



## حماية الصناعة التحويلية في العراق بين مكافحة الاغراق والسياسة التجارية

أ.م.د ربيع خلف صالح\*

### المخلص :

استهدفت الدراسة حماية الصناعة التحويلية في العراق وتغيير واقعها الواهن الذي تتسم به. فقد ميزت الدراسة ما بين منهج السياسة التجارية ومنهج مكافحة الاغراق في حماية الصناعة المحلية. ومع ان كلا المنهجين مفقودين حاليا في السياسة الاقتصادية الا ان تاثير اهميتهما قد تستفز متخذ القرار للاخذ بهما وتفعيل دورهما كل حسب مرحلته.

لقد عانت الصناعة في العراق من انخفاض في كمية الانتاج الصناعي (( العام والخاص )) تحت وطأة الانكشاف التجاري وغياب الدعم والسياسات الحمائية والتشريع واناذ القانون . مما مكن المصدر الاجنبي من ممارسة مختلف المبررات للاستحواذ على السوق العراقية واستخدام مبررات الاغراق واستغلال غياب سياسة تجارية وطنية لتحقيق تلك الاهداف.

لقد خرجت الدراسة باهمية استباق الانضمام للمنظمة ببناء هيكل كفوء للتعرفة الجمركية والتهيئة القانونية والمؤسسية ليتسنى تطبيق اتفاقية مكافحة الاغراق عند الانضمام.

### Abstract

This study aimed to protect the manufacturing industry in Iraq and change its very weak shape. The study characterized and run within two approaches between trade policy and anti-dumping duties to protect local industry. Although both approaches is currently missing in Iraq's economic policy, but the signaling their held importance to provoke the decision maker to take them and activate their roles according to each phase (before and after WTO accession).

Industry has suffered in Iraq from a decrease in the amount of industrial production in both public and private sectors and trodden under the exposure and the absence of commercial support, protectionist policies, legislation and law enforcement. Enabling the product of foreign practice of different justifications for the takeover of the Iraqi market and the use of dumping grounds and the exploitation of the absence of a national trade policy to achieve those goals.

The study emphasize to the importance of build up sufficient structure of tariffs before WTO accession and giving attempts to be ready for anti-dumping with that accession.

\*كلية الادارة والاقتصاد / جامعة بغداد.



## المقدمة

في الوقت الذي يعاني اكثر من مائة بلد في العالم من ظاهرة الإغراق التجاري ( بلغ عدد الشكاوي التي وردت الى منظمة التجارة العالمية اكثر من 335 الف شكوى) نجد ان السوق العراقية تشهد اجتياحا سلعيا اجنبيا واسع النطاق ، ولا نعلم فيما اذا كان هذا الاجتياح اغراقا ام كفاءة لمنتج اجنبي. فتاسيسا على ان ظاهرة الاغراق لم تعد حكراً على بعض التجار فحسب ، وإنما اصبحت تمارسها بعض الدول والشركات الكبرى لأغراق الاسواق بالسلع بكميات كبيرة وبأسعار مدعومة بهدف السيطرة على بعض الاسواق العالمية من خلال التغلب على المنتج المحلي وابعاده والاحلال محله . تاسيسا على ذلك نجد ان المنتج الاجنبي في غير حاجة الى تكبد تكاليف الاغراق العالية للسيطرة على السوق المحلية وذلك لان المنتج المحلي وبسبب ضعفه تخلى عن سوقه المحلية اصلا وتحول الى مجرد وكيل توزيع تسويقي للمنتج الاجنبي ، مما يدفعنا الى استبعاد الاغراق (نظريا على الاقل) لتفسير الاجتياح السلعي الاجنبي للسوق العراقية . ان لجوء الدول المتضررة الى ممارسة فاعليات مكافحة الاغراق بما لها من عيوب ومحاسن، ينبغي ان لا تنسينا ان ضوابط مكافحة الاغراق ضمن WTO مهما كانت فاعلة فانها اقل فاعلية من ممارسة الحكومة للسياسة التجارية من واقع سيادتها. فالسياسة التجارية ذات آفاق اجرائية ارحب من مكافحة الاغراق لان الاخيرة تمثل في النهاية قيادا على الحكومة في ممارسة سيادة الدولة على التجارة الخارجية لتحقيق اهدافها ( ومنها حماية الصناعة المحلية ) مهما كانت ضوابط المنظمة لمكافحة الاغراق مراعية لظروف الدول الاقل نموا.

## اهمية ومشكلة البحث

ان اتباع سياسة الانفتاح للسلع المستوردة المماثلة للمنتج المحلي والتي تستقطب شريحة مهمة من المستهلكين لها اثراً سلبياً على النشاط الصناعي وخصوصا القطاع الخاص الذي يعاني اشد الضرر ، اذا لم تكن هناك قيود تحد من استيراد السلع والخدمات الصناعية . ان فرض قيود حمانية تساهم في حماية المنتجات الوطنية سوف تساعد على تنمية الصناعة العراقية سيما وان اتفاقيات منظمة التجارة العالمية قد تضمنت بنودا تهدف الى مكافحة الاغراق، ومع ان هذه البنود لا ترقى الى مصاف السياسة التجارية القائمة على السيادة الوطنية ، الا ان المنظمة أجازت قيام حكومات الدول المستوردة بتطبيق تدابير وقائية بهدف حماية صناعتها الوطنية ومنها امكانية



تقييد حجم الاستيراد من منتج معين بزيادة الرسوم الكمركية. ان ما اجازته المنظمة للدول في مجال الحماية هو بالتأكيد اضيق نطاقا مما تسمح به السياسة التجارية السيادية قبل الانضمام. ان ما يسوغ اهمية هذا القول يكمن في ان العراق على اعتاب الانضمام الى منظمة التجارة العالمية وفي نفس الوقت يفتقر الى سياسة تجارية فاعلة في حماية انتاجه المحلي مما يضعنا امام تناقض غاية في الخطورة والحساسية فالدول الراغبة بالانضمام تلجا قبل الانضمام الى ترصين ورفع سقف سياستها التجارية كي تتمكن من تقديم جداول التزاماتها حين الانضمام بشيء من التنازل عن سياستها التجارية. ان حالة العراق تكاد تكون شاذة بالمقارنة مع بقية الدول النامية والاقبل نموا حيث يخطو للانضمام وليس له سياسة تجارية ( مثل ما ليس له ما يصدره ).

### فرضية الدراسة:

ان انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية بالوضع الحالي للسياسة التجارية سيخلق فوضى عارمة في الاسواق المحلية وسيقضي على ماتبقى من القدرات الانتاجية ( سيما في الصناعة التحويلية ) وسوف لن تتمكن اجراءات مكافحة الاغراق من التصدي لهذه الفوضى.

### هدف الدراسة

ان مايعانيه قطاع الصناعة التحويلية حاليا هو اوسع بكثير مما يقتضيه منهج مكافحة الاغراق ( لكونه بحاجة الى سياسة تجارية اوسع ورؤيا اكثر حكمة ) لذا فان الدراسة الحالية ستعرج على مدخل مكافحة الاغراق لمعالجة مشكلة الاجتياح السلعي الذي تعاني منه الاسواق المحلية وذلك في معرض هدفها الى تحديد كيفية استخدام ادوات السياسة التجارية لترصين القاعدة الصناعية قبل الانضمام طالما ان استخدامها متاح حاليا ... وتهدف الدراسة ايضا الخروج بتوصيات تتوزع على محورين الاول يركز على ما ينبغي عمله قبل الانضمام الى منظمة التجارة العالمية في اطار السياسة التجارية والثاني توصيات مابعد الانضمام في اطار منظومة مكافحة الاغراق.



## (1) الاغراق في المنظر التاريخي

تشكل الحواجز غير التعريفية مصدرا للتوترات بالنسبة للمبادلات الدولية ويأتي في مقدمة هذه الحواجز الرسوم التعويضية المضادة للاغراق التي تعد من الاجراءات المنتشرة الاستعمال من طرف البلدان المتقدمة سيما من قبل الولايات المتحدة الامريكية .

ان اعتبار مناهضة الاغراق شكلا من اشكال الحماية يعد مفارقة صارخه اذ في الوقت الذي ينظر فيه للاغراق كممارسة تجارية غير مشروعة نجد ان تطبيق الرسوم التعويضية يعمل على تسهيل تدفق المبادلات وهكذا فان تحليل هذه المفارقة المتمثلة في التطور الذي عرفته نظرية الاغراق وممارسات مواجهته يستلزم تسليط الضوء على هاتين الديناميكيتين وذلك في اطار نظرية الاقتصاد الدولي المتسم بالاحتكار الناقص . وهنا نلاحظ ان مفهوم الاغراق قد تغير خلال القرن العشرين منتقلا من شكل التمييز السعري الى ممارسة تؤدي الى الاختلال السعري.

### (1-1) التحليل التقليدي للاغراق- التمييز السعري

ان مفهوم الاغراق الداخلي ينطبق على المبيعات المنخفضة الاسعار في حالة تصفية المشروعات او في اوقات التنزيلات . اما الاغراق الخارجي فيتمثل في تصريف فائض الانتاج الذي لم يتم امتصاصه في الاسواق الداخلية بسبب ضعف الطلب المحلي وبيعه في الاسواق الخارجية بأسعار منخفضة<sup>(1)</sup> . وهكذا اصبحت هذه الممارسات متداولة في الانشطة ذات حجم الانتاج المرتفع .

وتجدر الاشارة الى ان القطاع الصناعي الذي انتشرت فيه استراتيجية الاغراق هو صناعة الحديد ، وبالتالي فان اولى التدابير المضادة للاغراق قد اتخذت من طرف الحكومة البريطانية في نهاية القرن التاسع عشر لمواجهة الكارتل الالمانى في قطاع الفولاذ وتلتها القوانين الكندية 1903 التي كانت ترمي الى حماية الصناعة المحلية ازاء تصرفات تروستات الحديد الامريكية .

