

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي



أ.د. عبدالحسين العنبيكي *: الخروج الإصلاحي للحكومة من مأزق البطاقة التموينية

في العام 1997 طبق نظام البطاقة التموينية وفقا لقرار اممي النفط مقابل الغذاء والدواء (986) ، وهو قرار يأخذ بعدين الأول ظاهره انساني بعد معاناة الشعب العراقي من آثار الحصار الجائر الذي عاقب الشعب دون النظام بعد غزو الكويت ، والثاني باطنه منع العراق من انتهاز استراتيجية الاعتماد على الذات بعد ان بدأت القطاعات الاقتصادية المختلفة وتحت ضغط الحاجة الى تطوير النسق التكنولوجي الموروث وفك الحزم التكنولوجية في الآلات والمعدات واجراء الصيانات وتشغيلها خارج عمرها الإنتاجي ، فضلا عن تشغيل القطاع الإنتاجية الزراعة والصناعة بأقصى طاقتها وفق أسلوب تعويض الاستيرادات المتوقفة جراء الحصار بالمنتج المحلي وخوفا من بلوغ العراق مرحلة الاكتفاء الذاتي بما يشبه التجربة الإيرانية في مواجهة الحصار (الاقتصاد المقاوم)، وعليه جاء تطبيق نظام البطاقة التموينية ليقضي على هذا التوجه

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

تحت يافطة إنسانية فتحول الاقتصاد العراقي وفقه الى مجرد رجل مريض يرقد في المستشفى يعطى الغذاء ويسقى الدواء.

بعد 2003 ورث النظام الجديد أعباء ذلك ، فضلا عن تغير سلوك الانسان تجاه البطاقة التموينية فأصبحت آله يعبد تغلغل في الموروث المجتمعي وصارت مطلب شعبي لا محيص عنه، وان كانت تمثل تدمير للقاعدة الإنتاجية المحلية وخلق شعب كسول ، كما تتحمل الدولة كلف كبيرة في إدارة عمليات الاستيراد والخزن والتوزيع لمواد البطاقة التموينية، حيث استحوذ هذا النشاط على معظم مهام وزارة التجارة منذ تطبيق نظام البطاقة التموينية والى الآن، وقد كان سجل البطاقة التموينية حافل بالمشاكل التي يعاني منها المواطن ابتداءً من حصوله على البطاقة التموينية وعمليات التعديل التي تجري عليها وانتهاءً بعدم الوفاء بالمفردات المقررة فيها (كماً ونوعاً) وتباين ذلك من محافظة لأخرى ومن منطقة لأخرى ومن وكيل لأخر، الامر الذي جعلها عرضة للانتقاد.

وتشير الارقام الرسمية الى ان حصة الفرد الواحد من تخصيصات البطاقة التموينية تقدر بـ (\$14) في 2009 في حين لا يصل الى الفرد حسب ارقام وزارة التجارة سوى (\$7) من تلك التخصيصات ، مما يشير الى تفشي حالات سوء الادارة وانعدام الكفاءة ووجود حالات الفساد المالي والاداري. وحيث ان الشعب العراقي لازال يعتمد بمعظم شرائحه على مفردات البطاقة التموينية في توفير الحد الادنى من الاكتفاء من المواد الاساسية، الامر الذي سيتوجب استمرار الحكومة في الاعداد القريب والمتوسط بدعم البطاقة التموينية ، ولكن لابد من اصلاح وضع ادارة تنفيذ البطاقة التموينية، من خلال تمكين القطاع الخاص ليأخذ دور رئيسي في هذه الآلية المقترحة.

على ان يراعى فيها الآتي:

1. أن لاتؤثر على دخول الطبقات الفقيرة.
2. ان لاتؤدي الى ارتفاع اسعار المواد الغذائية وشحة المعروض منها.
3. ان تأخذ بنظر الاعتبار تمكين القطاع الخاص من تولي تجارة المواد الغذائية.

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

4. ان توفر جدولة واضحة لخروج الدولة من نظام البطاقة التموينية (Exit Strategy).
 5. ان تكون سهلة التطبيق وواضحة.
- ويمكن طرح أكثر من خيار بغية التعرف على مزايا وعيوب كل منها واعطاء مساحة اوسع لمتخذ القرار.

