

ملخص البحث

في قراءة لتجربة البطاقة التموينية وتطبيقها في العراق منذ بداية التسعينات من القرن الماضي يتضح إن هذه التجربة قد ساهمت بدور كبير في الحيلولة دون وقوع أزمة حقيقية فقد وفرت هذه التجربة الإمكانيات والمتطلبات الغذائية بالمستوى الأدنى المطلوب من المستوى المعاشي وتعد من المواضيع المهمة للسلع الاستهلاكية للمواطن العراقي بوصفها جاءت نتيجة لعوامل وظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وقد بدأ العمل بنظام البطاقة التموينية (نظام التوزيع العادل للمواد الغذائية) حينما فرضت العقوبات الاقتصادية على العراق عام ١٩٩٩ واستمر العمل بها لحد يومنا هذا رغم البدائل المقترحة لالغائها ونظراً لرداءة نوعية المواد الغذائية وقلة عددها التي وصلت الى خمس مواد فقط، فقد اعلنت بعض المحافظات جاهزيتها وقدرتها على ادارة ملف البطاقة التموينية وتوفير جميع مفرداتها للعوائل العراقية التي تعد البطاقة التموينية المؤونة الرئيسية لها .

المقدمة

اولاً: موضوع البحث:

عانى الاقتصاد العراقي كسائر القطاعات الأخرى من الإهمال والتدهور في عقد التسعينات من القرن الماضي وتمثل ذلك بالارتفاع في مستويات التضخم والبطالة وتدهور النمو الاقتصادي والارتفاع في مستوى الإتفاق العسكري، والواقع الاقتصادي يشير إلى اتصاف الاقتصاد العراقي بالتهشم واختلال الهياكل الاقتصادية وارتفاع البطالة والفقر، وكان النشاط الاقتصادي آنذاك أحادي الجانب ويتركز الاعتماد الاقتصادي على النفط وعوائده، وبعد تغيير النظام السياسي فأن المشاكل الاقتصادية قد تفاقمت بشكل واضح فبالإضافة إلى الاقتصاد الهزيل الذي خلفته المرحلة السابقة فأن التدهور الأمني والاجتماعي ساهم إلى حد كبير في تفاقم الحالة الاقتصادية ويمكن ملاحظة ذلك بعد الاحتلال نتيجة عدم اتخاذ الإجراءات السريعة لمعالجة البطالة والفقر وارتفاع الأسعار، وفي قراءة لتجربة البطاقة التموينية وتطبيقها في العراق منذ بداية التسعينات من القرن الماضي يتضح إن هذه التجربة قد ساهمت بدور كبير في الحيلولة دون وقوع أزمة حقيقية فقد وفرت هذه التجربة الإمكانيات والمتطلبات الغذائية بالمستوى الأدنى المطلوب من المستوى المعاشي وتعد من المواضيع المهمة للسلع الاستهلاكية

للمواطن العراقي بوصفها جاءت نتيجة لعوامل وظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وقد بدأ العمل بنظام البطاقة التموينية (نظام التوزيع العادل للمواد الغذائية) حينما فرضت العقوبات الاقتصادية على العراق عام ١٩٩٠ ، وفي عام ١٩٩٦ وافقت الأمم المتحدة على السماح باستيراد المواد الغذائية بمقتضى برنامج (النفط مقابل الغذاء)، وتتولى وزارة التجارة إدارة نظام التوزيع العادل من خلال مجموعة من الشركات العامة وشركات القطاع الخاص. وعبر دراسات مستفيضة جاءت المقترحات مختلفة ومنها إلغاء البطاقة التموينية وتعويض المستفيدين منها بمبالغ نقدية، إلا إن هذا المقترح لم يكن يلامس جوهر حاجة المواطن ويعد من الحلول غير المنطقية ومن شأنها ان تساهم في ارتفاع أسعار المواد الغذائية في الأسواق وزيادة الأعباء الاقتصادية على كاهل المواطن. كما شهدنا حلاً آخر أكثر منطقية وهو إناطة المهمة الى مجالس المحافظات التي رحبت معظمها بالفكرة وعبرت عن استعدادها للقيام بالمهمة من اجل النهوض بواقع الخدمة المراد تقديمها من خلال هذا الجانب الذي يحمل بعداً إنسانياً واقتصادياً مهماً، ومن الأهمية ان نشير الى بعض المعطيات الايجابية التي سيحققها هذا الخيار ومنها ان وزارة التجارة ستتخلص من عبء ثقيل كان يشغل الكثير من كوادرها ومخازنها وموظفيها والأجهزة الرقابية والإدارية التي كانت تشغل بصورة كبيرة بهذا الجانب على حساب واجبات أخرى تقع على عاتق هذه الوزارة.

