



صندوق النقد الدولي

التقرير القطري رقم 17/252
الصادر عن صندوق النقد الدولي

العراق

قضايا مختارة

أغسطس ٢٠١٧

أعد فريق من خبراء صندوق النقد الدولي هذا التقرير من تقارير القضايا المختارة عن العراق كوثيقة مرجعية للمشاورات الدورية التي يجريها الصندوق مع هذا البلد العضو. ويستند التقرير إلى المعلومات المتاحة وقت استكماله في ٢٥ يوليو ٢٠١٧.

يمكن الحصول على نسخ من هذا التقرير بمراسلة العنوان التالي:

International Monetary Fund • Publication Services
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
هاتف: (202) 623-7430 • فاكس: (202) 623-7201

بريد إلكتروني: publications@imf.org إنترنت: <http://www.imf.org>

السعر: ١٨ دولاراً للنسخة

صندوق النقد الدولي
واشنطن العاصمة



صندوق النقد الدولي

العراق

قضايا مختارة

٢٥ يوليو/تموز ٢٠١٧

إعداد سابا فيهر وماريو منصور وعاقب أسلم (جميعهم من إدارة شؤون المالية العامة)، وأمجد حجازي وغريغوري باسيلي (من إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى)، وباتريك دو ميه (مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط)

اعتمد هذا التقرير
إدارة الشرق الأوسط
وآسيا الوسطى

المحتويات

- ٣ كبح النفقات الجارية لإيجاد حيز مالي يحقق النمو الاحتوائي
- ٣ ألف - مقدمة
- ٥ باء- الأجور في القطاع العام
- ٩ جيم- برامج الرعاية الاجتماعية - معاشات التقاعد
- ١١ دال- برامج الرعاية الاجتماعية - برامج أخرى
- ١١ هاء- الدعم - نظام التوزيع العام
- ١٢ واو- الدعم - دعم الطاقة
- ١٥ المراجع

الأشكال البيانية

- ٤ ١- قطاع عام كبير يهيمن على الاقتصاد
- ٦ ٢- ارتفاع فاتورة الأجور في القطاع العام مدفوعا بضعف السيطرة على التوظيف والمنافع السخية
- ٨ ٣- معاناة قطاعي الصحة والتعليم
- ١٦ السياسة والإدارة الضريبية والجمركية - أولويات الإصلاح
- ١٦ ألف- الدافع والسياق
- ١٦ باء- التحصيل الضريبي في العراق منخفض للغاية

- ١٩ _____ جيم- هيكل النظام الضريبي العراقي: نظرة عامة وأولويات الإصلاح
- ٢٤ _____ دال- اقتراحات أخرى لزيادة الإيرادات الضريبية غير النفطية
- ٢٦ _____ المراجع

الأشكال البيانية

- ١٧ _____ ١- العبء الضريبي وعناصر الضريبة في العراق، ٢٠٠٧-٢٠١٦
- ١٨ _____ ٢- النسب الضريبية المقارنة: العراق والبلدان المقارن بها (متوسطات إقليمية)
- ٢٤ _____ ٣- التعريف الجمركية (رموز النظام المنسق) مقسمة حسب بند التعريف وعدد السلع المستوردة لكل بند

المرفق

- ٢٧ _____ الأول: مؤشرات ضريبية مقارنة: استعراض مقارن بين البلدان - مجموعة بيانات موسعة
- ٢٩ _____ الثاني: اعتماد العراق على الهيدروكربونات مقارنة بالبلدان الأخرى المصدرة للنفط في الشرق الأوسط

كبح النفقات الجارية لإيجاد حيز مالي يحقق النمو الاحتوائي^١

يبلغ الإنفاق العام في العراق مستويات عالية مقارنة بالمستويات الدولية مدفوعاً بأكبر عنصرين من العناصر المكونة له، وهما تعويضات العاملين في القطاع العام والتحويلات الاجتماعية. ومع ضعف السيطرة على فاتورة أجور العاملين في القطاع العام فإنها لا تزال تواصل النمو بصورة ديناميكية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدد الوظائف قد لا يعكس عدد الموظفين الذين يؤدون الوظيفة الواحدة في ظل عدم وجود إدارة مركزية للموارد البشرية تحول دون التغيب عن العمل أو الاحتيايل. ونتيجة لارتفاع أجور القطاع العام نسبياً وما يوفره من أمن وظيفي، لا يبدو أن هناك رغبة في البحث عن البدائل الأخرى، مما يؤدي إلى ضعف نمو الوظائف في القطاع الخاص. ويشر إصلاح التحويلات النقدية في ظل برامج الرعاية الاجتماعية بتصحيح الأخطاء الكبيرة في توجيه المنافع للمستحقين في ظل هذه البرامج ويؤدي إلى زيادة القدرة على معالجة الفقر وبتكلفة أقل على المالية العامة. كذلك فإن تحسين آليات توجيه المنافع للمستحقين سيفسح المجال أمام إصلاح النفقات الاجتماعية شبه النقدية المكلفة، وأهمها دعم الغذاء والوقود. وسوف يتعين على الحكومة إدخال تعديلات أخرى على مشروع قانون التقاعد كما سيتعين عليها إجراء مراجعة دقيقة للبرامج التي يستفيد منها ضحايا الحرب والاضطهاد السياسي بغية تحسين سبل توجيهها إلى المستحقين، والحد من احتمالات إساءة استخدامها وتأثيرها السلبي على عرض العمالة. وتمثل التدابير المذكورة آنفاً مطالب أساسية حيوية لتوفير الحيز المالي الذي يكفل وضع العراق على مسار النمو القابل للاستمرار والقائم على التنوع بقيادة القطاع الخاص.

ألف - مقدمة

١- إن حجم القطاع العام في العراق كبير للغاية مقارنة باقتصاده. فالإنفاق العام، وقدره ٤٠% من إجمالي الناتج المحلي، هو من أعلى المستويات في المنطقة وبعيداً عن المستوى المسجل لدى معظم البلدان المقارن بها. وكانت تخفيضات الإنفاق التي بدأت منذ عام ٢٠١٤ قد تركت فاتورة أجور القطاع العام دون أي تغيير، مع التركيز على السلع والخدمات والاستثمارات غير النفطية. ولا تشكل فاتورة الأجور الحكومية أكبر عناصر الإنفاق الجاري فقط، بل إنها ظلت أسرع بنوده نمواً منذ عام ٢٠٠٥.

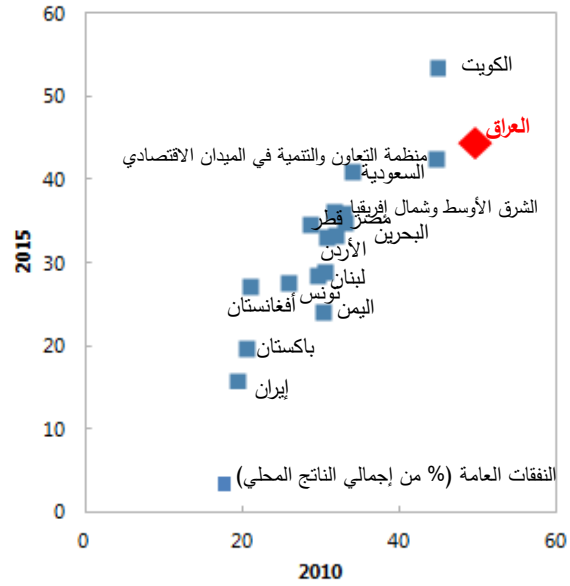
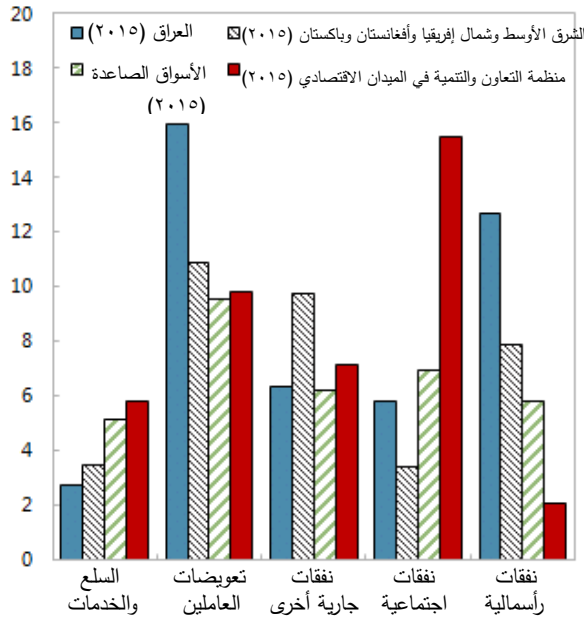
٢- وتميل النفقات العامة بشدة نحو فاتورة الأجور وتحويلات الرعاية الاجتماعية. ويبلغ الإنفاق على السلع والخدمات مستوى أقل من المتوسط الإقليمي البالغ ٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي كما أنه أقل بكثير من المتوسط في الأسواق الصاعدة وقدره ٥,١% من إجمالي الناتج المحلي - لكن أجور القطاع العام تظل هي العنصر البارز، حتى على مستوى البلدان المقارن بها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. أما الإنفاق الاجتماعي، فإن مستواه في العراق أعلى من المتوسط الإقليمي البالغ ٣,٤% من إجمالي الناتج المحلي وهو أقرب إلى المتوسط في الأسواق الصاعدة وقدره ٦,٩% من إجمالي الناتج المحلي - رغم أن صحة هذه المقارنات تتأثر سلباً إلى حد ما بدعم الأجور الذي تحصل عليه المؤسسات المملوكة للدولة كبديل جزئي عن تحويلات الرعاية الاجتماعية.

^١ إعداد سابا فيهر.

الشكل البياني ١ - العراق: قطاع عام كبير يهيمن على الاقتصاد

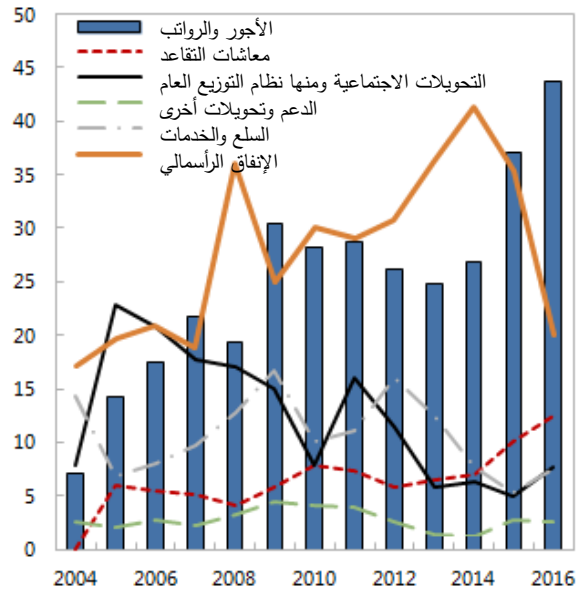
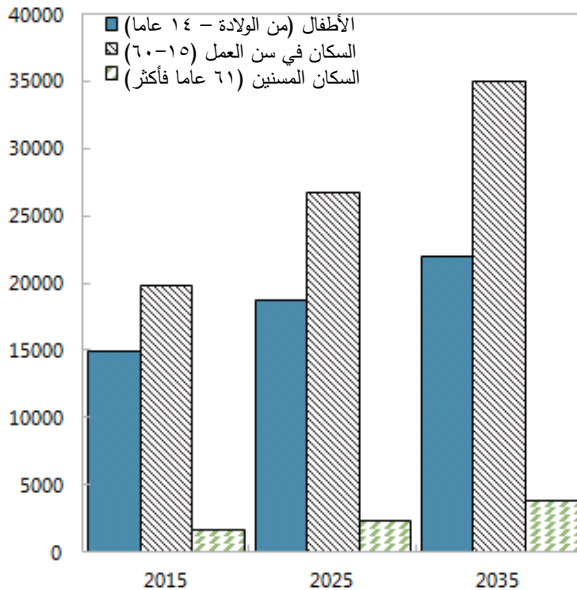
الإنفاق على أجور القطاع العام، كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي، يتجاوز المتوسطات على مستوى المنطقة ومستوى الأسواق الصاعدة.

رغم تخفيض النفقات، لا تزال النفقات العامة تتجاوز المستويات المشاهدة في البلدان المقارن بها على مستوى المنطقة ومستوى التنمية



يُتوقع ارتفاع نسبة وحجم السكان في سن العمل بصورة حادة، مما يمثل فرصاً وتحديات على حد سواء.

معاشات التقاعد وأجور القطاع العام وحدها هي التي ظلت تنمو باتساق، كنسبة من مجموع الإنفاق العام، حيث بلغت فاتورة الأجور ما يقرب من نصف مجموع الإنفاق العام في ٢٠١٦.



المصادر: وزارة المالية، ومجموعة أدوات تقييم النفقات لدى صندوق النقد الدولي، وتوقعات الأمم المتحدة للسكان (٢٠١٢).

٣- وتفتقر منافع الرعاية الاجتماعية في البلاد إلى الدقة في توجيهها إلى المستحقين كما أنها، في حالة معاشات تقاعد موظفي القطاع العام، سخية إلى درجة لا يمكن الاستمرار في تحملها. ومن الممكن استخدام نفس اعتمادات الموازنة في تغطية شريحة أكبر من الأسر الفقيرة وتقديم المزيد من المنافع الكافية وذلك بالحد من تسرب منافع المساعدات الاجتماعية النقدية وشبه النقدية إلى الفئات الأعلى دخلاً. إلا أن هناك ضغطاً متزايداً في الوقت الراهن لوضع برامج جديدة، بتكاليف مرتفعة على المالية العامة، ليستفيد منها أهالي الشهداء والذين تعرضوا للسجن أو عانوا بأي شكل آخر من الاضطهاد السياسي. ومن جهة أخرى، من شأن تعديل معلمات نظام التقاعد أن يؤدي ليس فقط إلى خفض تكلفة نظام تقاعد موظفي القطاع العام على المالية العامة بل وتحسين سمات العدالة في ظل النظام.

