الأمم المتحدة

E

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.9/2019/6(Part IV)
19 September 2019
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
الدورة الأولى
عمّان، 11-12 كانون الأول/ديسمبر 2019
البند 7 (د) من جدول الأعمال المؤقت

بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية

التجارة الدولية كمحركٍ للتنمية

موجز

يحدد الإطار العالمي لتمويل التنمية التجارةَ كعامل مُساعِد ومحفّز لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويقدّم ترتيبات والتزامات في إطار السياسات المعيارية يمكن أن تستفيد منها البلدان النامية لتحويل التجارة إلى وسيلة لتمويل التنمية المستدامة.

ويساهم النظام التجاري المتعدد الأطراف في النمو الاقتصادي، لكنّه واجه تحديات خطيرة في الآونة الأخيرة. وفي عام 2018، تأثرت منظمة التجارة العالمية بتعطّل آلية تسوية المنازعات فيها، واشتداد النزعة الحمائية التجارية، وفرض إجراءات مضادة للتدابير الانتقامية تتعارض مع قواعد التجارة المتعددة الأطراف. وتنجم عن حالة عدم اليقين والتوترات التجارية المتزايدة آثار غير مباشرة وأخرى مضاعفة وفرص تختلف بين اقتصاد عربي وآخر. وتتيح الأزمة التي تواجه النظام التجاري المتعدد الأطراف، إلى جانب خطة الدوحة للتنمية، فرصةً لإجراء إصلاحات في منظمة التجارة العالمية وتمكينها من القيام بدورها في تحقيق التنمية المستدامة. وفي هذا السياق، أوصت فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية بأن تستفيد الحكومات من الاجتماعات الحكومية لتسريع التقدم في إصلاحات منظمة التجارة العالمية.

أدّى تعثر مفاوضات جولة الدوحة إلى انتشار ترتيبات تفضيلية تجارية إقليمية معمقة وشاملة. وتتناول هذه الوثيقة عدداً من الأفكار التي يمكن للبلدان العربية العمل بها في سعيها إلى إنشاء الاتحاد الجمركي العربي، أو في إطار التقدم في مشروع التكامل العربي الإقليمي نحو تحقيق "مجال للأمن الاقتصادي المشترك للمواطنة في المنطقة العربية"، الذي كانت الإسكوا قد اقترحته ليكون الإطار المؤسسي للتكامل الإقليمي من أجل تحقيق التنمية في المنطقة العربية وتنفيذ خطة عام 2030.

ولجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى النظر في نتائج هذه الوثيقة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
مقدمـة.....	2-1	3
الفصل		
أولاً- الاتجاهات في التجارة العالمية: التوترات والسياسات الحمائية والآثار غير المباشرة والفرص والآثار المضاعفة والخوارج الاقتصادية	14-3	3
ثانياً- التجارة محركاً لتمويل التنمية المستدامة.....	27-15	6

مقدمة

1- تعتبر خطة عمل أديس أبابا التجارة الدولية محركاً للنمو الاقتصادي الشامل الذي يساهم في تعزيز التنمية المستدامة. وجدد المجتمع الدولي، في خطة العمل، التزامه بتعزيز "نظام تجاري متعدد الأطراف ذي طابع عالمي ويستند إلى القواعد ويكون منفتحاً وشفافاً ويمكن التنبؤ به ويتسم بالشمول وعدم التمييز والإنصاف" من أجل "تحرير التجارة المجدي" (الفقرة 79)، بما في ذلك الصادرات من البلدان النامية، ولا سيما من أقل البلدان نمواً، بهدف "مضاعفة حصتها من الصادرات العالمية بحلول عام 2020" وفي الوقت نفسه "إدماج التنمية المستدامة في السياسات التجارية على جميع المستويات" (الفقرة 82).

2- كذلك أعيد التأكيد على الالتزام "بتحليل واستعراض جميع جوانب تنفيذ أحكام المعاملة الخاصة والتفاضلية" (الفقرة 84)، و"تعزيز التعاون الإقليمي والاتفاقات التجارية الإقليمية"، و"تعزيز التماسك والاتساق فيما بين الاتفاقات التجارية واتفاقات الاستثمار على الصعيدين الثنائي والإقليمي، وضمان أن تكون متماشية مع قواعد منظمة التجارة العالمية" (الفقرة 87).

أولاً- الاتجاهات في التجارة العالمية: التوترات والسياسات الحمائية والآثار غير المباشرة والفرص والآثار المضاعفة والخوارج الاقتصادية

3- يواجه النظام التجاري المتعدد الأطراف تحديات جسيمة، تهدد وجوده، خلافاً للالتزامات المنصوص عليها في خطة عمل أديس أبابا. وشهد عام 2018 توترات تجارية متزايدة، ولا سيما بين الولايات المتحدة والصين، يمكن أن تؤدّي إلى تداعيات تتجاوز نطاق اقتصاديهما الوطنيين. وعندما صيغت هذه الوثيقة، كانت الولايات المتحدة قد زادت تعريفاتها الجمركية بأكثر من الضعف على سلع صينية قيمتها 300 مليار دولار، الأمر الذى حدا ببيجين إلى الرد على هذه الممارسات بإقرار زيادات كبيرة في التعريفات الجمركية على سلع أميركية بقيمة 110 مليار دولار[1].

