



وقائع مؤتمر البيان السنوي الأول

التخطيط لرسم سياسات اقتصادية ومالية جديدة في العراق
بغداد أيلول ٢٠١٧



رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ٤١١٥ لسنة ٢٠١٧

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١٧

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقّدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

المحتويات

أثر الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية على الاقتصاد العراقي

م.م. هند سلمان إلياس الطائي ٧

تفعيل دور المصارف الأهلية في دعم التمويل الزراعي

د. ندى سلمان حبيب - د. إلهام محمد واثق ٥٣

دور الضرائب المحلية في تمويل موازنات الحكومات المحلية على وفق القانون العراقي

د.خيري إبراهيم مراد ١٢٥

تقييم واقع التنمية الاقتصادية في العراق بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤

أ.د هيثم عبدالله سلمان ١٦٧

أثر الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية على الاقتصاد العراقي

م.م. هند سلمان إلياس الطائي
جامعة النهرين – كلية اقتصاديات الأعمال

الملخص

تزايدت أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر في جميع البلدان النامية، لما له من مزايا واضحة. وتنبع أهمية هذا الاستثمار للاقتصاد العراقي مما يقدمه هذا النوع من مزايا مثل جذب رؤوس الأموال، وجذب الخبراء وتشغيل الأيدي العاملة المحلية الذي يساهم في تخفيض البطالة.

ويؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر دوراً كبيراً ومتطوراً في تفعيل التجارة الدولية، إذ يوفر للمؤسسات التجارية أسواقاً جديدة لتصريف منتجاتها بتسهيلات إنتاجية وتكنولوجيا جديدة عن طريق تمويل المنتجات.

ولا بدّ من توافر الظروف الملائمة؛ كي يقتنع المستثمر بإنشاء المشاريع الاستثمارية ومن أبرز هذه الظروف:

أ - مناخ أمّني مستقر.

ب- وجود إطار قانوني واضح يوضح حقوق المستثمر وواجباته والدولة وتقليل المنازعات بينهما.

ج - توفر موارد بشرية محلية ذات خبرة، وقابلة لتطويرها بما يمكنها من الأداء بكفاءة.

د- توفر المواد الخام أو الجزء الأكبر منها محلياً.

هـ- توفر السوق الاستهلاكية.

حاولت الباحثة بيان الكيفية التي يعاني فيها الاقتصاد العراقي اليوم بسبب الظروف الأمنية التي يمرُّ بها البلد، وتردي البنى التحتية، وعدم توافر بيئة مناسبة لجذب الاستثمارات؛ ومن هنا تبرز أهمية هذا البحث بسبب التغيرات التي طرأت على الواقع المعاصر في العراق، ولتحقيق أهداف

البحث فقد قسم على ثلاثة محاور:

- يتناول المحور الأول الاستثمار بنحوٍ عام والاستثمار الأجنبي المباشر بنحوٍ خاص وبيان أشكاله
 - في ما أشار المحور الثاني إلى التجارة الدولية من حيث المفهوم والأطراف، وأسباب قيامها، وكذلك النظريات الحديثة في التجارة الدولية.
 - أما المبحث الثالث فقد يبيّن مدى أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية في إنجاح الاقتصاد العراقي ونموه وازدهاره.
- وختم البحث بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

Abstract

The importance of foreign direct investment in all developing countries has been increased because of its obvious advantages.

but for the Iraqi economy, the importance of the foreign direct investment originates from the advantages could be offered by this type of investment like the attraction of capitals, experts and technical experiences and employing of Local labors which will share to decrease the Unemployment percent.

Foreign direct investment lead a large and sophisticated role in the activation of international trade, as it provides businesses and new markets for their products and production facilities and new technology through financing products.

There must exist suitable conditions to persuade the investors to take the decision for erections plants and investment projects , some of these conditions are :

- A- Steady Security atmosphere
- B- Clear lawful structure describes the relation between the state and the investor which could minimize the disputes between both parties
- C- Availability for local human resources , experienced or could be developed to be qualified
- D- Existence of the raw materials or the major part of the raw materials locally
- E- Existence of the consumable markets locally

The researcher tried to explain how the Iraqi economy is suffering today because of security conditions , and the deterioration of

infrastructure and the lack of suitable environment to attract investment.

From here highlights the importance of this research because of the changes in the contemporary reality in Iraq, and to achieve the objectives of the research were divided it into three axes :

- The first axis deals the investment in general and what is foreign direct investment.
- The second axis deals with the international Trade as the definitions ,statement of its forms, and the parties who been bonded with it , and searching in brief about the reasons for the growth for the international Trade and the recent theories related with the international trade
- The third axis deals with the importance of foreign direct investment and international trade in the success and growth and prosperity of the Iraqi economy,

At the end, the research is sealed with a set of conclusions and recommendations.

منهجية البحث

١. مشكلة البحث:

لقد تعاضم دور الاستثمارات الأجنبية المباشرة على الصعيد العالمي، حيث أصبحت من أهم مصادر التمويل للاستثمار في الدول النامية التي تمرُّ بمرحلة انتقال نحو اقتصاد السوق، أما الاقتصاد العراقي فيعاني اليوم -وبسبب الظروف الأمنية التي يمرُّ بها البلد وتردي البنى التحتية- من عدم توفر البيئة المناسبة لجذب الاستثمارات كون العراق هو أحد الدول النامية التي تعاني من جملة من المشكلات التي يجب عليه تجاوزها من أجل جذب الاستثمار الأجنبي، وكذلك فتح الطريق أمام التجارة الدولية، حيث إن هناك عاملاً مهماً هو النقص في مصادر التمويل الداخلي للبلد؛ وهذا يفرض عليه الحاجة للبحث عن مصادر أخرى يأتي الاستثمار الأجنبي والتجارة الدولية في مقدمتها.

٢. هدف البحث: يهدف البحث إلى بيان ما يأتي:

- أ- بيان ماهية الاستثمار بنحو عام، وما هو الاستثمار الأجنبي المباشر على وجه الخصوص، وبيان أهميته وأشكاله وسلبياته وإيجابياته.
- ب- بيان مفهوم التجارة الدولية والصورة التي تشتمل عليها التجارة الدولية، وماهية الأطراف التي تنفذ من خلالها علمية التجارة الدولية.
- ج- بيان مدى أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية في إنجاح الاقتصاد العراقي ونموه وازدهاره.

٣. أهمية البحث: تبرز أهمية البحث من خلال ما يأتي:

- أ- أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية في إعطاء الدفعة القوية للتنمية الاقتصادية،

فضلاً عن إضافة قدرات إنتاجية جديدة .

ب- معرفة كيف أن الاستثمار الأجنبي المباشر هو الوسيلة الأفضل في تغطية العجز التمويلي في العراق مقارنة مع التدفقات الأخرى لرأس المال.

ج- بيان مدى أهمية التجارة الدولية في زيادة واردات العراق؛ وبالتالي انتعاش البلد اقتصادياً.

٤ . فرضية البحث:

إن زيادة التعامل بالاستثمار الأجنبي المباشر والانفتاح في التعامل من خلال التجارة الدولية يزيد من ازدهار الاقتصاد العراقي بسبب الأرباح التي يدرها عليه.

المقدمة

يمثل الاستثمار النشاط الاقتصادي الأساسي ومفتاح التنمية الاقتصادية لدول العالم، ويعدّ الاستثمار الأجنبي المباشر أحد أوجه العلاقات الاقتصادية الدولية؛ لذا فإن للاستثمار أهدافاً اقتصادية وغير اقتصادية في ظل العولمة التي جعلت من العالم سوقاً واحدةً في مختلف الأنشطة الاقتصادية، ويكتسب الاستثمار أهمية كبيرة في اقتصاديات الدول سواء أكان محلياً أم أجنبياً؛ لأنه يؤدي إلى تحريك الاقتصاد وتفعيله وذلك من خلال تأثيره على المتغيرات الاقتصادية ولاسيما متغيرات السوق، ويعد الاستثمار في أي بلد حجر الزاوية في بناء أي اقتصاد يتمثل في زيادة الطاقة الإنتاجية وتوفير أيادٍ عاملة، وهذا يتطلب أن تهتم الدول بسياسات الاستثمار الحكيمة سواء على المستوى المحلي «تنشيط الاستثمار المحلي» أم على المستوى الدولي «جذب الاستثمار الأجنبي». وإن حاجة العراق للاستثمارات الأجنبية المباشرة تنبثق من واقع الاقتصاد؛ نتيجة الظروف التي مر بها من حروب وعقوبات اقتصادية والاحتلال عام ٢٠٠٣؛ لينتج عنه انعدام الاستقرار الأمني لأجزاء من هذا البلد وكذلك الفساد الإداري والمالي الذي طال مفاصل الدولة وبنيتة الريعية المعتمدة على صادرات النفط، فكان التوجه هو في إمكانية تفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر وجذبه للاقتصاد العراقي؛ وهذا يتطلب الإلمام بمعوقات جذب الاستثمار ومحدداته عن طريق التعمق في التحليل.

المبحث الأول

الاستثمار

المطلب الأول: مفهوم الاستثمار وأنواعه وأهدافه

أولاً: مفهوم الاستثمار:

من المتعارف عليه أن الاستهلاك هو المكون الأول من مكونات الطلب الكلي، إذ إنه يحتل جزءاً كبيراً من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أن الاستثمار هو المكون الثاني للطلب الكلي، ولا يقل أهمية عن الاستهلاك (لقمان وآخرون، ٢٠١٥: ٤٣)

يتبين من خلال ما تقدم أن مفهوم الاستثمار هو الزيادة في الأموال سواء أكانت في صورتها النهائية النقدية أم المالية أم التجارية، أم في صورها الأخرى المختلفة التي عرفها الإنسان عبر التاريخ سواء أفي شكل عقارات أم منقولات، ويتخذ أشكالاً مادية كثيرة في العصر الحديث، فضلاً عن الصورة المعنوية والمتمثلة في حقوق الملكية الفكرية والأدبية (سليمان، ٢٠٠٤: ١١).

وهناك مفهوم آخر يتمثل في كون الاستثمار هو اكتساب الموجودات المالية والمادية؛ وتحت هذا المفهوم يمكن أن نميز بين مصطلحين للاستثمار بالمعنى المادي والمعنى الاقتصادي، فالمعنى المادي للاستثمار ينظر إلى الاستثمار على أنه اكتساب الموجودات المالية بمعنى: توظيف الأموال في بيع الأوراق المالية الأخرى وشراؤها، أما المعنى الاقتصادي للاستثمار فهو ينظر إلى الاستثمار على أنه اكتساب موجودات مادية، أي بمعنى التوظيف الحقيقي للأموال في العملية الاقتصادية، من أجل الحصول على منفعة أو خلق قيمة حقيقية تكون على شكل سلع وخدمات.

ومن هنا يمكن دمج المفهومين تحت مفهوم شامل للاستثمار على أنه يمثل ذلك التعامل بالأموال للحصول على الأرباح، وذلك بالتخلي عنها في لحظة زمنية معينة بقصد الحصول على

تدفقات مالية مستقبلية تعوض عن القيمة الحالية للأموال المستثمرة وتعوض عن كامل المخاطرة الموافقة للمستقبل (ارطيد، خربوش، ١٩٩٩: ٣٤) .

ثانياً: أنواع الاستثمار:

هناك أنواع كثيرة للاستثمار يمكن عرضها على وفق المعايير الآتية (الشواردة، ٢٠٠٨: ٣٥):

١. من حيث طبيعة الاستثمار:

أ- الاستثمار المادي: يعبر هذا النوع عن موجودات المؤسسة من الأصول المادية والملموسة التي تتمثل في الأراضي والمباني والمعدات المستعملة .

ب- الاستثمار المالي: يعبر هذا النوع عن الأسهم والسندات وإذونات الخزينة.

٢. من حيث الهدف من الاستثمار:

أ- الاستثمارات التوسعية: الغرض منها توسيع الطاقة الإنتاجية للمؤسسة وذلك من خلال إضافة منتجات جديدة؛ من أجل توسيع الحصة السوقية وزيادة القدرة على المنافسة.

ب- الاستثمارات الاستراتيجية: الغرض منها المحافظة على استقرار المؤسسة أي توجيه جزء من مبالغ المؤسسة لعدد من السنوات إلى استثمار استراتيجي معيّن.

٣. من حيث مدة الاستثمار (البديري، ٢٠١٠: ١٤٢):

أ- استثمارات قصيرة الأجل: وهي التي يتم إنجازها خلال مدة زمنية قصيرة تتراوح بين سنة إلى سنتين مثل الودائع الزمنية والتسهيلات الائتمانية قصيرة الأجل .

ب- استثمارات طويلة الأجل: يتم إنجاز هذا الصنف من الاستثمارات في مدة تفوق ٧

سنوات، ويشتمل على الأصول والمشروعات الكبيرة التي لها مدة زمنية طويلة لانجازها والاستفادة منها لمدة طويلة نسبياً كالمشاريع العقارية.

٤. من حيث مكان الاستثمار (عبيد، ٢٠٠٧: ١٩٥):

أ- الاستثمار المحلي: أي توظيف الأموال في مختلف المجالات المتاحة للاستثمار في السوق المحلية، وغالباً ما يعتمد هذا النوع على المدخرات المحلية من خلال وضع سياسات مالية ونقدية وتشجيع الادخار.

ب- الاستثمار الأجنبي المباشر: عرفت منظمة التجارة العالمية هذا النوع بأنه الاستثمار الذي يحدث حينما يمتلك مستثمر مقيم في بلد -البلد الأم- أصلاً إنتاجياً في بلد آخر -البلد المضيف- بقصد إدارته.

ج- الاستثمار الأجنبي غير المباشر: هذا النوع من الاستثمارات غالباً ما يأخذ شكل تملك الأجانب للأسهم والسندات الخاصة أو الحكومية في بلد المضيف بقصد المضاربة، ويمتاز هذا النوع كونه قصير الأجل، ويتم من قبل مؤسسات التمويل كالبنوك وصناديق الاستثمار أو من قبل الأفراد.

ثالثاً: أهداف الاستثمار:

١. تحقيق عائد مناسب يساعد على استمرارية المشروع، حيث يهدف المستثمر من توظيف أمواله إلى تحقيق عائد ملائم، وربحية مناسبة يعملان على استمرارية المشروع (فريخ، الزيود، ٢٠١٦: ٨٠).

٢. الاستفادة من القوانين المشجعة للاستثمار، والإعفاءات الضريبية المقررة التي تمنحها الدول المضيفة للمستثمرين من أجل جذب الاستثمارات الأجنبية لهم (الطعان، ٢٠٠٦: ٩).

٣. سهولة قيام الشركات الأجنبية بمنافسة الشركات المحلية من حيث جودة الإنتاج،

وانخفاض الأسعار، وأنواع الخدمة؛ وذلك بسبب تملكها للتكنولوجيا المتقدمة، ووفرة رأس المال لديها (الطعان، ٢٠٠٦: ٩).

٤. المحافظة على قيمة الأصول الحقيقية وذلك من خلال المفاضلة بين المشاريع والتركيز على أقل مخاطرة؛ لأن أي مستثمر يتوقع الربح والخسارة وإذا لم يحقق الربح فإنه يسعى إلى المحافظة على رأس ماله الأصلي وتجنبه الخسارة (فريح، الزبود، ٢٠١٦: ٨٠).

المطلب الثاني: الاستثمار الأجنبي المباشر وأهميته، ومحدداته، ومكوناته

أولاً: مفهوم الاستثمار الأجنبي المباشر:

قبل التطرق إلى تعريف الاستثمار الأجنبي المباشر يجب أن نعرف المستثمر الأجنبي وهو حسب نص قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته «الشخص الحاصل على إجازة الاستثمار الذي لا يحمل الجنسية العراقية إذا كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً مسجلاً في بلد أجنبي». للاستثمار الأجنبي المباشر مفاهيم متعددة؛ لتعدد مصادره وأشكاله في الأقطار المضيفة له، فهو بنحوٍ عام عبارة عن تحويلات لرؤوس أموال من مستثمر سواء أكان فرداً أم شركة إلى مشروع أجنبي في دولة مضيفة على أن يمتلك المستثمر الأجنبي رقابة حقيقية على هذا المشروع (عوض الله، ٢٠٠٣: ١٧٦٩).

ومن هذا المفهوم اليسير ظهرت عدة تعاريف للاستثمار الأجنبي المباشر نذكر منها ما يأتي:

- عرف تقرير الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الاستثمار الأجنبي المباشر بأنه نوع من الاستثمار الذي ينطوي على علاقة طويلة الأمد، تعكس مصالح دائمة، ومقدرة على التحكم الإداري بين الشركة في الدولة الأم وشركة في دولة أخرى على أن تتعدى نسبة مشاركة الشركة الأم ٥٠٪.

- أما المؤسسة العربية لضمان الاستثمار فقد عرفت أنه تلك الاستثمارات طويلة الأجل التي يكون لأصحابها دور مشاركة فعلية في الإدارة، واتخاذ القرارات عن طريق المشاركة الدائمة في رأس مال المشروع الاستثماري.

ومن خلال ما ذكر من التعريفات المذكورة آنفاً نستطيع القول إن الاستثمار الأجنبي المباشر يمتاز بعدة خصائص منها (التميمي، ٢٠٠٨ : ١٩٦):

١. يفضي إلى علاقة طويلة الأمد بين المستثمرين المحليين والأجانب مقارنة بالأنواع الأخرى من الاستثمارات الأجنبية.

٢. تملك المستثمر الأجنبي لجزء أو كل الاستثمارات في المشروع المعين أو المشاركة في إدارة المشروع مع المستثمر الوطني كما في المشروعات المشتركة .

٣. يترتب على هذا النوع من الاستثمارات منفعة مشتركة؛ كون الاستثمار الأجنبي المباشر تحكمه المصالح المشتركة مع الدول المضيفة حيث يحصل كل طرف على عدد معين من الفوائد والعوائد.

٤. خلق فرص عمل وعدم تحمل الدولة لأعباء المديونية وتوفير نقد أجنبي للدولة وكذلك القدرة على الاتصال بالأسواق الخارجية من طريق زيادة الصادرات وتراجع الواردات (العنزي، ٢٠١٢ : ١٥).

ثانياً: أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر:

يتمتع الاستثمار الأجنبي المباشر بأهمية كبرى في اقتصاديات الدول المضيفة، حيث إن له آثاراً إيجابية متعددة، فهو يساهم في رفع معدلات الاستثمار من خلال تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر ويؤدي دوراً مهماً في خلق فرص عمل جديدة؛ وبالتالي الحد من مشكلة البطالة التي تعدّ

ظاهرة منتشرة بنحوٍ كبير في الدول النامية، ويؤثر الاستثمار الأجنبي المباشر أيضاً على ميزان المدفوعات من خلال تدفق رؤوس الأموال الأجنبية؛ مما يجعله مصدراً جيداً للحصول على العملات الصعبة، وزيادة رأس المال المادي في الدول المضيفة (الصالح، ٢٠١٤: ٤).

ومن هنا يمكن عرض أهم النتائج المترتبة على رأس المال الوافد إلى البلد المضيف وهي (البديري، ٢٠١٠: ١٤٤):

١. يعمل الاستثمار الأجنبي بصفة عامة كإدارة رئيسية لنقل التكنولوجيا الحديثة إلى الدول المستقطبة للاستثمار، ويتم ذلك من خلال قيام الاستثمار الأجنبي بتقديم حزمة كاملة تشمل نظم التخطيط والتنظيم وأساليبها فضلاً عن تدريب العمال المحليين على المهارات والمعرفة الجديدة.

٢. تقوم رؤوس الأموال الأجنبية بتأهيل الهياكل الارتكازية والخدمات الأساسية وبنائهما مما ينعكس بدوره على مستوى الأداء الاقتصادي، وتوسيع الطاقة الإنتاجية، ورفع مستوى المعيشة.

٣. يعمل الاستثمار الأجنبي المباشر على توفير احتياطي من العملات الأجنبية اللازمة لعملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عما يترتب عليه من أثر إيجابي على اقتصاد تلك الدولة وتجارها من خلال تنشيط التبادل التجاري، وزيادة صادراتها؛ ومن ثم زيادة نصيب الدولة من العملات الأجنبية.

٤. تستطيع الدولة المضيفة للاستثمار الأجنبي زيادة مواردها المالية وذلك عن طريق ما تفرضه من ضرائب على الشركات المستثمرة.

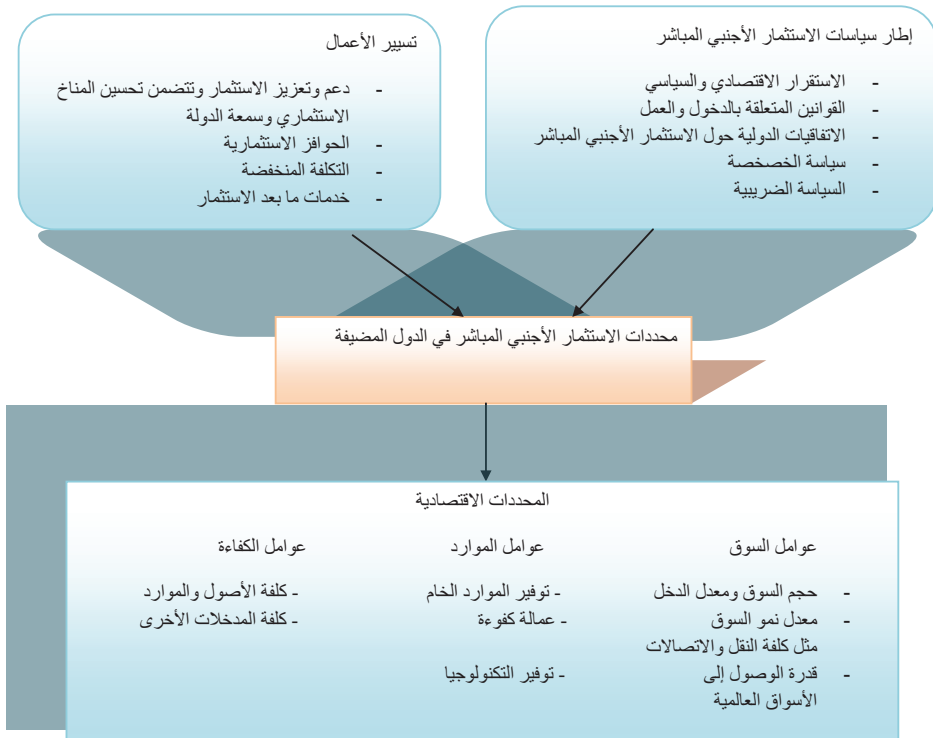
ثالثاً: محددات الاستثمار الأجنبي المباشر:

تعدُّ المحددات الاقتصادية من أهم المحددات التي يعتمد عليها متخذو قرار الاستثمار الأجنبي المباشر، وتتمثل في حجم السوق والاستقرار السياسي والاقتصادي، ووجود إطار تشريعي

وتنظيمي، إلى جانب تقديم الحوافز المالية للمستثمر الأجنبي (الصالح، ٢٠١٤: ٧).

وقد بذلت الدول النامية جهوداً كبيرة في سبيل استقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث قدمت تنازلات وامتيازات متعددة، منها: حوافز مالية، وتسهيلات ائتمانية، وتخفيض معدلات الفائدة ، ولكن على الرغم من ذلك بقيت الدول المتقدمة هي المستقطب الرئيس للاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة ٧٠٪، أما النسبة المتبقية فهي من نصيب الدول النامية (براهيمية، سلامية، ٢٠٠٦: ٨).

ومما تقدم يمكن تفصيل محددات الدولة المضيفة للاستثمار ضمن ثلاث محاور رئيسية، هي: إطار سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر، والمحددات الاقتصادية، وتسيير الأعمال؛ ويمكن تفصيلها في الشكل الآتي (الغزالي، ٢٠٠٤: ٧) :



وبما أن الهدف الأساس للاستثمار الأجنبي المباشر في الدول النامية هو تحقيق أعلى الأرباح الممكنة؛ فلهذا لا بد من أن يأخذ هذا الاستثمار بالحسبان القيود التي تؤثر في هذا الهدف، ومن هذه القيود (صالح، ٢٠١٣: ٣٦١):

١. كلفة عناصر الإنتاج ولاسيما أجور العمل، فحينما تكون هذه الكلفة عالية تكون عاملاً غير مشجع لقيام هذا الاستثمار.

٢. معدلات النمو الاقتصادي، فإذا كانت هذه المعدلات عالية فستقود إلى تخفيض هذا الاستثمار، وحينما تكون منخفضة تكون مقيدة لهذا الاستثمار.

٣. ارتفاع معدلات التضخم النقدي يمثل عائقاً للاستثمار الأجنبي المباشر، وبالعكس حين يكون هذا التضخم مرغوباً فيه يكون مشجعاً له.

٤. ضعف التسهيلات المصرفية، وتدني سعر الفائدة في البنوك التجارية لا يساعدان على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر.

رابعاً: مكونات رأس مال الاستثمار الأجنبي المباشر:

يعرف رأس مال الاستثمار بأنه (رأس المال الذي يقدمه المستثمر المباشر، إما بنحو مباشر وإما بنحو غير مباشر من خلال مؤسسات أخرى ذات صلة به إلى مؤسسة الاستثمار المباشر أو رأس مال حصل عليه المستثمر المباشر من مؤسسة الاستثمار المباشر (نوري، ٢٠٠٦: ٣).

ويتضمن رأس مال الاستثمار الأجنبي المباشر (Maitena، 2003:5):

١. رأس مال حقوق الملكية: ويشتمل على حصص الملكية في الفروع الأسهم كافة في الشركات التابعة، وغير ذلك من المساهمات في رأس المال مثل توفير الماكينات والمعدات.

٢. العوائد المعاد استثمارها: وتشمل نصيب المستثمر المباشر من العائدات التي لا توزعها الشركات التابعة والزميلة كالأرباح، ونصيبه في عائدات الفروع غير المحولة إليه، وتعامل هذه العوائد المعاد استثمارها كما لو كانت تدفقات جديدة.

٣. رأس مال آخر معاملات الدين بين الشركات: ويغطي اقتراض الأموال وإقراضها، بما في ذلك سندات الدين، وائتمان المورد بين المستثمر المباشر من جهة ومؤسسة الاستثمار المباشر من جهة أخرى.

المطلب الثالث: أشكال الاستثمار الأجنبي المباشر وسليباته وإيجابياته:

أولاً: أشكال الاستثمار الأجنبي المباشر:

يأخذ الاستثمار الأجنبي المباشر أشكالاً متعددة حسب طبيعة الملكية للأصول الإنتاجية في الدول المضيفة، ومنها الاستثمار المشترك، والاستثمار المملوك بالكامل، والاستثمار متعدد الجنسيات، وفيما يأتي بيان لكل شكل:

١. الاستثمار المشترك: ويسمى هذا الشكل بالاستثمار الأجنبي الثنائي، ويمكن تعريفه على أنه أحد مشروعات الأعمال الذي يمتلكه أو يشارك به طرفان أو أكثر من دولتين مختلفتين بصفة دائمة، حيث تكون الشراكة في رأس المال، والإدارة، وبراءة الاختراع، وغيرها، وبناءً على ذلك يلقي هذا الشكل قبلاً وتأييداً من قبل الدول المضيفة، ولاسيما الدول النامية؛ كونه يوفر لها مزايا الاستثمار الأجنبي المباشر من دون أن تتخلى عن حقها في السيطرة على المشاريع المقامة على أراضيها، فالاستثمار المشترك يخفض درجة التحكم من قبل المستثمر الأجنبي ويساعده على تعزيز الملكية الوطنية (الصالح، ٢٠١٤: ١٠).

٢. الاستثمار المملوك بالكامل للمستثمر الأجنبي: ويقع هذا الاستثمار نتيجة قيام

مستثمر أجنبي بإحدى العمليتين التاليتين (بعداش، ٢٠٠٨: ٥٢):

أ- تأسيس شركة جديدة أو فروع لشركة أجنبية في الدولة المضيفة دون اشتراك الطرف المحلي بأي نسبة كانت.

ب- شراء مشروع أو شركة محلية بحيث تؤول ملكيتها بالكامل إلى مستثمر أجنبي واحد، وعادة ما تقع هذه العملية في إطار عملية الخصخصة التي تلجأ إليها بعض الدول ضمن الإصلاحات الاقتصادية التي تعتمدها.

٣. الاستثمار متعدد الجنسيات: يطلق على هذا الشكل من الاستثمارات بالشركات متعددة الجنسيات، حيث كانت تخضع ملكيتها لسيطرة جنسيات متعددة، ويتولى إدارتها أشخاص من جنسيات متعددة (قويدري، ٢٠١١: ٢٤).

١. وقد عرفت منظمة الأونكتاد هذه الشركات على أنها المؤسسات ذات المسؤولية المحدودة، وغير المحدودة التي تتألف من الشركة الأم وفروعها الأجنبية، فالشركة الأم هي المالكة للأصول، إما الفروع فهي مملوكة كلياً أو جزئياً (الاسرج، ٢٠٠٥: ٧٨).

وتتماز هذه الشركات بمجموعة من الخصائص منها (قويدري، ٢٠١١: ٢٥):

- كبر حجمها.
- تنوع منتجاتها.
- التفوق التكنولوجي.
- هيمنتها على الاقتصاد.
- قدراتها المالية.

- القدرة الهائلة على التسويق، والاعتماد الكبير على الإعلان الدائم.
- رغبتها الدائمة في التحكم والسيطرة على سوق التكنولوجيا في العالم.

ثانياً: إيجابيات الاستثمار الأجنبي المباشر وسلبياته:

١. الإيجابيات:

تهدف جهود البلاد النامية المشجعة لتدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الاستفادة مما تمتلكه الشركات الأجنبية من تكنولوجيا ومعرفة فنية وإدارية، إذ إن بعض البلدان النامية قد تتوفر فيها الأموال اللازمة لإقامة المشروعات، إلا أن عدم توافر التكنولوجيا الحديثة يحول دون تنفيذ تلك المشروعات.

ويمكن تلخيص أهم إيجابيات الاستثمار الأجنبي المباشر بما يأتي:

أ- حينما يفتح بلد معين على الاستثمار الأجنبي المباشر، ويسمح لهذا التدفق الاستثماري من خلال فتح الأبواب للشركات متعددة الجنسيات فإنه سوف يحصل على أحدث المنجزات التكنولوجية وأكثرها تطوراً، بالنظر إلى ما تمتلكه هذه الشركات العملاقة من إمكانيات هائلة على صعيد البحث العلمي والتكنولوجي، إذ يعدُّ الاستثمار الأجنبي المباشر أكثر الطرق جدوى في جذب التكنولوجيا فضلاً عن تمكين البلد المضيف وبمساعدة الشركات متعددة الجنسية من الاستغلال الأمثل للتكنولوجيا (آل زيارة، ٢٠٠٦: ٧٥).

ب- تعاني البلدان النامية عموماً من مشكلة المديونية الخارجية، حيث أصبحت غالبية هذه البلدان غير قادرة على تسديد فوائد الديون، فضلاً عن أصل الديون؛ فهنا الخيار المجدي لها هو الاستثمار الأجنبي المباشر، إذ إن هذا الاستثمار يعني وجود شركات فرعية في البلدان المذكورة تابعة للشركة الأم، مما يؤدي إلى إنتاج مشترك بين البلد النامي والشركة الأجنبية،

ويمتاز هذا الإنتاج بمواصفات الجودة العالية، ووفورات الحجم الكبير، الأمر الذي يفتح أمام البلدان النامية آفاق الوصول إلى الأسواق العالمية لتصريف منتجاتها، وهذا يعدُّ مصدراً للعملات الأجنبية الصعبة التي تكون البلدان النامية بأمس الحاجة لها في تطبيق برامجها التنموية (IMF، 2006:260).

ج- تمثل الاستثمارات الأجنبية المباشرة فضلاً عن الطاقة الإنتاجية في الدول المضيفة، فضلاً عن أن جزءاً من أرباح تلك الاستثمارات يعاد استثمارها، وتستخدم في توسيع الصناعة المحلية، ويمثل إضافة جديدة إلى تكوين رأس المال المحلي (نذير، اوسير، ١٩٩٥: ٩٨).

د- تضمن صيغة المشاركة للدول المضيفة عدم انفراد المستثمر الأجنبي باتخاذ قرارات الإدارة والتشغيل، والاطلاع على القرارات المهمة والمؤثرة التي تتعلق بالإنتاج؛ مما يمكن الدولة من فرض الرقابة على تلك الشركات والحيلولة دون لجوء المستثمر الأجنبي لأساليب لا ترضى عنها، أي إنها تخفض من درجة تحكم الطرف الأجنبي في الاقتصاد الوطني، ومن ثم ترفع درجة الاستقلال (نسيم، ١٩٧٢: ١٠٣).

هـ- يساهم في بناء مستويات إنتاجية جديدة وتنميتها من حيث الكم والنوع، ورفع إنتاجية العمالة الوطنية، وتنويع المنتجات، وإتاحة فرص وبدائل متعددة أمام المستهلك للاختيار بينها (السلامية، ٢٠٠٦: ١٠).

و- تعاني الكثير من البلدان من مشكلة البطالة، وإذا كان متاحاً أمام البلدان المتقدمة انتهاز بعض السياسات الاقتصادية لمعالجة هذه المشكلة أو الحد منها، فإن المعضلة أعمق وأكثر تعقيداً في البلدان النامية، ولاسيما البلدان التي تعاني من ندرة في رؤوس الأموال الوطنية اللازمة للاستثمار؛ وعليه يصبح خيار الاستثمار الأجنبي المباشر ضرورياً بما يكفل توفير العمل الواسعة، فضلاً عن الإسهام بتحسين مستوى الأجور، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، فهذا

الاستثمار يساعد كثيراً في تنمية الموارد البشرية في البلدان النامية وتدريبها واستغلالها، مع الأخذ بالحسبان أن مدى المساهمة يتوقف على ما تضعه الدول المضيفة من ضوابط وإجراءات تساعدها في تحقيق تلك المنافع (آل زيارة، ٢٠٠٦: ٧٦).

٢. السلبات:

على النقيض من مؤيدي الاستثمار الأجنبي المباشر فإن هناك قسماً آخر من المتقدمين الذين يمتلكون نظرة تشاؤمية تجاهه، فهؤلاء يرون أن الاستثمارات الأجنبية هي عبارة عن مباراة من طرف واحد، يكون الفائز بنتيجتها الشركات متعددة الجنسيات، حيث تميل هذه الشركات إلى فرض سيطرتها على الاقتصاد الوطني، ولا يقف الأمر عند حد دعم حكوماتها لها، بل إن لهذه الشركات وسائل وأساليب تستطيع بواسطتها أن تلعب على أكثر من حبل، فيمكن لها أن تغلق فروعها في أحد البلدان لتنتقل إلى بلد آخر، وكذلك يمكن لهذه الشركات أن تناور وتتفادى الضوابط التي تفرضها الحكومة على وحدة إنتاجية معينة (سنتش، ١٩٧٨: ١١٠).

وإذا تم التركيز على الجانب الاقتصادي، فإن المعارضين يطرحون جملة من السلبات التي تصاحب الاستثمار الأجنبي المباشر، لعل من أبرزها ما يأتي:

أ- من الناحية التاريخية ارتبط الاستثمار الأجنبي المباشر باستغلال شعوب الدول النامية ومواردها، واستنزاف ثرواتها الطبيعية، واستغلال الأيدي العاملة الرخيصة فيها وتشغيلها في ظروف غير إنسانية (العنزي، ٢٠١٢: ٢٢).

ب- إن الدول المضيفة للاستثمار الأجنبي المباشر لا يمكنها الحصول على التكنولوجيا دون تكلفة؛ وذلك لأن التكنولوجيا ليست منفعة عامة يمكن لأي فرد أو شركة استخدامها دون مقابل، بل تتطلب إمكانيات مادية تتناسب مع جدوى هذه التكنولوجيا، وقد تدفع الشركات

الأجنبية مبالغ كبيرة لقاء هذه التكنولوجيا (قاسم، ١٩٧٩: ١٨١).

ج- لا يمكن النظر للزيادة في الموارد العامة للدولة المضيفة نتيجة فرض الضرائب والرسوم الكمركية على نشاط هذه الشركات على أنها مكسب صافٍ، ففي سبيل اجتذاب الاستثمارات الأجنبية تلجأ الدول النامية المضيفة إلى منح عدة مزايا وتسهيلات وإعفاءات ضريبية، فضلاً عن تكلفة ضياع موارد محتملة بالإمكان استخدامها لأغراض التنمية الاقتصادية (دراز، ٢٠٠٠: ٢٢٠).

د- تمارس الشركات متعددة الجنسيات من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر تأثيراً قوياً على توطین قوى الإنتاج في العالم؛ نتيجة لما تمتلكه من قدرة فائقة في اختيار المكان المناسب لنشاطها، وتوطین مشاريعها استناداً إلى ما يسمى بـ(الأمثلة العالمية)، أي: مع إغفال مصالح البلدان نفسها؛ وهذا ما يؤدي إلى بروز تناقضات حادة بين سياسة التوطین التي تنتهجها تلك الشركات وبرامج البلدان المضيفة ولاسيما النامية منها (حسن، ٢٠٠٦: ٣٤٤).

هـ- تمتلك مشروعات الاستثمار الأجنبي المباشر قدرات مالية وتنظيمية وربما سياسة عالية؛ مما يمكنها من السيطرة على اقتصاديات البلدان النامية وإخضاعها لشروطها ومصالحها كمؤسسات تعمل فقط من أجل الحصول على أكبر قدر من الربح؛ وهذه السيطرة الاقتصادية قد تتحول إلى سيطرة سياسية تؤثر على حرية الدولة في اتخاذ القرارات الاقتصادية والسياسية (أحمد عامر، ١٩٩٩: ١٦٦).

و- إن قيام مشروعات الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية سوف يؤدي إلى تحقيق وفورات اقتصادية المستهلك تتمثل في العديد من السلع الاستهلاكية في البلدان النامية المستضيفة لها (زغلول، ١٩٨٨: ١٦٧).

فعلى ما تقدم ترى الباحثة أنه لا بدّ لتشريع الاستثمار أن يأخذ مزايا ومحاذير الاستثمار

المباشر بالحسبان فيختار من الفرص القانونية ما يحقق هدف الدولة من الاستثمار الأجنبي المباشر، ويسمح للمستثمر الأجنبي بتحقيق هامش معقول من الربح، فالسبيل الوحيد للتوجه إلى التكنولوجيا المتطورة والقدرة على المنافسة، وحماية السوق الداخلية وتوفير فرص عمل لن يكون إلا من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر؛ لذا فهو في غاية الأهمية للدول النامية.

المبحث الثاني: التجارة الدولية

المطلب الأول: مفهوم التجارة الدولية وتعريفها، وبيان أطرافها:

أولاً: المفهوم والتعريف:

تعد التجارة الدولية منفذاً لتصريف فائض الانتاج عن حاجة السوق المحلية وكذلك مورداً لتعزيز الميزانية من الصرف الأجنبي، وهي أيضاً مؤشر على قدرة الدول الإنتاجية والتنافسية في الأسواق العالمية، وتعد كذلك من الركائز الأساسية للتطور الاقتصادي، فهي تمكن كل بلد من الاستفادة بمزايا البلد الآخر في سلعة معينة؛ وهكذا لا يمكن أن تعيش بمعزل عن غيرها مهما اختلفت النظم السياسية، ومهما كانت درجة التفاوت الاقتصادي بين الدول، وتفتح التجارة الدولية أمام البلدان فرص التخصص، وزيادة تقسيم العمل؛ مما يؤديان إلى زيادة إنتاج العالم واستهلاكه؛ وبالتالي ارتفاع مستوى الرفاهية العالمية.

ومن هذا المفهوم اليسير ظهرت عدة تعاريف للتجارة الدولية يمكن ذكر بعض منها وهي:

١. هي عملية التبادل التجاري التي تتم بين الدولة ودول العالم الأخرى، وتشمل عملية التبادل السلع المادية، والخدمات، والنقود والأيدي العاملة (ألصوص، ٢٠٠٨: ٩).
٢. هي أهم صور العلاقات الاقتصادية التي يجري بمقتضاها تبادل السلع والخدمات بين الدول في شكل صادرات وواردات (داود وآخرون، ٢٠٠٢: ١٣).

٣. هي أحد فروع علم الاقتصاد التي تختص بدراسة المعاملات الاقتصادية الدولية ممثلةً في حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال بين الدول المختلفة، فضلاً عن سياسات التجارة التي تطبقها دول العالم؛ للتأثير في حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال بين دول مختلفة (السريني، ٢٠٠٩: ٨).

من خلال ما تقدم من تعاريف يلاحظ أن التجارة الدولية تشير إلى شمولية العلاقات التجارية الدولية، وذلك عن طريق التبادل التجاري لدول العالم كافة؛ بهدف إشباع أكبر حاجة ممكنة (إلياس، ٢٠١٤: ٨)، وفضلاً عن ذلك تأتي أهمية التجارة الدولية من كونها مؤشراً جوهرياً على قدرة الدول الإنتاجية والتنافسية في السوق الدولية؛ وذلك لارتباط هذا المؤشر بالإمكانات الإنتاجية المتاحة، وقدرة الدول على الاستيراد والتصدير، وذلك كله ينعكس على رصيد الدولة من العملات الأجنبية وما له من آثار على الميزان التجاري (حكيم، منور، ٢٠٠٥: ٣).

وعلى وفق آخر تقديرات صندوق النقد الدولي، يتوقع أن تشهد تجارة السلع والخدمات في العراق نمواً بمعدل ١٤٦ مليار دولار في نهاية العام ٢٠١٧ ثم ترتفع إلى ١٥٠ مليار دولار في العام ٢٠١٨، أما على صعيد الصادرات فمن المرجح أن تصل صادرات السلع والخدمات في العراق في نهاية العام ٢٠١٧ إلى ٦٩,٢٠ مليار دولار، ومن المتوقع أن ترتفع إلى ٧٣,٠٩ مليار دولار في عام ٢٠١٨، وفيما يخص الواردات فمن المرجح أن تصل واردات السلع والخدمات في العراق في نهاية العام ٢٠١٧ إلى ٧٧,١١ مليار دولار، ويتوقع أن ترتفع إلى ٧٧,٣٩ مليار دولار في العام ٢٠١٨.

وترى الباحثة أن التجارة الدولية هي حصيلة توسع عمليات التبادل الاقتصادي في المجتمع البشري التي نتجت عن اتساع رقعة سوق التبادل الاقتصادي الجغرافية، بحيث لم تعد السوق مغلقة على منطقة جغرافية واحدة تضم مجتمعاً وتكويناً سياسياً واحداً، بل اتسعت لتضم المبادلات السلعية والخدمية فيما بين أقاليم ذات مقومات اجتماعية وسياسية مختلفة؛ ولهذا فإن للتجارة

الدولية طبيعةً خاصةً بما تختلف عن طبيعة التجارة الداخلية في الدولة الواحدة.

ثانياً: أطراف التجارة الدولية:

هناك ثلاثة أطراف تشترك في عملية التجارة الدولية يمكن ذكرها كما يأتي (النجفي، ١٩٩٠: ٢٦):

١. البائع: هو الشخص الذي يرسل البضاعة المنتجة أو المسوقة إلى خارج بلده.

٢. المشتري: هو الشخص الذي يجلب البضاعة إلى بلده.

٣. الناقل: هو أي شخص يتعهد بموجب عقد النقل بتنفيذ النقل وإتمامه سواء بالبر أم الجو أم السكك الحديدية، ويتعامل الناقل مع طرفين اثنين هما: المرسل والمرسل إليه، أي: إنه يستلم البضاعة المبيعة من المرسل، ويتولى نقلها وتسليمها إلى المرسل إليه في بلد الوصول المتفق عليه.

المطلب الثاني: أسباب قيام التجارة الدولية:

إذا كانت التجارة الداخلية تقوم بدورها في إشباع حاجات الأفراد من خلال المقايضة أو التبادل باستخدام النقود فلماذا أدت الحاجة إلى تعدي الحدود الجغرافية؟

ويمكن الإجابة عن هذا السؤال من خلال إجمال أسباب قيام التجارة الدولية إلى العوامل الآتية:

الحاجة إلى العلاقات الاقتصادية الخارجية: بما أن هناك توزيعاً غير متكافئ لعنصر الإنتاج بين بلدان العالم المختلفة بما فيها الظروف المناخية والموارد المعدنية، والمستوى التكنولوجي، والكفاءات الإدارية وغيرها من المتغيرات الاقتصادية التي تؤثر على قدرات البلد على الإنتاج، إذ إن هذه الاختلافات بين البلدان تجعل هنالك اختلافات في إمكانيات البلدان في إنتاج السلع والخدمات، بمعنى أن البلد لا يستطيع أن يحقق الاكتفاء الذاتي (جويد، ٢٠١٣: ١٢٤)؛ منطق الحاجة هنا يفرض نفسه في

غالبية الأحوال التي تتجلى فيها رغبة أي بلد في الحصول على سلع عن طريق استيرادها، ومن ثم رغبة أي بلد في تلقي الطلبات على سلعها عن طريق تصدير الفائض من إنتاجها.

ومن هنا يمكن القول إن التجارة الدولية تتيح لكل بلد أن يستغل موارده بأكثر قدر ممكن من الكفاءة، أي: حصولها على أكبر ناتج ممكن من خلال استعمالها لهذه الموارد (الصرن، ٢٠٠٠: ٣٦).

التخصص الدولي: يرجع التخصص إلى عوامل جغرافية تتمثل في اختلاف ظروف الطقس والمناخ، واختلاف الموارد الطبيعية وتوزيعها بين البلدان، وكما وضحنا آنفاً بأن البلدان لا تستطيع أن تعتمد على نفسها كلياً في إشباع حاجات أفرادها؛ بسبب التوزيع غير المتكافئ للثروات الطبيعية والمكتسبة بين بلدان العالم؛ لذلك يجب أن يتخصص في إنتاج تلك السلع التي تؤهلها طبيعتها وظروفها وإمكانياتها الاقتصادية، وأن تنتجها بتكاليف نسبية أقل وبكفاءة عالية (مطر وآخرون، ٢٠٠١: ١٧).

اختلاف مستوى التكنولوجيا المستخدمة في الإنتاج من بلد لآخر: وينتج عن اختلاف مستوى التكنولوجيا المستخدمة تفاوتاً في أمثلة استخدام الموارد الاقتصادية، حيث تتصف الظروف الإنتاجية بالكفاءة العالية في ظل ارتفاع مستوى التكنولوجيا، وعلى العكس من ذلك في حال انخفاض مستوى هذه التكنولوجيا، يخضع الإنتاج لانخفاض الكفاءة الإنتاجية والاستغلال غير الأمثل للموارد الاقتصادية (داود وآخرون، ٢٠٠٢: ١٧).

التعاون في العلاقات الاقتصادية الخارجية: قد يبدو أن مبدأ التعاون الدولي أقل تأثيراً في قيام التبادل التجاري فيما بين البلدان إذا ما قورن بالأسباب الأخرى المذكورة آنفاً، ولا سيما الظروف الاستثنائية، وفي هذه الأحوال تنقلص دائرة التعامل الاقتصادي فتقل الروابط والعلاقات، أما في الظروف الاعتيادية -وفي جو التعامل الطبيعي- فقد يمارس التعاون الدولي لمختلف أشكاله وفي

كل المجالات دوراً مهماً، إذ يكون مبعثاً قوياً لنشأة علاقات اقتصادية جديدة لمضاعفة العلاقات الراهنة، أو وسيلة لإعادة العلاقات السابقة (الجاحم، ١٩٧٦: ٣٧).

اختلاف الميول والأذواق الناجم عن تفضيل نوع السلعة ذات المواصفات الإنتاجية المتميزة: إن المستهلكين في كل بلد يسعون إلى الحصول على السلعة ذات المواصفات العالية الجودة؛ لتحقيق أقصى منفعة ممكنة منها، وتزداد أهمية هذا العامل مع تزايد متوسط دخل الفرد في البلد (داود وآخرون، ٢٠٠٢: ١٧).