٤- ويتوقف تحقيق النمو القابل للاستمرار والاستقرار الاجتماعي على توفير فرص العمل في القطاع الخاص. فالزيادة المفرطة في حجم القطاع العام وضعف توجيه التحويلات الاجتماعية إلى مستحقيها بالإضافة إلى تراجع جودة الخدمات الصحية والتعليمية تؤثر سلباً على مستوى مشاركة العمالة ونمو القطاع الخاص. وفي ظل الأوضاع الديمغرافية في العراق، من الضروري توفير فرص عمل عالية الإنتاجية في القطاع الخاص بمعدل يعبر على الأقل عن الاتجاهات العامة الديمغرافية. فمن الممكن أن يقوم القطاع العام - والدولة عموماً - بدور ريادي في تشجيع النمو بقيادة القطاع الخاص، غير أن الوضع ليس كذلك في الوقت الراهن، ودور الدولة المهيمن يعوق توفير فرص العمل في القطاع الخاص بدلاً من أن يدعمه.

باء- الأجور في القطاع العام

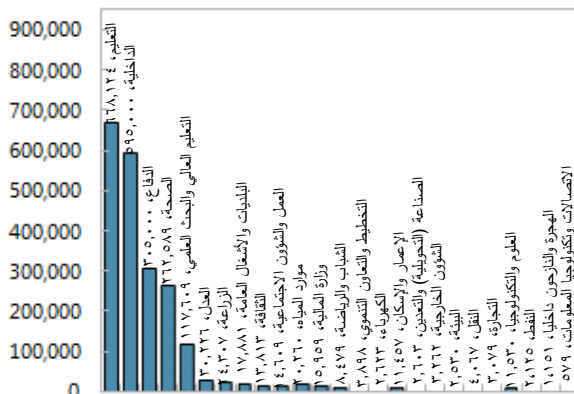
٥- يمثل القطاع العام أكبر جهات توظيف العمالة، مما يفضي إلى ارتفاع فاتورة الأجور حتى قياساً بالمستويات الإقليمية. ويعمل في القطاع العام في الوقت الحاضر ما يقرب من ٣ ملايين نسمة، يمثلون نحو ٤٢% من مجموع الوظائف. وبإضافة العاملين في المؤسسات المملوكة للدولة يصبح مجموع العاملين في القطاع العام ٣,٥ مليون، أي ما يقرب من نصف كافة الوظائف المتاحة في البلاد. ولا يقتصر الأمر على أن فاتورة الأجور الرئيسية لموظفي القطاع العام، التي بلغت قرابة ٢٨,٨ مليار دولار أمريكي (٣٤ تريليون دينار عراقي) حسب التقديرات في ٢٠١٦، تشكل الجانب الأكبر في بنود المصروفات في موازنة الحكومة وأسرعها نمواً أيضاً. ففي الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٦، ارتفعت حصة فاتورة الأجور في موازنة الحكومة بأكثر من خمسة أضعاف، مسجلة ارتفاعاً من ٧% إلى أكثر من ٤٠%.

٦- وتعد أكبر الجهات توظيفاً للعمالة هي وزارات التعليم والدفاع والداخلية، حيث يعمل بها قرابة مليوني موظف أو تستأثر بنسبة ٦٧% من إجمالي فاتورة الأجور. وبينما يشكل التوظيف المرتبط بالأمن حصة كبيرة من إجمالي التوظيف، فإن ارتفاع فاتورة الأجور المرتبطة بالأمن بدأ غالباً قبل عام ٢٠١١ ولكنه لم يستمر منذ ذلك الحين إلا بين الوزارات غير المرتبطة بالأمن (الشكل البياني ٢). ومن إجمالي موظفي القطاع العام البالغ عددهم ٢,٩ مليون موظف ٤٦% يعملون في وزارات مدنية و ٣٠% يعملون في وزارتي الدفاع والداخلية (في الوظائف المدنية والعسكرية)، و ٢٤% غير مصنفين. ويبدو أن التوظيف المرتبط بالدفاع لم يسجل أي نمو منذ عام ٢٠١١، حتى مع فرض أن جميع العاملين غير المصنفين يعملون في القطاع الأمني.

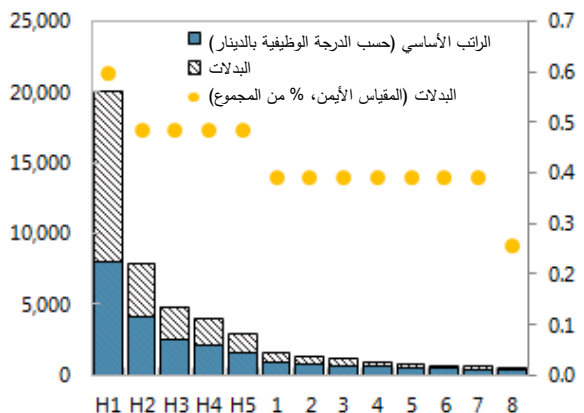
٧- وكان نمو فاتورة الأجور مدفوعاً كذلك بارتفاع متوسط التعويضات لكل موظف، بالقيمة الحقيقية. فقد ارتفعت القيمة الحقيقية لمتوسط مجموع التعويضات التي حصل عليها موظفو القطاع العام، في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٦، بنسبة ٦٠%.

الشكل البياني ٢ - العراق: ارتفاع فاتورة الأجور في القطاع العام مدفوعا بضعف السيطرة على التوظيف والمنافع السخية

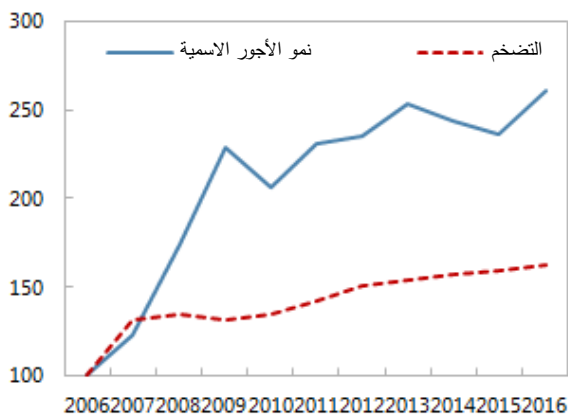
يتركز معظم العاملين في قطاعات التعليم والدفاع والداخلية والصحة حسب الوضع في ٢٠١٦



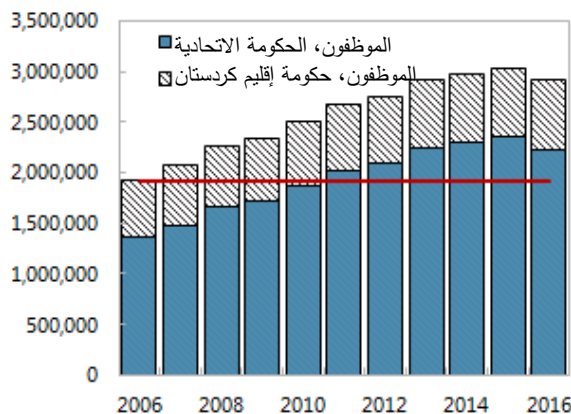
البدلات تشكل جزءا كبيرا من المكافآت الكلية مع تزايد وزنها النسبي مع الراتب الأساسي (في ٢٠١٦)



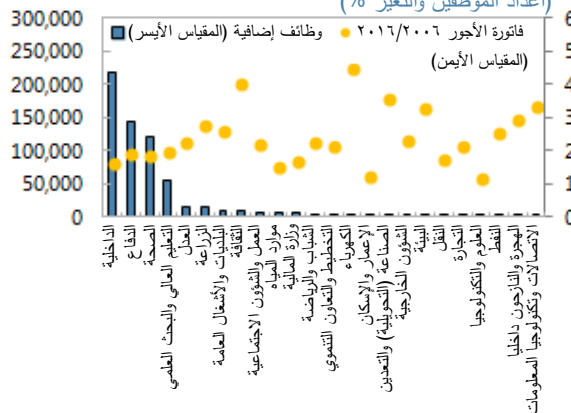
ارتفعت الأجور الحقيقية في القطاع العام على نحو مطرد على مدار العقد الماضي



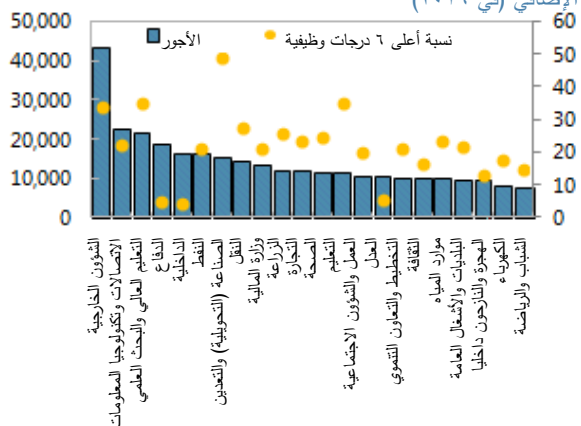
ارتفعت فاتورة الأجور إلى ما يقرب من ٣ ملايين وظيفة بحلول عام ٢٠١٥، ويُعزى الجانب الأكبر من ارتفاعها إلى الحكومة الاتحادية.



التغير في أعداد الموظفين حسب القطاع (أعداد الموظفين والتغير %)



ضعف علاقة الارتباط بين متوسط المكافآت، حسب القطاع، وهيكل الدرجات الوظيفية، مما يعكس درجة كبيرة من التشوه بسبب البدلات ومكافآت العمل الإضافي (في ٢٠١٦)



المصادر: وزارة المالية، وقوانين الموازنة السنوية.

٨- وتشكل البدلات نسبة عالية من مجموعة العناصر المكونة للتعويضات، مما يتسبب في إضعاف الصلة بين جودة الأداء والمكافآت. وتتراوح البدلات بين ٣٥% و ١٥٠% من الراتب الأساسي، مع تزايد وزنها النسبي مع ارتفاع الدرجات. ونظرا لارتباط بعض البدلات بالحالة الاجتماعية وعدد المعالين وغير ذلك من العوامل الاجتماعية-الاقتصادية، فإن علاقة الارتباط بين مجموع التعويضات والوظيفة أو جودة الأداء تتسم بالضعف النسبي. ومن شأن هذا النمط المتبع في التعويضات أن يضمن ثبات زيادة الأجور - بما فيها البدلات ومكافآت العمل الإضافي - بصفة مستمرة عند حوالي ١١% في جميع الدرجات الوظيفية (وهو نفس المستوى تقريبا المشاهد في بلدان الأسواق الصاعدة الأخرى).

التوصيات

٩- يتعين على الحكومة تنفيذ خطة لتخفيض أعداد الموظفين من خلال التناقص الطبيعي للعمالة وإلغاء الوظائف التي تصبح شاغرة.^٢ وتتوقف فعالية هذا الإجراء على هيكل أعمار موظفي القطاع العام والحيز المتاح لتجاوز هذه السياسة على أساس استثنائي. وفي الحالات التي يتسنى فيها وضع أهداف واضحة للتوظيف، يمكن أن تربط الحكومة تاريخ انتهاء التجميد الجزئي للتعيينات ببلوغ هذه المستويات المحددة مسبقا.

١٠- ويتعين على الحكومة استكمال مسح تعداد الموظفين المدرجين في فاتورة الأجور وتصميم نظام لإدارة الموارد البشرية يتسم بالبساطة والقوة في نفس الوقت. ونظرا لعدد موظفي القطاع العام، فمن الضرورة وضع جدول زمني للتدقيق القائم على المخاطر يتم بموجبه أولا إعداد عينة تسمح لديوان الرقابة المالية بالتعرف على القطاعات التي يشيع فيها الاحتيايل بدرجة أكبر والتركيز بعد ذلك على هذه المجالات في مرحلة مبكرة. ويتعين إعطاء نفس القدر من الأهمية لوضع خطة عمل موحدة للتعامل مع حالات الاحتيايل، مع توخي الوضوح في تحديد العواقب القانونية والمالية.

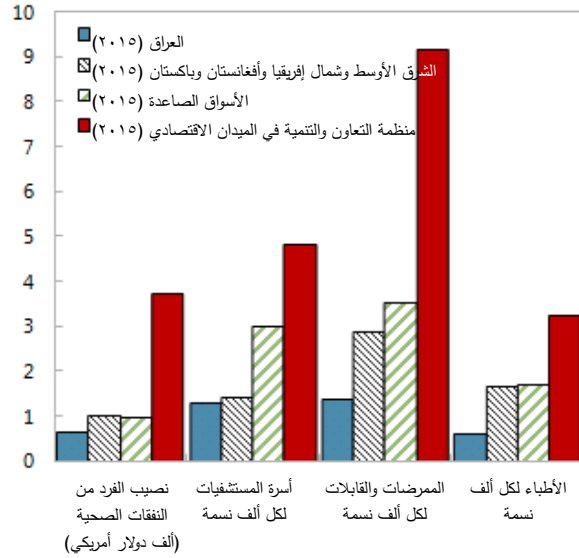
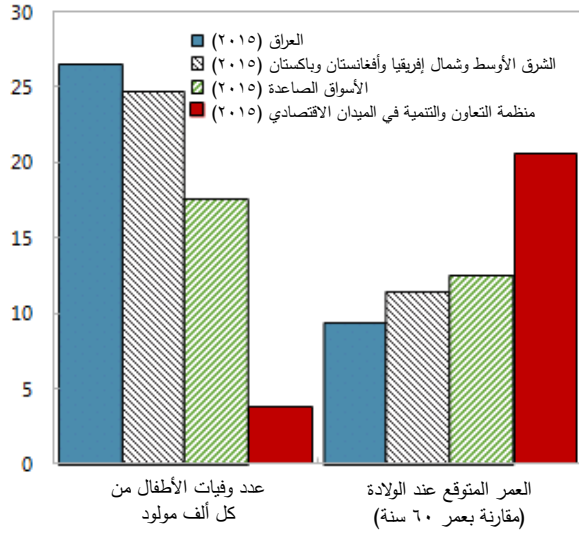
١١- ويتعين على الحكومة إجراء المراجعات الوظيفية والإجرائية ووضع استراتيجية للموارد البشرية على أساسها. فاستراتيجية الموارد البشرية القائمة على تقديرات الاحتياجات هي الوحيدة التي يمكن أن تؤدي إلى رفع مستوى جودة الخدمات، ووضع فاتورة أجور قابلة للاستمرار. ويتعين أن تكفل هذه الاستراتيجية قيام قرارات التعيين والفصل والترقية على أساس الجدارة وحسب والحد من ممارسات التعيين على أساس طائفي. كذلك يجب أن تتضمن استراتيجية الإصلاح مراجعة سياسات التعويضات في القطاع العام، والحد من زيادات الأجور في القطاع العام، لكبح نمو فاتورة الأجور وزيادة الاهتمام بالعمل في القطاع الخاص.

