

تبادل التجارب مع البلدان الموقعة مع الاتحاد الاوروبي على اتفاقية " الأليكا": زيارة دراسة إلى جورجيا

(تبليسي، 12-14 مارس 2019)

أدى وفد من المفاوضين التونسيين زيارة الى تبليسي خلال الفترة من 12 إلى 14 مارس 2019 بهدف تبادل الخبرات مع الدول الموقعة على اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق (الأليكا) مع الاتحاد الأوروبي ولمواصلة المشاورات بين المفاوضين التونسيين ونظرائهم الأوكرانيين والمولدوفيين والجورجيين والتي انطلقت منذ سنة 2018. وتهدف هذه الزيارة الى مزيد التعمق في التجربة الجورجية فيما يخص التفاوض حول اتفاق "الأليكا" مع الاتحاد الأوروبي وتركيز آليات تنفيذه فضلا عن تعزيز القدرات البشرية لأعضاء الفريق التونسي المفاوض في هذا المجال.

ويجدر التذكير إلى أنه قد تم خلال الزيارة التي أداها فريق من الرؤساء المفاوضين من جورجيا ومولدوفا وأوكرانيا إلى تونس خلال الفترة الممتدة بين 26 و 29 جوان 2018 ، عقد العديد من الاجتماعات بما في ذلك مع ممثلي المجتمع المدني في تونس وصفاقس والتي تم نشر تقاريرها على موقع الواب الخاص باتفاق " الأليكا". وقد قامت المؤسسة الألمانية " Bertelsmann Stiftung"، بتنظيم هاته الزيارة بالتنسيق مع وحدة التصرف حسب الاهداف الخاصة باتفاق "الأليكا" برئاسة الحكومة.

1. برنامج الزيارة

تضمن برنامج زيارة المفاوضين التونسيين لجورجيا عدة اجتماعات مع مفاوضين متخصصين في المسائل المتعلقة بالخدمات والاستثمار والمنافسة ودعم الدولة و الفلاحة و الاجراءات الصحية والصحة النباتية و توحيد الاجراءات الدبلوماسية و شفافية التشريع، و آليات

الدفاع التجاري. كما تضمن برنامج الزيارة اجتماعات وزيارات لبعض الإدارات الرئيسية في جورجيا والمعنية باتفاق "الأليكا" على غرار وزارة الشؤون الخارجية، وزارة الاقتصاد والتنمية المستدامة، منطقة استخلاص المعاليم الديوانية بالإضافة إلى عقد لقاء مع ممثلي المجتمع المدني.

2. أهم مميزات التجربة الجورجية

بينت التجارب المقارنة لاسيما التجربة الجورجية بخصوص المفاوضات بشأن اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق مع الاتحاد الأوروبي أنه رغم وجود أوجه للتشابه في نص الاتفاقية التي اقترحها الاتحاد الأوروبي (نفس المحاور تقريباً)، تم تسجيل عدة اختلافات على مستوى المنهجية والاساليب المعتمدة بالنظر إلى الخصائص السياسية والاقتصادية للبلد. واعتباراً لما سبق ذكره يمكن استخلاص النتائج التالية من التجربة الجورجية:

✓ لا يمكن اعتبار الأليكا مجرد اتفاقية تجارية فهو قبل كل شيء خيار وتوجه سياسي من شأنه أن يمكن جورجيا في المستقبل من تحقيق هدفها المتعلق بالاندماج مع الاتحاد الأوروبي بالكامل. كما يستند هذا القرار أيضاً على عدة اعتبارات جيوسياسية مثل الوضع في القوقاز أو الصراع مع روسيا.

✓ أجرى الجانب الجورجي إصلاحات تنظيمية ومؤسسية عميقة تمهيداً لمفاوضات اتفاق التبادل الحر الشامل والمعمق، كحذف معظم التعريفات وتأهيل ورقمنة قطاع الديوانة الذي استثنى فيه الفساد آنذاك والذي تم حالياً تأهيله بالكامل. واعتباراً لذلك لم تدم المفاوضات بين الطرفين سوى 3 سنوات فقط (2011 - 2014)،

✓ اختار الجورجيون التحرير الكامل دون المرور عبر فترات انتقالية مع اعتماد مبدأ المعاملة بالمثل بهدف جعل جورجيا مركزاً إقليمياً عبر تفكيك التعريفات الجمركية وذلك إلغاء التعريفات بنسبة 100% لجورجيا و 99.9% بالنسبة للاتحاد الأوروبي ويمكن لهذا التوجه ان يفضي إلى تقليص التزامات الطرفين في مجال تقريب التشريعات والمعايير المتبعة للغرض.

