قسم عمليات الطوارئ والإحياء
إدارة برامج الإغاثة الخاصة

نحو التنمية الزراعية المستدامة في العراق

التحول من المعونات الإنسانية والإعمار إلى التنمية

الدكتور فهمي بشاى
كبير الخبراء الاستشاريين
إدارة برامج الإغاثة الخاصة

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، ٢٠٠٣

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة فيما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو فيما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها.

حقوق الطبع محفوظة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ويجوز استنساخ ونشر المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة للأغراض التعليمية، أو غير ذلك من الأغراض غير التجارية، دون أي ترخيص مكتوب من جانب صاحب حقوق الطبع، بشرط التنويه بصورة كاملة بالمصدر. ويحظر استنساخ المواد الإعلامية الواردة في مطبوعات المنظمة لأغراض إعادة البيع، أو غير ذلك من الأغراض التجارية، دون ترخيص مكتوب من صاحب حقوق الطبع. وتقدم طلبات الحصول على هذا الترخيص مع بيان الغرض منه وحدود استعماله إلى:

Chief, Publishing Management Service,
Information Division, FAO,
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italy

أو بواسطة البريد الإلكتروني: copyright@fao.org

© FAO 2003

بيان المحتويات

شكر وتقدير x

موجز تنفيذي 1

الفصل الأول – المقدمـــة 5

الجزء الأول:

نحو استراتيجية للتنميـة الزراعيـة المستدامـة: المرحلة الانتقالية

الفصل الثاني – المرحلة الانتقالية: أسلوب منهجي 11

الفصل الثالث – قاعـدة المـوارد الطبيعيـة 13

موارد الأراضي 13

ملكية الأراضي 13

المناخ 13

موارد المياه 14

المناطق الزراعية الايكولوجية 14

الفصل الرابع – الدخل الزراعي والظروف الاجتماعية والاقتصادية: عرض عام 16

السكان والقوة العاملة الزراعية 16

الدخل الزراعي 17

الإمدادات الغذائية، المتناول التغذوي والصحة 18

برنامج النفط مقابل الغذاء: لمحة شاملة 21

صندوق التنمية في العراق: النمو والتكافؤ والاستدامة 23

الفصل الخامس – نحو استراتيجية للتنمية الزراعية المستدامة: الأبعاد الزمانية والمكانية 25

الأهداف 25

دعم إحداث زيادة كفؤة ومستدامة في الإنتاج الغذائي والزراعي 25

تحسين الأمن الغذائي والمتحصل التغذوي 25
تقليل انتشار الفقر في الريف 26
تعزيز حماية البيئة وصون قاعدة الموارد الطبيعية 26
البعد الزماني في الاستراتيجية: الإجراءات في الأجل القصير والمتوسط والطويل 26
إجراءات الأجل القصير 26
نداء الأمم المتحدة العاجل من أجل العراق 26
الخطة العاجلة التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة 29
الإجراءات في المجالين المتوسط والبعيد: سبل العيش المستدامة 32
تعظيم الإنتاجية الزراعية 32
تأهيل الخدمات الزراعية وسهولة الحصول عليها 33
تنويع نظم الإنتاج الزراعي: زيادة حصول العائلات على الأغذية وتحقيق دخل لها 33
دعم تخفيف وطأة الفقر في الريف 34
تعزيز بيئة التمكين 35
دعم الأساليب التشاركية 35
تحسين البنية الأساسية الريفية 35
دعم بناء القدرات المحلية 36
تشجيع دور القطاع الخاص 36
البعد المكاني في الاستراتيجية 36
الخطوط التوجيهية للتنمية الزراعية المكانية في العراق 37

الفصل السادس – السياسات الزراعية، الأمن الغذائي، والتنمية الريفية التشاركية 39

برنامج المنظمة لمكافحة الجوع 44
قضايا سياسات الأسعار الزراعية: إعادة النظر في الدعم العالي "لسلة الأغذية" 48
صياغة السياسات 49
السياسات للمنتجين 51
البرامج للمستهلكين 51
التدخلات في السوق 52
جوانب هامة لتطبيق سياسات الأسعار في العراق 52
الخطوط التوجيهية المقترحة بشأن صياغة وتنفيذ سياسات الأسعار الزراعية في العراق 53

الجزء الثاني

حالة الأغذية والزراعة: عرض عام

الفصل السابع – زراعة المحاصيل وحمايتها 59

المحاصيل الحقلية 59

المحاصيل الحقلية في الأراضي الجافة 60

المحاصيل الحقلية المعتمدة على الري 61

الفاكهة والخضر 61

خصوبة التربة وغلات المحاصيل 62

البذور 63

إمدادات السماد 64

استدامة الإنتاج الزراعي وزراعة الصون 65

حماية النباتات 65

المكافحة المتكاملة للآفات النباتية 66

تربية النحل 66

المؤسسات والخدمات 67

القيود الرئيسية المعرقلة لإنتاج المحاصيل 67

المزايا الطبيعية للزراعة العراقية 69

إمكانات زيادة الإنتاج الزراعي 71

إنتاج المحاصيل وحمايتها في المحافظات الشمالية 72

المناخ 73

إنتاج المحاصيل 74

خصوبة التربة وغلات المحاصيل 77

إمدادات البذور 78

حماية النباتات 79

إمكانات تطوير الإنتاج الزراعي 80

زراعة الصون في المنطقة 80

القيود المعرقلة لزراعة الصون في المنطقة 81

الفصل الثامن – مـوارد الميــاه والــري 82

موارد المياه السطحية 82

موارد المياه الجوفية 82
الري 83
الإمكانات الإنمائية 84
المؤسسات والخدمات 84
القيود والإمكانات لتنمية الموارد المائية 86
القيود 86
الإمكانات 87
ضعف البنى التحتية للري وتأثير ذلك على الإنتاج الزراعي 88

الفصل التاسع – الميكنـــة الزراعية 90

سياسة الميكنة في منطقتي الوسط والجنوب 90
ملكية القطاع الخاص للآلات الزراعية – أسطول الجرارات وآلات الحصد والدرس 90
تصنيف الأعمار في أسطول الجرارات وآلات الحصد والدرس (1995/1994) 91
أسطول الأدوات الزراعية 91
خدمات الميكنة– التعاقد 91
توفير قطع الغيار 92
سياسات الميكنة في المحافظات الشمالية 92
ملكية القطاع الخاص للآلات الزراعية: أسطول الجرارات 92
ملكية القطاع الخاص للآلات الزراعية: أسطول آلات الحصد والدرس 93
ملكية القطاع الخاص للآلات الزراعية: أسطول الأدوات 94
خدمات الميكنة: التعاقد 94
خدمات الميكنة: الورش والصناعة 95
ورش القطاع العام 95
ورش القطاع الخاص 95
توفير قطع الغيار 95

الفصل العاشر – الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان 97

الإنتاج الحيواني 97
الإنتاج الحيواني ونظم الزراعة 98
الصحة الحيوانية 99
بعض برامج مكافحة الأمراض 99
إنتاج الدواجن 100

الإنتاج الحيواني في المحافظات الشمالية 101
الحيوانات المجترة 101
الماشية 101
الماشية المحلية 101
السلالات المهجنة والأجنبية 101
الحيوانات المجترة الصغيرة 102
إنتاج منتجات الألبان 102
إنتاج اللحوم 103
إنتاج الدواجن على النطاق الصغير 103
القيود والفرص في مجال الإنتاج الحيواني والصحة الحيوانية 104
القيود 104
الفرص 106

الفصل الحادي عشر – مصايد الأسماك 110

مصايد الأسماك في المحافظات الشمالية: الدروس المستفادة 110
توصيات من أجل تطوير مصايد الأسماك في العراق 112

الفصل الثاني عشر – إدارة موارد أراضي الغابات 115

عرض عام 115
التقرير الوطني عن الحراجة لسنة 1998 115
آخر التطورات 116
الأنشطة الرئيسية في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء 116
المشكلات المعلقة 116
أولويات الأنشطة 118

الفصل الثالث عشر – الصناعات الغذائية 120

المعلومات المتعلقة بسوق الغذاء 120
التدريب على الصناعات الغذائية 121
الصناعات القروية 122
القيود والفرص في مجال الصناعات الغذائية 123
القيود 123
نقص المعلومات عن السوق 123

القيود التجارية 123
نقص الإدارة والدراية التقنية 124
القيود الكبرى المعرقلة لتصنيع منتجات الألبان 124
الفرص 125
الفرص في مجال خطوط الفاكهة والخضر 125
توصيات من أجل إنشاء وإدارة سلاسل للحبوب 126

الفصل الرابع عشر – البحوث والإرشاد والتدريب في مجال الزراعة 128

أولا: البحوث 128
خلفية تاريخية 128
مؤسسات البحوث الزراعية 129
أنشطة البحوث 131
المعاهد العلمية الأخرى التابعة للنظام الوطني للبحوث الزراعية 132
المؤسسات التقنية الأخرى التابعة للإدارات الجهوية للبحوث الزراعية 133
الموارد الخاصة بالبحوث الزراعية 133
أنشطة البحوث الزراعية 134
الروابط الوطنية والدولية في مجال البحوث الزراعية 135
تأثير الحروب والنزاعات الأهلية والعقوبات على البحوث الزراعية 136
تقدير احتياجات البحوث بحسب القطاعات الفرعية 137
تطوير التكنولوجيا ونقلها 137
الربط بين البحوث والإرشاد وفيما بين القطاعات الفرعية 138
إمكانات دعم البحوث ونقل التكنولوجيا 139
اقتراحات من أجل تعزيز البحوث الزراعية 140
البحوث الزراعية: بعض الملاحظات الختامية 140
ثانيا: الإرشاد والتدريب 141
القيود المعرقلة للإرشاد والتدريب في مجال الزراعة 143
إصلاح مرافق الإرشاد والتدريب 144
منهجية الإرشاد 144
تدريب الموظفين الفنيين 145
تدريب المزارعين 146

الفصل الخامس عشر – مساعدة الفئات "الضعيفة" الأكثر تعرضا لنقص الأغذية من السكان 148

تعريف الضعف 148
الخصائص المميزة للأسر الريفية الضعيفة 149
تصنيف الأسر الريفية الضعيفة 149
تصنيف الأسر الضعيفة في المناطق الحضرية والمدن الجماعية 149
الأنشطة الخاصة بالمجموعات الضعيفة في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء في المحافظات الشمالية 153
الإطار المؤسسي: المنظمات المعنية بمجموعات ضعيفة محددة 154
الدروس المكتسبة في مساعدة المجموعات الضعيفة 157
تعميم مراعاة اعتبارات المساواة بين الجنسين وتمكين النساء في مجال الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي الأسري في العراق 159
نحو مراعاة اعتبارات المساواة بين الجنسين 160

الجزء الثالث

خطط الاستثمار وملامح المشروعات: نحو خارطة طريق للمرحلة الانتقالية

الفصل السادس عشر – عرض عام لبرنامج الثلاث سنوات في المحافظات الشمالية 167

إطار البرنامج المشترك لمكتب الأمم المتحدة لمنسق المساعدة الإنسانية في العراق 167
من مرحلة الإغاثة الطارئة إلى برنامج متوسط الأجل لثلاث سنوات 168
برنامج الثلاث سنوات: عرض عام 169

الفصل السابع عشر – نحو خطة للاستثمار الزراعي في العراق: خارطة طريق للمرحلة الانتقالية 171

التنمية الزراعية وواقع ما بعد الحرب في العراق: نهج استشرافي 171
مبادئ تضمن في خارطة الطريق 174
الفئات الرئيسية للاستثمار الزراعي 177
المتابعة: فريق متعدد التخصصات وعمل ميداني 177

الفصل الثامن عشر – ملاحظات ختامية 178

الفصل التاسع عشر – ببليوغرافيا 180

الفصل العشرون – الملاحق 185

الملحق الأول – السكان والأرض 187

الجدول 1– تقديرات وتركيبة واتجاهات السكان في العراق، 1989–2001 188

الجدول 2– اسقاطات السكان في العراق، 1995–2030 189

الجدول 3– استخدام الأراضي في العراق، 1989–2000 190

الملحق الثاني – الإنتاج المحصولي: المنتوج 1989–2002 191

الجدول 4– إنتاج القمح في العراق، 1989–2002 192

الجدول 5– إنتاج الشعير في العراق، 1989–2002 192

الجدول 6– إنتاج الأرز في العراق، 1989–2002 193

الجدول 7– إنتاج الذرة في العراق، 1989–2002 193

الجدول 8– إنتاج العدس في العراق، 1989–2002 194

الجدول 9– إنتاج الفاصوليا، الإنتاج الجاف في العراق، 1989–2002 194

الجدول 10– إنتاج الفاصوليا، الإنتاج الأخضر في العراق، 1989–2002 195

الجدول 11– إنتاج أوراق التبغ في العراق، 1989–2002 195

الجدول 12– إنتاج التمور في العراق، 1989–2002 196

الجدول 13– إنتاج العنب في العراق، 1989–2002 196

الجدول 14– متوسط المساحة والغلات والإنتاج من المحاصيل الرئيسية في العراق (متوسط 14 سنة) 197

الملحق الثالث – الإنتاج المحصولي: المستلزمات 198

الجدول 15– متطلبات البذور لبعض المحاصيل الرئيسية في العراق (أطنان مترية) 199

الجدول 16– بذور الخضر التي استوردتها حكومة العراق لمحافظات الوسط والجنوب في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء (القيمة بالدولار الأمريكي والكميات بالأطنان المترية) 199

الجدول 17– المبيدات التي استوردتها حكومة العراق في الفترة من 1998 إلى 2002 خلال برنامج النفط مقابل الغذاء لمحافظات الوسط والجنوب في العراق 200

الجدول 18– الأسمدة المستوردة لمحافظات الوسط والجنوب في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء 201

الملحق الرابع – واردات القمح والشعير والذرة والأرز والعدس 1989–2001 202

الجدول 19– واردات القمح إلى العراق، 1989–2001 203

الجدول 20– واردات الشعير إلى العراق، 1989–2001 203
الجدول 21– واردات الذرة إلى العراق، 1989–2001 203
الجدول 22– واردات الأرز إلى العراق، 1989–2001 204
الجدول 23– واردات العدس إلى العراق، 1989–2001 204
الملحق الخامس – الإنتاج الحيواني، 1989 - 2002 205
الجدول 24– قطعان الأبقار والجاموس والأغنام في العراق، 1989–2002 206
الجدول 25– قطعان المعز والدواجن والأحصنة في العراق، 1989–2002 206
الجدول 26– قطعان الحمير والبغال والجمال في العراق، 1989–2002 207
الملحق السادس – معلومات الأرصاد الجوية 208
الجدول 27– معلومات الأرصاد الجوية للعراق: معدلات الأمطار بالملليمترات – المتوسط العادي لفترة 50 سنة (قبل 1995) 209
الجدول 28– معلومات الأرصاد الجوية للعراق: درجات الحرارة والرطوبة – متوسط 30 سنة (1994 وقبلها) 209
الجدول 29– معلومات الأرصاد الجوية للعراق: ظواهر الطقس في العراق، 1996 210
الجدول 30– معلومات الأرصاد الجوية للعراق: فترة سطوع الشمس والبخر (المتوسط اليومي المرتقب) 210
الملحق السابع – قوائم موازنة الغذاء 211
الجدول 31– قائمة موازنة الغذاء في العراق متوسط 1989–2000 212
الجدول 32– قائمة موازنة الغذاء في العراق عام 2000 217

شكر وتقدير

تهدف هذه الوثيقة إلى تقديم رؤية مستقبلية للمرحلة الانتقالية من برنامج المعونات الإنسانية والإغاثة والأحياء والأعمار إلى التنمية الزراعية المستدامة في العراق. ولبلوغ هذه الغاية، تركز الوثيقة على تحديد الاستراتيجية الزراعية المطلوبة في المدى القصير ثم المتوسط ثم الطويل. وليتسنى ترجمة الأفكار والتوجهات المقترحة في الوثيقة إلى "خارطة طريق" عملية، أي خطة عمل تنفيذية، للمرحلة الانتقالية، فإن هنالك حاجة ماسة إلى متابعة ميدانية عن كثب لهذا العمل يقوم بها فريق من الخبراء ذوي التخصصات المتعددة. ويتولى الفريق إجراء التقديرات الكمية للأضرار التي لحقت بالبنية الأساسية للقطاع الزراعي في العراق. وبناء على نتائج هذه التحاليل والرؤية المقترحة في هذه الوثيقة يقوم الفريق بوضع برامج المرحلة الانتقالية بصورة تفصيلية في إطار النظم الزراعية الملائمة في البلاد.

*وتنهل الوثيقة من خبرة منظمة الأغذية والزراعة الطويلة في مجالات الإغاثة والأعمار وكذلك في مجال التنمية الزراعية المستدامة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشادة بالدعم السخي والتعاون المثمر والبناء الذي قدمته إدارة برامج الإغاثة الخاصة بالمنظمة للقيام بهذا العمل. ونخص بالذكر ما قدمه السيد **Laurent Thomas** رئيس الإدارة من مشورة فنية متميزة خلال فترة إعداد الوثيقة، ذلك أن معرفته المتعمقة بالأوضاع الراهنة في العراق وفكره الثاقب العملي كان لهما أبلغ الأثر في الوصول إلى العديد من التوصيات الهامة والتحليل العلمي البناء للقضايا الرئيسية التي عالجتها الوثيقة. وجريا على هذا النهج، فقد قدم كل من السيد **Rodrigue Vinet** والسيد **Werner Chakkalakal** من خبراء العمليات والتعاون التقني بالإدارة والسيدة **Indira Joshi** خبيرة السياسات والتقارير بالإدارة إضافة ثرة إلى هذا العمل.*

*ولقد اعتمدت الوثيقة في إعدادها أيضا على البيانات والمعلومات المتضمنة في التقارير الدورية الفنية والدراسات المتعمقة التي أعدها مكتب ممثل المنظمة في بغداد، ومكتب التعاون والتنسيق في شمال العراق، والعديد من خبراء المنظمة الدوليين والعراقيين ممن عملوا بالعراق. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أفادت الوثيقة من تقارير بعثات المنظمة الفنية إلى العراق. لذا فإن الشكر والتقدير حق لواضعي هذه التقارير، خاصة السيد أمير عبد الله خليل، ممثل المنظمة بالعراق والمدير العام المساعد الأسبق، والسيد **P. Kastanias** منسق العمليات في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء والقائم بدور ممثل المنظمة بالنيابة في العراق، والسيد الخير خلف الله خالد، مدير العمليات الأسبق في برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق.*

ويذكر في هذا الصدد على نحو خاص أن أحد مصادر الجزء الثاني من الوثيقة حول "حالة الأغذية والزراعة: عرض عام" هو وثيقة المنظمة بعنوان "برنامج الثلاث سنوات لإعمار القطاع الزراعي في المحافظات

الشمالية بالعراق". لذلك، نتقدم بالشكر الخالص للسيد Daud Khan رئيس إدارة آسيا والمحيط الهادي بمركز الاستثمار بالمنظمة والذي أشرف على إعداد برنامج إعمار الشمال، وللسيد W. Sorrenson، الخبير الاقتصادي بمركز الاستثمار بالمنظمة ورئيس فريق العمل الذي قام بإعداد برنامج إعمار شمال العراق، وكذلك إلى كل الخبراء الفنيين في الأقسام الفنية المختلفة بالمنظمة الذين أسهموا في إعداد برنامج إعمار الشمال. ولقد أرسلت مسودة هذه الوثيقة إلى الأقسام الفنية المختصة في المنظمة للإطلاع وإبداء الرأي وتقديم اقتراحات لتنقيحها وتطويرها. وإثر ذلك تلقينا عددا من الاقتراحات الهامة والبناءة التي راعينا إدخالها قدر المستطاع.

وقد أفادت الوثيقة أيضا من البيانات والمعلومات الإحصائية المتاحة في قاعدة بيانات المنظمة (FAOSTAT) التي يصدرها قسم الإحصاء بالمنظمة (راجع الملاحق 1 إلى 7).وتجدر الإشارة إلى الدور الذي قامت به السيدتان: Alexia di Fabio و Rachel M. Blasi بكفاءة عالية وجلد وطول أناة في طباعة العديد من مسودات الوثيقة ونصها الأخير باللغة الإنجليزية.

ونظرا لما تتضمنه الوثيقة من بيانات ومعلومات غزيرة وموثقة حول وضع القطاع الزراعي في العراق، وتحليل عدد من القضايا الملحة حول إمكانات ومعوقات النهوض به، وما تقدمه من توصيات هامة حول وضع وتنفيذ برامج علمية وعملية لدفع عجلة التنمية الزراعية في البلاد والانتقال من مرحلة المعونات الإنسانية والإعمار الحالية إلى التنمية الزراعية المستدامة والتي يطمح إلى تحقيقها الشعب العراقي، فقد رؤى أن ترجمتها إلى اللغة العربية ستعود بالنفع على صانعي القرار والباحثين والدارسين في مجالات السياسات الزراعية والتنمية الزراعية المستدامة في العراق وفي البلدان العربية الأخرى.

ويجدر في هذا السياق الإشادة بجهد كل من أسهم في نقل هذه الوثيقة إلى اللغة العربية. ونخص بالذكر السيد الفاتح أبو سمرة، رئيس مجموعة الترجمة العربية بالمنظمة، وكذلك محرر اللغة العربية بالمنظمة، والسيد عمر بلبل والسيدة أنطوانيت عزوري بإدارة التحرير بالمنظمة لما يتمتعون به من خبرة وحنكة في أصول اللغة العربية، ولما أبدوه من تعاون مخلص وبناء، وما قدموه من جهد كبير ومضني في ترجمة وتحرير ومراجعة هذه الوثيقة. كذلك نتقدم بالشكر للسيدة فوزية سنبل والسيد المهدي بهاء والسيدة شادية سانسول والسيدة زينب قدري والسيدة عزه إبراهيم لجهودهم الحثيثة في طباعة النص العربي ووضع الوثيقة في صورتها النهائية.

روما، نوفمبر/ تشرين الثاني 2003

موجز تنفيذي

موجز تنفيذي

تقدم هذه الوثيقة رؤية مستقبلية لوضع استراتيجية للتحول من برامج الإغاثة والإحياء والإعمار إلى التنمية الزراعية المستدامة في العراق. وتهدف الاستراتيجية المقترحة إلى الإجابة عن التساؤلات التالية ***"ما الذي تتطلبه إعادة مسار قطاع الأغذية والزراعة في العراق إلى محوره التنموي المستدام؟ وكيف يمكن أن تتعاون منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والمجتمع الدولي مع شعب العراق في إعادة بناء اقتصاده القومي؟"***

تنقسم الوثيقة إلى ثلاثة أجزاء: الجزء الأول وعنوانه ***"نحو استراتيجية للتنمية الزراعية المستدامة: المرحلة الانتقالية"***، ويعرض ***أسلوبا منهجيا للمرحلة الانتقالية***. وفي إطار المنهجية المقترحة، تقدم الوثيقة أسلوبا تدريجيا لبلوغ هذا الهدف. وتنقسم المنهجية المقترحة إلى عدد من الخطوات التنفيذية أهمها: إجراء تحليل تقديري شامل لاحتياجات القطاع الزراعي؛ وإجراء تقييم نوعي لاحتياجات كل قطاع فرعي؛ ووضع نهج برامجي للانتقال من سياسات المدى القصير إلى المتوسط ثم الطويل؛ والتركيز بصفة خاصة على بعض الأهداف الهامة مثل سد الاحتياجات الإنسانية للفئات السكانية المعرضة للمشاق؛ وتبني رؤية طويلة الأجل تعتمد على تطبيق ***برنامج المنظمة الخاص للأمن الغذائي***؛ وتحديد الأولويات الزمنية والمكانية للبرنامج؛ واستحداث آلية للتنسيق بين البرامج المختلفة. وبناء على ما سبق، تقترح الوثيقة ***"خارطة طريق"*** للوصول من المرحلة الانتقالية إلى التنمية الزراعية المستدامة في العراق.

ويقدم الجزء الأول أيضا ***عرضا*** مجملا ***لقاعدة الموارد الطبيعية*** في البلاد (موارد الأراضي؛ ملكية الأراضي؛ المناخ؛ وموارد المياه والمناطق الزراعية الايكولوجية). كما يتناول هذا الجزء بإيجاز الدخل الزراعي؛ الأوضاع الاجتماعية – الاقتصادية في البلاد؛ السكان والقوة العاملة الزراعية؛ الإمدادات الغذائية: المتناول التغذوي والصحة؛ ولمحة شاملة حول برنامج النفط مقابل الغذاء. ويشير هذا الجزء إلى أن ***برنامج النفط مقابل الغذاء*** سوف ينتهي بنهاية عام 2003. وأن ***"صندوق التنمية في العراق"*** قد تم إنشاؤه، على أن يودع فيه ما يتبقى من الأموال في برنامج النفط مقابل الغذاء، بالإضافة إلى بعض عائدات النفط الأخرى.

والهدف الرئيسي من إنشاء هذا الصندوق هو ضمان استثمار عائدات النفط في برامج كفؤة للتنمية المستدامة (تشمل كلا من برامج المعونات الإنسانية والإغاثة والإحياء والإعمار في المدى القصير وبرامج التنمية المستدامة في المدى المتوسط والمدى الطويل)، على أن تصمم هذه البرامج الاستثمارية بما يعود بالنفع المباشر على ***الشعب العراقي*** بأسره: أجيال الحاضر والمستقبل. وتهدف برامج التنمية في هذا الإطار الجديد إلى تحقيق ***النمو*** الاقتصادي ***والعدالة*** الاجتماعية ***واستدامة التنمية*** بصورة متكاملة ومتناسقة.

وكذلك يعالج الجزء الأول من الوثيقة ***الأبعاد الزمنية والمكانية لاستراتيجية*** التنمية الزراعية المستدامة في العراق. ففي الفصل الخامس تناقش الوثيقة ***الأهداف*** الرئيسية للاستراتيجية، وتعالج ***البعد الزماني*** لها على المدى

القصير والمتوسط والطويل. ففي ***المدى القصير***، تقدم الوثيقة الخطوط العريضة لتصورات المنظمة في إطار ***نداء الأمم المتحدة العاجل*** من أجل العراق كما تقدم لمحة سريعة حول ***الخطة العاجلة*** التي وضعتها المنظمة من أجل إحياء القطاع الزراعي كمكون أساسي في نداء الأمم المتحدة. وفي ***المدى المتوسط والمدى الطويل***، تقدم الوثيقة الإجراءات المقترحة ***لدعم سبل العيش المستدامة*** في البلاد. وكما ذكر سالفا، تعالج الوثيقة هذه الإجراءات في إطار ***استراتيجية وفلسفة البرنامج الخاص للأمن الغذائي*** الذي وضعته وتنفذه المنظمة في العديد من الدول الأعضاء.

أما بخصوص ***البعد المكاني*** للاستراتيجية، فإن الوثيقة توصي بتبني منهج ***اللامركزية الجهوية*** في تخطيط برامج التنمية الزراعية المستدامة. وفي هذا المجال، تقدم الوثيقة توجهات عملية وموضوعية حول قضايا اللامركزية.

وكعنصر أساسي في المرحلة الانتقالية، فان الوثيقة توصى بإعادة النظر في موضوع ***"سلة الأغذية"*** ذات الدعم المرتفع، ووضع ***سياسات زراعية*** رشيدة ***للأمن الغذائي*** في البلاد. وتخلص الوثيقة إلى أنه بينما كانت سلة الأغذية مرتفعة الدعم تمثل إجراء أساسيا وفاعلا في تحقيق قدر من الأمن الغذائي، والقضاء على احتمالات الجوع في ظل الظروف الطارئة في البلاد؛ إلا أنه في المدى المتوسط والمدى الطويل يلزم تخفيض هذا الدعم الكبير تدريجيا، حتى يمكن تحقيق كفاءة دور السوق في الاقتصاد القومي والوصول إلى الاستخدام الأمثل لعناصر الإنتاج. وبناء عليه، فإن هنالك حاجة ماسة إلى وضع وتنفيذ سياسات سعرية رشيدة في البلاد. وللمساعدة في هذا الشأن، تقدم الوثيقة الدروس الأساسية المستفادة في وضع وتنفيذ السياسات السعرية الزراعية في العراق بناء على خبرة المنظمة الطويلة في هذا المجال. وفي ذات الوقت، وبالنظر إلى الوضع الاقتصادي والتغذوي المأسوي الحالي في العراق، نشأت لسوء الحظ "حالة خاصة للجوع" في بلد "غني بنفطه". لذلك تقترح الوثيقة تبني ***برنامج المنظمة لمكافحة الجوع*** بصورة ***استثنائية*** خلال الفترة الحرجة الحالية. ويقدم الفصل السادس عرضا موجزا لهذا البرنامج.

أما الجزء الثاني: ***"حالة الأغذية والزراعة: عرض عام"***، فيقدم عرضا موجزا لوضع القطاعات الفرعية الزراعية في البلاد. وبصفة خاصة طبيعة ومدى وماهية المعوقات والإمكانات الخاصة بالقطاعات الفرعية الزراعية التالية: ***زارعة المحاصيل الحقلية وحمايتها***، موارد ***المياه والري؛ الميكنة الزراعية؛ الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان؛ الثروة السمكية ومصايد الأسماك؛ إدارة موارد أراضي الغابات؛ والصناعات الغذائية***. ويتبين من الوثيقة أنه بينما تعاني هذه القطاعات الفرعية الزراعية في المدى القصير عددا من المعوقات (خاصة بالنسبة إلى البنية الأساسية البشرية والمادية)؛ إلا أنه في المدى المتوسط والمدى الطويل يملك القطاع الزراعي ***طاقات*** هائلة لتحقيق التنمية الزراعية المستدامة في البلاد.

ويعالج الجزء الثاني أيضا حالة ***البحوث والإرشاد والتدريب الزراعي*** في العراق. ولقد خلصت الوثيقة إلى أنه عقب الحروب والعقوبات التي فرضت على العراق، فإن حالة خدمات البحوث والإرشاد والتدريب الزراعي قد تدهورت إلى حد بعيد ووصلت إلى مستويات متدنية تعوق تحقيق التنمية الزراعية المستدامة في البلاد. تلك التنمية التي يطمح

إليها الشعب العراقي لزيادة الإنتاج الزراعي وتحسين دخل المزارعين. وذلك لأنه عقب الحروب والعقوبات والعزلة السياسية وانعدام الاستقرار في البلاد، تعرضت ***البيئة الأساسية الطبيعية والإنسانية*** لتدهور كبير لهذه الخدمات الأساسية. لذلك توصي الوثيقة بأنه خلال المرحلة الانتقالية القادمة نحو التنمية الزراعية المستدامة يجب توجيه نصيب أكبر من ***الاستثمارات*** الزراعية إلى خدمات البحوث والإرشاد والتدريب الزراعي في العراق.

وثمة قضية هامة تعرض لها الجزء الثاني وهي ***مساعدة الفئات الضعيفة والأكثر تعرضا لنقص الأغذية*** من السكان خصوصا بعد وقوع الأحداث الدامية حديثا في البلاد. وفي هذا المجال، تقدم الوثيقة تعريفا للفئات الضعيفة، خصائص وتقسيم الفئات الضعيفة الريفية؛ أنشطة الفئات الضعيفة ضمن برنامج النفط مقابل الغذاء، خاصة في المحافظات الشمالية؛ وقضايا المعوقات والإمكانات الأساسية لحل مشكلة الفئات الضعيفة في المجتمع العراقي.

أما الجزء الثالث من الوثيقة وعنوانه ***"الخطط الاستثمارية وأطر المشروعات: نحو خارطة طريق للمرحلة الانتقالية"*** فيتناول العناصر الأساسية التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند وضع الخارطة. وفي هذا المجال تقدم الوثيقة لمحة سريعة حول ***برنامج المنظمة للأعوام الثلاثة*** لإحياء وإعمار القطاع الزراعي في المحافظات الشمالية بالعراق كنموذج يحتذى به عند وضع الخطة الاستثمارية القومية للقطاع الزراعي.

وبالنظر إلى الدور الهام الذي يضطلع به القطاع الزراعي في الاقتصاد القومي العراقي، فإنه يوصى بأن برامج التنمية الزراعية المستدامة يجب أن توضع وتنفيذ ***كمكون أساسي في برنامج التنمية الاقتصادية الشاملة في البلاد***؛ مع مراعاة أن تؤخذ في الحسبان ***الروابط الفاعلة بين*** مكونات ***القطاع الزراعي*** وهياكل ***القطاعات الاقتصادية الأخرى***. ولتحقيق هذه الغاية، فإن الوثيقة تعرض بصورة موجزة الوضع الاقتصادي في البلاد عقب ما تعرضت له الدولة حديثا من حروب وعقوبات وسقوط الحكم السابق؛ وتقترح الوثيقة ***تبني نظرة مستقبلية وعملية*** لإعادة ***بناء الدولة***. وتوصي بأن يكون إعداد المرحلة الانتقالية وتنفيذها في إطار هذا التصور، لكي يتسنى الوصول إلى التنمية الزراعية المستدامة في العراق.

كما تركز الوثيقة أيضا على عدد من ***المبادئ الأساسية*** التي يوصى بإدماجها في البرامج الاستثمارية الزراعية.

وتقترح الوثيقة أنه لوضع ***خطة*** تفصيلية للمرحلة الانتقالية، والتي تعتبر بمثابة ***خارطة طريق*** للوصول إلى التنمية الزراعية المستدامة، هنالك حاجة ماسة إلى ***متابعة ميدانية متعمقة*** يقوم بها ***فريق عمل*** متعدد التخصصات من ثقاة وخبراء في المجالات المتعددة للقطاع الزراعي. ويحلل الفريق ما أصاب البنية الأساسية للقطاع من أضرار عن طريق إجراء تحليل تقديري كمي لاحتياجات القطاع الزراعي بغية إعادة إعماره كأساس موضوعي لوضع خارطة الطريق؛ والتي يجب أن تصمم في ظل ***الظروف*** الطارئة في البلاد وفي إطار ***النظم الزراعية*** السائدة في الأقاليم المختلفة بالعراق.

وأخيرا، وبناء على ***قاعدة البيانات في المنظمة*** والمعلومات المتاحة ميدانيا، تتضمن الوثيقة عددا من ***الملاحق*** حول قاعدة الموارد الطبيعية في البلاد، سلسلة بيانات حول إنتاج المحاصيل الرئيسية (منذ عام 1989 حتى عام 2002)؛ مستلزمات الإنتاج؛ الإنتاج الحيواني؛ بيانات الأرصاد الجوية، وقوائم موازنة الغذاء.

الفصل الأول

المقدمـــــة

إن الحروب والعقوبات الاقتصادية وسقوط النظام الاستبدادي، أفضت إلى انهيار شبه كامل للاقتصاد الوطني في العراق. لذا فإن الشعب العراقي، بالتعاون الوثيق مع المجتمع الدولي، يواجه الآن التحدي الكبير نحو إعادة اعمار الاقتصاد القومي والوصول إلى التنمية المستدامة في البلاد. ولما كان القطاع الزراعي يضطلع بدور أساسي في الاقتصاد القومي، فإن النهوض بالتنمية الزراعية المستدامة في البلاد يحظى بأولوية فائقة في المرحلة الحالية. وفي هذا السياق، فإن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تقوم بالمشاركة الفاعلة مع الشعب العراقي والمجتمع الدولي في محاولة الإجابة على التساؤلات التالية: "ما الذي يتطلبه إعادة مسار قطاع الأغذية والزراعة في العراق إلى محوره التنموي المستدام؟ وكيف يمكن أن تتعاون منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والمجتمع الدولي مع شعب العراق في إعادة بناء اقتصاده القومي؟

وفي خلال العقد الماضي، أسهمت المنظمة بالتعاون مع الشعب العراقي في مجهودات الإغاثة والإحياء والإعمار في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء. وكانت هذه الجهود تتم في صورة تشاركية فاعلة مع السلطات الوطنية والمحلية والهيئات العالمية المتخصصة.

وفي هذه المرحلة، كانت المنظمة مسؤولة عن تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء بالنسبة لقطاع الأغذية والزراعة في محافظات شمال العراق ومسؤولة عن المساعدة والملاحظة في تنفيذ البرنامج في محافظات الوسط والجنوب في البلاد.

وضمن هذه الجهود، قامت المنظمة بالمشاركة الفاعلة مع المتخصصين العراقيين بإعداد "برنامج السنوات الثلاث لإعمار القطاع الزراعي في المحافظات الشمالية". ويشمل هذا البرنامج المكونات الأساسية التالية: (1) مجابهة المتطلبات الزراعية للفئات الضعيفة غير القادرة؛ (2) تمهيد الطريق صوب الإحياء المستدام لنظم الزراعة الرئيسية واستخدام موارد الأراضي؛ (3) إحياء البنى الأساسية الريفية؛ (4) إحياء ودعم الخدمات الزراعية؛ (5) تحسين تخطيط البرنامج وتنفيذه وإدارته (أنظر الفصل السادس عشر). ويقدم هذا البرنامج نموذجا يحتذى به عند وضع برنامج التنمية الزراعية المستدامة في كافة المحافظات.

وفي نفس الوقت، فإنه فيما بعد الحرب الأخيرة (مارس/ آذار 2003) ورفع العقوبات الاقتصادية عن البلاد، وانتهاء برنامج النفط مقابل الغذاء في الحادي والعشرين من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني 2003، فإن هذه الوثيقة تهدف إلى تقديم نهج علمي وعملي لوضع استراتيجية للمرحلة الانتقالية من برامج المعونات الإنسانية، الإغاثة، الإحياء، والإعمار إلى التنمية الزراعية المستدامة في البلاد. وتوصي الوثيقة بالحاجة إلى برنامج ***"للنفط مقابل التنمية"*** حتى يمكن أن تنفق إيرادات النفط على برامج التنمية الاقتصادية المستدامة بما يعود بالنفع على الشعب العراقي بأسره: الأجيال الحاضرة والمستقبلة. وفي حقيقة الأمر، فإن هذا الاقتراح قد تم تنفيذه فعلا من خلال إنشاء ***"صندوق التنمية في العراق"***.

ومهمة الصندوق الجديد هي في الواقع مماثلة لبرنامج النفط مقابل التنمية المقترح كما سيلي شرح ذلك (أنظر الفصل الرابع).

وبناء على ما سبق، فإن الهدف الأساسي لهذه الوثيقة هو رسم ملامح الاستراتيجية المقترحة لمرحلة الانتقال نحو التنمية الزراعية المستدامة في العراق في محاولة للإجابة على التساؤلات المذكورة أعلاه.

نحو استراتيجية
للتنميــة الزراعيــة المستدامــة
في العراق

الجزء الأول

نحو استراتيجية

للتنمية الزراعية المستدامة:

المرحلة الانتقالية

"التخطيط هو أعمال الفكر للتعامل مع الحقائق
وظروف الواقع وإيجاد السبل لحل المشكلات"

جواهر لال نهرو

الفصل الثاني

المرحلة الانتقالية: أسلوب منهجي

يقترح لصياغة استراتيجية المرحلة الانتقالية الأسلوب التدريجي التالي:

أولا، إجراء ***"تحليل تقديري شامل لاحتياجات القطاع الزراعي"***. ويركز هذا التحليل، بوجه خاص، على الأضرار التي لحقت بالبنية الأساسية المادية والبشرية للقطاعات الفرعية الرئيسية في داخل القطاع الزراعي. ويعطى تقدير الاحتياجات تحليلا كميا لقاعدة الموارد الطبيعية المتاحة حسب كل قطاع فرعى، واحتياجات الاحياء، والاعمار والطاقة الاستيعابية، والمدخلات المطلوبة، وكل ذلك في إطار عملية تفصيلية كمية وتسلسلية إلى أقصى حد ممكن. وبالتعاون الوثيق مع كل من قسم التغذية وقسم التنمية الريفية في منظمة الأغذية والزراعة، ومع برنامج الأغذية العالمي والوكالات الشقيقة المعنية، وستقوم إدارة برامج الإغاثة الخاصة بالقياس الكمي للمؤشرات ذات الصلة التي تعين على تحديد الفئات السكانية والأسر المعرضة للخطر، إضافة إلى أفراد تلك الأسر ممن يعانون ظروفا فسيولوجية تتطلب عناية أكبر، وذلك حيث أن هذه المؤشرات هى جزء لا يتجزأ من تقدير الاحتياجات.

ثانيا، إجراء تقييم نوعى لاحتياجات كل ***قطاع فرعى*** رئيسي في داخل القطاع الزراعي. وينصب التركيز على القطاعات الفرعية الرئيسية التالية: منشآت الرى، المحاصيل، الثروة الحيوانية، الغابات، مصايد الأسماك وتصنيع الأغذية. كما سيركز التقييم على بعض الأنشطة الخاصة، ومنها استعراض الأضرار (وقياسها الكمي كلما أمكن) التي لحقت بالقطاع المعنى، والبنى الأساسية وتحليل الحالة الجارية للأغذية والزراعة، علاوة على أوضاع الأمن الغذائي في البلاد.

ثالثا، وضع ***نهج برامجي*** للانتقال من مرحلة الأعمال فى المدى القصير إلى مرحلة الأعمال فى الأجلين المتوسط والطويل للقطاعات الفرعية الرئيسية وتبعا للمواقع الجغرافية، أى المناطق. ويتم في هذه الخطوة التحليلية التمييز الواضح والتحديد الدقيق للأنشطة فى الأجل القصير والمتوسط والطويل.

ففي إطار برامج العمل ***قصيرة الأجل***، مثلا، تشارك المنظمة بنشاط في نداء الأمم المتحدة الانسانى لمساعدة الشعب العراقي في أعقاب ما شهدته البلاد مؤخرا من أحداث (أنظرا الفصل الخامس فيما يلي). وتقدم المنظمة المساعدة، في إطار هذا النداء، فى مجال التحديد والحصر المتأني للأنشطة الرامية إلى إحياء، واعمار الزراعة بصورة عاجلة، مع التركيز على القطاعات الفرعية الرئيسية في داخل القطاع. ومن الأرجح أن تشمل برامج الأجل القصير توريد المدخلات الرئيسية، مثل البذور، الأسمدة، المبيدات، وبعض المعدات الزراعية وغيرها، و التي تعتبر ضرورية لاستئناف المزارعين لأنشطتهم الانتاجية. ولا ينبغي أن تقتصر برامج الأجل القصير على توفير هذه المدخلات في الوقت المطلوب، بل وأن يكفل أيضا حصول المزارعين عليها. وتحقيقا لهذه الغاية تعمل المنظمة أيضا على صياغة خطة طوارئ لتلبية الاحتياجات الناشئة على المدى القصير (أنظر أيضا الفصل الخامس).

وفى إطار برامج العمل ***فى الأجلين المتوسط والطويل***، يتم تحديد وتنفيذ الأنشطة التي تحقق الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية. وقد تشمل هذه الأنشطة مراجعة قضايا ***السياسات*** الزراعية بغية صياغة السياسات الملائمة التي تفضي إلى ***تنمية زراعية مستدامة*** في البلاد. وهذه ***السياسات*** قد تشمل، ضمن ما تشمل، (أ) تهيئة ***بيئة مواتية للسوق والأسعار الزراعية تحفيزا للمنتجين*** من أجل زيادة الانتاج الغذائي والزراعي، وهى عملية تنطوي على إعادة النظر في خطط الدعم الغذائي السارية، وكذلك الترتيبات الحالية لاستيراد الحبوب في إطار ***"سلة الأغذية"***؛ (ب) التوسع في قطاع ***الائتمان الزراعي*** وتعزيزه؛ (ج) مراجعة وتحليل وترشيد نظام ***حيازة الأراضي*** آخذين في الحسبان البعد المحلى في هذا التحليل؛ (د) ووضع ***معايير برامج اللامركزية***، الجهوية ***والاستثمار الجهوى المتوازن***.

رابعا، ويرمى ***النهج البرامجي*** سالف الذكر إلى تلبية بعض ***الأهداف*** الخاصة ومن بينها الاحتياجات الانسانية ***للفئات السكانية المعرضة*** للمشاق ممن يشتغلون ***بالزراعة والانتاج الحيواني*** والأنشطة ذات الصلة، كفالة استمرارية الانتاج الغذائي والأنشطة المولدة للدخل للمزارعين، ودعم ***التدخلات المنسقة*** للمنظمات المعنية بأنشطة الزراعة ***والأمن الغذائي***.

خامسا، تبنى رؤية ***طويلة الأجل*** ترسى نهج المرحلة الانتقالية لقطاع الأغذية والزراعة. وتحقيقا لهذه الغاية، يقترح أن تكون الفلسفة التي يقوم عليها ***برنامج المنظمة الخاص للأمن الغذائي*** ومنهجه جزءا لا يتجزأ من هذه الرؤية. كما يمكن أن تشمل عناصر رئيسية من ***نهج سبل المعيشة المستدامة*** (كما يرد توضيحه في الأقسام التي تلي).

سادسا، ووفقا لهذه الرؤية يتم تحديد ***أولويات*** عمليات الانعاش في الأجلين المتوسط والطويل وصياغة متطلبات/مؤشرات الأداء الرئيسية للاستراتيجية الزراعية التي تتم صياغتها من أجل تلبية الأولويات المحددة.

سابعا، استحداث ***آلية للأعمال المنسقة*** المرتبطة بالاغاثة والاحياء والتعمير اعتمادا على الموارد البشرية، وعلى قدرات المؤسسات القطرية والجهوية.

ثامنا، تصاغ استنادا إلى ما سبق ذكره عملية ***تنفيذ الاستراتيجية الانتقالية*** (خريطة الطريق) التي تشكل الأساس لتخطيط التنمية الزراعية المستدامة فى البلاد. وتركز الاستراتيجية المتوخاة على إسناد الأولوية القصوى لجوانب أساسية مثل دعم ***قاعدة الموارد المحلية، القطرية والجهوية، بناء المؤسسات*** القطرية، تعزيز ***الادارة*** بما في ذلك تبنى ***النهج اللامركزى***، وتوطيد ***الملكية الوطنية*** لكامل المرحلة الانتقالية نحو تحقيق التنمية الزراعية والريفية المستدامة في العراق.

الفصل الثالث

قاعـدة المـوارد الطبيعيـة

موارد الأراضي

تبلغ المساحة الكلية لأراضى العراق 052 425 كيلومترا مربعا (43.8 مليون هكتار)، منها 2.3 في المائة تغمرها المياه (أنظر الجدول 3، الملحق الأول). وتعتبر قرابة 12 مليون من اجمالى مساحة اليابسة صالحة للزراعة. ومن هذا الرقم، تصنف نحو 4.5 مليون هكتار بأنها صالحة للغاية، و5 ملايين هكتار صالحة بصورة متوسطة و2.5 مليون هكتار صالحة للزراعة.

ونظام حيازات الأراضي في العراق هو مزيج من ملكية المزارع، والاستئجار وحيازات الزراعة بالمشاركة. ويتوقف حجم الحيازات على نوع الأراضي. ووفقا للوائح الاصلاح الزراعي لعام 1990، فان المساحة القصوى للحيازة في أراضى الزراعة البعلية، هى 75 هكتارا. أما مساحات حيازات الاستئجار فتتفاوت بين 7.5 و 17.5 هكتار، رهنا بتوافر أراضى الاصلاح الزراعي والكثافة السكانية.

ملكية الأراضي

النظام الزراعي مزيج من الحيازات الخاصة وأراضى الاصلاح الزراعي (حيازات الاستئجار)، وكلاهما تنظمه لوائح الاصلاح الزراعي في العراق لعام 1990. وحددت اللوائح 75 هكتارا حدا أقصى للحيازة في مناطق الزراعة البعلية. أما حيازات الاستئجار فتتفاوت مساحاتها بين 7.5 إلى 17.5 هكتار رهنا بتوافر أراضى الاصلاح الزراعي والكثافة السكانية في القرى المعنية. وتصل عمليات الزراعة بالمشاركة في منطقة السهول إلى عدة ألاف من الهكتارات.

المناخ

مناخ العراق هو المناخ القارى شبه الاستوائى الذي يتميز بالشتاء المعتدل والبارد، والصيف الجاف الشديد الحرارة. ويمتد فصل سقوط الأمطار من أكتوبر/تشرين الأول حتى مارس/آذار، ويتسم بالأمطار المتقطعة عموما. وفى المنطقة الجبلية في شمال العراق يسود مناخ البحر المتوسط بشتاء بارد وصيف معتدل، بينما تتراوح معدلات الأمطار السنوية بين 400 و 1000 ملليمتر. ويسود مناخ السهب في منطقة السهول، حيث تتراوح معدلات الأمطار السنوية بين 200 إلى 400 ملليمتر. أما بقية أراضى العراق فيشملها مناخ صحراوى يتسم بالاختلاف الشديد بين درجات الحرارة

أثناء النهار وفى الليل وقلة الأمطار السنوية التي تتراوح بين 50 و 200 ملليمتر (أنظر الجدول 27–30، الملحق السادس).

ويتيح التنوع المناخى والجغرافى للعراق ظروفا مواتية لزراعة طائفة واسعة من المحاصيل. فكل من التفاح الذي يتطلب عادة مناخا باردا، والتمور التي تحتاج مناخا صحراويا حارا، يزرعان بنجاح في العراق. كما أن جميع المحاصيل الحقلية والخضر تنمو بنجاح في البلاد. ويعتبر الجزء الشمالى من العراق مهدا للقمح، حيث تمارس زراعته فى هذا الإقليم منذ آلاف السنين. ويزرع القمح بأنواعه، عموما، خلال الفترة الممتدة من أكتوبر/تشرين الأول إلى يونيو/حزيران، بينما تزرع المحاصيل الصيفية خلال الفترة مارس/آذار إلى سبتمبر/أيلول.

ويعتمد الإنتاج الزراعي في العراق على الميكنة بصورة عامة، بما في ذلك معظم المزارع الصغيرة. وأسعار معظم المدخلات الزراعية مدعمة بقدر كبير. وفى عام 1990، كان هناك أكثر من 000 40 جرار و000 5 من الحصادات الدراسة (أنظر أدناه). كما يتم انتاج كميات كافية من المدخلات الزراعية الهامة، مثل الأسمدة المركبة واليوريا وتقاوى القمح، بما يكفل تلبية جميع احتياجات البلاد تقريبا. بيد أن الطاقات الانتاجية لهذه البنى الأساسية انخفضت، ابان فترة عقوبات الحظر، إلى أقل من 20 في المائة من امكانياتها الأصلية.

موارد المياه

العراق هى بلد الرافدين، نهرى دجلة والفرات. وهما مصدرا القدر الأكبر من مياه الرى للانتاج الزراعي. وتقدر مصادر المياه من النهرين وروافدهما بزهاء 44 مليار متر مكعب في السنوات العجاف و77 مليار متر مكعب في السنوات الأخيرة. واكتست مصادر المياه الجوفية أهمية عظيمة في الانتاج الزراعي خلال فترتى الجفاف الشديد المتعاقبتين اللتين تعرض لهما العراق خلال موسمى 1999/1998 و2000/1999.

وتبلغ مساحة الأراضي المروية قرابة 8 ملايين هكتار، أما المساحات المتبقية البالغة 4 ملايين هكتار فهى أراضى زراعة بعلية. وفى عام 1997، قدرت المساحة الاجمالية المروية بنحو 3.4 مليون هكتار، منها 87.5 في المائة تغطيها شبكات مشروعات الرى، بينما استخدمت مضخات مياه الأنهار لرى 9.2 في المائة، و3.1 في المائة بالآبار الارتوازية و2 في المائة بالرى من الينابيع.

المناطق الزراعية الايكولوجية

هناك إجمالا أربع مناطق زراعية ايكولوجية متميزة في العراق. ***الأولى مناطق قاحلة وشبه قاحلة تتسم بمناخ البحر المتوسط.*** ويسود هذه المناطق فصل شتاء زراعى لمدة 9 شهور تقريبا، وأمطار شتوية تزيد عن 400 ملليمتر سنويا، وفصل صيف معتدل/دافئ. وهى المنطقة التي تشمل معظم المحافظات الشمالية. ومن بين المحاصيل الرئيسية لهذه

المنطقة القمح، الشعير، الأرز والحمص. كذلك تنتج المنطقة محاصيل حقلية أخرى بكميات صغيرة. وهناك بعض الرى، وأساسا من الينابيع والنهيرات والآبار الجوفية.

الثانية، منطقة السهب ذات الشتاء المطر بمعدلات تتراوح بين 200 و 400 ملليمتر سنويا. وهى شديدة الحرارة في الصيف وباردة في الشتاء. وتقع هذه المنطقة بين منطقة البحر المتوسط ومنطقة الصحراء، وتشمل مناطق زراعة شعير الأعلاف، وقدر محدود من انتاج القمح واستخدام الرى.

الثالثة، منطقة الصحراء التي تتسم بدرجات الحرارة الشديدة في الصيف (كثيرا ما تزيد عن 45ْ درجة مئوية)، وأمطار تقل عن 200 ملليمتر في السنة. وتمتد هذه المنطقة من شمال بغداد مباشرة وحتى حدود المملكة العربية السعودية والأردن. ويسكنها عدد قليل من الناس، حيث تزرع بضعة محاصيل في بعض المواقع المروية.

الرابعة، المنطقة المروية والتي تقع بين نهرى دجلة والفرات من شمال بغداد حتى مدينة البصرة. وتضم هذه المنطقة أكثر من 40 في المائة من الأراضي الصالحة للزراعة في العراق، غير أن رداءة الصرف والملوحة يشكلان أخطارا بالغة على هذه المنطقة. وهى مصدر معظم انتاج البلاد من الخضر ودوار الشمس والأرز.

الفصل الرابع

الدخل الزراعي والظروف الاجتماعية والاقتصادية: عرض عام

السكان والقوة العاملة الزراعية

وفقا لقاعدة البيانات الاحصائية في منظمة الأغذية والزراعة (FAOSTAT)، كان تعـــداد سكان العـــراق 23 584 مليون نسمة في 2001 (أنظر الجدول، الملحق الأول). من جهة ثانية، أظهر التعداد القومى (1997) أن نسبة الاناث من السكان تزيد بمقدار 0.5 في المائة عن نسبة الذكور، بينما يبلغ تعداد سكان الحضر نحو 15 مليون (68 في المائة) مقارنة مع 7 ملايين لسكان الريف (32 في المائة).

وطبقا لتقديرات حكومة العراق للسكان لأغراض توزيع الأغذية في إطار المرحلة الحادية عشرة (من خطط برنامج النفط مقابل الغذاء)، كان مجموع السكان 26.3 مليون نسمة في 2002، منهم 3.68 مليون نسمة في المحافظات الشمالية الثلاث (لكن يبدو أن هناك بعض المغالاة في هذه التقديرات).

وتشير التقديرات إلى أن اجمالى القوة العاملة في العراق هو نحو 22 في المائة من مجموع السكان. وكان حجم الأيدى العاملة الزراعية زهاء 31 في المائة عام 1975 لكنها انخفضت إلى نحو 20 في المائة عام 1990. وهذا الانخفاض قد يعزى إلى ادخال الميكنة الزراعية، وتطور الخدمات التعليمية والصحية في المناطق الحضرية، وزيادة فرص العمل مما شجع على النزوح من الريف إلى الحضر. وفيما يلي البيانات المتاحة لنسب الأيدى العاملة الزراعية:

البطالة متفشية على نطاق واسع في العراق، بل إن الكثيرين من السكان المستخدمين يسعون جاهدين للحصول على أعمال اضافية لتكملة دخلهم. يضاف إلى ذلك هجرة الأدمغة التي يعانى منها العراق، على حين يقبل الكثير من المهنيين، في ذات الوقت، أعمالا لا تتطلب مهارات عالية. ولكن فيما يبدو أن هذه الأوضاع قد تحسنت بعض الشئ في ظل زيادة تدفقات المدخلات في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء. كما عادت بعض الأعمال التجارية الخاصة إلى استئناف نشاطها، مما تولدت معه مزيد من فرص العمل.

والزراعة، باستثناء الخدمات العامة والقطاع التجارى، هى المصدر الرئيسى لفرص العمل في العراق. ومن المتعذر استخدام تفصيل نسب السكان الحضريين والريفيين بصورة دقيقة لتقدير حجم الأيدى العاملة في الزراعة، إذ أن غالبية أصحاب الأراضي يقطنون المناطق الحضرية ويتنقلون ذهابا وإيابا بين الموقعين. ومن المألوف قضاء شهور الصيف في المزرعة والعودة إلى الحضر أثناء موسم الشتاء.

الدخل الزراعي

يقدر أن الدخل القومى للعراق بلغ نحو 205 278 2 ملايين دينار عراقي في 1996. وتواصل نمو الدخل القومى فى السنوات التالية ليصل إلى 369 543 6 مليون دينار في 2000، محققا معدل نمو سنوى بلغ 30.2 في المائة. وكان معدل الدخل الفردى 849 107 دينارا عراقيا في عام 1996، واتسم ببعض التقلبات خلال ما أعقب ذلك من سنوات ليصل في عام 2000 إلى 531 277 دينارا عراقيا، أى بمعدل نمو سنوى بلغ 26.7 في المائة خلال تلك الفترة.

وبلغ اجمالى الناتج المحلى، حسب الأنشطة الاقتصادية 966 620 2 مليون دينار عراقي في 1996، وبدأ بالزيادة خلال السنوات التالية حتى وصل إلى 807 523 7 ملايين دينار في 2000، محققا معدل نمو سنوى قدره 26.7 في المائة.

وشكلت الأنشطة السلعية 37.4 فى المائة من اجمالى الناتج المحلى في 2000، على حين بلغ نصيب القطاع العام 11.6 في المائة من هذه الأنشطة. وبلغت أنشطة التوزيع 49.4 في المائة من اجمالى الناتج المحلى في 2000، ومثل القطاع العام 212.7 في المائة من الناتج المحلى. وشكلت الخدمات 13.2 في المائة من اجمالى الناتج المحلى في نفس العام، وساهم القطاع العام بنسبة 25.4 في المائة من هذه الخدمات.

وفى عام 1994، بلغ اجمالى تكوين رأس المال الثابت 685 46 مليون دينار عراقي، وواصل الزيادة ليصل إلى 922 53 مليون دينار في 2000، وبمعدل نمو سنوى بلغ 50.4 في المائة خلال الفترة من 1994 إلى 1999. وشكل القطاع العام 69.6 في المائة من اجمالى تكوين رأس المال الثابت في عام 2000.

وتقلصت القوة الشرائية للدينار العراقي تبعا للتخفيض الحاد في قيمته. اذ انخفض سعر صرفه من 0.32 دينار عراقي مقابل الدولار الواحد في 1990، إلى 3000 دينار مقابل الدولار في نهاية عام 1995. وفى أعقاب استئناف المحادثات في يناير/كانون الثانى 1996 بشأن وضع برنامج النفط مقابل الغذاء موضع التنفيذ، تراجعت قيمة الدولار مقابل الدينار العراقي إلى 500 دينار لبعض الوقت. وفى مايو/أيار 2002 استقر سعر الصرف عند نحو 1930 دينار مقابل الدولار الواحد.

وبطبيعة الحال ترتب على تردى أوضاع الاقتصاد العراقي منذ 1998 تدهور المستوى المعيشى للسكان. ومرة أخرى كان الرقم الدليلى للفقر الانسانى الذي يرد، حينا بعد آخر، في تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الانمائى، هو الذي وجه انتباه العالم إلى ما شهده العراق من التحول الاقتصادى من رخاء نسبى إلى فقر مدقع. وكان العجز عن توفير غذاء كاف للأسرة واحدا من العوامل الرئيسية لسوء التغذية. ويتسبب تكدس الناس في المساكن وتردى أحوال الصحة العامة، في أخطار صحية جسيمة. كما ساهم نقص فرص العمل المأمونة وبأجور كافية، في انتشار الفقر.

وتعتبر مستويات التعليم المتدنية السبب الرئيسى وراء انخفاض الأجور وقلة فرص العمل. ولمواجهة قسوة ظروف الحياة، استنبط معظم العراقيين شتى الآليات للتعايش مع سوء الأوضاع. ولأكثر من 11 سنة بات مألوفا لعامة الناس عرض مقتنياتهم القيِّمة للبيع لكى يتمكنوا من شراء احتياجاتهم الأساسية.

الامدادات الغذائية، المتناول التغذوي والصحة

اضطلع الانتاج الزراعي بدور جوهرى في تعزيز الأمن الغذائي في البلاد قبل تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء. ويرجع ذلك إلى عدم وجود نظام لتوزيع الحصص الغذائية والقدر المحدود من المعونة الغذائية الدولية. وأفضى الأداء الفعال والمنطقى لقوى السوق، إلى زيادة الطلب على الأغذية، وارتفاع دخل المزارعين والتوسع الأفقى في زراعة معظم المحاصيل الحقلية.

بيد أن القطاع الزراعي هو أبعد ما يكون، في الوقت الحاضر، قدرةً على توفير غذاء كاف لسكان البلاد. وتعتمد الامدادات الغذائية عموما، وسلة الأغذية على وجه خاص، اعتمادا بالغا الآن على الواردات في نطاق برنامج النفط مقابل الغذاء. ولكن يجدر التشديد على أن فعالية نظامى توزيع الأغذية ودعم الأغذية حالا دون حدوث مجاعة. ولقد تحسنت سلسلة الأغذية كثيرا منذ ادخالها في عام 1991. وتعتمد معظم الأسر على سلة الأغذية نظرا لارتفاع أسعار السلع الغذائية في السوق.

ولقد ألحق الجفاف لسنتين متتاليتين ونقص المدخلات الزراعية الضرورية، أضرارا بالغة بالزراعة[1]. ونتيجة الانخفاض الكبير في المساحات المزروعة وفى الغلات، انخفض انتاج الحبوب في عام ***2000*** الى 000 794 طن، أى أقل بنحو ***47*** في المائة عن الحصاد الضئيل في ***1999***، و***64*** في المائة دون متوسط السنوات الخمس السابقة. كما ان ظروف الجفاف أدت إلى تناقص موارد المياه في الأنهار والسدود والبحيرات والقنوات، بل ان البعض منها نضب تماما. ونتيجة لذلك تبدو التوقعات غير مواتية لمحاصيل الصيف المروية المقبلة من خضر وفاكهة. كذلك تأثرت أعداد الحيوانات، وإن كان أداء قطاع ***الدواجن*** طيبا بفضل استفادته من التدخلات المالية الحكومية الكبيرة المتولدة عن ***برنامج النفط مقابل الغذاء***.

وأدت ***واردات الحبوب*** منذ 1998/1997، في نطاق برنامج النفط مقابل الغذاء، إلى ***تحسن*** كبير في أوضاع ***الامدادات الغذائية***. وفى 1996/1995 انخفض نصيب الفرد من استهلاك الحبوب بمقدار 63 عن المتوسط خلال الفترة 1985/1984 إلى 1989/1988. وبلغ في 2001/2000 نسبة 90 في المائة من ذلك المستوى، وان كان ذلك يقل نحو 4 في المائة عن مستوى 1998/1997. علاوة على ذلك، استمرت مشكلات التأخير في تدفق الواردات الغذائية التي

[1] قامت البعثة المشتركة بين المنظمة (قسم الأغذية والتغذية) وبرنامج الأغذية العالمى ومنظمة الصحة العالمية بزيارة العراق فى مايو/ أيار 2000. وهدفت البعثة الى تقييم الأوضاع الحالية لامدادات الأغذية والتغذية فى البلاد، وعلى الأخص عقب سنتين متتاليتين من الجفاف، ولمقارنة النتائج مع ما توصلت اليه بعثات التقييم السابقة فى أعوام 1993، 1995، 1997. ويعرض هذا الجزء موجز تقرير البعثة.

أشارت اليها التقارير منذ البعثة التي أوفدت في 1997، مما ترتب عليه تكرار حالات انخفاض مستويات مخزونات السلع بموجب مذكرة التفاهم. ومن الواضح أنه ما لم يتم تسليم الواردات الغذائية بموجب عقود مذكرة التفاهم في الوقت المطلوب، فان هذا النقص حرى بأن يؤدى إلى الاخفاق أكثر فأكثر في تلبية أهداف سلة الأغذية. وبصورة مماثلة، ما لم يتم تسليم المدخلات الزراعية، مثل البذور المناسبة، في مواعيدها للموسم، لن يتحقق الانتعاش المطلوب في الانتاج.

ويرجع الفضل في ***تلافى حدوث مجاعة*** في 1991، إلى ***النظام*** الفعال الذي وضعته حكومة العراق ***لتوزيع حصص الأغذية على نطاق القطر***. بيد أنه في ظل انخفاض محتوى الطاقة في الحصص الغذائية التي توزعها حكومة العراق، وقلة الأغذية المتاحة خارج نطاق نظام الحصص الغذائية، ***تزايدت*** معدلات سوء التغذية ***ووفيات الأطفال*** بصورة هائلة. وكان توثيق بعثة عام 1995 للمعدلات العالية لسوء التغذية، محفزا هاما على التوصل إلى اتفاق بشأن تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء. وساهمت زيادة الامدادات الانسانية عقب ذلك في نطاق البرنامج منذ عام 1997، والمستوى العالى لنشاط الأمم المتحدة في مناطق الحكم الذاتى في الشمال، في الحد كثيرا من تردى الأوضاع التغذوية.

وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة في الحصص الغذائية منذ تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء، لا يبدو أن أى تحسين يذكر قد طرأ على معدلات سوء التغذية عند الأطفال في وسط/جنوب البلاد، وبقيت المشكلات التغذوية على حدتها وانتشارها على نطاق واسع. ووصلت معدلات الهزال في أوساط الأطفال في سن الخامسة معدلا عاليا غير مقبول بلغ 10 في المائة. وتؤيد المؤشرات على هذه المستويات العالية استنتاجات الأمم المتحدة بأن معدلات وفيات الرضع والأطفال زادت بأكثر من الضعف منذ نهاية الثمانينات. ورصدت باستمرار، في أقسام طب الأطفال بالمستشفيات، الأعراض المألوفة لسوء التغذية الحاد مثل الكرشكور والكرشكور الهزالى. كما أن الأوضاع التغذوية للأطفال في سن المدرسة، بين 5 و 8 سنوات من العمر، تميزت بالتقزم أساسا، أما الأطفال بين عمر 9 و15 عاما فاتسمت بانخفاض بنسب كتلة الجسم، على نحو يبعث على القلق خاصة في أوساط الأطفال من المناطق الريفية والأسر الفقيرة. كما تفشت، علاوة على ذلك، حالات نقص المغذيات الدقيقة وارتفاع معدلات فقر الدم نتيجة نقص الحديد.

ونظام الحصص الغذائية الحالي لا يوفر وجبات غذائية وافية ومغذية متنوعة. وعلى الرغم من أن هذه الحصص قد ساهمت، منذ بدء تنفيذها الفعال، في وضع حد لمزيد من تدهور الأحوال التغذوية، فانها ليست كافية في حد ذاتها لعكس مسار هذا الاتجاه. فالحصص الغذائية، على الرغم من أنها كافية بقدر معقول من زاوية السعرات الحرارية واجمالى البروتين، فانها تفتقر إلى الخضر والفاكهة والمنتجات الحيوانية، وبالتالي فهى فقيرة في المغذيات الدقيقة. ونظرا لأن نسبة الربع فقط من حصص البقول المقررة تم توزيعها نتيجة الفجوات في تقديم طلبات المشتريات، فان نوعية البروتين لهذه الوجبات كانت متدنية بدورها.

وتكفى سلة الأغذية الشهرية قرابة ثلاثة أسابيع رهنا بنوعية الحصة الغذائية. ويستكمل هذا النقص بالمشتريات الغذائية، مما يشكل عبئا متزايدا على الموارد. والكثير من الأسر ليس بمقدورها أن تستكمل وجباتها بأغذية متنوعة خارج نطاق الحصة الغذائية، وبالتالي يظل المتناول من المغذيات الدقيقة، مثل الحديد وفيتامين ألف، دون

المستوى المطلوب. والكميات المتوافرة من بعض البنود مثل اللحوم والألبان والخضر يتعذر على الكثير من الأسر شراؤها لاستكمال وجباتها نظرا لغلاء أسعارها، في ظل تردى الاقتصاد وتأثيرات الجفاف السائد على توافر المحاصيل والمنتجات البستانية. وبناء على ذلك، فان نسبة كبيرة من السكان يحتاجون إلى رعاية خاصة، لاسيما فئات السكان المعرضة لنقص الأغذية الذين تقوضت استراتيجياتهم الزراعية سريعا. ومع ذلك، يبدو أنه على الرغم من النقص في الحصص الغذائية، ثمة شرائح من السكان قادرة على استكمال وجباتها بمشتريات من السوق، وإن تكن بأسعار فادحة. ويؤكد ذلك انتشار السمنة بين البالغين.

