

تحليل دور الضرائب الكمركية في الموازنات العامة
دراسة تحليلية في العراق

الأستاذ المساعد عربيه معين عايش
معهد الإدارة التقني

الملخص

الموازنة العامة في العراق بعد سنة 2003 أخذت طابع توسعياً الأمر الذي تطلب زيادة الإيرادات بشكل يوازي الزيادة في النفقات . كذلك تحتاج إلى موارد مالية كبيرة للقيام بعمليات إعادة الأعمار الأمر الذي يستنزف المورد النفطي على مدى السنوات القادمة الأمر الذي أدى إلى التفكير جدياً في مورد آخر ألا وهو الضرائب ، واحد الضرائب المهمة هي الضرائب الكمركية كأحد موارد الموازنة . وينظم أحكام الضرائب الكمركية في العراق في الوقت الحاضر قانون التعريف الكمركية رقم (22) لسنة 2010 ألا أنه تم إيقاف العمل بهذا القانون لعدم وجود البنية الاقتصادية لتنفيذه ، فالمشكلة ليس في إقراره بل في تطبيقه وخاصة بعد ثماني سنوات من الإغراق السلعي في السوق العراقية . مما يتطلب قبل إطلاق العمل بالتعريف أن نحدد الثغرات التي تعيق عملية التطبيق التي قد تكون بسبب القانون نفسه أو لأسباب أخرى وهذا ما تم دراسته في بحثنا هذا .

Summary

A budget for the general in Iraq after 2003 took expansionary nature, which required an increase in revenue equal to the increase in expenses. Also need to be substantial financial resources to carry out re-ages, which depletes the resource oil over the coming years, which led to thinking seriously about another resource not a tax, one tax is important as one of the customs taxes budget resources. Regulated by the provisions of the tax customs in Iraq at the present time the law of the customs tariff number (22) for the year 2010 not to have been off of this law to the lack of economic infrastructure for its implementation, the problem is not in the approval, but in its application, especially after eight years of dumping the commodity in the Iraqi market. Which requires action before the launch of tariff to identify gaps that hinder the application process may be due to the law itself or for other reasons and this is what has been studied in our present.

مقدمة

تؤلف أقيام الاستيرادات نسبة كبيرة من الدخل القومي في العراق وبالتالي فإنها تعتبر وعاء" مهما للضرائب الكمركية ، وتشكل هذه الضرائب حصة كبيرة تتجاوز 50% من مجموع الإيرادات الضريبية مقارنة مع ضرائب الدخل ، وكانت تقدر هذه الضرائب في الموازنات العامة للسنوات الأخيرة ما بين 500 مليار دينار الى 800 مليار دينار على اثر مصادقة مجلس النواب على قانون التعريف الكمركية الجديد في سنة 2010 ، ألا أن إيقاف العمل بالقانون لاعتبارات اقتصادية قد افقد موازنة الدولة إيرادات في حاجة ماسة اليها في ظل الظروف الاقتصادية الحالية ، المشكلة في عدم وجود الإمكانيات لفرض الضرائب الكمركية في ظل الإغراق السلعي لسوق العراق منذ 2003 ولغاية وقتنا الحاضر ، فلا بد من إجراء دراسة الجوانب التي تساعد على تطبيق قانون التعريف الكمركية والهدف من إقراره .

هدف البحث :

ان الهدف من هذا البحث هو تشخيص واقع الضرائب الكمركية وأسباب انخفاض إيراداتها ومدى مساهمتها ضمن أجمالي إيرادات موازنة الدولة وإيجاد السبل التي تؤدي الى زيادتها تمويل موازنة الدولة .
أهمية البحث :

يستمد البحث أهميته في الوقت الحاضر بالنسبة للاقتصاد العراقي كون موازنة الدولة في حاجة إلى زيادة إيراداتها بدون الاعتماد على النفط وتعتبر مشكلة انخفاض حصيلة إيرادات الضرائب الكمركية التي لا تتناسب حجم الاستيرادات خاصة إذا ما علمنا ان الاقتصاد العراقي يستورد تقريبا معظم احتياجاته من الخارج

مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث بانخفاض أيراد الضرائب المفروضة على نشاط التجارة الخارجية (الضرائب الكمركية) وبالتالي لا بد من السعي لإيجاد الحلول لزيادة حجم هذه الإيرادات .

فرضية البحث :

يعتمد البحث الفرضية التالية انخفاض إيرادات الضرائب الكمركية أدى الى انخفاض الإيرادات العامة الممولة للموازنة العامة للدولة .

