وأدت الصعوبات في تدعيم تدخلات السوق التعاونية إلى إثارة الاهتمام بالتأمين على الأسعار، ونظم التسعير الآجل، وغير ذلك من الخطط الرامية إلى إدارة مخاطر تقلبات أسعار السلع. ورغم أن هذه الترتيبات المؤسسية واعدة، فمازال يتعين التأكد من إمكانية تطبيقها على نطاق واسع.

وفي المدى الطويل، يمكن القضاء على الإمدادات الزائدة من بعض السلع على أفضل وجه، من خلال خفض الإنتاج في أسواق الحماية العالية والتكاليف المرتفعة، مع العمل في نفس الوقت على تحسين الطلب من خلال التخفيف من حدة الفقر وزيادة الدخل في أشد البلدان فقرا. ويعني ذلك، في البلدان المتقدمة، إخراج الأرض واليد العاملة من إنتاج السلع التي تحصل على إعانات كبيرة، وتمكين المنتجين من التحول إلى مصادر أخرى للعمالة والدخل. وفي الأسواق الخالية من التعريفات الجمركية والإعانات وغير ذلك من أوجه التشوه الأخرى، ينبغي أن يكون المنتجون الأوائل هم أولئك الذين يتحملون أعلى تكاليف الإنتاج. وفي بعض الحالات، مثل القطن والسكر ومنتجات الألبان والأرز، قد يكون هؤلاء هم المزارعون في الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة الذين يستفيدون من الإعانات الوافرة وليس المزارعين في أقل البلدان نموا الذين يكافحون من أجل إنتاج منتجات عالية الجودة بأسعار منخفضة. غير أن إلغاء الدعم المقدم للزراعة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لن يؤدي بصورة تلقائية إلى زيادة الصادرات من أقل البلدان نموا. غير أن من المحتمل أن يكون المستفيدون المباشرون الرئيسيون هم المصدرون من البلدان المتقدمة الذين لا يحصلون على إعانات وبعض البلدان النامية الأكثر تقدما.

ويمكن للتنويع أن يزود المنتجين في البلدان النامية بطريقة للإفلات من الاعتماد على السلع التي تكون فيها الإمدادات قد تجاوزت الطلب. غير أن ذلك لا يمكن أن يحدث إلا إذا كان لدى المزارعين طائفة واسعة من الخيارات البديلة، بما في ذلك المحاصيل ذات القيمة العالية، ويضاف الى ذلك أيضا تصنيع السلع الأساسية وتحويلها إلى أشكال ذات قيمة مضافة، والأنشطة الزراعية. وعلاوة على ذلك، فإن التنويع يتطلب الحصول على القروض والتدريب وغير ذلك من الموارد التي يحتاجها هؤلاء المزارعون للاستفادة من هذه الفرص.

وقد نجحت عدة بلدان نامية في أن تصبح من البلدان المصدرة للفاكهة والخضر وغير ذلك من المنتجات غير التقليدية. غير أن كبار المزارعين التجاريين في البلدان التي لديها بنية أساسية أكثر تقدما هم الذين يستفيدون من الجزء الأكبر في هذه العملية. وكان صغار المنتجين وأقل البلدان نموا أقل قدرة على تعبئة الاستثمارات وتوفير التدريب اللازمين للتحول إلى محاصيل جديدة، وتلبية معايير الجودة العالية، ومواعيد التسليم الصارمة للأسواق المركزية. والواقع أن إقامة الهياكل المؤسسية التي سوف تساعد صغار الحائزين على المشاركة في هذه التطورات تمثل تحديا مازال قائما.

ويعتبر تصنيع السلع الأساسية وتحويلها إلى أشكال ذات قيمة مضافة وسيلة أخرى يمكن من خلالها للمنتجين تنويع حصتهم في قيمة المنتج النهائي وزيادته. ذلك أن الفرق في القيمة بين السلع الأساسية والمنتجات المعدة للمستهلكين يمكن أن يكون كبيرا. غير أن فرص هذا التنويع الرأسي كثيرا ما تواجه طريقا مسدودة نتيجة لتصاعد التعريفات الجمركية، لاسيما في البلدان المتقدمة، ونتيجة للحواجز أمام الدخول الناشئة عن تركيز هياكل السوق.

الحلول في جانب الطلب لمشكلات الإمدادات الزائدة

من الممكن معالجة مشكلات الإمدادات الزائدة على الجانب الآخر للسوق من خلال تدابير تهدف إلى زيادة الطلب في البلدان المستهلكة.

وأثبتت حملات الترويج العامة فعاليتها في تشجيع الطلب على بعض السلع. وعلى العكس من الإعلان عن منتجات أو ماركات معينة، يهدف الترويج العام إلى زيادة الطلب الكلي على سلعة من السلع مثل الموز أو الشاي. وقد أسهمت حملة استمرت لفترة طويلة من أجل الترويج للموز، باعتباره مصدرا للطاقة، في زيادة استهلاك هذه السلعة بمقدار ثلاث مرات في المملكة المتحدة وجعله أكثر أنواع الفاكهة شعبية فيها.

ويمكن أن تؤدي حملات الترويج العامة المماثلة إلى زيادة الطلب الاستهلاكي على سلع أخرى. غير أنه بدون تحليل وتخطيط متأنيين، فإن المصنعين وتجار التجزئة هم الذين سيجنون أكبر الفوائد، مخلفين وراءهم قدرا ضئيلا، أو لا شئ على الإطلاق، للمزارعين في البلدان النامية. ومع ذلك، يتمثل أحد التحديات في إيجاد مدير مؤسسي لهذه البرامج، ووسيلة لتمويل مزارعي البلدان النامية، بغية الحد من شأن المشكلات التي يمثلها المتسلقون.

وأدى اهتمام المستهلكين بسلامة الأغذية، وقضايا البيئة، والعدالة الاجتماعية إلى ظهور طائفة أخرى من الفرص. فالمزارعون الذين يبيعون منتجات عضوية معتمدة و"نزيهة" يميلون إلى التمتع بفرص الوصول إلى الأسواق بشكل أفضل، وأسعار أعلى من المزارعين التقليديين. ورغم أن حصة السوق من الأغذية المعتمدة مازالت صغيرة، فإن بيع هذه المنتجات يتزايد باطراد وبسرعة. كما أن شهادات الاعتماد يمكن أن تحقق فوائد أخرى للمزارعين من حيث تعزيز أوضاعهم في المساومة والحصول على القروض.

وعلى الرغم من هذه الفوائد، فإن صغار المزارعين في البلدان النامية يواجهون الكثير من العقبات لدى محاولة الاستفادة من شهادات الاعتماد الاجتماعية والبيئية. والواقع أن التحول إلى الزراعة العضوية يتطلب استثمارات وتدريبا. كما قد تزيد الزراعة العضوية، في المرحلة الأولى على الأقل، تكاليف الإنتاج وتخفض الغلات.

كذلك، فرغم أن المزارعين قد يتمكنون من استعادة استثماراتهم من خلال البيع في الأسواق الممتازة، فقد تكون عملية اعتماد الشهادات ذاتها باهظة التكلفة، وخاصة بالنسبة لصغار المزارعين في البلدان النامية التي تفتقر إلى سلطات اعتماد محلية وتعتمد بالضرورة على الوكالات الأجنبية. كذلك فإن الاشتراطات واسعة النطاق الخاصة بالاحتفاظ بسجلات، وإجراءات التتبع، قد تطرح أيضا مشكلات كبيرة لصغار المنتجين. ونتيجة لذلك، فإن بعض برامج اعتماد الشهادات يميل إلى محاباة المزارع التجارية الكبيرة. ومن ناحية أخرى، فإن نظام التجارة النزيهة، الذي أنشئ خصيصا لمساعدة صغار المنتجين في البلدان النامية، يصل الآن إلى عدد محدود جدا من الأسواق في البلدان المتقدمة.

التحديات واستجابة السياسات

يتعين على المزارعين والبلدان التي تعتمد على الصادرات السلعية أن تواجه الانخفاض طويل الأجل، والتقلبات قصيرة الأجل، التي شهدتها الأسعار الحقيقية للسلع في الأسواق الدولية. ويعكس الانخفاض طويل الأجل في الأسعار الحقيقية اتجاه الإنتاجية والإنتاج إلى الزيادة بمعدلات أسرع من الطلب. وتظهر التقلبات تأثير عوامل خارجية مثل الطقس. وتتفاقم هذه المشكلات نتيجة للتشوهات التي تحدث في الأسواق، والناشئة عن التعريفات الجمركية والإعانات في البلدان المتقدمة، والتعريفات الجمركية في البلدان النامية، والنفوذ الذي تمارسه الشركات عبر الوطنية الكبيرة على الأسواق في بعض سلاسل الإمدادات السلعية. وتؤدي هذه التشوهات أيضا إلى الحد من الوصول إلى الأسواق المربحة، وإعاقة المحاولات التي تبذل لضمان حصة أكبر من أسعار المنتجات النهائية من جانب المنتجين والبلدان المصدرة.

الزيادات في الإنتاج تتجاوز الطلب

زاد متوسط الغلات بالنسبة لسلع التصدير الزراعية الرئيسية بما يقرب من الثلث خلال العقدين الأخيرين. وفي نفس الوقت، دخلت البلدان المنتجة الرئيسية الجديدة الأسواق الخاصة بالعديد من السلع – فيتنام والبن على سبيل المثال.

ورغم أن زيادة الإنتاجية ودخول منتجين جدد قد شجع على حدوث زيادات سريعة في الإمدادات، فإن سرعة الطلب على السلع تسير بصورة بطيئة حتى في مواجهة انخفاض الأسعار وارتفاع دخل المستهلكين. وفي التسعينات، زادت التجارة في السلع الأولية بمعدل أقل من ثلث معدل الزيادة في التجارة في السلع المصنعة.

والواقع أن التقلبات في أسعار السلع الدولية يمكن أن تشوش على اتجاهات السلع في المدى الطويل التي ينبغي أن تؤدي إلى إدخال تعديلات على العرض والطلب. وعلاوة على ذلك، وفيما يتعلق بالإمدادات، لا يستطيع المزارعون أن يعدلوا من إنتاجهم بالزيادة أو النقص بسرعة عندما تتغير الأسعار، وخاصة عندما يتعلق الأمر بالمحاصيل المعمرة. ولذلك، فإن من الممكن الاحتفاظ بالإنتاج حتى في مواجهة انخفاض الأسعار، مما يؤدي إلى تفاقم مشكلات اختلال السوق. أما فيما يتعلق بالطلب، فإن انخفاض الأسعار لا يشجع عموما المستهلكين في البلدان المتقدمة على زيادة مشترياتهم من الأغذية، وغير ذلك من المنتجات المعتمدة على السلع بصورة كبيرة. ذلك أن الكثير من المنتجات المعتمدة على تلك السلع التي ينظر إليها على أنها ضروريات لابد من شرائها بصرف النظر عن التباينات في أسعارها. وعلى أية حال، فإن التغيرات في أسعار السلع لا يمكن إدراكها إلا بالكاد في تجارة التجزئة، بالنظر إلى أن أسعار السلع الأساسية تمثل عادة جزءا ضئيلا من أسعار التجزئة النهائية للسلع المصنعة. وفي البلدان النامية، حيث قد تكون درجة التصنيع صغيرة، يمكن للطلب على المنتجات الأساسية أن يزداد بسرعة أكبر استجابة لانخفاض الأسعار العالمية. غير أن طائفة التدخلات المتعلقة بالسياسات في الكثير من هذه البلدان قد يعني أن الأسعار المحلية لا تظهر اتجاهات الأسعار العالمية.

معالجة مشكلات الإمدادات الزائدة

حاولت الحكومات في السبعينات والثمانينات معالجة مشكلات أسعار السلع من خلال اتفاقات دولية بشأن السلع لتحقيق الاستقرار في الأسعار. وكانت هذه الاتفاقات تعتمد على اتفاقات حصص التصدير أو إدارة المخزونات، إلا أنه رؤى بصورة عامة أنها قد فشلت في تحقيق مهمتها الرامية إلى المحافظة على أسعار مستقرة ومجزية. وبحلول نهاية الثمانينات، تم إلغاء الكثير منها أو تحويل اهتمامها إلى تبادل المعلومات وتحسين شفافية السوق.

وأدى انهيار أسعار السلع في أواخر التسعينات إلى إحياء الاهتمام بالتحكم في الإمدادات من خلال "اتفاقات المنتجين فقط". وفي حالة البن، مثلا، أقامت البلدان المنتجة تحالفا حاول الحد من الصادرات ورفع الأسعار. غير أنه تبين أن المحافظة على النظام بين أعضاء التحالف كان صعبا، وخاصة عندما كانت المحافظة على النظام تواجه منافسة شديدة من جانب "المتسللين" غير الأعضاء في التحالف.

لمساعدة البلدان النامية على الاستفادة من أسواق السلع ما يلي:

- بناء القدرات للاستفادة من فرص التبادل التجاري، والمشاركة بصورة فعالة في المفاوضات التجارية؛
- معالجة التآكل في الأفضليات التجارية للاقتصاديات المنخفضة الدخل، وإمكانية تعويضها عن أي خسارة في هذه الأفضليات في السياق الجاري لتحرير التجارة؛
- تعبئة الموارد لدعم حملات الترويج العامة، والتنويع بالدخول في مجال الصادرات الزراعية غير التقليدية، وإضافة القيمة من خلال تصدير السلع المصنعة؛
- تصميم البرامج على المستويين الوطني والدولي لمساعدة المزارعين على التأمين ضد الصدمات التي يمكن أن تلحق الأضرار بمحاصيلهم أو تقوض الأسعار في الأسواق الدولية. ويعتبر التأمين ضد حالات الطقس، ونظم التسعير الآجل، وتأمين الأسعار المعتمدة على السوق، بعضا من الخطط التي اقترحت للتعامل مع التقلبات الكامنة في أسواق السلع الزراعية؛
- تحسين تدفق المعلومات إلى المنتجين والتجار بشأن فرص الترتيبات التعاقدية مع الأسواق المركزية، والمتطلبات الفنية لإصدار الشهادات الخاصة بالزراعة العضوية والتجارة النزيهة؛
- تصميم برامج دولية ترمي إلى زيادة تدفق الموارد على مجالات التنمية الزراعية والريفية، وزيادة القدرة التنافسية للزراعة، وتطوير القطاعات غير الزراعية التي توفر المصادر البديلة للعمالة والدخل؛
- دعم التعاونيات وغير ذلك من التدابير التي يتخذها المنتجون من أجل تنظيمها تنظيما تجاريا لزيادة تأثيرها في الأسواق التي تسيطر عليها المؤسسات القوية عبر الوطنية؛
- ضمان حصول المزارعين على المعلومات والتدريب والقروض، وغير ذلك من الموارد التي يحتاجونها لإجراء عمليات التنويع في المحاصيل عالية القيمة، وأنشطة التصنيع أو الأنشطة المدرة للدخل؛
- زيادة الاستثمارات لتحسين إنتاجية الإنتاج الغذائي المحلي في البلدان النامية وزيادة قدرته التنافسية مع الواردات الغذائية.

القضاء على تشوهات السوق

تفاقمت مشكلات الإمدادات الزائدة في أسواق السلع العالمية نتيجة للسياسات الحكومية وتركيز الأسواق. ويحد ارتفاع التعريفات الجمركية للسلع الزراعية وإعانات المنتجين في البلدان المتقدمة من الوصول إلى الأسواق ويخفض من أسعار السلع. وتعتبر أسواق البلدان النامية للمنتجات الزراعية أكثر الأسواق سرعة في النمو إلا أنها واقعة بوجه عام تحت وطأة الحماية الشديدة.

وفي كثير من الأحيان، يعزل الدعم المحلي المزارعين في البلدان المتقدمة عن قوى السوق مما يشجعهم على زيادة الإنتاج حتى عندما تكون الأسعار منخفضة ويتيح لهم التصدير بأسعار أقل بكثير من تكاليف الإنتاج التي يتحملونها. وتصنف الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على أنهما أكبر البلدان المصدرة في العالم للقطن والقمح والذرة ومسحوق اللبن منزوع الدسم والسكر. ويتم تصدير هذه السلع بأسعار تقل عن الأسعار السائدة في العالم في إطار الأسواق غير المشوهة، وبأسعار تقل، في بعض الأحيان، عن تكاليف الإنتاج.

ونظرا لتحديد أسعار السوق العالمية عند هذه المستويات المنخفضة بصورة مصطنعة، فإن المزارعين في البلدان النامية يعانون من خسارة حصتهم في السوق، والمنافسة غير الشريفة في الأسواق المحلية. كما إن الإعانات تؤدي إلى تشويه هيكل التكاليف في العديد من البلدان المنتجة، وتعطي المنتجين الأقل كفاءة حافزا على التوسع في الإنتاج. ويتم بذلك نقل عبء الإمدادات الزائدة ليقع على كاهل المزارعين في البلدان النامية حتى على الرغم من قدرتهم على الإنتاج بتكاليف أقل. وفي نفس الوقت، فإن التحرير يمكن أن يكون له تأثير سلبي على البلدان النامية المستوردة للأغذية بالنظر إلى أن إزالة التعريفات الجمركية والإعانات من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع أسعار الأغذية وزيادة أعباء الواردات.

ويمكن للتحكم في سلسلة القيم السلعية من جانب عدد صغير من المؤسسات القوية أن يؤدي إلى خفض أسعار السلع، وتآكل الحصة من أسعار المنتج النهائي التي تذهب إلى المنتجين. وعندما تجمع الأسواق عددا كبيرا من الموردين المتنافسين مقابل حفنة صغيرة من كبار المشترين، فإن من الأرجح أن المشترين هم الذين يتمتعون بقدر كبير من النفوذ في تحديد الأسعار. وعندما يرتبط المشترون أيضا بالمصنعين وتجار التجزئة في سلسلة سلعية متكاملة رأسيا، فإنهم يكونون في مركز قوي للحصول على حصة أكبر من قيمة المنتج النهائي للتجار والمصنعين وتجار التجزئة. ومن ناحية أخرى، ينبغي الاعتراف بأنه بالنظر إلى اقتصاديات الحجم الكبير الموجودة في معظم قطاعات صناعة الأغذية، فإن الصلات بين الشركات عبر الوطنية الكبيرة وصغار المنتجين قد توفر وسيلة للخروج من عملية تهميش المنتجين الريفيين الفقراء في أقل البلدان نموا.

وقد أثبتت الدراسات أنه عندما ترتفع أسعار السلع، فإن هذه الأسعار سرعان ما تنتقل إلى المستهلكين. غير أنه من النادر، عندما تنخفض أسعار السلع، أن تقتفي أسعار التجزئة أثر هذا الانخفاض. ومنذ أوائل التسعينات، مثلا، زادت قيمة المبيعات العالمية بالتجزئة من البن بأكثر من الضعف رغم انخفاض أسعار البن. كما انخفضت حصة هذه المبيعات التي حصلت عليها البلدان المصدرة للبن من نحو ٣٥ في المائة إلى أقل من ١٠ في المائة.

خطة للعمل

سوف تتطلب معالجة مشكلتي الإمدادات الزائدة، والقضاء على تشوهات السوق، طائفة من الإجراءات على المستويين الوطني والدولي.

ويتعين، في سياق المفاوضات الجارية في منظمة التجارة العالمية، إسناد الأولوية للحد من التعريفات الجمركية على السلع الزراعية، ودعم المنتجين، وإعانات التصدير في البلدان المتقدمة، والقضاء على تصاعد التعريفات التي تعاقب صادرات السلع المصنعة من البلدان النامية. وفي نفس الوقت، ينبغي للبلدان النامية أن تخفض من تعريفاتها الجمركية بغية تشجيع التجارة فيما بينها، وإتاحة الفرصة أمام مستهلكيها للاستفادة من انخفاض الأسعار العالمية. ويتعين إيلاء اهتمام خاص لأقل البلدان نموا التي يعتمد الكثير منها اعتمادا كبيرا على الصادرات السلعية، والواردات الغذائية. وتشمل التدابير التي يمكن اتخاذها