Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

الموقع: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
البريد الالكتروني: cfs-hlpe@fao.org

CFS لجنة الأمن الغذائي العالمي
HLPE فريق الخبراء الرفيع المستوى

فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية

مستخرج من تقرير[1]

الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة لتحقيق الأمن الغذائي

الموجز والتوصيات

طلبت لجنة الأمن الغذائي إلى فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية في أكتوبر/تشرين الأول 2011 إعداد *"دراسة مقارنة للقيود المفروضة على استثمار أصحاب الحيازات الصغيرة في الزراعة في شتى الظروف مع خيارات سياسية لمعالجة هذه المعوقات وأن يأخذ في الاعتبار العمل الذي أنجزه بشأن هذا الموضوع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمنظمة في إطار لجنة الزراعة والعمل الذي أنجزه شركاء أساسيون آخرون. وينبغي أن يشتمل ذلك على تقييم مقارن لاستراتيجيات الربط بين أصحاب الحيازات الصغيرة وسلاسل القيمة على المنتَجات الغذائية في الأسواق الوطنية والإقليمية وما يمكن تعلمه من التجارب المختلفة، بالإضافة إلى تقييم ما للشراكات فيما بين القطاعين العام والخاص وكذلك فيما بين تعاونيات المزارعين والقطاع الخاص وفيما بين أطراف القطاع الخاص من آثار على أصحاب الحيازات الصغيرة"* (لجنة الأمن الغذائي، 2011 – التقرير النهائي لدورتها السابعة والثلاثين).

وتتطلب معالجة هذا الطلب تعريف زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، وفهم ما يغطيه هذا المفهوم، ونطاق الاستثمارات والغرض منها، وتأطير المسألة في منظور أوسع لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، بما في ذلك مساهمتها في الأمن الغذائي والمسارات المستقبلية، مع مراعاة الأوضاع الإقليمية والقطرية المختلفة.

فمن مجموع 1,4 مليار شخص يعيشون في فقر مدقع في العالم (بأقل من 1.25 دولار في اليوم)، من المقدّر أنّ 70 في المائة منهم يعيشون في المناطق الريفية ويعتمد معظم هؤلاء جزئياً (أو كلياً) على الزراعة. ولذلك، فإنّ الحاجة الملحة والتي لا يمكن إنكارها إلى الحد من الفقر تضع زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة في الصدارة.

[1] فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية، 2013، الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة لتحقيق الأمن الغذائي، تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية والتابع للجنة الأمن الغذائي العالمي، روما، 2013، سيتاح التقرير الكامل على الموقع التالي: http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/ar/.

الملاحظات الرئيسية

1 – ما هي زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؟

1. ثمّة عدد من التعاريف المختلفة "لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة[2]"، وفي كل تعريف دلالات محددة لقياس عدد أصحاب الحيازات الصغيرة. وتوجّه التعاريف أيضاً فهمنا لحاجة أصحاب الحيازات الصغيرة للاستثمار. ولذلك فإن أي مناقشة حول التعاريف لا تعد تافهة ولا مجرد أكاديمية، بل لها آثار ملموسة على السياسات والتداعيات على سبل العيش.

2. وتمارس الأسر (بما في ذلك أسرة أو أكثر) زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة فتكتفي باستخدام اليد العاملة الأسرية أو أن معظم قوتها العاملة تكون من الأسرة، وتستمد من هذا العمل حصة كبيرة ومتغيّرة من دخلها، بشكل عيني أو نقدي. وتشمل الزراعة تربية المحاصيل، وتربية الحيوانات، والحراجة، ومصايد الأسماك الحرفية. وتدير الحيازات مجموعات من الأسر، تترأس نسبة كبيرة منها امرأة، وتؤدي المرأة دوراً هاماً في أنشطة الإنتاج والتصنيع والتسويق.

3. ولا يمكن لتعريف " زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة" أن يكون جامداً أو "بحجم واحد يناسب الجميع": فثمّة اختلافات كثيرة وفقاً لكل سياق على المستويات الإقليمي والقطري والمحلي، وعلى مر الوقت أيضاً نظراً إلى التحوّلات في الاقتصادات. ويمكن لتصنيف زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة على أساس حجم المزرعة فقط أن يكون مضللاً. فالحيازة "صغيرة" لأن الموارد شحيحة وبالتالي من الصعب استخدامها لتوليد مستوى من الدخل يفي بالاحتياجات الأساسية ويسمح بتحقيق سبل عيش مستدامة.

4. ويتم تعريف زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة أيضاً بربطها مع نقيضين وهما الحيازات التجارية الأكبر التي توظّف اليد العاملة من جهة والعمال الذين لا أرض لهم من جهة أخرى.

5. وتؤدي الأنشطة خارج المزارع دوراً هاماً في تزويد أصحاب الحيازات الصغيرة بدخل إضافي كما أنها تؤدّي إلى تنوّع المخاطر، فتحسّن من مرونتهم وقدرتهم على التصدي للصدمات التي تؤثر على الزراعة. وتشكل الأنشطة خارج المزارع سمة مشتركة من سمات الاقتصادات الريفية، سواء في البلدان المتقدمة أم البلدان النامية، وهي تتيح فرصاً للاستثمار دعماً لأصحاب الحيازات الصغيرة.

[2] يتناول هذا التقرير بشكل رئيسي أنظمة المحاصيل والثروة الحيوانية من منظور أصحاب الحيازات الصغيرة. ويمكن لبعض التحاليل والتوصيات أن تنطبق أيضاً على أنظمة أخرى. وسيتناول التقرير القادم لفريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية حول دور مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية المستدامة في تحقيق الأمن الغذائي والتغذية القضايا المحددة المتعلقة بمصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية (سيصدر في عام 2014).

