الاصلاحات المالية في العراق ودورها في مساهمة الايرادات الكمركية في المتغيرات الاقتصادية

الباحثة / طيبه عقيل عبد **أ.م.د هزاع داوود سلمان**

الجامعة العراقية- كليه الإدارة والاقتصاد **الجامعة العراقية- كليه الإدارة والاقتصاد**

تاريخ القبول: 2022/8/14 **تاريخ النشر: 2023/1/31**

الملخص :

هدف البحث الى تحديد الاجراءات الإصلاحية الكمركية في الاقتصاد العراقي، ومدى نسبتها في المتغيرات الاقتصادية. بافتراض ان الانفتاح التجاري في العراق، يقود الى اجراء اصلاحات كمركية. ثم يودي الى مساهمة الإيرادات الكمركية في المتغيرات الاقتصادية.واستنتجت الدراسة ان الاصلاحات المالية انعكست على اهمية مساهمة الكمارك في الاقتصاد العراقي ، اذ بلغت اهمية الضرائب الجمركية في الإيرادات الضريبية للفترة من (2005-2017) بمتوسط (48.9). وبلغت اهمية المساهمة الايرادات الكمركية في الايرادات العامة للمدة 2004-2019 بمتوسط (0.67). وبلغت اهمية مساهمة الضريبة الكمركية في الناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة 2005-2019 بمتوسط (0.38). وبهذا فان نسبة المساهمة تؤثر في السياسة المالية المتمثلة بزيادة الايرادات الكمركية وكانت التوصيات مراقبة الاصلاحات الكمركية، وليس تصريح باجراء الاصلاحات فقط، وتحسين قدرة مسؤولي الامتثال التجاري (التقييم الجمركي ، قواعد المنشأ ، تصنيف التعريفة) وتطوير خطة التدريب والمواد التدريبية، وإعداد إستراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات، توفر خارطة طريق واضحة.

الكلمات المفتاحية: الاصلاحات الكمركية ، الايرادات الكمركية العراقية.

Abstract:

The aim of the research is to determine the customs reform measures in the Iraqi economy, and the extent of their percentage in the economic variables. Assuming that trade openness in Iraq leads to customs reforms. Then it leads to the contribution of customs revenues to the economic variables. The study concluded that the financial reforms were reflected in the importance of the customs's contribution to the Iraqi economy, as the importance of customs taxes in tax revenues for the period from (2005-2017) reached an average of (48.9). The importance of the contribution of customs revenues to the general revenues for the period 2004-2019 reached an average of (0.67). The importance of the contribution of the customs tax to the gross domestic product in Iraq for the period 2005-2019 reached an average of (0.38). The recommendations were to monitor customs reforms, not just authorize repairs, improve the capacity of trade compliance officials (customs assessment, rules of origin, tariff classification), develop a training plan and training materials, and prepare a comprehensive IT strategy that provides a clear roadmap.

مقدمة[1]

استجابة للأزمة المالية الناجمة عن الانخفاض الحاد في أسعار النفط العالمية واحتياجات التنمية، فقد قام العراق بالعديد من المبادرات والخطط الإصلاحية بعد عام 2003، بهدف تنويع الاقتصاد، وزيادة فعالية تحصيل الإيرادات غير النفطية. فشرع قانون 2010، وتم العمل به في عام 2014، وصدرت لوائح باسعار التعريفة الكمركية، ومنذ أواخر عام 2015 أنشت وحدة الإصلاح الاقتصادي لقيادة والإشراف على تنفيذ الإصلاح التي قدمنها الحكومة. الا انه على الرغم من الاصلاحات والاجراءات الكمركية فهي غير مرضية في توفير معلومات إلى السلطات المركزية. في الوقت الذي تحتاج الهيئة العامة للجمارك العراقية إلى حديث نظام لمعالجة الكمارك لدعم العمليات والمحافظة على الايرادات الكمركية، وتنفيذ المعايير الدولية أو النهج الحديث القائم على ادارة الكمارك، وجمع المعلومات والإحصائيات التجارية الدقيقة في الوقت المناسب من أجل المراقبة وإدارة. كل

[1] بحث مستل من رساله ماجستير

هذه الاجراءات ادت الى عدم وجود نظام فعال بشكل كبير على تخليص البضائع وانخفاض الايرادات الكمركية وانخفاض نسبتها الى المتغيرات الاقتصادية، والتي يسعى العراق الى تنويع ايراداته، وإمكانية التنبؤ بالعمليات التجارية.

المشكلة

ان الانفتاح التجاري في العراق مكن من تنوع الايرادات الا ان بعد عام 2004، شهدت السياسة المالية والتجارية اصلاحات مالية تمثلت بتغير القوانين ومضمونها المالي وكان المطلوب منها ان تعكس اثار مالية واقتصادية، وتبعاً للمرحلة الانتقالية التي مر بها العراق في تنمية برامج الإصلاح للمؤسسات المالية، الا ان الاصلاحات في النظام الضريبي الكمركي في العراق دون المستوى المطلوب ، ويقيد القدرة على تنوع الايرادات وتعبئة الإيرادات غير النفطية.

الفرضية

لتفعيل الايرادات الكمركية وزيادة نسبة مساهمتها في الايرادات العامة في العراق ينبغي اجراء العديد من الاصلاحات المالية في الاقتصاد العراقي.

أهمية البحث:

1- بينت أهم الاجراءات الإصلاحية التي اتخذتها السياسة التجارية العراقية بعد عام 2003.

2-تحليل مساهمة الايرادات الكمركية واهميتها في بعض المتغيرات الاقتصادية في العراق ، ومدى اهمية مساهمة الايرادات الكمركية.

