حالة أسواق السلع الزراعية

ارتفاع أسعار الأغذية والأزمة الغذائية – التجارب والدروس المستفادة

من إعداد
فرع سياسات النشر الإلكترونى ودعمه
شعبة الاتصال
منظمة الأغذية والزراعة

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

ISBN 978-92-5-606280-2

جميع حقوق الطبع محفوظة. ويجوز استنساخ ونشر المواد الإعلامية للأغراض التعليمية، أو غير ذلك من الأغراض غير التجارية، دون أي ترخيص مكتوب من جانب صاحب حقوق الطبع، بشرط التنويه بصورة كاملة بالمصدر. ويحظر استنساخ هذه المواد الإعلامية لأغراض إعادة البيع، أو غير ذلك من الأغراض التجارية، دون ترخيص مكتوب من صاحب حقوق الطبع. وتقدم طلبات الحصول على هذا الترخيص إلى:

Chief
Electronic Publishing Policy and Support Branch
Communication Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

أو بواسطة البريد الإلكتروني: copyright@fao.org

© FAO 2009

يمكن طلب نسخ من مطبوعات المنظمة من:

Sales and Marketing Group
Communication Division
Food and Agriculture Organization
of the United Nations
E-mail: publications-sales@fao.org
Fax: (+39) 06 57053360

Web site: www.fao.org/icatalog/inter-e.htm

ملاحظة:
تشمل البيانات الخاصة بالصين أيضاً البيانات عن مقاطعة تايوان الصينية ومنطقة هونغ كونغ الإدارية الخاصة ومنطقة ماكاو الإدارية الخاصة، إلا في حال الإشارة إلى خلاف ذلك.

شكر وتقدير

قام بإعداد تقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩ فريق من موظفي شعبة التجارة والأسواق في المنظمة، برئاسة David Hallam.

وقد أُعد التقرير بتوجيه عام من حافظ غانم، المدير العام المساعد لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنظمة، وAlexander Sarris، مدير شعبة التجارة والأسواق.

ونسجِّل امتناننا للمساهمة العامة التي قدمها Pedro Arias وللمساهمات الخاصة التي قدمها Adam Prakash بشأن الاتجاهات والتقلُّب في أسعار السلع الزراعية، وAbdolreza Abbassian بشأن أسعار الحبوب، وJosef Schmidhuber بشأن الوقود الحيوي، وHansdeep Khaira بشأن المضاربة، وMerritt Cluff وHolger Matthey بشأن آفاق أسعار السلع، وGeorge Rapsomanikis بشأن انتقال الأسعار، وJamie Morrison بشأن المعوّقات على جانب العرض وبشأن استجابة العرض، وLiliana Balbi وRamesh Sharma وManitra Rakotoarisoa بشأن الاستجابات على صعيد السياسات، وAlexander Sarris بشأن ترتيبات تمويل الواردات الغذائية.

وقد استفاد التقرير من الاستعراض المفصّل والتعليقات من الزملاء في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنظمة. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى المساهمات التي قدمها حافظ غانم وAlexander Sarris وMarcela Villarreal وKeith Wiebe وJosef Schmidhuber وJelle Bruinsma وKostas Stamoulis وDavid Marshall وHiek Som وHenri Josserand وAbdolreza Abbassian.

صور الغلاف (من الأعلى إلى الأسفل):

© FAO/Roberto Faidutti
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/KCII
© FAO/Giuseppe Bizzarri
© FAO/Giulio Napolitano

المحتويات

٤ **معلومات عن هذا التقرير**

٦ **تقديم**

٨ **الجزء الأول : ما الذي حدث لأسعار الأغذية العالمية ولماذا؟**

٩ تضخُّم أسعار الأغذية العالمية في الفترة ٢٠٠٧–٢٠٠٨
١٥ لماذا زادت أسعار الأغذية إلى هذا الحد؟
٢٦ تأثيرات ارتفاع أسعار الأغذية

٣٠ **الجزء الثاني : لماذا لم يشكل ارتفاع أسعار الأغذية فرصة للمزارعين الفقراء؟**

٣١ هل تصل الزيادات في الأسعار العالمية إلى منتجي البلدان النامية؟
٣٥ الأسعار زادت وكذلك التكاليف
٣٦ المعوقات على جانب العرض

٣٨ **الجزء الثالث: ما هي الاستجابة المطلوبة على صعيد السياسات؟**

٣٩ ما هي المشاكل على صعيد السياسات؟
٤٠ كيف استجابت البلدان النامية؟
٤٢ ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها على صعيد السياسات؟
٤٧ الحاجة إلى إجراءات دولية

