وتمويل التنمية
الدورة العاشرة: تحرير التجارة الخارجية
القاهرة، 22-23 تشرين الثاني/نوفمبر 2015

البند 8 من جدول الأعمال المؤقت

التحديات المالية التي تواجهها البلدان العربية في إقامة اتحاد جمركي عربي

موجز

تواجه البلدان العربية تحديات عدة في إقامة الاتحاد الجمركي العربي، ترتبط باختيار التعرفة الخارجية الموحدة الملائمة؛ واعتماد آليات تجميع الإيرادات الجمركية وتوزيعها؛ واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعويض الخسائر في الإيرادات.

وتشير التحليلات إلى احتمال أن يواجه بعض البلدان العربية خسائر في الإيرادات الضريبية نتيجة انضمامها إلى الاتحاد الجمركي العربي، في حين يمكن أن تشهد بلدان أخرى تحسناً في هذه الإيرادات. ويختلف التأثير الصافي لإقامة الاتحاد الجمركي العربي على البلدان، ويرتبط إلى حد كبير باختيار التعرفة الخارجية الموحدة، ومساهمة الضرائب التجارية في الإيرادات الحكومية، ومدى تنويع الأدوات الضريبية غير المباشرة. لذا، من المهم إجراء تحليل دقيق لانعكاسات التعرفات الخارجية الموحدة المحتملة على المالية العامة على صعيد البلدان، لتقدير التكاليف التي من المحتمل أن تترتب عليها وتحديد آليات التعويض الملائمة. ويهدف هذا التحليل إلى اختيار التعرفة الخارجية الموحدة المثلى، وهي التعرفة التي تحمِّل البلدان أقل تكاليف ممكنة وتحقق أعلى مكاسب في التنمية بأبعادها المالية والاقتصادية والاجتماعية.

وتتضمن هذه الوثيقة عرضاً للتحديات التي يطرحها إنشاء الاتحاد الجمركي العربي، وتنظر في الخيارات المتاحة لاختيار التعرفة الخارجية الموحدة الملائمة واعتماد آليات التعويض المناسبة. وتُعرض هذه الوثيقة على اللجنة الفنية المعنية بتحرير التجارة الخارجية والعولمة الاقتصادية وتمويل التنمية في بلدان منطقة الإسكوا للاطلاع عليها ومناقشتها.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمة	2-1	3
الفصل		
أولاً- التجارة في البلدان الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى	18-3	3
ألف- تدفقات التجارة داخل المنطقة العربية	13-4	4
باء- الاعتماد على الإيرادات الجمركية	18-14	6
ثانيا- التحديات المالية التي تطرحها إقامة اتحاد جمركي عربي	38-19	8
ألف- البلدان التي تعتمد إلى حد كبير على الضرائب التجارية	25-20	8
باء- البلدان التي لا تعتمد بشكل أساسي على الضرائب التجارية	38-26	9
ثالثاً- الخيارات المتاحة لإقامة اتحاد جمركي عربي	66-39	12
ألف- الحوافز الاقتصادية والسياسية	44-39	12
باء- التعرفة الخارجية الموحدة	49-45	13
جيم- آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها	58-50	15
دال- آليات التعويض	66-59	18
رابعاً- موجز النتائج	71-67	20

مقدمة

1- تسجل الاقتصادات العربية فوارق كبيرة على عدة أصعدة منها الناتج المحلي الإجمالي؛ ومستويات التنمية؛ وبنية التجارة؛ وأدوات تحقيق الإيرادات الحكومية ومدى الاعتماد عليها. ونتيجة لهذه الفوارق تختلف تأثيرات إقامة الاتحاد الجمركي العربي على البلدان العربية. وتعرض هذه الوثيقة التأثيرات على مجموعتين من البلدان: الأولى تعتمد كثيراً على الضرائب التجارية كمصدر للإيرادات الحكومية والثانية أقل اعتماداً على هذه الضرائب.

2- وتستعرض الوثيقة الملامح العامة للبلدان العربية الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، والتي ستكون أعضاء في الاتحاد الجمركي العربي، وتشير إلى الفوارق بين هذه البلدان في مدى اعتمادها على إيرادات الجمارك. ثم تتناول التحديات المالية المحتمل أن تواجهها البلدان نتيجة انضمامها إلى الاتحاد الجمركي العربي، والقضايا التي تتطلب المعالجة عند إنشاء الاتحاد، ولا سيما تلك المتعلقة باختيار التعرفة الخارجية الموحدة الملائمة؛ واعتماد آليات تجميع الإيرادات الجمركية وتوزيعها؛ واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعويض الخسائر في الإيرادات.

أولاً- التجارة في البلدان الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

3- يبين الجدول 1 فوارق كبيرة في الخصائص الأساسية للبلدان العربية ومستويات التنمية الاقتصادية التي حققتها. فالبلدان المصدرة للنفط تعتمد كثيراً على الإيرادات النفطية، لذا فهي لا تعتمد على الضرائب كمصدر للإيرادات العامة. أمّا البلدان الأخرى مثل تونس والمغرب فتعتمد كثيراً على الإيرادات الضريبية. وتطرح هذه الفوارق تحديات كبيرة أمام إقامة الاتحاد الجمركي العربي تتطلب مواجهتها مواءمة السياسات المالية ذات الصلة وتنفيذ تعرفة خارجية موحدة.

الجدول 1- الخصائص الديمغرافية والاقتصادية الرئيسية للبلدان الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

البلد	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار الأمريكي)[أ]	التجارة/الناتج المحلي الإجمالي (بالنسبة المئوية)[ب]	الإيرادات النفطية/مجموع الإيرادات العامة (بالنسبة المئوية) (2013)
الأردن	5 214	116.4	..[ج]
الإمارات العربية المتحدة	41 692 (2012)	152.6 (2011)	68.3
البحرين	24 613	128.1 (2011)	87.9
تونس	4 329	104.2	1.3
الجزائر	5 361	67.8	61.9
السودان	1 753	30.4	18.7
العراق	6 670	74.9	97.2
عُمان	22 181	108.9 (2011)	86.8
فلسطين	2 530 (2012)	..	..
قطر	93 352	87.9 (2011)	40.3
الكويت	56 367 (2012)	92.2 (2011)	93.6
لبنان	9 928	143.0	..
ليبيا	12 167	96.1 (2009)	94.0
مصر	3 314	46.0	5.4

الجدول 1 (تابع)

البلد	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (بالدولار الأمريكي)[أ]	التجارة/الناتج المحلي الإجمالي (بالنسبة المئوية)[ب]	الإيرادات النفطية/مجموع الإيرادات العامة (بالنسبة المئوية) (2013)
المغرب	3 109	81.6	..
المملكة العربية السعودية	25 852	81.3	89.8
اليمن	1 473	62.4	55.2

المصدر: البيانات المتعلقة بالناتج المحلي الإجمالي مستمدة من بيانات البنك الدولي. البيانات المتعلقة بنسبة التجارة إلى الناتج المحلي الإجمالي مستمدة من إحصاءات منظمة التجارة العالمية.

(أ) تعود البيانات إلى عام 2013 إلا إذا ذكر خلاف ذلك.
(ب) تعود البيانات إلى عام 2012 إلا إذا ذكر خلاف ذلك.
(ج) تشير النقطتان (..) في جميع الجداول الواردة في هذه الوثيقة إلى عدم توفر البيانات.

ألف- تدفقات التجارة داخل المنطقة العربية

4- تكمن الأهداف الأساسية لإقامة الاتحاد الجمركي في خفض تكاليف التجارة بين البلدان الأعضاء، ومواءمة سياسات التجارة الخارجية، وذلك لعدة أغراض إنمائية منها إنشاء سوق داخلية كبيرة وتحفيز البلدان على تفضيل المنتجات المصنعة داخل الاتحاد. ومن المتوقع أن تساهم إقامة هذا الاتحاد في تحسين التجارة بين بلدان المنطقة، وبالتالي تطوير القدرات الإنتاجية المحلية نتيجة زيادة الطلب والاستثمار؛ وزيادة النمو وخفض معدلات البطالة عموماً.

5- ولكن المنطقة العربية تسجل مستويات منخفضة من التجارة البينية والتكامل التجاري والتنويع. لذا، من المتوقع ألا تحقق عملية إقامة الاتحاد الجمركي سوى نتائج محدودة، خاصةً وأن الأدلة تشير إلى أنه كلما ارتفعت التبادلات التجارية مع الشركاء المحتملين، ازدادت مساهمة الاتفاقات التجارية الإقليمية في تحسين الرفاه[1].

الجدول 2- التجارة البينية العربية كنسبة مئوية من التجارة العربية الإجمالية، 2002-2013

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
الصادرات	8.5	8.2	8.7	7.7	8.5	8.9	9.3	11.8	10.8	9.0	8.7	8.6
الواردات	12.0	10.7	10.8	12.4	13.3	12.1	13.5	12.1	12.6	13.5	13.4	13.1

المصدر: صندوق النقد العربي وآخرون، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2014 (أبو ظبي، 2014).

6- يبين الجدول 2 أن التجارة بين البلدان العربية حققت نمواً محدوداً منذ عام 2002. وقد سجلت أعلى نسبة صادرات بين البلدان العربية في عام 2009، وأعلى نسبة واردات في عام 2011. وبين عامي 2012 و2013 انخفضت نسبة الصادرات بين البلدان العربية من الصادرات العربية الإجمالية بمعدل 1.1 في المائة في حين انخفضت بين هذين العامين نسبة الواردات بين البلدان العربية من الواردات العربية الإجمالية بمعدل 2.2 في المائة. والواقع أن التغيرات السياسية والنزاعات الداخلية التي شهدتها بلدان عربية عدة مؤخراً أثرت كثيراً على التبادلات التجارية.

(1) Evans and others, "Assessing regional trade agreements with developing countries: shallow and deep integration, trade, productivity and economic performance", Department for International Develoment (DFID) Project No. 04 5881 (March 2006).

7- وخلال العقد الأخير، كانت نسبة الواردات بين البلدان العربية من الواردات العربية الإجمالية مستقرة وتراوحت بين 10.7 في المائة في عام 2003 و13.5 في المائة في عام 2011[2]. أمّا نسبة الواردات العربية من الاتحاد الأوروبي فانخفضت بشكل مطرد خلال العقد الأخير من 44.6 في المائة في عام 2002 إلى 28.2 في المائة في عام 2013؛ وارتفعت الواردات من آسيا بنسبة 64.11 في المائة خلال العقد الأخير فوصلت إلى 33.5 في المائة في عام 2013.

8- وكانت نسبة الصادرات بين البلدان العربية من الصادرات العربية الإجمالية مستقرة أيضاً وبلغت 8.6 في المائة في عام 2013، وسجل أقصاها 11.8 في المائة في عام 2009. وخلال هذه الفترة، تراجعت نسبة الصادرات العربية إلى الاتحاد الأوروبي من 25.8 في المائة في عام 2002 إلى 13.2 في المائة في عام 2013. ويمكن أن يعزى هذا التراجع إلى انخفاض طلب الاتحاد الأوروبي على المنتجات العربية، نتيجة زيادة وارداته من الاقتصادات الآسيوية السريعة النمو. وتحسنت التجارة بشكل مطرد بين البلدان العربية والبلدان الآسيوية، وتحولت من اليابان إلى الصين وشركاء آسيويين آخرين. وارتفعت نسبة الصادرات العربية إلى آسيا من الصادرات العربية الإجمالية، من 25.6 في المائة في عام 2002 إلى 47.8 في المائة في عام 2013.

9- معظم الصادرات يقوم بها عدد قليل فقط من البلدان العربية إلى بلدان عربية أخرى. وفي عام 2013، بلغت نسبة الصادرات إلى البلدان العربية من الصادرات الإجمالية 53.5 في المائة في الأردن؛ و51.4 في المائة في لبنان؛ و24.8 في المائة في السودان؛ و32.6 في المائة في مصر. أمّا صادرات الإمارات العربية المتحدة، والجزائر، والعراق، وقطر، والكويت، وليبيا، والمغرب، واليمن، فتتوجه بمعظمها إلى خارج المنطقة العربية.

10- وفي عام 2013، بلغت نسبة الواردات من البلدان العربية من الواردات الإجمالية 31.0 في المائة في الأردن، و31.3 في المائة في البحرين، و29.7 في المائة في اليمن، و26.0 في المائة في السودان، و27.7 في المائة في عُمان. أمّا واردات الإمارات العربية المتحدة، وتونس، والجزائر، وليبيا، ومصر، والمملكة العربية السعودية، فلا تعتمد كثيراً على البلدان العربية الأخرى.

11- وتتركز التجارة البينية العربية بشكل عام على التبادلات بين البلدان المتجاورة. وفي عام 2013 مثلاً، توجه الجزء الأكبر من صادرات الأردن داخل المنطقة العربية إلى العراق (34.34 في المائة من الصادرات الأردنية الإجمالية إلى البلدان العربية) والمملكة العربية السعودية (25.34 في المائة)؛ وتوجهت معظم صادرات تونس داخل المنطقة العربية إلى ليبيا (47.55 في المائة) والجزائر (26.62 في المائة)؛ وتوجه 62.58 في المائة من صادرات السودان داخل المنطقة العربية إلى الإمارات العربية المتحدة.

12- ويؤدي الموقع الجغرافي دوراً هاماً في تحديد الشركاء في عمليات الاستيراد. وفي عام 2013، كان الجزء الأكبر من الواردات العربية إلى الأردن مصدره المملكة العربية السعودية، وبلغت نسبته 59.27 في المائة من هذه الواردات؛ و24.4 في المائة من الواردات العربية إلى اليمن كان مصدرها الإمارات العربية المتحدة؛ و66.0 في المائة تقريباً من الواردات العربية إلى تونس مصدرها الجزائر وليبيا. وتُعتبر واردات لبنان الأكثر تنويعاً بين البلدان العربية، و75.54 في المائة من وارداته العربية مصدرها الإمارات العربية المتحدة، والكويت، ومصر، والمملكة العربية السعودية، بنسب شبه متساوية.

(2) تستند البيانات في هذا القسم إلى صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2014.

13- وتركز التجارة البينية العربية بالدرجة الأولى على المنتجات المصنعة، والمعادن والوقود، تليها المنتجات الزراعية. وفي عام 2013، شكلت المنتجات المصنعة 46.2 في المائة من الصادرات الإجمالية بين البلدان العربية؛ والمعادن والوقود 26.2 في المائة؛ والمنتجات الزراعية 20.9 في المائة. أما على صعيد الواردات، فشكلت المنتجات المصنعة 44.3 في المائة من الواردات الإجمالية بين البلدان العربية؛ والمعادن والوقود 35.1 في المائة؛ والمنتجات الزراعية 16.1 في المائة.

باء- الاعتماد على الإيرادات الجمركية

14- يبين الجدول 3 مدى اعتماد البلدان على الضرائب المفروضة على التجارة الدولية كمصدر للإيرادات الحكومية. وبالاستناد إلى البيانات المتوفرة، يمكن تصنيف البلدان العربية ضمن مجموعتين عامتين: البلدان التي تعتمد اعتماداً كبيراً على الضرائب التجارية، وتلك التي تعتمد قليلاً على هذه الضرائب. ولبنان والسودان هما من البلدان التي تعتمد كثيراً على الضرائب التجارية. والاعتماد على الضرائب التجارية منخفض جداً في بلدان مجلس التعاون الخليجي، وهو منخفض أيضاً في الأردن، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وليبيا، والمغرب، ومصر، واليمن. ويتناول القسم التالي خصائص المجموعتين بشكل أوسع.

الجدول 3- نسبة الضرائب على التجارة الدولية من مجموع الإيرادات الحكومية في عدد من البلدان الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

البلد	2012							2013						
	الإيرادات العامة والمنح (مليون دولار أمريكي)	الإيرادات الضريبية (مليون دولار أمريكي)	الإيرادات الضريبية (الحصة في إجمالي الإيرادات العامة والمنح بالنسبة المئوية)	الإيرادات الضريبية (النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة المئوية)	الرسوم الجمركية (الحصة في إجمالي الإيرادات الضريبية بالنسبة المئوية)	الرسوم الجمركية (مليون دولار أمريكي)	الرسوم الجمركية (الحصة في إجمالي الإيرادات العامة والمنح بالنسبة المئوية)	الإيرادات العامة والمنح (مليون دولار أمريكي)	الإيرادات الضريبية (مليون دولار أمريكي)	الإيرادات الضريبية (الحصة في إجمالي الإيرادات العامة والمنح بالنسبة المئوية)	الإيرادات الضريبية (النسبة الى الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة المئوية)	الرسوم الجمركية (الحصة في إجمالي الإيرادات الضريبية بالنسبة المئوية)	الرسوم الجمركية (مليون دولار أمريكي)	الرسوم الجمركية (الحصة في إجمالي الإيرادات العامة والمنح بالنسبة المئوية)
الاردن	7,088	4,727	66.7	15.3	8.5	402	5.7	8,090	5,152	63.7	15.3	8.9	459	5.7
الإمارات	103,263	9,133	8.8	2.5	32.3	2,950	2.9	110,954	9,457	8.5	2.4	32.3	3,055	2.8
البحرين	8,063	363	4.5	1.2	83.5	303	3.8	7,823	348	4.5	1.1	87.9	306	3.9
تونس	14,324	12,553	87.6	27.7	6.0	753	5.3	14,834	13,719	92.5	29.1	6.0	823	5.5
الجزائر	81,743	24,611	30.1	12.0	17.7	4,356	5.3	75,529	25,662	34.0	11.4	19.9	5,107	6.8
السعودية	332,395	17,125	5.2	2.3	33.5	5,737	1.7	307,342	20,399	6.6	2.7	27.7	5,651	1.8
السودان	6,212	4,365	70.3	6.4	30.1	1,314	21.2	9,572	6,745	70.5	10.9	28.2	1,902	19.9
العراق	102,759	1,982	1.9	1.1	41.0	813	0.8	97,571	2,467	2.5	1.3	43.1	1,063	1.1
عُمان	35,044	2,366	6.8	3.1	27.5	651	1.9	36,624	2,454	6.7	3.1	27.6	677	1.8
قطر	94,155	16,143	17.1	8.5	5.6	904	1.0	84,971	10,687	12.6	5.3	3.8	406	0.5
الكويت	109,632	1,182	1.1	0.7	68.3	807	0.7	113,902	1,248	1.1	0.7	73.9	922	0.8
لبنان	9,396	6,758	71.9	15.8	22.1	1,494	15.9	9,420	6,710	71.2	14.9	21.3	1,429	15.2
ليبيا	63,062	2,459	3.9	3.0	7.2	177	0.3	43,625	1,963	4.5	3.0	7.2	141	0.3
مصر	50,532	34,519	68.3	13.2	7.1	2,451	4.9	54,238	38,843	71.6	14.3	6.7	2,602	4.8
المغرب	26,256	23,055	87.8	24.0	4.5	1,037	4.0	27,216	23,255	85.4	22.1	3.9	907	3.3
اليمن	11,215	2,547	22.7	7.9	15.9	405	3.6	9,661	2,848	29.5	7.9	17.0	484	5.0

المصدر: صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2014، (أبو ظبي 2013).

15- تختلف التعاريف والنظم والأدوات التي تعتمدها البلدان في مجال الضرائب التي تفرضها على التجارة الدولية، وهذا الاختلاف هو ما يفسر الفوارق المبينة أعلاه. فبلدان مجلس التعاون الخليجي لا تفرض سوى تعرفات أو رسوم جمركية على الواردات، وهذه التعرفات هي الوسيلة الوحيدة لتحقيق الإيرادات من الواردات. أمّا لبنان فيعتمد كثيراً على الضرائب التجارية، وذلك لأنه يستمد نسبة كبيرة من الإيرادات الضريبية على التجارة من الضرائب غير المباشرة التي يفرضها على الواردات[3].

16- وسيكون من الأسهل تعويض تراجع الإيرادات الناجم عن الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي، في البلدان التي تفرض ضرائب على الواردات إضافة إلى التعرفات الجمركية، مثل الأردن، وتونس، والسودان، ولبنان، ومصر، التي تفرض ضرائب القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك وغيرها من الضرائب على الواردات. وفي حين يؤدي انضمام هذه البلدان إلى الاتحاد الجمركي العربي إلى إلغاء التعرفات المفروضة على السلع المتبادلة داخل الاتحاد، ستبقى وارداتها خاضعة للضرائب غير الجمركية. لذا، سيكون وضع هذه البلدان أفضل من تلك التي تعتمد فقط على التعرفات الجمركية لتحقيق الإيرادات من الواردات، مثل اليمن.

الجدول 4- التعرفات الجمركية المفروضة في عدد من البلدان العربية

البلد	المتوسط البسيط، 2012[أ]		المتوسط المرجح للتجارة، 2011[ب]
	الحد الأعلى	بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية	
الأردن	16.3	10.9	10.0
الإمارات العربية المتحدة	14.3	4.7	..
البحرين	34.4	5.0	6.4
تونس	57.9	15.5	14.4 (2010)
الجمهورية العربية السورية		14.2 (2009)	
السودان		21.2	..
عُمان	13.7	4.7	5.4
قطر	15.9	4.7	4.8 (2010)
الكويت	97.2	4.7	..
لبنان	..	6.3 (2010)	..
مصر	36.7	16.8	10.0
المغرب	41.3	12.9	13.1 (2010)
المملكة العربية السعودية	11.3	5.1	4.7
اليمن	21.1	7.5	6.1

المصدر: منظمة التجارة العالمية، ملامح التجارة لعام 2013. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles13_e.pdf.

(أ) تعرّف منظمة التجارة العالمية "المتوسط البسيط للحد الأعلى" على أنه المتوسط البسيط للحد الأعلى للرسوم باستثناء مجموعات المنتجات غير المقيَّدة؛ و"المتوسط البسيط بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية" هو المتوسط البسيط للتعرفات الجمركية المطبقة بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية.

(ب) تعرّف منظمة التجارة العالمية "المتوسط المرجح للتجارة" على أنه متوسط التعرفات الجمركية المطبقة بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية على المنتجات ذات الرموز المؤلفة من ستة أرقام في النظام المنسق، مرجحاً بتدفقات الواردات ذات الرموز المؤلفة من ستة أرقام في النظام المنسق للمنتجات المتداولة (مجموعات المنتجات الخاضعة للتعرفات).

(3) تعرّف الضرائب غير المباشرة على الواردات على أنها ضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك وغيرها من أنواع الضرائب على الواردات.

17- يعرض الجدول 4 المتوسط البسيط للحد الأعلى، والمتوسط البسيط للتعرفات الجمركية المطبقة بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية، والمتوسط المرجح للمعدلات في البلدان العربية التي تتوفر عنها البيانات. ومعدل الحد الأعلى هو أعلى معدل للرسوم الجمركية التي يمكن لبلد ما أن يفرضها، ويجري التفاوض عليه عند انضمام هذا البلد إلى منظمة التجارة العالمية، وما إن يحدد يصبح من الصعب رفع هذا المعدل. أما البلدان التي ليست عضواً في منظمة التجارة العالمية، مثل الجمهورية العربية السورية، والعراق، ولبنان، وليبيا، فليس لديها حد أعلى لمعدلات الرسوم. ولكن البيانات ذات الصلة المتوفرة تبقى هامة لأغراض هذا التحليل. وبما أن معظم البلدان هي أعضاء في منظمة التجارة العالمية، ينبغي أن تتماشى أي تعرفة خارجية موحدة يُتفق عليها في إطار الاتحاد الجمركي العربي، مع الاتفاقات التي سبق ووقعتها البلدان الأعضاء مع منظمة التجارة العالمية. ومعدل الحد الأعلى في المملكة العربية السعودية البالغ 11.3 في المائة هو أعلى تعرفة خارجية موحدة يمكن للاتحاد الجمركي العربي أن يفرضها، وذلك لإتاحة الفرصة لجميع البلدان الأعضاء للوفاء بالتزاماتها. وأي تعرفة خارجية موحدة تفوق متوسط 11.3 في المائة تتطلب مراجعة الاتفاق المبرم بين المملكة العربية السعودية ومنظمة التجارة العالمية.

18- واعتماد تعرفة خارجية موحدة أقل من 11.3 في المائة قد يطرح إشكالية حقيقية للبلدان العربية باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولبنان، واليمن. ويبلغ المتوسط البسيط للرسوم الجمركية المطبقة بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية 21.2 في المائة في السودان، و16.8 في المائة في مصر، و15.5 في المائة في تونس، و14.2 في المائة في الجمهورية العربية السورية، و12.9 في المائة في المغرب. ويطبق الأردن معدل 10.9 في المائة، لذا لديه مجموعة من المنتجات، ولو محدودة، لا تتأثر بالمعدل الأقصى البالغ 11.3 في المائة.

ثانياً- التحديات المالية التي تطرحها إقامة اتحاد جمركي عربي

19- يرتبط تأثير الاتحاد الجمركي على المالية العامة للبلدان الأعضاء، إلى حد كبير، بمدى اعتماد كل بلد على الإيرادات الجمركية بالنسبة إلى مجموع الإيرادات الحكومية؛ والضرائب غير المباشرة المفروضة على الواردات؛ وحجم التجارة البينية. وبالتالي، فإن الإيرادات المالية التي تحققها البلدان من الضرائب التجارية ستنخفض جداً عند إلغاء التعرفات الجمركية بين البلدان العربية واعتماد تعرفة خارجية موحدة. وتعرض هذه الوثيقة التأثيرات المالية على مجموعتين من البلدان العربية: (أ) البلدان التي تشكل فيها الضرائب التجارية نسبة كبيرة من مجموع الإيرادات الحكومية؛ و(ب) البلدان التي لا تساهم فيها الضرائب التجارية بنسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية.

ألف- البلدان التي تعتمد إلى حد كبير على الضرائب التجارية

20- يبين الجدول 3 أن الإيرادات الحكومية في لبنان والسودان تعتمد بنسبة كبيرة على الضرائب التجارية. وعند احتساب الضرائب غير المباشرة المفروضة على التجارة من خلال ضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك، يتبين أن الضرائب التجارية تشكل أيضاً نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية في تونس. وهذا الاعتماد الكبير على الضرائب التجارية يعرِّض البلدان إلى احتمال أكبر لتراجع الإيرادات نتيجة انضمامها إلى الاتحاد الجمركي العربي. ولكن يمكن لهذه البلدان أن تعتمد في المقابل مخططات بديلة لتحقيق الإيرادات، كما أنها تتمتع بخصائص أخرى تمكنها من تخفيف هذه الآثار السلبية.

21- ومن هذه الخصائص في بلد مثل لبنان، بلغ المتوسط البسيط للرسوم الجمركية المطبقة بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية في لبنان 6.3 في المائة في عام 2010، وشكلت وارداته من البلدان العربية التي تنظر في الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي حوالي 13.9 في المائة من مجموع وارداته كمتوسط في الفترة 2009-2013. أمّا الضرائب على التجارة الدولية فشكلت نسبة كبيرة من الإيرادات الحكومية، وقد بقيت مستقرة منذ عام 2007.

22- ويمكن للأدوات المالية التي سبق واعتمدها لبنان، أن تساهم في تخفيف الخسائر في الإيرادات التي يمكن أن تنجم عن انضمامه إلى الاتحاد الجمركي العربي. فلبنان يطبق ضريبة القيمة المضافة بنسبة 10 في المائة ويعتمد نظام الضريبة على الشركات. ولا تنحصر الضرائب التي يفرضها على التجارة الدولية بالتعرفات والرسوم الجمركية، بل تشمل أيضاً رسوم الاستهلاك المفروضة على السيارات، والتبغ، والغازولين، والمشروبات الكحولية وغير الكحولية، التي تشكل 65 في المائة من مجموع الضرائب المفروضة على التجارة الدولية[4].

23- ويطبق السودان حالياً تعرفات يفوق متوسط نسبتها 20 في المائة، وهي النسبة الأعلى بين البلدان التي تتناولها هذه الوثيقة. وخلال الأعوام العشرة الماضية، بلغت نسبة الضرائب التجارية بين 7 و21 في المائة من الإيرادات الحكومية، وهي أعلى من تلك المعتمدة في بلدان عدة أخرى في المنطقة. وتشكل التجارة مع البلدان العربية أكثر من ثلث النشاط التجاري للسودان، إذ إن 24.8 في المائة من صادراته و26 في المائة من وارداته جرت داخل المنطقة العربية في عام 2013.

24- وتشير هذه الخصائص المتعلقة بالمالية العامة وميزان التجارة في السودان، إلى احتمال تراجع إيراداته نتيجة الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي. ولكن السودان يعتمد أدوات ضريبية عديدة تساهم في تخفيف هذا التأثير المالي، لا بل في زيادة الإيرادات الحكومية أيضاً. فهو يفرض ضريبة القيمة المضافة بنسبة 17 في المائة على معظم السلع وهي نسبة مرتفعة نسبياً، وضريبة دخل على الشركات بنسبة 15 في المائة، وتدابير أخرى توفر قاعدة متينة يمكن توسيع نطاقها لزيادة الإيرادات[5].

25- وتعتمد تونس تعرفات عالية يبلغ متوسطها 15.5 في المائة، ولا تتعدى نسبة وارداتها من البلدان العربية 8.8 في المائة من مجموع وارداتها. وعند احتساب الضرائب المباشرة، يتبين أن الضرائب التجارية التي يفرضها تشكل أكثر بقليل من 5 في المائة من الإيرادات الحكومية، ولكن هذه النسبة تصل إلى 20 في المائة عند احتساب الضرائب غير المباشرة، ورسوم الاستهلاك، وضريبة القيمة المضافة أيضاً[6].

باء- البلدان التي لا تعتمد بشكل أساسي على الضرائب التجارية

26- من الطبيعي أن تكون التأثيرات السلبية على المالية العامة في البلدان التي تعتمد قليلاً على الضرائب التجارية، أقل بكثير من تلك التي تواجهها البلدان التي تعتمد كثيراً على هذه الضرائب، عند الانضمام إلى الاتحاد

(4) البيانات من وزارة المالية في لبنان.

(5) البيانات مستمدة من صندوق النقد الدولي، المادة الرابعة؛ ومن منظمة التجارة العالمية، ملامح التجارة لعام 2013.

(6) استناداً إلى صندوق النقد الدولي، المادة الرابعة.

الجمركي العربي. ولكن، مع أن المصادر غير الضريبية تشكل النسبة الكبرى من الإيرادات الحكومية في هذه المجموعة من البلدان، تبقى الضرائب التجارية مصدراً هاماً للإيرادات.

27- ففي مصر مثلاً، بلغ متوسط التعرفات المطبقة 16.8 في المائة في عام 2012، وهو أعلى من المستويات التي سُجلت في معظم البلدان العربية. وحوالي ثلث صادرات مصر تتجه إلى البلدان العربية، أمّا وارداتها من البلدان العربية فتبلغ 13.2 في المائة فقط من وارداتها الإجمالية في عام 2013، وهي نسبة منخفضة نوعاً ما. وفي العام ذاته، لم تحقق الضرائب التجارية سوى 4.8 في المائة فقط من مجموع الإيرادات الحكومية.

28- وفي هذا السياق، يمكن أن يؤدي انضمام مصر إلى الاتحاد الجمركي العربي إلى بعض التأثيرات السلبية. فاعتماد الاتحاد تعرفة خارجية موحدة منخفضة نسبياً يطرح المزيد من الضغوطات على الإيرادات التي تحققها الحكومة المصرية من التجارة. وتجني مصر رسوماً جمركية مرتفعة مع ارتفاع القيمة المضافة للواردات[7].

29- وبما أن مجموع الضرائب التجارية يشكل نسبة ضئيلة من الإيرادات الحكومية، لن يطال إلغاء الرسوم الجمركية سوى عدد قليل من الواردات من البلدان العربية. لذا، يمكن أن يبقى التأثير المالي الناجم عن الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي ضئيلاً في مصر. والمصادر البديلة المختلفة التي تعتمدها مصر حالياً لتحقيق الإيرادات، أو التي تنوي اعتمادها في المستقبل القريب، ستساعد في عملية تسوية الأوضاع المالية. فقد ارتفعت الإيرادات في مصر نتيجة توسيع القاعدة الضريبية وإضافة مصادر جديدة[8]. وتوفر ضريبة الدخل على الأفراد والشركات بنسبة تتراوح بين 20 و35 في المائة، وضريبة المبيعات بنسبة 10 في المائة، مصادر ثابتة للإيرادات الحكومية. ومن المزمع فرض ضريبة القيمة المضافة التي ستساعد على تخفيف التأثيرات المالية التي يمكن أن تنجم عن إقامة الاتحاد الجمركي العربي، وعلى ترشيد وسائل فرض الضرائب غير المباشرة.

30- والوضع في الأردن يشبه الوضع في مصر من بعض النواحي. ففي عام 2013، بلغ متوسط الرسوم المطبقة في الأردن 10.9 في المائة، وهو مشابه للمتوسطات المطبقة في البلدان الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى. وخلال العقد الأخير، تراجعت نسبة اعتماد الإيرادات الحكومية على الضرائب على التجارة الدولية، من 14.51 في المائة في عام 2011 إلى 5.7 في المائة في عام 2013.

31- ولكن الأردن أيضاً، على غرار مصر، يعتمد أدوات ضريبية أخرى، تمكنه من تخفيف تأثيرات تراجع الإيرادات التي يجنيها من التعرفات المفروضة حالياً. ويفرض الأردن ضرائب مرتفعة نسبياً، كالضريبة على السلع والمبيعات بنسبة 16 في المائة، وضرائب محددة على سلع معينة تصل نسبتها إلى 100 في المائة على السجائر و180 في المائة على الكحول. كما يفرض الأردن على الشركات ضريبة دخل تصاعدية تتراوح نسبتها بين 14 و30 في المائة، وضريبة دخل تصاعدية على الأفراد. ومن الممكن توسيع نطاق هذه الأدوات

(7) مصر، وزارة المالية، قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 51 لسنة 2009 بتعديل التعرفة الجمركية (القاهرة، 2009). متوفر عبر http://www.mof.gov.eg/mofgallerysource/arabic/customs/bdf/CH00.pdf.

(8) مصر، وزارة المالية، المرصد الاقتصادي المصري (القاهرة، كانون الأول/ديسمبر) 2010.

لتشمل قاعدة ضريبية أكبر، فتطال ضريبة الدخل التصاعدية المفروضة على الشركات المؤسسات المالية المعفية حالياً من تلك الضريبة، وتشمل الضريبة المفروضة على الأفراد العمال الأجانب[9].

32- وفي عام 2009، بلغ متوسط الرسوم الجمركية التي تعتمدها الجمهورية العربية السورية 14.2 في المائة. ولم تشكل وارداتها من البلدان العربية الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، سوى نسبة ضئيلة من وارداتها الإجمالية بلغت 14 في المائة. وفي عام 2011، شكلت الضرائب على التجارة الدولية 5 في المائة فقط من مجموع الإيرادات الحكومية. لذا، لن ينجم عن انضمام الجمهورية العربية السورية إلى الاتحاد الجمركي العربي، إلا تراجع بسيط في الإيرادات.

33- ويعتمد البلد نظام ضريبة تصاعدية على الشركات، تتراوح نسبتها بين 10 و35 في المائة، ويفرض ضريبة استهلاك على بعض الخدمات والسلع الكمالية. وفي عام 2011، نوقشت إمكانية اعتماد ضريبة القيمة المضافة التي لم يسبق وطبقت من قبل. ولكن البيانات المتوفرة في ظل الظروف الراهنة التي تشهدها الجمهورية العربية السورية لن تكون بالضرورة هي ذاتها في حال انتهت الأزمة.

34- وفي اليمن، يبلغ متوسط الرسوم الجمركية المطبقة 7.5 في المائة وهي نسبة منخفضة مقارنةً مع المتوسطات المسجلة في البلدان الأخرى الأعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي. واليمن يعتمد بشكل كبير على التجارة البينية العربية وحوالي ثلث وارداته الإجمالية مصدرها البلدان العربية التي تسعى إلى الانضمام إلى الاتحاد الجمركي العربي. ولكن الضرائب على التجارة الدولية لم تشكل سوى 5 في المائة من مجموع الإيرادات الحكومية في عام 2013. وبالتالي، لن يترافق انضمام اليمن إلى الاتحاد الجمركي سوى مع تراجع بسيط في الإيرادات. وسبق واعتمد اليمن وسائل بديلة لزيادة الإيرادات الحكومية، منها نظام ضريبة الدخل التصاعدية بنسبة تتراوح بين 10 و20 في المائة، وضريبة عامة على المبيعات بنسبة 5 في المائة. ويعتمد البلد كثيراً على إيرادات النفط ولكن هذه الإيرادات تشهد اليوم تراجعاً ملحوظاً. لذا، لا بد من النظر في اعتماد أدوات مالية أخرى، مثل فرض ضريبة القيمة المضافة ورسوم الاستهلاك.

35- وتعتمد بلدان مجلس التعاون الخليجي تعرفات مشابهة تبلغ في المتوسط 4.7 في المائة. والتجارة بين هذه البلدان لا تخضع للرسوم الجمركية، والإيرادات التي تحققها هذه البلدان من الضرائب على التجارة منخفضة نسبياً. لذا، فإن توسيع نطاق الاتحاد الجمركي يدعم خصائص التجارة في هذه البلدان، وسيكون تأثيره السلبي عليها محدوداً للغاية. وتعرض الفقرات التالية بالتفصيل تأثيرات إقامة الاتحاد الجمركي العربي على بلدان مجلس التعاون الخليجي.

36- تشير البيانات عن الإمارات العربية المتحدة إلى أن تجارتها مع البلدان العربية ، شكلت 6.5 في المائة من الصادرات في عام 2013، و7.6 في المائة من الواردات، وأن الرسوم المفروضة على التجارة شكلت 2.8 في المائة من مجموع الإيرادات الحكومية. أما الضرائب التجارية فشكلت حوالي ثلث الإيرادات الضريبية. ومن المهم إذاً، استحداث أدوات مالية بديلة لتحسين قدرة البلد على تحقيق الإيرادات. فالإمارات العربية

(9) البيانات الواردة في هذا القسم والخاصة بالأردن، والجمهورية العربية السورية، واليمن، وبلدان مجلس التعاون الخليجي، مستمدة من "نشرة الإحصاءات الاقتصادية للدول العربية لسنة 2013" و"التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2014" الصادرين عن صندوق النقد العربي، ومن ملامح التجارة (Trade Profiles) لعام 2013 التي تصدرها منظمة التجارة العالمية .

المتحدة لا تطبق ضريبة القيمة المضافة، ولا تفرض ضرائب على الأرباح، أو الدخل، أو الأرباح الرأسمالية، أو التحويلات. وقد يوفر الاتحاد الجمركي العربي فرصاً مالية للبلد، لأنه يقترح مثلاً فرض ضريبة القيمة المضافة بنسبة 5 في المائة.

37- وفي الكويت، شكلت الصادرات إلى البلدان العربية 2.5 في المائة فقط من إجمالي الصادرات، ولم تتعدّ الضرائب التجارية نسبة 1 في المائة من الإيرادات الحكومية في عام 2013. لذا، سيكون تأثير انضمام الكويت إلى الاتحاد الجمركي العربي محدوداً للغاية. ولكن بما أن الضرائب التجارية شكلت نحو 73.9 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية في عام 2013، يمكن للكويت النظر في اعتماد أدوات مالية بديلة، منها مثلاً توسيع نطاق ضريبة الدخل المفروضة على الشركات الأجنبية بنسبة 15 في المائة لتشمل الشركات المحلية والاستهلاك المحلي. وقد بدأت الكويت دراسة إمكانية اعتماد ضريبة القيمة المضافة.

38- وتقوم عُمان بتبادلات تجارية واسعة النطاق مع البلدان العربية، وتشكل وارداتها من المنطقة العربية 30.2 في المائة من مجموع الواردات. ومع أن الضرائب التجارية تشكل حوالي ربع الإيرادات الضريبية، لم تتعد هذه الضرائب نسبة 2 في المائة من مجموع الإيرادات الحكومية خلال الأعوام العشرة الماضية. لذا، لن يتكبد البلد أي خسائر كبيرة في الإيرادات نتيجة انضمامه إلى الاتحاد الجمركي العربي. وتطبق عُمان حالياً ضريبة دخل على الشركات بنسبة 12 في المائة، وتقوم بدراسة إمكانية فرض ضريبة القيمة المضافة. والضريبتان توفران مصادر بديلة لتحقيق الإيرادات وتساهمان في تعويض تراجع نسبة الضرائب التجارية من مجموع الإيرادات الضريبية.

ثالثاً- الخيارات المتاحة لإقامة اتحاد جمركي عربي

ألف- الحوافز الاقتصادية والسياسية

39- ثمة دوافع اقتصادية وسياسية لإقامة اتحاد جمركي بدلاً من الاكتفاء بمنطقة التجارة الحرة. فإقامة الاتحاد الجمركي العربي تؤدي في المقام الأول إلى توسيع نطاق التجارة بين البلدان الأعضاء على حساب التجارة مع البلدان الأخرى، والمساهمة في تحقيق مكاسب اقتصادية كبيرة في البلدان الأعضاء.

40- ويمكن أن يؤدي توسيع نطاق التجارة البينية العربية إمّا إلى خلق تجارة جديدة أو إلى تحويل التجارة. تحدث الحالة الأولى عندما يُستبدل المزوِّدون المحليون للسلع بمزوِّدين أكثر كفاءة من البلدان الأعضاء. وتحدث الحالة الثانية عندما يُستبدل مزوِّدون أكثر كفاءة من طرف ثالث، بمزوِّدين أقل كفاءة من البلدان الشريكة. ويبين أحد التحليلات أن إقامة الاتحادات الجمركية تؤدي إلى تراجع الرفاه عندما يفوق مستوى تحويل التجارة مستوى خلق تجارة جديدة[(10)]. وتتأثر درجة تحويل التجارة عادةً بمستويات الحماية الخارجية التي يتفق عليها أعضاء الاتحاد.

41- ومهما كانت درجة الحماية الخارجية، تساهم إقامة اتحاد جمركي في إيجاد سوق موحدة كبيرة، تقوم البلدان الأعضاء من خلالها بدمج أسواقها فترتفع قوتها السوقية. ويمكن للاتحاد الجمركي أن يساهم في تحقيق وفورات الحجم، التي تؤدي إلى خفض تكاليف الأعمال، مما ينعكس إيجاباً على المستهلك ويزيد القدرة

(10) Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

التنافسية للبلدان الأعضاء. ولكن إقامة الاتحاد الجمركي قد تطرح المزيد من الضغوطات لاعتماد سياسات الحماية، مما قد يدفع البلدان الأعضاء إلى اعتماد تعرفة خارجية موحدة مرتفعة لتحسين شروط التبادل التجاري. ويمكن للبلدان الأعضاء، في إطار السياسة التجارية المشتركة، أن تعمل على خفض الطلب على منتجات مستوردة معيّنة، من خلال فرض تعرفة خارجية موحدة مرتفعة وبالتالي التأثير على سعر هذه المنتجات[11].

42- يمكن أن تؤدي إقامة اتحادات جمركية بين البلدان التي تختلف فيها مستويات التنمية الاقتصادية اختلافاً كبيراً، كما هو الحال في المنطقة العربية، إلى تفاوت كبير بين هذه البلدان. فتتركز المصانع في البلدان الأعضاء الأكثر تقدماً، لأنها أقل عرضةً للمخاطر وبالتالي أكثر قدرة على جذب الاستثمارات، وتسمح في تحقيق وفورات الحجم الداخلية والخارجية.

43- وتُعتبر الاتحادات الجمركية شرطاً أساسياً لإنشاء الاتحادات السياسية، أو على الأقل، إلى تحقيق تكامل اقتصادي أعمق مثل إقامة سوق مشتركة. وغالباً ما تعمل البلدان على إقامة هذه الاتحادات لتحقيق أهداف سياسية متعلقة بضمان الأمن وتحقيق الديمقراطية. ففي حالة الاتحاد الأوروبي مثلاً، صدر في أيار/مايو 1950، إعلان شومان الذي اقترح إقامة الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، والذي اعتبر فيه روبرت شومان، وزير الخارجية الفرنسي آنذاك وأحد مؤسسي الاتحاد الأوروبي، أن التضامن في الإنتاج يجعل أي حرب بين فرنسا وألمانيا غير واردة لا بل مستحيلة مادياً[12]. كما ساهم إنشاء السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية (MERCOSUR)، والمجموعة الكاريبية (CARICOM)، في تخفيف الاضطرابات بين البلدان الأعضاء، وتقوية هذه الدول، وتجميع قوة أسواقها، وتنسيق سياساتها التجارية، وتوحيد جهودها لتتمكن من التفاوض مع باقي بلدان العالم.

44- ومن الأغراض الأخرى لإقامة اتحاد جمركي، تجنُّب انحراف التجارة وتحسين مستويات التجارة بين البلدان الأعضاء. وانحراف التجارة يحدث نتيجة شحن السلع من خارج منطقة التجارة الحرة إلى بلد يفرض تعرفات جمركية منخفضة، لإعادة شحنها إلى بلد يفرض رسوماً مرتفعة، وذلك كي لا تطالها هذه الرسوم. وتؤدي هذه الممارسة إلى خفض التعرفات الجمركية التي يحصّلها أي بلد عضو في منطقة التجارة الحرة، إلى أدنى تعرفة معتمدة بين البلدان الأعضاء، مما قد يولِّد خلافات بين هذه البلدان. أما اعتماد التعرفة الخارجية الموحدة، في إطار التنفيذ الكامل للاتحاد الجمركي، فيؤدي إلى القضاء على أي احتمال لانحراف التجارة[13]. وأخيراً، يمكن أن تؤثر إقامة اتحاد جمركي على المجموعات الضاغطة، ولكن من غير الواضح ما إذا كان هذا التأثير إضعافاً لقوتها أو دعماً لها.

باء- التعرفة الخارجية الموحدة

45- التعرفة الخارجية الموحدة هي من الخصائص الأساسية للاتحاد الجمركي، باعتبارها أحد أشكال التكامل الاقتصادي. وهذه التعرفة مشتركة، يتفق جميع البلدان الأعضاء في الاتحاد على اعتمادها

(11) Andriamananjara, S., "Customs unions", in Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook, (Jean-Pierre Chauffour and Jean-Christophe Maur, eds. (Washington, D.C., World Bank, 2011). بعض الجوانب النظرية في هذه الوثيقة تستند إلى ورقة Andriamananjara, S., "Customs unions".

(12) http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm.

(13) Andriamananjara, S., "Customs unions".

في التبادلات التجارية مع بلدان الطرف الثالث، بدلاً من اعتماد كل بلد تعريفته الخاصة. ومع اعتماد هذه التعرفة، يجري تخليص الواردات الخارجية في الجمارك مرة واحدة فقط، ثم يمكن تبادلها بين بلدان الاتحاد من دون أن تخضع لأي تعرفات جمركية أخرى.

46- واختيار تعرفة خارجية موحدة ملائمة يتفق عليها جميع البلدان الأعضاء، هو عنصر أساسي لنجاح أي اتحاد جمركي. وقد بيّنت الأبحاث الاقتصادية أن إقامة اتحاد جمركي تؤدي بشكل أساسي إلى خلق تجارة جديدة، عندما تكون التعرفة الخارجية الموحدة منخفضة، وعندما تتوفر بين الشركاء أوجه تكامل محتملة وغير مستثمرة توفر فرصاً للتخصص وزيادة التبادل التجاري[14]. ولكن التجارب المتعلقة بالاتحادات الجمركية بيّنت أن المفاوضات بين حكومات البلدان الأعضاء التي تختلف مصالحها وتتعارض مواقفها، غالباً ما تكون معقدة وطويلة، بسبب التحديات التي تواجهها في تحديد التعرفة الخارجية الموحدة الأكثر ملاءمة وتنفيذها. 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 تعرفة خارجية موحدة، تشوب بعضَ الاتحادات الجمركية أوجهُ قصور، مثل وضع استثناءات خاصة ببلدان أو قطاعات معينة وقائمة منتجات حساسة. فالمجموعة الكاريبية مثلاً تسمح للبلدان الأعضاء بوضع تحفظات وطنية، وبخفض التعرفات الجمركية وإزالتها؛ والتعرفة الخارجية الموحدة المعتمدة في السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية لا تغطي جميع القطاعات.