#### (1-1-1) المقاربة النظرية

عرفت هيئة الامم المتحدة لأول مرة مفهوم الاغراق عام 1922 بانه وجود استراتيجية للاغراق مسألة ممكنة اذا تمت المبيعات الموجهة للتصدير بأسعار تقل عن السعر المسجل في البلد المستورد او بثمن ادنى من سعر التكلفة .



ان مفهوم السعر الذي يستند اليه هذا التعريف فانه يرمي الى تسهيل تحديد هامش الاغراق ويتيح بالتالي امكانية القيام بالتصحيات اللازمة . كما انه لا يأخذ بنظر الاعتبار مفهوم البنية اللاتنافسية لسوق البلد المصدر وهكذا يبدو الاغراق كاستراتيجية للتمييز السعري بالاضافة لكونه استراتيجية تقوم على البيع بأسعار نقل عن كلفة الانتاج.

وكانت هذه الفكرة موضع انتقادات تستند الى نقطتين الاولى ذات طبيعة نظرية والثانية عملية. وتتمثل الاولى في اعتبار التمييز السعري كممارسة عادية قابلة للتفسير في بعض الحالات الخاصة والمؤقتة مثل وفرة الموارد الطبيعية والمالية ووفرة اليد العاملة او تصريف انتاج فائض اما الثانية فانها تبين ان الاغراق عن طريق التكاليف امر مستحيل حسابه اذ يجب تقييم تكاليف النقل والتامين والرسوم والحقوق الجمركية بدقة ، وبالتالي فان التقنين على اساس هامش اغراق شي مستحيل ايضا اننا نجد في هذا الانتقاد القائم على ادانة الاغراق الاطروحات القريبة من تلك التي تدافع باسم حرية المنافسة عن امكانية التمييز السعري وهكذا فان الاقرار بالاغراق يؤدي الى معاقبة الاداء الاقتصادي الجيد ويقلل من رفاهية المستهلكين في الدول الاجنبية .

## (1-1-2) مساهمة VINER

جاءت اعمال VINER لتحقيق خطوة حاسمة في طريق التوصل الى التعريف الاقتصادي للاغراق حيث التحليل التمييزي (المكاني) للاسعار والتي تتماشى مع المنافسة الناقصة . وتستند الفرضية الاساسية في حصول الاغراق عندما تتمكن مؤسسة تملك سيطرة في سوق المنافسة الناقصة الفصل بين الاسواق الداخلية والخارجية وتعمل على تعظيم ربحها عن طريق تطبيق سياسة التمييز السعري . فبخصوص التمييز السعري فانه يوضح بان اختلاف السعر بين الاسواق الداخلية والخارجية امر يمكن تفهمه وتبريره لذا فانه ينكب على تعميق مفهوم التمييز اكثر من الاغراق فهو يؤكد على تحقيق هامش تمييزي معقول يمكن ان يكون مقبولا بين المستهلكين تبعا للكميات المستلمة والاختلاف في الجودة وتبعا لشروط الاداء او مكان واسلوب التسليم . فهو يلاحظ بأن (( الاغراق يهيمن في البلدان الصناعية التي تتمتع بحماية فعالة ضد المنافسة الاجنبية من خلال الرسوم المرتفعة المفروضة على الواردات او في البلدان حيث تنتظم الصناعات في التروستات او الكارتلات))<sup>(2)</sup> .

وتجدر الاشارة الى ان هذه البنية غيرالمكتملة لسوق بلد المنشأ ترجع الى تطبيق استراتيجية فعالة من طرف السلطات العامة المتجسدة في فرض حقوق جمركية مرتفعة على الواردات



بالإضافة الى منح اعانات للصادرات فضلا عن وجود بنية سوق غير تنافسية (تروست او كارتل) لايرتبط كثيرا بتدخل الدولة مادفع الى التفكير بقضية الاحتكارات وتأثيرها على تفشي الاغراق. وهكذا اعتقد VINER عام 1966 بان هذا التخوف هو الذي كان وراء صدور اولى التشريعات الامريكية المضادة للاغراق: البنود 800 و 801 من مرسوم 1961 التي كانت تستهدف الكارتلات الالمانية للفولاذ.<sup>(3)</sup>

ويعتمد الشكل الاخير للاغراق حسب VINER على التمييز بين التناول الهجومي او الدفاعي للمنافسة حيث يرمي الاغراق الهجومي عن طريق حرب الاسعار الى ارغام المنافسة على الخروج من السوق في حين يعتبر الاغراق الدفاعي رد فعل على اي استراتيجية لشركة اجنبية مماثلة ، وفي الحالتين تتوقف استراتيجية الاغراق على الامكانيات المالية للمنافسين.

## (2) اتفاقية منع الإغراق في اطار منظمة التجارة العالمية Anti- Dumping

### (1-2) انواع الاغراق (Types of Dumping)

ان ظاهرة الإغراق هي ظاهرة اقتصادية ألحقت اضراراً بالتنمية الصناعية والتجارية لأسواق العديد من الدول النامية بسلع من خارج حدودها دون ضوابط او قيود تحمي الصناعات في بلد المنشأ. والإغراق مثلما عرف اول مرة في عام 1947 في اتفاقية الجات وفي الاتفاقية الجديدة في عام 1994 هو نفسه، وهو الفرق بين سعر البيع في دولة المصدر وسعر المنتج في الدولة المصدر اليها. والإغراق يُعد من الاساليب السعريّة التي تتبعها الدول او المشاريع الاحتكارية الضخمة التي تعمل على التمييز بين الاسعار الداخلية والخارجية من خلال خفض سعر السلعة المصدرة للخارج عن مستوى سعرها في الداخل مضافاً اليها تكاليف النقل، وذلك لغرض القضاء على المنافسة والسيطرة على السوق الخارجي، ولهذا اثره على المنتجات الوطنية المشابهة والاستقرار الاقتصادي للبلد.<sup>(4)</sup>

ينقسم الاغراق الى انواع هي :

(1) الإغراق العارض Sudden Dumping : وهو بيع السلعة في الخارج بأقل من

تكاليف انتاجها في الداخل لاسباب طارئة .

(2) الإغراق قصير الاجل Short-Term Dumping : ويتم من خلال الخفض المؤقت

لأسعار البيع وذلك لمنع اقامة مشروعات جديدة او الدفاع ضد منافسة اجنبية طارئة.



(3) الإغراق الدائم PERMANENT DUMPING: ويحصل نتيجة للتمييز الاحتكاري في الاسعار، ويرتبط بسياسة تستند الى وجود احتكار في السوق الوطنية وبالاتماد على الحماية من المنافسة الاجنبية، وبهذا فإن من مصلحة المحتكر التمييز بين الاسواق من حيث السعر وحسب مرونة الطلب، فبسبب انخفاض مرونة الطلب في الاسواق الداخلية يكون السعر مرتفعاً، وعلى العكس في الاسواق الخارجية، فيحقق المحتكر من هذا اقصى قدر ممكن من الارباح المتاحة في كلا السوقين.

(4) الإغراق الافتراضي :- والذي يحدث لفترة مؤقتة بغية منافسة وطردها المنافسة الاجنبية مستغلة قوتها الاحتكارية لترفع الاسعار بعدها.

(5) الاغراق الدوري والذي يحدث خلال فترة الكساد (( الاغراق الفصلي )) بهدف التخلص من فائض المخزون .

اما اهم مبررات اتخاذ سياسة الاغراق في التجارة الدولية فهي<sup>(5)</sup> :

- 1- مبررات تنافسية هدفها ابعاد من ينافسها في السوق المستهدف
  - 2- مبررات تسويقية بهدف ادخال منتجات لم يعتد المستهلك عليها
  - 3- مبررات استراتيجية هدفها الصناعة المحلية لتدمير قدراتها الانتاجية
  - 4- مبررات سياسية دولية وهي احدى ممارسات الشركات متعددة الجنسية بهدف تخليق المستهلك وتعويده على استهلاك سلعة معينة بدلا من المحلية .
- وقد حددت منظمة التجارة العالمية حدوث الإغراق بثلاثة شروط :

➤ تحديد هامش الاغراق (( ويتم ذلك من خلال 15 معياراً من مثل (( سعر التصدير وتكلفة الانتاج)) ومعظمها معايير كمية .

➤ ان يترتب على الاغراق ضرراً للدول المصدر اليها .

➤ ان توجد علاقة سببية بين هذا الاغراق والضرر .

تجدر الاشارة الى انه لايجب فرض رسوم الاغراق اذا كان هامش الاغراق 2% وان الانتاج المحلي لا يفي بحاجة السوق المحلية من تلك السلعة محل البحث اي ان المنتج المحلي لا يغطي 50% من الطلب المحلي .

يلاحظ عدد قضايا مكافحة الاغراق قد زاد عام 1997 بنسبة 94% عن عام 1987 وقد اصبحت مكافحة الاغراق اكثر انتشار خصوصاً خلال المدة 1987 وحتى عام 1999 اذ تم تقديم





اكثر من 2500 قضية في العالم<sup>(6)</sup>. وتعتبر اول حالة في دول المنطقة الشكوى التي قدمتها تركيا ضد مصر خلال النصف الثاني من عام 2001 بدعوى عدم احقية مصر في فرض رسوم مكافحة اغراق على منتجات حديد التسليح التركي عند تصديره الى مصر، وهذه هي الحالة الاولى وتدخل من الناحية الموضوعية في مكافحة الاغراق .

