جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة القادسية
كلية القانون

النظام القانوني لدعم المنتجات الوطنية
دراسة مقارنة

رسالة قدمها الطالب

مرتضى عبد الحمزة هاشم

إلى مجلس كلية القانون بجامعة القادسية وهي جزء من متطلبات درجة الماجستير في القانون الخاص

إشراف

أ. م. د. محمد كاظم محمد

1441 هـ

2020 م

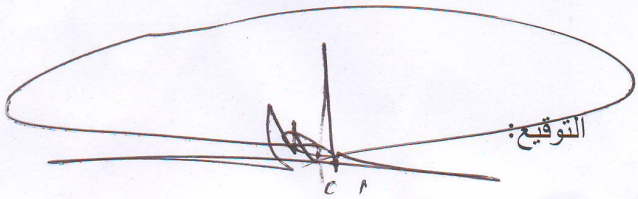
بسم الله الرحمن الرحيم

(أَوَلَمْ يَرَوْا أَنَّا خَلَقْنَا لَهُمْ مِمَّا عَمِلَتْ أَيْدِينَا أَنْعَامًا فَهُمْ لَهَا مَالِكُونَ (71) وَذَلَّلْنَاهَا لَهُمْ فَمِنْهَا رَكُوبُهُمْ وَمِنْهَا يَأْكُلُونَ (72) وَلَهُمْ فِيهَا مَنَافِعُ وَمَشَارِبُ أَفَلا يَشْكُرُونَ (73)

صدق الله العلي العظيم
سورة يس

إقرار المقوم اللغوي

أشهد بإن هذه الرسالة الموسومة بـ (النظام القانوني لدعم المنتجات الوطنية-دراسة مقارنة) تمت مراجعتها من الناحية اللغوية، وتصحيح ما ورد فيها من أخطاء لغوية وتعبيرية، وبذلك أصبحت الرسالة مؤهلة للمناقشة بقدر تعلق الأمر بسلامة الأسلوب وصحة التعبير.



التوقيع:

المقوم اللغوي: أ . م . د علي كاظم علي

التاريخ: / / 2020

إقرار المشرف

أشهد بأن إعداد هذه الرسالة الموسومة بـ (النظام القانوني لدعم المنتجات الوطنية–دراسة مقارنة) المقدمة من قبل الطالب (مرتضى عبد الحمزة هاشم) قد جرت تحت إشرافي في كلية القانون / جامعة القادسية وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون الخاص.

التوقيع:

المشرف: أ. م . د محمد كاظم محمد

التاريخ: / / 2020

.....

توصية معاون العميد للشؤون العلمية والدراسات العليا

بناء على التوصية أعلاه أرشح هذه الرسالة للمناقشة، لدراستها وبيان الرأي فيها.

التوقيع:

الاسم: أ . م . د أحمد حمد الله عبد الله

التاريخ: / / 2020

قرار لجنة المناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الرسالة الموسومة بـ (النظام القانوني لدعم المنتجات الوطنية – دراسة قانونية)، وناقشنا الطالب (مرتضى عبد الحمزة هاشم) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتقد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون/ قسم القانون الخاص وبدرجة ( ).

التوقيع:

الأسم : أ.د باسم علوان طعمة

(رئيسا)

التاريخ: / / ٢٠٢٠

التوقيع:

الأسم : أ.سعد فاضل منديل

(عضوا)

التاريخ: / ١١/ ٢٠٢٠

التوقيع:

الاسم : أ.م.د محمد كاظم محمد

(عضوا ومشرفا)

التاريخ: / / ٢٠٢٠

التوقيع:

الاسم : أ.م.د ميثاق طالب عبد حمادي

(عضوا)

التاريخ: / / ٢٠٢٠

صادق مجلس كلية القانون / جامعة القادسية على قرار لجنة المناقشة

التوقيع:

الاستاذ الدكتور

نظام جبار طالب

عميد كلية / جامعة القادسية

التاريخ: / / ٢٠٢٠

الإهداء

إلى سادتي ومواليَّ محمد وآله الطاهرين صلوات ربي وسلامه عليهم أجمعين ..

هذه صُحُفٌ قد خطتها يدي في رحلةِ شتاءٍ وصيفٍ, حسبي بها بضاعةً مزجاةً أرفعها إلى مقامكم الأقدس راجياً منكم القبول .. ولسانُ حالي..

(يَا أَيُّهَا الْعَزِيزُ مَسَّنَا وَأَهْلَنَا الضُّرُّ وَجِئْنَا بِبِضَاعَةٍ مُّزْجَاةٍ فَأَوْفِ لَنَا الْكَيْلَ وَتَصَدَّقْ عَلَيْنَا إِنَّ اللَّهَ يَجْزِي الْمُتَصَدِّقِينَ..)

شكر واحترام

الحمد لله, والحمد حقه كما يستحقه حمداً كثيراً مباركاً طيباً, وصلى الله على خير خلقهِ محمد وآله الطيبين الطاهرين.

أتقدم بجزيل الشكر ووافر الامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم علي بقبول مراجعة رسالتي ومناقشتها وتسديدهم إياي بالنصح والإرشاد.

كما أبتهل إلى الله عظُمَ نواله بالحمد والشكر على ما أنعم بهِ علي من نعمة عظيمة تجسدت بأستاذي المشرف الأستاذ المساعد الدكتور (محمد كاظم محمد), الذي له الفضل الأكبر والمنة الأجل بما أغدقه علي من العون والحنو والمساعدة والتشجيع, تجلت كلها بخلقهِ العالي وعلمهِ الوافر, فرأيته المربي الفاضل الذي كلما زاد تواضعاً زاد علماً ورفعةً, فلله دركم وعلى الله أجركم, إذ لولا جهدكم لما وصلت الرسالة إلى ما عليهِ اليوم, ولولا نصائحكم لعييت بالرسالة عن حملها, ولضاقت بالإشكالية نفسي عن حلها, فلكم أسمى آيات الشكر والعرفان.

كما أتقدم بجزيل الشكر والثناء إلى أستاذي الدكتور (عمار حبيب جهلول) الذي على الرغم من بعد المسافة ومشاغل الدراسة لم يألُ جهداً بتقديم النصائح والإرشادات, فكان بحقٍ الغائب عن البصر الحاضر بخلقهِ وعلمهِ أمام القلب والبصيرة, فجزاه الله خيراً.

كما أتقدم بجزيل الشكر والثناء إلى صديقي الدكتور (صفاء متعب فجة) لما أولاه من جهدٍ في النصيحة والإرشاد ولما قدمه من التشجيع والثناء على الرغم مما عليهِ من كثرة الشواغل وتزاحم الواجبات, فكان نعم الأخ المخلص والصديق الوفي, فجزاه الله خيراً.

كما وأتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذ (كرار المدني) والأستاذ (محمد سعيد) من كلية الإمام الكاظم (عليه السلام), وإلى الأستاذ (باسل عباس) من كلية القانون في جامعة القادسية, ولكل أساتذتي في الدراسة الأولية والسنة التحضيرية, ولاسيما العمادة الموقرة والأساتذة الكرام وإلى كل من كان معيناً في جامعة بابل وكربلاء وبغداد, وأخص بالذكر منهم الدكتور (باسم علوان طعمة) والدكتور (رحيم عبيد عطية)من كلية القانون في جامعة كربلاء, والدكتور (ميثاق طالب عبد) من كلية القانون في جامعة بابل.

كما وأشكر زملائي في الدراسات العليا من المرحلة السابقة لي في كلية القانون– جامعة القادسية, وزملائي في مرحلتي الدراسية, لمواقفهم النبيلة معي في السنة التحضيرية ومرحلة الكتابة, فجزاهم الله خيراً, وسهل أمورهم جميعاً.

وإن نسيت فلن أنسى تقديم الشكر والثناء إلى والدي وقدوتي وإلى أمي العزيزة وإلى زوجتي الغالية وإلى باقي أفراد أسرتي وأقربائي وأصدقائي, فجزاهم اللهُ خيراً جميعاً.

الباحث

الملخص

كان للظروف التي مر بها العراق قبل سنة (2003) الدور الأكبر في تردي المنتجات الوطنية بعد سنة (2003), لاسيما الحروب التي خاضها النظام السابق, وما تمخض عن القرارات الدولية ومنها قرارا مجلس الأمن (660) و(661), والتي منعت العراق من تصدير منتجاته أو استيراد المنتجات الأجنبية, والتي أسس لحظر كلي عزل العراق عن محيطيه الإقليمي والدولي, ولم يعد له تواصل معها إلا استثناء وبما يتعلق ببعض المواد الطبية.

إن هذا الحال سرعان ما جعل الصناعة والزراعة العراقية بأمس الحاجة إلى الدعم من قبل الدولة, وبكل صوره المباشرة وغير المباشرة, وإذا كانت الدول الأخرى التي لم تمر بما مر بهِ العراق طوال الـ (40) عاماً السابقة لا تنفك تقدم الدعم لمنتجاتها, فإن دعم المنتجات الوطنية أضحت في العراق ضرورة لا محيص عنها, خصوصاً مع ما حل بالعراق بعد تغيير سنة (2003) من أوضاع سياسية واقتصادية, والتي منها الممارسات التجارية ضارة باقتصادهِ وعلى رأسهِ الإغراق التجاري والدعم التصديري وغيرها, مما يجعل المنتج العراقي بحاجة ماسة للدعم الذي ينهض بهِ إلى منافسة هذه المنتجات, والتي غالباً ما تكون متوفرة في السوق بأسعار زهيدة على حساب جودتها المتدنية, وهو ما دفع العراق إلى تنظيم عدد من التشريعات التجارية التي تتعلق بحماية منتجاتهِ, حيث بموجب قانون حماية المنتجات العراقية المعدل النافذ رقم (11) لسنة (2010), وضع الأسس لدعم المنتجات العراقية, والتي توافقت إلى حدٍ كبير مع نصوص اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لمنظمة التجارة العالمية, وذلكَ لأن العراق يسعى للانضمام لمنظمة التجارة, التي نال في نهاية سنة (2004) صفة العضو المراقب فيها, والتي تشترط عليهِ أن يخفض تدريجياً وخلال سنوات محدودة مقدار الدعم المقدم لمنتجاتهِ, وهو ما يتعارض مع الحاجة الماسة لدى صناعتهِ وزراعتهِ للنهوض بها عبر الدعم بل والدعم المستمر نوعاً وكماً لها, مما دعانا إلى أن ننظر خلال هذه الدراسة إلى مسألة الدعم المقدم للمنتجات العراقية على شكل مبحث تمهيدي و فصلين, الفصل الأول : مفهوم دعم المنتجات الوطنية, والفصل الثاني: أحكام دعم المنتجات الوطنية.

المحتويات

الموضوع	الصفحة
الآيات القرآنية	أ
إقرار المقوم اللغوي	ب
إقرار المشرف	ج
إقرار لجنة المناقشة	د
الإهداء	هـ
شكر واحترام	و
الملخص	ز
المحتويات	ح–ي
المقدمة	1–4
المبحث التمهيدي التأصيل التشريعي للهوية الاقتصادية في العراق	5–18
المطلب الأول الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية قبل سنة (2003)	5
الفرع الأول الهوية الاقتصادية في الدساتير العراقية قبل سنة (2003)	6
الفرع الثاني الهوية الاقتصادية في القوانين العراقية قبل سنة (2003)	8
المطلب الثاني الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية بعد سنة (2003)	10
الفرع الأول قرارات سلطة الائتلاف المنحلة المعنية بالتحول الاقتصادي	10
الفرع الثاني تشريعات مجلس النواب العراقي	12
الفصل الأول مفهوم دعم المنتجات الوطنية	19–70
المبحث الأول ماهية دعم المنتجات الوطنية	19
المطلب الأول تعريف دعم المنتجات الوطنية	20
الفرع الأول التعريف التشريعي	21
الفرع الثاني التعريف الفقهي	26
المطلب الثاني عناصر دعم المنتجات الوطنية	29
الفرع الأول مساهمة مالية مقدمة من الحكومة	29
1– مساهمة مالية:	29
2– أن تكون المساهمة المالية مقدمة من الحكومة	32
الفرع الثاني حصول منفعة لمتلقي الدعم	34
المبحث الثاني صور دعم المنتجات الوطنية وتمييزه عما يشتبه به	37
المطلب الأول صور الدعم	37

الفرع الأول الدعم غير المشروع للمنتجات الوطنية(الدعم المحظور)	38
الفرع الثاني الدعم المشروع للمنتجات الوطنية	47
1- الدعم الجائز إذا توافرت شروطه (الدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده)	47
2- الدعم غير القابل لاتخاذ إجراء ضده	52
أولاً: المساعدات المقدمة لأنشطة البحوث العلمية:	53
ثانياً: مساعدة المناطق ذات المزايا الأقل من غيرها وفقاً لمعايير التنمية الاقتصادية:	57
ثالثاً: المساعدات المقدمة لتنمية التكيف مع متطلبات البيئة الجديدة	59
المطلب الثاني تمييز دعم المنتجات الوطنية من يتشبه به	64
الفرع الأول تمييز دعم المنتجات الوطنية من الحماية القانونية	64
1- تمييز دعم المنتجات الوطنية من الحماية القانونية للمنتجات الوطنية	64
2- تمييز دعم المنتجات الوطنية من حماية المستهلك	65
الفرع الثاني تمييز دعم المنتجات الوطنية من الممارسات الضارة	67
1- تمييز دعم المنتجات الوطنية من المنافسة ومنع الاحتكار	67
2- تمييز دعم المنتجات الوطنية من الممارسات الضارة في التجارة الدولية	69
الفصل الثاني أحكام دعم المنتجات الوطنية	131-71
المبحث الأول التشريعات الإجرائية والموضوعية لدعم المنتجات الوطنية	71
المطلب الأول القواعد الإجرائية لدعم المنتجات الوطنية	72
الفرع الأول خصخصة الشركات المملوكة للدولة	72
الفرع الثاني حوكمة الوحدات الاقتصادية	81
المطلب الثاني القواعد الموضوعية لدعم المنتجات الوطنية	89
الفرع الأول قواعد الاستثمار	90
الفرع الثاني قواعد شرط المحتوى المحلي	98
المبحث الثاني دور التشريعات والاتفاقيات الدولية في دعم المنتجات الوطنية	104
المطلب الأول دور الحكومة التشريعي في دعم المنتجات الوطنية	105
الفرع الأول صلاحية الحكومة التشريعية في دعم المنتجات الوطنية	105
الفرع الثاني جدوى الدعم المقدم للمنتجات الوطنية	110
المطلب الثاني جدوى انضمام العراق لمنظمة التجارة في دعم المنتج الوطني	117
الفرع الأول أثر انضمام العراق لمنظمة التجارة الدولية في دعمهِ لمنتجاته الوطنية	117

الفرع الثاني معاملة منظمة التجارة للعراق في دعمه لمنتجاته الوطنية	125
الخاتمة	134-132
المصادر	148-135
abstract	A

المقدمة

المقدمة

أولاً: جوهر فكرة الدراسة

كانت الفلسفة الاشتراكية هي السائدة وفقاً لما قبل سنة (2003), فتعين بموجبها على الدولة دعم مجالات عدة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية؛ تبعاً لتشريعات تلك المرحلة, وعلى هذه الفلسفة انقضت المرحلة السابقة, وأما ما بعد (2003) فإن العراق بدأ بموجب المعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية فضلاً عن دستوره الجديد لسنة (2005) بمرحلة جديدة, حيث ألزم العراق وفقاً لها بالتحول نحو اقتصاد السوق الحر؛ والتي تفرض عليهِ رؤية جديدة فيما يتعلق بدعم منتجاتهِ الوطنيةِ, يلتزم بمقتضاها برفع الدعم تدريجياً, وصولاً إلى معاملةِ منتجاتهِ على حدٍ سواء مع المنتجات الأجنبية؛ كيما تبقى المنافسة سليمة غير مشوهة, وهو ما يتعارض مع واقع صناعتهِ وزراعتهِ التي هي بأمس الحاجة لدعمٍ مستمر كماً وكيفاً.

وإذ عرفت منظمة التجارة الدعم في اتفاقيتِها بأنه مساهمة مالية مقدمة من حكومة لشخص معين, وهذا ما انعكس على تشريعات الدول المنضمة للمنظمة, فضلاً عن غيرها من الدول الراغبة بالانضمام كالعراق, وهذا ما تترتب عليهِ نتائج مهمة –لاسيما في مجال حظر الدعم أو إباحته؛ فلما كانت القطاعات المختلفة في تلك الدول, خصوصاً في مجال التعليم العالي والبحث العلمي والبنى التحتية وغيرها بحاجة لدعم حكوماتها؛ فإن المنظمة قد أباحت دعم هذه القطاعات الحيوية بالنسبة لها وبشروط معينة, وبالمقابل هناك من المساهمات المالية ما تقدمه بعض الحكومات لمنتجاتها؛ ويعد هذا الدعم مشوهاً للمنافسة العادلة في السوق, أو ما يمكن لجهةٍ معينةٍ أن تنتفع من ورائهِ على حساب خسارةِ غيرها؛ وهذا ما حظرته تشريعات تلك الدول تبعاً لنصوص اتفاقيات المنظمة, وبين هذين النحوين من الدعم يوجد دعمٌ آخر من حيث الأصل أنه جائز, ولكن الحظر يمكن أن يعرض عليهِ؛ وفقاً لضوابط تتعلق بتشويه المنافسة .

وعلى كلٍ فإن دعم الدول لمنتجاتها الوطنية له مظان يطلب فيها, وتواجهه عقبات تقف في وجههِ, فمن تلك المظان التي يُرقب فيها؛ نقل شركات القطاع العام إلى الخاص ملكيةً أو إدارة, وهو ما يُعرفُ بعملية الخصخصة, حيث تنشد الدول من خلالها تخفيف عبء هذه المؤسسات الاقتصادية عن كاهلها, فضلاً عن ضمان توفير إدارة للشركات المخصخصة وفقاً لمتطلبات الإدارة الحديثة؛ وعليهِ فإن دعم الدول لهذه الوحدات تنظيماً وإدارة كفيل بنجاح هذه العملية الاقتصادية, خصوصاً وأن الدول الحديثة ومنها مصر والعراق, تسعى – من خلال التشريعات– لتوفير ما يضمن شفافية ونزاهة عمل هذه المؤسسات الاقتصادية؛ عِبرَ ما يُسمى بحوكمة الشركات, حيث تمثل عملية الحوكمة تنظيماً لحقوق والتزامات الأطراف في العمليات الإنتاجية, فضلاً عن ضمان حسن إدارة الشركات بين أصحاب المصالح والشركات نفسها, مما يعني أن المنتج الوطني تتوافر تشريعات تجارية أو مبادئ عامة في القانون المدني والتجاري؛ تمثل الجانب الإجرائي في عملية دعمه, أن تكون بصورة بعيدة عن الهدر, وبما يضمن الرقي بعمل الوحدات الاقتصادية التي تمثل جانباً مهماً في الاقتصاد الوطني.

وإلى جانب هذه التشريعات الإجرائية للدعم, هناك تشريعات أخرى تتعلق بالجانب الموضوعي للدعم, حيث تعمل الدول على تنظيم عملية الاستثمار فيها, بما يمثله الاستثمار من نافذة مهمة يطل بها العراق بوصفه دولة نامية على ما عليهِ الدول المتقدمة في العالم, وبما أن لهذه العمليات الاقتصادية دوراً مهماً في النهوض بواقع الشركات العامة والخاصة فيهِ, فإن دعم العراق لعملية الاستثمار يمثل ضمانة مهمة لنجاح هذا التطلع, هذه عملية الاستثمار أصبحت أكثر تقيداً من ذي قبل؛ وذلكَ عِبرَ دخول شرط المحتوى المحلي في عملية الاستثمار, وهو ما من شأنه أن ينعكس على الاقتصاد الوطني إيجابياً, وهو ما يعني صورةً جليةً من صور دعم المنتج الوطني.

إن هذه العملية من خلال ما تحتويه من تفاصيل تتعلق بحظر الدعم أو إباحتهِ, وما يتداخل فيها حكم الدعم بغيره من العمليات الاقتصادية كالخصخصة والحوكمة وشرط المحتوى المحلي؛ يبرز موقف العراق في حاجة ماسة لطرح رؤية تتعلق بدعمهِ لمنتجاتهِ الوطنية بما يتوافق والمستجدات المعاصرة, خصوصاً وأن الحكومات المتعاقبة بعد تغيير عام (2003) تسعى للانضمام لمنظمة التجارة العالمية, وهو ما يتعارض مع حاجة الشركات العامة والخاصة فيهِ إلى مزيد من الدعم؛ ولذا حاولنا من خلال هذه الدراسة معالجة هذه الإشكالية, بالمقارنة فضلاً عن اتفاقية دعم المنتجات مع تشريعين: الأمريكي بوصفه أنموذجاً للاتجاه الأنكلوسكسوني, والمصري بوصفهِ أنموذجاً لدولة نامية ذات نظام لاتيني تعيش تجربة استثمارية وتنموية انضج مما عليهِ الاقتصاد العراقي.

ثانياً: أهميةُ الدراسة

يرى الباحث أن أهمية دراسة دعم المنتجات الوطنية في جانبين نظري وعملي, فنظرياً وعلى الرغم من أن المشرع العراقي قد نظم أحكام دعم المنتجات الوطنية في جانبٍ من تشريعاتهِ؛ إلا أن هذا التنظيم لا يفي بكلٍ ما يتطلبهُ دعم المنتج الوطني من حاجةٍ إزاء التحديات الجديدة, لاسيما تلك التي يمكن تصنيفها بأنها عابرةٌ للحدود الوطنية, خصوصاً لو نظرنا إلى أن الدعم عموماً فضلاً عن دعم المنتجات الوطنية؛ لم يحظ بما ناله الإغراق – على الأقل– من الاهتمام نظرياً, فلم تخصص له دراسات قانونية سابقة بالمرة, اللهم إلا من دراسة عامة ومجملة للممارسات الضارة في التجارة الدولية, والتي تعد قواعد كلية ومبادئ عامة في قِبال الدعم كجزئية ومفردة من مفرداتهِ, ومعلومٌ ما يعتري تطبيق تلك المبادئ في ميدان التطبيق, هذا لو سلمنا بكفايتها لإشباع هذا الفراغ العلمي في مجال الدراسات الأكاديمية, فكيف وإنها قاصرةٌ عن سد هذا الفراغ؛ لما يجد يوماً بعد يوم من مسائل ووسائل حديثة تختارها الدول بعناية ودقة لتمرير دعمها, مع ملاحظةِ قلة المصادر في هذا الجانب, والتي مع توفرها فإنها لا تعالج ما يتداخل نظرياً في مجالي حماية المنتج أو المستهلك؛ والتي تدور في صميم مسألة دعم المنتج الوطني.

وعملياً, فإن دعم الدول لمنتجاتهِا الوطنية يمكن أن يساهم في نهوض هذه المنتجات, وما يقف خلفها من وحدات اقتصادية سواء أكانت زراعية أم صناعية, ولكن في الوقت نفسه لو خرج هذا الدعم عن إطارهِ القانوني فمن شأنهِ أن يكونَ مشوهاً للمنافسة العادلة في السوق, وهو ما يتنافى مع السياسة الاقتصادية الحديثة التي التزم

بها العراق بمقتضى المادة (25) من دستوره, فضلاً عن الوسائل الاقتصادية الحديثة كالخصخصة وشرط المحتوى المحلي والعمليات الاستثمارية؛ التي من الممكن أن تكون ممراً ونافذةً ينالُ من خلالها المنتج الأجنبي على الدعم غير المشروع, والذي يؤول إلى الإضرار بالمنتج الوطني, من هنا كان الوقوف على النظام القانوني المطروح في التشريعات الوطنية ومقارنته بنظيرهِ الأجنبي؛ خطوة مهمة لمعالجة بعض الفجوات التي تنشأ بمرور الزمن, والتي تحتاج للوقوف عندها حيناً بعد آخر؛ لمعالجتها قبل صيرورتها إلى نزاعات تضر بالاقتصاد الوطني.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

بالنظر لواقع الوحدات الاقتصادية في العراق بعد سنة (2003) فهو بحاجة إلى دعم تجاري, يستمر هذا الدعم لمدد زمنية قادمة, والحال إن تعليمات رقم (1) لسنة (2011) تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010, الصادرة من الوزير المختص وفقاً للمادة (21) من قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة (2010), المعدل بالقانون رقم (10) لسنة (2014), حظرت الدعم الممنوح وفقاً لتشريعات الدولة المانحة؛ مع غض النظر عن أي شرط أو اعتبار يراعى فيه, بالإضافة إلى حظرها شرط المحتوى المحلي,وفقاً لمنطوق المادة (16) منها؛ وهو ما يوسع من نطاق الدعم المحظور, بما يتنافى والحاجة الفعلية للدعم التجاري؛ في سبيل النهوض بواقع المنتجات الوطنية لمنافسة مثيلاتها الأجنبية, وفي سبيل توفير الحماية لها, ومن جهة أخرى فإن رغبة العراق بالانضمام لمنظمة التجارة العالمية في سبيل التعويض عما فاته خلال السنوات السابقة؛ دفعه لتقديم طلباته لقبوله عضواً فيها, وهو يشغل صفة عضو مراقب منذ سنة (2004), وهي تحظر دعم المنتجات الوطنية إلى حدٍ بعيد, كما جاء في نصها على حظر الدعم المخصص وفقاً للمادة (2) منها, أي إذ كان مقدماً لجهة معينة أو لا يفضل الحكومة جهة على أخرى في الدعم المقدم, ولا توجد أسبب يعتقد منها إن الدعم مخصص, ما يعني إن العراق كي يكون عضواً –كما هو الحال في رغبتهِ منذ سنة (2004)– عليهِ أولاً أن يثبت هذه الرغبة فعلياً في الأراضي الخاضعة لسيادة الدولة العراقية, وبالتالي فإن جعل هذه الاتفاقية ونصوصها التي تتوسع كثيراً في حظر الدعم, في الحسبان.

من هنا جاءت الإشكالية في كيفية التوفيق بين واقع منتجاتهِ المحتاجة إلى الدعم؛ وبين قواعده القانونية المستحدثة في هذا الصدد, فضلاً عن رغبتهِ الجامحة في الانضمام للمنظمة المذكورة.

رابعاً: منهجية الدراسة

جرت دراستنا لدعم المنتجات الوطنية وفقاً للمنهج المقارن, حيث تمت مقارنة أحكام القانون العراقي بصدد الدعم التجاري مع كل من اتفاقية الدعم الخاصة بالمنظمة والقانون الأمريكي والمصري, وحيث أن تنظيم التشريعات محل المقارنة لأحكام دعم المنتج الوطني–فضلاً عما نظمته منظمة التجارة العالمية, لم يكن –في الغالب– ناظراً لتداخل عوامل أخرى في دعم المنتج الوطني, وهو ما يشكل تقصيراً واضحاً في تنظيمهم له, فضلاً عن كون العراق –وعلى شكل وسائل مختلفة– من الدول المستهدفة تجارياً بالممارسات الضارة, خصوصاً في المستقبل لو توافرت فيهِ بيئة استثمارية آمنة؛ لذا سنعمد على التوسع في الدراسة المقارنة إلى مواضيع أخرى

غير الدعم مع مقارنتها أيضاً؛ لما لها من تأثير عليهِ ومساس بهِ, وحيث أن الصناعة والزراعة في الولايات المتحدة قد بلغت درجة من التقدم لم تصلها التشريعات الدول المقارنة الأخرى؛ فسنركز كثيراً على الجانب التشريعي في أمريكا, بما يمكن لنا أن نستخلص منه نتائج تعود بالنفع على اقتصادنا العراقي والتشريعات المنظمة لأحكامهِ؛ وذلكَ من خلال تحليل بعض تلك الأحكام التشريعية؛ بُغيةَ تعزيز وسائل مواجهة الدعم التصديري وغيره من الممارسات الضارة بالتجارة العراقية.

سادساً: هيكلية الدراسة

إن دراسة دعم المنتجات الوطنية انبنت على شكل مبحث تمهيدي وفصلين, تطرقنا في المبحث التمهيدي إلى التأصيل التشريعي للهوية الاقتصادية في العراق, وعلى شكل مطلبين, تناول المطلب الأول الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية قبل سنة 2003, والمطلب الثاني الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية بعد سنة 2003, وأما الفصل الأول وهو (مفهوم دعم المنتجات الوطنية) فقد انقسم على مبحثين, الأول حول ماهية دعم المنتجات الوطنية, أما الثاني, فقد تناولنا فيه صور دعم المنتجات الوطنية وتمييزه عما يشتبه به, وعلى شكل مطلبين, في المطلب الأول صور دعم المنتجات الوطنية, وفي المطلب الثاني تمييز دعم المنتجات الوطنية عما يشتبه به, وفي الفصل الثاني أحكام دعم المنتجات الوطنية, وعلى شكل مبحثين, في المبحث الأول القواعد الإجرائية والموضوعية لدعم المنتجات الوطنية, وعلى مطلبين, المطلب الأول القواعد الإجرائية لدعم المنتجات الوطنية, والمطلب الثاني القواعد الموضوعية لدعم المنتجات الوطنية, وفي المبحث الثاني الآثار التشريعية على الحكومة في دعم المنتجات الوطنية, وعلى مطلبين, الأول: دور الحكومة التشريعي في دعم المنتجات الوطنية, والثاني: معاملة منظمة التجارة للعراق في دعمه لمنتجاته الوطنية.

المبحث التمهيدي
التأصيل التشريعي للهوية الاقتصادية في العراق

المبحث التمهيدي

التأصيل التشريعي للهوية الاقتصادية في العراق

تأثرت الهوية الاقتصادية في العراق بالمراحل المختلفة التي مرت بها القوانين العراقية, وكان أبرز تلك المتغيرات هي مرحلة ما قبل سنة (2003), التي أدت إلى رؤية اقتصادية سرعان ما انعكست –بالمشرع العراقي– على توجههِ التشريعي؛ إذ تماهى العراق من خلالها مع محيطهِ الإقليمي في اقتصاده الاشتراكي, إلا أن توجه المشرع العراقي قد أخذ منحى آخر بعد تغيير سنة (2003)؛ حيث مثلت سلطة الائتلاف المدنية المنحلة –من خلال ما سنته من قوانين أو عدلته منها– دوراً بارزاً في تغيير وجهة الاقتصاد العراقي نحو السوق الحر[1], ثم جاء دستوره في سنة (2005) ؤسساً لمجموعة جديدة من قوانين هذه المرحلة الجديدة, فضلاً عما تضمنته القرارات الدولية من بنودٍ شرطت الدول الدائنة عليهِ تغيير هويتهِ الاقتصادية؛ إما كثمن لإعادة جدولة ديونه قبل سنة (2003) أو لمنحهِ غيرها بعد سنة (2003), وبالتالي أضحى تعديل وجهتهِ الاقتصادية من مقتضيات الإصلاح الاقتصادي.

إن الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية تبحث مراحلها في مطلبين:الأول الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية قبل سنة (2003), والثاني الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية بعد سنة (2003).

المطلب الأول

الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية قبل سنة (2003)

تأثرت التشريعات العراقية بالتغيير الذي حصل سنة (1968), حيث مثلت حقبة (1968–2003) فلسفة اقتصادية تعكس رؤية الدولة العراقية آن ذاك, وهو ما يتجلى من خلال الدستور المؤقت لسنة (1968), والدستور المؤقت لسنة (1970), ومشروع دستور العراق لسنة (1990), فضلاً عن القوانين التي شرعت في تلك المرحلة, والتي أسست لمرحلة لازالت آثارها لليوم, وهو ما سنسلط الضوء عليهِ في فرعين, الأول عن دساتير تلك المرحلة, والثاني عن القوانين في تلك المرحلة.

---

[1]– اقتصاد السوق " هو اقتصاد قائم على حرية السوق وعدم التدخل فيه وترك العرض والطلب يحددان السعر وهو الاقتصاد المطبق في معظم الدول المتقدمة من خلال المشروعات الخاصة", د. ميشيل بدتودارو, التنمية الاقتصادية دراسة مقارنة, دار المريخ للنشر, المملكة العربية السعودية– الرياض, بلا سنة طبع, ص850.

رأسمالية " هي النظام الاقتصادي السياسي الذي يعتمد على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج أو تأجيرها من قبل الأفراد لتشغيلها لحسابهم الخاص, وذلك في ظل حرية العمل, بهدف تحقيق الربح أو أعلى عائد ممكن, إن حافز الربح هو الذي يدفع إلى العمل والإنتاج والتنافس سواء بين المستهلكين أو بين المنتجين. والأداة التي يسترشد بها المستهلكون والمنتجون في تقرير سلوكهم نحو الاستهلاك أو نحو الإنتاج والعمل هي الأثمان التي تحدد من دون أي تدخل أو توجيه أي بحُرية تامة وفقاً لقوانين العرض والطلب", د. جوزيف أشومبيتر, الرأسمالية والاشتراكية والديمقراطية, المنظمة العربية للترجمة, بيروت, 1994, ص787.

ويتضح من التعريفين أعلاه الفرق بين اقتصاد السوق والرأسمالية, إذ إن اقتصاد السوق نظرية اقتصادية خالصة, أما الرأسمالية فهي نظرية سياسية اقتصادية.

الفرع الأول

الهوية الاقتصادية في الدساتير العراقية قبل سنة (2003)

نصت المادة (12) من دستور العراق المؤقت في سنة (1968) على إنه: " يهدف النظام الاقتصادي إلى تحقيق الاشتراكية وذلك بتطبيق العدالة الاجتماعية التي تحظر أي شكل من أشكال الاستغلال", والمادة (13) منه على إنه: "يكون الاقتصاد القومي موجهاً يتعاون فيه القطاعان العام والخاص تحقيقاً للتنمية الاقتصادية بزيادة الإنتاج وعدالة التوزيع".

نصت المادة (12) و(13) على الاقتصاد الاشتراكي هوية للتشريع العراقي بين سنتي (1968–1970). وبناءً على ذلكَ, يعمل المشرع على توجيه نشاط كل من القطاع الخاص والعام لتحقيق التنمية الاقتصادية, بلا تبعية أحدهما للآخر[1], وإنما وفق المصالح العليا التي تحددها الدولة[2], ووفق المادة (10) من الدستور المؤقت سنة (1968) " ويهدف موظفو الدولة في أداء أعمالهم ووظائفهم إلى خدمة الشعب"؛ فإن تقديم الدعم بكافة صورهِ واحدة من المهام التي يمليها المشرع على المؤسسات الحكومية.

أما دستور الجمهورية العراقية المؤقت سنة (1970), نص في المادة (1) منه: "العراق جمهورية ديمقراطية شعبية ذات سيادة, هدفه الأساسي تحقيق الوحدة العربية, وإقامة النظام الاشتراكي".

---

[1]–اقتصاد السوق " هو اقتصاد قائم على حرية السوق وعدم التدخل فيه وترك العرض والطلب يحددان السعر وهو الاقتصاد المطبق في معظم الدول المتقدمة من خلال المشروعات الخاصة", د. ميشيل بدتودارو, التنمية الاقتصادية دراسة مقارنة, دار المريخ للنشر, المملكة العربية السعودية– الرياض, بلا سنة طبع, ص058.

رأسمالية " هي النظام الاقتصادي السياسي الذي يعتمد على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج أو تأجيرها من قبل الأفراد لتشغيلها لحسابهم الخاص, وذلك في ظل حرية العمل, بهدف تحقيق الربح أو أعلى عائد ممكن, إن حافز الربح هو الذي يدفع إلى العمل والإنتاج والتنافس سواء بين المستهلكين أو بين المنتجين. والأداة التي يسترشد بها المستهلكون والمنتجون في تقرير سلوكهم نحو الاستهلاك أو نحو الإنتاج والعمل هي الأثمان التي تحدد من دون أي تدخل أو توجيه أي بحُرية تامة وفقاً لقوانين العرض والطلب", د. جوزيف أ شومبيتر, الرأسمالية والاشتراكية والديموقراطية, المنظمة العربية للترجمة, بيروت, 1994, ص787.

ويتضح من التعريفين أعلاه الفرق بين اقتصاد السوق والرأسمالية, إذ أن اقتصاد السوق نظرية اقتصادية خالصة, أما الرأسمالية فهي نظرية سياسية اقتصادية.

[2]– تُدار عمليات الإنتاج في اقتصاد السوق الحر لا مركزيا، ويحدد نوع الإنتاج وحجمه بشكل أساسي طبقاً لمعطيات السوق، اذ يتم تنسيق شؤون القرار في الكثير من أمور العرض والطلب عبر آلية الأسعار، ومن المفترض أن يؤدي السلوك الفردي لكل من العاملين في السوق والهادف الى المصلحة الخاصة لكل منهم عن طريق المنافسة الحرة الى الصالح العام للمجتمع. وعلى العكس من اقتصاد السوق الحر فأن هيئة التخطيط المركزية (القيادة العليا) في الاقتصاد الموجه، تدير بناءاً على الأهداف العامة التي تحددها قيادة الدولة في الاقتصاد الوطني بكاملة تبعاً للخطط الحكومية المركزية.", د. إيهاب النواب, الأنظمة ما بين اقتصاد السوق والاقتصاد الموجه, مقال متاح على شبكة النبأ على الرابط:

https://annabaa.org

وحيث إن الاشتراكية تجعل السلطة الاقتصادية بيد المجتمع[1], فالدولة هي من تقوم بقيادة وتخطيط وتوجيه الاقتصاد الوطني لتحقيق هدفها بالوحدة الاقتصادية العربية[2].

لذا فأن الدولة قامتْ بتأميم مشاريعها الصناعية والتجارية الرئيسية, بنقلها من ملكية خاصة إلى نطاق الملكية العامة[3], كي تضمن السيطرة عليها واستخدامها وفقاً لخططها التنموية[4], وأدى التأميم إلى توسعٍ القطاع

---

[1]- مرتضى مطهري, الإسلام والاقتصاد, ط1, دار الإرشاد للطباعة والنشر والتوزيع, بيروت-لبنان, 2005, ص168.

[2]– د.رعد ناجي الجدة, التطورات الدستورية في العراق, بيت الحكمة العراق– بغداد, 2004, ص131.

[3]–" يعتمد النظام الاشتراكي على الملكية الجماعية لوسائل الإنتاج, حيث تمتلك الدولة جميع الوسائل وتتصرف فيها, لذلك كان التخطيط الاقتصادي فيها تخطيطاً مركزياً إلزامياً له خاصية التوجيه, إذ تتولى سلطة مركزية عملية التخطيط والتوجيه وإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ الخطة وفق أهادف معلنة وأولويات مقررة سلفاً ومن ثم تكون هيمنة الدولة على الاقتصاد. وفي ظل التخطيط بالتوجيه تصبح أهداف الخطة القومية ووسائل تمويلها تعليمات وأوامر يتم الالتزام من قبل كل (وزارات– شركات– مجتمع مدني...) ويقتضي ذلك بطبيعة الحال سيطرة تامة للدولة على كل شيء حتى النظام المصرفي ووسائل الاتصال والمواصلات ..." د. إسماعيل محمد بن قانة, اقتصاد التنمية نظريات – نماذج – استراتيجيات, ط1, دار أسامة للنشر والتوزيع, عمان–الأردن, 2012, ص310.

[4]- ومن هذه الشركات المؤممة ما جاء في الملحق الثاني من قانون تأميم بعض الشركات والمنشآت رقم (99) لسنة 1964, وهي وفق التسلسل الآتي:

1- شركة الإسمنت العراقية
2- شركة الإسمنت الرافدين
3- شركة سمنت الفرات
4- شركة الإسمنت المتحدة
5- شركة الصناعات العقارية
6- شركة المواد البنائية العراقية
7- شركة ناعات الاسبست
8- شركة الغزل والنسيج العراقية
9- شركة فتاح باشا للغزل والنسيج
10- شركة السجاد العراقية
11- شركة صناعة الجوت العراقية
12- شركة استخراج الزيوت النباتية
13- شركة منتوجات بذور القطن
14- شركة الرافدين لصناعة المنظفات
15- معمل صابون ومنظفات كافل حسين
16- شركة دخان الرافدين شركة دخان عبود
17- شركة الدخان الأهلية
18- شركة صناعة الجلود الوطنية
19- شركة باتا العراقية
20- شركة طحن حبوب الشمال
21- شركة تجارة وطحن الحبوب العراقية
22- شركة المطاحب الفنية
23- شركة معامل طحين الدامرجي
24- شركة الرافدين للطحن والتجارة
25- شركة الكبريت المتحدة
26- شركة اتحاد مصانع الورق
27- شركة المخازن العراقية
28- الشركة الأفريقية العراقية

العام على حساب الخاص[1],ما أدى إلى تراجع في الجانب التقني في العراق؛ بسبب انقطاع التواصل التكنولوجي مع الشركات العالمية ذات الباع الزمني العميق في هذا الجانب. في حين إن السعودية مثلاً بل عملت على الانتقال التدريجي لجانب المملكة, كما في شركة آرامكو, التي استطاعت أن تستفيد من الشركات الأجنبية تقنياً, وبنفس الوقت تنتقل ملكيتها إلى الحكومة السعودية[2], وعلى الرغم من التقدم في القطاع النفطي إلا أنه لم يمتد لمجالات أخرى, حيث أن الدول العربية في الخليج لا تزال تعتمد لسد احتياجاتها على الاستيراد, بنسب تصل في البضائع الصناعية إلى (75%) من إجمالي الواردات[3].

عملت الحكومة مع توسعها بالقطاع العام على توفير الدعم والحماية؛ كون الشركات العامة عبارة عن وحدات اقتصادية ينتابها ضعف. ولا غرابة في البين لاسيما وأن التأميم قد جاء ببواعث سياسية, ولغرض سيطرة الدولة على السوق وإضعاف خصومها, ولم يؤسس له وفق رؤية اقتصادية وتنموية ناضجة[4].

وأما مشروع دستور العراق الدائم سنة (1990), وعلى الرغم من إن هذا المشروع لم يكتب له النجاح؛ إلا إنه يعكس رؤية المشرع العراقي في تلك المرحلة, حيث نص في المادة الثامنة والعشرين منه على " تتولى الدولة توجيه الاقتصاد الوطني, بقصد رعاية مصلحة المجتمع, وحمايته من الاستغلال وتحقيق الازدهار الاقتصادي وزيادة الدخل القومي, ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الوحدة الاقتصادية العربية".

أن المشرع لم يشيد رؤيته الاقتصادية وفقاً لمتطلبات المرحلة, وإنما مثلتِ الاشتراكية هدفاً له على أي حال, وأصل عام لم يحد عنه إلا استثناء وضرورة, ما يعني إن هناك بيئة تجارية صعبة وتعاطٍ غير واقعي معها[5].

ويتضح ما تقدم أن مسيرة الدساتير العراقية قبل تغيير سنة (2003) تبنت المسلك الاشتراكي كهوية للاقتصاد العراقي, بلا فرق بين أن يكون ذلكَ في بداية أو نهاية حقبة ما قبل سنة (2003).

الفرع الثاني

الهوية الاقتصادية في القوانين العراقية قبل سنة (2003)

أسس قانون إصلاح النظام القانوني رقم (35) لسنة (1977) إلى إلزام السلطة التشريعية بوضع قواعد معالجة لنمو القطاع العام في كل فروع الاقتصاد الوطني, وتحوله إلى القطاع المهيمن على غيرهِ من

29- الشركة العراقية للاستيراد والتوزيع".

[1]- د.مصطفى كمال طه, أساسيات القانون التجاري, ط1, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت–لبنان, 6200, ص19.

[2]– د. يحيى حمود حسن ألبوعلي, ملامح السياسة النفطية في العراق, مجلة الاقتصادي الخليجي, العدد 25, 2015, ص55.

[3]– د. محمد علي حميد, سعر النفط والتنمية الاقتصادية في دول الخليج العربي, المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية, الجامعة المستنصرية, 2006, 157.

[4]– د. حسين عجلان حسن, القطاع العام في العراق بين ضرورات التأمين وتحديات الخصخصة, مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية, كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة, العدد 13, 2006, ص7.

[5]- د. أحمد شاكر حمود, الإشكاليات الاجتماعية والاقتصادية وبناء الدولة المدنية في العراق بعد عام 2003, مجلة السياسية والدولية, الجامعة المستنصرية, العدد 37–36, 2017, ص2.

القطاعات؛ بحيث يكونُ له دورٌ رئيسيٌ وحاسمٌ في عمليات التنمية القومية للسلطة[1], فضلاً عن التقليل من دور القطاع الخاص؛ ليكون تحت سيطرة القطاع العام, فهو من يضع القواعد التي تنظم مجالات نشاطه وحركتهِ, وهو من يستثمر قدراتهِ المادية والفنية بما يضمن عفوية حركتهِ وعدم استغلاله[2]؛ ونتيجة لذلكَ, تدخل المشرع العراقي ليعدل أو يشرع القوانين؛ في منظومته التجارية بما يوافق المصلحة العامة[3], وهو ما نجدُ انعكاسته جلية في قانون التجارة رقم (30) لسنة (1984) عندما جعل كلاً من القطاع الخاص والمختلط مكملين لدور القطاع الاشتراكي[4], وأن الدولة ملزمة بتوفير الخدمات والسلع الأساسية للمواطنين[5], وإن من العوامل المهمة التي وطأت لهذا التدخل في مجموعة القوانين التجارية[6]؛ هو قانون إصلاح النظام القانوني في مرحلة سابقة لتشريع قانون التجارة النافذ, حيث نص على أنه: "تخطيط نشاط القطاع التجاري وربطه بخطط التنمية القومية وضمان قيامه بتوفير السلع والخدمات للمواطنين[7]".

لقد استمر القطاع العام مهيمناً على النشاط الاقتصادي في العراق حتى سنة (1987), حيث أجبرت الحكومة العراقية تحت وطأة الصعوبات الاقتصادية على انتهاج سياسة "الباب المفتوح أمام القطاع الخاص", إذ أوقفت الحكومة العراقية التدخل في الزراعة كونه جزءاً من برنامج الخصخصة, وهو ما آل بعدد من المشاريع الصناعية والمزارع المملوكة للدولة إلى الخصخصة, فضلاً عن إنشاء سوق الأوراق المالية, وشرعت الحكومة قانون سوق بغداد للأوراق المالية رقم (24) لسنة (1991), بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار العربي وإنشاء مصارف تجارية, ودعم القطاع الخاص, ما عزز من مكانة القطاع الخاص, ومع فرض عقوبات اقتصادية على العراق في سنة (1990) انعكست سلباً على القطاع العام, وأتاحت للقطاع الخاص الهيمنة على النشاط الاقتصادي حتى سنة (1999), إذ فتحت السلطات الحكومية في ذلكَ الزمن الباب أمام السلع الأجنبية المدعومة والرخيصة ليغرق

---

[1]– طبقاً لما جاء في قانون إصلاح النظام القانوني, الفصل الأول, البند الأول التشريعات الاقتصادية, وهذا نصه: "وضع القواعد المعالجة لنمو القطاع العام في فروع الاقتصاد الوطني كافة وتحويله إلى قطاع مهيمن على جميع قطاعات وفروع الاقتصاد الوطني بحيث يلعب الدور الرئيس والحاسم في عملية التنمية القومية الشاملة"".

[2]– طبقاً لما جاء في قانون إصلاح النظام القانوني, الفصل الأول, البند الأول التشريعات الاقتصادية, وهذا نصه: " "وضع القواعد التي تنظم مجالات نشاط وحركة القطاع الخاص في عملية التنمية واستثمار إمكاناتهِ المالية والفنية, تحت إشراف وتوجيه وقيادة القطاع العام, بشكل يؤمن الحد من استغلاله وعفوية نشاطه".

[3]– مصطفى كمال طه, المصدر السابق, ص18.

[4]– وفقاً لنص المادة 1 من قانون التجارة النافذ, وهذا نصها: " يقوم هذا القانون على: أولاً– تنظيم النشاط الاقتصادي للقطاعات الاشتراكي والمختلط والخاص وفقاً لمقتضيات خطة التنمية. ثانياً– جعل دور القطاعين المختلط والخاص مكملاً لنشاط القطاع الاشتراكي".

[5]– وفقاً لنص المادة (2) من قانون التجارة النافذ, وهذا نصها: " تعتبر الأعمال التجارية التي تمارسها الدولة من واجباتها الأساس في نطاق توفير السلع والخدمات للمواطنين".

[6]– التي منها: قانون التجارة المُلْغَى رقم (149) لسنة (1970).

[7]– طبقاً لما جاء في قانون إصلاح النظام القانوني, الفصل الأول, البند الثاني التشريعات التجارية.

السوق المحلي بها, وهو ما أدى إلى غلق أكثر من (33000) مؤسسة أعمال صغيرة ومتوسطة, وفقدان أكثر من (100000) عامل وظيفته[1].

المطلب الثاني

الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية بعد سنة (2003)

تأثرت التشريعات العراقية بتغيير سنة (2003), والتشريعات التجارية منها بوجه الخصوص, مما جعل من هذه التغييرات بمجموعها المعالم الجديدة للاقتصاد العراقي المتجه نحو السوق الحر, ويمكننا أن نعد على وجه الخصوص العوامل المؤثرة في ذلكَ بقرارات سلطة الائتلاف المنحلة المعنية بالتحول الاقتصادي, وهو ما سنبحثه في الفرع الأول, وتشريعات مجلس النواب العراقي, وهي ما سنبحثها في الفرع الثاني.

الفرع الأول

قرارات سلطة الائتلاف المنحلة المعنية بالتحول الاقتصادي

كان التحول الاقتصادي نحو السوق الحر هو المنطلق الذي عملت بموجبهِ سلطة الائتلاف لتعديل القوانين التجارية أو تشريعها[2], حيث وفقاً لقرار سلطة الائتلاف المنحلة رقم (39) لسنة (2003) حول الاستثمار الأجنبي أتاحت للمستثمر الأجنبي تأسيس كيانات تجارية في العراق, والتعامل بالنقود وتحويلها إلى خارج العراق بلا قيد, فضلاً عن صلاحية المستثمر الأجنبي بامتلاك العقارات والتعامل بها, وهو ما لم يكن للمستثمرين الأجانب فضلا عن غيرهم من المواطنين الأجانب في العراق, وهذه المعاملة لم تقف عن عتبةِ المستثمر الأجنبي وإنما توسعت لتشمل المنافسة في السوق, حيث اتسع دور الدولة عِبرَ تدخلها لحماية التاجر المتوقف عن أداء التزاماته المالية؛ وذلك عندما لم يجز قانون التجارة الملغي رقم (149) لسنة (1970) الحكم بإفلاس التاجر بمجرد توقفه عن تسديد ما يجب عليه من ضرائب أو غرامات جزائية مهما كان نوعها[3], فهذه إمارة واضحة على المنحى الاشتراكي في أحكام الإفلاس قبل التعديل[4], وهو خلافاً لما جاءتْ بهِ سلطة الائتلاف,

---

[1]–إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014–2030, مجلس الوزراء– هيئة المستشارين, رؤية وضعتها الحكومة لتطوير القطاع الخاص في نيسان 2014, ص43.

[2]–"وفقاً لصلاحياتي كمدير إداري لسلطة الائتلاف المؤقتة, وانسجاماً مع قرارات مجلس الأمن الدولي بما في ذلكَ القرارن (1483) و(1511) لعام (2003)... وانسجاماً مع التقرير الصادر عن الأمين العام للأمم المتحدة والموجه لمجلس الأمن الدولي في السابع عشر من تُموز عام (2003) المتعلق بضرورة تنمية الدولة العراقية ونقلها من نظام اقتصادي مركزي يفتقر إلى الشفافية, إلى نظام اقتصاد السوق الحر... أعلن بموجب هذا ما يلي: ..", وفقاً لما جاء في قرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (78) بشأن تطوير الإجراءات المؤقتة المتعلقة بمنازعات الدين, وهذا نص ما جاء فيه:

[3]– طبقاً لما جاء في م (570) من قانون التجارة الملغى, وهذا نصها: "لا يجوز إشهار إفلاس التاجر بسبب وقوفه عن دفع ما يستحق عليه من غرامات جزائية أو ضرائب أياً كان نوعها".

[4]– نص تعديل سلطة الائتلاف المنحلة على أن يشرع قانون خاص بالإفلاس " يتم إضافة عنوان غير مرقم هو (أحكام تمهيدية) إلى قانون الإفلاس (ويشار إليه لاحقاً بـ "قانون") وذلك قبل الفصل الأول منه" القسم (4), تعديلات على قانون الإفلاس, ويلاحظ أن نظام الإفلاس بحد ذاته نظامٌ ذو طابع اشتراكي, وهذا ما يمثل سمةً اشتراكية واضحة, "ويقع انضمام الدائن إلى الجماعة بحكم

فإنها قامت بتعليق هذه المادة, مما يعني إمكان الحكم بإفلاس التاجر بمجرد امتناعه عن تسديد الضرائب والغرامات, وهو ما يوقف الدولة على مسافةٍ واحدة من جميع الأطراف في العمليات التجارية بلا تغليب لطرف أو آخر بدعم أو ما سواه[1], ولكن هذا الإفلاس أو ضعف حال القطاع العام إن أوشك الإطاحة بشركةٍ عامة فإن بإمكانها أن تندمج مع غيرها, وهو ما يعكس مفهوم السوق الحر في رؤية المشرع العراقي؛ إذ لم يتصدَ لتوفير الدعم المباشر لها, وإنما أتاح لها الاندماج مع غيرها, وفقاً لما نظمه قانون دمج الشركات العامة رقم (76) لسنة (2004)؛ حيث بالنظر للظروف التي مر بها العراق بعد فرض مجلس الأمن الحصار الاقتصادي على العراق[2], مُنِعَ العراق من تصدير المنتجات أو استيرادها؛ وهو ما آل باقتصاده إلى التدهور عموماً, فضلاً

القانون, فلا يتوقف إذن على إرادتهِ. فإذا شاء الحصول على دينهِ, فلا سبيل له إلا الاشتراك في التفليسة والخضوع أحياناً بأنه نظام اشتراكي, لأنه لا يقيم وزناً بوصفهِ فرداً, ويكاد لا يعترف بوجوده إلا باعتباره عضواً في جماعة الدائنين" محسن شفيق, القانون التجاري المصري, ج2, ط1, دار نشر الثقافة بالأسكندرية, 1951, ص17, إذ وفق حكم جماعة الدائنين تقدم مصلحة المجموع من الدائنين على الدائن لمفرد, وينصهر وجوده في بوتقةِ الجماعة؛ "ثم أقام المشرع رابطة بين الدائنين, فرتب على صدور حكم الإفلاس حشدهم في جماعة وحرمانهم من اتخاذ إجراءات فردية ضد المدين, بمعنى أنه يترتب على صدور حكم الإفلاس أن تذوب شخصية الدائن في شخصية الجماعة, وتحل محل الإجراءات الفردية إجراءات أخرى جماعية هدفها تصفية أموال المدين وتوزيع الثمن الناتج على أعضاء هذه الجماعة, كل بنسبة دينه", المصدر السابق, ص17.

[1]– فضلاً عن ذلكَ, فإنه وفقاً لأحكام الإفلاس يكون القاضي الذي يشهر إفلاس التاجر, كما أن للمحكمة أن تأمر باستبدالهِ بغيره في أي وقت بلا قيد أو شرط, طبقاً لنص المادة (576) "يكون الحاكم الذي قضى بإشهار الإفلاس قاضياً للتفليسة, ولمحكمة الاستئناف أن تأمر في كل وقت باستبدال غيره بهِ", إذ المقصود بالحاكم هو القاضي وفقاً للقرار رقم (218) والصادر بتاريخ (1979/2/20) " يطلق لفظ قاضي، على كل حاكم مشمول بأحكام قانون السلطة القضائية رقم 26 لسنة 1963، وتعدل التعابير والمصطلحات في القوانين النافذة، وفقا لذلك"؛ وهذا ما يعد منطلقاً للدولة للتدخل في السوق بما هو مزيد على حمايتهِ, فليست ملزمة دائماً بمراعاة ما فيه مصلحة الدائنين, وهو ما تطرق له تعديل سلطة الائتلاف وفق النص الآتي: " يكون القاضي الذي قضى بإشهار الإفلاس قاضياً للتفليسة, ويجوز لمحكمة الاستئناف في أي وقت أن تأمر باستبداله بقاضٍ مختص بالإفلاس إذا ارتأت أن ذلكَ يحقق المصلحة العامة للمدين والدائنين, وبصورة عامة نرى أن هذه التعديلات لا تعني التحول إلى النظام الرأسمالي بصورة تامة؛ لأن هناك أكثر من مبدأ لا يمكن أن يتخلى عنها المشرع, وإن كان قد غير من وجهة رحله نحو اقتصاد السوق الحر, ومنها: مبدأ الصلح الواقي من الإفلاس, والذي يمثل تدخلاً من الدولة بصيغة تشريعية لإيجاد شيءٍ من التوازن بين المراكز القانونية للوقاية من خطر الإفلاس, محسن شفيق: المصدر السابق, ص 23.

[2]– فرض مجلس الأمن حصاراً اقتصادياً على العراق, وحُظِر بموجب قرارهِ التصدير للعراق أو الاستيراد منه؛ مما يعني أنه أثر بصورة سلبية على الشركات في كل القطاعات, مما أضعف حال القطاع الخاص على وجهِ الخصوص؛ حيث أصدر قراره رقم (661)في 6 آب/أغسطس 1990, وجاء في القرار المذكور: "إن مجلس الأمن, إذ يعيد تأكيد قراره (660) (1990) المؤرخ في 2 آب/أغسطس 1990, وإذ يساوره بالغ القلق إزاء عدم تنفيذ ذلك القرار... يقرر أن تمتنع جميع الدول عمّا يلي: (أ) استيراد أي من السلع والمنتجات التي يكون مصدرها العراق أو الكويت, وتكون مصدرة منهما بعد تاريخ هذا القرار, إلى أقاليمها؛ (ب) أية أنشطة يقوم بها رعاياها أو تتم في أقاليمها ويكون من شأنها تعزيز, أو يقصد بها تعزيز, التصدير أو الشحن العابر لأية سلع أو منتجات من العراق أو الكويت, وأيةِ تعاملات يقوم بها رعاياها أو السفن التي ترفع علمها أو تتم في أقاليمها بشأن أية سلع أو منتجات يكون مصدرها العراق أو الكويت وتكون مصدرة منهما بعد تاريخ هذا القرار, بما في ذلك على وجه الخصوص أي تحويل للأموال إلى العراق أو الكويت لأغراض القيام بهذه الأنشطة أو التعاملات؛... ".

عن الظروف التي مر بها بعد تغيير (2003)[1], فقد انعكست هذه العوامل بمجموعها على حال الشركات في العراق, والتي منها الشركات العامة, مما دفع سلطة الائتلاف إلى أن تشرع هذا القانون لغرض الدمج بين الشركات العامة, فبدلاً من وجود شركات ضعيفة يقوم القانون بالدمج بينها؛ لتنتج شركات قوية قادرة على خوض المنافسة, بدون تدخل من الدولة لترجيح طرف على آخر في العمليات التجارية[2], وهو ما يعد عاملاً مهماً في التحول الاقتصادي نحو اقتصاد السوق الحر, قد عملت قرارات سلطة الائتلاف على إدخالهِ في سبيل ذلكَ.

وإن كان هذا هو حال شركات القطاع العام, فإن حال الشركات في القطاع الخاص قد تغير بتدخل قرارات سلطة الائتلاف, حيث كان قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة (1997) المعدل يشترط على الأشخاص المعنوية عامة كانت أم خاصة أن تكون حاملة للجنسية العراقية, كي تكسب عضوية شركة عراقية, وكما هو الحال في الفقرة الثالثة من المادة (12), وهذا نصها: " لا يجوز للأشخاص المعنوية عامة كانت أو خاصة أن تكتسب العضوية في شركة عراقية ما لم تكن هي الأخرى متمتعة بالجنسية العراقية", هذه المادة تمثل ميزة لحملة الجنسية العراقية يمكن من خلالها أن توسع نشاطها التجاري, في الوقت الذي تفتقد هذه الميزة الأشخاص المعنوية الأجنبية, وهو ما يمثل ترجيحاً لكفة على أخرى في العمليات التجارية؛ وبالتالي فإن تعليق سلطة الائتلاف لها وفقاً للتشريع رقم (64) لسنة (2004)؛ ملائم لتوجهات المشرع العراقي بعد تغيير (2003), والذي يحيد به المشرع عن اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الحر.

الفرع الثاني

تشريعات مجلس النواب العراقي

حدد دستور العراق في (2005) طبيعة الاقتصاد العراقي, حينما أشار إلى أن تكفل الدولة القيام بعملية إصلاح للاقتصاد العراقي وفق أسس حديثة اقتصادياً, وأن يكون الاقتصاد العراقي الجديد ضامناً لاستثمار كامل الموارد

يمكن مراجعة القرارين على موقع الأمم المتحدة في هذا الرابط :

<http://www.un.org/ar/sc/documents/resolutions/1990.shtml>

تاريخ التصفح 2019/02/19

[1]– " تفاقمت محنة القطاع الخاص بعد عام 2003 مع انعدام الأمن وعدم الاستقرار السياسي، وسياسة الاستيراد المفتوح، وعدم ملاءمة مناخ الاستثمار، وغياب الأدوات المالية المختصة، وتدهور البنية التحتية، وهروب رأس المال. وأدت هذه العوامل، مترافقة مع تصاعد إيرادات النفط، إلى انخفاض مساهمة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وفي الناتج المحلي الإجمالي", إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014–2030, ص43.

[2]– وفقاً لما جاء في أمر سلطة الائتلاف المنحلة بعنوان دمج الشركات العامة رقم (76) لسنة (2004), منها: "وإدراكاً لرغبة مجلس الحكم بإحداث تغيير جذري وهام في النظام الاقتصادي من خلال تحسين الظروف وإعادة الأعمال الاقتصادي لغرض مواكبة التطور في السوق التنافسية العالمية... وإتاحةً للمجال أكثر لتحسين الإنتاج والأداء الاقتصادي لبعض الشركات العراقية المملوكة للدولة من خلال دمجها معاً...".

الاقتصادية, إضافة إلى تنويعه لمصادره, وأن يولي أهمية كبرى للقطاع الخاص وتشجيعه وتوسعته[1], وهو ما يعني بالمفهوم لا المنطوق: أن الدستور العراقي يتبنى السوق الحر, حيث لا تتدخل الدولة من حيث مؤسساتها المختصة في السوق العراقي, وإنما تترك تحديد الأسعار فيه للتعامل التجاري[2], ومن معالم هذا التحول الاقتصادي أنه في الوقت الذي لم تكن فيه الممارسات الضارة في التجارة الدولية كالدعم ذات خطر؛ على اقتصاد تتولى الدولة فيه التوجيه والتخطيط والقيادة, فإن مع اقتصاد السوق الحر والتوجه نحو تحرير التجارة من القيود الكمركية وغيرها؛ قد أصبحت الممارسات الضارة بالتجارة الدولية ذات خطر على الاقتصاد الوطني[3], ولكي تضمن الدولة أن تكون حراستها لسوقها على وجهها الأتم, فإنه لا يمكن ضمان ذلكَ بدون توافر الحماية القانونية للمنتجات الوطنية؛ وكذلكَ فقد لجأ المشرع العراقي إلى تشريع بعض القوانين التي توفر تلكَ الحراسة, وتمنح السوق العراقية الحماية اللازمة, منها قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة (2010) والمعدل بالقانون رقم (10) لسنة (2014), كونه يعزز حماية السوق في العراق من تأثير الممارسات الضارة: الإغراق, الدعم, الزيادات غير المبررة, نتيجة لانفتاح الأسواق العراقية على التجارة العالمية, مما يساهم بصورة فاعلة في حماية المنتجات الوطنية[4], وحسناً فعل المشرع العراقي بسنهِ لهذا التشريع؛ لأن الرجوع إلى القواعد الخاصة في القانون المدني نجدها غير معالجة للمسؤولية المترتبة عليها, فلا يبقى إلا الرجوع إلى القواعد العامة في القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة (1951)[5].

وبناءً على ما أسس له الدستور من إصلاح الاقتصاد العراقي؛ فإن المادة الدستورية رقم (25) وسعت من صلاحيات هيئات الاستثمار[6], كمنح إجازات الاستثمار والقيام بالتخطيط للمشاريع الاستثمارية وغيرها, وبالتالي

---

[1]– نصت المادة (25)من دستور العراق الصادر عام (2005)على ذلكَ بقولها: " تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة, وبما يضمن استثمار كافة موارده, وتنويع مصادره, وتشجيع القطاع الخاص وتنميته", يعرف التحول نحو اقتصاد السوق الحر بالإصلاح الاقتصادي, د. طالب عبد صالح, اقتصاد السوق: بحث في أصوله وأسباب تجدد الدعوة إليه والدور المتغير للدولة في ظله, مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية, 2007, ص 172.

