الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

تقييم التكامل الاقتصادي العربي

نحو الاتحاد الجمركي العربي

ملخص

وينبغي التوصل إلى اتفاق إقليمي بشأن التعامل مع أثر تغيّر المناخ على المياه. ولا شك أن التعاون الإقليمي في روابط إمدادات الطاقة وإدارة المياه مكوّن رئيسي من مكونات التكامل الاقتصادي الناجح.

وتعكس محدودية التقدم المحرز في التكامل الاقتصادي في المنطقة العربية في جزء منها التقدم المحدود في تعميم التزامات التكامل الإقليمي في خطط التنمية الوطنية واستراتيجياتها. فعلى الرغم من التوافق العام على منافع التكامل الاقتصادي الإقليمي، ليست بيئة التعاون والتكامل الاقتصاديين في الوقت الحاضر مواتية بما يكفي كي تقوم الدول العربية بتبسيط وترشيد خططها ورؤاها الإنمائية. ويعيق غياب تنسيق سياسات الاقتصاد الكلي والقطاعي آليات التكامل الإقليمي وآثاره الإيجابية. وتفشل معظم استراتيجيات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية العربية في التحديد الواضح لطرق تحسين التكامل الاقتصادي الإقليمي وتعزيز دوره.

ويقدّم الفصل الخامس تحليلاً شاملاً لمتطلبات إقامة اتحاد جمركي عربي ويقدّر الآثار الاقتصادية لمجموعة من السيناريوهات المعقولة. وقد يساعد الاتحاد الجمركي المنطقة في البناء على التقدم الذي أحرزته حتى الآن نحو التكامل، بالارتقاء بمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى وغيرها من الاتفاقات التجارية ضمن المنطقة العربية وبين البلدان العربية والشركاء الخارجيين. ويعتمد إنشاء اتحاد جمركي عربي إلى حد كبير على مستوى الإرادة السياسية فيما بين الأعضاء والقدرة على التغلب على القضايا العالقة التي تواجه الاتحاد. ويبين التحليل الكمي الذي أجري في هذا التقرير أن التغيرات المرتبطة بأوجه محاكاة مختلفة لتنفيذ اتحاد جمركي عربي سيكون لها منفعة مضافة في حفز إجمالي التجارة، كما في حفز التجارة بين البلدان العربية، وكذلك خفض آفاق البطالة المتوسطة الأجل والطويلة الأجل في المنطقة. وتبعاً لذلك، يمكن أن يدفع الاتحاد الجمركي جهود التكامل الاقتصادي العربي من خلال التعاون والتنسيق الأفضل للسياسات، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى اتحاد اقتصادي وسياسي متين.

وهذا التقرير الافتتاحي هو جزء من جهود الإسكوا في مجال الدعوة لحفز التكامل الإقليمي وتقديم مشورة بشأن السياسات في هذا الصدد عبر المنطقة العربية. وهو يقدم حجة واضحة تبين أن التكامل الاقتصادي وسيلة تستطيع بها البلدان العربية أن تضمن نموها وتنوع اقتصاداتها، فتحقق منافع على المستوى الوطني وكذلك منافع مجتمعية إقليمية. وستبني الإصدارات المقبلة على العمل التأسيسي الذي أرسي في هذا التقرير لتعالج قضايا مواضيعية أخرى لها القدر نفسه من الأهمية في التقريب بين بلدان المنطقة.

ويمكن تحميل التقرير (بالإنكليزية) من موقع الإسكوا الإلكتروني: www.escwa.un.org.

الصحة والصحة النباتية المعقدة وتعمل على تحسين المعايير الوطنية.