47- والتعرفة الخارجية المثلى هي تلك التي تساهم في تحسين رفاه الشعوب بدرجة تفوق الخسائر في الإيرادات الجمركية الناجمة عن عملية إنشاء الاتحاد الجمركي. ويمكن للبلدان الأعضاء أن تختار بين بنية تسلسلية وبنية ثابتة لهذه التعرفة. في البنية التسلسلية، تطبق على السلع النهائية تعرفات أعلى من تلك المطبقة على مدخلات الإنتاج؛ وهذه البنية تشجع الصناعات المحلية التي لا تتمكن، في غياب هذا النوع من التعرفات، من منافسة السلع الدولية المتداولة في الأسواق المحلية. وفي هذا النوع من التعرفات، تمنح الأولوية لتصميم التعرفات المختلفة حسب دورها في عملية الإنتاج، وذلك لدعم القدرة التنافسية المحلية. ولكن، من الصعب تحديد هذه التعرفات وتطبيقها، في ظل تضارب مصالح المجموعات الضاغطة، التي تضغط على الحكومات لتعديل التعرفات. أمّا التعرفة الثابتة فهي واحدة وتطبق بالتساوي على جميع السلع. ومن الأسهل تصميم هذه التعرفة وتطبيقها، وهي أكثر شفافية، وتقلل حوافز الضغط على الحكومة لتعديل تدابير الحماية[15].

48- ومن العوامل الهامة الأخرى التي تؤثر على اختيار التعرفة الخارجية الموحدة، عدم التجانس بين الأعضاء في الاتحاد الجمركي، من حيث اختلاف خصائصها وقوتها التجارية. وعند إنشاء اتحاد جمركي، عادةً ما يقود عمليةَ اختيار التعرفة الخارجية الموحدة البلدُ الذي يتمتع بقدرات قوية نسبياً أو تكون تفضيلات المستهلك فيه مرنة نسبياً[16].

---

(14) Evans and others, "Assessing regional trade agreements with developing countries".

(15) Lord, M. J., "Moving towards a common external tariff regime in ASEAN", Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper, No. 41154 (Florida, InWEnt – International Weiterbidung und Entwicklung gGmbH – and ASEAN – Association for Southeast Asian Nations – Secretariat, December 2008).

(16) Melatos, M., and A. Woodland, "Common external tariff choice in core customs unions", 22 July 2008. ولمزيد من المعلومات عن أنواع التعرفات الخارجية الموحدة التي يمكن استخدامها في الاتحادات الجمركية يمكن الاطلاع على: http://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Melatos.pdf. Park, I. and S. Park, "Free trade agreements versus customs unions: an examination of East Asia", November 2008, p. 12. Available from http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_levevents/IPARK.pdf.

49- ومن المهم لأي تعرفة خارجية موحدة سيفرضها الاتحاد الجمركي العربي، أن تراعي الالتزامات والاتفاقات المبرمة بين البلدان الأعضاء ومنظمة التجارة العالمية، وذلك وفقاً لمعدل الحد الأعلى في هذه البلدان. وأعلى تعرفة خارجية موحدة يمكن اعتمادها، تساوي أدنى معدل بين معدلات الحد الأعلى، وهو 11.3 في المائة في المنطقة العربية. والواقع أن أي تعرفة خارجية موحدة سيضعها الاتحاد الجمركي العربي، ستؤثر على معظم بلدان منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، لأن معدل الرسوم الجمركية التي تطبقها بالفعل بموجب نهج الدولة الأولى بالرعاية، أعلى من معدل 11.3 في المائة[17].

جيم- آليات تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها

50- خلال المفاوضات التي تسبق إقامة الاتحاد الجمركي، من المهم النظر في قضيتين أساسيتين هما تحصيل الرسوم الجمركية، وتوزيع هذه الرسوم. فاعتماد تعرفة خارجية موحدة أو تغيير أنماط التجارة قد يسببان تراجعاً في الإيرادات الجمركية. ومن المسائل الهامة التي تُطرح في هذا السياق، اعتبار الإيرادات الجمركية ملكية مشتركة أو ملكية خاصة بكل بلد من البلدان الأعضاء في الاتحاد. فإذا ما اعتُبرت ملكية مشتركة، يتطلب جمع الإيرادات الجمركية إنشاء مؤسسة إقليمية جامعة وحدّاً من الثقة بين البلدان الأعضاء.

51- إن الاتحاد الأوروبي هو الاتحاد الجمركي الوحيد الذي يعتبر الإيرادات الجمركية ملكية مشتركة، تستخدمها جميع الدول الأعضاء لتغطية نفقات الميزانية. وقد وضع الاتحاد الأوروبي ميزانية تهدف إلى تحقيق التوازن بين تكاليف الإدارة والمنافع التي تحصل عليها كل دولة. ولا يجوز أن تفوق نسبة النفقات 1.24 في المائة من الدخل القومي الإجمالي في الاتحاد الأوروبي، ولا أن يواجه الاتحاد عجزاً في الميزانية. وتنص المادة 269 من معاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية على أن الميزانية تموَّل بالكامل من الموارد الخاصة من دون الإخلال بالإيرادات الأخرى[18]. وهذه الموارد تنقسم إلى ثلاث فئات هي: الموارد الخاصة التقليدية؛ والموارد القائمة على ضريبة القيمة المضافة؛ والموارد القائمة على الدخل القومي الإجمالي. وتضم الموارد الخاصة التقليدية الرسوم الجمركية والضرائب المفروضة على السكر والأيزوغلوكوز، التي تقوم الدول الأعضاء بتحصيلها لصالح الاتحاد الأوروبي. وفي البدء، كان يُسمح للدول الأعضاء بالاحتفاظ بنسبة 10 في المائة من المبالغ التي تقوم بتحصيلها لتغطية تكاليف عملية التحصيل؛ ثم رُفعت هذه النسبة إلى 25 في المائة في عام 2000، بموجب قرار صادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي[19].

52- ويستخدم الاتحاد الأوروبي جزءاً من الإيرادات الجمركية التي يقوم بتحصيلها، لتنفيذ مبادرات إنمائية إقليمية ولدعم البلدان الفقيرة. وفي ثمانينات القرن العشرين، بدأ الاتحاد الأوروبي بتنفيذ سياسة إقليمية خاصة به، وذلك عبر الصندوقين التابعين له، وهما الصندوق 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. وفي عام 1994، أنشأ الاتحاد الأوروبي صندوق التضامن، الذي يهدف إلى مساعدة الدول الأعضاء التي يساوي دخلها القومي الإجمالي أقل من 90 في المائة من

(17) يمكن العودة إلى Andriamananjara, S., "Customs unions"، صفحة 114، للاطلاع على تحليل أوفى لانعكاسات التعرفة الخارجية الموحدة على مجموعتين مختلفتين من البلدان ضمن اتحاد معين وهما: البلدان التي كانت قبل انضمامها إلى الاتحاد تطبق تعرفات أدنى من التعرفة الخارجية الموحدة المتفق عليها، والبلدان التي كانت تطبق تعرفات أعلى من التعرفة الخارجية الموحدة المتفق عليها.

(18) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997E269.

(19) European Commission, European Union Public Finance – Fourth Edition (Publications Office, 2008).

المعدل المسجل في الاتحاد الأوروبي، وذلك لتقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية ودعم التنمية المستدامة. وبما أن الإيرادات المحققة من التعرفات الجمركية لا تشكل سوى نسبة صغيرة من مجموع الإيرادات الحكومية في معظم الدول الأعضاء، أبدت الدول استعدادها للتنازل عنها للاتحاد.

53- وهناك اتحادات جمركية أخرى تَعتبر الإيرادات الجمركية ملكية خاصة لكل دولة عضو، وتعتمد هذه الاتحادات نوعين أساسيين من آليات التوزيع.

1- التوزيع وفق مكان الاستهلاك

54- معظم الاتحادات الجمركية تقوم بتوزيع الإيرادات الجمركية وفق مبدأ الوجهة النهائية. ويقضي هذا المبدأ بتحصيل الرسوم الجمركية في أول مرفأ دخول إلى المنطقة الجمركية، وبتحويل هذه الرسوم إلى الدولة العضو التي ستستهلك فيها السلع. وتتطلب هذه الطريقة تحديد وجهة جميع الشحنات التي تدخل الاتحاد، ليتمكن البلد المقصد من المطالبة بالرسوم. ويمكن تنفيذ هذه الآلية أيضاً، عبر إبقاء الشحنات المستوردة في المستودعات الجمركية حتى تصل إلى الوجهة النهائية حيث ستستهلك، فتدفع التعرفات الجمركية هناك مباشرةً. ويبدو هذا المبدأ بسيطاً من الناحية النظرية، ولكن، من الناحية العملية، يصعب تطبيقه، ولا سيما على المواد الخام أو الشحنات المستوردة التي تمر بمرحلة تحويل في بلدان وسيطة، قبل أن تصل إلى الوجهة النهائية. ومن المهم ضمان عدم قيام أول مرفأ دخول، بدلاً من المقصد النهائي، بتحصيل الإيرادات من الواردات التي سيتم تحويلها فتُشحن داخل الاتحاد من دون أن تخضع لأي رسوم. لذا، سيكون من الضروري وضع نظام مركّب يحدد قواعد المنشأ، وآليات النقل والضمان، وتدابير مراقبة الحدود الداخلية، وذلك لتحديد التوزيع المناسب للإيرادات الجمركية لكل دولة عضو. وتطبق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والدول الأعضاء في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (آيسلندا، وسويسرا، وليختنشتاين، والنرويج)، وتركيا، بشكل كامل، نظام العبور المحوسب الجديد (NCTS) الذي يعتمد على تبادل الرسائل الإلكترونية. وتنفذ جماعة شرق أفريقيا أيضاً، نظام تبادل البيانات الرقمية المتعلقة بالإيرادات بين السلطات المعنية (RADDEx) لتبادل المعلومات بشكل منتظم عن البضائع العابرة. وقد لا تحفز هذه النظم إقامة سلاسل قيمة أو سلاسل تجهيز إقليمية، أو توفير خدمات بيع بالتجزئة أو بالجملة، في البلدان الوسيطة بين أول مرفأ دخول للسلع، والوجهة النهائية التي سيتم فيها استهلاك السلع[20].