- ✓ اعتمد الجانب الجورجي مقارنة فوقية مسقطة بعيدة عن التشاركية حيث لم يكن للمجتمع المدني، بما في ذلك الجمعيات المهنية، دور يذكر في المفاوضات. ولم يقع اعلام المجتمع المدني وتشريكه إلا بعد توقيع الاتفاق من أجل تنسيق وتركيز آليات تنفيذه. وقد ساندت غرفة التجارة والصناعة الجورجية توجهات الحكومة عبر الدفاع عن الاتفاق امام شركائها وتحفيزهم على التقيد بالأحكام الجديدة للاتفاق. كما تم اختيار مؤسسة سويدية للتعريف بمزايا الاتفاقية للاقتصاد الجورجي و تأطير الشركات الجورجية لاعتماد المعايير الجديدة حتى يتسنى لها دخول السوق الأوروبية،
- ✓ تم تكليف الوزارة الأولى بإدارة المفاوضات، وتكفلت وزارة الاقتصاد والتنمية المستدامة بتنسيق آليات تركيز و تنفيذ الاتفاقية. وتكتسي هاته الوزارة اهمية كبرى حيث تضم عدة إدارات متعهدة بالملفات التجارية والاقتصادية والشركات الصغرى والمتوسطة وتكنولوجيات الاتصال والتنمية المستدامة والملكية الصناعية والمواصفات والمواصفات والخدمات ذات الصلة بالإستثمار والديوانة،
- ✓ يعتبر الاتحاد الأوروبي من اكبر المستفيدين من الاتفاقية المبرمة بين الطرفين خاصة فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالتأشيرة وعدم التكافئ (I'asymetrie). اذ لا يمكن للجورجيين التنقل داخل الاتحاد الأوروبي الا لفترات قصيرة ولا يتحصلون على تأشيرات العمل إلا لمدة وجيزة خاصة في ظل وضع اجراءات صارمة تحول دون ذلك،
- ✓ علاوة على هذه المكاسب السياسية، تسعى جورجيا على المدى البعيد للانتفاع بالميزات الاقتصادية للاتفاق على مستوى التبادل التجاري وتدفق الاستثمارات حيث أن الانفتاح على سوق الاتحاد الأوروبي هو انفتاح على سوق تتكون من 500 مليون مستهلك. كما يؤثر هذا الانفتاح إيجابيا في صورة البلد وجاذبيته ويساهم في الانتفاع بمزايا تراكم المنشأ خاصة بعد انضمام جورجيا الى الاتفاقية الأورومتوسطية لقواعد المنشأ التي تتيح الوصول إلى سوق متكون من 2.2 مليار مستهلك،

✓

- وبخصوص مسألة تقريب التشريعات توخي الجانب الجورجي التمشي التالي:
- ✓ التعمق في دراسة المكتسب التشريعي للاتحاد الأوروبي للتحقق من "توافقه" مع التشريع الجورجي من خلال إجراء دراسات مفصلة عن تجارب الدول الأعضاء لتحديد التجارب المقارنة الأنسب لجورجيا (علي سبيل المثال دول البلطيق)
 - ✓ الشروع في المفاوضات بهدف الوصول إلى حلول تتلاءم مع خصوصيات الجانب الجورجي وتقطع مع سياسة التقيد الكامل بالمكتسب التشريعي للاتحاد الأوروبي بصفة مسقطه
 - ✓ اعتماد مقاربة تدريجية لتقريب التشريعات تمتد على عدة مراحل وعلى عدة سنوات تصل إلى 10 سنوات في القطاع الفلاحي الذي انتفع بمساعدة أوروبية بقيمة 200 مليون يورو للتنمية الريفية، على 3 مراحل، في إطار "برنامج الجوار الأوروبي للزراعة والتنمية الريفية" ENPARD.