ومن اجل التخلص من هذه المركزية المعقدة وكثرة الحلقات الإدارية نرى بان مقترح إناطة المهمة بالمحافظات ومجالسها خطوة بالاتجاه الصحيح لاعتبارات كثيرة منها ان المحافظة هي الأكثر إحاطة بأبنائها من خلال وجود قاعدة بيانات دقيقة ومتكاملة خاضعة للتجديد والتحديث بصورة سريعة ويسيرة. إضافة الى إمكانية التعاقد مع مناشئ جديدة عبر دول مجاورة تتمكن المحافظات من خلالها الحصول على أسعار مناسبة، بالإضافة الى قلة تكاليف النقل لان كل محافظة ستسعى للتعاقد مع الدول الأقرب ما يساهم في وصول المواد الغذائية بسرعة اكبر عبر منافذ حدودية وطرق موصلات اقل تكلفة ومن الايجابيات الأخرى لهذا الخيار هو ان الوزارة كانت ملتزمة بلجنة مشتريات او أكثر إلا اننا اليوم أمام أكثر من ١٨ لجنة مشتريات تتوزع بين المحافظات مما يزيد المنافسة بين مجالس هذه المحافظات على توفير الأفضل للمواطن، وأخيراً فان هذا الخيار يساعد على توفير فرص عمل للقطاع الخاص والأيدي العاملة في المحافظات وكذلك يمنح المواطن حق مراقبة الأداء والاعتراض على أي خلل او نقص من خلال مراجعة المجالس البلدية او مجلس المحافظة.

ثانياً: أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

تأتي أهمية اختيارنا للموضوع هو إن البطاقة التموينية تمثل المصدر الأساس في معيشة أكثر العوائل العراقية وبالتالي فإن أي خلل يصيب البطاقة التموينية سينعكس آثاره على تلك العوائل، كما إن من أسباب اختيارنا للموضوع هو مطالبة بعض مجالس المحافظات المشكلة بموجب القانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بتحويل ملف البطاقة التموينية إليها وأبدت كل استعدادها لإدارته بشكل أفضل من وزارة التجارة.

ثالثاً: مشكلة البحث:

تدور مشكلة البحث في تحديد السلبيات التي رافقت الحكومة المركزية متمثلة بوزارة التجارة في إدارة ملف البطاقة التموينية وما هي اسباب رداءة مفرداتها كماً ونوعاً وماهي الوسائل الكفيلة بمعالجتها.

رابعاً: خطة البحث:

تتصدر البحث مقدمة يعقبها ثلاث مباحث الأول عن تطور العمل بنظام البطاقة التموينية وادارته والثاني عن السلبيات التي رافقت إدارة الحكومة المركزية لموضوع البطاقة التموينية والثالث عن المؤهلات التي تمتلكها مجالس المحافظات في إدارة ملف البطاقة التموينية والاساس القانوني لها ثم الخاتمة والمصادر.

المبحث الأول

تطور العمل بنظام البطاقة التموينية وإدارته

جاء تأسيس نظام البطاقة التموينية كأداة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي نتجت عن الحظر الشامل الذي تعرض له البلد بعد احداث آب ١٩٩٠ وعلى الرغم من المشكلات التي اعترضت تنفيذها الا إنها سرعان ما تحولت إلى اكبر نظام للتوزيع الغذائي في العالم يحصل من خلاله شعب بأكمله على احتياجاته الاساسية مما ساهمت في منع وقوع مجاعة كبيرة في البلد، فأعتمد العراق برنامج البطاقة التموينية لمواجهة ظروف الحصار الاقتصادي الذي فرضته الأمم المتحدة والذي استمر لمدة ستة أعوام أي لغاية ١٩٩٦ بعدها تم تطبيق ما اصطلح بتسميته ((ببرنامج النفط مقابل الغذاء أو مذكرة التفاهم)) وهذا البرنامج لم يأت بجديد على البطاقة التموينية ما عدا زيادة كميات مفرداتها وتم إضافة فقرة أو فقرتين إليها، واستمر هذا البرنامج حتى عام ٢٠٠٣ وسقوط النظام وكان من المتوقع إن يتم تطويره بصورة شاملة إلا إن ذلك لم يحدث، فقد قلصت وزارة التجارة في عام ٢٠١٠، مفردات البطاقة إلى خمس مواد أساسية هي مادة الطحين، والرز، والسكر، والزيت، وحبب الأطفال، وأكدت أن باقي مفردات البطاقة التموينية التي يمكن شراؤها من الأسواق المحلية كالبقوليات والشاي ومسحوق الغسيل وحبب الكبار سيتم إلغاؤها^(١). وافر مجلس النواب تلك المواد الخمسة وهي (الطحين والرز والزيت والسكر وحبب الأطفال) موزعة للفرد الواحد شهرياً على النحو الآتي:

(١ - الطحين ٩ كغم. ٢ - الرز ٣ كغم. ٣ - الزيت ١,١ كغم. ٤ - السكر ٢ كغم. ٥ - حليب الأطفال دون عمر سنة ١,٨ كغم). ولقد تولت وزارة التجارة في العراق على مدى سنوات طويلة مسؤولية توفير مواد البطاقة التموينية وإيصالها للمواطن لتتحمل جميع مراحل وصول هذه المواد إليه عبر مراحل كثيرة، تبدأ بلجنة المشتريات وإبرام العقود وشحن المواد وتخزينها وتوزيعها بين المحافظات ولعب دور المشرف والمراقب على المخازن والوكلاء لضمان وصولها بصورة نهائية. ولقد واجه عمل الوزارة معوقات ومشاكل عديدة عبر السنوات الماضية ساهمت في تدهور عملية وصول المواد إلى المواطن خاصة عبر السنوات الأخيرة، والتي صار فيها المواطن لا يكاد يتسلم ما يستحق أن نسميه تمويناً حقيقياً فضلاً عن عدم معرفته أي الأشهر التي تم تسليمها وأيها لم يستلمها نظراً للمشاكل المتكررة في وصول المواد لأشهر عديدة.