^٢ لا يُرجح أن تتخفف فاتورة الأجور بصورة دائمة مع تطبيق برنامج الإجازة الإدارية الطوعية مدفوعة الأجر الذي استحدثته الحكومة مؤخرا. ولن يحقق هذا البرنامج، في أفضل الحالات، إلا تخفيضا مؤقتا في فاتورة الأجور. كذلك، لا يوجد سبب واضح يدعو الموظفين للتنازل طوعا عن ذلك الجزء من التعويضات الذي يتجاوز الأجر الأساسي (وفقا لما ينص عليه البرنامج) في ظل غياب فرص العمل في القطاع الخاص.

الشكل البياني ٣ - العراق: معاناة قطاعي الصحة والتعليم

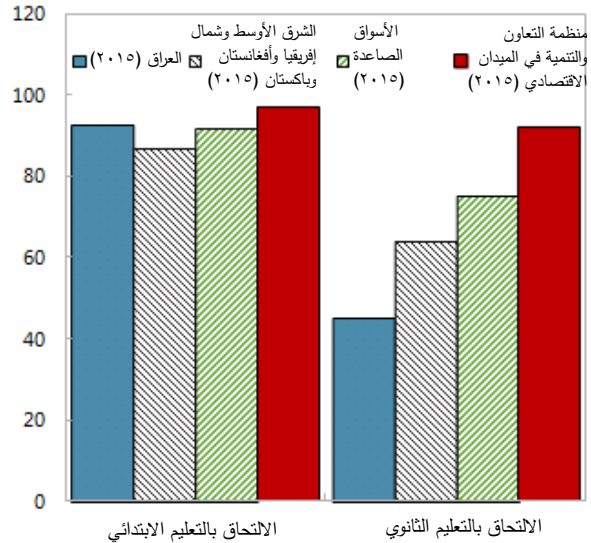
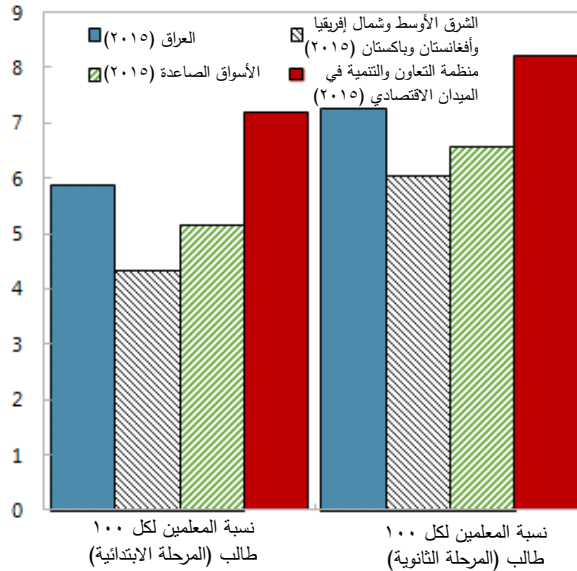
عدم كفاية الإنفاق على الصحة يعني ضعف مؤشرات النتائج

مستوى أداء العراق أقل من جميع البلدان المقارن بها على أساس مؤشرات مدخلات الرعاية الصحية المختلفة



رغم أن العراق تمكن من الحفاظ على المعدلات المرتفعة للالتحاق بالتعليم الابتدائي حتى في ظل الأوضاع المناوئة، فقد هبطت معدلات الالتحاق بالتعليم الثانوي إلى مستويات أقل بكثير من المتوسط الإقليمي ومقارنة بالمؤشرات السابقة في العراق ذاته.

في نفس الوقت، لا تزال أعداد المعلمين مرتفعة.



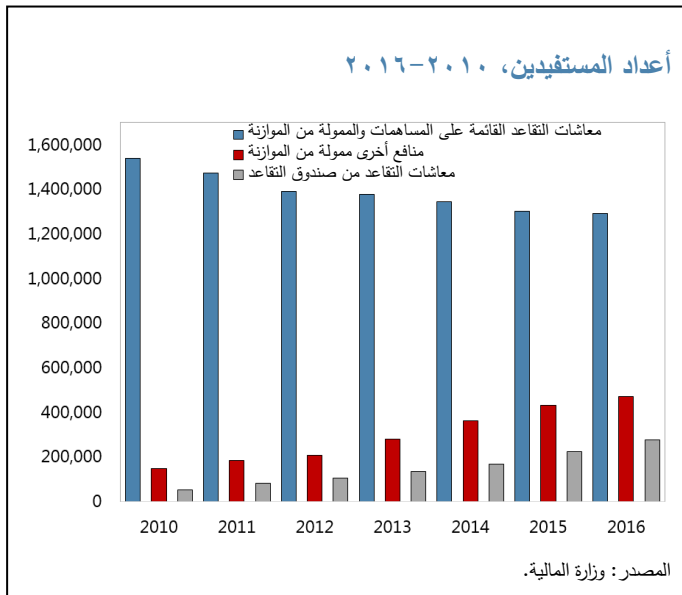
المصادر: قوانين الموازنة السنوية، ومجموعة أدوات تقييم النفقات لدى صندوق النقد الدولي.

جيم - برامج الرعاية الاجتماعية - معاشات التقاعد

١٢- إن نظام التقاعد هو نظام شامل من الناحية النظرية لكن الاختلاف الكبير بين معدلات التغطية في برامج القطاع العام والقطاع الخاص يؤدي إلى انخفاض قدرته على حماية المسنين من الفقر. ورغم نطاق التغطية شبه الشامل في صندوق تقاعد موظفي الدولة، الذي يخدم القطاع العام، فإن دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي لا تغطي سوى ٣% تقريبا من العاملين في القطاع الخاص. ونتيجة لذلك، هناك حوالي ٥ ملايين شخص من إجمالي القوى العاملة البالغ ٨ ملايين شخص بدون تأمينات تقاعدية.

١٣- وتمثل الدوافع الرئيسية وراء عدم قدرة المالية العامة على مواصلة تحمل أعباء نظم التقاعد في التساهل في معايير استحقاقها ومزاياها السخية. فالملاحظ أن سن التقاعد القانوني عند بلوغ ٥٠ عاما منخفض؛ ويمكن الحصول على الحد الأدنى من معاش التقاعد عن مدة الخدمة الكاملة بعد ١٥ عاما من الخدمة وهو ما يساوي نحو ٦٠% من متوسط الأجر؛ كما أن النسبة التراكمية في حساب المعاش التقاعدي مرتفعة للغاية، وقدرها ٢,٥%، مما يؤدي إلى ارتفاع معدلات إحلال معاشات التقاعد. ونظرا لحساب معاشات التقاعد على أساس آخر راتب، فإنها قد تتجاوز متوسط راتب الفرد على امتداد حياته العملية. ويتسع نطاق منح المعاشات للخلف، مما يؤدي إلى تعدد المنافع الممنوحة ربما مدى الحياة، على أساس الاستحقاق الأساسي لمساهم واحد.

١٤- وازداد عدد استحقاقات التقاعد من غير المساهمين المدفوعة لأهالي الشهداء وضحايا الاضطهاد السياسي وذويهم إلى أكثر من ثلاثة أضعاف منذ عام ٢٠١٠. ومع مواصلة التقدم في تحرير العراق، من المتوقع أن يرتفع عدد المطالبات كثيرا. وفي هذا الصدد، من الضروري التأكد من تصميم هذه المزايا على نحو يراعي اعتبارات كفاءة الرعاية الاجتماعية والحيز المالي المتاح. وبنفس القدر من الأهمية يجب أن تكون المزايا المدفوعة للمستحقين الأصغر سنا محفزة بالقدر الكافي لزيادة عرض العمالة بدلا من خلق طبقة ريعية - مثلما هو الحال في كثير من أوضاع ما بعد الصراعات.



الرواتب غير الموثوقة وفي حالة الجرائم التي ارتكبت منذ عدة عقود. وقد يفضي ذلك إلى فتح المجال أمام تخصيص مزايأ زائدة من هذا البرنامج.

١٦- **وتغطي المنافع والامتيازات نطاقا واسعا للغاية، وتشمل كل جانب من جوانب الحياة تقريبا.** وقد تتضمن المنافع بموجب القانون معاشات التقاعد، والمسكن، والأراضي، ومنح البناء، والتوظيف في الخدمة المدنية والتحويلات الوظيفية، والانتقال المجاني محليا ودوليا لأغراض التعليم والرعاية الصحية. وهناك امتيازات أخرى تستتبع تسهيلات ضريبية، وإعفاء من رسوم الدراسة واختبارات القبول، إلخ. كذلك فإن اتساع نطاق المنافع ودرجة تشابكها - وغالبا ما تتوقف على العمر والحالة الصحية والقدرة على بناء مسكن أو تكليف الغير ببنائه، إلخ - قد يؤدي إلى تقديرات استثنائية زائدة في عملية المنح.

التوصيات

١٧- **يتعين إجراء المزيد لتحسين مشروع قانون التأمينات الاجتماعية الموحدة بتاريخ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٦ خاصة فيما يتعلق برفع سن التقاعد إلى ٦٣ عاما للرجال والنساء على السواء.** فعلى الرغم من أن مشروع القانون الحالي ينطوي على العديد من السمات المحبذة - بما في ذلك رفع سن التقاعد، وتخفيض النسبة التراكمية لحساب معاشات التقاعد والحد الأقصى للمزايأ المستحقة للخلف، بالإضافة إلى استحداث نظام ربط المزايأ بمؤشرات بانتظام اعتبارا من عام ٢٠٢٣ والأعوام اللاحقة - إلا أنه من الممكن إضفاء مزيد من التحسينات عليه. والأهم أن القانون الحالي يترك سن التقاعد المبكر دون تغيير عند سن ٥٠ عاما. ورغم أن الحد الأدنى لمدة الخدمة سيرتفع إلى ٢٥ سنة، فإنه غير كافٍ لرفع سن التقاعد الفعلي.

١٨- **ويوصى بأن تلغي الحكومة الحد الأدنى لمعاش التقاعد عن مدة الخدمة الكاملة والاستعاضة عنه بمزايأ نقدية قائمة على قياس القدرة المالية.** ويُبقى مشروع القانون على الحد الأدنى لمعاش التقاعد عن مدة الخدمة الكاملة، أي الحد الأدنى من المعاش التقاعدي الذي يحصل عليه موظفو القطاع العام عند قضاء ١٥ عاما على الأقل في الخدمة، كما يبقى على مستواه دون تغيير (أي ٤٠٠ ألف دينار عراقي أو ٣٤٠ دولار شهريا)، مما يشكل تكلفة كبيرة على المالية العامة ويضعف الصلة بين المساهمات والمزايأ.

١٩- **وبالإضافة إلى سن التقاعد الموحد، ينشئ مشروع القانون كذلك إعفاءات تسمح بالتقاعد المبكر ويبقي على سن التقاعد الإجمالي المعمول به في القانون الحالي.** وكقاعدة عامة، ينبغي أن يكون التقاعد المبكر محدودا بمدة لا تتجاوز خمس سنوات، مع تطبيق الخصومات الملائمة،^٣ مما يضمن حيادية المركز الاكتواري ويثبط الرغبة في الانسحاب المبكر من سوق العمل. وينص مشروع القانون أيضا على سن إجباري للتقاعد وهو ٦٥ عاما. وهذا الأمر ليس ضروريا بالنسبة للقطاع الخاص حيث يمكن أن يقرر رب العمل بوضوح ما إذا كانت إنتاجية العامل الأكبر سنا تبرر استمراره في وظيفته. أما في القطاع العام، حيث المستويات العالية من الحماية الوظيفية تزيد من صعوبة ترك الوظيفة، فينبغي إبدال سن التقاعد الإجمالي بمستويات حماية وظيفية أقل تشددا بحيث تكون لدى رب العمل حرية أكبر ليقرر إذا ما كانت خبرة الموظف تستدعي توظيفه بعد سن التقاعد القانوني. وسوف يسمح هذا المنهج بالإبقاء على العاملين من أصحاب الخبرات العالية وربما يشجع إطالة الحياة العملية للفرد.

٢٠- **ويوصى بتشديد معايير أهلية الخلف المستحقين لمعاشات التقاعد.** ومعظم برامج التأمينات الاجتماعية لا تمنح معاشات التقاعد للخلف من الأزواج والزوجات في سن الشباب إلا لفترة مؤقتة وحسب، لكي تتيح الوقت لتعديل قرارات عرض

^٣ حسب معدلات وفيات المتقاعدين، تتراوح الخصومات عادة بين ٠,٤% و ٠,٦% من معاش التقاعد عن كل شهر من التقاعد المبكر.

العمالة وتعديل أنماط الاستهلاك. ويوصى كذلك بإلغاء الشرط الذي يحظر عمل الخلف بينما يتقاضون معاشاً تقاعدياً (مؤقتاً)، وتعديل تعريف الخلف المستحقين لمعاشات التقاعد، من أجل استبعاد الأخوة والأخوات.

٢١- وفي حالة الشهداء والمعرضين للاضطهاد السياسي، فإن الأمر يقتضي إجراء مراجعة دقيقة للمنافع والامتيازات. ويوصى بما يلي: (أ) اقتصار الأقارب المؤهلين على الأزواج والزوجات والأولاد، و(ب) إلغاء التحويلات النقدية وشبه النقدية التي تمنح لمرة واحدة، و(ج) إنهاء جميع امتيازات التعليم والرعاية الصحية، والتسهيلات الضريبية — غير المتاحة للمتقاعدين الآخرين، و(د) تحويل إدارة "مؤسسة الشهداء" إلى الهيئات الحكومية.

دال- برامج الرعاية الاجتماعية - برامج أخرى

٢٢- يخضع حالياً البرنامج الأساسي للتحويلات النقدية لأغراض الرعاية الاجتماعية لعملية إصلاح شامل. فقد استند، حتى وقت قريب، إلى أساس فقوي في توجيه المنافع للمستحقين وتعرض لقدرة كبير من أخطاء التضمين. وتعالج هذه المشكلة حالياً الصيغة الجديدة لتوجيه المنافع إلى المستحقين عن طريق "قياس السعة المالية باستخدام متغير بديل" والتي استحدثت في سنة ٢٠١٥-٢٠١٦ بموجب المساعدة الفنية المقدمة من البنك الدولي.