6. والأسرة هي في نفس الوقت وحدة اجتماعية منتجة ومستهلكة ومصدر لليد العاملة في الزراعة. فالجانبان الإنتاجي والأسري للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة يرتبطان ارتباطاً وثيقاً. ويفسر هذا الارتباط بعض المعوقات التي يواجهها أصحاب الحيازات الصغيرة فيما يتعلق بالاستثمارات، نظراً إلى أنه يمكن للصدمات والمخاطر أن تنتقل من الجانب الإنتاجي إلى الجانب الأسري، في حين أنه يفسّر أيضاً مرونة الاجتماعات الريفية نظراً إلى الروابط المتبادلة التي تعتمد على القرابة والقرب الاجتماعي.

7. ولا يؤدي المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة البعيدون عن أي نوع من تبادل الأسواق دوراً هاماً اجتماعياً أو اقتصادياً اليوم، غير أنّ أصحاب الحيازات الصغيرة الذين يستخدمون إنتاجهم بالكامل أو بمعظمه للعيش شائعون بالفعل في جميع المناطق. وتعتمد هذه المزارع على إنتاجها الخاص لاستهلاكها الغذائي، كتكملة للدخل النقدي المتدني. ويشكّل أصحاب الحيازات الصغيرة هؤلاء جزءاً من اقتصاد السوق من خلال توفيرهم لليد العاملة، ويعتمد أمنهم الغذائي على إنتاجهم، الذي لا يدخل بالضرورة السوق.

8. وعلى المستوى الجماعي، تشكل أسر أصحاب الحيازات الصغيرة جزءاً من شبكات اجتماعية تترجم فيها المساعدة المتبادلة والمعاملة بالمثل إلى اشتمارات جماعية (أساساً من خلال تبادل العمل) وإلى نظم تضامن. كما أنها تشارك، عندما تسمح الحرية السياسية بذلك، في منظمات المنتجين الريفية وجمعيات التنمية المحلية بهدف تحسين تقديم الخدمات بما في ذلك الوصول إلى السوق، والقوة السوقية، والحصول على الأصول الإنتاجية وليكون لها صوت في المناقشات حول السياسات العامة.

9. ولتقييم حجم زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة وتنوّعها وتوفير المعلومات لصنع السياسات، لابد من تأمين بيانات أكثر دقة وبكمية أكبر: ليس فقط عن حجم الأرض، بل أيضاً عن تكوين الأصول (الناتجة عن الاستثمارات السابقة)، والإنتاج ومصادر الدخل. ومثل هذه البيانات غير متوفّر حالياً على المستوى العالمي، وهو متوفر على المستوى القطري في بعض البلدان فقط. ويشكّل الإحصاء العالمي للزراعة الذي أجرته المنظمة إطاراً للإحصاءات التي ينبغي تنفيذها في جميع البلدان وينظّم طريقة إجرائها. ولكن لا بدّ أولاً من التغلب على ثلاث صعوبات وهي أنّ: (1) جميع البلدان لا تملك الوسائل، والمصالح والقدرات على إجرائها: وحالياً لا يغطي الإحصاء العالمي للزراعة سوى 84 بلداً؛ (2) البيانات ليست دائماً متجانسة وقابلة للمقارنة؛ بل يمكن أن تختلف وفقاً للتركيز الخاص بكل بلد؛ (3) هذه الإحصاءات لا ترتبط بإحصاءات الإنتاج، مما يجعل من الصعب ربطها بالإنتاج القطري والعالمي وفقاً لنوع الحيازة.

2 – لمَ الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؟

10. تشكّل زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة أساساً للأمن الغذائي في العديد من البلدان وجزءاً هاماً من المشهد الاجتماعي/الاقتصادي/الإيكولوجي في جميع البلدان. ومع التحضّر وتكامل الأسواق وعولمتها، يشهد القطاع تحوّلات كبيرة لها أهمية قطرية حيويّة، تحوّلات غالباً ما تعاكس مصالح أصحاب الحيازات الصغيرة، وهي ليست حتمية ولا على سبيل الصدفة بل إنها وليدة الخيارات الاجتماعية. ووفقاً للسياقات الإقليمية، والقطرية ودون القطرية، يمكن لهذه التحوّلات أن تؤدي إلى أنماط مختلفة، تشمل نسبة معيّنة من مزارع أصحاب الحيازات الصغيرة ومزارع أكبر، مما يؤثر على تنويع الاقتصادات الريفية.

11. واستند التحوّل الهيكلي الذي حصل في البلدان الغربية وبعض بلدان آسيا وأمريكا اللاتينية على الاستخدام المكثف للموارد، وعلى قدرة هذه الاقتصادات على خلق فرص العمل في القطاعات الأخرى، أو على إمكانية الهجرة الهائلة المحلية أو الدولية. ويختلف الوضع تماماً اليوم بسبب التناقض بين الأنماط الديموغرافية والاقتصادية إقليمياً وما يترتب على ذلك من تداعيات على خلق فرص العمل في القطاعات غير الزراعية لاستيعاب الداخلين الجدد في سوق العمل.

12. ويساهم أصحاب الحيازات الصغيرة في الأمن الغذائي والتغذية في العالم مع أداء أدوار أخرى ذات صلة في أراضيهم. وتبيّن الأدلة التاريخية أنّ زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، التي تستفيد من دعم من السياسات والاستثمارات العامة، يمكن أن تسهم بفعالية في الأمن الغذائي، والسيادة الغذائية، وبشكل كبير وهام في النمو الاقتصادي، وتوليد فرص العمل، والحد من وطأة الفقر، وتحرير المجموعات المهمشة أو المهملة، والحد من أوجه عدم المساواة الاجتماعي والاقتصادي بين أماكن مختلفة. وفي بيئة سياسية ومؤسسية تمكينية، يمكن أن تسهم في الإدارة المستدامة للتنوّع البيولوجي وغيره من الموارد الطبيعية مع الحفاظ على التراث الثقافي.

