



موجز السياسات - الزراعة من أجل التنمية

موجز السياسات - الزراعة والنمو الاقتصادي

تشكل الزراعة في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة في منطقة شبه الصحراء الأفريقية أساس تحقيق النمو الاقتصادي، الذي يعتبر بدوره عاملاً ضرورياً لتخفيض أعداد الفقراء وتوفير الأمن الغذائي. وقد ساهمت الأسواق الجديدة في إحداث تغييرات كبيرة في قطاع الزراعة في القرن الحادي والعشرين وإيجاد فرص جديدة لتحقيق النمو بوتيرة أسرع. ويتطلب اغتنام هذه الفرص اتباع نهج شامل للسياسات من أجل تشجيع النمو، بما في ذلك تقديم حوافز أفضل للمنتجين، وزيادة استثمارات القطاعين العام والخاص، وتقوية المؤسسات المساندة، ودعم تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وضمان الاستقرار السياسي.

الفرص المتاحة في الأسواق الجديدة من أجل تسريع وتيرة النمو

يجب أن يحقق النمو عملية التوازن بين السلع الغذائية الأساسية، والصادرات التقليدية كبيرة الحجم، والمنتجات عالية القيمة بما في ذلك الثروة الحيوانية، وتهيمن المحاصيل الأساسية على الإنتاج في الوقت الحاضر، وسوف يبقى هذا الوضع على ما هو عليه في المستقبل القريب. ومن المتوقع أن يصل الطلب على الغذاء في أفريقيا إلى ١٠٠ مليار دولار أمريكي بحلول العام ٢٠١٥، أي ضعف المستوى الذي كان عليه في العام ٢٠٠٠. ويتمثل التحدي القائم في تحسين إنتاجية المواد الغذائية الأساسية للحلولة دون ارتفاع أسعار المنتجات الغذائية وترسيخ قدرة قطاعات سلع التبادل التجاري على المنافسة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قطاعات الثروة الحيوانية والبستنة توفر أسواق جديدة لمنتجات السلع والمواد الغذائية في ظل موجات التوسع العمراني والنمو الاقتصادي. وتعتبر الصادرات التقليدية وغير التقليدية على جانب كبير من الأهمية، فضلاً عن أهمية أسواق الصادرات الإقليمية بالنسبة للسلع الغذائية الأساسية ومنتجات الثروة الحيوانية. علماً بأن أسواق الصادرات غير التقليدية مثل منتجات البستنة أخذت في التوسع بشكل سريع، وإن كان هذا القطاع في معظم بلدان أفريقيا مازال صغيراً للغاية لدرجة يتعذر معها أن يسهم بصورة ملموسة في التأثير على النمو الكلي. إلا أن هناك الكثير من التجارب الناجحة للأسواق الجديدة الناشئة حديثاً (رفائق الكسافا في غانا، والبن العضوي في تنزانيا، وتربية الأحياء المائية في ملاوي)؛ وتوسع الأسواق، مثل أسواق منتجات الألبان في بلدان شرق أفريقيا، وهو ما يؤدي إلى تحويل سبل كسب العيش والرزق إلى جانب إمكانية توسيع نطاق هذه الأسواق من أجل تسريع وتيرة النمو.

تساهم السياسات في تعزيز النمو الزراعي ضمن السياق العالمي الجديد

يشتمل اتباع نهج شامل للسياسات من أجل تحفيز نمو قطاع الزراعة على أربعة عناصر أساسية تشمل تحسين حوافز المنتجين، وتوفير السلع العامة الأساسية وتحسين المناخ أمام الاستثمارات الخاصة، وبناء المؤسسات الفعالة، وضمان استخدام الموارد الطبيعية بصورة مستدامة.

إحداث التوازن الصحيح بين الضرائب الزراعية والحوافز التشجيعية

يقوم قطاع الزراعة، بوصفه القطاع الأكبر، بدور هام في توفير الموارد اللازمة لتنمية الاقتصاد الكلي. وقد استثمرت البلدان الناجحة في هذا المضمار في قطاع الزراعة لتحفيز النمو وتعبئة الجزء الخاضع للضرائب من الفائض المتحقق لتمويل التنمية الصناعية. إلا أن الاستغلال الكثيف للزراعة قبل تنفيذ الاستثمارات الملائمة للتنمية الزراعية يمكن أن يؤدي إلى أضرار فادحة، مثلما هو الحال في أفريقيا.

وفي ثمانينيات القرن العشرين، فرضت البلدان النامية ضرائب على قطاع الزراعة، مقارنة بالقطاعات الأخرى، بمستوى بلغ قرابة ٣٠٪ في المتوسط و٥٥٪ في منطقة شبه الصحراء الأفريقية، وساهمت في حدوث هذا الانحياز كل من أسعار صرف العملة بأعلى من القيمة الحقيقية، وارتفاع مستوى الحماية الجمركية في الصناعة، والضرائب المفروضة على الصادرات الزراعية. وتشير التقديرات إلى أن تخفيض الضرائب الكلية المفروضة على قطاع الزراعة يواقع ١٠ نقاط مئوية من شأنه أن يؤدي إلى زيادة النمو السنوي الكلي بمقداره ٠.٤ نقطة مئوية.

وعلى مدى العقدين الماضيين، حققت معظم البلدان النامية تحسناً ملموساً في سياسات الاقتصاد الكلي فضلاً عن الحد من تحيز السياسات ضد قطاع الزراعة. ويمكن ملاحظة وجود ارتباط إيجابي بين هذه التحسينات ونمو قطاع الزراعة في منطقة شبه الصحراء الأفريقية. ويمكن الإشارة إلى فترات النمو السريع لقطاع الزراعة التي أعقبت الإصلاحات المنفذة في قطاعات فرعية محددة، مثل قطاع البن في أوغندا والقطن في زامبيا.

ولكن سياسات التجارة الدولية - وخاصة السياسات المعنية بالحماية وإعانات الدعم في البلدان الغنية - مازالت تفرض تكاليف باهظة على الزراعة في البلدان النامية. إذ تؤدي سياسات التجارة الكلية إلى خفض أسعار المنتجات الزراعية في الأسواق الدولية بنسبة

الزراعة هي القطاع الرئيسي المساهم في النمو الكلي للصناعات المعتمدة على الزراعة. كان نمو قطاع الزراعة بمثابة نقطة البدء للثورة الصناعية التي انتشرت في البلدان معتدلة المناخ من إنجلترا في منتصف القرن الثامن عشر إلى اليابان في أواخر القرن التاسع عشر. وفي الآونة الأخيرة، كان النمو الزراعي في الصين والهند وفيتنام بمثابة الشرارة التي انطلقت منها النهضة الصناعية. ويمكن تأكيد التجارب الناجحة لهذا التحول الهيكلي بالشواهد الدالة على ارتفاع الإنتاجية الزراعية الذي نجم عنه فائض في الإنتاج الزراعي (الذي ارتبط جزئياً بتمويل التنمية الصناعية) وتهيئة الأسباب التي أدت إلى خفض أسعار المواد الغذائية. وفي سياق هذا التحول، تكمن المفارقة في أن ارتفاع نمو قطاع الزراعة كان أمراً ضرورياً لتحفيز نمو الاقتصاد الكلي، وهو ما أدى بدوره لاحقاً إلى انخفاض نصيب قطاع الزراعة في إجمالي الناتج المحلي.

فهل ما زال في مقدور النمو الزراعي إعطاء دفعة قوية للنمو الكلي في ظل عالم العولمة في الوقت الحاضر؟ وما هي السياسات اللازمة لتسريع عجلة النمو الزراعي من أجل أداء دوره التاريخي؟ يجب هذا الموجز على هذه التساؤلات، مع التركيز على منطقة شبه الصحراء الأفريقية حيث كان معدل نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي الزراعي قريباً من الصفر في أوائل فترة السبعينيات ثم ظل سلبياً حتى فترة الثمانينيات ومطلع التسعينيات. ولكن معدلات النمو الإيجابي في السنوات العشر الماضية توحى بانتهاء الركود الزراعي في منطقة شبه الصحراء الأفريقية وتشير إلى إمكانية أن تصبح الزراعة محركاً دافعاً للنمو السريع وتخفيف الفقر في هذه المنطقة.

الأسباب الأربعة التي تؤكد قدرة قطاع الزراعة على دفع عجلة النمو الكلي في المراحل الأولى للتنمية

١. القطاع الكبير. يشير النصيب الكبير للزراعة في إجمالي الناتج المحلي في البلدان منخفضة الدخل التي تخوض غمار المرحلة الأولى من التحول إلى اقتصاد السوق، إلى أن قوة نمو قطاع الزراعة كانت عاملاً أساسياً وضرورياً لتحقيق النمو الاقتصادي الكلي. فقد مثلت الزراعة على أرض الواقع حوالي ثلث النمو في منطقة شبه الصحراء الأفريقية على مدى الخمس عشرة سنة الماضية. ويأتي ارتفاع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مترافقاً مع انخفاض نصيب الزراعة في إجمالي الناتج المحلي وهبوط مساهمتها في النمو أيضاً، إلا أن الزراعة مازالت تحظى بالأهمية في بعض المناطق ذات الاقتصاد المتقدم مثل ولاية بهار في الهند وعدد من الولايات في البرازيل.

٢. خفض أسعار المواد الغذائية. ما تزال قابلية السلع الغذائية للتبادل التجاري دون المستوى الأمثل في عدد من بلدان منطقة شبه الصحراء الأفريقية بسبب اعتمادها على المواد الغذائية الأساسية التي يكون تبادلها التجاري ضئيلاً على الصعيد الدولي، مثل الجوزيات والدرنات والحبوب واللحوم المحلية. وحتى بالنسبة للمنتجات الأساسية الهامة المتبادلة على نطاق واسع على الصعيد العالمي، فإن الاقتصاد الغذائي المحلي يظل في معظمه منعزلاً عن الأسواق العالمية بسبب ارتفاع تكاليف النقل والتسويق، وخاصة في المناطق الريفية الداخلية البعيدة عن السواحل وفي البلدان غير الساحلية. فالإنتاجية الزراعية في هذه البلدان تُحدد أسعار المواد الغذائية، التي تقوم بدورها بتحديد تكلفة الأجور وقدرة قطاعات سلع التبادل التجاري على المنافسة العالمية. لذلك تعتبر إنتاجية المواد الغذائية الأساسية من بين عوامل النمو الرئيسية.

٣. الميزة النسبية. يعتمد اقتصاد معظم بلدان منطقة شبه الصحراء الأفريقية على تشكيلة متنوعة من الصادرات الأولية المجهزة وغير المجهزة (بما في ذلك التعدين والسياحة). والواقع أن الميزة النسبية في منطقة شبه الصحراء الأفريقية مازالت، وليسنوات عديدة، تقع ضمن فئة الأنشطة الأساسية وتجهيز المنتجات الزراعية، وذلك نظراً لتوفر الموارد الطبيعية الملائمة للزراعة، ونقص العمالة الماهرة، وصعوبة مناخ الاستثمار التي تُحد من قدرة سلع الصناعات التحويلية على المنافسة.

٤. روابط النمو. يظني نمو قطاع الزراعة على قوة الروابط بين هذا النمو والقطاعات الاقتصادية الأخرى. إذ أن إنفاق الدخل الزراعي على السلع والخدمات المحلية غير القابلة للتبادل التجاري يؤدي إلى تحفيز الطلب على الصناعات والخدمات المحلية. ومن شأن روابط الإنتاج أن تشجع النمو في قطاعات تجهيز المنتجات الزراعية وتسويق المواد الغذائية والطلب على الخدمات والمستلزمات الوسيطة.

- تأمين حقوق ملكية الأراضي والمياه من أجل تحفيز الاستثمار الخاص في قطاع الزراعة، ولا سيما الاستثمارات التي من شأنها تحقيق مكاسب طويلة الأمد.
- التعاون الجماعي بين المزارعين من خلال منظمات المزارعين جيدة الأداء بهدف تخفيض تكاليف المعاملات وربط المزارعين بالأسواق وتحسين قدراتهم على التفاوض والمساومة في هذه الأسواق.

الحد من المعوقات البيئية

لعله كان في مقدور النمو طويل الأمد للإنتاجية أن يكون أكثر ارتفاعاً في الكثير من المواقع شريطة انخفاض التكلفة المترتبة على تدهور الموارد الطبيعية. فالكثير من مكاسب الإنتاجية الناجمة عن التقدم التقني قد أصبحت سلبية المفعول نتيجة تدهور التربة والمياه (انظر الموجز الخاص بالزراعة والبيئة).

وفي ظل الإدراك المتزايد للدور الأساسي الذي يلعبه قطاع الزراعة كمحرك للنمو في المراحل الأولى للتنمية، يمكن لعوامل تحسين السياسات، ونشوء الفرص في الأسواق الجديدة، والالتزام بزيادة الاستثمارات، أن تزيد من سرعة تحقيق نمو قطاع الزراعة والنمو الاقتصادي الكلي في منطقة شبه الصحراء الأفريقية. ويمثل النمو السريع أداة ضرورية أيضاً لتخفيض أعداد الفقراء وتقليص الفقر، ولكن النمو وحده لن يوفر الضمانة لتخفيض أعداد الفقراء ما لم يتم تصميم السياسات التي من شأنها تأكيد مشاركة الفقراء في عملية النمو (انظر الموجز الخاص بالزراعة والفقر).

٥٪ في المتوسط كما تسبب في تكلفة قدرها ٠,٣٪ من نمو الناتج الزراعي السنوي (انظر الموجز الخاص بالتجارة الزراعية).

زيادة الاستثمارات في قطاع الزراعة وتحسينها

يشكل الاستثمار في قطاع الخدمات العامة الأساسية - كالعلوم والبنية الأساسية والكوادر البشرية - المقرونة بإصلاح السياسات والمؤسسات، المحرك الرئيسي الدافع لنمو الإنتاجية الزراعية. وعلى الرغم من ارتفاع مردود هذه الاستثمارات، إلا أن بلدان منطقة شبه الصحراء الأفريقية تعاني من القصور الشديد في الاستثمار في هذه الخدمات العامة، ولذلك فإنها تحتاج بصورة عاجلة إلى زيادة الإنفاق على الخدمات العامة الأساسية لصالح قطاع الزراعة (انظر الموجز الخاص بزيادة الاستثمارات في قطاع الزراعة وتحسينها).

وبالإضافة إلى ذلك، يجب الحصول على معظم الاستثمارات المطلوبة من مصادر المخدرات المحلية والقطاع الخاص، علماً بأن مناخ الاستثمار في المناطق الريفية يعتبر من بين العوامل المحددات الرئيسية. ويشكل الاستثمار في الخدمات العامة، مثل البنية الأساسية، جزءاً من مناخ الاستثمار الجيد المتاح أمام القطاع الخاص، وتنطبق نفس الأهمية على اللوائح التنظيمية والمؤسسات التي تقوم بآداء وظائفها على الوجه الأكمل.

تعزيز قوة المؤسسات

تشكل التغييرات الرائدة في المؤسسات المصادر الرئيسية لنمو الإنتاجية، وإن كان عدد الدراسات التي حددت بشكل مباشر كمية الآثار الناشئة في هذا الصدد عدداً ضئيلاً ومحدوداً. وفي الصين، يعزى ٦٠٪ من التوسع الكبير للناتج الزراعي بين عامي ١٩٧٨ و١٩٨٤ إلى الإصلاحات المؤسسية - وخاصة إصلاح منظومة مسؤولية قطاع الأسر المعيشية عن الإنتاج، وإصلاحات الأسعار.

وهناك ثلاث مجموعات رئيسية من المؤسسات الهامة بالنسبة لقطاع الزراعة:

- المؤسسات التي من شأنها تحسين عمل الأسواق، مثل اللوائح المنظمة للأسواق وأنظمة المعلومات، وأدوات إدارة المخاطر، والمؤسسات المالية.

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.