الآراء الواردة في الصفحة تعبر عن وجهات نظر كتابها ، وقد لا تتفق بالضرورة مع وجهة نظر الجريدة

تقييم نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) في العراق والآفاق المستقبلية لتطويره

(٢-٣)

د. حيدر نعمة غالي
الجامعة المستنصرية

تقييم برنامج البطاقة التموينية في العراق

اولا: خلفية تأريخية

لم تكن تجربة العراق مع البطاقة التموينية بجديدة ، فقد شهد العقد الرابع من القرن الماضي أوضاعاً استوجبت تدخل الحكومة لاعتماد الدفتر التمويني (البطاقة) ابتداءاً من ٨-٤-١٩٤٢ في بغداد أولا ثم باقي المدن العراقية حيث قامت الحكومة بتوزيع (السكر –الشاي –القهوة –الاقمشة القطنية –الخام الابيض والاسمر- فضلا عن الطحين) الى المواطنين باسعار مدعومة .

اما البرنامج الحالي للبطاقة التموينية فقد تم اعتماده عام ١٩٩٠ لمواجهة ظروف الحصار الاقتصادي الذي فرضتة الأمم المتحدة رداً على غزو النظام السابق لدولة الكويت واستمر لمدة ستة أعوام لغاية ١٩٩٦ حيث تم تطبيق ما اصطلح عليه ببرنامج النفط مقابل الغذاء او مذكرة التفاهم ، الا ان هذا البرنامج لم يأت بجديد يذكر على البطاقة التموينية الا ما ندر حيث تم زيادة كميات مفردات البطاقة التموينية كما تم اضافة فقرة او اثنتين للبطاقة.

وظل هذا البرنامج قائماً على ما هو عليه حتى سقوط النظام في ٩-٤-٢٠٠٣ حيث كان من المتوقع ان يتم تطويره بصورة شاملة إلا ان شيئاً لم يتحقق من ذلك ، بل على العكس ظهرت العديد من العيوب ونقاط الضعف الخطيرة بعد ذلك التاريخ.

ثانيا: التخصيصات المالية –الكميات والأسعار السائدة:

استمر تخصيص الأموال في ميزانية العراق لبرنامج البطاقة التموينية طوال السنوات التي تلت سقوط النظام ووفقا للبيانات المتاحة في هذا المجال فان هذه التخصيصات بلغت ١٧،٣ مليار دينار عام ٢٠٠٧ كانت تمثل ما نسبته ٥،٧٪ من قيمة الموازنة البالغة ٤٢ مليار دولار ، وفي موازنة عام ٢٠٠٨ ظلت التخصيصات كما هي اي ١٧،٣ مليار دولار تمثل ما نسبته ٦،٦٪ من الموازنة البالغة ٤٨ مليار دولار .

لقد تضمنت البطاقة التموينية مجموعة من المفردات وبكميات مختلفة وان كانت بعض هذه المفردات وكمياتها عرضة للتغير المستمر فضلا عن عدم ثبات نوعياتها اصلا الا انها وعلى العموم تضمنت المادة الغذائية الأساسية دائما وكما يوضحها الجدول (١).

جدول رقم (١)

مفردات البطاقة التموينية للفرد الواحد شهرياً

ت	المادة	الكمية/كغم
1	الطحين	9
2	الرز	3
3	السكر	2
4	الزيوت	1.250
5	الشاي	0.200
6	حليب الكبار	0.250
7	البقوليات	0.250
8	المنظفات	0.500
9	حليب الصغار	1.8

واذا ما اخذنا عدد سكان العراق البالغ عددهم ٢٨،٥ مليون نسمة وفقاً لبيانات البطاقة التموينية منهم ٣ ملايين طفل دون سن العام الواحد، اي أن عدد البالغين الذين يتسلمون الحصة التموينية كاملة يبلغ ٢٥،٥ مليون نسمة ، فان كمية المواد المطلوبة سنويا للعراق ستكون كما في الجدول (٢).