13. يمكن أن تكون مساهمة زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة في الأمن الغذائي والتغذية في العالم مباشرة، بقدر ما تربط بين الإنتاج والاستهلاك بالنسبة إلى الكثير من الأسر المعيشية الريفية، أوغير مباشرة لأنها (أ) تمدّ الأسواق المحلية بالمنتجات الغذائية الرئيسية؛ (ب) تقوم بذلك بطريقة يمكن أن تكون مرنة؛ (ج) زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة تؤدي في العديد من البلدان دور شبكة أمان اجتماعية هامة.

14. وقد تم توثيق الكفاءة المحتملة لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة مقارنة بالمزارع الأكبر على نطاق واسع، مع التركيز على قدرة أصحاب الحيازات الصغيرة على تحقيق مستويات إنتاج عالية لكل وحدة من الأراضي من خلال استخدام اليد العاملة الأسرية في أنظمة الإنتاج المتنوّعة.

15. وتشير التحديات المتوقعة في تأمين الغذاء للبشرية إلى ضرورة إيلاء مزيد من الاهتمام للاستخدام المستدام للموارد الطبيعية والحد من الأضرار التي تلحق بالبيئة. وعلى الصعيد العالمي، لا بد من التنبّه لتزايد ندرة الوقود الأحفوري، والمياه، وخصوبة التربة، والكتلة الحيوية. ويبيّن العديد من الأمثلة على زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة الكفؤة والمستدامة (من الصين وفييت نام، وكوستاريكا، وغواتيمالا) أنها يمكن أن تشكل طريقة فعالة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتنظيم الإنتاج الزراعي.

16. وعلى الرغم من القيود المتأتية من تعريف أصحاب الحيازات الصغيرة على أساس حجم الحيازات، تشكل البيانات المجموعة عن 84 بلداً صورة عالمية معبّرة: ففي العالم، يبلغ حجم 73 في المائة من مجموع عدد الحيازات أقل من هكتار واحد من الأرض ويبلغ حجم 85 في المائة من الحيازات أقل من هكتارين. ويتواجد معظم الحيازات التي يبلغ حجمها أقل من هكتارين في آسيا، ويبلغ حجم 80 في المائة من الحيازات في أفريقيا أقل من هكتارين. وفي العالم، يقارب مجموع عدد الحيازات الصغيرة 800 مليون وحدة بل يتخطى هذا العدد. وفي الصين وحدها أكثر من 250 مليون حيازة صغيرة؛ وهي لا تغطي سوى 10 في المائة من الأراضي الزراعية المتاحة عالمياً، وتنتج 20 في المائة من مجموع الأغذية في العالم. ويعد هذا مؤشراً هاماً على الإنتاجية التي يمكن تحقيقها من خلال زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة مقارنة بالمزارع الأكبر.

17. وحتى في البلدان المتقدمة، تغيّر أصحاب الحيازات الصغيرة لكنهم لا يزالون متواجدين. ومع أنهم أهملوا في السياسات التي تكون في الكثير من الأحيان لصالح المزارعين الأكبر، لا يزال عددهم كبيراً وفقاً للسياق القطري السائد، وكثيراً ما يجمعون بين الزراعة وأنشطة أخرى في الاقتصاد الريفي غير الزراعي.

3 – من يستثمر في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؟

18. معظم الاستثمارات في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة يقوم بها أصحاب الحيازات الصغيرة أنفسهم. ويحدث هذا من خلال طرائق مختلفة ولكن في الأغلب من خلال الاستثمار في العمل من أجل توسيع قاعدة الموارد وتحسينها، وإلى حد أقل من خلال المدخرات الشخصية والتحويلات من أفراد الأسرة التي تستخدم من أجل اقتناء موارد جديدة إضافية. ولكن تبقى هذه الاستثمارات محدودة نظراً إلى أن الأولوية تذهب إلى الاحتياجات الأسرية عندما يكون الغذاء أو التعليم أو الإنفاق في خطر.

19. وتراجعت الاستثمارات العامة في الزارعة ومن أجل الزراعة إلى حد كبير منذ الثمانينات. ومن المسلم بـه الآن أنّ الزراعة قد تم تجاهلها على المستويين القطري والعالمي. وقد اختفى العديد من البنـوك الزراعيـة (معظمهـا كـان يرتبط بالدولة أو يلقى الدعم منها)، وقد تراجعت خدمات الإرشاد والبحوث التطبيقيـة والاسـتثمار في مشـاريع البنى الأساسية منذ منتصف الثمانينات.

20. وفي الوقت نفسه، تفضّل الشركات الأكبر حجماً الموجّهة نحو الصادرات الزراعية، في حين يـتم تجاهـل قطـاع أصحاب الحيازات الصـغيرة لا سـيما (مـن دون الحصـر) الـذين ينتجـون للسـوق المحليـة. وكـان مـن المتوقـع للشركات الكبرى وغيرها من شركات القطاع الخاص أن تؤمن خدمات السوق المناسبة والمعرفـة التقنيـة لمسـاعدة المنتجين على تطوير معاييرهم من أجل تلبية متطلبات السوق. وقد حدث ذلك في بعض الأمـاكن ولكـن لـيس في معظمها، وفي كثير من الحالات بطرق لم تعد بالفائدة علـى أصـحاب الحيـازات الصـغيرة. ومقارنـة مـع العـدد الإجمالي لأصحاب الحيازات الصغيرة، لم تشارك سوى أقلية بالفعل في مثل هذه الخطط.

