



موجز السياسات. الزراعة من أجل التنمية

## موجز السياسات — برنامج الزراعة من أجل التنمية الخاص بالبلدان ذات الاقتصاد المتحول في آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا

تواجه البلدان ذات الاقتصاد التي يتحول اقتصادها تدريجياً إلى اقتصاد السوق في آسيا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات غير مسبقة تتعلق بالتخفيض الكبير لأعداد الفقراء والتصدي لتباينات الدخل المتزايدة بين المناطق الريفية والحضرية. فما زالت بلدان آسيا ذات الاقتصاد سريع النمو موطناً لأكثر من ٧٧٠ مليون شخص يعيشون على أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم للفرد، يعيش ٨٠٪ منهم في المناطق الريفية. وتتمثل إحدى أهم الأولويات في تهيئة فرص العمل في المناطق الريفية من خلال تنويع مصادر الدخل باعتماد الزراعة ذات الاستخدام المكثف للأيدي العاملة والمنتجات الزراعية عالية القيمة المرتبطة بالقطاع الديناميكي غير الزراعي في المدن الصغيرة المنتشرة في المناطق الريفية. وهناك حاجة ماسة إلى استثمارات ضخمة في رأس المال البشري لتهيئة سكان المناطق الريفية للحصول على وظائف أفضل ومساعدتهم على الهجرة الناجحة. ويستدعي تحقيق ذلك إيلاء عناية خاصة بتخفيض الآثار البيئية الناجمة عن الزراعات الكثيفة ومواجهة ندرة الأراضي والمياه وتنمية المناطق المتخلفة.

وتتسم ندرة المياه بأهميتها الكبيرة، حيث من المتوقع أن تتفاقم هذه المشكلة بسبب تغير المناخ وارتفاع الطلب في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأجزاء كبيرة من الصين والهند. فقد أسفرت زيادة الاعتماد على الري من المياه الجوفية في بعض البلدان عن الإفراط في ضخ المياه وهبوط مستويات مكامن المياه الجوفية مع تدني إعادة تغذية تجمعات المياه الجوفية وتدهور نوعيتها.

المناطق المتأخرة. حققت بعض المناطق الريفية الرخاء والازدهار في ظل النمو الاقتصادي الكلي، بينما أصيبت مناطق أخرى بالركود نتيجة لارتفاع مستويات الفقر. وتتواجد المناطق المتخلفة عن الحلق بالنمو الاقتصادي في المناطق الداخلية من الصين ولايات عدة في شرق ووسط الهند ومرتفعات فينتام والمناطق القاحلة في شمال أفريقيا. وهناك أسباب متنوعة لهذا تتراوح بين ضعف الإمكانيات والقدرات الزراعية، وتدني الاستثمارات في الطرق وأنظمة الري، وسوء إدارة الحكم، والتهميش الاجتماعي والعرق. إلا أن تلك المناطق تتمتع بإمكانات جيدة لتحقيق النمو الزراعي وفي مقدورها أن تكون سلة الغذاء للمستقبل (كما في شرق الهند).

اعتبارات الاقتصاد السياسي لسياسات الزراعة. هناك شواهد على ازدياد الضغوط السياسية من جانب المزارعين لتقليص الفجوة في الدخل بين المناطق الحضرية والريفية من خلال الحماية والإعانات المالية. ونظراً للارتفاع الكبير في أعداد الفقراء، فإن حماية أسعار المواد الغذائية التي تؤدي إلى زيادة دخل المزارعين قد تنطوي على تكاليف باهظة على المستهلكين الفقراء، بما في ذلك معظم صغار المزارعين الذين يندرجون في طائفة المشتريين الصغرى للمواد الغذائية. ويتمثل أحد هذه الأشكال في مساندة دخل المزارعين لتقديم إعانات مستلزمات الإنتاج كالمياه والأسمدة. ولا تتصف تلك الإعانات بكونها إعانات تنازلية من حيث توزيع المنافع على المزارعين أصحاب الحيازات الكبيرة وإلحاق الأضرار بالبيئة فحسب، بل تؤدي أيضاً إلى تشويه أولويات الميزانية العامة بعيداً عن الاستثمار في الخدمات العامة الرئيسية مثل البنية الأساسية في المناطق الريفية. ويمكن أن يؤدي الاستثمار السياسي بالحماية والإعانات المالية من جانب المزارعين أصحاب الحيازات الأكبر حجماً إلى إبطاء وتيرة عملية الإصلاح.

### الحاجة إلى وضع برنامج للبلدان ذات الاقتصاد المتحول

نظراً للضغوط السكانية والمعوقات على الأراضي وملكيته، فإن برنامج البلدان ذات الاقتصاد المتحول يتطلب قيام هذه البلدان بسوية بتعبئة كافة سبل الخلاص من براثن الفقر (الشكل ١) تتمثل في الزراعة، والعمالة في قطاع الزراعة والاقتصاد الريفي غير الزراعي، والهجرة.

من الثورة الخضراء إلى "الزراعة الجديدة". يشكل النمو السريع لدخل المناطق الحضرية والطلب على المنتجات عالية القيمة الدوافع الرئيسية للنمو الزراعي السريع وتقليص حدة الفقر في البلدان ذات الاقتصاد المتحول، وإن كان يتوجب الاهتمام دائماً بنمو الإنتاجية المستدامة للسلع الغذائية الأساسية. ونظراً للاستفادة من وفورات الحجم في مجالات تجهيز وتسويق بعض المنتجات عالية القيمة، فإن في مقدور الابتكارات المؤسسية كالزراعة التعاقدية أن تخفف من تكاليف المعاملات وتحد من المخاطر الماثلة أمام أصحاب الحيازات الصغيرة. كما يمكن أن يؤدي ارتباط أصحاب الحيازات الصغيرة بزياب الصناعات التجهيزية وتجارة التجزئة إلى إيجاد سبل للحصول على مزيد من التمويلات الرأسمالية من

أصبحت القطاعات غير الزراعية أسرع القطاعات نمواً على الصعيد العالمي في البلدان ذات الاقتصاد المتحول، ولم تعد الزراعة في تلك البلدان المصدر الرئيسي لنمو الاقتصاد، إذ لا تسهم إلا بنسبة ٧٪ وسطياً من نمو إجمالي الناتج المحلي. ولا يزال الفقر منتشرًا بنسبة كبيرة في المناطق الريفية (٧٩٪ من كافة الفقراء) حيث يعيش ٦٠٠ مليون شخص منهم في المناطق الريفية. ويعيش في المناطق الريفية من بلدان هذه المجموعة مثل الصين والهند وأندونيسيا والمغرب وتايلاند، أكثر من ٢,٢ مليار شخص. وفي بلدان هذه المجموعة نفسها، يعيش ٩٨٪ من سكان المناطق الريفية في منطقة جنوب آسيا، مقارنة بحوالي ٩٦٪ في منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، و٩٢٪ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

وهناك سمة مميزة للبلدان ذات الاقتصاد المتحول تتمثل في فجوة الدخل المتزايدة بين المناطق الحضرية والريفية. فقد انخفض معدل الفقر في المناطق الحضرية في الصين المثل المبني على نفس المقياس في إندونيسيا بمقدار مرتين ونصف؛ بينما انخفض في تايلاند بمقدار ٣,٧ أمثال بين عامي ١٩٧٠ و١٩٩٩. وعلى الرغم من النمو السريع للقطاعات غير الزراعية، إلا أن خروج الناس من قطاع الزراعة والمناطق الريفية لا يحدث بنفس وتيرة إعادة هيكلة الاقتصاد بعيداً عن الزراعة. وتتمثل أسباب ذلك في نقص المهارات، وتزايد أعداد المسنين، وجمود أسواق الأراضي والعمل، والروابط الاجتماعية والصلات بين أبناء المجتمعات المحلية. لذلك فمن المرجح أن يزيد عدد الفقراء في المناطق الريفية على عدد الفقراء في المناطق الحضرية حتى العام ٢٠٤٠ على الأقل.

ويتمثل الهدف الرئيسي لبرنامج الزراعة من أجل التنمية في البلدان ذات الاقتصاد المتحول في تضيق تباين الدخل بين المناطق الحضرية والريفية وتقليص الفقر في المناطق الريفية مع تفادي الوقوع في شرك الإعانات المالية والحماية بغية مساندة الدخل في المناطق الريفية. علماً بأنه لم يتم معالجة هذه التحديات بالصورة المناسبة حتى الآن. وهناك ضغوط قوية لتحسين استخدام برنامج الزراعة من أجل التنمية مع تزايد الاهتمام السياسي باتساع التباين في الدخل.

### السمات الهيكلية المشتركة والمتنوعة للبلدان ذات الاقتصاد المتحول

لا بد من مراعاة مجموعة محددة من السمات الهيكلية عند وضع برنامج الزراعة من أجل التنمية للبلدان ذات الاقتصاد المتحول، وهي سمات تتميز بالتنوع الشديد بين هذه البلدان وفي داخلها.

الضغوط السكانية وانخفاض مساحة المزارع. يعتبر متوسط مساحة المزارع صغيراً جداً في آسيا حيث تتراوح المساحة الوسطية للمزرعة الواحدة بين ٠,٤ و ٠,٥ هكتار في بنغلاديش والصين ومناطق الدلتا في فيتنام. وسوف يستمر انخفاض تلك المساحة في جنوب آسيا نتيجة لتزايد عدد سكان المناطق الريفية بنسبة ١,٥٪ سنوياً ولا يُتوقع وصول ذلك المستوى إلى الزروة قبل العام ٢٠٢٠ على الأقل. ويؤدي استمرار النمو السكاني وانخفاض مساحة المزارع وانخفاض ملكية الأراضي إلى فرض ضغوط شديدة على الوظائف في المناطق الريفية.

ندرة المياه. تُستخدم إمدادات المياه العذبة بشكل كامل في الكثير من البلدان، ويؤدي زيادة الطلب على الاستخدامات الصناعية والحضرية والبيئية إلى انخفاض المياه المتاحة للزراعة.

الزراعية المستدامة اعتماد مزيج يتسم بالحكمة والحصافة من إتاحة الحوافز السليمة (عبر التحديد السليم لأسعار المدخلات والخرجات) وتطبيق تكنولوجيا الإدارة المحسنة مثل الإدارة المتكاملة لمكافحة الآفات والمغذيات، وتحسين اللوائح التنظيمية (انظر موجز السياسات المعنى بالزراعة والبيئة).

تنمية المناطق المتأخرة، في ضوء التحول إلى الزراعة الجديدة وانخفاض مساحة المزارع في المناطق ذات الإمكانيات العالية، يمكن أن تؤدي زيادة الإنتاجية والدخل الزراعي في المناطق الأقل حظوة ورعاية عن تأمين سبل كسب عيش المزارعين المعتمدين على الزراعة القائمة على الكفاف وإخالفهم إلى السوق، ويعتمد نمو الإنتاجية في هذه المناطق على تنفيذ استثمارات رئيسية في مجالات إدارة التربة والمياه، والبحث الزراعية، واعتماد مناهج جديدة للإرشاد الزراعي، على أن يكون كل ذلك مصحوباً بالمساندة التي تتيحها إصلاحات الأسعار وتسويق الحبوب والفلال.

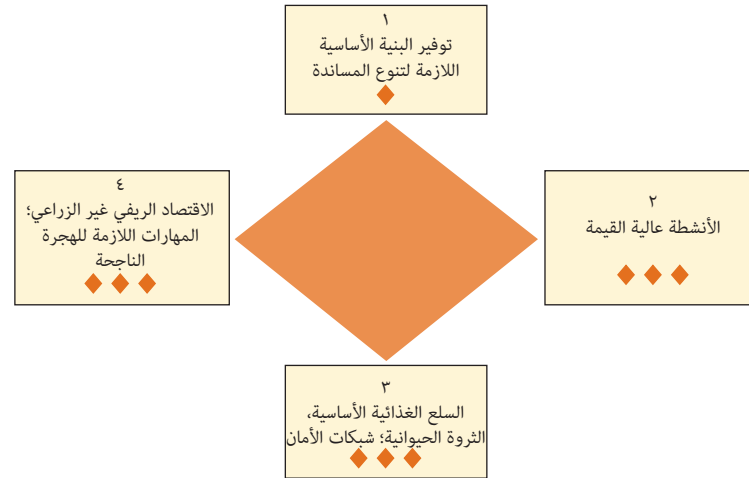
تنمية المناطق الريفية في الميادين غير الزراعية وربطها بالمدن. لا يزال نمو العمالة الريفية غير الزراعية في بعض الحالات مرتبطاً بشكل وثيق بنمو الزراعة التي تعتبر المصدر الرئيسي للإمداد بالقنومات والمستلزمات الوسيطة اللازمة للقطاعات أخرى مثل قطاع تجهيز الأغذية المصنعة (الروابط الأمامية) وتوفر تنمية المنظومات الزراعية العقودية على مستوى الأقاليم والمناطق - مع تجهيز وتعبئة المنتجات عالية القيمة - إحدى الفرص المتاحة للتنمية الريفية غير الزراعية. فالصناعات القائمة على المناطق الحضرية في البلدان ذات الكثافة السكانية سوف تقود حركة القطاع الريفي غير الزراعي من خلال تدفق عمليات التعاقد من الباطن من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية. وتتمثل الأولويات على صعيد السياسات في تنفيذ استثمارات في البنية الأساسية والمهارات وتحسين مناخ الاستثمار أمام القطاع الخاص.

وهناك أيضاً أولوية أخرى يحتلها تطوير سوق الأراضي لتمكين صغار المزارعين من تحقيق وحدة وترأس الصفوف لتنفيذ العمليات التمسكة بالكفاءة وتحويل العمالة إلى الأنشطة غير الزراعية والهجرة.

المهارات اللازمة للهجرة الناجحة. يتوقف نجاح الخروج من قطاع الزراعة على توفر التعليم الأفضل سواء بالانتقال إلى القطاع الريفي غير الزراعي أو بالهجرة إلى المناطق الحضرية. وهناك حاجة إلى تنفيذ استثمارات ضخمة في رأس المال البشري لتهيئة الجيل المقبل لترك قطاع الزراعة. ويمكن للبرامج الخاصة بإتاحة عمليات الانتقال المشروط، مثل برامج تحويلات المنح النقدية المشروطة بالمواظبة على الحضور والانتظام في الدراسة بالمدارس في بنغلاديش، أن تؤدي إلى زيادة الطلب على التعليم، ولكنها سوف تفشل إذا لم يتم تحسين نوعية التعليم في المناطق الريفية بصورة ملموسة.

شبكات الأمان للذين تخلفوا عن اللحاق بالركب. تتصف البلدان ذات الاقتصاد المتحول بوجود أعلى نسبة لتركز الفقراء على مستوى العالم، ومن ثم فإن المساندة المباشرة المتاحة عبر برامج العمالة المنظمة في المناطق الريفية - بما في ذلك البنية الأساسية الريفية، وإعادة ترحيب وتشجير الغابات، وهياكل الحفاظ على التربة، وإقامة السدود الصغيرة، وإزالة رواسب الطمي والغرين من القنوات والبرك والمستنقعات - يمكنها أن تؤدي إلى تقليص الفقر وتحسين مناخ الاستثمار في المناطق الريفية واستصلاح الموارد الطبيعية المتدهورة. وهناك حاجة ماسة إلى المتابعة والرصد المحكم، وآليات المساءلة، وعمليات التقييم الدقيقة والصارمة من أجل ضمان استخدام الموارد بعدالة وفعالية.

## الشكل ١. المحاور التي تشكل مَعين السياسات للبلدان ذات الاقتصاد المتحول



المصدر: فريق إعداد تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨.

ملاحظة: يشير عدد الأشكال المتخذة هيئة المَعين الهندسي إلى الأولوية النسبية لمحور اهتمام السياسات، مع تخصيص ١٠ نقاط لمزيج الأهداف.

البنوك - فضلاً عن توفير التكنولوجيا، وخدمات الإرشاد الزراعي، وترتيبات إعادة الشراء، وتحقيق الأمن الغذائي. وتتمثل إحدى أهم الأولويات في تحسين مناخ الاستثمار أمام الصناعات الزراعية وتيسير العمل الجماعي من خلال منظمات المنتجين من أجل بلوغ حد الاستفادة من وفورات الحجم في مجال التسويق وتحقيق القدرة على المساومة على الأسعار الأفضل. وهناك حاجة ماسة في عدد من الحالات إلى إصلاح الأسعار ونظام الإعانات المقدمة للحبوب والفلال من أجل توفير الحوافز المشجعة على تنوع المنتجات عالية القيمة (انظر موجز السياسات المعنى بالتحديد السليم للأسعار).

التعامل مع ندرة المياه. يشكل إصلاح مؤسسات الري، وإزالة الانحياز في السياسات الداعمة للري - مثل الإعانات المقدمة للمياه والكهرباء - وتوفير البيئة المساندة للتجارة وسياسات الاقتصاد الكلي، الخطوات المهمة اللازم اتخاذها لتحسين إنتاجية المياه وتلبية متطلبات القدرة على المنافسة. وتتطلب هذه الإصلاحات الواسعة وجود مناصرين أقوياء وتحقيق التوزيع المنصف لحقوق استخدام المياه من أجل التغلب على المعوقات والعراقيل السياسية. وربما تقوم أسواق المياه، في ظل ازدياد ندرة المياه، بأداء دور مؤثر مع تقديم المساندة اللازمة لإيجاد وتطوير هذه الأسواق وتنظيمها في مرحلة لاحقة.

زيادة قابلية أنظمة الزراعة الكثيفة للاستدامة. يشكل تخفيض الأثر البيئي الناجم عن أنظمة الزراعة الكثيفة، وخاصة التلوث الناجم عن المواد الكيميائية الزراعية والمخلفات الحيوانية، إحدى أولويات تحسين صحة الإنسان والبيئة. ومن شأن ذلك أيضاً أن يحد من إعاقة نمو الإنتاجية الناجمة عن تدهور الأراضي والمياه. وسوف تتطلب الممارسات

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 وتفاصيلاً 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)، تهيمن القطاعات غير الزراعية 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.