جدول رقم (٢)

مفردات البطاقة التموينية للعراق سنوياً*

ت	المادة	الكمية/كغم
1	الطحين	2.754مليون طن
2	الرز	918 الف طن
3	السكر	612 الف طن
4	الزيوت	382 الف طن
5	الشاي	61 الف طن
6	حليب الكبار	76.5 الف طن
7	البقوليات	76.5الف طن
8	المنظفات	153 الف طن
9	حليب الصغار	64.8 الف طن**

حصة الفرد الواحد)

** الكميه السنويه = (٣ مليون * ١٢ شهرا* حصة الطفل الواحد)

وبالعودة الى اسعار هذه المفردات في الأسواق العالمية الدولية التي يوضحها الجدول (٣)

جدول رقم (٣)

أسعار المواد الغذائية في البورصات العالمية

ت	المادة	السعر دولار/ طن اذار 2007	السعر دولار/ طن اذار 2008	نسبة التغير%
1	الطحين	192	404	110
2	الرز	330	508	76
3	السكر	250	328	31
4	الزيوت	587	1251	130
5	الشاي	1970	2400	20
6	حليب الكبار	4400	4750	7
7	البقوليات	300	400	33
8	المنظفات	450	650	44
9	حليب الصغار	4000	4500	12.5

المصدر: مجموعة من البورصات العالمية- علماً ان الأسعار تتفاوت حسب النوع والمنشأ، والأسعار اعلاه تعكس ما متاح في بورصة لندن للسلع الزراعية

ويتضح من الجدول اعلاه ان كل اسعار المواد الغذائية قد ارتفعت وبمعدلات مختلفة ولأسباب خارجة عن اطار هذه الدراسة وان كان في مقدمتها انخفاض اسعار الدولار امام العملات العالمية الاخرى بشدة.

فقد ارتفعت اسعار الزيوت (زيت النخيل) عام ٢٠٠٨ مقارنة باسعارها عام ٢٠٠٧ باعلى نسبة وصلت الى ١٣٠٪ حيث ارتفع سعر الطن الواحد منها من ٥٨٧ دولاراً الى ١٢٥١ دولاراً ، كما ارتفعت اسعار القمح من ١٩٢ دولارا الى ٤٠٤ دولارات للطن الواحد وبنسبة ارتفاع وصلت الى ١١٠٪ وهكذا هو الحال بالنسبة لاسعار الرز التي ارتفعت من ٣٣٠ دولاراً الى ٥٨٠ دولار للطن الواحد وبنسبة ٧٦٪ كما ارتفعت اسعار السكر بنسبة ٣١٪ والشاي بنسبة ٢٠٪ وهكذا لباقي المواد كما يوضحها الجدول رقم ٣، ان هذه الزيادة في الاسعار تعني بكل تاكيد ان هناك حاجة حقيقية لزيادة التخصيصات المرصودة للبرنامج لغرض الحفاظ على نفس مستويات تجهيز المواطنين في السنة السابقة.

وبالاستناد الى جدول الكميات وجدول الاسعار العالمية يمكن تحديد ما يحتاج اليه العراق من أموال لغرض تمويل مفردات البطاقة التموينية كما في الجدول (٤).

جدول رقم(٤)

قيمة مفردات البطاقة التموينية لعامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨

المادة	الكمية	السعر دولار/ طن		القيمة مليون دولار			
		اذار 2007	اذار 2008	اذار 2007		اذار 2008	
				$	%	$	%
الطحين	2.754مليون طن	192	404	528	26	1112	34
الرز	918 الف طن	330	508	303	15	532	16
السكر	612 الف طن	250	328	153	7.5	201	6
الزيت	382 الف طن	587	1251	224	11	479	15
الشاي	61 الف طن	1970	2400	120	6	146	4.5
حليب كبار	76.5 الف طن	4400	4750	337	16.7	363	11
البقوليات	76.5الف طن	300	400	23	1	31	1
المنظفات	153 الف طن	450	650	68	3.3	100	3
حليب صغار	64.8 الف طن**	4000	4500	259	13	292	9
مجموع				2015	100	3256	100
الفرد				6.8		11.6	

