220/19045

UNESCWA / CSS
REF. & TERM.
UNIT

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

التوزيع: محدود
E/ESCWA/ID/1992/9
١٢ نيسان/ابريل ١٩٩٣
ARABIC
الاصل: بالعربية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا

شعبة الصناعة والتكنولوجيا المشتركة
بين الاسكوا واليونيدو

تقرير عن المهمة الاستشارية
حول "وضع أساليب متطورة لتحديد القيمة المضافة
ونسبة الصنع المحلي للانتاج الصناعي"
المملكة الاردنية الهاشمية - عمان

22-07-2003
LIBRARY & DOCUMENT SECTION

اعداد

فرهنك جلال
المستشار الاقليمي في التنمية الصناعية

الآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن وجهة نظر المستشار الاقليمي ولا تمثل بالضرورة رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

93-0248

ان المشكلة الأساسية التي تثيرها مسألة احتساب درجة الاعتماد على المستلزمات المستوردة تتعلق بكيفية احتساب الرسوم والضرائب على الانتاج وعلى مستلزمات الانتاج. وبكل بساطة يمكن اهمال الرسوم والضرائب في معظم الحالات بالنسبة للصناعة الأردنية بسبب وجود الاعفاءات ولأن الضرائب والرسوم منخفضة نسبيا. أما اذا وجد بأن الرسوم والضرائب كبيرة وتخلق بعض التشوهات السعرية فيمكن تقديرها بسهولة نسبيا لأنها أرقام ونسب محددة من قبل الدولة ومعروفة سلفا. فيمكن مثلا معرفة كلفة المادة الأولية المستوردة والرسم المفروض عليها عن طريق التصريحات الجمركية عند قيام الصناعي بالاستيراد مباشرة. وكذلك يمكن طرح هذه الرسوم (وهي معروفة) من أقيام شراء المواد المستوردة من السوق المحلية. أما بالنسبة لتقدير سعر السلعة بكلفة عوامل الانتاج بد لا من سعر السوق فهو أيضا أمر سهل لأن رسوم الانتاج والبلديات وما شابه تفرض من قبل الدولة والسلطات المحلية وهي معروفة سلفا ويمكن طرحها من سعر السلعة للتوصل الى القيمة المطلوبة.

وأخيرا من الواضح بأن هناك علاقة وثيقة بين المعادلات الثلاثة المذكورة أعلاه. فكلما ازدادت درجة الاعتماد على مستلزمات الانتاج الاجنبية المستوردة كلما قلت نسبة التصنيع المحلية وقلت نسبة القيمة المضافة المحلية الى كلفة الانتاج. ولكن، كما بينت، فان استخدام معادلة درجة الاعتماد على المستلزمات المستوردة أفضل من استخدام الاساليب الاخرى عند اقرار المسائل المتعلقة بشهادات المنشأ وتشجيع الاعتماد على المستلزمات الانتاجية العربية، لأن المعادلة بسيطة وسهلة التطبيق.

مع التقدير والاحترام ،،،

بد لا من معادلة نسبة الصنع المحلي، وهي:

$$\frac{\text{الكلفة المحلية للانتاج}}{\text{اجمالي الكلفة}} \times ١٠٠$$

وبد لا من معادلة "القيمة المضافة"، وهي:

$$\frac{\text{القيمة المضافة المحلية}}{\text{كلفة الانتاج الكلية}} \times ١٠٠$$

ويمكن القول بأن معادلة درجة الاعتماد على مستلزمات الانتاج المستوردة "دقيقة وبسيطة" وتثير مشاكل حسابية ومفاهيمية أقل بكثير من المعادلات الأخرى. فهذه المعادلة تتطلب بالنسبة للتكاليف فقط كلفة المواد المستوردة، وتقدير هذه الفقرة من الكلفة أبسط بكثير من تقدير التكاليف الكلية التي تتطلبها المعادلات الأخرى. من جهة ثانية فان معادلة درجة الاعتماد على المستلزمات المستوردة تعتمد على معرفة سعر السوق للسلعة المنتجة وهذا أمر واضح وبسيط، بينما المعادلات الأخرى تتطلب احتساب القيمة المضافة التي تثير مشاكل كثيرة.