أما القناة الثالثة للتكامل البيني في المنطقة التي يعرض لها هذا التقرير فهي تدفقات العمالة وتحويلات العمال، وهي عنصر رئيسي في نظام الرصد والتصنيف. وقد كانت الهجرة والتحويلات المالية شكلاً من أشكال التكامل القوية في المنطقة العربية، لكن هجرة العمال العرب بين البلدان العربية وكذلك تحويلاتهم أخذت بالتراجع لصالح العمالة غير العربية. ومن شأن تخفيف القيود على الهجرة والعمالة أن يُيسِّر حركة الأشخاص والقوى العاملة. كما أن التحويلات المالية مصدر متزايد ومستقر نسبياً للتمويل، وينبغي تيسيرها عن طريق خفض رسوم إرسال واستلام التحويلات والحواجز المرتبطة بذلك وزيادة عدد القنوات النظامية وغير النظامية لإرسال التحويلات المتاحة للعرب في الشتات في أرجاء العالم وفي المنطقة العربية.

ويوفر قطاع السياحة العربية إمكانات واعدة. وتشمل خيارات السياسة العامة لدعم هذا القطاع تشجيع السفر دون تأشيرات داخل المناطق وعبر العالم العربي، وإنشاء شركات طيران إقليمية منخفضة التكاليف، وتحسين البنية التحتية للطرق والسكك الحديدية. وبصورة أعم، على المنطقة العربية أن تركز على التجارة الإقليمية في مجال الخدمات، فتطوير هذا القطاع هام للعمالة والنمو، والتجارة في الخدمات حيوية لكنها كثيراً ما تكون جانباً مغفلاً من جوانب التجارة الإقليمية وسلاسل القيمة الإقليمية. وقد سُجّل نمو مطرد بلغ متوسطه 10.7 في المائة في قطاع الخدمات التجارية على نطاق العالم على مدى الفترة 2000-2012، ويعود ذلك أساساً إلى التوسع التكنولوجي وإضفاء الطابع الخدماتي على عمليات التصنيع. وقطاع الخدمات عامل مقرر رئيسي لأداء البلدان الاقتصادي والتجاري نظراً لأنه، من بين عوامل أخرى، ييسر ويوفر مدخلات للنشاط الاقتصادي الإنتاجي، مثل خدمات النقل والخدمات المصرفية وخدمات الاتصالات. ويتمتع بعض البلدان العربية بميزة نسبية، حسب المؤشر العالمي لمواقع الخدمات الذي يصنف أفضل 50 وجهة لتوفير أنشطة في الخارج، بما في ذلك خدمات ودعم تكنولوجيا المعلومات ومراكز الاتصال وعمليات الإسناد. ومع ذلك، تواجه البلدان العربية منافسة من بلدان ومناطق أخرى، بما في ذلك بلدان رابطة أمم جنوب شرق آسيا. وطريق التقدم هو إصلاح سوق الخدمات بالتوازي مع تحرير التجارة، إذ أن فرص النجاح ضئيلة إذا ما استخدم تحرير التجارة البينية في السلع كنقطة انطلاق. وقد كانت الآثار على بنية السوق للالتزامات التي قدمت بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات والإصلاحات الواسعة النطاق التي أجريت مخيبة للآمال، فليس العديد من الدول العربية عضواً كامل العضوية حتى الآن في منظمة التجارة العالمية، كما أن الالتزامات التي تعهدت بها الدول العربية الأعضاء بشأن التجارة في الخدمات محدودة للغاية. ونتيجة لذلك، لا تزال المنطقة العربية متخلفة عن الركب، خاصة في مجال الاتصالات والخدمات الفنية، بينما يوفر المنافسون في رابطة أمم جنوب شرق آسيا بيئات متحررة نسبياً للتجارة في الخدمات. وسيساعد تنفيذ اتحاد جمركي عربي بحلول عام 2025 على خفض تكاليف النقل والافتقار إلى الكفاءة وغير ذلك من الحواجز أمام التجارة الإقليمية في الخدمات.

وتعتمد قدرات البلدان العربية على إطلاق العنان لإمكانات تحقيق مزيد من التكامل الإقليمي في المنطقة جزئياً على قدرتها على معالجة عدد من السمات البنيوية الشاملة لعدّة قطاعات التي تعمل كميسرة وتكيّف أداءها كما تتبعته لوحة أداء الإمكانات.

