

# منظمة الأغذية والزراعة مذكرات فنية عن السياسات التجارية



في القضايا المتصلة بمفاوضات منظمة التجارة العالمية الخاصة بالزراعة

## رقم 4 - المنافسة في أسواق التصدير: بعض القضايا والقرائن التجريبية

### المحتويات

1	مقدمة	1
1	ماذا تعني المنافسة في أسواق التصدير؟	2
2	ماذا يقول الاتفاق الإطاري الذي عقده منظمة التجارة العالمية؟	3
3	ما هي القرائن الدالة على التأثير المترتب على المنافسة في أسواق التصدير	4
12	تحريك الحوار إلى الأمام	5
15	المراجع	

وتبدأ هذه المذكرة الفنية<sup>(1)</sup> باستعراض المفاهيم الثلاثة الواسعة للمنافسة في أسواق التصدير كما هي مبينة في الاتفاق الإطاري. ثم تُفند كيف أن الاتفاق الإطاري يسعى إلى تصنيف الآليات أو الأنشطة التي تنطبق عليها هذه المفاهيم إلى مجموعة ينبغي إلغاؤها، ومجموعة أخرى تتطلب مزيداً من الضوابط، ومجموعة ثالثة من المعتقد أن إخضاعها لمزيد من الضوابط ليس له ما يبرره. وهكذا، يناقش متن هذه المذكرة القرائن الدالة على التأثير المحتمل لمجموعة من الأدوات والأنشطة التي من المعتقد أنها تعزز تصدير السلع الزراعية. واستناداً إلى ذلك، تناقش المذكرة جدوى محاولة تفعيل مفهوم التكافؤ. وأخيراً، تناقش المذكرة المخاطر المرتبطة بالمغالاة في فرض ضوابط على بعض التدابير أو إخضاعها لضوابط غير ملائمة.

### 2 ماذا تعني المنافسة في أسواق الصادرات؟

يمكن تصنيف أشكال المنافسة في أسواق الصادرات ضمن ثلاث فئات عامة متميزة هي: (أ) السياسات التي تمثل تعزيزاً مباشراً لفرص التصدير، مثل سياسات دعم الصادرات والتسهيلات الائتمانية التصديرية المدعومة رسمياً؛ (ب) التدخلات التي تستهدف دعم المؤسسات التجارية الحكومية؛ (ج) والمعونة الغذائية، لاسيما ما يُستخدم منها في تسهيل تصريف فائض إنتاج بلد معين. ويناقش القسم الرابع من هذه المذكرة مدى تأثير هذه العناصر بالتفصيل.

(1) استفادت هذه المذكرة الفنية من المناقشات التي جرت في مشاوره الخبراء غير الرسمية بشأن المنافسة في أسواق التصدير التي عُقدت بمقر المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004، التي ركز فيها الخبراء على الأعمال التحليلية والتجريبية الخاصة بالقضايا المتصلة بالمنافسة في أسواق التصدير بقدر صلتها بالمفاوضات الجارية في منظمة التجارة العالمية.

### 1 مقدمة

يوجد اتفاق على نطاق واسع على أن التدخلات التي تستهدف دعم الصادرات من السلع الزراعية من الممكن أن تتسبب في تشويه المنافسة في الأسواق العالمية للسلع. وبمزيد من التحديد، فإن دعم الصادرات يمكن أن يؤدي إلى مزاحمة مصدري البلدان الأخرى، بل ويمكن أيضاً أن يؤدي إلى مزاحمة المنتجين المحليين في البلدان المستوردة، بما يترتب على ذلك من آثار ضارة بصفة خاصة بمستقبل التنمية في البلدان النامية. ومن الممكن أيضاً، من حيث المبدأ، أن تكون للتدخلات الممكنة من جانب الحكومات الأخرى - مثل اللجوء إلى الائتمان التصديري، أو نشاط المؤسسات التجارية الحكومية أو استخدام المعونة الغذائية لتصريف فائض الإنتاج - تأثيرات مماثلة لتأثير الدعم المباشر للصادرات من حيث تشويه الأسواق والتدفقات التجارية.

ويعترف الاتفاق الإطاري الذي توصلت إليه منظمة التجارة العالمية في أول أغسطس/آب 2004 (WTO, 2004) بهذه الشواغل، ولذلك تضمن هذا الإطار الدعوة إلى تحديد الصيغ والأنماط التي تضمن إلغاء جميع أشكال دعم الصادرات بالتوازي مع فرض ضوابط على جميع التدابير التصديرية التي يكون لها نفس التأثير. وعلى الرغم من عدم وجود خلاف كبير بشأن المضي في المفاوضات على هذا النحو، فإن تحديد "التأثيرات المكافئة" ليس بالأمر السهل. فهناك خطر حقيقي من أن بعض أدوات السياسات التي يكون تأثيرها ضئيلاً على حالة السوق العالمية مقارنة بمنافعها المحتملة، سوف تخضع لضوابط مشددة لو أن المفاوضين - وهم يواجهون صعوبة تفعيل مفهوم التكافؤ - ركنوا إلى منهج احترازي في تحديد الصيغ التي "تغطي جميع الاحتمالات".

كذلك يشير نص الاتفاق الإطاري إلى المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان النامية، التي تتيح لها فترات تنفيذ أطول للتخلص من جميع أشكال دعم الصادرات، والسماح باستمرار الدعم المقدم بموجب المادة 4-9 لفترة معقولة بعد إلغاء دعم الصادرات، والتأكد من أن الضوابط تراعي ظروف أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للغذاء. وبالإضافة إلى ذلك، فسوف يُعطى للمؤسسات التجارية الحكومية في البلدان النامية اعتبار خاص للإبقاء على الاحتكارات التي تمارسها لدواعي تحقيق الأمن الغذائي. وعلى الرغم من أن المعاملة الخاصة والتفضيلية فيما يتعلق بالمنافسة في أسواق التصدير تغطيها مذكرة فنية أخرى بهذا العنوان، فمن الجدير بالملاحظة هنا أن التركيز على المعاملة الخاصة والتفضيلية للبلدان الأقل نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للغذاء (وليس لجميع البلدان النامية) له أهميته بالإشارة إلى وجهة نظر الولايات المتحدة في المفاوضات. فقد كانت الولايات المتحدة تريد منح جميع البلدان النامية معاملة خاصة وتفضيلية فيما يتعلق بالمنافسة في أسواق التصدير في الاتفاق الإطاري كوسيلة لحماية النمط الحالي للإنفاق على الانتماء التصديري من الإلغاء أو من الإخضاع لمزيد من الضوابط. وهذا يتناقض مع موقفها من المحاور الأخرى في المفاوضات، وخصوصاً النفاذ إلى الأسواق، حيث أنها ضغطت من أجل التمييز بين البلدان النامية من حيث التمتع بالمعاملة الخاصة والتفضيلية.

#### • ما هو التكافؤ؟

يتوقف المنهج المطبق على المنافسة في أسواق التصدير على تصنيف السياسات والإجراءات في فئات تكون لها عموماً تأثيرات متكافئة، وذلك للسماح بإلغائها أو إخضاعها للضوابط بالتوازي. ولكن كيف يمكن تعريف التكافؤ وما هي المزايا النسبية للمناهج المتبعة في قياس التكافؤ؟

تدور معظم المناقشات الخاصة بتعريف التكافؤ حول تأثير سياسة معينة أو نشاط معين على المعاملات وعلى التدفقات التجارية، أو حول إجمالي الإنفاق على هذه السياسة أو هذا النشاط. ومن بين المناهج البديلة المطبقة في تحليل التأثير على الأسواق (1) مدى النجاح في خفض التكاليف (أي خفض تكاليف بالنسبة للمشتري الأجنبي مقارنة بالمشتري المحلي للسلعة)؛ وبالبعبعة، (2) تحويلات الميزانية المترتبة على تصريف السلعة. وقد حاولت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD (2000b تحديد الدعم المكافئ للتسهيلات الانتمائية التصديرية بحسب البلد. (انظر القسم 4 - ب).

وتضمن مجموعة من الأنشطة والسياسات أوسع مما يندرج ضمن المنافسة في أسواق التصدير في جولة أوروغواي إنما يرجع إلى الخوف من أن آليات أخرى غير دعم الصادرات سوف تُستعمل في التحايل على ضرورة التقليل من دعم الصادرات كوسيلة لتصريف فائض الإنتاج.

ومع ذلك، ينبغي ملاحظة أن السياسات والتدخلات الأخرى التي لا تندرج ضمن هذا التصنيف يمكن أيضاً أن يكون لها نفس التأثير، مثل استخدام العلاوات السعرية للإبقاء على الأسعار الداخلية في مستوى أعلى من أسعار المنتجات التي تباع في البلدان التي تُصدر إليها، أو مدفوعات تغطية العجز في سداد القروض التي تتيح للمستوردين شراء المنتجات بسعر أقل. وعلى الرغم من أن هذه القضية الأوسع لها تأثيرات محتملة على تغطية الصيغ والأنماط التي سيتفق عليها في آخر الأمر، تقتصر هذه المذكرة على المكونات الثلاثة التي سبق تحديدها للمنافسة في أسواق التصدير.<sup>(2)</sup>

### 3 ماذا يقول الاتفاق الإطاري الذي توصلت إليه منظمة التجارة العالمية؟

يتضمن الاتفاق الإطاري الذي توصلت إليه منظمة التجارة العالمية في أغسطس/آب 2004 بعض التوجيهات بشأن السياسات والأنشطة التي ستأثر، بالالتزام بالتوصل إلى اتفاق على نقطة معينة (لم يتم التفاوض حتى الآن على تاريخ هذه النقطة) يتم عندها إلغاء سياسات معينة، وفرض ضوابط على سياسات أخرى، بينما لن تتأثر مجموعة ثالثة من السياسات.

وسوف يتم تحديد الصيغ والأنماط التفضيلية التي تضمن إلغاء جميع أشكال دعم الصادرات، بما في ذلك الدعم المجدول للصادرات؛ والتسهيلات الانتمائية التصديرية، والضمانات، وبرامج التأمين التي تتجاوز فيها فترات السداد 180 يوماً؛ والأنشطة التي تؤدي إلى تشويه التجارة من جانب المؤسسات التجارية الحكومية (لم يتم بعد تحديد هذه الأنشطة)، والمعونة الغذائية التي لا تتفق مع الضوابط التي سيُتفق عليها.

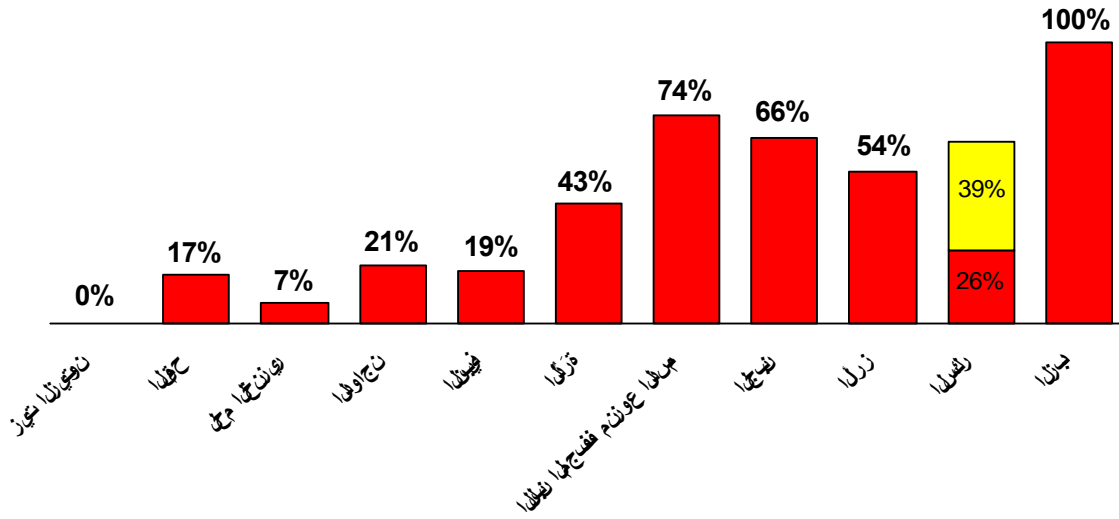
وسوف تُفرض ضوابط أخرى على استعمال جميع التدابير التصديرية التي يكون لها تأثير مكافئ. وتشمل هذه التدابير، طبقاً للاتفاق الإطاري، الضوابط المفروضة على شروط وأحكام التسهيلات الانتمائية التصديرية، والضمانات، وبرامج التأمين التي تتجاوز فيها فترات السداد 180 يوماً؛ وأنشطة المؤسسات التجارية الحكومية الأقل تشويهاً للتجارة؛ وفرض ضوابط على المعونة الغذائية للحيلولة دون مزاحمتها للنشاط التجاري.<sup>(3)</sup>

(2) لم يكن التمييز بين التدابير التصديرية وتدابير دعم الصادرات واضحاً على الدوام. وتؤخذ بعض السياسات الداخلية في الوقت الحاضر على أنها تندرج ضمن سياسات المنافسة في أسواق التصدير، بينما تندرج هذه السياسات ضمن الدعم المحلي في اتفاقية الزراعة التي أسفرت عنها جولة أوروغواي.

(3) بالإضافة على إلغاء و/أو فرض ضوابط على بعض أشكال المعونة الغذائية، يشير الاتفاق أيضاً إلى أن المفاوضات سوف تتناول (1) دور المنظمات الدولية، (2) ومساءلة تقديم المعونة الغذائية على شكل منحة كاملة. وهذه الجوانب لا تغطيها هذه المذكرة فسوف تُفرد لها مذكرة فنية

أخرى عن المعونة الغذائية. وكما تشير تلك المذكرة، فبينما تعد المسألة الأولى مثيرة للجدل والخلاف، فإن المسألة الثانية من المرجح أن تكون بعيدة الصلة إلى حد كبير.

الشكل 1: الصادرات المدعمة كنسبة مئوية من مجموع صادرات بعض المنتجات في الاتحاد الأوروبي (2001-1995)



المصدر: Jales (2004).

#### • مدى تأثير دعم الصادرات

يتمتع واحد وعشرون عضواً من أعضاء منظمة التجارة العالمية بحق استخدام دعم الصادرات، ويستخدم تسعة من الأعضاء هذا الحق في الوقت الحاضر (4). الاتحاد الأوروبي (بما في ذلك قبرص، والجمهورية التشيكية، والمجر، وبولندا وسلوفاكيا)؛ وسويسرا؛ والنرويج؛ والولايات المتحدة، وتركيا؛ وإسرائيل، وفنزويلا؛ ورومانيا؛ والمكسيك. وبالإضافة إلى ذلك، استخدمت ثمانية بلدان دعم الصادرات في الماضي هي: جنوب إفريقيا، وكولومبيا؛ وكندا؛ وأيسلندا؛ وأستراليا؛ ونيوزيلندا؛ وكوستاريكا؛ وبنما، ولم تستخدم أربعة بلدان حتى الآن هي: البرازيل؛ وبلغاريا؛ وإندونيسيا وأوروغواي.

ويأتي الاتحاد الأوروبي على رأس البلدان التسعة التي أبلغت عن استخدام دعم الصادرات (5)، حيث يمثل 90 في المائة من قيمة دعم الصادرات الذي تم الإبلاغ عنه لمنظمة التجارة العالمية خلال الفترة 2001-1995. وتأتي سويسرا في المرتبة الثانية بنسبة 5,3 من المجموع، بينما تمثل كل من الولايات المتحدة والنرويج نسبة 1,4 في المائة.

وقد انحسر استخدام دعم الصادرات بشكل جوهري خلال العقد الماضي حيث انخفضت قيمته من نحو 7,5 بليون في 1995 إلى أقل

(4) تتأخر البلاغات عموماً لعدة سنوات. وتاريخ أحدث بلاغ متاح من البلدان المدرجة بالقائمة في 1998.

(5) تُسجل البيانات المُبلّغة دعم الصادرات المنظم، وبالتالي تستبعد الدعم الناتج مثلاً عن نظام الألبان الكندي أو مؤسسة المبيعات الخارجية بالولايات المتحدة.

وقد وضع (2004) McCorrison and MacLaren إطاراً نظرياً لمناقشة مكافئ الدعم الذي تقدمه المؤسسات التجارية الحكومية (انظر القسم 4 - ج). ويركز تحليل تأثير المعونة الغذائية على مفهوم التأثير الإضافي على الاستهلاك كآلية لتحديد التأثيرات المحتملة من حيث مزاحمة الواردات التجارية وتشويه الأسواق (انظر القسم 4 - د). ومن القضايا الأساسية فيما يتعلق بالمزايا النسبية للمناهج البديلة كيفية المقارنة بين المناهج، مثل كيف يمكن مقارنة الإنفاق من الميزانية أو ترجمته إلى تأثير على السوق (مثلاً عن طريق تأثيره من حيث خفض التكاليف). وتستخدم هذه الاعتبارات في إثراء المناقشة حول هذه الآثار في القسم التالي.

#### 4 ما هي القرائن الدالة على التأثير المترتب على المنافسة في أسواق التصدير

تستعرض الأقسام التالية القرائن الدالة على أهمية ومدى تأثير عناصر المنافسة في أسواق التصدير.

##### (أ) دعم الصادرات

تقرر في مفاوضات منظمة التجارة العالمية إلغاء دعم الصادرات، مما يوحى بوجود اتفاق على أن المنافع الصافية المترتبة على استخدامه سلبية بدرجة كبيرة (و/أو أن هناك بدائل سياساتية من السهل أن تطبقها البلدان التي توافق على إجراء تخفيضات على دعم الصادرات). ولكن، إلى أي مدى يعد استخدام دعم الصادرات منتشرًا، وهل سيكون تأثير تخفيضه كبيرًا في الواقع كما يقول البعض؟

السوق من اللازم أن يكون أكثر دقة. وعلى سبيل المثال، فإن التحليل على مستوى التدفقات التجارية الثانية من المرجح أن يكون كاشفاً أكثر من التحليل على مستوى السوق بصفة عامة، حيث أن الانخفاض المطلق الضئيل نسبياً في الصادرات من بلد ما من المرجح أن تأثيره سيكون ضئيلاً على الأسعار العالمية بصفة عامة. وينبغي أن يحاول هذا التحليل مناقشة التأثير على تدفقات الصادرات من البلدان المنافسة.

ويقول (Abbott 2004) إن التأثيرات المترتبة على إلغاء دعم الصادرات لن تكون ضئيلة فقط بل ستكون أيضاً متقاربة، ولا يمكن إخضاعها للمقارنة فيما بين النماذج المختلفة. وهو يرى أن ذلك يرجع إلى أن من الضروري أن تستخلص النتائج من التفاصيل المؤسسية الخاصة بالسياسات البديلة. وتشمل العوامل التي تقسر الاختلافات بين الدراسات المختلفة: الفترة المرجعية؛ ودرجة المرونة المفترضة في الأسعار؛ وطريقة وضع نموذج أداة السياسات (ففي نماذج التوازن العام، يميل المحللون إلى استعمال سياسات مكافئ التعريف، أي وجود فرق بين السعر المحلي والسعر العالمي)؛ وهيكلة النموذج (أي ما إذا كان النموذج يقوم على التوازن العام أو التوازن الجزئي).

أما من حيث أهميتها النسبية، فتشير الدراسات إلى أن الافتراضات الخاصة بدرجات المرونة لها تأثير حاسم. فعلى الرغم من أن التمييز بين التوازن الجزئي والتوازن العام لا يعد حاسماً بالنسبة للتأثير على الأسواق، فإنه ضروري لتحديد التأثير على المستوى العام للمعيشة. وعلى الرغم من أن النتائج تعتمد اعتماداً كبيراً على قيم المعالم القياسية المستخدمة، يقول (Abbott 2004) إن التقديرات الاقتصادية القياسية - وخصوصاً التقديرات التي تتناول مرونة صافي التجارة، ومرونة الإحلال (بين السلع المحلية والأجنبية) ومرونة انتقال التأثير - هي تقديرات ضعيفة وتتناقض مع المعلومات السابقة. وبالإضافة إلى ذلك، فعلى الرغم من أن التأثيرات الرئيسية لدعم الصادرات متغيرة وتحدث في أسواق لا تقوم على المنافسة الكاملة، فإن معظم النماذج جامدة وتفترض أن المنافسة كاملة.

ويمكن أيضاً الطعن في النتائج التي تسفر عنها النماذج لأنها تتضمن تقديرات لنتائج إلغاء دعم الصادرات دون أن تأخذ في الاعتبار الإصلاحات الأوسع التي أدخلت على السياسة الزراعية المشتركة، والتي بموجبها لن يتم تخفيض الدعم الذي يحصل عليه المنتجون في المستقبل بل سيتم تقديمه من خلال آليات أخرى (مثل مدفوعات الدفعة الواحدة التي يحصل عليها المزارعون في الاتحاد الأوروبي). وعلى الرغم مما يُقال من أن هذه الآلية غير مربوطة بالدعم، مازال الحوار قائماً بشأن مدى مساهمة هذا الشكل من أشكال الدعم في المحافظة على مستويات الإنتاج في الاتحاد الأوروبي، وبالتالي على حجم التجارة. وهذه القضية موضوع منكرة فنية منفصلة تتناول الدعم المحلي.

من 3 بلايين في 2001. ولم تكن التخفيضات التي حدثت في الاتحاد الأوروبي انعكاساً للتقييد بالالتزامات التي تنص عليها اتفاقية الزراعة، لاسيما أن الاتحاد الأوروبي كان قريباً جداً من الحدود القصوى لدعم الصادرات، بل كانت هذه التخفيضات نتيجة لإدخال إصلاحات موازية على السياسات الداخلية لم يعد من اللازم معها استخدام دعم الصادرات على نطاق واسع بالنسبة لكثير من المنتجات.

ومع ذلك، فمن المهم ملاحظة أن مستويات التخفيض، بل والأهم من ذلك نطاق إجراء تخفيضات أخرى في مستويات استخدام دعم الصادرات، تختلف باختلاف المنتجات، كما هو مبين في الشكل 1.

والملاحظ أن القرار الذي أصدرته هيئة التحكيم بمنظمة التجارة العالمية أخيراً بالنسبة للسكر يلقي الشكوك على المزاعم القائلة بأن نسبة 26 في المائة فقط من صادرات الاتحاد الأوروبي من السكر هي التي يطبق عليها دعم الصادرات. وطبقاً للحسابات التي أجراها (Jales 2004)، ففي حالة تأييد هذا القرار سوف تقترب نسبة الصادرات المدعمة من 65 في المائة.

ومن المتوقع أن تتخضع مستويات الإنفاق (ونسبة الصادرات المدعمة) بالنسبة للحبوب واللحوم البيضاء، عندما يبدأ تنفيذ إصلاحات السياسة الزراعية المشتركة التي تم الاتفاق عليها أخيراً. ومع ذلك، فمن الملاحظ أن هذه الإصلاحات مازالت متناقضة الخطى فيما يتعلق بقطاعي منتجات الألبان والسكر، حيث سيكون من اللازم إجراء أكبر قدر من التخفيضات إذا ما تقرر إلغاء دعم الصادرات. وقد انحسر استخدام دعم الصادرات في حالة السكر في السنوات الأخيرة، ولكن ذلك كان أقل مما هو بالنسبة للمنتجات الأخرى.

