CIHEAM مونبلييه
ENPARD الرسملة

ملخص نتائج ورشة عمل مارس 2016

برنامج انبارد

إصلاح نظام الارشاد الزراعى في مصر

المقدمة :

إنّ الإرشاد الزراعي موضوع واسع ومعقّد للغاية، لذا تناولته مجموعة من النشاطات التي قامت بها مبادرة ENPARD وخصصت له ورشتي عمل وطنيتين في جمهورية مصر العربية.

كان الهدف من ورشة العمل الأولى، رصد الوضع الراهن لنظام الارشاد من خلال دراسة تاريخه وتطوره وارتباطه بمختلف العوامل الاقتصادية والسياسية. لذا كان من المهم تحديد التحديات الحالية والمستقبلية التي يواجهها نظام الارشاد الزراعى فيما يتعلّق بالتنمية الزراعية والريفية. وبناء على نتائج الدراسة التحليلية لورشة العمل المنعقدة فى شهر مارس 2016، سيتمّ تحديد المحاور والتوجهات الخاصة بالسيناريوهات المحتملة لإمكانية اصلاح نظام الارشاد الحالي عن طريق القيام بورشة عمل ثانية فى شهر ابريل 2016.

انعقدت ورشة العمل الأولى في مدينة القاهرة بتاريخ 13 و 14 آذار (مارس) 2016 في ادارة العلاقات الخارجية في وزارة الزراعية. وقد حضر هذه الورشة، بالإضافة إلى أعضاء Think tank، العديد من المسؤولين المتخصصين فى الارشاد الزراعي والعاملين ضمن الوزارة وغيرهم من المتخصصين في هذا المجال من المحافظات الأخرى.

قام فريق CIHEAM-IAMM بإعداد وثيقة مرجعية يقوم من خلالها بتحليل نظام الإرشاد الزراعي الحالي ويستعرض أنظمة الإرشاد الزراعي المعتمدة في الاتّحاد الأوربي. تشتمل هذه الوثيقة أيضًا على جدولٍ تحليلي هدفه تفعيل المناقشات وتدعيم أفكار المشاركين في الورشة.

في اليوم الأول من الورشة، تمّ طرح العديد من العروض التقديمية بصيغة تساؤلات ومناقشات، أما عن اليوم الثاني فقد خُصص للمناقشات والأعمال البحثية التحليلية. تناول أول عرضين تقديمين لموضوع الإرشاد الزراعي في الاتحاد الأوربي. كما تم تقديم ثلاث عروض لعدة تجارب ارشادية شاهدة على وضع الارشاد الزراعى في مصر من قبل ممثل عن وزارة الزراعة، و احد المنظمات غير الحكومية الوطنية، ، و ذلك لتسلط الضوء على التجارب التي

قامت بها مختلف أنواع وأشكال الجهات الفاعلة المؤسساتية. وخُصص اليوم الثاني من الورشة للتفكير الجماعي بشأن قضية الارشاد الزرعى في مصر. ونعرض فيما يأتي نتائج المناقشات التي جرت ضمن هذا الإطار.

I- لمحة تاريخية توضيحية:

وُلِدَ نظام الارشاد الزراعي في عام 1957 ضمن إطار استراتيجية التنمية الريفية التي حددتها السلطة السياسية آنذاك بعد الاستقلال. كان لتلك الاستراتيجية هدفان رئيسيان : أ) زيادة الإنتاج الزراعي من خلال زيادة عائدات الوحدة المساحية الواحدة، ب)سيطرة الدولة على الزراعات الاستراتيجية، أي محاصيل المواد الغذائية الأولية (مثل القمح) أو المنتجات المخصصة للتصدير (مثل القطن).

