جدوى اعادة العمل بقانون صندوق دعم التصدير في العراق

د. صلاح الدين حامد الحديثي
خبير في وزارة المالية

م. م. سالم عبد الحسين سالم
جامعة بغداد- كلية الإدارة والاقتصاد

المستخلص

اتفق الاقتصاديون على أهمية الصادرات وأثارها الإيجابية على المتغيرات الاقتصادية، لذا درسوا السياسات المشجعة للصادرات ووضعوا الآليات الداعمة لها ،والتي تضمنت مزيجا من السياسات المالية والنقدية والتجارية والإنتاجية والتمويلية، كالسياسة الضريبية المشجعة للصادرات، وتخفيض أسعار الصرف، وأقامة المناطق الحرة التجارية، وتحسين جودة الإنتاج الاهتمام بمناخ الاستثمار، وتهيئة التمويل اللازم قبل عملية التصدير وبعدها.

لقد انصب اهتمام البحث على الجانب التمويلي من بين الوسائل المشجعة للصادرات انسجاما مع هدف البحث في معرفة جدوى تفعيل عمل صندوق دعم التصدير في العراق، لذا تم التعرف على نشأة صندوق دعم التصدير في العراق وأهدافه ووسائل تمويلة واليات عمله لكي تكون قاعدة للانطلاق في تفاصيل البحث.

كما تم التطرق ألي التجارب الدولية في مجال تمويل ودعم الصادرات بصورة مختصرة في عدد من الدول النامية التي قطعت شوطا لا باس به في التطور مثل الصين والهند وكوريا الجنوبية ومصر وذلك من اجل تكريس أهمية الصادرات في التطبيق العملي .

وقد توصل البحث ألي نوعين من الاستنتاجات:

الأولى وتتعلق بالهيكل التنظيمي للصندوق وتتلخص بأنه يقدم دعما ماليا فقط ولا ينصرف ألي أوجه الدعم الأخرى، ويكون الدعم موجها ألي السلع العراقية المصدرة وليس ألي المصدرين، كما انه لا يقدم التمويل للإنتاج التصديري ولا يوفر الضمانات والتأمين ضد المخاطر للصادرات، علاوة على ذلك فأن مصادر تمويله قد جفت بسب إيقاف العمل بالتعليمات أو تعديلها.

أما الثانية تخص البيئة المحيطة بعمل الصندوق، إذ نجد البنى التحتية في الاقتصاد العراقي لا تساعد على الإنتاج المحلي ذو القدرة التنافسية ولا تساعد على جذب الاستثمار الاجنبي، ناهيك عن تخلف أساليب الإنتاج الصناعي والزراعي وإزاء هذه الحالة توصل البحث ألي ضعف جدوى تفعيل صندوق دعم التصدير في العراق والمجمد منذ عام 1991لعدم تناسب مهامه وموارده وأسلوب أدارته مع التطورات الحاصلة في العراق. لذا يوصي البحث بالعمل على تأسيس إطار قانوني جديد لصندوق دعم تصدير أو بنك استيراد وتصدير يأخذ بنظر الاعتبار المعوقات التي تواجه الصادرات العراقية والتجارب الدولية في هذا المجال والتطورات الدولية في مجال العلاقات التجارية الدولية مع التركيز على الجوانب التمويلية.

Abstract

Economists agree upon the importance of exports and their positive impacts on the economic variables. Therefore، they studied policies encouraging exports and set out the instrumentalities supporting them. These instrumentalities included a combination of fiscal، monetary، commercial، production policies like the tax policy that is encouraging to the exports، exchange rates reduction، establishing commercial free zones، better production quality، fostering investment climate، and preparation of the necessary financing before the exporting process and afterwards.

This research is interested in the finding aspect amongst the instrumentalities encouraging exports which is parallel to the objective of the research to know the benefit of activating the operation of Export Promotion Fund in Iraq. Thus، this fund is identified: its establishment، objectives، ways of funding and procedures of operation as a basis to go ahead in the details of research.

Also، we have touched upon the international experiments in the field of funding and promoting exports in a summarized way in a number of developing countries that have made good accomplishments in this field like China، India، South Korea and Egypt to show the importance of exports in practice.

The research reached to two types of results:

The first relates to the organizational structure of the Fund which، in short، provides financial support only، without the other aspects of support. This financial support is directed to Iraqi goods exported، but not to the exporters. Also، it does not provide funding for export productions and does not provide guarantees and insurance against risks for exports. Furthermore، the resources of finance this fund has already dried out because of suspending the instructions or modifying them.

The second relates to the environment surrounding the work of the Fund: it is found out that the infrastructure of the Iraqi economy does not support the domestic competitive production and does not help attract the foreign investment in addition to the out-of-date industrial and agricultural production methods.

Taking all the above into consideration، the research reaches the result of the weakness of activating the Export Promotion Fund in Iraq which has been de-activated since 1991 for being quite improper in its tasks، resources and management with the improvement achieved in Iraq.

Thus، the research recommends that work should be done to establish a new legal framework for a new Exports Promotion Fund or Import/Export Bank that takes into consideration the difficulties that face Iraqi exports and the international experiments in this field and the international developments in the field of commercial relationships focusing on the funding aspects.

المقدمة

تعالت الدعوات لبث الروح في صندوق دعم التصدير العراقي الذي تم تأسيسه في عام 1969، وتم عقد عدة اجتماعات للمختصين في هذا المجال. لمناقشة هذا الموضوع، كما جرى تقديم الدعم الفني من المؤسسات الدولية لإيجاد السبيل لتحقيق هذا الغرض. وفي إطار هذه المحاولات، وفي ضوء واقع الاقتصاد العراقي والتطورات الدولية يقف الباحثان عند مفترق طريق في تأييد هذه الدعوات أو الوقوف بالضد منها.

إن العولمة وسياسات الانفتاح الاقتصادي وتقليل القيود والحواجز على التبادل التجاري ورفع الحماية عن الإنتاج المحلي وغيرها من شروط منظمة التجارة العالمية، دعت الدول الى البحث عن وسائل بديلة لدعم الإنتاج من خلال إنشاء صناديق دعم التصدير التي أضحت ضرورة ملحة، وإذا أضفنا الى ذلك أهمية الصادرات في تشجيع الإنتاج المحلي وتوفير فرص العمل ورفد البلد بالموارد المالية بالعملات الاجنبية يصبح تفعيل عمل الصندوق لدعم التصدير أمراً ضروريا.

أما إذا نظرنا الى الموضوع من جانب اخر نجد أن توفير التمويل لعمل الصندوق أصبح من الصعوبة بمكان في الوقت الحاضر، كون موارد الصندوق وفق قانونه العام 1969 لم تعد موجودة حالياً، فلا وجود لرسوم إجازات الاستيراد على سبيل المثال في الوقت الحاضر، علاوة على تخلف البنى التحتية وتدهور الإنتاج الصناعي والزراعي في العراق كلها عوامل تجعل من إعادة العمل بالصندوق غير ذي جدوى. لذا وجدنا من المناسب الوقوف عند هذا الموضوع ودراسة مبرراته ومعوقاته من أجل الوصول الى الاستنتاجات والتوصيات الملائمة.

أهمية البحث

تبرز أهمية البحث من خلال التركيز على إنشاء صناديق دعم التصدير كإحدى أليات تشجيع الصادرات والوقوف على جدوى تفعيل صندوق دعم التصدير العراقي في ضوء التطورات المحلية والدولية في الوقت الحاضر. إذ تعد تنمية الصادرات من بين الاهداف الاقتصادية المهمة نظراً لأهمية الصادرات في زيادة الإنتاج المحلي، والتشغيل، وتوفير النقد الاجنبي، وتحسين رصيد ميزان المدفوعات.

مشكلة البحث

من جهة هنالك عدة آثار ايجابية على الاقتصاد القومي تدعو إلى ضرورة دعم الصادرات وزيادتها من خلال العديد من الوسائل والآليات، ومنها صناديق دعم الصادرات وهذا ما نجده واضحاً في التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال، ومن جهة أخرى فالواقع الاقتصادي العراقي الراهن يتميز بتردي الإنتاج الصناعي والزراعي وشلل قطاعاته وتخلف بنيته التحتية بالشكل الذي أصبح معه العراق يستورد كل شيء ولا يصدر إلا النفط الخام، طبقاً لذلك فهل هناك جدوى من تلبية الدعوات لتفعيل وإعادة العمل بقانون صندوق دعم الصادرات في العراق وفق قانون 1969، ام ان الموضوع يحتاج إلى عوامل وأمور أخرى.

فرضية البحث

أن صناديق دعم الصادرات تساهم في تشجيع الصادرات ومن ثم تحقيق عوائد اقتصادية واجتماعية، وعليه هناك جدوى اقتصادية من تفعيل صندوق دعم التصدير في العراق. وعليه سوف يتناول البحث المحاور الاتية:

المحور الأول: أهمية الصادرات وإجراءات ووسائل تشجيعها.
المحور الثاني: العقبات التي تواجه الصادرات العراقية.
المحور الثالث: صندوق دعم التصدير في العراق واساسه القانوني.
المحور الرابع: إستعراض لبعض التجارب المختارة في مجال تقديم التمويل والائتمان والتأمين للصادرات.
المحور الخامس: الاستنتاجات والتوصيات.

