



مركز البيان للدراسات والتخطيط  
Al-Bayan Center for Planning and Studies

# المنافذ الحدودية: ضرورات التحديث واستحقاقات الإصلاح الاقتصادي في العراق

إعداد: د. علي طاهر الحمود

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

## عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

## ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كُتابها.

حقوق النشر محفوظة © 2020

[www.bayancenter.org](http://www.bayancenter.org)

[info@bayancenter.org](mailto:info@bayancenter.org)

Since 2014

## المنافذ الحدودية: ضرورات التحديث واستحقاقات الإصلاح الاقتصادي في العراق

إعداد: د. علي طاهر الحمود \*

تعدُّ الإيرادات الكمركية ركناً مهماً من السياسة الاقتصادية والمالية للعراق لما يمكن أن تؤديه في التنمية الاقتصادية وتوجيه القطاعات الاقتصادية الأخرى، مثل: الصناعة، والزراعة، والسياحة، وغيرها. وعلى الرغم من تزايد حجم استيرادات العراق طوال السنوات التي أعقبت 2003، والتي تزامنت مع سنوات الوفرة المالية بفعل ارتفاع أسعار النفط، إلا أن ذلك لم ينعكس إيجاباً على الإيرادات العامة والمستحصلة من الرسوم والضرائب والتعرفة الكمركية، وهو بدوره أثر على إمكانيات نمو القطاع الخاص في إنتاج السلع محلياً.

ونظراً لما يقاسيه الاقتصاد العراقي بفعل أزمة أسعار النفط، وجائحة الكورونا، وانخفاض إنتاجية القطاعات غير النفطية، وعدم فاعلية القطاع الخاص، وأيضاً تجذّر مافيات الفساد المرتبطة بالشبكات الزبائنية السياسية، فإن الاهتمام بالمنافذ الحدودية يمكن أن يعد العامل الرئيس في تحقيق إصلاح جذري يبدأ اقتصادياً، ولا ينتهي بمجالات السياسة والمجتمع.

وتحتاج المنافذ الحدودية، وتحديدًا هيئة الكمارك إلى إجراءات حاسمة تخص كلاً من:

- إدارة الموارد البشرية.
- تيسير الإجراءات الكمركية.
- تدقيق التعرفة الكمركية.
- العقوبات القانونية الرادعة.

\* المدير التنفيذي لمركز البيان للدراسات والتخطيط.

وهذه الإجراءات تهدف إلى إيفاء التزامات هيئتي المنافذ والكمارك من الناحية القانونية أولاً، وتحقيق دورهما الفاعل في الاقتصاد العراقي، وحماية المستهلك، وتقليل نسب الفساد في مجمل الحالات التي تخص الدولة.

ومن أجل التعرف على المنافذ الحدودية والمراكز الكمركية العاملة في البلاد يمكن الإشارة إلى أن عدد المراكز الكمركية ضمن سلطة الحكومة المركزية البرية هي (11) مركزاً، فضلاً عن (9) مراكز بحرية، و(3) جوية في بغداد، والبصرة، والنجف.

أما عدد المراكز الكمركية ضمن سلطة إقليم كردستان فهي (5) مراكز برية، و(2) جوية.

### القوانين المنظمة لإدارة المنافذ الحدودية

هناك العديد من القوانين الرئيسية تنظم العمليات الإجرائية في المنافذ الحدودية، وقسم من هذه القوانين تعد قوانين قديمة، وأخرى صوّت عليها في سنوات سابقة، لكن لم تطبق إلا بعد دخول العراق إلى مرحلة حرجة في اقتصاده، والقوانين الفاعلة في المنافذ الحدودية، هي:

- قانون هيئة المنافذ الحدودية رقم 30 لعام 2016.
- قانون التعرف الكمركية رقم 22 لعام 2010.
- قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984.
- قانون وزارة الداخلية رقم 20 لعام 2016.
- قانون توحيد نقاط العبور الحدودية رقم 13 لعام 2019.

### الجهات الحكومية العاملة في المنافذ الحدودية:

تعمل في المنافذ الحدودية جهات حكومية مختلفة، وهي الأخرى تنخرط بمديريات وأقسام وشعب متنوعة، منها:

- الهيئة العامة للكمارك.
- هيئة المنافذ الحدودية.
- الهيئة العامة للضرائب.
- جهاز المخابرات الوطني.
- جهاز الأمن الوطني.
- وزارة الداخلية / الاستخبارات / شرطة الكمارك / الجوازات / المخدرات.
- وزارة الصحة.
- وزارة الزراعة.
- النقل البري، والنقل البحري.

### مهام هيئة المنافذ الحدودية

تتخلص مهام هيئة المنافذ الحدودية التي أقرّ قانونها في 2018 في دورها التنسيقي بين الوزارات والمؤسسات ذات الصلة من أجل السيطرة على الروتين، وأيضاً توحيد الجهة المنظمة للإجراءات المتبعة في المنافذ الحدودية، في:

- السيطرة على تنفيذ الخدمات في المنافذ.

- تدريب موظفي المنافذ.
- تنظيم العمليات في المنافذ.
- تحديد المخالفات وتطبيق الغرامات.

### أداء هيئة الكمارك العراقية

تستحصل هيئة الكمارك بين مليار ومئتي مليون دولار، إلى مليار وسبع مئة مليون دولار سنوياً، وهو يعادل نحو 2% من الواردات الوطنية. في حين -وطبقاً للأرقام الاقتصادية التي تشير إلى استيرادات عراقية تقدر بنحو 60 مليار دولار، ومع نسب ضرائب بين 5% إلى 30% بحسب السلع- يفترض أن تكون الإيرادات بما معدله 10-15% من حجم الاستيرادات السنوية، لكن هذه الأموال الضخمة تتسرب على وفق طرق مختلفة منها: الفساد، والتزوير، والتهريب، والإعفاءات الكمركية المقدمة للشركات الحكومية والقطاعات الأخرى، فضلاً عن الإيرادات المستحصلة من هيئة الكمارك في إقليم كردستان.

وعلى الرغم من كل ذلك ارتفعت إيرادات هيئة الكمارك من 514 مليار دينار عام 2014 إلى ترليون 236 مليار دينار عام 2017، فيما سجلت الهيئة ارتفاعاً آخر في الأعوام الثلاثة بعد ذلك؛ مما يشير إلى أن أداءها بنحو عام في تحسن، إلا أنها ما تزال بعيدة عن النسب الواقعية التي ينبغي الوصول إليها من إيرادات قياساً بحجم استيرادات جمهورية العراق.

وفي جانب ذي صلة وطبقاً لبيانات ميدانية تبلغ مدة إطلاق السلع المستوردة والإجراءات التخليص الكمركية في المنافذ الحدودية أكثر من خمسة أيام، نصفها لغرض صدور التصريح الكمركي، وتختلف المدة قصراً وطولاً بحسب كثافة الاستيرادات في المنافذ الحدودية المختلفة.

ولا يمكن وضع أرقام دقيقة للتزوير، والتهريب، والفساد في المنافذ بغياب بيانات قابلة للثقة، ونظام رقابي قابل للتدقيق، حيث لا يبلغ موظفو الكمارك إلا عن القليل جداً من قضايا التزوير لأسباب متنوعة، منها أن الكمارك تتعامل مع البيانات بنحو ورقي ويدوي استناداً إلى الوثائق المقدمة من المستوردين، وتُفحص الحمولات يدوياً، في ظل قلة عدد الموظفين المدربين، والأنظمة الرقابية، والمساءلة الشفافة.

أضف إلى ذلك أن هيئة الكمارك في المنافذ الحدودية تعمل في بيئة صعبة حيث لا تتوفر البنى التحتية للعمل الكمركي، ففي ميناء أم قصر أكبر المنافذ الحدودية لا يوجد نظام محوسب، وفي ميناء سفوان ما يزال الموظفون يعملون في الكرفانات؛ ما يضع الموظفون عرضة للضعف، والسلع عرضة للأخطار.

ويزيد من صعوبة الأمر التدخلات الكبيرة للجهات الحكومية المتعددة في عمل المنافذ وعدم وضوح، أو عدم استقرار الجهات المسؤولة فيها، فضلاً عن سياسة الدولة حيال المنافذ الحدودية في إقليم كردستان، والدول المجاورة التي تضع توجه المسؤولين في المنافذ الحدودية العراقية عرضة للتغيير والتبديل في كل لحظة.

ويبلغ إجمالي عدد موظفي الهيئة العامة للكمارك حتى نهاية عام 2018 نحو 2723 موظفاً.

### إجراءات أتمتة المنافذ الحدودية

صدر الأمر الديواني 376 بتاريخ 29 تشرين الأول 2017 الذي تضمن إجراء دراسة للشروط المرجعية للإصلاح الكمركي الذي أعده البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة من قبل فريق في من الجهات ذات الصلة.

وأعقب ذلك صدور قرار مجلس الوزراء المرقم 439 للسنة نفسها بضرورة إشراك القطاع الخاص في الأمر، حيث باشرت الهيئة العامة للكمارك باستقدام عروض من 14 شركة لغرض إجراء التحديث الشامل في المنافذ الحدودية.

وتتضمن العروض تغطية حقول الإصلاح الكمركي كافة على وفق طريقة (PPP)، حيث شملت العرض تحديث خمسة مراكز حدودية. وتتضمن العروض بناء أكاديمية للكمارك توفر التدريب بشأن أساسيات عمل الكمارك والرقابة، وأيضاً تطوير نظام محوسب للتصاريح الكمركية يغطي الإجراءات الكمركية كافة، ويربط المراكز الحدودية مع المقر العام لهيئة الكمارك، وإعادة تأهيل أو بناء مراكز كمركية جديدة.

وبموجب المعلومات المتوافرة، وبعد تحليل العطاءات تبين صلاحية شركتين من الشركات المذكورة آنفاً، لكن لم يتعاقد النهائي مع أية شركة لتحقيق الغرض، على الرغم من مضي مدة طويلة من صدور الأوامر الديوانية الخاصة بأتمتة الإجراءات، وإصلاح واقع المنافذ الحدودية.

### تحديات الإجراءات في المنافذ الحدودية

تواجه المنافذ الحدودية ولاسيما الكمارك تحديات جسيمة في عملها، وهو الذي أدى إلى بطء الإجراءات، وشيوع حالات عدم الشفافية والمساءلة، وأيضاً الفساد الكبير وغير المرئي. ويمكن تلخيص مجمل التحديات في:

- الحكومة العراقية ما تزال غير منضمة إلى معاهدات دولية مهمة تتعلق بإدارة الحدود، مثل: المعاهدة الدولية لتيسير الإجراءات الكمركية وتوافقها، والاتفاقية الدولية لتوافق الإدارات الحدودية للبضائع.
- عدم تمكن هيئة الكمارك من تطبيق نظام النافذة الواحدة لتسهيل حركة التبادل التجاري.



- عدم تحديث تطبيق نظام الترميز الدولي للسلع والبضائع، وكذلك الإجراءات الأخرى الخاصة بالتعديل في إجراءات وقوانين ممهدة لانضمام العراق للمنظمة التجارة العالمية.
- عدم فهم، وعدم وجود إجراءات قياسية معتمدة للتصدير، فالمنافذ الحدودية اعتادت على الاستيراد، وهو ما يهدد بعدم توجه الاقتصاد العراقي الكلي نحو تصدير السلع في المدى القريب.
- عدم وضوح علاقة هيئة الكمارك بالمناطق الحرة، والأسواق الحرة ولاسيما تلك التي تقع خارج المناطق المحددة للمنافذ الحدودية.
- ضعف التنسيق بين الجهات العاملة في المنافذ الحدودية، وعدم وجود تكامل استراتيجي بين الوزارات والوكالات والمؤسسات المعنية؛ مما ينتج تشظياً في القرار وإخلاءً للمسؤولية، وعدم وجود رؤية استراتيجية بينها.
- لم تتمكن هيئة المنافذ الحدودية حتى الآن من تمييز الأدوار والإجراءات الخاصة بكل مؤسسة عاملة في المنافذ الحدودية، إذ ما زال التنافس والتضارب بين الوزارات سيد الموقف.
- قانون الكمارك قانون قديم، ولا يتماشى مع الإجراءات الدولية الحديثة.
- عدم وضوح القانون رقم 30 لعام 2016 والخاص بهيئة المنافذ الحدودية، الذي أعطى للهيئة دوراً إشرافياً على المؤسسات والوزارات والمديريات العاملة في الحدود، ولم يعطها دوراً حاسماً وحاكماً.
- عدم وضوح الإجراءات ينتج أحياناً إعادتها، وتكرارها من قبل مديريات مختلفة عاملة في المنافذ الحدودية.
- إجراءات إدارة الجوازات لا تتناسب مع حجم التحديات الأمنية، فهناك غياب القدرة على تدقيق الوثائق، وغياب المعلومات الاستخبارية عن التهديدات، وغياب للإجراءات القياسية في فحص الأشخاص والبضائع، والبيانات البايومترية، وإن هناك غياباً واضحاً للارتباط الفوري بشرطة

- الإنترنت، وأجهزة فحص التزوير، والإجراءات المؤتمتة الموثوقة.
- نقص كبير في الموازنات، والتخطيط والبرامج التدريبية للموظفين.
- عدم وجود سياسة للموارد البشرية تكون ثابتة وقياسية للموظفين في المنافذ الحدودية كافة.
- عدم وجود إجراءات قياسية للترقية والتحفيز والتشجيع، وحتى العقوبات للموظفين العاملين في المنافذ الحدودية.
- غياب قواعد البيانات المشتركة على مستوى وطني لإدارة الحدود، وعدم تمكن المنافذ الحدودية من الترابط، والتفاعل، وتبادل المعلومات بانسيابية.
- عدم تطبيق الأنظمة المتقدمة في بعض المنافذ الحدودية، ولاسيما انظمة التبادل بالوقت الحقيقي والصيغة الإلكترونية.
- عدم وجود خطة طويلة الأمد لتطوير البنى التحتية في المنافذ الحدودية.
- عدم تمكن استعمال أنظمة المراقبة بالدوائر التلفزيونية المغلقة إلا من قبل جهة أمنية واحدة؛ مما يجعل من إمكانية استغلالها من قبل بقية المديرات العاملة في الحدود أمراً متعذراً أو متعسراً في غالب الأحيان.

### التوصيات الإجرائية

- على وفق ما تقدم، ولما تشكله المنافذ الحدودية من أهمية قصوى في عملية الاصلاح الاقتصادي العام في البلاد، ومكافحة مافيات الفساد والجريمة المؤثرة في الحياة السياسية، يمكن اقتراح جملة من الإجراءات الإصلاحية في المنافذ الحدودية والكمارك، منها:
- إيكال أمر التحديث الشامل للمنافذ الحدودية ضمن مهام (تحديث البنى التحتية،

وأتمتة الإجراءات، وتدريب العاملين، وتأمين شبكات الاتصال، وتوحيد الإجراءات وتنسيقها بين المديرية إلى عقد بين هيئة الكمارك وهيئة المنافذ الحدودية من جهة، وبين شركة عمالية مختصة، ضمن صفقة واحدة. فقد لوحظ أن ميل الحكومة الاتحادية إلى أتمتة الإجراءات من دون النظر إلى البنى التحتية، وتدريب العاملين، وشبكات الاتصال البينية، وتوحيد الإجراءات؛ مما سيجعل من الخطوة الحكومية أمراً غير مكتمل، ومربك بدلاً من تحقيق الهدف المرجو في زيادة الإيرادات والتقليل من الفساد.

- العمل الجاد من أجل انضمام العراق إلى الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بالمنافذ الحدودية والكمارك، وتحديث القوانين القديمة، وإصلاح القوانين الجديدة المرتبطة بعمل هيئة المنافذ وهيئة الكمارك، والتعرفة الكمركية، فضلاً عن تطبيق الترميز الدولي للبضائع، والإجراءات الممهدة لانضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية.

- العمل على تنفيذ النافذة الواحدة؛ من أجل التخليص الكمركي، واتباع الأساليب الإلكترونية المحوسبة في ذلك، والحد من احتكاك المستوردين مع الجهات المتعددة في المنافذ الحدودية من أجل التقليل من احتمالات الفساد.

- وضع تعليمات قياسية هيئية وداعمة للتصدير، وحوافز لتشجيع القطاعات الاقتصادية المنتجة في التوجه نحو الأسواق العالمية.

- وضع خطط قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى؛ من أجل تدريب العاملين، وتعليم الموارد البشرية، مع وضع الإجراءات الخاصة بترقيتهم وتحفيزهم، وكذلك الإجراءات الرادعة بحق المخالفين.

- توحيد قواعد البيانات، والإجراءات المتبعة في جميع المنافذ الحدودية البرية والبحرية والجوية، ولاسيما المنافذ الموجودة في كردستان.

- وضع إجراءات أمنية موحدة، وحديثة، بأنظمة اتصالات سريعة، ومركزية، وأمنية.

## المصادر:

1. هيئة الكمارك العالمية، دراسة تشخيصية لهيئة الكمارك العراقية، نيسان 2019.
2. البعثة التقييمية للاتحاد الأوروبي، تقرير تقييم الفجوات والاحتياجات: العراق، أيلول 2019.
3. د. علي نعمة، وعلاء حسين علوان، دور الإدارة الكمركية في زيادة إيرادات الهيئة العامة للكمارك: دراسة تطبيقية، 2016.
4. التقرير السنوي لعام 2015 للجنة الوطنية لتسهيل النقل والتجارة في منطقة الأسكوا: وزارة النقل.
5. نوران عبد الأمير، اقتصاديات المنافذ الحدودية في العراق وأهميتها الجغرافية، 2018.
6. د. عبد الكريم جابر، المنافذ الحدودية وكشف ميزان القطاع الخارجي للعراق في ضوء الإرشادات العالمية: ضرورة وطنية كبرى، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2019.
7. وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2018-2022.
8. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية، دليل برنامج الفحص والتفتيش قبل التوريد للسلع الموردة للعراق، 2020-2022.
9. أسعد عباس هندي، الأهمية الاقتصادية للمنافذ البرية في جنوب العراق للمدة 2007-2016.
10. البنك الدولي، العراق تقييم مناخ الاستثمار، بلا تأريخ.