العدد الحادي عشر/ ايلول/ ٢٠١٧

مجلـــة التجـارة العراقية الالكترونية

مجلة متخصصة فـــي التجـارة والاقتصاد والاســـتثمار تصـــدر عن
وزارة التجارة/دائرة تطوير القطاع الخاص /قسم الدراسات والنشر

اقرأ في هذا العدد

» حوار مع مدير عام دائرة تسجيل الشركات

» الجهود التنموية بعد٢٠٠٣ بين التخصيصات الاستثمارية ومعدلات التنفيذ

» البرنامج الحكومي للاصلاح الاداري في العراق ٢٠١٤-٢٠١٨ ودوره في التنمية الاقتصادية (انموذج وزارة التجارة)

» تكتل دول البريكس واثره على الاقتصاد العالمي مع الاشارة الى العراق

تسجيل Tasjeel
تسجيل لشركات - وزارة لتجارة

الدراسات والبحوث المنشورة تعبر عن آراء كتابها ولاتمثل جهة الاصدار

المحتويات

* حوار مع مدير عام دائرة تسجيل الشركات ص١

البحوث والدراسات

* الجهود التنموية بعد٢٠٠٣ بين التخصيصات الاستثمارية ومعدلات التنفيذ ص٨
* البرنامج الحكومي للاصلاح الاداري في العراق ٢٠١٤-٢٠١٨ ص٣١
* تكتل دول الربيكس واثره على الاقتصاد العالمي مع الاشارة الى العراق ص ٤١

العنوان

بغداد / المنصور / شارع النقابات

للاتصال والاستفسار

studies@mot.gov.iq
iraqitrademag@yahoo.com

يمكنكم تصفح اعداد مجلتنا على الموقع الالكتروني
www.iraqitic.com

دائرة تطوير القطاع الخاص

تسعى هذه الدائرة ومن خلال أقسامها الخمسة وبالتنسيق مع الجهات المعنية بالقطاع الخاص من اتحادات وغرف تجارية وصناعية ومنظمات رجال الأعمال وهيئات الاستثمار والجامعات والمراكز البحثية إلى خلق قطاع خاص عراقي وطني وحيوي ومزدهر مبادر محلياً ومنافس إقليمياً ومتكامل عالمياً ، وان يكون أكثر التزاماً اجتماعياً وبيئياً بهدف تحقيق التنوع الاقتصادي والتنمية المستدامة وذلك من خلال (فهم طبيعته ، ورفع تراتبية العراق في المؤشرات العالمية الخاصة ببيئة الأعمال ، وتنمية ودعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة بشكل يحسن من قدرتها الإنتاجية والتنافسية ، وان يكون هناك مظلة تتوحد تحتها كل الجهود والخطط الداعمة للقطاع الخاص العراقي لتكون بمثابة منبراً للحوار والتنسيق والإشراف والتفاعل لتنفيذ الأنشطة المحددة في خطط تطوير القطاع الخاص لتحقيق النمو الاقتصادي المنشود)

قسم نقطة تجارة العراق الدولية - قسم الدراسات والنشر - قسم تنمية الاستثمار

- قسم تنمية التجارة والتصدير - قسم التدريب التجاري

حوار مجلة التجارة العراقية
مع السيد عبد العزيز جبار عبد العزيز
مدير عام دائرة تسجيل الشركات

حاوره
كلثوم هاشم صحن
مدير قسم الدراسات والنشر
دائرة تطوير القطاع الخاص

تسعى وزارة التجارة لتحقيق أهدافها التي نص عليها قانون وزارة التجارة رقم ٣٧ لسنة ٢٠١١ والتي تتعلق برسم السياسة التجارية الداخلية والخارجية بما ينسجم مع السياسات الاقتصادية العامة للدولة والمساهمة في تطوير القطاع الخاص وتوفير البيئة الملائمة له من خلال تحويل شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص في ضوء التوجه الجديد بالانتقال بالدولة من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر وكذلك دعم وتطوير العلاقات الاقتصادية الخارجية كما لا يخفى أيضا بان المشرع العراقي لم يترك تحقيق هذه الأهداف من غير الإشارة إلى الوسائل التي يجب أن تعتمدها الوزارة في تحقيق تلك الأهداف ومن هذه الوسائل هي تسجيل ومراقبة الشركات العراقية والشركات العامة وفروع الشركات الأجنبية والوكالات التجارية وفق التشريعات النافذة ومن المعروف إن الدائرة المعنية بتحقيق ذلك هي دائرة تسجيل الشركات والتي تعتبر من دوائر الوزارة المهمة من خلال إدارتها لملف الشركات.

ومن اجل تسليط الضوء أكثر على طبيعة ومهام عمل دائرة تسجيل الشركات والآفاق المستقبلية لهذه الدائرة كان لنا هذا اللقاء مع الأستاذ عبد العزيز جبار عبد العزيز مدير عام دائرة تسجيل الشركات .

س/ في البداية نود أن نرحب بك لتكون ضيفا عزيزا على قراء مجلة التجارة العراقية ونود أن نستهل حوارنا معك بالسؤال عن المهام التي تقوم بها دائرتكم ؟

ج/ نرحب بكم ضيوفاً كرام وبمجلة التجارة العراقية التي تصدر عن دائرة تطوير القطاع الخاص كإحدى الوسائل الإعلامية لتقديم المعلومات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية ونود الإشارة إلى أهم الأعمال التي تقوم بها دائرة تسجيل الشركات فهناك ٣٨ خدمة ونشاط تقدم من قبل الدائرة وحسب اختصاصات أقسامها الثمانية فهناك خدمات تتعلق بتأسيس الشـــركات يقـــوم بها قسم التأسيس وتتضمن تأسيس الشـــركـــات (المحدودة ، المشروع الفردي ، التضامنية ، المساهمة ، البسيطة) إضافة إلى تصديق محاضر الاجتماعات التأسيسية للشركات المحدودة أما قسم الشركات المساهمة فيتولى مهمة تصديق محاضر اجتماعات الهيئة العامة ومجالس إدارة الشركات المساهمة ، الموافقة على نشر الدعوة وبيان اكتتاب الشركات المساهمة وتعديل عقودها وهناك قسم المراقبة والتفتيش مهمته(إصدار قرار زيادة رؤوس الأموال في الشركات ودراسة الحسابات الختامية للشركات العراقية والأجنبية ، كشف عن مقر الشركات في بغداد والمحافظات ، دمج وتصفية الحسابات ، تدقيق الوصولات) أما فيما يتعلق بالخدمات التي يقدمها قسم الشركات الأجنبية فتتعلق بتسجيل فروع الشركات الأجنبية بعد تدقيق الوثائق المقدمة أما قسم التوثيق والمعلومات فيتولى مهمة توثيق أسماء الشركات ومساهميها وتأشير التغيرات التي تحدث بالشركات من التصفية والشطب والدمج وتحويل الشركات وزيادة أو تخفيض رؤوس الأموال وقرارات التعديل المتضمنة إضافة نشاط وحذف نشاط ونقل المقر وتغيير اسم الشركة وبيع الأسهم إضافة إلى تأشير الحجوزات الواردة إلى الدائرة ، أما قسم الوكالات التجارية فيختص بتسجيل الوكالات التجارية حيث تم منح إجازة ممارسة أعمال الوكالة التجارية للشركات والأشخاص بعد تدقيق الوثائق المطلوبة والتحقق من توفر شروط منح الإجازة إضافة إلى مفاتحة الجهات الأمنية لاستحصال الموافقات على منح الإجازة كذلك يقوم بتصديق سجل العمولات وتزويد الضريبة بنسخة من كشف العمولات إضافة إلى تجديد الإجازة وفرض الغرامات على المخالفين ، أما قسم الشركات المحدودة والأشخاص فيتولى مهمة تصديق قرارات الهيئة العامة للشركات المحدودة والأشخاص والمتضمنة (تعديل عقد الشركة ، بيع الأسهم ودمج وتصفية وشطب الشركات ، تحويل مشروع فردي إلى شركة محدودة ، تحويل شركات تضامنية إلى شركة محدودة) ، أما قسم الشركات العامة فيتولى مهمة تسجيل الشركات العامة وتعديل عقودها وزيادة رأسمالها وتحويلها ودمجها وشطبها ، إضافة إلى وجود شعبة الدعاوي مهمتها إحالة الشركات العراقية والأجنبية إلى المحقق العدلي أو المحاكم في حالة مخالفتها للقوانين والأنظمة ذات العلاقة وشعبة الأرشفة التي تتولى مهمة أرشفة وتوثيق الأضابير .

س/ نود أن نشكر سيادتكم على هذا الإيضاح المهم والمفصل عن عمل الدائرة وبالتأكيد هناك قوانين تعمل وفقها الدائرة ممكن أن تطلعنا على تلك القوانين ؟

ج/ بالتأكيد هناك الكثير من القوانين التي تعمل وفقها الدائرة وتنظم عملها وتأطره إطاراً قانونياً ومنها قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته وقانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ وتعديلاته وقانون تنظيم الوكالة التجارية رقم ٥١ لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته وتعليمات وزارة التجارة رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٤ ، وقانون وكالة التسجيل رقم ٤ لسنة ١٩٩٩ ، وقانون الشركات الأمنية الخاصة رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧ ونظام فروع الشركات الأجنبية رقم ٢ لسنة ٢٠١٧ بالإضافة إلى القوانين الخاصة بالجهات القطاعية ذات العلاقة بنشاط الشركات .

س/ هل هذه القوانين كافية لتنظيم عمل الدائرة أم إن هناك حاجة إلى تشريعات قانونية جديدة آو تعديل القوانين المعمول بها ؟

ج/ بالرغم من وجود هذه القوانين لكن هناك حاجة الى تشريع قوانين جديدة وتعديل بعضها وحالياً يوجد مشروع لإصدار قانون الشركات معروض على هيئة المستشارين في الأمانة العامة لمجلس الوزراء إضافة إلى قانون الوكالات التجارية الذي صوت عليه مجلس النواب وبصدد المصادقة علية من قبل رئيس الجمهورية .

س/ تعد الشركات بمختلف نشاطاتها الغطاء القانوني التي يعمل بها القطاع الخاص هل بالإمكان إن تطلعنا عن خطوات تسجيل الشركات ؟

ج/ إن الخطوات المطلوبة لتسجيل شركة في العراق حسب القوانين العراقية هي :

١.حجز الاسم التجاري لدى غرفة التجارة .

٢. تودع الشركة رأس المال في مصرف مجاز في العراق .

٣.يعد مؤسسوا الشركة عقد التأسيس ويقدم من ضمن الوثائق .

٤. يقدم المؤسسون طلب إلى دائرة تسجيل الشركات حيث يقوم المؤسسون بملء استمارة طلب التقديم التي توفرها دائرة تسجيل الشركات (على أن يتم التقديم عبر الموقع الالكتروني للدائرة) وإرفاق الوثائق التالية مع استمارة الطلب :

- كتاب اتحاد الغرف التجارية بتسجيل الاسم
- كتاب من المصرف يؤيد إيداع رأس المال
- عقد التأسيس
- استمارة البيانات الخاصة بالمؤسسين
- وثيقة اكتتاب ودراسة الجدوى الاقتصادية والفنية للمشروع ووثيقة انتخاب لجنة مؤسسين اذا كانت الشركة التي ستسجل شركة مساهمة
- مستمسكات المؤسسين والقائم بالتسجيل
- وصل بتسديد الرسوم

٥. يدفع المؤسسون الرسوم المطلوبة إلى دائرة تسجيل الشركات .

٦. على دائرة تسجيل الشركات قبول أو رفض الطلب خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب بعد دفع الرسوم من قبل الشركة وتصدر شهادة التأسيس وبهذا تكتسب الشركة الشخصية المعنوية .

٧. تعقد الشركة الاجتماع التأسيسي بعد صدور شهادة التأسيس على أن يعقد الاجتماع خلال ٣٠ يوماً من تاريخ موافقة دائرة تسجيل الشركات .

٨. تسجيل الشركة في السجل التجاري .

وفيما يخص الخطوات الضرورية لتسجيل فرع لشركة أجنبية لممارسة عمل في العراق فهي :

١.تقدم الشركة طلباً للتسجيل مرفق به الوثائق المطلوبة (يقدم أولا عبر الموقع الالكتروني للدائرة) لغرض التدقيق .

٢.تسديد الرسوم القانونية بعد حصول موافقة المسجل بالنسبة لتسجيل الفرع .

٣.تستلم الشركة إجازة الفرع .

أما فيما يخص خطوات تسجيل وكالة تجارية عن شركة أجنبية فهي :
١.يقدم الوكيل التجاري طلباً للتسجيل حيث يتم تقديم طلب الحصول على إجازة الوكالة التجارية مرافقاً به الوثائق أدناه ويتم تدقيق الوثائق المقدمة وتسجيل الرسوم والأجور على الطلب .
الوثائق المطلوبة :
-طلب موقع من قبل المدير المفوض أو الوكيل التجاري
- عقد وكالة تجارية عن شركة أجنبية مصدق أصولياً
- عقد إيجار المكتب أو سند الملكية بأسم صاحب الطلب
- هوية غرفة التجارة (نوع العمل ـ وكالات تجارية)
- الاسم التجاري المسجل في السجل التجاري
- صورة شهادة الجنسية وهوية الأحوال المدنية وبطاقة السكن للوكيل التجاري (أو المدير المفوض إذا كانت شركة) + استمارة معلومات تأييد سكن للمدير المفوض أو للوكيل ولمقر الشركة والمكتب
- سجل للعمولات وفق متطلبات العمل التجاري لتدوين عمولات الوكيل
- تعهد مكتوب (غير محكوم ـ غير موظف) + الهوية الضريبية
-كتاب براءة ذمه من دائرة التقاعد والضمان الاجتماعي
إذا كان طالب الإجازة شركة فيجب تقديم الآتي، إضافة لما ذكر :
- شهادة تأسيس الشركة .
- عقد تأسيس الشركة مصدق من القسم المختص .
- محضر الاجتماع التأسيسي بتعيين المدير المفوض مصدق من القسم المختص.

٢.دائرة تسجيل الشركات تستحصل موافقة وزارة الداخلية.
٣. دفع أجور ورسوم التسجيل.

س/ هل لديكم الصلاحيات الكافية بشأن تسجيل الشركات و المكاتب والوكالات التجارية أم أن بعض الأمور تحتاج إلى جهات عليا للبت بها ؟

ج/ نعم لدينا الصلاحيات الكافية في عملنا باستثناء بعض الأمور التي تحتاج إلى موافقة جهات عليا أو جهات أخرى متخصصة للحصول عليها مثل الموافقات الأمنية الذي يتطلب الأمر مفاتحة وزارة الداخلية وقرارات تصفية أو شطب الشركات بسبب إلغاء الرخصة من الجهة القطاعية أو لأسباب قانونية وكذلك موافقة البنك المركزي العراقي فيما يخص تأسيس الشركات المالية .

س/ ممكن اطلاعنا على عدد الشركات العراقية المسجلة ومكاتب وفروع الشركات الأجنبية العاملة بالعراق وهل هناك إحصائيـــة دقيقــة أو قاعدة بيانات منظمة ومصنفة بشكل الكتروني يسهل الوصول إليها ؟

ج/ يبلغ عـــدد الشركـــات المسجلة بالعراق (٦٥٧٠٣) شركـــة عراقية و(٣٢٩٧) مكتب وفرع شركة أجنبية لغاية ٢٠١٧/٦/٣٠ وبمختلف النشاطات ، وتوجـــد قاعدة بيانات مصنفة ومنظمة بشكل الكتروني لكننا نعمل ونطمح على أن تكون هناك أنظمة وبرامجيات أكثر تطوراً ودقة في العمل لاختصار الجهد والوقت .

س/ فيما يخص موضوع مراقبة عمل الشركات هل هناك متابعة دورية لنشاطات وعمل تلك الشـــــركات ؟

ج/ نعم بالتأكيد هناك مراقبة لعمل الشركات في تطبيق قانون الشركات النافذ ومتابعة مدى التزامها بالتعليمات ومطابقتها للشروط وفتح السجلات المطلوبة إضافة إلى الكشف على مقر الشركات في المحافظات بالتنسيق مع فروع دائرة الرقابة التجارية والمالية في المحافظات .

س/ في حالة مخالفة وعدم التزام الشركات بالتعليمات وعدم ممارسة نشاطها ما هـــي إجراءاتكم بشأنها ؟

ج/ بالتأكيد هناك إجراءات تتخذ بشأن الشركات في حالة مخالفتها للقانون حيث تفرض الغرامات المالية عليها وتحدد وفقاً للصلاحيات المخولة لمدير عام دائرة تسجيل الشركات تصل إلى ٣٠٠٠٠٠ ألف دينار باليوم الواحد كحد أعلى وتفرض في حالة عدم تقديم المعلومات القانونية خلال المدد المنصوص عليها بالقانون ، أما إذا ثبت مزاولة الشركة أنشطة غير المنصوص عليها في عقدها أو بأسم شركة غير مسجلة فيتم إحالتها إلى الادعاء العام أو المحاكم المختصة .

س/ بالتأكيد كل عمل لا يخلو من الصعوبات والمعوقات والمشاكل سواء التي تواجهكم أو تواجه موظفي الدائرة هل من الممكن الاطلاع عليها ؟

ج/ نعم بالتأكيد هناك الكثير من الصعوبات التي تواجهنا وتواجه موظفي الدائرة منها قلة التخصيصات المالية وصغر حجم الدائرة حيث لا يتناسب مع طبيعة العمل وعدد العاملين إضافة إلى وجود ضعف بثقافة المراجع بخصوص عمل الدائرة والقوانين التي تطبقها إضافة إلى زخم العمل وعدم وجود حوافز تشجيعية للموظفين رغم إن هذه الدائرة تحقق إيرادات كبيرة للدولة .

س/ فيما يخص الكوادر العاملة في الدائرة هل عدد الموظفين كافي لانجاز مهام الدائرة وهل الكوادر مؤهلة من ناحية الخبرة والإلمام بالقوانين أم أن هناك خطة لتطوير مهاراتهم من الناحية الفنية والإدارية والقانونية ؟

ج/ بالنسبة لعدد الموظفين الموجود حالياً فهو كافي لا نجاز مهام الدائرة إضافة إلى وجود خطة وبرامج لتطوير قابلياتهم وتنمية مهاراتهم من الناحية الفنية والقانونية ورغم قلة التخصيصات المالية تقوم الدائرة بإعداد ورش عمل وبرامج لتطوير مهارات الموظفين وبجهود ذاتية .

س/ الكل يعرف زخم العمل في دائرتكم هل تتبعون طرق ووسائل حديثة وبرامج وأنظمة الكترونية متطورة ومواكبة للتطورات العالمية لتبسيط الإجراءات وتسهيل سير معاملات المراجعين لضمان السرعة والدقة والسهولة بالعمل ؟

ج/ نعم هناك أنظمة الكترونية تسهل وتبسط الإجراءات فقد اعتمد نظام الكتروني في تسجيل الشركات العراقيـــــة وفتح الفروع للشركات الأجنبية يمكن للمراجع الدخول إليه على الموقـــع الالكترونـــــي(tasjeel.mot.gov.iq) او(Bsriraq.com) (تسجيل الشركات العراقية) حيث يتيح للمراجع مليء الاستمارة الخاصة بالشركة وإعطائه موعد لتقديم المستمسكات اختصاراً للجهد والمراجعات إضافة إلى التنسيق مع الهيئة العامة للضرائب لغرض إصدار رقم ضريبي من قبل الدائرة دون الرجوع للهيئة .

س / هل من الممكن الاطلاع على الإجراءات المتخذه من قبلكم للنهوض بواقع حال الدائرة والانجازات منذ تسلمكم لمهام عملكم من تاريخ ٢٠١٧/٢/١ لحد الآن ؟

ج/ منذ أن تسلمنا مهام عملنا في الدائرة بدأنا بإحداث بعض التغيرات التي تخدم عمل الدائرة وتساهم في تقديم الخدمات بصورة جيدة والنهوض بواقع عملها ومنها فتح نوافذ إضافية تسهل عملية تسديد الرسوم حيث أصبح تسديد الرسوم خلال دقائق بينما كان سابقاً يستغرق ساعات ، كذلك انجاز كافة معاملات إطلاق الوديعة المتأخرة وفك الزخم الحاصل بمعاملات إطلاق الوديعة الذي كان يستغرق أشهر حيث أصبح إطلاق الوديعة يتم في نفس اليوم إضافة إلى رفع بعض المعوقات التي تؤخر انجاز معاملات تأسيس الشركة حيث كانت تستغرق ثلاثة أشهر وحالياً خلال عشرة أيام أما فيما يخص المراجعين فتم التوجيه بمنع دخول المعقبين وتكون المراجعة من قبل المحامين والأشخاص أصحاب العلاقة بالمعاملة ومعالجة زخم المراجعين وعدم تجمعهم في الأقسام إضافة إلى إعداد نظام لسير المعاملة وحسب نوع المعاملة وإعداد دليل الجودة كذلك تم مفاتحة البنك المركزي والمصارف بشأن إمكانية اعتماد تسديد الرسوم عن طريق المقاصة الالكترونية أو الفيزا كارت إضافة إلى اعتماد نظام الكتروني في عملية تسجيل الشركات العراقية أو فروع الشركات الأجنبية هذا بالإضافة إلى شراء بعض المستلزمات

الضرورية للدائرة حيث تم شراء جهاز سكنر من النوع الجيد لأرشفة الأضابير وطبع لوحات الدلالة لكافة غرف وأقسام الدائرة لتساعد المراجع للاستدلال على الغرف المعنية لتسهيل انجاز معاملاتهم .

س/ بالنظر لكون عمل الدائرة في تماس مباشر مع المواطن هل لديكم إجراءات وقائية لمنع حدوث حالات فساد إداري ومالي وفي حالة حصولها ما هي إجراءاتكم ؟

ج/ بالتأكيد هناك إجراءات وقائية لمنع حدوث حالات فساد إداري ومالي سواء من قبل المراجعين أو الموظف حيث هناك متابعة ميدانية من قبلنا على مدار الساعة لعمل الدائرة وزيارات ميدانية مستمرة على مدار اليوم لأقسام الدائرة وشعبها لمتابعة سير العمل عن كثب إضافة إلى منع دخول المعقبين إلى الدائرة إلا الشخص المخول بصفة رسمية لمتابعة أعمال الشركة وقد تم إحالة أكثر من ٢٥ شخص إلى القضاء بسبب تقديمهم وثائق ومستمسكات مزورة وإحالة قسم من الشركات إلى الادعاء العام لممارسة نشاط مخالف لنشاطها أما فيما يخص الموظفين فهناك مبدأ الثواب والعقاب فالموظف الجيد والنزيه والحريص يكافئ أما الموظف الذي تثبت مخالفته وعدم حرصه ونزاهته بالعمل فتتخذ بحقه اشد العقوبات والإجراءات القانونية .

س/ اسمح لنا أخيرا أن نسأل هل هناك خطط أو مقترحات مستقبلية تسهم في تطوير عمل الدائرة وفقاً للخطط التنموية الاقتصادية بالعراق ؟

ج/ بالتأكيد إن هذه الدائرة بحاجة إلى بعض الأمور المهمة للنهوض بواقعها ورفع مستواها بالشكل الذي يرضي متلقي الخدمة من القطاع الخاص وأصحاب الشركات ليساهموا في تحقيق التنمية الاقتصادية بالعراق ومنها السعي لاعتماد نظام النافذة الواحدة ، ورفد الدائرة بالكوادر ذات الخبرة والكفاءة إضافة إلى تطوير مهارات العاملين حالياً كذلك تم تقديم دراسة تضمنت واقع عمل الدائرة الحالي والطموح المستقبلي وتحديد الفجوة بين الواقع والطموح وعرضت على جهات عليا لغرض اقرارها .

س/ هل لديكم كلمة أخيرة ؟

من خلال مجلتكم الموقرة ندعو الجهات المسؤولة لدعم عمل الدائرة وتوفير السيولة النقدية لبناء نظام الكتروني متكامل يغطي كافة عمليات ونشاطات الدائرة المتمثلة بـ ٣٨ خدمة من بداية تأسيس الشركة إلى شطبها إضافة إلى أرشفة الأضابير وفق برامج متطورة وتطوير العمل وفق نظام النافذه الواحدة لتبسيط الإجراءات وتسهيل عمل الدائرة وانجاز المعاملات بسرعة وبدقة وبناء قاعة انتظار للمراجعين وتوفير الأجهزة اللازمة وربط الدائرة الكترونيا بالدوائر ذات العلاقة إضافة إلى اعتماد الفيزا كارت والمقاصة الالكترونية في تسديد الرسوم .

في نهاية اللقاء نود أن نعرب لكم عن امتناننا وشكرنا لسعة صدركم متمنين لكم النجاح والموفقية

الجهود التنموية بعد ٢٠٠٣
بين التخصيصات الاستثمارية ومعدلات التنفيذ

م.د. نبيل طه إسماعيل
كلية الهندسة/جامعة ديالى

أ.د. كامل كاظم بشير الكناني
كلية المنصور الجامعة

الملخص: يتميز العراق بوفرة الموارد الطبيعية وخصوصاً النفط الخام، والذي يعتبر المورد الأكبر للموازنة العراقية بعد ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية وزيادة الإنتاج المصدر لخارج العراق، اذ وصلت الى حوالي ٧٧٤ ترليون دينار عراقي بنسبة ٩٣ ٪ خلال الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٢.
تتميز الموازنة العراقية الاتحادية بان نسبة الموازنة التشغيلية أكبر من الموازنة الاستثمارية لاسباب متعددة، اذ تمثل الموازنة التشغيلة نسبة ٦٨ ٪، ونسبة ٣٢ ٪ للموازنة الاستثمارية، وبينت ان نسبة تنفيذ الموازنة الاستثمارية بلغت ٦٩ ٪، وهذا يبين ضعف القدرة والفساد الإداري والمالي في كيفية التصرف بالموازنة وتوزيع الاستثمارات بما يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.
وبينت ان التوزيع الاستثماري حسب القطاعات قد بلغت اعلى نسبة للقطاع الصناعي بنسبة حوالي ٥١ ٪، وذلك للمحاولة للنهوض بالصناعة العراقية، وهذا لم يتحقق لحد الان ولم تظهر اثارها الاقتصادية على مجمل الدخل الوطني والاسري للعراق.

١- مفهوم الموازنة العامة

هي خطة مالية سنوية تصدرها السلطة التشريعية بقانون يفوض السلطة التنفيذية مسبقاً بانفاق وفق احكامه، ويلزمها بتحصيل الايرادات ضمن الاحكام والاساليب المتبعة، وذلك لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية .
وقد عرفها الباحثون كل من وجهة نظره المالية او الاقتصادية او السياسية وغيرها ولذا يمكن تحديد المفاهيم الرئيسية للموازنة بضوء ماورد من تعاريف مختلفة لها بما يأتي .
المفهوم المحاسبي: والذي ينظر الى كونها ارقام حسابية تشمل الاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها والايرادات المتوقع تحصيلها خلال فترة زمنية قادمة عادة تكون سنة، ولذا تتعامل المحاسبة مع هذا المفهوم بالتسجيل واظهار

النتائج وفق ما تتطلبه التقسيمات الواردة في الموازنة العامة.

المفهوم الرقابي: تعتبر الموازنة الاداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة اعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كمًا لصرفها للانواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق بان الوحدات قد قامت بتحقيق الاهداف المطلوبة وهذا ماتؤكد عليه الموازنة التقليدية ولا يهتم المفهوم الرقابي للموازنة بالتخطيط واعداد البرامج.

المفهوم السياسي: هنا يعكس البرلمان (السلطة التشريعية) فلسفتة السياسية في ادارة دفة الحكم من الناحية الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق اهدافه من خلال الموازنة العامة اذ تعد الارقام من خلال الوحدات وتناقش مع السلطة المركزية وفق الضوابط والتعليمات المعدة سلفاً والموجهة لاعداد مشروع الموازنة في ضوء السياسة العامة التي يرغب بها الحزب الحاكم.

المفهوم القانوني: يعتبر فقهاء القانون بان الموازنة العامة للدولة هي قانون لانها تمر بنفس الاجراءات التي يمر بها تشريع اي قانون وشمولها على احكام قانونية تنظم مالية الدولة كما ان معظم الدساتير تتضمن اسس وقواعد اعداد الموازنة العامة للدولة من حيث الاعداد الى التشريع وتصدر ارقامها بموجب قانون الموازنة السنوي.