المحور الاول/ أهمية الصادرات وإجراءات ووسائل تشجيعها

1- الاهمية الاقتصادية للصادرات: تبرز أهمية الصادرات من خلال أثرها على المتغيرات الاقتصادية المختلفة التي يمكن تلخيصها بالاتي:

أ- زيادة النمو الاقتصادي

تمثل الصادرات إحدى مكونات الناتج القومي، ويبدو ذلك جليا من خلال معادلة قياس إجمالي الناتج القومي حسب طريقة الانفاق الذي يساوي حاصل جمع إجمالي الاستهلاك وإجمالي الاستثمار زائداً صافي الصادرات من السلع والخدمات.

$$GNP = C + IP + G + (X-M)$$

وهذا يعني إن أجمالي الناتج القومي (GNP) يمثل مجموع الانفاق (الاستهلاك والاستثمار) زائداً صافي الفائض أو العجز المتحقق عن صادرات السلع والخدمات، فإذا كان هناك فائضاً في الصادرات سينعكس في زيادة الناتج القومي الاجمالي بافتراض بقاء الاشياء الاخرى ثابتة[1].

فالصادرات تسهم من خلال عمل المضاعف بزيادة الدخل القومي بصورة متضاعفة واكبر من الزيادة المباشرة فيها، كما أن النمو السريع للصادرات يعجل من النمو الاقتصادي إذ أثبتت الدراسات الى أن زيادة الصادرات بنسبة 1% يؤدي الى زيادة الدخل القومي بنسبة 4%[2].

ب- المحافظة على إستقرار سعر الصرف

لما كان سعر الصرف يمثل عدد وحدات عملة اجنبية مقابل وحدة واحدة من العملة المحلية، وإن الصادرات تمثل مصدر توفير العملات الاجنبية (عرض العملة الاجنبية) لتلبية الطلب المحلي عليها، فإن دور الصادرات سيكون حاسماً في المحافظة على إستقرار سعر الصرف للعملة المحلية، فإذا قلت الصادرات سوف تنخفض الايرادات بالعملة الاجنبية (عرض العملة الاجنبية) مما ينعكس سلباً على قدرة السلطات النقدية على المحافظة على سعر الصرف، وفي حالة زيادة الصادرات سوف ترتفع الايرادات بالعملة الاجنبية مما ينعكس إيجابياً على قدرة السلطات النقدية على المحافظة على استقرار سعر الصرف[3].

ج- تجنب العجز في ميزان المدفوعات

أن التغير في صافي الاصول الاجنبية يقيس تأثير معاملات البلد مع العالم الخارجي على الوضع النقدي من خلال ميزان المدفوعات، فإذا تحققت زيادة في الصادرات من السلع والخدمات والتحويلات وتحركات رأس المال فإنها تؤدي الى زيادة الاصول الاجنبية للجهاز المصرفي، والعكس صحيح في حالة زيادة الاستيرادات، ولما كان التغير في الاصول الاجنبية يقيس العجز أو الفائض في ميزان المدفوعات فإن الصادرات سوف تجنب البلد العجز في ميزان المدفوعات[4].

د- خفض مستويات البطالة

إن تطوير نشاط الصادرات سوف يؤدي الى خلق فرص عمل جديدة تساعد على إمتصاص البطالة وتجنب المجتمع الكثير من المشاكل الاجتماعية، إذ تشير الدراسات التي أعدتها جامعة ستانفورد إن كل مليون دولار من الصادرات يخلق (270) ألف فرصة عمل في الاقتصاد المصري[5].

2- وسائل وإجراءات وبرامج تشجيع الصادرات: هناك العديد من الوسائل والإجراءات المشجعة للصادرات والتي إعتمدت من قبل العديد من الدول، نذكر أهمها:

أ- السياسات الضريبية: إن الضرائب تعد من قبيل الكلف الاضافية على الإنتاج وبالتالي تقلل من القدرة على الإنتاج ومن ثم التنافس مع المنتجات الاجنبية، لذلك عمدت العديد من الدول الى استخدام السياسة الضريبية بهدف تشجيع الإنتاج المحلي وزيادة قدرته التنافسية (وخاصة المصدر منه، وبالشكل الذي يؤدي الى توسيع الاسواق ومن ثم تحقيق معدلات نمو عالية للصادرات)، من خلال تخفيض الضرائب الكمركية على المواد الاولية الداخلة في صناعات التصدير، وإعفاء السلع المصدرة من ضرائب ورسوم التصدير ومنح الاعفاءات من ضرائب الدخل والارباح وغيره[6].

وهناك العديد من الاساليب والانظمة الكمركية التي تستخدم لتسهيل وتشجيع الانشطة التصديرية ومنها نظام الدورباك (يعني رد الضرائب الكمركية على مستلزمات إنتاج السلع المصدرة وبعد تصديرها) ونظام الايداع (ويعني إيقاف تحصيل الضرائب الكمركية المقررة على مستلزمات الإنتاج لفترة زمنية محددة لإتاحة الوقت للمستوردين من دفع هذه الرسوم وتخليص البضائع) وغيره[7].

ومن الجدير بالذكر أن قواعد منظمة التجارة العالمية لا تسمح بالإعفاء من الضرائب المباشرة كتلك التي تفرض على الأرباح في حين تسمح بإعفاء الصادرات والمواد الاولية المستوردة لإنتاجها من الضرائب الكمركية[8].

ب- إقامة المناطق الحرة: بمقتضى هذا النظام يتم تخصيص جزء من الاراضي التابعة للدولة ويتم تجهيزها بالبنى التحتية والمرافق والخدمات العامة من كهرباء وماء ووسائط نقل ومخازن وإتصالات وغيره، ويسمح فيها بإقامة المشروعات الوطنية والاجنبية والمشتركة، وتتميز هذه المناطق بالإعفاءات الكمركية والضريبية بالشكل الذي يسمح معه تخفيض تكاليف الإنتاج ويفتح المجال واسعاً أمام عمليات الصادرات والاستيرادات مما ينشط حركة التجارة الخارجية، كما إن هذا الوضع يشجع رؤوس الاموال الاجنبية على التدفق على هذه المناطق لإقامة المشاريع لاغراض التصدير[9].

ج- تخفيض سعر الصرف: يمكن لسعر الصرف أن يلعب دوراً في زيادة الصادرات، ولبيان ذلك من المفيد أن نميز بين نوعين من السلع هما:

اولاً: السلع القابلة للتبادل التجاري (Tradeable Goods) وهي السلع التي يمكن تبادلها بين دوليتين وتشمل الصادرات الفعلية والسلع التي تنتج وتستهلك محلياً ولكنها قابلة للتصدير(بدائل الاستيرادات) والسلع المستوردة.

ثانياً: السلع غير القابلة للتبادل التجاري (Non Tradeable Goods) وتكون معظمها خدمات وسلعاً يصعب تبادلها دولياً وتحدد أسعارها بالعرض والطلب، يؤدي رفع سعر الصرف (زيادة عدد وحدات العملة المحلية مقابل العملة الاجنبية) الى تخفيض قيمة العملة المحلية مما يؤدي الى تحسين وضع ميزان المدفوعات من خلال مايلي:

(1) ارتفاع أسعار السلع والخدمات القابلة للتبادل التجاري سيزيد من ربحية إنتاجها وبالتالي تحسن القدرة على زيادة الصادرات.

(2) ارتفاع أسعار السلع والخدمات المستوردة بالعملة المحلية مما يقلل من الطلب على الاستيرادات.

(3) إنخفاض أسعار الصادرات بالعملة الاجنبية في الاسواق العالمية بما يزيد من قدرتها التنافسية. وقد عملت بهذا الاجراء العديد من الدول من أجل دعم وتشجيع صادراتها مثل المغرب ومصر وجنوب شرق اسيا وغيرهم، وقد نجحوا في تحقيق أهدافهم[10].

د- التمويل والائتمان للصادرات: يعد التمويل احد الشروط الاساسية لنجاح عملية التصدير، وهو اسلوب متبع في كل من الدول المتقدمة والنامية على السواء، لكن الاختلاف يكمن بالاساس في ضألة المؤسسات وتواضع دورها في البلدان النامية بما هو عليه في الدول المتقدمة. ويعرف تمويل الصادرات بأنه كافة الاجراءات والتسهلات المالية والائتمانية التي تعطى للمصدرين لتمكنهم من بيع سلعهم الى المستوردين، وتمكنهم من تأمين المخاطر التجارية وغير التجارية التي يتعرضون لها خلال عملية التصدير وتسهيل ذلك[11]. ويمكن التكلم في هذا الاطار عن نوعين هما التمويل قبل التصدير ومنح الائتمان بعد التصدير، قدر تعلق الامر بالتمويل قبل التصدير فإن أغلب المنتجين للسلع القابلة للتصدير يحتاج الى التمويل من البنوك والمصارف المحلية لتمويل عملية إنتاج السلع القابلة للتصدير (لتمويل المواد الخام اللازمة لتصنيع السلعة ودفع نفقات الاجور ومواجهة تكاليف التغليف وغيره)، وبالتالي فإن سهولة الحصول على القروض المحلية واعتدال معدلات الفائدة يساعد كثيراً في دعم الإنتاج التصديري. وهذا النوع من الائتمان عادة ما يكون لفترة تتروح بين (1-3) سنة وقد يغطي قيمة القرض 90% من حجم الصفقة وينبغي على المصدر تقديم بعض الضمانات للمصارف (كمستند ملكية الاصول الثابتة للمشروع وغيره) للحصول على التمويل المطلوب.

