حوارات السياسات المصرية

الثابت والمتغيّر في السياسات الزراعية - الغذائية في مصر من 2014-2021

صقر النور

بالشراكة مع
WJF
WOMEN FOR JUSTICE FOUNDATION
نساء من أجل العدالة

الكاتب
صقر النور هو عالم اجتماع يتمتع بخبرة تزيد عن 10 سنوات في مجالات التخفيف من حدة الفقر في المناطق الريفية أو السياسات العامة أو حقوق الغذاء أو البيئة أو الزراعة أو التنمية الريفية أو المجالات ذات الصلة. صقر النور باحث مشارك في وحدة البحوث المشتركة 201 معهد البحوث من أجل التنمية بباريس. يقوم صقر بإجراء أبحاث في مصر ولبنان والعالم العربي حول ديناميكيات الفقر والسياسة العامة و النوع الاجتماعي والعمل وديناميكيات نظام الأغذية الزراعية. بيئية الفقراء والنظام الاجتماعي البيئي.

© 2023 مبادرة الإصلاح العربي | جميع الحقوق محفوظة.

يسمح هذا الترخيص للقائمين بإعادة الاستخدام بتوزيع المواد وإعادة دمجها وتكييفها والبناء عليها بأي وسيط أو تنسيق لأغراض غير تجارية فقط، وطالما يتم الإسناد إلى المنشئ. إذا قمت بإعادة مزج المواد أو تكييفها أو البناء عليها، فيجب عليك ترخيص المواد المعدلة بموجب شروط مماثلة.

الصورة: مزارعون يحصدون القمح بالطريقة التقليدية بالمناجل ، الفيوم، مصر 16 نيسان/أبريل 2018. © أحمد السيد/Anadolu Agency

كانون الثاني/يناير 2023

ملخص تنفيذي

يشكل الغذاء قضية حيوية اكتسبت مزيداً من تسليط الضوء في الآونة الأخيرة على خلفية أزمة كورونا والحرب في أوكرانيا وتعطل سلاسل الإمداد الغذائي خاصة إمدادات القمح والزيوت النباتية والأسمدة الزراعية، ناهيك عن قضايا التغيرات المناخية والتدهور البيئي والتلوث وآثار كل ذلك على الجوع ونقص الغذاء وبوادر أزمة غذائية جديدة ربما أشد وطأة من أزمة الغذاء عام 2008 التي تسببت في عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والاضطرابات الاجتماعية في الجنوب العالمي.

في مصر، ومنذ تولي الرئيس السيسي شهدت السياسات الزراعية - الغذائية تغيرات كبيرة سواء من حيث عدد وحجم المشروعات المعلن عنها، أو تغيير منظومة دعم الغذاء أو الحزمة القانونية والتشريعية المرافقة لهذه المشروعات والتغيرات. الي أي مدى تغيرت السياسات الزراعية - الغذائية في مصر؟ كيف يمكن لنا تحليل هذه السياسات؟

تهدف هذه الدراسة إلى تقديم فهم أعمق للسياسات الزراعية - الغذائية من خلال تحليل القاعدة المرجعية والتطبيقات العملية للمشروعات والبرامج الزراعية والغذائية التي اتبعت في مصر منذ 2014 إلى 2021 عبر مناهج متعددة لتحليل السياسات الزراعية - الغذائية في مصر وتقديم قراءة نقدية تحليلية للثابت والمتغير في تلك السياسات.

أوضحت نتائج الدراسة أن السياسات الزراعية - الغذائية في مصر الآن من ناحية تتسم بشكل من أشكال الاتصال مع عهد مبارك في ما يتعلق بمركزية الاستصلاح الزراعي ونمط الإنتاج الكبير، وتمكين كبار المستثمرين المصريين والجانب من الأراضي والمياه والتركيز على الزراعة التصديرية وتهميش صغار الفلاحين ومنتجي الغذاء، ومن ناحية أخرى تتسم بالقطيعة معها في زيادة بروز دور شركات القوات المسلحة وتوسّعها في المشروعات الزراعية والغذائية، وأيضاً وضوح دور مؤسسة الرئاسة المباشر والمتابعة الشخصية من الرئيس للمشروعات والتدخل في الجدول الزمني وتمركز المشروعات القومية حول شخص الرئيس والدوائر الضيقة المحيطة به.

المقدمة

يعتبر قطاع الزراعة من القطاعات الحاكمة في تحقيق التنمية في مصر، وأحد أهم ركائز الاقتصاد المصري، حيث ساهمت الزراعة في عام 2021 بنحو 12.1% من الناتج المحلي الإجمالي، وبمعدل نمو حقيقي يصل إلى 3.3%. وتعد الزراعة أكبر مجالات التشغيل بنسبة 20.3% من إجمالي المشتغلين، يليها كل من قطاعات التجارة والنقل (14.5%) والتشييد والبناء (13.4%) والصناعات التحويلية (13%)[1]. كما تساهم الزراعة بحوالي 18% من حصيلة الصادرات السلعية[2].

علاقة الزراعة والغذاء متشابكة، حيث تمد الزراعة السكان بالغذاء وتمد الصناعة الغذائية بالمواد الأساسية وتساهم في قطاعات التجارة الخارجية والداخلية للسلع الغذائية[3]. لذلك نعتقد أنه من الأفضل تحليليًّا توسيع نطاق التركيز من السياسات الزراعية إلى السياسات الزراعية - الغذائية، بحيث يتجاوز نطاق قطاع الزراعة ليشمل النظم الغذائية - الزراعية بأكملها.

منذ تولي الرئيس السيسي الحكم، شهد القطاع الزراعي والغذائي تغيرات كبيرة، سواء من حيث عدد وحجم المشروعات الزراعية المعلن عنها، أو تغيير منظومة دعم الغذاء، أو الحزمة القانونية والتشريعية المرافقة لهذه المشروعات والتغيرات. تهدف هذه الدراسة إلى تقديم فهم أعمق للسياسات الزراعية - الغذائية في مصر من خلال تحليل القاعدة المرجعية والتطبيقات العملية للمشروعات والبرامج الزراعية والغذائية التي اتبعت في مصر منذ 2014 إلى 2020. لا تهدف الدراسة إلى إجراء تقييم شامل للسياسات الزراعية - الغذائية، ولكن تقديم قراءة نقدية تحليلية للثابت والمتغير في تلك السياسات، مع إلقاء الضوء على بعض نماذج المشروعات الزراعية والغذائية.

الاعتبارات النظرية والمنهجية

يعد تحديد مفهوم السياسات العامة مركزياً لتعيين الزاوية التي سيأخذها التحليل. هناك تعريفات عديدة لمفهوم السياسات العامة، نحن لا نهدف في هذه الورقة إلى الدخول في السجالات الأكاديمية في حقل العلوم السياسية حول تعريف السياسة العامة، لكننا نتبنى مفهوماً يجمع بين شقين: الشق الأول لتوماس دي[4] الذي يعرّف السياسة العامة بأنها خيارات السلطة الحاكمة للقيام بعمل ما أو الامتناع عن القيام بعمل ما. يقدم توماس دي هنا تعريفاً مادياً للسياسة العامة، فهي ليست مجرد سرديات، ولكنها تعبر عن «نشاطات السلطة». من الملاحظ أيضاً أن التركيز ليس فقط على ما تفعله السلطة الحاكمة، ولكن أيضاً على ما تمتنع عن فعله، أي على ما تختار السلطة عدم فعله، لأن تقاعس السلطة عن القيام بفعل ما يمثل خياراً سياسياً، وبالتالي يترك آثاراً على المجتمع. أما الشق الثاني فهو مرتبط بعلاقات القوة حول من هم صانعو السياسات؟ ومن المسؤول عن تغيير وتنفيذ السياسات؟ ومن المستفيد من السياسات؟[5] حيث إن مفهوم القوة جوهري في فهم السياسات العامة. فالعملية السياسية وفقاً لاسويل وكابلان (1950) هي تشكيل السلطة وتوزيعها وممارستها، وبالتالي تعرب السياسة العامة عمن يحصل على ماذا ومتى وكيف[6]؟

هذان الشقّان ينسجان لنا معاً خيوط التحليل الذي سوف نسير عليه خلال أقسام هذه الدراسة. فتحليل السياسة العام يعني دراسة ما تتخذه الحكومة من خطط وبرامج وقرارات وقوانين لتحقيق وتحديد من يحصل ومن لا يحصل ومتى وكيف؟ بصياغة أخرى يُعنى تحليلنا بفهم تصرفات السلطة وأهدافها وطريقة تنفيذ أهدافها، وآثار تلك الطريقة على الفئات الاجتماعية المختلفة في المجتمع.

لكن ماذا تعني السياسات الزراعية - الغذائية تحديداً؟ الوصول إلى تعريف السياسات الزراعية - الغذائية يتطلب معرفة ماهية النظم الزراعية - الغذائية لتحديد نطاق السياسات العامة المرتبطة بها. يشير مفهوم النظم الزراعية - الغذائية إلى سلسلة من الأنشطة التي تربط بين إنتاج الأغذية ومعالجتها وتوزيعها واستهلاكها وإدارة النفايات، بالإضافة إلى جميع المؤسسات والأنشطة التنظيمية المرتبطة بها[7]، يلقي مفهوم النظم الزراعية - الغذائية الضوء على التفاعل المركّب بين الزراعة والغذاء من حيث الإنتاج والاستهلاك وتحليل دور الفاعلين المختلفين المنخرطين في إنتاج وتحويل وتوزيع واستهلاك المنتجات الغذائية[8].

اعتماداً على مفهومَي السياسات العامة والنظم الزراعية - الغذائية، نطرح في هذه الدراسة تعريفاً إجرائياً للسياسات الزراعية - الغذائية وهو ما تفعله السلطة وما لا تفعله في ما يتعلق بالزراعة والغذاء من الخطط الاستراتيجية والقوانين والبرامج التي تحكم عمليات الإنتاج والتحويل والتوزيع والاستهلاك والتي تحدد من يستحوذ على ماذا ومتى وكيف.

1 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (2021)، لمحة إحصائية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، القاهرة.

2 الهيئة العامة للإعلام، https://is.gd/X9hZYi (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 15 يوليو 2022).

3 عبد الفتاح محمد حسين، (2019)، السياسات الاستثمارية في إطار استراتيجية التنمية المستدامة، رؤية مصر 2030، كراسات السياسات، عدد 9، معهد التخطيط القومي، القاهرة.

4 Dye, T. R. (2013). Understanding public policy. Pearson.

5 Cairney, P. (2019). Understanding public policy: theories and issues. Bloomsbury Publishing.

6 Lasswell, H. D. and A. Kaplan (1950). Power and Society. A Framework for Political Inquiry. New Haven and London: Yale University Press.

7 Kameshwari, P., & Kaufman, J. (2000). The food system: a stranger to the planning field. Journal of the American Planning Association, 66(2), 113-124.

8 Lamine, C. (2020). Sustainable Agri-food Systems: case studies in transitions towards sustainability from France and Brazil. Bloomsbury Publishing.

تعتمد الدراسة مناهج متعددة لتحليل السياسات الزراعية - الغذائية في مصر، وهي: المنهج الوصفي التحليلي عبر الوصف الكمي والكيفي للخطط والاستراتيجيات العامة والبرامج والمشروعات. ونستخدم المقاربة القانونية لرصد وتحليل النصوص القانونية والإجراءات التنظيمية على سلوك الفاعلين السياسيين وأثرها على السياسات، كما نستعين بمنهج دراسات الحالة بهدف إعطاء صورة أكثر تفصيلاً لبعض الحالات، وأخيراً نستعين بالمقاربة المؤسساتية لفهم التنظيم والاستمرارية، وأيضاً التغيرات المؤسسية التي أثّرت على مسار وشكل وطبيعة السياسات الزراعية - الغذائية المتّبعة في مصر. أما عن مصادر البيانات التي تستخدمها الدراسة، فهي بيانات ثانوية جُمعت من الجهات الإحصائية الرسمية أو الخطابات الرئاسية والبيانات الحكومة، وأيضاً التقارير الرسمية والإصدارات الحكومية.

الخطط: ملامح الخطط طويلة المدى حول الزراعة والغذاء

يركز هذا الجزء على تحليل محتوى الزراعة والغذاء بكل من استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030)[9] التي أطلقت في 2016، ووثيقة سياسة ملكية الدولة التي صدرت مؤخراً في يوليو 2022[10]. الوثيقتان تعبران عن الملامح الأساسية للرؤية طويلة المدى للسياسات العامة ومخططات التنمية المستدامة في مصر. وإذا كانت العديد من الدراسات تضيف استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة 2030[11]، إلا أن هذه الاستراتيجية صدرت عام 2009، أي أثناء حكم مبارك. وهي تخضع الآن لعملية تحديث، حيث وقعت وزارة الزراعة اتفاقاً مع منظمة الفاو[12]. ومع ذلك ستفيدنا استراتيجية التنمية الزراعية المستدامة 2030 لمقارنة الرؤية الحالية بالرؤية السابقة في مرحلة متقدمة من هذه الدراسة.

نبدأ باستراتيجية التنمية المستدامة في مصر (رؤية مصر 2030) لنلاحظ أولاً أن الزراعة والغذاء ليسا بعداً من أبعاد الاستراتيجية أو محوراً من محاورها. فالاستراتيجية تتكون من ثلاثة أبعاد هي البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي. يشمل البعد الاقتصادي محاور التنمية الاقتصادية والطاقة والابتكار والبحث العلمي والشفافية وكفاءة المؤسسات، بينما يتضمن البعد الاجتماعي محاور العدالة الاجتماعية والتعليم والتدريب والصحة والثقافة، وأخيراً يتضمن البعد البيئي محاور البيئة والتنمية العمرانية. أيضاً في الجداول التفصيلية للأهداف الاقتصادية والمسار المستهدف تحقيقه حتى 2030، تظهر الواردات الزراعية فقط وضرورة توفير الأموال اللازمة للواردات الزراعية.

ويتناول التقرير أيضاً بنود سياسات التنمية الزراعية في عدة نقاط نلخصها في ما يأتي[13]

1. التوسع الأفقي وتنمية المصايد الطبيعية والاستزراع السمكي.
2. تطوير التكنولوجيا الزراعية ونظم المعلومات الزراعية وترشيد استخدام المياه وحماية الأراضي.
3. تطوير نظم الإرشاد الزراعي وتفعيل دور الإعلام الزراعي وتطوير المؤسسات الطوعية للمزارعين.
4. تشجيع الزراعة التعاقدية والتعاون الزراعي الإقليمي ودعم مناخ الاستثمار الزراعي.
5. ضمان إتاحة وجودة السلع التموينية.
6. حماية المستهلكين وضمان جودة السلع والخدمات.
7. استمرار تطوير منظومة الدعم لضمان وصول دعم الغذاء لمستحقيه واستمرار تطوير منظومة الخبز.

أيضاً، تظهر في قسم المشروعات المخططة العديد من المشروعات الزراعية والغذائية، وأهم هذه المشروعات في الاستراتيجية هي[14]:

1. مشروع زيادة الرقعة الزراعية ودعم التصنيع الزراعي.
2. مشروع تنمية مشروعات الاستزراع السمكي.
3. البرنامج القومي لتنمية الثروة الحيوانية والداجنة والسمكية.
4. مشروع صوامع الغلال المطورة.

وأخيراً، تشتمل الاستراتيجية على العديد من المشروعات المخطط تنفيذها في قطاع الزراعة والغذاء، بعضها محدد بشكل واضح مثل «مشروع إقامة المركز اللوجيستي العالمي للتجارة وتداول وصناعة الحبوب والغلال والسلع الغذائية بدمياط»، وبعضها هلامي مثل «مشروع زيادة الرقعة الزراعية ودعم التصنيع الزراعي». وجميع المشروعات المطروحة في الاستراتيجية تحاول علاج التحديات الغذائية والزراعية عبر التأثير على كامل السلسلة الغذائية (الإنتاج – التحويل – النقل – التداول – الاستهلاك).

بناء على ما تقدم، يمكن لنا القول إنه رغم أهمية الزراعة والغذاء في تحقيق التنمية المستدامة وفقاً للخطاب الرسمي والمؤشرات الاقتصادية، إلا أن استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية مصر 2030) لا تعطي الاهتمام الكافي لهذه القطاعات، حيث إنها لا تظهر ضمن الأهداف المحددة بآليات وأدوات وإطار زمني واضح لتحقيقها.

أما عن وثيقة ملكية أصول الدولة، فإنها تركز بالأساس على العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص وسياسات الدولة للتخارج من النشاط الاقتصادي، مع الاحتفاظ ببعض النسب في القطاعات التي تراها حيوية أو تحتاج إلى دعم. هذه الرؤية السياسية جاءت بعد سجالات من القطاع الخاص والمؤسسات الدولية حول تنامي دور الدولة في الاقتصاد. والوثيقة هنا تشرح القطاعات التي سيتم التخارج منها وبأية نسبة وخلال أي إطار زمني، وما يعنينا هنا هو القطاع الزراعي والغذائي.

وفقاً للوثيقة، فإن الدولة تطرح تخارج الدولة خلال 3 سنوات من القطاع الزراعي بنسبة 83%، مع الإبقاء وتثبيت استحواذها عند حدود 17%، كذلك تطرح تخارج الدولة من 73% من الصناعات الغذائية

9 وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، (2016)، استراتيجية التنمية المستدامة في مصر (رؤية مصر 2030)، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، القاهرة.

10 رئاسة مجلس الوزراء، وثيقة سياسة ملكية الدولة، جمهورية مصر العربية، يونيو 2022.

11 على سبيل المثال انظر: حنان رجائي، المشروعات القومية ودعم الاقتصاد، رؤية مصرية، عدد 67، أغسطس 2020، الأهرام، ص 22-29. أيضاً عبد الفتاح محمد حسين، السياسة الاستثمارية للزراعة في استراتيجية التنمية المستدامة: رؤية مصر ٢٠٣٠، سلسلة كراسات السياسات، عدد ٩ يناير ٢٠١٩، معهد التخطيط القومي، القاهرة.

12 اتفاقية دعم فني بين وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ومنظمة الأغذية والزراعة، انظر، https://moic.gov.eg/ar/project/30 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/10/2022).

13 استراتيجية التنمية المستدامة في مصر (رؤية مصر 2030)، ص 41-42.

14 استراتيجية التنمية المستدامة في مصر (رؤية مصر 2030)، ص 60-69.

والمشروبات، والإبقاء على 27%، وهو للمفارقة أكثر قطاع تخارج للدولة مقارنة بقطاع العقارات مثلاً، حيث تحتفظ الدولة بـ 50% أو قطاع النقل 58% أو قطاع المعلومات والاتصالات 78%[15]. تشير الوثيقة إلى أن التخارج سيتم خلال ثلاث سنوات، وتم تحديد تفاصيل التخارج في كل من الاستزراع السمكي، الثروة الحيوانية، المحاصيل البستانية، زراعة الغابات الشجرية، والحبوب ماعدا القمح، وأيضاً التخارج من مشروعات تجارة التجزئة والعديد من الأنشطة في الصناعات الغذائية والمشروبات، مثل: صناعة اللحوم والطيور والأسماك، وصناعة الأعلاف، وصناعة السكر، والحلوى[16].

هناك تقاطع ملحوظ بين الاستراتيجية والوثيقة حول أهمية ومركزية القطاع الخاص ودوره في التنمية. كما أن كليهما يحدد الخطوط العريضة للسياسات الزراعية - الغذائية للبلاد. ويظهر في كل من الوثيقة والاستراتيجية مركزية الاستثمار والتصدير والتوسع والاستصلاح ودور شركات الجيش ومركزية القطاع الخاص. أما كلمات مثل «الفلاحين» أو «العاملين في الزراعة» فلا تظهر تماماً في الاستراتيجية. وهذا يعطي فكرة مبدئية عن الغائبين والحاضرين على مستوى الرؤية الاستراتيجية والتوجهات العامة.

سوف نعرض في القسمين التاليين لاحقاً العلاقة بين هذه الرؤية الاستراتيجية والمنظومة التشريعية والمشروعات المنفذة على الأرض.

القوانين والقرارات والاتفاقات المتعلقة بالزراعة والغذاء

نتنقل هنا من مستوى الخطط والاستراتيجيات طويلة المدى إلى مستوى القوانين والاتفاقيات والقرارات. كما أشرنا سابقاً، فإن هدفنا هو تسليط الضوء على ملامح السياسات الزراعية - الغذائية والمنتجة حديثاً وتلك التي يعاد إنتاجها. سنتوقف عند الاتفاق مع صندوق النقد الدولي لنرى كيف أثر بدوره على السياسات الاقتصادية بشكل عام والسياسات الزراعية - الغذائية بشكل خاص. ثم نعرض بداية القوانين والإجراءات التي لعبت دوراً مركزياً في تغيير أو تثبيت شكل السياسات الزراعية - الغذائية.

في نوفمبر 2016، وافق صندوق النقد الدولي على تقديم قرض بقيمة 12 مليار دولار أمريكي لمصر، لتمويل برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تقدمت به الحكومة. يشتمل: ١) خفض الدين العام من حدود 127% من الناتج المحلي الإجمالي في(2015-2016) إلى 80% من الناتج المحلي بحلول عام 2020. ٢) تحقيق نمو اقتصادي يتصاعد تدريجياً من 4% عام (2016-2017) إلى 6.7% عام 2020-20221. 3) تقليص عجز الموازنة بنسبة 3.9% بحلول 2020 بالإضافة إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية ورفع معدل الصادرات وإصلاح المنظومة الضريبية وكذلك إصلاح منظومة الدعم المعمم (للغذاء والطاقة)[17].

على إثر الإصلاح الاقتصادي، فقدت العملة المصرية حوالي 50% من قيمتها، وأدى ذلك بدوره إلى زيادة فاتورة واردات الغذاء الأساسية (زيت الطعام والذرة والقمح). وخُفّض دعم الطاقة وتضاعفت أسعار الغذاء بين 2016 و2019 بمقدار ثلاثة أضعاف بفعل معدلات التضخم الناتجة عن صدمة التعويم. وتغيرت أيضاً نُظم دعم الغذاء (نظام التموين) وتحولت من الدعم العيني إلى الدعم المادي. ورغم بداية البرنامج عام 2014، إلا أنه تسارع مع التصديق على الاتفاقية مع الصندوق واستبدلت حصص السلع المدعومة بمخصصات نقدية للفرد (خمسين جنيهاً عام 2017) وأيضاً وضع حد أقصى 5 أرغفة للفرد، وخُفّض وزن رغيف الخبز ودمج دعم الغذاء في منظومة دعم موحدة.[18] وقد نتج عن تطبيق هذه السياسة الجديدة تخفيض ميزانية الدعم وتقليل التسرب والفقد عبر سلسلة القيمة خاصة في ما يتعلق بالخبز. ولكن هذا النظام أيضاً لم يصمد كثيراً أمام التضخم وارتفاع أسعار الغذاء[19]. نتيجة لذلك زادت معدلات الفقر في مصر من 27.8% عام 2015 إلى 32.5% عام 2017-2018[20] وفقد الكثير من الأسر والأفراد جزءاً من قدرتهم الشرائية. وكانت الخسارة كبيرة جداً على أصحاب الدخول الصغيرة وسكان الريف والطبقات المتوسطة الحضرية،[21] وزادت مساحات التصحّر الغذائي[22].

من ناحية أخرى، لعب البرلمان دوراً أساسياً في تنفيذ سياسات الدولة. ولم يكن للبرلمان أجندة تشريعية مستقلة أو واضحة، بل كان أداة لتمرير مقترحات الحكومة بالأساس. وشملت القوانين التي أقرّت قوانين تزيد من حوافز الاستثمار، كذلك شهدت القوانين تغييراً في الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة لتسهيل حصول المستثمرين عليها[23]. أيضاً أقر قانون يزيد من مشاركة القطاع الخاص في المشروعات الحكومية عبر تعديل بعض أحكام قانون مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة بالقانون رقم 153 لسنة 2021 بما يتناغم مع الرؤية الاستراتيجية للدولة.

وبالتناغم مع خطة الدولة في توفير مياه الري وحماية الرقعة الزراعية في 2018، عدل البرلمان قانون الزراعة لتغليظ عقوبات البناء على الأراضي الزراعية. وفي 2021، وافق البرلمان على مشروع قانون جديد للموارد المائية والري، يغلّظ العقوبات على المزارعين غير الملتزمين بالمساحات المحددة لزراعة الأرز. أيضاً أقر البرلمان قوانين تتقاطع مع تحسين جودة الغذاء ومراقبة الغذاء المنتَج، المصنّع، الموزّع أو

15 ، وثيقة سياسة ملكية الدولة، جمهورية مصر العربية، يونيو 2022. ص 10.

16 ، وثيقة سياسة ملكية الدولة، جمهورية مصر العربية، يونيو 2022. ص 7.

17 ناصر عامر نصر وآخرون، قرض مصر من صندوق النقد الدولي في 1991 و2016 بين الإصلاح الاقتصادي والعلاج بالصدمة: دراسة حاله جمهورية مصر العربية 1991-2016. المركز العربي للدراسات. مارس 2018. الموقع الإلكتروني: https:// democraticac.de/?p=53087 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/11/ 2022).

18 شيرين الشواربي، منظومة الدعم التمويني للسلع الغذائية في مصر، 6 فبراير 2018، الرابط:https://is.gd/4iQGuO (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/20/ 2022).

19 ريم عبد الحليم، دعم الغذاء في مصر.. رحلة إصلاح أم رحلة تخفيض في مبالغ الدعم؟ الرابط https://is.gd/DzhPv3 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/18/ 2022).

20 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، (2019)، بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، القاهرة.

21 ناصر عامر نصر وآخرون، 2017. مرجع سابق.

22 حول مفهوم التصحر الغذائي انظر: صقر النور، تحيا مصر: في «كراتين» التصحّر الغذائي، المنصة، مايو 30 /2017 الرابط : https://almanassa.com/stories/1435 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/11/ 2022).

23 ماذا قدم البرلمان المصري في دور انعقاده الرابع؟ الأجندة القانونية: https:// is.gd/achuoH (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/15/ 2022).

المتداول في السوق لتحقيق أعلى معايير السلامة والصحة، وذلك عبر قانون تأسيس الهيئة القومية لسلامة الغذاء عام 2017.

في 27 مارس 2017 وافق البرلمان المصري على الانضمام إلى الاتفاقية الدولية لحماية الأصناف الجديدة (UPOV). الأوبوف (UPOV) هو اتحاد حماية الأصناف الجديدة من النباتات، وهي منظمة دولية مقرها جنيف، سويسرا. تمنح اتفاقية (UPOV) حماية شبيهة بالبراءات لمربي البذور (منتجي التقاوي). أقرت الاتفاقية بضغط من كبار مصدري الحاصلات البستانية ممثَّلين بمجلس الصادرات والحاصلات البستانية، ودعمته لجنة الزراعة بالبرلمان التي أوضحت أن الاتفاقية تسهّل فرص دخول المنتجات المصرية إلى أسواق أوروبا، وبالتالي تدعم استراتيجيات الدولة[24]. وقد انضمت مصر رسمياً إلى هذه الاتفاقية في 2019، وكان أحد الآثار المباشرة لتوقيع هذه الاتفاقية هو ما حدث في شهر مارس الماضي (2022)، حيث قامت شركة «أمكوكال»، الوكيل الحصري لأصناف الفراولة بمؤسسة بذور كاليفورنيا بجامعة كاليفورنيا، بوقف شحنات فراولة مجمدة في موانئ أوروبية بدعوى احتوائها على أصناف مملوكة للشركة دون دفع ضريبة حقوق الملكية الفكرية، واستند هذا الإيقاف بشكل مباشر إلى الاتفاقية التي وقعت عليها مصر[25].

وشهدت الفترة 2014-2021 صدور العديد من قرارات مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية المؤثرة على السياسات الغذائية، مثل تلك المرتبطة بتخصيص الأراضي ونقل الأراضي من الملكية الخاصة للدولة إلى مستثمرين أجانب، أو إلى إحدى الشركات التابعة للقوات المسلحة، مثل مشروعات زراعية بمنطقة توشكي والعوينات، أو مشروعات الصوبات الزراعية ببني سويف والمنيا والمغرة، أو مشروعات الاستزراع السمكي في البحيرات الشمالية. على سبيل المثال لا الحصر، وقّعت الحكومة المصرية في عام 2018، اتفاقاً مع شركة القناة للسكر، التابعة لمجموعة الغرير الإماراتية، لتخصيص 191 ألف فدان للشركة بمنطقة غرب المنيا لزراعة البنجر وإقامة مصنع لإنتاج السكر من البنجر[26]. وفي عام 2020، صدر قرار جمهوري جديد يحمل رقم 621 لسنة 2020، يخصص مساحة 930 ألف فدان من أراضي الدولة لصالح جهاز مشروعات الخدمة الوطنية في جهة منخفض توشكي بمحافظتي أسوان والوادي الجديد.[27]

يبدو جلياً من القوانين والقرارات والإجراءات والقرارات الوزارية والجمهورية، وضوح الانحيازات السياسية الزراعية والغذائية لتقليص الإنفاق العام والاجتماعي ودعم الاستثمار الكبير واستخلاص الموارد المائية (عبر منع زراعة الأرز مثلاً في شمال الدلتا) من صغار الفلاحين وتسهيل نفاذ كبار المستثمرين الأجانب وشركات القوات المسلحة إلى الأراضي والمياه. لاستجلاء العلاقات والفاعلين ننتقل في القسم التالي إلى المستوى الثالث من تحليلنا والمرتبط بالمشروعات والبرامج المنفذة على أرض الواقع.

24 موقع البوابة نيوز الإخباري، تحقيق حول موافقة البرلمان على اتفاقية 8 أبريل 2017. الرابط: https://is.gd/ghNIgZ (تم الاطلاع بتاريخ 4 أغسطس 2018).

25 مدى مصر، https://is.gd/rzCzjK (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 01/7/2022).

26 صحيفة المال، https://is.gd/dv76SW (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 06/10/ 2022).

27 الجريدة الرسمية، العدد 46، 3 سبتمبر، 2020.

البرامج والمشروعات حول الزراعة والغذاء:

تمثل المبادرات والمشروعات القومية العملاقة حجراً أساسياً في طريقة تصميم وتنفيذ سياسات نظام السيسي. فالمشروعات القومية وفقاً لوصف الهيئة العامة للاستعلامات «قاطرة للتنمية المستدامة». تأكيداً على هذا التوجه، صدر قرار جمهوري رقم 380 لسنة 2015 بتعيين المهندس إبراهيم محلب، مساعداً لرئيس الجمهورية للمشروعات القومية والاستراتيجية.[28]

جدول 1: بعض المشروعات الزراعية والغذائية التي بدأت منذ 2014

اسم المشروع	أهداف المشروع	جهات التنفيذ / المنتفعون	الانطلاق	ملاحظات
مشروع المليون ونصف المليون فدان	زيادة المساحة المزروعة مليوناً ونصف مليون فدان زيادة المساحة المأهولة بالسكان من 6% إلى 10% زيادة صادرات مصر إلى 10 ملايين طن (كم هي الآن) توفير 3 ملايين فرصة عمل	شركة الريف المصري مستثمرون مصريون وأجانب خريجون وصغار مستثمرين	2014	تخصيص 75% من مساحة المشروع للمستثمرين الكبار و25% لصغار المستثمرين والخريجين
مشروع الدلتا الجديدة	استصلاح مليون فدان حتي 2024 مشروع الدلتا الجديدة يشمل مشروعي مستقبل مصر، وجنوب محور الضبعة. خلق مجتمعات زراعية وعمرانية جديدة وحديثة نواة للزراعة الحديثة واستخدام نظم الري المتطورة الاعتماد على المياه الجوفية ومحطات تحلية مياه الصرف	القوات الجوية وزارة الزراعة جهاز مشروعات الخدمات الوطنية مستثمرون مصريون وأجانب	2015	تم الإعلان عن استخدام 1600 جهاز ري محوري مطور في الري. تم الإعلان عن استصلاح 350 ألف فدان[29]
مشروع توشكي	زراعة 485 ألف فدان إعادة إحياء المشروع تشييد مزرعة نخيل في العالم من أجل التصدير تطوير الصناعات والصادرات الزراعية	الشركة الوطنية مستثمرون مصريون وخليجيون	2014	الإعلان عن زراعة 64 ألف فدان قمح خلال العام 2022[30] زراعة 1.35 مليون نخلة[31]
مشروع الـ 100 ألف فدان من الصوب الزراعية	زيادة إنتاج وتصدير الخضروات تلبية احتياجات التصدير من منتجات الصوب تحقيق التكثيف الزراعي الرأسي إنشاء مجتمعات زراعية تنموية متكاملة[33]	وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي الهيئة العربية للتصنيع في مجال التدريب على إنشاء وتشغيل الصوب الزراعية الحديثة الموفرة للمياه مستثمرون زراعيون	2016	في 2019 أعلن عن تجهيز أرض بمساحة 13 ألف فدان، بمنطقة اللاهون بالفيوم[32]
مشروع الاستزراع السمكي ببركة غليون	اكبر مزرعة سمكية بالشرق الأوسط على مساحة 118 كيلومتراً تحقيق الاكتفاء الذاتي والتصدير للفائض	الشركة الوطنية للاستزراع السمكي الهيئة العامة للثروة السمكية شركة Guangdong Evergreen Group الصينية	2014	أُنشئت المزارع المتكاملة بقيمة 90 مليون دولار عبر عقد بين Guangdong Evergreen Group والجيش المصر[34]. افتُتحت المرحلة الاولي للمشروع عم 2017 على مساحة 3500 فدان[35].

28 الجريدة الرسمية، العدد رقم 38 (مكرر)، 19 سبتمبر 2015.

29 موقع رئاسة الجمهورية، https://is.gd/n4mA4q (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/01/ 2022).

30 موقع مصراوي الصحفي، https://is.gd/jv9spa (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/01/ 2022).

31 موقع جريدة أخبار اليوم،https://is.gd/s9eb6q (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/03/ 2022).

32 موقع مشروعات مصر، https://is.gd/6k7ZqR (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/05/ 2022).

33 موقع جريدة الأهرام، https://gate.ahram.org.eg/News/1757291.aspx (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/06/ 2022).

34 New, Undercurrent, https://is.gd/UhevCk (Accessed on 06/07/2022).

35 Ahmed Zikrallah, information on Ghalyoun Pond Project, Egyptian Institute for studies, 7 December 2017, https://en.eipss-eg.org/wp-content/uploads/2018/02/information-ghalyoun-pond-project.pdf (Accessed on 08/07/2022).

المدينة الصناعية الغذائية «سايلو فودز»	تقديم وجبات صحية ومؤمنة لطلبة المدارس إنتاج بعض المنتجات الغذائية لطرحها في السوق المحلي والتصدير زيادة المعروض من المخبوزات والمكرونة في السوق المحلي وتخفيض الأسعار	جهاز مشروعات الخدمات العامة	2017	يضم المجمع 10 مصانع مختلفة بطاقة 470 ألف طن سنوياً وبإجمالي 40 منتجاً غذائياً متنوعاً[36].
المشروع القومي للصوامع	إنشاء نحو 50 صومعة، بسعة تخزينية تقدر بنحو 1.5 مليون طن. موزعة على 17 محافظة القضاء على الفاقد الكمى والنوعى للحبوب والناتج عن تخزينها فى الشون المفتوحة والذى تصل نسبته إلى 15 % زياد السعة التخزينية للقمح لتصل إلى 3.4 ملايين طن، بدلاً من 1.6 مليون طن قبل عام 2011	شركة المقاولون العرب الهيئة الهندسية للقوات المسلحة الهيئة العامة للسلع التموينية	2014	أُنشئت 15 صومعة من المقاولين العرب عام 2016-2017 توقيع عقد بناء 23 صومعة مع شركة cimbria الدنماركية[37] منحة مقدمة من دولة الإمارات العربية المتحدة قرض سعودي

المصدر: موقع مشروعات مصر، موقع رئاسة الجمهورية، موقع الهيئة العامة للاستعلامات.

في 2021 أصدرت وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي تقرير انفوجرافي بمناسبة مرور 7 سنوات على تولي الرئيس عبدالفتاح السيسي الحكم، بعنوان: «الرئيس السيسي .. 7 سنوات من الإنجازات نهضة زراعية شاملة (2014 - 2021)». أوضح أنه خلال هذه الفترة أُنجز 320 مشروعاً زراعياً تنموياً بتكلفة 40 مليار جنيه[38]. وعلى صفحة خريطة مشروعات مصر يظهر 77 مشروعَ إنتاجٍ زراعيٍّ و91 مشروعَ إنتاجٍ حيوانيٍّ وثروة سمكية و124 مشروعَ تموينٍ، لكن هذه المشروعات تتفاوت في حجمها بين افتتاح مركز خدمات تموينية في إحدى القرى إلى مشروعات استصلاح لآلاف الأفدنة. إذن العدد لا يعبر بالضرورة عن حجم المشروعات، بقدر ما يعبر عن الرغبة في إبراز «الإنجازات».

من الصعب الإلمام في هذا القسم من الورقة بكافة المشروعات، لكننا سنحاول هنا التركيز على بعض المشروعات الأساسية، وإعطاء بعض التفاصيل عن طريقة عملها والفاعلين فيها وأثرها على الغذاء والزراعة.

كما يتضح من الجدول (رقم 1) والدراسة التحليلية للمشروعات الزراعية والغذائية، يظهر بوضوح دور شركات القوات المسلحة في هذه المشروعات القومية الزراعية والغذائية الكبرى. وتظهر أيضاً مشاركة القطاع الخاص والشركات الأجنبية في المشروعات. ويوضح تقرير التنمية البشرية 2021 أن القطاع الخاص لا يزال يمثل 90% من المجال الزراعي في مصر[39]. وأكد المدير التنفيذى للمجلس التصديرى للحاصلات الزراعية في تصريحه لجريدة البورصة أن القطاع الزراعي معظمه مملوك للقطاع الخاص، وأن المشروعات القومية الزراعية الكبرى التي تُنفذها الدولة، يتولى القطاع الخاص عمليات تنفيذها مثل مشروعات الدلتا الجديدة، ومستقبل مصر، ومشروع المليون ونصف مليون فدان. وأضاف أن «مشروع الصوب الزراعية فقط هو الذي تديره الدولة بشكل مباشر حاليًا، لكنها سمحت مؤخرًا للقطاع الخاص بالحصول على صوب بالإيجار للزراعة»[40].

وتظهر أيضاً مشاركة أجهزة الدولة وخاصة وزارة الزراعة في مراكز البحوث الزراعية، مركز بحوث التقاوي، مراكز بحوث الصناعات الغذائية، قطاعات الإنتاج الحيواني بالوزارة، هيئة السمك، إدارة التقاوي والبذور، مركز بحوث الأراضي، وما إلى ذلك. ووزارة التموين عبر شركة المطاحن والمجمعات الاستهلاكية للوزارة. بالإضافة إلى دور المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال دعم الأسر الفقيرة وتوفير الغذاء مثل بنك الطعام المصري، ومصر الخير، وجمعية الأورمان، حيث تساهم في مشروعات قومية مثل مشروع تحسين الثروة الحيوانية عبر توفير سلالات أجنبية عالية الإنتاجية كشكل من أشكال الدعم للأسر الأكثر احتياجاً في الريف[41].

يبدو واضحاً من المشروعات في جدول (١) الغياب التام للفلاحين والعاملين في الزراعة والارتكاز على «المستثمرين» و«شركات القوات المسلحة» و«أجهزة الدولة». يُظهر التسلسل الزمني للمشروعات أنه على عكس التسلسل الهرمي لبناء السياسات الذي يبدأ بالخطط طويلة المدى ثم منظومة البنية التحية التشريعية والتنفيذية، وصولاً إلى المشروعات والبرامج، فإنه من الواضح أن المشروعات والمبادرات والبرامج بدأت قبل صدور الخطة العامة أو هي محط اهتمام السلطة. هذه هي الحال في المشروعات والبرامج المرتبطة بالقطاع الزراعي والغذائي. وهنا يطرح التساؤل عن أهمية الاستراتيجية أو الخطة العامة إن كانت تابعة للبرامج والمشروعات وليست مؤطّراً لها؟

36 موقع Economyplus الإخباري الاقتصادي، https://economyplusme.com/en/72214/ (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 05/ 7/ 2022).

37 Cimbria campany website, https://www.cimbria.com/en/about/case-histories/egypt-storage-ch.html Accessed on 08/07/2022).

38

39 Egypt Human Development Report 2021 Development, a right for all: Egypt's pathways and prospects, (2022), UNDP & the Ministry of Planning and Economic Development, Egypt.

40 جريدة البورصة المصرية، https://alborsaanews.com/2022/08/02/1506353/ (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 02/ 7/ 2022).

41 Egypt Human Development Report 2021 Development, a right for all: Egypt's pathways and prospects, UNDP & the Ministry of Planning and Economic Development, Egypt, 2022.

مناقشة النتائج

الخطابات والأرقام

من الصعب تقييم السياسات تقييماً رقمياً دقيقاً في ظل غياب الشفافية وجودة البيانات. لاحظنا خلال جمع بيانات الدراسة أن هناك تضارباً كبيراً في الأرقام بين ما يتم إعلانه في لقاءات الرئيس وتقارير موقع الرئاسة وهيئة الإعلام والصحف، خاصة في ما يتعلق بالمشروعات القومية الكبرى، وبين تقارير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وهي جهة حكومية ومستقلة بدرجة كبيرة ومعنية بإنتاج البيانات. فإذا نظرنا مثلاً إلى مساهمة الزراعة في الناتج المحلي (جدول 2) تظهر الأرقام تحسناً طفيفاً جداً في مساهمة الزراعة لا يتناسب مع الحديث عن طفرة كبيرة. من ناحية أخرى توضح بيانات الاستصلاح الزراعي (جدول 3) حدوث تحسن كبير خلال السنوات الأربع الأخيرة، لكن لا نصل إلى « 2مليونين و86 ألف فدان» كما تشير بعض التصريحات وتقارير صحفية[42].

كما أن مساهمة القطاع الزراعي في الناتج القومي لا تزال منخفضة رغم التحسن الطفيف في الأرقام في السنتين الأخيرتين وفقاً للإحصاءات الرسمية. وتشير أيضاً الأرقام المتاحة الرسمية والأكثر دقة إلى تراجع نسب الاكتفاء الذاتي في بعض المحاصيل الأساسية مثل القمح والذرة والأرز والفول والعدس واللحوم الحمراء، في حين حدث تحسن في البطاطس واللحوم الحمراء والفواكه الطازجة وثبات في الحليب والبيض وارتفاع كبير في الموالح. ومع ذلك يعد الحفاظ على هذه المعدلات شيئاً إيجابياً في ظل الزيادة السكانية، وبالتالي فقد ارتفعت معدلات الاستهلاك، ولكنها لا تُعدّ طفرة نوعية أو نهضة غذائية، بل يقف الأمن الغذائي عند حدود 2013 تقريباً بنفس مميزاته (معدلات الاكتفاء الذاتي تتخطى 60%) ونفس هشاشته، في ما يتعلق بالأسعار العالمية للحبوب، وأيضاً الطفرة الكبيرة في السلع الغذائية التصديرية (الحاصلات البستانية).

جدول 2: نسبة مساهمة الزراعة في الناتج القومي الإجمالي من 1990 إلى 2021

السنوات	نسبة مساهمة الزراعة والغابات والصيد في الناتج القومي الإجمالي
1990	18,51253
2000	15,53808
2012	11,27277
2013	11,27435
2014	11,3377
2015	11,39406
2016	11,76932
2017	11,48529
2018	11,225
2019	11,04898
2020	11,56761
2021	11,83151

المصدر، البنك الدولي https://is.gd/8QwsIz

جدول 3: مساحات الاستصلاح الزراعي من 2009 إلى 2020

السنة	المساحة المستصلحة بالألف فدان
2008/2009	36.4
2009/2010	14.7
2010/2011	15.5
2011/2012	39
2012/2013	22.9
2013/2014	22.6
2015 / 2014	14.5
2016 / 2015	38.5
2017 / 2016	38.9
2018 / 2017	59.2
2019 / 2018	115.7
2019/2020	81

المصدر: نشرة الاستصلاح الزراعي 2019/2018 & مصر في أرقام 2022، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

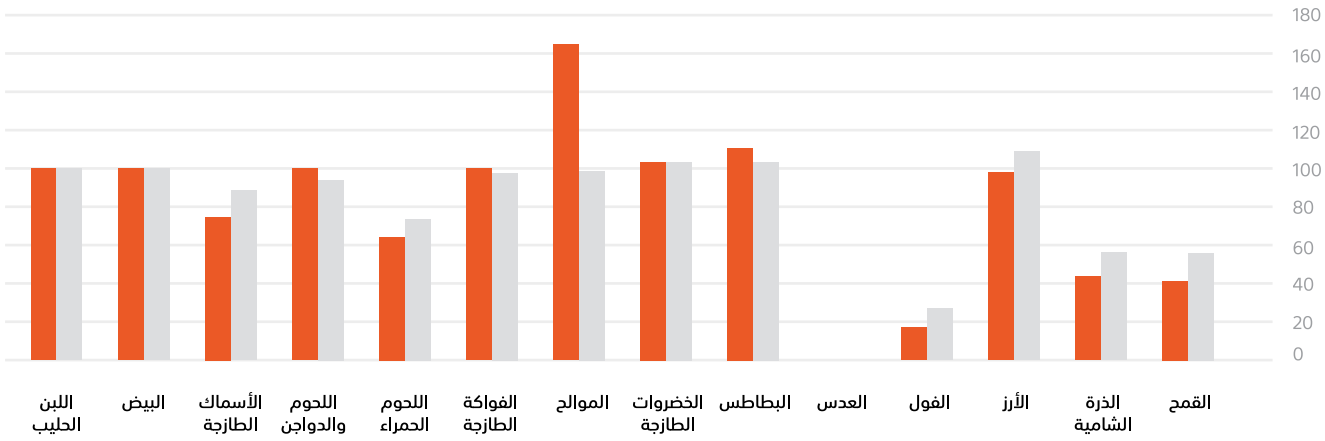
42 انظر على سبيل المثال تقرير اليوم السابع، https://gd.is/4jHNeK (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 17/7/ 2022).

9 الثابت والمتغيّر في السياسات الزراعية - الغذائية في مصر من 2014-2021

جدول 4: نسبة الاكتفاء الذاتي من بعض السلع الغذائية الأساسية بين 2013 - 2020

السلع الغذائية	2013	2014	2016	2017	2018	2019	2020
القمح	56.7	52.1	47.7	34.5	35.5	40.3	41.4
الذرة الشامية	56.8	65.1	56.3	47.0	50.5	51.1	44.8
الأرز	108.8	100.4	99.7	94.2	90.7	76.2	98.1
الفول	27.8	33.8	20.0	30.7	12.4	10.5	17.3
العدس	0.8	1.3	2.1	1.8	1.1	0.5	0.0
البطاطس	103.4	112.6	105.4	116.3	111.4	117.1	111.1
الخضروات الطازجة	103.6	103.1	103.4	103.0	102.7	105.5	103.5
الموالح	142.8	125.6	149.9	156.5	171.7	203.6	164.4
الفواكه الطازجة	97.8	99.2	89.4	99.3	100.7	99.0	100.6
اللحوم الحمراء	74.3	71.9	64.6	55.9	48.8	55.0	46.5
لحوم الدواجن	94.1	94.8	93.7	91.5	96.5	96.4	99.8
الأسماك الطازجة	88.9	...	89.7	85.6	79.5	79.6	75.6
البيض	100.0	100.0	100.2	100.0	100.2	99.9	100
اللبن الحليب	100.0	100.1	100.0	100.2	100.2	99.2	100.5

المصدر: مصر في أرقام 2022 & مصر في أرقام 2016، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.



أخيراً، على خلفية حالة الارتباك في أسواق الغذاء المحلية والعجز في الإمدادات الغذائية من تبعات أزمتي كورونا والحرب الأوكرانية، اضطرت مصر للحصول على قرض لشراء الغذاء سريعاً من البنك الدولي[43] بالإضافة إلى إجراءات التسليم الإجباري للقمح من قبل المزارعين.

كل ذلك بالإضافة إلى ما سبق، يشير إلى أن الصورة ليست كما يتم تصويرها في التقارير الرسمية أو الصحيفة الرسمية والتي تؤكد حدوث «نهضة زراعية شاملة[44]» وتحقيق الاكتفاء الذاتي، وهذا يخالف إلى حد بعيد الواقع. وبالتالي لا يمكننا أن نصف السياسات الزراعية - الغذائية بالنجاح في حل المشكلات الغذائية والزراعية وإخراج النظام الغذائي - الزراعي المصري من الهشاشة. لكن من المؤكد أن هذه السياسات أحدثت تغيرات كبيرة في حركة المواد الطبيعية وطبيعة استغلالها. خلال الأعوام الثمانية الماضية، تم تحويل ملايين الأفدنة من ملكية الدولة إلى ملكية القطاع الخاص والمستثمرين الأجانب وشركات القوات المسلحة. واستنزفت الموارد المائية لصالح مشروعات تصديرية كما هو الحال في توشكي والعوينات[45]. إن استنزاف الموارد لا يهدد فقط المستقبل القريب، ولكن أيضاً حقوق الأجيال المستقبلية واستدامة الموارد، خاصة في حالة الاستنزاف الكبير لمياه النيل وللمياه الجوفية غير المتجددة في العديد من المناطق[46].

43 وزارة التعاون الدولي، https://moic.gov.eg/ar/news/573 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/18/ 2022).

44 على سبيل المثال انظر الأهرام https://is.gd/cOKXnq (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/19/ 2022).

45 جمال أسمر، سور توشكى العظيم: ما أضافه الجيش لنمط الإنتاج الزراعي الكبير، المنصة، https://almanassa.com/stories/4982 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 10/06/ 2022).

46 ندى عرفات وصقر النور، كيف تحقق مياه مصر أمن دول الخليج الغذائي؟ مدى مصر https://is.gd/ynzf56 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 10/05/ 2022).

في ما يتعلق بالثابت والمتغير، نلاحظ هنا أن السياسات الزراعية - الغذائية في مصر تتسم بشكل من أشكال الاتصال مع عهد مبارك. فإذا قارنّا الخطوط العريضة للسياسات الحالية باستراتيجية الزراعة المصرية 2030 والتي أُنتجت عام 2009، نجد أنهما تتقاطعان حول محاور تحقيق الأمن الغذائي الآتية:

1. التوسع الأفقي بإضافة أراضٍ جديدة في ضوء الموارد المائية المتاحة.
2. التوسع الرأسي، استخدام أصناف عالية الإنتاجية والتوسع في الزراعات المحمية.
3. دعم الاستثمارات في القطاع الزراعي.
4. زيادة تنافسية الصادرات الزراعية.
5. دعم النشاط الإنتاجي الحيواني والداجن والسمكي.

تمثل السياسات التصديرية ونمط الإنتاج الكبير والكبير جداً والمعروف بنموذج كاليفورنيا (نمط المزارع الضخمة عالية الاستخدام للتكنولوجيا والطاقة الموجهة للزراعة التصديرية) أساساً للسياسات الزراعية في عهد مبارك. ولا يزال هذا النمط هو النموذج الأكثر جاذبية للسلطة المصرية، رغم ما يواجه هذا النمط من نقد في قدرته على التشغيل، أو حل المسألة الزراعية، وخلقه لأزمات بيئية واستنزافه للطاقة والمياه والأراضي[47]. كما يظهر بوضوح في التقاطع مع نمط الإنتاج الكبير دعم المستثمرين المصريين والأجانب الكبار، وتسهيل استحواذهم على الموارد خاصة المستثمرين الخليجيين، وهو استمرار لتوغل الاستثمارات الخليجية في الزراعة المصرية والذي بدأ في عصر مبارك واستمر هذا المسار ليس فقط عبر استمرار العديد من العقود السابقة، ولكن أيضاً عبر توقيع عقود جديدة مع مستثمرين خليجيين وتخصيص مساحات كبيرة من الأراضي لهم.

هناك بعد آخر للاستمرارية مرتبط بمنظومة دعم الغذاء الموحد، وهو مشروع قديم بدأ مع حكومة نظيف، وأحد مهندسي هذه السياسة هو الدكتور علي المصلحي الذي كان يشغل منصب وزير التضامن الاجتماعي والتموين في ذلك الوقت، وهو يشغل الآن منصب وزير التموين والتجارة الداخلية. على موقعه الشخصي يعرف دكتور المصلحي دوره في حكومة نظيف قائلًا: «منذ 31 ديسمبر 2005، شغل الدكتور علي المصلحي منصب وزير التضامن الاجتماعي وأصبح مسؤولًا عن وضع الخطة القومية لتطوير شبكات الأمان وترشيد الدعم»[48]. هذه السياسة مرتبطة أيضاً بتوصيات المؤسسات الدولية وبرنامج الإصلاح الاقتصادي التي بدأت عام 1990 واستمرت إلى الآن.

مظهر آخر للاستمرارية أيضاً يظهر في مشروعات وبرامج زراعية وغذائية حالية تمثل امتداداً لمشروعات سابقة مثل مشروع توشكي وشرق العوينات ومشروعات غرب الدلتا ومشروعات تعمير سيناء والوادي الجديدة. أيضاً بدأ مشروع الصوامع عام 2012 بعد اتفاقية قرض بين مصر والصندوق السعودي للتنمية[49] لإنشاء 22 صومعة. تم بعد ذلك الحصول على دعم إماراتي لاستكمال 50 صومعة، ولا يزال المشروع قيد التنفيذ.

47 صقر النور، الأرض والفلاح والمستثمر "دراسة في المسألة الزراعية والفلاحية في مصر»، دار المرايا، 2017.

48 موقع دكتور علي المصلحي، https://is.gd/OAWM8Q (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 01/7/ 2022).

49 مصر تبني 22 صومعة معدنية لتقليل هدر القمح https://is.gd/o8FcGs (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 01/7/ 2022).

وهناك ملمح آخر من ملامح الاستمرارية في السياسات الزراعية - الغذائية هو أنها «بلا فلاحين». وقد أظهرت السياسات الزراعية منذ بداية عهد السادات استبعاداً ملحوظاً لنمط الإنتاج الفلاحي الصغير. وظهر هذا التوجه عبر تركيز الدولة على المشروعات ذات المساحات العملاقة والاستصلاح الزراعي الكبير في الصحراء. يرتبط أيضاً بغياب «الفلاحين» من الخطط والمشروعات، استبعاد الريف من استراتيجيات وخطط ومشروعات تطوير الإنتاج الزراعي، ليظهر الريف في المشروعات الاجتماعية (حياة كريمة) أو توفير المياه لاستغلالها في مكان آخر (تبطين الترع). وهذا يمثل استكمالاً لسياسات زراعية بلا فلاحين وسياسات تنمية ريفية بلا زراعة، والذي يمثل استمراراً لتوجه بدأ مع التحول النيوليبرالي للزراعة المصرية في عصري السادات ومبارك[50].

على الجانب الآخر، هناك معالم عديدة للتغيرات في السياسات الزراعية - الغذائية، وربما أهمها بروز دور شركات القوات المسلحة وتوسعها في المشروعات الزراعية والغذائية. ينخرط جهاز مشروعات الخدمات الوطنية في [51]:

- 12 مشروعاً للشركة الوطنية للإنتاج الحيواني.
- 8 مشروعات للشركة الوطنية لاستصلاح وزراعة الأراضي الصحراوية.
- 2 مشروعان للشركة الوطنية للثروة السمكية وإحياء المائية.
- 5 مشروعات للشركة الوطنية للزراعات المحمية.
- 4 مشروعات للشركة الوطنية المصرية للمشروعات الزراعية والتوريدات.
- مشروعان لشركة مصر العليا للتصنيع الزراعي واستصلاح أراضٍ.
- مشروع غليون لإنتاج الأسماك.

رغم أن نشاط الاستصلاح الزراعي للقوات المسلحة قديم قدم دولة يوليو[52]، إلا أن السنوات السبع الأخيرة شهدت تسارعاً في دور القوات المسلحة خاصة في استصلاح الأراضي. يشير موقع القوات المسلحة إلى أن المشروعات التي يجري تنفيذها عبر الهيئة تتجاوز 1.859 مليون فدان.

أيضاً تتسم السياسات الزراعية - الغذائية بالإشراف الرئاسي المباشر والمتابعة الشخصية من الرئيس والتدخل في الجدول الزمني ومتابعة المراحل خطوة بخطوة. ويرتبط بهذا البعد الجديد أيضاً التسارع في الجدول الزمني. شاهدنا مرات عديدة تدخل الرئيس أثناء عرض الجهة المنفذة للجدول الزمني طالباً الإسراع منه وتقديم موعد التسليم[53]. هذه الطريقة تعبر عن مركزية المشروعات القومية حول شخص الرئيس والدوائر الضيقة المحيطة به. أيضاً هناك بعد مرتبط بذلك وهو غياب دراسات الجدوى وإغلاق المساحات الضيقة للنقاش التي كانت متاحة في عصور سابقة. قبل تنفيذ المشروع كما حدث في مشروع توشكي في تسعينيات القرن الماضي مثلاً، حيث كانت اعتراضات باحثين مثل دكتور رشدي

50 لمزيد من التفاصيل انظر: صقر النور، سياسات التنمية الريفية والزراعية في مصر مساراتها التاريخية وأثرها في الفلاحين، مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، عدد 10، مجلد 3، خريف 2014.

51 موقع رئاسة الجمهورية، https://is.gd/Ts0rB0 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 25/7/ 2022).

52 يزيد صايغ (2019). أولياء الجمهورية: تشريح الاقتصاد العسكري المصري. مركز كارنيغي للشرق الأوسط، بيروت.

53 انظر على سبيل المثال هنا: جمال أسمر، سور توشكي العظيم، https://www.almasryalyoum.com/news/details/2603222 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 23/7/ 2022).

السعيد تظهر في الصحف القومية مثل الأهرام[54]. وكانت صحف مثل الأهالي والوفد والمصري اليوم والشروق تنشر تقارير وتحقيقات تنتقد أحياناً خطط الدولة ومشروعاتها العامة، لكن هذا لا يحدث الآن. هناك تسارع يثير الكثير من المخاوف حول الجدوى الاقتصادية والاجتماعية والآثار البيئية للمشروعات، خاصة مع تأكيد الرئيس أنه لو جرى اتباع دراسات الجدوى لما تم إنجاز أكثر من 25% من المشروعات[55]. الآثار البيئية وإهدار مواردنا المائية وخصخصة وتسليع الأراضي والمياه، لا يهدد فقط النظم الزراعية - الغذائية الحالية، ولكنه يهدد استدامة الموارد ومستقبل الأجيال القادمة.

54 ا.د رشدي السعيد، مصر وثرواتها الطبيعية مدى الحكمة في إدارة مواردها الطبيعية، منتدى الشركاء، العدد 18، 1 مارس 2009، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب، القاهرة.

55 موقع مصراوي، https://is.gd/ee8Kh1 (تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 7/25/2022).

على سبيل الخاتمة

عادة ما يتم تحديد السياسات الزراعية - الغذائية في مصر من قبل الدولة والسوق. منذ قدوم السيسي مثّل الجيش طرفاً ثالثاً في هذه المعادلة، لا ليحل محل السوق والقطاع الخاص، ولكن ليشارك في اقتسام المنافع. السوق والقطاع الخاص والمستثمرون النافذون لا يزالون لاعبين أساسيين في رسم السياسات الغذائية - الزراعية المصرية، ولكن بالطبع هناك تأثيرات للسوق العالمي الذي يساهم في التأثير على هيكل النظام الغذائي الزراعي المصري. فمصر لا زالت أكبر مستورد عالمي للقمح، وأيضاً تعتمد على السوق العالمي في توفير جزء أساسي من احتياجاتها من السكر والزيوت والذرة، هذا بالإضافة إلى استيراد مدخلات الصناعات الغذائية ومستلزمات الإنتاج الزراعي. من جهة أخرى تؤثر المؤسسات الدولية في السياسات التي تتبناها الدولة، حيث تلعب الجهات المانحة ومؤسسات التمويل الدولية مثل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وأيضاً هيئات المعونة الدولية، وخاصة هيئة المعونة الأمريكية، دوراً أساسياً في رسم السياسات الزراعية. ويظل الفلاحون وصغار المنتجين للغذاء والعاملون في إنتاج الغذاء غائبين وغير مرئيين تماماً في الاستراتيجيات والخطط والبرامج والقرارات رغم مركزية دورهم في إنتاج الغذاء.

يلاحظ أن دور المواطنين محدود، فعادة ما يتم التعامل معهم على أنهم «عبء» سكاني، أو متلقّو خدمة أو مستهلكون (زبائن). حتى الآن يقتصر نشاط المجتمع المدني المقبول من أجهزة الدولة على تقديم المساعدات الغذائية للمحتاجين أو دعم الأسر المعيلة في الريف بأبقار، وهذه الجهود الأهلية رغم أهميتها إلا أنها لا تؤثر على شكل النظام الزراعي - الغذائي القائم، ولكنها تساهم في استدامة الخلل الهيكلي القائم عبر تخفيف آثاره الاجتماعية.

ما نقترحه أيضاً هو تبنّي السياسات الزراعية - الغذائية فكرة السيادة الغذائية كإطار مرجعي، وأساليب الزراعة البيئية كأداة إجرائية لتطوير سياسات زراعية - غذائية مستدامة. السيادة الغذائية التي ينص عليها الدستور المصري الحالي في مادته 97 «لكل مواطن الحق فى غذاء صحي وكافٍ، وماء نظيف، وتلتزم الدولة بتأمين الموارد الغذائية للمواطنين كافة. كما تكفل السيادة الغذائية بشكل مستدام، وتضمن الحفاظ على التنوع البيولوجي الزراعي وأصناف النباتات المحلية للحفاظ على حقوق الأجيال». إن الزراعة البيئية التجديدية هي نهج أكثر قابلية للتطبيق لمساعدة منتجي الغذاء الأساسيين، وهم صغار الفلاحين، لزيادة الإنتاج وتلبية الاحتياجات الغذائية وإعادة إحياء بيئتهم الطبيعية والزراعية وتحقيق استدامة الموارد وتجددها.

ويتطلب ذلك أيضاً دعم حركة تعاونية زراعية مستقلة، لكونها تمثل عنصرًا مهمًا في بناء الزراعة البيئية وتحقيق السيادة الغذائية. وتمثل التعاونيات الزراعية المستقلة مساحة للعمل الديموقراطي والشراكات متبادلة المنفعة، وتبادل المعارف والمعلومات والممارسات. وكلها ضرورية لتوسيع نطاق التجربة وتعميمها. كما أن نقابات عمال وعاملات الزراعة وجمعيات الأكيلة (المستهلكين) تسمح بتوسع دائرة المشاركة والتضامن وتبني مفهوم للغذاء والزراعة يتجاوز المفهوم الضيق للسوق والمنفعة والمصلحة والمجتمع الاستهلاكي.

ملحق 1: خريطة الفاعلين الرئيسيين في مجال السياسات الزراعية - الغذائية في مصر في الفترة بين 2014-2022.

اجهزة التشريعية والتنفيذية

- رئاسة الجمهورية
- مجلس الوزراء
- وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي
- جهاز مشروعات الخدمات العامة للقوات المسلحة
- وزارة الري والموارد المائية
- وزارة التخطيط
- وزارة المالية
- وزارة التموين
- البرلمان (لجنة الزراعة)
- الهيئة القومية لسلامة الغذاء

جماعات الضغط

- الإعلام
- المجتمع المدني (الجمعيات الخيرية : الاورمان ورسالة ومصر الخير ... الخ)
- جميعات حماية المستهلك
- جمعية تنمية وتطوير الصادرات البستانية - هيا
- المجلس التصديري للحاصلات الزراعية

المؤسسات الدولية والجهات المانحة

- البنك الدولي
- صندوق النقد الدولي
- منظمة الأغذية والزراعة
- المعهد الدولي لأبحاث الغذاء
- هيئة المعونة الأمريكيةا
- التعاون الهولندي
- الوكالة اليابانية للتعاون الدولي

القطاع الخاص

- الشركات الزراعية-الغذائية الخاصة الدولية
- الشركات الزراعية-الغذائية الخاصة المحلية
- شركات الصناعات الغدائية

ملحق 2: أهم القوانين المتعلقة بالزراعة والغذاء التي صدرت من 2014 إلى 2022

رقم القانون	عام الإصدار	الموضوع	الحالة
13	2014	باستبدال المادة رقم (125) من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966	ساري ومعدل
23	2014	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 31 لسنة 1966 بإنشاء نقابة المهن الزراعية.	ساري ومعدل
127	2014	في شأن تنظيم التأمين الصحي على الفلاحين وعمال الزراعة .	*ألغي بموجب قانون رقم 2 لسنة 2018 بشأن نظام التأمين الصحي الشامل .
126	2014	بشأن إنشاء صندوق التكافل الزراعي، وذلك بأن ينشأ بوزارة الزراعة وإستصلاح الأراضي صندوق يسمي «صندوق التكافل الزراعي» تكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة، ويكون مقره الرئيسي القاهرة الكبرى، ويجوز له أن ينشئ فروعاً في المحافظات.	ساري
204	2014	بشأن تعديل بعض أحكام قانون التعاون الزراعي الصادر بالقانون رقم 122 لسنة 1980.	ساري ومعدل
4	2015	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 210 لسنة 1994 بإصدار قانون تنظيم تجارة القطن في الداخل، وذلك بأن تضاف إلى المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم 210 لسنة 1994 المشار إليه، فقرتان جديدتان تنصان على الآتي : ولا تخضع أقطان الإكثار لأحكام القانون المرافق، ويكون تداولها عن طريق وزارة الزراعة وإستصلاح الأراضي دون غيرها. ويصدر سنوياً قرار من وزير الزراعة وإستصلاح الأراضي بتحديد تلك الأقطان وشروط وإجراءات تداولها.	ساري ومعدل
14	2015	بشأن إنشاء مركز الزراعات التعاقدية، والزراعة التعاقدية هي الإنتاج الزراعي أو الحيواني أو الداجني أو السمكي الذي يتم استناداً إلى عقد بين المنتج والمشتري يلتزم بموجبه المنتج بالتوريد طبقاً للكميات والأصناف والجودة والسعر وغيرها من الشروط التي يتضمنها العقد.	ساري
103	2015	بشأن أن تستبدل بنص المادة رقم (16) من القانون رقم 48 لسنة 1982 فى شأن حماية نهر النيل و المجارى المائية من التلوث.	ساري ومعدل
102	2015	بشأن أن تستبدل بنصوص المواد أرقام (90،91، 92،93) من أحكام قانون الرى والصرف الصادر بالقانون رقم 12 لسنة 1984 النصوص التالية بعد.	ساري ومعدل
105	2015	بشأن تعديل بعض أحكام قانون البيئة الصادر بالقانون رقم 4 لسنة 1994 .	ساري ومعدل
84	2016	يحول البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى إلى بنك قطاع عام يسمى البنك الزراعى المصرى يتخذ شكل شركة مساهمة مصرية مملوك رأس مالها بالكامل للدولة ويكون له الشخصية الاعتبارية المستقلة ومركزه الرئيسى مدينة القاهرة الكبرى وتؤول إليه كافة حقوق البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى ويتحمل مسؤولياته.	ساري
71	2016	يستبدل بنص الفقرة الأولى من المادة 2 من القانون رقم212 لسنة 1959 بشأن إنشاء صندوق تحسين الأقطان المصرية بنص آخر.	ساري ومعدل
1	2017	بإصدار قانون الهيئة القومية لسلامة الغذاء.	ساري
143	2017	بشأن إيقاف العمل بالقانون رقم 113 لسنة 1939 الخاص بضريبة الأطيان.	ساري
7	2018	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966 .	ساري ومعدل
34	2018	بشأن تعديل بعض أحكام قانون الزراعة الصادرر بالقانون رقم 53 لسنة 1966 .	ساري ومعدل
14	2019	بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1976 فى شأن تحسين وصيانة الأراضى الزراعية.	ساري ومعدل
15	2019	بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشؤون التموين وبعض أحكام قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية الصادر بالقانون رقم 3 لسنة 2005.	ساري ومعدل
147	2020	بشأن مد مدة إيقاف العمل بالقانون رقم 113 لسنة 1939 الخاص بضريبة الأطيان	ساري

168	2020	يُؤذن لوزير المالية نيابة عن حكومة جمهورية مصر العربية فى ضمان الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى وشركاتها التابعة في ما تحصل عليه من قروض وتمويلات بقيمة (3) مليارات جنيه مصرى، وضمان الوفاء بالالتزامات المالية الناشئة عنها وذلك لما تتعاقد عليه من مشروعات لتحلية المياه بمناطق الحمام بمحافظة مطروح، وسفاجا، والقصير ومرسى علم بمحافظة البحر الأحمر، والتعاقد على تنفيذها من خلال أو بمشاركة القطاع الخاص وذلك وفقًا للشروط والأوضاع التى يحددها وزير المالية.	ساري
11	2020	في شأن الإذن لوزير المالية في ضمان الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس.	ساري
15	2022	بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 178 لسنة 1952 بشأن الإصلاح الزراعى.	ساري
12	2020	فى شأن الزراعة العضوية.	ساري ومعدل
202	2020	بإصدار قانون تنظيم إدارة المخلفات.	ساري
146	2021	بشأن إصدار قانون حماية وتنمية البحيرات والثروة السمكية.	ساري
147	2021	بشأن إصدار قانون الموارد المائية والرى.	ساري
140	2021	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 106 لسنة 1973 فى شأن بعض الأحكام الخاصة بالقطن.	ساري
17	2022	بشأن تعديل بعض أحكام القانون رقم 106 لسنة 1973 فى شأن بعض الأحكام الخاصة بالقطن وبالغاء القانون رقم 212 لسنة 1959 بشأن إنشاء صندوق تحسين الأقطان المصرية فى إقليم مصر.	ساري
152	2022	بشأن تمديد مدة إيقاف العمل بالقانون رقم 113 لسنة 1939 الخاص بضريبة الأطيان.	ساري

أعدت هذه القائمة من واقع جريدة الوقائع المصرية (يشكر الباحث مركز الذاكرة والمعرفة للدراسات على المساعدة في إعداد القائمة).

مبادرة الإصلاح العربي

مبادرة الإصلاح العربي مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي وعدالة اجتماعية. تقوم المبادرة بالأبحاث السياسية، وتحليل السياسات، وتقدم منبراً للأصوات المتميّزة وتلتزم في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والمساواة بين الجنسين.

contact@arab-reform.net
باريس - بيروت - تونس