[2]– د. ميشيل بدتودارو, التنمية الاقتصادية دراسة مقارنة, مصدر سابق, ص850.

[3]– د. محمد سليمان قورة, الممارسات الضارة في التجارة الدولية وسبل مواجهتها الإغراق–الدعم–الزيادات غير المبررة, ط1, دار النهضة العربية, مصر, 2015, ص29.

[4]– وفقاً لما جاء في الأسباب الموجبة من قانون حماية المنتجات الوطنية, وهذا نصها: " انسجاماً مع المتغيرات الجديدة التي طرأت على الاقتصاد العراقي وفتح الأسواق أمام التجارة العالمية ولغرض بناء صناعة وطنية ولتفادي حدوث ضرر يلحق بها من الممارسات الضارة من سياسات إغراق الأسواق بالمنتجات أو الزيادات غير المبررة في الواردات أو المنتجات المستوردة التي تدعمها الدول المصدرة إلى جمهورية العراق بما يؤدي إلى فقدان شروط المنافسة العادلة ولغرض اتخاذ التدابير المناسبة لحماية المنتجات العراقية والمنتجين المحليين . شُرع هذا القانون".

[5]– د. سالم محمد رديعان, مسؤولية المنتج في القوانين المدنية والاتفاقات الدولية, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الأردن–عمان, 1429–2004, ص55.

[6]– نصت المادة (5)الفقرة أولاً من قانون الاستثمار رقم (13) لسنة (2006) والمعدل بالقانون رقم (2) لسنة (2010) والقانون رقم (50) لسنة (2015), على ذلك بقولها: " تشكل في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم هيئات استثمار تتمتع بالشخصية المعنوية ويمثلها

مما يعد من آليات تنمية القطاع الخاص وتشجيعه[1], وهو ما يخالف المسلك الاقتصادي السابق الذي أثقل كاهل الدولة بتمويل مشاريعَ مختلفة, وبالتالي نجد المشرع قد اتخذ موقفاً حيادياً من القطاعات المختلفة, وهو ما يتوافق مع التوجه الاقتصادي الأخير للمشرع العراقي, الذي يقصر دور الدولة على حراسة السوق في ظل اقتصاد السوق الحر, وأن لا تتدخل عند إخفاق السوق, فهو تدخل لضرورة, أو لقمع أي اعتداء, والنتيجة مع هذا المسلك الدستوري الجديد نكون باللقاء مع توجهٍ لا يسمح للدولة أن تتدخل إلا أضيق نطاق[2].

وعلى الرغم من النص الدستوري بخصوص التحول الاقتصادي[3]؛ إلا أن هناك قوانين أخر لا تزال على النهج الاشتراكي, ولا تُلائم مرحلة ما بعد سنة (2003), منها: قانون النقل رقم (80) لسنة (1983) وقانون

رئيسها أو من يخوله, وتمول من موازنة الإقليم أو المحافظة ولها صلاحيات منح إجازات الاستثمار, والتخطيط الاستثماري, وتشجيع الاستثمار, ولها فتح فروع في المناطق الخاضعة لها بالتنسيق مع الهيأة الوطنية للاستثمار لضمان حسن تطبيق القانون".

[1]– "وفي الوقت نفسه أسفرت التطبيقات الاشتراكية بعد عقود من الزمن عن إجهاد الدولة بالمعنى الاقتصادي البحت, فلم تكن قادرة على تمويل سياسات الرفاه الاجتماعي, فضلاً عن أن تكون قادرة على التوسع الإستثماري, .."د. أحمد محمد مصطفى نصير, دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي, ج1, دار النهضة العربية, مصر, ص70.

[2]– " يقصر الاقتصاديون الرأسماليون دور الدولة في ظل اقتصاد السوق على كونها حارسة فحسب ولا يجيزون تدخلها –بحسب نظر التقليديين– إلا لضرورة علاج إخفاقات جهاز السوق, كما أن التقليديين الجدد, لا يجيزون تدخلها إلا في أضيق حدود, ويحاولون تطبيق أفكارهم (فريدمان) عن طريق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي, أما المحافظون منهم فإنهم يطالبون الدولة بأن تكون قادرة على قمع أي اعتداء عليها أما في المجال الاقتصادي فلا يجيزون تدخلها كذلك إلا في أضيق حدود",أحمد محمد مصطفى نصير, المصدر السابق, ص69.

[3]– أن إشارة الدستور العراقي الجديد إلى التحول الاقتصادي قد تداخلت فيه؛ عوامل دولية امتدت لسنوات تربو على العقد, برز من خلالها للمنظمات الدولية الدور الكبير في التحول الاقتصادي, ويبرز ذلكَ بوضوح من خلال قرارات المنظمات الآتية:

أولاً: قرارات مجلس الأمن

كانت مطالبة مجلس الأمن لكل الدول الأعضاء بتقديم المساعدات والمواد اللازمة لإعادة إصلاح وبناء الهياكل الاقتصادية العراقية, "وطبقاً لهذا النص من القرار المذكور في الفقرة (2) منه: "يطلب إلى جميع الدول الأعضاء.. وغيرها من المنظمات الدولية من أجل العراق والمساعدة في تلبية الاحتياجات الإنسانية وغيرها للشعب العراقي, أن تقوم بذلكَ على سبيل الفور من خلال توفير الغذاء والمواد اللازمة لإعادة بناء وإصلاح الهياكل الأساسية الاقتصادية في العراق",وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (1483) الصادر بتاريخ 22/ 05/ 2003, والقرار متاح على موقع الأمم المتحدة على الانترنت, وعلى هذا الرابط: (https://undocs.org/ar/S/RES/1483(2003), تاريخ التصفح 2019/2/9.

وأيضاً, "يقرر أن الأمم المتحدة ... ينبغي أن تعزز دورها الحيوي في العراق, بأمور منها تقديم الإغاثة الإنسانية, وتعزيز الإعمار الاقتصادي للعراق..."., بموجب الفقرة (8) من قرار مجلس الأمن رقم (1511) في 2003/10/16 نص على أن تقوم الأمم المتحدة بتعزيز دورها في العراق إزاء الأعمار الاقتصادي, وأيضاً: " يناشد الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية أن تعزز ما تبذله من جهود لمساعدة الشعب العراقي على التعمير وتنمية اقتصاده, ويحث تلك المؤسسات على اتخاذ خطوات فورية من أجل تقديم مختلف ما لديها من أنواع القروض وغيرها من المساعدات المالية إلى العراق, على أن تعمل في ذلك مع مجلس الحكم والوزارات المعنية", في الفقرة 20 من قرار مجلس الأمن رقم (1511) الصادر بتاريخ 2003/10/16, والقرار متاح على موقع الأمم المتحدة, وفي هذا الرابط:(https://undocs.org/ar/S/RES/1511(2003), تاريخ التصفح 2019/2/9.

" ... وفي هذه الظروف التي تفاقمت بسبب الحرب الأخيرة, وما صاحبها من انهيار في الخدمات الاجتماعية, يلزم الاضطلاع بمهمة تنمية العراق ونقله من اقتصاد ذي تخطيط مركزي إلى اقتصاد سوقي", من تقرير الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة إلى مجلس الأمن بتاريخ 17/ 07/ 2003 في النقطة (تاسعاً) فقرة (84), التقرير متاح على هذا الرابط:(https://undocs.org/ar/S/2003/715), تاريخ التصفح 2019/2/9.

ثانياً: تقارير صندوق النقد الدولي

عقد العراق مع صندوق النقد الدولي بعد سنة (2003) برامج للشراكة, كان الغرض منها دعم الاقتصاد العراقي من قبل الصندوق, مقابل تخفيف أعباء الديون وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للعراق, " وكما جاء في البيان الآتي: " فقد دخل العراق وصندوق النقد الدولي شراكة ناجحة للغاية على مدار عدة سنوات ماضية, مستندين في ذلك برامج متتالية دعمها الصندوق, وساهمت هذه الشراكة في حصول العراق على تخفيف كبير لأعباء ديونهِ وتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي ... ونحن نتعاون على نحو وثيق مع الحكومة العراقية لإعادة بناء مؤسساتها الاقتصادية الحيوية للمساهمة في تحسين إدارة الاقتصاد وتوصيل الخدمات العامة... وإقامة قطاع مالي يمكنه دعم نشاط القطاع الخاص وتوفير فرص عمل. ونحن نتطلع لمزيد من التقدم في هذه المجالات", وفقاً لبيان صحفي لمدير صندوق النقد الدولي رقم (11/465) في تاريخ 2011/12/13, البيان متاح على موقع صندوق النقد الدولي:
(https://www.imf.org)
تاريخ التصفح: 2019/02/25,

كما أن صندوق النقد قد أقرض العراق؛ لسد العجز الحاصل في الموازنة, جراء تعرضهِ لصدمة مزدوجة من هجوم تنظيم داعش الإرهابي وهبوط أسعار النفط, ولكن بشرط إجراء إصلاح الاقتصاد العراقي," ولمساعدة العراق على اجتياز العاصفة, وافق صندوق النقد الدولي على ترتيبات احتياطية في مايو (2016). وبموجب شروط هذه الترتيبات, فقد تعهد صندوق النقد الدولي بإقراض العراق (5.4) مليارات دولار بشرط إصراره على الإصلاح الاقتصادي والمالي", وفقاً لما جاء في بحث منشور على موقع منظمة التنمية الاقتصادية بعنوان " تشجيع الاستثمارات في إطار هش مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية, منظمة التعاون والتنمية الاقتصادي, يونيو (2016)", ص 18, والمتاح على موقع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية:(https://www.oecd.org)
تاريخ التصفح: 2019/02/25.

ثالثاً: قرارات مجموعة البنك الدولي

التزم العراق بموجب الشروط التي فرضها البنك الدولي؛ بإجراء الإصلاحات الاقتصادية, لاسيما بعد هبوط أسعار النفط واحتلال تنظيم داعش الإرهابي لمساحات واسعة منه, حيث جراء هذه الصدمة المزدوجة؛ تحملت الموازنة المالية في العراق أعباء كبيرة, هذا من جهة العراق, أما من جهةِ البنك الدولي, فإنه قام بدفع هذه القروض لأغراض؛ كان من أبرزها: دعم القطاع الخاص وتنميته وتشجيعه, فضلاً عن تهيئة المناخ الملائم للاستثمار في العراق, وتكون بيئة استثمارية فيهِ قادرة على استقبال الشركات الأجنبية؛ وهو ما يعني عملياً: أن التحول صوب الاقتصاد الرأسمالي أمرٌ مفروغٌ عنه, وإنما المفاوضات في السياسة التي ينفذ من خلالها هذا الغرض, وفقاً لما جاء في كلمة رئيس مجموعة البنك الدولي في مؤتمر الكويت الدولي لإعادة إعمار العراق, بقوله: " قبل ما يقارب من ثلاث سنوات, تحركت مجموعة البنك الدولي سريعاً عندما طلب مني معالي رئيس الوزراء العبادي تقديم المساعدة. ولن أنسى أبداً أول اجتماع لي معه عندما طرح كل شيء على الطاولة... طبقاً لهذا النص: "وسنواصل دعم إستراتيجية التعافي والتنمية التي طرحتها الحكومة العراقية التي تهدف إلى تحسين مناخ الاستثمار وجذب القطاع الخاص... أريد أن أوضح اليوم أن التعافي وإعادة الأعمار لا يمكن أن يتحققا بالموارد العامة فحسب, ولا يمكن أن ينجح ذلكَ إلا إذا لقينا دعما من القطاع الخاص. وقد

اجتمع العديد من الشركات من جميع أنحاء العالم هنا لمناقشة كيفية ضخ استثماراتها في مستقبل العراق وخلق فرص عمل تساعد على تحقيق الاستقرار في البلاد. ويظهر وجودها بهذا العدد الكبير أن العراق منفتح لمؤسسات الأعمال", كلمة رئيس مجموعة البنك الدولي على موقع مجموعة البنك الدولي, والكلمة متاحة على موقع مجموعة البنك الدولي: (http://www.albankaldawli.org).

تاريخ التصفح 2019/2/11.

رابعاً: منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

ارتبط العراق مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بمشروع يتضمن حزمة من المبادرات الاقتصادية, " طلبت الحكومة العراقية من منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في سنة (2007) أن تساعدها في تحديد ودعم إصلاحات السياسات من خلال البحث وحوار السياسات وبناء القدرات. ومنذ ذلكَ الحين, أعان مشروع العراق بمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الحكومة العراقية في طائفة واسعة من مبادرات السياسات الاقتصادية في مجالات البنية التحتية والتمويل وتطوير وتنفيذ المناطق الاقتصادية والمشتريات العامة. وركزت المرحلة الأخيرة من مشروع العراق (ديسمبر 2013– يونيو 2016) التي مولتها الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا) على تحسين مناخ الاستثمار وأنشطة الأعمال في العراق" العلاقات الدولية نظرات ورؤى إلى المشروع, المصدر السابق, ص 5.وحقق المشروع نتائج ملموسة, منها: تعديل قانون الاستثمار لعام (2006) التعديل الثاني والذي صدر في تشرين الثاني عام (2015)؛ وذلكَ من خلال ورشة عمل عقدها المشروع مع الحكومة العراقية, فيها عدد من المختصين بالاقتصاد والاستثمار فضلاً عن ممثلين من القطاع الخاص, تم بعدها الخلوص إلى عدد من التوصيات تم إدراجها ضمن مشروع قانون التعديل الذي صوتت عليه السلطة التشريعية في نهاية عام (2015) وصدر عام (2016), "بناء على طلب النظراء في الهيأة الوطنية للاستثمار, ومجلس النواب, حلل المشروع قانون الاستثمار ووضع التوصيات اللازمة لمراجعته. وقد عقد المشروع ورشة عمل مع الإدارات الحكومية المعنية, وأعضاء لجنة الاقتصاد والاستثمار في البرلمان, وكذلك ممثلين بارزين للقطاع الخاص من العراق ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. وقد قام المشروع بصياغة مجموعة من التوصيات قدمها إلى الحكومة وتم إدراج بعضها ضمن الصيغة النهائية للتعديل الذي صدر في نوفمبر2015",المصدر السابق ص 26.

خامساً: اتفاقات نادي باريس

بعد صدور قرار مجلس الأمن رقم (1483) أبدى نادي باريس رغبتَهُ –وبشكل كامل– لإعادة هيكلة ديون العراق, وفقاً لمقال منشور على موقع نادي باريس للديون, وهذا محل الشاهد فيه :"استعرض أعضاء نادي باريس التطورات الأخيرة في الوضع العراقي بعد صدور قرار مجلس الأمن الدولي رقم (1483) في اجتماعهم الشهري, وأبدى أعضاء النادي الرغبة للتعاون بشكل تام في إطار إعادة هيكلة الديون العراقية",والمقال متاح على موقع نادي باريس: (http://www.clubdeparis.org)

تاريخ التصفح 2019/02/13.

وفي عام (2004) اجتمع أعضاء نادي باريس مع ممثلي الحكومة العراقية, وأبرموا اتفاقاً مع الحكومة العراقية على تخفيض الديون الخارجية العراقية بنسبة (80%)؛ وعلى ثلاث مراحل مقابل التزام العراق بمشروع الحكومة الإصلاحي, وفقاً لمقال منشور على موقع نادي باريس للديون, وهذا محل الشاهد فيه :"اتفق ممثلو الدول الأعضاء لنادي باريس مع ممثلي الحكومة العراقية بعد الاجتماع بهم على مدار أربعة أيام على إعادة هيكلة الديون العراقية الخارجية, وتخفيض ما مقداره (80%) من الدين الكلي للدول الأعضاء خلال ثلاث مراحل, وذلكَ مقابل الالتزام التام من قبل الحكومة العراقية بالتدابير التي تبناها المشروع الإصلاحي للحكومة, والتي وافق عليها صندوق النقد الدولي, والمقال متاح على موقع نادي باريس: (http://www.clubdeparis.org) في 2004/09/23".

من خلال القرارات والمواقف السابقة لهذه الجهات الدولية يتبين أن العراق ملزمٌ بالمضي في طريق الإصلاح الاقتصادي, وواحدة من متطلبات الإصلاح الاقتصادي هي التحول بالاقتصاد العراقي من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الحر,

التجارة رقم (30) لسنة (1984) وقانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (73) لسنة (1978)[1], مما خلقت إرباكاً في جانب الأساس التشريعي, وأما في الجانب العملي فقد خرج المشرع عن حيادهِ في بعض تشريعاتهِ, حيث ألزم دوائر الدولة بالشراء من القطاع العام, كما في نص المادة (3) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة (2018) " 1- أ – تلتزم الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بشراء احتياجاتها من منتجات الوزارات الاتحادية على أن لا تقل نسبة القيمة المضافة إلى قيمة الإنتاج لهذه المنتجات المصنعة على (20%) وعلى أن لا تزيد أسعار منتجات الوزارات عن مثيلاتها المستوردة بنسبة تزيد عن (10%) مع مراعاة مواصفات النوعية والجودة وتتولى وزارة التخطيط تحديد القيمة المضافة ومواصفات الجودة والنوعية بشكل سنوي وفق الدليل السنوي لمنتجات الشركات العامة المستوفية لشروط تشجيع المنتوج الوطني استناداً لأحكام المادة (22) من قانون الموازنة الاتحادية رقم (9) لسنة 2018".

وإذ شرعت السلطة التشريعية بعد سنة (2003) عدداً من القوانين, مثلت ملامح مرحلة جديدة يعيشها الاقتصاد العراقي, حيث تهدف هذه التشريعات إلى تشجيع الاستثمار وتنمية القطاع الخاص ومساواته بالقطاع العام وتوفير الحماية للمنتج الوطني؛ وذلكَ بغية توفير المنافسة العادلة في السوق العراقي, وعلى أيةِ حال فإن هناك عدداً من بقايا تشريعات المرحلة السابقة, منها: قانون النقل رقم (80) لسنة (1983) وقانون التجارة رقم (30) لسنة (1984) وقانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (73) لسنة (1978) لا تزال على طابعها الاشتراكي؛ فإذا كانت المرحلة السابقة اشتراكية, فإن هذه المرحلة لم تتم التحول إلى السوق الحر؛ إذ لا تزال هناك بقايا من المرحلة السابقة نافذة ومؤثرة كقانون النقل مثلاً, لذا يمكن القول: إن الهوية الاقتصادية للتشريعات العراقية اليوم مشوهة؛ قد اختلط فيها اللون الاشتراكي بالسوق الحر, وذلكَ التناقض بعينه.

لاسيما وأن هذا التحول هو مقابل تخفيض الديون العراقية –قبل (2003)– في نادي باريس إلى ما مقداره (80%), ومن جهةٍ أخرى فإن هذا التغيير من شأنه أن ينعكس إيجابياً على إقبال المستثمرين الأجانب للاستثمار في العراق؛ فالمستثمر الأجنبي يطمح بعملية استثمارية وليدة اقتصاد تنافسي, وليس اقتصاداً قائماً بقضه وقضيضه على تدخل الدولة.

[1]–يعد قانون النقل رقم (80) لسنة (1983) من التشريعات النافذة اليوم, وهو قانون اشتراكي بامتياز, حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة الثانية منه: "ضمان قيام القطاع الاشتراكي بقيادة وتوجيه نشاط النقل", ولا غرابة أن يكون كذلكَ بحكم الحقبة التاريخية التي شرع فيها, إلا أن الغرابة بقاءُهُ نافذاً حتى مع قيام دستور جديد؛ قلب وجهة الاقتصاد العراقي من الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق الحر, أما قانون التجارة فعلى الرغم من التعديلات التي أدخلتها سلطة الائتلاف المدنية على قانون التجارة, فإن هناك بعض المواد ذات الطابع الاشتراكي لا تزال موجودة ومنها المادة الثانية "تعتبر الأعمال التجارية التي تمارسها الدولة من واجباتها الأساس في نطاق توفير السلع والخدمات للمواطنين", وهي ما تشرع للدولة التدخل في المنافسة التجارية, أكثر من كونها راعيةً للمنافسة وحامية للسوق, وأخيراً وليس آخراً قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي كما في المادة (6) "ثانياً – للمجلس الزراعي الأعلى، تحديد أجور الخدمات والأعمال التي تقوم الدوائر المختصة بأدائها، بدلاً من ذوي العلاقة، وفقاً لأحكام هذا القانون", وهو ما يعني أن الأجر لا يتحدد وفقاً لقوانين العرض والطلب الحاكمة في السوق الحر, وإنما وفقاً لما تراه الدولة مناسباً لخطتها التنموية وفلسفتها الاشتراكية.

وخلاصة ما تقدم في هذا المبحث, أن الاقتصاد العراقي كان قبل (2003) اقتصاداً اشتراكياً يتبنى الدعم بكل صورهِ, أما والرؤية الاقتصادية بعد (2003) قد تغيرت فإن العراق أخذ بمنحى آخر يتلاءم مع التحولات الاقتصادية في محيطهِ الإقليمي والدولي, فضلاً عن القرارات الدولية التي ألزمته بذلكَ؛ لذا فأن السلطة التشريعية على الرغم من إصدارها لحزمة من التشريعات النافذة إلا أنها بحاجة إلى تعديلات, ومنها: قانون النقل النافذ وقانون التجارة النافذ وقانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي وغيرها [1]؛ بما يتوافق مع اقتصاد السوق الحر, وحسبنا بما نقلناه؛ أن نلج في بحث إشكالية الدعم في ظل الرؤية الاقتصادية الجديدة ؛ فما هو موقفها من الدعم؟

---

[1]–وأياً ما يكن مسلك المشرع العراقي؛ أن صوب الاقتصاد الاشتراكي؛ أو صوب اقتصاد السوق الحر, فإن محكمة التجارة الدولية في الولايات المتحدة؛ لم تفرق في موقفها من حظر الدعم, من أن يكون مشروعاً وفقاً للهوية الاقتصادية للدولة المصدرة أو غير مشروع؛ وذلكَ لأن الغرض من قانون الرسوم التعويضية هو استخراج الإعانات في البضائع الواردة للولايات المتحدة, من أجل حماية الصناعة المحلية من خطرها.

زعم المنتجون المحليون في الولايات المتحدة أن أسلاك القضبان الكربونية من تشيكوسلوفاكيا وبولندا التي تم استيرادها هي منتجات مدعومة وبالتالي تخضع للتعويضات, إلا أن إدارة التجارة الدولية في وزارة التجارة الأمريكية ترى أن هذه المنتجات لا تخضع لأحكام قانون التعريفة الكمركية؛ بالنظر لكونها مستوردة من دول ذات اقتصاد غير سوقي لا يتيح لها تلقي الدعم.

Georgetown Steel Corporation، et al. ،Appellees ،v. the United States ،Appellant، 801 F.2d 1308 (Fed. Cir. 1986),

الفصل الاول

مفهوم دعم المنتجات الوطنية

الفصل الأول

مفهوم دعم المنتجات الوطنية

إن التغير في السياسة التجارية من الحمائية إلى تحرير التجارة في عدد من بلدان الشرق الأوسط؛ جعل من التجارة المحلية في تلك الدول تحت مرمى الممارسات الضارة الناتجة عن حرية التجارة الدولية, حيث تسعى العديد من الدول إلى دفع منتجاتها تصديراً إلى أسواق الدول الأخرى لا سيما الدول النامية, وحيث إن العراق من الدول النامية التي تعاني من الإغراق التجاري, خصوصاً مع تغيير سنة (2003), إذ أسوة بما طرحت الدول تشريعات تنظم حماية المنتجات والمنافسة وغيرها قام العراق بذلكَ.

ومع التحول الاقتصادي الذي عاشه العراق بعد تغيير سنة (2003) نظمت السلطة التشريعية قانون حماية المنتجات العراقية, حيث تطرق القانون لممارسات تجارية مهمة لا تخلو منها دولة ما, ومن أهمها دعم المنتجات الوطنية, وحيث أن الدعم من المفاهيم التي نظمت حديثاً وفق أسس تجارية عالمية؛ فهذا مما يدعونا لبسط الحديث عنه في الفصل الأول, خصوصاً وإن التعريف الذي طرحته منظمة التجارة العالمية قد ألقى بظلاله على تشريعات الدول الأخرى المنضمة للمنظمة, وتلك الدول الراغبة بالانضمام ومنها العراق, بما فيه من إشكاليات, فضلاً عن جوانب أخرى ومنها صور الدعم, التي نظمتها اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية,

خصوصاً وإن الدعم بوصفه ظاهرة اقتصادية قد تتقارب منها وتلتبس بها ظواهر اقتصادية أخرى, فالحكومات تقدم الدعم لمنتجاتها تارة, وتارةً أخرى توفر الحماية القانونية لها, مما يجعل هناك إشكالية في وجه الافتراق بينهما والاشتباه, كما إن الممارسات الضارة التي يكون ميدانها التجارة الدولية, والتي تمارسها الدول المصدرة, وتستهدف من خلالها المنتجات المثيلة للدول الأخرى؛ لتحقيق أهداف اقتصادية وغيرها, عد الدعم التجاري واحداً من أبرز مصاديقها, بوصفها قاعدة كلية يرقب الدعم غير المشروع أن يكون من مضانها, ونسلط الضوء في المبحث الأول على ماهية دعم المنتجات الوطنية وفي المبحث الثاني سنتناول صور دعم المنتجات الوطنية وتمييزه عما يشتبه به.

المبحث الأول

ماهية دعم المنتجات الوطنية

تعد المنتجات الأجنبية بالنسبة إلى الدول من الموارد المهمة لها؛ لكونِ آثارها مهمة اقتصادياً واجتماعياً وغيرها, وإحدى الوسائل التي تقوم من خلالها الدول بإدامة الحياة في قلب صناعتها وزراعتها؛ فهي في الوقت نفسه قد تمارس دوراً سلبياً يتسبب بانهيار الصناعات واهتزاز اقتصاد الدولة المستوردة في بعض الأحيان, ونظراً لما للدعم من أهمية ؛ فإن منظمة التجارة أقدمت على إبرام اتفاق بين الدول الأعضاء لها حول الدعم, جاء في طليعتهِ عددٌ من المواد حول ماهية الدعم[1], وسنتطرق في هذا المبحث لهذا الموضوع في مطلبين: الأول منهما

[1])- يطلق الدعم تارةً ويراد بهِ الحؤول دون سقوط شيءٍ أو ميلهِ "دَعَمَ الشيءَ يَدْعَمُه دَعْماً: مال فأَقامه", محمد بن مكرم بن منظور الافريقي المصري جمال الدين أبو الفضل, لسان العرب, ج5 دار صادر بيروت, 2003, ص266.

سنعرض تعريف دعم المنتجات الوطنية في ضوء التشريعات محل المقارنة فضلاً عن التشريع الوطني, بعنوان تعريف دعم المنتجات الوطنية, وفي الثاني منهما سنعرض عناصر دعم المنتجات الوطنية؛ في ضوء التشريعات محل المقارنة فضلاً عن التشريع الوطني, بعنوان عناصر دعم المنتجات الوطنية:

المطلب الأول

تعريف دعم المنتجات الوطنية

في إطار ما أحدثته منظمة التجارة العالمية[1] من تعريفٍ للدعم في أولى موادها في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية – كعنصر جديد لم يوجد سابقاً في الاتفاقيات التجارية, نتطرق في هذا المطلب إلى موقف كل من التشريعات والفقه في تعريفها لدعم المنتجات الوطنية[2], نقف على ما يرد لكل تعريف من

وتارة أخرى يطلق ولا يراد بهِ تقويمَ ما هو مائلٌ, بل ما يحول دون سقوط الشيءِ أو اعوجاجهِ فهو قيامٌ لغيرهِ وماسكٌ له "الدال والعين والميم أصلٌ واحد، وهو شيءٌ يكون قياماً لشيءٍ ومِساكاً. تقول: دَعَمْتُ الشّيءَ أدعَمُهُ دَعْماً، وهو مدعومٌ", أحمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين, معجم مقاييس اللغة, ج2, دار الفكر للنشر والتوزيع, 1979, ص282.

ويطلق على الشيء الذي يُقومُ بهِ الشيء المدعوم بالدعمة "والدِّعْمَةُ ما دَعَمَهُ به", محمد بن مكرم بن منظور الافريقي المصري جمال الدين أبو الفضل, مصدر سابق.

ويمكن أن نستظهر من كلام العرب أن مادة دعم تطلق عندهم على محاولة الحفاظ على استقامة الشيء, وأخرى لا على كل عملية الدعم وإنما على ما يستخدم فيها لإتمامها كالخشبة التي تحول دون سقوط غيرها مثلاً؛ وعليه فإن استخدام هذه المفردة في حماية المنتجات الوطنية أو الممارسات التجارية الضارة يكون متأثراً بهذا الوضع عند العرب.

[1]– " هي التي أنشئت عام 1995 خلفاً لاتفاقية الجات بموجب جولة أوروجواي الأخيرة للجات ومقرها جينيف بسويسرا وتهدف لإدارة النظام التجاري الدولي ودعم حرية التجارة", د. ميشيل بدتودارو, مصدر سابق, ص 871. يبلغ عدد الأعضاء في هذه المنظمة (164), وفقاً لآخر تحديث في موقع المنظمة على الإنترنت, على الرابط (www.otw.org), والعراق منذ سنة (2004) عضو مراقب, كما جاء في قسم منظمة التجارة العالمية على موقع وزارة التجارة العراقية, على الرابط (http://www.mot.gov.iq), و لم يصبح العراق للآن عضواً في هذه المنظمة؛ بسبب معايير الجودة التي تشترطها المنظمة للسلع المستوردة والمصدرة والمنتجة, يمكن مراجعة تقرير بعنوان "تعزيز التجارة الدولية عن طريق الارتقاء بنظام الجودة الوطني", على الرابط : (www.tfig.itcilo.org).

تاريخ التصفح: 2019/12/7.

[2]- ذهب جانبٌ من الاقتصاديين إلى تعريف دعم المنتجات الوطنية بأنه " أي صورة من صور المساعدة التي تقدمها الحكومة بلا مقابل إلى منتجي القطاع الخاص أو المستهلكين؛ سواء كانت عينية أو نقدية أو غيرها إزاء أداء معين من المتلقي".

Dr. Benedict Clements, Dr. Rejane Hugouneng, and Gerd Schwartz, Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options, IMF Working Paper, Septemper 9, 1995/91, 5Washington DC; International Monetary Fund, 199.

هذا التعريف نظر إلى الدعم على أنه مساعدة تقدمها الدولة إلى المنتجين من القطاع الخاص أو المستهلكين, والحال أنها قد تكونُ لفئات أخرى غير المستهلكين كالعمال العاطلين؛ مما يشكل صورة من صور الدعم غير المباشر للمعامل التي تعمل على إعادة تأهيلهم, "يعتمد برنامج التكيف التجاري على إطار قانون التوسع التجاري الصادر عام 1962, ومفاده أنه يحق للعمال العاطلين

التعاريف محل المقارنة, وما يرد عليها من ملحوظات, ونقسم هذا المطلب على شكل مطلبين: الأول حول التعريف التشريعي للدعم, والثاني حول التعريف الفقهي له:

الفرع الأول

التعريف التشريعي

عرفت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية الدعم في المادة الأولى من اتفاقية الدعم[1], بأنه : " لغرض هذا الاتفاق, يعتبر الدعم موجوداً إذا: (أ) (1) كانت هناك مساهمة مالية من حكومة أو أي هيئة عامة في أراضي العضو (يشار إليها في هذا الاتفاق بعبارة " حكومة)، أي عندما :

1. تتضمن ممارسة الحكومة تحويل الأموال بصفة مباشرة (مثل منح وقروض ومساهمة مالية في شكل أسهم) أو إمكانية وجود نقل مباشر للأموال والخصوم (مثل ضمانات القروض).

نتيجة إعفاءات جمركية, أن يستمروا في الحصول على إعانة بطالة والحصول على مخصصات لإعادة التأهيل.." موردخاي كريانين, الاقتصاد الدولي مدخل السياسات, دار المريخ للنشر, المملكة العربية السعودية, بلا تاريخ الطبع, ص166.

ثُم إن الدعم قد يوجه إلى القطاع العام؛ فلا يكونُ بالضرورة إلى القطاع الخاص أو المستهلكين, نعم هذا التعريف نص على أن الدعم يقدم إزاء مقابل معين, وهو ما يمكن أن يمثل صورة من صور الاستثمار؛ وبالتالي يلتقي الدعم بالاستثمار كما في شرط المحتوى المحلي, إلا أنه ليس كل صور الدعم لقاء مقابل معين, وبالتالي فإن إطلاق هذا القيد ليس في محلهِ.

وجاء في تعريف الدعم أنه " العبء المالي الذي تتحمله الحكومة بغية شراء الأفراد والمنشآت للخدمات والسلع بأسعار تقل عنها بدون الدعم في الأسواق الحرة",

عبد المنعم لطفي محمد كمال, الآثار الاقتصادية الكلية لتحرير أسعار المنتجات البترولية والغاز الطبيعي في مصر, أطروحة دكتوراه, كلية الاقتصاد والعلوم السياسية, جامعة القاهرة 2011, ص16.

هذه التعريف يعكس رؤية قاصرة للدعم أنه وسيلة لمساعدة المستهلكين أو المنتجين," تقوم الحكومة بدعم أسعار عديد من السلع والخدمات إما بصورة ظاهرة أو ضمنية, لتوفير الاحتياجات الأساسية للفقراء ومحدودي الدخل بأسعار مناسبة" أمينة حلمي, كفاءة وعدالة سياسة الدعم في مصر, ورقة عمل رقم (105), تاريخ الطبع 2005, منشورة على موقع مركز الدراسات الاقتصادية, ص4, الرابط: www.eces.org

تاريخ التصفح: 2019/12/1

.وليس الدعم وسيلة لتطوير الشركات لمنتجاتها فضلاً عن حمايتها, وهو بالتالي لا يمثل نظرية شاملة للدعم بوصفه وسيلة لتنمية الصناعات والمنتجات وحمايتها, فضلاً عن كونهِ طريقاً لمساعدة الأفراد والمنشآت.

[1] – بمشاركة 102 دولة, عُقِدت جولة طوكيو في المدة (1973–1979), التي أثمرت عن تقنين الدعم والإجراءات التعويضية, والذي يعد مراجعة لأحكام الدعم والإجراءات التعويضية التي انطوت عليها اتفاقية الجات 1947, ولكن في 20 ديسمبر من عام 1986 تضمن إعلان بونتاديلستي نصاً خاصاً بالدعم, شُكلتْ على إثرِهِ مجموعة تفاوضية عن الدعم, والتي في ختام جولة الأوروغواي ولِدتْ اتفاقية خاصة بالدعم هي اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية. عبد الرحيم عنتر عبد الرحمن, التنظيم القانوني للملكية الفكرية دراسة مقارنة, , ط1, مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع, 1436هـ – 2015م, ص96.

2. تتنازل الحكومة عن إيرادات حكومية مستحقة و / أو تترك تحصيلها (كالحوافز المالية مثل الخصم الضريبى).

3. تقدم الحكومة سلعة أو خدمات غير البنية الأساسية العامة أو شراء السلع؛

4. قدمت الحكومة مدفوعات الالية للتمويل أو تعهد إلى هيئة خاصة أو توجهها لتنفيذ مهمة أو أكثر من مهمة من نوع المهام الموضحة في (1) إلى (3) أعلاه والتي يعهد بها عادة إلى الحكومة وتكون الممارسة غير مختلفة في الحقيقة عن الممارسات التي تتبعها الحكومات عادة؛

(A) (2) يوجد أي شكل من دعم الدخل أو دعم الأسعار بمعنى المادة السادسة عشرة من اتفاقية جات 1994؛

(B) تتحقق استفادة من ذلك"[1].

ويُلاحظ على تعريف الدعم الوارد في اتفاقية الدعم أن مصطلح الخدمة الوارد في التعريف هو مصطلحٌ غامض جداً؛ ولذا يلاحظ أنه لم يرفع لدى منظمة التجارة دعوى بخصوص هذه المادة, بل حتى أن مفردة الفائدة الواردة في التعريف هي مثارٌ للتأمل بالمراد منها, وعلى سبيل المثال: تراخيص صيد الأسماك أو إعادة تدريب العاملين في مصايد الأسماك وغيرها, هل هي الإعانات نفسها التي قصدها التعريف الوارد في الفقرة الأولى من المادة الأولى في اتفاقية الدعم أو لا, تبقى هذه الأسئلة مطروحة وبحاجة إلى البحث فيها عن كثب[2].

---

[1] – Article 1 "Definition of a Subsidy, 1.1For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:(a)(1)there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as "government"), i.e. where:(i)a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans,and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. lo an guarantees);(ii)government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g.fiscal incentives such as tax credits)1;(iii)a government provides goods or services other than general infrastructure, or pur chases goods;(iv)a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or direct sa private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in(i) to (iii) above which would normally be vested in the government and thepractice, in no real sense, differs from practices normally followed bygovernments;or(a)(2)there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994;and(b)a benefit is thereby conferred ".agreement on subsidies and countervailing measures.

[2]- Oliver Delvos, WTO Disciplines and Fisheries Subsidies – Should the"SCM Agreement" Be Modified?, Victoria university of wellington law review, Volume 37, Issue 3, date 2006, page 350-351.

ويلاحظ أيضاً, مطابقة تعريف الدعم الوارد في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لمنظمة التجارة العالمية لتعريف المشرع الأمريكي للدعم؛ حيث عرف المشرع الأمريكي الدعم في قانون التعريفة الكمركية الأمريكي رقم (19) لسنة (1930) المعدل في القسم (1677), المادة (5-B): " يرد وصف للدعم في هذه الفقرة في الحالة التي تكون فيها السلطة – (A) تقدم مساهمة مالية ، (B) توفر أي شكل من أشكال دعم الدخل أو دعم الأسعار بالمعنى المقصود في المادة السادسة عشرة من جات (1994) ، أو (C) تقوم بالدفع لآلية تمويل لتقديم مساهمة مالية ، أو يعهد إلى كيان خاص أو توجهه لتقديم مساهمة مالية ، إذا كان تقديم المساهمة عادةً ما يتم إسناده إلى الحكومة ولم تختلف الممارسة في جوهرها عن الممارسات المتبعة عادةً لدى الحكومات، لشخص وبالتالي يتم منح فائدة. لأغراض هذه الفقرة والفقرة (5-A) و (5-B) ، يعني مصطلح "السلطة" حكومة دولة أو أي كيان عام داخل إقليم البلد"[1].

يرى الباحث أن التعريف الوارد في قانون التعريفة الكمركية إنما تحدث عن الدعم متى يكون موجودا, لا عن تعريف الدعم ما هو, وفرق كبير بين وجود الشيء وتعريفه, ومع هذه المجانبة للصواب فإن المشرع الأمريكي رجع في تعريفه للدعم إلى الدعم, وذلكَ عندما قال هو مساهمة مالية أو توفير دخل أو دعم الأسعار؛ ولا يمكن أن نعرف الشيء بالشيء, فمصير التعريف الأمريكي أن الدعم هو الدعم؛ وبالتالي يبقى الدعم مجهولاً, بل حتى وجود الدعم أصبح أمراً مربكاً لا نعلم متى يوجد, فضلاً عن ما هو؛ لأن الدعم يوجد عندما يوجد الدعم, هذا من جهةٍ.

)1(–Sec 1677, Article (5-B) “Subsidy described A subsidy is described in this paragraph in the case in which an authority—

(i) provides a financial contribution,

(ii) provides any form of income or price support within the meaning of Article XVI of the GATT 1994, or

(iii) makes a payment to a funding mechanism to provide a financial contribution, or entrusts or directs a private entity to make a financial contribution, if providing the contribution would normally be vested in the government and the practice does not differ in substance from practices normally followed by governments,

to a person and a benefit is thereby conferred. For purposes of this paragraph and paragraphs (5A) and (5B), the term “authority” means a government of a country or any public entity within the territory of the country”. The Tariff Act of (1930).

يمكن مراجعة النص الأصلي على الرابط الآتي:

https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/1677, تاريخ التصفح: 2019/7/23.

ومن جهةٍ أخرى فإن المفردات التي شكلت بمجموعها نص التعريف, تحتوي على عددٍ من الكلمات حمالة الأوجه[1], هل المقصود بتقديم المساهمة أن تلتزم الدولة بذلكَ لمرات أم مجرد المرة الواحدة ؟ أو الاستفادة التي نصت عليها العبارة " تتحقق استفادة من ذلك" لم يأتِ التعريف فضلاً عن اتفاقية الدعم إلا بالقليل من الإرشادات حوله[2]؛ فما المعيار لهذه الاستفادة ؟ وما هي الضابطة في الممارسة "تتضمن ممارسة الحكومة تحويل الأموال بصفة مباشرة.." ؟

وعرف المشرع المصري الدعم *في* المادة (57) من قرار وزارة التجارة والتموين رقم (1998/549)؛ الخاص بإصدار لائحة لتنفيذ قانون حماية الاقتصاد القومي رقم (161) لسنة (1998), بأنه "أي مساهمة مالية, مباشرة أو غير مباشرة مقدمة من حكومة دولة المنشأ أو من أي هيئة عامة بها وينتج عنها تحقيق فائدة لمتلقي الدعم سواء كان منتجاً أو مصدراً أو مجموعة من المنتجين أو المصدرين[3] ".

ويرى الباحث أن المشرع قد عرف الدعم بالمساهمة المالية, ومعلوم أن المال في لغة القانون هو كل حق أي مصلحة ذات قيمة مادية يقرها القانون للفرد [4], فمفردة المال لا يراد منها النقود فحسب, وإنما ما هو أعم من ذلك, وهذا مما يحسب لتعريف المشرع المصري؛ ولو نظرنا إلى صياغة العبارة لرأيناها محكمة؛ حيث قال أي مساهمة مالية, واستخدام (أي) هنا تكون بمعنى كل, فيكون المتحصل من هذه العبارة المركزة: أنَ كل مساهمة ذات قيمة مالية يمكنها أن تكونَ موضوعاً للدعم, كذلك لم يعرفِ الدعمَ بنفس الدعمِ كما جاء في تعريف منظمة التجارة العالمية أو في التشريعات الأمريكية, والتي سقنا عليها النقد سلفاً, كما أن تعريف المشرع المصري جاء متوافقاً مع اتفاقية منظمة التجارة العالمية في حظر الدعم بكل صورهِ سواء كان للتصدير أو للإنتاج أو غيرها.

من جانب آخر يُلاحظ على التعريف أنه جاء ببعض القيود التي لا داعي لها؛ فلا يرى الباحث داعياً لذكر قيد مباشرة أو غير مباشرة, فهو من باب تحصيل الحاصل, هذا من جهة, ومن جهةٍ أخرى قد جاء التعريف ليعد الدعم المحظور فيما إذا قدمته دولة المنشأ حكومة أو أي هيأة عامة فيها؛ وهو ما يكونُ مثاراً للتساؤل عن الدعم المقدم من طرفٍ آخر غير دولة المنشأ كما لو كان من دولة ثالثة تروم إلحاق الضرر بالاقتصاد الوطني, وهذه

---

[1] ()– د. جابر فهمي عمران, المنافسة في منظمة التجارة الدولية, دار الجامعة الجديدة, الإسكندرية, 2011, ص15.

[2] – د. مصطفى ياسين محمد الأصبحي, النظام القانوني لمكافحة الإغراق والدعم السلعي الصناعي في إطار منظمة التجارة الدولية, دار الكتاب القانوني, بلا سنة طبع, ص15.

[3]– في الباب الرابع تحت عنوان الدعم والإجراءات التعويضية في الفصل الأول منه.

[4] – انظر القانون المدني رقم (40) لسنة 1951, وكذلك د. عبد المجيد الحكيم, الوجيز في نظرية الإلتزام في القانون المدني العراقي, ج1, ط العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, 2010, ص3.

ثغرة مهمة على المشرع أن يتولى معالجتها, خصوصاً وقد تكون منفذاً يمكن للدول الأجنبية أن تعمد إلى التسلل منه[1].

أما موقف المشرع العراقي؛ فلم تتعرض التشريعات العراقية إلى تعريف الدعم بوصفهِ واحداً من الممارسات الضارة في بعض صوره في التجارة الدولية, إلا بعد (2003)؛ وذلكَ للفلسفة الاقتصادية التي انعكست على التشريعات العراقية خصوصاً بعد تغيير عام (1968), وعلى أيةِ حال قد جاء تعريفهُ في قانون حماية المنتجات الوطنية رقم (11) لسنة (2010) المعدل, والذي جاء في المادة الأولى / سادساً "الدعم: المنفعة أو المساهمة المالية التي تقدمها الدولة المصدرة بشكل مباشر أو غير مباشر بأية وسيلة بما فيها دعم الدخل أو الأسعار أو كلاهما والتي تؤدي إلى تحقيق منفعة لجهات أو أفراد يقومون بإنتاج المنتجات أو نقلها أو بيعها أو تصديرها"[2].

وبقراءتنا النص المذكور يرى الباحث ما يأتي:

1- إن المشرع قد عرف الدعم بالمساهمة المالية أو المنفعة, والمساهمة المالية ما هي إلا صورة من صور المنفعة؛ فلم يكن موفقاً بالجمع بينهما, وإحداهما من الأخرى, ويؤكد ذلكَ أنه جاء بالتعريف ".. والتي تؤدي إلى تحقيق منفعة لجهات أو أفراد .."؛ فلا يصح أن يعرف الدعم بأنه المنفعة التي تؤدي إلى تحقيق منفعة, ولو أنه اقتصر على المساهمة المالية التي تؤدي إلى تحقيق منفعة كان مصيباً, كما أن قانون التعديل نص فيه المشرع على أن الدعم بصورة مباشرة أو غير مباشرة, وهي زيادة لا داعي لها؛ فهي متحصلة على أي حالٍ ذكرت أم لم تذكر, وأخيراً أغفل التعريف ذكر الدعم المقدم من قبل دولة ثالثة لا من دولة المنشأ أو المصدرة, والحال أن هذا يكونُ صورة بينةً من صور الدعم المحظور, والذي كان على المشرع النص عليه في التعريف.

2- إن المشرع العراقي من خلال التعريف المذكور لم يميز بين الدعم المخصص وبين الدعم غير المخصص[3]؛ وذلكَ لأنه اتبع سياسة الإيجاز[4], وهو ما عليهِ كل من التشريعين الأمريكي والمصري[5].

---

[1] – كما لو كانت الدولة الثالثة قد تصدت لناقل المنتجات من دولةٍ إلى أخرى, وهو ما التفت إليه المشرع العراقي كما سنرى, وهو ما يتوافق مع توجه المشرع في منظمة التجارة العالمية, إذ إنه نص على الدعم المقدم في أراضي العضو, ولم يحدد مفردة العضو بدولة منتجة أو مصدرة أو غيرها, كما مر علينا في التعريف.

[2]– عُدل قانون المذكور بالتعديل الصادر بالقانون رقم 10 لسنة 2014.

[3])– سنمر على هذه المفردات في المطلب الثاني من هذا المبحث.

[4] – د. أكرم فاضل سعيد قصير, النظام القانوني لمؤسسات وأنشطة منظمة التجارة العالمية, ط1, ج2, المركز العربي, جمهورية مصر العربية, 2017, ص534.

[5] – إن دعم المنتجات الوطنية حيث يُعد شأناً داخلياً لكل دولة لا أقلها بالنسبة للسوق المحلي, فإن حظر قانون حماية المنتجات للدعم العابر للحدود هو مسلكٌ موفقٌ؛ خصوصاً المشرع عاد وعالج الأمر في المادة 14 / أولاً من خلال تعليمات رقم (1) لسنة 2011 حول تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010, وهذا نصها: "يقصد بالدعم لأغراض هذه التعليمات المنفعة أو المساهمة المالية التي تقدمها دولة المنشأ أو الدولة المصدرة ..", وهو بناءً على هذه التعليمات يُعدُ تعبيراً

الفرع الثاني

التعريف الفقهي

عرف جانب من الباحثين الأمريكيين الدعم بأنه " عبارة عن مزايا مقدمة من الحكومة لبعض التجار, أو مؤثرة على المنافع العامة العالمية, بسبب عوامل خارجية غير وطنية"[1], على الرغم من أن التعريف قد استوعب من خلال مفردة مزية على عنصري المنفعة المقدمة والأثر المترتب عليها؛ غير أنه لم يكن موفقاً في بيان الجهة متلقية الدعم, حيث أن الحكومة أو إحدى هيئاتها إذا قدمت الدعم؛ فإنها لا تقدم الدعم للتجار فقط, سواء كانوا أشخاصاً معنويين أم طبيعيين, وإنما من الممكن أن يُقدم الدعم لجهات أخرى غير تجارية؛ وتؤول إلى إخلال بالمنافسة في السوق كالدعم المقدم للبحوث العلمية والمؤسسات التعليمية, نعم يُحسب لهذا التعريف أنه تناول كلاً من الدعم التصديري وغيره.

وقد ذهب آخرون إلى تعريفهِ بأنه " مدفوعات حكومية مباشرة أو غير مباشرة مقدمة إلى المنتجين المحليين, والتي –لا أقلها– من الناحية النظرية تعمل على خفض أسعار بيع البضائع المتأثرة, وعلى كل حال فإن برامج الدعم قد تشجع على التنمية الإقليمية, أو الوصول إلى مناطق مفرطة الخطورة, أو تشجيع الصادرات, أو تمثل معونة لجماعات ذات دخل محدود كالمزارعين وغيرهم"[2], ومما يسجل للتعريف المذكور أنه جاء مستوعباً لعناصر الدعم الثلاثة, والمتمثلة بـ " المساهمة المالية, والجهة المقدمة للدعم التي لابد أن تكون جهة حكومية, وعنصرها الثالث المتمثل بأيلولتها إلى منفعة لمتلقي الدعم"[3], فضلاً عن مزية أخرى تتمثل بتعبيره عن الدعم بأنه " مدفوعات حكومية"؛ ليشمل جانباً مهماً من صور المساهمة الحكومية للمنتج, وأخيراً فإن الدعم الذي جاء

أدقَّ؛ لأن استخدام مصطلح "الدولة المصدرة" يمكن أن يشمل(دولة المنشأ)؛ إذ يمكن أن تكون دولة المنشأ هي الدولة المصدرة في آن واحد أو لا, لذلكَ جاءت التعليمات لتفرد دولة المنشأ عن الدولة المصدرة, وفقاً لما جاء في الفصل الثالث تحت عنوان الدعم في المادة 14 / أولاً من خلال تعليماتها رقم (1) لسنة 2011 "تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010, وهذا نصها: "يقصد بالدعم لأغراض هذه التعليمات المنفعة أو المساهمة المالية التي تقدمها دولة المنشأ أو الدولة المصدرة ..".

وهو ما يوسع من نطاق الدعم الذي قد تلجأ له بعض الدول في مجال المنافسة غير المشروعة, وهذا خلافاً لما جاء في تعريف المشرع المصري, نعم يشفع للأخير أنه نص في نفس المادة (57) من اللائحة التنفيذية المذكورة " .. ويتضمن الدعم أي منفعة مالية أو منفعة تجارية أخرى استفاد أو يستفيد بها بطريق مباشر أو غير مباشر الأشخاص المعنيون بإنتاج أو تصنيع أو تداول المنتجات ..", وهذا التدارك وإن كان يجبر ما في التعريف من نقص, إلا أنه يعني أن التعريف غير جامع لكل صور الدعم.

[1]– Dr. Gregory Shaffer, Robert Wolfe and Vinhcent Le, Can informal law discipline subsidies?, Journal of International Economic Law, 2015, vol. 18, 711.

[2]– Walter Kolligs, The united States Law of Countervailing Duties and Federal Agency Procurement After Tokyo Round: IS It “GATT Legal”?, Cornell International Law Journal, vol 23, issu 3, spr1990, p 565.

[3]– سنبحث هذه العناصر تِباعاً في المطلب الثاني من هذا المبحث.

به التعريف هو الدعم غير المخصص؛ وذلكَ لأنه مقدم للمنتجين, وهم ليسوا جهة عامة, وهذا ما لا يدخل ضمن الدعم المحظور وفق اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية[1], إلا أن الباحث قد يرى التعريف أخفق في استيعاب صور الدعم كلها؛ لأنه جاء لمحاكاة الدعم بوصفهِ حماية للمنتج من الإغراق, لا لدعم المنتج الوطني في كل أحوالهِ, والذي يشير إلى ذلكَ تعبيره بـ "تعمل على خفض أسعار البضائع المتأثرة", وهذا التأثر لابد أن يكونَ بممارسة تجارية ضارة سابقاً.

وعرفهُ آخرون بأنه: " ميزة تفضيلية تمنحها الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر, لمنتج تم تصديره إلى الولايات المتحدة؛ مما تؤدي إلى تشويه المنافسة في السوق الدولي, والرسوم التعويضية أعدت للتعويض عن هذه المعونات"[2], تناول التعريف الدعم مستجمعاً لعناصره الثلاثة: ميزة وهي المساهمة المالية مباشرة أو غير مباشرة ومقدم من الحكومة وآل بالمنافسة إلى التشويه, ولكن العنصر الثالث يمكن أن نعده عيباً فيهِ؛ إذ إن المنح الحكومية تؤدي إلى تشويه المنافسة, كما أنه اختص بتعريف الدعم المخصص؛ وذلكَ لأن التعريف عبر عنه بالميزة التفضيلية, ولو كان مقدماً للمجموع لما كان هناك وجهٌ للتفضيل أو التمايز بين المنتجين, إلا أنه يلاحظ عليهِ تناوله الدعم التصديري وليس دعم المنتجات الوطنية؛ حيث اختص بتشويه المنافسة الدولية, مع أن الدعم التصديري يمثل صورةً من صور دعم المنتجات الوطنية؛ كونه موجهاً للخارج, وليس للسوق المحلية, ومن ناحيةٍ أخرى فإن الدعم في هذا التعريف تطرق لمسألة التعويض عن الممارسة الضارة من خلال الدعم التصديري, وهو ما ليس من التعريف البتة.

أما الفقه المصري فقد عرف جانبٌ منه الدعم بأنه: " مساهمة مالية تقدمها الحكومة أو أي هيئة عامة تابعة لسلطة إدارية في أي دولة تتمتع بحق العضوية في المنظمة تقدم لمنشأة أو شركة خاصة تقوم بمزاولة عمل اقتصادي ما وتحقق منها منفعة أكيدة لمن يحصل عليها"[3], مما يؤخذ على ظاهر التعريف أن من ساقه

---

[1] – وفقاً لما جاء في المادة 1-2 في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, "تخضع للدعم كما عرفت في الفقرة 1 لأحكام الجزء الثاني أو تخضع لأحكام الجزء الثالث أو الخامس فقط إذا توافرت فيها صفة التخصيص طبقاً لأحكام المادة 2".

Article (1) "(2) subsidy as defined in paragraph 1 shall be subject to the provisions of Part II or shall be subject to the provisions of Part III or V only if such a subsidy is specific in accordance with the provisions of Article 2".agreement, op.cit.

مع ملاحظة أن المادة الأولى هي لتعريف الدعم, والجزء الثاني للدعم المحظور, والجزء الثالث للدعم القابل لاتخاذ إجراء, والجزء الخامس للإجراءات التعويضية, وعليهِ يكون الدعم الذي لا يدخل تحت مظلة اتفاقية الدعم حظراً أو تعويضاً هو الدعم غير المخصص.

[2] –Dr. Richard Diamond, A SEARCH FOR ECONOMIC AND FINANCIAL PRINCIPLES IN THE ADMINISTRATION OF UNITED STATES COUNTERVAILING DUTY LAW, Law policy in international business, vol 21, spr 1990, p 515.

[3] – د. جابر فهمي عمران, منظمة التجارة العالمية نظامها القانوني ودورها في تطبيق اتفاقات التجارة العالمية, طبعة دار الجامعة الجديدة, سنة الطبع 2009, ص444.

قد قصر المساهمة المالية بوصفها دعماً في حالة ما إذا قدمت لشركة خاصة, أما إذا قدمت إلى شركة عامة فهذا لا يعد دعماً, وهو ما يخالف توجه منظمة التجارة العالمية والمشرع المصري, إلا إذا كان يقصد من الشركة الخاصة ليس هي من حيث الملكية, وإنما من حيث تخصيصها بشركة معينة دون غيرها, فإن سقنا هذا التبرير يمكن التسليم بهِ حينها.

ومهما يكن من أمر, فإن الدعم الذي يشوه المنافسة تارة يكون لأهداف تصديرية, ومرةً أخرى يكون الغرض منه استخدام السلعة المحلية بدلاً من مثيلاتها المستوردة[1]؛ وبالتالي لا يكون دوماً متلقي الدعم تاجراً معنوياً على شكل شركة خاصة, وإنما قد يكون متلقي الدعم تاجراً طبيعياً, وهذا ما يتوافق مع اتفاقية الدعم؛ حيث لا نجد فيها تخصيص الدعم المحظور أو القابل لاتخاذ إجراء أن يكون لشركة أو هيأة خاصة؛ بل قد يكون شخصاً طبيعياً (وإن كان أمراً مستبعداً), فسكوت النص عن تحديد الطبيعة التجارية للطرف المنتفع شاهد على ما يذهب إليه الباحث, ومن ناحية أخرى فإن الدعم هنا لا يقتصر على الأعمال الاقتصادية بل يشمل حتى البحوث والأنشطة العلمية, نعم عدت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية البحوث العلمية في مجال التعليم العالي من صور الدعم غير القابل لاتخاذ إجراء[2], ونحن في مقام التعريف نريد أن نحدد الدعم ما هو وليس المحظور أو غير المحظور منه, ولو أراد المُعرِف أن يلج هذا الجانب فيلزم منه أن يضيف إلى تعريفهِ عنصر الضرر بالعضو الشاكي لا محض ترتب منفعة لمتلقي الدعم, ولم يتطرق الفقه القانوني العراقي إلى تعريف الدعم.

ويرى الباحث أن التعريف المناسب لدعم المنتجات الوطنية هو المساهمة المالية المقدمة من حكومة ما لجهة معينة أو غير معينة؛ والتي تؤدي إلى تحقيق منفعة, وتكونُ إما أداة للتنمية الاقتصادية أو وسيلةً لتشويه المنافسة في السوق.

---

[1] – د. علاء أبو الحسن إسماعيل, النظام التجاري العالمي الجديد منظمة التجارة العالمية, طبعة دار المأمون للترجمة والنشر, بغداد, 2013, ص376: "بمعنى آخر يتطلب الدعم المقدم على شكل إعانات من المتلقين, تلبية أهداف تصديرية معينة, أو استخدام السلع المحلية بدلاً من السلع المستوردة. وتعدُ هذه الإعانات محظورة نظراً لطبيعة تصميمها المعرقلة للتجارة الدولية, الذي بدوره يؤدي إلى إلحاق الضرر بالبلدان الأخرى..".

[2] – وفقاً لنص المادة (8–2) من اتفاقية الدعم, وهذا نصها: " لا يعتبر الدعم التالي قابلاً لاتخاذ إجراء: (أ) المساعدات التي تعطى لأنشطة البحوث التي تنفذها الشركات أو مؤسسات التعليم العالي أو البحوث على أساس عقود مع الشركات ..".

Article (8) " (2)–the following subsidies shall be non–actionable: (a) assistance for research activities conducted by firms or by higher education or research establishments on a contract basis with firms..". agreement, op.cit.

المطلب الثاني

عناصر دعم المنتجات الوطنية

مما تقدم يتضح أن لدعم المنتجات الوطنية عناصر معينة, يتجسد من خلالها مفهوم دعم المنتجات الوطنية عملياً, وتمثل هذه العناصر من خلال المساهمة المالية, التي تقدمها الحكومة بنفسها أو عن طريق إحدى هيئاتها إلى متلقي الدعم, وهذا المتلقي هو جهة محددة من القطاع العام أو الخاص, والتي تترتب عليها منفعة لمتلقي الدعم, وللوقوف على مفهوم الدعم بصورة جلية؛ فإننا سننظر في عناصره الثلاثة ونبحثها على شكل فرعين؛ الأول يتناول المساهمة المالية المقدمة من الحكومة, والثاني يتناول المنفعة التي يكتسبها متلقي الدعم, مع بيان موقف التشريعات المقارنة.

الفرع الأول

مساهمة مالية مقدمة من الحكومة

إن البحث في الفرع المذكور يقتضي منا الوقوف عند مفردتين هما (المساهمة المالية) والجهة المقدمة لها وهي الحكومة, لذا نتناولهما تِباعاً.

1-مساهمة مالية:

عرف المشرع الأمريكي الدعم في الفقرة (D) من القسم (1677) من قانون التعريفة الكمركية بأنه المساهمة المالية, كما جاء في تعريفها: " تعني عبارة " المساهمة المالية – " (أولاً) التحويل المباشر للأموال ، مثل المنح والقروض وضخ الأسهم ، أو التحويل المباشر المحتمل للأموال، مثل ضمانات القروض ، (ثانياً) التنازل عن إيرادات مستحقة بصورة غير مباشرة ، مثل منح الإعفاءات الضريبية أو الخصومات من الدخل الخاضع للضريبة ، (ثالثاً) تقديم سلع أو خدمات ، غير البنية التحتية العامة ، أو (رابعاً) شراء البضائع"[1], وتوسع التشريع الأمريكي ليشمل جميع أنواع المساهمة المالية المباشرة وغير المباشرة؛ حيث بتوسعهِ أدخل ضمن عنصر المساهمة المالية تلك المساهمة الثابتة وحتى المحتملة منها, "التحويل المباشر للأموال, ..., أو التحويل

---

[1]–Sec 1677, Article (5) "(D) The term Financial contribution" means—

(i) the direct transfer of funds, such as grants, loans, and equity infusions, or the potential direct transfer of funds or liabilities, such as loan guarantees,

(ii) foregoing or not collecting revenue that is otherwise due, such as granting tax credits or deductions from taxable income,

(iii) providing goods or services, other than general infrastructure, or

(iv) purchasing goods". The Tariff Act of (1930).

المباشر المحتمل للأموال.." [1], وهو ما يمثل وجهاً من وجوه الفرق في تعريف المساهمة المالية بين منظمة التجارة العالمية وتعريف التشريع الأمريكي[2].

فمن المعلوم أن غالبية الإعانات التي تمنحها الدولة تتعلق بتنازل الحكومة عن عائدات الدخل والمبيعات والممتلكات، وتخفيضات ضرائب الرواتب والائتمانات. كما يمكن أن تتعلق الإعانات أيضًا بنقل الموارد من حكومة الولاية إلى الشركة من خلال المنح والقروض منخفضة التكلفة، وتدريب الموظفين وغيرها من البرامج, وهو ما يكون له دور مهم في تشجيع الشركات على القيام بالاستثمارات والبنية التحتية, مما ينعكس على تحفيز التنمية الاقتصادية, فضلاً عن دوره في تخفيض تكلفة ممارسة الأعمال التجارية[3].

وهذا التوجه التشريعي مما يتوافق مع تعريف منظمة التجارة العالمية؛ فوفقاً لما جاء في المادة الأولى من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, " لغرض هذا الاتفاق, يعتبر الدعم موجوداً إذا: ... ".

وعليهِ فإن دعم المنتجات الوطنية في حقيقتهِ مساهمة مالية؛ تقدمها إما الحكومة أو الهيئات العامة فيها تؤدي إلى منفعة متلقي الإعانة, وهي تارة تكون بصورةٍ مباشرةٍ كالقروض وضمانات القروض والمنح والأسهم بشكل مساهمات مالية, أو أن يتم التنازل عن إيرادات مستحقة لها أو تترك تحصيلها كالإعفاءات الكمركية والضريبية, أو أنها تشتري السلع أو تقدم السلع والخدمات لمصلحة متلقي الدعم فيما هو ليس من البنية الأساسية, وإضافة لذلك ما نصت عليه الاتفاقية من دعم الأسعار أو الدخل[4], ويمكن أن تكون أيضاً بمنع استيراد بعض المحاصيل الزراعية أو المنتجات الصناعية؛ إذ هو مساهمة مالية لكن بطريقة غير مباشرة, فالحكومة بدلاً من أن تقدم مالاً على شكل نقود للتجار, قدمته على شكل إقصاء المنتجات المثيلة, فالمنافسة عندها تكون بين المنتجين المحليين, فهو دعم غير مباشر.