التوصيات

٢٣- يتعين على الحكومة إعداد نظم للمعلومات تسمح بالتقييم المنتظم لدقة توجيه المنافع إلى المستحقين. وبينما تعمل المساعدة الفنية من البنك الدولي على إرساء أساس راسخ لنظام أكفأ في توجيه المنافع للمستحقين فإن نجاحه على المدى الطويل سيتوقف على القدرات المحلية التي تسمح بإجراء تقييمات منتظمة لمعايير توجيه المنافع للمستحقين وتعديلها إذا لزم الأمر. ومن الضروري كذلك توسيع شبكة الأخصائيين الاجتماعيين لزيادة التحكم في مدى الأهلية والاستفادة، وكذلك لضمان سهولة الوصول إلى المستحقين واستيفاء متطلبات الزيارات الميدانية وأعمال التقييم.

هاء- الدعم - نظام التوزيع العام

٢٤- يمثل نظام التوزيع العام أهم برامج الرعاية الاجتماعية، من حيث نطاق تغطيته وتخفيف حدة الفقر، وهو ثاني أكبر البرامج من حيث التكلفة التي تتحملها المالية العامة. وبموجب نظام التوزيع العام، يحق لأصحاب بطاقات التموين الغذائي الحصول على كميات من السلع الأولية المنتقاة (الطحين والسكر وزيت الطهي والحليب المجهز للأطفال) بأسعار مدعمة حسب أحجام أسرهم. وقد تمكن نظام التوزيع العام في عام ٢٠١٦ من الوصول إلى ٣٣ مليون شخص تقريباً، أي ٩٠% من الأسر،^٤ ويوفر أكثر من ٧٠% من مجموع الأسعار الحرارية التي تحصل عليها أدنى شريحتين في عُسيرات الاستهلاك. وتشير التقارير إلى أن التكلفة الكلية للبرنامج على الموازنة بلغت ٠,٦% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٦. ونظراً لشراء المنتجات المحلية بالأسعار المحددة إدارياً، فإن نظام التوزيع العام يقوم بدور مزدوج كذلك كبرنامج للدعم الزراعي.

^٤ سيرتفع معدل التغطية هذا مع تحرير المناطق الخاضعة في الوقت الراهن لسيطرة تنظيم "داعش" لأن أعداد متلقي هذه المنافع سترتفع بينما لن يرتفع تعداد السكان المرجعي (إجمالي تعداد السكان). وبالتالي، من المتوقع اتساع نطاق التغطية مرة أخرى إلى مستواه السابق قبل الصراع والذي يقارب نسبة قدرها ٩٩%.

٢٥- ورغم استبعاد أصحاب الدخول المرتفعة من الاستفادة من البرنامج، فلا تزال أبرز أوجه القصور في نظام التوزيع العام متمثلة في عدم الدقة في توجيه المنافع للمستحقين، مما يفضي إلى زيادة المصروفات بلا داع وعدم المساواة في التوزيع. واعتبارا من ٢٠١٦، تم استبعاد العاملين في القطاعين العام والخاص الذين يزيد دخلهم عن ١,٥ مليون دينار عراقي شهريا من المستفيدين من نظام التوزيع العام. ورغم أن هذا التغيير يمضي بالبرنامج على مسار دقة توجيه المنافع إلى المستحقين، فقد كان تأثيره محدودا على التكلفة التي تتحملها المالية العامة وعلى الأثر التوزيعي للبرنامج. وستعود الفائدة على نظام التوزيع العام عند بدء تنفيذ عملية إصلاح المساعدات الاجتماعية التي يدعمها البنك الدولي: حيث سيصبح بالإمكان أيضا تطبيق الآليات المُحسَّنة لتوجيه المنافع إلى المستحقين على نظام التوزيع العام بدءا من عام ٢٠١٨ وما بعده. وسوف يترتب على ذلك التنسيق بين برنامج التحويلات النقدية لأغراض الرعاية الاجتماعية ونظام التوزيع العام، من حيث مستوى الأهلية والمنافع، وهو الأمر غير المتاح في الوقت الراهن.

التوصيات

٢٦- يتعين رفع مستوى كفاءة البرنامج في توجيه المنافع إلى المستحقين. تشير التقديرات القائمة على بيانات الدعم والاستهلاك لعام ٢٠١٤ إلى إمكانية تحقيق وفورات في حدود ١,١ تريليون دينار عراقي (٤,٠% من إجمالي الناتج المحلي) بافتراض خفض مستوى التغطية الحالي بواقع الخمس كافتراض بديل نظرا لعدم توافر بيانات توزيع الدخل. ويبدو أن هذه التقديرات قابلة للتحقق نظرا لأنه تبين أن ٤٠% تقريبا من المستفيدين من برنامج التحويلات النقدية غير مؤهلين وفقا للمعايير المستحدثة أخيرا لقياس السعة المالية باستخدام متغير بديل.

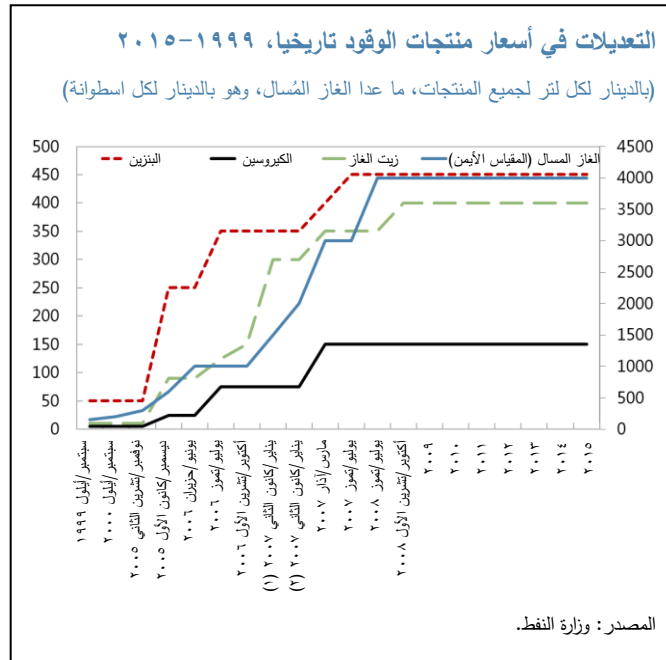
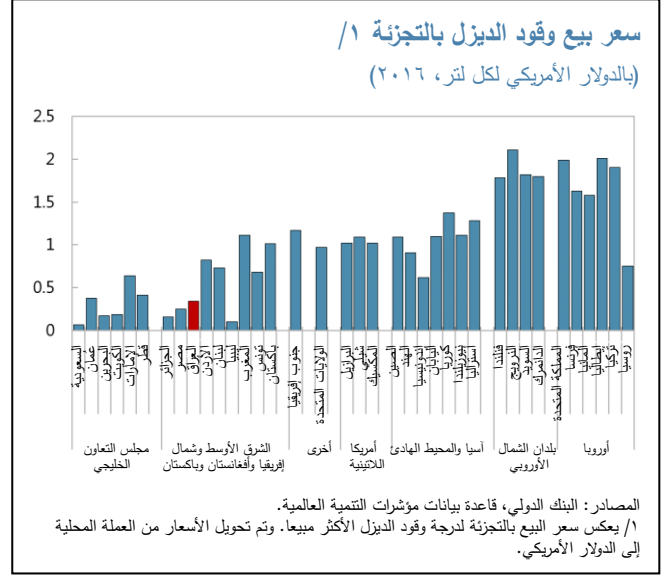
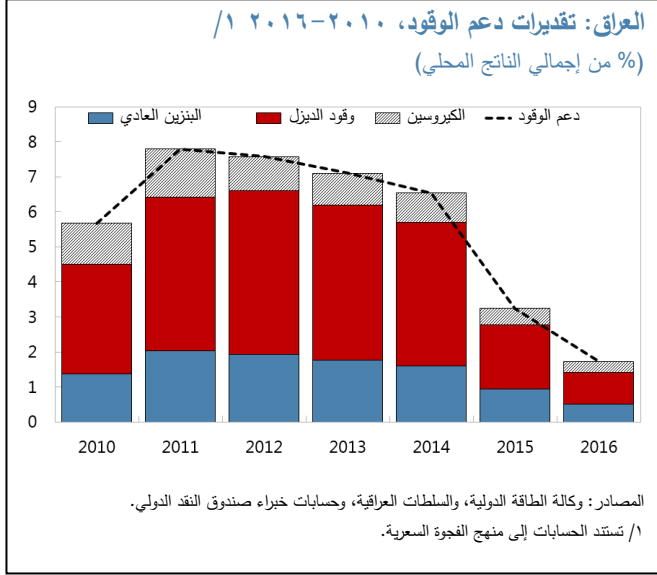
٢٧- ويتعين إجراء تعديلات على سلة نظام التوزيع العام فيما يتعلق بالكمية والنوعية والمكونات. فكميات العناصر المكونة لسلة نظام التوزيع العام ونوعيتها قد تتجاوز الاحتياجات الفعلية للمستفيدين من الأسعار الحرارية. وعلى سبيل المثال، تشير التقارير إلى أن مخصصات المستفيدين من القمح تتجاوز احتياجاتهم الفعلية بنحو ٢٠%، الأمر الذي يفتح المجال لسوق ثانوية ويؤدي إلى تحمل نفقات لا داعي لها تبلغ نحو ٣,٠% من إجمالي الناتج المحلي. وقد يؤدي إجراء مراجعة إلى الكشف عن أخطاء مماثلة. وبالمثل، فإن نوعية سلة نظام التوزيع العام ومكوناتها قد لا تتوافق مع احتياجات الأسر المستفيدة.

٢٨- ويتعين تحسين توقيت وعمليات شراء السلع المستوردة. فالطلب على المواد الغذائية وعرض المنتجات الزراعية المحلية يتبعان اتجاهات عامة وأنماط موسمية واضحة المسار. وبالمثل، فإن الاتجاهات العامة لأسعار السلع الأولية الدولية واضحة أيضا- ومن ثم، بالاعتماد على التوقعات القائمة على المخاطر، يمكن تحديد توقيت شراء المنتجات الزراعية (وكذلك عقود المشتقات) على نحو يقلل التكاليف دون تعريض الأمن الغذائي للخطر.

واو- الدعم - دعم الطاقة

٢٩- يُدار دعم الوقود في العراق من خلال نظام معقد، ويتحرك جنبا إلى جنب مع أسعار النفط العالمية، ويؤدي إلى تعقيد سياسة الموازنة. فأسعار بيع الوقود بالتجزئة في العراق منخفضة إذا ما قورنت بالأسعار في البلدان الأخرى بالمنطقة. وهيكلا دعم الوقود معقد ويشمل كل مراحل سلسلة الإنتاج والتكرير والتوزيع. ووفقا لتقديرات خبراء الصندوق، فإن التكاليف الصريحة (المدرجة بالموازنة) والضمنية (الفرصة) الناتجة عن انخفاض أسعار الطاقة بلغت ١,٧% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٦.

وفي ظل نظام أسعار الوقود المحلية المحددة إدارياً، فإن دعم الوقود في العراق يرتفع كثيراً كلما ازدادت الأسعار في أسواق النفط العالمية ويهبط مع تراجع أسعار النفط، مما يُحدث تقلباً يسفر عن تعقيد إدارة الإنفاق من الموازنة وزيادة أعباء المالية العامة.



٣٠- وقد تحقق بعض التقدم نحو إصلاح الدعم في قطاع الكهرباء مع استحداث هيكل جديد أكثر تصاعدياً لتعريفه الكهرباء في يناير/كانون الثاني ٢٠١٦، ولكن لم تتضح نتائجها بعد. وينطوي هيكل التعريفات الجديد الأكثر تصاعدياً على زيادة أكبر في الأسعار المفروضة على كبار المستهلكين النهائيين، غير أن الرسوم التي تم تحصيلها لن تغطي إلا ١١% فقط من التكاليف. وتشير التوقعات إلى أن نسبة الدعم في ظل تقييم كافة المدخلات بسعر السوق قد تبلغ ٥,٢% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٧. ويمكن زيادة خفض تكاليف الإنتاج لتوليد الطاقة بمجرد الحد من احتراق الغاز واستخدام الغاز الذي يتم احتواؤه كوقود لتوليد الكهرباء بدلاً من الغاز أو الوقود المستورد ذي التكلفة المرتفعة. ووفقاً لتقديرات البنك الدولي، من المتوقع أن يعود الإصلاح بأثر طفيف على استهلاك الحد الأدنى الضروري من الكهرباء وتأثير اجتماعي محدود.

التوصيات

٣١- من شأن إعادة النظر في صيغة تسعير الوقود عندما تكون الأسعار منخفضة في أسواق النفط العالمية أن يسهل التحول نحو زيادة الكفاءة في قطاع الطاقة. وإقرارا بالصعوبات أمام إمكانية الاستمرار في تقديم الدعم لفترات مطولة، قامت السلطات من قبل برفع أسعار الوقود على فترات متعاقبة. وقد اتضح من التجربة أن رفع الأسعار بصورة متتابعة لم يساعد على استمرارية نتائج إصلاحات الدعم، وثبتت صعوبة تطبيقه من الناحية السياسية. ومع ذلك، مع تراجع أسعار النفط العالمية، من شأن اعتماد آلية تلقائية لتعديل الأسعار—تربط بين تعديلات أسعار الوقود المحلية مستقبلا والتغيرات في أسعار الوقود العالمية— أن يساعد على ترسيخ الانضباط في إعداد الموازنة، وأن يضيف الوضوح على التحرك نحو اعتماد آليات أفضل للتسعير تقوم على أساس السوق، وتوجيه التوقعات بصورة أفضل. ومثل هذه الاستراتيجية ستكون أكثر فعالية خاصة إذا ما اقترنت بخطط للإصلاح الهيكلي في قطاع الطاقة بحيث تحدد أوجه القصور الهيكلي، وتعيد هيكلة بعض الشركات، وتعيد النظر في التسعير على امتداد سلسلة الطاقة بالكامل.

٣٢- ويتعين إعطاء أولوية لتقليص الفجوة الكبيرة بين تحصيل رسوم الكهرباء وتكاليف الإنتاج عن طريق رفع معدلات التحصيل واستخدام الغاز المحترق حاليا في إنتاج الطاقة. ولدى الانتهاء من إدخال التحسينات الكافية على تحصيل تعريفه الكهرباء وتكلفة الإنتاج للوصول بالتعريف إلى مستوى أعلى من تكلفة الإنتاج، ينبغي أن تضع السلطات صيغة سعرية للإبقاء على مستوى تحصيل تعريفه الكهرباء أعلى من تكاليف الإنتاج.

المراجع

- Alkhoja, G. Neman, R. and Hariz, S., 2016, "Social Safety Nets in Iraq: Reform in a Time of Fragility, Conflict, and Violence" MENA Knowledge and Learning Quick Notes 161 (Washington: World Bank).
- Clements, B. Gupta, S. Karpowicz, I. and Tareq, S., 2010, "Evaluating Government Employment and Compensation" FAD Technical Notes and Manuals (Washington: International Monetary Fund).
- Hansen, M. L. and others, 2014, "Strategies for Private Sector Development and Civil Service Reform in Iraqi Kurdistan" (The Rand Corporation).
- International Monetary Fund, 2016, "Managing Government Compensation and Employment – Institutions, Policies, and Reform Challenges" IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Kurdistan Regional Government, World Bank, 2016, "KRG Social Protection Strategic Framework" (Washington: World Bank).
- Rohwerder, B., 2015, "Poverty Eradication in Iraq" GSDRC Helpdesk Research Report 1259, (Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham).
- World Bank, undated, "Poverty Estimates and Trends in Iraq: 2007-2012" (Washington: World Bank).
- , 2014, "Republic of Iraq – Public Expenditure Review" (Washington: World Bank).
- , 2014, "The Unfulfilled Promise of Oil and Growth: Poverty, Inclusion and Welfare in Iraq 2007-2012" (Washington: World Bank).
- , 2014, "Stocktaking of Social Assistance Programs in the Republic of Iraq" (Washington: World Bank).

العراق: السياسة والإدارة الضريبية والجمركية - أولويات الإصلاح^١

أفاد اقتصاد العراق من ثروة الموارد الطبيعية في البلاد، ولكن اعتماده عليها ساهم أيضا في التقلبات الاقتصادية الكلية، وضآلة حجم الاقتصاد غير النفطي، وضحالة القطاع المالي، بالإضافة إلى صعوبة بيئة الأعمال مما أدى إلى تحقيق إيرادات هامشية في الموازنة غير النفطية. وتتناول هذه الدراسة تحليل النظام الضريبي الحالي في العراق لتسليط الضوء على أهم مواطن الضعف وتقديم اقتراحات للإصلاح وتعبئة الإيرادات بحيث يمكنها المساعدة في تنويع مصادر إيرادات الدولة. وتركز التوصيات المقترحة على تبسيط الضرائب المباشرة وزيادة الإيرادات غير النفطية من الضرائب غير المباشرة وتقوية الإدارتين الضريبية والجمركية. وسيساعد هذا في إيجاد الحيز المالي الكافي والحد من اعتماد إيرادات الموازنة على متحصلات الصادرات النفطية.

ألف: الدافع والسياق

١- لا تزال الموارد الطبيعية الغزيرة في العراق بمثابة النعمة والنقمة على حد سواء؛ فحجم القطاع غير النفطي المحدود والنظام الضريبي دون المستوى يحدان من القدرة على تعبئة الإيرادات غير النفطية. فقد أدت ثروة العراق الكبيرة من الموارد الطبيعية إلى انكشاف البلاد على مخاطر هبوط أسعار النفط منذ عام ٢٠١٤، حيث انخفضت إيرادات النفط التي تمثل أكثر من ٩٠% من مجموع إيرادات المالية العامة مما ترتب عليه حدوث ارتفاع حاد في عجز الموازنة من ٦% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٣ إلى ١٤% في عام ٢٠١٦؛ كما ارتفع مستوى الدين العام من ٣١% من إجمالي الناتج المحلي في ٢٠١٣ إلى ٦٧% في ٢٠١٦؛ كذلك شهدت احتياطات النقد الأجنبي هبوطا حادا من ٧٨ مليار دولار في ٢٠١٣ إلى ٤٥ مليار دولار في ٢٠١٦. وقد أدى انكشاف الاقتصاد العراقي على مخاطر هبوط أسعار النفط إلى تسليط الضوء على المستوى المنخفض للغاية من الإيرادات الضريبية غير النفطية، والحاجة إلى زيادتها - فضلا على إمكانية ذلك - من أجل دعم الإنفاق الحكومي.

٢- وتتناول هذه الدراسة تحليل النظام الضريبي القائم في العراق لتسليط الضوء على أهم مواطن الضعف وتقديم مقترحات ملموسة للإصلاح وتعبئة الإيرادات. وتسلط هذه الدراسة الضوء على أولويات زيادة الإيرادات الضريبية غير النفطية، بدءا بمراجعة أداء الإيرادات الضريبية ذات الصلة (القسم ب)، ثم تنتقل إلى تقدير واقتراح الإصلاحات بالنسبة لكل ضريبة (القسم جيم)، وتنتهي بوضع قائمة بأولويات الإصلاح المحددة للسياسة والإدارة الضريبية (القسم دال).

باء: التحصيل الضريبي في العراق منخفض للغاية

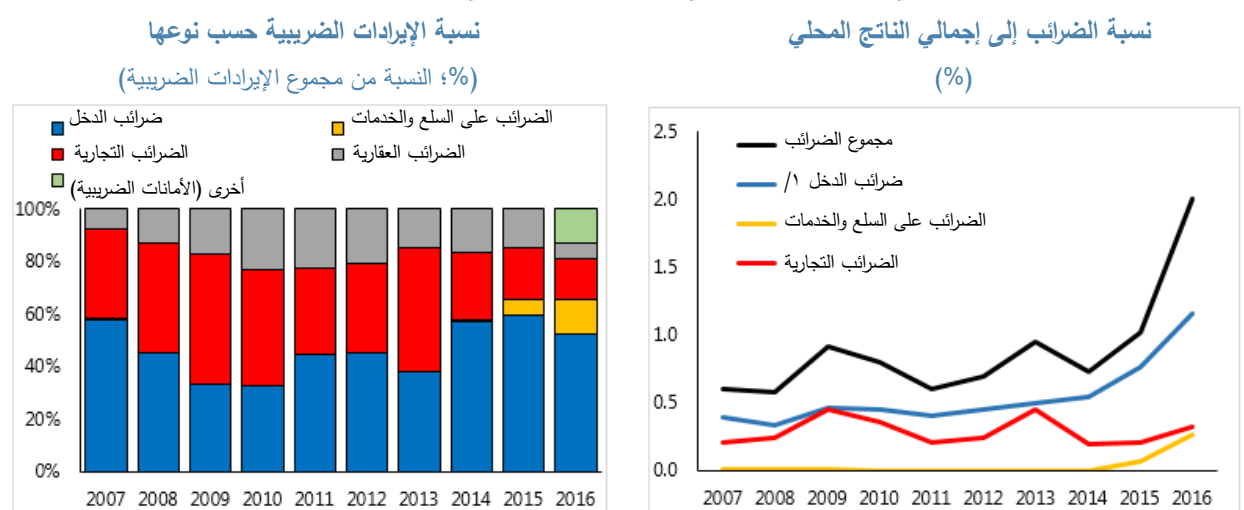
٣- من الملاحظ أن مجموع الإيرادات الضريبية - ولا سيما الإيرادات الضريبية غير النفطية - في العراق منخفض للغاية بالنسبة للبلدان المقارن بها. فلم تتجاوز نسبة مجموع الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في العراق ١% على مدار التاريخ، وهي نسبة منخفضة في الاقتصاد مقارنة بمتوسط النسبة ذاتها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان حيث تزيد على ١٠ أضعافها (الشكل البياني ١). وحتى مع مقارنة العراق بمجموعة أصغر من البلدان^٢ التي تشترك معها في

^١ إعداد ماريو منصور وعاقب أسلم (إدارة شؤون المالية العامة)، وباتريك دو ميه (مركز المساعدة الفنية الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط)، وأمجد حجازي وغريغوري باسيلي (إدارة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى). تستند النتائج إلى ما خلصت إليه بعثة المساعدة الفنية حول الإصلاح الضريبي بقيادة إدارة شؤون المالية العامة والمنعقدة في الفترة من ٥-٩ فبراير/شباط ٢٠١٧ في مدينة باكو في أذربيجان.

^٢ تم اختيار مجموعات مختلفة من البلدان من عدة مناطق (الشرق الأوسط، وآسيا النامية، وأوروبا الصاعدة، وبلدان مجموعة بريكس، وغيرها) لعقد المقارنة على أساس الحجم الاقتصادي (بالقيمة الاسمية والحقيقية، وحسب تعادل القوى الشرائية)، وتعداد السكان، ودخل الفرد. وتحد درجة توافر البيانات من عقد المقارنات.

نفس السمات الاقتصادية (ويشار إليها لاحقاً باسم *البلدان المقارن بها*) يتبين انخفاض مستوى أداء الإيرادات الضريبية في العراق بدرجة كبيرة (الشكل البياني ٢). وبإلقاء نظرة على تقسيم الضرائب حسب نوعها يتبين أن متوسط ضريبة الدخل الشخصي في البلدان المقارن بها يتراوح بين ٣,٥-٤,٥% من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بمعدل قدره أقل من ٠,٥% في العراق. أما ضرائب دخل الشركات في البلدان المقارن بها فتتراوح بين ٤-٦% من إجمالي الناتج المحلي (٢٠٠٩-٢٠١٦) في المتوسط، مقابل نسب لا تُذكر في العراق. وبالمثل، بلغت الضرائب على السلع والخدمات حوالي ٧% من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بنسبتها في العراق التي تراوحت بين ٠,٢-٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي. وتشكل الإيرادات الضريبية غير النفطية أقل من ١% من إجمالي الناتج المحلي في العراق، أو أقل من ١,٥% من الاقتصاد غير النفطي.

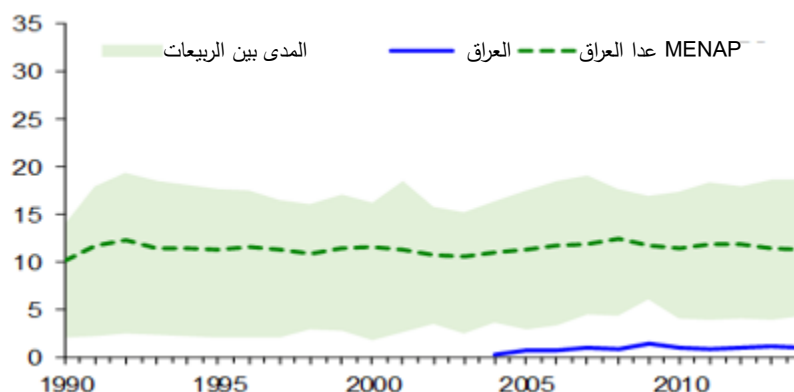
الشكل البياني ١: العبء الضريبي وعناصر الضريبة في العراق، ٢٠٠٧-٢٠١٦



١/ تشمل الضرائب العقارية.

المصدر: السلطات العراقية.

نسبة الضرائب إلى إجمالي الناتج المحلي في العراق مقابل منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (MENAP)



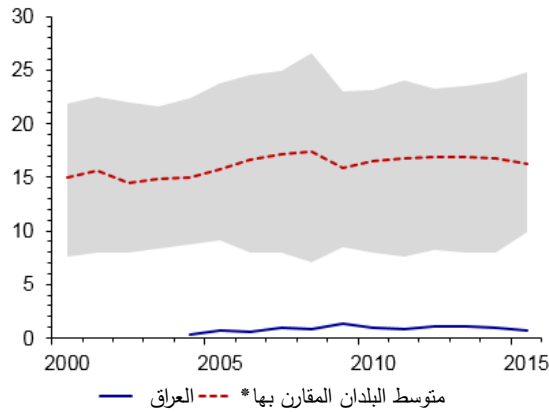
المصادر: قاعدة البيانات الطولية للإيرادات العالمية الصادرة عن صندوق النقد الدولي وحسابات خبراء الصندوق.

١/ الشرق الأوسط (عنا العراق) وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

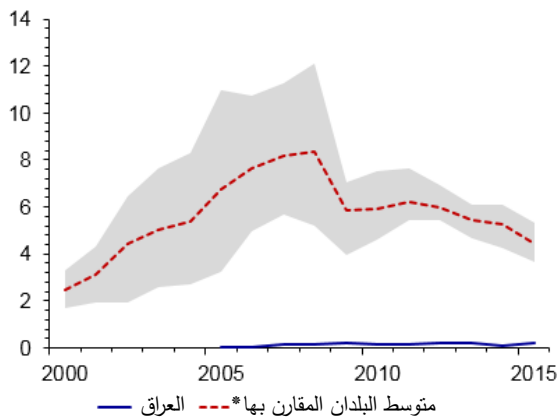
الشكل البياني ٢: النسب الضريبية المقارنة: العراق والبلدان المقارن بها (متوسطات إقليمية)^{١/}

نسبة الضريبة إلى إجمالي الناتج المحلي (%)

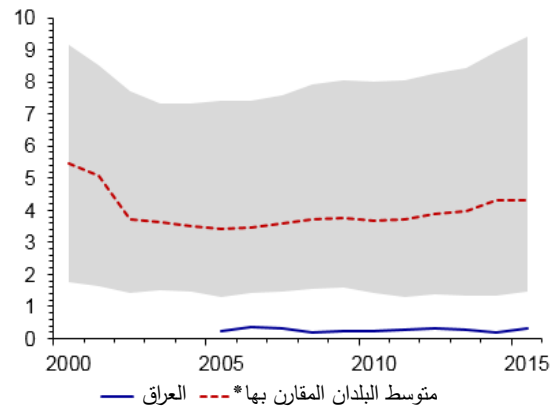
مجموع الإيرادات الضريبية



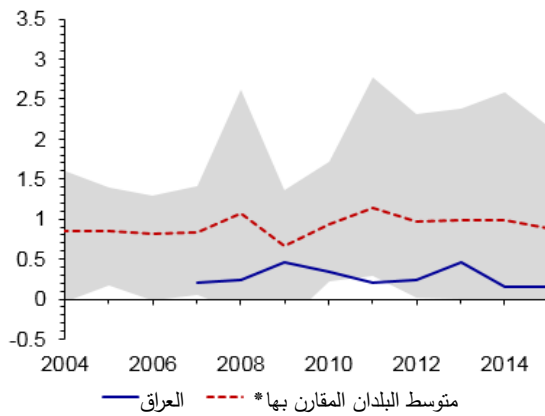
ضريبة دخل الشركات



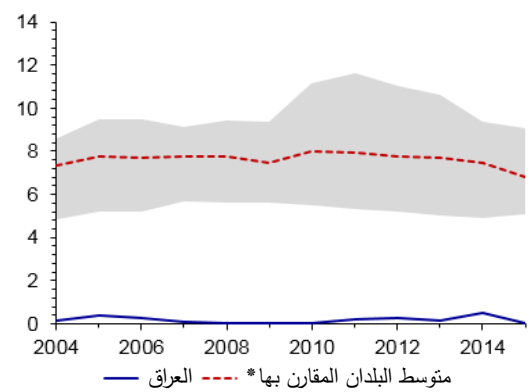
ضريبة الدخل الشخصي



الضرائب على التجارة الدولية



الضريبة على السلع والخدمات



المصادر: تقرير آفاق الاقتصاد العالمي الصادر عن صندوق النقد الدولي وحسابات خبراء الصندوق.