ولا بد من الإشارة إلى انه وبالرغم من التحسن الحاصل في المستوى المعيشي للمواطن فان نسبة كبيرة من العائلات العراقية ذات الدخل المحدود تعتمد على المواد الواردة في البطاقة التموينية لتلبية احتياجاتها الأساسية نظراً لتردي أوضاعها المعيشية.

وتخصص أموال البطاقة التموينية من الموازنة العامة فقد خصصت لها في سنة ٢٠٠٧ مبلغ (٣٩٨٢) مليار دينار وفي سنة ٢٠٠٨ خصصت لها مبلغ (٦٩٨٥) مليار دينار وفي عام ٢٠٠٩ خصصت لها مبلغ (٤٢٠٠) مليار دينار وفي سنة ٢٠١٠ خصصت لها مبلغ (٣٥٠٠) مليار دينار وفي سنة ٢٠١١ خصصت لها مبلغ (٤٠٠٠) مليار دينار وفي سنة ٢٠١٢ تم تخصيص مبلغ مقداره (٤٠٠٠) مليار دينار^(٢) وقد تم تقدير الموازنة العامة للعراق لسنة ٢٠١٤، بحسب مشروع الميزانية الاتحادية، بمبلغ ١٦٣ ترليوناً و ٤١٦ مليار دينار، ويتوقع الخبراء عجزاً في الموازنة قد يصل إلى ٢٣ ترليون دينار. إما في عام ٢٠١٥ فقد خصص لها مبلغ مقداره ٢٥٠٠٠٠٠٠ مليار دينار أي أنها انخفضت بحدود ٤٠،٥% في عام ٢٠١٥ مقارنة بعام ٢٠٠٩ والاهم من ذلك إن حصتها في إجمالي النفقات التشغيلية انخفضت في عام ٢٠١٥ إلى ٣،٩% مقارنة بالأعوام السابقة.

المبحث الثاني

السلبات التي رافقت إدارة الحكومة المركزية لموضوع البطاقة التموينية

تعتمد أكثر العوائل العراقية على مواد الحصة التموينية بشكل كبير، حيث أنها تمثل المؤونة الرئيسية لمعيشتها ومصدراً رئيساً لحياتها اليومية، من خلال سد حاجتها الغذائية أو من خلال بيع الفائض منها إلى السوق، وشراء مستلزمات الحياة الأخرى.

وفي آب عام ٢٠٠٥ شكلت الحكومة لجنة وزارية لبحث موضوع استبدال نظام البطاقة التموينية ببديل نقدي وقد رفعت اللجنة توصياتها إلى مجلس الوزراء الذي وافق على عدد من الإجراءات منها:

- ١- الشروع في عام ٢٠٠٦ بتطبيق محدود لنظام التحويل النقدي يشمل ثلاث محافظات هي دهوك والمثنى واجزاء من محافظة صلاح الدين في ظل احتفاظ الأسر بحرية الاختيار بين استمرار الحصول على المواد الغذائية أو استلام البديل النقدي.
- ٢- التطبيق الدوري لهذا القرار مع الاخذ بنظر الاعتبار تأثيراته على أسعار السوق واتجاهات تفضيل الأسر لأي من البديلين^(٣).

وقد تباينت آراء الاقتصاديين بشأن قرار الحكومة بدفع مبالغ نقدية كتعويض عن مفردات البطاقة التموينية، فالبعض يرى إن هذا القرار سيؤدي إلى زيادة التضخم لان ضخ أي كمية نقدية في السوق يؤدي إلى تضخم وان تعويض المواطن بنقود بدلاً من المواد الغذائية سيؤدي إلى فقدان البطاقة التموينية نهائياً.

بينما يرى آخر إن عملية الاستبدال للأشهر التي لم يستلم بها المواطن مفردات البطاقة التموينية بمبالغ نقدية تعتبر أفضل من ترك الموضوع دون تعويضات.

وذهب آخر إلى القول إن تعويض مفردات البطاقة التموينية ببديل نقدي سيعزز حقوق العراقيين من الحصة التموينية لكن إذا استمرت الوزارة بدفع البديل النقدي بدل الحصة التموينية فسيكون وجود وزارة التجارة ليس له أهمية وتكون بدون عمل، وإذا كانت الوزارة غير قادرة على توفير أربع مواد فقط وتوزعها كل ثلاثة أشهر مقارنة بما كانت توفره الوزارة في السابق حيث كانت توفر أكثر من (١٤) مادة كل شهر وبدون تلوّن رغم قلة المبالغ النقدية المخصصة للبطاقة التموينية ورغم الظروف الاقتصادية الصعبة التي كان يمر بها البلد.

وهناك من يرى إن احلال البديل النقدي محل مفردات البطاقة التموينية سيكون الحل المناسب في حال توفرت الشروط التالية:

١. إن يكون البديل النقدي مجزياً وبما يتوافق مع المبالغ المخصصة للبطاقة التموينية من الموازنة العامة.
٢. إن تقوم وزارة التجارة بتشغيل الاسواق المركزية والجمعيات التعاونية لتقوم ببيع مفردات البطاقة التموينية بسعر يحول دون قيام التجار برفع الاسعار.
٣. تنشيط الانتاج الوطني في الزراعة والصناعة ودعم الصناعات والمحاصيل والمنتجات الزراعية ذات الارتباط بمفردات البطاقة التموينية كالمنظفات والرز والحنطة والسكر والبقوليات وزيت الطعام وغيرها من المواد الغذائية لتقليل المواد المستوردة وبالتالي الحد من ارتفاع أسعار المواد الغذائية^(٤).

ونحن نتفق مع الآراء السابقة ونرى إن الحصة التموينية تمثل المؤونة الرئيسية لأكثر العوائل العراقية وان الاستعاضة عنها ببديل نقدي لا يمكن إن يسد حاجاتهم منها كما إن ضخ البديل النقدي سيؤدي حتماً إلى زيادة في أسعار تلك المواد بشكل كبير خاصة مع ضعف الرقابة أو انعدامها على الارتفاع في أسعار السوق.

وفي عام ٢٠٠٩ وبموجب الاعمام المرقم ١٦٤٦ في ٢/٦/٢٠٠٩ الصادر عن وزارة التجارة تم اتخاذ قرار بحجب البطاقة التموينية عن العوائل التي يزيد دخولها الشهرية على (١,٥٠٠,٠٠٠) دينار عراقي، ولم يتم وضع آلية مناسبة لتطبيق هذا القرار على جميع الأفراد، فتم تطبيقه على موظفي الدولة فقط، إذ أن هناك تجارا ورجال أعمال وأصحاب مصانع ومالكي رؤوس أموال وغيرهم، لم يتم تطبيق القرار المذكور عليهم بسبب ضعف الإمكانيات الحكومية لإيجاد آلية مناسبة لمعرفة مثل تلك الطبقات في داخل حدود الدولة، واكتفت وزارة التجارة بمفاتحة الغرف التجارية واتحادات رجال الأعمال والنقابات المهنية لتزويدها بأسماء المشمولين، والوزارة نفسها تعلم أن بعض الدوائر التي تتبع للحكومة لم تزود الوزارة بأسماء المشمولين من موظفيها^(٥).

وقرر مجلس الوزراء العراقي، استمرار العمل بالبطاقة التموينية على أن تقوم وزارة التجارة بتوزيعها على شكل كارتونات تحتوي على جميع مفردات البطاقة. وقالت الأمانة العامة لمجلس الوزراء في بيان، إن مجلس الوزراء قرر خلال جلسته التاسعة الإعتيادية المنعقدة الثلاثاء الموافق ١٢ آذار ٢٠١٣، توصيات اللجنة الوزارية المشكلة بالأمر الديواني (١١٠) لسنة ٢٠١٢ بإستمرار العمل بالبطاقة

التموينية على أن تقوم وزارة التجارة بتوزيعها على شكل كارتونات تحتوي على جميع مفردات البطاقة. وأشار البيان إلى التأييد في تنفيذ قرار مجلس الوزراء المرقم (٤٠٨) لسنة ٢٠١٢ واختيار الوقت المناسب لتنفيذه مع مراعاة خصوصية المشمولين بشبكة الرعاية الإجتماعية. وأوضح البيان إن المجلس قرر العمل على الحد من ارتفاع أسعار المواد الغذائية عن طريق اعتماد خزين إستراتيجي وفقاً لمقترحات تقدمها وزارة التجارة والإستمرار بحجب مفردات البطاقة التموينية عن الفئات التي يزيد دخلها الشهري على (١,٥) مليون دينار وتفعيل تطبيق القرارات ذات العلاقة والموافقة على خطة لجنة إصلاح البطاقة التموينية (بشأن البطاقة الذكية) والإسراع بتوفير مستلزمات تطبيقها بعد عام ٢٠١٣^(١).

