



موجز السياسات الزراعية من أجل التنمية

موجز السياسات - الزراعة وتقليص الفقر

يعيش ٧٥٪ من الفقراء في العالم في مناطق ريفية، لذلك فليس غريباً أن تشير الشواهد إلى أن فعالية نمو الزراعة بلغت وسطياً ضعفاً فعالية نمو القطاعات غير الزراعية في تقليص الفقر. إذ يؤدي النمو الزراعي إلى تقليص الفقر بشكل مباشر من خلال زيادة الدخل الزراعي، بينما يؤدي ذلك النمو بشكل غير مباشر إلى إيجاد فرص العمل وتبنيها وخفض أسعار المواد الغذائية. ويرتكز النمو الزراعي لصالح الفقراء بصورة محورية على المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة المتمتعين بقدرة أكبر على المنافسة والاستمرار عبر الابتكارات المؤسسية والتكنولوجية وتمكينهم من أسباب القوة بفضل تعاونهم مع منظمات المنتجين. ويجب استكمال هذه التدخلات بتنفيذ استثمارات ضخمة وهائلة في قطاعات التعليم في المناطق الريفية بهدف التحول والانتقال إلى العمالة كثيفة الاعتماد على المهارات العالية وتحقيق الهجرة الناجحة.

انخفاضات هائلة في أعداد الفقراء، حيث كان النمو السريع في الزراعة في الصين - بفضل نظام مسؤولية الأسر المعيشية وتحرير الأسواق والتغير التكنولوجي السريع - مسؤولاً بصفة مبدئية عن الانخفاض السريع في معدلات الفقر في المناطق الريفية من ٥٣٪ في العام ١٩٨١ إلى ٨٪ في العام ٢٠٠١. كما كانت الزراعة في الهند العامل الرئيسي للتخفيف الكبير وطويل الأمد لمعدلات الفقر وإن كان هذا الانخفاض ما يزال بطيئاً نسبياً. ومنذ عهد قريب، حققت غانا إحدى التجارب الناجحة في أفريقيا حيث تمكنت من تقليص الفقر في المناطق الريفية بواقع ٢٤ نقطة مئوية على مدى ١٥ عاماً، ويعزى ذلك جزئياً إلى قوة الأداء الزراعي في الآونة الأخيرة.

إلا أن نجاح الزراعة لا يؤدي بشكل دائم ومستمر إلى تقليص الفقر، إذ نجد في بوليفيا والبرازيل، حيث تركز النمو الزراعي في القطاع الديناميكي للمزارع ذات الرأسمال الكثيف والموجه نحو التصدير، أن العمالة الزراعية قد انخفضت وتحوّلت إلى عمالة تتطلب مهارات عالية وتتقاضى أجوراً مرتفعة، كما كان له أثر محدود في تقليص الفقر.

تحتل الآثار غير المباشرة للنمو الزراعي على الفقر نفس أهمية الآثار المباشرة

يؤدي النمو الزراعي إلى تقليص الفقر بشكل مباشر من خلال زيادة الدخل الزراعي وبشكل غير مباشر من خلال أسواق العمل وتخفيض أسعار المواد الغذائية. ويتوقف أثر تقليص الفقر الناشئ عن زيادة الدخل الزراعي على مدى مشاركة الفقراء من أصحاب الحيازات الصغيرة في عملية النمو. كما يساهم نمو قطاع الزراعة أيضاً في تقليص الفقر إلى المستوى الذي يوفر فرص العمل المناسبة للفقراء. وفي جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية، يتم توظيف ٢٥٪ من الذكور النشطين في المناطق الريفية، وهم عادة من الفقراء، كعمال بأجر في القطاع الزراعي بشكل رئيسي. وتؤدي زيادة إنتاجية المواد الغذائية الأساسية غير القابلة للتبادل التجاري إلى خفض أسعار الغذاء للمستهلكين الفقراء. وبالإضافة إلى الفقراء في المناطق الحضرية، فإن أكثر من نصف الأسر المعيشية الفقيرة في المناطق الريفية تدرج ضمن شريحة المشترين الصّرف للمواد الغذائية حيث يمكن الاستفادة من انخفاض أسعار تلك المواد. وتوضح الدراسات الخاصة بالهند أن أثر أسعار المواد الغذائية، سوف يحدث تأثيراً كبيراً في مجال تقليص الفقر على المدى الطويل.

الحاجة إلى السياسات اللازمة لتعزيز آثار النمو الزراعي الملائمة للفقراء

تعتبر بيئة السياسات الملائمة للنمو الزراعي السريع أمراً ضرورياً لتقليص الفقر (انظر موجز السياسات الخاص بالزراعة والنمو الاقتصادي). ولكن إسهام النمو الزراعي في تقليص الفقر بصورة ملموسة يتطلب تمتع المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بالقدرة على المنافسة والاستمرار. كما تعتمد آثار النمو المؤدي لتقليص الفقر على ازدهار الاقتصاد الريفي غير الزراعي، الذي يرتبط بقطاع الزراعة في أغلب الأحيان.