ويوضح الجدول (٤) الكلفة الاجمالية لمفردات البطاقة التموينية محسوبة على اساس الاسعار العالمية في اذار ٢٠٠٧ واذار ٢٠٠٨ حيث يتضح ان كلفة المواد الاجمالية بلغت ٢،١ مليار دولار عام ٢٠٠٧ وارتفعت الى ٣،٣٦ مليار دولار عام ٢٠٠٨ حيث شكلت مادة الطحين(القمح) النسبة الاكبر من هذه الكلفة وبنسبة ٢٦٪ في حين شكل حليب الكبار ما نسبته ١٧٪ والرز ١٥٪ والزيت١١٪ والسكر ٧،٥٪ من مجموع الكلفة وهكذا بالنسبة لباقي المواد عام ٢٠٠٧,

أ ما في عام ٢٠٠٨ فقد ارتفعت هذه التكاليف الى ٣،٣٦٧ مليار دولار اي بارتفاع نسبته ٥٩٪ عن اسعار ٢٠٠٧ وشكلت مادة الطحين مرة اخرى النسبة الاعلى من الكلفة وبنسبة ٣٤٪ يليها مادة الرز بنسبة ١٦٪ ثم الزيت بنسبة ١٥٪ ثم حليب الكبار بنسبة ١١٪ فالسكر بنسبة ٦٪ وهكذا بالنسبة لباقي المواد.

كما يتضح بان كلفة مفردات البطاقة التموينية على مستوى الفرد الواحد البالغ بلغت ٦،٨ دولار عام ٢٠٠٧ وارتفعت الى ١٢ دولاراً عام ٢٠٠٨,

ومن الجدير بالذكر ان وزير التجارة ذكر ولاكثر من مرة بان التخصيصات المطلوبة لتغطية مفردات البطاقة التموينية لعام ٢٠٠٨ بنفس مستويات عام ٢٠٠٧ يجب ان ترتفع لتصل الى ٦،٥-٧ مليار دولار مقارنة بمبلغ ٣،١٧ مليار دولار عام ٢٠٠٧، اي بزيادة تصل الى ما نسبتة اكثر من ١٠٠٪ من تخصيصات عام ٢٠٠٧ في حين ان نسبة الزيادة في الاسعار في الاسواق العالمية كمتوسط مرجح لجميع مواد البطاقة التموينية بلغت ٥٩٪ فقط. هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فان تخصيصات عام ٢٠٠٧ بلغت ٣،١٧ مليار دولار اضيفت لها بعض المبالغ من الموازنة التكميلية لتصل الى ٤ مليار دولار في حين ان كلفة مفردات البطاقة التموينية محسوبة على اساس اسعار السوق العالمية في اذار ٢٠٠٧ بلغت ٢ مليار دولار فقط بل حتى اذا ما اخذنا اسعار اذار ٢٠٠٨ المرتفعة نسبيا مقارنة باسعار ٢٠٠٧ فاننا سنجد انها بلغت ٣،٢٥ مليار دولار فقط. وفي الحقيقة لانعرف كيفية توزيع التخصيصات في ميزانية وزارة التجارة هل ان المبلغ ٤ مليارات دولار خاص بكلفة المواد فقط أو تشمل التكاليف الادارية الاخرى الخاصة بالنقل الداخلي والخزن والتوزيع ورواتب موظفي الدوائر والشركات المعنية بالبطاقة التموينية (الشركة العامة لتجارة الحبوب- الشركة العامة لتصنيع الحبوب- والشركة العامة لتجارة المواد الغذائية).

لقد بين وزير التجارة في لقاء مع احدى الفضائيات العربية بان كلفة المواد التموينية للفرد الواحد تتراوح ما بين ٢٠-٢٢ دولاراً شهريا (٦ مليارات دولار/ ٣٠ مليون فرد) في حين ان الكلفة الفعلية لمواد البطاقة تراوحت ما بين ٦،٨-١١،٦ دولار وفقا للاسعار الفعلية للسوق في ٢٠٠٧-٢٠٠٨ على التوالي.مما يعني بان هناك ما بين 1310 – دولاراً تمثل تكاليف ادارية وتشغيلية غارقة لايستفيد منها المواطن بصورة مباشرة وتؤدي الى ضياع الثروات والموارد ويمكن ان تستغل بطريقة اكثر كفاءة لمضاعفة كمية مفردات البطاقة التموينية الواصلة فعلا الى المواطن.

