الدعم الحكومي للنشاط الزراعي في ظل تحليل الكلفة والمنفعة ودوره في تحقيق المنافع الإقتصادية والاجتماعية

المستخلص

يعد النشاط الزراعي من الركائز التي يقف عليها اقتصاد البلدان وأحد مصادر الإيراد للموازنة العامة , وبالتالي يحتاج إلى دعم يقوم بتوفير البيئة المناسبة للشركات التي تعمل بهذ المجال , والدعم الحكومي هو سياسة تقوم على التضحية بجزء من الموارد في سبيل تنمية وتطوير النشاطات الاقتصادية المختلفة والحصول على منفعة مستقبلية من هذه التضحية, وبالتالي يجب ان يرافق هذا الدعم تحليل دوري للتكاليف والمنافع المتحققة للوقوف على الجوانب الايجابية وتطويرها والعمل على تخفيض الجوانب السلبية ومعالجتها , وقد استند البحث إلى فرضية مفادها أن الدعم الحكومي سيؤدي إلى تحقيق منافع على المستوى الإقتصادي والإجتماعي تصب في مصلحة البلد بصوره عامة ولهذا المجال بصورة خاصة , وتأتي اهمية هذا البحث كخطورة من خطوات المعالجة للنشاط الزراعي في العراق لما يعانيه من تدهور بأعتباره مورد رئيسي ومهم يحتاج الدعم في ظل توفر الموارد , وقد توصل البحث إلى ان الدعم الحكومي فيما لو طبق بالشكل الصحيح سيؤدي إلى تقليل درجة المنافسة الشديدة التي تتعرض لها أنشطة الصناعة في العراق وعدم خروج العملة الصعبه الى الخارج فضلا" عن تنمية أحد مصادر الايراد للموازنة العامة وتقليل التزامات الحكومة تجاه سوق العمل ونسبة البطاله .

Abstract

Agricultural activity is one of the pillars on which the economy of countries and one of the sources of revenue for the public budget, and therefore needs support that provides the appropriate environment for companies operating in this field, and government support is a policy of sacrificing part of the resources for the development of various economic activities and benefit This should be accompanied by a periodic analysis of the costs and benefits achieved to identify and develop positive aspects and work to reduce and address negative aspects. The research was based on the hypothesis that government support will lead to Economic and social benefits are in the interest of the country in general and this field in particular, and comes the importance of this research as a serious step to address the agricultural activity in Iraq for the suffering of the deterioration as a major resource and important support needs in the availability of resources, The government would be applied in the right manner will reduce the degree of intense competition that is exposed to the activities of industry in Iraq and the outflow of hard currency abroad, as well as "the development of one of the sources of revenue for the general budget and reduce the government's obligations to the labor market and the unemployment rate.

المقدمة

يعتبر النشاط الزراعي من أحد النشاطات المهمة التي تسهم في رفع وتخفيض اقتصاد البلدان ومصدر مهم من مصادر الايراد بل يكاد يكون في بعض البلدان المصدر الرئيسي لقيام اقتصاده , وفي العراق وبعد أحداث سنة 2003 تعرض هذا القطاع إلى إهمال وتدهور لعدة أسباب منها انهيار البنى التحتية لهذا النشاط وتقادم مستلزمات الإنتاج وارتفاع تكاليفها وانفتاح الاسواق على المنتج الخارجي الأمر الذي إدى الى انخفاض قيمة الناتج المحلي من هذا النشاط , ويأتي هذا البحث كمحاولة لبيان أحد الطرق التي يمكن من خلالها تطوير النشاط الزراعي من خلال انتهاج أحد السياسات التي اثبتت فعاليتها في كثير من الدول الا وهي سياسة الدعم الحكومي , وبالرغم من اعتبار الدعم الحكومي هو تكاليف إضافية تسبب ثقل على ميزان المدفوعات إلا أنه تضحية حالية في سبيل الحصول على منافع مستقبلية , وتلجأ الدولة إلى انتهاج هذه السياسة عندما لا تتوفر المقومات الازمة لقيام نشاط معين , وفيما يخص النشاط الزراعي فهو يهدف إلى تنمية وتطوير المشاريع الزراعية الانتاجية واستصلاح الاراضي وبالتالي الحصول على منافع اقتصادية واجتماعية على المدى البعيد, والتنوع الاقتصادي الذي يسمح في مواجهة الازمات العالمية التي من الممكن أن تضر بأحد الانشطة الاقتصادية , كما هو الحال في العراق فأن الاقتصاد العراقي يرتكز بنسبة كبيرة على النشاط النفطي بشكل كبير ولو تعرض هذا الاخير إلى تفاوت في أسعار النفط نتيجة لسياسات بعض الدول أو التأثر بحجم الطلب والعرض فسوف يتأثر اقتصاد البلد وبالتالي تتأثر الموازنة العامة للدولة .

المحور الأول

منهجية البحث

مشكلة البحث

يعاني القطاع الزراعي في العراق بعد أحداث 2003 من تدهور على مستوى المشاريع الزراعية والمحاصيل الزراعية ويتمثل هذا التدهور في انفتاح الاسواق العراقية على المنتجات الخارجية وشدة المنافسة وارتفاع تكاليف المنتج المنتج المحلي مقارنة بالمنتج الخارجي في ظل عدم توفر مستلزمات الانتاج الحديثة والمتطورة ,وعدم القدرة على توفرها لارتفاع قيمتها فضلا" عن عدم التفات الدولة لوضع خطط وأساليب تطويرية وتنموية لهذا النشاط, الامر الذي أدى إلى إستناد اقتصاد البلد على القطاع النفطي بصورة شبه تامة .

فرضية البحث

إستند البحث إلى فرضية مفادها أن سياسة الدعم الحكومي المدروسة والمنهجية والرقابة عليها تسهم في توليد منافع اقتصادية واجتماعية .

هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان دور الدعم الحكومي في تنمية وتطوير النشاط الزراعي في العراق من خلال تحليل الكلفة – المنفعة وقياس نتائج هذا الدعم والوقوف على التكاليف والمنافع الناتجة عنه وماهي السياسات الواجب اتباعها وتقييم الوضع الحالي للنشاط الزراعي في العراق .

أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من أهمية النشاط الزراعي وماهي مساهمة في دفع عجلة الاقتصاد في العراق وماهو إلا محاولة لزيادة تطور هذا النشاط والسعي في تنوع مصادر الايراد للموازنة العامة وتخفيض الخروج المفرط للعملة الصعبة إلى الخارج فضلا" عن مساهمته في الجانب الاجتماعي من خلال تخفيض العبء الملقى على كاهل الحكومة في زيادة فرص العمل والتخفيض من نسب البطالة وزيادة التنوع السكاني

المحور الثاني _الدعم الحكومي للنشاط الزراعي – مفهوم وسياسات

يعد الدعم الحكومي من أبرز الأساليب التي تعتمد عليها الدول المتقدمة والنامية بأختلاف الأسلوب المتبع من قبل كل دولة , أذ أنه يساهم في خفض التباين في توزيع الدخل, أي يقوم بتوزيع الدخل لصالح ذوي الدخول المحدودة فضلا" عن مساعدة قطاع معين مثل الزراعة والمشاريع الزراعية الصغيره والكبيره في النهوض والتطور, والتخفيض من حدة المنافسة الخارجية الناتجة من المنتج الخارجي, وتعزيز الناتج المحلي الإجمالي والمساهمة في رفع اقتصاد البلد .(الطائي: ص63)

ويمكن تعريف الدعم الحكومي بأنه مساهمه مالية أو عينية أو تنازل عن حق معين تقدمها الدولة تكون السبب في توليد منفعة للمستفيد منها, وقد تأخذ أشكال عدة كأن تكون على شكل قروض مالية أو إعفاءات ضريبية أو دعم للأسعار والدخول. (العيسوي : ص73)

أي يمكن القول أن الدعم الحكومي يتمثل بالتسهيلات التي تمنحها الدولة أو التي تتنازل عنها للمشروعات أو الافراد (حشيش : ص76)

وسيتناول هذا المبحث الدعم الحكومي من حيث المبررات والاهداف والسياسات وأهم الفوائد والأنتقادات له

1- مبررات الدعم الحكومي للنشاط الزراعي

تستدعي الحاجة لتقديم الدعم من قبل الدولة للنشاط الزراعي لمجموعة من الأسباب وأهمها.(العقيدي:ص 24)

أ- تشجيع المنتج على الأستمرار في إنتاجه من خلال دعم المنتج النهائي .

ب-تخفيض تكاليف الإنتاج وبالتالي تخفيض السعر النهائي كوسيلة لدعم المستهلك .

ت-دعم أسعار بيع المنتج للمستهلك النهائي كما هو الحال في دعم بيع السلع الزراعية الداخلة في مواد البطاقة التموينية (حماية المستهلك).

ث-ارتفاع تكاليف الإنتاج وبالتالي ضعف المنافسة مع السلع المثيلة المستوردة فهنا تدعم مستلزمات الانتاج بسبب الكلفة العالية للإنتاج (حماية المنتج).

ج- دعم المنتج بسبب سياسة رفع الإنتاج لقة المتاح من المحاصيل وضرورة تحقيق الأمن الغذائي .

وهناك بعض المبررات التي يراها الباحث تستدعي الدعم الحكومي منها .

- الإبقاء على استمرارية عمل المشاريع الزراعية لتجنب تحول المنتج الزراعي إلى أعمال تجارية أخرى مما يؤدي إلى تدهور هذا النشاط تدريجيا".
- دعم النشاط الزراعي لتجنب اللجوء إلى المنتج المستورد بصوره شبة كاملة وبالتالي تدهور جزء مهم من اقتصاد البلد وارتفاع حجم الصادرات وخروج العملة الصعبة من البلد على سلع تمتاز بسهولة انتاجها في ظل توفر الموارد من ارض وتربة وايدي عاملة .

2-أهداف الدعم الحكومي

يهدف الدعم الحكومي إلى تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وكما موضح أدناه : (الخطيب: ص 6-7)

أ- الاهداف الاقتصادية :

- توفير البنى التحتية والخدمات للقطاع الزراعي وباقي القطاعات الانتاجية
- تنويع القاعدة الاقتصادية ومصادر الدخل للبلد .
- تطوير الاقتصاد من خلال دعم القطاعات الانتاجية الاخرى وعدم الاعتماد الكلي على قطاع النفط
- تخفيض مستلزمات الانتاج وجعل أسعار المنتجات منافسة للمنتجات الخارجية .
- تشجيع عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع الخاص .

ب-الاهداف الاجتماعية :

- إعادة توزيع الدخل والثروة بين المواطنين
- توفير فرص عمل للمواطنين نتيجة زيادة عدد المشروعات المنتجة في القطاعات الاقتصادية .
- تعزيز البعد الاجتماعي للحكومة للقيام بدورها في تحقيق المستوى الأفضل للعيش .

وهناك هدف يحمل بعد اجتماعي للدعم فيما يخص النشاط الزراعي ألا وهو أن الدعم الحكومي يؤدي إلى عدم هجرة الريف الى المدينة والابقاء على جانب اقتصادي فعال و مهم من جوانب الإقتصاد في البلد .

3-سياسات الدعم الحكومي

هناك جملة من السياسات التي يمكن أن تتبعها الحكومة للدعم كما مبين أدناه :

أ- تسعير المحاصيل الزراعية الاستراتيجية ودعم المحاصيل الزراعية , حيث يتم تسعير المحاصيل الزراعية الاستراتيجية مثل الحنطة والشعير والذرة الصفراء والبيضاء والبنجر السكري من خلال احتساب كلفة الانتاج مع هامش ربح مجزي للمنتج وتقترح هذه التسعيره ويتم الموافقة عليها من قبل الدولة , أما دعم المحاصيل الزراعية فيتم من خلال دعم الناتج النهائي أو دعم مستلزمات الإنتاج أو الاثنين معا".

ب- الدعم من خلال تخفيض أحد مصادر الإيراد للموازنة العامة والمتمثل بالضرائب ويأتي هنا الدعم بأسلوب تخفيض الضرائب المنهجي للمشاريع الجديدة والاستثمارية .

(الفهداوي , مزيد:ص182)

ت-تطوير المراكز البحثية الزراعية وإدخال الابتكارات العلمية والمكننة الزراعية والاستفادة من البحوث العلمية في مجال الزراعة, لزيادة عوامل الإنتاج فضلا" عن تكوين برنامج تعليمي لأصحاب المشاريع الزراعية والمزارعين, كما في التجربة الامريكية واليابانية بأعتمادهما تطوير هذا البرنامج مما أدى إلى زيادة الإنتاجية بصورة كبيرة والاستفادة من كافة الموارد واستغلالها بالشكل الامثل . (بلاسم:ص5)

ث-القروض الممنوحة من قبل الدولة لأصحاب المشاريع الزراعية والمزارعين , حيث تكون على شكل مبالغ نقدية أو المساعدة بتوفير عوامل الانتاج الحديثة والمتطوره بقروض ميسرة ذات فائدة بسيدة وتكون المدة الزمنية لهذه القروض أما قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل , وتعتمد نسب الفائدة لهذه القروض على أساس المدة الزمنية للقرض أو نوع المشروع وأهميته الاقتصادية .

4-الفوائد والانتقادات الموجهة لسياسة الدعم

باختلاف سياسة الدعم فأن هناك عدد من الفوائد والانتقادات , فلكل سياسة أو منهج معين هناك جانب ايجابي تسعى الحكومة إلى تطبيقة والحصول على النتائج المرجوه منه , وهناك جانب سلبي يجب الإنتباه له والسيطرة عليه ,

وأدناه بيان لبعض الفوائد والانتقادات الموجهة لسياسة الدعم الحكومي (العقيدي: ص8-9):

أ- فوائد الدعم الحكومي

- تشجيع التوسع في المشاريع الصناعية بصورة عامة والزراعية بصورة خاصة مجال البحث مما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وتحسين الوضع الاقتصادي للمنتجين .
- زيادة الانتاج تسهل مهمة الحكومة في تأمين احتياجات المواطنين الغذائية وتحقيق سياسة خزن مستقره بما يعوض عن الاستيراد من الاسواق الخارجية

ب- الانتقادات الموجهة للدعم الحكومي

- تؤدي هذه السياسة إلى زيادة النفقات الحكومية بأعتبارها ثقل على ميزانية الدولة وقد يكون على حساب أنشطة اقتصادية أخرى .
- إن الدعم المفرط لمستلزمات الانتاج يشجع على استعمال الموارد بشكل مسرف وخاطيء مما يؤدي إلى آثار سلبية .

ويرى الباحث ان الدعم من خلال الإعفاء الضريبي هو في الأصل ضياع لجزء من إيرادات الموازنة العامة وبالتالي يجب أن يكون مدروس ومحدد على مشاريع ذات مساهمه فاعلة بمرور الوقت على اقتصاد البلد .

المحور الثالث _ الدعم الحكومي للنشاط الزراعي للفترة (2008-2016)

شهد العراق في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي تطورا" في زيادة الانتاج الزراعي وزيادة المشاريع الزراعية وتشغيل آلاف المزارعين, نتيجة لأهتمام الدوله بهذا القطاع الاقتصادي المهم , وسرعان ما تدهور هذا النشاط بسبب الحروب التي مر بها البلد وخاصة بداية عقد التسعينات بسبب توقف الدعم الحكومي , وبعد مذكرة التفاهم بين العراق والأمم المتحدة ضمن اتفاقية النفط مقابل الغذاء أعادت الدولة الأهتمام والدعم لهذا النشاط حيث شهد تطورا ملحوظا" خاصة في الفتره ما بين (1997- 2002), وبعد أحداث سنة (2003) توقف الدعم الحكومي بشكل شبة تام وكنتيجة لذلك توقفت الكثير من المشاريع الزراعية وتحول الطلب لمنتجات هذا النشاط إلى السوق الخارجي .(سلام :ص325)

واستمرت سياسة الأغراق للسوق بعد أحداث 2003 نتيجة لأنفتاح الأسواق العراقية بصورة كبيرة على الأسواق الخارجية مما أدى إلى طفرة كبيرة في نسبة الاستيرادات الخارجية لعدة سنوات كانت السبب في توقف أغلب النشاطات ومن ضمنها نشاط الزراعة لعدم القدرة على منافسة المنتج الخارجي في ظل عدم توفر البنى التحتية للانتاج .

في عام 2008 تبنى مجلس الوزراء المبادرة الزراعية لمجموعة من المشاريع الزراعية كان الهدف منها هو النهوض بالواقع الزراعي وتوفير بنى تحتية لهذا النشاط فضلا" عن انشاء صندوق الاقتراض للفلاحين وصغار الفلاحين, وبموجب قرار مجلس النواب رقم (28) لسنة 2009 يرتبط هذا الصندوق بوزارة الزراعة لدعم الفلاحين فيما يتعلق بأسعار المنتجات الزراعية أو أسعار مستلزمات الأنتاج, وأعتماد على القروض الميسرة للشركات الزراعية والفلاحين, واعطاء المرونه للاستثمارات الخارجية وتذليل المحددات وفتح صندوق اقراض المكننه الزراعية والدعم الغير مباشر من خلال توفير مستلزمات الانتاج للفلاحين من الاسمدة والبذور والمشتقات النفطية بأسعار مدعومة , ولتطبيق هذه المبادرة كان يجب تحقيق الآتي : (دائرة البحوث , مجلس النواب:ص 8)

1- تسهيل الحصول على القروض الطويلة والمتوسطة والقصيرة الآجل .
2- توفير التمويل للنشاط الخاص.
3- تشجيع الاستثمارات الخارجية في مجال النشاط الزراعي من خلال توفير التسهيلات والمرونه للاستثمار .
4- تشجيع المزارعين والشركات على الادخار في المصارف الزراعية .
5- الحث على الانتاج المحلي بجودة عالية لكي ينافس المنتج الخارجي

مما تقدم سيرتكز البحث على القروض الممنوحة للنشاط الزراعي والتي قدمت من الحكومة للفتره (2008-2016)

القروض الزراعية الممنوحة من الفترة (2008 -2016)

سوف يتم عرض القروض الممنوحة من قبل الحكومة على شكل جزئين الأول يتضمن من الفتره 2008 لغية 2013 كما في الشكل رقم (1) ,والثاني يتضمن الفترة من 2014 لغاية 2016 والسبب لمصدر البيانات[1].

1- القروض الممنوحة للنشاط الزراعي للفتره(2008-2013)

[1] - البيانات الخاصة بالفتره (2008-2013) تم الحصول عليها من المصرف الزراعي بالدينار العراقي , أما بيانات الفتره (2014-2016) تم الحصول عليها من المنظمة العربية للتنمية الزراعية بالدولار وللوصول الى افصاح واقعي تم الابقاء عليها كما هي لتجنب التغير في سعر الصرف لفترات زمنية

يتضح من خلال الجدول رقم (1) مبالغ القروض التي قدمتها الدولة حسب الغرض الزراعي لتطوير هذا النشاط المهم للفتره (2008–2013) ومن الملاحظ أن قيمة المبالغ المدفوعة من قبل المصرف عالية وقد بلغت ذروتها في سنة 2012 وقد بلغت **(554495374)** الف دينار ومن المفترض أن يسهم هذا الدعم في رفع حصة الناتج المحلي الزراعي من الناتج المحلي الاجمالي للبلد

جدول (1) القروض الممنوحة من المصرف الزراعي (المبالغ 1000) دينار عراقي

السنة / الاغراض الزراعية	2008	2009	2010	2011	2012	2013
التجهيز الزراعي	143939621	38379000	62433000	170651936	102578474	57309886
خدمات المكائن				103291911	69402254	107151
الدواجن	49000	6039000	8752000	10239371	19567761	27606095
الثروة الحيوانية	37087000	21486000	7168000	25908808	14938114	19328587
المكائن والآلآت الزراعية	10621000	31920000	61119000	1024600	4617250	70657375
أنشاء وتطوير البساتين	7561067	16247000	11088000	15288501	20309405	24927757
المباني والمنشأت						
حفر آبار ومشاريع ري (حفر الأبار السطحية)	11602584	24355000	35006000	121178184	182192805	47233953
أستصلاح الأراضي		9844000	26828000			
مشاريع كبرى				59217259	55639110	55314835
أغراض أخرى	181068808	19014016	36744305	38466716	85250201	37960285
المجموع	391929080	167284016	249138305	545267286	554495374	340445924

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات جهاز الاحصاء المركزي

وقد قسمت هذه القروض حسب المدة الزمنية لها طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل كما موضح بالجدول رقم (2) ويلاحظ من خلال الجدول ان نسبة القروض طويله الاجل اخذت الجانب الأكبر من مجموع القروض .

الجدول (2) آجال القروض الزراعية

اجل القرض	قصيرة الاجل	متوسط الأجل	طويل الأجل
السنة	**المبلغ**	**المبلغ**	**المبلغ**
2008	**111328217**	_	**280600863**
2009	**37261566**	_	**130022450**
2010	**46486000**	_	**202652000**
2011	**209118652**	_	**336148634**
2012	**187828675**	_	**366666699**
2013	**65907466**	_	**274538458**

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات جهاز الاحصاء المركزي

2- القروض الممنوحة للنشاط الزراعي خلال الفتره (2014-2016)

جدول (3) القروض الزراعية للفتره 02014-2016) المبالغ (مليون دولار)

السنة		2014	2015	2016
القروض الاجمالية		197.67	198.63	208.7
وفق الآجال	قصيرة	46.34	43.22	67.3
	متوسطة	-	-	-
	طويلة	151.33	155.41	141.4
المجموع		197.67	198.63	208.7
وفق الغرض	انتاج نباتي	40,75	34.99	36.2
	انتاج حيواني	35.42	80.22	71
	غير محدد	121.50	83.42	101.5
المجموع		197.67	198.63	208.7

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد بيانات المنظمة العربية للتنمية الزراعية – الكتاب السنوي للاحصاءات المجلد 37 لسنة 2017

إن الغاية من عرض وبيان قيمة القروض هو لبيان درجة التأثير والدور الذي تقوم به في تحريك عجلة النشاط الزراعي بصورة خاصة واقتصاد البلد بصورة عامة ويتم هذا التحليل من خلال تحديد كل من الكلفة

والمنفعة لهذه القروض ومدى التأثير على الناتج المحلي الاجمالي ونسبة الصادرات والواردات من كلا الجانبين الاقتصادي والاجتماعي .

المحور الرابع – الدعم الحكومي في ظل تحليل الكلفة – المنفعة

اولا"– تحليل الكلفة– منفعة

1– مفهوم تحليل الكلفة – المنفعة

الفكرة الأساسية لمنهج الكلفة والمنفعة بدأها (marglin 1968) حيث قدم مجموعه من الأوراق وقد ركزت على جانبين , الأول هو أخذ المنافع والتكاليف لكل مشروع وتصنيفها وفق الأجزاء المكونة لها , والثاني تطبيق الأوزان النسبية لهذه العناصر لتصدير مدى تأثيرها على هذا المشروع .(brent: ص6)

وظهر أول كتاب شامل عن تحليل الكلفة – المنفعة في سنة 1971 , ومن بعد ذلك ظهرت هناك عدة كتب في هذا المجال تسعى إلى توحيد النشاطات والمشاريع من خلال تقييم التكاليف والمنافع لكل مشروع , وأكدت أن عمل مفهوم الكلفة – المنفعة لا يقتصر على المشاريع الاقتصادية فقط وإنما يتعدى إلى كافة المجالات مثل الصحة والتعليم والعلوم والطب وغيرها من المجالات .(Emma and athers: صفحة 1)

إن المشكلة التي تواجه أي مشروع هي كيفية إستخدام الموارد الشحيحة المتاحة لتحقيق أقصى قدر ممكن من الفائدة , وإن هذ التعظيم ناتج عن المقارنة بين البدائل في استخدام الموارد .(Charles: ص3)

إن النظرية الاقتصادية بنيت على مفهوم الاختيار العقلاني أي إن الشخص يقوم بأتخاذ القرارات من خلال المقارنة بين الاستفادة والكلفة ويتطور هذا المفهوم ليصل إلى هذا تحليل الكلفة والمنفعة يوفر نطاق للدولة في كيفية إتخاذ القرارات الخاصة بالمصلحة العامة , وهذا النطاق ينص على أن المشروع يستحق الدعم والتنفيذ إن كانت مقدار الاستفادة منه اكبر من تكاليفه , أما العكس فيجب تقييد المشروع والنظر في بدائل أخرى لأستخدام الموارد المتاحة .(brent : ص4) ,من خلال ما تقدم ظهرت هناك عدة تعارف نذكر منها الآتي :

"منهج يممكن من خلاله تنفيذ خيار غير متحيز ودقيق وذلك بالبحث عن التكاليف والمنافع الناتجة من هذا الخيار وتقييها وقياسها "(Emma and athers : صفحة3)

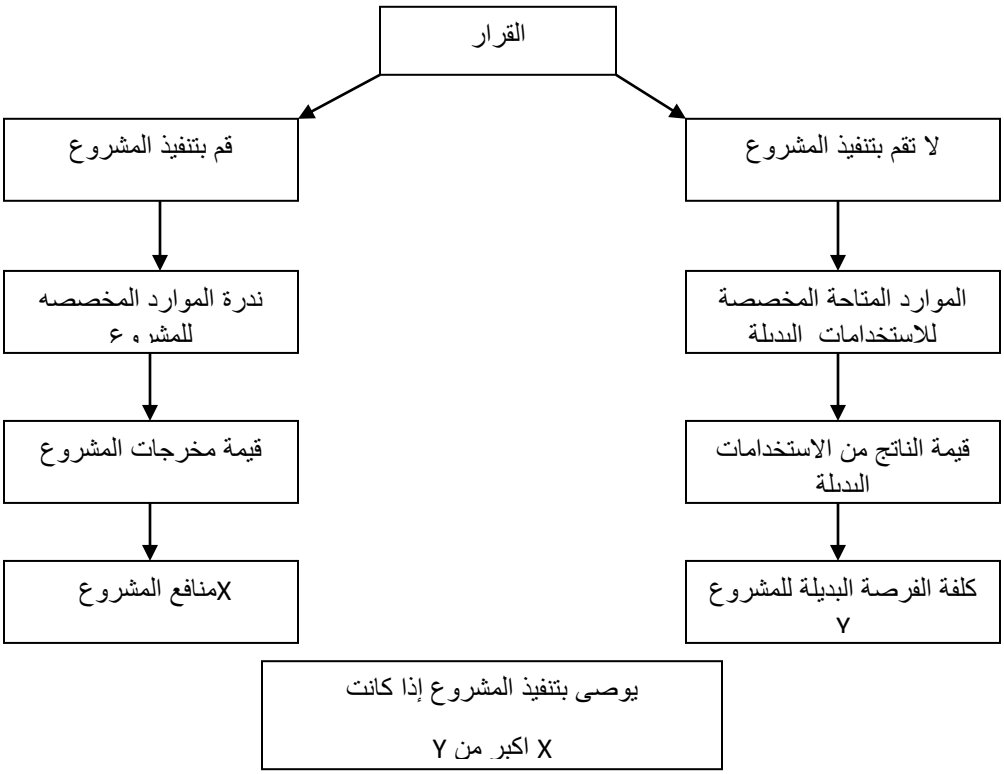
"هي عملية تحديد وقياس ومقارنة فوائد وتكاليف مشروع أو برنامج استثماري على مدة زمنية معينة " (Campbell and Richard: ص1)

2- الغرض من تحليل الكلفة – منفعة

إن الدور الذي يقوم به منهج الكلفة – المنفعة هو تقديم المعلومات إلى صاحب القرار أو المسؤول عن تقييم المشروع أي توفير المعلومات ذات الصله الخاصة بمستوى الفوائد التي ستتحقق والتكاليف التي سوف يضحى بها (Campbell and Richard: ص1), وهذا الاختلاف بين المنافع – التكاليف يبين كفاءة المشروع ويمكن اعتباره مقدار الإضافة في الموارد المتاحة وكلما زاد الفرق زارت المساهمة للحصول على تعظيم القيمة الاقتصادية للمشروع (brent: ص7).

وللوصول إلى هذا الفرق بين المنافع – التكاليف يجب قياس الفائده التي ينتجها المشروع فضلا" عن تحديد التكاليف الخاصة به , مع مراعاة حجم الطلب والاستفادة من المشروع , حيث إذا كانت المشروع كبير بالنسبة الكمية المطلوبة من الاستفادة مع وجود منافسة خارجية قد تأخذ جزء من المنافع المتوقعة ينتج هبوط في معدل الطلب على المشروع وبالتالي يكون تحت منحني الطلب المتوقع منه .(Campbell and Richard: ص3)

والشكل البياني (1) يبين عملية إتخاذ القرار باستخدام منهج تحليل الكلفة والمنفعه .



الشكل (1) مخطط تحليل الكلفة – منفعة

Charles W.howe, benefit –cost analysis for water system planning , 1986. American geophysical union usa ,Washington

3- التكاليف و الفوائد التي يجب تصنيفها

أ- المنافع والتكاليف التي توجد لها أسعار سوق والتي تعكس بشكل صحيح القيمة المضافة مثل السلع الزراعية المدعومة ومعظم المدخولات الزراعية .

ب-المنافع والتكاليف التي لديها قيمة سوقية ولكن هذه القيمة لا تعكس القيمة الحقيقية لها مثل (السلع المدعومة بأسعار مثل القمح والقطن) ومدخلات العمالة التي قد تكون عاطلة عن العمل البطالة المقنعة .

ت-المنافع والتكاليف التي لا توجد لها قيمة سوقية ولكن يمكن تقييمها وفق القيم المناسبة من خلال أخذ أراء المستهلكين الذين على استعداد لدفع مالية لها والحصول عليها مثل الرفاهية والمنافع الأجتماعية .

ث–النوع الأخير المنافع والتكاليف التي من الصعب ربطها بهدف الكلفة ومن الصعب وضع تقييم لها مثل توفير المياه في صيانة وانشاء مرافق خدمية .(Charles: ص15)

المحور الخامس

تحليل الكلفة – منفعة للدعم الحكومي

لتحليل الدعم الحكومي وفق منهج الكلفة – منفعة لابد من الفصل بين المنافع الاقتصادية والاجتماعية موضوع البحث, وبما إن الدعم الحكومي من خلال القروض يعطي نتائج اقتصادية واجتماعية بشكل غير مباشر اي غير مرتبط بهدف الكلفة فضلا" عن أن القروض على المستوى المادي أو العيني تعطي نتائجها بعد مدة زمنية معينة فيستم تحليل القروض ودورها في تنمية الناتج المحلي الإجمالي ونسبة الصادرات والواردات وباقي الجوانب المتعلقة بالنشاط الزراعي .

1- تحديد التكاليف الخاصة بالدعم الحكومي

ارتكز البحث على تكاليف القروض للفترة من 2008 –2016 الخاصة بالدعم الحكومي للنشاط الزراعي في العراق كما موضح في الجداول (1) و(3) , وقد أظهرت الجداول أن نسب الاقراض تفاوتت فيما بينها ولكن بنسب تصاعدية , هذه المبالغ التي صرفت تمثل كلفة أساسية للقرض بالاضافة الى كلف العمل لإنشاء هذه القروض من وقت وعمل ومعاملات تطلبت لإنجاز عملية الاقتراض .

2- دور الدعم الحكومي في نسبة الناتج الزراعي من الناتج المحلي الاجمالي .

جدول (4) نسبة الناتج المحلي الزراعي من الناتج المحلي الجمالي(المبالغ1000دولار)

السنة	الناتج المحلي الاجمالي	الناتج الزراعي	نسبة الناتج الزراعي
2014	234684.4	11013.7	4.7
2015	179640.2	6864.9	3.82
2016	171489	6454.6	3.76

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المنظمة العربية للتنمية الزراعية الكتاب النسوي المجلد 37 لسنة 2017

من الجدول رقم (4) يلاحظ أن نسبة الناتج المحلي الزراعي بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي انخفضت عن ما كانت عليه , وانخفضت بنسبة كبيرة عن السنوات السابقة لما مدرج في الجدول (4), والقصد هنا السنوات بعد احداث 2003 واستمرت بالانخفاض رغم الدعم الذي يقدم للمشاريع الزراعية ,حيث كانت نسب الناتج المحلي الزراعي من الناتج الاجمالي كما موضح أناه :

- سنة 1996 = 42.5%
- سنة 1998 = 10.8%
- سنة 2002 = 8.5%
- سنة 2005 = 8.3%
- سنة 2008 =7.1%

ومن هنا يتضح أن برنامج الدعم الحكومي للنشاط الزراعي بالرغم من اهدافة الواضحة إلا انه لم يرتقي للمستوى المطلوب منه فيما يخص الناتج المحلي الزراعي ونسبته من الناتج المحلي الكلي , ويعود السبب في ذلك لاعتماد اقتصاد البلد بصوره رئيسية على الناتج من الانتاج النفطي واعتماد الموازنة العامة للبلد بالايرادات على النفط , وإضافة إلى ذلك عن قدرة المنتج المحلي في المنافسة مع كلفة المنتج الخارجي .

3- دور الدعم الحكومي في نسب الصادرات والواردات الزراعية للبلد للفترة 2009-2016

أ- الواردات الزراعية (الاستيرادات الزراعية)

جدول (5) الواردات الزراعية للفترة (2009-2016)المبالغ مليون دولار

السنة	2009-2013	2014	2015	2016
زراعية	1482.9	2751.8	6937.4	9096.3
غذائية	1053.3	2135.2	5480.2	6126.3
المجموع	2986.2	4887	12417.6	15222.6
	35513.4 مليون دولار			
النسبة	%8.4	%13.76	%36	%43

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المنظمة العربية للتنمية الزراعية الكتاب النسوي المجلد 37 لسنة 2017

من خلال الجدول (5) يتبين أن حجم الواردات الزراعية بلغ (35513.4)مليون دولار, أي خروج عملة صعبة من البلد بهذه القيمة الكبيرة على الواردات الزراعية فقط والتي من الممكن توفيرها لسهولة عوامل الانتاج في ظل توفر مقومات الأنتاج الزراعي ,حيث ارتفع بشكل كبير وبنسب عالية وخاصة من بداية سنة 2014 , إذ كان حجم الاستيراد خلال 2009–2013 (2986.2) مليون دولار فقط, وفي سنة 2014 ارتفع إلى الضعف ومن ثم ارتفع إلى أضعاف خلال السنوات 2015 –2016 , ويعود السبب في ذلك لانفتاح الاسواق الخارجية بشكل كبير على السوق العراقي واستمرار سياسة الاغراق المبررة , لعدم سيطرة البلد على التجار من حيث فرض التعرفة الكمركية والظرائب , فرض سياسة سعرية على التجار , ويأتي التبرير لسياسة الاغراق لسببين , الأول هو عدم قدرة المنتج المحلي في منافسة المنتج الخارجي , والسبب الثاني هو تحمل المواطن قيمة الكلفة المضاعفة المفروضة على التاجر فيما ما لو تم العمل بالتعرفة الكمركية والظرائب لعدم سيطرة الحكومة على السوق والتي تفرض لدعم المنتج المحلي فضلا" عن اعتبارها كأيراد للموازنة العامة .

ب– الصادرات الزراعية

جدول (6) الصادرات الزراعية للفترة (2009–2016)المبالغ مليون دولار

السنة	2009–2013	2014	2015	2016
زراعية	13.5	31.6	123.3	141.1
غذائية	8.6	9.6	121.6	129.7
المجموع	22.1	41.2	244.9	270.8
	579 مليون دولار			
النسبة	%3.8	%7.1	%42	%47

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المنظمة العربية للتنمية الزراعية الكتاب النسوي المجلد 37 لسنة 2017

يتبين من الجدول (6) أن الصادرات الزراعية للبلد قيمتها منخفضة جدا" فيما لو تم مقارنتها بالواردات ويرجع السبب في ذلك لعدم القدرة على مواكبة الطلب الخارجي على المنتجات الزراعية من حيث الحداثة والتنوع والكمية والجودة , بالاضافة الى ذلك يعزى السبب لعدم وجود مصانع تعمل بمنهجية متطورة تسهم في توليد منتجات تلبي الطلب المتنوع لذوق المستهلك .

ت- نسبة الصادرات إلى الواردات

جدول (7) نسبة الصادرات إلى الواردات للفترة 2009-2016

السنة	الصادرات	الواردات	نسبة الصادرات إلى الواردات
2009-2013	22.1	1053.3	%2.09
2014	41.3	4887	%0.84
2015	244.9	12417.6	%1.97
2016	270.8	15222.6	%1.77

المصدر : إعداد الباحث بالاعتماد على نتائج الجداول (5) و(6)

من خلال ما تقدم نجد إن دور الدعم الحكومي الغير مباشر لنسب الصادرات والواردات الزراعية غير موجود بل بالعكس, فمن خلال النتائج نجد ان حجم الواردات بالتصاعد وأخذ بقفزات عالية جدا علما أن فترة سنوات المقارنة ليس بالفترة القصيرة حيث امتدت لسبع سنوات وكان من المفترض أن الدعم الحكومي يسهم في تخفيض نسب الواردات والعكس صحيح للصادرات التي يجب ان ترتفع نسبتها إلى ما تطمح إليه الدولة من اهداف الدعم الحكومي .

4- دور الدعم الحكومي في تحريك انشطة ومشاريع ومستلزمات القطاع الزراعي

ذكر فيما سبق بأن الدعم الحكومي يهدف إلى تحسين واقع الانشطة الاقتصادية وتوفير مستلزمات الانتاج وتوفير بنى تحتية للنهوض بالواقع الاقتصادي للنشاط المعني , والجدول (8) يبين مقارنة لبعض الانشطة ومستلزمات الواقع الزراعي لمحافظة واسط للفتره من سنة 2013 لغاية سنة 2017 بأعتبارها احد المحافظات التي تمتاز بطابعها الزراعي .

جدول (8) انشطة ومستلزمات الواقع الزراعي في محافظة واسط

انشطة ومستلزمات القطاع الزراعي		2013	2017
نسبة المساحة المزروعة من المساحة الصالحة للزراعة		%7,8	%20.1
عدد البساتين		5190	5195
اشجار النخيل	عدد الاشجار	752086	864616
	الانتاج بالطن	44710	44030
البيوت البلاستسكية		2289	2147
كمية الاسمدة المجهزة بالطن		22372	21445

حاصدات وساحبات	ساحبات	5029	4511
	حاصدات	379	147
معامل الاعلاف		9 (غير عاملة)	2
مشاريع بيض مائدة الطعام وحقول الدواجن		–	2
الابار الزراعية	عام	47	155
	خاص	92	175
الاراضي المؤجرة من الدوله		9840	11235
مشاريع الدواجن المشتغلة		159	174

المصدر : إعداد الباحث بالاعتماد على البيانات الاحصائية لوزارة الزراعة

يتبين من الجدول (8) أن التغير في الانشطة الزراعية وتوفر مستلزمات الانتاج قليل جدا من حيث تنمية النشاط الزراعي , بل يكون في بعض الحالات قد يأخذ بالنقصان , ولو ركزنا على الحاصدات والساحبات وانتاج التمور نجد انها انخفضت عما كانت عليه , ويعود السبب في ذلك لعدم وجود المتابعه الحثيثة من قبل الدولة ودوائر الزراعة لاغلب النشاطات والمشاريع الزراعية وعدم الوقوف على اسباب عدم التطور والانتاج .

5- دور الدعم الحكومي في تحقيق المنافع الاجتماعية

يسهم الدعم الحكومي لنشاط معين في تنمية البنى التحتية لهذا النشاط ودفعه للتقدم والنضوج لكي يعود بالمنفعة على مختلف شرائح افراد المجتمع , وفيما يخص النشاط الزراعي فإن الدعم الحكومي يسهم في توليد منفعة اجتماعية على فئات المجتمع المرتبطة بهذا النشاط , منها توفير المستوى المعيشي المناسب لمجتمع الزراعة وتوفير بيئة مناسبة للعيش في المناطق القريبة من المشاريع الزراعية , وتوفير فرص العمل وتخفيض العبء المفروض على الحكومة في القضاء على نسب البطالة , والحفاظ على التراتبية السكانية وتنوع فئات المجتمع وعدم هجرة الريف إلى المدينة واستغلال المساحات الغير مشغولة من اراضي الدولة , كل هذه تعتبر منافع اجتماعية تسعى الدولة لتحقيقها من خلال برامجها المتعددة , والجدول (9) يبين عدد سكان الارياف وعدد العاملين بالنشاط الزراعي للفترة 2014-2016

جدول (9) عدد السكان الريفيين والقوى العاملة في النشاط الزراعي

السنة	2014	2015	2016
عدد السكان الريفيين	10.921.000	11.109.000	11.386.000
القوى العاملة في النشاط الزراعي	1.583.000	1.623.000	1.664.000
نسبة القوى العاملة إلى عدد السكان	%14.4	%14.6	%14.61

المصدر : اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المنظمة العربية للتنمية الزراعية الكتاب النسوي المجلد 37 لسنة 2017

يتبين من الجدول (9) أن متوسط عدد السكان الريفيين هو (11.138.600)نسمة , أي بما يعادل 33% من عدد سكان البلد , وهذه نسبة سكانية عالية من المفترض أن تستغل بسبب أن المتعارف على سكان المناطق الريفية بأختلاف الفئات العمرية ونوع الجنس يميلون إلى العمل بالنشاط الزراعي , ويلاحظ إن نسبة العاملين في النشاط الزراعي (14%) وهي نسبة منخفضة جدا" ولم تتغير على مدى ثلاث سنوات أي ليس هناك تحسن في عدد العاملين في النشاط الزراعي, أما النسبة الباقية بالغالب تعبر عن بطالة تامة وذلك بسبب عدم القدرة على العمل في باقي الانشطة الاقتصادية وذلك لبعد المدينة عن الريف وصعوبة التنقل من حيث الكلفة والمردود المادي .

في ضوء ماتقدم يمكن الخروج بنتيجة أن الدعم الحكومي خلال الفتره 2008 –2016 لم يسهم في تحقيق المنافع الاقتصادية و الاجتماعية للبلد , أو تحقيق الهدف الذي المرجو منه وذلك لأسباب عديدة تم التعرف عليها من خلال الزيارات الميدانية وأخذ الارآء للجهات المعنية المانحة للدعم والمستفيدة من الدعم نذكر أهمها:

1- رأي الجهات المانحة للدعم (دوائر الزراعة والمصارف الزراعية)

أ- ان اصحاب المشاريع الزراعية عند استلامهم الاسمدة والمبيدات الزراعية المقررة لعم بالسعر المدعوم من قبل الدولة يميلون الى بيع هذه الاسمدة بالسوق للاستفادة من فرق السعر بدلا" من الزراعة لارتفاع تكاليف الزراعة والانتاج الزراعي .

ب- إن اغلب القروض المستلمة من قبل اصحاب المشاريع الزراعية لا تذهب إلى الانتاج الزراعي على الرغم من تقديم جدوى اقتصادية من قبل المستفيد إلى المصارف الزراعية , وتستثمر في مجالات آخرى لغياب المتابعة لهذه القروض

ت–ارتفاع نسبة التعسر وعدم القدرة على دفع الاقساط والدفعات الدورية لأصحاب القروض نتيجة لعدم قدرة ايرادات المشاريع الزراعية في مقابلة تكاليف الانتاج والأقساط الدورية

2– رأي الجهات المستفيدة من الدعم (اصحاب المشاريع الزراعية والمزارعين)

أ– تجهيز البذور والاسمدة للفلاحين في اوقات تكون غير متوافقة مع موسم الزراعة لبعض المنتجات الزراعية وعدم الاستفادة منها من قبل الفلاحين وذلك لعبور موسم الزراعة والسبب في ذلك تأخر اطلاق الموازنة في كل سنة .

ب–ارتفاع تكاليف الحاصدات الزراعية اثناء موسم الحصاد من حيث مبلغ الايجار او لعدم توفرها وارتفاع تكاليف شرائها .

ت–ان الدوله تدعم المنتجات الرئيسية مثل الحنطة وتعمل على شرائها في حين لا تدعم باقي المنتجات الزراعية من حيث التوزيع والتسويق .

المحور السادس

الاستنتاجات والتوصيات

اولا" – الاستتناجات

1– الدعم الحكومي هو أحد السياسات المنتهجة من قبل الدول لتحسين وتنمية أنشطتها الاقتصادية أي بمعنى آخر هو خطة انفاق مدروسة ومنهجية تعود بالمنافع المستقبلية على المدى القريب والبعيد .

2– الدعم الحكومي في العراق رغم تكاليفه العالية وعبئه على الموازنة العامة للدولة إلا أنه لم يسهم في تحقيق الغرض المرجو منه في تحسين واقع النشاط الزراعي .

3– عدم وجود نظم الرقابة والمتابعة للخطط والسياسات وتقييمها والوقوف على نقاط الخلل فضلا" عن عدم قياس النتائج للوصول إلى قرار ايقاف السياسة المتبعة أو المضي بها .

4– تدني نسبة الناتج المحلي الزراعي تدريجيا" بمرور الوقت قياسا" بالناتج المحلي الاجمالي للبلد على الرغم من الإنفاق المستمر في دعم هذا النشاط .

5– الدعم الحكومي هو بطبيعة الحال نظريا" خطة ناجحة طبقت في أغلب الدول وأثبتت نجاها إلا أنه في العراق لم يثبت النجاح, ليس لأنه سياسة غير صحيحة وإنما لغياب التطبيق الصحيح وفساد السياسة المالية والادارية .

6- ارتفاح حجم الاستيرادات الزراعية قياسا" بالصادرات وقد تصاعد تدريجيا" بقفزات كبيرة نتيجة لعدم السيطرة على السوق المحلي من قبل الدولة وعدم القدرة للمنتج المحلي في مواكبة المنتجات الخارجية.

7- تحليل الكلفة والمنفعة هو منهج يفترض العمل به بشكل دوري وسنوي للوقوف على عقبات التطبيق والاخطاء والعمل على تصحيحها أو إيجاد البدائل لها .

ثانيا _ التوصيات

1- إعتماد آلية أو خطة لمراقبة الدعم الحكومي وقياس نتائجة بشكل سنوي فضلا" عن مراقبة الجهات المستفيدة من الدعم وهل استثمرت قيمة الدعم بالشكل الصحيح وماهي النتائج التي توصلت اليها مع تزويد الجهات المانحة للدعم بهذه النتائج

2- إيجاد طرق تطبيق للدعم الحكومي تحقق أعلى النتائج للبرامج الزراعية والاستفادة من التجارب السابقة لبعض الدول من حيث التطبيق والكيفية والإبتداء بالمشاريع حسب قيمتها والمنفعة منها من الأهم ثم المهم .

3- إستثمار الموارد البشرية في المناطق الزراعية وسكان الأرياف والعمل على تمويلهم لإستصلاح الأراضي المملوكة للدولة وهي بذلك تحقق جانبين مهمين , الأول تقليل نسبة البطالة والثاني قيام الدولة بالاستثمار في المجال الزراعي وتحقيق منافع مشتركة للدولة والمواطنين .

4- إيجاد خطط تنموية مرافقة لعمليات الدعم الحكومي تسهم في رفع نسبة الانتاج الزراعي والعمل على تخفيض الاستيرادات الخارجية .

5- التفعيل الصحيح لنظام فرض الظرائب والتعرفة الكمرية على المنتجات الخارجية مع السيطرة بنفس الوقت على السوق والأسعار للحد من سيطرة التجار على الأسعار .

6- العمل على وجود نظم رقابة وتدقيق للمشاريع المستفيدة من الدعم ومتابعة مدى التطور وفي حالة عدم الوصول إلى النتائج المرجوه يلغى الدعم لتجنب التكاليف الإضافية في ظل عدم التحسن .

7- العمل على دعم المنتجات الزراعية والمشاريع الزراعية الآخرى غير الحنطة والشعير من حيث المساعدة في تسويقها على دوائر الدولة وطرحها في الاسواق من خلال تفعيل مراكز (الأسواق المركزية) المعمول بها سابقا".

المصادر

1- الطائي .احمد حافظ,2014,سياسات الدعم الحكومي في العراقبين الرفض والقبول , المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ,العدد40

2- ابراهيم العيسوي .2001,النظام الجديد للتجارة العالمية ومستقبل التنمية العربية , بيروت, ط3,

3- حشيش.عادل احمد,1989,مشكلة الدعم السلعي والامن الغذائي في مصر, دارالجامعات المصرية

4- العقيدي.محم عبدالكريم ,2008,سياسات الدعم المحلي للقطاع الزراعي في جمهرية العراققيل الانظمام إلى منظمة التجارة العالمية , المنظمة العربية للتنمية الزراعية .

5- الخطيب. ممدوح عوض,2008,أثر الدعم الحكومي على النمو الاقتصادي في المملكة العربية السعودية السلسلة العلمية لجمعية الاقتصاد السعودية , المجلد السابع

6- وفاء المهداوي , انعام مزيد.2010, إصلاح الدعم الحكومي سيناريو العراق المستقبلي, المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ,العدد24

7- دائرة البحوث, واقع الانتاج الزراعي المحلي ومعوقات الاستثمار والتميل الزراعي , جمهورية العراق , مجلس النواب ,2013

8- بلاسم جميل خلف.2015, اهمية الدور الحكومي في تطوير المراكز البحثية الزراعية وأنعكاس ذلك على الانتاج الزراعي العراقي, المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية , عدد 44

9- سلام نعمة .2016,اهمية الدعم الحكومي في تنمية المشروعات الزراعية الصغيرة والمتوسطة في العراق , مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة , عدد48

10- Robert J.Brent,Applied cost-benefit analysis, second edition 2007, Edward elger publishing fnc ,usa.

11- Emma mcintosh .Phlilip Clarke . Emma J.frew .Jordan J.louviere ,Applied method of cost –benefit analysis in heath care, 2010, mpg book group .bodmin and kingslynn

12- Charles W.howe, benefit –cost analysis for water system planning , 1986. American geophysical union usa ,Washington

13- Harry Campbell .Richard brown , benefit –cost analysis , 2003, campridge university press.