

الاطر المؤسسة لإتحاد جمركي

مقدمة:

تتطلب التنمية الاقتصادية وجود مؤسسات مناسبة وفعالة ومستقرة قادرة على تحقيق التوازن وتنظيم عمليات صنع السياسات وتنفيذها والرقابة عليها وكذا تنظيم التفاعل بين الجهات المختلفة من ذوي المصلحة المشاركة في عملية التنمية بما في ذلك المؤسسات العامة والخاصة و المجتمع المدني والجهات الخارجية.

وفي مجال التجارة الذي تتداخل فيه مصالح اطراف متعددة داخلية وخارجية يكتسب وجود المؤسسات اهمية قصوي خصوصا عندما يتعلق الامر بتعدد الاطراف من كل اتجاة. وقد اثبتت التجارب ان فعالية العناصر المشتركة في تنمية التجارة تعتمد الى حد كبير، بالاضافة الى التنافسية، على وجود المؤسسات اللازمة للتشريع والتنظيم والاشراف والتسهيل.

يشكل الاتحاد الجمركي مرحلة متقدمة من الترتيبات التجارية التي تسعى الى تعزيز التكامل الاقليمي من خلال ازالة الحواجز التي تعيق التجارة بين البلدان. وفي حالة الاتحاد الجمركي فإن الدول الاعضاء فيه تتبني تعريفه جمركية خارجية موحدة تجاة الواردات من خارج الاتحاد وبالتالي فإن ذلك يتطلب ترتيبات اكبر من مجرد ازالة التعريفات الجمركية امام التجارة بين دول الاتحاد اذ يتطلب الامر توحيد او تنسيق كثير من السياسات التجارية والسياسات المتعلقة بها من اجل تحقيق قدر اكبر من التكامل وايضا ضمان عدم وجود تأثيرات سلبية لمثل هذه الترتيبات.

وتزداد اهمية وجود وفعالية المؤسسات والاطر التنظيمية في حالة الاتحاد جمركي اذ يتطلب ذلك عددا من الترتيبات المؤسسية اللازمة لتنظيم اعمال الاتحاد والتعامل مع القضايا المختلفة التي تستجد نتيجة قيامه. ويتضمن ذلك الاليات المختلفة اللازمة لتطبيق الاتفاقيات والاشراف على التنفيذ وتسهيل التنسيق وتحقيق التناغم والتنسيق بين السياسات الوطنية للاعضاء وضمان تناغمها و تناسقها مع بعضها البعض ومع سياسات الكيان الجديد.

وفي حالة الاتحاد الاوروربي مثلا كأحد اهم التجارب الناجحة مثلت عملية انشاء المؤسسات اللازمة جزءا كبيرا من الجهود التي لزمتم لتفعيل عمل الاتحاد وتنظيم العلاقات بين اعضاءه خصوصا مع وجود عددا كبيرا من الدول فيه.

وتشير الدراسات الى ان انشاء المؤسسات اللازمة لقيام اتحاد جمركي تعتبر الخطوة الاولى والاكثر اهمية في تأسيس اتحاد جمركي مستدام حتى قبل الشروع في عملية المفاوضات في تفاصيل الاتحاد الجمركي وصياغة السياسات المطلوبة¹.

¹ De Dios 2008.

و مما لا شك فيه ان نجاح اي اتحاد جمركي يعتمد الى حد كبير على توفر المؤسسات المناسبة والفعالة القادرة على تحقيق اهداف الاتحاد وتذليل الصعاب التي تنشأ عند تطبيق متطلبات الاتحاد وكذا حل الاشكالات التي قد تظهر نتيجة قيام الاتحاد او نتيجة التطبيق او عدم التطبيق لمضامين الاتحاد.

وتتناول هذه الورقة بشكل مختصر بعض المؤسسات التي يلزم توفرها في حالة قيام اتحاد جمركي مع القاء الضوء على حالة الاتحاد الجمركي العربي.