وينبغي تحسين قطاع النقل لدعم التكامل الإقليمي، إذ يحتاج قطاع النقل البحري والسكك الحديدية إلى إصلاحات كبيرة تتناسب مع التقدم الذي أحرز في النقل البري والنقل الجوي، خاصة في منطقة الخليج. ومن شأن زيادة الاستثمار وتوحيد المقاييس وإزالة الحواجز، كالتأخيرات لدى عبور الحدود، أن تفيد كثيراً التكامل في مجال النقل، ما سيسهل بدوره أشكالاً أخرى من التكامل.

ويمكن أن يحسّن التعاون الإقليمي تبادل الطاقة والربط ومعالجة ندرة المياه. فإنشاء محفل إقليمي يجمع مصدّري ومستوردي الطاقة لمعالجة القضايا المتعلقة بها سيكون خطوة حاسمة نحو تيسير تكامل الطاقة الإقليمي. ومن المهم أيضاً الاستمرار في دعم ربط شبكات الكهرباء بحيث يمكن أن تمتد موارد البلدان الغنية بالطاقة إلى البلدان العربية جميعاً. ويمكن كذلك زيادة التعاون على مستوى الحوض لمعالجة نقص المياه في المنطقة،

مجموعة من البلدان. ويوضح التحليل الوارد في الفصل الثاني تعدد جوانب نظام الرصد الذي يمكن أن يستخدم لتبيان الملامح القطرية أو للتحليل المقارن بين البلدان. ويوفر التحليل القياسي الذي يقارن بين حالتي بولندا وفييت نام، وهما بلدان شهدا تحولاً هيكلياً هائلاً ويستفيدان من تدفقات مالية من خلال التكامل الاقتصادي العالمي والإقليمي، فكرة وافية عن التحديات أمام البلدان العربية وسبل المضي قدماً.

ويقيّم التقرير التقدم المحرز المحدود في التكامل الاقتصادي العربي، خاصة بالمقارنة مع التكتلات الإقليمية الأخرى، مثل رابطة دول جنوب شرق آسيا والاتحاد الأوروبي. ويقرّ بعدم التجانس الذي ينعكس في ترتيب البلدان العربية من حيث العولمة والأقلمة، فبعض البلدان يحلّ في المراتب العليا عالمياً أو إقليمياً، بينما تقبع بلدان كثيرة في أدنى المراتب، ما يدل على أن البلدان العربية معرضة للتأثر بالصدمات الخارجية، فاقتصاداتها الغنية بالموارد الطبيعية والمفتقرة إلى القدر الكافي من التنويع غير قادرة على توليد ما يكفي من النمو لاستيعاب القوى العاملة المتنامية.

ويشدد الفصلان الثالث والرابع على أنه ينبغي على المنطقة العربية أن تنتهج مساراً اقتصادياً يؤدي إلى خلق فرص عمل، عن طريق تعزيز التكامل عبر عدد من القطاعات لدفع النشاط الاقتصادي وبناء سلاسل القيمة الإقليمية، ما يُكسب البلدان العربية موقعاً في سلاسل القيمة العالمية. وهناك أمثلة عن بلدان عربية استطاعت أن تحتل مواقع مرتفعة في سلاسل القيمة الإقليمية وسلاسل القيمة العالمية، مثل المملكة العربية السعودية في معالجة وتكرير النفط ومصر في صناعة النسيج. غير أن الشركات التي تنتج للأسواق الإقليمية تفتقر إلى حوافز كافية لرفع مستوى الإنتاج، ولا تخضع لنفس معايير الجودة ولا تحصل على العوائد بالمستوى المتاح للمصدرين إلى الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. وتُدمج الشركات ويعتمد بعضها على بعض لتأمين الترابط على طول سلاسل الإنتاج، لكن نوعية الموردين المحليين تشكّل عقبة أمام تكوين سلسلة قيمة للمدخلات محلية وإقليمية.

وتتدنى نسبة التجارة البينية في المنطقة العربية مقارنة بما هي عليه في المناطق الأخرى، فنسبة التجارة البينية إلى مجموع المبادلات التجارية تبلغ نصف مثيلتها ضمن رابطة أمم جنوب شرق آسيا وخمس مثيلتها ضمن الاتحاد الأوروبي. وعلى البلدان العربية أن تزيل الحواجز المتبقية، ولا سيما الحواجز غير التعريفية، وأن تشجع الشراكات الإقليمية وتساعد العديد من الأسواق المنفصلة عن المنطقة العربية على الارتباط بها. وبعدئذ، يتعين على الدول العربية أن تركز على تحسين المعرفة بأوضاع السوق لضمان اطّلاع الموردين الأجانب على التدابير التي تؤثر على التجارة والتحقق من تنفيذ القوانين.

ولا تتعارض الاستراتيجيات التي تعتمدها البلدان العربية للتصنيع والتكامل مع بعضها البعض، بل تتكامل. والتحدي الرئيسي هو وضع سياسات صناعية جديدة مبتكرة تساعد الدول العربية على تكوين مزايا تنافسية في الصناعات الجديدة والناشئة. وفي هذا السياق، من شأن التعاون في تطوير سلاسل قيمة إقليمية أن ينشئ مزايا نسبية فعّالة جديدة للبلدان ويسرّع التنوع الاستراتيجي والتطور، وييسر المشاركة على أعلى مستويات القيمة من سلاسل القيمة العالمية. وفي هذا الصدد، ستكون سلاسل القيمة الإقليمية بديلاً عملياً في الأجل القصير للمشاركة في سلاسل القيمة العالمية في الأجل الطويل، ما يتطلب استثمارات كبيرة، لا في الخدمات اللوجستية والبنية التحتية للنقل فحسب، بل أيضاً في البيئة المؤسسية والقانونية.

ولتكامل سلاسل القيمة الزراعية الإقليمية أهمية خاصة للمنطقة العربية، رغم أن التكامل الزراعي يواجه تعقيدات بسبب برامج للدعم الزراعي في العديد من البلدان لا تتماشى مع التجارة الحرة. والتجارة الإقليمية بين البلدان العربية في الزراعة القائمة على الأغذية محدودة للغاية، فعلى مدى السنوات الاثنتي عشرة الماضية، لم تتجاوز الواردات الزراعية البينية في المنطقة 15 في المائة من مجموع الواردات الزراعية، معظمها من المواد الخام. ويتطلب إطلاق إمكانات التكامل بين الأسواق الزراعية في المنطقة العربية مزيداً من الاستثمار الأجنبي المباشر بين البلدان العربية. فهذا الاستثمار لا يمثّل حالياً غير ثلث مجموع الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع الزراعة. وهناك ترتيبات مبتكرة يمكن أن تساعد على تنسيق الاستثمار بين البلدان وزيادة انخراط الصناديق السيادية وصناديق الاستثمار. وينبغي على حكومات الدول العربية أن تشجّع إنشاء سوق زراعية عربية للزراعة والأغذية وتعالج عوائق تدابير

موجز تنفيذي

سعت البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) جاهدة منذ فترة طويلة ولا تزال تسعى إلى تحقيق التكامل في المنطقة العربية، إذ تشترك في اللغة والحدود والأعراف الاجتماعية. وقد كان من شأن البيئة الاقتصادية العالمية المتغيرة بسرعة وصعود بعض المناطق في الاقتصاد العالمي واحتدام المنافسة بين البلدان لجني مكاسب التكامل الاقتصادي على المستوى العالمي والإقليمي ودون الإقليمي، تعزيز هذا الطموح بإيضاح المكاسب المحتمل تحقيقها من التكامل في المنطقة العربية، بل إن هذه العوامل مجتمعة جعلت التكامل حاجة ملحة من أجل تعزيز قدرة البلدان العربية على التنافس في الأسواق العالمية.