3. إنعكاسات الإتفاق

على اثر دخول اتفاق الأليكا حيز التنفيذ منذ سبتمبر 2014 ازادت صادرات جورجيا إلى الاتحاد الأوروبي بنسبة 13 ٪ خلال الفترة من 2015 إلى 2018. غير انه لم يصاحب هذه الزيادة تغيير واضح في هيكله الصادرات الجورجية إلى الاتحاد الأوروبي. وقد عزى الخبراء الجورجيون ذلك إلى ان اتفاق الالليكا لا يحقق انعكاسات اقتصادية سريعة وفورية. حيث من المتوقع أن يزداد التأثير الإيجابي لاتفاق الأليكا بشكل كبير على المدى المتوسط البعيد، خاصة في ظل "تطبيق التراكم" لقواعد المنشأ مع تركيا والمواءمة التدريجية مع تشريعات الاتحاد الأوروبي في مجال بلاجراءات الصحية والصحة النباتية والحوافز الفنية للتجارة. وعلى هذا الأساس لا بد أن يكون اتفاق الأليكا مرفوقاً بجملته من الاصلاحات تتعلق اساساً بمناخ الاعمال وشروط الاستثمار

4. أهم مميزات التجربة الجورجية حسب المحاور:

❖ آليات الدفاع التجاري

تتميز سياسة جورجيا التجارية بتحرير التعريفات بشكل مستقل حيث اختارت ثلاث تعريفات: 0% و 5% و 12% ، مع العلم أن 80% من المنتجات معفاة من الرسوم الديوانية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاتحاد الأوروبي اقترح على الجانب التونسي نفس المحور المتعلق بآليات الدفاع التجاري المعتمد مع جورجيا. ويحتوي المحور المذكور على التدابير التالية:

أ. اعتماد مبدأ الشفافية عند إجراء الأبحاث المتعلقة بآليات الدفاع التجاري من خلال نشر الوقائع و المسائل الجوهرية التي أدت إلى اتخاذ قرار تطبيق التدابير التصحيحية نشرا شاملا ومتناسقا،

ب. أخذ الأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة قبل فرض رسوم لمكافحة الإغراق أو الرسوم التعويضية.

ت. تطبيق قاعدة الرسوم الأقل، والتي تقضي بفرض رسوم أقل من هامش الإغراق، إذا تمكن هذه الرسوم من ضمان المنافسة العادلة و تجنب الانعكاسات السلبية على الصناعة المحلية.

وتجدر الإشارة إلى انه واعتبارا لغيات تشريع وطني بخصوص آليات الدفاع التجاري في جورجيا، فتم الاعتماد في هذا المجال على اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. و حيث ان الاقتصاد الجورجي يعتمد على الفلاحة إلى حد كبير، فقد ارتكز المفاوضات الجورجيين على القواعد المعتمدة في العلاقات الاقتصادية متعددة الأطراف فيما يخص النص المتعلق بآليات الدفاع التجاري دون اللجوء إلى القواعد المعتمدة في العلاقات الاقتصادية الثنائية . ويعتقد الخبراء الجورجيين، أن الإغراق يمكن أن يكون مفيداً للمستهلك إذ يمكنه من شراء منتجات منخفضة السعر.

كما مثل هذا اللقاء من ناحية اخرى فرصة للحصول على لمحة موجزة عن التجربة الاكرانية حيث أن الجانب الاكراني قد أدرج ضمن محور آليات الدفاع التجاري أحكاما هامة تتعلق بالتدابير الوقائية عند استيراد السيارات بهدف الحفاظ على الصناعة المحلية.

❖ شفافية التشريع

مثلت هذه الزيارة فرصة لتعميق النقاش مع فريق التفاوض بخصوص اتفاق الأليكا بين الاتحاد الأوروبي وجورجيا حول محور شفافية التشريع. وعلى ضوء الأسئلة التي تم طرحها من قبل الفريق التونسي حول المسائل ذات الصلة بالمفاوضات وبآليات تنفيذ الاتفاق تبين ما يلي:

✓ تم تأجيل التفاوض حول المحور المتعلق بشفافية التشريع الى ما بعد التفاوض حول المحاور الأخرى، لضمان أفضل السبل لتوضيح محتوى هذا المحور الأفقي خاصة وأن المحاور الأخرى تتضمن أيضاً أحكاماً خاصة بالشفافية.

