

التعرفة الكمركية وأثرها على السياسة الحمائية الوطنية دراسة قانونية مقارنة-^(*)

د. حسين توفيق فيض الله

د. ازاد شكور صالح

أستاذ القانون التجاري المساعد

مدرس القانون التجاري المساعد

كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين كلية القانون والسياسة/ جامعة صلاح الدين

المستخلص

تعد التعرفة الكمركية جدولاً يتضمن الرسوم الكمركية التي تفرضها الدولة على السلع بعد تبويبها وتفصيلها عند استيرادها او تصديرها. وتختلف فئات الرسوم من دولة لأخرى تبعاً لأختلاف الباعث على فرضها، فقد يكون الغرض مالياً بمعنى ان يكون قصد المشرع هو الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة، وقد يكون الغرض منها هو حماية الصناعة المحلية في فرض رسوم كمركية عالية على منتجات الصناعة الاجنبية، ومن هنا يبدو التباين واضحاً بين طبيعة الغايات والاهداف لهاتين الفئتين كلتيهما من الرسوم.

فالتعرفة الكمركية إذن الاطار الذي يمثل حاجة الدولة و مصلحتها معاً، ومن هذا اتصفت التعرفة الكمركية بان لها وظيفة مزدوجة، وهما وظيفة إيرادية، بمعنى انها تعد مصدراً إيرادياً ثابتاً. و وظيفة حمائية، لحماية الإنتاج المحلي من خطر المنافسة الاجنبية وتشجيع الصناعات الوليدة، او تلك التي لا تقوى على الصمود امام مثيلاتها.

ومن اهم استنتاجات هذا البحث، هو ان الاساس القانوني للتعرفة الكمركية اسوة بباقي النظم الضريبية يتمثل في التزام قانوني يفرضه الدستور، ويستند الى اساس سيادة الدولة وسلطانها، ويهدف الى تحقيق المصلحة العامة، لذا اولى عديد من التشريعات الخاصة بالتعرفة الكمركية أهمية خاصة لدرجة أن عديد من الدول قد أبرمت معاهدات خاصة فيما بينها لتوحيد نظام التعرفة الكمركية كما هو الشأن على سبيل المثال في دول (الاتحاد الاوربي) واتفاقيات ال (GATT) في اطار منظمة التجارة العالمية (WTO).

(*) أستلم البحث في ٢٠١٣/٩/١٧ *** قبل للنشر في ٢٠١٣/١٢/١٢.

وتوصي هذه الدراسة بضرورة تحقيق التوازن بين تطبيق قانون التعرفة الكمركية بوصفه وسيلة لحماية المنتجات المحلية من جهة، وحاجة العراق في المرحلة التي يمر بها الآن لأعمار البنى التحتية وحاجة الصناعة الوطنية للمواد الاولية وحاجة السوق المحلية للسلع المستوردة من جهة اخرى. وكذلك العمل على مواءمة التشريعات والقوانين العراقية مع المعايير الدولية والايفاء بالالتزامات والشروط الواردة في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية الخاصة بالكمارك التي تتمثل بالاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الكمركية واتفاقية قواعد المنشأ والتقييم الكمركي.

Abstract

Custom tariff is a table containing customs imposed by the state on the goods after tabulation and detailing them when imported or exported. The categories of fees are different from one country to another according to difference in the motive of imposing them which may be financial purpose legislature aims to get financial resources to the state treasury. That purpose may be represented in protecting local industry by imposing high customs on foreign industrial products, and thus there is obvious contrast between the nature of the goals and objectives for each of these category fees.

Therefore, the custom tariff is the framework that represents the State's need and interest together, and custom tariff characterized that it has a dual function; the first one is revenue function, which means that it is the source of fixed revenue. The second function is protectionism in order to protect domestic production from the risk of foreign competition and to promote new established industries or those which are not strong enough to withstand in front of similar industries. One of the main conclusions of this research is that the legal base of custom tariff is that it is a legal obligation imposed by the constitution, and based on the basis of state sovereignty, and aims to achieve the public interest. So, legislatures in many countries regulated custom tariff and even many countries have concluded special treaties among them in order to standardize the custom tariff system as is the case for example in countries of (the European Union) and (GATT) of 1994.

This study recommended that it is necessary to achieve a balance between the application of custom tariff law as a mean to protect local products, and also the need of Iraq in this stage for reconstruction

of infrastructure and the need of national industry for raw materials and the need of the domestic market for imported goods. As well as that, this research recommended to work on the harmonization of Iraqi laws with international standards in order to fulfill the obligations and conditions contained in the (WTO) agreements and the Convention on the rules of origin and custom valuation.

إلقدمة

تولي الدول المتحضرة منافذها الحدودية اهتماماً خاصاً، لأنها تمثل وجهها الحضاري وتعكس مدى تقدمها وتطورها، لإظهار هذا الوجه بمظهر لائق تعتمد إلى بناء مجمعات حدودية متكاملة فيها وسائل الراحة كلها، مع تهيئة كوادر وموظفين يحسنون التعامل مع الوافدين والمغادرين، فضلاً عن ذلك تعد هذه المنافذ مصدراً لموارد مالية كبيرة للدولة.

وتتعلق المهام الاساسية للإدارة الكمركية بحركة انتقال البضائع، وتطبيق القيود على الواردات و الصادرات من سلع معينة، والتفتيش عن المواد المحظورة وضبطها، وتنفيذ القيود الصحية وقيود الصحة النباتية، وحقوق الملكية الفكرية، و قيود الصرف، ومراقبة انتقال المبالغ الكبيرة من النقد السائل بما يوحي بعمليات غسيل الاموال.

لذا اضحت التعرف الكمركية اداة تستعين بها الدولة في توجيه سياستها الاقتصادية، كما انها تعتبر حجر الزاوية في بناء كيانها الاقتصادي إذ انها تثبت الاسس الصحية التي تقوم عليها جباية الضرائب الكمركية، لذا كان من الضروري إعادة النظر فيها بين الحين والآخر، وتطويرها بالشكل الذي يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة ويحقق تنفيذ السياسة الاقتصادية، ويساعد في الوقت نفسه على تنفيذ الخطة العامة للتنمية.

وعلى ضوء توجيهات الدولة العراقية بتعميق مفاهيم الإصلاح الاقتصادي وغرسها، كما وردت في وثيقة العهد الدولي واستراتيجية التنمية الوطنية للأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٠ واستراتيجية التنمية الوطنية للأعوام ٢٠١١-٢٠١٤ الهادفة لتحقيق التنمية المستدامة في دعم اسس النمو الاقتصادي وبما ينسجم واتفاقية SBA المبرمة مع صندوق النقد الدولي، يجب على ادارة الكمارك أن تطور منهجية عمل تساير التغيير المنشود وتتماشى معه وفق آلية عمل مدروسة ومخطط لها وليس على نحو عرضي. وعليها ان تكيف نفسها مع الظروف الجديدة، في ظل التحديات الموجودة.

ويذكر أن محاولة انضمام العراق الى كل من منظمة التجارة العالمية WTO وخضوعه لشروط صندوق النقد الدولي IMF يستلزم إعادة تنظيم هيكله اقتصاده على وفق هذه الالتزامات، فعلى الكمارك أن تتخذ جملة من الاجراءات بالتشاور والتنسيق مع هذه الهيئات والمنظمات العالمية بعد تأمين المستلزمات الضرورية بما فيها الإصلاح الهيكلي لواقع السياسات التجارية والكمركية في البلد كالدقة والشمولية والمرونة والشفافية.

أسباب اختيار الموضوع واهميته

هناك جملة من الاسباب الموضوعية تقع وراء دراسة هذا الموضوع ، التي تتمثل في الجدل الدائر حول ضرورة حماية المنتجات المحلية سواء أكانت صناعية ام زراعية والعمل على تطبيق قانون التعريف الكمركية الجديد المرقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠، فضلاً عن ارتباط الموضوع بدواعي محلية - داخلية - كالأزمات الداخلية، والرغبة في زيادة دخل الدولة، و منع التهريب الكمركي، وحماية الصناعات الداخلية، ودواعي خارجية - دولية - كالأزمات العالمية، والاتفاقات الكمركية، والتجارة والمساهمة في تشجيع التجارة الدولية عن بتشجيع كل دولة لتجارتها الدولية جرياً وراء فوائد محتملة للاقتصاد الوطني، والأخذ بنظر الاعتبار أن العراق حصل على صفة عضو مراقب في منظمة التجارة العالمية وما تحتاجها عملية الانضمام من متطلبات ومفاوضات ولا سيما في مجال تثبيت التعرفة الكمركية.

هدف البحث:

يهدف البحث الى تقييم سياسة التعرفة الكمركية في ظل وجود حالة من عدم التلاؤم بين القوانين العراقية الحالية والنظام الاقتصادي والتجاري العراقي الجديد كقانون التعرفة الكمركية وقانون الكمارك العراقي وسبل معالجتها، وبيان متطلبات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية إذ يعد العراق عضوا مراقبا فيها، فضلا عن اعطاء صورة عن ماهية التعرفة الكمركية ومدى اهميتها في حماية المنتجات الوطنية في ضوء المعطيات القانونية الداخلية والدولية.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث الأساسية في عدم ملائمة القوانين العراقية النافذة ولا سيما (الكمارك/التعرفة الكمركية) للمتغيرات الجديدة التي طرأت على الاقتصاد العراقي وتبني نظام اقتصاد السوق وفتح الاسواق أمام التجارة العالمية، في الوقت الذي لم تتخذ التدابير المناسبة

لحماية المنتجات الوطنية والمنتجين المحليين، كتفعيل قانون التعرفة الكمركية العراقي رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٠ الذي أصبح ضرورة ملحة لبناء صناعة وطنية وحمايتها وتفادي الاضرار التي قد تلحق بها نتيجة الممارسات الضارة من سياسات الاغراق والزيادة غير المسوغة في الواردات التي تدعمها الدول المصدرة الى العراق وإقليم كوردستان بما يؤدي الى فقدان شروط المنافسة العادلة وحدث آثار سلبية على الاقتصاد الوطني.

منهجية البحث:

اعتمد البحث المنهج التحليلي المقارن بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع البحث، سواء تلك الواردة في الاتفاقيات الداخلة في اطار منظمة التجارة العالمية او تلك القائمة في القوانين العراقية المختلفة ذات الصلة بالتعرفة الكمركية وآخر تعديلاتها، والمقارنة بين هذه النصوص لبيان ما كانت عليها القوانين العراقية التي تتصل بها والاتجاه المستقبلي للعراق في ظل سياسة الاقتصادية الجديدة (اقتصاد السوق) وموقفه من الانضمام الى منظمة التجارة العالمية التي تعد الاطار المؤسسي للتجارة الدولية والتعرفة الكمركية اساساً لهذه التجارة.

نطاق البحث:

يتحدد نطاق هذا البحث في بيان مفهوم التعرفة الكمركية وماهيتها وعلاقتها بسياسة التجارة الدولية من ناحية وحماية الانتاج المحلي من ناحية ثانية فضلاً عن بيان مستلزمات انضمام العراق مستقبلاً الى منظمة التجارة العالمية ولا سيما المستلزمات القانونية في ظل وجود عديد من القوانين في العراق التي تتصل بالتعرفة الكمركية.

هيكلية البحث: سيتم تقسيم هذا البحث الى مبحثين، على وفق الآتي:

المبحث الاول: التعريف بالتعرفة الكمركية:

المطلب الاول: نشأة التعرفة الكمركية و تعريفها .

الفرع الاول: نشأة التعرفة الكمركية و تطورها واهميتها.

الفرع الثاني: ماهية التعرفة الكمركية.

المطلب الثاني: علاقة التعرفة الكمركية بسياسة التجارة الدولية ومسوغات الأخذ بها .

الفرع الاول: علاقة التعرفة الكمركية بسياسة التجارة الدولية.

الفرع الثاني: مسوغات الأخذ بالتعرفة الكمركية.

المبحث الثاني: التعرفة الكمركية و الحمائية الوطنية و الموقف من مفاوضات العراق للانضمام الى منظمة التجارة العالمية:

المطلب الاول: حماية الانتاج المحلي باستخدام التعرفة الكمركية.

الفرع الاول: التعرفة كأساس لحماية الانتاج المحلي.

الفرع الثاني: أوجه الحماية.

المطلب الثاني: العراق ومفاوضات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية (WTO).

الفرع الاول: مستلزمات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية (WTO).

الفرع الثاني: تثبيت التعرفة الكمركية.

استنتاجات وتوصيات

المبحث الأول

التعريف بالتعرفة الكمركية

أصبحت التعرفة الكمركية من الأدوات القانونية والاقتصادية المهمة التي تأخذ بها الدول جميعها، لتحاكي الآثار الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية والصحية السلبية المحتملة التي قد تحدث لو لم توجد مثل هذه التعرفة. فالتعرفة الكمركية وسيلة فعالة لحماية السلع والمنتجات الوطنية، وتفرد الدول المختلفة قوانين خاصة لتنظيم مرور السلع والمواد المختلفة من إقليم الدولة واليه، وتضع أحكاماً وجدولاً وقوائم لتنظيم هذه العملية، وتفرض بموجبها الرسوم الكمركية على السلع المستوردة المختلفة، ويدخل تنظيم هذه الامور في إطار ما تسمى بقانون التعرفة الكمركية.

نتناول بالدراسة في هذا المبحث نشأة التعرفة الكمركية وماهيتها وذلك في مطلب اول، وعلاقة التعرفة الكمركية بسياسة التجارة الدولية ومسوغات الأخذ بها في مطلب ثان.

المطلب الأول

نشأة التعرفة الكمركية وما تعريفها

ونتناول فيه بالدراسة نشأة التعرفة الكمركية و ماهيتها في فرعين، ندرس في الفرع الاول نشأة التعرفة الكمركية وتطورها التاريخي من عهد الرومان وصولاً الى القوانين العراقية

المتصلة بعها، وندرس في الفرع الثاني تعريف التعرفة الكمركية وانواعها والموضوعات التي تتصل بها.