أما بالنسبة للتمويل والائتمان بعد التصدير فإنه يمثل ضرورة قصوى للمنتجين والمصدرين، إذ كما هو معلوم فإن الصفقات التجارية تجري بين مصدر ومستورد في بلدين متباعدين، مما يجعل فجوة زمنية بين تاريخ إرسال البضاعة من قبل المصدر وتاريخ استلامها من قبل المستورد، كما إن المصدر بمجرد إرسال البضاعة يرغب باستلام قيمتها ليتنسى له تسديد القروض التي إستلفها من البنوك المحلية، وبالمقابل فإن المستورد يرغب باستلام البضاعة والتأكد من سلامتها قبل تسديد قيمتها الى المصدر، (وهذا النوع من التمويل يدعى تمويل او ائتمان بعد التصدير أو الشحن) ويقسم الى قصير الاجل (مدته لا تتجاوز 180 يوم وبضمان مستند التصدير وغيره) ومتوسط الاجل (تتراوح مدته بين 2-5 سنة)، وطويل الاجل (مدته تمتد من5-10 سنوات)[12]. ومن أجل تسوية هذه الصعوبات ظهرت مؤسسات وهيئات ضمان الصادرات وبنوك التصدير وغيره في مختلف الدول وخصوصاً في الدول المتقدمة وقد تبعتها في ذلك الدول النامية والدول العربية كمصروالسعودية والمغرب والاردن. كما توجد مؤسسات مشابهة على مستوى إقليمي كالهيئة العربية لضمان الاستثمار في الكويت ووكالة ضمان الاستثمار الدولي التابعة للبنك الدولي وغيره. وتقدم هذه المؤسسات نوعين من الائتمان هما إئتمان المجهزين ويقدم الى المصدرين عند قيامهم بإرسال صادراتهم الى بلد مستورد، ويبقى إلزام المستورد بالتسديد الى مؤسسة ضمان الصادرات، (وبذلك يضمن المصدر استلام قيمة بضاعته المصدرة حال استلامها من قبل المستورد ويتمكن من تأمين وضعه من المخاطر التجارية وغير التجارية التي قد يتعرض إليها خلال عملية التصدير وتسهيل عملية التصدير)، أو ائتمان المشترين ويقدم الى المستوردين لشراء السلع والخدمات من البلد الذي تنتمي اليه تلك المؤسسة، إذ تقوم المؤسسة بالدفع الى المصدر نيابة عن المستورد ويتم الاتفاق على اعادة التسديد بين المستورد والمؤسسة، وفي كلتا الحالتين فإن المصدر هو المستفيد وهذا ما تسعى اليه هذه المؤسسات من إنشائها[13].

هـ- <u>سياسات تحسين جودة الصادرات ومناخ الاستثمار</u>: يعد موضوع رفع جودة الصادرات من أهم العوامل التي تتيح نفاذ الصادرات للاسواق الخارجية، كما يلعب مناخ الاستثمار السائد في الدولة دوراً هاماً في التأثير على اداء الصادرات، وبالتالي فلابد من توفير مناخ وطني تنافسي وتهيئة أعمال ملائمة للمستثمرين الوطنيين والاجانب وتحفيز نقل التكنلوجيا وأساليب الإنتاج الحديثة، وإختيار قطاعات محورية يتم التركيز عليها خاصة التي تتميز بمرونات الدخل العالية والقيمة المضافة العالية وتشابكها الاقتصادي مع بقية القطاعات وعلى أساس ذلك فالموضوع يتطلب ترميم وإعادة هندسة خطوط الإنتاج والتخلص من الاصول غير المنتجة وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتدريب العاملين وضمان استخدام التكنلوجيا الحديثة والنهوض بمكونات التصميم والجودة، وهذا يعني تأهيل ودعم المنشأت الإنتاجية ذات التوجه التصديري وذلك للحصول على شهادة الجودة العالية وتطوير المنتجات بما يتوافق مع المتغيرات في أذواق المستهلكين في الاسواق العالمية ووضع برامج تدريبية لرفع مهارات المصدرين وتوفير خدمات الاستشارات لمساعدة المصدرين في التعرف على الاسواق الخارجية من خلال خبراء التصدير[14].

و- <u>التسويق والترويج وتفعيل قطاع خدمات النقل</u>: يعد الاهتمام بالتسويق الخارجي من الامور المهمة لتنمية الصادرات إضافة إلى تفعيل وتنمية قطاع خدمات النقل، ومن ابرز الاجراءات التي اتبعتها الدول في هذا المجال هي:

أولاً: إنشاء قاعدة رقم وطني للمشروعات التصديرية حيث يتيح توافر مثل هذه القاعدة دقة أكبر في معرفة طبيعة وعدد الشركات الفعلية العاملة بقطاع معين من قطاعات التصدير.

ثانياً: إنشاء وكالات ترويج الصادرات لتنفيذ خطط تسويقية متكاملة وإجراء الابحاث الخاصة بالتسويق.

ثالثاً: جمع معلومات تجارية عن بعض الاسواق بالتعاون مع وزارات اخرى كالخارجية.

رابعاً: توفير مطبوعات وتنظيم حلقات نقاشية للمصدرين عن الفرص التصدرية وإنشاء المكاتب التجارية والمعارض الدائمة والمؤقتة والتوسع في تنظيم معارض تجارية دائمة ودورية.

خامساً: قيام شبكات النقل بكافة فروعها بتقديم خدماتها باسعار تنافسية ومستويات جودة عالية في مجالات النقل البحري والبري والجوي[15].

المحور الثاني/ العقبات التي تواجه الصادرات العراقية:

تجدر الإشارة الى إن الهدف من التعرف على المعوقات والعقبات التي تواجه الصادرات العراقية هي بالاساس محاولة لايجاد وتحديد الوسائل والسبل الملائمة واللازمة لتحفيز وتشجيع الصادرات العراقية، وهل أن صندوق دعم التصدير وفق قانون لعام 1969 قادر لوحده على إداء دوره في التمويل وتحقيق تحفيز وتشجيع للصادرات العراقية من عدمه.

وأبرز المعوقات التي تحول دون توسع الصادرات العراقية هي:

1- حالة القطاع الصناعي وهيكلية الصادرات العراقية: إن الخطوة الاساسية لتشجيع الصادرات تكمن بوجود عدد متكامل ومتطور من الصناعات الناجحة كماً ونوعاً لتصديرها الى العالم الخارجي. وبعبارة اخرى يفترض أن يكون للعراق ما يكفي كماً ونوعاً لتصديره للخارج كخطوة اساسية لتحفيز الصادرات، فهل هذا الشرط متحقق؟ وهذا ما سنعمل على تحديده من خلال عرض لحالة القطاع الصناعي وهيكلية الصادرات وميزاتها النسبية. فقد شهد النشاط الصناعي (ويشمل نشاط النفط والغاز، نشاط الكهرباء، نشاط الصناعات التحويلية والاستخراجية عدا النفط) تذبذباً في مساهمته في تكوين الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية حيث بلغت النسبة (56.8%) عام 2007 بعد أن كانت (66.4%) عام 1979 إنخفضت بعد ذلك الى (34%) عام 1988 ثم عادت بالتزايد وصولاً الى (69.2%) عام 1990 ثم إرتفعت الى (76.2%) عام 2001 وعادت بالإنخفاض الى (60.6%) عام 2004. ومن ملاحظة تفاصيل المؤشرات الاقتصادية على مستوى الأنشطة التابعة للنشاط الصناعي نجد أن لنشاط النفط والغاز دوراً محورياً في تكوين الناتج المحلي الإجمالي فبلغ نسبة مساهمته في الناتج المحلي للنشاط الصناعي مقدار (95%) لعام 2007، ولقد إستحوذ القطاع العام وبنسبة (100%) على نشاط هذا القطاع[16].

أما نشاط الكهرباء فقد ساهم في الناتج المحلي الإجمالي بـ(1%) عام 2007 أما مساهمته في الناتج المحلي للنشاط الصناعي فبلغ (1.5%)[17].