21. ويزداد الاهتمام في استخدام الشراكات بين القطاعين العام والخاص بشكل أكثر فعالية مـن أجـل تعبئـة أفضـل للاستثمارات الخاصـة وتوجيههـا نحـو الأهـداف الجماعيـة. ويغطـي هـذا المصـطلح العـام أنـواع مختلفـة مـن الشراكات بين الجهات العامة والخاصـة، كانـت تسـتخدم في البدايـة مـن أجـل مشـاريع الاسـتثمار الكـبيرة، والبحث والتكنولوجيا وهي تركّز اليوم وبشكل متزايد على الزراعة. ويعمل العديد من الحكومـات علـى تصـميم أطر قانونية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك في قطاع الزراعة. ومن الصعوبات في هذا الإطار كيفية دفع هذه الشراكات للعمل من أجل أصحاب الحيازات الصغيرة وكيفية إشراكهم في تصميمها.

4 – ما هي القيود التي تعوق الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؟

22. عندما يحتاج أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الاسـتثمار، يواجهـون مجموعـة متنوّعـة مـن القيـود المترابطـة في الكثير من الأحيان ومنها: الفقر، ومستويات عالية من المخاطر (الشخصية، والطبيعية، والتقنيـة، والاقتصـادية والمالية)، وتراجع حجم حيازات الأراضي، وعدم وجـود الحـوافز في البيئـة الاقتصـادية والمؤسسـية، وصـعوبة الوصول إلى الأسواق المناسبة، وصوت منظمات أصحاب الحيازات الصغيرة الهافت في المناقشات السياسية.

23. ويمكن تصنيف هذه القيود المتنوعة على الاستثمار في ثلاثة أبعاد مرتبطة بكل من (أ) الأصـول؛ (ب) الأسـواق؛ (ج) المؤسسات. ولا تشكل هذه الأبعاد الأساس لفهم مجموعة القيود المتنوّعة فحسب، بل إنها تشمل أدلة على كيفية التغلب عليها.

(أ) يتناول البعد الأوّل الأصول الطبيعية والإنتاجية، بما في ذلك الأصول المادية والمالية والاجتماعية والإنسانية. وينبغي لقرارات الاستثمار أن تعالج مجمل قاعدة أصول الحيازة الصغيرة. ومن بين الأصول، تشكل كمية الموارد الطبيعية المتاحة في الحيازة عاملاً رئيسياً، ومن المهم الإشارة إلى أنه حتى ولو كان حجم الحيازة صغيراً، يمكن تحسين ذلك من خلال الاستثمارات. ومن القيود الملزمة على الاستثمار في مزارع أصحاب الحيازات الصغيرة الوصول المحدود إلى الأراضي وغيرها من الأصول الطبيعية (خاصّة المياه)، لا سيما بالنسبة إلى النساء. والتوزيع المشوّه بشكل كبير في الوصول إلى الأراضي والمياه يعرقل على نحو خطير القدرة الإنتاجية للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة.

(ب) ويتناول البعد الثاني الأسواق ووكلاء السوق. وتؤدي الظروف غير المؤاتية مثل تقلّب الأسعار، وعدم الوصول إلى الأسواق المناسبة، بما في ذلك الأسواق المالية، وعدم القدرة على المساومة الجماعية، وارتفاع تكاليف المعاملات عوامل تثبّط الاستثمارات أو أنها تجعلها مستحيلة.

(ج) ويتناول البعد الثالث المؤسسات وتصميم السياسات. فتصميم السياسات الجيد ضروري وكذلك البيئة المؤسسية المبتكرة والتمكينية. ومنظمات أصحاب الحيازات الصغيرة والعمل الجماعي من العناصر الحاسمة، ولكن ثمة العديد من العوائق التي تحول دون مشاركتها الفعالة، بما في ذلك في بعض الحالات عدم الاعتراف بحقوقها الأساسية.

5 – ما هي الاستراتيجيات التي تبيّن أنها ناجحة في التغلّب على هذه القيود وتعزيز الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؟

24. لتحقيق الإمكانات الكاملة لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة، هناك حاجة إلى التخفيف من القيود التي تحد من القدرة على الاستثمار أو القضاء عليها. ويكمن الهدف الأول في دعم الاستثمارات من قبل أصحاب الحيازات الصغيرة أنفسهم غير أنّ قدرتهم على القيام بذلك تعتمد على الاستثمارات الأخرى ذات الصلة في العمل الجماعي والمبادرات الخاصة وفي المنافع العامة.

25. ولتكون السياسات أكثر فعالية، ينبغي لها أن تكون متكاملة بحيث تدعم كل سياسة الأخرى (بدلاً من أن تعرقلها). وعلى سبيل المثال، لن يؤدي الاستثمار في البحوث والإرشاد اللازم إلى تحسينات بالضرورة ما لم يستثمر أيضاً في الوصول إلى الأسواق المناسبة وخلق أسواق جديدة. وبالمثل، تنجح الاستثمارات في البنى الأساسية بشكل أفضل في حال دعمت نماذج الإنتاج والأسواق المناسبة بالنسبة إلى أصحاب الحيازات الصغيرة، كما أن هذه الاستثمارات لن تبلغ الهدف منها ما لم يستثمر أيضاً في تأمين حقوق الحيازة.

26. وينبغي تصميم الحوكمة من أجل الزراعة والتنمية الريفية بحيث تدعم الأدوار المتعددة الوظائف لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة في التنمية. فوزارات الزراعة التقليدية عادة ما تكون غير كافية للقيام بهذه المهمة. وتبيّن الخبرة أنّ فعالية السياسات الوزارية أو القطاعية يعززها التنسيق فيما بينها. وغالباً ما يدعو ذلك إلى آليات حوكمة وتنسيق محددة على المستوى القطري بين مختلف الوزارات والإدارات العامة والجهات المعنيّة.

27. وغالباً ما تشهد زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة بشكل خاص والزراعة بشكل عام تحوّلات هائلة يمكن أن تكون أحياناً إيجابيّة، كما يمكن أن تكون سلبيّة بالنسبة إلى أصحاب الحيازات الصغيرة وأمنهم الغذائي. وليست هذه التحوّلات حتميّة بل إنها نتيجة الخيارات السياسية الصريحة أو الضمنية، وفي الكثير من الأحيان تكون ذات أهمية حيوية بالنسبة إلى البلد. وفي إطار هذه الخيارات السياسية، ووفقاً للخصوصيات القطرية، من الأهمية بمكان الاعتراف بالوظائف الاجتماعية/الاقتصادية/الإيكولوجية الهامة لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة ودعمها. وتنبثق الخيارات والسياسات المناسبة من العمليات السياسية المحددة بشفافية والتي تشمل منظمات أصحاب الحيازات الصغيرة.

28. ويمكن وصف الإجراءات المتّسقة لتعزيز استثمارات أصحاب الحيازات الصغيرة والقدرات على الاستثمار وفقاً لخطوط الإجراءات الثلاثة التالية: تحسين الأصول، وتحسين الأسواق، وتحسين مؤسسات أصحاب الحيازات الصغيرة. ولا تقتصر هذه الإجراءات على الزراعة، بل يمكن أن تنطبق على الأنشطة خارج المزارع.

(أ) *زيادة وصول أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأصول الطبيعية والإنتاجية*. والوصول بشكل متزايد إلى الأراضي، وتأمين الحيازات والحق باستخدام موارد الملكية المشتركة عوامل ضرورية لسبل عيش العديد من مجتمعات أصحاب الحيازات الصغيرة. فمن خلال وصول آمن إلى الموارد (والحوافز المناسبة والأطر المؤسسية التي تسمح بزيادة إنتاجية العمل الأسري لأصحاب الحيازات الصغيرة)، يمكن لأسرة أصحاب الحيازات الصغيرة أن تحقق مستوى من الدخل يسمح بالمزيد من الاستثمارات. وهذا يعني أنّه يمكن الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة لتحسين الكفاءة والنتائج بالنسبة إلى أصحاب الحيازات الصغيرة من دون زيادة حجم الحيازة.

(ب) *تحسين وصول أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأسواق*. ينبغي لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة أن ترتبط بشكل أفضل بالأسواق عن طريق خفض تكاليف المعاملات، وتحسين البنى الأساسية والاستثمار العام الرئيسي. ومن القضايا ذات الصلة كيفية الاستثمار ومع أي جهات معنية ينبغي زيادة القيمة المضافة والمحافظة عليها على مستوى الحيازة والإقليم. ومن أجل خلق ظروف مؤاتية، قد يكون من الضروري تطوير أسواق جديدة (مثل "الدوائر القصيرة" التي تحد من المسافة بين المستهلكين والمنتجين، وخطط المشتريات العامة) وتنظيم الأسواق القائمة بشكل مختلف. وعلى وجه الخصوص، يمكن تحسين كفاءة السوق المحلية، مما يعود بالفائدة على المنتج والمستهلك من خلال الاستراتيجيات المناسبة التي تجمع بين الاستثمارات الخاصة والعامة.

وكانت المزايا والعيوب المرتبطة بالزراعة التعاقدية في حالة أصحاب الحيازات الصغيرة موضع جدل. فلا يمكن للزراعة التعاقدية أن تشكل حلاً معجزة للمشاكل التي يواجهها أصحاب الحيازات الصغيرة، كما أنها غير قابلة للتطبيق على جميع أصحاب الحيازات الصغيرة في العالم. ولكن نظراً إلى الإمكانات المرتبطة بها، يقترح هذا التقرير التحقيق في الظروف الإقتصادية والمؤسسية اللازمة لتصير الزراعة التعاقدية عملية شاملة وعادلة وشفافة بالنسبة إلى أصحاب الحيازات الصغيرة. ويتضمن ذلك رصد آليات المساءلة من حيث الآثار على الأمن الغذائي على مستوى الأسرة المعيشية وعلى المستويات الأبعد، وعلى توزيع القيمة المضافة بين الجهات المعنيّة. ومن المهم تعزيز الحصول على خطط ائتمانية مبتكرة، واستثمارات جماعية في رأس المال المادي والاجتماعي، وفي الأصول الجماعية لتحسين الوصول إلى السوق من أجل تعزيز القدرة التنافسية في إطار زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة.

(ج) *دفع المؤسسات إلى العمل لصالح أصحاب الحيازات الصغيرة*. فللدولة دور رئيسي تؤديه في تنظيم علاقات السوق. ولذا من المهم الاستثمار في إعادة تنظيم (كلما دعت الحاجة) سلطة الدولة وقدرتها من خلال إعادة بناء قدرة القطاع العام على العمل بفعالية لدعم تطوير أصحاب الحيازات الصغيرة وتعزيز هذه القدرة، بما في ذلك تحقيق المساءلة بالنسبة إلى الموارد المخصصة. كما يقع على عاتق الدولة والسلطات المحلية مسؤولية رئيسية في الاعتراف بحقوق أصحاب الحيازات الصغيرة وتعزيزها، ومنها الوصول إلى الأراضي والمياه، وقبل كل شيء ضمان تأمين الحيازة والوصول إلى موارد الملكية المشتركة.

وصمّم معظم برامج التنمية الزراعية لزيادة الإنتاجية من خلال التكثيف القائم على التكنولوجيا، ولكن على الرغم من أهمية الإنتاجية، لا بد من النظر أيضاً في أهداف أخرى ذات صلة، لا سيما زيادة المرونة. فأنظمة البحث والإرشاد بالغة الأهمية لزيادة الاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة من خلال تصميم الأنظمة والممارسات المناسبة المكيّفة وفقاً لاحتياجات أصحاب الحيازات الصغيرة وتعميمها، مثل النهج الإيكولوجية الزراعية وغيرها من ممارسات التكثيف المستدامة التي تهدف إلى استخدام أكثر كفاءة للمدخلات وتخفيف مشاق العمل الزراعي.