الفرع الاول

نشأة التعرفة الكمركية وتطورها وأهميتها

تنصرف الدراسة في هذا الفرع الى الإلمام بنشأة التعرفة الكمركية وتطورها التاريخي وبيان ماهيتها وما احاط بها من ظروف خاصة حتى استقرت في شكلها الحالي، فلا يمكننا فهم القوانين المعاصرة المنظمة للتعرفة الكمركية الا بالرجوع الى اصولها التاريخية.

التعرفة الكمركية معروفة منذ عهد بعيد، وقديمة قدم تعامل الناس بالتجارة. لقد عرفت التعرفة الكمركية بشكلها البسيط في اليونان القديمة في ظل ازدهار حركة السفن والبضائع، وفرض الضرائب على البضائع المستوردة وان كانت تختلف في اسعارها باختلاف درجة التحالف مع الدولة المصدرة للبضائع ، فكانت اسعار التعرفة ضئيلة مقارنة مع تلك الدول الواقعة تحت سيطرة اثينا وترتفع هذه النسبة كلما بعدت درجة التحالف معها^(١).

وعرف الرومان ايضاً التعرفة الكمركية إذ كانت تفرض على البضائع التي تدخل الى الامبراطورية الرومانية، وكانت تفرض بنسبة معينة من قيمة السلعة التي تختلف باختلاف ضرورة السلعة وأهميتها في الدرجة ، فكانت بنسبة (٤/١) من قيمة البضاعة مقارنة مع أشياء الزينة والحاجيات الكمالية، بنسبة (٨/١) من قيمة البضاعة مقارنة مع الحاجيات الضرورية.

وشهدت التعرفة الكمركية في العصر الحديث تطورات تشريعية مهمة تبعا لتطور الأنظمة السياسية والاقتصادية، وفي مرحلة الحكم العثماني فرضت الحكومة العثمانية رسوم استيراد عالية، وفرضت الضرائب الكمركية على سلع الترانسيت بين ولايات الدولة العثمانية بسعر

(١) محمد سامي يونس العسلي، الاعفاءات من الضرائب الكمركية- دراسة مقارنة- مع اشارة خاصة الى التشريع العراقي، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية القانون - جامعة الموصل، ٢٠٠٤، ص ١١. ولتفصيل أكثر ينظر : طلال محمود كداوي ، الضرائب الكمركية ودورها في التنمية الاقتصادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل، ١٩٨٢، ص ٣-٤.

مرتفع نسبياً (١٥ ٪) ولقد كانت للضرائب المفروضة داخل نطاق الامبراطورية العثمانية تأثيراً هاماً على تشجيع الاستيراد وتثبيت الانتاج المحلي"^(١)

دخلت القوات البريطانية العراق في سنة ١٩١٤، واستعان البريطانيون بالتشريعات المطبقة في مستعمراتهم ومنها قانون الكمارك البحرية الهندي رقم (٨) لسنة ١٨٧٨. ويعد هذا القانون من اهم القوانين الهندية التي طبقت سلطة الاحتلال البريطاني في المناطق العراقية المحتلة و الذي اصبح نافذاً بموجب اعلان الكمارك رقم (١) لسنة ١٩١٦ وظل مطبقاً حتى صدور قانون الكمارك رقم (٥٦) لسنة ١٩٣١ والذي تم بموجبه إلغاء اعلان الكمارك^(٢).

ويلحظ على قانون الكمارك البحرية الهندية رقم (٨) لسنة ١٨٧٨ انه لم يتضمن تحديداً لنسب الضرائب الكمركية، وانما جاء باحكام تنظيمية عامة وترك امر تحديد نسب الضرائب الى التشريعات المستقلة^(٣). ثم صدر بيان تعرفه الرسوم الكمركية رقم (١٩) لسنة ١٩١٩^(٤). ويعد اول قانون في تاريخ العراق الحديث نظم موضوع التعرفة الكمركية، وتم بموجبه فرض رسوماً عامة لا تتجاوز (١١ ٪) من قيمة البضائع المستوردة. وظل هذا القانون نافذاً حتى تم إلغاؤه بموجب قانون التعرفة الكمركية رقم (١١) لسنة ١٩٣٣ الذي فرض رسوماً تتراوح قيمتها ما بين (٨ ٪) و (١٠ ٪) على نحو (٦٨٠) سلعة، ورسوماً نوعية على (٢٧٥) سلعة يصل سعرها إلى (٣٠٠ ٪)، وجاء قانون (١٩٣٣) عقب نيل العراق لاستقلاله وانضمامه الى عصبة الامم في سنة ١٩٣٢ الذي وضع من لجنة بإشراف خبيرين دوليين بالاستفادة من لائحة قانون

(١) د. اياد عبد الجبار ملوكي واخرون، التشريعات المالية والتجارية، دار التقني للطباعة والنشر، مطبعة مؤسسة المعاهد الفنية، بغداد، ١٩٨٥، ص ١٧٨-١٧٩.

(٢) منير شاكر محمد، الضرائب الكمركية في العراق دراسة مقارنة، القسم الثاني، مجلة الكمارك، العدد ٨٥، شباط، ١٩٧٩، ص ٣٣.

(٣) طلال محمود كداوي، مصدر سابق، ص ٩.

(٤) عدل بيان تعريفه الرسوم الكمركية رقم ١٩ لسنة ١٩١٩، اربعة عشر مرة بين ١٩١٩ - ١٩٣٣.

سنة ١٩٣٢ وقانون التعرفة الكمركية المصري رقم (٢) لسنة ١٩٣٠. وقد استمر العمل بهذا القانون لمدة (٢٢) سنة^(١).

بعد التعديلات الكثيرة التي أجريت على قانون التعرفة رقم (١١) لسنة ١٩٣٣ صدر قانون التعرفة الكمركية رقم (٧٧) لسنة ١٩٥٥ النافذ في العراق حالياً الذي اخذ بالاسس والتصنيف الذي جرت عليه تعرفة بروكسل الموضوعة دولياً^(٢)، وألغى قانون (١٩٣٣)^(٣). ومن جهة اخرى صدر قانون الكمارك العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٨٤^(٤)، وألغى بصدوره قانون الكمارك رقم (٥٦) لسنة ١٩٣١ الذي كان نافذاً لأكثر من نصف قرن في العراق وأجريت عليها تعديلات كثيرة.

وقد عبر قانون الكمارك الجديد لسنة ١٩٨٤ النافذ حالياً عن النهج الاشتراكي للدولة، وكان من اهم مميزات القانون هو المرونة في الاجراءات الكمركية لمجابهة الظروف والتقلبات الاقتصادية المحتملة مقتصرأ على اقرار المبادئ العامة من دون الاحكام التفصيلية. لذلك أناط القانون مهمة اصدار الاحكام بوزير المالية ومدير عام هيئة الكمارك على وفق مقتضيات الاحوال لكي يحافظ القانون على مرونته من دون ان يمس جوهره.

ونشير هنا الى مسألة في غاية الاهمية الا وهي تعطيل العمل بقانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤، وقانون التعرفة الكمركية رقم ٧٧ لسنة ١٩٥٥ في الفترة الممتدة من

(١) ينظر كل من: محمد سامي يونس العسلي، مصدر سابق، ص ٢١؛ طلال محمود كداوي، مصدر سابق، ص ١٠.

(٢) ترجع أصول هذه التعرفة الى تعرفة عصابة الامم ووضعتها خبراء الكمارك من الدول الاوربية معظمها الى مجلس التعاون الكمركي المنعقد في بروكسل، وقد تم وضع الاتفاقية بهذا الصدد من قبل الاتحاد الاوربي في سنة ١٩٥٠ التي انضمت اليها الدول التي شاركت في وضع الجدول الموحد وأطلق عليه (جدول تعرفة بروكسل)، ويتكون جدول تعرفة بروكسل من ٢١ قسم يتفرع الى ٩٩ فصل ضمن اكثر من (١٠٠٠) بند.

(٣) سعيد عبود السامرائي، السياسة المالية في العراق، ط ١، مطبعة القضاء، النجف، ١٩٧٦، ص ٢٠٩.

(٤) الوقائع العراقية، العدد ٢٩٨٥ في ١٩/٣/١٩٨٤. وعدل هذا القانون ثمانية وخمسون مرة ما بين ١٩٨٤ - ٢٠٠٦.

٢/١٨ لغاية ٨/٢٦ من عام ١٩٩١ لأسباب تتعلق بحاجة البلاد الى دخول مواد متنوعة في الفترة من بداية الحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق بموجب قرار مجلس الامن المرقم ٦٨٧ في ١٩٩٠/٨/٦ إذ سمح بدخول جميع انواع البضائع الى العراق (ما عدا الممنوع منها بموجب القوانين النافذة) من دون اخضاعها الى الضريبة الكمركية او ضريبة الدفاع الوطني او اية رسومات اخرى^(١). ومن ثم أعيد العمل بالقانونين مع التضييق من نطاق تطبيقهما^(٢).

ونتيجة للظروف التي مر بها العراق من جديد و احتلاله من الولايات المتحدة الأمريكية تم تعطيل العمل ثانية بقانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ وكذلك تعطيل العمل بقانون التعرفة الكمركية رقم ٧٧ لسنة ١٩٥٥ في المدة التي تلت تغيير النظام السابق ، وذلك بناء على الامر ذي الرقم (١٢) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA)^(٣) بشأن سياسة تحرير التجارة. وترتب على القرار المذكور فتح الحدود العراقية امام البضائع من دون ان تفرض عليها اية رسوم او ضرائب، وكذلك الحال بالنسبة الى التصدير حيث اعتبرت كافة السلع العراقية متاحة للتصدير باستثناء السلع المدرجة في ملحق سلطة الائتلاف المؤقتة للقرار رقم (١٢) والخاص بسياسة تحرير التجارة، وكان من ضمن الصادرات المحظورة: المواد الغذائية، السكر، الشاي، الرز المستورد، الدهون والزيوت النباتية المستوردة و العدس والحمص...الخ. ثم صدر بعد ذلك القرار رقم (٣٠) في ٢٠٠٣/١٠/٨ عن مجلس الحكم(المنحل) بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٩/٢٣ بشأن ممتلكات الدوائر المنحلة ومنع تصدير المواد الانشائية

(١) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٣٨ في ١٩٩١/٢/٩ المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٣٤٣ في ١٩٩١/٢/١٨.

(٢) قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٦٩ في ١٩٩١/٨/٨ المنشور في الوقائع العراقية، العدد ٣٣٦٨ في ١٩٩١/٨/٢٦. حيث نصت الفقرة ٢ من هذا القرار على: "يسمح باستيراد السلع الغذائية الاساسية ومستلزمات الانتاج الصناعي والزراعي ومستلزمات البناء والسيارات الانتاجية دون خضوعها للرسوم الكمركية او ضريبة الدفاع الوطني او اية رسوم اخرى"

(٣) كتاب وزارة النقل والمواصلات، الشركة العامة للسكك الحديدية، مكتب المدير العام، ذي العدد م /٣/ ١٢٨ بتاريخ ٢٠٠٣/٨/٨ والمبلغ الى مديرية كمارك المنطقة الشمالية، غير منشور. وهو ما تم تأكيد العمل به بموجب كتاب وزارة المالية ، الهيئة العامة للكمارك القانونية، ذي العدد ٢١٩ بتاريخ ٢٠٠٣/٩/١٣ والمبلغ الى مديرية كمرك المنطقة الشمالية، غير منشور.

للحفاظ على مرتكزات البنية التحتية للبلاد وبغية إيقاف عمليات السلب والنهب والتخريب وتعريض امن الاقتصاد الوطني للخطر^(١).

انتقل العمل الكمركي في العراق الى مدار جديد بعد تغيير النظام في ٢٠٠٣/٤/٩، اذ قامت سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) بالغاء الرسوم الكمركية، وتعليق العمل بالتعرفة الكمركية والرسوم وضرائب الاستيراد، وفرضت بدلاً من كل ذلك رسم اعمار العراق^(٢) بنسبة (٥٪) من قيمة البضاعة^(٣) على السلع والبضائع المستوردة جميعها الى العراق ابتداء من ٢٠٠٤/٣/١. ويصب في هذا الاتجاه سياسة (تحرير التجارة) الذي اتخذتها سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) ضمن امرها المرقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٤، والقاضي بتعليق رسوم الكمارك ما عدا رسم إعمار العراق. يلحظ بذلك توحيد تسعيرة الضرائب الكمركية بنسبة واحدة وهي (٥٪) من قيمة البضاعة من دون تحديد لنوعية هذه البضاعة، وبالتالي انخفض الى حد بعيد الاعتماد على الإيراد الكمركي في ردد الوعاء الضريبي في ظل السقف المتدني البالغ (٥٪) من قيمة البضاعة ولا سيما مع سلسلة الإعفاءات من هذه الضريبة المتدنية والتي شملت السلع الاساسية والاستيرادات الحكومية والمنظمات العراقية ذات المشاريع الانسانية والخدمية وغير الربحية، والمؤسسات الدولية وتلك التابعة للأمم المتحدة، وشملت السلع والامتعة الشخصية العائدة للأجانب والقنصليات الاجنبية الموجودة في العراق.

(١) حيث نص القرار على ما يلي :

"١-يمنع منعاً باتاً تصدير مواد البناء والانشاءات والمعادن وبضمنها السكراب الحديد والالمنيوم والنحاس وغيرها والقابلوات الخاصة بالكهرباء والهواتف.

٢- تتخذ الاجراءات القانونية وفق قانون العقوبات رقم ١١ لسنة ١٩٦٩ بحق المخالفين ومن يتعامل بشراء او بيع الممتلكات العامة او حيازتها او يقدم على الاضرار بها او التصرف بها من دون موافقات اصولية مسبقة من الجهات ذات العلاقة"

(٢) الفقرة (١) من الأمر رقم ٣٨ الصادر في ٢٠٠٣/٩/١٩ .

(٣) الفقرة (٣) من الأمر ذاته.

ويمكن ان نسجل الملاحظات الآتية على قرار رسم اعمار العراق:

١. انه جاء على نحو غير مدروس ولا سيما من الناحية الاقتصادية، لكونه قد شرع من سلطة الائتلاف المؤقتة والتي هي غير ملمة على نحو دقيق بالأوضاع الاقتصادية التي تسود الصناعات العراقية العامة منها والخاصة.
 ٢. انه ركز بالدرجة الاولى على الناحية المالية، إذ اكد بالنص على عدم استخدام ايرادات هذه الضريبة الا لتمويل مشاريع اعادة الاعمار فقط.
 ٣. انه لم يعر اهتماماً بالحماية الكمركية للصناعات الوطنية ولا سيما الصناعات المشيدة حديثاً والتي كان يحميها قانون التعرفة الكمركية السابق.
- وكنتيجة للسياسة الكمركية غير السليمة اضطر عديد من المعامل الصناعية الوطنية ولا سيما منها (كصناعة الملابس على اختلاف انواعها، وصناعة الجواريب والاحذية والبسكويث وغيرها) الصغيرة الحجم الى التوقف عن الانتاج وتسريح كادرها العمالي لعدم قدرتها على الوقوف كمنافس امام السلع المثيلة المستوردة، مما ادى الى زيادة نسبة البطالة و المتفشية اصلاً نتيجة السياسات الاقتصادية الخاطئة، فضلاً عن حرمان هذه الصناعات من الدعم الاقتصادي خاصة بالنسبة للمصانع المشيدة حديثاً التي كانت تمثل النواة الحقيقية لنمو وتطور قطاع الصناعة في المستقبل، كما اضطرت بعض المعامل ذات الانتاج الواسع الى تقليص حجم انتاجها لإنخفاض الطلب على منتجاتها، وحتى على المستوى القطاع الصناعي الحكومي، كانت حاجة الشركات ملحة، كالشركة العامة للصناعات القطنية الى فرض ضرائب كمركية على السلع المثيلة المستوردة حماية لمنتجاتها.
- واستناداً للأمر المرقم (٣٨) لسنة (٢٠٠٣) كان من المفترض ان ينتهي العمل بضربية إعادة اعمار العراق في ٢٠٠٦/١/١ ويعاد العمل بأحكام قانون الكمارك إلا ان الذي حصل هو انه لم يعمل بأحكام قانون الكمارك منذ عام ٢٠٠٦ لحد الان، لذا كان من الضروري توجيه الإدارة الكمركية في العراق نحو إصدار قانون جديد للتعرفة الكمركية يحدد نسبة الرسوم الكمركية على البضائع الداخلة إلى العراق عبر حدودها مع دول العالم.

وأخيراً وبعد انتظار طويل وترقب مشوب بالحذر، صدر في العراق قانون التعرفة الكمركية الجديد رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠^(١)، الذي يتضمن شمول (٨٠٠٠) مادة برسوم كمركية تتراوح ما بين (الصفير - ٨٠٪)^(٢) على مجموعة من السلع المستوردة، حيث بلغت النسبة ٥٪ على الرز والسكر و٨٠٪ على المشروبات الكحولية والمياه المعدنية و١٥٪ على السيارات الخ. ويفرض رسم كمركي على البضائع المستوردة غير الواردة في جدول تعرفة الرسوم الكمركية بنسبة لا تزيد عن (٢٠٪) من قيمتها^(٣). لحماية الصناعة الوطنية من سياسات الإغراق ومنع دخول السلع الضارة بالصحة وبالحالة الاجتماعية وتنظيم سياسة الاستيراد العشوائية.

على وفق المادة (١١) من القانون الجديد الذي كان من المفترض ان يكون نافذاً في (٢٠١١/٣/٦) ويلغى بذلك جميع القوانين التي كانت نافذة في العراق، الا انه وعلى الرغم من صدور التعديل الاول للقانون في عام (٢٠١١)^(٤) على ان يكون نافذاً في (٢٠١٢/٦/٣٠) بقي اصل القانون و تعديله معطلاً عن التطبيق ليوم كتابة هذا البحث، على الرغم من حاجة العراق الماسة الى تطبيق القانون لتنظيم انسيابية السلع والبضائع المستوردة والمصدرة من و الى العراق مما يشكل في رأينا أمراً غير مسوغ.

الفرع الثاني

تعريف التعرفة الكمركية

و نتناول بالدراسة ماهية التعرفة الكمركية في ثلاث نقاط، نبحت في أولهما تعريف التعرفة الكمركية واهميتها، وفي ثانيتهما انواع التعرفة الكمركية، وأخيراً الاساس القانوني للتعرفة الكمركية.

أولاً: تعريف التعرفة الكمركية واهميتها:

- (١) المنشور في الوقائع العراقية رقم (٤١٧٠) في ٦/١٢/٢٠١٠.
- (٢) جداول تعرفة الرسوم الكمركية والروزنامة الزراعية الملحق بقانون التعرفة الكمركية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ بموجب المادة (١) من القانون المذكور.
- (٣) الفقرة (ثانياً) من المادة (٢) من قانون التعرفة الكمركية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠.
- (٤) قانون التعديل الاول رقم ٣٤ لسنة ٢٠١١.

المراد بالتعريف الكمركية فئات الرسوم المفروضة على البضائع الداخلة الى البلاد والخارجة منه، ويطلق لفظ التعريف الكمركية على الرسوم المقررة على كل سلعة مصدرة او مستوردة. ولأهمية التعريف الكمركية فقد تطرق اليه عديد من الباحثين و المختصين و نورد في ادناه بعض التعاريف التي قدمت بشأنها للوقوف عليها:

انها قائمة بالرسوم الكمركية المفروضة على مختلف السلع المستوردة، وتسمى هذه القائمة التعريف الكمركية^(١). و تعرف ايضاً بأنها^(٢) رسوم كمركية تفرض على السلع عند خروجها من الدول او عند دخولها اليها، أي انها تفرض على التصدير وعلى الاستيراد. في حين يرى اخر^(٣) بانها ضريبة كمركية تحصلها الدولة على السلعة عند اجتيازها حدودها سواء اكانت برية أم بحرية أم جوية دخولا او خروجاً، أي في حالة دخول السلعة او خروجها وتسمى في الحالة الاولى رسم وارد وفي الثانية رسم صادر. وذهب راي آخر^(٤) الى انها رسوم تعريفية تفرض على السلع المستوردة الى البلد فحسب، وهناك من يرى بان لفظ التعريف الكمركية يطلق على الرسوم الكمركية المقررة على كل سلعة وعلى القانون الصادر بفرضها، او انها ضريبة على الواردات من السلع والخدمات التي تتأتى الى داخل الدولة ، ويتم جبايتها بواسطة موظفي الكمارك عند مكان الدخول^(٥).

(١) د. محمد دياب، التجارة الدولية في عصر العولمة، دار المنهل اللبناني للدراسات والتوثيق، بيروت، ط١، ٢٠١٠، ص ٣١٨.

(٢) د. نجيب قلادة، التعريف الكمركية كأداة للسياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه منشورة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥، ص ٩٧.

(٣) يوسف العرياني، الاعفاءات الجمركية علما وعملا، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٣، ص ٦.

(٤) د. زكريا احمد نصر ، العلاقات الاقتصادية الدولية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٢٢١.

(5) P. Linderer and A. Pugel, International Economics, 10th Edition

,R. donneller and sons company,1996, p.117;

H . G : International Economics , 1st Edition , Richard Dirwin,

Inc.,1997.,p.135.

يتضح من التعريفات السابقة، بأنها تتفق في مضامينها وأن اختلفت في الفاظها، فهي جميعها تتفق على ان التعرفة الكمركية هي من اهم انواع الضرائب غير المباشرة التي تفرض على السلع المستوردة والسلع المصدرة، وكما وهي احدى الوسائل الفعالة لحماية المنتجات الوطنية.

ويلحظ وجود تباين بين هذه المسميات والتعاريف فمنهم من اطلق عليها (رسم) و البعض الاخر(ضريبة) و اخر (تعرفة)، وان درجت اغلبية التشريعات الحديثة على إطلاق اسم الرسوم على هذه الضريبة، ويلاحظ أيضا في هذا الخصوص استخدام التشريعات لمصطلح الضريبة للدلالة على الرسم او بالعكس^(١)، واصبحت الادارة المالية في العصر الحديث لا تهتم كثيرا لهذا التمييز النظري بين مصطلحي الضرائب الكمركية والرسوم الكمركية^(٢)، لان ذلك لا يغير من طبيعتها القانونية بوصفها رسوماً وليست ضرائب بالمعنى الدقيق. ومهما كان الأمر يمكن ان تقدم تعريفاً للتعرفة الكمركية على انها جداول تتضمن الرسوم الكمركية التي تفرضها الدولة على السلع بعد تبويبها وتفصيلها عند استيرادها او تصديرها.

(١) اذ تنص المادة الثامنة من قانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ على انه "تخضع البضائع التي تدخل اراضي جمهورية العراق او تخرج منها بأية صورة كانت للرسم الكمركية المقررة في قانون التعريفة و الرسوم و الضرائب الاخرى بموجب القوانين النافذة الا ما استثنى بموجب قانون او اتفاقية" كما و تنص المادة التاسعة من نفسه القانون على انه "تفرض الرسوم الكمركية و تعدل و تلغى بقانون بناءً على اقتراح من الوزير". وهذا يدل على ان المشرع الضريبي العراقي يطلق تسمية الرسوم الكمركية على الضرائب الكمركية، وكذلك الحال بالنسبة الى التشريعات المقارنة.

ينظر عل سبيل المثال : المادة الثامنة من قانون الكمارك السوري الصادر بالقانون رقم (٩) بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٥ والنافذ اعتباراً من تاريخ ٢٣/٥/١٩٨٣. وكذلك المادة التاسعة من قانون الكمارك الاردني رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨ .

اما المشرع الضريبي المصري فقد استبدل كلمة رسوم والتي وردت في التشريعات الكمركية السابقة بكلمة ضرائب جمركية. تنظر: المادة الخامسة من قانون الكمارك المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣.

(٢) لمزيد من الملاحظات راجع: محمد سامي يونس العسلي، مصدر سابق، ص ٣٦-٣٧.

وتحتل التعرفة الكمركية المركز الاول في المجتمع الاشتراكي و الرأسمالي على حد سواء بالنظر لإسهامها في تنمية الاقتصاد القومي. وتعد بالنسبة للدول النامية عماد الحياة الاقتصادية، وترتكز عليها سياسة التنمية في حماية الصناعات الناشئة وتشجيع برامج التصنيع لخفض الرسوم الكمركية على السلع الانتاجية والمواد الخام وتشجيع الصادرات عن طريق الانظمة الكمركية مثل السماعات و الاعفاءات و إعادة الرسوم (الدروباك)^(١) عند إعادة التصدير. ولأهمية التعرفة الكمركية فقد أولتها التشريعات أهمية خاصة لدرجة أن عديد من الدول قد أبرمت معاهدات خاصة فيما بينها لتوحيد نظام التعرفة الكمركية كما هو الشأن مثلاً، في دول السوق الاوربية المشتركة (الاتحاد الاوربي)، وكذلك ما ذهب اليه ممثلو (٢٣) دولة في اجتماع في جنيف الى إجراء مفاوضات حول التعرفة الكمركية، و وقعوا اتفاقية بهذا الشأن سميت بالاتفاقية العامة للتعرفة الكمركية والتجارة^(٢) General Agreement On Tariff And Trade (GATT 1947)، و قد تم التوقيع على هذه الاتفاقية في تشرين الاول لعام ١٩٤٧، وبدأ تنفيذها في بداية عام ١٩٤٨.

ثانياً: انواع التعرفة الكمركية.

الواقع ان للتعرفات الكمركية انواع متعددة، وتختلف الدول عادة عن بعضها عند وضع سياسة التعرفة الكمركية بما يتلائم و وضعها الاجتماعي و مدى حاجتها الى السلع، إذ انها تعد في الواقع نظاماً يوضع لتنفيذ السياسة الاقتصادية وتعد ايضاً الحارس الامين لثروة البلاد.

(١) ويسمى ايضاً بالتعقيم الضريبي، ونظام الدروباك (Draw Back)، وهو رد الرسوم المحصلة عند إعادة التصدير للخارج. والدروباك مأخوذ أصلاً من النظام الكمركي الانكليزي، وهو نظام تلجأ اليه الدول دعماً لميزانها التجاري ولزيادة حجم صادراتها والعمل على إيجاد مجال لتصرفها في اسواق العالم المختلفة. للمزيد ينظر: محمد عباس زكي و انور عبدالخالق، المناطق الحرة وأثرها على التجارة الخارجية- دراسة مقارنة، مطبعة النهضة العربية، مصر، دون سنة النشر، ص ٢١.

(٢) عبدالهادي عبدالله حردان، الاتفاقية العامة للتعريفات الكمركية والتجارة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة ١٩٩٩، ص ٥٢ وما بعدها.

و بصورة عامة يمكن التمييز بين التعريفات الفرضية^(١) (الذاتية او المستقلة) الناشئة عن إرادة تشريعية داخلية، أي تلك التي تفرضها الدولة بمعزل عن اية معاهدات او اتفاقات او أي التزامات دولية أخرى، والتعريفات الأتفاقية (التعاقدية)^(٢) القائمة على اساس تعاقد دولي، اي تلك التي تنشأ بموجب اتفاق كمركي (تجاري) بين الدول تبعاً لأهمية المعاملات التجارية التي تقوم بينهما.

وتقسم التعرفة الكمركية من حيث سعر الضريبة او الرسم المفروض، عادة الى الانواع الآتية:

١. **التعرفة الكمركية العادية (البسيطة) :** وهي التعرفة التي تنظر بمنظار واحد لا يختلف الى البضائع المستوردة جميعها مع مراعاة الاستثناءات او الاعفاءات التي نصت عليها قانوناً^(٣)، اي تطبق على الواردات كافة ولا تميز في تطبيقها بين دولة و أخرى، حيث تفرض تعرفة موحدة على كل سلعة مستوردة من فئة محددة، بصرف النظر عن البلد الذي استوردت منه السلعة، إلا في حال إعفاء دولة معينة منها تماماً.
٢. **التعرفة الكمركية المزدوجة:** وهي التي تجمع بين تعرفتين في آن واحد، وتعد احدهما تخفيضاً للآخرى بوجود تعرفة دنيا وتعرفة قصوى، وبموجب هذه التعرفة تتمكن الدولة من اجراء التعديلات في فئات الرسوم المفروضة من دون ان تخل بشروط الاتفاقيات. اي يوجد سعرين مختلفين، سعر عادي يُعمل به بشكل عام، وسعر اتفاقي يُعمل به في حال وجود اتفاق معين^(٤). و يتميز هذا النظام بعدد من المزايا تتمثل في حماية الإنتاج الوطني إذ لا يسمح بخفض التعريفة الكمركية عن الحد الأدنى المسموح به، ويمنح الدولة ذاتها الحق في معاملة منتجاتها الوطنية ومنتجات الدول الأخرى المستوردة محلياً، بمقتضى التعرفة المنخفضة في شرط التبادلية.

(١) د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣١٨.

(٢) عبدالهادي عبدالله جردان، مصدر سابق، ص ٢١.

(٣) هاشم محمد صالح، التعريفة الكمركية - ج ٢، بحث منشور في مجلة الكمارك، العراق، العدد ٨٤، ١٩٧٨، السنة الرابعة والعشرون، ص ٢١.

(٤) د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣١٩.

مما يعني انه بموجب هذا النظام (نظام التعرفة المزدوجة) تضمن الدولة حقها في تعديل التعرفة الكمركية الاتفاقية مع غيرها من الدول، وفقاً للمبادلات التجارية المرغوبة، ويمنحها أيضاً فرصة تعديلها بموجب الاتفاقات التجارية القائمة، لذا فإن الدولة لا تطبق التعرفة المنخفضة إلا بموجب الاتفاقات التجارية و السياسية التي تتضمن شرط الدولة الأولى بالرعاية (او الأكثر رعاية)^(١).

٣. **التعرفة الكمركية المتعددة:** وتشمل مستويات عديدة من الاسعار، منها المرتفعة، ومنها الأقل ارتفاعاً، ومنها الأدنى، تبعاً للبلد الذي تأتي منه وارداتها^(٢).

٤. **التعرفة الكمركية الإضافية:** وهي تلك التعرفة التي تتضمن رسماً اضافياً في حالة الأزمات الاقتصادية، وتدهور عملة الدولة او قيامها بحملات إغراق^(٣).

٥. **التعرفة الكمركية التفضيلية:** وهي التي تطبق على سلع معينة لإيجاد إتحاد كمركي او روابط اقتصادية. و تطبق وفقاً للاتفاقيات المعقودة لهذا الغرض مع البلدان التي عقدت مع بعضها اتفاقات كمركية، ويسمى هذا النوع من التعريفات بالتعرفة التعاقدية إذ يتم بموجبها تخفيض الضرائب الكمركية على عدد من السلع المنتجة في البلدين المتعاقدين والمتبادلة فيما بينهما. والجدير بالذكر ان التعرفة التفضيلية اقرت في عام ١٩٦٥ عندما أتخذت في إطار الـ(GATT)^(٤) تعديلات تتعلق بالبلدان النامية و حقها في رفع الرسوم الكمركية^(٥) على بعض السلع لحماية اقتصادها الوطني، و في المقابل إلزام الدول المتقدمة

(١) عبدالهادي عبدالله حردان، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٢) د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣١٩.

(٣) محمد عباس زكي و انور عبدالخالق، المناطق الحرة واثرها على التجارة الخارجية- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١١.

(٤) هذا المصطلح هو مجموع الأحرف الأولى للكلمات الانكليزية:

General Agreement on Tariffs and Trade

(٥) للتفصيل في الرسم الكمركي ينظر كل من : د. محمد سيد عابد، التجارة الدولية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الاسكندرية، ٢٠٠١، ص ٢٠٨؛ و د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣١٩-٣٢١؛ و هاشم محمد صالح، مصدر سابق، ص ٢٢؛ و محمد عباس زكي و انور عبدالخالق، مصدر سابق، ص ١١.

على تخفيض الرسوم على سلع الدول النامية، اي منح هذه الدول ما يسمى ب(النظام التفضيلي) الذي لا يشمل اعمال مبدأ الدولة الأكثر رعاية. مما يعني ان التعرفة المخفضة على سلعة من دولة نامية، لا يمكن ان تسري على الشركاء التجاريين الذين يطبقون في ما بينهم نظام الدولة الأكثر رعاية^(١). لذا يمكن القول بأن الانواع المختلفة للتعرفة الكمركية يمكن جمعها تحت ثلاث فئات من التعريفات وهي:

الفئة الاولى: التعرفة الكمركية ذات عمود واحد(جدول واحد): وهي التي تحدد فئة واحدة للرسم (للبضاعة) سواء كان نوعياً او قيمياً دون تمييز بين الدول المختلفة ويطلق عليها بهذا الوصف تعرفة ذات فئة موحدة.

الفئة الثانية: التعرفة الكمركية ذات عمودين (جدولين): وتضع هذه التعرفة حدين لكل رسم مفروض على البضاعة، أي حداً أعلى وآخر أدنى، ويطبق الرسم الأعلى على الواردات من البضاعة من الدول كافة، ما لم يكن هناك إتفاق تعاقدي بين الدولة و دولة أخرى فيطبق الرسم الأدنى، وتكون التعرفة الكمركية بهذه الصفة وسيلة للمساومة في المفاوضات والاتفاقيات التجارية لذا تسمى بالتعرفة الاتفاقية.

الفئة الثالثة: التعرفة الكمركية ذات ثلاثة أعمدة (جداول): وهذا النوع من التعرفة تضعها الدول ذات المستعمرات، وكانت سارية عادة بين الدول ومستعمراتها، وكان الغرض منها تشجيع العلاقات التجارية بين الدولة، والدول التي ترتبط معها سياسياً او بينها وبين مستعمراتها، ومن ذلك النوع التعرفة البريطانية مع مستعمراتها^(٢).

(١) د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣١٩.

(٢) محمد عباس زكي و انور عبدالخالق، مصدر سابق، ص ١٠.

الفرع الثالث

الأساس القانوني للتعرفة الكمركية

ونقصد به تحديد الوصف القانوني للواقعة محل التكييف لتحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق عليها. ولإعطاء التكييف القانوني الصحيح للتعرفة الكمركية لابد من تحديد الوصف القانوني للضريبة الكمركية بوصفه قانوناً للتعرفة الكمركية شكلاً من أشكال القانون الضريبي. اقترنت التعرفة الكمركية عادةً بوجود السلطة في المجتمع السياسي، وتطور مفهومها بتطور وظائف السلطة وأهدافها. والمفهوم المعاصر للتعرفة الكمركية يقوم على أنها إحدى المصادر الرئيسية للتمويل، ووسيلة تمكن الدولة من حماية منتجاتها الوطنية، والتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيه النشاط الاقتصادي.

وللتطور الدستوري للدول الحديثة فقد استقرت قاعدة دستورية مهمة تعرف بقاعدة "قانونية الضريبة" والتي مفادها ان فرض الضرائب و تعديلها أو إلغائها والإعفاء منها لا يتم إلا وفقاً لأحكام القانون. وهذا يعني صدور القانون عن السلطة التشريعية عملاً بأحكام الدستور، وقد يأخذ هذا القانون اشكالاً عدة كقانون ضريبة الدخل، قانون ضريبة العقار، قانون الكمارك وقانون التعرفة الكمركية وغيرها.

وقد اخذ المشرع العراقي بهذا المبدأ الدستوري المهم^(١) الذي انعكس في القوانين العراقية ذات الصلة بالضرائب مسائراً بذلك معظم التشريعات الضريبية الحديثة التي تأخذ بمبدأ قانونية الضريبة. والتي تقرر بأن لا يصدر تكليف ضريبي إلا بقانون^(٢)، والذي بدوره يصدر عن السلطة التشريعية .

والاساس الذي تقوم عليه قانونية الضريبة هي فكرة السيادة ، اذ ان الحدود الجغرافية والسياسية تعدّ أسواراً مغلقة لا يجوز مرور البضائع والخدمات عبرها إلا في منافذ معينة على وفق القوانين والأنظمة التي تقرها الدولة بما لها من سيادة على إقليمها^(٣)، مع الاقرار بما

(١) اذ تنص المادة (٢٨) الفقرة (ولاً) من دستور العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥ على انه "لا

تفرض الضرائب و الرسوم و لا تعدل و لا تجبي، ولا يعفى منها، إلا بقانون".

(٢) المادة (٩) من قانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

(٣) المادة (٨) من القانون ذاته.

حصل من تغيرات على فكرة السيادة نتيجة تبني البلدان لنظام اقتصاد السوق وتكوين التكتلات الاقتصادية وملائمة القوانين لقواعد التجارة الدولية، إذ لم تبق فكرة السيادة مطلقة كما كان في السابق.

لذا تستحق التعرفة الكمركية بغض النظر عن اشكالها على البضائع جميعها التي تمر عبر حدود الدولة، أي عندما تتجاوز الخط الكمركي على السكان من وطنيين أو أجانب جميعهم بصرف النظر عن البلد الواردة منه او المصدرة إليه إلا إذا كانت هناك اتفاقات تفضيلية كمركية^(١).

وتعد التعرفة الكمركية من الضرائب غير المباشرة لأنها تجبى نتيجة لفعل اقتصادي معين، الاستيراد أو التصدير أو العبور، وتحدد أحكام التعرفة الكمركية وأسعارها بقوانين خاصة مثل قانون الكمارك الذي يبحث في الأحكام العامة للضريبة، وقانون التعرفة الكمركية^(٢) الذي يعين معدل الضريبة وبنسبتها للبضائع المختلفة التي تخضع للضرائب الكمركية.

وإذا كان الأصل هو سريان قانون التعرفة الكمركية على السلع الخاضعة جميعها، إلا أنه من الممكن أن يتضمن القانون معاملة كمركية خاصة لسلع دولة معينة ، وتسمى التعرفة في هذه الحالة بالتعرفة المزدوجة كما اشرنا إليها سابقاً.

وأمام ما يشهدها لعالم اليوم من تكتلات اقتصادية، نلحظ انتشار ظاهرة التعرفة الكمركية المزدوجة والتعرفة الكمركية المتعددة وذلك بغية تحقيق اعتبارات التكامل والتبادل التجاري بين الدول، وهذا ما يسوغ ظاهرة التكتلات الاقتصادية التي تنطوي على معاملة كمركية خاصة

(١) إذ تنص المادة (١٠) من قانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ على انه "تطبق رسوم التعرفة العادية على بضائع جميع الدول مع مراعاة ما ورد في المادتين (١١) و(١٢) من هذا القانون"

وتنص المادة (١١) من نفس القانون على انه "تطبق رسوم التعرفة التفضيلية على بضائع الدول وفق الاتفاقيات المعقودة في هذا الشأن" وتنص المادة (١٢) من نفس القانون على انه "يجوز بقانون تطبيق رسوم تعريفية قصوى لا تزيد على ضعف رسوم التعرفة العادية على بضائع بعض الدول على ان لا تقل عن (٣٥%) من ثمن قيمة البضائع"

(٢) المادة (١)/ خامسا - من قانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.

لدول الاتحاد بالتسهيلات او الاعفاءات او التخفيضات التي يوفرها اتفاق الاتحاد^(١)، إذ نلاحظ بأن هذه الدول تعامل بعضها البعض معاملة كمركية خاصة تنطوي على قسط كبير من التسهيلات أو الإعفاءات أو التخفيضات في بعض الأحيان.

وتعد الضرائب الكمركية المتمثلة بالتعرفة الكمركية ديناً في ذمة المستورد واجب الاداء لخزينة الدولة مع حق الاولوية في اقتضاؤها باعتبارها من الديون الممتازة، وينشأ هذا الدين بمجرد توفر الظروف التي ينص عليها القانون. وبعبارة اخرى متى ما تحققت الواقعة المنشئة للضريبة يعد هذا الدين مستحقاً. نستخلص من ذلك ان الرسم الكمركي المتمثل بالتعرفة الكمركية اسوة بباقي النظم الضريبية تعد التزاماً قانونياً يفرضه الدستور، ويستند على اساس سيادة الدولة وسلطانها، ويهدف الى تحقيق المصلحة العامة^(٢).

المطلب الثاني

علاقة التعرفة الكمركية بسياسة التجارة الدولية ومبررات الأخذ بها

نتناول في هذا المطلب دراسة السياسة التجارية الدولية، ومسوغات الأخذ بالتعرفة الكمركية، في فرعين متعاقبين، وبيان رأينا في الموضوع.

الفرع الأول

علاقة التعرفة الكمركية بسياسة التجارة الدولية

من المعلوم ان السياسة الكمركية تؤثر في تقدم التجارة الخارجية (الدولية) والعلاقات الاقتصادية المختلفة بين الدول مما تنعكس على حجم الانتاج والاستهلاك واسعار السلع المحلية والاجنبية. ترسم الدولة عادة السياسة الكمركية في مجال العلاقات التجارية الدولية، لتحقيق اغراض مختلفة منها حماية القيم الوطنية بما فيها حماية الاسواق الوطنية، او إعطاء

(١) الاتفاق الكمركي: هو الذي ينظم التبادل التجاري بين دولتين بالنسبة للتعرفة الكمركية بشأن السلع الواردة بالاتفاقية، أما الاتحاد الكمركي هو الذي بموجبه تلتزم دولتان او اكثر على الغاء الحدود الكمركية بينهما وان تتبع الدولة تجاه الدول الاخرى الغير منظمة الى الاتحاد الكمركي تعرفة كمركية موحدة. محمد سامي يونس العسلي، مصدر سابق، ص ٧١.

(٢) محمد سامي يونس العسلي، المصدر السابق، ص ٧٤.

الوضع الأمثل للإنتاج الوطني ولاسيما حالات الإغراق من قبل منتج أجنبي مستورد^(١). والتعرفة الكمركية بهذا المعنى، هي التي تتحكم بشكل حاسم ومباشر في عملية التصدير والاستيراد في مجال العلاقات التجارية الدولية.

وأما السياسة التجارية الخارجية في جانبها الاجرائي (القيود والتنظيمات) التي تتعلق بالتجارة الدولية، فهي مجموع القيود التي تفرضها الدولة على حرية تدفق التجارة الخارجية كفرض التعرفة الكمركية، او نظام الحصص والإعانات وغيرها.

ومن هنا يمكن تعريف سياسة التجارة الخارجية على أنها (مجموعة من الاستراتيجيات والخطط التي تتبناها الدولة في تجارتها الخارجية فضلاً عن الاجراءات والتدابير التي تتخذها الدولة في نطاق علاقاتها التجارية مع الدول الأخرى بقصد تحقيق أهداف معينة) وقد تكون هذه الاهداف اقتصادية، أو سياسية، او اجتماعية... الخ
وتكون السياسة التجارية الخارجية للدول على نوعين :

أولاً- سياسة حرية التجارة : Free trade policy

والمبدأ الاساس الذي تقوم عليه سياسة تحرير التجارة الخارجية، هو عدم تدخل الدولة في العلاقات التجارية الدولية، وخفض الرسوم الكمركية ورفع الحواجز التي تعيق تطور العلاقات التجارية الخارجية.

لذا يمكن القول بأن حرية التجارة تتمثل في تدفق السلع والخدمات عبر الحدود الدولية من دون قيود، وتقوم على الفكر التقليدي المؤسس على فكرة التخصص في النشاط الاقتصادي، اي تخصص الدولة في انتاج السلعة التي لها ميزة نسبية بالنسبة لها مقارنة بالدول الأخرى^(٢)،

(١) بهذا المعنى ينظر: د. استفان ب ماكي، التجارة الدولية، ترجمة د. حسان علي بكر، وتقديم

د. وليد أسماعيل السيفو، مطابع التعليم العالي، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٢٢-١٢٣.

(٢) د. صلاح الدين نامق، سياسات التجارة الدولية، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨،

ص ١٧.

مما يعني انتاجها بتكلفة اقل وحصولها على ما تحتها من سلع من غيرها من الدول بتكلفة ارض خص مما لو أنتجتها هي بنفسها^(١).

لذا تتحقق اهداف التجارة الدولية المتمثلة في تبادل السلع والخدمات بين الدول. فإذا اعتمدت كل دولة سياسة حماية صناعاتها المحلية وأحجمت عن الاستيراد أو قلصت إلى الحد الأدنى وارداتها، ستجد نفسها عاجزة في نهاية المطاف عن تصدير فوائض إنتاجها، مع ما يمكن أن ينجم عن ذلك من ركود اقتصادي وتراجع في مستوى الرفاهية الاقتصادية. فلن يكون بإمكان أية دولة تصدير فائض إنتاجها بصورة مستمرة دون أن تستورد فائض إنتاج الدول الأخرى، وتؤدي هذه السياسة الحمائية إلى إفقار الغير نتيجة تعرقل حركة تدفق السلع والخدمات بين الدول^(٢). و فضلاً عن ذلك، تقدم انصار سياسة حرية التجارة مسوغات اخرى كثيرة منها: وجود الترابط بين الانفتاح الاقتصادي وتحرير التجارة والنمو الاقتصادي علاوة على ما تحققه حرية التجارة من خفض لأسعار السلع المستوردة كنتيجة طبيعية للحد من نشوء الاحتكارات الدولية، وتؤدي حرية التجارة الى تشجيع التقدم الفني والتكنولوجي وتحسين وسائل الانتاج، والمساهمة في وصول المؤسسات الانتاجية إلى أحجامها المثلى وفرص توسيع الإنتاج و الاستفادة من التخصص والتقسيم الدولي للعمل^(٣).

ثانياً- سياسة حماية التجارة:

والمبدأ الأساس الذي تقوم عليه سياسة حماية التجارة، هو تدخل الدولة في المؤثرات الضرورية لتسهيل المبادلات التجارية على وفق ما تفرضها مصالحها الاستراتيجية السياسية و الاقتصادية والمالية وغيرها.

لذا يمكن القول، بان سياسة حماية التجارة هي الحالة التي تستخدم فيها الدولة سلطتها العامة للتأثير في حجم المبادلات الدولية او اتجاهاتها او تسويتها، لذا تمثل مظهراً من مظاهر

(١) د. سامي عنيقي حاتم، التجارة الخارجية بين التنظير والتنظيم، الكتاب الأول، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩١، ص ٩٣.

(٢) عبدالهادي عبدالله حردان، مصدر سابق، ص ١٤.

(٣) للمزيد عن تلك الحجج، ينظر كل من: د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣٠٢-٣٠٥؛

و عبدالهادي عبدالله حردان، المصدر السابق، ص ١٣-١٤.

تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية في فرض التعريفات الكمركية على الواردات لرفع أسعار السلع المستوردة محلياً. إلا انه في يومنا الحاضر تم استحداث ادوات وأساليب متعددة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والتجارة الدولية، إذ أصبحت الحماية أكثر شمولية وامتدت لتشمل كافة صور تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.

وإذا كانت الحماية التعريفية تتمثل في الضرائب الكمركية، فإن الحماية غير التعريفية تتعلق بأنواع الأنظمة والقوانين والممارسات والإجراءات كافة التي تطبقها الدولة، وتشكل في الوقت نفسه عوائق امام التجارة الدولية. لذا قدم انصار سياسة حماية التجارة مبررات مختلفة منها اقتصادية واخرى غير اقتصادية. وتتمثل أهم المسوغات الاقتصادية في حماية الصناعات الوطنية التي تنشأ لتمكينها من الصمود في وجه الصناعات الأجنبية الأكثر تطوراً، فضلاً عن دور سياسة حماية التجارة في اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية، ومعالجة مشكلة البطالة، وتنويع الانتاج، و المساهمة في سد العجز في ميزان المدفوعات، وتعزيز موقع الدولة التفاوضي، ومكافحة سياسة الإغراق، و عدها من مصادر إيرادات الدولة. فالتعرفة الكمركية في رأي أنصار السياسة الحمائية وسيلة من وسائل الحصول على الإيرادات وزيادة الإيرادات المالية للدولة. واما اهم المسوغات غير الاقتصادية فهي التي تتعلق بالأمن الاقتصادي، والأمن الغذائي، والحفاظ على الهوية الوطنية.

ثالثاً : العلاقة بين حرية التجارة و حماية التجارة:

على الرغم من اختلاف وجهات النظر حول حرية التجارة و حمايتها، فقد اخذت الدول فيها بصورة او بأخرى، لرفع مستوى رفاهية شعبيها، وزيادة دخلها القومي، ومعدلات النمو الاقتصادي بكلتي السياستين بشكل يحقق لها التخطيط و التنظيم و الأشراف والمراقبة على سياستها في التجارة الدولية.

لذلك يذهب رأي بحق^(١) الى ان التقسيم الثنائي للسياسة التجارية بين الحمائية والحرية، وأن كان مقبولاً من الناحية النظرية، إلا إن الواقع العملي يكشف عن مزيج بينهما، إذ يصعب الحديث عن صورة مطلقة لهذه السياسة التجارية أو تلك. بل أن أكثر الدول دعوة وحماسة

(١) د. خلاف عبد الجابر خلاف، القيود الكمركية و تطور التجارة الخارجية للدول الآخذة في

النمو، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة الطبع، ص ١٩.

لتحرير التجارة الخارجية، التي تحاول إلزام الدول الأخرى على اتباعها، تستخدم أساليب و أدوات تندرج في سياق السياسة الحمائية كلاجوء الولايات المتحدة وبعض الدول الاوربية، مثلاً، الى تقديم الدعم لمنتجاتها الزراعية. وتتفاوت درجات الحرية و الحماية ذاتها تتسع و تضيق تبعاً للسياسات الاقتصادية والمالية التي تتبعها كل دولة على حدة^(١)، على الرغم من غلبة الاتجاه لتحرير التجارة اليوم، في ظروف العولمة المتزايدة وقيام منظمة التجارة العالمية التي تقوم اساساً على مبدأ حرية التجارة والنفاذ الى الاسواق.

وفي الواقع، لا يوجد دليل تاريخي واحد يثبت على أن دولة ما تمكنت يوماً من تحقيق اقتصاد صناعي متقدم في فتح أسواقها المحلية بالمطلق أمام الواردات، من دون فرض نوعاً من الحماية لمنتجاتها بل وازنت البلدان دائماً في سياستها التجارية الخارجية بين حرية التجارة وحمايتها.

الفرع الثاني

مسوغات الأخذ بالتعرفة الكمركية

قدمت كثير من المسوغات لفرض التعريفات الكمركية ومن أهمها^(٢): حماية الصناعات الوطنية، وتحقيق اقتصاد صناعي متقدم. وتؤدي الزيادة في مستويات التعرفة الكمركية الى زيادة الدخل الحقيقي لعنصر الانتاج الذي يستعمل بكثافة في انتاج الصناعة المنافسة للاستيرادات، وتؤدي في الوقت نفسه الى انخفاض الدخل الحقيقي لعنصر الانتاج الذي يستعمل بكثافة في الصناعات التصديرية، وخاصة ما تسمى بالتعرفة المثلى، أي عندما تفرض الدولة رسوماً كمركية، فأن الاسعار فيها سوف ترتفع، في حين تنخفض المبالغ التي تدفع للبائعين الاجانب. ومن المسوغات الأخرى هو تشجيع التوظيف الكامل، يمكن أن تضيف التعريفات الكمركية الى مجموع التوظيف للبلاد في الامد القصير، بتشجيعها لخلق فرص العمل في الصناعات المنافسة للاستيرادات.

(١) عبدالهادي عبدالله حردان، مصدر سابق، ص ١٤ و د. محمد دياب، مصدر سابق، ص ٣٠٩-

٣١٠.

(٢) د. استقان ب ماكي، التجارة الدولية، مصدر سابق، ص ١٢٣-١٢٤.

و لا يمكن في رأينا الاعتراض و بشكل مطلق على ما لحرية التجارة من مزايا تتعلق بتقسيم العمل والتخصص الدولي، ولكن هناك أهداف أخرى للمجتمع ينبغي العمل على تحقيقها ولو أدى الأمر الى التضحية ببعض مزايا تقسيم العمل والتخصص، للأسباب الآتية:

١. ضرورة حماية و دعم الصناعات الوطنية للوقوف بوجه الصناعات الاجنبية و منافستها، و عدم تعرض البلد لحالة الإغراق بالسلع الرديئة و بقاء الأموال في داخل البلد، فالصناعة المحلية تمكن الدولة من الحصول على السلع المحلية بدلاً من إنفاق الأموال على استيرادها من الخارج.

٢. تؤدي الحماية إلى توسع الصناعات الوطنية وزيادة استخدام العمالة المحلية وتقليل البطالة.

٣. ضرورة التعرفة الكمركية لتعويض المنتج المحلي عن الفرق بين تكاليف الإنتاج في داخل والخارج.

٤. و فيما يتعلق الامر بالعراق، فليس من مصلحته اتباع سياسة حرية التجارة حالياً، او استخدام رسم الأعمار البالغ (٥٪) منذ عام ٢٠٠٣ حتى الوقت الحاضر في عالم تتبع معظم الدول فيه مبدأ الحماية، إذ بلغت نسبة الرسم الكمركي لأغلبية دول الجوار الجغرافي بين (١٨-٢٠)^(١) ٪ وابتداءً من الحرب العالمية الثانية قيدت دول العالم أغلبها تجارتها الخارجية وبوسائل متعددة.

٥. تكون تكاليف الصناعات الوطنية الناشئة مرتفعة في مراحلها الاولى مما تجعلها في وضع تنافسي صعب في مقابل المستوردات المماثلة او المشابهة لذا تكون سياسة الحماية ضرورية حتى تصبح لهذه الصناعات قوة تنافسية الى الحد الذي لا تصيبها اضراراً كبيرة عند تخفيض القيود الحمائية او ازلتها.

و نستخلص من ذلك كله، بأنه وفي ظل السياسة الحمائية لدول الجوار فان الصناعات الوطنية عرضة للمنافسة الخارجية لان الحد الاقصى للرسم الكمركية المفرضة على وفق القانون العراقي هو (٥٪)^(٢) فحسب، الأمر الذي يمنح السلع الداخلة الى العراق ميزة نسبية

(١) على سبيل المثال: الرسم الكمركي في ايران والاردن وتركيا.

(٢) الفقرتان (١، ٣) من الأمر رقم ٣٨ الصادر في ١٩/٩/٢٠٠٣.

ومعاملة تفضيلية على السلع المحلية المنافسة ويجعلها في وضع غير قادر على المنافسة، مما قد يؤدي في النهاية الى اختفاءها من السوق المحلية وما قد تترتب على ذلك من خسائر وقد تتم ازاحتها من السوق في ظل هذه الأوضاع الصعبة التي تعيشها الصناعة المحلية، بما في ذلك من خسائر مالية كبيرة يتحملها الاقتصاد الوطني^(١). وهناك أمثلة كثيرة على صناعات وتكاد تنقرض، ومنها صناعة منتجات الألمنيوم وصناعة الملابس الجاهزة و الطابوق وغيرها من الصناعات.

وينبغي ألا يغيب عن البال، بأن العراق حالياً من اكثر الدول المستوردة للسلع والمواد الغذائية ولاسيما الاساسية منها والسلع الرأسمالية والاستهلاكية في الوقت الذي يمر بمرحلة البناء وإعادة اعمار البنى التحتية، وعليه، يجب الأخذ بنظر الاعتبار بأن تطبيق قانون التعرفة الكمركية بشكل مطلق على السلع والمواد كافة في غياب المنتج المحلي البديل سوف تضعف القدرة التنافسية لهذه المنتجات، و لا يحقق المنافع المرجوة منها وبالتالي قد تكون الحماية عبئاً على الاقتصاد وعلى المستهلك. لأن تطبيق القانون بشكله المطلق يسهم حتماً في رفع تكاليف المعيشة للمواطن ويضعف من قدرته الشرائية من خلال ارتفاع اسعار السلع في السوق المحلية، ومن ثم يؤثر سلباً على مستوى الرفاهية الاقتصادية وخاصة لأصحاب الدخل المحدود، لذا نوصي بتطبيق التعرفة الكمركية على السلع المستوردة التي لها بديل في الانتاج المحلي، وعدم تطبيقها على السلع الاخرى التي يحتاجها البلاد لإعادة الاعمار ولضمان وجود المنافسة. ومن استقراء الواقع العملي الاقتصادي والتجاري في العراق في ظل الظروف الراهنة و على المدى القريب والمتوسط يحتاج العراق الى المزج بين السياستين، سياسة الحرية التجارية والسياسة الحمائية، لأنه من الصعب الحديث عن احدي السياستين بصورة مطلقة بمعزل عن السياسة الأخرى^(٢).

(١) وفي هذا الصدد تشير تقارير لمنظمات غير حكومية معنية بالجانب الاقتصادي بأن العراق خسر خلال السنوات (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) أكثر من ١٨٠ مليار دولار بسبب اعتماده على البضائع المستوردة نتيجة لتراجع صناعة المحلية. للمزيد ينظر: جريدة المدى، بغداد، العدد(٢٠٣٩)، الصادر في التاريخ ١٠/١٢/٢٠١١.

(٢) بهذا المعنى ينظر: عبدالهادي عبدالله حردان، مصدر سابق، ص ١٤.

المبحث الثاني

التعرفة الكمركية و الحماية الوطنية و الموقف من مفاوضات العراق

للإنضمام الى منظمة التجارة العالمية

نتناول بالدراسة في هذا المبحث التعرفة الكمركية وسياسة الحماية الوطنية على أساس ان التعرفة الكمركية هي بحد ذاتها اداة لحماية الاقتصاد الوطني ولاسيما الصناعات الوليدة او الناشئة، ومن ثم نتطرق الى الموقف في العراق وعملية انضمامه الى المنظمة وأثار التعرفة الكمركية المحتملة، في مطلبين على وفق الآتي.

المطلب الاول

حماية الإنتاج المحلي باستخدام التعرفة الكمركية

الفرع الاول

التعرفة كأساس لحماية الإنتاج المحلي

تتعدد أساليب حماية الإنتاج المحلي باستخدام وسائل التعرفة المختلفة^(١)، ولعل أهمها الحماية بالتعرفة الكمركية المتعارف عليها وفق التبويب الكمركي في إطار نظام منسق للتعرفة الكمركية، وهي الوسيلة الاساسية المشروعة في ظل اتفاقات منظمة التجارة العالمية، لما تحقها من الحماية المطلوبة للإنتاج المحلي، وهذا ما يؤكد أهم المبادئ التي أقرتها اتفاقية الجات بإلغاء القيود غير التعريفية، وحظر استخدامها إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، وضرورة الاعتماد على القيود التعريفية في المبادلات التجارية على السلع عند نفاذها إلى الاسواق الدولية^(٢).

(١) هناك أيضاً الوسائل غير التعريفية، التي تشمل التدخلات الحكومية غير التعريفية جميعها في مجال الإنتاج والتجارة التي تؤثر على الاسعار النسبية، والتدفقات الدولية للتجارة.
(٢) تقر قواعد التجارة في السلع على عدم فرض رسوم، او ضرائب على الواردات وحدها، أو التفرقة في قنوات التوزيع في السوق المحلي لصالح المنتجات المحلية، بعد سداد الرسوم=

ومما ينبغي الاشارة إليه هو ان جولات الجات التفاوضية التي تمت منذ إنشاء اتفاقية الجات ١٩٤٧، وقبل توقيع اتفاقات جولة اوركواي، والبالغ عددها سبع جولات، تمكنت من تخفيض التعرفة الكمركية إلى نسبة (١٠٪) في المتوسط للسلع الصناعية، بنسبة تتراوح ما بين (٢٥-٣٠٪) للسلع الزراعية^(١)، في الدول الصناعية، في حين عكست اتفاقات جولة اوركواي التخفيضات الكبرى على متوسط التعرفة الكمركية، إذ وصلت إلى مستوى (٤٠٪) في اسواق الدول المتقدمة، ولم يكن مستوى هذه التخفيضات ملزماً للدول النامية.

وعليه هناك من يقول^(٢) بأن اتفاقات جولة اوركواي في مجال تخفيض التعرفة الكمركية وتثبيتها في الدول النامية، لم يحدد لها نسبة معينة للتخفيض، بل إنها كانت بشكل عام نتيجة للمفاوضات المتبعة (حالة في مقابل حالة أخرى)، على وفق الظروف كل الدولة، فيما عدا بنود التعرفة الكمركية للسلع الزراعية والمنسوجات و الملابس الجاهزة.

ويجب الا يغيب عن البال، بانه حتى منظمة (WTO) وتعطي في اتفاقيات الحواجز الفنية (TBT) للدول الحق في وضع قوانين لحماية المنتجات المحلية فضلاً عن المستهلك.

الفرع الثاني

أوجه الحماية

و اما اوجه الحماية التي توفرها التعرفة الكمركية فيمكن الاشارة الى ما يأتي:

أولاً: العلاقة بين التعرفة الكمركية والدخل القومي .

للضرائب اثارها المباشر في مستوى الدخل القومي، فهي تؤثر في مستوى الانتاج و حوافزه، لذا ترتبط بالتنمية الاقتصادية ارتباطاً وثيقاً. ومن المعروف ان الاستيراد عامل يرتبط بمستوى الدخل القومي بعلاقة عكسية. لذا يؤدي فرض التعرفة الكمركية (الرسوم الكمركية) الى انخفاض حجم الواردات، او انخفاض الميل للاستيراد، ومما يؤدي الى زيادة محتملة في الدخل القومي. وتأتي زيادة الدخل القومي عن طريق تخفيض حجم الاستيراد، وارتفاع معدلات

=الكمركية الواجبة الدفع على السلع الاجنبية. للمزيد ينظر: د. محسن هلال، تنمية الصادرات السورية في ضوء النظام التجاري الدولي الجديد - غرفة تجارة دمشق - ١٩٩٦، ص ٥٢.

(١) للمزيد ينظر: عبدالهادي عبدالله حردان، مصدر سابق، ص ٣٤٩.

(٢) عبدالهادي عبدالله حردان، المصدر السابق، ص ٣٥٠.

إنتاج السلعة التي كانت تستورد بالكامل سابقاً، و أيضاً عن بالفائض الذي يحصل عليه المنتجون من انخفاض تكاليف انتاجهم، والذي يتمثل في الفرق بين السعر الذي يتعين على المستهلكين دفعه بعد فرض الرسم الكمركي، وبين نفقة إنتاج السلعة داخلياً. ومن الواضح ان ذلك يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي بين المنتجين والمستهلكين داخل الدولة ايضاً. و يتمثل الدخل القومي في ما تستهلكه الامة او تضيفه الى مواردها الانتاجية في فترة معينة من دون ان تتأثر القدرة الاقتصادية لتوفير مثل ذلك الدخل في الفترة التالية، لذا يعد حجم الدخل القومي مقياساً سليماً للمستوى المادي لرفاهية المجتمع^(١).

ثانياً: العلاقة بين التعرفة الكمركية و القطاعين الزراعي و الصناعي:

و التعرفة الكمركية بوصفها اداة للسياسة الاقتصادية تساهم في تطوير البناء الاقتصادي، لذا، يجب ان تهدف السياسة الاقتصادية في العراق و اقليم كوردستان الى تحقيق التنوع في الانتاج والانتقال بالاقتصاد العراقي من مرحلة الزراعة المجردة الى مرحلة الزراعة المتصلة بالصناعة من دون التقليل من اهمية الزراعة ذاتها، وان تراعى التعرفة المبادئ الاقتصادية التي تحكم الانتاج الزراعي و حمايته فضلاً عن سياسة التشجيع لتطويره. لذا تسهم السياسة الكمركية في التنمية الزراعية في حماية حاصلات الدولة من نباتات حية وازهار و خضر و فواكه و غيرها بزيادة الرسوم الكمركية على الواردات من هذه المواد.

واما فيما يتعلق بالقطاع الصناعي فمن الضروري ان توضع السياسة الكمركية في خدمة الصناعة الوطنية و دعمها سواء بالإعفاءات الكمركية او تخفيضها بهدف التوسع الصناعي ليس لإشباع حاجات الاستهلاك المحلي فحسب بل التصدير ايضاً و التوسع في التجارة الخارجية و استغلال مزاياها. و في هذا السياق، ذهب قانون التعرفة الكمركية العراقي الملغي الى اعفاء كثير من المواد المستوردة من الآلات و المكائن و الاجهزة المستخدمة في الصناعات الانتاجية، و سلك قانون التعرفة الكمركية الجديد رقم (٢٢) لسنة (٢٠١٠) المعدل الذي لم ينفذ لحد الان نفس مسلك القانون الملغي متضمناً كثيراً من التسهيلات و الاعفاءات^(٢)، و لاسيما ان

(١) د. حكمت الحارس، السياسة الضريبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٦٩-

(٢) المادة (٤) من قانون التعرفة الكمركية العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠.

القانون الجديد^(١) قد اخذ بنظر الاعتبار التسهيلات و الامتيازات التي جاء بها قانون الاستثمار العراقي الجديد رقم (١٣) لسنة (٢٠٠٦). فان التعرفة الكمركية اداة لحماية المنتجات الوطنية تبرز اثرها عندما تفرض على السلع المستوردة مما يؤدي الى ارتفاع اسعارها في مقابل السلع المنتجة محلياً مما يتيح الفرصة للمنتجين المحليين في تغطية تكاليف الانتاج المرتفعة نسبياً و توسيع نطاق الانتاج و تطويره. و اذا ما استطاعت الصناعات المحلية من استغلال فترة الحماية لتطوير و توسيع انتاجها و تخفيض تكاليفها فإنها تستطيع بعد ذلك الاستمرار في النشاط حتى بعد تخفيض مستويات التعرفة الكمركية او حتى بعد الغائها مع بقاء قدرتها على المنافسة من دون الحاجة الى استمرار الحماية. و من هنا فان التكلفة الاقتصادية التي يتحملها الاقتصاد الوطني و المستهلك من جراء فرض الحماية يقابلها النمو و التطور و التوسع التي يمكن ان يحصل في الصناعة المحلية والذي يمثل المنفعة الاجتماعية التي توفرها الحماية للصناعة و لاسيما و للاقتصاد الوطني في المحصلة النهائية المستهلك^(٢).

و مما تقدم، يمكن ابراز العلاقة بين التعرفة الكمركية و مواضيع اخرى مهمة ترتبط بها، كالادخار و الاستهلاك فضلاً عن علاقتها بموارد الدولة المالية ذات الصلة بالواردات و الصادرات، و تترتب على فرض التعرفة الكمركية يترتب عليه انخفاض معدلات الاستهلاك نتيجة لارتفاع الاسعار و بالمقابل زيادة في الطاقة الادخارية التي يمكن توجيهها نحو الاستثمار. و نفس الشيء فيما يتعلق بالواردات، فان التعرفة الكمركية بوصفها من اهم الضرائب غير المباشرة تمثل مصدراً مهماً للموارد المالية للدولة و توفر الحماية للمنتجات الوطنية و لكنها تؤدي الى انخفاض في معدلات الواردات، و بالمقابل فان فرض تعرفة كمركية منخفضة يؤدي الى زيادة الطلب الخارجي مما يترتب عليه انتعاش الصناعة المحلية. وهكذا يلحظ بان التعرفة الكمركية يمكن استخدامها اداة لتحقيق اغراض مختلفة بين استخدامها اداة حمائية للإنتاج المحلي او اداة للحد من الاستهلاك و التوجه نحو الادخار و التوظيف في المجالات الاستثمارية المتاحة.

(١) المادة (٥) من نفس القانون.

(٢) بهذا المعنى ينظر: د. مدحت كاظم القرشي، الحماية والنمو الصناعي في العراق، ط١،

المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ٦١-٦٣.

المطلب الثاني

العراق ومفاوضات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية (WTO)

الفرع الأول

مستلزمات انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية (WTO)

تستلزم محاولة انضمام العراق الى منظمة التجارة العالمية (WTO) وخضوعه لشروط صندوق النقد الدولي (IMF) إعادة هيكلة اقتصاده وفق هذه الالتزامات لذا ينبغي البحث عن افضل السبل لمواءمة اجراءات الكمارك مع منظمة التجارة الدولية ومنظمة الكمارك العالمية (WCO). ان هذه المحاولة بحد ذاتها تشكل تحدياً كبيراً للعراق ولاسيما في ظل الاوضاع السياسية والامنية الخطيرة التي يمر بها حالياً.

وقبل ان نبين مستلزمات الانضمام الى منظمة التجارة العالمية لابد من بيان بان مسألة الانضمام ليست بالعملية السهلة من ناحية، والآثار التي تترتب على الانضمام قد تكون مكلفة بالنسبة للعراق في ظل الوضع الاقتصادي الصعب الذي يعانيه من غياب البنية التحتية الصناعية والزراعية، او الانتاجية والخدمية بشكل عام. لان الانضمام لا يتعلق بسياسة التعرف الكمركية فحسب وانما الخضوع للاتفاقيات الداخلة جميعها في اطار منظمة التجارة العالمية ومنها فتح الحدود امام البضائع والخدمات الاجنبية وتطبيق قواعد الاستثمار الدولية والملكية الفكرية وغيرها ولاسيما اذا ما اخذنا بنظر الاعتبار المبادئ الواجب تطبيقها في علاقات العراق التجارية مع الدول الاخرى من اتباع سياسة الرعاية الوطنية والدولة الاولى بالرعاية وسياسة عدم التمييز. ومع ذلك فإنه من الصعب البقاء خارج المنظمة الدولية التي تتحكم بالتجارة الدولية مما يتطلب الانضمام حسابات معقدة ودراسات دقيقة لواقع الاقتصاد العراقي، لذا فان عملية الانضمام الى منظمة التجارة العالمية عملية معقدة وطويلة، وبعد ان قدم العراق في نهاية عام ٢٠٠٣ طلباً للانضمام الى المنظمة، حصل على صفة عضو مراقب. وانطلاقاً من هذا يمكن تلخيص متطلبات عملية انضمام العراق الى المراحل الاربعة الآتية:-

المرحلة الاولى : المفاوضات متعددة الاطراف/فريق العمل.

المرحلة الثانية : المفاوضات الثنائية بشأن السلع.

المرحلة الثالثة : المفاوضات الثنائية بشأن الخدمات.

المرحلة الرابعة : المفاوضات متعددة الاطراف بشأن الزراعة.

ويتمثل التحدي امام العراق في المرحلة الاولى للانضمام اعداد مذكرة حول نظام تجارته وملحقاته، لتشكل بذلك قاعدة لاجتماعات فريق العمل والمفاوضات متعددة الاطراف. ويجب ان تتضمن المذكرة وملحقاتها على وثائق تتناول وصفاً للنظام السياسي والقضائي والتنظيمي فيما يتعلق بالتجارة الخارجية في السلع والخدمات والملكية الفكرية والاستثمار ومشتريات الحكومة، وتحتوي على معلومات تتعلق بالسياسات الاقتصادية واحصاءات خاصة بالمشتريات واحصاءات اقتصادية، فضلاً عن معلومات عن كيفية اتخاذ القرارات في العراق.

اما في المرحلة الثانية فعلى العراق ان يقدم عرضه الاول الذي يتعلق بالسلع ويتضمن السقوف الكمركية التي يقترحها العراق لجميع المنتجات الزراعية المنتجات غير الزراعية معظمها التي يتبعها في الوقت الراهن و الرسوم الكمركية التي يعتمدها او التي سوف يعتمدها. وتتضمن المرحلة الثالثة تقديم عرضه الاول المتعلق بتجارة الخدمات. والمرحلة الرابعة والاخيرة وتتضمن اعداد تقرير عن الدعم المحلي ودعم الصادرات.

الفرع الثاني

تثبيت التعرفة الكمركية

وسنركز في دراسة هذا الفرع على المرحلة الثانية، التي تتعلق بموضوع هذا البحث، وهي مرحلة اعداد الالتزامات المحددة في مجال السلع (تثبيت التعرفة الكمركية). قبل الولوج في دراسة هذا الموضوع، لا بد من الاشارة الى موضوع تحديد قيمة البضائع المستوردة والمصدرة لاستيفاء الرسوم الكمركية ولأغراض التثبيت الكمركي، كما هو مطلوب من العراق دولياً و اي الطرق يعتمدها قانون الكمارك العراقي النافذ بهذا الشأن. اولت مؤسسات الكمارك و الكثير من التشريعات وعديد من الاتحادات الاقتصادية الدولية اهتماماً خاصاً بموضوع القيمة في ارساء قواعد لتحديدها والتحقق من صحة قيم البضائع المستوردة تحقيقاً لمبدأ عدالة فرض الرسوم الكمركية. ومع ذلك فلا زال الخلاف قائماً بين الكثير من الاتفاقيات المتخصصة والتشريعات النافذة بصدد كيفية تحديد القيمة، فنجد على

سبيل المثال اعتماد اتفاقية مجلس التعاون الكمركي في بروكسل^(١) لعام ١٩٥٠ على اساس نظرية القيمة، اي السعر الاعتيادي الذي يتحقق في سوق منافسة حرة بين البائع والمشتري الى حدود بلد الوصول، والمقصود بالقيمة بحسب اتفاقية بروكسل هو ثمن البضاعة نقداً على اساس احتساب عنصرى القيمة وهما الزمان والمكان، وان تكون الصفقة قد تمت فعلاً عندما تم تحديد قيمة البضاعة في السوق الحرة بين البائع والمشتري اللذين لا توجد بينهما مصلحة مشتركة، مضافاً اليها المصاريف المتعلقة بتسليم البضاعة الى ميناء الوصول مثل اجور الشحن والتأمين. ونصت المادة السابعة من الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الكمركية في هذا السياق على انها (قيمة السلعة المستوردة هي ثمنها في مكان الصنع او الشراء وليس في بلد اخر لان اسعار السلع تختلف من بلد الى آخر ومن مصنع الى آخر).

وتوجب اتفاقية بروكسل على المستورد ان يثبت صحة القيمة بموجب المستندات المقدمة واستناداً الى اسعار السوق المتوفرة في حين ان القيمة بموجب الاتفاقية العامة للتجارة (الكات) والآن منظمة التجارة العالمية (WTO) تقبل كما هي مالم يكن هناك دليل مادي يثبت خلاف ذلك. ويتضح من هذين المفهومين للقيمة ان هناك خلاف جوهري بينهما يتعلق بزمان و مكان تحديد القيمة واستحقاق الرسوم الكمركية، إذ تعتمد اتفاقية بروكسل على القيمة في ميناء الوصول (في بلد الاستيراد) في حين تعتمد الاتفاقية الثانية على القيمة في مكان الصنع او الشراء (بلد المنشأ او التصدير).

اما في القانون الكمركي العراقي، فيمكننا معرفة كيفية تحديد قيمة البضاعة لأغراض استيفاء الرسوم الكمركية في تعريف القيمة و عناصرها والقواعد المعتمدة لتحديدها و المنصوص عليها في الباب الخامس من الفصل الثالث من قانون الكمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل. فقد تناولت المادة (٣٤) من القانون المبدأ الاساس لاحتساب قيمة البضاعة

(١) قد وضع الاتفاقية الجدول الموحد واطلق عليه جدول تعريف بروكسل (LANomenclature) (Bruxelles) ، و يتكون هذا الجدول من (٢١) قسماً يتفرع الى (٩٩) فصلاً ضمن اكثر من (١٠٠٠) بند، ويتضمن هذا الجدول ايضاً ملاحظات عامة في مقدمة الفصول و الاقسام المهمة الغاية منها ضمان تطبيق التعرّف تطبيقاً دقيقاً. وعلماً ان العراق لم ينضم الى اتفاقية بروكسل.

لغرض تحديد مقدار الرسوم الكمركية المترتبة عليها، إذ نصت على انه: (القيمة الواجب التصريح عنها في الاستيراد للاستهلاك و للأوضاع المعلقة للرسوم هي الثمن العادي للبضاعة (الكلفة مضافاً إليها اجور النقل و التأمين)). لذا يكون المشرع العراقي قد اخذ بمبدأ اتفاقية مجلس التعاون الكمركي في بروكسل فيما يتعلق بتحديد القيمة من ناحية المكان و هو ميناء الوصول. اما تحديد القيمة للبضائع المصدرة فهذا ما نص عليه القانون بالقول: (تعتبر القيمة المصرح عنها في التصدير قيمة البضائع وقت تسجيل البيان الكمركي مضافاً إليها جميع النفقات حتى خروج البضاعة من الحدود ولا تشمل هذه القيمة الرسوم والضرائب المفروضة على التصدير، وكذلك الضرائب الداخلية وضرائب الانتاج وغيرها مما تسترد عند التصدير)^(١).

لذا، فالمحور الاساس امام العراق في مفاوضات تثبيت التعرفة الكمركية يقوم على اسلوب (العرض و الطلب)، بمعنى ان يقوم العراق بعد احراز تقدم في عرض السياسة التجارية بأعداد عرض (التثبيت الكمركي)^(٢)، الذي يتم توزيعه على الدول الاعضاء تمهيداً لمفاوضات ثنائية او جماعية و تقديم طلبات الى العراق لتثبيت التعرفة الكمركية للسلع التي تهم الطرف الآخر تصديرياً الى الصفر او ما يقارب منه.

ويتم تثبيت التعرفة الكمركية بثلاث طرائق في مفاوضات الانضمام هي:

أ. التثبيت على النسب الحالية المطبقة (ويلحظ ان هذا الخيار متوقف العمل به حالياً بسبب تعليق العمل بنظام الرسوم الكمركية وفقاً لقرار سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (٣٨)

(١) المادة (٣٥) من قانون الكمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل.

(٢) ويتم تقديم عرض التثبيت الكمركي بأشكال عديدة منها: أ- تثبيت كمركي عام على البنود الكمركية حيث تقرر الدولة الراغبة في العضوية ان تحدد العرض ب ١٠% او ١٥%. ب- تثبيت كمركي على مجموعات من السلع بأن يتم تقسيم البنود الكمركية الى ثلاث/اربع/خمس.... مجموعات لكل مجموعة حدود معينة في التثبيت تراعي ظروف و طبيعة كل مجموعة من حيث حماية الانتاج الوطني او الحصيلة الكمركية الخ. ج- تثبيت كمركي بند بند مثل الطريقة السابقة مع عدم النقيذ بمجموعات معينة. وهناك مرونة شديدة للدول في اتخاذ الطريقة التي تناسبها. لمزيد ينظر: الاسكوا، قواعد الانضمام والتفاوض في منظمة التجارة العالمية ، الاعداد للمؤتمر الوزاري الرابع ل(WTO) ، الدوحة - قطر ، ٩ - ١٣ تشرين الثاني ، ٢٠٠١.

لسنة ٢٠٠٣. الخاص بفرض ضريبة اعادة الاعمار على اجمالي قيمة البضائع المستوردة بنسبة (٥٪) كما اشرنا اليه سابقاً، ومن هنا يتجلى بوضوح مدى ضرورة الاسراع في تطبيق قانون التعرفه الكمركية الجديد.

ب. التخفيض ثم التثبيت الكمركي، ويتم ذلك استجابة للضغوط التي يجريها الشركاء التجاريين. مع المحافظة في تلك المفاوضات على المصالح العراق الاقتصادية قدر الامكان، ومن هنا تبرز اهمية القوة التفاوضية للعراق.

ج. التثبيت على حدود عليا عن النسب المطبقة حالياً، ويعطى هذا الاسلوب حرية للحركة في المستقبل نحو امكانية زيادة التعرفه الكمركية من دون الرجوع الى الاطراف الاخرى وتعويضهم على وفق النص المادة (٢٨) من اتفاقية الكات، وهذا الاسلوب هو الطريق الوحيد لتعديل و زيادة التعرفه الكمركية المثبتة بعد تقديم الالتزامات و اقرارها، ويجب ان يراعى عند تقديم العرض من العراق معايير يجب اخذها بنظر الاعتبار عند وضع حدود التثبيت الكمركي، ومنها:

١. حماية الانتاج الوطني: من الاهمية تقييم احتياجات الصناعة الحالية والمستقبلية عند بحث التثبيت الكمركي، اذ ان الوسيلة الاساسية للحماية في اطار اتفاقات التجارة هي التعرفه الكمركية، وبناءً على ذلك فإنه في الاختيارات الثلاثة السابقة الاشارة اليها لتثبيت التعرفه الكمركية يجب تحديد البنود الكمركية المطلوب حمايتها لتكون حدود التثبيت مرتفعة.

٢. حصيلة التعرفه الكمركية: تؤدي التعرفه الكمركية في بعض الدول ولاسيما النامية منها دوراً مهماً في حجم الحصيلة الحكومية، لذا يفضل الابقاء على بعض البنود مرتفعة لتحقيق هذا الهدف، وفي بعض الحالات يقتضي هذا الهدف اعادة هيكله التعرفه الكمركية بخفض بعض بنودها و زيادة البعض الآخر.

٣. الاثار الاخرى على الاقتصاد الوطني: تؤثر التعرفه الكمركية على بعض قطاعات الاقتصاد الوطني من حيث الناتج المحلي الاجمالي، ميزان المدفوعات وسوق العمالة.....الخ، سبق وان اشرنا اليها.

من هذا كله اهمية التعرفه الكمركية و دورها الحاسم في النشاط الاقتصادي كما و نوعاً و التعرفه الكمركية بهذا المعنى سلاح ذو حدين، فهي اهم وسيلة من وسائل الحماية من ناحية

ومصدراً مهماً من مصادر تمويل الخزينة العامة في حالة استخدامها من الدولة، و وسيلة خطرة في الوقت نفسه في حالة تخفيض معدلاتها او ازالتها وفقاً لمتطلبات التجارة الدولية فتصبح باب الدولة مفتوحة على مصراعيها امام تدفقات السلع والبضائع المنافسة للمنتجات الوطنية التي قد لا تكون لها القدرة على المنافسة مما يسبب اضراراً بالغة بالاقتصاد الوطني مما يتطلب التعامل معها بحكمة و جدية بشكل يحقق التوازن المطلوب بين اضرار التعامل معها و فوائدها.

الخاتمة

بعد هذه الدراسة لا بد ان ننهينا بخاتمة نسجل فيها ما توصلنا اليها من استنتاجات وما تقدمه من توصيات.

أ. الاستنتاجات:

١. تتضمن الحماية تكلفة يتحملها المستهلك والاقتصاد الوطني مقابل المنفعة المتوقعة من جراء تمكين الصناعة الوطنية من تراكم الخبرة والمعرفة وتحقيق التطور المطلوب وتخفيض تكاليف الانتاج الناجمة عن ارتفاع الانتاجية لكي يتم فيما بعد تخفيض ومن ثم إلغاء هذه الرسوم لحين تصبح الصناعة الوطنية قادرة على المنافسة من دون الحاجة الى هذه الرسوم، واذا لم تستطع الصناعة الوطنية استغلال فترة الحماية لرفع مستوى انتاجها وتطوير النوعية والجودة وتوسيع الانتاج واستغلال طاقاتها الانتاجية القائمة فأن الاقتصاد الوطني والمستهلك يتحملان تكلفة الحماية من دون تحقيق المنافع المرجوة منها ومن ثم تكون الحماية عبئاً على الاقتصاد وعلى المستهلك.
٢. ينبغي للعراق البحث عن افضل السبل لمواءمة اجراءات الكمارك مع منظمة التجارة الدولية ومنظمة الكمارك العالمية لتعزيز فعالية الادارة الكمركية وتقديم المساعدة لوضع تدابير التنسيق والتبسيط من خلال قيامها بوضع نظام الترميز والتوصيف المنسق للسلع لتصنيفها.
٣. ان للتعرفة الكمركية انواع متعددة والدول تختلف عادة عن بعضها عند وضع سياسة التعرفة الكمركية بما يتلاءم و وضعها الاجتماعي ومدى حاجتها الى السلع، إذ انها تعتبر في الواقع نظاماً يوضع لتنفيذ السياسة الاقتصادية وتعد ايضاً الحارس الامين لثروة البلاد.

٤. أولت التشريعات المنظمة للتعرفة الكمركية أهمية خاصة لدرجة أن عديد من الدول قد أبرمت معاهدات خاصة فيما بينها بقصد توحيد نظام التعرفة الكمركية كما هو الشأن مثلاً، عند دول الاتحاد الاوربي في مجال الاقتصاد، و كذلك الاتفاقية العامة للتعرفة و التجارة (General Agreement On Tariff And Trade (GATT 1947).
٥. ترسم السياسة الكمركية سياسة الدولة في مجال العلاقات التجارية الدولية، وحماية لبعض القيم الوطنية بما فيها حماية الاسواق الوطنية، او إعطاء الوضع الأمثل للإنتاج الوطني حتى لا يسوده الإغراق من قبل منتج أجنبي مستورد، والتعرفة الكمركية هي التي تتحكم بشكل حاسم ومباشر في عملية التصدير والاستيراد في مجال العلاقات التجارية الدولية.
٦. يعد الاساس القانوني للرسم الكمركي بالتعرفة الكمركية اسوة بباقي النظم الضريبية التزاماً قانونياً يفرضه الدستور، ويستند الى اساس سيادة الدولة وسلطانها، ويهدف الى تحقيق المصلحة العامة.
٧. حدد المشرع العراقي قيمة البضاعة لأغراض استيفاء الرسوم الكمركية في تعريف القيمة وعناصرها والقواعد المعتمدة لتحديدها المنصوص عليها في الباب الخامس من الفصل الثالث من قانون الكمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل، و يبدو ان المشرع العراقي اخذ بمبدأ اتفاقية مجلس التعاون الكمركي في بروكسل فيما يتعلق بتحديد القيمة من ناحية المكان و هو ميناء الوصول.

أ- التوصيات:

١. العمل على موائمة التشريعات العراقية مع المعايير الدولية والايفاء بالالتزامات والشروط الواردة في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية الخاصة بالكمارك (الاتفاقية العامة للتجارة و التعرفة الكمركية واتفاقية قواعد المنشأ والتقييم الكمركي).
٢. ضرورة تحقيق التوازن الصحيح بين تطبيق قانون التعرفة الكمركية بوصفها وسيلة لحماية المنتجات المحلية من جهة، و حاجة العراق الفعلية في الوقت الحاضر الى الاعمار وحماية الصناعات الوطنية لأعمار البنى التحتية وحاجتها للمواد الاولية وحاجة السوق المحلية للسلع المستوردة من جهة اخرى.

٣. نوصي المشرع العراقي بإعادة النظر في قانون الكمارك العراقي رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل، ولاسيما المواد التي تتعلق بتصنيف المواد وترتيبها وتعريفه لكل تصنيف، وإلغاء بعض مواد القانون التي لا تنسجم مع التحول الاقتصادي و الديمقراطي الذي يراعي حقوق الانسان، والغاء القرارات المجحفة وغير الانسانية التي أصدرها النظام السابق في ظروف غير طبيعية، وهي قرارات تعسفية لا جدوى منها، كعقوبة الاعدام للجرائم الاقتصادية مثل القرار المرقم (٧٦) لسنة ١٩٩٤، والقرار رقم(٩٥) لسنة ١٩٩٤ اللذان صدرا لتعديل الفقرة(اولاً) من المادة (١٩٤) من قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ المعدل، ونأمل بان يضيف المشرع فقرة او مادة تنص على حظر دخول الملابس والفرش والاثاث المستعملة لكونها واسطة لنقل الامراض الخطيرة، لكونه لا توجد مثل هذا النص في القانون، فلا بد من معالجة هذا النقص.
٤. يجب ان يكون قانون التعرفة الكمركية العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ بالقدر و المستوى الذي يلغي فرق السعر بين السلعتين المحلية و الاجنبية حتى لا تكون السلعة الاجنبية مفضلة من حيث السعر على السلعة المحلية. وأن تكفي نسبة الرسم الكمركي (التعرفة الكمركية) لتغطية تكلفة انتاج السلعة المحلية وتمكن من تصريف الانتاج المحلي وتحقيق الربح وهذا ما يعرف بـ(Made to Measure tariff) اي يفصل الرسم على قدر حاجة السلعة المحلية للحماية.
٥. نوصي بمراجعة و تعديل قرار رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٣ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) في العراق، الخاص بفرض ضريبة إعادة الاعمار على اجمالي قيمة البضائع المستوردة بنسبة ٥٪. لما لهذا القرار من تداعيات سلبية على الاقتصاد العراقي وما ينجم عن تطبيقه من خسائر فادحة نتيجة الاستيراد المفتوح (العشوائي) الذي تسبب في اغراق البلد بالبضائع الاجنبية الرديئة، و توقف اكثر معامل القطاع الخاص والعام عن الانتاج لعدم قدرتها على منافسة البضائع المتدفقة للسوق العراقية.
٦. نوصي بإصدار الانظمة والتعليقات ذات الصلة بتطبيق قانون التعرفة الكمركية و قانون حماية المنتجات الوطنية، بصورة سليمة وتحديد مدى تطبيقهما لكي تؤدي الكمارك دورها في تحرير التجارة و ازالة القيود غير الكمركية لأهميتها.

المصادر

أ- باللغة العربية :

أولا : الكتب:

١. د. أبو اليزيد علي المتيت، الضرائب غير المباشرة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ١٩٨٧.
٢. د. استفان ب ماكي، التجارة الدولية، ترجمة د. حسان علي بكر، وتقديم د. وليد أسماعيل السيفو، مطابع التعليم العالي، بغداد، ١٩٩٠.
٣. د. أياد عبد الجبار ملوكي واخرون، التشريعات المالية والتجارية، دار التقني للطباعة والنشر، مطبعة مؤسسة المعاهد الفنية، بغداد، ١٩٨٥.
٤. د. حكمت الحارس، السياسة الضريبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
٥. حلمي البسيوني، حسابات الضرائب الجمركية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٨٦.
٦. د. خلاف عبد الجابر خلاف، القيود الكمركية و تطور التجارة الخارجية للدول الآخذة في النمو، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة الطبع.
٧. د. دلاور علي ود. محمد طه بدوي، أصول القانون الضريبي، مدخل الى دراسة قوانين الضرائب، الدار المصرية للطباعة.
٨. د. رزق الله انطاكي، التشريع الجمركي، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٥١.
٩. د. زكريا احمد نصر، العلاقات الاقتصادية الدولية، القاهرة، ١٩٦٦.
١٠. د. سامي عنيفي حاتم، التجارة الخارجية بين التنظير والتنظيم، الكتاب الأول، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ١٩٩١.
١١. سعيد عبود السامرائي، السياسة المالية في العراق، ط١، مطبعة القضاء، النجف، ١٩٧٦.
١٢. د. صلاح الدين نامق، سياسات التجارة الدولية، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨.
١٣. د. عبد الجواد نايف، اقتصاديات المالية العامة و السياسة المالية، مطبعة الجامعة، بغداد، ١٩٦٧.

١٤. د. مدحت كاظم القريشي، الحماية والنمو الصناعي في العراق، ط١، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٨٢.
١٥. د. محمد دياب، التجارة الدولية في عصر العولمة، دار المنهل اللبناني للدراسات والتوثيق، بيروت، ط١، ٢٠١٠.
١٦. د. محمد سيد عابد، التجارة الدولية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الاسكندرية، ٢٠٠١.
١٧. محمد عباس زكي و انور عبدالخالق ، المناطق الحرة وأثرها على التجارة الخارجية- دراسة مقارنة، مطبعة النهضة العربية، مصر، دون سنة النشر.
١٨. هاري شات، الديمقراطية الجديدة، بدائل لنظام عالمي ينهار، الترجمة العربية- الشركة العالمية للكتاب، بيروت، ٢٠٠٣.
١٩. يوسف العرياني، الاعفاءات الجمركية علما وعملا، مطبعة دار نشر الثقافة، الاسكندرية، ١٩٥٣.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

- ١- صادق عبد المعين عبد اللطيف العاني، تحليل مديات فاعلية السياسية الضريبية في الاقتصاد العراقي خلال فترة الحصار الاقتصادي، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠١.
- ٢- طلال محمود كداوي، الضرائب الكمركية ودورها في التنمية الاقتصادية في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل ، ١٩٨٢.
- ٣- عبدالهادي عبدالله حردان، الاتفاقية العامة للتعريفات الكمركية والتجارة....، أطروحة الدكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ١٩٩٩.
- ٤- محمد سامي يونس العسلي، الاعفاءات من الضرائب الكمركية- دراسة مقارنة- مع اشارة خاصة إلى التشريع العراقي، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية القانون - جامعة الموصل، ٢٠٠٤.
- ٥- د. نجيب قلادة، التعريف الكمركية كأداة للسياسة الاقتصادية، أطروحة دكتوراه منشورة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥.

ثالثاً: البحوث والمقالات:

- ١- د. خالد سعد زغلول، الجات والطريق إلى منظمة التجارة العالمية وأثرها على اقتصادات الدول العربية، بحث منشور في مجلة الحقوق، الكويت، جامعة الكويت، العدد الثاني، السنة العشرون، ١٩٩٦.
- ٢- عبد الستار جبار شاكر العاني، دور القانون والإدارة الكمركية في مكافحة التهريب، بحث مقدم الى المركز المالي والمحاسبي في وزارة المالية ، ١٩٩٨.
- ٣- د. محسن هلال، تنمية الصادرات السورية في ضوء النظام التجاري الدولي الجديد - غرفة تجارة دمشق - ١٩٩٦.
- ٤- محمد علي المغلاوي، المحاسبة و الضرائب في الاشتراكية العربية، بحث مقدم الى المؤتمر الضريبي الثاني، ١٤-١٩ مارس ١٩٦٤، مصلحة الضرائب بالجمهورية العربية المتحدة، ١٩٦٤.
- ٥- منير شاكر محمد، الضرائب الكمركية في العراق دراسة مقارنة، القسم الثاني، مجلة الكمارك، العدد ٨٥ ، شباط ، ١٩٧٩.
- ٦- هاشم محمد صالح، التعريف الكمركية - ج٢، بحث منشور في مجلة الكمارك، العراق، العدد ٨٤ ، ١٩٧٨، السنة الرابعة والعشرون.

رابعاً: القوانين و الاتفاقيات:

- ١- الدستور العراقي الاتحادي لسنة ٢٠٠٥.
- ٢- قانون التعريف الكمركية العراقي الملغي رقم ٧٧ لسنة ١٩٥٥.
- ٣- قانون الكمارك العراقي المعدل رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.
- ٤- قانون التعريف الكمركية العراقي رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠.
- ٥- أمرسلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٣٨ لسنة ٢٠٠٣ بشأن ضريبة إعادة إعمار العراق وتعديلاته.
- ٦- أمرسلطة الائتلاف المؤقتة(المنحلة) رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٤ بشأن سياسة تحرير التجارة لعام ٢٠٠٤ .
- ٧- الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الكمركية (الكات) .
- ٨- قانون الكمارك المصري رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣.

- ٩- قانون الكمارك السوري الصادر بالقانون رقم (٩) بتاريخ ١٦/٧/١٩٧٥.
- ١٠- قانون الكمارك الاردني رقم (٢٠) لسنة ١٩٩٨.

خامساً: الوقائع العراقية:

- الوقائع العراقية ، العدد ٢٩٨٥ في ١٩/٣/١٩٨٤.
- الوقائع العراقية ، العدد ٣٣٤٣ في ١٨/٢/١٩٩١.
- الوقائع العراقية ، العدد ٣٣٦٨ في ٢٦/٨/١٩٩١.
- الوقائع العراقية رقم ٣٣٧٨ في ٤/١١/١٩٩١.
- الوقائع العراقية رقم (٤١٧٠) في ٦/١٢/٢٠١٠.

ب- باللغة الانكليزية:

- 1- Evans; P. and J. walsh, The Eiu (Economist intelligence unit) Guide to The New GATT (London: E14, 1994).
- 2- H . G :International Economics ,1st Edition , Richard Dirwin, Inc.,1997.
- 3- peter. F. Draker, The changed world Economy foreign affairs, Vol 64. No 4, Spring 1986.
- 4- P. Linderer and A. Pugel, International Economics, 10th Edition ,R. donneller and sons company,1996.