أما نشاط الصناعات التحويلية والإستخراجية (عدا النفط) فقد شهد هذا النشاط تراجعاً في نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغت النسبة (1.9%) عام 2007 بعد أن كانت هذه النسبة (6%) عام 1979 و 13.9% عام 1988 إنخفضت الى (3.8%) عام 1990 وإستمرت بالتراجع الى (1.5%) عام 2001، أما نسبة مساهمته في الناتج المحلي للنشاط الصناعي فقد بلغت (3%) لكل من عامي 2004 و2007. ويعود السبب في هذا الانخفاض والتراجع في مساهمة نشاط الصناعات التحويلية والاستخراجية (عدا النفط) في الناتج المحلي الإجمالي إلى انخفاض الطاقات الانتاجية الناتجة عن تقادم الخطوط الإنتاجية وتعرض المنشآت الإنتاجية الى أعمال التدمير والسلب والنهب وعدم توفير التمويل اللازم لاعادة التأهيل وعدم وجود الاداة الفاعلة في تنفيذ القوانين المتعلقة بهذا القطاع وانحسار تجهيز الطاقة الكهربائية والغاز الى حدود ضيقة[18].

ومن خلال متابعة وتحليل الواقع العملي للمؤشرات اعلاه يمكن أن نسجل الملاحظات الآتية[19]:

أ- يعاني نشاط النفط والغاز من خمول وشلل مؤقت كإنعكاس للظروف التي مر بها العراق حيث إن تطور صناعة وطنية لتكرير النفط في العراق ستنطلق أهميتها من إعتبارات عدة ومنها سد إحتياجات السوق من المنتوجات النفطية وإنحسار وحدف إستيرادات المشتقات النفطية من الخارج وتنوع في هيكل الصادرات وموارد إضافية من العملة الصعبة وتحسن في ميزان المدفوعات من خلال مضاعفة الوارد من الطن الواحد من النفط الخام (حيث قدر بعض الباحثين إن تكرير 20 مليون طن من النفط الخام سيوفر ما يعادل بيع 200 مليون طن من النفط الخام سنوياً)، ومن جانب آخر فهذا التوجه سيعزز من فرص نقل تكنولوجيا الحديثة ويضاعف من حجم الطلب على اليد العاملة (إذ يتطلب إنتاج طن واحد من النفط المكرر ثلاث أضعاف ما يتطلبه إنتاج طن من النفط الخام، من اليد العاملة). وكذلك سيحرر الاقتصاد العراقي من الضغوط الخارجية وتقلباتها. في حين لو تم مقارنة هذه الصورة مع الواقع الحالي فسنجد إن هذه الصناعة تعاني من صغر الطاقات الإنتاجية وتعرضها للتقادم الزمني، وهذه النتيجة تحتم التركيز على هذا المفصل الأساس والإستراتيجي والحيوي للاقتصاد العراقي.

ب- تشير الدراسة الصادرة عن وزارة التخطيط والتعاون الانمائي في آب 2009 بعنوان ورقة القطاع الصناعي في ص10 منها الى انخفاض حصة الفرد العراقي من الطاقة الكهربائية اذ يصل معدل ما يستهلكه الفرد العراقي من الطاقة الكهربائية إلى (1100 كيلو واط. ساعة/ شخص/ سنة) في حين يصل معدل استهلاك الفرد في الدول المجاورة الى ما يتجاوز (4000 كيلو واط. ساعة/ شخص/ سنة) وفي الدول المتقدمة يصل هذا المعدل الى (7000)، هذا الانخفاض في حصة الفرد العراقي من الطاقة اثر على كافة أنشطته الصناعية والزراعية والتجارية والعلمية وادى الى وجود فجوة بين الطلب والانتاج للطاقة الكهربائية (عجز في الإنتاج) بما يعادل (48%) مما يتطلب الامر اجراءات استثنائية لتأمين الطاقة الكهربائية وتأهيل محطات الإنتاج وتحديث شبكات النقل والتوزيع وبناء مصادر طاقة جديدة للانتاج إضافة الى بناء القدرات الفنية والهندسية المتخصصة من خلال تدريب وتطوير العاملين في هذا القطاع.

ج- وفيما يتعلق بنشاط الصناعات التحويلية والإستخراجية (عدا النفط) فإنه يعاني من قدم الخطوط الإنتاجية وقلة التخصيصات المالية (بلغت عام 2007 مقدار 40.7 مليار دينار عراقي) ونقص الطاقة الكهربائية والوقود وضعف مساهمة القطاع الخاص فيه وغيره، وإزاء هذه المعوقات فلا عجب أن نجد تواضع نسبة مساهمته في الناتج المحلي وترهل هياكله التنظيمية وعدم فعاليتها، ومن ثم جاءت النتيجة لتؤكد ذلك من خلال النظرالى فجوات الطلب والإنتاج (عجز الانتاج) فتوجد فجوة في الصناعات الكيمياوية بنسبة 60% (بين الانتاج والطلب على هذه الصناعة) وفي النسيجية 70% وفي الإنشائية 88% وفي الهندسية 74%.

وخلاصة القول فإن عمل العديد من المصانع والمعامل والورش قد تعطل إضافة الى إنقطاع وصول المعدات التقنية الحديثة والخبرات العلمية المتطورة مما أعاق كثيراً تحديث الإنتاج وقلل كثيراً من مستوى الخدمات المقدمة فأصبح العراق لا يملك ميزة نسبية في اي من المنتجات الزراعية والصناعية[20].

أما هيكلية الصادرات العراقية ومن خلال متابعة ميزان المدفوعات العراقي خلال عام 2008 يتضح بأنه حقق فائضاً مقداره (18.8) مليار دولار، في حين حقق حساب الخدمات وصافي التحويلات الجارية وإستثمار الحافظة عجزاً بلغ (5.3، 2.9، 2.8) مليار دولار على التوالي للفترة من 2006- 2008، وقد بلغت نسبة الصادرات النفطية مقدار (97%) من الصادرات الكلية التي بلغت (63.7) مليار دولار في حين بلغت الصادرات لعام 2008 مقدار (30.2) مليار دولار[21].

ومن خلال تفحص التقرير السنوي للبنك المركزي العراقي لعام 2008 (ص55 منه) نلاحظ أن قيم الصادرات (حسب التصنيف الدولي الموحد للتجارة) لشعبة المواد الغذائية والحيوانات الحية قد بلغ مقدار (161704) الف دينار عراقي عام 2006 في حين بلغت قيمة صادرات شعبة المشروبات والتبغ مقدار (390) الف دينار لنفس العام، وبلغت صادرات الأسمدة والمعادن الخام عدا النفط والفحم والأحجار الثمينة مقدار (9381) الف دينار، وبلغ قيمة الصادرات من الأسمدة المصنفة مقدار 18816 الف دينار، وقيمة الصادرات من الغزول النسيجية مقدار (25046) الف دينار، في حين بلغت قيمة الإستيرادات لنفس العام مقدار (18288.70) مليار دولار. وإذا ما قورنت هذه الأرقام للصادرات العراقية مع أرقام ميزان المدفوعات الموضحة سلفاً فسنخرج بنفس النتيجة التي خرج بها الدكتور كمال البصري في ص2 من بحثه الموسوم العراق ومنظمة التجارة العالمية (من أن العراق يستورد كل شيء ولا يصدر الا النفط الخام)[22].

وخير ما وصف به حال الاقتصاد العراقي (الذي يتفق مع ما ورد آنفا) ما جاء على لسان السيد وزير التخطيط والتعاون الإنمائي (الدكتور علي بابان) في حديث إلى قناة الحرة- عراق يوم 2010/6/9 حيث ذكر ما نصه (الفوضى هو القانون السائد في الاقتصاد العراقي والشلل هو سمة القطاعات الإنتاجية، والدولة لم تهيئ البنية الأساسية لنمو القطاعات الإنتاجية في الإقتصاد)[23].

2- **القدرة التنافسية وإنهيار البنية التحتية:** تعد متانة وتنوع وضخامة البنية التحتية للاقتصاد القومي من اساسيات التكوين الرأسمالي الثابت ومن مقومات التنمية بكافة أبعادها الاقتصادية والاجتماعية من خلال تأثيرها الايجابي على زيادة انتاجية الاقتصاد وكذلك تقليص كلف انشاء المشاريع الإنتاجية مما يساهم في قدرة وامكانية الانتاج الوطني على منافسة السلع الأجنبية وبعبارة اخرى فإعادة تعمير البنى التحتية وانشاء الجديد منها لا تؤثر في حالة العرض الكلي فحسب وانما تؤثر على الموقع التنافسي للاقتصاد وبالتالي توفير الظروف المناخية لتوسيع مجالات الاستثمار وزيادة معدلات النمو الاقتصادي، ومع هذه الصورة وعكسها على الاقتصاد العراقي يلاحظ ان سوء إدارة مرافق البنية التحتية للاقتصاد العراقي وعدم توسيع طاقاتها بشكل متناسب مع الطلب المتنامي الناتج من النمو السكاني وتعرضها الى التخريب والاهمال جراء الظروف التي مر بها العراق منذ عام 1980 ادى ذلك كله الى رفع تكاليف الانتاج وخفض القدرة التنافسية للصادرات العراقية واصبحت المنتجات العراقية تتميز بانخفاض كفاءتها وارتفاع اسعارها وبعيدة عن تطبيق انظمة الجودة[24]. ((وتشير تقديرات الامم المتحدة والبنك الدولي احتياجات العراق المالية للاستثمار للفترة 2010-2014 باسعار عام 2008 بحدود (218.5) مليار دولار منها (62.5) مليار دولار في القطاع النفطي و (156) مليار دولار في القطاعات الأخرى غير النفطية أي ان العراق بحاجة الى تلك المبالغ لاعادة الحياة واصلاح البنية التحتية والقطاع النفطي وغيره، هذه الاوضاع تحتم على الدولة انجاز مهمة الإصلاح الاقتصادي واعادة الحياة والنهوض بالبنية التحتية ومع ذلك يمكن للدولة ايضاً الدخول في شركات تعاقدية أو عقود امتياز مع القطاع الخاص العراقي او الأجنبي لانجاز هذه المهمة))، وبضوء ما ورد آنفاً اصبح العراق لا يملك اية ميزة نسبية في أي من المنتوجات الصناعية والزراعية[25].