#### • الآثار التي يمكن أن تترتب على إلغاء دعم الصادرات

على الرغم من الاهتمام الذي يثيره إلغاء دعم الصادرات، تشير القرائن إلى أن تأثير إلغاء دعم الصادرات على الأسعار في السوق العالمية في المدى البعيد سيكون محدوداً نسبياً بالنسبة لمعظم السلع.

ويقدم لنا (Gohin 2004) ملخصاً للتأثيرات التي تتولد عن مجموعة من النماذج من حيث التغييرات في الاتحاد الأوروبي والأسعار العالمية وصادرات الاتحاد الأوروبي في المدى البعيد بالنسبة لمجموعة من السلع بعد إلغاء دعم الصادرات في الاتحاد الأوروبي. وعلى الرغم من اختلاف درجة التأثير على الأسعار العالمية، هناك ما يشير إلى أن تأثير إلغاء الدعم سيكون ضئيلاً نسبياً. وعلى سبيل المثال، من المتوقع أن تزداد الصادرات الأوروبية من القمح بعد إلغاء دعم الصادرات، مما سيعوض إلى حد ما الانخفاض المتوقع في صادرات الحبوب الخشنة. وعلى الرغم من أن الانخفاض في أسعار لحوم الأبقار الأوروبية وحجم صادراتها سيكون جوهرياً، فإن تأثير ذلك على الأسعار العالمية لهذه السلع سيكون محدوداً.

وفي المدى القريب، قد يكون الارتباك الذي ستعرض له الأسواق نتيجة لإلغاء دعم الصادرات ملحوظاً في صورة عدم استقرار الأسعار المحلية لبدائل الواردات في البلدان النامية، بدرجة أكبر مما سيحدث في مستوى الأسعار في السوق العالمية. وهذا يدل على أن التحليل الذي يركز على تأثير هذه السياسات/الأنشطة على

الجدول 1: نمط استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية في الفترة 1995-1998 (بملايين الدولارات)

النسبة المئوية للتسهيلات الائتمانية الأقل من سنة إلى المجموع بحسب البلد	النسبة المئوية للتسهيلات الائتمانية الأقل من سنة	النسبة المئوية للصادرات التي تمت بتسهيلات ائتمانية	قيمة الصادرات التي تمت بتسهيلات ائتمانية	1995 1996 1997 1998				المجموع	
				1995	1996	1997	1998		
100	6 803	15	24	6 803	1 553	2 130	2 014	1 106	أستراليا
97	3 513	5	13	3 613	1 108	1 239	697	570	كندا
93	4 094	2	16	4 379	1 254	1 151	989	985	الاتحاد الأوروبي
6	710	5	46	12 806	3 929	2 845	3 188	2 843	الولايات المتحدة
71	137	-	1	195	66	58	71	0	البلدان الأخرى
	15 257	4		27 796	7 910	7 423	6 959	5 504	المجموع

المصدر: البيانات مأخوذة بتصريف من OECD (2000b).

#### (ب) التسهيلات الائتمانية التصديرية

لبرامج التأمين التي تتجاوز فيها فترات السداد سنة، وكانت الولايات المتحدة هي التي استخدمت 95 في المائة من الائتمانات التي تتجاوز سنة. وأخيراً، يوضح الجدول أنه من حيث استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية كنسبة مئوية من مجموع قيمة الصادرات، كانت أستراليا صاحبة أعلى النسب حيث كانت أعلى من البلدان الثلاثة الأخرى بنسبة 15 في المائة (2-5 في المائة).

وتستخدم غالبية التسهيلات الائتمانية التصديرية لدعم صادرات الولايات المتحدة، كما أنها تمثل جميع الائتمانات تقريباً التي تتجاوز فترات السداد فيها 180 يوماً. وفي الاتحاد الأوروبي، وهو ثاني أكبر مستخدم للتسهيلات الائتمانية التصديرية بعد الولايات المتحدة، كان مستوى التسهيلات الائتمانية التصديرية أقل بكثير من استخدام دعم الصادرات. فعلى خلاف دعم الصادرات، فإن مستوى التسهيلات الائتمانية التصديرية واستخدامها يكونان بقرار يتخذ كل بلد على حدة، ولا تتخذ المفوضية الأوروبية.

واستناداً إلى البيانات المستمدة من الولايات المتحدة، أثبت المعهد البرازيلي لدراسة القضايا المتصلة بالمفاوضات التجارية الدولية (ICONE) (Jales, 2004) أن مجموعة كبيرة من السلع تستفيد من التسهيلات الائتمانية التصديرية، ولكن نسبة الصادرات التي تستفيد من هذه التسهيلات في أي مجموعة من المجموعات السلعية لا تتعدى عموماً 15 في المائة (حسب متوسطات 1994-2004). وعلى سبيل المثال، كانت صادرات القمح، والمساحيق البروتينية والقطن تمثل نحو 15 في المائة من الصادرات التي حصلت على تسهيلات ائتمانية، بينما تمثل صادرات البذور الزيتية والأرز نحو 10 في المائة، وكانت منتجات اللحوم تمثل نحو 2 في المائة، وبلغت مستوى الذروة في بعض السنوات لتصل إلى 20 في المائة (Jales,

التسهيلات الائتمانية التصديرية المدعومة رسمياً هي، حسب تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD (2000b)، ترتيبات لضمان الصادرات، أو التأمين عليها، أو إعادة تمويلها أو دعم سعر الفائدة المستحق على تمويلها، بحيث يسمح للمشتري الأجنبي للسلع أو الخدمات المصدرة بتأجيل سداد قيمتها لفترة من الوقت.

#### • مدى تأثير التسهيلات الائتمانية التصديرية

من الصعب جداً الحصول على المعلومات الدالة على وتيرة استعمال التسهيلات الائتمانية التصديرية لأن (1) البلدان لا يوجد عليها التزام في الوقت الحاضر بإبلاغ منظمة التجارة العالمية بهذا النوع من الإنفاق، (2) ولأن شروط تقديم التسهيلات الائتمانية التصديرية تعتبر سرية. وتقوم معظم التحليلات ووجهات النظر على معلومات استخلصتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من استقصاء سري أجرته المنظمة عن استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية من جانب الأطراف المشاركة في ترتيبات التسهيلات الائتمانية التصديرية في الفترة من 1995 إلى 1998. وعلى الرغم من أن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أجرت تحليلات شاملة على البيانات التي أسفر عنها الاستقصاء (انظر على سبيل المثال OECD, 2000b) وأنها جعلت بعض البيانات الموجزة متاحة من خلال هذه المنشورات، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن هذه البيانات تمثل الفترة 1995 - 1998 فقط.

وقد ازدادت التسهيلات الائتمانية التصديرية، في مجموعها، من 5,5 بليون دولار في 1995 إلى 7,9 بليون دولار في 1998. ويوضح الجدول 1 استخدام هذا النوع من الائتمان من جانب عدد من البلدان في الفترة 1995-1998، ويوضح أن نسبة 45 في المائة من مجموع الائتمانات التي قُدمت خلال تلك الفترة كانت

مجموع التسهيلات الائتمانية التصديرية الأمريكية (OECD, 2000b).

وهناك حاجة إلى إجراء بحوث لتحديد ما إذا كان المستوردون في البلدان النامية يعانون في الواقع من صعوبات في السيولة، وأين توجد هذه الصعوبات، ومدى صلتها بجوانب القصور في أسواق رأس المال التي يمكن التعامل معها على اعتبار أنها بديل أفضل من تقديم تسهيلات ائتمانية تصديرية مقيدة. ومع ذلك، فإن المجالات التي تشح بشأنها البيانات بصفة خاصة، تتصل بتفاصيل شروط المعاملات التجارية، مثل سعر الفائدة المدفوع، والرسوم الأولية وفترة السداد.

- الآثار التي يمكن أن تترتب على إلغاء التسهيلات الائتمانية التصديرية

إذا أخذنا في الاعتبار أن تحليل معظم البيانات الخاصة بالبلدان (البيانات متاحة بالنسبة لبعض البلدان على مدى فترات زمنية أطول من الأخرى) يقوم على مجموعة واحدة من البيانات تغطي الفترة 1995-1998، وأن ذلك قد لا يكون ممثلاً للفترة، يمكن إبداء عدد من الملاحظات بشأن تأثير التسهيلات الائتمانية التصديرية.

ويعطي أشمل دراسة متاحة للكافة (OECD, 2000b) تقديرات عن الدعم المكافئ للتسهيلات الائتمانية التصديرية التي تقدمها مختلف البلدان، أخذة في الاعتبار عدداً من العوامل المتصلة بشروط السداد (بمزيد من التفاصيل). ويتضح من هذه التقديرات أنه بالنسبة لثلاثة من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا)، تعد عناصر دعم الصادرات في العمليات التي تتم بموجب تسهيلات ائتمانية أعلى من الإنفاق على دعم الصادرات. وقد تبين لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن التسهيلات الائتمانية التصديرية التي قدمتها الولايات المتحدة في 1998 - ومعظمها يقوم على فترات سداد أطول - يُعد مكافئ الدعم فيها بحسب الوحدة أعلى منه في البلدان الأخرى. وعلى الرغم من ذلك، يدل مكافئ الدعم على أن المستوردين يدفعون 6,6 في المائة في المتوسط في المعاملات التي توفر الولايات المتحدة تسهيلات ائتمانية لتسهيل الحصول عليها أقل مما يدفعه المستوردون الذين لا يحصلون على هذا الدعم. وهذه الأرقام تعززها تقديرات مكتب المحاسبة العامة بالولايات المتحدة الذي قال إن هذه النسبة تصل إلى 9,9 في المائة.

ونظراً لأن عنصر دعم الصادرات يعد صغيراً نسبياً في هذه التسهيلات الائتمانية التصديرية التي تركز أساساً على عنصر "السعر" - أي إلى أي مدى تؤدي هذه التسهيلات الائتمانية إلى جعل الصادرات أرخص من البدائل التجارية التي لا تستفيد من الائتمان - ربما كان السؤال الأنسب هو إلى أي مدى تعد أنماط التصدير حساسة لاستخدام التسهيلات الائتمانية. فربما لم يكن يُقدر لبعض المعاملات أن تتم بدون توافر التسهيلات الائتمانية. وعلى سبيل المثال، يشتري المستوردون المصريون القمح من الولايات المتحدة بسعر أعلى بنسبة 10 في المائة مما لو حصلوا

(2004). ويوضح الجدول 2 نسبة الصادرات التي استفادت من التسهيلات الائتمانية التصديرية في جميع البلدان في 1998.

الجدول 2: نسبة الصادرات التي استفادت من التسهيلات الائتمانية التصديرية بحسب مجموعة المنتجات (1998)

مجموعة المنتجات	نسبة الصادرات المستفيدة (%)
المنتجات الحيوانية	3,4
الخضروات	4,6
الحبوب	13,8
الزيوت والدهون	3,1
الأغذية المصنعة	1,3
الجلود بأنواعها	12,5
الصوف والوبر	24,7

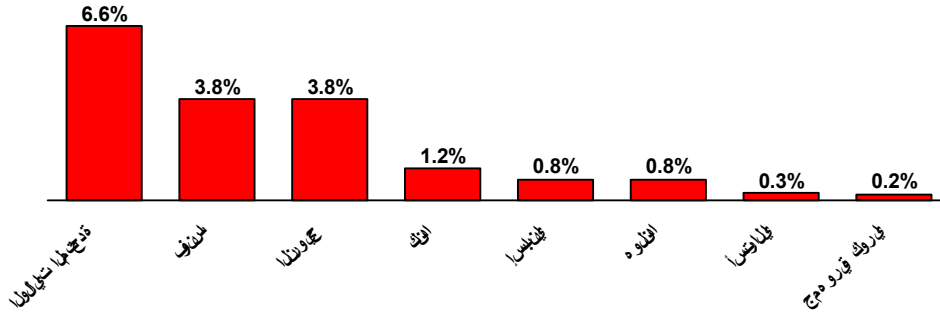
المصدر: البيانات مأخوذة بتصرف من OECD (2000b).

وربما كان العنصر الأهم من ذلك في الحوارات المعاصرة هو الجهات الرئيسية التي تتجه إليها الصادرات التي تعري على ضمان الائتمانات التصديرية. فكثيراً ما يكون تبرير استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية هو أن البلدان المتلقية تعاني من صعوبات في السيولة. وعلى عكس الافتراض بأن البلدان النامية الفقيرة هي التي تحصل على تحصل على الجانب الأكبر من هذه التسهيلات، فإنها في الواقع تُطبق في معظمها على واردات البلدان متوسطة الدخل التي تحصل عليها من بلدان أخرى أعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ويبدو أن البلدان ضعيفة النمو لا تحصل إلا على قدر ضئيل من هذه البرامج، وربما لا تكون قد حصلت على تسهيلات ائتمانية من الولايات المتحدة خلال الفترة 1995-1998<sup>(6)</sup>. وعلى الرغم من أن بعض البلدان لا بد أن تكون قد استفادت من التسهيلات الائتمانية التصديرية، فإن مطاحن الحبوب في أقل البلدان نمواً، على سبيل المثال، تحتاج إلى تسهيلات ائتمانية لكي تستطيع شراء القمح ولا تستطيع السداد إلا بعد بيع الدقيق بعد طحن القمح. بيد أن كون معظم البلدان المتلقية للتسهيلات الائتمانية هي من البلدان متوسطة الدخل أو البلدان النامية يلقي بالشك على هذا التفسير لاستمرار اللجوء على التسهيلات الائتمانية. وعلى سبيل المثال، فإن برنامج US GSM-102، الذي يمثل الجانب الأكبر من الإنفاق بموجب برنامج التسهيلات الائتمانية التصديرية في الولايات المتحدة، قدم نسبة 19 في المائة من هذه التسهيلات للمكسيك، و 18 في المائة لأمريكا اللاتينية، و 17 في المائة لجمهورية كوريا، ولم تحصل إفريقيا جنوب الصحراء إلا على نسبة 0,3 في المائة فقط من مجموع التسهيلات الائتمانية (ICONE 2004). وكان حظ البلدان النامية المستوردة الصافية للغذاء أفضل، حيث حصلت على نسبة 8,9 في المائة من

(6) حصلت مجموعة من البلدان تضم عدداً من أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للغذاء على نصيب ضئيل من التسهيلات الائتمانية التصديرية التي تقدمها الولايات المتحدة، ولذلك فمن الممكن أن تكون هذه البلدان قد حصلت على جانب من هذا المبلغ.

وبالمثل، يمكن القول بوجود تأثير إضافي للواردات، أي أن الواردات التي تأتي بمساعدة التسهيلات الائتمانية التصديرية لا تحل محل الواردات التي يتم شراؤها على أسس تجارية محض، لأن الأخيرة ما كان لها أن تتم بدون التسهيلات الائتمانية. وبمعنى آخر، أن التسهيلات الائتمانية التصديرية تزيد من الطلب الفعال على الواردات. ومع ذلك، فإن التأثير الصافي على التدفقات التجارية في البلد يعتمد أيضاً على جانب المصدرين. فإذا كانت الزيادة في صادرات البلد الذي يقدم تسهيلات ائتمانية تصديرية أكبر من التأثير الإضافي للواردات التي تأتي نتيجة لهذه التسهيلات، قد يكون لذلك عندئذ تأثير سلبي على مصدري البلدان الأخرى.

الشكل 2: الدعم المكافئ لائتمان الصادرات بحسب البلد (1998)



المصدر: Jales (2004) استناداً إلى البيانات المستمدة من OECD (2000b).

#### • طول فترة السداد: 180 يوماً

كان من المتفق عليه عموماً أنه بالنسبة للسلع غير المعبأة، أن فترة السداد التي لا تتجاوز 180 يوماً هي تقريباً الحد الأقصى للفترة اللازمة للاستفادة من المنتجات أو بيعها. وبالنسبة لهذا النوع من المنتجات، يكون الائتمان مطلوباً فقط إلى أن يتم تحصيل عائد المبيعات في السوق المحلية، ولا يكون لتمديد فترة التسهيلات الائتمانية أي جدوى بعد ستة أشهر، ويصبح الائتمان في واقع الأمر نوعاً من الدعم للجهة المستفيدة.

ومع ذلك، فليس من الواضح بنفس الدرجة ما إذا كان تحديد 180 يوماً كفترة للسداد مناسباً للمنتجات سريعة التلف، مثل الفواكه والخضروات التي يحين أثر الدعم بالنسبة لها في موعد أقرب، أو بالنسبة لبعض المواد الوراثة التي قد لا يكون أثر الدعم فيها ملموساً إلا بعد 180 يوماً.

وثمة قضية رئيسية تتطلب مزيداً من الدراسة والبحث وهي ما إذا كان إلغاء التسهيلات الائتمانية المرتبطة بالترتيبات التجارية طويلة الأجل سوف يؤدي إلى حدوث تحول في الحصول على السلعة من بلد آخر غير البلد الذي كان يقدم التسهيلات الائتمانية

عليه من أستراليا لأنهم يحصلون على التسهيلات الائتمانية بشروط أفضل. كذلك يُقال إنه على الرغم من أن التمويل يكون بالتأكيذ جزءاً من القرار في مفاوضات الصفقة التجارية، فإن سعر الوحدة من السلعة مازال له شيء من التأثير على القرار.

#### • العوامل التي تحدد الأثر المرتبة على التسهيلات الائتمانية

يعتمد الأثر الدقيقة للتسهيلات الائتمانية التصديرية على عدد من العوامل المتصلة بكل من مستوى الإنفاق من الميزانية على التسهيلات الائتمانية وشروط السداد. وتتضح مجموعة العوامل الثانية في حسابات القيمة الحاضرة للتكلفة التي يتحملها المستورد مقابل الحصول على قرض بسعر أقل من سعر السوق. والمعالم القياسية التي تؤثر على الحسابات هي مستوى سعر الفائدة المدعم أو المضمون؛ وطول فترة السداد، وفترة السماح التي تمر قبل بداية السداد؛ وعدد الأقساط المطلوب سداها كل سنة؛ ومستوى الدفعة المقدمة أو الرسوم.

وعلى الرغم من أن البيانات الخاصة ببعض الجوانب متاحة (مثل بيانات الرسوم المبينة في ملحق التحليل الذي أجرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2000b))، فليس من السهل معرفة البيانات الخاصة بالجوانب الأخرى - مثل سعر الفائدة المعروف في كل معاملة، وسعر الفائدة السائد في السوق الذي يحدد على أساسه عنصر الدعم في سعر الفائدة. ولذلك فإن الوصول إلى تقديرات دقيقة لأثر الائتمان على قرارات المستوردين أمر محفوف بالمشاكل. ومع ذلك، يمكن إبداء بعض الملاحظات العامة.

وفي مواجهة ذلك، يقول آخرون إن المؤسسات التجارية الحكومية تمثل طريقة مفيدة لمواجهة أسواق السلع العالمية التي لا تكون المنافسة فيها كاملة. كذلك فإن أنشطة مثل التعامل مع الأسعار ككل والمشاركة في تحمل مخاطر الخسائر - التي يمكن أن تؤدي إلى تأثيرات مماثلة لدعم الصادرات - يمكن أن تكون مفيدة أيضاً في التقليل من خسائر المزارعين والتجار (Young, 2004). وبالإضافة إلى ذلك، فإن حجم هذه المؤسسات (من حيث حجم المعاملات) يسمح لها بمنافسة الشركات التجارية الكبيرة متعددة الجنسيات التي كان استخدامها لقوتها في السوق أيضاً محلاً للنقد.

وفيما يلي عدد من الملاحظات على الجوانب الإيجابية والسلبية للمؤسسات التجارية الحكومية:

- تستطيع المؤسسات التجارية الحكومية دعم السلع وتقديم تسهيلات ائتمانية بسعر أقل من أسعار السوق. ومن أمثل دعم السلع، أن منتجي السكر الأستراليين يحصلون على مجموعة من أشكال الدعم لأن من المعتقد أن سياسات البلدان الأخرى المنتجة للسكر تؤدي إلى انخفاض السعر في السوق العالمية بشكل مصطنع. ويتم استرداد تكاليف هذا الدعم عن طريق رسم يتحمله المستهلك في السوق المحلية. ويعد هذا النشاط إيجابياً بمعنى أنه يساعد المنتجين في سوق غير تنافسية، ولكنه يمكن في نفس الوقت أن يكون محل انتقاد لأنه يقلل من تعرض المنتجين للمخاطر إلى الحد الذي يجعل تجاوبهم مع العرض يُولد مستويات إضافية من الصادرات بتكلفة أقل من المصدرين التنافسيين.

- يمكن حصول المؤسسات التجارية الحكومية على دعم مستتر من الحكومات. ومع ذلك، فإن هذا الدعم قد يكون من الصعب ملاحظته، مثل الدعم المستخدم في إعادة تجديد مصانع السكر. كذلك، قد تكون هناك جوانب إيجابية تعويضية بمعنى أن صناعة السكر المحلية قد تجد أن الصعب عليها بدون الدعم أن تحافظ على وضعها التنافسي إذا كانت أسواق الائتمان المحلية لا تعمل بطريقة سليمة.

- أظهرت الدراسات أن استخدام الحواجز الجمركية على الواردات لصالح المؤسسات التجارية الحكومية يمكن أن يزيد من حجم الصادرات من البلد الذي يفرض التعريف (Larue, Fulton and Veeman, 2001). ومن غير المسموح للمؤسسات التجارية الحكومية المشتغلة بالاستيراد، طبقاً لاتفاقيات منظمة التجارة العالمية، أن تباع المنتجات في السوق المحلية بسعر أعلى من سعر الاستيراد (أي تكلفة الاستيراد مضافاً إليها التعريف الجمركية). وبمعنى آخر، ليس من المسموح لها أن تفرض أي تعريفات إضافية مستترة. فالسوق المحلية التي تكون الأسعار المرتفعة فيها

في الماضي. وهذا يتوقف على مرونة استبدال الواردات، فكلما ارتفعت درجة المرونة اتسع المجال أمام استبدال الواردات.

- إعادة تفعيل الشروط في شكل آليات

بالإضافة إلى فترة السداد، يوجد عدد من المعالم القياسية الأخرى، التي يمكن أن يعوض أثر كل منها الآخر. وعلى سبيل المثال، فإذا اضطرت البلدان إلى تقصير مدة السداد إلى أقل من 180 يوماً، فإنها يمكن أن تزيد مستوى الدعم لسعر الفائدة. وبالمثل، فإذا كان مسموحاً للبلدان بدعم سعر الفائدة على الائتمان بأكثر من مستوى معين أدنى من سعر السوق، فإنها تستطيع عندئذ تعويض هذه الشروط غير الملائمة تماماً، على سبيل المثال، بتخفيض مستويات الرسوم أو الدفعة المقدمة.

كذلك فمن بين الموضوعات التي تتطلب مزيداً من الدراسة والبحث محاولة تجميع الترتيبات تحت فئات معينة لمعرفة أيها الأكثر تشويهاً. وثمة صعوبة رئيسية في تقدير هذه المعالم القياسية، وبالتالي فرض الضوابط، وهي أن الجانب الأكبر من البيانات له طابع السرية، ولا يسمح بتحليل المعاملات المنفردة.

- مستوى الإنفاق من الميزانية

على الرغم من أن الحصول على بيانات عن شروط السداد قد يكون صعباً، فإن البيانات الخاصة بالمستوى العام لإنفاق كل بلد من الممكن عموماً الحصول عليها. وكما هو موضح في القسم الأخير من هذه المذكرة، فإن الحدود القصوى للإنفاق من الميزانية يمكن، لهذا السبب، أن تكون طريقة أفضل لفرض الضوابط على التسهيلات الائتمانية التصديرية.

### (ج) المؤسسات التجارية الحكومية

المؤسسات التجارية الحكومية حسب تعريف منظمة التجارة العالمي هي:

"المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك مجالس التسويق، التي تُمنح لها حقوق أو امتيازات حصرية أو خاصة، من بينها سلطات قانونية أو دستورية، تمارس بموجبها نفوذاً من خلال مستوى المشتريات أو المبيعات أو اتجاه الواردات أو الصادرات" (WTO 1995)

- القضايا المطروحة

كما هو الحال في حالة التسهيلات الائتمانية التصديرية (وعلى عكس دعم الصادرات) هناك جدل غير محسوم حول المزايا النسبية لوجود المؤسسات التجارية الحكومية. فمن ناحية، كانت هذه الكيانات محل نقد في المسائل المتصلة باستغلال وضعها الاحتكاري في التأثير على حالة السوق والتدفقات التجارية، وللافتقار إلى الشفافية في تصرفاتها. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تمنحها الحكومات دعماً لتسهيل عملياتها بسعر فائدة أقل من أسعار الفائدة التنافسية.



ومن وجهة النظر السياسية، هناك اعتراف بأهمية عدد صغير نسبياً من المؤسسات التجارية الحكومية الرئيسية باعتبارها من مبررات ضرورة تشديد الضوابط عليها. ومن بين هذه المؤسسات مجلس القمح الأسترالي ومجلس القمح الكندي اللذان يسيطران على 40 في المائة من سوق القمح العالمية؛ والمؤسسة العامة لتصدير الأرز في فيتنام التي تسهم بنسبة 10 في المائة من صادرات الأرز في العالم، ومؤسسة الائتمان السلي بالولايات المتحدة، والاتحاد التعاوني لمصدري منتجات الألبان في نيوزيلندا<sup>(7)</sup>، الذي يمثل 30 في المائة من مجموع صادرات الألبان. وهناك مؤسسات أخرى، مثل مجلس تصدير فاكهة الكيوي في نيوزيلندا، التي على الرغم من أهميتها من حيث نصيبها في أسواق الصادرات فليست لها أهمية من الناحية السياسية في المفاوضات الحالية لأنها تقوم بتصدير السلع بدون تعبئة (Young, 2004).

#### • الآثار المترتبة على المؤسسات التجارية الحكومية

من وجهة النظر التجريبية، لا توجد قرائن قوية على أن وجود المؤسسات التجارية الحكومية يؤدي إلى تشوهات كبيرة في السوق. ولم يعثر Sumner (2001) و Boltuck (2001) و Carter and Smith (2001) على قرائن تدل على أن مجلس القمح الكندي يتمتع بقوة في السوق، أو أن تصرفاته قد أضرت بالمصدرين الأمريكيين. وفي الحقيقة، لا توجد دراسات مقبولة على نطاق واسع تدل على أن المؤسسات التجارية الحكومية تؤدي إلى تشويه الأسواق بدرجة كبيرة. ومع ذلك، يوجد قلق من أن أنشطة هذه الكيانات يمكن أن تزداد، ومن المحتمل أن تؤدي إلى تشوه السوق، لو أن تصرفاتها لم تخضع لضوابط بينما تخضع للضوابط العناصر الأخرى التي تقوم عليها المنافسة في التصدير.

ويمكن اللجوء إلى التحليل النظري في دراسة التشويه المحتمل في مجموعة من الأوضاع المختلفة، وتحديد ملامح المؤسسات التي يمكن أن تؤدي إلى تشويه للأسواق أكثر من غيرها. ويحاول McCorrison and MacLaren (2004) تطبيق التعريف الذي يرى مكافئ الدعم على أنه "دعم الصادرات الذي يمكن أن يُدفع للشركات الخاصة لمضاعفة نفس كمية الصادرات التي تنشأ في بيئة معينة تسيطر عليها المؤسسات التجارية الحكومية". وقد وجد المؤلفان أن مكافئ الدعم حسب هذا التعريف يمكن أن يكون إيجابياً أو سلبياً. ووضع المؤلفان إطاراً يمكن استخدامه في التعمق في فهم الظروف التي تكون فيها التأثيرات المؤدية إلى تشويه التجارة إيجابية أو سلبية، والعوامل التي يمكن أن تحدد حجم مكافئ الدعم.

وقد تبين لهما أن التأثيرات الإيجابية تحدث عندما تكون المنافسة ضعيفة في الأسواق؛ وعندما تكون المؤسسة التجارية الحكومية هي الأداة الوحيدة المستخدمة في مجال السياسات، وعندما يكون هناك تحيز في عملية التعويض بالنسبة للمنتجين.

محمية يمكن أن يستخدم في توليد فوائض يمكن تصديرها بعد ذلك بأسعار مدعومة.

• كثيراً ما تتمتع المؤسسات التجارية الحكومية بحقوق احتكارية فيما يتعلق بالتصدير، ويقال إنها تمارس هذه السلطة في الأسواق الدولية. وتسمح منظمة التجارة العالمية ببعض جوانب ممارسة الاحتكار. ومن أمثلة ذلك، أنه على الرغم مما يقال من أن التمييز في الأسعار يؤدي إلى حصول المنتجين على أسعار أعلى، فإن الشركات الخاصة أيضاً تمارس هذا التمييز، وبالتالي فمن الصعب، وربما من غير المناسب فرض ضوابط من جانب منظمة التجارة العالمية.

• وبالمقارنة بممارسات التسويق من جانب القطاع الخاص، تستطيع المؤسسات التجارية الحكومية، بحكم قدرتها على استيراد وتصدير كميات كبيرة من السلع، أن تتحكم في شريحة أكبر من السوق، ومن المفترض أن يكون لذلك أثر أكبر على اتجاه التدفقات التجارية. ففي بعض الحالات، يمكن أن يجد القطاع الخاص أن من الصعب تمويل شحنة من مُصدّر كبير في كندا، أو الولايات المتحدة أو أستراليا، على سبيل المثال، لأن هذه البلدان تحبذ الشحنات الكبيرة لأنها تحصل على مزايا تنافسية من نقل كميات كبيرة، وبالتالي من انخفاض تكاليف النقل. ويمكن اعتبار القدرة على استيراد كميات أصغر من المؤسسات التجارية الحكومية المشتغلة بالتصدير والتي لا تكون مقيدة بأهداف تحقيق الربح كما هو حال شركات القطاع الخاص - يمكن اعتبارها مفيدة.

ولدى تحديد ما إذا كان من الواجب إلغاء المؤسسات التجارية الحكومية أو إخضاع بعض تصرفاتها للضوابط، وكيف يتم ذلك، من المهم أن نأخذ في الاعتبار هذه المزايا النسبية وأن نحاول زيادة الإلمام بما إذا كانت أنشطة هذه المؤسسات منفردة تعد، في المحصلة النهائية، ضارة (وبالتالي ينبغي تقييدها) أو مفيدة (وهنا ينبغي توخي مزيد من الحذر قبل محاولة تقييد أنشطة معينة).

#### • مدى تأثير المؤسسات التجارية الحكومية

ما هي الدلالات التي تنطوي عليها أنشطة المؤسسات التجارية الحكومية؟ تقدم لنا منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2000c, 2000d) استعراضاً شاملاً لوجود هذه المؤسسات ونشاطها في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ومن أمثلة هذه المؤسسات في البلدان النامية، مؤسسة COFCO لتجارة الأرز في الصين، ومؤسسة Bulog لتجارة الذرة والقمح في إندونيسيا. ومع ذلك، فمن المعتقد أن قوة هذه المؤسسات في السوق محدودة، وفي الحقيقة فإن المؤسسة الصينية لتصدير الأرز التي تُصدّر في الوقت الحاضر كميات من الأرز تعادل 10 في المائة من مجموع صادرات الصين من الأرز من المتوقع أن تصبح مستورداً صافياً للأرز في المستقبل القريب.

(7) تحول المجلس السابق لتسويق الألبان في نيوزيلندا، إلى تعاونيات يملكها المزارعون تحت اسم Fonterra.

#### • الحقوق الحصرية مقابل الملكية

تقول النظرية إن القضية المتصلة بالسلوك التنافسي للمؤسسات التجارية الحكومية لا تتعلق بما إذا كانت مملوكة للقطاع العام أو للقطاع الخاص، بل بطبيعة الحقوق التي تتمتع بها فيما يتعلق بشراء المنتجات وتوزيعها. فالحقوق الحصرية التي تتمتع بها المؤسسات المعنية بالتصدير يمكن أن تنطبق على الأسواق المحلية أو أسواق التصدير و/أو على كل من المبيعات والمشتريات. وهذه الحقوق تختلف من مؤسسة لأخرى. وعلى سبيل المثال، يتمتع مجلس القمح الكندي بحقوق حصرية في السوق المحلية وسوق التصدير، بينما تتمتع المؤسسات الأخرى بحقوق حصرية في السوق المحلية فقط.

كذلك يمكن أن تختلف المؤسسات التجارية الحكومية والشركات الخاصة من حيث الوظيفة التي تتوخى تحقيقها. فغالباً ما تكون الأهداف الاجتماعية للمؤسسات التجارية الحكومية أوسع، من حيث تخفيض أسعار المواد الغذائية التي يتحملها المستهلكون أو تثبيت الأسعار التي يحصل على المنتجون، على سبيل المثال، وهذه الأهداف تختلف عن أهداف الشركات الخاصة التي تهتم بدرجة أكبر بزيادة العائد بالنسبة لأصحاب المصلحة. ويقول عدد من المؤلفين (مثل Dixit and Josling (1997)؛ McCorrison and MacLaren (2002)؛ Carter, Loyns and Berwald (1998)؛ و Carter and Smith (2001) إن ذلك يمكن أن يؤدي إلى آثار تجارية شديدة التباين.

#### (د) المعونة الغذائية

إن التفاوض بشأن فرض ضوابط على آليات شراء المعونة الغذائية و/أو توزيعها مرجعه في المقام الأول المخاوف من أن استعمال المعونة الغذائية كآلية لتصريف الفائض سوف يزداد لو أن البلدان أصبحت تتعرض لمزيد من القيود في تطبيق الآليات الأخرى الخاصة بدعم الصادرات. ومع ذلك، فإن المعونة الغذائية، بحكم تعريفها، هي أيضاً قضية إنسانية، وهناك مخاوف شديدة من أن إلغائها أو إخضاعها للضوابط دون تمييز، مع الحد من مجال استعمال أشكال المعونة الغذائية التي تؤدي إلى تشويه الأسواق، سيكون له بغير شك أثر سلبي على الجوانب المفيدة من المعونة الغذائية.

#### • القضايا المطروحة

يغطي عنصر المعونة الغذائية في اتفاق أغسطس الإطاري القضايا المتصلة بمزاحمة المعونة الغذائية للنشاط التجاري، ودور المنظمات الدولية فيما يتعلق بتوفير المعونة الغذائية، ومسألة تقديم المعونة الغذائية في شكل منحة كاملة. وتتضمن هذه السلسلة من المذكرات الفنية مذكرة منفصلة تتناول بمزيد من الشمول الجوانب المختلفة للمعونة الغذائية بقدر صلتها بمفاوضات منظمة التجارة

وعلى النقيض من ذلك، فإن التأثير السلبي يمكن أن يحدث عندما تكون حقوق المؤسسة التجارية الحكومية مقصورة على التصدير فقط (على الرغم من أن ذلك يتوقف بدوره على مدى المنافسة في السوق المحلية)؛ وعندما تفتقر المؤسسة إلى الكفاءة؛ وعندما يكون التحيز في صالح المستهلكين؛ وعندما تستخدم الحكومة أيضاً دعم الأسعار كأداة من أدوات السياسات.

#### • العوامل التي تحدد الآثار المترتبة على المؤسسات التجارية الحكومية

إن الدرسين الرئيسيين اللذين يمكن استخلاصهما من هذا التحليل النظري هما (أ) معرفة إلى أي مدى تكون السوق تنافسية في حالة عدم وجود المؤسسة التجارية الحكومية؛ (ب) وتشكيل المؤسسة وتصرفاتها - إذ أن بعض المؤسسات لا تكون الآثار المترتبة عليها بالضرورة بنفس الدرجة، بل ولا تكون آثارها في نفس اتجاه الآثار التي تؤدي إلى تشويه التجارة كبقية المؤسسات.

أما من حيث التكافؤ، فتفسير القرائن (التجريبية والنظرية) إلى أن أي زيادة في مستويات التصدير باستخدام الدعم المباشر للصادرات ستكون على الدوام أعلى مما لو تم تقديم نفس مقدار الدعم عن طريق تقديم مساعدة مالية للمؤسسة التجارية الحكومية.

ويمكن استخلاص الملاحظات التالية من إطار التحليل النظري الذي اقترحه كل من (McCorrison and MacLaren (2005):

#### • درجة المنافسة في الأسواق

يشعر مصدر القطاع الخاص بكثير من المخاوف نظراً لتركز التجارة الدولية لكثير من السلع الزراعية في أيدي عدد قليل من الشركات الخاصة متعددة الجنسيات من المحتمل أن تكون في وضع تمارس فيه سيطرة على الأسواق. ويقال إن الأسواق الدولية أبعد ما تكون عن المنافسة وأن مصدري القطاع الخاص يتنافسون مع المؤسسات التجارية الحكومية في سوق هي بطبيعتها سوق احتكارية.

ويقول (Scoppola (2004 إن هناك مع ذلك شيء من الجدل حول ما إذا كانت الشركات متعددة الجنسيات أو المؤسسات التجارية الحكومية يمكن أن تمارس ضغطاً على الأسواق الدولية للحيوب، على سبيل المثال. ويتضح من التحليلات التي أجراها (Carter, Loyns and Caves and Pugel (1982) و (Carter, Loyns and Berwald (1998)؛ و (Carter and Smith (2001) أنها لا تستطيع ممارسة هذا الضغط. ومع ذلك، يقول آخرون مثل (McCorrison and Fulton, Larue and Veeman (1999)؛ و (Hamilton and Stiegert (2002) and MacLaren (2002) إن الشركات متعددة الجنسيات والمؤسسات التجارية الحكومية تستطيع أن تمارس ضغطاً على الأسواق، كما يمكن أن يكون لها تأثير على الأسعار الدولية في الأسواق الاحتكارية.

الاستهلاك لأن من يحصلون عليها، بحكم تعريفهم، يملكون بصفة إضافية ولا يستطيعون الحصول على مصدر بديل للغذاء بدونها.

ويعتبر التأثير الإضافي للمعونة الغذائية الهادفة أعلى من تأثير المعونة الغذائية التي تباع وتخصص حصيلة بيعها لتنفيذ مشاريع للتنمية. ومع ذلك، فإن مدى تأثيرها الإضافي يعتمد على مدى مراعاة الدقة في استهدافها. وينبغي التسليم بأن كونها هادفة لا يعني أنها لا تباع بعد ذلك في السوق، وبالتالي يمكن أن تؤدي إلى مزاحمة الواردات أو التسبب في تشوهات في السوق.

وتشمل المعونة الغذائية التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية بعض مكونات مشاريع المعونة الغذائية (الولايات المتحدة هي الدولة الوحيدة التي تسمح بتحويل المعونة الغذائية التي تُقدم من أجل تنفيذ المشاريع إلى قيمة نقدية) وجميع المعونات الغذائية البرنامجية. وعلى الرغم من قلة التقديرات التجريبية للتأثير الإضافي للمعونة الغذائية، فإن مدى التأثير الإضافي في الحالتين من المرجح أن يكون أقل مما هو في حالة المعونة الغذائية الهادفة. وفي مقابل ذلك، فإن المنافع التي تعود على المستفيدين، من مشاريع التنمية الزراعية، على سبيل المثال، عن طريق تحويل المعونة الغذائية إلى قيمة نقدية من اللازم مناقشتها (Young 2004a).

ومن المرجح أن يعتمد التأثير الإضافي على الوضع القائم. ففي حالة المنازل والصراعات المدنية، ربما تكون القدرة على الاستيراد مقيدة، وهنا يكون من المرجح أن يكون للمعونة الغذائية مزيد من التأثير الإضافي. كذلك فإن معدلات التضخم يمكن أن تكون مرتفعة ولا يستطيع العمال الذين يعملون بالأجر العمل في مثل هذه الأوضاع، وكلاهما يساهم في الحد من قدرة الأفراد على الحصول على مصادر بديلة للغذاء (Young 2004a).

كذلك يمكن أن يعتمد التأثير الإضافي على تصميم البرنامج وتنفيذه. إذ أن استعمال الأموال المتولدة وما إذا كانت تؤدي إلى زيادة الطلب أو العرض، أي ما إذا كانت تستخدم في زيادة الاستهلاك المباشر أو في تمويل المشاريع الزراعية التي تساعد على زيادة الإمدادات، سوف يساهم في تحديد مدى التأثير الإضافي.

## 5 تحريك الحوار إلى الأمام

### • مسائل وقضايا عامة

تحدد هذه المذكرة القضايا الرئيسية المطروحة في اتفاق أغسطس الإطاري، فيما يلي:

- هل من الممكن مقارنة العناصر المختلفة للمنافسة في أسواق التصدير (أي تحديد مكافئها) لضمان إغائها و/أو إخضاعها للضوابط بالتوازي؟

هناك طرق منهجية لمحاولة تحديد أثر السياسات والأنظمة المتصلة بالمنافسة في أسواق التصدير. فتحديد المكافئ يتطلب، بحكم تعريفه، وجود قاعدة معيارية لتأثير دعم الصادرات يمكن على أساسها مقارنة العناصر الأخرى للمنافسة في أسواق

العالمية والحوارات المتصلة بالمعونة الغذائية بصفة أعم.<sup>(8)</sup> وتركز المذكرة الفنية الحالية على مزاحمة المعونة الغذائية للنشاط التجاري وتشويه الأسواق الدولية، وتشير إلى عدد من الآثار التي من المحتمل أن تترتب على فرض مزيد من الضوابط عليها.

يتم تقديم المعونة الغذائية بعدد من الأشكال. ويمكن أن تؤدي الأشكال المختلفة للمعونة الغذائية إلى مزاحمة الواردات التجارية بدرجات مختلفة. وعموماً، يمكن إدراج المعونة الغذائية تحت فئتين: معونات غذائية تُقدم في حالات الطوارئ، ومعونات غذائية تُقدم في غير حالات الطوارئ.

### • المعونة الغذائية في حالات الطوارئ

أوضحت مسودة الصيغ والأنماط التي وضعتها منظمة التجارة العالمية (المسودة التي أعدها هاربنسون (Harbinson)، رئيس المفاوضات الزراعية في فترة التحضير السابقة على المؤتمر الوزاري بكانكون)، للتفاوض بشأنها في المفاوضات الزراعية، أنه ينبغي عدم فرض قيود على المعونة الغذائية التي تُقدم في حالات الطوارئ. ويلقى هذا الرأي تأييداً واسعاً لأنه حتى إذا كانت للمعونة الغذائية تأثيرات من حيث مزاحمة الواردات التجارية أو تشويه السوق العالمية، فإن هذه التأثيرات من المرجح أن تكون ضئيلة نظراً للتأثير الإضافي الذي تُحدثه المعونة الغذائية على الاستهلاك في حالات الطوارئ (انظر ما يلي). ومع ذلك، فمن القضايا المهمة التي ينبغي أن تتناولها المفاوضات عملية إعلان حالة الطوارئ والجهة التي تعلنها.

وتمثل المعونة الغذائية في حالات الطوارئ ما بين 60-70 في المائة تقريباً من مجموع الإنفاق على المعونة الغذائية. والنسبة المتبقية هي التي يدور حولها شيء من الجدل من حيث تأثير الآليات المختلفة على عمليات شراء المنتجات وتقديمها.

### • المعونة الغذائية في غير حالات الطوارئ

يمكن تقسيم المعونة الغذائية في غير حالات الطوارئ إلى (أ) معونة هادفة، وهي التي تُقدم كغذاء إلى المستفيدين (ومن أمثلتها برامج الغذاء مقابل العمل أو التغذية المدرسية) و (ب) والمعونة الغذائية التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية ببيعها في الأسواق المحلية، بحيث يمكن استعمال المقابل النقدي لبيع الأغذية في تمويل مشاريع التنمية.

### • الآثار المترتبة على المعونة الغذائية

كيف يمكن تعريف وقياس التأثير الإضافي الذي تُحدثه المعونة الغذائية على الاستهلاك؟ توصف المعونة بأن لها تأثيراً إضافياً على الاستهلاك إذا كانت تُعطي لمواطنين ليس بوسعهم الحصول على أغذية إضافية بطرق أخرى. ومن البديهي أن المعونة الغذائية في حالات الطوارئ هي أقرب ما تكون لتحقيق زيادة إضافية في

(8) تغطي المذكرة الفنية الخاصة بالمعونة الغذائية عدداً من القضايا مثل ما إذا كان تسهيل المعونة الغذائية/تحويل المعونة الغذائية على قيمة نقدية يعد مفيداً من منظور التنمية.

وقد تعرضت الحالات الحديثة لتسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية لمفهوم دعم الصادرات في هذا الضوء. وتشمل هذه الحالات خطة تسعير الألبان في كندا ومؤسسة المبيعات الخارجية بالولايات المتحدة، وكذلك في الفترة الأخيرة، الدعم الداخلي للقطن في الولايات المتحدة، ونظام السكر في الاتحاد الأوروبي. ونتيجة لذلك، طلب من البلدان إعادة النظر في برامجها و/أو إبلاغ البرامج المتصلة بالإتفاق على دعم الصادرات. ومع ذلك، فمازالت البلاغات الحالية لا تعكس هذه القرارات.

#### • التسهيلات الائتمانية التصديرية

القضية الأساسية المتصلة بالتسهيلات الائتمانية التصديرية هي ما إذا كانت تؤثر سلباً على التدفقات التجارية أو أنها تولد تأثيراً إضافياً للواردات.

والمشاكل الخطيرة المتصلة بقلة البيانات (وهذا يرجع عموماً إلى السرية المفروضة على البيانات) تجعل تحديد الآثار التجارية مشكلة شديدة الصعوبة. وفي الواقع لا توجد بيانات متاحة خارج الولايات المتحدة وكندا، وحتى حينما تكون هذه البيانات متوافرة فإنها تكون على شكل إجماليات لا تسمح بتحديد الآثار التجارية. ويمكن أن تختلف المعاملات المنفردة اختلافاً كبيراً من حيث شروط السداد، كما أن الظروف التي تتم فيها يمكن أن يكون لها أيضاً أثر جوهري على الآثار المحتملة.

ومع ذلك، تشير القرائن التي سبق عرضها إلى أن التسهيلات الائتمانية التي تتعدى 180 يوماً هي في جوهرها نوع من الدعم، لأن التمويل لا يكون مطلوباً لفترات تتجاوز هذه المدة لتغطية الفترة التي تنقضي بين الشراء والبيع.

ومع ذلك، فإن تقييد التسهيلات الائتمانية بفترات سداد أقل من 180 يوماً لا يعد كافياً بمفرده إذا كان الهدف هو إلغاء التأثير السلبي المتصور لهذه التسهيلات الائتمانية. وإعادة تفعيل شروط الائتمان يجعل من الممكن تقصير فترة السداد ولكنه يجعل الشروط الأخرى، مثل أسعار الفائدة والرسوم مواتية بدرجة أكبر. ولذلك، فإن شروط سداد الفئات المتبقية من التسهيلات الائتمانية التصديرية التي تكون فترة السداد فيها أقل من 180 يوماً، هي التي يلزم وضع ضوابط بشأنها.

ومع ذلك، يوجد خلاف في الرأي حول كيفية فرض ضوابط على هذه الجوانب، وما إذا كان من اللازم محاولة فرض ضوابط على جوانب منفردة من شروط المعاملات، أو فرض الضوابط من خلال وضع حدود لمجموع الإنفاق من الميزانية.

والتكلفة الصافية للتسهيلات الائتمانية التصديرية يمكن قياسها وتطبيقها، لأنه إذا كان هناك عنصر من عناصر الدعم فلا بد من وجود تكلفة مرتبطة به. ويستطيع المحللون متابعة هذه التكلفة، وهناك من يقولون إن الضوابط يمكن فرضها على حجم الإنفاق بدلاً من محاولة إخضاع كل تفاصيله للضوابط.

ومع ذلك، فهل يمكن لقاعدة بسيطة تحدد مدة السداد وحجم الإنفاق من الميزانية أن تتضمن فرض ضوابط فعالة على عنصر الدعم في التسهيلات الائتمانية التصديرية؟ يقول آخرون إن هناك حاجة إلى فرض ضوابط على شروط المعاملة أيضاً. وعلى سبيل المثال، فإذا كانت هناك حدود على الإنفاق، تستطيع الحكومات تخفيض سعر الفائدة إلى الصفر. وبمعنى آخر، سيكون من

التصدير. ومع ذلك، فكما سبق التنويه، توجد صعوبات في محاولة وضع نماذج لتأثير دعم الصادرات. وعادة ما تُقيم النماذج توقعاتها الأساسية على القيم المتوقعة للمعالم القياسية، مع تجاهل التوزيع الممكن لهذه المعالم. ونتيجة لذلك، فإنها كثيراً من تحذف القيم المتطرفة، مُفترضة، على سبيل المثال، أن سعر الصرف بين الدولار الأمريكي واليورو لن يتجاوز نطاقاً معيناً، لأن استمرار انخفاض سعر القمح بالدولار على سبيل المثال يؤدي إلى زيادة اللجوء إلى دعم الصادرات.

وربما كان الأهم من ذلك أن هذه المنهجيات من الصعب تطبيقها نظراً للبيانات التفصيلية التي تتطلبها والتي كثيراً ما تكون سرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنهجيات التي تناقش تأثير الأسعار كثيراً ما تجد أن الأثر المترتب على التخلص من هذه السياسات لا يُعَدُّ به نظراً لكثرة التدخلات الحكومية، ولأن كثيراً من الأسواق التي تطبق فيها هذه السياسات لا تكون المنافسة فيها كاملة. وفي هذا السياق، يلزم التمييز بين تأثير السياسة محل الدراسة والتدفقات التجارية المحتملة في حالة فرض سياسة "مُثلى" للمنافسة.

#### • هل من المرغوب فيه محاولة تفعيل مفهوم التكافؤ؟

إن قياس التكافؤ محفوف بالمشاكل، ونتيجة لذلك يعد تفعيل مفهوم التكافؤ شديد التعقيد بالنسبة لنظام يقوم على القواعد، ولذلك فإن المفاوضات لا بد أن تحدد ما إذا كانت القواعد القائمة تعد كافية، أو ما إذا كان من الممكن وضع ضوابط أخرى خارج مفهوم التكافؤ. فقد يكون من الأفضل، على سبيل المثال، محاولة وضع قواعد يمكن أن تؤدي إلى الحد من التشوهات بشكل فعال في كل مجال من مجالات المنافسة في أسواق التصدير، بدلاً من محاولة تأكيد التشابه كأساس لوضع القواعد.

والخطوة الجوهرية هي كيفية وضع قواعد لاستبعاد استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية، والمؤسسات التجارية الحكومية والمعونة الغذائية كأدوات للدعم الضمني للصادرات، دون التصحية بالمنافع التي يمكن أن يحققها استخدام هذه الأدوات في الأوضاع التي تنتم فيها الأسواق التي لا تكون المنافسة فيها كاملة.

#### • دعم الصادرات

قبل الانتقال إلى عناصر المنافسة في أسواق التصدير التي تتطلب أكبر قدر من الاهتمام لدى وضع الصيغ والأنماط، هناك قضية جديرة بالاهتمام فيما يتعلق بدعم الصادرات وهي ما إذا كان الدعم المُجدول للصادرات يشمل جميع أشكال السياسات التي توفر دعماً فعالاً للصادرات، وما إذا كان له تأثير ضار بالتدفقات التجارية.

وعلى الرغم من أن إلغاء الدعم المُجدول للصادرات بمرور الوقت قد تم الاتفاق عليه من حيث المبدأ، فإن الإبقاء على التعريف الحالي للدعم المُجدول للصادرات قد يترك القضايا الأخرى، مثل الدعم المحلي، بدون معالجة. ففي الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، سوف ينخفض الإنفاق على دعم الصادرات نتيجة لإصلاح السياسة الزراعية المشتركة. بيد أن كمية الصادرات التي سيتمتع إنتاجها بدعم ضمني، قد لا تنخفض كثيراً بعد الإصلاحات التي أدخلت على السياسة الزراعية المشتركة. ولذلك، فمن المهم عدم النظر في إلغاء دعم الصادرات بمعزل عن القضايا الأخرى.

قادرة على المحافظة على نصيب من السوق قابل للاستمرار في بيئة متحررة من القيود. وعلى الرغم من أن اختفاء الكيانات غير القائمة على المنافسة يمكن أن يُنظر إليه على أنه نتيجة إيجابية، فقد تنشأ أوضاع تحل فيها الاحتكارات الخاصة التي ينحصر همها الوحيد في تعظيم أرباحها (محل المؤسسات التجارية الحكومية التي تُقدّم الدعم للمنتجين، وهو الأمر الذي لن يكون متاحاً بدون وفورات الحجم في عملية التسويق، على سبيل المثال)، بما يترتب على ذلك من نتائج أقل من النتائج المثلى. وهكذا، فإن الضوابط التي تتضمن فرض قيود على المؤسسات التجارية الحكومية (أو إلغاؤها) لن تؤدي بالضرورة إلى إزالة التشوهات التجارية الناتجة عن استخدام القوة الاحتكارية، ولكنها بالأحرى يمكن أن تزيد من قوة المؤسسات الخاصة في الأسواق.

ومن اللازم لدى محاولة الحد من الحقوق الحصرية النظر إلى أدوار كل من مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية. ولكي تكون أي تدابير جديدة فعالة، ينبغي أن تكون جزءاً من سياسة عالمية للمنافسة تطبق بالتساوي على مؤسسات القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية. بيد أن ذلك يتطلب توافر شفافية من جانب الشركات متعددة الجنسيات، وهذا أمر ليس من الواقعي توقعه.

ولذلك فمن المهم أنه في حالة وضع ضوابط جديدة لا بد أن تعترف هذه الضوابط بأن النتائج التي ستتحقق يمكن أن تكون أقل من النتائج المثلى. ومن اللازم توخي الحذر نظراً لقلة القرائن الدالة على المنافع النسبية لهذه الكيانات.

وكما هو الحال في المجالات الأخرى التي سبق التعرض لها، فإن القضايا المتعلقة بالبيانات لها أهمية كبيرة في محاولات تحديد الآثار المترتبة على أنشطة المؤسسات التجارية الحكومية بالنسبة للتجارة. إذ تحرص هذه المؤسسات عموماً على نشر ما يبرر وجودها، وهي بذلك يمكن أن تقدم البيانات اللازمة للتحليل. وفي حالة مؤسسات القطاع الخاص، تعد قضية البيانات أكثر سوءاً، نظراً للسرية المفروضة على بياناتها. وأنواع البيانات اللازمة لتحديد الآثار تشمل أنواع الحقوق الحصرية، ونطاق الأنشطة المتصلة بالتدفقات التجارية، والوظيفة التي تتوخى المؤسسات التجارية الحكومية تحقيقها. ومع ذلك، يمكن القول إن منظمة التجارة العالمية لا تهتم بهذه المهام، لأن هذه المؤسسات لا يمكن إرغامها على تعظيم أرباحها. ونظراً للقرائن الدالة على أن المؤسسات التجارية الحكومية يمكن أن تصحح توازن القوى في السوق، فمن المؤكد أن منظمة التجارة العالمية لا توفر الإطار الكامل اللازم لمعالجة قضية المؤسسات التجارية الحكومية.

#### • المعونة الغذائية

الهدف من فرض الضوابط على المعونة الغذائية هو في جوهره الحيلولة دون مزاحمة النشاط التجاري و/أو تشويه الأسواق العالمية. بيد أن أي ضوابط لا بد أن يُنظر إليها في ضوء المنافع المترتبة على استخدام المعونة الغذائية، أي المنافع الإنسانية والإنمائية المحتملة.

ومن المهم أن نلاحظ أن آليات شراء المعونة الغذائية وتقديمها قد تغيرت كثيراً خلال السنوات القليلة الماضية، وأن الحوارات

المطلوب فرض ضوابط على العنصرين. وفي مواجهة هذه الحجج، توجد مشاكل عويصة من المحتمل مصادقتها فيما يتعلق بالبيانات لدى محاولة تفعيل نظام للضوابط على المكونات المختلفة لشروط المعاملة.

وعلاوة على ذلك، هناك خطر محتمل من أن فرض ضوابط شديدة التقييد على استخدام التسهيلات الائتمانية التصديرية يمكن أن يُضيق على الاستخدامات المشروعة. وعلى سبيل المثال، فعلى الرغم من أن الغالبية العظمى من التحويلات بموجب التسهيلات الائتمانية لا تتم في الوقت الحاضر مع أقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للغذاء، وعلى الرغم من وجود شك فيما إذا كانت التسهيلات الائتمانية التصديرية تستخدم حقاً في تخفيف مشكلة السيولة، فمن المهم أن تكون هذه الضوابط مرنة بالقدر الكافي للحد من عنصر الدعم وليس لاستبعاد خيار استخدامها للتغلب على مشكلة السيولة في المستقبل.

ومن بين الطرق المتاحة للخروج من هذه الورطة فصل الإنفاق من الميزانية إلى فئتين استناداً إلى وضع البلد المستفيد. فبالنسبة لفئة الإنفاق على التسهيلات الائتمانية التي تُقدم إلى بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الأخرى أو إلى البلدان النامية متوسطة الدخل، يمكن وضع حد أقصى لمجموع الإنفاق يتم تخفيضه بمرور الوقت، بينما تغطي ميزانية ثانية التسهيلات الائتمانية التي تُقدم إلى أقل البلدان نمواً، دون فرض قيود على مستوى الإنفاق. ولكي تكون هذه الطريقة قابلة للتطبيق، يلزم التمييز بوضوح بين البرامج وبين فئات البلدان - أي التمييز بوضوح بين الفئة المقررة لأقل البلدان نمواً والفئة التي تتحدد على أساس الأوضاع الخاصة (انظر المذكرة الفنية التي تناقش المعاملة الخاصة والتفضيلية).

#### • المؤسسات التجارية الحكومية

تتمثل القضايا الرئيسية المتعلقة بالمؤسسات التجارية الحكومية فيما إذا كان هناك اعتراف كاف بالأدوار المختلفة التي تقوم بها، وما إذا كانت تستطيع من خلال هذه القواعد زيادة المنافع المترتبة عليها إلى ما هو أكثر من المنافع التي يوفرها القطاع الخاص (مما يمكن أن يعني ممارسة القطاع الخاص للاحتكار) في ظروف الأسواق التي لا تكون المنافسة فيها كاملة.

ويقال إن فرض مزيد من الضوابط على المؤسسات التجارية الحكومية يمكن أن يكون ضاراً نظراً للقلة النسبية لعدد المؤسسات التي لها أهمية من الناحية السياسية في الوقت الحاضر. وهناك أيضاً بعض القرائن الدالة على أن الأحكام الحالية التي أصدرتها منظمة التجارة العالمية، مثل الأحكام المتصلة بمجلس القمح الكندي، تعد فعالة في ضمان عدم إساءة استخدام مركز هذه المؤسسات إلى درجة تؤدي إلى الإضرار بمصدري البلدان الأخرى.

ومن الجوانب الأخرى المهمة المثيرة للقلق فيما يتعلق بالضوابط الإلغاء المقترح لحقوق التصدير الاحتكارية. والفكرة هنا هي أن مؤسسات القطاع الخاص ينبغي أن تكون قادرة على "التعايش" مع المؤسسات التجارية الحكومية، أي أن يكون مسموحاً لها بشراء السلع التصديرية من المنتجين المحليين والاشتغال بتصدير هذه السلع. ومع ذلك، فإن حالات النجاح في التعايش قليلة، ونادراً ما تكون المؤسسات التجارية الحكومية

تسفر عنها النماذج المعقدة. وعلى الرغم من أن مفهوم قياس التكافؤ يُنظر إليه حالياً على أنه مفهوم عملي، فمن المرجح في مجال التطبيق أن يندرج ضمن الفئة الأخرى من القواعد، التي تتطلب تحليلات معقدة لتحديد التأثير النسبي للعناصر المختلفة للمنافسة في أسواق التصدير.

ومن اللازم، لتحقيق نقلة في المفاوضات الخاصة بالمنافسة في أسواق التصدير، وضع قواعد بسيطة لإخضاع الأنشطة التي تؤدي إلى تشويه التجارة للضوابط دون التخلي عن المنافع التي تحققها من حيث التقليل من التثوهات في أسواق رأس المال على سبيل المثال، والمنافع الإنمائية والإنسانية المرتبطة بها.

ومن المناهج العامة لوضع مثل هذه القواعد تجميع الأنشطة من حيث تأثيرها على التدفقات التجارية، وليس على أساس مكافئها السعري، حتى في الحالات التي يمكن نظرياً قياسها، لأن ذلك يتطلب مجموعة أعقد من القواعد والمعايير.

وقد يكون الربط بين تأثير التدابير المختلفة أهم من التأثير المنفرد لكل منها. ولذلك، فإن تجميعها بطريقة عملية يعتمد على مدى حلول بعض الممارسات محل البعض الآخر. وإذا كان بعض هذه الممارسات يحل محل البعض الآخر بشكل كامل فسيكون من اللازم إخضاعها للضوابط. ومع ذلك، تشير القرائن إلى أن الوضع قد لا يكون كذلك بالضرورة، وعلى الرغم من حدوث قدر ما من إعادة تفعيل الشروط في شكل آليات، قد لا يكون من المناسب فرض ضوابط مشددة.

ولدى النظر في وضع قواعد جديدة، سيكون نموذج التبليغ الذي وضعته منظمة التجارة العالمية مهماً أيضاً. وسيكون من اللازم اتخاذ قرارات بشأن الممارسات التي ينبغي إضافتها إلى التزامات التبليغ. ومن اللازم استكمال ذلك بالمعلومات اللازمة للإلمام بكيفية عمل هذه السياسات. ولضمان وضع ضوابط قابلة للتطبيق وضمان التقيد بها، فمن اللازم أيضاً متابعة التطورات أولاً بأول.

التي تدور بشأن فرض الضوابط على المعونة الغذائية لا تدرك هذا الواقع على الدوام.

وربما كان من المناسب تصنيف الأشكال المختلفة للمعونة الغذائية استناداً إلى تأثيرها من حيث تشويه التجارة. ويمكن الاستفادة من هذا التصنيف في تعزيز المعلومات الخاصة بإلغاء أشكال المعونة الغذائية التي من المرجح أن تؤدي إلى مزاحمة الواردات التجارية ولكنها لا تعود على البلدان المتلقية للمعونة بمنافع جوهرية - أو إخضاعها للضوابط - بينما تسمح بانتقال الموارد المخصصة للمعونة الغذائية إلى البلدان التي تحقق فيها أقصى قدر من المنافع، عن طريق تحسين توجيهها. فربما كان تأثير نسبة كبيرة من المعونة الغذائية والمعونة الغذائية التي تُقدم في حالات الطوارئ ضئيلاً.

وتشير القرائن إلى أن تحسين توجيه المعونة الغذائية يؤدي إلى تأثيرات إضافية، وأن ذلك، طبقاً للتعريف، يكون أقل تشويهاً للتجارة. وعلى النقيض من ذلك، فقد يُعوي ذلك من المطالبة بإلغاء المعونة الغذائية غير الهادفة التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية.

ومن المهم هنا أيضاً عدم معاملة جميع أشكال الفئات الواسعة لحالات الطوارئ، ومشاريع وبرامج المعونة الغذائية بنفس الطريقة. فإلغاء خيار المعونة الغذائية التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية ربما لا يكون قد حان وقته بعد، على سبيل المثال، لأن المنافع التي تنتج عن المعونة الغذائية التي تستخدم في تنفيذ المشاريع يمكن أن تكون كبيرة بما يبرر السماح بقدر من مزاحمة الواردات التجارية. وقد تتضمن هذه الأشكال أحد جوانب تحويل المعونة الغذائية إلى قيمة نقدية. وقد يكون من المناسب وضع معيار يحكم النسبة المسموح بها لتحويل المعونة إلى قيمة نقدية، وربما يكون ذلك بالقرن الكافي لتغطية تكاليف المعاملات إذا لم يكن ذلك مقروراً، أو بتحديد حد أقصى بنسبة 25 في المائة مثلاً وعدم السماح بتجاوزه.

ويمكن أيضاً النظر في إخضاع المصدرين للضوابط لضمان عدم استخدام المعونة الغذائية في التحايل على الضوابط في جوانب أخرى من جوانب المنافسة في أسواق التصدير. وعلى سبيل المثال، الحيلولة دون ربط بعض جوانب شراء المعونة وتقديمها<sup>(9)</sup> أما على جانب المستوردين، فيمكن استخدام الضوابط في تشجيع مراعاة مزيد من العناية في توجيه المعونة الغذائية إلى الفقراء حيث من المرجح أن تكون لها تأثيرات إضافية على الاستهلاك.

ومع ذلك، فمن الجوانب التي ينبغي ألا تغيب عن البال لدى مناقشة الضوابط ما إذا كانت نسبة المعونة الغذائية التي يتقرر إلغاؤها أو تخفيضها نتيجة لتطبيق الضوابط سوف تحل محلها معونة مالية. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، تمثل المعونة الغذائية 6 في المائة من المعونات الإنمائية الخارجية (وتبلغ النسبة النقدية منها نحو 2 في المائة).

#### • ملاحظات ختامية

وُضعت الاتفاقيات في منظمة التجارة العالمية عموماً على أساس قواعد بسيطة، وليس على أساس قواعد تقوم على النتائج التي

(9) تتناول المذكرة الفنية الخاصة بالدعم المحلي التأثير المحتمل على الإنتاج لأشكال الدعم "غير المربوطة".

## المراجع

- Abbott, P.** 2004. The impact of export competition policies. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004.
- Abbott, P & Young, L.** 2003. Export competition issues in the Doha Round. Invited Paper presented at the International Conference: Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? Capri June 23-26. 2003.
- Carter, C., Loyns, R. & Berwald, D.** 1998. Domestic costs of statutory marketing boards: the case of the Canadian Wheat Board. *American Journal of Agricultural Economics*. 80, 313-324.
- Carter, C. & Smith, V.** 2001. The potential impacts of state trading enterprises on world markets: The exporting country case. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 49 (4): 429 - 439
- Caves, R.E. & Pugel, T.A.** 1982. New evidence on competition in grain trade, *Food Research Institute Studies*, Vol.18 (3) p.261-274
- Dixit, P & Josling, T.** 1997. State trading in agriculture: An Analytical Framework. International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 97-4 University of Minnesota
- Gohin, A.** 2004. The phasing out of direct export subsidies: Impacts on EU agriculture. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004
- Hamilton, S. F. & Stiegert, K. W.** 2002. An empirical test of the rent-shifting hypothesis: the case of state trading enterprises, *Journal of International Economics* 58 (1) 135-157
- Heffernan, W.D. & Constance, D.H.** 1994. Transnational corporations and the globalization of the food system. In A. Bonanno, L. Busch, W. H. Friedland, L. Gouveia, and Enzo Mingione. (eds.). *From Columbus to Conagra: the globalization of agriculture and food*. University Press of Kansas;
- Jales, M.** 2004. The Impact of export competition policies: export subsidies and export credits. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004
- Larue, B., Fulton, M. & Veeman, M.** 1999. On exporting by import state traders and peculiar effects of negotiated minimum access commitments. *Canadian Journal of Agricultural Economics* 47 (4) 375-384.
- McCorrison, S. & MacLaren, D.** 2002. Perspectives on the state trading issues in the WTO negotiations. *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 29 (1) p.131-154
- McCorrison, S & MacLaren, D.** 2004. trade distorting STEs. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004
- McCorrison, S & MacLaren, D.** 2004a. Single-desk state trading exporters. *European Journal of Political Economy* (in press)
- McCorrison, S. & MacLaren, D.** 2005. Domestic market structure and trade: Modelling the effects of trade distorting state trading enterprises. In: S. Jayasuriya (ed) *Trade Theory and Analytical Models: Essays in Honour of Peter Lloyd*. Vol 1 Edward Edgar, UK. Forthcoming
- OECD.** 2000a. A forward looking analysis of export subsidies in agriculture. COM/AGR/TD/WP(2000)90 OECD, Paris
- OECD.** 2000b. An analysis of officially supported export credits in agriculture. COM/AGR/TD/WP(2000)91. OECD, Paris
- OECD.** 2000c. A review of State Trading Enterprises in agriculture in OECD member countries: An Inventory. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)19. OECD, Paris.
- OECD.** 2000d. A review of State Trading Enterprises in agriculture in OECD countries. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)18. OECD, Paris.
- Scoppola, M.** 2004. Determining appropriate disciplines for STE: STE and private exporters. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004
- Sumner, D. & Boltuck, R.** 2001. Anatomy of the global wheat market and the role of the Canadian Wheat Board. [http://www.cwb.ca/en/topics/world\\_trade/pdf/2001-02\\_economist-report.pdf](http://www.cwb.ca/en/topics/world_trade/pdf/2001-02_economist-report.pdf)
- WTO.** 1995. The results of the Uruguay Round of Multilateral Negotiations: The legal texts. Geneva
- WTO.** 2004. Doha Work programme: Decision adopted by the General Council on 1 August 2004. WT/L/579 2 August 2004
- Young, L.** 2004. Food aid: possible disciplines. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004
- Young, L.** 2004a. State Trading Enterprises: Possible disciplines. Presentation at an Informal Expert Consultation on Export Competition: Equivalence of Alternative Policies and Mechanisms. FAO, Rome. 25 – 26 November 2004.

**Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)**

**Viale delle Terme di Caracalla**

**00100 Rome, Italy**

**Telephone: (+39) 06 57051**

**Fax: (+39) 06 57053152**

**E-mail: [TradePolicyBriefs@fao.org](mailto:TradePolicyBriefs@fao.org)**

**[www.fao.org](http://www.fao.org)**

---