4- وتشير التقديرات إلى أنه كلما انحرف مسار التجارة الدولية بعيداً عن هذين الاقتصادين، تستفيد البلدان الأخرى بفعل استقطاب بعض الفرص التصديرية التي يفقدها الطرفان. وترى الأمم المتحدة أن معظم التجارة المتأثرة من زيادة التعريفات الجمركية الأمريكية والصينية ستتحوّل إلى أطراف ثالثة[2]، أخذاً في الاعتبار أن انحراف التجارة بعيداً عن الولايات المتحدة الأمريكية والصين (سواءً نتيجة ما تم فرضه من رسوم جمركية أو بفعل التلاعب في السياسات النقدية وأسعار الصرف الفعلية) سيكون له آثار مضاعفة تتفاوت بين بلد وآخر في سائر أنحاء العالم، وتطال البلدان العربية. ويبقى مدى تغيّر أنماط سلاسل القيمة العالمية في المناطق منوطاً بما

(1) شملت التعريفات الجمركية التي فرضتها الولايات المتحدة والصين على بعضهما البعض في عام 2018 أكثرَ من نصف السلع المتداولة بينهما. وقُدّر حجم التجارة الإجمالية بينهما بحوالي 640 مليار دولار في عام 2017.

(2) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Key Statistics and Trends in Trade Policy 2018.

إذا كانت النزعة الحمائية المتزايدة (التعريفات الجمركية وإجراءات التصدي إلى التدابير الانتقامية) مؤقتة أو ثابتة، وبمدى الحفاظ على القدرات التنافسية للبلدان المختلفة في سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية.

5- وتستمر منظمة التجارة العالمية في التحذير من العوائق التي ستواجه التجارة العالمية في عامي 2019 و2020 بسبب تصاعد التوترات التجارية. ووفقاً لمدير عام منظمة التجارة العالمية، ازدادت التعريفات الجمركية حول العالم سبعة أضعاف خلال سنة واحدة. وتشير تقديرات المحاكاة التي أجرتها المنظمة إلى أنّ تدهور التعاون في التجارة الدولية سيؤدي، في أسوأ الحالات، إلى توسيع نطاق النزاعات التجارية وارتفاع التعريفات الجمركية، لتتراجع التجارة العالمية في عام 2022 بنسبة 17 في المائة، ويتراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة 2 في المائة[3]. ولعل استمرار التعامل مع النزاعات التجارية خارج نطاق منظمة التجارة العالمية يضعف النظام التجاري المتعدد الأطراف في حد ذاته. ومع الإقرار بأن قواعد التجارة المتعددة الأطراف بعيدة ولا شك عن المثالية وبحاجة إلى إصلاحات، التلاعب بولاية منظمة التجارة العالمية وقواعدها (ولا سيما تعطيل هيئة تسوية المنازعات) له تداعيات على العديد من البلدان النامية.

6- وأشارت فرقة العمل التابعة للأمم المتحدة والمشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، في تقريرها لعام 2019 عن تمويل التنمية المستدامة، إلى أنّ حجم التجارة السلعية العالمية بلغ 17.7 تريليون دولار في عام 2017، في ارتفاع قدره 10.4 في المائة عن الرقم المسجل في عام 2016. وتشير التقديرات إلى أنّ هذه الأرقام ارتفعت إلى 19.6 تريليون دولار في عام 2018. وساهمت في هذه الزيادة عوامل عدة، ولا سيما ارتفاع أسعار السلع الأساسية (الوقود والمعادن) والتجارة المطّردة بين بلدان الجنوب التي تشكل 28 في المائة من التجارة العالمية. وسجلت البلدان النامية نسبة 45 في المائة من الصادرات العالمية من السلع و42 في المائة من الواردات.

7- وارتفع حجم تجارة الخدمات العالمية حتى 5.4 تريليون دولار، في زيادة من سنة إلى سنة نسبتها 7.8 في المائة. ومن المتوقع أن تبلغ حصة تجارة الخدمات 25 في المائة من التجارة الإجمالية بحلول عام 2030، ما يعزى بشكل أساسي إلى التطور التكنولوجي. وفي الوقت الحاضر، تقدّم الاقتصادات المتقدمة ثلثي الخدمات المتبادلة دولياً. ويمكن أن يتغير الوضع الراهن مع اعتماد البلدان النامية التكنولوجيات الرقمية في التجارة[4].

8- ورغم الأرقام الواعدة التي سجلتها التجارة العالمية، اعتمد عدد من الأعضاء في منظمة التجارة العالمية تدابير تجارية حمائية وتقييدية. ففي الفترة الممتدة بين تشرين الأول/أكتوبر 2017 وتشرين الأول/أكتوبر 2018، قامت الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية بفرض 137 تدبيراً تقييدياً جديداً، من ضمنها فرض ضرائب على الواردات، وتطبيق نظام الحصص الاستيرادية، وزيادة التعريفات الجمركية. وبلغ تأثير التدابير التجارية التقييدية على التجارة ما يعادل 588.3 مليار دولار. وتساهم هذه التدابير في زيادة حالة عدم اليقين لما لها من آثار سلبية على الأنشطة التجارية والانتعاش العالمي. وفي المقابل، أقرت الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية 162 تدبيراً لتيسير التجارة، إلا أنّ أثرها على حركة التجارة الدولية لم يتعد 295.6 مليار دولار. وبسبب تراكم التدابير التجارية التقييدية، لا يزال الانتعاش الاقتصادي العالمي على المحك.

---

(3) World Trade Organization (WTO), “Global trade growth loses momentum as trade tensions persist”, Press Release 837 (2 April 2019).

(4) WTO. “World Trade Report 2018” (2018).

9- ويبيّن مؤشر تقييد التجارة، الذي يقيس متوسط مستويات التعريفات الجمركية على الواردات، أنّ هذه التعريفات ظلت مرتفعة نسبياً في البلدان النامية (لكنها أقل ارتفاعاً في غرب آسيا وشمال أفريقيا). وأما تدابير التجارة العلاجية (رسوم مكافحة الإغراق، والتعهدات السعرية، والإعانات والإجراءات التعويضية، وتدابير الوقاية)، فتشكل 63 في المائة من مجموع التدابير العلاجية التي لجأ إليها أعضاء منظمة التجارة العالمية في عام 2017. وبلغ عدد تدابير حماية التجارة السارية المفعول 1,500 في العام نفسه. وعند مقارنة عدد النزاعات التي سُوّيت بعدد النزاعات العالقة، يتضح من التغطية الموثقة أن التدابير العلاجية شملت ما بلغت قيمته 93.6 مليار دولار من السلع، في حين لم يتجاوز تأثير النزاعات التي سُوّيت 18.3 مليار دولار.

10- وتهدف خطة عمل أديس أبابا إلى مضاعفة حصة أقل البلدان نمواً من الصادرات العالمية بحلول عام 2020، والتي كانت قد سجلت نسبة 1.1 في المائة في عام 2011. وفي عام 2017، ارتفعت الصادرات من السلع في أقل البلدان نمواً بنسبة 13 في المائة، بعد ثلاث سنوات من التراجع. ووفقاً لفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، أعفيت من الرسوم الجمركية 66 في المائة تقريباً من صادرات أقل البلدان نمواً إلى أسواق العالم (باحتساب عدد بنود التعريفات الجمركية المعفاة من الرسوم). ورغم هذه الزيادة، تقلّ حصة أقل البلدان نمواً من الصادرات العالمية عن واحد في المائة، وتظل بعيدة عن النسبة المنشودة. وتستبعد فرقة العمل تحقيق الهدف المحدد لأقل البلدان نمواً في عام 2020 كما ورد في خطة عمل أديس أبابا وضمن أهداف التنمية المستدامة، بسبب فرض بعض الدول قواعد منشأ تفضيلية تقييدية، ما يقلل من المنافع التي يمكن تحقيقها من إمكانية النفاذ إلى الأسواق بشروط تفضيلية.

11- ويؤكّد المدير العام لمنظمة التجارة العالمية أنّ 98 في المائة من التجارة العالمية تخضع لأحكام المنظمة، وأنّ المعاملات التجارية الدولية معفاة من الرسوم الجمركية إلى حد كبير، وذلك إما نتيجة لإنفاذ مبدأ الدولة الأولى بالرعاية أم نتيجة للنفاذ التفضيلي للمنتجات المعفاة من الرسوم الجمركية. أما مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، فيشير إلى أنّ 50 في المائة من النشاط التجاري العالمي يجري فقط بين البلدان التي ترتبط فيما بينها بترتيبات تجارية تفضيلية، ويحذّر من أن التعريفات المفروضة على ما تبقى من هذا النشاط تظل مرتفعة. ولا تزال فرص النفاذ إلى الأسواق الزراعية رهناً بتوافر الترتيبات التفضيلية، التي تلعب دوراً مهماً أيضاً في نفاذ المنتجات الصناعية إلى الأسواق. وقد ترتب على حالة عدم اليقين التي يشهدها النظام المتعدد الأطراف بسبب تصاعد التوترات التجارية، فتح المجال لإبرام اتفاقات إقليمية وأقاليمية وثنائية في التجارة الحرة. ويبلغ عدد الاتفاقات التجارية الإقليمية المعمول بها حالياً 291 اتفاقاً.

12- وفي 22 شباط/فبراير 2017، دخل اتفاق تيسير التجارة حيز التنفيذ. وكان الغرض الرئيسي منه تقليل التكاليف والأعباء المرتبطة بنقل السلع عبر الحدود. ولهذا الاتفاق أثر هائل على التكاليف التجارية: فقد يؤدي تنفيذه بشكل جزئي إلى خفض التكاليف التجارية بحوالي 4 في المائة، في حين أنّ تنفيذه بشكل كامل قد يخفض التكاليف التجارية بحوالي 9 في المائة ويزيد حجم التجارة العالمية بقدر تريليون دولار في السنة[5]. ومن شأن تدابير تيسير التجارة الرقمية، إذا ما نُفّذت، أن تزيد الشفافية، وتخفّض التكاليف، وتعزز التعاون والتنسيق بين الوكالات الحكومية، وتمهّد الطريق أمام التجارة اللاورقية العابرة للحدود.

(5) WTO "Trade Facilitation", available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm.

13- وأفادت الإسكوا في تقارير سابقة بأن ثمة تقييمات تجريبية تؤكد حجم المكاسب المرتبطة باستكمال جولة الدوحة. وأُشير إلى أن اعتماد "صيغة مخففة " لبعض المسارات التفاوضية في جولة الدوحة يمكن أن يدر على الاقتصاد العالمي 2.2 تريليون دولار من المكاسب السنوية الإضافية[6].وبيّنت مقارنة بين المكاسب الاجتماعية-الاقتصادية والبيئية المتوقعة لكل دولار يُنفق على أهداف التنمية المستدامة، أنّ تعزيز التجارة الدولية وخفض الحواجز التجارية يحققان مكاسب تفوق بكثير المكاسب المتأتية عن صرف دولار أمريكي في أي مجال آخر من المجالات ذات الأولوية في خطة عمل أديس أبابا[7]. ووفقاً لتقديرات "توافق كوبنهاغن"، فإن استكمال جولة الدوحة يمكن أن يوفر للبلدان النامية 2,011 دولاراً مقابل كل دولار ينفق على التجارة.

14- وتشير فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية إلى أن 80 في المائة من الأنشطة التجارية تتطلب نوعاً من الائتمانات أو الضمانات القصيرة الأجل. وهذا يعني ضرورة تأمين 14 تريليون دولار لتمويل 18 تريليون دولار من التدفقات التجارية السنوية. وحالياً، تبلغ قيمة الفجوة في تمويل التجارة العالمية 1.5 تريليون دولار[8]، وقد نشأت غالباً بسبب عائقين رئيسيين هما: ارتفاع كلفة رأس المال بالنسبة إلى المصارف التجارية لتمويل التجارة حسب متطلبات اتفاقية بازل، وتراجع أعمال المصارف المراسلة لتخفيف المخاطر. وللفجوة في التمويل التجاري أثر أكبر على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم مقارنة بالشركات المتعددة الجنسيات – فأكثر من 50 في المائة من طلبات التمويل التي تقدمها شركات صغيرة ومتوسطة الحجم تواجه بالرفض في مقابل 7 في المائة فقط من طلبات الشركات المتعددة الجنسيات[9]. ولتضييق الفجوة، كثفت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف نشاطها لتمويل التجارة لما يعود بالفائدة على الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وفي عام 2017، بلغت قيمة تسهيلات التمويل التجاري 28.5 مليار دولار.

ثانياً- التجارة محركاً لتمويل التنمية المستدامة

اعتبارات خاصة بالمنطقة العربية

15- لتحقيق نظام تجاري عالمي متعدد الأطراف، قائم على القواعد، ومنفتح، وشفاف، وشامل، وغير تمييزي ومنصف، يتعين على منظمة التجارة العالمية الفصل في طلبات الانضمام المقدمة من الدول العربية. فبعد مرور أكثر من عقدين على إنشاء منظمة التجارة العالمية، لم يحظ بالعضوية فيها سوى 13 بلداً عربياً. وتعود طلبات الانضمام التي تقدمت بها بعض البلدان العربية إلى عام 1987. ولا تزال صفة المراقب الدائم ممنوعة عن دولة

(6) يستند هذا التقدير إلى مجموعة من التدابير، بما في ذلك تنفيذ اتفاقات تيسير التجارة (960 مليار دولار)؛ والخدمات الدولية (1,039 مليار دولار)، والاقتصاد الرقمي (147 مليار دولار)، وتنفيذ القرار المتعلق بالإعفاء من الرسوم الجمركية والحصص (7.1 مليار دولار)؛ وإلغاء الإعانات الزراعية (5 مليار دولار) والضوابط على الصادرات الغذائية (45.5 مليار دولار)؛ وتحرير السلع البيئية (9.5 مليار دولار). ICC Research Foundation, “Payoff from the World Trade Agenda 2013”, (April 2013), available at: https://piie.com/publications/papers/hufbauerschott20130422.pdf.

(7) See the Copenhagen Consensus, Post-2017 Consensus: Trade Assessment: available at: https://www.copenhagenconsensus.com/publication/post-2015-consensus-trade-assessment-anderson.

(8) يمثل هذا الرقم قيمة التمويل التجاري التي طالب بها المستوردون والمصدرون لكنها لم تمنح لهم-عن مصرف التنمية الآسيوي. "2017 Trade Finance Gaps, Growth, and Jobs Survey" (2017).

(9) WTO ."Trade finance and SMEs".

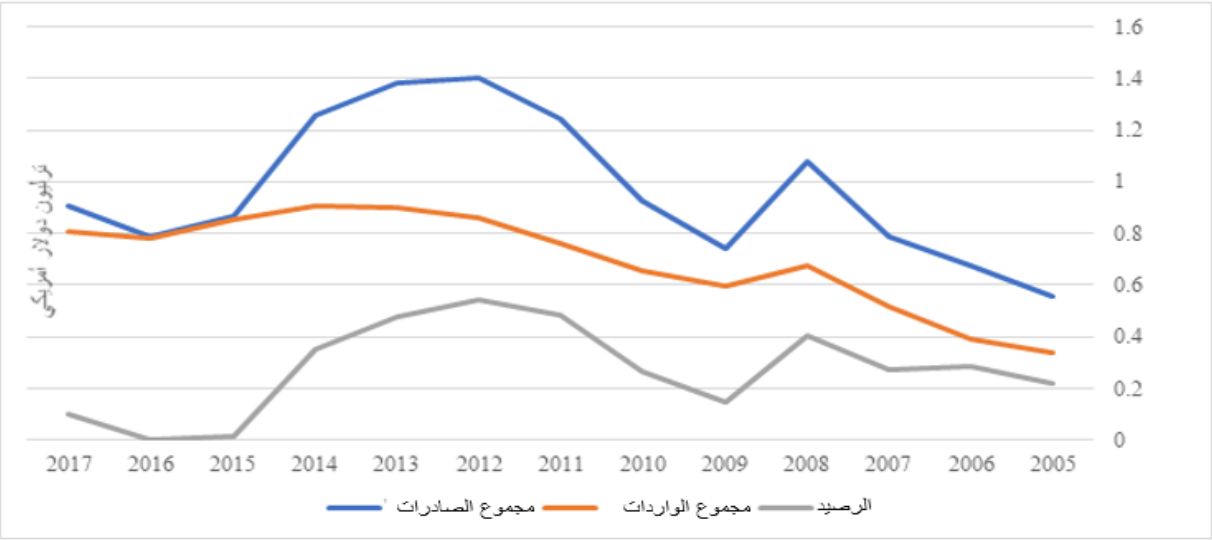
فلسطين، مع أنّ بروتوكول العلاقات الاقتصادية قد مَنَحَها، بحكم القانون، نطاقاً جمركياً موحداً ومستقلاً تمارس عليه السلطة الفلسطينية استقلاليتها في الاقتصاد والتجارة.

16- وقد أمَن قرار جامعة الدول العربية بإنشاء الاتحاد الجمركي العربي الأساس القانوني لإشعار منظمة التجارة العالمية بهذا الاتفاق الذي يصبّ في إطار التكامل الإقليمي. وقد يوفر الاتحاد الجمركي العربي طرقَ عمل جديدة وأسساً بحكم الواقع للبلدان العربية غير الأعضاء في المنظمة، لتستفيد من مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ومن امكانية النفاذ إلى الأسواق بشروط تفضيلية تمنحها إياها البلدان الثالثة ضمن إطار الاتفاقات التجارية الاقليمية. وتتطلب كل هذه الطرق والأسس تعديلات فنية ليكون أداء الاتحاد الجمركي العربي سليماً ومحكماً.

17- وفي عام 2015، ازدادت صادرات المنطقة العربية بنسبة 12 في المائة، لتبلغ قيمتها 1,123 مليار دولار (الشكل 1). وتُعزى هذه الزيادة إلى ارتفاع أسعار النفط التي زادت من إيرادات الصادرات النفطية لدى البلدان الغنية بالنفط، بينما ارتفعت قيمة الواردات إلى 1,054 مليار دولار، أي بمعدل 6.3 في المائة من سنة إلى سنة. ونتيجة لذلك، سجلت المنطقة رصيداً إيجابياً. وبين عامي 2011 و2014، شهدت المنطقة انخفاضاً في الصادرات يُعزى إلى سبب رئيسي هو انخفاض أسعار النفط. وكان لهذا الاتجاه تداعيات على الاحتياطي الأجنبي، والأرصدة المالية، وحركة الديون الخارجية.

18- وفي عام 2017، أصبحت المنطقة العربية مصدّراً صافياً للسلع. لكن مع انخفاض أسعار صادرات المنطقة من السلع الأساسية، سجلت معظم اقتصاداتها عجزاً في الحساب الجاري. وبلغ مجموع الصادرات من السلع 909 مليار دولار (50.7 في المائة منها من العائدات النفطية)، في حين بلغ مجموع فاتورة واردات المنطقة 806 مليار دولار للعام نفسه. وبلغ صافي قيمة فائض الصادرات 103 مليار دولار في عام 2017. وبين عامي 2010 و2017، سجّلت المنطقة العربية فائضاً في الصادرات بلغ 2.2 تريليون دولار.

الشكل 1- الصادرات والواردات من البضائع في المنطقة العربية، 2005-2017



المصدر: الإسكوا استناداً إلى بيانات الأونكتاد.

19- ووجدت الإسكوا ضعفاً في العلاقة الطردية بين نمو حركة التجارة والنمو الاقتصادي، يُعزى إلى تأثر القدرة التنافسية لصادرات المنطقة العربية سلباً بغياب التجانس بين اتفاقات التجارة التفضيلية الثنائية التي أبرمتها الدول العربية مع بلدان من خارج المنطقة. وتفرض هذه الاتفاقات أطر تنظيمية وقواعد للمنشأ لا تراعي بالضرورة مقتضيات التنمية المستدامة. والاعتماد عليها لزيادة الصادرات قوّض القدرات التنافسية لبعض الدول وفي بعض الحالات، فاقت كلفة الامتثال لتلك القواعد المكاسب التي تجنيها الدول من خفض الرسوم الجمركية على صادراتها حسبما تقضي به الاتفاقات. ولذلك، فإن لاختيار الشركاء التجاريين أثراً كبيراً على العلاقة الطردية بين التجارة والنمو.

20- وتجدر الإشارة إلى أن التجارة البينية داخل المنطقة الواحدة تخضع عموماً إلى تعريفات جمركية أقل من تلك المفروضة على التجارة العابرة المناطق. ووفقاً لنشرة الأونكتاد عن الإحصاءات الرئيسية والاتجاهات في السياسة التجارية لعام 2019، تطبَّق على اقتصادات غربي آسيا وشمال أفريقيا، في المتوسط، تعريفة بنسبة 1.9 في المائة عند التصدير داخل المنطقة، في مقابل 0.6 في المائة عند التصدير إلى البلدان ذات الاقتصادات المتقدمة النمو. كذلك، تطبّق على هذه الاقتصادات أعلى الهوامش التفضيلية على المستوى الداخلي. والخلاصة أن التجارة داخل المنطقة الواحدة لا تزال تتيح قناة أو وجهةً هامةً للتصدير بالنسبة إلى اقتصادات المنطقة، وآفاقاً مؤاتية للصادرات غير النفطية.

21- وتفسر عدة عوامل أسباب ضعف العلاقة الطردية بين التجارة والنمو في المنطقة، منها: التغيُّرات الهيكلية بين التجارة والناتج في السنوات الأخيرة؛ وضعف الطلب الخارجي العائد جزئياً إلى أزمة الديون السيادية؛ وضعف الأداء اللوجستي. كذلك لا تزال المنطقة العربية من أكثر المناطق التي تفرض قيوداً على تجارة الخدمات، وتسجل مؤشراتها قيماً عالية قياساً في دليل تقييد التجارة في الخدمات. ومن العوامل التي تعيق الاستثمار وتكبح إمكانات التوسع التجاري عدم الكفاءة في تأمين الخدمات المقدمة في معظمها من القطاع العام، وارتفاع كلفة خدمات الدعم الرئيسية، بما في ذلك النقل، والاتصالات، والتخزين، والتوزيع.

22- وتعتمد المنطقة العربية اعتماداً كبيراً على التجارة لتأمين التمويل. وتشكل تجارة السلع 68 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في مقابل متوسط عالمي يعادل 44 في المائة. ورغم اتباع معظم بلدان مجلس التعاون الخليجي استراتيجيات لخفض الاعتماد على النفط، لا تزال تجارة النفط مصدراً رئيسياً لإيراداتها. وتشكل تجارة الخدمات في المنطقة العربية 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهي نسبة تفوق المتوسط العالمي البالغ 13 في المائة.

