تطوّر الملكية الزراعيّة والإصلاح الزراعي خلال الخمسين سنة الأخيرة

المهندس الزراعي سعد لبيب
رئيس الهيئة العامة للإصلاح الزراعي

قد يكون من المفيد بادىء ذي بدء أن نذكر أن الأنظمة القائمة للملكية الأرض وطرق حيازتها ، وسبل تعيين الحقوق والواجبات لأصحاب خدمات عوامل الإنتاج المتصلين بها والقائمين على أديمها ، تتميز في الفترات المتعاقبة والأصقاع المختلفة بسمات معينة تحدد منوال التنمية الزراعية ، وأنماط توزيع الدخل على عناصر الإنتاج التي تشترك في النشاط الاقتصادي الزراعي .

ولعل أهم ماتلجه التنمية الزراعية الرشيدة من طرق ، قصد مواءمة دواعي الكفاية لعوامل الإنتاج ، وعدالة توزيع عوائد هذه العوامل ، هو رسم وانتهاج نظام معين للإصلاح الزراعي ، تضم تخومه وتشتمل برامجه كافة الموضوعات وجميع الإجراءات التي تتصل بالأرض وبأصحاب حقوق العيش والعمل عليها ، على نحو يكفل حسن استغلال الموارد ، ويصل بالكفاية الإنتاجية وعدالة توزيع الدخول أبلغ حد ممكن .

كما تجدر الإشارة إلى أن الاهتمام بنظام الإصلاح الزراعي ، ومدى شمول برامجه في كل مجتمع تتباين تبعاً للمشاكل الزراعية القائمة ، شاملة الوضع

السكانى ، وحدود اتساعه وضغطه على الرقعة المزروعة والقابلة للزراعة ، وعلى الظروف السياسية التى تكتنف التشريع والتطبيق ، كما يلحظ أيضا تفاوت بين التشريع وما يقصده من أهداف ، وبين التطبيق وما يبلغه من نتائج ، وكل هذه الإجراءات والتصرفات الخاصة بالإصلاح الزراعى فى كل بيئة يتمشى معها ويتأتى عنها نتائج معينة .

تطور الملكية الزراعية وحيازتها

قد يكون نفلا فى القول أيضاً أن نذكر أن النظم الاقتصادية والأوضاع الاجتماعية هى التى تعين للأفراد والجماعات سبل وضع اليد على الأراضى الزراعية ، وتعين لهم طرائق استغلالها وحقوق الانتفاع بها ، كما تحدد هذه السبل وتلك الطرائق جميع القوى التى تمثلها البيئة بما فيها من الخواص الطبيعية والنظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدينية والقانونية ، ومن ثم تتحدد الحقوق العقارية بين الملاك من ناحية ، وبين الملاك والحائزين ، وبين هؤلاء الملاك والمجتمع من ناحية أخرى .

وتحت الظروف المعتادة ، خصوصاً إذا كانت الدولة تعتمد أساساً على الزراعة وتسودها أوضاع اقتصادية واجتماعية تنحو بها عن التأثر بأسباب التطور ، فإن سبل وأنماط ملكية وحيازة الأرض تنحو إلى ولوج مسالك الجمود والنكوص بالنسبة للجم ممن يحوزونها ملكا أو إيجاراً ، وتنأى عن أسباب زيادة الإنتاج وتطور الإنتاجية ، وهذا الاتجاه هو ما ساد الكثير من البلاد بدرجات متباينة وما زال يسود عدداً منها ، حيثما استمر على الطريق الذى تعوزه أسباب انتهاج ضروب التنمية المطابقة للتغيير الهيكلى لمصادر الثروة ومنوال توظيف واستعمال هذه الثروة .

ومن أبرز ما يؤثر فى ضروب التنمية الزراعية وتحديد عوائد خدمات عوامل الإنتاج لمن يتصلون بالأرض الزراعية هو حجم السكان الزراعيين ومعدل تزايدهم وتكاثرهم ، وعدم انتظام وسوء توزيع الملكية الزراعية ، إذ كلما زاد

عدد هؤلاء السكان الزراعيين قل نصيب الفـــرد منهم من مساحة الأرض الزراعية ومن الإنتاج الزراعى . ويزيد من أثر وحدة هذا العامل غياب دواعى العدالة فى توزيع الأرض الزراعية ، وما يرتبط بهذه الدواعى من تفتت الملكية والحيازة الزراعية .

ولعل أهم ما يوضح هذا الوضع فى مجتمعنا ما تكشف عنه دراسة تطور الملكية والحيازة الزراعية وعدد السكان الزراعيين قبل صدور قانون الإصلاح الزراعى الأول سنة ١٩٥٢ .

وقبل أن نتناول هذه الدراسة نبدأ ببيان تطور الملكية من سنة ١٩١٤ حتى سنة ١٩٥١ الذى يوضحه جدول (١) ، وبيان زيادة عدد السكان وعددهم فى الريف إذ كان عدد السكان فى سنة ١٩١٤ نحو ١٢,٢ مليون نسمة يعيش منهم فى الريف نحو ١٠ ملايين نسمة ، وفى سنة ١٩٥١ وصل عدد السكان إلى نحو ٢١ مليون نسمة ووصل عدد من يعيشون فى الريف منهم إلى نحو ١٤ مليون نسمة .

ويتضح من هذين البيانين الآتى :

(١) الزيادة الكبيرة فى عدد الملاك عموماً إذ كان عددهم ١,٠٥٦ ألف مالك سنة ١٩١٤ ، ووصل هذا العدد سنة ١٩٥١ إلى ٢,٨٠١ ألف مالك ، أى أن عدد الملاك قد زاد بنحـــو الضعف ، بينما كانت الزيادة فى المساحة التى يملكونها نحو ٩ ٪ فقط ، وكان جل هذه الزيادة فى المساحة فى الفترة ما بين سنة ١٩١٤ و ١٩٣٠ .

(٢) تركزت الزيادة فى عدد الملاك فى عدد صغار الملاك الذين زاد عددهم من ١,٤١٥ ألف مالك سنة ١٩١٤ إلى ٢,٦٤٢ ألف مالك سنة ١٩٥١ ، أى ما يقرب من الضعف ، كما زاد العدد المطلق للفئتين الأخريين ، وإن كانت نسبة كل فئة أخذت فى التناقص .

(٣) انخفاض عدد ونسبة الملاك لأكثر من ٥٠ فدانا ، ولكن متوسط الملكية كان أقرب إلى الثبات حيث كان فى حدود ١٩٠ فدانا .

(٤) مع انخفاض عدد ونسبة كبار الملاك وثبات متوسط الملكية نجد أن

جدول (١)

تطور الملكية الزراعية والحيازة الزراعية وعدد السكان الزراعيين

(سنوات : ١٩١٤ ، ١٩٣٠ ، ١٩٥١)

مساحة الملكية بالفدان	سنة ١٩١٤			سنة ١٩٣٠			سنة ١٩٥١		
	عدد الملاك بالألف	٪	المساحة بالألف فدان	عدد الملاك بالألف	٪	المساحة بالألف فدان	عدد الملاك بالألف	٪	المساحة بالألف فدان	٪
من ١ إلى ٥	١٤١٥,٠	٩٠,٧	١٤٢٥	٢١٤١,٣	٩٣,١	١٨٧٤,٣	٢٦٤٢	٩٤,٣	٢١٢٢	٣٥,٤
من ٥ إلى ٥٠	١٣٢,٦	٨,٥	١٦٣٨	١٤٦,٠	٦,٣	١٧٥٨,٨	١٤٨	٥,٣	١٨١٨	٣٠,٤
أكثر من ٥٠	١٢,٤	٠,٨	٢٣٩٧	١٢,٦	٠,٦	٢٢٨٥,٣	١١	٠,٤	٢٠٤٤	٣٤,٢
الجملة	١,٥٦٠	١٠٠,٠	٥٤٦٠	٢٢٩٩,٩	١٠٠,٠	٥٩١٨,٤	٢٨٠١	١٠٠,٠	٥٩٨٤	١٠٠,٠

متوسط الملكية لصغار الملاك انخفض من فدان واحد كمتوسط فى سنة ١٩١٤ إلى نحو ٠,٩ فدان فى سنة ١٩٣٠ ، ثم إلى نحو ٠,٨ فدان سنة ١٩٥١ .

وبمقابلة مساحة الأرض التى يملكها هؤلاء الملاك جميعا بتطور عدد السكان عموماً، وسكان الريف على نحو خاص، نجد أنه فى سنة ١٩١٤ كان نصيب الفرد من السكان من الأرض نحو ٠,٥ فدان ، ونصيب الفرد من السكان فى الريف نحو ٠,٥٥ فدان، وفى سنة ١٩٥١ وصل نصيب الفرد من السكان نحو ٠,٣ فدان، ونصيب الفرد من السكان فى الريف نحو ٠,٤ فدان .

ويكشف هذا التحليل عن حقيقتين بارزتين هما :

(أولا) أن عدد صغار الملاك الذين يمثلون ٩٤,٣ ٪ من جملة عدد الملاك وصل متوسط ملكياتهم إلى ٠,٨ فدان ، وهذه المساحة لا تعتبر وحدة اقتصادية ، مما يضطر الكثير منهم إلى العمل لدى الغير أو إلى استئجار بعض الأرض .

(ثانياً) أن الزيادة فى عدد السكان عموماً، وسكان الريف على وجه خاص، لم تصاحبه زيادة مطابقة فى مساحة الأرض المزروعة مما هبط بمتوسط نصيب الفرد من السكان ومن سكان الريف من الأرض ، وألقى عبئا إضافيا على طالب استئجار الأرض والعمل الزراعى بها .

أما صغر حجم الوحدات المستغلة الذى عكسته الظروف السابق إيضاحها من سوء توزيع الملكية الزراعية ، وعدم مطابقة مساحتها مع عدد السكان فى الريف ومن يمثلون الطلب على استئجارها والعمل الزراعى بها ، فيتأتى عن عاملين رئيسيين هما :

(١) تفتت الملكية الزراعية .

(٢) تفتت حيازة الأرض .

ومن ناحية العامل الأول ، فقد كان الوضع إبان صدور قانون الإصلاح

الزراعى يتمثل فى وجود نحو ٢,٥ مليون ملكية مساحتها نحو ١,٦ مليون فدان، من مجموع الملكيات الزراعية البالغ عددها ٢,٨ مليون ملكية ومساحتها نحو ٦ ملايين فدان، تقل عن ثلاثة أفدنة ، وإنها بهذا الوضع لا يمكن استغلالها استغلالا زراعياً سليما ، أى أنه يوجد ٢٧٪ من مساحة الأراضى المزروعة — وقتئذ — لا تستغل استغلالا اقتصادياً بسبب حالة الملكية .

ومن ناحية العامل الثانى ، فبالرغم من ضآلة مساحة ملكيات الغالبية العظمى فإن حيازة هذه الملكيات كانت موزعة فى قطعة أو أكثر من حيث موقعها فى الطبيعة أو من حيث حيازة الزراع لها . وقد تكون القطع المكونة للملكية واقعة فى زمام قرية واحدة أو أكثر من قرية .

وقد ظهر من إحصاءات سنة ١٩٥٠ أنه يوجد ١,٠٠٣,٠٢٣ حائزاً للأراضى المزروعة ، أى أنه قد يوجد حائز واحد لأكثر من ملكية ، وأن عدد القطع التى تكون هذه الحيازات أكثر من ٦ ملايين قطعة ، أى أن الملكيات الزراعية وعددها ٢,٨ مليون ملكية موزع كثير منها فى أكثر من قطعة . ولقد أوضح الإحصاء أنه توجد ملكية مساحتها ٢٠٠ فدان موزعة فى أكثر من ١٢٠ قطعة. ويدل هذا الوضع عموماً على أن الحيازة الواحدة تقع فى ٦ قطع وأن متوسط القطعة تقل مساحته عن فدان واحد .

الظروف التى صاحبت وضع الملكية قبل الإصلاح الزراعى

اكتنف البنيان الزراعى قبل صدور قانون الإصلاح الزراعى فى التاسع من سبتمبر سنة ١٩٥٢ ظروف معينة تمشت معه ونجمت عن سوء توزيع الملكية الزراعية ، وقد بلغت هذه الظروف حداً كبيراً من الخلل والقسوة لأحوال الريف ووضع الفلاح . ويمكن أن نعرض لتلك الظروف فى نقاط أساسية هى :

(أولا) السيطرة على مصادر الإنتاج والدخل :

تلك السيطرة التى تركزت فى الموارد الزراعية من ناحية وفى تملك العقارات

من ناحية أخرى ، ذلك أن العقلية الإقطاعية هى فى المقام الأول ، عقلية عقارية تعطى أغلب اهتمامها لتلك الأراضى الزراعية أولا ، والمبانى السكنية ثانياً ، ثم استثمار بعض المدخرات فى المشروعات الصناعية والتجارية .

وقد تأتت هذه السيطرة والاستئثار بمصادر الإنتاج والدخل من غياب تطبيق المفهوم الصحيح للملكية الزراعية ، إذ مما لا امتراء فيه أن الأرض الزراعية كأهم مصادر الثروة الطبيعية يتعين ألا يغيب عن أصول ومقومات وأغراض ملكيتها علاقتها بالمجتمع بحيث تخدم هذه الملكية صاحبها وفى ذات الوقت تخدم المجتمع ولا تضره . وفى غياب هذا المفهوم تمكن أصحاب الملكيات الكبيرة من تحقيق أقصى ربح وأعلى حد من المنفعة الخاصة ، وهذا ولا شك يتعارض وما تتطلبه المصلحة الاجتماعية التى ترتبط بحق الملكية الفردية . فحق الملكية مع اعتباره وتقديره عندما يتعارض مع مصلحة للغير أولى بالرعاية ، تعين تقديم مصلحة الغير على مصلحة المالك .

ولقد صحب هذا الوضع الخاطىء لمفهوم الملكية أن كانت الأرض الزراعية تمثل سلعة سوقية تخضع لعمليات الاتجار والمضاربات ، ونجم عن ذلك أن وصل ثمن الفدان إلى نحو ألف جنيه ، بينما قيمته الحقيقية لا تعدو ٣٠٠ جنيه . ونتيجة لذلك وصل إيجار الفدان إلى نحو ٦٠ جنيهاً ، بينما قيمة الإيجار الحقيقى لا تتجاوز ٣٠ جنيها . وصحب هذا التضخم أن ثمة مبالغ دفعت فى الأراضى فوق قيمتها الحقيقية ، وقدرت هذه المبالغ فى المدة من ١٩١٣ إلى سنة ١٩٥٢ بنحو ٥٠٠ مليون جنيه .

(ثانياً) سيادة الظروف المعادية للتنمية :

كان وجود طبقة معينة من الإقطاعيين ، وتملكهم لموارد ضخمة من الثروة وقدر جم من الدخل سبباً فى سيادة الظروف المعادية للتنمية الزراعية ، والتنمية الشاملة بوجه عام ، وتمثلت هذه الظروف فى النواحى الآتية :

(١) تبديد ثروة البلاد : إذ كان اتساع الملكية وتفوق الدخل منها سبيلا

الى إنفاق غير استثمارى يوجه فى كثير من الحالات إلى شراء الكماليات والسلع المناظرة للإنتاج المحلى التى تستورد من الخارج ، أو اتجاه جانب من الإنفاق إلى نواحى الأبهة التى لا تستند إلى مبرر اقتصادى .

(٢) وجود طبقة من الملاك الغائبين: وهذه الطبقة لا تباشر زراعة الأرض أو تقيم فى الريف ، وإنما اتجهت إلى تأجير الأرض ، مما أدى إلى وصول نسبة الأراضى المؤجرة إلى نحو ٧٥ ٪ من مساحة الرقعة المزروعة وقتذاك .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ولج كثير ممن لا يعملون بالزراعة من المهنيين وأصحاب الأعمال الحرة طريق استثمار أموالهم فى شراء الأرض الزراعية، مما أدى إلى إقصاء الزراع الحقيقيين عن مجال تملك الأرض ، أو تضييق الظروف المناسبة لتمكنهم من تملكها .

(٣) وجود طبقة من الوسطاء : وفى نطاق هذه الأوضاع تمكنت طبقة من الذين يتدخلون فى مراحل الإنتاج من بدايته إلى نهايته من التدخل ، ونجم عن ذلك إهدار حقوق المزارعين ، فكان ثمة تجار للأسمدة ومستلزمات الإنتاج ووسطاء فى تأجير الأرض ، وآخرون يشترون المحاصيل الزراعية أثناء مراحل إنتاجها بأسعار منخفضة .

(٤) الضغط على السلطات : إذ كان هناك ضغط مستمر على السلطات التشريعية والتنفيذية والسياسية للدولة من كبار الملاك لكى يوجهوا هذه السلطات لمصلحتهم ، ومن ثم فلم تكن هناك ظروف ملائمة لسن التشريعات أو وضع نظم تهدف إلى تحسين حال الجماهير وحال الفلاحين بالذات .

(ثالثا) انخفاض المستوى الاقتصادى والاجتماعى للفلاحين :

حيث كان ضيق الرقعة المزروعة وضآلة الموارد المتاحة للاستثمار الزراعى — فضلا عن عدم وجود فرص للعمل خارج القطاع الزراعى بالحجم المناسب — مع سوء توزيع الأرض والموارد سببا مباشراً وغير مباشر فى هبوط دخل المستأجرين وأجور الزراعيين . وتأتى ذلك — أساسا — من أن عدد الراغبين

فى استغلال الأراضى الزراعية عن طريق تأجيرها أو العمل فيها كعمال زراعيين أكبر بكثير مما هو متاح أمامهم من موارد ، الأمر الذى أدى إلى إهدار قيمة العمل الإنسانى كعنصر هام من عناصر الإنتاج ، وأصبحت الغلبة والسيادة لرأس المال الذى مثل عنصراً يتحكم فى العمل ويستغله ، وهذا منطق معكوس ، إذ أن الجهد البشرى بتضافره وتفاعله مع الموارد الطبيعية هو الذى يخلق رأس المال ، وهذا الجهد هو صاحب الفضل فى تراكم رأس المال الذى يتعين أن يستخدم لصالحه وليس للإضرار به .

(رابعا) عدم توفر مقومات العدل :

ويبدو ذلك من مظاهر أساسية يمكن تلخيصها فى الآتى :

(١) وجود فوارق واسعة بين الطبقات : حيث كان التمييز الطبقى واضحا وسافرا مع الاتجاه المستمر إلى اتساع هذه الفروق وزيادة حدة التمييز نتيجة لحيازة الأغنياء معظم مكاسب المجتمع وخدماته ، بما فى ذلك ميادين العمل والوظائف ، فى حين أنها كانت بعيدة المنال ، عسيرة الوصول إليها بالنسبة للطبقة العريضة فى الريف . ومن ثم غربت الفرص المتكافئة أمام الناس كافة . ولعلنا نذكر فى هذا الشأن أن مجلسى الشيوخ والنواب ومجلس الوزراء كانت جميعها احتكارا لطبقة معينة من الأغنياء والوجهاء ، ولم يكن للقاعدة الشعبية من العمال والفلاحين نصيب يذكر فيها .

(٢) عدم وجود استقرار اجتماعى : نتيجة للأنانية التى سادت الطبقة الراقية نشأت عوامل الحقد والكراهية بينها وبين الطبقة المحرومة من النصيب العادل فى مصادر الثروة بل وفى ناتج عملها وكدها . ولعل أبرز ما يوضح لنا عمق الثغرات وعدم الاستقرار الاجتماعى ، العديد من الحرائق التى أثارها الفلاحون فى الريف ، وحركات المقاومة السلبية التى انتابت هذا الريف فى ذلك الوقت .

أهداف الإصلاح الزراعى

وعلى أساس الأسباب الفائت ذكرها ، وبغية معالجة العيوب والمثالب التى اكتنفت المجتمع الريفى ، وتغيير وضع الأرض الزراعية من مصدر لكثير من ألوان العسف إلى وضع تصبح به وعن طريقه هذه الأرض منبعا عذبا لتحقيق ما يطلبه المجتمع من الأرض ومن الزراعة ، قصد نظام الإصلاح الزراعى أهدافا مطابقة لتفجير كل الطاقات فى الريف لصالح هذا الريف وصالح المجتمع . وأهم هذه الأهداف هى :

(١) تنظيم هيكل الملكية الزراعية : ذلك أن نظام الملكية الزراعية يشكل الإطار التنظيمى العام للتنمية الزراعية ، ويتم على أساسه استخدام الموارد الإنتاجية المتاحة ، وتحديد حوافز الإنتاج والدخول للفرد والمجتمع .

ويقوم هذا الهدف على قاعدة أساسية هى « الأرض للزارع » ، أى أن من يزرع الأرض هو أحق الناس بتملكها أو حيازتها . وأن تدعيم البنيان الزراعى ، وتأصيل سلامة هيكله يتأتى كلما زادت نسبة المزارع التى يفلحها أصحابها .

(٢) توفير أسباب كفاية الإنتاج : المفهوم السليم لنظام الإصلاح الزراعى لا يقتصر على معالجة المشكلات القائمة فحسب ، بل إنه عملية متطورة تشمل مجموعة من الإجراءات التى تساير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع ، أى مجموعة من الإجراءات الإيجابية التى تكفل للبنيان الزراعى كل الأسباب المطابقة لزيادة الإنتاج وتطور الإنتاجية .

(٣) خلق الحوافز الإيجابية للعمل والإنتاج : إذ أن ثمة آثارا إيجابية كبيرة — مباشرة وغير مباشرة — تنعكس من قوة الرغبة فى العمل والإنتاج . وتتحقق هذه الآثار عندما يتوفر المناخ الملائم للأمن والاستقرار ، واطمئنان كل فرد إلى حصوله على ناتج عمله وكده دون ما جور أو اقتئات ، كما تتحقق هذه الآثار عند ما يكون ثمة تعيين للحقوق والواجبات على نحو عادل ومستقر .

(٤) كفالة أسباب الحرية السياسية : فالنظام السياسى فى أى بلد من البلدان ، وكما أكده ميثاق العمل الوطنى « ليس إلا انعكاسا مباشراً للأوضاع الاقتصادية السائدة فيه، وتعبيرا دقيقا للمصالح المتحكمة فى هذه الأوضاع الاقتصادية، لذلك فإن تحقيق نصيب عادل من الثروة الوطنية يدعم القوة الاقتصادية للفلاحين ويكفل أسباب الحرية السياسية لهم » .

الإصلاح الزراعى تشريعا وتطبيقا

وقصد تحقيق هذه الأهداف كان مرعيا عند سن قوانين الإصلاح الزراعى وعند تطبيقها أن تعالج وضع هيكل الملكية القائم وتزيل العقبات التى تواجه التنمية الزراعية والنهوض بالمجتمع ، كما كان ملحوظاً فى هذه القوانين المواءمة لظروف المجتمع وأحوال البيئة الزراعية ، مع تكامل الأهداف وشمول البرامج ، على نحو من الترابط والتطور التدريجى ، دون فوارق زمنية ينجم عنها بعض دواعى التبديد أو المعوقات التى تسبب نكوصا فى تدفق الإنتاج وتنظيم الدخل ، وقد تؤدى إلى انتكاس للنظام ذاته .

على أساس هذا الإدراك كان شمول التشريع ، كما كانت مداركة التطبيق لكل الأسباب الموائمة لما تضمنه التشريع من أحكام وما احتواه من مبادىء . ويمكن أن نعرض لذلك على النحو الآتى :

(أولا) تحديد الملكية الزراعية ونزع ملكية بعض الأراضى لتوزيعها على صغار الفلاحين :

(١) الاستيلاء على الأراضى الزراعية التى تجاوز الحد الأعلى للملكية :

وقد تمشت إجراءات الاستيلاء مع قوانين تحديد الملكية الزراعية بالقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ والقوانين المعدلة والمرتبطة به ، كما سارت إجراءات تحديد الملكية الزراعية خلال مراحل أربع رئيسية نوجزها فيما يلى :

(أ) وضع القانون الأول رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ حداً أعلى للملكية الزراعية

هو ٢٠٠ فدان للفرد ، مع جواز التصرف فى مساحة ١٠٠ فدان للأولاد وبحد أقصاه ٥٠ فدانا للولد الواحد .

(ب) خفض القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ الحد الأعلى لملكية الأرض إلى ١٠٠ فدان للشخص .

(ج) قرر ميثاق العمل الوطنى الذى أعلن فى مايو ١٩٦٢ أن يكون الحد الأعلى للملكية وهو ١٠٠ فدان شاملا للأسرة كلها — وعرف الأسرة بأنها مجموعة تتكون من شخص وأزواجه وأولادهم القصر — على أن يتم الوصول إلى هذا الحد خلال مرحلة السنوات التالية لإعلانه حتى سنة ١٩٧٠ .

(د) حدد القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ ملكية الفرد بمالا يجاوز خمسين فدانا ، وملكية الأسرة بمالا يجاوز مائة فدان بشرط ألا تزيد ملكية أى من أفرادها على خمسين فدانا . ويتم تأجير أو بيع الأراضى المستولى عليها وفقا للقانون .

ومع هذا التطور التدريجى فى تحديد الملكية الزراعية ، صدرت قوانين أخرى ارتبطت بهذا النظام واستكملت غاياته وأبعاده ، وأهمها مايلى :

١ — القانون رقم ٩٨ لسنة ١٩٥٣ : ويقضى بمصادرة أموال وممتلكات الأسرة الملكية السابقة .

٢ — القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ : ويقضى باستبدال الأراضى الموقوفة على جهات البر العام .

٣ — القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ : ويقضى باستبدال الأراضى الموقوفة على جهات البر الخاص .

٤ — القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ : ويقضى بحظر تملك الأجانب للأراضى زراعية .

٥ — القانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٦٤ : ويقضى أن تؤول إلى الدولة ممتلكات الأشخاص الذين فرضت عليهم الحراسة لدواع تتصل بأمن الدولة .

وتطبيقاً لهذه القوانين آلت إلى الدولة أراض بلغت مساحتها نحو المليون فدان.

(٢) توزيع الأراضى على صغار الفلاحين : حددت المادة التاسعة من القانون شروط التوزيع وأولوياته ، وفى نطاق هذه الشروط والأولويات يجرى اختيار المنتفعين بالتوزيع بعد إجراء بحوث اقتصادية واجتماعية فى القرى التى تقع بها الأرض لاختيار من تنطبق عليه الشروط .

وتوزع الأراضى التى آلت إلى الإصلاح الزراعى على صغار الفلاحين فى شكل ملكيات صغيرة لاتجاوز مساحتها خمسة أفدنة، على أن يؤدى المنتفع الجديد ثمن الأرض على أقساط سنوية مدتها أربعون عاما . وفى بداية عهد الإصلاح الزراعى ، التزم الملاك بدفع قيمة الأرض كاملة ، ثم خفض ثمنها إلى النصف بموجب القانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦١ ، ثم خفض إلى الربع بموجب القانون رقم ١٣٨ لسنة ١٩٦٤ .

وقد أدى توزيع القسم الأكبر من المساحة التى آلت إلى الإصلاح الزراعى إلى خلق طبقة من الحائزين ملاكا ومستأجرين عددها ٤١٨ ألف أسرة انتفعوا بمساحة ٨٣٨ ألف فدان .

وبالإضافة إلى توزيع حيازات للاستثمار الزراعى فإنه تم تقسيم وتوزيع أراض للتوسع السكنى لإنشاء ٣٥ ألف مسكن .

(ثانياً) التكوين التعاونى :

ربط قانون الإصلاح الزراعى بين الانتفاع بالأرض الموزعة والاشتراك فى عضوية جمعية تعاونية ، وتضمن القانون واللوائح وضع تنظيم لهذه التعاونيات من شأنه توفير مستلزمات الإنتاج ، وتنظيم زراعة الأرض واستغلالها على خير وجه ، وبيع المحاصيل الرئيسية للأعضاء ، وكذلك القيام بجميع الخدمات الزراعية والاجتماعية والاقتصادية التى تتطلبها حاجات هؤلاء الأعضاء .

وتؤدى الجمعيات التعاونية خدماتها ونشاطها بنظام مشرف عليه، وموجه لصالح الفلاح والمصلحة القومية . ويتم هذا الإشراف عن طريق جهاز فنى وإدارى موزع

على مستوى الجمعيات ، ومستوى المناطق الإقليمية ، ومستوى المحافظات ، ثم المستوى المركزى . وقد تحددت أصول هذا الإشراف وأبعاده على أساس أن يحقق نظام الإصلاح الزراعى أهدافه وغاياته .

وتتكون الجمعية التعاونية ممن آلت إليهم ملكية الأرض الموزعة فى كل قرية ، وتبلغ مساحة مجال نشاط الجمعية نحو ١٥٠٠ فدان ، ويشترك فى عضوية الجمعية نحو ٥٠٠ منتفع ينتخبون من بينهم مجلس إدارة ، يتولى إدارة الجمعية بمعاونة جهاز متكامل من الفنيين والإداريين .

وقد بلغ عدد تعاونيات الإصلاح الزراعى ٦٨٦ جمعية محلية ، و ٦١ جمعية مشتركة ، وتكون هذه التعاونيات جمعية عامة تعمل على تحسين حال الجمعيات وأعضائها اقتصادياً واجتماعيا .

ومن ثم أمكن لهذا التكوين التعاونى أن يحقق نتائج وآثارا ملموسة ، عكست دوره الإيجابى والفعال فى إرساء قواعد نظام الإصلاح الزراعى واستقراره وتطوره ، هذا الدور الذى أعوز بعض الدول التى انتهجت طريق الإصلاح الزراعى ، بصورة جزئية وغير شاملة ، فكان مصير مثل هذا النهج الفشل بسبب عدم قدرة الفلاحين على توفير التمويل اللازم والمناسب لمزارعهم ، وافتقارهم إلى الإشراف والتوجيه الفنى .

إن تقدم تعاونيات الإصلاح الزراعى وإن كان يكشف عنه استقرارها وتطورها ، كما يكشف عنه امتداد أثرها وتأثيرها إلى تكوين التعاونيات الزراعية على مستوى أراضى الجمهورية ، قد يغنينا عن ذكر الكثير من الأرقام التى توضح هذا التقدم فى مجاليه الاقتصادى والاجتماعى ونكتفى بأن نذكر أنه بلغت قيمة معاملات أعضاء التعاونيات سنة ١٩٦٩ نحو ٣٧ مليون جنيه ، كما بلغت قيمة ما تم تسويقه تعاونيا من المحاصيل الرئيسية فى هذه السنة نحو ٢٩ مليون جنيه ، وتحققت أرباح بلغت قيمتها أكثر من مليون جنيه نتيجة معاملات الأعضاء مع تعاونياتهم .

(ثالثاً) كفاية إنتاج أراضى الإصلاح الزراعى :

إن العمل على انتهاج أسباب كفاية الإنتاج وتطور إنتاجية الأراضى الموزعة يمثل أهم اهتمامات الإصلاح الزراعى ، حتى يتاح لأصحاب هذه الأراضى اطراد استفادتهم من زيادة الإنتاج وتطور الدخل ، وقد كان ملحوظا — ويجب أن يكون ذلك باستمرار — أن إغفال العمل على زيادة الإنتاجية يؤدى دون ماشك إلى القضاء على المكاسب التى أسفر عنها تحقيق عدالة توزيع الثروة الزراعية ، وينجم عنه بؤس الفلاحين وتخلفهم . ولعل أهم مؤشرات تطور الإنتاجية يمكن أن نشير إليه بالأرقام التالية :

المحصول	متوسط الإنتاج سنة ١٩٦٧	متوسط الإنتاج سنة ١٩٦٨	متوسط الإنتاج سنة ١٩٦٩
القطن (قنطار)	٥،٣٠	٦،١٠	٦،٨٠
الأرز (طن)	٢،٢٥	٢،٤٦	٢،٦٦
الذرة الشامى (إردب)	١٢،٩٦	١٢،٨٤	١٣،٠٦
القصب (طن)	٤٠،٥٠	٤٥،٣٠	٤٦،٩٠

وما تجدر الإشارة إليه فى هذا الصدد هو تفوق هذه المحاصيل عموما فى إنتاجيتها على إنتاجية الأراضى خارج أراضى الإصلاح الزراعى ، كما أن محصول القصب جاوز فى إنتاجيته المتوسط العام لإنتاجية أراضى الجمهورية بنحو ٨ أطنان .

وفضلا عن هذا فقد خطا الإصلاح الزراعى خطوات موفقة فى مجال تكثيف الإنتاج وتنويعه ، بغية زيادة القدرة الإنتاجية للمنتفعين عن طريق زراعة المحاصيل غير التقليدية مثل زراعة فول الصويا محملا على محصول الذرة ، وزراعة عباد الشمس ، وتحميل المحاصيل البقولية على محصول القصب ، وقد حقق هذا الاتجاه نتائج متفوقة ودافعة إلى الاتساع فى هذا الشأن .

وفى مجال بساتين الإصلاح الزراعى ، تشرف الهيئة على مساحة من أراضى البساتين تبلغ مساحتها نحو ١٩ ألف فدان آلت إلى الدولة تطبيقاً لأحكام القوانين الصادرة ، منها ٢٢٥٠ فدانا تم غرسها بالأشجار خلال سنوات خطط التنمية . وتبلغ المساحة التى تدار على الذمة نحو ١٥ ألف فدان ، والمساحة الباقية التى تمثل مساحات صغيرة نسبيا فهى مؤجرة . ويتم استغلال المساحة التى تديرها الهيئة على أساس برامج شاملة أسست على نتائج الدراسات التى شملت كافة أسباب زيادة إنتاجية هذه البساتين وتطورها . ونتيجة لهذا الاتجاه بلغت إيرادات المساحة التى تدار على الذمة عام ٦٩/١٩٧٠ مبلغ ٢،٢٦٢،٣٠٣ جنيها مقابل إيرادات عام ٦٧/١٩٦٨ التى بلغت ١،٦٢٢،٠٠٠ جنيها ، محققة زيادة قدرها ٦٤٠،٣٠٣ جنيها .

(رابعاً) تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر :

شمل القانون قواعد معينة لتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر بما يكفل مجابهة المشاكل التى اكتنفت حيازة الأرض بالإيجار ، ويضمن حصول كل من طرفى العلاقة الإيجارية على دخل يطابق مايساهم به فى عملية الإنتاج الزراعى عن طريق تحديد حد أعلى للقيمة الإيجارية لا يجوز أن يحصل المالك على أزيد منها . فألزم القانون ألا تزيد قيمة الأجرة السنوية للأرض الزراعية على سبعة أمثال الضريبة العقارية الأصلية ، وفى حالة الإيجار بالمزارعة لايزيد نصيب المؤجر على نصف غلة الأرض بعد خصم المصروفات التى يلزم بها مناصفة مع المستأجر . وتشمل أحكام تنظيم هذا الجانب نحو نصف الأرض المزروعة على اتساع نحو ٣ ملايين فدان .

(خامساً) حقوق العمال الزراعيين :

نص القانون على حقوق معينة للعمال الزراعيين ، وتطبيقا للمادة ٣٨ من هذا القانون تم تحديد الحد الأدنى للأجر اليومى للعامل الزراعى فى كافة جهات الجمهورية بمبلغ ١٨ قرشا للرجال ، و١٠ قروش للأولاد والنساء والبنات ، على أن تكون هذه الفئات هى الحد الأدنى للأجور التى يحصل عليها العمال فعلا ، دون المساس بها أو الوفاء بأية عمولة تنتقص منها .

وقد ظهر أثر فاعلية هذا الجانب من جوانب القانون بعد أن تم الاستيلاء على نسبة كبيرة من الأراضى وتوزيعها ، وبعد استقرار تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر وما تمشى مع ذلك من توفر فرص رحبة للعمل والإنتاج نتيجة لنشوء مشروعات إنتاجية ومشروعات الخدمات على نطاق واسع ، مما أثر على تحسين ظروف العمل والفرص المتاحة للعمال الزراعيين فأصبح مستوى الأجور يزيد عن الحد الأدنى الذى حدده القانون .

الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإصلاح الزراعى

أحدث قانون الإصلاح الزراعى تغييرات اجتماعية واقتصادية وسياسية واسعة المدى ، كان لها أثرها العميق فى بنيان الدولة بصفة عامة ، وفى البنيان الزراعى بصفة خاصة . ونذكر هنا أهم الآثار التى تحققت نتيجة لتنفيذ نظام الإصلاح الزراعى وهى بإيجاز كالآتى :

(أولا) عدالة توزيع الثروة الزراعية :

أدت قوانين الإصلاح الزراعى إلى أيلولة نحو مليون فدان إلى الدولة ، كما أدى توزيع القسم الأكبر منها إلى خلق طبقة من الحائزين — ملاك ومستأجرين — عددها ٤١٨ ألف أسرة انتفعوا بمساحة بلغت ٨٣٨ ألف فدان ، وترتب على عملية التوزيع نقل ملكية رأس مال ثابت قيمته نحو ٣٠٠ مليون جنيه إلى صغار الزراع مما كفل حسن توزيع الثروة الزراعية وما يرتبط بهذه الثروة من دخل ينشأ عن حسن استخدامها لمصلحة هؤلاء الزراع ، مع انخفاض نسبة الأراضى المؤجرة إلى أقل من ٥٠٪ بعد أن كانت تمثل حوالى ٧٥٪ قبل تطبيق نظام الإصلاح الزراعى .

وقد تحسن هيكل الملكية وأصبح توزيع هذه الملكية عام ١٩٦٥ - بعد صدور قوانين الإصلاح الزراعى - فى مساحة ٦,٤٦٢ ألف فدان ، هى جملة المساحة المزروعة فى هذه السنة ، وجملة عدد الملاك فيها ٣,٢١١ ألف مالك ، ويستغلها طبقة صغار الزراع الذين تقل ملكيتهم عن خمسة أفدنة ، وهؤلاء كان عددهم قبل نشوء الإصلاح

الزراعى ٢,٦٤٢ ألف مالك يمثلون ٩٤,٣٪ من جملة عدد الملاك ويملكون مساحة ٢,١٢٢ ألف فدان تمثل ٣٥,٤٪ من جملة المساحة المزروعة ، وأصبح عددهم ٣,٠٣٣ ألف مالك فى سنة ١٩٦٩ تبلغ نسبتهم ٩٤,٥٪ من جملة عدد الملاك ، يملكون مساحة ٣,٦٩٣ ألف فدان تمثل ٥٧,١٪ من جملة المساحة المزروعة .

ويعنى ذلك أن نسبة المساحة التى أصبحت تملكها هذه الفئة قد زادت بنسبة ٢١,٧٪ ، وصحب هذه الزيادة تغير متوسط الملكية من ٨,٠ فدان إلى ١,٢ فدان ، وتمشى مع هذا التغيير الذى تأتى أساسا من توزيع المساحات التى آلت إلى الدولة على صغار الفلاحين ، أن أصبحت هذه الملكيات الصغيرة يجرى استغلالها على أساس دورات زراعية منتظمة ومتسعة سواء داخل نطاق أراضى الإصلاح الزراعى أو خارجه ، مما جنب هذه المساحات مساوىء ومشاكل التفتت فى الملكية أو الحيازة .

(ثانيا) تحسين مستوى المعيشة :

أدى تنفيذ القانون إلى زيادة دخل المشتغلين بالزراعة ، وتحسين مستوى معيشتهم نتيجة لما قرره لهم من حقوق. وهؤلاء تشملهم فئات ثلاث رئيسية وهم :

(١) المنتفعون بالتمليك : وقد زاد دخلهم نتيجة لتملكهم لمزارعهم الجديدة بمقدار ٢٥ مليون جنيه سنويا ، ويرجع ذلك لأسباب عدة أهمها الفرق بين ما كانوا يؤدونه كإيجارات إلى الملاك السابقين ، وبين قسط التمليك الذى يدفعونه عن ملكياتهم الجديدة والذى لا يعدو مع رسوم الأموال الأميرية سبعة جنيهات عن الفدان ، الأمر الذى يعكس آثاره الطيبة بزيادة رفاهيتهم الاقتصادية والاجتماعية .

(٢) المستأجرون : وقد زاد دخلهم بحوالى ٦٠ مليون جنيه ، وانتقلت هذه الزيادة من ملاك الأراضى الزراعية إلى هؤلاء المستأجرين بسبب خفض القيمة الإيجارية إلى ما لا يزيد عن سبعة أمثال الضريبة .

(٣) العمال الزراعيون : تحسن دخلهم بعد صدور القانون ونتيجة لحسن

توزيع العمل الزراعى واتساع قاعدته. وتمشى ذلك مع التطور والنمو فى مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

(ثالثا) زيادة الإنتاج الزراعى :

ارتبط تنفيذ القانون بتوفير مقومات وأسباب كفاية الإنتاج وزيادة الدخل الزراعى . ويكفى أن نشير هنا إلى أنه فى السنتين الأخيرتين زاد محصول القطن فى المساحة المزروعة بنحو ٢٤٠ ألف قنطار بلغت قيمتها نحو ٤,٣ مليون جنيه، كما زاد محصول الأرز بنحو ٩٢,٨٢٠ طن بلغت قيمتها نحو ٢,٨ مليون جنيه . وزاد محصول الأذرة بنحو ٢٤١,١٠٥ إردب بلغت قيمتها نحو مليون جنيه ، كما زاد محصول القصب بنحو ١٣٠ ألف طن بلغت قيمتها نحو ٣٨٤ ألف جنيه. أى أن جملة قيمة الزيادة فى السنتين الأخيرتين بلغت نحو ٨,٥ مليون جنيه ، بمتوسط نحو ٤,٣ مليون جنيه سنويا .

(رابعاً) تحقيق التوازن الاجتماعى :

أدى تحديد الملكية الزراعية وتوزيع الأراضى مع تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر إلى خلق الظروف المناسبة لتذويب الفوارق الطبقية ومعالجة العيوب والمثالب التى سادت المجتمع قبل نشوء الإصلاح الزراعى .

ومن ثم بدأ الفلاح ، وقد شعر بأن له حقا مكفولا ، يشق طريقه فى الحياة باطمئنان وثقة ، وبدأ يسهم إيجابيا فى بناء المجتمع، وأصبح يشعر بكيانه وإنسانيته وبحقه الأصيل فى كل تقدم تحققه الجماعة ، مما فتح الباب على مصراعيه لديموقراطية قويمة تكفل له صوتا مسموعا فى تقرير سياسات البلاد . وحيث قرر ميثاق العمل الوطنى نسبة لاتقل عن ٥٠ ٪ من عضوية المنظمات الشعبية والتشريعية للعمال والفلاحين فقد تأتى مع ذلك زوال كل أسباب الضغط والتحكم .

(خامساً) خلق ظروف مواتية للتنمية الشاملة :

كان لزيادة دخول الملاك الجدد والمستأجرين والعمال الزراعيين أثره فى اتساع طاقاتهم على الاستهلاك ، وزيادة قوتهم الشرائية من إنتاج السوق المحلى ، وتمشى

مع ذلك نشوء صناعات جديدة لمواجهة الزيادة فى الاستهلاك ، وتوجيه المدخرات نحو التصنيع واتساع قاعدة الصناعات المحلية ، وهذا الوضع يضاد ما كان عليه الحال قبل تنفيذ القانون .

ومن جهة أخرى فإن ملاك الأراضى الذين انخفضت مساحة ملكياتهم اتجهوا إلى حسن استغلالها وإلى العمل المنتج ، بعد أن كان أغلبهم يعيش بعيداً عن الأرض مفضلين الحصول على ما تدره من دخل دون تعب أو جهد كبير معتمدين فى ذلك على اتساع أملاكهم وثرواتهم .

(سادسا) تطور البنيان الزراعى للدولة :

كان نظام الإصلاح الزراعى سببا فى إحداث تغييرات جوهرية أدت إلى تطوير ملحوظ فى البنيان الزراعى للدولة . ولعل أهم ما استحدثه هذا النظام من تطور أخذ طريقه إلى التعميم على مستوى الجمهورية هو :

(١) النظام التعاونى : على أساس من التوجيه والإشراف الفنى .

(٢) التسويق التعاونى : للقضاء على أسباب الفقد والضياع فى أثمان المحاصيل نتيجة لكثرة الوسطاء .

(٣) اشتراك التعاونيين فى المجالس واللجان الحكومية : بغرض تمثيل أصحاب المصلحة الحقيقية فيما يتخذ من قرارات .

(٤) الإقراض الزراعى بضمان المحصول : لتيسير طريق الائتمان الزراعى وتوفير مقومات الإنتاج الزراعى .

(٥) تنظيم الدورة الزراعية : لمواجهة مساوىء تفتت الملكية والحيازة الزراعية .

(٦) توزيع الماشية والتأمين عليها : لتكامل شقى الإنتاج والدخل الزراعى ، وتأمين ثروة الفلاح ضد ما قد تتعرض له من مخاطر تحد من إنتاجه وتقلل من دخله .

(٧) نظام التهجير وتعمير الأراضى : على أساس توفر مقومات الحياة والعمل وتشجيع المستوطنين لتعمير الأراضى الجديدة .

(٨) تنظيم الحسابات والبطاقة الزراعية : لإثبات كل بيان للفلاح أو عليه حتى يكون على بينة بحقوقه والتزاماته .

وفى إجمال يجدر أن نوضح أن قانون الإصلاح الزراعى ، وقد قصد توفير عدالة توزيع الثروة الزراعية بإعادة توزيع الملكية ، وكفاية إنتاجية المساحات الموزعة عن طريق وجوب اشتراك المنتفعين فى عضوية جمعية تعاونية زراعية لتحقيق أقصى استثمار اقتصادى لملكياتهم ، مع ترشيد عمليات الإنتاج الزراعى وأساليبه وفقا للأصول العلمية والأساليب التكنولوجية ، كما اشتمل على تنظيم سليم وعادل للعلاقة بين الملاك والمستأجرين ، فإن الإصلاح الزراعى وهو يخطو خطوات حثيثة ويحقق إنجازاته على نحو ماسبق الإشارة إليه يعتبر بحق تأكيدا لمبادئنا الاشتراكية وبنيانا شامخا أرسى قواعده ودعم تطبيقه الزعيم الخالد جمال عبدالناصر ، فأصبح يحق منوالا لتقدم الريف ورفاهيته ، وتأصيلا لتقدم المجتمع على مستوى الشمول .