المفهوم التخطيطي: ان التغير الحاصل في مفاهيم الدولة وتغيرها من الدولة الحارسة الى الدولة المنظمة وممارستها لمختلف الانشطة الاقتصادية ورغبة الحكومات في ايجاد توازن حقيقي للاقتصاد القومي أثر على مفهوم الموازنة التقليدي وأصبح ينظر اليها اي للموازنة على كونها اداة اساسية للتخطيط واصبح هناك ربط بين التقديرات وبين تحقيق الاهداف واصبحت المهمة الجديدة هو التحليل للارقام بضوء السياسات العامة.

المفهوم الاقتصادي: يعد التحول المشار اليه في المفهوم التخطيطي لتدخل الدولة المباشر في النشاط الاقتصادي لغرض تحفيز الاقتصاد الوطني برفع معدلات النمو وتحقيق الاستقرار الاقتصادي واصبحت الموازنة الاداة التي بواسطتها يكبح جماح التضخم او الكساد الاقتصادي وهي وسيلة لدعم التخطيط على المستوى الوطني , وهي مجموعة من الاهداف والبرامج المعبر عنها بالارقام والتي ترغب السلطة السياسية المتمثلة بتنفيذها بواسطة وحدات الدولة المختلفة باقل التكاليف خلال مدة قادمة معبر عنها بحجم كلفة كل هدف او برنامج مع بيان مصادر التمويل التي ستحصل عليها الوحدات للفترة ذاتها .

نستنتج بان الموازنة الاتحادية هي اداة تخطيطية ورقابية وتنسيقية لتحقيق الاهداف التنموية الموضوعة ضمن رؤية مستقبلية، وهي تنبؤات لمجمل الايرادات والنفقات لفترة مستقبلية، تصدر بقانون ملزم بتنفيذها لتحقيق التنمية الشاملة للمجتمع ورفاهيته اجتماعياً واقتصادياً.

٢- مبادى الموازنة العامة للدولة

في ميزانية اية دولة هناك مبادى معينة لابد من اتباعها لكي تكون الموازنة العامة سليمة وصحيحة، وهذه المبادى هي كالأتي:

١.سنوية الموازنة: المقصود بمبدأ سنوية الموازنة ان يسري العمل بميزانية الدولة لمدة سنة واحدة. وتجد هذا المبدأ اساسه في مبررات سياسية ومالية اما من الناحية السياسية فتعني السنوية ضمان الرقابة المالية من قبل السلطة التشريعية , اما من الناحية المالية فان فترة السنة تكون اكثر ملاءمة للموازنة , لان المدة اذا كانت اكثر لصعب اعداد تقديرات النفقات والايرادات بسب تغير الاسعار , واذا كانت المدة اقل لكانت غير كافية لاعداد كل هذه التقديرات بسب تغير الاسعار , وحاجة الموازنة الى جهود كبيرة من جوانب مختلفة بالاضافة الى ان المدة اذا قلت عن سنة اصبحت بعض الفصول خارج الميزانية وبالتالي تأثير ذلك على الأسعار.

٢.وحدة الموازنة: يقتضي هذا المبدأ بأن تدرج جميع ايرادات الدولة ونفقاتها في وثيقة واحدة ويستند هذا المبدأ على مبررين أحدهما مالي والاخر سياسي، فمن الناحية المالية يساعد هذا المبدأ على بيان المركز المالي للدولة من خلال جميع الايرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة، اما من الناحية السياسية فان هذا المبدأ يسهل مهمة البرلمان في اعتماد الموازنة والرقابة على

تنفيذه، حيث يصعب عليه ذلك لو كانت هناك موازنات متعددة ومتفرقة .

٣.عمومية الموازنة: يقصد بالعمومية ان تدرج في الموازنة العامة جميع الايرادات وجميع النفقات العامة مهما قل شأنها ودون اجراء اي مقاصة بين ايرادات ونفقات مصلحة ما بحجة ايجاد صافي للايرادات او صافي النفقات، وذلك لكي تأتي الموازنة العامة للدولة وثيقة شاملة مفصلة لجميع النفقات والايرادات. ميزة هذا المبدأ انه يحد من الاسراف في الانفاق العام لان ادراج المصروفات والنفقات مهما كانت صغيرة في الموازنة يمثل نوعا من الرقابة الداخلية الفعالة عند التنفيذ .

٤.عدم التخصيص: يقصد بهذا المبدأ عدم تخصيص ايراد معين لتغطية إنفاق معين، وانما تواجه جميع النفقات العامة بجميع الايرادات العامة، فطبقا لهذا المبدأ لا يجوز مثلا تخصيص حصيلة الضرائب الكمركية على السيارات لانشاء الطرق وصيانتها والحكمة من اقرار هذا المبدأ هي ان تخصيص ايرادات معينة لتمويل مصروفات معينة، اما ان يدعو الى الاسراف في حالة زيادة الايرادات العامة واما الى عدم تقديم الخدمات العامة على وجه مرضي في حالة انخفاض حصيلة الايرادات المخصصة .

٥.توازن الميزانية: يقصد بمبدأ توازن الموازنة ان يكون تقدير الايرادات مقاربا لتقدير النفقات والحكمة من ذلك هي الحيلولة دون الوقوع في مشكلة العجز والفائض في الموازنة حيث زيادة الايرادات على النفقات تشكل فائضا في الموازنة العامة بعكسه يتأتى العجز في الموازنة العامة .

٣- أعداد الموازنة العامة الاتحادية العراقية

ان تهيئة مشروع قانون الموازنة الاتحادية يتطلب بداية صياغة الإطار العام للسياسة المالية، اي اعداد التصور الاولي لما ستكون عليه ارقام الموازنة الجديدة من حيث اجمالي النفقات والايرادات لسنة مقبلة ومقدار العجز والفائض. ويتولى وزير المالية عادة مسؤولية وضع هذا الإطار بالنص: خلال شهر ايار من كل عام يقوم وزير المالية بأصدار تقرير عن اولويات السياسة المالية للسنة التالية، ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه . ان عملية تقدير النفقات والايرادات العامة للسنة المالية القادمة تعتمد على التنبؤ، وهذا يعتمد بدوره على مؤشرات اقتصادية ودولية اهمها مايأتي:

١.دراسة اتجاه الاسعار العالمية للنفط وتوقعات العرض والطلب عليه، وأثر تلك التوقعات على تقديرات الموازنة، واعداد هذه المؤشرات ملزم قانوناً بالنص، ويقوم اعداد الموازنة الفيدرالية بشكل خاص على تنبؤات حكيمة ومعقولة لاسعار النفط والمنتجات النفطية والضرائب وايرادات الكمارك .

٢.الحسابات الختامية للسنوات السابقة وتقارير المتابعة للمدة المنقضية من السنة الجارية للتعرف على اوجه الانفاق ونسب التغير ومعدلاته ونتائج التنفيذ الفعلي مقارنة بالاعتمادات المرصودة.

٣.تحليل واقع القوى العاملة واهمية العوامل المؤثرة في العرض والطلب عليها ومعدل التضخم.

٤.تحليل العلاقة بين الانفاقين التشغيلي والاستثماري، واستخلاص اوجه الترابط والتداخل بينهما وتاثير كل منهما على الأخر وعلاقة ذلك بمجمل الانفاق العام في الدولة.

وتقوم الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية بدراسة هذه المؤشرات وتحليلها لتتمكن وزارة المالية من وضع الإطار العام للموازنة الاتحادية.

وعند اكتمال المصادقة على التقرير الاقتصادي (المعد من قبل الدائرة الاقتصادية في وزارة المالية) يقوم وزير المالية بتحديد اهداف السياسة المالية بالنص: خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط بتعميم لوائح داخلية واهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق، ويتضمن التعميم المقاييس الاقتصادية الرئيسية المستندة الى إطار الاقتصاد الكلي، والاجراءات والجدول الزمني لاعداد الميزانية، اضافة الى اجمالي مستويات النفقات لكل وحدة

إنفاق (الشكل ١).

وتتضمن تعليمات اعداد تقديرات الموازنة الاتحادية طابعاً ارشادياً في بعض نصوصها (مثل بناء القدرات الذاتية للوزارات والدوائر والهيئات والشركات العامة لتمكينها من تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين) في حين تتضمن نصوص اخرى التزامات محددة لابد للوزارات وهيئات الدولة من التقيد بها واعتمادها (ومنها على سبيل المثال التقيد بالجدول الزمني لمناقشة الموازنات التقديرية، وكيفية وضع التقديرات، ملئ الاستمارات وتقديم الدراسات ذات الصلة كدراسات الجدوى الاقتصادية لمشاريع الموازنة الاستثمارية).

اضافة الى ذلك ان الموازنات الاتحادية العراقية التي تم اعدادها منذ عام ٢٠٠٣ , لم تتضمن أي برنامج أو استراتيجية واضحة حيث لا تحتوي اي منها على الأبعاد الإقتصادية والإصلاحية الضرورية، بل كانت موازنات توفيقية مبنية على أساس ابقاء الأمور على حالها واشباع استحقاقات اعتادت الدولة التعامل بها وأعتمدت عل مصدر واحد للايرادات ولم تنتبه الى ترشيد الانفاق ولا لترتيب الاولويات ويمكن ان يقال إن الموازنات ليس له الا ابعاد سياسية تهدف الى تحقيق الرضى وكسب الود الشعبي والسياسي . والسبب في ذلك هو غياب المنهج السياسي والاقتصادي الواضح في التنمية، وان غياب مفهوم التنمية نراه شاخصا في مختلف المشاريع المعتمدة في الخطط المتبعة والتي لم تكن في حقيقتها سوى برامج للاستثمار .

٤- الموازنة الاستثمارية

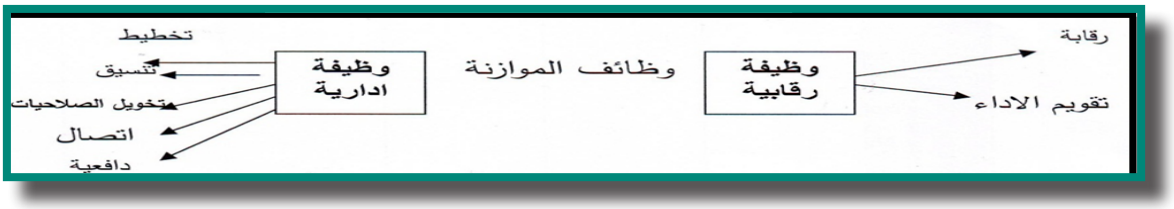
هي الموازنة التي تعبر عن نشاط الدولة في حقل التنمية الاقتصادية والإجتماعية فهي تمثل بوجه أساس التخصيصات التي تعتمد على تغطية الإنفاق الرأسمالي، وهي من الناحية المالية لا تختلف عن النفقات الرأسمالية في الموازنة الجارية إلا من خلال الحجم وطبيعة المشروعات التي تحتويها. أما فيما يتعلق بتوزيع التخصيصات المعتمدة للموازنة الإستثمارية، المشرع العراقي حدد آلية لتوزيع الإعتمادات، اذ عد حجم السكان هو المرجع الحاسم في هذا الأمر، وهي مسألة تخالف المعايير الدولية الشائعة اليوم، والتي تؤكد على الأهمية الحيوية لقياس درجات الحرمان الاقتصادي والإجتماعي للمجاميع السكانية كمؤشر

الشكل رقم (١)

سليم لتأمين العدالة بين السكان.
وهي مجموعة من الخطط المالية لتحليل وتقويم فرص الاستثمار (المشاريع) الستراتيجية بهدف تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية على مستوى الوحدة محددة بمدة مالية طويلة نسبياً وتستخدم كوسيلة للرقابة الفعالة على التنفيذ، وأداة من خلال توزيع المسؤوليات التنفيذية بين العاملين حتى يمكن تقويم الأداء والمتابعة والتنفيذ والتحقق من الخطط وانجازها واتخاذ القرارات.
فالموازنة الاستثمارية هي العمود الفقري للاقتصاد العراقي لتنمية جميع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والتغيير في الواقع التنموي للبلد وفقا لرؤى مستقبلية.

٤-١ وظائف الموازنة الاستثمارية
تعد الموازنات بشكل عام أداة تساعد الوحدات في اداء وتحقيق وظائف مختلفة منها وعلى وجه الخصوص:
١.أداة للتخطيط: إن التخطيط السليم يؤدي الى تنسيق الاهداف المختلفة والخطط الفرعية في خطة شاملة متوازنة للمشروع حتى تتمكن الوحدة من الوصول الى خطة شاملة لكل الأنشطة.
٢.أداة للرقابة: إن الموازنة الاستثمارية في مجال الرقابة لا تختلف عن باقي الموازنات التخطيطية حيث أنه ليس الهدف الوحيد من الاستثمارات هو تخفيض النفقات وحصرها على ما هو اقتصادي ونافع وضروري فحسب , بل تتضمن العمل على تجنب الجمود والركود في صيانة او استبدال الاصول الرأسمالية او التوسع فيها , وان اول الخطوات التي تتخذها أدارات الوحدات هي الرقابة على استثماراتها الرأسمالية , هو التخطيط العلمي لاحتياجاتها من الاضافات او النفقات وذلك بعد دراسة وافية لكافة المقترحات وعقد المقارنات بينها للوصول الى انسبها واقلها كلفة وأكثرها منفعة , ثم بعد ذلك رقابة التنفيذ للتأكد من إن العمل يتم طبقاً للخطة الموضوعة .
٣.أداة للتقويم: إذ إن الموازنة تعد وسيلة لتقويم النفقات الرأسمالية المقترحة ودراسة واقعية الفرص الاستثمارية المتعددة لغرض مقارنتها وتقويمها حسب أهميتها وتحقيقها لأهداف الوحدة، وان الموازنة تلعب دوراً مهماً في تقويم الاداء من خلال عمل مقارنات بين الاداء الفعلي والاداء المخطط، واستخراج الانحرافات التي تعد بها تقارير دورية ترفع الى الادارة العليا لدراستها وتحليلها للتعرف على مسبباتها لتجاوزها مستقبلاً .
٤.أداة للاتصال: ان الموازنة أداة للاتصال ذات اتجاهين، فهي توصل الاهداف الى المستويات الدنيا من جهة، كما توصل واقع الاقسام ومدى قدرتها على تحقيق الاهداف للادارة العليا من جهة اخرى، وايضاً تبلغ مديري الاقسام بادائهم الفعلي وانحرافاتهم عن الموازنة عن طريق تقارير الاداء في نهاية كل مدة وبيان أسباب الانحرافات ومن هو المدير المسؤول عنها .
٥.أداة للتنبؤ بالمشاكل قبل حدوثها: عند اعداد الموازنة واعداد خطط رسمية ستوفر للمدراء دراسة انظمتهم التشغيلية وتحليلها ومراجعتها لتحديد معوقات قد تقف حائلاً امامهم في تنفيذ خططهم وتحقيق أهدافهم ووضع خطة على صورة الموازنة قد يكشف المشاكل ودراسة اسباب تلك المشاكل ومحاولة التغلب عليها قبل حدوثها.
٦.أداة ارشادية: بما أن الموازنة كخطة للوحدة فإنها تحدد ما يجب فعله، لانها تأخذ بنظر الاعتبار ادق التفاصيل والظروف المحيطة، ولهذا فإنها تعد أداة إرشادية للإدارة تدل على ما يجب فعله خلال مدة الموازنة.
٧.أداة للدافعية: تعني دفع العاملين ومدراء الاقسام الى تحقيق الاهداف المخططة لها بشكل فعال وكفء، فالموازنة تعد اداة فعالة للتأثير على سلوك المدراء وتدفعهم للعمل بروح الجماعة نحو تحقيق اهداف الوحدة المخطط لها فيما إذا كان هناك للمدراء مشاركة في وضع الموازنة (الشكل رقم (٢)).

مراحل إعداد الموازنة الاستثمارية
إن عملية إعداد الموازنة الاستثمارية وتنفيذها لا تتم اعتباطا ولا تنفذ تلقائياً، وإنما هي عملية صعبة في الإعداد والتنفيذ وتحتاج الى جهود كبيرة وقرارات تتسم بالخطورة والتعقيد، وبسبب ذلك فهي تحتاج الى مشاركة كل الادارات المتخصصة فيها، ومراحل اعداد الموزانة الاستثمارية هي كما يلي:
إن المراحل الأولى لإعداد الموازنة الاستثمارية تبدأ بتشكيل لجنة تضم في عضويتها كلآ من وزارة المالية، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، وزارة النفط، التجارة، البنك المركزي العراقي، ووزارات اخرى يتم الاستئناس برأيها عند اعداد تقديرات الموازنة العامة للدولة،



وظائف الموازنة الاستثمارية
(الشكل رقم (٢))

وتباشر اللجنة مهام عملها في شهر حزيران من كل سنة إذ تقوم بالآتي:
١.تخمين حجم النفقات للسنة القادمة.
٢.بيان الأسس والمبادئ العامة المعتمدة في اعداد التخمينات للايرادات والنفقات والمتمثلة بما يأتي:
أ-اعتماد الجدوى الاقتصادية للمشروع كاساس عند مناقشة المشاريع المقترحة للتنفيذ.
ب- إجراء عملية المفاضلة عند اقتراح المشاريع بما يحقق اعلى كفاءة ممكنة للاستثمار من حيث المدخلات والمخرجات.
ت-عدم تضمين مقترحات الموازنة الاستثمارية اية نفقات جارية.
ث-التحديد الدقيق للحاجة من العملات الاجنبية لاغراض تنفيذ المشاريع التي تحقق عوائد اقتصادية مجدية وتتطلب أدنى قدر من هذه العملات مقارنة بالعوائد المتوقعة منها.
ج-اعطاء عناية خاصة لانجاز المشاريع الاستثمارية في اوقاتها المحددة بما يؤدي إلى الاستغلال الأمثل للمدة الزمنية الخاصة لانجاز المشروع.
ح- العمل على تنشيط دور القطاع الخاص ومنحه التسهيلات اللازمة لتنميته ليكون رديفاً للقطاع العام لدفع عجلة التنمية الى الامام.
٣.بعد اقرار الإطار المالي من قبل اللجنة المشكلة يرفع الى مجلس الوزراء لمناقشته، وبعد موافقة مجلس الوزراء عليه تقوم وزارة المالية ووزارة التخطيط بتوزيع مبلغ التخصيصات على الوزارات والجهات غيرالمرتبطة بوزارة والمحافظات للعمل بموجبها واعداد موازنتها للسنة المقبلة بضمنها الموازنة الاستثمارية (المشاريع الاستثمارية).
٤.تقوم وزارة التخطيط بمتابعة توزيع مبلغ التخصيصات المالية للمشاريع الاستثمارية وسقوفها الزمنية على الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتعتمد في ذلك على عدد من الاسس والمعايير منها:
أ-القدرات التنفيذية وكفاءة الصرف المالي للجهات المنفذة وكما تعرضها البيانات والمعلومات المتعلقة بسير التنفيذ للسنة السابقة والاشهر الستة الاولى من السنة الحالية.
ب-أولويات الاستثمار وفقاً لإستراتيجية التنمية الوطنية والسياسية والاقتصادية والمالية للدولة.
٥.بعد الانتهاء من تحديد السقوف المالية الأولية للوزارات، تقوم وزارة التخطيط بتعميمها على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لغرض الاسترشاد بها في اعداد مقترحاتها الاستثمارية للسنة القادمة، وتقدم هذه المقترحات على مستوى كل مشروع بموجب استمارة خاصة (استمارة المشروع) التي تتضمن معلومات وبيانات تفصيلية وشاملة عن المشروع.
٦.بعد تسلم المقترحات المشار إليها في (٥) أعلاه، تتولى الدوائر القطاعية في وزارة التخطيط بمراجعة وتدقيق البيانات للتأكد من صحتها، حيث يتم اعتماد هذه الاستمارات في مناقشة مقترحات الجهات المنفذة، وتجري هذه المناقشات وفقآ لجدول زمني ومواعيد محددة لكل وزارة خلال شهر اب من كل عام. ويشارك في هذه المناقشات المدراء العامون لدوائر التخطيط والمتابعة في الوزارات القطاعية وكذلك المعنيون بتنفيذ المشاريع في هذه الوزارات، إذ من خلال هذه المناقشات يتم تحديد التخصيصات السنوية لكل مشروع من المشاريع التي يتقرر إدراجها في المنهاج الاستثماري والاتفاق على السقف النهائي

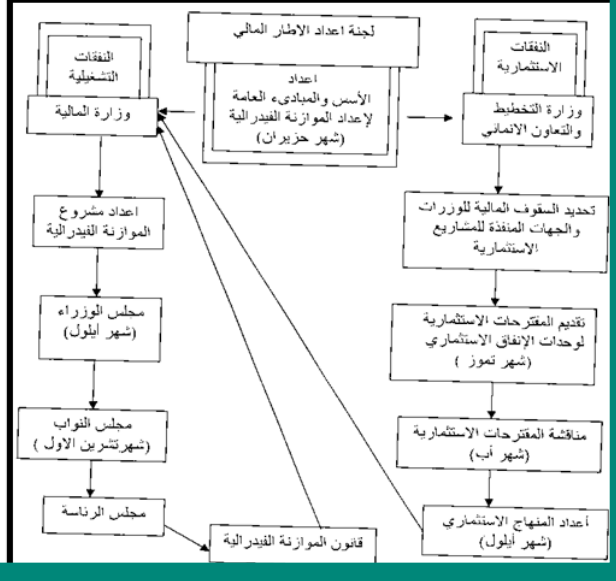
للوزارات.

٧.المشاريع الاستثمارية تتولى دائرة الاستثمار الحكومي في وزارة التخطيط بتنسيق البيانات واعداد المنهاج الاستثماري بصيغته النهائية وارساله الى وزارة المالية لغرض توحيده مع جداول مجلس النواب لغرض مناقشتها والمصادقة عليها واصدار قانون للموازنة الفيدرالية للسنة المعنية.

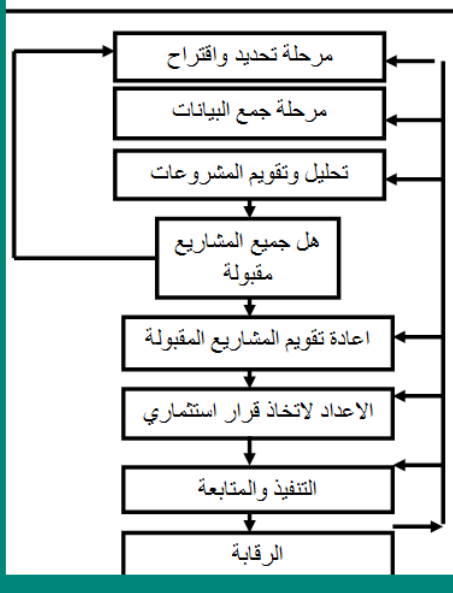
٨.على المحافظات والأقاليم المشاركة في عملية التخطيط وتحديد أولويات المشاريع وإدارة الموارد المتاحة فيها سواء تلك المقدمة من الموازنة أم من المنح والقروض، وانسجاماً مع التوجه اللامركزي في إدارة الدولة، لأن كثيراً من مهام الوزارات القطاعية على صعيد إعداد وتنفيذ البرامج التنموية انتقلت إلى المحافظات.

ولغرض الاهتمام بالتوزيع الامثل وفق المعايير المعتمدة للتنمية المستدامة ولمعالجة حالة التردي في البنى التحتية والخدمات العامة في عموم المحافظات وانسجاماً مع التوجه اللامركزي في ادارة الموارد فقد اهتمت الموازنة العامة للدولة بتخصيص مبالغ لتنمية الأقاليم يتم توزيعه حصراً على المحافظات والأقاليم وبمايتناسب مع كثافتها السكانية والذي سيؤدي بدوره الى استيعاب الأيدي العاملة الفائضة ويساعد في تحقيق الأمن والاستقرار ورفع المستوى المعيشي في المحافظات استنادا إلى نص المادة ثانياً (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٨ (الشكل ٣ و٤).

الشكل (٣) مخطط اعداد المنهاج الاستثماري ضمن الموازنة الاتحادية



الشكل (٤) مراحل اعداد الموازنة الاستثمارية



٤-٣ الموازنة التشغيلية

هي موازنة يتم إعدادها لأغراض تمويل الإنفاق الجاري الحكومي، وتستهدف تقديم الخدمات المتنوعة لتنظيم النشاط الاقتصادي والإجتماعي والمحافظة على كيان المجتمع، مثل خدمات الدفاع والأمن والعدل والتعليم والخدمات الثقافية والإجتماعية وخدمات المرافق العامة، وما ينفق في مجالات الأبحاث العلمية، فإن هذه النفقات بمجموعها تمثل إستهلاكا للسلع والخدمات أي ما يسمى (الإستهلاك الحكومي) (عبد الرضا، ٢٠١٢). وتتمثل النفقات التشغيلة في المصروفات الادارية المتعلقة بصرف الرواتب ونفقات التشغيل اليومية مثل الاجور والايجارات والانارة والمياه، فضلاً عن النفقات الضرورية لتشغيل ادارتها الى جانب نفقات الصيانة للمباني العامة، اذ لايمكن تأجيل هذه النفقات نظراً لضرورتها لضمان سير العمل الحكومي، هذا بالاضافة الى ان جزء منها يمثل نوع من الانفاق الاستهلاكي العام (العزاوي، ٢٠٠٥، ص ٥)، ان هذا النوع من الانفاق لايمثل زيادة في الثروة القومية للاقتصاد القومي الا في اضيق الحدود الا وهي زيادة الطلب الكلي الفعال. وتشمل الموازنة التشغيلية ما يلي:

١.نفقات الوزارات والدوائر الحكومية الممولة مركزياً وتشمل الوزارات الامنية والخدمية والهيئات واقليم كردستان وغيرها، وتتمثل بالرواتب والاجور والمخصصات، تعويضات للموظفين، الرواتب والمكافأت التقاعدية، والاعانات والمنح وغيرها.

٢.النفقات الحاكمة للدولة وتشمل، البطاقة التموينية، دعم المزارعين، نفقات الحج، هيئة دعاوي الملكية، استيراد الوقود بشكل عام ووقود المحطات الكهربائية، الادوية، الانتخابات، والتعداد السكاني.

٣.الالتزامات الخارجية وتشمل تعويضات حرب الكويت التي تبلغ (٥ ٪) من ايرادات النفطية، وبلغ مبلغ التعويضات في عام ٢٠٠٤ (١٠٦٣) مليار دينار، وفي عام ٢٠٠٧ بلغ المبلغ (١٩٥٥) مليار دينار، كذلك سداد قيمة الديون الخارجية المجدولة.

٥- اليات الفعل التخطيطي بعد ٢٠٠٣

مما لا شك فيه ان تحول الدولة من النظام المركزي الشمولي الى نظام ديمقراطي لا مركزي وذلك من خلال وجود الاقاليم والمحافظات، وهذا ما كفله الدستور العراقي. هذا التحول في النظام ادى الى تغييرات في اليات التخطيط، انطلقت من الظروف الراهنة والسياسات التي تتبعا الدولة في ادارة الحكم. وفيما يلي اهم اليات التي تعتمد في وزارة التخطيط العراقية في اعداد الخطط التنموية (وزارة التخطيط، ٢٠١٢):

١.وجود مرجعيات الخطة: وتتمثل بالمواثيق المحلية والدولية التي فيها التزامات داخلية وخارجية للعراق ومنها ما يلي:

* الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
* كافة الاستراتيجيات والسياسات الوطنية التي تم اقرارها والتي سيتم اقرارها قريبا، مثل استراتيجية التخفيف من الفقر واستراتيجية الطاقة وسياسة التشغيل الوطنية والاستراتيجية الوطنية للبيئة والاستراتيجية الوطنية للتربية والتعليم ...الخ.
* ألاهداف الانمائية للألفية الثالثة.
* الاعلان العالمي لحقوق الانسان باجياله الثلاثة.

٢.وجود فرضيات: لكل فعل تخطيطي فرضيات تستند عليها لتحقيق الاهداف المرجوة، فمثلا خطة (٢٠١٣-٢٠١٧) تعتمد على ستة فرضيات أساسية تعد بمثابة منطلقات منهجية لاعداد الخطة وتنفيذها، وهي:

أ.القطاع العام والخاص والمجتمع المدني شركاء في ارساء اسس التحول الناجح الى اقتصاد السوق.

ب.تهيئة إطار مناسب اقتصادي واجتماعي وبيئي، واسلوب حوكمة رشيد وشفاف يرسي دعائم مرحلة التهيؤ للانطلاق نحو التنمية المستدامة بعد عام ٢٠١٧.

ج.اعتماد التنمية المتوازنة المدعومة بقوة جذب اقطاب قطاعية ومكانية للنمو منهجا تنمويا لارساء افاق الرؤية المستقبلية.