23- ووفقاً لفرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، ترتبط الضرائب على التجارة الدولية، من رسوم جمركية (الضرائب على الواردات) وضرائب على الصادرات، وضرائب على القيمة المضافة، مباشرةً بقدرة البلد على تمويل التنمية. ولا تزال عائدات الضريبة على التجارة ترفد الإيرادات العامة، كما في أقل البلدان نمواً[10]. وفي هذا السياق، من الجدير إلقاء الضوء على الاعتبارات التالية ذات الصلة بكل قناة من قنوات التمويل الآنفة الذكر المرتبطة بالضرائب:

(10) تشكل الضرائب على التجارة الدولية، في المتوسط، أقل من 4 في المائة من الإيرادات العامة على الصعيد العالمي، في مقابل 10 في المائة في أقل البلدان نمواً.

(أ) الضرائب على الصادرات: أدت الضرائب على الصادرات ورسوم التراخيص إلى زيادة العائدات المالية لبعض البلدان العربية. وبما أنّ الصادرات من سلع المنطقة العربية لا تشكل سوى جزءٍ صغيرٍ من الصادرات العالمية (باستثناء المنتجات النفطية)، فان اللجوء إلى الضرائب على الصادرات كوسيلة لتعبئة التمويل يمكن أن يؤثر سلباً على شروط التبادل التجاري وأن يحدّ من الرفاه الوطني، لأن أثر الضرائب يقع على الاقتصاد المحلي (أي على المنتجين) وليس على الأسواق الخارجية (أي المستهلكين). وقد أثارت هذه الحجة مناقشات حول جدوى إلغاء الرسوم القنصلية في إطار التجارة التفضيلية والمتعددة الأطراف. وثمة توافق على دعم تطبيق الضرائب على تصدير المواد الخام والسلع الأساسية الأولية، ولا سيما عندما يكون للبلد المصدر هيمنة على السوق. وقد تؤثر الضرائب على الصادرات بشكل غير مباشر على التنمية المستدامة عندما تطبق للحفاظ على الموارد الطبيعية ومكافحة غسل الأموال من خلال التجارة؛

(ب) الضرائب على الواردات: انخفضت الرسوم الجمركية في المنطقة العربية بشكل ملحوظ بسبب اتخاذ تدابير فردية وإقليمية ومتعددة الأطراف لتحرير التجارة. وعوّضت بعض البلدان عن قسم كبير من الخسارة في الإيرادات عن طريق المبيعات المحلية والضرائب على القيمة المضافة. وفي المتوسط، تراجعت حصة الضرائب التجارية من مجموع الإيرادات الضريبية من نحو 26 في المائة في أوائل التسعينات إلى 15 في المائة في عام 2012[(11)]. ويشير صندوق النقد العربي إلى أنّ الإيرادات الجمركية بلغت نحو 3.8 في المائة من مجموع الإيرادات العامة في عام 2015. ومع ذلك، أشارت مصادر وطنية إلى أن حصة الضرائب التجارية بلغت 6.6 في المائة من الإيرادات العامة الضريبية وغير الضريبية في عام 2017 (الشكل 2) أي ما يعادل 11 في المائة من الإيرادات الضريبية في العام ذاته[(12)]. وتتوقف زيادة الضرائب التجارية على التفاعل بين عدد من الأولويات في السياسة العامة، منها إعادة التفاوض على خطة عادلة للتجارة المتعددة الأطراف؛ ومدى الاستفادة من الفوارق بين التعريفة المطبقة فعلياً والتعريفة المربوطة من دون التأثير سلباً على الرفاه؛ والآثار المترتبة على التكامل الإقليمي وعلى اتفاقات التجارة التفضيلية مع بلدان من خارج المنطقة؛ والتأثير المتبادل بين التعريفات والضرائب المحلية؛ والإقرار بأن الضرائب التجارية يمكن أن تضعف التجارة وتكون سياسة حمائية، فتصبح هذه الضرائب مصدراً للاختلالات الاقتصادية؛

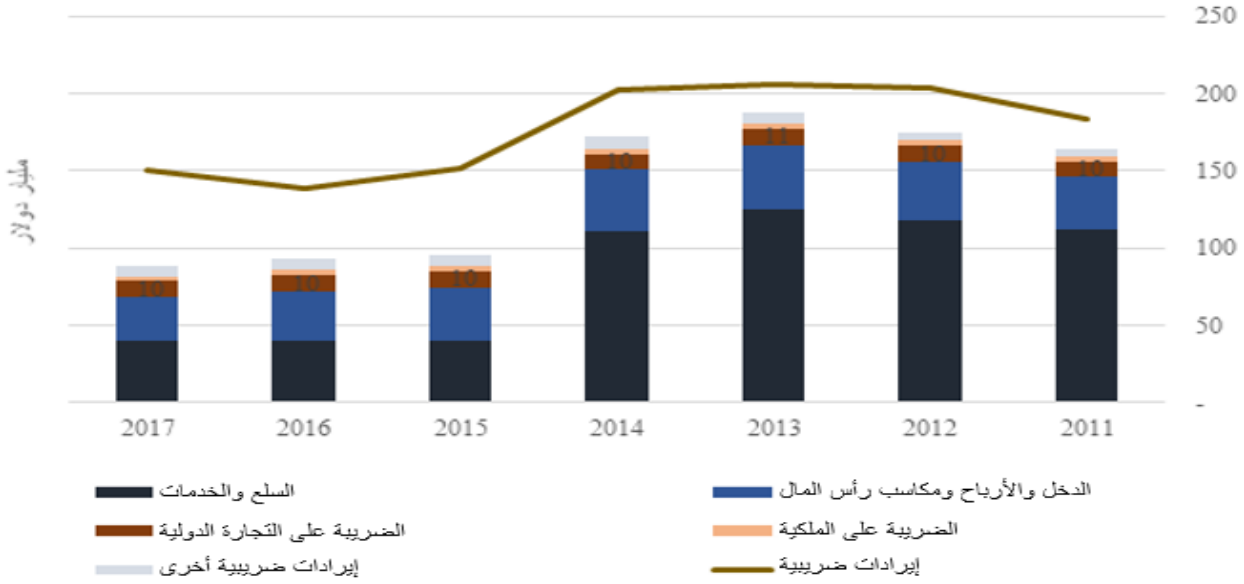
(ج) تعتمد النُّظُم الضريبية في المنطقة العربية في معظم الأحيان على الضرائب غير المباشرة، بما في ذلك الضريبة على القيمة المضافة، لزيادة الإيرادات العامة. غير أنّ الضرائب غير المباشرة تنازلية بتركيبتها، ولذلك لا يقع العبء الأكبر منها على الطبقة الغنية بل على الطبقتين الدنيا والوسطى لأنهما تشكلان أكبر شريحتين من المستهلكين في البلدان العربية. ويمكن أن يؤدي إعفاء المواد الغذائية الأساسية ومنتجات أخرى يستهلكها الفقراء إلى تخفيف الأثر التنازلي للضريبة على القيمة المضافة. وتتوفر أدلة تبيّن أن هذه الضريبة ليست تنازلية بالكامل، وذلك نتيجة للاختلاف في معدلاتها وفي الجهات المعفية منها في بعض البلدان النامية. ولذلك، يستند تطبيقها على معيار الكفاءة، باعتبارها ضريبة شاملة مع شيء من التشوّهات بين القطاعات (الإطار 1).

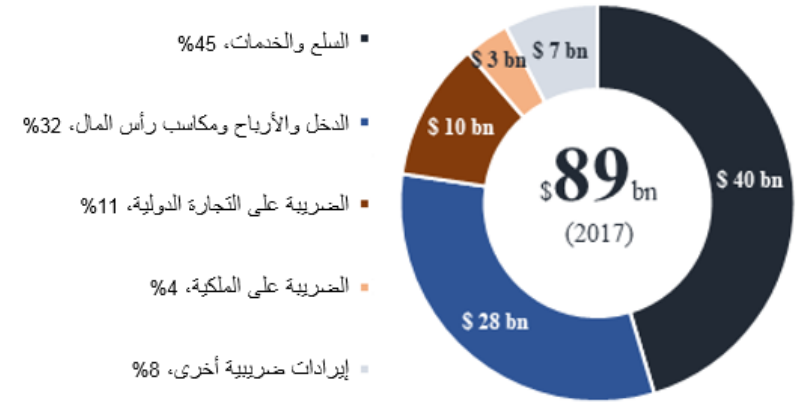
---

(11) Mario Mansour, “Tax policy in MENA countries: looking back and forward”, IMF Working Paper 15/98 (May 2015) Available at: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf.

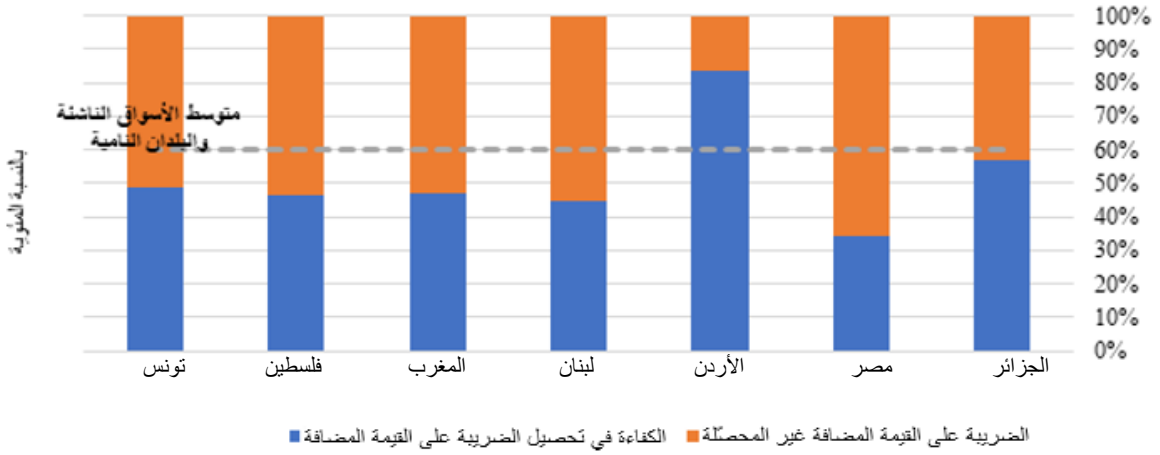
(12) تعذّر استنتاج البيانات الناقصة عن جزر القمر، والجمهورية العربية السورية، وجيبوتي، والعراق، واليمن.

الشكل 2- الضرائب على التجارة والديناميات الضريبية في المنطقة العربية، 2011-2017





الإطار 1- الكفاءة في تحصيل الضريبة على القيمة المضافة في البلدان العربية (مجموعة مختارة من البلدان المتوسطة الدخل)، 2017



المصدر: National authorities, IMF; and ESCWA staff calculations.

تختلف معدلات ضريبة القيمة المضافة كثيراً بين البلدان العربية المتوسطة الدخل. فترتفع نسبتها حتى 20 في المائة في المغرب، وتبلغ 11 في المائة في لبنان، وتنخفض إلى 5 في المائة في الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي. وفي عام 2017، تدنى معدل كفاءة تحصيل الضريبة على القيمة المضافة في معظم البلدان العربية المتوسطة الدخل عن متوسط الأسواق الناشئة والبلدان النامية البالغ 60 في المائة. وبلغ معدل كفاءة تحصيل الضرائب في الأردن 84 في المائة، وهو البلد الوحيد في مجموعة البلدان المختارة الذي فاق معدله متوسط الأسواق الناشئة والبلدان النامية. وفي مصر، ارتفعت قيمة الإيرادات غير المحصلة من الضريبة على القيمة المضافة حتى 19.2 مليار دولار. وينبغي توخي الحذر في تفسير هذه الأرقام، لأن انخفاض معدلات الكفاءة يمكن أن يعزى إلى أثر الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة، وانخفاض معدلاتها وعدم الامتثال، على الإيرادات الحكومية (التهرب من الضريبية)، وتدني مستوى التسجيل (وخاصة في تونس ومصر والمغرب). وتؤدي هذه العوامل إلى فوارق في الضريبة الفعلية، وبالتالي في معدل الكفاءة، بين بلد وآخر.