فمن خلال التكامل الاقتصادي الإقليمي، يمكن للبلدان العربية أن تجمّع قدراتها وثرواتها الطبيعية وأصولها لتحفيز الإنتاجية والنمو والتحول وتوفير فرص العمل، فتحسن بذلك حياة الملايين في المنطقة بأسرها. ويمكن للتكامل أيضاً أن يزيد الاستثمار، عن طريق الحد من التشوهات وتوسيع الأسواق وبناء الثقة في الإصلاحات الاقتصادية والسياسية. وفي وجود سوق مشتركة موسّعة، يمكن للمنطقة العربية أن تعزز دورها في الاقتصاد العالمي وأن تعزز ارتباطها بسلاسل القيمة العالمية. وينبغي لخارطة الطريق الحالية الرامية إلى إنشاء منطقة تجارة حرة واتحاد جمركي أن تؤدي على المدى الطويل إلى اتحاد اقتصادي عربي يعمل بسياسات اقتصادية ونقدية ومالية واجتماعية وقطاعية تضمن تحقيق التنمية الاقتصادية والنمو وصون السلام والأمن والاستقرار.

وتعوق التوترات والصراعات السياسية جهود التكامل في المنطقة العربية، إذ تعرقل التجارة البينية، وتحول دون الحوار الفعّال بين بلدانها. ويستدعي التنوّع الكبير بين مختلف بلدان المنطقة، من حيث حجم السكان والناتج المحلي الإجمالي ومستوى التنمية وطبيعة الاقتصاد والتركيبة التجارية، وضع إطار للتكامل يتكيّف مع الخصائص ويستفيد منها.

ونظراً لحالة التكامل الاقتصادي في المنطقة العربية ولكثرة المشاكل التي تعوق التقدم نحوه، يهدف هذا التقرير، بعنوان "تقييم التكامل الاقتصادي العربي: نحو الاتحاد الجمركي العربي"، إلى تقييم جهود التكامل الاقتصادي الإقليمي وتقديم المشورة بشأن السياسات التي يمكن أن تعمل بها الدول الأعضاء في الإسكوا لدفع عجلة هذا التكامل. وبعد استعراض موجز للنتائج التي يمكن أن يحققها التكامل الاقتصادي وقنواته في الفصل الأول، يتناول التقرير في الفصل الثاني نظام المؤشرات الذي يتألف من مجموعة أدوات لتقييم ورصد الأداء ومقارنة مستويات التكامل على المستوى العالمي والإقليمي والثنائي. ويستخدم هذا النظام مؤشرات مركبة تستقطب الاهتمام وتشجع النقاش وتثبت مصداقية السياسات الحكومية، وذلك عن طريق متابعة التقدم المحرز في تنفيذ خطط التكامل الاقتصادي. ومن خصائص هذه المؤشرات اختلافها عن المؤشرات التقليدية للعولمة التي تفتقر إلى خلفية تحليلية، ما يحد من إمكانية استخدامها كأدوات لصنع القرار.

ويركز نظام المؤشرات على قنوات التكامل الاقتصادي الرئيسية في المنطقة العربية، وهي التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وتحويلات العمال، وذلك لتقييم آثار التكامل الاقتصادي على النشاط الاقتصادي للبلدان والحوافز الاقتصادية لتحقيق الانفتاح، نظراً لحاجة المنطقة العربية إلى عمالة مستقرة ومنتجة وإلى توزيع للدخل أكثر إنصافاً، مع توفير فرص جديدة، وخاصة للسكان المبعدين حالياً عن العمالة المنظّمة. ويفحص الفصل الثاني بالتفصيل قنوات التكامل الاقتصادي المنتقاة، ويبيّن أن هناك فرص تكامل اقتصادي أعمق بين البلدان العربية، بما في ذلك كأساس لتحقيق تكامل أفضل مع الأسواق العالمية.

وتحدد ثلاث لوحات أداء السمات البنيوية للبلدان التي تشكل قيوداً على أدائها فيما يتعلق بالتكامل (لوحة الإمكانات) وسياساتها التنفيذية (لوحة السياسات) وإنجازاتها (لوحة النواتج). وتكمّل لوحات الأداء المؤشرات لتحقيق فهم مفصّل للتكامل الاقتصادي الفعّال للدول العربية، خاصة داخل كل