في تلك الحقبة الزمنية، تمّ اعتماد إجراءين اثنين للوصول إلى الأهداف المنشودة. الإجراء الأول كان خاص بتطبيق مبدأ الدورة الزراعية الموحدة و الاجبارية، وقد أعطى هذا الإجراء لوزارة الزراعة الحقّ في تحديد المساحة الواجب زراعتها وفقًا للمحاصيل الاستراتيجية المفروضة التي يجب على المزارعين الالتزام بها تحت طائلة العقوبات. وفرض الإجراء الثاني هو التسليم الإجباري للمنتجات الزراعية الاستراتيجية للدولة بأسعار تحددها وزارة الزراعة.

استندت الإجراءات التنفيذية لتلك الاستراتيجية، ضمن إطار الإصلاح الزراعي، إلى إنشاء تعاونية زراعية في كلّ قرية و ايضا وضع نظام الارشاد تُديره وزارة الزراعة. وقعت على عاتق كلّ من هذه التعاونيات مهمة متابعة تنفيذ الدورة الزراعية و الالتزام بها وجمع المنتجات لتسليمها لوزارة الزراعة وتوزيع المدخلات بأسعار مدعمة. كما كان لنظام الارشاد الزراعي وظيفة توجيهية علاوة على وظيفتي المراقبة والمتابعة في تلك المرحلة. وبما أن المرشد الزراعى كان متواجد داخل كلّ تعاونية من التعاونيات، فكان ايضا يقوم بتوزيع المدخلات، وإعطاء التعليمات الخاصة باستخدامها للمزارعين بهدف تكثيف عملية الانتاج ومراقبتها واحترام مراحلها.

بما أنّ نظام الارشاد الزراعى وُلِدَ ضمن إطار سياسة زراعية مركزية ، لذا تمّ بناؤه وتكوينه وفق منطق الإدارة الحكومية الكاملة للقطاع الزراعي. وبهذا يكون قد عمل لمدة زمنية طويلة كقناة إرسال تعليمات السلطات الحكومية وإيصالها للمزارعين.

بعد القيام بعملية التحرّر الاقتصادي التي بدأت في عام 1990، أصبحت السياسة الزراعية المصرية تتبع لاقتصاد السوق. لذلك تمّ إلغاء العديد من الإجراءات التنفيذية والسياسات الزراعية الموروثة عن نظام الإصلاح الزراعي والتدخلات الحكومية السابقة، وبالمقابل استمرّ العمل وفق بعض المعطيات والمكونات للجهاز الإداري السابق ومنها الحفاظ على التعاونيات ونظام الارشاد الزراعى. ويستمر الجدل منذ سنوات عديدة حول فكرة الحفاظ على مبدأ التعاونيات الزراعية أو إلغائها نهائيًا، و قد تم مؤخرا اصدار قانون ينصّ على تطوير إطار التعاونيات التشريعي

وتوسيع دائرة مهامّها. أمّا عن نظام االارشاد، فتناولته العديد من الإجراءات الإصلاحية الإدارية المتتالية والتي عدلت بشكل ملحوظ من طريقة عمله.

II- جهاز إداري ومؤسساتي معقّد للقيام بمهمّة واحدة :

في عام 1982، كانت ادارة الارشاد الزراعى في وزارة الزراعة تابعًا تقنيًّا لمركز الأبحاث الزراعية (Agricultural ARC / Research Centre) والذي كان بدوره تابعًا لوزارة الزراعة. في عام 1985، تمّ إنشاء "قطاع الارشاد" في وزارة الزراعة الذي وقعت على عاتقه مهمّة الإشراف على الادارة المركزية للإرشاد الكائنة في مركز الأبحاث الزراعية الآنف الذكر. و تتبع هذة الادارة المركزية 18 قسما متخصّصًا بزراعات مختلفة (مثل القطن والحبوب والمحاصيل الزيتية) أو بالقيام ببعض المهام المرتبطة بالزراعة (مثل الإعلام والنشر والتدريب).

وتم تقسيم أراضي القطر المصري إلى 9 مناطق ارشادية، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر منطقة شمال الدلتا، ومنطقة غرب الدلتا. وكان هناك أيضًا 4 مراكز متخصّصة بدعم نشاطات الارشاد تتوزّع بين شمال البلاد وجنوبها وشرقها وغربها.