29. إنّ الاستثمار في المنافع العامة ضروري للتخفيف من وطأة الفقر لدى سكان الأرياف وللحد من الفوارق بين الأقاليم. ويشمل ذلك الاهتمام الخاص بالزراعة، من خلال البحث والإرشاد على سبيل المثال، ولكن أيضاً بالمنافع العامة الأساسية لسكان المناطق الريفية مثل الطرق والاتصالات، والكهرباء، والريّ، والتعليم، والصحة، والمياه، والصرف الصحي. فالقوى العاملة الأسرية هي أهم أصول أصحاب الحيازات الصغيرة وأولها. في حين يؤدي نقص التغذية، والافتقار إلى مياه الشرب التي يسهل الوصول إليها، والأمراض، والافتقار إلى التعليم، والعلاقات غير المتكافئة بين الجنسين وغيرها من العوامل إلى تدهور نوعيّة القوى العاملة الأسرية وكميّتها. وبالتالي، من الضروري للغاية تأمين الاحتياجات الأساسية. فتزويد أصحاب الحيازات الصغيرة بخدمات أفضل يمكّنهم من الاستثمار بشكل أفضل — ليس فقط في الزراعة، بل أيضاً في الأنشطة خارج المزارع التي يمكن أن تشكل مصدراً للدخل النقدي والتحويلات المالية للاستثمار في الزراعة.

30. ومن أهم البنود لتحسين القدرة على الاستثمار تعزيز الصوت الجماعي لأصحاب الحيازات الصغيرة على مختلف المستويات؛ فينبغي للمنظمات نفسها أن تنظر في الاستثمارات لخدمة أفرادها في إطار اقتصاد تقوده السوق. وهي بحاجة إلى الدعم العام لتتسم بقدر أكبر من الفعالية في خدمة أفرادها والتعبير عن مصالحهم.

31. ولكي تكون السياسات التي تعالج الفقر وسوء التغذية والجوع فعالة، ينبغي أن تستند إلى الحق في الغذاء. ويختلف الحق في الغذاء عن الأمن الغذائي من حيث توفير المستحقات للأفراد — وفرض التزامات قانونية على الدول، للوصول إلى الأغذية الكافية، والموارد اللازمة للتمتع المستدام بالأمن الغذائي. ويتطلب تحقيق الحق في الغذاء لأصحاب الحيازات الصغيرة تحسين الاستثمار في قدرتهم على الإنتاج وكسب الدخل.

التوصيات

إنّ المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة هم المستثمرون الرئيسيون في أنشطتهم الزراعية الخاصة، نظراً إلى أنهم يسعون إلى زيادة إنتاجيتهم، وتحسين رفاههم بما في ذلك الأمن الغذائي والتغذية، والحد من التدهور البيئي. ولكن للحكومات والجهات المانحة دور أساسي في توفير السياسات والمنافع العامة اللازمة لتصير استثمارات المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة ممكنة. ونرفع فيما يلي توصيات إلى الحكومات والجهات المانحة ولجنة الأمن الغذائي من أجل السياسات والاستثمارات العامة دعماً للاستثمارات الخاصة بالمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. وتقدّم هذه التوصيات أيضاً كمدخلات في مشاورات لجنة الأمن الغذائي الجارية حول المبادئ من أجل الاستثمارات الزراعية المسؤولة.

1 – وضع استراتيجية قطرية وتعبئة الإرادة السياسية

ألف – استراتيجيات الاستثمار القطرية لأصحاب الحيازات الصغيرة: ينبغي للحكومات أن تصمم وتنفذ الاستراتيجيات المتوسطة والطويلة الأمد، مع مجموعة من السياسات والميزانيات اللازمة، لزيادة قدرة قطاع أصحاب الحيازات الصغيرة على القيام بأدواره المتعددة الوظائف في التنمية القطرية. وتشمل هذه الأدوار المساهمة في النمو، والحفاظ على فرص العمل، والحد من وطأة الفقر، وتعزيز الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية وتحقيق الأمن الغذائي. وينبغي لاستراتيجيات الاستثمار القطرية لأصحاب الحيازات الصغيرة أن ترتكز بقوة على عمليات تشاركية تشمل أولاً وقبل كل شيء منظمات أصحاب الحيازات الصغيرة وكل الجهات المعنية.

باء – المواطنة والحقوق: ينبغي للحكومة، متى كان الوضع مغايراً، أن تعترف في القانون بالحقوق الفردية والجماعية لأصحاب الحيازات الصغيرة، بما في ذلك حقهم في التنظيم ديموقراطياً، والمشاركة في المناقشات السياسية، والدفاع عن حقوقهم، وفق تمثيل متوازن بين الجنسين والفئات العمرية. وليست هذه الحقوق مهمة للغاية بالنسبة إليهم فحسب بل إنها تسهم أيضاً في بناء الإرادة السياسية اللازمة لتنفيذ استراتيجيات الاستثمار القطرية لأصحاب الحيازات الصغيرة المقترحة.

جيم – تحقيق الحق في الغذاء للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة: إنّ هذه الفئة من السكان أكثر عرضة لسوء التغذية والجوع. وهي تستمد قدرتها على الوصول إلى الغذاء من خلال الإمداد الذاتي، وتبادل المنتجات، ومشتريات السوق على أساس الدخل النقدي. ولذلك لا بد من الاهتمام ليس فقط بزيادة القوة الشرائية، بل أيضاً بالحصول على الأصول المنتجة وزيادة إنتاجية الأرض والعمل في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة من خلال التدريب المناسب، والتكنولوجيا وخدمات الدعم لتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي وفق نهج قائم على الحقوق.

2 – <u>الوصول إلى الأصول الطبيعية</u>

ينبغي أن تضمن الحكومات أمن الحيازة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بالنسبة إلى الأراضي والموارد الطبيعية، من خلال تطبيق الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات. وينبغي أن تتخذ التدابير اللازمة لتحسين التعاون والحوكمة في إدارة موارد الممتلكات المشتركة، بما في ذلك موارد المراعي المفتوحة المدى، والتنوّع البيولوجي، والمياه، والغابات، ومصايد الأسماك. ولا بد كذلك من تطوير حقوق المرأة في استخدام الأرض والموارد الطبيعية وتعزيزها. ويتعيّن على الحكومات تحسين الوصول إلى الأراضي من خلال وسائل مختلفة بما في ذلك عمليات إصلاح الأراضي، بالاستفادة من الدروس المستقاة من خبرات البلدان الأخرى.

3 – <u>توفير بيئة مؤاتية للاستثمار</u>

ألف – الوصول إلى المنافع العامة: لدعم جهود المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة للاستثمار، لا بد لهم من الوصول بشكل كاف إلى المنافع العامة من جانب إنتاج الأسرة كما من جانب استهلاكها، بحيث تعزز فوائد كل جانب الجانب الآخر. فمن حيث الإنتاج، هناك حاجة إلى الاستثمارات العامة مثلاً في مرافق إدارة المياه والحفاظ على التربة. ومن حيث الاستهلاك، هناك حاجة إلى الاستثمارات العامة في الخدمات الصحية، والتعليم، والمياه والصرف الصحي، والحماية الاجتماعية. ومن خلال زيادة إنتاجية العمل، تعزز سلع الاستهلاك هذه الجانب الإنتاجي في عمليات أصحاب الحيازات الصغيرة. ولا بد من خدمات الدعم المراعية للمساواة بين الجنسين للاعتراف بالأدوار المختلفة لأفراد الأسرة في الإنتاج والاستهلاك وتكاثر الوحدة الأسرية مع الوقت. وتقع مسؤولية تسهيل وصول المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة إلى المنافع والخدمات العامة على عاتق الحكومات التي لا بد لها من أن تضمن وصولهم إليها لتأمين رفاههم وقدرتهم التنافسية.

باء – الوصول إلى الأسواق: ينبغي للحكومات أن تولي الأولوية لربط المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بالأسواق المحلية والقطرية والإقليمية، وبأسواق جديدة تخلق روابط مباشرة بين المنتجين والمستهلكين، وبالخطط التي تعتمد على أصحاب الحيازات الصغيرة لشراء المواد الغذائية للمدارس وبرامج التغذية المؤسسية. ويتطلب تطوير هذه الروابط مع الأسواق الاستثمار في مصانع المواد الغذائية الصغيرة والمتوسطة الحجم، وصغار التجار على مستويي التجارة بالتجزئة وبالجملة. وتشكل إخفاقات السوق وتقلبات الأسعار مثبطات رئيسية لاستثمار أصحاب الحيازات الصغيرة. وتدخّل الحكومة مهم للتخفيف من تكاليف المعاملات في الأسواق وتثبيت الأسعار ودخل أصحاب الحيازات الصغيرة. وبالنسبة إلى فرص التعاقد في سلاسل القيمة، يتعيّن على الحكومات أن تسعى إلى إنشاء الأدوات التنظيمية اللازمة لسد الفجوة الكبيرة في القوة الاقتصادية والسياسية القائمة بين أصحاب الحيازات الصغيرة ومنظماتهم من جهة، والمنظمات المتعاقدة الأخرى من جهة أخرى.

جيم – الحصول على الخدمات المالية: هناك حاجة ملحة لتحسين حصول أصحاب الحيازات الصغيرة على الخدمات المالية التي تلائم احتياجاتهم. ويشمل ذلك تسهيل المعاملات النقدية (مثل التحويلات المالية باستخدام الهاتف المحمول)، وودائع الادخار الآمنة (مع حوافز للادخار)، والائتمان المنخفض الكلفة (مثلاً من خلال الإقراض الجماعي بمسؤولية مشتركة)، والتأمين (مثل التأمين على أساس الأرقام الدليلية للأحوال الجوية). ويتعيّن إيجاد حلول مبتكرة لتخفيض المخاطر المالية، وتكاليف المعاملات وتيسير الاستثمارات الطويلة الأمد، على سبيل المثال في مجال الابتكارات التكنولوجية وتحسين خصوبة التربة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ولا بد من الحد من القيود على السيولة ليس فقط على نفقات رأس المال العامل (الأسمدة، والبذور)، بل أيضاً على الاستثمارات المتوسطة والطويلة الأجل، التي تستند إلى آليات دعم منصفة.

4 – تحسين الإنتاجية من خلال البحث والإرشاد

ثمة حاجة ملحة لتطوير وتمويل نظم البحث والإرشاد القطرية التي تستهدف بشكل محدد احتياجات أصحاب الحيازات الصغيرة، مع آليات التمويل الداعمة. والهدف الرئيسي هو زيادة الإنتاجية والمرونة من خلال تنويع نظام الإنتاج مع التركيز على أن يوفّر أصحاب الحيازات الصغيرة لأنفسهم الأغذية المتنوعة ذات القيمة الغذائية العالية. وتتطلب زيادة الإنتاجية والمرونة مستوى مرتفعاً من الاستثمار في البحث لتطوير نظم الاستخدام المنتج للأراضي بالحد الأدنى من المخاطر الإيكولوجية فيستخدم التنوّع البيولوجي بطريقة منتجة تحافظ عليه. ويتعيّن على البحث والإرشاد في المجال الزراعي أن يدعما حفظ التنوع البيولوجي الزراعي في المواقع الطبيعية وخارجها في ظل تغيّر المناخ. ويمكن أن تكون النهج الزراعية الإيكولوجية ومبادئ الإنتاج الإيكولوجية ذات أهمية كبرى. فالمزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة بحاجة إلى البذور اللازمة وإلى الآلات الضرورية للعمليات الميدانية، ومعالجة الأغذية وغيرها من التحوّلات التي تؤدي إلى زيادة القيمة. وينبغي تعزيز التعاون الدولي وتبادل الخبرات في مجال تطوير التكنولوجيا لصالح المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة في مناطق مختلفة في العالم مع ضمان مشاركة قوية، إن لم يكن من قبل القيادة، من قبل منظمات أصحاب الحيازات الصغيرة.

5 – الاستثمار خارج المزرعة: الاقتصاد الريفي غير الزراعي والتنمية الإقليمية

ألف – تنويع مصادر الدخل. عندما تواجه أسر أصحاب الحيازات الصغيرة الحاجة إلى الخروج من الفقر وسوء التغذية، عادةً ما تحتاج إلى الوصول إلى مصادر مكمّلة للدخل في الاقتصاد الريفي غير الزراعي. وبدوره يعزز العمل الريفي غير الزراعي الاقتصاد الزراعي، إذ يمدّه بالسيولة ويخفف من المخاطر مما يدعم الاستثمار في المزارع. ولذلك، ينبغي أن يستهدف الاستثمار الاقتصاد الريفي غير الزراعي وتحقيق اللامركزية في الأنشطة الاقتصادية بتوجيهها إلى المجالات الريفية. وفي المقابل لا بد من الاستثمار في مؤهلات الشباب ليتمكّنوا من إيجاد فرص العمل إما في الزراعة الحديثة، أو في أنشطة أخرى ذات صلة وفي أسواق العمل. ويمكن أن تتيح التنمية الإقليمية منصة فعالة لتنسيق الاستثمارات العامة والخاصة في الزراعة وفي الاقتصاد الإقليمي غير الزراعي.

باء – الحوكمة من أجل الزراعة والتنمية الريفية. نظراً إلى إخفاقات السوق الواسعة بالنسبة إلى الزراعة وأصحاب الحيازات الصغيرة، والحاجة إلى تنسيق الاستثمارات والبرامج العامة والخاصة من منظور إقليمي، لا بد من إرساء حوكمة مناسبة. وتتطلب الحوكمة من أجل الزراعة والتنمية الريفية تخطي وزارات الزراعة التقليدية. ولا بد من تصميم الحلول المختلفة وفق السياسات والأطر المؤسسية القطرية. وتتيح الدروس المبكرة من تنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا والبرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي فرصة للتفكير في أفضل الممارسات في البلدان والمناطق من أجل الاستثمارات التي تدعم المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة.

جيم – معلومات محدّثة حول قطاع أصحاب الحيازات الصغيرة. بهدف توفير المعلومات اللازمة لاستراتيجيات الاستثمار القطرية لأصحاب الحيازات الصغيرة، ينبغي للوكالات الدولية وخاصة منظمة الأغذية والزراعة، بالتعاون مع الحكومات القطرية، أن توثّق بشكل أفضل تطوّر زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة ومساهمتهم في النتائج المختلفة. وتشمل هذه النتائج قياس الإنتاج الغذائي غير المخصص للسوق وتنوّع الوجبات الغذائية. وينبغي مواءمة الإحصاء العالمي للزراعة وغيره من جهود جمع البيانات لتعزيز قاعدة الأدلة من أجل صنع القرارات الاستثمارية. ويتعيّن توجيه التمويل الدولي لدعم البلدان في تنفيذ الإحصاءات والمسوح ذات الصلة.

التوصيات الموجهة إلى لجنة الأمن الغذائي

1. نظراً إلى الدور الحاسم الذي يؤديه المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة في تحقيق الأمن الغذائي من خلال الجمع بين تأمين الحاجة الذاتية، وتبادل المنتجات ومعاملات السوق وواقع أن نسبة كبيرة منهم تعاني من انعدام الأمن الغذائي، ينبغي للجنة الأمن الغذائي أن تعزز الوعي بالأدوات والبرامج والسياسات اللازمة لتحقيق الحق في الغذاء لأصحاب الحيازات الصغيرة من خلال إنشاء منصة خاصة لتبادل الدروس المستفادة وأفضل الممارسات بين البلدان.

2. ولدعم استراتيجيات الاستثمار القطرية لأصحاب الحيازات الصغيرة، يمكن أن تطلب اللجنة إلى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبنك الدولي ووكالات التمويل الثنائية، وبنوك التنمية الإقليمية تمويل مشاريع تجريبية لتصميم مثل هذه الاستراتيجيات وتنفيذها ورصدها في عدد قليل من البلدان. وينبغي أن تستند هذه الجهود إلى نتائج هذا التقرير. كما ينبغي أن تغذي نتائج هذه التجارب أعمال اللجنة فتسهم في تقييم تصميم السياسات المتعددة القطاعات في إطار هذه المسألة المعقدة وتحسينها.

3. ويمكن أن تتيح الزراعة التعاقدية والشراكات بين القطاعين العام والخاص فرصاً لتحسين الأمن الغذائي لأصحاب الحيازات الصغيرة. ولتحقيق أقصى قدر من الفوائد، وتحسين الإنصاف وآثار هذه الترتيبات على الأمن الغذائي، لابد من أطر قابلة للتنفيذ والرصد يتفق عليها جميع البلدان وتوضع بمشاركة أصحاب الحيازات الصغيرة أنفسهم. ويمكن للجنة أن تقبل بتحدي قيادة العمليات الشاملة من أجل وضع (أ) خطوط توجيهية بشأن الزراعة التعاقدية؛ (ب) وخطوط توجيهية بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص تتعلق بالاستثمار في زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة.