٣- تشجيع استثمارات المزارعين في الزراعة

إن معظم الاستثمارات الزراعية تتم في نصف بليون مزرعة في جميع أنحاء العالم.[١] وترتكز القرارات الاستثمارية الزراعية في المزرعة على الربحية المحتملة والمخاطر مقارنة بفرص الاستثمار الأخرى، وعلى القيود التي يقابلها كل واحد منها. ففي أي بلد، تتأثر العائدات والمخاطر والقيود النسبية المرتبطة بالاستثمار الزراعي بالمناخ العام للاستثمار، وبالسياسات الخاصة بالزراعة، وبتوفير السلع العامة الضرورية للزراعة. إن حكومات البلدان التي تعتمد على الزراعة لتحقيق نصيب كبير من العمالة ومن الناتج المحلي الإجمالي تقع على كاهلها مسؤولية توفير مناخ استثماري مواتٍ للاستثمار في هذا القطاع. كما أن ضمان ألا تواجه الزراعة عنتاً بالنسبة للقطاعات الأخرى، لهو عُنصر أساسي في ذلك. وإلى جانب الحاجة إلى تشجيع الاستثمار في الزراعة، تتحمل الحكومات مسؤولية أن يكون مثل هذا الاستثمار مستداماً بيئياً.

ويستعرض هذا الفصل القضايا التي ينطوي عليها خلق مناخ مُشجِع للاستثمار المستدام من جانب المزارعين، فهو يتفحص أولاً دور المناخ الكلي للاستثمار في تشجيع الاستثمار الزراعي. ثم يناقش بصورة أكثر تحديداً دور الحوافز الاقتصادية للاستثمار في الزراعة وكيفية تشكيل السياسات داخل القطاع الزراعي وغيره من القطاعات. وهو يناقش أيضاً الدور الحاسم للصناعات الزراعية في نقل الحوافز السعرية إلى المزارعين ويبحث باقتضاب الظروف التمكينية للاستثمار في هذه الصناعات. ويختتم هذا الفصل بمناقشة كيفية ضمان أن تكون التكاليف البيئية مدرجة بصورة مناسبة في الحوافز، مما يجتذب الاستثمار إلى الزراعة من أجل تشجيع الاستدامة والنواتج المفيدة اجتماعياً.

[١] قُدر Nagayets (٢٠٠٥) العدد الإجمالي للمزارع في العالم بنحو ٥٢٥ مليون مزرعة.

خلق مناخ مواتٍ للاستثمار في الزراعة

تَركَز قدر كبير من الاهتمام على مكونات المناخ المناسب للاستثمار الخاص. ووُجِه اهتمام أقل إلى مدى أهمية هذه العوامل بالنسبة للاستثمار في الزراعة. وقد جادل تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٥ بأن المناخ العام للاستثمار ذو أهمية بالغة في النمو وتقليل الفقر:

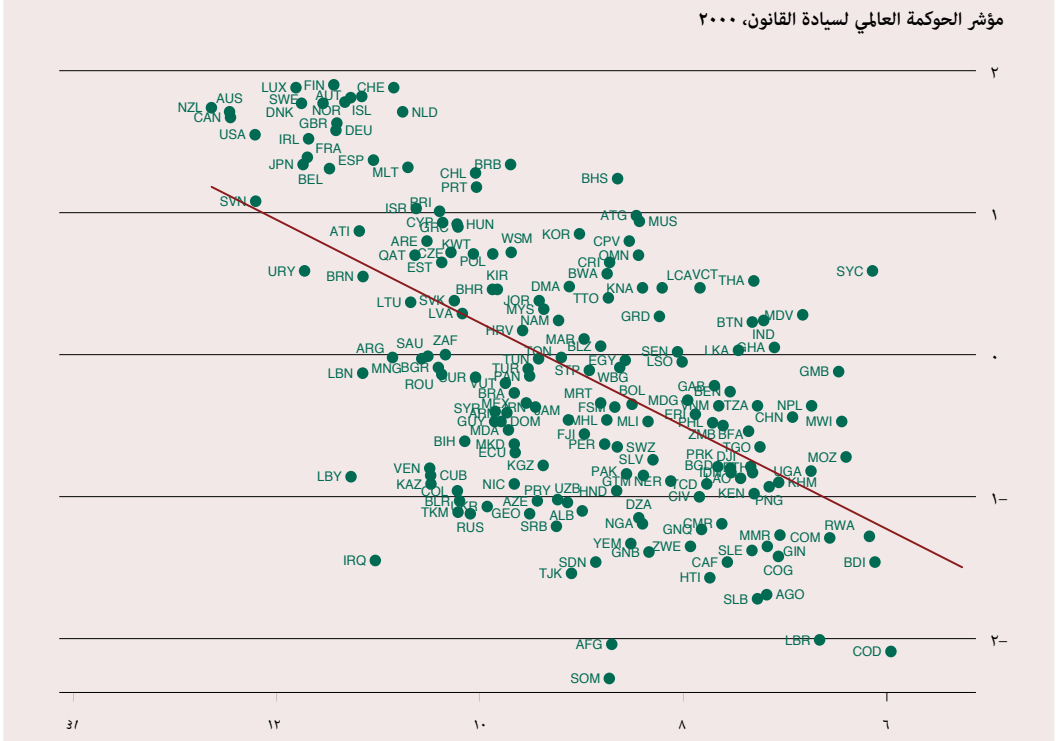
> يعكس مناخ الاستثمار الكثير من العوامل الموجودة في أماكن محددة والتي تشكل الفرص والحوافز أمام المُزارِع للقيام باستثمارات منتجة، وخلق فرص العمل، والتوسع. فالمناخ الاستثماري الجيد ليس مجرد توليد أرباح للشركات - ولو أن هذا كان هو الهدف لاقتصر التركيز على مجرد تقليل التكاليف والمخاطر إلى أبعد حد ممكن. إن مناخ الاستثمار الجيد يُحسن من النتائج بالنسبة للمجتمع ككل.
> (البنك الدولي، ٢٠٠٤، صفحة ٢)

وطبقاً للبنك الدولي فإن أدوار الحكومة في توفير المناخ الجيد للاستثمار العام تشمل:

- كفالة الاستقرار والأمن، بما في ذلك الحقوق في الأرض وحقوق الحيازة الأخرى، وإنفاذ العقود وتقليل الجرائم؛
- تحسين التنظيم وجباية الضرائب سواء محلياً أو على الحدود؛
- توفير البنية التحتية ومؤسسات السوق المالية؛
- تيسير أسواق الأيدي العاملة عن طريق رعاية قوة عمل ماهرة، ووضع تنظيمات العمل المرنة والمُنصِفة، ومساعدة العمال على مجاراة التغيير.

وكل واحد من هذه العناصر مُركَّب وذو خاصية مكانية محددة. وقد طُوِر البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى ومؤسسات البحث العديد من المؤشرات لتقييم مناخ الأعمال والاستثمار في مختلف البلدان. وتُقدِمْ بعض المؤشرات تقديراً للحوْكَمة الشاملة في بلد ما، بما في ذلك أبعادٌ مثل الديمقراطية، وحكم القانون، وغياب النزاعات، والفساد. وتتعامل مؤشرات أخرى بصورة أكثر تحديداً مع العوامل التي تؤثر في سهولة إجراء الأعمال داخل بلدٍ ما.

الشكل ١٦
مؤشر الحوكمة العالمي لسيادة القانون ونصيب العامل من رأس المال السهمي الزراعي، بحسب البلد



ملاحظة: إن مؤشر الحوكمة العالمي لسيادة القانون يتراوح من -٢ إلى ٢ وتشير القيم الأصغر إلى الدرجة الأقل من سيادة القانون.
المصدر: تجميع واضعي الدراسة باستخدام البنك الدولي، ٢٠١١ ج ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠١٢أ، انظر الجدول ألف ٢ بالملحق.

وعلى الرغم من الأهمية الاقتصادية للزراعة لدى معظم البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط، لم يُوجَه اهتمام كافٍ لتقدير مدى أهمية عناصر المناخ الجيد للاستثمار بالنسبة للزراعة. كما أن تحليل العلاقة بين هذه المؤشرات وبين رأس المال السهمي للزراعة الذي أُجرِي لأجل هذا التقرير، يشير إلى أنها مهمة بدرجة كبيرة في حقيقة الأمر.

الحوكمة والاستثمار الزراعي

يرتبط مؤشر الحوكمة الشائع الاستخدام في بلد ما، ألا وهو مؤشر الحوكمة العالمي لسيادة القانون،[١٠] ارتباطاً وثيقاً بحصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي (الشكل ١٦). وتظهر أنماط مماثلة لمؤشرات أخرى للحوكمة مثل الرقم الدليلي لمظاهر الفساد،[١١] الذي تقوم منظمة الشفافية الدولية بجمعه، والرقم الدليلي للمخاطر السياسية التابع لمجموعة خدمات المخاطر السياسية. وعلى الرغم من أن هذه العلاقات تبين الترابطات فقط، فإنها تشير بقوة إلى أن نفس العناصر في الحوكمة الجيدة اللازمة للاستثمار الكلي في اقتصاد ما تلزم بنفس القدر من أجل الزراعة.[١٢] أما الأدلة الأخرى المعروضة في الفصل ٥ فتدعم الخلاصة القائلة بأن الحكومات السلطوية الفاسدة وغير المستقرة لا تُفضي إلى الاستثمار الزراعي.

[١٠] يقيس مؤشر الحوكمة العالمي المعنى بسيادة القانون معدلات الجريمة الكلية ودرجة ثقة الوكلاء في القوانين واتباعها، وبخاصة تلك التدابير الخاصة بإنفاذ العقود، وحقوق الملكية ونظم المحاكم.

[١١] يقيس الرقم الدليلي لإدراك الفساد القطاع العام في البلد ويشمل أموراً من بينها اختلاس الأموال العامة، ورشوة الموظفين وفعّالية تدابير مكافحة الفساد.

[١٢] والرقم الدليلي للمخاطر السياسية يقيس مدى استقرار الحكومة، والظروف الاجتماعية الاقتصادية، والمخاطر المرتبطة بالاستثمارات، والنزاعات الداخلية والخارجية، والفساد، ومدى نفوذ العسكريين والدين في السياسة، والقانون والنظام، والتوترات العرقية، والمساءلة الديمقراطية ونوعية البيروقراطية.

الجدول ٩

رتب بيئات الاستثمار في الأعمال والاستثمار داخل المزرعة لدى البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط

رتبة «القيام بالأعمال»	نصيب العامل من رأس المال السهمي الزراعي، ٢٠٠٧	التغير السنوي في نصيب العامل من رأس المال السهمي الزراعي، ١٩٩٥-٢٠٠٧
	(بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في ٢٠٠٥)	(بالقيمة الثابتة للدولار الأمريكي في ٢٠٠٥)
أفضل عشرة (بيئات لإجراء الأعمال)	١٩٠٠٠	٢,٤
أسوأ عشرة (بيئات لإجراء الأعمال)	٥٦٠٠	٠,٣

المصدر: تجميع واضعي الدراسة على أساس البنك الدولي، ٢٠١١د ومنظمة الأغذية والزراعة، ٢٠١٢أ. انظر الجدول ألف ٢ في الملحق.

