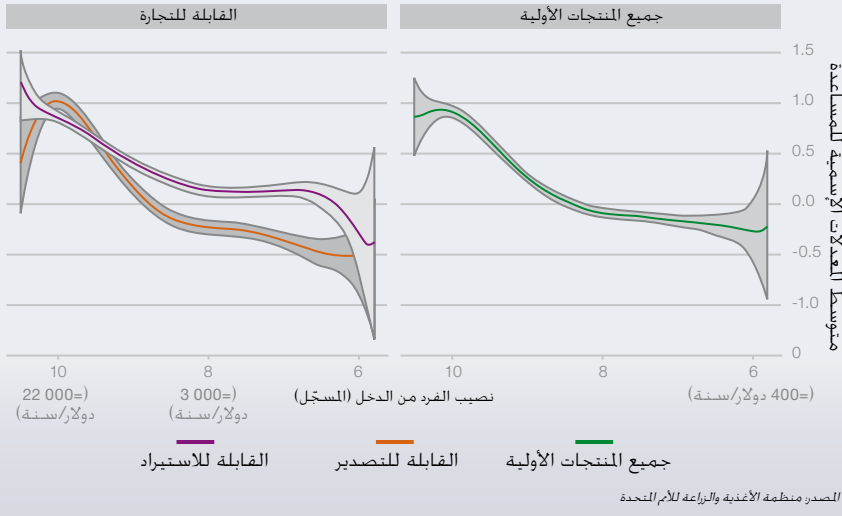


الشكل 2- متوسط المعدلات الإسمية للمساعدة المقدمة للمنتجين الزراعيين هو دالة للدخل الفردي في البلد.



تزايد الدعم ذي الصلة بالتأمين

مع تحوّل الدعم الزراعي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من التدابير المستندة إلى السلع إلى التدابير المنفصلة، أصبح الدخل الزراعي أكثر تبايناً. وبتزايد الاعتماد على شبكات أمان عامة على شكل تدابير للتخفيف من المخاطر من قبيل تأمين الإيرادات أو التأمين المتعلق بالأحوال الجوية من أجل توفير الحماية من التقلبات السلبية التي لا يمكن التنبؤ بها في الدخل الزراعي. وبينما يتوافر في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تأمين خاص بشأن معظم المخاطر الزراعية، فإن دعم التأمين العام، في بعض الحالات، يراحم عادة القطاع التأميني الخاص. وقد يتسبب في وجود منطحات لزيادة أنشطة الإنتاج المحفوفة بمخاطر أكبر، بما يمكن أن يصبح عاملاً مشوهاً للأسواق.

ولكي تكون نظم التأمين المدعومة حكومياً غير مشوهة للأسواق، فإنها يجب أن تتناول حالات فنشل الأسواق من قبيل الظواهر الجوية

المدخلات ومجموع الدخل الزراعي التاريخي تعد "منفصلة" عن قرارات الإنتاج الحالية ومن ثم فإن أثرها يعتبر أقل على الإنتاج والتجارة.

وتشمل السياسات المنفصلة ليس فحسب تقديم الدعم لتخفيفات الأراضي جانباً، بل أيضاً تقديم الدعم أيضاً للتكنولوجيا ولمهارات رأس المال البشري الزراعي، والحوافز التي تشجع على إبقاء الأراضي المنحاة جانباً جاهزة للإنتاج وفي حالة قابلة للاستدامة بيئياً وغير ذلك من السياسات المماثلة، ومن الممكن أن تكون بديلاً عن الاحتياطات السلعية المادية. ومن الممكن إدخال الأراضي المنتجة المنحاة جانباً في الإنتاج الفعلي في البلدان ذات الدخل المرتفع في غضون فترة تتراوح من 6 إلى 10 أشهر (والاستجابة التي حدثت مؤخراً على جانب العرض هي دليل على ذلك)، بحيث توفّر احتياطياً قوياً لأي حالات نقص في الأغذية، بينما لا تشوه في الوقت نفسه الأسواق العالمية الحالية بواسطة الإنتاج المفرط.

واجهت القطاعات الزراعية في كثير من البلدان تحوّلات سلبية على صعيد السياسات، ومعدلات نمو منخفضة، ومعدلات فقر مرتفعة، مما أسفر عن زيادة الاعتماد على الواردات الغذائية.

وفي مراحل التحوّل الأخيرة، أي عندما يزيد متوسط الدخل (على مستوى دخل فردي قدره 8 000 دولار أمريكي أو أكثر من ذلك)، ونهبط حصة المزارعين في مجموع العمالة، يبدو أن سياسات الدعم الزراعي في البلدان النامية تصبح إيجابية وتتبع أنماطاً ماثلة للأنماط الموجودة في البلدان المتقدمة الآن، وهي تزايد المعدلات الإسمية للمساعدة مع هبوط حصة الزراعة في الاقتصاد وتزايد متوسط الدخل الزراعي والدخل الكلي (الشكل 2).

على أن هناك اتفاقاً متزايداً اليوم بأن النمو الزراعي هو عنصر أساسي في توسع الاقتصاد برمته. كما أن هناك دلائل عملية على أن نمو الناتج المحلي الإجمالي المتأني من الزراعة هو أشد فعالية في تخفيف حدة الفقر من النمو الناتج عن القطاعات غير الزراعية، وأدى ذلك إلى تحفيز تحوّل في السياسات الداعمة للزراعة والأنشطة المرتبطة بها. ومن الأمثلة على ذلك مبادرة لأكويلا للأمن الغذائي التي أطلقتها مجموعة الثمانية (يوليو/تموز 2009).

الدعم المنفصل

بينما كانت قيمة الدعم الإجمالي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للزراعة مستقرة بمرور الوقت، فقد أدت الإصلاحات الدورية التي حدثت منذ بداية جولة أوروغواي إلى تغيير القيمة الترجيحية النسبية للأدوات المختلفة على صعيد السياسات، بحيث زاد الاعتماد على ما يطلق عليه اسم الدعم المنفصل وفقاً لأحكام منظمة التجارة العالمية، فالمدفوعات المستندة إلى المنطقة والاستحقاقات التاريخية وقيود

انخفضت قيمة دعم أسعار السوق والمدفوعات استناداً إلى الناتج. وبصورة مجتمعة فقد انخفض الدعم المستند إلى الإنتاج السلعي من 82 في المائة من مجموع الدعم في 1986-1988؛ إلى 55 في المائة في 2005-2007. ونتيجة لذلك، انخفض المعامل التجميعي لتشويه التجارة في ما يتعلق بالدعم الزراعي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من 0.96 في عام 1986 إلى 0.74 في عام 2007 (الشكل 1). وخلال الفترة ذاتها، فإن نسبة المدفوعات المستندة إلى المساحة، وأعداد الحيوانات، والمتحصلات أو الدخول، التي تعتبر منفصلة، قد ارتفعت من 9 في المائة إلى 32 في المائة من مجموع الدعم.

بعض الحقائق الأساسية:

لقد كانت القيمة النقدية لمجموع الدعم المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للزراعة مستقرة تقريباً على مدى الزمن، على الرغم من الإصلاحات الدورية التي حدثت منذ بداية جولة أوروغواي. فوفقاً لبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وخلال الفترة من 1986-1987 إلى 2005-2007، انخفضت نسبة دعم المنتجين إلى قيمة الإنتاج من 40 إلى 29 في المائة.

والمعونة الغذائية المحولة إلى نقد عبر بيعها في الأسواق المحلية فإنهما تتسمان بدرجات متفاوتة من الإضافة وبالتالي بأثار تشويبهية.