3- **التمويل وهيمنة القطاع العام على الإقتصاد العراقي وضعف مساهمة القطاع الخاص وهروب رؤوس الاموال الى الخارج بسبب الاوضاع السائدة في العراق،** إذ يلاحظ هيمنة القطاع العام على جميع النشاطات الإقتصادية وفي القطاعات الصناعية والمصرفية والنقل وغيره، وتواضع مساهمة القطاع الخاص في الناتج القومي. والامر يتطلب لزيادة كفاءة القطاع الخاص العديد من الإجراءات منها تبسيط الإجراءات الحكومية على صعيد الاعمال ووضع أُسس ملائمة لخصخصة المنشأت العامة وتوسيع مجالات الإقراض والدعم للقطاع الخاص. إزاء هذه الصورة فإن الصعوبات التي تبرز بشكل أساس هو التمويل كشرط من شروط التقدم وخلق ضغوط على الموازنة العامة، وهنا يمكن أن تلعب صناديق دعم الصادرات دوراً مهماً سواء في الدعم أو إختيار الأنشطة الإقتصادية ذات الميزة النسبية والتنافسية.

4- **إنخفاض مستوى خدمات الموانئ وتعقد الإجراءات الإدارية**، ونقص التسويق الفعال الذي يعود الى ضعف الخبرات والمهارات للترويج عن المنتوجات في الخارج مما تنعكس سلباً على كلفة الإنتاج والتصدير[26].

5- **فشل الجهود المبذولة في جذب الإستثمارات العربية والأجنبية ومحدودية النتائج:** يتضح من تجارب الدول الناجحة في التصدير أهمية دور الاستثمار الأجنبي المباشر كمحرك أساس لنجاح عملية التصدير، حيث ترجع أهمية الإستثمارات المحلية والأجنبية الى وجود علاقة تبادلية بينها وبين التصدير، فالإستثمار الأجنبي يأتي بالتكنلوجيا الحديثة والخبرة الإدارية وزيادة الإرتباط بالأسواق العالمية وهو ما تحتاج اليه الصادرات العراقية للنهوض بالصناعة المحلية، حيث يسمح تواجد رأس المال وتوفره بالتوسع في الإنتاج وتنوع المنتج وتحسين جودته، كما تساهم التكنلوجيا الحديثة في تطور المنتج وخفض التكاليف، اي إن الإستثمار يزيد الإنتاجية ويحسن من القدرة التنافسية للصناعات القائمة ويعمل على ربط المنتجين المحليين بالاسواق الخارجية[27].

وفي ضوء جميع ما ورد آنفاً نجد ان الصادرات العراقية تواجه العديد من المعوقات والعقبات التي تحد من تنميتها الامر الذي يتطلب معه حلول ناجعة متعددة الوسائل والاساليب والصور تؤثر ايجاباً على جوانب متعددة وتعمل على تحفيز ودعم وتشجيع الصادرات العراقية، ومما يدعم هذا التوجه قيام الصين على سبيل المثال (كما سنرى ذلك لاحقاً) قيام الصين بمنح المصدرين مدفوعات نقدية مباشرة، قروض تفضلية، تمويل البحوث والإبتكارات لإيجاد منتجات جديدة للتصدير، دعم التسويق والحفاظ على تنافسية سعر الصرف، توفير الأراضي للمصدرين بأسعار مدعمة وغيره، وكذلك إتبعت تركيا عدة سياسات لدعم الصادرات وفي مقدمتها الدعم المباشر وتوفير الإستيرادات بدون ضرائب، توفير قروض قد تصل الى 25% من قيمة المشروع[28]. وهنا يتبادر الى الأذهان سؤال مفاده هل يستطيع صندوق دعم التصدير وحسب أساسه القانوني النفاذ تحقيق ذلك (وهذا ما سيتم التحقق فيه).

المحور الثالث/ صندوق دعم التصدير في العراق واساسه القانوني:

نظراً لاهمية الصادرات ودورها في تحديد معدلات النمو الاقتصادي في جميع البلدان، لم يتخلف العراق عن العمل لايجاد الوسائل اللازمة لتنمية الصادرات، ومن بين تلك الوسائل أنشاء صندوق دعم التصدير في العراق بموجب القانون رقم (6) لسنة 1969 كجهاز ذو شخصية معنوية مستقلة مرتبطة بوزارة التجارة.

1. أهداف الصندوق:

حددت المادة الثانية من القانون رقم (6) لسنة 1969 وتعديلاته أهداف صندوق دعم التصدير بـ ((تقديم المعونة المالية للمنتجات العراقية المصدرة التي تحتاج الى دعم بغية إتاحة المجال لها لدخول الاسواق الخارجية بقوة تنافسية أمام السلع الاجنبية، وكذلك تقديم المعونة المالية للمؤسسات والمنشأت الرسمية التي تختص بأعمال التصدير))[29].

وقد تم تحديد نشاطات الصندوق بصورة أكثر وضوحاً بموجب بيان وزارة التجارة رقم (6) لسنة 1973 وعلى النحو الاتي[30]:

أ- يحق للمؤسسات والمنشأت الرسمية والمختلطة والاهلية التي تقوم بأعمال التصدير أو فعاليات تخدم أغراض التصدير تقديم طلب الإعانة من صندوق دعم التصدير.

ب- يتم منح الاعانة الى المنتجات العراقية القابلة للتصدير بالشروط الاتية:

اولاً: وجود ضرورة أو مصلحة في دعمها.

ثانياً: تحديد الاسواق المراد التصدير اليها.

ثالثاً: موافقة لجنة صندوق دعم التصدير.

رابعاً: تمنح الاعانة قبل إجراء عملية التصدير.

ج- تحدد الاعانة لكل سلعة من خلال ملاحظة الفرق بين كلفة الإنتاج المحلي واسعار التصدير التنافسية أو نسبة القيمة المضافة المتحققة من عوامل الإنتاج المحلية.

د- يمكن دفع سلفة الى المصدرين من قبل صندوق دعم التصدير بعد تخمين مقدار الاعانة الواجبة الدفع عند تقديم الطلب على أن يتم دفع الجزء المتبقي بعد إتمام عملية التصدير.

هـ- يمكن أن يقرض صندوق دعم التصدير قيمة البضاعة المصدرة الى المصدرين لقاء عمولة بالضمانات التي تحددها لجنة الصندوق.

من خلال ما تقدم يمكن تثبيت الملاحظات الاتية:

اولاً: إن الدعم الذي يقدمه الصندوق هو دعماً مالياً فقط ولا ينصرف الى اوجه الدعم الأخرى، (التي تم التطرق إليها في المحور الأول).

ثانياً: يقدم الدعم المالي الى السلع والمنتجات العراقية المصدرة وليس الى الجهات المصدرة.

ثالثاً: إن الدعم يقدم قبل عملية التصدير ويجوز الموافقة على عمليات تصدير تمت سابقاً بفترة لا تزيد عن (6) أشهر من تاريخ تقديم الطلب.

إدارة الصندوق:

تنص المادة الرابعة من قانون صندوق دعم التصدير رقم (6) لسنة 1969 على أن تدير الصندوق لجنة مؤلفة من خمسة اعضاء يمثلون وزارات التجارة والمالية والصناعة والزراعة والمؤسسة العامة للتصدير، على أن لاتقل درجة العضو عن مدير عام، ويعين عضو اللجنة بترشيح من الجهة التي يمثلها وبقرار من وزير التجارة كما ان قرارات لجنة الصندوق تكون خاضعة لمصادقة وزير التجارة.

كما نصت المادة الخامسة على أن تنظم تشكيلات جهاز الصندوق والاعمال الادارية والحسابية المتعلقة به بتعليمات من الوزير. وتنفيذاً لذلك فقد صدر البيان رقم (5) لسنة 1972 من وزارة التجارة بأن يتكون جهاز الصندوق من سكرتارية لجنة الصندوق والادارة والذاتية والحسابات والبحوث والاحصاء وقسم إسترداد الرسوم.

2. الموارد المالية لصندوق دعم التصدير:

حددت المادة السادسة من قانون صندوق دعم التصدير رقم (6) لسنة 1969 مصادر الموارد المالية للصندوق، بما يلي:

أ- رسم يفرض على إجازات الاستيراد بنسبة لا تزيد عن 1% من مبالغها، ويجوز إستثناء بعض المواد المستوردة من ذلك. وتحدد النسب والاستثناءات بقرار منشور في الجريدة الرسمية صادر عن وزير التجارة وحاصل على موافقة مجلس الوزراء.

ب- رسم يفرض على اسعار المنتجات المصدرة بنسبة لا تزيد عن 1% من اسعارها، وتحدد هذه المنتجات ونسبة الرسم بقرار منشور في الجريدة الرسمية صادر عن وزير التجارة وحاصل على موافقة مجلس الوزراء.

ج- رسم يفرض على المواد والمنتجات المحلية بنسبة لا تزيد عن 5% من سعر السوق.

د- الهبات والمنح والمساعدات التي تقدم للصندوق.

هـ- ريع امواله.

و- القروض.

وتجدر الاشارة الى ملاحظة هامة وهي أن صندوق دعم التصدير قد جُمد منذ عام 1991.

المحور الرابع/ إستعراض لبعض التجارب المختارة في مجال التمويل والائتمان والتأمين للصادرات

بشكل عام فإن الاشكال التنظيمية أو المؤسسية للجهات التي تضطلع بمهمات التمويل والائتمان والتأمين للصادرات تختلف بإختلاف نظم البلدان وظروفها الخاصة، ونعرض فيما يأتي الملامح العامة لتجارب بعض الدول في هذا المجال ((أخذين بنظر الاعتبار إن هذه المؤسسات تضطلع بمهمة التمويل وتشجيع الصادرات قبل الشحن وبعده حصراً وليس بمهمات اخرى تهدف الى تشجيع الصادرات (بوسائل اخرى) والتي قد تكون موجودة في هذه الدول، عدا ما سيتم عرضه في التجربة الصينية))، وكما يأتي:

1- تجربة كوريا الجنوبية: تم إنشاء مؤسسة حكومية لتمويل الصادرات سميت ببنك التصدير والاستيراد الكوري، وتقوم هذه المؤسسة بتقديم قروض للمصدرين الكوريين لفترة تتراوح بين (3-10) سنة وحسب نوعية البضاعة المصدرة. ويشترط بنك التصدير والاستيراد الكوري في منحة للقروض أن يقوم المصدر الكوري بالتشاور معه من خلال المراحل الاولى للمفاوضات مع المستوردين. وعلى المصدر أن يقدم طلباً بالقرض مع معلومات محددة وبضمانات محددة.ويغطي القرض 70% من صافي كلفة العقد أو الصفقة. كما يقدم البنك قروض متوسطة الاجل للمشترين الاجانب للسلع الرأسمالية الكورية وفق عقود محددة. ومن جانب اخر فالبنك يقدم تأمين ائتمانات التصدير كحماية المصدرين الكوريين ضد المخاطر التجارية والسياسية التي قد يتعرضون اليها[31].

2- تجربة البرازيل: يضطلع بمهمة تمويل وتشجيع الصادرات في البرازيل قبل الشحن (التصدير) قسم متخصص في بنك البرازيل يدعى كاسكس، أما مهمة التمويل وتشجيع الصادرات بعد الشحن فانشئ لها مؤسسة مستقلة تدعى فنكس. ويتركز نشاط كاسكس على إدارة سياسات التصدير والاستيراد بضمنها إصدار إجازات الاستيراد والتصدير ووضع اسبقيات الاستيرادات وتوفير قروض رؤوس الاموال التشغيلية للمصدرين البرازيلين بالعملة المحلية لمدة (360) يوم وبمعدل فائدة تفضيلي يبلغ في العادة ثلثي معدل الفائدة السائد في البرازيل. أما نشاط فنكس فيتركز على شراء حوالات التصدير وتتحمل مخاطر تسديد مبلغ الصفقة من قبل المستوردين،وتقوم بالدفع للمصدرين البرازيلين بالعملة المحلية مقابل عمولة معينة، وتحول قيمة الصفقة بالعملة الاجنبية الى البنك المركزي، وعملية منح الائتمانات للمصدرين تتم لفترات تتراوح بين (180 يوم) الى (8) سنوات حيث تتحدد المدة وفق نوعية السلعة المصدرة، ويحدد مقدار حجم الائتمان بالاعتماد على نوع البضاعة حيث تمول (وعلى سبيل المثال) 100% من قيمة السلع الرأسمالية التي تكون فترة إئتمانها اقل من سنتين[32].

3- التجربة المصرية: تعددت صور دعم الصادرات المصرية المتخذة من قبل الحكومة المصرية وأنشأت لهذا الغرض العديد من المؤسسات، ابرزها:

أ- صندوق تنمية الصادرات المصرية: انشأ عام 2002 ويختص هذا الصندوق في زيادة حجم التصدير وتوسيع مجالاته ورفع القدرة التنافسية للصادرات المصرية السلعية والخدمية والعمل على خفض اعباء التصدير في قطاعات الإنتاج السلعي والخدمي، وله في سبيل تحقيق ذلك إتباع كافة الادوات والوسائل الممكنة ومن اهمها تقديم المساندة الى القطاعات ذات الميزة التنافسية بحيث لا تتعارض هذه المساندة مع القواعد العامة الصادرة عن منظمة التجارة العالمية، وللصندوق موازنة مستقلة يتم التخصيص لها من إعتمادات الموازنة العامة وحصيلة رسم الصادرات، ويديرالصندوق مجلس ادارة يتألف من خمسة وزراء، ومجلس الادارة هو السلطة المهيمنة على شؤون الصندوق، واهم إختصاصات مجلس الادارة الموافقة على برامج المساندة المقررة للقطاعات التصديرية المختلفة وفق دراسات تتضمن بيانات عن كل سلعة مطلوب تقديم الدعم لها ومبررات ذلك وحجم المساعدة وبيانات تتعلق بالشركة ذاتها الطالبة للدعم، ومدة الدعم لاتتجاوز خمسة سنوات، ويركز الصندوق في عمله على الشركات المصرية التي تتميز منتوجاتها بقدرة تنافسية وميزة نسبية (قطاعات صناعة الملابس الجاهزة، غزل ونسيج، صناعات غذائية، أثاث، رخام وكرانيت، مفروشات منزلية، صناعة تغذية للسيارات،... وغيره)

وحسب ما ورد في التقرير السنوي للبنك المصري لتنمية الصادرات لعام 2009 فقد بلغ عدد الشركات المستفيدة من دعم الصندوق للفترة من 2002 لغاية العام المالي 2007/2006 مقدار (40206) شركة ادى ذلك الى نمو الصادرات لهذه الشركات للفترة من 2004-2006 بمقدار (45%). كما ادى الدعم الى خلق (216) الف فرصة عمل عام 2005- 2006 الى تحسن الوضع التنافسي للمنتجات المصرية ودخولها الى اسواق جديدة.

ب- البنك المصري لتنمية الصادرات: وهو شركة مساهمة مصرية أنشأت عام 2005 تابعة الى وزارة التجارة والصناعة المصرية يساهم فيه بنك الاستثمار المصري بنسبة (40.7%)، بنك مصر (23%)، البنك الاهلي المصري بنسبة (11.4%) و (24.6%) نسبة مساهمة القطاع الخاص. ويتركز دوره الاساس في تنمية الصادرات المصرية وتقديم الخدمات التمويلية للعمليات التصديرية والمشاريع وتمويل الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وتقديم خدمات لضمان مخاطر الصادرات، ويمنح البنك قروض ميسرة متوسطة الاجل تصل الى ثمانية سنوات بفترة سماح مقدارها سنتان. وقد قدم العديد من القروض الى العديد من القطاعات استحوذ القطاع الصناعي على (60%) منها، و(8%) الى القطاع الزراعي وبلغ حجم هذه القروض عام 2009 بحدود (7.966) مليون جنيه[33].

4- التجربة الصينية[34]: (تعد التجربة الصينية حول تشجيع ودعم الصادرات مثالاً عملياً وتطبيقياً لمجمل إجراءات ووسائل تشجيع الصادرات التي تم ذكرها انفاً، فهي لم تعتمد فقط على صندوق دعم الصادرات أو بنك تمويل الصادرات أو غيره بل إعتمدت على مجموعة متجانسة ومتكاملة من تلك الوسائل جميعاً وهذا ما سنجده واضحاً من خلال ما ياتي): إن مفتاح تنمية الصادرات الصينية هو بناء استراتيجية التنمية من خلال التوجه التصديري بدلاً من سياسة احلال الواردات، وإصلاح التجارة الخارجية من خلال التدرج في تقليل دور الدولة مركزة على سلسلة من الاصلاحات من أهمها تقليل دور خطة التجارة المركزية التي كانت تقع مسؤولية تنفيذها على (12) شركة فقط، تنويع التجارة والتوجه نحو السوق، لا مركزية اسعار الصرف، إزالة إحتكار شركات التجارة الخارجية الاثنى عشر، إلغاء نظام الحصص، تغيرات في نظام الضرائب، خفض مجموعات التعريفة الكمركية والقيود المفروضة على الواردات. كانت هذه الاصلاحات متدرجة إبتدأت منذ عام 1978، وكانت حصيلة هذه الاصلاحات وثمرتها أن توسعت التجارة الخارجية للصين من (10) مليار دولار عام 1978 الى (969) مليار دولار عام 2006 اي بنسبة نمو بلغت (9590%) مقارنة بسنة 1978، في حين بلغت الصادرات عام 1990 (62) مليار دولار وعام 1995 بـ(146) مليار دولار. في حين تشير النشرة الاقتصادية الالكترونية في عددها (5936) الصادرة في 2010/1/11 على ان الإدارة الصينية للكمارك افادت ان قيمة صادرات الصين خلال عام 2009 بلغت (1.2) تريليون دولار وهو يعني انها احتلت المركز الذي كانت تتمتع به ألمانيا كأكبر دولة مصدرة في العالم لنفس العام حيث بلغت صادرات المانيا مقدار (816) مليار دولار، وقد اتبعت الصين لبلوغ هذه الانجازات الآليات الآتية:

أ- إنشاء مناطق جغرافية خاصة تتمتع بإستقلالية من ناحية القوانين والتشريعات الاقتصادية التي تكون أكثر إنفتاحاً من القوانين في المركز بهدف تحقيق تنمية الصادرات ورفع حجمها واقيامها وجذب الاستثمارات الاجنبية، وهذه المناطق الجغرافية الاقتصادية كانت على ثلاثة انواع، الاولى المناطق الاقتصادية الخاصة، الثانية مناطق التنمية الاقتصادية والثالثة المناطق الحرة، جميع هذه المناطق تعطي الحرية والاستقلالية في التعامل مع الاستثمارات الاجنبية والتجارة الخارجية وقوانين الضرائب والإجور وتسريع الاندماج بين الصناعة والتجارة. اي انها مكنت الشركات الاجنبية الى الوصول الى الاسواق الصينية مقابل نقل التكنلوجيا والاساليب الحديثة في الإنتاج.

ب- سياسات إستهداف رأس المال الاجنبي من خلال إحداث تغيرات وإصلاحات تشريعية لحماية الاستثمارات الاجنبية(منذ عام1991) أدت الى تحسين قوانين الاستثمار الاجنبي وبنية الاقتصاد المحلية. وقد أتبعت الحكومة الصينية سلسلة وحزمة من الحوافز لتحقيق ذلك منها حق التمليك بنسبة 100%، حزمة من السياسات والحوافز الضريبية، تبسيط إجراءات الموافقة والعمالة والإجور والتوظيف، سياسة التسعير للمشاريع المشتركة، عدم فرض قيود على الاستثمار الأجنبي في القطاعات الإنتاجية، وتبعاً لذلك إزداد حجم صادرات شركات الإستثمار الاجنبي من (19) مليار دولار عام 2000 الى 564 مليار دولار عام 2009، وإزدادت نسبة صادراتها الى إجمالي الصادرات الصينية من 47.9% الى 58.2% لنفس المدة.

ج- حزمة من الإجراءات استهدفت البنى الإرتكازية للقطاع التصديري وهي:

اولاً: قيام النظام المصرفي بتوفير قروض لتمويل الصادرات بالعملة المحلية والاجنبية.

ثانياً: ضمان إمدادات الطاقة والمواد الخام.

ثالثاً: إعفاء الواردات من السلع الوسيطة من الرسوم الكمركية.

رابعاً: توسيع شبكات الجودة وضمان اعلى كفاءة إنتاجية من خلال نظم المكننة الحديثة والإعتماد على البحث والتطوير لتحقيق ذلك، مما يؤدي في النهاية الى رفع درجات المنافسة للسلع الصينية في الاسواق العالمية.

خامساً: تحسين بيئة النقل والمواصلات والإتصالات ووسائل الإعلان.

المحور الخامس/ الإستنتاجات والتوصيات:

إستناداً لما تم عرضه من مضامين في المحاور الأربعة السابقة، نخلص الى ما ياتي:

1- تؤثر الصادرات تاثيراً واضحاً على العديد من المتغيرات الإقتصادية، وزيادتها ونموها السريع يعجل من النمو الإقتصادي، حيث اثبتت بعض الدراسات التي اعدت في جامعة ستانفورد الى إن زيادة الصادرات بنسبة 1% تودي الى زيادة الدخل القومي بنسبة 4% كما إن مليون دولار من الصادرات يخلق (270) الف فرصة عمل في بعض البلدان.

2- تتعدد الوسائل والإجراءات المتبعة الداعمة والمشجعة للصادرات والتي تعني مزيجاًمن السياسات التجارية والصناعية والتشغيلية ابرزها سياسات ضريبية تقلل من تكاليف الإنتاج، إقامة مناطق حرة، تخفيض أسعار الصرف، سياسات تحسين جودة الصادرات ومناخ الإستثمار، الإهتمام بخدمات النقل والتسويق، تهيئة التمويل اللازم لنجاح عملية التصدير بنوعية تمويل قبل التصدير ومنح الائتمان بعد التصدير، وعادة ما تتصدى لهذه المهمة مؤسسات ومصارف متخصصة كبنوك الصادرات وبنوك التصدير والإستيراد وصناديق دعم الصادرات وغيره.

3- مع سياسات الإنفتاح الإقتصادي المتبعة في العالم حالياً وإلغاء أنظمة الحماية، أصبحت صناديق دعم الصادرات وغيره من إجراءات الدعم والتشجيع للصادرات ضرورة ملحة خاصة وإنها غير مخالفة لأنظمة وقوانين منظمة التجارة العالمية.

4- إن الخطوة الأساسية لتشجيع وتحفيز ودعم الصادرات تكمن بوجود عدد متكامل ومتطور من الصناعات الناجحة كماً ونوعاً لتصديرها للعالم الخارجي بحيث يوجه الدعم تجاه الصناعات التصديرية ذات الميزة النسبية، ومن جانب اخر فإن تحديد العقبات والمعوقات التي تواجه الصادرات العراقية يعني إمكانية تحديد الوسائل والسبل اللازمة والملائمة لتطوير وتحفيز ودعم هذه الصادرات.

5- تعاني الصادرات العراقية من العديد من العقبات والمعوقات أصبح بضوئها لا يملك العراق اية ميزة نسبية في اي من المنتجات (عدا القطاع النفطي)، كما إن هيكلية صادراته متواضعة جداً حيث أصبح العراق لا يصدر سوى النفط ويستورد كل شيء، كما إن البنية التحتية تعاني من إنهيار واضح، وفشل الجهود المبذولة لجذب الإستثمارات الإجنبية ومحدودية النتائج المتحققة في هذا المجال إضافة الى معوقات اخرى، هذا الكم الواضح والهائل في المعوقات يتطلب جهود وإجراءات ووسائل لتشجيع وتطور ودعم الصادرات تتناسب معه، وقادرة على التصدي لذلك وتحقيق النتائج المرجوة من الدعم. الإ إننا نجد أن صندوق دعم الصادرات العراقية وفق محددات قانون (6) لسنة 1969 لا يستطيع تحقيق ذلك حيث أن وسائله وأدواته ومهامه وأمواله لا تتناسب مع ما مطلوب.

6- يلاحظ من خلال العديد من تجارب الدول (التي تم استعراضها في المحور الرابع من البحث) التي أقدمت على إنشاء تشكيلات مؤسسية تضطلع بمهمة التمويل والائتمان والتأمين للصادرات، بأنها مختلفة في نظمها فمنها الحكومية ومنها المساهمة والمستقلة، تقدم التمويل اللازم لتشجيع الصادرات بالإعتماد على نوعية السلعة المصدرة وميزاتها النسبية وسياستها الإقتصادية، كما نجد أنه حتى سعر الفائدة ومدة القرض أو الائتمان ومقداره يرتبط بنوع السلعة المصدرة. وقد نجحت هذه الدول ومن خلال هذه المؤسسات في مضاعفة حجم صادراتها، فمنها من نجح في زيادة صادراتها بمقدار30% كالبرازيل ومنها من إزدادت صادرات الشركات التي قدم إليها التمويل بنسبة 45% كمصر. وهناك تجارب أقدمت على استخدام كافة وسائل وإجراءات دعم وتشجيع الصادرات ومزيجاً منها (ليس التمويل والائتمان والتأمين فقط) نجحت في زيادة صادراتها بنسبة 9590% كالصين وللفترة من 1978- 2006.

7- أرسى قانون (6) لسنة 1969 دعائم صندوق دعم التصدير في العراق (المجمد عمله منذ عام 1991) وحدد أهدافه، مهامه، إدارته، موارده المالية وغيره. هذا الصندوق يعد أحد وسائل تمويل ودعم الصادرات ويركز على منح الدعم للصادرات قبل الشحن (قبل التصدير)، ونسجل على هذا القانون الملاحظات الاتية:

أ- إن الدعم الذي يقدمه الصندوق هو دعماً مالياً فقط ولا ينصرف الى أوجه الدعم الاخرى لتنمية وتشجيع الصادرات التي تم التطرق إليها في المحور الأول من البحث والمتمثلة في السياسات الضريبة وتخفيض أسعار الصرف، إقامة المناطق الحرة، سياسات تحسين جودة الصادرات ومناخ الاستثمار وغيره.

ب- الدعم الذي يقدمه الصندوق يكون الى السلع والمنتوجات العراقية المصدرة وليس الى الجهات المصدرة.

ج- لا تعالج مهام الصندوق المحددة موضوع تمويل عمليات إنتاجية لغرض التصدير وتقديم المساندة الى القطاعات ذات الميزة التنافسية والنسبية، وكذلك فإنه لا يعالج موضوع توفير التمويل بعد الشحن (التصدير) والتأمين من المخاطر التجارية وغير التجارية.

د- عدم تواجد اطراف ضرورية واساسية لعملية التصدير ممثلة في الصندوق كوزارة النقل، التخطيط، البنك المركزي والإتحاد العام للغرف التجارية والصناعية.

هـ- إن أهم مصادر الموارد المالية للصندوق المحدد بالقانون، لم تعد موجودة حالياً فلا وجود لإجازات الإستيراد والتعريفات الكمركية على سبيل المثال في الوقت الحاضر، وبالتالي وإزاء الدور المطلوب تحقيقه تصبح موارد الصندوق المالية عاجزة وناقصة. ويتطلب الموضوع إيجاد صيغة أخرى لتمويل الصندوق.

وإزاء هذه الاستنتاجات نقترح العمل بما يأتي:

1- لا جدوى من اعادة العمل بقانون (6) لسنة 1969 الخاص بصندوق دعم التصدير في العراق لعدم توفر قاعدته الإرتكازية المطلوبة وعدم تناسب مهامه وموارده وإدارته مع ما مطلوب لتحقيق الأهداف المرجوة.

2- إعادة النظر بقانون صندوق دعم الصادرات العراقي والعمل على إعداد تشريع وإطار قانوني جديد، يؤخذ بنظر الإعتبار ما يأتي:

أ- يكون هيكله التنظيمي مستقل مالياً وإدارياً عن الوزارات (هيئة مستقلة) يخصص له موارد مالية من خلال تخصيص نسبة معينة من الإيرادات النفطية والقروض، ويكون خاضع لمتابعة ومراقبة ديوان الرقابة المالية.

ب- يديره مجلس إدارة يضم في عضوية ممثلين عن وزارات التجارة، الصناعة، المالية، التخطيط، النقل، البنك المركزي، إتحاد الغرف التجارية والصناعية ويتولى مجلس الوزراء الأشراف عليه، على أن يتم إختيار كادره الوظيفي بعناية فائقة من خلال زج بعض الكوادر المتقاعدة والخبيرة من الوزارات اعلاه والجامعات العراقية.

ج- يتحدد إختصاصه ومهامه في زيادة حجم التصدير وتوسيع مجالاته ورفع القدرة التنافسية للصادرات العراقية وله في سبيل ذلك إتباع كافة الأدوات والوسائل الممكنة لتقديم المساندة والدعم للقطاعات ذات الميزة التنافسية (وعلى سبيل المثال الصناعات البتروكيمياوية، التكريرية، الإنشائية، بعض المنتوجات الزراعية)، أي لا ينحصر دعمه على التمويل قبل وبعد التصدير بل يشمل على كافة وسائل ودعم وتشجيع الصادرات المتاحة.

المصادر والهوامش

(1) معهد صندوق النقد الدولي، حلقة دراسية تطبيقية عن حسابات الدخل القومي والناتج القومي، واشنطن، 1989، ص12.
(2) النجار، يحيى غني وأمال شلاش. التنمية الإقتصادية- نظريات، مشاكل، مبادئ، وسياسات، دار الكتب للطباعة والنشر- جامعة الموصل، 1991، ص463.
(3) للمزيد من التفاصيل راجع: سالم، سالم عبد الحسين، دراسة في أسعار الصرف وتغيراتها وأثرها في إقتصاديات الخليج العربي، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد، 1984.
(4) معهد صندوق النقد الدولي، التحليل النقدي والسياسة النقدية، واشنطن 1989، ص5.
(5) وزارة التجارة المصرية- إستراتيجية تنمية الصادرات المصرية، السنة الثالثة- 2004، ص262.
(6) مايكل ميكائيلي وآخرون، تعميم تحرير التجارة. "مجلة التمويل والتنمية". 1989.
(7) الصرف، رعد حسن. أساسيات التجارة الدولية المعاصرة- من الميزة المطلقة الى العولمة والرفاهية الإقتصادية، الجزء الاول، ط1، دار الرضا للنشر، دمشق 2000، ص286.
(8) علي مكي، فادي. دور الحكومات العربية في رسم السياسات التجارية، بحث ضمن ندوة دور الحكومات الإنمائي في ظل الإنفتاح الإقتصادي التي نظمها صندوق النقد العربي، آيار 2000، دمشق، ص133.
(9) زكي، رمزي. مشكلة الصادرات الصناعية لدول الخليج العربي، التحديات الراهنة والأفاق الممكنة والواجبات الملحة، بحث مقدم الى مؤتمر الصناعيين في دول الخليج العربي، الدوحة، 8-1985/12/9، ص187.
(10) حامد الحديثي، صلاح الدين. دور البرمجة المالية في إصلاح الأختلالات الإقتصادية، أطروحة دكتوراه- كلية الإدارة والإقتصاد- جامعة بغداد، 1998، ص133.
(11) بابكر، مصطفى، الأساليب الحديثة لتنمية الصادرات، المعهد العربي للتخطيط، الكويت 2006، ص75.
(12) زكي، رمزي، مصدر سابق، ص189.
(13) بن جليلي، رياض. مؤسسات دعم القدرة التنافسية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2006، ص27.
(14) أحمد، مطر ورضوان عبد الحميد. سياسات تنمية الصادرات، وزارة التجارة الخارجية الإمارتية، 2009. ص5.
(15) العنزي، سعد. المتطلبات الإساسية في تخطيط الصادرات. محاضرات أُلقيت خلال ورشة عمل البنك الدولي لإعداد خطط التصدير لرجال الأعمال العراقيين في بغداد، مايس 2009، ص9.
(16) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للاحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية، بغداد.
(17) المجموعة الإحصائية السنوية- مصدر سابق جدول 14/5 أ، 14/5 ب.
(18) المجموعة الإحصائية السنوية- مصدر سابق جدول 14/9.
(19) للمزيد من التفاصيل راجع الدراسة الموسومة "ورقة القطاع الصناعي" الصادرة عن اللجنة الفنية لإعداد الخطة السنوية (2010- 2014) في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي الصادرة في آب/ 2009.
(20) شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، فهد، أيسر ياسين، "منظمة التجارة العالمية- واقع إنضمام العراق"، ص4- 6.
(21) التقرير السنوي للبنك المركزي العراقي- المديرية العامة للإحصاء والإبحاث- التقرير الإقتصادي السنوي لعام 2008، ص25.
(22) شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت)، البصري، كمال، "العراق ومنظمة التجارة الدولية" kamal@field.net
(23) قناة الحرة- عراق يوم 2010/6/9.
(24) المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، الحلقة الناقشية الموسومة: دخول العراق الى منظمة التجارة العالمية، بغداد 2008، ص8.
(25) البصري، كمال- مصدر سابق، ص9.

(26) العنزي، سعد- مصدر سابق، ص12.
(27) وزارة التجارة المصرية- إستراتيجية تنمية الصادرات المصرية- مصدر سابق، ص176.
(28) خير الدين، هناء. آراء في السياسة الإقتصادية. نشرة المركز المصري للدراسات الإقتصادية- العدد 24- ابريل/ 2010، ص3.
(29) جريدة الوقائع العراقية ذي العدد (1682) في 1969/2/16.
(30) عبد الرسول، فائق وآخرون. وكالات الأئتمان التصديرية في البلدان النامية، دراسة غير منشورة قدمت الى الصندوق العراقي للتنمية الخارجية في 1985/7/12، ص29.
(31) معهد صندوق النقد الدولي، إئتمانات التصدير- التطورات والإحتمالات، واشنطن 1986، ص15.
(32) عبد الرسول فائق، مصدر سابق، ص32.
(33) للمزيد من التفاصيل راجع:
أ- التقرير السنوي للبنك المصري لتنمية الصادرات لعام 2009.
ب- التقرير السنوي لصندوق تنمية الصادرات لعام 2008.
ج- وزارة التجارة المصرية- إستراتيجية تنمية الصادرات- مصدر سابق.
(34) للمزيد من التفاصيل راجع:
أ- رضوان، عبد الحميد ومطر أحمد، التجربة الصينية في تنمية الصادرات، إدارة التحليل والمعلومات التجارية- وزارة التجارة الإمارتية، 2009.
ب- عبد صالح، طالب. التجربة الصينية في الإصلاح والتنمية بحث في خصوصية المنهج والدروس المستخلصة، مجلة العلوم الإقتصادية والإدارية، العدد 50 عام 2008، ص180.