

ثالثاً: الجدل الاقتصادي بشأن المعونة الغذائية^(٦)

وكيفية وسرعة تحديد واستهداف الأفراد والمجموعات المحتاجة، وما إذا كانت سلع المعونة يتم الحصول عليها من السوق المحلية أو الإقليمية أو من سوق البلدان المانحة، وما إذا كانت تصاحبها موارد أخرى تكميلية. ومن النقاط الأخرى التي كثيراً ما تكون محل إغفال هي أن المعونة الغذائية قد طرأت عليها تغيرات جوهرية في السنوات الأخيرة، كما أكد الفصل السابق. والتقارير الكثيرة التي توثق الآثار السلبية للمعونة الغذائية (مثل Lappe and Collins, 1977; Jean-Baptiste, 1979; Jackson and Eade, 1982) يرجع تاريخها إلى عهود سابقة عندما كانت المعونة الغذائية تتألف أساساً من معونة برامجية تمنح للحكومات المستفيدة التي تُعيد بيعها في السوق المحلية دون توجيهها للسكان المحتاجين أو مع توجيه قدر ضئيل منها لهؤلاء السكان. وقد تحقق تقدم كبير منذ ذلك الحين من حيث توقيت المعونة الغذائية وتوجيهها، ولذلك ربما أصبحت النتائج السلبية أقل انتشاراً وأقل حدة الآن مما كانت عليه في العقود السابقة. ومع ذلك، فإن ثلث مجموع المعونة الغذائية تقريباً مازال بعيداً عن الأهداف المحددة، كما أن عمليتي التوجيه والتوقيت تنطويان على تحديات كبيرة. ويحدد هذا الفصل الإطار النظري لفهم الآثار المحتملة للمعونة الغذائية. ثم يناقش الأدبيات الاقتصادية ذات الصلة بالخلافات الرئيسية الثلاثة التي تكتنف المعونة الغذائية، وبعض الاهتمامات القليلة الأخرى. وينتهي الفصل بتحديد بعض المبادئ التوجيهية التي يمكن أن تقلل من مخاطر النتائج السلبية.

سبل المعيشة والمعونة الغذائية

للتبع كيف يمكن أن تنشأ الآثار الإيجابية والسلبية المترتبة على المعونة الغذائية، من المفيد أن يكون لدينا إطار نظري عقلي. ومن بين المناهج التي يمكن إتباعها في هذا المضمار هو أن نبدأ بالفكرة القائلة إن الأسر تتحكم في مجموعة من الأصول، تقوم بتوزيعها بشكل استراتيجي وبطريقة ديناميكية لتحقيق سبل معيشتها. وتشمل هذه الأصول أو الإمكانات رأس المال المادي (الأدوات الزراعية والحيوانات الزراعية)، ورأس المال الطبيعي (مثل الأراضي المملوكة أو المستأجرة)، وحق التمتع بالموارد الخاضعة للملكية العامة، ورأس المال البشري (المعرفة والمهارات والصحة)، ورأس المال المالي

على الرغم من أنه لا يمكن التنصل من الحتمية الأخلاقية التي تقضي بتقديم المساعدات لمن يعانون الجوع الشديد، يثير كثير من المفكرين والمهتمين أسئلة حول جدوى المعونة الغذائية، بل ويتساءل البعض في الواقع عما إذا كانت هذه المعونة قد تؤدي إلى أثر عكسي في ما يتعلق بتحقيق تخفيض مستدام في مستوى الجوع والفقر في المدى البعيد.

وينشأ الجانب الأكبر من الشعور بالقلق لأن التأثيرات النهائية لبرامج المعونة الغذائية، شأنها شأن أي تدخلات أخرى في مجال السياسات، قد تكون غالباً غير متوقعة. ومفهوم النتائج غير المتوقعة مفهوم مستقر في علم الاقتصاد. والفكرة الأساسية التي يقوم عليها هذا المفهوم هي أن تصرفات طرف واحد، ليكن الحكومات أو المنظمات غير الحكومية أو المؤسسات أو غيرها من الكيانات، تؤدي إلى تغير الحوافز والمعوقات بالنسبة للأطراف الأخرى وإلى تغيير سلوكهم.

بيد أن النتائج غير المتوقعة قد تكون مفيدة، طبقاً لنظرية «اليد الخفية» التي وضعها Adam Smith، والتي تقول إن الأفراد الذين يتصرفون بما هو في مصلحتهم الخاصة (كإعداد الخبز وبيعه لكسب معيشتهم) يساعدون على تحقيق نتائج مفيدة للمجتمع ككل (كتوفير الخبز في الأسواق بسعر معقول). والشائع هو أن الناس يفكرون في النتائج غير المتوقعة بالمعنى السلبي، عندما ينخفض مستوى المنافع المتوقعة أو ينتفي وجودها نتيجة استجابة مستحثة من نوع ما للتدخل الأصلي.

والمعونة الغذائية قد تحدث عدداً من الآثار السلبية على مستوى الأسر أو المجتمع المحلي أو القطري، لكن القضايا الثلاث الأكثر شيوعاً هي: (١) قد تخلق المعونة الغذائية نوعاً من "الاعتماد"؛ (٢) قد تؤدي إلى عدم استقرار الأسواق المحلية والنمو الزراعي؛ (٣) قد تتسبب في زعزعة أنماط التجارة القائمة على أسس تجارية. ومن النقاط المهمة التي كثيراً ما تتعرض للإغفال في المناقشات التي تجري بشأن المعونة الغذائية أن أشكال المعونة الغذائية ليست جميعها متساوية. فالبحوث التجريبية تفيد بأن تأثير المعونة الغذائية يعتمد بدرجة كبيرة على كيفية إدارتها (أي ما إذا كانت تباع في الأسواق المحلية، أو تُوزع مباشرة على المستفيدين أو تُعطى مقابل العمل أو مقابل الانتظام في المدارس)؛

(٦) يعتمد هذا الفصل إلى حد كبير على ما كتبه كل من Barrett (المنظمة، ٢٠٠٦هـ) و Awokuse (المنظمة، ٢٠٠٦هـ).

فإذا كانت الأسر تتوقع معونة غذائية أو أي شكل آخر من أشكال المساعدات الطارئة عند وقوع أزمة، فإن ذلك قد يوفر لها نوعاً من التأمين، وقد يحل محل ترتيبات التأمين الأخرى الرسمية وغير الرسمية (مثل التأمين الخاص، والتحويلات المالية، وتبادل العمل بين الأسر، وجهود الإغاثة من جانب الحكومة)، مما يجعل الأفراد أقل قدرة على مواجهة بدون المساعدات الخارجية عند وقوع أزمة. وتوقع المساعدة قد يغري على الإفراط في قبول المخاطر، كما يحدث عندما تؤدي إجراءات التأمين المدعومة من جانب الحكومة ضد حدوث الفيضانات أو الإغاثة في حالة الكوارث، إلى إغراء السكان على بناء منازلهم في المناطق الساحلية المنخفضة المعرضة للأعاصير. ويسمى هذا التأثير "المخاطر المعنوية" (الإطار ٧).

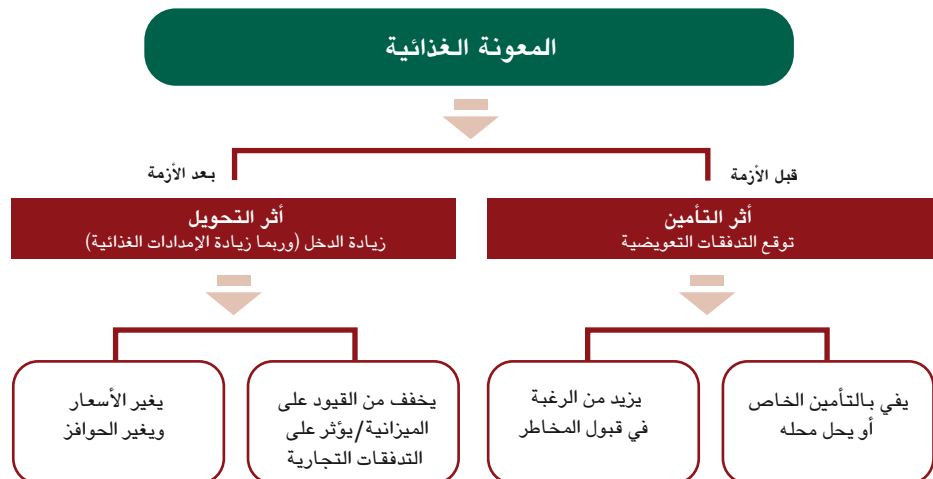
ومن المعتقد عادة أن تكون المخاطر المعنوية من الآثار السلبية غير المقصودة للمعونة الغذائية، حيث أنها قد تزيد من احتمالات تعرض السكان للصدمات السيئة. بيد أن الكتابات الجديدة التي تتناول بؤر الفقر تؤكد على أن الفقراء كثيراً ما يكونون كارهين للمخاطرة. فالخطر الشديد الذي يتوخونه في إدارة المخاطر يجعلهم يختارون استراتيجيات المعيشة قليلة المخاطر وقليلة العائد، وهي استراتيجيات تُبقي عليهم في حالة مزمنة من الفقر والتعرض للمخاطر. وتوفير أي نوع من التأمين لهذه الأسر قد يزيد من استعدادها لقبول المخاطر، وهو أمر مرغوب فيه كاستراتيجية لتحقيق الاعتماد على النفس في المدى البعيد (Dercon, 2004; Carter and Barrett, 2006).

وتقديم المساعدات في صورة أغذية أو نقداً بعد وقوع الأزمة يمثل تحويلاً للدخل (في صورة نقدية أو عينية) للمستفيدين. ونتيجة لذلك، تؤدي المساعدات إلى

(أموال نقدية وحسابات مصرفية وتحويلات مالية)، ورأس المال الاجتماعي (شبكة العلاقات الأسرية والمجتمعية، والأعراف الاجتماعية والثقة التي تيسر التنسيق والتعاون). ومن أهم هذه الأصول بالنسبة لكثير من الأسر الفقيرة قدرتها على العمل، أي القدرة البدنية التي يتمتع بها أفراد الأسرة والتي تمكنهم من العمل وتحقيق الدخل. وتقوم الأسر بتوزيع إمكانياتها على عدد من الأنشطة من بينها الإنتاج الزراعي، والعمل مقابل أجر (سواء محلياً أو في أماكن أخرى عن طريق النزوح والتحويلات المالية) والأنشطة غير الزراعية. وتقرر هذه الأسر توزيع هذه الإمكانيات طبقاً لفهمها للعائدات الجارية والمقبلة للأنشطة المختلفة، وتغير هذه العائدات ومدى تقابلها أو تنافرها. وجميع هذه الأنشطة يحقق دخلاً نوعياً أو نقدياً، وكلاهما يسهم في معيشة الأسرة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأسر أن تحصل على الدخل من التحويلات الواردة من أسر أخرى، أو من المنظمات غير الحكومية أو من الحكومة. وتعد المعونة الغذائية أحد الأشكال التي يمكن للأسر أن تحصل بموجبها على الدخل في صورة تحويلات.

ويبين الشكل ٨ (المأخوذ بشيء من التصرف من Lentz, Barrett and Hoddinott, 2005) التأثيرات المحتملة للمعونة الغذائية على المستوى العام جداً. كما يوضح أن تدفقات المعونة الغذائية يمكن أن تترتب عليها فئتان من الآثار: أثر التأمين قبل تدفق المعونة، وأثر التحويل بعد تدفق المعونة. ويمكن لهذين النوعين من التأثيرات أن يغيرا سلوك الأسر (عن طريق تغيير العوامل المحفزة مثلاً) ويمكن أن يحققا نتائج إيجابية وسلبية للأسر أو للمجتمع ككل.

الشكل ٨
الآثار الاقتصادية للمعونة الغذائية



الإطار ٧

المخاطر المعنوية على المجتمعات المحلية

١٩٨٩، أفاد Kibreab (١٩٩٣) بأن هذا السلوك الانتهازي يسود بصفة خاصة البرامج التي تعتبر اللاجئين ضحايا لا حول لهم ولا قوة، وبالتالي لا تطالبهم بأي شيء. ولم تتحدث الوكالات المعنية بإدارة البرامج بمشاركة المجتمعات المحلية في تقاريرها عن افتقار اللاجئين إلى الدوافع. وقد يوفر اتخاذ القرارات على أساس المشاركة أثناء مرحلة تقييم مشروعات الغذاء مقابل العمل رؤى تدل على المشروعات العامة المناسبة، وما إذا كان أي مجتمع محلي يرغب في تنفيذ المشروع حتى بدون الحافز المتمثل في المعونة الغذائية. كذلك فإن معرفة المجتمعات المحلية بوجود إطار زمني للتمويل محدد بعناية، يمكن أن تخفف أيضاً من الانتهازية (Harvey and Lind, 2005). ولم تُجرِ بحوث كثيرة حتى الآن عن هذه الظاهرة على مستوى المجتمعات المحلية.

هل تغير المجتمعات المحلية سلوكها الجمعي في حالة وجود مساعدات خارجية مثل المعونة الغذائية؟ إن بعض الدراسات يفيد بأنها تفعل ذلك. وعلى سبيل المثال أفاد Groupe URD (٢٠٠٥) بأن بعض المجتمعات المحلية في أفغانستان توقف عن صيانة المرافق العامة توقفاً للحصول على مدفوعات من المعونة الغذائية من أجل تنفيذ بعض المشروعات. ويشير Barrett و Lentz و Hoddinott (٢٠٠٥) إلى هذا النوع من المخاطر المعنوية، على مستوى المجتمعات المحلية، على أنه نوع من "الانتهازية"، وهي سلوك يحقق الاستخدام الكامل للخدمات الخارجية بطرق غير متوقعة وإن لم يسفر بالضرورة عن نتائج معاكسة في المدى البعيد. ويبدو أن اتخاذ القرارات على أساس المشاركة يخفف بعض الشيء من هذه المشكلة. وفي دراسة عرقية عن اللاجئين الصوماليين في الفترة ١٩٧٩-

زيادة الطلب المحلي على الأغذية. وهذا يعزز المشتريات التجارية، سواء من الموردين المحليين أو الخارجيين، ويمكن أن يؤدي إلى زيادة الأسعار المحلية. ويكون هذا التأثير متوقفاً أحياناً، لأن المشتريات المحلية والإقليمية يكون لها ما يبررها غالباً على أساس المساعدة في إقامة قنوات للتسويق التجاري.

بيد أن التأثير يمكن أيضاً أن يكون غير متوقع، كما يحدث عندما تؤدي المشتريات المحلية إلى زيادة أسعار الأغذية، مما يضر بالفقراء والمشتريين الصافين الذين لا يستفيدون من توزيع المعونة الغذائية. وقد تكون التغيرات التي تطرأ على الأسعار أو على حجم الأغذية التي تشملها المعاملات التجارية المحلية بمثابة تأثيرات إيجابية مقصودة أو تأثيرات معاكسة غير مقصودة، في آن واحد. وفي الواقع، فمن المستحيل عملياً أن تكون لبرنامج المعونة الغذائية تأثيرات إيجابية فقط.

هل تتسبب المعونة الغذائية في حالة من "الاعتماد"؟

تصنف الآثار السلبية المحتملة للمعونة الغذائية عادة تحت تسمية فضفاضة هي "الاعتماد". ويمكن أن تحدث هذه الآثار على مستوى الأسر أو المجتمعات المحلية أو على المستوى القطري. ويقال إن الاعتماد على المعونة يحدث عندما تؤدي التدخلات التي تستهدف تلبية الاحتياجات

زيادة الطلب المحلي على الأغذية. وعندما تكون المعونة الغذائية في صورة عينية، فإنها تؤدي أيضاً إلى زيادة المعروض من الأغذية. وتؤدي المعونة الغذائية العينية على وجه الخصوص إلى زيادة العرض أكثر مما تؤدي إلى زيادة الطلب، لأن الطلب على الأغذية يزيد بخطى أبداً من زيادة الدخل^(٧).

ويتربط على ذلك تأثيران محتملان. الأول، حدوث نوع من الضغط على أسعار الأغذية المحلية، وخصوصاً إذا كانت السوق المحلية غير مندمجة تماماً في السوق القطرية والعالمية. والثاني، إحلال المعونة الغذائية في العادة محل بعض المشتريات التجارية، سواء من الموردين المحليين أو الخارجيين. وفي العادة لا يكون انخفاض الأسعار أو زعزعة الأسواق من الآثار المقصودة، ومع ذلك فمن المستحيل عملياً تلافى هذين الأثرين. والمعونة الغذائية تؤثر على الأسواق حتى عندما لا يتم جلب السلع من الخارج. وعندما يكون تقديم المساعدات في صورة نقدية لشراء الأغذية من السوق المحلية (أنظر الإطار ١٠) أو عندما تكون في صورة تحويلات نقدية مباشرة للمستفيدين، فإنها تؤدي إلى

(٧) يرجع ذلك إلى المنطق الأساسي الذي يقوم عليه قانون Engel، الذي يقول إن نسبة الدخل الذي ينفقه الشخص على الغذاء تتناقص كلما ازداد الدخل. ويعني هذا بلغة الاقتصاد أن الميل الهامشي لاستهلاك الغذاء أقل من الواحد الصحيح وأنه ينخفض كلما ازداد الدخل. والحقيقة هي أن الأسر في البلدان الفقيرة غالباً ما تنفق أقل من ٥٠ في المائة من دخلها على الغذاء، بينما تخصص الأسر في البلدان الموسرة في العادة أقل من ١٥ في المائة من دخلها على الغذاء، وهذا يؤكد قانون Engel.

وفي حالات كثيرة، يبدو أن التقارير التي تفيد بأن المعونة الغذائية تثبط الرغبة في العمل تستند إلى تواكب المعونة الغذائية والفقر في آن واحد، وليس إلى وجود علاقة سببية. وهذا التمييز بين العلاقة السببية والترابط بين المعونة الغذائية والفقر أمر شديد الأهمية. وكما يقول Hoddinott (٢٠٠٣، صفحة ٢):

يستند الأثر المزعوم المتعلق بتثبيط الرغبة في العمل إلى افتراض مؤداه أنه لا يوجد ارتباط بين الحصول على المعونة الغذائية والملاح الأخرى التي تميز الأسر. وهذا افتراض قوي. فإذا ذهبت المعونة الغذائية إلى القرى الفقيرة... أو إلى القرى التي تتعرض لصدمات تقلل من عائد العمل، عندئذ يقتصر الأثر المزعوم في ما يتعلق بتثبيط الرغبة في العمل على تأثير هذه الملاح الأخرى. وقد يتأتى تشويه العمل عندما تكون برامج الغذاء مقابل العمل أكثر إغراءً من عمل المستفيدين في حقولهم الخاصة أو مزاولتهم لأعمالهم المعتادة، إما لأن برامج الغذاء مقابل العمل تدفع لهم مقابل العمل على الفور، أو لأن الأسرة تعتبر أن ما تحصل عليه من مشروع الغذاء مقابل العمل أعلى مما يحققه لها العمل في أراضيها الخاصة. وفي هذه الحالة، تؤدي برامج الغذاء مقابل العمل إلى إبعاد الطاقات الإنتاجية عن الإنتاج الخاص المحلي.

ونظرياً، يمكن لسوء التوقيت وللاأجور التي تدفعها برامج الغذاء مقابل العمل، إذا ما كانت أعلى من الأجور السائدة في السوق، أن تؤدي إلى تحويل طاقة العمل عن الاستخدامات الخاصة المحلية، وخصوصاً إذا كانت التزامات برامج الغذاء مقابل العمل تؤدي إلى التقليل من طاقة العمل في الأعمال التي تخص الأسرة أثناء الفترة الحرجة من الدورة الإنتاجية (Jackson and Eade, 1982; Grassroots International, 1997; Lappe and Collins, 1977; Molla, 1990; Salisbury, 1992). وبالنسبة للمستفيدين شديدي الافتقار إلى الغذاء، قد توفر المشاركة في برامج الغذاء مقابل العمل الغذاء للذين هم في أشد الحاجة إليه اليوم، بينما تعوق استثمار طاقة العمل في زيادة الإنتاجية في المستقبل - وهذه حالة كلاسيكية للتدخلات التي تكون لها نتائج إيجابية في المدى القريب بينما تكون نتائجها سلبية في المدى البعيد.

ويبدو أن آثار المعونة الغذائية التي تؤدي إلى تشويه عرض العمل تكون ضئيلة عندما يتم توجيه هذه المعونة بالشكل المناسب إلى المستفيدين المقصودين، وبمعنى آخر، عندما يواجه المرء مشكلة واضحة في مجال تثبيط الرغبة في العمل، فإن ذلك يدل في المعتاد على أن هذه المشكلة ترجع أساساً إلى سوء توجيه المعونة الغذائية وليس إلى وجود ضعف في الرغبة في العمل بين المستفيدين المقصودين.

الجارية إلى التقليل من قدرة المستفيدين من المعونة على تلبية احتياجاتهم بأنفسهم في المستقبل. ويمكن أن يحدث ذلك عندما يؤدي تقديم المعونة إلى خلق حوافز سلبية بالنسبة للاعتماد على النفس (مثل زراعة محصول، أو الحصول على عمل، أو المحافظة على أصول المجتمعات المحلية، أو إدخال إصلاحات مناسبة على السياسات). ومن المهم أن نتذكر أن آثار التأمين المشار إليها سابقاً لا يمكن أن تغير سلوك الأفراد إلا إذا كانوا متأكدين بدرجة معقولة من أنهم سيحصلون على المعونة عندما يحتاجون إليها. وتشير الدراسات التجريبية الأخيرة إلى أن معظم الأسر في البلدان المعرضة للمشاكل لا تفهم كيفية توجيه المعونة الغذائية إلى الفئات المستهدفة، أو كيفية تحديد كمية الأغذية التي تحصل عليها كل أسرة، وبالتالي فإن المعونة الغذائية لا يمكن الاعتماد عليها في مواجهة الأزمات (Bennett, 2001; Harvey and Lind, 2005). وعلاوة على ذلك، تفيد عدة دراسات بأن كمية الأغذية التي تحصل عليها الأسر تكون عادة قليلة بدرجة لا تشجع هذه الأسر على الاعتماد على المعونة (Barrett and Maxwell, 2005; Little, 2005; Lentz and Barrett, 2005). ويقول Little (٢٠٠٥) إن كميات المعونة الغذائية الضئيلة وعدم انتظام تسليمها لا يشجع الإثيوبيين على الاعتماد على المعونة الغذائية. ونتيجة لذلك، فإنهم لا يغيرون سلوكهم توقعاً لوصول تدفقات المعونة الغذائية.

هل تشجع المعونة الغذائية على الكسل؟

ربما كان الانتقاد الأعم للمعونة الغذائية هو أنها قد تثبط هم الأفراد عن العمل في مزارعهم أو القيام بالأعمال الأخرى، وبالتالي تزيد من اعتمادهم على المساعدات الخارجية. وتقول النظرية الاقتصادية إن تحويلات المعونة الغذائية قد تحدث أثراً سلبياً على عرض العمل، لأن هذه التحويلات هي نوع من أنواع الدخل، وأنه كلما ارتفع الدخل يميل الأفراد إلى العمل أقل لأنه ببساطة حتى الأفراد الذين اعتادوا على العمل يجد يفضلون التمتع بمزيد من وقت الفراغ (Kanbur, Keen and Tuomala, 1994). وأي تحويل للدخل، سواء كان في صورة أغذية أو غير ذلك، يثبط هم المستفيدين عن العمل في حالة ثبات جميع الاعتبارات الأخرى. والسؤال الذي يطرح نفسه هو إلى أي مدى يكون هذا الأثر شديداً. وتشير الأدلة التجريبية إلى أن عرض العمل يصبح أكثر استجابة للتغيرات في الدخل كلما ازداد ثراء الأفراد. وبمعنى آخر، من المرجح أن يكون الأفراد الميسورون أكثر ميلاً من الفقراء لتقليل عملهم استجابة لتحويل الدخل. وبرامج المعونة الغذائية التي تشمل مستفيدين أيسر حالاً تزيد من التأثير المثبط للعمل لأنها توفر مزايا لأكثر الأفراد قدرة ورغبة في توجيه التحويلات إلى وقت الفراغ بدلاً من توجيهها إلى زيادة استهلاك الأغذية.

هل تؤدي المعونة الغذائية

إلى زيادة الأنانية؟

قد تخلق المعونة الغذائية حالة من الاعتماد بين المستفيدين بطريقة أخرى، وذلك من خلال تأثيرها على الاستراتيجيات الأخرى التي تلجأ إليها الأسر والمجتمعات المحلية لمواجهة نقص الأغذية. ويمكن الخوف هنا في أن المعونة الغذائية وأشكال المساعدات الخارجية الأخرى قد تؤدي إلى إضعاف شبكات الأمان الاجتماعي غير الرسمية، وتجعل الناس أقل ميلاً إلى مساعدة بعضهم البعض، وبالتالي تزيد من اعتمادهم على تدفقات المساعدات الخارجية في المستقبل. ويشير Krishnan و Dercon (٢٠٠٣) إلى أن المعونة الغذائية قد تكون لها آثار متضاربة في حالة وجود ترتيبات تأمين غير رسمية في المجتمع المحلي. فالمعونة الغذائية تزيد من دخل الأسر المستفيدة، وربما تمكنها من مساعدة أسر أخرى في المجتمع المحلي من خلال التحويلات الخاصة. ومن ناحية أخرى، تمثل المعونة الغذائية أيضاً نوعاً من التحويلات العامة وبذلك تقل الحاجة إلى التحويلات الخاصة. ويجد المؤلفان ما يدل على أن الناس في المجتمعات المحلية التي تحصل على معونة غذائية يساعدون بعضهم البعض بدرجة أقل من الناس في المجتمعات المحلية التي لا تحصل على معونة غذائية. وهما يفسران ذلك على أنه دليل على أن المعونة الغذائية تضر بترتيبات المساعدة المتبادلة التي تعتمد عليها شبكات الأمان الاجتماعي غير الرسمية.

ومع ذلك، ليس من الواضح أن المعونة الغذائية تقوض مثل هذه الترتيبات. ويجد Barrett و Lentz (٢٠٠٥) أن الحصول على المعونة الغذائية لم يؤثر كثيراً على مقدار التحويلات الخارجية التي حصلت عليها الأسر في جنوب إثيوبيا وشمال كينيا أثناء الفترة ١٩٩٩-٢٠٠١ (أنظر أيضاً Abdulai, Barrett and Hoddinott, 2005). كما أن الأدبيات التجريبية التي تتحدث عن التأثير السلبي المحتمل للمعونة الغذائية على التحويلات الخاصة تدل على أن هذا التأثير قد يكون أقل أهمية من الاعتبارات الأخرى المترتبة على المعونة الغذائية، مثل التشوهات التي تطرأ على الأسعار من أجل منافسة السلع الغذائية.

هل تعزز المعونة الغذائية سوء الحكم؟

قال بعض النقاد إن المعونة الغذائية قد تؤدي إلى اعتماد الحكومات على الدعم الخارجي لميزانياتها أو لموازن مدفوعاتها. والواقع أن المعونة الغذائية يمكن أن يكون لها تأثير سلبي من ناحية السياسات إذا كان تقديم المواد الغذائية بأسعار رخيصة يسمح للحكومات المستفيدة بأن تتجاهل الإصلاحات اللازم إدخالها على السياسات ونقل الموارد الإنمائية بعيداً عن القطاع الزراعي

(Wallerstein, 1980). إذ يمكن اعتبار المعونة الغذائية أحياناً سداً للحكومات التي تمارس سياسات تقوم على التمييز ضد الزراعة، مما يؤدي إلى تكرار حدوث عجز في الإمدادات المتاحة ينبغي تغطيته بالمعونة الغذائية. ويمكن اعتبار المعونة الغذائية البرامجية التي سيطرت على التدفقات العالمية منذ منتصف التسعينات من القرن العشرين كشكل من أشكال مساعدة ميزان المدفوعات من حكومة البلد المانح إلى الحكومة المستفيدة. والمقصود في الواقع من المعونة الغذائية البرامجية التخفيف من القيود التي تعاني منها موازين المدفوعات عن طريق التقليل من التكاليف الجارية لاستيراد الأغذية و/أو تكاليف خدمة الدين المترتبة على الواردات الغذائية (في حالة المبيعات الغذائية بشروط ميسرة)، وبالتالي يمكن اعتبارها نوعاً من أنواع تأمين موازين المدفوعات القطرية. بيد أن المعونة الغذائية لا يمكن أن توفر تأميناً للميزانية أو لموازن المدفوعات إلا إذا كانت التدفقات تأتي بشكل يمكن التنبؤ به وبصفة دورية استجابة للحاجة (أي إذا كانت المعونة الغذائية تزداد عندما تصبح العملات الأجنبية شحيحة، أو عندما ترتفع الأسعار العالمية للمواد الغذائية). وتشير العلاقة العكسية البسيطة بين المعونة الغذائية وأسعار الحبوب في السوق العالمية، الموضحة في الشكل ٢ الوارد في الفصل السابق، إلى وجود ارتباط معاكس: أي أن تدفقات المعونة الغذائية تسير في دورة عكسية مع الحاجة. وتمثل المعونة الغذائية البرامجية الآن أقل من رُبع مجموع المعونة الغذائية التي أصبحت ضئيلة مقارنة بالمساعدات الخارجية الأخرى. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات يعتمد دون شك على المساعدات الخارجية، فإن المعونة الغذائية تكون شديدة الضآلة في معظم الحالات ولا يكون من الممكن الاعتماد عليها. ومن ناحية أخرى، فقد أثير أحياناً إلى أن المعونة الغذائية قد تستخدم في التأثير على سياسات الحكومات المستفيدة (Hopkins, 1984). أما إذا كانت المعونة الغذائية توفر موارد رئيسية ضرورية للإبقاء على سياسة غير سليمة، فإن التقليل من هذه التدفقات قد يدفع الحكومات إلى التعجيل بالإصلاحات الضرورية على الرغم من التأثيرات الخلقية والأخلاقية لمثل هذه الاستراتيجية.

متى يكون الاعتماد على المعونة

الغذائية شيئاً جيداً؟

قد يكون الاعتماد على المعونة الغذائية شيئاً إيجابياً بالنسبة للأسر التي تتأثر بالأزمات أو غير القادرة على إعالة نفسها، كما هو الحال بالنسبة للأسر التي لا يوجد بها أفراد بالغون أقوياء الأبدان. وفي الواقع، فإن منهج الأمن الغذائي القائم على الحقوق معناه أن الأفراد ينبغي أن يكون بوسعهم الاعتماد على أشكال المساعدة المناسبة

الإطار ٨

الاعتماد على المعونة الغذائية وعمليات الإغاثة الإنسانية

J. Lind و P. Harvey^(١)

وأن تجد السبل التي تجعل هذه المساعدات تعزز سبل المعيشة في الوقت الذي توفر فيه إغاثة مباشرة، لكن ينبغي عدم تخفيض الحصص أو وقف المساعدات دون وجود أدلة قوية على أن الحاجات التي دُفعت إلى تقديم مساعدات الإغاثة في بادئ الأمر قد لُبيت. وكثيراً ما يمثل الاعتماد على المعونة الغذائية وسيلة لإلقاء اللوم على مساعدات الإغاثة على أنها أوضح أعراض الأزمة، وليست سبباً لها. ومعالجة الاعتماد على المعونة الغذائية تتضمن معالجة أسبابها الأساسية، سواء كان ذلك في شكل تسوية للمنازعات، أو التعامل مع الفقر الذي يكمن وراء حدوث الأزمات، أو التصدي لأساليب الحكم الاستغلالية الفاسدة. إلا أن ذلك كثيراً ما يكون خارج مسؤولية أطراف العمل الإنساني. والمشكلة لا تكمن في مساعدات الإغاثة وقلة تدفقها بل في نقص أشكال التعامل الدولي الأخرى مع الأزمات.

(١) معهد التنمية لما وراء البحار، لندن.

ينبغي أن يكون جوهر العمل الإنساني هو إنقاذ الأرواح والتخفيف من المعاناة في الحالات التي تكون فيها حياة الناس وأرزاقهم محل تهديد شديد، وعندما تكون القدرات المحلية على مواجهة الأزمة قد نفدت. ففي مثل هذه الأوضاع، ينبغي أن يُنظر إلى إمكانية الاعتماد على المساعدات كحالة مقبولة. ولا ينبغي أن يكون التركيز على تفادي الاعتماد على المعونة الغذائية بل على توفير مساعدات وافية يمكن الاعتماد عليها بشكل شفاف بحيث يدرك من هم في أشد الحاجة إليها حجم المساعدات التي من حقهم الحصول عليها، ويكون بوسعهم الاعتماد عليها كجزء من الجهود التي يبذلونها من أجل البقاء والخروج من الأزمة. وفي حالات الانعدام المزمع للأمن الغذائي، التي تكون فيها مساعدات الإغاثة مطلوبة على أساس منتظم، يتعين على الوكالات أن تُعنى بأثر إعانات الإغاثة،

لا يستطيع الأفراد الاعتماد عليها، على الرغم من أنها تساعد على البقاء على قيد الحياة... وبالمثل، يقول Lind و Harvey (٢٠٠٥) إن المخاوف الخاصة بالاعتماد على المعونة الغذائية لا ينبغي أن تحجب هدفها المباشر وهو تقديم الدعم الإنساني للمحتاجين (الإطار ٨).

هل تؤدي المعونة الغذائية إلى الإضرار بالزراعة المحلية؟

كُتب الكثير عن الآثار المثبطة التي من المحتمل أن تترتب على المعونة الغذائية بالنسبة للقطاع الزراعي في البلدان المستفيدة بعد أن أجرى Schultz (١٩٦٠) تحليله البليغ لهذه القضية. وهناك عدة طرق يمكن للمعونة الغذائية أن تؤثر بها سلباً على الاقتصاد الزراعي (Maxwell and Singer, 1979; Maxwell, 1991).

فبالإضافة إلى الآثار المتصلة بتثبيط الرغبة في العمل التي ناقشناها آنفاً، يمكن للمعونة الغذائية أن تضر بالإنتاج الأسري والإنتاج القطري لو أنها أدت إلى انخفاض أسعار الأغذية المحلية أو جعلتها غير مستقرة. فالتقلب الشديد للأسعار يزيد من الشعور بالشك لدى المنتجين والتجار المحليين وغيرهم من الوسطاء في السوق، وقد يثبط الرغبة في الاستثمار في مؤسسات السوق المحلية.

عندما لا يكون بوسعهم تلبية احتياجاتهم بأنفسهم. وللأسف، كما ورد ذكره سابقاً، فإن المعونة الغذائية نادراً ما يمكن الاعتماد عليها في تقديم مثل التأمين. وللتمييز بين الاعتماد على المعونة الغذائية من أجل تحسين مستوى المعيشة وبين المعونة الغذائية بمعناها الأعم الذي ينم عن الانتقال من قدر المستفيدين منها، يشير Barrett و Lentz و Hoddinott (٢٠٠٥) إلى ما يسمونه «الاعتماد الإيجابي». والتفكير في الاعتماد على المعونة الغذائية في سياق إيجابي يتفق مع «الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال المطرد للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي القطري» التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة، ٢٠٠٤). ونظراً لضعف الأدلة التجريبية الدالة على الاعتماد السلبي على المعونة الغذائية، يبدو أن هذا القلق مبالغ فيه، وخصوصاً عند النظر إليه في سياق المعاناة البشرية التي يمكن أن تترتب على وقف المعونة قبل أن يحين الوقت المناسب لذلك. ويقول كل من Barrett و Maxwell (٢٠٠٥، صفحة ١٨٠):

...يبدو أن المزاем الخاصة بالاعتماد على المعونة الغذائية تقوم على مفهوم خاطئ للعلاقة السببية. فالصدمات تؤدي إلى تغيير في السلوك قد يستلزم أنواعاً مختلفة من شبكات الأمان، بما فيها المعونة الغذائية. بيد أن كميات المعونة الغذائية التي يتم تحويلها تكون متواضعة في جميع الحالات بحيث

وقد يكون من غير الممكن تجنب انخفاض الأسعار في حالة تقديم المعونة الغذائية في صورة عينية، ومع ذلك فإن ظروف السوق وطريقة إدارة عمليات المعونة الغذائية لها دور أيضاً في تحديد مدى التأثير على الأسعار. ويعتمد مدى انخفاض أسعار الأغذية بدرجة كبيرة على مدى اندماج السوق المحلية في أسواق المواد الغذائية القطرية والإقليمية والعالمية، ومدى مراعاة الدقة في توجيه المعونة الغذائية وتوقيتها.

وسرعان ما يتبدد تأثير صدمات العرض المترتبة على تسليم سلع المعونة الغذائية وصدّات الطلب المترتبة على المشتريات المحلية أو التحويلات النقدية إذا كانت الأسواق مندمجة بشكل جيد، وتترتب عليها في العادة تأثيرات متواضعة على الأسعار. ويقول Colding وPinstrip-Andersen (٢٠٠٠) إن تأثير المعونة الغذائية على أسعار السلع سيكون محدوداً في الاقتصاديات الصغيرة المفتوحة^(٨)، وقد تحقق Lind وJalleta (٢٠٠٥) من أن معظم المزارعين يعانون انخفاض أسعار الحبوب أثناء توزيع المعونة الغذائية بمنطقة ديلانتا داونت بإثيوبيا، ولكن الأسعار كانت تعود إلى حالة الاستقرار خلال عدة أسابيع.

ومع ذلك، ففي الأسواق التي لا تقوم بوظائفها بشكل جيد والتي تكون منفصلة عن القنوات التجارية، يمكن أن تكون التحركات السعرية مثيرة وأطول أجلاً، مما يؤدي إلى تقليل أرباح المنتجين والحد من قدرتهم على سداد ديونهم، ويقلل بالتالي من قدرتهم على الاستثمار في سبل تحسين الإنتاجية الزراعية. ويتحدث Barrett وMaxwell (٢٠٠٥) عن انهيار أسعار الذرة الرفيعة في جنوب الصومال في عام ٢٠٠٠، ويربطانه جزئياً بسوء توقيت تسليم المعونة الغذائية إلى إثيوبيا، وهي المعونة التي انتقلت بعد ذلك عبر الحدود إلى جنوب الصومال. وقد اكتشف Tschirley وDonovan وWeber (١٩٩٦) أن الذرة التي سُلمت إلى موزامبيق بكميات كبيرة كمعونة غذائية تسببت في انخفاض أسعار كل من الذرة الصفراء والذرة البيضاء. وفي كل مثال من هذه الأمثلة، كان سوء توقيت تسليم المعونة الغذائية - ووصولها متأخرة قبيل وصول المحصول التالي إلى الأسواق - يمثل على الأقل أحد أسباب الآثار المعاكسة على أسعار السوق.

وتوجيه الكميات التي يتم تسليمها من المعونة الغذائية وتوقيتها يحددان إلى حد كبير التأثير السلبي المحتمل على أسعار المواد الغذائية في السوق المحلية. فالأسر التي تحصل على معونة غذائية إما أنها ستقلل كميات المواد الغذائية التي تشتريها من السوق المحلية أو تزيد الكميات التي تبيعها من إنتاجها الخاص. ويكون هذا التأثير أقل بالنسبة للأسر التي تفتقر إلى الأمن الغذائي، وهي الأسر

وأخيراً، فإن توافر المعونة الغذائية، في حال استمرارها، يمكن أن يؤدي إلى إضعاف بيئة السياسات المناسبة للزراعة بأن يحجب الحاجة إلى إصلاح السياسات.

المعونة الغذائية تؤدي إلى انخفاض أسعار السوق وعدم استقرارها

من أهم النتائج التي يمكن أن تترتب على المعونة الغذائية تأثيرها على أسعار الأغذية. وتدل الأدلة التجريبية على أن أسعار الأغذية تنخفض في الأسواق المحلية في جميع الحالات تقريباً فور توزيع المعونة الغذائية. وتوزيع المعونة الغذائية يمكن أن يؤدي إلى انخفاض أسعار الأغذية على المستوى المحلي أو القطري بثلاث طرق على الأقل، أولها إن المعونة البرامجية والمعونة التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية في إطار مشروعات تباع في السوق المحلية، مما يؤدي إلى زيادة العرض بشكل مباشر. ثانياً، إن الأسر التي تحصل على معونة غذائية سوف تلجأ إلى تخفيض مشترياتها من السلع التي تحصل على مثيل لها أو من البدائل المنتجة محلياً، أو أنها ستبيع ما تنتجه من هذه السلع إذا كانت تنتج مثل هذه السلع أو بدائلها. وأخيراً، قد يلجأ المستفيدون إلى بيع المعونة الغذائية التي يحصلون عليها من أجل شراء ما يلزمهم من الضروريات الأخرى. وكل احتمال من هذه الاحتمالات الثلاثة يزيد العرض من سلع المعونة الغذائية وبدائلها أو يقلل الطلب عليها، ويمثل ضغطاً على الأسعار المحلية نحو الهبوط.

ومن ناحية أخرى، فإن شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية أو الإقليمية يزيد من الطلب العام على الأغذية في المنطقة ويمكن أن يتسبب في ارتفاع الأسعار، إذا كانت الأسواق المحلية غير مندمجة تماماً في السوق الإقليمية والسوق الدولية. وتوجد أدلة تجريبية أقل على أثر الحصول على سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية أو السوق الإقليمية على الأسعار. ولأن هذه المعاملات أصبحت أكثر شيوعاً في السنوات الأخيرة، فقد بدأ برنامج الأغذية العالمي رصد تأثيرها على الأسواق (الإطار ٩).

وقد تبين للعديد من الباحثين أن سلع المعونة الغذائية التي تباع في السوق المحلية تؤدي إلى انخفاض الأسعار (Faminow, 1995; Clay, Dhiri and Benson, 1996; Tschirley and Howard, 2003).

ويقول كل من Barrett وMaxwell (٢٠٠٥) إن المعونة التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية في إطار مشروعات يكون لها أكبر قدر من التأثير السلبي على الأسعار في السوق المحلية. وعلى الرغم من أن القانون الأمريكي يشترط على جميع الوكالات العاملة التي تقوم بتحويل المعونة إلى قيمة نقدية أن تبرهن على أن السلعة التي يتم تحويلها إلى قيمة نقدية لن تسفر عن حوافز سلبية كبيرة في الزراعة المحلية أو التسويق المحلي، فإن فعالية هذا النظام محل حوار (Ralyea, 1999).

(٨) تسمى هذه الكيانات الاقتصادية بالكيانات التي «تقبل الأسعار» لأن أسواقها تكون أصغر من أن تؤثر على الأسعار العالمية.

الإطار ٩

تجارب برنامج الأغذية العالمي في ما يتعلق بالمشتريات المحلية

وقد أفادت دراسات الحالة القطرية، باستثناء واحدة فقط هي حالة جنوب أفريقيا التي يعد فيها النشاط التجاري متطوراً بدرجة كبيرة، أن قواعد تقديم العطاءات التي يطبقها برنامج الأغذية العالمي تضمن الشراء على أساس تنافسي وتساعد التجار المحليين في تطبيق المعايير التجارية المتطورة. بيد أن هذه التقارير تضمنت أيضاً أن قواعد تقديم العطاءات التي يطبقها برنامج الأغذية العالمي تفيد كبار التجار الذين يتمتعون بالقدرات المالية والتسهيلات المادية التي تمكنهم من الاحتفاظ بمخزونات. واقترح بعض التقارير أن تكون إجراءات تقديم العطاءات أقل خضوعاً للسلطة المركزية لأن ذلك من شأنه أيضاً أن يفيد صغار التجار والجمعيات التعاونية الزراعية الواقعة خارج الأسواق الرئيسية. بيد أن المرء ينبغي ألا يغيب عن باله أن تخفيف إجراءات تقديم العطاءات بالنسبة لهذه الفئات من شأنه أن يؤدي إلى زيادة تكلفة الشراء، وهذا معناه تحويل موارد برنامج الأغذية العالمي من أفقر الفقراء إلى مزارعين أقل فقراً لديهم فائض من الإنتاج التسويقي. وقد أكدت الدراسات التي أجريت في إثيوبيا، ونيبال وأوغندا أن القطاع الخاص قد استفاد من شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية. وأشارت هذه الدراسات إلى تحسن مرافق النقل وزيادة الطاقات التخزينية. كذلك أشارت الدراسة الخاصة بإثيوبيا إلى زيادة مشاركة تجار القطاع الخاص في تقديم العطاءات وزيادة المنافسة، بينما تحدثت الدراسة التي أجريت عن نيبال عن تحسين عمليات ضرب الأرز وغير ذلك من تسهيلات التجهيز.

المصادر: Salinas, Sagalovitch and Garnica (2005); Institut du Sahel, CILSS (2005); Agridev Consult (2005); Narma Consultancy (2005); Vink et al. (2005); Serunkuuma and Associates Consult (2005).

أجرى برنامج الأغذية العالمي عدة دراسات حالة قطرية لتحليل مشتريات المعونة الغذائية المحلية. وتوضح تقارير هذه الدراسات أن التأثير على الإنتاج، واستقرار الأسعار، وتطور الأسواق يختلف من بلد لآخر، وأن الفروق إنما ترجع إلى الاختلاف في حجم المشتريات المحلية مقارنة بمجموع الإنتاج وتوقيت هذه المشتريات. ففي بوليفيا وبوركينا فاسو وجنوب أفريقيا، كانت مشتريات برنامج الأغذية العالمي تمثل أقل من واحد في المائة من مجموع الإنتاج، وبالتالي لم يكن لها تأثير كبير على إنتاج المنتجات الزراعية وأسعارها. وفي نيبال، قد يساعد مراعاة مزيد من الشفافية في خطط المشتريات على زيادة الأسعار (وبالتالي زيادة دخول المزارعين) بعد الحصاد على الفور، لأن مضارب الأرز ستأخذ هذا الطلب في الاعتبار لدى اتخاذ قرارات شراء الأرز الشعير من المزارعين. وفي إثيوبيا، تم شراء ٢٠ في المائة تقريباً من مجموع المعونة الغذائية من السوق المحلية. ومع ذلك، فلما كان الجانب الأكبر من عمليات الشراء قد جرى بعد عدة أشهر من الحصاد، حين كانت الأسعار قد بدأت ترتفع بدلاً من أن تنخفض، لم تسهم عمليات شراء سلع المعونة من السوق المحلية في استقرار الأسعار. وقد أفادت المشتريات التي جرت في موعد متأخر التجار الذين لديهم بعض الطاقات التخزينية وليس المزارعين الذين يبيعون إنتاجهم في العادة بعد الحصاد مباشرة. وكما يحدث كثيراً في عمليات الطوارئ، فإن المساهمات النقدية التي تأتي من الجهات المانحة في موعد متأخر أو الاضطرار إلى الاستجابة للحاجات الملحة، كانت تحد من قدرة برنامج الأغذية العالمي على الشراء أثناء موسم الحصاد الرئيسي.

في ذلك أثارها السلبية على الأمن الغذائي. وعلى النقيض من ذلك، فإن المعونة الغذائية التي تُقدم في توقيت جيد توفر للمستفيدين منافع مباشرة، ويمكن أن توفر منافع غير مباشرة لغير المستفيدين من خلال تأثيرها على أسعار السوق. وقد اكتشفت Leach (١٩٩٢)، في دراستها عن اللاجئيين اللبيريبيين في سيراليون خلال ١٩٩٠-١٩٩١، أن المعونة الغذائية التي يبيعها المستفيدون أدت إلى انخفاض أسعار المواد الغذائية خلال الموسم الذي تشع فيه المواد الغذائية، وهو الوقت الذي جرت العادة على أن تعاني فيه المجتمعات المحلية انعدام الأمن الغذائي. وقد أفادت الأسعار المنخفضة الأسر التي

التي تكون قدرتها على شراء الأغذية مقيدة بشدة؛ بينما يكون أكبر من ذلك بالنسبة للأسر الأفضل حالاً من غيرها، وهي الأسر التي تحصل على معونة غذائية نظراً لعدم مراعاة الدقة في توجيه المعونة. كذلك، فإن المعونة الغذائية التي تُقدم في فترات العجز بين مواسم الحصاد لا تؤثر كثيراً على المشتريات التجارية التي تجريها الأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي، وهي الأسر التي تعد بحكم تعريفها غير قادرة على الحصول على كميات كافية من الأغذية بمواردها الخاصة. والواضح أن المعونة الغذائية التي لا يتم توجيهها بعناية أو التي تُقدم في الوقت غير المناسب، من الأرجح أن تؤدي إلى تشويه أسعار السوق، بما

لها تأثير مثبط للإنتاج، وأوحى بأن تأثير المعونة الغذائية على الأسعار المحلية والإنتاج يعتمد أيضاً على المؤسسات القائمة والسياسات السائدة. كذلك اكتشف Storey و Fitzpatrick (١٩٨٩) وجود بعض الأدلة على تأثير المعونة الغذائية المثبط للإنتاج.

وعلى النقيض من ذلك، تبين الدراسات التجريبية التي أجريت حديثاً أنه لا يبدو أن المعونة الغذائية لها تأثير مثبط للإنتاج الزراعي، في المدى البعيد على الأقل. وعلى سبيل المثال، استخدم Lavy (١٩٩٠) طرق النمذجة القائمة على السلاسل الزمنية في دراسة الآثار الديناميكية للمعونة الغذائية ولم يجد ما يعزز القول بأن المعونة الغذائية كانت لها آثار مثبطة للإنتاج في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء. وعلى العكس من ذلك، فقد وجد أن المعونة الغذائية شجعت على تحقيق إنتاج محلي إضافي من الأغذية في الحالات التي كانت فيها المعونة الغذائية مكتملة للحبوب المنتجة محلياً.

وقد درس Snyder و Mohapatra و Barrett (١٩٩٩)

تأثير المعونة الغذائية الأمريكية على الإنتاج المحلي والواردات الغذائية في ١٨ بلداً من أكبر البلدان المتلقية للمعونة الغذائية خلال الفترة ١٩٦١-١٩٩٥. وأظهرت الدراسة أن الإنتاج المحلي انخفض قليلاً فور تسليم المعونة الغذائية، ولكن هذا التأثير اختفى تماماً بمرور الوقت.

وفي تحليل مقارن للبيانات المستمدة من العديد من البلدان (Lowder, 2004) لم يتضح أن للمعونة الغذائية أي تأثير كبير مثبط للإنتاج الزراعي المحلي في البلدان المتلقية للمعونة، بصرف النظر عن نوع المشروعات التي تناولتها عملية التحليل وما إذا كانت برامج هادفة أو غير هادفة. وتتفق النتائج التي توصل إليها هذا التحليل مع نتائج الدراسات السابقة (Maxwell, 1991; Arndt, 2001 and Tarp). ومن بين الدراسات الأخرى التي تناولت تأثير المعونة الغذائية على الأسواق في البلدان المتلقية، الدراسات التي أجراها Hoffman وآخرون (١٩٩٤) و Tschirley و Donovan و Weber (١٩٩٦).

كذلك لم تستطع دراسة قام بإجرائها في الفترة الأخيرة Abdulai و Barrett و Hoddinott (٢٠٠٥) أن تبين وجود تأثير كبير للمعونة الغذائية كعامل مثبط للإنتاج. وقد اعتمدت هذه الدراسة على المشاهدات والملاحظات التي تم تسجيلها عن الأسر التي حصلت على معونة غذائية، ودحضت بشكل مباشر المزاعم القائلة بأن المعونة الغذائية قد أدت إلى تثبيط الإنتاج بين المزارعين الإثيوبيين الذين شملتهم العينة. وأظهرت الدراسة أن الارتباط السلبي في ما يبدو بين المعونة الغذائية والإنتاج لم يكن يدل على علاقة سببية. وعلى العكس من ذلك، تذهب المعونة الغذائية إلى مجتمعات محلية تعاني بالفعل انخفاض الإنتاجية والصدمات المعاكسة. وتبين الدراسة أنه قد يكون من الأدق أن يقال إن هذه المشكلات هي التي تستدعي تقديم المعونة الغذائية وليس العكس.

تعاني انعدام الأمن الغذائي في المجتمع المحلي وكذلك أسر اللاجئين، وخصوصاً الأسر التي لم تكن تحصل على معونة غذائية مباشرة. كذلك واجه تجار السلع التكميلية (مثل الصابون والخضار) زيادة في الطلب من جانب الأسر التي حصلت على معونة غذائية (Leach, 1992).

وقد أثبت كل من Deaton و Norton و Bezuneh و Barrett و Aboud (٢٠٠١) أن المعونة الغذائية التي وُزعت مباشرة أو من خلال برامج الغذاء مقابل العمل أثناء المواسم الجافة زادت من الإقبال على شراء مستلزمات الإنتاج الزراعي مثل البذور المحسنة والأسمدة وكذلك الاستعانة بالعمال الذين يعملون مقابل أجر، مما زاد من الإنتاجية الزراعية. وبالتالي، لا تكون آثار المعونة الغذائية على الأسعار ضارة بالضرورة لو استطاعت الوكالات العاملة تحسين أدائها من حيث توجيه المعونة وتوزيعها في الوقت المناسب.

تثبيط الإنتاج

هل يؤدي انخفاض الأسعار وعدم استقرارها نتيجة للمعونة الغذائية إلى خلق عقبات أمام الإنتاج الزراعي على المستويين المحلي والقطري؟ على الرغم من التوقعات المبنية على أسس نظرية، وعلى الرغم من الكثير من الدراسات التجريبية حول الآثار المثبطة للإنتاج والتي يمكن أن تترتب على المعونة الغذائية، جاءت النتائج مختلطة. فعلى الرغم من أن العديد من الدراسات المبكرة التي تناولت المعونة الغذائية عثرت على أدلة تجريبية تشير إلى أن المعونة الغذائية تؤدي إلى تثبيط الإنتاج، فإن الأدلة التي كشفت عنها الدراسات الأخيرة لا تعزز الافتراض بأن المعونة الغذائية لها تأثير سلبي كبير على الإنتاج الزراعي على المستويين المحلي والقطري. وسبب ذلك هو أن الإنتاج الزراعي في كثير من البلدان يتأثر بعدد من العوامل التي قد تزيد من حالة التذبذب قصير المدى لأسعار السلع، بما في ذلك الظواهر الطبيعية كتقلبات المناخ وهجوم الآفات، ونقص الاستثمارات في الجوانب المحفزة للإنتاج كالسماد والبذور المحسنة وأساليب إدارة المياه.

وقد بين Mann (١٩٦٧) أن المعونة الغذائية للهند أسفرت عن انخفاض ملموس في الناتج الزراعي. وفي دراسة تالية أجريت في الهند، اكتشف Isenman و Singer (١٩٧٧) أن التأثير المثبط للإنتاج تضاعف كثيراً مع تحسين السياسات الحكومية الخاصة بتوزيع الأغذية وانخفاض حجم المعونة الغذائية.

واكتشف Singer و Wood و Jennings (١٩٨٧) أن المعونة الغذائية التي قدمها الاتحاد الأوروبي في شكل ألبان مجففة كان لها تأثير سلبي على صناعات الألبان المحلية في العديد من البلدان المتلقية للمعونة. وفي دراسة مقارنة على ثلاثة بلدان متلقية للمعونة الغذائية في أفريقيا جنوب الصحراء، اكتشف Maxwell (١٩٩١) عدم وجود تأييد قوي للقول بأن المعونة الغذائية

أنه سيكون تأثيراً مستديماً نسبياً على أسعار المنتجات، أو عندما تؤدي المعونة الغذائية إلى إرباك دورات الاستثمار أو الصيانة المعتادة التي تحافظ على الإنتاجية الزراعية المحلية أو تؤدي إلى زيادتها. وهكذا، يكون العاملان الرئيسيان اللذان يستحقان الدراسة هما الآثار المتوقعة حدوثها في المدى المتوسط والمدى البعيد بالنسبة للأسعار، وأي تشوهات قد تتعرض لها الأنشطة الحقلية نتيجة لطريقة وتوقيت توزيع الأغذية (الإطار ١٠). وهذان العاملان تحركهما إلى حد بعيد المتغيرات التي تدخل في عملية البرمجة مثل طرق توجيه المعونة الغذائية وتوقيت تسليمها.

قضية الأسواق

لم تُجر أبحاث كثيرة على تأثير المعونة الغذائية على التجار المحليين ووسطاء التسويق الآخرين. ووجود هذه الفجوة في الأدبيات يبعث على الدهشة نظراً لشدة أهمية الأسواق بالنسبة للأمن الغذائي. إذ يقوم الوسطاء بدور جوهري في الحد من تذبذب الإمدادات الغذائية وتوفيرها بأسعار معقولة طوال العام وفي كل مكان، حيث يقومون بشراء السلع وتخزينها عندما تكون الإمدادات وفيرة (أي بعد الحصاد مباشرة) ثم بيعها عندما تنضج الإمدادات (أي خلال الأوقات العجاف التي تفصل بين محصول وآخر). فإذا أدت المعونة الغذائية إلى إضعاف قدرتهم على القيام بهذه المهمة، يمكن أن تترتب على ذلك نتائج في المدى البعيد ليس من السهل التحقق منها بالطرق التجريبية.

وكما سبق القول في المناقشة السابقة، تقول النظرية الاقتصادية والأدلة التجريبية إن إدخال المعونة الغذائية في السوق سوف يؤدي إلى انخفاض الأسعار وعدم استقرارها ما لم تكن الأسواق المحلية مندمجة تماماً في الأسواق الإقليمية والدولية. وقد يتعرض التجار الذين يبيعون منتجات مماثلة للخسائر نظراً لانخفاض الطلب أو انخفاض الأسعار أو كليهما، مما قد يدفع البعض إلى الخروج من السوق.

ومن ناحية أخرى، فقد كان مما يُحسب للمعونة الغذائية أحياناً أنها تساعد على تطوير قنوات التسويق المحلية عن طريق توسيع حجم السوق التجارية (الإطار ١١). وبالمثل، فإن المعونة الغذائية تساعد على تحرير جانب من موارد الأسرة وتخصيصها لشراء أنواع أخرى من السلع، الأمر الذي يفيد تجار الضروريات الأخرى. وتقول النظرية أيضاً إن شراء سلع المعونة الغذائية محلياً أو إقليمياً يمكن أن يؤدي إلى زيادة الأسعار، مما قد يعود بالفائدة على البائعين الصافين والتجار الذين يتنبأون جيداً بهذه الاتجاهات.

ومن المرجح أن يكون تأثير أي تغييرات في أسعار الأغذية نتيجة لتوزيع المعونة الغذائية على المستوى العام للمعيشة أمراً مختلطاً. ومن السهل الإلمام بذلك عند التفكير

وتشير البحوث التي أجريت في كينيا في الفترة الأخيرة إلى أن المنتجين يختارون محاصيلهم استناداً إلى الاتجاهات طويلة الأجل للأسعار، وليس على أساس التقلبات السعريّة قصيرة الأجل. وبالتالي، فمن الأرجح أن تحدث التغيرات في الإنتاج في المجالات التي تحدث فيها أزمات متكررة وتكون في حاجة إلى المعونة الغذائية لفترات طويلة وليس في الأحداث غير المتكررة كالاستجابة لحالات الطوارئ (Deloitte Consulting, 2005).

إذن، كيف يمكن التوفيق بين الأدلة القوية على وجود تأثيرات سعريّة سلبية وعدم وجود آثار كبيرة مثبتة للإنتاج؟ لقد كانت فرضية Schultz (١٩٦٠) الأصلية تستند إلى العديد من الافتراضات الضمنية التي لم تثبت سلامتها، أو لم تعد سليمة، في الواقع. فمن المفترض أولاً أن السوق في البلد المتلقي للمعونة الغذائية هي سوق مغلقة تتحدد فيها الأسعار محلياً بدون أي تأثير خارجي من التجارة الدولية. أما بالنسبة للاقتصاد الحر، فإن هذا يكون مرادفاً للافتراض بأن المعونة الغذائية تكون إضافة إلى الواردات التجارية. ثانياً، تعتبر سلة المعونة الغذائية مماثلة لسلة المنتجات الغذائية المنتجة محلياً. وأخيراً، فمن المفترض أن المعونة الغذائية لا تكون موجهة تماماً إلى الفئات الفقيرة والتي تعاني انعدام الأمن الغذائي بين السكان. فإذا ثبتت هذه الافتراضات، عندئذ سيكون من المتوقع أن تؤدي المعونة الغذائية إلى انخفاض الإنتاج المحلي.

ومع ذلك، فعند أخذ جميع الأمور في الاعتبار يتبين أن هذه الافتراضات لم تعد تعكس الظروف القائمة في البلدان المتلقية أو طبيعة المعونة الغذائية. فمعظم البلدان المتلقية للمعونة الغذائية يشارك في التجارة الدولية ويواجه تدخلات كبيرة من جانب الحكومة في أسواق المواد الغذائية. أما المعونة الغذائية التي تقدم في حالات الطوارئ فتختلف كثيراً عن الأغذية المنتجة محلياً، وبالتالي فإن هذين النوعين من المعونة الغذائية قد يكملان بعضهما ولا يتنافسان. وعلاوة على ذلك، كما سبق التنويه، يتم توجيه حصة متزايدة من المعونة الغذائية إلى السكان المحتاجين في حالات الطوارئ، ولذلك فإن تأثيرها على الأسواق المحلية من حيث الإنتاج أو الأسعار سيكون أقل.

ويرى كل من Mohapatra و Snyder و Barrett (١٩٩٩) أنه عندما تتلقى الأسر المحتاجة معونة غذائية، فإن ذلك يسمح لها بأن تستثمر جانباً أكبر من مواردها الإنتاجية في السنة التالية. وسبب الغموض الذي يكتنف الأدلة الحالية هو أن التأثير الإيجابي للمعونة الغذائية على الإنتاج يلغي التأثير السلبي على الأسعار. ويبدو أن أي تأثير مثبت للإنتاج قد تسببه المعونة الغذائية تعوضه المنافع المترتبة على زيادة السيولة التي تصبح متاحة لأصحاب الحيازات الصغيرة لاستثمارها.

ومن المرجح أن تحدث الآثار المثبطة للإنتاج عندما يكون للمعونة الغذائية تأثير يتوقع المنتجون

الإطار ١٠

تأثير الغذاء مقابل العمل على الإنتاج الزراعي المحلي

تدل القرائن التي تجمعت من الأحداث السابقة على أن المعونة الغذائية، عندما تكون في شكل برامج للغذاء مقابل العمل، قد تضر بالإنتاج المحلي، إذ تشجع الأسر على إعادة توزيع جهد العمل بعيداً عن الإنتاج، والميل إلى برامج الغذاء مقابل العمل. بيد أن الأدلة القائمة على الاقتصاد القياسي أو الدراسات العرقية ضعيفة. وهناك أمثلة تبين أن العكس هو الصحيح. ففي حالة الغذاء مقابل العمل في مشروعات صيانة التربة والمياه في منطقة تجراي في شمال إثيوبيا، ازداد الجهد المبذول في الحقول كما ازدادت الاستثمارات الخاصة (Holden, Barrett and Hagos, 2006). وقد حدث ذلك أيضاً في منطقة بارنغو بوسط كينيا في حالة مشروعات الغذاء مقابل العمل التي نُفذت في الأوقات الجافة والتي مكّنت أصحاب الحيازات الصغيرة من شراء الأسمدة واستئجار الأيدي العاملة لزيادة جهد العمل في أراضيهم (Bezuneh, Deaton and Norton, 1988).

وكثيراً ما تُستخدم برامج الغذاء مقابل العمل في مواجهة "أعراض الاعتماد" المعتقد أنها تصاحب توزيع الأغذية بدون مقابل. ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن برامج الغذاء مقابل العمل التي لا تكون مصممة بعناية قد يكون ضررها بالإنتاج المحلي أكبر من الضرر المترتب على توزيع الغذاء بدون مقابل. ويرى Ravallion (١٩٩١) أن التحديد السليم للأجور سوف يغري الأسر التي تعاني انعدام الأمن

الغذائي على توجيه هذه المساعدات بما يعود عليها بالصلحة، لأن وقتها أقل قيمة من وقت الأسر التي تكون حالتها المادية أفضل. ومع ذلك، يرى Barrett و Clay (٢٠٠٣) أن تصميم برامج الغذاء مقابل العمل في الاقتصاديات التي تكون هيكلها ضعيفة ليس ببساطة تحديد المستوى المناسب للأجور. وهما يجدان أن الأسر ذات الدخل المرتفع بالمناطق الريفية في إثيوبيا توجد لديها إمكانيات عمل فائضة، وبالتالي تكون قيمة الوقت عندها أقل (وليست أعلى)؛ وعليه، تخصص هذه الأسر جهدها لخطط برامج الغذاء مقابل العمل التي لا تستطيع الأسر الأفقر المشاركة فيها نظراً لقلة إمكانيات العمل لديها.

ويرى Bennett (٢٠٠١) أن برامج الغذاء مقابل العمل في كمبوديا تعد مصدراً إضافياً وليس بديلاً للعمل، وأن الفقراء نادراً ما يشاركون نظراً لما يواجهونه من معوقات العمل. وبالتالي، قد يكون من اللازم وضع نظام لتوجيه المعونة الغذائية بالإضافة إلى برامج الغذاء مقابل العمل لكي تصل إلى أكثر الأسر حاجة إليها. ولدى تحديد من تنطبق عليهم شروط الغذاء مقابل العمل، يمكن لمتطلبات العمل في الأغراض الإنتاجية الأسرية، والمدة المتوقعة للتوزيع، والعوامل الهيكلية (مثل الأصول الإنتاجية المتاحة للأسرة) أن تساعد في تحديد مدى ملائمة برامج الغذاء مقابل العمل والمخاطر التي تصاحبها إذا سببت نوعاً من الاعتماد السلبي على المعونة الغذائية.

في أمر أناس يحصلون على المعونة الغذائية بمعايير: ما إذا كانوا يحصلون أو لا يحصلون على معونة غذائية، (أي مقارنة أوضاع من يحصلون بأوضاع من لا يحصلون على معونة غذائية) وما إذا كانوا بائعين صافين أو مشتريين صافين. ويوضح الشكل ٩ نتائج المقارنة. وفي الشكل ٩، تدخل سلع المعونة الغذائية التي تُقدم في صورة عينية إلى منطقة ما مما يؤدي إلى انخفاض الأسعار المحلية. وهذا يفيد بلا شك الفئات التي تحصل على المعونة الغذائية والمشتريين الصافين للأغذية من خلال تأثير التحويل المباشر الذي يتمتع به المستفيدون، وكذلك من خلال المنافع غير المباشرة التي تنشأ نتيجة لانخفاض أسعار المواد الغذائية التي يشترونها. بل إن الذين لا يحصلون على معونة غذائية يستفيدون أيضاً طالما كانوا من المشتريين الصافين للأغذية، لأنهم سيكونون قادرين على شراء مزيد من الأغذية عندما تكون الأسعار أقل مما كانت عليه قبل توزيع المعونة.

ولا شك في أن حال البائعين الصافين للأغذية ستكون أسوأ لأن الأسعار التي يحصلون عليها مقابل إنتاجهم ستكون أقل. بيد أن هذا التأثير السلبي سوف يتم تعويضه لو كانوا هم أيضاً يحصلون على معونة غذائية أو أي شكل آخر من أشكال التحويلات التعويضية. ويكون تأثير المعونة الغذائية على مستوى معيشة البائعين الصافين للأغذية، الذين يحصلون أيضاً على معونة غذائية، ملتبساً، تبعاً لنتيجة الموازنة بين التأثير العكسي غير المقصود على الأسعار والتأثير الإيجابي المقصود للتحويلات. ويوضح هذا الرسم البياني المبسط جوانب القلق القائمة بشأن الآثار العكسية غير المقصودة على المزارعين الذين يندرجون ضمن فئة البائعين الصافين والمنافع المقصودة التي تعود على المشتريين الصافين للأغذية، الذين يمثلون غالبية الفقراء في جميع المجتمعات المحلية تقريباً. ويوضح الشكل ٩ أيضاً آثار عمليات الشراء من السوق المحلية أو الإقليمية على مستوى المعيشة، أي آثار تدخلات

الإطار ١١

المعونة الغذائية من أجل تنمية الأسواق

وأكثر الأمثلة التي يُستشهد بها على استخدام المعونة الغذائية في تنمية الأسواق التجربة الهندية الخاصة "بعملية الفيضان"، ١٩٧٠-١٩٩٥. فقد كان لهذا المشروع دور كبير في المساعدة على إقامة جمعيات تعاونية لمنتجي الألبان والتشجيع على الأخذ بالطرق الحديثة لإنتاج الألبان وتكنولوجيا تصنيعها في قرى الريف الهندي (Candler and Kumar, 1998; Doornbos et al., 1990). ولقد كان المشروع يهدف في البداية إلى ربط أفضل ١٨ حظيرة لإنتاج الألبان في الهند بأسواق الألبان في أربع مدن رئيسية: دلهي ومومباي وكلكتا ومدراس. وبحلول عام ١٩٨٥، كان المشروع قد تم توسيعه ليشمل ١٣٦ حظيرة لإنتاج الألبان ترتبط بأكثر من ٢٩٠ سوقاً بالمناطق الحضرية، وكان قد نجح في إنشاء نظام يتمتع بالقدرة الذاتية على البقاء في ٤٣ ٠٠٠ جمعية تعاونية قروية تغطي ٤,٢٥ مليون منتج للألبان.

يُحسب للمعونة الغذائية أحياناً أنها تساعد على تشجيع تنمية السوق المحلية بالمساعدة في تنمية القنوات التنافسية الفعالة التي يمكن أن تتدفق الأغذية من خلالها من المنتجين إلى المستهلكين النهائيين. وأحياناً يكون من بين الأهداف الصريحة لعمليات المعونة الغذائية التي تجري بوساطة الأسواق، سواء كانت على جانب العرض من خلال تحويل المعونة الغذائية العينية إلى قيمتها النقدية، أو على جانب الطلب من خلال المشتريات من السوق المحلية، أن السوق الإقليمية باستخدام الموارد النقدية التي تقدمها الجهات المانحة تساعد على تطوير قنوات تسويق الأغذية في المناطق ذات الدخل المنخفض التي يكون أداء الأسواق فيها ضعيفاً. وعلى سبيل المثال، فإن سلع المعونة الغذائية التي تباع من خلال مصانع التجهيز الصغيرة أو صغار التجار في القرى، يمكن أن تحفز على ظهور قنوات تنافسية لتوزيع الأغذية (Abdulai, Barrett and Hazell, 2004; USDA, 2001).

الصافين للمواد الغذائية سوف يستفيدون سواء كانوا يحصلون أو لا يحصلون على معونة غذائية. أما المستفيدون الذين يكونون أيضاً مشترين صافين، فقد يكون حالهم أفضل أو أسوأ تبعاً لنتيجة الموازنة بين الآثار السلبية غير المقصودة للزيادة في الأسعار والآثار الإيجابية المقصودة لتحويل الأغذية.

كما يوضح الشكل ٩ الاختلافات المهمة في التوقيت المناسب لتسليم المعونة الغذائية وفعالية العمليات المرتبطة بالشراء من السوق المحلية والسوق الإقليمية.

المعونة الغذائية في الأسواق المحلية. فعندما يتم شراء المواد الغذائية من السوق المحلية، يمكن أن يؤدي ذلك إلى ضغط تصاعدي على أسعار المواد الغذائية. ولا شك أن ذلك يضر المشترين الصافين الذين لا يحصلون على معونة غذائية لأنهم سيضطرون إلى دفع أسعار أعلى مقابل الحصول على السلع الأساسية دون أن يتمتعوا بأي تحويلات جديدة. وأكبر الرايحين من عمليات الشراء من السوق المحلية أو الإقليمية هم المستفيدون الذين يكونون أيضاً بائعين صافين للأغذية. وفي الواقع، فإن البائعين

الشكل ٩

تأثيرات المعونة الغذائية على مستوى المعيشة

المشتريات المحلية أو الإقليمية			التحويلات العينية		
البائعون الصافون للأغذية	المشترون الصافون للأغذية		البائعون الصافون للأغذية	المشترون الصافون للأغذية	
إيجابي جداً	مليّس	المستفيدون من المعونة الغذائية	مليّس	إيجابي جداً	المستفيدون من المعونة الغذائية
إيجابي	سلبي	غير المستفيدين من المعونة الغذائية	سلبي	إيجابي	غير المستفيدين من المعونة الغذائية

أن آثارهما متباينة على الواردات التجارية. فبينما أظهرت الدراسة أن المعونة الأمريكية نزعت إلى زعزعة الواردات التجارية، يبدو أن المعونة الأوروبية تؤدي إلى زيادة ملموسة في الواردات الغذائية التجارية. ويمكن شرح هذه المفارقة في تفاصيل برنامج المعونة الأوروبي الذي يسمح بإعادة تصدير سلع المعونة ويفرض شروطاً تجارية على تلقي المعونة الغذائية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد قُدِّم برنامج المعونة الأوروبي في نفس الوقت الذي بُذلت فيه جهود أخرى في مجال المعونة تستهدف تنشيط الطلب (SLI, 2004). ويعتمد مدى تأثير المعونة الغذائية السيئ على الأسواق الدولية للأغذية على طريقة الحصول على المعونة الغذائية، ومدى اندماج السوق الاقتصادية في البلد المتلقي مع السوق العالمية، ومدى قوة الطلب في البلد المتلقي على تشكيلة سلع المعونة. ومع ذلك، يعتمد تأثير المعونة الغذائية في المدى البعيد على تأثير المعونة الغذائية الفعلي على الدخل ومدى تشجيع هذا التأثير للطلب على الغذاء في المستقبل. ويقول Dorosh وآخرون (٢٠٠٢) إن الحوافز السلبية للواردات ستكون على أشدها عندما تنخفض الأسعار المحلية إلى ما دون أسعار الاستيراد.

وفي دراسة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠٠٦) أن المعونة الغذائية والواردات التجارية يكملان بعضهما البعض في تلبية احتياجات الأمن الغذائي في حالات الطوارئ. ومع ذلك، فإن عدم المرونة النسبية للمعونة الغذائية مقارنة بالمساعدات النقدية، يمكن أن يعوق انتعاش الاقتصاد المحلي. فإذا أمكن التقليل من تأثير حلول المعونة الغذائية محل الواردات التجارية إلى أدنى حد ممكن عن طريق حسن توجيه المعونة الغذائية إلى الأسر التي تعاني انعدام الأمن الغذائي، كما يتضح من الأبحاث التي قارنت بين المعونة البرامجية والمعونة الهادفة، يبدو أن المعونة التي يتم توجيهها بعناية في حالات الطوارئ لن يترتب عليها تأثير ضار كبير وطويل الأجل على الواردات التجارية (Lowder, 2004; Barrett and Maxwell 2005). بيد أنه عندما تنخفض الأسعار المحلية إلى ما دون أسعار الاستيراد، قد لا يصبح بوسع التجار تحمل استيراد الأغذية، مما قد يهدد قدرتهم على الاستمرار كوسطاء وربما يؤدي إلى إرباك الأنماط التجارية في المستقبل.

الاستنتاجات

إن آثار المعونة الغذائية معقدة ومتعددة الطبقات. ولقد كان هناك اعتراف منذ زمن طويل بالمخاوف إزاء مخاطر النتائج السلبية، وهي المخاوف التي تتمحور حول الأسئلة التالية:

وكلاهما يمكن أن يؤثر كثيراً على فعالية توجيه المعونة، وبالتالي لا يمكن أن تتضمن المصفوفة البسيطة تلخيصاً كاملاً للآثار المقصودة وغير المقصودة للمعونة الغذائية على مستوى المعيشة. ومع ذلك، تتضمن هذه المصفوفة تبسيطاً مقيداً للآثار المباشرة التي ترجع أساساً إلى الآثار غير المقصودة على أسعار المواد الغذائية، ربما بعد تخفيفها (أو تعزيزها) بفعل آثار التحويلات المباشرة. وعلى الرغم من أن الدراسات الكمية التي تتناول تأثير المعونة الغذائية على الوسطاء قليلة، فقد أظهر عدد من دراسات الحالة أن التجار في السوق يمكن أن يواجهوا نقص الأغذية بسرعة وكفاءة، حتى في حالات الأزمات. وعلى النقيض من ذلك، يمكن لتسليم المعونة الغذائية دون الإعلان عن ذلك أو تسليمها في الوقت غير المناسب، أو يمكن للتدخلات الحكومية أن تُضعف من قدرة التجار على مواجهة حالات نقص الأغذية. ويتناول الفصل التالي العديد من هذه الدراسات بمزيد من التفصيل.

هل تؤدي المعونة الغذائية إلى زعزعة الأسواق التجارية؟

تؤدي المعونة الغذائية إلى زيادة الإمدادات الغذائية بأسرع مما يؤدي الطلب على الأغذية إلى زيادتها، كما سبق القول في المناقشة السابقة. واختلال التوازن الناجم عن ذلك بين العرض والطلب يؤدي إلى زعزعة المبيعات التجارية من الأغذية في البلدان المتلقية للمعونة، إما بفعل الموردين المحليين أو من تأثير الواردات التجارية. وتشير الشواهد الدالة على تأثير السوق المحلية إلى أن هذا التأثير ربما يكون ضئيلاً، وخصوصاً عندما توجه المعونة الغذائية إلى الفئات المستهدفة من السكان المحتاجين في حالات الطوارئ. ولكن ماذا تقول الشواهد في ما يتعلق بزعزعة الأسواق التجارية؟ وكشف العديد من الدراسات السابقة عن أن المعونة الغذائية في غير حالات الطوارئ يمكن أن تحل محل الواردات الغذائية التجارية (von Braun and Huddleston, 1988; Saran and Konandreas, 1991; Clay, Pillai and Benson, 1998). وقد أوضح Barrett و Mohapatra و Snyder (١٩٩٩) أن شحنات المعونة الغذائية من الولايات المتحدة الأمريكية أدت إلى انخفاض الصادرات التجارية إلى ١٨ بلداً شملتها الدراسة بما يتراوح بين ٣٠ و ٦٠ في المائة. وقد تبين للمؤلفين أن المبيعات التجارية ازدادت في المدى البعيد في أعقاب شحنات المعونة الغذائية الأمريكية، وأن البلدان المصدرة الأخرى استفادت قبل غيرها وبدرجة أكبر من غيرها. وقد أجرى المعهد السويدي لاقتصاديات الأغذية والزراعة (SLI, 2004) دراسة قارن فيها بين المعونة الغذائية الأمريكية والمعونة الغذائية الأوروبية، وتبين

الإطار ١٢

تأثير المعونة الغذائية على أنماط الاستهلاك

يمكن أن تؤدي إلى تشويه أنماط الاستهلاك. فقد كان من المعتقد أن الشحنات الكبيرة من القمح والأرز إلى منطقة السهل بغرب أفريقيا أثناء الأزمات الغذائية في منتصف سبعينات ومنتصف ثمانينات القرن العشرين سوف تؤدي إلى حدوث تحول في الطلب من جانب المستهلكين وتخليهم عن الحبوب الخشنة المحلية (وعلى رأسها الدخن والذرة الرفيعة) والاتجاه نحو المحاصيل الغربية، وخصوصاً القمح. كذلك تعرضت للنقد شحنات المعونة الغذائية القائمة على الحبوب إلى مناطق الرعي بمنطقة القرن الأفريقي خلال العقد الماضي، على اعتبار أنها غير مناسبة للسكان الذين درجوا على الاعتماد على المنتجات الحيوانية (Barrett and Maxwell 2005). والمعروف أن الشحنات الزائدة من المواد الغذائية غير المألوفة للسكان يمكن أن تترتب عليها نتائج عكسية غير مقصودة.

إن الأساس المنطقي الذي طالما استندت إليه الجهات المانحة في تقديم المعونة الغذائية هو الترويج للصادرات. فلما كانت الصادرات من الجهات المانحة الواقعة في المنطقة المعتدلة تختلف عموماً عن المحاصيل الأساسية التي تزرع بالبلدان المتلقية للمعونة والواقعة في المنطقة المدارية، فإن منطق الترويج للصادرات يستلزم بالضرورة بذل شيء من الجهد من أجل تغيير أفضليات المستهلكين وأذواقهم، وتعويدهم على أغذية جديدة مما يزيد الطلب على المنتجات الغذائية التي لم يسبق لهم أن اعتادوا عليها، أو التي كانت تمثل من قبل حصة ضئيلة من غذائهم. ومع ذلك، يوضح Barrett و Maxwell (٢٠٠٥) أن المعونة الغذائية قد فشلت عموماً في تحقيق أهدافها الخاصة بتنشيط التجارة. ومع ذلك، فمن المؤكد أن سلع المعونة الغذائية التي لا تكون مناسبة نسبياً للاستخدامات المحلية

فإذا أدت المعونة الغذائية إلى إصابة الناس بالكسل أو الاستغناء عن شبكات الأمان غير الرسمية، فإن ذلك قد يجعل المجتمعات المحلية أقل قدرة على مقاومة الصدمات، وأكثر اعتماداً على الموارد الخارجية. فإذا توقع الناس أن المعونة الغذائية ستكون "كفيلاً" لهم للخروج من الصعوبات فإنهم قد يقدمون على أشكال لا السلوك تنطوي على المخاطرة. وإذا حصلت الحكومات على كميات كبيرة من المساعدات الخارجية، فإنها قد لا تستجيب للحاجة إلى الإصلاحات. وكل هذه المخاوف قد يكون لها بعض الواجهة لكن الأمر يقتضي تحديد الأدلة التجريبية المعززة لها

وفي الواقع، كان من بين الاستنتاجات التي أبرزتها الدراسات التي أجريت على الاعتماد والحماية الاجتماعية أن الناس ينبغي أن يكون بوسعهم الاعتماد على تلقي مساعدات مناسبة عندما يكونون في حاجة إليها. وهذه النظرة تعزز المنهج القائم على الحق في الأمن الغذائي الذي تنص عليه "الخطوط التوجيهية الطوعية" الخاصة بالحق في الغذاء. إذ يمكن أن يساعد هذا الاعتماد بمعناه الإيجابي في كسر حلقة الفقر وانعدام الأمن الغذائي، كما هو مبين في المنهج المزدوج الذي وضعته منظمة الأغذية والزراعة في ٢٠٠٣ (أنظر المساهمة الخاصة). وتحدث التأثيرات الخاصة بالتحويل لأن المعونة الغذائية توفر موارد إضافية للذين يحصلون عليها يمكن استخدامها في زيادة استهلاكهم من الأغذية والسلع الأخرى أو في قضاء وقت الفراغ. وقد تؤدي آثار تحويل المعونة الغذائية إلى نتائج سلبية غير متوقعة عندما لا

- هل تؤدي المعونة الغذائية إلى خلق حالة من الاعتماد من جانب الفئات التي تحصل عليها على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي وعلى مستوى الحكومات؟
- هل تؤدي المعونة الغذائية إلى تشويه أسعار السوق، وخلق حوافز سلبية أمام الإنتاج الزراعي وتطوير الأسواق، وإضعاف التجار المحليين، وإضعاف قدرة النظم الغذائية المحلية على التكيف؟
- هل تؤدي المعونة الغذائية إلى زعزعة النشاط التجاري؟

إن الردود المختصرة على هذه الأسئلة هي: لا، ربما، ونعم. وعلى الرغم من أن هذه المخاوف قائمة منذ زمن طويل، والآراء القوية التي يعتنقها كثير من المراقبين، فإن الأدلة التجريبية القوية التي يمكن تقييم هذه المخاوف على أساسها ليست كثيرة. وهذا أمر يبعث على الدهشة في ضوء التغيرات الجوهرية التي حدثت في مجال برمجة المعونة الغذائية خلال العقد الماضي، وفي ضوء النداءات التي تُسمع في كثير من المحافل بإدخال مزيد من الإصلاحات على سياسات المعونة الغذائية.

ويمكن من الناحية النظرية أن تتسبب المعونة الغذائية في درجتين واسعتين من الآثار الاقتصادية: تأثير يتعلق بتأمين الحصول على المعونة الغذائية قبل تدفقها، وتأثير يتعلق بتحويل الموارد بعد تدفق المعونة الغذائية. وقد يكون لهذين النوعين من التأثير نتائج إيجابية أو نتائج سلبية. والآثار التآمينية وثيقة الصلة بصفة خاصة بالحوارات التي تدور حول الاعتماد والمخاطر المعنوية.

السوق المحلية (المعونة البرامجية أو النقدية للمشروعات) هي التي من الأرجح أن تؤدي، طبقاً للدراسات، إلى إرباك قنوات التسويق المعتادة أكثر من المعونة الموجهة التي تُقدم في حالات الطوارئ أو من خلال المشروعات المصاغة بعناية.

وقد تلعب المعونة الغذائية العينية خارج عمليات الطوارئ دوراً بناءً في مشروعات معينة موجهة بعناية، ومع ذلك ينبغي تقييمها مقارنة بأنواع التدخل الأخرى التي تستهدف تحقيق الحماية الاجتماعية. ولا ينبغي استخدام المعونة الغذائية لمجرد أنها متوفرة، وهي نقطة سوف تتناولها الفصول التالية بمزيد من التعمق. ولما كانت المعونة الغذائية العينية يمكن أن تترتب عليها نتائج سلبية معقدة وبعيدة الأثر، لا ينبغي أن تستخدم إلا عندما يكون من الواضح تماماً أنها أفضل من الأموال النقدية أو التدخلات الأخرى في تحقيق تحسينات مستدامة في مجال الأمن الغذائي.

وكثيراً ما ترتفع أصوات تطالب بشراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية أو الإقليمية باعتبار أن ذلك يمثل حلاً للتشوهات التي تتعرض لها السوق التجارية نتيجة للمعونة الغذائية التي تأتي مباشرة من البلدان المانحة. ف شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية أو الإقليمية يمكن أن يساعد في التغلب على جوانب القصور التي ينطوي عليها التحويل والمرتبطة بالمعونة المقيدة، ويمكن أيضاً أن يساعد على تنشيط الأسواق المحلية والإقليمية في الوقت الذي يساهم فيه في تلبية الاحتياجات الغذائية المباشرة للجوع. بيد أن هذه المعاملات تنطوي أيضاً على خطر إحداث زيادة في الأسعار المحلية بالنسبة للمستهلكين الفقراء، أو إحداث استجابات في العرض ليس من الممكن الإبقاء عليها. كذلك، فإن القضايا المتصلة بالتوزيع ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار، لأن كبار المنتجين والتجار من الأرجح أن يستفيدوا أكثر من استفادة صغار المنتجين والتجار. ونظراً لأن الخبرة بهذه الآليات ضئيلة جداً، فمن الضروري مراعاة الحذر والحيطه. وعلى الرغم من أن من الواجب استطلاع إمكانيات شراء سلع المعونة الغذائية من السوق المحلية والإقليمية، فلا ينبغي طلبها في كل الحالات، لكن من الضروري المضي في رصد حالة السوق بعناية على نحو ما يفعل برنامج الأغذية العالمي. وقد أدى الانخفاض في المعونة الغذائية البرامجية غير الموجهة والتوسع في المعونة الغذائية التي تقدم في حالات الطوارئ إلى التقليل من احتمالات حدوث كثير من النتائج السلبية المرتبطة بالمعونة الغذائية، على الرغم من احتمال ظهور مشكلات أخرى في سياقات الأزمات. ويتناول الفصل التالي القضايا المتصلة باستخدام المعونة الغذائية في حالات الأزمات، بما في ذلك حالات الطوارئ المعقدة التي تؤدي فيها الصراعات إلى زيادة تعقيد الكوارث الطبيعية.

تراعى حوافز الأفراد في العمل بمزارعهم أو في أنشطة أخرى يحققون من خلالها أمنهم الغذائي. وتوضح الأدلة التجريبية أن تأثيرات المعونة الغذائية الخاصة بتثبيط الرغبة في العمل تكون ضئيلة، وخصوصاً عندما تكون المعونة الغذائية موجهة إلى أفقر السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي. فقد بلغت هذه الفئة مستوى من العوز لدرجة أن التحويلات الضئيلة نسبياً التي توفرها المعونة الغذائية تكون أقل من أن تحملهم على التقليل من العمل. وقد استخدم توجيه المعونة الغذائية من خلال برامج الغذاء مقابل العمل لتفادي خلق حوافز سلبية على العمل، ولكن ذلك قد يكون محفوفاً بالمخاطر لأن أكثر الناس حاجة كثيراً ما تكون معوقات العمل التي يصادفونها أكثر مما تصادفه الأسر الأسر حالاً. وحيثما لوحظ وجود عوامل مثبطة للرغبة في العمل، كانت هذه العوامل مرتبطة عموماً بوجود أخطاء في توجيه المعونة الغذائية. ومن الواضح أن التحويلات المترتبة على المعونة الغذائية تؤدي على انخفاض الأسعار في السوق المحلية وإلى عدم استقرارها. وتكون هذه الآثار أكبر عندما يتم توجيه المعونة الغذائية بطريقة غير مناسبة وفي الأوقات غير المناسبة، لأن جانباً أقل من المعونة يذهب في هذه الحالة إلى الاستهلاك الإضافي. والأسواق التي لا تكون مندمجة تماماً في الأسواق الإقليمية والدولية تكون عرضة بصفة خاصة لتأثير المعونة الغذائية العينية على الأسعار. وللأسف، فهذه هي على وجه التحديد المجالات التي تكون فيها الأسواق المحلية غير المتكاملة مع الأسواق الإقليمية والدولية أقل قدرة على التجاوب مع أوجه النقص المحلية. وهذا يؤكد الأهمية الأساسية للتوجيه والتوقيت الدقيقين للمعونة الغذائية والرصد والتقييم الدقيقين لتأثيرها على الأسواق.

وعلى الرغم من أن انخفاض الأسعار وعدم استقرارها في المدى القصير نتيجة للمعونة الغذائية أمر مقرر نظرياً، لا توجد أدلة كثيرة في الفترة الأخيرة تشير إلى أن الإنتاج الزراعي المحلي سوف يتأثر سلباً بشكل ملموس، ذلك أن الإنتاج في العديد من البلدان المتلقية يعتمد على تنوع المناخ وعوامل أخرى أكثر من اعتماده على الاستجابة لتذبذب الأسعار قصير المدى. وقد يرجع ذلك أيضاً إلى أن نظرة المزارعين إلى الأسعار تكون أطول أمداً أو لأن المستهلكين يفضلون المنتجات المحلية عندما تتساوى مع أسعار المعونة الغذائية. وبالنسبة للأسر التي تعيش في مستوى الكفاف، والتي لا تنتج من أجل السوق، قد تساعد المعونة الغذائية على تنشيط الإنتاج بأن تحرر الموارد اللازمة للاستثمار في شراء الأدوات والبذور. ويبدو أن المعونة الغذائية تؤثر بالسلب على الواردات التجارية في المدى القريب بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٦٠ في المائة. وثمة نتيجة قوية من الأدلة التجريبية هي أن أنواع المعونة الغذائية المختلفة يكون تأثيرها على التجارة مختلفاً، فالمعونة غير الموجهة التي تباع في