



مستقبل سلامة الأغذية

IFSC-1/19/TS1.3

المؤتمر الدولي الأول عن سلامة الأغذية المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة

العالمية والاتحاد الأفريقي

أديس أبابا، 12-13 فبراير/شباط 2019

حشد استثمارات القطاع الخاص لسلاسل قيمة مأمونة للأغذية

المقدمة

رغم النتائج الإيجابية العديدة التي حققتها التطورات في النظم الغذائية خلال العقود الثلاثة الماضية في البلدان النامية، فقد تراكمت أيضًا مع تحديات كبرى بما فيها ازدياد انتشار الأمراض الحيوانية والنباتية العابرة للحدود والأمراض المنقولة عن طريق الأغذية. وسيتعين ضحّ كمّ كبيرٍ من الاستثمارات ورأس المال العامل لكي تتمكن المؤسسات الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم من استغلال الفرص التجارية الناشئة عن التحولات التي تشهدها النظم الغذائية. وغالبًا ما تردع المخاطر الكبرى الناتجة عن ممارسة الأعمال التجارية في هذا القطاع في البلدان النامية الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص عن الاستثمار، وهو ما قد تكون له تأثيرات سلبية على سلامة المنتجات التي تصل إلى المستهلكين في حال عدم الاستثمار في البنى التحتية الأساسية وفي التدريب والتكنولوجيات ونظم الرقابة على الأغذية وإدارتها. وإنّ المنافع المعروفة لتطوير النظم الغذائية (على غرار خلق فرص للعمل وإتاحة منتجات غذائية أنسب وبأسعار معقولة أكثر وإفساح فرص لأصحاب المشاريع الشباب) قد دفعت بالحكومات والأطراف الفاعلة الأخرى في مجال التنمية الدولية إلى إيلاء عناية متزايدة للتجارب والنهج التي أفضت إلى الاستثمارات في هذا القطاع.

العوامل المشجّعة

يجدر بالقطاع العام اعتماد مجموعة من السياسات وتوفير سلع عامة من شأنها أن تخلق البيئة المشجّعة لحمل الأطراف الفاعلة في القطاع الخاص على القيام باستثمارات مستدامة على امتداد السلسلة الغذائية، سواء أكانت تلك الأطراف من أصحاب الحيازات الصغيرة أو مؤسسات زراعية صغيرة ومتوسطة الحجم أو شركات أعمال زراعية وطنية ودولية كبرى أو مؤسسات مالية. ويشير Christy وآخرون (2009) إلى عدد من العوامل المشجّعة "الأساسية" التي يتعيّن على القطاع العام إتاحتها ومن ضمنها وجود أطر قانونية وتنظيمية عامة وحوكمة القطاع العام وتوافر الظروف الاقتصادية الكلية بالإنجمال والبنى التحتية وحياسة الأراضي والسياسة التجارية. ولا تُعدّ هذه العوامل شرطًا مُسبقًا للاستثمارات المستدامة من قبل القطاع الخاص فحسب، بل إنّها تؤثر

أيضاً بشكل مباشر على العوامل الأخرى المحددة لسلامة المنتجات الغذائية التي تصل إلى المستهلكين وجودتها. وعلى سبيل المثال، يحدد وضوح حقوق الملكية بالنسبة إلى الموارد الأخرى مثل الأراضي والمياه وتوافر البنية التحتية على غرار النقل والطاقة، موقع مرفق التجهيز وإنشائه وعمليات التجهيز مثل الغسل والتخلص من النفايات واستخدام مرافق التخزين والتبريد. وبالإضافة إلى العوامل المشجعة الأساسية، يشير Christy وآخرون (2009) إلى عوامل مشجعة أخرى تحفز بناء بيئة مواتية للأعمال التجارية لتشجيع الاستثمارات من القطاع الخاص. ولعلّ أهمّ تلك العوامل معايير سلامة الأغذية وجودتها والبنية التحتية للرقابة على الأغذية والمؤسسات وخدمات الدعم المرافقة لها والتي تركز على ألا يتم وضع تلك المعايير فحسب بل أن يجري تطبيقها أيضاً لضمان الشفافية والاتساق والامتثال.