اضافة الى ما سبق، فان استخدام معادلة درجة الاعتماد على المستلزمات الأجنبية المستوردة يحقق وبصورة مباشرة الغاية من مسألة شهادات المنشأ وهي تشجيع اعتماد الصناعة العربية على مستلزمات الانتاج العربية بدلا من الأجنبية، فهذه المعادلة تقيس بالضبط وبصورة مباشرة هذا الأمر.

تقرير حول

"وضع أساليب متطورة لتحديد القيمة المضافة ونسبة الصنع المحلي للانتاج الصناعي"

١ - سبق وأن طلبت وزارة الصناعة والتجارة في المملكة الأردنية الهاشمية من الاسكوا المساهمة معها في "وضع أساليب متطورة لتحديد القيمة المضافة وقيمة نسبة الصنع المحلي للانتاج الصناعي". ولقد تم في حينه اعداد تقرير أولي حول القيمة المضافة ونسبة الصنع المحلي وأرسل التقرير الى وزارة الصناعة والتجارة بموجب مذكرة الاسكوا المؤرخة في ١٩٩٢/١/٨ . لقد تضمنت الورقة شرحا مختصرا لمفهوم القيمة المضافة ونسبة الصنع وبينت بأن القيمة المضافة يمكن أن تعني أشياء كثيرة وعددت الورقة ١٥ حالة على سبيل المثال للقيمة المضافة. ثم بينت الورقة باختصار مفهوم نسبة الصنع المحلي وأشارت الى أن هذا المفهوم يمكن أن يتخذ أشكال كثيرة. وبينت الورقة كذلك بأن المفهوم المناسب للقيمة المضافة ونسبة الصنع المحلي يعتمد على نوعية الاستعمال وتوفر المعلومات.

٢ - تم عقد عدة اجتماعات مع ممثلي وزارة الصناعة والتجارة، جرى خلالها استعراض الورقة ومناقشة الموضوع وتبادل وجهات النظر بشأن المشكلة. وقام ممثلو وزارة الصناعة والتجارة مشكورين بتزويدنا بما يلي:

(أ) التقرير النهائي للجنة وضع ضوابط وأسس التصدير والذي تم فيه تحديد "القيمة المضافة وطرق احتسابها" وتحديد معنى "نسبة التصنيع المحلي" بالاضافة الى تحديد "عناصر التكاليف والنفقات السنوية

العربية و الأجنبية المستخدمة لانتاج السلعة المعنية. يضاف الى ذلك، أن الموظفين المسؤولين يرون صعوبات كبيرة عند احتساب "القيمة المضافة" و"التكاليف الكلية" لغموض معنى هذه المصطلحات الى حد ما بالنسبة للبعض، ولصعوبة الحصول على معلومات دقيقة عن العناصر التي تتكون منها "القيمة المضافة" و"التكاليف".

١٠ - يبدو لي بأن أسلم وأسهل طريقة لحل هذه المشكلة هو اجراء مقارنة بين قيمة المواد المستوردة (غير العربية) الداخلة في انتاج السلعة وبين قيمة أو سعر السلعة المنتجة بتكلفة عوامل الانتاج أي سعر السلعة في السوق مطروحا منها الرسوم والضرائب. بعبارة أخرى يمكن اعتبار أية سلعة منتجة في الدولة العربية المعنية عربية المنشأ، وبالتالي تتمتع بالاعفاءات والتسهيلات المقدرة وفق الاتفاقيات العربية الثنائية والمتعددة الأطراف، عندما لا تتجاوز قيمة المواد الأجنبية (أو مستلزمات الانتاج الأجنبية) عن نسبة معقولة (٤٠٪ مثلا) من قيمة السلعة المنتجة في السوق ومعنى ذلك أنني أوصي باستخدام ما يسمى بمعادلة درجة الاعتماد على مستلزمات الانتاج المستوردة، وهي:

$$\frac{\text{قيمة المستلزمات الأجنبية المستوردة}}{\text{قيمة الانتاج في السوق}} \times ١٠٠$$

المعتمدة في حساب نسبة التصنيع المحلي".