2- التوزيع وفق صيغة أو نسبة متفق عليها مسبقاً

55- ما من اتحادات جمركية تقوم بتوزيع الإيرادات الجمركية على أساس أول مرفأ دخول. ولكن من الممكن وضع آلية تشبه الآلية التي يعتمدها الاتحاد الأوروبي، التي تقضي بتحصيل الدول الأعضاء للرسوم الجمركية لصالح الاتحاد الأوروبي، وتوزيع الإيرادات بالكامل 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. ولكن هذه الآلية تتطلب توفر مؤسسة قادرة على إدارة الإيرادات بطريقة منصفة. ويمكن أيضاً اعتماد صيغة لتقاسم الإيرادات تقوم على عملية توزيع بسيطة وفق حصص معينة تجري مناقشتها وتحديدها، أو تشمل مجموعة أكثر تعقيداً من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية.

(20) Andriamananjara, S., "Customs unions".

56- ويعتمد الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي صيغة معقدة نسبياً لتوزيع الإيرادات، تطبق على جميع الأعضاء، ويحددها حجم التعرفات الجمركية ونسبة رسوم الاستهلاك. وصُممت هذه الصيغة لتوفير درجة من الثبات في الإيرادات للدول الأعضاء الصغيرة وهي بوتسوانا، وسوازيلند، وليسوتو، وناميبيا (البلدان الأربعة). وقد توقع الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي أن تتراجع الإيرادات الجمركية الحقيقية مع الوقت، فأدخل رسوم الاستهلاك لضمان استقرار الإيرادات والتحويلات إلى الاقتصادات الأقل نمواً. وتوزع الإيرادات وفقاً للقواعد الثلاثة التالية:

(أ) يوزع مجموع الإيرادات الجمركية التي يجري تحصيلها، وفقاً لحصة كل بلد من مجموع الواردات داخل الاتحاد؛ فالبلدان التي تقوم بأكبر عدد من عمليات الاستيراد داخل الاتحاد، تحصل على أكبر نسبة من الإيرادات، وبذلك تعوِّض ضمناً ارتفاع التكاليف والانقسام بين البلدان، اللذين قد ينجمان عن إقامة هذا الاتحاد؛

(ب) يتم توزيع 85 في المائة من رسوم الاستهلاك بحسب الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد؛ وبما أن جنوب أفريقيا هي البلد ذات الاقتصاد الأكبر ضمن الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، فهي تحصل عادةً على أكبر حصة من رسوم الاستهلاك؛

(ج) يتم توزيع 15 في المائة من رسوم الاستهلاك بالتساوي تقريباً بين الدول الأعضاء (20 في المائة لكل بلد)، كمكوِّن إنمائي يهدف إلى توفير آلية إضافية للتعويض وليس لتحقيق أهداف إنمائية معينة؛ وبموجب هذه الآلية تستفيد جنوب أفريقيا من المكوِّن الإنمائي بنسبة متساوية، مع أنها تمول 93 في المائة منه وهي البلد المساهم الصافي الوحيد فيه[21].

57- وقد تبين من تنفيذ صيغة توزيع الإيرادات التي اعتمدها الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، أنها تتيح عدداً من الفرص وتطرح بعض المشكلات، وهي تجربة يمكن للبلدان العربية الاستفادة منها لإقامة الاتحاد الجمركي العربي. وفي الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، يجري تحصيل جميع التعرفات الجمركية ورسوم الاستهلاك في أول مرفأ دخول، وهذا ما يجنب الدول الأعضاء عبء مراقبة الحدود الداخلية ويخفض التكاليف اللوجستية بشكل كبير. وبالإضافة إلى ذلك، تساهم إعادة توزيع التعرفات الجمركية في توفير الموارد الكافية لتعويض ارتفاع التكاليف الناجم عن فرض تعرفة الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، وحصول البلدان الأربعة على تحويلات مالية صافية كبيرة[22]. ولكن الاتحاد يواجه المشاكل التالية:

(أ) عدم توفر تعريف واضح للتجارة داخل الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي ولعناصر هذه التجارة، مع أن هذا التعريف هو القاعدة الأساسية لتطبيق العنصر الجمركي في صيغة توزيع الإيرادات؛ وهذا ما يشكل دائماً مصدر نزاع، لأن تحقيق بلد عضو معين ارتفاعاً في حصته من مجموع التبادلات التجارية داخل الاتحاد، يأتي على حساب حصة بلد آخر من الإيرادات الجمركية؛

(21) Kirk, R., and M. Stern, "The new Southern African Customs Union Agreement", Africa Region Working Paper Series No. 57, (Washington, D.C., World Bank, 2003). Available from http://www.worldbank.org/afr/wps/wp57.pdf.

(22) Flatters, F., and M. Stern, "SACU revenue sharing: issues and options", August 2006. Available from http://qed.econ.queensu.ca/faculty/flatters/writings/ff&ms_sacursf_2006.pdf.

(ب) توزيع الرسوم الجمركية استناداً إلى قيمة التبادلات التجارية داخل الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، يحتم ضرورة مراقبة الحدود وإعداد الوثائق، فتزداد بذلك الحواجز الداخلية على التجارة بدلاً من أن تنخفض[23]؛

(ج) صيغة توزيع الإيرادات المعتمدة حالياً لا تشجع البلدان الأعضاء على توسيع نطاق العضوية في الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، لأن البلدان التي تقوم بتبادلات تجارية ضخمة مع الاتحاد ستحصل على أكبر حصة عند توزيع الرسوم الجمركية إذا انضمت إلى الاتحاد؛ وهذا الواقع يتعارض مع أهداف الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي، ولا سيما تلك المتعلقة بتحسين التكامل الاقتصادي وزيادة التجارة داخل الاتحاد؛

(د) الاقتصادات الأقل نمواً في الاتحاد، تعتمد كثيراً على حصتها من التعرفات الجمركية، التي تشكل نسبة كبيرة من إيراداتها المالية؛ ولكن، من الصعب توقع حجم التجارة داخل الاتحاد على أساس سنوي، وقد يكون عرضةً للكثير من التقلبات، ولذا، سيكون من الصعب على الحكومات التخطيط لوضع الميزانية؛

(هـ) البلدان الأربعة هي المستفيدة الأساسية من صيغة توزيع الإيرادات المعتمدة حالياً، لأنها تحصل على أكبر نسبة من مجموع الإيرادات التي تجمع من الرسوم المفروضة على وارداتها وواردات جنوب أفريقيا؛ لذا، لهذه البلدان حوافز قوية للحفاظ على التعرفات المفروضة حالياً على الواردات أو حتى زيادة هذه التعرفات، وتجنب إجراء أي إصلاحات جدية للتعرفات الجمركية[24].

58- لهذه الأسباب، اقترح بعض الخبراء فصل الهدف المتعلق بالمساعدة الإنمائية عن هدف تحصيل التعرفات الجمركية، في صيغة توزيع الإيرادات بين بلدان الاتحاد[25]. ويمكن لهذه الخطوة أن تحمي ميزانية التنمية من الاتجاهات المتغيرة والتقلبات في الإيرادات الجمركية ورسوم الاستهلاك، وتدحض الأسباب التي تدفع البلدان إلى معارضة تحرير التعرفات الجمركية، وفي الوقت نفسه تسمح بوضع برامج إنمائية ملائمة تلبي احتياجات الاقتصادات الأقل نمواً. ولا شك في أن البلدان الأعضاء في أي اتحاد جمركي، ستواجه صعوبة في تحصيل الإيرادات الجمركية وتوزيعها، ولا سيما في حالة الاتحاد الجمركي العربي، بسبب الفوارق الكبيرة بين البلدان التي سيضمها.

دال- آليات التعويض

59- هناك ثلاثة انعكاسات لإقامة اتحاد جمركي، تجعله سبيل تحسين وفق مبدأ باريتو (أي بحيث لا يتحسن وضع أي فرد على حساب وضع أي فرد آخر) في كافة البلدان الأعضاء، وبالتالي تنتفي الحاجة إلى التحويلات أو التعويضات المالية:

(أ) عند تحصيل الإيرادات الجمركية في أول مرفأ دخول، تستفيد البلدان الأعضاء من عدة مزايا، تشمل حرية حركة السلع داخل الاتحاد؛ وتقليص مراقبة الحدود داخل الاتحاد؛ وانخفاض تكاليف إدارة الجمارك؛

(23) Development Network Africa, "Evaluation of an appropriate model for a SADC customs union", 3 September 2007. Available from http://www.dnaeconomics.com/assets/dlas/FILE_063020080157_FILE_062520080525_SADC_CU_Study_Final.pdf.

(24) Flatters, F., and M. Stern, "SACU revenue sharing: issues and options".

(25) المرجع نفسه.

(ب) عند إقامة اتحاد جمركي، يزداد شراء السلع بالجملة من خارج المنطقة الجمركية، لإرسالها بعدئذٍ إلى كل بلد؛ وهذه الطريقة تؤدي إلى تحقيق وفورات الحجم وخفض كلفة الوحدة من الواردات، مما يفيد جميع البلدان الأعضاء؛

(ج) تؤدي إقامة اتحاد جمركي إلى اعتماد نظام تجاري يقوم على إلغاء تدابير مراقبة الحدود خارج نقطة وصول السلع، وبالتالي إلى انتفاء الحاجة إلى قواعد المنشأ المعقدة التي تؤدي إلى زيادة التكاليف وتعرقل التجارة[26].