لماذا قيام اتحاد جمركي؟

تقوم الاتحادات الجمركية لتحقيق اهداف متعددة اهمها :

- ازالة العوائق غير الجمركية امام التجارة البينية
- تعزيز التكامل بين الدول الاعضاء
- تعزيز المنافسة بين الاعضاء
- تعزيز التنافسية للدول الاعضاء امام العالم الخارجي
- تعزيز النمو الاقتصادي المتكافئ بين الاعضاء
- تحقيق التقارب السياسي بين الدول الاعضاء.

ونظرا لتعدد المآرب من قيام اتحاد جمركي وكونه عبارة عن خطوة بأتجاه تحقيق تكامل اقليمي اكبر واكثر شمولاً كالوحدة النقدية او الاقتصادية او السوق المشتركة فإنه يجب تضمين وتناول كثير من السياسات التي تؤثر في العلاقات بين الدول الاعضاء وهو الامر الذي يتطلب قيام كيانات مؤسسية للتعامل مع القضايا المختلفة.

اهم القضايا التي تتطلب التعامل معها في اطار قيام اتحاد جمركي فعال:

يتطلب قيام اتحاد جمركي وجود مؤسسات فعالة لرسم السياسات المختلفة لإعضاء الاتحاد. وتتضمن هذه المؤسسات كثيراً من الوظائف اهمها رسم السياسات الموحدة للاتحاد في مختلف الجوانب التجارية بما فيها سياسات ومعايير الصحة والصحة النباتية وتوحيد المواصفات الفنية للسلع والسياسات القطاعية. كما تتضمن ايضا التنسيق فيما يتعلق بالسياسات المرتبطة بالسياسات غير التجارية والتي لها اثر على الاتحاد ومنها سياسات الاستثمار وبعض سياسات الخدمات والسياسات المالية وغيرها، وفيما يلي بعض القضايا التي تتوجب قيام كيانات معينة للتعامل معها.

1. قضايا التوافق والمستجدات:

في حالة الاتحاد الجمركي هناك حاجة الى تعظيم الفوائد من التكامل الاقتصادي والتجاري بين جميع الاطراف المتعاقدة ليس فقط اثناء إنشاء الاتحاد ولكن ايضا خلال مرحلة ما بعد الإنشاء من خلال رصد المستجدات التي تظهر والتعامل معها. يتطلب ذلك استمرار التنسيق والتشاور بين الاعضاء وهو الامر الذي لا يكون سهل التحقيق في كل الاحوال ما لم يكن هناك مؤسسات فاعلة للتعاطي معها.

وعلى الرغم من ان التفاهم على كثير من القضايا اثناء مرحلة الانشاء يكون محفوف بالمصاعب الا ان التعامل مع قضايا ما بعد مرحلة الانشاء قد يكون اكثر تعقيدا نتيجة لدخول الاتحاد مرحلة التنفيذ وبالتالي فإن الحافز لتقديم التنازلات قد يكون معدوما خصوصا بالنسبة للاطراف التي قد تكون مستفيدة من وضع معين في حين ان اطراف اخرى متضررة مئة مثل مواجهة الاغراق من سلعة معينة من خارج الاتحاد وما قد يترتب على ذلك من اضرار على بعض الاعضاء في حين قد يكون في صالح اعضاء اخرين. ولذا فانه من المهم توفر الاطر الفاعلة للقيام بمشاورات مستمرة وتحقيق التقارب في السياسات على جميع المستويات فيما يتعلق بالامثال والتوافق مع المتطلبات وما تم الاتفاق عليه او فيما يتعلق بالمستجدات التي لم تطرح خلال مرحلة الانشاء ولم يتم تحديد الموقف منها.

2. قانون و اجراءات الجمارك:

يتطلب قيام الاتحاد الجمركي وجود مؤسسات خاصة لتنفيذ القانون الجمركي الموحد وتطبيق الاجراءات المتعلقة بمستوى عالي من التنسيق بين اعضاء الاتحاد.

ويشمل القانون الجمركي كثير من المواضيع التي يتعين تنسيق التنفيذ فيها ومن اهمها المواصفات الفنية والاشتراطات الصحية والبيئة ومتطلبات السلامة والجودة ومتطلبات الملكية الفكرية وغيرها من المواضيع التي تتطلب وجود تناغم بين الليات تنفيذها بين الدول الاعضاء في الاتحاد الجمركي.

3. تداخل الاتفاقيات التجارية:

يعتبر التبادل الحر للسلع والمنتجات ووسائل النقل من اهم مزايا الاتحاد الجمركي ولذا فإن تعزيز هذا الامر يتطلب التوحد في التعامل مع الخارج مما يستوجب توحيد الليات للتفاوض مع الاطراف الخارجية في المسائل والاتفاقيات التجارية.

وعلى الرغم من ان الاتفاقيات التجارية قد تفرز فرصا تجارية جيدة لبعض اعضاء الاتحاد خصوصا في مجال تعزيز الصادرات، الا ان الاثار المترتبة على اختلاف الاتفاقيات التي يقوم بها الاعضاء منفردين قد تؤدي الى اضرار جسيمة بالاتحاد. ولذا فان تنسيق المواقف فيما يتعلق بالتفاوض مع الاطراف الخارجية تعتبر من اهم وسائل تعزيز الاتحاد الجمركي.

4. فض النزاعات:

يعتبر وجود جهاز فعال لفض النزاعات بين الاعضاء من اهم المؤسسات اللازمة لقيام اتحاد جمركي وذلك لفض النزاعات التي قد تنشأ من جراء عدم الامتثال او التطبيق الكامل للاتفاق وغيرها من القضايا خصوصا المتعلقة بالانتاج المحلي. ويعتبر هذا الجهاز من عوامل الاستمرار للاتحاد الجمركي والتطبيق الكامل لمتطلباته. غير ان وجود الجهاز الخاص بفض النزاعات ينبغي ان يسبق وجود الية فاعلة لفض النزاعات تستند على افضل الممارسات ولديها سلطة فرض القرارات والعقوبات في حالات عدم الامتثال. وتتضمن اليات فض النزاعات الشائعة اجراءات تدريجية تبدأ بالتشاور وتنتهي بفرض الاحكام والتعويضات وغيرها.

5. تسهيل التجارة:

من المسائل الهامة في انشاء الاتحاد الجمركي تسهيل التجارة وازالة القيود غير الجمركية. ويتطلب ذلك انشاء الجهاز الخاص بدراسة اجراءات تسهيل التجارة ووضع البرامج التنفيذية اللازمة لإزالة الحواجز غير الجمركية ومراقبة التنفيذ. كما يضطلع هذا الجهاز بالتنسيق لتنفيذ اي ترتيبات دولية متعلقة بتسهيل التجارة مثل اتفاقية تسهيل التجارة وغيرها.

6. سياسة المنافسة:

تعتبر سياسات المنافسة من المفاهيم الجديدة في الاقتصاديات الناشئة بما في ذلك الدول العربية. و يمكن القول ان معظم الدول لديها سياسات منافسة محددة كتلك المتعلقة بالاسعار للسلع الاساسية وسياسات الدعم لبعض المنتجات وسياسات تشجيع بعض القطاعات او المنتجات.

وسياسات المنافسة هي عبارة عن اليات تسعى الدولة من خلالها الى ضمان المنافسة العادلة وعدم التمييز او الاحتكار والتي غالبا ما تكون مصاحبة لتحرير التجارة.

ومع دخول الدول في اتحادات جمركية تظهر الى السطح قضايا قد تؤدي الى اختلاف الازواضع عما كانت عليه قبل مرحلة الاتحاد الجمركي. وبالتالي يصبح من الضروري وجود الية لوضع وتطبيق سياسات

المنافسة بما يتماشى مع الاتحاد الجمركي وتداخل العلاقات التجارية بين اعضاء الاتحاد بما يؤدي الى تحقيق التوازن في السوق الاقليمية للاتحاد.

ومن القضايا التي تظهر في حالات الاتحاد الجمركي نشوء التناقض بين متطلبات تعزيز مؤسسات او قطاعات معينة على المستوى الوطني ومتطلبات المنافسة على مستوى الاتحاد الجمركي وهو ما يحتم وجود سياسة منافسة فاعلة قادرة على خلق التوازن بين المتطلبات الوطنية والاقليمية على مستوى الاتحاد.

7. سياسات الاستثمار:

تشكل سياسات الاستثمار احد المحددات الاساسية للتنافسية التجارية للبلد. وعلى الرغم من ان سياسات الاستثمار لا تقع ضمن متطلبات الاتحاد الجمركي الا ان تنسيقها بين دول الاتحاد يؤدي الى تقليل الاشكالات التي قد تنشأ في تطبيق الاتحاد. كما ان تعزيز فعالية الاتحاد الجمركي وتعميق التكامل يتطلب وضع سياسة استثمار اقليمية لدول الاتحاد لتحسين جاذبية الاتحاد للاستثمار المباشر وتجنب المنافسة التي قد تؤدي الى اضرار ببعض اعضاء الاتحاد وتهديد استمرارية الاتحاد.

8. سياسات الملكية الفكرية:

مما لا شك فيه ان سياسات الملكية الفكرية اصبحت من اساسيات السياسات التجارية حالياً وبالتالي فان توحيدها او تنسيقها من المتطلبات الاساسية لقيام اتحاد جمركي فعال وعادل. ويتطلب ذلك وجود جهاز تنسيق للسياسات المختلفة المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية والتي غالباً ما يكون فيها تفاوت بين اعضاء الاتحاد خصوصاً في حالة تفاوت مستويات التنمية بينها.

9. السياسات المالية و توزيع العائدات الجمركية:

تشكل السياسات المالية اساساً للسياسات التجارية والاقتصادية وبالتالي فان تنسيقها يؤدي الى تعزيز التبادل التجاري بين البلدان الاعضاء في الاتحاد. كما يشكل اعادة توزيع العائدات الجمركية المتحصلة في الاتحاد الجمركي اهمية قصوى في تعزيز ترابط الاتحاد و هو ما يتطلب وجود الاليات المناسبة لتحقيق التوزيع بما يتناسب مع الظروف الاقتصادية لدول الاتحاد.

10. السياسات التنموية:

يشكل الاتحاد الجمركي خطوة متقدمة نحو مزيدا من التكامل الاقليمي بين الدول والذي قد يكون بهدف مزيدا من التكامل الاقتصادي فقط او الطموح بتطوير رؤية وتكامل سياسي واجتماعي.

وفي كل الاحوال فإن تعزيز التكامل الاقليمي يتطلب تعزيز دور السياسات التنموية على مستوى الاقليم والعمل على دعم ومساندة التنمية في البلدان الاعضاء كما هو الحال في تجمعات اقليمية اخرى لتقليل الفجوة التنموية بين اعضاء التكتل/الاتحاد. ومن اهم وسائل تحقيق ذلك انشاء بنك تنموي اقليمي يقوم بتمويل المشروعات الاقليمية لتعزيز التكامل الاقليمي بين الاعضاء وكذا تمويل المشروعات في الدول الاعضاء لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى الاقليم.

جديرا بالذكر ان معظم التجمعات الاقليمية في العالم قامت بإنشاء مؤسسات تمويلية لهذه الاغراض كما هو الحال في الاتحاد الاوروبي والاسيان وبعض الاتحادات الافريقية وامريكا اللاتينية وغيرها.

انواع المؤسسات الشائعة في الاتحادات الجمركية:

اختلفت نوعية وهيكله الاطر المؤسسية في التجارب السابقة للتكتلات الاقليمية على مستوى العالم بحسب مستوى التكامل المطلوب ورغبة الاعضاء في توسيع دور المؤسسات لتعزيز قيام واداء التكتل او الاتحاد. وتشير تجارب التكتلات الاقليمية والاتحادات الجمركية القائمة حول العالم الى وجود نموذجين لتنسيق السياسات بين الدول الاعضاء في اتحاد جمركي هما:

1. إنشاء مؤسسات اقليمية مشتركة.
2. التنسيق بين المؤسسات الوطنية للدول الاعضاء.

ويعتبر مستوى تعقيد العلاقات والتداخلات من اهم المحددات لاختيار نموذج دون الاخر. كما ان انشاء المؤسسات اللازمة او انشاء اليات التنسيق بين المؤسسات القائمة على المستوى الوطني يتطلب كثيرا من الوقت والجهد وبالتالي فإن البدء في انشاء المؤسسات اللازمة للاتحاد يجب ان يتم قبل دخول الاتحاد حيز التنفيذ.

جديرا بالذكر وجود المؤسسات يسهل عملية التوصل الى الاتفاق بخصوص القضايا المختلفة للاتحاد.

تجارب دولية في انشاء مؤسسات الاتحاد الجمركي:

تعتبر تجربة الاتحاد الجمركي الاوروبي اكثر التجارب نجاحا في العالم وهو ما ادى الى تليط الضوء عليها كنموذج جيد للاتحادات الجمركية.

وادي تعقيد الترتيبات في حالة الاتحاد الجمركي الاوروبي الى تفويض الصلاحيات الى مؤسسات اقليمية تم انشائها ضمن الاتحاد الاوروبي للتعامل مع القضايا المختلفة. وقد تضمنت هذه الهيئات عددا من الهيئات الاساسية تعمل مع بعضها البعض كما يلي:

- المجلس المركزي للاتحاد
- المفوضية الاوروبية
- البرلمان الاوروبي
- المحكمة
- بنك مركزي وبنك استثمار
- بالاضافة الى عددا من اللجان الفنية التي تتعامل مع القضايا المختلفة.

في هذه الالية يقوم المجلس باعداد المعايير في حين تقوم المفوضية بوضع المقترحات للتنفيذ ويقوم البرلمان بلعب دور الموجه لهذه السياسات في حين تقوم مجموعة من اللجان بتقديم خدمات مختلفة وتوفير الدعم التشغيلي للهيئات الثلاث لتسهيل تنفيذ السياسات. ويمثل كلا من الاعضاء في الاتحاد ممثلين في هذه الهيئات مما يمكن الدول من التأثير المباشر في عمل هذه المؤسسات وتقديم وجهات نظرها واهتماماتها فيها بما يمكن من خلق التوازن بين المصلحة الاقليمية للاتحاد والمصالح الفردية للدول الاعضاء.

فعلى سبيل المثال تم اعداد القانون الجمركي الموحد والذي يغطي الاطار العام للاتحاد و تطبيق التعرفة الخارجية الموحدة وحقوق والتزامات المشغلين وغيرها من المواضيع مع وضع اليات تنفيذ وطنية تتماشى مع الاطار العام للاتحاد.

اما في حالة الاتحاد الجمركي لشرق افريقيا فقد تم انشاء مؤسسات اقليمية مختلفة ومن ضمنها انشاء سكرتارية ومجلس وزراء وادارة جمركية والية فض المنازعات ومجموعة من اللجان التي تجتمع بشكل دوري لوضع الليات المختلفة لتنفيذ الاتفاقات. كما تم انشاء مجلس التجارة و الصناعة والمالية والاستثمار والمكون من عضوية الوزراء المعنيين في الدول الاعضاء والذي يعمل على اصدار التوصيات لتنسيق تنفيذ الدول الاعضاء لمتطلبات الاتحاد الجمركي المختلفة.

وفي كل حالات الاتحادات الجمركية/ التكتلات ظهرت المؤسسات الاساسية التالية:

- السكرتارية / المفوضية وهي التي تقوم بتنسيق السياسات بين دول الاتحاد وتعمل على تحقيق اهداف الاتحاد كم تقوم بتمثيل الاتحاد في التعامل مع الغير.
- المجلس: وهو الجهة المسئولة تنظم عمل الاتحاد واعضاء ويوفر الارشاد العام للاتحاد.
- البرلمان وهو الجهة المسئولة عن صياغة التشريعات/ القوانين التي تحكم عمل الاتحاد ويعمل بشكل وثيق مع المجلس.
- المحكمة وهي عبارة عن الهيئة العليا لفض النزاعات والفصل في المسائل الخلافية التي تنشأ من جراء تطبيق الاتحاد.
- البنك المركزي/التموي وهو عبارة عن الجهة التي تعمل على تنسيق السياسات المالية في بعض الحالات و التمويل للمشروعات المشتركة والتنمية للدول الاعضاء.
- اجهزة اخرى تختلف من اتحاد الى اخر وهي عبارة عن لجان او مكونات فنية تقوم بالاشراف على صياغة السياسات المتعلقة بالجوانب المختلفة من المسائل الاقتصادية والتجارية والسياسة والاجتماعية والثقافية والامنية وغيرها.