المطلب الثالث: النظريات الحديثة في التجارة الدولية:

إن ظهور النظريات الحديثة راجع إلى الضعف الذي عرفته النظريات الكلاسيكية للتجارة الدولية في تفسير خصوصيات التبادل الدولي الحالي؛ ومن هذه النظريات:

أولاً: نظرية الفجوة التكنولوجية: طبقاً لهذه النظرية التي وضعها بوسنر عام ١٩٦١ فإن جزءاً كبيراً من التجارة الدولية بين الدول الصناعية مبني على تقديم سلع جديدة وخطوات إنتاجية جديدة، وقد لاحظ بوسنر أن الدول ذات التشابه في عوامل الإنتاج تقوم بالتبادل التجاري فيما بينها؛ وهذا ما يؤدي إلى وجود تناقض مع النظرية الكلاسيكية لهكشر وأولين (حاتم، ١٩٩١: ٢١٥)، حيث بابتكار طرق جديدة في الإنتاج وبيع جديدة يمكن لبعض الدول أن تكون مصدرة بغض النظر عن تفوقها في عوامل إنتاجها، حيث إن التفوق التكنولوجي يعطي للدولة المخترعة سلطة احتكارية مؤقتة على السوق العالمية، ونزول هذه الميزة الاحتكارية بشيوع التكنولوجيا الجديدة وقيام الدول الأخرى بإنتاج سلع مقلدة (حكيم، منور، ٢٠١٥: ١١).

ولقد اعتمد بوسنر في تفسيره لأنموذج الفجوة التكنولوجية مصطلحين هما: (منير، ٢٠١٥:

:١٥)

١. فجوة الطلب: وهي تلك الفترة الزمنية بين اللحظة التي يقدم فيها الابتكار الجديد لأول مرة، والفترة التي يتعرف فيها المنتجون في الدول الأخرى على حاجتهم للاستجابة مع المتغيرات الحديثة .

٢. فترة التقليد: وهي تشير إلى الفجوة الزمنية بين إنتاج السلعة الجديدة لدولة، وإنتاج الدولة الأخرى لها.

ويختلف المدى الزمني للفجوتين، حيث تكون فترة إبطاء التقليد أطول زمن من فترة إبطاء الطلب، والفجوة الزمنية بينهما يطلق عليها الفجوة التكنولوجية، وهي التي تفتح المجال أمام التجارة الدولية في هذه السلعة (حكيم، منور، ٢٠١٥: ١٢).

ثانياً: نظرية دورة حياة المنتج: تعدُّ نظرية دورة حياة المنتج للاقتصادي فرنون عام ١٩٦٦ امتداداً لنظرية بوسنر؛ وذلك لاعتمادها على المبدأ نفسه المتمثل في الفارق التكنولوجي، إلا أن هذه النظرية تعمل على تحليل الأسباب التي تؤدي إلى الابتكارات والكيفية التي تنتشر بها؛ باعتمادها على دور المنتج الجديد، ودورة حياته في قيام التجارة الدولية (خلوفي، ٢٠١٢: ١٦).

ولقد افترض فرنون في نظريته هذه أن التفوق التكنولوجي ينطلق باستمرار في الولايات المتحدة الأمريكية؛ مما يعطيها دوراً ريادياً في تطوير المنتجات الجديدة وتصنيفها عبر مراحل تمرُّ بها هذه المنتجات، فهي تنتقل من الولايات المتحدة الأمريكية إلى خارجها؛ ولهذا فإن فرنون قسم هذه المراحل على أربع فهي (منير، ٢٠١٥: ١٥):

١. مرحلة الانطلاق: في هذه المرحلة ينتج المنتج من قبل البلد المبتكر بكميات محدودة وبتكاليف مرتفعة؛ ولهذا يوجه إلى سوقه الداخلي نظراً لارتفاع القوة الشرائية فيه، وتمتاز هذه المرحلة بالكثافة التكنولوجية؛ وبالتالي فإن نمو المنتج وإنتاجه يتطلب يداً عاملةً عالية المهارة؛ لذا فإن أسعار

المنتج الجديد تكون مرتفعة والطلب عليها غير كبير؛ مما يجعل تصديره إلى الخارج محدوداً جداً.

٢. مرحلة النمو: في هذه المرحلة يزداد الطلب على المنتج، ويجري إنتاجه بصفة متزايدة أكثر فأكثر، وتنخفض تكاليف إنتاجه؛ وبالتالي أسعاره مما يضعف الطلب عليه داخلياً وخارجياً؛ الأمر الذي يجعل البلد المبتكر مصدر المنتج نتيجةً لاحتكاره المؤقت للتكنولوجيا، بينما يظهر الميزان التجاري للدول المصنعة في حالة عجز، في حين تظهر الدول النامية في منتصف هذه المرحلة مستوردة للمنتج الجديد.

٣. مرحلة النضج: في هذه المرحلة يكون المنتج منمطاً والتكنولوجيا عادية؛ لذا فإن المنافسة تكون سعية؛ وبالتالي يتمركز الإنتاج في الدول ذات الأجور المنخفضة، وهذا لتخفيض تكاليف الإنتاج؛ فتصبح الدول المبتكرة مستوردة، بينما الدول المقلدة مصدرة.

٤. مرحلة الانحدار: في هذه المرحلة يصبح المنتج أكثر تنميطةً واعتيادياً والتكنولوجيا تكون متاحة لجميع الشركات؛ لذا تشير هذه المرحلة إلى بداية التصدير في الدول النامية؛ وهذا نتيجة لانخفاض تكاليف الإنتاج فيها بسبب وفرة اليد العاملة، حيث تظهر الدول النامية مصدرةً للدول المبتكرة والمقلدة .

حدود نظرية دورة حياة المنتج

ركزت النظرية في تفسيرها لتوزيع الإنتاج الدولي على بعض السلع الاستهلاكية كالسلع الصناعية، ولم تتمكن من تفسير التوزيع الدولي للسلع الأخرى كالسلع ذات دورة الحياة القصيرة، فضلاً عن ذلك فإن السلع التي تتطلب درجة عالية من التخصص السلع الصيدلانية، أو السلع ذات تكاليف الإنتاج الكبيرة لا تنطبق عليها نظرية دورة حياة المنتج (JEAN, 2000: 219). ومن جهة أخرى فإنه إذا كانت النظرية تتوقع أن انتقل الأنشطة الصناعية إلى الدول النامية في

مرحلة معينة من مراحل حياة المنتج، يمكنها من زيادة اندماجها في الأسواق الدولية فإنها لم تبين أسباب تهميش هذه الدول اليوم (خلوفي، ٢٠١٢: ١٨).

ثالثاً: نظرية اقتصاديات الحجم: تشكل نظرية اقتصاديات الحجم في التجارة الدولية تطوراً وتعديلاً آخر لنظرية هكشر وأولين لنسب عناصر الإنتاج بإدخالها وفورات الإنتاج الكبير كإحدى المصادر الرئيسية للمزايا النسبية المكتسبة؛ فهذه الطريقة ترى أن توافر سوق داخلية ضخمة شرطاً أساسياً لتصدير تلك السلع التي يتم إنتاجها في ظل اقتصاديات الحجم والمتمثلة في زيادة العائد على زيادة الإنتاج؛ وبالتالي يتم التفريق بين المنتجات الصناعية التامة الصنع والمنتجات النصف مصنعة، وبين الدول الصناعية الصغيرة والدول الصناعية الكبيرة، ومن هنا يمكن القول إن نظرية اقتصاديات الحجم تسعى إلى تفسير نمط التجارة الدولية وبين الدول الصناعية المتقدمة ذات السوق الداخلية الصغيرة (مختار، ٢٠٠٩: ٣٩).

المبحث الثالث: أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة الدولية في إنجاح الاقتصاد

العراقي ونموه وازدهاره

لا يخفى على أحد أن الاقتصاد العراقي يعاني من جملة من المشكلات منها ما ورثها من النظام السابق ومنها ما أفرزته المرحلة الحالية من عدم الاستقرار الأمني والاقتصادي والاجتماعي (التميمي، ٢٠٠٨: ١٩٩)، ويمكن القول إنه في ظل وجود مثل هذه المشكلات كانت القطاعات الاقتصادية غير مؤهلة من حيث وجود اختلالات هيكلية وضعف البنية الاقتصادية للدولة وضعف إمكانيات القطاع الخاص؛ فأدى ذلك إلى الاعتقاد بأن وجود المؤسسات العامة (القطاع العام) هو الحل الطبيعي للمشكلات المركبة والإسراع في تحقيق النمو الاقتصادي؛ الأمر الذي أدى إلى توسيع دور الدولة وإقامة المؤسسات العامة وسيطرتها على نشاطات الاقتصاد الوطني كافة (الطائي، ٢٠٠٥: ١١١).

إن هذه العوامل ساهمت بضياغ الموارد الاقتصادية في العراق؛ وبالتالي تركت آثارها المباشرة على واقع الاستثمار الأجنبي، وشكّل حاجزاً كبيراً أمام دخول رؤوس الأموال الأجنبية؛ نتيجة لمخاوف كبيرة وفي مقدمتها الوضع الاقتصادي غير المستقر، وارتفاع معدلات التضخم فضلاً عن عدم وجود قانون موحد للاستثمار الأجنبي المباشر يمثل الغطاء التشريعي لهذا الاستثمار، وكل هذه العوامل تؤكد على أن الإطار الاقتصادي يمثل مكوناً أساسياً من مكونات المناخ الاستثماري الجيد للبلد المضيف للاستثمار الأجنبي (البديري، ٢٠١٠: ١٤٦).

أثبتت التجارب العملية أهمية الدور الذي يؤدي الاستثمار الأجنبي المباشر في تسريع معدلات النمو الاقتصادي، وأن مفتاح النمو الاقتصادي لأي دولة يتمثل بالتقدم التكنولوجي والمخزون من رأس المال اللذين يمكن من خلالهما جلب مزيد من التكنولوجيا، فليس المهم توافر الموارد الطبيعية وإنما الأهم من ذلك هو الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والاستفادة من مردودات الحجم أو وفورات الحجم الكبير (الشربيني، ١٩٩٨: ٢٣).

لقد كانت معظم الدول النامية تعدّ الاستثمار الأجنبي المباشر أداةً من أدوات الاستعمار الحديث، ويمكن أن يكون له أثر كبير على الشؤون الاقتصادية، واتخاذ القرارات الاقتصادية، ومع ذلك فقد حققت كثير من الدول النامية منافع من خلال الاستثمار الأجنبي المباشر خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، ولاسيما في النمو الاقتصادي من خلال تلبية حاجات الاقتصادات الوطنية، وكذلك إحداث التطور والتنمية في مجالات النشاط الاقتصادي، ونقل التكنولوجيا الحديثة، وخلق فرص العمل لمواطني الدولة المضيضة للاستثمار (عباس، ٢٠٠٩: ٦).

وينفرد العراق بجملة من الخصائص والمميزات التي تجعل منه منطقة جذب للاستثمارات الأجنبية أهمها (التميمي، ٢٠٠٧: ٢٠٩):

أولاً: الأطر القانونية والتشريعية: اتخذت سلطة الائتلاف المؤقتة منذ انتهاء الحرب في نيسان

٢٠٠٣ مجموعة من الإجراءات، وأصدرت عدداً من القرارات التي تستهدف الإصلاح الاقتصادي شملت تحسين بيئة الاستثمار والتجارة، ومن أهم القرارات قرار رقم ٣٧ بشأن الاستراتيجية الضريبية، وقرار رقم ٣٨ بشأن ضريبة إعمار العراق، وقرار رقم ٤٣ بشأن أوراق نقد الدينار العراقي، وهذه القرارات بحملتها تصبُّ في مراجعة البيئة القانونية والتشريعية وتطويرهما؛ لاتخاذ إجراءات فعالة للتمهيد لنقل اقتصاد العراق إلى اقتصاد السوق الحرة، والاندماج في الاقتصاد العالمي عبر الاستثمار الأجنبي المباشر .

ثانياً: توافر عناصر الإنتاج: تعدُّ الاختلافات المحلية في الوفرة النسبية لعناصر الإنتاج المسؤولة عن نفقات الإنتاج والأسعار النسبية بين الدول من أهم محددات جذب الاستثمارات الأجنبية، فتتجه الاستثمارات إلى البلد الذي يعرف وفرة نسبية في بعض العناصر وذلك لغرض خفض عناصر الإنتاج.

ثالثاً: الموقع الجغرافي المتميز: إن من أهم عوامل جذب الاستثمارات الأجنبية في العراق هو الموقع الجغرافي الملائم والمتميز كموقع متوسط بين الشرق والغرب وكممرِّ تجاري مهمّ تستخدمه وسائل الاتصالات العالمية المختلفة.

رابعاً: الفرص الاستثمارية المتاحة: يعدُّ العراق سوقاً استهلاكيةً كبيرةً لأنواع السلع والمنتجات كافة، حيث إن تنوع البيئات الطبيعية في العراق وعمق الإرث الحضاري والديني له يمكن أن يجعل من السياحة صناعة مستقبلية واعدة تدُرُّ دخلاً يساعد البلد في تحقيق التقدم المنشود. والجدير بالذكر أن تحسين جملة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في العراق من خلال برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، فضلاً عما تمتلكه البلاد من الموارد الاقتصادية غير المستغلة، وأيادٍ عاملة ماهرة ورخيصة هي أرضية ملائمة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وأن تذليل المعوقات التي تحول دون جذب الاستثمار الأجنبي المباشر سيمكن العراق من المنافسة الإقليمية في جذب مزيد

من الاستثمارات الأجنبية .

وفي ضوء الظروف الاقتصادية الراهنة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي أصبح عليه أن يتعامل مع الاستثمارات الأجنبية بوصفها واقعاً لا بدُّ من التفاعل معه كمصدر مهم لتمويل الاستثمارات الضرورية؛ لتنفيذ خطط الإنتاج وتطويرها، فضلاً عن كون الاستثمارات الأجنبية بمنزلة مصدر أساس لنقل التكنولوجيا والخبرات والانفتاح على الأسواق العالمية (السامرائي، ٢٠٠٤: ٩٣).

وهناك العديد من العوامل التي أدت إلى تحجيم دور الاستثمارات في العراق في الوقت الحاضر وجعلت من المناخ الاستثماري العام من الناحية الفعلية ضعيفاً وغير مشجع، ومن هذه العوامل (العقالي، ٢٠٠٨: ٢١).

١. انعدام الاستقرار الأمني، وهو العامل الأساس في تخوف رجال الأعمال من توظيف رؤوس الأموال (الاستثمارات) في النشاط الاستثماري.

٢. تدمير البنى التحتية للاقتصاد العراقي في مجال الماء والكهرباء والخدمات الأخرى، فواقع الحال يشير إلى عدم توافر البنى التحتية في العراق، وهو بالأساس بنية منهارة.

٣. الفساد الإداري، أي فساد ومؤسسات الدولة ولاسيما فيما يخص منح العقود إلى القطاع الخاص.

٤. نقص الترويج الإعلامي لإبراز العراق كمنطقة جذب للاستثمارات ومؤسسات التمويل الخارجية.

إن أي مشروع استثماري في العراق سوف يتمتع بالمزايا والضمانات الآتية:

١. الإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة عشر سنوات من تأريخ بدء التشغيل التجاري لكل

مرحلة من مراحل إنشاء المشروع.

٢. زيادة سنوات الإعفاء من الضرائب والرسوم مع زيادة نسبة مشاركة المستثمر العراقي لتصل إلى ١٥ سنة إذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي أكثر من ٥٠ %.

٣. توظيف عمال أجانب جنباً إلى جنب مع العمالة المحلية.

٤. بحسب التعديل الجديد في الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته وذلك في المادة ٧، إذ يتم إعفاء الموجودات المستوردة لغرض المشروع الاستثماري من الضرائب والرسوم الجمركية على أن يتم إدخالها إلى العراق خلال مرحلة إنشاء المشروع، وقبل البدء بالتشغيل التجاري في كل مرحلة من مراحله على وفق التصميم الأساس للمشروع والمدة الزمنية لتنفيذه، حيث إن القانون سابقاً قد أعفى الموجودات المستوردة لمدة ثلاث سنوات، وابتداءً من تأريخ منح إجازة المستثمر، وكان ذلك يشكل عقبة أمام المستثمرين حيث تم معالجة ذلك في التعديل الجديد، وتضمن التعديل إعفاء المشروع الاستثماري السكني من رسوم الإفراز، ورسوم التسجيل العقاري وبضمنها رسوم انتقال الوحدات السكنية للمواطنين وذلك في نص المادة ١٥/ب، وتضمن أعفاء المواد الأولية المستوردة لغرض التشغيل التجاري للمشروع من الضرائب والرسوم الكمركية على وفق نسبة مساهمة المواد المحلية في تصنيع هذا المنتج، وهذا يشكل دعماً مهماً للمنتجات المحلية .

١. يتمتع المستثمر الأجنبي بمزايا إضافية على وفق اتفاقية دولية ثنائية بين العراق ودولته، أو اتفاقيات دولية متعددة الأطراف التي قد انضم العراق إليها. (الهيئة الوطنية للاستثمار/ دليل المستثمر في العراق ٢٠١٧)

ويرى خبراء اقتصاديون أن الاستثمار يسهم في تخصيص جزء من الواردات لتحقيق عائدات إضافية لخزينة الدولة مثل الاستثمارات في البنى التحتية من طرق، وجسور، ومشاريع ماء، وكهرباء،

ومدارس، ومستشفيات التي توقف الآلاف منها، بينما أن المشاريع الاستهلاكية التي لا تضيف عائدات بل تستهلك من الأموال والعملة الصعبة كالمولات تكون تكلفتها عالية؛ إذ إن مول بغداد مع فندقه بلغت تكلفته (١٢٧) مليون دولار وهذا لا يتناسب مع ما تحقّقه من عملة صعبة أو واردات إضافية للدولة (خليل، ٢٠١٧).

وهنا يثار السؤال الآتي: (هل سيذهب المريض للعلاج في المولات، وهل يذهب الطالب للدراسة فيها، وهل تمدّ الناس بالماء والكهرباء)؟

وإذا استمر الحال على ما هو عليه من دون تنمية واستثمار ينهض بواقع الاقتصاد المرير في بلد غني بالثروات مثل العراق، وتحوله إلى سوق استهلاكية وشعب مستهلك غير منتج سنجد أن أغلب الشعب العراقي بمستوى معيشي متردٍ في بلد فقير تزداد فيه أعباء الدولة.

وتوقع صندوق النقد الدولي أن يصل احتياطي العراق عام ٢٠١٨ إلى ٦٢ مليار دولار ثم يرتفع إلى ٩١ مليار دولار عام ٢٠٢٠؛ نتيجة لتحسن أوضاع الاقتصاد العراقي وصادراته النفطية، والاكتفاء من الكهرباء المستوردة لبعض المحافظات، وتصدير الغاز، وتشجيع السياحة؛ وهذه جميعها موارد اقتصادية تبشر بالخير (خليل، ٢٠١٧).

الخاتمة

أصبح التنافس الدولي لجذب الاستثمارات في الآونة الأخيرة أكثر حدة بعد أن ازدادت حاجة دول العالم إلى تعظيم معدلات نموها الاقتصادي، وسارعت لتحقيق التنمية الاقتصادية، ومحاولتها السير في ركب الدول المتطورة؛ متبعة في سبيل تحقيق هذا الهدف شتى الوسائل منها: الإعفاءات الضريبية، وتسهيل حركة انتقال رأس المال. والعراق الغني بثرواته وخبراته يحتاج في هذا الوقت إلى دعم دولي، وتعظيم الاستثمارات في القطاعات المختلفة، مع التركيز على دور القطاع

الخاص المهم في هذه المرحلة؛ لتجاوز ظروفه الراهنة التي سببها احتلال داعش وسوء الإدارة لبعض مناطق. وإن الأزمة المالية التي يمرُّ بها العراق اليوم انعكست على جميع مفاصل الحياة ولاسيما قطاع المشاريع الاستثمارية والاقتصادية، إذ تم إلغاء المشاريع الاستثمارية من فقرات الموازنة العراقية لسنة ٢٠١٧ التي بلغت قيمتها ٨٥ مليار دولار، وأعدت الدولة موازنة تشغيلية تقشفية بسبب الوضع المالي المتردي الذي تمرُّ به البلاد، التي على الرغم من تخصيصها للقطاع الأمني ٢٠٪ من الموازنة إلا أن الخروقات الأمنية ما زالت مستمرة في بغداد وغيرها من المحافظات .

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

١. يتسم العراق بوجود مقومات داعمة لعملية استقطاب رؤوس الأموال والاستثمارات إلى الداخل، وذلك تبعاً لتوافر الموارد الطبيعية كالنفط، والغاز، والموارد البشرية، والأراضي بمختلف استخداماتها، فضلاً عن كبر حجم السوق العراقية والموقع الجغرافي؛ مما يتيح فرصاً للإنتاج والتصدير والاستيراد حيث إن كل ما تقدم يتمثل بوجود عناصر جذب متنوعة تعكس تعدد الفرص الاستثمارية لمختلف القطاعات الاقتصادية وتنوعها.

٢. هناك علاقة قوية بين التكنولوجيا والاستثمار، حيث تعدُّ التكنولوجيا جزءاً من مدخلات الاستثمار إلى الدول المضيفة؛ وبالتالي فإن هذه العلاقة حقيقية وليست نظرية؛ وذلك لأن الدول النامية عليها أن تولي اهتماماً للعنصر التكنولوجي عند إبرام عقود الاستثمار، وتعمل على تقسيم هذا العنصر أولاً؛ من أجل تعظيم الاستفادة منه.

٣. إن تضمين قانون الاستثمار مزيداً من الضمانات والمزايا للمستثمر الأجنبي من شأنه أن يساعد على وجود مناخ استثماري ثابت ومشجع للاستثمار، وهو ما يتفق مع الوضع المالي للدولة

نحو الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي بشأن تطوير الاقتصاد العراقي وإعادة بنائه.

٤. يهدف قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته إلى تشجيع الاستثمار، ونقل التقنيات الحديثة للإسهام في عملية تنمية العراق وتطويره وتوسيع قاعدته الإنتاجية والخدمية، وتشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي والمختلط للاستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة لتأمين المشاريع الاستثمارية، وتعزيز القدرة التنافسية للمشاريع المشمولة بأحكام هذا القانون في الأسواق المحلية والأجنبية.

٥. يمرُّ العراق حالياً بأزمة اقتصادية وتحديات كبيرة وصعبة ومن أسبابها سيطرة تنظيم داعش الإرهابي على مساحات شاسعة، منه وانخفاض أسعار النفط عالمياً مما أثر على موازنته للأعوام ٢٠١٤-٢٠١٧، إذ بلغت العام الحالي نحو ٩٥ مليار دولار، وبعجز نحو ٢٠,٥ مليار دولار، وتسبب بإلحاق ضرر بالاقتصاد غير النفطي من خلال تدمير البنى التحتية، وتعطيل حركة التجارة، وتدهور ثقة المستثمرين والقطاع الخارجي، وإمكانات النمو بالآجل المتوسط.

التوصيات:

١. يجب إعطاء عقود الاستثمار فرصة لرفع مستويات المعرفة النظرية والكوادر العملية وذلك بإلزام المستثمر بتقديم خطة واضحة لتدريب الكادر المحلي بدورات تدريبية سواء أكانت لدى مراكز الشركات العالمية أم في موقع المشروع الاستثماري.

٢. يمكن أن تؤدي وزارة التعليم العالي دوراً رائداً في رفع مستويات المعرفة، ونقل التكنولوجيا الحديثة؛ وذلك من خلال تفعيل دور دوائر التعليم المستمر في الجامعات العراقية بإقامة حلقات دراسية نظرية وعملية لكوادر الكليات والشركات الصناعية والمنتجة والتركيز على بناء مختبرات وورش عمل؛ وذلك لإكساب الطالب الذي سيتخرج مهارة عملية تعينه أن ينخرط في العمل الميداني بثقة

وعدم تردد.

٣. الاهتمام ببرامج الترويج لجذب الاستثمارات الأجنبية، وضرورة وجود مؤسسات ترويجية للاستثمار تتسم بالكفاءة، والاتصال على نطاق واسع بالمستثمرين الأجانب والمحليين، وتعمل على توضيح فرص الاستثمار لهم وتزويد المستثمرين بمعلومات دقيقة .

٤. الاستفادة من الخبرات والمهارات والتكنولوجيا التي ينقلها الاستثمار الأجنبي المباشر للدولة التي تستضيفه، إذ قد تتوافر موارد أولية وأيدي عاملة كثيرة في العراق وهي بحد ذاتها لا تكفي؛ إذن يجب الاستفادة من الاستثمارات الأجنبية في هذا الجانب.

٥. يجب النظر إلى الجامعات والكليات الأهلية وتوسعها بتخوف وتحفظ؛ لأن كثرة أعداد الخريجين من هذه الكليات ستخلق بطالة؛ لعدم تمكن قطاعات الدولة من استيعابهم، فضلاً عن محدودية إمكانية القطاع الخاص؛ وبالتالي قد تتحول إلى مشكلة اجتماعية، وسيكون من الخطورة على كاهل الدولة الانزلاق إلى الاستثمار في قطاعات ستكون نتائجها عبئاً على البلد؛ إذ إن الاستثمار في التعليم قد يكون مفيداً ولكن يجب أن يكون بشروط ومحددات واختصاصات خاصة؛ وعليه ترى الباحثة أنه لا بدّ من وضع خطة مركزية وعملية تحدد أعداد الخريجين من هذه الكليات بحيث يمكن استيعابهم سواءً من قبل قطاعات الدولة أم القطاعات الخاصة، فتخريج المزيد منهم وعدم القدرة على استيعابهم سيخلق جيشاً من العاطلين.

٦. لا بدّ من وضع قواعد قانونية تحكم عملية نقل التكنولوجيا بنحوٍ مستقل عن القواعد القانونية التي تحكم عملية الاستثمار، وذلك لأن وحدة القواعد القانونية التي تطبق على العملية الاستثمارية ككل بما فيها التكنولوجيا تعد سياسة خاطئة ولا تؤدي إلى نقل التكنولوجيا إلى دولة العراق.

٧. تشجيع الاستثمار الأجنبي لما له من دور مهم في جلب الأموال، والتقانة، ووسائل الإنتاج، والإدارة الحديثة وتوطينها في العراق، وتسهيل مهام المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال العراقية والأجنبية على وفق قوانين وشروط تتلاءم وطبيعة العراق الاقتصادية والبيئية؛ لإقامة مشاريع اقتصادية، وزراعية، وتجارية يمكن أن تسهم في احتواء عدد أكبر من العمالة العراقية.

المصادر

المصادر العربية:

١. آل زبارة، كمال عبد حامد، الاستثمار الأجنبي المباشر (المنافع والمساوئ)، جامعة أهل البيت، كلية القانون، العدد السابع، ٢٠٠٦.
٢. الأسرج، حسين عبد المطلب، سياسات التنمية والاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول العربية، رسائل بنك الكويت الصناعي، العدد: ٨٣، ٢٠٠٥.
٣. البديري، صلاح عامر أبو هونه، تقييم قانون الاستثمار الجديد رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦، دراسة مقارنة، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١٢، العدد: ١، ٢٠١٠.
٤. التميمي، سامي عبيد، الاستثمار الأجنبي المباشر في العراق، الواقع والتحديات مع نظرة خاصة لقانون الاستثمار الأجنبي لعام ٢٠٠٦، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، ٢٠٠٨.
٥. الجاسم، محمد علي، القواعد الأساسية (الاقتصاد الدولي)، الكتاب الأول، الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٧٦.
٦. السامرائي، هناء عبد الغفار، ضرورة الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتفعيل الأنشطة

التنمية في العراق، المؤتمر الاقتصادي العراقي، بغداد، ٢٠٠٤.

٧. السريني، محمد أحمد، التجارة الخارجية، كلية التجارة، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٨. السلامية، أمل بنت سيف بن ناصر، واقع الاستثمار في سلطنة عمان، ورقة عمل مقدمة إلى الأمانة العامة المساعدة للمعلومات، دائرة المعلومات والبحوث، سلطنة عمان، ٢٠٠٦.

٩. الشربيني، فاطمة أحمد، اقتصاديات الميكنة، المكتبة العلمية، مصر، ١٩٩٨.

١٠. الشواردة، فيصل محمود، الاستثمار في بورصة الاوراق المالية، الأسس النظرية والعملية، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨.

١١. الصالح، فجر عبد الله، أثر الاستثمار الأجنبي المباشر على النمو الاقتصادي في الإمارات العربية المتحدة، جامعة الملك سعود، كلية إدارة الأعمال، ٢٠١٤.

١٢. الصرن، رعد حسن، أساسيات التجارة الدولية المعاصرة، الجزء الأول، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٠.

١٣. الصوص، نداء محمد، التجارة الخارجية، مكتب المجتمع العربي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.

١٤. الطائي، هناء عبد الحسين، الخصخصة وعلاقتها بالاستثمار الأجنبي المباشر في الاقتصاد العراقي، الندوة السادسة من سلسلة الندوات التي يقيمها المكتب الاستشاري، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.

١٥. الطعان، حاتم فارس، الاستثمار أهدافه ودوافعه، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠٠٦.

١٦. العقابي، حميد، التصور المستقبلي للاستثمار في العراق، الاتحاد الدولي لرجال الأعمال في العراق، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٧. العنزي، أنور بدر منيف، النظام القانوني للاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة في قانون الاستثمار الكويتي رقم ٨ لسنة ٢٠٠١، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
١٨. الغزالي، عيسى محمد، الاستثمار الأجنبي المباشر، تعاريف وقضايا، سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأفطار العربية، الكويت، ٢٠٠٤.
١٩. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، معوقات الاستثمار في الدول العربية، سلسلة دراسات اقتصادية واستثمارية، رقم ٧، بيروت، السنة الأولى.
٢٠. إلياس، هند سلمان، دور المصارف في مكافحة الاحتيال المستندي في التجارة الدولية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، ٢٠١٤.
٢١. آمال براهيمية، وظيفة سلامية، تعزيز الاستثمار الأجنبي المباشر هو المفتاح للتنمية الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠٠٦.
٢٢. بعداش، عبد الكريم، الاستثمار الأجنبي المباشر وآثاره على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، ٢٠٠٨.
٢٣. جويد، رائد فاضل، النظرية الحديثة في التجارة الدولية، مجلة الدراسات التاريخية، والحضارية، المجلد ٥، العدد: ١٧، ٢٠١٣.
٢٤. حاتم، سامي عفيفي، التجارة الخارجية بين التنظيم والتنظيم، الدار المصرية-اللبنانية،

القاهرة، ١٩٩١.

٢٥. حسام علي داوود وآخرون، اقتصاديات التجارة الخارجية، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، ٢٠٠٢.

٢٦. حسن، صالح ياسر، العلاقات الاقتصادية الدولية، مطبعة الرواد، بغداد، ٢٠٠٦.

٢٧. حسين علي خربوش، وعبد المعطي رضا، الاستثمار والتمويل، النظرية والتطبيق، دار الزهران للنشر، الأردن، ١٩٩٩.

٢٨. دراز، حامد عبد المجيد، السياسات المالية، مركز الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٠.

٢٩. زغلول، خالد حسن، الاستثمار الأجنبي المباشر في ضوء سياسة الانفتاح الاقتصادي في مصر، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٨٨.

٣٠. سليمان، فتحي محمد، خطر سعر الصرف على الاستثمارات الأجنبية المباشرة في دول عربية مختارة للمدة (١٩٨٠-٢٠٠٠)، رسالة ماجستير، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠٠٤.

٣١. سنتش، توماس، الاقتصاد السياسي للتخلف، ترجمة فالح عبد الجبار، دار الفارابي، بيروت، ١٩٧٨.

٣٢. شيلاني حكيم، مناف منور، صيغ تمويل عمليات التجارة الخارجية للمؤسسة الاقتصادية، دراسة حالة البنك الجزائري الخارجي، وكالة البويرة ٣٧، رسالة ماجستير، جامعة اكلي محمد اولحاج، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، ٢٠١٥.

٣٣. صالح، عدنان مناتي، دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية للدول

النامية مع إشارة خاصة للتجربة الصينية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الخاص بمؤتمر الكلية، ٢٠١٣.

٣٤. عباس، سامي حميد، أهمية الاستثمار الأجنبي المباشر في تفعيل الاقتصاد العراقي، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، ٢٠٠٩.

٣٥. عبيد، غسان محمد، قراءات قانونية للاستثمارات الأجنبية وأنواعها، مجلة أبحاث عراقية، العدد الأول، ٢٠٠٧.

٣٦. عوض الله، صفوت عبد السلام، منظمة التجارة العالمية والاستثمار الأجنبي المباشر، دراسة للآثار المحتملة لاتفاق التريمز TRIMs على تطور حركة الاستثمار الأجنبي إلى الدول النامية، مؤتمر الجوانب القانونية والاقتصادية لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية، ٢٠٠٣.

٣٧. قاسم، شريف حسن، دور رؤوس الاموال الأجنبية في التنمية الاقتصادية في مصر خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٧٧، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية العلوم السياسية، ١٩٧٩.

٣٨. قويدري، كريمة، الاستثمار الأجنبي المباشر والنمو الاقتصادي في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، ٢٠١١.

٣٩. لقمان عثمان عمر، وسردار عثمان خدر، وياسين عثمان عبد الله، دور الاستثمار الأجنبي المباشر في تمويل المشاريع الاستثمارية في إقليم كردستان العراق للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٤، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٧، العدد ١٤، ٢٠١٥.

٤٠. محمد، سيد أحمد عامر، البديل الشرعي لمصادر التمويل الدولي المعاصرة في العالم الإسلامي، دون دار نشر، ١٩٩٩.

٤١. مختار، رنا، التجارة الدولية ودورها في النمو الاقتصادي، الطبعة الأولى، منشورات الحياة، الجزائر، ٢٠٠٩.
٤٢. منور أوسير، وعليان نذير، حوافز الاستثمار الخاص المباشر، بحث منشور في مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد: ٢، ١٩٩٥.
٤٣. منير، خروف، المالية والتجارة الدولية، جامعة قلمة، قسم العلوم التجارية، الجزائر، ٢٠١٥.
٤٤. نسيم، عصام الدين مصطفى، النظام القانوني للاستثمارات الأجنبية الخاصة في الدول الآخذة في النمو، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٧٢.
٤٥. نوري، طارق، تقييم جودة إحصائيات الاستثمار الأجنبي المباشر، مؤتمر الاستثمار والتمويل، تجارب عربية في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، مصر، ٢٠٠٦.

المصادر الأجنبية:

1. IMF، World Economic outlook، Globalization and Inflation، 2006 ، statistical Appendix .
2. Maitena Duce، Definition of foreign Direct Investment، a methodological note Banco de Espana، final draft 2003 ، .
3. UNACTAD ، Foreign Direct investment and development ، series on issues international Investment Agreements ، Geneva 1998 ، .

المقالات:

١. شذى خليل، قانون الاستثمار العراقي يسير في الاتجاه المعاكس، وحدة الدراسات الاقتصادية، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠١٦/٩/٧.
٢. شذى خليل، العراق يخسر ٢٠٠ مليار دولار من توقف المشاريع الاستثمارية، وحدة الدراسات الاقتصادية، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠١٧/٧/٣١.
٣. شذى خليل، الحكومة والبنك المركزي يعيدان ثقة العالم بالاقتصاد العراقي، وحدة الدراسات الاقتصادية، مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠١٧/٨/١٦.

تفعيل دور المصارف الأهلية في دعم التمويل الزراعي

إعداد

د. ندى سلمان حبيب، جامعة بغداد، كلية الزراعة، قسم الاقتصاد الزراعي

د. إلهام محمد واثق، الجامعة العراقية، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم المحاسبة

الملخص

يؤدي القطاع الزراعي دوراً مهماً في الجانب الاقتصادي لأي دولة بما يشمله من أنشطة (إنتاج، وتصنيع، وتوزيع، وتوزيع) زراعية وحيوانية، فتمثل الزراعة إحدى الدعامات الأساسية للنظام الاقتصادي لأي دولة؛ وذلك لأهميتها في توفير فرص عمل، ومصدر رزق للسكان، والمساهمة في الدخل القومي، وتوفير الغذاء، والعلف، والمواد الأولية للصناعة، فضلاً عن أهميتها في التجارة الدولية، وكونها مصدراً للنقد الأجنبي، ودورها في النمو الاقتصادي والأمن الغذائي، ومصدراً للدخار.

ومحلياً ونظراً لانخفاض أسعار النفط بنحو كبير الذي أدى إلى انخفاض عوائد الدولة وكذلك ملائمتها المالية، وتحمل الدولة لنفقات ضخمة في محاربتها للإرهاب؛ مما انعكس سلباً على الموازنة العامة للدولة وإمكانيتها في دعم مختلف الأنشطة الاقتصادية ومن ضمنها النشاط الزراعي الذي يعاني من ضعف في الإمكانيات والتقنيات والأساليب العلمية الحديثة والبنى التحتية فهو بحاجة لمبالغ ضخمة للاستثمار وإن الدولة في وضعها الحالي عاجزة عن توفير هذه المبالغ، فكان لا بدّ من البحث عن مصادر أخرى لدعم تمويل النشاط الزراعي والمتمثلة بالمصارف الأهلية؛ لذا هدف البحث إلى عرض نماذج سياسات ائتمانية مبتكرة للنشاط الزراعي، وتجارب الدول التي تحدّ من مخاطر الائتمان الزراعي، وتشجع المصارف الأهلية على الانخراط في هذا النوع من التمويل، وسعى البحث إلى اختبار هذه النماذج ومن ثم تحديد النماذج الأكثر ملاءمةً للبيئة العراقية.

المقدمة

يعدُّ العراقُ منذ القدم من البلدان الزراعية، حيث كان يسمى قديماً بأرض السواد لسواده بالزروع والنخيل والأشجار، إذ يتمتع بأراضي خصبة صالحة للزراعة، فضلاً عن المياه التي يوفرها نهر دجلة والفرات وروافدهما التي تغذي معظم أراضيه، وفي ثمانينيات القرن الماضي حقق العراق الاكتفاء الذاتي من بعض المنتجات الزراعية (مثل الخضروات والفواكه)، وكذلك من بعض المنتجات الحيوانية (مثل الحليب)، ولكن في تسعينيات القرن الماضي والفترات التي تلتها تدهور الإنتاج الزراعي نتيجة للعقوبات الاقتصادية التي فُرضت على العراق، وكذلك الحروب التي خاضها، وبعد عام ٢٠٠٣ كانت هناك بعض المحاولات الحكومية لدعم القطاع الزراعي وتنشيطه ومنها المبادرة الزراعية للحكومة العراقية، ولكن مع الأسف لم يكن مردود هذه المحاولات شيئاً يذكر من نمو للقطاع الزراعي. وبعد انخفاض أسعار النفط بنحوٍ كبير الذي أدّى إلى انخفاض عوائد الدولة وكذلك ملائتها المالية والذي انعكس سلباً على الموازنة العامة للدولة وإمكانيتها في دعم مختلف الأنشطة الاقتصادية ومن ضمنها النشاط الزراعي، فضلاً عن النفقات الضخمة التي تتحملها الدولة في محاربتها للإرهاب، ونظراً للوضع الراهن للقطاع الزراعي في العراق وما يعانيه من ضعف في الإمكانيات والتقنيات والأساليب العلمية الحديثة والبنى التحتية فهو بحاجة لمبالغ ضخمة للاستثمار، وإن الدولة في وضعها الحالي عاجزة عن توفير هذه المبالغ فكان لا بدّ من البحث عن مصادر أخرى لدعم تمويل النشاط الزراعي والمتمثلة بالمصارف الأهلية، ولكن واقع الحال يشير إلى أن نسبة القروض للمشاريع الزراعية هي الأصغر لدى المصارف ولا تمتد إلى آجال طويلة ولا تغطي سوى جزء من الاحتياجات المالية للمزارعين؛ وذلك لضعف المعرفة لدى المصارف في كيفية إدارة تكاليف المعاملات والمخاطر المرتبطة بالنشاط الزراعي وكيفية تسويق الخدمات المالية للعملاء الزراعيين فضلاً عن كون العديد من المصارف الأهلية تتردد في تمويل المشاريع الزراعية ذات الحيازات الصغيرة بسبب توقع إمكانية ربح منخفضة وعدم إمكانية صغار المزارعين من تقديم الضمانات، وارتفاع مستويات الفقر في الريف، وانخفاض مستويات تعليم المزارعين، وخطر التخلف عن السداد الائتماني للمزارعين.

المحور الأول

منهجية البحث والدراسات السابقة

منهجية البحث

مشكلة البحث:

يمكن صياغة مشكلة البحث بالتساؤل الآتي:

هل إن نسبة المخاطرة العالية التي يعاني منها النشاط الزراعي والناشئة من العوامل المناخية والبيئية وأسعار السوق والسياسات الزراعية والمالية للدولة هي السبب الرئيس لإحجام المصارف الأهلية أو اقتضاب دورها في تقديم الائتمان الزراعي ولاسيما للمشاريع الزراعية المتوسطة أو الصغيرة؟

فرضية البحث:

قام البحث على فرضية مفادها بأن توافر نماذج مبتكرة لتمويل المشاريع الزراعية يقلل من نسبة المخاطرة المتوقعة، ويشجع المصارف الأهلية على تمويل المشاريع الزراعية المتوسطة والصغيرة.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على أهمية القطاع الزراعي اقتصادياً وكذلك أهمية تمويل المشاريع الزراعية المتوسطة والصغيرة عن طريق المصارف الأهلية، وعرض أحدث النماذج والسياسات الائتمانية للنشاط الزراعي، وتجارب الدول التي تحد من مخاطر الائتمان الزراعي واختبار هذه النماذج، ومن ثم تحديد النماذج الأكثر ملاءمة للبيئة العراقية.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من أهمية القطاع الزراعي نفسه، واسهامه في توسيع الاستثمار الزراعي بتوفير مصادر تمويل غير المصادر الحكومية، والمتمثلة بالمصارف الأهلية والمنفعة المتأتية من ذلك لكل من مصدر التمويل والجهة الممولة.

منهج البحث:

اعتمد البحث كلاً من المنهجين الاستنباطي والاستقرائي، إذ تم على وفق المنهج الاستنباطي تسليط الضوء على مفهوم القروض بنحو عام والقروض الزراعية بشكل خاص، واستعراض أهميتها الاقتصادية، وعرض أهم التحديات التي تواجهها، ومن ثم استعراض موسع لنماذج مبتكرة في التمويل الزراعي. في حين تم على وفق المنهج الاستقرائي تشخيص واقع التمويل الزراعي في العراق والوقوف على أهم محدداته، ومن ثم تشخيص أنسب النماذج التمويلية المبتكرة لمواجهة هذه التحديات.

وسائل جمع البيانات والمعلومات:

تمثلت وسائل جمع البيانات والمعلومات لإنجاز هذا البحث بجانبه النظري والتطبيقي بما يأتي:

أ. الجانب النظري: اعتمد في هذا الجانب على ما توافر من المراجع والأدبيات الأجنبية، والعربية من كتب، ودوريات وبحوث منشورة، وغير منشورة، والاصدارات المهنية، والدولية، والمحلية ذات الصلة بموضوع البحث الحالي.

ب. الجانب التطبيقي: اعتمد في هذا الجانب من البحث على عدة وسائل للحصول على

البيانات والمعلومات المطلوبة التي أهمها:

- التقارير السنوية لوححدات عينة البحث.
- المقابلات الشخصية مع السادة كلاً من المدير المفوض ومدير الإدارة، ومدير الائتمان، ومدير إدارة المخاطر في المصارف الأهلية عينة البحث.
- المقابلات الشخصية مع كل من السادة الموظفين في دائرة البحوث الزراعية وهيئة تسويق الحبوب.

مجتمع البحث وعينته:

تمثل مجتمع البحث بالمصارف الأهلية العراقية والأجنبية العاملة في العراق، وتمثلت عينة البحث بعدد من المصارف الأهلية والمصرف الزراعي التعاوني وكما موضح في الجدول الآتي:

جدول (١) المصارف العاملة في البيئة العراقية (عينة البحث)

ت	اسم المصرف
١	مصرف الشرق الأوسط العراقي للاستثمار
٢	مصرف دجلة والفرات للتنمية والاستثمار
٣	مصرف الاقتصاد للاستثمار والتمويل
٤	المصرف العراقي الإسلامي للاستثمار والتنمية
٥	مصرف بغداد
٦	مصرف المتحد للاستثمار
٧	مصرف إيلاف الإسلامي
٨	مصرف البلاد الإسلامي للاستثمار والتمويل
٩	T.C ZiRAAT BANKASI A.S. المصرف الزراعي / فرع بغداد
١٠	المصرف الزراعي التعاوني

هيكلية البحث:

المحور الأول: منهجية البحث والدراسات السابقة.

المحور الثاني: مدخل مفاهيمي للقروض الزراعية (التعريف، الأهمية، المصادر، والتحديات).

المحور الثالث: نماذج مبتكرة لتمويل المشاريع الزراعية المتوسطة والصغيرة.

المحور الرابع: اختبار نماذج التمويل المبتكرة في البيئة العراقية.

المحور الخامس: الاستنتاجات والتوصيات.

دراسات سابقة

الدراسات العربية:

- دراسة (أبولوفا، القحطاني، نايف، ١٩٩٥)

وهي بحث بعنوان «أهم ملامح القروض والإعانات الزراعية وأثرها في التكوين الرأسمالي الزراعي بالمملكة العربية السعودية»

هدفت الدراسة إلى تناول تطور توزيع القروض والإعانات للمشروعات المتخصصة؛ للوقوف على الاتجاهات ومعدلات النمو والأهمية النسبية لتوزيع القروض والإعانات على مختلف الأنشطة وأثرها في التكوين الرأسمالي الزراعي. وأوضحت نتائج الدراسة أن التركيز على قروض الاستثمار متوسط الأجل كان ملائماً خلال المراحل الأولى للتنمية؛ وذلك بغرض إعادة هيكلة القطاع الزراعي الذي كان يفتقر إلى التجهيزات الأساسية المطلوبة والحديثة، إلا أنه نظراً لاكمال البنية الأساسية لمعظم المشروعات الزراعية فإنه من الطبيعي أن يتحول الطلب على القروض المتوسطة الأجل إلى القروض القصيرة الأجل بهدف توفير مستلزمات الانتاج والمتطلبات الموسمية

إلا أن القروض قصيرة الأجل في الوقت الراهن - ١٪ من إجمالي القروض - لا تلبي احتياجات المزارع لتوفير المتطلبات الأساسية للإنتاج، إذ يعد نقص السيولة للزراعة لتمويل الأنشطة الانتاجية عائقاً لتحقيق استغلال الطاقة الإنتاجية القصوى المتاحة؛ مما يؤدي إلى انخفاض كفاءة التشغيل وانخفاض كفاءة الجدارة الانتاجية، ولا شك أن توفير هذا النوع من القروض قصيرة الأجل (سنة واحدة) لأعداد كبيرة من المزارع فضلاً عن إجراءات تحصيلها يتطلب توفير كفاءة تشغيلية لدى المصرف الزراعي التي تعد متوافرة. وعلى وفق مؤشرات كفاءة استخدام رأس المال في القطاع الزراعي السعودي وارتفاع انتاجيته وتأثيره في نمو الناتج الزراعي، ونظراً لما تبين من وجود تكوين رأس مال من خلال تمويل المصرف الزراعي العربي السعودي خلال السنوات الماضية أوصت الدراسة بضرورة الاهتمام بالعمل على صيانة هذه الآليات والاهتمام بتدريب العمالة على الاستخدام الجيد لها.

