The Role of External Oversight in The Organization of Policy Import
A model of Supreme Audit

أ.م.د. سالم محمد عبود
مركز بحوث السوق وحماية المستهلك – جامعة بغداد

المستخلص

ان بناء التنمية تحتاج الى تطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة مع ضرورة تلبية الاحتياجات المتنوعة سواء للأفراد او المؤسسات وذلك من خلال عملية الاستيراد التي يجب ان تكون متناسبة مع الاحتياجات للسوق والاقتصاد والتنمية. ولكن في الواقع نجد ان العملية الاستيرادية في العراق بعد2003 اخذت منحى خطير تجاوزت حدود فلسفة ومقاصد الاستيراد مما ينعكس على مستوى الانتاج الوطني فضلا عن سياسة الاغراق ونظرا ولعدم مطابقة الكثير من البضائع والمواد المستوردة للمواصفات ومقاييس الجودة وتقف وراء ذلك اسباب عديدة منها انكشاف السوق وضعف القطاعات مع وجود تداخل بين عملية الاستيراد وتفشي ظاهرة الفساد. تبرز اهمية البحث من خلال دراسة واقع عملية الاستيراد في العراق وتحديد الجهات المسؤولة عن عملية الاستيراد و معرفة اليات الرقابة الخارجية على تنظيم السياسة الاستيرادية والحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي. وتوصلت الدراسة الى العديد من التوصيات التي تساعد في حماية المنتج والسوق والاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية وتلبية الاحتياجات فضلا عن ايجاد اليات لمكافحة الفساد.

Abstract

The construction of development is required to develop various economic sectors with the necessity to meet the various requirement of both individuals and institutions , or through the import process , which must be commensurate with the needs of the market and the economy and development. But in fact , we find that the process of import in Iraq after 2003 took a turn dangerous excesses on limits of philosophy and objectives of the import , which is reflected at the level of national production as well as the policy of dumping and given and the lack of matching a lot of goods and materials imported for Standards and Measures of quality and stands behind it causes many of them exposure to the market and weak sectors with an overlap between the import and spread of the phenomenon of corruption . Highlights the importance of research by studying the reality of the import process in Iraq and to identify those responsible for the import process knowledge of the mechanisms of control of foreign policy to regulate the import and reduce the phenomenon of financial and administrative corruption . The study found many of the recommendations which will help to protect the product , the market and the national economy and the achievement of development and needs as well as the creation of mechanisms to combat corruption.

1- منهجية البحث

تعد عملية الاستيراد من المرتكزات الاساسية في العلاقات الاقتصادية حيث نجد ان اغلب الدول تعتمد في بناء اقتصادها على سياسة استيرادية تتكامل مع انتاجها المحلي وحاجاتها فضلا عن تحديد اولويات ما يتم استيراده في ضوء خطط ودراسات للواقع الاقتصادي وطبيعة وحجم القطاعات وما ينبغي ان يتم استيراده من سلع وبضائع ومواد اولية. ولا توجد دولة بالعالم مهما كان حجم اقتصادها لايكون لها سياسة استيرادية او مناهج يتم من خلالها استيراد مما تحتاجه من متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعراق من بين تلك البلدان فهو مثلما يصدر فهو يستورد رغم ان الاستيراد اصبح بعد عام 2003 هو الاساس بالاقتصاد العراقي.

1-1 مشكلة البحث

ان العملية الاستيرادية في العراق بعد2003 اخذت منحى خطير تجاوزت حدود فلسفة ومقاصد الاستيراد مما ينعكس على مستوى الانتاج الوطني فضلا عن سياسة الاغراق التي تؤثر على المنتج المحلي والاقتصاد الوطني, والهدر المتحقق بالأموال وما ينجم عنه من فساد في مفاصل المؤسسات ذات العلاقة مع عدم خضوع السلع والبضائع المستوردة للقياسات والفحوصات ومتطلبات الجودة والسلامة وان ضعف الرقابة وسوء ادارة الاستيراد والتنظيم وانكشاف السوق وضعف القطاعات مع وجود تداخل بين عملية الاستيراد وتفشي ظاهرة الفساد وكذلك زيادة الحاجه لتغطية الاحتياجات الاساسية وهنا تبرز تساؤلات عديده منها :

1-هل هناك شيء اسمه سياسة استيرادية في العراق؟

2- هل هناك تحديد الأولويات للسلع والمواد المستوردة ؟

3- هل يتم فحص ومراقبة ما يتم استيراده؟

4-والاهم هل للرقابة الخارجية والمؤسسات ذات العلاقة دور في تنظيم السياسة الاستيرادية؟

1-2 اهمية البحث

تبرز اهمية البحث من خلال:

1- دراسة واقع عملية الاستيراد في العراق وتأثيرها على حماية المنتج المحلي.

2-ابراز ماهية الجهات المسؤولة عن عملية الاستيراد ودراسة مشاكل الادارة والتنظيم للسياسة الاستيرادية .

3- التعرف على مدى وجود سياسة استيرادية متكاملة في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص

4-تحديد اليات الرقابة الخارجية على تنظيم السياسة الاستيرادية والحد من ظاهرة الفساد الاداري والمالي.

1-3 اهداف البحث

يهدف البحث الى تحقيق ماياتي:

أ-تحديد ملامح عملية الاستيراد والسياسة المعتمدة والمشاكل والتحديات.

ب–تحليل الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية فيما يتعلق بالسياسة الاستيرادية واليات مكافحة الفساد المالي الناجمة عن الاليات الاستيرادية العشوائية.

1–4 فرضية البحث يمكن بلورة فرضيتين رئيسيتين هما:

1– هناك علاقة طردية بين فاعلية الرقابة الخارجية ومشروعيتها وبين تنظيم ونجاح السياسة الاستيرادية

2– هناك علاقة معنوية بين تنظيم وادارة الاستيراد والرقابة عليها ومكافحة الفساد.

1–5 حدود البحث : تم اختيار ديوان الرقابة المالية كمجال للدراسة وكمؤسسة مسؤولة من الرقابة على السياسة الاستيرادية.

2– الجانب النظري

2–1 مدخل عام عن الاستيراد و السياسة الاستيرادية

ان الاقتصاد الوطني لأي بلد لا يمكن ان يحقق معدلات للنمو الا من خلال عملية النهوض والتنمية والاستخدام الامثل للموارد, وان تفعيل دور القطاعات المختلفة يعد من الاساسيات التي تساهم في تلبية الاحتياجات, ولكن يبقى لحجم الاحتياجات وقدرة الناتج المحلي على سد الاحتياجات وتلبية الرغبات اثر في تحديد حجم ونوع الاستيراد وان عملية دراسة النظام الاقتصادي المفتوح في ظل الاقتصاد الكلي يمثل عملية تحليل السلوك الاقتصادي عند تناول الروابط التجارية والمالية بين الدول. ورغم ان بعض الدول تنتج اغلب ما تحتاج اليه مثل امريكا ولكن نجد في الواقع ان حجم وارداتها مرتفعا بصورة كبيرة (سيملسون :2011: 657) والواردات تعرف بانها هي السلع والخدمات التي يتم انتاجها بالخارج و تستهلك محليا. لذا فان القطاعات الزراعية و الصناعية والخدمية تسعى ان تحقق الاكتفاء الذاتي ولكن غالبا ما نجد ان حجم المنتج اقل مما يجب, لذا تمثل عملية الاستيراد الاسلوب الذي يتم من خلاله دعم الاقتصاد الوطني وتلبية الاحتياجات ولكن هناك فارق بين الاستيراد والاغراق, ان الاستيراد فهو يقع على عاتق مؤسسات الدولة بالتنسيق والتعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص, حيث يتم تنظيمه من خلال وزارة او مؤسسة محددة وفق تعليمات ترسمها السياسة الاقتصادية للبلاد . وعلى هذا الاساس لابد من رخصة استيراد Import License والتي تمثل رخصة أو تصريح تصدرها سلطة حكومية مختصة إلى المستورد تسمح له بموجبها باستيراد كميات محددة من بضائع وسلع محددة، لا يمكن استيرادها إلا بمثل هذه الرخصة وان السياسة الاستيرادية تمثل أداة حكومية لضبط ومراقبة حركة التجارة عبر الحدود الوطنية وهي آلية للتأكد من السياسات التجارية وتنفيذها فيما يتعلق بمنح معاملة تفضيلية وضمان استيفاء متطلبات ما قبل الموافقة وكذلك متطلبات الصحة والسلامة الإجبارية ..إن أهم مشكلة تقف بالضد للسياسة التسويقية هي مشكلة الاستيراد غير القانوني الذي يتم عبر التهريب والدخول غير الشرعي من المنافذ الحدودية(فساد مالي).وإغراق السوق العراقية ضمن السياسات الاستيرادية لدول الجوار.