24- ومن أبرز الأهداف المحددة في تقرير آفاق التنمية العربية أن تتمكن المنطقة، بحلول عام 2030، من التمتع بتفضيلات تجارية من 110 دول من القارات الخمس، وبحلول عام 2021، أن تُعفى معظم الصادرات العربية البينية من الرسوم الجمركية في إطار الاتحاد الجمركي العربي. وفي ظل هذه الظروف، ستتقلص النافذة الضيقة المتبقية لزيادة التعريفات أو فرض معدلات تعريفية أو موسمية وأعباء ضريبية. وفي هذه الحالة، تتقلص فرصة استخدام الضرائب التجارية لتمويل التنمية على الهوامش المتراكمة في إطار منظمة التجارة العالمية، بل أيضاً بسبب قيود ملزمة رئيسية ثلاث:

- قرار إنشاء اتحاد جمركي عربي بحلول عام 2021، وإذا تم ذلك بالتوافق مع المادة الرابعة والعشرين من الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة (1994)، تُفرض تعريفة خارجية موحدة منخفضة نسبياً لاستيعاب الاتحاد الجمركي لدول مجلس التعاون الخليجي (بافتراض أن البلدان الأخرى لن تطلب تعديلات تعويضية أو تكييفات فنية)؛
- ضرورة تطبيق تعريفة خارجية موحدة منخفضة في الاتحاد الجمركي العربي بهدف زيادة رفاه المستهلك، نظراً إلى القدرة المحدودة في العديد من البلدان على تغيير معدل التبادل التجاري فيها بسبب أوجه القصور الهيكلية التي تعاني منها؛

- إجراء استعراض مفصّل لكيفية عمل اتفاقات التجارة التفضيلية مع بلدان من خارج المنطقة، وكيفية تكييفها من الناحية الفنية عقب التعمّق في التكامل العربي لما هو أبعد من الاتحاد الجمركي العربي.

25- وتعد النتائج المرتبطة بالتدفقات المالية غير المشروعة من المواضيع المهمة التي يجب أن تلحظها البلدان العربية عند التداول باستخدام الضرائب التجارية كمحرك لتمويل التنمية. وتتوفر دراسات معدودة عن الأثر الإنمائي للتدفقات المالية غير المشروعة على الاقتصادات العربية، مع أن عدد الدراسات التي تناولت هذه التدفقات من منظور أمني عديدة[13].

26- يقدم تقرير الإسكوا عن التدفقات المالية غير المشروعة في المنطقة العربية أدلةً دامغة على ثغرات في الحوكمة الهيكلية والاجتماعية والاقتصادية وفي الأمن، لا تزال تقوض الاقتصادات العربية بفعل التدفقات المالية غير المشروعة التي تضعف قدرة المنطقة الذاتية على تعبئة الموارد، وبالتالي قدرتها على تمويل التنمية المستدامة. ومن التدفقات المالية غير المشروعة الأكثر شيوعاً تسربات مالية بمبالغ كبيرة تتراوح بين 60 و77 مليار دولار، في إطار التدفقات التجارية غير المشروعة الناجمة عن اختلال في السياسات المالية والضريبية والتجارية. وهذه التسربات هي فرصة ضائعة كان من الممكن الاستفادة منها لتهيئة الحيز المالي اللازم لتمويل التنمية على نحو مستدام. وتعطّل التدفقات غير المشروعة نظم التجارة والضريبة إذ تسبب فوارق وتخلّ بشروط الإنفاق الحكومي، وتؤثر على مدركات الحوكمة والفساد.

27- وفي ما يلي أهم الرسائل عن التجارة الدولية الصادرة عن فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية في عام 2019. ولهذه الرسائل تأثير على المصالح التجارية للمنطقة العربية وتداعيات على وضع السياسة التجارية:

- تتيح أزمة النظام التجاري المتعدد الأطراف فرص لإصلاحه وتهيئته لخدمة أهداف التنمية المستدامة؛ ستلجأ الحكومات إلى الاجتماعات الحكومية الدولية للإسراع في الإصلاحات ضمن منظمة التجارة العالمية واستكمال العمل العالق على خطة التنمية؛
- يُستحسن أن تتناول اتفاقات التجارة والاستثمار، السارية منها والجديدة، أوجه التآزر بين التجارة والاستثمار والسياسات الاجتماعية والاقتصادية (كالتمويل، والضرائب، والمنافسة، والعمل، ونوع الجنس، والتكنولوجيا) لتعزيز مساهمة التجارة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛
- يلزم اتخاذ إجراءات لتمكين الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم من انتهاز الفرص التجارية والانخراط في سلاسل القيمة الدولية؛
- يجب أن تستكمل زيادة تقديمات التمويل والضمانات من مصارف التنمية المتعددة الأطراف بتمويل أكبر من القطاع الخاص، ومن المصارف الإنمائية الوطنية، وذلك عبر تعويض التراجع في التمويل من المصارف المراسلة، الذي هو من أسباب النقص في تمويل التجارة.

---

(13) الدراسات المتوفرة عن هروب رؤوس الأموال قليلة جداً. Abdullah Almounsor, "Capital flight accounting and welfare implications in the MENA region", 2008.