## (2-2) مكافحة الإغراق

يلتقي الاغراق والدعم في نقطتين . تتمثل النقطة الاولى في انها معنيان بتواجد السلعة في السوق الاجنبية بسعر اقل من سعرها في سوق البلد المصدر، وبالتالي يمكن ان تحدد حالتا الدعم والاغراق عن طريق مقارنة الاسعار في السوقين الداخلية والخارجية، وتتمثل النقطة الثانية في انه عند التأكد من الوضع ، تسمح قواعد التجارة العالمية بفرض رسم خاص لمعالجة هذا السلوك التجاري غير العادل. وتكمن اهم نقطة في الاختلاف بين الدعم والاغراق في ان الاول يمثل سياسة حكومة والثاني يمثل سياسة شركة في التمييز بين الاسعار.

وتتضمن النصوص العامة من اتفاق الجات 1994 الاتفاق على قواعد متعلقة بالقيود الكمية والرسوم واجراءات الاستيراد وتحديد القيمة الجمركية اضافة الى ما نصت عليه المادة السادسة والتي تسمح بفرض رسم محددة لمكافحة الاغراق الذي تتعرض له بعض الاستيرادات من جهة معينة بما يتجاوز الرسوم المثبتة وذلك في الحالات التي يضر فيها الاغراق بصناعة وطنية محددة او يهددها او يشكل عائقا مباشرا امام اقامة صناعة محلية. ويستكمل الاتفاق الخاص بتنفيذ المادة (6) والمتعلق بالاغراق ومكافحته تفسيرات اضافية لتنفيذ وتطبيق المبادئ الاساسية وكذلك رسوم مكافحة الاغراق. فاذا ثبت قيام جهة بممارسة سياسة الاغراق بما في ذلك التسبب بالضرر للصناعة الوطنية، نشأ الحق في رسم تعويضي على السلع المستوردة على الا تتجاوز قيمته قيمة هامش الاغراق، ويتطلب ذلك مايلي<sup>(7)</sup>:-

1) وجود الاغراق. 2) تحديد هامش الاغراق. 3) وجود الضرر.

### أ - اجراءات التحقيق

تحديد الضرر : يقضي اتفاق مكافحة الاغراق بتحديد هامش الاغراق على الصناعة المحلية . وجود الادلة على الاغراق وتحديد هامشه، لذلك ينبغي اعطاء المعلومات المتعلقة بالقيمة(العادية) واسعار التصدير. ثم تاتي اخيرا اجراءات الوقائية وهي اجراءات مؤقتة لمواجهة زيادة واردات منتجات معينة تتسبب بضرر جسيم، او تهدد بالحاق ضرر جسيم بالصناعة المحلية،





وبحكم قواعد نص المادة 19 من اتفاق الجات 1994 ونصوص اتفاق الوقاية فان تلك القواعد تنظم الاجراءات التي قد تأخذ شكل ايقاف الالتزامات، و/أو فرض قيود كمية (حصص) على الاستيرادات و/أو فرض زيادة على الرسوم بأعلى من المعدل المثبت .

وتطبق تلك الاجراءات بناء على تحريات تجريها الحكومة من تلقاء نفسها، او بناء على طلب تقدمه الصناعة المتضررة، ويتم تنفيذها بعد انتهاء التحقيق وتعتبر اجراءات الوقاية احد التدابير التي تمكن الدول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية من توفير الحماية التجارية لمصالحها الى جانب تدابير مكافحة الاغراق، والاجراءات التعويضية التي تصب في إطار مواجهة الدعم.

ويحدد الاتفاق المعايير التي يجب على السلطات الوطنية استخدامها للتحقق في ما اذا كانت الاستيرادات المتزايدة قد تسببت بضرر جسيم للصناعة الوطنية، ويشمل الاتفاق المبادئ الاجرائية الاساسية اللازمة للقيام بالتحريات، وتهدف الاجراءات الى اتاحة الفرصة للموردين والحكومات الاجنبية التي قد تتأثر مصالحها سلبا باجراءات الوقاية من مناقشة الاجراءات ، وطلب التعويض بالتزامات اخرى توازي في قيمتها التجارية الاثار السلبية.

وعلى الجانب الاخر ، يكمن الغرض الاساسي من فرض الوقاية المؤقتة في اعطاء الشركات الصناعية الوطنية المتضررة مهلة اعداد قدراتها للمنافسة والتي حددها الاتفاق بمدة ثماني سنوات كحد اقصى .

#### ب\_ تحديد مفهوم الضرر الجسيم

يقضي الاتفاق بانه لايجوز اتخاذ تدابير الوقاية الا بعد ان تكمل الهيئة المختصة التحقيق وتكون قد تأكدت من الاتي(8).

- استيراد منتج بكميات متزايدة بشكل مطلق او نسبي بالنسبة الى الانتاج المحلي.
- علاقة سببية بين تزايد الاستيرادات وإلحاق ضرر جسيم بمنتجات المماثلة او المنافسة بشكل مباشر.

ويقصد بمفهوم الضرر الجسيم الذي يؤدي الى اضعاف الصناعة الوطنية بشكل كامل والذي ينبغي اثباته في التحقيق ان الاستيرادات المتزايدة تلحق الضرر بالصناعة المحلية على النحو الوارد في شكوى المنتجين سواء كانت المنتجات المستوردة مماثلة للمنتجات الوطنية، او منافسة لها بشكل مباشر، بشرط ان تكون نسبة الضرر عالية على الانتاج الوطني، ولا يكفي ان يلحق



الضرر الجسيم بمجموعة محدودة من المنتجين المحليين لفرض التدابير الوقائية بل يجب التأكد من ان ضرراً بالغاً يلحق بالصناعة الوطنية بشكل شامل ولا يقتصر على فئة من المنتجين. يستلزم تطبيق اتفاق الوقاية للدول الاعضاء في منظمة التجارة العالمية استيفاء مطلبين اساسيين:

صدر تشريع وطني منسق مع الحقوق والالتزامات والاجراءات الخاصة بالتحقيقات. تحديد الجهة الادارية المسؤولة عن تنفيذ التشريع واتخاذ الاجراءات وفقاً لذلك. ويتضمن الاتفاق دعوة الدول الاعضاء الى تحديد الجهة المسؤولة عن اجراءات التحقيقات والاعلان عن الاجراءات التي يُقترح اتباعها لكي تصبح معروفة لدى الجميع بما يحقق مبدأ الشفافية.

#### ج- تطبيق الاجراءات الوقائية

بمجرد انتهاء اجراءات التحقيق تثبت الحاجة الى اتخاذ اجراءات وقائية ، وقد تتمثل تلك الاجراءات في:

- ايقاف الامتيازات او الالتزامات.
- فرض قيود كمية على الاستيرادات على شكل حصص .
- اتخاذ اجراءات تعريفية بزيادة الرسوم الجمركية عن حدود الالتزامات المحددة المثبتة في جدول الالتزامات.

وبصورة عامة تنقسم هذه الاجراءات للحماية المؤقتة الى مايلي :

❖ اجراء تعريفي يتمثل في زيادة رسم الاستيراد فوق مستوى الرسم الجمركي المثبت، او فرض رسم اضافي بخلاف التعريفية المثبتة، او تطبيق حصة تعريفية بمعنى تحديد كمية الاستيرادات التي تفرض عليها التعريفية المثبتة، وتطبيق تعريفية اعلى على الكميات الواردة التي تزيد عن تلك الحصة التعريفية.

❖ اجراء غير تعريفي، وذلك بتحديد حصة استيراد ، او تطبيق تراخيص او ادونات استيراد وتطبيق نظام الودائع مقابل الاستيرادات.

وفي جميع الاحوال ، ينبغي ابلاغ الوقاية(منظمة التجارة العالمية) بالاجراءات التي تقرر اتخاذها ، والتي يفترض ان تكون مؤقتة بهدف اعطاء الصناعة الوطنية المهلة الزمنية اللازمة للتكيف مع المنافسة من امام الاستيرادات.



وعلى الرغم من ان الحماية الكمركية تعد احدى وسائل الدعم الفعالة للمنتج الوطني اذ تهدف الى الحد من منافسة المنتجات الاجنبية المستوردة، وهي بذلك احدى وسائل الدعم غير المباشرة للصناعة الوطنية، الا انه قد يترتب عليها بعض السلبيات، فمثلاً قد يؤدي المنع الكامل الى حماية الصناعة الوطنية من منتج ما ولكنه في ذات الوقت قد يشكل نوعاً من الاحتكار السعري لعدم وجود بدائل بالسوق المحلية، وقد يؤثر ذلك ايضاً على جودة المنتج المحلي لعدم وجود منافس له، فضلاً عن الارتفاع الذي قد يطرأ على اسعار المواد الخام المستوردة من الخارج والمستخدمه في تصنيع المنتج الوطني. ولذلك فإن فرض الرسوم المرتفعة على المنتجات الاجنبية المستوردة المماثلة للمنتج المحلي ينبغي ان يساهم في فرض حماية جزئية للمنتج المحلي، وفي ذات الوقت يساعد الصناعات الوليدة في إثبات وجودها بالسوق المحلي عن طريق زيادة الجودة مع مناسبة السعر بالمقارنة مع المنتج الاجنبي المستورد المماثل له.<sup>(9)</sup>

### (2-3) الدعم والرسوم التعويضية

وفقاً لمفهوم الاتفاق الخاص بالدعم والاجراءات التعويضية، تعتبر الصناعة الوطنية صناعة تتلقى دعماً اذا تم (10) :-

1 - التحويل من الموارد الحكومية المباشرة بما في ذلك المنح والهبات، القروض و ضمانات القروض ، او شراء اسهم في الشركة.

2 - تنازل الحكومة عن تحصيل كل الايرادات المستحقة لها او بعضها.

3- تقديم السلع او الخدمات من الحكومة او شراء المنتجات عن طريقها.