د.تنمية القدرة التنافسية للاقتصاد شرط ضروري لتعجيل الاندماج مع الاقتصاد الاقليمي والعالمي.

ه.اعتماد منهج الحق في تحديد اولويات التنمية

لتحسين نوعية الحياة.
و.تفترض الخطة معدل نمو سكاني ٢,٨ بدلالة انخفاض معدلات الخصوبة متأثرا بارتفاع مستويات تعليم المرأة وارتفاع سن الزواج.
٣.المنطلقات الاساسية: كل خطة تعتمد على مجموعة من المبادئ تهدف الى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية. ومن منطلق الالتزام بواقعية الخطة، تتسم مضامين الخطة (٢٠١٣-٢٠١٧) التنموية بالآتي:
* ينطلق المشهد التخطيطي في بناء فصول الخطة من معطيات الواقع.
* تسعى الخطة الى ارساء اسس هوية الاقتصاد العراقي على المدى البعيد من اجل تهيئة الظروف المناسبة للتحول من دولة الريع الى دولة الانتاج.
* ارساء بيئة تمكينية تستحث عوامل التهيئة البنائية لمفاصل الاقتصاد والمجتمع خلال سنوات الخطة ليكون عام ٢٠١٧ بداية الدخول الفعلي لمرحلة الانطلاق نحو التنمية المستدامة.
* تركيزها الصريح على النمو المولد لفرص العمل كاساس للتصدي للبطالة والفقر وفقاً لمبدأ الانصاف المستدام.
* تفعيل دور القطاع الخاص عبر تبني صيغ متنوعة للادارة الاستثمارية، يكون القطاع العام الشريك الاستراتيجي في هذه المرحلة (لارتفاع نسبة مساهمته في توليد الناتج حوالي ٧٠٪)، مع اعطاء مرونة أكبر من خلال تشريعات معززة لروح المنافسة والاطمئنان للمستثمرين.
* الاستمرار في التأكيد على منهج التمكين كاساس لبناء القدرات البشرية وبما يؤدي الى ترسيخ دعائم اقتصاد المعرفة.
* ارتكازها على مبدأ المشاركة المجتمعية عند صياغة الاهداف والسياسات، واعتمادها البرامج وأولويات المشروعات التنموية. وقد تجلى ذلك في سلسلة اللقاءات التي عقدت مع ممثلي القطاعات والوزارات والمحافظات، وممثلي القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في مرحلة اعداد الخطة، بهدف التوصل الى توافق مجتمعي من شانه تعبئة الموارد واستنفار الجهود لبلوغ اهداف الخطة.
* منح الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أوزاناً متكافئة في الخطة.
* استيعاب أثر تغير التوازن الديمغرافي وفقا للفئات العمرية وتأثيرها على النمو الاقتصادي من خلال تكييف توجهات الانفاق الاستثماري في الموازنة الاتحادية لكي يكون مولدا لفرص العمل اللائق، وتكييف توجهات شبكات الامان الاجتماعي كي تكون مستجيبة لاحتياجات الفئات الهشة، اخذة بنظر الاعتبار مستويات الحرمان بين الريف والحضر وبين المحافظات.
* يزداد الحصاد التنموي خلال سنوات الخطة مع التحسن المستمر في المشهد الامني والاستقرار السياسي.
٤.المبادئ الداعمة لفلسفة التخطيط: هنالك مجموعة من المبادئ التي تعتمد عليها وزارة التخطيط لدعم فلسفتها التخطيطية وهي:
أ.التنوع والشراكة: إعتماد التنوع في صيغ الادارة الاستثمارية لمشاريع التنمية أساس لتحقيق أهداف الخطة والتأسيس لصيغ شراكة فاعلة مابين القطاع العام والخاص.
ب.القوة في اللامركزية: انطلاقا من مبادئ اللامركزية المتمثلة بالاعتراف بوجود الشخصية المعنوية المستقلة للوحدات المحلية واقرارها بوجود مصالح خاصة بالوحدات الاقليمية متميزة عن المصالح الوطنية بحيث يكون هذا مبرراً لتبني نظام اداري يسمح بادارة هذه المصالح وتنظيمها وتسييرها محلياً لامركزياً وبما لايتعارض مع الاهداف والمنطلقات الوطنية.
ج.تخضير الاستثمار: تستمر الخطة في دمج المعطيات البيئية في منظومة التفاعلات التنموية ليكون الاستثمار في البيئة طريقنا الى ارساء اسس الاقتصاد الاخضر، من خلال تبني مشاريع صديقة للبيئة وسياسات تحد من استهلاك الطاقة المولدة لانبعاثات الغازات المستنفذة لطبقة الاوزون والحد من التصحر وتلوث الهواء والمياه والتربة واحياء الاهوار والمحافظة على التنوع الاحيائي وتوسيع المساحات الخضراء. كما تدعو الخطة الى اصلاح السياسات وتغيير اللوائح التشريعية وفرض

ضرائب بيئية وتبني اسلوب البصمة البيئية للسلع والخدمات المستوردة.

د.التمكين وتكافؤ الفرص: التمكين منهج التنمية البشرية المستدامة وتكافؤ الفرص من منظور النوع الاجتماعي والتخفيف من حدة الفقر المتعدد الابعاد.

ه.العمل اللائق: تنمية قوة العمل وتحسين ادارة سوق العمل وتهيئة بيئة تشريعية واستثمارية ملائمة تعمل على توليد فرص العمل اللائق من أجل نوعية حياة أفضل.

٥.وجود اهداف عليا للخطة: لكل خطة تضعها الدولة اهداف عليا لتحقيق التنمية في جميع القطاعات، مثلا زيادة الناتج المحلي بنسبة ٩,٣٨٪ خلال مدة الخطة ٢٠١٠-٢٠١٤.

٦.وجود السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية لكل خطة: تعتبر من اليات المهمة في اي خطة تنموية، لغرض تنفيذ الخطة وفق ما مرسوم له ولتحقيق الاهداف العليا للخطة، ومن هذه السياسات:

أ.السياسة المالية: تركز السياسة المالية على تنويع مصادر التمويل وعدم الاقتصار على الموارد النفطية واعادة النظر في الهيكل الانفاقي باتجاه توفير الاموال نحو الاستثمار، ادارة الدين العام الحكومي واعادة هيكلة القطاع المصرفي واصلاح الهيكل الاداري والمؤسسي للدولة بما يضمن تنفيذ ومتابعة الانفاق العام والرقابة وتحسين نوعية وتوقيتات اصدار البيانات المالية والاقتصادية.

ب.السياسة النقدية: من خلال اتباع سياسة نقدية داعمة للاستقرار والتنمية وفاعلة في اتجاه الاستمرار في كبح جماح الضغوط التضخمية الناجمة عن الاستمرار في تطبيق السياسة الانفاقية التوسعية خلال سنوات الخطة مع السعي الى تفعيل الادوات النقدية باتجاه تحفيز الاستثمار والنمو من خلال اشارة سعر الفائدة.

ج.السياسات الاستثمارية: تنطلق التوجهات السياسة الاستثمارية في الخطة (٢٠١٠-٢٠١٤) من مبدأ الاولويات القطاعية وعليه حظي قطاع النفط والكهرباء ثم الزراعة بالاولويات الاستثمارية، كما سعت السياسة الاستثمارية الى

الجدول (١) يوضح مبالغ الايرادات التقديرية للموازنات الاتحادية

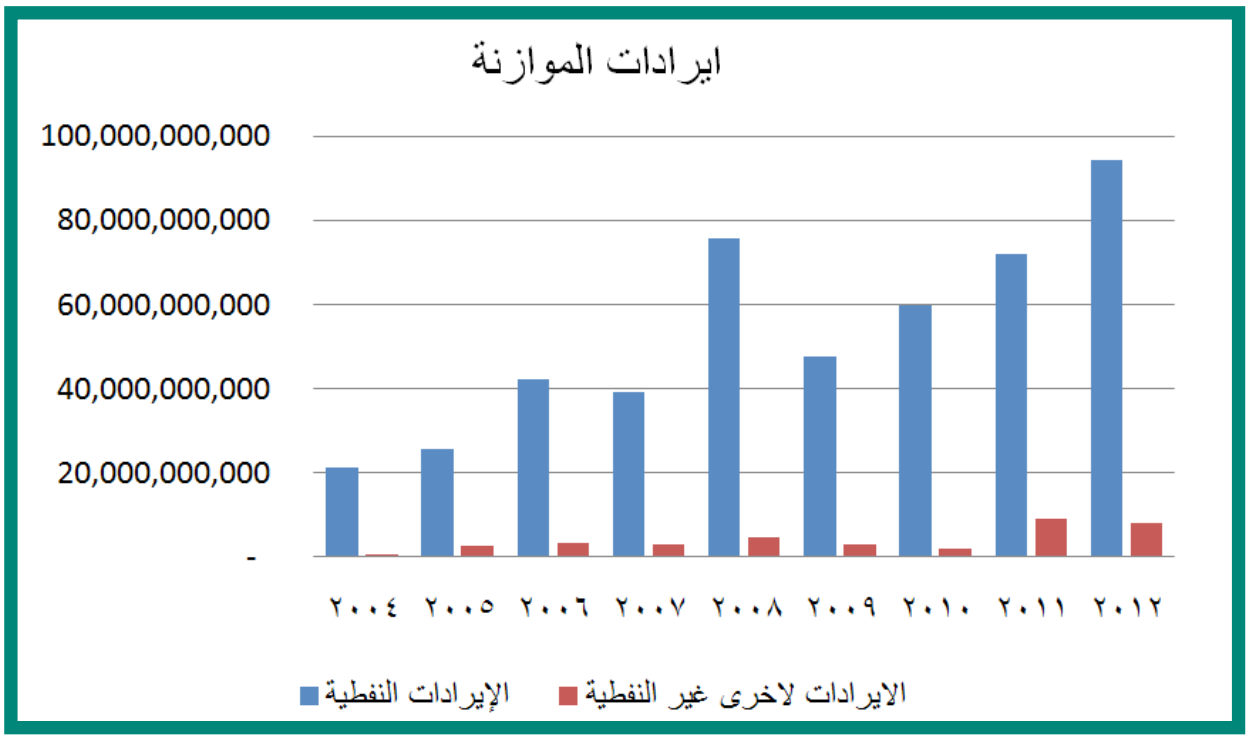
السنة	مبلغ الايرادات	نسبة النمو
٢٠٠٤	٢١,٧٢٩,٠٠٠,٠٠٠	
٢٠٠٥	٢٨,٢٠٩,٠٠٠,٠٠٠	٣٠ ٪
٢٠٠٦	٤٥,٣٩٢,٣٠٤,٠٠٠	٦١ ٪
٢٠٠٧	٤٢,٠٦٥,٠٠٠,٠٠٠	-٧ ٪
٢٠٠٨	٨٠,٤٧٦,١٠٩,١٩٠	٩١ ٪
٢٠٠٩	٥٠,٤٠٨,٢١٥,٨٣٩	-٣٧ ٪
٢٠١٠	٦١,٧٣٥,٣١٢,٥٠٠	٢٢ ٪
٢٠١١	٨٠,٩٣٤,٧٩٠,٥٠٠	٣١ ٪
٢٠١٢	١٠٢,٣٢٦,٨٩٨,٠٠٠	٢٦ ٪
المجموع	٥١٣,٢٧٦,٦٣٠,٠٢٩	

المصدر: الموازنات الاتحادية للاعوام ٢٠٠٤ الى ٢٠١٢

وتعد مبيعات النفط الخام المصدر الرئيسي لايرادات الموازنة الاتحادية. فهو يشكل مانسبته (٩٣ ٪) من اجمالي ايرادات الموازنة الاتحادية كمعدل في جميع الموازنات العامة المعتمدة في العراق للسنوات ٢٠٠٤ - ٢٠١٢. وبلغت اعلى نسبة للايرادات النفطية في موازنة عام ٢٠٠٤ وبلغت نسبتها (٩٨ ٪) من اجمالي ايرادات الموازنة، وبلغ اقل نسبة في عام ٢٠١١ وبلغت (٨٩ ٪) من اجمالي الايرادات، ونلاحظ ان نسبة النمو للايرادات النفطية مختلفة بالجانب الايجابي والسلبي، فبلغت اعلى نسبة في عام ٢٠٠٨ وبلغ (٩٤ ٪) بينما بلغ اقل نمو في عام ٢٠٠٩ وبلغ (- ٣٧ ٪) وهذا بسبب الانخفاض الكبير في اسعار النفط الخام (بصفة اساسية) وانخفاض حجم الصادرات النفطية.

وتشكل ايرادات غير النفطية كمعدل مانسبته (٧ ٪) من اجمالي الايرادات. ونلاحظ من الجدول (٢) ان الايرادات غير النفطية نمت بنسبة (٤٥٥ ٪) في عام ٢٠٠٥، لكن هذه النسبة متذبذبة لكل سنة بسبب التدخلات السياسية في جباية ايرادات الدولة وضعف الجباية وعدم امكانية جمعها لاسباب امنية وسياسية. وتشمل الايرادات غير النفطية كل من، الضرائب والكمارك , اجور الخدمات العامة وغيرها , ومن المفيد أن نشير هنا إلى العبء الضريبي وأهميته كمؤشر يمثل نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، لأنه يعبر عن مدى التوازن في الدخل القومي وإمكانية تحقيق الاستقطاعات الضريبية من هذا الدخل لتمويل الأعباء والالتزامات المترتبة على الدولةكما يعبر عن المقدرة التكلفية الفردية التي ترتبط بفكرة العدالة في توزيع العبء الضريبي، علمًا أن العبء الضريبي في الدول الصناعية المتقدمة يبلغ ٢٧ ٪ في فرنسا، و٢٩٪ في بريطانيا، التفاوت بنسبة النمو لكافة المصادر بالموجب والسالب إضافة إلى أن الإيرادات النفطية التي تشكل المصدر الرئيسي للإيرادات قد تفاوتت هي الأخرى بسبب التغيرات في أسعار النفط العالمي مما تشكل تخلخل في الموارد الممولة للموازنة وهذا بدوره يؤثر طبعا وبشكل كبير على تنفيذ الانفاق في الموازنة العامة.

الايرادات النفطية وغير النفطية في الموازنات العامة



استمرار اعتماد ايرادات الموازنة العامة على حصيلة صادرات النفط الخام يؤدي الى .

١.الاختلال الهيكلي للاقتصاد العراقي وتكريس الطابع الريعي له، وحاجته الماسة لتنويع مصادر توليد الناتج.

٢.اعاقة كل الاجراءات والسياسات والجهود الهادفة الى الشروع باصلاح اقتصادي حقيقي وبما يفضي الى تحول النظام الاقتصادي الى نظام أفضل اداءاً في اقل تقدير.

٣.اعاقة عملية الانتقال الى اقتصاد متنوع قائم على معايير سليمة للانتاجية والحساب الاقتصادي والتنافسية مع الاقرار والايمان بالدور الهام للقطاع الخاص.

ففي كل مرة ترتفع او تنخفض فيها اسعار النفط الخام في السوق العالمية، تتم اعادة النظر بتقديرات الموازنة وتعاد من مجلس النواب الى مجلس الوزراء وبالعكس، وفي عام ٢٠٠٨ تم اعداد وتشريع قانونين للموازنة العامة أحدهما في آذار ٢٠٠٨ , والاخر في ايلول ٢٠٠٨ , بسبب ارتفاع اسعار النفط. اما بصدد موازنة العام ٢٠٠٩ فقد قامت دائرة الموازنة في وزارة المالية باعدادها وتغيرها لثلاث مرات، وذلك بانجاز تقديراتها في ايلول ٢٠٠٨ باعتماد سعر ٨٠ دولار للبرميل، وبطاقة تصدير قدرها ٢مليون برميل يومياً. وفي تشرين الثاني ٢٠٠٨ تم اعتماد سعر ٦٠ دولاراً للبرميل ورغم استمرار انخفاض اسعار النفط الخام عالمياً فقد تم اعداد التقديرات النهائية للموازنة عام٢٠٠٩ باعتماد سعر ٥٠ دولاراً للبرميل. فاذا اضفنا الى ذلك ان سعر بيع النفط العراقي كمعدل لم يتجاوز خلال شهر كانون الثاني ٢٠٠٩ حاجز الاربعين دولاراً للبرميل وانخفاض معدلات انتاج النفط من الحقول الجنوبية الذي يشكل ٧٠ ٪ من اجمالي انتاج النفط في العراق، لتصبح بحدود ١,٧٥٠مليون برميل يومياً، ومايترتب على ذلك من انخفاض في الصادرات يعززه الاتجاه العام لانخفاض معدلات الطلب على النفط في السوق العالمية، إذا اخذنا كل ذلك بالاعتبار لأدركنا حجم المخاطر المترتبة على اعداد تقديرات الموازنة على وفق الاسعار المتذبذبة للنفط الخام .

ولن يقتصر الامر على تضارب التقديرات واعتماد أكثر من قانون موازنة في العام الواحد، وماينجم عن ذلك من تأثيرات بالغة السوء على الاداء الاقتصادي، بل سيمتد ليأخذ طابعاً أكثر خطورة من خلال سعي المكونات والكتل السياسية الرئيسية في مجلس النواب العراقي للحصول على حصص ثابتة او قابلة للزيادة (او بأقل قدر من التخفيض) من عائدات ريعية تتناقص باستمرار. ويفترض هنا وجود خطة او استراتيجية تعمل في إطار سياسة نفطية وطنية تاخذ جميع المتغيرات في السوق النفطية، وواقع القطاع النفطي في العراق، انتاجاً وتسويقاً، واحتياطيات بالاعتبار. وبغير ذلك فلن تفضي الحصة الاكبر للنفط في اجمالي ايرادات الموازنة الا لمزيد من الصراع حول توزيع هذا الريع بين المكونات الاجتماعية والاثنية المختلفة.

واعتمدت الوزارات والهيئات برامج إنفاق توسعية على وفق تخصيصات موازنة ٢٠٠٨ , بل ان موازنة عام ٢٠٠٨ كانت توسعية الى حد اعداد موازنة تكميلية اخرى في العام ذاته لتستوعب الزيادة في العائدات النفطية، وتم اعداد المسودة الاولى لميزانية عام ٢٠٠٩ على الاسس ذاتها (ميزانية توسعية تتضخم بنودها مع تضخم العائدات النفطية) ويمكن تصور مدى الارباك الحاصل في برامج الانفاق الحكومي (بشقيها التشغيلي والاستثماري) مع تحول الموازنة فجأة من موازنة توسعية الى موازنة انكماشية.

ثانياً: النفقات: نلاحظ من الجدول (٣) ان نسبة نمو النفقات موجبة دائمة عدا عام ٢٠٠٩ وباعلى نسبة نمو في عام ٢٠٠٨ بنسبة (٥٦ ٪)، بينما انخفضت النفقات في عام ٢٠٠٩ نتيجة لانخفاض الايرادات بسبب انخفاض اسعار النفط وثم بدات بالصعود بعد ٢٠٠٩ , وهذا النمو الموجب للنفقات متأتي من:

- زيادة المبالغ الاستثمارية للمشاريع الخدمية.
- زيادة رواتب الموظفين والمسؤولين.
- زيادة عدد الموظفين من خلال تعيين اعداد هائلة في المؤسسات الحكومية والعسكرية خاصة.
- زيادة الانفاق على تسليح المؤسسات العسكية.

•ارتفاع اسعار السلع والخدمات.
•دعم الشركات المملوكة للدولة.
•زيادة كلف استيراد الوقود والكهرباء من الخارج.
•الفساد الاداري والمالي.

اما على مستوى تفاصيل النفقات الحاكمة، فنلاحظ ان النسبة الاعلى للمصروفات هي للبطاقة

الجدول (٣) يوضح مبالغ النفقات التقديرية في الميزانية العامة		
السنة	مبالغ النفقات	نسبة النمو
٢٠٠٤	٣٣,٦٦١,٠٠٠,٠٠٠	
٢٠٠٥	٣٥,٢٣١,٠٠٠,٠٠٠	٥ ٪
٢٠٠٦	٥٠,٩٦٣,١٦١,٣٩٢	٤٥ ٪
٢٠٠٧	٥١,٧٢٧,٠٠٠,٠٠٠	١ ٪
٢٠٠٨	٨٦,٦٨٣,٨٣٢,٨٠١	٥٦ ٪
٢٠٠٩	٦٩,١٦٥,٥٢٣,٨٣٥	- ١٤ ٪
٢٠١٠	٨٤,٦٥٧,٤٦٧,٥٥٦	٢٢ ٪
٢٠١١	٩٦,٦٦٢,٧٦٦,٧٠٠	١٤ ٪
٢٠١٢	١١٧,١٢٢,٩٣٠,١٥٠	٢١ ٪
المجموع	٥٩٩,٠٥٢,٨٢٣,١٨١	
المصدر: الموازنات الاتحادية للاعوام ٢٠٠٤ الى ٢٠١٢		

أ-النفقات التشغيلية: تحتل النفقات التشغيلية النسبة الاكثر من مجموع النفقات للموازنات بعد ٢٠٠٣ , فكانت نسبة النمو العام ما بين عام ٢٠٠٤ – ٢٠١٢ تبلغ (٦٨ ٪) وكانت اعلى نسبة في عام ٢٠٠٤ وبلغت (٨٥ ٪) وكانت اقل نسبة في عام ٢٠١٢ وبلغت (٦٨ ٪) من اجمالي النفقات للموازنة العامة. وكانت نسب النمو متذبذبة فبلغت اعلى نسبة نمو في عام ٢٠٠٨ وبلغت (٥٧ ٪) بينما في سنة ٢٠٠٧ انخفض نسبة النمو الى (-١٢ ٪) ويلاحظ من الجدول (٤) ان هنالك محاولات لتقليل النفقات التشغيلية وزيادة النفقات الاستثمارية، اذ ان معدلات النمو لسنوات ٢٠٠٥ و٢٠٠٧ و٢٠٠٩ معدلات سالبة للنمو.

الجدول (٤) يوضح النفقات التشغيلية والاستثمارية للموازنات العامة						
السنة	النفقات التشغيلية	نسبة النمو	الاهمية النسبية ٪	النفقات الاستثمارية	نسبة النمو	الاهمية النسبية ٪
٢٠٠٤	٢٨,٥٤٧,٠٠٠,٠٠٠		٪ ٨٥	٥,١١٤,٠٠٠,٠٠٠		٪ ١٥
٢٠٠٥	٢٧,٦٨١,٠٠٠,٠٠٠	٪ ٣ -	٪ ٧٩	٧,٥٥٠,٠٠٠,٠٠٠	٪ ٤٨	٪ ٢١
٢٠٠٦	٤١,٦٩١,١٦١,٣٩٢	٪ ٥١	٪ ٨٢	٩,٢٧٢,٠٠٠,٠٠٠	٪ ٢٣	٪ ١٨
٢٠٠٧	٣٩,٠٦٢,٠٠٠,٠٠٠	٪ ٦-	٪ ٧٦	١٢,٦٦٥,٠٠٠,٠٠٠	٪ ٣٧	٪ ٢٤
٢٠٠٨	٦١,٣٤٨,٨١٦,٨٩٦	٪ ٥٧	٪ ٧١	٢٥,٣٣٥,٠١٥,٩٠٥	٪ ١٠٠	٪ ٢٩
٢٠٠٩	٥٤,١٤٨,٠٨١,١٣٨	٪ ١٢-	٪ ٧٨	١٥,٠١٧,٤٤٢,٦٩٧	٪ ٤١-	٪ ٢٢
٢٠١٠	٦٠,٩٨٠,٦٩٤,٩٥٢	٪ ١٣	٪ ٧٢	٢٣,٦٧٦,٧٧٢,٦٠٤	٪ ٥٨	٪ ٢٨
٢٠١١	٦٦,٥٩٦,٤٧٤,٠٠٠	٪ ٩	٪ ٦٩	٣٠,٠٦٦,٢٩٣,٠٠٠	٪ ٢٧	٪ ٣١
٢٠١٢	٧٩,٩١٦,٩٤٢,٠٠٠	٪ ٢٠	٪ ٦٨	٣٧,١٧٧,٨٩٧,٠٠٠	٪ ٢٤	٪ ٣٢
المجموع	٤٥٩,٩٧٢,١٧٠,٣٧٨			١٦٥,٨٧٤,٤٢١,٢٠٦		
المصدر: الموازنات الاتحادية للاعوام ٢٠٠٤ الى ٢٠١٢						

اما بالنسبة لتفاصيل الموازنة التشغيلية وكما تم التطرق لها في الجانب النظري، فان الموازنة الاستثمارية تقسم الى، نفقات الوزارات والمؤسسات الحكومية، والنفقات الحاكمة وتتضمن تفاصيل متعددة توضحها الجدول (٥). ونلاحظ ان نسب النفقات الحاكمة هي في تنازل مستمر، ففي عام ٢٠٠٦ كانت النسبة (٢٦ ٪) بينما تناقص الى (١٦٪) في عام ٢٠٠٨ واصبحت (١٢٪) في عام ٢٠١٠، وهذا مؤشر جيد في تقليل النفقات الحاكمة التي ترهق الموازنة العامة اجمالاً

الجدول (٥) يوضح الاهمية النسبية للنفقات الحاكمة			
السنة	النفقات التشغيلية	النفقات الحاكمة	الاهمية النسبية
٢٠٠٦	٤١,٦٩١,١٦١,٣٩٢	١٠,٨٧٩,٦٩٧,٠٠٠	٪ ٢٦
٢٠٠٨	٦١,٣٤٨,٨١٦,٨٩٦	١٠,٠٥٩,١٧٧,٠٠٠	٪ ١٦
٢٠١٠	٦٠,٩٨٠,٦٩٤,٩٥٢	٧,٤٧٤,٠٩١,١١٦	٪ ١٢
المصدر: الباحثان بالاعتماد على قانون الموازنة العامة ٢٠٠٦ , ٢٠٠٨ , ٢٠١٠			

التموينة، اذ تم التركيز على البطاقة التموينية واستيراد الوقود وكانت النسبة (٣٥,٣٤ ٪) من اجمالي النفقات الحاكمة، وذلك بسبب ازمة الوقود والحاجة الى توفير المشتقات النفطية، وذلك لعدم تمكن المصافي العراقية من توفير العجز في الوقود، اضافة الى استيراد الادوية وكانت نسبتها تبلغ (٧,٩٧ ٪) من اجمالي النفقات الحاكمة. وفي عام ٢٠٠٨ نلاحظ ان البطاقة التموينية احتلت النسبة الاعلى من اجمالي النفقات الحاكمة، تليها استيراد الادوية، واستيراد الوقود للمحطات الكهربائية بنسب (٨ ٪)، وفي عام ٢٠١٠ ايضاً احتلت نفقات البطاقة التموينية لكن بنسبة اقل من ٢٠٠٨، تليها فقرة استيراد الادوية بنسبة (٢٠,٨٣ ٪) من اجمالي النفقات الحاكمة، وهذا مؤشر في الاهتمام بجانب توفير الادوية واللقاحات الضرورية للمجتمع، وبقيت نسبة استيراد الوقود للمحطات الكهربائية (٨ ٪) (الجدول ٦).

النفقات	٢٠٠٦		٢٠٠٨		٢٠١٠	
البطاقة التموينية		٪٤١,٣٦		٪٦٩,٤٥		٪٤٦,٨٣
دعم المزارعين		٪٢,٧٦		٪٥,٧١		٪٦,٨٢
نفقات الحج		٪٠,٤١		٪٠,٦٤	غير موجود	صفر
استيراد الطاقة الكهربائية		٪٤,١٤		٪٣,٧٦		٪٧,٦٠
هيئة دعاوي الملكية		٪٢,٧٦		٪٢,٩٨		٪١,٣٥
استيراد الوقود للمحطات الكهربائية		٪٢,٢٥		٪٨,٠٢		٪٨,٠٣
استيراد الوقود		٪٣٥,٣٤	غير موجود	صفر	غير موجود	صفر
الادوية		٪٧,٩٧		٪٨,١٩		٪٢٠,٨٣
الانتخابات		٪٢,٥٧	لا توجد انتخابات	صفر		٪٥,٨٧
التعداد السكاني		٪٠,٤٤		٪١,٢٥		٪٢,٦٧
المجموع						

المصدر: الباحثان بالاعتماد على قانون الموازنة العامة ٢٠٠٦ , ٢٠٠٨ , ٢٠١٠

ان من اهم بنود الانفاق التشغيلي التي شكلت ضغطا على الموازنة العامة هي:

• ارتفاع التعويضات: ان التعويضات تتضمن تشكيلة واسعة من رواتب ملاك القطاع العام ومايتقاضوه من اجور ومكافئات الى جانب اشكال عدة من المخصصات التي تتباين في توزيعها من مؤسسة الى اخرى، ولا تقتصر التعويضات على الموظفين بل تتعداها لتشمل ما يتقاضوه المتقاعدين من رواتب، وهذه الزيادة لاصلاح وزيادة سلم الرواتب بشكل مستمر وبالشكل الذي يتماشى مع الارتفاع الحاصل في المستوى العام للاسعار ولتلافي مايمكن ان ينجم من تراجع في المستوى المعاشي وتدني في القدرة الشرائية.