مناخ الاستثمار والاستثمار الزراعي

هناك عوامل أخرى، خارج نطاق الحوكمة، قد تيسر مباشرة أو تعوق عمليات القائمين بالنشاط الاقتصادي أو المستثمرين في بلد ما، وذلك مثل إمكانية الحصول على وسائل النقل والتمويل والكهرباء. وهذه العوامل يصعب تقدير حجمها، والبيانات شحيحة بشأنها، غير أن ثمة أنماطاً مهمة تنبع من مؤشرات البنك الدولي التي تصف مناخ الأعمال في الحضر، بما في ذلك درجات سهولة أداء الأعمال،[١٣] وذلك بناء على مقابلات مع الخبراء بشأن أنشطة القطاع الخاص في مختلف البلدان. وتكشف درجات السهولة هذه عن علاقة واضحة مع مستوى وزيادة حصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي (الجدول ٩). وبالنظر فقط إلى البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط، فإن البلدان العشرة التي يتسم إجراء الأعمال فيها بالسهولة التامة تساوى لديها حجم حصة العامل من رأس المال الزراعي ثلاثة أمثالها في ٢٠٠٧ قياساً بالبلدان العشرة التي يتسم إجراء الأعمال فيها بالصعوبة التامة (١٩ ٠٠٠ دولار أمريكي مقابل ٦٠٠ ٥ دولار أمريكي). يضاف إلى ذلك، أن معدل النمو في حصة العامل في رأس المال السهمي الزراعي منذ عام ٢٠٠٠ كان أسرع ثماني مرات لدى البلدان ذات المناخ الأكثر ملائمة لإجراء الأعمال منه لدى البلدان الأقل ملائمة لأدائها. ومرة أخرى، وعلى الرغم من أن هذه المعلومات مجرد عوامل ارتباط، فإنها تدل بقوة على أن العوامل التي تيسر الاستثمار في الأعمال العامة تكون مهمة بنفس القدر بالنسبة للزراعة.

تقديرات مناخ الاستثمار الريفي

استُمِدت مَرَاتب الأولويات التي نوقشت عاليه من خلفيات حضرية، غير أن الجهود تُبذل حالياً لجمع مؤشرات بشأن مناخ الاستثمار الريفي.[١٤] إن عمليات تقدير مناخ الاستثمار الريفي من جانب البنك الدولي - الذي أُجرى لعدد قليل من البلدان - يبحث المشروعات الصغيرة والمتوسطة خارج المزارع الموجودة في المناطق الريفية. وهذه التقديرات لا تشمل الزراعة الأولية، إلا أن وجود مناخ استثمار مواتي بالنسبة للمشروعات الصغيرة في المناطق الريفية يُتوقع أن يُحدث تأثيرات مفيدة على الزراعة أيضاً، لأسباب ليس أقلها أهمية مشروعات التصنيع الزراعي والتسويق في التأثير القوى على الحوافز الدافعة إلى الاستثمار الزراعي.

إن تقديرات مناخ الاستثمار الريفي قد وجدت أن العقبات التي تواجهها المشروعات الريفية تختلف عن العقبات التي تواجهها الشركات الحضرية الكبرى، وتتفاوت حسب الموقع، وهكذا فإن الأولويات بالنسبة للحكومات والجهات المانحة المهتمة بالتصدي لهذه القيود يجب أن تعتمد على السياق الذي ترد فيه. فمثلاً، يبين الجدول ١٠ أول خمسة قيود ذكرتها الشركات الكبرى في المناطق الحضرية مقابل تلك القيود التي حددتها المشروعات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم في المناطق الريفية (كما أن نصيب الشركات التي تشير إلى هذه القيود على هذا النحو) في نيكاراغوا وسيري لانكا وجمهورية تنزانيا المتحدة. ويبدو أن النقل يمثل مشاكل أكبر بالنسبة للمشروعات الريفية أكثر مما يمثلها للمشروعات الحضرية في سرى لانكا وجمهورية تنزانيا المتحدة، وأن نقص الطلب أو وجود قيود على التسويق يشكل مصاعب أكبر في المناطق الريفية أكثر مما يشكلها في المناطق الحضرية في البلدان الثلاثة جميعاً. وثمة عوامل، من بينها توفير الخدمات العامة مثل الكهرباء والقلق بشأن الفساد، وعدم الاستقرار السياسي والحوكمة، هي عوامل رئيسية يذكرها المستثمرون في كل من الخلفيتين الريفية والحضرية.

[١٣] درجات سهولة أداء الأعمال تقيس مدى سهولة فتح وإغلاق عمل تجارى، والتعامل مع تصاريح الإنشاء وتسجيل الملكية، والحصول على الائتمان، ودفع الضرائب والتجارة عبر الحدود وكذلك كيفية حماية الاستثمارات حماية فعالة وإنفاذ العقود.

[١٤] يجرى تطوير مؤشرات خاصة بالأعمال التجارية الزراعية بواسطة إدارة الزراعة التابعة للبنك الدولي، كما تقوم مؤسسة بيل وميلندا غيتس بتطوير مؤشرات تُعنى بإجراء الأعمال التجارية في الزراعة.

الجدول ١٠

أهم أكبر خمسة قيود أمام أنشطة الأعمال محددة بناءً على الشركات الحضرية مقابل الشركات الريفية في بلدان منتقاة

سري لانكا			
العامل	النسبة المئوية للشركات الحضرية	العامل	النسبة المئوية للشركات الريفية
الكهرباء	٤٢	النقل	٣٠
تقلب السياسات	٣٥	(تكلفة) التمويل	٢٨
عدم استقرار الاقتصادات الكبيرة	٢٨	(الحصول على) التمويل	٢٨
(تكلفة) التمويل	٢٧	الطلب	٢٧
تنظيم الأيدي العاملة	٢٥	الكهرباء	٢٦
جمهورية تنزانيا المتحدة			
العامل	النسبة المئوية للشركات الحضرية	العامل	النسبة المئوية للشركات الريفية
معدل الضرائب	٧٣	التمويل	٦١
الكهرباء	٥٩	(مرافق) الكهرباء	٤٩
(تكلفة) التمويل	٥٨	النقل	٣٠
إدارة الضرائب	٥٦	التسويق	٢٩
الفساد	٥١	الحوكمة	٢٧
نيكاراغوا			
العامل	النسبة المئوية للشركات الحضرية	العامل	النسبة المئوية للشركات الريفية
الفساد	٦٥	التقلبات السياسية	٥٣
(تكلفة) التمويل	٥٨	الكهرباء	٤١
عدم اليقين الاقتصادي / التنظيمي	٥٦	الفساد	٣٩
(الحصول على) التمويل	٥٤	(الحصول على) التمويل	٣٨
(توافر) التمويل	٤٩	نقص الطلب	٣٠

ملاحظة: كانت الشركات المشمولة بالاستعراض الموجودة في المناطق الحضرية شركات واسعة النطاق بينما الشركات في المناطق الريفية فكانت مشروعات خارج المزرعة صغيرة ومتوسطة.

المصدر: البنك الدولي، ٢٠٠٦ب.

بيئة تمكينية لسلاسل القيمة الزراعية

تشمل سلاسل القيمة الزراعية الكثير من المشروعات التي توفر السلع والخدمات للمزارعين، مثل إمدادات المستلزمات، والتخزين ومرافق التجهيز وخدمات التسويق. وهي توفر رابطة حاسمة الأهمية بين المزارعين والأسواق، وبين عمليات الإنتاج والسوق، كما أنها أساسية من أجل الانتقال الفعال للحوافز الاستثمارية من الأسواق إلى المزارعين (da Silva وآخرون، ٢٠٠٩).

ومع ازدياد تحول معظم البلدان النامية إلى الطابع الحضري، أخذت المسافة بين المزارعين والمستهلكين تتسع، فأصبح دور الصناعات الزراعية أكثر بروزاً كوسيط يُدبِر الطلب على الأغذية للمنتجين الأوليين. ويمكن لتطوير هذه القطاعات أن يحسَّن بدرجة كبيرة العائدات من الإنتاج الزراعي والحوافز التي تدفع المزارعين إلى الاستثمار. وتمتد دائرة مثل هذا التطوير إلى ما هو أبعد من المشروعات ذات الحجم الكبير لتصل إلى المشروعات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم بصفة خاصة، التي قد تُحسِّن الربط مع أصحاب الحيازات الصغيرة (de Janvry، ٢٠٠٩).

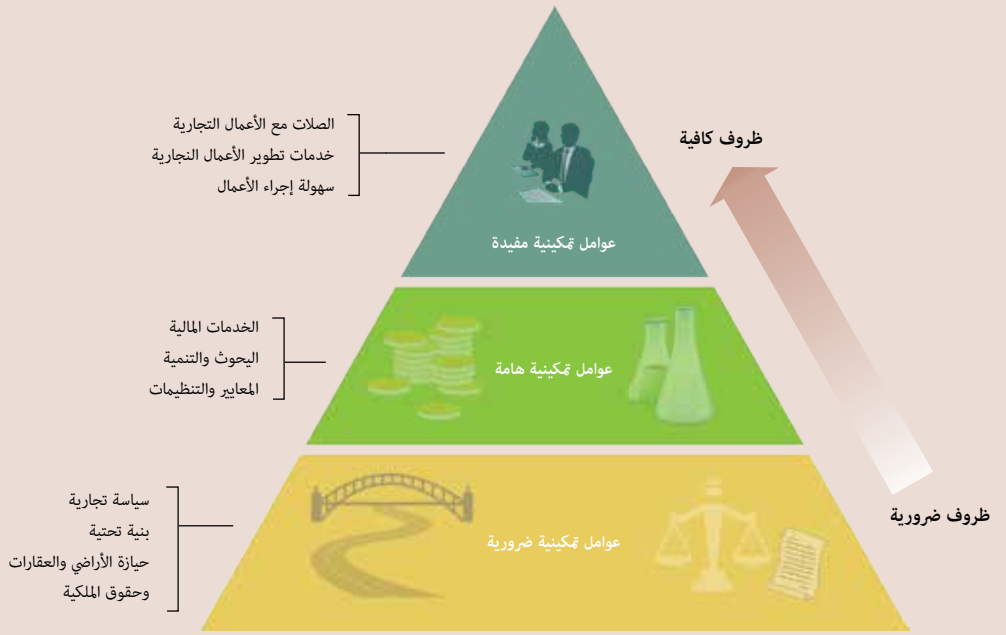
ويمكن أن يشجع وجود بيئة تمكينية لتطوير الصناعات الزراعية على دخول المشروعات الصغيرة الحجم والمتوسطة الحجم إلى السوق، بل ويعزز قدرتها التنافسية. إن مناخ الاستثمار العام، وكذلك مناخ الاستثمار الريفي المحدد الذي سبقت مناقشته عاليه ذو أهمية كبيرة لمثل هذا التطوير. وقد قام Christy وآخرون (٢٠٠٩) بإجراء فحص أكثر تفصيلاً للمكونات الرئيسية للبيئة التمكينية الخاصة بالصناعات الزراعية التنافسية (الإطار ٩).

