

دور التعاونيات في السياسات الزراعية وظهورها بعد الحرب، بما في ذلك الوضع العام، القيود المفروضة على قانون التعاون، وأفضل الممارسات لترميم القطاع بشكل سليم

Role of cooperatives in agriculture policies and emergence after the war, including general status, limitations of the cooperative law, and best practices for proper restoration

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا



د. هادي هاشم حسين  
وزارة الزراعة العراقية  
دائرة التخطيط والمتابعة



الأمم المتحدة

الاقتصاد  
الاجتماعي

ESCWA

## مقدمة Introduction

يمتلك العراق مقومات الإنتاج الزراعي كافة وهو بلد زراعي بامتياز، وبإمكانه النهوض بالقطاع الزراعي **Agricultural sector** ومنافسة مثيلاته في الدول المجاورة، بل وحتى التفوق عليها لو أحسن استغلال وأعاد ترتيب عناصر الإنتاج **Production elements** المتمثلة بالأرض والمياه ورأس المال الاجتماعي **Social capital** (الموارد البشرية والمالية). وبالرغم من حجم الجهود التي تبذلها وزارة الزراعة في تطوير القطاع الزراعي من خلال تجهيز المزارعين والفلاحين بالمستلزمات الزراعية بأسعار مدعومة قد تصل إلى 50% من كلفتها، وتوفير القروض للأنشطة الزراعية المختلفة، إلا ان **انخفاض إنتاجية Productivity الوحدة الزراعية بشقيها النباتي والحيواني** بالمقارنة مع الدول المجاورة لا زالت تشكل هاجسا مقلقا للمختصين بالشأن الزراعي.

وتقف وراء انخفاض الإنتاجية عوامل عدة لعل من أهمها تناقص الواردات المائية ومحدودية فرص حصول صغار الفلاحين (وهم يشكلون غالبية الممارسين لمهنة الزراعة) على القروض والتسهيلات المالية، وكذلك شح ما يحصلون عليه من البذور والأسمدة والآلات والمعدات الزراعية الحديثة، فضلاً عن ارتفاع تكاليف الخدمات الزراعية، بالإضافة إلى استفحال ظاهرتي تملح التربة والتصحر التي تؤدي إلى خروج بحدود (100) ألف دونم سنوياً من تصنيفها كونها أراضي صالحة للزراعة.

كما يضاف إلى ذلك تنامي دور المزارعين **أصحاب حيازات الأراضي الزراعية الكبيرة**، واستحوادهم على مفاصل مهمة في النشاط الزراعي، مما يُصعب من **مواجهة صغار الفلاحين لكل هذه التحديات لتطوير إنتاجهم الزراعي** وتحسين مستواهم الاقتصادي والاجتماعي، مما يجعل هدف سد الفجوة الغذائية بين كمية الإنتاج الزراعي المحلي وكمية المُستهلك منه بعيد المنال. الأمر الذي ينعكس سلباً على اقتصاد البلد وعلى المستوى المعاشي للأسر الريفية.

لذلك لابد من اتخاذ إجراء عمليات إصلاح في القطاع الزراعي على أساس مفهوم الإصلاح الزراعي الحديث الذي يتضمن إعادة بناء اقتصاد المجتمع الريفي بكامله، لتحسين وضع الفلاحين ورفع مستواهم المعاشي. وتشكل تنمية رأس المال الاجتماعي **Social capital development** الذي يعد من بين احد الوظائف الأربعة التي يؤديها أي نظام إرشاد زراعي لبنة أساسية في منهج الإصلاح الزراعي، من خلال تشجيع الزراع على تأسيس جمعيات **تعاونية غير حكومية متخصصة، في المجالات المختلفة للإنتاج والتسويق الزراعي وترشيد إستهلاك المياه.** والعمل على إقامة صلات وثيقة أو تشبيك **Networking** بين منظمات الزراع **Farmer Organizations (FOs)** وكل من المنظمات القروية **Community Base Organizations (CBOs)** ومنظمات المجتمع المدني **Civil Society Organizations (CSOs)** من أجل تحسين الإنتاج والتسويق.

## دور الجمعيات التعاونية في التنمية Cooperative associations role in development

التعاونيات هي منظمات أهلية، وشعبية، وجماهيرية، وليست حكومية تعمل على حماية مصالحها ومصالح أعضائها وإحتكام للقانون التعاوني عند الضرورة، فهي مرادفة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبخاصة في الدول الزراعية والنامية. تستطيع الحركة التعاونية بتنظيمها الشعبي أن تقوم بدور مؤثر وفعال في التنمية الاقتصادية، وفي تحقيق الديمقراطية السليمة، وفي خلق تراكم الخبرات وإبراز القيادات الواعية التي تتلمس قضايا الجماهير ومشاكلهم. وتعتبر الحركة التعاونية أحد المتطلبات المهمة في تطوير أي دولة، لما لها من دور في إنشاء علاقات تستند إلى القانون والنظام، وتطبيق العدالة والحرية وتكافؤ الفرص، واستثمار القاعدة الشعبية في تعبئة الطاقات البشرية والمادية بغرض زيادة الإنتاج وكفاءة التوزيع. وعليه فقد أكدت الهيئات الدولية التنموية كافة مثل منظمة الأغذية والزراعة الدولية، ومنظمة العمل الدولية، على دور التعاونيات في التنمية الريفية، وذلك لما تتمتع به الحركة التعاونية من خصائص ومزايا تتوافر في غيرها من المؤسسات ومنها:

1. استقطاب المواطنين: تستقطب التعاونيات المواطنين في عضويتها دون تمييز في الجنس أو العرق أو التقسيمات الطائفية أو الإقليمية، من أجل تحسين ظروف المعيشة وتحسين نوعية الخدمة وتقليل التكاليف.

2. حشد الإمكانيات: تعتبر التعاونية النظام الأفضل في حشد وتنظيم إمكانيات الأعضاء حتى ولو كانت قليلة ومحدودة، وتسخرها وتوظفها لإحداث تغيير ايجابي في المجتمع وخلق مشروع يخدم الأعضاء والمجتمع المحلي.
3. التربية الديمقراطية: للتعاونيات دور أساسي في تثبيت الديمقراطية في المجتمعات، فهي تربي الأعضاء على الديمقراطية واحترام الرأي الآخر، وتطبيق قرار الأكثرية وتسعى إلى تعميمه على المواقف والخطط والبرامج التعاونية كافة، وتحويل النظريات الديمقراطية إلى فعل وممارسة، الأمر الذي يمكن هذه الطبقات والفئات من ممارسة حقوقها السياسية والاجتماعية والاقتصادية على أسس واضحة، وخلق قوة تعاونية وديمقراطية تشارك بالقرار وحماية جمهور المواطنين والتعاونيين ضمن المصلحة العامة.
4. الدور المتكامل: يتكامل دور التعاونيات مع جهود الحكومة لبناء مجتمع مدني على أسس متينة من التنسيق وعدم التكرار، كذلك الأمر بالنسبة للتنظيمات التنموية الأخرى غير الحكومية، فالنظام التعاوني هو النظام الوسط الذي يجمع بين ما هو أفضل في كل من القطاعين العام والخاص، ويتجنب الكثير من سلبياتها، كما أنه شريك وممول ومستفيد ومستهدف من عملية التنمية، الأمر الذي يعطيها بعداً فريداً في هذا المجال.
5. توزيع مكاسب التنمية: التعاونية هي أفضل نظام يقوم بتوزيع المكاسب التنموية على الأعضاء ضمن النظام الداخلي للتعاونيات، حيث أن الخدمات توزع على الأعضاء كل حسب حاجته، كما أن الأرباح توزع حسب مساهمة العضو.
6. خلق فرص عمل: تخلق النشاطات التعاونية باستمرار فرص عمل جديدة، كما تسهم في تكوين رأس مال متنامٍ، كما يعتبر أحد أهدافها الرئيسية تحسين دخل الأعضاء، وبالتالي زيادة الدخل القومي.
7. المساءلة والمصداقية: تتميز التعاونيات بحد معقول ومقبول من عناصر المساءلة والشفافية والمصداقية في الإدارة، كما تتصف بوضوح الغرض والأهداف.

## أهداف الجمعية التعاونية Objectives of cooperative association

تضع الجمعية التعاونية خطة سنوية لنشاطها عن كل سنة مالية، كما تحدد وسائل تنفيذ تلك الخطة. وتتمثل أهداف الجمعية التعاونية في مجموعة النتائج التي تحققها لأعضائها، وتلك التي تحققها للمجتمع المحلي، ومن هذه الأهداف ما يلي:

1. تخفيض كلفة الإنتاج وزيادته، وبالتالي زيادة عدد التعاونيين.
2. الحصول على مُدخلات الإنتاج بشروط أفضل.
3. تسويق إنتاج التعاونيين، وتحسين الوضع التسويقي، وفتح قنوات جديدة للتسويق.

## المراحل التاريخية للجمعيات الفلاحية التعاونية الزراعية في العراق Background

ترجع فكرة العمل التعاوني الزراعي في العراق إلى عهد حمورابي وتشريعاته، وأخذ شكله الحديث أوائل العشرينات من القرن الماضي. ومرت التعاونيات الزراعية بمراحل مختلفة بحسب تغير التوجه السياسي للبلد (ملحق 1)، ويمكن تقسيم هذه المراحل كما يلي:

### المرحلة الأولى (1937-1957):

يعد العراق من بين أوائل البلدان التي توجهت إلى استحداث قوانين تتعلق بالجمعيات وكانت وادة أول جمعية تعاونية استهلاكية في العام 1937 ثم توالى تأسيس الجمعيات التعاونية في العراق وحتى ثورة تموز 1958 بلغ عدد التعاونيات الزراعية (16) تعاونية. وساد الحركة التعاونية ضعف أداء الاتحادات المركزية والترابط بين الأصناف التعاونية وعمليات التسويق التعاوني، وضعف دور الدولة ومديرية التعاون العامة. وكانت (فرق العونة الموسمية لفقراء الفلاحين) هي أبسط أشكال التعاون في انتهاج خلال مواسم الحراثة والشتال والحصاد.

## المرحلة الثانية (1958-1970):

تم تشريع قانون الجمعيات الفلاحية رقم (139) لسنة 1959، وارتفع عدد الجمعيات التعاونية الزراعية حتى تموز 1968 إلى (436) جمعية، وارتفع في هذه الفترة عدد التعاونيات الاستهلاكية عموماً، نتيجة زيادة التنظيمات الفلاحية حصافة ووعيا وتخطيطا **وبدأت تتحول إلى البديل الموضوعي للروابط العشائرية.**

## المرحلة الثالثة (1971-1980):

تأسست الجمعيات الفلاحية التعاونية بموجب القانون رقم (117) لسنة 1970 داخل **أراضي الإصلاح الزراعي، رافقها تأسيس مزارع الدولة والمزارع الجماعية والجمعيات المتخصصة** الأخرى بهدف تقليص الاستغلال الطبقي المسلط على سكان الريف وتحسين الخدمات المقدمة للفلاحين وتعبئتهم وتوجيههم وتنظيمهم. وجاء قانون الجمعيات الفلاحية التعاونية رقم **(43) لسنة 1977 الخطوة** المتقدمة على اكتساب هذه الجمعيات الشخصية المعنوية بعد 20 عاماً من خبرة العمل التعاوني الزراعي. وازداد عدد التعاونيات الزراعية من (831) تعاونية عام 1971 إلى (1933) تعاونية حتى عام 1979، وعدد الأعضاء من (129588) إلى (357063) فلاحاً ومساحة منطقة عمل التعاونيات بمقدار (6) أضعاف خلال نفس الفترة. وفي نفس الفترة ازداد عدد المزارع الجماعية من (6) إلى (77) وعدد أعضائها من (490) إلى (7592) والمساحة الكلية من (24160) إلى (714176) دونم.



## المرحلة الرابعة (1981-2003):

**بعد بيع وتأجير** الأراضي الزراعية والحقول والدواجن وأسواق الخضر وعلاوي الأسماك والخضروات وغيرها من موجودات القطاعين العام والتعاوني في **عام 1981**، انخفض عدد التعاونيات من (1635) تعاونية وعدد أعضائها (23109) عضواً عام 1975 إلى (713) تعاونية نهاية عام 1988. وهبط عدد المزارع الجماعية من (79) إلى (7) والتعاونيات المتخصصة من (173) إلى (52) وتهاوي الإقراض للتعاونيات التي يقدمها المصرف الزراعي من (21.5) مليون دينار عام 1985 إلى (91) ألف دينار عام 1988. كما ألغت الإصلاحات التي تم تشريعها عام 1983 الربط بين منح الأراضي الزراعية وانضمام للتعاونيات وتوجهت سياسة الدولة إلى **تشجيع الرأسمال الخاص ورؤوس الأموال العربية** استثمارها في العراق عبر سن قوانين مثل القانون رقم (35) لسنة 1983 قانون إيجار أراضي الإصلاح الزراعي للأفراد والشركات والقانون رقم (32) لسنة 1986 قانون بيع وإيجار أموال الدولة. كما صدر القانون رقم (56) **لسنة 2002 الذي نص على** طوعية انتماء وانسحاب من الجمعية التعاونية بعدما كان ذلك ملزماً بموجب القانون رقم (43) لسنة 1977.

## المرحلة الخامسة ما بعد عام 2003:

تلقت الحركة التعاونية ضربة موجعة بعد العام 2003 عندما صدر قرار مجلس الحكم رقم (3) في 7/1/2004 الذي تقرر بموجبه حل كافة الإدارات والمجالس المؤقتة للانتخابات والجمعيات، رغم أن هذا الاتحاد معني بالقطاع التجاري والسلع الاستهلاكية، وعلى الرغم من التراجع عن هذا القرار حقاً إلا أن الاتحاد العام للتعاون العراقي ظل مجمداً إلى أن قررت الحكومة العراقية في العام 2004 عدم اعتبار الاتحاد التعاوني من الكيانات المنحلة وتخويل لجنة وزارية للإشراف على نشاطه وإعماله، من حيث إجراء انتخابات لإدارتها لتكييف وضعها وفق قانون **المنظمات غير الحكومية رقم (12) لسنة 2010**. وبلغ عدد الجمعيات الفلاحية التعاونية (892) جمعية وعدد أعضائها (220675) عضواً خلال عام 2015 (ملحق 2).

## دور الجمعيات الفلاحية التعاونية في العراق Agricultural cooperative associations role in Iraq

يتجلى دور الجمعيات التعاونية في العراق والمقامة على الأسس السياسية والخدمية والتابعة في معظمها إلى اتحاد العام للجمعيات الفلاحية بما يلي:

1. المساعدة في توفير وتوزيع مستلزمات الإنتاج الزراعي والخدمات الساندة لها.
2. المشاركة في حملات الاستزراع والحصاد والتسويق.
3. مساعدة الدولة في حماية البنى التحتية في الريف, مثل صيانة قنوات الإرواء والمبازل والسدود.
4. مساعدة الأجهزة المختصة في دوائر الري في مجالات توزيع وتقنين مياه الري .
5. إقامة الندوات واللقاءات والزيارات الميدانية لتجمعات الفلاحين والمزارعين ومساعدتهم على تذليل الصعوبات والمعوقات التي تحيط بالمهنة الزراعية.

## أهداف الجمعية الفلاحية التعاونية Objectives of agricultural cooperative association

لقد حدد قانون الجمعيات الفلاحية التعاونية رقم 56 لسنة 2002 أهداف الجمعية التعاونية بما يلي:

1. العمل على زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته.
2. تعميق الوعي التعاوني والمهني للأعضاء لتطوير وزيادة الإنتاج والإنتاجية وإيضاح انعكاسات ذلك على صعيد  
الارتقاء بالواقع الزراعي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والصحي والمعاشي لهم.
3. بناء وترسيخ علاقات التعاون بين الأعضاء وتوعيتهم بمضامين القوانين والأنظمة المتعلقة بتطوير الريف  
والتنمية الزراعية وترسيخ المبادئ الديمقراطية في العمل والإنتاج.
4. تنفيذ خطط الدولة في تنظيم زراعة الأرض والنشاطات الزراعية الأخرى بالتنسيق مع الأجهزة المختصة.
5. تعميق مفهوم التطور الزراعي وعلاقته بالأمن الغذائي وتعميم استخدام الأساليب العلمية الحديثة في الزراعة.
6. القيام بالمشاريع الزراعية التعاونية لمصلحتها ومصلحة أعضائها ومصلحة القطاع الزراعي ضمن خطط الدولة  
وسياستها الزراعية العامة.

7. دعم ونشر الصناعات الريفية وتصنيع المنتجات النباتية والحيوانية.
8. تأهيل وتدريب الفلاحين وعمال الزراعة وتشجيع عمليات التوفير واستثمار المدخرات في النشاطات الزراعية.
9. تملك واستئجار المنشآت والمكائن والآلات الزراعية وتسهيل عمليات الإنتاج وتحسينها.
10. الإسهام في مكافحة الآفات والأمراض النباتية والحيوانية في منطقة عملها، بالتعاون مع الأجهزة المختصة.
11. العمل على توفير وسائل الإنتاج الزراعي، وتنظيم استخدامها فرديا وجماعيا، والحصول على القروض العينية والنقدية، وتوفير مستلزمات التسويق التعاوني.
12. الإسهام في تنظيم عمليات الري وصيانة الجداول والمبازل التي تقع على عاتق المنتفعين من أعضاء الجمعية بالتنسيق مع الجهات المختصة.

## المعوقات التي تواجه عمل الجمعيات الفلاحية التعاونية في العراق Constraints facing agricultural cooperative associations work in Iraq

واجهت هذه الجمعيات كثيراً من العقبات والمشاكل, يمكن أجمالها بما يلي:

1. ارتباط كثير من أعضاء الجمعيات في بعض المناطق بالتجار, ومحاولة التجار وغيرهم من الوسطاء عرقلة أعمال الجمعيات والأضرار بها وإضعاف مركزها, لأنها تمثل مصدر خطر وتهديداً لمصالحهم الاحتكارية.
2. قلة الوعي التعاوني بين الفلاحين, وعدم تفهمهم فكرة الإنتاج والتسويق التعاوني, وما يهدف إليه وعدم ولاءهم لجمعياتهم.
3. قلة رأس مال الجمعية التعاونية, أو قلة عدد أعضائها, انعكس على قلة النشاط التسويقي بالدرجة الأساس لدى الجمعية.
4. افتقار الجمعيات التعاونية للملاك الإداري والمحاسبي الجيد القادر على ممارسة النشاط التسويقي للجمعية.

5. جمود بعض الجمعيات وتأديتها للأعمال التقليدية فقط وقلة الإشراف عليها.
6. قلة مستلزمات العمل الأساسية في الجمعيات التعاونية (كالمخازن والمسقفات والموازن الجسرية والميكانيكية المتنقلة والأبنية الضرورية للعمل وغيرها من المستلزمات الأخرى).
7. قلة القروض التسويقية والإنتاجية المقدمة للمزارعين والمنتجين, يؤدي إلى لجوئهم وتهربهم من التسويق التعاوني, واللجوء للتسويق عن طريق القطاع الخاص.
8. غياب قاعدة البيانات والمعدومات المتصلة بالجمعيات التعاونية
9. غياب معايير تقييم أداء الجمعيات التعاونية الزراعية

## مقترحات لتطوير عمل الجمعيات الفلاحية التعاونية

يمكن تطوير عمل الجمعيات الفلاحية التعاونية الزراعية في العراق وتعزيز دورها في زيادة الإنتاج والإنتاجية الزراعية ورفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي للأسر الريفية من خلال ما يلي:

1. سن القوانين والتشريعات التي تساعد على التعاون وزيادة مساهمته في اعمار والتنمية في الريف.
2. تشجيع تأسيس التعاونيات الزراعية على أسس اقتصادية وأفكار إدارية جديدة لإقامة المشاريع الزراعية الكبرى واعتماد مبدأ التخصصية في تأسيسها.
3. العمل على رفع الإنتاجية كما ونوعا ورفع مستوى الاستفادة من نتائج البحوث الزراعية.
4. تقديم التسهيلات للجمعيات الفلاحية التعاونية ومنحها الأولوية في الحصول على الخدمات الأساسية التي تقدمها وزارة الزراعة للفلاحين والمزارعين في مجال المحروقات والبذور والمبيدات والخدمات الأساسية الأخرى.
5. تحقيق انسجام مع حاجة الأسواق الحديثة بولوج الميادين المكتملة للإنتاج الزراعي مثل الفرز والتعبئة والتغليف للمحاصيل الزراعية.
6. خفض تكاليف الإنتاج عبر زيادة التنظيم والتنسيق بين الجمعيات التعاونية والمؤسسات التسويقية.



ملحق (1). التشريعات التي تتعلق بالحركة التعاونية في العراق

التشريع	السنة
تشبيد القرى الحديثة وفق المرسوم رقم (70)	1936
تأسيس أول جمعية تعاونية استهلاكية في العراق في مزرعة الزعفرانية بمبادرة من بعض الموظفين	1937
صدور قانون حركة التعاون والجمعيات التعاونية رقم (27)	1944
تأسيس أول جمعية تعاونية زراعية بموجب القانون في منطقة الدورة قرب بغداد	1946
تأسيس الحكومة دائمة للتعاون ، الحقت بوزارة الاقتصاد وتحولت فيما بعد إلى مديريةية الحقت بوزارة الشؤون الاجتماعية	
تأسيس البنك التسليفي التعاوني	1956
قانون الإصلاح الزراعي رقم 30	1958
بلغ عدد الجمعيات التعاونية (132) جمعية حتى عام 1958 ضمت (70) جمعية سكنية و(21) جمعية تسليفية و(31) جمعية استهلاكية و(10) جمعيات زراعية	1958
صدور قانون جديد للتعاون رقم (73)	1959
صدور قانون اتحاد الجمعيات الفلاحية رقم (139)	1959
قانون المصرف التعاوني رقم (163)	1959
تأسيس المجلس الزراعي الأعلى وفق المرسوم رقم (116)	1970
قانون الإصلاح الزراعي رقم (117)	1970
صدور قانون التعاون رقم (202)	1970
تمليك الجمعيات الفلاحية الآلات والمكائن الزراعية وفق المرسوم رقم (39)	1971
معالجة التعاونيات الزراعية وفق المرسوم رقم (49)	1972
تنظيم الملكية الزراعية في كردستان وفق القانون (90)	1975
قانون الجمعيات الفلاحية وفق المرسوم رقم (43)	1977
قانون إيجار الأراضي الزراعية للأفراد والشركات رقم (35)	1983
قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32)	1986
قانون الجمعيات الفلاحية التعاونية رقم (56)	2002
قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12)	2010

ملحق (2). أعداد الجمعيات الفلاحية موزعة حسب المحافظات لغاية شهر آذار 2015

المحافظات	عدد الجمعيات	عدد الأعضاء	تخصص الجمعية	عددها	عدد أعضائها
بغداد	154	17756	تربية حيوانات	2	450
			بستنة	1	600
البصرة	32	13294	صيد وتربية اسماك	1	814
واسط	60	16561	بستنة	2	400
النجف	24	7568	خضر	1	200
بابل	86	21872			
ميسان	43	7003			
القادسية	42	10597	تربية حيوانات	1	10
			مكننة زراعية	1	11
الأنبار	94	7668	صيد وتربية اسماك	1	51
			تربية حيوانات	1	80
ديالى	90	13106	تربية حيوانات	2	313
			بستنة	15	1171
			خضر	1	32
ذي قار	67	13595			
كركوك	21	11835			
كربلاء	30	4326			
نينوى	48	27518			
المتنى	12	5575			
صلاح الدين	89	42401	صيد وتربية اسماك	2	150
			بستنة	1	250
المحمهء	892	220675			