• ضخامة ملاك القطاع العام وهذا راجع الى جملة من الاسباب تقف في مقدمتها السياسات الخاطئة التي انتهجت في العقود السابقة وما ترتب على هذا من خلق بطالة مقنعة في معظم مؤسسات القطاع العام ناهيك عن توسيع هيكلة النظام المؤسسي في السنوات الاخيرة الى جانب دمج عدد من افراد الكيانات والمؤسسات المنحلة وافراد الصحوات.

• ارتفاع تخصيصات الجهات الامنية لمواجهة العمليات الارهابية بسبب نقل الملف الامني من القوات الامريكية الى القوات العراقية

ب-النفقات الاستثمارية: تعتبر النفقات الاستثمارية هي روح الموازنة العامة التي يمكن من خلالها الوصول الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية، وبلغ معدل نسبة النفقات الاستثمارية من ٢٠٠٤ – ٢٠١٢ (٣٢ ٪) من اجمالي الموازنات العامة، وكانت اعلى نسبة متحققة في عام ٢٠١٢ وبلغت (٣٢ ٪) من اجمالي الموازنة العامة، وبلغت اقل نسبة في عام ٢٠٠٤ بنسبة (١٥ ٪). ومن خلال الجدول (٤) نلاحظ ان نسب النمو موجبة دائما عدا موازنة عام ٢٠٠٩، فكان نسبة النمو سالب بسبب تحول الميزانية من ميزانية توسعية الى ميزانية انكماشية لانخفاض اسعار النفط وبالتالي قلة الايرادات المتاتية للميزانية العامة، ويلاحظ ان هنالك محاولات في زيادة مبالغ النفقات الاستثمارية بصورة تصاعدية بسبب الحاجة الى المشاريع الخدمية والى بنى تحتية، اضافة الى المطالب الجماهيرية المستمرة في تحسين الخدمات العامة.

مؤشر نسبة النفقات الاستثمارية قليلة، بالنسبة لحاجة العراق الى تنمية شاملة في المجتمع في جميع القطاعات للنهوض بالواقع الاقتصادي والزراعي والسياحي والتعليمي وغيرها من القطاعات.

ت-نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية الفعلية: نلاحظ من الجدول (٧) ان نسب انجاز تنفيذ الموازنة الاستثمارية متباينة، فكانت اقل نسبة هي ٥٠,١ ٪ في عام ٢٠٠٦، واعلى نسبة انجاز للموازنة هي ٨٨,٢ ٪ في عام ٢٠٠٩.

ومن أبرز اسباب عدم تنفيذ الموازنة هي:

١.قلة الكوادر وضعف الاداء الاداري للمؤسسات الحكومية المنفذة للموازنة.
٢.الفساد الاداري والمالي، ووجود مشاريع وهمية، ادى الى اجراءات رويتينة معقدة لتنفيذ المشاريع.
٣.عدم توفر الاراضي المخصصة للمشاريع الاستثمارية.
٤.الروتين الحكومي في الدوائر والمؤسسات.
٥.عرقلة صرف المستحقات للشركات المنفذة للمشاريع.
٦.تاخر التصديق على الموازنات العامة لاشهر من مرور السنة المالية.
٧.القوانين والتشريعات المعرقلة لكثير من المشاريع التنموية.
٨.التدهور الامني الذي شهده معظم المحافظات العراقية بعد تفجير مرقد الامامين العسكريين (ع).
٩.وجود جماعات تقوم بابتزاز الشركات المنفذة للمشاريع في مواقع المشاريع، وبالتالي عدم انجاز المشروع.
١٠.الخلل الهيكلي للتخطيط من جانبين: الاول بين التخصيصات والموارد المالية والثاني بين الاستثمارات المخططة والاستثمارات الفعلية. التخصيصات والموارد المتاحة كانت توجه نحو مشاريع هي غير المشاريع الانتاجية (الصناعية والزراعية) بل نحو مشاريع خدمية وعامة (الكناني، ١٩٨٨، ص ٥٠).

الجدول (٧) يوضح المبالغ المخصصة والمنفذة للموازنة التشغيلية			
السنة	المبالغ المخصصة	المبالغ المنفذة	نسبة التنفيذ
٢٠٠٤	٥٧٥٢٢١٢٠٠٠	٣٠١٤٧٣٣٠٠٠	٪ ٥٢,٤
٢٠٠٥	٦١٣١٥٠٠٠٠٠	٤٥٧٢٠١٨٠٠٠	٪ ٧٤,٦
٢٠٠٦	١٢١٧٧٦٤٥٠٠٠	٦٠٩٥٢٩٠٠٠٠	٪ ٥٠,١
٢٠٠٧	١٢٧٢٣٧٧٠٣٠٠	٧٧٢٣٠٤٣٧٠٠	٪ ٦٠,٧
٢٠٠٨	٣٠٧٠٨٣٧٦٠٠٠	٢٢٨٧٣٤٧٤٠٠٠	٪ ٧٤,٥
٢٠٠٩	١٥٠٨٣١١١٥٠٠	١٣٣٠٣٩٩٠٧٠٠	٪ ٨٨,٢
٢٠١٠	٢٥٦٨٣٤١٤٦٠٠	١٩٨٩٥١٩٠٠٠٠	٪ ٧٧,٥
المجموع	١٠٨٢٦٠٠٢٩٤٠٠	٧٧٤٧٧٧٣٩٤٠٠	٪ ٦٨,٢٩
المصدر: وزارة التخطيط، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية، قسم الموازنة الاستثمارية			

ثالثاً: العجز والفائض في الموازنات العامة الاتحادية:

حسب قوانين الموازنات بعد ٢٠٠٣ نجد ان هنالك عجز مخطط في جميع الموازنات، لكن في الواقع العملي المنفذ للموازنة، هنالك فائض في الموازنة والسبب في ذلك:

١.نسب الانجاز غير المكتملة للنفقات الاستثمارية والتشغيلية وتنمية الاقاليم وارجاع المبالغ المخصصة الى خزينة الدولة.

٢.زيادة اسعار النفط الخام المصدر عن المقدر في الميزانية في بعض سنوات الموازنة مثلا في ٢٠٠٨.

٣.زيادة الواردات النفطية عن المقدرة في الميزانية.

٤.تدوير المبالغ من الموازنات السابقة.

٥.عدم تعاون وزارة المالية – دائرة المحاسبة، وعدم اعطاء بيانات للحسابات الختامية للموازنات، اضافة الى عدم اكمال الحسابات الختامية من قبل وزارة المالية، ادى الى عدم معرفة الفائض والعجز الحقيقي للموازنات، عدا الحصول على الحسابات الختامية للموازنة ٢٠٠٧ من الموقع الالكتروني لوزارة المالية، والتي اشارت الى وجود فائض من موازنة ٢٠٠٧، وكانت نسبة تنفيذ الموازنة (٪ ٩٢,٧٩)، ومقدار نسبة الفائض من الموازنة (٪ ٧,٢١) (الجدول ٨).

الجدول (٨) يوضح الفائض والعجز في الموازنات العامة

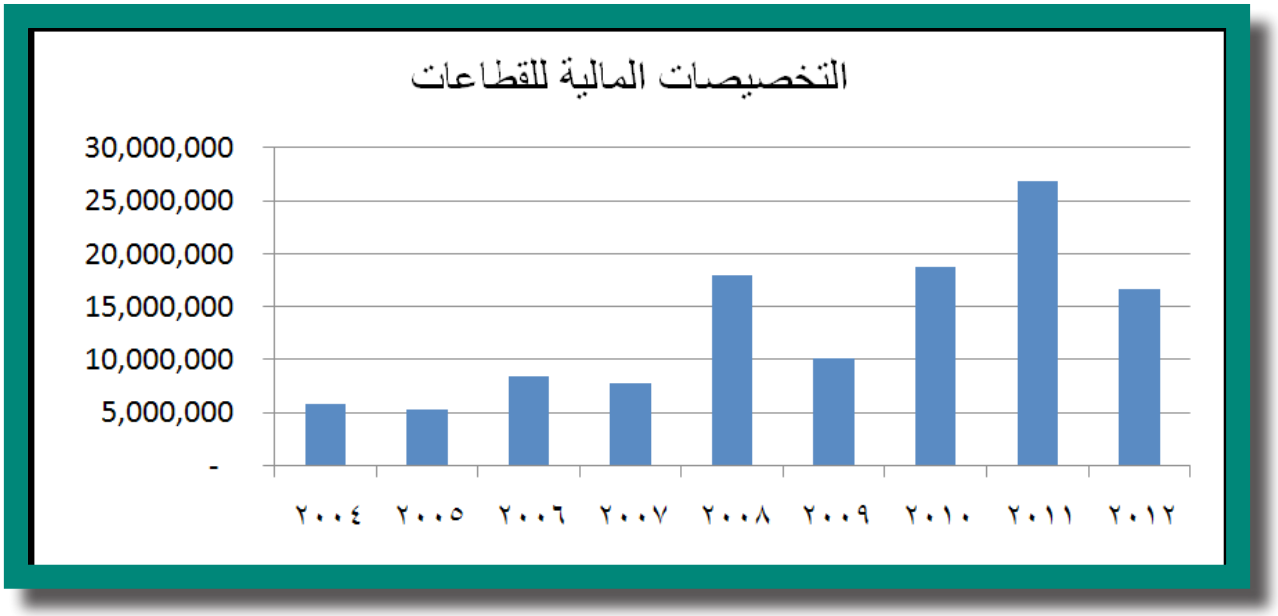
السنة	مبلغ الايرادات	النفقات المخططة	النفقات المنفذة	العجز والفائض	نسبة الانجاز	نسبة الفائض او العجز
2004	21,729,000,000	33,661,000,000				
2005	28,209,000,000	35,231,000,000				
2006	45,392,304,000	50,963,161,392				
2007	42,065,000,000	51,727,000,000	39,031,231,735	3,033,768,265	92.79%	7.21%
2008	80,476,109,190	86,683,832,801				
2009	50,408,215,839	69,165,523,835				
2010	61,735,312,500	84,657,467,556				
2011	80,934,790,500	96,662,766,700				
2012	102,326,898,000	117,122,930,150				

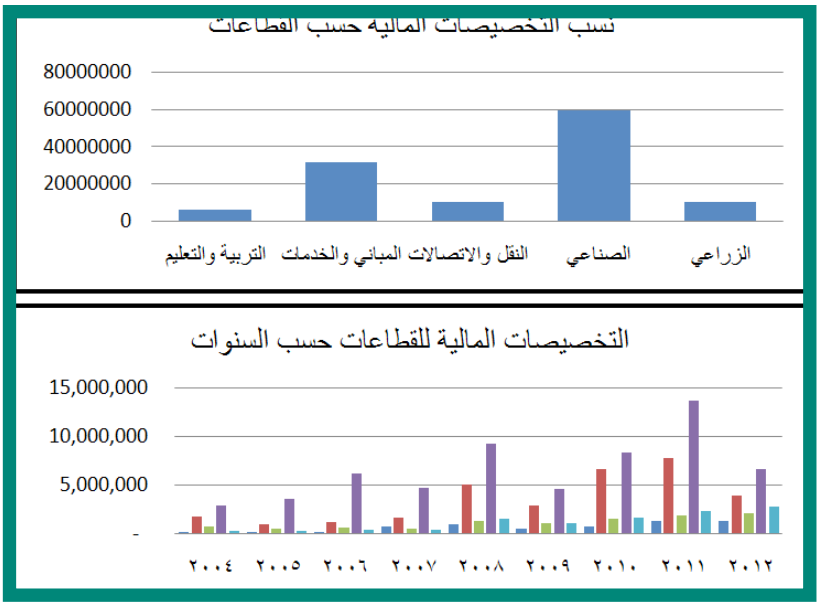
المصدر: الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة المالية العراقية، الحساب الختامي لموازنة ٢٠٠٧.

وتعمل الحكومة على سد العجز من خلال ما يلي:

- الحصول على المنح الدولية ومجموعة الاستثمارات لتمويل الاحتياجات الأساسية لإعمار وإعادة الإعمار والتطوير.
- يغطى العجز من الاموال المدورة من الموازنة العامة للسنوات السابقة، وذلك بسبب نسب تنفيذ الموازنة المنخفضة، إذ إن التخصيصات التي تم تخطيطها وأقرت لم يتم تنفيذها بالشكل الصحيح وبالتالي تم تدوير بقية أموال وتخصيصات من السنة السابقة تم تدويرها الى السنة اللاحقة، بمعنى ان الموازنة يتم إعتمادها بعجز ولكن في نهاية السنة المالية وفي الحسابات الختامية ينعكس بشكل فائض في الموازنة الحكومية وذلك يعزى إلى تدني مستوى تنفيذ الموازنة.
- الاقتراض من البنوك المحلية والعالمية.

رابعاً: القطاعات الاستثمارية: يلاحظ ان القطاع الصناعي يحتل النسب الاعلى في مبالغ التخصيصات منذ عام ٢٠٠٤ الى عام ٢٠١٢، فبلغ نسبة النمو العام (٥٠,٦٥ ٪) تليها قطاع المباني والخدمات بنسبة (٢٦,٨١ ٪) تليها القطاع الزراعي بنسبة (٨,٩١ ٪) تليها قطاع النقل والاتصالات بنسبة (٨,٥٩ ٪) واخيرا القطاع التربية والتعليم بنسبة (٥,٠٤ ٪). اما على مستوى السنوات ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ و٢٠٠٦ , فكانت القطاعات الثلاث الاولى هي القطاع الصناعي وقطاع المباني والخدمات وقطاع النقل والاتصالات، بينما في سنة ٢٠٠٧ فكانت القطاعات الثلاث الاولى هي القطاع الصناعي وقطاع المباني والخدمات وقطاع التربية والتعليم، وفي اعوام ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ و٢٠١٢ , فكانت القطاعات الثلاث الاولى هي القطاع الصناعي وقطاع المباني والخدمات والقطاع الزراعي.





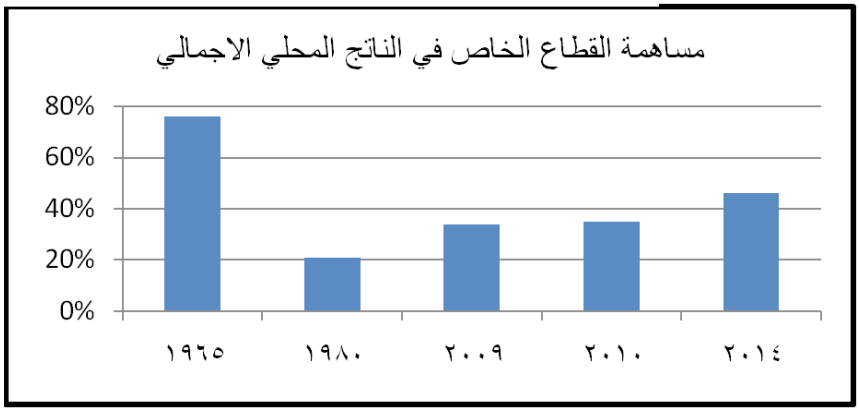
نستنتج من هذا، هيمنة القطاع الصناعي للمبالغ الاستثمارية بنسبة أكثر من نصف المبالغ، وهذا مؤشر جيد لدفع عملية التنمية الى الامام وتكوين مصادر جديدة للدخل الوطني وخروج الاقتصاد العراقي من اقتصاد احادي الجانب الى متعدد الاتجاهات، وتشغيل الايدي العاملة وتقليل نسب البطالة. وان قطاع المباني والخدمات حصلت على ربع المبالغ الاستثمارية وذلك بسبب تهالك وتدمير المباني العامة والخدمية بعد ٢٠٠٣ والحاجة الى اعادة تاهيلها او بناء ابنية جديدة، اضافة الى النقص في خدمات البنى التحتية والفوقية المقدمة للمجتمع. اما قطاع النقل والاتصالات والقطاع الزراعي حصلتا على نسب متقاربة تصل (٨ ٪) وذلك لاهمية هذين القطاعين وخاصة الزراعة التي توجهت الاهتمام اليها بعد تخصيصات ٢٠٠٨ وذلك لتنشيط هذا القطاع لما له من فوائد متعددة في مجال الامن الغذائي والبيئي والاقتصادي وتقليل الاستيراد من الخارج للحفاظ على العملة الصعبة. اما قطاع التربية والتعليم فلم يتم الاهتمام بها بصورة تليق بمكانة هذا القطاع والتي تعتبر الاساس في تطوير المجتمع وتوعيته وتوفير الكوادر لادارة وتشغيل المؤسسات المختلفة في البلد، وان هذه النسبة من التخصيصات لا يمكن ان تسهم في تطور النظام التعليمي في العراق مع كل مايتطلبه ذلك من مستلزمات اساسية. وهذا هو حال جميع الموازنات والخطط في العراق باعتمادها على النمط الكلاسيكي في توزيع التخصيصات المالية، من خلال اعطاء الاولوية للصناعة واعطاء الترتيب الاخير لقطاع التربية والتعليم، بينما التوجهات الحديثة هو نحو تنمية الموارد البشرية وتطويرها واعطاء الاولوية والصدارة في التخصيصات لقطاع التربية والتعليم.

خامساً: القطاع الخاص: ضمن توجهات الدولة لمرحلة ما بعد ٢٠٠٣ , في تشجيع القطاع الخاص للمساهمة في زيادة الناتج المحلي، ولتكون احدى مصادر التمويل الاساسية لايرادات الدخل الوطني. ومن استعراض موجز، نلاحظ ان القطاع الخاص كان يقوم بتشغيل (٨٢,٢ ٪) من إجمالي عدد العاملين في الاقتصاد الوطني ويساهم بـ(٤٥,١ ٪) من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي وينتج (٧٦ ٪) من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٦٥، ولم يعد يساهم في عام ١٩٨٠ ألا بما نسبته (٦٦,٨ ٪) من إجمالي العاملين و (١٩,٦ ٪) من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي و (٢١ ٪) من الناتج المحلي الإجمالي .

نجد ان مساهمة القطاع الخاص في توليد الناتج المحلي الاجمالي بنسبة (٣٤ ٪) لعام ٢٠٠٩، وارتفعت نسبياً لتصل الى (٣٥ ٪) عام ٢٠١٠ لتؤكد على الدور المتواضع للقطاع الخاص في ادارة فعاليات التنمية. وتهدف خطة التنمية الوطنية الى ايصال نسبة مساهمة القطاع الخاص الى (٤٦ ٪) من اجمالي الناتج المحلي (وزارة التخطيط، ٢٠١٢).

نستنتج ان قبل ٢٠٠٣ اعتمد التوجه المركزي والاشتراكي السائد انذاك، وعمل على تقليل دور

القطاع الخاص في المساهمة بالناتج المحلي الاجمالي للعراق، ونلاحظ ان بعد ٢٠٠٣ , تعمل الدولة على تنشيط دور القطاع الخاص في زيادة مساهمته بالناتج المحلي الاجمالي، خصوصاً مع التوجه نحو اقتصاد السوق الحر.



سادساً: تنمية الأقاليم: من ملاحظة الجدول (١٠ و١١) نجد ان المبالغ المخصصة لخطة تنمية الاقاليم اعتمدت مؤشر عدد السكان بصورة اساسية وثم اعتمدت على التاثيرات السياسية ومعالجة الازمات السياسية من خلال زيادة التخصيصات لبعض المحافظات على حساب اخرى، ولم تعتمد مؤشر المحرومية والحاجة والاولويات للمحافظات التي تعاني ضعف معدلات النمو، فنجد ان محافظة بغداد هيمنت على ربع ميزانية تنمية الاقاليم من ٢٠٠٦ – ٢٠١٠ تليها محافظتي البصرة ونينوى بنسبة (١٠ ٪) لكل منها، تليها محافظة بابل بنسبة (٦,٦٧ ٪). بينما نجد في عام ٢٠٠٦ هيمنة المحافظات الثلاث الكبرى (بغداد، نينوى والبصرة) تلتها محافظة ذي قار، وفي عام ٢٠٠٧ محافظة الانبار، وفي عام ٢٠٠٨ محافظة بابل، وفـي عـام ٢٠٠٩ محافظة ذي قار، وفي عام ٢٠١٠ محافظة كركوك.

ونجد ان نسب الانجاز الكلي للسنوات ٢٠٠٦-٢٠١٠ قد بلغت (٥٠,٩١ ٪)، وهذا يعتبر تعتر كبير في مجال التنمية،

والسبب يعود الى:

١.ضعف الكوادر المنفذة للخطة والمراقبة على سير الاداء والتنفيذ.

٢.تجربة حديثة للمحافظات تحتاج الى فترة طويلة للاستفادة منها.

٣.الفساد الاداري والمالي والمحسوبية في طرق احالة المشاريع وتنفيذها من قبل الشركات.

٤.الوضع الامني غير المستقر وخاصة في محافظة ديالى ونينوى.

٥.تضارب المصالح والمسؤولية بين الوحدات الادارية والمجالس المحلية.

٦.التدخل في اعداد الخطة من قبل المسؤولين بالمحافظات واختيار مشاريع لا تملك جدوى اقتصادية.

٧.الروتين الحكومي والتعقيد في انجاز معاملات السلف المالية الخاصة بالمشاريع.

اما على مستوى المحافظات فنجد اعلى نسبة تنفيذ منذ ٢٠٠٦-٢٠١٠ هي في محافظة النجف وبلغ نسبة التنفيذ (٨٣,٧٧ ٪)، تليها محافظة ميسان بنسبة تنفيذ (٨٢,٥٣ ٪)، تليها محافظة كربلاء بنسبة تنفيذ (٧٤,٥٦ ٪)، وجاء رابعا محافظة الانبار بنسبة تنفيذ (٦٦,٤٧ ٪)، ويعود سبب التقدم بانجاز المشاريع الى:

١.الاستقرار النسبي للوضع الامني بهذه المحافظات.

٢.وجود شركات جيدة في تنفيذ المشاريع ضمن المواصفات الفنية والهندسية وضمن المدة المقررة.

٣.الاعداد المسبق لقائمة المشاريع وتقديمها ضمن المدة المحددة.

٤.وجود الكوادر التخصصية والهندسية القادرة على ادارة ومراقبة تنفيذ المشاريع.

بينما نجد اقل نسب تنفيذ في محافظة ديالى وبنسبة (٢٨,٢٨ ٪) (مع العلم بان خامس تخصيص مالي من ٢٠٠٦-٢٠١٠ لتنمية الاقاليم هي لمحافظة ديالى)، تليها محافظة نينوى بنسبة تنفيذ (٣٧,١ ٪)، والسبب يعود الى تردي الوضع الامني بشكل اساسي خاصة في ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ و٢٠٠٨ , اضافة الى ضعف الكوادر التنفيذية والرقابية على المشاريع.

سابعاً: البترودولار: نص المادة ٤٣ من الدستور العراقي على تحويل مبلغ يعادل الدولار الواحد عن كل برميل نفط خام منتج أو مكرر، وعن كل ١٥٠ متر مكعب من الغاز الطبيعي المنتج في أي محافظة عراقية إلى ميزانية تلك المحافظة. من هذا النص الدستوري تم تحويل مبالغ الى ايرادات المحافظات القادمة من النفط المنتج او المكرر او الغاز الطبيعي .

تحتل محافظة البصرة على اعلى ايرادات للبترودولار وبنسبة (٣٧,١ ٪) من اجمالي ايرادات البترودولار في العراق، تليها محافظة كركوك بنسبة (١٤,٦٣ ٪)، تليها محافظة بغداد بنسبة (١١,٨٤ ٪)، تليها محافظة ميسان بنسبة (٦,٩٤ ٪) ومحافظة صلاح الدين بنسبة (٦,٣٪). وهذه الايرادات تشير الى المصادر الاساسية للنفط الخام والمتمثل بمحافظة البصرة وكركوك وميسان، اضافة الى المصافي الرئيسة في العراق والمتمثلة بمصفى الدورة في بغداد ومصفى بيجي في محافظة صلاح الدين.

السؤال هنا، هل ان هذه الايرادات الضخمة تصرف في مواضعها الصحيحة وتحقق تنمية للمجتمع في كافة المجالات؟

الجواب: ممكن ان تحقق هذه المبالغ التنمية للمجتمع بشرط التخطيط الصحيح والمسبق واستغلال هذه الايرادات بمواضعها من خلال وضع قائمة لاولويات المجتمع من المشاريع الخدمية والتنموية التي تحقق التنمية.

ثامناً: المنافذ الحدودية: تعتبر المنافذ الحدودية احدى مصادر الايرادات للموازنة العامة بالرغم من انها تشكل نسبة قليلة، وتعتبر المنفذ الرئيسي للعراق هو عبر محافظة البصرة والمطل على الخليج العربي، وكانت نسبة وارداتها تبلغ (٥٤,١ ٪) من اجمالي واردات المنافذ الحدودية للعام ٢٠١٠، تليها المنفذ الحدودي في محافظة الانبار وبلغت النسبة (٣٨,٣٤ ٪).

الاستنتاجات

١. جميع الموازنات الصادرة بعد أحداث ٢٠٠٣ تفتقد إلى رؤية اقتصادية واضحة من أجل إعطاء الأولويات لمعالجة معدلات التضخم المرتفعة والبطالة، إضافة إلى عدم معالجة هذه الموازنات حالة الشركات المملوكة للدولة، وعدم الاهتمام بالقطاعات الإنتاجية الا بنسب بسيطة من الموازنة منذ عام.

٢. تعدد مصادر التمويل للمحافظات والمتمثلة بتنمية الاقاليم والبترودولار والمنافذ الحدودية وجباية الدخول للزائرين الاجانب للعتبات المقدسة وغيرها، بهدف اعطاء صلاحيات أكبر في ادارة شؤون المحافظات وتكريس لنظام اللا مركزية الادارية، اضافة الى المشاركة الجماهيرية للمجتمع ودعم الديمقراطية في العراق.

٣. الإنفاق الحكومي يتسبب في استنزاف الموارد المالية دون تحقيق الهدف المطلوب او يجري تنفيذه بتكلفة مرتفعة.

٤. تأثر الموازنة العامة وعدم استقرار ايراداتها، بسبب تذبذبات اسعار النفط العالمية، والتغييرات والازمات المحلية والعالمية، وهذا ما تم ملاحظته في موازنة عام ٢٠٠٧ و٢٠٠٩ من معدلات نمو سالبة، وبالتالي تاثر على معدلات نمو الايرادات المالية والنفقات , بينما نجد العكس في موازنة ٢٠٠٨ من زيادة في معدلات نمو الايرادات المالية للموازنة .

٥. هناك دعم من قبل الحكومة للقطاع الخاص في زيادة الناتج المحلي من خلال تشريع قانون الاستثمار وتوفير التسهيلات والاعفاءات من الضرائب وغيرها واتجاه نحو اقتصاد السوق الحر.

٦. هناك محاولات لزيادة النفقات الاستثمارية مقابل تخفيض النفقات التشغيلية في الموازنات العامة.

٧. انخفاض نسبة النفقات الحاكمة ضمن الموازنة العامة والتي تعتبر عبئا اضافيا على الموازنة.

٨. المعدل العام لنسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية لم تتجاوز (٦٩ ٪) وهذا مؤشر على عدم قدرة الوحدات التنفذية على استغلال الموازنة بشكل أفضل وبكفاءة عالية.

٩. الموازنة العامة توضع عادة بوجود عجز مخطط، وتنتهي بوجود فائض نتيجة وجود فجوة بين التخصيصات والمصروفات من الموازنة العامة.

١٠. زيادة المبالغ للقطاعات الاستثمارية منذ موزانة ٢٠١٠ وذلك لاهمية هذه القطاعات في تنمية الاقتصاد الوطني بكافة جوانبها.

١١. تخصيصات تنمية الاقاليم لم يتم استغلالها ولم تتجاوز نسب التنفيذ (٥١ ٪) من التخصيصات، وهذا مؤشر يحتاج الى اعادة النظر في التخصيصات حسب القدرة الفنية للمحافظات على تنفيذ التخصيصات.

١٢. المشاريع المقررة والمنفذة ضمن تخصيصات تنمية الاقاليم والبترودولار والمنافذ الحدودية، تمتاز احيانا بانها مشاريع لا تخدم المجتمع وتنفذ حسب توافقات سياسية ومصالح شخصية للمسؤولين، وبالتالي تبديد للاموال المخصصة لتنمية وتطوير المجتمع.