وعليه فإن تعريف المشرع الأمريكي لدعم المنتج الوطني بأنه مساهمة مالية, موافقٌ للمسلك الذي عرفت بهِ منظمة التجارة العالمية الدعم, وهو ما يتوافق مع مسلك المشرع المصري, الذي اعتبر الدعم عبارة عن مساهمة مالية مباشرة أو غير مباشرة, بل وحتى لو كانت هناك منفعة مالية أو تجارية استفاد منها أو يستفيد منها بصورة مباشرة أو غير مباشرة, وفقاً لما جاء في نص المادة (57) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد

---

(1)– U.S. COURT OF INTERNATIONAL TRADE, Court No. 01-00051, 2002, (https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/cit/01-00051/01-00051-2002-06-04.pdf?ts=1411167295), last visited: 28/7/2019.

(2)– طبيعة المساهمة التي تقدمها الحكومة للجهة متلقية الدعم هي مالية, وهي سواء أكانت مباشرة ام غير مباشرة لا تخرج عن كونها مالية لا معنوية.

(3)– Dr. Daniel Aobdia, Dr. Allison Koester, and Dr. Reining Petacchi, Political Connectionsand Government Subsidies: State-level Evidence, 4 Des 2018, p1-2, the paper posted in website: (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3127038), last visited: 31/7/2019.

(4) – د. محمد عبيد محمد محمود, منظمة التجارة العالمية ودورها في تنمية اقتصاديات البلدان النامية, دار الكتب القانونية, القاهرة, 2007, ص682.

المصري, وبالتالي فإن المساهمة المالية التي تطرق لها المشرع أعم من أن تكونَ معنية بالمساهمة المالية المحظورة.

أما المشرع العراقي فإنه تعرض من خلال المادة (14- ثانياً) من تعليمات رقم (1) لسنة (2011) تعليمات تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010 إلى أربع صور للمساهمة المالية الحكومية, وهي: " يعدُ دعماً أي من أشكال المساهمة المالية الحكومية الآتية:

أ- أي تمويل تقدمه الدولة سواء كان مباشراً كالمنح والقروض أو غير مباشر كتقديم ضمانات للقروض التي تمنحها جهات أخرى.

ب-تنازل الدولة عن إيرادات مستحقة لها سواء كان بالإعفاء منها أو عدم تحصيلها أو إعادة ما مستوفى من رسوم أو الضرائب بعد التصدير.

جـ-قيام الدولة بشراء أو تقديم سلع وخدمات خارج محددات السوق وبشكل لا يتعلق بمهامها المتمثلة بتوفير البنية التحتية العامة.

د-قيام الدولة بمنح مبالغ مالية لمؤسسات التمويل المتخصصة أو الإنفاق مع جهات أخرى للقيام بحالة أو أكثر من الحالات المنصوص عليها في الفقرات (أ) و(ب) و(جـ) من هذا البند".

يتضح من النص المذكور أن المشرع العراقي قد تماشى مع اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, حيث أن الاتفاقية اعتبرت المساهمة المالية؛ التي تقدمها الحكومة, دعماً إذا تمخض عنها منفعة للجهة المتلقية للدعم, يتمثل بزيادة قدرة المنتجات المحلية على منافسة مثيلاتها في الأسواق المحلية, فضلاً عن قدرتها على المنافسة عالمياً من خلال إعانات التصدير, ومن جهة أخرى فإن الدول بإمكانها تطوير منتجاتها أو خدماتها وتحسين مستواها من خلال المساعدات التي تقدمها تلكَ الدول لأنشطة البحوث الصناعية التي تقوم بها مؤسسات التعليم البحثية أو حتى الشركات[1], والمساهمات المالية يمكن عدها وسيلة حمائية للمنتجات الوطنية, مثالها لو أن دولة أقامت صناعة تجميع السيارات, ودعمتها بالمعونة, التي ستعمل على خفض أسعار هذه المنتجات, وبالتالي قام هذا الدعم بما يمكن أن تقدمه التعريفة الكمركية, أي أنها بالمحصلة إجراء حمائي[2], حيث يمكن للحكومة أن تقدم الحماية للصناعة الوطنية الناشئة لمدة زمنية مؤقتة؛ ريثما يشتد عودها تُرفع هذه الحماية منها, يكتسب المنظمون القدر اللازم من الخبرة ما يؤهلهم للمنافسة مع الصناعات الأخرى, وإلا فلن تصمد هذه الصناعات الفتية في مواجهة المنافسين المخضرمين في السوق[3], ومهما يكن دور التعريفة الكمركيةً, فإنها تمثل مردوداً إيجابياً للمساهمة المالية, أو يكون لها مردودٌ سلبي, يتمثل بالمنافسة التجارية غير المشروعة, تلحق الضرر

---

[1] – د. أسامة المجدوب, الجات ومصر والبلدان العربية, دار المصرية اللبنانية, القاهرة, بلا سنة طبع, ص182-184.

[2] – د. مصطفى رشدي شيحه, اتفاقات التجارة العالمية في عصر لعولمة, دار الجامعة الجديدة, بلا سنة طبع, ص78-79.

[3]- د. نداء محمد الصوص, التجارة الخارجية, مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع, بلا سنة طبع, ص82.

بالمنتجين المحليين للسلع المثيلة, ما لو بيعت هذه السلع بأسعارٍ منخفضة أو غير عادية؛ مما يدفع الدول المستوردة إلى فرض رسومٍ تعويضيةٍ, تقدر على أساس مقدار الدعم الممنوح لتلك المنتجات المدعومة[1].

ولا فرق في هذه المساهمة المالية أن تكون على شكل تحويل مباشر للقروض والمنح وغيرها, أو بصورة غير مباشرة كضمانات للقروض أو التنازل والإعفاء من تحصيل الإيرادات المستحقة وغيرها[2].

2-أن تكون المساهمة المالية مقدمة من الحكومة

من محاسن اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية أنها وضعت تعريفاً للدعم في المادة الأولى منها, وهذا التعريف للدعم بين أن الدعم لا يمكن أن يكون إلا حكومياً, فهو لا يكون حكومياً إذا كان مقدماً من قِبل منظمات أجنبية لا تمثل حكومات, أو إذا كانت مقدمة من منظمة مجتمع مدني وغيرها, وهو كما بينتهُ اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في المادة الأولى بقولها: " (A) (1) كانت هناك مساهمة مالية من حكومة أو أي هيئة عامة في أراضي العضو (يشار إليها في هذا الاتفاق بعبارة " حكومة)[3].

أما موقف التشريعات محل المقارنة من دور الحكومة في تقديم الدعم لمنتجاتها فقد توافق إلى حدٍ كبير مع اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, فالتشريع الأمريكي قد أعتبر مساهمة الحكومة المالية عنصراً من عناصر الدعم؛ حيث عرف الدعم في قانون التعريفة الكمركية في المادة (5) من القسم (1677): "يرد وصف للدعم في هذه الفقرة في الحالة التي تكون فيها السلطة – تقدم (A) مساهمة مالية .." وبالتالي فإن المشرع الأمريكي اعتبر الدعم هو المساهمة المالية المقدمة من السلطة وهي الحكومة[4], أما التشريع المصري فإنه عرف الدعم كما في

---

[1] – د. معين فندي الشناق, الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء قوانين المنافسة والاتفاقيات الدولية, , ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, 2010, ص68.

[2]– د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص178.

[3])–لم تعرف الاتفاقية ما المقصود بالحكومة أو إحدى هيئاتها العامة, ولكنها نصت –كما في المادة(2) منها– إن الدعم المقدم لمؤسسة أو صناعة أو مجموعة من المؤسسات أو الصناعات؛ في منطقة جغرافية محددة ضمن اختصاص السلطة مانحة الدعم, ولا فرق بين أن يكون الدعم التجاري مقدماً من قبل قطاع مختلط فهو بالنتيجة دعم مقدم من الحكومة ولو بطريق غير مباشرة, ولذا عدت الاتفاقية في الملحق الأول الفقرة (د) من الدعم التصديري: " منح الدعم من الحكومات أو وكالاتها, سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة, من خلال برامج تفرضها الحكومات, لمنتجات مستوردة أو محلية أو خدمات للاستخدام في إنتاج سلع للتصدير, بشروط أفضل من المقدمة لمنتجات أو خدمات تنافسية شبيهة أو مباشرة للاستخدام في إنتاج سلع للاستهلاك المحلي...".

[4]– يُلاحظ على الرغم من كون الدول المنضوية تحت مظلة منظمة التجارة العالمية ملزمة بتعديل تشريعاتها بما يتوافق مع اتفاقيات منظمة التجارة العالمية؛ إلا أن الولايات المتحدة ترفض إلغاء أو تعديل قوانينها, خصوصاً مع ما توفره المنظمة من جهاز تسوية المنازعات وغيره, والذي يمكن للولايات المتحدة أن تحقق ما تصبو له من سنها لقوانينها, لمزيد راجع د. السيد عبد المنعم المراكبي, التجارة الدولية وسيادة الدولة, دار النهضة العربية, القاهرة, 2005, ص 262–263.

بل إن المشرع الأمريكي أثر باتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية كما لاحظناه في تعريف الدعم سابقاً, إذ جاءت منظمة التجارة المنشأة سنة (1995) بتعريف للدعم مشابه إلى حدٍ بعيد لتعريف المشرع الأمريكي للدعم في قانون التعريفة الكمركية لسنة (1930), كما وقفنا على ذلكَ سابقاً.

اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد القومي بأنه "أي مساهمة مالية, مباشرة أو غير مباشرة مقدمة من حكومة دولة المنشأ أو من أي هيئة عامة بها ..."، وهو موقف مشابه لما عليهِ المشرع الأمريكي. وأما التشريع العراقي فإنه وافق منظمة التجارة العالمية والتشريعين الأمريكي والمصري بأن الدعم هو مساهمة مالية مقدمة من الحكومة, حيث نص على تعريف الدعم في المادة (14- أولاً) من تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات بأنه " يقصد بالدعم لأغراض هذه التعليمات المنفعة أو المساهمة المالية التي تقدمها دولة المنشأ أو الدولة المصدرة ..".

ومما تقدم يتضح أن الدعم الحكومي للمنتجات الوطنية:

1- عبارة عن مساعدة مالية من الحكومة, أو هيئة عامة فيها, وفقاً لتعريف اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية يحقق منفعة لمن يحصلون عليها, وقد تكون هذه المساهمة على شكل تحويل فعلي للأموال, أو على شكل تنازل عن إيرادات من جانب الحكومة كما في الإعفاءات الضريبية والجمركية, أو على شكل تقديم سلع (أي دعم عيني) أو خدمات, غير البنية التحتية, بالإضافة إلى الشكل المعتاد في دعم الدخول والأسعار[1].

2- إن دعم المنتجات الوطنية من قبل الحكومة يمكن أن يكون إيجابياً كتقديم التحويلات المباشرة للأموال مثل قروض ومنح أو أن تساهم في الملكية, أو أن يكون سلبياً عندما ينصب سلوك الحكومة على تنازلها عما يعد استحقاقاً لها كالإيرادات, أو أن تترك تحصيلها كالحوافز الضريبية[2], فعلى صعيد المنتجات الموجه للاستهلاك المحلي يمكن للدول أن تحمي صناعاتها؛ بوضع القيود على التجارة الخارجية بشكل زيادة في رسومها الكمركية, أو منح الإعانات أو اتباع نظام الحصص وغير ذلك[3], كما أنه على صعيد المنتجات الموجه للتصدير يمكن للدول دعم منتجاتها إما بصورة مباشرة بالمال, أو أنها تنحو مسلكاً غير مباشر عن طريق رسوم تفرضها الدولة على السلع المصدرة الأخرى والتي يدنو ثمنها عن مثيلاتها في الخارج[4].

3- إن هذا التأثر من التشريعات السابق ذكرها (الوطني ودول موضوع المقارنة) جاء نتيجة لما على الدول الأعضاء؛ من المواءمة بين تشريعاتها وما تضمنته اتفاقيات منظمة التجارة, فضلاً عن كون الدول

---

[1] – د. عبد الناصر نزال العبادي, منظمة التجارة العالمية واقتصاديات الدول النامية, دار صفاء للنشر والتوزيع-عمان, 1999, ص85-86.

[2] – د. مصطفى سلامة, منظمة التجارة العالمية النظام الدولي للتجارة الدولية, ط2, دار الجامعة الجديدة للنشر, 2008, ص196.

[3] – د. عبد الواحد محمد الفار, الإطار القانوني لتنظيم التجارة الدولية في ظل عالم منقسم, دار النهضة العربية, 2006, ص121.

[4] – د. أحمد رالجي أبو الوفا, الواقع الاحتكاري في التجارة الدولية وأثره في نظريتها, جامعة عين شمس : كلية الحقوق, أطروحة دكتوراه, 1992, ص109.

الراغبة في الانضمام لمنظمة التجارة؛ مضطرة أن تقوم بتعديل تشريعاتها بما يلائم اتفاقياتها, وبما يتوافق مع الجهود المبذولة منذ عقود لتحرير التجارة الدولية[1], فكل التزام قد قطعته الدولة على نفسها في المنظمة يعد حقاً لصالح الدول الأخرى الأعضاء في المنظمة[2].

4- يترك الدعم الحكومي آثاراً إيجابية, ومنها: أنه يعمل على منح المنتجين إعانات تكون سبباً لبقاء بعض الخدمات والسلع دون تكلفتها الحقيقية, كما أنها تعمل على تمويل المشاريع الاستثمارية وتغطي نفقات إنشائها , أو أنها تعمل على تشجيع الصادرات من المنتجات الوطنية, أو تشجيع الواردات من السلع والخدمات الضرورية[3]. كما أن للدعم الحكومي آثاراً سلبية, منها: يؤدي تقديم الدعم للمنتجات المصدرة يؤدي إلى إحداث إخلال بظروف المنافسة دولياً؛ لأن المنتجات المصدرة المدعومة سيؤدي دعمها إلى حصولها على ميزة تنافسية لم تحصل عليها غيرها, وبالتالي فهي من الممارسات الضارة في التجارة الدولية[4], وفضلاً عن ذلكَ فإن تحمل الدول دعم العديد من المشاريع في قطاعات مختلفة؛ من شأنه أن يثقل كاهل الدولة بأعباء مالية كبيرة لها آثارها الاقتصادية عليها.

الفرع الثاني

حصول منفعة لمتلقي الدعم

المنفعة هي عبارة عن ميزة لطرف معين منشؤها إجراء حكومي لا يتطابق مع الاعتبارات التجارية السائدة, كما لو اشترتِ الحكومةُ أسهماً من شركة بصورة لا يقبل بها مستثمر القطاع الخاص, أو إذا قامت بتقديم قروض وفق شروط تفضيلية لا تقدمها المصارف التجارية, أو تقدم سلعاً وخدمات بأسعار تقل عن الأسعار السائدة في السوق وغيرها[5]؛ لذا يمكن وصفها بأنها ثمرة المساهمة المالية التي تقدمها الحكومة أو إحدى هيئاتها العامة لمتلقي الدعم, ويمكن القول أيضاً: إن هذه الميزة التفضيلية لا تعني دائماً إجراءً محظوراً, وإنما تكون محظورة إذا تولد عنها إضرارٌ بالمنافسة التجارية, كالتحكم بالأسعار في السوق أو التلاعب بكمية المنتجات فيه[6].

وأياً ما تكون هذه الممارسة, فإن المساهمة المالية التي تقدمها الحكومة كي تكون دعماً؛ فلابد من أن تؤدي إلى منفعة لمتلقي الدعم, كما تناولتها التشريعات موضوع المقارنة بالتنظيم, فقد أشار المشرع الأمريكي إليها في تعريفه للدعم في المادة (5) من القسم (1677) في قانون التعريفة الكمركية: "يرد وصف للدعم في هذه الفقرة

---

(1) – د. جابر فهمي عمران, مصدر سابق, ص219.

(2) – د. هادي طلال هادي الطائي, أحكام الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية وأثرها في تطوير التجارة الدولية, دار النهضة العربية, القاهرة, 2013, ص275.

(3) – نورا رفاعي محمود عبد الحافظ, العلاقة بين نمو الدعم وتطور السياسة المالية والموازنة العامة في مصر, رسالة ماجستير, كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة, 2010, ص14.

(4) – د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص161.

(5) – د. مصطفى ياسين محمد الأصبحي, مصدر سابق, ص15.

(6)– شذى كامل نعمة, التنظيم القانوني للمنافسة ومنع الاحتكار, رسالة ماجستير, جامعة كربلاء–كلية القانون, 2013, ص 38.

في الحالة ... إذا كان تقديم المساهمة عادةً ما يتم إسناده إلى الحكومة ولم تختلف الممارسة في جوهرها عن الممارسات المتبعة عادةً للحكومات، بالنسبة لشخص وبالتالي يتم منح فائدة", فالفائدة في رأي المشرع الأمريكي عنصرٌ من عناصر الدعم, كما أنه تناول المنفعة بالتفصيل في الفقرة (E) من نفس المادة بالتنظيم " عادة ما تعامل المنفعة على أنها منحت عندما تكون هناك فائدة للمستلم ، بما في ذلك –

(أولاً) في حالة ضخ الأسهم ، إذا كان قرار الاستثمار لا يتفق مع الممارسة الاستثمارية المعتادة للمستثمرين من القطاع الخاص ، بما في ذلك الممارسة المتعلقة بتوفير رأس مال المخاطر ، في البلد الذي يتم فيه ضخ الأسهم،

(ثانياً) في حالة وجود قرض ، إذا كان هناك فرق بين المبلغ الذي يدفعه متلقي القرض على القرض والمبلغ الذي سيدفعه المتلقي على قرض تجاري قابل للمقارنة يمكن أن يحصل عليه المتلقي بالفعل في السوق ،

(ثالثاً) في حالة ضمان القرض ، إذا كان هناك فرق ، بعد التعديل لأي فرق في رسوم الضمان ، بين المبلغ الذي يدفعه متلقي الضمان على القرض المضمون والمبلغ الذي سيدفعه المستلم مقابل قرض تجاري مماثل إذا لم يكن هناك ضمان من قبل السلطة ، و

(رابعا) في حالة تقديم سلع أو خدمات ، إذا تم توفير هذه السلع أو الخدمات مقابل أجر أقل من المقدار الكافي، وفي حالة شراء سلع ، إذا تم شراء هذه البضائع بأكثر من أجر مناسب"[1].

فالمشرع الأمريكي يتناول المنفعة مرة بصورة مباشرة كما في القروض, ومرة أخرى بصورة غير مباشرة كما في الخدمات التي تقدم بأقل من سعرها في السوق, وعلى أيّة حال فأن النص المذكور بهذا التفصيل قد تناول المنفعة بما لم تتطرق لها منظمة التجارة العالمية, وقد أحسن المشرع الأمريكي في ذلكَ.

)1(– Sec 1677, Article (5) "(E) Benefit conferred A benefit shall normally be treated as conferred where there is a benefit to the recipient, including— (i) in the case of an equity infusion, if the investment decision is inconsistent with the usual investment practice of private investors, including the practice regarding the provision of risk capital, in the country in which the equity infusion is made, (ii) in the case of a loan, if there is a difference between the amount the recipient of the loan pays on the loan and the amount the recipient would pay on a comparable commercial loan that the recipient could actually obtain on the market, (iii) in the case of a loan guarantee, if there is a difference, after adjusting for any difference in guarantee fees, between the amount the recipient of the guarantee pays on the guaranteed loan and the amount the recipient would pay for a comparable commercial loan if there were no guarantee by the authority, and (iv) in the case where goods or services are provided, if such goods or services are provided for less than adequate remuneration, and in the case where goods are purchased, if such goods are purchased for more than adequate remuneration ".The Tariff Act of (1930).

وقد ذهب المشرع المصري إلى كون المنفعة عنصراً من عناصر الدعم؛ التي استفاد أو يستفيد منها متلقي الدعم, إما بصورة مباشرة أو غير مباشرة كما ذهب لذلكَ المشرع الأمريكي, كما جاء في المادة (57) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد القومي, " الدعم هو ... ينتج عنها تحقيق فائدة لمتلقي الدعم سواء كان منتجا أو مصدرا أو مجموعة من المنتجين أو المصدرين. ويتضمن الدعم أى منفعة مالية أو منفعة تجارية أخرى استفاد أو يستفيد بها بطريق مباشر أو غير مباشر الأشخاص المعنيون بإنتاج أو تصنيع أو تداول المنتجات من خلال برامج أو خطط أو أية ممارسات تقدمها أو تنفذها الحكومة الأجنبية ".

أما موقف المشرع العراقي فإنه لم ينفك في موقفه عن ذلك التوجه الموحد في التشريعات المقارنة, من حيث اعتبار المنفعة عنصراً من عناصر الدعم, إذ جاء في تعريفه للدعم في المادة (1- ثامناً) من قانون حماية المنتجات, بأنه " المنفعة أو المساهمة المالية التي تقدمها ... والتي تؤدي إلى تحقيق منفعة .."، وقد كان المشرع العراقي موفقاً بمسلكهِ هذا من الترديد بين المنفعة والمساهمة المالية؛ حيث إن قصد المشرع بالمنفعة هي المساهمة غير المالية مثل زيادة الرسوم على البضائع الأجنبية, أو منع استيراد بعض المحاصيل الزراعية مثل الطماطم, وهذه هي المنفعة التي يحصل عليها المنتج العراقي, ولم يكن المشرع العراقي موفقاً بمسلكهِ هذا؛ لأن المنفعة ما هي إلا ميزة منشؤها إجراء حكومي[1].

وأياً ما يكن فإن المنفعة المترتبة على الدعم تحسب وفقاً لنص المادة (17- ثانياً) من تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات: " تحتسب المنفعة أو المساهمة المالية المتحققة لمتلقي الدعم وفقاً للآتي:

أ- مساهمة الحكومة في رأس مال شركة بما يحقق منفعة لتلك الشركة إذا كانت المساهمة لا تتفق مع الممارسات الاستثمارية العادية المألوفة التي يمارسها مستثمر من القطاع الخاص في الدولة المصدرة.

ب-تقديم الحكومة قرضاً يحقق منفعة للمقترض بسعر فائدة وتكاليف أقل مما سيدفعه عن اقتراض المبلغ نفسه من جهة أخرى وفق معايير السوق وتحتسب المنفعة في هذه الحالة على أساس الفرق بين المبلغين.

جـ- تقديم الحكومة ضماناً لقرض بما يحقق منفعة للشركة المستفيدة من الضمان إذا تحقق فرق بين المبلغ الذي تدفعه الشركة على المبلغ المضمون من الحكومة وعلى المبلغ الذي كانت ستدفعه لقرض مشابه دون ضمان حكومي على أن تحتسب في هذه الحالة المنفعة على أساس الفرق بين المبلغين مع الأخذ بنظر الاعتبار الفرق بين الرسوم التي تدفعها الشركة في كلتا الحالتين.

د- تزويد الحكومة المنتجين بالسلع والخدمات بسعر أقل من سعر السوق أو شرائها منهم ببدل يزيد على سعر السوق بما يحقق منفعة لهم على أن تراعى أوضاع السوق ونوعية السلع والخدمات ووفرتها وإمكانية تسويقها ونقلها وشروط البيع والشراء".

[1]- د. مصطفى ياسين الأصبحي, مصدر سابق, ص15.

تعرضت المادة في أعلاه لصور مختلفة من المساهمة المالية المباشرة وغير المباشرة, تمثل هذه الصور سياسات حمائية مختلفة تلجأ إليها الدول؛ لمنح منتجاتها قدرة المنافسة في الأسواق المختلفة, عِبر خفض أسعارها قياساً بالمنتجات المنافسة المثيلة التي لا تمتلك هذه الأسعار, سواء كانت هذه المعونات موجهة للإنتاج أم التصدير[1].

المبحث الثاني

صور دعم المنتجات الوطنية وتمييزه عما يشتبه به

نظراً للحاجة المتعددة لدى الحكومات من وراء الدعم؛ فإن الجهات المانحة للدعم لم تتخذ وجهة واحدة, وإنما تنوعت الوسائل التي تمنح من خلالها الدعم, فتارة تمنحه على شكل مبالغ مالية تقدم إلى الجهات متلقية الدعم, وتارة أخرى على شكل مبالغ مالية مستحقة تتنازل عن قبضها أو تخفف من مقدارها, فضلاً عما لو كانت هذه المبالغ تمنح في مجالات البحث العلمي؛ فإن المنظمة تقدم تسهيلات لهذا النحو من الدعم, وهو ما جعل تلك الوسائل تشكل بجموعها صوراً للدعم, بعضها مشروعاً وبعضها الآخر غير مشروع, ومن هنا أختلف موقف المشرع العراقي من هذه الصور, كما هو الحال مع التشريعات موضوع المقارنة, فضلاً عن منظمة التجارة العالمية في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, مما استدعى الوقوف عندها, خصوصاً وإنها تترتب عليها آثار متعددة ومتباينة قد تشتبه بظواهر قانونية أخرى في موارد أحياناً.

وعليه سنتناول في هذا المبحث وعلى شكل مطلبين صور دعم المنتجات الوطنية في مطلب, وفي مطلبٍ ثانٍ تمييز دعم المنتجات الوطنية عما يشتبه به.

المطلب الأول

صور الدعم

نظراً لما للدعم من أثر ينعكس على المنتجات الوطنية؛ فإن التشريعات الوطنية فضلاً عن الاتفاقيات الدولية لم تقف إزاءه موقفاً واحداً, بل تنوعت المواقف تبعاً لما للدعم من مشروعية في منحهِ لمتلقيهِ, وعمدت منظمة التجارة العالمية إلى ثلاث صور في تقسيم الدعم, نظمتها اتفاقية الدعم على ثلاثة ألوان أحمر وأصفر وأخضر تبعاً لحظره أو إباحتهِ[2], وعلى هذا التقسيم سنقسم صور الدعم من حيث مشروعيتها, ونلاحظ مدى التزام التشريعات المقارنة بهذا الجانب وفق الفرعين الآتيين.

---

[1]– د. شروان هادي إسماعيل, الحماية القانونية للمنتجات الوطنية, منشورات زين الحقوقية, لبنان, 2016, ص 35.

[2] – " غير أن قناعة كثير من المتفاوضين في جولة الأوروجواي بالردودات السلبية لسياسات الدعم الحكومي العشوائية لم تعكس يسراً على العملية التفاوضية التي طغت الانقسامات السياسية على سطحها, ثم تبلورت في اتجاهين بارزين, أولهما: الولايات المتحدة المطالبة بمنع مزيد من عمليات الدعم, وبتطوير طرق الاستهداف الصناعي من قبل الحكومات, وثانيهما: المجموعة الاقتصادية الأوربية تساندها اليابان في المطالبة باستخدامات الدعم المحلي في السياسات الصناعية. وتوفيقاً بين الاتجاهين اقترحت عام 1990 طريقة "الإشارة الضوئية" بتقسيم عمليات الدعم إلى عمليات " حمراء" و"صفراء" و"خضراء" فالأولى يجب

الفرع الأول

الدعم غير المشروع للمنتجات الوطنية

الدعم المحظور–ويصطلح عليه دعم الضوء الأحمر– " هو أي منفعة مالية تحصل عليها شركة صناعية خاصة أو أي منشأة أخرى بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي والاستغناء عن الاستيراد من دول العالم أو بغية تشجيع الصادرات وشل الصناعات الوطنية المنتجة في بقية الدول المنافسة للصناعة المدعومة دعماً محظوراً"[1].

وينقسم الدعم المحظور وفقاً لما جاء في المادة (3–1) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية إلى صورتين:

الأولى الدعم التصديري: أي الدعم المتوقف قانونياً أو فعلياً على مستوى التصدير المقدم, وفقاً للشروط التي جاءت في الملحق الأول لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية[2].

وهذه الشروط هي:

1– منح دعم مباشر لصادرات شركة أو صناعة ما, وكذلك منح الدعم المباشر أو غير المباشر لمنتجات محلية أو مستوردة أو لخدمات بغرض إنتاج سلع للتصدير, فضلاً عن الإعفاءات أو رد الرسوم على السلع والبضائع المستوردة, والتي تدخل في إنتاج المنتجات المصدرة.

2– تقديم الحكومة لعروض أفضل تخص نقل البضائع المصدرة وشحنها, أو تقديم إعفاءات أو استثناءات ضريبية تخص الصادرات, أو السماح للحكومات بتخفيضات ضريبية خاصة تتعلق بأداء الصادرات أكثر من الممنوحة للاستهلاك المحلي, بل تقديم الحكومة ما يفوق المقدم للاستهلاك المحلي من الاستثناءات والإعفاءات الضريبية المتعلقة بإنتاج المنتجات وتوزيعها, وحتى تلك الضرائب التي تعود لمراحل سابقة لحساب الضريبة؛ بشرط أن تكون مما يجوز الإعفاء أو الاستثناء منها.

3– التأمين على الصادرات أو تقديم الضمانات أو برامج تأمين بأقساط لا تكفي لتغطية تكاليف تشغيل المشاريع.

4– تقديم منح من الحكومات بصورة مباشرة بأسعار أقل من الواجب دفعها في القروض الدولية, أو بصورة غير مباشرة من خلال الاحتفاظ بالعملة الأجنبية بما يمثل منحة للتصدير[3].

التخلص منها نهائياً, والثانية تخضع للتحكيم والتفاوض, أما الثالثة فتخرج عن نطاق السيطرة الدولية", د. محمد عبيد محمد محمود, مصدر سابق, ص680.

[1] – د. أكرم فاضل سعيد قصير, مصدر سابق, ص532.

[2]–Annex (1) "(a) subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I". Agreement, op.cit.

[3](- See the link: < https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_03_e.htm#annI>.

والصورة الثاني: شرط المحتوى المحلي[1]: هو الدعم الذي لا يعتمد على استخدام السلع المستوردة بل على السلع المحلية, بلا فرق أن يكون الشرط ضمن شروط أخرى أو جاء منفرداً[2], كما هو الحال في الاستثمارات في قطاع الصناعة مثلاً, إذ تشترط الحكومات على الشركات الأجنبية أن تكون المواد الأولية في صناعاتها من منتجاتها المحلية, وهو ما يمثل دعماً للمنتج الوطني.

ويُلاحظ هنا أن الدعم المحظور هو الدعم الذي يتعلق بالواردات أو الدعم الذي يتعلق بالصادرات؛ بناء على قرارٍ استثنائي طارىء أو بناء على نص وارد في القانون, واتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية قامت بحظر كل منهما بلا فرق[3], وهو ما صنفته اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في الملحق الأول بـ "قائمة إيضاحية لدعم التصدير", تطرقت فيهِ لنصوص تشريعية حظرت الدعم المقدم للصادرات إما بصورة مباشرة وإما بصورة غير مباشرة, ولكنها في هامش الفقرة (أ) من المادة (3-1) علقت الحظر لإعانات التصدير على أن تكون إعانات تصدير, وهو خلل في التعريف بين؛ فالدعم التصديري يتوقف بيانه على الملحق الأول, والملحق الأول يتوقف اعتباره محظوراً على كونهِ دعماً تصديرياً, وهذا التداخل في المواد التشريعية يعدُ عيباً لا بُد أن

Last visited: 13/7/2020.

(1) – سنبسط الحديث عنه في الفصل الثاني بما يتعلق بدعم المنتجات الوطنية.

(2)–Article (3) " (b) subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods". Agreement, po.cit.

(3) – د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص172.

حظر دعم الصادرات لم يكن وليد كانون الأول في سنة (1995), وإنما هناك تأصيل تاريخي لهذا الحظر, ويُلاحظُ أن الاتفاقات متعددة الأطراف بخصوص حظر إعانات التصدير أصبحت أكثر صرامة بنحو متزايد؛ فمنذ سنة (1955) ، وبمقتضى المادة (16) (4) من اتفاق الجات (GATT) تم حظر دعم الصادرات بالنسبة لكل المنتجات سوى المنتجات الأولية، ولكن لم ينفذ هذا الحظر حتى سنة (1960)، وذلك عندما قبله عدد من البلدان الصناعية. وبعدها في عام (1979) حيث توافقت الآراء على حظرهِ في جولة طوكيو حول الإعانات والرسوم التعويضية، لاسيما بالنسبة للبلدان الصناعية وعدد قليل من البلدان النامية. ومع ذلك ، فإن المادة (3.1-(A)) من اتفاقية جولة أوروغواي بشأن الدعم والإجراءات التعويضية، والتي دخلت حيز التنفيذ في مطلع سنة (1995)، والنتيجة حظر الدعم التصديري بالنسبة لجميع أعضاء منظمة التجارة العالمية (WTO)، باستثناء أقل البلدان نموا؛ والسبب في تركيز الحظر على دعم الصادرات كونه لا يؤدي إلى زيادة الرفاهية –لا بالنسبة للدول الصناعية الكبرى, ولا بالنسبة للدول النامية–, حيث أن الدول تعتمد في سبيل دعمها لمنتجاتها المصدرة إلى زيادة الضرائب على مواطنيها, وتأخذ تلك المبالغ الإضافية لدعم التصدير, وبالنتيجة حكومات مرفهة وشعوب أقل رفاهاً, فضلاً عن تأثيراتها الأخرى على الاستهلاك وجودة المنتجات وغيرها.

Dr. David R. Collie, A Rationale for the WTO Prohibition of Export Subsidies: Strategic Export Subsidies and World Welfare, Open Economies Review, Volume 11, Issue 3, Date 2011, Page 292-230.

يعدل؛ حيث يمكن للدول تقديم دعمٍ تصديريٍ محظورٍ من خلال هذا التناقض, وقد لا تذعن لقرارات منظمة التجارة العالمية إن كانت ذات نفوذٍ سياسي مؤثر عالمياً.

من جهة أخرى فإن الدعم المحظور الوارد في الاتفاقية أعلاه؛ قد جاءت عليه استثناءات عدة قننت في الاتفاقية نفسها, وهي كالآتي:

الاستثناء الأول: يستثنى من حظر الدعم الدول النظامية الأعضاء غير المشار إليها في الملحق السابع، والتي لها بموجب هذا الاستثناء أن تدعم منتجاتها لمدة (8) سنوات من تاريخ نفاذ اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لمنظمة التجارة العالمية[1].

وكذلك الدول الأعضاء المشار اليها في الملحق السابع، وهي على قسمين: الأول: الدول الأقل نموا, التي صنفتها الأمم المتحدة بهذه الصفة, وهي أعضاء في منظمة التجارة العالمية، والثاني: الدول النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية, والتي ينخفض مستوى الدخل فيها عن (1000) دولار سنوياً، وفقا لتقديرات البنك الدولي للتعمير والإنشاء، وهي:بوليفيا, أندونيسيا, باكستان, الجمهورية الدومينيكية, زمبابوي, سريلانكا, السنغال, غانا, جواتيمالا, جيانا, الفلبين, الكاميرون, كوت ديفوار, الكونغو, كينيا, مصر, المغرب, نيجيريا, نيكاراجوا, الهند[2].

نعم, هذه الدول المشار إليها, ملزمة بإنهاء الدعم التصديري خلال (8) سنوات من تاريخ نفاذ الاتفاقية الدولية, والأفضل أن يكونَ ذلكَ بصورة تدريجية, ولا يحق لها خلال هذه المدة أن تزيد من دعم الصادرات المتاح لها, وفي حال لم يتماشَ الدعم التصديري مع احتياجات التنمية الخاصة بهِ؛ فعليهِ رفع الدعم خلال فترة أقصر من المنصوص عليها, أما إذا احتاج دعم منتجاتهِ لفترة أزيد؛ فإن له بعد مشاورات مع المنظمة أن يبقي على دعمهِ لمنتجاتهِ مدة سنتين إضافيتين[3].

---

[1]– Article (27) " (2) The prohibition of paragraph 1(a) of Article 3 shall not apply to: (a) developing country Members referred to in Annex VII. (b) other developing country Members for a period of eight years from the date of entry into force of the WTO Agreement, subject to compliance with the provisions in paragraph 4 ". Agreement, po.cit.

[2]– Annex (7) "The developing country Members not subject to the provisions of paragraph 1(a) of Article 3 under the terms of paragraph 2(a) of Article 27 are: (a) Least-developed countries designated as such by the United Nations which are Members of the WTO.(b) Each of the following developing countries which are Members of the WTO shall be subject to the provisions which are applicable to other developing country Members according to paragraph 2(b) of Article 27 when GNP per capita has reached $1,000 per annum ". Agreement, po.cit.

[3]– Article (27) "(4) Any developing country Member referred to in paragraph 2(b) shall phase out its export subsidies within the eight-year period, preferably in a progressive manner. However, a developing country Member shall not increase the level of its export subsidies, and shall eliminate them within a period shorter than that provided for in this paragraph when the use of such export

الاستثناء الثاني: أتاحت الاتفاقية للدول النامية دعم منتجاتها الوطنية لمدة (5) سنوات، والدول الأقل نمواً أتاح لها دعم منتجاتها الوطنية لمدة (8) سنوات، عبر شرط المحتوى المحلي على حساب السلع المستوردة، إما بوصفهِ شرطاً منفرداً أو ضمن عدة شروط[1].

الاستثناء الثالث: أجازت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية للأعضاء من البلدان النامية دعم منتجاتها بنسبة لا تتجاوز (5٪) من قيمة المنتج، أو الدعم الذي تمنحه الدولة لتغطية خسائر التشغيل أو الإعفاء للديون الحكومية والمنح لغرض تغطية سداد الديون[2].

الاستثناء الرابع: إذا كان الدعم المقدم من قبل الحكومة في الدولة النامية قد اتخذ شكل الإعفاء من الديون المباشرة, وكذلك الدعم الممنوح لتغطية التكاليف الاجتماعية كان قد منح في إطار برنامج الخصخصة المعتمد

---

subsidies is inconsistent with its development needs. If a developing country Member deems it necessary to apply such subsidies beyond the 8-year period, it shall not later than one year before the expiry of this period enter into consultation with the Committee, which will determine whether an extension of this period is justified, after examining all the relevant economic, financial and development needs of the developing country Member in question. If the Committee determines that the extension is justified, the developing country Member concerned shall hold annual consultations with the Committee to determine the necessity of maintaining the subsidies. If no such determination is made by the Committee, the developing country Member shall phase out the remaining export subsidies within two years from the end of the last authorized period ". Agreement, po.cit.

)1(-Article (27) "(3) The prohibition of paragraph 1(b) of Article 3 shall not apply to developing country Members for a period of five years, and shall not apply to least developed country Members for a period of eight years, from the date of entry into force of the WTO Agreement ". Agreement, po.cit.

)2(- Article (5) " (C) Serious prejudice in the sense of paragraph (c) of Article 5 shall be deemed to exist in the case of: (a) the total ad valorem subsidization of a product exceeding 5 per cent; (b) subsidies to cover operating losses sustained by an industry; (c) subsidies to cover operating losses sustained by an enterprise, other than one-time measures which are non-recurrent and cannot be repeated for that enterprise and which are given merely to provide time for the development of long-term solutions and to avoid acute social problems; (d) direct forgiveness of debt, i.e. forgiveness of government-held debt, and grants to cover debt repayment". Agreement, op.cit.

من قبل تلك الدولة بشرط أن يكون ذلك الدعم لمدة محدودة, وأن يؤدي في النهاية إلى تحويل تلك المنشأة الممنوح لها الدعم إلى القطاع الخاص[1].

الاستثناء الخامس: أتاحت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية للدول التي تمر بالتحول الاقتصادي نحو اقتصاد السوق؛ بالإلغاء المتدرج للدعم خلال سبع سنوات, وخول لجنة الدعم والرسوم التعويضية أن تعفي تدابيرها وبرامجها المخطر بها من التزامها بالتنفيذ إذا قدرت أن من متطلبات التحول ذلكَ[2].

إن الاتفاقية قد نصت على استثناءات مهمة في مجالي الخصخصة وشرط المحتوى المحلي, خصوصاً للبلدان النامية التي تتجه وبازدياد نحو اقتصاد السوق[3], لكن تقييده بخمس إلى ثماني سنوات؛ إضافة إلى اتخاذ الدول الأخرى في الاستثناء الثالث- إجراءات تعويضية ضد صادرات دولة نامية, لا يمكن معه تحقيق هذه الأهداف الاقتصادية, فأن الاتفاقية لم توفق في النظر لمصالح البلدان النامية, بقدر ما ركزت على المدة الزمنية لفتح أسواقها تماماً أمام الواردات الأجنبية, وبالتالي نرى أن الاستثناءات ركزت على منح الفرصة دون جودتها.

وبالرجوع إلى التشريعات موضع المقارنة, نجد أن التشريع الأمريكي قد اقتصر في تعريفهِ لدعم الصادرات -كما في الفقرة (5A) من القسم (1677)- على أنه " هو دعم يعتمد ، في القانون أو في الواقع ، على أداء التصدير ، بمفرده أو كشرط واحد أو اثنين من الشروط", وفي المادة نفسها تعريفه لشرط المحتوى المحلي بأنه " إعانة استبدال الواردات هي إعانة تتوقف على استخدام السلع المحلية على السلع المستوردة ، وحدها أو كشرط واحد أو اثنين من الشروط".

---

(1)- Article (27) "(13) The provisions of Part III shall not apply to direct forgiveness of debts, subsidies to cover social costs, in whatever form, including relinquishment of government revenue and other transfer of liabilities when such subsidies are granted within and directly linked to a privatization programme of a developing country Member, provided that both such programme and the subsidies involved are granted for a limited period and notified to the Committee and that the programme results in eventual privatization of the enterprise concerned". Agreement, po.cit.

(2)- Article (29) "(1) Members in the process of transformation from a centrally-planned into a market, free-enterprise economy may apply programmes and measures necessary for such a transformation. 29.2 For such Members, subsidy programmes falling within the scope of Article 3, and notified according to paragraph 3, shall be phased out or brought into conformity with Article 3 within a period of seven years from the date of entry into force of the WTO Agreement. In such a case, Article 4 shall not apply. In addition during the same period: (a) Subsidy programmes falling within the scope of paragraph 1(d) of Article 6 shall not be actionable under Article 7; (b) With respect to other actionable subsidies, the provisions of paragraph 9 of Article 27 shall apply". Agreement, po.cit.

(3)- أنطوان ناشف, الخصخصة مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها لإدارة المرافق العامة, منشورات الحلبي الحقوقية, لبنان, 2000, ص180.

وحيث أن المشرع الأمريكي قبل تعريفهِ للدعم نص على كون الدعم المحدد هو الدعم الموصوف في الفقرة (5A) واستثنى منه الدعم الموصوف في الفقرة (5B) –الدعم المشروع كما سيأتي, وبالرجوع إلى منطوق الفقرة (د) من المادة (5A) فإنها نصت على " إذا كانت السلطة التي تقدم الدعم ، أو التشريعات التي تعمل بموجبها السلطة ، تحد صراحةً من الوصول إلى الدعم لمؤسسة أو صناعة ، تكون الإعانة محددة كقانون", وهو ما يعني مفهوماً, أن كل إعانة محدد هي تكون منافية لعمل السلطة الحاكمة أو لتشريعها, وأن طبيعة الإنفاق الحكومي يكون محدداً[1]؛ وعليهِ فإن كلا الدعمين (شرط المحتوى وإعانات الصادرات) محظورةٌ بموجب المادة (5A), التي نصت على أن كلاً من دعم الصادرات والمحتوى المحلي هما دعم محدد, " (5A)

(أ) بشكل عام تكون الإعانة محددة إذا كانت إعانة تصدير موصوفة في الفقرة الفرعية (ب) أو إعانة لاستبدال الواردات كما هو موضح في الفقرة الفرعية (ج) ، أو إذا كانت محددة وفقًا للفقرة الفرعية (د).

(ب) دعم الصادرات هو دعم يعتمد ، في القانون أو في الواقع ، على أداء التصدير ، بمفرده أو كشرط واحد أو اثنين من الشروط .

(ج) إعانة استبدال الواردات هي إعانة تتوقف على استخدام السلع المحلية على السلع المستوردة ، وحدها أو كشرط واحد أو اثنين من الشروط .

(د) الإعانة المحلية عند تحديد ما إذا كانت الإعانة (بخلاف الإعانة الموصوفة في الفقرة الفرعية (ب) أو (ج)) هي إعانة محددة ، في القانون أو في الواقع ، لمؤسسة أو صناعة تقع ضمن اختصاص السلطة التي توفر الدعم ، تطبق المبادئ التوجيهية التالية :

(1) إذا كانت السلطة التي تقدم الدعم ، أو التشريعات التي تعمل بموجبها السلطة ، تحد صراحةً من الوصول إلى الدعم لمؤسسة أو صناعة ، تكون الإعانة محددة كقانون"[2].

---

(1)– Ronald Steenblik, A Subsidy Primer, Global Subsidies Initiative of theInternational Institute for Sustainable Development, p6.

(2) – "(5A) Specificity (A) In general A subsidy is specific if it is an export subsidy described in subparagraph (B) or an import substitution subsidy described in subparagraph (C), or if it is determined to be specific pursuant to subparagraph (D). (B) Export subsidy An export subsidy is a subsidy that is, in law or in fact, contingent upon export performance, alone or as 1 of 2 or more conditions. (C) Import substitution subsidy An import substitution subsidy is a subsidy that is contingent upon the use of domestic goods over imported goods, alone or as 1 of 2 or more conditions. (D) Domestic subsidyIn determining whether a subsidy (other than a subsidy described in subparagraph (B) or (C)) is a specific subsidy, in law or in fact, to an enterprise or industry within the jurisdiction of the authority providing the subsidy, the following guidelines shall apply: (i) Where the authority providing the subsidy, or the legislation pursuant to which the authority

أما المشرع المصري فإنه تطرق لهذا النوع من الدعم في المادة (57) من اللائحة التنفيذية لأحكام قانون حماية الاقتصاد القومي, والتي جاء فيها: "ويشترط لاتخاذ أي إجراءات ضد الدعم أن ينتج عنه فائدة لمتلقي الدعم, وأن يكون مخصصاً لمؤسسات أو صناعات معينة دون غيرها ويترتب عليه إحداث ضرر مادي بالصناعة المحلية أو التهديد بالضرر أو إعاقة إنشاء صناعة", ويُستنتَجُ من هذه المادة أن الدولة لم تقف عند مجال تنظيم الواردات, وإنما تدخلت في تنظيم الصادرات, ويفهم منها أن حظر الدعم التصديري يتوقف على توافر فائدة لمتلقي لدعم, وأن يكون مخصصاً, وأن يضر بالصناعة أو يهدد بذلكَ أو يعيق إنشاء صناعة ما, دون التطرق لحظر الدعم بسبب شرط المحتوى المحلي, وهذا مسلكٌ حسن يعود بالنفع على الاقتصاد المصري, ولم يتأثر فيه موقف المشرع المصري باتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في هذا الجانب, حيث تأثرت بموقف المشرع الأمريكي في قانون التعريفة الكمركية, إذ حظرت الدعم المتوقف على شرط المحتوى المحلي.

وقد تطرق المشرع العراقي للدعم المحظور, الذي يقدم للمنتجين والمصدرين لتخفيض أسعار سلعهم فيسهل دخولها للأسواق الأخرى[1], من خلال المادة (16) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون حماية المنتجات, وهذا نصها: " يعد الدعم محظوراً في أي من الحالتين الآتيتين: أولاً- إذا اقتصر منحه وفقاً لتشريعات الدولة المانحة أو بحسب واقعها على القيام بالتصدير وبغض النظر عن أية اعتبارات أو شروط روعيت في ذلك. ثانياً- إذا اقتصر منحه على شرط استخدام السلع المحلية دون السلع المستوردة", يُلاحظ من خلال هذا النص أن المشرع العراقي:

أولاً: ففي الفقرة أولاً من نص المادة (16) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون حماية المنتجات العراقية حظر مجرد منح الدعم للمنتجات المصدرة, سواء أكان منح الدعم لها بحسب واقع الدول المانحة أو وفقاً لتشريعاتها, وهو ما يختلف بهِ المشرع العراقي مع ما جاء في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, حيث جاء في الفقرة (1-أ) إلى حظر الدعم الذي يتوقف بصورة فعلية على مستوى الأداء التصديري، أما مجرد منح الدعم للمؤسسات التي تقوم بالتصدير فإنه لا تعتبر دعماً تصديرياً.

ولم يكن المشرع العراقي موفقاً في مسلكهِ هذا من حظر دعم الصادرات؛ بالنظر لما للصادرات من دور كبير في تنمية الناتج المحلي وزيادة فرص العمل ورفد البلد بالعملة الأجنبية وغيرها[2].

ثانياً: أما في الفقرة ثانياً من نص المادة (16) من تعليمات تسهيل تنفيذ قانون حماية المنتجات العراقية فإنه حظر الدعم الممنوح للمنتجات الوطنية إذا كان متوقفاً على شرط المحتوى المحلي، وأيضاً -كما هو الحال مع المشرع الأمريكي, والتي حظرت الدعم إذا كان متوقفاً على شرط المحتوى المحلي سواء كان منفردا أم جاء

---

operates, expressly limits access to the subsidy to an enterprise or industry, the subsidy is specific as a matter of law".

[1]- د. شيروان هادي إسماعيل, مصدر سابق, ص35.

[2]- د. صلاح الدين حامد الحديثي, جدوى إعادة العمل بقانون دعم صندوق التصدير في العراق, مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية, مج 17, الإصدار 61 , ص147.

ضمن عدة شروط, وبهذا يكون المشرع العراقي قد جارى اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في موقفها إزاء شرط المحتوى المحلي.

وبالتالي فأن المشرع العراقي واتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية قد توافقا مع المشرع الأمريكي أكثر من التشريع المصري موضوع المقارنة, ولم يكن موفقاً بذلكَ نظراً لما يدره شرط المحتوى المحلي من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية على البلد, حيث يمكن للسلع والخدمات المحلية أن تكون على درجة عالية من الجودة تنافس بها مثيلاتها الأجنبية[1].

ثالثاً: يمكن أن نضيف إلى تلك الحالتين حالةً ثالثةً, تطرقت لها المادة (18), التي نصت على " تفرض رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستوردة إلى جمهورية العراق إذا تبين بناءً على التحقيق الذي تجريه الجهة المختصة وفق أحكام القانون تحقق أي من الحالتين الآتيتين: أولاً- أن المنتج المستورد ينتفع من دعم وفق المادتين (14) و(15) من هذه التعليمات على أن يسبب ضرراً بمنتج مشابه وفق القانون. ثانياً- انتفاع المنتج المستورد من دعم محظور وفقاً لأحكام المادة (16) من هذه التعليمات", فإن كانت المادة (16) قد تكلمت بشقيها عن حظر الدعم التصديري وشرط المحتوى المحلي؛ فإن هذه المادة قد تكلمت بفقرتيها الأولى والثانية عن حظر الاستيراد بشرط الإضرار بالمنتجات المشابهة, وفرق بين التصدير والاستيراد[2].

ولكي يكون الدعم محظوراً لابد أن يجيء مخصصاً, كما جاء في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية كما في المادة (2) منها, مما يعني أن تعريف الدعم الذي أوردته منظمة التجارة العالمية؛ في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية أعم من كونهِ مختصاً بالدعم المحظور, حيث لم تنص على التخصيص كعنصر من عناصر الدعم كما في المادة الأولى, وهو ما يراه الباحث[3], وأياً ما تكون الاختلافات بين التشريعات موضوع المقارنة في حظر الدعم؛ فإن اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية حددت صوراً لتخصيص الدعم, وهي كما يأتي:

أولا: عندما تمنح الحكومة أو إحدى هيئاتها العامة الدعم لجهات معينة, بلا فرق بين أن تكون شرط التخصيص قد جاءت به تشريعات تلك الدولة, أو ممارستها التي منحت من خلالها الدعم, كما لو قدمت منحاً كبيرة أو وُجِّهت لوحدات اقتصادية معينة.

ثانياً: إذا عمدت الحكومة مانحة الدعم لتقديم المساهمة المالية لجهات معينة في منطقة جغرافية محددة تقع في نطاق السلطة الداعمة.

---

[1]- سمير حنا بهنام, أثر تطور التجارة الخارجية في النمو الاقتصادي, تنمية الرافدين, كلية الإدارة والاقتصاد جامعة الموصل, العدد35 , 2013, ص180.

[2]- كما هو معلوم فإن التصدير ببيع سلع محلية لدول أجنبية, أما الاستيراد فهو شراء لسلع أجنبية لبيعها في أسواق محلية.

[3]-ذهب بعضُ الباحثين إلى أن التخصيص هو شرط للدعم, ولا نرى ذلكَ وإنما هو شرط لحظر الدعم, خصوصاً وأن المادة الأولى من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لم تذكره ضمن شروط وجود الدعم, وإنما جاءت بهِ في المادة الثانية منها المعنية بالتخصيص, لمزيد عن الرأي المذكور يمكن مراجعة د. شيروان هادي إسماعيل, المصدر السابق, ص130.

ثالثاً: إذا كان الدعم الذي تقدمه الحكومة أو إحدى هيئاتها مخصصاً للصادرات أو بشرط استخدام السلع المحلية بدلاً من المستوردة[1].

وقد اعتبر المشرع الأمريكي التخصيص عنصراً من عناصر الدعم, وأشارت إليه في المادة نفسها التي عرف بها الدعم[2], وفي المادة (5A) من القسم (1677) من قانون التعريفة الكمركية تطرقت إليه بصورة مباشرة, حيث اعتبرت الإعانة مخصصة وفقاً لعدد المستفيدين من الدعم, أو تكون هناك مؤسسة معينة أو صناعة معينة مستفيدة من الدعم, وفي حالة تلقيها لدعم لا يتناسب وحجمها, أو تكون الطريقة التي تمنح بها المؤسسة أو الصناعة لذلك الدعم تشير إلى أنها مفضلة على غيرها[3].

يرى الباحث: أن هذه المواد قد تسربت منها مسألة تخصيص الدعم إلى اتفاقية الدعم من التشريع الأمريكي, أما موقف المشرعات المقارنة, فلم يتطرق المشرع المصري في قانون حماية الاقتصاد القومي للدعم المخصص, لكنه نص عليها في اللائحة التنفيذية للقانون المذكور, ولا المشرع العراقي تطرق للدعم المخصص في قانون حماية المنتجات؛ وذلكَ لأنهما سارا بإيجاز في هذين التشريعين[4], لكن نصا عليه في اللائحة التنفيذية للقانونين المذكورين, إذ نجد المادة (57) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد المصري قد

---

(1)– see the link: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm#ArticleII.
Last visited: 14-7-2020.

(2) – حيث جاء في تعريف الدعم في قانون التعريفة الكمركية: " .. إذا كان تقديم المساهمة عادةً ما يتم إسناده إلى الحكومة ولم تختلف الممارسة في جوهرها عن الممارسات المتبعة عادةً من الحكومات، لشخص وبالتالي يتم منح فائدة", ويلاحظ أن التعريف تطرق إلى التخصيص بطريق الإشارة, وذلك من خلال التعبير عن متلقي الدعم بشخص, فضلاً عن تكرار تناول الدعم المحدد بأكثر من مورد في نفس المادة وفي غير فقرة منها.

(3)– Sec (1677) Article (5A) "(D) (iii) Where there are reasons to believe that a subsidy may be specific as a matter of fact, the subsidy is specific if one or more of the following factors exist: (I) The actual recipients of the subsidy, whether considered on an enterprise or industry basis, are limited in number.(II) An enterprise or industry is a predominant user of the subsidy.(III) An enterprise or industry receives a disproportionately large amount of the subsidy.(IV) The manner in which the authority providing the subsidy has exercised discretion in the decision to grant the subsidy indicates that an enterprise or industry is favored over others.In evaluating the factors set forth in subclauses (I), (II), (III), and (IV), the administering authority shall take into account the extent of diversification of economic activities within the jurisdiction of the authority providing the subsidy, and the length of time during which the subsidy program has been in operation.(iv) Where a subsidy is limited to an enterprise or industry located within a designated geographical region within the jurisdiction of the authority providing the subsidy, the subsidy is specific. ".The Tariff Act of (1930).

(4) – د. أكرم فاضل سعيد قصير, مصدر سابق, ص534.

نصت على عنصر التخصيص في الدعم المحظور بقولها, " ويشترط لاتخاذ أي إجراءات ضد الدعم أن ينتج عنه فائدة لمتلقي الدعم, وأن يكون مخصصاً لمؤسسات أو صناعات معينة دون غيرها ويترتب عليه إحداث ضرر مادي بالصناعة المحلية أو التهديد بالضرر أو إعاقة إنشاء صناعة", ويلاحظ أن المادة جاءت مجملة وغير واضحة سوى بتركيزها على عنصر الضرر في المسؤولية المدنية للدعم, وبالتالي فهي لا تتوافق مع ما جاء في اتفاقية الدعم, أما المشرع العراقي وبالرجوع إلى تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية, فنجده قد نص في المادة (15) منه على الشرط المذكور بقولها " يعد الدعم مخصصاً إذا منحته الدولة المانحة أو بمقتضى تشريعاتها لجهة واحدة أو قطاع إنتاجي محدد أو مجموعة جهات أو قطاعات إنتاجية أو داخل منطقة جغرافية محددة", وبالتالي قد توافق من حيث المبدأ مع المادة (2) من اتفاقية الدعم, ولكنهما اختلفا في التفاصيل؛ إذ لم يتطرق المشرع العراقي إلا إلى ضابطتي الفقرة (أ) من المادة (2-1) وإلى المادة (2-2), وأغفلت الضابطة التي تبنتها الفقرة (ج), والتي تجنح إلى التوسع في تخصيص الدعم عبر ضوابط غير واضحة, فقد جاء فيها: " إذا كانت هناك أسباب يعتقد بناء عليها أن الدعم هو في الواقع مخصص, يمكن النظر في عوامل أخرى", وحسناً فعل المشرع العراقي بذلكَ.

الفرع الثاني

الدعم المشروع للمنتجات الوطنية

ينقسم الدعم المشروع الذي تمنحه الحكومة إلى الدعم الجائز إذا توافرت شروط (دعمٍ قابل لاتخاذ إجراء ضده) وإلى دعم غير قابل لاتخاذ إجراء ضده, وكما يأتي:

1-الدعم الجائز إذا توافرت شروطه (الدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده)

ويصطلح عليه بالدعم الأصفر, وهو الدعم المقدم من قبل الدول لحماية المنتج المحلي لها, والتي تسمح منظمة التجارة لأعضائها بفرض الرسوم التعويضية كإجراء مضاد لتلافي الآثار السلبية المترتبة عليهِ[1], وهي ثلاثة: إصابة صناعة محلية لعضو آخر بالخطر, وإلغاء أو انخفاض قيمة المنافع المتعلقة بامتيازات التعريفة الجمركية, وتحيز خطير لمصالح عضو آخر[2], لذا فإن الدعم التجاري الذي تقدمه الحكومة لمواجهة هذا الإضرار يعد مشروعاً, وهو ما نصت عليه المادة (5) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية " ينبغي ألا يسبب عضو من خلال استخدام أي دعم مشار إليه في الفقرتين (1,2) من المادة (1) آثاراً سلبية على مصالح الآخرين, أي: (أ) إضرار بالصناعة المحلية لعضو آخر[3]. (ب) إبطال أثر المزايا المباشرة وغير المباشرة التي

---

[1] – د. محمد عبيد محمد محمود, مصدر سابق, ص686.

[2]– Alan O. Sykes, THE QUESTIONABLE CASE FOR SUBSIDIES REGULATION: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, Journal of Legal Analysis, Volume 2, Number 2, Date 2010, Page 482- 483.

[3]– يستخدم مصطلح "إضرار بالصناعة المحلية" هنا بنفس المعنى كما استخدم في الجزء الخامس.

يحصل عليها الأعضاء الآخرون أو ما يعرضها للخطر ولاسيما المزايا الناجمة عن التنازلات المربوطة بمقتضى المادة (2) من اتفاقية الجات 1994[1]؛ (ج) إضرار خطير بمصالح عضو آخر", ويستخدم المصطلح المسمى "إضرار خطير بمصالح عضو آخر" في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية بنفس المعنى المستخدم في الفقرة (1) من المادة (16) من اتفاقية الجات (1994) ويشمل بالإضرار الخطير, وهي" إذا قام أي طرف متعاقد بمنح أو الإبقاء علي أي إعانة ، بما في ذلك أي شكل من أشكال حماية للدخل أو تدعيم السعر والتي تعمل بطريق مباشر أو غير مباشر على زيادة صادرات أو تخفيض واردات أي منتج من أو إلى إقليمه ، فينبغي عليه أن يخطر الأطراف المتعاقدة كتابة بمدى وطبيعة الإعانة ، وبالأثر المتوقع للإعانة على الكمية التي تأثرت بها من السلعة أو السلع المستوردة إلى أو المصدرة من إقليمه وكذلك بالظروف التي تجعل من تقديم الإعانة أمرا ضروريا .. وفي أي حالة يتقرر فيها أن ضررا بالغا قد حدث أو يهدد مصالح أي طرف متعاقد آخر بسبب مثل هذه الإعانة ، فإن على الطرف المتعاقد مانح الإعانة أن يدخل – عندما يطلب منه ذلك . في مناقشات مع الطرف أو الأطراف المتعاقدة الأخرى المعنية أو مع الأطراف المتعاقدة ، حول إمكانية تحديد آثار الإعانة .."[2].

ووفقاً لمفهوم الفقرة (1) من المادة (6) من اتفاقية الدعم فإنه يفترض تحقق الإضرار الخطير في إطار الفقرة (ج) من المادة (5) في الحالات ما إذا كان الدعم قد تجاوز (5%) أو أعطي لتغطية الخسائر التي تتحملها صناعة معينة أو خسائر تشغيل مؤسسة ما أو للإعفاء المباشر من الديون[3].

Article (5) "The term "injury to the domestic industry" is used here in the same sense as it is used in Part V ". Agreement, po.cit.

[1]– يستخدم مصطلح "إبطال أو تقليل" في هذا الاتفاق بالمعنى نفسه المستخدم في الأحكام ذات الصلة في اتفاقية الجات 1994, ويكون إثبات وجود مثل هذا الإبطال أو تقليل بناء على الممارسة في تطبيق هذه الأحكام.

Article (5) "The term "nullification or impairment" is used in this Agreement in the same sense as it is used in the relevant provisions of GATT 1994, and the existence of such nullification or impairment shall be established in accordance with the practice of application of these provisions. ". Agreement, po.cit.

[2] – Article (5) " The term "serious prejudice to the interests of another Member" is used in this Agreement in the same sense as it is used in paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994, and includes threat of serious prejudice ".Agreement, po.cit.

[3]- Article (6) " Serious prejudice in the sense of paragraph (c) of Article 5 shall be deemed to exist in the case of:(a) the total ad valorem subsidization of a product exceeding 5 per cent:(b) subsidies to cover operating losses sustained by an industry;(c) subsidies to cover operating losses sustained by an enterprise, other than one-time measures which are non-recurrent and cannot be repeated for that enterprise and which are given merely to provide time

إن هذه الصور الأربع تشكل بمجموعها ضرراً خطيراً يصيب الصناعة, وبموجب المادة (31) من اتفاقية الدعم فإن تحقق الإضرار الخطير وفقاً لدلالة المادة (1-6) ممتد من تاريخ نفاذ الاتفاقية في 1995/1/1 إلى ما بعدها بخمس سنوات, على أن يكون إطالة العمل بهذه المادة متوقفاً على توافق أعضاء المنظمة الدولية, وكما جاء في المادة المذكورة " تنطبق أحكام الفقرة 1 من المادة 6 : وأحكام المادة 8 والمادة 9 لمدة خمس سنوات، تبدأ من نفاذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية. وتستعرض اللجنة، في تاريخ لا يتجاوز 180 يوما قبل نهاية هذه المدة، تطبيق هذه الأحكام من أجل تحديد ما إذا كان من الممكن تمديد هذا التطبيق، سواء بصيغته الحالية أو في شكل معدل لمدة أخرى", وحيث أن لجنة الدعم والإجراءات التعويضية قد اجتمعت في سنة (1999) لتمديد العمل بالمادة (1-6) ولم تتوافق الآراء بهذا الصدد[1]؛ وهو ما يعني أن هذه المادة خارج نطاق العمل في أروقة منظمة التجارة العالمية.

وبالتالي فأن مدلول الفقرة (ج) من المادة (5) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لا يمكن أن يحصل الآن إلا وفق المادة (3-6), التي تبين أن الإضرار الخطير بمصالح عضو آخر يكون من خلال: "(أ) يكون أثر الدعم هو إزاحة أو إعاقة واردات لمنتج مثيل من عضو آخر إلى سوق العضو الذي يقدم على الدعم, (ب) يكون أثر الدعم هو إزاحة أو إعاقة تصدير لمنتج مثيل لعضو آخر من سوق بلد ثالث. (ج) يكون أثر الدعم كبيراً في خفض أسعار المنتج المدعوم بالمقارنة مع أسعار منتج شبيه عند عضو آخر في السوق نفسها أو كبح الأسعار بصورة كبيرة أو خفضها أو خسارة المبيعات في السوق نفسها؛ (د) يكون أثر الدعم هو زيادة نصيب العضو الذي يقدم الدعم في السوق العالمية ولاسيما سوق المنتجات الأولية المدعومة أو السلع الأساسية المدعومة بالمقارنة بمتوسط نصيبه خلال فترة الثلاث سنوات السابقة وكانت هذه الزيادة سائرة في اتجاه مستمر أثناء منح الدعم", وهو ما يعني أن يتحقق الضرر الخطير الذي يجعل الدعمَ القابل لاتخاذ إجراء غيرَ مشروع بإحدى هذه الصور الأربعة؛ والفرق بينهما, أن الدعم القابل للتنفيذ في جوهرِهِ إجراء حمائي للصناعة المحلية على العكس من الدعم المحظور فهو ليس ذا طبيعة حمائية[2].

