



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

تحسين سياسات أطر الشراكة بين أنظمة الزراعة الخاصة والعامة في القطاع الزراعي

د. حسين أحمد دخيل السرحان



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وانما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

تحسين سياسات أطر الشراكة بين أنظمة الزراعة الخاصة والعام في القطاع الزراعي

د. حسين أحمد دخيل السرحان *

أ. الملخص التنفيذي:

- إن الصدمات التي تنتاب القطاع الزراعي في العراق ناتجة من اختلال الاطر الهيكلية المعنية بتنسيق العلاقة بين القطاع الزراعي العام والخاص، ومن بينها شروط التمويل، ونظام القروض، وإصلاح التشريعات والقوانين، وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية.
- النظام المصرفي الزراعي قادر على خلق هوض كبير في النظام المصرفي الشامل في البلاد، وأيضاً له القدرة على خلق الثقة بجذب الكتلة النقدية خارج المنظومة المصرفية (الكتلة المالية المكتنزة).
- القطاع الزراعي لديه القدرة على تحفيز القطاعات الإنتاجية كافة، منها قطاع الصناعات التحويلية، والصناعات الغذائية؛ وبالنتيجة الإسهام في رفع حصة القطاع الخاص بالعموم في الناتج المحلي الإجمالي.
- المقومات الأساسية للقطاع الزراعي في البلاد متوفرة، إلا أن هناك حاجة كبيرة للاهتمام بالأطر التنظيمية والتمويلية، وفسح المجال أمام القطاع الخاص لنقل وتوطين التكنولوجيات المتقدمة في العالم.

أ. المقدمة:

عدم القدرة على خلق التنوع في الإنتاج الزراعي، وتركيز الاهتمام على أنشطة معينة دون غيرها، مع الإبقاء على السياسات والأطر التقليدية في التعامل مع هذا القطاع أمر يعرض الاقتصاد الوطني والاقتصادات المحلية الى العديد من المشكلات، وربما الصدمات، ويجعله غير قادر على التعامل مع تلك الصدمات مع إبقاء حالة الاستقرار النسبي في مساهمة الأنشطة في تكوين ناتجه؛ وبالنتيجة يتصدع الاقتصاد على اثر الاختلال الذي يعانیه في بنية الناتج المحلي. أن استهلاك الموارد

* مركز الدراسات الاستراتيجية - جامعة كربلاء.

المالية المتأتية من القطاع النفطي بنحو غير منتظم وغير عادل ومسؤول يقود إلى هدر العوائد المالية من بيع الموارد الهيدروكربونية، من دون أن يستفيد منها الاقتصاد أو المواطن على حد سواء. وإن التقلبات الاقتصادية العالمية والاعتمادية المفرطة للاقتصاد الوطني على معامل النمو في الاقتصاد العالمي يزيد من حدة المخاطرة على الأوضاع الاقتصادية المحلية بل حتى الأمن الغذائي. وإن حدة المطالب المحلية وارتفاع الأصوات يضع الدولة في موضع حرج فهي تعمل على توسيع نشاط القطاع العام وما يتطلبه ذلك الإجراء من تمويل، وارتفاع الفساد الإداري، وغياب الشفافية في جميع مؤسسات القطاع العام؛ الأمر الذي يؤدي بالمقابل إلى الدخول في دوامة التراجع في قدرات الدولة في التزاماتها تجاه مواطنيها؛ لذا يتطلب البحث عن الخيارات المتاحة للخروج من تلك الازمة بشكل يّمي الناتج ويتجاوز اختلاله الهيكلي، ويوفر مورداً مالياً حالياً يؤمن للدولة قدراً من الحرية في التصرف بالتزاماتها تجاه الأفراد، والتخفيف من حدة عجز الموازنة العامة.

موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص له دور مهم في عملية إدارة وتوجيه اقتصاد البلد بصورة كفوءة. إذ إن عملية النمو تحتاج إلى تعبئة جميع الموارد الاقتصادية والبشرية في البلد، فضلاً عن الخبرات والإمكانيات المتوفرة في كلا القطاعين العام والخاص.

وعادة ما تلجأ البلدان التي تعاني من عجز في تمويل المشاريع التنموية إلى تخفيف العبء عن موازنة الدولة، وتنويع مصادر الإيرادات العامة، ولكن يجب تجنب السقوط في فخ الاقتراض، ولاسيما من الخارج، وامتصاص البطالة، وخلق فرص عمل من خلال الاستثمار في المشاريع، والعمل على نقل التكنولوجيا بما يضمن زيادة الإنتاجية والكفاءة في التشغيل وتوطينها محلياً، والحصول على مشاريع جاهزة مع نهاية مدة الامتياز من دون تحمل أعباء إضافية، وبقاء المشروع تحت سيطرة الحكومة من الناحية الاستراتيجية.

في حالة العراق كذلك، يرى الكثير أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ستكون الحل الأمثل لتسهيل عملية الانتقال من حالة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي إلى آلية السوق، وهي بمنزلة خطوة تمهيدية تستند إلى الواقعية في إنجاز عملية التحول الاقتصادي. وهذا الإدراك واضح لدى الحكومات العراقية بعد 2003 إذ تبنت تلك الحكومات عدة استراتيجيات استهدفت تنمية دور القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي وتعزيز مساهمته في تكوين رأس المال الثابت، وقدرته على خلق مزيد من فرص العمل.