١٣. هنالك علاقة عكسية بين التخصيصات ومعدلات التنفيذ من التخصيصات، فكلما التخصيصات أكبر نسب التنفيذ تكون اقل وهذا ما وجدته في معظم الموازنات وخاصة في تخصيصات تنمية الاقاليم.

١٤.ارتفاع نسب الفساد بين الموظفين الحكوميين، مسببة ارتفاعاً في معدلات الانفاق العام نتيجة لغياب الضوابط المالية الحاكمة للعمليات المتعلقة بفقرات الموازنة العامة، كذلك التاثير على نسب انجاز الموازنة العامة وتنمية الاقاليم وتدني نسب التنفيذ الى النصف وبالتالي توقف عجلة التنمية والتطور للمجتمع.

١٥.عدم دقة البيانات الحكومية المالية واختلافتها من

مصدر الى اخر، وهذا مؤشر خطير لها مدلولات تتعلق بالفساد الاداري والمالي.

١٦. وجود تغير في التبويبات الموازنة العامة إضافة إلى تغيير المسميات بين سنة وأخرى سواء للانفاق أو الإيرادات مع عدم بيان أسباب هذا التغييرات مما يصعب إجراء المقارنات والوقوف على الاتجاهات التي تبغي الدولة تحقيقها مما يستوجب الالتزام بالثبات للمحافظة على أهمية الموازنة كأداة تخطيطية ورقابية.

التوصيات

١.جانب الموازنة العامة الاتحادية:

•الاعتماد على القدرات والطاقات والافكار الجديدة في اعداد الموزانة العامة للدولة لتحقيق الاهداف، من خلال الكوادر التخصصية لدى وزارة المالية والجامعات العراقية.

•توفير المختصين الجيدين في اعداد الموازنة العامة والذين لهم القدرة على التحليل وخاصة المسؤولين عن اعداد وتنفيذ ورقابة الموازنة بالاضافة الى كوادر فنية مدربة على استيعاب المفاهيم الحديثة للموازنات.

• لابد ان تلعب الجامعات الدور الاساسي بتوفير المختصين من الخريجين وتطوير قابليات الموجودين حالياً في العمل الميداني.

•تشكيل فريق مشترك بين الجهات المعنية المالية والتخطيطية والاقتصادية لوضع التصورات التي تحقق الاهداف الاساسية للموازنة، اضافة الى اعادة النظر بالقوانين والتشريعات التي تعرقل تنفيذ الموازنة العامة.

• الاهتمام بالسياسة المالية التي هي جزء مهم من السياسات الاقتصادية، ومستندة الى سياسات مالية نابعة من الحاجة الفعلية للمجتمع أي تتم وفق الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع.

• التصدي للفساد المالي والإداري باعتباره أحد وسائل عرقلة تنفيذ الموازنة العامة والوصول الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق الاهداف، وذلك بمنح الصلاحيات الكاملة لهيئات الرقابة، مع إسنادها بتفعيل مشاركة المجتمع المدني، والصحافة، والقضاء.

• اعتماد مؤشر الامكانات التنموية المتاحة ودرجة المحرومية في اعداد الموازنات المختلفة في المحافظات.

• اعطاء الاولوية لقطاع التربية والتعليم في التخصيصات المالية والتوجه نحو تنمية الموارد البشرية باعتباره هدف ووسيلة التنمية والقاعدة التي تنطلق منها القطاعات الاخرى، ودوره في تنمية المجتمع علميا وثقافيا للوصول الى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية.

• اعطاء الاولوية ايضا لقطاع الزراعة، وذلك لتوفر الامكانات التنموية المختلفة لهذا القطاع، وتأمينه للامن الغذائي للبلد ولمزاياه البيئية.

٢.جانب الايرادات العامة:

•زيادة الايرادات الضريبية من خلال إصدار التشريعات الجديدة للضرائب و إصلاح الإدارة الضريبية وسياستها وزيادة عدد الخاضعين للضريبة ورفع كفاءة التحصيل الضريبي , وإستخدام نظام للحوافز للعاملين في الدائرة الضريبية الذي قد يساهم في القضاء على الفساد , والعمل على تطبيق قانون الضريبة على المبيعات بصورة تساهم في تشجيع الاستثمار وتطوير الإدارة الضريبية , والإسراع في إقرار التشريعات القانونية والتنظيمية المالية وتطوير التشريعات القائمة فيها بما يسهم في زيادة الإيرادات العامة وترفع من مستوى الخدمات العامة مثل إقرار الرسوم القضائية .

• زيادة الرسوم الكمركية على البضائع والسلع المستوردة وخاصة السلع المعمرة، ودعم الصناعات المحلية وتقليل الاستهلاك، وبالتالي تقليل من تسرب العملة الصعبة الى الخارج.

• إعادة تأهيل الشركات المملوكة للدولة او خصخصتها لزيادة الايرادات.

• الاهتمام بالقطاع الزراعي والصناعي والسياحي وغيرها من خلال سياسة اقتصادية ناضجة وفاعلة، واستغلال الموارد المتاحة من الموارد المعدنية وخاصة الغاز الطبيعي والمعادن، وتفعيل قطاع السياحة الدينية والترفيهية والقطاعات الاخرى التي تحقق عوائد كبيرة تسهم في تقليل من الاعتماد على النفط.

• الاهتمام بالصناعة النفطية من أجل زيادة الايرادات النفطية بدلا من الاعتماد على صادرات النفط الخام.

• توجيه الايرادات لتمويل المشاريع التنموية والخدمات الأساسية الأكثر إنتاجية وذات العائد الاقتصادي والاجتماعي الأكبر على النمو الاقتصادي، وتلك التي تساهم في التخفيف من حدة الفقر ورفع مستوى الرفاهية للمواطن.

• إصلاح القطاع الخاص وذلك بجعله قطاعا فاعلاً وأكثر انتاجية والتزاما بالاستثمار طويل الأجل وفي توجيهه نحو الأنشطة الإنتاجية الحقيقية بدلاً من الأنشطة غير المنتجة وذات الربحية السريعة ولتحقيق ذلك فأن من واجب الحكومة العمل على توفير البيئة الملائمة للاستثمار الخاص والجاذبة للاستثمار الاجنبي وذلك يتضمن مجموعة من التعديلات في البيئة التشريعية والتنظيمية القائمة بما يسمح من توفير الفرص المتكافئة للجميع وبشفافية عالية.

• تطوير سوق الاوراق المالية الحكومية في العراق وذلك لاهميتها في تمويل الموازنة العامة وتمثل وسيلة هامة ورئيسة من وسائل الإدخار، وانتقال المدخرات في الاقتصاد بين مختلف القطاعات باعتبارها وسيلة آمنة للاستثمار أو كمؤشر يساعد في تبني قرارات استثمار سليمة، كذلك الاهتمام بالقطاع المصرفي .

• تنشيط القطاع السياحي بكافة اشكاله الدينية والترفيهية

والتاريخية، لما لهذا القطاع من اهمية في زيادة الايرادات بصورة اساسية ومستدامة.

• تنمية القطاع الخاص من خلال تؤئمة القطاع المحلي بالاجنبي.

٣. جانب النفقات العامة:

• اجراء اصلاحات لنفقات الدولة وخاصة الموازنة التشغيلية. وتكون عملية الإصلاح تدريجية بحيث إن خفض الإنفاق لا يؤثر على الطبقات الفقيرة، وذلك من خلال وضع سياسة مناسبة للتأمين الصحي والاجتماعي والتأمين ضد البطالة، كذلك ترك الحكومة لبعض المشروعات يكون أيضا بشكل تدريجي لكي يستطيع القطاع الخاص ان يحل محلها واستقطاب العمالة الفائضة.

• اجراء تقييم شامل لكافة مؤسسات الدولة وبذل الجهود في امكانية اعادة تأهيلها وعملها وفق أسس السوق بدلا من تصفيتها او خصخصتها بشكل غير كفوء، وبالتالي التقليل من الضغط على النفقات التشغيلية.

• إدارة الدين العام الخارجي إدارة كفؤة تحقق الاستفادةالكاملة من القروض الممنوحة، وبحيث لا يتم اللجوء إليها إلا وفق أسس إقتصادية ولتمويل مشاريع إستثمارية.

• الاعتماد على مصادر التمويل الذاتي للوزارات التي تمتلك الواردات وبالتالي التوجه نحو تقليل النفقات للموازنة العامة.

٤. جانب تنفيذ الموازنة:

• اعداد وتوفير كوادر متخصصة وكفؤة في تنفيذ ومراقبة وتقييم الموازنة في المحافظات كافة.

• التنسيق بين الوحدات التنفيذية والوزارات لتذليل الصعوبات التي تواجه تنفيذ الموازنة من خلال انشاء الحكومة الالكترونية.

•اعداد التقارير الاسبوعية والشهرية عن نسبة انجاز الموازنة العامة، وارسالها الى غرفة عمليات لادارة الموازنة العامة واتخاذ القرارات المناسبة للاسراع في التنفيذ.

• توفير الاجواء الامنية المناسبة والامنة لتنفيذ المشاريع الخدمية والاستراتيجية.

• وضع اليات سهلة وبسيطة لصرف المستحقات المالية للشركات المنفذة للموازنة، للتقليل من تاخير التنفيذ . والاسراع في نسب التنفيذ.

• الاسراع في اكمال الحسابات الختامية للموازنات العامة تساعد على وضع الرؤيا المستقبلية لتنفيذ الموازنات المستقبلية.

• معالجة الفجوة الاستثمارية من خلال مشاركة القطاع الخاص لاغراض المشاريع المختلفة.

• اعطاء صلاحيات أكثر للمحافظات من منطلق اللا مركزية الادارية، للتعاقد مع الشركات الاجنبية بأستخدام النمط الاستثماري (مشاركة القطاع الخاص للعام).

البرنامج الحكومي للاصلاح الاداري في العراق ٢٠١٤-٢٠١٨ ودوره في التنمية الاقتصادية ((انموذج وزارة التجارة))

اعداد : فاطمة علي سليمان
مدير قسم ادارة الموارد البشرية

المقدمة

يشكل القطاع العام في العراق الوعاء الرئيسي للقوة العاملة المتنامية , وهو المصدر الوحيد تقريبا لتقديم الخدمات العامة للمواطنين ، ويجابه القطاع العام في العراق العديد من التحديات والمشكلات نتيجة لاسباب وعوامل موضوعية وذاتية مرتبطة باداء السياسات العامة والحروب والحصارالذي كان مفروضا على العراق مما ادى الى توارث العديد من الظواهر السلبية على صعيد الاداء والهياكل والنظم الحاكمة لعمل القطاع .

ولقد ادركت الحكومة العراقية اهمية تحديث نظام الادارة العامة على جميع الصعد القانونية والادارية وتطوير ادوات العمل والقدرات الفنية والمهارية للقوى البشرية والبنى التحتية في اطار رؤية وطنية شاملة , لذلك فقد شكلت الحكومة لجنة عليا للاصلاح الاداري لتطوير رؤية وطنية استراتيجية لتحديث القطاع العام والتخلص من الظواهر السلبية ولتضع خريطة طريق تشكل المظلة الجامعة لمختلف المبادرات الوطنية والدولية الساعية لتحديث القطاع العام واصلاح منظومة الادارة العامة .

وتهدف هذه الدراسة الى قراءة تأملية للبرنامج الحكومي للاصلاح الاداري الذي اعدته جهات حكومية ودولية وبيان كيفية تعامل وتنفيذ وزارة التجارة لهذا البرنامج وما تضمنه من مجالات للتطوير والتحديث ، وفي ضوء ذلك ، تم تقسيم الدراسة الى ثلاث مباحث ، جاء المبحث الاول ليسلط الضوء على الجوانب النظرية لموضوع الاصلاح الاداري ، و حاولنا في البحث الثاني ومن خلال وثيقة الاصلاح الاداري بيان مجالات الاصلاح الاداري التسعة ، بينما جاء المبحث الثالث مستهدفا بالتحليل والتقييم جهود الوزارة خلال السنوات الماضية في تنفيذ متطلبات الاصلاح الاداري في الوزارة.

المبحث الاول
الاطار المفاهيمي للإصلاح الاداري

يرجع جذور تسمية الاصلاح الاداري الى منظومة الدول الغربية ، حيث ان اول حركة للإصلاح الاداري ظهرت بدايةً في الولايات المتحدة الامريكية في اوائل القرن العشرين داعية اجهزة الادارة العامة الى تحقيق الكفاءة في

الاداء والاقتصاد في النفقات ، ولعل من اهم ما اثمرت به هذه الحركة ودعوتها هو فصل العمل السياسي عن الادارة واعتبار الادارة مجالاً مستقلاً يخلو من أي تجاذبات سياسية .

وقد جاء موضوع الاصلاح الاداري والاهتمام به في منطقتنا العربية متأخرا الى حد ما ، حيث بدأ الاهتمام به في مطلع خمسينيات القرن العشرين على اثر الاستقلال السياسي الذي تحقق لمعظم الدول العربية بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث اتجهت الحكومات العربية نحو بناء جهاز الدولة وظل موضوع الاصلاح الاداري في الوطن العربي منذ ذلك التاريخ موضوعاً مهماً وشعاراً مرفوعاً وحلماً مطلوباً ، وقد عقدت من اجله العديد من المؤتمرات وشكلت اللجان السياسية والفنية واستقطبت له الخبرات والامكانات ، الا ان ماتحقق منه دون الطموحات ، حيث ان الجهود المبذولة له في هذا الخصوص والموارد الكبيرة التي خصصت وانفقت على عملية الاصلاح الاداري خلال نصف قرن قابلها تعثر متزايد في اداء الاجهزة الحكومية .

مفهوم الاصلاح الاداري

هناك خلط كبير بين عدد من المفاهيم والمصطلحات التي تشير الى عملية ادخال او تعديل او تحول في الاجهزة الادارية ، ولعل من بين اهم هذه المفاهيم هي اعادة التنظيم الاداري والتنمية الادارية والتحديث الاداري ، لذلك اجد من الضروري ان نبين مفاهيم هذه المصطلحات قبل بيان و معرفة مفهوم الاصلاح الاداري.

اعادة التنظيم الاداري: ويعني التحسين في مكونات الجهاز الاداري بالمعنى الهيكلي حيث يتم التركيز على عملية الاصلاح دون الاهتمام بنتيجة علاقات العمل السلوكية وكذلك عملية الاصلاح هذه تتم بمعزل عن الاطار البيئي الذي يحكم العملية الادارية.

التنمية الادارية: هي عملية واعية مخططة ومنظمة بشكل جماعي و ديناميكية شاملة تستهدف الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري في المؤسسة أو المنظمة ، وتشمل كل الأنشطة أللازمة لاختيار وتهيئة العنصر البشري لإداء عمله بطريقه افضل .

التحديث الاداري : هو عملية تهدف الى تطوير او تغيير الادوات التقنية والنظم بحيث يتم الانتقال من وضع اداري الى وضع اداري افضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والاساليب التقنية الحديثة وبما يحقق اكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها.

وينصرف مفهوم الاصلاح الاداري نحو اعادة التفكير في تغيير منهجية واسلوب الادارة العامة والتي تتمثل في اجهزة الدولة وهذه العملية هي في الحقيقية مطلب كثير من الدول سواء كانت متقدمة او نامية نظراً لأنها تمثل اعادة دور الدولة في تقديم خدماتها للمواطنين.

كما يرى البعض ان الاصلاح الاداري هو مجموعة الاجراءات الرامية الى ازالة خلل ما في النظام الاداري وذلك خلال فترة زمنية محدودة في مواضيع معينة ، كما يعرفه على انه مضمون ايجابي يهدف الى نشر الوعي والادراك بين المسؤولين والسلطات المختصة والمواطنين حول الاهمية والحاجة الى ان نبني احدث المفاهيم والافكار في مجال علم الادارة العصري في اطار الادارة العامة ،

والإصلاح الإداري جهد سياسي وأداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية ايجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقا» لتنمية قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافه ، وبذلك فأن الإصلاح الإداري له خصائص متعددة ومتمثلة في :-

١-تغيير جذري وأصيل في الأشخاص والمفاهيم .
٢-عملية هادفة مخططة ومرسومة.
٣-عملية مستمرة ومتجددة هدفها يتحرك دائما».
٤-عملية متكاملة تشمل كل مقومات الادارة وسائر خطواتها.

ويستند الاصلاح الاداري في مفهومه على ثلاث منابع اساسية يجب اخذها بعين الاعتبار وهي النظرة السياسية له والنظرة الاجتماعية والنظرة الادارية.

وبالنسبة للوجهة السياسية في الاصلاح الاداري فإنها تشير الى ان الاصلاح الاداري عبارة عن عملية سياسيه تصيغ العلاقة بين السلطة الادارية وباقي عناصر المجتمع وهذا يشير الى ان مشاكل الجهاز الاداري تنبع من السياسة وتأتي من قمة الهرم السياسي.

اما بالنسبة للوجهة الاجتماعية في الاصلاح الاداري فإنها نشأت من خلال نشأة علم اجتماع الادارة العامة والتي اشارت الى اهمية الوسط الاجتماعي واخذه بعين الاعتبار

عند القيام بعملية الاصلاح الاداري كونه يكسب العملية الشرعية ويجعلها متبوعة بالفهم والاخلاص والالتزام.

اما بالنسبة للوجهة الادارية في الاصلاح الاداري فهي تشير الى الجهود المصممة لإحداث تغييرات في انظمة الادارة العامة في المواقع التي كانت تعاني من خلل ما يجعلها قادره على القيام بعملها بالشكل الفعال والكفء.

بعد هذا العرض لمفهوم الاصلاح الاداري فأننا اكثر ميل لتعريف الدكتور حسن الطيب والذي تبناه خبراء الاصلاح والتنمية العرب حيث عرف الاصلاح الاداري على انه جهد سياسي واداري واجتماعي وثقـــافي واداري هادف لإحداث تغـــيرات اســـاسية ايجابية في السلوك والنظم والعلاقات والاساليب والادوات تحقيقاً لتنمية قدرات وامكانيات الجهاز الاداري بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز اهدافه.

مراحل الاصلاح الاداري

بعد هذه الاشارة والعرض الموجز عن مفهوم الاصلاح الاداري في اطارها المعرفي والتنظيري ، نرى من الضروري ان نسلط الضوء على كيفية اجراء التغيير المطلوب في الجهاز الاداري ، حيث ان عملية التغيير لا يمكن ان تتم دفعة واحدة فهي مجموعة من الخطوات المترابطة مع بعضها البعض والتي تقودنا الى الانجاز المطلوب حيث تأخذ عملية الاصلاح الاداري المراحل الاتية .

١-الاحساس بالحاجة الى الاصلاح الاداري:

ان سوء الاداء بالعديد من المصالح والمؤسسات العامة وضعف رضا المستفيد من الخدمات وتقييد الاجراءات والتنظيم الوظيفي وضعف مستويات المديرين وشيوع الظواهر السلبية وعدم الانضباط وغيرها ، يعطي شعوراً بالوضع القائم الغير مرغوب فيه والحاجة الى تغييره للوصول لما نريد ، فالإصلاح ليس هدف وانما وسيله للوصول اليه.

٢-صياغة الاستراتيجيات ووضع الاهداف:

في هذه المرحلة يتم اولاً تحديد رؤية عن الاصلاح الاداري ، كما يتم تحديد الرسالة من هذا العمل المتمثل بالإصلاح ، كذلك تحديد الاهداف المراد تحقيقها من الاصلاح الاداري ، بعدها يتم وضع الكيفية التي من خلالها يتم تحقيق الاصلاح أي وضع استراتيجيات لذلك . وتعتبر هذه المرحلة من اكثر المراحل صعوبة لوجود اولويات عديدة حسب المستفيدين وتفاوت واختلاف وجهات النظر بشأنها ووسائل التنفيذ.

٣-مرحلة تطبيق الاصلاح الاداري:

هذه المرحلة ايضاً تكتنفها الصعوبة كون كل طرف في الجهاز الاداري يحاول مقاومة عملية التغيير

اذا ما اثرت على مصالحه الشخصية ، وهناك اساليب يمكن اتباعها من اجل الاصلاح مثل اسلوب الصدمة الفجائية الذي طبقته اليابان والذي حقق نجاح باهر، حيث وبعد الحرب العالمية الثانية قامت بتسريح ١٥٠٠٠ موظف دفعه واحدة من الجهاز الاداري للتأكد على جدية عملية الاصلاح ، وهناك الاسلوب التدريجي بالإصلاح أي بتهيئة وتأهيل الجهاز الاداري تدريباً علمياً للقيام بعملية الاصلاح والتمهيد المناسب له من خلال نشر اهدافه بين مختلف مستويات العاملين في الجهاز الاداري قبل البدء به ، ومثال على ذلك التجربة الفرنسية في اصلاح هياكل ونظم الادارة والرقابة على قطاعي الكهرباء والغاز ويعتبر هذا الاسلوب الاكثر ملاءمة وفعالية في الدول النامية.

أهداف الاصلاح الاداري

الاصلاح الاداري بصفته جهد منظم يشتمل على مجموعة متكاملة من الاجراءات والوسائل المدروسة والمعدة من المختصين في مجال الادارة العامة ينطوي على مجموعة من الاهداف تتمثل بـــ :

١- تحسين مستوى الاداء في الجهاز الاداري ورفع الانتاجية.

٢- ترشيد الانفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج والاجهزة والاعداد الفائضة من العاملين .

٣-تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الادارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة شؤون الدولة العامة وفي صنع القرارات .

٤-تبسيط الاجراءات الادارية واصلاح الانظمة المالية

والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الاعمال المطلوبة .

٥-تحسين اساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار ان تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود الاجهزة الادارية ويتم ذلك من خلال اظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والاجهزة الادارية وتعزيز مفهوم المسائلة والمسؤولية الاجتماعية.

المبحث الثاني
مجالات الاصلاح الاداري في البرنامج الحكومي

أعداد رؤية وطنية شاملة للإصلاح وتحديث الإدارة العامة في العراق يشكل مظلة أساسية وجامعة لجهود الحكومة في الإصلاح الإداري كان من المهام التي أوكلت للجنة العليا للاصلاح الاداري بناءاً على تفويض من مجلس الوزراء .

ولعل من الامور التي تعطي لهذه الوثيقة قيمه واعتبار واهميه هو المشاركة الواسعة في اعدادها حيث شارك عدد من الخبراء العراقيين والمسؤولين في الوزارات المختلفة والاكاديميين من الجامعات العراقية ومراكز البحث الوطنية والمركز الوطني للتطوير الاداري وتقنية المعلومات التابع لوزارة التخطيط وبدعم من منظمات الامم المتحدة ؛ وبذلك فن وثيقة الاصلاح الاداري تعد رؤية وطنية تم التوصل لها عبر سلسلة طويلة من النقاشات والاجتماعات وورش العمل وبالتشاور مع خبراء الامم المتحدة.

وقد تم تحليل الوضع القائم للادارة العامة في العراق والظواهر السلبية وعلاقاتها ومسبباتها ، واقتراح اهداف استيراتيجية تعالج اسباب المشكلات وترسم طريقا نحو الاصلاح والتطوير والفاعلية والكفاءة ، كما تم الاخذ بعين الاعتبار جميع المبادرات والمحاولات والمشاريع والانشطة التي تعالج قضايا الاصلاح في العراق بدعم من مختلف الشركاء الدوليين لاسيما منظمات الامم المتحدة والبنك الدولي والوكالة الامريكية للتنمية الدولية.

وقد تضمنت خريطة طريق الاصلاح الاداري ادخال تغييرات اساسية في انظمة الادارة العامة بما يكفل تحسين مستويات الاداء ورفع كفاءة النظم والاجراءات الادارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية والقانونية وجعلها اكثر ملائمة مع التطور التكنلوجي الحديث واحتياجات المواطنين واحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات بشكل كفوء وفاعل.

ويأتي اهتمام الحكومة في موضوع الإصلاح الاداري في عام ٢٠١١ في سياسة عامة تبنتها الدولة لاعادة ترتيب الحياة العامة في العراق حيث وجدت ان الادارة العامة في العراق في الوزارات والمؤسسات الحكومية بحاجة الى تطوير وتغيير واختيار الاساليب المناسبة والفعالة لتحقيق اهداف الحكومة .

وقد اجريت خلال السنوات ٢٠٠٨ – ٢٠١٠ دراسات وتحليلات وتقييمات علمية لاداء القطاع العام العراقي نفذتها عدد من الوزارات بدعم من منظمات الامم المتحدة وبمشاركة عدد كبير من الخبراء المحليين الدوليين ، و شملت الدراسات تحليلات لاداء الوظيفة العامة وهيكل القطاع العام وتحليل اوضاع اللامركزية والاداء الاداري في قطاعات الصحة والتعليم والماء والصرف الصحي ونظام الاحصاءات الوطنية والحوكمة الالكترونية.

وجاءت الدراسات بأشارة واضحة وتأكيد على ان هناك حاجة ضرورية الى اصلاح المنظومة القانونية للوظيفة العامة ونظم الادارة والحوافز وتحديث نظام الادارة المالية والنظم المحاسبية ونظام الخدمة المدنية في العراق بشكل كامل وكذلك الحاجة الى مراجعة الهياكل التنظيمية للوزارات والمؤسسات العامة لازالة التعارضات وتسريع دورة اخذ القرار لتنفيذ العمل واعداد وصف وظيفي وتحديث دليل الاجراءات في الوزارات والمؤسسات العامة .

مجالات الاصلاح

توصلت الدراسات والمناقشات والتحليلات التي خصصت وتناولت موضوع الاصلاح الاداري في العراق الى انه من اجل تحقيق الاهداف الاستيراتيجية ينبغي العمل على تسعة مجالات اساسية تستدعي تنفيذ مبادرات وخطط اصلاحية وتغييرات هيكلية في

هذه المجالات وعلى النحو الاتي :-

اولاً :- اصلاح المنظومة القانونية وقوانين الوظيفة العامة من خلال مراجعة وتعديل وتنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة بالاصلاح الاداري ، وتفعيل مواد الدستور ذات العلاقة بالاصلاح الاداري واصلاح القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العامة ولتحقيق وانجاز هذا الهدف يستدعي اعتماد الخطوات الاتية:-

١-اجراء مسح شامل لجميع القوانين والقرارات المتعلقة بالوظيفة العامة وتقييم اتساقها.

٢- دراسة القوانين لمعرفة مدى ملائمتها للاصلاح الاداري وازالة التعارضات والتناقضات بينها استكمال تشريع القوانين التي تتعلق باصلاح النظام القانوني للوظيفة العامة .

٣- توعية وتثقيف الموظفين لاجل مشاركتهم في عملية صياغة او تعديل القوانين

٤- الاستفادة من الاكاديميين والخبراء والدراسات التي تعنى باعداد مقترحات المشاريع الموجهة نحو اصلاح المنظومة القانونية.

٥- قيام الوزارات بدراسة قوانينها ونظمها وتعليماتها وتقديم مقترحات بشأن اصلاح نظام الوظيفة العامة.

ثانياً :- تحديث الادارة المالية بهدف الوصول الى ادارة مالية كفوءة وموازنة عامة متطورة ونظم محاسبية حديثة تعزز الشفافية والمساءلة والكفاءة والفاعلية .

ولتحقيق هذا المجال يستدعى اعتماد الخطوات الاتية :-

١- التسريع في تشريع قانون الادارة المالية واعتماد المباديء العامة الحديثة في اعداد موازنة الدولة.

٢- دراسة نظم الموازنة المتبعة في الدول الاخرى والافادة منها في تغيير نظام اعداد الموازنة واختيار النظام الملائم لبيئة العراق .

٣- اختيار نظم البرمجة الحديثة في عملية الانتقال بالموازنة الى مايلائم الوضع الحالي والمستقبلي في العراق.

٤- اعتماد الاسس المحاسبية المتقدمة .

٥- تعزيز رصد وتقويم الموازنة من خلال اعتماد نظام تدفق بيانات شهرية بما يسهل عملية المتابعة والتقويم.

٦-وضع منظومة واجراءات لاعتماد واسلوب المساءلة في تنفيذ الموازنة او الانحرافات في ذلك .

ثالثاً :- تعزيز اجهزة الرقابة الداخلية للوصول الى اجهزة رقابية داخلية مهنية كفوءة وتحديد المركز القانوني لاجهزة الرقابة ولتحقيق ذلك يتطلب اتخاذ الخطوات الاتية :-

١- رفع كفاءة اداء الموظفين في الاجهزة الرقابية .

٢- استخدام النظم الحديثة في عمل اجهزة الرقابة الداخلية .