إن هذا النوع من الاستيراد يؤدي إلى الكثير من السلبيات أهمها: (الحكيم: 2013: 2)

– خفض الأسعار مسببا خسارة المنتجين المحليين أو تقليص هامش ربحهم.

- ارتفاع كميات التلف في الحقول لعدم جدوى الجني.
- ارتفاع كميات التلف في الاسواق لعدم الإقبال على المنتج المحلي.
- انخفاض القيمة المضافة للناتج المحلي.
- رد فعل المنتجين في المواسم اللاحقة هو الانكماش في الإنتاج أو العزوف عنه.

2-2 المستهلك والسياسة الاستيرادية:

- تمثل السياسة الاستيرادية لأي بلد جزء من السياسة العليا و خاصة الاقتصادية منها في عملية توفير السلع والخدمات لإشباع الحاجات ودعم الاقتصاد الوطني ؛ وحتما ان هناك علاقة بين منظومة الامن الغذائي وموازنة الدولة ومستوى الانتاج الوطني للقطاعات وبين طبيعة ونوعية السياسة الاستيرادية.
- وان التوازن يحكم هذه السياسة فضلا عن استهداف الانسان من اجل تلبية احتياجاته .

تحكم العلاقة بين المستهلك واشباع حاجاته والنظام الاقتصادي والسياسة الاستيرادية اربعة اتجاهات:

اولا المنظومة التشريعية:

- قانون التعرفة الكمركية رقم 22 لسنة 2010.
- قانون حماية المنتجات العراقية رقم 11 لسنة 2010 .
- قانون حماية المستهلك رقم 1 لسنة 2010.

ثانيا المنظومة الاقتصادية:

لا بد ان تكون هناك علاقة متكاملة بين القطعات الاقتصادية (الانتاجية والخدمية)داخل النظام الاقتصادي وبالتالي فان الاستيراد ليس رغبة او مسالة كمالية او محاكاة. بل لابد من قياس الاحتياجات وتقديرها وعلاقة بين الموازنة التي تتضمن الايرادات والتخصيصات والمحافظة على المنتوج المحلي وحمايته وتجنيب السوق من الوقوع في فخ الاغراق المستهدف او اضطراب او عجز في ميزان التجاري ات فضلا عن السياسة العليا للبلد بما يتعلق بالأمن الوطني وتحديدا الامن الاقتصادي.

ثالثا المنظومة المؤسسية:

ان حماية المستهلك فلسفة ليست فردية بل هي مؤسسية وان كل العالم يلتزم بالإرشادات والمبادئ التي اقرتها الامم المتحدة والي تساهم في حماية وتحقيق حقوق المستهلك وبالتالي مشاركته من خلال المؤسسات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني بشكل فاعل في صناعة واقرار الكثير من الاستراتيجيات او الخطط ذات العلاقة بحياة وصحة وبيئة المستهلك ويعد مركز بحوث السوق وحماية المستهلك في جامعة بغداد المؤسسة العراقية المتخصصة في شؤون السوق والمستهلك والسؤال ما هو حجم المشاركة في بناء السياسة الاستيرادية وكذلك حجم التعاون مع الدول الاخرى .

رابعا المنظومة الثقافية للمستهلك:

ان تنمية الوعي والثقافة لدى المستهلك وتبصيره بحقوقه سوف يمكن حتما من تفعيل المشاركة في تحديد الاحتياجات. ومعرفة ونوعها بما يمكن الدولة من توظيف والسيطرة وادارة الموارد وحمايتها. والسؤل فيما يتعلق

بإدارة وتنظيم وتنفيذ السياسة الاستيرادية اين موقع المستهلك وهل هناك اجراءات حقيقية للتعرف على اراء المستهلك واستطلاع اتجاهاته ورغباته ومن المسؤول وكيف السبيل الى تفعيل دور الوعي وبناء ثقافة للمستهلك بحيث يشعر بموقعه ويصبح جزء من صناعة القرار.

2-3 الاغراق والسياسة الاستيرادية

ان ظاهرة الاغراق تمثل نتيجة حتمية للاستيراد العشوائي والتي تعد احد المشاكل التي يتأثر بها الاقتصاد الوطني والذي قد يريك المنتج المحلي في مجال المنافسة, حيث تلعب السياسية الاستيرادية غير المتوازنة دورا في الاضرار بالمنتج المحلي وحقوق المستهلك , و يعرف الإغراق وفقا للقانون التجاري بانه عملية بيع البضائع المصدرة إلى البلد بسعر "أقل من القيمة العادلة" وعندما تؤدي تلك المبيعات إلى إلحاق أذى مادي أو تهدد بإلحاق أذى مادي بمنتجي بضائع مماثلة في البلد نفسه وفي اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول تطبيق البند الخامس من الجات لعام 1994، ويعبّر الإغراق بهذه الصورة عن منهجية متعمدة وغير عرضية تتبعها الشركات الاحتكارية في محاولتها الضغط على المنتجين المنافسين. عندما تمارس الإغراق مؤسسات غير مرتبطة بالإنتاج، أو جهات حكومية، فإنها ترمي إلى التصدير بأسعار أخفض من أسعار شراء المنتجات المماثلة في الأسواق المحلية. وتغطى الخسارة في مثل هذه الحالة من موازنة الدولة عادة. (عبود :2009 : 25) ويشير وجود إعانات التصدير export subsidies وتجاوزها مستويات معينة إلى حالة الإغراق في غالب الأحيان، ويعدّ برهاناً على وجود هذه الحالة. وغالباً ما تطبق التشريعات المضادة للإغراق في الحالات التالية(1):

- عند استيراد بضائع بسعر أقل من تكلفة إنتاجها.
- عندما يصبح بالإمكان إنتاج سلع مماثلة بديلة اقتصادياً وذات ريعية كافية.
- عندما يتوقع أن يُحدث الاستيراد أضراراً جسيمة فيما يتعلق باستخدام القوة العاملة وتشغيلها.
- عندما تكون الصناعة المحلية المعرضة للضرر قادرة، بفضل استخدام السياسات المضادة للإغراق، على الصمود والاستمرار بالكفاية الاقتصادية اللازمة.

و سمحت منظمة التجارة العالمية (WTO) للحكومات للتحرك ضد الاغراق، ومن أجل ذلك يتعين على الحكومات أن تكون قادرة على إظهار أن الإغراق يحدث فعلاً، وتبين أن الإغراق يسبب ضررا أو تهديداً لاقتصادها المحلي (قاموس وبستر للقانون الدولي) . وان الإغراق يتحقق على وفق ثلاثة شروط هي حسب تعريف وزارة العدل الاميركية.: (الصقال :2013 : 2)

1. وجود الإغراق: للتحقق من وجود الإغراق يتم بتقديم شكوى من الصناعة المحلية ان الواردات التي دخلت السوق قد أدت إلى إحداث ضرر في السلعة المماثلة وحدث هذا الضرر مباشرة من الواردات.