السياسة التجارية في البلدان النامية

تتدرج السياسات التجارية في البلدان النامية من فرض تعريفات جمركية منخفضة جداً في البلدان ذات الدخل المنخفض إلى فرض تعريفات جمركية متوسطة ومرتفعة في بعض البلدان النامية المتوسطة الدخل. ومن الممكن أن تكون السياسات التجارية مكتملة للسياسات والاستراتيجيات الاستثمارية المحلية. ولكن حيز السياسات، مثلاً على شكل مرونة تدابير الحدود مراعاة لـ "فجوات التنمية" يلزم تبريره من حيث القدرة على دعم الاستثمارات المحلية، أو المزارعين ذوي الحيازات الصغيرة. وقد أجرت بلدان نامية كثيرة إصلاحات اقتصادية كبرى منذ ثمانينيات القرن العشرين. من بينها إنهاء ضرائب الصادرات الزراعية تدريجياً، والحد من حماية التصنيع التحويلي، والسماح للأسواق بأن تحدد قيمة عملتها، ولكن هذه الإصلاحات ما زالت منقوصة وما زالت معدلات التشوّه في قطاعات زراعية كثيرة معدلات كبيرة. وفي هذا السياق يلزم إجراء مزيد من التحليل والنقاش لتقييم ما إذا كان من الممكن استخدام أدوات السياسات التجارية دعماً للأهداف التنموية (وكيف).

إعانات المدخلات

من الممكن أن تؤدي إعانات المدخلات، إذا استُخدمت استخداماً فعالاً، دوراً هاماً في التنمية الزراعية وأن تحمّز الإنتاج. ولكن هذه الإعانات تنطوي على مخاطر من حيث التصميم والتنفيذ الباهظي التكلفة وغير الفعالين باستخدام موارد شحيحة. وتبعاً للظروف المحلية، تحقق إعانات المدخلات أقصى درجات فعاليتها في تعزيز الإنتاج واستحثاث تأثيرات مضاعفة للنمو في ما يتعلق بالأغذية الأساسية، وبخاصة في البلدان ذات الأسواق

والتعريفات المنخفضة على المنتجات الاستوائية كانت نمطاً معتاداً من أنماط ما بعد مرحلة جولة أوروغواي في العديد من البلدان.

إجراءات التصدير

كما أن لإعانات التصدير أثراً تشويبهياً أيضاً لأنها توفر حافزاً للإنتاج، ويؤدي تصدير إنتاج فائض عادة إلى خفض الأسعار العالمية، وتشير الدراسات التحليلية لعواقب إلغاء إعانات التصدير إلى أن الآثار طويلة الأجل على أسعار الأسواق العالمية قد تكون محدودة بالنسبة لمعظم السلع. ولكنها تكون أشد قوة حيث تشتمل الإعانة على نسبة ضخمة من قيمة التصدير، ولاسيما فيما يتصل بمنتجات الألبان، والسكر، واللحم البقري.

وتسمح القروض الائتمانية التصديرية للمشتريين الأجانب بتأجيل السداد في ظل شروط أفضل مما يتيحها المؤسسات المالية. ويعتمد أثر القروض الائتمانية التصديرية على مستوى إنفاق الميزانية على القروض الائتمانية وشروط سداد هذه القروض. ومن بين المبررات المطروحة لاستخدام هذه القروض هو أن البلد المتلقي يعاني من عوائق في السيولة ومن ثم فإن استخدامها قد يعزز من التجارة لا أن يشوهها. إلا أنه يبدو من الناحية العملية أن البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية وأقل البلدان نمواً قد تلقت حصة صغيرة فحسب من القروض الائتمانية التصديرية المتاحة.

ويندرج مفهوم "الإضافة الاستهلاكية" ضمن المؤشرات المتعلقة بالمدى الذي يمكن فيه للمعونة الغذائية أن تشوه التجارة. وتعتمد درجة الإضافة على سمات المتلقين والبلد المتلقي. وعلى تصميم البرامج وتنفيذها. وتعتبر المعونة الغذائية الطارئة إضافية تماماً بالنظر إلى أن المتلقين لا يتمتعون بالقدرة على الحصول على الأغذية الإضافية اللازمة. أما المعونة الغذائية غير الطارئة مثل المعونة الغذائية الموجهة التي تقدم إلى مجموعات محددة من المتلقين

التي يصعب إلى حد كبير التنبؤ بها وتقل احتمالات حدوثها ولكنها تتسبب في ضرر كبير. وهي ظواهر لا يوجد عادة تأمين ضدها من جانب القطاع الخاص، وهو أمر يمكن أن يكون مدمراً بالنسبة للمزارعين. أما المخاطر الأخرى العادية بدرجة أكبر فمن الممكن أن تتعامل معها السوق الخاصة ويتعامل معها المزارعون أنفسهم، عن طريق طائفة متنوعة من الأدوات، من بينها تأمين الرقم القياسي، والأدوات المالية الحديثة لإدارة المخاطر، وغير ذلك.

الوصول إلى الأسواق في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

تتسبب سياسات الحدود التي تقيد وصول السلع من بلدان ثالثة إلى الأسواق في تشويه التجارة. وتأخذ تقييدات الوصول إلى الأسواق شكل حواجز جمركية وطائفة واسعة من التدابير غير الجمركية (المواصفات، والتقييدات الموسمية والحصى وحصى التعريفات الجمركية، وغير ذلك). وما زالت الصادرات من البلدان النامية تواجه حواجز استيراد عالية، باستثناء البلدان التي تستفيد من الوصول إلى الأسواق بتعريفات جمركية مميزة (ومن ذلك مثلاً GSP (Plus)، AGOA، EBA). ويتضح من التحليلات أن تقييدات الوصول إلى الأسواق تتباين تبايناً واسعاً بين البلدان. وتؤثر تأثيراً سلبياً كبيراً على زهاء 30 بلداً نامياً. وفي البلدان الغنية، تتركز تلك التقييدات في قطاعات اللحوم ومنتجات الألبان والسكر والتبغ. وما زال تصاعد التعريفات الجمركية كبير الحجم وقد يكون له آثار ضخمة على تنمية الصناعة الزراعية في البلدان النامية. ويؤدي تواجد تعريفات بحسب القيمة مع تعريفات محددة إلى جعل النزعة الحمائية متقلبة.

كما أن تقييدات الوصول إلى الأسواق تؤدي إلى تشويه الإنتاج من خلال أثرها الحمائي للمنتجين المحليين، وعلى سبيل المثال أظهرت بعض الدراسات أن التعريفات العالية على المنتجات الغذائية للمناطق المعتدلة

« لا تتأثر البلدان النامية والأسر المعيشية بطريقة موحدة بالسياسات المشوهة للأسواق التي تتبعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وذلك بسبب الأفضليات التجارية الانتقائية بين البلدان واختلاف هيكل الواردات الصافية أو المشتريين الصافين على الصعيد القطري وعلى صعيد الأسرة المعيشية.

« تغيرت مرور الوقت البيئة العالمية التي تطبق في ظلها سياسات الدعم الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من عرض زائد متوطن وأسعار سلعية حقيقية آخذة في الهبوط إلى أسعار آخذة في الارتفاع على الرغم من تباطؤ نمو الطلب. وذلك نتيجة جزئياً لارتفاع الطلب على المواد الأولية التي تُستخدم في إنتاج الوقود الحيوي.



الزراعية؟ وهل يمكن ربط السياسات المنفصلة بالإبقاء على "احتياطي"
للإنتاج الزراعي في البلدان المرتفعة الدخل؟

يتمثل جِدِّ أساسي أمام واضعي السياسات في كيفية تشكيل وتصميم الدعم الذي يُقدّم للمزارعين في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية لبلوغ أهدافها الوطنية المستقلة بدون إلحاق الضرر بالمزارعين في البلدان الثالثة. مع تعزيز كفاية الغذاء العالمية والأمن الغذائي في الوقت نفسه، والإقلال إلى أدنى حد من التشوّهات التجارية والسوقية.

1- ما هي الأنماط الممكنة للدعم غير التشويهي للمزارعين سواء في البلدان النامية أو المتقدمة؟ وما هي أنواع إجراءات الدعم التي يمكن استخدامها لضمان أن يواصل المزارعون أنشطتهم الريفية وأن يعززوا من إنتاجيتهم وإنتاجهم في ميدان الزراعة لتلبية التحديات الاقتصادية المقبلة؟ وهل يتطلب المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان النامية دعماً مخصصاً في الأجل القصيرة والمتوسطة والطويلة لتعزيز قدرتهم الإنتاجية والتنافسية؟

2- هل يمكن التوسّع في الفصل في سياسات الدعم التي تتبعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توسعاً أكثر توازناً في ما بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي ما يتعلق بجميع السلع

3- بالنظر إلى استمرار ارتفاع مستويات الدعم المقدم إلى المزارعين في البلدان المتقدمة، هل يمكن أن تقدّم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تمويلًا تعويضيًا من أجل الاستثمارات الزراعية أو التدابير الأخرى المعززة للنمو الزراعي إلى البلدان المنخفضة الدخل؟ ومن الممكن أن يكون أحد الخيارات في هذا الصدد هو إيداع نسبة مئوية معينة من الإعانات الزراعية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في بعض الصناديق التنموية التي تُستخدم أموالها في الاستثمارات التي تعود بالفائدة على مزارعي البلدان النامية المؤهلة (لا سيما أقل البلدان نمواً).

4- هل ينبغي أن خدّ بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من التعامل الغالب من جانب التأمين الزراعي المدعوم حكومياً مع المخاطر الزراعية المتطرفة التي لا يمكن التنبؤ بها والتي تتسبب في حالات فشل الأسواق، بينما تترك المخاطر الأخرى لكي يغطيها القطاع الخاص؟

5- ما هي السمات المحتملة لصندوق رد فعل مبكر لمساعدة المزارعين في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض على إحياء إنتاجهم في حالات الأزمات الغذائية الناجمة عن الصدمات الاقتصادية؟

التهزات السلبية يمكن أن تكون فعالة في إطلاق إمكانات مدخراتهم وفي انتشالهم من برائن الفقر. ومن الممكن أن تكون شبكات الأمان المستندة إلى الأسواق، بما يشمل التأمين المتعلق بالرقم القياسي، مكملات مفيدة لتدابير الدعم المحلي الأخرى ذات الصلة. وتشمل أمثلة التدابير التي تقلل من المخاطر المتعلقة بالدخل والأسعار وعدم اليقين الاستثمار في البنية الأساسية للمعلومات لتمكين الأسواق التأمينية، ونظم معلومات الأسواق لتحسين شفافية الأسواق وتيسير تبادل المعلومات، والقوانين الواضحة والمستقرة والأطر القانونية، والتأمين الموجه وشبكات الأمان ضد حالات فشل المحاصيل وحالات الجفاف وغيرها من الكوارث.

كما أن هناك حاجة إلى إرساء آلية أمان إزاء الأزمات الغذائية الناجمة عن الصدمات الاقتصادية، ويمكن أن يتخذ ذلك شكل نظام رد فعل مبكر مصمم لإحياء الإنتاج الغذائي ولاسيما في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. وذلك بالاستناد إلى الآليات القائمة بالفعل الخاصة بالكوارث الطبيعية أو أزمات النزاعات.

غير الكاملة أو التي لا توجد فيها أسواق. وقد تقتضي وجود سياسات استثمارية تكميلية. وبالنظر إلى أن إعانات المدخلات في الماضي قد عانت من أوجه ضعف في التصميم والتنفيذ في بعض الأقاليم، قد تلزم زيادة التشديد على تطوير البنية الأساسية للإمداد بالمدخلات (البذور والأسمدة) وتوفير إمكانية الحصول عليها، والعمل، عند الضرورة، على تقديم إعانات للمدخلات موجهة توجيهاً فعالاً، وبخاصة إلى أصحاب الحيازات الصغيرة في الريف.

شبكات الأمان لأصحاب الحيازات الصغيرة

تعرض الزراعة في البلدان النامية لمخاطر طبيعية وسوقية مختلفة تعرضاً أكبر بكثير مما يتعرض له الزراعة في البلدان الأخرى. وبالنظر إلى عدم وجود أدوات أخرى وشبكات أمان، يُنفق قدر كبير من مدخرات صغار المنتجين في البلدان النامية على تأمين النفس. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تصبح تلك البلدان محصورة في أنشطة إنتاج منخفضة العائد ولكنها منخفضة المخاطر. والسياسات الرامية إلى الحد من المخاطر التي يواجهها المزارعون ذوو الدخل المنخفض وإلى مساعدة هؤلاء المنتجين على التكيف مع