وهناك إقرار بالإجمال بأنّ صغار المنتجين والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تواجه عقبات أكبر وتدفع كلفة أعلى نسبياً لقاء بيئة غير مواتية للأعمال التجارية مقارنة بالمؤسسات الكبرى. فعلى سبيل المثال، تكون الشركات الكبرى مجهزة على نحو أفضل لاستيعاب التكاليف المتصلة بالامتثال للأنظمة، في حين أنّه قد يصبح من الصعب إدارة هذه الأنظمة بالنسبة إلى الشركات الصغيرة في حال لم تكن مصممة على نحو جيّد. وقد لا تتمكن الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم من الحصول على الشهادات اللازمة للمنتجات أو على معايير الامتثال بسبب عدم توافر مختبرات عامة لإجراء التجارب والتي باستطاعة الشركات الكبرى استحداثها ضمن منشآتها. لذا، من الضروري أن يجري تصميم السياسات والأطر المؤسسية والتنظيمية على النحو الملائم من أجل مراعاة احتياجات صغار الأطراف الفاعلة. وتشمل التّهج التي بالإمكان اتباعها لهذا الغرض اعتماد نظام ضريبي مبسّط وأنظمة مختلفة للعمالة في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وتوفير إعانات وخدمات لدعم تلك المؤسسات في جوانب مختلفة من أنشطتها أو عمليات بناء القدرات لتسهيل إدارة عملية الامتثال للأنظمة الموضوعية.

الحصول على التمويل

تُحفّز العائدات المرتفعة مقارنة مع المخاطر وعدم اليقين الملحوظ الاستثمارات من القطاع الخاص على امتداد سلسلة القيمة. ويتميّز قطاع الزراعة والصناعة الغذائية في البلدان النامية بوجود مخاطر عالية فيه بما يشمل تدني عائدات الاستثمارات وفرص الحصول المحدودة على مدخلات الإنتاج الجيدة وارتفاع تكاليف المعاملات وخطر الإنتاج جراء التعاطي مع العديد من صغار المنتجين. وبالنظر إلى المخاطر الموجودة، يعدّ في هذا السياق عامل أساسي في استثمارات القطاع الخاص في الأعمال التجارية الزراعية توافر الخدمات المالية الملائمة والمصممة خصيصاً لهذا الغرض، بما يتيح للقطاع الخاص إدارة المخاطر والتعامل معها وتمويل الاستثمارات، بما في ذلك تلك اللازمة لضمان سلامة الأغذية على امتداد سلسلة القيمة.

وفي حين يُعدّ الحصول على القروض والتمويل إحدى عوامل النجاح الحاسمة الأبرز بالنسبة إلى مؤسسات المبادرات الحرّة، بما فيها تلك العاملة في سلسلة القيمة الزراعية الغذائية، ثمة دلائل على أنّ المنتجين والمؤسسات الزراعية الصغيرة والمتوسطة الحجم متضررة بشكل خاص في ما يتعلق بالحصول على التمويل مقارنة بالشركات الأكبر حجماً. وتشير البحوث أيضاً إلى أنّ عدم وجود مسارات موثوقة للتمويل المرن بكلفة ميسورة يعيق تطوير الابتكارات التكنولوجية التي يحتاج إليها القطاع الخاص لإمداد الأسواق بأغذية مأمونة ومغذية بصورة تنافسية. وتشير دراسات استقصائية خاصة بالمؤسسات أجزاها البنك الدولي إلى أنّ الحصول على التمويل يعدّ أحد أبرز العوائق التي تعاني منها المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في قطاع الأغذية والمشروبات في الاقتصادات الناشئة.