الإطار ٩

بيئة تمكينية للصناعات الزراعية

إن خلق بيئة سياسية مواتية للصناعة الزراعية يمكن أن يقدم إسهاماً كبيراً لتوليد الاستثمار في الزراعة الأولية. ويناقش Christy وآخرون (٢٠٠٩) هذه الحالة للتوصل إلى طريقة متخصصة لوصف البيئة التنافسية لشركات الأعمال التجارية الزراعية. ويدرسون التدابير الضرورية التي تتخذها الدولة واللازمة لخلق بيئة تمكينية للصناعات الزراعية المتنافسة، ويقترحون تراتبية «للعوامل التمكينية» الأساسية والمهمة والمفيدة التي تؤثر بقوة في الصفة التنافسية للصناعة الزراعية. ويبين الشكل الهرمي الوارد أدناه تراتبية الاحتياجات التمكينية تلك.

تراتبية الاحتياجات التمكينية للتنافسية في الصناعات الزراعية



المصدر: Christy وآخرون، ٢٠٠٩

إطار سياساتي للاستثمار الزراعي

أما وقد تَمَ التسليم بأهمية وجود بيئة تمكينية للاستثمار الزراعي، فقد قامت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا، ببلورة مشروع إطار سياساتي لتعزيز الاستثمار في هذا القطاع (الإطار ١٠). ويؤكد هذا الإطار على تراكب وتنوع القضايا الداخلة في ضمان إيجاد بيئة مناسبة للاستثمار الزراعي، والمدى الذي تذهب إليه السياسات والمؤسسات الضرورية، متجاوزة الزراعة بشوط بعيد. وهي تشدد على الكثير من العناصر المعروفة جيداً للحوكمة الجيدة للاستثمار والمحددة عاليه.

السياسات والحوافز الحكومية للاستثمار في الزراعة[١٥]

يمكن للسياسات الحكومية والتدخلات في السوق أن تُحدِث تأثيراً عميقاً على مناخ الاستثمار في الزراعة، وبصورة محددة، في الحوافز الاقتصادية للاستثمار في هذا القطاع. ويختص بعض هذه السياسات بالزراعة، وإن كان غيرها يتصل بقطاعات أخرى، أو يخص الاقتصاد بأسره (Valdés وSchiff، ٢٠٠٢). ومن بين السياسات النوعية

[١٥] يستقى هذا القسم معلوماته من ورقة معلومات أساسية أعدها Kym Anderson من جامعة أديليد بشأن حالة الأغذية والزراعة ٢٠١٢.

الإطار ١٠

مشروع إطار السياسات المتعلقة بالاستثمار في الزراعة والخاص بالشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

أُعِد مشروع إطار السياسات المتعلقة بالاستثمار في الزارعة داخل إطار مبادرة الاستثمار في أفريقيا التابعة للشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وعُرِضَ على المؤتمر الوزاري الخامس للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المعقود يومي ٢٦-٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١١. والمقصود بهذا الإطار أن يكون أداة طيِّعة في أيدي الحكومات لتقييم وتصميم سياسات الاستثمار الزراعي في أفريقيا. وهو يُقِر بأن النمو المستدام في الزراعة يعتمد على سياسات تتجاوز مجرد دائرة الزراعة نفسها، ويقدم قائمة بالمسائل إلى الحكومات ترمي إلى تحسين نوعية البيئة الموجودة في بلد ما لأجل الاستثمار الزراعي. وفيما يلي موجز بالمسائل الموجهة إليها:

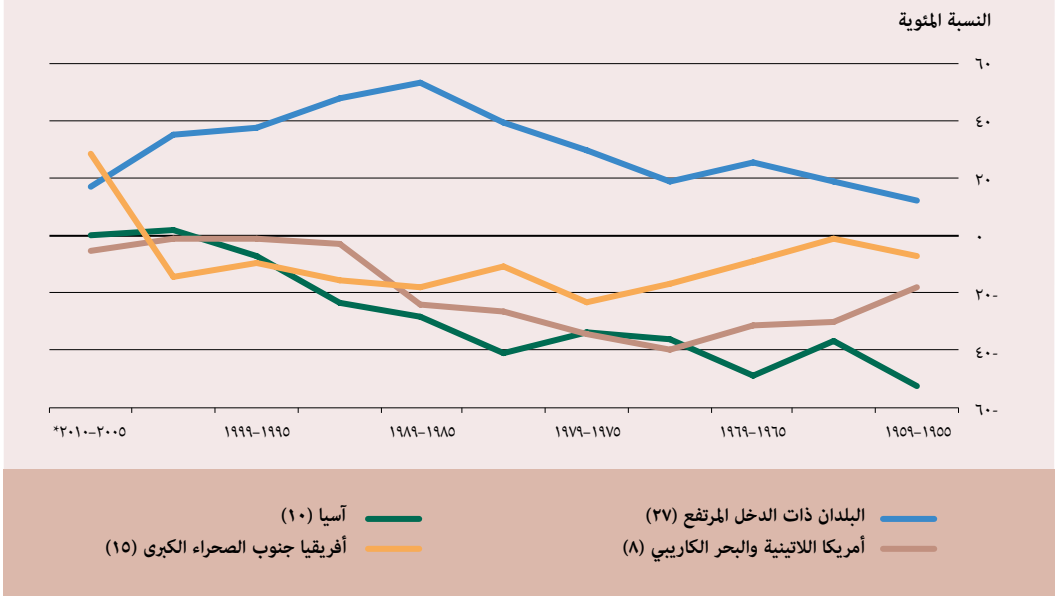
- **سياسات الاستثمار:** شفافية القوانين والنُظم، وحقوق ملكية الأرض وغيرها من الأصول، وحماية الملكية الفكرية وإنفاذ العقود.
- **تشجيع الاستثمار وتيسيره:** المؤسسات والتدابير لتعزيز الاستثمار في الزراعة، ونقل التكنولوجيا إلى المزارعين المحليين، والحوار بين القطاع العام والقطاع الخاص.
- **تطوير الموارد والمهارات البشرية:** تطوير الموارد البشرية، وتدريب المزارعين المحليين، والقدرات المحلية للقيام بالبحث والتطوير.
- **سياسات التجارة:** الإجراءات الجمركية والإدارية، وتقدير آثار السياسات التجارية، وتعزيز التصدير والتمويل، والاتفاقات الإقليمية المعنية بالتجارة.
- **البيئة:** سياسات إدارة الموارد الطبيعية والتكنولوجيات الأنظف، وتكامل البحث والتطوير، والسياسات البيئية، والاحتياجات من الطاقة، والتخفيف من غائلة الأحوال الجوية الشديدة القسوة.
- **السلوك المسؤول في الأعمال التجارية:** معايير العمل في الزراعة، وإنفاذ حقوق الإنسان، وحماية البيئة، وعلاقات العمل والمساءلة المالية.
- **تطوير البنية التحتية الأساسية:** بنية تحتية متماسكة وتنمية ريفية وسياسات زراعية، وإجراءات تمويل شفافة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للزراعة، وحوافز للاستثمار الخاص في الطرق الفرعية، وإدارة موارد المياه ومرافق التخزين.
- **تطوير القطاع المالي:** إطار تنظيمي للتمويل الزراعي والمنافسة في القطاع المصرفي، وأسواق رأس المال العاملة، وأدوات للتخفيف من حدة المخاطر، وإمكانية الحصول على الائتمان من جانب المزارعين المحليين والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وآليات الضمان والتأمين لدعم أصحاب الحيازات الصغيرة في الحصول على الائتمان، وخدمات تطوير الأعمال بالنسبة للمزارعين المحليين.
- **فرض الضرائب:** السياسات الضريبية التي تدعم الاستثمار الزراعي، العبء المناسب من الضرائب على الأعمال التجارية الزراعية، وسياسة إدارة ضرائب شفافة وفعالة، وتنسيق الإدارة المحلية والمركزية للضرائب، وتمويل السلع العامة المحلية.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١١.

في هذا القطاع الرئيسي التي تؤثر على الحوافز في الزراعة، التعريفات الجمركية، ودعم المستلزمات والدعم الائتماني، والضوابط السعرية، والقيود الكمية على التجارة، والمصروفات والضرائب الحكومية. وقد يكون هناك كذلك تأثيرات غير مباشرة على الزراعة تنشأ عن سياسات أخرى، مثل حماية قطاعات أخرى، (مثل الحماية الصناعية)، وأسعار العملة ومعدلات الفائدة، والسياسات الضريبية والنقدية. ويمكن لمثل هذه السياسات أن تؤثر بدرجة كبيرة على حوافز الاستثمار في الزراعة بالنسبة لقطاعات أخرى.

وفي منتصف القرن العشرين، قام الكثير من البلدان النامية بتنفيذ سياسات ترمي إلى تشجيع التنمية الصناعية. وقد خلقت هذه السياسات تمييزاً ضد الزراعة ومثبطات للاستثمار والإنتاج. أما في الكثير من البلدان المتقدمة، من ناحية أخرى، فقد أرادت الحكومات أن تحمي القطاع الزراعي الذي بدأ في الانحدار من حيث الحجم الاقتصادي النسبي وإن ظل قوياً من الناحية الاجتماعية والسياسية. وأدت هذه الاتجاهات العريضة إلى التقييد بشدة للزراعة في البلدان النامية مقارنةً بقطاعات أخرى محلية ومقارنةً بالزراعة في البلدان المتقدمة في الأسواق العالمية، وهذه «الاختلالات» التي نتجت عن السياسات

الشكل ١٧
المعدل النسبي للمساعدة المقدمة إلى الزراعة، بحسب الإقليم ١٩٥٥ - ٢٠١٠



ملاحظات: * بالنسبة لغالبية البلدان، تمثل أحدث نقطة في الشكل متوسط المعدل السنوي المرجح (على أساس الإنتاج الزراعي) للسنوات ٢٠٠٥-٢٠١٠، وإلا فإنها القيمة الخاصة بأحدث الملاحظات. المتوسطات المرجحة لفترة خمس سنوات التي تعتمد على الإنتاج الزراعي الذي قُدِرت قيمته بأسعار لا لَبْس فيها. ويظهر عدد البلدان المُدرجة في كل مجموعة بين قوسين.
المصدر: حسابات واضعي الدراسة باستخدام البيانات المستمدة من Anderson وNelgen، ٢٠١٢.

في الحوافز الزراعية لدى البلدان النامية وما يرتبط بها من تكاليف بالنسبة إلى ١٨ بلداً، قد وُثِّقتْ على أيدي Krueger وSchiff وValdés (١٩٨٨؛ ١٩٩١)

اتجاهات السياسات وحوافز الاستثمار

ومع مرور الوقت، أدت الإصلاحات السياساتية إلى تغيير مستويات الحماية والضرائب في الزراعة لدى العديد من البلدان، وأعادت ترتيب الحوافز الاستثمارية، فحسنتها لدى البلدان النامية وقللتها لدى البلدان المتقدمة. وقد عُرضت هذه الاتجاهات العريضة في منشور أُصدره مؤخراً البنك الدولي بشأن أكثر من ٧٠ بلداً في الأقاليم النامية والمتقدمة خلال الخمسين سنة الماضية (Anderson وValenzuela، ٢٠٠٨؛ Anderson، ٢٠٠٩؛ Anderson وNelgen، ٢٠١٢).

ويقيس المؤشر الكلي للاختلالات السعرية الناتجة عن السياسات الخاصة بالزراعة، والمعدل النسبي للمساعدة مدى تأثير سياسات الحكومة على أسعار المزرعة بالنسبةً إلى القطاعات الأخرى، ويقدم دليلاً على مدى انحياز السياسة الكلية لنظام الحكم في بلد ما ضد الزراعة أو لصالحها. فوجود معدل نسبي إيجابي للمساعدة يعني ضمناً أن الزراعة تحظى بمكانة جيدة أو أنها مدعومة بالنسبة لقطاعات أخرى، بينما معدل المساعدة النسبي السلبي يشير إلى أن الزراعة مضطهدة أو تعاني من ضرائب باهظة (Anderson وValenzuela، ٢٠٠٨). ويتبين من تحليلٍ لمتوسط المعدلات النسبية للمساعدة وجود اختلافات دراماتيكية في موقف السياسات إزاء الزراعة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية. فمنذ منتصف الخمسينات تعاني الزراعة من ضرائب باهظة في الكثير من البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط في آسيا وأمريكا اللاتينية، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بينما تمتع هذا القطاع بصورة متزايدة بالحماية لدى الكثير من بلدان الدخل المرتفع (الشكل ١٧).[١٦]

وعلى الرغم من أن البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط قد بدأت من نقاط زمنية مختلفة، فإنها استطاعت تدريجياً أن تقلل من التحيز ضد الزراعة، وقللت البلدان ذات الدخل المرتفع من درجة الدعم (الشكل ١٧). أما في البلدان ذات الدخل المنخفض -

[١٦] تعتبر استراليا ونيوزيلندا استثناءين من حيث أنهما اتبعتا سياسات متحيزة ضد الزراعة خلال معظم القرن العشرين، وذلك لأن حماية المصنوعات بزيادة التعريفات لديها تجاوزت عناصر الدعم للزراعة. ولكن الاختلالات لدى كلا القطاعين انخفضت في الثلث الأخير من ذلك القرن حيث تقترب الآن من الصفر. انظر Anderson و Lloyd وMacLaren (٢٠٠٧).

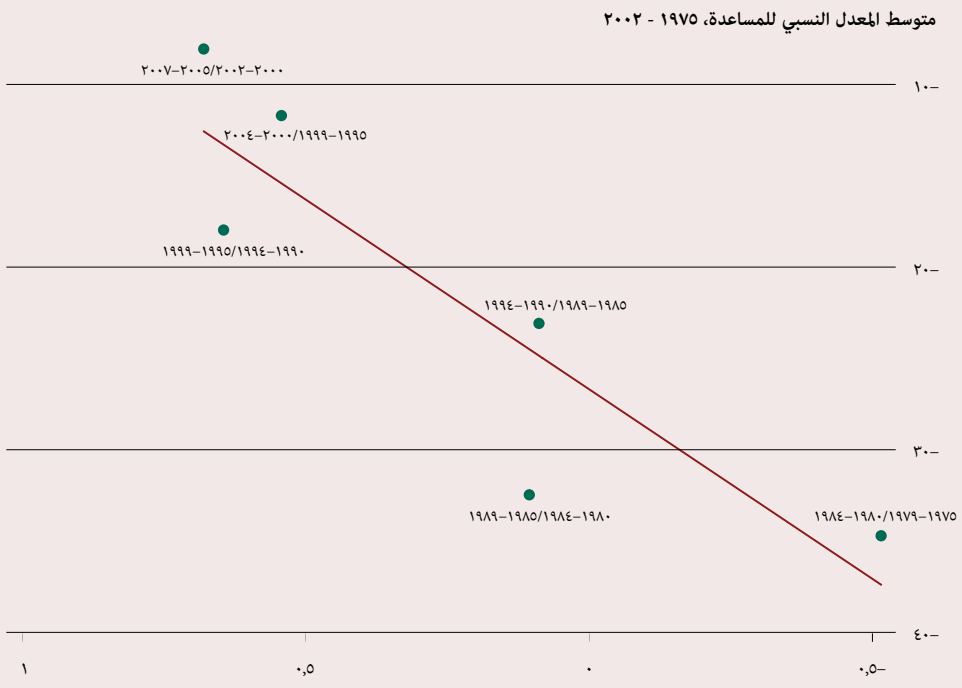
والمتوسط فإن تحرك متوسط المعدل النسبي للمساعدة باتجاه الصفر، وحتى إلى النطاق الإيجابي في العديد من البلدان، يرجع إلى الانخفاض في الضرائب التي تُجبى من الزراعة، وحماية القطاعات الأخرى. ويتفاوت مدى وسرعة التغير عبر الأقاليم.

وكان لهذه المواقف السياساتية المتناقضة الكثير من التداعيات السلبية من بينها التحيز الشديد طوال عشرات السنين في الحوافز الموجهة للاستثمار في الزراعة. وقد قدمت المعدلات النسبية للمساعدة في الزراعة لدى الكثير من البلدان ذات الدخل المرتفع حوافز قوية للاستثمار الزراعي، بينما خلقت جباية الضرائب الكثيرة على الزراعة في الكثير من البلدان النامية حوافز سلبية عنيفة. وقد أدى ذلك إلى تشويه النمط الجغرافي للاستثمار الزراعي كما أنه مسؤول عن تفاوت مستويات حصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي الذي يتحدث عنه الفصل ٢. وفي نهاية المطاف، كان هذا التحيز مسؤولاً عن التحول النسبي للإنتاج الزراعي من البلدان النامية نحو البلدان المتقدمة.

ويوضح الشكل ١٨ تأثير الاختلالات التي أحدثتها السياسات في مستويات الاستثمار الزراعي لدى البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط. وهي تضع متوسط المعدل النسبي للمساعدة لفترات خمس سنوات متتالية في مقابل النمو في حصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي خلال فترة الخمس سنوات التالية. وقد أُختيرت فترة تخلف زمني لأن الأمر قد يحتاج إلى وقت حتى يتمكن المستثمرون من القطاع الخاص من الاستجابة لحدوث تغير كبير في الحوافز. وقد أُدرجت ملاحظات بشأن ست فترات زمنية مختلفة. وفي الفترة الزمنية الأولي فإن التحيز الشديد ضد الزراعة، الذي يظهر في متوسط معدل نسبي للمساعدة قدره نحو ٣٥ بالمائة بالسلب في ١٩٧٥-١٩٧٩، فقد ارتبط بمتوسط انخفاض

الشكل ١٨

المعدل النسبي للمساعدة والتغير في حصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي لدى البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط



ملاحظات: الأرقام الدليلية المقدمة تعبر عن متوسطات خمس سنوات. أما متوسط المعدل النسبي للمساعدة لكل فترة فقد حُسب على أساس متوسط التغير السنوي في نصيب العامل من رأس المال السهمي الزراعي خلال فترة السنوات الخمس التالية.

المصدر: حسابات واضعي الدراسة باستخدام Anderson وNelgen، ٢٠١٢ ومنظمة الأغذية والزراعة، ٢٠١٢أ.

سنوي في حصة العامل من رأس المال السهمي الزراعي بلغ أكثر من ٠,٥ في المائة خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٤. ومع مرور الوقت، ومع تحرك متوسط المعدل النسبي للزراعة من المعدل السلبي بشدة إلى المعدل المحايد، ازداد معدل النمو في حصة العامل في رأس المال السهمي.

اختلال السياسات على المستوى القطري

إن المتوسط الذي يظهر في الشكل ١٨ يخفي تنوعاً كبيراً في المعدل النسبي للمساعدة بين الأقاليم وفئات الدخل. وتظل اختلالات الأسعار الناجمة عن السياسات كبيرة في الكثير من البلدان، كما أن البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط لا يزال يُرجُح فيها فرض ضرائب على الزراعة، فيما تُقدم البلدان ذات الدخل المرتفع الدعم إلى الزراعة (الشكل ١٩). والأمثلة من بعض الدول المفردة صارخة للغاية. وهذا يشير إلى أن الجهود الرامية إلى زيادة الاستثمار الزراعي في البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط لا تزال تعوقها اختلالات في السياسات على أقصى طرفي المشهد.

الحوافز على مستوى السلع: التركيز على أفريقيا

إن المستوى الكلي للحماية، أو لفرض الضرائب على القطاع الزراعي ذو أهمية لا تخفى على أحد، غير أن الاختلافات بين السلع داخل بلد ما تؤثر أيضاً وبشدة على حوافز الاستثمار. فيمكن أن يكون هناك تفاوت كبير، بالنسبة لبعض السلع التي تحظى بالحماية، وبين أخرى تُفرض عليها الضرائب. وقد يؤدى هذا إلى وجود أنماط استثمار تتسم بعدم الكفاءة داخل القطاع الزراعي لذلك البلد.

وقد يترتب على وجود مثل هذه الاختلافات بين السلع تأثيرات مختلفة على مختلف أنواع المنتجين، بحيث يكون بعض المزارعين أكثر تمتعاً بالمزايا من غيرهم. وقد يعني هذا ضمناً، مثلاً، وجود حوافز مختلفة تقدم لمنتجي المحاصيل النقدية أو التصديرية في مقابل منتجي محاصيل الأغذية الثابتة، أو إلى أصحاب الحيازات الصغيرة في مقابل مزارعي الحيازات الكبيرة. فالتأثير الذي يقع على سلعة بعينها يأتي غالباً نتيجة لتفاعل سياسات مختلفة وأدوات سياساتية، بحيث يمكن لها أن تكون متضاربة في بعض الأحيان، وأن يسير تأثيرها كلٍ على حدة في اتجاه مخالف لاتجاه الأخر. ونتيجة لذلك، قد تكون حوافز الاستثمار الزراعي، غير واضحة للمستثمرين، بل وغير مسايرة لأهداف صناع السياسات.

إن وضع إطار مُحسن للحوافز الزراعية يتطلب تحليلاً متأنيا للسياسات الزراعية داخل بلدٍ ما من أجل تحسين اتساق وشفافية تأثيراتها. ويرمي مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية إلى تحسين قاعدة الدلائل لصناع السياسات في عشرة بلدان أفريقية، وذلك عن طريق تقديم إطار لتحليل تأثير السياسات وفجوات تطوير السوق (الإطار ١١).

وتتوافر نتائج أولية من مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا بالنسبة للعديد من السلع المحددة. فمثلاً، يبين الشكل ٢٠ الاتجاهات الداعمة لإنتاج الذرة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠ داخل البلدان العشرة الأعضاء في مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا مُجمعة حسب الإقليم الفرعي: غرب أفريقيا (بوركينا فاسو ومالي وغانا ونيجيريا)، وشرق أفريقيا (إثيوبيا وكينيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا)، وأفريقيا الجنوبة (ملاوي وموزامبيق). وبالنسبة للبلدان العشرة معاً كان الموقف السياساتي محايداً تقريباً بالنسبةً إلى مستويات الأسعار الدولية بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٧، مع وصول متوسط السعر الاسمي للحماية إلى نحو الصفر. وقد ارتفع متوسط السعر الاسمي للحماية في حالة منتجي الذرة إلى ٤٠ بالمائة في ٢٠٠٨ قبل أن ينخفض إلى نحو ٢٠ بالمائة في ٢٠١٠.

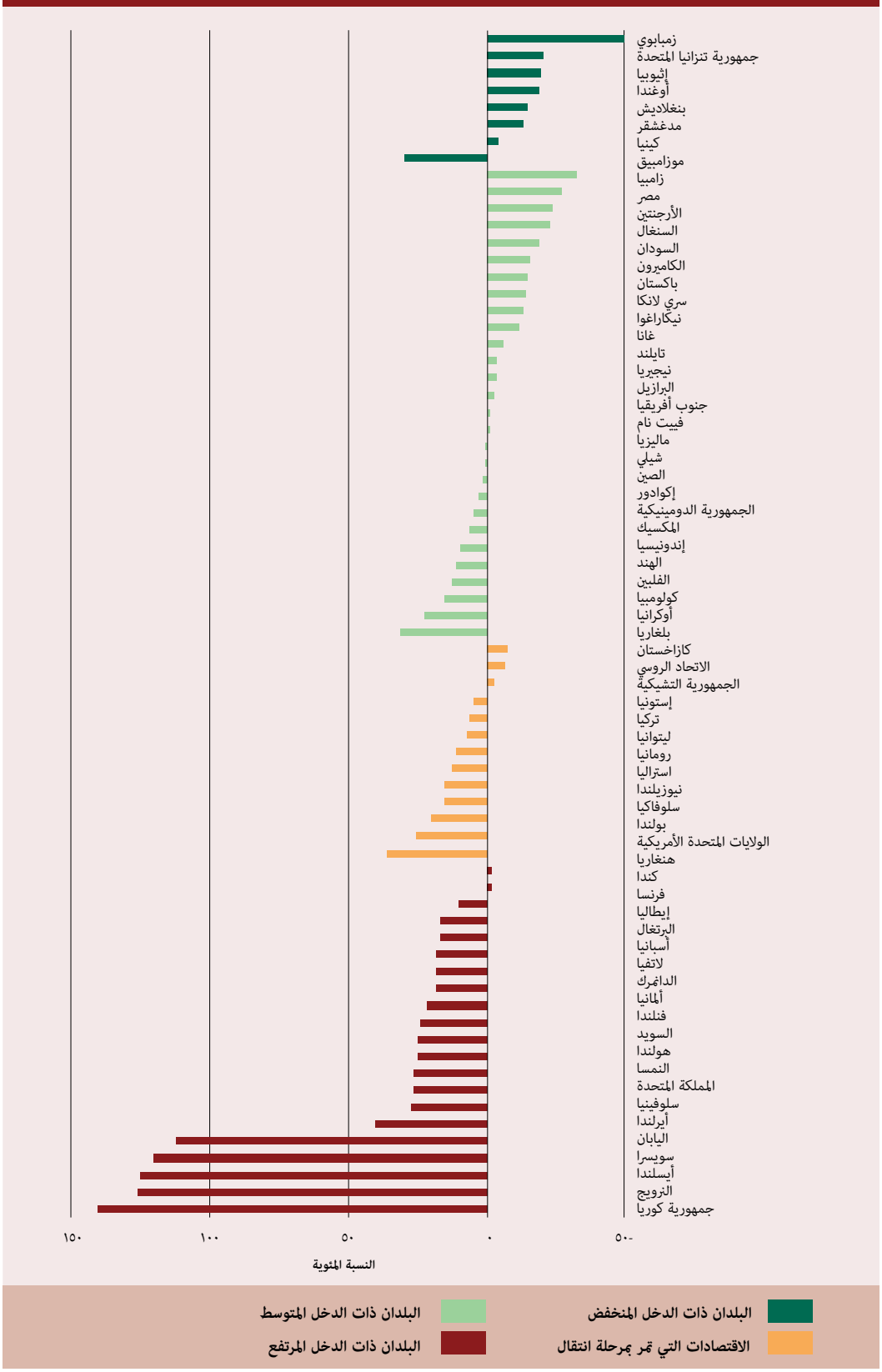
ومع ذلك، فإن متوسط هذا الاتجاه يستر اختلافات في الاتِجاهات بين مختلف البلدان. فقد قدمت البلدان في غرب أفريقيا مستويات دعم أعلى إلى الذرة من تلك المقدمة في أفريقيا الجنوبة، بينما ذهبت البلدان في شرق أفريقيا إلى فرض الضرائب على إنتاج الذرة. وقد وصلت الحماية إلى مستويات عالية للغاية في ٢٠٠٨، وبخاصة في غرب أفريقيا. ومن المحتمل أن يمثل ذلك استجابةً سياساتية لأزمة أسعار الأغذية، حيث وضعت الحكومات تدابير لدعم الإنتاج، تشمل تدابير الحماية كالتعريفات المرتفعة، وحظر الصادرات، بالإضافة إلى التدابير المؤدية إلى رفع الإنتاجية مثل إعانات المستلزمات.

ويبين الشكل ٢١ النسبة المئوية لإنتاج الذرة داخل البلدان العشرة الأعضاء في مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا التي تلقت حماية إيجابية وسلبية على التوالي. وخلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٠، وفَّرت السياسات المعتمدة الحماية لحصة متزايدة من إنتاج الذرة داخل البلدان الأعضاء في مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا (من ٣٦ بالمائة في ٢٠٠٥ إلى ٦٦ بالمائة في ٢٠١٠).

ويشير التفاوت الواسع في مستويات الدعم والضرائب على الذرة عبر مختلف البلدان والتقلبات الحادة من سنة إلى أخرى إلى وجود اختلال كبير بسبب السياسات. وإلى أن عدم اليقين يؤثر بالسلب على حوافز الاستثمار في هذا القطاع.

الشكل ١٩

متوسط المعدلات النسبية للمساعدة بحسب البلد، ٢٠٠٠-٢٠١٠*



* أو آخر سنة.

المصدر: حسابات واضعي الدراسة باستخدام بيانات من Anderson وNelgen، ٢٠١٢.

الإطار ١١

رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا

يعمل مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا مع شركاء وطنيين في عشرة بلدان في أفريقيا لدعم صنّاع القرارات عن طريق الرصد والتحليل النُظاميين لسياسات الأغذية والزراعة داخل البلدان المشاركة. ويبين تحليل سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية كيف أن التدخلات في السياسات المحلية - وفي بعض الأحيان التكاليف الباهظة لدخول السوق - تضر بحوافز المزارعين وبقراراتهم الاستثمارية. وتظهر هذه التدابير في تقديرات المعدلات الاسمية للحماية،[1] التي تسمح بإجراء المقارنة مع مرور الوقت، وعبر البلدان. ويُستَكْمَل هذا التحليل بتحليل لمستوى وتكوين وفعالية المصروفات العامة لتحديد مدى دعمها للنمو والتنمية الزراعيين.

وتصب المعلومات الناتجة في عمليات صنع القرارات وآلياتها الخاصة بالحوار السياساتي على الصعيدين الأفريقي والإقليمي، وكذلك للجهات المانحة، وأصحاب الشأن الآخرين. وتبذل الجهود لتضمين أنشطة رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا في العمليات التي تجرى على المستوى القطري لصالح البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا وذلك من أجل ضمان أن تأتي نتائج رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا مساندة تماماً للجهود الكلية التي يبذلها البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا من أجل التنمية الزراعية (انظر أيضاً الإطار ٢٣ ص ٨٧). ومن المتوقع أيضاً لمشروع رصد الأغذية والزراعة في أفريقيا أن يصبح عنصراً من عناصر إطار البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا الخاص بالرصد والتقييم، كما يمكن أن يقدم علامات قياس مفيدة يمكن في ضوئها تحليل تأثيرات السياسات. وتقود منظمة الأغذية والزراعة هذه المبادرة بالشراكة مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبتمويل رئيسي من مؤسسة بيل وميلندا غيتس.

[1] تمثل الأسعار الاسمية للحماية الزيادة أو الانخفاض في الدخل الإجمالي من مبيعات منتج ما بالنسبة إلى وضع ليس به تدخل سياساتي أو تكاليف باهظة لدخول السوق. وهي تستبعد أي حماية محتملة في الدخل تنتج عن التحويلات المالية المباشرة (مثل دعم المستلزمات أو الضرائب على سبيل المثال) وأي تحويلات مالية أخرى غير مربوطة بالإنتاج، وعلى عكس المعدل النسبي للمساعدة الذي نوقش في موضع آخر من هذا التقرير؛ فإن الأسعار النسبية للحماية لا تضع في اعتبارها تأثير سياسات الحماية أو الضرائب التي تُفرض على قطاعات أخرى من الاقتصاد؛ وبذلك فهي تغطي فقط الجزء من الاختلالات التي تلحق بالحوافز التي تنبثق مباشرة من السياسات التي تضر بالأسعار الزراعية.

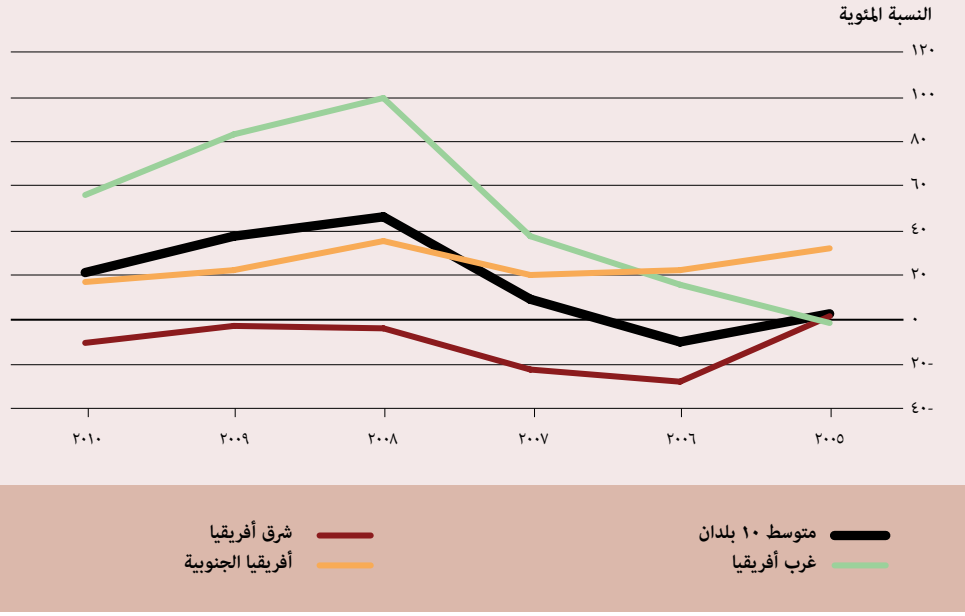
المكاسب المحتملة من تقليل اختلالات السياسات

دلل هذا القسم على أن السياسات لدى الكثير من البلدان على جميع مستويات التنمية، تؤثر تأثيراً قوياً على حوافز الاستثمار في الزراعة، وأنها تخلق حوافز سلبية لدى العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط، والدعم في العديد من البلدان ذات الدخل المرتفع. وعلى الرغم من أن هذه الاختلالات قد انخفضت في المتوسط، فإنها لا تزال موجودة بشكل لا يستهان به في كثير من البلدان. كما أن تقليل السياسات المتبقية المُخلَّة بالأسعار من شأنه أن يحسن حوافز الاستثمار، وأن يؤدى إلى تحسين تخصيص الموارد عن طريق توجيه الاستثمار صوب الأنشطة والصناعات التي يتمتع فيها كل بلد بأقوى مزايا مقارنة. أما في حالة البلدان التي لا تزال تتحيز ضد الزراعة، فإنها من المحتمل أن تعزز هذه الإصلاحات الاستثمار في الزراعة، وبخاصة في المناطق والقطاعات الفرعية التي تُدر أعلى العائدات. وقَدَمت بعض الدراسات تقديرات لتأثير الحوافز المختلة في الزراعة على الرفاه الاقتصادي الوطني والعالمي، وعلى النمو الاقتصادي والفقر.

ويقدم van derg Valenzuelag Anderson Mensbrugghe (٢٠٠٩) تقديراً إستعادياً ومستقبلياً مشتركاً في عملية نمذجة اقتصادية شاملة. وهم يستخدمون نموذج الربط العالمي لدى البنك الدولي (van der Mensbrugghe، ٢٠٠٥) للتحديد الكمي لتأثيرات الإصلاحات الماضية (وحتى عام ٢٠٠٤)، والمنافع المحتملة من إزالة الاختلالات المتبقية في ٢٠٠٤. وتؤكد النتائج المكاسب الكبيرة التي تعود على الزراعة لا سيما في البلدان النامية من إزالة الاختلالات عن الحوافز السعرية.

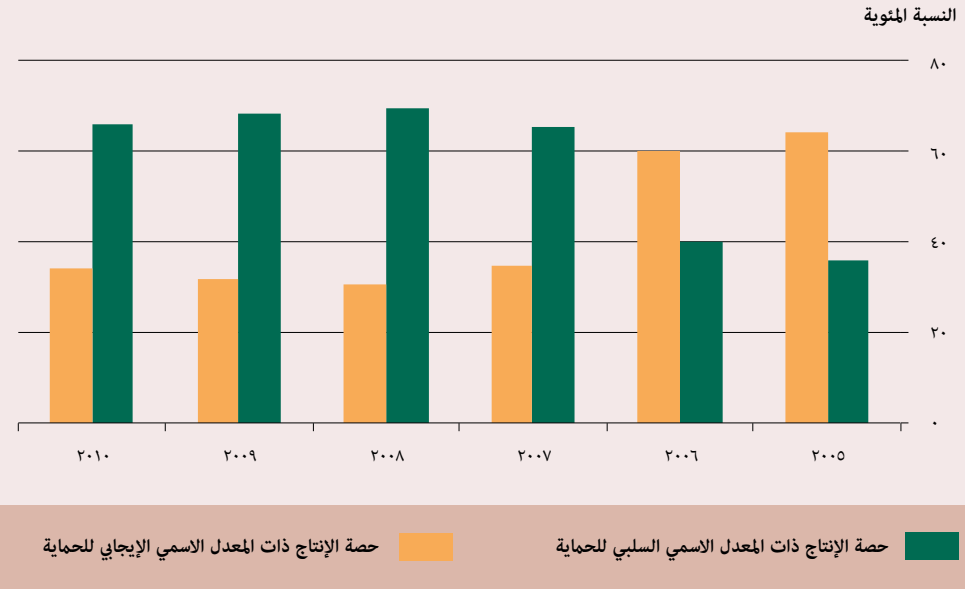
ويقوم Anderson وBrückne (٢٠١١) بتحليل التأثيرات الديناميكية التي تَنْتج عن الاختلالات السعرية، ويقومان بإجراء دراسة اقتصادية قياسية لتأثير تحريك المُعَدل النسبي للمساعدة نحو الصفر على النمو الاقتصادي الكُلي داخل بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وبالنظر إلى أن معظم البلدان في هذا الإقليم تفرض حالياً ضرائب على الزراعة، فإن إزالة هذه الاختلالات السعرية من شأنه أن يُحدث أثراً إيجابياً على معدل النمو الاقتصادي الكلي

الشكل ٢٠
المعدلات الاسمية لحماية الذرة في بلدان منتقاة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بحسب الإقليم الفرعي



ملاحظات: البلدان العشرة المدرجة هي البلدان التي ينصب عليها الاهتمام في مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا. والمتوسطات المبينة مرجحة بحجم الإنتاج في كل بلدٍ على حدة.
المصدر: Short وBarreiro-Hurlé وBalié، ٢٠١٢.

الشكل ٢١
حصة إنتاج الذرة ذي المعدل الاسمي الإيجابي والسلبي للحماية لدى بلدان منتقاة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى



ملاحظات: البلدان العشرة المدرجة هي البلدان التي ينصب عليها الاهتمام في مشروع رصد سياسات الأغذية والزراعة في أفريقيا. والمتوسطات المبينة مرجحة بحجم الإنتاج في كل بلدٍ على حدة.
المصدر: Short وBarreiro-Hurlé وBalié، ٢٠١٢.

لديها. وتبين هذه النتائج أن فرض الضرائب على الزراعة بالنسبة لقطاعات أخرى، يقلل من الرعاية الاقتصادية الوطنية في مرحلة زمنية ما، ويقلل من نمو الإنتاج الكلي مع مرور الوقت. وتؤكد تجربة الصين هذه النتائج القائمة على النمذجة (الإطار ١٢).

إدراج التكاليف والمنافع البيئية في حوافز الاستثمار

إن إزالة الاختلالات عنصر أساسي في تحسين البيئة التمكينية للاستثمار، ولكن هناك عنصراً آخر سوف يكتسب أهمية مع مرور الوقت هو الحاجة إلى إدراج رأس المال الطبيعي في مقررات الاستثمار بصورة أكثر فعالية. وعادة ما تُستثنَى قيمة رأس المال الطبيعي من عمليات تقدير رأس المال الزراعي (الإطار ١٣) من المحاسبة الوطنية، وكانت قرارات الاستثمار الخاصة والعامة في الزراعة مسؤولة بصورة متقطعة فقط أو بصورة غير متسقة عن قيمة الموارد الطبيعية. وقد تحقق التوسع في الإنتاج الزراعي خلال العقود الأخيرة على حساب التدهور البيئي بدرجة كبيرة. وقد خَلُص الاستعراض الشامل للموارد البيئية العالمية التابع لتقدير النظام الإيكولوجي للألفية (٢٠٠٥)، على سبيل المثال، إلى أن ١٥ من ٢٤ خدمة نظام إيكولوجي عالمي خضعت للاستعراض - بما في ذلك توفير المياه العذبة، وتنظيم المناخ، وتنقية الهواء والماء، وتنظيم الأخطار الطبيعية والآفات - لا تزال تتدهور أو تُستَخدم بصورة غير مستدامة. وفي عالمٍ من القيود

الإطار ١٢

النمو الزراعي في الصين: دور السياسات والمؤسسات والاستثمار العام

مثلت الزراعة في الصين، عام ١٩٧٨ نحو ٢٨ بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي و٧٤ بالمائة من عدد السكان الناشطين اقتصادياً. وقد انغمس هذا القطاع في حمأة معدلات الإنتاجية المنخفضة، ووصلت معدلات الفقر الريفي إلى ٧٦ بالمائة في ١٩٨٠ (البنك الدولي، ٢٠٠٧ أ). ومع ذلك، فإن الإصلاحات المؤسسية وتحرير الأسواق والاستثمار - وفوق ذلك كله؛ البحث والتطوير - أنعشت نمواً ملحوظاً في الإنتاجية الزراعية وفي الدخول الريفية التي أدت في نهاية المطاف إلى التصنيع وإلى التخفيض الشديد من الفقر.

وركزت الإصلاحات التي بدأت في ١٩٧٨ على خلق مؤسسات وحوافز سوقية. وزيدت أسعار السلع الزراعية، وأُردِفَ ذلك بإصلاحات مؤسسية أدت إلى نظام مسؤولية الأسرة الزراعية. وكانت إعادة تخصيص الأرض الجماعية لاستخدام الأسر من خلال ترتيبات تعاقدية مع التعاونيات الجماعية تشكل مكوناً أساسياً من مكونات نظام مسؤولية الأسرة الزراعية. وفي أعقاب ذلك، فُتحت الأسواق في منتصف الثمانينات (von Braun وFan وGulati، ٢٠٠٥)، وأدت الإصلاحات في نهاية المطاف إلى التخلص الحثيث من نظم الإمداد بالمستلزمات والتوريدات التي تديرها الدولة، وإلى خلق نظام يحركه السوق إلى حد كبير (البنك الدولي، ٢٠٠٧أ؛ von Braun وFan وGulati، ٢٠٠٥).

وتعتبر الإصلاحات المؤسسية، وبخاصة نظام مسؤولية الأسرة الزراعية والإصلاحات السعرية هما العاملان اللذان أديا إلى زيادة الإنتاجية والزيادة السنوية في الدخول الزراعية بنسبة تقرب من ١٥ بالمائة فيما بين ١٩٧٨ و١٩٨٤ (McMillan Whalley وZhu، ١٩٨٩؛ Lin، ١٩٩٢؛ البنك الدولي، ٢٠٠٧أ؛ Fan وZhang وZhang، ٢٠٠٤). وقد استُكملت هذه الإجراءات بالاستثمار الحكومي، وبصفة خاصة في البحوث الزراعية، والتنمية والإرشاد الزراعي، التي زادت إلى ثلاثة أضعافها فيما بين ١٩٨٤ و٢٠٠٠، وحفزت بقوة الزيادة في الإنتاج الزراعي، والحد من الفقر (Fan وZhang وZhang، ٢٠٠٤) (انظر أيضاً الفصل ٥).

واضطلعت أنواع أخرى من الاستثمار بدور مهم، فمثلاً قامت الصين، خلال الفترة ١٩٥٣-١٩٧٨، بالاستثمار الكثيف في الكهرباء. وما أن حل عام ١٩٩٨ حتى كانت نسبة ٩٨ بالمائة من قرى الصين قد دخلتها الكهرباء. وقد ساعد ذلك على نمو الإنتاجية الزراعية وإقامة مشاريع في المدن والقرى، التي مثلت عاملاً غاية في الأهمية لإنجاح الإصلاحات (von Braun وFan وGulati، ٢٠٠٥). وكان الاستثمار في الري الواسع النطاق مُهماً كذلك: فقد ازدادت نسبة مساحة الأرض المزروعة بالري من ١٨ بالمائة في ١٩٥٢ إلى نحو ٥٠ بالمائة في أوائل التسعينات (Huang وMa، ٢٠١٠).

وتشير تجربة الصين إلى أنه يمكن تحقيق إنتاجية ومكاسب دخلية كبيرة من الزراعة عندما يُسمح للأسواق بالعمل، وتكون الحوافز مناسبة، تكون الاستثمارات العامة في التكنولوجيا والبنية الأساسية الريفية داعمة.

الإطار ١٣

محاسبة الاستثمار في رأس المال الطبيعي

إن الموارد الطبيعية هي من بين أهم الأصول لدى البلدان النامية. فالاستثمار في إدارة الموارد الطبيعية المستدامة أمر حتمي للمحافظة على الإنتاجية الزراعية، وتقليل المخاطر والتضرر من الكوارث الطبيعية وكفالة تقديم الخدمات البيئية (مثل صلاحية الأعمال الهيدرولوجية، ومكافحة الرسوبيات، والمحافظة على التنوع البيولوجي). ومع ذلك يجري تجاهل رأس المال الطبيعي بصفة عامة في الحسابات الوطنية، وفي تقديرات رأس المال، بل إنه يستثني من الحسابات الوطنية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي هي الأساس في قياس الناتج المحلي الإجمالي، والتجميعات الأخرى على مستوى الاقتصاد الكلي (وذلك باستثناء مدى تحويل نوعية التربة والمياه وتوافر المياه إلى رأس مال داخل في قِيَم الأرض الزراعية).

ومن بين النُهج المتبعة في إدراج قيم الموارد الطبيعية وتكاليف ومنافع الخدمات البيئية هي «المحاسبة البيئية» التي «توفر إطاراً لتنظيم المعلومات عن حالة، واستخدام، وقيمة الموارد الطبيعية والأصول البيئية وكذلك المصروفات على الحماية البيئية» (المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، ٢٠١٠). ومع ذلك، توجد أمثلة قليلة على محاولة إدراج الزراعة واستخدام الأراضي في نظم المحاسبة البيئية على المستوى القطري، وذلك لأسباب منها ازدياد الاهتمام بالقطاع الاستخراجي لدى العديد من البلدان، بسبب النطاق المجرد للزراعة، وعدد المزارع، وأيضاً بسبب تعقد وتنافر النظم الإيكولوجية التي تعتمد عليها الزراعة مما يجعل من المحاسبة البيئية الشاملة مهمة ثقيلة. وفي مارس/آذار ٢٠١٢، اعتمدت اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة الإطار المركزي لنظام المحاسبة البيئية والاقتصادية كمعيار إحصائي معترف به دولياً للمحاسبة البيئية.

التي تزداد حدة تدريجياً على الموارد الطبيعية، فإن ضمان إدراج التكاليف والمنافع البيئية في الحوافز التي يواجهها المنتجون والمستثمرون في الزراعة لا تزال تمثل تحدياً رئيسياً.

وللزراعة تأثيرات متعددة، إيجابية وسلبية على السواء، على الموارد الطبيعية. فبالإضافة إلى إنتاج الأغذية، والألياف والوقود، فإن هذا القطاع يُنتج أيضاً طائفة واسعة من المنتجات التي لا تُسوَّق - عناصر خارجية،[١٧] والتي تسفر عن تكاليف ومنافع تعود على المجتمع ولا يمكن للمزارعين أنفسهم إدراكها (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٧؛ Morris وWilliams وAudsley، ٢٠٠٧).

وتشمل هذه المخرجات منتجات تسفر عن تكاليف صافية يتحملها المجتمع - كانبعاثات غازات الدفيئة، وتلوث المياه، وتحات التربة وتدهورها، واستنفاد المياه الجوفية، الخ. - إلى جانب مُخرجات أخرى تخلق منافع للمجتمع. وتشمل هذه العناصر الخارجية الإيجابية أَسْرْ الكربون في التربة، وخلق الموائل وحماية الأنواع، وجمال المناظر الطبيعية، ومكافحة الفيضانات، والقيم الترفيهية، والمساهمات في المجتمعات المحلية الريفية. وفي بعض الحالات، يمكن لقيمة العناصر الخارجية الإيجابية التي تخلقها الزراعة أن تكون كافية للتعويض عن التكاليف (Buckwell، ٢٠٠٥).

إن إدراج التكاليف والمنافع الخارجية في الحوافز المتاحة للمزارعين وللمستثمرين من القطاع الخاص في الحسابات التي تقوم عليها قرارات الاستثمار العام هو أمر حاسم لضمان وجود أنماط استثمار مثالية من المنظور الاجتماعي. وعند تقرير ما إذا كان يلزم قطع أشجار غابة لاستخدامها كأرض محصولية، فإن معظم المزارعين يقومون، على ما هو محتمل، بتقييم تكاليف الأيدي العاملة والآلات اللازمة، وفقدان أي دخل كانت تدره الغابة، وذلك مقابل القيمة المتوقعة للأرض المقطوعة الأشجار كأرض محصولية. وقد يفتقر معظم المزارعين إلى الحوافز لكي يأخذوا في اعتبارهم الخسارة التي ستعود على الغلاف الجوى من الكربون الذي كانت تمتصه الغابة، وتَغَرْيُنْ مجاري المياه في اتجاه مجارى الأنهار، وفقدان موائل الأنواع من الغابة - ومن ثم قد يتجاهلون هذه العوامل.

ففي كلٍ من قرارات الاستثمار العام والخاص، تكون المشكلة واحدة إلى حد بعيد. فعدم حساب القيم التي تعود من الموارد الطبيعية والسلع والخدمات البيئية - أي كلاً من التكاليف والمنافع - يؤدى بقرار الاستثمار إلى الانحراف وذلك عن طريق تجاهل هذه السلع والخدمات. إن التصدي

[١٧] تشير كلمة عنصر خارجي إلى وضع يترتب على تصرفات فرد ما فيه (كمزارع مثلًا) آثار جانبية غير مقصودة تفيد (عناصر خارجية إيجابية) أو تضر (عناصر خارجية سلبية) طرفاً آخر. وكلا العنصرين الخارجيين الإيجابي والسلبي منتشران في الإنتاج الاقتصادي بما في ذلك في الزراعة.

لهذه المشكلة ينطوي على تحديات كبرى. فعدد المزارعين في حد ذاته في البلدان النامية، ووجود الكثير من الفقراء يعيشون على مسافات بعيدة يزيد من المصاعب اللوجستية وتكاليف المعاملات اللازمة. كما أن تعقد النُظم الإيكولوجية الزراعية يجعل من الصعب إجراء قياس دقيق، وتحديد حجم ورصد تدفقات الموارد الطبيعية، والموارد البيولوجية الكيميائية التي تنهض عليها الزراعة. وهناك نقص في الأدوات والآليات التحليلية يسيرة التوافر لقياس وتحديد قيمة ومحاسبة استخدام الموارد، والفقد في نظم الإنتاج الزراعي. وتُبذَل العديد من الجهود الآن لعلاج هذا الوضع، مثلاً داخل إطار الدراسة العالمية لنُهُج وتكنولوجيات حفظ الموارد، ومشروع تدهور الأراضي في الأراضي الجافة.

خيارات السياسات لإدراج القيم البيئية في قرارات الاستثمار

تتوافر طائفة واسعة من خيارات السياسات خاصة بإدراج القيم البيئية في الاستثمار وقرارات إدارة الاستثمار والموارد ذات الصلة بالزراعة (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٧).

- **القيادة والسيطرة:** تستخدم الحكومات ضمن هذا النهج سلطاتها التنظيمية لإجازة أنماط سلوك معينة، وتوصى بأنماط أخرى، وتفرض عقوبات على عدم الامتثال. والقيادة والسيطرة هما المعيار لمكافحة التلوث في السياقات الصناعية، ولكن الطبيعة المشتتة والمتناثرة للإنتاج الزراعي تجعل من الصعب تطبيق مثل هذه النظم.
- **الرسوم والعقوبات المالية:** يقوم هذا النهج بتعديل الحوافز من خلال المؤشرات المالية للضرائب والرسوم. وهو لا يحظر أنشطة بعينها، وإنما يجعلها أعلى تكلفة بالنسبة للملوثين المحتملين.
- **إزالة الحوافز الخاطئة:** يمكن في بعض الحالات، لتدابير السياسات التي ترمي إلى زيادة الإنتاج الزراعي والإنتاجية أن تؤدى عن غير قصد إلى توليد حوافز تنتج عناصر خارجية سلبية. ومن الأمثلة التقليدية الدالة على ذلك دعم المستلزمات، مثل الأسمدة أو مياه الري، التي تؤدى إلى الإفراط في استخدام المياه، وتلويث المياه وذلك عن طريق التسبب في مياه السَيح واستنفاد المياه.
- **تحديد حقوق الملكية في عنصر خارجي:** وتعتمد هذه الأداة على خصخصة وتخصيص الحقوق لتوليد عنصر خارجي، مثلاً عن طريق التصاريح بإطلاق كمية محددة من الهواء الملوث أو الكربون. حيث أن مثل هذه الآليات غالباً ما تعمل جنباً إلى جنب مع آليات أخرى مثل المدفوعات لقاء الخدمات البيئية.
- **المدفوعات مقابل الخدمات البيئية:** وتشمل هذه المدفوعات طائفة واسعة من الأدوات التي تضم

الإطار ١٤

الحواجز التي يواجهها استثمار أصحاب الحيازات الصغيرة في الإدارة المستدامة للأراضي

أجرت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة مؤخراً استعراضاً للدلائل العلمية بشأن الحواجز التي تحول دون اعتماد فئة مهمة من استثمار أصحاب الحيازات الصغيرة: الإدارة المستدامة للأراضي (McCarthy وLipper وBranca، ٢٠١١). وتشمل الإدارة المستدامة للأراضي ممارسات زراعية مثل الزراعة المختلطة بالغابات، والحفاظ على التربة والمياه، وإدارة أراضي الرعي. وثمة سمة مشتركة بين هذه الممارسات تتمثل في أنها تشتمل على استثمار في خدمات النظام الإيكولوجي للخروج بإنتاج أطول أجلاً وبمنافع بيئية أيضاً.

وقد أشار الاستعراض إلى أن تأخر المزايا العائدة من هذه الممارسات يمثل عقبة كؤود بالنسبة للكثير من المزارعين. وقد يحتاج الأمر إلى خمس سنوات لتحقيق مزايا ملموسة، بينما يتم تجشم التكاليف فوراً، وذلك بأشكال من بينها تكاليف الفرصة البديلة التي تنشأ عن خسارة الدخل أثناء المراحل الأولي من الانتقال إلى النظم المستدامة. كما أن نقص المعلومات والخبرات المحلية المحدودة بمثل هذه الأساليب التقنية يمثل عاملاً رادعاً آخر لأنه يزيد من عدم اليقين، ومن المخاطر التي ينطوي عليها هذا الاستثمار.

ومن ناحية أخرى، فإن الإمداد بالمستلزمات الذي يعمل بصورة جيدة، ونظم إدارة الموارد الجماعية مثل المراعي والطرق المائية قد وُجِدَ أنها ذات تأثير إيجابي على الاستثمار في الإدارة المستدامة للأراضي. واختتم الاستعراض بالقول إن التغلب على مثل هذه الحواجز التي تحول دون الاعتماد الواسع النطاق لهذه الأساليب التقنية يتطلب زيادة مستويات الدعم العام، على الرغم من أنها تولد عائدات أعلى لكل من المزارعين وللبيئة في الأجل الطويل.

أشكالاً مختلفة من المدفوعات لتوفير عنصر خارجي بيئي إيجابي مثل حفظ التنوع البيولوجي وحماية مستجمعات المياه والحماية من التغير المناخي.

وبمقدار تطبيق السياسات البيئية في الزراعة، تكون أدوات القيادة والسيطرة أو العقوبات والضرائب هي أكثر النُهج شيوعاً. ففي الآونة الأخيرة، ازداد الاهتمام بالمدفوعات مقابل الخدمات البيئية وتطويرها. وتشير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠) إلى انتشار برامج المدفوعات مقابل الخدمات البيئية لدى البلدان المتقدمة والبلدان النامية، وكذلك حشد المزيد من المبالغ المالية، ودعم الحوارات الدولية بشأن السبل الفعالة لتحسين خدمات النظام الإيكولوجي. ويعتبر ظهور برامج مدفوعات للخدمات البيئية نهجاً واعداً ينبغي أن تتبعه الحكومات المحلية والوطنية، وكذلك المجتمع الدولي (البنك الدولي، ٢٠٠٧أ). ويجرى الآن لدى مرفق البيئة العالمية وحافظات البنك الدولي إدماج خطط مدفوعات الخدمات البيئية بصورة متزايدة في الإطار الأوسع لمشروعات التنمية الريفية والحفاظ على البيئة وذلك كمكون لمصادر التمويل المستدام من أجل الاستثمار (Wunder وEngel وPagiola، ٢٠٠٨).

وعلى الرغم من الاهتمام بالمدفوعات مقابل الخدمات البيئية، فإن عدد الآليات العاملة في الزراعة محدود. ويرجع السبب في ذلك إلى عوامل من بينها القيود المتعددة - المفاهيمية والعملية - التي لا تزال تواجهها مثل هذه الخطط (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٧؛ Lee، ٢٠١١). ويحتاج الأمر إلى السياسات والمؤسسات التي تيسر تكاليف المعاملات المنخفضة، وإمكانية التكرار الواسع النطاق لأجل تحقيق إمكانيات هذه الأداة في توليد دخل مهم وفعال لتمويل الاستثمار من أجل التنمية الزراعية المستدامة (Lipper وNeves، ٢٠١١).

اغتنام فرص الربط مع التمويل البيئي

يمكن زيادة الموارد المتوافرة للاستثمار في التنمية الزراعية المستدامة وذلك عن طريق ربطها بمصادر التمويل البيئي العامة والخاصة (Lipper وNeves، ٢٠١١). ومرفق البيئة العالمية هو أكبر ممول عام للمشروعات الرامية إلى تحسين البيئة العالمية، ولتقديم المنح للمشروعات ذات الصلة بالتنوع البيولوجي وتغير المناخ والمياه الدولية وتدهور الأراضي وطبقة الأوزون والملوثات العضوية الثابتة.[١٨]

[١٨] قدم مرفق البيئة العالمية منذ ١٩٩١، ١٠،٥ بليون دولار أمريكي في صورة منح، واجتذب ٥١ بليون دولار أمريكي في التمويل المشترك لأكثر من ٢٧٠٠ مشروع في أكثر من ١٦٥ بلداً (مرفق البيئة العالمية، ٢٠١٢).

ومن الأمثلة الموجودة في القطاع الخاص «صندوق سبل كسب العيش»، وهو صندوق مشترك يحشد ٣٠-٥٠ مليون يورو من القطاع الخاص والمؤسسات لتمويل البرامج التي تُسهم في كلٍ من الأمن الغذائي وأَشْرْ الكربون (تنقية الغلاف الجوى من ثاني أكسيد الكربون) عن طريق استعادة النظم الإيكولوجية لعافيتها. وفي المقابل، يتلقى المستثمرون اعتمادات الكربون، يمكنهم استخدامها كسبلٍ للاستعاضة أو للبيع. كما أن ربط تمويل المناخ بتنمية الزراعة لأصحاب الحيازات الصغيرة هو أحد أهداف «نهج الزراعة الذكية مناخياً» (الإطار ١٥). ومع ذلك، فإن إمكانات التمويل البيئي لتنمية الزراعة لدى أصحاب الحيازات الصغيرة، قد أُعيقت بسبب ارتفاع تكاليف المعاملات لقياس، والإبلاغ عن، والتحقق من صحة المنافع البيئية ابتداءً من التغييرات الصغيرة في عدد كبير من العمليات الزراعية، وقلة إدماج مثل هذه البرامج في استراتيجيات نمو زراعي موحد، وعدم وجود نظم قانونية وتنظيمية لخلق الطلب والاستعداد للدفع مقابل مثل هذه الخدمات (Lipper وNeves، ٢٠١١).

الرسائل الرئيسية

- تقع على كاهل الحكومات مسؤولية دعم مناخٍ مواتٍ للاستثمار في الزراعة، وذلك عن طريق خلق بيئة تمكينية، وكفالة الحوافز الملائمة للاستثمار في الزراعة. والعناصر المعروفة جيداً للبيئة التمكينية للاستثمار بصفة عامة مهمة بنفس القدر بالنسبة للزراعة: الحوكمة الجيدة، وإنفاذ القانون، والاستقرار السياسي، وانخفاض مستويات الفساد، وسهولة إجراء الأعمال، وكلها تساند بقوة تراكم رأس المال في الزراعة. ويجب على الحكومات التي ترغب في تحفيز الزراعة أن تحقق هذه الأمور الأساسية.
- بعض العناصر تتسم بأهمية خاصة بالنسبة للزراعة، بما في ذلك حقوق الملكية المضمونة، والبنية الأساسية الريفية والخدمات العامة والمنشآت السوقية. ويحتاج الأمر إلى إمدادات نشطة في المستلزمات الزراعية وصناعات تجهيز المنتجات الزراعية، التي تعتمد على وجود بيئة تمكينية وذلك من أجل الانتقال الفعال للحوافز إلى المزارعين.
- يمكن للسياسات الحكومية في الزراعة والاقتصاد الأوسع نطاقاً أن يكون لها تأثير قوى على الحوافز

الإطار ١٥

ربط تمويل التنمية المناخية والزراعية بدعم التنمية الزراعية المستدامة: نهج «الزراعة الذكية مناخياً»

تسعى الزراعة الذكية مناخيا[١] إلى دعم البلدان من أجل زيادة إنتاجية الزراعة والدخول الناتجة عن ذلك، وبناء الصمود والقدرات في النظم الزراعية والغذائية لكي تتكيف مع التغير المناخي، وللحد من، بل وإزالة غازات الدفيئة. إن الانتقال إلى الزراعة المستدامة والذكية مناخياً، يتطلب مستويات أعلى من الاستثمار في رأس المال البشرى والاجتماعي والطبيعي. وفي نفس الوقت، يمكن للتغيرات في النظم الزراعية من أجل زيادة النمو المستدام أن تُسهم بدرجة كبيرة في أَسْرْ الكربون، وهو ما يمكن أن يُولِّد تدفقات مالية للاستثمارات الضرورية (منظمة الأغذية والزارعة للأمم المتحدة، ٢٠٠٩أ).

إن تحقيق ذلك يتطلب اتخاذ تدابير على المستويين الدولي والوطني. فعلى المستوى الدولي، يجب الوفاء بالتزامات التمويل المتعلقة بالمناخ التي اتُخِذت في اتفاق كوبنهاجن، من أجل تحقيق غاية جمع ١٠٠ بليون دولار سنوياً حتى عام ٢٠٢٠، كما يجب إنشاء صكوك التمويل التي تدعم خاصيات التكيف الزراعي والتخفيف من حدة التغير المناخي. فعلى المستوى الوطني، يكون من الضروري إدماج التكيف مع التغير المناخي والتخفيف من حدة هذا التغير في استراتيجيات التنمية الزراعية وخطط الاستثمار. ففي أفريقيا يوفر إدراج قضايا التغير المناخي في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا مُنْطَلقاً مُهما لتحقيق هذا (منظمة الأغذية والزارعة للأمم المتحدة، ٢٠١٢ج). ومن المهم كذلك بناء المؤسسات الوطنية لأغراض، من بينها، دعم القياس والإبلاغ والتحقق من منافع التكيف والتخفيف من حدة التغير المناخي التي تُسببها التغيرات التي تدخل على النظم الزراعية، والتي يمكن أن تُشكل أساساً للحصول على التمويل المناخي. (منظمة الأغذية والزارعة للأمم المتحدة، ٢٠١٢ج).

[١] تشمل المحاصيل، والثروة الحيوانية، والغابات، وصيد الأسماك.

- أو الحوافز السلبية - للاستثمار في الزراعة. وقد تحقق تقدم على المستوى الدولي على صعيد تقليل اختلالات السياسات التي ثَبَطَت الاستثمار الزراعي لدى الكثير من البلدان النامية، (نسبة إلى قطاعات أخرى وبلدان أخرى)، ولكن الأمر يحتاج لعمل المزيد. فلا يزال الكثير من البلدان ذات الدخل المنخفض - والمتوسط تواصل جباية الضرائب الباهظة من الزراعة، وفي داخل البلدان، قد يخلق عبء الضرائب غير المتساوي الذي يُفرَض على السلع المختلفة عدم يقين إضافي وحوافز سلبية للمستثمرين.
- إن كفالة وجود إطار حوافز مناسب للاستثمار ليتطلب أيضاً إدخال التكاليف والمنافع البيئية في الحوافز الاقتصادية التي تواجه المستثمرين في الزراعة.

وينبغي تذليل الكثير من العقبات من أجل عمل ذلك، بما في ذلك نقص الأدوات التحليلية لقياس ومحاسبة الموارد الطبيعية، وكذلك تطوير مؤسسات كفؤة وآليات لتقليل تكاليف المعاملات.