* عينة غير متوازنة من البلدان المقارن بها (كولومبيا وكازاخستان وكينيا وبيرو وجنوب إفريقيا وتتنانيا).

٤ - ويمكن تفسير الانخفاض البالغ في الإيرادات الضريبية في العراق بالاعتماد على الإيرادات الضريبية، وضيق الوعاء الضريبي، وضعف الأساس القانوني، وتدني جهود الإدارتين الضريبية والجمركية.

• **اتساع نطاق الإعفاءات الضريبية، وضيق الاقتصاد غير النفطي (الوعاء الضريبي) يحدان من نطاق التغطية الضريبية:** فالنظام الضريبي في العراق مليء بالإعفاءات والخصومات الضريبية وكذلك الخصومات المؤقتة والتسهيلات الضريبية، كما يكاد نصف الاقتصاد، في المتوسط، يدور حول الأنشطة المرتبطة بالنفط. أما باقي أنشطة الاقتصاد غير النفطية فلا يخضع منها للضرائب سوى ١٥% فقط.^٣ وتتمتع المؤسسات المملوكة للدولة والقطاع الزراعي بالإعفاء الضريبي. وقد بلغ القطاع الصناعي الصغير (الصناعات التحويلية غير النفطية) مرحلة من الجمود بعد عدة سنوات متلاحقة من الانكماش. وتضرر كلا من قطاعي البناء والسياحة نتيجة الصراع الجاري مع تنظيم "داعش". ويتسم القطاع المالي بالضحالة وتهيمن عليه البنوك المملوكة للدولة.

• **تركيز مبالغ على الضرائب المباشرة وضعيف على الضرائب غير المباشرة وقانون جمركي معقد:** رغم أن الضرائب المستقطعة من المنبع لا تزال مثقلة بالأعباء وتتوء بالعديد من المصاعب في الواقع العملي، فإنها تتسم بسهولة أكبر في تحصيلها وإدارتها. وهذا هو حال النظام الضريبي في العراق؛ فنصف حصيلة الضرائب تقريبا في السنوات الأخيرة جاءت من الضرائب على الدخل الوظيفي والأرباح (الشكل البياني ١). وتتسم الضرائب غير المباشرة بالضعف نتيجة جبايتها على نحو مخصص، يقتصر على بضعة بنود، وعند نشوء الحاجة فقط (أثناء نوبات الأزمات)، كما أنها تتسم بالضعف نتيجة زيادة تعقيدات القانون الجمركي، الذي ينطوي على كثير من الإعفاءات، بالإضافة إلى التعقيدات الأخرى التي تواجه الإدارة الجمركية.

• **غياب الإطار القانوني الواضح الذي ينظم فرض الضرائب:** تتم الموافقة على معظم ضرائب المبيعات والضرائب الانتقائية في العراق في قانون الموازنة السنوية وهي ذات طابع مؤقت (لمدة سنة واحدة في العادة). وبالتالي فإنها تفتقر إلى الأساس القانوني القوي الذي يسمح باستمرار تنفيذ السياسة الضريبية وإنفاذ إجراءات الإدارة الضريبية لفترة تتجاوز دورة الموازنة العامة السنوية.

• **ضعف إدارتي الضرائب والجمارك:** أدى الاعتماد على العائدات النفطية في فترات اليسر إلى إهمال جهود إدارتي الضرائب والجمارك في زيادة الإيرادات غير النفطية، وهو ما يتضح من عدم توافر نظم المعلومات الآلية في الإدارتين. كذلك من الملاحظ أن التعرفة الجمركية السارية في العراق أقل من ١% من قيمة الواردات (راجع التحليل في القسم جيم).

• **تدني مستوى الامتثال الضريبي:** أدى الاعتماد على العائدات النفطية في فترات اليسر وغياب الإنفاذ الضريبي إلى ضعف مستوى الامتثال الضريبي بين المكلفين.

جيم: هيكل النظام الضريبي العراقي: نظرة عامة وأولويات الإصلاح

الضرائب المباشرة

٥ - رغم ضعف الحصيلة الضريبية في العراق، فإن الضرائب المباشرة هي أقوى أداة لتعبئة الإيرادات في البلاد حيث تسهم بتحصيل نصف الإيرادات الضريبية غير النفطية. فعلى عكس السمات العامة للنظم الضريبية في البلدان الأخرى المقارن

^٣ تقديرات السلطات الضريبية العراقية.

(continued)

بها، نجد أن ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات في العراق هما أقوى أنواع الضرائب التي تولد حوالي نصف الإيرادات الضريبية غير النفطية (الشكل البياني ١). وكانت ضريبة الدخل الشخصي تمثل ٢٩% من مجموع الإيرادات الضريبية غير النفطية خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٦، بينما ساهمت ضريبة دخل الشركات بنسبة قدرها ٢١%، في المتوسط.^٤

ضريبة الدخل الشخصي

القضايا:

٦- تتسم ضريبة الدخل الشخصي بطابعها التصاعدي ويكونها أبسط الضرائب وأوضحها من حيث تحصيلها نظرا لأنها غالبا ما تستقطع من المنبع. وتُفرض ضريبة الدخل الشخصي على أجور الموظفين في القطاعين العام والخاص، وكذلك على دخل الأعمال المهنية والدخل من أنشطة الأعمال. ويتم تحصيلها وفقا لجدول تصاعدي من خمسة معدلات هي صفر و ٣ و ٥ و ١٠ و ١٥%. غير أن السلطات تطبق نظاما جزافيا عند الاشتباه في إقرار بعض المهن بأقل من دخلها الحقيقي الخاضع للضريبة.

٧- الخصومات الضريبية الكثيرة تتسبب في تآكل الوعاء الضريبي: يمثل مجموع الإيرادات الضريبية من الدخل الشخصي في العراق أقل من ٥,٥% من إجمالي الناتج المحلي (١% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)، مقارنة بمتوسط قدره ٤% من إجمالي الناتج المحلي في مجموعة من البلدان المقارن بها لها نفس الخصائص الاقتصادية (الشكل البياني ٢).^٥ وتمثل الإعفاءات والخصومات الضريبية أحد الأسباب الرئيسية لمثل هذا التذني في مستوى الأداء. فعلى سبيل المثال، فبينما يتم استقطاع مساهمات المعاشات التقاعدية بالكامل من الدخل الخاضع للضريبة، فإن دخل التقاعد معفي من الضرائب. وإضافة إلى ذلك، نجد أن دخل الاستثمار التراكمي والمكاسب الرأسمالية لا تخضع للضرائب. وبالتالي، بينما قد يكون هناك هيكل واحد معمول به للمعدلات الضريبية فإن هناك العديد من الخصومات والاستقطاعات الضريبية القائمة - منها على سبيل المثال ما يتوقف على نوع الجنس، والحالة الاجتماعية، وعدد الأطفال - مما يخلق نظاما نوعيا لضريبة الدخل الشخصي بمعدلات ضريبية متعددة سارية، مما لا يؤدي فقط إلى تخفيض التحصيل الضريبي وإنما يؤدي أيضا إلى تعقيد الإدارة الضريبية.

أولويات الإصلاح:

- النظر في تقليص عدد المعدلات الضريبية من خمسة إلى ثلاثة، مع الحفاظ على الطابع التصاعدي.

^٤ تتولى الهيئة العامة للضرائب إدارة ضريبة الدخل في العراق التي ينظمها قانون ضريبة الدخل الشخصي رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته. وتشمل التعديلات القانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٧ بشأن استقطاع الضريبة والخصومات؛ والقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٧ بشأن الدعاوى المقامة حول النزاعات بخصوص التقييم الضريبي؛ والقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٨ بشأن المعاملة الحسابية للضرائب على الكيانات الأجنبية؛ والقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن التعديلات على البدلات والخصومات بالنسبة لأقساط التأمين على الحياة؛ والقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٠ بشأن فرض ضريبة الدخل على شركات النفط الأجنبية المتعاقدة للعمل في العراق، والقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٥ بشأن زيادة الإعفاءات الضريبية، وغيرها. وهناك ضرائب أخرى تنظمها قوانين مستقلة منها قانون الضريبة العقارية رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٩؛ وقانون العرصات (الأراضي الفضاء) رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢، وتعديلاته؛ وقانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم (٨٥) لسنة ١٩٧٨؛ وتعليمات رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ بشأن الحساب الضريبي عن معاملات نقل ملكية العقار ومنافعه.

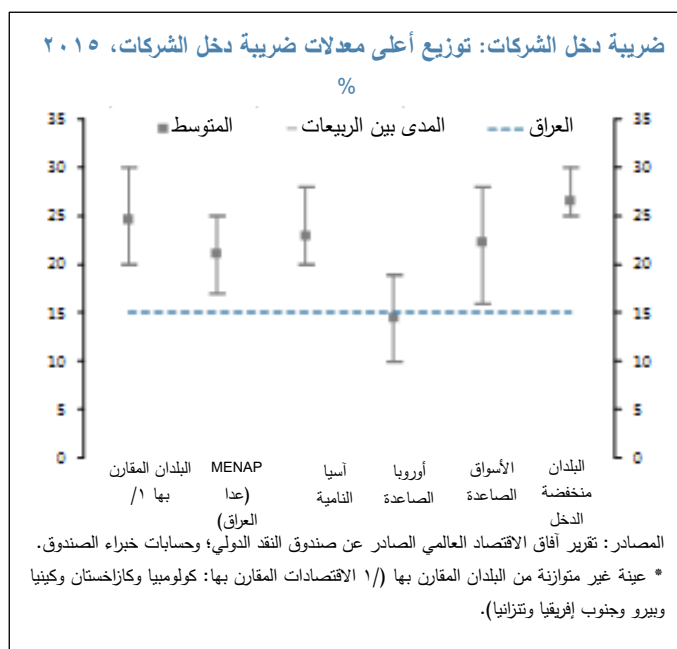
^٥ تم اختيار مجموعات مختلفة من البلدان من عدة مناطق (الشرق الأوسط، وآسيا النامية، وأوروبا الصاعدة، وبلدان مجموعة بريكس، وغيرها) لعقد المقارنة على أساس الحجم الاقتصادي (بالقيمة الاسمية والحقيقية، وحسب تعادل القوى الشرائية)، وتعداد السكان، ودخل الفرد. وتحد درجة توافر البيانات من عقد المقارنات.

- معالجة مواطن الضعف في الإنفاذ والامتثال: تبسيط النظام بإلغاء الإعفاءات، بدل من رفع معدلات الضريبة.
- استحداث إعفاء أساسي موحد لضريبة الدخل (توحيد الخصومات الضريبية).
- إخضاع دخل التقاعد لضريبة الدخل الشخصي.
- تحليل انعكاسات تخفيض المعدلات وتبسيط الخصومات على الإيرادات والتوزيع.
- تعزيز قدرة تحصيل ضريبة الدخل الشخصي قبل فرض ضرائب جديدة أو رفع المعدلات السارية.

ضريبة دخل الشركات

القضايا:

٨- معدل الضريبة على دخل (أرباح) الشركات في العراق محدد على أساس تنافسي قدره ١٥٪، ولكن القاعدة



الضريبة تعاني من كثرة الإعفاءات. فهذا المعدل المنخفض - مقارنة حتى بالنظراء في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان - يتسم بمزاياه وقدرته التنافسية. غير أن هذا النظام، مثل نظام ضريبة الدخل الشخصي، يفسح المجال أمام منح الحوافز الضريبية والإعفاءات المؤقتة والاستثناءات، ولا سيما في الاستثمارات (على سبيل المثال في القطاع العام). ويبلغ مجموع الإيرادات الضريبية في العراق من ضريبة دخل الشركات أقل من ٢,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي (٤,٤٪ من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)، مقارنة بنسبة تتراوح بين ٥-٨٪ من إجمالي الناتج المحلي في البلدان المقارن بها في السنوات الأخيرة (الشكل البياني ٢).

أولويات الإصلاح:

- المحافظة على المعدل المنخفض (١٥٪) لضمان التنافسية.
- إلغاء الإعفاءات الضريبية المؤقتة (لا داع، نظرا للسماح بترحيل الخسائر لمدة ٥ سنوات بحد أقصى).
- إلغاء الإعفاءات الضريبية الممنوحة لمؤسسات معينة في القطاع العام بهدف تهيئة مناخ يحقق تكافؤ الفرص.
- النظر في جباية حد أدنى من الضرائب على حجم الأعمال (على سبيل المثال بالنسبة للشركات الكبيرة، التي يتجاوز حجم أعمالها حدا معياريا معيناً).
- تعزيز القدرة على تحصيل ضريبة دخل الشركات الحالية قبل فرض ضرائب جديدة أو رفع المعدلات السارية.

الضرائب غير المباشرة

٩- تحصيل الضرائب غير المباشرة - من ضرائب المبيعات والضرائب الانتقائية والرسوم الجمركية - يتسم بضعف بالغ، في ظل ضعف الأساس القانوني ونطاق التغطية، وكثرة الإعفاءات الضريبية (في الجمارك)، والوهن في قدرات الإنفاذ.