الورقة تنطلق من افتراض أساس هو: «أن الاتجاه نحو تفعيل مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو الحل الأمثل لتعزيز وتنمية قدرات وإمكانيات القطاع الخاص الزراعي، ومن ثم تعزيز النشاط الاقتصادي والعملية الانتاجية. وان القطاع الزراعي بما يتضمنه من مقومات، وما توفره الحكومات من رؤية واضحة لهذا القطاع، واستيعابه للنسبة الأكبر من القوى العاملة، بالإمكان أن يكون هو نقطة البداية لتفعيل تلك الشراكة وأن يكون هو القطاع القائد لعملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق».

III. الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public-Private Partnership PPP): المفهوم والأساليب.

يعد موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من الأساليب الأساسية في خلق الإجراءات التي تسمح للقطاع الخاص في تعزيز دوره في النشاط الاقتصادي إلى جانب القطاع العام لتحقيق التنمية الاقتصادية وهناك تجارب عدة اثبتت نجاحها في هذا الإطار. واعتمدت هذه الآلية في الكثير من الدول وخاصة النامية في مشاريع البنى التحتية الأساسية، والشراكة هي سياسة إصلاحية الهدف منها القضاء على اختلال الهياكل الانتاجية في المشاريع العامة، ومصدر مهم من مصادر التمويل. وقد برز مفهوم الشراكة وتساعد تأثيره منذ تسعينيات القرن الماضي. إذ استعمل مفهوم الشراكة للمرة الأولى في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD) في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، وقد تم تعريفها «بأنها كل أشكال التعاون ما بين مؤسسات أو منظمات لمدة معينة، والهدف منها تقوية فعالية المتعاملين في تحقيق الأهداف التي تم تحديدها»¹.

ويعرف آخرون الشراكة بأنها «العلاقات المؤسساتية بين الدولة (القطاع العام) والقطاع الخاص الهداف إلى الربح أو غير الهداف للربح، حيث تشارك الجهات الفاعلة المختلفة من القطاعين العام والخاص بنحو مشترك في تحديد أهداف وأساليب وتنفيذ اتفاق التعاون»². وتتجسد الشراكة عندما ترتبط وكالات القطاع العام (الفيدرالية والمحلية) مع كيانات القطاع الخاص (شركات، مؤسسات،

1. United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting Good Governance in Public –Private Partnerships, New York 2008 , p.20 .

2. Johannes Jütting, Public-private-partnership and social protection in developing countries: the case of the health sector, p. 5–6 <http://www.oecd.org/dev/devcom/2510186.pdf>

ومؤسسات أكاديمية أو حتى أفراد)، والدخول بعلاقة تجارية لتحقيق اهداف الشركاء³. وقد بدأ التوجه نحو مبدأ الشراكة وانتشر بنحو واسع عندما تبلورت قناعة لدى عدد من الاقتصاديين بأنه يمكن أن يكون للحكومة دور بارز في بعض الاقتصادات، وأن آلية السوق لا تقود دائماً إلى نتائج تتسم بالكفاءة. وبحسب رؤية العديد من المختصين والمؤسسات الاقتصادية الدولية، فإن الشراكة تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويكون ذلك عن طريق قيام الدولة بدور متخذ القرار ورأسم للسياسات. أما القطاع الخاص فيكون المنفذ للمشاريع والمشارك في أدائها. وأساس هذه الفكرة قائم على أن أي من القطاعين يكون في بعض الأحيان -وفي ظل ظروف أو بيئة اقتصادية معينة- غير كفوء في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية إذا تحمل مسؤولية هذه المهمة بمفرده، لذا فإن اللجوء الى القطاع الآخر سيكون أمراً ضرورياً جداً ولا بد منه⁴ إن شركات القطاعين العام والخاص هي اتفاقيات بين الجهات الحكومية والقطاع الخاص بموجب ترتيبات تعاقدية لغرض تنفيذ المشاريع وتوفير البنى التحتية العامة والمرافق المجتمعية والخدمات ذات الصلة. وتمتاز هذه الشراكات من خلال تقاسم الاستثمار والمخاطر والمسؤولية والمكافأة بين الشركاء. وإن أسباب إقامة مثل هذه الشراكة تختلف من دولة إلى أخرى، ومن بيئة اقتصادية إلى أخرى، ولكن السبب الأساس ينطوي عادة على تقديم التمويل، والتصميم، والبناء، والتشغيل، والصيانة للمشاريع والبنى التحتية والخدمات العامة.

IV. أساليب الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في البدء لا بد القول: لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة يمكن تطبيقه في كل الدول، إذ يخضع الأمر إلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لكل دولة، فضلاً عن أنظمتها الإدارية، واطرها التشريعية والسياسات العامة في جانبها الاقتصادي. وتتنوع أساليب الشراكة طبقاً إلى درجة مساهمة القطاع الخاص في مشاريع الشراكة، والمهام المكلفة وفقاً لكل أسلوب. ويمكن أن

3. World Bank, Knowledge Lab, Realizing the Potential of Public-Private Partnerships to Advance Asia's Infrastructure Development, <https://goo.gl/3dxdgNK>

4. د. حنان عبد الحضر هاشم، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الاساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق، مجلة الغزي للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد (13)، العدد (36)، 2015، ص 19. <https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId=114058>

تندرج أساليب الشراكة بحسب الصور الآتية⁵:

1. عقود الخدمة `tcartnoC ecivres`: وفي ضوءها يقوم القطاع الخاص بتجديد أو إضافة وحدات تشغيلية لأداء خدمة ما، أو خدمات محددة مقابل رسوم يدفعها المستفيدين ولا تتجاوز مدتها في أغلب الأحيان السنتين.
2. عقود التشغيل والإدارة `stcartnoC tmemeganaM`: حيث يكلف القطاع الخاص بإدارة المرفق الخدمية في المشروع، وتتحول حقوق التشغيل له مقابل رسوم لقاء هذه الخدمة تدفعها الجهة المستفيدة، وعادة ما يلجأ القطاع العام إلى تلك العقود في الحالات التي يصعب عليه زيادة أسعار تقديم الخدمة لأسباب اجتماعية أو سياسية. على أن تبقى الدولة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتحمل المخاطر والخسائر المتعلقة بالمرفق أو المشروع.
3. عقود الإيجار `stcartnoC gnisaeL`: ويتم بموجبها تأجير المرافق العامة إلى القطاع الخاص مقابل مبلغ يحدد عقدياً بغض النظر عن الأرباح المتحققة، ويتحمل تمويل النفقات التشغيلية والصيانة والمخاطر التجارية. وتستخدم مثل هذه العقود لغرض رفع كفاءة التشغيل في المشاريع المتعاقد عليها، وتستطيع الدولة من خلال ذلك تحقيق أرباح وفوائد، فضلاً عن احتفاظها بالملكية لكنها تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة، وخدمة الديون.
4. عقود الامتياز `stcartnoC noissecnoC`: ويتم بموجبها قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد، ويتضمن العقد مواصفات التأجير، فضلاً عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات التي يتحملها القطاع الخاص، علماً أن حقوق الملكية ترجع إلى الدولة في نهاية المدة العقدية.

٧. اتجاهات تنمية دور القطاع الخاص في النشاط الزراعي في العراق

أ- الأطر والأدوار التنموية للقطاع الخاص في النشاط الزراعي في العراق قبل 2003:

5. عادل محمود رشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الكويت، 2006، ص 15. نقلاً عن: د. فيصل أكرم نصوري، فيصل زيدان سهر، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع إشارة إلى القطاع الصناعي في العراق)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، المجلد 21، العدد 83، 2015، ص 297.

عند استعراض خطط التنمية القومية نجد أنها اهتمت كثيراً في تعزيز مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي المتولد من القطاعات المختلفة ومنها القطاع الزراعي. وإذا ما اعتمدنا معيار القيمة المضافة المتولدة في القطاع الزراعي ونسبة مساهمة القطاع الخاص، نجد أن القطاع الخاص ساهم بشكل كبير في تلك القيمة ونسبة تتجاوز (50%) لأغلب السنوات، وبلغت أكثر من 99% عام 1974، واتجهت تلك النسبة للانخفاض قبل عام 1980. ثم بدأت بالارتفاع قليلاً حتى عام 1984؛ مما يوضح أثر القوانين والسياسات المشجعة والداعمة للقطاع الخاص التي صدرت خلال هذه المدة، وما جاءت به ورقة العمل للقطاع الزراعي للسنوات 1981 - 1985 بإعطائها دوراً مهماً للقطاع الخاص في التنمية الزراعية. وبشكل عام يلاحظ أن المعدل الإجمالي لمساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي المتولد من القطاع الزراعي خلال المدة 1974 - 2002 كانت (35%)⁶، وقبل عام 2003 وضعت عدة استراتيجيات وسياسات زراعية بنيت عليها خطط التنمية وكان الهدف من تلك الاستراتيجيات والسياسات تحقيق الآتي⁷:

1. تحقيق نسب مرتفعة من الأمن الغذائي.
 2. محاولة الوصول إلى استغلال الموارد المتاحة قدر الإمكان.
 3. تحقيق محصولية مناسبة حيث كان الموسم الشتوي يتركز على محصولي الحنطة والشعير بالدرجة الأولى والموسم الصيفي يتركز على الخضراوات ومحاصيل الحبوب الصيفية.
- وعلى الرغم من كل الجهود التي بذلت لتنفيذ السياسات التنموية المستهدفة، إلا أن ذلك لم يثمر عنه أي نمو ملموس في الزراعة والقطاع الخاص وبشكل خاص في فترات الحروب والحصار الاقتصادي، وقد اتضح ذلك بشكل مركز في المجالات التالية⁸:
- عدم تطور الإنتاج بشكل يتناسب مع نمو حاجات المجتمع إلى الغذاء واحتياجات الثروة الحيوانية إلى العلف واحتياج الصناعة الوطنية للموارد الزراعية الأولية .

6. لتفاصيل أكثر: انظر، د. محمود جس عباس و د. سهام الدين خيري، مساهمة القطاع الخاص في تنمية النشاط الزراعي في العراق 1970 - 2010 الواقع والافاق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 43، 2010، ص ص 115 - 118.

7. وزارة التخطيط، خطة التنمية، 2009، ص 60.

8. المصدر نفسه، ص ص 60-61.

- إن استمرار انخفاض معدلات الإنتاجية أدى إلى استمرار سد النقص الحاصل في إنتاج الحبوب عن طريق الاستيراد؛ وبسبب توقف استيراد المواد العلفية من الخارج حصل انخفاض كبير في أعداد الثروة الحيوانية والدواجن.

- أدى النقص الحاصل في المياه إلى انخفاض نسبي في إنتاجية بعض المحاصيل الأساسية منها انخفاض بمقدار 77% في إنتاج المحاصيل الشتوية.

- من أهم ما يؤثر على الإنتاج الزراعي هو السياسة السعرية، وهي جزء لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية للبلد؛ لذلك كان الدعم الكبير الموجه إلى مدخلات الإنتاج كان قد مثل عائقاً كبيراً أمام التقدم المنشود وخلق تشوهاً اقتصادياً كبيراً.

- لم يساهم المصرف الزراعي بالشكل المعول عليه بسبب ارتفاع سعر الفائدة التي تزيد أحياناً عن 18% من جهة، وقصور الآليات المتبعة في الإقراض من جهة أخرى .

- لم يحظ النشاط البحثي والإرشادي بالاهتمام المطلوب إلا في عقد التسعينيات؛ مما ساهم ذلك في عدم بلوغ بعض الأهداف بنحو مبكر.

ب- اتجاهات تنمية دور القطاع الخاص في النشاط الزراعي في العراق بعد 2003.

بعد عام 2003 تم وضع استراتيجية لثلاث سنوات (2007 - 2010) لرسم ووضع الخطط التنموية وبرامجها الاستثمارية، وقد استندت إلى 4 دعائم أساسية للنشاط التنموي⁹:

- تقوية أسس النمو الاقتصادي.

- إعادة الحيوية إلى القطاع الخاص.

- تحسين نوعية الحياة.

- تقوية الحكم الصالح والرشيد في البلاد .

وقد ركزت هذه الاستراتيجية على جعل القطاع الخاص هو المحرك لفرص العمل والنمو الاقتصادي المتوازن وتعظيم واردات الدولة، وتناولت برامج للإصلاح الاقتصادي وخصخصة

9. المصدر نفسه، ص ص 6 - 7.

المنشآت والمصارف المملوكة للدولة وإعادة هيكلتها، مع تشجيع الاندماج بين المشاريع الاستثمارية القائمة والمضي في تنفيذ إجراءات الانضمام إلى منظمة التجارة الدولية.

وقد ظهرت في المدة نفسها توجهات لدفع عملية تنمية وتطوير النشاط الزراعي الخاص حيث أخذت آلية السوق تأخذ دورها تدريجياً في تكوين أسعار المنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج، ومن ثم تحديد حجم الإنتاج الزراعي واتجاهاته، وتم في عام 2008 وضع تسعيرة مجزية لمحاصيل الحنطة والشعير والشلب مع ترك الحرية للفلاح في تسويق المنتجات. يضاف الى ذلك، إنشاء صندوق خاص لإقراض صغار المزارعين برأس مال قدره 25 مليار دينار لتوفير التمويل الميسر بموجب ضمانات مناسبة، وتم في عام 2008 إنشاء 6 صناديق إقراضية للفلاحين بدون فوائد (متخصصة في مجالات البستنة والنخيل وإدخال المكينة والتكنولوجيا وتنمية الثروة الحيوانية ومشاريع التنمية الزراعية الكبرى)¹⁰. مع ذلك، وعلى الرغم من كل الاجراءات التي تبنتها الدولة من اجل اصلاح الدور الذي يأخذ على عاتق القطاع الزراعي الخاص، فقد اتسم دور القطاع الخاص بكونه غير واضح بالنحو المطلوب، على الرغم من أن هناك سياسات وخططاً لتطوير مساهمة القطاع الخاص في النشاط الزراعي، إلا أنها لا تتصف بالشمول، ولم يتم متابعتها على مستوى التنفيذ، هذا فضلاً عن قلة الدراسات والبحوث ذات العلاقة المباشرة بدور القطاع الخاص في النشاط الزراعي .

وبسبب محدودية الاستثمارات التي وجهت للقطاع الزراعي للأعوام من 2004-2008 فقد انخفضت مساهمة هذا القطاع في كل من الناتج المحلي الإجمالي، وتكوين رأس المال الثابت إلى مستويات متدنية بلغت بحدود 10٪. الناتج المحلي الإجمالي، وأقل من 1٪ في تكوين رأس المال الثابت بعد أن كانت تتراوح بين 20-25٪ في الفترات السابقة. وعلى الرغم من الاهتمام الذي أولته إستراتيجية التنمية الوطنية للسنوات 2010-2007، ووثيقة العهد الدولي للقطاع الزراعي فإن الاستثمارات التي وجهت إلى هذا القطاع كانت محدودة جداً، ولم تتجاوز في أحسن الأحوال 25٪. بالنسبة إلى الموارد المائية، و9٪ في الإنتاج النباتي الحيواني عندما كان قد تم اقتراحه في الاستراتيجية للسنوات 2010-2007 يضاف إلى ذلك، محدودية موارد هذا النشاط وتدني نسبة التنفيذ فيه مما انعكس على عدم تحقيق تطور ملموس في المؤشرات الأساسية لهذا القطاع¹¹.

10. وزارة التخطيط، اللجنة الفنية، 2009، ص4.

11. د. محمود جس عباس و د. سهام الدين خيري، مصدر سبق ذكره، ص126.