وعلى النقيض من ذلك، أدى تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء في المحافظات الشمالية إلى تحسينات هامة في الأحوال التغذوية. فالهزال كاد أن يختفى تماما في أوساط الأطفال في سن الخامسة، وحدث انخفاض ملموس في معدلات التقزم ونقص الوزن. وانخفضت معدلات وفيات الرضع والأطفال. ومن بين أسباب الاختلاف بين الشمال والوسط/الجنوب، هو أن منطقة الشمال تتمتع بقدر أكبر من الاكتفاء الذاتى في الأغذية، ومعدل أعلى لنصيب الفرد من المساعدات التي ترد، مقارنة مع بقية مناطق البلاد، يضاف إلى ذلك أن الشمال استفاد من درجة أكبر من المرونة في استخدام الأموال مما أتاح للوكالات المسؤولة تشغيل وإدارة البرامج بفعالية أكبر.

ورأت البعثة التي أوفدتها منظمة الأغذية والزراعة أن سوء التغذية يرجع إلى أكثر من مجرد نقص الأغذية. فهناك عوامل أخرى منها سوء الأحوال الصحية، ونقص إمدادات المياه، ومياه الشرب غير المأمونة، والتكدس السكانى، والاصابات المتكررة بالعدوى والتي كثيرا ما ارتبطت، في حالة الرضع، بالتخلى عن الرضاعة الطبيعية وزيادة اللجوء إلى مركبات ألبان الأطفال والافتقار الى التغذية والتوعية الصحية عموما، اضافة الى الفقر. وكان التأثير السلبى لهذه العوامل أشد وقعا فى الوسط والجنوب عنه في شمال البلاد، اذ ان اجتماع هذه العوامل طغى على التأثير الايجابى لزيادة الحصص الغذائية الأسرية. وزاد من تفاقم هذه العوامل ما شهدته البلاد مؤخرا من أحداث.

وتقدمت بعثة المنظمة بعدة توصيات ترمي إلى تحسين الأحوال الغذائية والصحية والتغذوية في العراق. وشملت هذه التوصيات تعجيل وتيرة الموافقة على ***عقود*** برنامج النفط مقابل الغذاء ***وضمان تسليم الواردات الانسانية في مواقيتها، بما فيها الأغذية والأدوية والمدخلات اللازمة لاحياء القطاع الزراعي، خاصة البذور ومواد صيانة موارد المياه والتحكم فيها وادارة الرى***. وفى ظل تردى نوعية المياه والأوضاع الصحية العامة التي تشكل السبب الرئيسى لسوء التغذية والمعدلات العالية للأمراض والوفيات، رأت البعثة أن ***صيانة واحياء شبكات المياه ونظام الاصحاح العام لها الأولوية في الجهود الرامية إلى تلبية الاحتياجات الأساسية.***

ويحتل التناول الغذائي أولوية عليا بدوره. لذلك شملت التوصيات في هذا الشأن ***تنويع الحصص الغذائية بالبروتين والأغذية الغنية بالعناصر المغذية الدقيقة، مثل البقول والخضر والفاكهة والمنتجات الحيوانية، علاوة على توفير أغذية تكميلية اضافية لصغار السن، وتدعيم دقيق القمح بالحديد وتدعيم الزيوت النباتية بفيتامين ألف***. كذلك اقترح إضافة الانتاج المحلى من الأغذية للحصص الغذائية وللاستفادة منه في برامج التغذية الخاصة. وتم

تشجيع الرضاعة الطبيعية، وبالتالي قصر ألبان الأطفال على الأطفال في سن ستة أشهر وأكثر، ما لم يصرح بذلك طبيب. وكذلك أوصت البعثة بأن كلا برنامجى ***التغذية التكميلية*** والعلاجية اللذين يستهدفان الفئات ***الأشد تعرضا لنقص التغذية***، يحتاجان لمزيد من التعزيز، ومن ثم ينبغي تشجيع حكومة العراق والجهات المانحة على زيادة الدعم المقدم. وأوصت البعثة باستخدام الأموال النقدية في تحسين فعالية البرنامج في وسط وجنوب العراق على غرار ما هو جار الآن في الشمال. كما شددت على ضرورة تقديم الدعم لإحياء صناعة الأغذية وتحسين سلامة الأغذية. وشملت التوصيات الأخرى الدعم للخدمات التغذوية والصحية، وعلى الأخص إحياء البنى الأساسية الصحية، وتوفير معلومات أفضل لرصد الأحوال الغذائية والتغذوية والصحية، والترويج لنظم غذائية وممارسات تغذية ملائمة وأنماط معيشة صحية.

برنامج النفط مقابل الغذاء: لمحة شاملة

وإعرابا عن القلق إزاء تردى الأوضاع الغذائية في العراق، أصدر مجلس الأمن للأمم المتحدة قراره رقم 986 الذي يحمل اسم برنامج ***"النفط مقابل الغذاء"***. ويسمح هذا البرنامج للعراق بتصدير كميات محدودة (نسبة مئوية) من نفطه لتمويل وارداته من الأغذية والاحتياجات الانسانية الضرورية الأخرى. وخصص القرار نسبة 13 في المائة من عائدات النفط للمحافظات الشمالية الثلاث لشراء ما يلزم من الامدادات الانسانية، التي ينبغي أن توزع بصورة ***متكافئة*** على جميع قطاعات شعب العراق. ووقعت حكومة العراق والأمم المتحدة على ***مذكرة التفاهم***، التي تضع أحكام تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء، في 20 مايو/أيار 1996. وتتمثل مسؤولية منظمة الأغذية والزراعة، نيابة عن حكومة العراق، في حصر الاحتياجات وإعداد ***خطط التوزيع*** نصف السنوية. وتنفيذ برنامج المساعدة الانسانية والاحياء الزراعى، والاضطلاع بدور المستشار للسلطات المحلية. وتصدق اللجنة ***661 للأمم المتحدة*** على قائمة مشتريات السلع بموجب كل خطة توزيع، في حين تتولى الأقسام الفنية في المنظمة مسؤولية الموافقة الفنية على خطط التوزيع.

ولما كان زهاء 40 في المائة من سكان العراق يشتغلون بالزراعة، فقد خصص نحو 12 في المائة من قيمة امدادات برنامج النفط مقابل الغذاء للقطاع الزراعي في نطاق مسؤولية كل من وزارتي الزراعة والري.

بيد أن قدرة البرنامج على الاستجابة لاحتياجات القطاع في الوسط والجنوب بقيت محدودة جراء تركيزه على الحلول قصيرة الأجل. ووجهت موارد كبيرة في هاتين المنطقتين للواردات الغذائية عوضا عن تلبية الحاجة إلى زيادة الانتاجية المحلية. وتبعا لذلك تعرض القطاع لتدهور ملحوظ في التربة في مناطق الزراعة البعلية، وللملوحة والتغدق في المناطق المروية. ويرجع ذلك، إلى حد كبير، إلى النقص في مدخلات الإنتاج الضرورية والأساسية.

إلا أنه من جهة أخرى، أمكن، بفضل برنامج النفط مقابل الغذاء معالجة عدد من حالات النقص في المستلزمات الأساسية. وأثمر توزيع المستلزمات الزراعية المختلفة زيادة في الانتاجية والتوسع في المساحات المزروعة على مستوى المنتفعين منها فى العديد من المناطق الزراعية. وتحسنت أوضاع قطاع صحة الحيوان بفضل توريدات المستلزمات

في إطار البرنامج. بيد أن متطلبات رقابة ومكافحة الأمراض المعدية والمناطق لم تحظ بالعناية بها بصورة فعالة نتيجة الافتقار إلى Rinds التي تيسر إحياء البنى الأساسية.

وأسفرت مدخلات البرنامج في المحافظات الشمالية الثلاث عن تحسين أوضاع إمدادات الأغذية من خلال زيادة الانتاجية في مناطق الزراعة البعلية والمروية معا. كما ساهمت في تحسين عمليات إعداد الأراضي والحصاد. وتحسنت الأحوال التغذوية للسكان، خاصة الأطفال، بفضل توافر المنتجات الحيوانية بأسعار زهيدة. وأنشئت المشاتل الحرجية بطاقة إنتاجية تبلغ نحو 3.2 مليون شتلة، كما أن العمل جار على قدم وساق في إحياء المؤسسات الزراعية العليا والصناعات الزراعية.

ومن بين الانجازات الكبرى للبرنامج أنه أتاح انشاء وحدة ***للوسائط الاعلامية*** لتغطية الأنشطة الزراعية وتقديم برامج ***الارشاد*** التثقيفية في أجهزة الأعلام المحلية، وتنفيذ برامج ***تدريبية***، إضافة إلى ***الاشراك*** المادي للموظفين الفنيين ***التابعين للسلطات المحلية***، في تنفيذ البرنامج. وأسفر ذلك عن ارتفاع كفاءة القدرات والمهارات الفنية لموظفي وزارة الزراعة وتزايد الوعي والفهم لدى المزارعين.

كما أن توافر ***أموال متولدة محليا*** من حصيلة المبيعات الاسمية لبعض المستلزمات كان عاملا مساعدا في ضمان التوزيع ***الكفء والعادل*** لمستلزمات البرنامج على جميع المزارعين، بمن فيهم المقيمون في مناطق نائية.

وفى موازاة النتائج الايجابية التي حققها برنامج النفط مقابل الغذاء في المحافظات الشمالية الثلاث، كانت هناك بعض التأثيرات السلبية على مزارعي القمح الذين عانوا من انخفاض أسعار السوق جراء التوزيع المجاني تقريبا لدقيق القمح المضمن في ***سلة الأغذية***. ففي اليوم الأول لتوزيع دقيق القمح هبطت أسعار القمح من 147 دولار للطن المتري إلى 75 دولارا للطن المتري، ثم إلى 53.7 دولار للطن المتري في 2002. وأدى هذا الانخفاض الشديد في أسعار القمح إلى تقلص المساحات المزروعة بالقمح بمقدار 12.8 في المائة منذ الموسم الزراعي 1997/1996. وعوضا عن أن تكون الأغذية التي يستوردها البرنامج تكملة للانتاج الغذائي المحلى، فانها أثرت سلبا على الانتاج المحلى من القمح. وتحسبا لحدوث هذه النتائج السلبية، يتعين اتخاذ تدابير علاجية على مستوى السياسات لتوفير قدر من ***المرونة*** فيما يتعلق ***بمصادر السلع الغذائية*** الرئيسية في ***سلة الأغذية***. وبالفعل، فان شراء الحبوب المنتجة محليا بواسطة المزارعين العراقيين من شأنه أن يكون عاملا ***محفزا للأسعار***، وبالتالي سيؤدى الى زيادة ***إنتاجية*** المزارعين من هذه المحاصيل.

ووفقا لقرار مجلس الأمن رقم 1483 (2003)، طلب من الأمم المتحدة أن تنهى العمليات الجارية، وأن تنهى مسؤوليات إدارة أي من الأنشطة المتبقية فى اطار برنامج النفط مقابل الغذاء بحلول 21 نوفمبر/ تشرين الثانى 2003. وستودع، بناء عليه، الأموال المتبقية للبرنامج، اضافة الى عائدات معينة من الموارد النفطية، فى ***صندوق*** جديد ***للتنمية***

فى العراق تم إنشائه بعد الحرب. وتتفق وظائف الصندوق، بالفعل، مع برنامج النفط من أجل التنمية المقترح والذى يرد شرحه أدناه.

وفى الوقت الحاضر، فان واحدة من القضايا التي تستوجب الاهتمام، هى ***الاحياء الكامل*** للقطاع الزراعي في العراق وتنميته المستدامة. فلقد عانى القطاع من المعوقات الموروثة والتي زاد من تفاقمها تأثيرات الحظر الذي دام طويلا وعواقب الحروب. وفرض على القطاع أن يتحمل المسؤولية الأولى للأمن الغذائي للبلاد في الوقت الذي يتعذر فيه إجراء ما يلزم من تحولات في السياسات والتخطيط الزراعي في ظل قيود التجارة والأوضاع الاقتصادية السائدة.

ولحسن الطالع، فان الأحداث الكبرى التي تشهدها البلاد حاليا حرية بإزالة هذه المعوقات. وبانتهاء الحرب الحالية في العراق، ستكون هناك حاجة إلى برنامج شامل يكفل الانتقال من مرحلة الإغاثة والاحياء وإعادة التعمير، إلى مرحلة تنمية زراعية مستدامة تتم صياغتها وتنفيذها في البلاد. وتمثل هذه الوثيقة خطوة أولى علي هذا الطريق.

صندوق التنمية في العراق: النمو والتكافؤ والاستدامة

تنعم العراق بخيرات النفط. ولكن هذا المورد الطبيعي ليس قاعدة إنتاجية متجددة، بل إن مصيره إلى زوال. وعليه فان مسؤولية الجيل الحاضر تجاه الأجيال القادمة، هى استغلال عائدات هذا المورد ***بالاستثمار*** في قاعدة إنتاجية باقية ومستدامة. وبعبارة أخرى، ينبغي استغلال عائدات النفط في بناء قاعدة صناعية و/أو زراعية وتنمية قاعدة الموارد البشرية والنهوض بمستوى معيشة السكان حتى تتبدل طبيعة هذا المورد الطبيعي الزائل (النفط) من مورد يستنضب في وقت ما في المستقبل، إلى قاعدة إنتاجية مستدامة.

ومن هذا المنظور، وادراكا لعدم الاستقرار السياسي الحالي في العراق (وعلى الأخص عدم وجود حكومة منتخبة على أسس ديمقراطية في هذه المرحلة)، يقترح استثمار عائدات النفط على النحو المذكور آنفا. وتحقيقا لهذه الغاية، يقترح، في الأجل العاجل، تجميع عائدات النفط في إطار مشروع مماثل لبرنامج النفط مقابل الغذاء يمكن أن يسمى برنامج ***"النفط من أجل التنمية"***. وبقول آخر، يقترح إدخال توسع كبير في أهداف برنامج النفط مقابل الغذاء فى طبيعته ونطاقه، ليصبح عملية تنمية مستدامة. وينبغي أن يكون برنامج ***"النفط من أجل التنمية"*** المقترح عملية تتسم بقدر أكبر من ***المرونة والاستدامة*** ينتظر لها أن تعيد الاقتصاد العراقي مرة أخرى إلى مسار التنمية. وفى الواقع فان "صندوق التنمية في العراق" الذي أنشئ حديثا يضطلع بنفس المهمة. وبالتالي، فان المقترح المذكور قد نفذ بالفعل.

ويمكن وضع التزامات الانفاق، في شكل برامج انمائية قطاعية، بواسطة ***لجان قطاعية*** تضم الخبراء العراقيين إلى جانب الخبراء الدوليين من الوكالات الفنية الثنائية والمتعددة الأطراف، حسبما يكون ملائما. وتتولى تنسيق العمل المتعدد التخصصات ***لجنة توجيه*** عراقية/دولية تشرف على العملية برمتها. وتبعا لذلك، وفيما يتصل بالقطاع الزراعي، يقترح أن يعمل فريق عراقي في تعاون وثيق مع فريق مختار من خبراء منظمة الأغذية والزراعة، على صياغة برنامج للتنمية الزراعية المستدامة في العراق.

ويمكن تحليل البرنامج وفق الأبعاد الزمانية والمكانية والقطاعية الفرعية، في إطار نهج النظم الزراعية. وبوجه خاص، يكون تصور ***التنمية الزراعية المستدامة*** وفق تعريفها التالي عند منظمة الأغذية والزراعة: ***"التنمية المستدامة هى ادارة وصيانة قاعدة الموارد الطبيعية، وتوجيه التغيير التقنى والمؤسسي على نحو يكفل تحقيق الاحتياجات البشرية للأجيال الحاضرة والمقبلة وتلبيتها المستمرة. وهذه التنمية المستدامة (في قطاعات الزراعة، والغابات ومصايد الأسماك) تصون موارد الأراضي والمياه والموارد الوراثية النباتية والحيوانية، ولا تؤدى إلى تدهور البيئة، وهى ملائمة من الناحية الفنية، ومجدية اقتصاديا ومقبولة اجتماعيا"***.

ويظهر هذا التعريف أن ***صيانة الموارد الطبيعية*** يجب أن تحتل موقع الصدارة في عملية التنمية المستدامة. وبالأخذ في الاعتبار العناصر الأخرى للتعريف، ينبغي أن يكون مفهوم التنمية المستدامة أنها نهج شامل للتنمية القطرية، حيث تدمج بعناية معايير ***الكفاءة والتكافؤ والاستدامة*** ضمن إطار متسق وعملى. ووفقا لهذا النهج تعنى ***الكفاءة*** الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية، ويدعو التكافؤ إلى تقليص الفروق في توزيع الدخل، وتطبيق تدابير لتخفيف وطأة الفقر وتعين الفئات الضعيفة في المجتمع، بينما تهدف ***الاستدامة*** إلى صيانة قاعدة الموارد الطبيعية لتنتفع بها الأجيال الحاضرة والمقبلة.

ويقترح أن يعمل فريق متعدد التخصصات، في مرحلة متأخرة، على تحويل البرنامج إلى ***خريطة طريق*** للتنمية الزراعية المستدامة في العراق (أنظر الفصل 17). وتقدم هذه الوثيقة نقطة الانطلاق لهذه العملية.

الفصل الخامس

نحو استراتيجية للتنمية الزراعية المستدامة: الأبعاد الزمانية والمكانية[2]

الأهداف

يجب أن تكون أهداف الاستراتيجية ***تكاملية*** ضمن أسلوب تنموى شامل. كما يجب تنفيذ الاستراتيجية باللجوء إلى أسلوب ***تشاركي***، حيث يشترك اشتراكا فعالا في تصميم البرنامج وتنفيذه كل من السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية إلى جانب أصحاب المصلحة، بمن فيهم صغار المزارعين والنساء والمجموعات الضعيفة، وبذلك يشعر هؤلاء جميعا بامتلاك البرنامج.

ومع مراعاة المبادئ سالفة الذكر، يمكن تلخيص الأهداف الرئيسية للاستراتيجية فيما يلي:

1- دعم إحداث زيادة كفؤة ومستدامة في الإنتاج الغذائي والزراعي

سبق القول بأن الهدف الرئيسي للاستراتيجية هو إعادة القطاع الزراعي مرة أخرى إلى المسار الإنمائي "الصحيح" من خلال ***عملية*** تنمية زراعية وريفية ***كفؤة ومستدامة وعادلة وتشاركية وسليمة بيئيا***. ويتحقق ذلك بأسلوب تكاملى يؤكد بدرجة كبيرة الروابط ***الزمانية والمكانية***. كما تهدف العملية أيضا إلى بلوغ هذا الهدف بفضل أسلوب تشاركي فعال يشعر فيها أصحاب المصلحة بامتلاك البرنامج، وهذا أمر له أولوية عالية.

2- تحسين الأمن الغذائي والتحصل التغذوي

ومن الأهداف المكملة لزيادة الإنتاجية الزراعية والغذائية والتابعة لهذا الهدف تهدف الاستراتيجية الى تحسين ***الأمن الغذائي*** و ***التحصل التغذوي.***

ووفقا للتعريف المتبع في منظمة الأغذية والزراعة، يشمل الأمن الغذائي أربعة أبعاد رئيسية هى: (أ) زيادة ***الإنتاجية*** الزراعية والغذائية بطريقة ***كفؤة ومستدامة***؛ (ب) تقليل ***التباين*** في الإنتاجية وفي عرض المنتوجات الزراعية والغذائية؛ (ج) تعزيز ***الوصول*** إلى الأغذية وتحسين تغذية القطاعات محدودة الدخل من السكان؛ (د) تحسين ***التحصل التغذوي*** من خلال الاستخدام الأمثل للأغذية كنتيجة ***لنظام غذائي متوازن وصحي***.

[2] يستفيد هذا القسم من التصورات النظرية التي جاءت في الوثيقة: FAO. 200lb, Part II.

3- تقليل انتشار الفقر في الريف

وهذا الهدف هو من المكونات التي لا تنفصل عن هدف تحسين الأمن الغذائي والتغذية. وستخصص لهذا الهدف جهود صريحة وتدابير تشغيلية مع تصميمها بعناية وإدماجها في الاستراتيجية. ونظرا لأن هذا الهدف متعدد التخصصات، يجب أن يكون السعي إليه بالتعاون الوثيق مع الوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف الموجودة في الميدان مثل مكتب منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في العراق ومكتب برنامج النفط مقابل الغذاء، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتعاون الوثيق مع السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية ومع سائر أصحاب المصلحة على النحو المناسب.

4- تعزيز حماية البيئة وصون قاعدة الموارد الطبيعية

وتهدف الاستراتيجية إلى بلوغ الأهداف سالفة الذكر وفي الوقت ذاته ***المحافظة على قاعدة الموارد الطبيعية*** وتعزيز ***حماية البيئة***. وهذا هدف مهم لضمان استدامة عملية التنمية. وفي سبيل ذلك، يجب التعرف على تدابير حماية البيئة، التي تشمل مبادرات مثـــل عمل ***تقييمات للتأثيرات البيئية***، وتحليل هذه التدابير وإدماجها كجـزء لا ينفصل من مكونات التدخلات المقررة بموجب الاستراتيجية.

البعد الزماني في الاستراتيجية: الإجراءات في الأجل القصير والمتوسط والطويل

يتطلب البعد الزماني في الاستراتيجية أن تكون التدابير والإجراءات التي ستنفذ موضوعة ومنفذة ضمن ***تتابع زمني*** ينقسم إلى أنشطة في الأجل القصير والمتوسط والبعيد. وفي هذا الصدد، فان أهم مبدأ يجب احترامه هو وجود ***روابط واتساق*** بين هذه الأعمال بأبعادها الزمنية. وعلى ذلك، فإن التدابير الواجب اتخاذها في الأجل القصير يجب، بقدر الإمكان، أن تكون ***متفقة*** مع الأهداف المتوسطة والبعيدة الأجل ***ومؤدية إلى بلوغها***.

إجراءات الأجل القصير

1- نداء الأمم المتحدة العاجل من أجل العراق

وفي بداية النداء الجاري العاجل الذي ***أصدرته الأمم المتحدة من أجل العراق*** (2003)، كانت هنالك نظرة عامة إلى حالة توافر الأغذية والمتحصل الغذائي في البلد جاء فيها أن سكان هذا البلد اضطروا إلى الاعتماد على المجتمع الدولي لسد احتياجاتهم اللازمة للبقاء وذلك منذ حرب الخليج الأولى حين فرضت العقوبات على العراق. واليوم عام

2003، أصبح 60 في المائة من سكان العراق البالغ سبعة وعشرين مليونا يعتمدون بدرجة كبيرة فى احتياجاتهم الغذائية على برنامج النفط مقابل الغذاء. ومع نشوب النزاع الحالي وتعليق برنامج النفط مقابل الغذاء، فمن المحتمل أن تصبح أوضاعهم أوضاعا يائسة لأن شبكات التوزيع قد انقطعت وحدث خلل كبير في مدى توافر الحصص الغذائية. والمخزونات الغذائية لدى الأسر أصبحت بالفعل قليلة في بعض المناطق وربما تتعرض لضغط أكبر. ولهذا، فإن طول العمليات العسكرية ربما يؤدي إلى أزمة إنسانية جدية بين السكان الذين أصبحوا بالفعل ضعافا بسبب الفقر وشدة تدهور الخدمات. والنساء والأطفال هم أكثر من يتعرض للخطر". (الأمم المتحدة، 2003).

وأضاف النداء أن "الأمم المتحدة ستقدم المساعدة الإنسانية للسكان المتضررين، سواء داخل العراق أو في البلدان المجاورة. كما أنها ستقدم هذه المساعدة وفقا للقانون الإنساني الدولي ووفقا لمبدأي الحياد والموضوعية اللذين تقوم عليهما ولايات الوكالات المختصة بالتجاوب مع حالات الطوارئ".

كما أشار النداء إلى أن "النداء العاجل الحالي (الذي تبلغ تقديراته الأولية 2.2 مليار دولار) يتألف من مكونين رئيسيين: الاحتياجات الغذائية والاحتياجات غير الغذائية. ومن البديهي أن الاحتياجات الغذائية ستكون عنصرا حيويا في استجابتنا الشاملة نظرا لشدة اعتماد الجزء الأكبر من سكان العراق على الحصص الغذائية التي كانت توزع بموجب برنامج النفط مقابل الغذاء. ومن الحيوي إعادة خط الإمدادات بأسرع ما يمكن. وفي هذا الوقت يقوم التخطيط في الأمم المتحدة على ضرورة أن يتحمل برنامج الأغذية العالمي في الستة شهور المقبلة المسؤولية فى إطعام معظم سكان العراق (000 430 طن في الشهر).

الأمن الغذائي الطارئ: فيما يتعلق بالأمن الغذائي الطارئ جاء في النداء أن "جهودا كبيرة قد بذلت في العقد الماضي لزيادة إنتاج الأغذية في العراق. والنتيجة هي أن قطاعات كبيرة من السكان استطاعت استكمال سلة الأغذية التي تقدمها الحكومة بمنتوجات محلية طازجة بأسعار معقولة. ولكن لم يسترد القطاع حيويته على النطاق الكامل حيث أن البنية الأساسية المحلية والقدرة السابقة على إنتاج المدخلات الزراعية لم يمكن استعادتها حتى الآن. وعلى ذلك لايزال الإنتاج الغذائي المحلي يعتمد على استيراد المدخلات الزراعية. والمتوقع لمحصول الحبوب في مايو/ أيار – يونيو/ حزيران 2003 أن ينتج نحو 1.7 مليون طن من الحبوب (أو 25 إلى 30 في المائة من مجموع الاحتياجات من الحبوب). ولكن النزاع الجاري في العراق يولد تحركات سكانية كبيرة، وخسارة في الأصول، وخسارة في البنية الأساسية، وانهيار شبكات الاتصالات والتجارة، إلى جانب اختلال أنشطة إنتاج الأغذية. ومن أجل تخفيف تأثير هذه الأزمة على السكان، سيكون من الحيوي ضمان تقديم دعم للقطاع الزراعي في الوقت المطلوب، حتى يمكن الاستمرار في أنشطة الإنتاج الغذائي الجارية أو البدء فيها من جديد وتقليل الاعتماد على المدخلات المستوردة".

أهداف مساهمة المنظمة: أبرز النداء هدف برنامج المنظمة على أنه دعم الأمن الغذائي والحالة التغذوية للسكان بما يضمن معالجة الاحتياجات الإنسانية للمجموعات الضعيفة المستهدفة العاملة في أنشطة الإنتاج الزراعي والغذائي في المناطق الحضرية وشبه الحضرية. وعلى ذلك، ستكون الأهداف الفورية لتدخل المنظمة هي:

- زيادة وفرة الأغذية محليا، وخصوصا بالتأكد من حصد 1.7 مليون طن من الحبوب التي هي في مرحلة الإنتاج في الوقت الحاضر في مايو/ أيار 2003.
- ضمان إنتاج المنتوجات الضرورية الطازجة (وخصوصا الخضر) التي لم يرد لها ذكر في سلة المعونة الغذائية، وذلك بتوفير المدخلات الزراعية اللازمة لاستمرار موسم الزرع في الربيع والصيف.
- تقديم المدخلات الفنية وغيرها من المدخلات لاستمرار إنتاج الدواجن والإنتاج الحيواني، الذي يوفر معظم المتحصل من البروتين لسكان العراق.
- دعم التزويد بالمياه في المناطق الريفية سواء للاستهلاك البشري أو الري وللاستهلاك الحيواني.
- تقديم دعم لسبل العيش، بضمان استمرار الإنتاج الزراعي والأنشطة الريفية المدرة للدخل.
- رصد تطور أوضاع الأمن الغذائي في البلد رصدا دقيقا، بالتعاون مع الوكالات المختصة في الأمم المتحدة والمنظمات الدولية.

دور منظمة الأغذية والزراعة مسؤولياتها: كانت المنظمة حاضرة في العراق وساهمت في تنمية القطاع الزراعي منذ عام 1979. وبوجه خاص كانت المنظمة منذ عام 1997 تنفذ الجزء الزراعي من برنامج النفط مقابل الغذاء. وفي الأزمة الحالية، تعمل المنظمة على تقييم تأثير النزاع على القطاع الزراعي، وذلك بتقدير الاحتياجات الطارئة الفورية واحتياجات تأهيل القطاع في الأجل القصير، مع التركيز بوجه خاص على المجموعات الضعيفة من السكان المتضررين، وتنفيذ أنشطة تهدف إلى استعادة الأمن الغذائي وتأهيل إنتاج الأغذية. وبالتعاون مع سائر الوكالات والبرامج المختصة في الأمم المتحدة (وخصوصا برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف) ترصد المنظمة حالة الأمن الغذائي والتغذية في البلد، وذلك بإقامة آلية تنسيق لدعم أنشطة إنتاج الأغذية الأساسية.

اختيار المنتفعين: سيكون المجتمع الزراعي العراقي بأكمله – أي نحو 30 في المائة من سكان العراق – مستهدفا، هذا مع مراعاة اختلاف المناطق الزراعية الايكولوجية واختلاف نظم الزراعة. ويجب التعرف على المساعدة المطلوبة بصورة طارئة وتلك المطلوبة للإصلاح في الأجل القصير، مع التركيز بوجه خاص على احتياجات المجموعات الضعيفة. ومن شأن أنشطة استعادة الإنتاج الغذائي أن تكون مفيدة لسكان العراق بأكملهم. والمقدر في الوقت الحاضر أن هناك 18 مليون شخص في حالة انعدام الأمن الغذائي في البلد (أي أنهم ضعاف بوجه خاص) أثناء النزاع وبعد انتهائه.

استراتيجية الاستجابة: جاء في النداء بعد ذلك أن "أهداف القطاع الزراعي يمكن بلوغها بما يلي: تقوية المرونة لدى المجتمعات الزراعية في البلد (التي يمكن الوصول إليها)، وذلك بتوفير دعم لأنشطة الإنتاج الزراعي والحيواني. وبوجه خاص، ستعمل منظمة الأغذية والزراعة على ضمان استمرار توزيع المدخلات الزراعية بصورة طارئة في مستواها الحالي من أجل دعم الإنتاج الغذائي المحلي وسبل العيش في الريف وتوليد الدخل. ويجب توجيه اهتمام خاص للعائلات الضعيفة، بما في ذلك إعادة توطين اللاجئين العائدين والنازحين داخليا من العائلات الزراعية. وتقديم المساعدة الفنية في الوقت المطلوب لمختلف المنظمات العاملة في الزراعة، مما سيدعم الأمن

الغذائي بفضل تعزيز رصد أنشطة القطاع والتنسيق بينها وتقديم المشورة الفنية المتخصصة. ويجب في أنشطة ***الإغاثة*** الزراعية الطارئة في حدها الأدنى أن تستهدف دعم: (1) ***الإنتاج النباتي***؛ (2) ***إنتاج الدواجن***؛ (3) ***مكافحة أمراض الحيوان***؛ (4) ***الري***؛ (5) ***رصد الأمن الغذائي***. ويجب تقييم احتياجات إعادة التعمير الشاملة، فور أن يسمح الوضع بالوصول إلى الأماكن اللازمة. فإذا نجح هذا البرنامج، فإنه سيؤدي أيضا إلى انخفاض كبير مماثل في المعونة الغذائية.

احتياجات تمويل الأمن الغذائي الطارئ:

الأنشطة والخدمات	المبلغ (بالدولار)
منظمة الأغذية والزراعة	
دعم طارئ لإنتاج المحاصيل الصيفية في العراق	300 000
دعم طارئ لزراعة محاصيل الحبوب الشتوية في العراق	10 505 000
دعم طارئ لإنتاج الدواجن في العراق	2 442 000
دعم طارئ لمكافحة أمراض الحيوان في العراق	10 465 000
إصلاح البنية الأساسية للري وتوفير المياه بصورة طارئة	14 435 000
دعم مراقبة الأمن الغذائي وحالة التغذية ورصد القدرات في هذا المجال في العراق	1 375 000
دعم طارئ لسبل العيش للسكان الريفيين المعرضين في وسط العراق	1 518 000
إدارة جهود الإغاثة الزراعية الطارئة في العراق	5 000 000
مجموع منظمة الأغذية والزراعة	46 040 000
مجموع قطاع الأمن الغذائي الطارئ	46 040 000

2- الخطة العاجلة التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة

في الأجل القصير، ستتضمن استراتيجية منظمة الأغذية والزراعة إعداد ***خطة طوارئ*** لمواجهة الاحتياجات الأساسية من أجل تنفيذ عمليات الإغاثة الفورية والإصلاح الأولي في القطاع الزراعي في العراق (FAO. 2003C).

وسيستند إعداد الخطة إلى تقدير الطلب المحتمل على المدخلات الرئيسية لاستئناف الإنتاج الزراعي بعد انتهاء الأحداث الجارية في البلد. ويستند تقدير الطلب على المدخلات إلى مستويات الإنتاج الجارية (مثلا مساحة المحاصيل الرئيسية) بالمعدلات الموصى بها. وبعد ذلك يمكن مقارنة الطلب الممكن على المدخلات بحجم المنتجات التي يحصل عليها البلد بموجب برنامج النفط مقابل الغذاء وبذلك يمكن التوصل إلى مستوى إشاري عن حصة السوق الممكنة التي يقدمها البرنامج المذكور. وبعد ذلك تكون هذه الحصة السوقية هي أساس برنامج طارئ يطبق في حالة عدم وجود "أزمات".

وبموجب مشروع الخطة الطارئة، من المفترض أنه في حالة وقوع أزمة فإن حصة برنامج النفط مقابل الغذاء من السوق المحتملة ستنخفض في الحقيقة للأسباب التالية:

- انخفاض المساحة المزروعة؛
- تدمير المساحة المزروعة قبل الأزمة؛
- صعوبات التوزيع.

وعلى ذلك، فإن الحصة السوقية بموجب تلك الخطة يجب تعديلها لمراعاة تأثير "الأزمة" على جميع المدخلات بخلاف البذور.

وقبل الأزمة كان العراق مكتفيا ذاتيا من بذور الحبوب ولكنه كان يستورد بذور الخضر والبذور الزيتية. وبعد انتهاء الأحداث الجارية يكون من المفترض:

- أن الإنتاج المحلي من بذور الحبوب سيختل، وأن أي نقص بالنسبة لمحاصيل الأرز والذرة الصيفية عام 2003 ومحاصيل الحبوب الشتوية في 2004/2003 سيمكن تعويضه بموجب الخطة الطارئة.
- بذور إنتاج الخضر في الربيع ستكون موجودة بالفعل في المخازن أو في حالة تنقل داخل العراق. وبموجب الخطة الطارئة من المقترح تقديم كمية صغيرة من بذور الخضر للعائلات المحرومة فور انتهاء الأزمة مما يساعد على مواجهة مسائل الأمن الغذائي للأسرة.

من المعترف به أيضا أن سلسلة العرض "غير النظامية" والسلسلة المحلية أو الاثنتين معا ربما يتوقفان. فإذا كانت هذه الحالة فإن الحجم الذي قدرته مسودة الخطة الطارئة ربما يكون فيه تقليل لكمية الاحتياجات المطلوبة. ولكن يلاحظ:

- من المفترض أن "الأزمات" ستكون قاصرة على العراق. فإذا كان الأمر كذلك، فإن الموردين من السوق "غير النظامية" في البلدان المجاورة يشعرون بالضيق بسبب اختلال طرق التوزيع الداخلية لا بسبب نقص في الإنتاج.
- اختلال الإنتاج المحلي، خصوصا في مصانع الأسمدة، يجب التعرف عليها ورصده ومعالجته بموجب أي خطة طارئة. ولهذا الغرض، يجب أن يكون إصلاح البنية الأساسية في القطاع الزراعي الخاصة بمصانع ومطاحن القمح ومرافق الري، وبدرجة أقل مصانع معجون الطماطم ومصانع تجهيز اللبن والمسالخ، جزءا من المكونات الأساسية في أي مرحلة انتعاش بموجب أي خطة طارئة موسعة.
- هناك حجم كبير من المدخلات يمر بمرحلة النقل أو ووفق على استيراده وينتظر إنهاء إجراءات الاستيراد.

- أي خطة طارئة ***ليست*** هي المكان المناسب ولا الزمن المناسب للدعوة إلى زيادة استعمال تكنولوجيات جديدة. وأما القضايا المتعلقة بعدم استئناف إنتاج المدخلات الضرورية، فيمكن معالجتها تحت موضوع توسيع إنتاج المدخلات الوارد في مشروع برنامج الثلاث سنوات للتأهيل (أنظر القسم التالي).

ومدة تشغيل خطة الطوارئ مدة محددة بوضوح. والمفترض أن الخطة ستدخل مرحلة العمليات في الفصلين الأخيرين من عام 2003. أي أنها تعترف بالطبيعة الموسمية للإنتاج الزراعي. ولهذا فإن المدخلات التي ستقدم بموجب الخطة يجب أن تكون مرتبطة ارتباطا مباشرا بالاحتياجات الموسمية في القطاع الزراعي أثناء فترة التشغيل.

وتفترض الخطة الطارئة أن تأثير "الأزمة الغذائية" لن يكون تأثيرا موحدا في البلد بأكملها. ويقترح في تنفيذ الخطة إتباع التوزيع الجغرافي أو الإقليمي لمختلف المحافظات على النحو التالي:

- المحافظات الشمالية: داهوك، إربيل، السليمانية؛
- المحافظات الشمالية الوسطى: نينوي، تعمين، صلاح الدين؛
- المحافظات الوسطى: بغداد، ديالا، الأنبار، واسط، بابل، كربلاء؛
- المحافظات الجنوبية: ذي قار، القادسية، ميسان، النجف، المثنى، البصرة.

والمفترض أيضا أنه يمكن بدء تدخلات في المحافظات الشمالية والجنوبية في مايو/ أيار – يونيو/ حزيران 2003، وأما في المحافظات الشمالية الوسطى فتبدأ في يونيو/ حزيران – يوليو/ تموز 2003، وفي المحافظات الوسطى في يوليو/ تموز – أغسطس/ آب 2003.

وتناقش الخطة الطارئة التدخلات الممكنة في كل قطاع فرعي: ***إنتاج المحاصيل، إصلاح البنية الأساسية، إنتاج الدواجن، صحة الحيوان***. والأولويات التي تحددت فى الخطة الطارئة بالنسبة لتقديم المدخلات تشمل:

- حصد المحاصيل الشتوية 2003/2002؛
- زراعة محاصيل الربيع 2003؛
- زراعة المحاصيل الشتوية 2004/2003؛
- دعم إنتاج الدواجن؛
- دعم قدرات الري في القطاع الزراعي؛
- مكافحة الأمراض ومراقبتها في العراق؛
- مراقبة الأمراض في البلدان المجاورة؛
- مساعدة برنامج الأغذية العالمي وغيره من وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية برصد حالة الأمن الغذائي؛

- تقييم التأثير البيئي على البلدان المجاورة بسبب احتمال تدفق اللاجئين.

الإجراءات في المجالين المتوسط والبعيد: سبل العيش المستدامة

وفي الأجل المتوسط والأجل البعيد ينبغي أن تعني استراتيجية المنظمة إلى تعزيز ***سبل العيش المستدامة*** في القطاعين الزراعي والريفي ضمن معالجة شاملة للتنمية الزراعية والريفية المستدامة. وفيما يلي استعراض عام للتصور الرئيسي لسبل العيش المستدامة.

زيادة الإنتاجية الزراعية والغذائية شرط ضروري ولكنه ليس كافيا لتنمية القطاع بطريقة مستدامة بهدف تحسين دخل المزارعين وتعزيز الأمن الغذائي. فمثلا لن تنجح تدابير إدخال التقانة الزراعية الكفؤة (مثلا لزيادة المحاصيل والإنتاج الحيواني) ما لم تكن مصحوبة ببناء القدرات المحلية بطريقة فعالة من خلال برامج التدريب والإرشاد المناسبة. ويمكن أن تفشل التدابير الإنمائية لتحسين الإنتاجية الزراعية ما لم تستكملها الخدمات الضرورية مثل التسويق الزراعي والقروض الريفية والتمويل البسيط. والنجاح في تطبيق برنامج فعال للتنمية المستدامة يتطلب إدخال بعض التحسينات التكميلية على البنية الأساسية المحلية، مثل الطرق الفرعية وشبكات الري صغيرة النطاق. كما أن رفع دخل المزارعين وتقليل انتشار الفقر في الريف وتحسين الأمن الغذائي العائلي تتطلب كلها تنويع نظم الإنتاج الزراعي.

وهذه المناهج تستفيد من تجربة المنظمة في ***البرنامج الخاص للأمن الغذائي***. فهذا البرنامج التشاركي بدرجة كبيرة يتضمن واحدا من المكونات الرئيسية هو تنويع النظم الزراعية بهدف بلوغ أهداف مثل زيادة العمالة وتوليد دخل وتقليل انتشار الفقر في الريف خصوصا بين النساء والمجموعات الضعيفة. ومن المكونات المهمة الرئيسية الأخرى في هذا البرنامج هو تحليل العوائق بطريقة تشاركية وتحقيق نتيجة إيجابية في التغذية، وهذان المكونان داخلان في الاستراتيجية وستأتي مناقشتهما في الأقسام التالية فيما بعد.

ومع مراعاة ما تقدم، تشمل المكونات الرئيسية لسبل العيش المستدامة من أجل التنمية الزراعية والريفية في العراق ما يلي: (1) تعظيم الإنتاجية الزراعية؛ (2) تأهيل الخدمات الزراعية وسهولة الحصول عليها؛ (3) تنويع نظم الإنتاج الزراعي من أجل زيادة حصول العائلات على الأغذية وتحقيق دخل لها.

1- تعظيم الإنتاجية الزراعية

من أجل تعظيم الإنتاجية الزراعية والغذائية بصفة مستدامة لابد من تصميم وتنفيذ برنامج تأهيل كفء وعادل في كل قطاع فرعي ضمن أسلوب النظم الزراعية المناسبة. ويجب أن تكون هذه البرامج *تكاملية وتشاركية ومناسبة*

تكنولوجيا وصالحة اقتصاديا ومقبولة اجتماعيا وسليمة بيئيا. ولهذا ينبغي أن تؤدي تلك البرامج إلى صون الموارد الطبيعية وحماية البيئة.

2- تأهيل الخدمات الزراعية وسهولة الحصول عليها

نظرا للظروف السياسية الخاصة في البلد وبعد سنوات من العقوبات، فإن قلة توافر الخدمات الزراعية والحصول عليها، وخصوصا التسويق الزراعي والقروض الريفية وتحسين البنية الأساسية المحلية، ستكون عوائق رئيسية أمام التنمية الزراعية والريفية المستدامة في البلد.

وللتغلب على هذه العوائق من المقترح إنشاء ***"لجنة اجتماعية اقتصادية"*** للعمل في تعاون وثيق مع السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية ومع أصحاب الشأن وسائر وكالات الأمم المتحدة المعنية، في معالجة تلك القضايا. وتفحص هذه اللجنة بدقة العوائق المذكورة مع مراعاة جوانب مثل البدء بإقامة نظام ***قروض ريفية في المجتمع المحلي*** يشمل ***اعتمادا متجددا***.

والمقترح أيضا لهذا الغرض عمل دراسة متعمقة عن الهياكل المحلية التي لابد أنها قد تطورت مع الزمن. وتفحص هذه الدراسة كيفية تأثر الروابط بين المقترضين وأي هيكل إقراض سينشأ، وذلك بهدف الاستفادة من أشكال التضامن الموجودة باعتبارها ضمانات (أو ضمانات إضافية).

3- تنويع نظم الإنتاج الزراعي: زيادة حصول العائلات على الأغذية وتحقيق دخل لها

يقوم هذا المفهوم على تجربة المنظمة السالف ذكرها في البرنامج الخاص للأمن الغذائي. ففي هذا البرنامج هناك مكون رئيسي يتعلق بتنويع نظم الزراعة بهدف بلوغ أهداف مثل: زيادة دخل المزارعين؛ تعزيز حصول العائلات على الأغذية؛ تحسين دور النساء ومساهمتهن في الإنتاج الزراعي. وتتطلب عملية التنويع إدماج أنشطة زراعية أخرى مع إنتاج المحاصيل، مثل إنتاج الحيوانات المجترة الصغيرة (مثل الأغنام والمعز) وتربية الدواجن وتربية النحل والصناعات الصغيرة، وغيرها. وهذا الجانب يجاوز القطاع الزراعي، إذ ينظر إلى الأنشطة الريفية التكميلية التي تولد الدخل.

ويتضمن برنامج الإصلاح الجاري الآن في البلد بعضا من هذه المنشآت صغيرة النطاق كما أنه يركز عليها، وخصوصا إنتاج الدواجن. كما أن النظام المحصولي نفسه يمكن تنويعه بأنشطة مثل زراعة المحاصيل البينية وإدخال بعض المحاصيل الأقل شيوعا من المحاصيل التقليدية مثل عباد الشمس. وهناك تجارب ناجحة كثيرة في البلدان التي نفذت فيها المنظمة البرنامج الخاص للأمن الغذائي حيث تحقق النجاح في تنويع نظام الزراعة ومصادر الدخل سواء داخل القطاع الزراعي أو خارجه باعتبارها واحدة من تدابير تعزيز الأمن الغذائي العائلي وتحسين التغذية. ولهذا أدمجت تلك الأساليب ضمن الاستراتيجية.

دعم تخفيف وطأة الفقر في الريف

من الجوانب الرئيسية في الاستراتيجية إدماج الخدمات الإضافية والدعم اللازم لصغار المزارعين وللمجتمعات الريفية من أجل التنمية المستدامة وتخفيف وطأة الفقر في الريف. والمقترح اختبار الأسلوب التكاملي على ***أساس تجريبي*** في قريتين أو ثلاث قرى مختارة في كل محافظة من محافظات البلد بهدف وضع نموذج يصلح للتكرار. وستكون تجربة المنظمة في هذا المجال مفيدة جدا كما حدث في البرنامج الخاص للأمن الغذائي وفي مبادرات قسم الأغذية والتغذية وقسم التنمية الريفية أو ما يماثل ذلك من مشروعات نموذجية. ويوصى بتوثيق التعاون مع السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية إلى جانب التعاون مع بقية وكالات الأمم المتحدة وخصوصا مكتب منسق الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في العراق، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومع المنظمات غير الحكومية، من أجل توسيع نطاق التنمية المتكاملة المستدامة إلى ما يجاوز القطاع الزراعي.

وبوجه خاص، يمكن أن تفيد المبادرة في تحقيق الأغراض التالي:

- العمل بانتظام على تحويل دور المزارعين والمجتمعات الزراعية من كونهم مستفيدين إلى فاعلين وشركاء في التنمية؛
- صياغة نموذج للتنمية المتكاملة والمستدامة القائمة على المجتمع المحلي تكون أساسا لتكرارها على نطاق أوسع؛
- إطلاق عملية "التعلم من العمل" داخل منظمة الأغذية والزراعة وشركاء التنفيذ بما يقوي قدرات البرنامج الذاتية على تنفيذ التنمية المتكاملة؛
- إيجاد الوعي بين السكان الزراعيين والريفيين بأهمية التنمية المتكاملة في البلد.

يضاف إلى ذلك، أن الاستراتيجية تتضمن عملية للتعرف على ***المجتمعات الضعيفة*** مثل النساء اللاتي يرأسن العائلة، والمزارعين الذين تضرروا من الجفاف، والنازحين داخليا، وغيرهم، والتعرف على احتياجاتهم. وستبدأ هذه العملية بموجب ***"تقييم الاحتياجات الشاملة"***، التي سبق الحديث عنها.

وللمساعدة في هذه العملية، يقترح تكوين ***" قاعدة بيانات"*** خاصة بهذا الغرض. وإتباعا لأسلوب البرنامج الخاص للأمن الغذائي، تتضمن الاستراتيجية أسلوب ***تحليل العوائق بطريقة تشاركية*** للتعرف على العوائق الرئيسية أمام تخفيف وطأة الفقر في الريف وإبراز الطرق والوسائل للتغلب على تلك العوائق.

وفيما يتعلق ***بالتحصل التغذوي*** لدى السكان، وضعت المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي تقارير تقييم عرض الأغذية والحالة التغذوية في أعوام 1995 و1997 و1998 و2000. وقدمت هذه التقارير عددا من التوصيات لتحسين الوضع الغذائي والتغذوي في العراق، مثل تحسين وفرة الأغذية واستهلاكها، دعم صناعات الأغذية وتحسين سلامة الأغذية، رفع مستوى شبكات المياه والشبكات الصحية، دعم الخدمات التغذوية والصحية التي تشمل تقديمها للمدارس، تعزيز ممارسات عن إطعام سبل العيش الصحية المناسبة، وبصفة عامة تعزيز التوعية التغذوية والاتصالات في هذا المجال. وهذه التدابير قد أدرجت في الاستراتيجية على النحو المناسب.

تعزيز بيئة التمكين

وتتضمن الاستراتيجية مجموعة من التدابير لإيجاد بيئة التمكين (أي الشروط أو الآليات التي يجب استيفاؤها والاستمرار في تعزيزها حتى يمكن بلوغ أهداف البرنامج). ومن الطبيعي أن تختلف بيئة التمكين وفقا لمكونات البرنامج ولأنشطته. وفيما يلي نظرة عامة للشروط أو الآليات الرئيسية التي ستكون ضرورية في عملية التنمية:

1- **دعم الأساليب التشاركية**

بالاستفادة من تجارب البرنامج الخاص للأمن الغذائي في المنظمة التي كانت تجارب ناجحة، يتبين أن الأساليب التشاركية ضرورية لنجاح تنفيذ الاستراتيجية.

ومع تحسن القدرات المحلية وتقديم مساعدة فنية لدعم المؤسسات المحلية ستكون للمشاركة الفعالة أولوية عالية. وإذا كان البرنامج بأكمله سيسير على الأسلوب التشاركي، فإن هذا الأسلوب سيكون ضروريا بوجه خاص في بعض الأنشطة ومنها، من بين جملة أمور، "تحليل العوائق (والإمكانيات) بطريقة تشاركية"، والإدارة المتكاملة للآفات و"رابطات المنتفعين بالمياه".

2- ***تحسين البنية الأساسية الريفية***

وهناك بيئة تمكين أخرى لنجاح برنامج القطاع الزراعي هي تحسين البنية الأساسية الريفية القاعدية التي أصابها التدهور. فوصول المزارعين إلى الأسواق محدود جدا وخصوصا في المناطق النائية. وليس المقصود بالبنية الأساسية الريفية الأولى مجرد النقل، بل أيضا مرافق الاتصالات وغيرها من الخدمات المكملة.

وفي هذا الصدد يجب التمييز بين البنية الأساسية "القاعدية" (صغيرة النطاق) التي هي ضرورية في العملية المقبلة ولها صلة كبيرة بها، والبنية الأساسية "واسعة النطاق" التي هي ضرورية للتنمية وللتقدم في الأجل البعيد. ونحن نركز هنا على عملية تتابعية في الاستثمارات بمعنى أن تحسين البنية الأساسية القاعدية "صغيرة النطاق" هو في حقيقة

الأمر شرط أولي للاستثمارات في البنية الأساسية "الأوسع" وفي المدى الأطول. وفي هذه العملية يجب التوصل إلى المزيج الأمثل بين الاثنين.

3- دعم بناء القدرات المحلية

نظرا لأن مدة العقوبات قد طالت، فقد أصبح البلد معزولا حاليا عن المجتمع الدولي. ولهذا يجب تقوية المهارات المحلية من خلال الاشتراك النشيط في تصميم برامج التنمية وتنفيذها. ولهذا تتضمن الاستراتيجية برنامجا فرعيا كبيرا لدعم بناء القدرات المحلية. ويشمل ذلك تقديم دعم كبير للبحوث الزراعية والإرشاد والتدريب، كما أن الحاجة ملحة لتقديم مساعدة فنية، كمتابعة لعملية بناء القدرات، من أجل دعم المؤسسات المحلية حتى تستطيع تنفيذ الاستراتيجية. ولكن يحتاج الأمر إلى مزيد من التفاصيل الكمية عن هذه الأنشطة.

4- تشجيع دور القطاع الخاص

لا يحتاج التآزر المهم بين القطاعين الخاص والعام في تنفيذ برنامج القطاع الزراعي إلى مزيد من التأكيد. وعلى ذلك، إذا كان القطاع الخاص يستطيع أن يتحمل دورا مهما ومستداما وكفوءا في تنفيذ برنامج تأهيل الزراعة، فإن دور القطاع العام لا يقل عن ذلك في ضرورته. ويمكن أن يتضمن دور القطاع العام أداء وظائف مثل تنسيق اللوائح والإجراءات، وتحسين الحصول على التمويل، وتبسيط القيود التجارية وتحسين البنية الأساسية الأولية. ومن أجل نجاح البرنامج، سيكون هناك تحد لابد من مواجهته هو تحقيق التوازن بين هذه الوظائف المتكاملة. ويتطلب ذلك مزيدا من المشاورات السلطات الوطنية والإقليمية والمحلية وأيضا مع أصحاب المصلحة.

كذلك من المعترف به أن المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية تستطيع أن تؤدي دورا مهما في تنفيذ برنامج القطاع الزراعي. وهذا الدور قد يتضمن أنشطة مثل توفير المعلومات لنظم الإنذار المبكر، واستهداف المجموعات الضعيفة، وضمان الخدمات الاجتماعية الأساسية، وتشجيع الصناعات المنزلية الصغيرة النطاق التي تؤديها النساء وصغار المزارعين. ولذلك، فإن هذه الأنشطة قد أدخلت بعناية أثناء وضع الاستراتيجية.

البعد المكاني في الاستراتيجية

سيكون للبعد ***المكاني*** أولوية عالية في العراق بسبب ***التنوع*** الكبير من النواحي التقنية والاجتماعية والاقتصادية بين مختلف ***الأقاليم*** في البلد. ولهذا تتبنى الاستراتيجية أسلوبا مكانيا في التنمية يراعي توصيف مختلف الأقاليم. وسيأتي الحديث في قسم تال عن أن عملية ***اللامركزية الإقليمية الكفؤة والعادلة من أجل التنمية المستدامة*** في القطاعين الريفي والزراعي في البلد ستكون بارزة في الاستراتيجية.

الخطوط التوجيهية للتنمية الزراعية المكانية في العراق

استنادا إلى تجربة المنظمة تمثل الخطوط التوجيهية التالية عددا من الطرق التي تستطيع بها حكومة العراق تعجيل ***اللامركزية الجهوية*** عند تخطيط التنمية الزراعية في البلد:

- تقوية ***الالتزام*** السياسي على المستوى الوطني وتقوية الدعم الإداري من الحكومة المركزية للامركزية الإقليمية.
- صياغة تخطيط زراعي ***إقليمي*** ضمن إطار ***وطني*** ولهذا يجب أن تكون الأهداف والسياسات الزراعية مشتقة من الأهداف الوطنية بما يضمن التناسق ويضمن صلتها بالاحتياجات الأولية للاقتصاد الوطني.
- **رسم حدود *أقاليم*** تخطيطية ***متجانسة***، كلما كان ذلك ممكنا ومرغوبا، مما يتفق مع الوحدة ***الإدارية*** أو مع عدة وحدات. ففي الطريقة الأولى يكون هناك إطار منظور إقليمي عند وضع الخطة، وأما الخطة الثانية فهي تساعد على إعداد برامج عملية ضمن تلك الأطر.
- ***تقسيم وظائف التخطيط*** بين المستويات الوطنية ودون الوطنية مما يضمن عدم الازدواج في الوظائف ويضمن التناسق بين مختلف المستويات الإقليمية.
- تحويل ***موارد مالية*** كافية إلى الأقاليم استنادا إلى معايير وطنية مشتركة بين الأقاليم بما يمكنها من أداء وظائفها بكفاءة.
- تمكين ***الأقاليم*** بتخويلها سلطات قانونية وافية لجمع بعض ***الإيرادات*** وتخصيصها.
- وضع ***ميزانيات إقليمية*** وإجراءات مناسبة لإعادة تخصيص الموارد مما يسمح بالمرونة اللازمة للتخطيط على المستوى الإقليمية.
- إقامة آليات تخطيط وتنسيق مناسبة لتقدم ***الدعم الهيكلي*** لعملية لامركزية التخطيط. وفي مثل هذه الهياكل لابد من تدعيم مشاركة الجمهور من مختلف طبقات المجتمع حتى تصير للخطة مشروعيتها وتكون انعكاسا لاحتياجات الناس.
- إقامة ***عملية تخطيط تسير في اتجاهين*** على أن يكون لها طبيعة ديناميكية وتفاعلية وتكاملية مما يضمن التناسق بين الخطط الإقليمية. ويعتمد النجاح في هذا الأسلوب على مدى تواتر التفاعل وكفاءة تدفق المعلومات بين مختلف المناطق وفي داخل المناطق.
- ***تفويض السلطات*** والاختصاصات للمستويات دون الوطنية مما يضمن لها المرونة في التخطيط وفي إدارة البرامج والمشروعات على المستويات الإقليمية. كما يجب إعادة النظر في إجراءات الميزانية بما يضمن مرونة اللامركزية المالية.
- ***إنشاء وحدات رصد وتقييم إقليمية*** مع ربطها بالطريقة السليمة مع وحدات وضع التقارير.
- التعرف على ثغرات ***البيانات*** في التخطيط دون القومي وعمل ترتيبات لجمع البيانات. ولن تكون عملية التخطيط في اتجاهين عملية فعالة إلا إذا تدفقت البيانات والمعلومات بدرجة كبيرة بين مختلف المستويات المكانية وفي داخل هذه المستويات. ولهذا الغرض، يجب إقامة هياكل معلومات على مختلف المستويات إلى جانب هياكل تنظيم التخطيط.

- اعتماد أسلوب تدريبي خطوة بخطوة عند وضع ***نظم معلومات*** حاسوبية وموجهة نحو التخطيط، مع توجيه اهتمام خاص إلى قضايا التنظيم وتنمية الموارد البشرية.
- تقوية قدرات وكفاءات وكالات للتخطيط على المستويين الإقليمي والمحلي وإنشاء ***"كتلة حرجة"*** من الموظفين المجربين لأداء مهام التخطيط النوعية.
- ضمان ***مشاركة الناس*** في الهياكل اللامركزية للتخطيط وصنع القرارات. وينبغي تشجيع المنظمات الطوعية حتى تتمكن من أداء ما عليها من مهام في التنمية الإقليمية.

الفصل السادس

السياسات الزراعية، الأمن الغذائي، والتنمية الريفية التشاركية

صياغة سياسة زراعية سليمة وتنفيذها في العراق هما عنصران ضروريان في المرحلة الانتقالية لتحقيق الأمن الغذائي والتنمية الزراعية والريفية المستدامة في البلد. ولا ينبغي صياغة السياسة الزراعية بمعزل عن إطار الاقتصاد الكلي في البلد أو بدون توجيه العناية الواجبة إلى الروابط بين القطاع الزراعي والقطاعات غير الزراعية. وعلى ذلك، فهناك تأكيد على ***الأسلوب الشامل*** في السياسة الزراعية والأمن الغذائي بموجب المبادئ الرئيسية التي يجب أن تدخل في ***خارطة الطريق*** أثناء المرحلة الانتقالية المذكورة في الفصل السابع عشر. ولكن يمكن من الآن عرض المبادئ الرئيسية في أسلوب التنمية الريفية التشاركي:

في العقود السابقة (في الخمسينات والستينات) كان القطاع الزراعي يعتبر في الغالب شريكا سلبيا في عملية التنمية (كما في نموذج لويس للتنمية). وكان المعتقد بصفة عامة أن التصنيع، وخصوصا تطوير القطاعات العصرية في المدن، هو الاستراتيجية الحيوية للتنمية. فالمفروض أن تستطيع قطاعات التصنيع القائدة أن تجر معها القطاع الزراعي المتخلف. وبهذا تكون الصناعة مصدرا بديلا أمام سكان الريف، وتولد طلبا متزايدا على الإنتاج الغذائي والزراعي، وتزود القطاع الزراعي بالمدخلات الزراعية. وأما القطاع الزراعي فيقدم للصناعة ما تحتاج إليه من "فائض" اليد العاملة والخامات "الرخيصة".

وعلى ذلك، كانت التوصية السائدة هي توجيه أكبر قدر من الاستثمارات في البلدان النامية نحو قطاع الصناعة أو قطاع النفط أو كليهما معا. ومن هذا التصور كانت الوصفة الرئيسية في السياسة الزراعية هى تحيز ضد الزراعة وتحيز لصالح القطاع الصناعي. فمثلا كانت سياسة دعم الأغذية دعما كبيرا وشاملا وتمويله جزئيا مما يسمى الأسعار الزراعية "المنخفضة" (أقل من الأسعار العالمية) والخاضعة للرقابة كانت سياسة تهدف إلى تقليل الأجور الصناعية في المدن. وكانت هذه السياسة مستخدمة على نطاق واسع وتهدف إلى تشجيع استراتيجية نقل اليد العاملة والفوائض الزراعية إلى القطاعات الصناعية وأدت إلى قلب نسب التبادل التجاري لغير صالح القطاع الزراعى، إلا أن المشكلة في هذا الفكر كانت: ***"إن الزراعة المتخلفة هي الدجاجة التي ستموت قبل أن تضع بيضتها الذهبية"*** كما قال سوربيك (1969).

ثم تبين بعد ذلك أن الوظائف التي تؤديها القطاعات الزراعية والصناعية والريفية في عملية النمو الاقتصادي هي وظائف متكاملة فيما بينها. وعلى ذلك كان هناك تأكيد قوي على أن "... التنمية الزراعية يجب أن تتكامل تماما ضمن أسلوب شامل ومتعدد القطاعات في تحقيق التنمية الوطنية" (بشاي، 1974). وكانت هذه الفكرة موضع تأكيد واستفاضة من البنك الدولي أيضا: "... النمو الزراعي ينشط النمو الاقتصادي في القطاعات غير الزراعية مما يؤدي إلى زيادة العمالة وتقليل الفقر. والنمو المستدام في غير القطاعات الزراعية، وخصوصا في أفقر البلدان، لا يحتمل أن يتحقق

بدون معالجة قطاع الزراعة أولا. ولابد من رابطة وافية بين الاقتصادين الريفي والحضري من خلال نظام تسويق الأغذية حتى يمكن رعاية النمو في الاقتصاد الوطني بأكمله والنمو المستدام في الاقتصاد الريفي" (البنك الدولي، 1997).

وبالنظر إلى ما تقدم، تهدف التنمية الريفية إلى بلوغ أهداف مترابطة فيما بينها ترابطا كبيرا. وتشمل هذه الأهداف: تخفيف وطأة الفقر والجوع في الريف؛ رفع نسبة النمو الاقتصادي الذي يشترك فيه عدد كبير من الناس ويكون كثيفا في العمالة؛ زيادة الإنتاج الغذائي؛ الاستثمار في التنمية البشرية؛ تعزيز حصول فقراء الريف على الموارد الطبيعية والبنية الأساسية الأولية والخدمات الاجتماعية؛ وقف تدهور قاعدة الموارد الطبيعية والتشجيع على صيانتها.

وهذه الأهداف، إلى جانب "قائمة مراجعة" استراتيجية لبلوغ الأهداف، واردة في تصور البنك الدولي (1997) للتنمية الريفية باعتبارها "رؤية" و "إجراءات" تشمل الأبعاد التالية:

وتشمل *رؤية التنمية الريفية* ما يلي (البنك الدولي. 1997، صفحة 4):

- توزيع النمو الريفي على نطاق واسع، بحيث تشكل زراعة القطاع الخاص والتنافسية والصناعات الزراعية المحرك لعجلة النمو.
- أن توافر المزارع الأسرية والمشروعات غير الزراعية فرص عمالة مجزية وفيرة للرجال والنساء.
- أن يقوم سكان الريف بإدارة الأراضي والمياه والغابات والمراعي ومصايد الأسماك على نحو مستدام.
- ربط سكان الريف بأسواق نشطة للمنتجات والمدخلات والتمويل.
- أن تتاح لسكان الريف العناية الطبية، ومياه الشرب والإصحاح، وخدمات تخطيط الأسرة، وفرص التعليم، وأغذية كافية ومغذية.
- توفير الأطر القانونية والاستثمارات العامة والخدمات الإنتاجية والاجتماعية، وتمويلها على أسس لا مركزية وتشاركية".

وتشمل قائمة ***الإجراءات*** الاستراتيجية لتحقيق هذه الرؤية ما يلي:

- استقرار السياسات الاقتصادية الشاملة والقطاعية. وألا تكون نظم النقد الأجنبي والتجارة والضرائب متحيزة ضد الزراعة، بل أن تكون متماثلة لكل من القطاعين الريفي والحضري.
- تشجيع نمو القطاع الخاص الزراعي بتقليل الاختلالات بين أسواق المدخات والإنتاج، وتنمية أسواق المنتجات الزراعية والصناعات الزراعية، محليا وفي الخارج.

- وضع برامج للاستثمارات العامة والخاصة في البنى الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، وفي الصحة والتعليم وتخطيط الأسرة، لا تتحيز ضد سكان الريف أو فقراء الريف.
- عدم حصول المزارع الكبيرة وشركات الصناعات الزراعية الكبيرة على مزايا خاصة، تقلل من التنافس في الإنتاج وعلى المدخلات والأراضي أو الأسواق الائتمانية.
- أن يسود البنية الزراعية المزارعون من الأسر الذين يتميزون بالكفاءة والتقدم التقني، ويعتمدون أساسا على القوة العاملة الأسرية. كما ينبغي الاعتراف الصريح بحقوق واحتياجات المزارعات والعاملين بأجر.
- التدعيم الفعال للتمتع بالأمن وبحقوق الحصول على الأراضي والمياه، إذ أن تقييد إيجار الأراضي يضر بالفقراء. ولابد من الإصلاح الزراعي في حالات عدم المساواة في توزيع الأراضي. ومن شأنه اتباع نهج لا مركزية تشاركية تساندها الأسواق، أن تعجل بوتيرة بلوغ هذه الغاية بأسرع من أسلوب مصادرة ملكية الأراضي من قبل كيانات الإصلاح الزراعي شبه الحكومية.
- أن يكمل القطاعان الخاص والعام بعضهما البعض في توليد المعارف والتقنيات ونشرها ويكتسي التمويل من القطاع العام أهمية خاصة في المجالات ذات الاهتمام المحدود بالنسبة للقطاع الخاص، مثل البحوث الاستراتيجية، الإرشاد لصغار المزارعين، ونشر نظم وتقنيات الإنتاج المستدام.
- أن تعمل برامج التنمية الريفية على تعبئة مهارات ودراية وعمل سكان الريف من خلال النظم الاشرافية والمالية والإدارية واللامركزية والتشاركية، ومن خلال إشراك القطاع الخاص.
- أن تصمم برامج التنمية الريفية على نحو يكفل الإشراك الكامل لفقراء الريف والجماعات الضعيفة الأخرى، في تحديد البرامج وتصميمها وتنفيذها. وبخلاف ذلك ستحتكر الصفوة الريفية معظم المنافع.

وبأخذ هذه المفاهيم في الحسبان، وإدراك الطابع التفاعلي لعملية التنمية الريفية المستدامة الموضحة أعلاه، يمكن تلخيص المتغيرات الرئيسية والروابط وردود الفعل والعمليات المترابطة للاستراتيجية التشاركية للتنمية الريفية، على النحو التالي:

أولا، أن يكون محور الاستراتيجية مجموعة متوازنة من ***أهداف*** التنمية الريفية القائمة على أسس النمو المستدام (حسبما ذكر آنفا). وتركز هذه الأهداف على تحقيق نمو اقتصادي مولد لفرص العمالة ومستدام تتوزع منافعه على أوسع نطاق. وبالتالي وعلى الرغم من أن النمو الاقتصادي هو المحرك لعجلة التنمية الريفية، فإن طبيعة هذا النمو ونمطه ونطاقه مسائل هامة.

ثانيا، أن التنمية الريفية ***تتجاوز*** مجرد التنمية الزراعية. وتبعا لذلك، فإن الأنشطة خارج المزرعة والروابط الريفية – الحضرية من المتغيرات والروابط الهامة فيما يتعلق بالنمو في الري—. وقاعدة التنمية الزراعية هي الزراعة المروية والبعلية. والسياسات الرئيسية للتنمية الزراعية تشمل، ما بين ما تشمل، حشد الاستثمارات (العامة والخاصة)؛

وسياسات التحرير لضمان كفاءة الأسواق على مستويات الاقتصاد الكلي، والقطاع والمشروعات؛ وتحرير التجارة الزراعية المحلية والدولية؛ والإصلاحات المؤسسية؛ استدامة إدارة الموارد الطبيعية؛ توافر قاعدة الموارد الطبيعية (الماء، الأراضي، رأس المال والتقانة الملائمة) وإمكانية الوصول إليها؛ والخدمات المساندة – مثل البحوث والإرشاد. ومن شأن الأنشطة غير الزراعية (الصناعات الزراعية مثلا) والروابط الريفية – الحضرية، أن تؤدي إلى انتشار النمو الريفي على أوسع نطاق.

ثالثا، أن النمو الريفي القائم على ***العمالة المكثفة*** يؤدي إلى تحفيز طلب أكبر على العمالة، مما يتولد عنه مزيد من فرص العمالة في الريف، ويقلل و/ أو يعكس مسار عملية النزوح من الريف إلى الحضر، ويخفف من وطأة الفقر، ويزيد من الدخل الريفي، ويساهم في نهاية الأمر في تحقيق أهداف التنمية الريفية العامة المذكورة آنفا. وينبغي، في المرحلة الانتقالية الحالية في العراق، أن تكون لأنشطة توليد فرص العمالة للسكان المحليين أولوية عليا.

رابعا، أن ***القطاعات الاجتماعية وتنمية الموارد البشرية*** هي أبعاد رئيسية للتنمية الريفية. فالاستثمار في القطاعات الاجتماعية وتنمية الموارد البشرية هي مقومات أساسية لعملية التنمية الريفية الفعالة والتشاركية. وهذه الاستثمارات – العامة والخاصة معا — ضرورية لتزويد سكان الريف، وخاصة الفقراء منهم، بفرص التعليم الأساسي (التعليم الابتدائي للكل مثلا)، والصحة والبنى الأساسية (مثل مياه الشرب والإصحاح وتخطيط الأسرة وغيرها) وضمان حصولهم على هذه الخدمات. والمصدر الرئيسي للاستثمارات في الخدمات الاجتماعية في العراق، هي عائدات النفط، والتحويلات الاجتماعية والقيم والمبادئ الثقافية. وتحقيقا لهذه الغاية، لا يبدو من التأكيد على أهمية صندوق التنمية فى العراق الذي أنشئ حديثا.

خامسا، أن الاستثمار في ***شبكات الأمان الاجتماعي***، إضافة إلى هذه التحويلات، تعزز أكثر من فرص الفقراء، بمن فيهم الفئات الضعيفة، في الحصول على خدمات القطاعات الاجتماعية (أنظر الفصل 15 أدناه).

سادسا، أن ***الاستثمار في تنمية الموارد البشرية*** سيزيد من الإنتاجية والمشاركة، ويسهم من ثم في النمو الريفي، الذي يسهم بدوره في النمو الاقتصادي العام بزيادة الدخل والوفورات والاستثمار، ويخلق بالتالي "دائرة حميدة" مستديمة. وبالنظر إلى سنوات العزلة جراء فرض العقوبات على العراق، ينبغي أن يكون للاستثمار في تنمية الموارد البشرية أولوية قصوى.

ولكي تكون هذه الاستراتيجية واقعية وقابلة للتطبيق العملي، لابد أن تكون تشاركية على أوسع نطاق وأن تركز على تنمية الموارد البشرية كمبدأ أساسي. وحالما أمتلك أهل العراق، خاصة على المستوى القاعدي، هذه العملية وتولوا تصميها وتنفيذها، أصبحت أمرا طبيعيا ومنهجيا. وهذا النمط من النمو التشاركى على أوسع نطاق، والاستثمار في التنمية البشرية، و"امتلاك" أهل العراق لعملية التنمية، يكفل لسكان الريف القدرة على المشاركة في صنع القرار وتنفيذ هذا النهج التشاركي، وبالتالي استفادتهم من عملية التنمية الزراعية المستدامة.

إن إشراك المجتمعات الزراعية المحلية عامة، والفئات الضعيفة من السكان على وجه الخصوص، في عملية التنمية، هو الذي يقف نقيضا لنهج "مشروعات التنمية الريفية المتكاملة" في العصور السالفة. ووفقا لتقرير البنك الدولي (1997) "... إن إخفاق مشروعات التنمية الريفية المتكاملة مردة إلى المغالاة في المركزية وأسلوب من أعلى إلى أسفل. ومعظم القرارات المتعلقة بتصميمها وتنفيذها يتخذها المسؤولون في الحكومة المركزية، ونادرا ما أشركت المجتمعات المحلية في تصميم المشروعات وتنفيذها أو رصدها". لذلك فان لمواجهة التحدي الماثل لبناء الأمة في العراق، يجب البدء على الدرب السليم لتصميم وتبني الاستراتيجية.

تحليل تشاركي للمعوقات: نهج عملي. أوضحت المناقشة أعلاه الطائفة الواسعة والمتنوعة من القضايا والجوانب والقرارات التي تواجهها البلدان في تصميم وتنفيذ التنمية الريفية. وحرصا على تلبية هذه التحديات بصورة عملية، يقترح إجراء تحليل تشاركي للمعوقات، على أساس مستمر، باعتباره جزءا لا يتجزأ من نهج البرنامج الخاص للأمن الغذائي المقترح تبنيه في هذه المرحلة. ويعالج النهج العملي التنمية الريفية من خلال تحديد وتحليل وترتيب أولويات معظم المعوقات القاسية التي تعرقل التنمية الريفية، ومعالجتها وحلها بصورة منهجية.

وعلى وجه التحديد، ينبغي أن يقوم بإجراء التحليل التشاركي للمعوقات، الشركاء المعنيون بعملية التنمية: مثال المزارعين، منظمات المجتمعات المحلية، الحكومة، وكالات المعونة، القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وغيرها. ويحدد التحليل المعوقات التي تعرقل تنمية القطاع، وانتقاء الوسائل الكفيلة بالتغلب عليها. ويمكن، في بعض الحالات، اتخاذ إجراءات فورية على المستوى المحلي لإزالة المعوقات التي رصدت، إلا أن معالجة المعوقات الأشد تعقيدا، والتي كثيرا ما تكون ذات طابع متعدد القطاعات، تستلزم مزيدا من الوقت والتخطيط. ومع ذلك، ينبغي التصدي لها على أساس تشاركي. ويشجع المزارعون، في نطاق هذه العملية، على المجاهرة برؤيتهم الذاتية للمعوقات التي تحد من زيادة الإنتاجية واستقرار الإنتاج، والسعي بقدر الإمكان إلى تحديد الإجراءات التي بوسعهم القيام بها لإزالة أو تقليل التأثيرات السلبية لهذه المعوقات.

ويوصى أيضا، حيثما دعت الحاجة إلى عمل خارجي، بتشجيع المزارعين على المشاركة في بدء حوار مع المسؤولين عن اتخاذ الإجراءات اللازمة ومواصلة هذا الحوار إلى حين التوصل إلى استجابة مواتية. وينبغي أن يشارك المزارعين في هذه العملية، الشركاء المحليين، بمن فيهم المسؤولون في المقاطعات، والتجار والمنظمات غير الحكومية. والكثير من المعوقات ستكون بالفعل موضع الدراسة ومحط تركيز البرامج والمشروعات على المستوى القطري. ويتعين أن تستفيد التنمية الريفية من هذه المبادرات الجارية بربطها بصورة مباشرة بالاحتياجات التي حددها المزارعون. كما ينبغي التكليف بإجراء دراسات متعمقة للمعوقات النوعية المحددة إذا رؤى ضرورة إجراء تحليل إضافي من أجل صياغة مقترحات العمل المجدية.

وعملية تقييم الاحتياجات التي ستبدأها المنظمة في تعاون وثيق مع وكالات الأمم المتحدة المعنية والشركاء الآخرين في التنمية، هي نقطة الانطلاق للتحليل التشاركي للمعوقات. والمقصود هنا هو أن يجرى تحليل المعوقات بصورة مستمرة تتجاوز مراحل الإغاثة والإحياء الحالية.

برنامج المنظمة لمكافحة الجوع

الإدراك بأن الأوضاع اليائسة الحالية للأمن الغذائي في العراق هي نتاج سنوات عديدة من العقوبات، والسياسات الزراعية غير السليمة التي اتبعها النظام البائد، وحوادث النهب والأضرار الخطيرة التي لحقت بالبنى الأساسية للقطاع في الآونة الأخيرة، كشفت للأسف عن حالة غير عادية لانتشار ***"الجوع"*** في بلد ***"غني بالنفط"***. وهي بالفعل حالة فريدة في العراق، حيث يتوجب إنهاء برنامج ضخم ***لشبكات الأمان*** بغرض دعم نهج مستدام من شقين يستهدف تخفيف الفقر والجوع، ويعين على زيادة الإنتاجية الزراعية ويعزز سبل المعيشة في الريف، على حين توجه شبكات الأمان لتقتصر على تلبية إمكانية إيصال الأغذية لفئات السكان الأشد حاجة.

ويمكن القول، بلا جدال، على أن هذه الأوضاع هي أوضاع مؤقتة. غير أنه لابد من التصدي لهذه المشكلة. وتحقيقا لهذه الغاية، يعرض القسم التالي العناصر الرئيسية لسياسات مجالات الأولوية في نطاق ***برنامج المنظمة لمكافحة الجوع*** (المنظمة، b2002) التي ينبغي تبنيها على أساس طارئ وبوصفها "حالة خاصة" في العراق. وتشمل هذه السياسات ما يلي:

تحسين الإنتاجية الزراعية في المجتمعات الريفية الفقيرة. وتتركز القضية الرئيسية للسياسات في مجال الأولوية هذا، في تعزيز قدرات المجتمعات المحلية الريفية، لاسيما الفقيرة والضعيفة منها، ليتسنى لهم تنظيم أنفسهم وممارسة دور نشط في المسائل التي تؤثر على سبل معيشتهم (أنظر أيضا الفصل 15 أدناه). وينبغي أن يفضي ذلك إلى تحسين توافر وتطبيق التقنيات التي تلائم احتياجات فقراء الريف.

وبوسع روابط أصحاب الحيازات الصغيرة ومنظمات المجتمعات المحلية الريفية، بالتحالف مع منظمات المجتمع المدني، أن تقوم بدور هام في معالجة بعض المعوقات الخطيرة التي يواجهها الأعضاء فيها وغير الأعضاء. وتشمل هذه المعوقات الحصول على الرأسمال الطبيعي والمالي والبشري، وعدم إمكانية الحصول على التقنيات المناسبة والفرص المولدة للدخل، وتكاليف المعاملات العالية، وقلة فرص الوصول إلى الأسواق، والافتقار إلى المعلومات وخدمات الاتصالات والمنافع العامة الأخرى، مثل الخدمات الصحية والإصحاح العام.

تنمية وصيانة الموارد الطبيعية. بالنظر إلى الأوضاع الحالية للعراق، يبدو المجال محدودا لتسخير موارد طبيعية إضافية للإنتاج الزراعي (لاسيما موارد الأراضي والمياه). والخيار الممكن هو التكثيف المستدام، أي زيادة إنتاجية

الأراضي والمياه والموارد الوراثية على نحو لا يهدد بصورة غير مقبولة نوعية هذه الموارد وطاقاتها الإنتاجية في المستقبل. ولابد من أن لبيئة السياسات أن تكفل استدامة هذا التكثيف بالفعل ومنافعه العائدة على السكان المعنيين.

وتطوير قاعدة المعلومات الأساسية عن الموارد الطبيعية المتجددة ورصد تغيراتها الدينامية، إضافة إلى الإنذار المبكر عن التأثيرات البيئية، هي أبعاد أساسية لإدارة الموارد الطبيعية. كما ينبغي استحداث أدوات عملية لدعم القرارات بالنسبة للمزارعين باعتبارها عنصرا هاما في بناء القدرات من أجل تطبيق النهج التشاركي في تنمية وصيانة الموارد الطبيعية.

وفيما يتعلق ***بالمياه***، فإن قضية السياسات الأولى، هي اشتداد المنافسة بين متطلبات المياه لأغراض الزراعة والاستخدامات الأخرى للمياه (المنزلية والصناعية وللنظام الايكولوجي). ولما كانت الزراعة هي المستخدم الأكبر للمياه، ينبغي أن تكون كفاءة استخدام المياه في الزراعة هي نقطة الانطلاق لزيادة المياه المتاحة لاستخدامات أخرى.

والتحدي الكبير هو في إيجاد التوازن المناسب بين زراعة بعلية أفضل حالا والري المكثف، من أجل تحسين الإمكانيات الزراعية وفي ذات الوقت تدعيم الأمن الغذائي وتخفيف وطأة الفقر. ويجب أن تقدم السياسات التي تسري على المياه للزراعة، الحافز على مكاسب الكفاءة وضمان إدراك المنتفعين بالمياه لمسألة ندرة المياه. فحقوق الأفراد أو المجموعات التي تستخدم المياه، والتي تتميز بالشفافية والاستقرار والقابلية للتحويل، هي أدوات نافذة الفعالية لتشجيع الكفاءة والتوزيع المتساوي (يرجى الرجوع إلى الفصل الثامن أدناه، وإلى الملحق للإطلاع على مزيد من التفاصيل عن موارد المياه والري في برنامج الثلاث سنوات في المحافظات الشمالية).

وفيما يتعلق ***بالأراضي*** للأغراض الزراعية، فإن أهم قضايا السياسات ترتبط بالحصول على الأراضي والحيازة (الملكية الفردية أو المشاع، الإيجار أو حقوق الاستخدام طويل الأجل)، الممارسات الأفضل في إدارة الأراضي والاستثمار في خصوبة التربة على أساس أفق زمني طويل. ومن شأن ضمان الحصول على الأراضي أن يسهم بقدر كبير في استخدامها المستدام. وفي هذا السياق، تكتسي حقوق المرأة في ملكية الأراضي والإرث أهمية خاصة. وينبغي أن تعترف السياسات بالتعقيد الذي تتسم به نظم حيازة الأراضي الحالية والترتيبات الرسمية وغير الرسمية فيما يتصل بحقوق استخدام الأراضي[3].

وضمان ***الحصول*** في الحاضر والمستقبل على ***تنوع واف من الموارد الوراثية*** للأغذية والزراعة يستلزم إجراءات سياسات على الصعيدين الدولي والقطري. وفيما يتعلق بصيانة الموارد الوراثية النباتية واستخدامها المستدام، فإن إطار السياسات أرسته كل من المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة وخطة عمل ليبزيج العالمية. بيد أنه لابد من دمج التدابير المضمنة في المعاهدة في برامج التنمية الزراعية والريفية القطرية. وينبغي وضع الإطار التنظيمي الملائم للإفراج عن الأصناف وتوزيع البذور بما يكفل التجانس بين نظم البذور العامة والخاصة وغير الرسمية. وبالنسبة

[3] أوصي بمزيد من العمل في مضمار حيازة الأراضي في العراق بوصفه واحدا من أنشطة المتابعة الرئيسية لهذا التقرير.

للموارد الوراثية الحيوانية، لم تصاغ بعد الأطر التنظيمية الدولية والقطرية لتوجيه الإجراءات على المستوى القطري. وينبغي استنباط دور العراق ومشاركته في هذه المعاهدات خلال المرحلة الانتقالية.

وفيما يتعلق ***بمصايد الأسماك***، فإن قضية السياسات الأساسية هي تقييد الوصول إلى الأرصدة السمكية الطبيعية حيثما بلغ المصيد، وخاصة المصيد البحري، الحدود المستدامة أو تجاوزها (الرجوع إلى الفصل التاسع). ويستلزم احترام القيود على الوصول إلى الأرصدة السمكية أن تتقاسم الحكومات ومجتمعات الصيد المحلية السلطات والمسؤوليات في اتخاذ القرارات بشأن استغلال الموارد السمكية. وقد أبرمت، خلال التسعينات، العديد من الاتفاقات العالمية عن سبل إدارة المصايد الطبيعية البحرية على نحو يضمن صون النظم الايكولوجية البحرية واستخدامها المستدام للمدى البعيد. ومن بين هذه الاتفاقات مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد التي أقرها المؤتمر العام لمنظمة الأغذية والزراعة عام 1995، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن الأرصدة السمكية 1995، واللتين دخلتا حيز التنفيذ في نهاية عام 2001.

وفي مجال ***الغابات***، تدعو الحاجة إلى سياسات ومؤسسات تضمن الحساب الكامل لقيمة الموارد والمنافع التي تعود على مختلف أفراد المجتمع (الرجوع إلى الفصل الثاني عشر). ولابد أن تدمج في صنع القرار بشأن الاستغلال والصيانة. وينبغي أن تشجع السياسات، وأن تدعم، مشاركة أصحاب الشأن الرئيسيين في تخطيط الغابات وإدارتها. وفي الكثير من الحالات، ثمة حاجة إلى قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في السياسات التي تؤثر على الوصول إلى الغابات وإدارتها. كما أن هناك حاجة إلى تقوية المؤسسات وإلى التنسيق على المستوى القطري والدولي لضمان إدراج القيم بخلاف قيم السوق المرتبطة بالغابات، مثل التنوع البيولوجي، وامتصاص الكربون وحماية مستجمعات المياه. ومن المهم للسياسات التي تؤثر على إدارة الموارد الحرجية أن تعترف بالدور الوقائي الذي تؤديه الغابات في مجال الأمن الغذائي للأشد فقرا من أهل العراق.

نشر البنى الأساسية الريفية وتوسع فرص الدخول إلى الأسواق – من مشكلات السياسات الملحة وجود البنى الأساسية لعلاج الإهمال النسبي الذي تعرضت له المجتمعات المحلية الريفية الفقيرة. ولئن كانت مشاركة القطاع الخاص في تشييد البنى الأساسية وتوفير الخدمات قد يزيد من الكفاءة ويحسن الاستجابة للاحتياجات، إلا أنه يعني أيضا استمرار نقص الخدمات المقدمة للمناطق الزراعية الفقيرة. وينبغي أن يحافظ القطاع العام على دور نشط في توفير البنى الأساسية التي تفيد الفقراء، وذلك مثلا من خلال توفير الطرق الفرعية أو الريفية. ومن الضروري أن يشجع نهج السياسات ***اللامركزية*** ومشاركة المجتمعات المحلية في تخطيط الاستثمار في البنى الأساسية وتنفيذها وصيانتها وتمويلها لضمان تقديم الخدمات المستدامة القائمة على الطلب، وأن يستكشف شتى أشكال الشراكات بين القطاعين العام والخاص (الرجوع إلى الأبعاد المكانية للاستراتيجية في الفصل الخامس).

ويعني تعزيز الدخول إلى الأسواق وجود أطر منسقة في مجالات السياسات والتشريع والتنظيم تتسق مع الواجبات الدولية بشأن سلامة الأغذية وصحة النبات والحيوان. وتحقيقا لهذه الغاية، يجب صياغة السياسات

وانفاذها. ومشروعات ***الشراكة بين القطاعين الخاص والعام***، بدءا من الإمداد وحتى تسهيلات الاعتماد والخدمات، والنهج التي تتسم بالمرونة فيما يتعلق بالامتثال المطرد للمواصفات، هي وسائل فعالة لتعزيز ***الدخول إلى التجارة***.

تعزيز القدرات على توليد المعارف وإذاعتها. ينبغي أن تهدف إجراءات السياسات إلى ضمان أن يشارك الفقراء في منافع التقدم التقني (الزراعي، وفي مجالات المعلومات والطاقة والاتصالات). وينطبق هذا الأمر بوجه خاص على المناطق ذات الإمكانيات الزراعية الايكولوجية الضئيلة، والتي كثيرا ما أغفلتها البحوث التجارية للقطاع الخاص. ويلزم توفير التمويل العام لتطوير و/أو تكييف الخيارات التقنية لهذه المناطق.

ومن الضروري أن تشجع السياسات الخيارات التقنية التي تلبي هدفي ***الإنتاجية الزراعية*** و***الاستدامة البيئية***. وينبغي أن تركز سياسات البحوث، في الأجل القصير، على تحديد وإزالة المعوقات أمام تبني الممارسات التي تعزز الاستخدام الأمثل للتقانة الموجودة، بما فيها ***الزراعة العضوية***، ***الزراعة التي تصون الموارد والإدارة المتكاملة للآفات***. وهناك حاجة إلى تقانة جديدة للمناطق التي تعاني نقصا في الأراضي والماء أو الأيدي العاملة، أو تواجه مشكلات نوعية في التربة أو المناخ. وتقضي الضرورة بتشجيع تقانات الاقتصاد في الأيدي العاملة من أجل الاستجابة لنقص الأيدي العاملة. ويوصي بشدة باتباع نهج تشاركي في تصميم واستنباط التقانة. وينبغي لمنظمات المزارعين والروابط والمجموعات النسائية وغيرها من منظمات المجتمع المدني، أن تدعم قيام الشراكات الضرورية بين المزارعين والعلماء من أجل خيارات تقنية قائمة على الطلب وترتبط بالاحتياجات. كما ينبغي أن تيسر السياسات الوطنية إرساء صلات وظيفية فيما بين البحوث والتوعية الإرشادية والاتصالات. (الرجوع إلى الفصل الرابع عشر).

ضمان الحصول على الأغذية لمن هم في أشد الحاجة من خلال شبكات الأمان وبرامج المساعدة المباشرة الأخرى. ينبغي أن تنبثق السياسات المواتية لتحقيق هذا المجال من مجالات الأولوية، ضمن جملة أمور أخرى، من النهج المرتكز على حقوق الإنسان. وكما ذكر آنفا، فإن ذلك ضروري للغاية في العراق في الأجل القصير. ومن الشروط الأساسية للسياسات وجود معلومات تحدد، على وجه الدقة، من هم الجياع وأين موقعهم. وبوسع كل من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي أن يساعدا حكومة العراق على توجيه هذه البرامج بصورة فعالة من خلال نظم المعلومات عن انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة ونظام التعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة.

وبرامج تقديم المساعدة المباشرة للجياع لن يتحقق لها النجاح ما لم تعمل الحكومات الوطنية على بناء ***قدرات فعالة*** لتسليم هذه المساعدة. وهو ما يستلزم تهيئة مناخ سياسات قطرية مساندة لتطوير ***شبكات الأمان الاجتماعي*** التي يمكن توفيرها بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني. ومن الضروري لسياسات شبكات الأمان الاجتماعي التي تستهدف تقليص الجوع أن تعنى ***بتعرض*** النساء والأطفال لسوء التغذية في الأوقات العصيبة في حياتهم، وأن تدعم وضع وتنفيذ

برامج مثل تغذية الأمهات والأطفال، وما يرتبط بها من توعية صحية وتغذوية، وبرامج التغذية في المدارس (الرجوع إلى الفصل الخامس عشر).

ووجود التزام وطني وسياسات بناءة بصدد ***المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة*** أمر ضروري لتعزيز فرص ***الحصول على الغذاء***. قد ثبت أن الارتقاء بوضع المرأة، على المستوى الأسرى، هو أهم متغير فردي في تخفيض معدل سوء التغذية. وخلاصة القول، أن التزام السياسات من جانب حكومة العراق والأطراف الفاعلة غير الحكومية أساسي للحصول على المساعدة الإنسانية الدولية لضمان الحصول على الغذاء في هذه المرحلة العصيبة التي يمر بها العراق.

قضايا سياسات الأسعار الزراعية: إعادة النظر في الدعم العالي "لسلة الأغذية"

كما أشير إليه آنفا، فإن الدعم العالي ***"لسلة الأغذية"***، في ظل ظروف العراق الخاصة خلال العشر سنوات الأخيرة، كان تدبيرا ضروريا فيما يتعلق بسياسات الأسعار لضمان الأمن الغذائي والحيلولة دون حدوث مجاعة محتملة. وإثر الأحداث الأخيرة في البلاد، يبدو أن هناك حاجة إلى الاستمرار في دعم الأغذية للمستهلكين على المدى القصير. والقضية الهامة لإعانات دعم الأغذية باعتبارها أداة ضرورية لتحقيق الأمن الغذائي في ظل الظروف التي تعيشها البلاد، توجه الانتباه إلى ***سياسات الأسعار الزراعية*** بوصفها قضية سياسات رئيسية في هذا البلد. وبناء عليه، يركز هذا القسم على قضية سياسات الأسعار الزراعية ويستخلص الدروس من تجربة العراق.

وبغض النظر عما ورد ذكره أعلاه، هناك عدد من ***أوجه القصور*** التي وسمت سياسات سلة الأغذية المدعومة، حسبما أشير إليه من قبل. فالسلع الغذائية المضمنة في السلة كان معظمها مستوردا، كما حظيت سلال الأغذية بدعم هائل – أصبحت مجانية تقريبا. وأدى الدعم الهائل للسلع الغذائية المستوردة، إلى انخفاض الأسعار للمنتجين المحليين، مما أصبح بدوره عاملا مثبطا وخاصة بالنسبة لمنتجي القمح. وبالتالي، أوصت البعثات التي أوفدتها منظمة الأغذية والزراعة في البداية بضرورة أن يكون جل محتويات "سلة الأغذية" من مشتريات الحبوب من المنتجين المحليين. ويتم الحصول على ما تبقى من الواردات. ومن الممكن لهذه السياسات أن تفي بالهدف التغذوي بدون الإجحاف بالمزارعين العراقيين.

واعترافا باستمرار حالة عدم الاستقرار في البلاد، ينتظر أن تستثمر إعانات دعم الأغذية للمستهلكين في الأجل القصير. بيد أن هناك حاجة، في الأجلين المتوسط إلى البعيد، إلى ***إعادة النظر*** في نهج الدعم العالي لسلة الأغذية لتلبية الاحتياجات التغذوية الأساسية للسكان على نحو يتسم بالكفاءة والعدل.

وتحقيقا لهذه الغاية، يطرح هذا القسم بعض الخطوط التوجيهية لصياغة ***سياسات ملائمة للأسعار الزراعية في العراق*** مستمدة من الخبرات التي اكتسبتها منظمة الأغذية والزراعة (يرجى الرجوع إلى منظمة الأغذية والزراعة 1987؛ و1989).

صياغة السياسات

حسبما أشارت إليه عدة دراسات أجرتها منظمة الأغذية والزراعة عن سياسات الأسعار في غالبية بلدان العالم، فإن سياسات الأسعار الزراعية تعتبر وسيلة حيوية للتأثير على الإنتاج الزراعي ورفاه المستهلكين، من خلال التأثير على نسب التبادل التجاري المحلي، بما لها من تأثير هام على النمو وفرص العمل وتوزيع الدخل في نطاق الاقتصاد عامة.

من جهة ثانية، ووفقا لخبرات المنظمة في الكثير من البلدان، يجب أن تتضمن الأهداف الرئيسية – لسياسات الأسعار الزراعية، ما يلي:

- توفير إمدادات غذائية كافية بأسعار زهيدة نسبيا؛
- زيادة دخل المزارعين؛
- زيادة الإنتاج الزراعي سعيا إلى زيادة الاكتفاء الذاتي من خلال تقديم الحوافز للمزارعين؛
- استقرار الأسعار للمنتجين والمستهلكين؛
- وزيادة مساهمة الزراعة في التجارة.

بيد أن هذه الأهداف تنطوي على تعارض سياسات ومفاضلات لا يقتصر تأثيرها على الزراعة وحدها فحسب، بل ويشمل أيضا عملية التنمية الاقتصادية برمتها. وتحدث المفاضلات:

- بين أسعار المنتجين العالية (التحفيزية) وانخفاض الأسعار للمستهلكين (حافز تغذوي) فيما يتعلق بالسلع الزراعية.
- بين ارتفاع الأسعار الزراعية للسلع المستوردة وانخفاض الإيرادات الحكومية، مما ينطوي على خفض الإنفاق العام و/ أو تمويل عجز الميزانية بوسائل أخرى.
- بين انخفاض الأسعار للمنتجين وزيادة الصادرات الزراعية وعائدات النقد الأجنبي.
- في أوساط مختلف مجموعات المصالح، بما فيها المنظمات والمؤسسات المسؤولة عن مختلف جوانب تنفيذ السياسات الزراعية.

وفي حين أن من العسير قياس بعض هذه المفاضلات كميا، فإن الخبرة المكتسبة في الكثير من بلدان إقليم الشرق الأدنى تؤكد أنها مفاضلات هامة ويمكن أن تدفع الحكومات إلى إجراء تغييرات فجائية، وذات تأثير معاكس في أغلب الأحيان، في سياسات الأسعار الزراعية.

وفيما يتعلق بالدروس الجوهرية المستخلصة من هذه الخبرات، فقد أشارت أيضا وثيقة تحليلية أعدتها منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة، 1989) إلى أن: "الدرس الجوهري واضح للغاية: إن سياسات الأسعار الزراعية تقوم بدور محوري ليس فقط في التنمية الزراعية، بل وأيضا في التنمية الاقتصادية العامة. وينطبق هذا بوجه خاص على البلدان ذات الدخل المتوسط والبلدان ذات الدخل المنخفض، حيث تظل الزراعة قطاعا طاغيا، وحيث الموارد البديلة للإيرادات الحكومية وعائدات النقد الأجنبي محدودة (كما هو الوضع في الظروف الطارئة الحالية في العراق). وقلما حظيت انعكاسات السياسات لهذا الوضع الأساسي، في الواقع العملي، باهتمام كاف. وبالتالي، يجب أن تبدأ التحسينات بعملية لصياغة السياسات تأخذ في الحسبان كاملا الفرص والقيود والآثار الجانبية لسياسات الأسعار الزراعية، بما في ذلك الصلات بين الزراعة والاقتصاد ككل. ومن الضروري بوجه خاص الاعتراف بهذه المفاضلات وبالحاجة إلى التوفيق بين الأهداف الإنمائية المتعددة. ولقد أظهرت التجربة أن الإخفاق في البداية في صياغة فعالة للسياسات في هذا الصدد كثيرا ما قاد إلى توقعات للإنتاج والاستهلاك لن تتحقق، وإلى تفاقم خطير في مشكلات الميزانية والنقد الأجنبي.

والعوامل الرئيسية التي ينبغي أخذها في الحسبان عند صياغة سياسات الأسعار الزراعية والغذائية، تشمل الآتي:

- ***استجابة*** المنتجين الزراعيين لحوافز أسعار السلع والإنتاج.
- تأثيرات مختلف مستويات أسعار الأغذية الرئيسية على تغذية ورفاه فئات المستهلكين ***ذات الدخل المنخفض*** وما يرافقها من تأثيرات على طلبات الأجور والتضخم.
- ***الأسعار الدولية*** المتوقعة للسلع التي لابد للبلد من استيرادها بكميات كبيرة أو التي يعد من مصدريها الرئيسيين.
- المتطلبات ***الإدارية*** وغيرها من متطلبات الموارد التي ينطوي عليها تنفيذ مختلف أدوات السياسات.
- تأثير الأدوار البديلة (ووسائل) التدخلات العامة على ***تسويق*** السلع وتوريد المدخلات أو أداء السوق التنافسية واستثمارات القطاع الخاص في البنى الأساسية للأسواق.
- الفرص والعائدات من الاستثمارات العامة في البنى الأساسية الزراعية، ومن الاستثمارات العامة في القطاع ***غير الزراعي***.
- ***المفاضلات*** بين الإجراءات الضرورية أو المطلوبة ظاهريا في ***الأجل القصير***، وتأثيراتها ***طويلة الأجل*** والصعوبات الملازمة لتغيير السياسات في وقت لاحق في المستقبل.

والتحليل السليم لهذه العوامل ضروري ***لصياغة سياسات*** فعالة؛ والإخفاق في أخذها بعين الاعتبار كثيرا ما يفضي إلى أداء زراعي هزيل، أو غير متوقع، ومشكلات غير منتظرة في الميزانية والنقد الأجنبي، بل ونشوء أزمات في

بعض الأحيان تهدد الأرواح. غير أن معظم البلدان، في واقع الأمر، لا تأخذ هذه العوامل في الحسبان بصورة جدية، أو أنها لا تستقصى بشكل واف تأثيرات وتكاليف ومنافع النهج البديلة في صياغة سياسات الأسعار الزراعية لديها.

السياسات للمنتجين

تتكشف الخبرات بشأن سياسات الأسعار في معظم البلدان عن دروس عديدة لمستقبل خيارات السياسات في العراق. أولا، أن الإخفاق في تقديم ***حوافز الأسعار*** تكون عاقبته في كل الأحوال تقريبا نمو الإنتاج بصورة غير كافية. وبالنظر إلى الحاجة إلى فرض ضريبة على الزراعة وصعوبة، أو استحالة، تطبيق ضريبة الدخل، فإن الخبرات المكتسبة تؤكد بصورة قوية فائدة فرض أشكال غير ضرائبية أخرى على الزراعة، ومنها مثلا ضريبة الأراضي، إضافة إلى إعادة تقييم دقيقة لموارد أخرى للإيرادات عوضا عن الاعتماد على تخفيض لا مبرر له لأسعار المنتجين على مستوى آلية التحويل. فأسعار المنتجين الجذابة بقدر أكبر لن تكون وحدها الدواء السحري الناجع لعلاج جميع مشكلات الإنتاج، وإنما هي شروط أساسية ضرورية.

وثمة شواهد متضاربة عن فائدة وفعالية ***دعم*** المدخلات، سواء في زيادة الإنتاج الزراعي أو في إتاحة توزيع كاف ومتكافئ للدخل في الزراعة. وتظهر التجربة في معظم إقليم الشرق الأدنى أن إعانات الدعم لم تعوض عن تأثيرات انخفاض أسعار المنتجين على الدخل. كما تبدو الأدلة متباينة حول فعاليتها في تشجيع تبني التحسينات التقنية بصورة سريعة. ومن الممكن لإعانات الدعم أن تساعد في هذا الصدد، ولكن لم تتم صياغتها بعناية تامة وتدار على أكمل وجه، فلربما ترتبت عنها آثار معاكسة للغاية على توزيع الدخل. وعادة ما يكون كبار المزارعين هم الأوفر حظا في الاستحواذ على المنافع، بينما يعاني صغار المنتجين من قلة فرص الحصول على إعانات دعم المستلزمات، وغالبا بكميات محدودة، وبالتالي يتخلفون عن الركب جراء عدم قدرتهم نسبيا على تبني تقنيات جديدة وأكثر ربحية.

ولكي تتحقق لسياسات الأسعار فعالية التأثير على الإنتاج الزراعي من أجل بلوغ مستويات النمو والإنتاج المنشودة، فلا بد لهذه السياسات من أن تتضمن عناصر قوية من ***الاتساق والاستمرارية*** والإدارة ***الفعالة***. وبغير ذلك، سيتجاهل المزارعون ما يعلن عن دعم مستويات الأسعار، ولن يتحقق تخصيص الموارد المنتظر واتخاذ القرارات بشأن الاستثمار. فالاستمرارية والموثوقية في التنفيذ أمران حيويان.

البرامج للمستهلكين

توضح الشواهد فيما يتعلق بالبرامج والإعانات للمستهلكين في إقليم الشرق الأدنى أنه على حين أن إعانات الدعم العامة لسلع غذائية محددة كانت لها تأثيرات إيجابية على الاستهلاك والتغذية، فإن تأثيراتها على أسعار الأغذية عموما، ومن ثم على مستويات المعيشة والأجور لم تكن بذات القدر من الإيجابية. ومادامت هذه الإعانات غير فعالة في تخفيض المستوى العام لأسعار الأغذية، تظل المقولة المتكررة بالحاجة إلى إعانات دعم كبير للمستهلكين صعبة

القبول. علاوة على ذلك، فإن الدلائل تؤكد أن إعانات الدعم العامة هي مبعث تراجع وباهظة التكاليف عادة. ومعظم المستفيدين هم من ذوي الدخل المتوسط من السكان، مما يشكل تبديدا يتعذر وصفه بأنه مجال أولوية لاستخدام الموارد المالية القليلة. ومن الانعكاسات المباشرة على دعم الأغذية في العراق هي أنه لابد من ***تخفيض تدريجي*** لإعانات ***دعم الأغذية***، وإيلاء مزيد من الاهتمام للأشكال الأخرى للبرامج الموجهة، مثل المنافذ المحددة لتوزيع الأغذية المدعومة في المقاطعات باعتبارها وسيلة فعالة لتزويد الفئات الضعيفة بفرص مضمونة للحصول على غذاء كاف.

التدخلات في السوق

تؤكد الشواهد على أن ***الاحتكارات التشغيلية*** في سوق الأغذية والزراعة ليست ضرورية لتنظيم أداء أسواق سلع معينة. وهذه السلطات الاحتكارية، سواء من القطاع العام أو الخاص، عادة ما تتسم بعدم الكفاءة التشغيلية، مما يفاقم إلى حد كبير من العجز المالي أو ينفي جزئيا الأهداف المنشودة من السياسات. وبالتالي ينبغي عند إحياء وتنمية الأسواق الزراعية في العراق من إيلاء اهتمام كاف ***لبرامج تنمية الأسواق*** التي تشمل التعاونيات والقطاع الخاص، مع الاحتفاظ في ذات الوقت بأدوار تقوم بها وكالات التسويق والإمداد. وهذه الوكالات، من خلال قيامها بدور المشتري أو البائع كحل أخير، أو تكليفها مسؤوليات تشغيلية فيما يتعلق بمخزونات الأمن العام، بوسعها أن تؤدي مهام ضرورية لتحقيق أهداف سياسات معينة.

والتدخلات باهظة التكاليف أيضا من حيث ما تفرضه من طلب على ***الموارد التنظيمية والإدارية*** الضئيلة. وتوضح التجربة من التدخلات في أسواق الفاكهة والخضر المحلية أن من الأفضل ترك تسويق هذه المنتوجات في أيدي القطاعين الخاص والتعاوني.

جوانب هامة لتطبيق سياسات الأسعار في العراق

استنادا إلى خبرة منظمة الأغذية والزراعة، فيما يلي الجوانب الهامة لصياغة سياسات الأسعار التي ترتبط بصورة مباشرة بالأوضاع في العراق:

- التنسيق المؤسسي: تنطوي سياسات الأسعار الزراعية عادة على مسؤوليات موزعة على نطاق واسع فيما بين الوزارات والمؤسسات الأخرى. ويجب أن يستند تصريف هذه المسؤوليات على ترتيبات وافية لتنسيق الأنشطة المستقلة، وإن تكن مترابطة، إذا أريد تحقيق اتساق وفعالية هذه السياسات.
- موارد القوى العاملة: يجب ألا تتجاوز المتطلبات الإدارية لسياسات الأسعار الموارد التحليلية وموارد الإدارة المدربة المتاحة. ولربما يكون من الأفضل تطبيق تدابير للأسعار مبسطة أو أقل اتساعا، مقارنة مع التدابير الأكثر شمولا التي تتجاوز قدرات الموارد الإدارية الموجودة.

- المعلومات والبيانات: تستلزم سياسات الأسعار حدا أدنى بعينة من معلومات السوق والبيانات الجارية والتوقعات التي توفر من أجل التقييم والتحليل، إذ يتعذر على الإدارة تطبيق السياسات بصورة فعالة بدون دليل تهتدي به.

الخطوط التوجيهية المقترحة بشأن صياغة وتنفيذ سياسات الأسعار الزراعية في العراق

استنادا إلى الخبرات التي اكتسبتها منظمة الأغذية والزراعة فيما يتصل بسياسات الأسعار الزراعية في الكثير من البلدان النامية، فيما يلي الخطوط التوجيهية المقترحة بشأن صياغة وتنفيذ السياسات الزراعية في العراق:

- تنطوي سياسات الأسعار الزراعية دوما على أهداف متعددة، ومن ثم لابد أن تطبق تدابير متعددة. ولا ينبغي أن تسخر تدابير الأسعار لتحقيق غايات يمكن بلوغها بوسائل أخرى.
- ينبغي الأخذ في الحسبان الروابط الهامة بين الأسعار الزراعية والبارامترات الأخرى للاقتصاد الوطني. وتكتسي أسعار الصرف أهمية خاصة في هذا المقام.
- ينبغي إجراء متابعة دورية للاتساق العام لشتى التدابير، الزراعية منها وغير الزراعية، التي تؤثر على أسعار المستلزمات والمخرجات لهذا القطاع.
- لا ينبغي أن تكون سياسات الأسعار الزراعية طموحة بأكثر مما يجب. ومن الأفضل السعي إلى تخفيف عدم الاستقرار الشديد للأسعار والشكوك التي تكتنفها بدلا عن محاولة تحقيق الاستقرار التام لها. وينبغي أن يحظى الحد الأدنى المستهدف للأسعار بثقة المنتجين ومن الأفضل أن تقتصر التغطية السلعية لتدابير الأسعار، على السلع الرئيسية التي تتوافر لها شبكات تسويق جيدة إلى حد ما.
- وينبغي النظر المتأني في مستويات الأسعار النسبية وليس الأسعار المطلقة وحدها. وعلى الرغم من أن التدخلات قد تكون عملية فيما يتعلق ببعض السلع فقط، فإن تأثيراتها التي تنشأ أساسا من خلال التغييرات في الإنتاج النسبي من السلع المختلفة، تنتشر في كافة أجزاء القطاع الزراعي.
- لا ينبغي استخدام تكاليف الإنتاج باعتبارها المعيار الوحيد عند تحديد مستويات أسعار الدعم. إذ ينبغي الأخذ في الحسبان اتجاه الإنتاجية والحاجة إلى تعديل الأسعار السارية على ضوء الإمدادات الفعلية مقابل المتطلبات المتوقعة. ومع ذلك، يجب إجراء تحليل دوري لتكاليف الإنتاج والتغييرات في هذه البارامترات، حرصا على تيسير المقارنة مع معايير أخرى.
- ينبغي أن تتفق حركة أسعار الدعم، على نحو معقول، مع حركة اتجاهات الأسعار الدولية ذات الصلة (مثلا في علاقتها بالمتوسط المتحرك لهذه الأسعار في السنوات الأخيرة زائدا تقديرات الأسعار للسنوات المقبلة). كما ينبغي الأخذ في الحسبان النطاق البادي لأي مغالاة في قيمة أسعار الصرف.

- تحديد وتحليل التأثيرات الجانبية والمباشرة المحتملة لسياسات الأسعار الزراعية قبل اتخاذ القرار النهائي بشأن تدابير السياسات.
- من المتعذر أن تعوض إعانات مستلزمات الإنتاج بسهولة عن القيود على أسعار المنتوجات. وإجمالا، يفضل تقديم حوافز أسعار السلع لتوجيه الإنتاج.
- في حال توافر المستلزمات الإنتاجية الحديثة، ولكنها ليست مستخدمة بصورة كافية، فإن تأثير إعانات دعم المستلزمات يكون فعالا في تحسين الكفاءة الاقتصادية وتوليد الابتكارات التقنية. وإذا تحققت لها الإدارة الحسنة، فإنها تصل إلى معظم المنتجين.
- تؤثر البنى الأساسية الزراعية (بما فيها توافر مستلزمات الإنتاج الحالي والسلع الاستهلاكية التي تطلبها الأسر الزراعية)، على فعالية دعم الأسعار بتقديمها الحوافز على زيادة الإنتاج. ومن المستبعد لحوافز أسعار المنتوجات الرامية إلى تعجيل وتيرة الإنتاج، أن تحقق وحدها التأثير الإيجابي المنشود.
- ينبغي أن يكون توقيت إعلان أسعار الدعم مناسبا بحيث يؤثر على قرارات الإنتاج في الموسم التالي.
- ينبغي أن يستفيد صغار المزارعين، مثلهم مثل كبار المزارعين، من إعانات دعم الأسعار المجزية.
- ينبغي إدراج تكاليف سياسات الأسعار في الميزانية من أجل أخذ الأحداث غير المنظورة في الحسبان. ومن ذلك، مثلا، ارتفاع تكاليف التخزين في حال تحقيق موسمين وفيرين متعاقبين.
- من شأن تقديم الأغذية المدعومة، على أن تقتصر على الفئات الضعيفة من السكان، أن يقلل من النزاعات الملازمة للأجل القصير، بين مصالح المنتجين والمستهلكين فيما يتصل بتسعير الأغذية وتوجيه إعانات دعم الأغذية ضروري سواء لاعتبارات الميزانية أو الأصول. كما ينبغي توسيع نطاق إعانات دعم الأغذية الموجهة لتشمل المناطق الريفية، ويبدو أن خطط الغذاء مقابل العمل أفضل سبيل إلى إنجاز ذلك.
- ينبغي، من خلال تحسين كفاءة التسويق، إبقاء هوامش التسويق في أدنى مستوى ممكن. وهو ما يعود بالنفع على المنتجين والمستهلكين معا. وتظهر الممارسة أن المنافسة بين أجهزة التسويق العامة وتجار القطاع الخاص، هي واحدة من السبل لتحقيق ذلك.
- ومن الصعب للغاية، في الواقع العملي السياسي، سحب أو تخفيض إعانات دعم الأغذية. وبالتالي ينبغي، بقدر الإمكان، دمج مواعيد الإنهاء أو التخفيض المحتمل عند تطبيق إعانات الدعم، واستعراض هذا الدعم بصورة دورية.
- يرجح، إثر العقوبات والحرب في العراق، أن يكون هناك نقص في القدرات الإدارية الجيدة لتشغيل خطط الأسعار والتسويق. وبالتالي، ينبغي أن تسند الأولوية لتدريب الموظفين المحليين، والاستفادة من المهارات المتاحة لدى قنوات التسويق في القطاع الخاص.

وتؤكد التجربة أن التحسينات في جميع الجوانب المذكورة أعلاه مطلوبة في العراق إذا أريد تحقيق كامل إمكانيات سياسات الأسعار الزراعية في المساهمة من أجل التنمية الزراعية والاقتصادية. كما ينبغي التأكيد على أن الخطط وقرارات السياسات، في الأجلين المتوسط والبعيد، والتي تنظم عموما برامج الاستثمار العام والخاص، ترتبطان بصورة فعالة بالقرارات التشغيلية اليومية بشأن سياسات الأسعار الزراعية. إن جملة هذه القرارات التشغيلية هي التي تحدد، بقدر كبير، الأداء الفعلي للقطاع في البلاد في الأجل البعيد. وينبغي لضمان مرحلة انتقالية فعالة، إرساء هذه الروابط أثناء صياغة القرارات التشغيلية كي تتحقق الآمال المعقودة على الخطط والاستثمارات طويلة الأجل.