✓ لم يتم تشريك المجتمع المدني في مرحلة التفاوض وذلك بطلب من الاتحاد الأوروبي مما حد من نسبة المتدخلين و المشاركين اثناء المفاوضات.

✓ ضمّ فريق التفاوض عدة مختصين في التجارة والاقتصاد وكذلك ممثلين عن وزارة العدل.

✓ اتسمت الاجراءات المتبعة بهدف تقريب التشريع بالمرونة حيث امتدت على فترة طويلة بما يضمن التكيف التدريجي للبيئة الجورجية.

✓ لضمان تبادل الخبرات وتعزيز اليقظة القانونية تم الاعتماد على تطبيق اعلامية تديرها الإدارة المعنية.

✓ يتم تركيز هاته التطبيقية الاعلامية بطريقة تدريجية.

كما أفاد الجانب الجورجي أن التفاوض حول محور شفافية التشريع اكتسى نوعاً من السلاسة وخلص إلى أن الالتزامات المتخذة تبلورت حول ضرورة التحلي بالمرونة بخصوص طرق وأجال تنفيذ الاتفاق كما تم التأكيد على أهمية دراسة شروط الاتفاق بدقة بهدف ملائمة مع الاطر والاهداف الوطنية.

❖ تسهيل الاجراءات الديوانية

يشتمل اتفاق الأليكا على جملة من الاحكام التي تضمن توفير خدمات ديوانية سريعة وفعالة وشفافة. هذا وقد تبنت جورجيا في هذا المجال القانون الديواني المعتمد حاليا في الاتحاد الأوروبي.

ووفقاً للخبراء الجورجيين، فإن الرفع من جودة الاجراءات المتعلقة بشفافية التشاريح والخدمات الإلكترونية من شأنه أن يرفع من نجاعة الاجراءات الديوانية وأن يسهم بصورة فعالة في مكافحة الفساد:

تقليص عدد المستندات الوثائق المطلوبة من 54 إلى 2.

- الممر الأخضر: 82% من تصاريح الاستيراد و 91% من تصاريح التصدير.
- الممر الأصفر: 9% من تصاريح الاستيراد و 5% من تصاريح التصدير.
- الممر الأحمر: 7% من تصاريح الاستيراد و 2% من تصاريح التصدير.

اعتمدت جورجيا الاتفاقية الأوروبية ومتوسطة لقواعد المنشأ في جويلية 2017، والتي تضمن فرصاً جديدة للاستفادة من مزايا تراكم المنشأ بين جورجيا وشركائها التجاريين، أعضاء الاتفاقية الأوروبية ومتوسطي المذكورة.

❖ التدابير المتعلقة بالاجراءات الصحية والصحة النباتية

اتسم الإطار التنظيمي والمؤسسي الخاص بالاجراءات الصحية والصحة النباتية في جورجيا، خلال الفترة التي سبقت اتفاق الأليكا، بغياب واضح للأطر التشريعية المتعلقة بهذا المجال حيث تم تسجيل نقص في الضوابط المتعلقة بالاجراءات الصحية والصحة النباتية. وقد شرعت جورجيا في إنشاء إطار مؤسسي وقانوني مماثل لإطار الاتحاد الأوروبي لتدابير الصحة والصحة النباتية عند التحضير للمفاوضات حول منطقة التبادل الحر الشامل والمعق.

أولى الجانب الجورجي منذ التوقيع على اتفاق الأليكا، أهمية قصوى لتوفير الارضية الملائمة بهدف التقريب التشريعي مع الاتحاد الأوروبي فيما يخص الاجراءات الصحية والصحة النباتية.

ويعد قبول الاتحاد الأوروبي للمنتجات الحيوانية مؤشرا لنجاح العلاقات الاقتصادية والتجارية بين الطرفين بصفة استباقية. ففي عام 2017، أضاف الاتحاد الأوروبي جورجيا إلى قائمة الدول الثالثة المسموح لها بتصدير العسل ومنتجات الأسماك الأخرى إلى الاتحاد الأوروبي.

كما أفاد الجانب الجورجي انه وباعتبار أن قطاع الفلاحة يشغل نصف القوى العاملة النشيطة، فإنه سيكون من الاجدى والانجع توخي مقاربة حذرة واكثر واقعية عند تركيز آليات تنفيذ التقريب التشريعي.

❖ الخدمات والاستثمارات:

تتسم قائمة الالتزامات الخاصة بجورجيا صلب منظمة التجارة العالمية بالليبرالية القصوى بما لايفسح مجالاً لمزيد من التحرير. وحيث ابدى الاتحاد الأوروبي جملة من التحفظات على تجارة الخدمات، فقد تم تسجيل اختلافات على مستوى ارتفاع حجم التحرير وانخفاض مستوى تحفظات الجانب الجورجي في هذا المجال.

كما ساهم هذا التمشي في زيادة عدد السياح الوافدين على جورجيا الذي انعكس ايجابا على صادرات الخدمات في هاته المنطقة.

و تولي جورجيا أهمية كبرى لمسألة التنقل المؤقت للأشخاص الطبيعيين لأغراض تجارية غير أن العديد من التحفظات لا تزال تعرقل انفتاح سوق الاتحاد الأوروبي.

❖ الصرف

أكد الخبراء الجورجيون أن بلادهم حققت جملة من الإصلاحات المتعلقة بقانون الصرف قبل دخولها في مفاوضات مع الاتحاد الأوروبي وذلك برفع جميع القيود بما يضمن حرية حركة رؤوس الأموال.

وينص الاتفاق على ضرورة المواءمة الكاملة للتشريع الجورجي مع قوانين وتشاريع الاتحاد الأوروبي فيما يخص المسائل المتعلقة بالبنوك والتأمين والأوراق المالية مع اعتماد

كامل المكتسب التشريعي للاتحاد الأوروبي على المدى البعيد. وتلتزم جورجيا بضمان التوافق التدريجي للتشريع المنظم للأسواق المالية مع تشاريح وقوانين الاتحاد الأوروبي. ومن المنتظر ان يتم تقريب التشريح الجورجية مع المكتسب الأوروبي (51 في المجموع) خلال فترة تتراوح بين 5 إلى 7 سنوات من تاريخ توقيع الاتفاق. و يتكون النظام المصرفي الجورجي من 19 بنكاً تجارياً، تعتبر ثلاثة منها ذات أهمية كبرى نظامية. كما تم إدراج أكبر بنكين تجاريين ببورصة لندن. ويمثل استكمال عملية التقارب التشريعي شرطاً أساسياً لفتح السوق الأوروبية. هذا وتجدر الإشارة إلى ان السوق المالية الجورجية تتميز أساساً بقطاع مصرفي متطور نسبياً، في حين أن جوانب أخرى من النظام المالي تعرف تطوراً أقل.

❖ سياسة المنافسة ودعم الدولة

تتسم مقتضيات اتفاق "الليكا" فيما يخص سياسة المنافسة بالسلاسة حيث لا تستوجب المواءمة مع قواعد وسياسات المنافسة المتبعة من قبل الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، قامت جورجيا مؤخراً بمواءمة قانونها الخاص بالمنافسة مع المبادئ الأساسية لقانون المنافسة في الاتحاد الأوروبي.

❖ الصفقات العمومية

قامت جورجيا بإدخال إصلاحات كبرى في مجال الطلب العمومي تماشياً مع متطلبات الاتحاد الأوروبي وتطبيقاً للممارسات الدولية الرشيدة في المجال. وتمثل وكالة الشراء العمومي إطاراً مؤسسياً مركزياً. وعلى اثر الانتهاء من المفاوضات حول اتفاق الأليكا، قامت جورجيا بمواءمة تشريعاتها مع أحدث حزمة تشريعية للاتحاد الأوروبي في عام 2014، بالاعتماد على منهج "التقارب الديناميكي".

و في سنة 2010، تم اعتماد جملة من الحلول الكترونية لإدارة نظام المشتريات، مما يضمن قدرًا أكبر من الشفافية والبساطة المرونة ويقلص التكاليف الإدارية إلى حد كبير.

كما صنفت الأمم المتحدة سنة 2012 النظام الجورجي للشراءات الإلكترونية في المرتبة الثانية من بين 71 دولة، وصنف البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير جورجيا كأول بلد ضمن 26 دولة في المنطقة من حيث تركيز آليات الشراء العمومي على الخط.

5- أهم مميزات التجربة الاكرانية

شهد اقتصاد أوكرانيا على اثر تنفيذ اتفاقية الأليكا سنة 2016، بعد ان سبق توقيعها سنة 2014، نموا كبيرا بنسبة 3% والذي لا يزال مدعوماً بنسبة 3% خاصة للشركات الصغرى والمتوسطة العاملة الناشطة في القطاع الفلاحي،

ويعتبر الاتحاد الأوروبي من أكبر شركاء أوكرانيا التجاريين (33% من المبادلات التجارية تتم مع الاتحاد الأوروبي)، فيما يخص أساسا تصدير المنتجات الزراعية الغذائية (38% من إجمالي الصادرات). كما عززت أوكرانيا قدرتها على التصدير من خلال التقدم الكبير الذي أحرزته في تطبيق القواعد الصحة المتعلقة بالإجراءات الصحية والصحة النباتية، وتفيدا للأحكام المسبقة، لم يؤد فتح السوق الأوكرانية إلى إغراقها بالمنتجات الفلاحية الأوروبية حيث لم يتم تسجيل مؤشرات تدل على تدفق منتجات الاتحاد الأوروبي بأسعار منخفضة.

ويعتبر قطاع الديوانة من اكثر القطاعات التي تتطلب فترة انتقالية طويلة حتى يتسنى تحقيق التقارب التشريعي المنشود مع الاتحاد الاوروبي حيث أن هذا القطاع يشهد فسادا كبيرا. في حين تميز الطلب العمومي بحسن الاداء والمردودية حسب تقديرات البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير.

كما مثل اتفاق الأليكا فرصة لزيادة الاستثمارات المحلية في حين تعذر زيادة التمويل الخارجي نتيجة لغياب أعمال ملائم .

6- الخاتمة:

انخرطت جورجيا في سلسلة من المفاوضات مع الاتحاد الاوروبي بخصوص اتفاق الاليكا لما يكتسبه من أهمية كبرى على الاقتصاد الجورجي علاوة على ان هذا الاتفاق يشكل جزءاً من اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في حين أبرمت تونس اتفاقية الشراكة سنة 1995 ولم تبدأ مفاوضات حول اتفاق الأليكا مع الشريك نفسه إلا في نهاية سنة 2015.

كما لم تخضع جورجيا لأي نوع من الضغوطات من قبل المجتمع المدني باعتبار أن نصوص المحاور التي تم التفاوض بشأنها ظلت سرية بطلب من الاتحاد الأوروبي الى حين نشر النص النهائي للاتفاق. ولم يتدخل المجتمع المدني والقطاع الخاص الا خلال مرحلة تنفيذ اتفاق الأليكا.

وعلى إثر اللقاءات التي تم عقدها مع المسؤولين في وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الاقتصاد، تم التأكيد على أن الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي كان هدف جورجيا الرئيسي، والذي مثل خياراً سياسياً يترجم التزام جورجيا بتبني التشريعات الأوروبية.

كما أوصى المفاوضون الجورجيون والمجتمع المدني بإيلاء التفاوض حول فترة التنفيذ الأهمية القصوى، وتمديدتها لأطول فترة ممكنة، لا سيما فيما يتعلق بالمعايير والتدابير الخاصة بالإجراءات الصحية والصحة النباتية، من أجل مراعاة خصوصيات القطاع الفلاحي وحساسيته، خاصة بالنسبة لصغار المزارعين الذين يواجهون صعوبات في التقيد بالتدابير الجديدة المعتمدة في الإجراءات الصحية والصحة النباتية.