(1)Irene Brambilla and others, Adjusting to Trade Policy: Evidence from U.S.Antidumping Duties on Vietnam, NBER, usa, September 2010, page7.

2. وجود الضرر: تشير المادة (6) من اتفاقية الجات* 1992/ 2001 يكون الضرر بثلاثة إشكال:
الضرر المادي والخطر من احتمالات ضرر للصناعة او الحاقا الضرر بالمنتجين المحليين من جراء الواردات وتأخير قيام الصناعة بسبب وجود واردات من السلعة الأجنبية.
3. وجود علاقة سببية واضحة بين الإغراق والضرر.

وقد نص قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010 في المادة (18/اولا") تدابير مكافحة الاغراق تتمثل بتحديد رسم كمركي يعادل هامش الاغراق ولا يزيد عنه. اذا كان سعر تصدير المنتج المستورد الى العراق اقل من قيمته العادية . و(18/ثانيا") التدابير التعويضية تتمثل بتحديد رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستورد الى جمهورية العراق اذا كان هذا الدعم قابلا" للمعالجة وفق احكام هذا القانون . (18/ثالثا") التدابير الوقائية : "وهي الاجراءات التي تفرض بعد انتهاء التحقيقات لمواجهة الزيادة غير المبررة في الواردات سواء أكانت هذه الزيادة بصورة مطلقة مقارنة بسنوات سابقة ام نسبية مقارنة بالإنتاج المحلي. حيث قد يعتقد البعض بان دخال سلع للبلد المستورد بكميات وانواع بسعر منخفض هو ميزة (Merit) في كل الأحوال، ولكن هذا الاعتقاد غير صحيح البتة، ذلك أن دخول هذه السلع بأسعار منخفضة سيؤدي إلى القضاء على صناعات معينة و تنتج سلعاً مماثلة للسلع المستوردة وغير قادرة على الصمود في وجه منافسة هذه السلع، كذلك فإن الأسعار المنخفضة المدّعاة للسلع المستوردة ستفضي الى البطالة التي ستصيب الأيدي العاملة نتيجةً لتسريحهم من المصانع التي أُقفلت والمصانع التي دُمرت. والأثر الذي تتحمله البلدان النامية في حالة فرض رسوم مكافحة الإغراق على السلع المستوردة مثل ارتفاع الأسعار بالنسبة للمستهلكين و ارتفاع الأسعار بالنسبة للمنتجين وارتفاع التكاليف على الاخرين. ويمكن تلخيص الاثار السلبية للإغراق على الصناعة العراقية بما يأتي:

قد يمثل الإغراق عاملاً مساعداً يؤدي إلى تفاقم المشاكل التي يواجهها القطاع الصناعي الخاص والعام.

أ . لقد ألحقت سياسة الإغراق بالنسبة لبعض السلع ضرراً فادحا بمصادر تلك السلع عن طريق تقليل القدرة التنافسية للسلع الصناعية المنتجة محلياً قياساً إلى السلع الأجنبية المستوردة مما أدى إلى تراجع عدد المنشآت الصناعية.

ب. تأثر الطلب على العمالة العراقية سلباً نظراً لتأثر المشروعات التي كانت تحتضن هذه العمالة مما عمل على تفاقم مشكلة البطالة.

ج. تدهور هيكل القطاع الخاص العراقي التي كانت من الهياكل الرائدة في منطقة الخليج العربي تاريخيا وفنياً، ومن ازدياد عدد العاطلين عن العمل وزيادة مؤشرات الفقر.

د. عدم الاهتمام بمؤشرات الجودة والنوعية وانتشار ظاهرة الغش الصناعي واستيراد سلع زراعية معدلة وراثيا ومضرة بالصحة العامة.

المادة (6) من اتفاقية الجات هي عبارة عن مجموعة من الاجراءات تحقق التوازن بين حق الدول في محاربة الاغراق وبين حقوق الشركات التي تتعرض للحد من صادراتها خلال فرض رسوم اضافية او رسوم تعادل وتقابل الاغراق التي تعرضت له السلع المصدرة...

هـ.قصر الفترة الاستهلاكية للسلع المستوردة والتي قد تكون من السلع الرديئة، كما أنها تقضي على التنافس بين السلع (المحلية والأجنبية) الأمر الذي يؤدي إلى تراجع الإنتاج الوطني وهيمنة السلع الأجنبية وهو ما حوّل العديد من المصانع الخاصة إلى مجرد مخازن لتخزين السلع المستوردة.

2-4 الرقابة الخارجية المفهوم والادوات والاهداف

تمثل الرقابة الوظيفة المهمة والموازية لكل الوظائف في العملية الادارية لأي نشاط والتي ينبغي أن يمارسها المدير من خلال مقارنة الاداء المتحقق فعلا بالخطط أو المعايير المحددة وذلك بغية التأكد من الانحراف الحاصل بينهما لغرض اتخاذ الاجراءات التصحيحية Corrective Action التي ينبغي أن يتم اتخاذها بهذا الشأن. ولذا فأن الرقابة وظيفة أساسية لا بد من اعتمادها لغرض تحقيق سبل مواصلة الانجاز بما ينسجم مع الاهداف المراد انجازها, إذ ان التخطيط لأي نشاط معين لابد وان يرافقه في الوقت ذاته النشاط الرقابي الفعال وإلا فإن الخطة لا يمكن أن تحقق فاعلية الإنجاز المطلوب. (الخلالمة : 2010 : 206) حيث تقوم الرقابة بوظيفيتين أساسيتين هما: (الغالبي :2011: 457)

وظيفة وقائية : Protective Function. تهدف الى حماية المنظمة من أخطار العاملين فيها

وظيفة تنمية الكفاية : function sufficiently development. فهي تعمل على التأكد من أن السياسات والنظم الإدارية الموضوعة والخطط المعمول بها يتم تنفيذها دون أية انحرافات من أجل تحقيق الهدف بأكبر كفاية ممكنة.

وللرقابة تصنيفات عديدة واسس في تحديد انواعها منها الرقابة حسب طريقة تنفيذها : تقسم الرقابة على هذا الأساس إلى رقابة مباشرة ورقابة غير مباشرة) او الرقابة حسب مجال تطبيقها وتقسم الرقابة وفق هذا المعيار إلى رقابة كمية ورقابة نوعية او حسب جهة التنفيذ وهي رقابة داخلية واخرى تسمى رقابة خارجية

(عباس:2008 :25) **(وسيتم التركيز على الرقابة الخارجية كونها المجال المحدد لهدف الدراسة)**

2-4-1 مفهوم التدقيق او(الرقابة) الخارجي Extenal Audit

وتعتبر الاداة التي يمكن عن طريقها التأكد من ان المؤسسات الحكومية تنفذ المهام المناطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة وفي ظل الامكانيات المتاحة . ويمكن تعريفها بأنها النشاط التقييمي المستقل عن السلطة التنفيذية يهدف الى التأكيد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها و التحقق من كفاءة الاداء وفعالية الاجهزة الحكومية من انجاز اهدافها . وقد تطور مفهومها واصبح اكثر شمولاً واصبح يركز في الوقت الحالي بالإضافة الى الالتزام المالي والقانوني على اعطاء الرأي المهني والموضوعي بالنسبة للتقارير المالية.**(عبود: خلف: 2011: 117)**

الرقابة الخارجية او التدقيق بمفهومه العام هو عملية التحقق من صحة مزاعم تخص نشاط ما يقع من جهة خارجية مخولة . وقد استعملت عدة ألفاظ بقصد التعبير عن عملية التحقق هذه (التدقيق، المراجعة، الفحص...الخ) كل هذه الألفاظ ومدلولاتها التطبيقية تشير إلى الأساليب المختلفة للمفهوم الأساس وهو التحقق من صحة مزاعم شخص ما. وقد عرفته جمعية المحاسبة الأمريكية (A.A.A)ويحدد معيار التدقيق الدولي رقم (200)

بان الهدف من تدقيق البيانات المالية هو تمكين المدقق من أبداء رأيه فيما إذا كانت البيانات المالية قد أعدت من كافة النواحي الأساسية وفقاً لإطار تقارير مالية محددة وعرفت في معيار التدقيق الدولي (50) بأنها (المعلومات التي يحصل عليها المدقق الخارجي المتعلقة بالعمليات المالية وتسجيلها بالسجلات، والتي تمكنه من الوصول إلى استنتاجات حول مستوى معين من الثقة ودرجة الدقة في السجلات المحاسبية والبيانات المالية، بما يمكن تكوين رأي فني محايد بصددها).

2-4-2 أهداف التدقيق الخارجي:

ترتبط أهداف التدقيق الخارجي بمزاعم الإدارة بشكل وثيق، وترتبط مزاعم الإدارة بالمبادئ المحاسبية المقبولة عموماً (GAAP)، وتتمثل مزاعم الإدارة (بالادعاءات) بان القوائم المالية التي أعدتها طبقاً للمبادئ المحاسبية المقبولة عموماً فيما يخص (الأرصدة) عناصر الميزانية (والعمليات) المتعلقة بنتائج النشاط، وهي:

1. إن البيانات المالية لها ما يقابلها من الوجود المادي والفعلي في تاريخ الميزانية.
2. إن البيانات المالية ناتجة عن أحداث اقتصادية ومعاملات مالية فعلية.
3. إن الأحداث الاقتصادية والمعاملات المالية التي حدثت خلال السنة قد جرى تسجيلها جميعاً في السجلات المحاسبية ومتضمنة في البيانات المالية.
4. إن العمليات المالية قد جرى تسجيلها بالقيم المالية الصحيحة وتضمنتها البيانات المالية.
5. جرى تبويب العمليات المالية المسجلة بالسجلات على نحو ملائم لدليل الحسابات المعتمد، وتضمنتها البيانات المالية.
6. جرى تسجيل العمليات في التاريخ الصحيح، وجرى التمييز ما يخص السنة الحالية عن السنة السابقة والسنة اللاحقة وتضمنتها البيانات المالية.
7. ترحيل وتلخيص العمليات المالية المسجلة بالسجلات المحاسبية على نحو ملائم لأغراض إعداد البيانات المالية.
8. إن العمليات المالية جرت وفق القوانين والأنظمة والتعليمات والسياسات الإدارية المعتمدة.
9. إن البيانات المالية قد جرى عرضها على نحو ملائم وفق النموذج المعتمد وإنها تضمنت قواعد الافصاح الجوهرية الكافية لاتخاذ القرارات الاستثمارية.

2-4-3 معايير التدقيق الخارجي

المعايير هي عبارة عن الأنماط التي يجب أن يحتذي بها المدقق أثناء أداءه لمهمته والتي تستنتج منطقياً من (الفروض والمفاهيم) التي تدعمها، والمعايير بشكل عام هي أسس توضع لغرض القياس أو المقارنة أو التصرف أو السلوك، ويجري وضع المعايير عن طريق سلطة(كالجمعيات المهنية)، أو قبول عام أو عرف كان أو نموذج لما يجب به سلوك أو إجراء أو عمل معين، وان استخدام المعايير يعتبر عملا سليماً ومناسباً لقياس مستوى الأداء **(توماس :2005 : ص53)**.ولمعايير التدقيق وظيفتين أساسيتين فهي نماذج أو مقاييس تقاس بها إجراءات

المدقق لتحديد مدى الالتزام وبذل العناية المعتادة ومستوى جودة التدقيق، والوظيفة الثانية تعد دليل استرشادي لتنفيذ إجراءات التدقيق فضلاً عن تركيزها على الجوانب الأخلاقية لمهنة التدقيق.

2-5 الرقابة الخارجية وعشوائية الاستيراد وظاهرة الفساد:

تنتشر ظاهرة الفساد في عدد من المؤسسات المسؤولة عن عملية الاستيراد بكل مظاهره مثل الرشوة والعمولة حيث يمثل الفساد سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة أن الفساد الإداري يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص , غير أن ثمة انحرافا إداريا يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء بسبب الإهمال واللامبالاة , وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري لكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري.(عبود :2013 :14) في المعنى أعلاه ، تتدرج جميع ممارسات الاستغلال السيئ للوظيفة الحكومية أو الخاصة إذا تعلق الأمر بالشركات الكبرى ومن ذلك (العمولات ، الرشاوى ، التهرب الضريبي , تهريب الأموال ، الغش الجمركي أو التهرب من الكمارك ، إفشاء إسرار العقود أو الصفقات ، الوساطة أو المحسوبية في الوظائف العامة) حيث تتحقق بسبب الاستيراد العشوائي وضعف الرقابة إرباحا خارج إطار القوانين المرعية مع الإضرار_بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية .إذ يترتب على حدوث الفساد إضرار تلحق بالاقتصاد القومي مثل الإضرار بالعملة الوطنية أو بسوق المال (البورصة) أو البنوك أو موازنة الدولة أو عجز الهيئات الاقتصادية عن أداء وظائفها,

وان لضعف التفتيش والمتابعة والرقابة في أجهزة الدولة ساهم في سو عملية الاستيراد مع ضعف اوتدني فعالية مؤسسات الدولة . وهذ ما هو شائع في منطقتنا العربية مما افضى الى مزيد من الكوارث السياسية والعسكرية تمثلت بفساد السلطة والقمع السياسي واندلاع الحروب الاهلية والاقليمية اضافة الى الاختراق الاجنبي وفقدان السيادة . فضلا عن عدم كفاءة الاشخاص او جهل العاملين في الدوائر والمؤسسات العامة والخاصة .كما ان للاجتهادات الشخصية ان ظاهرة تعدد تفسير الاحكام القانونية الغامضة وتباين وجهات النظر بشأنها وبروز الاجتهادات الشخصية للعاملين في الجهاز الاداري ساعد في عشوائية الاستيراد و مضارها. وتعد عملية الاستيراد وخصوصا في ظل عدم الضوابط وانكشاف السوق وعدم الرقابة الى تهيئة بيئة للفساد المالي والاقتصادي وظهور طبقات تعقد وتسهل الامور بمقدار ما يتم دفعه من اتاوات ورشاوي , وهذا يأتي اما من ضعف العمل الرقابي او ايجاد العقبات امام تحقيق الاهداف , لهذا نجد ان الرقابة الخارجية والمتمثلة بمؤسسة الديون وهيئة النزاهة او المفتش العام تراقب عمل المؤسسات والدوائر والاشخاص ودرجة الالتزام بالقواعد العامة والاجراءات السليمة بما يمكن من مكافحة الفساد.

3- الجانب العملي

3-1 ديوان الرقابة المالية مدخل تعريفي

إن احد الأسباب المهمة التي أدت إلى تطور الرقابة وأساليبها هو ازدياد ظاهرة الفساد المالي والإداري وانهيار كبريات الشركات العالمية وحدوث أزمات مالية واقتصادية غيرت من فلسفة الرقابة واضطرت الحكومات إلى أن

تتدخل وتضع قوانين وأنظمة بغرض زيادة سيطرتها على المنشات. على صعيد العراق يعد ديوان الرقابة المالية الذي تم تأسيسه بموجب القانون رقم (17) لسنة (1927) آلية أساسية من آليات الرقابة في العراق وقد منح الديوان بموجب قانونه الحالي رقم (6) لسنة 1990 (المعدل) العديد من الصلاحيات التي تعزز من استقلاليته الإدارية والتنظيمية وبالشكل الذي يساعده في انجاز المهام الموكلة إليه. كذلك تم أنشاء مؤسستين رقابيتين بعد عام 2003 متمثلة بـ(هيئة النزاهة العامة) والتي أنشئت بموجب الأمر (55). و(مكاتب المفتشين العموميين) والتي تم أنشاؤها بموجب الأمر (57) مهمة هذه الأجهزة هي رقابة أعمال الحكومة وتطبيق القوانين المعنية بالفساد والكشف عنه . ومن ثم يكون من الضروري على الأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بالتوازي مع الإدارة بتطوير طرق الرقابة لضمان استخدام الموارد بالشكل الأمثل .

3-2 التنظيم ألإداري للديوان التأسيس و المهام

انسجاماً مع توجه المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة (ألأنتوساي) في تبادل الخبرات من أجل تطوير العمل الرقابي و تحقيق أهداف الأجهزة العليا للرقابة ، ألأمر الذي يتطلب التعرف على تنظيم وعمل مستوى الخبرات لدى هذه الأجهزة ليسهل عليها الاتصال و التعاون فيما بينها ، إذ تأسس في 1972/3/9 ، و قد مر بعدة مراحل ، تم تقسيمها بحسب قوانين الديوان التي صدرت خلال هذه الفترة .ونتيجة للتنمية الاقتصادية الواسعة وللصعوبات العملية التي واكبت تطبيق قانون (42) تم تشريع قانون (194) لسنة 1980 وبقى هذا القانون نافذاً لغاية سنة 1990 حيث تم تشريع قانون (6) المعدل بالأمر (77) لسنة 2004 والذي لازال نافذاً لحد الآن. (الموقع الرسمي لديوان الرقابة المالية http://wwwbsa.iq) حيث أشارت المادة (1) منه إلى:- ينشأ بموجب هذا الأمر ديوان الرقابة المالية كمؤسسة حكومية مستقلة ذات شخصية معنوية للمساعدة في تعزيز الاقتصادية والفاعلية والكفاءة ,ومصداقية وينص أيضاً على وجوب أن يعمل الديوان مقترناً مع المفوضية العراقية للنزاهة العامة والمفتشون العموميون لضمان بقاء الحكومة العراقية مستقيمة وذات شفافية يمكن مسائلتها من قبل الشعب العراقي وحددت مهامه بموجب المادة (2) من القانون المذكور بالاتي :-

اولاً :- رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة والتحقق من سلامة تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المالية على أن يشمل ذلك .

أ- فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوز الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقويم مردوداتها.

ب- فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق وجباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها.

ج- إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والقواعد والأصول المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة لنشاط لعمل كل مؤسسة .

ثانياً:- رقابة وتقويم الأداء

ثالثاً:- تقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية وما يتعلق بها من أمور أداريه وتنظيمية.

رابعاً:- نشر أنظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة الدولية للمحاسبة والتدقيق وأفضل الممارسات وبالتعاون مع المفوضية لتحسين القواعد بشكل مستمر ,الممارسات ,والمعايير القابلة للتطبيق على الإدارة والمحاسبة وتدقيق الأموال العامة في العراق .

خامساً :-الكشف خلال التدقيق وتقييم الأداء لأدلة الفساد ,والاحتيال والتبذير و الإساءة ,عدم الكفاءة في الأمور التي تتعلق باستلام وأنفاق واستعمال الأموال العامة.

سادساً:- فرض الأنظمة والإجراءات للقيام بعمله كمؤسسة تدقيق عليا في العراق

وحددت المادة (4) من قانون الديوان الجهات الخاضعة لرقابته والتي نصت:-(تخضع دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي التي تتصرف بأموال الدولة العامة جباية وأنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويل ,أو صيرفة أو تجارة أو أنتاج مادي أو إنتاج خدمات للرقابة المالية) (قانون رقم 6 لسنة 1990 المعدل) وعند مراجعة قانون ديوان الرقابة المالية رقم(194) لسنة 1980 , لوحظ ان مفهوم الرقابة المالية الوارد فيه يشابه المفهوم الذي حدده العبيدي وكما ورد في المادة الثانية منه حيث جاء فيها ان اهداف الرقابة المالية هي:

اولاً: تقويم الخطط المالية والاقتصادية والسياسات المرسومة لتحقيق الأهداف المركزية للدولة والالتزام بها.

ثانياً: التحقق من تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بالأمور المالية والاقتصادية.

ثالثا: ابداء الرأي بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة.

ويساهم الديوان بفاعلية في العمل على الوقاية من الفساد من خلال السماح بنشر نتائج التدقيق عبر موقعه على الانترنيت و التي يكشف البعض منها عن جوانب متعلقة بالفساد و التجاوزات الحاصلة في الجهات الخاضعة لرقابته التي يتم اكتشافها في الوقت المناسب ، حيث يعمل ذلك على خلق رادع لدى الأشخاص الذين يقومون بهذه التجاوزات ، كما إن نشر مثل هذه التقارير يسمح للجمهور بأن يعرف إن هناك هيئات تعمل بفاعلية على الوقاية من الفساد و يساهم بالتواصل مع المجتمع المدني من خلال نشر تلك التقارير.

3-3 الاستيراد واليات تنظيمه في العراق

تعد وزارة التجارة/ الشركة العامة للمعارض والخدمات التجارية وهي الجهة المسؤولة عن منح اجازات الاستيراد وتنظيمها وتطور عمل هذه الشركة مع تغيرات الظروف ومتطلبات الاقتصاد الوطني حيث تقوم الشركة بمنح اجازات الاستيراد سواء للقطاع الحكومي او الخاص ومنها مستلزمات اساسية خصوصا للجهات المستوردة في القطاع الخاص مثل:

- تقديم عقد تأسيس الشركة مع المستمسكات الثبوتية للمدير المفوض ويكون مسجل عند مسجل الشركات
- تمنح الاجازة بعد ملء الاستمارات الخاصة كي تحدد بها نوع المادة، الجهة الموردة، المنشا، الكمية والمنفذ الحدودي واي معلومات اخرى ذات علاقة على ان هناك مدة محددة للنفاذ ولطبيعة المادة المستوردة وحسب القطاع والموسم.

– يتم تنظيم الاجراءات الكمركية مع امكانية تحديد اكثر من منشا.

– اعتماد شهادات للفحص ترافق البضاعة المستوردة على ان تكون الجهات المعتمدة والقطاعية كل حسب اختصاصه في ضوء المخاطبة الرسمية من وزارة التجارة ومجلس الوزراء للجنة الاقتصادية في كتابها 672 في 2012/12/13 . فقد صدرت تعليمات خاصة بتنظيم عملية الاستيراد والتصدير بعد اجراء التعديلات والاضافات الضرورية عليها في ضوء المتغيرات التي برزت من خلال التطبيق العملي.

اولا– شمول كافة القطاعات الثلاثة (العام والمختلط والخاص) بقيد واجور خدمات اجازات الاستيراد اضافة الى كافة المشاريع المشمولة بقانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 المعدل بقانون رقم (2) لسنة 2010 والمشاريع الحكومية وغير الحكومية المسجلة لدى وزارة الصناعة/ المديرية العامة للتنمية الصناعية، كما نود الاشارة في ذات الوقت الى ما جاء في الفقرة (أ–1) من محضر اللجنة المرفوع بموجب الكتاب المرقم 348 في 2012/6/27 .والتي ايدت شمول كافة القطاعات الاقتصادية بقيد اجازة الاستيراد واجورها حيث لا ينبغي اعفاء جهة ما على حساب جهات اخرى بهدف تطبيق مبدا العدالة والتنافسية بين جميع القطاعات الاقتصادية وتحقيق خط شروع واحد لكافة الانشطة الاقتصادية لا تخضع السلع التالية لقيد اجازة الاستيراد مع مراعاة الضوابط والتعليمات الكمركية والمالية:

1. المواد الواردة لأغراض العرض والدعاية والنماذج التجارية.
2. البضائع التي تدخل المناطق والاسواق الحرة والمواد التي تباع على الطائرات والخطوط الملاحية
3. البضائع التي يعاد ادخالها الى العراق في حالتها الاصلية او بعد اصلاحها شريطة ان تكون قد استوفت الرسوم عنها عند ادخالها لأول مرة.
4. البضائع المارة عبر العراق (ترانزيت).
5. التذاكر المستوردة من قبل شركات الطيران العربية والاجنبية العاملة في العراق وبحدود المبلغ المحدد لدى الهيئة العامة للجمارك او الذي قد يتم تحديده من قبل لجنة الشؤون الاقتصادية.
6. الكتب والمجلات والمطبوعات غير المخصصة لأغراض البيع التي تستوردها الدوائر الحكومية والجهات ذات النفع العام والاشخاص لأغراض الدراسة والبحث.
7. الامتعة الشخصية والاثاث والمواد المستوردة للاستعمال الشخصي وفقا للتعليمات المعمول بها لدى الهيئة العامة للجمارك بهذا الخصوص او اي تعليمات يتم تحديدها من قبل لجنة مع مراعاة ما جاء بقرار مجلس الوزراء رقم 215 لسنة 2009 الخاص باستيراد السيارات:

1. تمنح اجازة استيراد بمعدل سيارة واحدة في العام للأفراد والتي تحمل طبيعة الاستخدام الشخصي وبدون مطالبة الجهة المستوردة بهوية الانتماء الى احدى الغرف التجارية العراقية ويعفى من شرط الحصول على هوية المستوردين.

2. تمنح اجازة استيراد السيارات والمكائن والمعدات الثقيلة للشركات والتجار المستوردين والوكالات المتخصصة مع شرط حصول المستورد على هوية الاستيراد التي تصدرها الشركة العاملة للمعارض والخدمات التجارية العراقية.

3.اعفاء الرئاسات الثلاث والسفارات والهيئات الدبلوماسية من قيد اجازة الاستيراد.

4. يشترط ان تكون المواد المستوردة اصلية المنشا سواء كانت من بلد المنشا او من دول اخرى او مصنعة بموجب امتياز على ان تكون خاضعة للتعليمات الخاصة بالفحوصات المعتمدة من قبل الجهات الفاحصة العراقية.

5. تخويل الشركة العامة للمعارض والخدمات التجارية العراقية صلاحية ادراج التاجر او الشركة المستوردة المخالفة للتعليمات المعمول بها من قبلها في قائمة المنع واحالتها الى المحاكم المتخصصة وحسب قانون وزارة التجارة وبالتنسيق مع الجهات القطاعية.

6. اعطاء مرونة للشركة العامة للمعارض والخدمات التجارية العراقية في تحديد كميات المواد لكل اجازة استيراد منعا للاحتكار على ان يتم في المراحل اللاحقة التنسيق والتشاور مع الجهات القطاعية ذات العلاقة اضافة الى وزارة الصناعة فيما يتعلق بتطبيق قانون حماية المنتجات العراقية وكذا الحال بالنسبة لقانون حماية المستهلك.

7. اعتماد كافة درجات التصنيف المعمول بها من قبل الغرف التجارية العراقية لغرض اصدار هويات المستوردين واجازات الاستيراد منعا للاحتكار.

,وتعد وزارة الزراعة الجهة المسؤولة عن استيراد المنتجات الزراعية، وبناء السياسة الاستيرادية للمنتجات الزراعية في العراق عدا تلك التي تدخل في مكونات البطاقة التموينية (الحنطة لصناعة الخبز، الرز) فتكون وزارة التجارة هي المسؤولة عن استيرادها. حيث تبنى سياسة وزارة الزراعة الاستيرادية للمنتجات الزراعية على الأساسين التاليين:**(عبد الحكيم : 2013 :3)**

1. حماية المُنْتِج
2. حماية المستهلك.

كما ان هناك لجان مسؤولة تعمل باستمرار على تنظيم على الاستيراد حيث تقدم توصياتها في الشؤون التالية:

– منع الاستيراد أو تقليص الكميات المستوردة حينما يكون الإنتاج المحلي يغطي الطلب أو قريبا من تغطية الطلب وذلك لحماية المنتج من انهيار الأسعار.

– فتح الاستيراد كلا أو جزءا عند توقف الإنتاج المحلي (خارج موسم الإنتاج) أو انخفاض الكميات المعروضة وذلك لحماية المستهلك من ارتفاع الاسعار.

– الحلول الممكنة لحل المشاكل التسويقية.

زيادة مساحة الفساد الاداري اذ ان : (الصقال 2013 :3)

– حلقة الوصل بين الشركة والجهات الاخرى ذات العلاقة والاقسام داخل الشركة هو البريد العادي عن طريق معتمدين (موزعين) وليس الكترونيا مما ادى الى عدم تحقيق الانسيابية في الانجاز ومراجعة طالبي الخدمة للموظفين بشكل مباشر لمعرفة نسب الانجاز لطلباتهم.

– تعدد الجهات المسؤولة عن عمليات دخول البضائع وضعف التنسيق بين الهيئة العامة للجمارك وهذه الجهات الأمر الذي انعكس على الاعتماد على تفسير التعليمات المختلفة من قبل موظفي الجمارك وتضارب ذلك أحيانا. واهم ما في ذلك هو شهادة الفحص التي تصدر من جهات مختلفة حسب طبيعة السلعة والتي تعد الأساس في تحديد جودة السلع المستوردة وصلاحيتها ويشوب ذلك الكثير من حالات الفساد الإداري لا بل من وجهة نظر الباحث قد تكون اليات العمل المتعلقة بها الأساس في اغراق السوق بالبضائع متدنية الجودة .

– صعوبة الإجراءات الإدارية التي تصاحب عمليات دخول السلع وعدم اتباع الأسس الحديثة للعملية الادارية ادى الى زخم العمل (يراجع المنفذ يوميا بحدود 2000–3000 مراجع) وبالطريقة المتبعة ادى الى زخم كبير بالعمل وصعوبة في انجاز المعاملات وادى الى زيادة مساحة الفساد الاداري الامر الذي انعكس على عدم التقيد بالتعليمات ومن اهم النتائج التي رافقت ذلك دخول السلع الغير مطابقة للمواصفات.

– مرور العملية بمجموعة من الجهات المختلفة مما جعل العمل غير منظم والسيطرة الادارية عليها صعبة كنتيجة لاختلاف الجهات صاحبة القرار وعدم تجانس القرارات.

– اعتماد نتائج الفحص لنموذج او عينة مقصودة والتي تحمل مواصفات قد لا تنطبق على اجمالي البضائع الموردة الامر الذي انعكس على دخول سلع غير مطابقة للمواصفة العراقية.

– الفساد الاداري المتفشي في المنافذ الحدودية انعكس على نوع وجودة السلع الداخلة الى الاسواق العراقية.

– عدم وجود مخازن نظامية مؤهلة للخزن يتم حجز البضاعة فيها للتأكد من سلامتها من خلال اجراء الفحوصات اللازمة.

– عدم وجود مختبر مركزي في المنافذ الحدودية يضم الجهات الفاحصة اضافة الى ضعف التنسيق بين هذه الجهات.

4– برنامج فحص السياسة الاستيرادية من قبل ديوان الرقابة:

في ضوء الاهداف والسياسات التي اشار اليها تشريع قانون (6) المعدل بالأمر (77) لسنة 2004 والذي لازال نافذاً لحد الآن وخصوصا في ظل مسؤولية الرقابة على النشاطات الخارجية المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والاستيراد وضرورة رفع التقارير الدورية للجهات العليا نلاحظ ان هناك اجراءات وخطوات لابد منها لأغراض الرقابة على عمليات الاستيراد وهي :

1. فحص وتقييم الخطة الاستيرادية السنوية في ضوء احتياجات السوق والجهات القطاعية الحكومية وغير الحكومية.
2. فحص وتقييم الموارد المادية والبشرية والمعلوماتية لتنفيذ الخطة الاستيرادية.
3. تقييم مستوى التنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالاستيراد (الهيئة العامة للجمارك، الملحقيات التجارية)

4. فحص وتقييم تعليمات اصدار هويات المستوردين وتطبيقها
5. فحص وتقييم تعليمات اصدار اجازات الاستيراد وتطبيقها
6. تقييم معالجة الظواهر السلبية للاستيراد في ضوء (الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد(2010-2014)

4-1 ابرز نتائج فحص وتقييم السياسة الاستيرادية

ومن خلال مجموعة التقارير وتقويم انشاط الاستيرادي فقد تم بلورة العديد من الملاحظات ومن اهمها:

1. عدم وجود خطة استيرادية حقيقية على تقدير الاحتياجات بالتنسيق مع الجهات القطاعية (الحكومية وغير الحكومية) خصوصا فيما يخص تحديد اولويات السلع (الاساسية، الانتاجية، الكمالية)
2. قلة عقد الاجتماعات التنسيقية مع الجهات القطاعية (الزراعية، البلديات والاشغال العامة، الصناعة والمعادن....) من اجل تحديد المشاكل والمعوقات.
3. ضعف اعتماد المواصفات القياسية للسلع المحدثة الصادرة عن الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية لاشتراطها في اجازات الاستيراد الممنوحة مما يؤثر على نوعية السلع الداخلة الى العراق.
4. ضعف في المستوى الفني للملاكات العاملة في مجال اصدار هويات المستوردين واجازات الاستيراد فضلا عن المجال الاحصائي والمالي
5. محدودية استعمال تكنولوجيا المعلومات في مجال اصدار هويات المستوردين واجازات الاستيراد
6. عدم الاخذ بنظر الاعتبار متطلبات وتعليمات البنك المركزي لأغراض بيع العملة الاجنبية في مزاد البنك المركزي وقد تم ذلك في الآونة الاخيرة (نهاية عام 2013)
7. قلة مراقبة وتفتيش اعمال الملحقيات التجارية التي تصادق على وثائق الشراء الخارجي (الفواتير التجارية) من حيث مطابقتها مع اجازات الاستيراد ومناشئ السلع المستوردة وتطبيق التعليمات التي من شانها ان تمنع استعمال فواتير تجارية مزورة لا دخالها.
8. انخفاض المستوى الفني لبعض الملاكات في الملحقيات التجارية والامور التنظيمية فيها وقاعدة البيانات المتكاملة
9. انخفاض مستوى الاجراءات لمكافحة الظواهر السلبية المثبتة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2010-2014)

الرقابة على السوق المحلية: وتمثل المرحلة الاخيرة في السيطرة على المعروض السلعي من حيث الكم والجودة والانواع المعروضة وفي هذا الجانب فان السوق العراقية يتم مراقبتها من قبل العديد من الأجهزة الرقابية منها:

- دائرة الرقابة التجارية والمالية في وزارة التجارة.
- الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية.
- وزارة الصحة.
- وزارة الداخلية (مديرية مكافحة الجريمة الاقتصادية).
- الجهات الرقابية والتفتيشية المشكلة ضمن جهاز مجلس حماية المستهلك.

رغم وجود هذا العدد من الاجهزة الا ان السوق العراقية تعاني من ضعف في جانب رقابة لعدد من الاسباب منها

– عدم التنسيق بين الأجهزة الرقابية المختلفة حيث ادى تعدد الاجهزة الرقابية الى اختلاف التعليمات الخاصة بها وايهما يطبق فضلا عن الارباك بالعملية الرقابية

– عدم قدرة هذه الاجهزة على تغطية السوق .

– الضعف الواضح في دور المستهلك في الجانب الرقابي رغم انه العنصر الاكثر اهمية لقدرته على تغطية السوق.

– ضعف دور مجلس حماية المستهلك في تفعيل دور المستهلك الرقابي وتبني القضايا الخاصة بالسوق العراقية بشكل جدي وواضح للمستهلك العراقي (عرض الإجراءات التي نفذها على الجمهور ليكون له اثر ايجابي في السوق العراقية.

توحيد الرؤى الخاصة بالجهات المسؤولة عن العملية الاستيرادية وجعلها على مستوى الدولة بدلا من ان تكون لدى كل جهة رؤيتها الخاصة التي قد لا تنسجم مع الهدف الاساسي المشترك وبضوء ذلك اعادة صياغة الرؤى والاهداف للجهات والتشكيلات المسؤولة عن العملية الاستيرادية بضمنها اجهزة رقابة السوق لمتابعة جميع مراحل استيراد السلع من اصدرا اجازة الاستيراد الى وصول السلع ليد المستهلك . ونقترح في هذا الجانب ان تتولى جهة معينة هذا التنسيق تبدأ مهامها بمتابعة جميع مراحل استيراد السلع من اصدار اجازة الاستيراد الى وصول السلع ليد المستهلك. سيتيح وجود جهة واحدة مسؤولة عن العملية الاستيرادية من استخدام نظام الشباك الواحد في منح اجازات الاستيراد قدر الامكان وسيعطي ذلك القدرة على السيطرة على اجراءات العملية الاستيرادية (الصقال 2013: 4)

5- الإستنتاجات والتوصيات

5-1 الاستنتاجات

1- عدم وجود سياسة اقتصادية ومالية واضحة مما ينعكس على عدم وجود سياسة استيرادية.

2- ضعف الناتج المحلي من السلع والخدمات ادى الى زيادة في الاستيراد.

3- عدم وجود رقابة وتنظيم لما يتم استيراده سواء من ناحية الجودة او جهة المنشا او الاسعار ومدى حاجة السوق او ما قد تشكل من اغراق للسوق العراقي.

4- ان الجهات الحكومية والقطاع الخاص تقوم بالاستيراد للسلع والخدمات دون ان تقوم بدراسة السوق والحاجة وبرامج التنمية او استطلاع اراء المستهلك اوا لمستفيدين او معرفة حاجة السوق ومستوى الانتاج المحلي .

5- انتشار الفساد الاداري والمالي ساعد على عشوائية الاستيراد وعدم امكانية السيطرة على الكميات الداخلة ونوعها , وتفشي الفساد الاداري في المنافذ الحدودية انعكس على نوع وجودة السلع الداخلة الى الاسواق العراقية.

6- ضعف المنظومة التشريعية او تطبيقها في مجال الرقابة الخارجية او صعوبة تحقيقها.

7- تأثر السوق المحلي والاقتصاد الوطني وتعرض المستهلك لشتى انواع الانتهاكات حقوقية بسبب السياسة الاستبدادية.

8- مرور العملية بمجموعة من الجهات المختلفة مما جعل العمل غير منظم والسيطرة الادارية عليها صعبة كنتيجة لاختلاف الجهات صاحبة القرار وعدم تجانس القرارات.

9- صعوبة الإجراءات الإدارية التي تصاحب عمليات دخول السلع وعدم اتباع الأسس الحديثة للعملية الادارية ادى الى زخم العمل.

5-2 التوصيات

1- استكمال المنظومة التشريعية وبناء مؤسسات تمكن من تحقيق الرقابة الخارجية على عملية الاستيراد.

2- وضع الخطط المتكاملة والتنسيقية التي تحدد حجم ونوع الاستيراد ومن يقوم به ومدى حاجة السوق والاقتصاد الوطني.

3- منع الاضرار بالمنتج المحلي عن طريق تفعيل دور الرقابة وخصوصا في ظل سياسة الاغراق المعتمد للسوق.

4- تعزيز القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية في البلد بما يمكنها من تقديم الانتاج المناسب بما يساعد من تقليل عملية الاستيراد وتقنينها.

5- وضع برامج للأولويات التي يجب استيرادها واخضاعها لرقابة الفحص والجودة بما يؤمن سلامة وصحة المواطن وحقوقه.

6- تفعيل دور ديوان الرقابة وجهات الرقابة الاخرى في السيطرة على ادخال البضائع والسلع والخدمات وفق متطلبات السوق العراقي.

7- وضع السياسة التي تعمل على مكافحة الفساد بما يمكن ادارة وتنظيم الاستيراد.

8- تطوير مستوى العاملين في الجهات بالمسؤولة عن الاستيراد او ادارته او تنظيمه والرقابة عليه بما يحقق عملية استيراد متوازنة.

9- ان يعاد النظر في الهيكل الاقتصادي العراقي مع اعتماد سياسة اقتصادية واضحة تعزز من شخصية الدولة ومعالمها وان يرسمها ويخطط لها خبراء ولهم انتماء و ولاء للعراق الديمقراطي الموحد, ومن ثم رسم سياسة للاستيراد لها علاقة بالجوانب الاقتصادية والامن الوطني.

10- ان يفعل دور المؤسسات الرسمية المسؤولة عن حماية المستهلك وان تشارك في اللجان او الهيئات التي ترسم السياسة الاستيرادية او كل ما يتعلق بالمستهلك وحمايته فضلا عن تطوير ودعم منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة والتي لها وجود حقيقي واهداف تصب في خدمة المجتمع .

11- بناء منظومة للوعي تشارك بها كل الجهات من اجل تنمية ثقافة المستهلك وتفعيل دوره واحترام رأيه في رسم السياسات وتنفيذ البرامج وخصوصا في الجوانب الاقتصادية.

12- ان المسؤولية الاجتماعية تحتم علينا جميعا ان نعمل بإخلاص من اجل الانسان والوطن.

13- ان تكون للجامعة ومراكزها البحثية وفي مقدمتهم مركز بحوث السوق وحماية المستهلك دورا فاعلا في خدمة المجتمع والمؤسسات وخصوصا في ظل توفر الرغبة والقدرة والامكانيات.

14- اعادة تنظيم عمل الشركة العامة للمعارض العراقية والخدمات التجارية في مجال اجازات الاستيراد في تهيئة المستلزمات اللازمة لإنجاح هذه التجربة من مستلزمات مادية ومالية وبشرية .

15- تعديل اليات العمل الحالية للجهات الحكومية من خلال زيادة مستوى التنسيق بين الاجهزة المختلفة المعنية بالجانب الاستيرادي ورقابة السوق.

16- وجوب اقتران منح أجازه الأستيراد بمراجعة المستورد أولاُ للجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية لتحديد مواصفات السلع المسموح استيرادها وأن يتم تحديد السماح باستيراد بعض السلع على اساس المواصفة العالمية (ISO) ,

17- تطوير المنافذ الحدودية بما يضمن السيطرة على دخول البضائع للعراق

18- استخدام نظام الشباك الواحد خلال اجراءات التخليص الكمركي على ان يكون هناك ربط الكتروني مع النظام الذي يعمل على اصدار الاجازة لان ذلك سيتيح ترك جميع الاجراءات لجهة واحدة لضمان وحدة التعليمات ويفضل ان تتولى ذلك الهيئة العامة للكمارك كونها الجهة المسؤولة عن المنافذ الحدودية.

19- تبني الجهات الحكومية بناء ثقافة جديدة للمنتج والتاجر (المستورد) تعتمد المنافسة ذات المنظور البعيد من خلال بناء الموقع السوقي بذهن المستهلك المبني على توطيد العلاقة معه (تناغم مع حاجات ورغبات المستهلك, سلع ذات جودة عالية, ضمان حقيقي, خدمات ما بعد البيع).

المصادر

1-علي عباس مبادئ الادارة مدخل استراتيجي دار الاثراء الشارقة 2009.

2-طاهر الغالبي ومحمد العامري الادارة والاعمال دار وائل الاردن 2011

3- وقائع الندوة التخصصية السياسة الاستيرادية للدولة وعلاقتها بثقافة المستهلك مركز بحوث السوق وحماية المستهلك/ جامعة بغداد2013.

4- د. احمد الصقال تفعيل دور الاجهزة الحكومة والمنظمات العراقية في تلافي ظاهرة الاغراق السوقي عرض لمجموعة من المشاكل والحلول(ورقة عمل)2013.

5- أثر الإغراق السلعي على المُنتِج المحلي في ظل منظمة التجارة العالمية ورقة عمل مقدمة ديوان الرقابة المالية الاتحادي وقائع الندوة التخصصية السياسة الاستيرادية للدولة وعلاقتها بثقافة المستهلك مركز بحوث السوق وحماية المستهلك/ جامعة بغداد2013.

6- د. عبد السلام، رضا، " العلاقات الاقتصادية الدولية بين النظرية والتطبيق "، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، ط2، 2010، جمهورية مصر العربية.

7- القريشي, د. اياد التدقيق الخارجي مطبعة المغرب 2011 .

8- الياور, د. علي عصام محمد علي نظام الرقابة الداخلية دار الدكتور للعلوم 2014

9- نصر, د. عبد الوهاب اصول المراجعة الخارجية الحديثة دار التعليم الجامعي 2013

10- د. سمير . محمد اصول المراجعة الخارجية دار التعليم الاسكندرية 2012

11- د. لبيب ,عوض اصول المراجعة الخارجية دار التعليم الاسكندرية 2013

12-كريانين، مورد خاي، " الاقتصاد الدولي –مدخل السياسات، تعريب د. محمد إبراهيم منصور و د. علي مسعود عطية، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007.

13- معلة وعدنان، حالوب واحمد، "نحو مواجهة الإغراق في السوق العراقية –حالة صناعة الإسمنت "، مجلة بحوث اقتصادية عربية / مركز دراسات الوحد العربية، العدد 62، 2013.

14- توماس ,وليم , وامرسون, هنكي,(المراجعة بين النظرية والتطبيق) تعريب ومراجعة أحمد حجاج وكمال الدين سعيد ,دار المريخ ,الرياض ,1989.

15- الموسوي, الهام عطا (دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الاداري) بحث مقدم الى مجلس المعهد العالي للدراسات المحاسبية , بغداد , 2005.

16-كاظم ,لوي تقي(دور الاجهزة الرقابية ومسؤوليتها في منع و اكتشاف التلاعب والمخالفات) رسالة ماجستير / بغداد 2008.

17-مجلس المعايير المحاسبية والرقابية في العراق ,دليل تدقيق (3) المعايير الاساسية للتدقيق 1999.

18-مجلة الرقابة المالية ,كانون الاول ,2006 .

19-د. هشام زغلول ابراهيم . مجلة الرقابة المالية, حزيران ,2008 (نحو علاقة داعمة بين السلطة التشريعية والاجهزة العليا للرقابة)

20-بهاجيراث، لال داس، " منظمة التجارة العالمية، دليل للإطار العام للتجارة الدولية "، ت: د. رضا عبد السلام، مراجعة: أ.د السيد أحمد عبد الخالق، 2006، دار المريخ للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية.

21- الملفات المسحوبة من شبكة المعلومات الدولية .

1-www.hardiscussion.com

2-www.libyansai.gov

3-www.Iraqfoundation.org

1- krugman , Paul – obstfeld , Maurice , "International Economics" , sixth Edition , Addison Wesley , USA , 2006 .

2- Viner, Dumping a Problem in International Trade (1922).Quoting: Waincymer, Jeff, " Implications for anti-dumping and countervailing, Deakin University, Melbourne, 21st June, 2001.

3- Aggrawal, Aradhna, "The WTO Anti-dumping Code: Issues for Review in Post-Doha Negotiations, ICRIER, and SEPTEMBER, 2004.