ج- النشاط الزراعي الخاص في خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 - 2014:

اعتبرت خطة التنمية الوطنية القطاع الخاص شريكاً في عملية التنمية وتوقعت مشاركته بنسبة 46% من الاستثمارات المطلوبة لتحقيق رؤى وأهداف الخطة وقد تم تشخيص القطاعات والفعاليات التي يمكن للقطاع الخاص (المحلي والأجنبي) للاستثمار فيها. وفي هذا التوجه أكدت الخطة على ضرورة زيادة دور الإنتاج الزراعي في تحقيق الأمن الغذائي من خلال زيادة إنتاج السلع الغذائية والدخول إلى تصدير التمور والفواكه من خلال توفير المستلزمات الأساسية للعملية الزراعية والاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية والمالية والبشرية والإنتاج المعتمد على القدرات التنافسية والانتفاع من التكنولوجيات والخبرات الأجنبية الحديثة، وتحفيز القطاع الخاص والأجنبي للاستثمار بكثافة في هذا القطاع. مع رفع مساهمة النشاط الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي وتكوين رأس المال الثابت واعتبار القطاع الخاص شريكاً أساسياً في تنمية الاقتصاد العراقي. كما استهدفت الخطة ما يأتي¹²:

1. زيادة الخزن المائي بحوالي 33 مليار م³ من خلال تنفيذ 9 سدود مائية خلال فترة الخطة.
2. تنمية الموارد المائية والتنوع في حصر المياه في المناطق الملائمة واستخدام المياه المعالجة.
3. العمل على الاستصلاح المتكامل للأراضي وصولاً إلى معدل سنوي قدره 800 ألف دونم للوصول إلى استصلاح 400 مليون دونم في نهاية الخطة.
4. استكمال مصبات شبكات البزل الرئيسية للمحافظة على نوعية مياه الأنهر الرئيسية.
5. استكمال أعمال صيانة شبكات الري والبزل.
6. التركيز على إنتاج الحنطة شتاءً، والبطاطا صيفاً، وتطوير إنتاج التمور والفواكه كأولوية أولى، وكأولوية ثانية يتم التركيز على إنتاج الرز والطماطم والبصل والذرة البيضاء والأعلاف.
7. استهدفت الخطة زيادة أعداد الأغنام والماعز والدواجن كأولوية أولى، والإبل والجاموس كأولوية ثانية، وتحقيق زيادات كبيرة في إنتاج اللحوم والحليب وبيض المائدة، وتقديم الدعم للقطاع الخاص؛ لإعادة تأهيل مشاريع الثروة الحيوانية المتوقفة وخاصة مشاريع الدواجن.

12. وزارة التخطيط، خطة التنمية، 2009، ص7.

وقد أعطت الأمانة العامة لمجلس الوزراء هذا التوجه أهمية كبرى من خلال تشكيل لجنة تضم عدد من الخبراء والمختصين؛ من أجل إعداد مسودة لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وقد قامت بتضمين قانون الموازنة الفيدرالية مادة تنص على عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص (موازنة عامي 2017 و 2018). وقد كشف الأمين العام لمجلس الوزراء مهدي العلق في كانون الأول 2017، بحسب بيان للأمانة، عن انتهاء مجلس الدولة من تدقيق مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص وحالته الى مجلس الوزراء بعد تدقيق الدائرة القانونية في الامانة¹³.

وتشير جميع المؤشرات إلى أن الحكومة الجديدة تخطط لبدء الانتقال من الاقتصاد الربيعي إلى الإنتاجي خلال دورتها المقبلة، وبما ينسجم مع خطة التنمية الوطنية للسنوات (2018-2022) وتنوع الموارد، وتقليل نسبة الاعتماد على النفط كمورد رئيس للإيرادات. ولكي يتحقق ذلك لا بد من أن يكون هناك دور واضح وبرنامج مرسوم لإشراك القطاع الخاص في ادارة الاقتصاد وصناعة القرارات الاقتصادية والتنموية، ويأتي ذلك من خلال اعادة بناء الهيكل المؤسسي والقانوني للقطاع الخاص في الجوانب التشريعية والتحفيزية والإجرائية، وبما ينسجم ويتطابق مع ما ورد بمحاور البرنامج الحكومي ومراحل تنفيذ استراتيجية تطوير القطاع الخاص للسنوات (2014-2030) التي أطلقتها الحكومة في شباط 2015 على ان تبدأ فعلاً هذه البرامج فوراً بوضع آليات لإشراك القطاع الخاص الوطني في صناعة القرارات الاقتصادية، وبشكل خاص تطوير القطاع المصرفي الخاص واستكمال بنائه بشكل متين ورصين واعادة الثقة للتعامل معه وجذب الكتلة النقدية المكتنزة خارج النظام المصرفي والتي تشكل بحدود 77% من الكتلة النقدية المتداولة وفق نظرة شاملة لتحفيز القطاعات الإنتاجية كافة، ومنها بنحو أساس في الزراعة، وأن تتبنى الحكومة وممثلات القطاع الخاص برامج ومساهمات واجراءات تنفيذية محسوبة ومدعومة مادياً وقانونياً. وكان من ضمن المستهدف في هذه السنوات التي نصت عليها الخطة في ان يساهم القطاع الخاص بنحو 45% من الناتج المحلي الإجمالي، وتوفير 35% من فرص العمل، وأن ينخفض معدل البطالة إلى 6%، وأن يتحسن مناخ الاستثمار وتعزيز بيئة الأعمال في العراق وفقاً للمعايير التي يعتمدها تقرير بيئة الأعمال الذي يصدره البنك الدولي¹⁴.

13. صحيفة الاخبار، 5 / كانون الاول/ 2017 ،

<http://www.akhbaar.org/home/2017/12/237662.html>

14. مجلس الوزراء، استراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق للسنوات (2014-2030) ، ص 12.

وفيما يخص القطاع الزراعي، فقد جاء قطاع الزراعة والصناعات الزراعية في المرتبة الثانية بعد قطاع الصناعة في إطار الفرص المتوافرة أمام المؤسسات المتوسطة للاستثمار في مجالات الزراعة المكثفة، والماشية، وصيد الأسماك وتربية الأحياء المائية¹⁵، ومن جانب آخر استمر القطاع الزراعي إلى بضع سنوات خلت أكبر صاحب عمل في العراق. ولكن اليوم لا يوفر سوى 20% من فرص التشغيل¹⁶، وعلى الرغم من كل تلك الإجراءات والخطط إلا أن نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بقيت متواضعة، وكما في الجدول أدناه:

جدول 1. مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية في العراق للمدة (2004-2018) (دينار عراقي)

الاهمية النسبية	الناتج المحلي الاجمالي	مساهمة قطاع الزراعة في GDP	القطاع / السنة
6.78	54436920.23	3693768	2004
6.75	74872119.6	5054158	2005
5.70	97540378.9	5568986	2006
4.82	113779144	5494212	2007
3.75	161087757.4	6042017.7	2008
5.05	135043501.9	6832552	2009
5.22	160161653.8	8366232	2010
4.41	224750595.6	9918317	2011
3.99	262646517.7	10484949	2012
4.67	278998612.1	13045856	2013
4.05	268649660.1	10901963	2014
3.98	8,013,374.8	199,715,699.9	2015
3.84	7,629,377.4	196,924,141.7	2016

15. المصدر نفسه، ص 35.

16. المصدر نفسه، ص 46.

2.78	6347695.3	225722375.5	2017
2.01	1,162,723.7	57,268,780.6	2018

المصدر: - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مديرية الحسابات القومية، للسنوات 2005 - 2019.

شكل 1. نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي في العراق للسنوات 2013-2020

Source: The global economy: Iraq GDP's share of Agriculture, <https://www.theglobaleconomy.com>

VI. مقومات تطوير القطاع الخاص من خلال تطوير النشاط الزراعي:

وضعت استراتيجية تطوير القطاع الخاص للسنوات 2014 - 2030 هدفاً استراتيجياً يتمثل بتحقيق الاكتفاء الذاتي في القطاعين الزراعي والصناعي، وتغيير مجرى الاقتصاد من ريعي إلى إنتاجي، وعدم الاعتماد على الإنتاج النفطي بنحو كامل. وهذه الأهداف الطموحة تدفعنا إلى التفكير والتساؤل: في أي من القطاعات الاقتصادية ممكن أن تبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحقق أهدافها؟

ما شهدته البلاد ولاسيما في العقود الثلاثة الأخيرة من حروب وحصار اقتصادي وصراعات ومكافحة الإرهاب أثر تأثيراً سلبياً على كل قطاعات الاقتصاد، وأصابها بالشلل. ولكن مع ذلك بالإمكان وضع أهداف مرحلية يجري التركيز فيها على قطاع معين يكون أقرب لتحقيق الشراكة فهو القطاع الأكثر نسبة في تشغيل العمالة والتي تجاوزت نسبة 20٪، وكانت له مساهمة في الإنتاج المحلي الإجمالي المتولد من القطاع الزراعي.

جدول 2. مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي المتولد من قطاع الزراعة للمدة (2014-2018) بالأسعار الجارية (مليار دينار)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي GDP	مقدار مساهمة القطاع الزراعي في GDP	الاهمية النسبية %	مساهمة القطاع العام	مساهمة القطاع الخاص
2015	199,715,699.9	8,013,374.8	3.98 %	60,725.1	7,952,649.7
2016	196,924,141.7	7,629,377.4	3.84 %	66,832.4	7,562,545.0
2017	225,722,375.5	6,347,695.3	2.78 %	76,547.4	6,271,147.9
2018	57,268,780.6	1,162,723.7	2.01	-	-

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديريةية الحسابات القومية، تقارير مختلفة.

من المؤشرات آنفاً نجد أن القطاع الزراعي في البلاد هو الأقرب لتجسيد هذه الشراكة. فمقومات القطاع الزراعي متوفرة، منها أن هذا القطاع تعود ملكيته للفلاحين والمزارعين مع أن كثيراً من الأراضي الزراعية بصيغة عقد إيجار من الدولة، وإن المشاريع الحيوانية والصناعات الغذائية، وإن كانت قليلة فهي مملوكة للقطاع الخاص. تتوفر لدى القطاع بنية تحتية لم يمسه الضرر بفعل الأحداث التي يمر بها البلد على الرغم من تضرر بعض المنشآت الإروائية. وعلى الرغم من أزمة المياه في البلد، إلا أن وزارة الموارد المائية ما زالت مستمرة في التأكيد على أن إيرادات المياه مع المخزون كافية لتغطية حاجة الخطة الزراعية ولاسيما في المناطق الشمالية والشمالية الغربية والوسطى من البلاد. وكذلك تتوفر المقومات الاقتصادية المتمثلة بعامل الطلب والنابع من الحاجات المتزايدة للسكان من السلع الزراعية الخضروات والمحاصيل والمنتجات الحيوانية. ولا بد من التذكير أن هناك صناعة أسمدة صاعدة في البلاد تساعد في توفير الاسمدة الكيماوية للزراعة، فضلاً عن إمكانية النهوض بصناعة الأعلاف، وصناعة الأنابيب البلاستيكية التي تعمل على تقليل هدر المياه وهو السبب الرئيس لأزمة المياه.

وهناك مجموعة من الميزات الأساسية المشتركة التي تحتم مشاركة القطاع الخاص في النشاط الزراعي والمتمثلة بما يأتي: المكانة التي يحتلها القطاع الزراعي في الاقتصاد الوطني لما يستند إليه من أرضية ملائمة وإمكانات كبيرة وظروف جيدة وآفاق واسعة للتطور والتنمية وفي دعم وتنويع مصادر الدخل، ويمتاز القطاع الخاص بقدرات مالية غير محدودة تمكنه من استيعاب مستلزمات التنمية الفنية والتكنولوجية اللازمة للتطور وإمكانات مادية غير محدودة، وان حالة التخلف المفرط التي يعيشها النشاط الزراعي في العراق والناجحة عن تراكمات كبيرة سببتها البيئة الاجتماعية في الريف وتذبذب السياسات الحكومية لعقود عديدة يمكن معالجتها عبر إشراك أكبر للقطاع الخاص المحلي والاجنبي. فمعظم المزارعين غير قادرين على المساهمة بشكل فعال في تطوير الواقع الحالي بسبب ضعفهم المادي واستمرار تفتت الأراضي الزراعية إلى مساحات صغيرة مما يتعذر معها على التوسع في استثمارها أو تطوير بنيتها.

إن التطور الكبير الحاصل في تكنولوجيا الإنتاج الاقتصادي والإرواء الأتموجي القائم على التقنين الدقيق والتسويق الحديث والخزن المتطور وبناء أسس لتطوير إنتاج البذور والمبيدات والوسائل الحديثة والمبتكرة لزيادة العلة الزراعية والتوسع في استثمار الأرض وعمليات التصنيع الغذائي، وحاجة ذلك إلى الإمكانيات المادية الكبيرة والتي تفوق كثيراً عما يمكن تقديمه من قبل المزارعين وعمما يمكن أن يدركوه، إذ تتطلب العملية الزراعية الحديثة ثقافة عميقة وقدرات استثمارية واسعة

الأمر الآخر: هناك صناعات صاعدة في القطاع الزراعي بشقبة النباتي والحيواني -وان كانت قليلة- كعمامل تعفير وتعبئة التمور ومعمل تصنيع الزيت النباتي في محافظة بابل، والتي تشغل أعداداً من الأيدي العاملة، وتصدر جزءاً من إنتاجها إلى الخارج تحتاج إلى الدعم ومنحها التسهيلات الضامنة للارتقاء بإنتاجها وزيادة التشغيل فيها، فضلاً عن أنها بحاجة ماسة إلى حماية منتجاتها من الإغراق. ولتعزيز تلك الصناعات، فإن الحاجة تظهر لوضع الآليات القانونية والتسهيلات الضامنة لتأسيس الشركات والمشاريع الصغيرة في القطاع الزراعي، وتقديم القروض لها لتمكين في المستقبل من أن تكون طرفاً في الترتيبات التعاقدية مع القطاع العام؛ لتحقيق هدف الشراكة.

VII. الاستنتاجات

- إن المبادرة الزراعية التي انطلقت في عام 2009 لم تؤت ثمارها، ولم تزد من مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي، والتي خصص لها مبلغ 1310,4 مليار دينار وتم انفاق 1250.8 مليار دينار منها حتى العام 2012.
- احتل القطاع الخاص موقعا مهما في خطط تنمية النشاط الزراعي السابقة من حيث حجم الاستثمارات المخصصة، ومن حيث الأهمية في إستراتيجيات وأهداف الخطط ومن خلال الإجراءات والتشريعات الخاصة بثبيت دعائم هذا النشاط. وإن استراتيجية تنميته بعد عام 2003 قد ركزت على أهمية جعله القطاع المحرك لفرص العمل والنمو الاقتصادي المتوازن وتعظيم واردات الدولة
- إن تحقق الإجراءات آنفاً تضمن أن يكون القطاع الزراعي هو القائد لاستراتيجية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص الذي يسيطر على القطاع الزراعي؛ الأمر الذي يجعل منه الرائد في تحقق زيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد، ولاسيما أن القطاع الزراعي - كما ذكرنا آنفاً- يتوافر على البنية التحتية المتكاملة بنسبة كبيرة وتؤدي دوراً في تسيير أموره.
- بسبب فسخ المجال أمام السلع الزراعية المستوردة بأنواعها والمصنعة زاد من فرص التماس مع مستثمري الدول المجاورة وزاد كثيراً من خبرة العاملين في القطاع الخاص وبدأوا بتشخيص حجم التخلف الذي يعيشه النشاط الزراعي في البلد، وتولد لدى الجميع حافز كبير للاستثمار في هذا النشاط الواسع حيث نجد أن هناك رغبة واسعة للعمل والاستثمار وكسب الفائدة للجميع.
- هناك صعوبات تواجه نمو وتطور القطاع الخاص وبشكل خاص في القطاع الزراعي منها ما يتعلق ببرامج الإصلاح الاقتصادي ومنها ما يتعلق بالاختلافات الموجودة في الجوانب الإدارية والتنظيمية في هذا القطاع.
- وجود تحديات متعلقة بتكنولوجيا الإنتاج وأساليب التسويق وعدم استغلال المزايا التنافسية النسبية في نشاط القطاع الخاص مع عدم قدرة معظم العاملين في القطاع الزراعي على توفير رؤوس الأموال الكافية للانتقال إلى أي حالة استثمارية أو تنفيذ أي ابتكار متحضر.

- إن دور القطاع الخاص في النشاط الزراعي بقي محدوداً ويتأثر بسياسات الدعم الحكومي دون محاولات جدية لتطويره ورفع كفاءته الإنتاجية، وإن مجالات الاستثمار الخاص في النشاط الزراعي ظلت محصورة غالباً في مشاريع معينة.
- بعد عام 2003 كانت هناك توجيهات لدفع عملية تنمية وتطوير القطاع الزراعي الخاص حيث تركت آلية السوق تأخذ دورها تدريجياً في تطوير وبناء أسعار المنتجات الزراعية ومستلزمات الإنتاج فضلاً عن إنشاء صناديق لإقراض الفلاحين وصغار المزارعين بدون فوائد في مجالات البستنة والنخيل وإدخال المكثنة وتنمية الثروة الحيوانية ومشاريع التنمية الزراعية الكبرى.
- على الرغم من تشريع قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006 إلا أنه لم يوفر البيئة الجاذبة للقطاع الخاص، حيث لم يتم ضخ الاستثمارات في جسد القطاع الزراعي بالشكل الذي يقويه.

VIII. التوصيات

- التوجه نحو تفعيل العمل بالقوانين ذات العلاقة بالقطاع الزراعي لأهميتها في حماية المنتج المحلي (قانون التعريف الجمركية، وقانون حماية المستهلك، وقانون حماية المنتجات الزراعية)، والإسراع بإصدار القوانين والتشريعات الخاصة بالقطاع الزراعي.
- إقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق، الذي تم مراجعته من قبل مجلس الدولة وحالياً في الأمانة العامة لمجلس الوزراء منذ كانون الأول 2017.
- العمل على زيادة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي تدريجياً عبر حماية المنتج الزراعي ومنح تسهيلات الإقراض؛ لتوفير مستلزمات الزراعة الأساسية من انايب وغيرها ولاسيما أنها تنتج محلياً.
- زيادة القدرة الائتمانية للمصرف الزراعي في أن يضمن شروط الإقراض، وتحقيق الأهداف التنموية في هذا القطاع في زيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وتكوين رأس المال، وتوفير فرص العمل.
- الحاجة إلى خفض كلفة الإنتاج الزراعي ولاسيما في مجالي الطاقة والنقل. تمثل مصادر الطاقة

(الكهرباء والمشتقات النفطية) محوراً رئيساً في ارتفاع كلف إنتاج المحاصيل الزراعية (النباتية والحيوانية) والخدمي؛ لذلك ولتحقيق شراكة راسخة نرى أن يخصص دعم استثنائي ومستمر للمشتقات النفطية وتسعيرة الوحدة الكهربائية للفلاحين والمزارعين والمستثمرين في القطاع الزراعي للمساهمة في تخفيض كلف الإنتاج الزراعي، وهذا ما يوصي به مسؤولي وزارة الزراعة والمختصين مراراً وتكراراً .

● تشجيع تأسيس الشركات الزراعية المساهمة من خلال تنمية وتطوير أسواق رأس المال ومشاركة الدولة فيها من خلال شراء جزء من الأسهم في مراحل التأسيس والتخلي عنها بعد استقرار العمل فيها.

● توجيه القطاع الخاص للعمل على توسيع قاعدة استخدام وسائل الري الحديث، وتسهيل وسائل إنتاجها داخل البلد والتوسع في استيراد التقنية الخاص بذلك، وتسهيل إنتاج واستيراد البذور المهجنة والأسمدة التي لا يمكن إنتاجها داخل البلد واستيراد المكائن والمستلزمات الزراعية وقطع غيارها.

IX. المصادر:

- د. حنان عبد الخضر هاشم، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الاقتصاد العراقي بين المتضمنات الأساسية والرؤية الاستراتيجية للتطبيق، مجلة الغزي للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد (13)، العدد (36)، 2015، ص 19.

<https://www.iasj.net/iasj?func=fulltext&aId114058=>

- د. فيصل اكرم نصوري، فيصل زيدان سهر، الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين التشريع والتطبيق في العراق (مع اشارة الى القطاع الصناعي في العراق)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد، المجلد 21 ، العدد 83، 2015، ص 297 .

- لتفاصيل أكثر: انظر ، د. محمود جس عباس و د. سهام الدين خيرى، مساهمة القطاع الخاص في تنمية النشاط الزراعي في العراق 1970 – 2010 الواقع والافاق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 43، 2015 ، ص ص 115 – 118.

- وزارة التخطيط، خطة التنمية، 2009.
- صحيفة الاخبار، 5 / كانون الاول / 017،
<http://www.akhbaar.org/home/2017/12/237662.html>
- مجلس الوزراء، استراتيجية تطوير القطاع الخاص في العراق للسنوات (2014-2030).
- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مديرية الحسابات القومية، تقارير للسنوات 2005 - 2019.
- United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting Good Governance in Public – Private Partnerships , New York 2008 , p.20 .
- The global economy: Iraq GDP's share of Agriculture, <https://www.theglobaleconomy.com>
- Johannes Jütting, Public-private-partnership and social protection in developing countries: the case of the health sector, p. 5-6 <http://www.oecd.org/dev/devcom/2510186.pdf>
- World Bank, Knowledge Lab, Realizing the Potential of Public-Private Partnerships to Advance Asia's Infrastructure Development, <https://goo.gl/3dxgNK>