



القاهرة- ج.م.ع

سلسلة دراسات السياسات

عدد
رقم ٩
يناير
٢٠١٩

السياسة الاستثمارية للزراعة في إطار استراتيجية التنمية المستدامة رؤية مصر ٢٠٣٠

د. عبد الفتاح محمد حسين

سلسلة دراسات السياسات

هيئة التحرير

أ.د. إبراهيم العيسوي

أ.د. فادية عبد السلام

أ.د. زينات طبالة

المقرر: د. أحمد سليمان

إصدار: معهد التخطيط القومي

التاريخ: يناير ٢٠١٩

معهد التخطيط القومي

طريق صلاح سالم – مدينة نصر – القاهرة – ج.م.ع

الرقم البريدي: ١١٧٦٥

تليفون: ٢٢٦٣٦٥٨٣ - ٢٢٦٢٥٤٦٧ - ٢٢٦٣٨٦٩٤

فاكس: ٢٢٦٣٤٧٤٧ - ٢٢٦٢١١٥١ (+٢)

البريد الإلكتروني: inp.technical.office@inp.edu.eg

الموقع الإلكتروني: www.inplanning.gov.eg

السياسة الاستثمارية للزراعة
في إطار استراتيجية التنمية المستدامة
رؤية مصر ٢٠٣٠

د. عبد الفتاح محمد حسين

أستاذ الاقتصاد المتفرغ بمركز التخطيط والتنمية الزراعية

بمعهد التخطيط القومي

ملخص الكراسة

حاولت هذه الكراسة إلقاء الضوء على طبيعة السياسة الاستثمارية التي تبنتها "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" وكل من خطة العام الأول منها (٢٠١٧/١٦) والخطة متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١) فيما يتعلق بقطاع الزراعة ومدى ملاءمتها لتحقيق الأهداف التي تم تبنيها سواء في الاستراتيجية أم في الخطتين المذكورتين للقطاع.

وقد تضمنت الكراسة ثلاثة أجزاء بالإضافة إلى الخلاصة والنتائج، حيث تناول الجزء الأول الأهداف التي تضمنتها "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" والخطتين المذكورتين، حيث كانت في الاستراتيجية أهدافاً عامةً تمثلت في مؤشرات نمو مثل معدلات نمو الناتج المحلي ومعدلات الاستثمار للقطاع، وإن تضمنت الخطة السنوية الأولى للاستراتيجية (٢٠١٧/١٦) أهدافاً كمية محددة إلا أنها اتسمت بأنها أهداف فرعية لا ترقى إلى طموحات المساهمة في التنمية المستدامة للقطاع. ومن هذه الأهداف ما يتصل بالاستثمار، حيث استهدفت الخطة أن يبلغ الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة ٩% من الاستثمارات الكلية للقطاع الخاص. وإذا ما قورن هذا المعدل بما هو محقق في العام السابق والذي بلغ ٤,١%، فمعنى ذلك أنه مطلوب تقريباً مضاعفة حصة الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة في عام واحد. كما استهدفت الخطة أن يساهم القطاع الخاص بنسبة ٨٨% من جملة الاستثمارات الكلية المستهدفة لأنشطة الزراعة والري والصيد، في الوقت الذي لم تبلغ فيه حصته الفعلية في العام السابق سوى ٦٩%، بل وبلغت هذه النسبة الفعلية في الخطتين (٢٠١٧/١٦)، (٢٠١٨/١٧) ٦٥,٣%، ٦٤,٨% على الترتيب.

وفي المقابل حققت الخطة متوسطة المدى قفزة نوعية مقارنة بخطة العام (٢٠١٧/١٦) من حيث نوعية الأهداف التي تضمنتها لتحقيق التنمية الزراعية المستدامة المرتبطة بالجوانب الإنتاجية والتسويقية والمالية (أخذة في الاعتبار ما ورد في استراتيجية وزارة الزراعة ٢٠٣٠). والسؤال الذي يتعين طرحه الآن: ما هي السياسة الاستثمارية التي تم تبنيها لتحقيق هذه الزيادة في الاستثمارات ومن ثم الأهداف؟

وللإجابة عن هذا السؤال أوضح الجزء الثاني أن الاستراتيجية لم تتضمن أي سياسات يمكن اتباعها لتحقيق ما تبنته من أهداف. وعندما أفردت جزءاً لسياسات الاستثمار بصورة عامة، فإنه تضمن بنوداً تتصف بالعمومية تهدف أساساً إلى تهيئة مناخ أفضل للاستثمار دون التطرق للقطاعات المختلفة. كما تضمنت خطة العام الأول منها جزءاً يهدف بصورة عامة إلى تحسين بيئة الأعمال

على المستوى القطاعي. وفي حالة الخطة متوسطة المدى لم يتغير الأمر كثيراً إذ اقتصرَت السياسة الاستثمارية على عموميات.

وحتى يمكن استخلاص بعض الملاحظات التي تهدف الى رفع كفاءة السياسة الاستثمارية في قطاع الزراعة، تعرض الجزء الثالث لتطور الاستثمار الزراعي خلال الفترات الماضية. وقد اتضح أن حالة الاستثمار في قطاع الزراعة بجوانبه المختلفة ازدادت تعقيداً. ويكفي الإشارة هنا الى أن معدل الاستثمار من الناتج المحلي للقطاع المنفذ في العام السابق لبداية الاستراتيجية بلغ حوالي ٥% بما لا يشكل سوى حوالي ثلث المعدل المستهدف في العام التالي له مباشرة (بداية الاستراتيجية)، وخمس المعدل الذي استهدفته الاستراتيجية بحلول عام ٢٠٣٠، مع عدم وجود حلول لإيجاد مصادر تمويل تتناسب مع هذه الطموحات.

وبناءً على ما سبق تم استخلاص بعض الاقتراحات التي يمكن أن تساهم في تبنى سياسة استثمارية مناسبة تتواءم مع طموحات استراتيجية التنمية المستدامة لقطاع الزراعة عند تحديث هذه الاستراتيجية. وتتصل هذه الاقتراحات بجوانب ثلاثة هي: كيفية تخصيص الاستثمارات للبرامج والمشروعات، أساليب تحفيز الاستثمار في قطاع الزراعة وتمويل هذا الاستثمار، ومتابعة وتقييم تنفيذ الاستثمارات المعتمدة في الخطط المختلفة.

Abstract

This monograph attempts to focus on the nature of the investment policy adopted by the "Strategy for Sustainable Development: Egypt Vision 2030" and the first year plan (16/2017) and the medium-term plan (18/2019 – 21/2022) regarding the agricultural sector and its suitability to achieve the objectives that have been adopted either in the strategy or in the two plans mentioned for the sector.

Accordingly, this monograph includes three parts in addition to the conclusion and the results. The first part of the paper dealt with the objectives of the "Strategy for Sustainable Development: Egypt's Vision 2030" and the two plans mentioned above. There were general objectives in the strategy represented in growth indicators such as growth rates of domestic product and investment rates for the sector. The first annual plan of the strategy included specific quantitative objectives but it was characterized as sub-goals which may not meet the optimistic objectives that contribute to the sustainable development of the sector. Some of them were related to investment. The plan aimed that private investment in agriculture reaches 9% of the total investments of the private sector. If compared to the previous year's 5%, this means that the share of private investment in the agricultural sector needs to be doubled in one year. Furthermore, the plan specified that the private sector contributes 88% of the total investment targeted to agriculture, irrigation and fishing activities, while its actual share in the previous year was only 69%. In contrast, the medium-term plan achieved a qualitative leap in comparison with the (16/2017) plan in terms of the objectives it has included to achieve sustainable agricultural development related to the productive, marketing and financial aspects (taking into consideration the 2030 strategy of the Ministry of Agriculture). The question that arises is: What is the policy adopted by the plan to achieve this increase in the investments and then the goals?

To answer this question, the second part showed that the strategy did not include any policies that can be followed to achieve its aims. The section of the strategy assigned to investment policies included general items primarily concerned with creating a better investment climate without addressing the different sectors. The first year plan of the strategy also included a section aimed generally at improving the business environment at the sectoral level. In the case of the medium-term plan, it has not changed much, as the investment policy has been limited to generalities.

In order to be able to draw some suggestions aimed at raising the efficiency of investment policies in the agricultural sector, the third part dealt with the development and reality of agricultural investment during the past periods, which showed that the state of investment in agriculture in various aspects has become more complex. Suffice it to mention here that the rate of investment from domestic production of the sector executed in the year before the beginning of the strategy was about 5% which is only about one-third of the target rate in the year immediately following it (the beginning of the strategy) and fifth of the target rate of the strategy in 2030, with no proposals presented to find sources of funding commensurate with these aspirations.

Based on the above, a number of suggestions were drawn which could contribute to the adoption of appropriate investment policy in line with the aspirations of the strategy of sustainable development of the agriculture sector when updating this strategy at any stage. These suggestions are related to three aspects: how to allocate investments to programs and projects, ways to stimulate investment in agriculture and financing this investment, and monitoring and evaluating the implementation of the investments approved in the various plans.

المحتويات

١	مقدمة.....
٢	أولاً: الأهداف التي تضمنتها استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ والخطة الأولى منها (٢٠١٧/١٦) وخطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١) لقطاع الزراعة.....
٤	ثانياً: السياسات الاستثمارية التي تبنتها استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ والخطة الأولى منها وخطة التنمية متوسطة المدى لقطاع الزراعة.....
٦	ثالثاً: طبيعة وتطور الاستثمار في قطاع الزراعة.....
٦	٣-١- تقديم.....
٧	٣-٢- إجمالي الاستثمار.....
٨	٣-٣- الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة.....
٩	٣-٤- الاستثمار العام في قطاع الزراعة.....
١٣	٣-٥- تمويل الاستثمار الزراعي الخاص.....
١٥	المقترحات.....
٢٥	الملحق.....
٢٨	المراجع.....

مقدمة

يعتبر قطاع الزراعة من القطاعات الحاكمة في تحقيق التنمية المستدامة في مصر لعلاقاته المتشابكة (الروابط الأمامية والخلفية) مع جميع قطاعات المجتمع. إذ أنه يمد السكان بالغذاء والصناعة بالمواد الخام وقطاع التجارة الخارجية بالحاصلات الزراعية المصدرة. كما يعتمد الإنتاج فيه كماً ونوعاً على الجوانب البيئية (القاعدة الموردية) وعلى مستلزمات الإنتاج من القطاعات الأخرى ومن أهمها الصناعة، والطاقة، وكذلك التجارة الخارجية بالنسبة لمستلزمات الإنتاج المستوردة.

ومع هذا لم تهتم "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" بالقطاع الزراعي بالقدر الذي يتناسب مع أهميته، حيث وضعت له أهدافاً عامةً دون أن تتضمن سياسات وآليات واضحة لتحقيق هذه الأهداف، وخاصة فيما يتصل بالسياسة الاستثمارية. ونظراً لأنه قد يثار أن الاستراتيجية تعبر عن رؤية عامة وأن الخطط السنوية تشكل في مجملها الخطة التنفيذية لهذه الاستراتيجية، فإن هذه الدراسة سوف تتناول الخطة السنوية (٢٠١٦/٢٠١٧) باعتبارها أول سنوات تنفيذ الاستراتيجية، وكذلك الخطة متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١)، وما تضمنته من أهداف وسياسة استثمارية.

إن عدم مناسبة السياسة الاستثمارية وآليات تنفيذها مع واقع قطاع الزراعة وما يعانيه من مشكلات من ناحية، ومع ما هو محدد له من أهداف من ناحية أخرى يجعل تحقيق هذه الأهداف أمراً مشكوكاً فيه. لذلك تحاول الكراسة إلقاء الضوء على ما تضمنته "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" وخطة العام الأول منها، والخطة متوسطة المدى من أهداف لقطاع الزراعة، وطبيعة السياسة الاستثمارية التي تم تبنيها للقطاع، وذلك دون التطرق إلى الجوانب التفصيلية للاستثمار الزراعي، مثل في أي الأنشطة يجب الاستثمار، أو في أي المناطق، ومن ثم تحديد حجم الاستثمار في البرامج والمشروعات التي تدرج تحت هذه الأنشطة أو هذه الأماكن وغير ذلك^١. كما أنها سوف تقتصر على الاستثمار الزراعي المحلي بشقيه العام والخاص سواء المحلي أو الأجنبي، وذلك دون التعرض للاستثمار الزراعي المصري بالخارج (في إفريقيا على سبيل المثال).

وبذلك يتمثل الهدف العام للكراسة في الإجابة عن التساؤل التالي: هل تضمنت الاستراتيجية سياسات استثمارية تتناسب مع الأهداف التي تبنتها لقطاع الزراعة؟ والإجابة عن هذا التساؤل تتم من خلال الأهداف الفرعية للكراسة والمتمثلة في إلقاء الضوء على تطور واقع الاستثمار في

^١ تناولت استراتيجية وزارة الزراعة ٢٠٣٠ الجوانب المختلفة التي تتصل بالاستثمار الزراعي.

قطاع الزراعة، ومشاكل تمويل هذا الاستثمار، ومن ثم محاولة استخلاص بعض الملاحظات التي تساهم في بلورة سياسة استثمارية تتناسب مع ما هو محدد من أهداف لقطاع الزراعة في السنوات القادمة، ويمكن الأخذ بها عند تحديث استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ في المستقبل.

**أولاً: الأهداف التي تضمنتها استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠
والخطة الأولى منها (٢٠١٧/١٦) وخطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ –
٢٠٢٢/٢١) لقطاع الزراعة**

(أ) أهداف الاستراتيجية

تضمنت الاستراتيجية أهدافاً عامة للقطاع كمؤشرات تتصل بالعمالة والصادرات والواردات الزراعية دون التطرق للأهداف المباشرة والتي تتعلق بالإنتاج باعتبارها هي التي تحدد شكل العمالة والصادرات وغير ذلك من مؤشرات تتصل بالقطاع. إذ أن التنمية الزراعية المستدامة لها أهداف عديدة. ومن هذه الأهداف ما يرتبط مباشرة بالعملية الاستثمارية ممثلة في^٢:

١- زيادة الإنتاج الزراعي من خلال: زيادة المساحة المزروعة (توافر الأراضي القابلة للزراعة – توافر أو تدبير موارد مالية إضافية)، وتحسين الإنتاجية (تطوير تكنولوجيا الإنتاج – تعديل التركيب المحصولي).

٢- الحفاظ على الموارد الزراعية الطبيعية وصيانتها لتحقيق التنمية الزراعية المستدامة.

وعلى ضوء هذه الأهداف يتم تحديد حجم وطبيعة الاستثمار اللازم لتحقيقها. ومع هذا اقتضت الاستراتيجية على تحديد النسبة المستهدفة للاستثمارات الكلية كنسبة من الناتج المحلي للقطاع لتصل إلى ٢٥% بحلول عام ٢٠٣٠ وموزعة إلى ٧,٥% استثمار عام، ١٧,٥% استثمار خاص^٣.

(ب) أهداف خطة العام (٢٠١٧/١٦)

تضمنت خطة التنمية المستدامة للعام المالي (٢٠١٧/٢٠١٦) باعتبارها خطة العام الأول من "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" الأهداف التالية لقطاع الزراعة^٤:

^٢ للتفصيل انظر: وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي – استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة ٢٠٣٠ – بدون تاريخ.

^٣ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري – استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ ص ٥٥.

^٤ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري – مشروع خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٧/٢٠١٦ صفحة ١١٤.

- البدء في استصلاح ٢٥٢ ألف فدان.
- ترشيد ورفع كفاءة الري الحقلية في مساحة ٧٠٠ ألف فدان.
- تحسين التربة في مساحة ١٤٥ ألف فدان.
- اضافة جبس زراعي في ٣٠٠ ألف فدان.
- الحرث تحت التربة في مساحة ٦٨١,١ ألف فدان.
- تسوية بالليزر في مساحة ١٩٩,٥ ألف فدان.
- إنشاء مصنع للتلج في طور سيناء لتنمية الثروة السمكية.
- إنشاء ٢٤٠ قفص سمكي بمنطقة مريوط.

ويلاحظ أن طبيعة هذه الأهداف لا ترقى لتلبية طموحات التنمية المستدامة لقطاع الزراعة والتي تتطلب تحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه.

وبناء على هذه الأهداف تضمنت الخطة أهدافاً استثمارية تمثلت في أن يشكل الاستثمار الخاص بقطاع الزراعة ٩% من الاستثمارات الكلية للقطاع الخاص^٥. وإذا ما قورنت هذه النسبة بما هو محقق في العام السابق والذي بلغ ٤,١% (أنظر شكل ١)، فمعنى ذلك انه مطلوب تقريباً مضاعفة حصة الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة في عام واحد^٦. كما استهدفت الخطة أن يساهم القطاع الخاص بنسبة ٨٨% من جملة الاستثمارات الكلية المستهدفة لأنشطة الزراعة والري والصيد^٧، في الوقت الذي لم تبلغ فيه حصته الفعلية في العام السابق سوى ٦٩%، بل وبلغت هذه النسبة الفعلية في الخطين (٢٠١٧/١٦)، (٢٠١٨/١٧) ٦٥,٣%، ٦٤,٨% على الترتيب (أنظر شكل ٣). والسؤال الآن: ما هي السياسات التي تبنتها الخطة لتحقيق هذه الزيادة المتوقعة؟

(ج) أهداف خطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١)

حققت هذه الخطة قفزة نوعية مقارنة بخطة العام (٢٠١٧/١٦) من حيث نوعية الأهداف التي تضمنتها لتحقيق التنمية الزراعية المستدامة المرتبطة بالجوانب الإنتاجية والتسويقية والمالية (أخذة في الاعتبار ما ورد في استراتيجية وزارة الزراعة ٢٠٣٠) والتي لا تتسع المساحة المتاحة لكراسة السياسات لتناولها بالتفصيل. ولكن قد يكون من المناسب استعراض بعض الآليات التي تبنتها الخطة لتحقيق هذه الأهداف والتي ترتبط بالاستثمار العام لبيان مدى مناسبة السياسة الاستثمارية التي

^٥ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - المرجع السابق صفحة ٩٣.

^٦ جميع الأشكال موجودة في ملحق الكراسة.

^٧ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - المرجع السابق صفحة ١١٦.

تضمنتها هذه الخطة وخاصة حجم الاستثمارات العامة المعتمدة للقطاع والذي بلغ في العام الأول منها ٤,٦ مليار جنيه (للزراعة والري معا) وذلك كما يلي^٨:

- التوسع في مشروعات البنية القومية والأساسية والاستصلاح الداخلي للوفاء بمستلزمات مشروعات الأراضي.
- تحسين التقاوي والبذور والشتلات وتطوير النظم التقنية المطبقة للنهوض بجودة المحاصيل.
- تطوير نظم الري الحقلية في الأراضي القديمة.
- تطوير شبكات الصرف العام والمغطى.
- زيادة الرقعة الزراعية (المشروع القومي لاستصلاح ١,٥ مليون فدان).
- التوسع في تحلية المياه الجوفية لاستخدامها في الري.

ثانياً: السياسات الاستثمارية التي تبنتها استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠ والخطة الأولى منها وخطة التنمية متوسطة المدى لقطاع الزراعة

(أ) سياسة الاستراتيجية

حددت الاستراتيجية أهدافاً عامة للقطاع (كما سبقت الإشارة) دونما ذكر للسياسات الواجب اتباعها لتحقيق هذه النسب، وكيف توجه الاستثمارات ضمن أولويات التنمية المستدامة للقطاع. وعندما أفردت جزءاً لسياسات الاستثمار بصورة عامة، فإنها تضمنت بنوداً تتصف بالعمومية تهدف إلى تهيئة مناخ أفضل للاستثمار دون التطرق للقطاعات المختلفة^٩.

(ب) سياسة خطة العام (٢٠١٧/١٦)

تضمنت خطة التنمية المستدامة للعام المالي (٢٠١٧/١٦) تحت بند "سياسات تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي" جزأين^{١٠}:

الأول: تنفيذ خطة متكاملة لتحسين مناخ الاستثمار واستعادة ثقة المستثمرين المحليين والأجانب. وقد تناولت أموراً إجرائية عامة دون التطرق إلى قطاعات محددة.

^٨ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري -خطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١) ص ١١١، ص 139.

^٩ وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري -استراتيجية التنمية المستدامة – مرجع سابق - نوفمبر ٢٠١٥ ص ٦٨.

^{١٠} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري – مشروع خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٧/٢٠١٦ صفحة ٩٥.

الثاني: تحسين بيئة الأعمال على المستوى القطاعي، وتضمن على مستوى قطاع الزراعة: تيسير إجراءات تراخيص إنشاء وتشغيل مزارع الدواجن في المناطق الصحراوية الجديدة، وإنشاء قاعدة بيانات عن المواقع المتاحة والصالحة لإقامة أفصاح سمكية بحرية، وإصدار قانون موحد لإنتاج وتداول الغذاء، وإنشاء وحدات تصنيع كمبوست، وتدريب المرأة على إدارة المشروعات متناهية الصغر، وتقديم الدعم الفني للمرأة الريفية، وتفعيل مراكز التنمية الريفية في مجالات تصنيع المنتجات الغذائية.

ومن الملاحظ أن ما ورد في معظم هذا الجزء يهدف بصفة عامة إلى تحسين البيئة الاستثمارية في قطاع الزراعة دون التطرق إلى أمور جوهرية تتصل بالاستثمار مثل حجم الاستثمار المطلوب، ومن أين يأتي، وكيف يمكن تمويل هذه الاستثمارات (كما سيتم تناوله بالتفصيل عند عرض الملاحظات والتي من شأنها رفع كفاءة السياسات الاستثمارية التي يمكن أن تتبناها استراتيجية التنمية المستدامة لقطاع الزراعة إذا تقرر تحديثها مستقبلاً). فعلى سبيل المثال هل يكفي للمرأة الريفية ذات الدخل المتدني أن تنال قسطاً من التدريب وأن يقدم لها الدعم الفني أن تقيم مشروعاً صغيراً دون أن يتم توفير مصدر لتمويل مثل هذا المشروع؟

وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمارات المعتمدة لقطاعي الزراعة والري معا في الخطة المذكورة بلغت نحو ٣,٥ مليار جنيه بما يشكل حوالي ٠,٩% فقط من الناتج المحلي الزراعي المقدر في الخطة.

(ج) سياسة خطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١)

حققت هذه الخطة قفزة نوعية مقارنة بخطة العام (٢٠١٧/١٦) من حيث احتوائها على سياسات خاصة بتحقيق الأهداف المختلفة الخاصة بجوانب التنمية المستدامة لقطاع الزراعة. ولكن فيما يتصل بالسياسة الاستثمارية الزراعية لم يتغير الأمر كثيراً، إذ اقتصر على عموميات تمثلت في^{١١}:

- تحسين مناخ الاستثمار الزراعي، ومراجعة التشريعات والسياسات الزراعية لضمان اتساقها مع السياسات الأخرى ذات الصلة.

^{١١} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - خطة التنمية متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ – ٢٠٢٢/٢١) ص ١٤٠.

- التوسع في تقديم القروض الميسرة لأصحاب الحيازات الصغيرة من المزارعين وشباب الخريجين.
- لم يتم اعتماد استثمارات بالحجم الذي يتناسب مع الأهداف الطموحة الواردة بالخطة خاصة وأن الاستثمارات المعتمدة تخص الزراعة والري معاً، حيث بلغت للعام الأول (٢٠١٩/١٨) من هذه الخطة متوسطة المدى ٤,٦ مليار جنيه بما يشكل حوالي ٠,٨% فقط من الناتج المحلي الزراعي المقدر للعام المذكور.

وحتى يمكن استخلاص بعض الاقتراحات التي تهدف الى رفع كفاءة السياسة الاستثمارية في قطاع الزراعة يعرض الجزء التالي تطور الاستثمار الزراعي خلال الفترات الماضية.

ثالثاً: طبيعة وتطور الاستثمار في قطاع الزراعة

٣-١- تقديم

إن تحقيق أهداف التنمية الزراعية المستدامة السابق الإشارة إليها، وعلى وجه العموم تحديث قطاع الزراعة، يقف أمامه العديد من المشاكل التي تعاني منها الزراعة المصرية. منها ما يتطلب وضع الحلول له ضرورة النظر في السياسة الاستثمارية للقطاع. ويمكن إجمال المشاكل ذات الصلة بالاستثمار العام فيما يلي^{١٢}:

- محدودية مياه الري وانخفاض كفاءة استخدامها.
- عدم الاستفادة المناسبة من امكانات الجهات البحثية.
- ضعف جهاز الإرشاد الزراعي.
- محدودية استثمارات التنمية الزراعية.
- تقليدية وضعف نظم التمويل الزراعي.

أما عن تنمية قطاع الزراعة بوجه عام بحيث يقدم إنتاجاً كمياً ونوعياً يساهم في تحقيق الأمن الغذائي واحتياجات القطاعات الاقتصادية الأخرى فهو مرهون بتوسع الاستثمار الخاص على وجه الخصوص في مجال تطوير تكنولوجيا الإنتاج، وما يستتبع ذلك من ضرورة الاستثمار العام في مجالات البحث والتطوير.

^{١٢} للتفصيل أنظر: وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي - استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة ٢٠٣٠ ص ٢٦ - ٣١.

٢-٣ - إجمالي الاستثمار

يعانى الاقتصاد المصري خلال السنوات الطويلة الماضية من ضعف معدلات الاستثمار بوجه عام وفي قطاع الزراعة على وجه الخصوص. وإذا استمر الوضع على ما هو عليه سيكون من الصعب تحقيق أهداف "استراتيجية التنمية المستدامة رؤية مصر ٢٠٣٠" سواء على المستوى الكلى أو في قطاع الزراعة، فبينما يتطلب النمو المرتفع والقابل للاستدامة زيادة معدل الادخار المحلى إلى نحو (٣٠%-٣٥%) من الناتج المحلى الإجمالي^{١٢}، بلغ معدل الادخار من الناتج المحلى الإجمالي خلال الفترة (٢٠٠٩/٠٨ - ٢٠١٢/١١) ١٦% في المتوسط سنوياً^{١٤}، بل وانخفض إلى ٣,١% في عام ٢٠١٧/١٦^{١٥}.

وقد بلغ معدل إجمالي الاستثمار المنفذ خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٨/١٧) حوالي ١٦% من الناتج المحلى الإجمالي في المتوسط سنوياً، وكان الأمر أكثر صعوبة في قطاع الزراعة، حيث بلغ هذا المعدل ٥,٦% بما لا يشكل سوى حوالي ربع المعدل الذي استهدفته الاستراتيجية. كما ان حصة الاستثمار الزراعي من إجمالي الاستثمار على المستوى الكلى بلغت ٤,٢% في المتوسط خلال نفس الفترة^{١٦}.

وإذا تم النظر الى تطور الاستثمار الزراعي السنوي خلال الفترة الماضية (لاحظ أن الاستثمار الزراعي يتضمن استثمارات قطاعي الزراعة والري معا) لوجد أن الوضع يزداد تفاقماً من سنة إلى أخرى. فقد انخفض معدل الاستثمار من الناتج المحلى الزراعي من ١٦,٤% عام ٢٠٠٢/٠١ إلى أن وصل إلى ٥,٠% عام ٢٠١٨/١٧ (شكل رقم ١). ومعنى ذلك أنه حتى يتحقق هدف استراتيجية التنمية المستدامة ليصل معدل الاستثمار الزراعي إلى ٢٥% من الناتج الزراعي المحلى في عام ٢٠٣٠، يجب زيادة المعدل الحالي إلى خمسة أمثاله، وهو أمر من الصعب تحقيقه في ظل ظروف ومحددات القطاع الزراعي المصري، بالإضافة إلى عدم وجود استراتيجية استثمارية مناسبة بما يساعد على التقليل من آثار هذه الظروف والمحددات من ناحية وتشجيع الاستثمار في قطاع الزراعة من ناحية أخرى.

^{١٣} معهد التخطيط القومي - "أفاق النمو الاقتصادي في مصر بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية"- سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٢٦) - يناير ٢٠١١، ص ٤٣.

^{١٤} معهد التخطيط القومي - "التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في الريف المصري بعد ثورة يناير ٢٠١١" - سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٥٦) - يناير ٢٠١٥، ص ١١.

^{١٥} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - تقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي للعام المالي (٢٠١٧/١٦) - ديسمبر ٢٠١٧ - صفحة ١٧.

^{١٦} محسوب من: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد القومي - سنوات مختلفة.

وما يؤكد هذا الأمر أن حصة الاستثمارات المنفذة في قطاع الزراعة من إجمالي الاستثمارات المنفذة على المستوى الكلي تتسم دائماً بصغرهما، حيث بلغت ٤,٢% في المتوسط سنوياً خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٧/٢٠١٨)^{١٧}، بل وانخفضت باستمرار من سنة إلى أخرى، حيث انخفضت من ١٤,٢% عام ٢٠٠٢/٠١ إلى ٣,٤% عام ٢٠١٨/١٧ (نفس الشكل السابق).

٣-٣- الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة

بالرغم من أن قطاع الزراعة في مجمله قطاع خاص إلا أن الاستثمار الخاص مازال أقل من الحجم المأمول، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى محدودية الطاقة الادخارية للسكان في الريف نتيجة محدودية دخولهم من ناحية، ونمط توزيع الدخل الزراعي من ناحية أخرى (إذ أن حوالي ٩٠% من الحيازات الزراعية تقل مساحته عن خمسة أفدنة^{١٨})، وذلك بالإضافة إلى خضوع النشاط الزراعي للظروف الطبيعية وبالتالي ارتفاع المخاطرة أمام الاستثمار فيه. ومما يزيد من صعوبة الأمر عدم وجود منظومة للحوافز تستهدف دفع القطاع الخاص سواء الوطني أو الأجنبي لمزيد من المشاركة في الاستثمار الزراعي.

ولقد بلغت حصة الاستثمار الزراعي الخاص حوالي ٥٣,٧% من إجمالي الاستثمار المنفذ في قطاع الزراعة في المتوسط سنوياً خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٧/٢٠١٨). ويلاحظ أنه كان متذبذباً من سنة إلى أخرى، ولكنه يدور حول هذا المتوسط، بينما بلغ نصيب الاستثمار الخاص على المستوى الكلي للاقتصاد في المتوسط سنوياً خلال نفس الفترة ٥٢,٦%^{١٩}. وإن كانت هذه الحصة لا تتناسب مع كون القطاع الزراعي يكاد يكون قطاعاً خاصاً ١٠٠%، إلا أنها تشكل تطوراً ملحوظاً إذا ما قورنت هذه الحصة بنظيرتها في العقود الماضية، حيث بلغت ١٠% كمتوسط سنوي خلال سبعينيات القرن الماضي، ٣٩% خلال الثمانينيات، ٤٥% خلال التسعينيات^{٢٠}.

إن هذا التطور في الوزن النسبي للاستثمار الخاص في قطاع الزراعة يرجع في جزء منه إلى انسحاب الدولة من النشاط الزراعي ومن ثم تراجع الاستثمار العام كما سيتضح لاحقاً. وبالرغم من هذا التطور فإنه مازال عازفاً عن بعض الأنشطة والتي تعتبر من الأهمية بمكان لعملية التنمية الزراعية مثل مشروعات البنية الأساسية في مجالات الري والصرف.

^{١٧} محسوب من: المرجع السابق.

^{١٨} الجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء - نشرة الزمام والملكية الزراعية ٢٠١٥.

^{١٩} محسوب من: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد القومي - مرجع سابق.

^{٢٠} عبدالفتاح محمد حسين - التحرير الاقتصادي وأفاق الاستثمار العام في قطاع الزراعة - مذكرة خارجية رقم (١٥٨٦) - معهد التخطيط القومي - مايو ١٩٩٥ - ص ٥.

٣-٤ - الاستثمار العام في قطاع الزراعة

أملت التطورات الاقتصادية على المستويين المحلي والعالمي منذ منتصف ثمانينيات القرن الماضي على الدولة أن تتخذ العديد من الإجراءات الاقتصادية التي تستهدف تقليص دورها الاقتصادي وترك الجهود التنموي للقطاع الخاص. وفيما يتصل بقطاع الزراعة بدأت الدولة في عام ١٩٨٧ بإلغاء نظام التوريد الإجباري للمحاصيل الزراعية، وإلغاء نظام التسعير الجبري لها مع إلغاء دعم مستلزمات الإنتاج وترك قوى السوق لتحديد الأسعار. ومن ثم أصبح التركيب المحصولي يتحدد وفقا لقرارات الزراع الفردية بما يعكس الربحية النسبية لكل محصول. ومما يشير الى انسحاب الدولة من مجال الإنتاج الزراعي أن نسبة مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الزراعي تراوحت بين ٠,٠١%، ٠,٠٩% خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٨/١٧) بمتوسط ٠,٠٤%^{٢١}. وإن كان هذا التوجه قد بدأ في التغيير إلى حد ما في الوقت الراهن من خلال النشاط المدني للقوات المسلحة المتمثل في شركات تعمل في مجالي الإنتاج النباتي والسمكي فضلاً عن استصلاح الأراضي .

ولقد أدى استمرار هذا التوجه نحو انسحاب الدولة وتراجع دورها الاقتصادي في قطاع الزراعة إلى انخفاض الوزن النسبي للاستثمار العام من إجمالي الاستثمار بالقطاع بصورة مستمرة. فقد انخفض من ٩٠% في المتوسط سنوياً خلال سبعينيات القرن الماضي إلى ٦١% في الثمانينيات، ٥٥% في التسعينيات^{٢٢}. واستمر هذا الاتجاه في الوقت الراهن، حيث بلغ الوزن النسبي للاستثمار العام في قطاع الزراعة حوالي ٤٦,٢% من إجمالي الاستثمار في القطاع في المتوسط سنوياً خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٨/٢٠١٧)، بينما كان هذا الوزن النسبي على المستوى الكلي للاقتصاد ٤٧,٤% في المتوسط سنوياً خلال نفس الفترة^{٢٣}. بل إنه وفقاً لما جاء في خطة التنمية المستدامة (٢٠١٧/٢٠١٦) باعتبارها أول سنوات استراتيجية التنمية المستدامة انخفضت حصة الاستثمار العام المستهدف لقطاع الزراعة إلى ١٢% من جملة الاستثمارات الكلية المستهدفة لأنشطة الزراعة والري والصيد^{٢٤}.

وتتضح خطورة هذا الاتجاه من خلال مقارنة حجم الاستثمارات العامة المعتمدة لقطاع الزراعة بهذه الخطة بتلك المنفذة في العام السابق لها. فبينما بلغت الاستثمارات العامة المنفذة في عام (٢٠١٦/٢٠١٥) حوالي ٥ مليارات جنيه^{٢٥}، لم يعتمد لها في عام (٢٠١٧/٢٠١٦) سوى ٧٤٥,٩

^{٢١} محسوب من: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد القومي - مرجع سابق.

^{٢٢} عبد الفتاح محمد حسين - التحرير الاقتصادي وأفاق الاستثمار العام في قطاع الزراعة - مرجع سابق - ص ٥.

^{٢٣} محسوب من: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد القومي - مرجع سابق.

^{٢٤} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - مشروع خطة التنمية المستدامة (٢٠١٧/١٦) - مرجع سابق - محسوبة من ص ٧٢، ص ٧٤.

^{٢٥} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد المصري.

مليون جنيه للزراعة، و٢٧٨٢,٦ مليون جنيه للري، بإجمالي حوالي ٣,٥ مليار جنيه وبما يشكل نحو ٧٠% من إجمالي المنفذ في العام السابق^{٢٦}.

إن عدم الاهتمام الكافي بالاستثمار العام في قطاع الزراعة يتضح أيضاً من خلال النظر إلى تدهور حصة هذا القطاع من إجمالي الاستثمار العام على المستوى الكلي والتي انخفضت من ١٠,٤% عام ٢٠٠٢/٠١ إلى ٢,١% عام ٢٠١٧/٢٠١٨ بحيث أصبحت تشكل أقل من ربع ما كانت عليه في بداية الفترة^{٢٧}.

وإذا كان تقلص دور الدولة في الاقتصاد القومي بصفة عامة أمراً مقررأ كسياسة عامة للدولة، فإن الأمر قد يختلف بعض الشيء بالنسبة لقطاع الزراعة نظراً لاختلاف ظروفه عن القطاعات الاقتصادية الأخرى. فحتى إذا كان مقبولاً ترك قوى السوق تعمل في مجالي الإنتاج والتسويق الزراعيين، فمن الضروري أن يستمر دور الدولة في مجال الاستثمار الزراعي بغية مساندة الاستثمار الخاص الذي مازال محدوداً كماً ونوعاً بالمقارنة بما تتطلبه تنمية هذا القطاع.

وتتبع هذه الضرورة من عزوف القطاع الخاص أو عدم قدرته على الاستثمار في بعض الأنشطة التي تعتبر من أهم أعمدة تحديث وتطوير قطاع الزراعة ومن أهمها:

• الاستثمار في مجال الري والصرف

يمثل هذا المجال أحد أهم مقومات التنمية الزراعية المستدامة لكونه يتعلق بأحد مكونات القاعدة الموردية لقطاع الزراعة (المياه) والذي بدون استدامته كماً ونوعاً لا يكون هناك استدامة لنمو هذا القطاع (خاصة في مجال استصلاح الأراضي - تنمية أفقية)، كما أن مشروعات الصرف من أهم مقومات زيادة الإنتاجية (تنمية رأسية).

ويثور السؤال هل اعتماد استثمارات في مجال الري في الخطة (٢٠١٧/٢٠١٦) بمبلغ ٢,٨ مليار جنيه يتناسب مع ما ورد من الأهداف المذكورة سابقاً سواء في قطاع الري أو تلك في قطاع الزراعة ذات الصلة بنظم الري؟ يرتبط هذا التساؤل بأسلوب تخصيص الاستثمارات والذي غالباً ما يخضع للمواءمة بين احتياجات القطاعات المختلفة وبين ما هو متاح من تمويل. فمن الملاحظ على سبيل المثال أن أهداف قطاع الزراعة تتضمن هدف "ترشيد ورفع كفاءة الري الحقلي في مساحة ٧٠٠ ألف فدان" في حين أن البرامج الاستثمارية لقطاع الزراعة الواردة في الصفحة (١٢٠) من الخطة

^{٢٦} وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - مشروع خطة التنمية المستدامة - مرجع سابق - ص ١٢٠، ص ١٢٥.
^{٢٧} محسوب من: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد المصري - مرجع سابق.

لم تتضمن أي اعتمادات لتحقيق هذا الهدف. كما أن البرامج الاستثمارية لقطاع الري الواردة في الصفحة (٢٥) من الخطة نفسها لم تتضمن أيضا اعتمادات لتحقيق هذا الهدف، فهل هذا معناه أن المنوط بتحقيق هذا الهدف هو القطاع الخاص، وهل القطاع الخاص قادر بمفرده على القيام بذلك!!؟ كما أن أي برنامج استثماري يتم تبنيه لتحقيق هذا الهدف لا بد أن يحتوي على بعض المكونات التي تتصف بعمومية الانتفاع بها ومن ثم ضرورة اضطلاع الحكومة بتنفيذها.

إن مشكلة ندرة المياه الحالية والتي من المنتظر أن تزداد تفاقما في المستقبل سواء بسبب الزيادة في الطلب على المياه أو بسبب الآثار المترتبة على بناء وتشغيل سد النهضة الأثيوبي، تفرض البحث في بدائل عديدة لتنمية الموارد المائية وكلها تحتاج إلى استثمارات كبيرة -جلها في صورة استثمار عام. ومن أهم هذه البدائل ما يلي:

(١) رفع كفاءة نقل وتوزيع المياه، ورفع كفاءة الري الحقلية

تشير استراتيجية الزراعة المصرية ٢٠٣٠ التي أعدتها وزارة الزراعة إلى أن كفاءة نقل وتوزيع المياه لا تتعدى ٧٠%، وكفاءة نظام الري الحقلية حوالي ٥٠%، وإن كمية الفقد المائي بسبب هذين العاملين تقدر بمليارات الأمتار المكعبة. وهي تقدر أن رفع كفاءة الري إلى ٨٠% في عام ٢٠٣٠ يؤدي إلى وفر في مياه الري بنحو ١٢,٤ مليار متر مكعب^{٢٨}.

(٢) تحلية المياه سواء مياه البحر أو المياه الجوفية مرتفعة الملوحة

إن تحلية مياه البحر وإن كانت تستهدف سد جزء من الطلب المنزلي والطلب المدني غير الزراعي نظرا لارتفاع تكلفتها، فإنها ستوفر جزءا من المياه التقليدية والذي يمكن توجيهه إلى قطاع الزراعة. ويقدر المسؤولون في مصر تكلفة إنشاء محطة لتحلية ٢٠ ألف متر مكعب من مياه البحر يوميا أي حوالي ٧,٣ مليون متر مكعب سنويا بنحو ٣٠٠ مليون جنيه^{٢٩}. ومن ثم يتطلب إنشاء محطات تكفي لإنتاج مليار متر مكعب سنويا حجم استثمارات يناهز ٤١ مليار جنيه.

(٣) معالجة مياه الصرف الصحي

تشكل معالجة مياه الصرف الصحي أحد محاور استراتيجية مواجهة ندرة مياه الري في مصر خاصة في ضوء حجم مياه الصرف الصحي والذي قدر في عام ٢٠١٥/١٤ بنحو ٥ مليارات متر

^{٢٨} وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي - استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة - بدون تاريخ - ص ٣٧.
^{٢٩} معهد التخطيط القومي - " تنمية وترشيد استخدامات المياه في مصر " - سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر رقم (٢٨٢) - ٢٠١٧ ص ٤٢.

مكعب. ويمكن إدراك حجم الاستثمارات المطلوبة في هذا المجال من ملاحظة أنه وإن كان ٧٥ % من هذه المياه تم معالجتها، فإن طريقة المعالجة الثلاثية لم يتم استخدامها إلا فيما نسبته ١,٨ % من إجمالي المياه المعالجة، وهي المياه الصالحة للاستخدام الآمن^{٣٠}.

• الاستثمار في البنية الأساسية

تعتبر عملية استصلاح واستزراع الأراضي من أهم محاور التنمية الزراعية (تنمية أفقية)، وإن كانت هذه العملية تتوقف بالدرجة الأولى على مدى توافر مياه الري، فإنها تعتمد بالدرجة نفسها على مدى تهيئة البنية الأساسية. وإذا كان التوسع في استصلاح المزيد من الأراضي الصحراوية يقع على كاهل القطاع الخاص، فإن تهيئة البنية الأساسية لمناطق الاستصلاح وتجهيزها بمرافق الري والطرق والطاقة يعتبر من واجبات الدولة. ومن ثم الاحتياج إلى مزيد من الاستثمار العام، خاصة وأن فلسفة المشروعات الكبرى في مجال استصلاح الأراضي أصبحت تركز على إقامة مجتمعات متكاملة في المناطق الجديدة.

• الاستثمار في البحوث الزراعية

إن الاهتمام بالبحث والتطوير في مجال الزراعة يخفف من حدة قيود الموارد الطبيعية (الأرض، المياه، المناخ)، فضلاً عن أنه يعتبر ضرورياً لتطوير تكنولوجيا الإنتاج. وبالرغم من القدرات الكامنة لدى مؤسسات البحث العلمي فإن معدلات استفادة الزراعة المصرية منها ليست بالمستوى المطلوب. ويرجع ذلك لأسباب يتمثل معظمها في تقليص موازاناتها السنوية والتي تكاد أن تغطي فقط الأجور والمرتببات دون إتاحة مخصصات مالية تذكر للبرامج البحثية. حيث أن موازنة مؤسسات البحث والإرشاد الزراعي تكاد لا تتعدى حاجز ٠,١ % من الناتج المحلي الزراعي سنوياً مقابل حوالي ٢,٥ - ٣ % في الدول المتقدمة، بل وفي العديد من الدول النامية^{٣١}، وإن كان هذا الوضع قد تحسن نسبياً حيث شكلت مخصصات المركز القومي للبحوث الزراعية في عام ١٧/٢٠١٨ نحو ٠,٥ % من الناتج المحلي الزراعي^{٣٢}.

ويوضح الشكل رقم (٦) أن الرواتب تستنفد الجزء الأكبر من مخصصات البحوث الزراعية، حيث بلغت حصتها ٨٤,٨ % في المتوسط سنوياً خلال الفترة (٢٠١٤/١٣ - ٢٠١٨/١٧) ولم تشكل تكاليف التشغيل والاستثمارات سوى ٥,٣ %، ٥,٥ % من هذه المخصصات لكل منهما على

^{٣٠} لمزيد من التفاصيل أنظر: معهد التخطيط القومي - المرجع السابق ص ٥٤.

^{٣١} وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي - استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة - بدون تاريخ - ص ٢٨.

^{٣٢} محسوب من: وزارة المالية - الموازنة العامة للدولة، ووزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - الحسابات القومية للاقتصاد المصري.

الترتيب. ومن المعلوم أن تكاليف التشغيل والاستثمارات هي عصب العملية البحثية (البرامج والأنشطة البحثية). ومن ثم فإن لحجم الإنفاق عليهما تأثير كبير على مخرجات هذه البرامج.

• الاستثمار في الإرشاد الزراعي

يعتبر الإرشاد الزراعي من أهم مقومات تحقيق المردود من نتائج البحوث الزراعية. فهو بمثابة حلقة الوصل بين البحث الزراعي والمزارع. فعلى سبيل المثال يعد استنباط سلالات وأصناف جديدة من المحاصيل الزراعية تتميز بارتفاع إنتاجيتها وملاءمتها للظروف البيئية السائدة من أهم سمات التطور في الزراعة. إلا أنه في أغلب الأحيان قد تتميز الأصناف الجديدة المستنبطة بتباين كبير فيما بينها وبين الأصناف الجاري استعمالها من حيث الطرق المناسبة لإعداد الأرض للزراعة ومواعيد الزراعة والحصاد، إلى جانب التباين في المعاملات الزراعية مثل كميات التقاوي، ومعدلات التسميد ومعدلات الري وطرق خدمة المحصول. وعليه فإذا لم يصاحب زراعة الأصناف الجديدة تطبيق طرق الخدمة والمعاملات المطلوبة، فإنها لا تحقق النتائج المستهدفة في أغلب الأحيان، بل قد تحقق هذه الأصناف مستويات إنتاجية أدنى من الأصناف القديمة.

ويعتبر عدم تعيين مرشدين زراعيين منذ عام ١٩٨٦ من أهم مؤشرات تراجع عملية الإرشاد الزراعي واهتمام الحكومة بها، وهذا ما أشارت إليه استراتيجية وزارة الزراعة ٢٠٣٠، حيث أصبح التسلسل الهرمي للكوادر البشرية العاملة في مجالات الإرشاد يعاني من الاختلال.

٣-٥- تمويل الاستثمار الزراعي الخاص

إن التنمية المستدامة لقطاع الزراعة وما تعنيه من تطوير أنماط استغلال الموارد المتاحة، وما ينبثق عن هذا من ضرورة إحداث تطوير في المنظومة الإنتاجية والتسويقية للحد من الكثير من هموم الزراعة المصرية، يتطلب كل ذلك دفع وتشجيع القطاع الخاص نحو زيادة استثماراته في قطاع الزراعة. وبدون ذلك من غير المتصور تحقيق الأهداف الموضوعية له، خاصة في ظل هذا التواضع الشديد لمعدلات الاستثمار الخاص من الناتج المحلي الزراعي حالياً.

ويتطلب ذلك تذليل العديد من معوقات الاستثمار الزراعي. ومن أهم هذه المشكلات قصور التمويل ويمكن إدراك ذلك عن طريق تناول تطور التمويل من خلال الجهاز المصرفي بصفة عامة، والبنك الزراعي المصري باعتباره البنك المتخصص في إقراض القطاع الزراعي بصفة خاصة.

• التمويل من خلال الجهاز المصرفي

يشكل قصور التمويل أحد أهم المشكلات التي تواجه النشاط الزراعي لما يتصف به القطاع الزراعي من خصائص اقتصادية واجتماعية تميزه عن باقي القطاعات، كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً. ونظراً لهذه الظروف فإن هناك عزوفاً من قبل البنوك التجارية - كما هو الحال في معظم الدول - عن تمويل قطاع الزراعة. فلقد بلغ نصيب قطاع الزراعة من إجمالي الائتمان المصرفي نحو ١,٤% فقط في المتوسط سنوياً للفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٧/١٦)^{٣٣}. بل وانخفض نصيب القطاع مع مرور الوقت: من ٢,٢% في عام ٢٠٠٢/٠١ إلى ٠,٨% في عام ٢٠١٧/١٦ (شكل رقم ٤). ولم يقتصر الأمر على قصور التمويل بالعملة المحلية، حيث بلغت حصة القطاع من إجمالي الائتمان الممنوح بالعملة المحلية ١,٦% في المتوسط سنوياً خلال الفترة المذكورة، وإنما امتد إلى الائتمان الممنوح بالعملة الأجنبية والذي يعتبر ضرورياً لتمويل المعدات والمستلزمات اللازمة لتحديث قطاع الزراعة، حيث بلغت هذه الحصة ٠,٩% في المتوسط سنوياً خلال الفترة نفسها.

• التمويل من خلال البنك الزراعي المصري

يفترض أن هذا البنك هو صاحب الدور الرئيسي في تمويل الاستثمار الزراعي كونه البنك المتخصص لتمويل النشاط الزراعي بصورة عامة. ولكن يعترض هذا الدور الكثير من القصور^{٣٤}. يتضح ذلك من أن البنك وجه نحو ٦٧,٦% من إجمالي قروضه في المتوسط سنوياً خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٦/٢٠١٥) إلى القروض قصيرة الأجل والتي تغطي جزءاً من تكاليف التشغيل السنوية. ويرجع اهتمام البنك بهذه الفئة من القروض إلى أنها سريعة الدوران وأن سدادها يعتمد على الحاصلات الزراعية. ومن ثم فإن القدرة على السداد مرتفعة من جانب المزارع وعنصر المخاطرة ضعيف من جانب البنك.

وفي المقابل لم تستفد عمليات الاستثمار سوى بحوالي ٣٢,٤% من إجمالي القروض. وقد تم توجيه الجزء الأكبر من هذه الحصة إلى القروض متوسطة الأجل، حيث بلغت نسبتها ٣٠,٩% من إجمالي قروض البنك. أما القروض طويلة الأجل والتي توجه إلى أنشطة مهمة مثل استصلاح الأراضي وتطوير نظم الري فبلغت حصتها ١,٥% من إجمالي القروض الممنوحة من البنك

^{٣٣} محسوب من: البنك المركزي - المجلة الاقتصادية - أعداد مختلفة.

^{٣٤} لمزيد من التفصيل عن طبيعة دور البنك في تمويل قطاع الزراعة بصفة عامة أنظر: معهد التخطيط القومي - التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في الريف المصري بعد ثورة يناير ٢٠١١ - مرجع سابق - صفحات (١٣٢ - ١٣٩).

الزراعي^{٣٥}. ويعكس الشكل رقم (٥) تطور هيكل القروض الممنوحة من البنك الزراعي خلال الفترة (٢٠٠٢/٠١ - ٢٠١٦/١٥).

وبعد أن كانت القروض متوسطة وطويلة الأجل توجه بالكامل إلى أنشطة استثمارية أصبح جزءاً منها يوجه إلى أنشطة أخرى لا تخدم النشاط الاستثماري في القطاع. ويرجع ذلك إلى التغير الذي اعترى فلسفة وتوجه سياسات عمل البنك في السنوات الأخيرة، حيث استحدث البنك - في إطار محاكاته للبنوك التجارية - قروضاً استهلاكية وقروضاً بضمان الودائع. ومن ثم انخفض دور البنك في خدمة التنمية الزراعية. وفي المجمل يمكن القول أن البنك خرج عن دوره الأساسي في خدمة قطاع الزراعة إلى اتباع سياسات مماثلة لأي بنك تجارى والتي تهدف عادة إلى تحقيق عائد مجزى للقروض التي يقدمها. ومن ثم زادت حالات التعثر وعدم القدرة على السداد لدى المزارعين ما أدى إلى فقدان الثقة بينهم وبين البنك.

المقترحات

تتضمن السياسات الاستثمارية عدة جوانب لعل من أهمها الجوانب الثلاثة التالية:

- كيفية تخصيص الاستثمارات للبرامج والمشروعات.
- أساليب تحفيز وتمويل الاستثمار.
- متابعة وتقييم تنفيذ الاستثمارات المعتمدة.

لذلك يمكن من خلال العرض السابق استخلاص بعض الاقتراحات المتعلقة بهذه الجوانب الثلاثة والتي من شأنها رفع كفاءة السياسة الاستثمارية التي يمكن أن تتبناها استراتيجية التنمية المستدامة لقطاع الزراعة عند تحديثها في أي من المراحل في المستقبل وذلك على النحو التالي:

(أ) تخصيص الاستثمارات

➤ من الضروري إعادة النظر إلى مكانة قطاع الزراعة في إطار فلسفة رؤية مصر ٢٠٣٠ والخطط المنبثقة منها، حيث أنه في التقديم للخطة متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ - ٢٠٢٢/٢١) تم التأكيد على أن الخطة تعطى الأولوية للقطاعات الرائدة الواعدة والتي تشكل محركات النمو. وعددت الخطة تلك القطاعات ومن الغريب أنه لم يكن من بينها

^{٣٥} الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النشرة السنوية للنشاط التعاوني بالقطاع الزراعي - سنوات مختلفة.

قطاع الزراعة. وقد انعكس ذلك على تخصيص استثمارات عامة للزراعة والري في العام الأول من هذه الخطة بمبلغ ٤,٦ مليار جنيه بنسبة ٤,٧% من إجمالي الاستثمار العام وحوالي ٠,٨% من الناتج المحلي الزراعي، وهذا في الوقت الذي شكل فيه إجمالي الاستثمار العام على المستوى الكلي نحو ٩,٠% من الناتج المحلي الإجمالي.

ومع الاتفاق مع نظرة الاهتمام بالقطاعات الواعدة، فإن قطاع الزراعة (بالرغم مما يعانيه من مشكلات يرجع معظمها الى ما لاقاه من إهمال) سيظل وفي جميع الأوقات يحتفظ بأهميته التي أكدت عليه الخطة نفسها بطريقة غير مباشرة عندما تبنت أهداف التنمية المستدامة (S.D.G) المتمثلة في ١٧ هدفا منها ٤ أهداف مرتبطة مباشرة بالتنمية المستدامة للزراعة وهي: القضاء على الفقر (الذي يتركز في الريف)، وتوفير الأمن الغذائي، واستدامة الموارد المائية، والحد من التفاوتات الدخيلة. فهل من الممكن تحقيق هذه الأهداف بدون تبني هدف تحقيق التنمية المستدامة للزراعة ومن ثم توفير الظروف الملائمة لذلك، وفي مقدمتها توفير قدر مناسب من الاستثمارات العامة؟ وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ما أكدت عليه منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بأن الاستثمار في الزراعة هو أحد أكثر الاستراتيجيات فعالية للحد من الفقر والجوع وتعزيز الاستدامة، وأن تزايد الطلب على المنتجات الزراعية خلال العقود القادمة سوف يضع ضغطاً متزايداً على قاعدة الموارد الطبيعية. ويعتبر الاستثمار ضرورياً للحفاظ على هذه الموارد والانتقال الى الانتاج المستدام^{٣٦}.

➤ أوضحت هذه الكراسة أن أسلوب تخصيص الاستثمارات غالبا ما يخضع للمواءمة بين احتياجات القطاعات المختلفة وبين ما هو متاح من تمويل دون النظر إلى مدى مناسبة الاستثمارات المتاحة للأهداف المعتمدة للخطة. ويرجع ذلك في المقام الأول إلى ندرة التمويل المتاح بسبب العجز في الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي يفرض ضرورة تغيير هذه النظرة حتى تكون هناك كفاءة في ادارة الانفاق الاستثماري العام. ويتطلب ذلك اعادة النظر في كيفية تخصيص استثمارات الخطة بحيث يتم ذلك وفق الاعتبارات الآتية:

١- التحديد الدقيق لأولويات البرامج والمشروعات بحيث يتم الاختيار من بينها بما يتناسب مع الموارد المالية المتاحة من ناحية ، ومع الاستراتيجيات والخطط على المستوى

^{٣٦} منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة - تقرير حالة الأغذية والزراعة - روما - ٢٠١٢ ص ٩٤.

الكلية والقطاعي من ناحية أخرى. وبالإضافة إلى ما أشار إليه تقرير منظمة الأغذية بأهمية الاستثمار للحفاظ على الموارد الطبيعية، فإنه أكد أيضا على أن البحث والتطوير الزراعيين كانا من أهم أشكال الإنفاق العام على الزراعة ومن أكبر العناصر الحاسمة التي ساهمت في زيادة الانتاجية الزراعية خلال الأربعين سنة الماضية^{٣٧}. لذلك قد يكون من المناسب أن تركز الرؤية المستقبلية لتنمية الزراعة المصرية في جانب الاستثمار العام منها على ما يتصل بمورد المياه وخاصة تطوير نظم الري الحقلية في الأراضي القديمة، والبحث والتطوير (ولا يخفى مدى تدنى مستوى جهود البحث العلمي كما أكدت عليه استراتيجية وزارة الزراعة ٢٠٣٠)، والإرشاد الزراعي (الذي هو الآن في أدنى مستوياته)، وبدون إرشاد فعال من الصعب تطبيق منجزات البحث العلمي على أرض الواقع.

٢- عدم المبالغة في تحديد الأهداف وان يأخذ هذا التحديد في الحسبان محددات القطاع ممثلة في واقع القاعدة الموردية. إذ أن عدم التناسب بين هذه الأهداف وبين إمكانيات القطاع يكون من نتيجته عدم التنفيذ الناجح للمشروعات التي اعتمدت لتحقيق هذه الأهداف ومن ثم اهدار الاستثمارات التي أنفقت عليها.

٣- يرتبط بالاعتبارين السابقين أن يتم تبنى قاعدة عدم اعتماد أي مشروع بالخطة دون تقديم دراسة جدوى اقتصادية تفصيلية له تتضمن التكلفة الاستثمارية الحقيقية، ومرحل التنفيذ، ومخرجات المشروع. وهذا ما تبنته لأول مرة الخطط المنبثقة عن رؤية مصر ٢٠٣٠. ولكن تفعيل هذه القاعدة على أرض الواقع يتطلب التوفير الكمي والكيفي للكوادر اللازمة لإعداد مثل هذه الدراسات على مستوى المحليات والجهات الطالبة لمشروعات الخطة، وذلك من خلال تبنى خطة تدريبية مناسبة لتدريب وإعداد كوادر بشرية قادرة على إعداد دراسات الجدوى للمشروعات بصفة عامة والمشروعات الخدمية بصفة خاصة، وذلك باعتبار أن هذه الأخيرة هي التي تتضمنها الخطط السنوية للقطاع. ويتطلب ذلك التنسيق بين الوزارات والجهات المعنية وفي مقدمتها: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وزارة الموارد المائية والري، وزارة الدولة للتنمية المحلية.

^{٣٧} نفس المرجع السابق - ص ٧٤.

(ب) أساليب تحفيز وتمويل الاستثمار الزراعي

إن تحديد حجم معين من الاستثمار يناسب الأهداف المرجوة من القطاع دون تحفيز هذا الاستثمار وتحديد مصادر تمويل حقيقية ومستدامة له لن يؤدي إلى إنجاز هذا الاستثمار بالشكل الذي يساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومن أجل التحفيز وتحديد مصادر التمويل المناسبة يجب النظر إلى نوعية الاستثمار من حيث كونه استثماراً خاصاً أو استثماراً عاماً. وفي حالة الاستثمار الخاص يجب النظر إلى الفئات المختلفة العاملة في القطاع لمراعاة اختلاف الظروف المحيطة بكل منها. فهناك صغار المزارعين المستهدفين تطوير مزارعهم وإقامة مشروعات جديدة صغيرة ومتوسطة في مجال الإنتاج الزراعي والأنشطة المصاحبة له، وهناك متوسطي وكبار المزارعين التقليديين وأصحاب المزارع الاستثمارية من المواطنين، وأخيراً هناك المستثمر الأجنبي.

(ب / ١) تحفيز وتمويل الاستثمار الخاص

إن تحقيق ذلك في ضوء ظروف قطاع الزراعة يتطلب تدخل الحكومة من خلال الإشراف على برنامج يهدف إلى التمويل المباشر من خلال تفعيل توفير القروض المناسبة للأنشطة الزراعية بشروط ميسرة، أو بصورة غير مباشرة من خلال حزمة تحفيزية مصاحبة تتناسب مع كل فئة من الفئات المذكورة من ناحية (كما هو موضح أدناه)، ومع ما تتبناه الحكومة من توجهات تنموية للقطاع من ناحية أخرى (مثل تبنى هيكل محصولي مناسب يأخذ في الاعتبار وجهة نظر الحكومة ومصصلحة المزارع في آن واحد)، بحيث تؤدي هذه الحوافز إلى تخفيض التكاليف الاستثمارية للمشروعات الزراعية المستهدفة، ويعتمد نجاح هذا البرنامج على:

أولاً: ضرورة وجود كيان مؤسسي مختص لديه القدرات البشرية المتخصصة ويعتمد على بنیان تشريعي واضح يضمن منح الحوافز المختلفة التي يشملها هذا البرنامج بصورة عادلة وشفافة وبما يؤدي إلى إقامة مشروعات حقيقية قادرة على النمو والاستمرار بما يحقق أهداف تطوير قطاع الزراعة سواء كان ذلك مكانياً أم على مستوى الأنشطة الزراعية المختلفة. ويشكل البنك الزراعي المصري نواة هذا الكيان لما يمتلكه البنك من إمكانيات تتمثل في انتشاره الجغرافي على مستوى الجمهورية من خلال فروعته التي تبلغ ١٧٦ فرعاً بالمحافظات المختلفة و١٠٨ بنك قرية و٤١٨ وحدة مصرفية. ونظراً لأن القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٦ الذي بموجبه تم تحويل بنك التنمية والائتمان الزراعي إلى البنك الزراعي المصري لم يتضمن تغيير سياسات البنك، فإنه من الضروري إعادة النظر في السياسة الائتمانية للبنك

الزراعي حتى يتحول من دوره الحالي في محاكاة البنوك التجارية إلى دور تنموي يهدف بالدرجة الأولى الى خدمة المزارع بما يساهم في تحقيق تنمية مستدامة.

ثانياً: وكما سبقت الإشارة يجب التمييز بين الفئات المختلفة للمزارعين عند اتخاذ أي اجراءات من شأنها المساهمة في تمويل استثماراتهم على النحو التالي:

• صغار المزارعين المستهدفين من تطوير وإقامة المشروعات الصغيرة والمتوسطة

إن صغار المزارعين في ظل الشكل الحالي لهيكل توزيع الحيازات الزراعية يشكلون الجزء الأكبر من العاملين في الزراعة، كما أنهم المرشحون لتطوير مزارعهم القائمة فضلاً عن إنشاء مشروعات جديدة صغيرة ومتوسطة في مجال النشاط الزراعي والأنشطة المرتبطة به. لذلك منوط بهم المشاركة الفعالة في مجال الاستثمار الزراعي. ولكن أمام محدودية قدرتهم الادخارية وعزوف البنوك عن منحهم القروض اللازمة، فإنه من الضروري أن تتبنى الحكومة برنامجاً خاصاً لدعمهم. ويتطلب ذلك تجميع هؤلاء المزارعين في إطار مؤسسي مناسب مثل جمعية أو مشروع للتجميع الزراعي مع اشتراط الالتزام بدورة زراعية مناسبة.

وفيما يلي الخطوات العامة لمكونات البرنامج المقترح على أن يتم تطوير وتفعيل ووضع تصور شامل له عند اعتماده والبدء في تنفيذه:

١- تفعيل تقديم قروض حكومية ميسرة (متوسطة وطويلة الأجل) لتطوير المشروعات القائمة وانشاء مشروعات جديدة في قطاع الزراعة. والجدير بالذكر أن البنك الزراعي المصري يتبنى طبقاً لمبادرة البنك المركزي برنامجاً لتمويل المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بفائدة ٥% سنوياً تغطي جميع انواع النشاط الزراعي. ولكن الواقع الفعلي (كما أشارت الكراسة) أن البنك يركز جهوده على منح القروض قصيرة الأجل لتغطية تكاليف التشغيل دون الاهتمام بالجانب الاستثماري. كما أن الصندوق الاجتماعي للتنمية لا يمول في مجال قطاع الزراعي سوى مشروعات التصنيع الزراعي دون الامتداد إلى بقية الأنشطة الزراعية.

٢- توفير أراضي بالمجان لإقامة المشروعات ، وذلك في اطار خطة لاستخدامات الأراضي.

٣- تطوير منظومة تدريبية تساهم في إعداد وتأهيل العمالة المناسبة، إذ أن العمالة الزراعية بوضعها الحالي لا تتناسب مع ما تهدف إليه رؤية التنمية المستدامة من تحديث وتطوير لقطاع الزراعة.

٤- رفع القدرات التسويقية لهذه المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال تجميعهم في إطار مؤسسي مناسب، وتوفير التدريب المناسب على الممارسات المتصلة بعمليات التسويق من جمع المحصول والفرز والتدريج والنقل وغير ذلك (يرتبط ذلك بتطوير العمل الإرشادي)، بما يرفع من قدرة أصحاب هذه المشاريع على مواجهة المنافسة من قبل المشاريع الكبيرة من ناحية وما قد يقوم به الوسطاء من ممارسات احتكارية من ناحية أخرى. كما أن هذه المشاريع غالباً ما تواجه بمشاكل عدم مقدرتها على النفاذ للأسواق الخارجية، لذلك من الواجب إيجاد أطر مؤسسية قادرة على تعريف السوق الخارجية بما تقوم به هذه المشاريع من إنتاج وفي نفس الوقت إمدادها بالمعلومات عن الأسواق الخارجية وأنسب منافذ التوزيع التي تلائم طبيعة منتجاتها، وتقديم تسهيلات مالية لهذه المشاريع لتمكينها من المشاركة في المعارض الخارجية التي توفر لها منافذ لعرض منتجاتها وخلق علاقات بينها وبين المستوردين في الخارج.

• متوسطي وكبار المزارعين التقليديين وأصحاب المزارع الاستثمارية من المواطنين

يمكن حفز القطاع المصرفي لتقديم قروض إلى هذه الفئة التي قد تستطيع تقديم بعض الضمانات للبنوك بأن يقوم البنك المركزي بالتنسيق مع البنوك التجارية من أجل خفض سعر فائدة هذه القروض من ناحية، والسماح لها برفع سقف الاقراض بالقدر الذي تقدمه من قروض لهذه الفئة من المزارعين من ناحية أخرى، على أن يأخذ هذا البرنامج في حسابه العوامل الآتية:

- ١- ربط الحافز بالتحقق الفعلي للهدف من هذا الحافز. ويكون ذلك من خلال صرف القرض على دفعات تتفق مع مراحل تنفيذ المشروع، مع الاعتماد على الرقابة المستمرة لعملية التنفيذ بما يضمن استخدام القرض في الهدف منه.
- ٢- استخدام الحافز لتحقيق الهدف التوجيهي بحيث يرتبط بصورة مباشرة بالنشاط الذي تحدده الدولة وفقاً لأولويات استراتيجية التنمية مثل استهداف التوسع في زراعة محصول أو نشاط زراعي معين أو تطوير في أسلوب الري.
- ٣- استخدام الحافز بصورة كلية أو بصورة تدريجية حسب الأماكن والأقاليم التي يراد إعطائها مزيداً من فرص التنمية مثل استصلاح الأراضي في الأماكن التي تستهدفها الدولة في إطار خطة استخدام الأراضي.
- ٤- ربط الحافز بالجوانب البشرية والبيئية وما تستهدفه الحكومة من هذه الجوانب بما يتفق مع الأولويات المعتمدة في إطار رؤية التنمية المستدامة.

• المستثمر الأجنبي

يتمثل العمود الفقري لعملية حفز المستثمر الأجنبي في تحسين البيئة الاستثمارية بوجه عام أمام هذا المستثمر. وهذا هو الأمر الذي أنيط بقانون الاستثمار رقم ٧٢ لعام ٢٠١٧^{٣٨}. ولكن من المطلوب:

- تغيير مفهوم العمل على اجتذاب أكبر حجم من الاستثمارات الأجنبية المباشرة بأي ثمن إلى كيف يتم توظيف هذه الاستثمارات في المجالات التي تتفق مع أولويات الاقتصاد المصري، مثل التركيز على التكامل بين نشاطي الإنتاج والتصنيع الزراعيين، وذلك من خلال امتلاك الحكومة لخريطة استثمارية واضحة تعتمد على ما تتمتع به مصر من موارد بشرية ومادية بصورة تقنع المستثمر الأجنبي.
- توفير الأراضي اللازمة فقط بالقدر المناسب كما هو وارد في دراسة الجدوى، ذلك لأن المادة ٥٩ من قانون الاستثمار تركت تحديد ذلك لطلب المستثمر.
- يفضل ان تعطى هذه الأراضي للمستثمر الأجنبي بحق الانتفاع لمدد طويلة نظراً لخصوصية تملك الأرض الزراعية للأجانب دون باقي صور التصرف في هذه الأراضي التي نصت عليها المادة ٥٨ من القانون المذكور والتي سمحت بالتصرف في العقارات اللازمة للمشروعات بالبيع، والإيجار، والإيجار المنتهى بالتملك، والترخيص بالانتفاع.
- ألا يعتمد المستثمر الأجنبي في توفير التمويل اللازم لتغطية الجانب الاستثماري من تكلفة المشروع على البنوك المحلية، وإنما يجب أن يجلب معه التمويل اللازم. ولا بأس من السماح له بتغطية تكاليف التشغيل من خلال هذه البنوك.

(ب / ٢) تمويل الاستثمار العام

يمكن تفعيل تمويل الاستثمارات العامة في قطاع الزراعة من خلال محورين:

الأول: من خلال الموازنة العامة

يعتمد تمويل الاستثمار العام على الموازنة العامة للدولة من خلال ما يتم تخصيصه لقطاع الزراعة من بند الاستثمارات. ولاشك أن حجم هذا التمويل يتوقف على موقف الموازنة العامة التي تعاني

^{٣٨} وزارة الاستثمار والتعاون الدولي - قانون الاستثمار رقم ٧٢ لعام ٢٠١٧.

من عجز مستمر ومتزايد. لكن هناك اعتبارين يجب أخذهما في الحسبان لزيادة اعتمادات الاستثمار في قطاع الزراعة:

١- بعد أن كان النشاط الزراعي معفى من الضريبة باستثناء إيرادات استغلال الأراضي للمحاصيل البستانية ومن ثم كانت مساهمة القطاع الزراعي في الحصيلة الضريبية ضئيلة، أصبح جزءاً كبيراً من هذا النشاط يعامل ضريبياً مثل باقي الأنشطة الاقتصادية، حيث نصت المادة (١٩) من قانون الضرائب رقم (٩١) لسنة ٢٠٠٥ في البند التاسع منها "بان تسرى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على أرباح منشآت استصلاح أو استزراع الأراضي، ومشروعات استغلال حظائر تربية الدواجن أو تفرخها آلياً، وحظائر تربية الدواب، وحظائر تربية المواشي وتسمينها فيما جاوز عشرين رأساً، ومشروعات مزارع ومصائد الأسماك.

٢- إن توطن النشاط الزراعي عادة ما يكون في الريف أو في أماكن لا تحظى بالخدمات التي تقدمها الدولة مقابل فرض الضرائب بالقدر الذي تحظى به المناطق الحضرية (باستثناء أن الدولة توجه جزءاً مهماً من الانفاق العام المخصص لقطاع الزراعة من أجل توفير مياه الري للمزارعين). ومن ثم ودون الإخلال بمبدأ شمول وحدة الموازنة العامة للدولة، تقتضي عدالة التوزيع أن يتم مراعاة ذلك عند توزيع الاستثمارات العامة على القطاعات المختلفة بما يسمح بزيادة بند الاستثمارات في قطاع الزراعة بحيث تكون هذه الاستثمارات قادرة على المساهمة في تطوير وتحديث القطاع ومن ثم المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة في الريف المصري.

الثاني: من خلال مساهمات القطاع الخاص

إن العجز المالي في الموازنة العامة للدولة وانعكاسه على حجم مخصصات الاستثمار المتاحة يملى ضرورة البحث عن سبل تشجيع القطاع الخاص للمساهمة في تمويل بعض الاستثمارات ذات الطابع العام في قطاع الزراعة، ويتطلب ذلك تجميع المزارعين في شكل مؤسسي (على سبيل المثال مجموعات مصالح) لتكون حلقة وصل بين المزارعين والحكومة يتم من خلالها تحديد مساهمات يتم دفعها من قبل المزارعين كجزء من بعض بنود الانفاق العام اللازم لتطوير مناطقهم. وتقدم تجربة برنامج شروق في التنمية الريفية الذي تم تنفيذه من خلال جهاز بناء وتنمية القرية المصرية في الفترة (١٩٩٥ - ٢٠٠٠) نموذجاً لتفعيل

مساهمة المنتجين الزراعيين في تنفيذ برنامج استثماري يقوم على مساندة هؤلاء المنتجين للجهود الحكومية في إطار مؤسسي يمثل هؤلاء المنتجين على مستوى المحافظات^{٣٩}.

(ج) متابعة وتقييم تنفيذ الاستثمارات

لا يكفي تحديد وتوزيع الاستثمارات على برامج ومشروعات معدة جيداً وبناءً على دراسات جدوى واقعية (كما تمت الإشارة) وإنما لابد من متابعة تنفيذ وتقييم أداء هذه المشروعات. وإذا كانت المتابعة تعنى ملاحقة التنفيذ (من خلال المسؤولين عن التنفيذ) وتحديد درجة النجاح أو الفشل فيه خطوة بخطوة والتنبؤ باحتمالات الانحراف عما هو مخطط ومن ثم العمل على تلافيه قبل حدوثه، فإن التقييم لا يقل أهمية من حيث أنه يبين مدى تطابق التنفيذ الفعلي لأنشطة المشروع مع ما تم التخطيط له من أهداف وكذلك قياس الآثار الناتجة عن تنفيذ أنشطة المشروع (مدى تحقق الأهداف المخططة).

إن النظر إلى تقارير متابعة أداء الخطط التي تصدر عن وزارة التخطيط بصفة عامة، وتقرير متابعة أداء الخطة لعام ٢٠١٦/٢٠١٧ باعتباره أول سنوات استراتيجية التنمية المستدامة بصفة خاصة يوضح أنه لم يراع عملية المتابعة والتقييم بالمفهوم الموضح أعلاه (ربما بسبب عدم وجود قاعدة بيانات مناسبة بسبب عدم قيام الجهات والوزارات المتصلة بقطاعي الزراعة والري وعلى رأسها وزارتي الزراعة واستصلاح الأراضي، والموارد المائية والري)، حيث ركز التقرير على بيان ما تم تنفيذه ومقارنته بالسنة السابقة دون مقارنة ما كان مستهدفاً بما تحقق فعلاً، وهل هناك انحرافات في التنفيذ، وما هي أسباب ذلك، وهل ما تم تنفيذه حقق الأهداف التي كانت منتظرة منه. فعلى سبيل المثال في الجزء الخاص بتطور الاستثمار (باعتباره موضوع هذه الكراسة) تعرض تقرير المتابعة لحجم الاستثمارات العامة والخاصة المنفذة وقارنها بتلك التي نفذت في العام السابق دون التعرض لأسئلة جوهرية مثل:

- هل المنفذ في العام الماضي باعتباره أساس المقارنة كان في الأصل مرضياً، وهل تم تنفيذ حجم الاستثمارات الذي كان معتمداً بالكامل (معدل التنفيذ).
- وهل نتج عن تنفيذ هذه الاستثمارات تنفيذ المشروعات ذات الصلة كما كان مخططاً لها أم أن هناك عدم اكتمال لبعض المشروعات نتيجة نقص ما كان معتمداً لها من استثمارات.
- وهل ساهمت المشروعات المنفذة في تحقيق ما كان معتمداً من أهداف.

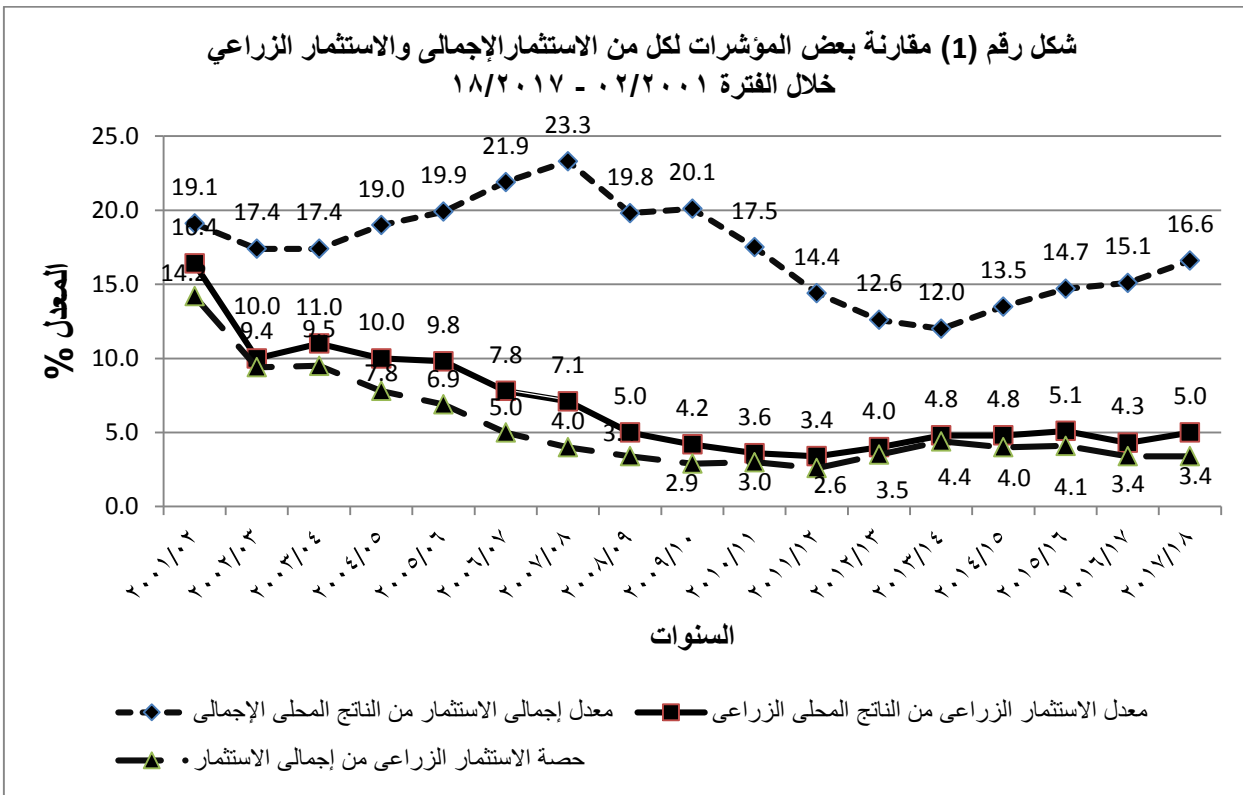
^{٣٩} لمزيد من التفصيل أنظر: وزارة التنمية المحلية - جهاز بناء وتنمية القرية المصرية - إنجازات برنامج شروق في التنمية البشرية (١٩٩٠ - ٢٠٠٠) - فبراير ٢٠٠١.

إن الإجابة عن مثل هذه الأسئلة التي تعتبر جزءاً مهماً من أي استراتيجية استثمارية فعالة تتطلب وضع نظام فعال لعمليتي المتابعة والتقييم يأخذ في الحسبان طبيعة وإمكانات المستويات المشاركة في هاتين العمليتين. فمن المعلوم أن عملية المتابعة هي من اختصاص القائمين على عملية التنفيذ، بينما التقييم - وإن كان جزء منه يقع على عاتق المنفذين - فإنه في المقام الأول يعتبر مسؤولية أجهزة التخطيط. ويتطلب ذلك أمرين:

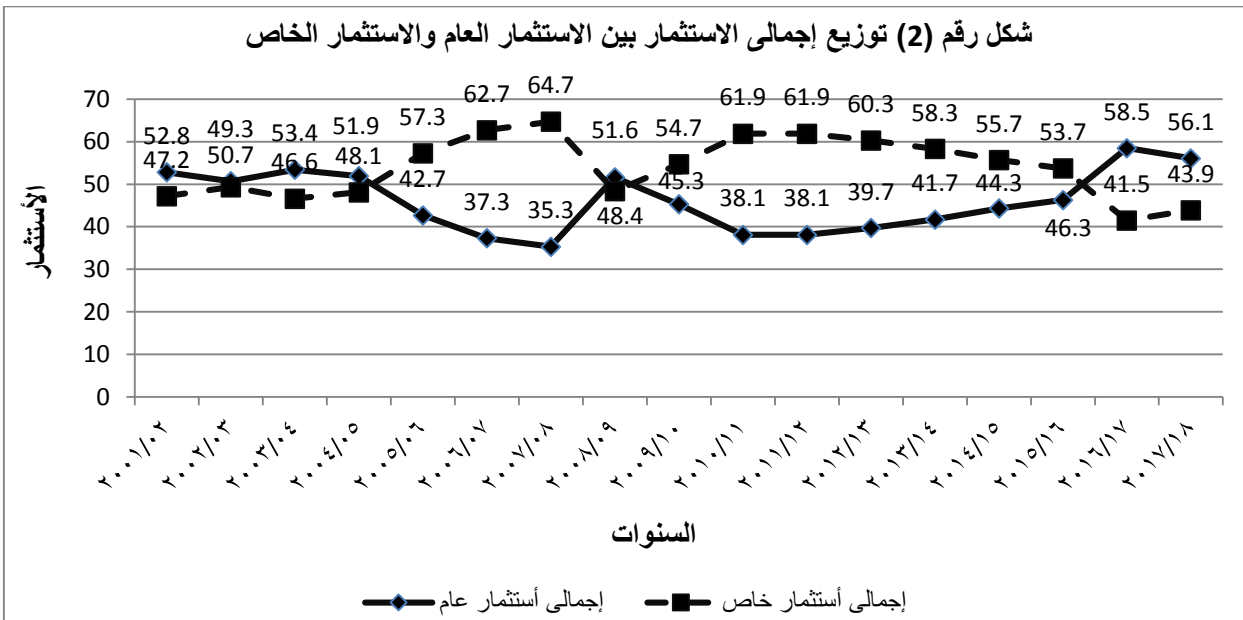
الأول: وضع مؤشرات مناسبة لعملية التقييم يتم تدريب المختصين بتنفيذ المشروعات التنموية عليها من حيث مضمونها، ومن ثم قيامهم بجمع المعلومات الخاصة بالتنفيذ وعرضها وتبويبها ورفعها إلى أجهزة التخطيط بالشكل الذي يساعدها على إعداد تقارير متابعة وتقييم أداء تجيب عن الأسئلة المذكورة أعلاه وغيرها من الأسئلة.

الثاني: ضرورة التنسيق الملزم بين جهات التنفيذ وفي مقدمتها وزارتي الزراعة واستصلاح الأراضي، والموارد المائية والري من ناحية ووزارة التخطيط والمتابعة والتطوير الإداري من ناحية أخرى بما يضمن توفير المعلومات بالشكل المطلوب والكافي وتدفعها في الوقت المناسب وبما يساهم في بناء قاعدة بيانات مناسبة عن الاستثمار الزراعي لرفع كفاءة العملية التخطيطية. وحتى تقوم وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي بالجهد المناسب في هذا المجال ينبغي أن يتم التنسيق بين جهات الوزارة: ممثلة في تلك التي تستطيع القيام بالمسوحات المختلفة الخاصة باستثمارات القطاع الخاص وخاصة الكتلة الأكبر المتعلقة باستثمارات المزارع الصغير التي يبذلها عادة لتطوير مزرعته، والجهات البحثية بما لديها من معلومات متصلة بمخرجاتها البحثية. وأخيراً جهات الإرشاد الزراعي التي يمكن من خلال عملها الإرشادي وتفاعلها مع المنتجين الزراعيين توفير الكثير من البيانات عن الأنشطة الزراعية المختلفة.

ملحق

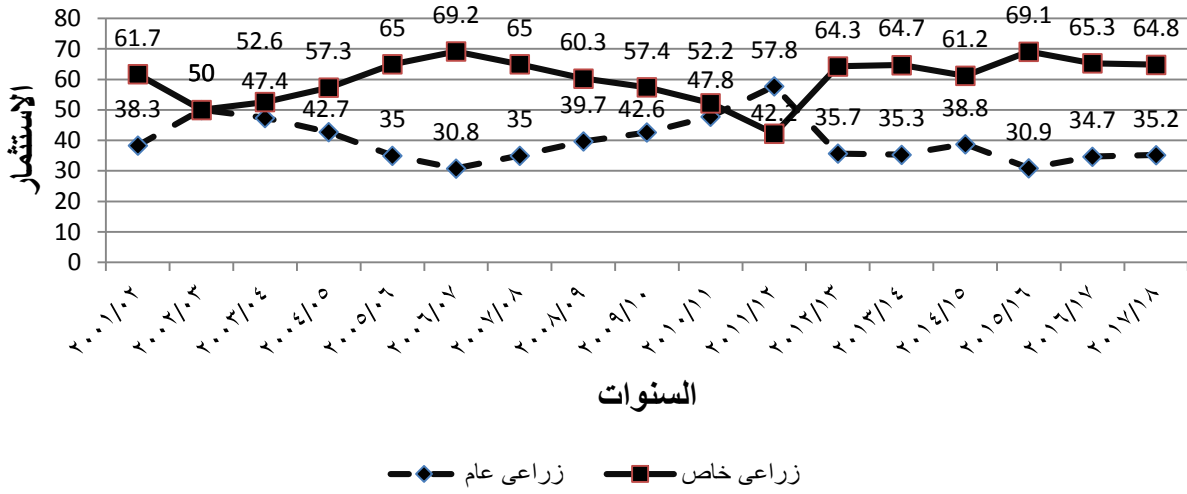


المصدر: وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري - المؤشرات الاقتصادية - سنوات مختلفة.



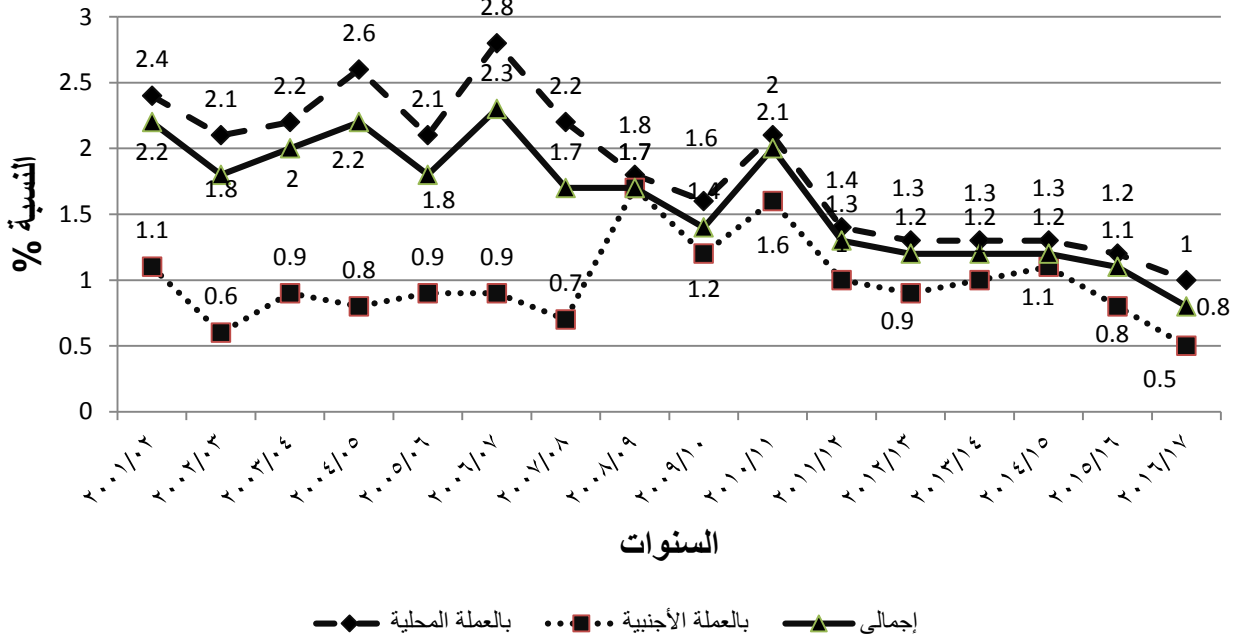
المصدر: محسوب من المصدر السابق

شكل رقم (3) توزيع إجمالي الاستثمار الزراعي بين الاستثمار العام والاستثمار الخاص خلال الفترة ٠٢/٢٠٠١ - ١٨/٢٠١٧

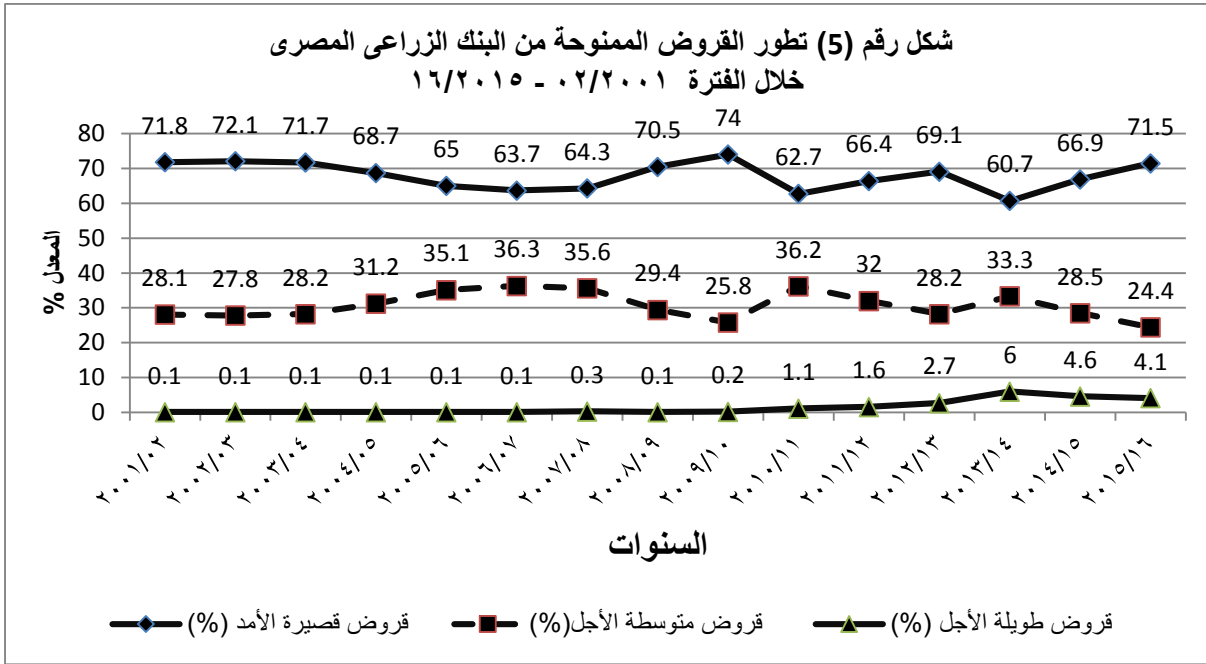


المصدر: محسوب من المصدر السابق

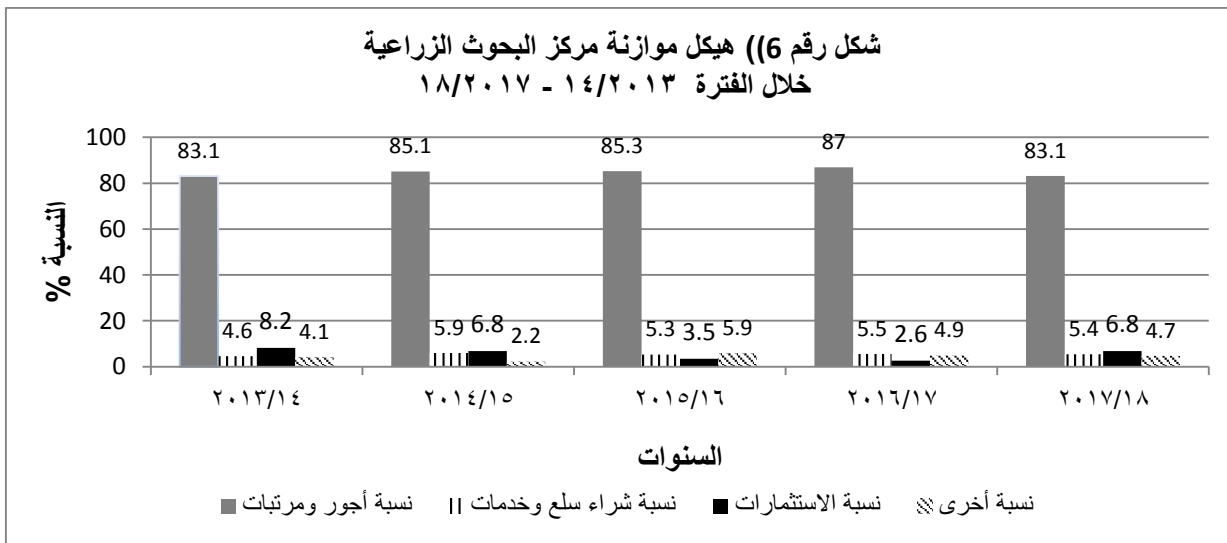
شكل رقم (4) تطور حصة قطاع الزراعة من إجمالي التسهيلات الإنتمانية الممنوحة من الجهاز المصرفي خلال الفترة ٠٢/٢٠٠١ - ١٧/٢٠١٦



المصدر: البنك المركزي - المجلة الاقتصادية - سنوات مختلفة



المصدر: الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء-النشرة السنوية للنشاط التعاونى بالقطاع الزراعى - سنوات مختلفة.



المصدر: وزارة المالية - الموازنة العامة للدولة - سنوات مختلفة.

المراجع

- ١) البنك المركزي، المجلة الاقتصادية، أعداد مختلفة.
- ٢) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية للنشاط التعاوني بالقطاع الزراعي، سنوات مختلفة.
- ٣) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، نشرة الزمام والملكية الزراعية ٢٠١٥.
- ٤) عبد الفتاح محمد حسين، التحرير الاقتصادي وآفاق الاستثمار العام في قطاع الزراعة، مذكرة خارجية رقم (١٥٨٦)، معهد التخطيط القومي، مايو ١٩٩٥.
- ٥) معهد التخطيط القومي، "آفاق النمو الاقتصادي في مصر بعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٢٦)، يناير ٢٠١١.
- ٦) معهد التخطيط القومي، "التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في الريف المصري بعد ثورة يناير ١١"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم (٢٥٦)، يناير ٢٠١٥.
- ٧) معهد التخطيط القومي، تقييم البرامج الرئيسية للنهوض بالإنتاجية الزراعية، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر رقم (٨٤)، ديسمبر ١٩٩٣.
- ٨) معهد التخطيط القومي، "تنمية وترشيد استخدامات المياه في مصر"، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر رقم (٢٨٢)، سبتمبر ٢٠١٧.
- ٨) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تقرير حالة الأغذية والزراعة، روما - ٢٠١٢.
- ٩) وزارة الاستثمار والتعاون الدولي، قانون الاستثمار رقم ٧٢ لعام ٢٠١٧.
- ١٠) وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، نوفمبر ٢٠١٥.
- ١١) وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، المؤشرات الاقتصادية، سنوات مختلفة.
- ١٢) وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مشروع خطة التنمية المستدامة للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٧.
- ١٣) وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مشروع خطة التنمية المستدامة متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ - ٢٠٢٢/٢١).
- ١٤) وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، تقرير متابعة الأداء الاقتصادي والاجتماعي للعام المالي (٢٠١٧/١٦)، ديسمبر ٢٠١٧.
- ١٥) وزارة التنمية المحلية، جهاز بناء وتنمية القرية المصرية، إنجازات برنامج شروق في التنمية البشرية (١٩٩٥-٢٠٠٠)، فبراير ٢٠٠١.
- ١٦) وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة ٢٠٣٠، بدون تاريخ.
- ١٧) وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

كراسات السياسات هي سلسلة يصدرها معهد التخطيط القومي اعتباراً من يناير ٢٠١٤. والسمة الرئيسية لهذه السلسلة هو تركيز ما يصدر فيها من أوراق بحثية على قضايا السياسات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من مجالات التنمية الشاملة والمستدامة في مصر، وتقديمها مقترحات محددة بشأن إصلاح هذه السياسات. والأوراق البحثية التي تصدر في هذه السلسلة ليست أوراقاً محكمة بالمعنى العلمي، ولكنها خضعت لعدد من مراحل ضبط الجودة.

هذه الكراسة

استهدفت إلقاء الضوء على طبيعة السياسة الاستثمارية التي تبنتها "استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠" وكل من خطة العام الأول منها (٢٠١٧/١٦) والخطة متوسطة المدى (٢٠١٩/١٨ - ٢٠٢٢/٢١) فيما يتعلق بقطاع الزراعة ومدى ملاءمتها لتحقيق الأهداف التي تم تبنيها سواء في الاستراتيجية أم في الخطتين المذكورتين للقطاع.

وقد أوضحت الكراسة أن الاستراتيجية تضمنت أهدافاً عامةً تمثلت في مؤشرات نمو مثل معدلات نمو الناتج المحلي ومعدلات الاستثمار للقطاع، وإن تضمنت الخطة السنوية الأولى للاستراتيجية (٢٠١٧/١٦) أهدافاً كمية محددة إلا أنها اتسمت بأنها أهداف فرعية لا ترقى إلى طموحات المساهمة في التنمية المستدامة للقطاع.

كما أشارت الكراسة إلى أن الاستراتيجية لم تتضمن أي سياسات يمكن اتباعها لتحقيق ما تبنته من أهداف. وعندما أفردت جزءاً لسياسات الاستثمار بصورة عامة، فإنه تضمن بنوداً تتصف بالعمومية تهدف أساساً إلى تهيئة مناخ أفضل للاستثمار دون التطرق للقطاعات المختلفة.

كذلك أوضحت الكراسة أن حالة الاستثمار في قطاع الزراعة بجوانبه المختلفة ازدادت تعقيداً. مع الإشارة إلى أن معدل الاستثمار من الناتج المحلي للقطاع المنفذ في العام السابق لبداية الاستراتيجية بلغ حوالي ٥% بما لا يشكل سوى حوالي ثلث المعدل المستهدف في العام التالي له مباشرة (بداية الاستراتيجية)، وخمس المعدل الذي استهدفته الاستراتيجية بحلول عام ٢٠٣٠، مع عدم وجود حلول لإيجاد مصادر تمويل تتناسب مع هذه الطموحات.

وفي الختام، تم تقديم بعض الاقتراحات التي يمكن أن تساهم في تبني سياسة استثمارية مناسبة تتواءم مع طموحات استراتيجية التنمية المستدامة لقطاع الزراعة عند تحديث هذه الاستراتيجية. وتتصل هذه الاقتراحات بجوانب ثلاثة هي: كيفية تخصيص الاستثمارات للبرامج والمشروعات، أساليب تحفيز الاستثمار في قطاع الزراعة وتمويل هذا الاستثمار، ومتابعة وتقييم تنفيذ الاستثمارات المعتمدة في الخطط المختلفة.