دور سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي في العراق الاشكاليات والحلول

م. د. ضياء عباس علي
dhyaa.a@uokirkuk.edu.iq
كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة كركوك
م. د. حسين طلال مال الله
كلية القانون والعلوم السياسية/ جامعة كركوك

The role of the administrative control authority in protecting food security in Iraq

Dr. Dheyaa Abbas Ali
College of Law and Political Science/University of Kirkuk
Dr. Hussein Talal Malallah
College of Law and Political Science/University of Kirkuk

الملخص

يعد الامن الغذائي جزءً مهماً وفعالاً في تحقيق الامن القومي للدولة وذات قوة في بناء الدولة، فقضية الامن الغذائي تأتي في مقدمة المسائل التي تسعى الدولة لتوفيره وبشكل دائم ، فالأمن الغذائي يعد قاعدة اساسية للنهوض والتقدم، اذ ان المجتمعات الإنسانية لا تستطيع ان تحقق اهدافها التنموية وهي معرضة لعدم الاستقرار، ويهدف الامن الغذائي الى زيادة القدرات الخاصة بالتنافس والانتاج من اجل الوصول الى الاكتفاء الذاتي في الحصول على المواد الغذائية واستهلاكها لأن العجز في انتاج المواد الغذائية وعدم القدرة على تغطية حاجات السكان الاستهلاكية وتدني مستوى الاكتفاء الذاتي الغذائي يعد من اهم مظاهر انعدام الامن الغذائي.

وعليه لابد من تحديد مفهوم الامن الغذائي وبيان اهميته بالنسبة للدولة والمواطنين وبيان اهم العوامل المؤثرة فيه والتي اذا ما تحققت تؤدي الى حدوث مشاكل اقتصادية واجتماعية وسياسية في المجتمع وتؤدي الى حدوث خلل في النظام العام.

كما لابد من بيان ماهية الوسائل التي يمكن اللجوء اليها من قبل سلطات الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي والتي قد تكون عبارة عن وسائل قانونية كالقرارات الادارية التنظيمية والقرارات الادارية الفردية وقد تكون وسائل ردعية تلجأ فيها سلطات الضبط الاداري الى استخدام القوة والقسر للمحافظة على المصالح العليا للمجتمع، وتكمن مشكلة البحث في بيان مدى استطاعة التشريع العادي أو الفرعي أو الاجراءات الضبطية التي تمارسها الادارة في الحفاظ على الأمن الغذائي واستمراره والمحافظة عليه.

وبناءً على ما سبق فقد ارتأينا البحث في هذا الموضوع الحيوي والمهم من خلال تقسيمه الى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الامن الغذائي واهميته والعوامل المؤثرة فيه أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة وسائل سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي

الكلمات المفتاحية: الضبط الاداري ، الامن الغذائي، وسائل الضبط الاداري، التشريع، معوقات الامن الغذائي، القرارات الادارية.

Abstract

Food security is an important and effective part in achieving the national security of the state, and it is powerful in building the state. Vulnerable to instability, food security aims to increase the capabilities of competition and production in order to reach self-sufficiency in obtaining and consuming food, because the deficit in food production and the inability to cover the population's consumption needs and the low level of food self-sufficiency are among the most important manifestations of food insecurity accordingly.

it is necessary to define the concept of food security and explain its importance to the state and citizens, and to indicate the most important factors affecting it, which, if achieved, lead to the occurrence of economic, social and political problems in society and lead to an imbalance in the public order.

It must also be clarified what are the means that can be resorted to by the administrative control authorities in protecting food security, which may be legal means such as organizational administrative decisions and individual administrative decisions, and they may be deterrent means in which the administrative control authorities resort to the use of force and coercion to preserve the higher interests of society The problem of the research lies in showing the extent to which the ordinary or subsidiary legislation or the control measures practiced by the administration are able to maintain and maintain food security.

Based on the foregoing, we decided to research this vital and important topic by dividing it into two sections. In the first section, we dealt with the concept of food security, its importance and the factors affecting it. The second topic was devoted to studying the means of the administrative control authority in protecting food security.

Keywords: Administrative control , food security , means of administrative control, legislation , food security obstacles , administrative decisions.

المقدمة

يهدف الضبط الاداري كسلطة تستخدمها الادارة من خلال ممارستها لوظيفتها الى حماية لنظام العام بجميع عناصره ومدلولاته، ويعد الامن الغذائي جزء لا يتجزأ من تلك الاهداف ومما لا شك فيه ان الامن الغذائي يعد من اهم القضايا في الوقت الحاضر سواء في العالم بصورة عامة وفي العراق بصورة خاصة، كون أن العراق من الدول التي تواجه أزمة في الغذاء على الرغم من الامكانيات الكبيرة له في مختلف المجالات، وقد وصل العراق الآن الى حافة العجز الغذائي من خلال اعتماده على الاستيراد لمختلف السلع الغذائية، وبالتالي انعدام تحقيق الأمن الغذائي، أضف الى ذلك مساهمة عوامل عديدة مر بها العراق الى اضعاف أمنه الغذائي كالحروب المتعاقبة والعقوبات الاقتصادية التي كانت مفروضة عليه خلال الفترة المنصرمة، اضافةً الى سوء الادارة وانتشار ظاهرة الفساد الاداري والمالي، كلها عوامل ساهمت في اضعاف الأمن الغذائي وانهياره الامر الذي انعكس سلباً على حياة المواطنين وبشكل كبير اذ ان قضية الأمن الغذائي ليست قضية اقتصادية إنما قضية سياسية واستراتيجية، إذ اصبحت مشكلة الأمن الغذائي مشكلة سياسية وأمنية تهدد أمن الدولة وسيادتها وقوتها، لأنها تعتمد على الخارج بشكل كبير.

أهمية البحث:

تظهر أهمية البحث من خلال بيان دور الأمن الغذائي وتأثيره على عناصر الضبط الاداري التقليدية، وما هي الوسائل التي تستخدمها الادارة في حماية عنصر الامن الغذائي، اذ ان من واجبات الادارة ضمان استمرار عمل المرفق العام دون انقطاع، لذا يتوجب على سلطة الضبط الاداري الحفاظ على الامن الغذائي بصورة مستمرة وليس لوقت محدد، وقد شهد العراق في الأونة الاخيرة تدني الامن الغذائي، الامر الذي يجب معه ايجاد المعالجات التي تتبعها سلطة الضبط الاداري للنهوض بالواقع الغذائي للدولة، اذ لا تكفي فقط اعتماد العراق على النفط بل لا بد من تفعيل القطاعات الاخرى المعطلة كقطاع الزراعة والصناعة، فإذا لم يكن هناك اطمئنان غذائي فإن ذلك سوف يهدد كيان الدولة، فيجب توافر الامدادات الكافية للغذاء نوعاً وكماً لتحقيق الاستقرار.

أهداف البحث

يهدف البحث الى بيان ما يلي

١. مفهوم الامن الغذائي باعتباره جزءاً رئيسياً من الامن القومي والوطني.
٢. بيان العوامل المؤثرة على الامن الغذائي.
٣. ماهية الوسائل المستخدمة من قبل سلطة الضبط الاداري لحماية الامن الغذائي.
٤. السلطة المختصة بتحقيق الامن الغذائي.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في الوقوف على مدى استطاعة التشريع الدستوري والتشريع العادي والفرعي في العراق من وضع الحلول لمشكلة الأمن الغذائي من خلال ايراد نصوص من شأنها المحافظة على الأمن الغذائي من الانهيار والى أي مدى ساهمت السلطة المختصة بالتشريع في العراق والمتمثلة بمجلس النواب في سن قانون لدعم الامن الغذائي وتوفير ارضية للسلطات الاخرى المختصة بتطبيقها على أرض الواقع وهل يمكن للوسائل المتاحة التي تستخدمها سلطات الضبط الاداري من تحقيق حماية الامن الغذائي.

منهجية البحث:

سوف يعتمد هذا البحث على المنهج الاستقرائي ودراسة الحالة بالإضافة الى المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص والاحكام المتعلقة بالأمن الغذائي.

هيكلية البحث:

سوف نقوم بتقسيم هذا البحث الى مبحثين سنتناول في المبحث الاول بيان مفهوم الأمن الغذائي وأهميته والعوامل المؤثرة فيه. أما المبحث الثاني فسنخصصه لبيان وسائل سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي.

المبحث الاول

مفهوم الامن الغذائي واهميته والعوامل المؤثرة فيه

يعد الامن الغذائي شرطاً لازماً لاستقرار الدولة ومقوماتها وأمنها وصيانة وحدتها، فبدونه لا يمكن الحديث عن نظام مستقر ولا مجتمع منعم بالرفاهية، فلابد من معرفة ماهية الأمن الغذائي واهميته والعوامل المختلفة المؤثرة فيه، لذلك سنقسم هذا المبحث الى مطلبين سنتناول في المطلب الاول مفهوم الامن الغذائي واهميته، اما المطلب الثاني فسنخصصه لبيان العوامل المؤثرة في تحقيق الامن الغذائي.

المطلب الاول

مفهوم الامن الغذائي واهميته

سنتناول مفهوم الامن الغذائي ضمن الاطار القانوني ،اذ هناك اختلاف في وجهات النظر حول ايراد تعريف محدد للأمن الغذائي وهناك ايضاً تباين في الآراء التي يرتكز عليها كل اتجاه وتعريف ، وبناءً على ما سبق سنقسم هذا المطلب الى فرعين وكالاتي:-

الفرع الاول

تعريف الامن الغذائي

لم يتضمن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تعريفاً محدداً للأمن الغذائي وانما اكتفى المشرع الدستوري بإيراد إشارات لحق الدولة في توفير الغذاء لمواطنيها، حتى قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم(٢) لسنة ٢٠٢٢ جاء خالياً من الاشارة الى اي تعريف للأمن

الغذائي((١))، فالأمن الغذائي دائما يرتبط بفكرة امكانية حصول الانسان على الغذاء بشكل مستمر ودائم وهذا الامر يقع على عتق سلطة الضبط الاداري المختصة لضمان استمرارية تحقيق الامن الغذائي لكل المواطنين من خلال ما تملكه من وسائل لتحقيق وحماية الامن الغذائي، فالأمن الغذائي مصطلح يشير الى توافر الغذاء للأفراد والمواطنين دون اي نقص، ويعد الامن الغذائي متحققاً فعلاً عندما يكون الفرد لا يخشى الجوع او انه لا يتعرض له ويستخدم كمعيار لمنع حدوث نقص في الغذاء مستقبلاً او انقطاعه نتيجة عوامل عديدة تؤثر عليه وتعتبر خطرة منها الجفاف والحروب وغيرها من المشكلات التي تقف عائقاً في تحقيق الامن الغذائي وحمايته(٢)، بينما ذهب البعض الى تعريفه بأنه" التوصل للاكتفاء الذاتي من الانتاج الغذائي بشقيه النباتي والحيواني وعلى الاقل للمنتجات الاستراتيجية منه، وضمان حد ادنى من احتياجات المواطنين الغذائية الضرورية بانتظام وبسعر مناسب، وضرورة ايجاد خزين احتياطي من الامدادات الغذائية لضمان الاستقلال السياسي والاقتصادي لأي دولة ، وفي حالة عجز الدولة عن تحقيق الخزين المذكور يمكن سد النقص عن طريق الاستيراد دون التعرض لأي ضغوط خارجية مهما كان نوعها"(٣).

وعرفه البعض الاخر بأنه" قدرة المجتمع على توفير احتياجات التغذية الاساسية لأفراد الشعب وضمان حد ادنى من تلك الاحتياجات"(٤)، وقد وردت تعريفات عديدة للأمن الغذائي من قبل منظمات ولجان الاغذية والامن الغذائي والصحي العالمية(٥).

وقد ورد مصطلح الامن الغذائي في القران الكريم اذ جاء في قوله تعالى((**وَإِذْ قَالَ إِبْرَاهِيمُ رَبِّ اجْعَلْ هَٰذَا بَلَدًا آمِنًا وَارْزُقْ أَهْلَهُ مِنَ الثَّمَرَاتِ مَنْ آمَنَ مِنْهُم بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ**))(٦)، وقد اشار العديد من العلماء المتخصصين بالتفسير ان دلالة الآية تشير الى دعاء النبي ابراهيم لذريته بالأمن ورغد العيش وتوافر الغذاء والماء حيث كانت مكة المكرمة تعاني من شحة المياه وقلة النبات بوصفها اهم اسس الامن الغذائي آنذاك(٧).

يتضح مما سبق من تعاريف وكدور مهم على عاتق سلطة الضبط الاداري في حماية الامن الغذائي بأن تحقيق الامن الغذائي هو التزام يقع على عاتق الدولة وبكافة مؤسساتها من توفير الامن الغذائي لأبنائها وبما يضمن استمرار الحياة لهم وان يكون هذا الغذاء ذات طبيعة صحية سليمة وبشكل مستمر ودائم وغير متقطع وان ذلك لا يتم الا من خلال تخطيط استراتيجي فعال واعداد موازنة فعالة تتضمن الايرادات الحقيقية التي من شأنها ان تساعد على توفير الغذاء(٨).

ومن خلال ما سبق يمكن ان نعرف الامن الغذائي بأنه((الوسائل والاساليب التي تضعها سلطة الضبط الاداري لضمان توفير الامن الغذائي بشكل مستمر ودائم لضمان استمرار سير المرافق العامة وتوفير الاحتياجات اللازمة للمواد الغذائية ورفع المستوى المعاشي للمواطنين على النحو الذي يحقق الاكتفاء الذاتي للجميع سواء على صعيد المنتوج المحلي ام على صعيد الاستيراد الخارجي)).

الفرع الثاني

اهمية الامن الغذائي

تعد قضية الامن الغذائي جزءً لا يتجزأ من قضايا الامن الوطني لأي دولة ، فهو جزء اساسي من الامن الوطني القومي، فإذا لم يكن هناك اطمئنان غذائي فالدولة ستكون في خطر ، فعلى الدولة ان تضمن امدادات كافية من الغذاء نوعاً وكماً وتحقيق اكبر قدر من الاستقرار في تدفق السلع الغذائية(٩)، فالأمن الوطني يقترن بالجوانب المادية المنظورة، ويعد القوة الحقيقية التي تربط بها كافة الميادين الاخرى الفاعلة في حياة الامم، فالأمن الحقيقي ينبع من خلال معرفتها بمصادر قوتها في كافة المجالات، وثم الاسهام في تنمية القدرات بالشكل الذي تتطلبه مستلزمات الوجود الذاتي(١٠)، وتكمن اهمية الامن الغذائي في قدرة سلطة الضبط الاداري المختصة على التحكم بمتطلبات المعيشة للمجتمع، وفي كل الظروف تزامناً مع قدرتها على توفير متطلبات الطاقة بالظروف ذاتها، لأن الامن الغذائي يمثل شرطاً من شروط

---

(١) جاء في الاسباب الموجبة لقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي ((بغية تحقيق الامن الغذائي وتخفيف حد الفقر وتحقيق الاستقرار المالي في ظل التطورات العالمية الطارئة والاستمرار بتقديم الخدمات للمواطنين والارتقاء بالمستوى المعيشي لهم بعد انتهاء نفاذ قانون الموازنة وخلق فرص العمل وتعظيم استفادة العراقيين من موارد الدولة ودفع عجلة التنمية واستئناف المشروعات المتوقفة والمتلكئة بسبب عدم التمويل والسير بالمشروعات ذات الاهمية شرع هذا القانون)).

(٢) ينظر: جنان محمد فخري حسن الشمري، الامن الغذائي في العراق، المشكلات والحلول، بحث منشور في مجلة دراسات تربوية، العدد ٤٦ ، السنة ٢٠١٩، ص٤٨.

(٣) ينظر: عباس فاضل السعدي، الامن الغذائي في العراق ، الواقع والطموح، دار الحكمة للطباعة، بغداد، ١٩٩٠، ص٩.

(٤) ينظر: محمد السيد عبد السلام، المتغيرات الاقتصادية للأمن الغذائي في العراق والفقر في الوطن العربي، اشكالية الوضع الراهن ومأزق المستقبل، بيت الحكمة للطباعة، ١٩٩٩، ص١٦.

(٥) عرفت منظمة الاغذية والزراعة الدولية الامن الغذائي بأنه" القدرة على توفير احتياطي عالمي من السلع الغذائية مع ضمان حد ادنى بشكل منضم" وعرفت منظمة الصحة العالمية الامن الغذائي بأنه" تأمين جميع الظروف والمعايير الضرورة خلال عملية انتاج وتصنيع واعداد الغذاء اللازمة لضمان ان يكون الغذاء امناً وموثوق به صحياً وملائماً للأستهلاك البشري"، اما لجنة الامن الغذائي العالمي فقد عرفته بأنه" تمتع كافة البشر في جميع الاوقات بغرض الحصول من الناحيتين المادية والاقتصادية على اغذية كافية وسليمة ومغذية تلبي حاجتهم الغذائية تتناسب مع اذواقهم الغذائية كي يعيشوا حياة توفر لهم الصحة والنشاط" اما المنظمة العربية للتنمية والزراعة فقد عرفته بأنه" توفير الغذاء بالكمية والنوع اللازمتين للنشاط والحيوية بصورة مستمرة لكل افراد الامة اعتماداً على الانتاج المحلي ام لا او على اساس الميزة النسبية لإنتاج السلع الغذائية لكل قطر واتاحته للمواطنين بالأسعار التي تتناسب مع دخولهم وامكانياتهم المادية" للمزيد ينظر:د. مثيم مناف كاظم، التنظيم الدستوري للأمن الغذائي في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد٤، السنة ١٠، ٢٠١٨، ص٣٦٤-٣٦٥.