أهداف البحث:

1- تحديد الاجراءات الإصلاحية الكمركية في الاقتصاد العراقي ، ومحاولة التعرف على النجاح المالي او الفشل لهذه الاصلاحات.

2- تحديد الايرادات الكمركية ومدى نسبتها في المتغيرات الاقتصادية.

المحور الاول / المبررات والاصلاحات المالية والاقتصادية للكمارك بعد عام 2003.

اولا- المبررات التي دعت لاصلاح النظام الضريبي الكمركي[3]

بدأت مسيرة الإصلاحات الاقتصادية في العراق بعد عام 2003، وتسارعت وتيرتها في العراق في السنوات القليلة الماضية، بهدف زيادة فاعلية الاقتصاد العراقي ورفع النمو المعدلات والتطور اللاحق، خاصة مع كثرة المشاكل الاقتصادية التي يمر بها العراق بسبب مرحلة الحصار، عندما قررت الدول الانتقال من نظام موجه نحو الاقتصاد لنظام اقتصاد السوق، لأن هذا النظام يتطلب تطوير النظام الضريبي فيه، سواء في الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، لا يمكن أن يكون ناجحا دون إعادة النظر في هذا النظام، وأصبح من الضروري إدخال نظام اصلاحات ضريبية، لهذا السبب يمكن تلخيص العديد من القضايا من أهمها:-

1-تنويع الايرادات الضريبة من خلال الانتقال الى اقتصاد السوق، والحاجة الماسة لتنمية الصادرات العراقية، والانتقال من وضع الريع إلى تنويع الصادرات، خاصة إذا علمنا أن 90٪ من منتجاتنا هي من النفط، وأن هذا النوع معرض للخطر في الوقت الحاضر وفي المستقبل، بسبب الظروف التي يمر بها العراق. يرتبط هذا أيضًا بالطلب الخارجي، وهو أيضًا غير مستقر، والحاجة الملحة أيضًا لزيادة درجة تكامل الاقتصاد مع اقتصادات الدول الأخرى التي تطبق هذه الضريبة، وهذا لا يتم القيام به ما لم يكن هناك نظام ضريبي مطور.

2- قلة الإيرادات الجمركية نتيجة تخفيض التعرفة الجمركية للعديد من البضائع المستوردة من الخارج، أو بسبب التأخر في تطبيق قانون التعرفة الجمركية الجديد نظرا للظروف الاقتصادية والأمنية التي يمر بها العراق، فضلا عن عدم فعالية ضريبة الإنتاج، وضريبة المبيعات التي لم تحقق الدور الذي كان المقصود به، سواء اقتصاديًا أو اجتماعيًا بقيت مجرد أسماء لأنواع الضرائب التي ظهرت مع ظهور التشريع لها.

[3] تهامي رايم، الاصلاح الضريبي في العراق، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية 2015، ص38.

3- القواعد التي تفرضها منظمة التجارة العالمية كشرط للانضمام إليها أدى إلى رفع القيود غير الجمركية، وخفض معدلات التعريفات الجمركية بالنسبة للكثيرمن البضائع المستوردة، علما ان العراق الان عضو مراقب في هذه المنظمة التي يتطلب اعتماد نظام ضريبي بديل أكثر كفاءة من ناحية ومناسبة للتطورات الاقتصادية العالمية.

4- النجاحات التي حققتها ضريبة الكمركية في الدول التي طبقتها تجعلها ضريبة تتطلع للدول التي لم تطبقها بجدية إلى اعتمادها، واعتبارها ضريبة عامة على الإنفاق لتحقيق مجموعة. ومن الأهداف التي لا يمكن تحقيقها في ظل ضرائب أخرى غير مباشرة .

الا ان هناك معوقات قد تودي الى عرقلة تطبيق الضريبة الكمركية في العراق، اذ يتطلب تطبيق الضريبة الكمركية مراحل مدروسة بعناية، لضمان نجاح التطبيق من جهة، ومن جهة أخرى لتشخيص العوائق التي تمنع التنفيذ في حال عدم تشخيصه وعلاجه، ويمكن تحديد هذه المعوقات على النحو التالي[4]- :

ا- تدني درجة الوعي الضريبي بين دافعي الضرائب العراقيين، بما أن فرض هذه الضريبة يتطلب وعيًا ضريبيًا يتمتع به أفراد المجتمع والمكلفون، فإن هؤلاء المكلفين عليهم التزامات وإجراءات يجب اتخاذها عند جمعها وتوريدها، وعند إجراء عملية الاستقطاع فيها وهي غير متوفرة حالياً.

ب- الضغوط التضخمية الناتجة عن تطبيق ضريبة الكمركية العالية، قد تؤدي هذه الضريبة إلى ارتفاع الأسعار، وخلق ضغوط تضخمية في الاقتصاد العراقي، مما يؤثر سلباً على ذوي الدخل المحدود، ويمكن أن يؤدي إلى ركود اقتصادي، نتيجة انخفاض الاستهلاك الناتج عن ارتفاع أسعار السلع والخدمات، خاصة وأن العراق بلد متوسط الدخل، ولم يتم فرض العديد من السلع والخدمات، فلا بد من فرضها بأسعار معتدلة.

ج- عدم وجود نظام محاسبي متقدم، يتطلب وجود نظام محاسبي مصاحب قابل للتطبيق على جميع المكلفين بالتحصيل والتوريد السهل، وكذلك يتطلب نظاماً متكاملاً من حيث المفاهيم والمعايير المحاسبية. مقبولة من قبل دافعي الضرائب، وإدارة الضرائب التي يلعب فيها المحاسب القانوني دورًا مهمًا، تتطلب الضريبة الاحتفاظ بدفاتر منتظمة يتم فيها تسجيل جميع المعاملات بطريقة تمكن الإدارة الضريبية المختصة من تحديد الضريبة بشكل صحيح، بحيث يجب تسجيل هذه الكتب بشكل يومي مع شرح لنوعية البضائع المباعة، أو الخدمات المقدمة، وسعر بيعها بالنسبة للبضائع، أو لاستبدال تلك الخدمات، وهذا غير موجود حاليا في العراق، في معظم الحالات من مرافقها الاقتصادية.

د- عدم وجود إدارة ضريبية على دراية بالضريبة الكمركية من أجل تحصيل وتوريد الضريبة، اذ يلزم وجود إدارات ضريبية مؤهلة ومدربة، وهناك حاجة إلى جهاز معلومات ضريبي مؤهل، وقاعدة بيانات ومعلومات عن تلك المشحونة.

دفعت تلك المبررات الى مضاعفة الجهود بين مؤسسات مالية الى ايجاد اصلاحات عامة من خلال خطط وستراتيجيات واصلاحات كمركية.

ثانيا- الخطط الاصلاحية المالية والاقتصادي

ركز واضعو الخطط والاستراتيجيات على خلق بيئة سياسية واقتصادية وإدارية مناسبة لعمل البرامج المالية، سواء على مستوى الوزارات القطاعية أو على مستوى المحافظات، مما يؤدي إلى تحقيق زيادة في الطاقة الإنتاجية للمجتمع، وضمان جودة الخدمات المقدمة للمستفيدين (القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدني) وهي كالآتي:

ا: خطة التنمية الوطنية (2010-2014): وشملت[5].

1- ادارة الاموال الحكومية.

3- تنويع الاقتصاد من خلال تحقيق زيادات تدريجية في نسبة مساهمة القطاعات الإنتاجية، الزراعية والصناعية في الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن السياحة التي تعد ايضاً عاملاً مهم في توليد الناتج المحلي الإجمالي.

4- تعزيز دور القطاع الخاص المحلي والاجنبي في تمويل التنمية.

5- تحسين مستوى الإنتاجية وتطوير مبدأ المنافسة.

[4] صندوق النقد الدول، التقييم الجمركي وقواعد المنشأ وتوصيف السلع، واشنطن ، 2020، ص 14.

[5] - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية (2010-2014)،

6- التأسيس لنمط تنمية مكانية، تتصف بتوزيع عادل لخدمات البنى الارتكازية والخدمات العامة (ماء، وصرف الصحي، صحة، تربية) على كافة محافظات العراق.

7- الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية المتاحة، دون الاخلال بحقوق الأجيال فيها، والعمل على مواكبة التطورات العالمية.

نلاحظ من خلال هذه الأهداف التركيز على تنويع مصادر الدخل عن طريق مساهمة القطاعات الإنتاجية في زيادة الناتج المحلي الإجمالي، والاستفادة المثلى من الموارد المتاحة، وتحديد أولوياتها التنموية.

ب: خطة التنمية الوطنية [6](2013-2017):

1- بناء اقتصاد متنوع ومزدهر تقوده قطاعات الزراعة والصناعة والطاقة والسياحة التي تعد أقطاب تنموية أساسية.

2- ان يكون القطاع العام والخاص والمجتمع المدني شركاء أساسيين في عملية التنمية.

3- الارتقاء بمستوى الرعاية الاجتماعية لتغطية احتياجات الفئات الهشة، بما يعزز من فرص التنمية الاجتماعية.

4- أن تتوافق توجهات الموازنة الاتحادية مع أهداف الخطة، في ظل السياسات الكلية المتوازنة لتحقيق الاستقرار المالي والنقدي.

5- رفع مستوى إنتاجية الأنشطة الاقتصادية وانتاجية العمل، بما يعزز القدرة التنافسية للاقتصاد وتنوعه، وأن يكون للقطاع الخاص دور فاعل في مجالات الاستثمار وخلق فرص العمل.

ج: خطة التنمية الوطنية(2018-2022)[7] .

وركزت هذه الخطة على مجموعة من الخطط كانت أهمها الآتي:

1- تصحيح هيكل الانفاق العام.
2- تنويع هيكل الإيرادات وزيادة حصيلة الإيرادات غير النفطية.
3- معالجة العجز الحقيقي في الموازنة العامة للدولة.
4- تحسين الإدارة المالية العامة.
5- رفع معدلات الادخار الخاص.

أما اهداف السياسة النقدية كان أهمها الآتي:

ا- معدلات التضخم ضمن حدود المرتبة العشرية الواحدة.

ب- استقرار سعر صرف العملة المحلية.

ج- خلق نشاط ائتماني محفز للنمو.

وتم الكشف عن أهم التحديات الاقتصادية، وتمثلت بالآتي:

- تردي المناخ الاستثماري.
- اختلال بنية الإنتاج، أي مازال القطاع النفطي هو المهيمن على الايرادات العامة، بينما انخفضت نسبة القطاع الزراعي والصناعي في ارتفاع مساهمته، وذلك لتعثر السياسات الاقتصادية المطلوبة لتنويع الاقتصاد.
- اختلال الميزان التجاري.
- اختلال في بنية الموازنة العامة.
- ارتفاع الدين العام.

[6] - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية ، (2013-2017)،

[7] - جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية (2018-2022).

- تخلف الميزان المصرفي.
- اتساع نطاق القطاع غير المنظم.
- محدودية اتساع القطاع الخاص.

وعليه ان خطط التنمية الوطنية السابقة، لم تستطيع ان تنتشل القطاعات الاقتصادية المهمة من واقعها المزرى الذي تعيشه الآن، وبقي الاقتصاد الوطني اقتصادا ريعياً احادي الجانب تغلب كفة الاستيرادات فيه على كفة الصادرات.

ثالثا - الاصلاح المالي للكمارك العراقية

قبل عام 2003 فرض العراق تعريفة جمركية على البضائع وفقًا للقانون رقم 77 لعام 1955، وقد تم تعليق هذه التعريفة بعد دخول القوات الأمريكية العراق، وأصدرت سلطة التحالف المؤقتة في العراق مرسومًا يفرض ضريبة على الجميع السلع التي تدخل البلاد، اذ كانت هذه الضريبة تُعرف باسم "ضريبة إعادة إعمار العراق" في ذلك الوقت، وبعد احتلال العراق عام 2003، عملت سلطة الاحتلال برقم (54) لعام 2004، بحل الهيئة العامة للكمارك، والقيت مهامها الى ما يسمى (قسم التفتيش الكمركي) التابعة لوزارة الداخلية، وعملت سلطة الائتلاف المؤقت على الغاء جميع الضرائب الكمركية لمختلف انواع السلع المستوردة، مما جعلت له تداعيات اقتصادية تمثلت في دخول السلع من جميع دول العالم، مما شجع الطلب عليها، وحرم تشجيع السلع المحلية من السلع الزراعية والصناعية والخدمية، بعدها اصدر امر فرض رسما 5% لمختلف انواع السلع، والغرض منها التحول من القطاع العام الى الخاص، وسميت هذه النسبة (رسم اعادة الاعمار العراق)[8]. وكانت جملة الاصلاحات تتمثل بالاتي:-

1- القوانين التي ترعى العمل الكمركي بعد عام 2003 هي:-

- قانونية للتعريفة الجمركية رقم (22) لسنة 2010
- قانون الاستثمار رقم (13) لسنة 2006*.
- أحكام المادة (26) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008[9].
- قانون رقم (37) لسنة 1985 الذي نص على تشديد الغرامات والعقوبات على مرتكبي التهريب الجمركي[10].
- الفقرة (1) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (38) الصادر في 2003/9/19 ضريبة بإسم "إعادة اعمار العراق" على السلع الواردة إليه وإعتباراً من 2004/4/1.
- قانون التعريفة الجمركية الجديدة رقم (22) لسنة 2010[11].

---

[8] عبد اللطيف، براء منذر(2016) دور التشريعات الكمركية في تفعيل القطاع الخاص) مجلة جامعة نكريت،العدد الخاص بالؤتمر الدولي(المؤتمر الوطني الرابع)، الجزء الاول

- تناولت المادة (19) من القانون اجراءات منح اجازة الاستثمار وتاسيس المشاريع وفقا لما ورد في الفقرة ثانيا من المادة اعلاة.وفقا لطلب يتقدم بة المستثمر واستمارات معدة لهذا الغرض.والمشاريع التي قام بها

(9) قرارات مجلس الوزراء: اطفاء الديون الضريبية على ارباح تشغيل المركبات الإنتاجية المنيسن جريدة البيان، 2014/2/20، ص 2، شبكة الإنترنت: www.albayain.com

(10) وزارة العدل، جريدة الوقائع العراقية، العراق: بغداد،العددين (3047 في 1985/5/27 و3097 في 1986/5/12 ،صفحات متفرقة

(11) جاسم ذنون علي الاطرقجي، ضرورة تفعيل قانون التعريفة الجمركية رقم (22) لسنة 2010، جريدة المدى اليومية، الملف الاقتصادي، بغداد، 2011/3/21، ص1، شبكة الانترنيت، www.almadanews.com

- أحكام المادة (26) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008[12] على شرط ان يحفظ العراق بحقه في فتح قنصلية فخرية وعامة في جمهورية ايطاليا في المستقبل على وفق مبدأ المعاملة بالمثل.

- قانون 2019 للتعرفة الكمركية برقم (13)، استنادا الى قانون رقم (22) لعام 2010 المعدل.

2- عقد العراق في عام 2004 اتفاقية لغرض الانضمام الى منظمة التجارة العالمية، وهو الان بصفة مراقب,

3- عام 2010 صدر قانون برقم(22) للتعريفة الكمركية، وتضمن جداول تعريفة الكمركية السلع ونسب استيفائها، وفقا لنظام العالمي المنسق والمعتمد لدى منظمة التجارة العالمية[13]، كما يبينها الجدول(1) .

جدول (1) التعريفه الكمركية للسلع الخاضعة لها لعام 2010

التعريفه الكمركية	عدد السلع الخاضعة للضريبة
0	709
%3	88
%5	2150
%10	1245
%15	1514
%20	771
%25	239
%30	264
%40	73
%50	24
%80	16
100	2
مجموع السلع	7077

المصدر: وزارة التخطيط، القسم المالي 2015

4- بدأ العراق عام 2014 المرحلة الأولى من تنفيذ قانون التعريفة الجمركية لعام 2010 ، والذي يحل محل معدل التعريفة الشاملة البالغ 5 % والذي صدرته سلطة التحالف المؤقتة وبمعدلات تعريفة أعلى. اذ حدد القانون معدلات على السلع الزراعية وتتراوح من صفر إلى 50 % للبذور والمنتجات السكر والتبغ و 80 % للمياه والمشروبات. كما تتراوح التعريفات الجمركية على السلع الصناعية من المعفاة من الرسوم الجمركية لبعض الأحجار والمعادن والمواد الكيميائية العضوية وغير العضوية والأصباغ والمطاط ولب الخشب وبعض الورق والقاطرات والطائرات، و 5 % إلى 15 % للادوية ، و 10 % إلى 20 % للملابس) ، و30 % للدراجات ، دراجات نارية متنوعة ، السلع الكهربائية والإلكترونية وسلع تكنولوجيا المعلومات والبلاستيك الجاهز ، و 40 % للسجاد). ولا يزال حساب معدلات التعريفة يمثل عملية صعبة ، حيث تتضمن الإحالة المرجعية لقانون 10 لعام 2013 والمستند على قرار مجلس الوزراء بقانون التعريفة لعام 2010 مع مراعاة سقوف التعريفة المؤقتة ، كما تحصل معظم الاستيرادات

(12) قرارات مجلس الوزراء: اطفاء الديون الضريبية على ارباح تشغيل المركبات الإنتاجية المنفست، جريدة البيان، 2014/2/20، ص2، شبكة الانترنت: www.albayain.com

13 الهيئة العامة للكمارك، العراقية 2019: ص4.

غير الكمالية على إعفاء كمركي ويتم فرض ضرائب عليها بمعدل التعريفة الجمركية السابق البالغ 5 %. كما صرحت الحكومة العراقية بأنها تعتزم التنفيذ الكامل لقانون التعريفة لعام 2010 على مراحل ، لكنها لم تحدد توقيت أو تفاصيل المراحل المقبلة. كما تطبق حكومة إقليم كردستان نظام التعرفة الجديد للحكومة العراقية[14].

5- كانت لهيئة الكمارك العامة في 2016/1/18 حوافز مالية قدمت لهيئة الاستثمار الوطنية، من اجل تشجيع الاستثمار وتمثلت خطواتها المالية بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة 10 سنوت، اعتبارا من تاريخ بدء العمليات التجارية طبقا لمجالات التنمية، والإعفاء من الرسوم الجمركية لمدة ثلاث سنوات على الأصول المستوردة في المشاريع التي حصلت على رخصة للاستثمار.

6- تحليل البيانات، باستخدام نظام تكنولوجيا المعلومات الأساسي الحالي[15].

7- تمنح نسب الدعم حسب نوع البضاعة المصدرة، اذ تمنح نسبة 15 % للمواد المصنعة، و10 % للمواد النصف مصنعة، و10 % للمواد الزراعية، و5% للمواد الخام، مع العلم ان هذه النسب هي من اجمالي قيمة اجازة التصدير[16].

8- توحيد الإجراءات الكمركية بين المناطق المنافذ الحدودية الجنوبية والشمالية والغربية، وبين الشمالية (كردستان)[17]

9- صدور قرار برقم (393) لسنة (2017)، لتعديل فئات الرسوم الكمركية، وتم تقليص تلك الفئات الى اربع فئات، ، اذ كانت اقسام الفئات كالتالي(30%، 15%، 10%، 5%). وكما في الجدول (2) :-

جدول (2) نسب الضريبة (التعريفه الكمركية) للسلع الخاضعة لها لعام 2017[18]

الفئات	السلع المشمولة بالتعريفة الكمركية	نسبة الضريبة
الفئة الاولى	**الذهب المشغول والفضة والمعادن الثمينة والمجوهرات**	**0.5**
الفئة الثانية	**المنتجات ذات الصفة النباتية والحيوانية المنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية**	**10**
الفئة الثالثة	**الاثاث واللدائن**	**15**
الفئة الرابعة	**العطور ومستحضرات التجميل وعلى الكحوليات ومنتجات التبغ والذخائر والاسلحة**	**30**

المصدر: **احمد محمد. محمد سامي، تقييم الاداء المالي للكمارك العراقية في ظل الاصلاح المالي، مجلة دنانير، 2017، العدد 23، ص 755.**

10- ترتبط بالهيئة العامة للكمارك اربع مناطق المنطقة الشمالية والمنطقة الوسطى والمنطقة الغربية والمنطقة الجنوبية، وارتفع عدد فروعها الى 40 منفذ في عموم العراق. الا ان اهم قانونان في العراق يتعلقان بالضرائب الجمركية هو قانون ضريبة الكمارك رقم 1984/23 كقوانين عامة لتطبيق الضريبة الجمركية وجميع الإجراءات بما في ذلك الإدارة وصلاحياتها، والثاني هو التعرفة الجمركية تحت قانون رقم 2010/22 [19] الذي يتضمن جداول أسماء ومواصفات البضائع التي تفرض عليها الضريبة الكمركية. كلا القانونين هما قانون اتحادي في حين أن إقليم كردستان لديه تشريعاته الخاصة بقانون الجمارك بنسب وأسعار مختلفة حسب الدستور العراقي لعام 2005، وإذا عدنا إلى القوانين الفيدرالية نجد أن الأول هو القانون العام مع تحديد المعاني والشروط، المفاهيم القانونية المتعلقة برسوم الجمارك والضرائب المطبقة في جميع أنحاء أراضي الدولة العراقية، بما في ذلك إقليم كردستان ، يوضح هذا القانون معنى التعرفة، كما يحتوي على جداول السلع المحددة أسعارها، وفي الفصل الثالث من قانون الجمارك العراقي ينظم الحالات التي يجب فيها دفع الضرائب، ويجب أن يدفع الوزن ضريبة جمركية وفقًا للعادات العراقية رسوم القانون والجمارك أيضًا[20].

[14] سونيا اروزوني، الدور الاقتصادي للضرائب الكمركية في العراق، مجلة الغري للدرات الاقتصادية والادارية، جامعة البصرة، 2016، ص65.

[15] Iraq Customs gets ready for modernization (http://www.wcoomd.org)/

[16] مجلة التجارة العراقية الإلكترونية، 2:2019

[17] ة البنك الدولي، 2016: ص4.

[18] احمد محمد. محمد سامي، تقييم الاداء المالي للكمارك العراقية في ظل الاصلاح المالي، مجلة دنانير، 2017، العدد 23، ص 755

[19] منتظر فاضل . محمد جواد، الاثار المالية للضرائب الكمركية في الاقتصاد العراقي، مجلة الخليج العربي، العدد 44 مجلد 3، ص 10-12.

[20] قيس حسن عوض البدراني، النقاط الجمركية الجديدة وفرض الضريبة الجمركية بين المدن العراقي، مناقشة قانونية، 2018. ص 2.

المحور الثاني/ انعكاس الاصلاحات المالية على مساهمة الكمارك في الاقتصاد العراقي

سعى العراق بعد عام 2003 الى تنويع الايرادات الضريبية، لكن وجود سياسات مالية وقانونية غير دقيقة ساهم في تقلب الاقتصاد الكلي، وقطاع مالي ضحل، و بيئة أعمال صعبة، نتج عنها إيرادات هامشية للموازنة غير النفطية. لذا كانت الاصلاحات المالية تهدف الى تعبئة الإيرادات غير النفطية والتي من شأنها أن تساعد في تنويع إيرادات الدولة، وتعزيز إدارات الضرائب والكمارك في تقليل الاعتماد على إيرادات الموازنة على عائدات تصدير النفط[21].

1- الايرادات الضريبة

يتضح من الجدول (4) ارتفاع الضرائب الجمركية خلال سنوات الدراسة حيث بلغت (81020) مليون دينار لعام 2004 وهي أقل ايرادات جمركية خلال الدراسة. الفترة ، والسبب في ذلك هو غياب الرقابة الجمركية على المنافذ الحدودية وغياب الأمن بعد عام 2003 ، وتحقق في عام 2006 أعلى نسبة مساهمة في الإيرادات الضريبية بنسبة (37.14٪) وبإيرادات جمركية قدرها 219032 مليون دينار، وفي عام 2015 حققت اقل نسبة مساهمة في الايرادات الضريبية بنسبة (6.7٪) وايرادات جمركية (416358) مليون دينار، بسبب الاوضاع الامنية التي يمر بها العراق، وعادت الضرائب الجمركية لترتفع لتحقق اعلى ايرادات لعام 2016 و 2017 بنسبة مساهمة (14.3 و 8.8٪) على التوالي.

جدول (3) نسبة مساهمة الضرائب الجمركية في الإيرادات الضريبية للفترة من (2005-2017[22])

السنوات	الايرادت الكمركية 1	الايرادات الضريبية 2	2/1 3 %
2004	81020	333224	411.23
2005	118176	474865	24.88
2006	219032	589651	37.14
2007	229076	1101503	20.79
2008	376539	960929	39.18
2009	590688	1722515	34.29
2010	565718	1725082	32.8
2011	436714	1408185	31.0
2012	517867	2633194	19.7
2013	596643	3419976	17.4
2014	514636	4263681	12.1
2015	416358	7385339	6.7
2016	647482	4530451	14.3
2017	746534	5201000	8.8
2018	1691737	4160935	40.66

[21] ستار جابر عمران، اشكالية تطبيق قانون التعريفة رقم 22 لعام 2010 في العراق، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد 18، ص 343.

[22] جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، الهيئة العامة للجمارك ، دائرة الضرائب الجمركية للاعوام 2005-2017.

2019	1056914	3299449	32.03
المتوسط	550320.9	2700623.7	48.9

جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، الهيئة العامة للجمارك ، دائرة الضرائب الجمركية للأعوام 2005-2017.

ويلاحظ ان الضرائب الاجمالية منخفضة وهذا يعود لعدة اسباب منها:-

1- الاعتماد على عائدات النفط، وقاعدة ضريبية منخفضة، وأساس قانوني ضعيف، كلها عوامل تفسر انخفاض مستوى الإيرادات الضريبية في العراق.

2- النظام الضريبي في العراق مليء بالإعفاءات الضريبية ، والخصومات، والبدلات، والإعفاءات الضريبية كبيرة وما يقارب من النصف.

3- الشركات المملوكة للدولة والقطاع الزراعي معفاة من الضرائب، والقطاع المالي ضحل، وتهيمن عليه البنوك المملوكة للدولة.

4- التركيز المفرط على الضرائب المباشرة، وقلة التركيز على الضرائب غير المباشرة .

2- الايرادات العامة

يوضح الجدول (4) زيادة في نسبة مساهمة الضرائب الجمركية في الإيرادات العامة خلال 2004-2019، اذ بلغت اقل من الواحد الصحيح خلال 2005 -2015 ، ثم بدات ترتفع الى الواحد الصحيح في عام 2016 وبعدها.

جدول (4) مساهمة الايرادات الكمركية في الايرادات العامة للمدة 2004-2019 (مليون دينار)

السنوات	الايرادات الكمركية 1	الايرادات العامة 2	% 2/1 3
2004	81020	32988850	0.246
2005	118176	45989445	0.257
2006	219032	49612766	0.441
2007	229076	53110590	0.431
2008	376539	84363743	0.446
2009	590688	70178223	0.842
2010	565718	70178223	0.806
2011	436714	108807390	0.401
2012	517867	119817222	0.432
2013	596643	113840076	0.524
2014	514636	97618556	0.527
2015	416358	66470251	0.626
2016	647482	54409269	1.190

2017	746534	77422172	0.964
2018	1691737	106569833	1.587
2019	1056914	107566993	0.983
المتوسط	550320.88	78683975.13	0.67

جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، الهيئة العامة للجمارك ، دائرة الضرائب الجمركية للاعوام 2005-2017.

وعلى الرغم من زيادة حجم الإيرادات الضريبية الكمركية بالأرقام المطلقة خلال السنوات 2004-2019، إلا أن أهميتها النسبية بالنسبة لإجمالي الإيرادات العامة لا تزال ضعيفة للغاية وغير مستقرة، خاصة بعد تعليق الضريبة الكمركية، واعتماد ضريبة إعادة الإعمار فيها في عام 2003، وارتفعت اقصى مساهمة للضريبية الكمركية حوالي 1.5٪ خلال عام 2018، مما يسلط الضوء على ضعف الدور التمويلي للإيرادات الضريبية في تكوين الإيرادات العامة، والحاجة إلى الإصلاح الضريبي لتتوافق مع هدف تنويع الإيرادات العامة.

ويمكن أن يعزى انخفاض الحصة النسبية للضرائب من إجمالي الإيرادات العامة الإجمالية إلى العوامل الاتية[23]:

1- **كثرة القوانين المعقدة،** وعدم وجود إطار قانوني واضح يحكم الضرائب، لان إقرار معظم ضرائب المبيعات المفروضة في العراق في قانون الموازنة السنوية وهي مؤقتة (عادة لمدة عام واحد). لذلك فهي تفتقر إلى أساس قانوني قوي من شأنه أن يسمح باستمرار تنفيذ السياسة الضريبية، وإنفاذ الإدارة الضريبية إلى ما بعد دورة الموازنة السنوية.

2- **ضعف إدارات الضرائب والكمارك**، أدى الاعتماد على عائدات النفط خلال الأوقات الجيدة إلى إهمال جهود إدارة الضرائب والكمارك لزيادة الإيرادات غير النفطية، وعدم وجود نظم معلومات محوسبة في إدارة الضرائب والكمارك، ومعدل التعريفة الجمركية الفعلي في العراق أقل من 1٪ من قيمة الواردات .

3- الامتثال الضريبي المنخفض، أدى الاعتماد على إيصالات النفط في الأوقات الجيدة إلى ضعف الامتثال الضريبي بين دافعي الضرائب.

4- انعدام الاستقرار الأمني والسياسي، مما قوض القدرة على تحصيل الإيرادات الضريبية في العديد من الدوائر، إلى جانب الآثار السلبية لتلك الأوضاع على الاقتصاد، وبالتالي على حجم الوعاء الضريبي.

5- ارتفاع عائدات النفط نتيجة ارتفاع أسعار النفط إلى أكثر من 100 دولار في بعض السنوات.

6- ضعف الرقابة وارتفاع مستوى التهرب الضريبي، نتيجة تفاقم ظاهرة الفساد الإداري والمالي، بالإضافة إلى ذلك، التعديلات التشريعية التي ظهرت خلال السنوات السابقة، التي تضمنت منح دافعي الضرائب المزيد من الإعفاءات الضريبية، وعدم دقة عملية دفع الضرائب، مثل التدفقات الضريبية خارج نطاق الضرائب المساءلة، مثل مكاتب الصرافة والمتنقلة والمتاجر ومقاهي الإنترنت.

7- الاعتماد على الأساليب التقليدية لتقدير الضرائب، وخاصة للجوانب الخارجية الخاضعة للضرائب أو النشاط الخاضع لها، مثل تأجير المساكن التي يسكنها دافع الضرائب، استئجار المكان أو النشاط فيه الذي يتم تنفيذ النشاط الاقتصادي، أوعدد الآلات المستخدمة.

8- إلغاء الرسوم الجمركية وتقييدها برسوم اعمار العراق فقط (5٪) منذ عام 2003 ، والاستمرار في العمل تحت هذا النظام حتى عام 2016، رغم صدوره قانون التعريفة الجمركية رقم 22 لسنة 2010 ، والذي بقي محجوبًا لمدة 6 سنوات تقريبًا، وبالتالي إهدار موارد ضريبية كبيرة[24].

3- الناتج المحلي الاجمالي

يوضح الجدول (6) نسبة مساهمة الضرائب الجمركية في الناتج المحلي الإجمالي لعام 2005 (0.37٪) ، والنسبة (0.79٪) لعام 2009 ، ولكن هذه النسبة انخفضت للأعوام 2014 ، 2015، بسبب الظروف الأمنية التي يعيشها العراق، وتخفيض معدلات الضريبة الكمركية ، مما أدى

[23] صندوق النقد الدولي، 2017، ص 36.

[24] قيس حسن عوض البدراني، مصدر سابق، 2018. ص 5.

إلى انخفاض نسبة مساهمة الضرائب الكمركية في الناتج المحلي الإجمالي، وحققت أعلى نسبة مساهمة في عام 2018، وبنسبة (0.63٪) نتيجة لاستقرار الوضع الأمني وزيادة معدلات الضرائب الجمركية.

جدول (5) مساهمة الضريبة الكمركية في الناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة 2005-2019[25] مليون دينار)

السنوات	الايرادات الكمركية 1	الناتج المحلي بدون النفط2	النسبة 2/1%
2004	81020	2242,681,7.1	0.36
2005	118176	311,538,13	0.37
2006	219032	427,361,43	0.51
2007	229076	524,377,18	0.43
2008	376539	698,596,60	0.53
2009	590688	746,451,52	0.79
2010	565718	162,064,565	0.35
2011	436714	217,327,107	0.20
2012	517867	254,225,490	0.20
2013	596643	273,587,529	0.22
2014	514636	266,332,655	0.19
2015	416358	194,680,971	0.21
2016	647482	196,924,141	0.33
2017	746534	2216.657.09	0.34
2018	1691737	268,918,874	0.63
2019	1056914	277,884.869	0.38
المتوسط	550320.88	164179450.82	0.38

المصدر: الجهاز المركزي للاحصاء، تقارير متفرقة، 2004-2019.

الاستنتاجات

1. بدأت مسيرة الإصلاحات الاقتصادية في العراق بعد عام 2003، وتسارعت وتيرتها في العراق في السنوات القليلة الماضية، بهدف زيادة فاعلية الاقتصاد العراقي، وتنويع الايرادات الضريبة، بسبب ارتفاع الاستيرادات، وارتفاع اسعار النفط . وكانت هنك ثلاث خطط شاملة، وهي خطة التنمية الوطنية (2010-2014)، خطة التنمية الوطنية، (2013-2017)، خطة التنمية الوطنية، (2022-2018)،
2. صدور قرار برقم (393) لسنة (2017)، لتعديل فئات الرسوم الكمركية، وتم تقليص تلك الفئات الى اربع فئات، ، اذ كانت اقسام الفئات كالتالي(30%، 15%، 10%، 5%)، واصبحت هناك اربع مناطق كمركية وهي المنطقة الشمالية والمنطقة الوسطى والمنطقة الغربية والمنطقة الجنوبية، وارتفع عدد فروعها الى 40 منفذ في عموم العراق.
3. انعكست الاصلاحات المالية على اهمية مساهمة الكمارك في الاقتصاد العراقي كالاتي:-

- بلغت اهمية الضرائب الجمركية في الإيرادات الضريبية للفترة من (2005-2017) بمتوسط (48.9).
- بلغت اهمية المساهمة الايرادات الكمركية في الايرادات العامة للمدة 2004-2019 بمتوسط (0.67).

[25] الجهاز المركزي للاحصاء العراقي ، 2004-2019.

- بلغت اهمية مساهمة الضريبة الكمركية في الناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة 2005-2019 بمتوسط (0.38).

التوصيات

1. مراقبة الاصلاحات الكمركية، وليس تصريح باجراء الاصلاحات فقط، وتحسين قدرة مسؤولي الامتثال التجاري (التقييم الجمركي ، قواعد المنشأ ، تصنيف التعريفة) وتطوير خطة التدريب والمواد التدريبية، وإعداد إستراتيجية شاملة لتكنولوجيا المعلومات، توفر خارطة طريق واضحة
2. مراجعة التشريعات الضريبية ويتم ذلك بشكل منتظم ومستمر .وذلك لإدخال تشريعات مالية جديدة تقلل من فرص ظهور ثغرات قانونية لممارسة التهرب الضريبي .نشر الوعي الضريبي بين الأفراد وإعداده على نطاق واسع برامج إعلامية تهدف إلى تثقيف دافعي الضرائب نحو تقديم الخدمات العامة .تحقيق العدالة الضريبية

المصادر

- البنك الدولي، 2016: ص4.
- تهامي رايم، الاصلاح الضريبي في العراق، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية 2015، ص38.
- جاسم ذنون علي الاطرقجي، ضرورة تفعيل قانون التعريفة الجمركية رقم (22) لسنة 2010، جريدة المدى اليومية، الملف الاقتصادي، بغداد، 2011/3/21، ص1، شبكة الانترنيت، www.almadanews.com
- جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، الهيئة العامة للجمارك ، دائرة الضرائب الجمركية للاعوام 2005-2017.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية (2018-2022).
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية (2010-2014)،
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية ، (2013-2017)،
- الجهاز المركزي للاحصاء العراقي ، 2004-2019.
- حمد محمد. محمد سامي، تقييم الاداء المالي للكمارك العراقية في ظل الاصلاح المالي، مجلة دنانير، 2017، العدد 23، ص 755
- ستار جابر عمران، اشكالية تطبيق قانون التعريفة رقم 22 لعام 2010 في العراق، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد 18، ص 343.
- سونيا اروزوني، الدور الاقتصادي للضرائب الكمركية في العراق، مجلة الغري للدرات الاقتصادية والادارية، جامعة البصرة، 2016، ص65.
- صندوق النقد الدول، التقييم الجمركي وقواعد المنشأ وتوصيف السلع، واشنطن ، 2020، ص 14.
- عبد اللطيف، براء منذر(2016) دور التشريعات الكمركية في تفعيل القطاع الخاص) مجلة جامعة نكريت،العدد الخاص بالؤتمر الدولي(المؤتمر الوطني الرابع)، الجزء الاول
- قبس حسن عوض البدراني، النقاط الجمركية الجديدة وفرض الضريبة الجمركية بين المدن العراقي، مناقشة قانونية، 2018. ص 2.
- قرارات مجلس الوزراء: اطفاء الديون الضريبية على ارباح تشغيل المركبات الإنتاجية المنيسن جريدة البيان، 2014/2/20، ص 2، شبكة الإنترني: www.albayain.com
- قرارات مجلس الوزراء: اطفاء الديون الضريبية على ارباح تشغيل المركبات الإنتاجية المنفست، جريدة البيان، 2014/2/20، ص2، شبكة الانترنت: www.albayain.com

- مجلة التجـارة العراقية الإلكترونية، 2:2019
- منتظر فاضل . محمد جواد، الاثار المالية للضرائب الكمركية في الاقتصاد العراقي، مجلة الخليج العربي، العدد 44 مجلد 3، ص 10-12.
- الهيئة العامة للكمارك، العراقية 2019: ص4.
- وزارة العـــدل، جريـــدة الوقـــائع العراقيـــة، العـــراق: بغداد،العـــددين (3047 فـــي 1985/5/27 و3097 في 1986/5/12 ،صفحات متفرقة.
- http://www.wcoomd.org)/ (Iraq Customs gets ready for modernization