ومع ذلك ، لا يهدف الاتفاق الى منع الحكومات من اتخاذ سياسة لدعم الانتاج الصناعي بصفة عامة، بل يهدف الى منع الحكومات من استخدام الدعم الذي يؤدي الى اثار سلبية على التجارة الدولية ، وعدم تشجيعها على استخدام هذا الدعم وقد تطرق الاتفاق ، في هذا السياق ، بين الدعم المسموح به ، والدعم غير المسموح به (المحظور). ومن الالهية التوضيح ان احكام هذا الاتفاق تطبق على المنتجات الصناعية

وعالج الاتفاق الاثار السلبية للدعم على التجارة الدولية من حيث عدم تكافؤ الفرص بين المنتج المدعوم والمنتج غير المدعوم في النفاذ الى الاسواق العالمية. ويعالج هذا الامر بحق فرض رسوم تعويضية لمعالجة الاثار السلبية بالاضافة الى الرسوم الجمركية المثبتة في التزامات كل دولة عضو .



ويتطلب تنفيذ الاتفاق (( توافر تشريع وطني يتوافق مع الالتزامات والحقوق الواردة في الاتفاق، وكذلك وجود جهاز اداري تناط به مسؤولية التطبيق )) .

### (3) أداء الصناعة في العراق واتفاقية منع الاغراق ..

هناك جملة من الاسباب التي ادت الى اغراق السوق العراقيه ( او اجتياحها سلعيًا ) بسبب انكشاف السوق على اسواق العالم وعدم معرفة مخاطر الاغراق او الاجتياح على الاقتصاد من قبل الجهات المعنية .ويمكن توضيح الضرر الذي اصاب الصناعة الوطنية بفعل سياسة الإغراق او الاجتياح من خلال الاتي :-

- (1) انخفاض عدد المنشآت الصغيره من 96 ألف منشأه عام 2001 إلى (10) عشره آلاف منشأه وكانت نسبة الانخفاض (90%) . و انخفاض عدد المنشآت المتوسطة من 142 منشأه عام 2001 إلى 76 منشأه عام 2005 وكانت نسبة الانخفاض (53%) . وكذلك المنشآت الكبيرة التي انخفضت هي الأخرى من 661 منشأه عام 2001 إلى 452 عام 2005 وبنسبة (32%) . وما ترتب عن ذلك من انخفاض عدد المشتغلين ومن اثار سلبية اخرى منها قلة وانخفاض الدخل وزيادة التبعية نحو الخارج .
- (2) انخفاض كميات الانتاج الصناعي .

تعد كميته الانتاج مؤشر حقيقي وواقعي على الاثر السلبي لسياسة الاغراق على الانتاج الصناعي فصناعه البطاريات الجافه والسائله والدراجات الهوائيه قد توقفت لعامي 2004-2005 بسبب إغراق او اجتياح السوق من هذه المنتجات المستورده ، بينما انخفض انتاج الصناعات الاخرى كالزيوت النباتيه التي انخفضت من 1712 طن عام 2003 الى 545 طن عام 2004 حيث اي انخفاض الانتاج بنسبة (68%)، الا انه انعدم عام 2005 . أما الاحذيه الجلديه فقد انخفضت من ( 425 ) ألف زوج عام 2003 إلى (148) الف زوج عام 2005، وكانت نسبة الانخفاض (65%) . اما التلفزيونات فقد انخفضت من (33) ألف عام 2004 إلى (11) الف عام 2005 وكانت نسبة الانخفاض (67%) . وانتاج المراوح انخفض من (19) الف عام 2004 الى (3) الاف عام 2005 وكانت نسبة الانخفاض (84%) . بينما انخفض انتاج الطباخات الغازية من (13662) عام 2004 الى 2976 عام 2005 وكانت نسبة الانخفاض (78%) . بينما انخفض انتاج الثلجات بنسبة (89%)<sup>(11)</sup> .



مع الإشارة الى ان هناك ما لا يقل عن 192 منشأة حكومية (شركة عامة تعمل في القطاعات الانتاجية خارج القطاع النفطي) بنيت معظم هذه المنشآت في عقد السبعينيات بعد ارتفاع اسعار النفط والتي كان يمكن ان تكون قاعدة للانطلاق بفعل تأثيراتها وترابطاتها الامامية والخلفية في القطاعات الاقتصادية المختلفة ولتحفيز ونمو القطاع الخاص كدور مكمل في عملية التنمية اديرت هذه الشركات تحت نظام اقتصادي موجه شديد المركزية في مجال الانتاج والتسعير والتسويق... من قبل الحكومة اذ استظلت المؤسسات الاقتصادية بنظم الحماية والدعم الحكوميين في ظل استراتيجية احلال الواردات حيث تتمتع المنشآت بحماية من منافسة المنتجات المستوردة وحصلت على مدخلاتها من المواد الاولية بأسعار تقل كثيراً عن الاسعار الدولية وبيئة حكومية لا تعير للأسواق وقوى السوق أي أهمية وبسبب هذه الاجواء لم تهتم ادارات هذه الشركات الاهتمام الجدي بالانتاجية في ظل انعدام الحوافز والمساءلة من قبل مالكي هذه المنشآت (كونها حكومية اصلاً) وعلى اساس ذلك في ظل الوضع الحالي اخذت تعاني اغلب هذه المنشآت من تآكل وحداتها ومكائنها بسبب قدمها ومحدودية الصيانة والتحديث فضلاً عن عدم توفر رأس المال التشغيلي اللازم وغياب الدعم المالي والتكنولوجي وبسبب سياسة الانفتاح التجاري غير المدروس او المبرمج واغراق السوق بالسلع الرخيصة فنجد من الصعوبة بمكان معاودة الانتاج تحت ظروف المنافسة التجارية غير المتكافئة بسبب ارتفاع كلف الانتاج وتفشي البطالة المقنعة وانخفاض القدرة على المنافسة محلياً او دولياً.

وتعد صناعة الاسمنت في العراق واحدة من بين اهم الصناعات التي ثبت انها تعاني من حالة الاغراق وذلك من خلال ما أتبعته من اجراءات قسم حماية المنتجات الصناعية في وزارة الصناعة دائرة التطوير والتنظيم الصناعي حيث تم اللجوء الى حساب الاغراق وتحديد الضرر فعلى صعيد الشركة العامة للاسمنت الجنوبية فقد عانت من الضرر الذي يتمثل بانخفاض معدلات البيع لمنتجات الشركة والذي ترتب عليه انخفاض في حجم الايرادات نتيجة لانتقال الطلب من المنتج المحلي الى المنتج الاجنبي لانخفاض سرعة في السوق المحلية بالرغم من انخفاض جودة المستورد بشهادة الجهاز المركزي للقياس والسيطرة النوعية<sup>(12)</sup>.

وقد اتضح ان احد اهم عناصر الضرر هو اضطرار الشركة الى تخفيض اسعار انتاجها بالرغم من ارتفاع مستوى تكاليف الانتاج ، ومع ذلك تعرضت الشركة لانخفاض في الارباح وصلت الى حد الخسائر وانخفاض الحصة السوقية للاسمنت العراقي وماتبع ذلك من عدم القدرة على



الاستثمار بالرغم من ان العراق يمتلك مقومات للاتقار بمستوى توسيع الطاقات الانتاجية وتحقيق مفهوم اقتصاديات الحجم ،ومرد ذلك يعود الى سياسة الاغراق او الاجتياح التي تعرضت لها صناعة الاسمنت العراقية ففي عام 2009 تحققت خسارة صافية للشركة وهو مؤشر على حصول حالة ضرر جسيم للصناعة في العراق .

#### (4)اليات تطبيق اتفاقات الدعم والاغراق والوقاية في العراق

ان المشكلة في الإغراق اصبحت تكمن في عدم وجود قدرة على التمييز في مدياته ، فالاغراق كفكرة عامة ( يعني ان بيع مصنع لمنتجاته في دولة معينة بأقل مما يبيعه في اسواق دولته ) اما اليوم فقد اتخذ الإغراق مظهراً او شكلاً آخر، حيث يباع المنتج في بعض الدول بسعر يقل عن تكاليف انتاجه لإلحاق الضرر بالمنتجات المحلية المثلثة في الدول المستوردة لهذه المنتجات. ومن جهة اخرى، فإن الإغراق امر يصعب اكتشافه ومحاربهته الا في الشركات الكبيرة والمنتجات النمطية، كالاسمنت ، والذي له سعر عالمي، فعندما يباع بأقل من تكلفته فإن الامر سيكون مكشوفاً وواضحاً .

كما ان إستمرار الاغراق يعني إن ذلك سيحد من تطوير الصناعة خاصة وان العراق بصد الانضمام الى منظمة التجارة العالمية اذا لم تتخذ التدابير والاجراءات الوقائية . مع الاشارة الى ان عملية اثبات قضية الاغراق لسلعة معينة يتطلب جهاز او منظومة متكاملة من القوة البشرية للبحث والتحقيق . كما ان الفقرة ب من النقطة الثالثة من المادة السابعة من قانون حماية المنتجات العراقية رقم 11 لسنة 2010 حددت انه اذا تقرر الشروع في اجراء التحقيقات فان على دائرة التطوير والتظيم الصناعي استكمالها خلال مدة لاتتجاوز سنه من تاريخ اعلان بدء التحقيق اذا كانت تتعلق بالدعم او الاغراق مما يعكس صعوبة وطول مدة انجاز التحقيقات وهذا كله لاجل قضية سلعة واحدة . ويتطلب التطبيق العملي للسياسات التجارية في مجال التجارة الخارجية وتنفيذ الاتفاقات الثلاثة المشار اليها، وممارسة الحقوق الواردة فيها يتطلب العمل على ثلاثة محاور سياسية:

- 1- اصدار التشريعات واللوائح الوطنية.
  - 2- انشاء او تعديل الاجهزة الادارية التي تقوم بتنفيذ وتطبيق الاتفاقات.
  - 3- تدريب القائمين على التطبيق ( الادارة العامة ورجال الاعمال).
- لذا فإن وضع قانون لمنع الاغراق، يأتي نتيجة للممارسات الضارة في التجارة الدولية، حيث تم





ابلاغ منظمة التجارة العالمية عن 239 حالة اغراق، كانت 143 من هذه الحالات ضد الدول النامية، والدول المتحولة اقتصاديا.