أولاً: الخيار الاول:

" دفع تعويض مالي مقابل مفردات البطاقة التموينية "

ويتم ذلك وفق الآلية الآتية:

1. اعتماد البطاقات التموينية المعمول بها حالياً كأساس لتحديد الاستحقاقات النقدية لحين اجراء تحديث عليها في ضوء نتائج الأحصاء السكاني المرتقب.
2. يتم دفع مبالغ نقدية ، وفق أحد الاساسين الآتيين:
 - أ. على أساس حصة الفرد الواحد من التخصيصات السنوية المقدره في الموازنة العامة للدولة لدعم البطاقة التموينية . وهي الاسهل في الاحتساب الا انها لاتحمي المواطن من الارتفاعات المحتملة في الاسعار السائدة الامر الذي يعني تناقص القيمة الحقيقية للتعويض النقدي.
 - ب. على أساس حصة الفرد الواحد من مواد البطاقة التموينية (العينية) محسوبة بالاسعار السائدة المحلية ، من خلال مراعاة الرقم القياسي لأسعار مواد البطاقة التموينية شهرياً، وهي طريقة ذات أثر اجتماعي يحمي المواطن من ارتفاع الاسعار ، ويترتب على وزارة المالية أخذها في الاعتبار عند تقدير تخصيصات دعم البطاقة التموينية لكل سنة مالية.
3. تتولى وزارة التجارة اصدار (بطاقات دفع الكتروني) بالتعاقد مع شركة متخصصة بأسماء (أرياب الاسر) المثبتين في البطاقات التموينية على دفعتين خلال السنة المالية وفق الآتي:

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

- (حصة الفرد وفق أحد الاساسين (أ) او (ب) * عدد الأفراد في البطاقة * 6 أشهر) =
مبلغ التعويض للبطاقة الواحدة
4. تدفع للأفراد في الشهر الاول من السنة من خلال منافذ الدفع الالكتروني ذات الانتشار الواسع في المناطق السكنية بعد ابرام عقد خدمة مع احدى الشركات المتخصصة.

مزايا هذا الخيار:

1. التخلص من العبء الإداري لعملية استيراد المواد وتوزيعها وما يرافقه من حالات فساد مالي وتلاعب في أموال الدولة.
2. سوف تقع المسؤولية على القطاع الخاص ليتولى الريادة في القطاع التجاري وسوف تزداد مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الاجمالي مما ينعكس ايجابياً في عمليات الإصلاح.
3. سيعطي فرصة لوزارة التجارة للتخلص من وظيفة (التاجر الكبير المحكّر) وتنتقل لممارسة مهامها في رسم السياسات التجارية والرقابية وتوطيد اسس الانفتاح الاقتصادي بما يساهم في توجيه القطاع الخاص بالاتجاه الصحيح.

عيوب هذا الخيار:

1. قد يحصل ارتفاع في اسعار المواد التموينية في البداية ويعتمد ذلك على درجة استجابة القطاع التجاري الخاص وقدرته في الاحلال محل وزارة التجارة في أستيراد هذه المواد وتغذية العرض السلعي منها، حيث كلما كانت قدرته اكبر كان ارتفاع الاسعار اقل ولفترة اقصر وبالعكس وسوف يكون للتسهيلات المصرفية والامنية والادارية التي توفرها الحكومة للقطاع الخاص دور فاعل في تقليل اثر تراجع العرض المحتمل ، كما ان الاجراء قد يسبقه تزايد في الطلب لغرض التخزين، الا ان الشروع بمقدمات المقترح والترويج له خلال فترة مناسبة سوف يخفف هذا الأثر.