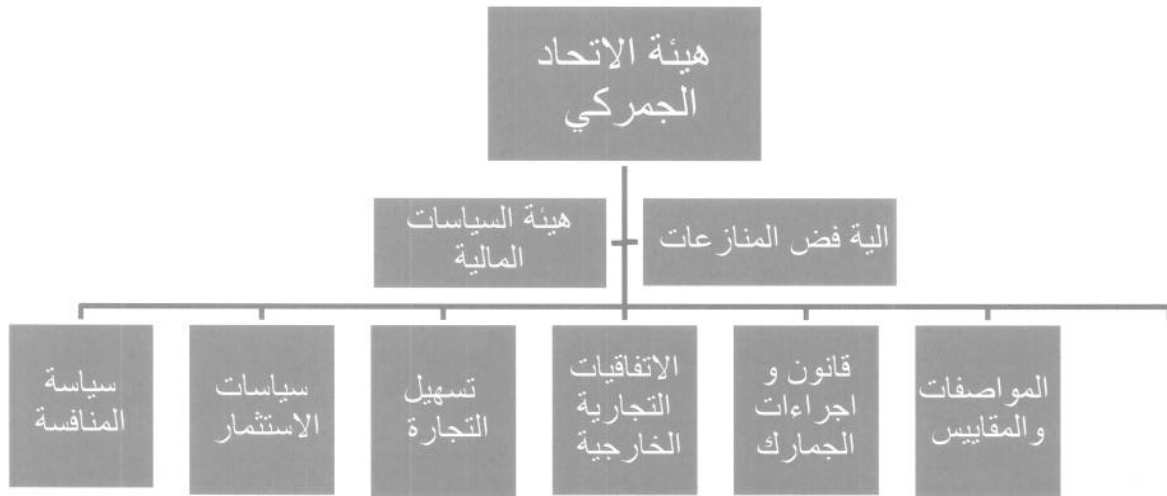
الاتحاد الجمركي العربي:

تشير التجارب الى ان إنشاء كيانات جديدة مصاحبة للبدء في ترتيبات جديدة مثل الاتحاد الجمركي يكون لها اثر ايجابي على مستوى اداء الالية الجديدة اذ تعمل المؤسسات الجديدة بتناغم مع الكيان الجديد. وفي هذا الاطار فقد يكون من المفيد تأسيس كيان جديد لإدارة الاتحاد الجمركي العربي تحت مظلة الجامعة العربية.

كما أن إنشاء الكيان الجديد في مرحلة متقدمة من عملية سير المفاوضات للاتحاد يمكن ان يكون له اثر ايجابي في بناء الذاكرة المؤسسية ومصاحبة الاجراءات من مراحلها الاولى بالاضافة الى الدور الفعال الذي يمكن ان يلعبه الكيان الجديد في تسهيل عملية التفاوض وتوفير الدعم الفني المناسب لها وتذليل العقبات امامها.

كما ان تأسيس الكيان المسؤول عن ادارة الاتحاد الجمركي في مرحلة مبكرة سيؤدي الى تراكم الخبرة لدية لادارة القضايا المختلفة المتعلقة بالاتحاد وتنفيذ بنوده فيما بعد.

مخطط هيكلي مقترح لمؤسسات الاتحاد الجمركي العربي



بعض الاطر الهيكلية لبعض الاتحادات

بنك اقليمي مركزي او تنموي	مؤسسات اخرى	محكمة / جهاز فض منازعات	برلمان	مجلس	سكرتارية / مفوضية	الاتحاد
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الاتحاد الاوروربي
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	الاتحاد الافريقي
نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	المجموعة الاقتصادية والنقدية لشرق افريقيا
لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	الجماعة الانمائية للجنوب الافريقي
نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	المجموعة الاقتصادية والنقدية لغرب افريقيا
نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	الاسيان
لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	كاريكوم
لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	ميركيسور

Can the EU Be a Model of Regional Integration? Risks and challenges for developing countries by Sanoussi Bila. المصدر: