

موجز السياسات التجارية

منظمة الأغذية والزراعة تدعم مفاوضات منظمة التجارة العالمية خلال الدورة الثانية عشرة للمؤتمر الوزاري

الاحتفاظ بمخزونات حكومية من الأغذية: الأهداف والتجارب والقضايا الرئيسية

- تهدف عادة برامج الاحتفاظ بمخزونات حكومية إلى تحقيق أهداف مختلفة من أهداف الأمن الغذائي، مثل التخفيف من التعرض للمخاطر في حالات الطوارئ واستقرار الأسعار وتوفير برامج توزيع الأغذية المحلية.
- من الناحية العملية، قد يكون من الصعب التمييز بين أنواع المخزونات المختلفة نظرًا إلى تطبيق البلدان تدابير على مستوى السياسات موجهة نحو الأمن ت ح ونحو المستهلك على السواء وتتوخى تحقيق أهداف متعددة في الوقت نفسه.
- عند تقييم دعم الأسعار في السوق المتصلة بشراء المخزونات، من الضروري التمييز بين المفاهيم الاقتصادية ومفاهيم منظمة التجارة العالمية، ومراعاة انعكاسات التقلبات والتضخم في أسعار الصرف.

المؤلفان: Cosimo Avesani و Ishrat Gadhok

أهداف المخزونات الحكومية من الأغذية وأنواعها

تساهم المخزونات الغذائية الوفيرة في استقرار الأسواق العالمية. وعلى سبيل المثال، أثناء جائحة كوفيد-19، ساهمت المخزونات العالمية الوفيرة من السلع الغذائية الأساسية في تهدئة الأسواق وتجديد الاهتمام بالدور الذي تؤديه برامج المخزونات الحكومية في تحقيق الأمن الغذائي. ومع ذلك، تواجه البرامج الهادفة إلى توفير أسعار عالية للمنتجين وأسعار منخفضة للمستهلكين حالات من المقايضات وقد ينتهي بها الأمر بتحقيق هدف واحد فقط على حساب الهدف الآخر، أو بتكبد كلفة مالية عالية لا طائل على تحملها في الأجل البعيد. ورهناً بحجم العمليات، يمكن أن تؤثر أيضًا برامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية على أحجام التجارة وعلى الأسعار العالمية، مع احتمال أن تترتب عن ذلك انعكاسات سلبية على المنتجين والمستهلكين في بلدان أخرى. وبالتالي، لا بد من تقييم برامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية بعناية في كل سياق على حدة بالمقارنة مع الخيارات الممكنة الأخرى على مستوى السياسات من أجل تحقيق الأهداف نفسها أو أهداف مثيلة لها.

يشير مصطلح الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية إلى قيام الحكومات بشراء المخزونات الغذائية وتخزينها وإخراجها عبر منشآت تملكها الدولة أو هيئات عامة أخرى. وكان هذا جزءًا هامًا من السياسة الزراعية في العديد من البلدان، وموجهًا في المقام الأول نحو المنتجات الرائجة في الأنماط الغذائية الوطنية التي تمثل بالتالي حصة كبيرة من إجمالي المتناول الغذائي.

وتميل البلدان إلى الاحتفاظ بواحد أو أكثر من الأنواع العامة للمخزونات الغذائية (الشكل 1)، لكن يصعب من الناحية العملية التمييز بين هذه الأنواع، عندما تسعى البلدان إلى تحقيق عدة أهداف في آن واحد.

وتستخدم عادة مجموعة من تدابير الدعم الزراعي المحلي وتدابير السياسات التجارية من أجل تنفيذ أو تعزيز الوظائف الرئيسية لبرامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية، وهي تتضمن، على سبيل المثال، دعم سعر السوق المرتبط بشراء المخزونات وفرض قيود على الاستيراد بهدف الحفاظ على أدنى أسعار الشراء واتخاذ تدابير لدعم المستهلك/شبكة الأمان الاجتماعي بغية إخراج المخزونات بأسعار مدعومة وتقديم إعانات للتصدير من أجل إخراج المخزونات إلى السوق العالمية.

ويمكن لهذه التدابير أن تخلّف آثارًا إيجابية وسلبية على السواء على الأسواق الزراعية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تمنع منافذ السوق المضمونة لجوء المزارعين إلى البيع الاضطراري بأسعار متدنية في الأماكن التي تفتقر إلى البنية التحتية للتخزين وأدوات إدارة المخاطر. وبالمثل، يمكن أن يمثل توزيع الأغذية بأسعار أقل من سعر السوق شكّل هامًا من أشكال شبكات الأمان الشكل 1: أنواع برامج الاحتفاظ بمخزونات حكومية من الأغذية وأهدافها المخزونات لحالات الطوارئ من أجل الحد من هشاشة وضع المستهلكين عند حدوث اختلالات في الإمدادات أو صدمات على مستوى أسعار الأغذية في حالات الطوارئ المخزونات المؤقتة من أجل الحفاظ على استقرار الأسعار في السوق المحلية بهدف تفادي التقلبات الحادة (يكون تركيز السياسة منصبًا على المحلي للأغذية/ المعونة الغذائية المحلية من أجل تعزيز الوصول الفعلي والاقتصادي إلى كميات كافية من الأغذية لصالح فئات معينة مستهدفة من السكان والحماية الاجتماعية لصالح المستهلكين الأكثر عرضة للمخاطر. وعلوّة على ذلك، يمكن أن

المخزونات لحالات الطوارئ

من أجل الحد من هشاشة وضع المستهلكين عند حدوث اختلالات في الإمدادات أو صدمات على مستوى أسعار الأغذية في حالات الطوارئ

المخزونات المؤقتة

من أجل الحفاظ على استقرار الأسعار في السوق المحلية بهدف تفادي التقلبات الحادة (يكون تركيز السياسة منصبًا على المستهلكين والمنتجين على السواء)

المخزونات من أجل التوزيع المحلي للأغذية/ المعونة الغذائية المحلية

من أجل تعزيز الوصول الفعلي والاقتصادي إلى كميات كافية من الأغذية لصالح فئات معينة مستهدفة من السكان

الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية ودعم سعر السوق في اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة

بما أن البلدان تنفذ هذه البرامج بطرق مختلفة، بات الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية أحد أصعب القضايا في المفاوضات الزراعية في منظمة التجارة العالمية. وعلى وجه الخصوص، هناك

المثال، من شأن الارتفاع في الأسعار الإسمية نتيجة التضخم أن يفضي إلى دعم أكبر لسعر السوق وفقاً لقواعد منظمة التجارة العالمية، حتى لو لم يأت ذلك بمنافع اقتصادية للمزارعين. وباستخدام أمثلة على أسعار القمح المحددة من الحكومة التي طبقتها باكستان والبرازيل والصين والهند لأغراض توضيحية، يظهر الشكل 2 آثار كل من تقلبات سعر الصرف والتضخم على الفجوة بين الأسعار المحلية في إطار برامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية والأسعار الدولية. وعند عرض الأسعار المحددة من الحكومة بالعملة الوطنية (الجدول 2(أ))، القيم الإسمية (المجدولة)، يلاحظ أنها أخذت منحى متصاعداً في البلدان الأربعة كافة بين عامي 2008 و2019، بعكس السعر المرجعي الدولي (القمح الأمريكي الصلب الأحمر من الدرجة الثانية). وعند عرض الأسعار المحددة من الحكومة بالدولار الأمريكي وضبطها من أجل التضخم (الجدول 2(ب))، يتضح أنها قد اتبعت منحى السعر الدولي، لا بل أنها هبطت دونه في بعض السنوات.

الإجراءات المطلوبة لمواجهة التحديات الرئيسية:

- بناء فهم مشترك للدور الذي تؤديه برامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية في تحقيق الأمن الغذائي عن طريق الحوار المفتوح وتبادل التجارب؛
- تحديد انعكاسات برامج الاحتفاظ بالمخزونات الحكومية والتدابير السياسية ذات الصلة على المنتجين والمستهلكين والميزانيات الحكومية والأسواق العالمية، وتقييم تلك التدابير بالمقارنة مع سياسات وتدابير بديلة في كل سياق؛
- ضمان ألا تؤدي التدابير المتخذة على مستوى السياسات من أجل تحقيق أهداف الأمن الغذائي الوطني إلى تقويض أهداف الأمن الغذائي لدى بلدان أخرى.

استند هذا الموجز إلى: منظمة الأغذية والزراعة. 2021. الاحتفاظ بمخزونات حكومية من الأغذية: استعراض السياسات والممارسات. روما.

مناقشات جارية بشأن اختلاف التفسيرات التي تعطيها البلدان الأعضاء للعوامل المتغيرة في المعادلة المستخدمة من أجل حساب الدعم لسعر السوق.

وينص اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة على أنه رغم تمتع الحكومات بالحق في شراء وبيع الأغذية بالأسعار التي تحددها هي، يجب أن يدرج الفرق بين تلك الأسعار و«السعر المرجعي الخارجي» في حساباتها لقياس الدعم الإجمالي على أنه «الدعم لسعر السوق»¹. وفي ما يلي قاعدة² حسابها:

$$\text{الدعم لسعر السوق} = (\text{السعر المطبق المحدد من الحكومة} - \text{السعر المرجعي الخارجي الثابت}) \times \text{الإنتاج المؤهل}$$

والسعر المرجعي الخارجي الثابت هو السعر الدولي للتسليم على ظهر السفينة في الفترة ما بين عامي 1986 و1988 لسلة معينة، فيما الإنتاج المؤهل هو كمية الإنتاج «المؤهلة» لتلقي الدعم لسعرها الذي يوفره السعر المطبق المحدد من الحكومة.

وتتضمن النواحي التي برز فيها الاختلاف في تفسير الدعم لسعر السوق ما يلي: (1) فترة الأساس المستخدمة من أجل حساب السعر المرجعي الخارجي الثابت، وهي مسألة تكتسي أهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية التي انتسبت إليها بعد عام 1995؛ (2) والعملة التي يعرض بها كل من السعر المرجعي الخارجي الثابت والسعر الحكومي؛ «3» ضبط السعر المرجعي الخارجي الثابت من أجل التضخم. وعلو على ذلك، يجري اتباع نهج مختلفة من أجل تعريف الإنتاج المؤهل وقيمة الإنتاج. ولا ترتبط قيمة الإنتاج ارتباطاً مباشراً بحساب الدعم لسعر السوق؛ إلا أنها عامل متغير هام عند تحديد عتبة الإبلاغ عن الدعم المعروفة باسم الحد الأدنى.

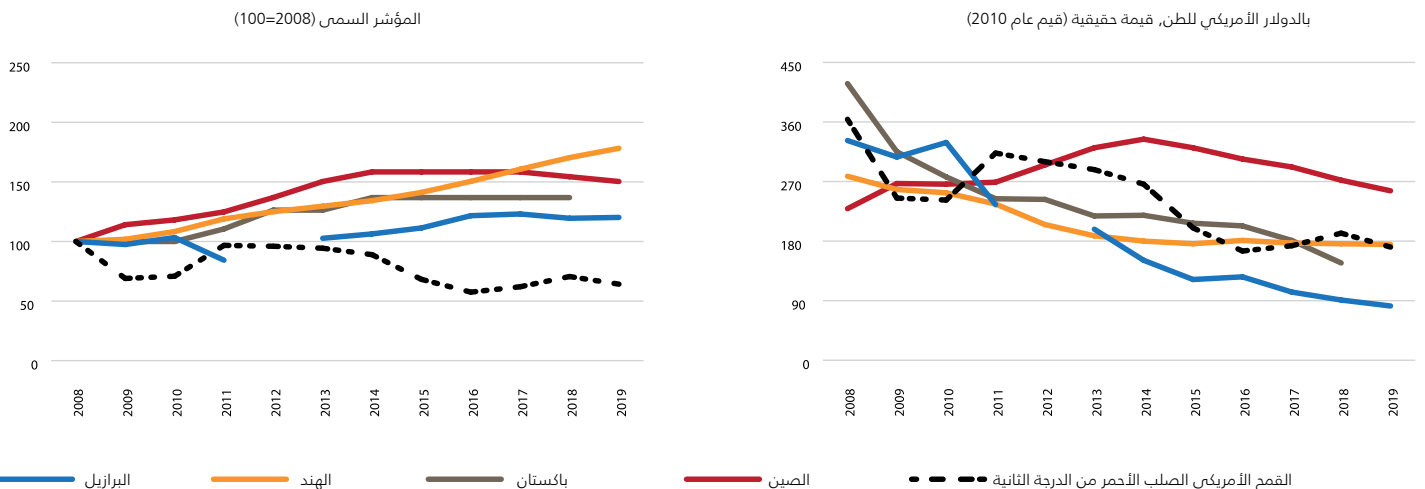
اتجاهات الأسعار المحددة من الحكومة مقابل الأسعار العالمية

من الضروري التمييز بين قياسات منظمة التجارة العالمية للدعم لسعر السوق، التي تستند، وفقاً لما جرى شرحه أعلاه، إلى السعر المرجعي التاريخي (السعر المرجعي الخارجي الثابت)، والمفهوم الاقتصادي لدعم الأسعار الذي يعرف عادة بأنه الفرق بين سعر المنتج وسعر السوق العالمي الراهن. وعلى سبيل

¹ الفقرة 3، والحاشية 5 من الملحق الثاني بالاتفاق بشأن الزراعة.

² الفقرة 8 من الملحق الثالث بالاتفاق بشأن الزراعة.

الشكل 2: اتجاهات الأسعار المحددة من الحكومة والأسعار الدولية المختارة للقمح



تنويه مطلوب: Gadhok, I. و Avesani, C. 2022. الاحتفاظ بمخزونات حكومية من الأغذية: الأهداف والتجارب والقضايا الرئيسية. موجزات السياسات التجارية. رقم 46. روما. <https://doi.org/10.4060/cb7271ar>

إن اللزارة الواردة في هذا المنتج الإعلامي تخص المؤلف (المؤلفين) ولا تعكس بالضرورة آراء منظمة الأغذية والزراعة أو سياساتها.