٣- اعتماد المعايير الدولية في العمل الرقابي.

٤- مراجعة وتحديد دقيق لمهام الجهات الرقابية وازالة التعارض الموجود في المهام.

رابعاً :- الارتقاء بنظم واجراءات العمل من خلال مراجعة الاجراءات وتبسيطها وزيادة كفاءتها

ويمكن تحقيق ذلك من خلال ما يأتي :-

١- اعداد وتنفيذ برنامج التوعية والتدريب .

٢- مراجعة الاجراءات وتبسيطها .

٣- مراجعة الدورة المستندية لاخذ القرار في الوزارات .

٤- اعتماد انظمة ادارة الجودة من توثيق ادلة الاجراءات والتعليمات والمواصفات وفقا للمواصفات القياسية الدولية والوطنية.

٥- استحداث تشكيلات ادارية معينة بادارة الجودة في المؤسسات .

٦- تحسين اليات المشتريات الحكومية .

٧- صياغة سياسات ومنظمات العمل .

خامسا :- تطوير البنى التحتية للوصول الى بنى تحتية حديثة وهياكل تنظيمية مرنة ومدمجة تمكن من تحقيق الاهداف بكفاءة وفاعلية وتطوير نظم ادارة الجودة في ادارة المؤسسات

ويتحقق ذلك من خلال ما يأتي :-

١- صياغة وتأهيل البنى التحتية الحالية.

٢- انشاء بنى تحتية تلبي متطلبات التطوير .

سادسا :- الحوكمة الالكترونية من خلال نشر ودعم خدمات الحوكمة الالكترونية ومشاركة مجتمعية تفاعلية في الشؤون العامة بما يحقق الاندماج الاجتماعي .

ويتم ذلك من خلال :-

١-توعية وتدريب الموظفين

بشأن الحوكمة الالكترونية.
٢-تهيئة مراكز خدمة الكترونية للمواطنين.
٣- حوسبة انظمة العمل في مكاتب خدمات الجمهور والانظمة الداخلية والادارية المساندة لها.
٤-تطوير اليات تبادل ومشاركة المعلومات والمعرفة داخل المؤسسات الحكومية
تطوير المواقع الالكترونية لعموم المؤسسات لاتاحة مشاركة المواطنين.
٥-تطوير المواقع الالكترونية لعموم المؤسسات لاتاحة مشاركة المواطنين .

سابعاً:- تنمية الموارد البشرية من خلال إعداد سياسات ونظم وطنية لبناء قدرات الموارد البشرية واعتماد سياسة وطنية لترقية العاملين وتحسين كفاءة اداء الموظفين
ولتحقيق ذلك ينبغي اتخاذ الاجراءات الاتية:-
١-اطلاق برنامج لردم الفجوة المعرفية والمهارية.
٢-اعداد وتحديث ادلة الوصف الوظيفي في المؤسسات العامة .
٣-اعداد الية لمتابعة الاداء والترقية.
٤-تطوير انظمة متابعة وتقييم لاداء الموظفين.
٥- وضع انظمة لتحفيز الموظفين.
٦-اعداد معايير الية لاختيار الموظفين .

ثامناً:- تعزيز وتهيئة القيادات الادارية للوصول الى قيادات ادارية كفوءة قادرة على تنفيذ برنامج الاصلاح وادارة المواهب من الموظـــفين واعدادهم لتولي مناصـــب ادارية قيادية مستقبلاً وتعـــزيز قدرات القيـادات الادارية.

ولتحقيق ذلك ينبغي اعتماد مايأتي :-

١-اعداد معايير لاشغال المناصب الادارية العليا بطريقة شفافة تعتمد الجدارة والخبرة والنزاهة.
٢-اطلاق برنامج بتدريب القيادات العليا .
٣-اعداد معايير اختيار المؤهلين لاشغال المناصب الادارية العليا .
٤-انشاء جهاز يتولى اليات لادارة المواهب .
٥-اطلاق برامج تطويرية دورية لتعزيز القدرات القيادية .
٦-وضع الية تقييم اداء القيادات الادارية.

المبحث الثالث
الاصلاح الاداري في وزارة التجارة في ضوء البرنامج الاصلاحي

قبل الخوض في كيفية تعامل الوزارة بصفتها احد الجهات المشمولة ببرنامج الاصلاح الاداري مع المجالات التي حددها البرنامج والتي يجب على الوزارات تحقيق اصلاحها من خلال الوسائل التي حددها البرنامج لتحقيق الاهداف لابد من الاشارة الى عدد من النقاط هي :-
١- عملية الاصلاح الاداري التي تضمنها برنامج الاصلاح الاداري يحتاج التعامل والتفاعل مع متغيرات التطويرلتكوين جهاز اداري هيكلي متخصص بدراسة ومتابعة مسائل التطوير والاصلاح الاداري .
٢- عملية الاصلاح الاداري اعداد وتنفيذ برنامج الاصلاح هي مسؤولية الجميع دون استثناء وبالتالي فأن صياغة وتصميم هذا البرنامج يجب ان تكون الوزارات والهيئات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة معنية بذلك حتى يكون لديها دراية ومعرفة مسبقة بمفردات عملية الاصلاح الاداري وكذلك يكون من السهل متابعة ومراجعة تنفيذها .
٣- عملية الاصلاح الاداري التي جاءت بالبرنامج تحتاج الى مستلزمات

ومتطلبات لانجازها وتسهيل تنفيذها حيث ان عملية التنفيذ يحتاج الى رصد تخصيصات مالية تشغيلية تسهل عملية التنفيذ وتعززه .

٤-وسائل تحقيق الاهداف او وسائل تنفيذ او خطوات تنفيذ الاصلاح تحتاج الى دراسة متأنية لانها تم صياغتها بمفرده اصطلاحية دقيقة ومركزة .

في ضوء ما تقدم يمكن القول ان البرنامج الحكومي للاصلاح الاداري جاء برؤية ورسالة وشمول لمجالات الاصلاح في المنظومة الادارية بمؤسسات الدولة الا انه لاتوجد توجهات واضحة وشرحا مفصلا للكيفية التي يمكن اتباعها من اجل احداث عملية الاصلاح . وقد انعكس ذلك خلال بعدم وضوح رؤية الاصلاح او الاسلوب الذي يجب اعتماده في عملية الاصلاح الاداري . ويرى الباحث ان عملية الاصلاح ينبغي ان تأخذ بالاسلوب التدريجي ، حيث يجب تهيئة وتأهيل الجهاز الاداري تدريبا جدي وعملي وعلمي قبل الخوض في عملية الاصلاح في المجالات الواردة في البرنامج ، وبالتالي فان الباحث اكثر ميلا للتجربة الفرنسية في عملية اصلاح هياكل ونظم الادارة والرقابة . حيث يعتبر اكثر ملائمة للواقع العراقي . بعد هذه التوطئة نجد ان من الضروري الوقوف على مجالات الاصلاح وكيفية تعامل وزارة التجارة معها ومستوى الانجاز المتحقق مع هذه المجالات . اذ وتنفيذا» لبرنامج الاصلاح الاداري الحكومي فقد تم تشكيل لجنة برئاسة السيد وكيل الوزارة وعضوية مدراء عامي دوائر وشركات الوزارة وممثل عن مكتب المفتش العام ومدراء الاقسام الادارية في الدوائر والشركات ، وقد عقدت هذه اللجنه من عام ٢٠١٥ وحتى هذا التاريخ عدد كبير من الاجتماعات تم خلالها مناقشة مجالات الاصلاح وماتم تنفيذه .

ونجد من المناسب ان تسلط هذه الدراسة وفي هذا المبحث ومن خلال رؤيتها للموضوع لعملية تنفيذ الاصلاح الاداري وفق البرنامج الاصلاح .

اولاً:- اصلاح المنظومة القانونية

في البداية لابد من البيان ان الوظيفة العامة هي مجموعة القواعد القانونية المنظمة للحياة الوظيفية للموظف العام منذ دخوله العمل الوظيفي حتى خروجه منها ، وبذلك فان القوانين المراد اصلاحها في هذه الفقرة تحديداً هي القوانين والقرارات ذات الصلة بالوظيفة العامة ، وبالتالي فأن المعني من هذه القوانين هو قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل وقانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ وقانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وقانون التضمين رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٦ وقانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨ المعدل و تعليمات الترقية والترفيعات ، لان هذه القوانين ذات علاقة مباشرة بالوظيفة العامة .

ويحتاج دراسة القوانين المشار اليها اعلاه ذات الصلة بالوظيفة العامة دراسة متخصصة وممنهجة وعلمية من قبل الاكاديميين القانونين وبالتعاون مع الدرجات الوظيفية الوسطى المسؤولة والمعنية والمتفاعلة مع هذه القوانين ، بحيث يكون هدف الدراسة بيان مدى ملاءمة هذه القوانين لعملية الاصلاح الاداري ومدى استجابتها للواقع الحالي في الوظيفة العامة لان القوانين تم وضعها منذ سنوات عديدة لم يطرأ عليها تعديلات جوهرية او إضافات أساسية تعزز من منظومة الوظيفة العامة كما انه يجب ان تشتمل إزالة اي تعارضات او تناقضات بين القوانين التي تنظم الوظيفة العامة .

ويتطلب إنضاج عملية إصلاح القوانين وإعادة صياغتها وتعديلها عمل توعية للموظفين وتثقيفهم على ضرورة مواكبة التطورات التي تشهدها القوانين الإقليمية والدولية في مجال الوظيفة العامة كما يتطلب الاستئناس بالأكاديميين والخبراء المتخصصين بالقانون الإداري في الجامعات العراقية .

وحتى هذا التاريخ لم يتم احراز اي تقدم في هذا المجال ، ويعود ذلك الى عدم وضوح الرؤية في التعامل مع هذا الجانب حيث تم اجراء مسح لكل القوانين وتم ادراج قوانين غير مطلوب التفاعل معها او اجراء اصلاح عليها لانها غير متصلة بالوظيفة العامة ، كما ان القوانين المتصلة بالوظيفة العامة هي ذات طبيعة شمولية وتهم جميع موظفي الدولة العراقية ، لذلك كان من الاجدى ان تعدل هذه القوانين بشكل مركزي اي ان يكون هناك ممثلين عن جميع الوزارات لمناقشتها واجراء التعديل عليها .

ثانياً : تحديث الادارة المالية

ان الادارة المالية بصفتها وظيفة تركز جل اهتمامها على حركة الاموال وكيفية تنظيمها ، ويشمل ذلك كافة التدفقات المالية والنقدية الداخلية والخارجية الضرورية لتحقيق اهداف المنظمة ، وبالتالي فان الادارة المالية عادة يرتبط ارتباط اساسي بجانب الموازنة العامة وموازنات الوزارات والمؤسسات وما يتعلق بها من امور تنظيمية .

لذلك فان وسائل تحقيق تحديث الادارة المالية ركزت ابتداءاً على التسريع في تشريع قانون الادارة المالية لاعتماده في اعداد الموازنة ، والافادة من الاليات المعتمدة في نظم الموازنة المتبعة في الدول الاخرى ، وكذلك اختيار نظم البرمجة الحديثة في الموازنة التي تحقق عملية تحول واضحة في مستوى الاداء الاداري للموازنة العامة وموازنات الوزارات .

تنفيذ الوسائل اعلاه يندرج في اطار عمل وزارة المالية ممثلة بدائرة الموازنة ودائرة المحاسبة والدائرة الاقتصادية ، حيث ان الوزارات والمؤسسات تتلقى وبشكل مركزي كل التعليمات والنظم بالوازنات من وزارة المالية وعلى الوزارات اتخاذ ما يلزم في وفق هذه التعليمات والنظم ، لذلك فان عملية تحديث الادارة المالية ينبغي ان تتبناها اولا وزارة المالية وعندما تكتمل معالم الادارة المالية ونطاقها ومستوى تطورها ومدى قدرة الوزارات على العمل بموجبها تقوم باحالتها للوزارات والمؤسسات لاعتماد هذه الاساليب والنظم الحديثة .

لذلك فان عملية تحديث الادارة الماليةتعني تنفيذالعديد من المهام المحاسبية باستخدام الحوسبة في العمليات المحاسبية . وقدر تعلق الامر بالشؤون المالية في وزارة التجارة فان الدائرة الادارية والمالية تعتمد السياقات والنظم والاطر المحاسبية في شؤونها المالية وهي تحاول دائما ادخال البرامج والنظم لعملياتها المحاسبية لكي تضمن النجاز معاملاتها بشكل سريع ودقيق زكذلك تضمن المراقبة .

ثالثاً : تعزيز اجهزة ونظم الرقابة الداخلية

عرفت لجنة طرائق التدقيق المنبثقة عن المعهد الامريكي للمحاسيبين القانويين الرقابة الداخلية بأنها : تشمل الخطة التنظيمية ووسائل التنسيق والمقاييس المتبعة في المنظمة بهدف حماية اصوله وضبط ومراجعة البيانات المحاسبية والتاكد من وقتها ومدى الاعتماد عليها وزيادة الكفاية الانتاجية .

وتهدف انظمة الرقابة الداخلية الى حماية اصول اموال المؤسسات وضمان دقة وصحة المعلومات المحاسبية ، وزيادة الكفاءة الانتاجية ، والتاكد من مدى التزام العاملية بالمشاة المنظمة بالسياسات التي وضعتها الادارة .

على الرغم من التطورات التي شهدتها اجهزة الرقابة الداخلية وانظمتها على المستوى الاقليمي والدولي ، الا ان اجهزة وانظمة

الرقابة الداخلية في وزارة التجارة سواء في الدائرة الادارية والمالية او في دائرة الرقابة المالية والتجارية او الرقابة الداخلية في الشركات العامة التابعة للوزارة لم يطرأ عليها تطورات ملحوظة تؤدي الى احداث نقلة نوعية في عملية الرقابة الداخلية على الشؤون المالية والتجارية في الوزارة . حيث ان السياسات والاجراءات والاليات المعتمدة في هذه الدوائر بقت على حالها من التسعينيات وحتى هذا التاريخ ، وان العاملين في اجهزة الرقابة لم يتم زجهم بدورات متخصصة بالرقابة على مستوى عالي من الحداثة والعصرنة .

لذلك ينبغي اعدة هيكلة الدوائر بحيث يعاد بناء اجهزة الرقابة على مستوى يستوعب كل العملية الرقابية وان تعزز هذه الاجهزة بانظمة رقابية تعتمد الحاسبة في عملياتها وافراغ محتواها من العمل الكتابي اليدوي ومن المستندات والوثائق التي تثقل الدائرة باعمال مرهقة وتحتمل الخطأ ، كما ان الدائرة الرقابة المالية والتجارية وقدر تعلق الامر بالرقابة التجارية بالامكان الاستعانة على الكامرات في الجهات المعنية بالرقابة والسيطرة عليها من الدائرة دون اعتماد الزيارات الميدانية التي يترتب عليها حالات فساد وتساهل وعدم حسم ما ان اعتماد الكامرا سيوفر جهدا كبير وكذلك تقليص بالعاملين في الدائرة ، وهناك انظمة رقابة مالية محوسب تستيع من خلالها ضبط عمليات التدقيق والمراقبة والمراجعة ، وهذه الانظمة متاحة في الكثير من المؤسسات ومعتمدة وبالامكان الاستعانة بنقابة المحاسبين والمدققين لتوفير هذه الانظمة والمساعدة في نصبها . وتعمل دائرة الرقابة التجارية والمالية واقسام الرقابة في الشركات حاليا على تصميم نظام رقابي فعال مهمته كشف الخطأ قبل وقوعه يتصف بـالملائمة

رابعاً : نظم واجراءات العمل

تتشكل وزارة التجارة من عدد من الدوائر والشركات ، والدوائر وهي في سياق ادائها الوظيفي اليومي تعتمد تعليمات اقترنت بقانون وزارة التجارة رقم ٣٧ لسنة ٢٠١١ تشتمل على مهام واهداف ونشاط كل دائرة من الدوائر كما انها تعتمد اجراءات عمل يومية في تمشية اعمالها . بينما تعتمد الشركات انظمة اساسية تشتمل على مواد تعمل في اطارها وتنظم اعمالها وتحدد المسؤليات بينها وبين الوزارة كما ان هناك دائرة تسجيل الشركات ودائرة التخطيط والمتابعة وضعت انظمة وادلة عمل تحدد العمل وتضع المراجعين على علم بالخطوات التي يعتمدونها في تمشية معاملاتهم .

وتحتاج الدوائر والشركات الى تحديث انظمتها واجراءا عملها بالكيفية التي تستجيب لمتطلبات العمل وتوفر سرعة في الانجاز وسهولة في المراجعة وقد يكون اعتماد الانترنت وسيلة للتعامل بين دائرة تسجيل الشركات والمواطنين وتقلل من مراجعتهم حيث بالامكان ان تتم اكمال المعاملة دون الحاجة الى المراجعة.

خامسا : تنمية الموارد البشرية

ان من الامور الواجب الاشارة اليها هوان وزارة التجارة والوزارات الاخرى عانت وبسبب الحروب والحصار حالة من الانكفاء على الذات ادت الى الانغلاق وعدم التواصل مع التطور الحاصل في مجال تنمية الموارد البشرية والارتقاء بمستوى ادائها ، وهذا انعكس بشكل سلبي على المستوى المعرفي للموظفين وعلى مستوى ادائهم . وخلق فجوة معرفية ومهارية .

وتعتمد وزارة التجارة في تنمية مواردها البشرية على الدورات التي يقدمها قسم التدريب التجاري الذي يعد برنامج سنوي يتضمن عدد من الدورات التجارية والادارية والقانونية والفنية وكذلك على الدورات التي تقام في الدول الاجنبية مثل الصين والهند والكويت والسويد وهي دورات تقدمها بعض المؤسسات الاقليمية مثل (جايكا) اليابانية وكذلك دورات تقيمها وزارات في الصين والهند وكذلك دورات يقيمها معهد التخطيط القومي الكويتي وصندوق النقد العربي ، الا ان عدد المشاركين بالدورات التي يقيمها قسم التدريب جيدو وان لم تشمل العدد الاكبر من موظفي الوزارة ، اما المشاركين في الدورات التي تقام باخارج فهو محدود جدا جيث لايتجاوز عدد المشاركين الـ (٣٠) سنويا .

ان عملية تنمية الموارد البشرية تحتاج الى استراتيجية تستهدف الكوادر المبتدئة بالعمل الوظيفي وترتقي بمستوى ادائهم على وفق برنامج يعد من اكاديميين متخصصين في الادارة العامة واتنمية البشرية ، كما عملية

التنمية تحتاج الى نظام جديد من الحوافز للموظفين المبدعين والجيدين وعدم الاكتفاء بالشكر والتقدير .

سادساً : تعزيز وتهيئة القيادات الادارية

يثير موضوع اشغال المناصب الادارية العليا للادارات العليا في الوزارات اهتمام المسؤلين لذلك تحاول الحكومة وضع معايير معينة لاختيار القيادات العليا لشغل المناصب بطريقة شفافة تعتمد الجدارة والخبرة والنزاهة ، لان كلما حسن اختيار هذه القيادات كلما ضمن نجاح المظمة او المؤسسة وبالتالي الاداء العام للوزارة ، وفيما يتعلق باختيار القيادات الادارية في دوائر وشركات الوزارة يتم من خلال الوزير وبالتشاور مع الوكيل ، ويحرص الوزير على اختيار الافضل جدارة وخبرة .

الاستنتاجات والتوصيات

اولا : الاستنتاجات

١.يعد برناج الاصلاح الاداري الذي شارك في اعداده عدد كبير من الخبراء والمسؤلين في الوزارات الاكاديمين في الجامعات العراقية وعدد من المؤسسات الدولية وثيقة متكاملة للاصلاح الاداري ، ونتاج فكري ومعرفي ممتاز في مجال الادارة العامة.

٢.على الرغم من مرور ثلاث سنوات على قيام الوزارة بالتعامل مع ملف الاصلاح الاداري والجهود الكبيرة التي بذلت والاجتماعات الطويلة والمشاركة الفاعلة من دوائر وشركات الوزارة الا ان نسب الانجاز مازالت محدودة جدا .

٣.البرنامج كتب بطريقة مركزة جدا وهو بذلك يتطلب دراسة وقراءة وتحليل لمفرداته والعمل على تنفيذه بشكل دقيق ، بحيث يتم العمل مع متضمناته وفي حدود المطلوب الاصلاح وعدم التوسع بذلك .

ثانيا : التوصيات

١.اعادة قراءة البرنامج قراءة متانية وتحديد المطلوب اصلاحه من مجالات الاصلاح وعدم الخوض في جوانب وموضوعات لم يشار اليها في البرنامج ، حيث عندما يشار الى الاصلاح القانوني ويحدد القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة ينبغي التقيد بذلك وعدم تناول قوانين اخرى لاتتعلق بالوظيفة العامة ، والحال كذلك في مجال تحديث الادارة المالية .

٢.على لجنة الاصلاح الاداري المشكلة بالوزارة التنسيق مع وزارة المالية ووزارات وجهات اخرى معنية بالاصلاح للمجالات الواردة بالبرنامج ، حيث يتطلب التنسيق مع وزارة المالية في مجال الموازنات وتحديث انظمة الادارة المالية .

٣.فيما يتعلق بتعزيز الرقابة المالية والتجارية في الوزارة فينبغي اعادة هيكلة دائرة الرقابة التجارية والمالية على وفق احدث طرق الرقابة المعتمدة على المستوى الاقليمي والدولي .

٤.الانظمة المالية في الدائرة الادارية والمالية تحتاج الى تطوير وادخال الحاسبة في العمليات المالية وان يتم السيطرة على العمليات المالية من خلال انظمة محوسبة ، ويمكن الاستعانة بنقابة المحاسبين والمدققين بذلك كونها تمتلك خبرة كبيرة في تحديث الادارة المالية .

٥.على الرغم من الجهود الكبيرة الملموسة في احداث تغير في اداء دائرة تسجيل الشركات فانها بحاجة الى عمل اكثر لتبسيط الاجراءات والحد من مراجعة اصحاب الشركات او وكلائهم من المحامين من خلال اعتماد شبكة التواصل (الانترنت) .

المصادر

١.مجلس الوزراء اللجنة العليا للاصلاح الاداري ، اطار عمل وخريطة طريق برنامج الاصلاح الاداري في العراق ٢٠١٤-٢٠١٨ .

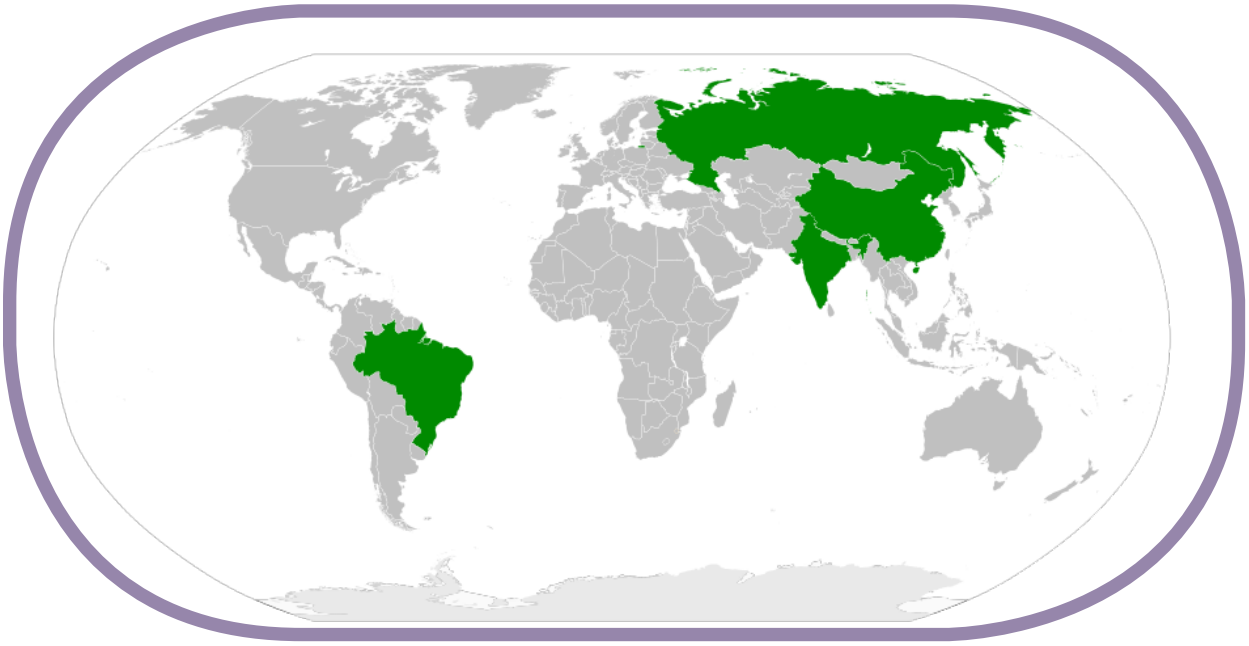
٢.سلمان سلامة ، الاصلاح الاداري ، دراسة ماجستير ادارة اعمال جامعة دمشق .

٣.د . عبدالعزيز بن عبدالرحمن الحسن ، الاصلاح الاداري ودوره في التنمية مقال منشور في جريدة الرياض بعددها ١٣٦٦٧ بتاريخ ٢٠٠٥/١١/٢٨ .

٤.عبدالرحمن تيشوري متطلبات الاصلاح الاداري في سورية (هيكلة جهاز الاصلاح) ، الموقع الرسمي لمؤسسة الحوار المتمدن .

تكتل دول البريكس واثره على الاقتصاد العالمي مع الاشارة الى العراق

الدكتور جعفر بهلول جابر
دكتوراه علاقات اقتصادية دولية
دائرة العلاقات الاقتصادية الخارجية



المقدمة

يعد تجمع دول البريكس (Brics) من الاقتصاديات الناشئة الأسرع نمواً وأقلها تأثراً بتداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية لعام ٢٠٠٨ ، إذ تجاوزت هذه المجموعة الأزمة المالية وحالة الركود الاقتصادي الكبير الذي ضرب اقتصادات دول كبرى ذات تأثير على حركة الاقتصاد العالمي , فضلا عن تحقيقها معدلات نمو مرتفعة رغم معاناة دول ذات اقتصادات كبرى في دول متقدمة كالولايات المتحدة على سبيل المثال , ومن هنا بدأ تزايد الاهتمام بتلك الدول وتجمعها , حتى أصبح العالم اليوم يتابع كل خطوة تتخذها تلك الدول وما يصدر عنها من قرارات وتوصيات على الصعيد الاقتصادي الدولي , إذ باتت تشكل تهديدا حقيقيا للهيمنة الاقتصادية الأمريكية , وتلعب دورا مفصليا في تحديد مصير النظام الاقتصادي الدولي في ظل تشابك وتعقد الأدوار والفواعل الدولية فيه ، وأصبحت قوة لا يستهان بها على مواجهة الولايات المتحدة كقوة اقتصادية تسيطر على المنظمات الاقتصادية العالمية كالبنك والصندوق الدوليين ، وتعمل على أعادة التوازن الاقتصادي الدولي المتعدد الأقطاب .

وقدر تعلق الامر بالعراق فقد بات من الضروري تقوية اواصر العلاقات السياسية والاقتصادية مع دول تكتل البريكس والتوجه نحو اقتصادات مؤثرة على مسار حركة الاقتصاد الدولي , مما يشكل دفعا قويا باتجاه تعافي الاقتصاد العراقي وتخليصه من التبعية الاقتصادية لدول بذاتها من خلال تنوع علاقاته الاقتصادية مع دول ذات مكانة كبرى على صعيد الاقتصاد الدولي . ودول تكتل البريكس اضحت اليوم الاعب الاكثر فعالية وتأثير في الاقتصاد العالمي .

فرضية البحث : ان تكتل دول البريكس قوى اقتصادية ناهضة وطموحة لها من القدرة والامكانيات ان تلعب دورا كبيرا في تغير اتجاه مسار الاقتصاد الدولي من الغرب نحو الشرق , من خلال زيادة حجم ونطاق علاقاتها الخارجية وتوسيع فعاليتها السياسية والاقتصادية الدولية وتعزيز اندماجها بالنظام الاقتصادي العالمي , وقدر تعلق الامر في العراق فان المنافع المتبادلة بين العراق وتكتل البريكس تكمن في حاجة بعض دول البريكس مثل الصين والهند المتنامية للطاقة من جانب ورغبة هذه الدول في استثمار الفائض المالي الضخم في اسواق العراق وايجاد اسواق لتصريف منتجاتها

اشكالية البحث : تتحدد اشكالية البحث في امكانية تكتل دول البريكس في التأثير على الاقتصاد الدولي من جانب والسير نحو الحد من تأثير الولايات المتحدة الامريكية على الاقتصاد الدولي والسير نحو نظام التعددية القطبية بدل نظام القطب الواحد المهيمن , باعتبار دول التكتل تتمتع بثقل اقتصادي كبير على المستوى الدولي .

