



موجز السياسات الزراعية من أجل التنمية

## موجز سياسات - برنامج الزراعة من أجل التنمية لبلدان شبه الصحراء الأفريقية ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة

تلعب الزراعة دوراً هاماً في تحقيق النمو الإجمالي، والأمن الغذائي، وتقليص الفقر في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة التي يقع معظمها في منطقة شبه الصحراء الأفريقية والتي تتمثل أولوياتها في تحسين قدرة أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة على المنافسة في المجالات التي تعد بفرص مرتفعة ومتوسطة - حيث يمكن تحقيق عائداً أعلى من الاستثمارات - وتحسين سبل الرزق، والأمن الغذائي، والمرونة البيئية في المناطق النائية والحافلة بالمخاطر. لذلك لا بد من اعتماد نهج متعدد القطاعات لتحقيق التآزر بين التقنيات المحسنة، وإدارة التربة والمياه بما يحقق استدامتهما، ومساندة المؤسسات المعنية لها، وتنمية رأس المال البشري - وارتباطها جميعاً بتنمية الأسواق. ويتم هذا من خلال اعتماد لامركزية اتخاذ القرارات العديد من الإجراءات، وتصميمها بما يتلاءم مع الأوضاع المحلية المختلفة، مع الأخذ بعين الاعتبار تنسيق الإجراءات الأخرى بين البلدان لإتاحة سوق موسعة وتحقيق وفورات الحجم في خدمات البحوث والتطوير.

انخفاض الكثافة السكانية. إن اتساع المسافات وانخفاض الكثافة السكانية في كثير من بلدان شبه الصحراء الأفريقية هي السبب في رفع تكاليف التجارة وتوفير البنية الأساسية وتقديم الخدمات، فضلاً عن أنهما يؤديان إلى إبطاء نشوء الأسواق المنافسة. وعلى العكس من ذلك، تعتبر المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة وذات الإمكانيات الزراعية الجيدة من الاحتياطات غير المستغلة في قطاع الزراعة.

الصراعات وما بعد انتهاء الصراعات. احتوت منطقة شبه الصحراء الأفريقية خلال العام ١٩٩٩ أكثر من نصف الصراعات التي شهدها العالم في تلك السنة. ومع أن عدد الصراعات هبط في السنوات الأخيرة، لكن آثارها السلبية مازالت كبيرة على النمو ومعدلات الفقر، علماً بأن انخفاض الصراعات يتبع المجال لزيادة معدلات النمو الزراعي حسبما تبين في موزامبيق في الآونة الأخيرة.

الموارد البشرية. أخذ رأس المال البشري العامل في مهنة الزراعة بالدخول في طور الشيخوخة بسبب انخفاض مساندة أنشطة التدريب في السنوات العشرين الماضية وانتشار وباء فيروس مرض الإيدز. لكن الإنجازات الكبيرة التي يشهدها التعليم الابتدائي في المناطق الريفية بدأت تيشير بولادة جيل من القادرين على القراءة والكتابة من بين أصحاب الحيازات الصغيرة وأصحاب مشروعات العمل الحر غير الزراعي في أفريقيا.

وعلى الرغم من هذه السمات المشتركة، مازال التنوع والتباين بين بلدان منطقة أفريقيا وبين مناطق العالم كبيراً جداً من حيث الحجم، والإمكانيات الزراعية، وطرق النقل، والاعتماد على الموارد الطبيعية، وقدرات الدولة، مما يستدعي تصميم برنامج السياسات بما يتلاءم مع الأوضاع المحددة في كل من البلدان المعنية.

### برنامج السياسات الشامل للبلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة يستدعي زيادة كبيرة في الاستثمار

يتطلب استغلال إمكانيات الزراعة للمساهمة في تنمية أفريقيا تحسين مجالين ذوي أولوية عالية هما تحسين قدرة أصحاب الحيازات الصغيرة على المنافسة في المجالات عالية ومتوسطة الإمكانيات ذات العائد الأعلى من الاستثمارات، وتحسين سبل الرزق والأمن الغذائي والمرونة في المناطق النائية الحافلة بالمخاطر (الشكل ١).

يجب أن يركز نمو الزراعة على توازن إنتاج المواد الغذائية الأساسية، والصادرات التقليدية غير المعبأة، والمنتجات مرتفعة القيمة بما فيها المواشي، على أن يكون من المرجح مشاركة مختلف مجموعات أصحاب الحيازات الصغيرة في كل من تلك المجالات. علماً بأن محاصيل المواد الغذائية الأساسية تهيمن على الإنتاج حالياً وهي ستواصل هيمنتها في المستقبل القريب. ومن المتوقع أن تبلغ قيمة الطلب على المواد الغذائية في شبه الصحراء الأفريقية ١٠٠ مليار دولار أمريكي بحلول عام ٢٠١٥، أي ضعف مستوى العام ٢٠٠٠.

إقامة الأسواق وسلاسل القيمة. يتحقق نمو واستدامة الزراعة حين يتم تحسين عمل الأسواق، ومن الضروري استمرار تحقيق التقدم للاستفادة من المكاسب التي نجمت عن إصلاح الأسواق في تسعينيات القرن العشرين، ولاسيما في تسهيل تنمية القطاع

تُشكل الزراعة في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة حوالي ثلث إجمالي النمو الاقتصادي، ويعيش معظم الفقراء في المناطق الريفية من تلك البلدان التي يبلغ عدد سكانها أكثر من نصف مليار شخص يعيش ٤٩٪ منهم على أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم. وبشكل سكان بلدان منطقة شبه الصحراء الأفريقية حوالي ٨٩٪ من سكان المناطق الريفية في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة.

يمكن للزراعة أن تكون المُحرك الدافع للنمو بصفة عامة في هذه البلدان (أنظر الموجز المعنى بالزراعة والنمو الاقتصادي). فقد ازدادت معدلات النمو الاقتصادي في منطقة شبه الصحراء الأفريقية من ٢,٣٪ سنوياً في ثمانينيات القرن العشرين إلى ٣,٣٪ سنوياً في تسعينيات ذلك القرن، وإلى ٣,٨٪ سنوياً في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥ حيث فاقت معدلات نمو قطاع الزراعة في شبه الصحراء الأفريقية معدلات نمو القطاعات غير الزراعية في العقدتين الأخيرتين من القرن العشرين. وأخذت معدلات الفقر في المناطق الريفية في الهبوط في ما يتراوح بين ١٠ و١٢ بلدان و١٣ بدأً تم تحليل أوضاعها في الفترة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٥.

كما يعتبر النمو الزراعي العامل الحاسم لتحقيق الأمن الغذائي للأسر بصورة خاصة لأنه يؤدي إلى زيادة دخل الفقراء بشكل يمكنهم من الحصول على المواد الغذائية، فضلاً عن أنه يؤدي إلى زيادة الإنتاج المحلي من المواد الغذائية في المناطق النائية التي تتسم بضعف تطور بنيتها الأساسية وأسواقها. ويمكن زيادة معدلات النمو، وتقليص الفقر بصورة مستدامة، وتحسين الأمن الغذائي حالياً في تلك البلدان، لكن هذا الأمر يتطلب الالتزام وتوفير الموارد حسبما ينص برنامج تنمية الزراعة في أفريقيا بموجب الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (NEPAD).

### للبلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة عدة سمات هيكلية مشتركة

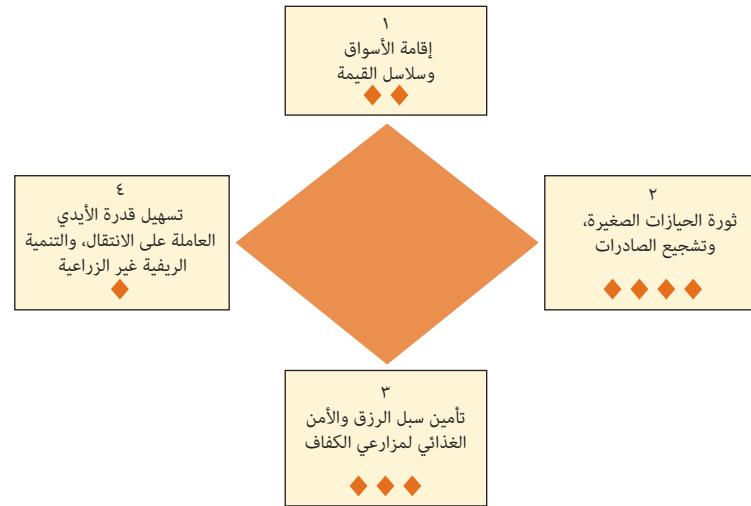
ينبغي عند وضع برنامج السياسات الملائم مراعاة سمات هيكلية محددة بالنسبة للبلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة.

تنوع الأوضاع المحلية. تختلف وسائل تحقيق زيادة الإنتاجية في شبه الصحراء الأفريقية اختلافاً كبيراً عن أنظمة زراعة الأرز والقمح المروية في قارة آسيا، إذ أن نسبة ٩٦٪ من الزراعة في شبه الصحراء الأفريقية بعلية (تعتمد على مياه الأمطار) وشديدة التعرض للأزمات الناتجة عن الأحوال الجوية. كما يسفر تنوع الأوضاع الزراعية الريفية عن مجموعة واسعة من أنظمة الزراعة المعتمدة على إنتاج العديد من المواد الغذائية الأساسية وتربية المواشي.

البلدان الداخلية الصغيرة. إن معظم البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة هي بلدان صغيرة، مما يجعل من العسير عليها توسيع الاستثمارات في مجالات البحوث والتدريب. كما أن أسواقها سبقي صغيرة ما لم تتكامل أسواقها الإقليمية. ويعيش حوالي ٤٠٪ من سكان أفريقيا في بلدان داخلية لا سواحل لها وهي تعاني من ارتفاع تكاليف النقل التي تزيد وسطياً بحوالي ٥٠٪ عن البلدان الساحلية النموذجية.

<sup>١</sup> تُعرّف البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة بأنها البلدان التي يساهم قطاع الزراعة فيها بنسبة كبيرة من إجمالي النمو، ويتركز الفقراء فيها في المناطق الريفية. كما أن لدى بعض البلدان غير المشمولة في هذه الفئة مناطق وأقاليم يمكن تصنيفها على أن اقتصادها معتمد على الزراعة.

## الشكل ١. مَعين سياسات البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة



المصدر: فريق تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨.

ملاحظة: يشير عدد المَعينات إلى الأولوية النسبية لاهتمام السياسات، مع إعطاء عشر نقاط لكل من الأهداف.

لن يتم تحقيق زيادة الإنتاجية بدون توجيه اهتمام سريع لتحسين إدارة التربة والمياه، فعلى بلدان شبه الصحراء الأفريقية التعويض عن مغذيات التربة التي أفرطت في استغلالها لمدة عقود من السنوات. ومن الضروري أيضاً تصعيد وتوسيع نطاق برامج تطوير أسواق الأسمدة ذات الكفاءة (مثلما في كينيا) وأنظمة الزراعة الحراجية المتبادلة التي يتم فيها زراعة المحاصيل والأشجار التي تساهم في تجديد وتغذية خصوبة التربة (كما هو في زامبيا).

تتيح مناهج السياسة الزراعية الجديدة أفقاً جيدة لتوسيع المساحات المروية. وتشمل الأمثلة على ذلك الإصلاحات المؤسسية التي قامت بها مالي في إدارة شؤون الري على نطاق واسع ومشروعات fadama في نيجيريا، القائمة على تقنيات صغيرة النطاق. كما يمكن تحقيق فعالية إدارة شؤون المياه في الأنظمة البعلية وهو ما يحتاج للمزيد من التأكيد.

توسيع نطاق الصادرات الزراعية. تمتلك شبه الصحراء الأفريقية إمكانات كبيرة لتوسيع نطاق صادراتها، ولكن الحواجز أمام التجارة في البلدان الصناعية والضرائب المفروضة على الصادرات الزراعية تواصل تخفيض حوافز التصدير. وحيثما جرى تحرير أسواق الصادرات، تحسن الدخل بصورة عامة (على سبيل المثال القطن في زامبيا والبن في أوغندا). علماً بأن الأسواق الإقليمية تتيح أفقاً ممتازة للنمو.

تأمين سبل الرزق والأمن الغذائي لمزارعي الكفاف. ليس بوسع كافة أصحاب الحيازات الصغيرة الخلاص من براثن الفقر نتيجة زراعة حيازاتهم الصغيرة. فبالنسبة لذوي القدرة المحدودة على الحصول على الموارد والاستفادة من فرص السوق، يمكن تأمين ما يحتاجونه للاستهلاك والحفاظ على صحتهم وعافيتهم عن طريق تحسين إنتاجية زراعة الكفاف.

كما أنه لا بد من تطوير تقنيات استقرار الغلال كلسالات المقاومة للأفات التي لا تتطلب شراء الكثير من المستلزمات، وأنظمة الزراعة المتسمة بالمرونة من خلال عدد من الممارسات كجني المياه لتخفيض المخاطر، وتحسين القدرة على الحصول على العمالة في تربية المواشي على نطاق صغير وخارج القطاع الزراعي. كما أن الأثر السلبي على الإنتاجية الزراعية نتيجة للتغيرات المناخية – التي يتوقع أن تكون شديدة في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة بصورة خاصة – يؤدي إلى زيادة ضرورة اتخاذ إجراءات تخفيض المخاطر.

تخطي الزراعة من خلال قدرة الأيدي العاملة على الانتقال والتنمية الريفية غير الزراعية. تعتبر زيادة قدرة الأيدي العاملة على الانتقال جغرافياً وتحسين مهارات الأجيال الشابة أمرين جوهريين لتقليص الفقر في المناطق الريفية. فمناخ الاستثمار في المناطق الريفية المنقسم بما يكفي لاجتذاب رأس المال من التحويلات والمخدرات المحلية يمكنه توسيع منافع نمو الزراعة وخلق فرص العمل ذات الضرورة الملحة. فبسبب مخاطر فيروسية ومرضى الإيدز والملاريا، يجب أن يكون تحسين خدمات الرعاية الصحية والتعليم جزءاً لا يتجزأ من مجموعة واسعة النطاق من شبكات الأمان التي تحمي أصول الفقراء من الجفاف واحتباس الأمطار، والمرض، ووفاة أحد أفراد الأسرة المعينة.

يتطلب البرنامج الذي تم وصفه بإيجاز زيادة كبيرة في الاستثمارات، علماً بأن نصيب الزراعة من الإنفاق العام كسبة من إجمالي الناتج المحلي الزراعي في شبه الصحراء الأفريقية يقل حالياً عن نصف ما هو في مناطق العالم الأخرى، وهو أقل من نصف الهدف الذي اعتمده الشراكة الجديدة من أجل أفريقيا البالغ ١٠٪ من موازنة الدولة المعنية. أما الأولويات الأولى فهي وقف وعكس مسار ركود الاستثمار في البحوث الزراعية والخدمات الاستشارية، وزيادة الإنفاق على البنية الأساسية في المناطق الريفية من أجل تسهيل تطوير أسواق ذات كفاءة مرتفعة. ومع أن من الممكن تحقيق زيادة كفاءة الإنفاق الحالي، فإنه من الضروري زيادة الإنفاق بما في ذلك إنفاق الجهات المانحة. كما ينبغي أن يأتي الكثير من الاستثمارات اللازمة من المخدرات في المناطق الريفية ومن استثمارات القطاع الخاص، وهذا ما يؤدي إلى اعتبار مناخ الاستثمار من بين العوامل ذات الأهمية الحاسمة.

الخاص والتجارة الإقليمية. ففي العديد من البلدان، يعتبر تحسين قيام أسواق المستلزمات بوظائفها ضرورياً على الأقل بدرجة مساوية لضرورة توسيع أسواق المنتجات من أجل زيادة إنتاجية قطاع الزراعة. ويتطلب تدعيم الأسواق استثمارات "مادية" في البنية الأساسية، مع إيلاء اهتمام خاص للطرق والاتصالات لربط المزارعين بالمدن، واستثمارات "غير مادية" (مؤسسية) لوضع اللوائح التنظيمية، وإدارة المخاطر، وإتاحة المعلومات عن الأسواق، وتنظيم المنتجين في جمعيات وروابط. ويجري حالياً في عدد من البلدان تجربة وسائل إدارة المخاطر ومنها العقود الآجلة وعقود الخيارات الآجلة، لكي يقوم أصحاب الحيازات الصغيرة المنضمون إلى تنظيمات وجمعيات بتخفيض المخاطر التي تنجم عن تقلبات الأسعار. ويمكن لخدمات التأمين المستندة إلى مؤشر الأحوال الجوية – وهي ما يجري حالياً استطلاعها في ملاوي – تخفيض المخاطر وتسهيل القروض لتمويل التقنيات الجديدة. ويقوم العديد من البلدان المعرضة لآزمات مناخية متكررة بإدارة الاحتياطيات العامة من الحبوب بهدف التقليل من مخاطر تقلب أسعارها – مع التفاوت الشديد في مدى النجاح في ذلك.

ثورة الإنتاجية الزراعية في الحيازات الصغيرة. ينبغي أن يعتمد تحقيق النمو في المستقبل على زيادة الإنتاجية بعد أن تم تحقيق المكاسب السهلة الناجمة عن إصلاح الأسعار في بعض البلدان. فالفرق الكبيرة بين الغلال الحالية وبين ما يمكن تحقيقه اقتصادياً نتيجة تحسين الخدمات المساندة – ولاسيما في القطاعات الزراعية ذات الإمكانيات العالية – تبعث على التفاؤل بإمكانية زيادة الإنتاجية بسرعة. كما أن تعجيل خطى اعتماد التقنيات الجديدة يتطلب تحسين الحوافز، والاستثمار في البحوث الزراعية وأجهزة الإرشاد الزراعي، والقدرة على الحصول على الخدمات المالية، والإعانات المالية "المراعية لأوضاع الأسواق" بغية حفز واستنهاض أسواق المستلزمات الزراعية، وتحسين أدوات إدارة المخاطر. ويتطلب الأمر أيضاً مناهج تقوم على اللامركزية لتعالج تنوع أنظمة الإنتاج البعلية في شبه الصحراء الأفريقية – وهذا نهج يختلف عن النهج الذي تم تطبيقه خلال الثورة الخضراء في منطقة جنوب آسيا. ويتطلب الأمر أيضاً جهوداً خاصة تستهدف تصميم التقنيات والخدمات المساندة بما يتواءم مع احتياجات المزارعين من النساء حيث أنهن تقمن بإنتاج وتجهيز معظم المواد الغذائية (أنظر الموجز المعني بالزراعة والمساواة بين الجنسين).

تم اقتطاف موجز السياسات هذا من تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨، الزراعة من أجل التنمية الصادر عن البنك الدولي. ويتضمن ذلك التقرير مزيداً من المعلومات والتفاصيل عن المصادر. وهو يستخدم تصنيفاً بسيطاً لأنواع البلدان يستند إلى نسبة مساهمة الزراعة في إجمالي النمو في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ ونسبة الفقراء في المناطق الريفية إلى إجمالي عدد الفقراء (عند مستوى دولارين أمريكيين في اليوم بأسعار الدولار في عام ٢٠٠٢). ففي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة (معظمها في شبه الصحراء الأفريقية)، تسهم الزراعة بنسبة كبيرة (٢٠٪) من إجمالي النمو. وفي البلدان التي تسير على طريق التحول (معظمها في آسيا)، يهيمن القطاع غير الزراعي على النمو ولكن الغالبية الكبرى من الفقراء تعيش في المناطق الريفية. وفي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على المناطق الحضرية (معظمها في أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا الوسطى)، يعيش أكبر عدد من الفقراء في المناطق الحضرية على الرغم من أن أعلى معدلات الفقر تكون في المناطق الريفية.