- دراسة (أحمد، عثمان بابكر: ١٩٩٧)

وهي بحث بعنوان «تجربة البنوك السودانية في التمويل الزراعي بصيغة السلم»

تناولت الدراسة التعرف على دور مؤسسات التمويل الإسلامية في التمويل التنموي بصفة عامة، فضلاً عن التعرف على مدى كفاءة صيغ التمويل الإسلامي وملاءمتها في تمويل القطاعات الإنتاجية. ومن أهم ما توصلت إليه الدراسة امكانية استخدام صيغة السلم لتمويل الأنشطة الاقتصادية المتعددة، إلا أن التطبيق العملي كان في النشاط الزراعي أكثر من غيره، حيث أثبت التطبيق العملي لهذه الصيغ الإسلامية جدواها في التمويل الزراعي ولاسيما مع مقابلة المصروفات التشغيلية، وتوفير السيولة الكافية للمزارعين في الأوقات المناسبة للزراعة دون الاضطرار للاستدانة بشروط مجحفة، وبيع محاصيلهم لدائنيهم تحت ظروف الحاجة الماسة.

- دراسة (المنظمة العربية للتنمية الزراعية: ٢٠٠٨)

«دراسة تطوير أساليب تمويل المشروعات الزراعية الصغيرة لاستخدام التقانات المطورة

في الوطن العربي»

هدفت الدراسة إلى تقديم معلومات أساسية عن قطاع التمويل الصغير في بعض الدول العربية من خلال دراسة جانبي العرض والطلب بإجراء الدراسات الاستقصائية الميدانية، فضلاً عن تحليل نظم التمويل الصغير في المناطق الريفية في هذه الدول فيما يتصل بمصادر التمويل ومؤسساته وفرص التمويل المتاحة، ومن أهم النتائج التي بيّنتها هذه الدراسة أن الطلب على التمويل الصغير يفوق العرض بكثير، وذلك لضآلة العرض المقدم من المؤسسات العاملة في المجال ولاسيما لصغار المزارعين في المناطق الريفية، وهذا يشير إلى ضعف التوجيه لدى تلك المؤسسات وغياب التنسيق بينها وبين صغار المزارعين، ونقص الوعي لدى معظم المزارعين الصغار بأهمية الدور الذي يمكن أن يؤديه التمويل الصغير في تنمية الأنشطة الزراعية والتصنيعية المدرة للدخل وتطويرها. وقد خلصت الدراسة بتوصيات بشأن تطوير نظم وبرامج التمويل الصغير في الدول العربية في تسهيل إجراءات الحصول على التمويل الصغير، وتيسير شروط السداد لتكون ملائمة، وإمكانيات صغار المزارعين وطبيعة مشروعاتهم، هذا إلى جانب إعداد برامج توعية وتدريب حول برامج التسليف وكيفية التعامل مع مؤسساته والاستفادة منه وحسن استغلاله، وأوصت الدراسة أيضاً باتباع مؤسسات التمويل لمنهجية واضحة في تحديد المستهدفين ونشر خدمات هذه المؤسسات في المناطق الريفية.

- دراسة (مصطفى، علي العوادة: ٢٠١٠)

دراسة مقدمة للاتحاد الإقليمي للتمويل الريفي في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (NENARACA) بعنوان «إدارة مخاطر التمويل الريفي في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا»

اشتملت الدراسة على عرض وتقييم سياسات وأدوات إدارة المخاطر في إقليم الشرق الأدنى

وشمال أفريقيا وعرض تجارب بنوك زراعية رئيسة في الإقليم في مجال إدارة المخاطر، واستخدمت الدراسة أسلوب الاستبيان حيث تم استبيان ١١ مصرفاً في ١١ دولة، وكانت أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أنه على الرغم من أن أنظمة المصارف وسياساتها الزراعية تشتمل على ما يكفي من الإجراءات والتحوّطات لمنع تأثير المخاطر عليها أو تقليلها، إلا أن معظم المصارف الزراعية ما زالت تعاني من مخاطر حادة، الأمر الذي يظهر واضحاً في أدائها التحصيلي أو المالي؛ وهذا دليل على عدم الجدية في تطبيق هذه الإجراءات والتحوّطات، ومن أهم ما أوصت به هذه الدراسة لمؤسسات التمويل الريفي هو ضرورة تبني الابتكارات والممارسات التي تعمل على تقليل المخاطر، وعلى تحسين الجدارة الائتمانية مثل تشجيع عمليات القيمة المضافة وتمويلها، وتبني صيغ الزراعة التعاقدية، وصيغ التمويل الإسلامي وغير ذلك من أساليب معالجة المخاطر. وأوصت الدراسة بضرورة إعادة النظر في حجم العمالة الحالية في المصارف المعنية، بحيث يتم استقطاب الكفاءات عالية المستوى، والتخلص من الفائض منها.

- دراسة (العزاوي: ٢٠١٢)

وهي رسالة ماجستير بعنوان «تقويم صناديق الإقراض التخصّصية للمصرف الزراعي التعاوني بإطار المبادرة الزراعية»

هدفت الدراسة إلى إخضاع المبادرة الزراعية إلى عملية التقويم ومن خلال صناديقها الاقتراضية التخصّصية من أجل الوقوف على مستوى أداء كل صندوق من صناديقها في كل محافظة من محافظات العراق لتحديد أي من صناديقها التخصّصية الأكثر عملاً، والوقوف على مختلف المشكلات والمعوقات التي تواجه عمل المبادرة الزراعية، ومن أهم ما توصلت إليه الدراسة أن كلاً من صندوق صغار الفلاحين وصندوق المكننة الزراعية ووسائل الري وصندوق المشاريع الاستراتيجية الكبرى في نمو وتطور من عام إلى آخر على مستوى إجمالي التخصيص المالي للصندوق، أما

صندوق تنمية النخيل فهو في حالة تذبذب على مستوى إجمالي التخصيص المالي، في حين أن صندوق الثروة الحيوانية فهو في حالة تراجع وانخفاض على مستوى إجمالي التخصيص المالي. وتوصلت الدراسة أيضاً إلى وجود زخم كبير على المصرف الزراعي التعاوني وذلك لكثرة عدد المعاملات الخاصة بالمبادرة الزراعية وتنوع أغراضها وبحسب صناديقها التخصيصية الذي قد يؤدي إلى إرباك في عملية التنفيذ للمبادرة الزراعية من حيث صرف القروض الزراعية واستردادها. وقد أوصت الدراسة بالعمل على تحسين العمل والتطوير المستمر لجميع الصناديق مع التركيز على صندوق الثروة الحيوانية، مع التأكيد على توعية المزارعين حول ما للمبادرة الزراعية من أهمية بالغة من خلال عمليات الإرشاد الزراعي، وقد دعت الدراسة إلى ربط الإدارة العامة للمصرف الزراعي التعاوني وجميع فروعه ومكاتبه المنفذة لعمليات المبادرة الزراعية بشبكة معلومات الكترونية تساعد على تنفيذ المبادرة الزراعية بصورة دقيقة وتفعّل الجانب الرقابي عليها.

- دراسة (النايلسي، سليم فيصل: ٢٠١٦)

وهي بحث بعنوان «مخاطر التمويل الزراعي بالصيغ الإسلامية»

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل مخاطر الصيغ الإسلامية المستخدمة في التمويل الزراعي، مع محاولة اقتراح إجراءات لإدارة هذه المخاطر وتخفيضها، وأهم ما توصلت إليه الدراسة من نتائج هو ارتفاع درجة المخاطر الطبيعية التي تؤثر على الأنشطة الزراعية؛ وبالتالي على قطاع التمويل الزراعي. وإن صيغ التمويل الزراعي المتمثلة بالسلم والمزارعة والمساقاة والمغارسة تتعرض إلى مخاطر الائتمان والمخاطر التشغيلية، ومخاطر السوق. وإن أغلب المصارف الإسلامية المدعية بكونها مؤسسات استثمار ومشاركة في المخاطر وإنها ليست ممولاً فقط، إلا أنها تحجم عن التمويل الزراعي لارتفاع مخاطره الطبيعية والمصرفية، وأوصت هذه الدراسة بضرورة العمل على تطوير صيغ الاستثمار الزراعي إلى صيغ مصرفية تمويلية يجتمع فيها جهد علماء الشرع ورجال المصارف، وحث المصارف

الإسلامية على الولوج إلى قطاع التمويل الزراعي، ولو من خلال نوافذ أو محافظ متخصصة بالتمويل الزراعي والريفي؛ لما لهذا القطاع من أهمية استراتيجية.

الدراسات الأجنبية

- دراسة (Ziari, Leatham, and Turvey:1995)

تطبيق تقنيات البرمجة الرياضية في فحص الائتمانات للقروض الزراعية

خلصت هذه الدراسة إلى مقارنة الجدارة الائتمانية على وفق النماذج الإحصائية البديلة والبرمجة الرياضية (MP) في إطار تجريبي باستخدام بيانات الائتمان الفعلية، ومن أهم ما توصلت إليه هذه الدراسة هو وجود اختلافات صغيرة فقط في دقة التصنيف للنهج الإحصائي والبرمجة الرياضية، إذ إن نتائج هذه الدراسة تعيد فرض نتائج الدراسات التجريبية التي تدعي أن نماذج البرمجة الرياضية تتفوق حتى على أنها تنافسية كما هي نماذج تحليل التمييز الإحصائي، وأوصت الدراسة باستخدام نماذج البرمجة الرياضية (MP) في البيئة التطبيقية حينما يصبح دمج الشرط الجانبي ضرورياً أو حجم العينة صغيراً أو وجود عدد كبير من المتغيرات التفسيرية أو أن مجموعة البيانات غير دقيقة، ففي هذه الحالات، ستكون لنماذج البرمجة الرياضية (MP) القدرة على أداء أفضل من نماذج التحليل الإحصائي التمايزي (DA)، وقد رأت الدراسة أنه لا يوجد أنموذج تحليل مثالي للتمايز (DA) يناسب جميع مجموعات البيانات في جميع الحالات، فقد يكون من الممارسة السليمة تطبيق البيانات على نماذج تحليل تمايزية بديلة معلمية وغير معلمية، واختيار أفضل أنموذج.

- دراسة (Nair,2008)

تقييم وإدارة مخاطر الائتمان في الإقراض الزراعي: نتائج من مسح للمقرضين الرئيسيين في خمسة بلدان

هدفت الدراسة إلى فهم كيفية إدارة المؤسسات المالية لمخاطرها الائتمانية بشأن الإقراض لأغراض الزراعة، وهي دراسة استقصائية شملت ١٥ مؤسسة مالية في خمسة بلدان أفريقية وآسيوية، وأظهر الاستطلاع عدداً من النتائج أهمها: أن عدم وجود نظم وطنية فعالة لتحديد الهوية والمعلومات الائتمانية أدى إلى الحد من قدرة جميع المؤسسات المالية الـ ١٥ على تقييم مدى جدارة عملائها، ولم يستخدم أي من مقدمي القروض الصغيرة الصيغة التقليدية لنظم تقييم الائتمان، إذ استندوا في قرار الموافقة إلى التحليل المالي المفصل لمقدم الطلب أو المشروع الفردي. في حين كان لدى معظم المؤسسات المالية التي تمت دراستها -التي لديها حوافز زراعية كبيرة- خبرة كبيرة في مجال الزراعة، سواءً على مستوى موظفي القروض أم موظفي الرتب العليا، وكان لدى معظم هذه المنظمات محافظ قروض متنوعة عبر القطاعات، وعبر المناطق الجغرافية، وضمن الحافظة الزراعية، وتراوحت حصة الحافظة الزراعية في المصارف «من إجمالي المحافظ الائتمانية بين ١٠ و ٢٠٪»، وقد أوصت الدراسة بأن على جميع المؤسسات المالية بتوسيع نطاق الإقراض للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والمشروعات الريفية الصغيرة أن تنظر فيما يأتي:

- (١) استخدام وسائل مبتكرة، مثل القياسات الحيوية، للتعرف على العملاء.
- (٢) بدائل للتحليل المالي التقليدي، مثل استخدام التدفقات النقدية بدلاً من الميزانيات العمومية.
- (٣) بدائل للأشكال التقليدية للضمانات، مثل الترتيبات الثلاثية والإقراض الجماعي.
- (٤) تطوير الخبرة الزراعية لدى موظفي الائتمان ومستويات الإدارة العليا.

- دراسة (Ramirez, Juana, Hernandez, Emilio: 2016)

الابتكارات من أجل التمويل الزراعي الشامل وآليات تخفيف المخاطر حالة «تمويل

الفلاح» في المغرب

هدفت الدراسة أولاً إلى توثيق أنموذج مبتكر لتقديم الخدمات المالية للأسر الريفية الفقيرة التي تعتمد على الزراعة، والمتمثل بأنموذج تمويل الفلاح الذي وضعته مجموعة الائتمان الزراعي المغربي، وهدفت الدراسة كذلك إلى إبراز المبادئ المهمة التي يمكن أن تطبقها المؤسسات المالية والمنظمات الداعمة لتعزيز الخدمات المالية الريفية والزراعية الشاملة في سياق البلدان النامية، ومن أهم ما توصلت إليه الدراسة هو أن أنموذج تمويل الفلاح اعتمد نهجاً شاملاً لخدمة القطاع الزراعي، مع التركيز على «النظام الإيكولوجي» "ecosystem" العام للعديد من المنتجات والخدمات المصممة خصيصاً لقطاعات العملاء المحددة في سلاسل القيمة المختلفة، والاستفادة من التجميع، والتفاعل بين الجهات الفاعلة في كل سلسلة. وأوصت الدراسة المؤسسات المالية بتوفير مجموعة واسعة من الخدمات المالية العامة والمتخصصة للحفاظ على الاستدامة، من خلال وفورات الحجم والنطاق، وتيسير عمليات الحد من التكاليف؛ إذ إن هذا النظام الإيكولوجي يقلل من المخاطر والتكاليف مع زيادة ولاء العملاء، ومع ذلك، فإنه يضع عبئاً كبيراً على المؤسسات؛ لأنه يتطلب مهارات متعددة التخصصات في مواردها البشرية، والعمليات المعقدة.

وتتفق الدراسة الحالية مع الدراسات السابقة في وجود العديد من المخاطر والتحديات التي تقف عائق أمام المصارف الأهلية في خوض مجال التمويل الزراعي، لذا سعت الدراسة إلى الاطلاع على تحليل نماذج التمويل الزراعية وأساليبها المطبقة في دول العالم؛ وبالتحديد في الدول النامية الزراعية ذات الظروف الاقتصادية المشابهة لظروف العراق؛ للتمكن من تحديد بعض الآليات والملاحم الأساسية التي يمكن اتباعها في العراق من أجل دعم التمويل والنهوض بالواقع الزراعي وبمساندة المصارف الأهلية.

المحور الثاني

مدخل مفاهيمي للقروض الزراعية

(التعريف، والأهمية، والمصادر، والتحديات)

إن تمويل المشاريع أو تطويرها يحتاج إلى أموال خاصة بالمؤسسة أو الأفراد، لكن في معظم الأحيان لا تستطيع الإمكانات المالية لهذه المؤسسات أو الأفراد توفير الكتلة النقدية اللازمة بمفردها؛ لذا تلجأ إلى أطراف أخرى بغية تغطية العجز بواسطة عملية الاقتراض، ولكي يقوم المستثمر الزراعي بالانطلاق في مشروع ما فلا بدّ له من أن يفكر في تكلفة هذا المشروع، إذ إن مشاريع الاستثمار الزراعية تحتاج إلى رأس مال كبير لتمويلها، ولنقص السيولة اللازمة (التمويل الذاتي) يستلزم ذلك الاقتراض من جهات أخرى (الطيب، ٢٠١٣ : ١٥)

يعدّ القرض أحد صور الائتمان المباشر، وهو مبلغ مالي مدفوع من طرف الجهاز المصرفي للأفراد والمؤسسات بهدف تمويل نشاط اقتصادي في فترة زمنية محددة، وذلك بمعدل فائدة محدد، فالقروض المصرفية تعدّ عملية تحويل مؤقتة لرأس المال من زبون اقتصادي لآخر وذلك بقصد استغلاله في نشاط إنتاجي أو استهلاكي، يسدّد المبلغ مضافاً إليه قيمة الفائدة التي تعدّ تعويضاً للمقرض على حرمانه من رأسماله، وللمقرض أو الزبون حرية استعمال النقود المقترضة وفي أي غرض يراه دون أن يكون للمصرف اعتراض ما دام لم ينص في العقد بين الطرفين أن القرض يستهدف غرضاً معيناً، أما إذا نص في العقد تحديد الغرض كان للمصرف أن يراقب كيفية استخدامه والتأكد من عدم خروجه عن هذا الغرض؛ لأن خروجه يهدد قدرة المستفيد على سداذه؛ وحينئذٍ يكون للمصرف طلبُ رده فوراً وفسخ العقد لمخالفة الزبون لعهدده الذي كان محل اعتبار في العقد (عوض، ١٩٩٨ : ٤٦٥ - ٤٦٦)

أهمية الإقراض الزراعي

يعيش ثلاثة أرباع العالم النامي في المناطق الريفية، ويعتمد نحو تسعة من كل عشرة منهم على الزراعة من أجل كسب رزقهم (World Bank 2007)، وكثيراً ما ينظر إلى الاستثمار الزراعي باعتباره أحد أكثر الطرق كفاءة وفاعلة لكسب العيش، ولتعزيز الأمن الغذائي والحد من الفقر، وتظهر بعض الدراسات تميّز القطاع الزراعي على تخفيض الفقر بمقدار أربعة أضعاف عما هو عليه في القطاعات الأخرى (Oxfam 2009)، وعلى الرغم من الاعتراف على نطاق واسع بالآثار الاجتماعية للاستثمار الزراعي، فإن القطاع المالي يعترف أيضاً بأن الاستثمار الزراعي -ولاسيما للمشاريع الصغيرة والمتوسطة- نشأ نمو مريح، إذ يقدم تمويل المشاريع الزراعية للمصارف والمؤسسات المالية فرصة نمو رئيسة للعوامل الأربعة الآتية: (Oxfam 2009):

أولاً: من المرجح أن ينمو الطلب العالمي على الأغذية بنسبة ٥٠٪ بحلول عام ٢٠٣٠، بقيادة الطبقات الوسطى الناشئة في السكان الحضريين، وسيؤدي التوسع السريع في القطاع من خلال المشتريين الأقوياء مع سلاسل القيمة المربحة إلى شراء المنتجات من المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

وثانياً: يسمح التمويل للمزارعين بالاستثمار في التكنولوجيات الجديدة والحصول على مدخلات أفضل، مما يزيد الغلة بنحو كبير، ويساهم في تحقيق الأمن الغذائي وتحسين الدخل، وهكذا فإن الحصول على التمويل سيساعد المزارعين على الانتقال من مستوى الكفاف شبه التجاري ليصبحوا مزارعين تجاريين.

ثالثاً: يوفر الإقراض الزراعي الفرصة لتنويع المحافظ الكبيرة؛ إذ إن البيانات المستمدة من الأزمة الاقتصادية لعام ٢٠٠٨ تدعم بنحو خاص هذه النقطة.

رابعاً: التمويل الابتكاري، والتخفيف من حدة المخاطر، ونماذج التوزيع تبشر ببعض الوعود

بأن مخاطر وتكاليف إقراض المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم يمكن إدارتها.

وبالنظر إلى هذه العوامل يمكن للمقرضين إدراك إمكانية ورجحية متزايدة للإقراض لهذه المشاريع الزراعية "التي تخشى عموماً ولكن تفهم قليلاً".

ويؤدي القرض دوراً حاسماً في الازدهار، إذ يُعدُّ الوسيلة السياسية إلى جانب دوره في خلق النقود، وهو بمنزلة وساطة للتبادل التجاري وأداة استغلال الأموال في الإنتاج والتوزيع؛ ولتسهيل فهم دور القرض نتعرض إلى النقاط الأساسية الآتية (عبد الحميد، ٢٠٠٠: ١٠٤):

- (١) تسهيل المعاملات التي أصبحت تقوم على أساس العقود والوعد بالوفاء.
- (٢) المساهمة في النمو والازدهار الاقتصادي للبلد.
- (٣) وسيلة مناسبة لتحويل رأس المال من شخص لآخر، أي واسطة لزيادة إنتاجية رأس المال.
- (٤) المحافظة على قيمة رأس المال للمقرض بالنسبة للمصرف.
- (٥) القضاء على التضخم وذلك من خلال امتصاص الزيادة في القدرة الشرائية المخصصة للاستهلاك.

الحصول على معلومات عن مقدم الطلب:

عادة ما تقتضي سياسة الإقراض قيام المقرض المحتمل بتقديم طلب للإقراض يتضمن قيمة القرض، والسبب الذي يقوده إلى الاقتراض، والقروض التي سبق له الحصول عليها، وأسماء المصارف التي سبق له الاقتراض منها، وفضلاً عن تلك المعلومات فمن الضرورة حصول المصرف على معلومات أساسية عن العميل وهي: قدرته على السداد، وحجم رأسماله، والضمانات التي يمكن أن يقدمها العميل، والظروف الاقتصادية المحيطة.

(١) قدرة العميل:

يقصد بقدرة العميل مدى إمكانية قيامه بسداد ما عليه من مستحقات في المواعيد المحددة، ومن بين المؤشرات المفيدة في هذا الصدد تلك التي تتعلق بتاريخ العميل في النشاط الذي يمارسه، وكفاءة المديرين وسمعتهم، وأساليب ممارسة أوجه النشاط المختلفة، ومدى انتظام العميل في سداد القروض التي سبق أن حصل عليها، وقد توجد في سجلات المصرف معلومات مفيدة في هذا الشأن، ويمكن الحصول على تلك المعلومات من مصارف أخرى، وإلى جانب هذه المؤشرات التي تعتمد على الحكم الشخصي هناك مؤشرات أخرى موضوعية كرجحية النشاط لعدد من السنوات ومتوسط رصيد النقدية وحجم الأصول التي يمكن للمنشأة تحويلها إلى نقدية بسهولة ودون خسائر كبيرة، وتعدّ القوائم المالية المثلة في قائمة الدخل والميزانية العمومية مصدراً أساسياً لتلك المعلومات (الحسيني والدوري، ٢٠٠٠ : ١٣٥).

(٢) رأس المال:

من العناصر الأساسية لتحديد درجة مخاطرة المصارف التجارية عند تقديمها للقروض هو ما يمتلكه المقرض من ثروة أو ما يملكه من أسهم وأموال وقروض طويلة الأجل قد يمنحها للغير، ويقصد برأس المال جميع الموجودات المنقولة وغير المنقولة التي يمتلكها المقرض مطروحاً منه المطلوبات التي بذمتها؛ ولهذا يسمى هذا الجزء من المخاطر بمخاطر الملكية.

وعادة ما تتأثر قدرة المقرض في سداد قرضه على قيمة رأس المال الذي يملكه، وكلما زاد رأس المال انخفضت مخاطرة المصرف والعكس صحيح إذ إن رأس المال يمثل قوة المقرض المالية وأيضاً هو الضمان الإضافي في حالة المقرض في التسديد.

٣) الضمانات:

ويقصد بالضمان مقدار ما يمتلكه المقترض من موجودات منقولة وغير منقولة التي يرهنها لتوثيق القرض المصرفي، أو شخص ضامن ذي كفاءة مالية وسمعة أدبية مؤهلة لكي يعتمد عليه المصرف التجاري في ضمان تسديد القرض الممنوح للمقترض، إذ لا يشترط امتلاك المقترض لذلك الضمان بل يمكن أن يكون الضمان مملوكاً لشخص آخر موافق على أن يكون ضماناً للقرض؛ ولذلك تنوعت الضمانات حتى قسمت القروض بحسب ضماناتها فهناك القروض لضمان بضائع، أو لضمان أوراق مالية، وهناك قروض لضمان أراضٍ أو محاصيل زراعية، أو لضمان رهن عقاري، أو بضمان شخص أو دون ضمان (الزبيدي، ٢٠٠٠ : ٢١٩-٢٢٠).

٤) الظروف الاقتصادية:

على الرغم من أن الكثير من المهتمين يشيرون إلى أن الظروف يقصد بها الظروف الاقتصادية إلا أن الكثير منهم يناقشون هذا العنصر فيتوسع فيه ليشمل الظروف البيئية المحيطة بالمقترض، وإلا لهذا يشير البعض صراحة إلى أن الظروف تعني البيئة التي يعمل بها الفرد أو المؤسسة والتغيرات في حالة المنافسة وتكنولوجيا الطلب على السلعة وظروف التوزيع، ولا سيما أن الظروف الاقتصادية تؤثر على مدى قدرة طالب القرض على السداد لالتزاماته التي قد تكون غير مواتية ولا يسأل عنها في هذه الحالة، فقد تتوافر الصفقات الثلاث السابقة في طالب القروض، ولكن الظروف الاقتصادية المتوقعة تجعل من غير المنطق التوسع في منح الائتمان، لذلك يجب على إدارة الائتمان التنبؤ المسبق بهذه الظروف خاصة إذا كان القرض طويل الأجل (حنفي، أبو قحف، ١٩٩٣ : ١٦٥-١٦٦).

مخاطر الإقراض الزراعي

حينما نتحدث عن الإقراض الزراعي فأول ما يستوجب ذكره أن هذا النوع من الإقراض يقدم في الغالب من خلال مصارف زراعية متخصصة، وأن المصارف التجارية تحجم عن تقديم مثل هذا الإقراض لما يحتويه من مخاطر لا يقوى على تحملها إلا الدولة التي غالباً ما تمتلك هذه المصارف والتي تدعمها من خلال ميزانياتها. وهناك نوعان من المخاطر المرتبطة بالإقراض الزراعي هي: المخاطر المصرفية (Banking Risks) التي تشتمل جميع عمليات التمويل بغض النظر عن طبيعتها أو نوعيتها. والمخاطر الخاصة بهذا النوع من الإقراض والمتعلقة بالعملية الزراعية منذ بدايتها وحتى تسويق المنتج التي تسمى المخاطر الطبيعية، أي: إن المصارف الزراعية تتعرض لمخاطر مضاعفة مما يجعلها عرضة للإفلاس باستمرار ما لم تقم الدولة بإنقاذها مالياً إذا ما اقتضت ذلك ضرورات التنمية في بلدانها. ومن المشكلات أو المخاطر المصرفية التي تتعرض لها المصارف هي مخاطر التشغيل، ومخاطر السوق، ومخاطر الائتمان، ومخاطر عدم كفاية رأس المال وغيرها، وهذه متشابكة وليس من السهل فصل بعضها عن بعض، وهي يمكن أن تواجه أي مصرف تجاري أو زراعي أو غيره، وقد تحدث نتيجة سوء تخصيص الأموال، وقصور أنظمة العمل وإدارة العمليات، وعدم توفر بيئة ملائمة للعمل، وضعف في برامج التدريب وسوء عمليات الائتمان، والتقلبات في الأسعار وسوى ذلك. أما المخاطر الطبيعية فهي تلك المخاطر التي تؤدي إلى تلف جزء من المحصول أو كله وهي تعزى إلى الظروف المناخية غير المواتية مثل الفيضانات، أو الجفاف، والرياح الشديدة، والبرد، والصقيع وغيرها، وهناك مخاطر بيئية أخرى وهي الأمراض الواسعة الانتشار مثل صدف القمح، أو جنون البقر أو النيوكاسل الذي يصيب الدواجن، وهناك مخاطر قد تصيب المحصول مثل الحرائق، ونفوق الحيوانات، وسرقة الآلات، ومخاطر تتعلق بالمقترض مثل الوفاة والمرض، وهذه المخاطر غالباً ما تؤدي إلى إضعاف مقدرة المقترض على التسديد (مصطفى وآخرون، ٢٠١٠ : ١-٥).

وفي السياق نفسه شخّص حسيني ورزاق خمسة مخاطر رئيسة للقروض الزراعية متمثلة بـ (حسيني ورزاق، ٢٠٠٤: ٢٥-٢٦):

١. طول الدورة الإنتاجية في الزراعة: فطول هذه الدورة ليست في صالح المؤسسة المقرضة فهي تستلزم بقاء القرض لفترة طويلة، في حين تكون هذه الأخيرة تسعى إلى تحقيق الدوران السريع للمال ليعود بأكثر فائدة ممكنة.

٢. تعرض الإنتاج الزراعي إلى مخاطر: حيث إن الفلاح لا يمكنه التحكم فيها كالجفاف، وسقوط الأمطار، والآفات، والحشرات، فكل هذه المخاطر تؤثر سلباً على المحصول؛ مما يؤدي إلى التقليل من إيرادات المزارع؛ وبالتالي عجزه عن التسديد ما عليه من أموال والتزامات لمدة ليست بالقصيرة.

٣. عدم قدرة المزارع على التحكم في الإنتاج: حيث ارتباط كمية الإنتاج بما تنتجه الأرض من جهة والظروف الطبيعية الملائمة من جهة أخرى، وهذا ما يجعل المزارع لا يستطيع السيطرة على الإنتاج، وكذلك عدم السيطرة على الأسعار فبمجرد ظهور المحصول سيعرضه في الأسواق وبالسعر الجاري، وقد يتدفق العرض فينخفض السعر ولا حيلة للمزارع في الاحتفاظ بمحصوله؛ لأنها عادة محاصيل سريعة التلف، وكيف يستطيع المزارع سداد التزاماته إذا انخفضت الأسعار انخفاضاً كبيراً.

٤. غياب قوانين الائتمان: نجد معظم المؤسسات التجارية والصناعية تفي بما عليها من قروض في الوقت المحدد خوفاً من العقوبات القاسية التي يمكن تطبيقها كإشهار إفلاسها أو توقفها عن العمل، لهذا نجد إحدى هذه المؤسسات حريصة على الوفاء بما عليها من قروض في الوقت المحدد، في حين أن التمويل الزراعي لا تحكمه مثل هذه القوانين.

٥. صعوبة فرض رقابة على المزارع من طرف مؤسسات التمويل: فمن الصعب فرض الرقابة

على التمويل وكيفية استخدام القرض في الأغراض الإنتاجية أو غير الإنتاجية، وفي الوقت نفسه لا يمكن إلزام المزارع أو الفلاح بطريقة معينة في كيفية استخدام القرض؛ لأنه في الكثير من الحالات يستعمل هذا القرض في أغراض استهلاكية.

وسلّط الضوء كلٌّ من مؤسسة التمويل الدولية International Finance Corporation و IFC والشراكة العالمية من أجل الشمول المالي Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) على منتجات المؤسسات المالية من القروض الزراعية ذات الخصائص الفريدة بالإنتاج الزراعي، وعلى وجه التحديد يجب أن تلي تلك المنتجات المالية الإنتاج الموسمي وبفترات حمل طويلة ومتنوعة، إذ يواجه المقرضون مدفوعات غير منتظمة وبطء دوران رأس المال المستثمر، ويواجهون في بعض الأحيان تحديات في تصميم المنتجات المالية المناسبة نظراً لعدم توافر المعرفة الكافية بالخصائص الزراعية والبيئية المحلية، فضلاً عن إدارة السيولة المعقدة، وإن الإقراض الزراعي ينطوي على مخاطر نظامية وكلها مكثفة لأمد التمويل أو لتنمية المشاريع بصفة عامة، وإن تنوع المزارعين لا يفعل شيئاً يذكر لتحويل المخاطر عن تلك المخاطر النظامية التي تؤثر على جميع أنشطة الدائن وربما محفظة التمويل الزراعي بأكملها، وإلى جانب كون الزراعة بنحو عام تشكل العديد من المخاطر الفريدة للمقرضين، فعادةً ما ينطوي التمويل الزراعي أيضاً على ارتفاع تكاليف المعاملات بسبب انخفاض الكثافة السكانية، وانخفاض جودة البنية التحتية، والمواقع البعيدة، ويمكن للأسواق الزراعية غير الكفوءة أن تحد من صلاحية الخدمات المالية الريفية، ويمكن أن يؤثر التشويه في أسواق الإنتاج والأسواق المالية أيضاً. (10: 2012 IFC & GPFI).

اتجاه التمويل الزراعي

يركز النهج العصري تجاه التمويل الزراعي على بناء الاستدامة لموفري الخدمات المالية، مع التفكير فيما هو أبعد من نطاق دورة الحياة القصيرة للمشروعات الموجهة من المانحين،

وتوفر المؤسسات والنماذج الريفية القوية شراكات وفرص عمل واعدة للمصارف التجارية تجعلها تُقدّم على زيادة مشاركتها في التمويل الزراعي فتضيق نطاق ما تقدمه من خدمات من خلال منتجات مصممة خصيصاً للأسر الفقيرة والمهمشة، وكثيراً ما يحدث هذا من خلال شراكة مع إحدى المؤسسات المجتمعية. وتتضمن التطورات العالمية الحديثة في مجال التمويل الزراعي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كالهواتف الخلوية في تقديم الخدمات، والنمو في تدفقات رؤوس أموال المهاجرين وتحويلاتهم إلى المناطق الريفية. ولما كان التمويل الزراعي يشكّل جزءاً من القطاع المالي الأوسع، فينبغي للحكومات -على الصعيد الكلي- أن تستجيب لضعف الأسواق المالية أو الأزمات النظامية بأطر تشريعية وتنظيمية تمثل للمبادئ الرئيسية للرقابة المصرفية الفعالة الصادرة عن لجنة بازل المعنية بالرقابة المصرفية، وتضطلع الحكومات الوطنية أيضاً بدور رئيس في وضع سياسات تمكينية تؤدي إلى إصلاح المصارف الحكومية وإنشاء العديد من مؤسسات التمويل الزراعي الجديدة. وللاستقرار الاقتصادي الكلي والشفافية في الأسواق المالية أهمية حاسمة في تهيئة بيئة مواتية لما يتم بذله من جهود لإقامة نظم مالية زراعية سليمة تعمل من أجل الفلاحين على المدى البعيد، وتكون مدججة في السياق العام للنظام المالي (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ٢٠٠٩: ٨-٩).

ويرتبط التحدي المتعلق بتوفير الموارد المالية للتمويل والائتمان الزراعي في الدول العربية بعدة جوانب أهمها ما يأتي (المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ٢٠٠٨: ٢٦):

- الإصلاح المؤسسي لمصادر التمويل الوطنية، ويتضمن زيادة كفاءة الأداء، وإعادة الهيكلة، وتطوير النظم واللوائح، وتنفيذ سياسات تتفق وأهداف تلك المؤسسات، وعدم الدخول في أنشطة فرعية.
- تعزيز موارد المؤسسات الإنمائية التمويلية القائمة بمختلف مستوياتها، وتعزيز دور مؤسسات التمويل الزراعي الوطنية .

- توفير مصادر تمويلية إضافية ثابتة للمشاركة في توفير درجة مناسبة من المساهمة في تغطية الاحتياجات التمويلية الزراعية المستقبلية.

ويمكن تلخيص التحديات التي تواجه المؤسسات المالية عند تقديم المنتجات المالية للقطاع الزراعي بصعوبة الوصول والتواصل مع سكان المناطق الريفية النائية وتكلفتها واحتمالية عالية في عدم السداد بسبب المخاطر الخاصة بالقطاع الزراعي، مثل: مخاطر الإنتاج، والسعر، والسوق، وعدم معرفة المؤسسات المالية بكيفية إدارة تكاليف المعاملات، والمخاطر الخاصة بالقطاع الزراعي، وكيفية تسويق الخدمات المالية للعملاء الزراعيين. ويمكن أن نضيف هنا أن السياسات الحكومية قد تخلق عقبات أمام تقديم الخدمات المالية للقطاع الزراعي مثل ممارسات الإقراض الميسرة، وأسعار الفائدة المنخفضة، وبرامج الإعفاء من القروض، فهي مثبطات لإقراض القطاع الخاص.

المبحث الثالث

نماذج مبتكرة لتمويل المشاريع الزراعية المتوسطة والصغيرة

جرى في العقد الماضي إدخال ابتكارات مهمة في الأدوات ومنهجيات التمويل في التمويل الريفي، بما في ذلك دخول المستثمرين الاجتماعيين والتجارين في السوق، فضلاً عن شركات التأمين وإعادة التأمين، وشركات الاستئجار والشراء التأجيري، ووكالات تطوير سوق رأس المال. ومع استمرار تطور المجال، تحتاج المؤسسات المصرفية إلى شحذ تركيزها أو تحديد مجالات مشاركتها في التمويل الريفي. ويبدو أن مشاركة المصارف في إطلاق المرافق المستهدفة هي أكثر نهج قصير الأجل قابل للتطبيق. ويمكن توجيه هذه الأموال لتشغيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وتوفير إطار تشغيلي للابتكارات في نظم الدفع، والتحويلات، والأعمال المصرفية دون فروع، وغير ذلك من المجالات المهمة. ومن الأمور الحاسمة أيضاً استحداث منتجات لإدارة المخاطر تستهدف أصحاب الحيازات الصغيرة (مثل التأمين استناداً إلى مؤشر المناخ، والتأمين الصحي والتأمين على الحياة، وإقامة روابط بين أصحاب الحيازات الصغيرة من المزارعين، وموفري خدمات التمويل الريفي، والقطاع المالي الرسمي). وهنالك استثمارات كبيرة في العديد من برامج تطوير سلاسل القيمة من الجيل الجديد، ويمكن أن تستهدف المنتجات المبتكرة العناصر الفاعلة على مدى سلاسل قيمة المحاصيل الزراعية، مثل إيصالات المستودعات، وعبوات الإنتاج من مصنعي المنتجات الزراعية التي تتضمن الخدمات المالية، مثل (الائتمان والتأمين). وفضلاً عن ذلك، يمكن أن ييسر الوصول إلى الائتمان وخدمات الاستئجار المتوسطة الأجل استثمارات على مستوى المزرعة في الأصول مثل المعدات والثروة الحيوانية.

وللتصدي للتحديات الأكثر إلحاحاً المتمثلة في توسيع نطاق أدوات المؤسسات المالية لإقامة شراكة مع مؤسسات التمويل الريفي، قد يلزم إدخال تعديلات على الوثائق المؤسسية لتمكينها من

المشاركة مباشرة مع مؤسسات التمويل الريفي والقطاع الخاص، ويمكن للاستثمارات السهمية في مؤسسات التمويل الريفي أن تتلافى بعض أخطاء خطوط الائتمان، فهي تعزز قاعدة رأس المال لهذه المؤسسات، وتدعم حشد المزيد من الموارد الداخلية في شكل ودائع ادخارية أو اقتراضات، ويمكن في أثناء الإعداد للأدوات المالية الجديدة الأخرى أن ينظر في عقد شراكات استراتيجية مع المستثمرين في الأسهم؛ كون ذلك خياراً في المستقبل القريب، ويمكن أيضاً للإدارة أن تنظر في زيادة النصيب من التمويل بالمنح المرصود للتمويل الريفي، وإيضاح المرونة المتاحة لدى استخدام الأدوات.

(الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ٢٠٠٩: ٢٣).

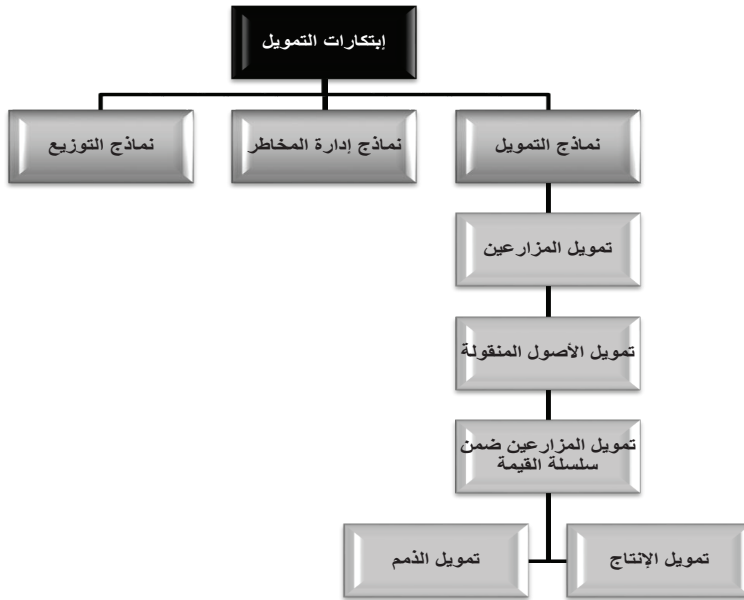
لذا خصص هذا المحور لعرض الابتكارات من النماذج والنهج التي من شأنها أن تساعد المؤسسات المالية على إيجاد سبل للحد من العوائق والمخاطر في إقراض المزارعين، ولاسيما المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة.

ويتمثل الهدف العام للابتكارات المالية في استخدام نماذج من شأنها تعبئة موارد إضافية للقطاع الزراعي وزيادة مشاركة المؤسسات الخاصة في تمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم الزراعية والمزارعين. ويمكن للابتكار أيضاً أن يعزز إقامة شراكات جديدة بين مختلف أصحاب المصلحة، سواء داخل القطاع الخاص (مثل الأعمال التجارية الزراعية، أو موردي المدخلات، أو المزارعين، أو المؤسسات المالية)، أو بين القطاعين العام والخاص.

سيتم تقسيم الابتكارات إلى ثلاثة أنواع رئيسة متمثلة بنماذج التمويل، ونماذج تخفيف المخاطر، ونماذج التوزيع، وضمن أنواع نماذج التمويل قسمت المناهج على وفق مصدر السداد أو الضمانات على ثلاث فئات متمثلة بالمزارع والضمانات المنقولة والمشتري. وتتضمن الضمانات المزارع عادة في نماذج التمويل التي تستهدف المزارعين أو مجموعات المزارعين تحليلاً للتدفقات النقدية من قبل المصارف من أجل ضمان الأرباح المتوقعة والوفورات الإجمالية و/أو ضمانات المجموعة.

وغالباً ما تحتوي الضمان في نماذج التمويل باستخدام الأصول المنقولة معدات مستأجرة أو سلع محصودة في المستودعات. في حين تستند نماذج التمويل التي تعتمد على المشتري كمصدر للسداد إلى تحليل شامل لسلسلة القيمة التي تتواصل فيها علاقات تجارية قوية بين المزارعين والمشتريين، إذ توفر العقود الرسمية أو غير الرسمية الأمن للمقرضين.

شكل (١) ابتكارات التمويل



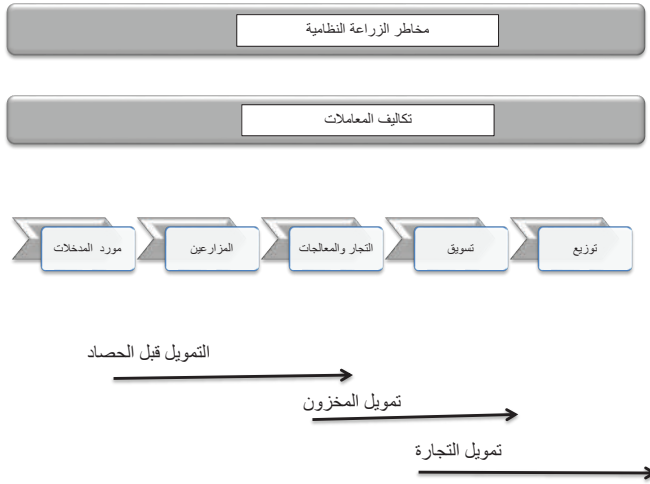
الشكل من إعداد الباحثين

أولاً : نماذج التمويل

قبل الدخول في نماذج التمويل المختلفة من المهم وضع التمويل ضمن سياق سلسلة القيمة الزراعية الشاملة، ويمكن أن توجد نماذج مختلفة لتمويل الزراعي في العديد من النقاط المختلفة على امتداد سلسلة توريد زراعية معينة، كما هو موضح في الشكل (٢).

إذ يوضح الشكل جميع الجهات الفاعلة على امتداد سلسلة توريد زراعية معينة ويشير إلى مكان مختلف الأدوات المالية فيما يتعلق بالمستخدمين المستهدفين، ويشمل المستخدمين المستهدفين وتوفير المدخلات للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمزارعين، والمشاريع الزراعية الصغيرة والمتوسطة في أنشطة التجهيز والتجارة والتسويق والتوزيع، وتغطي الأدوات المالية قروض ما قبل الحصاد وتمويل المخزون وتمويل التجارة، فضلاً عن طرق التعامل مع المخاطر النظامية وتكاليف المعاملات، وتنطبق هذه المخاطر وتكاليف المعاملات على جميع الجهات الفاعلة على امتداد سلسلة الإمداد ولكنها أكثر وضوحاً في حالة تمويل المزارعين.

الشكل (٢) الجهات الفاعلة في سلسلة التوريد



Source: International Finance Corporation (IFC) & Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) (2012) Innovative Agricultural SME Finance Models. International Finance Corporation 2012, Washington, D.C., P: 27.

١/ تمويل المزارعين

يتناول هذا القسم نماذج لتمويل المزارعين سواء بنحو مباشر أم غير مباشر، ومن خلال منظمات المزارعين farmer-based organizations (FBOs) أو التعاونيات، ويكون عادة المصدر الرئيسي للسداد هو تحويل المزارع لرأس المال العامل إلى تدفق نقدي من خلال موسم الإنتاج، وإذا فشل هذا التحويل لسبب ما في توليد تدفقات نقدية كافية لخدمة متطلبات القرض، يتعين على المصرف أن ينظر في خيارات أخرى وما يزال الكثير منها يعتمد على قدرة المزارع على توليد التدفق النقدي أو تصفية الأصول المختلفة لسداد القرض، وتشتمل عوامل النجاح الرئيسية عموماً على استثمار المصرف لفهم احتياجات المزارعين ونقاط القوة والضعف في التدفقات النقدية الرئيسية من أجل ضمان كفاية التدفقات النقدية والاعتماد بشكل أقل على الضمانات، وهكذا فإن النماذج الآتية تستحدث من خلال أنواع جديدة من ترتيبات التمويل مثل الإقراض الجماعي ومنهجيات الإقراض المعلمية (البارامترية) وتمويل الأعمال التجارية الزراعية الناشئة ونماذج المزارعين الخارجيين أو النهج المرتبطة بالمدخرات.

أ. الإقراض المباشر لأصحاب الحيازات الصغيرة:

تعد نماذج التمويل المباشر لأصحاب الحيازات الصغيرة أكثر فعالية من النماذج غير المباشرة أو البيع بالجملة في توفير فرص الحصول على الخدمات المالية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم الزراعية، والميزة الرئيسية للنموذج المباشر هو أنه يُمكن من توزيع مجموعة كاملة من الخدمات المالية، في حين أن النموذج الجملة يركز أساساً على الائتمان، وتسمح نماذج البيع بالتجزئة أيضاً بنهج مجزأ للمشاريع الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم، فعلى سبيل المثال، يمكن أن يحصل أصحاب الحيازات الصغيرة على قروض صغيرة فقط، في حين يمكن أن يحصل عدد من المزارعين على تمويل استثماري أيضاً. وتشتمل عوامل تخفيف المخاطر الرئيسية لهذا النموذج في معرفة عميقة بالمزارع،

وأعماله والاندماج في سلسلة التوريد وتوفير النقد للمزارع خلال المواسم العجاف؛ لخفض مخاطر البيع الجانبية. ويتيح النموذج المباشر للمصرف جذب الودائع أيضاً، مما يقلل من تكاليف التمويل ويسهل إدارة الأصول / الخصوم بنحو أكثر فعالية.

ب . الإقراض غير المباشر من خلال المنظمات FBOs / التعاونيات:

يستند هذا النموذج الذي يعرف أيضاً باسم نموذج البيع بالجملة، إلى إقراض المصرف بنحو غير مباشر إلى أصحاب الحيازات الصغيرة من خلال منظمة تجميعية، مثل منظمة أو تعاونية قائمة على المزارعين. وفي النموذج البيع بالجملة تكون المجموعة بأكملها هي المقترض؛ وبالتالي أعضاء المجموعة يضمن بعضها بعضاً، وتقوم منظمة المجموعة بإدارة القروض فقط ويكون أعضاء المجموعة الفردية هم المقترضين. وتتمثل فوائد هذا النهج في تحقيق وفورات في تكاليف تقييم الجدارة الائتمانية وإدارة القروض، ويمكن تعزيز أمن النموذج بمتطلبات الضمانات النقدية على مستوى المنظمة بدلاً من الضمانات التقليدية أو المطالبات المتعلقة بعائدات الحصاد على مستوى المزارعين الفرديين، فضلاً عن التكامل المباشر مع موردي المدخلات لتخفيض المبالغ النقدية المصروفة مباشرة للمزارعين.

ج. تمويل الأعمال التجارية الزراعية الناشئة:

«الشركات الزراعية الناشئة» هم أولئك المزارعين الذين أثبتوا مهارات في تنظيم المشاريع و السجلات، في الحد الأدنى من الأحجام الزراعية والأصول، ولهم القدرة على تحويل أعمالهم إلى مزارع تجارية أكبر ومستقلة في قطاعات الحبوب، والثروة الحيوانية والبستنة. وتنشأ هذه الفئة من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة شبه التجارية والتجارية. وعادة ما تكون الأعمال الزراعية الناشئة في هذه الفئة متوسطة الحجم، وتقع بين المزارعين الكبار وأصحاب الحيازات الصغيرة شبه التجارية والتجارية، وبصفة عامة يمكن للشركات الزراعية الناشئة الحصول على قطع أرض معقولة (١٠٠

دوم في الغالب) ولكن فقط يتم زراعة جزء صغير منها (ربما ١٥-٢٠ دونماً فقط)؛ بسبب الافتقار إلى رأس المال العامل، والافتقار إلى المهارات الزراعية، والتقنية والمالية لتنمية أعماله، وقد يفتقرون أيضاً إلى سندات ملكية الأراضي؛ مما يقلل من فرصة الحصول على تمويل من المصارف التجارية.

إن النمو في الإنتاج الزراعي في كثير من البلدان النامية قد يتأتى على الأغلب من هذه الفئة من المزارعين، وكذلك من أصحاب الحيازات الصغيرة؛ ولإطلاق إمكانات هذه الفئة يتطلب تمويل رأس المال العامل وتمويل الاستثمار (الري والمكننة)، ومهارات إدارة المزارع والمهارات التقنية، والمهارات المالية (تخطيط التدفق النقدي) وفضلاً عن إن هؤلاء المزارعين غالباً ما يحتاجون إلى تحسين الوضع على الأرض، وهو أمر مهم بنحو خاص لصنع استثمارات كبيرة في رأس المال على المدى الطويل لهذه الأنواع من الأعمال الزراعية الناشئة.

د. حساب التوفير المرتبط بتمويل المدخلات:

يعدُّ التوفير (الادخار) جزءاً مهماً جداً من حزمة الخدمات المالية التي ترغب المصارف في تقديمها للمزارعين، وتمثل حسابات الادخار نقطة انطلاق لتحويل مزرعة أصحاب الحيازات الصغيرة إلى أعمال أكثر تجارية، وفضلاً عن ذلك الودائع هي عادة الطريقة الأكثر اقتصاداً للمصارف لتمويل أعمالها فهي مدخرات طويلة الأجل بحكم الأمر الواقع، وأخيراً يمكن أن تكون المدخرات جزءاً فعالاً من حزمة ضمانات القروض، ويمكن أن تصبح الضمانة الرئيسة لتأمين القرض. ويمكن تصميم منتج إقراض فعال مرتبط بحساب التوفير، ومن عوامل النجاح في هذا النموذج هي الضوابط القوية والتوازنات التي تمنح المزارعين من التلاعب. وتشمل «الضوابط» إشارات «اعرف عميلك» «know your customer» (KYC) مثل اشتراطات توصية أو عضوية رابطات المزارعين، و«التوازنات» تشمل حوافز الادخار القوية والمكافآت لأرصدة الادخار العالية على مدى فترات أطول من الزمن.

٢/ تمويل الأصول المنقولة:

يستعرض هذا القسم الحالات المتعلقة بالأصول المنقولة كمصدر سداد ثانوي، ويمكن أن تكون الأصول المنقولة أي شيء من المعدات إلى البنية التحتية الصغيرة والسلع (ما بعد الحصاد)، إذ يناقش هذا القسم التمويل الطويل الأجل للمعدات بشكل منفصل عن حالات التأجير على الرغم من أنه لا يوجد في الأساس أي فرق اقتصادي بين الهيئتين، وغالباً ما يكون الاختيار بين الاثنين مدفوعاً بالضرائب والأفضليات فيما يتعلق بالملكية.

وإن التحديات التي تواجه التمويل الطويل الأجل للاستثمارات مثل الري أو إعادة زراعة الأشجار أو المعدات الزراعية هي أكبر من تقديم قروض رأس المال العامل الموسمية للمشاريع الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية، فضلاً عن أن القيود المفروضة على قابلية تطبيق الضمانات لا ترغب المصارف في التعرض لمدة طويلة مع العملات المحلية، وعدم تطابقها مع التزاماتها على جانب التمويل، وكثيراً ما يكون تمويل الودائع الطويلة الأجل بالعملية المحلية أمراً إشكالياً، وترغب بعض المؤسسات المتعددة الأطراف في توفير التمويل الطويل الأجل للمصارف المحلية، ولكن هذه العملات غالباً ما تكون مقومة بالدولار الأمريكي؛ مما يخلق مخاطر عدم تطابقها مع القروض الطويلة الأجل بالعملات المحلية، وتجري معالجة هذا الأمر الآن من جانب المؤسسات المتعددة الأطراف التي بدأت في توفير التمويل الطويل الأجل بالعملات المحلية.

أ. تمويل المعدات

ويشير تمويل المعدات إلى تمويل الأصول المنقولة عادة المكتسبة كإضافات أو مكملات لأصول أكثر استدامة، ومن العوامل المهمة في هذا النوع من تمويل الأصول التعاون الوثيق بين موردي المعدات (البائعين) والمصرف، ويعتمد تمويل الأصول على هيكل القرض والتبرّع وليس على هيكل الإيجار؛ وذلك بسبب الظروف المحلية (القضايا الضريبية) المحددة، فضلاً عن تفضيل المزارعين

لامتلاك معداتهم، ومن عوامل النجاح الرئيسية لتمويل المعدات:

١. فهم قدرة المزارعين على الدفع.
 ٢. تجنب الوسيلة.
 ٣. الشبكة المحلية وعمليات اتخاذ القرارات المحلية ذات أوقات الاستجابة القصيرة.
 ٤. المنتجات المالية التي تناسب المزارعين وتحسب أنماط الدفع الموسمية.
 ٥. برنامج لاستعادة الملكية بفاعلية وإعادة تسويق المعدات للمزارعين المتخلفين عن السداد.
 ٦. كفاءة التعامل مع المدفوعات النقدية في غياب العلاقات المصرفية مع عملائها.
- ويمكن أيضاً لموالي المعدات الاستفادة من الإعانات الحكومية للمعدات.

ب. التأجير

يمثل عقد الإيجار ترتيباً تعاقدياً بين طرفين يسمح للطرف الذي يمتلك أصلاً «المؤجر» لطرف آخر «المستأجر» باستخدام الأصل لمدة زمنية محددة مسبقاً مقابل دفعات دورية، ويركز التأجير على قدرة المستأجر على توليد التدفق النقدي من العمليات التجارية لخدمة مدفوعات الإيجار، وليس على الميزانية العمومية أو على تاريخ الائتمان السابق؛ وهذا ما يفسر أهمية التأجير بنحوٍ خاص للشركات الشابة، وكذلك للشركات الصغيرة والمتوسطة التي ليس لديها تاريخ ائتماني طويل أو قاعدة أصول كبيرة للضمانات، وفضلاً عن ذلك فإن غياب متطلبات الضمانات التقليدية (مثل الأراضي) يوفر ميزة مهمة في البلدان ذات البيئات التجارية الضعيفة، ولا سيما تلك التي لديها حقوق ضعيفة للدائنين وقوانين وسجلات الضمان؛ ولأن المؤجر يمتلك المعدات فيمكنه استعادتها بسهولة نسبياً إذا أخفق المستأجر في الوفاء بالتزامات الإيجار، وهذا مفيد بنحوٍ خاص في البلدان

التي لا يكون فيها للمقرضين المضمونين أولوية في حالة التقصير.

وكثيراً ما ترتبط كيانات التأجير التي تركز على القطاع الزراعي بمصنعي أو موزعي المعدات الزراعية بطريقة أو بأخرى. إن التأجير التمويلي يتغلب جزئياً على القيود النموذجية التي تواجه التمويل الائتماني. وكثيراً ما تأخذ شركات التأجير ضمانات إضافية من العملاء الريفيين في البلدان النامية (World Bank 2006)، وتختلف هذه الممارسة عن معاملة الإيجار النموذجية في الاقتصادات المتقدمة التي يعدُّ فيها الأصل المؤجر نفسه الضمان الكافي. ويميل مبلغ التأمين أو مبلغ الدفعة الأولى المطلوبة إلى أن يكون أعلى مما هو مطلوب عادة في الاقتصادات المتقدمة النمو، وفضلاً عن ذلك، وجدت دراسة للبنك الدولي أن المنشآت غير الزراعية تمثل نسبة كبيرة من عقود الإيجار في المناطق الريفية، ويمكن أن يكون التأجير في المناطق الريفية مربحاً، ولكن دفع عجلة التأجير في المناطق الريفية قد يتطلب دعماً من الحكومة والمانحين، وقد لا تكون شركات التأجير الريفي دائماً متوفرة، وبالنظر إلى أن التأجير نشاط مالي متخصص جداً، فإن وفورات الحجم، والتكلفة، وعوامل الخطر قد تتطلب أن تكون لشركات التأجير عمليات حضرية كبيرة (World Bank 2006).

ج. تمويل استلام المستودعات / تمويل إيصالات الإيداع

إن إيصالات المستودعات هو شكل من أشكال الإقراض المضمون لمالكي السلع غير القابلة للتلف، والتي يتم تخزينها في مستودع ويتم تعيينها إلى أحد المصارف من خلال إيصالات المستودعات، وتسلم إيصالات المستودع إلى المصرف (ضمان السلع) حتى يتم بيعها وتحصيل العائدات. ونظراً للضمانات المحدودة المتاحة لدعم احتياجات المزارعين من التمويل، تمثل سلع ما بعد الحصاد وإيصالات المستودعات شكلاً سائداً من الضمانات التي تمكن المصارف من الإقراض. وحينما يكون نظام إيصالات المستودعات جيد التشغيل، يكون للمزارعين خيار في البت فيما إذا كانوا سيبيعون بعد الحصاد مباشرة - حينما تكون الأسعار في الغالب أدنى مستوى - أو

أن يـُخزّنوا في مستودع مرخص، وأن يقدموا طلباً للحصول على ائتمان قصير الأجل؛ وبالتالي تمكين المزارعين من البيع في وقت لاحق، عندما تكون الأسعار أعلى، ويُمكن تمويل المستودعات المربين والمجهزين من تأمين مصادرهـم على مدار العام وشراء موادهم الخام.

هناك عمل مسبق كبير مطلوب لإنشاء نظام استلام المستودعات الكامل وتشغيله ومراقبته. والشروط المسبقة اللازمة لنظام إيـصـالـات المستودعات التي تمكن للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة المشاركة فيها كثيرة ومتمثلة بالآتي :

١ . بيئة قانونية تضمن سهولة تنفيذ الضمان، وتجعل إيـصـالـات المستودع وثيقة شرعية.

٢ . مستودعات موثوقة وعالية الجودة متاحة للجمهور.

٣ . نظام الترخيص، والتفتيش، ورصد المستودعات.

٤ . ضمان الأداء و / أو صندوق التعويض.

٥ . المصارف التي تثق في النظام وتستخدمه.

٦ . أسعار السوق الزراعية التي تعكس منظور التكاليف.

٧ . السلطات العامة الداعمة.

٨ . المشاركون في السوق المدربون تدريباً جيداً.

وحتى مع توافر الشروط المسبقة الآنفـة، ما تزال هناك مخاطر في نظم إيـصـالـات المستودعات،

بما في ذلك:

١ . الاحتيال أو التواطؤ.

٢. مخاطر الائتمان والأطراف المقابلة.

٣. مخاطر التخزين والاختلاس من قبل مشغلي المخازن.

٤. مخاطر الأسعار، بالنظر إلى التقلب في أسعار السلع الزراعية والتدخل الحكومي في الأسعار.

٥. مخاطر التسويق أو المشتري.

٦. المخاطر القانونية المتعلقة بكفاءة الضمان، وتسجيل المطالبات السابقة، وقابلية التنفيذ. ومع ذلك كله يمكن لنظم إيصالات المستودعات أن تزدهر على نحو مستدام.

د. تمويل اتفاقية إدارة الضمانات

إن اتفاقية إدارة الضمانات (collateral management agreement CMA) هي اتفاقية ثلاثية بين مدير الضمان ومشغل المستودع، والمودع أو مالك السلع، والمصرف. فيقوم مدير الضمان بدور الحافظ على السلع التي يتم تخزينها في المستودع نيابة عن المصرف، إذ لا يفرج مدير الضمان عن البضاعة إلى المودع أو المشتري إلى أن يقدم المصرف أنموذجاً كتابياً للإفراج إلى مدير الضمان عادة حين استلام سداد القرض، أو أي ضمان دفع آخر مقابل القرض المضمون بالبضائع المخزنة. أما (CMAs) فهي مكلفة بشكل عام؛ وبالتالي غالباً ما تكون غير متاحة لصغار المزارعين والشركات الصغيرة والمتوسطة الزراعية.

ومع ذلك، قد تستفيد الشركات الصغيرة والمتوسطة الزراعية من (CMAs)، وكثيراً ما توفر المصارف في البلدان النامية التمويل للمجمعين والمجهزين والمصدرين المدعومين بالسلع الزراعية المحتفظ بها في المستودعات بموجب اتفاقات إدارة الضمانات في غياب نظام استلام مستودع كامل

التطور -وعلى وفق الشروط المسبقة المحددة آنفاً)، وتنطبق المخاطر المبينة آنفاً على إيصالات المستودعات أيضاً على التمويل المدعوم من (CMA) مثل الاحتيال، والتواطؤ، ومخاطر التخزين ومخاطر الائتمان وتقلبات الأسعار ومخاطر المشتري، ومع ذلك، وحيث إن المصرف يحتفظ بالسيطرة الفعلية على السلعة في المخزن عن طريق أمين الحفظ (مدير الضمان) إلى أن يكون سداد القرض آمناً، فإن هناك مخاطر محدودة تتمثل في عدم تحقيق الفائدة الضمانية للمصرف.

٣ / تمويل المزارعين في سلاسل القيمة:

سلسلة القيمة هي مجموعة العاملين (الجهات الخاصة والعامة، بمن فيهم مقدمو الخدمات)، وتسلسل النشاطات اللازمة لانتقال المنتج من مرحلة الإنتاج إلى المستهلك الأخير، وفي المجال الزراعي، يمكن تعريفها على أنها مجموعة النشاطات التي تدخل في تصنيع ونقل المنتج من المزرعة إلى مائدة الطعام (Miller and da Silva, 2007)، في حين يعني التمويل لسلسلة القيمة خدمات ومنتجات مالية تتدفق إلى و/أو عن طريق المشاركين في سلسلة القيمة لمواجهة القيود المشددة التي تعيق النمو ومحاولة تخفيفها (Fries, 2007)، فالتمويل لسلسلة القيمة هو التمويل اللازم للتعامل مع القيود والفرص بواسطة سلسلة القيمة و/أو بسببها (Miller & Jones 2010)، فبدلاً من الاعتماد على الجدارة الائتمانية للمزارعين فرادى، فإن تمويل سلسلة القيمة والنهج الأخرى التي تعتمد على المشتريين تستند إلى علاقات العمل في سلسلة القيمة، وبصورة عامة يشمل تمويل سلاسل القيمة التدفقات المالية بين الجهات الفاعلة في سلاسل القيمة، مثل المشتريين، أو موردي المدخلات، وكذلك التدفقات من المؤسسات المالية إلى السلسلة أو توليفات من كليهما، ويتم تنظيم نماذج ضمانة المشتري بحيث يعتمد المصرف على عقود المشتري (شفهية أو مكتوبة) للمساعدة في تأمين قروضه. من وجهة نظر المصرف وجود مشتري قوي في السلسلة في حد ذاته يوفر الراحة؛ لأنه يساعد على الحد من أو إدارة مخاطر الوصول إلى الأسواق المحدودة وتقلب الأسعار، ولا سيما

إذا كان للمزارع اتفاق مع طرف موثوق به؛ وبالتالي فهو أقل عرضة للتخلف عن السداد. ويمكن ضمان المزيد من المصرفيين حينما يساعد المشتري على التقليل من مخاطر التخلف عن السداد مع رهن مستحقات المشتري إلى المقرض أو أي شكل آخر من أشكال الضمان، وعن طريق عائدات البيع المتدفقة من خلال المصرف. وبموجب هذه النماذج، يعتمد المصرفيون قرارات الإقراض على قوة سلسلة القيمة بقدر ما يتعلق بالجدارة الائتمانية للأفراد المزارعين (IFC & GPFI, 2012).

إن الجانب السلبي لهذه الترتيبات هو اعتماد المزارعين على مشترٍ واحد فحينما يختفي المشتري أو يتخلف عن التزاماته، فإن سلسلة التوريد بأكملها تنهار وتأخذ سداد المزارعين معها، ويتمثل أحد المعوقات الإضافية لتمويل سلسلة القيمة في أنه لا يعالج احتياجات الخدمات المالية الأخرى للمزارعين، نظراً لتركيزه على الائتمان فقط، ولا تسهل هذه النماذج تنمية أصحاب الحيازات الصغيرة في الأعمال الزراعية الناشئة. وعلى الأقل في نماذج الزراعة التعاقدية التقليدية، يقتصر دور المزارعين على تنفيذ خطة الإنتاج التصرف / المعالج. وهناك ميزة المزارع هو أنه بالكاد بحاجة إلى أي رأس مال عامل وأن الدخل يصبح بالإمكان التنبؤ به، وتتمثل الفائدة الرئيسية للمزارع والمصرف في أن تصبح التدفقات النقدية أكثر قابلية للتنبؤ مقارنة بالمزارعين المستقلين، وأن هناك خطر البيع الجانبي في سلاسل القيمة الضيقة. ومن المخاطر التي يتعرض لها المصرف أن المشتري قد يواجه مشكلات مالية / تشغيلية ولم يعد قادراً على شراء المنتجات بموجب العقد، وفضلاً إلى ذلك غالباً ما يكون هناك دور قوي للرصد بالنسبة للمشتري، وكثيراً ما تكون هناك تكاليف عالية للتكوين؛ بالنظر إلى ضرورة تكيف هيكل التمويل والرتيبات التعاقدية ذات الصلة، وإجراءات الرصد، والتنفيذ مع كل حالة محددة لسلسلة القيمة. ويرغب المشترون في إشراك المصارف في تمويل المزارعين؛ لأنهم لا يرغبون في استخدام رأس مال كبير لإقراض غير أساسي للمزارعين. ويتيح جلب المصارف إلى ترتيبات ثلاثية للمشتري الاستفادة من الميزانيات العمومية للمصارف، وتستفيد المصارف من معرفة المشتري للسلسلة، وبعض مستوى ضمان المشتري لخطر المزارعين؛ نظراً لارتفاع درجة تحمله للمخاطر.

وقد صنف Miller & Jone أدوات تمويل سلسلة القيمة في القطاع الزراعي حسب تمويل المنتج وتمويل الذمم، وكما يأتي: (Miller & Jones 2010).

تمويل المنتجات:

إن أكثر أنواع تمويل سلسلة القيمة شيوعاً هو التمويل المتعلق بالتجارة، ففي أغلب الأحيان يكون واحداً من اثنين: (١) مبيعات ممولة مسبقاً، حيث يحصل المزارعون على ائتمان من الموردين الذين يبيعون مدخلات المزرعة (٢) دفعات مقدمة يدفعها المشترون الذين يشترون إنتاج المزرعة، ولقد درج استعمال مختلف أنواع تمويل المنتجات وأدواته على مدى قرون، وغالباً ما يأتي مثل هذا التمويل بشكل عيني، كالبدور والأسمدة مثلاً.

ليست كل أدوات تمويل الإنتاج الوارد وصفها في الأجزاء الآتية بمجديدة، بل الجدير بالملاحظة هو الطريقة التي تستطيع بها مبادرة سلسلة القيمة الزراعية البناء وتحسين هذه الأدوات، بسبب روابط السلسلة القوية، وتوافر معلومات ووسائل اتصال محسنة وتكنولوجيات أخرى موجودة هذه الأيام. إن تسميات أدوات تمويل المنتجات الأربعة الوارد وصفها ليست مهمة بحد ذاتها، وقد استخدمت لوصف طريقة تمويل معينة، ولكل تسمية قواسم مشتركة واستخدامات مختلفة تنشأ إلى حد كبير من الدافع أو اللاعب الرئيس في التمويل.

أ. ائتمان التاجر:

يدفع التجار إلى المنتجين سلفاً وتسدد وقت الحصاد، وعادة ما تكون بشكل عيني، ويسمح هذا الترتيب للتجار في الحصول على المنتجات، ويوفّر للمزارع المبالغ النقدية التي يحتاجها (لدفع تكاليف المزرعة والمعيشة) ويضمن له بيع منتجاته، وبالإمكان أيضاً تقديم التمويل للتجار، ولكن على نطاق أضيق في اتجاه علوي ضمن السلسلة، حيث يسلم التاجر المنتجات إلى المشتريين

على أن يكون الدفع مؤجلاً.

ب. ائتمان مورد المدخلات:

يُسلف مورد المدخلات إلى المزارع (أو إلى آخرين في السلسلة) مدخلات زراعية يُدفع ثمنها وقت الحصاد أو في موعد آخر متفق عليه، وتدمج تكاليف (الفائدة) الائتمان عادة مع الثمن، مع الأخذ بالحسبان أن ائتمان موردي المدخلات يُمكن المزارعين من الحصول على المدخلات وفي الوقت نفسه يزيد مبيعات الموردين.

ج. ائتمان تصدره شركة التسويق:

تقوم شركة التسويق أو التصنيع أو شركة أخرى بتقديم ائتمان نقدي أو عيني إلى المزارعين أو التجار المحليين أو أصحاب مشاريع آخرين ضمن سلسلة القيمة، ويكون التسديد في أغلب الأحيان عينياً. وبإمكان المشتريين الذين يشترون من المنتجين الحصول على المنتجات وتثبيت الأسعار، وفي مقابل ذلك يحصل المزارعون والآخرون في السلسلة على القروض والإمدادات ويُؤمنون سوقاً لبيع منتجاتهم.

د. التمويل الذي تقدمه شركة كبرى:

تقدم شركة كبرى التمويل المباشر إلى أصحاب المشاريع في سلسلة القيمة، بمن فيهم المزارعون، أو تعقد اتفاقيات بيع تتيح الحصول على التمويل من مؤسسات تشكل طرفاً ثالثاً. ويوفر تمويل الشركة الكبرى للمزارعين الأموال والمساعدة الفنية ويُمكنهم من دخول السوق، ويضمن حصول الشركة على منتجات جيدة في المواعيد المناسبة، مع الإشارة إلى أن هذا النوع من التمويل يأتي غالباً على شكل عقد زراعي تنص إحدى فقراته على إعادة الشراء (أن يشتري البائع ما كان قد باعه).

تمويل الذمم

أ. تمويل الذمم التجارية:

يعطي البنك أو جهة تمويل أخرى سلفة (بضمانة) إلى شركات أعمال زراعية (شركة توريد أو تصنيع، أو شركة تسويق وتصدير) على حسابات ذمم أو طلبات شراء مؤكدة موجهة إلى منتجين، ويأخذ تمويل الذمم بالحسبان قوة المشتري الشرائية وموعد التسديد.

ب. بيع الذمم:

هو عبارة عن صفقة مالية تبيع بموجبها شركة أعمال تجارية حساباتها الدائنة أو عقود بيع البضائع بسعر مُخفض إلى وكالة متخصصة تدعى ممول إنتاج (Factor) تدفع هذه الوكالة الثمن إلى شركة الأعمال التجارية وتطرح منه خصم بيع الذمم على أن تُحَصِّل الذمم عند استحقاقها، ويسرَّع بيع الذمم دورة رأس المال العامل، ويرفع درجة الحماية من مخاطر الائتمان، ويحسن أيضاً مسك دفاتر حسابات الذمم وخدمات تحصيل الفواتير، وتفيد هذه العملية في تمويل المدخلات أو مبيعات الناتج المصنعة والناتج الخام التي تباع إلى مشترين موثوقين.

ج. شراء الذمم:

تشتري وكالة متخصصة بالخصم التجاري من مصدر معيّن ذمماً تنصُّ عليها مستندات قابلة للتداول بحرية (مثل خطابات اعتماد مضمونة بلا قيود وكمبيالات صرف حسب الطلب) بسعر مُخفض، فيتحسن بذلك التدفق النقدي للمصدر، وتتحمل تلك الوكالة جميع المخاطر المتعلقة بالذمم.

ثانياً نماذج إدارة المخاطر:

يمكن أن تؤدي المخاطر المختلفة للمقترض الزراعي إلى مخاطر التخلف عن السداد، ويمكن إدارة بعض هذه المخاطر ولاسيما المخاطر النظامية مثل مخاطر الطقس أو الأسعار، من خلال التأمين (مثل مخاطر الغلة) والعقود الآجلة والمستقبلية، والخيارات (مثل مخاطر الأسعار)، أو عقود أخرى مماثلة. ويعرض هذا القسم طرقاً مبتكرة لإدارة المخاطر الرئيسية التي يواجهها المجال الزراعي، ولاسيما فيما يخص الصحة.

أ. التأمين الشخصي:

تؤثر المخاطر الشخصية للمقترض والأسر المقترضة على دخل الأسرة وقدرة المقترض على السداد، وفي بعض الأحيان أن التعرض للصدمات الصحية الشديدة أو الوفيات في الأسرة التي تؤدي إلى فواتير الرعاية الصحية الكبيرة أو نفقات الجنازة يُعرض للخطر قابلية النشاط التجاري للزراعة لسنوات قادمة؛ لأن الأسر غالباً ما تضطر إلى بيع أصول أساسية لكسب العيش مثل الثروة الحيوانية أو اللجوء إلى الاقتراض من المقرضين للحصول على السيولة اللازمة بسرعة وببساطة؛ وبالتالي يمكن للتأمين الذي يغطي هذه المخاطر الشخصية الرئيسية أن يعزز إلى حد كبير حزمة الأمن، وفي نهاية المطاف انخفاض معدلات التخلف عن المصرف، وتمثل المنتجات الرئيسية التي تساعد على تأمين ائتمان المزارعين بالتأمين على الحياة والتأمين الصحي، ويميل التأمين على الحياة إلى أن يصبح جزءاً إلزامياً من حزمة القرض، فبعض المصارف التنزانية والهندية يكون فيها ربط التأمين على الحياة غطاءً لقرضهم، إذ أدرج قسط التأمين على الحياة في دفع الفائدة بحيث يتم تأمين المقرضين تلقائياً، وأنشأت بعض المصارف منتجات التأمين على الحياة التي تغطي أيضاً تكاليف الجنازة والعجز والمرض الحاد، وحتى الممتلكات، أما التأمين الصحي فهو أقل شيوعاً؛ نظراً لقضايا المخاطر الأخلاقية التي تجعل التأمين الصحي منتج تأمين صعب التصميم والإدارة.

ب. تأمين مخاطر الإنتاج للمزارعين:

يواجه المزارعون مجموعة متنوعة من مخاطر الإنتاج التي تجعل دخلهم متقلباً من سنة إلى أخرى، وفي كثير من الحالات يواجه المزارعون أيضاً خطر الكارثة، على سبيل المثال: حينما تتلف المحاصيل بسبب الجفاف أو تفشي الآفات، أو حينما تفقد الممتلكات والأرواح بسبب الأعاصير والفيضانات. وهذه المخاطر مرهقة بشكل خاص للمشاريع الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وتشكل المخاطر النظامية ولاسيما تلك التي تنطوي على خسائر كارثية صعوبات وتكاليف خاصة، ويمكن أن يكون التأمين على الإنتاج مثل تأمين المحاصيل حلاً. وفي الآونة الأخيرة وصلت منتجات التأمين المبنية على المؤشرات المبتكرة التي تستهدف المنشآت الصغيرة والمتوسطة الزراعية إلى نضج السوق، وعلى نطاق واسع في عدة بلدان مثل الهند وكينيا، ويشمل هذا المنتج التأميني القائم على المؤشر كتابة عقود ضد مخاطر أو أحداث محددة (مثل الجفاف، والإعصار، أو الفيضانات) أو مؤشر إنتاجية المنطقة المحدد والمسجل على مستوى المناطق المحلية (عادة في محطة الطقس المحلية أو من قبل الحكومة)؛ وبالتالي فإن عوائد التأمين على المؤشر لا تعتمد على الخسائر الفردية لكل حامل وثيقة، بل على حالة الطقس المسجلة محلياً أو مؤشر الخسارة، الذي يُعدُّ بديلاً للخسائر في المنطقة.

لأن جميع المشتريين في المنطقة نفسها يدفعون سعر التأمين عينه لكل دولار من التغطية ويحصلون على المعدل نفسه الدفع، فإن التأمين على المؤشر يتجنب الانتقاء السلبي ومشكلات الخطر الأخلاقي، أيضاً، حيث لا توجد عمليات تفتيش في الموقع أو تقييمات الخسائر الفردية للأداء يمكن أن تكون تكاليف الإدارة رخيصة نسبياً، إذ يعتمد فقط على بيانات مؤشر المنطقة المحلية التي تكون موثوقة ومتوفرة عموماً إما من خلال قياسات بيانات المستوى الأرضي وإما الاستشعار عن بُعد.

ويمكن للتأمين الزراعي القائم على الطقس أن يوسع فرص الإقراض للمصارف والتجار

الزراعيين على حد سواء مع تقليل المخاطر الافتراضية وزيادة مبيعات المتعاملين في الزراعة، فإن حزم القروض غالباً ما تكون مجمعة بشكل فعال مع منتجات التأمين على الطقس.

ج. التأمين على الطقس للزراعة التعاقدية:

يميل التأمين على الطقس إلى دعم القيمة الافتراضية للمزارعين، مثل حزمة القروض أو حتى عملية الزراعة التعاقدية، من خلال العمل على التخفيف من مخاطر كمية الإنتاج وجودته الناجمة عن سوء الأحوال الجوية، وهكذا حينما يتم التأمين ضد المخاطر مع هذه المنتجات الأخرى، فإنه يمكن أن تحمي بفعالية المزارعين، والمصرف، والمتقدم وراء القرض. وتمثل المخاطر الأساسية تحدياً للتأمين القائم على المؤشرات؛ نظراً لاحتمال عدم التطابق بين المدفوعات والخسائر الفعلية إذا لم يكن الارتباط بين المؤشر وعوائد المزارع الفعلية مرتفعاً بما فيه الكفاية، وثمة تحدٍ آخر يتمثل في الافتقار إلى بيانات متينة في العديد من الأسواق الناشئة لنمذجة اكتوارية سليمة، وبنية أساسية مادية محدودة لمحطات الأرصاد الجوية، فضلاً عن ذلك أن صغار المنتجين في كثير من الأحيان لا يفهمون ماهية التأمين أو لا يثقون بالتأمين بسبب التجارب السلبية السابقة.

د. إدارة مخاطر أسعار السلع الأساسية:

ويمكن لإدارة مخاطر الأسعار القائمة على السوق أن تساعد المزارعين أو الوسطاء التجاريين على إدارة مخاطر تحركات الأسعار السلبية على أسواق السلع الأساسية من خلال استخدام الأدوات المادية أو المالية، ونظراً لأن الأثر المالي لتقلب الأسعار قد ثبت أنه كبير جداً بالنسبة للحكومة أو أي جهة فاعلة أخرى لمجرد استيعابها، فإن المنتجين أو الجهات الفاعلة التجارية التي تتأثر سلباً بتقلبات الأسعار يجب أن تتحول إلى السوق، وأن تجد آليات لنقل المخاطر إلى الجهات الفاعلة في السوق التي هي أفضل تجهيزاً أو أكثر استعداداً لإدارة ذلك، ومن الناحية النظرية توجد أدوات سوق السلع بحيث يمكن للجهات الفاعلة في السوق غير الراغبة في تحمل مخاطر الأسعار نقلها إلى

الجهات الفاعلة التي ترغب في تحمل أو إدارة المخاطر بناءً على توقعات الفرصة؛ لتحقيق الربح عن طريق القيام بذلك. ويحدث هذا النشاط إما على أساس مادي، من خلال التبادل التجاري للسلع الفعلية نفسها (مثل عقود التسليم المادي الآجل)، وإما على أساس مالي من خلال أدوات وضعت خصيصاً لأغراض نقل المخاطر. فالأدوات المالية هي العقود الآجلة المتداولة في البورصة والخيارات والخيارات المتاحة خارج البورصة (OTC) والمقايضات، والسندات المرتبطة بالسلع ومشتقات السلع الأخرى. وبنحو عام فإن الأدوات المالية لا يتم تطويرها إلا في أسواق السلع الأساسية التي توجد بها عمليات تبادل قائمة. والوظائف الرئيسة لمبادلات السلع الأساسية هي بمنزلة مراكز تبادل لنقل المخاطر من أحد المشاركين التجاريين إلى الآخر وتوفير آلية شفافة لاستكشاف الأسعار. إذ إن العقود الآجلة والعقود المستقبلية والخيارات تسمح بأسعار البيع لتكون مؤمنة قبل التسليم الفعلي للمنتج.

ويمكن نقل هذا الخطر من خلال العقود المستقبلية، التي تشبه العقود الآجلة من حيث إنها اتفاقيات لشراء كمية معينة من السلعة أو بيعها بسعر محدد في تاريخ محدد في المستقبل، وعلى عكس العقود الآجلة فالعقود المستقبلية لا تعني بالضرورة التسليم المادي للوفاء بالعقد، وفيما يخص الوسطاء التجاريين في البلدان النامية فإن العقود المستقبلية لها ميزة في أنها يمكن أن تقلل سعر البيع قبل التسليم الفعلي للمنتج. وفي جوهرها الوسيط التجاري الذي يخسر على البيع المادي يجب أن يكسب على الجانب المالي، في حين أن الوسيط التجاري الذي يخسر على الجانب المالي يجب أن يكسب على المادية، بيد أن العيب الرئيس لاستخدام هذا النظام في البلدان النامية هو مخاطر الائتمان المتأصلة في التجارة في هذه العقود ومتطلبات الهامش المرتبطة بها حيث يتعين على الطرف المعرض للخطر أن يودع الأموال كضمان فعلي.

ويمكن أيضاً استخدام نوع ثانٍ من العقود المتداولة في البورصات الدولية وهو عقد الخيارات،

لإدارة المخاطر. وتشابه عقود الخيارات مع العقود الآجلة للأسعار الدنيا المادية لأنها اتفاقات لشراء أو بيع كمية معينة من السلعة بسعر محدد في تاريخ محدد في المستقبل، ولكنها توفر أيضاً فرصة للاستفادة من تحركات الأسعار المواتية في المستقبل. وتختلف العقود الآجلة للحد الأدنى للسعر، ومع ذلك عقود الخيارات لا تعني بالضرورة التسليم المادي للوفاء بالعقد. وتعد الآداة ذات قيمة لأنها تتجنب الإقفال التام في مستوى الأسعار كما يحدث مع العقود الآجلة، وأنه يوفر للمستخدم فرصة للاستفادة من التحركات السعرية المواتية التي قد تحدث بين وقت شراء الآداة ووقت انتهاء الصلاحية، ولكون الأقساط تدفع مقدماً، فلا توجد مخاطر ائتمانية. غير أن العقود والخيارات المستقبلية غالباً ما تكون بعيدة عن متناول المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم الزراعية، وأصحاب الحيازات الصغيرة التجاريين؛ وذلك بسبب حجم هذه العقود، وإجراءات الوصول إلى هذه الأدوات، والحاجة إلى الهوامش، والمستوى العام العالي للمعرفة اللازمة لتشغيل هذه الأدوات.

ثالثاً / نماذج التوزيع:

يُعدُّ الغرض الرئيس من هذه النماذج هو تقديم خدمات الدفع بواسطة الهاتف النقال وغيرها من الخدمات المصرفية المتنقلة للوصول إلى العملاء ولاسيما العملاء والمزارعين في المناطق الريفية والنائية؛ وبالتالي بناء علاقات جديدة، وتساعد العلاقات المصرفية عبر الهاتف المحمول المصرف على فهم هؤلاء العملاء الجدد مع نهج «اعرف عميلك» "know your customer" (KYC) وتعلم أنماط أعمالهم من خلال توارخ معاملات الدفع، وأخيراً يمكن لهذه الخدمات أن تشجع المدخرات والودائع؛ وبالتالي تخفض تكاليف تمويل المصرف؛ ولأنها يجب أن توزع بعض الخدمات المالية، فإن نماذج التوزيع هذه لا يمكن اعتبارها قائمة بذاتها ومن ثم يمكن لهذه النماذج أن تدعم نماذج التمويل ولاسيما من خلال مساعدة "اعرف عميلك" (KYC)، ولكنها لا تغيّر نماذج الإقراض في حد ذاتها.

أ. المصرفية عبر الهاتف المحمول Mobile banking:

يوجد حالياً أكثر من ٥,٦ مليار عميل للهواتف النقالة في جميع أنحاء العالم، وقد زاد فقراء الريف زيادة كبيرة في استخدام الهواتف المحمولة مع تحسن التغطية وتقلص التكاليف، وقد أثبتت الأمثلة الناجحة في أفريقيا، وكذلك جنوب وجنوب شرق آسيا إمكانية تحقيق وفورات ضخمة في التكاليف من خلال الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول كاملة الخدمات. وقد أدركت شركات الهاتف المحمول أن هذه الخدمات يمكن أن تكون مربحة جداً، وكذلك أدركت المصارف أن هذه التطبيقات التكنولوجية تمثل فرصة للمصرفيين الريفيين للوصول إلى المزيد من العملاء، وقد بدأت المصارف في الأسواق النامية في جميع أنحاء العالم بإطلاق منصات الهاتف المحمول المصرفية جدياً منذ عام ٢٠٠٨ عبر مجموعة واسعة من البلدان، ويمتد نطاق إمكانيات المصارف ومشغلي شبكات الهاتف النقال ومؤسسات التمويل الأصغر وغيرهم من مقدمي الخدمات المالية إلى عدد من الخدمات الممكنة من الخدمات المصرفية المتنقلة التقليدية إلى المدفوعات عن بعد و"الأموال المتنقلة"، وهي عادة خدمات التحويلات والدفع التي يقدمها مشغلو الشبكات المتنقلة، وشبكات الوكيل الوطني لمبيعات البث المدفوع مسبقاً، وهناك فوائد وعيوب لكل من التكنولوجيات القابلة للنشر، ولا سيما فيما يتعلق بالأمن والرقابة من جانب المصارف. والعقبة الرئيسة أمام المصارف ومشغلي شبكات الهاتف النقال هي عدم وجود الهواتف النقالة التي يمكن أن تدعم الإنترنت عبر الهاتف النقال أو "التطبيقات" وتكلفة البيانات المتنقلة، والبيئة التنظيمية التي تمكن الجهات الفاعلة من السيطرة في هذا الانتشار والقضايا الثقافية حول الثقة وأنماط الاستخدام والراحة (Armstrong, D.2011)، أما المزارعون الصغار ومتوسطو الحجم، فكانت تكنولوجيا الهاتف المحمول وسيلة لضمان الوصول إلى الحساب المصرفي على مدار ٢٤ ساعة طوال أيام الأسبوع، واستلام الدفعات والتنبيهات، ويمكن لهذا الاستخدام أن يشكل المنصة التي يمكن للمصارف ومؤسسات التمويل الأصغر ومشغلي الشبكات المتنقلة أن تضيف خدمات ذات قيمة مضافة إلى العلاقة المصرفية للمزارعين، بما في ذلك

الدفع المشترك لقسائم المدخلات الزراعية والوصول إلى قدرات الائتمان الصغرى الفورية، والمنتجات المصرفية مثل التأمين، وقد تشجّع الخدمات المصرفية المتنقلة أيضاً المدخرات ويمكن أن تساعد المقرضين على استخدام التدفق النقدي والوفورات الجديدة كضمان.

وقد سهّل تخفيف القواعد التنظيمية التقليدية تطورات الخدمات المتنقلة في البلدان النامية، وقد لوحظ الاتجاه التصاعدي في زيادة السيولة وزيادة المنافسة واستخدام الأموال الإلكترونية والتقدم التدرجي في التكنولوجيات التقليدية، مما يجعل من الأسهل إنفاذ معرفة عميلك، ومكافحة غسل الأموال، ومكافحة الإرهاب وسياسات الوصول إلى المعلومات.

ب. الخدمات المصرفية دون فروع:

يشير مصطلح «الخدمات المصرفية دون فروع» عادة إلى القدرة على تقديم مجموعة كاملة من الخدمات المصرفية أو مجموعة محدودة من الخدمات إما في المواقع المملوكة للمصرف إلى جانب الفروع مع المعدات المملوكة للمصرف (مثل الشاحنات أو أجهزة الصراف الآلي) وإما في المواقع المملوكة للشركاء (من قبل موظفي المصرف أو من قبل الموظفي الشركاء أو الوكلاء). وفي حين أن الخدمات المصرفية المقدمة دون فروع مصرفية قد تشمل خدمات مصرفية متنقلة، فإن هذا ليس هو الحال دائماً، فالخدمات المصرفية دون فروع لديها إمكانات كبيرة لزيادة فرص الحصول على الخدمات المالية في القطاع الزراعي؛ نظراً للتكاليف الأقل والوصول إلى العملاء في العديد من المواقع التي كانت في السابق من غير المبرر إنشاء فرع كامل فيها. والآن هناك عدد من النجاحات المصرفية دون فروع في جميع أنحاء العالم النامي، على الرغم من أن استدامة هذه النماذج التجارية ما تزال قيد المناقشة حول ربحية العملاء التي تخدهما والقدرات اللوجستية والإدارية العالية المطلوبة للبرامج المصرفية دون فروع للمصارف مع كل من الاتصال الشخصي والثقة ومستويات الأمن المماثلة للفروع التقليدية.

ج . أنظمة الدفع عبر الجوال:

تتمتع ابتكارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات -بما في ذلك خدمات الدفع بواسطة الهاتف النقال- بإمكانات قوية لتعزيز التوعية الريفية عن طريق خفض تكاليف المعاملات، وتعمل الهواتف النقالة عند التقاطع بين العملاء في المناطق الريفية والمصارف عن طريق توفير خدمات المعاملات الرخيصة وحسابات التوفير الإلكترونية وفي حالات محدودة حتى في وظائف الائتمان. وأبرز مثال على ذلك هو خدمة (M-Pesa) التي يقدمها مشغل الشبكة المتنقلة سفاريكوم في كينيا، التي تطورت لتصبح واحدة من أكبر المصارف في شرق أفريقيا، وفي البلدان التي تفتقر إلى البنى التحتية التقنية والتجارية لأجهزة الصراف الآلي (ATMs) وأجهزة نقاط الخدمة، ويمكن أن تكون الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول على وجه الخصوص وسيلة منخفضة التكلفة لتوسيع فرص الحصول على الخدمات المالية في المناطق الريفية.

ويمكن أن تفيد أنظمة الدفع بواسطة الهاتف النقال المزارعين عن طريق السماح لهم بتلقي المدفوعات كائتمان إلكتروني في حسابهم القائم على الهاتف المحمول (أو «المحفظة») بدلاً من الانتظار أو الاضطرار إلى السفر للحصول على الدفع نقداً؛ وحينئذٍ يتمتع المزارعون بقدر أكبر من المرونة واختيار متى وكيف يستخدمون الائتمان الخاص بهم. ومن وجهة نظر المصرف هناك فائدة إضافية تتمثل في توافر هذه الخدمات المالية المنخفضة التكلفة وهي أن المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة يمكنهم الحصول على تاريخ للمعاملات مع المصرف التي تمكنهم من الحصول على القروض والتأمين ومنتجات الادخار.

وتمثل التحدي في هذه الابتكارات في أن الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول هي جديدة نسبياً ضمن نظام البنية التحتية المالية، وليس هناك تشريع قائم على الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول في العديد من البلدان، ولكن أثبت التنظيم الناجح والمتناسب في كينيا إمكانية تحقيق التوازن الصحيح بين المتطلبات الإشرافية وتطوير إمكانية الوصول المالي.

المحور الرابع

اختبار نماذج التمويل المبتكرة في البيئة العراقية

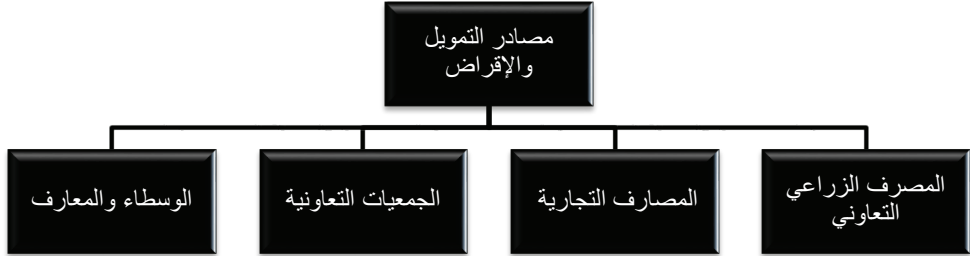
يولي العراق اليوم ملف القطاع الزراعي اهتماماً متزايداً نتيجة للمتغيرات والمستجدات والأزمات المالية التي شهدتها خلال السنوات الماضية، بما في ذلك عجز الموازنة العامة للدولة المعتمدة جوهرياً على عوائد القطاع النفطي الذي يعاني بدوره من انخفاض شديد نتيجة لانخفاض أسعار بيع النفط عالمياً، ومن ناحية أخرى تزايد حاجة العراق إلى الاستثمار في الزراعة شأنه شأن بقية دول العالم الأخرى بسبب ارتفاع عدد سكانه وتغيّر الأفضليات الغذائية للطبقة المتوسطة المتنامية نحو الأغذية ذات القيمة الأعلى (مثل الألبان، واللحوم، والأسماك، والفواكه، والخضروات، وغيرها).

وعلى الرغم من تعدد الجهود المبذولة في التمويل والإقراض الزراعي والمتمثلة بالمبادرة الزراعية ومبادرة البنك المركزي من خلال المصرف الزراعي التعاوني إلا أن الفجوة التمويلية الزراعية في العراق ما زالت تعد من أهم القضايا التي تؤثر في التنمية الزراعية على المستويات المختلفة، ويواجه عام تعدد عناصر كفاية الموارد التمويلية وسياسات التوزيع القطاعي والجغرافي والزمني من أهم العوامل الحاكمة التي تؤثر في مخرجات ونتائج أعمال ودور هذه المؤسسات في إحداث التنمية الزراعية وتحقيق الأمن الغذائي المحلي، إذ إن تجربة التمويل والإقراض الزراعي ما زالت تعاني من العديد من المشكلات والمعوقات، فضلاً عن ضالة المخصصات المالية المتاحة لمؤسسات الإقراض الرسمية (الحكومية) وإحجام المصارف التجارية عن الإسهام الإيجابي في التمويل الزراعي خشية المخاطر التي تكتنف هذا النشاط، واتجاه بعض المؤسسات الإقراضية الزراعية المتخصصة إلى تقديم الخدمات الائتمانية التجارية.

ويلخص الشكل الآتي أهم مصادر التمويل والقروض الزراعية المتاحة أمام القطاع الزراعي

في العراق:

شكل (٣) أهم مصادر التمويل والإقراض الزراعي في العراق



الشكل من إعداد الباحثين

المصرف الزراعي التعاوني :

تأسس المصرف في العام ١٩٣٥ وسمي في حينها بـ(المصرف الزراعي الصناعي) حيث حددت أهدافه ومهامه بتمويل النشاطين الزراعي والصناعي، إذ كانت استثماراته المالية تحاول أن تغطي متطلبات الأعمال والأنشطة الزراعية المختلفة وتنسحب على المشاريع الصناعية التي ينهض بتأسيسها بعض التجار وأصحاب الحِرَف. وفي العام ١٩٤٦ - ونظراً لتنامي حاجات المزارعين والفلاحين وأصحاب المهن التجارية والصناعية للقروض وازدياد حجم تمويلات المصرف وتعدد أهدافه- ارتأت الحكومة تأسيس مصرف صناعي مستقل يتولى مهام تمويل المشاريع الصناعية، فيما يختص المصرف الزراعي بتمويل متطلبات القطاع الزراعي، ولم تقتصر عملية التمويل على الفلاحين والمزارعين بل شملت أطراف العلاقة الزراعية كافة من فلاحين ومزارعين وجمعيات فلاحية وشركات زراعية، ولكل من له علاقة بالواقع الزراعي دون عدّ الربح هدفاً أساسياً في فعاليات المصرف. وُجِّدَت السياسة الإقراضية للمصرف في العام ١٩٩٤ بموجب توجيهات مركزية بدواع زيادة دخول المزارعين جراء ارتفاع السياسة السعريّة للمحاصيل الاستراتيجية، وقد اقتصر عمل المصرف على تقديم القروض التنموية التي خضعت إلى توجيهات مركزية. ومارس المصرف في العام

١٩٩٦ أعمال الصيرفة التجارية الشاملة، بعد صدور القرار رقم (٩) لسنة ١٩٩٦ الذي بموجبه سمح للمصارف المتخصصة بممارسة أعمال الصيرفة التجارية الشاملة، فضلاً عن أعمالها الواردة بقوانينها وأنظمتها الداخلية. وفي العام ٢٠٠٧ اتسعت مساحة النشاط التي تتحرك فيها فعاليات المصرف وتنوعت تلك الفعاليات مروراً بتقديم خدمات الصيرفة الشاملة من خلال شبكة الفروع العاملة في المحافظات، فضلاً عن الدور الرئيس في دعم القطاع الزراعي عبر تقديم الخدمة المصرفية والتسهيلات لجميع العاملين في القطاع الزراعي ولمختلف الأغراض الزراعية، فمن خلال صندوق قروض الفلاحين الذي تم رفع رأسماله إلى ٥٤ ملياراً، وخفض نسبة الفائدة إلى (٣ - ٥٪)، وكذلك من خلال التسهيلات المقدمة للأغراض الزراعية عبر قروض تم خفض الفائدة المستوفاة عليها إلى ٨٪ بعد أن كانت ١٤-١٦٪، وبهذا يمكن تلخيص أهم خدمات المصرف بتقديم القروض والخدمات الائتمانية للمشاريع (مثل البيوت البلاستيكية، ومناحل العسل، والمحاصيل الحقلية، ومحاصيل الخضر الصيفية، وشراء المكائن الزراعية، وقروض مشاريع الدواجن، وقروض مربّي الجاموس، وقروض السيارات الإنتاجية) مقابل ضمانات لتوثيق القرض متمثلة بالعقارات أو كفالات شخصية أو كميالات، وللمصرف مساهمات واستثمارات في الشركات والمصارف الأخرى (على سبيل المثال الشركة العراقية للمنتجات الزراعية، وشركة الكندي لإنتاج اللقاحات، ومصرف الموصل للتنمية والاستثمار، ومصرف الاستثمار الأفروسطي، وغيرها) فضلاً عن تقديمه لخدمة الحساب الجاري، والحوالات، والودائع الثابتة، وحساب التوفير، وخدمات الصيرفة التجارية، وشراء العملات الأجنبية وبيعها.

وقد كان للمصرف دور فاعل في كل من المبادرة الزراعية ومبادرة البنك المركزي؛ إذ جاءت المبادرة الزراعية للنهوض بالقطاع الزراعي بتوفير حلول آنية بجانب الخطط الاستراتيجية البعيدة المدى بهدف إعادة الحياة للقطاع الزراعي ولريف العراق، فكان العمل بالصناديق التخصيصية بهدف تقديم القروض للعاملين بالقطاع الزراعي وفي مقدمتهم الفلاحون والمزارعون، وقد انطلق

العمل بهذه الصناديق في ٢٠٠٨/٨/١ بمخصص مالي قدره ٢٨٨ مليار دينار توزعت على خمسة صناديق هي: صندوق دعم الثروة الحيوانية، وصندوق المكننة ووسائل الري الحديث، وصندوق الفلاحين والمزارعين، وصندوق المشاريع الكبرى، وصندوق تنمية النخيل، ثم توالى التخصيصات لهذه الصناديق على مدار خمس سنوات متتالية ضمن الموازنة العامة و حتى استطاعت هذه الصناديق أن تمنح قروضاً تجاوزت ٢ ترليون دينار. وقد كانت المبالغ المخصصة والمستلمة والمصرف التراكمي من المستلم والمسترد للفترة (٢٠٠٨ - ٢٠١٦) لقروض المبادرة الزراعية هي على التوالي: ١٨٧٥٠٥٦٠٠٠، ١٦٢٨٣٠٠٠٠٠، ٢٠٣٣٥٠٥٧٢٨ دينار.

ومن ثم جاءت مبادرة البنك المركزي لتمويل المشاريع الزراعية بقروض لا تقل عن ٥٠ مليون دينار عراقي لكل حالة إقراضية، ويتحمل المقرض فائدة سنوية تبلغ ٤٪ وتكون مدة القرض خمس سنوات كحد أعلى على أن يتم استعادة القرض بأقساط شهرية متساوية ضمن المدة المقررة، وقد تم استلام ٧٥٣ معاملة حتى منتصف سنة ٢٠١٧ للقروض (٥٠ - ١٥٠ مليون) بواقع ١٧٠ معاملة مقررة و ٣٥٢ معاملة قيد الإنجاز، و ٢٣١ معاملة مرجعة لمخالفتها التعليمات، أما بشأن القروض (١٥٠ مليون فما فوق) فقد تم استلام ٩٦ معاملة منها ٧٠ معاملة قيد الإنجاز و ٢٦ معاملة مرجعة لمخالفتها التعليمات.

وقد تم تحويل مبلغ ٥٠٥٥٢،٥٥٠،٠٠٠ دينار عراقي حتى نهاية النصف الأول من سنة ٢٠١٧ لحساب المصرف الزراعي لدى البنك المركزي لتغطية الدفعات الأولى والثانية من القروض الزراعي (آبار، ودواجن، وأسماء، وبساتين، ومنحل، وسيارات إنتاجية، وغيرها) لمختلف فروع المصرف.

ومن بين السياسات المالية التي اعتمدها المصرف الزراعي التعاوني في ٢٠١٧/٨/١ التي تدعم الخطة الزراعية في العراق هي إعفاء المقترضين الذين قاموا بتسويق محاصيلهم الزراعية إلى وزارة

التجارة من الفائدة التأخيرية . وجاء في بيان صادر عن المصرف الزراعي «يعفى مقترضو مصرفنا -جميع الأغراض- من الفائدة التأخيرية المترتبة عليهم ممن قاموا بتسويق محاصيلهم الزراعية إلى وزارة التجارة ولم يستلموا مستحقاتهم المالية تنفيذاً لقرار مجلس الوزراء رقم ١٤ لسنة ٢٠١٦ على أن يتم تقديم ما يثبت تسويق تلك المحاصيل».

أما السياسات الرقابية المهمة التي يزعم المصرف الزراعي التعاوني أن يتبعها على وفق قرار الذي أصدره في ٢٠١٧/٨/٨ بنصب كاميرات لمراقبة المشاريع الكبرى القائمة بهدف مراقبتها من قبل الجهات الرقابية في المصرف بعد إعطاء (code number) رقم سري خاص بهذه الكاميرات وربطها بالإنترنت داخل المشاريع ليتسنى متابعتها ومراقبتها.

المصارف التجارية:

تمثل المصارف التجارية العاملة في العراق بالمصارف الإسلامية والمصارف التجارية العادية وكذلك المصارف المحلية والأجنبية، وتشترك جميع هذه المصارف وعلى اختلاف مسمياتها بأن نسبة قروض القطاع الزراعي وفي أحسن الأحوال لا تتجاوز ١٪ من محافظتها الائتمانية، ولا يعود هذا الانخفاض في النسبة إلى نقص السيولة في القطاعات المصرفية، بل إلى افتقار الرغبة في توسيع نطاق الإقراض الزراعي، إذ إن هناك تصورات مسبقة بعدم السداد بسبب المخاطر الخاصة بالقطاع الزراعي مثل مخاطر الإنتاج، والسعر، والسوق، والثقافة الائتمانية؛ فتقتصر قروض هذه المصارف على فئة المزارعين القادرين على توفير الضمانات المطلوبة للحصول على القروض، فهي تتردد في إعطاء صغار المزارعين القروض لعدم تمكنهم من توفير الضمانات الكافية وبسبب عوامل المخاطرة المرتبطة بإقراض هذه الفئة وعدم قدرتهم على السداد، وحتى مع توفر الضمانات تتردد المصارف في منح القروض الزراعية إذ ترى أن الضمانات التي تُقدم هي ضمانات غير حقيقية، فعلى سبيل المثال أن سندات الأراضي الزراعية التي تقدم كضمان لسداد القرض لا تمكن المصرف

من التصرف بها في حالة التخلف عن السداد حتى وإن انتقلت ملكيتها قانوناً إلى المصرف وذلك لأسباب عشوائية، وحتى الضمانات الأخرى مثل الأصول المنقولة وغير المنقولة (مثل العقارية) فتتطلب من المصرف الكثير من الجهد والوقت والتكاليف للحصول عليها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ربما يعود هذا العزوف عن الإقراض الزراعي إلى عدم معرفة المصارف بكيفية إدارة تكاليف المعاملات والمخاطر الخاصة بالزراعة، وكيفية تسويق الخدمات المالية للعملاء الزراعيين على الرغم من توجيهات البنك المركزي إلى المصارف بـ:

● استحداث قسم إدارة المخاطر: ومن أهم الأعمال التي يتولاها هذا القسم هو وضع استراتيجية إدارة المخاطر والسياسات والإجراءات المناسبة لها وتحديثها باستمرار، والتنسيق مع الأقسام الأخرى لتوفير البيانات اللازمة لإدارة المخاطر، والدراسة المستمرة لأوضاع المخاطر التي تحيط بالأنشطة، وإعداد التوصيات المناسبة ومتابعة تلافي الملاحظات والسلبيات التي تتسم بمعدل خطورة مرتفع حسب التقارير المرفوعة عنها، وكذلك التنسيق بخصوص القوانين والتشريعات التي تؤثر على أعمال هذه الأقسام وإدارة المخاطر، والتوصية والاقتراح للجنة مراجعة الائتمان بسقوف المخاطر والموافقات، ورفع التقارير، وتسجيل حالات الاستثناءات عن سياسة إدارة المخاطر .

● العمل بالنظام الإلكتروني لتبادل المعلومات الائتمانية الذي يتيح للمصارف الحكومية والأهلية من تبادل المعلومات الائتمانية فيما بينها من جهة، وفيما بينها وبين البنك المركزي من جهة أخرى وبطريقة سريعة وموثوقة. وأن تنفيذ هذا النظام الجديد سيُسهم في مغادرة الطريقة القديمة في الاعتماد على المراسلات الورقية التي تتعامل بها المصارف، وسيُساعد تلك المصارف وزبائنها على حد سواء في تقييم المخاطر الائتمانية واتخاذ القرارات السليمة والسريعة في منح القروض وتقييم عمليات التسديد من خلال معرفة التأريخ الائتماني للزبون.

الجمعيات الفلاحية التعاونية:

تمول الجمعيات الفلاحية التعاونية المشاريع الزراعية الفردية أو الجماعية إما من مصادرها الذاتية المتمثلة في رأس المال المساهم به ورأس المال الاحتياطي وأموال الصندوق، فضلاً عن المدخرات الفردية - وهذه جميعاً غير قادرة على تلبية حاجات المزارعين بالجمعيات التعاونية من القروض، وذلك لانخفاض الوعي التعاوني من جهة وانخفاض مستوى دخل التعاونيين من جهة أخرى-، وإما من المصادر غير الذاتية الخارجية المتمثلة بالقروض التي يوفرها المصرف الزراعي التعاوني العراقي، وحالياً لا يوجد أي دور واضح لهذه الجمعيات في دعم وتمويل إعضائها من الفلاحين.

الوسطاء والمعارف:

الوسطاء وهم الفئة الذين يعملون في أسواق الجملة في المدن الرئيسية، ويقومون بمنح القروض والسلف وخاصة الموسمية لبعض المزارعين المتعاملين معهم، سواء بصورة عينية أو نقدية، ولاسيما بالنسبة لمنتجي الفواكه والخضر الذين يطلبون السلف؛ بهدف شراء مستلزمات الإنتاج الزراعي التي عادة تقطع قيمها من قيم المبيعات، عند تسويق المنتوجات لدى هؤلاء الوسطاء، وذلك من خلال المعرفة الشخصية بالمزارع المدين وظروفه، ولاسيما المالية والتعامل السابق معه، ومن خلال التعاون الوثيق بين مجموعة الوسطاء أنفسهم يتمكن الوسطاء من السيطرة والتحكم بصورة جيدة على عملية استرداد القروض والسلف، يضاف إلى ذلك أن الفائدة المأخوذة على القروض تعتمد على قدرة المزارع المقترض على المساومة مع الوسيط من جانب وعلى ظروفه المالية ومدى احتياجه للتمويل من جانب آخر فضلاً عن قدرته في الوصول إلى مصادر الإقراض الزراعي الرسمي (المنظمة العربية للتنمية الزراعية، ١٩٩٧ : ٧٠-٧٣).

ومما تقدم يلاحظ أن التمويل والإقراض الزراعي في العراق يعتمد جوهرياً على المصادر الحكومية والمتمثلة بالمصرف الزراعي التعاوني، في حين يكون دور المصارف الأهلية محدوداً جداً

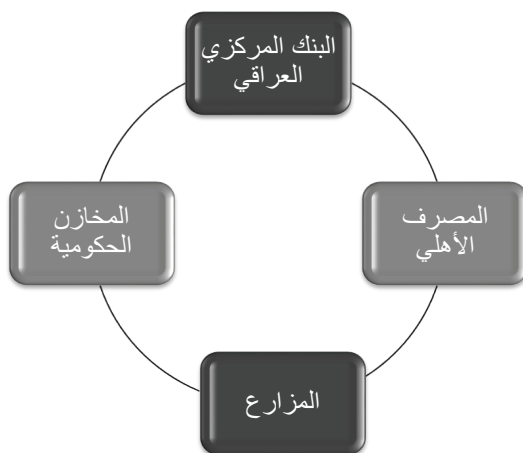
ويكاد يكون معدوماً، أما الجمعيات الفلاحية التعاونية فهي عاجزة تماماً عن تقديم التمويل الزراعي اعتماداً على إمكانياتها الذاتية، وفي حالات محدودة جداً يتم التمويل الزراعي من قبل الوسطاء والمعارف للمزارعين، وفي جميع حالات التمويل المذكورة آنفاً يلاحظ أن التمويل يكون ذا مدى قصير وبمبالغ محدودة تستخدم في أغلب الأحيان لتغطية جزء من رأس المال التشغيلي؛ لذا نرى ضرورة تفعيل دور المصارف الأهلية في رفد القطاع الزراعي بالتمويل اللازم لمساعدته على النهوض بالواقع الزراعي العراقي، وتخفيف الثقل التمويلي المرمي على عاتق الجهات الحكومية وبما يحقق العائد المرضي لهذه المصارف ومساعدتها على الإستدامة والنمو. وقد تمثل هدف هذا المحور في إيجاد نماذج تقلل من تكاليف المعاملات لتوفير الخدمات المالية، وتوفر أدوات إدارة المخاطر لأصحاب الحيازات الصغيرة؛ من أجل حمايتهم وحماية الجهات الممولة من المخاطر، ومعظمها نظامية مثل مخاطر الأسعار والإنتاج.

وبعد الاطلاع على نماذج التمويل وإدارة المخاطر والتوزيع التي تم عرضها في المحور السابق يمكن القول إن معظم هذه النماذج يمكن تطبيقها في العراق، ولاسيما أن عدداً منها مطبق بشكل أو بآخر في تمويل القطاع الزراعي في العراق، ومن النماذج التي يمكن أن تدعم تمويل المصارف الأهلية للقطاع الزراعي هي أنموذج تمويل إيصالات الإيداع وتمويل اتفاقية إدارة الضمانات، وتمويل المنتجات ضمن تمويل المزارعين في سلاسل القيمة، أما تمويل الذمم فمن الصعب تطبيقه في القطاع الزراعي؛ لكونه يحتاج إلى دراية واسعة في الإدارة المالية والتحليل المالي. أما نماذج إدارة المخاطر المتمثلة بالتأمين الشخصي وتأمين الإنتاج والطقس فمن المفيد جداً دمجها بنماذج التمويل لطمأننة المصارف الأهلية وحمايتها من مخاطر عدم السداد. أما إدارة المخاطر لأسعار السلع الأساسية فمن الصعب تطبيقها محلياً وذلك لعدم وجود سوق للسلع الأساسية (البورصة). وفيما يتعلق بتوزيع الخدمات المصرفية فتمثل النماذج المعروضة في المحور السابق أفكار مفيدة جداً وسهلة التطبيق إلى حدٍ ما وتمكن توسيع رقعة الخدمات المصرفية المقدمة إلى القطاع الزراعي.

وفيما يأتي بعض الآليات التي يمكن استنباطها من نماذج التمويل المذكورة آنفاً التي تم عرضها على المصارف الأهلية عينة البحث التي تم تكييفها بما يتلاءم والبيئة العراقية ومعالجة بعض نقاط الضعف التي يعاني منها التمويل الزراعي التي سببت عزوف المصارف الأهلية عن الخوض في هذا المجال من التمويل:

الآلية الأولى:

الشكل (٤) الآلية الأولى



الشكل من إعداد الباحثين

الجهات الفاعلة: المزارع، والبنك المركزي، والمصرف الأهلي، والمخازن.
المخازن: تتمثل بالمخازن الحكومية التابعة لوزارة الزراعة أو وزارة التجارة.

وتعتمد هذه الآلية على مبادرة رئاسة الوزراء والبنك المركزي العراقي «تمويل» الممنوحة للقطاع الزراعي التي أوكل تنفيذها إلى المصرف الزراعي التعاوني العراقي كونه مصرفاً تخصصياً وتمت الإشارة إليه في وقت سابق من هذا المحور. فبالإمكان تحويل تنفيذ هذه المبادرة من المصرف الزراعي التعاوني إلى المصارف الأهلية - كما هو الحال في القروض الممنوحة للمشاريع الصغيرة لمبادرة نفسها- لتخفيف العبء عن كاهل المصرف الزراعي من جهة، وكذلك لتشجيع المصارف الأهلية لخوض تجربة تمويل القطاع الزراعي.

الخطوة الأولى: إبلاغ المزارع الدائرة الزراعية في منطقته بكمية المحصول التي يرمي إلى إنتاجها وتسويقها إلى المخازن، ومن ثم حصوله على كتاب يؤيد شموله بالخطة الزراعية للمديرية وبالكمية المتفق عليها.

الخطوة الثانية: مفاتحة المزارع للمصرف الأهلي برغبته في الحصول على مبلغ معين كقرض، مع تقديم كتاب تأييد شموله بالخطة الزراعية وبكمية الإنتاج المحددة.

الخطوة الثالثة: يتم الاتفاق بين المصرف والمزارع والمخازن على مبلغ القرض وبفائدة مدفوعة مقدماً وقسط تأمين على الإنتاج الذي تم تخصيصه لمقابلة القرض، على أن يتم سداد القرض عينياً متمثلاً بالمحاصيل المسوّقة إلى مخازن ومعامل وزارة الزراعة أو وزارة التجارة، والمسعرة على وفق الأسعار المدعومة التي يتم بها الشراء.

الخطوة الرابعة: يستلم المزارع صافي قيمة القرض بعد استقطاع قيمة فائدة القرض وقسط التأمين.

الخطوة الخامسة: بعد الحصاد يسوق المزارع محصوله إلى مخازن الدولة على وفق الخطة الزراعية المتفق عليها مسبقاً، وترسل المخازن بدورها كتاباً إلى المصرف يؤيد تسليم المزارع لكمية المحصول المطلوبة لسداد القرض لتبرئة ذمته، ويسلم إلى المزارع بقية مستحقاته عن كمية المحاصيل المسوّقة بعد تسديد القرض وضمن حدود الخطة الزراعية.

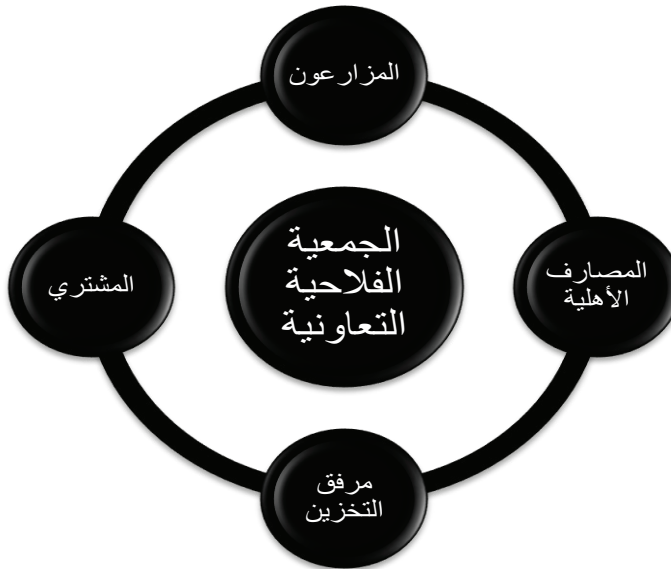
الخطوة السادسة: يقدم المصرف كتاب المخازن المؤيد لتسليم كمية المحصول لسداد القرض إلى البنك المركزي لتبرئة ذمته من مبلغ هذا القرض.

الفكرة الأساسية لهذه الآلية هو اعتماد مبدأ المقاصة إذ إن المصرف يستلم مبلغ المبادرة من البنك المركزي ويسدد صافي مبلغ القرض نقداً إلى المزارع بعد أن يستقطع مبلغ فائدة القرض ومبلغ قسط التأمين؛ فيقوم هو بدوره بدفع حصة البنك المركزي من الفائدة، ومبلغ قسط التأمين إلى شركة

التأمين، بعد أن يكون قد ضمن ربحيته من من عملية الإقراض هذه بحصوله على حصته من فائدة القرض، فضلاً عن أنه ضمن تسديد القرض لتحوطه من مخاطر الإنتاج بعملية التأمين، وتحوطه من عدم إمكانية سداد المزارع في الموعد المحدد لتأخير استلامه لمستحققاته النقدية من الدولة -وهي حالة شائعة، ومن أهم أسباب عدم قدرة المزارع على سداد القروض- بأسلوب المقاصة وبذلك يتم تجاوز فقرة الدفع النقدي للمزارع من قبل المخازن ومن ثم تسديد القرض إلى المصرف. ومن الجدير بالذكر أن هذه الآلية تسهل على المزارع الحصول على القرض دون الحاجة إلى تقديم الضمانات (مثل الأرض الزراعية، والعقارات، وسواها) وتضمن للمصرف سداد القرض مع الربحية التي تساعد على الاستدامة والنمو، فضلاً عن تشجيع المزارعين على التسويق إلى الجهات الحكومية دون الخوف من تأخر استلامهم لمستحققاتهم النقدية.

الآلية الثانية

الشكل (٥) الآلية الثانية



الجهات الفاعلية: المنتج (المزارع)، والجمعية الفلاحية التعاونية، والمصرف التجاري الأهلي، ومرافق التخزين، والمشتري.

مرفق التخزين: وهو مستودع أو مكان تخزين مأمون وموثوق طويلة أجل القرض، وملائم للحفاظ على جودة المنتجات المخزنة وخالي من الملوثات أو الحشرات.

تعتمد آلية التمويل المقترحة على نموذج ائتمان المخزون وتمثل الجمعية الفلاحية التعاونية قلب هذه الآلية أو حلقة الوصل التي تربط الجهات الفاعلة فيها.

الخطوة الأولى: تبدأ في هذه الآلية وقت الحصاد حينما تُطالب الجمعية الفلاحية أعضائها بتحديد كميات المنتجات (المحصول) التي يودون إيداعها في المستودع والتي يستخدم جزء منها كضمان لقرض المصرف، إذ بإمكان المزارعين تخزين المنتجات الحافة والمعمرة كالحنطة والشعير والذرة وبوسعهم أيضاً -إلى حدٍ ما- تخزين بعض الخضروات كالبطاطا والبصل، ويتم التركيز بتخزين المنتجات التي يحتمل أن يزيد الفائض منها في أثناء الموسم، ويتوقع أن يرتفع سعرها خلال فترة قصيرة، وكذلك يحدد المزارعون كمية المبالغ التي يرغبون في اقتراضها لتغطية نفقاتهم التشغيلية للموسم القادم كتكاليف الأسمدة والبذور.

الخطوة الثانية: تخاطب الجمعية المصرف للتفاوض حول إجمالي مبلغ القرض المطلوب وما يقابله من مخزون كضمان للقرض ثم تُوقع اتفاقية قرض مع المصرف

الخطوة الثالثة: بعد أن يتم الاتفاق بين الجمعية والمصرف يُودع الإنتاج الذي تقدمه الجمعية في مرفق التخزين، ويتولى المصرف والجمعية معاً مراقبة الخزين، والتأكد من صلاحية المستودع، ويواصل الطرفان مراقبة المستودع والمنتجات المخزنة فيه بانتظام طويلة مدة التخزين .

الخطوة الرابعة: توزع الجمعية إجمالي القرض على الأعضاء بحسب طلبهم من المال وكمية

المنتجات التي خزونها كضمان للقرض، ويكون المزارعون مسؤولين أمام جمعيتهم، وتكون الجمعية وليس المزارعين كأفراد مسؤولاً أمام المصرف؛ وهو ما يُخفض -إلى حدٍ كبير- تكاليف المعاملات والمخاطر بالنسبة للمصرف.

الخطوة الخامسة: وبعد فترة من موسم الحصاد تقوم الجمعية ببيع جزء من الخزين باستثناء المحصول المخزن كضمان للقرض - إلى المشتري، إذ يباع المخزون بسعر أعلى من السعر الذي كان سارياً وقت الحصاد، وهو ما يُمكن المقترض من تسديد دينه وتحقيق ربح من هذه العملية.

الخطوة السادسة: تقوم الجمعية بجمع مبالغ التسديد من المقترضين كل على حدة وتحويل إجمالي ما تجمعه إلى المصرف، ويحتفظ المصرف بحقه في المخزون حتى يتم تسديد كامل الدين، وفي حال التخلف عن السداد يستطيع المصرف أن يستولى على المنتجات المخزنة، ويبيعها إلى طرف ثالث.

تهدف هذه الآلية إلى تشجيع الفلاحين على الانتماء إلى الجمعيات الفلاحية التي تعد من الوسائل المهمة لتجميع الإمكانيات المادية والفنية لأعضائها واستثمارها بصورة تحقق طموحاتهم ورغبتهم، إذ تدعم هذه الجمعيات أعضائها في إنجاز عمليات الإنتاج أو التحويل أو الشراء أو التسويق وتسهيلها، فضلاً عن تخفيض سعر الكلفة وتحسين نوعية وجودة المنتجات التي ينتجونها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تهدف هذه الآلية إلى تخفيض تكاليف الإقراض التي يتحملها المصرف، وكذلك مخاطر عدم السداد، فضلاً عن انتفاء الحاجة إلى تقديم المزارعين إلى ضمانات للقرض فردياً.

الآلية الثالثة

الشكل (٦) الآلية الثالثة



الشكل من إعداد الباحثين

الجهات الفاعلة: المصرف الأهلي، والمزارع.

وهي عبارة عن اتفاق شراء مسبق مقابل تسليم محصول في المستقبل. وهو مهمياً بنحو جيد بحيث يلائم احتياجات المزارعين، إذ يوفر المصرف التمويل نقداً للمزارع ويُرد إليه في صورة محاصيل وقت الحصاد، ويتحدد السعر وقت التمويل، ويجري التفاوض عليه بين المزارع والمصرف بناءً على سعر العام السابق وظروف الطقس المتوقعة، ويتحمل المصرف كذلك تكاليف البذور والأسمدة، ويتسنى للمزارع اختيار بذور وأسمدة ذات جودة عالية، في الوقت الذي يحدده ومن تجار التجزئة الذين يختارهم، ويؤدي ذلك إلى زيادة الغلة، وعند الحصاد يسلم المزارع إلى المصرف كمية المحاصيل المساوية لمبلغ التمويل بالسعر الذي تم التفاوض عليه، ثم يبيع أي كمية متبقية من المحصول في السوق؛ ويبيع المصرف المحاصيل عند ارتفاع الأسعار، ويحصل بذلك على أرباحه من السوق. فعلى وفق هذه الآلية يحتفظ المزارعون على الأقل بنصف الإنتاج المتوقع، ومما يمكنهم عند بيعه من سد احتياجاتهم الأسرية، فضلاً عن تمكينهم من إستدامة نشاطهم الزراعي ونموه، ومن الجدير بالذكر أن هذه الآلية تكون ملائمة للمصارف الإسلامية.

المحور الخامس

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:

- يعاني المصرف الزراعي التعاوني من عبء كبير وذلك لكثرة عدد المعاملات، وتنوع أغراضها وبحسب صناديقها التخصيصية الذي قد يؤدي إلى إرباك أو ضعف أو أخطاء أو تأخير في عملية التنفيذ من حيث صرف القروض الزراعية واستردادها.
- التركيز على الإقراض الزراعي قصير الأجل لانخفاض المخاطر المرتبطة به، وزيادة العائد من تدوير رأس المال في المدى القصير.
- ضعف التوجه لدى المصارف الأهلية وغياب التنسيق بينها وبين كواد القطاع الزراعي.
- ارتفاع كل من نسبة المخاطر وتكاليف التمويل والإقراض الزراعي الذي أدى إلى إحجام المصارف الأهلية عن أداء دورها في تمويل القطاع الزراعي.
- وجود مشكلات الضمانات كمعوق لوصول طالبي القروض، ولاسيما صغار المزارعين، لمصادر الائتمان الزراعي.
- التمويل الزراعي في العراق يتعامل مع كل حلقة من حلقات سلسلة القيمة على انفراد.
- نقص الوعي لدى معظم المزارعين الصغار بأهمية الدور الذي يمكن أن يؤديه التمويل والإقراض في تنمية الأنشطة الزراعية والتصنيعية المدرة للدخل وتطويرها.
- عدم وجود ثقافة ائتمانية ومالية لدى المزارعين تمكنهم من التخطيط والتحليل والإدارة المالية لمشاريعهم.

- عدم وجود دور فاعل للجمعيات الفلاحية التعاونية في دعم الفلاحين وتثقيفهم ومساندتهم وتوحيد إمكاناتهم بهدف استثمارها بالنحو الأمثل.
- عدم وجود فروع للمصارف بالقرب من المناطق الريفية.

التوصيات:

- تشجيع المصارف الأهلية على الانخراط في مجال التمويل والإقراض الزراعي من خلال توفير بعض التسهيلات من البنك المركزي، وكذلك إصدار التعليمات والقوانين التي تنظم عملية التمويل الزراعي، وتحفظ حقوق المصارف الأهلية.
- التوسع في الإقراض المتوسط والطويل الأجل؛ لأهميته في تمويل بناء الطاقات الإنتاجية وتوسيعها، والبنية الأساسية الزراعية.
- عمل المؤسسات المتخصصة في الإقراض الزراعي وعلى وفق المنهج التكاملي الديناميكي في مجال الإقراض الزراعي الذي يتضمن تقديم حزمة من الخدمات المتكاملة، التي تساعد على رفع الأهلية الائتمانية للعميل، وزيادة الكفاءة وضمان سداد القروض؛ إذ إن تقدم خدمات الإقراض مرتبط باستخدام تكنولوجيا متطورة ومساعدة العميل في تسويق منتجاته.
- ضرورة أن يكون التمويل الزراعي ضمن سلسلة القيمة المتكاملة، والاستفادة من التجميع والتفاعل بين الجهات الفاعلة فيها.
- اعتماد الآليات المقترحة لتسهيل حصول الفلاحين على التمويل والقروض الزراعية وتيسير شروط السداد لتكون ملائمة وإمكانياهم وطبيعة مشروعاتهم، وكذلك طمأنة المصارف الأهلية حول إمكانيتها في تحصيل القروض وتحقيق الربحية المناسبة.

- توفير مستودعات مؤمنة وعالية الجودة للحفاظ على المنتجات الزراعية بعد فترة الحصاد.
- تثقيف المزارعين بأهمية التخطيط والإدارة المالية لمشاريعهم الزراعية، وإعداد برامج توعية وتدريب حول برامج التمويل والإقراض وكيفية التعامل مع المصارف، والاستفادة منها وحسن استغلالها.
- تفعيل دور الجمعيات الفلاحية التعاونية من خلال جعلها حلقة الوصل بين الجهات الزراعية الحكومية من جهة -على سبيل المثال دائرة الزراعة والبحوث والوقاية...- والفلاحين من جهة أخرى.
- توظيف تقنيات المعلومات في العمل المصرفي؛ لتسهيل الاتصال، وتقديم الخدمات المصرفية والرقابة، واتخاذ القرارات.
- تغطية غياب فروع المصارف في المناطق الريفية عن طريق استخدام الأساليب الحديثة والمبتكرة في توزيع الخدمات المصرفية مثل خدمات الصراف الآلي، وكذلك الخدمات المصرفية عن طريق الهواتف النقالة.
- تهيئة البيئة التنظيمية المناسبة للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات، وربطها بالنظام المالي.
- إقامة شراكات جديدة بين أصحاب المصلحة داخل القطاع الخاص أو القطاع الخاص والعام بما يخدم نمو القطاع الزراعي في العراق.

المصادر

المصادر العربية

- أبو الوفا، القحطاني نايف (١٩٩٥) أهم ملامح القروض والإعانات الزراعية وأثرها في التكوين الرأسمالي الزراعي بالملكة العربية السعودية، مركز البحوث الزراعية، جامعة الملك سعود، ١٤١٦هـ.
- أحمد، عثمان بابكر (١٩٩٧)، تجربة البنوك السودانية في التمويل الزراعي بصيغة السلم، البنك الإسلامي للتنمية / المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة.
- الحسيني، فلاح حسن والدوري، مؤيد عبد الرحمان (٢٠٠٠) إدارة المصارف، دار وائل للنشر، الأردن.
- الزبيدي، حمزة محمود (٢٠٠٠) إدارة المصارف، ط ١، مؤسسة الوراق، الأردن.
- الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (٢٠٠٩) التمويل الريفي في الصندوق، بالومي، روما) إيطاليا)، (آب ٢٠٠٩).
- العزاوي، إبراهيم طارق (٢٠١٢) تقييم صناديق الإقراض التخصيصية للمصرف الزراعي التعاوني بإطار المبادرة الزراعية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد . جامعة بغداد لنيل درجة الماجستير في علوم المحاسبة.
- المنظمة العربية للتنمية الزراعية (١٩٩٧)، دراسة تحسين خدمات التمويل الزراعي لصغار المزارعين وتنظيماتهم في الوطن العربي، جامعة الدول العربية، الخرطوم، السودان.
- المنظمة العربية للتنمية الزراعية (٢٠٠٨)، دراسة تطوير أساليب تمويل المشروعات الزراعية الصغيرة لاستخدام التقانات المطورة في الوطن العربي، الخرطوم.
- النابلسي، سليم فيصل (٢٠١٦)، مخاطر التمويل الزراعي بالصيغ الإسلامية، مجلة دنانير، العدد الخامس.

- حسيني، مصطفى وزراق، مصطفى (٢٠٠٤)، دراسة التمويل الفلاحي، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة ورقلة لنيل شهادة ليسانس، الجزائر.
- حنفي، عبد الغفار وأبو قحف، عبد السلام (١٩٩٣)، الإدارة الحديثة في المصارف التجارية، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية.
- عبد الحميد، عبد المطلب (٢٠٠٠)، البنوك الشاملة وعمليات إدارتها، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- عوض، علي جمال الدين (١٩٩٨)، عمليات المصارف من الوجهة القانونية، ط ١، دار النهضة العربية.
- مصطفى محمد وعلي، محمد والعوايدة، محمد (٢٠١٠)، إدارة مخاطر التمويل الريفي في إقليم الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، الاتحاد الإقليمي للتمويل الريفي في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا (NENARACA)، عمان، الأردن.

المصادر الأجنبية

- Armstrong, D. (2011) **Mobile Banking Is Mainstream**. Rabo Development: Case Studies in Mobile Banking. <http://www.slideshare.net/danarmstrong/mobile-banking-rabo-development-partner-banks>
- Fries, B. (2007) **The value chain framework, rural finance, and lessons for TA providers and donors**, presentation at the Asia International Conference.
- International Finance Corporation (IFC) & Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI) (2012) Innovative Agricultural SME Finance Models, International Finance Corporation 2012, Washington, D.C.
- Miller, C. and da Silva, C. (2007) **Value chain financing in agriculture**, Enterprise Development and Microfinance 13(2/3), Practical Action Publishing, Rugby.
- Miller, Calvin & Jones, Linda (2010) Agricultural Value Chain Finance, Tools and Lessons, Food and Agriculture Organization of the United Nations and Practical Action Publishing, Rugby, UK and Rome.
- Nair (2008), Assessing and Managing Credit-risk in Agricultural Lending: Findings from a Survey of Major Lenders in Five Countries
- Oxfam. 2009. The Missing Middle in Agricultural Finance — Relieving the Capital Constraint on Smallholder Groups and Other Agricultural SMEs. Oxfam.
- Ramirez, Juana., Hernandez, Emilio. (2016) Innovations for inclusive agricultural finance and risk mitigation mechanisms. The case of Tamwil El Fellah in Morocco, the Food and Agriculture Organization of the United Nations and ADA – Microfinance, Rome.

2016.

- World bank (2006) Buffalo, Bakeries, and Tractors: Cases in Rural Leasing From Pakistan, Uganda, and Mexico. Washington DC: ARD World Bank.
- World Bank. 2007. World Development Report 2008: Agriculture for Development. Washington, DC: The World Bank.
- Ziari, Houshmand A., Leatham, David J., and Turvey, Calum G. (1994) APPLICATION OF MATHEMATICAL PROGRAMMING TECHNIQUES IN CREDIT SCORING OF AGRICULTURAL LOANS, Proceedings of a Seminar sponsored by North Central Regional Project NC-20 "Regulatory, Efficiency and Management Issues Affecting Rural Financial Markets" Hyatt-Regency Crystal City, October 3, 1994.

**دور الضرائب المحلية في تمويل موازنات الحكومات المحلية على وفق
القانون العراقي**

**د.خيري إبراهيم مراد
جامعة دهوك – كلية القانون**

دور الضرائب المحلية في تمويل موازنات الحكومات المحلية على وفق القانون العراقي

المستخلص

تختلف الدول فيما بينها في منح الحكومات المحلية اختصاصات فرض الضرائب سواء المباشرة وغير المباشرة؛ فعلى سبيل المثال نجد أن الولايات المتحدة تمنح حكومة ولاياتها اختصاصات واسعة في فرض الضرائب، وكذلك الحال في ألمانيا وفرنسا؛ والسؤال هنا هو: هل تتمتع حكومات المحافظات غير المنتظمة بإقليم وكذلك الأقاليم بفرض الضرائب المحلية على وفق النظام القانوني العراقي؟ وإذا كانت تتمتع بهذه السلطة والصلاحيات، فما الفائدة منها إذا كانت هناك ضرائب مركزية تفرض على الأشخاص في جميع أنحاء الدولة الواحدة؟ وهل الضرائب المحلية مقبولة أكثر عند مقارنتها بالضرائب المركزية؟ إن إجابات هذه الأسئلة ستكون محور دراستنا هذه.

تعني اللا مركزية الإدارية وحتى السياسية نقل مسؤولية الخدمات من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية؛ وبالتالي ظهور حاجات جديدة مما يتطلب مصادر دخل جديدة لهذه الحكومات المحلية، وحيث إن فرض الضرائب المحلية من قبلها ليست بالسهولة بمكان، مما يتوجب التدخل التشريعي لمنح الصلاحية لهذه الحكومات بفرضها لمواجهة هذه الحاجات وإشباعها للأفراد.

ولا يخفى على المختصين بالشأن الضريبي والمالي أن فرض الضريبة لا تحظى بمقبولية من الأفراد كونها تمثل عبئاً مالياً؛ مما يتطلب التوجه نحو ضريبة يكون قبولها أهون مقارنة بالضرائب المركزية، مع الأخذ بالحسبان أن فكرة الضرائب المحلية مرتبطة بفكرة اللا مركزية لما لها من منافع متعددة منها، الكفاءة الإدارية والاقتصادية في تخصيص الموارد الشحيحة بسبب تحسن الفهم للاحتياجات المحلية وكيفية إشباعها، وكذلك الشفافية فهناك صلة واضحة بين دافعي الضرائب المحلية ومستوى الخدمات المقدمة محلياً.

إن الحكومات المحلية تحتاج إلى استقلالية ضريبية؛ كون الـلا مركزية أكثر فعالية في تقديم الخدمات وإشباع الحاجات للأفراد، ولكن بالمقابل عليها أن تدبّر الموارد لتقديم تلك الخدمات، فعلى الرغم من أن الحكومات المركزية تمولها ولكن ذلك لا يكفي؛ مما يتطلب منها أن تخلق مصادر دخل لها منها الضرائب المحلية لأن فيها فائدة كبيرة للحكومات المحلية منها تمكينها من تنويع كمية ونوعية خدماتها على وفق التفضيلات المحلية كما ذكرنا آنفاً وإن مستوى المساءلة أكثر ارتفاعاً حينما يتعلق الأمر بالأموال المجموعة محلياً بالمقارنة مع التحويلات أو المنح المقدمة من المركز، مع العلم أن الأخيرة غالباً ما ترافقها شروط مسبقة تحد من كيفية إنفاقها.

Abstract

Countries differ among themselves in giving local governments the powers to impose taxes both directly and indirectly. For example, the United States has a broad mandate for taxation. As are Germany and France. The question is whether the provincial governments that are not organized in the province and the regions have taxes. If it has such authority and authority, what is the benefit if there are central taxes levied on people throughout the same state?

This is what we are addressing in the focus of our research . Administrative and even administrative decentralization means shifting the responsibility of services from the central government to the local government and thus the emergence of new needs that require new sources of income for these local governments. And that the imposition of local taxes by them is not easy, which requires legislative intervention to grant these governments the power to meet these needs and saturation of individuals.

It is well known to tax and financial specialists that the imposition of the tax does not receive the admissibility of individuals because they represent a financial burden, which requires the direction of a tax to be accepted by individuals compared to the central taxes, knowing that the idea of local taxes the idea of decentralization because of the benefits of administrative and economic efficiency in Allocation of scarce resources Due to improved understanding of local needs and how to

satisfy them, as well as transparency, there is a clear link between local taxpayers and the level of services provided locally. Local governments need tax autonomy because decentralization is more effective in providing services and satisfying people's needs, but in return for them to manage the resources to provide these services.

إشكالية البحث

لقد أدى التقدم الحضري للمدن والأقاليم إلى زيادة حاجات الأفراد؛ مما يتطلب إشباعها من قبل الإدارة؛ ونظراً لقصور الحكومات في تلبية هذه الخدمات بسبب ضعف قدرة الموارد المالية للدولة «كما في العراق حالياً» لاعتماده على مصدر وحيد وهو إيرادات النفط والغاز «دولة ريعية»؛ مما خلق موازنة سلبية «زيادة النفقات على الإيرادات» حيث نجد فيها عجز موازنة واضح إلى جانب أسباب أخرى هي الفساد الإداري والمالي المستشري في الدولة العراقية، وعدم وجود الحوكمة الإدارية، وغير ذلك من الأسباب التي جعلت هناك خللاً في الإيرادات العامة. ومن أجل مواجهة هذه الطلبات وإشباعها يتطلب خلق مصادر جديدة للإيرادات ومن أهمها الضرائب، وهذه هي نقطة الانطلاق في هذه الدراسة وهي الإشكالية الأولى. أما الإشكالية الأخرى فتتمثل في الأساس الدستوري والقانوني في فرضها من قبل الحكومات المحلية؛ بمعنى آخر هل تمتلك الإدارات المحلية أو الحكومات المحلية صلاحية أو سلطة في فرض الضرائب المحلية على وفق النظام القانوني العراقي^١.

ظهرت هذه الإشكالية بعد عام ٢٠٠٣ في العراق بسبب تغير النظام السياسي وتحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة مركبة «اتحادية»، وحينما صدر دستور سنة ٢٠٠٥ نص على فرض أن

١. تجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الإشكالية غير موجودة فيما يخص إدارة الأقاليم ضمن الدولة الاتحادية العراقية؛ بسبب ثنائية السلطة التشريعية، فالإقليم يدار من خلال الإدارة المركزية السياسية؛ وبالتالي يستطيع بما يمتلك من سلطة سياسية وقانونية "برلمان" من أن يفرض ضرائب محلية على الأفراد؛ وهذا ما جاء بالدستور العراقي بالمواد (١١٦ و ١١٧ و ١٢١/ البند الأول).

الضرائب والرسوم لا يكون إلا بقانون^٢؛ وهنا يظهر لنا تساؤل مشروع هو هل تستطيع الحكومات المحلية أو مجالسها بما لديها من سلطة من فرض الضرائب على الأفراد؟

إن هذه الدراسة ستحاول الإجابة على هذه التساؤلات وكذلك الإجابة على التساؤلات الآتية:

١. ما المقصود بالإدارة المحلية (الحكومة المحلية)؟ وكيف نُميّز بينهما وبين ما يتشابه من مصطلحات أخرى قريبة منها؟

٢. ما الذي يراد بالضرائب المحلية؟ وكيف نُميّزها من غيرها من الضرائب؟

٣. كيف تستطيع الإدارات المحلية أو الحكومات المحلية فرض الضرائب على الأفراد؟ بمعنى آخر ما الأساس القانوني بفرضها من قبلها؟ وهل تستطيع المجالس المحلية من فرض الضرائب إذا خولها القانون بذلك سواء أكان قانوناً محلياً أم اتحادياً من خلال إصدارها لقرار إداري يستند إلى التحويل القانوني بفرضها للضريبة؟

منهجية البحث

تقتضي طبيعة الدراسة الاستعانة بالمنهجين الاستقرائي والاستنباطي من أجل تحليل النصوص القانونية التي عاجلت النظام الإداري في العراق وتحديدًا قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والرجوع إلى دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الأخرى ذات العلاقة؛ لمعرفة كيفية التنظيم الإداري فيه ومعرفة هل تستطيع الإدارات المحلية فرض الضرائب على الأفراد؟.

٢. انظر: المادة ٢٨ (البند أولاً من المادة ٢٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

المقدمة

لقد أضحى الاعتماد على الإدارات أو الحكومات المحلية في إدارة المدن «المناطقية» أمراً لا غنى عنه من أجل التغلب على مشكلات المواطنين، وتحسين الخدمات المقدمة إليهم المجالات كافة ولاسيما ذات الطابع المحلي أو البلدي، كالصحة والتعليم والأمور البلدية والأمن الداخلي؛ وكل ذلك من أجل اشباع حاجات الأفراد وتلبية رغباتهم في ذلك، وحتى تتمكن الحكومة المحلية من تحقيق ذلك فإنها تحتاج إلى مصادر تمويلية أو موارد مالية تعينها على تحقيق ما تصبو إليه في هذا الجانب؛ لذلك نجد أن التمويل المحلي «الضرائب المحلية تحديداً» من أهم مقومات نجاح إدارة الحكومات المحلية للمدن أو المناطقية وتحسين أدائها المنوط بها على نحو أكثر كفاءة.

إن الزيادة المستمرة لعدد سكان المناطق وتنامي حاجاتهم إلى المزيد من الخدمات جعل للحكومة المحلية أهمية ودوراً كبيراً في إدارة شؤون المناطق المحلية، تاركة الحكومة المركزية إدارة ذلك لها؛ ، ولأجل الوصول إلى ذلك ونجاح الإدارة المحلية في مسعاها هذا، يتطلب أن يكون لها من الصلاحيات والسلطات ومنها فرض الضرائب المحلية.

وعلى الرغم من تنوع واختلاف نظم الإدارة المحلية، فإن الدول المتقدمة منها وكذلك النامية تختار من بين هذه النظم الأكثر ملاءمة لظروفها التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وما يحدد الأخذ بنظام الإدارة المناطقية أو اللامركزية سواء اللامركزية الإدارية أم السياسية هو أن أفراد المجتمع المحلي أو المناطقية يعرفون بعضهم بعضاً، وأنهم أجدر من غيرهم بمعرفة مشكلاتهم وحلها من خلال تجمعهم المحلي المتمثل بإدارتهم لمنطقتهم .

لقد أصبح تطوير التمويل المحلي وإصلاح الإدارة اللامركزية أحد أهم القضايا التي شغلت حكومات الدول النامية اعتباراً من عقد التسعينيات من القرن الماضي، ولكن يبدو أن الإصلاح المالي اللامركزي يسير ببطء وبصعوبة في كثير من الدول النامية؛ لكثرة القيود التي تكبل اللامركزية

الإدارية والتي يصعب القضاء عليها في الأجل القصير، ولعل من أهم القيود التي تواجه التمويل المحلي في الدول النامية هو تداخل اختصاصات الهيئات المحلية وتقييد نفاذها إلى أسواق رأس المال ومؤسسات التمويل للاقتراض منها؛ ولذلك نرى تقبّل الأفراد أو الناس للضرائب المحلية في مناطقهم أكثر من الضرائب المركزية لأنهم على يقين أن ما يدفعونه من ضرائب سوف تعود عليهم بشكل منافع وخدمات مقدمة لهم من قبل الإدارة المحلية بغية إشباع حاجاتهم^٣.

خطة الدراسة:

سوف نعرض هذه الدراسة من خلال ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الحكومة المحلية.

المبحث الثاني: مفهوم الضرائب المحلية.

المبحث الثالث: سلطة المجالس المحلية في فرض الضرائب المحلية على وفق القانون العراقي.

٣. د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية «دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية»، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص: ٣٣.

المبحث الأول

مفهوم الحكومة المحلية

يراد بها السلطات الادارية على مناطق معينة ضمن كيان الدولة الواحدة، ولذلك هي أصغر من الدولة، وهي نقيض مفهوم الدولة على المستوى القومي التي يشار إليها باسم الحكومة الفيدرالية أو الحكومة المركزية أو الحكومة الوطنية.

وللوصول إلى الغاية البحثية من هذه الدراسة سنقسم هذا المبحث على المطالب الثلاثة الآتية: المطلب الأول سيخصّص لبيان ماهية الحكومة المحلية، والمطلب الثاني سنتناول فيه مبررات الأخذ بالحكومة المحلية، وأما المطلب الثالث فسنفرده لتمييزها عما يختلط معها من مصطلحات مشابهة لها.

المطلب الأول

ماهية الحكومة المحلية

تعددت الحدود والمفاهيم للحكومة المحلية، فقد ذهب بعضهم لتعريفها بأنها فرع من أفرع الحكومة الوطنية التي لها ولاية على مجموعة محددة من وظائف الدولة ضمن منطقة جغرافية محددة. وهناك من يذهب^٤ إلى بيان أنها مؤسسات تمارس السلطة أو تقوم بتنفيذ المهام الحكومية على المستوى المحلي، أما الأمم المتحدة فقد عرفت^٥ها «بأنها في حالة النظام الفيدرالي التي يتم إيجادها بموجب القوانين المتمتعة بقدر كبير من السيطرة على الأمور المحلية بما في ذلك سلطة فرض الضرائب

٤. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، و د. علي محمد بدير، و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص: ٧٧.

٥. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري «دراسة مقارنة»، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص: ٢٤٤.

واستخدام الأفراد لأغراض محددة»^٦.

ويعتبر الحكم المحلي «local government» تطوراً للإدارة المحلية من خلال المرور بمرحلة عدم التركيز الإداري إلى الإدارة المحلية، ثم الحكم المحلي، ثم الاستقلال الذاتي^٧.

المطلب الثاني

مبررات الحكومة المحلية

يعد نظام الحكم المحلي من الأنظمة الناجحة في إدارة الجماعات البشرية المحلية؛ لذلك نجد أغلب دول العالم تأخذ به، ومنها العراق.

أما مبررات الاخذ بنظام الحكومة المحلية فهي تختلف من دولة إلى أخرى، إلا أن العوامل الأكثر إلحاحاً هي تلك المتعلقة باتساع الرقعة الجغرافية للدولة، وتعدد قوميتها، أو في أثناء عملية إعادة توحيد الدولة بعد تشتت أقاليمها أو استقلالها عن قوة مستعمرة.

فاعتماد نظام الحكومة المحلية يجعل عملية التوحيد سهلة كون الكيانات الجديدة تعودت على نوع من الاستقلالية في إدارة شؤونها، وقد ترى في الانضمام إلى كيان سياسي جديد تهديداً لتلك الاستقلالية؛ لذلك يعدُّ نظام الإدارة المحلية شكلاً يحافظ على الاستقلالية السياسية مع تحقيق الوحدة في آن واحد وهو ما طبق في أثناء توحيد الولايات المتحدة الأميركية وكثير من الدول الفيدرالية سواء في أوروبا أو أفريقيا، وأما العوامل المؤثرة على الحكم المحلي، فنرى أن التباين الذي يمكن أن نلمسه في تصميم الحكم المحلي داخل الدولة الواحدة أو اختلافه من دولة إلى أخرى، إنما مرده إلى البيئة التي تحيط به، أو مجموعة الظروف التي أوجدته؛ وهذه العوامل التي تؤثر على تصميم

٦. د. فرح ضياء حسين، الحكومات المحلية، منشورات مكتب الهاشمي للكتاب الجامعي، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص: ٣٠/١٥.

٧. د. محمد ابراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية في مصر «طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه»، بحث منشور في مجلة جامعة الإمارات العربية المتحدة، السنة السابعة والعشرون، العدد السادس والخمسون، أكتوبر ٢٠١٣، ص: ٣٦٠/٣٦١.

الحكم المحلي هي:

١. العوامل الجغرافية: تؤثر العوامل الجغرافية ونقص وسائل المواصلات وتباعد أقاليم دولة ما واتساعها على نظام الحكم المحلي فيها، كأن تكون مكونة من جزر متباعدة مثل جمهورية جزر القمر الفيدرالية فهذا التباعد بين الأقاليم يؤدي إلى ضعف التواصل بينها وبين الحكومة المركزية؛ مما يضعف إحداها، فكلما كانت الأقاليم متباعدة كانت هناك حاجة أكثر لحكم محلي قوي وفعال لتفادي انفصال تلك الأقاليم^٨.

٢. العوامل التاريخية: في معظم تجارب الحكم المحلي المعتمدة حالياً في العالم، تكون الأقاليم أو الولايات قد عرفت عبر تاريخها تجربة الاستقلالية والحكم الذاتي، وهي ما يجعل انتقال إلى نظام حكم أقل مما اكتسبه أمراً عسيراً؛ فالولايات الأميركية التي شكّلت نواة الاتحاد كانت ولايات مستقلة تحكم نفسها؛ وبالتالي فالظروف التاريخية هنا كان لها الدور الحاسم في اعتماد نظام الحكم المحلي في الولايات المتحدة .

٣. العوامل الاجتماعية والثقافية: نتيجة للهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة، انتشرت الأحياء العشوائية وتزايد سكان تلك المدن بنحو غير متوقع وغير متحكم فيه، مما شكل ضغطاً على الخدمات الصحية والتعليمية والنقل وغير ذلك من الخدمات المقدمة للأفراد وكذلك ساهم ذلك في انتشار الآفات الاجتماعية والجريمة المنظمة، وكذلك أدى إلى إفراغ القرى والأرياف من الكفاءات التي تطور الفلاحة «الزراعة» وتربية الحيوان؛ مما يشكل ضياعاً لموارد مهمة تكلف خزينة الدولة موارد الكثير.

٤. العوامل السياسية: يتأثر نظام الحكم المحلي كونه جزءاً من المنظومة السياسية للدولة

٨. انظر:

Smoke, P. (2006), "Fiscal Decentralization in Developing Countries : A Review of Current Concepts and Practice", United Nations, Research Institute for Social Development, Paper no. ٣٦٠. ص: ٣٦٠. مرجع سابق، ص: ٣٦٠. مشار عليه في بحث د. محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللامركزية في مصر، مرجع سابق، ص: ٣٦٠.

بالعوامل السياسية، كأن يكون النظام السياسي غير ديمقراطي أو غير مستقر؛ لأن الحكم المحلي هو أنموذج مصغر للحكم العام للدولة يؤثر فيها، ويتأثر بها سلباً أو إيجاباً، فكلما كان النظام ديمقراطياً ومستقراً أدى ذلك إلى تماسك الحكم المحلي^٩.

٥. العوامل الاقتصادية: كما السياسية تماماً تشكل المنظومة الاقتصادية للحكومات المحلية جزءاً من القدرات الاقتصادية العامة للدولة وإن تباينت من إقليم لآخر بحسب المقدرات الاقتصادية التي تحدد طبيعة الأقاليم إن كانت زراعية مثلاً؛ مما يسهل عليها القيام بأعباء الإدارة والتسيير والتطوير والتنمية المستدامة لإقليمها^{١٠}.

وقد يسأل سائل ما المبررات للأخذ به؟ وللإجابة نقول إن هناك مبررات لهذا النظام وهي كما يأتي:

أولاً: المبررات السياسية:

١. أنها مظهر من مظاهر الديمقراطية.

٢. وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية، وتعبر عن ذاتيتهم المحلية.

٣. مجال لتدريب قيادات محلية مستقبلية.

٤. يدعم التعاون بين الإدارة المحلية وسلطة الدولة المركزية.

٥. نتيجة تعدد الأجناس والأعراق.

٦. تدعيم الاتجاه الديمقراطي السليم على المستوى المحلي يعدُّ إحدى الحلقات الأصيلية على

طريق التطور العام.

٩. د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣، الطبعة الأولى، ص: ٣٤.

١٠. د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١، ص: ٢٤٣.

ويحقق نظام الإدارة المحلية النتائج الآتية:

أ- التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي.

ب- يربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية.

ج- قرب المواطنين من الحكومة.

د- دفع المواطنين للعمل لصالح وحدثهم المحلية.

هـ- المساهمة الفعالة في الحفاظ على الأمن والنظام والقانوني.

٧. الاعتراف بنوع من اللا مركزية الإقليمية للأقليات؛ مما يحقق لهم نوعاً من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة؛ وبالتالي يكون الحكم المحلي تقويةً للبناء السياسي للدولة يربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية.

٨. تخفيف الأعباء عن كاهل الحكومة المركزية.

٩. تعدد الوحدات المحلية بمنزلة حقل تجارب تستعمله السلطة المركزية لفحص سياسات معينة على المستوى المحلي لمعرفة الآثار المترتبة على تطبيقها ومدى الاستجابة لها^{١١}.

ثانياً: المبررات الإدارية:

إن نظام الإدارة المحلية يعدُّ ضرورةً فنية وإدارية بسبب الفوائد التي يحققها تطبيق هذا النظام، ومن هذه الفوائد المتحققة الآتي:

١. القضاء على البيروقراطية التي تلازم النظام المركزي.

١١. د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، «دراسة مقارنة»، مرجع سابق، ص: ٢٥٥.

٢. مراعاة الظروف المحلية حين تقديم الخدمات.
 ٣. تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى.
 ٤. تعد الوحدة المحلية حقل تجارب للتأكد من جدوى تطبيق أساليب إدارية جديدة^{١٢}.
 ٥. تكون الوحدة المحلية بمنزلة الجهاز الإداري الذي يتعاون مع جهاز التنظيم السياسي لنقل الإحساس الشعبي بضرورة إحداث تغييرات جذرية في الجهاز الإداري.
 ٦. إدارة الوحدة المحلية بواسطة أهاليها والذين هم أقدر الناس على فهم مشكلاتهم وحلها مما يضاعف الفعالية في أثناء الإنجاز.
- ثالثاً: المبررات الاجتماعية:

١. حصول الأفراد على احتياجاتهم المحلية وإشباع رغبتهم.
٢. تطوير مستويات الخدمات المختلفة؛ وبالتالي تطوير الحياة الاجتماعية .
٣. تقوية البناء الاجتماعي للدولة بتحقيق مبدأ المشاركة الاجتماعية بين الأفراد بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلاً من تركيزها في العاصمة ”المركز“؛ مما يؤدي إلى النهوض في المجالات الثقافية والفنية والعسكرية عن طريق إشراكهم معاً في مجالات العمل الممكن.
٤. تفجير طاقات الإبداع لدى الجماعة المحلية.
٥. تقوية الروابط الروحية بين الأفراد المحليين^{١٣}.

رابعاً:- المبررات الاقتصادية:

١٢. د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية، «دراسة مقارنة»، مرجع سابق، ص: ٢٥٦.

١٣. د. فرح ضياء حسين مبارك الصغار، الحكومات المحلية، مرجع سابق، ص: ٣٥ و ٣٦.

١. البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي.
٢. تحقيق لا مركزية التصنيع.
٣. العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
٤. تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
٥. تحقيق المشاركة الجماهيرية في تنفيذ برامج التنمية المحلية.
٦. سهولة وضع الخطط التنموية^{١٤}.

المطلب الثالث

تمييز الحكومة المحلية عما يشته به من مصطلحات

سبق وأن أوضحنا أن الحكم المحلي هو نظام حكومي يدار بواسطة هيئات منتخبة، أو هو نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف إلى زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها إعطاء المحليات الصلاحيات والاختصاصات التي تساعد على سرعة اتخاذ القرار بعيداً عن السيطرة المركزية، مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة وهي تعبر عن اللا مركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي إن الإدارة المحلية تؤدي إلى نقل بعض السلطات إلى الوحدات المحلية.

ومن المفاهيم أو المصطلحات المقاربة أو المشابهة للحكومة المحلية هي الإدارة المحلية، والوحدات المحلية، والحكم الذاتي، والمجتمع المحلي، وهذا ما سنتناوله في الفروع الآتية تباعاً.

١٤. د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص: ٤٦.

الفرع الأول

ماهية الإدارة المحلية^{١٥}

الإدارة المحلية هي مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية، ويكون عرضه للمسؤولية أمام النخبين سكان الوحدة المحلية، ويعدُّ مكملاً لأجهزة الدولة. وإذا نحن بصدد دراسة النظام القانوني العراقي فإننا نجد هنا أن مجالس المحافظات هو أوضح مثال للإدارة المحلية. وأهم ما يميز هذا التعريف هو التركيز على الجانب الانتخابي كونها هيئات أو مجالس محلية منتخبة وتخضع لرقابة وإشراف الرقابة المركزي، وهي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، وتقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة فضلاً عن إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية في تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المشروعة، حيث يتم توزيع أعباء الوظيفة الإدارية للدولة بناءً على قانون بين الأجهزة التنفيذية المركزية والمجالس المحلية المنتخبة على مستوى الوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية، وتمارس اختصاصاتها ومهامها على وفق مواردها المالية عن طريق المجالس المحلية تحت إشراف والسلطة المركزية ورقابتها^{١٦}.

الفرع الثاني

ماهية الوحدات المحلية

هي المناطق الجغرافية أو الأقسام المحددة التي أسبغ عليها القانون صفة الشخصية المعنوية التي تتولى إدارة شؤونها المحلية بنفسها بواسطة ممثليها، مع الأخذ بالحسبان أن المحافظة والقضاء والناحية من الإدارات المحلية الواردة في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (سابعاً) المادة الأولى) منه، وتمتاز الوحدات الإدارية بوحدة النمط، حيث تتماثل هذه الوحدات في مستويين هما

١٥. د. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية، منشورات المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص: ٥٦٠.

١٦. د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار، الحكومات المحلية، مرجع سابق، ص: ٣٦/٣٥.

المحافظات والبلديات، ويتم توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تمارس هذه الوحدات وظيفتها الإدارية تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها^{١٧}.

الفرع الثالث

ماهية الحكم الذاتي

يعد الحكم الذاتي أنموذجاً من نماذج اللا مركزية الإقليمية، فهو يقوم على الأسس نفسها التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، إذ يرى بعض الباحثين^{١٨} أن الحكم الذاتي من النظم اللا مركزية التي لا يمكن أن يرتقي إلى اللا مركزية السياسية في الدولة المركبة ولا تهبط إلى اللا مركزية الإدارية، فهو صيغة من صيغ الحكم والإدارة ويمثل مكانة وسطى بين نظامي اللا مركزية السياسية واللا مركزية الإدارية. يدل المعنى الأشمل للمصطلح على مؤسسات الحكومة المحلية في النظام الفيدرالي أو النظام الاحادي، وتجر الإشارة إلى أن بعض الدول قد تمنح إقليمياً من أقاليمها فضلاً عن الاستقلال الإداري اختصاصاً تشريعياً؛ وحينئذ يجوز إطلاق الحكم المحلي أو الحكم الذاتي على هذا النظام^{١٩}؛ لأن الدولة وإن كانت بسيطة إلا أنها تنتهي إلى نوع من اللا مركزية السياسية إلى بعض الأقاليم لا جميعها، وإن تجربة العراق في ظل دستور سنة ١٩٧٠ معروفة بهذا الشأن حينما منح إقليم كردستان إدارة الحكم الذاتي بموجب بيان آذار لسنة ١٩٧١ وصدور قانون (قانون الحكم الذاتي) لمنطقة كردستان رقم (٣٣) لسنة ١٩٧٤^{٢٠}.

١٧. د. حمدي عبد العظيم، "التمويل المحلي وتنمية المحليات"، بحث مقدم لمؤتمر الدقهلية لتطوير الإدارة المحلية، ٩ أيار، ١٩٨٦، مشار إليه في بحث الدكتور محمد إبراهيم الشافعي، تمويل اللا مركزية المحلية في مصر، مرجع سابق، ص: ٣٦٦.

١٨. د. فرح ضياء حسين مبارك الصفار، الحكومات المحلية، مرجع سابق، ص: ١٢.

١٩. د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، مرجع سابق، ص: ٤٦.

٢٠. نشر القانون بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٢٣٢٧ في ١١/٣/١٩٧٤.

الفرع الرابع

ماهية المجتمع المحلي

هو مجموعة من الناس يقيمون في منطقة جغرافية محددة، ويشتركون معاً في الأنشطة السياسية والاقتصادية، ويكوّنون معاً فيما بينهم وحدة اجتماعية ذات حكم ذاتي تسودها قيم عامة ويشعرون بالانتماء نحوها. وأمثلة المجتمع المحلي (المدينة، القرية) وعلى الرغم من أن المجتمع المحلي يشكل وحدة جغرافية محلية ويوفر لسكانه السلع والخدمات فليس من الضروري أن يتحدد بحدود قانونية كما هو الحال بالنسبة للمدينة وليس من الضروري أن يكون سياسياً مستقلاً؛ ويلاحظ أن الحكومات المحلية تستمد قوتها وشرعيتها أساساً من المجتمع، أما الحكومة المركزية فيقتصر على حماية الاحتياجات والحقوق العامة بهدف تحقيق التوازن المنشود بين مصالح الجهات المختلفة، أي إن الإدارة المحلية لا مركزية، ذات طابع إداري، تهدف إلى تنسيق العلاقة بين مركز الدولة وفروعه المحلية المنتشرة في أرجائها^{٢١}.

خلاصة القول -ونحن نتميز بين الحكومة المحلية وعما يتشابه فيما بينها من مفاهيم- فإن الحكم المحلي هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية؛ وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسات العامة للدولة وإدارة المرافق القومية وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير المرافق المحلية، لتحقيق الأغراض أو الأهداف المشروعة لها؛ بمعنى آخر أن الحكم المحلي يوجد حيث تتوافر أجهزة إدارية محلية ووحدات إدارية محلية لتصريف الشؤون المحلية في حدود السلطات المخولة لها من الحكومة المركزية في إطار الدستور^{٢٢}.

٢١. يشير الفقه الإداري إلى أن مرتكزات الإدارة المحلية أو الحكم المحلي هي:

١. وجود مصالح محلية أو مرفقية مشتركة في رقعة جغرافية محددة.
٢. قيام مجالس أو هيئات منتخبة للإشراف على المصالح المحلية وإدارتها.
٣. وجود هيئات تباشر اختصاصات أصلية، أي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تحت رعاية رقابة مركزية محددة.
٤. توفر المشروعية الانتخابية، فالانتخاب يعدّ ركناً أساسياً من مقومات اللامركزية الإدارية، وذلك لأنها تستمد مشروعيتها من المواطنين وليس من السلطة المركزية.

٢٢. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية "اللامركزية على الطريقة الفرنسية"، مرجع سابق، ص: ١٤٥-١٥٥.

المبحث الثاني

مفهوم الضرائب المحلية

إن الضرائب هي مبالغ نقدية تفرضها الدولة أو أشخاص القانون العام وتقتطعها من أموال الأفراد جبراً وبصفة نهائية ومن دون مقابل وتستخدمها للقيام بمقتضيات السياسة المالية للدولة وأهدافها.

ونظراً لانتقال مسؤولية تقديم الخدمات من قبل السلطة المركزية إلى السلطات والهيئات المحلية، مما يتطلب وجود مصادر تمويلية لتقديم هذه الخدمات وإشباع حاجات الأفراد المحلية؛ بمعنى آخر أن حاجة الحكومات المحلية إلى إيرادات تؤمن لها استمرارها، وتضمن قيامها بوظائفها، فلا يخفى أن المال هو العصب المحرك للأعمال، وأن الإدارة هي المنفذة للقرارات ومن دونه ستبقى الهيئات ساكنة بلا حراك، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إيجاد مصادر دخل جديدة ومستدامة، ومن هذه المصادر ظهرت فكرة الضرائب المحلية كونها أنسب الحلول بتدبير هذه الموارد للحكومات المحلية^{٢٣}؛ وللوصول للغاية البحثية هنا سنقوم بتقسيم هذا المبحث على مطالب ثلاثة هي: بيان ماهية الضرائب المحلية، ودراسة مزايا الضرائب المحلية، وبيان أنواع فرض الضرائب وأساليبها.

المطلب الأول

ماهية الضرائب المحلية

يقصد بالضرائب المحلية كل فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها ودون مقابل؛ بقصد تحقيق منفعة عامة محلية وإشباعها^{٢٤}.

٢٣. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، شباط، ٢٠٠٥، متوفر على الشبكة الإلكترونية على الموقع الإلكتروني التالي : www.webreview.dz
٢٤. د. محمد هاموندي، الفيدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الإدارية الإقليمية "دراسة نظرية مقارنة"، منشورات مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، الطبعة الثانية، مطبعة وزارة التربية، أربيل، العراق، - ٢٠٠١، ص: ٢٣٧.

ومن هنا يتبين لنا أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية أو المناطقية، أي في رقعة جغرافية محددة ضمن الدولة الواحدة، ويتم دفعها إلى المجالس المحلية من قبل الأفراد المحليين أو المجتمع المحلي^{٢٥}؛ وعليه يجب أن تكون أو تتوافر في الضريبة المحلية مواصفات الضريبة العامة من قواعد عامة؛ لفرض الضريبة وهي تحقيق العدالة والمساواة في التضحية فضلاً عن محلية وسهولة تقدير الوعاء الضريبي لها، كل ذلك من أجل أن تتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازاناتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن إقليم كردستان العراق وبموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كونه إقليماً ويتمتع بثنائية السلطة «اللامركزية السياسية»؛ مما يجعله قادراً على فرض وخلق ضرائب محلية، ولكن الواقع يشير إلى عدم وجودها فيه، ولم يشرع برلمان إقليم كردستان العراق لحد الآن أي قانون بموجبه يفرض ضرائب محلية على الأفراد، مع الأخذ بالحسبان أن الضرائب المفروضة فيه هي ضرائب مركزية (اتحادية) كقانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل، وأصبح لغاية كما العراق معتمداً في إيراداته على النفط والغاز؛ مما جعله في أزمة مالية خانقة بسبب انخفاض أسعار النفط ودخول الإقليم في دوامة المديونية وأزمة عدم دفع رواتب الموظفين منذ عام ٢٠١٥ ولجوءه إلى نظام الادخار الإجباري على الرغم من مناداتنا في أكثر من مناسبة بضرورة تنويع مصادر الدخل ومنها هي الضرائب المحلية بالنسبة للإقليم .

إن الضرائب المحلية تختلف عن الضرائب المركزية بناحيتين مهمتين هما:

١. من ناحية الجهة التي تفرض الضريبة لحسابها فالضريبة المحلية تفرض من قبل المجالس المحلية، في حين أن الضريبة العامة أو المركزية أو الاتحادية تفرض لحساب السلطة المركزية أو الاتحادية

٢٥. منظمة الأغذية والزراعة الفاو / الأمم المتحدة، اللا مركزية والضرائب على الملكية الريفية، روما، ٢٠٠٤، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني الآتي : www.fao.org

وتعد حصيلتها مورداً للخزانة العامة المركزية^{٢٦}.

٢. ومن ناحية نطاق سريانها، فهي تسري أي -«الضريبة المحلية»- في نطاق الوحدة الإدارية المحلية المفروض فيها من دون أن تمتد إلى غيرها من الوحدات الإدارية الأخرى، في حين أن الضريبة العامة المركزية تطبق على شتى أنحاء الدولة ولا تقتصر على وحدات إدارية محلية معينة^{٢٧}.

المطلب الثاني

مزايا الضرائب المحلية

تعدُّ الضرائب المحلية مقبولة لدى أغلب دول العالم - كما ذكرنا ذلك آنفاً- كونها تتمتاز بعدة مزايا، ويمكن إجمالها بالآتي:

١. يؤدي فرض الضريبة إلى تعميق مفهوم الديمقراطية لدى أعضاء المجلس المحلي (الحكومة المحلية)؛ بسبب ارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب المحلية بحق التمثيل حتى يكون للمكلفين رأي في الطريقة التي تصرف بها أموالهم؛ وهذه المسؤولية تجعلهم يدققون في اختيار أصلح العناصر التي تحسن التعبير عن آرائهم وتكون آمنة على إنفاق الأموال التي تخرج من جيوبهم، وتدفعهم إلى أحكام الرقابة على أعمال المجلس المحلي وتتبع نشاطه الهادف إلى إشباع حاجات الأفراد^{٢٨}.

٢. إثارة شعور الأهالي بالمسؤولية حيث إن الأفراد بوجه عام يحكمون على الخدمات

٢٦. تجدر الإشارة هنا إلى أن قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل يعد قانوناً اتحادياً في الدولة العراقية الاتحادية ويسرى على جميع الوحدات الإدارية سواء الأقاليم أم المحافظات غير المنتظمة بإقليم؛ وبالتالي لا يعد قانوناً محلياً، ولذلك وجب التنبيه إلى هذه المسألة.

٢٧. أيضاً هنا تجدر الإشارة هنا إلى أن قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وبعده قانوناً اتحادياً ويسري على جميع الأراضي أو الوحدات الإدارية ضمن الدولة العراقية، فإن إيرادات هذا القانون تعد إيرادات اتحادية وتدخل في الخزانة العامة للدولة العراقية، ولا تعد إيرادات محلية على الرغم من تطبيقه حتى من قبل إقليم كردستان العراق.

٢٨. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية «اللا مركزية على الطريقة الفرنسية»، مرجع سابق، ص: ١٥٤-١٥٥.

المقدمة إليهم ومقارنة مستواها بمقدار ما يتحمله من أعباء مالية، وإن أي ارتفاع ولو كان طفيفاً في سعر الضريبة المحلية، يجعل الأفراد يتساءلون عما سيحصلون عليه من خدمات إضافية مقابل هذه الزيادة، حيث إن نفقات السلطة المحلية توجه إلى توفير الخدمات لهم مما يعني تأثرهم بذلك.

٣. تولد الضرائب المحلية إحساساً لدى الجماعة المحلية أو الأفراد المحليين بأن ما يدفعونه من أعباء مالية بشكل ضرائب محلية سوف ترجع لهم على شكل خدمات ويتم إشباع حاجاتهم ولو بطريقة غير مباشرة يخفف هذا العبء عليهم وبالتالي نجد التهرب الضريبي في هذا النوع من الضرائب يقل كثيراً مقارنة بالضرائب المركزية^{٢٩}.

المطلب الثالث

أنواع الضرائب المحلية وأساليب فرضها

تتعدد الضرائب المحلية وتتنوع ولذلك تفرض بأحد أسلوبين: أولهما يربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة، والآخر يقوم بتخصيص الهيئات العامة المحلية منفصلة عن الضرائب العامة المركزية؛ بمعنى أن هناك نوعين للضرائب المحلية، ضرائب محلية مرتبطة بالضرائب العامة المركزية، وضرائب محلية مستقلة تفرضها الحكومات المحلية؛ وعليه سنقسم هذا المطلب لفرعين نخصص لكل أسلوب فرعاً مستقلاً بذلك.

الفرع الأول

الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة

أن هذا الأسلوب له صورتان هما:

١. الصورة الأولى: أن تضاف الضريبة المحلية إلى ضريبة عامة، بمعنى آخر أنها تحسب على

٢٩. محمد أحمد إسماعيل، النظم القانونية للجماعات المحلية الإدارية الفرنسية «اللا مركزية على الطريقة الفرنسية»، نفس المرجع، ص: ١٤٥ - ١٥٥.

نسبة مئوية من وعاء هذه الضريبة العامة .

٢. الصورة الثانية: هي أن تشارك المجال المحلية في حصيلة الضريبة العامة المركزية بنسبة معينة من حصيلتها باسم الضريبة المحلية^{٣٠}.

يتبين مما تقدم أن ارتباط الضريبة المحلية بالضريبة العامة قد يكون مرجعه الإضافة أو المشاركة، وفي الحالة الأخيرة يودع الجزء المخصص للهيئات المحلية من حصيلة الضريبة العامة في حساب خاص حتى يتم توزيعه بعدئذٍ على الهيئات المحلية طبقاً للقواعد المقررة^{٣١}.

وتمتاز الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية بالبساطة في فرضها، إذ إن الأمر لا يحتاج إلى البحث عن أوعية جديدة لهذه الضرائب وحصرها وتقدير قيمتها لوطأة جبايتها، بل تحصل المجالس المحلية على حَقّها من حصيلة وجباية تلك الضرائب العامة؛ وبالتالي على حصتها منها باعتبارها ضرائب محلية استناداً إلى ضرائب قائمة وموجودة فعلاً، وهذا الأسلوب يشكل اقتصاداً في نفقات الجباية، إذ يمكن لموظف الإدارة الضريبية أو المالية في السلطة المركزية أن يقوموا بتحصيل الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة في الوقت نفسه الذي يحصلون فيه على الضرائب الأخيرة «المركزية أو الاتحادية»، ويمكن الحكومة المركزية الوقوف على الحالة المالية لكل وحدة إدارية مما يعدّ عوناً لها في حالة تقدير الإعانات التي تقررها للمجالس المحلية^{٣٢}، ويؤخذ على هذا الأسلوب أنه يؤدي إلى إشعار المكلف بثقل العبء الضريبي فالضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة تأتي

٣٠. د. علي هادي عطية الحلالي، الموقف الدستوري والتشريعي من قانونية فرض الضرائب المحلية، دراسة منشورة على الموقع الإلكتروني الآتي: www.dorar-aliraq.net.

٣١. من الأفكار القوية لهذه الصورة أو الأسلوب هو البترودولار المطبق للمحافظات المنتجة للنفط والغاز والنسبة حالياً هي خمسة دولارات لكل برميل منتج يكون إيراداً للحكومة المحلية التي تم إنتاج النفط فيها.

٣٢. تراودني فكرة أود الإشارة إليها هنا وهي المقاربة بين هذه الصورة وصورة قيام شركة التأمين الوطنية بفرض نسبة معينة على سعر كل لتر من المشتقات النفطية المباعة للسيارات داخل القطر وتستحصل عليها من وزارة النفط، فبدلاً من يتم فرض أقساط التأمين على السيارات كون جميع السيارات مؤمنة عليها إجبارياً بموجب قانون التأمين الإلزامي، يتم تكليف وزارة النفط بذلك دون أن تكون إدارة التأمين مسؤولة عن ذلك؛ هذه الفكرة هي مقارنة بين حالة الضريبة المحلية والضريبة العامة على الرغم من وجود فوارق بين صورتين.

معها بحيث لا يستطيع المكلف أن يميز بين أي نوع منها وهو ما يجعله يشعر بعبء الضرائب ملقياً التبعة في ذلك على السلطة المركزية.

وهو يؤدي إلى تجسيم عيوب الضرائب العامة فإذا كانت هذه الضرائب موزعة توزيعاً سيئاً لا تحقق العدالة والمساواة في التضحية المالية بين المكلفين فإن الضريبة المضافة تزيد الحالة سوءاً وتجعل توزيع الأعباء الضريبية أكثر بعداً عن مقتضيات العدالة، وإن ربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة المركزية يفقدها كثيراً من مرونتها؛ وذلك لأن المشرع يتردد كثيراً في زيادة هذه الضرائب إذا ما دعت الظروف إلى ذلك نظراً لثقل عبئها بسبب إضافة الضرائب المحلية إليها مما يخشى أن تجعلها هذه الزيادة الجديدة جائرة على المكلف^{٣٣}.

الفرع الثاني

الضرائب المحلية المستقلة

يعدُّ هذا الأسلوب الثاني من أساليب من فرض الضريبة المحلية فلا يربطها بالضرائب العامة المركزية بأي رابط سواءً أكان رابط الإضافة أم المشاركة وإنما تمتاز بطابعها المحلي المستقل .

وتمتاز هذه الضرائب في هذه الصورة أو الأسلوب ببعض المزايا؛ ومع ذلك يعاب عليها ببعض العيوب .

أما المزايا فيمكن أن نستخلص بعضاً منها وهي:

١ . التمييز بين العبء الضريبي القومي والعبء الضريبي المحلي .

٣٣ . د. علي هادي حميدي الشكراوي، ود. علاء عبد الحسن العنزي، ود. اسماعيل صمصاع البديري، اللا مركزية المالية في الدولة الفدرالية «دراسة مقارنة مع القانون العراقي»، بحث منشور في مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ص: ١٤٥، منشور على الموقع الإلكتروني : www.uobabylon.edu.iq

٢. استقلال الضرائب المحلية عن التأثير بما تتصف به الضرائب العامة، فإذا كانت الضريبة العامة سيئة التوزيع، فإن هذا الأثر لا ينصرف حتماً إلى الضريبة المحلية.
 ٣. احتفاظ الضرائب العامة بمرونتها بحيث يمكن للمشرع الضريبي أن يزيد منها من دون أن يخشى إثارة نائرة المكلفين أو تعجزهم عن الوفاء بها أو حتى التهرب منها.
 ٤. كفالة حرية الدولة في إصلاح نظامها الضريبي من دون أن يقيد ما قد يحدثه من رد فعل في المالية المحلية، نظراً لانفصال الضرائب المحلية عن الضرائب العامة المركزية.
- فضلاً عن أن الضرائب المحلية المستقلة تمكن من تحقيق الملاءمة والتناسب بينها وبين مقتضيات المحلية فتفرضها المجالس المحلية طبقاً لاحتياجاتها، وبمراعاة ظروف الوحدة الإدارية، وهو ما يجعلها أكثر قبولاً لدى المكلفين وكذلك الأفراد أيضاً مما حدا بأغلب الدول إلى التوجه إليها والأخذ بفكرة الضرائب المحلية بسبب هذه المقبولية^{٣٤}.
- ولكن يؤخذ على الضرائب المحلية المستقلة عدم وفرة حصيلتها؛ لأن الدولة تستأثر لنفسها بمعظم المصادر التي يمكن أن تتخذ وعاءاً للضرائب بحيث لا تكاد تترك للمجالس المحلية مجالاً لفرض ضرائب محلية تستقل بها. وإن أعطاء الهيئات المحلية حق فرض ضرائب محلية مستقلة يخصصها فقط يخشى أن يساء استعماله؛ ولذا فإن الأمر يقتضي تدخل المشرع لتحديد هذه الضرائب المحلية المستقلة^{٣٥}.
- سيتناول هذا البحث من المبحث الثالث من الدراسة بيان الأساس التشريعي لفرض هذه الضرائب، وهل تستطيع المجالس المحلية ذلك؟

٣٤. د. علي هادي حميدي الشكراوي، ود. علاء عبد الحسن العنزي، ود. اسماعيل صعباع البديري، الا مركزية المالية في الدولة الفدرالية «دراسة مقارنة مع القانون العراقي»، المرجع نفسه، ص: ١٥٤.

٣٥. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق ٢٠١٠، ص: ١٦٤.

سلطة المجالس المحلية في فرض الضرائب المحلية على وفق القانون العراقي

أثارت مسألة سلطة المحافظات أو مجالسها المحلية في فرض الضرائب المحلية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وبعد تعيّر النظام السياسي فيه تحديداً وتعيّر شكل الدولة من بسيطة إلى مركبة «اتحادية»، ولاسيما بعد صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وإعادة تبني النظام الاتحادي أيضاً في دستور عام ٢٠٠٥^{٣٦}، هذه مسألة قانونية معقدة لأن هناك اختلافاً تشريعياً وقضائياً وحكومياً بل حتى فقهي حول هذه المسألة وسنرى ذلك لاحقاً في هذه الدراسة، فهناك من يرى أنها لا تملك تلك السلطات أو الصلاحيات، وهناك من يعتقد أنها تملك تلك السلطة بفرض الضرائب المحلية وهي من الإشكاليات التي دفعني إلى كتابة هذه الدراسة؛ وبالتالي نحاول الوصول إلى رؤية قانونية عن التساؤل الآتي هل هناك سلطة لها في فرض الضرائب المحلية على الأفراد في ظل الدستور والقوانين العادية في العراق؟

إن هذه الإشكالية ظهرت لسببين: الأول: أن النظام الاتحادي لم يعمل به في كل مناطق العراق ومحافظاته بل فقط في المحافظات التي تبغي التحول إلى إقليم أو تنظم إلى إقليم مع الاقرار بإقليم كردستان كأمر واقع قبل صدور قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وأما السبب الآخر فهو أن المحافظات التي لم تنظم في إقليم أعطيت صلاحيات وسلطات واسعة في عدة مجالات ومنها في المجالات المالية.

وهنا ظهرت الرغبة لدى هذه المحافظات في التأكيد على حقها في فرض الضرائب المحلية بما لها من سند دستوري وقانوني، وحسب ادعائها في ذلك، مع العلم أن الحكومة الاتحادية عارضت ذلك، وقالت إن ذلك يدخل ضمن اختصاصاتها دون المحافظات وهذا ما سوف تناوله في هذا المبحث لاحقاً^{٣٧}.

٣٦. د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الأنبار، منشور في الموقع الإلكتروني الآتي: www.iasj.net، ص: ٣٨٣.

٣٧. د. علي هادي حميدي الشكرائي، ود. علاء عبد الحسن العنزي، ود. إسماعيل صمصاع البديري؛ اللا مركزية المالية في الدولة الفدرالية «دراسة مقارنة مع القانون العراقي»، مرجع سابق: ص ١٦٦.

ولأهمية هذه المسألة أو الإشكالية فقد آثرنا أن نقوم بدراستها في هذا المبحث؛ وعليه سنقوم بتقسيمه على المطالب الثلاثة الآتية، الأول سنخصّصه إلى بيان موقف المشرع العراقي من حق المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية، وأما المطلب الثاني فسنفرد به إلى موقف القضاء من حق المجالس المحلية من فرض الضرائب المحلية، وأما المطلب الثالث فسنتناول فيه موقف الحكومة الاتحادية من حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية.

المطلب الأول

موقف المشرع العراقي من حق المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية

سبق وأن بيّن البحث أن العراق تحوّل من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية «مركبة» بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وقد أخذ بمبدأ قانونية فرض الضرائب حينما نصّ على أنه (لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها إلا بقانون)^{٣٨}؛ وبيّن أيضاً أنه لا إشكالية لدينا في ظل النظام الاتحادي بمنح الأقاليم صلاحية تشريع القوانين المحلية؛ وبالتالي حقها في فرض الضرائب المحلية؛ وذلك لوجود ثنائية السلطة التشريعية وكذلك القضائية.

والسؤال هنا هو ما حال المحافظات غير المنتظمة بإقليم في التشريع العراقي؟ وللإجابة نقول إن المشرع الدستوري^{٣٩} نصّ على صلاحيتها وسلطانها على وفق مبدأ اللا مركزية الإدارية حينما قال (... تمنح المحافظات وفق مبدأ اللا مركزية الإدارية...)^{٤٠}.

وهذا يعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والوحدات الإدارية (السلطة المحلية) مع بقاء السلطة التشريعية والقضائية بيد المركز؛ ومع ذلك نعتقد أن الدستور العراقي منح المحافظات صلاحيات وسلطات قد تصل إلى سلطات الأقاليم من بينها صلاحية التشريع ولو لم يذكر بنص

٣٨. نقصد بالمشرع هنا سواء المشرع الدستوري أو المشرع العادي.

٣٩. المادة (٢٨) / أولاً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٤٠. المادة (١٢٢) / ثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

صريح، ودليلنا في ذلك مثلاً أنه أشرك المحافظات في الاختصاصات المشتركة إلى جانب الأقاليم^{٤١}. وكذلك حينما نص على منح صلاحيات تشريعية حينما جاء عجز المادة (١١٥) بالنص على (... تكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة....) فهنا نجد أن المشرع الدستوري يعطي أولوية للنص المحلي (قانون المحافظة مثلاً) على النص الاتحادي في حالة التعارض فيما يخص الصلاحيات والسلطات المشتركة.

وقد أخذ المشرع العادي بحق المحافظات او المجالس المحلية في إصدار القوانين المحلية حينما نص في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ بأنه^{٤٢} (مجلس المحافظة هو السلطة التشريعية والرقابية في المحافظة وله حق إصدار التشريعات المحلية بما يمكنها....).

ونجد أن قانون المحافظات -موضوع الدراسة هنا- قد نص أيضاً على جملة من الصلاحيات لمجلس المحافظة ومنها قال: «إصدار التشريعات المحلية والأنظمة والتعليمات....»^{٤٣} شريطة أن تكون غير متعارضة مع الدستور والقوانين الاتحادية.

وأمام هذه النصوص التشريعية الواردة في الدستور العراقي، وكذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يتبادر إلى أذهاننا تساؤل بأنه هل يحق لمجالس المحافظات إصدار تشريعات أو قوانين محلية تستطيع من خلالها أن تفرض ضرائب محلية على الأفراد؟.

وللإجابة على هذا التساؤل، يجدر بنا أن نتناول موقف القضاء، وكذلك موقف الحكومة الاتحادية؛ ليتسنى بعدها الإجابة على هذا التساؤل إضافة إلى رأي الباحث هنا.

٤١. المادة (١١٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٤٢. المادة (٢/أولاً) من قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المعدلة رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣ والمنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٢٨٤، في ٢٠١٣/٨/٩.

٤٣. المادة (٧/ثالثاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

المطلب الثاني

موقف القضاء من حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب المحلية

تأرجح موقف المحكمة الاتحادية بين الرض والقبول في حق مجالس المحافظات في فرض الضرائب المحلية، ففي البداية رفضت منح أي صفة تشريعية لها حينما أصدرت قرارها وجاء في حشيتها: (.. من خلال تدقيق أحكام المادة ١١٥ والمواد الأخرى من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ يتبين أن مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية)^{٤٤}.

وترتيباً على هذا القرار فإنه لا يحق للمحافظات أن تفرض الضرائب المحلية؛ لأنها لا تمتلك سلطة التشريع المحلي، وهذا هو التفسير المنطقي والصحيح للقرار القضائي المذكور آنفاً.

ولكن حصل تطور على موقف القضاء العراقي حينما عدل من توجهه السابق، وتبنى موقفاً جديداً يعطي للمحافظات صلاحية وسلطة في فرض الضرائب المحلية؛ وقد تجلّى هذا الموقف من خلال إصداره عدة فتاوى، وكان أبرزها حينما استوضح مجلس محافظة النجف حول تمتع مجالس المحافظات بسلطة سن القوانين لفرض الضرائب والرسوم والضريبة، وقد قالت المحكمة ما نصه:

(... لما كان فرض الضرائب وجبايتها وإنفاقها وفرض الرسوم من الأمور المالية التي أشارت إليها المادة ١٢٢/ ثانياً من دستور جمهورية العراق؛ لذا يكون لمجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم حق سن القوانين الخاصة بفرض الضرائب المحلية وسن القوانين الخاصة بفرض الرسوم والغرامات والضريبة وجبايتها وإنفاقها بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية التي تمنحها المادة ١١٥ من الدستور حق الأولوية في التطبيق باستثناء ما ورد في المادة ٦١/ أولاً منه الذي تختص بممارسة الصلاحيات الواردة بها حصراً المجلس النيابي بتشريع القوانين الاتحادية،

٤٤. القرار المرقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧ في ١٦ / ٧ / ٢٠٠٧، مشار إليه في البحث الموسوم «مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضريبة والرسوم» للدكتور رائد ناجي أحمد، مرجع سابق، ص: ٣٨٩.

وكذلك القرارات التي تختص بإصدارها السلطات الاتحادية الحصرية والمشاركة المنصوص عليها في المواد (١١١، ١١٠، ١١٢، ١١٣، ١١٤ من الدستور)^{٤٥}، وإن هذا القرار تضمن أمراً لا لبس فيه وهو حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية.

وهناك أيضاً قرار آخر صادر من المحكمة الاتحادية حينما استوضحت محافظة البصرة حول صلاحية مجلسها في فرض الضرائب المحلية من أجل زيادة إيراداته استناداً لما جاء بالأمر ٧١ الصادر من سلطة الائتلاف المؤقتة، فقد جاء بالقرار ما يأتي: (... إن صلاحية مجلس المحافظة في سن القوانين المحلية تحكمه المواد ٦١/ أولاً و ١١٠ و ١١١ و ١١٤ و ١١٥ و ١٢٢/ ثانياً من الدستور وإن استقراء مضامين هذه المواد تشير إلى صلاحية مجلس المحافظة بسن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الإدارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللا مركزية الإدارية التي تمنحها المادة ١١٥ من الدستور الأولوية في التطبيق؛ ذلك لأن المجلس النيابي يختص حصراً بتشريع القوانين الاتحادية وليس له اختصاص بإصدار التشريعات المحلية للمحافظة استناداً إلى المادة ٦١/ أولاً من الدستور)^{٤٦}. ويفهم من هذا القرار أن مجالس المحافظات حق فرض الضرائب المحلية بناءً على ما تصدره من تشريعات محلية تنظم شؤونها المحلية.

ويلاحظ أن المحكمة الاتحادية لم تجب على استيضاح مجلس محافظة البصرة حول صلاحيته في فرض الضرائب والرسوم استناداً إلى الأمر ٧١ لسنة ٢٠٠٤ متذرة بأن اختصاصاتها محدودة بموجب الدستور في المادة ٩٣/ ثانياً منه بتفسير مواد الدستور دون القوانين والأوامر وبيان الرأي فيها.

٤٥. قرار رقم ١٦ في ٢١/٤/٢٠٠٨ مشار في البحث الموسوم مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم للدكتور رائد ناجي احمد، مرجع سابق، ص: ٣٨٩.

٤٦. قرار رقم ٢٥ في ٢٣/٦/٢٠٠٨ منشور في مؤلف القاضي جعفر كاظم المالكي والموسوم "المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية" منشورات دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص: ٣٢٧.

ونستنتج مما تقدم أن القضاء العراقي المتمثل بالمحكمة الاتحادية لم يكن على نسق واحد فيما يخص حق المحافظات في فرض الضرائب المحلية ولم تكن هناك رؤيا واضحة وإنما هناك تردد في حسم موقفها في منح مجالس المحافظات صلاحية إصدار القوانين المحلية بفرض الضرائب المحلية.

المطلب الثالث

موقف الحكومة الاتحادية من حق مجالس المحافظات بفرض الضرائب المحلية

بعد تحول العراق من دولة بسيطة إلى دولة اتحادية بموجب الدستور لسنة ٢٠٠٥، فقد ظهر صراع في عدّة مجالات بين الحكومة الاتحادية وسلطات مجالس المحافظات، بل نجده محتدماً أيضاً بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان^٧، ولاسيما بعد صدور قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^٨ الذي أعطى للمحافظات صلاحيات وسلطات تشريعية ولاسيما في المجال الإداري والمالي منها حق إصدار قوانين محلية بفرض الضرائب والرسوم المحلية .

وقد مارست مجالس المحافظات هذه السلطات والصلاحيات بإصدار عدة قوانين منها على سبيل المثال:

١. قيام مجلس محافظة النجف بإصدار قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٠^٩ المتضمن فرض الضمائم على ضرائب الدخل المفروضة بموجب قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وضريبة العقار المفروضة بموجب القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ وجميع الضرائب الأخرى المفروضة بموجب القوانين العراقية بنسبة ١٠٪ من مبلغ هذه الضرائب .

٤٧. فقد وصل الصراع بينهما إلى اتخاذ الإقليم قراراً سياسياً وهو إجراء الاستفتاء في ٢٥/٩/٢٠١٧ للانفصال عن العراق لإيمانه بصعوبة البقاء ضمن العراق الاتحادي لتراكم المشكلات الجمة بينهما ولا مجال للخوض فيها لأنه خروج من اختصاص هذه الدراسة. ٤٨. د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم «دراسة قانونية متخصصة بالنظام القانوني العراقي»، مرجع سابق، ص: ٣٨٨.

٤٩. نشر هذا القانون في جريدة الوفاء النجفية بالعدد (٥) لسنة ٢٠١٠، منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية للحكم المحلي: www.iraq.lq.lqw.org.

٢. قيام مجلس محافظة المثنى بتشريع قانون المكائن والآلات الزراعية رقم (١) لسنة ٢٠١٠.٥٠ بفرض رسوم على عمل المكائن والآلات الزراعية .

وقد سبق وأن أوضحنا أن هناك صراعاً بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية حول موضوع إصدار القوانين المحلية المتضمنة بفرض الضرائب والرسوم المحلية؛ مما حدا بالحكومة الاتحادية بإصدار قرار بعدم أحقية المحافظات بفرض الضرائب والرسوم على الفلاحين مقابل الحصول على المشتقات النفطية وهو القرار رقم (٢٧) في ٢٠١٢/١/١٧^{٥١} .

ونعتقد -ونحن بصدد هذا القرار- أن مجلس الوزراء الاتحادي لم يكن موفقاً في إصداره لهذا القرار والمانع لمجالس المحافظات في إصدار قوانين محلية ولاسيما عندما قال أو نص أن هذه الصلاحية معطلة بينما المحكمة الاتحادية بينت بأحدث توجه لها أنها مع هذه الصلاحية لمجالس المحافظات وكما أشرنا إليه سابقاً في هذه الدراسة.

وهنا نرى أن الحكومة الاتحادية تنصب نفسها كسلطة أعلى من التشريعات وكذلك تعطل نص المادة ١١٥ من الدستور التي أعطت الأولوية في حالة حصول خلاف أو تعارض بين الحكومة الاتحادية وحكومة الأقاليم أو المحافظات في شأن لا يدخل ضمن الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة ضمن المادة ١١٠ من الدستور، فتكون الأولوية لقانون المحافظات.

٥٠ . نشر القانون في جريدة وقائع المثنى الرسمية في عدد شهر حزيران لسنة ٢٠١١ منشور على الموقع الإلكتروني، www.iraq.lg.law.org للمكتبة القانونية للحكم المحلي.

٥١ . لقد جاء بحجثيات هذا القرار ما يأتي:

١. صلاحية مجالس المحافظات في إصدار التشريعات المحلية في فرض الضرائب والرسوم معطلة في الوقت الحاضر ما لم يصدر قانون اتحادي من السلطة المركزية يبين نوع الضرائب ووعاءها وحدودها ونوع الخدمات التي تستوفي ثمن الرسوم، وعدم استطاعة مجالس المحافظات فرض الضرائب والرسوم إلا بصدر القانون أعلاه .

٢. ليس لمجالس المحافظات فرض ضرائب ورسوم إلا بصدر القانون الاتحادي آنفاً من مجلس النواب.

٣. إعلام مجلس النواب بمخالفة قرار مجلس محافظة بابل القاضي بفرض رسوم على الفلاحين جراء حصولهم على المشتقات النفطية واتخاذ الإجراءات المقتضية لإلغاء القرار استناداً إلى أحكام المادة (٤) من القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ (قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) .

هذا من جانب، ومن جانب آخر نرى أن قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ يبين في أكثر من نص قانوني صلاحية التشريع في المجال الإداري والمالي لمجالس المحافظات؛ وبالتالي فإن صفة التعطيل بموجب قرار مجلس الوزراء الاتحادي تتعارض مع النصوص الدستورية والقانونية المشار إليها آنفاً.

ونعتقد أيضاً أنه كان ينبغي على الحكومة الاتحادية بدلاً من تعطيل القانون المحلي أن تلجأ إلى المحكمة الاتحادية لفض النزاع بينها وبين مجلس محافظة بابل في مسألة إصدارها للقوانين المحلية؛ كون المحكمة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص القضائي للنظر في مدى دستورية قيام المحافظات بفرض الضرائب والرسوم المحلية عن طريق قوانينها المحلية؛ من أجل حسمه وإعطاء القول الفصل في هذا التنازع في الاختصاصات بينهما.

وبلاحظ أن مجلس النواب لما له من سلطة ورقابة على مجالس المحافظات لم يقدّم أي مجلس محلي للمحافظات لحد الآن، مما يعني أن مجلس النواب لم يأخذ بقرار مجلس الوزراء الاتحادي كونه مخالفاً للدستور والقانون؛ وهذا يدل على أن مجلس النواب لم يعترض على قوانين المجالس المحلية بفرض الضرائب المحلية.

ومما تقدم فإن الباحث يرى أن مجالس المحافظات تتمتع بصلاحيات تشريعية في المجال المالي؛ وبالتالي لها الحق في فرض قوانين ضريبية محلية لمواجهة نفقاتها ومن أجل تمويل ذلك؛ وسندنا في ذلك النصوص الدستورية الواردة في الدستور العراقي، كذلك قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨^{٥٢}.

ومع ذلك أعتقد أن المشرع العراقي هنا لم يكن موفقاً حينما عدّ من موارد المحافظة الإيرادات المتحققة من الضرائب والرسوم المفروضة بموجب قوانين اتحادية (م.٤٤ / ثانياً/ ٢) طالما هي تتحقق

٥٢. هناك توجه فقهي يخالف ما نذهب إليه للدكتور رائد ناجي أحمد وهذا ما استنتجناه من دراسته حول صلاحية المحافظات بفرض الضرائب المحلية، نظر تلك الدراسة "مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم"، مرجع سابق، ص: ٤١٢/٤١٨.

في المحافظة مثل الضرائب الجمركية وضريبة الدخل وغيرها، بينما المفروض أن تورّد هذه الإيرادات للخزينة العامة وتدخل ضمن مفردات الموازنة العامة الاتحادية كإيرادات اتحادية وتوزع على الوحدات الإدارية المختلفة.

ولذلك نرى أن هذا التوجه التشريعي تجاوز على صلاحية السلطات الاتحادية التي منحها الدستور فرض أيّ ضريبة من قبلها، وعدّ ذلك من الصلاحيات الحصرية لها بموجب المادة (١١٠) منه وهي رسم السياسة المالية؛ وبالتالي فإن احتساب حصيلة الضرائب الاتحادية المتحصلة في محافظة معينة هي إيراداً لها، يتعارض مع السياسة المالية للحكومة الاتحادية وهو خرق لصلاحياتها الاتحادية؛ وخلاصة القول هنا: نرى أن المشرع العراقي قد خرق الدستور في هذا الجانب الدقيق المتعلق بصلاحيات الحكومة الاتحادية، ويوجب عليه مراجعة هذا الخرق؛ بغية رفع هذا التجاوز على الدستور العراقي، على الرغم من أن الباحث من أشد المؤيدين لحق المحافظات غير المنتظمة بإقليم في فرض الضرائب المحلية لحاجتها في تمويل نفقاتها المتزايدة بسبب كثرة حاجات الأفراد وضرورة إشباعها. والسؤال هنا متى يكون ذلك؟

للإجابة نقول إنه يتم تمويل نفسها في غير المسائل المنصوص عليها ضمن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية، فنحن ليس مع تجاوز الحكومات المحلية صلاحية الحكومة الاتحادية وسلطاتها من خلال تحصيل الضرائب والرسوم الاتحادية وعدّها إيرادات لها؛ لأن ذلك يخلّ بواجب الحكومة الاتحادية وسلطتها برسم السياسة المالية للدولة هذا من جانب، ومن جانب آخر نرى أن هذا التعديل الثاني لقانون المحافظات المشار إليه آنفاً قد جاء بتنظيم ضريبي جديد غير موجود في النظام الضريبي العراقي كله سواء الاتحادي أم المحلي، ألا وهو الضرائب البيئية، فقد أجاز المشرع العراقي للمحافظات أو مجالس المحافظات (م. ٤٤/أولاً/٥) التي تتضرر محافظاتها بسبب تلوث البيئة من جراء عمل الشركات النفطية والغازية، أن تطلب تعويضاً عن ذلك. وحسناً فعل المشرع

العراقي ذلك لأن هذا التوجه التشريعي من التوجهات الحديثة في الأنظمة الضريبية في العالم للحد من التلوث البيئي؛ ولذلك فالباحث يؤيد هذا التوجه التشريعي العراقي بإعطاء صلاحية لمجالس المحافظات بفرض ضرائب «بيئية» محلية نظراً للضرر الكبير الحاصل لبعض المحافظات المنتجة للنفط والغاز، فمثلاً نجد أن محافظة البصرة تشكو من التلوث البيئي فيها بسبب الغازات المنبعثة من خلال عمل الشركات المنتجة للنفط والغاز، ولا يخفى ما للضرر الذي يحدثه هذا التلوث البيئي؛ ولذلك نجد أن محافظة البصرة -وحسب آخر إحصائية لوزارة الصحة- فيها أكبر عدد من الأشخاص المصابين بمرض السرطان، فهذا أيسر دليل لمدى فداحة الضرر الذي لحقها مما يتطلب جبراً للضرر؛ وهنا تدخل المشرع وألزم الشركات العاملة بالحقل النفطي بدفع ضرائب لتلك المحافظة التي تعمل فيها وهو تعبير عن جبر للضرر الذي لحق تلك المحافظة.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراستنا هذه يوجب علينا بيان ما توصلنا إليه من استنتاجات كما وتوضيح بعض التوصيات المفيدة عسى أن يستفيد منها المشرع العراقي.

أولاً: النتائج:

١. إن الحكومة المحلية جزء من الدولة، فهي مكملة لسلطة الدولة على الأقاليم والمحافظات؛ لذا وجب إعطاؤها جزءاً من سلطة القرار في الجانب المالي.
٢. يعدُّ نظام الحكومات أو الإدارات المحلية من أساليب الإدارة الناجحة في إدارة المناطق؛ بغية تقديم أفضل الخدمات للأفراد كونها قريبة عليهم وتعرف متطلباتهم؛ لذلك نجد أن أغلب دول العالم تتجه نحو الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية والعراق أحد هذه الدول وحسنًا فعل.
٣. يعد نظام الإدارة المحلية «الحكومة المحلية» أحد خصائص النظام السياسي في أغلب دول

العالم وأحد وسائله في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظراً لدوره المهمة في توفير الخدمات الأساسية للوحدات المحلية، وتحقيق أكبر قدر من كفاءة أداء الخدمات العامة المقدمة للأفراد، فضلاً عن أن المحليات تعدُّ أحد أسس الديمقراطية الإدارية، وإن مفهوم الإدارة المحلية يبدأ جوهره من منطلق مبدئي وهو الذاتية في الإدارة والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات؛ وهو يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد الكلي على السلطة المركزية إدارياً بل ماليّاً أيضاً.

٤. إن من مقومات نجاح الحكومات المحلية هو أن تتمتع وحدات الحكم المحلي بسلطات مخولة بموجب قانون تمكنها من إدارة الشؤون المحلية ورقة جغرافية محددة تمتاز بتجانس سكاني؛ لتمارس فيها تلك السلطات، وكذلك وجود موارد مالية وبشرية كافية تمكن وحدة الحكم المحلي من تنفيذ مهامها دون الاعتماد على غيرها، ووجود هيئة حاكمة (منتخبة) تمثل مواطني المجتمع المحلي، تعمل على إدارة الشؤون المحلية، وتحقيق رغبات المواطنين وتطلعاتهم في توفير الخدمات الضرورية، وتحقيق التنمية المحلية، وأن تتمتع وحدات الحكم المحلي بدرجة مناسبة من الاستقلالية تمكنها من ممارسة سلطاتها، ورسم السياسات، واتخاذ القرارات وتنفيذها - فيما يتعلق بالشأن المحلي - دون تدخل مباشر من جهات أعلى.

٥. إن تمويل الحكومات المحلية من خلال الضرائب المحلية له دورٌ مؤثرٌ في تنمية اقتصادية متوازنة يستفيد منها كل المناطق سواء المدينة أم الريف، بل حتى المركز والمحافظات والإقليم؛ فمن خلال ذلك سيسهم هذا التمويل في خلق مزيد من فرص العمل ويحد من ارتفاع البطالة.

٦. ضعف إيرادات الحكومات المحلية بسبب عدم قدرتها على خلقها واعتمادها على التمويل المركزي «التخصيص من السلطة الاتحادية» مما يجعلها غير مستقلة في السيطرة على إيراداتها المالية.

٧. إن من أهداف الحكم المحلي هو تقديم الخدمات والتنمية المحلية، وكذلك إشراك المواطنين في السلطة. إن المهدفين أعلاه مهمان ومكملان لبعضهما بعضاً ولا غنى عن أحدهما، فالأول يشير

إلى البعد الإقتصادي والتنموي للحكم المحلي بإيجاز(التنمية). والثاني يشير إلى المشاركة الشعبية والسياسية بإيجاز(الديمقراطية).

٨. حسناً فعل المشرع العراقي حينما نص في التعديل الثاني لقانون المحافظات بالسماح لمجالس المحافظات بفرض ضرائب بيئية على الشركات المسببة بالتلوث البيئي، وكما جاء في المادة ٤٤/أولاً

ثانياً: التوصيات:

١. ندعو المشرع العراقي إلى التدخل لتحديد كل من السلطة الاتحادية والسلطة المحلية سواءً في الأقاليم أم المحافظات بسبب غموض النصوص مما أدى إلى تداخل الاختصاصات والصلاحيات فيما بينهم. ومن أجل تجنب ذلك فإننا نوصي المشرع العراقي بتعديل المادة «١١٠» من الدستور بشأن الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية، وندعو المشرع إلى تجنب التداخل الحاصل بين سلطات الأقاليم وسلطات المحافظات من خلال تعديل المواد «١١١-١١٥» بحيث تفرد أحكاماً خاصة للأقاليم تختلف عن أحكام المحافظات؛ كي لا يتم التعامل مع المحافظات بالأسلوب نفسه الذي يتم التعامل به مع الأقاليم، مع مراعاة أن تكون هذه الاحكام منسجمة مع التكوين الإداري الذي يحكم الأقاليم أو المحافظات؛ كون أن الأولى تتمتع في ظل نظام فيدرالي كفل لها الدستور سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية، بينما الثانية تعمل في خضم نظام إداري لا مركزي.

٢. بما أن المشرع الدستوري عدّ من صلاحية الحكومة الاتحادية رسم السياسة المالية بموجب المادة (١١٠) منه، وحيث إن المشرع العادي (قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨) عدّ من مواردها إيرادات الضرائب المتحصلة بموجب القوانين الاتحادية؛ فنجد هنا أنه خرق الدستور في هذا الجانب المتعلق بصلاحية الحكومة الاتحادية، مما يوجب مراجعة هذا الخرق؛ ولذلك أدعو مشرعنا العراقي إلى تعديل هذا النص؛ وبالتالي احترام النص الدستوري الأعلى منه.

٣. نوصي الحكومة المركزية باحترام رأي المحكمة الاتحادية العليا وتوجهاتها التي تسمح للمحافظات بفرض الضرائب المحلية، وأن لا تركز إلى ما يديه مجلس شورى الدولة من رأي كونه لا يحمل الإلزام إلا بموافقة الطرف الآخر وهو المحافظات بحسب قانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

٤. نوصي الحكومة الاتحادية بأن تسمح للحكومات المحلية أن تعتمد على نفسها في تمويل موازنتها، بمعنى آخر أن تقوم الحكومة بخلق إيرادات لتمويل نفقاتها ولاسيما الضرائب المحلية؛ وهذا يسمح التشريع بذلك على وفق منطوقه وأكدت على ذلك المحكمة الاتحادية بقرارها الأخير واعتقد جازماً أن القوانين التي أصدرها مجلسا النجف وبابل يصبُّ بالاتجاه الصحيح؛ ولذلك أدعو كل مجالس المحافظات «الحكومات المحلية» إلى السير بهذا المنوال وممارسة سلطاتها التشريعية وإصدار القوانين وأهمها هي فرض ضرائب محلية؛ لخلق إيراداتها لتمول نفقاتها؛ وتشبع حاجات الأفراد العامة

المصادر والمراجع:

أولاً: القوانين:

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٣. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

ثانياً: الكتب والبحوث:

١. القاضي جعفر كاظم المالكي، المرجع في قضاء المحكمة الاتحادية، منشورات دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١١.

٢. د. رائد ناجي أحمد، مدى اختصاص المحافظات غير المنتظمة بإقليم بفرض الضرائب والرسوم، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار، كلية القانون، متوفر على الموقع الإلكتروني التالي: www.iasj.net.

٣. د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري «دراسة مقارنة»، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦.

٤. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، ود. علي محمد بدير، ود. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.

٥. د. عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي، منشورات دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.

٦. د. عماد فرج الخياط، نظام التمويل في الإدارة المحلية «داسة مقارنة»، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠١.
٧. د. علي هادي عطية الهلالي، الموقف الدستوري والتشريعي من قانونية فرض الضرائب المحلية، دراسة منشورة ومتاحة على الموقع الإلكتروني الآتي : www.dorar-aliraq.net
٨. د. علي هادي حميدي الشكرائي، ود. علاء عبد الحسن العنزي، ود. إسماعيل صعصاع البديري، الا مركزية المالية في الدولة الفيدرالية ”داسة مقارنة مع القانون العراقي“، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية – العدد الثاني – السنة الخامسة – متاح على الموقع الإلكتروني التالي: www.uobabylon.edu.iq.
٩. د. محمد محمد بدران، الإدارة المحلية ”دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية“، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦ .
١٠. د. محمد إبراهيم الشافعي، تمويل الا مركزية في مصر ”طبيعته ومشكلاته وسبل علاجه“ بحث منشور في مجلة جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد السادس والخمسون، السنة السابعة والعشرون أكتوبر/ ٢٠١٣ .
١١. د. محمد أحمد اسماعيل، النظم القانونية للجماعات المالية الإدارية الفرنسية، منشورات المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥ .
١٢. محمد هماوندي، الفيدرالية والحكم الذاتي والا مركزية ”داسة نظرية مقارنة“، منشورات مؤسسة بوكرياني للطباعة والنشر، مطبعة وزارة التربية، أربيل/ العراق، ٢٠٠١.
١٣. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة الكوفة، العراق، غير منشورة، ٢٠١٠ .

١٤. لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، بحث منشور في مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، شباط / ٢٠٠٥.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية:

١. الموقع الإلكتروني: www.dorar-aliraq.net

٢. الموقع الإلكتروني: www.uobabylon.edu.iq

٣. الموقع الإلكتروني: www.iasj.net

**تقييم واقع التنمية الاقتصادية في العراق
بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤**

أ.د هيثم عبدالله سلمان

رئيس قسم الدراسات الاقتصادية / مركز دراسات البصرة والخليج العربي

جامعة البصرة

المقدمة

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ظهر فرع مستقل من النظرية الاقتصادية أطلق عليه اقتصاديات التنمية، ومنذ ذلك الحين أصبحت حكومات الدول المتخلفة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وبعض الدول الأوروبية تفكر جدياً في التنمية، إذ إن عملية التنمية الاقتصادية إنما هي حصيلة عدة عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية لا يمكن إخضاع العديد منها للقياس الاقتصادي، ومن هنا برزت عدة مفاهيم للتنمية تتفق مع المهام المراد تحقيقها من التنمية، فضلاً عن نظريات لتفسير التنمية الاقتصادية على أساس العوامل التي تستند إليها، ومجموعة الفروض التي استندت إليها تلك النظريات؛ وذلك بهدف التخلص من شبح التخلف الاقتصادي وما ينجم عنه من الفقر والجوع والحرمان والجهل ونقص الفرص للتنمية الذاتية، مع الأخذ بالحسبان أن للتنمية الاقتصادية ارتباطات كثيرة بمعظم المؤشرات الاقتصادية الكلية ولا سيما النمو الاقتصادي الذي ما برح أن يجاريها. وفي كثير من الأحيان لا يمكن التمييز بينهما لتلاصقهما معاً في آن واحد، فضلاً عن صعوبة تحديد أيهما يسبق الآخر.

ومن هنا فقد سعى العراق منذ تأسيس دولته الحديثة عام ١٩٢١ على النهوض بواقع عملية التنمية الاقتصادية؛ لتحقيق دولة الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لعموم المجتمع من خلال التوزيع العادل للدخل، والحد من الفقر، ورفع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وتوسيع القاعدتين الصناعية والزراعية، وتحقيق ارتفاعات حقيقية في معدلات نمو الناتج المحلي والإجمالي في ظل تحقيق ميزان تجاري موجب.

أهمية البحث

تنبع من أهمية دراسة مراحل نضوج التنمية الاقتصادية في العراق التي لا بد لها من أن تسير على وفق السياق الزمني، من خلال تحول العراق من سعيه لتحقيق التنمية الاقتصادية إلى تحقيق النمو الاقتصادي.

مشكلة البحث

لم يُجرَ تقييم عملية التنمية الاقتصادية في العراق بنحو علمي وموضوعي بين عامي ١٩٨٠ و٢٠١٥؛ وذلك لأسباب مختلفة قد تتعلق بخطورة مسألة التقييم أو غيرها.

فرضية البحث

استند البحث إلى فرضية مفادها أنه على الرغم من امتلاك العراق لمعظم متطلبات تحقيق التنمية الاقتصادية لما يتمتع به من تنوع لموارده الطبيعية والبشرية، إلا أن القصور في تحقيقها لم ينتج بسبب قلة الموارد، وإنما بسبب قصور في فهم وتطبيق السياسات الاقتصادية التي تحتاج إلى زمن طويل لتؤتي ثمارها، فضلاً عن الظروف الموضوعية والذاتية التي مر بها العراق.

المبحث الأول

الإطار النظري للتنمية الاقتصادية

١- مفهوم التنمية الاقتصادية

تعد التنمية في جوهرها تجسيدا لمستوى وعي المجتمع لقضاياها الاقتصادية والاجتماعية السياسية، وإجراءات تتجاوز حالة الوعي إلى الاستغلال الأمثل، مع الإقرار للموارد الإنتاجية، ولكي تكون التنمية فاعلة بكل أبعادها يجب أن تجسد عملاً متواصلاً في سياق الديمومة المستمرة وهذا كله يستلزم تغييراً جذرياً وأساسياً لأساليب الإنتاج المستخدمة التي ثبت عقمها، بأساليب تتلاءم مع مقتضيات التقدم والتطور^(١).

لذا لا يمكن تقديم تعريف وحيد للتنمية يمكن عده مرضياً تماماً ويفي بالغرض المطلوب، ومن بين التعاريف التي شاع الاقتصاديون استخدامها حول التنمية هو تعريف (مثير بالدوين) الذي عرف التنمية على أنها "عملية يزداد بواسطتها الدخل القومي الحقيقي للنظام الاقتصادي خلال فترة طويلة من الزمن"، فيما عرفها الدكتور محمد زكي الشافعي على أنها "تغيير بنياني ودفعه قوية واستراتيجية ملائمة"، وهو يرى أن نجاح عملية التنمية يقتضي توافر العناصر الثلاثة معاً ويعرفها

١. د. أحمد أمين بيضون، الاقتصاد السياسي وقضايا العالم الثالث في ظل النظام العالمي الجديد، الطبعة الثانية، بيسان للنشر، بيروت، ١٩٩٨، ص: ٣٩١.

بأنها "تغيير بنياني يكون من شأنه تحقيق معدل مرتفع للزيادة في الدخل الفردي الحقيقي عبر فترة من الزمن، ودفعة قوية يتهيا بفضلها التغلب على عوامل المقاومة الداخلية التي يموج بها الاقتصاد المتخلف، واستراتيجية ملائمة يتسنى بمقتضاها توفير أسباب الدفعة القوية اللازمة لتحقيق ذلك التغير البنياني الذي تتطلبه التنمية". أما إذا أخذنا الجانب الاجتماعي لعملية التنمية فيمكن أن نعرفها بأنها الجهد الإنساني الواعي والمنظم المبذول لحشد الطاقات والموارد الاقتصادية في دولة ما بهدف رفع معدلات النمو في الدخل القومي الحقيقي^(٢)؛ بغية تحقيق الرفاه الاقتصادي وبما ينسجم مع طموحات المجتمع وإمكانات الحكومة الحالية والمستقبلية.

٢- اتجاهات تفسير التنمية

لقد صنفَت الدراسات الاقتصادية والاجتماعية اتجاهات متعددة لتفسير التنمية وهي كالآتي^(٣):

● الاتجاه الأول بنيوي، وهو يشكل فيه تقرير نادي روما القاعدة الرئيسة، على أساس مناقشة موضوع التنمية من زاوية خضوعه لمعوقات أساسية نابعة من إشكالات اجتماعية واقتصادية وثقافية تؤدي إلى عدم التوازن بين الموارد والسكان.

● الاتجاه الثاني تاريخي، وهو يعالج التنمية انطلاقاً من التركيز على العلاقة المتبادلة بين النمو الاقتصادي والتطورات الاجتماعية في سياق المراحل التاريخية الذي يشترطه التحديث طبقاً لما عرفته الدول المتقدمة، ومن أكثر الدراسات تعبيراً عن هذا الاتجاه دراسة (والت و. روستو) التي تطرح النمو الاقتصادي على شكل مراحل تتحقق تلقائياً بطريقة منسقة عملياً في المسار التاريخي وهي مرحلة المجتمع التقليدي، ومرحلة التحضر للانطلاق، ومرحلة الانطلاق، فضلاً عن مرحلة الرفاه.

● الاتجاه الثالث راديكالي، وهو تجسد على أيدي الماركسيين، وينظر إلى التنمية بعدّها نقيضاً للتخلف الذي تكوّن ونما تحت تأثير عوامل الهيمنة والاستغلال التي مارستها الدول الرأسمالية المتقدمة على الدول الضعيفة في مراحل تاريخية متعاقبة.

● الاتجاه الرابع سلوكي، وهو يعني بداية العلاقة العضوية بين التنمية وأفراد المجتمع على

٢. د. محمد مروان السمان، وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي (الجزئي والكلي)، الطبعة الأولى، الإصدار الرابع، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص: ٣٩٥.

٣. د. أحمد أمين بيضون، مصدر سابق، ص: ٣٩٢.

مستوى الاستجابة لأي عمل تنموي، ثم اتسع ليشمل لاحقاً أبعاداً اجتماعية متعددة، وينطلق أصحاب هذا الاتجاه من النظرية القائلة بأهمية وعي النشاط المبذول لتحقيق التنمية الاقتصادية، وفي الإطار نفسه تُعد نظرية القرار من أهم النظريات السلوكية في التنمية التي رأت أن استراتيجية الإنسان يجب أن تؤسس على وفق احتياجاته أولاً، وإمكانات ما توفره له الطبيعة ثانياً.

٣- نظريات التنمية الاقتصادية

لقد صنف (هيرشمان) نظريات التنمية الاقتصادية على أساس معيارين هما^(٤):

- المعيار الأول وهو قبول أو رفض مقترح عالمية النظرية الاقتصادية (بمعنى ملائمة النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الحديثة للتطبيق في كل المناطق وفي كل الأوقات).
- المعيار الثاني وهو قبول أو رفض مقترح وجود منافع متبادلة في إطار التبادل التجاري الدولي بين الدول المتقدمة والدول النامية.

وباستخدام هذين المعيارين فقد تم تصنيف نظريات التنمية الاقتصادية إلى:

أ- النظرية الكلاسيكية الحديثة في التنمية الاقتصادية:

ترجع جذور النظرية الكلاسيكية الحديثة إلى أفكار النظرية الكلاسيكية وفي مقدمتهم آدم سميث، وريكاردو، ومالثوس، والمبادئ الحديثة للمدرسة النمساوية (١٨٧٠-١٨٨٠)، والفريد مارشال ١٨٩٠، وانتهاءً بأفكار جيمس ميد، الذين ركزوا على ثروة الأمم وتوزيع الدخل، وقد بنوا نظريتهم على افتراضات أهمها ثبات التقدم التقني، وثبات كثافة الموارد الطبيعية، وإن تغيرات السكان تعتمد على مستوى الدخل الفردي، وإن الأجور الحقيقية تكون عند مستوى الكفاف، فضلاً عن أن الأرباح لا تشكل إلا جزءاً يسيراً في العملية الإنتاجية، ومن أهم الأسباب التي أدت إلى ظهورها هي نقض الفرضيات التي بنت النظرية الكلاسيكية أفكارها عليها مع الواقع الاقتصادي من خلال حصول الاكتشافات التقنية، واكتشاف الموارد الجديدة؛ مما أدى إلى ارتفاع الأجور الحقيقية عن مستوى حد الكفاف؛ مما حدا بالأرباح إلى الارتفاع، وتحفيز تراكم رأس المال، فضلاً عن أن معدل التغير في السكان لم يُعد مرتبطاً بالدخل الفردي؛ مما جعل الاقتصاديين الكلاسيكيين الجدد يحولون اهتمامهم نحو مشكلات المدى القصير فحرصوا على دراسة نظرية القيمة ونظرية

٤. د. علي عبد القادر علي، التطورات الحديثة في الفكر الاقتصادي التنموي، سلسلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، العدد (٧٦)، الكويت، ٢٠٠٨، ص: ٣.

التوازن العام، وقد بنوا نظريتهم على عدة افتراضات أهمها: الاستخدام الكامل لعوامل الإنتاج، والتأكيد على الادخار، ووجود بطالة في الأمد القصير فقط، وإدخال أثر التقدم التقني، فضلاً عن آلية السوق تقود التوزيع في اتجاهات توازنية في كل قطاع^(٥).

وقد رأى هيرشمان أن النظرية الكلاسيكية الحديثة في التنمية الاقتصادية -وحسب المعايير التي وضعها- تستند إلى القول بوجود نظرية واحد للاقتصاد هي النظرية الكلاسيكية الحديثة التي تتكون من النظريات البسيطة ولكنها ذات قوة تفسيرية قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان، فضلاً عن أنها تستند كذلك إلى قبول مقترح المنافع المتبادلة بين الدول، وذلك بحكم النتيجة القائلة إن المنافع المترتبة على اقتصاديات السوق (بمعنى تعظيم دالة الرفاهية) تنطبق على الأفراد والدول على حدٍ سواء^(٦)، إذ إن النظرية الكلاسيكية الحديثة تنظر إلى عملية التنمية الاقتصادية على أنها عملية متناسقة تتأثّر ذاتياً وتعود بالنفع على دخول عناصر الإنتاج.

ب- النظرية الماركسية في التنمية الاقتصادية:

وهي نظرية ترفض مقترح وجود منافع متبادلة بين الدول المتخلفة والدول المتقدمة بسبب الاستغلال كما في النظرية الماركسية الجديدة، ألا أنها تقبل مقترح أحادية علم الاقتصاد، التي استشفّت من ملاحظة كارل ماركس الشهيرة القائلة "إن الدول الصناعية الأكثر تقدماً لا تفعل شيئاً سوى رفع صور مستقبلها هي، لتلك الدول التي تعقبها على السلم الصناعي"^(٧).

ج- النظرية الماركسية الجديدة في التنمية الاقتصادية:

جاءت النظرية الماركسية الجديدة كرد فعل على عيوب النظرية الكلاسيكية، ولقد تطورت من فكر ريكاردو (نظرية القيمة في العمل)، وقد وجدت المبادئ عند كارل ماركس، ثم جاءت دراسة فلاديمير لينين حول الإمبريالية الدولية في القرن العشرين في كتابه "الإمبريالية أعلى مراحل الرأسمالية"، تلك الدراسة التي تبعها تحليل إجمالي لمشكلات التخلف من قبل الاقتصادي الأمريكي بول باران الذي تعرض إلى مبدأ الهيمنة الدولية والتبعية في كتابه "الاقتصاد السياسي للنمو" بعد الحرب العالمية الثانية^(٨)، ومن أهم ما جاء به بول باران في معالجة التنمية الاقتصادية هو كشفه

٥. للمزيد راجع: د. سالم توفيق النحفي، د. محمد صالح تركي القريشي، مقدمة في اقتصاد التنمية، بغداد، ١٩٩١.

٦. د. علي عبد القادر علي، مصدر سابق، ص: ٤.

٧. المصدر نفسه، ص: ٤.

٨. د. سالم توفيق النحفي، و د. محمد صالح تركي القريشي، مصدر سابق، ص: ١٠٢.

لمفهوم الفائض الاقتصادي واستعماله^(٩)، وقد استندت هذه النظرية إلى رفض مقترحي عالمية علم الاقتصاد ووجود المنافع المتبادلة؛ وذلك لأن أهم السمات الجوهرية للعلاقات بين الدول المتخلفة والدول المتقدمة الذي كان سائداً آنذاك هو الاستغلال والتبادل غير المتكافئ، ومن ثم فإنه سيكون من المستحيل على الدول المتخلفة أن تسلك في مسار تنميتها الطريق نفسه الذي سلكته الدول المتقدمة^(١٠).

د- نظرية اقتصاديات التنمية (النظرية الراقية للتنمية):

لقد تبلور خلال أربعينيات القرن الماضي اتفاق في أوساط المهتمين بالتنمية آنذاك إلى أن التصنيع سيحتل مكانه مهمة في أي سياسة إنمائية نشطة، وأن بناء هياكل صناعية في الدول المتخلفة لن يتأتى عن طريق عمل آليات السوق التنافسية بالطريقة التقليدية، وإنما سيتطلب بذل جهود واعية ومكثفة عُبر عنها بعدد من الأطروحات، هي^(١١):

١- أطروحة الدفعة القوية لروزنستين رودان ١٩٤٣

يرى رودان أن من الضروري أن تكون هناك دفعة قوية للبرامج التنمية وأهمها ضمان الحد الأدنى من الاستثمار لوضع الاقتصاد في مجال النمو التلقائي والذاتي المستمر، ويفرق روزنستين بين عدم القابلية للتجزئة والوفورات الخارجية؛ وذلك بسبب عدم قابلية دالة الإنتاج للتجزئة، وعدم قابلية عرض الادخار للتجزئة، فضلاً عن عدم قابلية الطلب للتجزئة. وهذه الأطروحة يُعدها مؤيدوها بأنها لا تبحث فقط عن الاتجاه نحو التوازن بل الاستمرار في شروط التوازن^(١٢).

٢- أطروحة الحلقة المفرغة للفقر لنيركوسه ١٩٥٣

ترتبط هذه الأطروحة التنمية بمواجهة مسألتين تعانيها اقتصادات الدول المتخلفة وهي الحلقة المفرغة للفقر على نحو مفاده أن التراكم الرأسمالي غير ممكن دون توفر حد معين من الدخل. أما المسألة الثانية فهي ضيق السوق المحلية، فيرى نيركوسه أن التصنيع أمر لا بد منه بالنسبة للدول المتخلفة من أجل خرق مراحل التخلف؛ فهو إحدى ضروريات التوازن ما بين نمو القطاع الصناعي

٩. د. محمد مروان السمان، وآخرون، مصدر سابق، ص: ٣٩٤.

١٠. د. علي عبد القادر علي، مصدر سابق، ص: ٤.

١١. المصدر نفسه، ص: ٥.

١٢. د. طاهر فاضل البياتي، ود. خالد توفيق الشمري، مصدر سابق، ص: ٤٧٣.

ونغو القطاع الزراعي^(١٣).

فضلاً عن أطروحة الجهد الأدنى الحرج لـ (لبنستين ١٩٣٧)، وأطروحة النمو غير المتوازن لـ (هيرشمان ١٩٥٨)، واستراتيجية إحلال الواردات لـ (بريش ١٩٥٠)، وعلى هذا الأساس ركزت حزم سياسات التنمية في ذلك الوقت على الاستثمار في التصنيع، وحماية الصناعات الوليدة، والتراكم السريع لرأس المال، واستغلال مخزون فائض العمالة في القطاعات الريفية، وإحداث التنمية من خلال التخطيط، وتفعيل دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وتقديم خدمات التعليم وغيره بأقل التكاليف^(١٤).

أما فيما يخص نظرية الراقية للتنمية فقد ركز روادها على ظاهرة البطالة المقنعة في الريف على أنها إحدى السمات المميزة للتخلف، وقد أشار إلى هذا الاتجاه في مقالة آرثر لويس ١٩٥٤ حول التنمية الاقتصادية في ظل عرض غير محدود للعمل، وقد طور لويس نظرية متكاملة للتنمية الاقتصادية المتخلفة استناداً إلى افتراض وجود بطالة مقنعة في الريف سمّاها بأنموذج الاقتصاد الثنائي، إذ قام بصياغة المسألة المحورية لنظرية التنمية الاقتصادية على أنها تتمثل في فهم العملية التي من خلالها تمكن مجتمع كان يدخر ويستثمر (٥-٤٪) من دخلة القومي من تحويل نفسه إلى اقتصاد تكون مدخراته الاختيارية حوالي (١٥-١٢٪) من دخلة القومي، وهو ما عبر عنه أنموذج هارود-دمار، بضرورة تقديم إضافات استثمارية صافية جديدة إلى رصيد رأس المال^(١٥)، لأن الحقيقة المحورية للتنمية الاقتصادية تتمثل في التراكم المتسارع لرأس المال، ولا يمكننا تفسير أي ثورة صناعية إلا بعد تفسير سبب ازدياد الادخار كنسبة من الدخل القومي.

وخلص لويس من أنموذجه من الإجابة على التساؤل حول لماذا تدخر الدول المتخلفة القليل من دخولها؟ وذلك يكمن في أنها تتميز بقطاع رأسمالي (القطاع الخاص وقطاع رأسمالية الدولة) صغير للغاية، وبهذا رفض لويس صراحة مقترح عالمية الاقتصاد ليس فقط في ثوبه الكلاسيكي الحديث، وإنما في ردائها الكينزي.

١٣. د. محمد مروان السمان، وآخرون، مصدر سابق، ص: ٣٩٧.

١٤. د. علي عبد القادر علي، مصدر سابق، ص: ٥.

١٥. ميشيل تودارو، التنمية الاقتصادية، ترجمة: د. محمود حسن حسني، ود. محمود حامد محمود، دار المريخ، الرياض، ٢٠٠٦، ص: ١٢٦.

المبحث الثاني

واقع المؤشرات الاقتصادية في العراق

مما لا ريب فيه أن دراسة بعض المؤشرات الاقتصادية الرئيسة في العراق تعكس حالة التنمية الاقتصادية التي شرع الأوائل على تحقيقها منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ ولغاية الآن، ولأجل الوقوف على واقع التنمية من جهة، وما تواجهه من مشكلات ومعوقات تحول من تحقيقها من جهة أخرى، يمكن أن نحلل المؤشرات الاقتصادية الآتية:

١- هيكل الناتج المحلي الإجمالي

تُعد دراسة هيكل الناتج المحلي الإجمالي وتحليله من المهام الرئيسة التي ينبغي التركيز عليها في أثناء دراسة أي من القضايا التنموية الخاصة بالاقتصاد الكلي؛ لأنه يمثل مؤشراً اقتصادياً مهماً من بين بقية المؤشرات الاقتصادية الكلية الأخرى في تتبع مستوى النشاط الاقتصادي سواءً أمن حيث مستوى النمو أم الركود أم من حيث الخصائص التي يتمتع بها الاقتصاد بنحو عام، فمن ملاحظة بيانات الجدول رقم (١) يظهر أن نسبة مساهمة القطاعات السلعية (الإنتاجية) في الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت من ٧٧,٨٪ عام ١٩٨٠ إلى ٦١,٢٪ عام ٢٠١٤؛ نتيجة ما يمتاز به الاقتصاد العراقي من تأثير قطاع التعدين والمقالع (الصناعة الاستخراجية) من أهمية استراتيجية في هيكل الناتج المحلي الإجمالي الذي ما زال يحقق فائضاً اقتصادياً كبيراً، وهو القطاع القائد الذي تمول به الميزانية العامة نفقاتها وله التأثيرات المباشرة وغير المباشرة على ناتج القطاعات الاقتصادية الأخرى، وعلى الرغم من انخفاض نسبته من ٦١٪ إلى ٤٥,٢٪ للعامين على التوالي، إلا أن الكمية المنتجة من النفط الخام ارتفعت من ٢٦٨٢ ألف برميل/ يوم إلى ٣١١٠ ألف برميل/ يوم للعامين على التوالي^(١٦)، فضلاً عن أن النفط الخام ما زال يؤدي الأدوار الرئيسة الآتية^(١٧):

- السيطرة على أهم مصادر النقد الأجنبي وتوجيهها نحو أهداف التنمية.
- الممول الأساس لتكوين رأس المال الثابت.
- تطبيق استراتيجية التنمية الاقتصادية التي تتبناها الحكومة من خلال تخصيص الموارد بين

16. OPEC, Annual statistical Bulletin, Vienna, 2015, p 27.

١٧. د. عبد الحسين محمد العنبيكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق: تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، مركز العراق للدراسات، سلسلة كتب (٢٨)، بغداد، ٢٠٠٨، ص: ١٦٢.

الاستهلاك والاستثمار.

وفي حين لم يحظ قطاع الصناعة التحويلية إلا بنسبة ضئيلة جداً من الناتج المحلي الإجمالي بلغت ١,٨٪ عام ٢٠١٤ بعد أن كانت ٤,٥٪ عام ١٩٨٠؛ وذلك نتيجة التدهور الكبير الذي أصاب هذا القطاع الحيوي أثر الحروب المستمرة وما لحقها من عمليات تدمير للبنى التحتية وعمليات السلب والنهب وإهمال الصناعة الوطنية العراقية في ظل توجه حكومي معن بتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي، فضلاً عن التلويح بتطبيق برامج الخصخصة لمؤسسات القطاع العام، والسعي نحو الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية^(١٨)، الأمر الذي انعكس سلباً على أدائه الإنتاجي، فيما أسهمت بقية القطاعات الإنتاجية الأخرى بنسب متدنية جداً لا ترتقي إلى أهميتها الاستراتيجية من الناحية التنموية مثل قطاع الزراعة والكهرباء والماء والبناء والتشييد.

فيما احتل القطاع التوزيعي المرتبة الثانية ببلوغه نسبة ١٦,٥٪ عام ٢٠١٤ بعد أن كانت نسبته ١١,١٪ عام ١٩٨٠، المتمثل بقطاع النقل والمواصلات والتخزين لتيسير وتنمية التبادل التجاري من خلال النقل البري والجوي والبحري، فضلاً عما تدره إيرادات الموانئ العراقية وإيرادات الاتصالات للهواتف المتنقلة وغيرها، إما قطاع التجارة والمطاعم والفنادق فقد أسهم هو الآخر نتيجة المركز التجاري والسياحي للعراق وانفراده بموقع جغرافي استراتيجي.

في حين تصدر قطاع الخدمات الحكومية المرتبة الأخيرة فلم يحظ إلا بنسبة ٢,٣٪ عام ٢٠١٤ بعد أن كانت نسبته ١١,١٪ عام ١٩٨٠؛ الأمر الذي يدل ارتفاع الدعم وتقديم الخدمات الحكومية إلى المجتمع في الإدارة العامة والدفاع والتربية والتعليم والصحة والعدل وغيرها، إذ ما زال القطاع العام يوفر الخدمات بنحوٍ شبه مجاني لعموم المجتمع بغية تخفيف العبء عليه وتحديد مستوى الكفاف.

١٨. هيثم عبدالله سلمان، منظمة التجارة العالمية والعراق: مبررات الانضمام والآثار الاقتصادية المتوقعة، مجلة الدراسات الاستراتيجية، المجلد الخامس، العدد (١٧)، مركز البحرين للدراسات والبحوث، المنامة، شتاء ٢٠٠٩، ص: ١٩١.

الجدول رقم (١)

توزيع الناتج المحلي الإجمالي بحسب القطاعات الاقتصادية في العراق

لعامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤ (مليون دينار)

٢٠١٤		١٩٨٠		القطاع
%	القيمة	%	القيمة	
٤,٩	١٢٦٨٢٠٨٧	٤,٧	٧٤٢	الزراعة والغابات والصيد
٤٥,٢	١١٧٤٤٥٧١١	٦١,٠	٩٦٤٧	التعدين والمقالع
١,٩	٤٩٣٠٠٦٨	٤,٥	٧٠٩	الصناعة التحويلية
٧,٠	١٨١٥٧٦٧١	٧,٢	١١٣٥	التشييد والبناء
٠,٢	٥٨٤٦٩٥٦	٠,٣	٤٩	الكهرباء والماء
٦١,٢	١٥٩٠٦٢٤٩٤	٧٧,٨	١٢٢٨٣	إجمالي القطاعات السلعية
١٦,٥	٤٢٩٣٧١٨٢	١١,١	١٧٥٣	إجمالي القطاعات التوزيعية
٢٢,٣	٥٧٨٣١٠٩٠	١١,١	١٧٥٨	إجمالي القطاعات الخدمية
١٠٠	٢٥٩٨٣٠٧٦٦	١٠٠	١٥٧٩٥	مجموع القطاعات
٩٣٠١٣٣				ناقصاً: رسم الخدمة المحتسب
٢٥٨٩٠٠٦٣٣		١٥٧٩٥		الناتج المحلي الإجمالي

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١١٦.
- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦.

٢- هيكل التكوين الرأسمالي

يُعدُّ التكوين الرأسمالي الحجر الأساس في تطوير وتنمية القاعدة الإنتاجية التي تمثل الإنتاج الحقيقي في الاقتصاد، ويعرف التكوين الرأسمالي على أنه الإضافات الاستثمارية السنوية لرأسمال المستثمر في رصيد الدولة، أو الاستثمار الصافي في الأصول الثابتة، فكلما ارتفعت التخصيصات الاستثمارية السنوية للقطاعات السلعية، دلَّ ذلك على النهوض بواقع التنمية الصناعية ومن ثم النهوض بواقع التنمية الاقتصادية، فمن ملاحظة بيانات الجدول رقم (٢) يظهر أن هناك مسارات غير سليمة في توزيع التكوين الرأسمالي في العراق، إذ انخفضت نسبة التكوين الرأسمالي في القطاع السلعي في إجمالي التكوين الرأسمالي من ٤٣,٨٪ عام ١٩٨٠ إلى ٣٣,٧٪ عام ٢٠١٤؛ الأمر الذي يدل بشكل واضح على أن التوجه الحكومي في عقد الثمانينيات كان متوافقاً مع حاجة الاقتصاد للتصحيح الهيكلي من خلال استهداف زيادة نسبة مساهمته في القطاع السلعي، وبما يؤمن من تحقيق فائض اقتصادي يدعم بقية القطاعات الاقتصادية، إلا أن ذلك التوجه لم يؤثّر ثماره وباتت جميع الخطط الاقتصادية عاجزة عن النهوض بواقع التصحيح الهيكلي لا لأسباب اقتصادية وإنما لأسباب سياسية متعددة أهمها: اندلاع الحرب العراقية الإيرانية، والحصار الاقتصادي، وحرب الخليج الثانية، وعمليات السلب والنهب إبان احتلال العراق؛ الأمر الذي دعا الحكومة إلى التخلي عن القطاعات الاقتصادية المهمة للتنمية الصناعية وهي قطاع الصناعة التحويلية وقطاع الزراعة وقطاع البناء والتشييد، بينما ارتفعت نسبة التكوين الرأسمالي في قطاع الكهرباء والماء إلى مستوى قياسي من ٧,٨٪ عام ١٩٨٠ إلى ١٧,٥٪ عام ٢٠١٤ يمكن معه أن يلبي جميع الاحتياجات من إنتاج الطاقة الكهربائية، والماء في آن واحد، غير أن الفساد الإداري والهدر المالي الذي لحق بهذا القطاع لم يدعُ إلى أدنى شك من خلال المساهمة المتدنية في الناتج المحلي الإجمالي التي بلغت ٠,٢٪ عام ٢٠١٤ التي لا تنسجم والتوجهات الحكومية لدعم قطاع الكهرباء بما يحتاجه من تخصيصات مالية.

في حين احتل قطاع الخدمات حصة الأكبر في تكوين رأس المال الثابت، إذ ارتفعت نسبته من ٣٢,٦٪ عام ١٩٨٠ إلى ٥١,١٪ عام ٢٠١٤ نتيجة الخدمات الكبيرة التي تقدمها الحكومة بغية الإيفاء بالحدود الدنيا للخدمات الحكومية مقارنة بدول الجوار التي قطعت أشواطاً كبيرة في تقديمها للخدمات في مجتمعاتها، وعلى الرغم من النسبة الكبيرة للتكوين الرأسمالي الخدمي، إلا أن مساهمته بالناتج المحلي الإجمالي ظلت متدنية جداً مقارنة بما خصص للقطاع التوزيعي من التكوين الرأسمالي الثابت الذي بلغ ١٥,٢٪ عام ٢٠١٤ بعدما كان ٢٣,٦٪ عام ١٩٨٠، وهذا بالنتيجة

مردده إلى انخفاض إنتاجية قطاع الخدمات المتسم بالكثيف العمالة مقارنة بارتفاع إنتاجية القطاع التوزيعي ذي الكثافة الرأسمالية العالية التي تعود بالأساس لسببين رئيسيين هما^(١٩):

١- انخفاض الكفاءة التخصّصية لقطاع الخدمات في العراق التي تشير إلى الحصول على أقصى أنتاج ممكن بأقل مدخلات وأقل تكاليف ممكنه.

٢- إهمال استعمال التكنولوجيا الملائمة التي تمثل استعمال التكنولوجيا التي تتناسب مع عنصر الإنتاج الموجود بوفرة في العراق وهو عنصر العمل.

الجدول رقم (٢)

توزيع تكوين رأس المال الثابت بحسب القطاعات الاقتصادية في العراق

لعامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤ (مليون دينار)

٢٠١٤		١٩٨٠		القطاع
القيمة	%	القيمة	%	
٤٧٧٦٥٩	٠,٨	٤٥٢	١٣,٠	الزراعة والغابات والصيد
٣٢٢٨١٣٠	٥,٥	١٩١,٣	٥,٥	التعدين والمقالع
٣٥٩٢٢٤٨	٦,١	٤٦٨,٤	١٣,٥	الصناعة التحويلية
٢٢٧٠٤٥٣	٣,٨	١٣٧,١	٣,٩	التشييد والبناء
١٠٣٧٣٨٦٩	١٧,٥	٢٧١,٣	٧,٨	الكهرباء والماء
١٩٩٤٢٣٥٩	٣٣,٧	١٥٢٠,١	٤٣,٨	إجمالي القطاعات السلعية
٨٩٨٧٤٨٠	١٥,٢	٨١٨,٩	٢٣,٦	إجمالي القطاعات التوزيعية
٣٠٢٩٧٩٣١	٥١,١	١١٣٢,٥	٣٢,٦	إجمالي القطاعات الخدمية
٥٩٢٢٧٧٦٩	١٠٠	٣٤٧١,٥	١٠٠	المجموع

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١٥١.
- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦.

٣- هيكل الناتج والتكوين الرأسمالي بحسب نوع القطاع

من البديهي أن يرتبط حجم الاستثمار بما يستطيع الاقتصاد إنتاجه من سلع وخدمات متمثلاً بالناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما أن هناك فجوة كبيرة بالطاقة الاستيعابية ما بين الاستثمار المتحقق والفرص المتاحة التي يمكن للاقتصاد الإفاداة منه في ظل وجود علاقة طردية بين المتغيرين في حالة كون مسار الاقتصاد في الدولة متجهاً نحو إما للاستقرار وإما التوازن وإما نحو الرفاه والتنمية.

فمن خلال ملاحظة بيانات الجدول رقم (٣) يتبين أن مسار ناتج القطاعات الاقتصادية والاستثمار في القطاعين العام والخاص العراقي يسيران وفق خطى متناسقة، فضلاً عن أنها متقاربة، ففي عام ١٩٨٠ بلغت نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية بالقطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي حوالي ٨١٪ في ظل ما نسبته ٧٧٪ في إجمالي التكوين الرأسمالي، فيما بلغت نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية بالقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي حوالي ١٩٪ رافقه نسبة ٢٣٪ في إجمالي التكوين الرأسمالي، الأمر الذي يجعل من الاقتصاد العراقي اقتصاد تسوده النزعة الاشتراكية في تقديم معظم القطاعات الإنتاجية والتوزيعية والخدمية، ومن ثم تكريس حالة النهوض بواقع التنمية الاقتصادية بيد الدولة، وهكذا هو الحال في الدول الريعية التي تعتمد جل ميزانيتها العامة على مورد وحيد لتمويلها، الأمر الذي يلقي بظلال القطاع العام بالسيطرة والتحكم على مجمل النشاط الاقتصادي في العراق، فيما يقتصر نشاط القطاع الخاص في بعض النشاطات التوزيعية الذي بلغت نسبة مساهمتها ٤٧٪ في الناتج المحلي الإجمالي، يليه النشاط الخدمي كتجارة التجزئة بنسبة ٢٨٪، وأخيراً النشاط السلعي المتمثل بالصناعات الصغيرة وغيرها التي اسهمت بنسبة ١٤٪.

في حين انخفضت نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية بالقطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي إلى ٦٣٪ عام ٢٠١٤ في ظل نسبة التكوين الرأسمالي بلغت ٧٧٪، وعلى حساب ارتفاع نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية بالقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي إلى ٣٧٪ في ظل نسبة التكوين الرأسمالي بلغت ٢٣٪؛ الأمر الذي يعكس انخفاض دور الدولة بالنشاط الاقتصادي؛ وبالتالي فسح المجال أمام القطاع الخاص بالتوسع في ظل إجراءات حكومية مشجعة للاستثمار ومن أهمها: (٢٠)

١. إعطاء الأولوية لإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين والتركيز على إعمار البنى التحتية.

٢٠. وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠١٠، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، بغداد، ٢٠١١، ص: ٢٦.

٢. الإسهام في معالجة البطالة من خلال توفير فرص العمل عن طريق تنفيذ المشاريع الاستثمارية.

٣. إعطاء الأولوية لتوفير مستلزمات إنجاح فرص العمل والاستقرار.

٤. تحسين نوعية الخدمات العامة لأفراد المجتمع.

فضلاً عن تخفيض نسب مساهمة القطاع العام في شركات القطاع المختلط؛ بهدف زيادة مساهمة النشاط الخاص وتفعيل دوره في مسيرة التنمية، وتشجيع المشاركة بين المستثمر الأجنبي والمستثمر العراقي مع الاستمرار في رفع جميع أنواع القيود المفروضة على المستثمر الأجنبي وتشجيع التدفقات الاستثمارية الأجنبية، وتيسير الإجراءات الحكومية لتسهيل تدفق الاستثمارات الأجنبية مع العمل على تقديم المزايا والتسهيلات للمستثمرين العرب والأجانب وتعريفهم على فرص الاستثمارية من خلال تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار المرتبطة برئاسة الوزراء بموجب قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ التي تختص بالاستثمار بالمشاريع الاستراتيجية في العراق^(٢١)، فضلاً عن تفشي ظاهر الفساد الإداري والمهدر المالي في القطاع العام ولاسيما في الإنفاق الاستثماري.

الجدول رقم (٣)

توزيع الناتج المحلي الإجمالي والتكوين الرأسمالي الثابت بحسب القطاعين العام والخاص في العراق للعامين ١٩٨٠ و ٢٠١٤ (مليار دينار)

القطاع	٢٠١٤					١٩٨٠				
	العام		الخاص		الإجمالي	العام		الخاص		الإجمالي
	القيمة	%	القيمة	%		القيمة	%	القيمة	%	
القطاعات السلعية	١٠,٦	٨٦	١,٧	١٤	١٢,٣	١٢٤١١٨,٨	٧٨	٣٤٩٤٣,٦	٢٢	١٥٩٠٦٢,٥
القطاعات التوزيعية	٠,٩	٥٣	٠,٨	٤٧	١,٧	٦٦٩٦,٢	١٦	٣٦٢٤٠,٩	٨٤	٤٢٩٣٧,٢

٢١. د. أيسر ياسين، واقع المناخ الاستثماري في العراق وسبل النهوض به، مجلة دراسات اقتصادية، العدد (٢٣)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٠، ص: ٢٢.

القطاعات الخدمية	١,٣	٧٢	٠,٥	٢٨	١,٨	٣٣٨٧١,٥	٥٩	٢٣٩٥٩,٥	٤١	٥٧٨٣١,١
مجموع القطاعات	١٢,٨	٨١	٣,٠	١٩	١٥,٨	١٦٤٦٨٦,٦	٦٣	٩٥١٤٤,١	٣٧	٨,٢٥٩٨٣٠
التكوين الرأسمالي الثابت	٢,٧	٧٧	٠,٨	٢٣	٣,٥	٤٥٦٩٧,٨	٧٧	١٣٥٢٩,٩	٢٣	٥٩٢٢٧,٧

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١١٨-١١٩.
- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦.

٤- هيكل التجارة الخارجية

مما لا ريب فيه أن للتجارة الخارجية أهمية استراتيجية في عملية التنمية الاقتصادية؛ لأنها تمثل عملية ربط الاقتصاد الوطني مع الاقتصاد الدولي من خلال تطوير التبادل التجاري السلمي والخدمي وتبادل المنافع والمصالح المشتركة؛ وهكذا فقد تطورت التجارة الخارجية في العراق عبر مراحل تكريس حالة التبعية وارتفاع مؤشر الانكشاف التجاري، ولاسيما جلّ الميزانية العامة تعتمد على عوائد الصادرات النفطية لتمويل معظم نفقاته العامة.

فمن ملاحظة بيانات الجدول رقم (٤) يظهر أن هناك مسارات غير سليمة في هيكل التجارة الخارجية في العراق عام ١٩٨٠، فعلى الرغم من تحقيق فائض في الميزان التجاري قد بلغ ٩٦٦١ مليون دينار، واتباع السياسة الحمائية آنذاك لتحريك عجلة التنمية الاقتصادية، إلا أن نسبة الانكشاف التجاري بلغ ٩٠٪، ومن ثم لم تؤت سياسة حرية التجارة الخارجية ثمارها كمحركة للنمو، ولم تفلح الحماية من كونها محركة للتنمية^(٢٢)، في حين تغيرت سياسة التجارة الخارجية بعد عام ٢٠٠٣ ولغاية الآن، إذ يمكن القول إن أبرز اتجاهات سياسة التجارة الخارجية المتبعة حتى عام ٢٠١٤، هو مواصلة العمل على تدعيم جوانب تحرير التجارة الخارجية وإلغاء الرسوم الجمركية

٢٢. هيثم عبدالله سلمان، دراسة وتحليل التجارة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة للفترة (١٩٨٧-١٩٩٧)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٠، ص: ٩٣.

ورفع القيود غير الجمركية على الاستيراد مع تسهيل إجراءات ومعاملات الاستيراد والتصدير، ما عدا فرض رسم جمركي موحد بواقع ٥٪ على السلع المستوردة وهو رسم إعادة الإعمار باستثناء المواد الغذائية والأدوية التي أعفيت من هذا الرسوم^(٢٣)، في حين تم تأجيل فرض الرسوم الجمركية التي أقرت عام ٢٠١٠ إلى ٢٠١٦/١/١٦ الذي بدأ فيه تطبيق التعريفة الجمركية في جميع المنافذ والمطارات بما فيها إقليم كردستان^(٢٤)، إذ تم تأخير تطبيق فرض تلك التعريفة الجديد لأنها كما يعتقد منافية لشروط منظمة التجارة العالمية التي وافق مجلسها العام بتاريخ ١١ شباط ٢٠٠٤ بانضمام العراق بصفة مراقب، فيما قدم العراق بتاريخ ١٣ تشرين الأول ٢٠٠٤ طلباً إلى إدارة المنظمة للبدء بمفاوضات الانضمام الكامل لمنظمة التجارة العالمية^(٢٥)، ويبدو أن منظمة التجارة العالمية قد وافقت على فرض تلك التعريفة في العراق مستندةً من الاستثناءات الصريحة والضمنية في قواعد المنظمة وشروطها، الأمر الذي أثر إيجاباً على التنمية الاقتصادية من خلال انخفاض نسبة الانكشاف التجاري حتى بلغ ٥٥٪ عام ٢٠١٤، في ظل انخفاض نسبة مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي إلى ١,٩٪ عام ٢٠١٤ بعد أن كانت ٤,٥٪ عام ١٩٨٠، فضلاً عن الطابع التصديري لقطاع التعدين والمقالع الذي يضع قيداً جديداً على الشرط الأساسي لنجاح التنمية الاقتصادية وتوجيهها بشكل مخطط، إذ إن زيادة حصيلة النقد الأجنبي لا تقابلها زيادة تلقائية في عرض السلع والخدمات^(٢٦)؛ الأمر الذي يجعل من تزايد الهوة بين العرض والطلب المحليين، ومن ثم كلما ارتفعت حصيلة النقد الأجنبي ارتفعت نسبة الانكشاف التجاري، وهو ما يعكسه تحقيق الفائض في الميزان التجاري قدره (٥٥٢٧٧٨٩) مليون دينار عام ٢٠١٤، مما يتيح لمؤشر الانكشاف التجاري أن يرتفع في السنة التالية، وإذا ما استمرت حالة الاعتماد على الاستيراد لتلبية الطلب الداخلي، ومن ثم استمرار بلوغ الاقتصاد العراقي ولا سيما في القطاع النفطي إلى عنق الزجاجة التي يواجه فيها القطاع مشكلة عندما تؤدي عملية التنمية فيه إلى مزيد من التوسع في الطلب أكثر من توسع العرض للسلع والخدمات المنتجة^(٢٧)، بل ربما الأكثر من ذلك وهو تعثر أو انخفاض العرض منها، فضلاً عن ارتفاع نسبة الواردات إلى الصادرات (نسبة تغطية الصادرات

٢٣. وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠٠٩، الدائرة السياسات الاقتصادية والمالية، بغداد ٢٠١٠، ص: ٤٨.

٢٤. هيئة التحرير، بدء تطبيق التعريفة الجمركية في جميع المنافذ الحدودية، شبكة الإعلام العراقي، الثلاثاء ٢ شباط ٢٠١٦، ينظر الرابط الآتي: <http://www.imn.iq/archives/7740>.

٢٥. الأسكوا، الاستعراض السنوي للتطورات في مجال العملة والتكامل الإقليمي في منطقة الأسكوا ٢٠٠٤، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥، ص: ١٦.

٢٦. د. عبد الحسين محمد العنبيكي، مصدر سابق، ص: ١٦٢.

٢٧. ميشيل تودارو، مصدر سابق، ص: ٨٢٢.

للواردات) من ١٩٪ عام ١٩٨٠ إلى ٤٤٪ عام ٢٠١٤، أي بمعنى أن ٤٤٪ من قيمة الصادرات تخصص للواردات من السلع والخدمات.

الجدول رقم (٤)

توزيع حجم التجارة الخارجية (مليون دينار) ومؤشر الانكشاف التجاري في العراق (٪) للعامين ١٩٨٠ و ٢٠١٤

البيان	١٩٨٠		٢٠١٤	
	القيمة	٪	القيمة	٪
الواردات	٢٢٠٨	١٥,٦	٤٣٢٦١٧١١	٣٠,٥
الصادرات	١١٨٦٩	٨٣,٦	٩٨٥٣٩٥٠٠	٦٩,٥
التوازن	١١٢	٠,٨	...	...
إجمالي التجارة الخارجية	١٤١٨٩	١٠٠	١٤١٨٠١٢١١	١٠٠
الميزان التجاري	٩٦٦١		٥٥٢٧٧٧٨٩	
نسبة الواردات إلى الصادرات	١٩ ٪		٤٤ ٪	
الناتج المحلي الإجمالي	١٥٧٩٥		٢٥٨٩٠٠٦٣٣	
مؤشر الانكشاف التجاري	٩٠ ٪		٥٥ ٪	

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١٥١.

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦.

٥- هيكل الموازنة العامة

تُعد الموازنة العامة الأداة الرئيسة التي تضطلع عليها السياسة المالية في العراق؛ وذلك من خلال حصر الإيرادات المالية السنوية، ومن ثم التحكم بكمية واتجاهات النفقات المالية السنوية

على أوجه القطاعات الاقتصادية، ومن أهم الأسس والمبادئ التي تضمنتها لعام ٢٠١٠ هي:^(٢٨)

١. إعطاء الأولوية للناحية الأمنية.

٢. بناء القدرات الذاتية للوزارات والشركات العامة.

٣. السعي نحو تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات بهدف التقليل النسبي للعجز وتخفيض عبء الدين العام.

ومن ملاحظة بيانات الجدول رقم (٥) يتبين أن هيكل الموازنة العامة اتسم بالاختلال الكبير سواءً من ناحية مصادر الإيرادات العامة من خلال تركزها بأكثر من ٩٠٪ على الإيرادات النفطية أم من ناحية نوع النفقات من خلال تركزها بأكثر من ٧٠٪ للنفقات التشغيلية عام ٢٠١٤ بعد أن كانت ٤٠٪ عام ١٩٨٠؛ الأمر الذي جعل الموازنة العامة في العراق تعاني من تأصل سمتين خلال العقود الأربعة الماضية، وهي^(٢٩):

١. بروز المرض الهولندي الذي يدل على أن صادرات المورد الطبيعي تؤدي إلى وفرة العملة الأجنبية، ومن ثم رفع قيمة العملة المحلية إزاء العملات الأجنبية بما يقلل من القدرة التنافسية الدولية.

٢. بروز لعنة الموارد التي تدل على المبالغة بالإنفاق من دون تحسب للتقلبات في مستوى الإيرادات.

وقد أضيف إلى تلك السمتين حالياً تأصل حالة الفساد الإداري والهدر المالي في الاقتصاد العراقي الذي يتسم بالاقتصاد الريعي؛ مما يدل على أن الدول الريعية ومن بينها العراق معرضة أكثر من سواها للفساد مما يلحق ضرراً بالنمو على المدى الطويل^(٣٠).

٢٨. وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠١٠، مصدر سابق، ص: ٥٦.

٢٩. د. أحمد ابراهيم علي، النفط والمالية وآفاق التنمية في العراق، مجلة دراسات الاقتصادية، العدد (٢٧)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص: ٢٨-٢٩.

٣٠. ألان نويل، النفط والديمقراطية: عندما يكون الربيع إعاقة، تحرير: برتران بادى، دومينيك فيدال، في سلسلة أوضاع العالم ٢٠١١، الطبعة الأولى، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، ٢٠١١، ص: ١٧٩.

الجدول رقم (٥)

الموازنة العامة في العراق لعامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤ (مليون دينار)

٢٠١٤		١٩٨٠		البيان
%	القيمة	%	القيمة	
١٠٠	١٠٥٣٨٦٦٢٣	١٠٠	٧١٩٧	الإيرادات
٩٢	٩٧٠٧٢٤١٠	٩٢	٦٦٣٩,٥	الإيرادات النفطية
٨	٨٣١٤٢١٣	٨	٥٥٧,٥	الإيرادات الأخرى
١٠٠	٨٣٥٥٦٢٢٦	١٠٠	٣٩٨٧	النفقات
٧٠	٥٨٦٢٥٤٥٩	٦٠	٢٣٩٢	النفقات التشغيلية (الجارية)
٣٠	٢٤٩٣٠٧٦٧	٤٠	١٥٩٥	النفقات الاستثمارية
	٢١٨٣٠٣٩٧		٣٢١٠	الفائض أو العجز

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١٢٨.
- البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية ٢٠١٤، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، ٢٠١٤، ص: ٦٥-٧٢.
- د. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق: الأدوار- الوظائف- السياسات ١٩٢١-١٩٩٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١، ص: ٢٠٥.

٦- الديون العامة

تُعَدُّ الديون الخارجية المستحقة لدول أخرى من المؤشرات الاقتصادية السلبية التي تعرقل من تحقيق التنمية الاقتصادية أمام الدول النامية، ومما لا ريب فيه أن العراق من الدول القلائل التي لم تعانِ من أزمة المديونية الخارجية في أثناء استقلالها السياسي وإعلان تأسيس الدولة العراقية المدنية في عشرينيات القرن الماضي، ألا أن هذا لم يدم طويلاً، إذ وجدت الحكومة نفسها مضطرة للاقتراض من الخارج لتمويل ماكينه حربها مع إيران، التي توزعت من (٣١):

٣١. د. عباس النصراني، الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل ١٩٥٠-٢٠١٠، ترجمة: محمد سعيد عبد العزيز، الطبعة الأولى، دار الكنوز الأدبية، بيروت، ١٩٩٥، ص: ١٤٥.

- ١- حكومات وبنوك غربية قدرت بـ ٣٥ مليار دولار.
- ٢- الاتحاد السوفيتي السابق ودول أوروبا الشرقية بلغت ١١ مليار دولار.
- ٣- دول أوروبا الغربية (دول نادي باريس)، وفرنسا وألمانيا وبريطانيا واليابان.

ومن ملاحظة بيانات الجدول (٦) يتبين ان حجم الديون العامة بلغت ١٤٥,٣ مليون دينار عام ١٩٨٠، شكلت القروض الخارجية معظمها، إذ بلغت ما نسبته ٩٨٪ في إجمالي الديون العامة، فيما ارتفعت الديون بعد انتهاء الحرب مع إيران إلى ٨٦ مليار دولار عام ١٩٨٨، ولم تسدد خدمة الديون بسبب حرب الخليج الثانية مما تراكمت متأخرات السداد حتى بلغت ١٢٦ مليار دولار عام ١٩٩٨، فيما قدر البنك الدولي تلك الديون بحوالي ١٢٧,٧ مليار دولار بما فيها ٤٧ مليار دولار كفوائد متراكمة^(٣٢).

أما في عام ٢٠١٤ فقد بلغت الديون العامة الرسمية حوالي ٣٢,٥ مليار دولار أسهمت الديون العامة الداخلية ما نسبته ٥٣٪، أما المتبقي منها فهي الديون العامة الخارجية، ولعل من ابرز الأسباب التي أدت إلى ارتفاع الدين في عام ٢٠١٤ هو ازدياد النفقات الجارية والعسكرية منها على وجهه الخصوص لمواجهة كيان داعش الإرهابي وتمويل المهجرين^(٣٣)، وينشأ الدين الحكومي بنحو عام في العراق نتيجة لعدم المرونة في خفض النفقات لتتسجم مع الإيرادات، ولصعوبة توليد فوائض لإطفاء الدين القديم، فيجري تدويره بانتظام ويضاف عليه، وحينما يقترب من حدٍّ عدم الاستطاعة على الوفاء بالالتزامات تظهر أزمة الدين السيادي^(٣٤).

٣٢. د. سامي عبيد محمد، مديونية العراق الخارجية: الأسباب والآثار والمعالجات، مجلة الاقتصادي الخليجي، العدد (١٤)، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، ٢٠٠٧، ص: ١١٧.

٣٣. نور شدهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٤ - ٢٠١٠)، قسم السياسات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية، بغداد، ٢٠١٦، ص: ٤.

٣٤. د. أحمد ابراهيم علي، مصدر سابق، ص: ٣٣.

الجدول رقم (٦)

حجم الدين العام في العراق لعامي ١٩٨٠ و ٢٠١٤

٢٠١٤	١٩٨٠	البيان
بالدولار** (مليار)	بالدولار* (مليون)	
١٧,٣	١١	الدين الداخلي
١٥,٢	٤٧٣	الدين الخارجي
٣٢,٥	٤٨٤	الدين العام

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١٣٠.
- نور شذهان عداي، تحليل مسارات الدين العام للمدة (٢٠١٠-٢٠١٤)، قسم السياسات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية، بغداد، ٢٠١٦، ص: ٣.

٧- حجم الادخار

إن الوجه الاقتصادي للمدخرات التي يجمعها المجتمع لدي البنوك والمصارف التجارية لا يمكن معرفتها إلا حينما تتحول إلى استثمارات، فما دامت المدخرات باقية لدى المصارف فإن حجم الاستثمار يبقى ثابتاً، فالاستثمار يعني الامتناع عن الاستهلاك الآني المباشر إلى الاستهلاك المستقبلي، ولحين قدوم زمن المستقبل يمكن أن يتحول إلى الاستثمار لإنتاج السلع والخدمات من خلال توفر المناخ الاستثماري المناسب، فضلاً عن توافر الفرص الاستثمارية الملائمة.

وبالتالي فإن أهم ما يحدد حجم الاستثمار في الاقتصاد هو نسبة الادخار إلى الناتج المحلي الاجمالي، فكلما ارتفعت النسبة دلّ ذلك على فترة رواج في الاقتصاد، والعكس صحيح، فمن ملاحظة بيانات الجدول رقم (٧) يتبين أن نسبة الادخار إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغت نسبة

مرتفعة جداً بلغت ٥٩٪ عام ١٩٨٠؛ الأمر الذي يعكس أن الاقتصاد العراقي آنذاك كان متعافياً ومزدهراً، فيما انخفضت إلى ٥٪ عام ٢٠١٤؛ مما يعكس حالة تدهور الاقتصاد.

الجدول رقم (٧)

نسبة الادخار إلى الناتج المحلي الإجمالي (مليون دينار) ومتوسط نصيب الفرد

البيان	١٩٨٠	٢٠١٤
الادخار	٩٣٨٩	١٢٩٩٠.٣٢
الناتج المحلي الإجمالي	١٥٧٩٥	٢٥٨٩٠.٦٣٣
نسبة الادخار إلى الناتج	٥٩٪	٥٪
متوسط نصيب الفرد (دولار/ فرد)	٣٩٠١	٦٢٠٠

المصادر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤.
- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١٦.
- د. مظهر محمد صالح، الأختلالات الادخارية في العراق: رؤية تشخيصية، صحيفة المثقف، العدد (٣٩٧٥)، الاثنين ٢٤/٧/٢٠١٧. <http://www.almothaqaf.com/qadaya2015/899467.html>

٨- التخصيصات الاستثمارية بحسب الخطة السنوية

يمثل الاستثمار الحكومي الموزع على القطاعات الاقتصادية المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي كونه من أهم مكونات الطلب الكلي؛ وذلك لأن حجم الاستثمار يحدد الدخل^(٣٥) المرغوب به في ظل التخطيط الإنمائي المستهدف. ومن ملاحظة بيانات الجدول رقم (٨) يتبين أن التخصيصات الاستثمارية السنوية بحسب القطاعات الاقتصادية قد كرس من حالة التدهور في النهوض بواقع التنمية الاقتصادية؛ وذلك نتيجة انخفاض ما يخصص من الاستثمارات السنوية الموجه لقطاع الزراعة مقارنة بقطاع الصناعة من حوالي ٤٣٪ في عام ١٩٨٠ إلى حوالي ٥٪ عام ٢٠١٤؛ وهذا الأمر قد يلقي بضلالة على الضعف الشديد في رسم السياسة الاستثمارية وعدم تناسقها، مع التوجهات الحكومية على بناء القدرات الذاتية للاقتصاد العراقي بالاعتماد على القطاعين الزراعي

٣٥- وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠١٠، مصدر سابق، ص: ٢٦.

والصناعي لأنهما جوهر التنمية الاقتصادية.

الجدول رقم (٨)

توزيع التخصيصات الاستثمارية السنوية بحسب القطاعات (مليون دينار) في العراق

٢٠١٤		١٩٨٠		القطاع
القيمة	%	القيمة	%	
٦٧٢١١٨	٢,٧	٥٠٥	٩,٦	الزراعة
١٤٥٩٥٧٢٩	٥٨,٥	١١٧٣	٢٢,٤	الصناعة
٩٦٦٢٩٢٠	٣٨,٧	٢٢٦٢	٤٣,٢	بقية القطاعات
—	—	١٣٠٠	٢٤,٨	تخصيصات أخرى
٢٤٩٣٠٧٦٧	١٠٠	٥٢٤٠	١٠٠	الإجمالي

المصدر:

- وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤، ص: ١٢٦.
- البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية ٤١٠٢، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، ٢٠١٤، ص: ٧٢.

المبحث الثالث

تقييم واقع التنمية الاقتصادية في العراق

من غير الممكن أن تُقيّم التنمية الاقتصادية في العراق في ضوء المستجدات والأحداث التي مرّ بها العراق منذ عام ١٩٨٠ إلى ٢٠١٤ من دون أن نراعي بها المظاهر الشاذة التي ما برحت أن تفارقه لوهلة حتى عادة مرة أخرى بحلة جديدة أكثر شدة ووطأة ومن بينها الحروب، ولاسيما أن العراق قد حقق تنمية اقتصادية متواضعة في عقد السبعينيات، من خلال بناء الجسور ومحطات الطاقة الكهربائية والمصانع والاتصالات وغيرها، وقد استنفدت جميع ثمارها خلال العقود اللاحقة، ولم يبقَ من مظاهرها التنموية سوى الأطلال، ويمكن تقييم التنمية الاقتصادية من خلال الآتي:

١. الاختلال في الهيكل الإنتاجي

من البديهي أن يعاني أي اقتصاد ريعي يعتمد على مورد وحيد أو أكثر لتمويل ميزانيته العمومية من ظاهرة الاختلال في الهيكل الإنتاجي لصالح ذلك المورد، والاقتصاد العراقي شأنه في ذلك شأن تلك الدول الريعية التي تعاني من اختلال كبير في هيكل الناتج المحلي الإجمالي لصالح قطاع الصناعة الاستخراجية ولاسيما النفط الخام الذي يساهم بنسب كبيرة ومتفاوتة خلال مراحل تطور التنمية الاقتصادية، غير أن تلك النسب في الاختلال قد انخفضت من ٦١٪ عام ١٩٨٠ إلى ٤٥,٢٪ عام ٢٠١٤ (لاحظ الجدول ١)؛ الأمر الذي يجعل من الاقتصاد العراقي أقل تعرضاً للتشوهات التي تنتج من ظاهر الاختلال بهيكل الناتج النفطي، غير أن ذلك أثر سلباً على نسبة القطاعات الإنتاجية (السلعية) في الناتج المحلي الإجمالي التي انخفضت من ٧٧,٨٪ عام ١٩٨٠ إلى ٦١,٢٪ عام ٢٠١٤ وعلى حساب ارتفاع نسبة القطاعات التوزيعية والخدمية.

٢. الاختلال في الهيكل التجاري

تُعَدُّ التجارة الخارجية من مفاهيم الاقتصاد الكلي وهي تحتل مكانة مهمة في الحياة الاقتصادية كونها المنفذ الوحيد والمباشر لتحقيق المصالح الاقتصادية في ضمن السياسة الخارجية للدولة، ومن ثم فإنها وسيلة لتحقيق الإسراع بمعدلات النمو الاقتصادي المستهدف في ظل سياسة تحرير التجارة الخارجية، غير أن تحقيق التنمية الاقتصادية يتم في ظل سياسة حمائية التجارة الخارجية.

وأيّاً كانت السياسة المتبعة، فإن التوازن في هيكل التجارة الخارجية يبقى المعيار الرئيس لجني

ثمارها وتحقيق المكاسب الآنية والمستقبلية لرفاهية المجتمع، فالتجارة الخارجية بمفهومها الشامل تمثل عملية ربط الاقتصاد الوطني مع اقتصادات الدول من خلال تطوير التبادل التجاري للسلع على أسس اقتصادية تجعل من الاقتصاد يحقق معدلات نمو مرتفعة للناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن تحقيق التنمية الاقتصادية.

ومن ملاحظة بيانات الجدول (٤) يتبين أن هيكل التجارة الخارجية عام ٢٠١٤ في العراق أصابه اختلال كبير وهو ناتج بالأساس من اختلال الهيكل الإنتاجي، إذ اقتربت كثيراً نسبة الواردات في إجمالي التجارة الخارجية البالغة ٣٠,٥٪ إلى نسبة الصادرات في إجمالي التجارة الخارجية البالغة ٦٩,٥٪ عام ٢٠١٤؛ مما يدل على أن جزءاً كبيراً من عوائد الصادرات التي تمثلها العوائد النفطية تخصص للواردات، فيما لم يلاحظ ذلك الاختلال في عام ١٩٨٠ إذ كانت نسبة الواردات والصادرات في التجارة الخارجية بلغا ١٥,٦٪ و ٨٣,٦٪ على التوالي؛ مما ينعكس على أن جزءاً كبيراً من الاحتياجات الضرورية تتم تغطيتها من الإنتاج المحلي، فضلاً عن أن هناك تنوعاً كبيراً في الصادرات تشمل المنتجات النفطية والمنتجات الصناعية والزراعية الأخرى.

أما بشأن مؤشر الانكشاف التجاري في العراق، فعلى الرغم من انخفاض نسبته من ٨٩,٨٪ عام ١٩٨٠ إلى ٥٥٪ عام ٢٠١٤، إلا أن نسبته في عام ١٩٨٠ لها دلالات اقتصادية إيجابية عما عليه في عام ٢٠١٤، إذ يدل مؤشر الانكشاف عام ١٩٨٠ على أن معظم قيمة التجارة الخارجية البالغة ١٤١٨٩ مليون دينار جاءت من قيمة الصادرات البالغة ١١٨٦٩ مليون دينار -لاحظ الجدول ٤-، وهو عكس ما مثلته قيم الصادرات والواردات في إجمالي التجارة الخارجية عام ٢٠١٤.

٣. الاختلال في الهيكل المالي

لقد عانى الاقتصاد العراقي من اختلال في الهيكل المالي بشقيه الإيرادي والإنفاقي ولاسيما في عام ٢٠١٤ مقارنة بعام ١٩٨٠، إذ أسهمت الإيرادات النفطية في إجمالية الإيرادات في الموازنة العامة بأكثر من ٩٢٪ عام ٢٠١٤، مقارنة بعام ١٩٨٠ التي كانت أقل بكثير هذا من جهة، ومن ناحية الإنفاق، فعلى الرغم من تقارب نسبة ما خصص للنفقات الاستثمارية في إجمالي النفقات لعام ٢٠١٤ مع عام ١٩٨٠ وهو ما نسبته ٣٠٪، إلا أن من المفترض أن تكون النسبة حوالي ٥٠٪ عام ٢٠١٤؛ وذلك للحاجة الماسة له لإعادة الإعمار، وتطوير البنى الاستراتيجية التي تعرضت للدمار والاندثار في الوقت نفسه.

٤. انخفاض إنتاجية عناصر الإنتاج

من البديهي أن يعدّ نمو المورد الاقتصادي الذي يمثل الناتج أو الدخل ومن ثم ما يخصص منه للاستثمار شرطاً ضرورياً وليس كافياً لتحقيق النمو الاقتصادي في المدى القصير، إذ لا بد من توافر الشرط الكافي وهو حُسن استعمال الموارد المعطلة أو المستخدمة التي ترفع مستويات الإنتاج والتي قد تضاهي في بعض الحالات الاستثمار المالي، ومن ثم فإن الإنتاج الكفوء هو الشرط الكافي لتحقيق النمو أو التنمية الاقتصادية، ويمكن أن يتحقق النمو الاقتصادي أيضاً بتوافر الشرط الكافي بمعزل عن توفر الشرط الضروري في الحالات التي تتوافر موارد معطلة كبيرة.

وفي الاقتصاد العراقي لم يتوافر حتى الآن أي من الشرطين للنمو الاقتصادي، فلم يتم إيجاد الحجم الممكن للاستثمار، ولم ترفع إنتاجية عناصر الإنتاج المعطلة أو المستخدمة نحو كفاء والمثلة بالعمل، ورأس المال، والأرض، والتنظيم. ومن ثم فقد الاقتصاد العراقي أهم المقومات الرئيسة لتحقيق التنمية الاقتصادية؛ وبالتالي تكرست حالة التخلف الاقتصادي بنتائجها السلبية على الاقتصاد من خلال تفشي ظاهرة البطالة وارتفاع معدلات التضخم والفساد.

ونظراً لأن الاقتصاد العراقي يعتمد على عوائد الصادرات النفطية في تمويل الميزانية العامة، فإن الثروة النفطية تستخرج وتبدل برؤوس أموال أجنبية لتمويل العمليات الاستثمارية^(٣٦)، ومن ثم توزيع التخصيصات الاستثمارية السنوية، فإن من الأولى أن ترتفع إنتاجية عنصر المورد الطبيعي وهو النفط الخام لتحقيق التنمية الاقتصادية، غير أن الواقع الاقتصادي يبيّن أن ما يخصص للإنفاق الاستثماري تدحذه حالة الفساد الإداري والهدر المالي التي استشرت في عموم الاقتصاد، الأمر الذي يجعل من الحكمة أن تراجع عملية استخراج النفط ضمن جولات التراخيص لعدم جدواها في العمليات الاستثمارية المربحة اجتماعية التي يشوبها الفساد؛ لذا يتوجب التخلي عن المضي في جولات التراخيص القادمة لتبدأ عملية الحفظ الاقتصادي للنفط الخام الذي يقصد به صيانة المورد الطبيعي من الضياع واستغلاله استغلالاً أمثل من أجل تعظيم المنافع الاجتماعية، أي بمعنى توزيع إنتاج النفط فيما بين المراحل الزمنية المختلفة بحيث يترابط ترابطاً تاماً مع الحاجة إلى الاستثمار^(٣٧) النزيه والخالي من الشوائب غير الشرعية.

٣٦. د. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي بين الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، الطبعة الثالثة، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص: ٦٤.
٣٧. المصدر نفسه، ص: ٦٣.

المبحث الرابع

نتائج تقييم واقع التنمية الاقتصادية في العراق

إن من أهم النتائج التي تم التوصل إليها هو تطابق فرضية البحث مع الواقع الاقتصادي، وهو أن العراق يمتلك معظم متطلبات تحقيق التنمية الاقتصادية نتيجة تنوع موارده الطبيعية والبشرية، إلا أن القصور في تحقيقها لم ينتج بسبب قلة الموارد، وإنما بسبب قصور في فهم وتطبيق السياسات الاقتصادية التي تحتاج إلى استقرار في زمن المدى الطويل لتؤدي ثمارها، فضلاً عن الظروف الموضوعية والذاتية التي مر بها، إذ يستلزم من صناع القرار اتخاذ مجموعة من التدابير التي يمكن من خلالها النهوض بواقع التنمية الاقتصادية وإيصالها لما بلغته في عام ١٩٨٠ أو معالجة بعض الاخفاقات المشار إليها من خلال الآتي:

١. اتباع النظرية الراقية للتنمية التي نادى بها آرثر لويس من خلال تمكين المجتمع من رفع نسبة مدخراته إلى الدخل القومي من (٥٪) عام ٢٠١٤ إلى حوالي (١٢-١٥٪) بهدف تقديم إضافات استثمارية جديدة.
٢. ضرورة فك الارتباط ما بين معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي وعوائد الصادرات النفطية^(٣٨).

٣. إن نجاح عملية التنمية الاقتصادية خلال عقد الثمانينيات جاءت منسجمة تماماً مع سيطرة الحكومة على إدارة الدول الريعانية في العراق من خلال الإدارة المركزية، بيد أن إخفاقها في عام ٢٠١٤ جاءت نتيجة التفريط في الإدارة المركزية لإدارة الدولة الريعانية من خلال تبني الإدارة غير المركزية، ونقل هيمنة السلطة المركزية في العاصمة بغداد إلى هيمنة حكومات الأقاليم والمناطق^(٣٩)، فضلاً عن هيمنة النفوذ من خارج الإدارة الحكومية.

٤. على الرغم من اختلاف الأيديولوجية السياسية ما بين الحكومة والشعب خلال عقد

٣٨. سحر قاسم محمد، الآليات الواجب توفرها لانتقال العراق من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، كانون الأول ٢٠١١، ص: ١٨.

٣٩. د. علي ميرزا، العراق: الواقع والآفاق الاقتصادية، المؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين في بيروت (٣٠ آذار - ١ نيسان) ٢٠١٣، بيروت، ٢٠١٣، ص: ١١.

http://iraquieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2013/04/Merza_Paper_Revised_S_Beirut_March_2013.pdf

الثمانينيات، إلا ان التنمية الاقتصادية نجحت في تحقيق أهدافها، بيد أن اختلاف الأيديولوجية الدينية ما بين أعضاء الحكومة أنفسهم، ألقت بضلالها على إخفاق التنمية الاقتصادية في عام ٢٠١٤؛ الأمر الذي يدل على أن الاختلاف في الأيديولوجيات قد أثر مباشرة على مسار التنمية.

٥. إن نجاح التنمية الاقتصادية في عام ١٩٨٠ جاء نتيجة طبيعية لبرامج عقدي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي وما صاحبها من بناء مشاريع استراتيجية عامة، على عكس التنمية في عام ٢٠١٤ التي جاءت في أعقاب حروب كثيرة استنفدت معظم الثروة الوطنية.

٦. إن تفشي ظاهرة الفساد الإداري والهدر المالي في عام ١٩٨٠ وما قبلها كانت منتشرة في الدوائر الخدمية التي تُعد في النظام المباد خدمات هامشية لا ينفق عليها سوى النزر اليسير في الموازنة التشغيلية، بينما تفشى الفساد الإداري والهدر المالي بعد سقوط النظام وحتى عام ٢٠١٤ في معظم المشاريع الاستراتيجية العامة ومشاريع إعادة الإعمار.

٧. إن واقع التنمية الاقتصادية في عام ٢٠١٤ تعاني من التناقض الكبير ما بين تحديد دور الدولة في الدستور العراقي والتطبيق العملي في الواقع الاقتصادي، وهو أمر يجعل من الاستثمار الاجنبي والمحلي تحت طائلة نيران المركزية ونصوص الدستور في أروقة البرلمان.

قائمة المصادر

• الكتب

١. أحمد أمين بيضون، الاقتصاد السياسي وقضايا العالم الثالث في ظل النظام العالمي الجديد، بيسان للنشر، الطبعة الثانية، بيروت، ١٩٩٨.
٢. ألان نويل، النفط والديمقراطية: عندما يكون الربيع إعاقة، تحرير: برتران بادى، دومينيك فيدال، في سلسلة اوضاع العالم ٢٠١١، الطبعة الأولى، مؤسسة الفكر العربي، بيروت، ٢٠١١.
٣. سالم توفيق النجفي، محمد صالح تركي القريشي، مقدمة في اقتصاد التنمية، بغداد، ١٩٩١.
٤. سحر قاسم محمد، الاليات الواجب توفرها لانتقال العراق من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، كانون الأول ٢٠١١.
٥. عباس النصراني، الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل ١٩٥٠-٢٠١٠، ترجمة: محمد سعيد عبد العزيز، الطبعة الأولى، دار الكنوز الأدبية، بيروت، ١٩٩٥.
٦. عبد الحسين محمد العنكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق: تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، مركز العراق للدراسات، سلسلة كتب (٢٨)، بغداد، ٢٠٠٨.
٧. عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق: الأدوار - الوظائف - السياسات ١٩٢١-١٩٩٠، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠١.
٨. محمد علي زيني، الاقتصاد العراقي بين الماضي والحاضر وخيارات المستقبل، الطبعة الثالثة، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد، ٢٠٠٩.
٩. محمد مروان السمان، وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي (الجزئي والكلي)، الطبعة الأولى/ الإصدار الرابع، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
١٠. ميشيل تودارو، التنمية الاقتصادية، ترجمة: محمود حسن حسني، محمود حامد محمود، دار المريخ، الرياض، ٢٠٠٦.

• الدوريات

١. أحمد ابراهيم علي، النفط والمالية وآفاق التنمية في العراق، مجلة دراسات الاقتصادية، العدد (٢٧)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
٢. أيسر ياسين، واقع المناخ الاستثماري في العراق وسبل النهوض به، مجلة دراسات اقتصادية، العدد (٢٣)، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٠.
٣. سامي عبيد محمد، مديونية العراق الخارجية: الأسباب والآثار والمعالجات، مجلة الاقتصادية الخليجي، العدد (١٤)، مركز دراسات الخليج العربي، جامعة البصرة، ٢٠٠٧.
٤. علي عبد القادر علي، التطورات الحديثة في الفكر الاقتصادي التنموي، سلسلة جسر التنمية، العدد (٧٦)، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ٢٠٠٨.
٥. هيثم عبد الله سلمان، منظمة التجارة العالمية والعراق: مبررات الانضمام والآثار الاقتصادية المتوقعة، مجلة الدراسات الإستراتيجية، المجلد الخامس، العدد (١٧)، مركز البحرين للدراسات والبحوث، المنامة، شتاء ٢٠٠٩.

• التقارير والإحصاءات الدولية

١. الأسكوا، الاستعراض السنوي للتطورات في مجال العولمة والتكامل الإقليمي في منطقة الأسكوا ٢٠٠٤، الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠٠٥.
٢. البنك المركزي العراقي، النشرة الإحصائية السنوية ٢٠١٤، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، بغداد، ٢٠١٤.
٣. وزارة التخطيط، الحسابات القومية، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١١.
٤. وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية ٢٠١٠-٢٠١١، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ٢٠١١.
٥. وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية ١٩٨٣، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، ١٩٨٤.
٦. وزارة التخطيط، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠١٦-٢٠١٤)، الجهاز المركزي للإحصاء،

بغداد، ٢٠١٦.

٧. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، بيانات غير منشورة، بغداد، ٢٠١٣.

٨. وزارة التخطيط، مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة ذات الأولوية في العراق، الجهاز المركزي للإحصاء، بغداد، أيلول ٢٠١٠.

٩. وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠٠٩، الدائرة السياسات الاقتصادية والمالية، بغداد ٢٠١٠.

١٠. وزارة التخطيط، تقرير الاقتصاد العراقي لعام ٢٠١٠، دائرة السياسات الاقتصادية والمالية، بغداد، ٢٠١١.

• الرسائل الجامعية والأطروحات

١. هيثم عبد الله سلمان، دراسة وتحليل التجارة الخارجية لدولة الإمارات العربية المتحدة للمدة (١٩٨٧-١٩٩٧)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، ٢٠٠٠.

• المواقع الإلكترونية (الإنترنت)

١. علي ميرزا، العراق: الواقع والآفاق الاقتصادية، المؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين في بيروت (٣٠ آذار - ١ نيسان) ٢٠١٣، بيروت، ٢٠١٣.

http://iraqieconomists.net/ar/wp-content/uploads/sites/2/2013/04/Merza_Paper_Revised_S_Beirut_March_2013.pdf

• المصادر الأجنبية

1. OPEC, Annual statistical Bulletin, Vienna, Different Issue.