---

for the development of long-term solutions and to avoid acute social problems;(d) direct forgiveness of debt, i.e. forgiveness of government-held debt, and grants to cover debt repayment". Agreement, po.sit.

[1]- Debashis Chakraborty, Julien Chaisse, Animesh Kumar, DOHA ROUND NEGOTIATIONS ON SUBSIDY AND COUNTERVAILING MEASURES: POTENTIAL IMPLICATIONS ON TRADE FLOWS IN FISHERY SECTOR, Asian, Journal of WTO & International Health Law and Policy, Vol. 6, No. 1, date 2011 p. 205-206.

[2] - SIMON LESTER, THE PROBLEM OF SUBSIDIES AS A MEANS OF PROTECTIONISM LESSONS FROM THE WTO EC — AIRCRAFT CASE, Melbourne Journal of International Law, Volume 12, Number 2, Date2011, Page 10.

وبخصوص موقف التشريعات موضوع المقارنة, فإن المشرع الأمريكي قد تطرق إلى الدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده في قانون التعريفة الكمركية الأمريكي في القسم (1671), إذ جاءت المادة (2) من القسم المذكور ناصة على ذلكَ بقولها " في حالة البضائع المستوردة من بلد عضو في اتفاقية الإعانات[1]، تقرر اللجنة ما يلي: (أ) إذا تعرضت الصناعة في الولايات المتحدة إلى – (1) إصابة مادية ، أو (2) هُدِدَت بإصابة مادية أو (ب) أُنشئت صناعة في الولايات المتحدة متخلفة ماديا، بسبب استيراد تلك البضائع أو بسبب خفض أسعار (أو من الراجح بسبب التخفيض) تلك البضائع للاستيراد ، يتم فرض رسوم تعويضية على هذه البضائع ، بالإضافة إلى أي رسوم أخرى مفروضة ، مساوية لمبلغ صافي الدعم المقابل"[2].

---

[2]– " في قانون التعريفة الكمركية الأمريكي في القسم 1671 قانون الولايات المتحدة ، في الفقرة (2) (ب) بلد اتفاقية الإعانات لأغراض هذا العنوان الفرعي ، يعني مصطلح " بلد اتفاقية الدعم " –

(1) بلد عضو في منظمة التجارة العالمية ، (2) إن الدولة التي يحددها الرئيس وقد تحملت التزامات إزاء الولايات المتحدة تعادل إلى حد كبير الالتزامات بموجب اتفاقية الدعم ، أو (3) أي دولة يقرر الرئيس في حقها ما يلي: (أ) هناك اتفاق ساري المفعول بينها وبين الولايات المتحدة – (1) كان ساري المفعول في 8 ديسمبر 1994 ، و (2) يتطلب معاملة غير مواتية لأكثر الدول= =تفضيلًا فيما يتعلق بالمواد المستوردة إلى الولايات المتحدة ، و(ب) لا تسمح الاتفاقية الموضحة في الفقرة الفرعية (أ) صراحةً – (1) الإجراءات المطلوبة أو المسموح بها بموجب GATT 1947 أو GATT 1994 ، على النحو المحدد في القسم 3501 (1) من هذا العنوان ، أو الذي يتطلبه الكونغرس ، أو (2) محظورات أو قيود غير تمييزية على الاستيراد مصممة لمنع الممارسات الخادعة أو غير العادلة.

Sec (1677), Article (2) "(b) Subsidies Agreement country For purposes of this subtitle, the term "Subsidies Agreement country" means— (1) a WTO member country, (2) a country which the President has determined has assumed obligations with respect to the United States which are substantially equivalent to the obligations under the Subsidies Agreement, or (3) a country with respect to which the President determines that— (A) there is an agreement in effect between the United States and that country which— (i) was in force on December 8, 1994, and (ii) requires unconditional most-favored-nation treatment with respect to articles imported into the United States, and (B) the agreement described in subparagraph (A) does not expressly permit— (i) actions required or permitted by the GATT 1947 or GATT 1994, as defined in section 3501(1) of this title, or required by the Congress, or (ii) nondiscriminatory prohibitions or restrictions on importation which are designed to prevent deceptive or unfair practices. The Tariff Act of (1930)."

ويُلاحظ بناء على هذا النص أن نطاق الدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده وفقاً للتشريع الأمريكي أوسع نطاقاً من مداه في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية؛ حيث توسع المشرع الأمريكي في مداها لتشملَ بلداناً أخرى لم تنضم لمنظمة التجارة العالمية, وهو ما لم يتضمنه التشريعان المصري والعراقي ذات الشأن؛ وفقاً للاستقراء الذي وقفنا عليهِ فيهما.

[2]– Sec (1671), Article (2) " (2) in the case of merchandise imported from a Subsidies Agreement country, the Commission determines that— (A) an industry in the United States— (i) is materially injured, or (ii) is threatened with material injury, or (B) the establishment of an industry in the

بمفهوم المخالفة من هذا النص إن بإمكان الدول دعم صادراتها إلى الولايات المتحدة, ولكن هذه المعونات المقدمة لابد أن لا تنشأ عنها أضرارٌ بالصناعة الأمريكية, ولا تؤول إلى تهديدها للصناعة في الولايات المتحدة أو تدني مستوى الجودة لها, إذ يؤدي ذلكَ إلى فرض رسوم تعويضية على هذه المعونة المحظورة حينئذ.

أما موقف المشرع المصري, إذ لم ينظم أحكاماً خاصةً بالدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده, خصوصاً وأن الدعم القابل لاتخاذ إجراء ضده هو موقفٌ حمائيٌ بحت؛ لذا أن الإضرار بالصناعة المحلية أو التهديد بالإضرار بها أو إعاقة إنشاء صناعة من شأنه أن يكونَ محلاً لإجراءات مضادة, لذا توافر عنصر الضرر عند تقديم الدعم للسلع والمنتجات إذنٌ باتخاذ إجراءات مضادة, كما أن تطور الدول المتقدمة إن كان يتيح لها الاستفادة – وأي ما استفادة– من تحرير التجارة الدولية, فأن الدول الأقل تقدماً ترى ضرورة توفير الحماية لاقتصادها من خطر السلع الأجنبية, خصوصاً أن كانت الصناعة الوطنية ناشئة وبحاجة إلى توفير الدعم لها[1].

أما المشرع العراقي فإنه وعلى الرغم من عدم تنظيمه أحكاماً خاصة بهذا النوع من الدعم, إلا أنه بالإمكان أن نحدد موقفهُ من الدعم القابل لاتخاذ إجراء؛ من خلال المادة (18) من تعليمات تسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات, والتي جاء فيها: "تفرض رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستوردة إلى جمهورية العراق إذا تبين بناءً على التحقيق الذي تجريه الجهة المختصة وفق أحكام القانون تحقق أي من الحالتين الآتيتين: أولاً– أن المنتج المستورد ينتفع من دعم وفق المادتين (14) و(15) من هذه التعليمات على أن يسبب ضرراً بمنتج محلي مشابه وفق القانون..."، أي أن البدء بإجراءات تحقيق وعرض الأدلة وحساب الدعم وتحديد الأضرار وفرض الرسوم التعويضية المؤقتة يمثل إجراء يمكن للحكومة أن تلجأ إليه[2], فهذه المادة جاءت كإجراء عقابي مضاد لأي معونة تقدم لمنتجات أجنبية تغزو الأسواق الوطنية, وفي الوقت نفسه لها وجهٌ آخر ألا وهو الدور الحمائي للمنتجات المماثلة والتي تتضرر من هكذا معونة, وبالتالي –وفقاً للتشريع العراقي– لابد من توافر عاملين لكي نكون إزاء دعم قابل لاتخاذ إجراء ضده, الأول: منتج مستورد مدعوم, والثاني: أن يسبب ضرراً بمنتج محلي مشابه[3].

United States is materially retarded, by reason of imports of that merchandise or by reason of sales (or the likelihood of sales) of that merchandise for importation "The Tariff Act of (1930).

(1) – د. محمد دياب, التجارة الدولية في عصر العولمة, ط أولى, دار المنهل اللبناني, 2010, ص306.

(2)– د. أكرم فاضل قصير, مصدر سابق, ص537.

(3)– الجهة المختصة هي دائرة التطوير والتنظيم الصناعي التابعة لوزارة الصناعة والمعادن, وفقاً للفقرة ثالثاً من المادة (1) من التعليمات المذكورة, أو من مجلس الوزراء وفقاً للمادة (18) من قانون حماية المنتجات العراقية المعدل, ويقدم الطلب بناء على شكوى من المنتجين المحليين أو من يمثلهم إلى الجهة المختصة مطالبة بحماية منتجاتهم, أو يقدم وفقاً للمادة (25), ولم يرد في قانون حماية المنتجات العراقية المعدل ولا في التعليمات الصادرة بموجبهِ تعريفاً للرسوم التعويضية, وإنما يمكن بدلالة المواد (18) و(47) تعريفة بأنه: مبلغ من المال يعادل مقدار الدعم الممنوح يلزم المستوردين أو المصدرين أو المنتجين بدفعه إلى الهيأة العامة للكمارك على شكل رسوم كمركية مثلاً بعد التحقيق.

2-الدعم غير القابل لاتخاذ إجراء ضده

وهو الدعم المُعْفَى من التقاضي -يصطلح عليه بالدعم الأخضر, ويتحقق ذلك في حالتين هما:

أ- إذا كان الدعم غير مخصص وفقاً للمادة (8-1-A) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, والمقصود بهِ الإعانات التي تُقدم على أسس موضوعية وضوابط اقتصادية وفقاً لطبيعتها ولا تفضل أيةَ شركةٍ على أخرى[1]؛ إذ لا تفرض اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية عليه أي نوعٍ من الرسوم, فضلاً عن جعلهِ تحت طائلة الدعم المحظور[2].

ب- الدعم المخصص استثناءً, إذ يتحقق الجواز في الدعم المذكور في حالات وردت على سبيل الاستثناء, فمن المعلوم أن الدعم المخصص في الأصل يدخل في نطاق الحظر, إلا أن ذلك لا يعني أن كل دعم تقدمه الحكومات لقطاعاتها الصناعية يستوجب إقامته اتخاذ إجراء بشأنه مما تضمنته اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية لعام 1994. فالدعم الذي يكون مخصصاً وفق أحكام المادة (2) من الاتفاقية المذكورة. وكذلك الدعم المنصوص عليه وفق أحكام المادة (3) من الاتفاقية ذاتها هو الذي يوجب إقامة إجراء ما بشأنه, أما غيره من حالات الدعم التي لا تنضوي تحت مفهوم المادتين (2) (مع تخصيصها للدعم) و(3) من الاتفاقية ذاتها فلا تستوجب اتخاذ إجراء ما بشأنها [3], فمن الممكن أن يكونَ غير محظورٍ, وهو في حالِ لو استهدف الدعم البحوث والتطوير والمناطق المحرومة وبرامج الدعم البيئي[4].

وقد أوردت الاتفاقية في مادتها (8-1-B) الاستثناءات التي ترد على الدعم المخصص لتضفي عليه صفة الجواز, وهي:

أولاً: المساعدات المقدمة لأنشطة البحوث العلمية:

---

[1]- د. مصطفى ياسين الأصبحي, مصدر سابق, ص22.

[2]- تعتزم الحكومة البريطانية تقديم (2,1) مليار جنيه إسترليني لمواجهة عواقب خروج بريطانيا من الاتحاد الأوربي, بعد وضع البريكست (British Exit) موضع التنفيذ؛ حيث ستخرج بريطانيا من الوحدة الكمركية الأوربية, والتي تسمح بدخول السلع لكل الاتحاد الأوربي بنفس الكمرك, وتخرج من السوق الأوربية الموحدة, والتي تسمح للسلع والمنتجات الأوربية بالحركة الحرة في أرجاء الاتحاد الأوربي, فضلاً عن العواقب التي ستترتب على إزدحام البضائع في الموانئ وغيرها..

راجع مقال (البريكست: ما هو وما هي عواقبه؟) المنشور على الرابط:-https://www.bbc.com/arabic/world 49565317, تاريخ التصفح: 2019/9/14.

هذا الدعم من حكومة بريطانيا الحالية يمثل صورة من صور الدعم غير المخصص والمباح وفقاً لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية؛ إذ لم يوجد هذا الدعم لقطاع معين أو صناعة معينة.

[3] - أكرم فاضل سعيد قصير, مصدر سابق, ص*537*.

[4] - محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص174-177.

حيث أن الإعانات المخصصة لأنشطة البحوث التي تقوم بتنفيذها الشركات, أو المؤسسات التابعة للتعليم العالي, أو البحوث التي تكون بموجب عقود مع الشركات, تعد من الإعانات التي لا تخضع للإجراءات المضادة, إذ لا تهدف لتحقيق أغراض تجارية[1], بشرط أن تكون المساعدة لا تتجاوز أكثر من (75%) من تكاليف البحوث الصناعية, و بنسبة (50%) من النشاط الإنمائي فيما قبل التنافس[2], بشرط أن تكون محدودة في تكاليف العاملين, والمعدات والأجهزة والمباني التي تستخدم حصراً ودائماً[3], وتكاليف أي خدمات مماثلة مستخدمة حصراً وتكاليف الاستثمارات, وغيرها من التكاليف الأخرى مثل الإمدادات والمواد وغيرها, حيث تأخذ هذه البرامج أشكالاً متعددة لدى الدول النامية, إذ تمنح الصين صناعاتها للسلكون إعفاءات ضريبية, وشروطاً أفضل بخصوص الإقراض من المصارف وغيرها[4], فوفقاً للمادة (8-2-أ) " المساعدة التي تعطى لأنشطة البحوث التي تنفذها الشركات[5], أو مؤسسات العليم العالي أو البحوث على أساس عقود مع الشركات[1], إذ [2]:

---

[1]- د. مصطفى سلامة, منظمة التجارة العالمية, دار الجامعة الجديدة, مصر, ط2, 2008, ص203.

[2]- ورد تعريف النشاط الإنمائي في الفقرة (5B) من القسم (1677) من قانون التعريفة الكمركية الأمريكي" نشاط التنمية قبل المنافسة يعني مصطلح " نشاط تطوير ما قبل المنافسة " ترجمة نتائج البحوث الصناعية إلى خطة أو مخطط أو تصميم لمنتجات أو عمليات أو خدمات جديدة أو معدلة أو محسنة ، سواء كانت مخصصة للبيع أو الاستخدام ، بما في ذلك إنشاء نموذج أولي لن يكون مهيئاً للاستخدام التجاري. قد يشمل المصطلح أيضًا الصياغة المفاهيمية وتصميم المنتجات أو العمليات أو الخدمات والبدائل الأولية أو المشروعات التجريبية ، إذا كانت هذه المشاريع نفسها لا يمكن تحويلها أو استخدامها للتطبيق الصناعي أو الاستغلال التجاري .لا يشمل المصطلح تعديلات روتينية أو دورية على المنتجات الحالية أو خطوط الإنتاج أو عمليات التصنيع أو الخدمات أو العمليات الجارية الأخرى حتى لو كانت تلك التعديلات قد تمثل تحسينات".

Sec (1677), Article (5B)" The term "precompetitive development activity" means the translation of industrial research findings into a plan, blueprint, or design for new, modified, or improved products, processes, or services, whether intended for sale or use, including the creation of a first prototype that would not be capable of commercial use. The term also may include the conceptual formulation and design of products, processes, or services alternatives and initial demonstration or pilot projects, if these same projects cannot be converted or used for industrial application or commercial exploitation. The term does not include routine or periodic alterations to existing products, production lines, manufacturing processes, services, or other ongoing operations even if those alterations may represent improvements". The Tariff Act of (1930).

[3] – كما ورد في الفقرة (2) البند (أ) من المادة (8) أن على وجه الحصر والدوام هو في أنشطة البحوث.

[4]- Amsden alice, industrialization under new wto, paper prepares for the high-level round table on trade and development: directions for the twenty-first century .bangkok, 12 february.

[5]- نظراً لأن من المتوقع أن تخضع الطائرات المدنية لقواعد متعددة الأطراف محددة, فإن أحكام هذه الفقرة الفرعية لا ينطبق عليها.

كانت المساعدة لا تغطي أكثر من 75% من تكاليف البحوث الصناعية[3], أو 50% من تكاليف نشاط إنمائي يسبق مرحلة التنافس[1]؛ ...".

Article (8)"(2) Since it is anticipated that civil aircraft will be subject to specific multilateral rules, the provisions of this subparagraph do not apply to that product ". Agreement, po.cit.

[1]– في موعد لا يتجاوز 18 شهراً من تاريخ بدء نفاذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية تستعرض لجنة الدعم والإجراءات التعويضية المنصوص عليها في المادة 24 (يشار إليها في هذا الاتفاق على أنها "اللجنة") تطبيق أحكام الفقرة 2 (أ) من أجل وضع جميع التعديلات الضرورية لتحسين تطبيق هذه الأحكام, وعند نظرها في التعديلات الممكنة, تستعرض اللجنة بعناية تعريف الفئات= =الواردة في الفقرة الفرعية هذه على ضوء خبرة الأعضاء في تطبيق برامج البحوث والعمل في المؤسسات الدولية الأخرى ذات الصلة.

Article (8)"(2) Not later than 18 months after the date of entry into force of the WTO Agreement, the Committee on Subsidies and Countervailing Measures provided for in Article 24 (referred to in this Agreement as "the Committee") shall review the operation of the provisions of subparagraph 2(a) with a view to making all necessary modifications to improve the operation of these provisions. In its consideration of possible modifications, the Committee shall carefully review the definitions of the categories set forth in this subparagraph in the light of the experience of Members in the operation of research programmes and the work in other relevant international institutions. ".Agreement, po.cit.

[2] – لا تنطبق أحكام هذا الاتفاق على أنشطة البحوث الأساسية التي تقوم بها على نحو مستقبل مؤسسات التعليم العالي أو البحوث. ويعني مصطلح "البحوث الأساسية" التوسع في المعرفة العلمية والفنية العامة التي لا ترتبط بالأهداف الصناعية أو التجارية.

Article (8)"(2) The provisions of this Agreement do not apply to fundamental research activities independently conducted by higher education or research establishments. The term "fundamental research" means an enlargement of general scientific and technical knowledge not linked to industrial or commercial objectives ".Agreement, po.cit.

[3]–تحدد المستويات المسموح بها من المساعدة غير القابلة لاتخاذ إجراء الفقرة الفرعي هذه بالرجوع إلى إجمالي التكاليف المقبولة التي صرفت لفترة مشروع واحد.

Sec (8), Article (2) "The allowable levels of non-actionable assistance referred to in this subparagraph shall be established by reference to the total eligible costs incurred over the duration of an individual project. ".Agreement, po.cit.

يعني مصطلح "بحوث صناعية" بحوث مخططة أو تحريات دقيقة تهدف إلى اكتشاف معرفة جديدة الهدف منها أن تكون مفيدة في تطوير منتجات أو عمليات أو خدمات جديدة أو تحقق تحسناً كبيراً في المنتجات أو الخدمات الحالية.

Sec (8), Article (2) "The term "industrial research" means planned search or critical investigation aimed at discovery of new knowledge, with the objective that such knowledge may be useful in

أن هذا النوع من الدعم غير القابل لاتخاذ إجراء ضده بالنسبة للبلدان النامية وغيرها, ولكن وبموجب قاعدة التمكين التي أقرتها جولة طوكيو[2]؛ ستلتزم الدول المتقدمة في تمكين الدول النامية باتخاذ إجراءات تعمل على زيادة وتفعيل برامجها الاقتصادية والتنموية والاجتماعية[3], وبالرجوع إلى اتفاقية الجات لسنة (1994) فإنها

---

developing new products, processes or services, or in bringing about a significant improvement to existing products, processes or services. ". Agreement, po.cit.

[1] – يعني مصطلح "نشاط إنمائي يسبق مرحلة التنافس" ترجمة نتائج البحوث الصناعية في خطة أو مشروع أو تصميم لمنتجات أو عمليات أو خدمات أو عمليات أو خدمات معدلة أو محسنة سوء كان القصد منها البيع أم الاستخدام, بما في ذلك أول نموذج لا يمكن استخدامه تجارياً ويمكن أن يشمل أيضاً الصياغة النظرية وتصميم منتجات أو عمليات أو خدمات بديلة وبياناً أولياً أو مشروعات تجريبية, على شرط أن المشروعات نفسها لا يمكن تحويلها أو استخدامها لتطبيقات صناعية أو استغلالها تجارياً. ولا تشمل التعديلات الروتينية أو الدورية للمنتجات أو خطوط الإنتاج أو عمليات التصنيع أو الخدمات الحالية والعمليات الجارية الأخرى حتى لو كانت هذه البدائل تعتبر تحسناً", الفقرة (2) من المادة (8) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية.

Sec (8), Article (2) "The term "pre-competitive development activity" means the translation of industrial research findings into a plan, blueprint or design for new, modified or improved products, processes or services whether intended for sale or use, including the creation of a first prototype which would not be capable of commercial use. It may further include the conceptual formulation and design of products, processes or services alternatives and initial demonstration or pilot projects, provided that these same projects cannot be converted or used for industrial application or commercial exploitation. It does not include routine or periodic alterations to existing products, production lines, manufacturing processes, services, and other on-going operations even though those alterations may represent improvements ".Agreement, po.cit

في حالة البرامج التي تمتد بين البحوث الصناعية والنشاط الإنمائي الذي يسبق مرحلة التنافس, ينبغي أن لا يتجاوز المستوى المسموح به من المساعدة التي لا تبرر اتخاذ خطوات المتوسط البسيط للمستويات المسموح بها للمساعدة التي لا تبرر اتخاذ خطوات المطبقة على الفئتين الواردتين أعلاه محسوباً على أساس إجمالي التكاليف المقبولة كما وردت في البنود الفرعية (1) إلى (5) من الفقرة الفرعية هذه.

Sec (8), Article (2) " In the case of programmes which span industrial research and pre-competitive development activity, the allowable level of non-actionable assistance shall not exceed the simple average of the allowable levels of non-actionable assistance applicable to the above two categories, calculated on the basis of all eligible costs as set forth in items (i) to (v) of this subparagraph. ".Agreement, po.cit.

[2]– أقرت جولة طوكيو الخاصة بالمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف (1973-1979) القاعدة المعروفة بـ (قاعدة التمكين), وبموجبها أن للدول المتقدمة مجتمعة أن تشجع تجارة الدول النامية وحمايتها جمركياً وتنميها بما يمكنها المشاركة في التجارة العالمية على نطاق أوسع, د. مجد الدين خمش, العولمة وتأثيراتها في المجتمع العربي, ط1, دار مجدلاوي للشر والتوزيع, عمان, 2010, ص37.

[3] – د. محمد عبيد محمد محمود, مصدر سابق, ص133.

بينت محددات هذه القاعدة, إذ جاء في الفقرة (3) في المادة (18) منها " تقر الأطراف المتعاقدة بأنه بواسطة تلك التسهيلات الإضافية المنصوص عليها في الأقسام (أ), (ب) من هذه المادة, فإن نصوص هذه الاتفاقية ستكون بطبيعة هذا الحال كافية لتمكين الأطراف المتعاقدة من مواجهة متطلبات نموها الاقتصادي", وبالرجوع إلى القسم (أ) فإنه أتاح للبلدان التي تعيش مراحلها الأولى في النمو الاقتصادي أن تدخل في مفاوضات مع الأعضاء المتعاقدة للحصول على امتيازات كمركية, وأما إن لم يصلوا إلى اتفاق محدد فوفقاً للقسم (ب) فإنه يقدم دراسة إلى الأطراف المتعاقدة, وبعد حصول الاتفاق عليها يمكنه الحصول على امتيازات كمركية.

وعلى أيةِ حال, فإن للدول النامية وفقاً لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية مزية تفضيلية على الدول المتقدمة فيما يتعلق بالنشاط الإنمائي, ولكن وإن كانت للدول النامية هذا الميزة التفضيلية إلا أن الدول الأكثر استفادة من الدعم المتعلق بالبحوث والتطوير هي الدول المتقدمة؛ لأن دول اقتصاد السوق الحر –وإن كانت أقل حظوة في مجال دعم صناعاتها من تلك الاشتراكية– إلا أنها هي الأكثر إنفاقاً على البحوث وفي مجال العلم[1], وبالتالي هي وأن لم تكن تتميز بقاعدة التمكين ألا أنها بالمحصلة النهائية الأكثر تعاطياً لهذا الدعم.

ويمكن أن نعد من تلك المشاريع التي تقوم بها الدول النامية ما تقدمه الحكومة في العراق للباحثين عن طريق دائرة المشاريع الريادية في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي, عن طريق تقديم التمويل للبحوث التطبيقية التي يقتحرها الباحثون والتدريسيون وطلبة الدراسة العليا بالأقسام العلمية والوحدات البحثية والمراكز في الهيئات والجامعات, لاسيما في بناء المختبرات وإعادة تأهيلها وتوفير الأجهزة وغيرها[2].

ثانياً: مساعدة المناطق ذات المزايا الأقل من غيرها وفقاً لمعايير التنمية الاقتصادية:

وهي برامج تكون داخل الأراضي الإقليمية للعضو باعتبارها جزء من السياسة التنموية الإقليمية, مع كونها غير مخصصة في المناطق المستهدفة ومستمرة داخلياً, وذلكَ عبر شروط أولها أن تكون تلك المناطق لها حدود محددة, ولها كيان إداري اقتصادي, والصعوبات التي تواجهها غير مؤقتة, مع نسبة بطالة مؤثرة علماً أن مقياس البطالة إما على أساس دخل الفرد أو معدّل البطالة[3], فقد جاءت الفقرة (ب) من المادة (2–8) آنفة الذكر ناصة على ذلك بقولها "المساعدة المقدمة للمناطق التي لا تتمتع بمزايا داخل أراضي عضو بمقتضى إطار عمل

---

[1] – د. هشام أحمد أبو زيد, الحماية القانونية لاتفاق التجارة في الخدمات وفقاً لاتفاقات منظمة التجارة العالمية, بلا دار طبع, 2015, ص168.

[2]– يمكن مراجعة قسم إدارة المشاريع الريادية على الرابط: https://www.rdd.edu.iq, تاريخ التصفح: 2020/7/1.تاريخ التصفح: 2020/6/20

[3]– د. محمد سليمان قورة, ص176–177.

عام للتنمية الإقليمية[1] والتي تكون غير تخصيصية (في مفهوم المادة 2) في داخل المناطق المؤهلة لذلك على شرط أن:

1- تكون المنطقة قليلة المزايا هي منطقة جغرافية محددة الحدود ولها كيان اقتصادي وإداري يمكن تحديده؛

2- تعتبر المنطقة الجغرافية قليلة المزايا على أساس من المقاييس المحايدة والموضوعية[2] التي تدل على أن صعوبات على وجه الحصر في أنشطة البحوث, بما في ذلك تكاليف البحوث والمعرفة الفنية والبراءات وما إلى ذلك؛

3- تشمل المقاييس قياس التنمية الاقتصادية على أساس واحد على الأقل من العاملين التاليين:

- إما دخل الفرد أو دخل الفرد في الأسرة أو دخل إجمالي الناتج المحلي للفرد, والذي ينبغي ألا يتجاوز 85 في المائة من المتوسط في الأراضي المعنية؛

---

[1]- يعني "إطار عام للتنمية الإقليمية" أن تكون برامج الدعم الإقليمية جزءا من سياسة التنمية الإقليمية المستمرة داخلياً والمطبقة بصورة عامة وأن إعانات التنمية الإقليمية لا تمنح لنقاط جغرافية معزولة ليس لها تأثير على تنمية إقليم ما.

Sec (8), Article (2) " A "general framework of regional development" means that regional subsidy . programmes are part of an internally consistent and generally applicable regional development policy and that regional development subsidies are not granted in isolated geographical points having no, or virtually no, influence on the development of a region. " Agreement, po.cit.

[2]- تعني "المعايير المحايدة والموضوعية" معايير لا تفضل أقاليم معينة أكثر مما هو مناسب للقضاء على التباينات الإقليمية أو تقليلها في إطار سياسة تنمية إقليمية. وفي هذا الصدد, تشمل برامج الدعم الإقليمية حداً أعلى لمقدار المساعدة التي يمكن منحها لكل مشروع مدعم. وينبغي التمييز بين الحدود القصوى هذه طبقاً لاختلاف مستويات النمو في الاقاليم التي تقدم مساعدة وينبغي التعبير عنها على أساس تكاليف الاستثمار أو تكاليف خلق فرص العمل. وفي نطاق الحدود القصوى تلك, يكون توزيع المساعدة واسعاً بما فيه الكفاية ومتساوياً لتجنب استخدام معظم الدعم بواسطة مؤسسات معينة أو منح مبالغ كبيرة غير متناسبة من الدعم لتلك المؤسسات, كما جاء في نص المادة (2).

Sec (8), Article (2) "Neutral and objective criteria" means criteria which do not favour certain regions beyond what is appropriate for the elimination or reduction of regional disparities within the framework of the regional development policy. In this regard, regional subsidy programmes shall include ceilings on the amount of assistance which can be granted to each subsidized project. Such ceilings must be differentiated according to the different levels of development of assisted regions and must be expressed in terms of investment costs or cost of job creation. Within such ceilings, the distribution of assistance shall be sufficiently broad and even to avoid the predominant use of a subsidy by, or the granting of disproportionately large amounts of subsidy to, certain enterprises as provided for in Article 2 ".Agreement, po.cit.

- معدل البطالة, والذي ينبغي أن يكون 110 في المائة على الأقل من المتوسط في الأراضي المعنية؛ كما سبق قياسه طوال فترة ثلاث سنوات, ويمكن أن يكون هذا القياس مركباً ويشمل عوامل أخرى"[1].

وفقاً لأعلاه فإن الضابطة في المساعدات التي تمنح للمناطق المحرومة, أن لا تكون مخصصة وفق مفهوم المادة (2), وأن تكون الضابطة في مفهوم المادة (2) لا في نفس المادة (2) من شأنه أن يكون مثاراً لخلاف تجاري ونزاع قضائي؛ وذلكَ لإمكان اختلاف الفهم للمادة الخاصة بالتخصيص, وعلى أيةِ حال فإن المعونات لابد أن لا تخصص لفئة معينة في هذه المناطق, ويشترط لهذه المناطق أن يكون لها مركز إداري واقتصادي محدد فضلاً عن حدودها الجغرافية, وتحديد كونها منطقة محرومة على أسس موضوعية, والمقاييس التي تحدد وفق أحد معياري تنمية اقتصادية, أما المعيار الأول فهو دخل الفرد أو دخله في الأسرة أو إجمالي ناتج الفرد المحلي, والذي ينبغي أن لا يتجاوز نسبة (85%) من متوسط الأراضي المعينة, وأما المعيار الثاني فهو معدل البطالة فلابد أن يصل إلى (110%) من متوسط الأراضي المعينة, أن هذا النحو من الدعم الذي لا يخضع للحظر يصب في إطار تحرير التجارة الدولية؛ عن طريق رفع مستويات المعيشة, والهدف المعلن لمنظمة التجارة العالمية؛ أن تعمل الدول الأعضاء كي تحصل الدول النامية على نصيبها الكافي من نمو التجارة بما يتماشى واحتياجات التنمية الاقتصادية[2].

ثالثاً: المساعدات المقدمة لتنمية التكيف مع متطلبات البيئة الجديدة

---

[1]- Sec (8), Article (2) "assistance to disadvantaged regions within the territory of a Member given pursuant to a general framework of regional development and non-specific (within the meaning of Article 2) within eligible regions provided that: (i) each disadvantaged region must be a clearly designated contiguous geographical area with a definable economic and administrative identity; (ii) the region is considered as disadvantaged on the basis of neutral and objective criteria, indicating that the region's difficulties arise out of more than temporary circumstances; such criteria must be clearly spelled out in law, regulation, or other official document, so as to be capable of verification; (iii) the criteria shall include a measurement of economic development which shall be based on at least one of the following factors:— one of either income per capita or household income per capita, or GDP per capita, which must not be above 85 per cent of the average for the territory concerned; — unemployment rate, which must be at least 110 per cent of the average for the territory concerned; as measured over a three-year period; such measurement, however, may be a composite one and may include other factors.". Agreement, po.cit.

[2] – د. أحمد إبراهيم خليفة, مصدر سابق, ص16.

وهي المساعدات المقدمة لتحمل الأعباء المالية التي فرضتها الحكومات على الشركات لتلبية متطلبات الأسواق فيها, حيث تسعى منظمة التجارة لزيادة النمو الاقتصادي في الدول؛ عبر تحرير التجارة الدولية فيها وزيادة التبادل التجاري, مع مراعاة ما يضمن حماية البيئة والمحافظة عليها واستخدام الوسائل التي تكفل ذلك[1], وهو ما أتاحت منظمة التجارة الدولية دعمه وفق ما أطلقت عليهِ تنمية التكيف مع المرافق الحالية؛ لذا فإن مصطلح التكيف يشير إلى المنتجات تقدمها الشركات في الأسواق الأجنبية, والتي تلبي المعايير التنظيمية للبلد المضيف, أو تضمن المنتجات ما يلائم أذواق وثقافة المستهلكين فيه, مثلاً ترجمة المعلومات الواردة على العبوة المنتجة إلى لغة ذلك البلد, وترك الباقي من الكتابة الأخرى عليها دون ترجمة[2].

وهو ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (8-2) " المساعدة المقدمة لتنمية التكيف مع المرافق الحالية[3] لمتطلبات البيئية الجديدة التي تفرضها القوانين و/أو النظم والتي تؤدي إلى قيود أكبر وأعباء مالية على الشركات, على شرط أن تكون المساعدة:

1- لمرة واحدة ولا تتكرر؛

2- مقصورة على 20 في المائة من تكاليف التكيف؛

3- لا تشمل تكاليف استبدال الاستثمارات المدعومة أو تشغيلها, التي ينبغي أن تتحملها الشركات بالكامل؛

4- تتصل مباشرة وعلى أساس التناسب بخطة الشركة لخفض الإزعاج والتلوث, ولا تشمل أي وفورات يمكن تحقيقها في تكاليف التصنيع؛

5- متاحة لجميع الشركات التي يمكن أن تستخدم معدات و/أو عمليات إنتاج جديدة"[4].

---

[1] – د. مصطفى سلامة, مصدر سابق, ص15, ود. أحمد إبراهيم خليفة, مصدر سابق, ص16.

[2]– Dr. Egide Karuraranga, Dr. Etienne Musonera, Amelie Poulin, State of Art: Product Adaptation in Times of Globalization, International Journal of Business and Social Science, Vol3, No.22, [Special Issue –November2012], P20.

[3] – يعني مصطلح "المرافق الحالية" المرافق التي كانت قيد التشغيل خلال آخر سنتين عند فرض شروط بيئية جديدة.
Sec (8), Article (2) "The term "existing facilities" means facilities which have been in operation for at least two years at the time when new environmental requirements are imposed ". Agreement, po.cit.

[4]– Sec (8), Article (2) "assistance to promote adaptation of existing facilities to new environmental requirements imposed by law and/or regulations which result in greater constraints and financial burden on firms, provided that the assistance: (i) is a one-time non-recurring measure; and (ii) is limited to 20 per cent of the cost of adaptation; and (iii) does not cover the cost of replacing and operating the assisted investment, which must be fully borne by firms; and (iv) is directly linked to and proportionate to a firm's planned reduction of nuisances and

وعلى الرغم من كون هذا النحو من الدعم غير قابل لاتخاذ إجراء فإن الأعضاء الذين يقدمون هذا الدعم عليهم أن يخطروا منظمة التجارة العالمية بهِ, وبما يجد عندهم في هذا الجانب, بل يحق للأعضاء الآخرين فضلاً عن المنظمة المطالبة بالمعلومات من العضو عن هذا الدعم[1].

أما موقف التشريعات المقارنة من الدعم غير القابل لاتخاذ إجراء ضده؛ فقد نظم المشرع الأمريكي أحكام هذا الدعم, فأما الدعم غير المخصص فقد تطرق له المشرع في المادة (A5) من قانون التعريفة الكمركية في الفقرة (2) من القسم (1677) : "عندما تضع السلطة التي تقدم الدعم، أو التشريعات التي تعمل بموجبها تلك السلطة، معايير أو شروطاً موضوعية تحكم الأهلية ومقدار الدعم، فإن الإعانة لا تكون مخصصة من الناحية القانونية ... يعني مصطلح "معايير أو شروط موضوعية " المعايير أو الشروط المحايدة والتي لا تفضل مؤسسة أو صناعة على أخرى"[2], وحيث أن التخصيص إما بحكم القانون كما لو حددت التشريعات التي تعمل بموجبها السلطة من وصول الدعم, أو بحكم الواقع كما لو لم يحدد القانون ذلك, وإنما أهلية الحصول على الدعم وفق معايير وشروط موضوعية شرطٌ لحظر الدعم[3]؛ فإن عدم التخصيص –وفقاً لهذه المادة– يكون هناك معايير موضوعية تنظم الإعانات غير المخصصة, وعلى كل, فأن الدعم غير مخصص إمارة بكونها إعانات غير محظورة. وأما بخصوص الدعم المخصص غير القابل لاتخاذ إجراء فقد تطرق التشريع الأمريكي بنفس التقسيم الذي تبنته اتفاقية الدعم, فأولاً دعم الأنشطة البحثية, وتوافق معه في الحكم والشروط, وفقاً لهذه المادة(5–B) في القسم (1677) : الإعانات التي تقدم للأنشطة البحثية تعامل على أنها دعم غير مخصص, إذا كان هذا الدعم لا يغطي أكثر من (75%) من تكاليف البحوث الصناعية, ولا يزيد على (50%) من تكاليف نشاط التنمية قبل المنافسة, ويقتصر هذا الدعم على تكاليف الباحثين والعاملين في هذا المجال فقط وعلى تكاليف الأدوات والمعدات وغيرها وعلى تكاليف الاستشارات وباقي تكاليف التشغيل والتكاليف الإضافية الأخرى[4].

---

pollution, and does not cover any manufacturing cost savings which may be achieved; and (v) is available to all firms which can adopt the new equipment and/or production processes". Agreement, po.cit.

[1]– د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص177.

[2] – Sec (1677), Article (A5) "(2) Where the authority providing the subsidy, or the legislation pursuant to which the authority operates, establishes objective criteria or conditions governing the eligibility for, and the amount of, a subsidy, the subsidy is not specific as a matter of law, if— (I) eligibility is automatic, (II) the criteria or conditions for eligibility are strictly followed, and (III) the criteria or conditions are clearly set forth in the relevant statute, regulation, or other official document so as to be capable of verification". The Tariff Act of (1930).

[3]–Alan O. Sykes, op.cit, p 483.

[4]– Sec (1677), Article (5) "(B) (i) In general Except for a subsidy provided on the manufacture, production, or export of civil aircraft, a subsidy for research activities conducted by a person, or by

وثانياً: الدعم للمناطق المحرومة, وافق المشرع الأمريكي في المادة(C-5) في القسم 1677 عند تنظيمه لأحكام الدعم في هذه المناطق ما جاء في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية؛ حيث عدت المادة المذكورة الدعم المقدم وفقاً لبرامج التنمية[1] –إذا ما استوفى الشروط اللازمة– على أنه دعمٌ غير مخصص[2], ويلاحظ

---

a higher education or research establishment on a contract basis with a person, shall be treated as non counter vailable, if the subsidy covers not more than 75 percent of the costs of industrial research or not more than 50 percent of the costs of precompetitive development activity, and such subsidy is limited exclusively to— (I) the costs of researchers, technicians, and other supporting staff employed exclusively in the research activity, (II) the costs of instruments, equipment, land, or buildings that are used exclusively and permanently (except when disposed of on a commercial basis) for the research activity,(III) the costs of consultancy and equivalent services used exclusively for the research activity, including costs for bought-in research, technical knowledge, and patents, (IV) additional overhead costs incurred directly as a result of the research activity, and (V) other operating costs (such as materials and supplies) incurred directly as a result of the research activity". The Tariff Act of (1930).

[1]( )– أن الدعم غير الكفوء لا يقتصر أثره على التكلفة المالية على الحكومات, وإنما يكون غير عادل اجتماعياً وضار بيئياً, Vangelis Vitalis, Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience, Environmental Sciences, Environmental Sciences, iss (4), (2007), p 22.

[2]– Sec (1677), Article(5) "(C) (i) In general A subsidy provided, pursuant to a general framework of regional development, to a person located in a disadvantaged region within a country shall be treated as non counter vailable, if it is not specific (within the meaning of paragraph (5A)) within eligible regions and if the following conditions are met: (I) Each region identified as= =disadvantaged within the territory of a country is a clearly designated, contiguous geographical area with a definable economic and administrative identity. (II) Each region is considered a disadvantaged region on the basis of neutral and objective criteria indicating that the region is disadvantaged because of more than temporary circumstances, and such criteria are clearly stated in the relevant statute, regulation, or other official document so as to be capable of verification. (III) The criteria described in subclause (II) include a measurement of economic development. (IV) Programs provided within a general framework of regional development include ceilings on the amount of assistance that can be granted to a subsidized project. Such ceilings are differentiated according to the different levels of development of assisted regions, and are expressed in terms of investment costs or costs of job creation. Within such ceilings, the distribution of assistance is sufficiently broad and even to avoid the predominant use of a subsidy by, or the provision of disproportionately large amounts of a subsidy to, an enterprise or industry as described in paragraph (5A)(D). (ii) Measurement of economic developmentFor purposes of clause (i), the

الباحث أن ضابطة دعم المناطق المحرومة اقتصادياً وفقاً للتشريع الأمريكي؛ يمكن من خلالها منح الدعم لجهات ذات ملاءة مالية[1], طالما أنها في نطاق منطقة محرومة اقتصادياً, وهو ما يعد توافقاً بين التشريع الأمريكي واتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, باستثناء ما يتعلق بمقاييس التنمية الاقتصادية, فإنه أشار إليها بوصفها واحدة من المعايير التي التزم بها عندما نص عليها: "وأن هذه المعايير مذكورة بوضوح في النظام الأساسي أو اللوائح التنظيمية أو أي وثيقة رسمية أخرى ذات صلة لتكون قادرة التحقق" فاتفاقية الدعم وثيقة رسمية التزمت بها الولايات المتحدة باعتبارها طرفاً مؤسساً فيها.

أما بخصوص دعم تكييف المرافق القائمة مع المتطلبات البيئية الجديدة فقد تطرق له وفقاً للمادة (5-D) في القسم (1677) يعامل الدعم الممنوح لتشجيع تكيف متلقي الدعم مع متطلبات البيئة الجديدة وفق الأنظمة والقوانين مع مراعاة الشروط والضوابط التي نص عليها المشرع الأمريكي, والتي توافقت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية مع قانون التعريفة الكمركية عليها[2].

---

measurement of economic development shall be based on one or more of the following factors: (I) Per capita income, household per capita income, or per capita gross domestic product that does not exceed 85 percent of the average for the country subject to investigation or review. (II) An unemployment rate that is at least 110 percent of the average unemployment rate for the country subject to investigation or review.

The measurement of economic development shall cover a 3-year period, but may be a composite measurement and may include factors other than those set forth in this clause. (iii) DefinitionsFor purposes of this subparagraph— (I) General framework of regional development The term “general framework of regional development” means that the regional subsidy programs are part of an internally consistent and generally applicable regional development policy, and that regional development subsidies are not granted in isolated geographical points having no, or virtually no, influence on the development of a region. (II) Neutral and objective criteria The term “neutral and objective criteria” means criteria that do not favor certain regions beyond what is appropriate for the elimination or reduction of regional disparities within the framework of the regional development policy“. The Tariff Act of (1930).

[1]- ويؤكد ذلك الدعوات إلى إعادة النظر بالاستثناءات الممنوحة للدعم غير القابل لاتخاذ إجراء, نظراً لكونها نصوصاً وضعت لزمان سابق, Luca Rubini, Rethinking International Subsidies Disciplines: Rationale and Possible Avenues for Reform, p3.

Paper by the International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the World Economic Forum,

[2]- Sec (1677), Article (5) “ (D) Subsidy for adaptation of existing facilities to new environmental requirements (i) In general A subsidy that is provided to promote the adaptation of existing

يُلاحظ أن المشرع الأمريكي قد وافق في هذه الفقرة اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, وراعى ما تتحمله بعض المرافق من قيود وأعباء مالية؛ جراء ما تفرضه القوانين والنُظم, حيث أتاح للحكومة دعمها بما يعود على المستفيد بالفائدة, كونه هو من يتحمل ارتفاع الأسعار للمنتجات التي يشتريها, غير أنه أضاف إليها ما يتعلق بالتخفيضات بالنسبة للتلوث والمعوقات, واستثنى منها ما يتعلق بالوفورات التي تخص تكاليف المصانع.

أما المشرع المصري والعراقي فإنهما لم يتطرقا إلى هذا النوع من الدعم, حيث يمكن الاستدلال على مشروعية الدعم غير المخصص –وفقاً لتشريعيهما– بتوسط مفهوم المخالفة, وإذ جاءت موارد الدعم المتاح في هذه الصورة على سبيل الاستثناء؛ فلا يمكن –خصوصاً وأن لا توسع في مورد الاستثناء– الاستدلال عليها بذلكَ, ومهما يكن من أمر فإن كلاً من التشريع الأمريكي واتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية جاءت بشروط وضوابط لم يتطرق لها كلا المشرعين المصري والعراقي.

المطلب الثاني

تمييز دعم المنتجات الوطنية مما يتشبه به

إن توجه منظمة التجارة الدولية في تقنينها لتعريف الدعم, وهو المنهج الذي سارت عليه أغلب التشريعات المقارنة, لم يرسم ذلك المعنى المحدد الملامح والمبتعد عن غيره من المصطلحات, التي في ظاهرها لا تنفك عنه بل هي ملازمة له في غالب الأحيان؛ لتعطي انطباعاً عند البعض بالتماثل أو لارتباط بعلاقة العموم والخصوص, لذا فإن استكمال رسم معالم الانفصال والاستقلال؛ تستلزم من الباحث الولوج في تلك المصطلحات, بالقدر الذي من خلالها يختط منحى الاستقلال أو الملازمة, لذا فإننا من خلال هذا المطلب سنحقق في مدى المشابهةِ بين دعم المنتج الوطني وغيره وعلى شكل فرعين, الأول: تمييز دعم المنتجات الوطنية عن الحماية القانونية, والثاني: تمييز دعم المنتجات الوطنية عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية.

الفرع الأول

تمييز دعم المنتجات الوطنية من الحماية القانونية

---

facilities to new environmental requirements that are imposed by statute or by regulation, and that result in greater constraints and financial burdens on the recipient of the subsidy, shall be treated as non counter vailable, if the subsidy— (I) is a one-time nonrecurring measure, (II) is limited to 20 percent of the cost of adaptation, (III) does not cover the cost of replacing and operating the subsidized investment, a cost that must be fully borne by the recipient, (IV) is directly linked and proportionate to the recipient's planned reduction of nuisances and pollution, and does not cover any manufacturing cost savings that may be achieved, and (V) is available to all persons that can adopt the new equipment or production processes". The Tariff Act of (1930).

من خلال هذا الفرع سنعمل على تمييز دعم المنتجات الوطنية عن كل من؛ الحماية القانونية للمنتجات القانونية وعن حماية المستهلك, وكما يأتي في نقطتين:

1-تمييز دعم المنتجات الوطنية من الحماية القانونية للمنتجات الوطنية

لما كان يقصد بالحماية القانونية توفير الاطمئنان والأمان والضمان لشخص كي يمارس مصالحه وحقوقه ومكناته القانونية بصورة تجعله مكفولاً ومتسلحاً للدفاع عن مكناته ومصالحه وحقوقه, من خلال أدوات ووسائل هيأها له القانون كي يستخدمها في مواجهته للضرر أو الخطر[1]؛ وذهب بعض الباحثين إلى إن الحماية القانونية هي: "عدم المساس بحقوق المنتجين ومصالحهم الإنتاجية المشروعة وحمايتها من أي اعتداء قد يلحق الضرر بمنتجاتهم"[2].

ويرى الباحث إن التعريف المناسب للحماية القانونية؛ تجنباً لإشكال الدور من إن الحماية القانونية هي الحماية يكون بـ: الدفاع عن حقوق المنتجين من الإضرار بها.

وبالتالي فإن وجه الاختلاف بين الدعم التجاري والحماية القانونية؛ هي إن الحماية القانونية تكون إزاء العمل غير المشروع, وهو ما يوفره القانون للمنتجات الوطنية عِبرَ الحماية القانونية من الضرر, الذي -كما جاء في نص المادة (19) من تعليمات تنفيذ قانون حماية المنتجات- ينشأ من أمور أحدها الدعم أو الإغراق, " تحدد الجهةُ المختصة الضررَ المادي الذي لحق بالمنتجين المحليين فعلاً بسبب الإغراق أو الدعم .."؛ وهذا يكون خلافاً لدعم المنتجات الوطنية, الذي يكون عملاً غير مشروع غالباً وفقاً لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية والتشريعات المتأثرة بها, وهذا ما يؤكد أن الدعم غير الحماية, سواء كانت مساهمة مالية مباشرة كما في المنح والقروض وغيرها, أم مساهمة مالية غير مباشرة كما في خفض الضرائب أو تخفيض التعريفة الكمركية وغيرها, والدعم هنا يمثل ممارسة غير مشروعة.

وأما وجه الشبه فإن العمل غير المشروع الذي يمس بحقوق المنتجين؛ تواجهه الدول من خلال الحماية القانونية, وهذه الحماية في بعض تجلياتها تكون الدعم المشروع, كما لاحظنا ذلكَ في الدعم الجائز بشروط (الدعم القابل لاتخاذ إجراء), إذ تواجه الدول الدعم غير المشروع بالحماية القانونية[3].

ولما كانت الدول تمارس من خلال عدد من الإجراءات والعقوبات حماية قانونية, سواء كانت جنائية كما في عقوبة جريمة السرقة وخيانة الأمانة والسب والقذف وغيرها, أم مدنية كما في نظرية العمل غير المشروع والكسب بلا سبب, وهي في القانون الخاص تارة تكون عبر عقد كما في الاتفاق عن الامتناع عن المنافسة,

---

[1] – د. محمد سليمان الأحمد, الخطأ وحقيقة أساس المسؤولية المدنية في القانون العراقي دراسة مقارنة, التفسير للنشر, 2008, ص17, نقلاً عن الباحث فراس جبار كريم الروازق, الحماية القانونية من الشروط التعسفية, رسالة ماجستير, 2013, ص11.

[2] – د. شيروان هادي إسماعيل, الحماية القانونية للمنتجات الوطنية,منشورات زين الحقوقية, بيروت-لبنان, ط أولى, سنة 2016, ص65.

[3] – وفقاً لما جاء في المادة (2)- يهدف هذا القانون إلى تحقيق ما يأتي: أولاً – حماية المنتجات العراقية من الآثار المترتبة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية مع العراق ومعالجة الأضرار الناجمة عنها".

وأخرى غير عقدية كما في منع الاحتكار وقاعدة التطهير من الدفوع وغيرها[1], وبالتالي فالدعم ممارسة تجارية وظاهرة اقتصادية, أما الحماية فهي وسيلة قانونية تعمل دون وقوع الممارسة غير المشروعة, وفرق بين الأمرين.

2-تمييز دعم المنتجات الوطنية من حماية المستهلك

عرف قانونُ حمايةِ المستهلكِ رقم (1) لسنة 2010 حمايةَ المستهلك في المادة (1-رابعاً) بأنها: " الحفاظ على حقوق المستهلكين ومنع الضرر عنهم", والسبب لحماية حقوق المستهلك هي طبيعة العلاقة غير المتوازنة بين طرفي التعامل؛ فإن الطرف الضعيف هو المستهلكُ, (والذي عرفه قانون حماية المستهلك في المادة (1-خامساً) بأنه: الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يتزود بسلعة أو خدمة بقصد الإفادة منها) يرغب بالحصول على سلعة أو خدمة, وأما الطرف القوي فله اليد العليا بالعقد المتمثل بالتاجر مثلاً, والنتيجة يكون الطرف الضعيف في العقد مذعناً وجديراً بتوفير الحماية له من جور الطرف الآخر, الذي يسعى لتحقيق الربح من نشاطهِ التجاري, أما إن كان الطرف الآخر في العقد هو مستهلكاً أيضاً فلا نكون بصدد حماية المستهلكَ؛ لعدم وجود الاختلال بين طرفي العقد الموجب لتوفير الحماية للطرف الضعيف[2], وهذا خلافاً للدعم حيث يأتي أن وجد طرف قوي يتمثل بالحكومة أو إحدى هيئاتها, فإنه لا يلزم أن يكون الطرف الآخر ضعيفاً كي تتوافر معادلة الدعم, كما هو الحال في أمريكا عندما قدمت الحكومة الفيدرالية هي أو الحكومات المحلية في الولايات المتحدة؛ الدعم للعديد من الشركات في أواخر سنة 2013 بمبلغ تسعة مليارات دولار لكل منها, حيث قدر الدعم للشركات الأمريكية بمقدار (68) مليار دولار, ذهب ثلثاه لشركات كبيرة منها شركة البوينغ وثلثه لشركات أخرى, ويُلاحظ هيمنة الشركات الكبرى على النسبة الأكبر من الدعم في الإنفاق الحكومي الأمريكي[3].

إن هذا الاختلال بالتوازن بين طرفي العقد لا يقف أثره عند الدعايات المضللة أو الغش والتواطؤ, وإنما يشمل ما يجد من الطرق في سبيل تحقيق الربح للشركات الكبرى وغيرها, فلا يقتصر دور حماية المستهلك على صور الاستغلال التقليدية فحسب, ولكن يشمل ما جد لأجل ذلك[4], ولما جاء في المادة (2) من قانون حماية المستهلك إلى أن "يهدف هذا القانون إلى: أولاً- ضمان حقوق المستهلك وحمايتها من الممارسات غير المشروعة التي تؤدي إلى الإضرار به.. ثالثاً- منع كل عمل يخالف قواعد استيراد أو إنتاج أو تسويق السلع أو ينتقص من منافعها أو يؤدي إلى تضليل المستهلك", فإن واحدة من تلك الممارسات غير المشروعة, إذ أن اتخاذ إجراءات تعويضية يلزم منه دعم وضرر وعلاقة سببية[5], والتي تكون سبباً للاختلال بين طرفي العقد هو الدعم

---

(1) – سعودي رياض, الحماية القانونية للأسرار التجارية, رسالة ماجستير, جامعة عبد الرحمن ميرة, 2016-2017, ص44-60.

(2) – د. خالد عبد الفتاح محمد خليل, حماية المستهلك في القانون الدولي الخاص, دار النهضة العربية, 2002, ص16-21.

(3) – Niraj Chokshi, The United States of subsidies: The biggest corporate winners in each state, (https://www.washingtonpost.com), Last visited: 28/3/2019.

(4) – د. حسن عبد الباسط جميعي, حماية المستهلك الحماية الخاصة لرضاء المستهلك في عقود الاستهلاك, دار النهضة العربية, 1996, ص7.

(5) – د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص179.

المحظور للمنتجات المصدرة؛ نظراً لأن الدعم غير المشروع يؤدي إلى تشويه المنافسة التجارية, وبهذا الدعم يتمثل العنصر غير المشروع, ولا يرى الباحث أن هذا الإضرار متوقف على دعم الصادرات الذي تمارسه الدول اتجاه غيرها فحسب, وإنما من الممكن أن يتسبب به دعم المنتج الوطني؛ فيما لو كان ذلكَ مدعاة لخفض جودة المنتج؛ فيما لو كان الدعم المقدم لا يتلائم وحاجة المنتجات إليهِ, وبالتالي فإن هناك علاقة عكسية بين دعم المنتج المصدر أو الوطني أحياناً, وبين حماية المستهلك, وهذا فارقٌ مهمٌ[1].

وبالتالي يمكن أن نعتبر حماية المستهلك ترد على علاقة غير متوازنة وإلا فلا تتوافر حماية المستهلكَ, أن هذا السبب الذي تدور حماية المستهلك معه وجوداً وعدماً, لا عيناً له ولا أثر في دعم المنتجات, فقد يوجد اختلالٌ بين طرفي الدعم الحكومة ومتلقي الدعم وقد لا يوجد, كما أن الدعم المحظور أو غيره من الممكن أن يكون سبباً للإضرار بالمستهلك, وداعياً لحمايتهِ منه, وقد لا يكون ذلكَ كما مر.

الفرع الثاني

تمييز دعم المنتجات الوطنية من الممارسات الضارة

سنسلط الضوء خلال هذا الفرع على التمييز بين دعم المنتج الوطني من المنافسة ومنع الاحتكار, ثم من الممارسات الضارة في التجارة الدولية, وكما يلي:

1-تمييز الدعم المحظور من المنافسة غير المشروعة والاحتكار

عرف المشرع العراقي المنافسة في المادة (1-أولاً) من قانون المنافسة ومنع الاحتكار, وهو " الجهود المبذولة في سبيل التفوق الاقتصادي", والتعريف الذي تطرق له المشرع العراقي هو تعريف متأثر بالجانب الاقتصادي, وكان المفروض أن يُصاغ بصياغة قانونية كونه جاء في أحد التشريعات القانونية, والسبب في صياغة التعريف هكذا كون المنافسة من المصطلحات الغامضة والمبهمة, والتي تنطوي على معانٍ مختلفة[2], وعرفها جانبٌ من الباحثين بأنها (الحياة الطبيعية في المؤسسات التجارية وبالخصوص توجد في داخل النظام الرأسمالي, ولكن المنافسة تقوم فضلاً عن ذلكَ بين مؤسسات القطاع العام في كثير من الدول الاشتراكية التي تعمل على تطويعها للتقدم, ولكن بالنسبة للتجارة الخارجية فهي قاعدة أصيلة بالنسبة للمنتجات)[3], وبالتالي

---

[1] – "ولكن الهدف المرتجى يتعطل بالدعم الذي تقدمه حكومات الدول الأعضاء في المنظمة إلى قطاعاتها الصناعية, وعندها لا تعبأ تلك الصناعات بمصير حرية التجارة الدولية طالما كان بقاؤها أو استمرار وجودها مرهوناً بالدعم الذي تحصل عليه فتبقى قائمة على حساب استنزاف أموال الحكومة الداعمة لها وهي غير قادرة على منافسة غيرها من الصناعات الأجنبية المماثلة لها مما يجعلها عبئاً كبيراً على ميزانية حكومة الدولة العضو وحجر عثرة أمام الصناعات المنافسة لها", د. أكرم فاضل سعيد قصير, مصدر سابق, ص531.

[2] – د. محمد سلمان مضحي مرزوق الغريب, الاحتكار والمنافسة غير المشروعة, دار النهضة العربية, 2004, ص49.

[3] – د. علي البارودي, القانون التجاري والبحري, دار المطبوعات الجامعية, 1977, ص178.

تكون المنافسة هي: استخدام الشخص في مجال العمل التجاري لوسائل تتوافق مع التشريعات القانونية, فضلاً عن الأعراف والتقاليد التجارية, وعليه فإن المائز بين المنافسة المشروعة وغير المشروعة هو الخطأ, وبالتالي فمن الصعب وضع معيار واضح للخطأ, خصوصاً مع اختلاف الأسس التي ينظر من خلالها المجتمع للخطأ الذي يرتكب بهِ؛ وهو ما حدى ببعض الفقهاء إلى أن يرى صعوبة وضع حد فاصل بين ما هو مشروع وغير مشروع[1], ولا يرى الباحث ذلكَ وإنما يضع المشرع الحد الفاصل بينهما؛ فالتعريف جاء أعم من صِدقهِ على المنافسة المشروعة او غير المشروعة, وبالتالي فبتوسط مفهوم المخالفة يتضح ما المراد من المنافسة غير المشروعة, وهي: الجهود غير المشروعة المبذولة في سبيل التفوق الاقتصادي.

وتختلف المنافسة غير المشروعة عن الدعم المحظور بأن الدعم المحظور لا يكون إلا عبر تدخل الحكومة لصالح المنتجين بما يضر بالمنافسين له, أما المنافسة غير المشروعة لا يشترط فيها تدخل الحكومة لصالح طرف من الأطراف, وإنما يمكن أن تتحقق من خلال نفس التاجر المنافس؛ بسلوكهِ طرقاً غير مشروعة في المنافسة[2].

أما وجه الشبه فإن الدعم غير المشروع والمحظور بنفسهِ يمثل صورة جلية للمنافسة غير المشروعة, حيث إنه يؤدي إلى تشويه المنافسة في السوق, وترجيح طرف على غيره, وهو ما يمثل وجهاً من وجوه المنافسة غير المشروعة, كدعم الصادرات وغيرها, والتي يمكن أن تؤدي وسيلة أخرى في المنافسة غير المشروعة.

ومن نافلة القول فأن المنافسة المشروعة لا يكفي لتوافرها أن تحرر الأسواق وتفتح للمنافسة, وإنما لابد أن تعزز المنافسة بوسائلَ, ومنها: الإعانات المباشرة للحكومة[3], وبالتالي الدعم هنا يمثل وسيلة للمنافسة المشروعة, وهو ما يختلف عن دور الدعم غير المشروع.

وعليه من الوسائل التي ينبغي أن تُتخذ هي تدخل الحكومة في تنظيم المنافسة من حيث جودة المنافسة وأسعار السوق وغيرها[4], ويرى الباحث أن دور الدعم بالنسبة للظروف الطبيعية والاستثنائية يكون مغايراً لما سبقه؛

---

[1] – د. سميحة قليوبي, الوسيط في شرح قانون التجاري المصري, ج1, ط1, نادي القضاة, 2017, ص596.

[2]– إن المنافسة المشروعة بحاجة إلى تدخل الدولة في تنظيم المنافسة, وذلكَ في حالتين: الأولى: في الظروف الطبيعية كما جاء في المادة (7) من قانون المنافسة, وهي "مهام المجلس ولجانه يتولى مجلس شؤون المنافسة والاحتكار المهام الآتية: أولاً: إعداد الخطة العامة للمنافسة ومنع الاحتكار ومشروعات التشريعات ذات الصلة بالمنافسة ومنع الاحتكار مع جهات ذات العلاقة", والثانية: في الظروف الاستثنائية كما جاء في المادة (3), وهي "أولا: تسري أحكام هذا القانون على أنشطة الإنتاج والتجارة والخدمات التي يقوم بها الأشخاص الطبيعية والمعنوية داخل العراق كما تسري أحكامه على أيةِ أنشطة اقتصادية تتم خارج العراق وتترتب عليها آثار داخله. ثانياً: تستثنى من حكم البند (أولاً) من هذه المادة القرارات التي تصدرها وزارة الصناعة والمعادن ووزارة التجارة بناء على تخويل من مجلس الوزراء في تحديد أسعار السلع والخدمات الأساسية بناء على قيام ظرف استثنائي طارئ وللمدة التي يتطلبها الظرف المذكور".

[3] – د. عمر محمد حماد, الاحتكار والمنافسة غير المشروعة دراسة تحليلية مقارنة, ط أولى, دار النهضة العربية, 2009, ص239.

[4] – د. عمر محمد حماد, مصدر سابق, ص240.

حيث بتدخل الدولة في أسعار السوق, سيتحدد مقدار ما تقدمه من الدعم للشركات والأفراد وغيرهما, وبالتالي فإن الدعم هنا مُتأثرٌ بالمنافسة لا مؤثرٌ بها كما هو الحال عند تقديم الدعم الحكومي المباشر.

أما الاحتكار فإن قانون المنافسة قد عرفها في المادة (1–ثانياً), وهي: " كل فعل أو اتفاق أو تفاهم صدر من شخص أو أكثر طبيعي أو معنوي أو ممن توسط بينهم للتحكم بالسعر أو نوعية السلع والخدمات بما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمجتمع".

فوجه الشبه بين الاحتكار والدعم غير المحظور بإن الاحتكار يوجد تبعاً لترتب الضرر على تصرفٍ ما يؤدي إلى التحكم بسعر السلع أو نوعها, وهو ما يتوافق مع ما جاء في المادة (11–أولاً), وهي " يحظر على أيةِ جهة إعادة بيع منتج على حالتهِ بسعر أقل من سعر شرائه الحقيقي مضافاً إليه الضرائب والرسوم المفروضة على المنتج ومصاريف النقل إن وجدت إذا كان الهدف من ذلك الإخلال بالمنافسة المشروعة, ويقصد بسعر الشراء الحقيقي: السعر المثبت في قائمة الشراء بعد تنزيل الخصومات المنصوص عليها فيها "؛ وحيث أن الإغراق كما جاء في المادة (1–رابعاً) من قانون حماية المنتجات هو " توريد السلع المماثلة إلى السوق المحلية بسعر أقل من قيمتها العادية في سوق البلد المورد", أو كما عرفهُ بعضٌ الباحثين " تصدير السلع بأسعار تقل عن أسعار بيعها بالجملة في السوق المحلية لبلد المنشأ أو تصديرها بأسعار تقل عن تكلفة الإنتاج"[1], وبالتالي يمكن أن يكون الدعم واحداً من تلك الأفعال التي تؤدي إلى الاحتكار؛ إذ غالباً ما يلجأ المحتكرون إلى إغراق الأسواق الخارجية بالمنتجات لأجل السيطرة عليها, وواحدة من وسائل الإغراق عندهم ما تكون عن طريق الإعانات الحكومة كإعانات الحكومة للصادرات وغيرها[2], ومن هنا يبرز الدعم كوسيلة للاحتكار وبالتالي للمنافسة غير المشروعة.

وبالتالي يكون الدعم عبارة عن وسيلة يمكن من خلاله تحقيق المنافسة بصورها المشروعة وغير المشروعة, أما الاحتكار فإنه لا يعدو أن يكون الدعم بالنسبة إليه سبباً لإغراق الأسواق بالمنتجات المصدرة, والدعم واحدة من وسائل الإغراق؛ فليس الدعم مفهوماً المنافسة هو أو الاحتكار.

2–تمييز دعم المنتجات الوطنية من الممارسات الضارة في التجارة الدولية

عرف المشرع العراقي الممارسات الضارة في المادة (1–خامساً) من قانون حماية المنتجات " استيراد منتج مماثل للمنتج المحلي بأسعار مدعومة أو تؤدي إلى إغراق السوق أو الزيادة غير المبررة في الواردات", إلا أن التعديل الذي طال القانون قد أطاح بالتعريف على الرغم من ورود هذا المصطلح في قانون التعديل, إذ لم يعد موجوداً هذا التعريف.

أما اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد القومي في المادة (1) فقد عرفت الممارسات الضارة في التجارة الدولية, بأنها " الزيادة في الواردات من منتج ما نتيجة إغراق أو دعم وما يترتب على ذلك من حدوث ضرر

---

[1] – د. محمد إبراهيم الفار, اتفاقات منظمة التجارة العالمية, دار النهضة العربية, 1999, ص248.

[2] – د. محمد إبراهيم الفار, مصدر سابق, ص198–201.

مادي بالصناعة المحلية أو التهديد بحدوثه أو إعاقة إنشاء صناعة, أو زيادة غير مبررة في الواردات وما يترتب عليها من حدوث ضرر جسيم بالصناعة المحلية أو التهديد بحدوثهِ".

وحيث إن الدعم المحظور هو الدعم الذي يترتب عليهِ الضرر بالمنتجين الآخرين, أو السلع المثيلة كما مر بيانه؛ فإن ذكر عنصر الضرر يعد أمراً مهماً لتمام التعريف, وهو ما يمثل وجه شبه بين الممارسات الضارة في التجارة الدولية وبين الدعم المحظور, فبتخلفِ عنصر الضرر لا يوجد هناك دعمٌ محظور, وبالتالي لا توجد هناك ممارسة ضارة في التجارة الدولية.

ووجه الاختلاف إن الدعم المحظور لا يكون دوماً في التجارة الدولية, فقد يوجد دعم محظور ولكن في نطاق المنافسة في السوق المحلية, فليس كل الدعم هو الدعم التصديري, كما لو كان الدعم المحظور في نطاق البحوث العلمية, ولكن الجهة مانحة الدعم أخلت بالشروط المجيزة للدعم التجاري المشروع, فانقلب الدعم المشروع إلى غير مشروع.

وأياً ما يكن, فإنه يُلاحظ للتعريف المصري جاء مركزاً على عنصر الضرر, خلافاً لما تطرق إليه التعريف العراقي من إغفال عنصر الضرر, وحيثُ أن طبيعة هذه الممارسات الضارة تعتمد على تدفق الخدمات والسلع من خلال طريقة غير عادلة, تؤدي إلى كسب صادرات الدولة لميزة تنافسية غير مشروعة مقارنة مع صادرات الدول الأخرى المماثلة لها, مما يؤول إلى الإخلال بقواعد المنافسة الدولية[1], وعليه يرى الباحث أن عنصر الضرر لا أثر له على الصناعة المحلية للدولة المستوردة فحسب, وإنما يتسع ليشملَ صادرات الدول الأخرى, مما يعني أن تعريفي المشرعين المصري والعراقي لم يتسعا لصور الممارسات الضارة جميعها: الممارسات الضارة بالتجارة الدولية المستهدفة للصناعة المحلية, وتلك المستهدفة لصادرات الدول الأخرى لنفس الدولة المستوردة, وبالتالي فإن لكل منهما التعويض الذي يناسب مقدار الضرر المتحقق.

إن الممارسات الضارة بالتجارة الدولية تصدق على الإغراق والدعم والزيادات غير المبررة في الواردات, ولكن لا يمكن أن يكون كل منها ممارسة ضارة؛ وذلكَ لأن قانون حماية المنتجات حينما عرف الممارسات الضارة بأنها: " استيراد منتج مماثل للمنتج المحلي بأسعار مدعومة ..", فدعم الصادرات هو ممارسة ضارة بالتجارة الدولية, وليس كل صور الدعم هي ممارسة ضارة, ولا يخفى ذلكَ والممارسات الضارة في التجارة الدولية نطاقها وميدانها هو التجارة الدولية وليس المحلية.

[1] – د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص22.

الفصل الثاني

احكام دعم المنتجات الوطنية

الفصل الثاني

أحكام دعم المنتجات الوطنية

سعت عدة تشريعات إلى وضع قوانين التعريفة الكمركية ولحماية المنتجات وحماية الاقتصاد القومي وغيرها من القوانين الأخرى؛ لتنظيم غير ظاهرة اقتصادية واحدة, وحيث إن الدعم من الظواهر التي تلقي بظلالها على غير باب من أبواب النشاط التجاري؛ فإنهنا يمكن أن نجد تطبيقات وتشريعات ساندة ومعززة ومنظمة لدعم المنتجات الوطنية, لاسيما من خلال جانبين مهمين, الأول فيما يتعلق بالجانب الإجرائي في دعم المنتجات الوطنية, كالخصخصة والحوكمة, وما لها من تنظيم المشاريع الاقتصادية إجرائياً على دعم المنتجات الوطنية, فهي قواعد إجرائية, تتداخل مع دعم المنتج الوطني من خلال تهيئة المشاريع الاقتصادية للدعم التجاري, بدورها في القضاء على الترهل الوظيفي, واكتساب خبرات أجنبية يفتقدها البلد وترشيد الأموال الممنوحة للمشاريع الاقتصادية, فضلاً عن الدور الرقابي للحوكمة في التدقيق بالحسابات الخاصة بالشركات, ومعرفة حجم الفساد الإداري وكيفية إدارة الشركات, وأما الجانب الآخر فهو فيما يتعلق بالجانب الموضوعي للتشريعات الاقتصادية المختلفة, ويمكن أن نقف على تنظيمه لدعم المنتجات الوطنية من خلال الاستثمار وشرط المحتوى المحلي, حيث يُلاحظُ الترابط بينهما من جهة, وتعلقهما بصورة مباشرة بدعم المنتج الوطني من جهة أخرى؛ خصوصاً وأن المشاريع الاستثمارية كثيراً ما تكون منتجة للسلع والخدمات, أو تعتمد في سبيل ذلكَ على المنتجات الوطنية كمواد أولية لها.

وإذ تعمل منظمة التجارة العالمية على توسيع النطاق الموضوعي لاتفاقياتها, وإدخال الدول الأعضاء في رؤيتها التجارية, فإن الدول تلتزم بتقليص صلاحياتها التشريعية إزاء ما تنص عليه اتفاقيات منظمة التجارة العالمية, ومن جهة أخرى فإن الانضمام لمنظمة التجارة العالمية يسمح للدول النامية الأعضاء بعدد من الاستثناءات والمزايا التفضيلية, لذا سيكون فصلنا منقسماً في نطاقه البحثي على مبحثين, يكون المبحث الأول: القواعد الإجرائية والموضوعية في دعم المنتج الوطني, أما المبحث الثاني فسيكون: دور التشريعات والاتفاقات الدولية في دعم المنتجات الوطنية.

المبحث الأول

القواعد الإجرائية والموضوعية في دعم المنتجات الوطنية

كما إن هناك عدداً من الظواهر الاقتصادية تتداخل مع عملية دعم المنتجات الوطنية؛ فإن لهذه الظواهر جنبةٌ إجرائية تمثل طريقاً لدعم المنتجات الوطنية, عبر تحويل المشروعات التجارية العامة إلى القطاع الخاص

مما يسهم بزيادة المنافسة في السوق, وبين القطاع العام والخاص, بحيث تكون المساهمات المالية المقدمة من الحكومة ذا أثرٍ أكبر, فضلاً عن كون توصيات المؤسسات الدولية التي ارتبط العراق معها بالتزامات دولية, شرط العراق أن يقوم بحوكمة شركاته؛ بسبب الترهل الوظيفي وقدم وسائل العمل فيهِ, مما تمثل خطوات أساسيه لدعم مثمر, وإلى جانب هذه القواعد الإجرائية, هناك قواعد موضوعية لدعم المنتجات الوطنية, يمكن من خلال هذه القواعد أن تؤسس لمحل يكون موضوعاً لتلقي الدعم بما يعود بالنفع أكثر, سواء من خلال عمليات الاستثمار بما تسهم بهِ من تغيير في الواقع العراقي, أو من خلال شرط المحتوى المحلي بما يمثله من صورة مهمة من صور الاستثمار ودعم المنتج الوطني, وهو ما يدعونا لأن نستعرض في المبحث الأول, حيث القواعد الإجرائية لدعم المنتجات الوطنية في المطلب الأول, وفي المطلب الثاني القواعد الموضوعية لدعم المنتجات الوطنية:

المطلب الأول

القواعد الإجرائية لدعم المنتجات الوطنية

يمكن أن نقف على الجانب الإجرائي للتشريعات المتعلقة بدعم المنتجات الوطنية[1]؛ من خلال الفرعين الآتيين؛ الأول حول خصخصة الشركات المملوكة للدولة, والثاني حول حوكمة الوحدات الاقتصادية.

الفرع الأول

خصخصة الشركات المملوكة للدولة

عرف الخصخصة بعضُ الفقه القانوني تعريفين ضيقاً وواسعاً, فالأول ضيق يتعلق بنقل ملكية المشروعات العامة, بصورة كلية أو جزئية, من القطاع العام إلى القطاع الخاص. والثاني واسع يتعلق بزيادة فاعلية ودور القطاع الخاص, وتعزيز اقتصاد السوق, والتحرر من القيود التي تتعلق بالكفاءة في القطاع العام وتحويلها إلى حوافز للقطاع الخاص[2], وعلى كل حال عرفها جانبٌ من الفقه الاقتصادي بأنها: " سياسة اقتصادية تهدف إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي عن طريق تحويل مشاريع القطاع العام بيعا وإدارة وتهيئة البيئة الاقتصادية وتشجيعه ليتمكن القطاع الخاص من اتخاذ قراراته الإنتاجية والتسويقية بعيداً عن البيروقراطية من أجل إنتاج

---

[1]– ونقصد بالجانب الإجرائي التشريعات المتعلقة بالدعم أي التي لها جنبة إدراية, والمتمثلة بمجموعة من القواعد القانونية التي تنظم ضوابط وإجراءات إدارة الوحدات الاقتصادية المنتجة والمتلقية للدعم.

[2]– د. مروان محي الدين القطب, طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز– الشركات المختلطة – BOT– تفويض المرفق العام دراسة مقارنة, ط أولى, منشورات الحلبي الحقوقية, لبنان, 2009, ص261.

أكثر وجودة أحسن في ظل منافسة تؤدي إلى المزيد من التحسن وجذب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية"[1].

تلجأ الدول إلى نقل الشركات العامة للقطاع الخاص للتخلص من تكاليف هذه الشركات, ففي العراق لا تزال الدولة –من الناحية التشريعية– تخضع قطاعها الخاص لهيمنة القطاع العام[2]؛ ما ألزمها بدعم مختلف المجالات الاقتصادية وغيرها؛ لكي تقدم الخدمات والسلع بأسعارٍ متدنية؛ وهو ما انعكس سلباً على القطاع العام من خلال تكبيله بديون كبيرة ينوء بحملها, ويشير إلى ذلكَ ما خوله قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019 رقم (1)؛ لوزير المالية أو من يخوله وزير المالية بالاستمرار في الاقتراض الخارجي لتمويل مشاريع مختلفة[3], وهو ما يمثل امتداداً للسياسة ما قبل سنة (2003) إزاء الدعم؛ حيث مثل هذا الدعم عبئاً كبيراً على كاهل الدولة؛ بالخصوص مع حصول توسع كبير في حجم القطاع العام[4].

---

[1]– عبده محمد فاضل الربيعي, مصدر سابق, ص124.

[2]– تم تغيير اسم القطاع الاشتراكي إلى القطاع العام وفقاً للأمر الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (64) لسنة (2004).

[3]– لمزيد من التفاصل حول هذا التخويل يمكن مراجعة الفقرة (2) من ثانياً في المادة (2) من القانون الذكور.

[4]– " 1–إن حجم القطاع العام في العراق كبير للغاية مقارنة باقتصاده. فالإنفاق العام، وقدره 40% من إجمالي الناتج المحلي، هو من أعلى المستويات في المنطقة ويفوق المستوى المسجل لدى معظم البلدان المقارن بها. وكانت تخفيضات الإنفاق التي بدأت منذ عام 2014 قد تركت فاتورة أجور القطاع العام دون أي تغيير، مع التركيز على السلع والخدمات والاستثمارات غير النفطية. ولا تشكل فاتورة الأجور الحكومية أكبر عناصر الإنفاق الجاري فقط، بل إنها ظلت أسرع بنوده نموا منذ عام2005, وما أكدت على هذه الأعباء ما جاء في قانون الموازنة الاتحادية لسنة (2019), حيث نصت المادة (2–ثانياً) في الفقرة (ب) " الاستمرار بالاقتراض من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA) لغرض تمويل مشاريع الوزارات ...., موزعة على النحو الآتي: مشاريع وزارة الصناعة والمعادن (14) مليون دولار ..", وفي فقرة (د) من نفس المادة " الاستمرار بالاقتراض من مؤسسة التمويل الايطالية (القرض الايطالي) من أصل مبلغ القرض البالغ (400) مليون يورو ... موزعة على النحو الآتي .. مشاريع لوزارة الزراعة (25,4) مليون دولار ..."

2– وتميل النفقات العامة بشدة نحو فاتورة الأجور وتحويلات الرعاية الاجتماعية. ويبلغ الإنفاق على السلع والخدمات مستوى أقل من المتوسط الإقليمي البالغ 3.5% من إجمالي الناتج المحلي كما أنه أقل بكثير من المتوسط في الأسواق الصاعدة وقدره 5.1% من إجمالي الناتج المحلي – لكن أجور القطاع العام تظل هي العنصر البارز، حتى على مستوى البلدان المقارن بها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. أما الإنفاق الاجتماعي، فإن مستواه في العراق أعلى من المتوسط الإقليمي البالغ 3.4% من إجمالي الناتج المحلي وهو أقرب إلى المتوسط في الأسواق الصاعدة وقدره 6.9% من إجمالي الناتج المحلي – رغم أن صحة هذه المقارنات تتأثر سلبا إلى حد ما بدعم الأجور الذي تحصل عليه المؤسسات المملوكة للدولة كبديل جزئي عن تحويلات الرعاية الاجتماعية", العراق: قضايا مختارة, التقرير القطري رقم 252/17 الصادر عن صندوق النقد الدولي بتاريخ 2017/7/25, منشور على موقع صندوق النقد الدولي: https://www.imf.org/, تاريخ التصفح: 2019/8/15.

فللنهوض بالمنتجات الوطنية, فإن خصخصة الشركات العامة واحدة من الخطوات المهمة لتحقيق تنمية اقتصادية في العراق, إذ مع دعم المشاريع الصناعية لاسيما الصغرى والمتوسطة, إلى جانب توفير بنى تحتية وقوانين مساهمة في تطوير القطاع الخاص دور أساسي للنهوض بالقطاع الخاص[1].

وبصورة عامة, من خلال استقراء حال أكثر من بلد مجاور –وليس العراق بمندوحةٍ– نجد إن هذا الحال يؤول إلى تراكم العمالة وعدم القدرة على نفع الطبقة المحتاجة من الدعم؛ ذلك لأن كل الطبقات الاجتماعية ستنتفع منه بما فيهم الأغنياء, وهو ما مثل سياسة عامة تنتهجها الدولة في أكثر من مجال, وبالتالي سنكون إزاء زيادة في قدر الدعم المقدم من جهة وعدم العدالة في توزيعهِ بتساوي الفقير والغني بهِ من جهة أخرى[2], وهو ما انعكس سلباً على المستهلكين؛ إذ على الرغم من توفير السلع لأكبر عدد منهم, إلا أنه سَبب انخفاضاً في جودة المنتجات والخدمات التي تقدم للزبائن[3], خصوصاً إذا ما قارناها بمثيلاتها من منتجات القطاع الخاص, بالإضافة إلى تسببهِ باحتكار القطاع العام لبعض الصناعات؛ مما يؤول بالنهاية إلى منافسة غير عادلة في السوق, والنتيجة من هذا الدعم المزيد من الديون الخارجية[4].

من هنا برزت الحاجة إلى الخصخصة كوسيلة معاصرة لإدارة المرافق العامة, إذ أن المفهوم الحديث للدولة يتجه لإدارة الأمور الرئيسية في البلد, أما سائر الأمور الأخرى في الدولة فإنها توكل إلى القطاع الخاص ليتولى إدارتها, والتي منها الجوانب الاقتصادية فيه, وفقاً لأنظمة وقوانين تضعها السلطة التشريعية تضمن العمل بها[5].

وحيث أن الخصخصة لا يمكن أن يكتب لها النجاح بدون تدخل الدولة في جوانبها المختلفة؛ من قَبيل الإشراف والرقابة على السوق, وعدم تغلب مصالح القطاع الخاص على العام, إلى جانب تقديم الدعم لتشجيع عملية الإنتاج لسلع معينة[6]؛ وهو ما ييسر التحول نحو اقتصاد السوق بأقل تكلفة اقتصادية واجتماعية, من هنا

---

[1]– إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014–2030, ص47.

[2]– د. عبده محمد فاضل الربيعي, الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية, ط أولى, مكتبة مدبولي, مصر, 2004, ص43–46.

[3]– ضعف المنافسة تؤدي إلى سوء المعاملة وتدني المواصفات التي يحصل عليها أثناء شراء العديد من السلع والخدمات, د. عبد الله بن عبد المحسن الفرج, الجودة والمنافسة, جريدة الرياض, مقال متاح على الموقع: http://www.alriyadh.com, تاريخ التصفح: 2019/9/21.

[4]– د. محمود مصطفى الزعارير, سياسة التخاصية دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الأردن, 2004, ص18.

[5]– د. أنطوان الناشف, الخصخصة (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة ملف تحليلي – توثيقي شامل, منشورات الحلبي الحقوقية بيروت – لبنان, 2000, ص9.

[6]– د. عامر سامي منير, مصدر سابق, ص322.

نصت اتفاقية الدعم على دور الخصخصة –مؤقتاً في الدول النامية مثل العراق– كما في المادة (27–13), "لا تنطبق أحكام الجزء الثالث[1] على الإعفاء من الديون المباشرة والدعم الذي يغطي التكاليف الاجتماعية, في أي شكل, بما في ذلك التخلي عن الإيراد الحكومي ونقل الخصوم الأخرى عندما تمنح ذلك الدعم في إطار الخصخصة في البلد النامي العضو, تكون متصلة مباشرة بهذا البرنامج على شرط أن يطبق كل من برنامج الدعم الممنوح لفترة محدودة تخطر بها اللجنة وأن يؤدي البرنامج في النهاية إلى تحويل المنشآت المعنية إلى القطاع الخاص"[2].

ومما تقدم يتضح أن إمكان الخصخصة مع دعم المنتجات الوطنية؛ عبر تقديم الدول النامية والتي تعيش التحول الاقتصادي الدعم لمنتجاتها, مثلاً تحول جزء من موظفيها إلى مؤسسات أخرى خصوصاً إذا كانت تعاني من الترهل الوظيفي, بالإضافة إلى صور الدعم المسموح الأخرى, مما يساهم في تجنيب الدول للآثار السلبية لتصديها لشؤون القطاع العام, والتي ترهق كاهل الموازنة, خصوصاً وأن الخصخصة طريقة حديثة لتنمية المشاريع العامة, إما بعد نقل ملكيتها كلياً أو جزئياً, أو بنقل إدارتها إلى القطاع الخاص, وفقاً لشروط تعاقدية بين الدولة والمستثمر للقطاع العام, تهدف لمنتج أجود بتكلفة أقل في ضل منافسة عادلة[3].

وللتخفيف عن كاهل الدولة وجعل عملية الخصخصة تسير بخطوات صحيحة؛ فإن حكومة الولايات المتحدة عند اتخاذها قراراً بالخصخصة تعمل على رفع التعريفة الكمركية, وتوفير قدرٍ أكبر من الدعم للمنتجات

---

[1] – المتعلق بالدعم المحظور, كما تقدم.

[2]– Article (27) " (13) The provisions of Part III shall not apply to direct forgiveness of debts, subsidies to cover social costs, in whatever form, including relinquishment of government revenue and other transfer of liabilities when such subsidies are granted within and directly linked to a privatization programme of a developing country Member, provided that both such programme and the subsidies involved are granted for a limited period and notified to the Committee and that the programme results in eventual privatization of the enterprise concerned. ". Agreement, po.cit.

[3]– " تساهم الخصخصة بصورة واضحة في زيادة الكفاءة والإنتاجية لدى الشركات المخصخصة, ولكن هذا لا يعني أن لا دور لعوامل أخرى تمثل بمجموعها مع عملية الخصخصة دوراً مهماً للتحول نحو اقتصاد السوق الحر, ومنها: وجود سياسات نقدية ومالية جيدة وتنمية الموارد البشرية وغيرها.

تؤدي خصخصة المشروعات الاقتصادية إلى خفض أسعار المنتجات والسلع المقدمة, وهذا لا يتم بلا وجود عوامل أخرى مهمة منها: وجود قوانين تتحكم بالأسعار وتحسين أسعار المواد الخام ومكافحة الاحتكار, فضلاً عن وجود شركات تنتج السلع نفسها أو تقدم الخدمات نفسها بالمواصفات نفسها للمستهلكين, د. فالح أبو عامرية, الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية, ط أولى, دار أسامة للنشر والتوزيع الأردن – عمان, 2008, ص34.

الوطنية, بما يضمن توفير قدرٍ أكبر من الرفاه للمواطن والربح للشركة المخصخصة[1]؛ حيث أن قرار الخصخصة يكون بعد المفاضلة بين تحقيق الأهداف الاجتماعية وتوفير الخدمات بأقل تكلفة ممكنة[2].

إن هذا التوازن بين الأهداف المختلفة نراه جلياً في مسلك المشرع الأمريكي من الخصخصة, إذ أن المشرع الأمريكي نظم القطاع الخاص بصورة متقنة لاسيما وهي في طليعة دول الاقتصاد الحر, ما جعل التشريعات الأمريكية في غنى عن تشريع قانون خاص بالخصخصة, حيث نُلاحظ ومن خلال قرارات القضاء الأمريكي؛ بأن موقفي القضاء والتشريعات الأمريكية لم يعتبرا الخصخصة مورداً للعفو عن الدعم السابق لعملية الخصخصة, فلا يختلف نظر القضاء للإعانات التي تُمنح للشركة المملوكة للدولة بعد تحولها للقطاع الخاص, وكما هو الأمر مع قضية شركة Saarstahl Volklingen GmbH (SVK)[3].

ويمكن أن نخلص إلى أن فرض الرسوم التعويضية؛ لا يعوقه خصخصة الشركة المدعومة قبل تحويلها للقطاع لخاص, وهذا المسلك يختلف بهِ القضاء الأمريكي عن قضاء منظمة التجارة, وكما هو الحال في قضية شركة British Steel, فرضت الولايات المتحدة على منتج الصلب الكربوني المصدرة من المملكة المتحدة

1( )–Winston W Chang, Optimal Trade and Privatization Policies in an International Duopoly with Cost Asymmetry, The Journal of International Trade & Economic Development An International and Comparative Review, Vol. 14, No. 1, March 2005, 4 – 5.

)2(– Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, Privatization in the United States, The RAND Journal of Economics, Vol. 28, No. 3 (Autumn, 1997), pp. 449-451.

(3) – ملخص القضية كما جاء في القرار: أن شركة Saarstahl Volklingen GmbH (SVK) تلقت منحاً من حكومة ألمانيا وولاية سارلاند بين سنتي (1978) و (1985), ولكن في سنة (1985) نظرت شركة سارستال بإغلاقها, وبالنظر لما لهذه الشركة من أهمية بحثت حكومة ألمانيا وإقليم سارلاند عن مالك آخر لها, وفي سنة (1986) تملكا غالبية أسهمها, أعربت بعدها شركة Usinor-Sacilor –التي تمتلك AG der Dillinger– عن نيتها شراء شركة سارستال, ولكن بشرط أن تخفف حكومة ألمانيا من ديونها, وفي عام (1989) توسط إقليم سارلاند في سبيل خصخصتها, حيث خففت حكومة ألمانيا وإقليم سارلاند عدة من ديونها, وكذلكَ قامت العديد من المصارف الخاصة في تخفيف ديونها؛ بشرط أن تقوم بتوفير السيولة النقدية مستقبلاً للكيان الجديد, بعدها قامت الحكومة بتحويل الأصول الرئيسية من شركة سارستال إلى شركة حديثة أسمها Saarstahl AG, وأصبحت شركة AG der Dillinger تابعة لها. بدأت التجارة في سنة (1992) تحقيقات في الرسوم التعويضية لكل من Dillinger و Saarstahl, اعتبرت وزارة التجارة الأمريكية أن تخلي الحكومة الألمانية عن شركة سارستال كإعفاء من الديون؛ فضلاً عن المنح الممنوحة لها في السنوات السابقة, كما حددت التجارة إعفاء المصارف الخاصة من الديون كإعانة معاكسة؛ حيث أنها مطلوبة من جانب الحكومة كجزء من تخفيض الديون عن طريق الحكومة, فضلاً عن كون الحكومتين ضمنت للشركة السيولة النقدية المستقبلية, وحيث أن الإعفاء من الديون كان شرطاً لإنشاء الشركة الجديدة؛ فإن وزارة التجارة اعتبرت الإعانات قد انتفعت منها الشركة المنشأة حديثاً, فقامت بتحديد مبالغ الرسوم التعويضية".US Court of Appeals for the Federal Circuit 177 F.3d 1314 (Fed. Cir. 1999). (محكمة الاستئناف الاتحادية)

رسوماً تعويضية[1]؛ فطالبت المفوضية الأوربية إجراء مشاورات مع الولايات المتحدة فيما يتعلق بالرسوم التعويضية المفروضة, حيث زعمت المفوضية أن الولايات المتحدة فرضت الرسوم التعويضية على شركة برتش ستايل؛ بخصوص إعانات تلقتها الشركة الأخيرة قبل خصخصتها, وهذا ما يشكل خرقاً لبعض بنود اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية[2], تشكلت هيأة الاستئناف في المنظمة, والتي قررت أن الولايات المتحدة خالفت اتفاقية الدعم, إلا أن الولايات المتحدة استمرت في فرض الرسوم التعويضية, وهو ما يشكل خرقاً لقرار المنظمة [3].

مما يعني أن القضاء الأمريكي لا يرى تغير الملكية مسقطاً لحظر الدعم, في حين أن مسلك قضاء منظمة التجارة يراه مسقطاً له.

أما المشرع المصري فإنه وبالرجوع إلى قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم (97) لسنة (1983), حيث جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة؛ ما نصه: "سريان أحكام قانون شركات المساهمة والتوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم (159) لسنة (1981)على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص وبما لا يتعارض مع أحكامه، وذلك على عكس المبدأ السائد حالياً من عدم سريان أحكام قانون شركات المساهمة على شركات القطاع العام، وذلك دعماً لهذه الشركات الأخيرة وللاستفادة من كافة المزايا والضمانات التي تمنح للشركات الخاصة وما يكفل لها من مرونة حتى تؤدي دورها على الوجه الأمثل", وهو ما يشير إلى إمكان خصخصة شركات القطاع العام, خصوصاً وأن المشرع المصري بعدها قام بسن قانون شركات الأعمال

---

(1) – US Court of Appeals for the Federal (محكمة الاستئناف الاتحادية) Circuit, Inland Steel Bar Co, Plaintiff-appellant, v. the United States, Defendant Cross-appellant, v. United Engineering Steels, Ltd., (now British Steelengineering Steels, Limited) Defendant-appellee, 155 F.3d 1370 (Fed. Cir. 1998).

وملخص القضية كما جاء في القرار: أن شركة British Steel Corp هي شركة بريطانية مملوكة للدولة, تلقت إعانات بين عامي (1977) و(1982), وفي عام (1986) قامت شركتا British Steel Corp وشركة guest keen and nettlefolds وهي شركة بريطانية مملوكة ملكية خاصة, بتأسيس United Engineering Steels Ltd, والتي قامت بتصدير منتج الرصاص المدلفن إلى الولايات المتحدة, وهو ما دعا محكمة التجارة الدولية في الولايات المتحدة إلى فرض الرسوم التعويضية على منتج الصلب الكربوني المصدرة من المملكة المتحدة.

(2)– للتفصيل ينظر إلى المواد (1.1) (ب) و(10) و(14) و(19.4) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية.

(3)– United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom – Appellate Body Report and Panel Report – Action by the Dispute Settlement Body – Corrigendum WT/DS138/9/Corr.1 | **27 June 2000**

رقم (203) لسنة (1991), والذي مكن مصر من أن تخطو نحو الخصخصة خطى مهمة؛ إذ ساهم بالازدياد في الاعتماد على القطاع الخاص[1].

حيث نجد المشرع المصري قد نص في الأهداف العامة للقانون أعلاه على أن: " يعمل في شأن قطاع الأعمال العام بأحكام القانون المرافق, ويقصد بهذا القطاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام هذا القانون, وتتخذ هذه الشركات بنوعيها شكل شركات المساهمة..", حيث بدأت مصر ببرامج الخصخصة عند تشريع هذا القانون, وكان الهدف منه إعادة تنظيم الشركات التابعة للقطاع العام؛ حيث خول القانون السلطة للتصرف في بيع أصول شركات تابعة لها, وعليه أُنْشِئ مكتبٌ فنيٌ يشرف على الخصخصة, حيث بيع فيهِ (85) شركة عامة للقطاع الخاص, خلال (5) سنوات في (1991/1992-1996/1997) من مجموع 399 شركة للقطاع العام [2].

وعليهِ إن الاستثناء الذي تحدثت عنه هذه المادة جاء كدعم من المشرع إلى الشركات العامة؛ إذ أجرى حكم الشركات المساهمة –وهي شركات خاصة– على شركات القطاع العام, وبالتالي يمكن إدراج هذا الدعم تحت مفهوم المادة (57) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الاقتصاد القومي, "ويتضمن الدعم أي منفعة مالية أو منفعة تجارية أخرى استفاد أو يستفيد بها بطريق مباشر أو غير مباشر الأشخاص المعنيون بإنتاج أو تصنيع أو تداول المنتجات من خلال برامج أو خطط أو أية ممارسات تقدمها أو تنفذها الحكومة الأجنبية..", والتي بمفهوم المخالفة تعني إن كل هذا الدعم أن لم يكن مقدماً من دولة أجنبية أو منفذاً منها لا غبار عليهِ, وهو ما يؤكد ما جاء في اللائحة التنفيذية.

أما القانون العراقي فنجده قد سعى لتوطئة الأرضية في السوق العراقية لقيام قطاع خاص, يمكنه تقبل عمليات مثل الخصخصة؛ عِبرَ الإشارة في الأسباب الموجبة لقانون حماية المنتجات العراقية النافذ, وهذا نصها: "وفتح الأسواق أمام التجارة العالمية ..... ولغرض اتخاذ التدابير المناسبة لحماية المنتجات العراقية والمنتجين المحليين", فيفهم من عبارة النص أن القانون المذكور قد أكد على تفعيل القطاع الخاص المتمثل بالجهات التجارية المحلية والأجنبية, ومن ثمَ أن هذه العبارة تعطي المشروعية لقيام قطاع خاص فعال في مقابل القطاع العام.

كما يمكن التأسيس لخصخصة المشاريع العامة عبر قانون الاستثمار؛ حيث يلاحظ أن قانون الاستثمار المعدل نص في المادة (7-ثالثاً-ح) على أنه: "لا يجوز إحالة المشاريع المنجزة من قبل الحكومة

[1]– د. محمود مصطفى الزعارير, مصدر سابق, ص42.

[2]– د. عبده محمد فاضل الربيعي, مصدر سابق, ص318.

والتـــي تحقـق إيـرادات ذات جدوى اقتصادية (شركات التمويل الذاتي) إلى الاستثمار", وهو ما يعني وفقاً لمفهوم المخالفة أن الشركات العامة إذا لم تكن –كما هو الحال في أغلب تلك الشركات– ذات مردود اقتصادي؛ فإنه يمكن إحالتها إلى الاستثمار, بلا فرق بين أن يكون المستثمر أجنبياً أو عراقياً بذلكَ.

ومما تقدم فيمكن القول إننا إزاء عملية خصخصة واضحة؛ باعتبارها واحدة من أبرز مجالات الاستثمار, ومن هنا نلاحظ أن قانون الاستثمار قد أتاح للدولة دعم تلك المشاريع (المخصخصة) وفقاً لما جاء في المادة (15) " أولاً–أ: يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (10) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحل إنشاء المشروع.. ثانياً: لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع قوانين لتمديد أو منح إعفاءات بالإضافة إلى الإعفاءات المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة أو تقديم حوافز أو ضمانات أو مزايا أخرى لأي مشروع أو قطاع أو منطقة والمدد والنسب التي يراها مناسبة وفقاً لطبيعة النشاط وموقعه الجغرافي ومدى مساهمته في تشغيل الأيدي العاملة ودفع عجلة التنمية الاقتصادية لاعتبارات تقتضيها المصلحة الوطنية. ثالثاً: للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سني الإعفاء من الضرائب والرسوم بشكل طردي يتناسب مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي في المشروع لتصل إلى (15) خمس عشرة سنة إذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي في المشروع أكثر من (50%)"[1].

---

[1]– " كذلك يتمتع المشروع الحاصل على إجازة استثمار بما يأتي:

أولاً: إعفاء الموجودات المستوردة لأغراض المشروع من الضرائب والرسوم الكمركية على أن يتم إدخالها إلى العراق خلال إنشاء المشروع وقبل البدء بالتشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحله وفق التصميم الأساسي للمشروع والمدة الزمنية لتنفيذه.

ثانياً: تعفى الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الرسوم إذا أدى إلى زيادة الطاقة التصميمية, على أن يتم إدخالها خلال (3) سنوات من تاريخ إشعار الهيئة بالتوسع أو التطوير, ويقصد بالتوسع لأغراض هذا القانون إضافة موجودات رأسمالية ثابتة بقصد زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع أو الخدمات أو المواد بنسبة تزيد على (15%) خمس عشرة من المائة أما التطوير فيقصد به لأغراض هذا القانون استبدال مكائن متطورة بمكائن المشروع كلاً أو جزءاً أو أجراء تطوير على الأجهزة والمعدات القائمة في المشروع بإضافة مكائن أو أجهزة جديدة أو أجزاء منها بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية أو تحسين وتطوير نوع المنتجات والخدمات.

ثالثاً: تعفى قطع الغيار المستوردة لأغراض المشروع من الرسوم على أن لا تزيد قيم هذه القطع على (20%) عشرين من المائة من قيمة شراء الموجودات بشرط أن لا يتصرف بها المستثمر لغير الأغراض المستوردة من أجلها.

خامساً–أ– إعفاء المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب والرسوم الكمركية والداخلة في تصنيع مواد مفردات البطاقة التموينية والأدوية والإنشائية (باستثناء المواد الأولية المتوفرة والمنتجة في العراق) شرط أن تكون صديقة للبيئة.

ومهما يكن من أمر, فإن الدعم المقدم –بصورتهِ الحالية– يتنافى مع هذه الفلسفة الاقتصادية في إدارة شركات القطاع العام من قبل القطاع الخاص[1]؛ إذ أن القروض التي تقدم قروض استهلاكية تأخذها الشركات ولا ترجعها, فضلاً عن مشاكل أخرى من قبيل قدم المعدات فيها, وازدياد عدد الموظفين فيها سنة بعد أخرى, فالدعم المقدم لا يعود بتنمية على هذه الوحدات الاقتصادية, وإنما هي تزيد من أعبائها المالية[2].

ب– استثناء ما ورد في الفقرة (أ) من هذا البند تعفى المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب وفقاً لنسب مساهمة المواد المحلية في تصنيع المنتج على أن تحدد بضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار بالتنسيق مع الجهات القطاعية المختصة" وفقاً لما جاء في المادة (17).

ويلاحظ أن ما جاء في الفقرة (ب) من خامساً حول شرط المحتوى المحلي وهو يخالف ما جاء من حظر شرط المحتوى المحلي من المادة (16–ثانياً) في تعليمات تسهيل تنفيذ قانون حماية المنتجات.

[1]– د. عامر سامي منير, مصدر سابق, ص312.

[2]– ومما يعزز هذا الرأي ما ذهب إليه بعضُ الباحثين الاقتصاديين" ومما يعبر عن حقيقة كون الاقتصاد العراقي لا يزال يمثل أنموذجا ريعيا مركزيا وللتدليل أكثر على ذلك؛ فإنه خلال السنوات القليلة الماضية لم يتغير الحال كثيرا عما هو عليه الآن, وذلك لأن معظم المؤسسات الإنتاجية التابعة للدولة تعمل بخسارة وفق سياقات القروض الوزارية, وتعاني من قدم وتهالك معداتها ووسائل الإنتاج ولا يستغل سوى جزء بسيط من طاقاتها التصميمية, ومع ذلك فقد ازداد عدد العاملين في هذه المعامل والمنشآت وبحسب أرقام موازنة الدولة لعام 2010؛ فإن عدد العاملين في هذه الوحدات ازداد إلى أكثر من (633000) موظف وعامل, وهذا الارتفاع لم ينتج عن الحاجة الفعلية بل هي عبارة عن بطالة بكل أنواعها, وقد ساهم الارتفاع الكبير في رواتب وأجور أجهزة الدولة في زيادة الطلب على الوظائف الحكومية مما زاد في عدد العاملين، نتيجة لتدني استغلال الطاقات الإنتاجية في مؤسسات القطاع العام؛ مما تضطر الدولة لتقديم دعم مالي كبير, ليس بهدف النهوض بأوضاعها بل إبقاء هذه المؤسسات مستمرة في العمل ولو شكليا, ففي موازنة الدولة لعام 2010 رصدت الدولة مبلغاً يزيد على (5 .2 مليار دولار) (وزارة المالية–دائرة الموازنة، 2010) لهذا الغرض, وهو رقم مرشح للزيادة مستقبلا إن لم يتم تدارك هذا الأمر, وهذا يعني إن هذه المؤسسات لا تستطيع دفع مرتبات منتسبيها بدون دعم الدولة, وفي ضوء ذلك يثار سؤال مشروع فحواه: هل تستمر الدولة في تقديم هذا الدعم أو يجب التفكير بإيجاد حلول جذرية ؟" كريم عبيس حسان, الخصخصة وإصلاح النظام الضريبي في العراق, مجلة جامعة بابل, العلوم المصرفية والتطبيقية, العدد1, المجلد24, سنة2016, ص273–274.

ويلاحظ أن سياسة الدولة تستمر في نهجها التوسعي بالقطاع العام, حيث لم تكتفي بتقديم المعونات الاستهلاكية إما على شكل قروض أو غيرها, وإنما قامت بتحويل الدرجات الوظيفية الخاصة بوزارة الداخلية أو الدفاع لوزارة التجارة والزراعة والبلديات وغيرها, وهو ما يعني أن الازدياد في عدد العاملين لا يزال في القطاع العام, ففي الوقت التي تعاني بهِ الشركات العامة التابعة لهذه الوزارات من شللٍ رباعي, مثلاً في موازنة عام (2015) ووفقاً لما جاء في المادة 4 من قانون الموازنة لتلك السنة المالية, نصت على إجراء مناقلة لـ (250) درجة وظيفية من الدرجات لمستحدثة لوزارة الداخلية لوزارة التجارة, ومناقلة أخرى بالعدد نفسه من الدرجات المستحدثة لوزارة الداخلية لوزارة الزراعة, و(1000) درجة وظيفية لمهندسين وفنيين من وزارة الداخلية لوزارة الكهرباء, و= =(150) درجة وظيفية من وزارة الدفاع لوزارة الاتصالات, و(200) درجة وظيفية من وزارة الدفاع لوزارة الموارد المائية, و (150) درجة وظيفية من وزارة الدفاع لوزارة البلديات, ولم تكتفِ بذلكَ, فأضافت إلى أنه المتبقي من الدرجات التي حذفت من وزارتي الداخلية والدفاع يُثَبَّتْ بها المتعاقدون في باقي الوزارات والمؤسسات الحكومية كافة, وهو ما يستدعي الوقوف عنه؛ حيث أن توجه

فإن للمساهمة المالية دوراً كبيراً في خصخصة المشاريع المملوكة للدولة؛ لما له من أهمية في برامج التنمية الاقتصادية, عبر رفع الكفاءة الإنتاجية والمقدرة التنافسية, سواء كانت منحاً نقدية أو دعماً غير مباشر مثل الإعفاءات الضريبية والتخفيضات الكمركية وغيرها, ولما لها من أهمية أيضاً في توفير الحماية لتلك لمشروعات من الضرر المترتب على الواردات المدعومة أو المغرقة بعد إقامة الصناعة المحلية؛ كونه يؤدي إلى ضياع الجدوى الاقتصادية لتلك المشروعات التجارية في البلد المستورد, وبالتالي ينهض عنصر المسؤولية المدنية المتمثل بالضرر الموجب للتعويض[1].

ويرى الباحث أن على الرغم من خلو الساحة التشريعية في العراق من قانون ينظم الخصخصة, ألا أنه يمكن الوقوف على دور للدولة بموجب قانون حماية المنتجات, لا ينحصر بتوفير المساهمة المالية المعبر عنها بالدعم للمشاريع المخصخصة, وإنما لها أن توفر الحماية القانونية لمنتجاتها بعد أن يتم التعاقد بين الدولة والمستثمرين في هذا المجال.

الفرع الثاني

حوكمة الوحدات الاقتصادية

إن المراد بحوكمة الشركات " مجموعة القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين إدارة الشركة والمتعاملين معها من الشركاء وأصحاب المصلحة الآخرين على أساس من تحديد الحقوق وتنفيذ الالتزامات وفقاً لما يستوجبه حسن النية في إدارة الشركة والرقابة عليها"[2].

حيث ان الحوكمة تعمل على توفير بيئة إدارية ناجحة لغرض التحول نحو اقتصاد السوق الحر, ولكي ينجح هذا التحول لابد من تنظيم الجانب الإداري في الوحدات الاقتصادية, وذلك عبر مراقبة الحوكمة لحقوق والتزامات الأطراف في الشركات, وتنظيمها الانتقال الآمن للملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص, وضمان

الدولة نحو القطاع العام بالأصل والأولوية, على الرغم من الترهل الوظيفي الهائل الذي يعاني منه, فضلاً عن كون هذه الدرجات الوظيفية قد لا تكون للشركات المنتجة, ولكن هذه التخصيصات المالية من شأنها أن تزيد من عبء الدولة المالي, وهو ما ينعكس بصورة غير مباشرة على باقي مؤسسات الدولة ومنها الإنتاجية.

وعلى كلٍ, فوفقاً للفقرة ثانياً في المادة (2) من قانون تعديل قانون الموازنة العامة الاتحادية (44) لسنة 2017؛ بلغ إجمالي النفقات الاستثمارية (28531686499), وهو مجموع (24028124659) من الإنفاق الاستثماري من الخزينة و(4503561840) من الإنفاق الاستثماري عن طريق القروض الأجنبية.

[1] – د. إسماعيل السيد عبد الستار, الضرر كشرط لفرض رسوم الإغراق في إطار منظمة التجارة العالمية, ط أولى, دار النهضة العربية, مصر, 2008, ص121.

[2] – د. عمار حبيب جهلول, النظام القانوني لحوكمة الشركات, ط أولى, منشورات زين الحقوقية, 2011, ص31.

أن تتسم هذه العملية بالشفافية اللازمة لذلكَ, بحيث تكون هذه العملية متدرجة وعلى شكل مراحل[1], ولتحقيق الإصلاح الاقتصادي الذي نص عليه الدستور, فإن خصخصة القطاع العام وحدها لا تكفي؛ لأن تحقيق ذلكَ النمو الاقتصادي يتوقف على إجراء إصلاحات هيكلية وشفافية في إدارة الشركات لبناء اقتصاد قوي ومتماسك[2], تعمل هذه الإصلاحات على إتيان الدعم الحكومي لمنتجاتهِ الفائدة المرتقبة, "ويمكن دعم الاستثمار الخاص أيضا من خلال تكميل هذه الإجراءات بجهود لزيادة فعالية الحكومة – بما في ذلك تقليل البيروقراطية، وتعزيز الشفافية والمساءلة للحد من تصورات الفساد، وتعزيز الإطار القانوني للشركات. وسيمكن كذلك الحد من هيمنة القطاع العام وإتاحة مجال أكبر لازدهار القطاع الخاص بالعمل على خلق بيئة أعمال تنافسية من خلال تقليص دور القطاع العام (ممثلا في الشركات المملوكة للدولة على سبيل المثال). وستتيح هذه الجهود التحول من النموذج الحالي الذي تقود فيه الدولة قاطرة النمو إلى نمو أكثر ديناميكية بقيادة القطاع الخاص. وسيدعم ذلك زيادة التنويع الاقتصادي في البلدان المصدرة للنفط، كما سيضمن تحقيق نمو احتوائي واسع النطاق عبر المنطقة، مما سيعزز من صلابة الاقتصاد في البلدان"[3].

ويجدر بالملاحظة، ان التقارير الدولية تشير بصورة واضحة إلى دور الحوكمة في نجاح عملية الدعم للمنتج الوطني, وتوضح ما عليهِ حال شركات القطاع العام من إدارة غير فاعلة وبيروقراطية فضلاً عن هيمنتها على القطاع الخاص؛ جعلت من الدعم عملية غير مثمرة وبأمس الحاجة إلى الإصلاح, وبالتالي فإن هناك تأثيراً مباشراً للإدارة الحسنة على تحقيق الدعم للمنفعة؛ التي تنشدها الحكومة أو هيئاتها العامة من وراء دفعه للمنتجات الوطنية, فللدعم –فضلاً عن دورهِ في شركات القطاع العام– دور مهم في رفع كفاءة الشركات الوطنية؛ وصولاً بها إلى ريادة القطاع الخاص, وإنجاح العمليات التجارية والتي منها عمليات الخصخصة

---

[1]– د. خالد حيدر عبد علي, تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي, مجلة جامعة كربلاء العلمية, مج 7, عدد 1/ إنساني/ 2009, ص 94–95.

[2]– " ويعتبر التنفيذ النشط للإصلاحات الهيكلية وتعزيز أنماط ممارسة الصلاحيات والشفافية في قطاع الشركات من المقومات الأساسية لتحقيق نمو أكثر قوة وتوازنا على المستوى العالمي", بيان اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية التابعة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي, بتاريخ 2003/9/21, ومتاح على موقع صندوق النقد الدولي: https://www.imf.org, تاريخ التصفح: 2019/9/30.

[3]–الاستثمار الخاص من أجل نمو احتوائي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى, تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي أكتوبر 2018, إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى, صندوق النقد الدولي, ص55–56, التقرير متاح على الموقع: https://www.imf.org, تاريخ التصفح: 2019/9/30.

والحوكمة[1]؛ فوفقاً لهذه الرؤية عملت الحكومة في العراق من خلال إستراتيجيتها لتطوير القطاع الخاص على تأسيس مجلس تطوير القطاع الخاص[2], يعمل هذا المجلس بوصفهِ منبراً لإدارة المشاريع الصناعية وتمويلها وإصدار القرارات والتوصيات اللازمة, فضلاً عن تبسيط القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة بالقطاع الخاص, مع إعادة هيكلة شركات القطاع العام, بالإضافة إلى القيام بمراقبة تنفيذ السياسات الخاصة بتطوير القطاع الخاص, حيث لهذه النشاطات التي يضطلع بها هذا المجلس الدور المهم في جعل القطاع الخاص له الريادة في المنافسة[3].

ويتجلى تنظيم الشركات التجارية بالاعتراف بحقوق أصحاب المصالح كما حددها القانون, ومنها ما لهم من الحق في التعاون بين الشركات وأصحاب المصالح في فرص العمل وخلق الثروة والتنمية المستدامة لمشروعات تقوم على أسس مالية سليمة[4], وبالتالي فإن للدولة فرصة أكبر لدعم منتجاتها الوطنية, ومتابعة المبالغ الممنوحة كدعم لمنتجاتها وفقاً للحوكمة؛ كونها من أصحاب المصالح في الشركات المتلقية للدعم[5], وتتمثل مكاسب الدولة في دعم الشركات العامة بالمصلحة العامة للشركة, " أن مبدأ حوكمة الشركات يتجه نحو زيادة في أرباح المساهمين والنظر إلى مصلحتهم المشتركة فقط, إذ أن المصلحة العامة للشركة عند من يتبنى مبادئ الحوكمة هي المصلحة المشتركة للمساهمين إذ يتعلق هذا المفهوم بنطاق تنظيم العلاقات بين المدراء الذي يؤثر

---

(1)– المصدر السابق, تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي أكتوبر 2018, إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى, صندوق النقد الدولي, ص47, التقرير متاح على الموقع: https://www.imf.org, تاريخ التصفح: 2019/9/30.

(2)– لم يشكل هذا المجلس للآن, وإنما هناك مشروع لتشكيل المجلس الأعلى للأعمار, يمكن مراجعة تصريح وزير التخطيط السابق على الرابط: https://mop.gov.iq/activities_minister/view/details?id=775, تاريخ التصفح: 2020/6/20.

(3)–إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014–2030, ص27.

(4)– خلال الفترة (2000–2017), بلغ متوسط الاستثمار الخاص السنوي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى ١٥,٦% من إجمالي الناتج المحلي، وهو ثاني أدنى مستويات الاستثمار الخاص في العالم بعد إفريقيا جنوب الصحراء. وقد تراجعت نسب الاستثمار تراجعا ملحوظا مقارنة بالمناطق النظيرة منذ الأزمة المالية العالمية. وتوجد حاجة لقطاع خاص أكثر ديناميكية مدعوما باستثمارات خاصة قوية للتشجيع على خلق مزيد من فرص العمل وتعزيز النمو الاحتوائي. وسيمكن إطلاق إمكانات الاستثمار الخاص، ومن ثم إرساء الأساس لنمو أكبر وأكثر احتواء للجميع، من خلال زيادة فرص الحصول على التمويل، والاستثمار في التعليم والبنية التحتية، وتقليص دور الدولة في الاقتصاد، وتعزيز الفعالية والحوكمة في القطاع الحكومي. وستتيح هذه الجهود التحول من النموذج الحالي الذي تقود فيه الدولة قاطرة النمو الاقتصادي، والذي حال دون تنمية القطاع الخاص، إلى نمو أكثر ديناميكية بقيادة القطاع الخاص, العنوان بدون مؤلف, مباديء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال حوكمة الشركات, ص6.

مقال منشور على موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: (http://www.oecd.org).

(5)– " أصحاب المصلحة قد يكون شخص أو مجموعة أو مؤسسة لها مصلحة في شركة ما. يمكن أن يؤثر أصحاب المصلحة أو يتأثرون بأفعال الشركة وأهداف سياساتها" التعريفات, ميثاق الحوكمة الرشيدة للشركات غير المالية المملوكة للدولة.

على بغية تقليص قوة المدراء. الأمر الذي يؤثر على مسؤوليتهم وبالتالي على واجبهم في حسن سير الإدارة"[1], أما من جهة المساهمين في الشركات, وهم من يصب الدعم في مصلحتهم؛ فإن التشريعات التي تعرضت لتنظيم القواعد القانونية الخاصة بالحوكمة؛ سعت للحفاظ على حقوق المساهمين في الشركات العامة, ولها أن تتوسل إلى ذلكَ بوسائل كتوفير ضمانات كفيلة لحماية حقوق الشركاء فيها من سوء إدارة الشركة[2].

ونخلص من ذلكَ إلى أن الحوكمة –بما تنظمها التشريعات والتعليمات الحكومية– تُعدُ جانباً إجرائياً أسنادياً لدعم المنتج الوطني؛ وذلكَ من خلال ما تقدمه من تنظيم لمنهجية إدارة نشاط الشركة, فالأموال التي تمنح للشركة يمكن أن تفوت حوكمتها فرصَ هدر هذه المبالغ؛ بسبب سوء سَوسها من جهة, أو بسبب الفساد الإداري من جهةٍ أخرى, أو ربما بسبب الروتين القاتل الذي يسود مؤسسات الدولة؛ مما يعني أنه يمكننا القول: الحوكمة للشركات العامة تمثل منهجاً اقتصادياً حديثاً في إدارة الدولة, وهو ما يعزز دعم الدولة لمنتجاتها الوطنية, من حيث ترشيد الدعم والتخفيف من عبئها على الموازنة, وضمان لتحقيق الدعم للنتائج المرجوة منه في تحويل القروض الحكومية وغيرها إلى قروض تطويرية لا استهلاكية, وبخلافهِ لا نكون إلا إزاء هدر لأموال الدولة بلا طائل؛ فلكي –وفقاً لظروف شبيهة بما عليه العراق اليوم– تدعم شركة ما لابد أن تعمل على حوكمتها.

أما على المستوى التشريعي المقارن، فقد كان لقانون ساربينز–أوكسلي رقم (15) لسنة (2002) الأمريكي، دورٌ في تنظيم أحكام مختلفة حول الإفصاح وتقديم التقارير والالتزام بقواعد الحوكمة وغيرها, كرد فعل عن الغش والتقارير المالية غير الواقعية, وطرح من خلالها معالجات لذلكَ[3]؛ وهو ما انعكس إيجابياً على الشركات في مجال التدقيق والمحاسبة ما بعد قانون المذكور[4], إذ أنه بموجب هذا القانون أُنْشِئتْ مؤسسة سميت بمؤسسة ساربينز–أوكسلي, تشرف على تدقيق وتنظيم الحسابات, وهي بمثابة مجلس رقابة على الشركات العامة, حيث تقوم بتدقيق حسابات الشركات العامة وتوفير الحماية للمستثمرين, فضلاً عن قيامها بتوظيف مدققين يشرفون على فرض القوانين الحالية ضد السرقة والاحتيال[5], وهو ما انعكس إيجابياً على الشركات العامة؛ حيث يُلاحظ

---

(1)– د. بتول صراوة, دور الإدارة في تحقيق مصلحة الشركة, مجلة جامعة كربلاء العلمية, المجلد8, العدد1, السنة 2010, ص6.

(2)– د. عمار حبيب جهلول, مصدر سابق, ص60–61.

3 – د. عمار حبيب جهلول المدني, مصدر سابق, ص42.

)4(– Dr. Kern Alexander, Dr. Eilís Ferran, Dr. Howell E. Jackson, Niamh Moloney, A REPORT ON THE TRANSATLANTIC FINANCIAL SERVICES REGULATORY DIALOGUE, HARVARD JOHN M.OLIN CENTER FOR LAW,ECONOMICS, AND BUSINESS, Discussion Paper No. 576, 01/2007, P16.

)5(–Dr. John C. Coates IV, The Goals and Promise of the Sarbanes-Oxley Act, Journal of Economic Perspectives-Volume 21, Number 1-Winter 2007-Page 92.

انخفاض تكلفة رأسمالها بعد دخول قانون سابرينس–أوكسلي (SOX) حيز التنفيذ, وهو ما أدى إلى زيادة النمو في هذه الشركات, وانخفاض نسبة الخطورة, وزيادة ثقة المستثمرين فيها, وبخصوص انخفاض تكلفة رأسمال الشركات؛ تعد النسبة الأكبر من حصة الشركات الصغيرة, أما الشركات الكبيرة فأن تكلفة رأسمالها بعد تطبيق

كما في نص القسم (601) من قانون سارينز اوكسلي على: " بالإضافة إلى أي أموال أخرى مصرح بتخصيصها إلى اللجنة ، وإنما هناك 776،000،000 دولار للسنة المالية 2003 تخصص للقيام بوظائف وسلطات وواجبات الهيئة، منها –

" (1) يجب توفير مبلغ 102،700،000 دولار لتمويل تمويل ترقيم إضافي ، بما في ذلك الرواتب والمزايا ، على النحو المصرح به في قانون تخفيف رسوم المستثمرين والأسواق المالية (القانون العام) 107–123. 115 Stat. 2390 وما يليها) ؛

" (2) يجب توفير 108،400،000 دولار لتكنولوجيا المعلومات، والتحسينات الأمنية ، والانتعاش وتخفيف الأنشطة في ضوء الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر ، 2001؛ و

" (3) 98،000،000 دولار ستكون متاحة لإضافة ما لا يقل عن 200 من المهنيين المؤهلين لتحسين الإشراف على مراجعي الحسابات وخدمات التدقيق التي تتطلبها قوانين الأوراق المالية الاتحادية ، وتحسين لجنة التحقيق وجهود تأديبية فيما يتعلق بمراجعي الحسابات والخدمات ، وكذلك لموظفي الدعم المهني الإضافي اللازمة لتعزيز برامج الجنة, وتتضمن على كامل الإفصاح ومنع وقمع الغش ، خطر الإدارة ، مراجعة تكنولوجيا الصناعة ، الامتثال ، الامتحانات ، تنظيم السوق ، والاستثمار إدارة"

SEC (601) ‘‘In addition to any other funds authorized to be appropriated to the Commission, there are authorized to be appropriated to carry out the functions, powers, and duties of the Commission,

$776,000,000 for fiscal year 2003, of which—

‘‘(1) $102,700,000 shall be available to fund additional compensation, including salaries and benefits, as authorized in the Investor and Capital Markets Fee Relief Act (Public Law 107–123; 115 Stat. 2390 et seq.);

‘‘(2) $108,400,000 shall be available for information technology, security enhancements, and recovery and mitigation activities in light of the terrorist attacks of September 11, 2001; and

‘‘(3) $98,000,000 shall be available to add not fewer than an additional 200 qualified professionals to provide enhanced oversight of auditors and audit services required by the Federal securities laws, and to improve Commission investigative and disciplinary efforts with respect to such auditors and services, as well as for additional professional support staff necessary to strengthen the programs of the Commission involving Full Disclosure and Prevention and Suppression of Fraud, risk management, industry technology review, compliance, inspections, examinations, market regulation, and investment management.’. serbanies – oxlley, act (2002).

هذا القانون تنخفض تدريجياً إلى أن تختفي؛ والسبب في ذلكَ يرجع إلى مدى الدقة في حسابات كبريات الشركات في الولايات المتحدة[1].

يرى الباحث أن هذا التأثير المتدني لقانون الحوكمة بالنسبة للشركات العملاقة في أمريكا؛ لم يكن بسبب القانون نفسه وما انطوى عليهِ من أحكام وقواعد, وإنما لما عليهِ حال الشركات الكبرى من تنظيم, وهو ما يعني وبمفهوم المخالفة أن هذه الشركات؛ لو كانت تعاني ما تعانيهِ الشركات الصغيرة لجاء القانون بتأثير أكبر عليهِ, وعلى كل حالٍ, فإن الأزمة المالية التي فرضت على الولايات المتحدة دعم الحكومة فيها لشركاتها بمبالغ طائلة؛ ما كان لهذه الشركات أن تتجاوز تلك الأزمة لولا مساهمة قانون ساربينز-أوكسلي في تدقيق حساباتها وحماية استثماراتها, خصوصاً وأن حوكمة الشركات أمرٌ ملزمٌ بالنسبة لها[2], ويُلاحظ بعد إفلاس كبريات الشركات في الولايات المتحدة مثل شركة (Enron-Worldcom) وغيرها؛ تلقى موضوع الحوكمة الكثيرَ من الأهمية بعدها,

---

(1)- Dr. Sheryl-Ann K. Stephen, Dr. Pieter J. de Jong, The Impact of the Sarbanes-Oxley Act (SOX) on the Cost of Equity Capital of S&P Firms, Journal of Applied Business and Economics vol. 13, iss.2, 2012, P. 109-113.

(2) -فضلاً عن صورة أخرى من الحوكمة ترتب المسؤولية الجماعية على إخلال الشركة بالتزاماتها؛ انطلاقاً من مبدأ الحرية التعاقدية مع مراعاة القيود المفروضة من قبل السياسة العامة؛ حيث يمكن أن تدار الشركات عِبرَ ما يسمى باتفاقية الحوكمة, والتي تعني: أي اتفاق مكتوب, لم يرد في مواد التأسيس أو اللوائح, ويستوفي المعايير الآتية: (1)- تمت الموافقة عليه في كتاب واحد أو أكثر موقَّع من قِبل جميع الأشخاص المساهمين وقت الاتفاق. (2)- يحكم ممارسة صلاحيات الشركات أو إدارة أعمال الشركة وشؤونها أو العلاقة بين المساهمين والمديرين والمؤسسة ، أو فيما بينها. (3)- ينص على أنه اتفاق إجماعي للحكم أو يحكمه هذا القسم, فهو أشبه بالاتفاق الجماعي للحكم, يحدد شروط وأحكام أي اتفاق لنقل أو استخدام الممتلكات أو تقديم الخدمات بين الشركة وأي مساهم أو مدير أو موظف في الشركة أو فيما بينها, ويحد من السلطة التقديرية أو صلاحيات مجلس الإدارة, ويعفي المديرين من السلطة التقديرية التي يتحلون بها، ويفرض عليهم مسؤولية الأعمال أو الإغفالات التي يفرضها القانون على المديرين. ولا يكون وجود أو تنفيذ اتفاقية حوكمة بالإجماع أساسًا لفرض المسؤولية الشخصية على أي مساهم عن أفعال أو ديون الشركة حتى لو تعاملت الاتفاقية أو أدائها مع الشركة كما لو كانت شراكة أو نتج عنها عدم مراعاة الإجراءات الشكلية للشركات المطبقة بطريقة أخرى على الأمور التي تحكمها الاتفاقية.

وعليه؛ فأن الحوكمة الاتفاقية تعمل على إعفاء المدراء من السلطة التقديرية التي يتحلون بها, وتقليص صلاحيات الإدارة بنطاقٍ أضيق من ذي قبل؛ على حساب التوسع في صلاحيات مجموع المساهمين في الشركة, مما يعني إمكان اعتبار اتفاقية الحوكمة تنظيماً إجرائياً للدعم الذي تتلقاه الشركات؛ فالمساهمات المالية التي تقدمها الحكومة إلى الشركات العامة أو الخاصة؛ تتأثر إلى مدى بعيد بمثل هذا الاتفاق, مما ينعكس على الوحدات الاقتصادية المتمثلة بالشركات, عِبرَ تحديد التصرف بممتلكاتها أو تقديم خدماتها, فضلاً عن تحمل ديونها وغيرها.

2014 Louisiana Laws, Revised Statutes, TITLE 12 - Corporations and Associations, RS 12:1-732 - Unanimous governance agreements ,(https://law.justia.com/codes/louisiana/2014/code-revisedstatutes/title-12/rs-12-1-732/) last visited: 1/8/2019.

