نظم توزيع العائد في المشاريع الحكومية

محمد هاشم عوض

١ ـ مقدمة

يمكن تقسيم القطاع الزراعى فى السودان الى ثلاثة أنماط رئيسية من حيث النظام المتبع فى توزيع العائد من الانتاج ، وهذه الأنماط هى : ـ

أ ـ نظام الشراكة :

ويعرف هذا النظام أيضا باسم المشاركة او المخاصصة (Share Groppring) وينطوى على تقسم العائد صغر أو كبر بنسب مئوية أو أنصبة تتناسب فى حجمها مع مساهمة كل عنصر من عناصر الانتاج.وقد تكون هذه النسب ثابتة أو متغيرة ، وقد يحددها العرف أو القانون أو التعاقدبين الأطراف المعنية .

ونظام الشراكة منتشر انتشارا كبيرافى القطاع الزراعى خاصة التقليدى منه.

ب ـ نظام الفئات :

تحت هذا النظام يتفق على أن يكونهناك أجر ثابت (فئة معينة) تخصص لأحد (أو أكثر من واحد) من عناصرالإنتاج لقاء الخدمات التى يؤديها ، على أن يكون المتبقى من العائد من نصيب العناصر الأخرى ، سواء كان ذلك ربحا أو خسارة ، قل أم كثر . فقد يكون هناك اتفاق على أن تدفع فئة محددة لصاحب الأرض أو الشخص الذى يمد المشروع بالماء ، وقد يكون شخصا واحدا ففى هذه الحالة يدفع له ايجارا أو فئة الأرض والمياه Land & Water charge (Rate or Rentol) ومن هنا كانت تسمية هذا النظام بنظام الفئات .

وهذا النظام مستحدث فى السودان ، وهو أقل انتشارا من نظام الشراكة .

ج ـ نظام العمل المباشر :

يعنى نظام العمل المباشر (Direct labour) استخدام صاحب المشروع لعمال زراعيين يتقاضون أجرا محددا بغض النظر عن العائد من الإنتاج ، وسواء كان الدفع

لهم بالساعة أو القطعة • وفى هذا النظام يصبح المزارع شبيها بعامل المصنع الذى يعمل بالأجر لمصلحة مخدمه •

وهذا النظام أقل انتشارا فى السودان من النظامين السابقين كما سنوضح فيما بعد • وهو أصلا النظام المتبع فى كثير من الابعاديات الزراعية (Plantations) فى المستعمرات وفى مزارع الدولة (State farms) فى البلاد الاشتراكية •

٢ ـ نبذة تاريخية

عندما بدأت الزراعة الحديثة فى السودان فى أوائل هذا القرن جرت محاولات لتغيير نظام الشراكة المعمول به لعدة قرون فى شتى أنحاء البلاد • وقد حدثت أولى هذه المحاولات فى مشروع الزيداب الذى أنشأته شركة السودان الزراعية التجريبية فى عام ١٩٠٤ • فقد بدأ المشروع بتطبيق نظام العمل المباشر بتشغيل عمال زراعيين من الزنوج الامريكان ومن المصريين ولكن فى عام ١٩٠٨ ألغى هذا النظام وأستبدل بنظام الفئات • وقد كانت الشركة قد بدأت تجربة لهذا النظام فى عام ١٩٠٦ بعشرة من الفلاحين المصريين ، وزعت عليهم حواشات لزراعتها على نفقتهم وفق الدورة الزراعية التى وضعتها الشركة • وتعهدت الشركة بتأجير أرضها وبيع الماء للفلاحين مقابل فئات أرض ومياه محددة ، كما وعدت بتسويق محصولهم • ولما تولت الشركة فى عام ١٩١١ بعد اعادة تنظيمها وتغيير اسمها الى شركة السودان الزراعية ـ ادارد مشروع طيبة الذى كان نواة لمشروع الجزيرة لبقت نفس النظام على مزارعى المشروع •

ولكن مشاكل عديدة صادفت تطبيق هذا النظام فى كل من الزيداب وطيبة ، خاصة وان الفئات كانت قد وضعت منخفضة بادىء الامر لاجتذاب المزارعين الذين لم يكن يألفون هذا النظام وكانوا يجدون فى نظام الشراكة حماية جزئية من مخاطر تقلبات الانتاج والاسعار • وقد اتضح فى كل من المشروعين أن الفئات المقررة لا تغطى تكاليف الأرض والماء ، وتحملت الشركة فى الزيداب والحكومة فى طيبة خسارة كبيرة من جراء هذا • فكان أن استبدل نظام الفئات فى مشروع طيبة فى عام ١٩١٣ بنظام الشراكة فى عائد القطن ، وهذا ما حدث أيضا فى مشروع الزيداب •

وقد روعى فى تحديد الحصص بين الشركاء فى الانتاج الزراعى الانصبة التى

وضعها العرف المحلى فى المنطقة ما أمكن ذلك . والمعروف أنه فى معظم الأحيان يعطى المزارع نصف المحصول ويقتسم صاحب الأرض والساقية وسائل الإنتاج الاخرى النصف الآخر بنسب متفاوتة تعكس ندرة أى من هذه العناصر ومدى الحاجة اليها . فنصيب الارض مثلا فى المديرية الشمالية ـ حيث الاراضى الزراعية جد نادرة ـ حوالى ٢٥٪ المتوسط وقد يصل الى ٥٠٪ فى الجروف حيث لا حاجة لوسائل الرى الصناعية . أما فى الأراضى المطرية فى الجزيرة فيقل نصيب الارض الى ١٠٪ من الانتاج .

وقد طبق نظام الشراكة على محصول القطن فى مشروع الجزيرة والمناقل وفى دلتا طوكر والقاش وفى مشاريع الطلمبات الحكومية فى المديرية الشمالية حيث أوقفت زراعة القطن فيها عام ١٩٣٩ . كذلك طبقت الشراكة فى مشاريع الطلمبات الخصوصية فى المديرية الشمالية وفى مديرية النيل الازرق وبعض المناطق الأخرى . كما طبق نفس النظام على زراعة الفول والذرة فى مشاريع كردفان الحكومية الاولى ، وعلى محصول الخروع فى مشروع القاش .

حينما أقيم مشروع خشم القربة تقرر الجمع بين نظام الشراكة فى القطن ونظام الفئات فى القمح الا أن معارضة المزارعين لتحمل أى نفقات فى انتاج القمح حالت دون تطبيق نظام الفئات عليه . ولكن هذا النظام طبق فى مشاريع الحكومة فى المديرية الشمالية للمحاصيل بخلاف القطن وطبق فيما بعد فى مشروع السوكى على محصولى القطن والفول . كما أنه هو النظام المقترح لمشروع الرهد . وقد أوصت اللجنة العاملة التى كونها وزير الزراعة عام ١٩٦٤ بعدم تطبيق نظام الفئات على مشروع الجزيرة ، ولكن لجنة رست التى استقدمت فى عام ١٩٦٥ أوصت بتطبيقه، وشبيه بهذا النظام تقاضى الدولة لفئات محددة من منتجى القطن فى مشاريع جبال النوبة والاستوائية مقابل خدماتها التسويقية والزراعية .

أما نظام العمل المباشر فقد بعث من جديد فى مزرعة السكر بخشم القربة التابعة لمؤسسة الانتاج الصناعى الحكومية . بل أنه يجد تطبيقا واسعا حتى فى مشروع الجزيرة وخشم القربة حيث تلجأ الادارة (والجمعيات التعاونية فى خشم القربة) كثيرا الى نظام « التطليب » (أى استخدام عمال زراعيين) للقيام بالعمليات الزراعية التى يعجز المزارع عن القيام بها فى حواشته على الوجه المطلوب .

٣ ـ الاتجاه نحو التغيير

لقد ظهر فى السنين الاخيرة اتجاه نحو مراجعة نظام الشراكة كما هو مطبق فى معظم المشاريع الحكومية وعلى رأسها مشروع الجزيرة ، ونادى البعض باستبداله بنظام آخر كنظام الفئات ، وقد تبلور هذا الاتجاه أولا فى الجمع بين نظامى الشراكة والفئات فى مشروع خشم القربة الزراعى ثم اتباع نظام الفئات فى مشروع السوكى واقرار مبدأ تطبيقه فى مشروع الرهد . ولكن هذا الاتجاه أثار نقاشا واسعا حينما برز فى الدراسات الاخيرة التى أجريت حول مشروع الجزيرة بغرض تطويره وتحديث أنماط التنظيم والانتاج فيه ، وقد كانت فكرة استبدال نظام الشراكة بنظام الفئات من أهم ما ناقشته اللجنة العاملة التى كلفت بدراسة تطوير الزراعة فى المشروع ثم فى لجنة رسـت التى كونها البنك الدولى لنفس الغرض .

وقد كانت هناك عدة بواعث للتفكير فى التحول عن نظام الشراكة الى نظام فئات المياه والأرض فى مشروع الجزيرة بالذات .

ذلك أن نظام الشراكة لم يطبق فى مشروع الجزيرة تطبيقا كاملا حسب العرف السائد فى البلاد ، فمنذ الوهلة الاولى تقرر أن تقتصر الشراكة على محصول القطن وحده وأن تعفى المحاصيل الاخرى كالذرة واللوبيا من أى رسوم على الاراضى والمياه المستغلة ليصبح العائد كله ملكا للمزارع ، وكانت النظرة الى هذه المحاصيل الثانوية على أساس أنها محاصيل معيشية لاستهلاك عائلة المزارع وحيواناته . وكان هناك اقتناع تام بمقدرة الادارة الزراعية على منع المزارع من اهمال القطن من أجل الاهتمام بمحاصيله الخاصة . وهو أمر لم يكن شاقا فى وقت كانت فيه الادارة فى يد مفتشى الشركة الزراعية الاجانب ، وكان فيه العائد للمزارع من المحاصيل المعيشية لا يعد شيئا بجانب العائد من القطن .

ولكن بمرور الزمن اتجه المزارعون لاستغلال المساحات المخصصة لانتاج المحاصيل المعيشية فى زراعة محاصيل نقدية كالقمح والفول ، وأصبحت هذه المحاصيل تستأثر بكثير من اهتمام المزارعين خاصة بعد تقلص العائد من القطن كما أن فكرة التنويع التى أرتبطت بمحاولات التكثيف فى المشروع اقتضت تغيير النظرة الى هذه المحاصيل واعطاءها أهمية جديدة وقد ولد هذا تضاربا بين مصالح المزارعين من جهة ومصالح القطر من جهة أخرى . فالعائد من القطن للمزارع جزء

ضئيل (لا يتعدى ٢٠٪) من العائد منه للدولة بالعملات الصعبة وهو أقل من نصف صافى العائد للمشروع ، وذلك لأن العائد (بعد خصم الحساب المشترك) يقسم مناصفة بين المزارع والشريكين الآخرين (الدولة ولجنة المشروع) ثم يخصم منه تكاليف الحساب الخاص بالمزارع ، وصافى العائد من فدان القطن مازال يفوق كثيرا صافى العائد من الفدان المزروع قمحا أو فولا أو ذرة . ولكن خصم كل التكاليف بما فيها التكاليف غير المعينة للمحاصيل الاخرى من عائد القطن يضعف كثيرا من احساس المزارع بأريحية هذا المحصول وأهميته للاقتصاد الوطنى(١) .

وقد بدأ الكثيرون يشعرون بأن الوضع الطبيعى هو وضع القطن فى مكانه اللائق به فى دائرة اهتمام المزارع وذلك بتحميل المحاصيل الاخرى تكاليف انتاجها وحصر التكاليف المخصومة من عائد القطن فى نفقات انتاجه وحده . وهذا يعنى وفق النظام القائم توسيع رقعة الشراكة وتطبيقها على كل المحاصيل مع زيادة نصيب المزارع من عائد القطن . ولكن هذه الخطوة تصطدم بمشكلة جديدة ، وهى صعوبة التحكم فى المحاصيل الأخرى بالقدر الذى يمكن به التحكم فى محصول القطن . فتسويق القطن ممركز بطبيعته نظرا لمتطلبات الحليج والكبس والترحيل والتصدير وكلها اجراءات تفرض على المزارع تسليم انتاجه للادارة . ولكن الأمر مختلف بالنسبة للمحاصيل الاخرى القابلة للاستهلاك بواسطة المزارع نفسه أو للتسويق المحلى مثل القمح والفول والذرة .

وبجانب هذا فقد أبدى البعض اعتراضا على أى محاولة لاخضاع انتاج هذه المحاصيل لاشراف ادارى يشبه الذى يخضع القطن له بحجة أن هذا العمل يوسع دائرة القيود الصارمة التى تكبل نشاط زراع القطن فى المشاريع الحكومية .

عامل آخر شجع الاتجاه لاستبدال نظام الشراكة بنظام الفئات فى مشروع الجزيرة ، وهو الزيادات المتكررة التى حدثت فى نصيب المزارعين بين عام ١٩٦٠ وعام ١٩٦٦ والتى نتج عنها ارتفاع نصيبهم من ٤٠٪ الى ٥٠٪ (بما فيها حصة مال الاحتياطى) . ذلك أن الحصة الأولى التى خصصت لهم كانت هى التى يعطيها العرف السائد فى منطقة الجزيرة للمزارع النهرى . ولكن الزيادات التى حدثت فيما بعد ــ والتى بررت بزيادة تكاليف المعيشة وتقلص عائد القطن ــ ليس لها

ما يسندها فى العرف الذى يحكم نظام الشراكة • والواضح أنه بعد تغيير الحصص التى يقرها العرف السائد لم يعد هناك مرتكز واضح لتحديد الانصبة •

واليوم يسود الشعور بين المراقبين أن التضخم الذى بدأ فى نصيب المزارعين قد يستمر الى الحد الذى يجعل نصيب الحكومة يتقلص الى أقل من تكاليفها كما حدث بالنسبة لادارة المشروع ولهذا فيود البعض سبق الاحداث بتحديد عائد مناسب وثابت للحكومة والادارة يضمن لهما تغطية تكاليفهما ويحقق لهما — ان أمكن — فائضا معقولا ، على أن يذهب بقية العائد قل أم كثر الى المزارع • ويرى هؤلاء أن هذا الوضع سيضع حدا لمحاولات المزارعين ازيادة دخلهم عن طريق رفع نصيبهم بدلا من رفع العائد الكلى ، كما يعطى كل مزارع حافزا لبذل جهد أكبر لرفع الانتاج علما بأنه سيستأثر تحت النظام المقترح بكل نماء جهده الاضافى • أما الدولة فيرى البعض أن تكتفى بايراداتها الضخمة غير المباشرة من المشروع فى شكل ضرائب وعوائد وفئات نقل وخلافه •

وواضح أيضا أن الاتجاه لتغيير النظام القائم فى مشروع الجزيرة بالذات راجع الى حد كبير الى أن هذا المشروع مازال هو المثال الذى يحتذى للمشاريع الاخرى ، حكومية كانت أم خاصة • وواضح أيضا أن مزارعى المشاريع الاخرى يقارنون أوضاعهم دوما بأوضاع أقرانهم فى مشروع الجزيرة • وقد كان هذا من أهم الاسباب التى جعلت مؤسسة خشم القربة الزراعة تعجز عن تحصيل فئات الارض والماء على القمح المزروع فى المشروع ، اذ أن المزارعين رأوا أن فى هذا اجحافا بهم لان مزارعى الجزيرة الذين يقاسمون الادارة والحكومة عائد القطن منهم لا يدفعون شيئا على المحاصيل التى يزرعونها بجانب القطن • وبالمثل فان زيادة نصيب مزارعى الجزيرة ولد ضغطا هائلا لاجراءات زيادات مماثلة فى نصيب مزارعى المشاريع الخاصة للقطن • وهكذا كان تغيير الاوضاع فى الجزيرة شرطا مهما لاستحداث أنظمة جديدة فى المشاريع الأخرى •

هذه هى أهم الدوافع والحجج التى حدت ببعض الباحثين الى المناداة بتغيير نظام الشراكة فى مشروع الجزيرة (وربما فى كل المشاريع الحكومية الاخرى) الى نظام فئات الارض والماء • ونحن اذ نتصدى لتقييم هذا الرأى يجب أن نضع نصب

أعيننا مزايا وعيوب كل من الانظمة القائمة ، والاعتبارات العملية التى تؤثر فى اختيارنا لاى منها • وهـذا ما سنحاول ابرازه فى الصفحات التالية •

٤ ــ مزايا وعيوب الانظمة الثلاثة :

ان هناك عدة أسباب جعلت الشراكة أكثر النظم انتشارا فى السودان كما فى معظم الدول النامية ــ ورغبت المستثمرين فى نقلها من القطاع التقليدى الى القطاع الحديث فى الزراعة وأهم هذه الأسباب هى : ــ

١ ــ نظام الشراكة يوزع مخاطر التقلبات فى الانتاج والاسعار بين الشركاء فى الانتاج بدلا من تركها كلها للمنظم ليتحملها • وفى البلاد النامية يقل المنظمون المتخصصون فى تحمل المخاطر خاصة بين صغار المنتجين ، ولذلك نجدهم يفضلون نظاما كنظام الشراكة يمكنهم من توزيع المخاطر بين كل عناصر الانتاج •

٢ ــ حينما يتشارك عدد من الأشخاص فى توفير عنصر انتاج معين وتتفاوت كفاءة اسهامهم • كأن يكون هناك عدد من المزارعين يتفاضلون فى قدراتهم، فان نظام الشراكة ييسر توزيع تكاليف استغلال العناصر الاخرى حسب التفاوت فى الكفاءات والذى ينعكس فى تفاوت العائد لكل منهم • وبذلك يربط المقدار الذى يدفعه كل شخص مقدرته على الدفع بطريقة مبسطة وعادلة • وتعليق هذا المبدأ أظهر ما يكون فى حالة المشاريع التى تضم أراضى متفاوتة الخصوبة والمناخ •

٣ ــ نظام الشراكة يعطى كل عناصر الانتاج حافزا لرفع انتاجيته الأمر الذى لايحدث اذا كان ما يدفع لأى من العناصر ثابتا (كمرتب أو ايجار أو فائدة) مما يجعله لا يستفيد من ارتفاع الانتاج •

٤ ــ يتمتع نظام الشراكة بميزة أنه نظام مألوف ومعروف ويسهل للمزارع التقليدى البسيط فهمه •

ولكن لهذا النظام أيضا عيوب ومساوىء يمكن أن نعتبر مايلى أهمها : ــ

أ ــ حينما يشعر أى من الاطراف المشتركة فى الانتاج أن جزءا من أى زيادة تحدث فى الانتاج كثمرة لجهده الخاص سيذهب لشركائه دون أن يكون لهم دور فى تحقيق هذه الزيادة فان رغبته فى البذل ستقل •

ب ــ يتطلب تطبيق النظام مقدرة على حصر الانتاج الــذى يقسم بين الشركاء حتى لا يتسرب بعضه الى أحــد منهم ولا يخضع للتقسيم • وهذا أمــر صعب فى معظم المحاصيل خاصة تلك التى يستهلك المنتج جزءا منهــا أو يمكن تسويقها محليا بسهولة •

ج ــ لا يعطى هذا النظام حماية لأى طرف من أطراف الإنتاج من أخطار تقلبات الإنتاج والعائد وهى سائقة فى القطاع الزراعى وهذا قد يجعل اجتذاب بعض العناصر الهامة (كالعمــل ورأس المال) أمرا صعبا حينما يــكون هنالك بديل للتــوظيف خــارج ميــدان الزراعة مقــابل دخل محــدد ثابت (كراتب أو فائدة) •

د ــ ضعف الصلة بين التكاليف والدخل المتذبذب تحت هذا النظام يجعل من الصعوبة بمكان تحديد الانصبة العادلة خاصة اذا ما حيد عن العرف السائد لسبب من الاسباب •

أما نظام الفئات فله ميزة أيضا ولعل أهمها مايلى : ــ

١ ــ يمكن العنصر الذى يتكفل بدفع فئات ثابتة للعناصر الاخرى من جنى كل الثمار الناتجة عن زيادة مجهوده• ولايمنع هذا من أن يدفع علاوة (بونص) للعناصر الأخرى فى حالة ارتفاع الانتاج كحافز لهم لمضاعفة الجهد ، كما يمكن ضبط حجم الفئات وفق التغيير الذى يحدث فى تكلفــة العناصر التى تتقاضى هذه الفئات •

٢ ــ يتحاشى هذا النظام مشكلة الزام كل عنصر من عناصر الإنتاج يتحمل جزء من مخاطر الانتاج ، بل وشجع ظهور منظمين (Entrepreneurs) مستعدين لتحمل المخاطر الاقتصادية •

٣ ــ لا يستدعى تطبيق هذا النظــام حصر الانتاج على صعيد واحد ومنعه من التسرب الى الاستهلاك الخاص أو السوق دون موافقة العناصر المشتركة فى الإنتــاج •

أما عيوب هذا النظام فأهمها الآتى:

١ ــ يصعب وضع فئات تراعى فيهــا الفوارق فى انتاجية الوحدات المختلفة من أى عنصر من العناصر • فانتاجية قطعة الارض تختلف من منطقة الى أخرى

وكذلك كفاءة العاملين ، ويستحيل وضع فئات متعددة تناسب انتاجية كل وحدة أرض أو عمل على حدة.

٢ ــ فى حالة تقلب العائد تقلبا كبيرا يصعب العثور على طرف فى الانتاج ــ خاصة وسط صغار المزارعين ــ يكون مستعدا لدفع استحقاقات العناصر الاخرى كاملة وتحمل الخسارة منفردا .

٣ ــ من الصعوبة بمكان كبير أن يقبل الطرف الذى يدفع الفئات الثابتة للاطراف الأخرى المشتركة فى الإنتاج رفع الفئات فى حالة ارتفاع تكاليف مساهمة هذه الاطراف الاخرى اذا لم يكن له يد فى تحديد تلك التكاليف .

* * * *

أما نظام العمل المباشر فميزته الأساسية فى أنه يعطى المستخدم ضمان أجر منتظم ومحدد بينما يمنح المنظم حرية أخذ القرارات ووضع السياسات طالما أنه مستعد لتحمل كل مخاطر الانتاج . ولكن البعض يعتقد أنه نظام يصلح لادارة الابعاديات الزراعية (Plantations) التى تتولى زراعة محاصيل معينة مثل السكر والكاكاو والتبغ كما يتشكك البعض فى صلاحيته لادارة مشاريع ضخمة على غرار مشاريع الدولة فى السودان .

وعلى أى حال فان هذا النظام غير وارد الآن فى مناقشات اعادة تنظيم المشاريع الكبرى فى السودان ولذلك فاننا سنحصر نقاشنا فى النظامين الاخيرين دون أن نعط هذا النظام حقه أو نقلل من أهميته .

٥ ــ الاعتبارات المؤثرة فى الاختيار

ان أولى الاعتبارات العملية التى يجب أن نوليها اهتمامنا ونحن نقوم بالمفاضلة بين الأنظمة المختلفة فى كل منطقة هو أن المقارنة تتم بين أنظمة قائمة وأخرى مقترحة ولاتقوم فى فراغ وعلى أساس نظرى بحت . ففى كل مشروع نظام قائم ومطبق بالفعل . وتغييره يصطدم بعدة معوقات أهمها أنه لابد من أن ينال النظام المقترح موافقة كل الأطراف المعنية وفى المشاريع الحكومية بالذات لابد أن يجد المزارع أن النظام المقترح فى مصلحته قبل أن يجاز . وهذا ينطبق على اقتراح تغيير

الشراكة بالفئات فى الجزيرة تماما كما ينطبق على اقتراح تغيير الفئات بالشراكة (أو أى نظام آخر) فى مشاريع مؤسسة المديرية الشمالية الزراعية .

وجدير بالذكر هنا أن محاولات جرت لمعرفة رأى المزارعين حول تغيير نظام الشراكة بنظام الفئات فى الجزيرة . وقدأظهرت دراسة قام بها الدكتور ثورنتون فى تفتيش ودالنعيم عام ١٩٦٩ أن أغلبية المزارعين يؤيدون التغيير ، ولكن دراسة قام بها الدكتور على محمد الحسن (وكلا الباحثين من جامعة الخرطوم) فى عدة تفاتيش فى عام ١٩٧٠ أوضحت العكس. ونحن هنا لسنا بصدد الموازنة بين الدراستين ونتائجهما ولكننا نود فقط اظهار ضرورة استطلاع رأى المزارعين حول أى تغيير يقترح وعدم افتراض قبولهم أو رفضهم له . وتجدر هنا الاشارة الى أهمية توضيح المكاسب المادية التى تنجم للمزارعين أو غيرهم من عناصر الانتاج التى تنجم عن التغيير ، وهذا يقتضى مثلا أن يصرف المزارع حجم الفئات المقترحة وتكاليف الانتاج التى سيتكفل بها ومقدار العائد الصافى الذى سيعود اليه بعد تحمل نفقات الفئات وبقية تكاليف الانتاج كما أنه لابد للمزارع أن يعرف مدى تقلب العائد ، اذ أن أى زيادة تحدث فى متوسط العائد الصافى الذى يناله يجب أن توازن مع احتمال الربح والخسارة الذى سينفرد بحمل مخاطره تحت النظام الجديد . وما لم تتوفر هذه المعلومات للمزارع فان اختياره يصبح مجرد حدس وتخمين قائم على افتراضات لا أساس لها .

وهنا يجدر بنا أن نتذكر أن تقلبات الانتاجية والاسعار من أهم ما يتميز فى زراعة القطن فى السودان . ويكفى أن نذكر للتدليل على هذا أن فى موسم ٦١/١٩٦٢ كانت انتاجية الفدان ٦ر٠ قنطار ومتوسط قنطار الشعر هو ١٥ر٢ جنيها فى حين أن موسم ٦٣/٦٤ شهد انتاجية لم تتعد ٣ر٢ قنطارا ، فى الوقت الذى بلغ فيه متوسط سعر القنطار الشعر ٩ر١٣ جنيها ولذلك فان اجمالى العائد من فدان القطن هبط من ٢ر٨٠ جنيها الى ٤ر٣٢ جنيها ، وهذان الرقمان هما فى الحقيقة أعلى وأقل عائدين لفترة الستينات بأكملها .

كذلك علينا مراعاة التفاوت الكبير فى انتاجية المشاريع الحكومية بل وداخل كل مشروع على حده . فنحن نجد مثلا أنه على الرغم من تشابه الأنصبة المخصصة لعوامل الانتاج فى الجزيرة ومشاريع النيل الابيض وخشم القربه ، فان متوسط الانتاج

عمـــوما أعلى فى الجزيرة منه فى خشم القربه ، وفى خشم القـــربه أعلى منه فى مشاريع النيل الابيض • وداخل مشروع الجـــزيرة نفسه تتفـــاوت الانتاجية بين الشمال والوسط والجنوب بل وداخـــل كل من هذه المناطق • أضف الى هـــذا أن انتاجية الفدان تختلف أيضا باختلاف العينات المزروعـــة •

لقد حدث فى السنين الاخيرة تحسن ملموس فى الانتاجية ، وكان من الواضح أن مرد هذا التحسن ليس هو أى تغير واضـــح فى حماس المزارع للانتـــاج أو ارتفاع فى كفاءته ، ولكنه راجع الى عوامل أخرى مثل تحســـين نوع العينـــات المزروعة ونظام الرش وتقديم موعد الزراعة • واضح أن التحسن المـــرتقب فى الانتاجية ربما يعتمد على مثـــل هـــذه التحسينات التى تقـــوم بها الادارة أكثر من ما يعتمد على أى تحول يحدث فى حماس المزارع للانتاج نتيجة تقديم الحوافز له ، ولو كنا لا نقلل من الآثار العكسية التى قد تنجم عن تزايد فتور المزارع تجاه عمله الامر الذى قد يقضى على أى بارقة لتحسين الانتاجيـــة عن طريق الابحـــاث العملية التى تجريها الادارة (وظلت تمولها حتى موسم ٧٠/٧١ حينما حـــولت اعانة هيئة البحوث الزراعية الى الحساب المشترك) •

كذلك تلاحظ أنه سواء زادت الانتاجية أم لم تزد فان تكاليف الانتـــاج فى مجموعها فى ارتفاع مستمـــر لسبب ارتفاع أسعار المواد والاجور وغيرها من عناصر التكلفة • وهذا ينطبق على كل التكاليف ســـواء تلك التى سيتحملهـــا الشركاء الثلاثة معا (الحساب المشترك) أو كل منهم على حدة (فى حسابه الخاص) ، والاحصاءات توضح أن الحساب المشترك يضم حاليا حوالى ٧٠٪ من جملة التكاليف وأن نسبة ما يتحمله المزارعون من جملة التكاليف فى النصف الاخير فى الستينات كان حوالى ٤٧٪ فى المتوسط ، وقد كان ٥١٪ خلال النصف الاول • كذلك نجد أنه من الوقت الحالى تفوق تكاليف ادارة مشروع الجـــزيرة ايراداتها بنسبة ٥ الى ٣٠٪ وتقوم الحكومة بتغطية العجز منفردة • ومع أن كل الاطراف مسلّمون بأن ارتفاعا حقيقيا حدث فى أسعار المواد وتكاليف الخـــدمات الا أن اتهـــام المزارعين للادارة بالإسراف واتهام الادارة للمزارعين بالتبطل وتهويل نفقاتهم لا ينقطع •

شىء آخر لابد من التعرض له فى هذا النظام وهو الدور الذى تلعبه الدولة كمستثمر رئيسى فى الميـــدان الزراعى ، اذ كانت استثماراتها فى النصف الاخير

من الستينات تمثل ٧٩٪ من جملة الاستثمار الثابت فى هذا القطاع • وواضح أن العائد من المشاريع الحكومية ذو أهميةقصوى كمصدر لتمويل النشاط الحكومى من جهة وكحافز لاستمرار الدولة كمستثمر فى هذا المجال • ولو أخذنا مشروع الجزيرة كمثال لوجدنا أن صافىنصيب الدولة من عائد القطن فى النصف الثانى من الستينات يمثل ٥٪ من متوسط الايرادات الحكومية المركزية • أما ايرادات الدولة غير المباشرة من المشروعفى صورة ضرائب صادر وضرائب على ما تستورده الجزيرة من مواد ثم صافى أرباحها من ترحيل الاقطان والبذرة والمواد المستعملة فى الجزيرة ، فأضعاف عائدها الصافى من زراعة القطن فى الجزيرة ولو ما نظرنا الى صافى نصيب الحكومةمن القطن كعائد على ما استثمرته فيها من أموال فان النسبة تهبط الى ما بين ٣٪ و ٦٪ وفق ما اذا أخذنا فى الاعتبار القيمة الحالية أو القيمة الدفترية للاستثمارات الثابتة • وواضح أننا اذا ما أخذنا فى الاعتبار سعر الفائدة الذى يتقاضاه البنك الدولى حاليا على قروضه طويلة الاجل (٦٣/٤ فى السنة) أو ذلك الذى يتقاضاه بنك السودان (٨٪) ، فان هذا العائد يعد جد منخفض ، بل ان الدلالات كلهاتشير الى ان عائد الحكومة المباشر من المشروع سيتقلص • وهذا يمكن أن يقال عنه أنه شىء طبيعى لو أننا تذكرنا أن عمر المشروع حوالى نصف قرن من الزمان وأن الدولة جنت خلال هذه الفترة أرباحا صافية تبلغ حوالى ضعف ما أنفقته على اقامة المشروع • ولكن الارتباط العضوى الذى نشأ بين أسس توزيع العائد فى مشروع الجزيرة والأسس المتبعة فى المشاريع الحكومية والخصوصية المستحدثة يجعل تقلص العائد على الاستثمار فى هذا المشروع العتيد يولد ضغطا شديدا لتقليص العائد للمستثمر فى المشاريع المستحدثة ، خاصة وان مزارعى المشاريع الاخرى دائما يضعون مزارعى الجزيرة كنموذج لهم فى التعامل مع ادارات المشاريع

٦ ــ أسس تطبيق نظام الفئات

ننتقل بعد هذا الى مناقشة الصورة التى يمكن أن يطبق بها نظام الفئات فى مشروع كمشروع الجزيرة ، والمشاكل العملية التى قد تصاحب هذا التطبيق ، وامكانية تذليلها • وبالطبع فان أول مايستحق البحث هنا هو الاسس التى يمكن أن تحدد الفئات على ضوئها •

فهناك أولا أمر تحديد الانصبة التى ستستبدل بفئات ثابتة ومن الناحية النظرية فان من الممكن استبدال نصيب أى من الشركاء الثلاثة المزارعين ، الحكومة ، ادارة المشروع ، بفئات ثابتة ، ووضع فئات ثابتة للمزارعين يخرج النظام المطبق من نظام الفئات الى نظام العمل المباشر والذى يمكن أن يوسع أيضا ليشمل نصيب الحكومة لتصبح ادارة المشروع هيئة تجارية تعمل للربح • ولكن الاتجاه السائد الآن هو نحو حصر الفئات فى تعويض الحكومة عن نصيبها من عائد القطن (٣٦٪) مقابل توفيرها للأرض ووسائل الرى وأما عن وضع الادارة فان التصور يبدو غير مكتمل تماما ، ويزيد من الغموض أن نصيبها الحالى لا يغطى تكاليفها وتقوم الدولة بتغطية عجزها •

ثانيا هناك أمر تحديد الاسس التى يتقرر حجم الفئات على ضوئها • ويبدو أن هناك ثلاثة أسس على الأقل لتحديد حجم الفئات أولها هو تغطية تكاليف الانتاج التى تتكفل بهما الجهة التى تدفع لها الفئة ، ثانيها هو تحقيق عائد مناسب على الاموال التى تستثمرها هذه الجهة فى مد المشروع بالخدمات •

وثالثها هو ضمان استمرار العائد الحالى لهذه الجهة فى صورة فئة بدلا من نصيب تتغير حصيلته مع تغير الناتج وقيمته ، وقد حاولت لجنة رست التوفيق بين هذه الاسس جميعها مع الاعتماد أساسا على الاخيرة منها فجاء فى توصياتها ما يلى : « تحدد فى البداية فئة تقارب حصيلتها ما أمكن دخل الحكومة من المشروع فى السنين الاخيرة • ولكن من المستحسن اضافة هامش أمان للتعويض عن أى ارتفاع قد يحدث فى تكاليف خدمات الحكومة ولتحسين العائد على استثمارها (التقرير الرئيسى : ص ٨٥) •

ومن الواضح أن المزارعين يتوقعون تحسنا عاجلا فى دخلهم بعد التغيير الى نظام الفئات خاصة وأنهم سينفردون بتحمل مخاطر الانتاج تحت النظام الجديد ، ومن غير المحتمل أن يقتنعوا بالحجة القائلة أن تطبيق النظام سيرفع دخلهم مستقبلا باعطائهم حافزا جديدا للانتاج ، لذلك فان ضغطا كبيرا سيحدث لخفض حصيلة الحكومة عن طريق الفئات الى أقل من دخلها من حصتها الحالية تحت نظام المشاركة ، بدلا من رفع هذه الحصيلة « لتحسين العائد على استثمارها » •

أضف الى ذلك أنه لابد من مواجهةمشكلة الارتفاع المستمر فى تكاليف خدمات الرى والتى جعلت جملة التكاليف المباشرة التى تتحملها الدولة ترتفع بنسبة ٨٤٪ سنويا فى المتوسط خلال الستينات، ولوحددت للدولة فئاتللأرض والماء على أساس تغطية التكاليف فستكون هناك ضرورة لرفع الفئات من آونةلاخرى لمواجهة ارتفاع التكاليف ولو طبق نظام الفئات على الادارة واستبدل نصيبها بفئة ثابتة ، فستنشأ نفس المشكلة ، خصوصا اذا استمر المزارعون فى اعتقادهم بأن هناك اسرافا وتبذيرا فى الخدمات التى تقدم لهم ، الأمر الذى قد يستدعى اشتراطهم الاشراف على وضع ميزانيات الرى والادارة وعلى الصرف على هذين المرفقين • بل وربما دعاهم للمطالبة بالاشراف الادارى على توفير هذه الخدمات•

ثالثا هناك موضوع توحيد الفئة أو تعددها من مشروع لآخر أو داخل المشروع الواحد ، والمشاكل التى قد تصاحب أيا من هذين الاجرائين • لقد رأت لجنة رست توحيد الفئات داخل مشروع الجزيرة (التقرير الرئيسى ص ٨٥) ولكن دعت لأن تكون الفئات متفاوتة بين مشروع وآخر حسب تكلفة الاستثمار فى كل مشروع وحسب عمر المشروع (ص ٨٨)•وقد اقترحت اللجنة فئة أرض وماء تبلغ ٥ر٤ جنيهات للفدان على ضوء العائد للحكومة لموسم ١٩٦٥/٦٤ الذى قدر بـ ٣ر٧ جنيها للفدان • هذا فى الوقت الذى اقترحت لمشروع السوكى الذى أنشىء عام ١٩٧٠ فئات تتراوح بين ٨ر٤ و ١٢ جنيها لفدان القطن • أما فى مشروع الرهد المقترح فالفئة المقترحة تصل الى ١٥ جنيها لفدان القطن •

ويشعر كثير من المراقبين بأنه مهماكانت قوة الحجج التى تساق لتبرير التمييز بين مزارعى المشاريع المختلفة فى الفئات التى تجمع منهم مقابل مدهم بالأرض والماء فان مطالبتهم وضغطهم من أجل أن لا تزيد فئاتهم عن الفئات المطبقة فى الجزيرة لن يتوقف خاصة وان انتاجية الفدان فى الجزيرة أعلى من الانتاجية فى المشاريع الأخرى ، وأن قيمة قنطار القطن فى الجزيرة وهو من القطن الأطول شعرة ــ تفوق قيمة قنطار القطن من الأصناف المزروعة فى معظم المناطق الأخرى •

كذلك فان الكثيرين لا يجدون مسوغا مقبولا لتطبيق فئة واحدة للماء والأرض فى الجزيرة مع العلم بأن الانتاجية تتفاوت تفاوتا كبيرا من منطقة لأخرى داخل المشروع لسبب أحوال التربة والمناخ وغيرذلك وان المزارع لا يتحكم فى اختيار

المنطقة التى تقع فيها حواشته • والحقيقةأن نظام الشراكة الحالى يجعل توزيع بعض التكاليف الثابتة الشبيهة بنفقات الرى وايجار الارض ــ مثل البذرة والحرث والقليع ــ توزع على أساس الناتج لكل فرد ولا يتساوون فيه بحجة التساوى فى مساحة الحواشات ، ذلك لأنالتكاليف هذه تخصم ضمن الحساب المشترك من اجمالى عائد القطن قبلتقسيمهبين الشركاء • وربما كان هذا مبررا لمعاملة نفقات الرى والأرض بالمثل فان هذا لا يتفق مع العرف المتعامل به الآن فحسب ، ولكنه يحقق كذلك شيئا منالعدالة فى توزيع النفقات على مقدار ما يمكن أن يتحمله كل مزارع اذا ماقيست مقدرته بقيمة انتاجه • فقط ستنشأ هنالك مشاكل عديدة عند محاولة التمييزبين المناطق فى تحديد الفئات الأمر الذى يتفاداه نظام الشراكة تماما •

٧ ــ تعديل نظام الشراكة

هذه اذن بعض المشاكل الهامة التىتواجه تطبيق نظام الفئات فى مشروع كمشروع الجزيرة ، وهى مشاكل عمليةيجب أن تضع فى الاعتبار حتى فى حالة الاقتناع بتفوق هذا النظام فى خصائصهوتائجه على نظام الشراكة القائم • وهذا ينقلنا الى التساؤل عن ما اذا كان منالممكن تعديل هذا النظام الأخير بحيث ينقى من كل أو بعض عيوبه الصارخة •ونحن نسوق فيمايلى بعض المقترحات المعروفة التى قدمت لاجراء تعديل كهذا•

وأول هذه المقترحات هو اقتراح بتوسيع نطاق الشراكة فى مشروع الجزيرة ليشمل بجانب القطن كل المحاصيل الأخرى بعد تعديل الأنصبة حتى يظل نصيب المزارع كما هو تقريبا •

وميزة هذا الاجراء هو ازالة التحريف الحالى لاربحية المحاصيل المختلفة الناتج عن اقتسام عائد القطن وحده • والعيب الاساسى لهذا التعديل هو أنه يصطدم بمشكلة حيازة الدولة للمحاصيلالتى يمكن أن تتسرب للسوق المحلى • وهذا ينقلنا الى الاقتراح الثانى الذىيحاول التخلص من هذا العيب • وهو اقتراح يجمع بين استمرار نظام الشراكة فى القطن (بعد زيادة نصيب المزارع من عائده) وادخال فئات الارض والماء علىالمحاصيل الاخرى (التقرير المبدئى للجنة

العاملة ص ١١٦) ، وبالطبع يمكن تحديدالأنصبة والفئات بحيث ينال المزارع عائدا من القطن والمحاصيل الاخـرى يعكس أربحيتها الحقيقية(٢) .

أما مشكلة ضعف الحافز لزيادة الانتاج تحت نظام الشراكة فيمكن أن يعالج بمنح المزارعين أنصبة تتزايد كلما زادتالانتاجية (وربما اتفق على تغيير جدول الانصبة كلما تأكد أن متوسط الانتاجيةقد ارتفع بسبب أية مؤثرات خارجية مثل تغيير الدورة الزراعية أو نوع البذرة أوالتسميد الخ.).

٨ ـ خاتمـــة

وبعد فهذه محـاولة لاستعراض الانظمة القائمة والمقترحة لتوزيع العـائد فى القطاع الزراعى الحديث فى السودان ، قصد منها ابراز مزايا وعيوب كل نظام والمشاكل التى تكتنف تطبيقه ، والتحسينات التى يمكن أن تدخل عليه .

وستكون هذه الدراسة قد خدمتالغرض الذى قمت من أجله بها لو وجد محبذو أى من هذه الانظمة ما يشحـذتفكيرهم ويفتح آفاق جـديدة لنقاشهم ، بغض النظر عما اذا ما اتفقوا أو اختلفوا مع مضمونها . وليوفقنا الله تعالى لاختيار أصلح النظم لقطاعنا الزراعى وأعمهـا فائدة لقطرنا الحبيب .

هـوامش :

١ ـ الجدير بالذكر أن بعض التقديرات تشير الى أن ربحيـة القطن بالنسبة للمـزارع فى مشروع الجزيرة مازالت أعلى من ربحية المحـاصيل الاخرى حتى فى ظل الشراكة بين المزارع والـدولة والمشروع فى عائد القطـن . فيمايلى جـدول مستخلص من مذكرة قدمها السيد محافظ المشروع للجنة دراسة علاقات الانتاج فى القطاع الزراعى يوضح الوضـع :

العـائد من الفـدان « بالجنيه »

المحصول	متوسط للأعـوام ٦١/٦٢ ـ ٧٠/٧١		موسم ١٩٧١/٧٠	
	اجمـالى	صـافى	اجمـالى	صـافى
القطـن	١ر٦٢	٦ر٢٤	٥ر٧٧	٦ر٢٤
الفـول السودانى	٤ر٢٠	٥ر٧	٢٢ر٠	٢ر٤
القمـح	٥ر١٤	٨ر٣	٤ر١٣	١ر٠
الـذرة	٣ر١٣	٥ر١	٧ر١٩	٢ر٧

« التقديرات مبنية على أساس استئجار المزارع عمالا للقيام بكل العمليات الزراعية » .

ومن المعروف أن المزارعين يصرون على أن أرباحهم من المحاصيل غير القطنية لا تكاد تذكر . وهذا يوحى بأن التخوف من انصراف المزارع عن القطن الى المحاصيل الاخرى قد لايكون له مبرر فى الوقت الحالى.

٢ ـ تحصيل فئات المياه من المحاصيل الاخـرى يتطلب أن يكون العائد منها يكفى لتغطية الفئـات المقررة « زائدا أى تكاليف جديدة تنجم عن مراقبة انتاج وتسويق هذه المحاصيل » وترك عـائد مجز للمزارع . ويبدو أن العائد من هذه المحاصيل فى بعض المشاريع لايكاد يغطى الفئات المقررة ، كما توقعت لجنة تحديد علاقات الانتاج فى امتداد مشروع الجنيد . فقد قدرت هذه اللجنة أن تحصيل فئة الماء والارض التى اقترحتها ممكن من القمح بتحمل الحكومة لجزء من الفئة ضمن الدعم الـذى تدفعه للمحصول ، أما بالنسبة للذرة فقد رأت اللجنة عدم تحمله للفئة وأوصت بحذفه من الـدورة أو خصم فئته من عائد القطن . وقـد قدرت اللجنة أن محصول الفول هو المحصول الوحيد الذى يستطيع أن يتحمل الفئة المقـررة .

المراجـــــع

1. A. Gaitskell, *Gezira : A story of Development in Sudan,* (London : Faber and Faber, 1959).

2. Working Party, Agricultural Research Division, Dept. of Agrisulture, Ministry of Agriculture (Sudan), *Interim Report on Development of Agriculture in the Main Gezira Area* (May 1965). (Memeographed).

3. I. B. R. D. Gezira Study Mission, *The Main Report* (October 1966).

4. Hunting Technical Services, *Rosseires Pre-Investment Survey,* Report No. 2 (Rahad Project), Part II (Economies) (October 1965).

5. Dr. A. M. El Hassan, *Cotton and the Sudan Economy,* Ph.D. Thesis submitted to the University of Reading, June 1972).

١ ـ د. كمال عبد لله عقباوى : تكاليف انتاج القطن في مشروع الجزيرة (مذكرة مقدمة للجنة عـــلاقات الانتاج الزراعى ـ سبتمبر ١٩٧٢) .

٧ ـ عبد الله امام : علاقات الانتاج فى مشروع الجزيرة (بحث مقدم لمؤتمر المحاسبين العرب ـ الخرطوم ـ مارس ١٩٧١) .

٨ ـ تقرير لجنة تحديد علاقات الانتاج فى امتـدادمشروع الجنيد (أغسطس ١٩٦٧) .

٩ ـ تقرير اللجنة الخاصة بتحديد ضريبة المـــاء والارض لمشروع السوكى (يوليو ١٩٧١) .

++++++++++++++++++

* مقدم هذه المذكرة يعبر عن عظيم شكره وامتنانه لزميله الدكتور على محمد الحسن على المناقشات العديدة المثمرة التى شاركه فيها . وغنى عن الذكر أن الآراء المطروحة فى هذه المذكرة هى مسئولية مقـــدمها وحـــده .