المبحث الأول / الإطار النظري للبحث**أولاً / مفهوم الضرائب الكمركية والتعريف الكمركية**

تعتبر الضرائب أداة من أدوات السياسة المالية للدولة والتي تستطيع من خلالها التأثير على الدخل والنتاج القومي لها ، وتعرف الضرائب الكمركية بأنها " هي ضرائب تفرض عادة على السلع المستوردة إلى الدولة او المصدرة منها وقد تكون هذه الضرائب قيمية تقدر بنسبة مئوية من قسمة السلعة أو تتخذ شكل مبلغ ثابت يفرض على السلعة مهما كانت قيمتها وتعرف بالضرائب النوعية " (عليان ، الشامية ، 2009 ، 140) كذلك تعرف الضرائب الكمركية "هي الضرائب التي تفرض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الكمركية للدولة سواء كانت للداخل أو للخارج ، فهي ضرائب على الواردات وعلى الصادرات " (حجازي ، 2001 ، 283) . وينظم أحكامها في القطر كل من قانون التعريف الكمركية وقانون الكمارك وقد استوحيت نصوص هذا القانون من مشروع القانون الكمركي الموحد المتفق عليه في جامعة الدول العربية ووثائق مجلس التعاون الكمركية في بروكسل ورغبة في توحيد التشريع العربي في نطاق اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية والتطبيق الموحد الذي أقرته اللجنة المركزية في مجلس الوحدة الاقتصادية وتتلاءم مع أحكام اتفاقية النقل بالعبور (الترانزيت) بين الدول العربية التي صادق عليها العراق والتعريف الكمركية متعددة الأنواع وهي :

1. التعريف الكمركية النوعية : هي رسم على الواردات تخصص بضريبة نقدية ثابتة لكل وحدة ملموسة من السلع المستوردة (Daniels ,2009 ,322) .

2. التعريف الكمركية القيمية : وهي عبارة عن نسبة مئوية تفرض القيمة السوقية للسلع عندما تصل البلد المستورد (Appleyard ,2008 ,258) .

ثانيا / أنواع الضرائب الكمركية

يمكن التمييز بين أنواع الضرائب الكمركية المفروضة على الواردات والصادرات على النحو التالي (منصور ، 2007 ، 41) :

1. الضريبة الايرادية : هي تلك الضريبة التي يكون الهدف الأساسي من فرضها على السلع المستوردة هو تحقيق أكبر حصيللة ضريبية ممكنة ، أي أن الغرض الأساسي من فرض الضريبة هو تحقيق الهدف المالي ، وتحقيقا لهذا الهدف يتم اختيار مجموعة من السلع تتسم بشيوع استهلاكها بين الأفراد دون أن تؤثر سلبيا على العدالة الاجتماعية .

2. الضرائب المانعة :وهي تلك الأنواع من الضرائب التي يكون الهدف الأساسي من فرضها منع دخول بعض السلع الأجنبية المستوردة الحدود الكمركية للبلد . من خلال فرض ضريبة مرتفعة على السلع المستوردة بقصد منع دخولها إلى السوق المحلية لاعتبارات اجتماعية وصحية و أخلاقية بالإضافة إلى الأسباب الاقتصادية .

3. الضرائب الحامية : وهي فرض ضريبة معتدلة على السلع المستوردة التي لها مثل من الإنتاج المحلي بقصد رفع سعرها من أجل التقليل من استيرادها وتوفير المناخ الملائم للصناعة الوطنية للنمو (احمد ، 2007 ، 41). ومما ينبغي الإشارة إليه أن الضرائب الكمركية التي يتم استخدامها لحماية الصناعات الناشئة في الدول النامية لا تتناقض مع مبادئ اتفاقية الجات حيث أن الاتفاقية سمحت للدول النامية بالاستمرار في فرض ضرائب كمركية لحماية صناعاتها الناشئة وذلك استثناء من مبادئ اتفاقية الجات .

ثالثا / أهداف السياسة الكمركية

للضرائب الكمركية خصوصية وإغراض محددة قد تختلف بنسب معينة عن الأهداف العامة للضرائب ، وهي كالآتي (محسن ، 2011 ، 65):

1. هدف تمويلي : غالبا ما تشكل حصيللة الضرائب الكمركية نسبة كبيرة إلى باقي الضرائب ، وهي تعد مصدرا مهما للإيرادات العامة لتمويل الأنفاق العام خاصة في الدول النامية ألا

أن الدافع هذا في الدول المتقدمة انخفض في السنوات الأخيرة على حساب الأهداف الاقتصادي ، وذلك لطبيعة الواقع الاقتصادي الذي تعيشه تلك الدول المتمثل بفتح الأسواق وتحرير التجارة الخارجية .

2. حماية الصناعات المحلية : تفرض الضرائب الكمركية على السلع الأجنبية لتقليل إقبال المستهلكين لاقتنائها وذلك لارتفاع أسعارها مقارنة بالسلع المنتجة محليا مما يجعل الأخيرة أقل ثمنا وأكثر اقتناء بغية تشجيع المنتجات المحلية لتكون قادرة على المنافسة خاصة الناشئة منها .

3. توجيه حركة الواردات : قد تخفض بعض الضرائب الكمركية على نوع معين من المنتجات ، وذلك لحاجة البلد لمثل هذه المنتجات مثل الآلات والمكائن التي يصعب تصنيعها داخل البلد ، وقد ترفع الضرائب الكمركية على نوع آخر من المنتجات وقد يكون ذلك للتوجهات المرغوبة داخل البلد حماية المجتمع من البضائع المفسدة مثل المخدرات والمسكرات والممنوعات الأخرى .

الجات GATT، هي اختصار عن اللغة الإنجليزية: الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة وعقدت في تشرين الأول /أكتوبر 1947م، بين عدد من البلدان تستهدف التخفيف من قيود التجارة الدولية وبخاصة القيود الكمية مثل تحديد كمية السلعة المستوردة وهو ما يعرف بنظام الحصص وقد تضمنت خفض الرسوم الجمركية على عدد من السلع.

