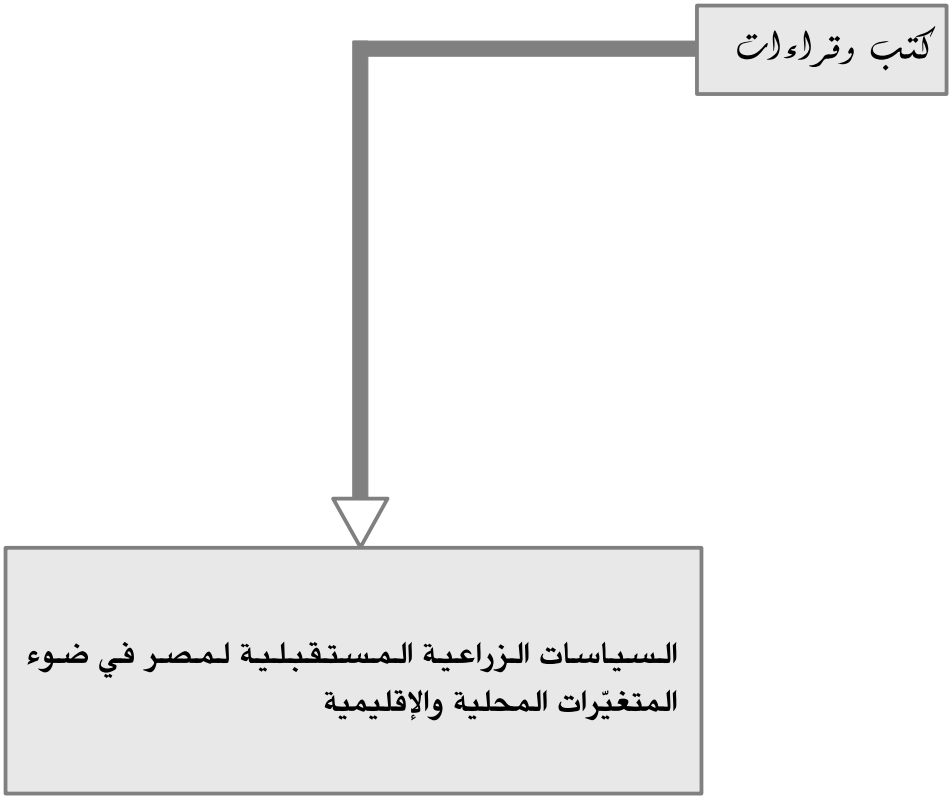
كتب وقراءات
السياسات الزراعية المستقبلية لمصر في ضوء المتغيّرات المحلية والإقليمية

السياسات الزراعية المستقبلية لمصر في ضوء المتغيّرات المحلية والإقليمية

(القاهرة: معهد التخطيط القومي، ٢٠٠٩). (سلسلة قضايا التخطيط والتنمية؛ ٢١٤)

نجوان سعد الدين
أستاذة الاقتصاد في معهد التخطيط القومي، القاهرة.
محمد سمير مصطفى
أستاذ الاقتصاد في معهد التخطيط القومي، القاهرة.

مقدمة

كانت الزراعة المصرية وما زالت من الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الأساسية في مصر. ولقد تحققت في الفترة الأخيرة تطورات مهمة على صعيد زيادة المساحات الزراعية والمحصولية، وعلى صعيد ارتفاع معدلات الإنتاجية للمنتجات الزراعية بحيث أسفر عن زيادات كبيرة في الإنتاج الزراعي.

وعلى رغم ما تحقق من الإنجازات، إلا أن ممارسات الأداء التنموي، وبشكل تراكمي، أسفر عن مجموعة قيود ومحدّدات تهدّد المسيرة المستقبلية للتنمية الزراعية وتعوق انطلاقها نحو معدلات أعلى للنمو، ومستويات أفضل للعطاء وكفاءة الأداء، كأهم عناصر الأمن القومي والاستراتيجي في ظلّ التحديات المحلية والإقليمية والدولية، وعلى وجه الخصوص تزايد الاتجاه نحو التوظيف السياسي للمنتجات الغذائية والتأثير في أسعارها والمعروض منها.