خصوصاً وأن قانون ساربينس – أوكسلي سنة 2002 قد جاء كرد فعل عن الغش والتقارير المالية غير الواقعية؛ من خلال تنظيم أحكام مختلفة حول الإفصاح وتقديم التقارير والالتزام بقواعد الحوكمة وغيرها[1], بحيث أصبحت هناك درجة عالية من الرقابة والتنفيذ في مجال التدقيق والمحاسبة فيما بعد قانون ساربينس–أوكسلي[2].

أما الحكومة المصرية, فقد أشارت إلى الانخفاض في تكلفة رأس مال الشركات بصورة طردية مع حوكمتها كما في الدليل المصري لحوكمة الشركات[3], إذ جاء في (4/1) من الدليل المصري لحوكمة الشركات, تتسم حوكمة الشركات بالقابلية للتطبيق, ومزاياها عديدة منها على سبيل المثال لا الحصر: .. توفير التمويل وتخفيض تكلفة رأس المال", وهو ما يعني أن تطبيق الحوكمة من قبل الجهات المختصة؛ من شأنه أن يترك أثراً على ما تقدمه الحكومة من مساهمة مالية لشركاتها, خصوصاً وأن دعم الدول لشركاتها يتأثر بصورة رئيسية بوضعها المالي والاقتصادي والإنمائي؛ إذ لا تسمح منظمة التجارة العالمية بدعم الدول النامية لشركاتها بما يزيد على ثماني سنين, إلا في حالات استثنائية خاصة تتعلق بأوضاعها المذكورة, كما جاء في المادة (27–3): " لا ينطبق الحظر الوارد في الفقرة 1 (ب) من المادة 3 على البلدان النامية الأعضاء لمدة خمس سنوات, ولا ينطبق على البلدان الأقل نمواً من الأعضاء لمدة 8 سنوات من تاريخ نفاذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية".

وفي المادة (27–4): " يعمل أي بلد نام عضو مشار إليه في الفقرة 2 (ب) على إنهاء دعم التصدير خلال فترة 8 سنوات, ومن الأفضل أن يكون ذلكَ بطريقة تدريجية..."., إن مبدأ تدرج الدعم الذي نظمته هذه النصوص؛ يتوافق مع الرقابة على مالية الشركات في مصر؛ لأن المشرع المصري أقام حوكمة شركاتهِ على شكل تدريجي, كما جاء في الدليل المصري لحوكمة الشركات, حيث جاء فيه: " للدولة متمثلة في حكومتها والجهات التشريعية والرقابية بها دور رئيسي في اتخاذ توجه واضح لتطوير المنظومة التشريعية لحوكمة الشركات بشكل تدريجي وموضوعي يسمح بتطبيق كافة القواعد الواردة في هذا الدليل على كافة أنواع الشركات بالدولة كل بحسب حجمها وطبيعة عملها.. "[4].

---

[1]– د. عمار حبيب جهلول المدني, مصدر سابق, ص42.

[2]– Dr. Kern Alexander, Dr. Eilís Ferran, Dr. Howell E. Jackson, Niamh Moloney, opcit, P16.

[3]– لم يصدر من المشرع المصري قانون خاص بالحوكمة, ألا أنه صدرت في فترات زمنية مختلفة مجموعة من قواعد مباديء حوكمة الشركات من مركز المديرين المصري في الهيأة العامة للرقابة المالية, كان منها في عام 2005 أول دليل لحوكمة الشركات التي لها أوراق مالية في البورصة, ومن ثم صدر في عام 2006 صدر دليل آخر لحوكمة الشركات في مجال قطاع الأعمال, وتم تحديثه وفق آخر التطورات في هذا المجال, حيث حصلت موافقة الهيأة العامة للرقابة المالية على هذا الدليل بالقرار رقم (84) بتاريخ (2016/7/26), لمعلومات أكثر يمكن مراجعة دليل حوكمة الشركات المصري المتاح على موقع مركز المديرين المصري على الرابط: http://www.eiod.org, تاريخ التصفح: 2020/6/20.

[4]– الدليل المصري لحوكمة الشركات, الباب الأول, 2/1 .

أما في القانون العراقي فقد تطرق قانون حماية المنتجات العراقية النافذ إلى مبدأ الحوكمة من خلال انشَائه دائرة خاصة تعمل على تطوير المنتج المحلي وتنظيم عمل الوحدات الاقتصادية المعنية, كما ونلمس هذا المبدأ من أهداف هذا القانون, لاسيما الفقرة أولاً من المادة (3) التي تنص: " التنسيق والتعاون بين الوزارات والجهات ذات العلاقة ومثيلاتها في الدول الأخرى والمنظمات الدولية في شأن تطوير الملاكات الفنية وتبادل الخبرات وجمع المعلومات اللازمة ...", إذ نلحظ من هذا النص أن مبدأ الحوكمة المتمثل بالإدارة الرشيدة له أساس في القانون المذكور عندما أكد على تطوير ملاكات الفنية والإدارية من خلال الاستعانة بالوسائل الدولية والتخصصية.

أما على صعيد العلاقة التشريعية بين العراق والمنظمات الدولية, فنجد أن واحدة من تلك الوسائل للرقابة على الشركات هي الرقابة المالية, حيث أن على العراق –وفقاً لبيانات صندوق النقد الدولي– القيام بمزيد من إجراءات الضبط المالي؛ بما يقلل من حجم الإنفاق الرأسمالية وزيادة الإنفاق الاستثماري وخلق المزيد من فرص العمل[1].

هذه البيانات تشير إلى حوكمة الشركات, وهو ما لم يلتزم بهِ العراق؛ حيث أنه أقر ميثاق الحوكمة الرشيدة للشركات غير المالية المملوكة للدولة في العراق[2], عبر قرار مجلس الوزراء رقم (361) بتاريخ تشرين الثاني (2017), ونص في الصفحة (5) على أن هذا الميثاق ليس ملزماً, "يعتمد الميثاق على نهج "الامتثال أو التفسير" وعلى الرغم من أن بنود الميثاق ليست إلزامية التطبيق, فإن السلطات الحكومية المعنية, الوزارات والشركات المملوكة للدولة, لديها حرية الاختيار بين الامتثال أو إعطاء التفسير العلني في حال عدم الامتثال لبنود الميثاق".

وبالمقارنة بين حوكمة الشركات في العراق وحوكمة الشركات في الولايات المتحدة؛ يتضح الفرق الجوهري بينهما, حيث أن في أمريكا تلزم الشركات بحوكمة نشاطها, وبلا فرق بين الشركات العملاقة والصغيرة منها؛ وهو ما انعكس على أوضاع شركاتها عقب دعم الحكومة الأمريكية لها إثر الأزمة العالمية, بينما في العراق فإن الشركات –بلا فرق بينها– غير ملزمة بالعمل بميثاق الحوكمة الرشيدة, على الرغم من أن صندوق النقد الدولي كان قد توقع أن تؤدي القروض الدولية للعراق؛ مع ضبط أوضاعهِ المالية إلى القضاء على العجز فيه, " من

---

[1] – ينظر إلى البيان الصادر من صندوق النقد الدولي رقم 17/311, تاريخ 2017/8/1, والبيان الصحفي رقم 17/323, تاريخ 2017/8/9.

[2]– لم يكن هذا الميثاق كافٍ بالنسبة إلى الحوكمة, وإنما نحن بحاجة إلى تشريع قانوني بهذا الصدد, وسنبسط القول أكثر في الخاتمة.

المتوقع أن يؤدي ضبط أوضاع المالية العامة وارتفاع الإيرادات النفطية إلى القضاء تقريباً على عجز الحساب الجاري بحلول عام 2022. وسوف يتم تمويل عجز الحساب الجاري غالباً عن طريق دعم القروض الرسمية بموجب اتفاق الاستعداد الائتماني واستخدام إجمالي الاحتياطات الدولية "[1], وهذا ما انعكس بصورة واضحة على حال العراق؛ إذ أنه وبالرغم من الدعم الدولي الكبير الذي حظيت بهِ مؤسساتهُ الاقتصادية –قدم صندوق النقد الدولي للعراق في عام (2016) قرابة (5,34) مليار دولار[2]– ؛ ألا أنها ما تزال على حالها, حيث لم يتغير حالها بعد إقرار الميثاق عما قبله, خصوصاً وأن قانون حماية المنتجات العراقية جاء من أهدافهِ في المادة (3) الفقرة رابعاً " تقديم المشورة وتدريب المنتجين المحليين في شأن الحقوق والالتزامات القانونية والإجراءات الواجب اتخاذها بشأن الممارسات الضارة", وهو ما يتوافق مع تنظيم ميثاق الحوكمة الرشيدة لحوكمة الشركات العامة في أنها غير إلزامية.

يرى الباحث من خلال ما قدمه العراق لشركاتهِ العامة من دعم كبير بمبالغ طائلة؛ لم يكفِ لكي يؤتي دعمه لمنتجاتهِ الثمار المرجوة, على الرغم من أن تقارير وبيانات صندوق النقد الدولي تؤكد على أهمية الحوكمة في تنمية اقتصاد العراق, كونها ضمانة للحكومة بأن المنفعة مترتبة على مساهماتها المالية[3], فمع الحوكمة يمكن أن نوفر دعماً بتكلفة أقل مع نتائج أكبر اقتصادياً, خصوصاً وأن العراق من الدول التي ترتفع فيها نسب الفساد الإداري والترهل الوظيفي, مما يؤكد الحاجة إلى دعم شركاتهِ وحوكمتها للنهوض بها.

المطلب الثاني

القواعد الموضوعية لدعم المنتجات الوطنية

بالنظر لما للدعم من دورٍ بارز في طرح منتج وطني؛ قادر على خوض المنافسة مع مثيلاتهِ الأجنبية, ولما كان للاستثمار وشرط المحتوى المحلي الدور البارز في النهوض بالصناعة والزراعة المحلية, وهو ما دفع مجلس النواب العراقي لتشريع عدد من القوانين الخاصة بالاستثمار؛ لذا سنناقش مدى ما يربط هذا القانون بدعم المنتجات الوطنية[4], وعلى شكل فرعين, الأول قواعد الاستثمار, والفرع الثاني قواعد شرط المحتوى المحلي:

---

[1]– تقرير صندوق النقد الدولي الذي أجراه خبراء الصندوق حول العراق في 2017/7/25.

[2]– البيان الصحفي لصندوق النقد الدولي في 2017/8/1.

[3]– فضلاً عما تقدم من بيانات وتقارير صندوق النقد الدولي بخصوص الحوكمة في العراق؛ فقد جاء في أحد هذه التقارير بأن العنف وضعف الحوكمة في العراق يحول دون تنمية القطاع الخاص, التقرير السابق ص7.

[4]– نقصد بالقواعد الموضوعية مجموعة من القواعد القانونية التي وضعها المشرع لتنظيم جوانب مختلفة من الاستثمار, نظم المشرع من خلالها حقوق الأطراف المتعاقدة وواجباتها, والتي تلقي بظلالها على دعم المنتجات الوطنية.

الفرع الأول

قواعد الاستثمار

تُعد العملية الاستثمارية نشاطاً تجارياً بالوقت الذي ينشد من خلاله المستثمر تحقيق الربح, فلنجاح العمليات الاستثمارية الدور المهم في النهوض بالواقع الاقتصادي للدول, لذا فإن الدول –وخصوصاً النامية منها– تعمل على جذب الاستثمارات الأجنبية فيها فضلاً عن الوطنية, ولها في سبيل إغراء المستثمرين توفير قدر كبير من الإعفاءات الضريبية؛ أي أن هناك علاقة طردية بين إقبال المستثمرين على دولة ما وبين توافر التخفيضات الضريبية والكمركية وغيرها, والتي تمثل –حال فرضها– عقبة أمام المستثمر, تحرم المستثمر قدراً لا يستهان بهِ من الأرباح[1], خصوصاً وأن النشاط الاستثمار محفوفٌ بعنصر المخاطرة, مما يجعل لهذه التخفيضات الضريبية والإعفاءات الكمركية وغيرها دوراً متميزاً في التقليل من آثارها, إذ يولي المستثمرون الاهتمام الكبير لحجم المخاطرة, والتي يحتمل تعرض المشروع الاستثماري لها, خصوصاً مع احتمال تأثيرها على المكاسب المتحصلة من المشروع, بلا فرق بين المخاطرة في بعدها الأمني والاقتصادي, ومثال على المخاطرة الاقتصادية في عمليات التنقيب عن النفط والذهب وارد جداً؛ وذلكَ لاحتمالية عدم التوصل لنتائج إيجابية رغم تقدم التكنولوجيا المتخصصة في ذلكَ, أما البعد الأمني فإن المخاطرة ترتفع احتماليتها في المناطق التي تشهد حروباً ونزاعاتٍ, مما يتهدد المشاريع بالتوقف والتعرض لخسائر كبيرة, مما يشكل علاقة طردية بين ارتفاع نسب المخاطر وعوائد الاستثمار؛ بسبب انخفاض إقبال المستثمرين على المشاريع المهددة بالمخاطرة, مما يقلل نسبة المنافسة عليها[2], فالتشريعات القانونية تمثل ضمانة للمستثمر الأجنبي من جهةٍ, وهي من جهةٍ أخرى تحفظ مصالح البلد المهمة[3].

ولا يقف الأمر عند دعمها تشريعياً فحسب, وإنما هناك وسائل أخرى لدعمها, كما هو الحال مع التحديات الجديدة التي تواجهها الولايات المتحدة من الصين, إذ عملت على دعم منتجاتها الوطنية من خلال تخفيض عملتها؛ لأن خفض العملة يؤدي إلى خفض تكاليف الإنتاج, حيث خفضت الصين عملتها إلى تكلفة (6) يوان صيني مقابل دولار أمريكي واحد, والذي يدفع الولايات المتحدة لفرض رسوم تعويضية على الواردات الصينية في

---

[1]– د. بان صلاح الصالحي, الاستثمار والإعفاءات الضريبية, مجلة العلوم القانونية–جامعة بغداد, المجلد27, 2012, الإصدار1, ص160.

[2]–د. رحيم كاظم حسن الشرع, الاستثمارات النفطية في العراق عقود التراخيص وعقود الشراكة, دار السنهوري, بيروت, 2018, 18–19.

[3] – د. محمد رجب حسب الله الشمري, الضمانات القانونية لحماية ملكية المستثمر الأجنبي, مكتبة السنهوري, 2018, ص5.

أمريكا[1], إلا أن انخفاض قيمة العملة الصينية يجعلها أكثر جاذبية, ويمنحها ميزة تنافسية في الأسواق الدولية, إضافة إلى تعويض القيمة المفروضة على صادراتها كرسوم تعويضية, وهو ما أدى إلى زيادة صادراتها قياساً بوارداتها[2].

إن هذه الطريقة في دعم الصين لمنتجاتها لا تناسب جميع الدول؛ لكون الصين تتوافر أكثر موارد صناعتها الأولية لديها, فهي ليست بحاجة لاستيراد هذه المواد –كما تفعل بعض الدول ومنها العراق, وبالرغم من أن هذه السياسة الاقتصادية مشوهة للمنافسة التجارية العادلة, إلا أن إدانة الصين أمرٌ صعب, خصوصاً وأن الدعم بهذه الحالة لا يُعدُ مخصصاً, وإنما هو مقدمٌ للصادرات وغيرها[3].

أما بالنسبة إلى القانون الأمريكي, فتعد الولايات المتحدة الوجهة الاستثمارية الأولى عالمياً, وذلكَ لما تحظى بهِ الشركات الأجنبية من معاملة مثيلة لما للشركات الوطنية, فضلاً عن بناها التحتية التي تؤهلها لمختلف الاستثمارات, إلى جنب ما عليه تعليمها من جودة عالية جعله في مقدمة التصنيف العالمي, كل هذه العوامل دفع الولايات المتحدة ذلكَ عبر اتفاقيات الاستثمار الثنائية Bilateral Investment Treaties (BIT), وصل عددها إلى (42) اتفاقية ثنائية للاستثمار مع دول مختلفة, وإن أهم ما تتضمنه هذه الاتفاقيات هو:

أولاً: حماية الاستثمار في الخارج في البلدان التي لا يكون الاستثمار فيها محمياً.

---

(1)– Daniel Shane, CNN Business, China's currency just hit its lowest level in a decade. What's next?, posted in website:https://edition.cnn.com/2018/10/30/business/chinese-yuan/index.html, last visited: 3/8/2019.

(2)- Weizhen Tan, The Chinese yuan is at its weakest level of the year, posted in website: https://www.cnbc.com/2019/06/10/the-chinese-yuan-is-at-its-weakest-level-of-the-year.html, last visited: 3/8/2019.

(3)–ولا يقتصر هذا على رأس المال النقدي كالدولار أو الدينار أو اليوان وغيره كالنفط والمعادن, وإنما يشمل أيضاً رأس المال البشري؛ فلتنمية رأس المال البشري دورٌ يفوق ما لرأس المال المادي؛ حيث أن إهمال رأس المال البشري, ينعكس بدورهِ على التنمية والاستثمار عموماً مادياً وغيرها, ولكي ترتقي الدول بمستوى سكانها؛ فإن سبيلها لذلكَ هو جودة التعليم, فهو الأساس في هذا الرقي, ولا فرق في ذلكَ بين التعليم في مختلف مراحله من المدرسة وانتهاء بالدراسات العليا, د. محمد مهدي القصاص, بيئة استثمار رأس المال البشري دراسة ميدانية في قرية مصرية, المؤتمر العلمي الدولي الثالث للبيئة, جامعة جنوب الوادي –مصر – نوفمبر 2008, ص 1–4.

بحث متاح على الموقع: www.hrdiscussion.com, تاريخ التصفح: 2019/8/24.

ولكي ينجح الاستثمار في رأس المال البشري فإنه يتوقف أيضاً على دعم القطاع الخاص؛ فمشاركة الشباب من شأنها أن تؤدي إلى عائد أفضل وأقوى للجميع, خصوصاً وأن الموارد الطبيعية ستخرج عن الفائدة يوماً ما, إما بنضوبها أو بوجدان الإنسان لبدائل أكثر نفعاً منها, أما ما لا ينضب ولا تبرد الحاجة إليه فهو الإنسان.

من كلمة رئيس مجموعة البند الدولي في مؤتمر الكويت لإعمار العراق في شباط من عام (2018).

يمكن مراجعة الكلمة كاملة على الرابط: https://www.albankaldawli.org/

تاريخ التصفح 2020/1/1.

ثانياً: تشجيع التعامل مع الشركات المستثمرة من القطاع الخاص بما يضمن لها معاملة شفافة وغير تمييزية.
ثالثاً: يشترط هذا البرنامج توفير شرط المحتوى المحلي والسماح بالتصدير, كشرط لتأسيس الاستثمار وحيازته وإدارته وتوسيعه[1].

أما المشرع المصري فقد أولى أهمية كبرى للاستثمار؛ فقد جاء قانون الاستثمار رقم (72) لسنة (2017) ناصاً على الدعم للمشاريع الاستثمارية, وعلى شكل ثلاث صور: حوافز عامة, وحوافز خاصة, وحوافز إضافية, ويقصد بالحوافز العامة تلك الحوافز التي تتاح لجميع المشاريع الاستثمارية كأصل عام, وتستثنى منها المشاريع التي توجد في المناطق الحرة, إذ لها نظام خاص بها من حيث الحوافز حيث أعفى عقود تأسيس المشروعات والشركات من ضرائب ورسوم التسجيل, فضلاً عما يترتب من ضرائب على المعدات والآلات المستوردة للمشروعات العامة, بل أعفى كل المشروعات الاستثمارية ذات الطبيعة الصناعية من الرسوم الكمركية على مستلزمات الإنتاج المماثلة, فضلاً عما أتاحه المشرع المصري للمستثمرين الأجانب من خيارات في سبيل نجاح مشروعهِ, ويمكنه من خلالها تنمية أرباحِهِ, حيث أتاح القانون للمستثمرين أن يستوردوا ما يحتاجون من مستلزمات مشاريعهم, سواء أكان الاستيراد بنفسهم أو بواسطة الغير, دون الحاجة لتقييدها في السجل الخاص بالمستوردين, وفضلاً عن الاستيراد فإن لهم أن يقوموا بتصديرها بأنفسهم أو بواسطة الغير, ولا حاجة أيضاً لقيدها في السجل الخاص بالمصدرين[2], كما نصت المادة (10) من قانون الاستثمار رقم (72) لسنة (2017) على أنه: " تعفى من ضريبة الدمغة[3] ومن رسوم التوثيق والشهر عقود تأسيس الشركات والمنشآت وعقود التسهيلات الائتمانية والرهن المرتبطة بأعمالها، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ قيدها فى السجل التجاري. كما تعفى من الضريبة والرسوم المشار إليها عقود تسجيل الأراضي اللازمة لإقامة الشركات والمنشآت. وتسري على الشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون أحكام المادة (4) من قانون تنظيم الإعفاءات الجمركية الصادرة بالقانون رقم 186 لسنة 1986 الخاصة بتحصيل ضريبة جمركية بفئة موحدة مقدارها (2%) اثنان بالمائة من القيمة، وذلك على جميع ما تستورده من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها. كما تسري هذه الفئة

---

[1]– لتفاصيل أكثر عن هذا البرنامج يمكن مراجعة موقع الممثل التجاري في الولايات المتحدة على هذا الرابط: https://ustr.gov/
تاريخ التصفح: 2020/1/1.

[2]– د. سميحة قليوبي, الأسس القانونية للمشروعات الاستثمارية وفقاً لقانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017, 2018, ص30–31.

[3]– يقصد بضريبة الدمغة " تستحق الضريبة علي المحررات من تاريخ تحريرها ودون نظر إلى صحتها .على أنه بالنسبة إلي الحالتين الآتيتين يكون استحقاق الضريبة علي المحررات عند استعمالها بعد العمل بأحكام هذا القانون. (أ) إذا كانت محررة قبل 1939/5/15 تاريخ العمل بالقانون رقم 44 لسنة 1939 بتقرير رسم دمغة. (ب)إذا كانت محررة في الخارج واستعملت في الجمهورية". وفقاً لما جاء في المادة (3) من قانون ضريبة الدمغة رقم (11) لسنة (1980) والمعدل بالقانون رقم 143 لسنة 2006.

الموحدة على جميع ما تستورده الشركات والمنشآت التي تعمل فى مشروعات المرافق العامة، من آلات ومعدات وأجهزة لازمة لإنشائها أو استكمالها. ومع عدم الإخلال بأحكام الإفراج المؤقت المنصوص عليها في قانون الجمارك الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1963، يكون للمشروعات الاستثمارية ذات الطبيعة الصناعية الخاضعة لأحكام هذا القانون استيراد القوالب والأسطمبات وغيرها من مستلزمات الإنتاج ذات الطبيعة المماثلة دون رسوم جمركية وذلك لاستخدامها فترة مؤقتة في تصنيع منتجاتها، وإعادة تصديرها إلى الخارج. ويكون الإفراج والإعادة إلى الخارج بموجب مستندات الوصول، على أن تسجل مستندات الدخول وإعادة الشحن في سجلات تعد لهذا الغرض بالهيئة وذلك بالتنسيق مع وزارة المالية".

وأما الحوافز الخاصة فقد نصت عليها المادة (11) من قانون الاستثمار المصري, وهي: "تمنح المشروعات الاستثمارية التي تقام بعد العمل بهذا القانون وفقا للخريطة الاستثمارية ، حافزا استثماريا خصما من صافى الأرباح الخاضعة للضريبة، على النحو الآتي نسبة (50%) خصما من التكاليف الاستثمارية للقطاع (أ): ويشمل المناطق الجغرافية الأكثر احتياجا للتنمية طبقا للخريطة الاستثمارية وبناء على البيانات والإحصاءات الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ووفقا لتوزيع أنشطة الاستثمار بها على النحو الذي تبنته اللائحة التنفيذية الاستثمارية للقطاع (ب) نسبة (30%) خصما من التكاليف الاستثمارية للقطاع (ب): ويشمل باقي أنحاء الجمهورية وفقا لتوزيع أنشطة الاستثمار، وذلك للمشروعات الاستثمارية الآتية:المشروعات كثيفة الاستخدام للعمالة وفقا للضوابط المنصوص عليها فى اللائحة التنفيذية لهذا القانون.المشروعات المتوسطة والصغيرة المشروعات التي تعتمد على الطاقة ".

تمثل هذه الحوافز الضريبية المقدمة من قبل الحكومة للمشاريع الاستثمارية إعانة غير مباشرة؛ إذ يسقط هذا الحافز عن الشركات الاستثمارية جزء من الضرائب المفروضة عليها, وهو ما ينعكس على مستوى الأرباح التي تكسبها الشركات الاستثمارية, وتهدف الدولة من وراء هذه الإعفاءات إلى إغراء المستثمرين على الاستثمار[1].

ولم يكتفِ المشرع المصري بدعم المستثمرين تحت عنوان الحوافز العامة والخاصة, وإنما مهد لدعمه المشروع الاستثماري بمزيد من الحوافز تحت عنوان الحوافز الإضافية عِبرَ المادة (13), و نصها: "مع عدم الإخلال بالحوافز والمزايا والإعفاءات المنصوص عليها فى هذا الفصل، يجوز بقرار من مجلس الوزراء منح حوافز إضافية للمشروعات المنصوص عليها فى المادة (11) من هذا القانون وذلك على النحو التالي: 1- السماح بإنشاء منافذ جمركية خاصة لصادرات المشروع الاستثماري أو وارداته بالاتفاق مع وزير المالية. 2- تحمل الدولة قيمة ما يتكلفه المستثمر لتوصيل المرافق إلى العقار المخصص للمشروع الاستثماري أو جزء منها،

[1]- د. كمال عبد حامد آل زيارة, دور الحوافز الضريبية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع إشارة للتطبيقات التشريعية في العراق, مجلة رسالة الحقوق, جامعة أهل البيت عليهم السلام, ص49.

وذلك بعد تشغيل المشروع. 3-تحمل الدولة لجزء من تكلفة التدريب الفنى للعاملين. 4-رد نصف قيمة الأرض المخصصة للمشروعات الصناعية فى حالة بدء الإنتاج خلال عامين من تاريخ تسليم الأرض. 5-تخصيص أراض بالمجان لبعض الأنشطة الاستراتيجية وفقا للضوابط المقررة قانونا فى هذا الشأن. كما يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص استحداث حوافز أخرى غير ضريبية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. وتبين اللائحة التنفيذية قواعد منح الحوافز الإضافية المقررة في هذه المادة وضوابطه وشروطه", إذ نلاحظ من النص المذكور أن الحوافز الخاصة مبتناة على توفر عدد من الشروط بتحققها تصبح تلك الحوافز نافذة, منها شرط زماني إذ هي مقصورة على المشاريع الاستثمارية التي تقام بعد نفاذ القانون المذكور, والآخر مكاني مرتبط بمكان إقامته, والثالث مكاني متعلق بمقدار العمالة أو حجم المشروع واعتماده على الطاقة.

تعمل الحوافز الإضافية على تفعيل قانون الاستثمار وجذب المستثمرين[1], ويقصد بالحوافز الإضافية حق المشاريع الاستثمارية بالتمتع بحوافز غير التي مرت في الحوافز العامة والخاصة, ويمنح المستثمر هذه المزايا وفق قرار يصدر من مجلس الوزراء, ومنها رد الدولة لجزء من قيمة الأرض المخصصة للمشروع تصل إلى النصف, في حال الشروع بتشغيل المشروع خلال عامين, فيما لو كان المشروع صناعياً, وهذا المسلك الذي ولجه المشرع المصري, على الرغم مما ينطوي عليهِ من خسارة في قيمة الأرض عاجلاً, إلا أنه وبالنظر إلى الآجل من الزمن فأن ذلكَ من شأنه أن يعود على الأرض بالمنفعة مع ارتفاع أقيامها, ويصيرها إلى ثروة كبيرة مع تصفيتها والتنازل عنها[2].

يرى الباحث أن الاستثمار بما يحمل من إيجابيات يمثل ضرورة لا غنى عنها في البلاد؛ ومن هنا عمل المشرع المصري على إغراء المستثمرين بحوافز الاستثمار, والتي تمثل صوراً مختلفة للدعم, وهو ما صرح به المشرع المصري في المادة (2) الفقرة (2) من قانون الاستثمار الجديد بقوله: " دعم الدولة للشركات الناشئة وزيادة الأعمال والمشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة لتمكين الشباب وصغار المستثمرين", وبالنتيجة نجد المشرع المصري وفق قانون الاستثمار قدم صوراً مختلفة من الحوافز, ويمكن حمل هذه الحوافز على صور غير مباشرة لدعم مشاريعها الاستثمارية, مما ينعكس بصورة مباشرة على المشاريع المنتجة للسلع والخدمات الوطنية.

---

[1])- تصريح لوزيرة الاستثمار والتعاون الدولي د. سحر نصر على موقع العربية في المقال: مصر حوافز خاصة وضمانات جديدة بقانون الاستثمار, المقال متاح على الرابط: https://www.alarabiya.net, تاريخ التصفح: 2019/10/13.

[2]- د. سميحة قليوبي, مصدر سابق, ص40-42.

ولرغبة العراق في جذب الاستثمارات منح قانون الاستثمار المعدل العديد من الضمانات للمستثمرين, فوفقاً لما جاء في المادة (3) من قانون الاستثمار, وهذا نصها: "تعتمد الوسائل التالية لتحقيق أهداف هذا القانون: أولاً: منح المشاريع التي تشملها أحكام هذا القانون الامتيازات والضمانات اللازمتين لاستمرارها وتطويرها من خلال تقديم الدعم بما يؤمن تعزيز القدرات التنافسية لتلك المشاريع في الأسواق المحلية والأجنبية. ثانيا: منح المشاريع الحاصلة على إجازة الاستثمار من الهيئة تسهيلات إضافية إعفاءات من الضرائب والرسوم بحسب ما ورد في هذا القانون".

ومن هنا نجِد قانون الاستثمار المعدل قد أعفى المشاريع الاستثمارية من بعض التزاماتها المالية اتجاه الدولة, عن طريق توفير إعفاءات من الرسوم والضرائب لمدة (10) سنوات مثلاً, اعتماداً على طبيعة المشروع الاستثماري ودرجة تطور المشروع, إذ نصت المادة (15) أولاً–أ " يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (10) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحل إنشاء المشروع ولا يشمل الإعفاء من الرسوم الكمركية مع مراعاة البندين (أولاً وثانياً) من المادة (17) من القانون", أن مدة عشر سنوات تمثل مدة طويلة نسبياً, ويمكن أن تعمل كحافز يجذب المستثمرين, أما مضمون هذا الإعفاء فهو جميع أنواع الضرائب والرسوم, وهو بخلاف ما جاء في القانون المصري مثلاً[1], كما في المادة (10) من قانون الاستثمار المصري " تعفى من ضريبة الدمغة ومن رسوم التوثيق والشهر عقود تأسيس الشركات والمنشآت وعقود التسهيلات الائتمانية والرهن المرتبطة بأعمالها, وذلكَ لمدة خمس سنوات من تاريخ قيدها في السجل التجاري. كما تعفى من الضريبة والرسوم المشار إليها عقود تسجيل الأراضي اللازمة لإقامة الشركات والمنشآت..".

هذه الإعفاءات تساهم بصورة غير مباشرة في نفقات المشاريع الاستثمارية؛ حيث أن الاستثمار كظاهرة اقتصادية تعتمد في عملها على عدد من العوامل كالأيدي العاملة والآلات والمواد الأولية وغيرها, وهذه العوامل تحتاج إلى مبالغ من الأموال تنفق عليها لإنجاح الاستثمار, وهذه التخفيضات تمثل دعماً غير مباشر في تلك النفقات, وبالنظر إلى ما يترتب عليهِ الاستثمار من خفض لتكاليف الإنتاج في الوقت نفسه الذي تحسن نوعية المنتجات وكميتها, فضلاً عما يخلقه الاستثمار من التطور في مجال البحوث العلمية والاختراعات التكنولوجية؛ بالتالي نكون إزاء منافسة بين الشركات والمستثمرين حول المنتج الأعلى جودة والأقل تكلفة[2].

---

[1]– د. باسم علوان, قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل في الميزان, مجلة رسالة الحقوق, السنة الخامسة, العدد2, ص45.

[2] – د. رحيم كاظم الشرع, المصدر السابق, ص15–16.

إن هذه المساهمات المالية حيث أنها مُقدمة من قبل الحكومة وترتب عليها منفعة لمتلقي الدعم؛ فتمثل صورة غير مباشرة من صور دعم المنتجات الوطنية, كما جاء في المادة (17) من قانون الاستثمار المعدل, حيث أعفت المشروعات الاستثمارية من الضرائب والرسوم الكمركية بخصوص الموجودات المستوردة لهذه المشاريع, سواء كان لغرض إنشائها أو توسيعها أو كقطع غيار بالنسبة لمعداتها[1].

ولم يقتصر الدعم للمشاريع الاستثمارية على التخفيض الضريبي, حيث نص قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (30) لسنة (2000) في المادة (1) " تسري أحكام هذا القانون على مشاريع الخدمات الصناعية في القطاع الخاص, التي تقدم خدمات التصليح والصيانة للأجهزة والمعدات والمكائن والمركبات وما يرتبط بها",

---

[1]– وفقاً للمادة (17) من قانون الاستثمار النافذ, وهذا نصها: " " كذلك يتمتع المشروع الحاصل على إجازة استثمار بما يأتي:

أولا: إعفاء الموجودات المستوردة لأغراض المشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم الكمركية على أن يتم إدخالها الى العراق خلال مراحل إنشاء المشروع وقبل البدء بالتشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحله وفق التصميم الأساسي للمشروع والمدة الزمنية لتنفيذه.

ثانيا : تعفى الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الرسوم إذا أدى ذلك إلى زيادة الطاقة التصميمية ، على أن يتم إدخالها خلال (٣) ثلاث سنوات من تاريخ إشعار الهيئة بالتوسع أو التطوير، ويقصد بالتوسع لأغراض هذا القانون إضافة موجودات | رأسمالية ثابتة بقصد زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع أو الخدمات أو المواد بنسبة تزيد على (15%) خمسة عشر من المائة أما التطوير فيقصد به لأغراض هذا القانون استبدال مكائن متطورة بمكائن المشروع كلا أو جزءا أو إجراء تطوير على الأجهزة والمعدات القائمة في المشروع بإضافة مكائن أو أجهزة جديدة أو أجزاء منها بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية أو تحسين وتطوير نوع المنتجات و الخدمات.

ثالثا : تعفى قطع الغيار المستوردة لأغراض المشروع من الرسوم على أن لا تزيد قيمة هذه القطع على (٢٠ %) عشرين من المائة من قيمة شراء الموجودات بشرط أن لا يتصرف بها المستثمر لغير الأغراض المستوردة من أجلها.

رابعا : تمنح مشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية ومراكز التأهيل والمؤسسات التربوية والعلمية إعفاءات إضافية من رسوم استيراد الأثاث والمفروشات واللوازم لأغراض التحديث والتجديد مرة كل (4) أربع سنوات في الأقل على أن يتم إدخالها إلى العراق أو استعمالها في المشروع خلال (٣) سنوات من تاريخ صدور قرار الهيئة بالموافقة على قوائم الاستيرادات وكمياتها ، بشرط أن لا يتم استخدامها لغير الأغراض المستوردة من أجلها ".

وهو ما جاء في دليل المستثمرين في العراق 2017, الهيأة الوطنية للاستثمار, ص19."منح التعديل الجديد إعفاءات من الضرائب والرسوم للمشاريع الحاصلة على إجازة استثمار لمدة (10) عشر سنوات اعتبارا من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحله ولا يشمل ذلك الإعفاء من الرسوم الكمركية كما أجاز إعفاء الموجودات المستوردة لغرض المشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم الكمركية على أن يتم إدخالها الى العراق خلال مراحل إنشاء المشروع وقبل البدء بالتشغيل التجاري في كل مرحلة من مراحله وفق التصميم الأساسي للمشروع والمدة الزمنية لتنفيذه حيث ان القانون سابقا أعفى الموجودات المستوردة لمدة ثلاث سنوات واعتبارا من تاريخ منح إجازة الاستثمار وكان ذلك يشكل عقبة أمام المستثمرين حيث تم معالجة ذلك في التعديل الجديد. كما تضمن إعفاء المشروع الاستثماري السكني من رسوم الإفراز ورسوم التسجيل العقاري وبضمنها رسوم انتقال الوحدات السكنية للمواطنين. تضمن التعديل أيضا إعفاء المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري من الضرائب والرسوم الكمركية والداخلة في تصنيع مواد البطاقة التموينية والأدوية والإنشائية شرط أن تكون صديقة للبيئة".

بهدف –كما جاء في الفقرة ثانياً من المادة (2)– " تنظيم الدعم لمشاريع الخدمات الصناعية، لتطويرها وتمكينها من تقديم الخدمات الأفضل للمواطنين", ويحقق القانون أهدافه من خلال ما خوله لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية[1], ونجملها بالآتي:

أولاً: دعم المشاريع التي يقوم بها خريجو المعاهد والكليات, من خلال تقديم التسهيلات لها, والعمل على تنمية القطاع الصناعي, لاسيما من خلال توفير احتياجاتهم.

ثانياً: تقديم التدريبات للعاملين في قطاع الصناعة, وضمان توفير شروط البيئة الصناعية السليمة, والسلامة المهنية والصحية.

ثالثاً: ضمان العمل بأحكام التشريعات المعنية بالعمل والتقاعد والضمان الاجتماعي للعمل, وهو ما يجعل العامل في القطاع الخاص في حالٍ مقاربٍ لما عليهِ الموظف في القطاع العام[2].

إن هذه الأحكام تعكس حاجة المجتمع لتنظيم دعم المشاريع الاستثمارية عموماً, والصناعية منها على وجه الخصوص, ومن ثم فإن تطوير عجلة التنمية يتطلب تهيئة مناخٍ للاستثمار؛ من خلال سن عددٍ من التشريعات القانونية المتداخلة فيما بينها, مثل قانون التجارة العراقي المعدل وقانون النقل وقانون المصارف وقانون الشركات الخاصة وغيرها, والتي تعكس بمجموعها السياسة الاستثمارية في البلد[3], خصوصاً وأن الوِجهة الاقتصادية ما بعد (2003) وبالخصوص بعد دستور العراق لسنة (2005) تبنى فلسفة السوق الحر للاقتصاد العراقي, لاسيما وأن تنظيم دعم المنتج الوطني له دور كبير في تهيئة المناخ الاستثماري؛ لما للدعم من دور في إعادة الحياة لشركات القطاع العام, فضلاً عن انتشال القطاع الخاص من غيبوبتهِ في العراق, إذ أن دعم المنتج الوطني يؤدي إلى خفض تكلفة الإنتاج ورفع جودة المنتج, خصوصاً وأن هناك دولاً رغم انضمامها لمنظمة التجارة العالمية إلا أنها تقدم الدعم للاستثمارات وبمبالغ طائلة[4].

---

[1]– أوكلت هذه المادة من دعم هذه المشاريع لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية, لا إلى جهة استثمارية خاصة أو إلى وزارة الصناعة والمعادن, ولا غرابة في ذلكَ؛ لأن الفلسفة الاقتصادية للمشرع العراقي قبل سنة (2003) كانت تتبنى الاقتصاد الاشتراكي, وعلى كل حال, فإن هذه المادة تتضمن صوراً مختلفة لدعم المنتج الوطني, بعضها صورة للدعم المباشر كتوفير الأراضي للمشاريع الاستثمارية, وبعضها الآخر صوراً للدعم غير المباشر كتقديم التسهيلات لخريجي الكليات والمعاهد التقنية.

[2]– وفقاً لما جاء في نص المادة (3) من القانون المذكور.

[3]– حسن كاظم الشرع, مصدر سابق, ص26.

[4]– إذ وبموجب الدعم الحكومي في تركيا تصدرت جمهورية تركيا قائمة الدول المصدرة للحوم الدواجن والبيض إلى أوربا, وعموماً فإن قطاع الثروة الحيوانية شهد ازدهاراً ملحوظاً بفضل الدعم المقدم من الحكومة, إذ جاء الدعم الاستثماري بزيادة كبيرة في مبالغ الاستثمار لدى القطاع الزراعي وقطاع الدواجن.

الفرع الثاني

قواعد شرط المحتوى المحلي

عرفت منظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية شرط المحتوى المحلي بأنه: " الأحكام المنظمة عادة بموجب قانون أو لائحة تنفيذية والملزمة للمستثمرين بالحد الأدنى من قيمة السلع والخدمات التي يجب شراؤها محلياً"[1].

ويمثل حظر شرط المحتوى المحلي الذي نصت عليهِ اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية عوائقَ رئيسيةً أمام تطور القطاع الصناعي في العراق, إذ أن إلغاء الدعم المقدم للصناعات المختلفة, وفتح الحدود أمام حركة السلع عبر الحدود, وإلغاء الرسوم الكمركية أمام الإستيراد, لاسيما ما يتعلق بشرط المحتوى المحلي يضع الصناعة العراقية المتدهورة في وضع أضعف مما سبق في المنافسة مع شركات عالمية قطعت أشواطاً في مجال الدعم, خصوصاً لو قارنا الصناعة العراقية بمثيلاتها من الصناعات العربية التي عملت بشرط المحتوى المحلي نجدها قد طوت مراحل من التطور, مما جعلها في مصاف المنافسة في السوق الأوربية كما هو الحال مع المنتجات البتروكمياوية من قطر والسعودية, والتي ترفض الدول الأوربية إدخالها للسوق الأوربية لا بسبب معايير الأيزو أو غيرها, وإنما بسبب وجود مكون محلي يصل إلى (40%), ولا غرابة فإن هذا الرفض نابع من كون الشركات الكبرى الأوربية تنطلق من التعامل وفق ما يتلائم ومصلحتها, وليس –بالضرورة– مع ما يصب بمصلحة الدول الأعضاء[2].

كما ويمثل بالوقت نفسه أداة للتنمية الاقتصادية بيد الحكومات لما له من دور كبير في تطوير الصناعات الاستخراجية ونمو العمالة وغيرها, فهو أداة أساسية في زيادة رفاهية البلد من خلال ما يقدمه للشركات والعمالة[3]. فدخول شرط المحتوى المحلي في استغلال الموارد الطبيعية, ينطلق بالعقود الاستثمارية للاستفادة لا

د. عبد الكريم جبار شنجان وحيدر كاظم مهدي, حماية المنتج المحلي في العراق وإمكانية الأستفادة من التجربة التركية, المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية, الجامعة المستنصرية, 2018, ص123.

)1(– UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Local Content Requirements and The Green Economy, Printed at United Nations, Geneva – 1421792 (E) – November 2014 – 648 – UNCTAD/DITC/TED/2013/7, P 2.

(2)– د. نزار كاظم الخيكاني, تداعيات انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية وما يترتب عليها مستقبلا, مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية, مجلد3, الإصدار15 , 2010, ص21–22.

3()– Dr. Chul-Woo Kwon, Dr. Bong Geul Chun, Local Content Requirement under Vertical Technology Diffusion, review development economics, Vol13, Iss1, p121.

من مواردها المالية فقط, وإنما هي –عِبرَ شرط المحتوى المحلي– نقطة انطلاق لتعزيز وتطوير صناعاتها[1]؛ وذلكَ من خلال التقنية الحديثة التي تملكها الصناعات الأجنبية الوافدة, ما يعد إسهاماً من الدولة المضيفة لتطوير شركاتها المحلية بصورة غير مباشرة في نمو النشاط الإنتاجي لها[2]؛ لأن شرط المحتوى المحلي يمثل صورة من صور شراء السلع من الشركات المنتجة المحلية, كما هو الحال في الاستثمارات التي جرت في نيجيريا في قطاع النفط؛ إذ عملت هذه الاستثمارات على تنمية هذا القطاع فضلاً عن زيادة الاستثمار فيهِ[3].

إذ أن شرط المحتوى المحلي يمثل مساهمة مالية تقدمها الحكومة لمنتجاتها الوطنية, الداخلة كمواد أولية في إنتاج السلع والخدمات, إما مساهمة مالية مباشرة أو غير مباشرة, وهو ما يدخل في نطاق المادة الأولى من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, حيث جاء في بيان المساهمة المالية في الفقرة (أ) من المادة (1–1) " 3– تقدم الحكومة سلعاً وخدمات غير البنية الأساسية أو شراء السلع". وبما أن شرط المحتوى المحلي يمثل صورة من صور دعم المنتج الوطني؛ فلابد أن ينظم المشرع قواعد المحتوى المحلي[4].

---

(1)– Dr. Laura Nielsen, Holger Hestermeyer, The Legality of Local Content Measures Under WTO Law, Journal of World Trade, vol 48, iss 3, P 553–561.

ويعد بعض الاقتصاديين شرط المحتوى المحلي "أداة مفيدة وضرورية للغاية من وجهة نظر البلدان النامية " (Narain, 2005, p. 45). ويدفع آخرون بأن "من الصعب تبيُّن كيفية قيام البلدان المضيفة التي لديها استثمار أجنبي مباشر باستغلال إمكاناتها بالكامل في غياب الاستراتيجيات المتمثلة في قواعد المحتوى المحلي، والحوافز الرامية إلى تعميق التكنولوجيات والمهام، وتشجيع التصدير", مذكرة رقم: TD/B/COM.3/75, مجلس التجارة والتنمية, لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية والتنمية, الدورة العاشرة, 24 شباط/فبراير 2006 – جنيف، 21, ص7.

(2) – Dr. Sajal Lahiria, Dr.Fernando Mesa, Local content requirement on foreign direct investment under exchange rate volatility, International Review of Economics and Finance, voli15, iss3, p347.

(3)–"اعتمدت نيجيريا في عام 2010 قانونا بشأن المحتوى المحلي يستوجب إعطاء الأفضلية للمشغلين النيجيريين المستقلين في ما يتعلق بمنح تراخيص النفط وبرامج التوظيف والتدريب. وأدى هذا القانون إلى زيادة الاستثمارات لاستغلال النفط والغاز فضلاً عن نمو ملحوظ في صناعة الخدمات النفطية المحلية".

تقرير عن السلع الأساسية والتنمية لعام 2017, مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية, منظمة الأغذية والزراعة في الأمم المتحدة, نيويورك جينيف 2017, ص11.

(4)– "ويبدو أن بعض الاقتصاديين يعتبرون شرط المحتوى المحلي "أداة مفيدة وضرورية للغاية من وجهة نظر البلدان النامية " (Narain, 2005, p. 45). ويدفع آخرون بأن "من الصعب تبيُّن كيفية قيام البلدان المضيفة التي لديها استثمار أجنبي مباشر باستغلال إمكاناتها بالكامل في غياب الاستراتيجيات المتمثلة في قواعد المحتوى المحلي، والحوافز الرامية إلى تعميق التكنولوجيات والمهام، وتشجيع التصدير، وما إلى ذلك (Lall and Narula, 2004)، أو تبيُّن أن إلغاء تدابير الاستثمار المتعلقة بالتجارة معناه "إسقاط السلم بعد الوصول إلى القمة " أمام منشدي التحديث التكنولوجي، كما جاء في كتاب (Kicking away the ladder, 2004 change) "تعزيز الروابط بين الشركات عبر الوطنية والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم لتعزيز القدرة الإنتاجية

لم تتبنَّ اتفاقيات منظمة التجارة العالمية تنظيماً لهذا الشرط إلا نادراً, على اختلاف صور التدابير في شرط المحتوى المحلي؛ مثل الحصول على عقد مؤسسة تجارية حكومية أو الوصول إلى الأسواق أو الحصول على حوافز مالية, كمنح فائدة على استخدام الخدمات أو السلع المحلية؛ في إنتاج السلع والخدمات المحلية, وهي وسائل تنتهجها الدول لتطوير صناعاتها المحلية, غير أنها تضع عبئاً كبيراً على الشركات المستثمرة؛ من خلال إجبارها على التعامل مع المنتج المحلي أو الاستثمار في بلدٍ ما على حساب الجودة والتكلفة, والتي تكلف الشركات في صناعة منتجاتها من خلال إجبارها على التعامل مع شرط المحتوى المحلي[1].

يرى الباحث أن إعراض منظمة التجارة العالمية عن تنظيم كثير من جوانب شرط المحتوى المحلي؛ في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية وفي غيرها جاء كنتيجة طبيعية لمحاولة تحرير التجارة الدولية من القيود التجارية أمام انسيابها بين الدول.

أما بالنسبة للقوانين المقارنة، فنرى المشرع الأمريكي نصَّ على كون شرط المحتوى المحلي شرطاً في العقد, كما في الفقرة (ج) من (A5) للقسم 1677 من قانون التعريفة الكمركية المعدل, على أنه:

" إعانة استبدال الواردات هي إعانة تتوقف على استخدام السلع المحلية على السلع المستوردة ، وحدها أو كشرط واحد أو اثنين من الشروط"[2], وهو دعم محظور لأنه محدد, كما مر بنا في الفصل الأول.

هذه المادة قد تأثر فيها المشرع الأمريكي بموقف اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية من شرط المحتوى المحلي, فقد جاء في المادة (3-1) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية " فيما عدا ما نص عليه في الاتفاق بشأن الزراعة, يعتبر الدعم التالي –محظوراً وفقاً لمفهوم المادة 1: (ب) الدعم الذي يتوقف على استخدام السلع المحلية بدلاً من المستوردة, سواء كان هذا الشرط منفرداً أو ضمن شروط", مع ملاحظة أن شرط المحتوى المحلي أتاحت الولايات المتحدة العمل بهِ للدول الأخرى, في الاتفاقيات الاستثمارية الثنائية التي تعقدها معهم مقابل السماح لها بتصدير بضاعتها إلى أسواقهم كما مر بنا في الفرع السابق[3],

---

لشركات البلدان النامية: منظور السياسات العامة", مذكرة رقم: TD/B/COM.3/75, مجلس التجارة والتنمية, لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية والتنمية, الدورة العاشرة, 24 شباط/فبراير 2006 – جنيف، 21, ص7.

[1]- Dr. Holger P.HESTERMEYER, Dr. Laura NIELSEN, The Legality of Local Content Measures under WTO Law, JOURNAL OF WORLD TRADE, vol 48, Iss 3, P 554.

[2]– Sec (1677), Article (A5) "(C) Import substitution subsidy An import substitution subsidy is a subsidy that is contingent upon the use of domestic goods over imported goods, alone or as 1 of 2 or more conditions". tariff act of (1930).

[3]– مع ملاحظة أن لشرط المحتوى المحلي أثراً في قطاع النفط, حيث أن سلعة النفط خارج تنظيم عمل منظمة التجارة العالمية, حيث تشترط توفر نسب من المحتوى المحلي في عقود الاستثمار النفطي.

وأما مسلك المشرع المصري, فإنه ألزم بالعمل في شرط المحتوى المحلي وفقاً للقانون رقم (5) لسنة (2015) بشان تفضيل المنتجات المصرية في العقود الحكومية, " تلتزم الجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون عند طرح مشروعاتها، بألا يقل المكون الصناعي المصري المطابق للمواصفات القياسية المعتمدة عن (40%) من القيمة التقديرية للمشروع", وهو ما عززته اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار المصري الجديد؛ حيث منحت المشاريع الاستثمارية الملتزمة بشرط المحتوى المحلي الإعفاء الضريبي, وفقاً لما نصت عليه المادة (22): "يشترط لمنح الشركات والمنشآت الخاضعة لأحكام قانون الاستثمار أي من الحوافز الإضافية المبينة بالمادة رقم (13) من قانون الاستثمار المشار إليه، أن تكون قد بدأت الإنتاج أو زاولت النشاط بحسب الأحوال وفقاً للتقرير المعتمد من الهيئة على النحو المبين بالمادة (23) من هذه اللائحة، فضلاً عن تحقق أحد الشروط الآتية: 1- أن يعمد المشروع على تعميق المكون المحلى فى منتجاته بنسبة لا تقل عن 50% من الخامات أو مستلزمات الإنتاج".

أي أن المشرع المصري جمع بين إلزام الشركات بشرط المحتوى المحلي بنسبة (40%), كما جاء في قانون تفضيل المنتجات المصرية, والحث والتشجيع على المنتج المصري كما في اللائحة التنفيذية بنسبة (50%), وهو ما خالف في تنظيمهِ لأحكام شرط المحتوى المحلي ما ورد في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية؛ فعلى الدول الأعضاء إنهاء الدعم المحظور بشقيهِ (الدعم التصديري والمحتوى المحلي) خلال (8) سنوات من تاريخ نفاذ الاتفاقية, ولا يجوز التمديد إلا لمدة سنتين بعد مفاوضات مع الدول الأعضاء, مع أن العديد من الدول النامية لم يسمح لها باللجوء إلى الآليات المرنة المتاحة في ظل اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية؛ إذ أن شروط الإقراض في المؤسسات المالية الدولية تشترط تخفيض وإلغاء الدعم المعمول بهِ, بلا فرق بين الدعم غير المخصص والدعم غير القابل لاتخاذ إجراء ضده, مع تجاهلها لحقوق الدول النامية في إطار اتفاقيات منظمة التجارة العالمية[1], مما يعني عملياً وضع الدول النامية في ظروف صعبة, تلجؤها إلى ما سلكه المشرع المصري, وحسناً فعل.

أما موقف المشرع العراقي, فقد أورد أكثر من نص في أكثر من قانون لشرط المحتوى المحلي, فقد ذكر في تعليمات تنفيذ قانون حماية المنتجات شرط المحتوى المحلي في المادة (16) التي نصت على أن: " يعد الدعم

Dr. Sajal Lahiri, Dr. Yoshiyasu Ono, Foreign Direct Investment, Local Content Requirement, and Profit Taxation, economic journal, Volume108, Issue447,date1998, p445.

[1]- د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص 457-458.

محظوراً في أي من الحالتين الآتيين: ثانياً: إذا اقتصر منحه على شرط استخدام السلع المحلية دون السلع المستوردة", وهو ما يمثل الدعم المحظور وفقاً لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, وحيث إن الاتفاقية جاءت باستثناءات تتعلق بتنمية التكيف مع متطلبات البيئة الجديدة؛ وباستثناءات أخرى تتعلق بالمناطق المحرومة اقتصادياً, فقد نص المشرع في قانون الاستثمار النافذ في المادة (17) على: " خامساً –أ– إعفاء المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب والرسوم الكمركية والداخلة في تصنيع مواد مفردات البطاقة التموينية والأدوية والإنشائية (باستثناء المواد الأولية المتوفرة والمنتجة في العراق) شرط أن تكون صديقة للبيئة. ب– استثناء ما ورد في الفقرة (أ) من هذا البند تعفى المواد الأولية المستوردة لأغراض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب والرسوم الكمركية وفقاً لنسب مساهمة المواد المحلية في تصنيع المنتج على أن تحدد بضوابط تضعها الهيئة الوطنية للاستثمار بالتنسيق مع الجهات القطاعية المختصة".

وبالتالي فإن المشرع العراقي تماشى في تنظيمه لشرط المحتوى المحلي وفقاً لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, حظره من جهة الدعم التصديري , وأجازه من جهة أخرى السلع المحلية.

يرى الباحث أن الفقرة (أ) من خامساً في المادة (17) من قانون الاستثمار المعدل؛ تشير إلى الإعفاء الضريبي على المواد المستوردة لغرض تشغيل المشروع التجاري بحالاتٍ ثلاث:

1– أن تدخل المواد المعفاة في تصنيع مفردات البطاقة التموينية والإنشائية والأدوية.

2– استثناء المواد الأولية المنتجة والمتوافرة في العراق.

3– أن تكون المواد صديقة للبيئة. وأن الفقرة (ب) من المادة المذكورة تشير إلى إعفاء المواد الأولية المستوردة لأغراض المشروع بمقدار مساهمة المواد المحلية في عملية تصنيع المنتجات.

اما الفقه القانوني فقد عد المحتوى المحلي شرطاً في عقدٍ, وذهب إلى أن بطلان العقد من شأنه أن يبطل هذا الشرط رأساً؛ وعليه فإن دعمَ المنتج الوطني فرع من عقد الاستثمار الأصلي, وبمثابةِ كون هذا الفرع شرطاً في عقد الاستثمار –وإن صيغ على شكل عقد مستقل فهو تابع للعقد الأصلي– فإن انحلال عقد الاستثمار يأتي على كل ما تضمنه هذا الشرط[1].

[1]– " العقود الأصلية هي التي لها وجود ذاتي مستقل, كالبيع والإيجار والشركة والوديعة والعارية والوكالة. والعقود التبعية أو التابعة هي التي تعقد تبعاً لعقدٍ آخر بحيث لا يتصور وجودها وحدها ولا تقوم إلا بغيرها, كعقود الضمان, وهي لكفالة ورهن الحيازة والرهن الرسمي. والقاعدة أنه متى سقط العقد الأصلي سقط العقد التابع, إذ التابع تابع. ولكن لا ينقضي العقد الأصلي بانقضاء العقد التابع", د. محمد كامل مرسي باشا, شرح القانون المدني الالتزامات, ج1, طبعة منشأة المعارف بالإسكندرية, 2005, ص 57.

ويرى الباحث: على الرغم من أن المشرع العراقي لم يغفل تنظيم شرط المحتوى المحلي وأهميته في دعم المنتج الوطني, لكنه يبقى تنظيماً ناقصاً ينبغي التوسع في مد شرط المحتوى المحلي لكي يشمل كل مقومات تنمية الاقتصاد الوطني لاسيما إلزام الشركات الأجنبية بمشاركة القطاع العام والخاص الوطني باستثمار التكنولوجيا والأسرار الصناعية وعدم الاقتصار على الإلزام بشراء السلع نصف المصنعة والمواد الأولية.

إذ يمثل ما ورد في أعلاه صورة واضحة من صور غير مباشرة لدعم المنتجات الوطنية, حيث منحت المشاريع التجارية إعفاءات ضريبية في حالات معينة –كما مبين في أعلاه, وواحدة من تلك الصور شرط المحتوى المحلي, حيث تلزم الجهات المستثمرة بالشراء من المنتج الوطنية موادها الأولية, فضلاً عن دور المحتوى المحلي الآخر, إذ بالنظر لسياسة تحرير التجارة الدولية من كل قيد تعريفي, والذي ترفع شعاره منظمة التجارة العالمية؛ فإن هذه الدول تكون عرضة لخسارة أحد أهم مواردها المالية عبر الكمارك, ولكن التزام المستثمرين بشراء المواد الأولية من المنتجات الوطنية في عملية التصنيع يُمَكِنُها من تعويض تلك الخسائر[1], فضلاً عن دوره في تنمية الاقتصاد الوطني عبر الاستفادة من خبرات الدول الأخرى.

وأياً ما يكن فإن من الأهمية بمكان أن تشرع الحكومة بتحفيز المحتوى المحلي سواء للمواد الأولية أو للمنتجات الصناعية, ولا يمكن ذلكَ مع هذا الاقتضاب وإنما لا بد من قانون يأخذ على عاتقها تنظيم شرط المحتوى المحلي –كما شرعت مصر في ذلكَ؛ إذ أن لهذا الشرط دوراً مهماً في توفير الوظائف في القطاع الخاص, فضلاً عن دورها المهم في دعم المصانع والشركات المحلية في المنافسة والنمو, وهو ما يتنافى مع اتفاقات منظمة التجارة العالمية؛ لأنها في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية حظرت الدعم المتوقف على شرط المحتوى المحلي, وهو ما يمثل مخالفة صريحة من المشرع المصري لاتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, مقدمة بذلكَ مصلحة الاقتصاد المصري على الالتزام ببنود الاتفاقية, وهذا ما يحتاج إلى تنظيم مشابه له في العراق, خصوصاً وأن شرط المحتوى المحلي لا يعمل على نقل التقنيات من البلدان الأخرى فحسب, وإنما يعمل على مواجهة الدعم الحكومي في البلدان الأخرى[2], وهو ما من شأنه أن يمثل دوراً حمائياً للمنتج العراقي.

المبحث الثاني

)1(– Dr. Philipp Lamprecht, Dr. Erik van der Marel, Hanna Deringer, Fredrik Erixon, The Economic Impact of Local Content Requirements: A Case Study of Heavy Vehicle s, ECIPE OCCASIONAL PAPER • 1/2018, P 3.

)2(– Dr. Sherry Stephenson, Addressing Local Content Requirements in a Sustainable Energy Trade Agreement, June 2013, P 4.

دور التشريعات والاتفاقيات الدولية في دعم المنتجات الوطنية

تبين مما تقدم ما لدعم المنتجات الوطنية من أهمية كبرى, خصوصاً أن آثاره تنعكس بصورة كبيرة على الجانب الاقتصادي في البلد, إذ بمجرد الانضمام لمنظمة التجارة العالمية يتقلص الدور التشريعي للدولة العضو؛ على حساب خضوع سوقها للمنافسة وفقاً لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية, على أن المنظمة العالمية تخص الدول النامية بمعاملة تفضيلية, وبما أن البحث قد أعد حول دعم المنتجات الوطنية في العراق؛ فإن الباحث سيسلط الضوء على الدعم الذي قدمه العراق خلال السنوات الماضية, لاسيما في حال انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية, لذا فإن الباحث سيخصص المبحث الأخير لتسليط الضوء على تدابير دعم المنتجات الوطنية؛ سواء من جانب الحكومة أو من جانب منظمة التجارة العالمية, ومن خلال جانبين الأول: صلاحية الحكومة في دعم المنتجات الوطنية, كما في المطلب الأول, والثاني: معاملة منظمة التجارة للعراق في دعمه لمنتجاته الوطنية:

المطلب الأول

دور الحكومة التشريعي في دعم المنتجات الوطنية

سنبحث في هذا المطلب الدعم الذي تقدمه الحكومات للمنتجات الوطنية فيها, وذلك من خلال تسليط الضوء على دور الحكومة المحدد تشريعياً في دعم منتجاتها الوطنية, وعلى الإعانات التي منحتها الحكومة والهيئات العامة فيها, وذلكَ من خلال فرعين, الفرع الأول: آلية دعم الحكومة للمنتجات الوطنية, والفرع الثاني: دعم الحكومة للمنتجات الوطنية تحت مظلة منظمة التجارة العالمية:

الفرع الأول

صلاحية الحكومة التشريعية في دعم المنتجات الوطنية

ينص دستور الولايات المتحدة في الفقرة التاسعة من المادة الأولى منه على أنه: "لا يجوز أن تسحب أموال من الخزينة إلا تبعا لاعتمادات يحددها القانون، وتنشر من حين لآخر، بيانات دورية بإيرادات ونفقات جميع الأموال العامة وبحسابها", ووفقاً لذلكَ خول قانون الموازنة الاتحادية الأمريكي لسنة (2019) وزارة التجارة خلق فرص العمل وتحقيق النمو الاقتصادي من خلال:

أولاً: ضمان التجارة العادلة والآمنة.

ثانياً: توفير البيانات اللازمة لدعم التجارة.

ثالثاً: تعزيز نشاطات البحوث والتطوير[1].

رابعاً: تعمل الموازنة على توفير الحماية القانونية للأشخاص الطبيعية والمعنوية؛ عند دفع الضرائب بما يضمن دعم الاقتصاد الأمريكي.

خامساً: تخفيض التمويل للمنح الخارجية أو غير الضرورية, بما يدعم الاقتصاد الأمريكي ويحقق الرفاه للمواطنين الأمريكان[2].

إذ يمكن لوزارة التجارة الأمريكية أن تضمن توفير التجارة العادلة والآمنة عبر محكمة للتجارة الدولية, التي تمثل جهازاً قضائياً يعمل بكفاءة وفعالية مع المشاكل الناشئة عن التقاضي التجاري الدولي, حيث يتسع اختصاصها الموضوعي لمختلف الدعاوى المتعلقة بالتجارة الدولية, والمتعلقة بالدعاوى ضد أي شخص أو جهة في الولايات المتحدة بخصوص التجارة الدولية[3], بما يساهم في تحقيق المنافسة العادلة في السوق؛ يعمل على النظر في دعاوى الإغراق والدعم وغيرها[4], وخصوصاً أن قانون سابرينز – أوكسلي نظم ما تتلقاه الشركات من أموال وما تلتزم به من واجبات, فهو مسؤول عن الجانب الإداري والشفافية في بيانات الشركات ومدى حاجتها[5], ويقع على عاتق وزارة التجارة الأمريكية العمل على تطوير مجال البحوث, خصوصاً أن الولايات المتحدة عضو مؤسس في منظمة التجارة العالمية, التي تتيح عبر المادة (8-2) من اتفاقية الدعم والإجراءات

---

[1]– DEPARTMENT OF COMMERCE “The Department of Commerce (DOC) promotes job creation and economic growth by ensuring fair and secure trade , providing the data necessary to support commerce , securing America ' s national security and technological leadership through export controls and an effective patent system , and fostering innovation by setting standards and conducting foundational research and development “. BUDGET OF THE U.S. GOVERNMENT.

[2]–DEPARTMENT OF COMMERCE “The Budget focuses on supporting these core missions in ways that enhance economic security, national security, and technological leadership, and protect the taxpayer through streamlined and effective implementation…, the Budget provides strong support for.. In order, the Budget reduces funding for extramural grants, eliminates duplicative or unnecessary programs, and consolidates others. These choices support American prosperity, the national economy, and the interests of all taxpayers. “.BUDGET OF THE U.S. GOVERNMENT. po.cit.

[3])– لتفاصل أكثر يمكن مراجعة موقع محكمة التجارة الدولية على الانترنت.

وهو: www.cit.uscourts.gov

تاريخ التصفح 2020/1/7

[4]– تعرضنا لبعض القرارات القضائية الصادرة منها.

[5]– تعرضنا في المبحث الأول من هذا الفصل لقانون سابرينز –أوكسلي.

التعويضية؛ دعم البحوث العلمية التي تنفذها مؤسسات التعليم العالي أو الشركات أو وفق عقود مع الشركات, والتي نصها "وبغض النظر عن أحكام الجزأين الثالث والخامس, لا يعتبر الدعم التالي قابلاً لاتخاذ إجراء: (أ) المساعدة التي تعطى لأنشطة البحوث التي تنفذها الشركات أو مؤسسات التعليم العالي أو على أساس عقود مع الشركات .."، حيث تطابق موقف الاتفاقية مع ما نظمه قانون التعريفة الكمركية الأمريكي للدعم في هذا المجال[1], إضافة إلى دعم الاقتصاد عن طريق الضرائب, مع توفير الحماية القانونية لدافعي الضرائب, ولتوفير الغطاء المالي اللازم خفض المشرع الأمريكي المبالغ الممنوحة للبرامج غير الضرورية والخارجية, وتوجيه هذه الأموال لرفاه المواطن الأمريكي.

أما في مصر, فانضمام مصر لمنظمة التجارة انعكس على صلاحيات الحكومة التشريعية, إذ تسعى منظمة التجارة إلى تحويل النظام التجاري العالمي إلى نظام تجاري متعدد الأطراف, يخفض القيود التعريفية مما يسهل التجارة بين الدول ويرفع أمامَ انسيابِ السلع الحواجزَ[2]؛ وهو ما دعا لتشريع قانون حماية الاقتصاد المصري بما يتوافق مع منظمة التجارة العالمية, حيث بموجب القرار الجمهوري رقم (72) لسنة 1995 حول الموافقة على الانضمام لمنظمة التجارة العالمية؛ شرعت مصر قانون رقم (161) والخاص بحماية الاقتصاد القومي من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية, كما أصدرت اللائحة التنفيذية بالقرار رقم (549) لسنة 1998, والذي عرف كل صورة من صور الممارسات الضارة, وبين كيفية تقدير الأضرار الناتجة عنها, والتدابير المؤقتة والدائمية لمواجهتها[3], حيث نصت المادة الأولى من اللائحة التنفيذية على أنه " يعمل بأحكام اللائحة التنفيذية للقانون رقم 161 لسنة 1998 بشأن حماية الاقتصاد القومي من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية المرافقة، وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في الاتفاقات التي تضمنتها الوثيقة الختامية لنتائج جولة أوروجواي".

أما في العراق فبموجب القرارات الأممية وبما التزم بهِ العراق من إصلاح اقتصادي في المادة (25) من دستوره لسنة (2005), فإنه ملزم بالتحول نحو اقتصاد السوق, وهو ما يعني مقدمة لتحرير التجارة العالمية, حيث تسعى إليه الدول المتقدمة لإحلال منتجاتها بدلاً عن المنتجات الوطنية, والتي تعني بالنتيجة التوسع بالنطاق الموضوعي لتشريعات المنظمة على حساب التشريع العراقي, حيث جاء في الأسباب الموجبة لقانون حماية المنتجات العراقية المعدل " انسجاماً مع المتغيرات الجديدة التي طرأت على الاقتصاد العراقي وفتح

---

[1]– تعرضنا لذلك في المبحث الثاني من الفصل الأول.

[2]– د. ياسر الحويش, مصدر سابق, ص192.

[3]– د. محمد سليمان قورة, مصدر سابق, ص162–163.

الأسواق أمام التجارة العالمية ولغرض بناء صناعة وطنية ولتفادي حدوث ضرر يلحق بها من الممارسات الضارة من سياسات إغراق الأسواق بالمنتجات أو الزيادات غير المبررة في الواردات أو المنتجات المستوردة التي تدعمها الدول المصدرة إلى جمهورية العراق بما يؤدي إلى فقدان شروط المنافسة العادلة ولغرض اتخاذ التدابير المناسبة لحماية المنتجات العراقية والمنتجين المحليين . شُرع هذا القانون", وهو ما لاحظناه من خلال مدى التوافق بين أحكام قانون حماية المنتجات العراقية وتعليماته وبين اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية.

إذ بالرجوع إلى قانون حماية المنتجات العراقية المعدل قد عد الدعم في بعض صورهِ واحداً من الممارسات الضارة بالتجارة الدولية, حيث نص في الفقرة خامساً من المادة (1) على أنه: " الممارسات الضارة : استيراد منتج مماثل للمنتج المحلي بأسعار مدعومة أو تؤدي إلى إغراق السوق أو الزيادة غير المبررة في الواردات", وعليه فالدعم الذي يؤثر سلباً في مجرى التجارة الدولية هو الدعم التصديري, وهو ما يتوافق مع المادة (3) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية, وبموجب الفقرة أولاً من المادة (15) من قانون حماية المنتجات العراقية " لا يجوز أن يتجاوز مقدار ما يفرض من الرسوم الكمركية لمكافحة الإغراق أو الدعم وفقا للقانون هامش الإغراق أو مقدار الدعم الممنوح", فإن الدعم المحظور يمكن للدولة أن تفرض عليهِ رسوماً تعويضية تعادل الدعم الممنوح لهُ, وهو ما يتوافق مع ما جاء في اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية " وعلى كل حال فإن دعم الصادرات أو إغراق الأسواق بمنتجات أجنبية يعود بالضرر على الصناعة المحلية, فضلاً عما يسببه من أضرار بالمنافسة التجارية والمستهلك المحلي, فهما يعدان من الوسائل غير المشروعة[1], لذا فإن قانون حماية المنافسة ومنع الاحتكار نص في المادة (10) على أنه : "تحظر أية ممارسات أو اتفاقات تحريرية أو شفهية تشكل إخلالا بالمنافسة ومنع الاحتكار أو الحد منها أو منعها وبخاصة ما يكون موضوعها أو الهدف منها ما يأتي .."، هذه الصور المختلفة من المنافسة غير المشروعة ما هي في جوهرها إلا دعم يمارس من جهة بصورة غير مشروعة؛ فإن الدعم يمكن أن يكون طريقاً لتحديد أسعار السلع وكميتها, أو بالدعم يمكن للتجار أن يتحملوا أعباء اقتسام البضائع وفرض سيطرتهم على الأسواق.

وقد أصدر مجلس الوزراء عدداً من القرارات, ومنها: "أقر مجلس الوزراء توصية الجهة المختصة في وزارة الصناعة والمعادن/ دائرة التطوير والتنظيم الصناعي بشان حماية منتج الأنابيب المعدنية المغلونة وغير المغلونة، استنادا لأحكام المادة 14 / ثانياً من قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنه 2010 المعدل و يكون بحسب الآتي:- فرض رسم كمركي إضافي بنسبه 15 بالمئة من قيمة وحدة قياس منتج الأنابيب

[1]- د. إسراء خضر خليل العبيدي, الإغراق التجاري في ضوء أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم 11 لسنة 2010, بحث منشور في مجلة دراسات قانونية, العدد 34, السنة 2013, ص63-64.

المعدنية المغلونة و غير المغلونة المستورد إلى العراق من الدول و المناشئ كافة لمدة 4 سنوات و من دون تخفيض و مراقبة السوق المحلية خلال مدة تطبيق الرسوم الجمركية الإضافية وقيام وزارة المالية/ الهيئة العامة للجمارك بتطبيق الرسم الجمركي الإضافي للمنتج المذكور آنفا، وقيامها بإشعار وزارة الصناعة و المعادن/ دائرة التطوير والتنظيم الصناعي بشكل دوري عن كمية استيرادات العراق من المنتج و قيمة الرسوم الجمركية الإضافية التي يتم جبايتها على المستورد من المنتج الأجنبي و قيمة المستورد وبلدان التصدير والجهات المستورد له. وقيام وزارة الصناعة والمعادن بمراعاة مقدار الزيادة في الاستيرادات مقارنة بالسنوات الثلاث السابقة للوقوف على مدى وجود زيادة غير مبررة، وبيان قدرة الشركة الشاكية على سد حاجة السوق بالشكل الذي يضمن عدم تضخم الأسعار.وتحديد أهمية الحماية المطلوبة بالنسبة للاقتصاد الوطني، وتتولى الجهات الرقابية تطبيق الآثار الناجمة عن فرض حماية كمركية إضافية على المنتج المستورد"[1].

لذا فرضت الحكومة من خلال هذا القرار رسوماً تعويضية على المنتجات الأجنبية المستوردة, مع مراقبة مدى قدرة الشركات الشاكية على تغطية حاجة السوق بالمنتج المحلي المماثل, وهو ما يعني أن الإغراق التجاري, فضلاً عن الدعم المسبب له إضرار بالاقتصاد الوطني, ولكن السلطة التنفيذية في العراق تفرض العقوبة على الإغراق بشرط تلبية الصناعة الوطنية لحاجة السوق؛ وذلكَ لأن المنافسة غير موجودة أصلاً حتى يخل الإغراق التجاري بها[2].

وفي قرار آخر : " وافق مجلس الوزراء على سريان قراري المجلس رقم 365 لسنة 2016 ورقم (2) لسنة 2018 المتعلقة بعدم استيفاء الفوائد من المقاولين عن القروض الممنوحة إليهم بحسب الشروط المحددة في قرار المجلس رقم (365) لسنة 2016، بدءاً من تاريخ 1/1/ 2014 وبالتنسيق مع الجهات المدينة. وكان مجلس الوزراء قد وجه في قراره المرقم (365) لسنة 2016 المصارف الحكومية بعدم استيفاء الفوائد من المقاولين عن القروض الممنوحة إليهم ممن لديهم ديون مستحقة على الجهات الحكومية تعادل أو تزيد عن القروض الممنوحة وتعذر صرفها بسبب الأزمة المالية. ونص التوجيه آنذاك على أن تتحمل وزارة المالية مبالغ تلك الفوائد بعد النظر بتخفيضها من مجالس تلك المصارف وبما ينسجم مع وضع البلد والتحديات التي تواجهه.

---

[1]– يمكن مراجعة القرار تحت عنوان " حماية منتج الأنابيب المغلونة وغير المغلونة" على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء: http://www.cabinet.iq/ .

[2]– محمد سعيد, النظام القانوني للإغراق التجاري, رسالة ماجستير, كلية القانون–جامعة كربلاء, 2013, ص47.

ويهدف قرار المجلس القاضي بتوجيه وزارة المالية والبنك المركزي بشأن قيام المصارف العمل بمضمونه أعلاه إلى دعم القطاع الخاص بشكل عام وتحفيز المقاولين لزيادة الاستثمارات في هذا القطاع الذي يعد من أهم القطاعات التي تدعم النتاج المحلي والوطني"[1].

يرى الباحث أن أمثال هذه القرارات تدخل ضمن الإطار النظري لمفهوم الدعم, كما جاءت به اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية والتشريعات موضع المقارنة, ولكن من الناحية العملية فإن هذه المساهمات المالية غير المباشرة لا تجدي نفعاً لتحقيق ما تصبو إليه السلطة التنفيذية؛ لأن دعم المنتج الوطني لا يحتاج إلى أموال فقط, وإنما إلى تخطيط مناسب, ونرى أن النهوض بالصناعة والزراعة الوطنيتين لا يكون عبر عقود المقاولات, وإنما من خلال التوسع في الاستثمارات الأجنبية, ففاقد الشيء لا يعطيهِ, فالبيئة المفتقرة لتقنية وأساليب صناعة المنتجات وتقديم الخدمات؛ لا يمكنها أن تهب ما لا تملك [2].

وتناولت قرارات أخرى دعم المنتجات الزراعية بمبالغ مالية تصل إلى نسب عليا من التكلفة الكلية للبذور, كالقرار الآتي: " وافق مجلس الوزراء على قيام وزارة الزراعة لاعتماد الدعم بنسبة (70%) من الكلفة الكلية لبذور محصولي الحنطة والشعير. واشترطت الموافقة أن يتم تغطية الكلف من مبالغ دعم المزارعين، ويتحمل صندوق دعم البذور نسبة (50%) من دعم مكافأة الرتبة. ويأتي القرار لتنشيط القطاع الزراعي في العراق وإعادة إصلاح الأراضي الزراعية ودعم المنتوج المحلي في البلاد"[3].

الفرع الثاني

جدوى الدعم المقدم للمنتجات الوطنية

تمثل الموازنة بالنسبة إلى وزارة التجارة الأمريكية أداة؛ تعزز من خلالها دورها في خلق فرص عمل وزيادة النمو الاقتصادي وحماية الاستثمارات, فضلاً عن إنفاذ القوانين التي تعزز التجارة الآمنة والعادلة, حيث تقدم الموازنة للسنة (2019) (9.8) مليار دولار لتكاليف التشغيل المباشر للبرامج الإلزامية وغيرها؛ وتوفر تمويلاً كبيراً للبرامج ذات الأولوية الهامة كالتي تتعلق بتنفيذ التجارة والملكية الفكرية, مقابل خفض الميزانية لتمويل المنح

---

[1]– يمكن مراجعة "تعديل تاريخ استيفاء فوائد من المقاولين عن القروض الممنوحة اليهم", على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء في الرابط السابق.

[2]–د. أكرم فاضل سعيد قصير, مصدر سابق, ص583, وهو ما يعني بمفهوم الموافقة حاجة المصانع والمزارع العراقية إلى تحديث وسائل إنتاجها بما يتلاءم وما توصلت له الدول المتقدمة.

[3]– يمكن مراجعة القرار تحت عنوان " دعم بذور محصولي الحنطة والشعير دعم المنتوج المحلي", على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء في الرابط السابق.

الخارجة عن نطاق البرامج, بل وتزيل البرامج غير الضرورية, مع توفيرها لـ (2.3) مليار دولار تمنح الأولوية فيها للاستثمارات في البنى التحتية وتكنولوجيا المعلومات وغيرها[1], حيث جاء هذا الدعم لأهداف منها معالجة الآثار السلبية على البنى التحتية[2]؛ بسبب الدعم المقدم من الحكومات المحلية في كل ولاية لشركاتها ومنشآتها, حيث تنفق الولايات سنوياً (70) مليار دولار كدعم للشركات على شكل تخفيضات ضريبية وغيرها؛ وهو ما جاء على شكل تصاعد في التخفيضات الضريبية في الولايات المتحدة, وهو ما يعني أن هناك حرباً اقتصادية بين نفس الولايات المتحدة في أمريكا[3].

يرى الباحث أن قدرة هذه الشركات على شن حروب اقتصادية فيما بين الولايات الأمريكية نفسها؛ لم يتيسر لها ذلك لولا ما تمتلكهُ من قدرات مالية وفنية هائلة, وأن هذا النشاط الاقتصادي لم يكن لها لولا الدعم المقدم من الحكومة الفيدرالية فضلاً عن الدعم الذي تقدمه لها الحكومات المحلية في أمريكا.

هذا الدعم المقدم لم يقتصر على شكل منح وقروض, وإنما قامت الحكومة برفع الضرائب المفروضة غالباً على المنتجات الأجنبية, على الرغم من أن المنتجات في الدول الأجنبية الأخرى تواجه مقدار ضرائب أقل, ولكي تجذب الشركات الأجنبية للاستثمار في الولايات المتحدة؛ قامت الحكومة الأمريكية سنة (2017) بتشريع قانون الاستقطاع الضريبي؛ بغية استقطاب الشركات الأجنبية, لاستثمار أرباحها داخل أمريكا؛ وبالنتيجة أدى هذا القانون إلى تخفيض بنسبة كبيرة للضرائب على الاستثمار مما يشجع الاستثمار المحلي[4].

حيث نص قانون الاستقطاع الضريبي على جملة من التخفيضات الضريبية للشركات, منها ما جاء في القسم (11011) الفقرة (B-2) " الدخل الخاضع للضريبة (يتم تخفيضه من صافي الربح الرأسمالي (كما هو محدد)) من دافعي الضرائب للسنة الخاضعة للضريبة. المبلغ يجب ألا يتجاوز الدخل المحدد بموجب الجملة السابقة الدخل الخاضع للضريبة (يتم تخفيضه بواسطة صافي الربح الرأسمالي (كما هو محدد على ذلك) من

---

(1)- Office of management and budget, efficient, effective, accountable an American budget, washington 2018, P 29.

(2)- لحاجتها إلى الترميم بسبب تقادم الزمن.

(3)- Greg LeRoy, Ending the Economic War among the States:A Strategic Proposal, P1-4, (https://www.goodjobsfirst.org/sites/default/files/docs/pdf/Ending_the_Economic_War_among_the_States.pdf), Last visited in: 13/8/2019.

(4)- Dr. Alan J. Auerbach, Measuring the Effects of Corporate Tax Cuts, Journal of Economic Perspectives—Volume 32, Number 4—Fall 2018—Pages 103-112.

دافع الضرائب للسنة الخاضعة للضريبة"[1], أن بموجب هذا القانون توجه الضرائب على المبيعات إلى المستهلكين الأمريكيين, وستعفى المبيعات إلى المستهلكين الأجانب من الضريبة؛ وذلكَ لجذب الاستثمارات الأجنبية, غير أنه يُلاحظ أن المستفيد الأكبر منه هم ذوي الدخل المرتفع, كما أنه –على المدى البعيد– سيؤدي إلى ارتفاع الدين الفيدرالي؛ مما يؤدي إلى زيادة نسبة الفوائد, وانخفاض الاستثمارات المحلية مستقبلاً[2].

أما في مصر, فإن استفادة ذوي الدخل المرتفع لا يقتصر في حالة فرض الضريبة على المستهلك المحلي, وإنما يمكن لهم الاستفادة أيضاً في حالة الدعم غير المحدد –الذي يقدم إلى جميع شرائح المجتمع؛ وهو ما يؤدي إلى الانخفاض في مقدار الدعم المقدم للفرد الواحد, حيث سيشارك الطبقات الفقيرة والمتعففة ذوو الملاءة المالية المرتفعة في المعونة المقدمة, وبالتالي لن يرتفع الحيف عن الشرائح الأشد حاجة, كما هو الحاصل عند رفع نسبة الدعم الذي قدمته الحكومة المصرية في الموازنة المصرية؛ نتيجة لتحول الدعم غير المباشر –الذي كانت تتحمله الشركات وليس موازنة الدولة– إلى دعم مباشر يُضاف إلى نفقات الموازنة, حيث وصلت النسبة إلى (293%) في عامي (2005–2006), ما يعني أن جانباً كبيراً من هذا الدعم يذهب إلى الأسر الغنية, ويقدر بـ (60%) الأغنى سُكاناً[3], إن هذا الدعم غير المحدد بحاجة إلى إصلاح؛ من خلال تنمية القطاع الخاص وتوفير فرص العمل, فبدلاً من تقديم الدعم للوقود مثلاً؛ توفر هذه المبالغ وتدفع للبرامج الاجتماعية الموجهة بدقة للشرائح المستحقة, ولخلق فرص استثمارية جديدة[4], وهذا ما يوافق إستراتيجية مصر في التحول نحو اقتصاد السوق, إذ يتوجه المشرع المصري إلى الترشيد في دعم الطاقة, والزيادة في الاستثمارات[1].

---

(1)– Sec (11011), Article (2) "(B) taxable income (reduced by the net capital gain (as so defined)) of the taxpayer for the taxable year. The amount determined under the preceding sentence shall not exceed the taxable income (reduced by the net capital gain (as so defined)) of the taxpayer for the taxable year". Tax Cuts and Jobs Act (2017).

(2)– Dr. Leonard E. Burman, Dr. James R. Nunns, Dr. Benjamin R. Page, Jeffrey Rohaly, and Joseph Rosenberg, AN ANALYSIS OF THE HOUSE GOP TAX PLAN, COLUMBIA JOURNAL OF TAX LAW, Vol.8, P260–261.

(3)– د. طارق محمد صفوت, مصدر سابق, ص106–107.

(4) – " إن إلغاء دعم الوقود واستحداث آلية تسعير الوقود هما إصلاحان ضروريان سيحققان منافع كبيرة للاقتصاد المصري في المرحلة القادمة. فسوف يؤديان إلى رفع كفاءة استهلاك الوقود وحماية الميزانية من تغيرات أسعار الوقود العالمية وإفساح مجال للإنفاق على البرامج الاجتماعية الموجهة بدقة إلى المستحقين وزيادة الاستثمارات في القطاعات والأنشطة التي تخلق المزيد من فرص العمل. وفي المستقبل، سيتم تعديل أسعار بيع الوقود بالتجزئة صعودا أو هبوطا بالتناسب مع التغييرات في التكاليف الأساسية (مثل أسعار النفط، وسعر الصرف، إلخ) على غرار الممارسات المتبعة في معظم الاقتصادات الحديثة حول العالم", صندوق النقد الدولي, مصر وصندوق النقد الدولي أسئلة أساسية عن مصر, تقرير منشور بتاريخ 2019/7/24 على الرابط:

أما في العراق فإن النفقات الاستثمارية والتشغيلية تشكل مجموع النفقات في الموازنة, وتعتمد عملية النمو في الشركات التجارية والمصانع وغيرها على النفقات الاستثمارية, في حين أن النفقات التشغيلية تعمل على إدامة النشاط التجاري للمؤسسات التجارية في الدولة, وتتألف النفقات وفقاً للمادة (8) من قانون الإدارة العامة والدين العام رقم (95) لسنة (2004). من النفقات الرأسمالية[2] والنفقات الجارية[3] والقروض والمنح وغيرها, ويلاحظ بالرجوع إلى قوانين الموازنة العراقية منذ سنة (2004) إلى (2019) أن النفقات التشغيلية تستحوذ على النسبة الأكبر قياساً بالنفقات الاستثمارية؛ وعليه فإن ضآلة دور الاستثمار في الموازنات العراقية على مدى السنوات السابقة –على الرغم من أهمية دور الاستثمار في التنمية الاقتصادية[4]؛ يبين أن القروض والمنح التي كانت تقدم ليس الغرض منها التنمية, وإنما هي لقضاء حاجة عاجلة فحسب, لم ينظر من خلالها للحاجة الآجلة مستقبلاً, مما يعني أن المشرع العراقي لم يراعِ في تقديرها, فضلاً عن النفقات التشغيلية ضوابط واضحة؛ إذ أن قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (2008) نص في الفقرة ثالثاً من المادة (17) على أنه: " تلتزم الوزارات بتخصيص النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الاستثمارية وفق النسب السكانية للمحافظات غير المرتبطة بإقليم, ومسك السجلات التي تشير إلى هذا الإنفاق بعد استبعاد النفقات السيادية وحصة إقليم كردستان

---

https://www.imf.org/ar/Countries/EGY/Egypt-qandas

تاريخ التصفح: 2019/8/14.

(1)– وزارة المالية في مصر, منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2019/2018, ص2–4. المنشور على موقع وزارة المالية: http://www.mof.gov.eg.

تاريخ التصفح: 2019/8/14.

ويمكن مراجعة د. عابد فضلية, آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة, خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, المجلد 26, العدد 2, 2010, ص 164, د. عبد المنعم لطفي, الضريبة على القيمة المضافة في مصر ورقة عمل رقم 183 مارس 2016, المركز المصري للدراسات الاقتصادية, ص 7.

(2)– "النفقات الرأسمالية: استعمال أموال للحصول أو تطوير الأصول الرأسمالية كالأبنية والمنشآت والمكائن والأصول مالية", قانون الإدارة المالية, القسم (2) الفقرة (6).

(3)– النفقات الجارية: وهي النفقات غير الرأسمالية كالرواتب ونفقات الحصول على التجهيزات والخدمات والوقود", قانون الإدارة المالية, القسم (2) الفقرة (13).

(4) – د. بتول مطر عبادي وعلاء حمد عبد الزيادي, تحليل أوجه الأنفاق للموازنات الفيدرالية في العراق للمدة (2006–2012), مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية, المجلد17, الإصدار3, **السنة** 2015 :**المجلد** 17, ص134.

الواردة في البند خامساً من هذه المادة"[1], إن حاجة المشاريع الاستثمارية للأموال لا تحددها المعايير المذكورة في أعلاه؛ بقدر ما تحددها طبيعة المشروع الاستثماري؛ فاستثمار قطاع الكهرباء أو مشاريع البتروكمياويات مثلاً لا تحتاج تخصيصات مالية بقدر سكان تلك المحافظة, فضلاً عن كون أسعار النفط عرضة للتغير, فالنفقات الاستثمارية إنما تحدد بمقدار ضخامة المشروع ونحوها[2], فضلاً عن تفعيل دور المنتجات الوطنية والأيدي العاملة في البلد عبر دور المحتوى المحلي [3].

---

[1]- أو كما جاء في نص الفقرة ثانياً من المادة (25): " على وزير المالية الاتحادي تخصيص مبالغ للمشاريع الاستثمارية عن كميات المعادلة (1) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و(1) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصفى المحافظة و(1) دولار عن كل (150) متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة..".

[2]– بمراجعة قوانين الموازنة للسنوات من 2004 إلى 2019 يُلاحظ عليها المقدار الكبير جداً المقدم للنفقات التشغيلية, في الوقت الذي لا تقدم للنفقات الرأسمالية إلا ما يقارب الثلث تقريباً, مما يعني أن دعم المنتج الوطني باعتباره مساهمة مالية تقدمها الحكومة لمتلقي الدعم؛ لا يُعتبر بالنسبة للمشرع العراقي ذا أهمية عليا, ومقدار الدعم المقدم شاهدٌ على ذلكَ, ففي سنة 2005 خصص قانون الموازنة الفيدرالية للعراق لسنة 2005 رقم (23) لسنة 2005 في قانون الموازنة وفقاً للجدول (أ) الملحق بالقانون للنفقات التشغيلية في وزارة الصناعة والمعادن مقدار (21073) مليون دينار, وللنفقات الاستثمارية مقدار (7252) مليون دينار, وخُصتْ وزارةُ الزراعة بـ (4660505) مليون دينار من النفقات التشغيلية, وللنفقات الاستثمارية (25800) مليون دينار, في حين أن وزارة كوزارة الثقافة ليس لها من الدور في الاقتصاد العراقي ما لتلكما الوزارتين خصصت الموازنة لنفقاتها التشغيلية (25800) مليون دينار, ولنفقاتها الاستثمارية (20000) مليون دينار, والنتيجة أن على الرغم من تغيير سنة (2003), وما رافقه من تدمير للبنية التحتية, وما تحتاجه البيئة الاستثمارية في العراق من دعم وعناية, إلا أنها في قانون الموازنة تتساوى مع ما يقدم في مجال النفقة الاستثمارية مع ما يقدم لوزارة الثقافة.

[3]– ومن هنا ألزم المشرع العراقي في قوانين الموازنة من سنة (2016) وصولاً لسنة (2019)؛ الوزارات والدوائر الحكومية وتوابعها شراء احتياجاتها من منتجات الوزارات الاتحادية الأخرى, والتي منها ما جاء في المادة (29) من قانون رقم (1) لسنة 2016 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/2016, وهذا نصها: " تلتزم الوزارات الاتحادية والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة في شراء احتياجاتها من منتجات الوزارات الاتحادية على أن لا تقل القيمة المضافة لهذه المنتجات المجمعة والمصنعة عن (25%) من الكلفة الاستيرادية للقيمة المضافة لها وعلى أن لا تكون أسعار المنتجات المحلية أعلى من مثيلاتها المستوردة بنسبة تزيد على (10%) عشرة من المائة مع مراعاة مواصفات النوعية والجودة", تبنى المشرع العراقي الاتجاه المذكور في الموازنات اللاحقة, إذ جاءت في قانون الموازنة رقم (44) لسنة 2017 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/2017 تحت نص المادة (27) فقرة (أ), مع إضافة المنتج المحلي إلى جانب منتج الوزارات وباقي الدوائر, وزاد عليها الفقرة (ب), وهذا نصها: " على الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات الالتزام بتطبيق النصوص الواردة في قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010, وفي قانون رقم (9) لسنة 2018 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2018, نصت المادة (22) على المادة السابقة نفسها, مع تخفيض النسبة المضافة إلى (20%), وأن يكون تحديد النوعية والجودة والقيمة المضافة من مسؤولية وزارة التخطيط, وهو ما كرر في قانون رقم (1) لسنة 2019 قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019 في المادة (24), على أن وفقاً للقرار الوزاري رقم (341) لسنة (2019) في (2019/10/8) إلزام الوزارات بالشراء من المنتج الوطني حتى لو كان من القطاع الخاص على أن تزيد القيمة المضافة على

ومع غض النظر عن ذلكَ المقدار الضئيل, فأن المنتج المصنع في ضوء هكذا تخصيصات مالية للاستثمار؛ لن يكونَ قادراً على منافسة المنتجات المصنعة من الشركات الأجنبية, التي تنافس الصناعة العراقية بصورة مشروعة, أو بصورة غير مشروعة عِبرَ إغراق الأسواق المحلية بمنتجاتها المدعومة من حكوماتها؛ وذلكَ لأن كفاءة المنتج تتأثر بحسن استغلال العوامل مالية وغيرها في العملية الإنتاجية[1]؛ فالموارد المالية ضئيلة قياساً بما يُنتَظرُ منها, في تغطيتها لحاجات الوزارات والشركات وغيرها, إضافة لذلكَ فإن الإلزام الذي ألقاه المشرع على عهدة الوزارات الاتحادية وغيرها مبني على شرط الجودة والنوعية وغيرها, وهذا يؤكد أن المشرع العراقي ليست لديه الثقة الكافية بمنتجه الوطني, ولو كانت لديه هذه الثقة لما احتاج أن يعلق إلزامه على هذا الشرط, ولشرطه على المنتجات الأجنبية في حال فقدان المنتج المحلي المماثل, وهذه ثغرة ما كان على المشرع أن يقع فيها.

إن الدولة –مع مراعاة السلبيات الآنف ذكرها– يمكن لها أن تضمن قوانين الموازنة من خلال إلزام الدوائر الحكومية والوزارات, بشراء المنتجات التي تتوافر فيها الكفاءة والنوعية, وفقاً لمعايير دولية لجودة المنتج, والتي تسمى بنظام الآيزو (ISO), حيث يضع الآيزو المعايير التي تحدد سياسة الجودة والمسؤوليات والنتائج. كتخطيط الجودة وضمانها وتحسينها[2], ولها العديد من الفوائد الداخلية والخارجية, من بين الفوائد الداخلية: تحسن في عملية العمل, وثقة أعلى في جودة المنظمة, فضلا عن زيادة في مشاركة الناس, أما الفوائد الخارجية فمنها: ضمان استجابة أفضل من الزبائن, والوصول إلى أسواق جديدة, وتحسين العلاقات مع الزبائن, وخدمة أفضل عملاء, فضلاً عن الحد من الشكاوى[3], وبالتالي فإن ترك الخيار للوزارات في شراء المنتج –بعد فرض الالتزام عليها بمعايير عالمية للجودة– مقدمٌ على إلزامها بمنتج معين؛ لأن القرار النهائي سيكون مرهوناً بنتائج

(20%) استجابة لمطالب المتظاهرين, وهو يمثل دعماً للمنتج المحلي بلا فرق بين أن يكون من القطاع العام أو الخاص, في حين أن التعليمات السابقة والقوانين التي صدرت بموجبها كان تخص هذا الدعم بمنتج القطاع العام, وكذلكَ أن تزيد السنة على (20%), في حين أنها كانت تنص سابقاً على أن لا تقل على (20%), وفرق بين الحالين, فسابقاً الـ (20%) مقبولة أما بعد القرار المذكور فاللازم أن تزيد على هذه النسبة, بلا قيد.

[1]– د. سامي الغريري, إدارة الإنتاج والعمليات, منشورات زين الحقوقية, 2013, ص41.

[2]– Dr. Kenneth Wanjau, Evelyn Nyakio Kibe, The Effect of Quality Management Systems on the Performance of Food Processing Firms inKenya, IOSR Journal of Business and Management, Vol 16, Iss 5. Ver. II,Date 2014, PP 61.

[3]– Dr. Juan José Tarí, Dr. José Francisco Molina-Azorín, Dr. Iñaki Heras, Benefits of the ISO 9001andISO 14001 standards: Aliterature review, Journal of Industrial Engineering and Management, Vol5, Iss2, Date2012, P298.

المنافسة العادلة والمشروعة, وهذا ما يصب ختاماً بمصلحة المواطنين؛ لأن تلقي المواطن لخدمة جيدة ومنتجٍ كفوء, يقدم على تحقيق مكاسب وأرباح لهذه المؤسسة الاقتصادية أو تلك, فضلاً عن كونهِ دافعا وباعثاً لها للتكامل مستقبلاً, خصوصاً أن الدول التي تمارس الإغراق إن استطاعت إغراق الأسواق بمنتجاتها, فذلك على حساب الجودة والنوعية عادة, وخلافُ ذلكَ مع المنتج الوطني؛ حيث باعتباره ينافس على أرضهِ, فضلاً عن الدعم الحكومي –لو توفر بصورة صحيحة– يمكن أن يجعل الجهات الحكومية فضلاً عن غير الحكومية تتجه إليه إرادياً للشراءِ منه[1].

ومن جهة أخرى, فإن الشركات العامة بحاجة إلى ملاءة مالية عالية كي تنهض من كبوتها, ومما يعينها على ذلك المنح أكثر من القروض, إلا أن المشرع وفقاً للمادة (37) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/2011 نص على أنه: "عدم تمويل الشركات العامة الممولة ذاتياً من قبل الموازنة الاتحادية, وبإمكان الشركات المذكورة, الاقتراض من المصارف الحكومية وفقاً لقانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 بعد تقديمها لدراسات الجدوى"[2].

إن القروض ما هي إلا مبالغ نقدية تقوم الدولة باستيفائها هي أو أحد الأشخاص المعنوية فيها؛ من الغير سواء كان مصارف أو أفراداً أو دولاً, وتتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليهِ[3], وحيث أن قانون الموازنة نص على تقديم قروضٍ بشروطٍ ميسرةٍ للشركات العامة؛ فإنها دعم بصورة غير مباشرة للمنتجات الوطنية, ولكن لما كانت إنتاجية هذه الشركات متدنية وبحاجة ماسة للدعم؛ فإن منح القروض لها من شأنه أن يؤدي إلى العجز عن

---

[1]– فمثلاً ارتفاع صادرات المنتجات الأمريكية في الأسواق العالمية مع انخفاض أسعار المنتجات المنافسة لها من دول شرق آسيا؛ فضلاً عن قدرتها على منافسة المنتجات الأمريكية, مما أدى إلى انخفاض صادرات المنتجات الأمريكية إلى خارج الولايات المتحدة, وهو ما انعكس على الاقتصاد الأمريكي, د. هيفاء عبد الرحمن التكريتي, آليات العولمة الاقتصادية وآثارها المستقبلية في الاقتصاد العربي, ط أولى, 2010, ص 464.

[2]– نصت المادة (30) من قانون الموازنة المالية لسنة 2012 على أنه: "عدم تمويل الشركات العامة أو الهيئات أو المديريات الممولة ذاتياً من قبل الموازنة الاتحادية, وبإمكان الجهات المذكورة, الاقتراض من المصارف الحكومية وفقاً لقانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997 بعد تقديمها لدراسات الجدوى", ويلاحظ توسعاً لدى المشرع في التقليل من دعم المباشر للمنتجات الوطنية. أو كما في المادة (28) من قانون الموازنة لسنة (2008) وزير المالية منح وزارة الصناعة سلفة مالية, طبقاً للنص الآتي: " يخول وزير المالية منح سلفة إلى وزارة الصناعة والمعادن قدرها (452) مليار ديناراً (أربعمائة واثنان وخمسون مليار دينار) سنوياً وعلى مدار ثلاث سنوات وبشروط تسديد ميسرة ويتم تسديد السلفة خلال عشر سنوات".

[3]– د. عباس محمد نصر الله, المالية العامة والموازنة العامة, ط أولى, منشورات زين الحقوقية, 2005, ص24.

سداد هذه القروض[1], إذ أن عدم سداد الشركات للمبالغ المالية التي اقترضتها من المصارف الحكومية؛ يعني ببساطة أنها قروضٌ استهلاكية لا تنموية, تهدف هذه القروض إلى سداد رواتب الموظفين فيها؛ مما يحول هذه الشركات الصناعية والزراعية من وحدات اقتصادية إلى مؤسسات ضمان اجتماعي, وهذا من جهتها هي أما من جهة المصارف الحكومية فإن التمويل المصرفي للحكومة يمثلُ مورداً مالياً لها, غير أنه محفوفٌ بمخاطرَ تُهددُ استقرار السوق, وتزيدُ المخاطرَ الماليةَ على الحكومات؛ وذلكَ بسبب ضعف الشفافية أو عدم تناسق المعلومات[2], ويمكن أن نضيف على هذه الآثار السلبية: أن المصارف مؤسسة اقتصادية وعدم إرجاع القروض لها بفوائدها يمثل خسارة لها, فضلاً عن كون العراق من الدول التي ترتفع بها نسبة الفساد الإداري؛ وبالتالي إبرام عقود للاقتراض من المصارف الحكومية لمصلحة الشركات يفتح الباب أمام صور جديدة من الفساد الإداري.

والخلاصة: إن الدعم المقدم من قبل الحكومة, والمنظم من خلال قوانين الموازنة لم يؤول إلى الثمار المرجوة, حيث لم تتحول هذه المؤسسات الاقتصادية المتلقية له إلى مرحلة الاكتفاء الذاتي, ولم تساهم في منافسة المنتجات الأجنبية بصورة عامة, وهو ما يدعونا إلى ضرورة إصلاح الدعم, خصوصاً وإن المبالغ المقدمة منذ سنة (2003) ولليوم مبالغ طائلة, ولو تم التعامل معها بالشفافية والمهنية المطلوبة لكانت قادرة على لعب دور –ولو جزئي– في تطور المنتجات في العراق.

المطلب الثاني

جدوى انضمام العراق لمنظمة التجارة في دعم المنتج الوطني

إن دراسة دعم المنتجات الوطنية يستلزم الوقوف على دعم المنتجات الوطنية؛ من قبل الحكومة العراقية تحت مظلة منظمة التجارة العالمية, وذلكَ من خلال فرعين, في الفرع الأول: أثر انضمام العراق لمنظمة التجارة الدولية في دعمهِ لمنتجاته الوطنية, وفي الفرع الثاني: معاملة منظمة التجارة العالمية للعراق بوصفهِ دولة نامية في دعمه لمنتجاته الوطنية:

الفرع الأول

)1(– Alex Addae-Korankye, Causes and Control of Loan Default/Delinquency in Microfinance Institutions in Ghana, American International Journal of Contemporary Research, Vol4, Iss12, Date2014, P38.

)2(– Benji Nguyen, Sylesh Volla, and Annabel Wong, Risky Business: Bank Loans to Local Governments.

بحث منشور على الرابط :

(https://siepr.stanford.edu/research/publications/risky-business-bank-loans-local-governments).

أثر انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية في دعمه لمنتجاته الوطنية

إن سعي العراق للانضمام لمنظمة التجارة العالمية لم يكن أمراً مجمعاً عليه لدى المتخصصين في مجال القانون وغيره؛ إذ انقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض وكلاً منهما يسوق الحجج المسندة لتوجيهه المذكور.

أولاً: فبالنسبة للمعارضة, إذ يرى هذا الرأي الفقهي أن الانضمام للمنظمة له آثار سلبية؛ إذ لما كان قانون المنافسة ومنع الاحتكار قد نص في الفقرة رابعاً من المادة (10) على أنه: "تحظر أية ممارسات أو اتفاقات تحريرية أو شفهية تشكل إخلالاً بالمنافسة ومنع الاحتكار أو الحد منها أو منعها وبخاصة ما يكون موضوعها أو الهدف منها ما يأتي: ... رابعاً: التصرف أو السلوك المؤدي إلى عرقلة دخول مؤسسات إلى السوق أو إقصائها عنه أو تعريضها لخسائر جسيمة بما في ذلك البيع بالخسارة", فإن انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية, وما يترتب عليهِ من فتح أسواقه للمنافسة الأجنبية[1]؛ ستتسبب بمشاكلَ للصناعة العراقية, لاسيما وأنها لا ترقى لمستوى الصناعة الأجنبية؛ مما يجعلها أمام خيارات منها: خروجها عن السوق نهائياً[2].

هذه المنافسة ستلقي بظلالها سلباً لا على الصناعة العراقية فحسب, وإنما ستتعدى القطاع الصناعي إلى غيره؛ إذ أن انضمام العراق للمنظمة سيؤدي إلى منافسة الأسواق المالية الدولية وبشدة للمؤسسات المصرفية والمالية في العراق؛ مما يلقي بظلاله على ما تستقطبه من المدخرات الوطنية, وهجرة رؤوس الأموال العراقية إلى أسواق المال العالمي, والذي ينعكس سلبا على استقرار الأسواق المالية العراقية والاستثمارات الوطنية فيه[3], خصوصاً الوضع المصرفي في العراق؛ حيث أن قانون المصارف نص على الغرض منه في القسم الأول " ويؤسس نظاماً مصرفياً مأموناً, يتسم بالسلامة ويقوم على المنافسة, ويكون متاحاً للجميع.. ".

هذا لو نظرنا للمنتجات العراقية من جهةِ المنافسة فحسب, أما من جهة اتفاقية الدعم: فإنها حددت أقصى مدة لدعم المنتج بثماني سنوات, إذ أجازت المادة (27) منها, وهذا نصها: "يعترف الأعضاء بأن الدعم قد يلعب دوراً هاماً في برامج التنمية الاقتصادية في البلدان النامية الأعضاء.. لا ينطبق الحظر الوارد في الفقرة (أ) من

---

[1]–د. فضل علي مثنى, الآثار المحتملة لمنظمة التجارة العالمية على التجارة الخارجية للدول النامية, مكتبة مدبولي, القاهرة, 2000, ص 197.

[2]– د. فضل علي مثنى, المصدر السابق, ص 197.

[3] – د. إبراهيم العيسوي, المصدر السابق, ص57.

ويمكننا تسبيب ذلكَ بأن تحرير التجارة سيفتح المجال للمصارف الاجنبية كي قديم خدماتها في أسواقنا المحلية, سواء كان هذه المصارف خارج الحدود أم أنها ستنشئ فروعاً لها في العراق؛ مما سيجعل سياسة العراق متأثرة بسياسة المصارف الأجنبية, وما يتبعها من تأثير هذه المصارف الأجنبية على سياسة التنمية التي سيتبعها العراق. د. معتصم سليمان, اثر الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات على الأسواق المالية العربية, الفرص والتحديات, أبو ظبي, صندوق النقد العربي, 1998, ص 72–73.

المادة (3) على: .. (ب) البلدان النامية الأعضاء الآخرين لفترة (8) سنوات من تاريخ نفاذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية, بشرط الامتثال لأحكام الفقرة (4).. (27-4) يعمل أي بلد نام عضو مشار إليه في الفقرة (2-ب) على إنهاء دعم التصدير خلال فترة 8 سنوات, ومن الأفضل أن يكون ذلك بطريقة تدريجية, ..."., ففضلاً عن كون المنتج الوطني لا يقوى على مواجهة المنتجات المثيلة الأجنبية المنافسة, فإن رفع الدعم تدريجياً خلال ثماني سنوات سيجعل موقفه أضعف؛ وهذه نتيجة منطقية لدخول العراق في هذه المنظمة وفتحه حدوده أمام السلع والخدمات الأجنبية.

هذا الالتزام بالتخفيض التدريجي للدعم وصولاً لرفعهِ, يأتي بمقتضى ما للمنظمة من سلطان يسمو باتفاقياتها على التشريعات الداخلية للدول الأعضاء فيها, هنا وبمقتضى هذا المسلك نفسه يتوجب على كل الدول الأعضاء خفض القيود الكمركية؛ التي تفرضها على السلع العابرة لحدودها الوطنية, ولا فرق في هذا الالتزام بين القيود المفروضة على السلع كماً أو نوعاً؛ فالدول ملزمة بمقتضى سلطان المنظمة هذا وعلى جناح السرعة؛ بالمبادرة إلى إلغاء التشريعات الداخلية كافة التي تتعارض واتفاقيات المنظمة, فضلاً عن المبادرة إلى تسهيل الحصول على رخص الاستيراد, وعدم التذرع بها لمنع دخول السلع والمنتجات الأجنبية لأقاليمها, وبالتالي فأنها ملزمة داخلياً بعدم التمييز بين السلع الوطنية والأجنبية, وخارجياً بعدم التمييز بين السلع الأجنبية على خلاف مناشئها, فضلاً عن القسوة في فرض الرسوم والإجراءات الروتينية والإدارية[1].

وعليهِ فإن ما جاء في نص في المادة (2-أولاً) من قانون التعريفة الكمركية رقم (22) لسنة 2010 المعدل " لمجلس الوزراء بناء على طلب وزير المالية الاتحادي تعديل الرسم الكمركي المنصوص عليه في جدول تعريفة الرسوم الكمركية والروزنامة الزراعية الملحق بهذا القانون في الأحوال الطارئة لضرورة اقتصادية ونقدية تستدعي اتخاذ الحماية أو المعاملة بالمثل", ستكون هذه الصلاحية تحت سلطان المنظمة لا الدولة العراقية, وهو ما يُفقد العراق المبادرة لحماية منتجاتهِ إلا وفق ما يلائم سياسة المنظمة التجارية, وبالتالي ستدخل للسوق العراقية منتجات مصنعة في دول أجنبية ذات جودة ونوعية عالية؛ مما ينعكس سلباً على تشغيل اليد العاملة, وإقبال الزبائن على منتجاتهِ الوطنية, ومن جهةٍ أخرى فإن الدول المتقدمة تفرض على السلع الداخلة لأسواقها تعريفة كمركية تتلاءم مع درجة التصنيع؛ مما يحرم المنتجات العراقية من دخول تلك الأسواق[2], خصوصاً وأن الانضمام إلى منظمة التجارة يعتمد بصورة رئيسة على مدى ما تمتلكه سلع هذه الدولة أو تلك؛ من المزايا

---

[1]-د. أكرم فاضل قصير, المصدر السابق, ص24-25.

[2]- د. مدحت كاظم القريشي, انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية: المزايا والمشاكل, مقال منشور على الموقع: (http;||burathanews.com) , تاريخ التصفح: 2019/6/24.

التنافسية التي تفوق السلع المماثلة لها في الأسواق العالمية[1], ومن جهة أخيرة فإن الموازنة العراقية ستخسر مورداً مالياً كبيراً[2]؛ حيث تجبر الدولة العضو على تخفيض التعريفة الكمركية خلال عشر سنوات على السلع المستوردة, مع التزام الدول المستوردة بأن لا تفرض من الضرائب والرسوم إلا بمقابل خدمة معينة[3], ويرجح في المدى المتوسط أن معظم الدول النامية ستتعرض لخسائرَ مالية[4], لن يكبحَ جُماحها سوى تعديل سياساتها النافذة, فضلاً عن إدخال تعديلات على وضعها في تقسيم العمل الدولي[5], وحيث أن مفهوم تقسيم العمل الدولي يشير إلى أن تتخصص كل دولة من الدول في عملية إنتاج سلع وخدمات تتمتع في إنتاجها بميزات نسبية, كصورة من صور التخصص وتقسيم العمل بين الدول[6]؛ ما يعني أن يضحي العراق في سبيل تعويض هذه الخسائر ببعض الصناعات أو الزراعات بما يلائم هذه السياسة الجديدة دولياً, وبالتالي يؤول إلى خسارة له في جوانب أخرى.

وإذ يوفر المشرع العراقي الحماية القانونية لكل المنتجات المتنافسة في السوق العراقية, بلا فرق بين مناشئها, فإن المنتج الوطني –خصوصاً بعد انضمام العراق إلى منظمة التجارة الدولية– سيكون في مواجهة قوية مع خصم شرس وبلا معين, يمتلك خبرات فنية وقدرات فائقة في مختلف الاختصاصات, ناهيكَ عن

---

(1)– د. محمد المصطفى , تأثير منظمة التجارة العالمية على الاقتصاد العالمي, بلا دار نشر, بلا مكان نشر, 2002, ص 4.

(2)– في باب الإيرادات من الرسوم الكمركية, وفقاً لنص المادة (1) من قانون الموازنة لسنة 2017 " تقدر إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية / 2017 بمبلغ (79011421000) ألف دينار ... حسبما مبين في (الجدول / أ. الإيرادات وفق الإعداد) الملحق بهذا القانون..–الجدول المذكور– .. الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج (1995201367) ألف دينار.. الرسوم (688766762) ألف دينار .."، و نصت المادة (1–أولاً) " تقدر إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2012 بمبلغ (102326898000) ألف دينار .. حسبما مبين في (الجدول/أ الإيرادات وفق لحسابات الرئيسية) المحلق بهذا القانون .. – الجدول المذكور– الضرائب (2583254300000) دينار..."، هذه المبالغ ليست مستحصلة جميعها من التعريفة الكمركية, وإنما التعريفة الكمركية الأخيرة, وحرمان الدولة منها يعني نقصاناً كبيراً في موارد الموازنة.

(3)– د. مدحت كاظم القرشي, المصدر السابق, ص14.

(4)– أن انضمام العراق لمنظمة التجارة؛ وما ينتج عنه من التزامه باتفاقياتها ككل, تنعكس سلباً عليهِ؛ فبالإضافة لما ذكرناه, سيفقد العراق مصدرا لوارداته من التعريفة الكمركية, والتي سيعمل على تقليلها بما يناسب تحريره لتجارتهِ الخارجية, مما قد يدفعه للتعويض عن ذلكَ عِبرَ زيادة في الاستيراد؛ كنتيجة بديهية لخفض التعريفة الكمركية, وهو ما سؤدي إلى ارتفاع في عجز ميزان المدفوعات في العراق.

د. عبد الكريم كامل أوهات, العراق والنظام التجاري متعدد الأطراف, مجلة القادسية للعلوم الإدارية, جامعة القادسية, كلية الإدارة والاقتصاد, المجلد السابع, العدد الثالث, 2005, ص6.

(5)– د. إبراهيم عيسوي, المصدر السابق, ص15.

(6)– د. علي الدين هلال, العولمة والتقسيم الدولي الجديد للعمل, مقال متاح على الرابط: (/www.albayan.ae/), تاريخ التصفح: 2019/11/23.

التكنولوجية المتطورة وتمويلات هائلة في عملهم, وهي ما تفتقر إليها البيئة التجارية في العراق, وتتميز بها الشركات المتعددة الجنسية, فما جاء في المادة (14- ثانياً) من تعليمات تنفيذ قانون حماية المنتجات العراقية: " يعد دعماً أي من أشكال المساهمة المالية الحكومية: أ- أي تمويل تقدمه الدولة سواء كان مباشراً كالمنح والقروض أو غير مباشر كتقديم ضمانات للقروض التي تمنحها جهات أخرى.. جـ- قيام الدولة بشراء أو تقديم سلع وخدمات خارج محددات السوق وبشكل لا يتعلق بمهامها المتمثلة بتوفير البنية التحتية العامة..", وكما جاء في المادة (11-أولاً) من التعليمات المذكورة نفسها " يحظر على أي جهة إعادة بيع منتج على حالتهِ بسعر أقل من سعر شرائه الحقيقي مضافاً إليه الضرائب والرسوم المفروضة على المنتج ومصاريف النقل إن وجدت إذا كان الهدف من ذلك الإخلال بالمنافسة المشروعة.. ", إن تقييد الحظر المذكور بالإخلال بالمنافسة المشروعة مما يعمل على حفظ المنافسة من الممارسات غير المشروعة, ولكن حيث أن الشركات العالمية لا توفر المنتجات بأسعار تستهدف مختلف الشرائح؛ بسبب أجرة ساعة العمل وتكلفة المواد الأولية الداخلة في صناعتهم وزراعاتهم, فمنتجاتهم تستهدف ذوي الدخول المرتفعة, في حين أن البلدان النامية تميل إلى إنتاج ما يشبع الحاجات الأساسية لدى جميع فئات المجتمع[1], وهو ما يجعل النص المذكور قاصر النظر عن باقي الشرائح في المجتمع, ولكسب ما تبقى من شرائح المجتمع ستلجأ تلك الشركات إلى وسائل غير مشروعة كالإغراق التجاري, أو تستغل غياب الرقابة الإدارية والسيطرة النوعية في العراق على المنتجات الداخلة له؛ بسبب الإجراءات البيروقراطية أو الفساد الإداري, وهو ما ينعكس سلباً على المستهلك المحلي والمنتج الوطني في العراق[2].

إن دخول مثل تلك الشركات العالمية للبلدان النامية مع احتواء بيئتها لهذه المشاكل فضلاً عن غيرها من المشاكل في كل نواحيهِ, وفقدانها للعديد من المقومات الضرورية؛ خصوصاً مع ما عاشهُ العراق بسبب الحروب

---

[1]- د. أحمد عبد العزيز, جاسم زكريا, الشركات متعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية, بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد, العدد الخامس والثمانون, 2010, ص130.

[2]- "قيمة الاستيرادات كانت ولا تزال أكبر من قيمة الصادرات خاصة إذا استثنينا منها قيمة الصادرات من النفط الخام, وذلك بسبب فتح الحدود على مصراعيها أمام مختلف أنواع السلع والخدمات بعد عام 2003, إذ دخلت مختلف المنتجات الزراعية والصناعية دون قيد أو شرط إلى السوق العراقية بأسعار منخفضة ورديئة, مما أدى إلى إغراق السوق العراقية بالسلع والبضائع الأجنبية, وسبب ذلكَ تراجع بل وتوقف الإنتاج المحلي من المنتجات الزراعية والصناعية وأغلقت الآلاف من المصانع والمعامل أبوابها وسرحت منتسبيها بسبب منافسة المنتجات الأجنبية لها التي أغرقت السوق العراقية, وهذا يعني أن تحرير التجارة والعولمة وخاصة بعد عام 2003 كانت ذات آثار سلبية على الاقتصاد العراقي", كريم عبيس حسان العزاوي, تحرير التجارة الخارجية وأثرها على اقتصاديات البلدان النامية بشكل عام والعراق خاصة, مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية, مج 11, عدد 3, 2019, ص238.

المتتالية خلال الأربعة عقود الماضية؛ جعلت من مؤسساتهِ الصناعية بين معطلة وموقفةٍ, فضلاً عن انقطاع وصول المعدات التقنية الحديثة والخبرات العملية والفنية المتخصصة؛ وبالنتيجة فإن الدول النامية لا تملك منتجاتها الزراعية فضلاً عن الصناعية القدرة على المنافسة مع تلك الشركات العالمية متعددة الجنسية[1]؛ وهو ما يجعل الدول الراغبة بالانضمام –ومنها العراق– عرضة للخضوع لضغوط سياسية والتهديد بقبول عضويتهِا والمماطلة في ذلك, مما يجبرها على الانفتاح على الأسواق من جهة, ومن جهة أخرى على تقديم أكثر مما هو مطلوبٌ منها[2], خصوصاً وأن العراق بوضعهِ الحالي لا يمتلك سلعة قابلة للتصدير سوى النفط تقريباً, والتي – على الرغم من كونها خارج إطار عمل المنظمة– لا تجد مشكلةً في الدخول إلى الأسواق الأجنبية[3], فضلاً عن باقي الموارد والثروات, إذ ستبسط الشركات الأجنبية هيمنتها على الثروات في العراق؛ عبر عمليات الاستثمار التي تقوم بها والمتعلقة بالتجارة, مما يؤدي إلى تزايد استغلال الدول المتقدمة للموارد المختلفة في العراق, خصوصاً وأن انضمام العراق للمنظمة, وما يتمخض عنه من قبول باتفاقياتها؛ ينتج عنه إزالة الجوانب الاستثمارية المتعارضة ومبدأ المعاملة الوطنية بالنسبة للمنتجات المستوردة[4].

وثانياً: هناك اتجاه آخر مؤيد لانضمام العراق لمنظمة التجارة, حيث أن انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية من شأنه أن يوفر حماية للصناعة العراقية؛ وذلكَ من خلال ما نصت عليهِ تعليمات تنفيذ أحكام قانون

---

[1]– أيسر ياسين فهد, منظمة التجارة العالمية واقع انضمام العراق, الهيئة الوطنية للاستثمار, 2009, ص 4.

[2]– جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية, الكتاب السنوي للإحصاءات الزراعية , المجلد 16, الخرطوم, 1999, ص 84.

[3]– د. عبد الفتاح مراد, شرح نصوص اتفاقيات الجات ومنظمة التجارة العالمية , القاهرة, 1997, ص 20.

هناك علاقة مهمة بين انضمام دولة نفطية ونامية كالعراق لمنظمة التجارة العالمية وأهم سلعة إنتاجية فيه وهي النفط, فيمكن أن نلاحظ بوضوح عدم تضمن اتفاقيات منظمة التجارة العالمية لموضوع التجارة الدولية في النفط؛ وسبب ذلكَ كونه سلعة استراتيجية تتدخل في صناعة سلع عديدة, إضافة إلى أن تحديد سعر النفط يتأثر بالعرض والطلب في أسواق النفط العالمية, ورغم هذه الأسباب إلا إننا يمكن أن نحدد سبباً رئيسياً خلف ذلك؛ ألا وهو إتاحة الفرصة لفرض الضرائب من الدول المتقدمة من جهة, واتخاذ أي إجراءات وقائية تمكنها من السيطرة على تدفقات النفط إلى أسواقها وفقاً لمتطلبات مصالحهم من جهة أخرى؛ لذا لن يتسبب انضمام العراق إلى المنظمة في زيادة صادراته النفطية, وتوجد توقعات في ارتفاع الطلب على صادرات النفط العراقية؛ كنتيجة للنمو في اقتصاد الدول المتقدمة لتطبيق اتفاقيات منظمة التجارة, مما سيؤدي بدوره إلى التزايد في صادرات نفط, إلا أن التزايد –لو وجد– في حقيقتهِ لا ينشأ من انضمام العراق لمنظمة التجارة والتزامهِ باتفاقياتها, وإنما سيستند إلى ما للقطاع النفطي في العراق من القدرة على تحقيق التزايد في إنتاج النفط؛ كاستجابة منه على ارتفاع الطلب في الأسواق العالمية على النفط.

د. نبيل حشاد, الجات ومنظمة التجارة العالمية, أهم التحديات في مواجهة الاقتصاد العربي, بلا دار نشر, مصر, 1999, ص221, د. عبد الفتاح مراد, مصدر سابق, ص272.

[4] – الأمانة العامة للاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة للبلاد العربية, الانعكاسات المحتملة لاتفاقية الجات على الاقتصادات العربية, مجلة الشؤون العربية, القاهرة, العدد الثامن, 1994, ص7.

حماية المنتجات العراقية في المادة (16-أولاً), " يعد الدعم محظوراً في أي من الحالتين الآتيتين: أولاً- إذا اقتصر منحه وفقاً لتشريعات الدولة المانحة أو بحسب واقعها على القيام بالتصدير وبغض النظر عن أيةِ اعتبارات أو شروط روعيت في ذلك", ونص المادة (18) وهي: " تفرض رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستورد إلى جمهورية العراق إذا تبين بناء على التحقيق الذي تجريه الجهة المختصة وفق أحكام القانون تحقق أي من الحالتين الآتيتين: أولاً- أن المنتج المستورد ينتفع من دعم وفق المادتين (14) و(15) من هذه التعليمات على أن يسبب ضرراً بمنتج محلي مشابه وفق القانون. ثانياً: انتفاع المنتج المستورد من دعم محظور وفقاً لأحكام المادة (16) من هذه التعليمات".

فالانضمام -وفقاً لأعلاه- لا يتعارض مع حماية الصناعة العراقية؛ حيث يمكن للدول المستهدفة من الممارسات التجارية الضارة؛ اتخاذ الإجراءات الوقائية بالضد من الإغراق والدعم المحظور, فضلاً عن الفرصة التي يمنحها الانضمام للمنظمة الدولية للنهوض بالصناعة في الدول النامية ومنها العراق؛ عبر مكافحة الإغراق ورفع الدعم للمنتج الوطني[1], وفي مجال المنتجات الزراعية ستساهم اتفاقية الزراعة على تشجيع المزارعين لزيادة إنتاجهم الزراعي؛ وذلكَ كردة فعل منهم على رفع الدعم عن المنتجات الزراعية[2], بالإضافة إلى الحماية التي يمكن للعراق أن يوفرها لمنتجاتهِ عِبرَ جهاز تسوية المنازعات في منظمة التجارة, حيث تنص المادة (30) من اتفاقية الدعم على أنه: " أحكام المادتين الثانية والعشرين والثالثة والعشرين من اتفاقية الجات 1994 كما وضعها ويطبقها التفاهم بشأن تسوية المنازعات تنطبق على المشاورات وتسوية المنازعات بمقتضى الاتفاق الحالي, إلا إذا كان هناك نص على غير ذلك", يمكن للعضو المستورد أن يطالب بالدخول في المشاورات مع العضو المصدر, بشرط أن يكون لديه اعتقاد بمنح أو استبقاء الدعم المحظور من قبل العضو الآخر؛ كي يتوصلوا إلى الحلول المقبولة أو إلى تسوية مرضية بينهم, وفي حال توصلهم لذلكَ فعليهم إخبار جهاز تسوية المنازعات واللجان والمجالس ذات الصلة, وأما فيما لو لم يتوصلوا إلى حلول مقبولة خلال مدة ثلاثين يوماً؛ بعد تاريخ تسليمهِ طلب إجراء المشاورات, عندها يمكن لأي عضو طرف في المشاورات أن يحيل المسألة إلى جهاز تسوية المنازعات؛ كي يتم إنشاء فريق تحكيم في حال لم يقرر جهاز التسوية عن طريق توافق الآراء رفض إنشاء هذا الفريق[3].

---

[1]- د. نواف الرومي, مصدر سابق, ص62.

[2] – د. عبد الناصر نزال العبادي, مصدر سابق, ص3.

[3]– د. محمد سليمان قورة, المصدر السابق, ص189.

كما أن تخفيض التعريفة الكمركية فضلاً عن مساهمتهِ في حماية الصناعة, فإنه يعمل على النهوض بالمنتج العراقي عموماً؛ حيث نص قانون التعريفة الكمركية في المادة (5) على أنه: " يراعى في تطبيق أحكام هذا القانون التسهيلات الممنوحة بموجب قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006 وتعديلاته على السلع المستوردة لأغراض مشاريع الاستثمار حصراً", وإزاء ذلكَ نص قانون الاستثمار على تسهيلات مالية للمستثمرين في جانب الرسوم والضرائب, ولم يشمل من حيث المبدأ العام التسهيلات الكمركية, كما في المادة (15– أولا – أ–), حيث جاء فيها: " يتمتع المشروع الحاصل على إجازة الاستثمار من الهيئة بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (10) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل التجاري لكل مرحلة من مراحل إنشاء المشروع ولا يشمل الإعفاء من الرسوم الكمركية مع مراعاة البندين (أولا وثانيا) من المادة (17) من القانون", ولكن بالرجوع إلى المادة (17–أولاً وثانياً) منه نجد المشرع العراقي قد جعل منها استثناء من الأصل العام الوارد في المادة (15)؛ إذ نص على أنه: " كذلك يتمتع المشروع الحاصل على إجازة استثمار بما يأتي : أولا : إعفاء الموجودات المستوردة لأغراض المشروع الاستثماري من الرسوم على أن يتم إدخالها إلى العراق خلال (3) ثلاثة سنوات من تاريخ منح إجازة الاستثمار. ثانياً: تعفى الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الرسوم إذا أدى ذلك إلى زيادة الطاقة التصميمية، على أن يتم إدخالها خلال (3) ثلاثة سنوات من تاريخ إشعار الهيئة بالتوسع أو التطوير، ويقصد بالتوسع لأغراض هذا القانون إضافة موجودات رأسمالية ثابتة بقصد زيادة الطاقة التصميمية للمشروع من السلع أو الخدمات أو المواد بنسبة تزيد على (15%) خمسة عشر من المئة أما التطوير فيقصد به لأغراض هذا القانون استبدال مكائن متطورة بمكائن المشروع كلاً أو جزءاً أو إجراء تطوير على الأجهزة والمعدات القائمة في المشروع بإضافة مكائن أو أجهزة جديدة أو أجزاء منها بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية أو تحسين وتطوير نوع المنتجات والخدمات .".