المبحث الثاني / دور الضرائب الجمركية

أولاً/ دور الضرائب الجمركية في التمويل وتعبئة موارد الدولة

يقع عبء الضرائب على الاستهلاك على أصحاب الدخل المحدودة (المنخفضة) أكثر من العبء الذي يتحمله ذوي الدخل المرتفعة مما يستلزم فرض ضرائب ذات أسعار مرتفعة على الاستهلاك المظهري والترفي وغير الضروري. مما يترتب عليه ان المكلف ذو الدخل المحدود سوف يضطر الى تعديل نمط التصرف في دخله القابل للتصرف عن طريق خفض جزء من الاستهلاك الضروري بينما المكلف ذو الدخل المرتفع لن يقطع الا من استهلاكه الكمالي غير الضروري . لذلك فان الضرائب غير المباشرة تؤدي دوراً "فاعلاً" في الدول النامية كونها تحقق ادخاراً إجبارياً أكبر وأيسر من الضرائب المباشرة من جهة ، وأنها تساهم في توجيه الاستهلاك والاستثمار من جهة أخرى ، ولقد قدم (راجا . جي . شيلينا) خمس قواعد أو مبادئ أساسية والتي ينبغي على النظام الضريبي في الدول النامية أن يؤمنها لكي يستطيع أن يؤدي دوره في تعبئة وتوجيه الفائض الاقتصادي نحو تمويل عملية التنمية الاقتصادية وهي (احمد ، مصدر سابق ، 55) .

1. قاعدة التعبئة للفائض الاقتصادي : فالضرائب يجب أن تستحوذ على الجزء الأكبر من الفائض الذي لم يستخدم في الاستثمار المنتج حالياً" . وتبدو المشكلة هنا في اكتشاف الفائض ومن ثم توجيهه نحو الاستثمار المنتج دون أن يؤثر سلباً على عملية توليد هذا الفائض .

2. قاعدة منع الزيادة في الاستهلاك ، وتقضي بأن الضرائب يجب أن تعبئ الزيادة في الفائض الاقتصادي الذي ينشأ نتيجة لجهود التنمية في مراحلها الأولية ، ويتم ذلك بمنع الاستهلاك من الزيادة بصورة متناسبة مع الزيادة في الدخل لاسيما في المراحل الأولى من التنمية .

3. قاعدة ارتفاع مرونة الدخل للضرائب ، وتعني كلما ارتفع الدخل فإن حصة الضرائب في الدخل الكلية ينبغي أن ترتفع ، أي ارتفاع الإيرادات الضريبية بنسبة أكبر من نسبة ارتفاع الدخل القومي . ولأجل تحقيق ذلك فإنه لا بد من وجود مرونة ذاتية في النظام الضريبي ، ولإضفاء المرونة المطلوبة فإنه من الضروري فرض ضرائب على السلع ذات مرونة الطلب الداخلية العالية بالإضافة الى تبني سلم تصاعدي لضرائب الدخل .

4. قاعدة العدالة طالما أن الضرائب تستخدم كأداة لتمويل عملية التنمية الاقتصادية ، فإن قاعدة العدالة تتطلب ان تكون الأعباء المتعلقة بهذه العملية موزعة بصورة عادلة بين مختلف فئات المجتمع . وهذا يحدث اذا منعت الطبقات الفقيرة من زيادة استهلاكها بنسبة أعلى من نسبة الزيادة في دخولها من جهة ومنعت الطبقات الغنية من استخدام فرائضها في استهلاك تذييري أو مفرط من جهة أخرى .

ثانياً / دور الضرائب الكمركية في مكافحة الإغراق السلعي

لابد من تأمين الإطار القانوني والفني المناسب على الصعيد المحلي والاستجابة الى الإجراءات خلال فترة زمنية محددة . على ضوء الأضرار التي لحقت بالمنتجات المحلية وتقشي ظاهرة الإغراق وبناءاً على ما اقره مجلس النواب طبقاً لأحكام البند (أولاً) من المادة (61) ولمضي المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من البند (خامساً) من المادة (138) من الدستور فقد صدر قانون حماية المنتجات العراقية رقم (11) لسنة 2010 عرف الإغراق السلعي بأنه "توريد السلع المماثلة الى السوق المحلية بسعر اقل من قيمتها العادية في سوق البلد المورد " وقد نص في المادة :

1. (18/أولاً) تدابير مكافحة الإغراق تتمثل بتحديد رسم كمركي يعادل هامش الإغراق ولا يزيد عنه إذا كان سعر تصدير المنتج المستورد إلى العراق اقل من قيمته العادية .
2. (18/ثانياً) التدابير التعويضية تتمثل بتحديد رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستورد إلى جمهورية العراق إذا كان هذا الدعم قابلاً للمعالجة وفق أحكام هذا القانون .
3. (18/ثالثاً) تدابير الوقائية "وهي الإجراءات التي تفرض بعد انتهاء التحقيقات لمواجهة الزيادة غير المبررة في الواردات سواء أكانت هذه الزيادة بصورة مطلقة مقارنة بسنوات سابقة أم نسبياً" مقارنة بالإنتاج المحلي وتحديد هذه الإجراءات بتعليمات يصدرها الوزير "

آثار إغراق الأسواق بالسلع الرديئة على مستوى الفرد بل تمتد انعكاساتها السلبية على الاقتصاد الوطني والمتمثلة في زيادة البطالة بسبب خسائر الشركات التي تتعرض منتجاتها للغش والتقليد أما فيما يخص أصحاب العلامات التجارية فقد جاء على حساب الإساءة إلى سمعة المنتج لجهة قضائه على ثقة الزبون والمستهلك في العلامة التجارية هنا يصبح تضيق الخناق على السلع المقلدة والمغشوشة ملحاً عبر أحكام السيطرة على المنافذ وتشديد الرقابة داخلياً على السلع وترويجها وتعزيز جهود المفتشين والمراقبين وزيادة عددهم فضلاً عن ضرورة وجود أنظمة فعالة لأحكام السيطرة على مستوردي السلع من الخارج فتوجه الجمهور إلى استهلاك السلع الرديئة لا يمكن تحديده بشكل دقيق بسبب التقصير لبعض الجهات ذات العلاقة بدراسة هذه الظواهر (السيط 2010: 1). وأكد القانون رقم (11) لسنة 2010 الخاص بحماية المنتجات العراقية ومن خلال المادة (14) على ضرورة :-

- فرض تعريف كمركية على المنتج المستورد أو زيادة التعريف الكمركية المطبقة عليه
 - أو إلغاء التعريف المطبقة أو تخفيضها على مادة مستوردة تدخل في إنتاج المنتج المماثل .
- ولاشك في ان التطبيق الفعال لهذه الإجراءات إلى جانب ما يساندها من إجراءات أخرى كفيل بمواجهة اية سياسة إغراق إذا ما تم التأكد من وجود أثارها في السوق العراقية عامة.

كما ان هناك ترتيبات من شأنها المساهمة في هذا المجال ومنها الاتفاق على جدول تعريف الرسوم الكمركية وفق النظام المنسق الذي ينتظر الاتفاق عليه مع منظمة التجارة العالمية إلا أن هذا النظام كما يبدو لازال في طور الأعداد والتباحث ،

المبحث الثالث / العوامل المؤثرة على إيرادات الضرائب الكمركية

أولاً/ واقع الاقتصاد العراقي

يمكن تعريف الرقم القياسي لسعر المستهلك على انه (عبارة عن قياس أسعار التجزئة لسلة السوق الثابتة ولعدة آلاف من السلع والخدمات المشتراة من قبل القطاع العائلي) (Froyen,2009,5) , وذلك لان الرقم القياسي لأسعار المستهلك من أكثر الأرقام القياسية التي من الممكن الاعتماد عليها لمراقبة ومواكبة تطورات الأسعار في العراق لاسيما اذا ما اعتبرنا ان الهدف الرئيسي لدراسة التضخم هو لتأثيره على المستهلك ,اذ إن هذا الرقم يأخذ بنظر الاعتبار مجموعة كبيرة من السلع الاستهلاكية الضرورية وشبه الضرورية التي تخص المستهلك وقد تمت الاستعانة بالجدول (1)

جدول رقم (1)

تطورات الأرقام القياسية لأسعار المستهلك ونسب النمو للفترة (2007_2000)

السنة	الرقم القياسي لأسعار المستهلك	نسبة النمو %
2000	3742,5	—
2001	4355,3	1,16
2002	5196,6	1,38
2003	6943,5	1,85
2004	8815,6	2,35
2005	12073,8	3,22
2006	18500,8	4,94
2007	24205,5	6,46
2008	24851,3	6,64
2009	24155,1	6,45

المصدر : من أعداد الباحث بمساعدة الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

والذي يبين التطورات التي حدثت في الرقم القياسي لأسعار المستهلك للفترة من 2000 ولغاية 2009 ونسب النمو ويتضح من الجدول (1) ان هناك اتجاهاً متذبذباً في الرقم القياسي لأسعار المستهلك طيلة مدة الدراسة فالفترة التي سبقت أحداث 2003 كان هناك حصاراً اقتصادياً ورغم انتهاء الحصار ألا أن استمر الاتجاه المتصاعد في الرقم القياسي العام حيث بلغ معدل النمو للفترة 2000 ولغاية 2003 (1,62% ، 1,38% ، 1,85%) على التوالي . أما بعد أحداث 2003 لكل من سنة 2004 ، 2005 ، 2006 ، 2007 ، 2008 ، 2009 فقد بلغ معدل النمو (2,35% ، 3,22% ، 4,94% ، 6,46% ، 6,64% ، 6,45%) على التوالي ، حيث نلاحظ ارتفاع معدلات النمو اكبر من معدلات النمو لسنوات قبل 2003 بسبب الارتفاع في مجال المواد الغذائية والسكن . وهذا يدل ان إطلاق عمليات الاستيراد أدى إلى انخفاض أسعار المواد مما زاد من استهلاك المواطنين

نظرا لما تشهده الأسواق العراقية تدفقا لم يشهد له مثيل من السلع والبضائع والأجهزة والمكانن المختلفة وتتصف جميعها برداء النوعية وانخفاض المتانة والمقاومة وهو ما يثقل دخل المواطن العراقي ويجعله دائم الشراء لهذه البضائع الشديدة الاندثار فضلا عن ان مثل هذا التدفق في السلع والبضائع المستوردة يجب ان يقابله اقتطاع ضريبي مقنن ودقيق يمكن من خلاله السيطرة على سوق العملة وتداولها والحد من هبوط قدرتها الشرائية لكننا بالمقابل نرى ان الحكومة قد سارعت الى فرض الضرائب على موظفيها وجبايتها بدقة تاركة كبار المستوردين والتجار بعيدا عن التحاسب الضريبي . كذلك اتصفت اغلب شرائح الشعب العراقي بالابتعاد عن ترشيد استهلاكها اليومي للطاقة والادخار وما الى ذلك من عمليات تأمين المستقبل , فأغلب هذه الشرائح سباقة لشراء ما تعرضه الأسواق من سلع على الرغم من ارتفاع ثمنها وقلة كفاءتها وهو ما جعل العملة تفقد قيمتها الشرائية يوما بعد آخر , أن إغراق السوق بالسلع المستوردة وإيقاف العمل بالتعريفية الكمركية لم يفيد الاقتصاد العراقي بل أضر به ماديا بإيقاف أيراد الضرائب الكمركية وزيادة الاستهلاك لإغراق السوق العراقية بالمنتجات الرديئة .

ثانيا/ الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية

إيقاف فرض الضرائب الكمركية من خلال إيقاف العمل بالتعريفية أدى إلى دخول معظم السلع والبضائع المستوردة إلى العراق بشكل عشوائي وكبير مع تعدد منافذ الحدود أصبح من الصعب السيطرة على نوع وكم البضائع لان فرض التعريفية سيؤدي إلى وضع المنافذ تحت السيطرة الكمركية . فبعد عام 2003 _ 2004 إلى يومنا هذا أصبح يمتلك العراق يمتلك 13 منفذ بري و5 جوي و5 بحري ، وبعد عام 2005 تم التوجيه من مجلس الوزراء للجهاز المركزي بالدخول كجهة فاحصة فنية فيما يخص البضائع المستوردة ولخمس قطاعات هي) الإنشائية والصناعية والهندسية والغذائية والكيميائية والنسيجية)، ونتيجة للضغط الحاصل من زيادة كميات البضائع والسلع المستوردة، والتي تدخل إلى العراق عبر المنافذ الحدودية كبيرة جدا، (أن 400 شاحنة يوميا تدخل من منفذ صفوان)*، ولإيجاد الحل لذلك قام الجهاز بالتعاقد مع شركتين أجنبيتين لان مختبرات الجهاز وحدها لا تكفي بسبب الإمكانيات المحدودة في هذا المجال وكثرة منافذ العراق الحدودية. وهذا ما جعل عملية السيطرة لمنع دخول البضائع الرديئة إلى السوق العراقية صعبة وكما نجد في الجدول (2) التالي :

جدول (2) عدد الحالات المفحوصة والغير مطابقة للمواصفات لسنة 2009

القسم	عدد الحالات المفحوصة	عدد المطابقة للمواصفات	عدد الغير مطابقة للمواصفات	نسبة غير المطابق لحالات الموصوفة %
الغذائية	576	408	168	29
الكيميائية	278	142	136	49
الهندسية	169	148	21	12
الإنشائية	122	88	34	28
النسيجية	161	145	16	10

المصدر/ تم أعداد الجدول من قبل الباحثة بالاستعانة بالمعلومات الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية

*حسب تصريح السيد مدير عام الكمارك العراقي

يظهر من الجدول أعلاه ارتفاع نسبة المواد الغير مطابقة للمواصفات في المواد الكيميائية حيث تشكل (49%) ما يقارب نصف المواد التي تم فحصها ، وتليها مواد الغذائية حيث تشكل (29%) تقترب منها في النسبة في المواد الإنشائية ، اما في ما يخص المواد الهندسية والنسجية فكانت نسب المواد الغير مطابقة للمواصفات قليلة تشكل نسبة (12%) للهندسية و(10%) للمواد النسجية .مما يؤكد ذلك على أهمية فرض التعريف الكمركية لمتنع من دخول سلع رديئة وغير مطابقة للمواصفات .

ثالثاً/ تحليل قانون التعريف الكمركية المرقم 22 لسنة 2010

اصدر مجلس الرئاسة الموقر قانون التعريف الكمركية رقم 12 لسنة 2010 طبقاً لأحكام المادة 61 من الدستور بعد أن تم إلغاء أمر سلطة الائتلاف المؤقت المنحل رقم 38 لسنة 2003 ضريبة إعادة أعمار العراق ولمناقشة فقرات القانون لابد من إعادة النظر في القانون قبل تطبيقه وإعادة تحديد المواد التي تطبق عليها التعريف الكمركية ، حيث تم فرض :

1. في البند 14 ، 84 يفرض المشرع العراقي ضريبة كمركية 15% على المراوح الكهربائية . وفي البند 15 ، 84 تكون الضريبة 20-25% للتلاجات والمكيفات . يرون من وضع هذه النسب أن هذه السلع كمالية في حين أنها ضرورية لظروف الجو الحار لبلدنا .

2. البند 3، 64 أذية الأطفال 15% من القيمة . يذكر انه عندما جاء الحاكم الأمريكي بريمر قام بتحرير احتياجات الأطفال والمواد الغذائية من الضرائب الكمركية . الا أن التعريف الجديدة لا تأخذ بنظر الاعتبار المستلزمات الضرورية .

3. البند الكمركي 202 و 204 لحوم بقر ولحوم ضأن لتعريف الكمركية فيما يخص اللحوم فرض نسبة 10% على اللحوم والدجاج المستورد ، و15% على الأسماك ، و 25 والأسماك المجمدة المقطعة بكافة أشكالها . وستؤثر هذه النسب على الفقراء ، وتأخذ الحكومة لقمة اللحم من أفواههم لأنهم لا يستطيعون شراء اللحوم المحلية التي يفوق سعرها ضعف سعر المستورد منها أو أكثر . فسعر كيلوغرام اللحوم الحمراء العراقية حالياً يعادل ما يقارب 12 دولار بشقيها (لحوم الغنم والبقر) ، وسعر المستورد كمتدل هو نصف هذا السعر .

وأرى أن يتم إلغاء هذه التعريف على اللحوم أيضاً "عظفاً" على الفقراء وأطفالهم، ودعم الإنتاج المحلي بكافة الوسائل بهدف خفض أسعاره ، كما أرجو أن يشمل ذلك الإلغاء الأبقار أحياناً وخصوصاً المستوردة لصناعة الألبان كالفريزر الهولندي وأمثاله ، والأغنام ، أن مستهلكي اللحوم المستوردة من العراقيين هم ذوي الدخل المحدودة والفقراء ولا يستهلك هذه اللحوم أي من موظفي الدرجة الأولى والدرجات الخاصة في العراق . وذوو الدخل العالية وفوق المتوسطة فهؤلاء يستهلكون اللحوم العراقية . بما يعني ان فرض ضريبة استيراد بنسبة 10 % من القيمة ستقلل الدخل المتاح القابل للصرف لدى فئات الوسطى والدنيا وهذا يتناقض مع مبادئ السياسة الاقتصادية المعلنة

للدولة التي تريد أحداث توازن اقتصاد ، كذلك تعتبر مصدرا" آخر للطلب على اللحوم المستوردة وهو قطاع الوحدات الإنتاجية الصغيرة البيتية . فهذه الوحدات سترتفع عليها كلفة الحصول على مدخلات أنتاجها من اللحوم المستوردة . حيث لا يشمل هذه الوحدات قانون الاستثمار او قانون التنمية الصناعية وهما قانونان يوفران إعفاءا" كمركيا" وضريبيا" . وعليه فالحل يكون بإلغاء الضريبة الكمركية عن هذا النوع من اللحوم المستوردة وعن اية مادة مستوردة تنطبق عليها هذه الخصائص اذ تمثل ما يستهلكه الفقراء ومنخفضي الدخل او كونها من مدخلات الوحدات الإنتاجية الحرفية الصغيرة

4. أن فرض التعريف الكمركية على المواد الغذائية الأساسية بشكل عام سيزيد الفقراء فقرا" ، ويؤدي إلى زيادة عدد المواطنين الذين يعيشون تحت خط الفقر ، ولا يؤثر على الأغنياء وذوي الدخل العالية. والجدول التالي يبين الكثير من المواد التي يحتاجها المواطن في حياته اليومية ونسبة التعريف الكمركية المفروضة عليها كما ورد في الجداول الكمركية الملحقه بالقانون المذكور:

المواد الخاضعة للتعريف	نسبة التعريف
1. الألبان	10%
2. طماطة ، بصل ، خيار	30%
قرنابيط ، بادنجان	
3. الحمضيات والتفاح	25%
4. ملح الطعام	15%

رابعاً / واقع القطاع الصناعي في العراق

ان إيقاف العمل بالضرائب الكمركية من خلال إيقاف العمل بالتعريف الكمركية كان له تأثير على الاقتصاد الصناعي في العراق فضلاً عن إغراق السوق بالمنتجات الأجنبية ولقد حددت كل من منظمة التجارة العالمية وقانون حماية المنتجات العراقية في تحديد أي السلع التي تعرضت للإغراق من الناحية العملية بالمؤشرات التالية (94, 2011, غناوي):

1. بيع المنتج الأجنبي المستورد بسعر اقل من سعر المنتج المحلي المماثل
 2. ان يكون سعر تصدير المنتج الأجنبي المستورد أقل من قيمته العادية
 3. وجود هامش إغراق أكبر من (2%)
 4. حصول الضرر للمنتجين المحليين
 5. وجود علاقة سببية بين الضرر الحاصل للمنتجين المحليين وحصول الإغراق
 6. وجود تماثل بين المنتج الأجنبي المستورد والمنتج المحلي المماثل من حيث مواصفات الإنتاج والخواص الكيميائية والفيزيائية والمسلك التكنولوجي والغرض من الاستخدام .
- وقد تمت المباشرة بأول قضية إغراق هو مادة الاسمنت التي نسوقها كنموذج ومثال صارخ على التوجه السلبي لسياسات الاقتصادية وعدم الاستخدام الأمثل للموارد والطاقات المادية والبشرية الوطنية ذات الإمكانيات والخبرات

المترابكة ، حيث تم استيراد الاسمنت في 2009 كما في الجدول (3) من الباكستان والكويت وإيران وكان نسبة الإغراق هي (2%) وكما يلي :

جدول (3) حساب الإغراق للاسمنت العراقي مقابل الاسمنت المستورد

ت	نوع المنتج	سعر المنتج المحلي	المستورد	سعر المنتج الأجنبي	هامش الإغراق
1	اسمنت عادي / مكيس	13000	باكستاني	127000	30%
2	اسمنت مقاوم / مكيس	165000	باكستاني	132925	28%
3	اسمنت عادي / مكيس	130000	كويتي	135000	88%
4	اسمنت مقاوم / مكيس	165000	كويتي	140925	84%
5	اسمنت عادي / مكيس	130000	أيراني	116000	48%
6	اسمنت مقاوم / مكيس	165000	أيراني	121000	70%

المصدر / احمد عدنان غناوي , رسالة ماجستير , جامعة بغداد , 2011 , ص103

أن الجدول أعلاه يدل أن عدم الأخذ بالحاجة الفعلية للسوق العراقية من مادة الاسمنت أدى الى إلحاق الضرر بالصناعة المحلية كون عملية الاستيراد كانت بصورة غير علمية كذلك ألحقت بالشركة العراقية إضرار مادية لاضطرار الشركة العراقية تخفيض أسعار المنتجات المحلية لمواكبة أسعار المنتج الأجنبي ، مما يتطلب هذا فرض الضرائب الكمركية على المنتج الاجنبي وهذا سيؤدي بالنتيجة ليس فقط في حدود الوفرة المالية فحسب وإنما سيؤول إلى نتائج إيجابية أخرى .

- 1 . تحريك وتفعيل القطاعات الإنتاجية المحلية أخرى ذات العلاقة كإنتاج حديد التسليح والطابوق والبلوك والحصى والرمل وغيرها من المواد الإنشائية .
2. امتصاص جزء كبير من البطالة وتحريك القوى العاملة في العراق .
- 3 . التعويض عن المستوردات بتوفير العملة الصعبة التي تنفق سنوياً على استيرادها من الخارج .
- 4 . توفير أمكانية التوسع في التصدير لتوفير موارد بالعملة الأجنبية للبلاد تسهم في تمويل الموازنة العامة للدولة وتخفف من عبأ الاعتماد الكلي على الموارد النفطية

رابعاً / إيرادات الضرائب الكمركية والموازنة العامة للدولة

أن الانتقال من نظام مالي مقيد الى آخر يتسم بدرجة كبيرة من الحرية يتطلب ان يتخذ عدة خطوات إصلاحية للسيطرة على عجز الموازنة وتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي وان تكون هنالك جملة من السياسات الاقتصادية مصاحبة تعمل على تحقيق وإنجاح عملية الإصلاح المالي (البختاوي 2011, 87) وفيما يتعلق بإصلاح جانب الإيرادات العامة . عملت الحكومة العراقية على تفعيل دور الرسوم والضرائب للعمل على تقليل الاعتماد على النفط واحد هذه الضرائب هي الضرائب الكمركية (الضرائب على السلع) التي اقتصر على

اعتماد 5% رسوم أعمار العراق كضريبة على السلع المستوردة وإيقاف العمل بالتعريفية الكمركية . مما يتطلب إعادة النظر في إعادة العمل بالتعريفية لما لها تأثير على زيادة إيرادات الموازنة العراقية وكما في الجدول (4) :

جدول (4) نسبة أيراد الضرائب الكمركية الى إيرادات الموازنة العامة للفترة 2004 - 2009

السنة	أيراد الضرائب الكمركية 1	إيرادات الموازنة 2	نسبة 2/1	نسبة نمو الضرائب
2004	81289 اعتباراً من 4/1	21729100	0,008	—
2005	102171	28958608	0,003	—
2006	802018	45392304	0,017	159%
2007	163913	42064530	0,003	100%
2008	291915	50775081	0,005	178%
2009	332318	50408215	0,006	113%

المصدر / تم أعداد الجدول من قبل الباحث بالاستعانة فيما يخص إيرادات الموازنة بالوقائع العراقية العدد 3996 ، 4016 ، 4067 ، 4117 ، 4145 ، 4180 وفيما يخص إيرادات الضرائب الكمركية تم الاستعانة بمنشور وزارة المالية الجزء الثاني لسنة 2009 ص5

من خلال الجدول أعلاه نجد ان نسبة إيراد من الضرائب الكمركية إلى إيرادات الموازنة العامة تشكل نسبة (0,003، 0,008، 0,017، 0,003، 0,005، 0,006) للسنوات (2004، 2005، 2006، 2007، 2008، 2009) على التوالي ، عندما تم إيقاف العمل بالتعريفية الكمركية وفرض رسم أعمار بمعدل 5% التي لا تشكل نسبة كبيرة مقارنة بحجم الاستيراد لتلك السنوات ومقارنة لنسبة الضريبة للدول الجوار (سوريا) التي تكون بمعدل 18%. وهذا ما نلاحظه عند احتساب معدل نمو الضرائب الكمركية التي احتسبت على أساس رسم إعادة الأعمار المشار إليه أعلاه نجد نسبة النمو السريعة حيث ارتفعت وأصبحت (159%) في سنة 2006 عن سنة 2005 ، و(100%) في سنة 2007 عن سنة 2006 ثم أصبحت نسبة النمو للضرائب الكمركية (178%) في سنة 2008 ، أما في سنة 2009 فكان معدل النمو (113%) عن سنة 2008 . مما يؤكد ان إغراق السوق العراقية بالسلع المستوردة وإيقاف العمل بالتعريفية الكمركية قد أدى إلى الأضرار بالموازنة العامة للدولة من خلال تخفيض إيرادات الدولة من الضرائب الكمركية .

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً/ الاستنتاجات

1. يشهد الاقتصاد العراقي ارتفاعاً مستمراً في المستوى العام للأسعار طيلة السنوات من 2000-2009 لكن معدل الزيادة لسنوات بعد إحداث 2003 اكبر من السنوات التي قبلها ، وهذا ما يؤدي إلى ارتفاع ظاهرة التضخم التي كان احد أهم أسبابها هو الاستيراد العشوائي كما في الجدول (1).
2. إيقاف فرض الضرائب الكمركية أدى إلى دخول معظم السلع المستوردة بكم هائل وعشوائي إلى العراق وغير مطابقة للمواصفات حيث ظهرت ان المواد الكيماوية وتليها الغذائية ثم الإنشائية دون ان يقابل هذا زيادة في الإيرادات كما في الجدول (2) .
3. ارتفعت إيرادات الضرائب الكمركية تباعاً لكل من السنوات 2006 ، 2007 ، 2008 ، 2009 (حيث بلغت نسبة النمو 159% ، 100% ، 178% ، 113%) على التوالي بسبب الاستيراد العشوائي مقابل نسبة 5% رسم أعمار وهي اقل نسبة مقارنة بنسب الضرائب الكمركية للدول المجاورة كما في الجدول (4) .
4. انخفاض نسبة إيرادات الضرائب الكمركية التي تمول الموازنة حيث بلغت في السنوات (2004 ، 2005 ، 2006 ، 2007 ، 2008 ، 2009) (0, 800 _ 0, 003 _ 0, 017 _ 0, 003 _ 0, 005 _ 0, 006) على التوالي كون الضريبة الكمركية التي كانت تحسب على السلع المستوردة لا تتعدى نسبة 5% رسم أعمار وهي نسبة منخفضة مقارنة بنسب الضريبة للدول المجاورة كسورية .

ثانياً/ التوصيات

1. تفعيل قانون التعريف الكمركية لزيادة إيرادات موازنة الدولة على ان يتم إجراء تعديلات بنسب الضريبة المفروضة على السلع المستوردة وفق التطورات الاقتصادية للسوق العراقية .
2. إيجاد رقابة كمركية فعالة وذلك بالاستعانة بالكوادر الكفوءة والنزيه ولها خبرة ليتم السيطرة على المواد الداخلة عبر الحدود العراقية .
3. إخضاع البضائع المستوردة للرسم التعويضي في حالة تمتع في بلد المنشأ بأعانة مباشرة منعاً لانخفاض أسعارها مقارنة بالمنتج المحلي .
4. حصر وتحديد البضائع التي تعرضت للإغراق وفق هامش الإغراق البالغ اكبر من 2% . لاجل فرض التعريف الكمركية عليها حماية للمنتج المحلي .

المصادر

أولاً/ القوانين

1. قانون حماية المستهلك رقم 11 لسنة 2010
2. قانون التعريف الكمركية رقم 22 لسنة 2010

ثانياً / الكتب العربية

1. عليان ، خالد . الشامية ، علي ، إدارة التخليص الكمركي ، دار صفاء للنشر ، الطبعة الأولى ، 2009 .
2. حجازي ، المرسي السيد ، النظم الضريبية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2001.
3. منصور ، احمد إبراهيم ، عدالة التوزيع والتنمية الاقتصادية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، 2008 .

ثالثاً / الاطاريح

1. احمد ، محسن ابراهيم ، تقويم فاعلية النظام الضريبي في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة السليمانية ، 2007 .
2. البختاوي ، حسين مهجر فرج ، تقويم فاعلية الموازنة العامة في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة المستنصرية ، 2011.

رابعاً/ البحوث ورسائل جامعية

1. العركوب ، هاشم محمد عبد الله ، الفائض الاقتصادي الفعلي ودور الضريبة في تعبئة لبلدان نامية مختارة ، رسالة ماجستير ، جامعة المستنصرية ، 2011 .
2. غناوي ، احمد عدنان ، الإغراق وأثره على القطاعات السلعية في الاقتصاد العراقي ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، 2011 .
3. محسن ، حسام ياسين ، التأثير المستقبلي لانضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية في إدارة الإيرادات الضريبية والكمركية ، بحث مقدم الى المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية ، 2011

خامساً / المصادر الأجنبية

1. Daniels and other , "Internationd business ", twelfth Edition ,newjorsey use , 2009 .
2. Appleyard & others , "International Economics ", sixed Edition ,McGraw Hill Irwin ,New yark , USA,2008
3. Froyen , Richard , "Microeconomics ; Theories and policies ", Ninth Edition , Pearson International E dition , 2009.