60- ويولد إلغاء التعرفات الجمركية التأثيرات الإيجابية للتكامل التجاري المتعلقة بخلق تجارة جديدة. ويؤدي خفض التعرفات إلى زيادة في تدفقات التجارة تفوق المستوى المتناسب، وبالتالي إلى زيادة الإيرادات الحكومية التي تحققها الضرائب التجارية. ويساهم إلغاء التعرفات الجمركية داخل الاتحاد، في تحويل إنتاج السلع من البلدان الأقل كفاءة إلى الأكثر كفاءة، فينخفض سعر السلع ويزداد استهلاكها المحلي، وبالتالي، ترتفع الإيرادات التي توفرها الضرائب على المبيعات المضيفة للقيمة وضرائب الدخل. وإذا أدى إلغاء التعرفات إلى نقص في الإيرادات، يمكن للبلدان التي تتمتع بقدرات إدارية عالية وتطبق نظم ضرائب فعالة، أن تعوض الخسائر في الإيرادات عبر زيادة الضرائب المحلية غير المباشرة، وتوسيع القاعدة الضريبية، وتحسين كفاءة جمع الأموال الحكومية[27].

61- أمّا في البلدان المنخفضة الدخل، ولا سيما أقل البلدان نمواً، التي تعتمد بشكل كبير على الضرائب التجارية كمصدر للإيرادات الحكومية، وتفتقر إلى النظم الملائمة لفرض الضرائب والقدرات الإدارية اللازمة، فيطرح خفض التعرفات أو إزالتها خطراً كبيراً على مركزها المالي. وعندما يرى بعض البلدان الأعضاء في الاتحاد الجمركي أن آلية تقاسم الإيرادات تؤدي إلى تكاليف ومنافع خارجية لا تتفق مع مبدأ باريتو، تظهر الحاجة إلى تعويضات مالية ليس للحفاظ على المركز المالي للحكومات فحسب، بل أيضاً للحفاظ على عضوية البلدان في الاتحاد الجمركي[28].

62- ويمكن تطبيق آليات تعويض تقضي بتحويل مبالغ مقطوعة إلى البلدان التي تشهد تراجعاً في صافي معدلات الرفاه نتيجة إقامة الاتحاد الجمركي. ولهذه الآليات هدفان أساسيان: (أ) تعويض الخسائر في الإيرادات نتيجة انخفاض الرسوم المفروضة على الواردات؛ و(ب) تعويض التأثيرات المتعلقة بتحويل التجارة.

63- ويمكن أن تكون الخسائر في الإيرادات ناتجة مباشرة عن اعتماد هيكل تعرفات مختلف وإلغاء التعرفات المفروضة على الواردات داخل الاتحاد. ويُشار إلى هذا التأثير بأنه التأثير الأولي لإقامة اتحاد جمركي. ويمكن تعويض الخسائر في الإيرادات التي قد يشهدها بعض البلدان بسبب فرض تعرفة خارجية موحدة أقل من التعرفة المفروضة على الصعيد الوطني، بتحسن رفاه مستهلكي السلع المستوردة نتيجة خفض

(26) Grynberg, R., and M. Motswapong, *SACU Revenue Sharing Formula: The History of an Equation* (Botswana Institute for Development Policy Analysis, 2003). Available from http://www.africaportal.org/dspace/articles/sacu-revenue-sharing-formula-history-equation.

(27) Walkenhorst, P., "Compensating lost revenue in regional trade agreements", Trade Note, No. 28 (Washington, D.C., World Bank International Trade Department, 15 September 2006).

(28) Grynberg, R., and M. Motswapong, SACU Revenue Sharing Formula.

معدلات رسوم الاستيراد. والعكس صحيح بالنسبة إلى البلدان التي سترتفع إيراداتها، لأن مستهلكي السلع المستوردة سيتحملون أعباء رسوم إضافية على الاستيراد.

64- أمّا تحويل التجارة، فيحدث عندما يُستبدل مزوِّدون أكثر كفاءة من طرف ثالث، بمزودين أقل كفاءة من البلدان الشريكة، بسبب تحرير التجارة الذي يعطي الأفضلية لمنتجات البلدان الأعضاء. ويؤدي تحويل التجارة إلى توزيع غير مثالي للموارد النادرة، وإلى خسارة غير مرغوبة في الرفاه الوطني. وفي هذا السياق، لا تعوض المكاسب التي يحققها المستهلك نتيجة انخفاض تكاليف الاستيراد من البلدان الشريكة، الخسائر في الإيرادات الحكومية من التعرفات الجمركية. فعندما يكون البلد الشريك أقل كفاءة، لا يمكن أن تنخفض الأسعار المحلية للمنتجات المستوردة إلى مستوى الأسعار العالمية.

65- ويساهم مستوى التعرفة الخارجية وهيكلها بشكل أساسي في التسبب في تحويل التجارة. ففرض معدل عالٍ، ولا سيما على السلع التي تنتجها بشكل خاص مصانع بديلة للمصانع التي يجري الاستيراد منها، في بلد أو بلدين من البلدان الأعضاء، يزيد احتمالات تحويل التجارة وما ينجم عن ذلك من ارتفاع في التكاليف داخل الاتحاد. أمّا إذا اعتمد الاتحاد تعرفة خارجية ملائمة وعمل على تحسين التكامل الإقليمي في الاقتصاد العالمي، يمكن خفض حجم تحويل التجارة وتكاليفها.

66- وتشمل ترتيبات تعويض التراجع في الإيرادات بشكل عام، إنشاء صندوق لدفع التعويضات، وتحديد إجراءات التنفيذ ومنها استراتيجيات تعبئة الموارد، ومعايير دفع التعويضات، ومدة هذه العملية. وتُعتبر ترتيبات التعويض أيضاً أداة لتحقيق التضامن الاقتصادي لصالح البلدان الأعضاء الأكثر فقراً بشكل خاص. لذا، يتضمن معظم هذه الترتيبات بعداً إنمائياً.

رابعاً- موجز النتائج

67- توفر إقامة الاتحاد الجمركي العربي فرصة هائلة للبلدان الأعضاء، إذ من المتوقع أن تؤدي إلى تحقيق التكامل الاقتصادي بين البلدان العربية ونشوء سوق إقليمية تضم أكثر من 350 مليون مستهلك.

68- وبسبب اختلاف مستويات التنمية الاقتصادية بين البلدان العربية، قد تواجه المفاوضات المتعلقة بإقامة الاتحاد الجمركي العربي الكثير من الصعوبات. ومن المهم أن ينطلق أي تحليل للتأثيرات التي قد تنجم عن الانضمام إلى هذا الاتحاد، من دراسة مدى اعتماد الدول على الضرائب على التجارة الدولية والنظر في نظم وأدوات الضرائب الخاصة بكل بلد. ففي حين يعتمد بعض البلدان على التعرفات الجمركية وحدها لتحقيق الإيرادات من الواردات، تطبق بلدان أخرى عدة أدوات ضريبية مثل ضريبة القيمة المضافة و/أو ضرائب الاستهلاك. والبلدان التي تطبق سياسة ضريبية متنوعة، لا تعتمد كثيراً على التعرفات الجمركية بل على الضرائب غير المباشرة التي تفرضها على الواردات. لذا، سيكون من السهل تعويض الخسائر في الإيرادات التي قد تلحق بها بسبب اعتماد تعرفة خارجية موحدة أدنى وإلغاء التعرفات المفروضة على الواردات من البلدان الأعضاء في الاتحاد الجمركي. أمّا البلدان التي تعتمد بالكامل على التعرفات الجمركية لتحقيق الإيرادات من الضرائب على التجارة الدولية، فستواجه تحديات أكبر في تعويض هذه الخسائر.

69- وتختلف أيضاً التأثيرات الإيجابية لإقامة الاتحاد الجمركي العربي، بحسب هيكل التعرفات المعتمدة. فالتأثير الاقتصادي الصافي للاتحاد الجمركي يرتبط بتأثير تعديل التعرفة الخارجية على درجة التمييز تجاه الدول

غير الأعضاء. كما أن الانتقال من هيكل التعرفات القائم إلى تعرفة خارجية موحدة يؤثر على حجم التجارة وأنماطها، كتكيف المنتجين، والمستهلكين، والتجار، والمستثمرين مع التغيرات في نظام التعرفات. وهو يؤثر أيضاً على الدول الأعضاء التي ستكون بحاجة إلى زيادة التعرفات على منتجات معينة وخفضها على منتجات أخرى؛ ويختلف التأثير الفعلي للتعرفة الخارجية الموحدة بحسب التوازن المحقق.

70- ومن المتوقع أن يؤدي إنشاء الاتحاد الجمركي العربي إلى وضع تعرفة خارجية موحدة أدنى من معدل التعرفات المطبقة في بعض البلدان. في هذه الحالة، يتوقع أن ترتفع الإيرادات الحكومية، على الرغم من انخفاض معدل التعرفات، لأن تحرير التجارة سيؤدي إلى زيادة واردات البلدان الأعضاء من باقي بلدان العالم. وقد لا ينجم عن اعتماد تعرفة خارجية موحدة أدنى، ظهورُ استثمارات تبغي تفادي التعرفات الجمركية، ولكن ارتفاع الإيرادات نتيجة تحرير البيئة الاقتصادية، يمكن أن يجذب الاستثمارات التي تهدف إلى تحقيق الكفاءة إلى البلدان الأعضاء.

71- ولتحقيق مكاسب منصفة من إنشاء اتحاد جمركي عربي، ينبغي وضع آليات ملائمة لتوزيع الإيرادات الجمركية وإعادة توزيعها بين البلدان الأعضاء، وآليات خاصة لتعويض البلدان التي تتكبد خسائر صافية في الإيرادات والرفاه نتيجة إقامة هذا الاتحاد.