مع هذه التسهيلات المالية يمكن استقطاب الاستثمار الأجنبي, وخصوصاً بعد انضمام العراق لمنظمة التجارة؛ حيث سيكون ملزماً بمقتضى اتفاقياتها وسياسة تحرير التجارة بخفض التعريفة الكمركية؛ والتي ستنعكس إيجابياً على الصناعة المحلية, حيث ستشجع الاستثمارات الأجنبية مثيلاتها العراقية على التقدم, فضلاً عن استقدامها للتكنولوجيا المتقدمة؛ مما تساهم في النهوض بالصناعة العراقية عبر تحسينها للقدرات المحلية في هذا الجانب[1].

[1] – د. نبيل جعفر عبد الرضا, الاثار الاقتصادية لتحرير تجارة العراق , مقال منشور على موقع:
(http:||www.ahewar.org), تاريخ التصفح: 2019/7/1.

ومن شأن خفض التعريفة الكمركية أن يلقي بأثره على المستوى المعيشي للمستهلك المحلي؛ حيث سينعكس ذلكَ على السلع والبضائع المستوردة, والتي ستؤدي إلى خفض الأسعار[1].

وللمحافظة على المستوى المعيشي للمستهلك المحلي؛ يمكن للعراق أن يعد بيئته بما يتناسب مع اتفاقيات ومبادئ المنظمة, حيث بينت منظمة التجارة مواعيد تنفيذ اتفاقياتها (اتفاقية تجارة الخدمات, اتفاقية تجارة السلع, اتفاقية الجوانب التجارية لحقوق الملكية الفكرية), ومن جهة أخرى في جانبهِ التشريعي ريثما تتم إجراءات الانضمام؛ بما يضمن له التكيف مع أهداف المنظمة بعد أن يكون عضواً فيها, وبالتالي فإن أي تقصير في هذا الجانب قد يكون له أثرٌ سلبيٌ عليه[2].

ومما تقدم يرى الباحث أن مسألة الانضمام لمنظمة التجارة العالمية لا تصب في مصلحة العراق, حيث تفتقد بيئته الاستثمارية المقومات اللازمة لتكون جذابة, فوفقاً لمقياس فوربس العالمي تقيم الدول من حيث مناخها الاستثماري وفقاً للضرائب والابتكار والحقوق الفكرية والتكنولوجيا والفساد والحرية الشخصية والنقدية والتجارية والروتين الحكومي والقوى العاملة وحماية المستثمرين وحجم السوق والبنى التحتية ونوعية المخاطر والحياة, لذا تصدرت القائمة بريطانيا وتأخرت أمريكا خمس نقاط لتتراجع إلى المرتبة السابعة عشرة متقدمة على إسبانيا؛ وذلكَ لشبهات حول تدخل روسي في الانتخابات الأمريكية[3], وإذا كان الأمر مع هذه الدول هكذا فإن لفقدان العراق كل أو جل هذه المقومات –في أهون الفروض– فإنه يقبع خارج التصنيف العالمي في المرتبة (130)[4], وهو ما يعني أن الدول لا تنظر إلى العراق –بالنسبة للاستثمار فيه– وفقاً لمسألة الانضمام من عدمهِ, وإنما لعوامل أخرى تشريعية وغيرها, وحيث أن قبول العراق كعضو دائمي مع هذا الحال أمر بعيد المنال, فإننا لو فرضنا أن ذلكَ حصل, فهذا سوف يعود على الواقع العراقي بعواقب وخيمة على الصناعة والزراعة, لاسيما مع رفع الدعم عنها تدريجياً وصولاً لإلغائه.

الفرع الثاني

---

[1]– د. أيسر ياسين فهد, منظمة التجارة العالمية, مصدر سابق, ص5.

[2]– د. عبد الخالق دبي عبد المهدي, مصدر سابق, ص116.

[3]– Kurt Badenhausen, The Best Countries For Business 2019: U.K. On Top, U.S. Down.

التقرير متاح على الرابط: www.forbes.com

تاريخ التصفح: 20120/1/8

[4]– Best Countries for Business.

التصنيف متاح على الرابط: https://www.forbes.com

تاريخ التصفح: 2020/1/8

معاملة منظمة التجارة للعراق في دعمه لمنتجاته الوطنية

إن منظمة التجارة العالمية قد أعفت الدول النامية من حظر شرط المحتوى المحلي لمدة خمس سنوات وفقاً لنص المادة (27-3), وتبدء المدة المذكورة من تاريخ نفاذ الاتفاقية, وهو ما يمثل رخصة لا يمكنها الاستفادة منها –بالنسبة للعراق– ولو لمدة وجيزة؛ لأن لمضي أكثر من المدة المذكورة ولم ينضم العراق للمنظمة الدولية, إذ يمثل التمويل الحكومي الذي تقدمه الحكومة عبر قروضها للمشاريع الصناعية والزراعية إلى جنب توافر البنى التحتية والعمالة الماهرة سلاحاً ذا حدين, فهو يؤدي دوراً إيجابياً في العراق من أجل تأسيس الشركات أو توسيعها, ودوراً سلبياً –إذا لم يؤدَّ على الشكل المطلوب– يحول دون النهوض بالقطاع الإنتاجي, ومثاله ما انعكس على احتكار الدولة للتكنولوجيا الزراعية وسيطرتها على سوق البذور من مردودٍ سلبي على القطاع الزراعي عموماً[1], وإذ ينص الدستور العراقي في المادة (25) منه على الإصلاح الاقتصادي, الذي يمثل توسع القطاع الخاص دوراً محورياً فيه, فإنه لا يمكن للعراق ذلكَ إلا من خلال المساهمة بالمحتوى المحلي كاستراتيجية فاعلة للنهوض بالقطاع الخاص, وما ينتج عنه من زيادة في فرص العمل وطرح منتجات ذات جودة عالية بأسعار تنافسية[2], إذ مع انخفاض أسعار النفط وما شكله من خسائر كبيرة للدول في منطقة الشرق الأوسط ومنها العراق؛ يمكن للدول أن توفر فوائد اقتصادية كبيرة عبر شرط المحتوى المحلي, لاسيما وأن الفوائد تتجاوز مع شرط المحتوى المحلي الفوائد المالية, حيث تشمل توظيف المواطنين وشراء السلع والخدمات وتحسين مهارات الشركات المحلية, فضلاً عن تطوير البنى التحتية والتكنولوجيا وغيرها[3], وهو ما سعى إليه المشرع في المادة (17-خامساً) من قانون الاستثمار المعدل النافذ[4], حيث قدم تسهيلات كمركية وضريبية بما يتوافق مع نسبة المكون المحلي.

وانطلاقاً من هذا الدور, مولت الحكومة العراقية المشاريع الصناعية بعدد من المبادرات للبنك المركزي على شكل قروض تصل إلى (50) مليون دينار عراقي, حيث تدفع هذه القروض بفوائد قليلة تصل إلى (4%) سنوياً,

---

[1])– إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030, ص43.

[2]– إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014-2030, ص18.

[3]– Damilola S. Olawuyi, Local content and procurement requirements in oil and gas contracts:Regional trends in the Middle East and North Africa, Oxford Institute for Energy Studies, November 2017, p2.

[4]– كما مر علينا في الفرع الثاني "قواعد شرط المحتوى المحلي" من المبحث الأول في هذا الفصل.

على أن يسدد مبلغ القرض خلال خمس سنوات[1], وهي ما تعد دعماً من جهةِ تقديم القروض إلى المشاريع الصناعية, ومن جهةِ الفوائد المتدنية عليها.

ومهما يكن من أمر فإن هكذا مبادرات كان المنتظَر منها أن توسع القطاع الخاص, وزيادة إنتاجيته وقدرتهِ التنافسية بجودة عالية[2], إلا أنها لم تؤتِ الثمار المرجوة, حيث لم يقبل عليها إلا القليل, ما يشير إلى تلكؤ في التنفيذ, وهو ما انعكس على القطاع الخاص؛ إذ اتجه إلى الأعمال الهامشية, والعزوف عن جوهر المساهمة الحقيقية في الإنتاج[3].

وهذا ما يدعو العراق أن يستفيد من تجربة دول أخرى منضمة للمنظمة العالمية, إذ تقدم الحكومة التركية الدعم للشركات الصناعية التركية؛ على شكل مساعدة في التدريب والتمويل والابتكار وتطوير التكنولوجيا وتحسين النوعية والصادرات, حيث تعمل على زيادة القدرة التنافسية للشركات في السوق الدولية عبر الدعم التصديري لها, من خلال مساهمة الحكومة في تخفيض تكلفة منتجاتها وتحسين جودتها, يمكن للعراق أن يستفيد من التجربة التركية لينهض بواقعهِ الصناعي والزراعي, حيث عملت الحكومة التركية في سبيل تعزيز المنتج المحلي على أمرين, الأول: توفير الحماية اللازمة للمنتج المحلي, والتي تضمن له منافسة المنتج الأجنبي المنافس, والثاني: دعم المنتج المحلي, من خلال توفير حوافز مالية وتسهيلات ائتمانية لمختلف القطاعات الاقتصادية, بما يكفل لها تخطي صعوبة تكاليف الإنتاج, ومنافستها للمنتجات الأجنبية الأخرى[4].

إن هذا التمويل من شأنه أن يقلل من الأضرار التي تخلفها الممارسات التجارية الضارة بالاقتصاد العراقي, خصوصاً وأن منظمة التجارة الدولية تفرض إجراءات تعويضية على تلك الممارسات تتناسب والضرر المترتب عليها, حيث عرفت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في المادة (15) منها الضرر بأنه " ضرر مادي للصناعة المحلية أو تهديد بضرر مادي للصناعة المحلية أو إعاقة مادية لإقامة هذه الصناعة ", ويتم تحديد الضرر وفقاً للفقرة (1) من المادة السابقة " على أساس (أ) حجم الواردات المدعومة وأثر الواردات المدعومة على الأسعار في السوق المحلية للمنتجات الشبيهة و(ب) الأثر المترتب على هذه الواردات على المنتجين المحليين لتلك المنتجات", والضرر المقصود هنا الضرر الجسيم, ولا يعني الضرر الذي يصيب المنافسة على

---

[1]– يمكن مراجعة هذه المبادرة على موقع :

www.tamwil.com

تاريخ التصفح:2020/1/17

[2]–إستراتيجية تطوير القطاع الخاص 2014–2030, ص22.

[3]–د. عبد الكريم جبار شنجان وحيدر كاظم مهدي, مصدر سابق, ص141.

[4]– د. عبد الكريم جبار شنجان وحيدر كاظم مهدي, مصدر سابق, ص124–130.

منتجات موجودة بالفعل, وإنما يتسع ليشمل تهديد الصناعة الوطنية بصورة جدية, أو حتى إعاقة انطلاق الصناعة الوطنية, وهو ما يكون مثاراً لنزاعات بين الدول الأعضاء, تدعي كل منها أن صناعة الدولة الفلانية أو وارداتها المدعومة ساهمت سلباً على صناعتها[1], ووفقاً لنص الفقرة (5) من المادة (15) من اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية فإنه تنص على " ينبغي إثبات أن الواردات المدعومة تحدث, بسبب الإعانات ضرراً... ويقوم بيان العلاقة السببية الواردات المدعومة والضرر بالصناعة المحلية على أساس دراسة جميع الأدلة المعروضة على السلطات.."، وتعدد الفقرة الرابعة من المادة المذكورة هذه العوامل " الانخفاض الفعلي والمحتمل في الإنتاج والمبيعات أو نصيبها في السوق أو الأرباح أو العوائد على الاستثمارات والعوامل التي تؤثر على الإنتاج المحلي".

هذه الممارسات فضلاً عن كونها تؤدي إلى عرقلة التجارة بين الدول وتشويه المنافسة التجارية فيما بين الشركات والوحدات الاقتصادية المتنافسة؛ فإنها تؤدي إلى نشوء مسؤولية دولية إزاء الدولة خارقة الالتزام بما يخص الدعم المحظور[2], ووفقاً للفقرة (2) من المادة (19) " يرجع إلى سلطات العضو المستورد اتخاذ القرار سواء بفرض أو عدم فرض رسوم تعويض .. والقرار بما إذا كان مقدار الرسم المقابل الذي يفرض سيكون المقدار الكامل للدعم أو أقل. ومن المرغوب به أن يكون الفرض مسموحاً به في أراضي جميع الأعضاء, وأن يكون الرسم أقل من المبلغ الإجمالي للدعم إذا كان يكفي لإزالة الضرر.."، وهو ما يمثل فرصة للعراق أن يلجأ إلى منظمة التجارة الدولية في مواجهة الممارسات الضارة باقتصاده الوطني, خصوصاً وأن الدعم المحظور لا تصيره الظروف المختلفة التي تمر بها الدول لتجعله محظوراً بلا فرق أن تمر الدول بظروف خاصة أو وفق وضعها العادي, إذ الدعم المحظور لا يصير جائزاً[3].

إن هذا الثبات في نصوص الاتفاقية يشمل المعاملة التفضيلية للبلدان النامية, إذ يمكن للعراق وفقاً لهذه المعاملة أن يدعم منتجاته؛ نظراً لما للدعم من دور هام في التنمية الاقتصادية[4], حيث جاء في المادة (27-1)

---

[1]- د. محمد أنور حامد علي, مصدر سابق, ص112.

[2]- د. أكرم فاضل قصير, مصدر سابق, ص532.

[3]- د. أكرم فاضل قصير, مصدر سابق, ص533.

[4]- مر في الفصل الأول أن مفهوم الدعم يقوم على عناصر ثلاثة, وأحدها هو المنفعة لمتلقي الدعم, ولاشك أن تحقق تنمية اقتصادية مصداق واضح لهذه المنفعة المتوخاة من دعم الحكومات لمنتجاتها؛ وهو ما يعني أن هناك علاقة طردية بين الدعم – وفق أسس مدروسة- وبين تحقيق تنمية اقتصادية, لا أقلها بالنسبة للوحدات الاقتصادية في البلد.

" يعترف الأعضاء بأن الدعم قد يلعب دوراً هاماً في برامج التنمية الاقتصادية في البلدان النامية الأعضاء"[1], وانطلاقاً من ذلكَ أولت منظمة التجارة –وفقاً لما جاء في اتفاقية الدعم– للدعم التصديري أهميةً كبيرة, حيث جاء في المادة (27–4) " يعمل أي بلد نام عضو مشار إليه في الفقرة 2 (ب) على إنهاء دعم التصدير خلال فترة 8 سنوات, ومن الأفضل أن يكون ذلكَ بطريقة تدريجية. إلا أن أي بلد نام لا يحق له زيادة مستوى إعانات دعم التصدير الخاص به وعليه أن يعمل على إلغائه خلال فترة أقصر من المنصوص عليها في هذه الفقرة عندما لا يتماشى استخدام دعم التصدير هذا مع احتياجات التنمية الخاصة به...

وإذ يجوز للبلدان النامية المدرجة في الملحق السابع تقديم دعم الصادرات لمنتج معين طالما أن المنتج لا يصل إلى القدرة التنافسية للصادرات, وتكون للدولة قدرة تنافسية عندما تصل نسبة مشاركتها في التجارة العالمية في سنتين متتاليتين إلى (3.25), عندها يجب على ذلكَ البلد أن يلغي دعمه للصادرات تدريجياً المنتج على مدى ثماني سنوات[2], فإن العراق يمكنه أن يستفيد من النفوذ السياسي لبعض الدول التي تتساهل مع الصادرات التي تدخل أسواقها, حيث على الرغم من كون واردات الولايات المتحدة من سريلانكا تصل إلى (2379) في عام (2018), وكون صادراتها إلى سريلانكا تصل إلى (372) في عام (2018), فإن الولايات المتحدة لم تفرض رسوماً تعويضية على منتج الإطارات الهوائية للطرق الوعرة السريلانكية, وهو ما يؤمن لسريلانكا (3) مليار دولار سنوياً[3], ولأمريكا مورداً مهماً يلبي حاجتها من المنتجات الصناعية والزراعية سنوياً, خصوصاً وأنها بلدٌ نامٍ؛ مما يعني كلفة تصنيع أقل مما لغيرها, من حيث أجر اليد العاملة وغيرها, وبالتالي توفر لأمريكا أجوراً أدنى مما لو قدمت هذه المنتجات دولة متقدمة أوربية مثلاً, خصوصاً وان اتفاقيات منظمة التجارة تميز سريلانكا وغيرها من البلدان النامية بمعاملة تفضيلية.

---

[1]– Article (27) "(1) Members recognize that subsidies may play an important role in economic development programmes of developing country Members ". Agreement, po.cit.

[2] – Mark Wu, Re-examining 'Green Light' Subsidies in the Wake of New Green Industrial Policies, E15 Expert Group on Reinvigorating Manufacturing: New Industrial Policy and the Trade System, August 2015, P4.

[3]– وفقاً لما صرحت بهِ وزارة الصناعة والتجارة السري لانكية, يمكن مراجعة هذا الرابط:

https://www.lankabusinessonline.com/us-trade-court-nullifies-tax-on-sri-lanka-rubber-tyre-/imports-in-historic-judgement

last visited: 10/7/2019

لاسيما وأن للعراق مذكرة تفاهم للتعاون الزراعي مع أمريكا بموجب قانون رقم (105) لسنة 2012, وهو قانون تصديق مذكرة التفاهم للتعاون في مجال دعم الإصلاح (بناء قدرات القطاع الزراعي) بين حكومة جمهورية العراق وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية, يمكنه أن يساهم بذلكَ, حيث وبموجب ما جاء فيها تنص على أنه: " وإدراكاً أن التعاون في مجالات إصلاح السياسة في ما يتعلق بالإعانات الحكومية ودعم الأسعار ورسوم الخدمات وإعادة تقييم نظام التوزيع العمومي والإصلاحات المؤسسية وإعادة التنظيم وبناء القدرات في وزارة الزراعة إضافة إلى المؤسسات التي تملكها الحكومة وغيرها بما يتناسب مع القطاع الزراعي وتعديلات الأنظمة والقوانين لدعم الإصلاحات التي من شأنها توسيع القطاع الزراعي العراقي وجعله تجارياً وزيادة توظيف الأيدي العاملة إضافة إلى زيادة فرص التجارة المحلية والإقليمية والدولية. وإدراكاً لأهمية تقييم تأثيرات الدعم المختلفة على القطاع الزراعي وأهمية أن تتماشى ممارسات الدعم العراقية مع قواعد منظمة التجارة العالمية", خصوصاً وأن القطاع الزراعي يعد من أهم القطاعات بالنسبة إلى الاقتصاد في العراق, بل إن البعض عده الأول على القطاعات في العراق؛ بالنظر إلى دوره كقاعدة أساسية لاقتصاد العراق, بالإضافة إلى دوره في توفير الغذاء الأساسي فيه, ويعتمده قرابة (30%) من سكان العراق وهم سكان أريافهِ, ويشتغل فيه (20%) من قواه العاملة[1], وعليهِ يمكن أن يحصل تخفيضات كمركية وتخفيضات في رسوم الدعم وفقاً من جانبين اتفاقية دعم إصلاح الزراعة, ومن جهة أخرى كونه دولة من الدول الأقل نمواً, بما ينعكس على واقعه الزراعي بالتطوير, وعلى واقعه الاقتصادي بالنمو, فضلاً عن الآثار الأخرى المتعلقة بالتنمية لرأسماله البشري وغيره.

وحيث أن منظمة التجارة ترى الدعم عنصراً مهماً في العراق لغرض التنمية الاقتصادية, وتلقي بظلالها على الواقع التجاري فيه, ورغم ذلكَ وما لها من مدخلية على العملية الإنتاجية, وتوفير الحماية للمنتجات الوطنية, فإن اتفاقية الدعم لم تنظم –في جانب الدعم التصديري– سوى تخفيض الدعم إما خلال خمس سنوات أو ثماني سنوات, ولا تسمح للدول النامية خلال تلك السنين بزيادة الدعم, وإنما هي مخيرة بين استبقائه ورفعهِ مرة واحدة بعد انتهاء المدة المعينة, أو أنها ترفعه تدريجياً خلالها, وهو ما لا يتوافق مع اعتراف الاتفاقية بدور الدعم في التنمية الاقتصادية, وكأن الاتفاقية جاءت بهذا الاستثناء من الحظر ليس للتنمية الاقتصادية في العراق, وإنما جاءت بهِ كي تتكيف الدول النامية ومنها العراق مع واقعه بعد الانضمام, وأما ما بعد الانضمام فأن على الواقع العراقي أن يواجه معطيات جديدة عليهِ بالمرة, حيث عليه أن يكيف بيئته القانونية بما يتلاءم ونصوص الاتفاقيات والمعاهدات في منظمة التجارة العالمية, مع ملاحظة أن صياغة القوانين العراقية بما يتوافق

[1] – تقرير الاقتصاد العراقي لسنة 2012, وزارة التخطيط العراقية, ص7.

من الفلسفة الاقتصادية التي قامت عليها المنظمة أمر ممكن في مرحلة التنظيم, فإنه من الصعوبة بمكان أن تنتقل السلطات المعنية في العراق بها إلى مرحلة التنفيذ؛ لعوامل مختلفة ومنها ما ألقت بظلالِها الظروف السياسية على واقعهِ الاقتصادي, مما يتناقض وما تتطلبه منظمة التجارة العالمية[1], حيث على السلطات المختصة اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لتفعيل قانون حماية المنتجات العراقية النافذ, وتشريع قوانين تنظم العمل الصناعي بما يلائم المرحلة الجديدة, وإلا فإن الانضمام سيمد الإغراق التجاري بالعون لتحطيم ما تبقى من صناعتنا الوطنية[2].

يرى الباحث إن الواقع الحالي إن لم يسمح بانضمام العراق لمنظمة التجارة الدولية؛ فإن ذلكَ لا يعني الإعراض عنها بالمرة, فيمكن مع التغييرات الاقتصادية التي يمكن أن تنهض بواقعهِ الإنتاجي فبإمكان العراق الاستفادة من العمليات الاستثمارية التي ستقوم بها كبرى الشركات العالمية حال انضمامه للمنظمة, وبالأخص مع تضمين تلك العقود لشرط المحتوى المحلي, حيث سيمكن للعراق أن يدخل منتجاته التي تصنعها شركات أجنبية المواد الأولية العراقية, ومن خلال الاستثناءات الممنوحة له بوصفهِ دولة نامية يمكنه تصديرها للخارج, وإدخالها للأسواق الغربية غيرها, في الوقت الذي لا يمكنه ذلكَ مع وضعهِ الحالي, إذ يمكن للعراق أن ينتفع من سماح شرط المحتوى المحلي في تنمية صناعتهِ المحلية, فهو دعم مشروط ولم تحدد له الاتفاقية شروطاً, أما باقي صور دعم المنتجات الوطنية فهي مشروطة بالإبلاغ عنها, ووفق المدد التي يحددها مجلس التجارة في السلع, وعلى كل فوفق ما تضمنته الاتفاقية العامة من المبادئ؛ حتى شرط المحتوى المحلي لا يمكن أن تستمر الحكومة بتقديمهِ بلا قيد ولا شرط, وبالتالي فسيكون عرضة للحظر.

---

[1]– د. نظام جبار طالب ود. سنان عبد الحمزة تايه, التحديات امام انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية: دراسة قانونية تحليلية, بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون جامعة البصرة بالاشتراك مع كلية شط العرب الجامعة في 2018/3/29, ص15.

[2]– موج ماجد, الأبعاد القانونية لانضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة القادسية, 2019, ص29.

الخاتمة

الخاتمة

وفي نهاية مطافنا ترسو سفينة بحثنا, حيث توصلنا إلى جملة من النتائج والمقترحات:

أولاً: النتائج

1- توصلنا إلى أن الرؤية الاقتصادية للعراق ما قبل (2003) كانت اشتراكية؛ ووفقاً لدستور سنة (2005) ألزمت العراق بالإصلاح الاقتصادي, ونستنتج من كون التشريعات العراقية –في الكثير منها– لا تزال على تنظيمها السابق, إن الجهات المسؤولة لم تتعامل بالجدية مع هذا الأمر, وهو ما يجعل التعاطي مع ظاهرة الدعم التجاري وفقاً لرؤية متخلفة تشريعياً؛ يؤول إلى تعطيل أداة مهمة في التنمية الاقتصادية.

2- لما كانت أغلب الدول النامية تميل إلى دعم منتجاتها, بل وقفت بالضد من تخفيض الدعم –كما في جولة طوكيو– فأن مسألة الإصلاح الاقتصادي على الرغم من أهميتها؛ إلا إن ترجمتها على إنها تحول إلى اقتصاد رأسمالي أو سوق حر لا تعني ضرورة دائماً؛ فإن حال الشركات العامة والخاصة لا تزال بحاجة ماسة لتدخل الحكومات فيها, وهو ما يدفعل الدول النامية المفاوضة إلى الدفاع عن الدعم التجاري, بل وتشريع قوانين ساندة له, كما فعل مصر مع قانون تفضيل المنتجات الوطنية.

3- نستنتج إن القيود الكمركية يمكن أن تعمل على توفير الحماية للمنتجات الوطنية من المنافسة غير العادلة من المنتجات الأجنبية المثيلة, وهو ما يمكن أن تقدمه الحكومة من خلال رفع أقيام التعريفة الكمركية, وهو ما يعني إنها يمكن أن توفر الحماية للمستهلك المحلي؛ إذا ما آلت هذه الحماية إلى تمكن التجار والمنتجين المحليين من السوق, وخلو السوق لهم بلا رقابة حكومية؛ ما يؤول في بعض الأحيان إلى إنتاجهم وتعاملهم مع منتجات محلية غالية ومنخفضة الجودة.

4- نستنتج من فشل التشريعات العراقية في قطف ثمار الدعم خلال السنوات اللاحقة؛ إن الدول المانحة للأموال عِبرَ الاقتراض الخارجي ستتوقف عن توفير القروض للعراق, كون القروض الخارجية جاءت مشروطاً بتحقيق إصلاحات اقتصادية حقيقية على أرض الواقع, وفشل الحكومة العراقية بتشييد بيئة استثمارية ناجحة تمثل سبباً لانعزال العراق عن محيطيه الإقليمي والدولي.

5– نستنتج من تضخم حجم القطاع العام, وتحولهِ إلى مؤسسات ضمان اجتماعي من الداخل, لا هم للجودة ولا للمنافسة, وإنما تعمل على زيادة عدد العاملين فيها لمكاسب فئوية معينة؛ إن ليس القطاع الخاص لا وجود فاعل له في السوق, وإنما القطاع العام قد غاب دوره السابق وفقاً للرؤية الاقتصادية قبل (2003), فالمنتج العراقي اليوم لا هو وفق فلسفة سوق حر المنتظرة, ولا هو وفق الفلسفة الاشتراكية السابقة, وإنما يعمل المصنع والشركة في العراق بلا هدى أو طريق واضح.

6- نستنتج من تأخر العراق في تنظيم مبدأ الحوكمة لشركاتهِ لسنوات طوال؛ بل إنه عند إصداره لميثاق الحوكمة الرشيدة جاء على شكل تعليمات غير ملزمة, فضلاً عن كون هذا الميثاق لا يرقى لمرتبة التنظيم القانوني لجزئية الحوكمة, التي جاءت مقابل دعم العراق بالقروض الدولية؛ إن مبدأ الحوكمة له دور كبير في تحقيق إصلاحات اقتصادية, وتحويل القروض الممنوحة للشركات العامة إلى قروض تطويرية لا استهلاكية, وهو ما يتعارض مع الفساد الذي ينخر مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعية.

7- استنتجنا مما تقدم إن الواقع العراقي اليوم لو أتيح له الانضمام لمنظمة التجارة العالمية, سيتنقل من واقعهِ المترد إلى واقعٍ آخر أسوأ, خصوصاً وإن العراق ملزم مع مؤسسات اقتصادية أخرى تحظر الدعم جملة وتفصيلاً, ما يجعله بزاوية أكثر ضيقاً.

ثانياً: المقترحات

1- بالنظر للحاجة الماسة لدعم المنتجات الوطنية؛ فإن الباحث يدعو لحماية ظاهرة دعم المنتجات الوطنية, أسوة بغيرها من الظواهر الاقتصادية التي يحميها القانون, من خلال تنظيمها تشريعياً, ووضع الجزاءات المناسبة والعقوبات المدنية التي تتلائم مع مقدار الضرر .

2- بالنظر لما يلقي الانضمام على العراق لمنظمة التجارة العالمية من سلبيات فإن البديل عن الانضمام هو خلق بيئة استثمارية جذابة كفيلة بحقيق مكاسب الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة, مما يحقق للعراق إيجابيات الانضمام , ما يجعل الدولة العراقية في حينها بحرية أكبر في دعمهِ لمنتجاتهِ الوطنية, وهو ما تحتاج إليه.

3- الدعوة لتشريع قانون إصلاح النظام القانوني بعد إلغاء قانون إصلاح النظام القانون السابق, بما يتلائم الحاجة اليوم لتشريعات قانونية ساندة لعملية الدعم التجاري للمنتجات الوطنية, لا سيما ما يتلائم مع الإصلاح الاقتصادي الذي نص عليه الدستور.

4- الدعوة لتشريع قانون حماية المنتجات العراقية بما يلائم تطلعات العراق وبما ينطلق من الحاجة الفعلية في المصنع والمعلمل والمزرعة العراقية, وإلغاء القانون النافذ كونه قد جاء وفقاً لفلسفة اقتصادية لا تصب بمصلحة المنتج المحلي.

5- دعوة المشرع العراقي إلى تنظيم الخصخصة والحوكمة في قوانين مستقلة؛ لدورِهما الأساسي في التحول نحو اقتصاد السوق, وما يلقي بظِلالهِ على مسألة الدعم.

6- بما إن للتعريفة الكمركية دور الحماية للمنتجات الوطنية, وقد تترتب عليها آثارٌ سلبية كما وضحنا بالاستنتاجات؛ فإننا نقترح على الحكومة اللجوء إلى سياسة العصا والجزرة من خلال التعريفة الكمركية

مع كل من يحاول الإضرار بالمنتجات الوطنية او المستهلك المحلي, فترفع قيمة التعريفة مع الإغراق التجاري والدعم التجاري, وتخفض من التعريفة الكمركية كلما حاول المنتج المحلي بسط سيطرتهِ على السوق بمنتجات رديئة الجودة وعالية الكلفة.

المصادر

المصادر

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: المعاجم اللغوية:

1- أحمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين, معجم مقاييس اللغة, دار الفكر للنشر والتوزيع, 1979.

2- محمد بن مكرم بن منظور الأفريقي المصري جمال الدين أبو الفضل, لسان العرب, دار صادر بيروت, 2003.

ثالثاً: الكتب:

1- ايان جولدن, مايبلن خير الله , جولة الأورغواي والتجارة الدولية في اتفاقيات الجات وأثرها على البلدان العربية, تحرير سعيد النجار, ابو ظبي, 1990.

2- د. إبراهيم محمد الفار, اتفاقات منظمة التجارة العالمية, دار النهضة العربية, 1999.

3- د. أحمد محمد مصطفى نصير, دور الدولة إزاء الاستثمار وتطوره التاريخي, ج1, دار النهضة العربية, مصر.

4- د. أسامة المجدوب, الجات ومصر والبلدان العربية, دار المصرية اللبنانية, بلا سنة طبع.

5- د. إسماعيل السيد عبد الستار, الضرر كشرط لفرض رسوم الإغراق في إطار منظمة التجارة العالمية, ط أولى, دار النهضة العربية, مصر, 2008.

6- د. إسماعيل محمد بن قانة, اقتصاد التنمية نظريات – نماذج – استراتيجيات, ط1, دار أسامة للنشر والتوزيع, عمان–الأردن, 2012.

7- د. أكرم فاضل سعيد قصير, النظام القانوني لمؤسسات وأنشطة منظمة التجارة العالمية, ط1, ج2, المركز العربي, جمهورية مصر العربية, 2017.

8- د. أنطوان الناشف, الخصخصة (التخصيص) مفهوم جديد لفكرة الدولة ودورها في إدارة المرافق العامة ملف تحليلي – توثيقي شامل, منشورات الحلبي الحقوقية بيروت – لبنان, 2000.

9- د. جابر فهمي عمران, المنافسة في منظمة التجارة الدولية, دار الجامعة الجديدة, 2011.

10- د. جابر فهمي عمران, منظمة التجارة العالمية نظامها القانوني ودورها في تطبيق اتفاقات التجارة العالمية, دار الجامعة الجديدة, 2009.

11- د. جوزيف أ شومبيتر, الرأسمالية والاشتراكية والديموقراطية, المنظمة العربية للترجمة, بيروت, 1994.

12- د. حسن عبد الباسط جميعي, حماية المستهلك الحماية الخاصة لرضاء المستهلك في عقود الاستهلاك, دار النهضة العربية, 1996.

13- د. حسن كاظم الشرع, الاستثمارات النفطية في العراق عقود التراخيص وعقود الشراكة, مكتبة السنهوري.

14- د. خالد عبد الفتاح محمد خليل, حماية المستهلك في القانون الدولي الخاص, دار النهضة العربية, 2002.
15- د. رعد ناجي الجدة, التطورات الدستورية في العراق, بيت الحكمة العراق- بغداد, 2004.
16- د. سالم محمد رديعان, مسؤولية المنتج في القوانين المدنية والاتفاقات الدولية, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الأردن-عمان, 1429-2004.
17- د. سامي الغريري, إدارة الإنتاج والعمليات, منشورات زين الحقوقية, 2013.
18- د. سميحة قليوبي, الأسس القانونية للمشروعات الاستثمارية وفقاً لقانون الاستثمار رقم 72 لسنة 2017, 2018.
19- د. سميحة قليوبي, القانون التجاري الكويتي نظرية الأعمال التجارية - التاجر - المحل التجاري, مطبوعات جامعة الكويت, 1974.
20- د. سميحة قليوبي, الوسيط في شرح قانون التجارة المصري, نادي القضاة, 2017.
21- د. سميحة قليوبي, الوسيط في شرح قانون التجاري المصري, ج1, ط1, نادي القضاة, 2017.
22- د. عباس محمد نصر الله, المالية العامة والموازنة العامة, ط أولى, منشورات زين الحقوقية, 2005.
23- د. عبد الرحيم عنتر عبد الرحمن, التنظيم القانوني للملكية الفكرية دراسة مقارنة, , ط1, مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع, 1436هـ - 2015م.
24- د. عبد الفتاح مراد, شرح نصوص اتفاقيات الجات ومنظمة التجارة العالمية , القاهرة, 1997.
25- د. عبد الكريم زيدان, الوجيز في شرح القواعد الفقهية في الشريعة الإسلامية, ط أولى, مؤسسة الرسالة, 1422هـ - 2001م,
26- د. عبد المجيد الحكيم, الوجيز في نظرية الإلتزام في القانون المدني العراقي, ج1, ط العاتك لصناعة الكتاب, القاهرة, 2010.
27- د. عبد الناصر نزال العبادي, منظمة التجارة العالمية واقتصاديات الدول النامية, دار صفاء للنشر والتوزيع-عمان, 1999.
28- د. عبد الواحد محمد الفار, الإطار القانوني لتنظيم التجارة الدولية في ظل عالم منقسم, دار النهضة العربية, 2006.
29- د. عبده محمد فاضل الربيعي, الخصخصة وأثرها على التنمية بالدول النامية, ط أولى, مكتبة مدبولي, مصر, 2004.
30- د. علاء أبو الحسن إسماعيل, النظام التجاري العالمي الجديد منظمة التجارة العالمية, دار المأمون للترجمة والنشر, 2013.
31- د. علي البارودي, القانون التجاري والبحري, دار المطبوعات الجامعية, 1977.

32- د. عمار حبيب جهلول, النظام القانوني لحوكمة الشركات, ط أولى, منشورات زين الحقوقية, 2011.

33- د. عمر محمد حماد, الاحتكار والمنافسة غير المشروعة دراسة تحليلية مقارنة, ط أولى, دار النهضة العربية, 2009.

34- د. فالح أبو عامرية, الخصخصة وتأثيراتها الاقتصادية, ط أولى, دار أسامة للنشر والتوزيع الأردن – عمان, 2008.

35- د. فضل علي مثنى, الآثار المحتملة لمنظمة التجارة العالمية على التجارة الخارجية للدول النامية, مكتبة مدبولي, القاهرة, 2000.

36- د. مجد الدين خمش, العولمة وتأثيراتها في المجتمع العربي, ط1, دار مجدلاوي للشر والتوزيع, عمان, 2010.

37- د. محسن شفيق, القانون التجاري المصري, ط1, ج2, دار نشر الثقافة بالأسكندرية, 1951.

38- د. محمد المصطفى , تأثير منظمة التجارة العالمية على الاقتصاد العالمي, بلا دار نشر, بلا مكان نشر, 2002.

39- د. محمد دياب, التجارة الدولية في عصر العولمة, ط أولى, دار المنهل اللبناني, 2010.

40- د. محمد رجب حسب الله الشمري, الضمانات القانونية لحماية ملكية المستثمر الأجنبي, مكتبة السنهوري, 2018.

41- د. محمد سلمان مضحي مرزوق الغريب, الاحتكار والمنافسة غير المشروعة, دار النهضة العربية, 2004.

42- د. محمد سليمان الأحمد, الخطأ وحقيقة أساس المسؤولية المدنية في القانون العراقي دراسة مقارنة, التفسير للنشر, 2008.

43- د. محمد سليمان قورة, الممارسات الضارة في التجارة الدولية وسبل مواجهتها الإغراق–الدعم– الزيادات غير المبررة, ط1, دار النهضة العربية, مصر, 2015.

44- د. محمد عبيد محمد محمود, منظمة التجارة العالمية ودورها في تنمية اقتصاديات البلدان النامية, دار الكتب القانونية, 2007.

45- د. محمد كامل مرسي باشا, شرح القانون المدني الالتزامات, ج1, طبعة منشأة المعارف بالإسكندرية, 2005.

46- د. محمود مصطفى الزعارير, سياسة التخاصية دراسة قانونية اقتصادية تطبيقية لخصخصة المشروعات العامة في الأردن ومصر, دار الثقافة للنشر والتوزيع, الأردن, 2004.

47- د. مروان محي الدين القطب, طرق خصخصة المرافق العامة الامتياز– الشركات المختلطة – BOT– تفويض المرفق العام دراسة مقارنة, ط أولى, منشورات الحلبي الحقوقية, لبنان, 2009.

48- د. مصطفى رشدي شيحه, اتفاقات التجارة العالمية في عصر العولمة, دار الجامعة الجديدة, بلا سنة طبع.
49- د. مصطفى سلامة, منظمة التجارة العالمية النظام الدولي للتجارة الدولية, ط2, دار الجامعة الجديدة للنشر, 2008.
50- د. مصطفى كمال طه, أساسيات القانون التجاري, ط1, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت- لبنان, 2006.
51- د. مصطفى ياسين محمد الأصبحي, النظام القانوني لمكافحة الإغراق والدعم السلعي الصناعي في إطار منظمة التجارة الدولية, دار الكتاب القانوني, بلا سنة طبع,
52- د. معتصم سليمان, أثر الاتفاقية العامة لتجارة الخدمات على الأسواق المالية العربية, الفرص والتحديات, أبو ظبي, صندوق النقد العربي, 1998.
53- د. معين فندي الشناق, الاحتكار والممارسات المقيدة للمنافسة في ضوء قوانين المنافسة والاتفاقيات الدولية, , ط1, دار الثقافة للنشر والتوزيع, 2010,
54- د. موردخاي كريانين, الاقتصاد الدولي مدخل السياسات, دار المريخ للنشر, المملكة العربية السعودية, بلا تاريخ الطبع.
55- د. ميشيل بدتودارو, التنمية الاقتصادية دراسة مقارنة, دار المريخ للنشر, المملكة العربية السعودية- الرياض, بلا سنة طبع.
56- د. نبيل حشاد, الجات ومنظمة التجارة العالمية, أهم التحديات في مواجهة الاقتصاد العربي, بلا دار نشر, مصر, 1999.
57- د. نداء محمد الصوص, التجارة الخارجية, مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع, بلا سنة طبع.
58- د. هادي طلال هادي الطائي, أحكام الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة العالمية وأثرها في تطوير التجارة الدولية, دار النهضة العربية, 2013.
59- د. هشام أحمد أبو زيد, الحماية القانونية لاتفاق التجارة في الخدمات وفقاً لاتفاقات منظمة التجارة العالمية, بلا دار طبع, 2015.
60- د. هيفاء عبد الرحمن التكريتي, آليات العولمة الاقتصادية وآثارها المستقبلية في الاقتصاد العربي, ط أولى, 2010.
61- مرتضى مطهري, الإسلام والاقتصاد, ط1, دار الإرشاد للطباعة والنشر والتوزيع, بيروت-لبنان, 2005.

رابعاً: رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه:

1- د. أحمد رالجي أبو الوفا, الواقع الاحتكاري في التجارة الدولية وأثره في نظريتها, جامعة عين شمس : كلية الحقوق, أطروحة دكتوراه, 1992.

2- د. عبد المنعم لطفي محمد كمال, الآثار الاقتصادية الكلية لتحرير أسعار المنتجات البترولية والغاز الطبيعي في مصر , أطروحة دكتوراه, كلية الاقتصاد والعلوم السياسية, جامعة القاهرة 2011.
3- سعودي رياض, الحماية القانونية للأسرار التجارية, رسالة ماجستير , جامعة عبد الرحمن ميرة, 2016-2017.
4- فراس جبار كريم الروازق, الحماية القانونية من الشروط التعسفية, رسالة ماجستير , 2013.
5- محمد سعيد, النظام القانوني للإغراق التجاري, رسالة ماجستير , جامعة كربلاء , 2015.
6- موج ماجد, الأبعاد القانونية لانضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية (دراسة مقارنة), رسالة ماجستر , كلية القانون,جامعة القادسية, 2019.
7- نورا رفاعي محمود عبد الحافظ, العلاقة بين نمو الدعم وتطور السياسة المالية والموازنة العامة في مصر , رسالة ماجستير , كلية الاقتصاد والعلوم السياسية. جامعة القاهرة, 2010.

خامساً: البحوث العلمية المنشورة:

أ- باللغة العربية:

1- د. احمد عبد العزيز , جاسم زكريا, الشركات متعددة الجنسيات وأثرها على الدول النامية, بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد, العدد الخامس والثمانون, 2010.
2- د. إسراء خضر خليل العبيدي, الإغراق التجاري في ضوء أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم 11 لسنة 2010, بحث منشور في مجلة دراسات قانونية, العدد 34, السنة 2013.
3- د. باسم علوان, قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 المعدل في الميزان, مجلة رسالة الحقوق, السنة الخامسة, العدد2.
4- د. بان صلاح الصالحي, الاستثمار والإعفاءات الضريبية, مجلة العلوم القانونية-جامعة بغداد, المجلد27, الإصدار 1.
5- د. بتول صراوة, دور الإدارة في تحقيق مصلحة الشركة, مجلة جامعة كربلاء العلمية, المجلد8, العدد1, السنة 2010.
6- د. بتول مطر عبادي وعلاء حمد عبد الزيادي, تحليل أوجه الإنفاق للموازنات الفيدرالية في العراق للمدة (2006-2012), مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية, المجلد17, الإصدار3, 2015 : **المجلد**17.
7- د. برهان الدجاني, الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة وآثارها على الاقتصادات العربية, مجلة أوراق الاقتصادية , بيروت, العدد 12, 1996.
8- د. حسن حنتوش رشيد, الاستثمار الأجنبي بين الاقتصاد والقانون, مجلة رسالة الحقوق- جامعة كربلاء, العدد3, السنة الخامسة, سنة 2013.

9- د. خالد حيدر عبد علي, تحليل واقع الخصخصة في الاقتصاد العراقي, مجلة جامعة كربلاء العلمية, مج 7, عدد 1/ إنساني/ 2009.
10- د. طالب عبد صالح, اقتصاد السوق: بحث في أصوله وأسباب تجدد الدعوة إليه والدور المتغير للدولة في ظله, مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية, 2007.
11- د. عابد فضلية, آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة, خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية, مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية, المجلد 26, العدد 2, 2010.
12- د. عامر سامي منير, أطروحة الخصخصة واتجاهاتها في العراق بعد سنة 2003, مجلة العلوم الإدارية والاقتصادية, جامعة بغداد, المجلد 21, العدد 84, 2015.
13- د. عبد الكريم عبد الله محمد, فاعلية سياسة الإنفاق العام في العراق للمدة (2003-2013) (دراسة تحليلية للاتجاهات والآثار), مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية, العدد23, 2016.
14- د. عبد الكريم كامل أو هات, العراق والنظام التجاري متعدد الأطراف, مجلة القادسية للعلوم الإدارية, جامعة القادسية, كلية الإدارة والاقتصاد, المجلد السابع, العدد الثالث, 2005.
15- د. كريم عبيس حسان, الخصخصة وإصلاح النظام الضريبي في العراق, مجلة جامعة بابل, العلوم المصرفية والتطبيقية, العدد1, المجلد24, 2016.
16- د. كمال عبد حامد آل زيارة, دور الحوافز الضريبية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر مع إشارة للتطبيقات التشريعية في العراق, مجلة رسالة الحقوق, جامعة أهل البيت عليهم السلام.
17- د. نزار كاظم الخيكاني, تداعيات انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية وما يترتب عليها مستقبلا, مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية, مجلد3, الإصدار15 , 2010.
18- د. نغم حسين نعمة, سياسة الإغراق وسبل دعم وحماية الإنتاج المحلي - تطبيقات مختارة مع التركيز على العراق-, مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية, المجلد 10 :الإصدار:30, 2014.

ب- باللغة الإنكليزية:

1- Alan O. Sykes, THE QUESTIONABLE CASE FOR SUBSIDIES REGULATION: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, Journal of Legal Analysis, Volume 2, Number 2, Date 2010.

2-Alex Addae-Korankye, Causes and Control of Loan Default/Delinquency in Microfinance Institutions in Ghana, American International Journal of Contemporary Research, Vol4, Iss12, Date2014.

3-Benji Nguyen, Sylesh Volla, and Annabel Wong, Risky Business: Bank Loans to Local Governments.

4-Clements, Benedict and Rodríguez Mendizába, Hugo and Schwartz, Gerd, Economic Determinants of Government Subsidies, Date1998, IMF Working Paper.
5-David A. Gantz, A POS-URUGUAY ROUND INTRODUCTION TO INTERNATIONAL TRADE LAW IN THE UNITED STATES, Arizona Journal of International and Comparative Law, vol12, no1.
6-Debashis Chakraborty, Julien Chaisse, Animesh Kumar, DOHA ROUND NEGOTIATIONS ON SUBSIDY AND COUNTERVAILING MEASURES: POTENTIAL IMPLICATIONS ON TRADE FLOWS IN FISHERY SECTOR, Asian, Journal of WTO & International Health Law and Policy, Vol. 6, No. 1, date 2011.
7-Dr. Alan J. Auerbach, Measuring the Effects of Corporate Tax Cuts, Journal of Economic Perspectives—Volume 32, Number 4—Fall 2018.
8-Dr. Benedict Clements, Dr. Rejane Hugouneng, and Gerd Schwartz, Government Subsidies: Concepts, International Trends, and Reform Options, IMF /91, WashingtonDC; International Monetary Fund, 5Working Paper, Septemper 9 .5199
9-Dr. Chul-Woo Kwon, Dr. Bong Geul Chun, Local Content Requirement under Vertical Technology Diffusion, review development economics, Vol13, Iss1.
10-Dr. Daniel Aobdia ,Dr. Allison Koester, and Dr. Reining Petacchi, Political Connectionsand Government Subsidies: State-level Evidence, 4 Des 2018.
11-Dr. David R. Collie, A Rationale for the WTO Prohibition of Export Subsidies: Strategic Export Subsidies and World Welfare, Open Economies Review, Volume 11, Issue 3, Date 2011.
12-Dr. Egide Karuraranga, Dr. Etienne Musonera, Amelie Poulin, State of Art: Product Adaptation in Times of Globalization, International Journal of Business and Social Science, Vol3, No.22, [Special Issue –November2012].
13- Dr. Gregory Shaffer, Dr. Robert Wolfe and Dr. Vinhcent Le, Can informal law discipline subsidies?, Journal of International Economic Law, 2015, vol. 18.
14-Dr. Holger P.HESTERMEYER, Dr. Laura NIELSEN, The Legality of Local Content Measures under WTO Law, JOURNAL OF WORLD TRADE, vol 48, Iss 3.

15-Dr. John C. Coates IV, The Goals and Promise of the Sarbanes-Oxley Act, Journal of Economic Perspectives-Volume 21, Number 1-Winter 2007.

16-Dr. Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan and Michael Ruffner, Budgeting in the united states, OECD Journal on Budgeting, Volume 3, No. 2, OECD 2003.

17-Dr. Juan José Tarí, Dr. José Francisco Molina-Azorín, Dr. Iñaki Heras, Benefits of the ISO 9001andISO 14001 standards: Aliterature review, Journal of Industrial Engineering and Management, Vol5, Iss2, Date2012.

18-Dr. Kenneth Wanjau, Evelyn Nyakio Kibe, The Effect of Quality Management Systems on the Performance of Food Processing Firms inKenya, IOSR Journal of Business and Management, Vol 16, Iss 5. Ver. II,Date 2014.

19-Dr. Kern Alexander, Dr. Eilís Ferran, Dr. Howell E. Jackson, Niamh Moloney, A REPORT ON THE TRANSATLANTIC FINANCIAL SERVICES REGULATORY DIALOGUE, HARVARD JOHN M.OLIN CENTER FOR LAW,ECONOMICS, AND BUSINESS, Discussion Paper No. 576, 01/2007.

20-Dr. Laura Nielsen, Holger Hestermeyer, The Legality of Local Content Measures Under WTO Law, Journal of World Trade, vol 48, iss 3.

21-Dr. Leonard E. Burman, Dr. James R. Nunns, Dr. Benjamin R. Page, Jeffrey Rohaly, and Joseph Rosenberg, AN ANALYSIS OF THE HOUSE GOP TAX PLAN, COLUMBIA JOURNAL OF TAX LAW, Vol.8.

22-Dr. Philipp Lamprecht, Dr. Erik van der Marel, Hanna Deringer, Fredrik Erixon, The Economic Impact of Local Content Requirements: A Case Study of Heavy Vehicles, ECIPE OCCASIONAL PAPER • 1/2018.

23-Dr. Richard Diamond, A SEARCH FOR ECONOMIC AND FINANCIAL PRINCIPLES IN THE ADMINISTRATION OF UNITED STATES COUNTERVAILING DUTY LAW, Law policy in international business, vol 21, spr 1990.

24-Dr. Sajal Lahiri, Dr. Yoshiyasu Ono, Foreign Direct Investment, Local Content Requirement, and Profit Taxation, economic journal, Volume108, Issue447,date1998.

25-Dr. Sherry Stephenson, Addressing Local Content Requirements in a Sustainable Energy Trade Agreement, June 2013.

26-Dr. Sheryl-Ann K. Stephen, Dr. Pieter J. de Jong, The Impact of the Sarbanes-Oxley Act (SOX) on the Cost of Equity Capital of S&P Firms, Journal of Applied Business and Economics vol. 13, iss.2, 2012.

27-Florencio López-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, Privatization in the United States, TheRAND Journal of Economics, Vol. 28, No. 3 (Autumn, 1997).

28-Greg LeRoy, Ending the Economic War among the States:A Strategic Proposal.

29-Isabelle Ramdoo, Local content, trade and investment: Is there policy space left for linkages development in resource-rich countries?, Discussion Paper, December 2016.

30-Mark Wu, Re-examining 'Green Light' Subsidies in the Wake of New Green Industrial Policies, E15 Expert Group on Reinvigorating Manufacturing: New Industrial Policy and the Trade System, August 2015.

31-Oliver Delvos, WTO Disciplines and Fisheries Subsidies - Should the"SCM Agreement" Be Modified?, Victoria university of wellington law review, Volume 37, Issue 3, date 2006.

32-SIMON LESTER, THE PROBLEM OF SUBSIDIES AS A MEANS OF PROTECTIONISM LESSONS FROM THE WTO EC — AIRCRAFT CASE, Melbourne Journal of International Law, Volume 12, Number 2, Date2011.

33-Vangelis Vitalis, Agricultural subsidy reform and its implications forsustainable development: the New Zealand experience, Environmental Sciences, Environmental Sciences, iss (4), (2007).

34-Walter Kolligs, The united States Law of Countervailing Duties and Federal Agency Procurement After Tokyo Round: IS It "GATT Legal"?, Cornell International Law Journal, vol 23, issu 3, spr1990.

35-Winston W Chang, Optimal Trade and Privatization Policies in an International Duopoly with Cost Asymmetry, The Journal of International

Trade & Economic Development An International and Comparative Review, Vol. 14, No. 1, March 2005.

36-UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Local Content Requirements and The Green Economy, Printed at United Nations.

37-Office of management and budget, efficient, effective, accountable an American budget, washington 2018.

سادساً: المقالات والبحوث منشورة على شبكة الإنترنت:

1- الاستثمار الخاص من أجل نمو احتوائي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى, تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي أكتوبر 2018, إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى, صندوق النقد الدولي, ص55-56, التقرير متاح على الموقع: https://www.imf.org, تاريخ التصفح: 2019/9/30.

2- الأمانة العامة للاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة للبلاد العربية, الانعكاسات المحتملة لاتفاقية الجات على الاقتصادات العربية, مجلة الشؤون العربية, القاهرة, العدد الثامن, 1994.

3- أيسر ياسين فهد, منظمة التجارة العالمية واقع انضمام العراق, الهيئة الوطنية للاستثمار, 2009.

4- تقرير الاقتصاد العراقي لسنة 2012, وزارة التخطيط العراقية.

5- تقرير عن السلع الأساسية والتنمية لعام 2017, مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية, منظمة الأغذية والزراعة في الأمم المتحدة, نيويورك جينيف 2017.

6- جامعة الدول العربية والمنظمة العربية للتنمية الزراعية, الكتاب السنوي للإحصاءات الزراعية , المجلد 16, الخرطوم, 1999.

7- د. سحر نصر على موقع العربية في المقال: مصر حوافز خاصة وضمانات جديدة بقانون الاستثمار, المقال متاح على الرابط: https://www.alarabiya.net, تاريخ التصفح: 2019/10/13.

8- د. عبد الله بن عبد المحسن الفرج, الجودة والمنافسة, جريدة الرياض, مقال متاح على الموقع: http://www.alriyadh.com, تاريخ التصفح: 2019/9/21.

9- د. عبد المنعم لطفي, الضريبة على القيمة المضافة في مصر ورقة عمل رقم 183 مارس 2016, المركز المصري للدراسات الاقتصادية.

10- د. علي الدين هلال, العولمة والتقسيم الدولي الجديد للعمل, مقال متاح على الرابط: (/www.albayan.ae), تاريخ التصفح: 2019/11/23.

11- د. محمد مهدي القصاص, بيئة استثمار رأس المال البشري دراسة ميدانية في قرية مصرية, المؤتمر العلمي الدولي الثالث للبيئة, جامعة جنوب الوادي –مصر – نوفمبر 2008, ص 1-4, بحث متاح على الموقع: www.hrdiscussion.com, تاريخ التصفح: 2019/8/24.

12- د. مدحت كاظم القريشي, انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية: المزايا والمشاكل, مقال منشور على الموقع: (http;||burathanews.com) , تاريخ التصفح: 2019/6/24.
13- د. نبيل جعفر عبد الرضا, الآثار الاقتصادية لتحرير تجارة العراق , مقال منشور على موقع: (http:||www.ahewar.org), تاريخ التصفح: 2019/7/1.
14- د. نظام جبار طالب ود. سنان عبد الحمزة تايه, التحديات امام انضمام العراق إلى منظمة التجارة العالمية: دراسة قانونيه تحليلية, بحث مقدم الى المؤتمر العلمي الرابع لكلية القانون جامعة البصرة بالاشتراك مع كلية شط العر بالجامعة في 2018/3/29.
15- مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال حوكمة الشركات, مقال منشور على موقع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: (http://www.oecd.org).
16- مذكرة رقم:TD/B/COM.3/75, مجلس التجارة والتنمية, لجنة المشاريع وتيسير الأعمال التجارية والتنمية, الدورة العاشرة, 24 شباط/فبراير 2006 - جنيف، 21.
17- منظمة العمل العربي, المتغيرات الدولية وتأثيرها على قضايا التشغيل في البلدان العربية, دورة تدريبية خاصة بتطوير مكاتب التشغيل في اليمن, 2006, ص3.
18- وزارة المالية في مصر, منشور إعداد الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2019/2018, ص2-4, المنشور منشور على موقع وزارة المالية: http://www.mof.gov.eg, تاريخ التصفح: 2019/8/14.

سابعاً: التشريعات:

أ- الدساتير:

أولاً: العربية

1- دستور الجمهورية العراقية المؤقت (1970/6/7) - (1390/5/13).
2- دستور العراق الدائم الصادر عام (2005).

ثانياً: الأجنبية

1- Constitution of the United States 1789 (rev. 1992)

ب-التشريعات العادية:

أولاً: العربية

1- قانون التجارة الملغى رقم (149) لسنة (1970).
2- قانون إصلاح النظام القانوني رقم (35) لسنة (1977).
3- قانون حماية وتنمية الإنتاج الزراعي رقم (71) لسنة (1978).
4- قانون ضريبة الدمغة رقم (111) لسنة (1980) والمعدل بالقانون رقم (143) لسنة (2006).

5- قانون شركات المساهمة والتوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة رقم (159) لسنة (1981).
6- قانون النقل رقم (80) لسنة (1983).
7- قانون هيئات القطاع العام وشركاته رقم (97) لسنة (1983).
8- قانون التجارة النافذ رقم (30) لسنة (1984).
9- قانون شركات الأعمال رقم (203) لسنة (1991).
10- قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري الملغى رقم (8) لسنة (1997).
11- قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة (1997).
12- قانون رقم (161) لسنة (1998) المصري والخاص بحماية الاقتصاد القومي من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية
13- قانون التجارة المصري رقم (17) لسنة (1999).
14- قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (30) لسنة (2000).
15- قانون الإدارة العامة والدين العام رقم (95) لسنة (2004).
16- قانون رقم (64) لسنة (2004) تعديل قانون الشركات رقم (21) لسنة (1997).
17- قانون دمج الشركات العامة رقم (76) لسنة (2004).
18- قانون الاستثمار رقم (13) لسنة (2006) والمعدل بالقانون رقم (2) لسنة (2010) والقانون رقم (50) لسنة (2015).
19- قانون رقم (20) لسنة 2008 قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية/ 2008.
20- قانون رقم (6) لسنة 2009 قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية / 2009.
21- قانونُ حمايةِ المستهلكِ رقم (1) لسنة (2010).
22- قانون حماية المنتجات الوطنية رقم (11) لسنة (2010).
23- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية / 2011.
24- قانون تصديق مذكرة التفاهم للتعاون في مجال دعم الإصلاح (بناء قدرات القطاع الزراعي) بين حكومة جمهورية العراق وحكومة الولايات المتحدة الأمريكية.
25- قانون تعديل قانون حماية المنتجات الوطنية رقم (10) لسنة (2014).
26- قانون رقم (2) لسنة 2015 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية/ 2015.
27- قانون رقم (1) لسنة 2016الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية /2016.
28- قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم (67) لسنة (2016).
29- قانون رقم (44) لسنة 2017 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية.

30- قانون الاستثمار المصري رقم (72) لسنة (2017).
31- قانون رقم (9) لسنة 2018 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2018.
32- قانون رقم (1) لسنة 2019 قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية.
33- قانون رقم (79) لسنة (2019) المصري والخاص بربط الموازنة العامة للسنة المالية 2019-2020.
34- قانون رقم (141) لسنة (2019) بتعديل بعض أحكام قانون الاستثمار رقم (72) لسنة (2017).

ثانياً: الأجنبية

1- Tariff law American act (1930).
2- sabreens oxly American act (2002).
3- Corporations and Associations law American act (2014)
4- Tax Cuts and Jobs American act (2017)

جـ- الأنظمة والتعليمات:

1- القرار الجمهوري رقم (72) لسنة (1995) المصري في الموافقة على الانضمام إلى الاتفاقية المنشئة لمنظمة التجارة الدولية.
2- اللائحة التنفيذية للقانون رقم (161) لسنة (1998) المصري بشأن حماية الاقتصاد القومي من الممارسات الضارة بالتجارة بالقرار رقم (549) لسنة (1998).
3- تعليمات رقم (1) لسنة (2011) لتنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة (2010).
4- الدليل المصري لحوكمة الشركات لسنة (2016).
5- دليل المستثمرين في العراق (2017).
6- ميثاق الحوكمة الرشيدة للشركات غير المالية المملوكة للدولة في العراق لسنة (2017).

ثامناً: قرارات عراقية:

1- قرار مجلس الوزراء العراقي تحت عنوان " حماية منتج الأنابيب المغلونة وغير المغلونة", على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء, والمتاح على الرابط: www.cabinet.iq
2- قرار مجلس الوزراء العراقي تحت عنوان "تعديل تاريخ استيفاء فوائد من المقاولين عن القروض الممنوحة اليهم", على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء, والمتاح على الرابط: www.cabinet.iq .
3- قرار مجلس الوزراء العراقي تحت عنوان " دعم بذور محصولي الحنطة والشعير دعم المنتوج المحلي", على موقع الأمانة العامة لمجلس الوزراء, والمتاح على الرابط: www.cabinet.iq.

4- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (218) إطلاق لفظ قاضي على كل حاكم والصادر بتاريخ (1979/2/20).

تاسعاً: القرارات القضائية المنشورة:

1- Acciai Speciali Terni S.p.A. v. United States, No. 01-00051 (Ct. Int'l Trade 2002).
2- Saarstahl Ag, Plaintiff-appellant, v. United States, Defendant/cross-appellant,andinland Steel Bar Co., Defendant-appellee, 177 F.3d 1314 (Fed. Cir. 1999).
3- **US Court of Appeals for the Federal Circuit,** Inland Steel Bar Co, Plaintiff-appellant, v. the United States, Defendant Cross-appellant, v. United Engineering Steels, Ltd., (now British Steelengineering Steels, Limited) Defendant-appellee, 155 F.3d 1370 (Fed. Cir. 1998).
4- United States – Imposition of Countervailing Duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom – Appellate Body Report and Panel Report – Action by the Dispute Settlement Body – Corrigendum.

Abstract

The conditions experienced by Iraq before the year (2003) had the greatest role in the deterioration of national products, especially the wars that the previous regime fought, and what resulted from international decisions, including Security Council resolutions (660) and (661), which prevented Iraq from exporting its products or importing Foreign products, which are the basis for a total ban, isolating Iraq from its regional and international surroundings, and it has no longer been in contact with it except for some medical items.

That this situation quickly made the Iraqi industry and agriculture in urgent need of support by the state, in every direct and indirect form, and if other countries that did not go through what Iraq went through during the previous (40) years do not continue to provide support for their products, then product support Patriotism in Iraq has become an indispensable necessity, Especially with what happened in Iraq after changing the year (2003) of political and economic conditions, which include trade practices harmful to its economy, on top of which is commercial dumping and export support, etc., which makes the Iraqi product in urgent need of the support that it promotes to compete with these products, which are often available In the market at low prices, at the expense of its low quality, which prompted Iraq to regulate a number of commercial legislations that relate to the protection of its products, whereby under the Iraqi Product Protection Law in force (No. 11) for the year (2010), laying the foundations to support Iraqi products, Which largely coincided with the texts of the support agreement and countervailing measures for the World Trade Organization, because Iraq is seeking to join the trade organization, which at the end of the year (2004) attained the status of an observer member, which requires it to gradually and within limited years reduce the amount of support provided to its products, This contradicts the urgent need of its industry and agriculture to advance it through support and even continuous and qualitative kind and quantity, which led us to look during this study to the issue of support for Iraqi products in the form of two chapters, the first chapter: the concept of supporting national products, and the second chapter: support provisions The Mint National data.

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
Al-Qadisiya University
College of Law

The legal system of Subsidy National products

Comparative Study

A thesis Submitted by Student

Murtada Abd Al-Hamza Hashim

To the Council of College of Law-Qadisiya Universit

In the partial fulfillment of the requirements for the Master Degree in private law

Supervised by

Asst. Prof. In Private Law

Dr. Mohammed Kadhum Mohammed

2020 A.D

1441 A.H