وتشمل الأمثلة على الخدمات المالية وآليات التخفيف من وطأة المخاطر التي يمكن استخدامها لتحفيز الاستثمارات من القطاع الخاص الضمانات للقروض والأموال المخصصة للاستثمارات وتمويل سلسلة القيمة (مثلاً كجزء من ترتيبات الزراعة التعاقدية) والتأمين ونظم إيصالات المستودعات. ويجري أكثر فأكثر استخدام نهج مبتكرة يبدو، من بينها، التمويل المختلط أحد أكثرها فعالية حيث يتم استخدام الأموال العامة لتحفيز الاستثمارات من قبل القطاع الخاص.

آليات تنسيق السلاسل وبناء القدرات

بالإمكان تحفيز تدفقات الاستثمارات إلى سلاسل القيمة التي يكون صغار المنتجين والمجهزين معنيون بها (باعتبارهم مثلاً مزودين للمواد الخام) من خلال تحسين تنسيق السلسلة بواسطة مجموعة متنوعة من الآليات. ومن بينها: تشجيع وتيسير العقود لإدارة المعاملات في سلاسل الإمداد؛ الهياكل والمنصات اللازمة لتشجيع الحوار بين أصحاب المصلحة؛ على غرار عُرف الأعمال التجارية الزراعية والاتحادات المهنية؛ وإنشاء منظمات تجمع تلك الأطراف الفاعلة أو تعزيز القائم منها وصولاً إلى بناء اقتصادات واسعة النطاق وتوزيع التكاليف المتصلة بصقل المهارات والبحوث ونشر المعرفة وإصدار الشهادات وعمليات ضمان معايير الجودة. وبموازاة ذلك، يتسم بأهمية خاصة الاستثمار في محور الأمانة المالية وبناء القدرات الفنية والإدارية للأطراف الفاعلة في سلاسل القيمة. فهذا من شأنه أن يحسّن فهم الأطراف الفاعلة في سلسلة القيمة لدراسة الجدوى من تحسين سلامة الأغذية وجودتها وقدرتها على تطبيق الممارسات الوقائية وإجراءات الرقابة المناسبة لضمان السلامة على امتداد سلسلة القيمة والامتثال لمتطلبات الأسواق.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

في ظلّ محدودية الموارد الحكومية، يجري أكثر فأكثر تشجيع الشراكات الابتكارية بين القطاعين العام والخاص التي تجمع بين الأعمال التجارية والحكومات وصغار المزارعين والأقران في المجتمع المدني بوصفها آليات لتحفيز الاستثمارات من القطاع الخاص في قطاع الزراعة الغذائية. وتنطوي هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص على عدد من المنافع المحتملة نتيجة تضافر الكفاءة التشغيلية والاقتصادية التي يميّز بها القطاع الخاص، حيث يؤدي القطاع العام دور مُبتكر بيئة مشجّعة ومنظّم يحرص على ضمان المصالح الاجتماعية والبيئية الأوسع نطاقاً. وليس من المبالغ فيه التركيز على أهمية الشفافية لدى إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وحيثما كانت تلك الشراكات تعني منظمات المجتمع المدني، يؤدي هذا الأخير دوراً حاسماً في الحفاظ على ثقة العموم في تكامل تلك الشراكات وقيمتها. وقد تكون الشراكات بين القطاعين العام والخاص آلياً فعّالة لتشاطر المخاطر من خلال خفض الحواجز التي تعيق دخول القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات في سلسلة القيمة. وبالإمكان تضمين مجموعة من الحوافز في الأسواق والآليات المؤسسية ضمن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإعطاء ضمانة إضافية للمستثمرين والمساعدة في التغلب على عدم وجود بيئة تنظيمية مشجّعة. وهناك نماذج متنوعة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص وبالإمكان تصميمها لغايات محددة تسهّل أيضاً ضمان سلامة الأغذية من خلال: بناء البنى التحتية وإنشاؤها وتشغيلها على غرار المراكز التجارية في الأسواق أو منشآت تخزين السلع أو النظم اللوجستية والحدايق الزراعية الغذائية؛ وتيسير البحوث والابتكار ونقل التكنولوجيا؛ وتيسير تطوير سلاسل القيمة؛ وتوفير خدمات تطوير الأعمال لصقل مهارات الأطراف الفاعلة في سلسلة القيمة.

النهج الإقليمية

تتمثل إحدى النهج الخاصة التي باستطاعة القطاع العام استخدامها لتشجيع الاستثمارات من القطاع الخاص في قطاع الزراعة الغذائية في استقطاب ودعم تجميع الأعمال التجارية الزراعية / الاستثمارات الزراعية الصناعية (بما فيها الاستثمارات الأجنبية المباشرة) ضمن مناطق جغرافية محددة تكون البنى التحتية فيها مضمونة (النقل والطاقة وسواهما) مع إمكانية الحصول على المخرجات والمدخلات في الأسواق. ومن الأمثلة على نماذج التنمية الإقليمية تلك: الممرات الاقتصادية والتجمعات والمناطق الاقتصادية الخاصة والمناطق الصناعية والمناطق التكنولوجية وحاضنات المشاريع. وهي تؤدي بالإجمال إلى تحسين فرص الحصول على التكنولوجيات والتنسيق بما ييسر اعتماد النهج القائمة على السلاسل اللازمة لضمان توفير منتجات غذائية مأمونة للمستهلكين في السوق النهائية.

الخلاصة

ينطوي تحويل النظم الغذائية على فرص هائلة بالنسبة إلى الاستثمارات من القطاع الخاص في سلسلة القيمة الغذائية. وتتسم الاستثمارات من القطاع العام بأهمية حاسمة لإطلاق يد تلك الاستثمارات من القطاع الخاص وتوفير إطار سياساتي وبيئة مشجعة من أجل استقطاب المستثمرين من القطاع الخاص وتوفير الظروف المناسبة التي تجعل استثماراتهم مربحة. وإن وجود خدمات مالية مصممة على نحو جيد لتحفيز الأطراف الفاعلة والحدّ قدر المستطاع من خطر الاستثمارات وشراكات مبتكرة تجمع بين الأعمال التجارية والحكومات وصغار المزارعين ومنظمات المجتمع المدني ونماذج التنمية الإقليمية وتشجيع التنسيق على امتداد سلسلة القيمة، تُعدّ من بين النهج التي جرى اختبارها والتي أثبتت جدواها من حيث قدرتها على تحفيز الاستثمارات من القطاع الخاص في سلاسل القيمة. ويعتبر الاستثمار في تعزيز القدرات الفنية والإدارية للأطراف الفاعلة في سلسلة القيمة عاملاً حاسماً للحرص على اعتماد تلك الأطراف الممارسات وتدابير الرقابة اللازمة لضمان السلامة على امتداد سلسلة القيمة وامتثالها لمتطلبات السوق.

المراجع

Christy, R., Mabaya, E., Wilson, N., Mutambatsere, E. & Mhlanga, N. 2009. Enabling environments for competitive agro-industries. In C. Da Silva, D. Baker, A.W. Shepherd, C. Jenane and S. Miranda da Cruz. Agro-industries for development, pp. 136–185. Wallingford, UK, CABI, with FAO and UNIDO. www.fao.org/docrep/013/i0157e/i0157e00.pdf

FAO. 2013 Enabling environments for agribusiness and agro-industries development – Regional and country perspectives. Rome.

FAO. 2016 Public-private partnerships for agribusiness development – A review of international experiences, by Rankin, M., Gálvez Nogales, E., Santacoloma, P., Mhlanga, N. & Rizzo, C. Rome, Italy

Kelly, S., Iilie, E., The role of small and medium sized agro-enterprises in rural transformation – evidence of current knowledge and practice, Forthcoming 2019, Rome.