



لجنة الأمن الغذائي العالمي
الدورة السابعة والثلاثون
روما، 17-22 أكتوبر/تشرين الثاني 2011
البند الخامس
مائدة مستديرة عن السياسات - تقلب أسعار الأغذية

بيان المحتويات

الفقرات

5-1	أولاً- التحديات
10-6	ثانياً- المسائل الأساسية
77-11	ثالثاً- التوصيات المتعلقة بالسياسات
55-11	ألف- خيارات السياسات للحد من تقلب أسعار الأغذية
19-11	الاستثمارات لزيادة الإنتاجية والقدرة على الصمود
24-20	تنظيم أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية الزراعية
35-25	احتياطات الأغذية العامة والتخزين الخاص
41-36	الدعم المحلي والسياسات التجارية
47-42	المعلومات عن أسواق الأغذية العالمية وشفافيتها والاتساق الدولي للسياسات
55-48	ضبط طلب المواد غير الغذائية على المحاصيل والحد من الهدر

طُبِعَ عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحد من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org/cfs. وستوزع على المندوبين نسخة إلكترونية من جميع الوثائق عند التسجيل.

- 77-56 باء- سياسات للتخفيف من الآثار السلبية لتقلّب أسعار الأغذية
- 62-56 الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان
- 68-63 إدارة المخاطر التي تهدد المنتجين
- 73-69 الآليات التعويضية الدولية
- 77-74 تثبيت فواتير واردات الأغذية من خلال آليات تعتمد على السوق

مسائل تستدعي اهتمام لجنة الأمن الغذائي العالمي

إن اللجنة:

- 1- تشدد على الحاجة إلى جهود دولية متسقة للتطرق إلى الأسباب البنوية لتقلب أسعار الأغذية وتسهر على ألا تقوِّض آثار هذا التقلب حق المنتجين والمستهلكين الفقراء في الغذاء.
- 2- ترحب بتقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى عن تقلب الأسعار والأمن الغذائي وتوصي جميع أصحاب المصلحة* بالنظر فيه.
- 3- ترحب بخطة العمل الخاصة بتقلب أسعار الغذاء والزراعة التي وضعتها مجموعة العشرين باعتبارها جهوداً إيجابية لمعالجة الأسباب الرئيسية لتقلب أسعار الأغذية وانعكاساته وتوصي بإقرارها في قمة مجموعة العشرين المزمع عقدها في نوفمبر/تشرين الثاني 2011.
- 4- تحث أصحاب المصلحة على الأخذ في الاعتبار تقييم منظمة الأغذية والزراعة ومنظمات دولية أخرى للآثار الإيجابية والسلبية لمختلف ردود السياسات على عدد من الأسباب الرئيسية لارتفاع أسعار الأغذية وتقلبها، كما جرت مناقشته في سلسلة من المشاورات الإقليمية والإقليمية الفرعية التي نظمتها منظمة الفاو في عام 2011:

الإجراءات لزيادة إنتاجية الأغذية وتوفرها وتعزيز القدرة على الصمود أمام الصدمات

 - أ- زيادة الاستثمارات العامة والخاصة الثابتة والمستدامة للدفع قدماً بالإنتاجية الزراعية والتنمية الريفية، مع إيلاء اهتمام خاص للحيازات الزراعية الصغيرة.
 - ب- ترويج توسع ملحوظ لتمويل الأبحاث والتنمية الزراعية، بما في ذلك تعزيز عملية الإصلاح الجارية للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، ودعم نظم الأبحاث الوطنية وتشجيع نقل التكنولوجيا وتبادل المعلومات وبناء القدرات من خلال التعاون.
 - ج- دعم البلدان الأعضاء في مجال وضع، أو مراجعة، استراتيجيات وطنية شاملة للأمن الغذائي يشارك فيها المجتمع المدني ومنظمات المزارعين وتجمع بين عدد من السياسات عبر قطاعات مختلفة.
 - د- حضّ البلدان الأعضاء على البحث عن حوافز لخفض الهدر في النظام الغذائي، بما في ذلك لمعالجة الخسارة ما بعد الحصاد.

الإجراءات لتخفيف التقلب في الأسعار

 - هـ- دعم نظام المعلومات الخاص بالسوق الزراعية لتعزيز المعلومات المتصلة بسوق الأغذية وشفافيتها، وحث المنظمات الدولية المشاركة والأطراف الرئيسيين في القطاع الخاص، والحكومات على ضمان نشر منتجات المعلومات الرفيعة الجودة والخاصة بالسوق الغذائية في الوقت الملائم.
 - و- الإقرار بحاجة البلدان إلى تحسين اتساق ردودها في أوقات الأزمات، ودعم إنشاء منتدى ردود السياسات السريعة في إطار نظام المعلومات الخاص بالسوق الزراعية، والطلب إلى مكتب لجنة الأمن الغذائي اتخاذ قرار لوضع آلية تعاون بين اللجنة والمكتب والعمل بهذه الآلية.
 - ز- تحسين شفافية أسواق المشتقات الزراعية وتنظيمها والإشراف عليها.
 - ح- مع الإشارة إلى أهمية وجود نظام تجاري دولي للأغذية يكون نزيهاً وقابلاً للتوقع من أجل التخفيف من التقلب المفرط في الأسعار، الاستمرار في التركيز على إقامة نظام تجاري متعدد الأطراف يتميز بالشفافية والمحاسبة والنزاهة وقائم على القواعد مع الأخذ في الاعتبار الشواغل المتصلة بالأمن الغذائي وفي هذا الإطار، دعم اختتام جولة الدوحة للتنمية.

ط- تشجيع الإصلاحات لإنتاج الوقود القابلة للتجدد ومخزونات الأعلاف حين يكون من المجدي على الصعيد الاقتصادي والبيئي والاجتماعي القيام بذلك، وللمتاجرة بها بحرية أكبر، والتوصية بوضع خطط طوارئ لتكثيف، أقله بصورة مؤقتة، السياسات التي تحفز إنتاج الوقود الحيوي أو استهلاكه حين تخضع الأسواق العالمية لضغوطات وتكون الإمدادات الغذائية معرضة للخطر.

الإجراءات للتخفيف من الآثار السلبية لتقلب الأسعار

ي- وضع استراتيجيات وطنية وشبكات أمان ثابتة وطويلة الأجل للحماية الاجتماعية يمكن مضاعفتها وتوسيعها في أوقات الأزمات. وفي هذا الإطار، إعادة التشديد على ضرورة أن يضع فريق الخبراء الرفيع المستوى دراسةً حول هذا الموضوع على أن تعرض في الدورة الثامنة والثلاثين للجنة الأمن الغذائي.

ك- التوصية باستخدام شبكات أمان وطنية ومحلية وآليات محلية للمشتريات، متى أمكن استخدامها، من أجل تسليم المساعدات الغذائية، مع الأخذ في الاعتبار عامل الوقت، والسوق، والإنتاج والعوامل المؤسسية وعوامل أخرى ذات الصلة.

ل- إقرار الجهود التي طلبت مجموعة العشرين إلى برنامج الأغذية العالمي ومنظمات دولية أخرى بذلها من أجل وضع مقترح لبرنامج نموذجي للاحتياجات الغذائية الإقليمية الصغيرة والمستهدفة في حالات الطوارئ الإنسانية، بما يتماشى مع الملحق 2 من اتفاق منظمة التجارة العالمية حول الزراعة.

م- وضع أدوات لإدارة المخاطر، والتوصية بدمجها في الاستراتيجيات الوطنية للأمن الغذائي، والبحث عن آليات تعويضية مضادة للدورات للبلدان المعرضة للخطر في حال حدوث صدمات أسعار خارجية. وينبغي إيلاء أهمية لاعتماد الممارسات الفضلى والدروس المستفادة لصالح صغار منتجي الأغذية المعرضين للصدمات.

ن- إقامة عملية تشاورية في لجنة الأمن الغذائي لوضع مدونة سلوك لاستخدام الاحتياطات الغذائية وتأثيرها على تقلب الأسعار، بما في ذلك تقييم إضافي للقيود في الاحتياطات الغذائية المحلية والوطنية والإقليمية وفعاليتها. ويعود إلى المكتب تحديد توقيت هذه العملية وطبيعتها بالتشاور مع الجماعة الاستشارية وأصحاب مصلحة آخرين. ومن المتوقع أن يُرفع تقرير عن حالة هذه العملية إلى لجنة الأمن الغذائي في أكتوبر/تشرين الأول 2013.

س- الترحيب بقرار مجموعة العشرين بشأن الموافقة على إزالة القيود على صادرات الأغذية أو الضرائب غير العادية المفروضة على الأغذية التي يشتريها برنامج الأغذية العالمي لأغراض إنسانية غير التجارية وعدم فرضها في المستقبل، وحث جميع البلدان الأعضاء على اعتماد المبادئ ذاتها.

ع- الترحيب بالدعم الدولي للمعونات الغذائية في فترات ارتفاع الأغذية وتقلبها، بما في ذلك في إطار اتفاقية المعونة الغذائية، والحض على الاستمرار بتوفيرها من خلال جهود جماعية.

خامساً- توصي بأن يعمد كل من منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي ومنظمات دولية أخرى ذات الصلة، وأصحاب المصلحة في لجنة الأمن الغذائي إلى تعزيز الحوار بشأن السياسات بينها وبين البلدان الأعضاء بهدف تعزيز اعتماد التوصيات الواردة أعلاه وتنفيذها على جميع المستويات الملائمة.

سادساً- تطلب إلى أمانة لجنة الأمن الغذائي أن تعدّ، بالتعاون مع الجماعة الاستشارية واستناداً على معلومات يوفرها أصحاب المصلحة ذات الصلة، تقريراً بشأن حالة تنفيذ جميع التوصيات والإجراءات الواردة أعلاه على أن يُرفع إلى لجنة الأمن الغذائي في تاريخ يحدده مكتب اللجنة.

* ينبغي النظر في تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى بشأن تقلب الأسعار والأمن الغذائي وفي الملخص والتوصيات لوضعي السياسات (CFS:2011/3 Add.1) بموازة هذه الوثيقة الأساسية.

أولاً- التحديات

1- يواجه العالم شواغل متجددة بشأن ارتفاع أسعار الأغذية والأمن الغذائي والتغذية. وقد شهد العام الماضي استمراراً للتقلب الأقصى في الأسعار في الأسواق العالمية للأغذية، فيما ارتفعت أسعار الحبوب إلى المستوى الذي بلغته في ذروة الأزمة الغذائية عام 2008.

2- وما زالت الشواغل المتصلة بارتفاع أسعار الأغذية وتقلبها الكبير قائمة. وقد دفعت الأسعار المرتفعة في عام 2008 ثمانين مليون شخص إضافي إلى الجوع، مما رفع عدد الجياع وسيئي التغذية إلى مليار شخص. وقد بددت طفرات الأسعار الغذائية التقدم الذي كان قد تحقق في الماضي، وبإمكانها أن تبدد هذا التقدم بشكل ملحوظ للحد من الجوع، باتجاه هدف مؤتمر القمة العالمي للأغذية عام 1996 (تقليص عدد الجياع إلى النصف في العالم بحلول العام 2015) والهدف الإنمائي الأول للألفية (خفض عدد الجياع في العالم إلى النصف).

3- وإن التقلب في أسعار الأغذية يتعارض مع حق الإنسان الأساسي في الحصول على غذاء ملائم. فارتفاع الأسعار وتقلبها لا يزيدان فقط مستوى الفقر وانعدام الأمن الغذائي بل يعمقا أيضاً. وأكثر من يتأثر بتقلب أسعار الأغذية هم الأشد فقراً- لا سيما الفقراء في المناطق الحضرية والذين لا يملكون أى أرض - الذين قد ينفقون إلى حد 75 في المائة من دخلهم على الغذاء. وغالباً ما تفتقر النظم الغذائية للفقراء إلى التنوع مما يحد من نطاق التحول إلى أغذية أقل تكلفة. وفيما بإمكان المستهلكين الميسورين الحفاظ على المستوى ذاته نوعاً ما من استهلاك الأغذية - تفضي طفرات الأسعار إلى زيادة انعدام العدالة في توزيع الأغذية.

4- وتقلص الأسعار المرتفعة للأغذية أيضاً القوة الشرائية لدى الأسر الفقيرة المستهلكة الصافية للأغذية وقد تؤدي إلى ضرر نهائي. وكذلك، تعمق أفخاخ الفقر إذ أن رأس المال البشري والمادي يتآكل ويتوقف الإنفاق على التربية والرعاية الصحية. ولكن المستهلكين الفقراء للأغذية لا يشكلون المجموعة الوحيدة التي تعاني من هذا الوضع. فبالنسبة إلى المنتجين الفقراء للأغذية، تؤدي الأسعار الأكثر ارتفاعاً مبدئياً إلى آثار إيجابية وتوفر فرصة لتجاوز مشكلة الفقر. غير أن تقلب الأسعار يزيد عدم اليقين ويردع الاستثمارات الضرورية لزيادة إنتاج الأغذية وخفض الهشاشة. وحتى على المستوى القطري، إن ارتفاع تكاليف استيرادات الأغذية وتقلبها يهدد الاحتياطيات، ويعطل ميزانيات التنمية ويبطئ حركة النمو والتنمية.

5- ومن المرجح أن يستمر التقلب في أسعار الأغذية. ونظراً إلى النمو الإجمالي في المداخل العالمية، فإن الطلب على الأغذية أقل تأثراً بالأسعار ويؤدي إلى تقلب الأسعار وتكرّر حدوث طفرات في الأسعار، مما يهدد الأمن الغذائي والتغذية لملايين من الفقراء. ويقضي تحدي السياسات في زيادة نمو الإنتاجية، وبخاصة للمنتجين الصغار، من أجل تحسين القدرة على الصمود في وجه الصدمات، وتعزيز الوصول إلى الأسواق وتحسين عمل أسواق الأغذية، ووضع سياسات فعالة ومتسقة قد تقلص التقلب، حيث أمكن، وتحد من الآثار السلبية. وإن التقرير الذي رفعه فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية بشأن تقلب الأسعار وتقرير الوكالات الذي رفعته

مجموعة العشرين بشأن تقلب أسعار الأغذية هما من الجهود التي تنطرق إلى تحدي السياسة لإدارة المخاطر والمصاحبة لتقلب أسعار الأغذية، وإلى حماية الأكثر ضعفاً في نهاية المطاف.

ثانياً- المسائل الأساسية

6- ومن المتوقع أن تبقى أسعار الأغذية مرتفعة. فالنمو السكاني والدخل في البلدان الناشئة والنامية يعزّز بصورة ملحوظة الطلب على الغذاء. وبحلول العام 2050، من المتوقع أن يكون عدد السكان في العالم قد بلغ 9 مليارات شخص وأن يكون الطلب على الغذاء قد ارتفع بنسبة تتراوح بين 70 و100 في المائة. وكذلك، يساهم دعم السياسات الآيلة إلى تزايد الطلب على المحاصيل من جانب قطاع الوقود الحيوي في البلدان النامية في تعزيز الطلب. وأما على صعيد العرض، فمن المتوقع أن يتراجع معدّل النمو في الإنتاج الزراعي إلى 1.5 في المائة بين اليوم وعام 2030، ثم إلى 0.9 في المائة بين عامي 2030 و2050 مقارنة مع نسبة 2.3 في المائة في السنة منذ عام 1961. وإذا لم يتبع نمو معدّل الإنتاج الزراعي وتيرة تزايد الطلب، فسوف تتعرّض الأسعار إلى ضغوطات مستمرة وامتزائية. ونظراً إلى أن التوازن بين العرض والطلب دقيق أصلاً، فقد تؤدي صدمة خارجية إلى طفرات كبيرة في الأسعار وإلى تقلب ملحوظ في الأسعار.

7- وعلاوة على العناصر الأساسية في السوق، ثمة إجماع على أن مجموعة إضافية من العوامل تؤثر أيضاً على أسعار الأغذية. ويمكن تحديد هذه العوامل على أنها روابط بين الأسواق الزراعية وأسواق الطاقة وعوامل الاقتصاد الكلي التي تعزّز حوافز المؤسسات المالية لدخول أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية الزراعية. وبإمكان هذه القوى مجتمعة أن تجعل الأسواق الزراعية أكثر عرضة للصدمات. وبخاصة في فترة 2007-2008، إن تلاقي كلّ هذه المحركات، من قبيل أسعار النفط المرتفعة، والتوسع النقدي ومعدّلات الفائدة المتدنية، علاوة على التراجع في إنتاج المحاصيل في كافة أنحاء العالم، لم يفض فقط إلى طفرات غير مسبوقه في الأسعار إنما أدى أيضاً إلى تقلب كبير في الأسعار. وقد تؤدي السياسات أيضاً إلى طفرات قصوى في الأسعار. فالقيود على الصادرات مثلاً التي تفرضها البلدان المصدرة الرئيسية قد تؤدي إلى ارتفاع ملحوظ في الأسعار، ممّا يجعل السوق العالمية للأغذية مصدراً غير موثوق كمصدر للأغذية.

8- يشكّل الأمن الغذائي مسألة معقدة ومتعددة الأبعاد. وحين يكون الأمن الغذائي مهدداً بتقلب الأسعار العالمية للأغذية، تبرز الحاجة إلى ردود دولية ووطنية على السواء. وإن تعزيز اتساق السياسات على المستوى الدولي مثلاً يمكن أن يضمن ردوداً فعالة وسريعة على طفرات في أسعار الأغذية. أما على المستوى القطري، فثمة حاجة إلى استراتيجيات وطنية شاملة للأمن الغذائي تأخذ في الاعتبار خصائص البلد وميزاته، وتعالج البعدين المتعلّقين بعرض الأغذية والحصول عليها في إطار الأمن الغذائي. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجيات سياسات تحدّ من تقلب أسعار الأغذية وتدابير تخفّف من الآثار السلبية لهذا التقلب، وبخاصة على السكان الأكثر ضعفاً، ويستفيد منها المستهلكون والمنتجون على السواء. وكذلك، يجب أن تقوم هذه الاستراتيجيات على البراهين،

وأن يجري وضعها وتنفيذها بطريقة شاملة بحيث يشارك فيها المجتمع المدني، ومنظمات المزارعين والقطاع الخاص.

9- ويشكل الاستثمار في نمو الإنتاجية الزراعية عنصراً أساسياً للحدّ من تقلّب الأسعار الغذائية على الصعيدين الدولي والوطني. وأمّا خيارات السياسات الأخرى التي تقلّص مباشرة التقلّب في الأسعار الغذائية في الأسواق العالمية فهي تشمل إزالة الاختلالات في السياسات من قبيل القيود على الواردات أو الصادرات أو إعانات الوقود الحيوي. ومن خلال توفير معلومات أفضل وحسنة التوقيت عن سوق الأغذية إلى الحكومات، والمنتجين، والمستهلكين، يمكن تهدئة الأسواق والحدّ من احتمال حدوث طفرات في الأسعار. وكذلك، من شأن تعزيز الشفافية في أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية الزراعية أن يعزّز وظيفتي الكشف عن الأسعار ونقل المخاطر وتقلّص التقلّب في الأجل القصير. وفي فترات الطفرات في أسعار الأغذية، يمكن لآليات تعويضية أن تساعد البلدان المتدنية الدخل والتي تعاني من نقص في الأغذية على أن تدفع التكاليف المرتفعة للواردات الغذائية.

10- وأمّا على المستوى الوطني، فإن البلدان النامية بحاجة إلى نظم معلومات لمراقبة الأسواق الغذائية، وتقييم الجوع وسوء التغذية، وتوفير الإنذار المبكر واستهداف المساعدة بصورة فعالة. ويمكن لشبكات الأمان الاجتماعي أن تحدّ من آثار طفرات أسعار الأغذية على المستهلكين الأكثر عرضة للخطر. ويمكن ربط الاحتياطات الغذائية بشبكات الأمان الاجتماعي هذه إنما يمكن استخدامها أيضاً لتثبيت الأسعار في السوق تثبيتاً مباشراً في الأسواق الوطنية. وتشمل سياسات أخرى قد تخفّف من آثار تقلّب الأسعار الغذائية على المنتجين أدوات إدارة المخاطر القائمة على السوق. ويمكن للبلدان أن تعتمد هذه الاستراتيجيات لإدارة المخاطر من أجل تثبيت تكاليف وارداتها الغذائية.

ثالثاً- التوصيات المتعلقة بالسياسات

ألف- خيارات السياسات للحدّ من تقلّب أسعار الأغذية

الاستثمارات لزيادة الإنتاجية والقدرة على الصمود

11- ويعود السبب في تقلّب الأسعار وأثرها على سبل عيش الفقراء إلى ما عاناه القطاع الزراعي من إهمال ونقص في الاستثمارات على مدى عشرين عاماً. وبحلول العام 2050، سيكون عدد السكان في العالم قد ارتفع من 6.8 مليارات شخص حالياً إلى 9.1 مليار شخص. وهذا يمثل زيادة نسبتها 34 في المائة خلال السنوات الأربعين القادمة. وتشير هذه التقديرات المحددة إلى أنه في المستقبل، وفيما لا تنمو الإمدادات الغذائية بنفس وتيرة الطلب، سوف تشكّل الضغوطات المتزايدة على الأسعار الميزة الأساسية لأسواق الأغذية العالمية.

12- ويشكل الاستثمار في نمو الإنتاجية الزراعية والقدرة على الصمود، علاوة على الاستثمار في المؤسسات الزراعية ومؤسسات أسواق الأغذية، عناصر أساسية لمعالجة التقلب في أسعار الأغذية. وبالنسبة إلى أغلبية البلدان الفقيرة، إن قطاعاً زراعياً سليماً مهم جداً للحد من الهشاشة أمام تقلب الأسعار الدولية لتجاوز مشكلتي الجوع والفقر وتوفير منصة لنمو اقتصادي أكبر. يشير المحللون إلى أن نمو إجمالي الناتج القومي المتأتي عن الزراعة فعال أربع مرات أكثر تقريباً في الحد من الفقر من إجمالي الناتج القومي الناشئ خارج القطاع الزراعي. ونمو الإنتاجية الزراعية لا يحسن فقط القدرة على مقاومة الصدمات، إنما يشكل أيضاً عاملاً مضاعفاً في الاقتصادات المحلية، ما يؤدي في النهاية إلى ارتفاع الأجور الريفية وإلى ظهور أسواق ريفية ناشطة حيث ينفق المزارعون والعمالون ما يكسبونه من مال. ومن شأن هذه الاستثمارات أن تولي أهمية إلى حاجات المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، وبخاصة النساء المزارعات اللواتي يشكلن حوالي نصف أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة في العالم.

13- وكذلك، تشكل زيادة الاستثمارات العامة في النقل وفي البنية التحتية المنتجة، وفي رأس المال البشري، عنصراً أساسياً لتحفيز الإنتاجية. وإن تحسين البنية التحتية، وبخاصة الطرقات في المناطق الريفية ومرافق السوق كالمستودعات ومرافق التخزين ونظم المعلومات عن السوق مهمة للحد من تكاليف النقل ولدمج أصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق. وسوف يؤدي الاستثمار في مؤسسات السوق وآلياته، وتحسين مرافق الري إلى زيادة كميات الأغذية التي يتم إنتاجها، وإلى نوعية أفضل وإلى أسعار أكثر استقراراً. كما أن التحسينات في مجالات الإرشاد، والتربية، والصحة، والتغذية تشكل عناصر مهمة في نهج سياسة شامل يزيد الإنتاجية، ويعزز الأمن الغذائي والرفاه لدى أصحاب الحيازات الصغيرة. ومن الأهمية بمكان أن تشمل هذه التحسينات النساء المزارعات أيضاً ليستفدن من الخدمات المقدمة.

14- ويمثل كل من تحسين نظم الابتكار الزراعي، وبناء القدرات، وتوسيع نطاق النجاحات، أولويات من أجل تعزيز قدرة أصحاب الحيازات الصغيرة على الإنتاج بفعالية أكبر والعمل على الأمن الغذائي والتغذية. ويقوم القطاع الخاص بمزيد من الأبحاث الزراعية من خلال تطوير تكنولوجيات للعمليات الزراعية التجارية الأكبر حجماً. إنما يتطلب اعتماد هذه التكنولوجيات مهارات ومعارف متزايدة في مجال الإدارة لدى المزارعين. ونتيجة لذلك، يحصل المزارعون الصغار في البلدان النامية على هذه التكنولوجيات الابتكارية بشكل محدود. وثمة حاجة إلى تحسين الابتكار التكنولوجي وإلى نشر التكنولوجيا الخاصة بالزراعة على نطاق صغير، والمستهدفة لهذه الزراعة، على الصعيد العالمي. وينبغي أن يكون أصحاب الحيازات الصغيرة في صميم نظم الابتكار وأن يساعدوا في وضع جدول أعمال الأبحاث والتنمية بحيث يتم إيلاء اهتمام ملائم للمحاصيل والمنتجات الحيوانية التي تهمهم كمنتجين ومستهلكين. وكذلك، يجب أن تكون مشاركة النساء المزارعات في هذه النظم أبرز مما كانت عليه حتى الآن. وينبغي أن تعالج الابتكارات حصول النساء المزارعات غير المتساوي على المدخلات والخدمات من أجل تعزيز طاقتهم على زيادة الإنتاج.

15- وثمة حاجة أيضاً إلى دعم تطوير التكنولوجيات وتوفير الحوافز الملائمة لمواجهة التحديات الخاصة بالتغيير المناخي وبلاستخدام المستدام للموارد كالأرض والمياه. ومن شأن نشاطات الإرشاد التشاركية الآيلة إلى التثقيف الزراعي المستدام أن تستهدف المزارعين الصغار إذ تتطلب القدرة للردّ على الظروف البيئية المتقلّبة مهارات ابتكار وإدارة على مستوى المزرعة.

16- والمبلغ الذي تحتاجه البلدان النامية لدعم هذه الزيادة في الإنتاج الزراعي ولتأمين إمدادات غذائية للعالم في عام 2050 يصل إلى استثمارات متوسطة سنوية صافية بقيمة 83 مليار دولار أمريكي (حسب الدولار الأمريكي عام 2009). ويشمل هذا المجموع الاستثمارات المطلوبة في الزراعة الأوليّة والخدمات الضرورية بعد الإنتاج، من قبيل مرافق التخزين والتجهيز، إنما لا يشمل الاستثمارات في السلع الأساسية العامة كالطرق، ومشروعات ريّ كبرى، ومدّ شبكات الكهرباء وغيرها.

17- إلا أنّ حصة المساعدة الرسمية للتنمية المخصّصة للزراعة تراجعت إلى 3.8 في المائة ونظراً إلى الاستثمارات المطلوبة، تبقى هذه النسبة غير ملائمة. وقدرة البلدان النامية الأشدّ فقراً على سدّ هذا العجز في الاستثمار محدودة. وكذلك، تراجعت حصة الإنفاق العام على الزراعة إلى نسبة 7 في المائة في البلدان النامية، وحتى إلى نسبة أدنى في أفريقيا. لذا، سوف يتعيّن على الحكومات الوطنية تقديم مساهمات ملحوظة.

18- وبما يتجاوز المساعدة الرسمية للتنمية والإنفاق العام على الزراعة، يتعيّن على الحكومات إيجاد بيئة مؤاتية للقطاع الخاص، بما في ذلك للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، لزيادة الاستثمارات وبالتالي، لتحقيق نمو في الإنتاجية وتعزيز القدرة على الصمود التي سوف يعتمد عليها الأمن الغذائي في الأجل الطويل. ويجب تشجيع استثمارات القطاع الخاص في كل مراحل سلسلة القيمة- في أنشطة ما قبل الإنتاج في المزرعة، في إنتاج البذور والأسمدة وتوزيعها، وفي مرحلة ما بعد الإنتاج في مرحلة التخزين، والتجهيز، والتسويق، والتوزيع. وكذلك، ينبغي التطرّق إلى الأسواق غير التنافسية التي تتميز بتطوّر تكتلات، أو هيكلية تضمّ عدداً صغيراً من التجار أو المزوّدين.

19- وبهدف تيسير استثمارات القطاع الخاص، سوف يتوجّب على البلدان النامية والأقل نمواً دعم قيام نظم ومؤسسات حوكمة فعالة، وظروف اقتصادية كلية مستقرة، وسياسات بنوية ومالية سليمة، وتطوير رأس المال البشري وتوفير خدمات عامة. ومن الأساسي أيضاً إيجاد بيئة تشريعية سياساتية مؤاتية لمنظمات صغار المنتجين. وقد برزت مجموعة من الترتيبات المؤسسية والتنظيمية لمعالجة القيود المفروضة على أصحاب الحيازات الصغيرة. وتسمح هذه الترتيبات للمزارعين الصغار الاندماج في الأسواق التي توفرّ سلسلة من الخدمات بدءاً بتعزيز الوصول إلى أسواق المنتجات، والحصول على المعلومات، والخدمات المالية والتكنولوجيات، وصولاً إلى تيسير المشاركة في صنع السياسات. وبإمكان هذه المنظمات أن تساعد أيضاً على تصميم استراتيجيات وطنية للتنمية الزراعية والأمن الغذائي تكون محلية يقودها البلد ومستندة إلى الأدلة وشاملة.

تنظيم أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية الزراعية

20- تشكل أسواق العقود الآجلة جزءاً لا يتجزأ من نظام سوق الأغذية الذي يضطلع بوظيفتين مهمتين. فهي تيسر انتقال مخاطر الأسعار وتساهم بتشكيل الأسعار. وخلال الفترة 2005-2011، ارتفعت أسعار العقود الآجلة الزراعية بشكل ملحوظ والسؤال عما إذا كانت الطفرات في أسعار الأغذية ظاهرة مشابهة "لفقاعة مضاربة" هو سؤال يبقى في أذهان العديد من المحللين والمراقبين. وكذلك، شهدت هذه الفترة زيادة كبيرة في تداول العقود الآجلة للسلع الأساسية، وظهور فئة جديدة من التجار تتألف من مستثمرين ماليين، من قبيل صناديق التقاعد، والمصارف، وصناديق الاستثمارات المستقلة. وينظر هؤلاء المستثمرين إلى العقود الآجلة للسلع الأساسية على أنها أصول يمكن مقارنتها بفئات الأصول التقليدية كالأسهم، والسندات والعقارات. وكقاعدة عامة، يستثمرون بصورة سالبة في السلع الأساسية الآجلة ويتخذون مراكز طويلة الأجل، ويقومون "ببيعها والاحتفاظ بها"، على عكس المراكز القصيرة الأجل التي يتخذها المضاربون التقليديون الذين يعمدون إلى البيع والشراء السريع.

21- ولا يوفّر الجدول بشأن تأثير المضاربة على تقلب الأسعار الغذائية أي خاتمة ملحوظة. ويشير بعض المحللين إلى أن دخول المستثمرين الماليين إلى أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية لا يؤثر كثيراً على الأسعار في حين يعتبر محللون آخرون أن مبالغ المال الكبيرة التي يستثمرها المستثمرون الماليون في السلع الأساسية الآجلة قد تفقد الأسعار توازنها، كما يحدده العرض والطلب. ومن المرجح أن يعمد نشاط المضاربة في أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية إلى زيادة تقلب الأسعار في الأجل القصير فقط. إنما يتم تحديد الأسعار المتوازنة الطويلة الأجل في النهاية في الأسواق النقدية حيث تعكس عملية شراء السلع الأساسية المادية وبيعها القوي الأساسية للعرض والطلب.

22- وعلى الرغم من الجدول المستمر، ثمة اتفاق واسع النطاق على أن وظيفتي نقل المخاطر وتشكل الأسعار في أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية الزراعية سوف تتحسنان في ظل تنظيمات ملائمة في بورصات وأسواق السلع الأساسية الآجلة. وتبرز بصورة خاصة حاجة إلى المزيد من المعلومات بشأن المعاملات في أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية. والبيانات المفصلة عن التداول ضرورية للسماح للمشاركين رصد المعلومات عن الجهات التي تقوم بالتداول، وتواتر العمليات وحجمها. وهذه المعلومات موجودة في بعض بورصات السلع الأساسية الآجلة إنما بصورة عامة، مما يجعل من الصعب تحديد مختلف المشاركين. وثمة حاجة أيضاً إلى شفافية أكبر في أسواق المعاملات العلنية، حيث تحصل المعاملات خارج بورصات السلع الأساسية المنظمة.

23- وقد تمّ تقرير تحسينات ملحوظة في تنظيم أسواق العقود الآجلة للسلع الأساسية أو هي قيد الدرس. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، فوّض قانون دود فرانك لإصلاح وول ستريت وحماية المستهلك (2010) تشديد تنظيمات السوق المالية من أجل تحسين الشفافية والحدّ من المخاطر الملازمة لتجارة المشتقات في سوق المعاملات العلنية. وفي الاتحاد الأوروبي، اعتمدت المفوضية اقترحاً لتنظيم التداول في المشتقات في سوق المعاملات العلنية

وهي تراجع حالياً عدة توجيهات رئيسية تنظّم الأسواق المالية، بما فيها التوجيه المعني بسوء استعمال السوق والتوجيه المعني بالأسواق في الأدوات المالية.

24- والمضاربون مستعدون لتحمل مخاطر تقلبات مستقبلية في الأسعار وكسب مكافأة. ومن شأن التنظيمات الملائمة أن تحسّن، وليس أن تحظر، التداول المضاربي لتحسين أداء الأسواق الغذائية. ويستمر الجدول بشأن التدابير التنظيمية على الصعيدين الوطني والدولي. وتطبق بعض البورصات حدوداً قصوى للمراكز في عقود السلع الأساسية الآجلة وتراقب تجارة عقود السلع الأساسية الآجلة مقابل كميات مادية. وإن عدداً من الممارسات الهادفة إلى تحسين الشفافية وعمل السوق يشمل:

- إنشاء مستودع تجاري لتسجيل عقود المعاملات العلنية وإحضار جميع المشتقات السائلة بما فيه الكفاية في أسواق المعاملات العلنية إلى بورصات السلع الأساسية.
- استخدام حدود مركز المضاربة في عقود السلع الأساسية الآجلة من أجل التخفيف بفعالية من إمكانية أن يؤثر مشاركون كالمؤسسات المالية والصناديق الكبيرة على السوق.
- استخدام حدود قوائم الحصر المحفوظة في مستودعات التسليم من جانب كيانات غير تجارية للحد من إمكانيات التلاعب بالسوق.
- التأكد من اعتماد تغييرات في التنظيمات في بورصات السلع الأساسية وفي البلدان من أجل تفادي مغادرة المشاركين.

احتياطات الأغذية العامة والتخزين الخاص

25- ومنذ أزمة أسعار المواد الغذائية عام 2008، تجدد الاهتمام في الدور المحتمل لاحتياطات الأغذية العامة في بيئة حيث يميّز السوق بتقلّب أسعار الأغذية. ويتطرق كل من تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى بشأن تقلّب الأسعار وتقرير مجموعة العشرين عن تقلّب أسعار الأغذية إلى الدور المحتمل لاحتياطات الأغذية العامة. إلا أن توصياتهم بشأن مخزونات الأغذية تختلف بشكل ملحوظ، إذ رفع التقرير الأول مقترحات لاستخدام مخزونات احتياطية فيما شدد الثاني على الحاجة إلى استخدام احتياطات الأغذية لأغراض إنسانية فقط.

26- ومخزونات الأغذية الاحتياطية الوطنية التي تسعى إلى تثبيت الأسعار المحلية تشكل نوعاً واحداً من بين أنواع احتياطات الأغذية العامة. وتعتمد هذه الآليات على تراكم مخزونات الأغذية، والتوريد المحلي للدفاع عن السعر الأدنى، وإطلاق الأغذية لكبح الارتفاع في الأسعار والتدابير التجارية التي تحمي الأسواق المحلية من تقلّبات الأسعار في الأسواق العالمية. ويعتمد عدد من البلدان الآسيوية المنتجة للأرز على مزيج من المخزونات الاحتياطية للأرز ومن الاحتكار التجاري لحماية أسواقها المالية. في أفريقيا، وعلى الرغم من التحول إلى نظم تسويقية تحررية في التسعينات، تبقى المخزونات الاحتياطية ميزة رئيسية في أسواق الأغذية في عدد من البلدان.

27- وتختلف التجارب في مجال المخزونات الاحتياطية الغذائية. ففي البلدان الآسيوية، تمّ اللجوء إلى المخزونات الاحتياطية لتثبيت الأسعار ولمنح الثقة إلى المزارعين للقيام بالاستثمارات الضرورية ورفع الإنتاجية. وفي أفريقيا، إن تغييرات متكررة، وغير مترابطة، وغير متوقعة في عمليات المخزون تميل إلى زيادة عدم اليقين وعدم تشجيع دخول التجار إلى السوق. وهذا يحول دون تطور أسواق أغذية تنافسية ويفضي إلى آثار سلبية على الأمن الغذائي، وبخاصة في فترات طفرات الأسعار الدولية.

28- وإن تثبيت أسعار من خلال مخزونات احتياطية يمثل خيار سياسة يتطلّب موارد ملحوظة. وكذلك، تتطلّب المشتريات المحلية، وعملية إطلاق الأغذية من المخزونات العازلة وبرامج التجارة خطأ ائتمانياً علاوة على تخصيصات مستمرة في الميزانية لتغطية أي خسارات تشغيلية تحدث في التداول المحلي أو الدولي. ومن وجهة نظر منظمة التجارة العالمية، إن النفقات المرتبطة بشراء احتياطات والحفاظ عليها لغايات الأمن الغذائي ولأغراض إنسانية تدخل في إطار الصندوق الأخضر لمنظمة التجارة العالمية. غير أنه يمكن اعتبار استخدام المخزونات دعماً لآليات تثبيت الأسعار بأنه يشوّه التجارة.

29- وفي فترات الأزمات، قد تكون كلفة عمليات المخزونات العازلة ضخمة إذ ترتفع التكاليف بالتوازي مع ارتفاع الأسعار. وعلاوة على ذلك، إن المخزونات العازلة القائمة للحماية من طفرات الأسعار غير فعالة. ولا يمكن إطلاق مخزون عازل على السوق الذي تمّ شراؤه منه. وحالما ينفد المخزون، يصبح من المستحيل ضبط الارتفاع الحاد في الأسعار. وبصورة عامة، ونظراً إلى وجود أموال كافية، تتميز المخزونات العازلة بفعالية في تلطيف حركة هبوط الأسعار أكبر منها في التخفيف من الارتفاع الحاد في الأسعار. وكذلك، إن المخزونات العازلة التي تُنشأ للحماية من طفرات الأسعار قد تعرّض أيضاً إلى هجمات مضاربة. فإذا اعتبر المضاربون أن المخزونات التي تحتفظ بها وكالة تحقيق الاستقرار غير كافية للحفاظ على المستوى الأدنى للأسعار المحدد مسبقاً، سوف يتنافسون لشراء كامل المخزون من أجل الاستفادة من أي أرباح محتملة.

30- وعلى الصعيدين الدولي والإقليمي، تخضع آليات المخزون العازل أيضاً إلى تكاليف مرتفعة فيما تزداد الانتقادات بشأن الفعالية المحدودة في احتواء الأسعار. إنما فيما تحاول البلدان تحقيق الاكتفاء الذاتي وبناء مخزونها الخاص، ينبغي النظر في مقترحات لاحتياطات غذائية دولية وإقليمية إذ يمكنها الحفاظ على فعالية الإنتاج العالمي من خلال إنتاج أنواع مختلفة من الأغذية، حيث من المجدي القيام بذلك على الصعيد الاقتصادي والبيئي.

31- والتجربة الماضية المستفادة من الخطط الدولية لإدارة المخزون سلبية إلى حد بعيد إنما ليس بالكامل ولا توجد أدلة كثيرة على أن تحقيق الاستقرار في المخزونات العازلة قد أدى إلى أي تقلص ملحوظ في تقلب الأسعار. والخطط الدولية، مثل التي تميّز الاتفاقيات الدولية للسلع الأساسية، تتطلّب التزاماً مستمراً وهي عرضة لظروف السوق المتغيرة. والصدمات الإقليمية، من قبيل احتياطي الأمن الغذائي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا الذي أنشئ في عام 1980 بمخزون قدره 50.000 طن من الأرز، لم يُستخدَم بصورة متكررة، هذا إن استُخدم على الإطلاق.

32- وعلى الرغم من الحجج التي تعترض على استخدام المخزونات العازلة، يشير عدد من المحللين إلى أنه بإمكان احتياطات الأغذية الوطنية أن تؤدي دوراً حيوياً في الحد من تقلب أسعار الأغذية ومن التكاليف البشرية والسياسية والاقتصادية المرتفعة التي تصاحب طفرات الأسعار. وقد تستوجب هذه التكاليف إعادة النظر في دور الاحتياطات الغذائية في الإطار الحالي الجديد لتزايد التقلب في أسعار الأغذية. وينبغي أن يستمد الخبراء في السياسات الدروس من التجارب الماضية من أجل وضع حلول ابتكارية لاحتياطات الأغذية، بما في ذلك اللجوء إلى عقود خيارات شراء من أجل تحسين فعاليتها والتخفيف من تكاليفها في الوقت ذاته.

33- وبعد الاجتماع الذي انعقد في 23 يونيو/حزيران 2011، دعا وزراء الزراعة في مجموعة العشرين المنظمات الدولية المهتمة إلى وضع مدونة سلوك لإدارة مسؤولة لاحتياطات الغذائية الطارئة، من خلال توليف عدد من المبادئ الطوعية والممارسات الجيدة. وفي الوقت ذاته، يشير تقرير فريق الخبراء الرفيع المستوى بشأن تقلب الأسعار إلى الحاجة إلى تعزيز الاتساق الدولي في سياسات التخزين. وعلى الرغم من أن التجارب الماضية توحى بأن إدارة الخطط الدولية للمخزونات صعبة بسبب تكاليف المعلومات والاتساق المرتفعة، قد يكون من الضروري بذل جهود إضافية للبحث عن أشكال أخرى من الاتساق الدولي.

34- وقد تقضي إحدى الإمكانيات بإنشاء احتياطات غذائية صغيرة واستراتيجية في حالات الطوارئ الإنسانية على المستوى الإقليمي، مرتبطة قبل إقامتها بنظم فعالة للإنذار المبكر، وبعد إقامتها، بشبكات أمان للحماية الاجتماعية. ومن المهم أن تُدمج هذه الاحتياطات الغذائية الطارئة في استراتيجيات وطنية وإقليمية للأمن الغذائي مرفقةً بقواعد محدّدة جيداً من حيث آليات التدخّل والتعويض. وبناء على طلب وزراء الزراعة في مجموعة العشرين، يعمل برنامج الغذاء العالمي ومنظمات دولية أخرى على إعداد دراسة جدوى، وتحليلاً للتكاليف والمنافع ومقترحاً لنظام احتياطي أغذية إقليمي نموذجي في حالات الطوارئ الإنسانية في أفريقيا الغربية، بالتعاون الوثيق مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا والبلدان الأعضاء فيها. وسوف يوفر كل من الدراسة، والتحليل والمقترح مخططاً قيماً لنظام إقليمي لاحتياطات غذائية يمكنها الاستفادة من وفورات الحجم، ونشر الخطر عبر المنطقة، وتوفير مساعدة فعالة للمجموعات المعرضة للخطر في فترات الأزمات.

35- وسوف تخضع الجهود المبذولة لتصميم نظم احتياطي الأغذية إلى تحاليل إضافية، وإلى تقييم للممارسات الحالية، وإلى دراسة حلول ابتكارية من أجل تعزيز حسن عمل المخزونات الوطنية والإقليمية وتحسين فعاليتها في التخفيف من الآثار السلبية المتأتية عن ارتفاع حاد في الأسعار من دون إحداث اختلال في سلوك السوق. ومن شأن العمل الماضي والجاري، من قبيل الدراسة التي أجرتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أفريقيا بشأن نظام نموذجي لاحتياطات الأغذية في حالات الطوارئ الإنسانية أن توفر مدخلات قيّمة في هذا الصدد. ويوصى بأن تطلق لجنة الأمن الغذائي هذه العملية لتقييم دور احتياطات الأغذية في حالات الارتفاع الحاد في الأسعار وتقلبها بهدف نهائي يقضي بوضع مجموعة من المبادئ الطوعية لإدارة احتياطات الأغذية.

الدعم المحلي والسياسات التجارية

36- ومن الأهمية بمكان تعزيز اندماج البلدان النامية والمعرضة للخطر في السوق الدولية لتحقيق التنمية. وفي الماضي، لطالما اعتُبرت الإعانات المقدمة إلى المزارع وحمايتها في بعض بلدان منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي رادعةً للاستثمار في الزراعة في البلدان النامية، مما زاد من قابلية تأثرها بصدمات الأسعار الدولية. والسياسات التي تُحدث اختلالاً في إنتاج السلع الأساسية الزراعية وفي التداول بها تحفز الإنتاج في مجالات حيث لما كان ذلك ليحدث في غير ظروف ولا تشجع المنتجين المتنافسين في مجالات أخرى. ويؤدي هذا الوضع إلى عدم فعالية وإلى انعدام الأمن الغذائي في الأجل الطويل. وعلى الرغم من الإصلاحات المستمرة، ما زالت حواجز كبيرة تقف في وجه التجارة بالسلع الزراعية الأساسية بين البلدان النامية من جهة وبين البلدان النامية والبلدان المتقدمة من جهة أخرى.

37- وخلال فترات الارتفاع الحاد في الأسعار عامي 2008 و2010، قام عدد من الاقتصاديات الناشئة والبلدان النامية بفرض قيود على الصادرات، في محاولة لخفض الأسعار المحلية وضمان الأمن الغذائي المحلي. وبصورة عامة، بإمكان حظر الصادرات أن يخفض أسعار الأغذية العالمية وأن يدعم المستهلك. إنما قد تضرّ القيود على الصادرات من جانب مصدّرين صغار وكبار على السواء بالشركاء التجاريين التقليديين. وكذلك، إن حظر الصادرات الغذائية التي تفرض قيوداً على المساعدات الغذائية الإنسانية يضرّ بصورة خاصة بالسكان الأكثر تعرضاً للخطر. كما أن التنفيذ المتسق لقيود الصادرات من جانب المصدرين الرئيسيين يجعل السوق الدولية غير موثوق بها كمصدر للأغذية. ومع أن حق البلدان ذات السيادة في تحسين أمنها الغذائي ليس موضع نقاش، إلا أنه كلما لجأ مزيد من البلدان إلى تنفيذ مثل هذه السياسات، فإن عدم استقرار الأسعار سوف يتزايد، وقد يتسبب في مشكلات لتلك البلدان التي لم تلجأ إلى أي سياسات لتثبيت الأسعار.

38- وأما القواعد التجارية القائمة التي تمّ التفاوض عليها حين كانت الأسعار الغذائية متدنية ومستقرّة، فإنها توفر حماية ضئيلة وحسب من ارتفاع حاد في الأسعار وتقلّبها، بل قد تزيد من حدتها أحياناً. وإن عدم التوازن بين النظم الحالية للواردات وتدابير الصادرات يفرط في السماح بفرض قيود على الصادرات مما يقلص الثقة بالأسواق الدولية. ويبدو أن مشروع الأساليب الخاصة في جولة التنمية لمنظمة التجارة العالمية في الدوحة لا يتطرق إلى انعدام التوازن هذا. ولكن المزيد من الوضوح والقليل من السياسات التحوطية من شأنه أن يقدم معلومات أوضح ويقلل من احتمالات الفزع والرغبة في التكديس، وهو ما يؤدي إلى تضاول الشعور بعدم اليقين.

39- وإن إقامة نظام تجاري متعدد الأطراف يقوم على القواعد ويتميّز بالشفافية والمحاسبة لضمان حصول كل بلد من البلدان على الأغذية بات اليوم تحدياً كبيراً أمام الأسرة الدولية. ومن المهم أن يحسّن هذا النظام الوصول إلى السوق فيما يعالج في الوقت ذاته الشواغل العامة من حيث السياسات بشأن الأمن الغذائي وعدم التجانس بين البلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجات الخاصة للبلدان الفقيرة والأشدّ تعرضاً للخطر. بإمكان آليات الحماية الخاصة أن توفر الحماية لأصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة في البلدان النامية من

طفرات الواردات الزراعية التي تستفيد من إعانة والتي قد تقضي على سبل عيشهم. ومن شأن آليات الحماية هذه أن تشجّع المنتجين في البلدان النامية على الاستثمار في مزارعهم الصغيرة وكسب دخل ثابت.

40- ثمة حاجة إلى:

- تحسين الوصول إلى السوق بصورة ملحوظة من خلال تقليص الدعم المحلي الذي يؤدي إلى الإخلال بالمعاملات التجارية، وبخاصة في البلدان النامية
- إزالة قيود الصادرات من أجل إقامة مجال للتنافس المتكافئ في السوق الدولية وزيادة الفعالية
- معالجة مسألة حظر الصادرات الغذائية، أو الضرائب غير العادية المفروضة على إمدادات المساعدات الإنسانية
- الحفاظ على آليات حماية ملائمة وتعزيزها في البلدان النامية، وبخاصة البلدان الأشد تعرّضاً للخطر، من أجل تحسين فعاليتها وتنافسيتها وتعزيز اندماجها في الأسواق الدولية.

41- ومن أجل تحقيق المزيد من الشفافية وإمكانية التنبؤ، هناك أيضاً مقترحات لتعزيز أحكام منظمة التجارة العالمية المعنية بالصادرات:

- 1- موجب توجيه بلاغ إلى لجنة الزراعة التابعة لمنظمة التجارة العالمية، قبل تقرير أي حظر أو قيد جديد على صادرات المواد الغذائية. ويجب أن تُرفق هذه البلاغات ببيانات وتحليل مفصّل تبيّن أسباب فرض تدابير مماثلة وكيفية إمكانية أن تتأثر البلدان الأعضاء بها.
- 2- لدى استلام هذا البلاغ من جانب لجنة الزراعة التابعة لمنظمة التجارة العالمية، ينبغي فرض موجب باحترام فترة استشارات إلزامية (فترة شهر واحد على سبيل المثال) مع البلدان المحتمل أن تتأثر بهذه القيود قبل أن تُفرض هذه القيود.
- 3- موجب تحديد صريح لمدة أي تدبير يُحتمل اتخاذه، مع ذكر الفترة القصوى لتطبيقه (3 أشهر على سبيل المثال).

المعلومات عن أسواق الأغذية العالمية وشفافيتها والاتساق الدولي للسياسات

42- لقد كشفت فترات ارتفاع أسعار الأغذية عامي 2008 و2010 عن مواطن ضعف في عملية توفير معلومات عن السوق وتنسيق الإجراءات وردود السياسات. وهي تشمل:

- غياب معلومات موثوقة ومحدّثة عن عرض المحاصيل، والطلب عليها، ومخزونها وبخاصة، عن توفّر الصادرات من البلدان والأقاليم؛ وغياب مؤشرات واضحة وشاملة عن ظروف السوق الحالية؛
- عدم اليقين وغياب الشفافية الناجمان عن التكديس، والشراء بدافع الفزع، وعن خيارات سياسات غير مثلى؛

- غياب آلية فعالة وموثوقة لإصدار إنذارات بشأن تدهور حالة الأغذية؛
- غياب توصيات فعالة في مجال السياسات واتساق السياسات؛
- غياب روابط واضحة بين المعلومات، والإنذارات والردود.

43- والنتيجة هي استعداد محدود من جانب الحكومات والأسرة الدولية للردّ بشكل سريع وفعال على التهديدات للأمن الغذائي. ويمكن الاستناد إلى النظم القائمة وتكميلها وتحسين المعلومات عن الأسواق العالمية من خلال مبادرة مجموعة العشرين حول المعلومات والسياسات المعنية بالأغذية، لا سيما نظام المعلومات عن الأسواق الزراعية. وتهدف هذه المبادرات إلى تحسين موثوقية البيانات، وتوقيتها الجيد وتواترها وإلى تعزيز اتساق السياسات في فترات الأزمات.

44- وستتمكن جميع البلدان من المشاركة في نظام المعلومات عن الأسواق الزراعية. إلا أن الجهود المبكرة سوف تركز على اللاعبين الرئيسيين في السوق الذين يمثلون الجزء الأكبر من الإنتاج العالمي للأغذية، واستهلاكها والتجارة بها. وكذلك، سوف يشرك هذا النظام أمانة مشتركة، تكون منظمة الأغذية والزراعة مقراً لها، وتتألف من منظمات دولية قادرة على جمع المعلومات، وتحليلها ونشرها على قاعدة منتظمة، عن حالة الأغذية والتوقعات بشأنها وعن سياسات الأغذية. وتضم هيكلية هذا النظام مجموعتين للاضطلاع بصورة فعالة بوظيفتين مهمتين: المجموعة المعنية بالمعلومات عن أسواق الأغذية العالمية والمسؤولة عن جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بأسواق الأغذية فيما يتولى منتدى ردود السياسات السريعة تعزيز الاتساق في السياسات الدولية.

45- وسوف تُعنى المجموعة المعنية بالمعلومات عن أسواق الأغذية العالمية بالإنتاج، والمخزونات، والتجارة، والاستخدام، والأسعار، بما في ذلك أسعار العقود الآجلة. وبمعنى أكثر تفصيلاً، بإمكان هذه المجموعة أن:

- توفر معلومات مستمرة، وجيدة، وموثوقة، ودقيقة، وحسنة التوقيت، وقابلة للمقارنة بشأن العرض والطلب واحتمال تطورها في الأجل القصير؛
- تعزيز عملية تحسين الإحصاءات والمعلومات؛
- جمع وتحليل المعلومات المرتبطة بالسياسات الوطنية ومفاعيلها الدولية.

46- وأما منتدى ردود السياسات السريعة فسوف يعزز الحوار بشأن السياسات ويروج اتساق هذه السياسات حين تشير حالة السوق والتوقعات بشأنها إلى مخاطر مرتفعة في الأمن الغذائي. وسوف تقضي مهامه بما يلي:

- تلقي وتحليل المعلومات والتحليل الواردة من أمانة نظام المعلومات عن الأسواق الزراعية بشأن الوضع الحالي للأسواق العالمية والتوقعات بشأنها وإصدار بيانات منتظمة تتناول الآثار المترتبة على الأمن الغذائي

- تشجيع التبادل المبكر للمعلومات الرئيسية بشأن الوقاية من الأزمات والردود على هذه الأزمات ومناقشتها من جانب واضعي السياسات والمساعدة في تعبئة دعم سياسي سريع وواسع النطاق من أجل التوصل إلى ردود سياسات وإجراءات ملائمة بشأن مسائل تؤثر على الإنتاج الزراعي والأسواق الزراعية في فترات الأزمات، من دون السعي إلى التأثير على الردود الإنسانية.
- العمل بصورة وثيقة مع لجنة الأمن الغذائي للنهوض بالمزيد من التجانس والتنسيق على مستوى السياسات وتعزيز الروابط بين السياسات على المستوى العالمي.

47- وسوف يكون نظام المعلومات عن الأسواق العالمية بمثابة شبكة دائمة للبلدان والمنظمات التي تركز بصورة حصرية على تقلب أسعار الأغذية، وتجمع بين الإرادة السياسية والخبرة الفنية الطويلة من أجل زيادة المعلومات المتوفرة عن السوق، وتعزيز الشفافية، وتشجيع الحوار بشأن الإجراءات الملائمة في فترات الأزمات. ويُقترح بأن يتعاون منتدى ردود السياسات السريعة تعاوناً وثيقاً مع لجنة الأمن الغذائي، وبأن يرفع مذكرات إلى المكتب وإلى المجموعة الاستشارية المنبثقة عن لجنة الأمن الغذائي بشأن تقييمات الأسواق والأمن الغذائي، علاوة على خيارات سياسات ملائمة بحيث تتوفر لدى لجنة الأمن الغذائي جميع المعلومات ذات الصلة للنهوض بالتجانس والتنسيق على مستوى السياسات ولتعزيز الروابط بين السياسات على المستوى العالمي.

ضبط طلب المواد غير الغذائية على المحاصيل والحد من الهدر

48- وعلى المستوى الدولي، يتزايد الترابط بين أسعار المحاصيل وأسعار النفط. وإن الزيادات في أسعار النفط تعزز تنافسية الإيثانول المتصل بالبتترول كما تزيد الطلب عليه. وبما أن قطاعات الوقود الحيوي والأغذية أو الأعلاف تستخدم المدخلات ذاتها، من قبيل الحبوب أو قصب السكر، فإن الزيادات في إنتاج الإيثانول تقلص عرض الأغذية مما يؤدي إلى ارتفاع سعره.

49- وهذا التكامل القوي بين السلع الأساسية الزراعية وأسواق الطاقة يعني أنه إذا كانت أسعار النفط مرتفعة وإذا تجاوزت قيمة المحصول في سوق الطاقة قيمته في سوق الأغذية، فسوف يتم تحويل المحاصيل إلى الوقود الحيوي الذي من شأنه أن يرفع أسعار المواد الغذائية إلى مستوى يحدده الطلب على الوقود الحيوي.

50- وقد تكون التغييرات المفاجئة في أسعار النفط حادة وتؤدي إلى تزايد التقلب في أسعار الأغذية. وقد أفضى دعم صناعة الوقود الحيوي إلى طلب متزايد على بعض المحاصيل، مما أثار تنافساً مع الطلب على إمدادات الأغذية أو الأعلاف المتوفرة وأدى إلى ارتفاع الأسعار. وعلى سبيل المثال، إن الإعانات المقدمة للجيل الأول من إنتاج الوقود الحيوي تقلص تكاليف إنتاج الوقود الحيوي وبالتالي، تزيد من اعتماد أسعار المحاصيل على أسعار النفط. ولذا، من الضروري إعادة النظر في هذه السياسات الداعمة.

51- وثمة مقترحات لإزالة أحكام من السياسات الوطنية الحالية التي تقدّم الإعانة لإنتاج الوقود البيولوجي أو استهلاكه، أو تسمح بتقديم الإعانة، وتحسّن الوصول من خلال فتح أسواق دولية. وسوف تؤدي إزالة الإعانات والحوافز التجارية على السواء إلى إنتاج الوقود الحيوي حيث يكون هذا الإنتاج ذي جدوى اقتصادية. وتدعو مقترحات أخرى إلى اعتماد تدابير أكثر مرونة تأخذ في الاعتبار أثر الوقود الحيوي على توفر الأغذية وعلى سعرها. وبحسب هذه المقترحات، إن البلدان التي تقدّم الإعانة لقطاع الوقود الحيوي، وتضع خططاً لتكييف السياسات التي تحفّز إنتاج الوقود الحيوي أو استهلاكه حين تكون الأسواق العالمية تحت ضغوطات، وبالتالي يتراجع طلب قطاع الوقود الحيوي على الأغذية أو الأعلاف.

52- ومن جانب العرض، تجتمع الخسارة ما بعد الحصاد والهدر في تقليص توفر الأغذية بنسبة مئوية كبيرة جداً على الصعيد العالمي. وتعتبر منظمة الأغذية والزراعة أن النظم السيئة في مجال تناول المنتجات الزراعية وتخزينها، وتعليبها، ونقلها وتسويقها في البلدان النامية تؤدي إلى خسائر تتراوح بين 15 و50 في المائة. وتشكّل معالجة الخسارة ما بعد الحصاد طريقة فعالة لزيادة الإمدادات الغذائية بصورة ملحوظة في البلدان النامية.

53- وتمثل المساعدة المقدّمة إلى المزارعين والتعاونيات ومبادرات السكان لتخزين الحبوب خطوة أولى مهمة لتقليص الخسارة ما بعد الحصاد وزيادة القدرة على الصمود، ولتلبية الحاجات الطارئة والحدّ من تقلّب الأسعار المحلية للأغذية من خلال السماح للمزارعين تسويق منتجاتهم ما بعد موسم الحصاد. وأمّا على مستوى القرية، فهناك منافع واضحة للتعاون في مجال التخزين لتجميع كمية كافية من المنتجات، وخفض تكاليف التخزين والنقل وجذب التجار.

54- وإن استثمارات القطاع الخاص في مجال التخزين في البلدان النامية، إن في المزرعة أو في القرية أو على نطاق أوسع، تقيدها سياسات سيئة، ودعم حكومي غير كافٍ وبيئة غير مؤاتية. ويؤدي هذا الوضع إلى تردّد المزارعين في القيام بهذه التحسينات فيُجبرون على تحمّل خسارة مرتفعة ما بعد الحصاد.

55- وثمة حاجة إلى سياسات تيسّر الحصول على قروض لتحسين عملية التخزين من جانب المزارعين، والتعاونيات، والتجار في القطاع الخاص، وتوفير التكنولوجيا الضرورية والتدريب لتقليص الخسارة ما بعد الحصاد. وكذلك، تبرز حاجة إلى التدريب لبناء مهارات متخصصة في إدارة التخزين لدى تجمعات وتعاونيات المزارعين ولدى القطاع الخاص على حدّ سواء.

باء- سياسات للتخفيف من الآثار السلبية لتقلّب أسعار الأغذية

الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان

56- في بيئة تتسم بارتفاع سريع لأسعار الأغذية، إن توفير أغذية مدعمة أو مالا نقدياً للفقراء من خلال شبكات أمان يحسّن قدرتهم على التعامل مع إنفاق متزايد على الأغذية ويحول دون بيع الأسر للأصول الحيوية بالنسبة إلى رفاهها، مثل الحيوانات، أو دون تقليص المصاريف على نشاطات مهمة، مثل الصحة والتربية. ومن شأن شبكات الأمان أن تركّز أيضاً بصورة خاصة على التغذية، نظراً إلى المخاطر المتزايدة على الصحة وعلى الحالة التغذوية في فترات الأزمات.

57- ومن المهم أن يتم توسيع شبكات الأمان بسرعة وأن تُقدّم المساعدة بصورة مرنة، بشكل نقد أو أغذية حسب ظروف السوق. ويجري هذا التوسيع من خلال زيادة التحويلات للفرد الواحد أو من خلال إضافة مستفيدين جدد. إلا أن توسيع شبكة الأمان يثير صعوبات كبيرة مما يسلب الضوء على الحاجة إلى خطط طوارئ. أولاً، ينبغي أن يتمتع برنامج شبكة الأمان بالقدرة الإدارية على التوسّع. وثانياً، إذا حصل التوسّع من خلال إضافة مستفيدين جدد باتوا معرضين للخطر بسبب ارتفاع أسعار الأغذية، ينبغي للجوء إلى آليات استهداف إضافية.

58- إن من الصعب تصميم برامج محدّدة الهدف تندمج في النظام الاجتماعي القائم لشبكات الأمان. وإن شبكات الأمان الغذائي الموجهة من قبيل برامج تغذية الأطفال، وبرامج استحداث الوظائف وتوليد الأصول، وبرامج التغذية المدرسية تساعد الأكثر عرضة للخطر على مواجهة تقلّب الأسعار أو صدمات أخرى ويمكن توسيعها بصورة نسبية وسهلة في خلال الأزمة، إذا سمحت الميزانية بذلك.

59- وكذلك، يمكن التوصل إلى استهداف سريع من خلال الجمع بين معايير جغرافية، وسكانية وذاتية الاستهداف. ويوفّر ربط التحويلات ببعض الظروف، مثل دعم النساء الحوامل والمرضعات والأطفال دون الثانية من العمر، أسلوباً للاستهداف وآلية للتخفيف من آثار الصدمة في الأجل القصير فيما يحدّ من الآثار السلبية في الأجل الطويل.

60- وتشكّل المساعدة التي تتميز بالمرونة والتنوع، وتكون قائمة على مجموعة من التحويلات، أداة أساسية لمعالجة انعدام الأمن الغذائي والتخفيف من الآثار السلبية لطفرات أسعار الأغذية على الأكثر عرضة للخطر. ويمكن القيام بهذه التحويلات بشكل مال نقدي، أو قسائم طعام، أو أغذية. وبالتالي، تشكّل التحويلات النقدية أو قسائم الطعام أدوات ملائمة حين يهدف التدخل إلى تحديد وظيفة أسواق الأغذية وتحسين الحصول على الأغذية. وكذلك، بإمكانها أن تعزّز تطوّر سوق الأغذية المحلية من خلال توفير حوافز أكبر للقطاع الخاص ليشترك في قنوات تسويقية أكبر حجماً وأكثر استقراراً، وأن يحقق وفورات الحجم. وإذا لم يتمكن التجار من توسيع قاعدة

توزيع الأغذية، أو إذا كانت الأسواق المحلية معزولة مثلاً، قد تؤدي التحويلات النقدية إلى تضخم في أسعار الأغذية. وفي هذه الحالة، يكون توزيع الأغذية أكثر ملاءمة إذ يزيد من توفر الأغذية من دون ممارسة ضغوطات إضافية على أسعار الأسواق المحلية.

61- وأخيراً، ينبغي أن تتوفر لدى هذه الآليات ميزانية مضادة للدورات بحيث يمكن توسيع نطاق العمليات عند حدوث طفرة في الأسعار ثم تقليص حجمها. إنما تثير متطلبات هذه الميزانية صعوبات ملحوظة، وتسلط الضوء على الحاجة إلى أن تقدم الأسرة الدولية مساعدة إلى البلدان النامية المتدنية الدخل والتي تعاني من عجز غذائي والتي قد تكون غير قادرة على تحمل هذه المصاريف في فترات الأزمات.

62- وتقوض الطفرات في أسعار الأغذية الترتيبات القائمة بشأن أسعار الأغذية في المفاوضات الجارية في إطار اتفاقية المعونة الغذائية التي تحدّد كمية دنيا سنوية مضمونة من الأغذية والموارد المتعلقة بالأغذية للبلدان المتلقية رداً على حالات الطوارئ الغذائية وحالات أخرى، من قبيل تقديم المساعدة لشبكات الأمان. وتوفّر اتفاقية المعونة الغذائية 5 ملايين طنّ من الأغذية في السنة في إطار التزامات جماعية للمانحين. إنما وفي خلال المفاوضات الجارية، طُرحت مقترحات تتيح لبلد مانح فردي القيام بالتزامات على صعيد القيمة، عوضاً عن التزامات على صعيد كميات غذائية، بحيث تتمكن الحكومات من رصد ميزانيتها المخصصة للوفاء بالتزاماتها في إطار اتفاقية المعونة الغذائية بصورة دقيقة. وإذ من المتوقع حدوث ارتفاع وتقلب في الأسعار في العقد القادم، فإن هذه الممارسة سوف تنقل مخاطر تقلب الأسعار إلى البلدان المتلقية لمساعدة غذائية. وبالتالي، تبرز الحاجة إلى تقليص المخاطر، من خلال أدوات لإدارة المخاطر قائمة على السوق، مع الإبقاء على الالتزام الجماعي لتوفير كميات محدّدة من الأغذية.

إدارة المخاطر التي تهدد المنتجين

63- وتواجه إدارة المخاطر التي تهدد المنتجين في البلدان النامية والناشئة تحديات جسيمة. ويتألف الجزء الأكبر من السكان الأكثر تعرّضاً من أصحاب الحيازات الصغيرة المنتشرين جغرافياً والذين يتمتعون بإمكانية محدودة للوصول إلى الأسواق والمعارف. وهذا يؤدي إلى تكاليف تشغيلية مرتفعة في برامج إدارة المخاطر، علاوة على الطلب الضعيف على أدوات إدارة المخاطر. وكذلك، يخضع تطور أسواق التأمين والأسواق المالية إلى قيود ملحوظة، وغالباً ما تكون القدرة المؤسساتية ضعيفة وتفتقر إلى بورصات قائمة للسلع الأساسية. وتعتمد آليات إدارة المخاطر التي تهدد المنتجين الأكثر تعرّضاً للخطر على طبيعة هذه المخاطر التي قد تكون مرتبطة بالطقس أو بآفات وأمراض تطل المحاصيل أو الحيوانات، أو قد تكون اقتصادية ومتّصلة بأسعار المدخلات والمخرجات.

64- ويتمّ تخصيص الكثير من الجهود والأبحاث لتطوير ابتكارات من قبيل تأمين المحاصيل المستند إلى مؤشر الطقس وذلك، للسماح للمنتجين من أصحاب الحيازات الصغيرة أن يحموا أنفسهم من المخاطر المتصلة بالطقس. ويقضي المفهوم الضمني في هذه الابتكارات بأن يتمّ الدفع إلى المزارعين حين يكون معدّل هطول الأمطار أو الحرارة مرتفعة أو منخفضة إلى درجة أنها قد تتسبب بتراجع ملحوظ في غلات المحاصيل، أو حين يتجاوز الجفاف، أو الجليد، أو المتساقطات مستويات محدّدة. وينطوي التأمين المستند إلى الرقم القياسي على عدد من المزايا إذ يركز على مؤشر مناخي يمكن التحقق منه بصورة مستقلة، ممّا يسمح لشركات التأمين أن تنقل بفعالية جزءاً من مخاطرها إلى أسواق دولية أو إلى شركات إعادة تأمين. إنما ينبغي أن تتوفر بعض الشروط ليكون التأمين المستند إلى رقم قياسي فعالاً. ويجب أن يتّصل هذا الرقم القياسي اتصالاً وثيقاً بالغلّات المحلية وأن تُنشأ شبكة لمحطات الأرصاد الجوية المحلية ولنظم جمع البيانات عن الطقس. وكذلك، ثمة حاجة إلى حلّ المشاكل المرتبطة بالمعلومات من أجل تحفيز الطلب على هذه الأدوات. وينبغي أن يفهم المزارعون وأصحاب المصلحة الآخرون كيف يعمل تأمين مؤشر الطقس.

65- وكذلك، تظهر مشاكل مماثلة على صعيد حماية المزارعين من مخاطر الأسعار. وعلاوة على إمكانية محدودة للوصول إلى الأسواق والحصول على معارف، ينتج المزارعون كميات قليلة جداً لا تخوّلهم المشاركة في أسواق العقود الآجلة. وحتى لو تمّ تجميع إنتاج المنتجين كافة، من خلال منظمات المنتجين، فسوف تبرز مشاكل من حيث التوحيد والجودة. ومن جهة أخرى، قليلة هي البلدان النامية التي توجد فيها بورصات للسلع الأساسية حيث يمكن للمزارعين ولشاركين آخرين في السوق أن يحتموا من تقلّبات الأسعار.

66- وبالتالي، ثمة حاجة إلى تقديم دعم ملحوظ للابتكارات المؤاتية لأصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق المالية. والاستثمار العام في رفع مستوى القدرة المؤسسية وفي تقديم مساعدة فنية ملائمة وتدريباً ملائماً ضرورياً سيما أن قطاع التأمين الخاص يواجه تكاليف تأسيس مرتفعة وعوائق عديدة. وغالباً ما تتطلّب المنتجات الابتكارية، من قبيل تأمين الرقم القياسي، شراكات بين القطاعين العام والخاص أو استثمارات عامة في تطوير القدرة على جمع البيانات وتحليلها. وإذا كان الهدف هو توسيع نطاق تأمين الرقم القياسي، سوف يتعيّن على الحكومات والمانحين أن يتدخلوا بصورة ناشطة لتوفير بيئة مؤاتية وتيسير تطور أسواق التأمين. إنما تُبْت عامّة أنه من الصعوبة بمكان استهداف أصحاب الحيازات الصغيرة مباشرة بطريقة فعالة من حيث الكلفة لاستخدام أدوات إدارة المخاطر المالية.

67- وإن أسواق الأغذية في العديد من البلدان النامية لا تندمج جيداً في بورصات السلع الأساسية ممّا يؤدي إلى عدم فعالية التحوّلات المالية وإلى تعريضها إلى مستويات مرتفعة من المخاطر الأساسية (غياب الترابط بين أسعار التداول في البورصات والأسعار المحلية). وتبرز الحاجة إلى تشجيع إقامة بورصات إقليمية للسلع الأساسية في البلدان النامية بحيث يتمّ ربط العقود وأدوات إدارة المخاطر بظروف محلية وبالتالي، يتحسّن عمل السوق وانتقال المخاطر.

68- وبإمكان نظم إيصالات التخزين أن تساعد المنتجين الصغار على إدارة المخاطر. وهي قد تحسّن أيضاً القدرة على التخزين الخاص في بلد ما وأن تفضي إلى زيادة التنافسية بين الأسواق. ويقضي مبدأ إيصالات التخزين على أنه يمكن للمزارعين أو التجار إيداع كميات من الأغذية الأساسية المحددة الكمية والتنوعية في مستودع آمن وأن يحصلوا على دليل على ملكيتها. وقد تساهم برامج إيصالات التخزين في تقليص خسارات التخزين، واعتدال تقلب الأسعار وتيسير الحصول على تمويل إذ يمكن استخدام دليل الملكية كضمان للحصول على تمويل. وبهذه الطريقة، بإمكان إيصالات التخزين أن تساعد أصحاب الحيازات الصغيرة على إدارة المخاطر بصورة أفضل وعلى تشجيع التجارة الخاصة الفعالة في الوقت ذاته.

الآليات التعويضية الدولية

69- وفي فترات الأزمات، تمثل المرافق التعويضية آليات مهمة لمساعدة البلدان على تفادي عجوزات ضريبية ضخمة وعلى تخفيض كلفة الأغذية المستوردة، في حين أنها تبقي على برامج المساعدة الاجتماعية الرئيسية. وكان التمويل التعويضي أحد الاستجابات الدولية الرئيسية لتقلب أسواق السلع الأساسية، مثل التمويل الذي يُقدم عن طريق مشروع الاتحاد الأوروبي لتثبيت حصائل التصدير لدول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ، ومرفق التمويل التعويضي التابع لصندوق النقد الدولي. وكان الهدف من كلا المشروعين تقديم التمويل التعويضي لمساعدة البلدان على تجنب التأثير السلبي على النمو من جراء التغييرات الحادة في أسعار السلع الأساسية. إنما لم يتم استخدام أيٍّ من هذين البرنامجين بشكل موسّع بسبب عدم كفاية التمويل من جهة وبسبب معدلات الفوائد المرتفعة جداً من جهة أخرى.

70- وأثناء طفرة الأسعار عام 2008، لجأ عدد من البلدان التي واجهت زيادات كبيرة في فواتيرها الخاصة بواردات الأغذية والأسمدة إلى مرافق الحماية من الصدمات الخارجية التابع لصندوق النقد الدولي. ويوفر هذا المرفق السيولة من أجل تخفيف التأثير السلبي للصدمات الخارجية على ميزان مدفوعات البلدان النامية، وحالة الاحتياطات الدولية، والتضخم. وأنشأ صندوق النقد الدولي منذ عام 2009 ثلاثة مرافق لإتاحة المزيد من التمويل والمزيد من الشروط الامتيازية: مرفق التمويل السريع الذي يصرف الأموال من دون شروط قائمة على البرنامج؛ مرفق التمويل الدائم للتمويل القصير الأجل وحالات التكيف الناجمة عن انحرافات السياسات أو الصدمات؛ ومرفق التمويل المطوّل الذي يتضمن أيضاً ترتيبات لتوفير دعم سريع لصدمات ارتفاع أسعار الأغذية والوقود.

71- ويجب أن تُعزَّز هذه المرافق وأن تُوسَّع للسماح لبلد بتمويل الواردات الغذائية حين تبرز الحاجة لذلك، عوضاً عن التعويض عن الخسارات في ميزان المدفوعات بعد وقوعها. وينبغي دعم الآليات، على غرار البرنامج العالمي للتصدّي لأزمة الغذاء التابع للبنك الدولي والذي يستهدف البلدان الأشد فقراً وتعرّضاً للخطر، والجهود لإنشاء نافذة أزمات أوسع في إطار الجمعية الدولية للتنمية.

72- وأما الخيار الآخر الذي ينبغي النظر فيه فهو مرفق تمويل الأغذية كما يلحظه قرار مراكش والمؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة الدولية في الدوحة. وعلى أساس التحليل الذي أجره كلٌّ من منظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية اقترح إيجاد مرفق لتمويل واردات الأغذية تستطيع من خلاله أقل البلدان نمواً والبلدان المستوردة الصافية للأغذية الحصول على تمويل قصير الأجل في حالة ارتفاع فواتير واردات الأغذية.

73- ويسمح مرفق تمويل واردات الأغذية لتمكين بلد ما من تمويل واردات الأغذية عندما تكون هناك حاجة لذلك، وليس لتعويض الخسارة في ميزان المدفوعات بعد ذلك، وسوف يستند على ما تقدّمه الأسرة الدولية من ضمانات مشروطة، عوضاً عن التمويل. وتطال الشروط التي قد تطلق هذه العملية فواتير واردات الأغذية المتوقع أن تتجاوز مستوى معينٍ مقابل الفواتير العادية. وقد يستفيد هذا المرفق أيضاً من ضمانات يوفرها عدد من البلدان المتقدمة تسمح له الاقتراض من أسواق المصارف والرساميل الدولية.

تثبيت فواتير واردات الأغذية من خلال آليات تعتمد على السوق

74- والآليات الابتكارية التي تعتمد على السوق، من قبيل استخدام أسواق العقود الآجلة لضمان واردات الأغذية في الوقت الملائم بأسعار أكثر استقراراً، توفر الحماية من تقلّب أسعار الأغذية. غير أن هذه الخيارات تستوجب إنشاء مؤسسات على المستوى الوطني وبناء الخبرة الفنية.

75- والأدوات الرئيسية التي قد تُستخدم لتثبيت فواتير واردات الأغذية هي العقود الآجلة وعقود الخيارات، أو أدوات المعاملات العلنية. وتقوم المؤسسات المالية، عادة المصارف الدولية، بالتدخل لتوفير أدوات التحوط هذه إلى الحكومات. ومن خلال شراء عقود آجلة، تعتمد الحكومة الراغبة في أن تحمي نفسها من طفرة ممكنة في أسعار الحبوب إلى "إغلاق" سعر شراء الحبوب. والمنفعة الكبرى بالنسبة إلى الحكومة المتحوطة هي أنه يمكن معرفة كلفة واردات الأغذية بصورة دقيقة نوعاً ما عند إطلاق عملية التحوط. وعلى الصعيد العملي، قد لا تشكل العقود الآجلة أداة مفيدة بالنسبة إلى الحكومات إذ ثمة مسؤولية غير معروفة مرتبطة باتخاذ مركز للعقود الآجلة كلّ مرة تقوم فيها الحكومة بالتحوط. وإذا تراجعت أسعار الأسواق بالنسبة إلى حكومة اشترت عقوداً آجلة، ستكون هذه الحكومة مسؤولة عن دفع الفارق في تحركات الأسعار إلى الفريق الآخر في السوق.

76- ويشكّل التحوّط بعقود الخيارات بديلاً عن التحوّط بالعقود الآجلة، وهي تسمح للحكومات حماية الأسعار حين تصل إلى مستوى معيّن مقابل قسط ثابت يجري عادة دفعه سلفاً. وخيارات الشراء هي تحوّطات مادية للسلع الأساسية تدمج حماية السعر في اتفاق مادي على الواردات. وبالنسبة إلى المستوردين، بإمكان خيار الشراء أن يحدّد سقفاً تقريبياً للسعر لكميات الأغذية موضوع العقد. وسقف السعر جذاب بشكل خاص إذا كانت النية هي التحوّط من سعر ما. وتكمن الفائدة الكبرى في استراتيجية خيار الشراء في أنها تحمل سعر السوق. وعلى عكس التحوّط بالعقود الآجلة، يمكن معرفة كلفة الحماية. ويمكن للشارين أن يقرّروا مستوى ومدة الحماية التي يطلبونها، أو بإمكانهم أن يقرّروا أن الكلفة مرتفعة جداً.

77- وتلزم استثمارات ملحوظة لسدّ النقص في الخبرة الفنية اللازمة لاستخدام أدوات تحوّط في البلدان المتدنية الدخل. والعديد من الحكومات لا يركّز على الإدارة المسبقة لصدّات أسعار الأغذية ولا يقيّم مخاطر أسعار الأغذية كخسوم طارئة ذات انعكاسات ضريبية. وقد بيّنت التجارب أن إشراك البلدان النامية والناشئة في إدارة المخاطر يتطلّب جهوداً مطّردة لبناء القدرات إلى حين يصبح من السهل على صانعي القرارات استخدام أدوات إدارة المخاطر ويكونون قد وضعوا أطراً مؤسسية ملائمة لهذه الغاية (بما في ذلك وضع ميزانية دقيقة للتكاليف واستهداف المنافع). وثمة حاجة على المستوى العالمي إلى الإفادة من دروس بعض البلدان مثل المكسيك التي وضعت إطاراً حديثاً جداً لتحليل المخاطر الضريبية واتّخذت خطوات ابتكارية لإدارة هذه المخاطر.