زيادة إمكانية الحصول على الأصول. تعتبر إمكانية الحصول على الأراضي والمياه ورأس المال البشري من بين المحددات الرئيسية لدى قدرة الأسر المعيشية على المشاركة في الأسواق الزراعية، وتأمين سبل كسب الرزق من الزراعة المعتمدة على الكفاف، والمنافسة كاصحاب عمل حر في الاقتصاد الريفي غير الزراعي، والاعتماد على فرص عمل في المهن والأنشطة التي تتطلب مهارات خاصة. إلا أن الفقراء في المناطق الريفية لا يملكون إلا القليل من هذه الأصول، وتتعرض أصولهم المحدودة في أغلب الأحيان للتآكل والتناقص بسبب النمو السكاني، وتدهور البيئة، ونزع الملكية من جانب المصالح المهيمنة، والتجزؤ الاجتماعي في الإنفاق العام، ويتطلب تعزيز هذه الأصول وتدعيمها تنفيذ استثمارات عامة كبيرة في مجالات الري والصحة والتعليم. ولعل أن زيادة هذه الأصول تستلزم أيضاً الدعوة إلى تفعيل آليات العمل الإيجابي (affirmative action) من أجل إتاحة تكافؤ الفرص للطبقات المحرومة أو المستبعدة، مثل النساء والأقليات العرقية.

الوصول إلى الأسواق. إن إقامة الصلات والروابط بين أصحاب الحيازات الصغيرة والأسواق الديناميكية للمنتجات عالية القيمة توفر الفرصة للتخفيف السريع لأعداد الفقراء ولكنها تبرز مزيداً من التحديات في الوقت نفسه، إذ أنها تتطلب استثمارات في البنية

تركز الفقراء في المناطق الريفية واعتماد معظمهم على الزراعة

يعيش ٧٥٪ من الفقراء في العالم في مناطق ريفية - حيث يعيش ٨٨٢ مليون شخص عند مستوى دولار أمريكي واحد في اليوم للفرد. وفي جميع أنحاء تقريباً، فإن معدلات الفقر في المناطق الريفية (البالغة ٢٩٪ في المتوسط) تعتبر أعلى من مثيلتها الخاصة بالمناطق الحضرية (١٣٪). وتجدر الإشارة انخفاض معدلات الفقر في المناطق الريفية من ٣٧٪ في العام ١٩٩٣ إلى ٢٩٪ في العام ٢٠٠٢. وإن كانت ما تزال متشعبة بارتفاعها بشكل مثير للإحباط في منطقة جنوب آسيا (٣٩٪ في العام ٢٠٠٢) ومنطقة شبه الصحراء الأفريقية (٥١٪). وسوف تظل المناطق الريفية موطناً لأعداد كبيرة من الفقراء على مدار السنوات العديدة القادمة.

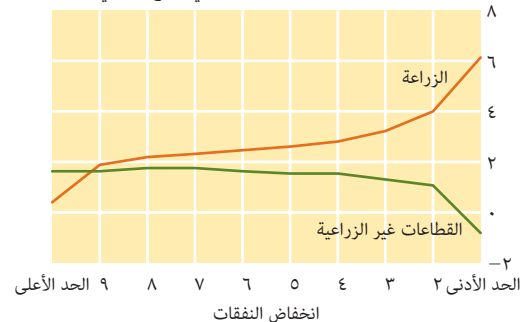
يعتمد معظم الفقراء في المناطق الريفية على الزراعة كمصدر لكسب الرزق بشكل مباشر أو غير مباشر. إذ تشكل الزراعة حسب التقديرات مصدراً لكسب عيش ٨٦٪ من الفقراء في المناطق الريفية (٢,٥ مليار شخص) فضلاً عن أنها توفر فرص العمل لحوالي ١,٣ مليار من أصحاب الحيازات الصغيرة والعمال الذين لا يمتلكون أراضي زراعية. وفي مقدور القطاع الزراعي الديناميكي وقدرته على الاستيعاب والمشاركة تخفيض أعداد الفقراء في المناطق الريفية بشكل كبير، مما يساعد البلدان على تحقيق أحد الأهداف الإنمائية للألفية الجديدة الخاص بتخفيض نسبة الذين يعانون من الفقر المدقع والجوع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥.

للزراعة قدرات وإمكانات خاصة في مجال تقليص الفقر

يتسم النمو الزراعي بفعاليته في تقليص الفقر، إذ تُبين التقديرات الاقتصادية القياسية لعدد من البلدان أن نمو إجمالي الناتج المحلي الكلي الناشئ عن الزراعة يعتبر، في المتوسط، فعالاً بواقع الضعف على الأقل في تحقيق النفع والفائدة لنصف السكان الأكثر فقراً في أي بلد قياساً على فعالية النمو المستمد من القطاعات غير الزراعية (الشكل ٢). وتفيد المعطيات الواقعية أن كثيراً من البلدان ذات معدلات النمو الزراعي المرتفعة نسبياً قد شهدت

مكاسب الرفاهية المحققة بفعل النمو المعتمد على الزراعة

مكاسب توفير النفقات بفعل نمو إجمالي الناتج المحلي بنسبة ١٪



المصدر: "تقييم آثار النمو الزراعي الكلي على توزيع النفقات" "Estimating the Effects of Aggregate Agricultural Growth on the Distribution of Expenditures."

تأليف Ligon, Ethan, and Elisabeth Sadoulet, 2007. ورقة معلومات أساسية لتقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨. ملاحظة: يختلف المنحنيان اختلافاً كبيراً عند مستوى الثقة بنسبة ٩٥٪ لأدنى خمس عشرينات النفقات.

بهذه الخدمات. إلا أنه لا يمكن معالجة آثار تغير المناخ من خلال المناهج المدفوعة باعتباريات المجتمعات المحلية وحدها، ولذا ينبغي على المجتمع الدولي أن يقوم بصفة عاجلة وسريعة بزيادة دعمه لأنظمة الزراعة المحمية من تأثيرات المناخ لصالح الفقراء.

الصوت المسموع والمساءلة. إن إعطاء الفقراء صوتاً مسموعاً في عملية صنع القرارات وزيادة القدرة على مساءلة المؤسسات لصالح الفقراء عن طريق اللامركزية يعد عنصراً حيوياً في استراتيجية النمو الموجهة لخدمة الفقراء. إذ يمكن لمنظمات المنتجين إعطاء الصوت المسموع لأصحاب الحيازات الصغيرة مع إخضاع واضعي السياسات والهيئات المسؤولة عن التنفيذ للمساءلة من خلال المشاركة في وضع السياسات الزراعية، ورصد الإنفاق العام، والانخراط الفعال في تنفيذ السياسات. ويمكن لبرامج تنمية المجتمعات المحلية أيضاً حشد إمكانات وطاقات هذه المجتمعات في المناطق الريفية بما في ذلك معارفها المحلية وإداعها ورأسمالها الاجتماعي. ويتطلب ذلك اضطلاع المؤسسات القائمة على اللامركزية بمعالجة الاستحواذ من جانب النخبة المحلية والتصدي لاستبعاد الفقراء اجتماعياً، وهي الممارسات التي بدأت بالانتشار في المجتمعات الزراعية التي تسود فيها مستويات مرتفعة من اللامساواة وتفقر إلى الإنصاف.

زيادة فرص العمل وتحسينها. يتسم الكثير من الأنشطة عالية القيمة مثل البستنة ومنتجات الألبان باعتمادها المكثف على الأيدي العاملة كما أنها تعتبر مصدراً كبيراً لاستيعاب العمالة. بالإضافة إلى آثارها الكبيرة على تقليص الفقر كما هو الحال بالنسبة للصادرات غير التقليدية في شيلي والسنغال. ولكن لا تستطيع الزراعة وحدها تخفيف حدة الفقر في المناطق الريفية؛ فالعمالة الريفية غير الزراعية تحتل نفس الأهمية أيضاً ولا بد لها من أن تشارك في تحقيق ذلك أيضاً. كما يرتبط نمو العمالة الريفية غير الزراعية، كالمعالة في قطاع تجهيز وتصنيع المواد الغذائية، ارتباطاً وثيقاً بالنمو في قطاع الزراعة، ولكن نمو العمالة غير الزراعية في المناطق الريفية ينشأ بصورة متزايدة أيضاً من خلال عمليات إرساء العقود من الباطن المتدفقة من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية، ولا سيما المناطق الأقرب للمدن. وتتمثل إحدى هذه الأولويات في سياسة تنفيذ الاستثمارات الضخمة في التعليم في المناطق الريفية لتوفير فرص التعليم والمهارات المناسبة في أسواق الوظائف الناشئة ووضع اللوائح المنظمة لشؤون العمل والعمال بما يتلاءم مع أوضاع العمل السائدة في مناطق الريف.

تلعب الزراعة التجارية وأسواق العمل المتسمة بالإنصاف دوراً هاماً أيضاً

تنص الرؤية الجديدة للزراعة من أجل التنمية أن أصحاب الحيازات الصغيرة هم المنتجون الرئيسيون، وهم القادرون على أن يكونوا أكثر المنتجين كفاءة وفعالية، وخاصة عند تلقيهم لدعم منظمات المنتجين القوية. ولكن عندما لا تستطيع تلك المنظمات الاستفادة من وفورات الحجم في الإنتاج والتسويق، فإنه يصبح في وسع الزراعة التجارية المعتمدة على كثافة الأيدي العاملة أن تكون أفضل أشكال الإنتاج. وتعتبر أسواق العمل المتسمة بالكفاءة والإنصاف الأداة الرئيسية لتقليص الفقر في المناطق الريفية.

الأساسية للأسواق والنهوض بالقدرة الفنية للمزارعين من أجل تلبية المعايير متعددة المتطلبات. وتعتبر منظمات المنتجين عنصراً أساسياً لأصحاب الحيازات الصغيرة لتحقيق القدرة على المنافسة والاستفادة من وفورات الحجم في أسواق المعاملات واكتساب القوة في الأسواق.

ويمكن أن يحقق تخفيض تكاليف المعاملات والمخاطر في أسواق المواد الغذائية الأساسية النفع والفائدة للفقراء أيضاً. فإلى جانب الاستثمارات في البنية الأساسية، هناك الابتكارات الواعدة التي تتضمن تبادل السلع، وشبكات معلومات الأسواق المعتمدة على أنظمة بث رسائل قصيرة عبر الإذاعات المحلية، وآليات إدارة مخاطر السوق. وفي مقدور تحرير الأسواق المؤدي لخفض أسعار المواد الغذائية أن يكون في صالح الفقراء أيضاً لأن الكثير من الفقراء، بما في ذلك أصحاب الحيازات الصغيرة، يندرجون ضمن شريحة المشتريين الصرّف للمواد الغذائية.

تحسين الإنتاجية. يؤدي التقدم الكبير الذي شهدته ثورة التكنولوجيا البيولوجية إلى تحقيق مزايا ومناخ كبيرة للمنتجين والمستهلكين الفقراء على حد سواء من خلال خفض أسعار الغذاء والمواد الغذائية مرتفعة القيمة الغذائية. ويتطلب ذلك زيادة الاستثمارات العامة في مجالات البحوث والتطوير لضمان تصميم هذه التقنيات بصورة ملائمة للفقراء. والواقع أن تحسين تقنيات إدارة التربة والمياه والثروة الحيوانية، وزيادة استمرارية ومرونة الأنظمة الزراعية، بما في ذلك اعتماد أصناف متنوعة أكثر تحملاً ومقاومة للأفات والأمراض والجفاف، هي كلها عوامل تحظى على اهتمام المزارعين الساعين لتحقيق الكفاف. علماً بأن تطوير واعتماد تلك التقنيات يتطلبان عادةً نهجاً تعاونياً لامركزياً مدعوماً بالعمل الجماعي بين المزارعين ومجتمعاتهم المحلية.

خدمات إدارة الشؤون المالية والمخاطر لصالح أصحاب الحيازات الصغيرة. تحقق مؤخرًا تقدم كبير في مجال توفير البرامج الادخارية والحصول على الائتمانات والمساندة التي تتطلبها المعاملات المالية لسكان المناطق الريفية. ويؤدي التعرض لمخاطر غير مغطاة بالتأمين - نتيجة للكوارث الطبيعية والأزمات الصحية والتغيرات السكانية وتقلبات الأسعار وتغير السياسات - إلى تكاليف مرتفعة على الكفاءة والرفاهة للأسر الفقيرة في المناطق الريفية. أما الابتكارات المؤسسية مثل التأمين التقليدي على مخاطر الجفاف واحتباس الأمطار - الذي يزداد انتشاره حالياً من خلال مبادرات القطاع الخاص في الهند وبلدان أخرى - فيمكنها تخفيض المخاطر بالنسبة للمقترضين والمقرضين وفتح مجال التمويل الزراعي. ولكن لا يزال كثير من هذه الابتكارات في طور المراحل التجريبية الأولى.

إدارة الموارد الطبيعية. يعاني الكثير من فقراء الريف الذين يعيشون في مناطق أقل حظوة وريعية بسبب تعرضها لقطع أشجار الغابات، وتآكل التربة، والتصحر، وتدهور المراعي وتجمعات المياه. كما يتعرض الفقراء في هذه المناطق أكثر من غيرهم لآثار تغير المناخ. إلا أن فكرة تشجيع المجتمعات المحلية على إدارة الموارد الطبيعية تحمل بين ثناياها وعوداً كثيرة مباشرة بالخير، ولكنها تعتمد اعتماداً كبيراً على نوعية إدارة الحكم المحلي. وبالإضافة لذلك، فإن فرض رسوماً مالية مقابل الخدمات البيئية سوف يساعد على التغلب على إخفاقات السوق في إدارة العوامل الخارجية البيئية، ويتطلب ذلك إنشاء أسواقاً خاصة

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.