ضرائب المبيعات والضرائب الانتقائية

القضايا:

١٠- تحصيل عدد محدود من الضرائب غير المباشرة في ٢٠١٥. فلا يوجد قانون لضريبة المبيعات في العراق. ويتم تحصيل العديد من الضرائب والضرائب الانتقائية على سلع معينة، في إطار قرار إداري (التعليمات رقم ٥ لسنة ٢٠١٥). وقد شملت هذه التعليمات فرض وجباية الضرائب على تذاكر السفر الجوي (بنسبة ١٥%) ومنتجات السجائر والمشروبات الكحولية (٣٠% على الإنتاج المحلي والواردات)، ومبيعات السيارات (١٥% على قيمة الاستيراد)، وخدمات الهاتف النقال (٢٠% على قيمة الكارت المدفوع مسبقاً أو خدمة الدفع اللاحق (الفاتورة))، وعلى اشتراكات خدمة الإنترنت (بنسبة ٢٠% أيضاً). وهناك ضريبة مبيعات أيضاً على خدمات الفنادق والمطاعم (١٠%).

١١- وقد تم تشريع معظم هذه الضرائب من خلال قانون الموازنة السنوية، بدون أي أساس قانوني مستقل لتنفيذها. فلم تتم جباية هذه الضرائب في إطار لائحة تنظيمية مستقلة أو قانون مستقل يضمن استمرار إنفاذ هذه الضرائب بعد دورة الموازنة السنوية. وقد ترتب على ذلك نشوء مواطن ضعف في عملية الإنفاذ التي تمارسها الإدارة الضريبية.

١٢- وبعد تشريع هذه الضرائب، تم إلغاء بعضها في السابق بينما كان أداء البعض الآخر دون المستوى. ومن الأمثلة على ذلك الضرائب على السجائر والمشروبات الكحولية التي ألغيت مع دخول قانون الجمارك لسنة ٢٠١٠ حيز التنفيذ (بدءاً من ٢٠١٦). وجاء أداء ضرائب أخرى دون المستوى، باستثناء ضريبة المبيعات على خدمات الاتصالات.

أولويات الإصلاح:

- تنفيذ ضرائب مبيعات انتقائية أو مكوس على بضعة بنود يسهل فرض الضرائب عليها:
- خدمات الاتصالات والفنادق، بسعر موحد (على سبيل المثال بنسبة ١٠-١٥% على "حجم الأعمال" لكل فندق، وليس على أساس عدد "النجوم" التي تحدد تصنيفه).
- السيارات، بنسبة ١٥% من القيمة (أو بنسبة "محددة" حسب حجم المحرك، إذا تعذر تحديد القيمة).
- المشروبات المحلاة بالسكر، بسعر محددة (على سبيل المثال ٠,٠٥ دولار أو ٠,١٠ دولار للتر).
- منتجات التبغ، بنسبة ٢٥% من القيمة؛ والسجائر بسعر محدد (على سبيل المثال ٠,٢٥-٠,٥٠ دولار للعلبة).
- المنتجات الكحولية، بنسبة ٢٥% من القيمة أو بأسعار محددة مختلفة (حسب نسبة الكحول).
- منتجات الوقود (بأسعار محددة، للتر).

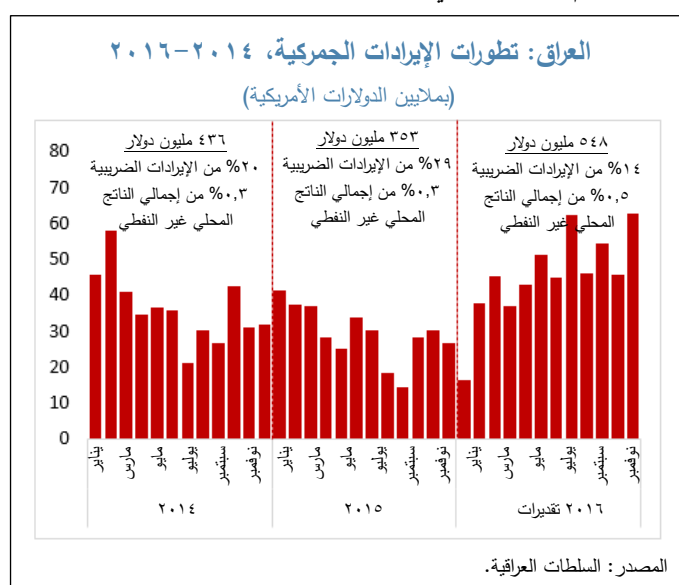
• المزايا: سهولة التطبيق

- يتسم تحصيل الإيرادات بالسهولة؛ فلا داعي للقلق بشأن التقييم نظرا لأن جبايتها يتم على أساس "الحجم" (أي ضريبة انتقائية على العبوة، أو اللتر، إلخ).
- يمكن أن يتحقق بما هو متاح من موارد الإدارة الضريبية (أي لا يتضمن أعباء إضافية على السلطة الضريبية).

الرسوم الجمركية

القضايا:

١٣ - حصيللة الرسوم الجمركية في العراق صغيرة جدا مقارنة بحجم الواردات التي يعتمد عليها الاقتصاد لتلبية الاحتياجات



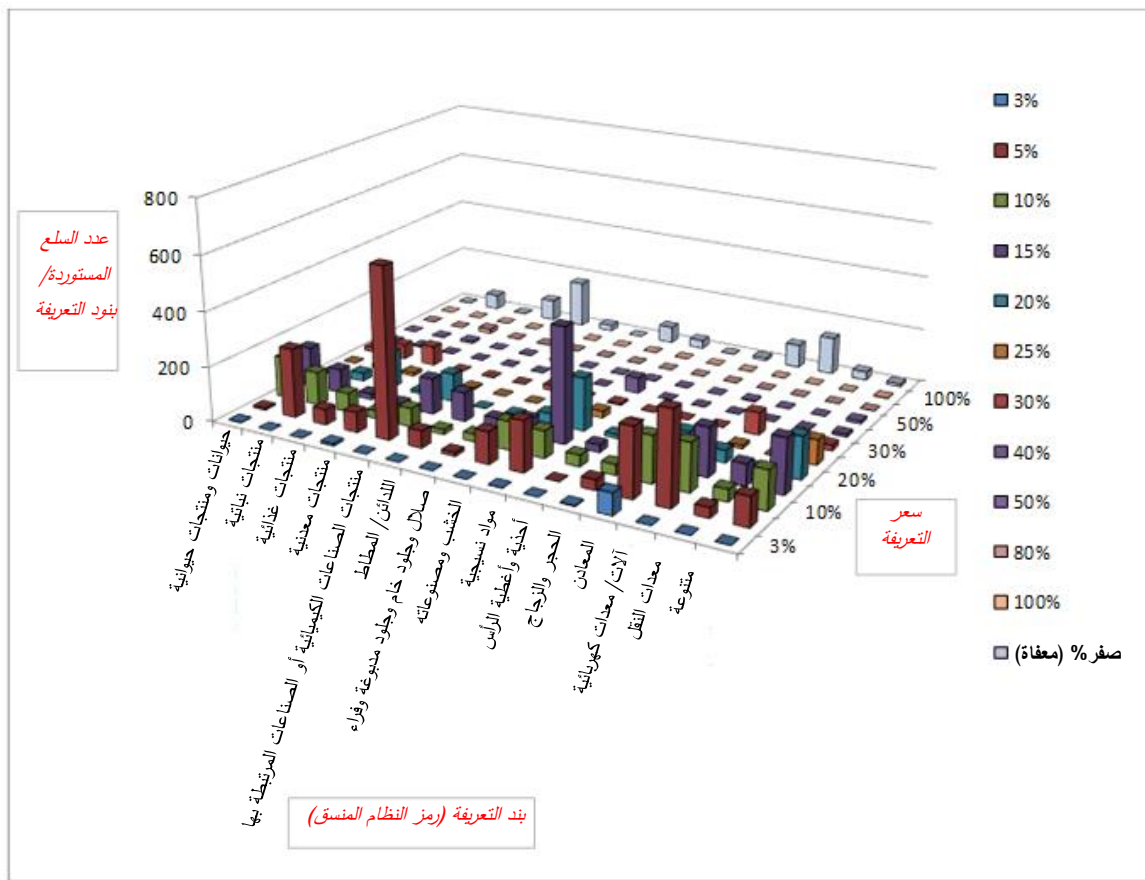
المحلية. فالعراق يعتمد على الكثير من السلع الأجنبية لاستيفاء احتياجاته الاستهلاكية، ويدفع فاتورة ضخمة سنويا عن الواردات (فُدرت بنحو ٥٣ مليار دولار في ٢٠١٦، وهو ما يعادل ثلث إجمالي الناتج المحلي). غير أن الرسوم الجمركية التي تم تحصيلها كانت أقل من ٦٠٠ مليون دولار، أي أن سعر التعريف الجمركية الساري هو ١% فقط.^٦

١٤ - وهناك جوانب قصور كثيرة تفسر مثل هذا الأداء الواهن: فالقانون الجمركي معقد وينطوي على إعفاءات كثيرة، مع ضعف الإدارة الجمركية، وانتشار الثغرات الحدودية. فقد ظل هيكل القانون الجمركي المعمول به بسيطا حتى عام ٢٠١٥ مطبقا تعريف جمركية

موحدة بنسبة ٥% على معظم الواردات، مما أدى إلى تخفيف الأعباء الإدارية وتبسيط عملية تقييم السلع الأولية المستوردة. غير أن هذا القانون تم إيداله بقانون آخر ينطوي على العديد من الإعفاءات وهيكل للتعريف الجمركية على قدر أكبر من التعقيد (قانون التعريف الجمركية لسنة ٢٠١٠، الذي بدأ العمل به في ٢٠١٦) حيث تم فرض معدلات متعددة (١٠ معدلات في المجلد، تتراوح عموما بين صفر - ٨٠% حسب بنود التعريف) (الشكل البياني ٣). وقد أدى هذا التحول في السياسة إلى زيادة الحوافز لتقدير قيمة الواردات بأقل من قيمتها الحقيقية وتصنيفها في غير محلها، وارتكاب عمليات التهريب وتحويل مسار التجارة، وأعمال الفساد، وخاصة في ظل انتشار الثغرات الحدودية وضعف نظم المعلومات في إدارة الجمارك. ومع استمرار حكومة إقليم كردستان في تطبيق القانون الجمركي السابق لقانون ٢٠١٠ زادت تعقيدات تحصيل الإيرادات الجمركية التي تواجه الحكومة الاتحادية. وقد ساهم ذلك في استمرار ضعف تحصيل الإيرادات الجمركية من جانب إدارة الجمارك، رغم الزيادة الكبيرة في فاتورة الواردات.

^٦ تشرف الهيئة العامة للجمارك بحكم القانون على إدارة وتحصيل كافة الرسوم المرتبطة بالواردات في العراق ذات الصلة بالحكومة الاتحادية. غير أن حكومة إقليم كردستان تقوم كذلك بتحصيل الجمارك نيابة عن الحكومة الاتحادية.

الشكل البياني ٣: التعريف الجمركية (رموز النظام المنسق) مقسمة حسب بند التعريف وعدد السلع المستوردة لكل بند



أولويات الإصلاح:

- تقليص عدد معدلات التعريف الجمركية لتتراوح بين ٢-٤، مع معدل معتدل للحد الأقصى (على سبيل المثال بحد أقصى ٣٠% للسلع النهائية) ومعدل صفري/منخفض للسلع الرأسمالية.
- مراجعة الإعفاءات الكثيرة في قانون الجمارك والحد من الصلاحيات الوزارية لتغيير هيكل المعدلات أو منح إعفاءات من خلال إصدار المراسيم أو أي أوامر تنفيذية أخرى.
- توحيد المعدلات بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان.

دال: اقتراحات أخرى لزيادة الإيرادات الضريبية غير النفطية

- تحسين إدارة مجتمع كبار المكلفين في الإدارة الضريبية: ويمكن تحقيق هذا من خلال توسيع وحدة كبار المكلفين الصغيرة لتصبح مكتبا لكبار المكلفين مكتمل الوظائف، بحيث يمكنه القيام بما يلي:

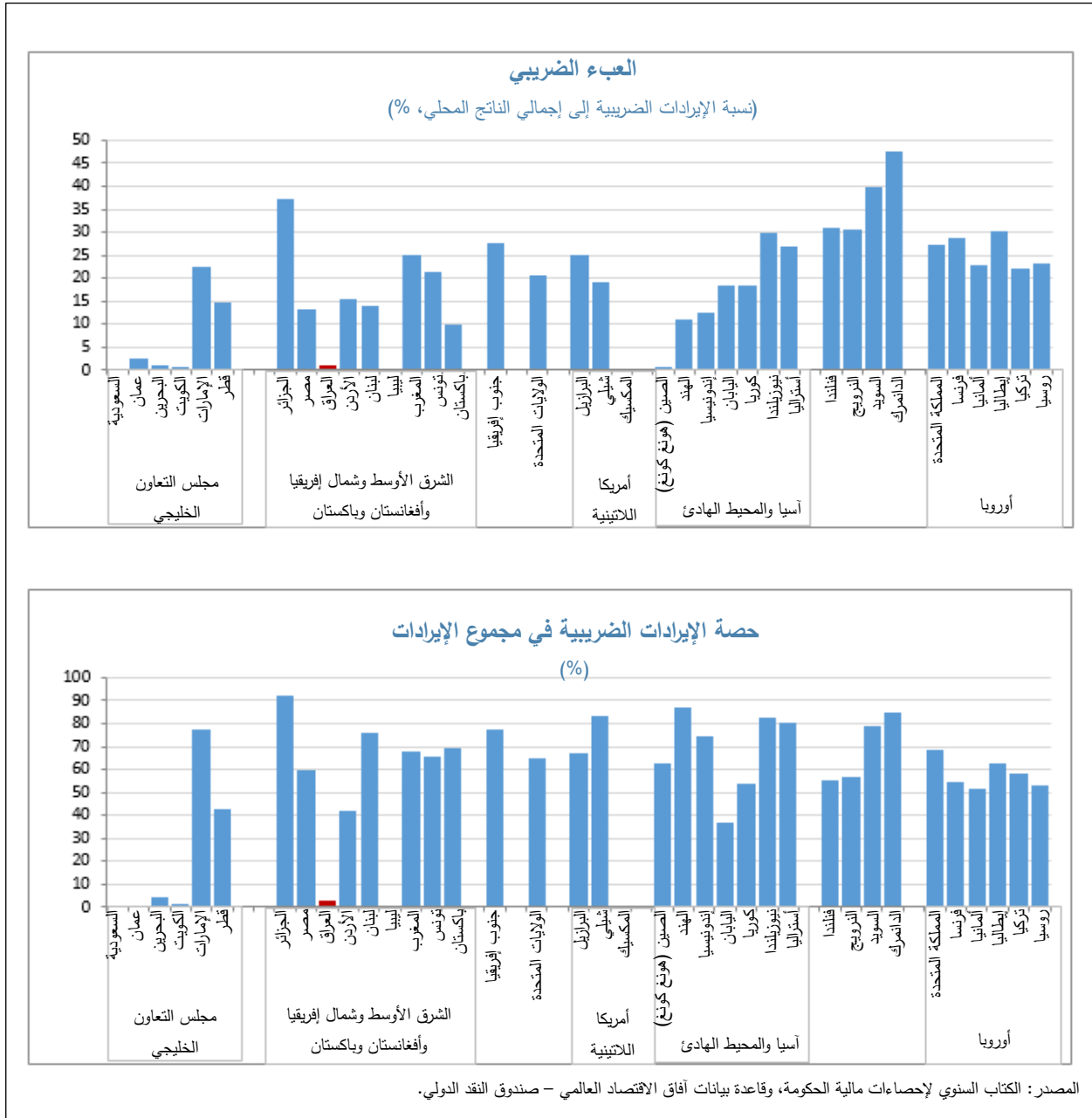
- ضمان الاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن شؤون مكتب كبار المكلفين (على سبيل المثال إدارة جميع الضرائب على المستوى الوطني المقرر أن يدفعها كبار المكلفين أو استقطاعها، مستوفيا المعايير الملائمة للإدارة المتطورة).
- تنفيذ كل الوظائف الضريبية المرتبطة بالمكلفين، وتزويدهم بكل الخدمات اللازمة لامثالهم بالتزاماتهم الضريبية.
- تنسيق العمل في مكتب كبار المكلفين على أساس الخطوط الوظيفية (مثل التسجيل، والتقدير الضريبي، وإدارة الامتثال) وليس حسب نوع الضريبة.
- **تطبيق نظم معلومات تعمل بالحاسب الآلي بشأن الضرائب والرسوم الجمركية لرفع كفاءة تحصيل الإيرادات الضريبية وزيادة فعاليتها:** وسيتم ذلك بتحسين سبل جمع المعلومات وتحليلها، وإدارة أعباء العمل على نحو استباقي يتسق مع الموارد المتاحة، وتشجيع العمل التعاوني مع المكلفين وتوحيد إجراءات التعامل معهم، وتيسير التطبيق الموحد للقانون الضريبي، والسماح بصياغة تحليل السيناريوهات المختلفة والقياس الكمي للأثر المحتمل للإصلاحات المستقبلية الممكنة.
- **وقف استحداث الضرائب الجديدة والتدرجية والمخصصة من خلال عملية الموازنة السنوية بمجرد الانتهاء من وضع القوانين الضريبية الملائمة في حيز التنفيذ:** ينبغي تصميم أي مقترحات وتحديد تكلفتها على أساس مركزي مع تعريفها بوضوح في القوانين الضريبية بعد الموافقة على الموازنة، وذلك لتوفير الأساس القانوني القوي والمبادئ التوجيهية الواضحة لتنفيذها.
- **تطوير القدرات التحليلية للإصلاح الضريبي داخل وزارة المالية** لضمان توخي القدر الكافي من دقة البحث والتأني في دراسة تدابير الإصلاح المقترحة، وذلك من خلال المشورة القانونية والفنية الملائمة من الخبراء. فقد أثبتت التجربة عدم كفاءة إجراء الإصلاحات المتعجلة كرد فعل لنشوء الصعوبات في المالية العامة.
- **توخي الدقة في تحديد التسلسل الزمني للإصلاحات:** لا يمكن تنفيذ كل الإصلاحات المقترحة في نفس الوقت. وينبغي ربط الإصلاحات الصعبة بإشارات إيجابية (مثل تطبيق ضريبة مبيعات جديدة مع تبسيط ضريبة الدخل الشخصي).
- **مراعاة الوضوح في التواصل الجماهيري** من خلال شن حملة إعلامية شاملة عن ضرورة زيادة الإيرادات الضريبية غير النفطية والمزايا المتوقعة لإصلاحات السياسة والإدارة الضريبية.
- **تقييم جهود الإصلاح أثناء تنفيذها وتعديل السياسات، عند الحاجة،** تمشيا مع الدروس المستخلصة من التنفيذ الفعلي.

المراجع

- Ebrill, L, Keen, M., and others, 2001, *The Modern VAT*, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2009, "The State of Public Finances: Cross-Country," *Fiscal Monitor, November 2009*, IMF Staff Position Note No. 09/25 (Washington).
- , 2010, "Navigating the Fiscal Challenges Ahead," *Fiscal Monitor, May 2010* (Washington).
- , 2013 "Taxing Times," *Fiscal Monitor, October 2013* (Washington).
- , 2015, "Tax Policy Reforms in the GCC Countries: Now and How?" IMF Paper presented at the Annual Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors for the Gulf Cooperation Council in Doha, Qatar, November (Washington).
- Iraq's Customs Authority: <http://www.customs.mof.gov.iq/>
- Iraq's General Tax Commission: <http://tax.mof.gov.iq/>
- Johnson, N., C. Collins, and A. Singham, 2010, "State Tax Changes in Response to the Recession," (Washington: Center on Budget and Policy Priorities).
- Keen, M., 2013, *The Anatomy of the VAT*, Fiscal Affairs Department, IMF Working Paper (May) (Washington: International Monetary Fund).
- , and A. Simone, 2004, "Does International Tax Competition Harm Developing Countries More than Developed?" *Tax Notes International*, Vol. 34, No. 13, pp. 1317–1325.
- Mansour, M., 2015, "Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward," IMF Working Paper No. 15/98, (Washington: International Monetary Fund)
- Tait, Alan A., 1991, "Value-Added Tax: Administrative and Policy Issues," Occasional Paper No. 88. (October), (Washington: International Monetary Fund).

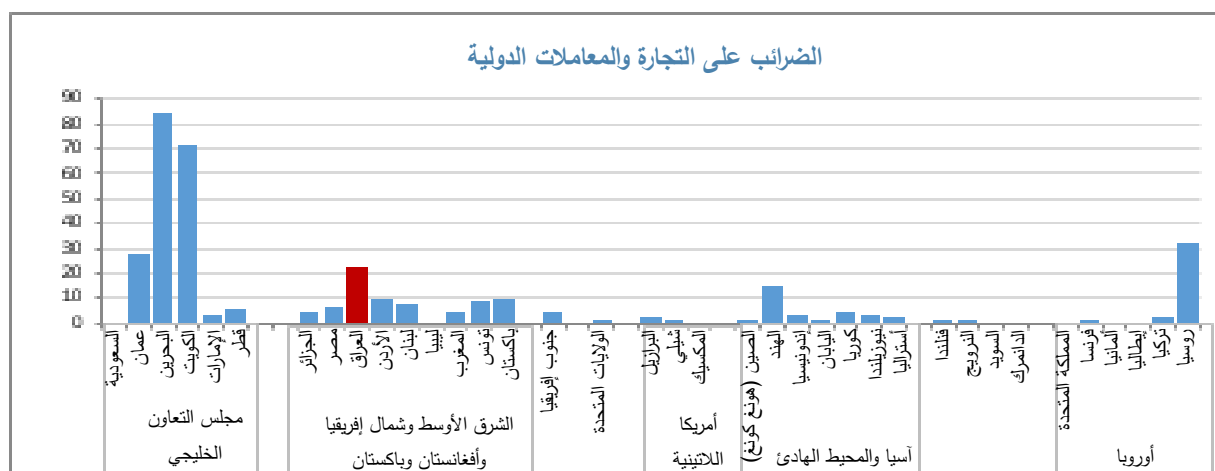
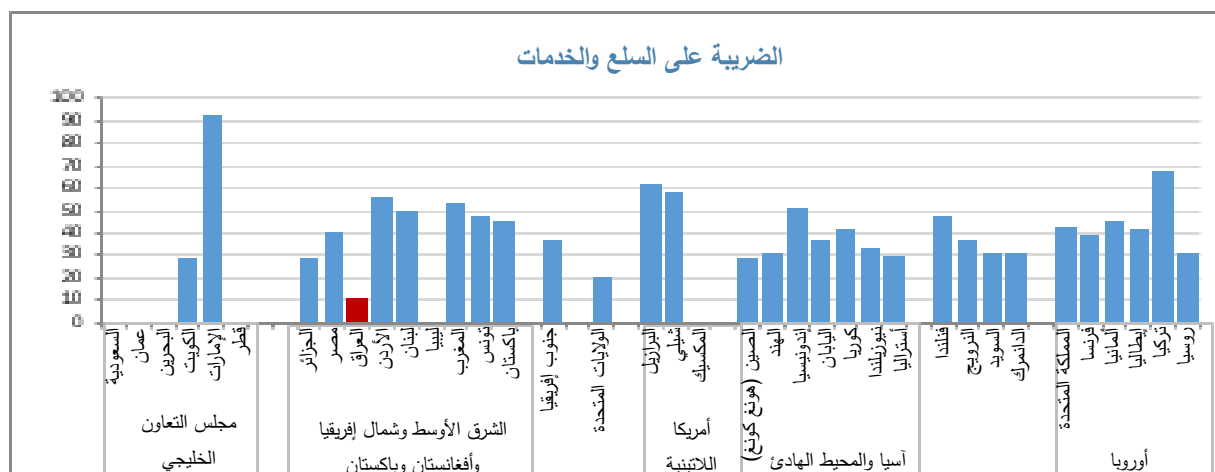
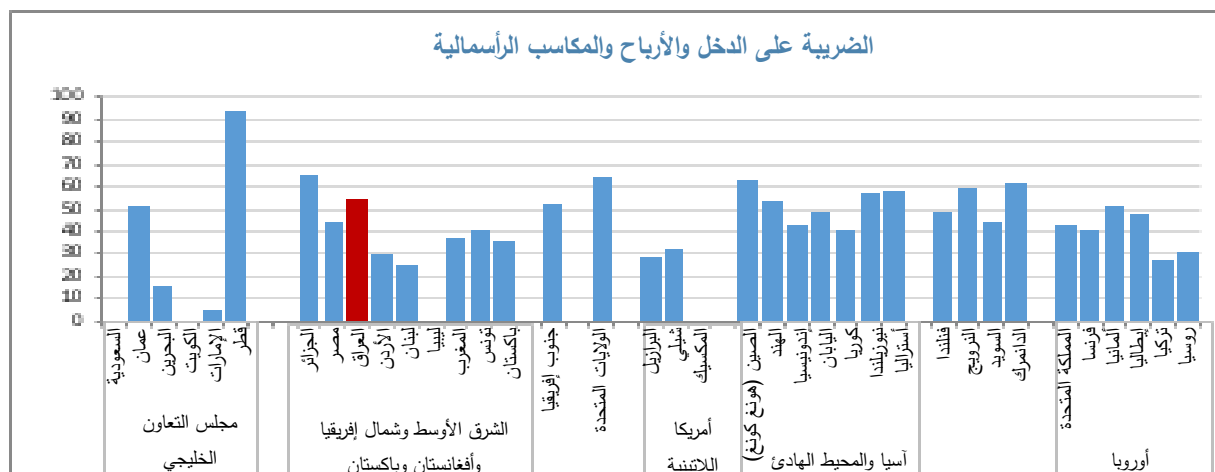
المرفق الأول: مؤشرات ضريبية مقارنة: استعراض مقارن بين البلدان - مجموعة بيانات موسعة

(بيانات آخر سنة متاحة)



عناصر الإيرادات الضريبية حسب نوع الضريبة

(الحصة في مجموع الإيرادات الضريبية، %)



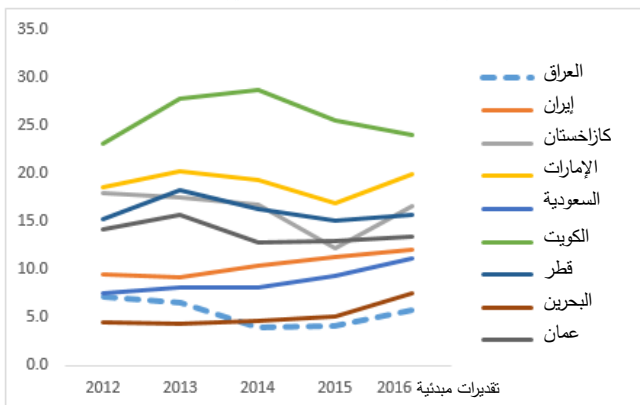
المصدر: الكتاب السنوي لإحصاءات مالية الحكومة، وقاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي - صندوق النقد الدولي.

المرفق الثاني: اعتماد العراق على الهيدروكربونات مقارنة بالبلدان الأخرى المصدرة للنفط في الشرق الأوسط

الإيرادات النفطية وغير النفطية

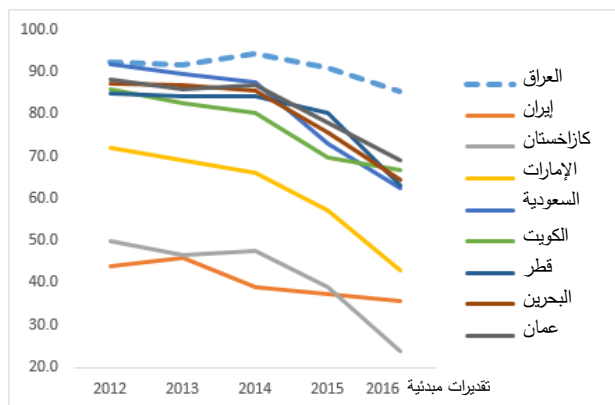
الإيرادات غير النفطية، ٢٠١٢-٢٠١٦

(% من الاقتصاد غير النفطي)



اعتماد الموازنة على النفط، ٢٠١٢-٢٠١٦

(الإيرادات النفطية كنسبة مئوية من مجموع الإيرادات الحكومية)



المصادر: السلطات العراقية؛ وقاعدة بيانات تقرير أفاق الاقتصاد العالمي؛ وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.