ومما تقدم يتضح ان اتفاقية WTO تتيح للعضو المتضرر اللجوء الى مكافحة الاغراق لحماية الصناعة المحلية من خلال اتخاذ الاجراءات اللازمة كفرض رسم تعويضي بهدف الغاء اثر الاغراق او منع حدوثه على السلع التي تدخل الى أي من الدول الاعضاء بهدف اغراق اسواقها. وبذلك يجب محاربة الاغراق عندما يقضي على القاعدة الرئيسية للتجارة السلعية وهي المنافسة، كما نصت على ذلك الاتفاقية، على ان يتم رفض أي قضية اغراق فوراً اذا ثبت ان هامش تخفيض سعر السلعة يقل عن 2% من سعر التصدير، او كان اجمالي واردات الدولة من السلعة يقل عن 3%، وفي كل الاحوال يجب انهاء اجراءات مكافحة الاغراق بعد خمس سنوات من تطبيقها.

ويحتاج العراق الى صياغة وأصدار التشريعات واللوائح اللازمة لمواجهة ممارسات الدول الاخرى في مجالات الدعم والاغراق والوقاية، وذلك بهدف حماية لمصالحها التجارية، وحماية انتاجها الوطني من الممارسات التجارية غير المشروعة. وإنشاء الجهاز الاداري المسؤول عن تنفيذ ذلك ابتداء من استلام الشكوى، مروراً بالتحقيق وصولاً الى اقتراح فرض الرسوم التعويضية في حالة الوجود، او رفض الدعوى اذا تحقق عدم اكتمال الشروط الموضوعية.

#### 1- التدريب ويأخذ اتجاهين وكمايلي:

أ- تدريب العاملين في الجهاز الجديد وفقاً لما تقتضي به احكام وقواعد القانون الوطني بشأن الدعم، والاغراق، والوقاية وما يتضمنه هذا القانون واللوائح التنفيذية الخاصة به. كما قد يتضمن هذا التدريب

في اجزاء منه، تديبا على المكاتب او الجهات المماثلة في دول اخرى، وتقوم بالعمل نفسه ولها خبرة عملية في التطبيق، مع مراعاة اختلاف الظروف بين دولة واخرى. ويتم هذا التدريب في مجالين رئيسيين هما مجال التدريب على النواحي القانونية ومجال التدريب على النواحي الاجرائية.

ب- تدريب رجال الاعمال على الحقوق القانونية، والالتزامات والاجراءات، وذلك بهدف عدم تعرض الانتاج الوطني للممارسات غير المشروعة في السوق الوطنية من ناحية، وكذلك عدم تعرض المنتجات التي تصدر الى الاسواق العالمية للاجراءات نفسها عند دخول المنتجات الوطنية الى الاسواق الاجنبية من ناحية اخرى. يكمل كل من هذين الهدفين الاخر ويحمي رجال الاعمال الوطنيين من تلك الممارسات التجارية غير المشروعة.





#### (4) اغراق ام منافسة عادلة

بالنظر لافتقار العراق الى الاليات القانونية والمؤسسية المعنية بالتعاطي مع قضية الاغراق فانه من المستبعد الحصول على تمييز واقعي لوصف حالة الاجتياح السلعي الاجنبي التي يعاني منها الاقتصاد العراقي بحيث احتلت السلع الاجنبية كل ركن وزاوية في الاسواق المحلية حتى بات العثور على سلع عراقية من قبيل المصادفات الطريفة... فاذا رغبتنا في تصنيف هذا الاجتياح بكونه اغراق او كفاءة نسبية لمنتج اجنبي في اطار منافسة عادلة فاننا سنقف عاجزين امام هذا السؤال وسنجد صعوبة بالغة في الاجابة عليه . فغياب ادوات كشف حالات الاغراق والممارسات الضارة في التجارة الدولية يطمس الكثير من الحقائق وبالتالي لا نعلم هل يعاني السوق العراقي من اغراق ام لا ، ولا نعلم ماهي نسبة الاغراق من اجمالي المعاملات السوقية ، اذا كان هناك اغراق ، ولا نعلم مامدى هامش الاغراق على مستوى كل سلعة مصنعة ونسبة الحماية المقابلة المطلوبة .

ولكن السؤال الاكثر اهمية وحيوية في المرحلة الحالية ( مرحلة ما قبل الانضمام الى منظمة التجارة العالمية ) يكمن في مدى اهمية البحث عن توصيف الاجتياح السلعي سواء كان اغراقا ام منافسة عادلة لمنتج اجنبي كفوء نسبيا . فكلا الامرين سواء حاليا طالما ان الحكومة مازالت قادرة ( رغم كونها غير مهتمة حاليا ) على ممارسة دورها السيادي في تنظيم التجارة الخارجية وغير مرغمة على اتباع تدابير بذاتها للتجارة الخارجية . حيث يمكن النظر الى مايجري من اجتياح سلعي على انه تهديد للصناعة الوطنية بغض النظر عن نوعه وبالتالي لا بد من اتخاذ اجراءات حمائية مختلفة الصيغ لحماية المنتج المحلي وتمكينه من الانطلاق مجددا في عمليات الانتاج ، وتجبره في ذات الوقت على تطوير قدراته خلال مدة معينة لتمكينه من مواجهة منافسيه عند رفع الحماية او تخفيضها وتحوله الى العمل في بيئة مستندة الى معايير منظمة التجارة العالمية وتحت مظلة نظام الافضليات المطبق في المنظمة<sup>(13)</sup> .

وعند النظر الى التجربة الصينية كنموذج ناجح من نماذج الدول النامية نجد ان لها سياسة تجارية رصينة قبل الانضمام للمنظمة وكانت في ذات الوقت مستعدة للتنازل التدريجي عن هذه الرصانة مقابل فتح الاسواق امام منتجاتها التي تقوم على قدرات انتاجية كبيرة ولكن كامنة. لقد كانت الصين قبل الانضمام تعتمد في سياستها التجارية على مجموعة من الادوات منها التعرفة الجمركية التي كانت متوزعة هيكليا على 34 مجموعة سلعية. وتراوحت تعرفتها الجمركية في ذلك



الهيكل من 5% على معدات النقل الى 114% على القمح والرز وبمعدل اجمالي لجميع المجاميع 13,7% ( معدل موزون ) على ان جدول التزاماتها عند الانضمام تضمن تخفيض المعدل الاجمالي الموزون الى 5,7 خلال مدة 10 سنوات اعتبارا من تاريخ الانضمام.

فأين سياستنا التجارية التي سنتازل عنها تدريجيا، حيث لا يفهم التنازل عما لانملكه. وفي هذا السياق تبرز اهمية الاشارة الى قانون التعرف الجمركية رقم 22 لسنة 2010 واهمية التساؤل عن دواعي ومبررات عدم تطبيقه ( لغاية كتابة هذه السطور ).

#### (1-4) اهمية ومبررات اتخاذ سياسة الحماية التجارية

انه لمن المثير للاعجاب ان نجد الامم المعاصرة مشغولة بالاجابة على الكثير من التساؤلات المتصلة بكيانها ووجودها بفاعلية في هذه الحياة، ورغم ان هذه الاسئلة تبدو كأنها غير مهمة للبعض الا انها تعد للمتمحصين على درجة عالية من الاهمية لما تنطوي عليه من استشراف لمستقبل مليء بالصراع الاجتماعي المتصل عبر الزمن. وقد تعلق الامر بالدراسة الحالية فان سؤالا من قبيل ( ما هو هدف ومحتوى السياسة التجارية المطلوب في هذه المرحلة من مراحل تشكل وولادة الاقتصاد العراقي بعد الاجهاض القسري الذي تعرض له على مدى عقود بل قرون عديدة؟ ) يعد سؤالا استراتيجيا لما تنطوي الاجابه عليه من مضامين تعكس فلسفة المجتمع ورسالته وآليات صراعه الاقتصادي والتجاري مع الاخرين. فعندما نعلم ان الولايات المتحدة مع مالها من الثقل الاقتصادي العالمي تسأل مستشاريها الاسئلة التالية<sup>(15)</sup>:

● هل علينا استخدام التعرف الجمركية او حصص الاستيراد لحماية صناعتنا المحلية من

السيارات ضد المنافسة اليابانية والكورية؟

● من الذي سينتفع ويتضرر من شرائح المجتمع جراء حصص الاستيراد؟

● هل ستكون المنافع اعلى من الخسائر؟

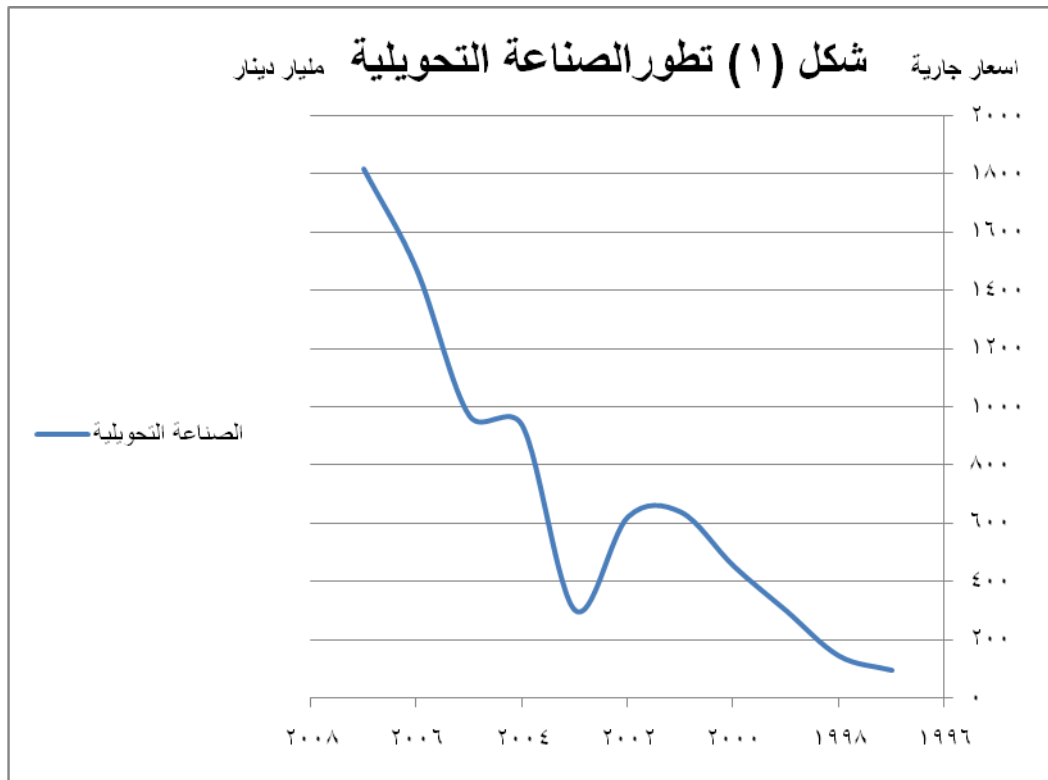
عندها لا بد ان نجد انفسنا سلبيين امام عجزنا عن مجرد التفكير في تبني سياسة تجارية مهما

كانت درجة كفاءتها وترك السوق المحلية نهبا للمنتج الاجنبي لاسباب لاجدوى من البحث فيها اما

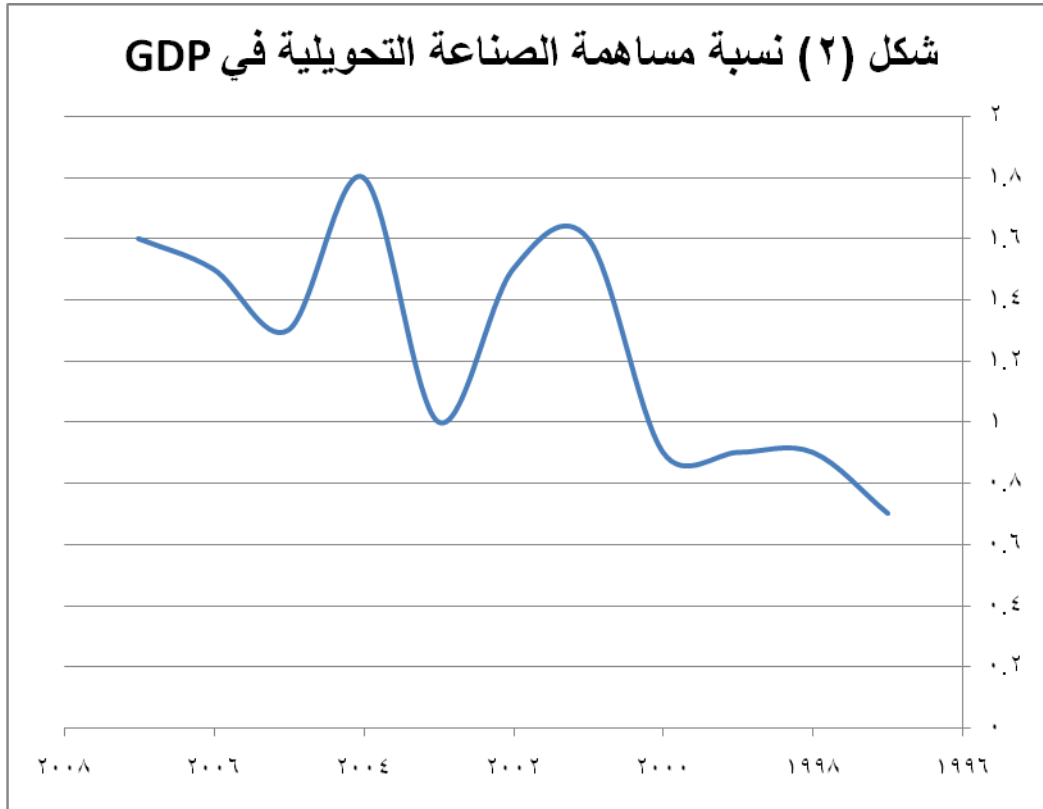


لانها غير مقتنعة بالمرّة كتوفير سلع منخفضة السعر للمستهلكين الذين عانو من الحرمان في الفترات السابقة او لانها تعبر عن عدم مبالاة وتراخي في ممارسة المسؤولية كقول بعضنا الذي بدأ يشيع ( ان انضمامنا لمنظمة التجارة العالمية سوف ينظم كل الامور الاقتصادية ومنها سياستنا التجارية على وفق ضوابط منظمة التجارة العالمية!!! حيث ليس هناك نقص في الخيارات المتاحة امام العراق في رسم سياسته التجارية في ظل قواعد منظمة التجارة العالمية، بل إن التحدي يكمن في كثرة السياسات المطلوبة والضرورية لتحقيق الاندماج السليم في الاقتصاد الدولي والتنمية الشاملة والمستدامة)<sup>(16)</sup>.

بالمقابل فان الاشكال البيانية التالية تقدم خلاصة بليغة عما آل اليه قطاعنا الصناعي

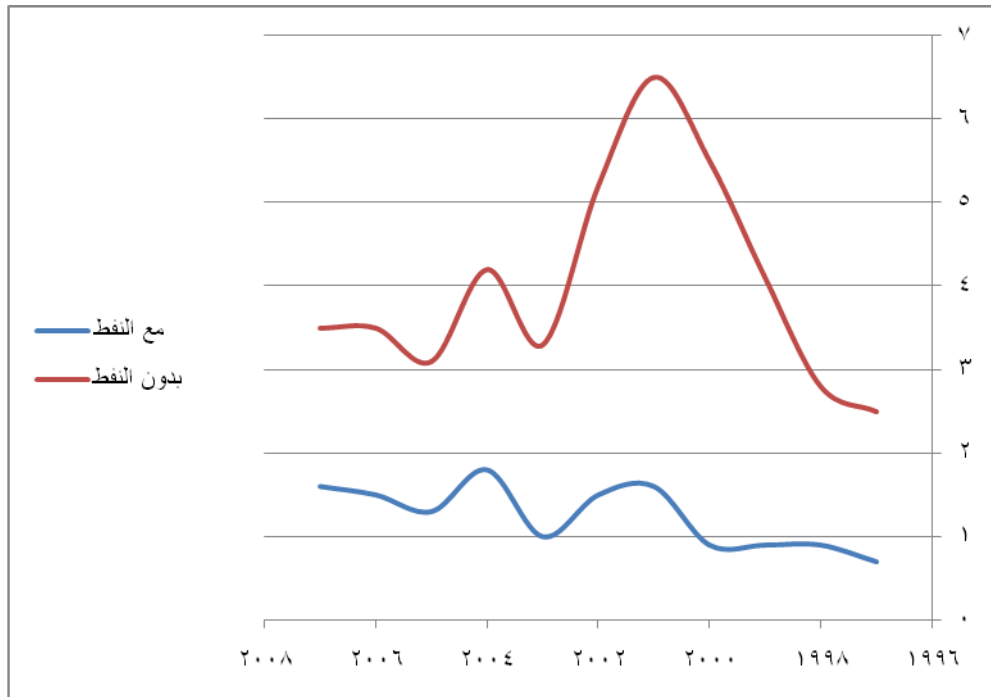


المصدر بالاعتماد على المجموعة الاحصائية السنوية 2003 و 2008



المصدر بالاعتماد على المجموعة الاحصائية السنوية 2003 و 2008

اسعار جارية      تابع شكل (2) تطور مساهمة الصناعة في العراق في GDP      مليار دينار



المصدر بالاعتماد على المجموعة الاحصائية السنوية 2003 و 2008



اسعار جارية شكل (3) تطور الانتاج في العراق مليار دينار



المصدر بالاعتماد على المجموعة الإحصائية السنوية 2003 و 2008

ولتنشيط ذاكرتنا نعيد السؤال مرة أخرى لماذا اصر دافيد هيوم ( الماركنتيلي بامتياز ) على تبني سياسة حمائية حازمة وهو ابن الدولة التي تربعت مع قليلات غيرها على قمة الهرم الاقتصادي والتجاري العالمي منذ قرون والى الان؟ في حين ان القائمين على اقتصادنا الخديج غير معينين بتبني مثل هذه السياسة الى الان؟. وبالتالي فنحن اليوم احوج من غيرنا الى سياسة تجارية فاعلة؟

#### (2-4) ادوات السياسة التجارية 0

افرز التفاعل ما بين الفكر ومجريات الواقع مجموعة من الادوات التي يمكن لمتخذ القرار اتباعها لرسم سياسة تجارية على خلفية اهداف اجتماعية واقتصادية محددة مسبقا وفيما يلي عرضا موجزا لاهم هذه الادوات (18).



اولا: التعرفة الجمركية (Tariffs) وهي ابسط انواع ادوات السياسات التجارية، بمثابة ضريبة تفرض على السلعة حين استيرادها. وتنقسم الى نوعين يعرف الاول بالتعرفة المحددة ( SPECIFIC TARRIFS ) وهي عبارة عن مبلغ ثابت يستوفى عن كل وحدة من وحدات السلعة المستوردة. اما الثاني فهو التعرفة حسب القيمة (VALOREM TARRIFS) وهو عبارة عن ضريبة تفرض كنسبة من قيمة البضاعة المستوردة. وفي كلتا الحالتين فان التعرفة تؤدي الى رفع كلفة البضاعة المستوردة الى السوق المحلي. وتعد التعرفة من اقدم السياسات التجارية كما انها تحقق دخلا للحكومة.

ثانيا: اعانات التصدير ( Export Subsidies ) وهي عبارة عن منحة تقدم الى منشآت الاعمال او من يقوم بتصدير بضاعة الى الخارج . وكالتعرفة الجمركية فان اعانة التصدير يمكن ان تكون مقطوعة لكل وحدة من سلعة مصدرة او كنسبة من اجمالي قيمة المصدر.

ثالثا: حصص الاستيراد (Import Quotas) وهو عبارة عن تحديد كمي مباشر على استيراد سلع معينة حيث يتم السيطرة على هذه الحصص من خلال اجازات الاستيراد التي تمنح لاشخاص او منشآت مستوردة للسلعة.

رابعا: موانع التصدير الطوعية (Voluntary Export Restraints) وتسمى اختصارا VER كما تسمى اتفاقية الامتناع عن التصدير (voluntary restraint agreement) وتسمى اختصارا VRA ومضمون هذه الاداة الخاصة بالسياسة التجارية هو عبارة عن حصة على التجارة تفرضها الدولة المصدرة بدلا من الدولة المستوردة ولكن بناء على طلب تقدمه الدولة المستوردة للمصدرة بالامتناع الطوعي مقابل منافع اخرى يتفق عليها.

خامسا: متطلبات الاكتفاء المحلي ( Local Content Requirements ) وهو عبارة عن نظام يتصل بنسبة محددة من سلعة نهائية مطلوب انتاجها محليا. ويتم تحديد تلك النسبة بطرق مختلفة حسب طبيعة كل حالة حيث يمكن ان تحدد بوحدات مادية او بصيغة القيمة الكلية للسلعة.

سادسا: اعانات دين التصدير (Export Credit Subsidies) وهي تشبه اعانات التصدير ما عدا كونها تتخذ شكل دين على المشتري.



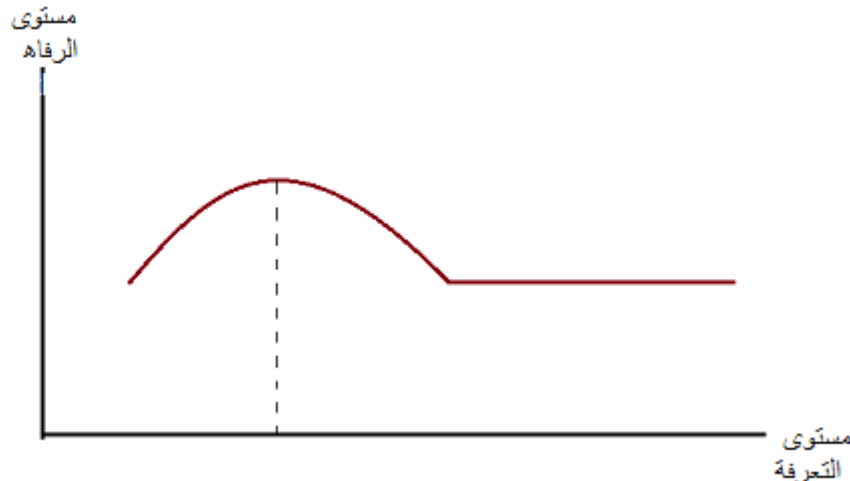
سابعاً: التحصيل الوطني ( National Procurement ) تسعى الحكومة او بعض منشآت الاعمال قوية التنظيم الى توجيه مشترياتها نحو السلع المحلية حتى لو كانت اعلى سعرا من المنتج الاجنبي.

ان الاثار الاقتصادية المترتبة على اتباع واحدة او اكثر من هذه الادوات للسياسة التجارية تختلف حسب طبيعة الاداة وحجم الدولة وتأثيرها الاقتصادي والمدى الزمني للتفاعل والتاثير النهائي. ويوضح الجول التالي مجمل هذه الاثار التي تتركها اهم واشهر السياسات التجارية في الاجل القصير

السياسة	التعرفة الجمركية	اعانات التصدير	حصص الاستيراد
فائض المنتج	يزداد	يزداد	يزداد
فائض المستهلك	ينخفض	ينخفض	ينخفض
ايرادات الحكومة	يزداد	ينخفض	لا يتغير
الرفاه الاجتماعي العام	ينخفض	ينخفض	ينخفض

اما في الاجل الطويل فان النتائج قد تختلف تماما والامر مرهون بحسن السياسات المكتملة للسياسة التجارية وبحسن انتخاب مستوى السياسة الملائم لتحقيق اعلى مستوى رفاه ممكن. وبالتالي فان السياسة تبحث عن المستوى الامثل لكل اداة من ادواتها.

فالتعرفة الجمركية كسياسة تجارية شائعة على اوسع نطاق لها مستوياتها المثلى التي تحقق اعلى مستوى للرفاه الاجتماعي في الاجل الطويل وان اي تغير بمستوى التعرفة ( للاعلى او للادنى ) سيؤدي الى انخفاض مستوى الرفاه كما في الشكل التالي.







وعلى وفق ماتقدم فان الاراء الذاهبة الى ان التعرفة الجمركية ومعظم ادوات السياسة التجارية سوف تؤثر على المستوى المعاشي وترفع تكلفة المعيشة مما يعني الضرر بالفقراء والتاثير على لقمة عيشهم انما هو قول صحيح تماما وان الضحية الاساس للسياسة التجارية الرصينة هم الفقراء وينبغي الالتفات الى هذه القضية بالغة الخطورة بعين البصيرة والحكمة ، ولكن لننظر بشيء من الحياد على الجدول السابق حيث نجد ان التعرفة الجمركية تخفض فائض المستهلك ( الضرر بالفقير ) لكنها في نفس الوقت تؤدي الى زيادة موارد الحكومة بما يمكنها من دعم شبكة الحماية الاجتماعية بصورة اوسع ، فضلا عن زيادة مستوى الرفاه في الاجل الطويل من خلال زيادة كل من مستوى التشغيل والانتاج والانتاجية.

#### (3-4) السياسة التجارية في اطار قانون رقم 22 لسنة 2010

ان السياسة التجارية تمثل مجموعة الاجراءات والقيود المطبقة في دولة معينة بموجب قانون لتنظيم التجارة الخارجية يتوافق مع رؤية واستراتيجية الدولة في تحقيق اهداف المجتمع. وقد سن المشرع العراقي قانونا للتعرفة الجمركية وفق رؤيا ورسالة قدمها متخذو القرار لم اجد ما يعيبها الا تمسكها بالمعايير غير الوطنية(ان إدارة جمارك العراق ستكافح لتحقيق المعايير العالمية في تقديم الخدمة الجيدة ) فضلا عن وضوح ترجمتها عن نص غير عربي.

ان الانطباع الاولي من قراءته اشرت اختلالات مهمة لعل اهمها مايلي:

- 1- لم يعرض القانون على الخبراء والاكاديميين لوضع هيكل للقانون على وفق منهج علمي يراعي التحليل الاقتصادي والبعد الاجتماعي لكل فقرة لاسيما قدر تعلق الامر بكفاءة التعرفة من حيث ابعادها المالية والانتاجية والاستهلاكية... الخ.
- 2- تراوح الهيكل الضريبي للتعرفة من صفر الى 80% ونحن بصدد التهيوء للانضمام الى منظمة التجارة العالمية في حين تراوح الهيكل الضريبي للصين من 5% الى 114% لحظة انضمامها للمنظمة، وهي الدولة الانشط والاسرع نموا اقتصاديا على الصعيد العالمي. مما يشير عدم انتباه حقيقي لواقع الاقتصاد العراقي الا اذا تمسكنا بالموارد النفطي كمعيل سخي.
- 3- بلغت التعرفة على اهم المحاصيل الزراعية الاستراتيجية ( الرز والسكر ) 5% فقط في حين ان مباحثات سنوات طويلة وجولات مفاوضات متعددة فشلت بسبب رفض اجراء تخفيض على المنتجات الزراعية من قبل كبريات الدول لاسيما الفشل الذريع لجولة كانون وجولة الدوحة.



- فاذا اخذنا في الحسبان القدرات الزراعية الهائلة لانتاج السلعتين في العراق سنقف على حجم البخس في سياستنا التجارية لقدراتنا الانتاجية الكامنة.
- 4- بلغت التعرفة على المشروبات الكحولية 80% وهي من السلع التي لاتحضى بقبول اجتماعي ( عدا الذين هم اقلية ) مما يعني عدم تحقق حصيلة ضريبية لمحدودية جمهور السلعة رغم انخفاض مرونتها وفي نفس الوقت تشجيع صناعتها محليا لنفس السبب.
- 5- بلغت التعرفة على السيارات 15% فقط وهي نسبة لاتقف حائلا امام تنامي الطلب على السيارات مع ما لذلك من اثر بالغ على الزخم المروري.
- 6- اضافة الى ما سبق وحتى يكون القانون مفيداً ويحقق الغرض الحمائي منه يجب ان يرافق صدور القانون جملة من الاجراءات تشمل تهيئة البنية التحتية للقطاع الصناعي من النواحي المادية والفنية والتكنولوجية واعادة هيكلية المنشآت الانتاجية في القطاع العام وضمن القطاع الخاص. ومعلوم ان غالبية المنشآت الصناعية العامة متوقفة عن العمل لاسباب تم ذكرها. أما القطاع الخاص فإنه هو الآخر يعاني من القصور والضعف ونقص التمويل والانقطاع عن العالم الخارجي منذ فترة طويلة فنياً وتكنولوجياً ويعاني من ضعف القدرة التنافسية حتى مع منتجات البلدان المجاورة. ولهذا فإن فرض الرسوم الجمركية على المستوردات لوحدة لا يكفي لكي يجعل الصناعة العراقية في وضع يمكنها من الاستفادة القصوى والفعالة من الرسوم. وعليه يجب ان يرافق القانون جملة من الاجراءات التي تخدم الانتاج المحلي من خلال تقديم خدمات للنشاط الصناعي وغيرها كي تستطيع الحماية من ان تلعب دورها في تحريك عجلة الانتاج الصناعي.
- ومع اعترافنا ان هذه الاختلالات في القانون هي ليست الوحيدة انما هناك اختلالات اخرى الا ان هذا القانون يعد ضروريا في المرحلة الحالية لما يشكله من اهمية في تثبيت حجر الزاوية ومنطلق لسياسة تجارية اكثر رصانة.