وقد رصدت الدراسة في جزأين متتابعين:

١ ـ ملامح السياسات الزراعية الراهنة لمصر في جوانبها الإيجابية والسلبية، والتعرّف على القيود التي تواجه القطاع الزراعي.

٢ ـ وضع بعض المقترحات والرؤى للسياسات الزراعية المستقبلية، لمساعدة متخذي القرار في تحقيق أهداف التنمية الزراعية، وبما ينعكس أثره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر. ونعرض هذين الجزأين كما يأتي:

أولاً: الملامح الرئيسية للسياسات الزراعية المقترحة

١ ـ السياسات الاستثمارية والتمويلية في الزراعة

تعتمد عملية تنمية وتطوير القطاع الزراعي على حجم ما يتوافر من الاستثمارات ورؤوس الأموال الممثلة في مصادر التمويل

المختلفة، والموجّهة إلى هذا القطاع، سواء الاستثمارات المحلية أو الأجنبية، والتمويل والائتمان الزراعي.

وفي سبيل تحقيق أهداف التنمية الزراعية ومساعدة الشريحة العريضة من المزارعين ذوي الدخول المنخفضة وغير القادرين على التمويل الذاتي لأنشطتهم الزراعية، تمّ وضع بعض الرؤى للسياسات الاستثمارية الزراعية والتمويلية على النحو التالي:

أ ـ الاستثمارات الحكومية

هناك ضرورة لزيادة حجم الاستثمارات الحكومية الموجّهة إلى قطاع الزراعة، وخاصة في ما يتعلق بالبنية الأساسية للمشروعات الزراعية القومية. هذا إلى جانب ضرورة وضع سياسة تمويلية طويلة الأجل تحقق استقرار المناخ والبيئة الاستثمارية في قطاع الزراعة، وبما ينعكس على الاستقرار النسبي للقرارات الإنتاجية للمستثمرين الزراعيين، وبما يشجع القطاع الخاص والأجنبي على المشاركة في الإنتاج الزراعي. ونشير في هذا الصدد إلى إمكانية الاتجاه إلى التأجير التمويلي كسياسة تمويلية لإحلال الآلات الزراعية بدلاً من الأساليب البدائية في الزراعة.

ب ـ القروض والمنح الأجنبية

من المتوقع أن تنعكس الأزمة المالية العالمية على تقليص فرص هذا النوع من التمويل، وبالتالي تناقص حجم موارد النقد الأجنبي، إلا أن هناك إمكانية لتحويل سلبيات فترة الركود والكساد الاقتصادي للدول المتقدمة إلى إيجابيات يستفاد منها، بمعنى توجيه سياسة الاقتراض من الخارج إلى صورة عينية (آلات ـ معدات زراعية ـ نقل تكنولوجيا زراعية متقدمة... إلخ)، وكذلك الوضع بالنسبة إلى المنح والمساعدات الأجنبية.

ج ـ الجمعيات التعاونية

يجب أن يقوم القطاع التعاوني بدور رئيسي مستقبلاً في توفير الاحتياجات التمويلية للمزارعين، خاصة صغارهم، ويصبح في منافسة مع القطاع الخاص لتوفير التمويل ومستلزمات الإنتاج الزراعي بأساليب تعاونية. ويقترح في هذا الصدد إنشاء صناديق تمويل تعاونية كمرحلة تمهيدية لإنشاء البنوك التعاونية.

د ـ تمويل الصناديق التعاونية المقترحة

يمكن توفير مصادر تمويل الصناديق التعاونية بعناصر متعددة متضافرة، على أن تقوم هذه الصناديق بتمويل الأنشطة الزراعية القصيرة الأجل، مثل تمويل مستلزمات الإنتاج الزراعي وعمليات التسويق الزراعي، وذلك من خلال كادر متخصّص ومدرّب ومنفصل عن اختصاصات مجلس الإدارة.

هـ ـ مصرف التنمية والائتمان الزراعي

يقترح بالنسبة إلى مصرف التنمية والائتمان الزراعي تطبيق عدة إجراءات، من بينها:

(١) وضع سياسة ائتمانية تتفق مع سياسة استصلاح واستزراع الأراضي الجديدة، وتوفير حجم أكبر للقروض الطويلة الأجل بأسعار فائدة منخفضة.

(٢) توفير القروض القصيرة

والمتوسطة الأجل، وحلّ مشكلة جدولة ديون المتعثّرين بصفة مستمرة.

(٣) ربط الفائدة على القروض تبعاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في الريف والإنتاج الزراعي، وتبعاً لاتجاهات أسعار المنتجات الزراعية في الأسواق المحلية والعالمية وأسعار مستلزمات الإنتاج.

و ـ صغار المزارعين

يقترح إنشاء الصندوق الزراعي للتنمية، على أن تستخدم الحيازة الزراعية كمؤشر لتحديد صغار المزارعين المحتاجين إلى دعم الصندوق المقترح.

ز ـ توفير مصادر تمويل الصندوق المقترح، وخاصة: مساهمة الدولة بما يعادل ٥٠ ـ ٧٥ بالمئة من مقدار الدعم المقدم إلى القطاع الزراعي في العام السابق إلى برنامج التعديلات الهيكلية لمرة واحدة.

٢ ـ سياسة الإنتاج الزراعي والاستهلاك وسياسة إدارة القطاع الزراعي

أ ـ سياسة الإنتاج الزراعي

تهدف سياسة الإنتاج الزراعي إلى توفير الأمن الغذائي، وتحقيق قدر مناسب من الاكتفاء الذاتي لأفراد المجتمع، والأمن الغذائي يمثل الجانب السياسي القومي للتنمية الزراعية، ويسعى الإنتاج الزراعي إلى تقليص الفجوة بين الطلب على المنتجات الغذائية والعرض منها.

ب ـ سياسة استهلاك الغذاء في مصر

يتصف نمط الاستهلاك الغذائي في مصر بالتواضع من ناحية النوع لا الكمّ. ويضم الغذاء المصري أنواع الأغذية التقليدية، كالفول والجبن والعسل الأسود... الخ، هذا إلى جانب أنواع من الأغذية الجديدة الأخرى، كمنتجات الألبان... وغيرها.

إلا أن نمط الغذاء يتصف بما يلي:

ـ سيادة الحبوب والنشويات.

ـ انخفاض نصيب الفرد من الأسماك واللحوم.

ـ ارتفاع نصيب الفرد من الخضر والفاكهة.

ـ نصيب معتدل من البيض والدواجن.

وقد اقترحت الدراسة حزمة متكاملة من السياسات في مجال الغذاء والتغذية.

كما اقتراح نموذج لإدارة القطاع الزراعي تحت مسمّى «المجلس الزراعي» يتكون من ممثلين للجهات التالية:

(١) وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

(٢) التعاونيات الزراعية بعد تطويرها.

(٣) اتحادات المنتجين الزراعيين بأنواعها المختلفة، وتقوم هذه الاتحادات برعاية مصالح أعضائها، سواء في ما يتعلق بالنواحي الإنتاجية أو المتعلق بالنواحي التسويقية.

كما يمكن إضافة نقابة الزراعيين إلى التشكيل السابق، على أن يقوم المجلس الزراعي بالمهام الآتية:

(١) وضع خطة القطاع الزراعي بما

يتمشّى وأهداف المنتجين الزراعيين والأهداف القومية.

(٢) توجيه الإنتاج داخلياً وخارجياً، بما يعظم العائد من استغلال وتخصيص الموارد.

(٣) تحديد مستلزمات الإنتاج وتوفيرها عن طريق المصرف والتعاونيات والقطاع الخاص.

(٤) تحديد حجم التمويل اللازم للقطاع.

(٥) الرقابة الزراعية على الإنتاج ومدخلاته ومدى مطابقتها للمواصفات القياسية، والحفاظ على البيئة والحد من التلوث.

٣ ـ سياسة دعم المنتجات الغذائية ومستلزمات الإنتاج الزراعي

تعدّ سياسة الدعم الزراعي، سواء المتعلقة بالسلع أو مستلزمات الإنتاج الزراعي إحدى الآليات التي تستخدمها الدولة لمساعدة الأسر الفقيرة ومحدودي الدخل للحصول على الاحتياجات الأساسية من الغذاء، والحدّ من الاختلالات في مستوى المعيشة بين المواطنين، ونظراً إلى السلبيات التي ظهرت في الفترة الأخيرة نتيجة لأنظمة الدعم المتّبعة حالياً، فقد وضعت الدراسة بعض الرؤى لمعالجة هذه السلبيات على النحو التالي:

أ ـ إصلاح أنظمة دعم السلع الغذائية

نظراً إلى ارتفاع مخصّصات دعم الخبز والسلع التموينية في الآونة الأخيرة، وما يكتنفه من سلبيات، ترى الدراسة أن إصلاح هذه الأنظمة يمكن أن يتحقق من خلال التحرك على محورين، أحدهما قصير الأجل، والآخر طويل الأجل، وفي ما يلي عرض لهذين المحورين:

(١) المحور الأول: إصلاح أنظمة الدعم وترشيده.

يتم ذلك من خلال برنامجين هما:

(أ) برنامج إصلاح نظام دعم الخبز.

(ب) برنامج اصلاح نظام دعم السلع التموينية.

(٢) المحور الثاني: مكافحة الفقر.

يحتاج إلى حزمة من السياسات والمناهج لمعالجة العوامل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المسبّبة للفقر، ومساعدة الفقراء على الاعتماد على أنفسهم والخروج من دائرة الفقر، وتوفير القروض الصغيرة والمتناهية الصغر بشروط ميسّرة، ودعم أنشطتهم الزراعية، وتزويدهم بالبنية الأساسية والخدمات الاجتماعية.

ب ـ إصلاح أنظمة دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي

توجد حاجة ماسة إلى دعم المنتجين والمستثمرين الزراعيين من أجل النهوض بالإنتاج الزراعي وتطويره، ويمكن إصلاح أنظمة دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي من خلال:

ـ التمييز في دعم مستلزمات الإنتاج الزراعي ما بين المحاصيل الغذائية، وتلك التي لا يقبل الزرّاع على زراعتها لانخفاض ربحيتها.

ـ التمييز بين الفئات الفقيرة من

المزارعين والفئات القادرة على تحمّل تكاليف الإنتاج.

ـ توفير الكميات الكافية من مستلزمات الإنتاج المدعم.

ـ الاستعاضة عن دعم الأسمدة بإنشاء صندوق لدعم المحاصيل الزراعية.

٤ ـ سياسة التسويق الزراعي

تهدف سياسة التسويق الزراعي إلى زيادة كفاءة الخدمات والعمليات التسويقية لصالح المنتج والمستهلك الزراعي. لذلك أوصت الدراسة بأهمية تطوير المؤسسات التسويقية وأجهزة التسويق والمنظمات التسويقية، مع قيام الدولة بدورها الرقابي على الأسواق، والاهتمام برفع كفاءة التسويق الخارجي للصادرات الزراعية المصرية، وتطوير قوانين الغرف التجارية والصناعية، وزيادة كفاءة الكوادر البشرية للجهاز التسويقي والاستفادة من خبرات الدول الأخرى.

(١) مقترح لهيكل تنظيمي لجهاز التسويق الزراعي.

يعتمد هذا الهيكل التنظيمي على تفعيل دور الجمعيات التعاونية في تسويق وبيع المنتجات الزراعية، حيث تقوم بتسويق منتجات أعضائها، إما لشركة تسويق زراعي متخصّصة أو إلى تجار التجزئة أو إلى المستهلكين النهائيين مباشرة، بعد أداء بعض الخدمات التسويقية على المحاصيل والمنتجات الزراعية، كالتجميع والفرز والتدريج... إلخ.