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

2. حصول اضطراب في سعر صرف الدينار مقابل الدولار في البداية، اذ قد تحصل فجوة زمنية بين تزايد الكتلة النقدية نتيجة التعويض وبين قدرة البنك المركزي على مواجهة الطلب على الدولار من قبل القطاع الخاص بقصد الاستيراد .
3. قد يواجه هذا الخيار استياء شعبي اذا ما صور على اساس تخلي الدولة عن البطاقة التموينية بوصفها تمثل الحد الأدنى للامن الغذائي للكثير من العوائل الفقيرة وقد تستغل هذه الحالة كورقة سياسية من قبل اطراف مختلفة خاصة في ظل عدم وجود الثقافة والعادات المصرفية ، وقد تراجع هذا الأثر في السنوات الأخيرة نتيجة تراجع أهمية البطاقة التموينية في ميزانية الاسرة.
4. لن يكون بوسع الجهاز المصرفي الذي اهمل الإصلاح وانشغل في جني الأرباح من مزاد العملة منذ عقد ونصف في اداء دوره في هذا الخيار بفاعلية ونجاح فيما يخص فتح الاعتمادات المستندية وإيجاد مصارف مراسلة مما يسبب ارباك في الآلية، وهذا يستوجب خطى متسارعة في الإصلاح المصرفي.

ثانياً: الخيار الثاني:

" الابقاء على البطاقة التموينية وتنفيذ جزئياً من خلال القطاع الخاص "

- يتضمن هذا الخيار تخلي الحكومة جزئياً عن تنفيذ البطاقة التموينية أي تقاسم العمل بين وزارة التجارة والقطاع الخاص من خلال الآتي:
- استمرار وزارة التجارة بادارة عمليات الاستيراد لمواد البطاقة التموينية وايصالها الى الموانئ او المنافذ الحدودية.
 - التعاقد مع شركات القطاع الخاص (العراقي او الاجنبي) وفق الاصول القانونية للتعاقد وتكون وثائق العطاء تفصيلية لتنفيذ العمليات اللاحقة كافة والمتعلقة بالنقل والتخزين والتعبئة والتوزيع.

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

- يتم التوزيع من خلال الوكلاء الحاليين المعتمدين ويرتبطون بالشركة المتعاقد معها ادارياً وفنياً وليس بوزارة التجارة .
- تقوم وزارة التجارة بتقديم الدعم اللوجستي للشركات المتعاقد معها المتعلق بالمعلومات وتحديث البطاقات (الشطب والأضافة) خلال فترة تنفيذ العقد.
- تتولى دائرة التقييس والسيطرة النوعية أخذ العينات لفحص النوعية ، كما تتولى وزارة التجارة مراقبة التزام الشركات ببند العقد من حيث الكم والنوع.
- يتم اعطاء تسهيلات مصرفية وادارية للشركات المتعاقد معها.

مزايا هذا الخيار

1. يسرع عملية تنفيذ البطاقة التموينية وايصالها الى المواطن.
2. يبقى دور وزارة التجارة في عملية الاستيراد وخاصة بالنسبة للمواد الغذائية الاستراتيجية كالحبوب (القمح والرز وحبوب الطفال) وادامة خزين استراتيجي منها.

عيوب هذا الخيار

1. الابقاء على ثنائية العمل بين وزارة التجارة والقطاع الخاص يعني الابقاء على حالات الفساد المحتملة في مختلف مفاصل العملية وخاصة في الاستيراد.
2. لاتعطي مرونة اوسع للقطاع الخاص للانطلاق في العمل التجاري الحر واعتماد معايير المنافسة.
3. تبقى المشاكل المحتملة في نقص المواد الموزعة او تغيير نوعيتها يعلق على شناعة الحكومة لأن المسؤولية تبقى مشتركة ويجد القطاع الخاص فرصة للمراوغة وشراء ذمم الموظفين الحكوميين.

ثالثاً: الخيار الثالث:

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

" الأبقاء على البطاقة التموينية وتنفيذ كلياً من قبل القطاع الخاص "

ويعني ذلك اخراج وزارة التجارة كلياً من تنفيذ البطاقة التموينية في الأمد القريب او المتوسط لحين التخلي الكامل عن دعم البطاقة التموينية والتخلص من هذا الأثر الثقيل مستقبلاً. وبغية تجاوز العيوب التي وردت على الخيارين السابقين يمكن تطبيق هذا الخيار من خلال الآتي:

1. في ضوء البيانات المحدثة التي تتيحها وزارة التجارة ، يمكن تحديد عدد العوائل وعدد الافراد المستفيدين من البطاقة التموينية وحسب المحافظات ويصار الى التعاقد مع شركات رصينة في القطاع الخاص (محلية او أجنبية) لتنفيذ البطاقة التموينية بالكامل من حيث الاستيراد والنقل والتخزين والتعبئة والتوزيع. دون تدخل وزارة التجارة بالتنفيذ.
2. تشكل لجنة عليا في رئاسة الوزراء (من الجهات ذات العلاقة) تتولى الاعلان عن جولة مناقصة لتنفيذ البطاقة التموينية وتعتمد كافة التعليمات النافذة في التعاقد مرة واحدة.
3. لايسمح بالتعاقد مع شركة واحدة لتنفيذ البطاقة التموينية لأكثر من محافظة او (منطقة ضمن مناطق بغداد)
4. تقوم وزارة التجارة بتأجير القسم الأكبر من مخازنها في المحافظات للشركات المتعاقد معها ، بغية تسهيل عملية أيجاد المخازن.
5. يتم التوزيع من خلال الوكلاء الحاليين ويرتبطون بالشركات المتعاقد معها حصراً.
6. يتم تعبئة حصة كل عائلة على شكل (حزمة او سلة) واحدة لضمان عدم التلاعب في النوعية.
7. ينحسر دور وزارة التجارة في تقديم البيانات عن (الشطب والاضافة) وتوثيق الاستيرادات والحصص الموزعة.
8. تتولى وزارة التجارة أدامة خزين ستراتييجي من المواد الاساسية (طحين، الرز، السكر، الزيت، حليب الاطفال) ويتم البيع للمواطنين بالأسعار السائدة من خلال اجنحة في المولات تُوَجَر لهذا الغرض او من خلال تفعيل القطاع التعاوني بغية تجديد الخزين قبل

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

- انتهاء مدة صلاحيته، فضلاً عن كون هذا الخزين سوف يعمل موازنة لحالات نقص العرض السلعي ويمنع حصول ارتفاعات كبيرة في الاسعار.
9. يمكن ان تتاط بوزارة التجارة مهمة الرقابة على نوعية وكمية المواد ومدى الألتزام بتنفيذ بنود العقود المبرمة مع الشركات ، كما يمكن الاستعانة بشركات استشارية لهذا الغرض.
10. اعطاء تسهيلات ادارية ومصرفية وتأمينية للشركات المتعاقد معها.

مزايا هذا الخيار:

- انه يتجاوز العيوب الواردة في الخيارات الأخرى ويفعل دور القطاع الخاص في القطاع التجاري.
- سيكون بمقدور القطاع الخاص مستقبلاً تأمين العملية التجارة في حالة انسحاب الحكومة من دعم البطاقة التموينية.

عيوب هذا الخيار:

- حصول فائض في موظفي وزارة التجارة يمكن حثهم على التقاعد وايجاد فرص عمل في شركات القطاع الخاص.

التوصيات:

1. نوصي بأعتماد الخيار الاول فهو الافضل والاسهل، على ان تبقى وزارة التجارة مسؤولة عن ادامة الخزين الاستراتيجي وممارسة دور المعادل السلعي والسعري للسوق ، كما يمكن الإبقاء على مادة الطحين حصراً على اعتبار ان الإنتاج المحلي يمكن ان يغطي الطلب وهي الجهة التي تتولى استلامه من الفلاحين بأسعار مدعومة ، وبذلك يمكن ان تنقل هذا الدعم الى المستهلكين من خلال دعم (الخبز) كما يجري (دعم العيش) في

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

- التجربة المصرية وهذا يعني اختصار دور الحكومة في اضيق الحلقات وتمكين القطاع الخاص من صناعة الطحين وطحن الصفر وكذلك طحن الشعير وادخاله في الخلطة لما له من منافع صحية كبيرة .
2. بيع المطاحن الحكومية للقطاع الخاص ، او ابرام عقود شراكة مع القطاع الخاص ، وتصفية الشركة العامة لتصنيع الحبوب وجعل هذا النشاط حصرا بيد القطاع الخاص ، ويمكن لوزارة التجارة ممارسة الرقابة وكذلك جهاز التقييس والسيطرة النوعية لضبط الجودة.
3. يتم استبعاد بعض الشرائح من كبار موظفي الدولة والتجار والمقاولين من نظام التوزيع فلا تصدر لهم بطاقات دفع الكتروني ، كما يمكن خلق تمايز طبقي في مبالغ الدفع فيكون اكبر لمن هم تحت خط الفقر وقل للطبقات الوسطى وصفر لطبقة الدخل العالية ،وفقا لبيانات دقيقة في مجال الاستهداف .
4. الإبقاء على (دعم العيش او الخبز) يشمل جميع شرائح المجتمع لما له من رمزية المواطنة ولكون المنتج محلي في الغالب .
5. يمكن دمج بطاقات الدفع لمبالغ البطاقة التموينية مع بطاقات الدفع الأخرى وخاصة المتعلقة بالرعاية الاجتماعية او المتقاعدين او حتى الموظفين وفق أنظمة معدة لهذا الغرض .
6. ضرورة الإجابة على تساؤلات تمثل استحقاقات المرحلة الحرجة الحالية في 2020 من حيث الركود الاقتصادي وجائحة كورونا وعدم توفر التمويل اللازم، وهي:
- س/ كم نستطيع توفير تمويل حقيقي وليس مجرد تخصيصات للبطاقة التموينية لسنة 2020؟
- ج/ لا يوجد تمويل حسب المؤشرات المتاحة كون الإيرادات العامة لا تكفي لتغطية نصف اجمالي الرواتب في الوضع الحالي.

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

س/ ماذا عسانا نفعل ؟

ج/ نترك البطاقة التموينية وندعم فقط الطحين و أي منتج محلي أساسي اخر للأمن الغذائي (كالتمر مثلا) لأننا في مرحلة توفير الكفاف .

7. تتولى الدولة تنظيم الجهد الخيري والتكافلي ، اذ ان هنالك العديد من المنظمات والفعاليات الخيرية وأصحاب المواكب الحسينية ومراكز العبادة والعتبات المقدسة والمرجعيات الدينية تضطلع بجهد خيري كبير لتوزيع مئات الألاف من السلالات الغذائية الخيرية ، وكما يلي:

- الاستفادة من بيانات خط الفقر لتحديد مناطق الاستهداف وتوجيه الجهد الخيري لاستهدافها وفق إطار زمني ومكاني يضمن الشمول وعدم التكرار في التجهيز لمناطق من اكثر من جهة ، او عدم الوصول وعدم التجهيز لبعض المناطق من أي جهة ، أي تقسيم العمل بين المناطق وبين الجهات الخيرية.
- تقديم التسهيلات اللوجستية والأمنية لنقل وخزن السلالات الغذائية و ايجاد سلاسة في وصولها للمناطق المستهدفة.
- توفير الأكياس وعلب الكارتون اللازمة للتجزئة.
- توفير وسائل النقل باستخدام أسطول وزارة التجارة ووزارة النقل تحت تصرف الجهات الخيرية.
- تشكل خلية إسناد من رئاسة الوزراء وزارة التجارة ووزارة النقل ووزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء ونقابة العمال ونقابة المهن الحرة تتولى تقديم كل المعلومات

أوراق سياسات في الإصلاح الاقتصادي

- والخدمات اللوجستية وضبط آليات التوزيع وتحديد مناطق العوز ، وتنظم ممثلي المرجعية والعتبات والمنظمات الخيرية .
- يؤسس صندوق للتبرعات يستقطب صغار المتبرعين يدعم مواطني النقص في الجوانب الخيرية في بعض المناطق او المحافظات.
 - ايجاد خلية اعلام خيري تواكب وتغطي هذه الفعاليات وفي نفس الوقت تنقل شكاوي وانطباعات الجهات المستهدفة الى الجهات الخيرية والجهات الحكومية الساندة .

(* خبير اقتصادي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بأعدة النشر بشرط الاشارة الى المصدر. 15 تموز 2020

<http://iraqieconomists.net/>