وقد بينا سابقاً إن مخصصات البطاقة التموينية من الموازنة العامة قد اخذ بالانخفاض منذ العام ٢٠٠٩ ومما لا شك فيه إن هذا الانخفاض سوف يلقي أعباء إضافية على المستفيدين منها وستكون له تداعيات سلبية على البطاقة التموينية سواء من حيث تقليص مفرداتها أو نوعية ما تتضمنه من مفردات وهي التي تعاني من رداءة ملحوظة ولا بد من إثارة الانتباه هنا إلى إن التعامل مع البطاقة التموينية من منطلق أنها أعباء على الميزانية وبالتالي لا بد من التخلص منها أو دفع تعويضات نقدية بدلاً منها يمثل موقفاً غير صحيح من الناحية الاجتماعية وستكون له آثار سلبية، فالبطاقة التموينية يعتمد عليها قطاع واسع من الفئات الاجتماعية الكادحة والفقيرة وإن التقليص التدريجي سنوياً لحصتها ضمن الموازنة التشغيلية قد يؤدي إلى حدوث توترات اجتماعية وما يرافقها من تكاليف، ولذلك كان من الواجب عند وضع موازنة ٢٠١٥ الأخذ بعين الاعتبار الآثار الاجتماعية الناجمة عن هذا التخفيض وإن لا يتم اللجوء إلى اعتماد خطوات سريعة لتقليصها دون توفر بدائل لسد حاجة المواطن من المواد الغذائية.

المبحث الثالث

المؤهلات التي تمتلكها مجالس المحافظات في إدارة ملف البطاقة التموينية والاساس القانوني لها.

عرفت المادة (٢) من قانون التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ مجلس المحافظة بأنه ((هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية التي تدرج ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية)). ومن مقومات وجود مجالس المحافظات هو (وجود وحدات إدارية مستقلة تمثل مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية)، حيث يرتكز نظام الإدارة المحلية على وجود وحدات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نطاق جغرافي معين في إقليم الدولة على إن تكون هذه الوحدات مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها وبالنتيجة تقوم هذه الوحدات الإدارية المستقلة بالإشراف على المرافق المحلية الإقليمية ومباشرتها بدلاً من الحكومة المركزية^(٧).

وهذا ما أشار إليه قانون مجالس المحافظات في المادة (٢/ ثانياً) الذي نص على تمتع المجالس بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويمثلها رئيسها أو من يخوله.

وقد أشارت المادة (٢) بفقراتها (رابعاً وخامساً وسادساً) إلى صلاحية الحكومات المحلية في إدارة شؤونها. فالفقرة رابعاً تنص على إن الحكومات المحلية مسؤولة عن كل ما تتطلبه إدارة الوحدة الإدارية وفق مبدأ اللامركزية الإدارية. إما الفقرة خامساً فقد أشارت إلى إن الحكومات المحلية تمارس كل الصلاحيات المقررة لها في الدستور والقوانين الاتحادية لإدارة الشؤون المحلية ما عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية المنصوص عليها في المادة (١١٠) من الدستور النافذ^(٨). إما الفقرة سادساً فقد أشارت إلى إن الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد (١١٤، ١١٣، ١١٢)^(٩) تدار بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الأولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما وفقاً لأحكام المادة (١١٥) من الدستور لعام ٢٠٠٥ التي أخذت بعمومية الاختصاصات للسلطات المحلية حيث جاء فيها ((كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيه لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما)).

وامام استمرار المشاكل والتعثر في عملية توفير مفردات البطاقة التموينية وايصالها للمواطن اتخذ مجلس الوزراء القرار رقم ٢٨٥ لسنة ٢٠١٣ يتضمن تحويل مسؤولية إدارة البطاقة التموينية إلى مجالس المحافظات ابتداءً من منتصف عام ٢٠١٤.

كما أعلنت وزارة التجارة عن عزمها بتحويل ملف البطاقة التموينية إلى المحافظات لتقوم بعملية الاستيراد والتوزيع بعد إن أبدت خمس محافظات هي (البصرة ونيوى وصلاح الدين والائبار وواسط) عن استعدادها وجاهزيتها وذلك من خلال إعداد دراسة موسعة تتضمن تقارير الاجتماعات التي يتم عقدها مع وزارة التجارة بشأن موضوع البطاقة التموينية وتوفير المخازن الكافية لمفرداتها والتقليل من الإجراءات الروتينية واعتماد اللامركزية إلى جانب توفير كمية أكبر من المواد التموينية لشمول فئات أكثر وبطرق أسهل كسكان العشوائيات الذين لا تصل لهم مواد البطاقة التموينية بشكل منتظم مما يستلزم إحصاؤهم وإضافتهم إلى بيانات المجلس لشمولهم بالتموينية. وقدمت عدة مقترحات لتسهيل عملية تحويل ملف التموينية إلى مجالس المحافظات وتبديد مخاوف الفشل منها منح المحافظات التي أبدت استعدادها مدة ستة أشهر تكون خاضعة لتقييم وإشراف ورقابة وزارة التجارة على شؤون الاستيراد، وتأتي هذه الخطوة للتقليل من أعباء وزارة التجارة التي أخذت على عاتقها منذ سنوات الحصار الاقتصادي على العراق إبان النظام السابق مسؤولية استيراد مفردات البطاقة التموينية، ومسؤولية إيصالها وتوزيعها على المواطن العراقي من أجل منحها فرصة إثبات نجاحها في هذا الميدان وعند النجاح تعمم التجربة إلى باقي المحافظات^(١٠).

كما إن هناك من يرى إن استبدال مفردات البطاقة التموينية ببديل نقدي يكون أفضل فيما لو تم تحويل مبالغ الحصص التموينية إلى مجالس المحافظات لاستيراد مفردات البطاقة التموينية وإجراء مفاضلة بين عملها وعمل وزارة التجارة وتحديد أيهما أصلح فتحال المهمة إليه خاصة بعد التلكؤ الواضح في عمل وزارة التجارة رغم إن البطاقة التموينية لا تعتبر عملية جديدة إنما هي عملية روتينية وإن تغيير الكوادر ووجود الفساد داخل الوزارة وخاصة في التعاقدات هي من الأسباب التي تؤدي إلى فشل الوزارة في توفير مفردات البطاقة التموينية.

وهناك من يرى إن نقل مسؤولية البطاقة التموينية إلى المحافظات يستلزم اتخاذ الإجراءات

الآتية:

١. تكليف المحافظ وليس مجلس المحافظة بهذه المسؤولية لكونه الجهة التنفيذية.
٢. تنسيب بعض موظفي وزارة التجارة من اهل الخبرة إلى المحافظة أو التعاقد مع شركات وزارة التجارة المعنية بالنقل والتوزيع.
٣. تنظيم العمل المخزني بالتنسيق مع المحافظات المتجاورة مع وزارة التجارة.

٤. استيراد جميع أو اغلب مفردات البطاقة التموينية من بلد واحد وبسفيئة واحدة مع الاستفادة من الخبرة البحرية لوزارة النقل وامكانياتها.

٥. تشكيل مجلس برئاسة المحافظ وعضوية وكيل وزير المالية ومدير عام المصرف العراقي للتجارة و٣ أعضاء من وزارة التجارة وممثلين عن ديوان الرقابة المالية واللجنة المختصة في مجلس المحافظة لمعالجة الفساد الذي يحصل في الجانب التعاقدى^(١١).

وفي يوم ٢٠١٥/٨/٥ أعلن مجلس الوزراء عن نقل الصلاحيات الإدارية لثمان وزارات هي (التربية، المالية، الصحة، العمل، الشباب، الزراعة، البلديات، الإسكان) الى الحكومات المحلية وفقاً لقانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لعام ٢٠٠٨ المعدل كما أصدرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء اعاماً الى وزارات (المالية، التربية، الصحة و البيئة، التخطيط، الأعمار والإسكان والبلديات والأشغال العامة، العمل والشؤون الاجتماعية، الشباب والرياضة، الزراعة) بالإضافة الى المحافظات ومجالسها كافة يلزمهم من خلاله العمل بموجب مقررات اللجنة التنسيقية العليا بشأن نقل الصلاحيات الى المحافظات التي عقدت برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء الدكتور حيدر العبادي وحضور السادة الوزراء والمحافظين ورؤساء مجالس المحافظات. وقد تم الاتفاق على إن تنجز الهيئة أعمالها تدريجياً اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون وتنقل بعض الصلاحيات فوراً والبعض الآخر خلال ستة أشهر وأخرى خلال سنة فأكثر وتحدد الصلاحيات التي تنقل ضمن صلاحيات الوزارات الاتحادية وتوضع آلية لنقل الوظائف بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات غير المنتظمة بإقليم. وأكد السيد رئيس مجلس الوزراء الدكتور حيدر العبادي التزام الحكومة بنقل الصلاحيات للمحافظات بشكل منظم داعياً المحافظين الى التعاون والابتعاد عن التصارع والتنافس مع المحافظات الأخرى. مشيراً إن هذه القرارات لها صفة الإلزام، وإن المحافظة أو مجلسها الذي يتجاوز ذلك سيتعرض للمساءلة القانونية لضمان سلامة الإجراءات في نقل الصلاحيات الى المحافظات التي تم إقرارها في اجتماع الهيئة التنسيقية العليا في الأول من شهر آب لعام ٢٠١٥.

ومن خلال قرار مجلس الوزراء أعلاه وكذلك ما جاء في المادة(٤٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجالس المحافظات رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ التي اشارت إلى نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات (البلديات والأشغال العامة، الأعمار والإسكان، العمل والشؤون الاجتماعية، الصحة، الزراعة، المالية، الشباب والرياضة) مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين المختصة بصورة تدريجية ويبقى دور الوزارات في التخطيط للسياسة العامة،

البطاقة التموينية ما بين وزارة التجارة ومجالس المحافظات

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الأول/ السنة التاسعة ٢٠١٧

نلاحظ إن وزارة التجارة لم تكن من بين تلك الوزارات وهذا يعني إن ملف البطاقة التموينية لم يتم تحويله إلى مجالس المحافظات وبقي ضمن صلاحيات الحكومة الاتحادية متمثلة بوزارة التجارة.

الخاتمة

بعد إن انتهينا من كتابة البحث توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج:

١. إن نظام البطاقة التموينية كان أداة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي نتجت بعد أحداث آب ١٩٩٠ ومواجهة ظروف الحصار الاقتصادي الذي فرضته الأمم المتحدة على البلد، مما ساهم في منع وقوع مجاعة كبيرة.
٢. كان من المتوقع بعد سقوط النظام إن يتم تطوير نظام البطاقة التموينية بصورة شاملة إلا إن ذلك لم يحدث، فقد قلصت وزارة التجارة في عام ٢٠١٠، مفردات البطاقة إلى خمس مواد أساسية هي مادة الطحين، والرز، والسكر، والزيت، وحليب الأطفال، أما باقي مفردات البطاقة التموينية كالبقوليات والشاي ومسحوق الغسيل فقد تم الغاؤها.
٣. يتم تخصيص اموال البطاقة التموينية من الموازنة العامة الاتحادية وقد سجلت اعلى مخصصات لها في عام ٢٠٠٨ ولكنها بدأت بالانخفاض منذ العام ٢٠٠٩ وحتى عام ٢٠١٥. هذا الانخفاض القى بأعباء إضافية على المستفيدين منها وكانت له تداعيات سلبية على البطاقة التموينية سواء من حيث تقليص مفرداتها أو نوعيتها.
٤. إن التعثر في عملية توفير مفردات البطاقة التموينية وايقالها للمواطن وكذا اصوات داعية إلى نقل مسؤولية ملف البطاقة التموينية إلى مجالس المحافظات بأعتبارها أكثر دراية بأحتياجاتها المحلية وأكثر قدرة على توفير مواد البطاقة التموينية.

ثانياً: التوصيات:

١. إن احلال البديل النقدي محل مفردات البطاقة التموينية سينعكس سلباً على العوائل العراقية التي تعتمد عليها بشكل كبير لان البديل النقدي سيسبب ارتفاعاً في اسعار المواد الغذائية في السوق، لذلك فان الإبقاء على البطاقة التموينية هو الحل الامسب مع ضرورة تحسين مفرداتها كماً ونوعاً ودفع بدل نقدي عن المواد التي تم الغاؤها.
٢. نرى إن يتم اناطة مسؤولية استيراد مفردات البطاقة التموينية وتوزيعها بمجالس المحافظات لمدة محددة كأن تكون ستة اشهر فقط أو سنة يتم من خلالها اختبار قدرة تلك المجالس على إدارة ملف البطاقة التموينية فأن اثبتت قدرتها على ذلك ينقل الملف إليها كاملاً وبصورة دائمة وان لم تثبت قدرتها فسيكون من الافضل ابقاء الامر بيد وزارة التجارة مع ضرورة تحسين مفرداتها كماً ونوعاً .

- (١) منشور على الموقع الالكتروني: www.alsumarianews.net.
 - (٢) ينظر أسامة فائز مكي: مجلس النواب، دائرة البحوث/ قسم بحوث الموازنة، ٢٠١٢، ص ١ - ٥.
 - (٣) ينظر تعديل نظام الاستهداف للبطاقة التموينية، اعداد لجنة الاستهداف للبطاقة التموينية، ص ٨، منشور على الموقع الالكتروني: www.cosit.gov.iq
 - (٤) بيان اعلامي عن الجلسة الطارئة لمنظمة وزراء العراق، منشور على الموقع الالكتروني: www.sotaliraq.com
 - (٥) ينظر د.جواد كاظم البكري: وجهة نظر اقتصادية: الغاء البطاقة التموينية دفع لقاطرة خلق الازمات، منشور على الموقع الالكتروني: almadapaper.net
 - (٦) ينظر مجلس الوزراء: استمرار العمل بنظام البطاقة التموينية، منشور على الموقع الالكتروني: www.almustaqbalnews.net
 - (٧) ينظر الدكتور محمد صلاح عبد البديع: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٢٠. وينظر كذلك في تعريف المجالس عبد الحميد حشيش: المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي، مديرية مطبعة الإدارة المحلية، ١٩٧٦، ص ٨. وكذلك ينظر عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفرنسية، ط ٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ١١. وكذلك نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مطابع الدستور التجارية، ط ٣، عمان، ١٩٩٦، ص ٣٨. وينظر أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ١٨. وينظر جاسم محمد الذهبي: مبادئ الإدارة الأسس النظرية واهم القضايا التطبيقية، ج ٢، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٨، ص ٢٠٤. وينظر سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٤٢. وينظر عبد الرزاق الشخيلي: الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، ٢٠٠١، ص ١٧-١٨. كما ينظر نورس هادي وحيد السلطاني: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ٢٢-٢٥. وكذلك ينظر الاستاذ الدكتور غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٤٨.
 - (٨) تنص المادة (١١٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على: ((تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: - اولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وابعادها ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- ثانياً: وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها لتأمين حماية وضمن امن حدود العراق والدفاع عنه.

ثالثاً: رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق ووضع الميزانية العامة للدولة ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي وإدارته.

رابعاً: تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.

خامساً: تنظيم أمور الجنسية والتجنس والإقامة وحق اللجوء السياسي.

سادساً: تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.

سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.

ثامناً: تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق وضمان مناسب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق وفقاً للقوانين والأعراف الدولية.

تاسعاً: الإحصاء والتعداد العام للسكان)).

(٩) نصت المادة (١١٢) على من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ على:

((اولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات

المنتجة على إن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد مع

تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة والتي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق

والتي تضررت بعد ذلك بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية

اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق

وتشجيع الاستثمار)).

إما المادة (١١٣) فقد جاء فيها: ((تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات

من الثروات الوطنية التي هي من اختصاصات السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات

وينظم ذلك قانون)).

إما المادة (١١٤) فقد نصت على: ((تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات

الأقاليم:- أولاً: إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم ذلك

بقانون. ثانياً: تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها بالتعاون مع الأقاليم

والمحافظات غير المنتظمة في إقليم. رابعاً: رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

خامساً: رسم السياسة الصحية العامة بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سادساً: رسم السياسة التعليمية والتربوية بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها وينظم ذلك بقانون)).

(١٠) ينظر: صلاح الدين تناقش ملف الحصة التموينية وتبدي قلقها من عدم تحويل الملف الى المحافظة، منشور

على الموقع الالكتروني: www.iraqpressagency.com

(١١) ينظر بيان اعلامي عن الجلسة الطارئة لمنظمة وزراء العراق، مصدر سابق.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

- ١- أسامة فائز مكي: مجلس النواب، دائرة البحوث/ قسم بحوث الموازنة، ٢٠١٢.
- ٢- أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
- ٣- جاسم محمد الذهبي: مبادئ الإدارة الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية، ج٢، مطبعة العمال المركزية، بغداد، ١٩٨٨.
- ٤- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة، ١٩٧٣.
- ٥- عبد الحميد حشيش: المبادئ العامة للإدارة المحلية في النظام الفرنسي، مديرية مطبعة الإدارة المحلية، ١٩٧٦.
- ٦- عدنان عمرو: الحكم المحلي في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، ط٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.
- ٧- الدكتور محمد صلاح عبد البديع: الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٨- نواف كنعان: القانون الإداري الأردني، مطابع الدستور التجارية، ط٣، عمان، ١٩٩٦.

ثانياً: البحوث:

- ١- د.غازي فيصل مهدي: نصوص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ في الميزان، بحث منشور في مجلة الملتقى، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠٠٨.

ثالثاً: الرسائل:

- ١- نوره هادي وحيد: التنظيم القانوني لمجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

- ١- دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
- ٢- قوانين الموازنة العامة الاتحادية للاعوام من ٢٠٠٧ - ٢٠١٥.
- ٣- قانون مجالس المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ وقانون تعديله الاول رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠ وقانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣.

خامساً: الانترنت:

١- بيان اعلامي عن الجلسة الطارئة لمنظمة وزراء العراق، منشور على الموقع الالكتروني:
www.sotaliraq.com

٢- تعديل نظام الاستهداف للبطاقة التموينية، اعداد لجنة الاستهداف للبطاقة التموينية، ص ٨، منشور على الموقع الالكتروني:
www.cosit.gov.iq

٣- د.جواد كاظم البكري: وجهة نظر اقتصادية: الغاء البطاقة التموينية دفع لقاطرة خلق الازمات، منشور على الموقع الالكتروني:
almadaper.net

٤- صبري زاير السعدي: الاقتصاد السياسي الجديد في العراق (الدور الاقتصادي المتوقع للحركة الديمقراطية والاجتماعية في الرؤيا المستقبلية والتغيير) ، منشور على الموقع الالكتروني:
www.althakafaaljadedda.com

٥- صلاح الدين تناقش ملف الحصة التموينية وتبدي قلقها من عدم تحويل الملف الى المحافظة، منشور على الموقع الالكتروني:
www.iraqpressagency.com

٦- قناة السومرية الاخبارية: www.alsumarianews.net

٧- مجلس الوزراء: استمرار العمل بنظام البطاقة التموينية، منشور على الموقع الالكتروني:
www.almustaqbalnews.net

Abstract

In the reading of the experience of the ration card and applied in Iraq since the beginning of the nineties of the last century is clear that this experience may have contributed to a significant role in preventing a real crisis has provided this experience possibilities and food requirements of the minimum level required of the level of living and is one of the important topics of consumer goods for the Iraqi people as came as a result of factors, political, economic and social conditions has begun work ration card system (equitable distribution of foodstuffs system) when economic sanctions were imposed on Iraq in 1990 And continued working out to this day, despite proposed to call it off and because of the poor quality of food and few in number, which amounted to only five substances alternatives, some provinces announced their readiness and their ability to ration card file management and provide all the vocabulary Iraqi families, which is the ration card its main rations.

Ration card between the Ministry of Commerce and provincial councils

BY

A.Lec. Iqbal Abdul Abbas Youssef