(ب) قانون تشجيع الاستثمار رقم ١١ لسنة ١٩٨٧ وتعديله قانون مؤقت رقم ٣٨ لسنة ١٩٨٨ .

(ج) نظام تحديد المعايير والأسس للمشاريع الاقتصادية المصدقة رقم ٥١ لسنة ١٩٨٩ وتعليمات تقييم المشاريع الصادرة بموجب النظام.

(د) مشروع القانون الجديد لتشجيع الاستثمار لعام ١٩٩١,

(هـ) نماذج من التقارير المعدة من قبل المختصين في الوزارة لتحديد نسبة الصنع لبعض المنتجات.

(و) نماذج من البيانات الحسابية الختامية لعدد من المشاريع الصناعية.

(ز) اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية لعام ١٩٥٧ وقرار انشاء السوق العربية المشتركة لعام ١٩٦٤,

٣ - تبين أثناء المناقشات مع المختصين في وزارة الصناعة والتجارة بأن الفنيين في الوزارة يرون بأن الأسلوب المتبع حاليا لتحديد نسبة الصنع المحلي والقيمة المضافة لأجل اصدار شهادات المنشأ ولتحديد بعض الامتيازات التي تعطى للمشاريع الصناعية هو أسلوب مطول ويترك المجال واسعا في حالات كثيرة للاجتهاد الشخصي، وهم يرغبون في ايجاد "معادلة دقيقة وبسيطة" لقياس نسبة الصنع والقيمة المضافة لا تترك المجال للاجتهادات الشخصية.

هيئة التجارة العربية التابعة للأمانة العامة لجامعة الدول العربية عام ١٩٨٦ استنادا الى اتفاقية تيسيير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية. وبموجب هذه القاعدة و لأجل اصدار شهادات المنشأ تقوم الجهات العراقية بقياس نسبة القيمة المضافة الى كلفة الانتاج الكلية. ومعنى ذلك بأنه عند تحديد شهادة المنشأ يجب أن يؤخذ بنظر الاعتبار ليس فقط قيمة المواد المحلية والعمالة والخدمات وانما الأرباح أيضا.

ولكنني لاحظت بأن الموظفين في العراق عندما يحسبون "القيمة المضافة" يحسبون فقط المدخلات الخدمية والسلعية المحلية ويستبعدون الأرباح وهم بذلك يقارنون بين التكاليف المحلية والتكاليف الكلية، أي يطبقون نفس ما هو مطبق في الاردن، فهم يطلقون عبارة "القيمة المضافة" على ما هو فعلا "التكاليف المحلية". كذلك لاحظت في العراق والاردن بأن الموظفين المسؤولين عن تحديد نسبة الصنع المحلية يميلون الى "التساهل" عند احتساب نسبة التصنيع لأغراض اصدار شهادات المنشأ المطلوبة عند تصدير المنتجات، ولقد بين لي أحدهم بأنه يعتبر نسبة مساهمة العمل في تحديد الكلفة الكلية من ٤٠٪ الى ٦٠٪. وبطبيعة الحال فان نسبة ٤٠٪ وحدها تكفي لاعتبار السلعة محلية المنشأ. وليس من الصعب أن نلاحظ بأن الخلط بين نسبة الصنع والقيمة المضافة والتساهل في احتساب عناصر الكلفة المحلية لابد وأن يخلق نوعا من الالتباس.

٩ - يبدو لي أيضا بأن الاسلوب المقترح من قبل مدراء الجمارك العرب والذي يعتبر السلعة محلية المنشأ عندما تكون نسبة القيمة المحلية المضافة ٤٠٪ من كلفة الانتاج الكلية لا يحل المشكلة لأن المقارنة بين القيمة المضافة المحلية والتكاليف الكلية أمر لا معنى له بالنسبة لمسألة تحديد شهادة المنشأ. فالغاية من شهادة المنشأ في هذه الحالة هي التأكد من أن مساهمة عوامل الانتاج العربية في الدولة المعنية لا تقل عن نسبة معقولة (٤٠٪ مثلا) من المساهمة الكلية لعوامل الانتاج

٤ - كان قانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٨٧ المعدل يفرق بين "المشاريع الاقتصادية" و"المشاريع الاقتصادية المصدقة"، حيث كانت المشاريع الأخيرة تمنح امتيازات اضافية. ولأجل اعتبار المشروع الصناعي مشروعا اقتصاديا مصدقا يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط، منها أن لا تقل قيمة موجوداته الثابتة عن حد معين يتراوح بين ٢٠ ألف دينار الى ٧٥ ألف دينار حسب المنطقة الجغرافية بالاضافة الى وجوب حصول المشروع على عدد من النقاط تتراوح بين ٥٠ نقطة الى ٧٠ نقطة حسب الموقع الجغرافي من أصل ١٠٠ نقطة محددة وفق نظام تحديد المعايير والأسس للمشاريع الاقتصادية المصدقة لعام ١٩٨٩ والتعليمات الصادرة بموجبه. ولقد وزع النظام النقاط الـ ١٠٠ كالآتي:

المعايير والأسس	الحد الأعلى للنقاط
- استخدام المشروع للايدي العاملة الأردنية	٢٥
- مساهمة المشروع في تنمية الصادرات	٢٥
- نسبة الصنع المحلي	٢٠
- مجموعة عوامل ذات علاقة باكتساب التكنولوجيا	٣٠

وبموجب التعليمات اذا كانت نسبة الصنع المحلي أقل من ٣٠% لا يحصل المشروع على شيء واذا كانت نسبة الصنع ٣٠% يحصل المشروع على ١٠ نقاط. ثم تحسب نقطة واحدة لكل زيادة قدرها أربع وحدات مئوية على هذه النسبة

(ج) الاتحاد العام للغرف التجارية.

(د) قسم الانتاجية في وزارة الصناعة.

(هـ) المديرية العامة للتنمية الصناعية في وزارة الصناعة.

(و) الشركة العامة للمعارض التجارية والتصدير.

وبعد مناقشات مطولة مع المختصين في هذه الدوائر تبين بأن ما يطبق من قبل هؤلاء لا يختلف كثيرا عما هو مطبق من قبل زملائهم في الاردن، ولكن بالنسبة للعراق لا توجد قاعدة عامة، بينما في الاردن هناك قاعدة عامة تم الاتفاق عليها قبل عدة سنوات من قبل لجنة خاصة مشكلة لدراسة هذا الامر مثلت فيها جهات عديدة (فقرة ٢ من هذا التقرير).

ولكن الذي لاحظته هو أن الموظفين في وزارة الصناعة والتجارة الاردنية لا زالوا يطبقون، بالنسبة لشهادات المنشأ، ما تم الاتفاق عليه في أواسط الستينات في نطاق مجلس الوحدة الاقتصادية العربية بخصوص اعتبار السلعة عربية المنشأ اذا كانت عناصر الكلفة المحلية تمثل ٤٠٪ على الاقل من الكلفة الكلية. وحيث أن هذه القاعدة تستبعد الربح، فان نسبة الكلفة المحلية تقل عن ٤٠٪ من الكلفة الكلية لعدد كبير من المشاريع الصناعية التي تستورد موادها الاولية من الخارج لان عناصر الكلفة المحلية تكون العمالة والخدمات وهذه لا تشكل نسبة عالية.

أما بالنسبة للموظفين العراقيين فلاحظت بأنهم يستخدمون قاعدة أخرى تم التوصل اليها من قبل مدراء الجمارك العرب وفق مراسلة صادرة من

(٣٠٪) وبحد أعلى ٧٠٪ لنسبة الصنع المحلي. وتحسب نسبة الصنع المحلي كالاتي:

$$\text{نسبة الصنع المحلي} = \frac{\text{الكلفة المحلية للانتاج السنوي}}{\text{اجمالي الكلفة للانتاج السنوي}} \times ١٠٠$$

ومن الجدير بالذكر أن العناصر التي تدخل في احتساب الكلفة المحلية هي:

(أ) المواد الخام والمواد الاولية المصنعة أو نصف المصنعة ومواد التعبئة والتغليف المحلية.

(ب) الرواتب والاجور ومزاياها للعمال والموظفين الاردنيين.

(ج) نفقات الماء والكهرباء والوقود، والنقل الداخلي والاتصالات.

(د) فوائد وعمولات القروض من البنوك والمؤسسات المالية الاردنية.

(هـ) اهتلاكات الموجودات الثابتة المشتراه محليا.

(و) نفقات الاستشارات المالية والقانونية والتأمينات والايجارات والرسوم السنوية المتكررة والدعاية والاعلان المحلية.

تبسيط المعادلة وتسهيل التطبيق العملي بعدة طرق منها مثلا استبعاد الاندثارات كلية من الحسابات باعتبار أن المكائن والمعدات المستوردة أصبحت أردنية من ناحية الملكية، وسواء استخدمت هذه الأصول في العمليات الانتاجية أم لا، وسواء كانت المنتجات للتصدير أم للسوق المحلية فلن يتغير شيء بالنسبة لميزان المدفوعات في الأردن، ولن يترتب على ذلك أية أعباء جديدة. وكذلك يمكن اعتبار مستلزمات الانتاج السلعية المنتجة محليا أردنية المنشأ بالكامل حتى ولو استخدم في انتاجها مستلزمات انتاجية أجنبية. ولكن مثل هذه التعديلات تجعل المعادلة "سهلة التطبيق" ولكنها تصبح "أقل دقة". وكما هو واضح في مثل هذه الحالات فان هناك بالضرورة درجة من التعارض بين "الدقة" و"البساطة" في المعادلة. وفي نهاية المطاف لابد من ايجاد توازن في المعادلة بين "الدقة" و"البساطة". ويبدو لي بعد الاطلاع على التقارير والأوليات المقدمة من قبل السادة ممثلي وزارة الصناعة بأن الأسلوب المطبق في الأردن حاليا يعتبر مقبولا.

٨ - سبق وأن بينت بأن اللجنة المشكلة في حينه (الفقرة ٢ من هذا التقرير) أوصت باستخدام "نسبة الصنع" وليست "القيمة المضافة" بالنسبة لاصدار شهادات المنشأ، وكذلك فان نظام التقييم المتبع في وزارة الصناعة والتجارة يعتمد على "نسبة الصنع". ولأجل التوضيح ولالقاء مزيد من الضوء على المشكلة اطلعت على تجربة العراق في هذا المجال باعتبار العراق من أهم الشركاء التجاريين للأردن والدولتان ترتبطان معا باتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف وجماعية في مجالات التنسيق والتكامل الاقتصادي والتبادل التجاري. ولأجل ذلك تم الاتصال بالدوائر العراقية التالية:

(أ) المديرية العامة للتخطيط والمتابعة في وزارة التجارة.

(ب) غرفة تجارة بغداد.

٥ - أما بالنسبة لاصدار شهادات المنشأ فأن نفس المعادلة والاجراءات المذكورة أعلاه تتبع، وتتم اصدار التوصية بالتصدير عندما "تكون نسبة التصنيع المحلي لا تقل عن (٤٠٪)، وينطبق ذلك على كافة السلع سواء كانت سلعا جاهزة أو سلعا نصف جاهزة"، وذلك بموجب الفقرة ١ ثالثا - ب - ٣ من تقرير اللجنة المشار اليها في الفقرة ٢ - أ من هذا التقرير. ومن الجدير بالذكر أن هذا المفهوم لنسبة التصنيع المحلي وكيفية احتسابه قد أقرتة نفس اللجنة، اضافة الى ذلك أشارت اللجنة في نفس التقريرالى أنها توصي باستخدام نسبة التصنيع المحلي دون اللجوء الى حساب القيمة المضافة لغايات التصدير.

٦ - من الجدير بالذكر أيضا بأن قانون تشجيع الاستثمار الجديد ألغى تصنيف المشاريع الى مشاريع اقتصادية واقتصادية مصدقة ويظهر بأن معظم الاعفاءات أصبحت تمنح بشكل آلي وغير تمييزي بين المشاريع. وهذا الامر في غاية الاهمية لأن المشروع الصناعي يستطيع أن يحسب مسبقا قيمة الامتيازات والاعفاءات وبذلك يستطيع أن يعكس ذلك عند احتساب التكاليف والارباح المتوقعة بدقة كبيرة. بينما عندما تمنح بعض الاعفاءات بصورة آلية والبعض الآخر تمنح استنادا الى عدد من المعايير غير المحددة والتي تتحمل تفسيرات متعددة لا يمكن احتساب مقدار هذه الامتيازات مسبقا وبالتالي لا يمكن أن تنعكس في حسابات التكاليف والارباح بسبب ارتفاع نسبة اللا يقين وفي مثل هذه الظروف تهمل هذه الامتيازات والاعفاءات ولن تكون لها آثار تذكر بالنسبة لتشجيع الاستثمار الا أن منح الامتيازات والاعفاءات بشكل آلي لها مشاكل معينة ومن أهم هذه المشاكل تقليل ايرادات الدولة في المدى القريب والمتوسط وفي الغالب فان الجهات المسؤولة في الدولة عن الامور المالية تمارس ضغوطها للتقليل من الاثر السلبي لمثل هذه القوانين على ايرادات الدولة. وبالنسبة لقانون تشجيع الاستثمار الجديد في الاردن فان القانون أدخل امتيازا جديدا مهما للغاية وهو المتعلق باعفاء "المواد الخام والمواد

الأولية الداخلة في الانتاج من الرسوم لأي مشروع قائم أو تحت الانشاء وفقا للقوائم التي تعتمدها" الجهة المختصة. وبطبيعة الحال فان هذا النص يمكن أن يجعل منح هذا النوع من الامتياز من نوع الامتيازات غير الآلية، أي الخاضعة للتدقيق والمناقشة، وبالتالي ضرورة وجود أسس ومعايير لتحديد مقدار الاعفاء حسب حاجة المشروع وعوامل أخرى لا يستبعد أن تكون "نسبة الصنع المحلي" أو "القيمة المضافة المحلية" من ضمن هذه العوامل. والذي أريد أن أبينه هو أن الغاء تصنيف المشاريع الصناعية الى اقتصادية واقتصادية مصدقة قد لا يعني بالضرورة انتهاء الحاجة الى استعمال بعض المفاهيم، مثل نسبة الصنع والقيمة المضافة، من قبل المختصين عند اتخاذ القرارات الخاصة بمنح الامتيازات للمشاريع الصناعية. وغني عن القول بأن الحاجة مستمرة لمثل هذه المعايير بالنسبة لاصدار شهادات المنشأ.

٧ - أن الأسلوب المتبع حاليا في الأردن لتحديد نسبة الصنع والذي يمكن أن نسميه "الأسلوب المحاسبي" هو أسلوب مقبول ويفي بالغرض ويمكن ادخال بعض التعديلات على مكونات التكاليف لجعل المعادلة "أكثر دقة"، فمثلا يمكن الدخول في تفاصيل مساهمة الاندثارات السنوية في تكوين الكلفة السنوية ونفرق بين مساهمة الأصول ذات المنشأ الأجنبي والأصول ذات المنشأ العربي في تحديد التكاليف. وكذلك يمكن الدخول في تفاصيل احتساب الكلفة المحلية والكلفة الأجنبية لبعض المستلزمات السلعية المستخدمة من قبل المشاريع والتي تعتمد على مستخدمات سلعية أو خدمية أجنبية. الا أن مثل هذه التعديلات التي تجعل المعادلة "أكثر دقة" تجعلها في نفس الوقت "أكثر صعوبة" عند التطبيق. من جانب آخر يمكن