(٦) سورة البقرة، الآية رقم ١٢٦.

(٧) ينظر: د. ميثم مناف كاظم، المصدر السابق، ص٣٦٢.

(٨) ينظر: د. سناء محمد سدخان، دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الامن الغذائي، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩، ص٢٣٢.

(٩) ينظر: د. رضا عبد الجبار الشمري ، التحديات التي تواجه الامن الغذائي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الانسانية، المجلد ١٢، العدد٤، السنة ٢٠٠٩، ص٢٣٥.

(١٠) ينظر: د. اسراء علاء الدين نوري ، ود. حسين علي مكطوف، الامن الغذائي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والتحديات وسبل المعالجة، ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩، ص١٨٣.

السيادة الوطنية للدولة[١]، ويقوم الامن الغذائي على اساس زيادة الجهود الخاصة بالإنتاج للسلع الغذائية والاهتمام بالمحاصيل الزراعية وصناعة المواد الغذائية لعدم اللجوء الى مصادر خارجية وللحد من تفاقمه عبر الاستيراد واصبح لابديل اليوم امام اي بلد وهو يواجه انهيار امنه الغذائي الا العمل على تنمية موارده الغذائية[٢].

وتكمن اهمية الامن الغذائي من خلال عدة حالات تشمل الاتي:-[٣]

١- اتخاذ الاجراءات المالية اللازمة من اجل زيادة متوسط الدخل للأفراد من خلال خلق فرص عمل او تكوين مشاريع تحقق ايرادات او الاهتمام بالصناعات الاستراتيجية التي من شأنها تحقيق الاكتفاء الذاتي لجميع المواطنين ورصد مبالغ في الموازنة من اجل ديمومة هذه المشاريع وتطويرها.

٢- تشجيع الهجرة العكسية من المدنية الى الريف من خلال الدعم المستمر للدولة للمشاريع الزراعية واعادة توزيع قطع الاراضي الزراعية وتقديم الدعم للعوائل المهاجرة من المدنية للريف.

٣- اجراء احصائيات دورية لأعداد السكان في البلد وايجاد قاعدة بيانات متكاملة يتم من خلالها معرفة الاعداد الحقيقة للزيادة السكانية والتي تقابلها زيادة على المواد الغذائية.

٤- الاخذ بنظر الاعتبار الاهتمام بوجود فئات خاصة بالمجتمع كالاجئون والمهاجرين بمعنى ان تكون الاقامة ومنح الجنسية والموافقة على التملك والبيع والشراء بالنسبة للأجانب وفق شروط، اذ من غير العقل ان البلد يعاني من شحة في المواد الغذائية ويتم جلب منافسين لهم اذ ان من شأن ذلك ان يؤثر على سوق العمل ويؤدي الى زيادة البطالة داخل البلد وابناءه على حساب الاجانب.

ويمكن الاعتماد على عدد من الاستراتيجيات والسياسات التي تمارسها سلطة الضبط الاداري في سبيل النهوض بالأمن الغذائي في العراق وتقليص الفجوة او النقص الحاصل في الغذاء اللازم لحياة السكان ومعيشتهم، والتي يمكن بواسطتها تلبية الاحتياجات الضرورية من المصادر الداخلية والتقليل من الاعتماد على الاستيراد من الخارج ويمكن تحديد ذلك بالاتي[٤]:-

اولاً:- بناء قدرات المؤسسات الحكومية لتصبح قادرة في مراقبة وتحليل اتجاهات الامن الغذائي، مع وضع الدولة استراتيجية غذائية تعني بتوجيه الامكانات المتوفرة واستغلالها بشكل عقلاني، بما في ذلك مواردها الطبيعية لأجل تحقيق الاكتفاء الذاتي، وكذلك تقديم المساعدات الغذائية للفئات الاكثر هشاشة لاسيما القاطنين في المناطق السكنية الفقيرة، وبناء القدرات التي تسهم في انشاء شبكة حماية تضمن مراقبة المساعدات الغذائية لشرائح السكان الاكثر هشاشة.

ثانياً"- ضرورة اعداد برنامج متكامل لمكافحة الظواهر المتطرفة والسلبية كالتصحر عن طريق اتخاذ اجراءات متكاملة، تهدف الى معرفة الظروف البيئية والحياتية للمنطقة، فضلاً عن معرفة العوامل الاجتماعية والاقتصادية لها، والعمل في المحافظة على الغطاء النباتي وتحسين ادارة الراعي وعدم الافراط في قطع الاشجار والاستفادة من المياه الجوفية، لأجل تكييف الحيوانات بصورة صحيحة للأعلاف التي تنمو بصورة طبيعية، والتي تعمل في المحافظة على الاعشاب، وتخلق المستلزمات الضرورية في خزن الاعلاف الاحتياطية لاوقات الجفاف.

ثالثاً:- لقيام بمشاريع استثمارية واجراء البحوث والدراسات العلمية التي تأخذ على عاتقها التوسع بزراعة
كافة المساحات الزراعية، لاسيما المحاصيل الاستراتيجية)الحنطة والشعير والرز(لأجل توفير امن غذائي ملائم للسكان ولمختلف الفئات السكانية.

رابعاً:- ضبط اسعار السوق ودعم السلع الغذائية الرئيسة التي تمس حياة المواطن، وتوجيه الوزارات
وخصوصا وزارة النفط الى دعم نمو الامن الغذائي.

خامساً:- تنمية الثروة الحيوانية والمراعي في العراق عن طريق توسيع قاعدة الدراسات العلمية وتشكيل مراكز بحوث للثروة الحيوانية والعلوم البيطرية للوقوف بجدية لحل المشاكل القائمة وتنمية الثروة الحيوانية، وتوسيع رقعة الخدمات الصحية الحيوانية وسد الحاجة المتزايدة الى الثروة الحيوانية من اللقاحات ووضع برنامج للسيطرة على الآفات والامراض الحيوانية والطرائق الفعالة لعلاجها والوقاية منها، اضافة الى تطوير المراعي الطبيعية وفق مشروع متكامل يعتمد اساسا في تحديد المناطق الرعوية واستكمال متطلباته، مما يعمل في توفير الغذاء الكافي للماشية وضرورة انشاء مصنع لإنتاج العلف المركز.

سادساً:- تحسين الوضع المناخي والنباتي والمائي، إذ أن تحسين الوضع المناخي المتطرف يمكن ان يعمل في القضاء على العديد من المشاكل البيئية الخضراء الطبيعية منها والزراعية وغيرها الكثير من الايجابيات ويمكن تحقيق ذلك عن طريق اعتماد تقنيات واساليب علمية حديثة ومتطورة، وتعد تقنية اسقاط الامطار صناعيا احداها، والتي يمكن عن طريقها تقليل الجفاف وزيادة الامطار، ومن ثم ايجاد توازن مائي وربما فائضا مائياً كما ان توفير الغطاء النباتي عوامل وخصائص ايجابية للمناخ والتربة، ومن ثم للنبات نفسه والحيوانات، من حيث ان النبات يعمل على تقليل درجات الحرارة وزيادة الرطوبة والتساقط وتقليل الفواقد المائية بفعل التبخر.

سابعاً:- الاهتمام بمشاريع تنمية الثروة الحيوانية بالطرق العلمية لإنتاج اللحوم والحليب واستخدام التقانة العالمية في انتاج اللحوم البيضاء والبيض والتوسع في بناء تربية الاسماك مع زرع الاصبعيات في المسطحات المائية لتعزيز الامن الغذائي العراقي.

ثامناً:- دعم المنتوجات المحلية ومنع استيراد المنتوجات من دول الجوار، من خلال وضع قوانين الحماية الكمركية، فضلاً عن ذلك اعفاء مدخلات الانتاج الزراعي من الرسوم الكمركية. فضلاً عن تنويع مصادر الاستيراد للمحاصيل الزراعية الاستراتيجية واستيرادها من الدول الاسيوية والافريقية للابتعاد عن الضغوطات السياسية التي تمارسها الدول المنتجة والمتاجرة.

---

[١] ينظر: المصدر نفسه ، الصفحة نفسها.

[٢] ينظر: د. نزار كاظم الخيكاني، و سارة فخري احمد الطالقاني، الامن الغذائي بين التحديات ومتطلبات التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩،ص٤٣٠ .

[٣] ينظر: د. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص٢٣٢-٢٣٣.

[٤] ينظر: حسين سلمان جاسم البغدادي، تحليل واقع الامن الغذائي في العراق وامكانيات تحقيقه، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٦، العدد ٣، السنة ٢٠١٤، ص١٧٨-١٨١ . وكذلك ينظر: د. مثنى فاضل علي ود. علياء حسين سلمان ،دراسة جغرافية لعدد من المؤشرات الطبقية والبشرية المؤثرة في الامن الغذائي في العراق ، بحث منشور في مجلة البحوث الجغرافية، العدد ١٩، السنة ٢٠١٤، ص٢٦٥-٢٦٨.

يتضح مما سبق ان اهمية الأمن الغذائي في اي مجتمع تعد من اهم اولويات الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبذلك يكون الامن الغذائي هو احد مكونات الاستراتيجية للتنمية والواردة ضمن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، والذي ينطوي على العديد من السياسات والبرامج والمشروعات التي من شأنها زيادة في انتاج السلع الغذائية الاساسية، من خلال الاستخدام الامثل للموارد المحلية المتاحة والقضاء على كل صور الفقد والتلف لكل السلع الغذائية الاساسية، وترشيد الاستهلاك وتحسين شروط التبادل التجاري لتلك السلع ومستلزمات انتاجها سواء كانت تصديراً ام استيراداً والمحافظة على التوازن البيئي ومنع التلوث بمختلف صوره واشكاله وذلك في ظل تحقيق اكبر قدر من الاستقلالية وتقليص التبعية الخارجية مستهدفاً بذلك تعزيز هذه السلع الغذائية بكميات ونوعية محسنة واسعار مناسبة[١].

المطلب الثاني

العوامل المؤثرة على تحقيق الامن الغذائي

هناك العديد من العوامل المختلفة التي تؤثر في تحقيق الامن الغذائي واستمراره ولابد لسلطة الضبط الاداري المختصة ان تواجه هذه العوامل من خلال ما تملكه من اساليب عديدة وادوات تمكنها من حماية وتحقيق الامن الغذائي، فهناك جملة من العوامل التي اذا ما تحقق فأنها تشكل تحدياً كبيراً على تحقيق واستقرار الامن الغذائي ، وبناءً عليه سنقسم هذا المطلب الى الافرع الاتية وكالاتي:-

الفرع الاول

العوامل السكانية

يعتبر التزايد في حجم الكثافة السكانية من اهم العوامل التي تؤدي الى ارتفاع وتوسع حجم الازمات الغذائية المرتبطة بالأمن الغذائي في البلد، فعندما يرتفع حجم السكان وبمعدلات نمو كبيرة وبصورة اكبر من تلك المعدلات التي يشهدها الانتاج الزراعي وضمن الفترة الزمنية ذاتها، فأن ذلك سوف يعمل على حدوث اختلالات في مستويات العرض والطلب هذا من جانب ومن جانب اخر فأن لأثر هجرة الافراد من المناطق الريفية وتوجههم الى المدينة وما ينتج عنه من زيادة في حجم التكتلات الجغرافية للأفراد في مناطق معينة وانخفاضها في المناطق الاخرى فأن ذلك سوف يتبعه تراجع في الاداء بالنسبة للقطاع الزراعي في هذه المناطق وعدم مواكبة حجم المتطلبات على المحاصيل الزراعية[٢]، فالأمن الغذائي يقوم على ركنين اساسين هما عدد السكان واشباع حاجتهم الغذائية، فالتزايد السكاني قد يؤدي الى الاقتطاع من الموارد المالية المخصصة الى تطوير وتنمية مشروعات انتاج المواد الغذائية من زراعة وثروة حيوانية وسمكية وغيرها لصالح تغطية الاعداد المتزايدة من السكان خصوصاً في الدول النامية التي تستقطع المبالغ المخصصة للاستثمار ، كما يزيد الاعباء المالية الملقاة على عاتق مؤسسات الدولة، ويحد من جهودها في مجال تخفيض الفجوة الغذائية، فالنمو السكاني غير المتوازن يؤدي الى زيادة معدلات الفقر وانخفاض مستوى دخل كل فردد كما ينتج عنه ارتفاع معدلات الاعالة التي تقدمها الدولة للسكان مع بقاء مستوى انتاج ودخل الافراد ثابتاً او يتجه نحو النقصان بما يرهق كاهل موازنات الدولة والضغط على مشاريع التنمية والتعليم بالإضافة الى عدم قدرة اسواق العمل على استيعاب هذه الزيادة السكانية[٣].

لذلك ندعوا المشرع العراقي الى اتباع اجراءات معنية لتقليل نسمة النمو السكاني في العراق اسوة بدول العالم المتطور اذ تتبع اغلب الدول سياسات خاصة في تحديد النسل[٤].

الفرع الثاني

العوامل السياسية

انعدام الامن الغذائي داخل الدولة له اثار سياسية خطيرة على تلك الدولة ويتحقق ذلك من خلال جانبين الاول يتعلق بسيادة الدولة اذ ان مشكلة توفير الغذاء في الدولة أهمية كبيرة لتحقيق الاستقرار السياسي اذ توفر الامن الغذائي يساعد على توفر الاستقلال السياسي وعدم التبعية في اتخاذ القرار، فالغذاء سلعة غير قابلة للمساومة او الاستغناء من جانب اي طرف على المستوى الدولي[٥]، لذلك يلاحظ ان بعض الدول تلجأ الى استخدام ورقة الامن الغذائي كورقة ضاغطة لتحقيق اجندتها على الدول الاخرى وجعلها في موقع المنفذ لرغباتها وفي شتى المجالات مما جعل الاستقلال الذي تتمتع به تلك الدول محل نظر اذ يعد استقلالاً شكلياً بسبب فقدان اهم مقوماته وهي القدرة على الاشباع، اما الجانب الثاني فهل يتعلق بالواقع المحلي داخل الدولة فتكاد تكون له اثار سياسية وخيمة على نظام الحكم فتقام التظاهرات والاعتصامات والاحتجاجات والتي لربما تؤدي الى قلب نظام الحكم واسقاط القائمين عليه[٦].

---

[١] ينظر: د. اسراء علاء الدين نوري، ود. حسين علي مكطوف، المصدر السابق، ص١٧٨.

[٢] ينظر: مرتضى حسين لفتة البديري، عباس علي جمعة، دراسة تحليلية لمعوقات الامن الغذائي في العراق للمدة من(١٩٨٠- ٢٠١٨) بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١١، العدد٣، السنة ٢٠٢٠، ص١٤٢.

[٣] ينظر: د. ميثم مناف كاظم ، المصدر السابق، ص٣٦٨.=

=معظم التقارير الدولية تشير الى انعدام الامن الغذائي في المناطق التي تعاني من تزايد السكان في الكرة الارضية حيث لايزال يعيش في العالم اكثر من ٨٤٢ مليون نسمة من نقص الغذاء اذ يعيش منهم حوالي ٩٨% في البلدان الاقل تطوراً اي دول العالم الثالث وخصوصاً في دول جنوب الصحراء الافريقي التي تعاني من فقدان الامن الغذائي ومناطق جنوب اسيا حيث تشير التقارير الى عدد الاشخاص الذين غير قادرين على توفير كامل متطلباتهم الغذائية يبلغ حوالي ٢٩٥ مليون نسمة . للمزيد ينظر: د. ميثم مناف كاظم ، المصدر السابق، ص٣٦٩.

وفي العر اق وفي السنوات السابقة قد ازدات نسبة النمو السكاني لتتجاوز ٤١ مليون نسمة وفق بيان لوزارة التخطيط العراقية بعد ام كان التعداد السكاني للبلاد قد وصل الى اكثر من ٣٧ مليون نسمة خلال عام ٢٠١٧. ينظر: الموقع الالكتروني: www.aa.com.tr تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٨

[٤] طبقت دولة الصين قانون رخصة الانجاب بداية عام ١٩٩٧ لعلاج ازمة الزيادات السكانية، واتبعت الهند نظام التعقيم الجماعي لتحديد النسل نظراً لارتفاع عدد السكان بشكل كبير يفوق حتى دولة الصين ، واوزباكستان طبقت قانون التعقيم القسري على السيدات سراً. للمزيد ينظر: مقالة بعنوان ، العالم يكافح الزيادة السكانية بالقوانين، منشورة على الموقع الالكتروني: www.youm7.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/١.

[٥] ينظر: مثيم مناف كاظم، المصدر السابق، ص٣٧٠.

[٦] ينظر: د. سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

لذلك يلاحظ انه في الوقت الحاضر في العراق اتماده بشكل كبير على الخارج من اجل توفير غذائه وتحقيق الامن الغذائي للمواطنين وهذا الامر يشكل مصدر خطر على حاضر ومستقبل الشعب العراقي ، حيث يصبح البلد عرضة للضغوط الدولية التي تمارسها الدول التي تمتلك انتاج وتصدير الغذاء وهي في الغالب دول متقدمة لديها نفوذ وقوة المساواة لجعل الدول تخضع الى ارادتها امام حاجة العراق للغذاء، علماً ان التبعية الغذائية للعالم الخارجي في العراق تصل الى ٨١%[١].

وهذا الامر كان واضحاً من خلال استخدام الغذاء كسلاح ضد العراق عقب اجتياحه للكويت عام ١٩٩٠ حيث اصدر مجلس الامن الدولي قراراً بموجب الفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة والذي يحمل الرقم ٦٦٧ والمتضمن فرض الحصار الاقتصادي الشامل على العراق وذلك بمنعه من استيراد المواد الغذائية والصحية واغلاق كافة المنافذ الحدودية والمطارات واصبح العراق منذ ذلك الوقت دولة محاصرة وخارج التنظيم الدولي ورافق تلك القرارات موت مئات الاف من العراقيين والاخص الاطفال نتيجة لنقص الغذاء وكون العراق يعتمد بصورة شبه كاملة على استيراد الاحتياجات الغذائية على الخارج فقد ادى الحصار الى القضاء على الامن الغذائي من خلال انعدام توفير الغذاء للعراقيين[٢].

الفرع الثالث
العوامل الاقتصادية

ان عدم تحقيق الامن الغذائي يؤدي الى اضعاف البلد اقتصادياً الامر الذي يؤدي الى اثار عكسية تؤثر من خلالها على سيادة الدولة وتجعبها تابعة اقتصادياً الى الدول الكبرى اقتصادياً او الدول ذات الاقتصاديات المزدهرة مما يجعل من هذه الدول الاضعف اقتصادياً وسف تبقى تابعة الى هذه الدول وتتحكم بمصيرها ومصير ابناؤها وتفرض الدولة ما شاءت من القيود وقد تكبلها بالديون الخارجية او القروض الخارجية ذات الفوائد العالية عند تسديد هذه الديون لا بل اكثر من ذلك قد لا تقوم هذه الدول بإقراضها الا في حالة الموافقة على شروطها والتي قد تكون تعسفية لا تستطيع تلك الدول من تنفيذها[٣].

ويلاحظ ان هذا العامل قد اصاب القطاع الزراعي بمختلف فروعه في العراق وعجزه عن تلبية حاجات السكان من السلع الغذائية وخاصة الاستراتيجية منها، بشكل اصبح العراق يدفع مبالغ طائلة من اجل استيرادها من الخارج مما يؤدي الى ثقل الموازنة، حيث انه بدلاً من تخصيص هذه المبالغ من اجل النهوض بالقطاع الزراعي فأن هذه المبالغ تدفع لاستيراد السلع الغذائية، وان الاعتماد على الخارج من اجل توفير السلع الغذائية يجعل البلد يعاني من الانكماش الغذائي، وهو مؤشر يبين مدى تبعية الدول للخارج فأرتفاع هذا المؤشر يعني زيادة تبعية الدول للخارج وانخفاضه يعني العكس ، ودرجة الانكماش هي النسبة المئوية من قيمة الصادرات و الاستيرادات الى الناتج المحلي، وتزداد درجة الانكماش لدة الدول النفطية ومنها العراق وذلك لان صادراته ترتكز على النفط الذي بعد ان يتم تصديره للخارج يعاد تشكيله وتصنيعه ويعاد تصديره الى هذه الدول كسلع استهلاكية يتم دفع اضعاف ثمنها الذي بيعت به والذي له مخاطر كبيرة على الاقتصاد الوطني لان انكشاف العراق على الدول الاخرى سوف يفسح المجال للدول الاخرة التحكم في قراراته الداخلية وطريقة ادارة الحكم[٤].

الفرع الرابع
العوامل الطبيعية

يمكن تعريف العوامل الطبيعية بأنها التي تنشأ وتحدث بسبب الطبيعة دون وجود تأثير مباشر للأنسان في احداثها وهي تشمل كافة التغيرات المناخية كقلة الامطار والتصحر وارتفاع درجات الحرارة[٥]، وتشكل العوامل الطبيعية تحدياً يقوم عليه النشاط الزراعي في العراق، لأن المناطق التي لاتسمح ظروفها المناخية بنمو المحاصيل الزراعية وتنعدم فيها المياه سوف تكون غير صالحة للزراعة، فالعوامل الطبيعية الاثر البالغ في ارتفاع وانخفاض في حجم الانتاج الزراعي ولأي محصول ومدى قدرة هذا المحصول على اشباع الكميات المطلوبة.

لذلك يمكن ان نطرح تساؤلا مفاده هل يمكن للعوامل المناخية الطبيعية ان توثر في تحقيق الامن الغذائي واستمراره في العراق؟

يمكن القول انه من خلال النظرة الى واقع الامن الغذائي في العراق وعلى مدار السنوات السابقة المنصرمة نرى انه هناك العديد من التحديات والمعوقات التي تشكل عائقاً في سبيل تحقيق وحماية الامن الغذائي[٦] وهي بمجملها تحديات تقع على عاتق سلطة الضبط الاداري المختصة بهذا الامر وهي:-

١- وقوع العراق ضمن المناطق الجافة وشبه الجافة جعل اكثر من نصف مساحة اراضي العراق صحراوية، إذ أن التذبذب الواسع في المساحات المزروعة بالمحاصيل الرئيسة كالحنطة والشعير يعود الى تذبذب الامطار من موسم لأخر، وعدم توفر مياه الري بكميات كافية للمساحات الاروائية المزروعة، فضلاً عن التقلبات الكبيرة في درجات الحرارة التي تؤثر في الكميات المنتجة هذا ادى الى تحديد المساحات المزروعة من المحاصيل الزراعية المختلفة، وتأثير تذبذب الامطار الذي ادى الى تقليص المراعي الطبيعية، والتأثير على انتاج واعداد الثروة الحيوانية ومن ثم التأثير المباشر على الامن الغذائي العراقي.

٢- تذبذب كميات الامطار مكانيا وزمانيا وسوء استخدامها واستغلال المناخ منها وهدرها ولاسيما في موسم الصيف، مما ادى الى نقص الموارد المائية التي تأخذ بالتناقص يوما بعد يوم، بسبب السياسة

---

[١] ينظر: د. محمد ناجي محمد الزبيدي و هدى مهدي علي البياتي، القطاع الزراعي وتحقيق الامن الغذائي في العراق، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، المجلد ٧ ، العدد ٢٧، السنة ٢٠١٨، ص٢٠٣.

[٢] ينظر: مثيم مناف كاظم، المصدر السابق، ص٣٧١.

[٣] ينظر: سناء محمد سدخان، المصدر السابق، ص٢٣٦.

[٤] ينظر: حسين سلمان جاسم البغدادي، تحليل واقع الامن الغذائي وامكانات تحقيقه، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٦، العدد٣، السنة ٢٠١٤، ص١٧٢.

[٥] ينظر: د. محمد بن حمد ال شيخ، اقتصاديات الموارد الطبيعية، دار العكيدات للنشر والطباعة، الرياض، ٢٠٠٧، ص١٨١.

[٦] ينظر: اسماء جاسم محمد ، المشكلة الغذائية في العراق التحديات والاثار ، بحث منشور في المجلة العراقية للبحوث، المجلد ٨، العدد١ ، السنة ٢٠١٦، ص٢١٦

المائية للدولة المتشـــاطئة، إذ تعد من اهم العقبات التي تواجه التنمية الزراعية والامن الغذائي، مع احتمال نقص الموارد المائية في نهري دجلة والفرات تزداد مع التغيرات المناخية في العراق، فضلاً عن سياسة الدول المتشاطئة في بناء المشاريع الاروائية والسدود.

٣- وجود مساحات واسعة من الاراضي الزراعية تقدر نسبتها باكثر من ٢٨ % من مساحة اراضي العراق تتأثر بمشكلة الحكومة والتغدق بسبب عدم توفر شبكات المبازل والري وسوء ادارة الموارد المائية وتشغيلها، مما ادى الى فقدان مساحات واسعة من الاراضي الزراعية تقدر باكثر من ٥ % سنويا بسبب الملوحة والتصحر في العراق.

٤- يستورد العراق سنويا كميات كبيرة من مدخلات الانتاج المتمثلة بالبذور المحسنة والاسمدة الكيمياوية والمكائن الزراعية والمواد الكيميائية لعدم امكانية مراكز البحوث الزراعية في توفير مدخلات الانتاج الزراعي في العراق.

٥- هناك انخفاض في اعداد الثروة الحيوانية ومن ثم الانتاج الحيواني على مستوى المحافظات والعراق، نتيجة تقليص مساحات المراعي الطبيعية، ومن ثم انخفاض اعداد الثروة الحيوانية، وبالتالي عدم تأمين الاكتفاء الذاتي من الانتاج الحيواني وتأمينه.

٦- حجم التخصيصات المالية الموجهة للقطاع الزراعي قليلة، فضلاً عن انخفاض القروض الزراعية المقدمة للمزارعين للنهوض بالواقع الزراعي، فضلاً عن انخفاض انتاجية العامل الزراعي ونقص خبراته ومؤهلاته العلمية، اضافة الى عدم الاهتمام وتنمية الريف العراقي، ومن ثم الهجرة الى المدينة وانتشار الفقر ونقص مدخلات الانتاج الزراعي ومن ثم زيادة اعداد غير الأمنين غذائيا في الريف العراقي.

٧- على الرغم من صياغة سياسة زراعية لتأمين الامن الغذائي من قبل الحكومات المتعاقبة، الا انها فشلت نتيجة سوء استغلال الموارد الطبيعية والبشرية المتاحة في الانتاج النباتي والحيواني وسوء مستوى التخطيط الاستراتيجي للقطاع الزراعي، إذ أتسم غالبا بالفردية ولم يتعامل مع الواقع في انتاج الغذاء في العراق ومواجهة عجز الامن الغذائي وتداعيات هذا العجز في المستقبل، فضلاً عن اتخاذ الكثير من القرارات التي لم تغير من الواقع في شيء من هدر في الاموال والموارد، فضلاً عن هدر الموارد الطبيعية لتنمية غير مستدامة مما يهدد حقوق الاجيال القادمة لتحقيق الامن الغذائي في العراق.

يتضح مما سبق وبعد ملاحظة مدى تأثير العوامل الطبيعية على تحقيق الامن الغذائي في العراق اذ يتضح لنا انخفاض في انتاج المواد والسلع الغذائية داخل البلد والاعتماد الشبه كلي على الاستيراد، ولضمان تقوية وتعزيز الامن الغذائي لابد من اعتماد الحلول الاتية [١]:-

١- الاستثمار الاصلح للمياه العذبة وخصوصا المتدفقة من نهري دجلة والفرات عبر اقامة سدود اضافية لخزن المياه والاستفادة منها اوقات الشحه وخصوصا في المناطق الجنوبية وانشاء خزانات مائية للاستفادة من مياه الامطار التي تتساقط في فصل الشتاء لأجل خزنها والاستفادة منها في فصل الصيف.

٢- الاستمرار في معالجة التربة والتصدي الى مشاكل التصحر عبر تكثيف المساحات الخضراء بالقرب من المناطق الصحراوية لصد زحف الكثبان الرملية على المناطق الزراعية التي تساهم في انتاج المواد الغذائية للسكان .

٣- وضع خطة متكاملة لتعزيز الزراعة في المناطق الصحراوية بالاستفادة من المياه الجوفية بما يساهم بزيادة انتاج المواد الزراعية على نحو يحقق الاشباع الذاتي لاحتياجات السكان اسوة ببعض الدول الاقليمية.

٤- إعادة صياغة استراتيجية الامن الغذائي بما يضمن تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة (عمالة، ارض، مياه، مراعي،...الخ) بحيث تعمل على رفع الإنتاجية الزراعية ، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية والقدرة التنافسية وضرورة الوصول الى اتفاق مع دول المنبع لنهري دجلة والفرات وروافدهما تركيا وسوريا وايران لقسمة المياه، وذلك لضمان توفرها بصورة مستمرة[٢].

المبحث الثاني

وسائل سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي

لابد من وجود وسائل واليات تستطيع من خلالها سلطات الضبط الاداري في تحقيق اهدافها في حماية النظام العام والمحافظة عليه وهذه الوسائل عديدة تلجأ اليها الإدارة بحسب الظروف التي تتطلب تطبق وسيلة دون غيرها وفي مجل دور سلطات الضبط الاداري في حماية الامن الغذائي نلاحظ أنها تلجأ الى وسائل مختلفة سنحاول تسليط الضوء عليها من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين سنتنول في المطلب الاول الوسائل القانونية أما المطلب الثاني فسنخصصه لدراسة الوسائل الردعية

المطلب الأول

الوسائل القانونية

تعد الوسائل القانونية من أهم هي الوسائل والتي تعتبر المعتادة التي تعتمدها سلطات الضبط الاداري وتستند عليها في تحقيق اهدافها من خلال اللجوء الى التشريع والاعتماد على النصوص القانونية في القيام بإجراءاتها وهذه الوسائل قد تكون على شكل قرارات ادارية تنظيمية أو قرارات إدارية فردية وسنحاول بيان ذلك تباعاً.

الفرع الأول

القرارات الادارية التنظيمية

تعد القرارات الادارية التنظيمية اعمال قانونية تنظيمية يتعلق موضوعها بمركز قانوني عام ، مثل اللوائح الخاصة بتنظيم أمر معين كمراقبة الأغذية وقوت الافراد أو الحفاظ على الصحة العامة، وما الى ذلك من الاعمال.

---

[١] د. ميثم مناف كاظم، المصدر السابق، ص٣٧٤.

[٢] ينظر: ابراهيم حربي ابراهيم، سياسة الامن الغذائي في العراق التحديات والحلول، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٧، السنة ٢٠١٦، ص٢٢٨.

ومن القرارات التنظيمية لوائح الضـــبط الإداري التي هي عبارة عن قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام للدولة بعناصـره الثلاث الامن العام والصـحة العامة والسـكينة العامة أو تتضـمن أيضـا تقييداً مدروسـاً وهادفاً لحريات الأفراد في سـبيل تحقيق أغراض الضبط الإداري.

وتعد أحد أهم أساليب الضبط الإداري وأقدرها في حماية النظام العام وقد تتضمن حظر أو منع القيام بإجراء عمل معين.

ويقصـد بالحظر أن تتضـمن لوائح الضـبط منعا عن إجراء معين أو مزاولة نشـاط معين منعاً كاملا(مطلقا) أو جزئياً، والأصـل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لأن فيه طلب إلغاء الحريات الفردية فيكون غير مشـروع، و تكون اللائحة معرضـة للإلغاء عند الطعن فيها أمام القضاء الإداري، كما بالإمكان أن يجيز القضاء استثناءً الحظر الكامل لنشاط معين عندما يشكل إخلالا بالنظام العام والآداب العامة

الهدف من الحظر هو تحقيق قصـد عام يعود بالنفع على جميع الأفراد في المجتمع وقد يكون على شـكل الإذن المسـبق أو الترخيص أي ضـرورة الحصـول على إذن مسبق من جهة الإدارة قبل مزاولة النشـاط أو القيام بعمل معين، ومن الضـروري أن يشـترط القانون المنظم للحرية المتعلقة بذلك النشـاط أو العمل، الحصـول على هذا الإذن المسبق، حيث أن القانون وحده من يقيد النشـاط الفردي بترخيص مسبق وعكس هذا يفتح باب التمييز بين الأفراد.

وما دامت لوائح الضبط الإداري تتضمن قواعد عامة مجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام وتتضمن تقييد حريات الأفراد ، لذلك نشأ خلاف شديد حول مدى مشروعيتها ، على اعتبار أن تقييد الحريات لا يجوز إلا بقانون ووظيفة الإدارة تنحصر بوضع هذه القوانين موضـوع التنفيذ غير أن الاتجاه السـليم في القضـاء و الفقه يعترف للإدارة بتنفيذ هذه القوانين وتكميلها، وقد تتطلب هذه التكملة إلى تقييد بعض الحريات ، كما قد تقتصر مهمة هذا الضبط الإداري على تطبيق النظم العامة الضبطية التي نصت عليها القوانين[١].

وفي مجال الامن الغذائي نلاحظ انه على الجهات الادارية تنفيذ متطلبات النصـوص القانونية واصـدار التعليمات والانظمة الازمة لتسـهيل تنفيذ القوانين والتي تعد قرارات ادارية تنظيمية، وبعد صدور قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ وقع على عاتق السلطات الادارية متمثلة بالحكومة متابعة وتنفيذ بنود هذا القانون[٢]، جزءاً من وجباتها كسلطة ادارية.

الفرع الثاني

القرارات الادارية الفردية

احياناً تلجأ سلطات الضبط الاداري إلى إصدار قرارات إدارية أو أوامر فردية تطبق على فرد أو أفراد معينين بذواتهم و قد تتضـمن هذه القرارات أوامر بالقيام بأعمال معينه أو بالامتناع عن أعمال معينة مثال ذلك الأوامر الصادرة المتضمنة غلق محل أو مصادرة ممتلكات والأصـل انه يجب أن تسـتند هذه القرارات إلى القوانين واللوائح فتكون تنفيذاً لها، إلا انه اسـتثناء من ذلك قد تصـدر القرارات الإدارية الفردية دون أن تكون مستندة إلى قانون أو لائحة تنظيميه عامة كون التشريع لا يمكن أن يحيط بجميع الوقائع أو الظروف التي يمكن أن تحدث كما أن مفهوم النظام العام متغير، فإذا ظهر تهديد أو إخلال لم يكن التشريع أو اللائحة قد توقعاه فإن الأخذ بأن يكون القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيميه يؤدي إلى تجريد سلطة الضبط من فاعليتها[٣].

فالملاحظ أن في مرات عديدة تلجأ الادارة الى ضبط نشاط معين من خلال قرار إداري فردي كأن يصدر قرار بإغلاق محل عمل معين لمخالفته للقوانين أو التعليمات الصادرة من الجهات الادارية المختصة والواقع العملي يثبت الكثير من هذا النوع من القرارات وخصوصاً في مجال الامن الغذائي حيث في الغالب تصدر قرارات للحفاظ على الامن الغذائي وحماية المستهلك وتتشكل لجان لغرض متابعة تطبيق ذلك من خلال بعض الجهات كوزارتي الداخلية والصحة.

المطلب الثاني

الوسائل الردعية

تسـتخدم الإدارة القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام وتعد هذه الوسـيلة اكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم.

يعد التنفيذ الجبري لقرارات الضـبط الإداري أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشـر للقرارات الإدارية، واسـتناداً لذلك لا يتم الحصـول على إذن سـابق من السـلطات القضـائية لتنفيذه، إلا انه يجب أن تتوافر فيه شـروط التنفيذ المباشـر المنصـوص عليها قانونا، وتكون في حالات معينة كأن يسمح

القانون أو اللوائح باستعمال هذا الحق، أو أن يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح، أو في حالات الضـرورة، ويشـترط في جميع الحالات أن يكون اسـتخدام القوة المادية متناسـباً مع جسـامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام وإن اسـتخدام القوة المادية لا يعنى محاسـبة الأفراد عن أفعال جرمية ارتكبوها وإنما يقصـد بالقوة المادية تلك القوة المسـتخدمة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام بعناصـره الثلاث [٤].

ولتسليط الضوء اكثر على الوسائل الردعية التي تلجأ اليها السلطات الادارية لحماية الامن الغذائي سنقوم بتقسيم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الفرع الأول استخدام القوة والقسر لمكافحة الجريمة الاقتصادية، أما الفرع الثاني فسنتناول فيه مراقبة الاسعار والاسواق.

الفرع الاول

استخدام القوة والقسر لمكافحة الجريمة الاقتصادية

يصـعب وضـع تعريف جامع ومانع لمصـطلح الجريمة الاقتصـادية والملاحظ أنه حتى الدول التي سـنت تشـريعات مسـتقلة للجريمة الاقتصـادية لم تضـع تعريفاً محدداً لها وذلك لان اهتمام هذه التشـريعات لا يكون منصـباً على وضـع تعريف للجريمة الاقتصـادية بقدر ما يكون اهتمامها مُركزاً على تحديد الجرائم التي تدخل في نطاق الجرائم الاقتصادية

---

[١] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٨، ص ٣٠٨ .

[٢] المادة (١٨/ثالثاً) من قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٨١) في ٤ تموز ٢٠٢٢.

[٣] د. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر بالجامعات المصرية ، الجزء الأول ، ١٩٥٥ ص٣٤٣ وما بعدها.

[٤] د. مازن ليلو راضي، القانون الاداري ، منشور على شبكة الانترنت على الرابط:https://almerja.net/reading.php تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/١١.

وقد برزت تعاريف عديدة لهذا النوع من الجريمة يمكن حصرها في اتجاهين، الأول توسع في مفهوم الجريمة الاقتصادية وعرفها بالاعتماد على معيار التفرقة بين الموضوع المادي للجريمة والموضوع القانوني لها[١].

أما الاتجاه الثاني فقد ضيق من مفهوم الجريمة الاقتصادية وقصرها على كل فعل غير مشروع مضر بالاقتصاد الوطني إذ نص على تجريمه في قانون العقوبات او في القوانين الخاصة[٢].

وان مفهوم الجريمة الاقتصادية يتحدد في إطار طبيعة السياق المجتمعي العام السائد في كل فترة زمنية[٣].

وبالاستناد الى ما ذكر أعلاه فقد عرفت الجريمة الاقتصادية بأنها "كل فعل غير مشروع مضر بالاقتصاد القومي إذا نص على تجريمه في قانون العقوبات او في القوانين الخاصة بخطط التنمية الاقتصادية الصادرة عن السلطة المختصة"[٤].

وفي مجال المحافظة على الامن الغذائي تلجأ الدول الى تطبيق اجراءاتها بالقوة اذا مالم تخضع الافراد للقوانين المنظمة لهذا الشأن والتي تنص عليها في صلب نصوصها ولخطورة الجرائم الاقتصادية على الاقتصاد الوطني فقد وضعت التشريعات الوطنية بعضاً من الجزاءات على مرتكبيها وهذه الجزاءات متنوعة حتى تكون قادرة على مواجهة أي اعتداء على ذلك الاقتصاد، وتختلف هذه الجزاءات من جريمة إلى اخرى تبعا لنوع الجريمة وطبيعتها، فهناك جزاءات مقيدة أو سالبة للحرية وجزاءات مالية كالمصادرة والغرامة الجنائية والغرامات النسبية وجزاءات ماسة بالحقوق كجزاء غلق المحل والمنع من ممارسة المهن والوظائف ونشر وتعليق الأحكام[٥].

وقد تلجأ الادارة الى استخدام القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين واللوائح والقرارات الإدارية لمنع الإخلال بالنظام العام، وتعد هذه الوسيلة اكثر وسائل الضبط شدة وعنفاً باعتبارها تستخدم القوة الجبرية ولا يخفى ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم[٦]، ويشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسباً مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام .

وبعد اتساع نطاق ممارسة الجريمة الاقتصادية، ورغم تشديد المشرع الجنائي في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل على الجرائم الاقتصادية وكذلك في قانون تنظيم التجارة العراقي رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٠ المعدل ، فقد استمرت المظاهر السلبية بشكل كبير تؤدي بالنتيجة إلى التخريب الاقتصادي، لذا صار من الواجب على السلطات الادارية العمل على وضع حد لذلك من خلال استخدام سلطة الضبط الاداري.

الفرع الثاني

مراقبة الاسواق والاسعار

تعد مراقبة الاسواق والاسعار من اولى واجبات السلطات الادارية المختصة فتقع على عاتقها متابعة تأمين قوت المواطنين وعدم السماح بالتلاعب بالأسعار أو احتكار بضاعة معينة أو بيع مواد منتهية الصلاحية أو التلاعب في سعر الصرف وغيرها من الاجراءات وتستخدم في ذلك كله سلطاتها الضبطية.

وفي العراق في الفترة الاخيرة تشكلت لجان ثلاثية مشتركة متمثلة بالأمن الوطني ودائرة الجريمة المنظمة وادارة الرقابة التجارية في وزارة التجارة لمتابعة السوق المحلية والقيام بجولات تفقدية.

وهناك في وزارة التجارة جهة مختصة هي دائرة الرقابة التجارية وفيها شعبة متخصصة لدراسة السوق وإعداد تقارير مباشرة للمجلس الوزاري للاقتصاد والى مكتب رئيس الوزراء ،ومهمة هذه الشعبة هي وضع الحكومة والمجالس الاقتصادية في محددات ارتفاع الأسعار واسبابها، ،وبالتالي يتم اتخاذ اجراءات سريعة وعاجلة في موضوعات ارتفاع أسعار[٧].

وقد تلجأ سلطة الضبط الاداري الى حظر مزاولة نشاط معين من خلال لوائح الضبط وقد يكون هذا المنع كاملاً أو جزئياً، والأصل أن لا يتم الحظر المطلق لنشاط ما لان ذلك يعني انتهاك للحرية، ولكن أجاز القضاء استثناءً الحظر الكامل للنشاط عندما يشكل إخلالا بالنظام العام، أو قد تكتفي بتنظيم النشاط الفردي وكيفية ممارسته ، كما لو تم تحديد اسعار السلع أو وضع معيار معين معتمد لمنع التلاعب والتحكم في السوق.

الخاتمة

بعد ان وفقنا الله تعالى الانتهاء من البحث في موضوع دور سلطة الضبط الاداري في حماية الأمن الغذائي في العراق(الاشكاليات والحلول) فقد توصلنا من خلال البحث الى جملة من الاستنتاجات وكان لنا بعض التوصيات بهذا الخصوص وكما يلي:

الاستنتاجات:

١. تبين لنا أن الامن الغذائي مصطلح يرتبط دائماً برغبة الانسان بالحصول على المواد والسلع بشكل مستمر ودائم على النحو الذي يحقق اكتفائه الذاتي ومن هذا المنطلق يقع على عاتق الدولة ضمان حماية الامن الغذائي واستمراره.
٢. يتأثر الامن الغذائي بالعديد من العوامل فقد تكون هذه العوامل سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها والتي من شأنها أن تؤثر بشكل سلبي أو ايجابي في تحقيقها.

---

[١] د. أنور محمد صدقي المساعدة، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧، ص٩٤.

[٢] د. فخر عبد الرزاق الحديثي ، أصول الاجراءات في الجرائم الاقتصادية ، بغداد ، ١٩٨٧ ، ص٦.

[٣] د. أميل جبار عاشور الراشدي، التشريعات الجنائية لمكافحة الجرائم الأقتصادية في العراق، بحث منشور في شبكة الانترنت في موقع مؤسسة الهدى للدراسات الاستراتيجية، على الرابط : http://www.alhudamissan.com/index.php تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٤.

[٤] محمد احمد المشهداني، الجرائم الاقتصادية أنواعها وطرق مكافحتها والوقاية منها، مجلة العلوم القانونية، العدد الاول ، منشور على الموقع الالكتروني: https://jols.uobaghdad.edu.iq/index.php تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٣.

[٥] د. أميل جبار عاشور الراشدي، المصدر نفسه.

[٦] د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، ١٩٨٦، ص ٢٨٧.

[٧] وكالة الانباء العراقية ، https://www.ina.iq.

٣. يمثل الامن الغذائي إحدى أهم أولويات سلطة الضبط الاداري فمن واجبها العمل على تحقيقه واستمراره من خلال اتخاذ الاجراءات الكفيلة لضمان العيش الكريم للمواطنين وهو يتقدم على بقية اهتمامات الدولة.
٤. يواجه الأمن الغذائي العديد من التحديات وخصوصاً في ظل الازمة الاقتصادية العالمية وخصوصاً في الدول التي تعتمد على الموارد الريعية ومنها العراق الأمر الذي يحتم العمل على تطوير وتنمية الموارد لمواجهة هذه التحديات.
٥. تبين لنا عدم اهتمام الدولة بالقطاعات التي تؤثر بشكل مباشر على تحقيق الامن الغذائي كقطاع الزراعة والثروة الحيوانية والصناعة المحلية والسياحة وغيرها.

التوصيات:

١. ضرورة الاهتمام بالقطاعات التي من شأنها تعظيم موارد الدولة كالزراعة والانتاج المحلي ودعم السياحة لرفع معدلات الاكتفاء الذاتي وعدم الاعتماد على الاستيراد الخارجي ووضع التشريعات التي تنظم ذلك.
٢. ضرورة اتجاه الموازنة العامة للدولة نحو دعم الامن الغذائي وتضمين جزء كبير منها لدعم ملف البطاقة التموينية ورصد المبالغ اللازمة لها وزيادة عدد مفرداتها ودعم مختلف شرائح المجتمع وتوفير فرص للعمل دون الحاجة الى سن قوانين خاصة لوضع المعالجات لضمان العيش الكريم للمواطن.
٣. السيطرة على هدر الموارد المائية والعمل على استغلالها من خلال انشاء السدود والدخول في اتفاقيات أو تفعيل الاتفاقيات السابقة مع الدول الاقليمية لضمان حق العراق من الاطلاقات المائية واستخدام ذلك في تنمية وتحقيق الامن الغذائي.
٤. نقترح على المشرع العراقي تشكيل هيئة عليا أو مجلس أعلى للأمن الغذائي يضم في عضويته خبراء مختصين في مجال الامن الغذائي والدراسات المتعلقة به وبالإمكان تضمينه بعدد من الوزارات كوزارة المالية ووزارة الزراعة ووزارة التخطيط ووزارة الموارد المائية وغيرها من الوزارات بهدف دراسة واقع الامن الغذائي في العراق وايجاد الحلول المستقبلية للمحافظة عليه.

المصادر

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

١. د. أنور محمد صدقي المساعدة، المسؤولية الجزائية عن الجرائم الاقتصادية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧.
٢. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري ، القاهرة ، دار النشر بالجامعات المصرية ، الجزء الأول ، ١٩٥٥.
٣. د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٨.
٤. عباس فاضل السعدي، الامن الغذائي في العراق ، الواقع والطموح، دار الحكمة للطباعة، بغداد، ١٩٩٠.
٥. د. عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، ١٩٨٦.
٦. د. فخر عبد الرزاق الحديثي ، أصول الاجراءات في الجرائم الاقتصادية ، بغداد ، ١٩٨٧.
٧. محمد السيد عبد السلام، المتغيرات الاقتصادية للأمن الغذائي في العراق والفقر في الوطن العربي، اشكالية الوضع الراهن ومأزق المستقبل، بيت الحكمة للطباعة، ١٩٩٩.
٨. د. محمد بن حمد ال شيخ، اقتصاديات الموارد الطبيعية، دار العكيدات للنشر والطباعة، الرياض، ٢٠٠٧.

ثالثاً: المجلات والدوريات

١. ابراهيم حربي ابراهيم، سياسة الامن الغذائي في العراق التحديات والحلول، بحث منشور في مجلة كلية الرافدين الجامعة للعلوم، العدد ٣٧، السنة ٢٠١٦.
٢. اسماء جاسم محمد ، المشكلة الغذائية في العراق التحديات والاثار ، بحث منشور في المجلة العراقية للبحوث، المجلد ٨، العدد١ ، السنة ٢٠١٦.
٣. د. اسراء علاء الدين نوري ، ود, حسين علي مكطوف، الامن الغذائي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ الواقع والتحديات وسبل المعالجة، ، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩.
٤. جنان محمد فخري حسن الشمري، الامن الغذائي في العراق، المشكلات والحلول، بحث منشور في مجلة دراسات تربوية، العدد ٤٦ ، السنة ٢٠١٩.
٥. حسين سلمان جاسم البغدادي، تحليل واقع الامن الغذائي في العراق وامكانيات تحقيقه، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٦، العدد ٣، السنة ٢٠١٤.
٦. د. رضا عبد الجبار الشمري ، التحديات التي تواجه الامن الغذائي ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الانسانية، المجلد ١٢، العدد٤، السنة ٢٠٠٩.
٧. د. سناء محمد سدخان، دور الموازنة العامة في مواجهة تحديات الامن الغذائي، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩.
٨. د. مثنى فاضل علي ود. علياء حسين سلمان ،دراسة جغرافية لعدد من المؤشرات الطبقية والبشرية المؤثرة في الامن الغذائي في العراق ، بحث منشور في مجلة البحوث الجغرافية، العدد ١٩، السنة ٢٠١٤.
٩. مرتضى حسين لفتة البديري، عباس علي جمعة، دراسة تحليلية لمعوقات الامن الغذائي في العراق للمدة من(١٩٨٠- ٢٠١٨) بحث منشور في مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١١، العدد٣، السنة ٢٠٢٠.
١٠. د. محمد ناجي محمد الزبيدي و هدى مهدي علي البياتي، القطاع الزراعي وتحقيق الامن الغذائي في العراق، بحث منشور في مجلة الادارة والاقتصاد، المجلد ٧ ، العدد ٢٧، السنة ٢٠١٨.
١١. د. مثيم مناف كاظم، التنظيم الدستوري للأمن الغذائي في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد٤، السنة ١٠، ٢٠١٨.

١٢. د. نزار كاظم الخيكاني، و سارة فخري احمد الطالقاني، الامن الغذائي بين التحديات ومتطلبات التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات الاكاديمية ، العدد الخاص للمؤتمر العلمي الدولي الثالث، كلية التربية الاساسية، جامعة ميسان كلية المنارة للعلوم الطبية، ٣ نيسان ٢٠١٩.

رابعاً: القوانين:

١. قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٢. قانون تنظيم التجارة العراقي رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٠ المعدل.
٣. قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.

خامساً: المواقع الالكترونية:

1. www.aa.com.tr
2. www.youm7.com
3. https://almerja.net/reading.php
4. http://www.alhudamissan.com/index.php
5. https://jols.uobaghdad.edu.iq/index.php
6. https://www.ina.iq