واذا ما قمنا بحساب القيمة السوقية لمواد البطاقة التموينية في الاسواق المحلية العراقية عند اعداد هذه الدراسة في ايار ٢٠٠٨ فاننا سنجد بانها تساوي (١٧،٥) الف دينار فقط للفرد الواحد شهريا كما يوضحها الجدول رقم (٥). وهذه الاسعار هي اسعار التجزئة عند البائع النهائي وليست اسعار الجملة وبالنوعيات الجيدة، اي انه يمكن للمستهلك بان يحصل على افضل نوعيات مفردات البطاقة التموينية من التاجر المحلي الذي يحسب اسعار التجزئة ليتضمن جميع التكاليف الادارية كالنقل والايجار زائدا الربح المطلوب وبسعر ١٧،٥ الف دينار فقط ، في حين تبلغ الكلفة وفقا للتخصيصات المطلوبة من وزارة التجارة ٢٤-٢٦،٥ الف دينار وهذا بالطبع يشكل عدم كفاءة كبيرة في هذا البرنامج.

ان ما توضحة هذه الارقام هو ان هناك تكاليف اضافية غير مفيدة تمثل عبئا على المواطن المستفيد تقدر بحدود ٤٠-٦٠٪ من كلفة البرنامج هذا مع عدم الاخذ بنظر الاعتبار الرواتب والتكاليف التشغيلية للدوائر والشركات المعنية مباشرة بتامين وادارة هذا البرنامج وانما فقط اخذنا التخصيصات المعلنة لمواد البطاقة التموينية ، وكذلك بافتراض عدم وجود اي فساد مالي واداري في البرنامج وان كل المواد المخصصة للمواطن تصله بالكميات والنوعيات المحددة وبالوقت المحدد وهذا ما يدحضة الواقع الميداني للبطاقة التموينية

جدول رقم(٥)

الاسعار الجارية (المحلية) لمفردات البطاقة التموينية للفرد الواحد شهريا

ت	المادة	الكمية/كغم	السعر/دينار	القيمة الاجمالية/دينار
1	الطحين	9	750	6750
2	الرز	3	1000	3000
3	السكر	2	750	1500
4	الزيت	0.250	2500	3125
5	الشاي	0.200	1500	300
6	حليب الكبار	0.250	8000	2000
7	البقوليات	0.250	1000	250
8	المنظفات	0.500	1250	625
	المجموع			17550

ومن خلال التحليل السابق يمكن ان نخلص الى النتائج الاتية لتقييم البطاقة التموينية:

١- ان تخصيصات عام ٢٠٠٧ بلغت ٣،١١٧ مليار دولار اضيفت لها موازنة تكميلية لتصل الى ٤ مليارات دولار.

٢- ان تخصيصات عام ٢٠٠٨ بلغت ٣،١١٧ مليار دولار في حين يطالب وزير التجارة بتخصيصات تصل الى ٧ مليارات دولار لتغطية نفقات مواد البطاقة التموينية بنفس مستوى عام ٢٠٠٧,

٣- وفقاً للاسعار العالمية لعام ٢٠٠٧ بلغت الكلفة الكلية لكل مواد البطاقة التموينية ٢،١ مليار دولار وبقيمة ٦،٨ دولار للفرد الواحد شهريا، ونظرا لارتفاع الاسعار في عام ٢٠٠٨ فان هذه الكلفة سترتفع الى ٣،٣٦ مليار دولار بالاجمالي ولتصل الى ١١،٦ دولار للفرد الواحد شهريا.

٤- وفقا لتقديرات وزارة التجارة تبلغ كلفة مواد البطاقة التموينية للفرد الواحد ٢٠-٢٢ دولاراً شهريا اي ٢٤ الى٢٦،٥ الف دينار شهريا.

٥- ان كلفة هذه المواد في السوق المحلية وعند تجار التجزئة تبلغ ١٧،٥ الف دينار فقط.

٦- هناك تكاليف ادارية وتشغيلية غارقة لاتضيف اي قيمة للمواطن وتشكل عبئا على موازنة الدولة تقدر ما بين ١،٩ الى ٣،٥ مليار دولار سنويا او ما قيمتة ٦،٥ الى ٩ الآف دينار للفرد الواحد شهريا وفقا لأسعار السوق.

٧- ان الفرق بين الكلفة الفعلية لمواد البطاقة التموينية للفرد الواحد والكلفة المطلوبة من قبل وزارة التجارة تتراوح ما بين ١٠-١٣ دولاراً وفقا لتخصيصات وزارة التجارة واسعار هذه المواد في السوق العالمية.

٨- ان الهدر في الموارد المحسوبة هنا هو فقط ذلك المتعلق بالارقام المعلنة للتخصيصات المرصودة لشراء المواد وليس ذلك المتعلق بالمصاريف الادارية لدوائر وشركات وزارة التجارة وعلينا البحث عن الفروقات الهائلة في الارقام والا فان هذا البرنامج بوضعه الحالي قد يشكل اسوأ فضيحة فساد مالي في تاريخ العراق ولربما العالم باسره.

٩- تشكل مفردات الطحين والرز والزيوت والسكر بحدود ٦٠٪ من كلفة مفردات البطاقة التموينية.

•وهذا يعني انه بالامكان تخفيض ما نسبته ٤٠٪ من كلفة البطاقة اذا ما تم الاقتصار على توزيع هذة المواد فقط.

ثالثا: ايجابيات وسلبيات برنامج البطاقة التموينية:

مما لاشك فيه ان لنظام التوزيع العام العديد من المزايا المهمة لكل المواطنين، الا انه وللاسف الشديد يشوبه العديد من العيوب والسلبيات والتي يمكن توضيحها بالاتي:

أ؟- الايجابيات

١- شمول جميع المواطنين وبكميات ونوعيات يفترض انها متساوية من المواد الغذائية مما يولد شعورا بالعدالة الى حد ما بين المواطنين.

٢- انه يوفر المواد الاساسية لكل المواطنين وبالحد الادنى من السعرات الحرارية التي يحتاجها البالغ في اليوم الواحد والتي تساوي ١٨٠٠ سعرة حرارية في اليوم.

٣- استمرارية البرنامج برغم الصعوبات اللوجستية والأمنية ووصوله الى المناطق الجغرافية كافة.

٤- الحفاظ على مستويات متدنية من الاسعار تجعل من الممكن لعامة المواطنين من محدودي الدخل من الحصول على احتياجاتهم الاضافية باسعار مناسبة نسبيا.

ب؟- العيوب

١- عدم تمييزه بين طبقات المجتمع وتوفيره للدعم المتساوي للاغنياء والفقراء على حد سواء.

٢- تعدد الحلقات التي تتولى الحكومة ادارتها في البرنامج من عملية الاستيراد والنقل والخزن والتوزيع ما يؤدي الى تحمل تكاليف ادارية باهظة فضلا عن امكانية حصول فساد مالي واداري في اي حلقة من حلقاته بسبب ضعف الرقابة الحكومية.

٣- عدم تحديث قاعدة البيانات التي يتم الاعتماد عليها في التوزيع حيث ان هناك العديد من الاسماء المكررة والوهمية او التي لم يتم اسقاطها برغم وفاة او هجرة او سفر اصحابها لفترات طويلة وما زالت تستلم من قبل عوائلهم او أقربائهم او جيرانهم او حتى الوكلاء انفسهم.

٤- عدم وصول الدعم الى مستحقيه الفعليين حيث ان هناك الكثير من المواد التي لاتصل ابدا الى المواطنين او تصلهم بكميات اقل من المخطط او نوعيات رديئة وتالفة.