(٢) مقترح لهيكل جهاز المعلومات السوقية ونشر الأسعار الزراعية.

يتكون هذا الهيكل من تنظيم هرمي محدود العدد، وكثير الفاعلية، بعيداً عن التعقيدات الإدارية، حيث يبدأ من المستوى **الأول** المكوّن من إدارة الجهاز، والمستوى **الثاني**، ويمثله الأسواق في المدن الكبرى والمحافظات والأقاليم. ثم يتم نقل هذه المعلومات ونشرها إلى المستوى **الثالث** المتمثل في أسواق المراكز والمناطق المختلفة.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة توفير التجهيزات والمعدات اللازمة لعمل هذا الجهاز، والمتضمنة لأجهزة الاتصال المختلفة. ويقترح أن تكون إدارة الجهاز من خلال التعاونيات والاتحادات الزراعية.

ثانياً: المقترحات والرؤى للسياسات الزراعية المستقبلية

١ ـ سياسة التصنيع الزراعي

تهدف هذه السياسة إلى تعظيم القيمة المضافة من المنتجات الزراعية الرئيسية، والمنتجات الثانوية للحاصلات الزراعية.

وتقوم سياسة التصنيع الزراعي المقترحة على عدة مقوّمات، هي:

أ ـ التعاقد المسبق مع المنتجين الزراعيين لضمان توفير المواد الخام اللازمة للتصنيع، ويحقق هذا التعاقد المسبق المميزات التالية:

ـ تمويل العمليات الزراعية من خلال هذا التعاقد، الذي يتضمن تقديم المنشأة الصناعية لقروض ميسّرة إلى المزارعين، يتم سدادها عن طريق الخصم من مستحقاتهم عند توريد إنتاجهم إلى هذه المنشأة.

ـ التسويق المباشر للمنتجات الزراعية.

ـ التسعير، ويتم تحديده من خلال التعاقد المسبق بين المنشأة الصناعية والمنتج الزراعي، على أن يتم التسعير بصورة سنوية، آخذه في الاعتبار التغيّرات التي تطرأ على تكاليف الإنتاج لكل من المنتجات الزراعية والمنتجات الصناعية على حد سواء، وقدرة المنشأة الصناعية على المنافسة في السوق المحلي والخارجي.

ب ـ إقامة التجمّعات الصناعية الزراعية: يقترح إقامتها وسط أو على مقربة من الأراضي الزراعية المستصلحة والمستزرعة حديثاً، مع تطبيق نظام عناقيد التصنيع عند إنشاء هذه التجمّعات. هذا إلى جانب إمكانية توطين هذه التجمّعات في الأراضي القديمة في الدلتا.

ج ـ تخصيص أراضي التجمّعات الصناعية الزراعية، ويقوم على أساس الاختيار بين منهجين هما:

(أ) التخصيص لعدد محدود من كبار المستثمرين.

(ب) التخصيص على نطاق واسع لصغار المستثمرين بطريقة حق الانتفاع.

د ـ تصنيع المخلفات الزراعية، بهدف تعظيم القيمة المضافة للمنتجات الثانوية للمحاصيل الزراعية، وإيجاد فرص عمل جديدة في شكل مشروعات صغيرة أو كبيرة (إنتاج وقود حيوي ـ إنتاج أسمدة عضوية . . . إلخ)، هذا إلى جانب القضاء على التلوث البيئي.

هـ ـ الارتقاء بجودة وسلامة المنتجات الزراعية، عن طريق ربط عملية الإنتاج والتصنيع الزراعي بالجودة وشروط الصحة العامة.

٢ ـ سياسة التبادل التجاري الزراعي

تم استعراض الاتفاقيات التجارية الزراعية المصرية على المستوى الإقليمي والدولي، واتجاهات الأسعار الزراعية، وكذلك الآثار المحتملة (لجولة الدوحة) من مفاوضات منظمة التجارة العالمية في ما يتعلق بالملف الزراعي لصادرات مصر الزراعية إلى الاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى كيفية الاستفادة من الاتفاقيات الدولية في نمو الصادرات الزراعية، من خلال استخلاص الفوائد المرجوة من زيادة الحصص المحدّدة لمصر، أو توسيع النافذة التصديرية، أو تفادي السلبيات التي تكتنف تلك الاتفاقيات.

٣ ـ التكنولوجيا الزراعية والخدمات المساندة

استعرضت الدراسة اتجاهات التغيّرات التكنولوجية وأثرها في الإنتاج الزراعي، وإمكانية النهوض بالخدمات المساندة في قطاع الزراعة، مثل الإرشاد الزراعي، والتعاونيات الزراعية، ومصرف التنمية والائتمان الزراعي، والبحوث الزراعية. وفي هذا الصدد قدمت الدراسة عدة مقترحات تخص المجالات الآتية:

أ ـ الإرشاد الزراعي

ـ تطوير العمل الإرشادي من خلال تطوير البرامج الإرشادية.

ـ تعميم وتطبيق مبدأ لامركزية تخطيط

البرامج الإرشادية لمختلف المحاصيل الزراعية.

ـ تقوية الروابط والعلاقات المؤسسية بين الأجهزة الإرشادية والبحثية والتدريبية، وكذلك التعليمية والتمويلية.

ـ الاهتمام بدور الإرشاد في نقل التكنولوجيا لعمليات الإنتاج والتسويق والتصنيع الزراعي.

ب ـ التعاونيات الزراعية

اقترحت الدراسة تفعيل دور التعاونيات الزراعية للتخفيف من الآثار السلبية لسياسة الاصلاح الاقتصادي، والمشاركة في تنفيذ خطط التنمية الريفية، من خلال الخطة العامة للدولة، وذلك عن طريق:

ـ قيام التعاونيات بالمساهمة في العمليات الإنتاجية والتسويقية ... وغيرها.

ـ إنشاء صناديق التأمين على الماشية والآلات الزراعية، وبعض الحاصلات الزراعية.

ج ـ مصرف التنمية والائتمان الزراعي

في ظلّ السياسة الجديدة للمصرف المرتبطة بتعديل هيكل المصرف فنياً وإدارياً ومالياً، أوصت الدراسة بالآتي:

ـ أن يتضمن ذلك حلّ مشكلة المتعثرين وتعديل ضمانات المصرف.

ـ فصل العمل المصرفي عن العمل التجاري للمصرف، بهدف الإجادة.

٤ ـ توفير المتطلبات المناسبة للنمو والتنمية الزراعية

يعدّ تهيئة البيئة المحلية لتحقيق التنمية الزراعية شرطاً ضرورياً لإنجازها، ويتم ذلك عن طريق التعاون والتكامل بين شركاء التنمية (الحكومة ـ القطاع الخاص ـ المجتمع المدني)، من خلال عدة إجراءات، من بينها:

ـ تطوير دور الحكومة في البحوث والإرشاد الزراعي.

ـ تطوير دور الحكومة في تحسين البيانات والمعلومات الزراعية.

ـ تطوير دور الحكومة في تحسين منظومة البحوث الزراعية، وذلك من خلال زيادة الاستثمارات الموجّهة إلى البحوث الزراعية، والتركيز على المجالات الحديثة في البحث العلمي، مثل البيوتكنولوجي وتكنولوجيا الزراعة العضوية، والاستشعار عن بُعد، وعلوم الفضاء، والهندسة الوراثية وزراعة الأنسجة، واستخدام أشعة الليزر، وتكنولوجيا الريّ المتطور، مع العمل على تحقيق التنسيق والتكامل بين مختلف الأجهزة البحثية، سواء التابعة لوزارة الزراعة، أو التابعة لوزارة البحث العلمي، أو تلك التابعة للهيئات وشركات قطاع الأعمال العام والخاص، بالإضافة إلى الجامعات.

ـ تطوير دور مؤسسات المجتمع المدني في الريف المصري لتحقيق التنمية الزراعية من خلال تكوين تعاونيات زراعية حقيقية تعبّر عن مصالح المزارعين ■