علاوة على كلّ ما ذُكِرَ سابقًا، هناك برامج ارشادية متخصصة يتولاها مسؤولي الارشاد على مستوى كل محافظة من محافظات البلاد: هؤلاء المسؤولون تابعون اداريا للمحافظة و فنيا لوزارة الزراعة. و طبعا من اهم مكونات جهاز الارشاد هناك المرشدون الزراعيون المتواجدون في التعاونيات في كلّ قرية.

تبعًا لآراء المشاركين في ورشة العمل، كان الأداء الفعلي الميداني لهذا الجهاز متفاوتًا نتيجة ارتباطه الوثيق بالموارد المتاحة ومعطيات السياق المحلي.

نتجَ جهازُ الارشاد الزراعى الذي سبقَ توصيفه عن العديد من عمليات الدمج المؤسساتي والجغرافي المتتابعة والتي بدورها خلقت تراكمات لمستويات إدارية متعدّدة، بينما كان الهدف الأوّلي من كلّ هذه العملية هو توطيد الروابط بين الأبحاث العلمية ونقل المعلومات الزراعية وتعميمها. وبما أنّ تنظيم النشاطات البحثية في مركز الأبحاث الزراعية يتشعّب ضمن العديد من الميادين المتعلقة بموضوعات الأبحاث، كان لا بُدّ أن ينعكس ذلك على المخطّط التنظيمي لنظام الارشاد. وإذا ما عدنا إلى النصوص الإدارية، فإنّنا نجد أنّ المهمة الرئيسية أو بالأحرى المهمة الأوحد لنظام الارشاد الزراعى هي "نقل التكنولوجيا"، وهذا يُناسب فعليًّا مبدأ ربطه تقنيًّا بمركز الأبحاث الزراعية.

وما لا يمكننا إنكاره هو أن تعقيد الجهاز المؤسساتي يشكّل مشكلة حقيقية كونه يزيد من تكاليف التشغيل وتكاليف المعاملات ويقلّل من فعاليته ومستوى الإستفادة منه سيّما وأنّ تقليص الميزانية المخصصة وضع نظام الارشاد الزراعي برمّته في خطر محدق. وتكمن النتيجة النابعة من كل ما سبق ذكره في تراجع نظام الارشاد

الزراعى على مستوى الكفاءاتو الموارد البشرية والمالية. في عام 1995، كان عدد المرشدين الزراعيين 25000 ، و انخفض في عام 2014 إلى 2700 مرشد بمتوسط عمري وقدره 55 عامًا (علمًا بأن سنّ التقاعد هو 60 عامًا فقط). و يصاحب هذا انخفاض شديد فى الميزانية، فالميزانية المخصصة للادارة المركزية للارشاد الزراعى (دون احتساب الرواتب) انخفضت من 48 مليون جنيه مصري في عام 1999 إلى 230.000 جنيه في عام 2014. بدأ هذا التراجع منذ سنوات عديدة ليصل إلى أقصاه في 2014 وترافق ذلك بانخفاض للميزانية العامة المخصصة لوزارة الزراعة ولمركز الأبحاث الزراعي (وصلت نسبة انخفاض الميزانية المخصصة لهذا المركز إلى 70%).

بالتوازي مع ضعف نظام الارشاد الحكومي، نشهد في السنوات الأخيرة ظهور بعض الأنشطة الارشادية الموجهة لصغار المزارعين. يقوم بهذه الانشطة إمّا المنظمات غير الحكومية ضمن إطار المشروعات التنموية أو القطاع الخاص الممثل ببعض الشركات التجارية المتخصصة فى تسويق المبيدات الزراعية. أما عن المزارع الاستثمارية الكبيرة فتستعين بخدمات الإرشاد الزراعي من القطاع الخاص في مصر وفى دول اخرى، كما تطلب هذة الخدمات فى بعض الأحيان من مختلف مراكز الأبحاث مع مقابل مادى .

III- الوضع الراهن وتحديات الزراعة المصرية :

من الواضح أنّ الزراعة المصرية عرفت تطورات جذرية على الأصعدة السكانية والاقتصادية والاجتماعية منذ سنوات الخمسينيات من القرن الماضي حيث شهدت تلك الفترة الزمنية ظهور نظام الارشاد الزراعى الذي استمر حتى أيامنا هذه.

اول هذة التغييرات هى زيادة كبيرة فى عدد المزارع و المزارعين وانخفاض متوسط المساحة المخصصة لكلّ مزرعة وذلك بسبب النموّ السكاني وعملية التوريث. الإحصاءات الحالية تشير إلى وجود 4.5 مليون شركة حيازة مقابل 1.3 مليون فى سنوات الخمسينات، مع تراجع متوسط مساحة الحيازة من 6.13 فدّان (ما يعادل 2.45 هكتار) إلى 1.85 فدّان (ما يعادل 0.75 هكتار) للفترة الزمنية ذاتها. وفي الوقت نفسه، زادت المساحة الزراعية الإجمالية بنسبة 30% بفضل سياسة استصلاح الأراضي الجديدة حيث زادت الرقعة الزراعية من 6.1 مليون فدّان[1] (ما يعادل 2.4 مليون هكتار) لتصل إلى 8.4 مليون فدّان (ما يعادل 34. مليون هكتار). وكان من الممكن أن تزيد أهمية هذا الارتفاع الملحوظ للمساحات الزراعية لولا التعدى على الأراضي الزراعية في وادي النيل و الدلتا[2] والتي ادت الى فقد مساحات كبيرة من الاراضى الزراعية. التغيير الثانى هو تنوع المنتجات الزراعية وآليات

[1] الفدان = 0.4 هكتار.

[2] فقدت الأراضي بسبب تحويل الكثير من الأراضي الزراعية إلى مناطق عمرانية سكنية.

تسويقها مقارنة بسنوات الستينيات حينما كان يتم تطبيق الدورة الزراعية الاجبارية , اما الان فان كلّ مزارع يقرّر بنفسه المحاصيل التي سيقوم بزراعتها والمساحة المخصصة لذلك.

وأدى الغاء الدورة الزراعية إلى تنوع كبير في المحاصيل المزروعة في مساحات صغيرة حيث إنّ المساحات المزروعة لكل حيازة صغيرة الى حد كبير بالاضافة تفتت الحيازات، علاوة على ظهور العديد من الزراعات الجديدة على نطاق واسع نسبيًا مثل زراعات النباتات العطرية والطبية.

التغيير الثالث يخص المشاكل التقنية والبيئية التي ظهرت في الثلاثين سنة الأخيرة ولازالت موجودة حتى أيّامنا هذه. ونذكر من هذه المشاكل بعض العوامل الهامة التي تعيق عملية الإنتاج الزراعي. ومن أهمّ هذه العوامل ندرة الموارد المائية والخلل في التوازن بين العرض والاحتياجات التي تنتج بدورها عن مجموعة من العوامل المجتمعة المتراكمة. وقد أسهم النمو السكاني وتكثيف المنتجات الزراعية بتزايد الاحتياجات للمياه بينما بقي حجم المياه المتوافرة على حاله. ومن جهة أخرى، من المعروف أنّ المخزون المائي الموجود يعاني من التناقص بسبب : أ) بناء العديد من السدود في البلاد (السدود قيد الإنجاز والسدود التي سيتمّ بناؤها مستقبلًا) على منبع نهر النيل، ب) تأثير التقلبات المناخية التي تسير باتجاه ارتفاع ملحوظ لدرجات الحرارة وتزايد في الجفاف. وفي هذه الظروف، لا سيّما لبلد زراعي ترتبط فيه الزراعة تماما بعملية الريّ، يصبح الاستخدام الأمثل للمياه قضية حيوية وعاملًا حاسمًا في المستقبل. يُضاف إلى هذا كلّه ضرورة الحفاظ على التربة ومحاولة استعادة خصوبتها التي أنهكتها عمليات التكثيف والسعي للحدّ من التلوث الكيماوي الناتج عنها.

بالإضافة إلى المتطلبات البيئية، أصبحت المعايير الصحية جزءًا لا يتجزأ من القضايا الواجب مراعاتها للحفاظ على جودة المنتجات الزراعية لا سيّما المخصصة منها للتصدير. كما تشكل عملية تطوير الصادرات الزراعية أحد التوجهات الجادة للسياسة الزراعية منذ عقدين من الزمان، مع توافر النية حاليًا لمساعدة صغار المزارعين للوصول إلى أسواق التصدير مما يحتّم نشر معايير جودة المتطلبات البيئية وضرورة احترامها واتباعها بحذافيرها.

وختامًا، تضع عملية تطور الاقتصاد المصري الزراعة المصرية في مجال تنافسي كبير على صعيد السوق العالمية مما يحتّم ضرورة تنميتها لزيادة قدرتها على التنافس.

ترسم مجموعة النقاط التي تمت الإشارة إليها سالفًا الخطوط العريضة للسياق الزراعي الحالي الذي يختلف كلّ الاختلاف عن سياق سنوات الستينيات، مما يعزز ضرورة إيجاد نظام للارشاد الزراعى يلائم متطلبات الوضع الجديد لا سيّما أن الارشاد هو عامل اساسى فى عملية التنمية الزراعية و تطوير الزراعة .

IV- التحديات المستقبلية ونقاط القوة :

تمّ التنويه، إضافة إلى النقاط السالفة الذكر مثل قضية الموارد المائية وتأثيرات التغيرات المناخية على الخريطة الزراعية (أي تقسيم المنتجات الزراعية على مختلف المناطق وإعداد تقويم زراعي محدّد)، إلى قضايا أخرى في أثناء المناقشات ومنها التحديات المستقبلية بما يتعلق بالزراعة المصرية.

تشكّل قضية رأس المال البشري أحد أهمّ التحدّيات في مجال الزراعة. فقد أصبح التقدم العمرى بين المزارعين هروب الشباب من العمل الزراعى يهد مستقبل الزراعة فى مصر. كما أن مستوى التعليم والتأهيل المهني يتراجع يومًا بعد يوم لدى الشباب والنساء. فالنساء يشكلن نسبة لا يستهان بها من الأيدي العاملة على نطاق الأسرة والأيدي العاملة المأجورة موسميًا. يبدو أن مشكلات رأس المال البشري تعود في أساسها، نسبيًّا إن لم يكن كُليًّا، إلى كون المزارعين والعاملين الموسميين ليس لهم اطار مهنى محدد و لا يستفيدون من القوانين المهنية والتنظيمية.

من جهة أخرى، تشكّل قضية الطاقات المتجدّدة تحديًا هامًّا أيضًا من تحدّيات الزراعة المصرية، فالزراعة تتعلق مباشرة بعملية الريّ واستهلاك الطاقة. وستزيد حتمًا تكاليف الطاقة يومًا بعد يوم وهذا سيقود لا محالة إلى زيادة تكاليف الإنتاج.

والتحدّي الأخير الذي ستواجهه الزراعة هو قدرة المزارعين على القيام بالمهامّ الموكلة إليهم في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية بحيث يستطيعون توفير إنتاج كافٍ عالي الجودة ، لذا من الواجب على القطاع الزراعي خلق المزيد من فرص عمل جديدة من شأنها المساهمة في عملية تنمية الأراضي الريفية.