هيكلية البحث : يتكون البحث من ثلاثة مباحث اضافة الى المقدمة وملخص البحث باللغة العربية واللغة الانكليزية , ويتضمن المبحث الاول (تكتل دول الربيكس النشأة والتطور) مطالبين اذ يشتمل المطلب الاول على (نشأة تكتل دول البريكس) والمطلب الثاني يتضمن (مقومات القوة لتكتل دول البريكس) .

اما المبحث الثاني (ملامح التطور الاقتصادي والاستراتيجي لتكتل دول البريكس) فيتضمن ثلاثة مطالب , المطلب الاول (ملامح التطور الاقتصادي والاستراتيجي لدول التكتل في اسيا) والمطلب الثاني (ملامح التطور الاقتصادي والاستراتيجي لدول التكتل في اوربا) اما المطلب الثالث (ملامح التطور الاقتصادي والاستراتيجي لدول التكتل في امريكا الجنوبية وافريقيا) اما المبحث الثالث (المؤسسات المالية والنقدية لدول البريكس) فيتضمن ثلاثة مطالب , المطلب الاول (بنك التنمية لدول البريكس ومهامه) والمطلب الثاني (احتياطي دول البريكس من العملات الاجنبية) اما المطلب الثالث فيتضمن (وكالة التصنيف الائتماني لدول البريكس)

المبحث الاول :
تكتل دول البريكس النشأة والتطور

المطلب الأول - نشأة تكتل دول البريكس :

ظهرت تسميت « البريك « لأول مرة عام ٢٠٠١ واستخدمت من قبل الاقتصادي جيم اونيل ، عندما عبر عن رأيه بأن اقتصاديات البرازيل وروسيا والهند والصين سوف تتفوق على اقتصاد الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية القرن الحادي والعشرين , وعلى اقتصاديات الدول السبع الكبرى في منتصف القرن ( ), إذ ترمز كلمة البريك إلى الأحرف الأولى لتسميات الدول الأربعة المكونة له وهي (البرازيل ، روسيا ، الهند ، الصين) ، وقد عقد أول لقاء على المستوى الأعلى لزعماء دول «بركس» في يوليو/تموز عام ٢٠٠٨، وذلك في جزيرة هوكايدو اليابانية حيث اجتمعت آنذاك قمة «الثماني الكبرى». وشارك في قمة «بركس» رئيس روسيا فلاديمير بوتين ورئيس جمهورية الصين الشعبية هو جين تاو ورئيس وزراء الهند مانموهان سينغ ورئيس البرازيل لويس ايناسيو

لولا دا سيلفا. واتفق رؤساء الدول على مواصلة التنسيق في أكثر القضايا الاقتصادية العالمية آنية، بما فيها التعاون في المجال المالي وحل المسألة الغذائية. وبعد انضمام دولة جنوب أفريقيا عام ٢٠٠٩ تم أضافه حرف (S) لتصبح البريكس ، وكان من أسباب قبول جنوب أفريقيا لهذا التجمع عائداً لجملة من الأسباب أهمها:-

- سيفتح قبول جنوب أفريقيا الباب لرأس مال شركاتها لدخول أسواق البريكس
- أن دول البريكس ستحتاج أسواق جنوب أفريقيا كبوابة للدخول لأفريقيا .
- قد تستغل جنوب أفريقيا وبقية دول البريكس الفرص الاقتصادية بشكل مشترك في كل المناطق الأخرى في العالم .

أن دول تكتل البريكس ساهمت في دفع عجلة النمو الاقتصادي العالمي , إذ كانت حصة المجموعة في الناتج الإجمالي العالمي (GDP) في عام ٢٠٠٠ بحدود (٨ ٪) ومع حلول عام ٢٠١٠ زادت هذه النسبة لتصل إلى (٢٢,٤ ٪) , وهذا ما أدى إلى إنعاش نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي , على الرغم من تزايد حدة الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ , وبناء على نمو الناتج الإجمالي للمجموعة فان أي خلل يصيب هذا الناتج فانه بالتأكيد سوف يلحق ضرر كبير في الاقتصاد العالمي.

وفي عام ٢٠١٢ قدرت قيمة الناتج الإجمالي لدول البريكس بحدود (١٤٧٢٠) مليار دولار , ما يمثل نسبة (٢٠,٣ ٪) من الاقتصاد العالمي وهو اقل بقليل من الوزن الاقتصادي للولايات المتحدة الأمريكية, ومن خلال هذه المعطيات فان مجموعة دول البريكس تعد من أقوى الاقتصادات الناشئة , هذا الأمر الذي جعلها تتزعم القوى الإقليمية والدولية الكبرى المتحدية للهيمنة الأمريكية , فضلا عن ما تتمتع به من مقومات جغرافية وديموغرافية تجعلها فاعلا قويا في بيئة العلاقات الدولية .

جدول (١)
مكانة دول البريكس في الاقتصاد العالمي في عام ٢٠١٢

الدول	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي لدول البريكس	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي العالمي
البرازيل	٢٢٥٢,٦	٪ ١٥,٣	٪ ٣,١
روسيا	٢٠١٤,٧	٪ ١٣,٧	٪ ٢,٨
الهند	١٨٤١,٧	٪ ١٢,٥	٪ ٢,٥
الصين	٨٢٢٧,١	٪ ٥٥,٩	٪ ١١,٤
جنوب أفريقيا	٣٨٤,٣	٪ ٢,٦	٪ ٠,٥
دول البريكس	١٤٧٢٠,٥		٪ ٢٠,٣
الولايات المتحدة	١٦٢٤٤,٦	٪ ١١٠,٤	٪ ٢٢,٤
العالم	٧٢٤٤٠,٤		٪ ١٠٠

المطلب الثاني
مقومـــات القوة لتكتل دول البريكس :

١-مقومات القوة البشرية : تتميز مجموعة البريكس بتفوق ملحوظ في العنصر البشري كأحد مقومات قوتها الاقتصادية ، إذ بلغ تعداد السكان في الصين وحسب إحصاء عام ٢٠١٠ (١,٣٧٠,٥٣٦,٨٧٥) مليار نسمة , إذ يمثل هذا العدد خمس سكان العالم و بنسبة (١٩,٩ ٪) من كل سكان العالم , أما الهند فيبلغ تعداد سكانها (١,٢١٠,٥٦٩,٥٧٣) مليار نسمة , حسب الإحصائيات الرسمية للحكومة الهندية عام ٢٠١١ وبذلك تكون ثاني اكبر دولة بعد الصين في عدد السكان وبنسبة (١٧,٣١ ٪) من أجمالي سكان العالم , أما البرازيل فيبلغ عدد سكانها بحدود (١٩٠,٧٣٢,٦٩٤) مليون نسمة حسب الإحصائيات الرسمية لعام ٢٠١٠ وهي تعتبر ثالث دولة بعدد السكان في تجمع دول البريكس بعد الصين والهند , وتأتي روسيا بعد البرازيل بتعداد يبلـــغ (١٤٣,٦٦٠,٠٠٠) مليون نسمة حسب تعداد عام ٢٠١٤ , أما جنوب أفريقيا فهي الدولة الأقل سكانا في المجموعة , إذ يبلغ عدد سكانها وحسب إحصاء عام ٢٠١٣ (٥٢,٩٨٢,٠٠٠) مليون نسمة أن عدد سكان البريكس يشكل (٤٢ ٪) من سكان العالم. يتضح من هذه الأرقام أنها تدل على أن دول البريكس لها وفرة كبيرة في العنصر البشري العامل خصوصاً على المدى المتوسط والبعيد وبأكثر مما تحتاج أليه أسواق العمل وبتكلفة عمالة أقل مما تحتاج أليه الدول الصناعية الكبرى ، وعلى هذا الأساس شهدت دول البريكس تدفق هائل غير مسبوق من الاستثمارات الأجنبية بعد الأزمة المالية العالمية لسنة (٢٠٠٨م) ، بسبب حجم السوق الذي يغطي (٤٠٪) من العالم في ظل انخفاض تكاليف الأيدي العاملة وقيمة العملات وغيرها من المقومات المادية الأخرى.

٢-مقومات القوه الجغرافية : أن العامل الجغرافي يشكل ركيزة من الركائز الأساسية لقوة الدولة , وتتوزع قوة الدولة في عدة عوامل جغرافية مهمة كالموقع الجغرافي والمساحة والتضاريس والبحار المطلة عليها ووفرة المياه العذبة وكثرة الموارد الطبيعية , كل هذه العوامل مجتمعة تمارس تأثيرا كبيرا في مدى فاعلية مشاركتها في المجتمع الدولي , فضلا عن مؤشر قوة الدولة ذاتها .

ويرى ميرشايمر في كتابه (مأساة سياسات القوى الكبرى) أن هنالك صلة بين الجغرافية وبنية السياسة الدولية , من خلال التأثير البنيوي في تصرفات الدول , فيرى في البعد الجغرافي ثلاث فوائد هي :

أ- أن الصفة الإقليمية سمة متأصلة في بنية النظام .

ب- تأثير الأحادية القطبية في تصرفات الدول .

ت- أن لبنية النظام تأثيرات مميزة في سياسة الدول الخارجية تبعا لموقعها الجغرافي

ويشكل أجمالي مساحة مجموعة تكتل دول البريكس أكثر من ربع مساحة دول العالم , إذ تعتبر مساحة روسيا الاتحادية اكبر مساحة بين دول العالم وبين دول البريكس , إذ تقدر مساحتها الإجمالية بنحـــو (١٧,١) مليون كيلو متر مربع , تليها الصين إذ تشكل ثاني أكبر مساحة في التكتل , بمساحة (٩,٥) كيلو متر مربع , ثم تليها البرازيل بمساحة (٨,٥) مليون كيلو متر مربع , ثم الهند بمساحة (٣,٣) كيلو متر مربع , ثم جنوب أفريقيا التي تمثل المساحة الأصغر من بين مجموعة تكتل دول البريكس بمســاحة (١,٢) مليون كيلو متر مربع .

٣-مقومات قوة الثروات الطبيعية : تمتلك دول البريكس ثروات طبيعية كبيرة تؤهلها لتشكل قوة تحدي كبيرة للهيمنة الأمريكية , إذ تحتل الصدارة الدولية في الكثير من الموارد المعدنية , إذ تمتلك مجموعة دول البريكس ثروات معدنية ضخمة , كالنفط والغاز واليورانيوم والنحاس والذهب والبوتاس والماس والزرنيخ والفحم الطبيعي والبلاتين , كما تمتلك قدرة كبيرة من الموارد المائية من انهار وبحيرات ومسطحات مائية وقطاع زراعي كبير يستوعب أعداد كبيرة من الأيدي العاملة

, فضلا عن ثروة حيوانية كبيرة .

المبحث الثاني
ملامح التطور الاقتصادية والاستراتيجية لتكتل دول البريكس

المطلب الاول : ملامح التطور الاقتصادية والاستراتيجية لدول التكتل في اسيا

أولا- الصين : كان الصينيون يعتقدون أنهم يحتاجون إلى (٤٥) عاما في الأقل أي حتى العام ٢٠٥٠ حتى يصلوا إلى أن يكونوا دولة كبرى في النظام الدولي , لكن الانتقال السريع للقوة من الغرب إلى الشرق في الثروة وفي النفوذ في السنوات القليلة الماضية أدى إلى اختزال سريع للمراحل بما بدا يؤثر في معادلة «الصعود السلمي» .

تمتلك الصين كل مقومات القوة الاقتصادية والعسكرية والسياسية التي تؤهلها لمنافسة الولايات المتحدة الأمريكية , فهي احد الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن الدولي , ولها علاقات دبلوماسية مع اغلب دول العالم الكبرى والنامية على حدا سواء , وتمتلك قدرات نووية , ولها اقتصاد قوي ومتنام وبلغ معدل نموها لسنة (٢٠١١ - ١٠٪), وقد أسهمت مساهمة فاعلة في علاج الأزمة المالية عام ٢٠٠٨, ولديها أربع من بين اكبر عشر شركات في العالم , واستهلاكها الكبير للطاقة , فضلا عن تطويرها لقدرات عسكرية تقليدية وغير تقليدية .

إن بروز الصين يشكل تحديا أساسيا للولايات المتحدة , إذ ستتمكن الصين حسب بعض التنبؤات الراهنة , بسبب قاعدتها السكانية الراجحة إلى حد كبير من تجاوز الولايات المتحدة من حيث الحجم الإجمالي للاقتصاد في إحدى سنوات القرن الواحد والعشرين وتقدر مؤسسة كارنيغي أن ذلك سيكون قريبا من عام ٢٠٣٠ ولأسباب مشابهة لا بد للهند أن ترتفع .
إن الولايات المتحدة تنظر للصعود الصيني على انه عائق لها , ولاسيما في سياق اختلاف رؤية كل منهما لطبيعة النظام الدولي , حيث ترفض الصين فكرة الهيمنة الأمريكية على شؤون العالم , وان تتساوى كل الدول صغيرة أو كبيرة في العلاقات الدولية ورفض التدخل في الشؤون الداخلية للدول واحترام قرارات الأمم المتحدة
, وان النظام متعدد الأقطاب هو النظام الأمثل لإدارة النظام العالمي , وهذا التوجه يزيد من مخاوف الولايات المتحدة من قوة صاعدة ذات أهداف ثورية , تتمثل في أحداث تعديلات جذرية في كل من النظام الدولي والإقليمي .
إن النهوض غير المسبوق لتحديث الصين الاجتماعي والاقتصادي انطلق في عام ١٩٧٨ مع إقدام دنغ هسياو بنغ الجريء على تبني تحرير السوق الذي فتح الصين على العالم الخارجي ووضعها على سكة نمو قومي غير مسبوق , وما هذا الصعود ألا دليل على انتهاء تفوق الغرب الأحادي من جهة وعلى الانزياح الملازم لمركز ثقل العالم نحو الشرق.
فضلا عن أن الصين هي اكبر منتج للطاقة المتجددة (الخلايا الشمسية) وتوربينات الرياح في العالم ، وقطاع الزراعة لديها متقدم ويعمل به (٤٨٪) من السكان ، كما لديها ثروة حيوانية هائلة .
وتأسيسا على ذلك فقد تجسد دور الصين في مرحلة ما بعد الحرب الباردة على ذلك النحو :
-ارتكز الإدراك الصيني للتحولات العالمية على الرغبة في حماية تجربة الإصلاح الاقتصادي والمحافظة على طابعها وإيجاد الشروط لإنجاحها .
-أهمية بناء دور الصين المستقبلي في نظام دولي أخذت معالمه ترتكز على معطيات اقتصادية .
-ضرورة أن يكون للصين دور متميز في تفاعلات البيئتين الإقليمية والدولية .
-التحول من موقع الانحسار النسبي في مرحلة القطبية الثنائية إلى الانفتاح النشيط في مرحلة القطبية الأحاديـــة .
- البحث عن مقومات دور جديد يتلاءم مع حقائق التغيير فتثبت به مكانتها الدولية في عالم انهارت فيه أسس الاحتكار الدولي لقوتين عظميين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي.
ويبين الجدول ادناه القيمة المتوقعة للناتج المحلي الاجمالي ونصيب الفرد منه , الناتج المحلي الاجمالي

جدول (٢)
القيمة المتوقعة للناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد منه
الناتج المحلي الإجمالي المتوقع بتريليونات الدولارات وحصة الفرد بآلاف الدولارات

السنة	الولايات المتحدة	الصين	روسيا	الهند	الاتحاد الأوربي	اليابان
٢٠١٠	١٣,١٥	٣,٦٤	٠,٨٨	١,١٣	١٤,٦٣	٤,٥٤
٢٠٢٥	١٩,٤٨	١٦,١٢	٢,٠١	٣,٨٠	١٩,١٠	٥,٥٦
٢٠٣٠	٢٢,٢٦	٢١,٤٨	٢,٤٩	٥,٣٨	٢٠,٣٤	٥,٧٩
٢٠٥٠	٣٨,٦٥	٤٦,٢٧	٤,٣	١٥,٣٨	٢٦,٦٢	٦,٢٢

حصة الفرد منه – بآلاف دولار						
٢٠١٠	٤٢,٣٧٢	٢,٦٩٩	٦,٣٢٨	٠,٩٦٦	٢٩,٦٤٩	٣٥,٨١٥
٢٠٢٥	٥٤,٥٠٣	١١,٠٩٦	١٥,٧١٤	٢,٧٢٢	٣٨,٣٢٠	٤٧,١٦٣
٢٠٣٠	٥٩,٥٩٢	١٤,٦٩٦	٢٠,٠٣٩	٣,٦٤٨	٤٠,٩٠١	٥٠,٩٦٥
٢٠٥٠	٨٨,٠٢٩	٣٢,٤٨٦	٣٩,٣٥٠	٩,٢٨٧	٥٥,٧٦٣	٦٦,٣٦١

لدول تكتل دول البريكس ودول اخرى ذات اقتصادات متقدمة.

ومن الجدول أدناه يمكن الاستنتاج أن الصين تخطو خطوات كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد وكذا الهند ألا أنهما لن تتمكنا ولو الاقتراب من مستويات الولايات المتحدة على صعيد حصة الفرد من مواكبها الولايات المتحدة .

ان انضمام الصين لمنظمة التجارة العالمية (WTO) عام ٢٠٠١ عزز دور الصين الدولي , اذ ان الصعود الاقتصادي الصيني المتسارع خلق نوعا من التاثير المتبادل بين النمو الاقتصادي وانتعاش التجارة الخارجية للصين , لا سيما على جانب الصادرات , اذ ارتفعت تجارة الصين الخارجية نحو(٣٠٪) سنويا , مما ادى بالنمو الاقتصادي الصيني الى فتح سوق ضخم لراس المال الدولي , اذ اجتذبت الصين ما يزيد عن (٧٨٠) مليار دولار من صافي الاستثمارات الاجنبية على مدى الثلاثين السنة الماضية , وبالمقابل فان دخول الصين الى منظمة التجارة العالمية عزز من نمو الاقتصاد والتجارة العالميين , اذ تساهم الصين حاليا بما يزيد عن (١٠٪) من نمو الاقتصاد العالمي واكثر من (١٢٪) من توسع التجارة العالمية .

ان الدبلوماسية الصينية النشطة جعلها اكثر مقبولية واحترام من قبل دول العالم ومنها العراق , الذي بات يشعر ان مصداقية سياستها شكل عامل جذب له وقد استثمرت الصين هذه الميزة افضل استثمار عندما توجهت نحو العراق بقوة بعد عام ٢٠٠٣ , وذلك لهيمنة الولايات المتحدة الامريكية على منطقة الخليج العربي وفقدان مصالحها الاقتصادية في العراق بشكل خاص الذي يمتلك احتياطي كبير من مخزون الطاقة العالمية , مما يعني تهديد امدادات الطاقة لها, فضلا عن هاجس الخوف من احياء الروح العسكرية لليابان المعادية بطبيعتها للصين فيما اذا اشتركت في المنطقة بقوات غير قتالية , وقد تضاعف حجم التبادل التجاري ما بين الصين والعراق بعد عام ٢٠٠٣ الى حد كبير مما جعل العراق يحتل المرتبة الرابعة في قائمة اكبر شركاء الصين التجاريين في المنطقة العربية وكما هو واضح في الجدول الاتي :

جدول (٣)
حجم التبادل التجاري ما بين العراق والصين
للمدة ما بين ٢٠٠٣- ٢٠١٣ (القيمة مليون دينار

ت	السنة	صادرات العراق الى الصين	واردات العراق من الصين	الاجمالي
١	٢٠٠٣	٠,٠٠٣٢	٠,٥٦	٠,٥٦
٢	٢٠٠٤	٣,٢	١,٥	٤,٧
٣	٢٠٠٥	٤,١	٤,١	٨,٢
٤	٢٠٠٦	٦,٥	٤,٩	١١,٤
٥	٢٠٠٧	٧,٦	٦,٩	١٤,٥
٦	٢٠٠٨	١٣,٨	١١,٩	٢٥,٧
٧	٢٠٠٩	٣٣	١٨	٥١
٨	٢٠١٠	٦٢٧٥	٣٥٨٩	٩٨٦٤
٩	٢٠١١	١٠٤٤٣	٤٩١٠	١٥٣٥٣
١٠	٢٠١٢	١٢٦٦٠	٤٩١٠	١٧٥٧٠
١١	٢٠١٣	١٧٩٧٠	٦٩٠٠	٢٤٨٧٠

ثانيا الهند : تدرك الهند أن المرحلة الحالية تعد مرحلة انتقالية يعاد بها تشكيل النظام الدولي، وظهور قوى دولية جديدة واختفاء أخرى.

إذ تتخذ السياسة الخارجية الهندية رد فعل لبعض التطورات والأحداث التي تقع في البيئة الدولية . وأهداف الهند غير المحورية كانت رد فعل للمتغيرات الخارجية. أن الهند في ذلك تقوم برسم توجهات سياستها الخارجية على أساس تقويم اثر النظام العالمي الجديد على المصالح الوطنية.

ألا أن القضايا الأساسية التي استحوذت على اهتمام سياسة الهند باتت من الثوابت في سياستها الخارجية ، والمتمثلة بسياسة عدم الانحياز، والبرنامج النووي، ومشكلة كشمير، والتعاون الاقتصادي الإقليمي، والتحالفات الإقليمية، ولعب دور القوى الإقليمية الكبرى في منطقة المحيط الهندي. فضلا عن أن هناك ملفات خارجية لها علاقة وثيقة بالملف الداخلي كملفات العلاقات مع باكستان وسيريلانكا وبنغلادش. تندفع الهند بقوة، نحو بناء قوتها الاقتصادية والعسكرية. وإذا كان السلاح النووي في الماضي، هو البوصلة التي يحدد من خلالها، موقع الدولة في سياق معادلة الصراع الدولي، فأن الهند، قد دخلت هذا النادي منذ عام ١٩٧٤ ، كما أنها استغلت أحداث ١١ سبتمبر/ أيلول لتطور من إمكانياتها واهتماماتها، بما يكفل لها دورا متميزا في إحداث الساحة العالمية، بعد إن انشغلت الولايات المتحدة الأمريكية وباكستان بالتبعات والملاحق التي جاءت بعد أحداث سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ مما أعطى الهند، المجال الواسع للتطور والبناء، مأخوذة في ذلك بما قدمته منافستها الأخطر– الصين– من أنموذج متميز في شكل الانجاز المحقق , أزاء ذلك كانت الاتفاقيات الثنائية التي عقدتها الولايات المتحدة معها في مختلف الأنشطة، بما فيها النووية، قد أعطتها مكانة الدولة الأكثر رعاية في المدة الأخيرة مما يدلل على المكانة التي تحتلها الهند في المسرح السياسي الدولي، الأمر الذي يرشحها أن تكون احد الأقطاب الرئيسة في عالم متعدد الأقطاب.

ويمكن القول أن استقرار النظام السياسي

الديمقراطي للهند، واتساع شريحة الطبقة الوسطى، وضخامة نفوذها العسكري بجنوب آسيا، وازدياد ثروتها الاقتصادية وطموحها العالمي، جميعها عوامل ترشح الهند للاضطلاع بدور أكثر فاعلية في الشأن العالمي، بافتراض استمرار مسار التحسن، ولكن ما يزال الوقت مبكراً لعد الهند قوة كونية.

فمظاهر الازدهار التي سادت الهند في السنوات الأخيرة، تصطدم ببعض المعوقات الهيكلية. صحيح أن الإصلاحات الاقتصادية التي تحققت تحظى بالتوافق السياسي العام، ولكي تصبح الهند قوة اقتصادية تمتلك مقومات المنافسة لابد أن تحقق معدلاً مرتفعاً للنمو الاقتصادي لا يقل عن (٨٪) وأن يستقر عند هذا الحد لمدة زمنية طويلة.

و الهند هي كغيرها من دول مجموعة البريكس الأخرى تمتلك ثروة معدنية ضخمة من فحم ونفط وغاز طبيعي ومناجم ذهب بما يؤهلها أن تؤدي دوراً فاعلاً في الاقتصاد الدولي ، فضلاً عن أن قطاع الزراعة فيها يوفر فرص عمل لأكثر من (٦٠٪) من السكان ، وهي بذلك قادرة على إشباع غالبية احتياجاتها الغذائية من الإنتاج المحلي ، أما اللحوم فهي من أكثر البلدان المصدرة لها , وينبغي على الهند من اجل تطوير تنميتها الاقتصادية يجب تامين ما يكفي من الطاقة الذي اخذ بالارتفاع بنسبة اعلى مع نمو الناتج المحلي الاجمالي , اذ تستهلك الصناعة ما يقـــارب (٥٠٪) من الطاقة المتوفرة في الهند فيما تستهلك الزراعة (٢٧٪) علما ان (٦٥٪) من مستورداتها النفطية من منطقة الخليج العربي وان اي تطورات تشهدها المنطقة ستؤثر مباشرة في المصالح الهندية.

ومن خلال هذه المعطيات فان العراق يعد شريكا اقتصاديا مهما وسوقا لتصريف سلعها , ويدور جل اهتام الهند بسياستها الخارجية الجديدة في اطار مصالحها في العراق حول المحاور الاتية :

١-استمرار الحصول على النفط الخام بأسعار منخفضة وبشروط دفع افضل وميسرة .

٢-تبحث الهند دائما عن امكانية المشاركة في التنقيب والحصول امتيازات في العراق .

٣-تهدف السياسة الهندية الى تامين الاسواق العراقية للبضائع الهندية وتعتبر العراق في مقدمة مستوردي البضائع الهندية من مختلف الانواع .

٤-تنظر الهند بعين الاهتمام بعودة العمالة الهندية الى العراق وتوفير فرص عمل للاف العمال الهنود مما يعد مصدر مهم للعملة الصعبة والذي يتحقق بدون كلفة سياسية او اقتصادية او غيرها .

المطلب الثاني : ملامح التطور الاقتصادية والاستراتيجية لدول التكتل في اوربا .

– روسيا الاتحادية : شكلت روسيا الاتحادية حالة سياسية مهمة لفتت انتباه السياسيين والمراقبين في العالم على السواء , فروسيا كما هو معروف الوريثة الشرعية للاتحاد السوفيتي السابق ، وهذا يعني أن روسيا دولة كبرى، لها من الحضور على المسرح الدولي،ولها فعالية ونشاط متميز، بحيث لا يمكن لأي متعاط مع أحداث الساحة الدولية، أن يتجاهلها أو يلغي دورها، لذلك فأن غاب الدور والحضور الروسي عن مسرح الأحداث، مدة فهو قطعاً لن يكون غياباً دائما. وروسيا بحكم المساحة والسكان والثروات والموقع الجغرافي، وعوامل أخرى، لا يمكن لها، أن تغيب أو تحتجب عن الدور الذي يليق ويتكافأ معها، لا سابقاً ولا مستقبل.

إن روسيا اليوم ليست روسيا بعد نهاية الحرب الباردة , إذ أنها تمتلك اليوم عناصر ومقومات الدولة العظمى سياسيا واقتصاديا وعسكريا , فلها علاقات واسعة مع دول العالم , وبصورة خاصة مع الدول المستقلة من الاتحاد السوفيتي السابق , فضلا عن تقربها من الدول الأوربية بغية شق صفوف التحالف الأطلسي . ولها تحالفات إقليمية ودولية , في إطار منظمات مثل «بريكس» و«شانغهاي» و«شوس».

كان من أهم أهداف روسيا الحفاظ على وضعها الأمني واستقرارها الداخلي، وتعميق أواصر العلاقات مع دول الجوار في الفضاء السوفييتي السابق، وتطوير العلاقات الاقتصادية والسياسية والثقافية مع قوى كبرى أخرى في آسيا كالصين والهند واليابان، والحيلولة دون تدخل الدول الأخرى في شؤون روسيا الاتحادية أو منطقة نفوذها في المحيط السوفييتي السابق. وقد لجأت موسكو في سبيل تحقيق ذلك إلى عدد من الوسائل والأساليب التي لم تقتصر على الناحية السياسية فحسب، وإنما امتدت لتشمل باقي المناحي العسكرية والاقتصادية وما يسمى بالقوة الناعمة من

إعلام وثقافة وغير ذلك. فقد أعلنت موسكو عن عزمها على تقوية الجيش الروسي وإمداده بأحدث الأسلحة القتالية، وكذلك سعت نحو تعزيز دور ومكانة المنظمات الدولية ذات الثقل الدولي مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة شنغهاي للتعاون, وذلك لمجابهة النفوذ لحلف شمال الأطلسي (الناتو) الذي صار أداةً أمريكية للتغلغل والتوغل في الشؤون الدولية، ولاسيما في منطقة الشرق الأوسط , وتأسيسا على ذلك يمكن القول أن أهم القضايا التي تهتم بها السياسة الروسية على المستويين الإقليمي والدولي هي( ):

١-الحد من الهيمنة الأمريكية والسعي لإيجاد نظام دولي متعدد الأقطاب .

