أثر تطبيق النظام اللامركزي على أداء ادارات الارشاد البيطري
على المستوى الولائي
الفترة من 2007م-2011م

Impact of Implementation of Decentralization System in Performance of
livestock Extension Directorates at State level
Period from 2007-2011

د. ابوبكر محمد الأمين حمد علي *

المستخلص:

تهدف الورقة للتعرف على أثر تطبيق النظام اللامركزي على أداء ادارات الارشاد البيطري في المستوى الولائي، تم استخدام المنهج الوصفي وأُعدت الدراسة على تفريغ وتحليل إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات التي أعدتها الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية وتنمية الرعاة بوزارة الثروة الحيوانية والسكنية والمراعي في العام 2011م لتقييم أنظمة وأنشطة إدارات الإرشاد بالولايات خلال الفترة من 2007م-2011م، تمثل عينة الدراسة 73.3% من الولايات في تاريخه.

توصلت الدراسة الى وجود ادارة عامة مشتركة للارشاد الزراعي والبيطري في معظم الولايات، وأظهرت أن عدد القوة العاملة غير كافي لتقديم الخدمة الارشادية على المستوى التنفيذي في الولايات، كما لا توجد ميزانيات كافية مخصصة لهذه الادارات، وهناك نقص حاد في المعينات اللازمة لتنفيذ البرامج التوضيحية، كل ذلك أدى لضعف شديد في تقديم الانشطة الارشادية حيث تم تنفيذ برنامج واحد في المتوسط في كل ولاية خلال الفترة المستهدفة ، وأوصت الدراسة بضرورة تخصيص وحدات منفصلة للارشاد البيطري في ادارات الزراعي بالولايات ، والاتصال بالحكومات المحلية وتنويرها بأهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه ادارات الارشاد في تطوير الانتاج والمنتجين من أجل تخصيص ميزانيات ، وزيادة حجم القوة العاملة ، وإمدادها بالمعينات اللازمة ، وعقد مؤتمر خاص لمعالجة معوقات الأداء لادارات الارشاد في الولايات.

* أستاذ مساعد بمعهد تنمية الأسرة والمجتمع بجامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا وأستاذ مقرر الارشاد البيطري
بكلية الطب البيطري بذات الجامعة. - E.mail: abudua2011@gmail.com -
abubakrmohamed@sustech.edu- Mobile No.: 00249121869831

Abstract:

The paper aims to identify the impact of implementation of decentralization system in performance of veterinary extension directorates at state level, the study used the descriptive method and depended on analysis of extension service survey form which developed by Directorate-General of Extension, Technology Transfer and Producers Development in Ministry of livestock, Fisheries and Rangelands in 2011 for assessment the structure and activities of Directorates of Extension at state level during the period of 2007-2011, the sample size present 73.3% of Sudanese states at that time.

The study found there is a joint Directorate for crops and livestock Extension in most states, and the numbers of manpower inadequate for the executive level, also there is inadequate budgetary allocation for them, and they have serve shortage in the main extension aids for demonstration, all that lead to serve weakness in extension activities so each state has only one programme in average through the targeted period, the paper recommended that there should be a separate units within the directorates of agricultural extension for livestock extension and communicate with the local authorities to pursue them by importance of extension role in developing production and productivity so as to allocate suitable budgets and increase the manpower size and provide them by basic equipments and hold a national conference to overcome obstacles that face extension directorates at the state level.

مقدمة:

تعتبر اللامركزية أحد أهم معايير إصلاح أنظمة الإرشاد الزراعي، ويمكن أن يؤدي تطبيقها بالصورة المثلى إلى توفير الخدمة الإرشادية في أقرب المستويات للمنتجين بالإضافة لفوائد أخرى كثيرة، ولكن يتطلب ذلك الإيفاء بمتطلبات نجاحها خاصة في الدول النامية مثل السودان. وقد إنتهجت العديد من البلدان مبدأ اللامركزية لأنها تنقل سلطات إتخاذ القرار إلى الوحدات الإدارية والسياسية الأقرب إلى الناس، وبالتالي فهي أكثر قدرةً على وضع برامج تنموية وتنفيذها مع مشاركة نشطة وفعالة من المستفيدين ⁽¹⁾. كما أصبحت اللامركزية مجال رئيسي في التعاون الدولي بمعنى أن عمليات اللامركزية أصبحت وسيلة لإستقطاب الدعم من المانحين ووسيلة للضغط والتأثير والشروط المطلوبة للدعم ⁽²⁾.

مرت تبعية إدارة الثروة الحيوانية في السودان بمراحل ضم وفصل عن وزارة الزراعة؛ الأمر الذي ينسحب على الإرشاد البيطري بالقطاع، حيث بدأ الإرشاد الزراعي في السودان بدعم من الحكومة الأمريكية، وتم تأسست أول وحدة إرشادية في السودان بمريدي في العام 1958م، ثم تم إيفاد فوج من العاملين للتدريب بالولايات المتحدة الأمريكية عام 1960م ⁽³⁾.

كان العمل الإرشادي يتبع لقسم التعليم بوزارة الزراعة ثم فصل الإرشاد عن التعليم الزراعي في 1974م، وأصبح التعليم الزراعي يتبع للتعليم العالي، وأصبح الإرشاد الزراعي إدارة تتبع لإدارة الخدمات الزراعية بوزارة الزراعة تحت إدارة وكيل الوزارة. ظل العمل الإرشادي يدار مركزياً علي مستوي المواقع السابقة إلى أن صدر قانون الحكم المحلي الأول 1986م، حيث أصبحت كل الوحدات الإرشادية الموزعة بالولايات تتبع لإدارات الزراعة بالمحافظات والتي سميت بالمفوضيات آنذاك، ولكن هنالك تداخلاً في السلطة في بعض الولايات خاصة ولاية

الخرطوم، حيث أن موقعها يجعلها تحت إمرة الوزارة الاتحادية التي ظلت تقدم لها الدعم المادي والفني (4).

بدأ العمل في مجال الإرشاد البيطري في السودان تحت مظلة إدارة الإرشاد الزراعي بوزارة الزراعة والموارد الطبيعية وقد إصطدم بعائق دمج وزارتي الزراعة والثروة الحيوانية، حيث لم يشتمل برنامج الإرشاد الزراعي على أى شئ يخص قطاع الثروة الحيوانية.

تم إنشاء أول قسم للإرشاد البيطري في السودان في العام 1975 تحت مظلة الإدارة العامة للشئون العامة، وتطور إلى أن أصبح إدارة عامة من ضمن إدارات وزارة الثروة الحيوانية والسمكية والمراعي تحت إسم الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية وتنمية الرعاة (5).

المشكلة :

بدأ تطبيق النظام اللامركزي الحالي (النظام الاتحادي) في السودان منذ العام 1991م، وتضمن ذلك ايلولة تقديم الخدمات للولايات بما في ذلك قطاع الثروة الحيوانية، وفي ظل النظام اللامركزي الحالي المطبق في السودان يتكون هيكل قطاع الثروة الحيوانية من وزارة الثروة الحيوانية والسمكية والمراعي التي تضم إدارة عامة للإرشاد على المستوى الاتحادي، بالإضافة لوزارات الزراعة والثروة الحيوانية في الولايات بمختلف مسمياتها، والتي يختلف وضع وتسمية إدارة الإرشاد فيها؛ فهل أدى تطبيق النظام اللامركزي الى تحسين خدمات الارشاد البيطري في السودان حسب فلسفة تطبيق النظام اللامركزي سؤال يستدعي دراسة واقع نظام الإرشاد بقطاع الثروة الحيوانية في السودان.

الأهمية:

تكمن أهمية البحث في أهمية قطاع الثروة الحيوانية في السودان، حيث أن 40% من سكان السودان و 80% من سكان الريف يعتمدون على الثروة الحيوانية بصفة أساسية كمصدر لمعيشتهم. ولا يتأتى النهوض بهذا القطاع وتنفيذ الأهداف الإستراتيجية به إلا بتوفر الكفاءة والفاعلية لدي نظام الإرشاد بالقطاع، حيث يقع على عاتق الجهاز الإرشادي مسئولية نشر التقنيات الزراعية، والنهوض بالإنتاج، وتنمية مجتمعات المنتجين.

تعتبر اللامركزية أحد الانظمة والاستراتيجيات التي تزيد من كفاءة ادارة هذا القطاع، ومع ذلك لا توجد دراسات متخصصة في تقييم وتقويم أثر استخدام النظام اللامركزي على قطاع الثروة الحيوانية والارشاد البيطري على وجه الخصوص الأمر الذي يبرز أهمية مثل هذه الدراسة.

الأهداف:

الهدف العام للدراسة التعرف على مدى تأثير تطبيق النظام اللامركزي على الأداء في ادارات الارشاد البيطري في الولايات؟
ويتفرع منه الأهداف التالية:

1. التعرف على الوضع الهيكلي لادارات الارشاد البيطري في الولايات؟
2. التعرف على حجم القوى العاملة في ادارات الارشاد البيطري في الولايات؟
3. التعرف على حجم الميزانيات المخصصة لادارات الارشاد البيطري في الولايات؟
4. التعرف على مدى توفر المعدات اللازمة لادارات الارشاد في الولايات؟
5. التعرف على مستوى تنفيذ ادارات الارشاد البيطري في الولايات للبرامج والأنشطة ؟

الاطار النظري للدراسة:

اختصاصات الإرشاد البيطري في السودان:

تتبع إختصاصات ومهام الادارة العامة للإرشاد من إختصاصات الوزارة الاتحادية في البند 18-2 من الملحق رقم (2) المرفق بالمرسوم الجمهوري رقم (34) لسنة 2005م: الوزارات القومية وإختصاصاتها والوحدات التابعة لها. المادة 18: وزارة الثروة الحيوانية والسمكية الاتحادية، حيث تضمنت إختصاصات الوزارة الاتحادية " تطوير برامج وأساليب الإرشاد البيطري ونقل التقانات المجازة وتنمية الرعاية لتطوير الخدمات البيطرية وتحسين صحة الحيوان وتطوير الإنتاج الحيواني والسمكي". كما أن أحد الأهداف الإستراتيجية للوزارة هو تأهيل وتطوير الإرشاد البيطري ودعم برامج تنمية الرعاية.

الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقانة وتنمية الرعاية إحدى الإدارات العامة الثمانية لوزارة الثروة الحيوانية والسمكية والمراعي، وهي مسئولة في إطار تخصصها ومهامها عن الإشراف، والتنسيق التنظيمي، والفني مع الإدارات الولائية للإرشاد ونقل التقانة وفق مقتضيات الهيكل الوظيفي لوزارة الثروة الحيوانية والسمكية الاتحادية ومستويات الحكم المختلفة للحكم الإتحادي المحلي⁽⁶⁾.

فيما يلي نورد مثلاً يوضح مهام ادارات الارشاد في الولايات من الإدارة العامة لنقل الإرشاد والتقانة بولاية الخرطوم، حيث تقوم بالمهام التالية:

1. رفع كفاءة الإنتاج وتحديث الزراعة بشقيها النباتي والحيواني عن طريق نقل وتطبيق التقانات الحديثة وتطوير الخدمات الإرشادية ونشر الثقافة الزراعية.

2. تنمية المرأة الريفية والشباب الريفي وتوظيف طاقاتها في المشاريع

الإنتاجية وإشراكها في التنمية المحلية.

3. رفع القدرات وتطوير المهارات للقوي المنتجة في المجالات الزراعية

والريفية المختلفة.

4. العمل علي تعظيم عائد الإنتاج الزراعي بإيجاد قيم إضافية للمنتجات

والإستفادة من فائض الإنتاج في الصناعات التحويلية (7).

مفهوم وتطبيق اللامركزية في نظام الإرشاد:

تعتبر اللامركزية أحد أهم معايير إصلاح أنظمة الإرشاد، ويمكن أن يؤدي تطبيقها بالصورة المثلى إلى توفير الخدمة الإرشادية في أقرب المستويات للمنتجين بالإضافة لفوائد أخرى كثيرة، ولكن يتطلب ذلك الإيفاء بمتطلبات نجاحها خاصة في الدول النامية مثل السودان.

تعريف اللامركزية وأنواعها:

يعرف لارسون وريبوت (Larson and Ribot) اللامركزية بأنها نقل السلطة من الحكومة المركزية لممثلي أو مؤسسات المستويات السياسية والإدارية الأدنى وفق الهيكل الهرمي المطبق (8).

يستخدم مصطلح اللامركزية في الأدبيات العلمية لوصف أربعة بدائل لتنظيم العلاقة بين المؤسسات هي:

أ- تخفيض القبضة المركزية: Deconcentration

تسند في هذا النوع من التنظيم اللامركزي وظائف ادارية محددة مثل تخطيط وتنفيذ البرامج الإرشادية إلى مستوى فرعي من المستوى القومي، ولكن في إطار نظام الإرشاد القومي، ويبقى نظام الإرشاد في المستويات المحلية في شكل مكاتب منفصلة، تعتبر منهجية التدريب والزيارة أحد أمثلة هذا النوع من لامركزية الإرشاد، وهو مستخدم في غانا وجزيرة ترنناد.

ب- التفويض : Delegation

التفويض أحد نماذج اللامركزية والتي تأخذ مكانها في حالة إسناد مهام تنفيذ التنمية الريفية وتقديم الخدمات الإرشادية لوكالات حكومية شبه مستقلة، حيث يفوض النظام المركزي بعض الوظائف مثل الإجراءات الإدارية، ووضع الأولويات، وتوزيع الدعم لنظام الإرشاد الولائي، والتي تفوض مسؤولياتها للمستوى المحلي. ومن أمثلتها مشاريع التنمية الريفية المتداخلة مع مكونات الإرشاد، كما هو مطبق في بعض الدول مثل كينيا، ومالي، وسيريلانكا، والمكسيك، والبرازيل منذ العام 1970م.

ج- نقل السلطات: Devolution

تتقل في هذا النوع من اللامركزية مسؤوليات تخطيط البرامج، وإدارة وتنسيق التمويل للولايات أو الاقاليم، وتكون لهذه الحكومات المحلية سلطة حرية التصرف لممارسة مسؤولياتها وترتبط فقط مع الحكومة المركزية في الإستعداد بالسياسات القومية. ومن أمثلتها ما هو مطبق في غانا وبعض الدول الاوربية والولايات المتحدة الامريكية.

يختلف هذا النوع من اللامركزية عن النوعين السابقين في أمرين مهمين: الأول منهما أن المدير الإرشادي يكون مسئول بصورة مباشرة أمام الحكومة المحلية وليس المركزية، والأمر الثاني أن الحكومة المحلية هي التي تنسق تمويل الخدمات الإرشادية؛ لذا فإن نقل السلطات قد يحمل في داخله تخفيض القبضة المركزية والتفويض، بل ويذهب أبعد من ذلك فيلاحظ أهمية دور المشاركة العامة من خلال التحكم السياسي، والمالي، والإداري لإشباع حاجات السكان المحليين، هذا النموذج مطبق في كل من الصين والفلبين وفنزويلا⁽⁹⁾.

هناك من يرى أن البدائل المذكورة اعلاه وهي تخفيف القبضة المركزية والتفويض والخصخصة ليست لا مركزية حقيقة، بل هي استراتيجيات مكملتها. وهناك ثلاث أنواع من اللامركزية متفق عليها وهي اللامركزية الإدارية والسياسية والمالية (10).

أ- اللامركزية الإدارية : تمثل إصلاح أساسي يستبدل الهياكل المركزية بهياكل ادارية محلية جديدة. يؤدي نقل السلطة لمستوى الحكومة المحلية لزيادة المشاركة المحلية في إتخاذ القرارات، ويسمح بأن يتم تفصيل البرنامج وفق الإحتياجات المحلية.

ب- اللامركزية السياسية (الديمقراطية): تجعل البيروقراطيات المركزية تحاسب أمام الممثل المحلي المنتخب الذي بدوره يحاسب امام الجماهير المحلية، حيث تعطي الانتخابات والاستفتاء والمشاركة المحلية في إتخاذ القرارات الجماهير التحكم المباشر في البرامج الحكومية .

ج- اللامركزية المالية: تعطي مسؤولية الإدارة المالية للحكومة المحلية مثل المنصرفات ورفع الضرائب والتسليف، ولكن تعتبر المنح هي الوسيلة الأساسية لتمويل برامج اللامركزية. ينظر لهذا النوع عادة على أنه طريقة لتخفيض الميزانية المركزية من خلال استبعاد الأعمال التي لا تستطيع الحكومة المركزية تمويلها لمدة طويلة.

دواعي إستخدام اللامركزية في الإرشاد الزراعي:

هناك دواعي أخرى غير التي ذكرت سابقاً لإستخدام سياسة لا مركزية الإرشاد الزراعي وهي:

1. تمنح أنظمة الإرشاد اللامركزية القدر الكافي من الدعم المركزي للخدمات الإرشادية خاصة المساعدة في تقوية التدريب للأطر المحلية وإعداد إختصاصي المواد الإرشادية وإنتاج المعينات الإرشادية.

2. تكييف الاستراتيجية على بيئة المؤسسات المحلية لملائمة إطار العمل القانوني، والتقاليد السياسية، والبنية الإدارية، والظروف الاجتماعية والجغرافية بالدولة، حيث ينصح بتطبيق اللامركزية في الدول ذات الاستقرار السياسي.
3. استخدام قاعدة دراسة كل حالة على حده؛ لتحديد ما إذا كانت اللامركزية يجب أن تدار بواسطة السلطات المحلية أم تنظيمات المجتمع والمنتجين، أو تدار بالإدارة المحلية بالإشتراك مع هذه المنظمات.
4. تطوير مقدرات المنتجين على رسم السياسات وترتيب الأولويات، بما يتماشى مع السياسات المركزية في نظام الإدارة المشتركة لتنظيم عمليات التمويل، وتحقيق الأهداف العامة للدولة مثل مكافحة الفقر، والأمن الغذائي، والمحافظة على البيئة .
5. تمنح الإحتياجات المالية المطلوبة المحولة من المستوى المركزي لتنفيذ البرامج على المستوى المحلي، مع ملاحظة أن تمويل البرامج المحلية نادراً ما يخفض التمويل للبرامج المركزية.
6. تنظيم وهيكله التحويلات المالية لمنح منفذي البرامج القدر الأكبر من التحكم والتأثير على تنفيذ البرامج، ولتحقيق التجمع المؤسسي في تقديم الخدمات الإرشادية؛ الأمر الذي يمكن المستخدمين ويطور مقدرتهم على التنظيم في القطاعين العام والخاص، عليه تستطيع معظم مكونات النظام الإرشادي تقديم الخدمات المطلوبة.
7. يمنح التخطيط المكثف أسباب وأساسيات الإصلاحات المطلوبة في نظام الإرشاد، ويقوم بالتدريب على الإجراءات والعمليات الحديثة لتطوير الإرشاد قبل البدء في عملية تنفيذها.

8. يعطي الإستثمار المطلوب في تنمية القدرات البشرية في الحكومات والمنظمات المحلية، علماً بأن المقدرة على التطبيق تمثل أحد أهم النقاط الحرجة في نجاح الإصلاحات الإرشادية.

9. إنشاء أنظمة فعالة للرقابة وتقييم البرامج على المستوى المحلي والتأكد من توفر المعلومات لديهم . ويجب على الرقابة المركزية أن تكون حساسة تجاه قضايا العدالة الاجتماعية، والمقدرة على جذب النخب للبرامج الإرشادية، وكذلك الإهتمام بشرائح الفقراء والنساء في المجتمعات الزراعية⁽¹¹⁾.

مخاطر تطبيق اللامركزية في الإرشاد الزراعي:

هناك عدة مخاطر إدارية، ومالية، وتقنية في تطبيق لا مركزية أنظمة الإرشاد الزراعي في الدول النامية، حيث يؤدي إستخدام نفس النظم الإدارية المتبعة في المستوى المركزي على المستوى المحلي لخلق مشاكل إدارية، ويزيد من عدد العاملين والإنفاق عليهم، أما المخاطر المالية فتتمثل في أن محدودية التمويل قد تؤدي إلى تدهور مستوى تقديم الخدمات الإرشادية، ويقلل من عدد المستفيدين منها، كما تقلل من دافعية المرشدين. كما أن عدم توفر إختصاصي إعداد المواد الإرشادية في المستويات المحلية يؤدي لعدم كفاءة الخدمة الإرشادية ومحتواها، ووسائل توصيلها، وأخيراً فإن آليات تدفق المعلومات والتقنيات عادةً ما تكون متدنية في المستويات المحلية، وكذلك يكون هناك ضعف في العلاقة بين الإرشاد والأبحاث وتدريب المرشدين⁽¹²⁾.

مفهوم اللامركزية سليم ولكن تطبيقه في البلدان النامية لم يكن مثالياً لعدة أسباب؛ فبعض الحكومات المركزية تتردد في التخلي عن سيطرتها في إتخاذ القرارات لا سيما في المسائل المالية، والوحدات اللامركزية لا تتمتع بالقدرات الكافية لتسيير شؤونها، فضلاً عن تدخل السياسيين المحليين في مسائل تقنية ليسوا ملمين بها؛ الأمر الذي يعرقل بدوره عملية التطبيق مثل ما حدث في الفلبين، حيث قام

السلطات المحلية بتعيين موظفين لا يحملون شهادات في الزراعة في وظائف الإرشاد الزراعي، وفي اندونيسيا تم تهميش خدمات الإرشاد لأن الحكومة المحلية لديها أولويات أخرى، في تنزانيا تعاني وحدات الإرشاد الزراعي اللامركزية من نقص في الميزانية التشغيلية، في يوغندا فضلت بعض السلطات المحلية إنفاق موازنة الإرشاد الزراعي على بناء طرق فرعية تاركة موظفي الإرشاد بدون رواتب لعدة شهور.

أحد أسباب هذه الفوضى المؤسسية يعود لعدم تجهيز الحكومة المركزية لنفسها قبل تطبيق اللامركزية، عليه فإن تطبيق اللامركزية سيف ذو حدين اذا لم يحسن استخدامه⁽¹³⁾.

أدى تطبيق إصلاحات نظام الإرشاد في عدد من الدول اللاتينية إلى ظهور الجيل الثاني من المخاطر والمشاكل التي تتمثل في:

- 1- ضعف الإستراتيجيات الوطنية للإرشاد أدى لتجميع مجموعة متباينة من الخطط المحلية والأنشطة الإرشادية.
- 2- ضعف جودة الإشراف وبعد النظر في أنظمة الإرشاد الوطنية.
- 3- ضعف تطوير نظام تدفق المعلومات الإرشادية للأنظمة اللامركزية للإرشاد خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين البحوث والإرشاد والتدريب.
- 4- وكالات الإرشاد التي تتعاقد معها البلديات أو منظمات المنتجين لديها فرص ضئيلة للتطور المهني.
- 5- البرامج التي يقيمها المنتجون فقيرة بالمقارنة مع البرامج التي تتلقي دعماً مركزياً مكثفاً⁽¹⁴⁾.

الدراسات السابقة:

1. دراسة بعنوان: واقعية تنفيذ بعض سياسات الإرشاد الزراعي: دراسة حالة ولاية الجزيرة، السودان⁽¹⁵⁾:

تهدف الدراسة بصورة رئيسية لإختبار عنصرين من عناصر السياسة الزراعية، هما إطار العمل المؤسسي والتنظيمي، وكيف يمول الإرشاد في السودان، من خلال دراسة واقعية تنفيذ ذلك في وزارة الزراعة بولاية الجزيرة كدراسة حالة.

توصلت نتائج الدراسة بصورة رئيسية إلى أن الهرم الإداري وطريقة إتخاذ القرار في كل المستويات معقدة جداً، وهناك تباعد واسع بين المستويات الدنيا والعليا للإرشاد بالإضافة إلى أن السلطات المحلية ترتب الإرشاد في أدنى سلم أولويتها بعد التعليم والصحة وإدارة الثروة الحيوانية. علماً بأن المحليات مسئولة بنسبة 100% عن تمويل الفصلين الثاني والثالث الخاصين بالتسيير والتنمية، ونادراً ما تخصص المحليات ميزانية للزراعة بصورة عامة وللإرشاد بصورة خاصة، عليه فهناك نقص في التمويل ووسائل التنقل والوسائل السمعية والبصرية والأدوات المكتبية والأثاثات. وبالرغم من أن اللامركزية تعتبر مناسبة لظروف السودان، ولكن محدودية الموارد، وقلة الأطر المؤهلة هما المعوقان الرئيسيان ضد كفاءة نظام الإرشاد بصورة خاصة.

أوصت الدراسة على المستوى الإتحادي بوجوب تبني إعادة تكوين الهرم الإداري للإرشاد الزراعي في كل المستويات من أجل فعالية أكثر وسهولة في تدفق القرارات، والتنسيق والمشاركة في التكاليف بين المحليات والولاية والمستوى الإتحادي لحل الأزمة التمويلية للإرشاد، تقنين اللوائح العامة لتلقي المساعدات والاشتراكات من المزارعين، علي مستوى الولاية إستقلالية الإرشاد الزراعي من بقية

الأقسام، وتبني تكوين شبيه بنموذج ولاية الخرطوم من خلال قيام إدارة عامة لنقل التقنية والإرشاد الزراعي تكون مسئولة عن كل الخدمات الإرشادية في الولاية.

2. دراسة بعنوان: تقييم الخدمة الإرشادية الزراعية في بعض ولايات شمال السودان في الفترة من 1958-2008م⁽¹⁶⁾ :

تهدف الدراسة لتقييم الإرشاد الزراعي في السودان بالتركيز علي ست من ولايات شمال السودان حسب البيئات الزراعية الرئيسية وهي: (الخرطوم، الجزيرة، سنار، شمال كردفان، القضارف، نهر النيل) وتستثني ولايات دارفور وجنوب السودان لعدم انتظام الإرشاد الزراعي واستمرار الحرب فيها. الهدف الأساسي للدراسة هو تقييم شامل للإرشاد الزراعي في الفترة 1958-2008م.

توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها أن تطبيق نظام الحكم اللامركزي أدى إلى ضعف الإدارة وغياب الرقابة الإدارية في جهاز الإرشاد الزراعي، عدم وجود تنسيق أو تنظيم قانوني أو مؤسسي بين الإرشاد الزراعي ومراكز البحوث الزراعية وغيره من المؤسسات كالتعاونيات والإتحادات التي لها أنشطة مشابهة في مجال تطوير الريف، وإنعدام الشراكة بين هذه المؤسسات والإرشاد الزراعي. إتضح أن 83% من الولايات موضوع البحث لا يوجد بها معينات للعمل الإرشادي، عليه يعتقد 68% من المزارعين بأن الإرشاد الزراعي قد فشل في أداء دوره خلال الفترة الماضية، كما أكد 83% من المرشدين الزراعيين علي ضرورة إضافة برامج وأنشطة إرشادية جديدة ؛ نسبة لعدم كفاية البرامج الإرشادية المقدمة، كما توصلت الدراسة إلى أن 83% من الولايات موضوع البحث لا يوجد بها العدد الكافي من أخصائي إعداد المواد الإرشادية في المستويات الإدارية الوسيطة. أهم توصيات الدراسة تتمثل في تقييم ومتابعة البرامج الإرشادية وتواجد المرشدين الزراعيين بالمناطق الزراعية والرقابة عليهم، تخصيص ميزانية للإرشاد

الزراعي تتماشى مع أهدافه الكبيرة، دعم الهيكل الإداري للإرشاد الزراعي بكوادر مؤهلة، التخطيط للمشاريع والبرامج الإرشادية المختلفة تشاركياً.

أولاً : إجراءات الدراسة الميدانية

يتكون مجتمع البحث من ادارات الارشاد البيطري في ولايات السودان والبالغ عددها 15 ولاية في العام 2011م. استخدمت الدراسة المنهج الوصفي، حيث قام الباحث بتفريغ وتحليل إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات التي أعدتها الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية وتنمية الرعاة بوزارة الثروة الحيوانية والأسماك والمراعي في العام 2011م لتقييم أنظمة وأنشطة إدارات الإرشاد بالولايات خلال الفترة من 2007م وحتى 2011م، وكانت نتيجة الاستجابة من الولايات لملء الإستمارة أحد عشر ولاية من مجمل خمسة عشر ولاية في العام 2011م، حيث لم تستجب ولايات الخرطوم والجزيرة وشمال دارفور وغرب دارفور. عليه فإن حجم العينة يمثل 73.3% من الولايات في تاريخه، وهو حجم مناسب لتعميم النتائج، وقد حوت الإستمارة كل محاور التقييم الإداري والتنظيمي والمعينات والمناشط الحقلية والفكرية والتوعية والتدريبية والتمويلية والعلاقات مع المنظمات، كما تمت الاستفادة من الدراسات السابقة التي جرت لتقييم أنظمة الإرشاد الزراعي والبيطري في ولايات السودان.

ثانياً : عرض وتحليل البيانات ومناقشتها :

1- الوضع الهيكلي لادارات الارشاد في الولايات :

بناءً على بيانات المسح فإن شكل البناء التنظيمي السائد لاجهزة الارشاد في معظم الولايات هو وجود وزارة للزراعة والثروة الحيوانية والري، تضم ادارة عامة للإرشاد، التي تضم بداخلها ادارة مشتركة للإرشاد الزراعي والبيطري كما يتضح من الشكل أدناه:

شكل (1) يوضح التسلسل الهرمي لادارات الارشاد البيطري في الولايات

- المصدر: إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات-الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية بوزارة الثروة الحيوانية والسمكية 2011م.
- هذا هو النموذج الهرمي المطبق في كل الولايات بالعينة عدا ولايتي الشمالية والبحر الأحمر.

أوضحت نتائج الدراسة بأن هناك تحسن مستمر في وضع الثروة الحيوانية في هياكل الولايات، حيث توجد حالياً خمس وزارات منفصلة للثروة الحيوانية في الولايات ويتم تمثيل البقية في الوزارة المشتركة مع الزراعة وتخصصات أخرى، كما توجد إدارة متخصصة في الإرشاد في كل ولاية بعينة الدراسة عدا بالولاية الشمالية.

تؤكد نتيجة دراسة الخضر (2009م) التي درست الهيكل التنظيمي للارشاد في ولاية الجزيرة والتي لم تشملها الدراسة الحالية على وجود نفس الشكل الهيكل التنظيمي للارشاد في الولاية.

2- حجم القوى العاملة بإدارات الارشاد بالولايات:

جدول (1) أعداد القوى العاملة بإدارات الإرشاد الولائية في العام 2011م

الرقم الجملة	عدد الولايات	أطباء بيطريين	انتاج حيواني	زراعي	اعلامي	فني تصوير	فني صوت	فني حاسوب	أخرى
11	39	25	6	2	2	0	2	4	

المصدر: إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات-الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية بوزارة الثروة الحيوانية والسمكية 2011م.

يتضح من الجدول أعلاه أن متوسط تواجد الأطر الارشادية المتوفرة في كل ولاية أقل من اربعة أطباء بيطريين ،وبمعدل اثنين من اختصاصي الانتاج الحيواني، وأقل من واحد من الزراعيين ومن فئة الكوادر المساعدة لتقديم الخدمة الارشادية في كل ولاية،وهو عدد ضئيل مقارنة بمساحات الولايات وأعداد الثروة الحيوانية والمنتجين فيها والذين يمثلون 60-70% من عدد السكان حسب تقديرات الجهات الرسمية للمنتجين في السودان،حيث لا توجد إحصائية يمكن الإعتماد عليها في هذا الجانب، وعدد المرشدين من الأطباء البيطريين بالإدارة العامة المركزية أكبر من جملة العدد الموجود في أحد عشر ولاية،كما لا يوجد فنيي ارشاد في الولايات عدا ولايتين من عينة الدراسة وهذا يبين أن الوضع معكوساً في هذا الجانب،فيفترض أن يكون عدد المرشدين أضعاف العدد الموجود علي المستوى

المركزي؛ لأن العمل التنفيذي الحقيقي وتقديم الخدمات الإرشادية يقع على عاتق الولايات.

3- الميزانيات المخصصة لإدارات الإرشاد في الولايات:

جدول (2) ميزانيات إدارات الإرشاد الولائية للفترة من 2007-2011م

ميزانية التنمية				ميزانية التشغيل			
%	لا توجد	%	توجد	%	لا توجد	%	توجد
81.8	9	18.2	2	90.9	10	9.1	1

المصدر: إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات-الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية بوزارة الثروة الحيوانية والسمكية 2011م.

يوضح الجدول أعلاه أن 90.9% من إدارات الإرشاد بالولايات بالعينة لا تمتلك حتى ميزانية تشغيل، وهناك ميزانية محدودة وغير منتظمة للتشغيل بولاية كسلا فقط. كما لا توجد ميزانية تنمية لتنفيذ البرامج الإرشادية خلال الفترة من 2007-2011م في كل إدارات الإرشاد بالولايات بالعينة عدا ولايتي النيل الأبيض وكسلا بنسبة 18.2% ويتمويل ضعيف جداً.

مدى توفر المعينات لإدارات الإرشاد بالولايات:

جدول (3) المعينات الإرشادية المتوفرة بالولايات في العام 2011م:

نوع المعين	عربات	كاميرا فيديو	كاميرا فتوغرافية	مكبر صوت	بروجكتر وشاشة	حاسوب محمول	حاسوب مكتبي	ماكينة تصوير	طابعة حاسوب	ماسح ضوئي
جملة العدد في الولايات	6	3	5	5	7	6	7	2	7	1
نسبة امتلاك الولايات بالعينة	54.5	27.3	45.5	45.5	63.6	54.6	63.6	18.2	63.6	9.1

المصدر: إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات-الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية بوزارة الثروة الحيوانية والسمكية 2011م.

يتضح من الجدول أعلاه أن 45.5% من إدارات الإرشاد بالولايات لا تمتلك عربات للتحرك، 72% منها لا تمتلك كاميرا فيديو، 54.5% منها لا تمتلك مكبر

صوت أو شاشة عرض وهي من أبسط مقومات العمل الميداني. كما أن 45% من عينة الدراسة لا تمتلك جهاز حاسوب محمول والتي تستخدم عادة في اعداد وتشغيل البرامج الحقلية، ولا تمتلك أكثر من 30% إدارات الإرشاد بالولايات حاسوب مكتبي؛ وهو أمر يؤثر سلباً على الأداء الإداري.

4- مستوى تنفيذ إدارات الإرشاد البيطري في الولايات للبرامج والأنشطة:

جدول رقم (4) عدد الأنشطة الحقلية لإدارات الإرشاد بالولايات المنفذة خلال الفترة من 2007-2011م

الرقم	عدد الولايات	مخيمات إرشادية	حملات إرشادية	مدارس رعوية	زيارات إرشادية	معارض انتاجية	ايام حقل
الجملة	11	9	9	7	10	85	248

المصدر: إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات-الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية بوزارة الثروة الحيوانية والسمكية 2011م.

يتضح من الجدول أعلاه أن جملة البرامج الحقلية (المخيمات، الحملات، الزيارات، المدارس الإرشادية) المنفذة خلال الفترة التي تناولتها الدراسة تقل في المتوسط عن منشط واحد كل خمس سنوات في كل الولايات بالعينة عدا في المعارض وايام الحقل، أما على مستوى تنفيذ البرامج الاعلامية والثقافية في الولايات فهناك برامج اذاعية بنسبة 90% من العينة، وهناك اعتماد على النشرات الإرشادية التي توفرها الإدارة الاتحادية، حيث لا يوجد فنيين أو امكانات مادية لانتاجها وطباعتها على مستوى الولايات، والسبب في ضعف البرامج والأنشطة هو انعدام التمويل كما تم توضيحه سابقاً.

تتفق نتائج هذه الدراسة مع نتائج دراسة الصادق (2010م) والتي هدفت لتقويم الإرشاد الزراعي في السودان بالتركيز علي ست من ولايات شمال السودان في الفترة من 1958-2008م حسب البيئات الزراعية الرئيسية وهي: (الخرطوم، الجزيرة، سنار، شمال كردفان، القضارف، نهر النيل) والتي تناولت أيضاً تقويم اثنين من الولايات التي لم تشملها الدراسة الحالية وهما ولايتا الخرطوم والجزيرة وتوصلت لنفس النتائج الأمر الذي يعني تطابق تقييم الواقع المؤسسي والبرامجي لكل ادارات الارشاد في الولايات.

الخاتمة:

تقوم فلسفة تطبيق النظام اللامركزي كما إتضح من الإطار النظري للدراسة على تحسين مستوى تقديم الخدمات على المستوى المحلي من خلال تقصير الظل الإداري، لذلك يصبح المقياس الأساسي لمدى نجاح تطبيق اللامركزية هو مستوى الخدمات الإرشادية المقدمة للمستهدفين، وهناك متطلبات لنجاح تطبيق اللامركزية، حيث لا بد من تهيئة القيادات المحلية وإقناعهم بأهمية دور الإرشاد، ومراعاة عدم تطبيق اللامركزية في ظل ضعف البنيات التحتية ووجود إحتياجات أساسية مثل الصحة والتعليم وغيرها ، حيث ينزل الإرشاد في هذه الحالة لقاع الأولويات وهو ما حدث فعلاً في السودان كما إتضح من نتائج الدراسة، وقد أثبت تحليل إستمارة مسح خدمات الإرشاد البيطري بالولايات خلال الفترة من 2007-2011م التي حللتها الدراسة بعينة تمثل أكثر من 73% من الولايات، أن إدارات الإرشاد البيطري لا تجد ميزانية حتى للتسيير ناهيك عن تمويل البرامج، كما لا تتوفر المعينات الأساسية لتقديم الخدمة الإرشادية مثل وسائل الحركة بالصورة المطلوبة حتى في ولاية الخرطوم التي تستضيف الحكومة المركزية، وتعتمد إدارات الإرشاد بالولايات على مبادرات المنظمات غير الحكومية التي تنفذ برامجها حسب أولوياتها

وليس أولويات وبرامج الإرشاد، كما لا يوجد الربط المؤسسي بالقدر المطلوب بين المستويين المركزي والولائي، ويقوم النظام المركزي بالتخطيط والتنفيذ في الولايات متى ما توفرت له الميزانيات لذلك؛ وكل ذلك أدى لعدم تحسين مستوى الخدمات الإرشادية الحقلية المقدمة فعلياً للمنتجين لتحقيق فلسفة اللامركزية، حيث أن متوسط ما تم تنفيذه خلال خمس سنوات في كل ولاية من العينة هو منشط ارشادي واحد وهو معدل لا يتناسب مع المعدلات المطلوبة ويؤول إلى الصفر.

إن ترك الإرشاد على المستوى التنفيذي في الولايات بهذه الحالة سيؤدي إلى تلاشى الخدمة الإرشادية، ويعزى ذلك لطبيعة سلم أولويات الولايات التي لا يستطيع بعضها الإيفاء حتى بمرتبات العاملين بها، كما أن هناك حاجة ملحة للاستثمار في البنية التحتية في الولايات، لذلك يوصي خبراء الإرشاد بعدم تطبيق لا مركزية الإرشاد إلا بعد تهيئة الوضع بالولايات، كما يجب أن لا تكون هذه الولايات في حاجة للأساسيات إذ أنه في هذه الحالة سيكون الإرشاد في قاع أولويات الولايات وهو ما عليه واقع الإرشاد اليوم في السودان.

نتائج الدراسة:

تتمثل أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة في الآتي:

- 1- الوضع الهيكلي السائد لاجهزة الارشاد في معظم الولايات هو وجود وزارة للزراعة والثروة الحيوانية والري، تضم ادارة عامة للارشاد، التي تضم بداخلها ادارة مشتركة للارشاد الزراعي والبيطري.
- 2- لا يوجد العدد الكافي من المرشدين بالولايات فجمله عدد المرشدين بأحد عشر ولاية 70 مرشداً من البيطريين والزراعيين واختصاصي الانتاج الحيواني بالاضافة لوجود 10 فقط من الكوادر المساعدة.
- 3- لا توجد ميزانيات تنمية لتنفيذ البرامج الإرشادية أوللتسيير في كل إدارات الإرشاد بالولايات بالعينة عدا ولاية واحدة بتمويل ضعيف لا يكاد يذكر.
- 4- لا تمتلك ادارات الارشاد بالولايات أبسط مقومات ومعينات تقديم الخدمة الارشادية حيث تفتقد 45% منها لوسائل الحركة، ولا تمتلك 36% منها وسائل عرض، كما لا تمتلك 54% منها مكبرات للصوت.
- 5- أن جملة البرامج الحقلية الارشادية المنفذة من ادارات الارشاد في الولايات خلال خمس سنوات من (المخيمات، الحملات، الزيارات، المدارس) تقل في المتوسط عن منشط واحد كل خمس سنوات في كل ولاية بالعينة .

التوصيات :

وبناءً على ما توصلت إليه الدراسة من نتائج ، يوصى الباحث بما يلي :

- 1- فصل الارشاد الزراعي عن البيطري في المستوى التنفيذي الأدنى من الادارات.
- 2- زيادة حجم القوى العاملة في ادارات الارشاد بالولايات بما يتناسب وحجم العمل الارشادي المطلوب .
- 3- تخصيص الميزانيات لادارات الارشاد بالولايات وذلك بالاتصال بالسلطات الولائية وتتويرها بأهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه ادارات الارشاد في تطوير الانتاج والمنتجين.
- 4- توفير المعينات الضرورية للعمل الارشادي بالولايات وبدعم من المستوى المركزي.
- 5- التركيز على البرامج المشتركة مع المستفيدين والمنظمات غير الحكومية والدولية للتقليل من أثر ضعف التمويل الرسمي.
- 6- عقد مؤتمر قومي لمعالجة معوقات الأداء بادارات الارشاد في الولايات.

الهوامش

1. محمد كليم قمر، 2005م، تحديث أنظمة الإرشاد الزراعي الوطنية : دليل عملي لوضعي السياسات في البلدان النامية، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ، تاريخ الدخول: 2012/3/30م، متاح على الرابط:
www.fao.org/docrep/011/a0219a/a0219a00.htm
2. Randi Kaarhus and Ramji Nyirenda, 2006 ,
Decentralisation in The Agricultural Sector in Malawi,
Policies, Processes and Community Linkages. Noragric
Report No.32 (May, 2006), available on:
<http://www.umb.no/noragric>.
3. إقبال عثمان مفرح، 2013م، الإدارة العامة لنقل التقنية والإرشاد الماضي والحاضر، ص1، الموقع الإلكتروني: الإرشاد السوداني، تاريخ الدخول 2014/1/25م، متاح على الرابط:
<http://extension.sudanagri.net>
4. جمهورية السودان، ولاية الخرطوم، وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والري ، الإدارة العامة لنقل التقنية والإرشاد، إدارة نقل التقنية والمعلومات، نبذة تعريفية عن الإرشاد الزراعي بولاية الخرطوم ، ص2-4

5. الموقع الالكتروني لوزارة الثروة الحيوانية والسمكية، تاريخ الدخول 2012/3/20م ، متاح على الرابط: <http://www.marf.gov.sd> .
6. جمهورية السودان، وزارة الثروة الحيوانية والسمكية والمراعي، الإدارة العامة للإرشاد ونقل التقنية وتنمية الرعاة، الإختصاصات والهيكـل الوظيفي للإدارات الفرعية ، ص1.
7. جمهورية السودان، ولاية الخرطوم، وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والري، الإدارة العامة لنقل التقنية والإرشاد، إدارة التقنية والمعلومات، نبذة تعريفية عن الارشاد الزراعي بولاية الخرطوم ، ص8-15، نوفمبر 2013م.
8. Randi Kaarhus, Ramji Nyirenda, 2006, op.cit., p1
9. Burton E. Swanson , Mohamed M. Samy, 2002, Decentralization of Agricultural Extension Systems: Key Elements for Success, Workshop on Extension and Rural Development: A Convergence of Views on Institutional Approaches?, The International Food Policy Research Institute, Washington, D.C, pp.4-6. available on: info.worldbank.org/.../ZipAgExtension1/...extension1.
10. Gary Alex et.al., 2000, Decentralizing Agricultural Extension Lessons and Good Practice, World Bank, Washington, D.C., pp.4,7. available on: www.worldbank.org/.../Decentralization.pdf.
11. Sharareh Khodamoradi and Mohammad Abedi , 2011, Review The Reasons for The Decentralization of

- Agricultural Extension, Life Science Journal, 8(2),p98.
available on : <http://www.lifesciencesite.com>.
12. Burton E. Swanson, Mohamed M. Samy, op.cit., p10.
13. محمد كليم قمر، مرجع سبق ذكره، ص15.
14. Gary Alex et al. (2000), op.cit., p6.
15. الخضر الياس عبيدالله محمد الامين، 2009م، واقعية تنفيذ بعض سياسات الإرشاد الزراعي: دراسة حالة ولاية الجزيرة، جامعة الجزيرة، ودمدني، السودان، بحث ماجستير غير منشور.
16. الصادق ناصر الصادق، 2010م، تقويم الخدمة الإرشادية الزراعية في بعض ولايات شمال السودان في الفترة من 1958-2008م، جامعة الخرطوم، الخرطوم، السودان، بحث دكتوراة غير