علينا أن ننوّه هنا إلى أن الزراعة المصرية تواجه العديد من العقبات والمشكلات، نذكر منها :

- ضعف الاستثمار الحكومي في القطاع الزراعي (الذي لم يتجاوز نسبة 3%) منذ عدّة سنوات.
- يبدو أنّ الإطار القانوني والتنظيمي، على العديد من الأصعدة، معقّد جدًّا بحيث يوجد الكثير من التناقضات والقوانين التي لا تلائم السياق العام، كما يوجد العديد من الثغرات و تجاهل بعض الموضوعات مثل موضوع تجمّعات المنتجين. في وضعه الراهن، لا يشجّع هذا الإطار على العمل الجماعي بل ويمكننا القول إنه يجعل منه أمرًا مستحيل الحدوث.
- غياب الجهاز المؤسساتي الذي من واجبه إيصال أصوات أغلبية المزارعين الذين لا تسمح لهم علاقات القوى بالتعبير عن احتياجاتهم.

على الرغم من الوضع الصعب الحالى لنظام الارشاد الزراعى الا انه يجب التنويه بانه يمتلك من نقاط القوة التي تستحقّ الذكر. أوّلها أنّه قام بمهمّته الأصلية وحصد الكثير من النجاحات على صعيد نشر المعلومات التقنية،

وذلك بوجود تنوّع كبير في المنتجات والأدوات المستخدمة مثل الحقول التجريبية والمدارس الحقلية والمنتجات السمعية والبصرية. فآلية عمله التنظيمية تجعله يتمتّع بشبكة إقليمية فريدة، حتى ولو كان ضعيفًا في الفترة الأخيرة، إلّا أنّه موجود في كلّ قرية من القرى بحيث يكون المرشد الزراعي هو الشخص الأكثر قربًا من المزارعين.

الخاتمة :

بدت، من خلال المناقشات وقبل استخلاص النتائج، أهمية طرح السؤال الآتي : هل لا تزال هناك حاجة حقيقية لوجود نظام أو جهاز ارشاد زراعى؟

وكان الجواب بوضوح وبالإجماع : "إذا ما أخذنا بعين النظر التحدّيات والقضايا التي تواجهها الزراعة في وقتنا الحالي وفي المستقبل، وبوجود 90% من المزارعين الذين يستثمرون مساحات تقلّ عن 2 هكتارًا، فإنّ الحاجة لنظام ارشاد حديث و فعّال حتمية لا بدّ منها".

وانبثق عن ذلك النتائج الأساسية الآتية :

- لا يتناسب نظام الارشاد الحالي عمومًا مع السياسة الزراعية ولا يتلاءم مع التحديات الحالية والمستقبلية.
- ضرورة إصلاح الجهاز الإداري والمؤسساتي لجعله أقل تعقيدًا وأكثر فعالية وأقل كلفة.
- ظلّت مهمة الارشاد متركّزة حول زيادة الانتاج من خلال نقل التكنولوجيا فى حين ان هناك الان احتياج الى الارشاد فى مجالات اخرى مثل التسويق ونشر المعلومات التسويقية و المعايير الصحّية ومعايير الجودة، إلخ. كما يجب تحديد المهام و الوظائف الجديدة للإرشاد ليكون نظام استشاري متكامل و كذلك اعداد المرشدين المستقبليين لمواجهة التحديات القادمة و يشكل هـ1ا الامر محورًا هامًّا وأوليا من محاور إصلاح النظام الزراعي. ومن المحتمل أن يؤدّي ذلك إلى استبدال المصطلح المعتمد بحيث تحلّ مفردة "الاستشارة الزراعية" محلّ مفردة "الارشاد الزراعي".
- ستؤدّي التوجهات الحالية وحتمًا التوجّهات المستقبلية فيما يتعلّق بانخفاض التمويل العام إلى عدم امكانية الاعتماد على التمويل العام الحكومي. لذا فقد أصبح التفكير بإيجاد آليات لتعبئة موارد مالية بديلة أمر لا بدّ و كذلك التفكير فى انماط جديدة للشراكة بين القطاعين العام الحكومي والقطاع الخاص.

الاتصال بـ

تهاني عبد الحكيم، خبيرة CIHEAM-IAMM /مصر : abdelhakim@iamm.fr