٢-منع حلف شمال الأطلسي (الناتو) من الاقتراب للتخوم الروسية والتوسع على حساب النفوذ الروسي في دول الكومنولث لجمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق المستقلة .

٣-مكافحة التنظيمات الإرهابية الناشطة داخل روسيا , التي تمثل خطرا على الاستقرار الداخلي لروسيا فضلاً عن تهديدها للدول الصديقة لها .

٤-توسيع دائرة النفوذ الروسي في المناطق المهمة في العالم , كمنطقة الشرق الأوسط .

٥-فتح الأسواق الجديدة أمام المنتجات الروسية خاصة في مجال التسليح , إذ تعد روسيا ثاني اكبر مصدر للسلاح في العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية .

إضافة إلى ذلك تمتلك روسيا الاتحادية مساحات جغرافية هائلة بصورة سهول وغابات وأنهار وصحاري ، ذات تركيبة جيولوجية معقدة جداً ولديها القدرة على أنتاج كميات كبيرة من المعادن المهمة كـ (الألمنيوم والزرنيخ والبوكسيات والماس والنحاس والذهب والنفط والبلاتين) ، فضلاً عن (٢٠) معدن حيوي آخر ، وتحتوي روسيا على مخزون كبير من الغاز الطبيعي ,إذ يقدر الاحتياطي الروسي من الغار بحدود (١,٥٦٧,٢٦٦,٠٠٠) تريليون متر مكعب ويساوي ما نسبته (٢٤ ٪) من الاحتياطي العالمي من الغاز الطبيعي( ) , كما تشكل إيرادات النفط والغاز (٥٢٪) من إيرادات موازنتها الاقتصادية .

المطلب الثالث
ملامح التطور الاقتصادية والاستراتيجية لدول التكتل في امريكا الجنوبية وافريقيا .

اولا – البرازيل : برزت البرازيل كقوة من القوى الناهضة , فهي قوة إقليمية لا يضاهيها احد في القوة والنفوذ من أية دولة من دول الجوار الإقليمي لقارة أمريكا اللاتينيـــة , لقد حققت البرازيل في العقدين الماضيين من أسباب القوة ما يدعو بقية الدول النامية إلى دراسة هذه التجربة والإفادة منها , فحتى منتصف الثمانينيات من القرن العشرين كانت غير قادرة على سداد ديونها الخارجية، ولم تكن قادرة كذلك على السيطرة على نسب التضخم في الأسعار التي راحت ترتفع بمعدلات عالية للغاية ، وكانت مظاهر البؤس والفقر واضحة، خاصة في الولايات الشمالية والشمالية الشرقية ، فضلا عن انتشار الجريمة والعنف بمعدلات جعلت الحياة هناك شبه مغامرة.

وقد انعكست هذه القوة الاقتصادية المتصاعدة على السياسة الخارجية ، فبرزت هذه القوة القادم من أميركا اللاتينية تنادي بقوة لتغيير قواعد النظام الدولي السائد، والمطالبة بزيادة عدد الدول المتمتعة بمقعد دائم في مجلس الأمن، كما عملت على أعادة نسج الكثير من الخيوط المتشابكة بين دول الجنوب لتكون تكتلات إقليمية ودولية ، جديدة، على مستوى قارة أميركا اللاتينية أو بينها وبين) الهند والصين وجمهورية جنوب أفريقيا وروسيا) مجموعة البريكس .

وعلى وفق هذه الرؤية لم يكن مستغربا ملاحظة تنامي دورها في العديد من الملفات الدولية وعلى رأسها الإسهام الفعال في مجموعة العشرين التي حاولت معالجة الأزمة المالية العالمية الأخيرة، والقضايا المتعلقة بالبيئة والتغيرات المناخية والاتفاقات والمعاهدات المنظمة للتجارة الدولية، بل وفي الأزمات الساخنة والمشكلات المستعصية .

فضلا عن ذلك تحتل البرازيل المرتبة السادسة عالميا في حجم القوى العاملة (٩٥) مليون عامل وتتوزع هذه القوى على قطاع الزراعة) ٢٠٪)، والصناعة (١٤ ٪) والخدمات) ٦٦٪) وفي أحدث التقديرات تناقص معدل البطالة إلى نحو(٧ ٪) , وتراجع معدل التضخم إلـــى نحو(٤ ٪) .

تمتعت البرازيل على مدى العقود الثلاثة الماضية باستقرار في الاقتصاد الكلي، وانخفاض في التضخم، ونمو اقتصادي مرتفع، وانخفاض نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي، فضلا عن الحد من التفاوت في الدخل، وانحسار نسبي للفقر. كما أن الاقتصاد البرازيلي صمد في وجه الأزمة المالية العالمية التي تركت أثرا سلبيا على معدل النمو في اقتصاديات العديد من بلدان العالم النامية منها والمتقدمة. والدليل على ذلك أن معدل النمو في البرازيل في أوج الأزمة المالية عام ٢٠٠٨ بلغ نحو(٥,١ ٪), ومن المقدر أن يستمر محافظا على هذا المعدل .

إضافة إلى ذلك , تمتلك البرازيل احتياطي هائل من الحديد والمغنسيوم وغيرها من المعادن ، فضلاً عن اليورانيوم والماس الصناعي والأحجار الكريمة ، وهذه المعادن ساهمت في دفع عجلة التنمية الاقتصادية فيها ،وتمتلك البرازيل احتياطي نفطي يصل إلى (١٢,٦) مليار برميل وغاز طبيعي بحدود (٣٦٥) مليار متر مكعب ,وتعد البرازيل ثاني اكبر منتج للنفط في أمريكا الجنوبية بعد فنزويلا , كما اقتربت البرازيل من حالة الاكتفاء الذاتي من الأغذية ، حيث يساهم قطاع الزراعة بنسبة (٢٣،٨٪) من الناتج القومي الإجمالي ، أما الثروة الحيوانية فيها فهي كبيرة ويعمل فيها ربع القوة العاملة في البرازيل وتنشط فيه أكثر من ستة ملايين مؤسسة زراعية , فضلا عن امتلاكها قدرا كبيرا من الموارد المائية من انهار ومسطحات مائية واسعة .

ثانيا – جنوب أفريقيا:

خارطة (١)
دول تكتل البريكس

:لقد أسهمت نهاية نظام الفصل العنصري بشكل فاعل في تسارع معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي في جمهورية جنوب أفريقيا ,إذ أصبح اقتصادها بعد العام ٢٠١٤ ثاني اكبر اقتصاد في أفريقيا بعد نيجيريا , بناتج محلي أجمالي يقدر بأكثر من (٣٠ ٪) للقارة , ووفقا لتوقعات صندوق النقد الدولي , فان الناتج الاجمالي المحلي لجنوب افريقيا سيرتفع إلى ما يقارب (٥٤٩,٢) مليار دولا في العام ٢٠١٧ , ومع هذا فهي اصغر اقتصاد في بلدان البريكس , و تعتبر دولة جنوب أفريقيا من أول منتجي العالم للعديد من المعادن , وبشكل خاص النفيسة منها مثل (الذهب , البلاتين , الماس , الراديوم , الكروم و المنغنيز) , فضلا عن صناعة التعدين التي تمثل أكثر من (١٣ ٪) من الناتج المحلي الإجمالي ,

المبحث الثالث
المؤسسات المالية والنقدية لدول البريكس.

المطلب الاول - بنك التنمية لدول البريكس ومهامه :

من المعروف أن انضمام أي دولة إلى صندوق النقد الدولي (IMF) يمنح حصة وفقا لحجمه وخصائصه الاقتصادية كـ (نسبة الاحتياطي من الذهب والعملات الأجنبية وثقل الصادرات وتنوعها وحجم الناتج الإجمالي المحلي) وهذه الحصص مقدرة بحقوق السحب الخاص (SDR) , وعلى الرغم أن الدول الصغيرة هي صاحبة الأصوات الأساسية ألا أن هذا الواقع لا يغير من ضعف نفوذها أمام هيمنة الدول الكبرى , إذ أنها صاحبة الحصة الأكبر في رأسمال الصندوق , فمثلا تتمتع الولايات المتحدة الأمريكية بحصة تبلغ قيمتها (٤٢,١٢٢) مليار

جدول (٤)
وزن دول البريكس في صندوق النقد الدولي (عام ٢٠١٤)

الدولة	حقوق السحب الخاصة / مليون دولار	النسبة المئوية	عدد الأصوات	النسبة المئوية
الولايات المتحدة	٤٢١٢٢,٤	٪١٧,٦٩	٤٢١٩٦١	٪١٦,٧٥
الصين	٥٨٢١,٥	٪٤	٩٥٩٩٦	٪ ٣,٨١
روسيا	٥٩٤٥,٤	٪ ٢,٥	٦٠١٩١	٪ ٢,٣٩
الهند	٥٨٢١,٥	٪ ٢,٤٤	٢٨٩٥٢	٪ ٢,٣٤
البرازيل	٤٢٥٠,٥	٪ ١,٧٩	٤٣٢٤٢	٪ ١,٧٢
جنوب أفريقيا	١٨٦٨,٥	٪ ٠,٧٨	١٩٤٢٢	٪ ٠,٧٧
فرنسا	١٠٧٣٨,٥	٪ ٤,٥١	١٠٨١٢٢	٪ ٤,٢٩
توفالو	١,٨	٪ ٠,٠٠١	٧٥٥	٪ ٠,٠٣
المجموع	**٢٣٨١٢٠,٦**	**٪ ١٠٠**	**٢٥١٩٧٦٢**	**٪ ١٠٠**

ومن خلال مراجعة الجدول أعلاه فان مجموعة دول البريكس تبدو كـ(قوة ثالثة) في صندوق النقد الدولي , بعد الولايات المتحدة والاتحاد الأوربي .

ورغم أن حصص الدول النامية في زيادة مستمرة لسبب رئيس وهو الانخفاض المستمر في حصة الولايات المتحدة فإن الدول الصناعية لا تزال تتمتع (بـ٦٠٪)من الأصوات.

وتحتفظ مجموعة الدول الصناعية السبع وهي الولايات المتحدة واليابان وألمانيا وبريطانيا وفرنسا وإيطاليا وكندا التي تمثل عضويتها أقل من(٤٪) من مجموع الدول بالسيطرة علـــــــــــى(٤٥٪) من قوة التصويت. وهذا يؤكد أن صندوق النقد الدولي يمثل ركيزة أساسية من ركائز الهيمنة الأمريكية كما ذكرنا فيما سبق , فضلا عن منصب المدير العام للصندوق هو أوربيا ورئيس البنك الدولي أمريكيان .

تأتي فكرة إنشاء بنك التنمية لمجموعة تكتل دول البريكس تجسيداً لمساع بذلتها المجموعة خلال الفترة الأخيرة، لتقدم للعالم كياناً اقتصادياً جديداً يناهض سياسة «القطب الواحد» المالي. ويعمل على إنهاء هيمنة صندوق النقد والبنك الدوليين على مقدرات العالم الاقتصادية، ووقف تسخيرها وتطويعها واستخدامها لمصلحة قوى بعينها مسيطرة على هاتين المؤسستين، دون غيرها من بقية دول العالم.

أن فكرة إنشاء بنك التنمية لدول بريكس , هي أحدى الاستراتيجيات التي استخدمتها المجموعة لاكتساب المزيد من النفوذ العالمي , نظرا لان قوتهم التصويتية في المؤسسات الدولية المالية الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين) منخفض قياسا بالدول الغربية , وهو ما يشعرها دائما أنها لاعبا كبيرا ليس لها مكانة تناسب حجمها في المؤسسات المالية الدولية , وهذا من شانه أن يذكي مزيد من الصراعات في سعي مجموعة بريكس للحصول على قوة تصويتية اكبر( ) .

وقد قال (علي خان ساتشو) «من المرجح أن نشهد تزايدا في النزاعات مع سعي بريكس للحصول على قوة تصويتية اكبر . وهذا سيستمر خلال الأعوام القليلة القادمة , ولكن بشكل أساسي يجب أن تتبع المال , وبشكل متزايد أصبح العالم يعتمد على القوة الضاربة للمال التي تمتلكها دول بريكس لاقتصادياتها ومع الوقت سنرى مجموعة بريكس تنازع للحصول على بعض السيطرة على تلك المؤسسات الكبرى»

وأضاف «إذا نظرنا إلى من يمول العالم اليوم بما في ذلك الولايات المتحدة سنجد أنها دول مجموعة بريكس. ولذلك ترغب المجموعة في السيطرة بدرجة أكبر على كيفية التأثير على العالم، وإذا لم يسمح الغرب لهم بالسيطرة على المؤسسات المالية الحالية فستبحث دول المجموعة عن طرق أخرى يمكنها السيطرة عن طريقها».

وهذا يعني أن دول مجموعة البريكس تسعى إلى اتخاذ مجموعة إجراءات استباقية لمعالجة وقوع أي أزمة مالية جديدة يفشل الغرب في معالجتها .

وقد طرحت الهند فكرة أنشاء بنك للتنمية يمول أساسا ويدار من قبل دول البريكس وذلك لإعادة تدوير الفوائض في الاستثمار في البلدان النامية للبنية التحتية ومشروع التنمية المستدامة .

وفي نيسان عام ٢٠١٠ استضافت البرازيل الاجتماع الأول لبنوك التنمية إضافة إلى بنك الاستيراد والتصدير الهندي تبعه اجتماع فنيا في شباط عام ٢٠١٢ في ولاية كيرالا الهندية , البنك الجديد كان من المقرر أن يطلق عليه اسم بنك «بريكس»، لكن زعماء الدول الخمس قرروا التخلي عن اسم «بريكس»، رغبة منهم في توسيع عضوية البنك مستقبلاً، وإتاحة الفرصة للدول الراغبة في الانضمام إليه.

ويقع مقر البنك في مدينة شنغهاي الصينية ، وقد وقعت دول مجموعة البريكس مذكرة تفاهم لوضع حجر الأساس لإلية التعاون البنكي المشترك بين دول البريكس , وبعد مذكرة التفاهم وقعت بنوك التنمية اتفاق إطاري حول « التعاون المالي في أطار التعاون المالي للبريكس « يتضمن :

-منح القروض بالعملات المحلية .

-التعاون في أسواق رأس المال والخدمات المالية الأخرى .
-الوصول إلى أسواق رأس المال والخزينة والمعاملات المالية في البلدان الأعضاء .
-إصدار السندات بالعملة المحلية في أسواق البريكس .
-توسيع نطاق التسهيلات الائتمانية بالعملات المحلية

وقد انشأ البنك برأسمال قدره ١٥٠ مليار دولار وصندوقا للاحتياطات النقدية برأس مال ١٠٠ مليار دولار وذلك لمواجهة تأثير مؤسسات الإقراض الغربية، ولعدم الارتهان بشكل أكبر للدولار الأميركي. ولأجل كبح جماح أي طموح في الهيمنة المالية أو القرارات في البنك الجديد فقد تم تحديد إسهامات البلدان الخمسة المؤسسة لمجموعة بريكس في رأسمال البنك بنسب محددة على خلاف ما هو سائد في صندوق النقد الدولي , تساهم الصين بنحو ٤١ مليار دولار في رأس مال بنك التنمية وتساهم كل من روسيا والهند والبرازيل بمبلغ ١٨ مليار دولار و دولة جنوب أفريقيا تسهم ب ٥ مليار دولار.

وتأسيا على ذلك فان بنك التنمية سيمكن دول المجموعة إلى المزيد من النفوذ في أطار تحديد قواعد الاقتصاد الدولي ولعب دور أكثر أهمية في الشؤون المالية والنقدية على المستوى الدولي, ومن المخطط أن يقوم البنك بتقديم قروضه الأولى في شهر أبريل/نيسان ٢٠١٦.

المطلب الثاني - احتياطي دول البريكس من العملات الأجنبية : سيطرة الولايات المتحدة الأمريكية على النظام النقدي الدولي بعد الحرب العالمية الثانية , عن طريق سيطرتها على المؤسسات المالية الدولية أو عن طريق قرارات أحادية الجانب , كقرار وقف عملية تحويل الدولار إلى ذهب الذي اتخذته حكومة الرئيس نيكسون عام ١٩٧١, لا يوجد اسم رسمي عالمي لعملة بعينها كعملة عالمية . وقد استخدم الدولار الأميركي خاصة، والجنيه الإسترليني واليورو والين عملات عالمية.

وبسبب كبر حجم السوق الأميركية كشريك تجاري، تشتري دول كثيرة أو تحتفظ بالدولار لتسديد ديونها للولايات المتحدة , كما أن العديد من الدول تحتفظ بالدولار احتياطيا إضافيا إلى الذهب.

ومن الأسباب الأخرى للتوسع في استخدام الدولار هي : أن أسعار العديد من البضائع التي يتاجر بها عالميا يتم تسعيرها بالعملة الأميركية. وذلك يعني أن حجم التجارة بالدولار يجعل من العملة الأميركية العملة الأولى في العالم للتجارة والاحتياطيات.

وفي المقابل ما يجعل العملة أقل جذبا للمستثمرين الوضع الاقتصادي للدولة، إلى جانب عجوزات الموازنة العامة وعجز الميزان التجاري وميزان المدفوعات وحجم الديون. فضلا عن ذلك يعتبر الدولار العملة الرئيسية لاحتياطي البنوك المركزية في العالم , ومن الطبيعي فان البنوك المركزية لدول بريكس من ضمنها .

أن احتياطي النقد الأجنبي هو وصف لأصول العملات الأجنبية والذهب التي تحتفظ به البنوك المركزية , وغالبا ما تكون هذه الاحتياطات على شكل أوراق مالية أو سندات.

وتعتبر الصين اكبر مالك لاحتياطات النقد الأجنبي في العالم , إذ يبلغ احتياطي النقد الأجنبي للبنك المركزي الصيني أكثر من(٣٨٠٠) مليار دولار لسنة ٢٠١٤ , ويمثل هذا الاحتياطي ما يقارب من (٧٠٪) من احتياطي النقد الأجنبي لدول بريكس , وتمتلك روسيا احتياطي من النقد الأجنبي أكثر من(٤٩٣,٣) مليار دولار لسنة ٢٠١٤, وشهدت الاحتياطي النقدي الأجنبي للهند والبرازيل زيادة كبيرة , ألا أنها بدرجة اقل من نظيراتها الصين وروسيا , إذ بلغ الاحتياطي بالنسبة للهند(٢٩٤,٣) مليار دولار في عام ٢٠١٢ , والبرازيل(٣٦٢,٧) مليار دولار للسنة ذاتها , وتمثل جنوب أفريقيا اقل نسبة احتياطي في مجموعة بريكس إذ بلغ(٤٩,٣) مليار دولار .

أن أرصدة دول البريكس الضخمة من الأصول والعملات الأجنبية تجعلها قوة اقتصادية ومالية ضخمة تفرض نفسها في الساحة الدولية في الوقت الذي تعاني فيه أكثرية البلدان الرأسمالية المتطورة من عجزا ماليا كبيرا في ميزانياتها وميزان مدفوعاتها كما تعاني البلدان ذات الاقتصاديات

جدول (٥)

احتياطيات العملات الأجنبية بين دول البريكس ومجموعة ٧ (G7)

دول مجموعة البريكس /مليار دولار		دول مجموعة السبع / مليار دولار	
الصين	٣٨٠٠	اليابان	١٢٩٦
روسيا	٤٩٣.٣	ألمانيا	٢٣٩
البرازيل	٣٦٢.٧	ايطاليا	١٧٣
الهند	٢٩٤.٣	فرنسا	١٧٢
جنوب أفريقيا	٤٩.٣	الولايات المتحدة	١٤٨
		بريطانيا	٩٥
		كندا	٦٦
المجموع	٤٩٩٩.٦		٢١٨٩

المطلب الثالث - وكالة التصنيف الائتمان لدول البريكس : يقصد بالتصنيف الائتماني درجة تظهر حكم مؤسسات التصنيف العالمية على مدى القدرة على سداد الديون، فمعنى أن يكون التصنيف ضعيفا أن هناك احتمالا بألا يستطيع المدين الوفاء بالتزاماته، أما التصنيف المرتفع فيعني استبعاد الاحتمال.

ومؤسسات التصنيف الائتماني هي شركات خاصة تصدر تقييمات لما يسمى الجدارة الائتمانية للدولة أو مؤسسة ما، وينعكس التصنيف الذي تصدره إيجابا أو سلبا على ثقة المستثمرين في هذه الدولة أو المؤسسة وعلى كلفة استدانتها من الأسواق المالية.

وهناك مؤسسات كثيرة تقوم بالتصنيف الائتماني، لكن أشهرها مؤسسات أميركية ثلاث هي فيتش (Fitch ومودیز (Moody,s) وستاندر أند بورز(Standard & Poor's)، والتي تهيمن على سوق التصنيفات في العالم.

وقد اتهمت هذه المؤسسات الثلاث بالمساهمة بشكل جزئي في وقوع الأزمة المالية عام ٢٠٠٨ بخفض حجم مخاطر الاستثمارات في مجال الرهن العقارية بالولايات المتحدة، كما وجهت إليها أصابع الاتهام في تفاقم أزمة الديون السيادية بمنطقة اليورو نتيجة ما أعلنته من تخفيضات متوالية لتصنيف عدد من البلدان المضطربة.

إن التقييم الائتماني له أثر بشكل مباشر على الأسواق والاقتصاد الكلي ورفاهية المواطنين , فقبل اندلاع الأزمة المالية في ٢٠٠٨، أعطت الوكالات الثلاث تصنيفًا ائتمانيًا ممتازًا لأوراق الرهن العقاري الأمريكية ، وهي أوراق دين بضمان العقار والتي اتضح بعد اندلاع الأزمة عجز أصحابها عن سداد ديونهم، واتضح أن هذه الأوراق المالية لا تساوي شيئا، وتسبب الإدراك المفاجئ لهذا الأمر في اندلاع أسوأ أزمة مالية منذ أزمة الكساد العظيم لعام ١٩٢٩.

جدول (٦)

يوضح الرموز المستعملة من قبل وكالات التصنيف			
الوصف	موديز	فيتش	P&S
الأكثر أمانا	Aaa	AAA	AAA
جدارة ائتمانية عالية	Aa1	+AA	+AA
	Aa2	AA	AA
	Aa3	-AA	-AA
جدارة ائتمانية متوسطة إلى عالية	A1	+A	+A
	A2	A	A
	A3	-A	-A
جدارة ائتمانية متوسطة إلى أقل من متوسطة	Baa1	+BBB	+BBB
	Baa2	BBB	BBB
	Baa3	-BBB	-BBB
غير استثمارية	Ba1	+BB	+BB
	Ba2	BB	BB
	Ba3	-BB	-BB
مخاطرة	B1	+B	+B
	B2	B	B
	B3	-B	-B
مخاطرة عالية	Caa1	+CCC	CCC
	Caa2	CCC	
	Caa3	-CCC	
	Ca		
متعثرة	C		
			DDD
			DD
		D	D

وقد اتخذت مجموعة بريكس على عاتقها أنشاء وكالة تصنيف ائتماني خاص بها لتفادي الأخطار المترتبة عن التصنيف الائتماني لهذه الوكالات (وكالات التصنيف الائتمان الغربية).

أن أنشاء مجموعة بريكس وكالة تصنيف ائتماني , جاء نتيجة لتأسيس بنك التنمية الجديد في عام ٢٠١٥ , وهو ما اعتبر تحديا لمؤسسات غربية وأمريكية مهيمنة على هذا المجال منذ عقود , فقد اتفق رؤساء دول التجمع على تأسيس وكالة التصنيف الائتماني خلال القمة التي عقدت في مدينة غوا الهندية خلال شهر تشرين الثاني عام ٢٠١٦ , لإنهاء الهيمنة الغربية في هذا المجال وخصوصا الشركات الأمريكية الثلاثة (موديز , وساندرو اند بورز , وفيتش) وقد قال رئيس الوزراء الهندي(ناريندرا مودي) في ختام قمة بريكس في غوا بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٦» من اجل سد الفجوة في البيئة المالية العالمية اتفقنا على التعجيل بإنشاء وكالة بريكس للتصنيف الائتماني « . ولكن المجموعة لم تعلن عن جدول زمني لإنشاء هذه الوكالة , وكانت دول بريكس قد اتهمت في وقت سابق وكالات التصنيف الغربية التي تحتكر هذا المجال بأنها تنحاز إلى أقتصادات الدول الغربية .

وتأسيسا على ذلك فان تأسيس وكالة ائتمان خاصة بمجموعة بريكس ما هو ألا تحديا يضاف إلى مجموعة التحديات المتتالية للحد من هيمنة الولايات المتحدة على مفاصل الاقتصاد الدولي وإخضاع الدول لأرادتها .

الخاتمة

ان مجموعة دول البريكس تسعى إلى إعادة هيكلة النظام الدول الراهن المبني على الاحادية القطبية بشكل عام , فضلا عن اعادة هيكلة «بريتون وودز» المالي بشكل خاص ، اذ صمم هذا النظام لحقبة زمنية معينة وفقًا لظرفية ما بعد الحرب العالمية الثانية، والعالم الآن في حاجة إلى نظام جديد يأخذ بعين الاعتبار التغيرات الاقتصادية الجذرية في عصر العولمة,ان الخطوة التي اتخذها التكتل تعد تحولًا كبيرًا في مسار البريكس الذى أنشئ في أربع دول سنة ٢٠٠٩ قبل انضمام جنوب إفريقيا إليه سنة ٢٠١١. فبنك التنمية المستحدث في مدينة شنغهاى الصينية، يشكل لبنة أساسية في كيان البريكس. اذ أن البنك يعتمد على سياسة استثمارية متطورة، تهدف إلى جعل البنك صندوقًا سياديًا للاستثمار في دول الجنوب وفى قطاعات واعدة كالطاقات المتجددة، والأقطاب التكنولوجية، والبنى التحتية كشبكات الطرق، والإصلاح الزراعي، وشبكات المياه والكهرباء. وقدر تعلق الامر في العراق فان اقامة علاقات متميزة مع دول التكتل , التي تتمتع اغلبها بعلاقات جيدة معها , فان من شانها تكون قيمة مضافة تصب في مصلحة العراق وتنوع علاقاته مع دول لها شان كبير على بيئة العلاقات الدوليـــة وكما يلي :

١- أن بنك التنمية يعتمد على سياسة استثمارية متطورة، تهدف إلى جعل البنك صندوقًا سياديًا للاستثمار في دول الجنوب وفى قطاعات واعدة كالطاقات المتجددة، والأقطاب التكنولوجية، والبنى التحتية كشبكات الطرق، والإصلاح الزراعي، وشبكات المياه والكهرباء , والعراق في الوقت الراهن بأشد الحاجة للاستثمارات الاجنبية غير المشروطة في هذه القطاعات المهمة .

٢-تسير دول البريكس نحو تغيير استراتيجيتها القائمة على تكتل وتبادل تجارى بين الدول الأعضاء عبر تكامل اقتصادي، إلى مستثمر دولي ينوع شركاته ويهتم بالدول التي تجد صعوبات في التعامل مع المؤسسات المالية العالمية. وبذلك، فإن بنك التنمية يسعى إلى اقتحام الأسواق الواعدة بالنمو والاستثمار فيها بهدف تحقيق هوامش ربحية وحصص سوق كبيرة , ومن المؤكد ان سوق العراق الاقتصادي هو المرشح الساخن للأسواق المستهدفة .

٣-أن النفوذ السياسي لهذه المجموعة هو في توغل مطرد بقيادة روسية وصينية، عائدة إلى تواجدهما المتوازن في مجلس الأمن، وإلى مواقفهما القوية في القضايا الدولية، فضلا عن توفر ترسانة عسكرية كبيرة وحديثة في دول البريكس تجعلها في المراتب العليا في تصنيف جيوش العالم , مما يجعلها القوة المعول عليها في تفادي الهيمنة الامريكية على العراق والحد من نفوذه الكبير عليه .

٤-ان اقامت علاقات جيدة بين العراق وتكتل دول البريكس سوف يؤمن للعراق منافع كبيرة على المستوى التكنلوجي والعلمي لما تتمتع به تلك الدول من تقدم تكنولوجي وعلمي كبيرين .

٥-الاستفادة من تجربة دول البريكس في مكافحة الفساد والفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية وحل ازمة السكن .