## الاستنتاجات والتوصيات

ان هناك العديد من الصناعات من مثل صناعة الاسمنت والعديد من المشاريع الصناعية التي اثبتت نجاحها في السوق العراقية وتلبية الطلب المحلي ابان فترة الحصار وبخاصة الصغيرة والمتوسطة مع قدرتها على توفير فرص عمل مدرة للدخل وامتلاكها مزايا نسبية قد لوحظ وبخاصة بعد عام 2003 بسبب حالة الانكشاف على اسواق دول العالم المختلفة قد تعرضت الى ضرر جسيم نتيجة حالات الاغراق او المنافسة الحادة التي من الصعوبة بمكان اثبات الضرر لعدم امتلاك قاعدة للبيانات ولعدم وجود هيئة او منظمة معنية بهذه القضية الامر الذي يعني صعوبة اثبات الاغراق لمجموعة من السلع فهي ليست بالامر اليسير وتتطلب فترة زمنية لاتقل عن سنة لمتابعة وتحديد حالة الاغراق في سلعة واحدة فقط ومثالنا في ذلك صناعة الاسمنت

ان العراق غير ملزم في الوقت الحالي على اتباع اتفاقية مكافحة الاغراق التي اقترتها منظمة التجارة العالمية ومن حق الحكومة ( بل من مهامها ) ان تفرض ضرائب وقيود كمية وان تستخدم ادوات سياسة الحماية التجارية المتمثلة بـ(القيود التعريفية وغير التعريفية) لحماية الصناعة في العراق التي تتسم بانها ماتزال صناعة وليدة او ناشئة ( مع ما تعرضت من تدمير ) وهذا مبرر لدعم الصناعة وحمايتها من المستورد الاجنبي لعدم القدرة على المنافسة مع الاشارة الى ان معظم المستورد الاجنبي يتمتع بمزايا وفورات الحجم وتتبع الشركات المنتجة ستراتيجيات تسويقية من خلال سياسة السعر المنخفض وذلك مايعني وأد الصناعة المحلية وهذا ما متحقق الان بالفعل من غياب المنتجات الصناعية في العراق .

واستناداً الى ما تقدم، يتحتم اتخاذ السبل الكفيلة لحماية الصناعة العراقية من الممارسات التجارية الضارة للتهيئة الى مرحلة مابعد الانضمام لمنظمة التجارة العالمية حيث تعجز عندها القوانين الوطنية عن ممارسة بعدها السيادي في حماية الصناعة المحلية وستستبدلها باجراءات الحماية على وفق متطلبات وقواعد المنظمة لذا فان الدراسة توصي بما يلي :

### اولاً: قبل الانضمام للمنظمة

1- ضرورة الاستفادة من الميزة النسبية لوفرة مدخلات الانتاج لعديد من الصناعات الوطنية، بما فيها الاستفادة من الموارد المالية المتوفرة للصناعة، لتلبية احتياجات السوق المحلية من



المنتجات الوطنية ومن ثم الوصول الى عدد من الاسواق العربية او الاقليمية ومنافسة صناعات اجنبية فيها.

2- حماية المنتج المحلي باستخدام الحواجز الكمية و/او فرض تعريفات جمركية على جميع المنتجات المستوردة التي يمتلك المنتج العراقي قدرة كامنة على انتاجها ولو بكفاءة دون المتوسطة. ويمكن تحقيق ذلك ( ولو جزئيا ) من خلال تطبيق قانون التعرفة الجمركية رقم 22 لسنة 2010.

3- ان الانضمام للمنظمة يتطلب تقديم التزامات بتخفيض التعريفات الجمركية السائدة قبل الانضمام مهما كان مستواها لذا فان فرض تعريفات جمركية عالية حاليا ( من خلال تعديل قانون 22 بعد تطبيقه ) تعمل على تسهيل تقديم التزامات العراق بالتخفيض مستقبلا فضلا عن حماية المنتج الوطني

ثانيا: بعد الانضمام للمنظمة جانب اقتصادي وجانب قانوني

1. إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الإغراق لتطبيق مضامين اتفاق منظمة التجارة العالمية بهدف حماية الصناعة الناشئة من الممارسات غير المشروعة (الإغراق والدعم) والزيادة غير المبررة في الاستيرادات. ومن المتصور انه عند استكمال العراق اصدار تشريعاته ولوائحه الوطنية وتحديد الاجهزة التي يناط بها هذا العمل سيفتح المجال امامه لممارسة حقوقه في اطار اتفاقات التجارة العالمية .
2. اصدار قانون لمكافحة الإغراق والتدابير التعويضية والوقائية، وذلك لما لهذا القانون من اهمية خاصة للصناعة المحلية بإعتباره الوسيلة التي تحقق حماية الصناعات العراقية ضد الإغراق، لا سيما في ظل توجهات منظمة التجارة العالمية الرامية الى تقييد وسائل الحماية التقليدية التي كانت تتخذها الدول في السابق عبر سيادتها.
3. الاستفادة من الجوانب التي اجازتها اتفاقية التجارة العالمية للوقاية من ممارسات عمليات الاغراق وتخفيف القيود من جانب الصناعة المماثلة في ظل تحرير حركة التجارة العالمية.



## المصادر والهوامش حسب تسلسل ورودها

- (1) محمد العليج ، مجلة التنمية الصناعية العربية، العدد 38، ك2/2000، ص68-81.
- (2) KRUGMAN, PAUL-OBSTFLED, MAURICE, "INTERNATIONAL ECONOMICS "SIXTH EDITION, ADDISON WESLEY, USA, 2006.
- (3) محمد العليج ، مجلة التنمية الصناعية العربية، مصدر سبق ذكره، ص72 .
- (4) للمزيد من الاطلاع ينظر في ذلك الى:
- الجات وجولة اوروغواي ،المجلة الاقتصادية العدد 2،المجلد الرابع والثلاثون،البنك المصري ،1993-1994، ص85
- حميد الجميلي،دراسات في اقتصاديات الكات،في ضوء نتائج جولة اوروغواي للمفاوضات التجارية المتعدد الاطراف،وزارة الثقافة والاعلام،دار الشؤون الثقافية العامة،بغداد-1998.
- (5) نبيل سعدون العذاري ،سياسة الاغراق وانعكاساتها على الصناعة الوطنية والمستهلك،مركز بحوث السوق وحماية المستهلك،جامعة بغداد، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي،المؤتمر العلمي الاول،الامن الغذائي وحماية حقوق المستهلك15-16 اذار 2005، ص66-67.
- (6) للمزيد من الاطلاع ينظر في ذلك الى :
- احمد عدنان غناوي،الاغراق واثره على القطاعات السلعية في الاقتصاد العراقي((صناعة الاسمنت حاله دراسية))،رسالة ماجستير،مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد جامعة بغداد،2011.
- حازم عجوز ، الاغراق مؤامرة عالمية لتدمير اقتصاد الدول الاسلامية،مجلة الاقتصاد الاسلامي،العدد217-ربيع الاخر1420/يوليو1999، صفحة98 ، مجلد 19 .
- (7) احمد عدنان غناوي،الاغراق واثره على القطاعات السلعية في الاقتصاد العراقي،مصدر سبق ذكره ص94 .
- (8) محسن احمد هلال ، الدعم والإغراق والوقاية ، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب اسيا ، الامم المتحدة ،نيويورك 2001،ص807
- (9) ميتشيل تشودوفسكي ،عولمة الفقر، ترجمة محمد مستجير مصطفى،القاهرة ط،2000،ص100-101
- 10- للمزيد من الاطلاع ينظر في ذلك:
- الاونكتاد ،برنامج عمل ما بعد مؤتمر الدوحة ،رقم الوثيقة TD/B/49/12، ايلول/2002،ص4.
- د.نائر محمود رشيد،منظمة التجارة العالمية وانعكاساتها على واقع القطاع الصناعي في العراق،مجلة العلوم الاقتصادية والادارية،عدد خاص بوقائع المؤتمر العلمي السابع لكلية الادارة والاقتصاد-المحور الاقتصادي23/تشرين الثاني/2005م



- (11) وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية لعامي 2005-2006، ص 136.
- (12) احمد عدنان غناوي، الاغراق واثره على القطاعات السلعية في الاقتصاد العراقي، مصدر سبق ذكره ص 104.
- (13) د. ربيع خلف صالح - اشراك العراق في النظام التجاري متعدد الاطراف - المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية - عدد 29 لسنة 2011.
- (14) UNCTAD-TDR-2002-p145
- (15) Krugman & Others- International Economics/ Theory & Policy- 9<sup>th</sup> Edition- 2012-P223.
- (16) السياسات التجارية الحكومية في ظل اتفاقيات منظمة التجارة العالمية - حسن بدري مهلهل/مهند حميد مجيد/2005 قسم العلاقات الاقتصادية الخارجية/ وزارة التجارة.
- (17) وزارة التخطيط - الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات - المجموعة الإحصائية السنوية - 2003 و 2008.
- (18) Krugman, 2012, p 193