٥٤ **الملحق**

٥٤ الجدول ١: الاستجابات على صعيد السياسات لارتفاع أسعار السلع في بلدان مختارة
٥٨ الجدول ٢: اتجاهات الأسعار الحقيقية للسلع
٥٩ الجدول ٣: الأسعار الشهرية للسلع، القيمة الإسمية
٦١ لمزيد من الإطلاع والمعلومات

٦٢ **مطبوعات شعبة التجارة والأسواق في منظمة الأغذية والزراعة في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٨**

معلومات عن هذا التقرير

في النصف الثاني من عام ٢٠٠٦، بدأت الأسعار العالمية لمعظم السلع الغذائية الرئيسية في الارتفاع. وبحلول النصف الأول من عام ٢٠٠٨، كانت الأسعار الدولية للحبوب بالدولار الأمريكي قد بلغت أعلى مستويات لها في ما يقرب من ٣٠ عاماً، حيث هددت الأمن الغذائي للفقراء في جميع أنحاء العالم وأثارت قلقاً دولياً واسع النطاق بشأن أزمة غذائية عالمية بادية. وبينما شهد النصف الثاني من عام ٢٠٠٨ انخفاضاً سريعاً في الأسعار الدولية للأغذية، مع انهيار أسعار النفط وما أدت إليه الأزمة المالية والركود العالمي من انخفاض في الطلب، بقيت الأسعار أعلى كثيراً من المستويات التي شوهدت في السنوات الأخيرة، ومن المتوقع أن تبقى كذلك. وما زال مستهلكون فقراء كثيرون يواجهون الأسعار المرتفعة للأغذية، أو الأسعار الآخذة في الارتفاع. وعلاوة على ذلك، بينما قد تكون الأسعار الدولية للأغذية قد انخفضت، ظل الكثير من ظروف العرض والسوق المناوئة دون تغيير. ولم يكن الانخفاض في الأسعار ناجماً عن أي توسع واسع النطاق في مدى توافر الأغذية. ففي معظم البلدان النامية، لم تكن هناك استجابة إيجابية على صعيد العرض لارتفاع أسعار الأغذية. ولذا، فقد حان الوقت لاستعراض ما حدث وسبب حدوثه، والنظر في الدروس (لا سيما المتعلقة بالسياسات) التي يمكن استخلاصها.

ومع أن الحقائق العامة لحادثة "الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية" قد تكون معروفة جيداً، تظل هناك تساؤلات بشأن الأهمية النسبية لمختلف العوامل التي أُعتبر أنها السبب في ذلك الارتفاع، وما إذا كانت التطورات الجديدة قد أدت إلى تغيُّر جوهري في سلوك السوق، وما إذا كان من الممكن توقُّع أن تكون الأسعار المرتفعة هي القاعدة من الآن فصاعداً. وتتوقف الكيفية التي ينبغي أن تستجيب بها الحكومات والمجتمع الدولي على الأجوبة على هذه التساؤلات. وعلاوة على ذلك، بينما سيطرت الزيادات الهائلة في الأسعار ومحنة المستهلكين الفقراء على اهتمام وسائل الإعلام العالمية، فإن تأثيرها على المنتجين الزراعيين الفقراء نال اهتماماً أقل بكثير. ففي أعقاب انخفاض أسعار المنتجات الزراعية الذي دام سنوات، كان ينبغي أن تكون الأسعار المرتفعة فرصة للمنتجين الفقراء لتحسين دخلهم، وحافزا لزيادة إنتاجهم لصالح الجميع. فما هو السبب في أن الأمر لم يكن كذلك في ما يبدو؟

وتقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩ يبدأ باستعراض لطبيعة الزيادات في الأسعار في الأسواق العالمية، وكيف أدى ذلك إلى زيادة حادة في أسعار الأغذية بالنسبة لفرادى المستهلكين والمنتجين الزراعيين. وقد كانت أسعار السلع الزراعية شديدة التباين دائماً، ولكنها كانت تدور حول اتجاه هبوطي طويل الأجل. بيد أن بعض المعلقين والمحللين رأوا أن ثمة عوامل جديدة تتفاعل الآن، لا سيما التوسُّع في إنتاج الوقود الحيوي، وتعني أن أسعار الأغذية لن تعود إلى اتجاهها التاريخي. وحتى الآن، لا تعتبر الأدلة المتاحة حاسمة بالرغم من أن بعض الأمور الأساسية بشأن الأسواق قد تشير فعلاً إلى نهاية ما يسمى "الغذاء الرخيص". ويرد في ما يلي مزيد من البحث التفصيلي لتلك السمات وكيفية تأثيرها على أسعار الأغذية.

وقد تركز الاهتمام بوجه خاص على مدى إمكانية أن تكون التفسيرات المختلفة – الطلب على الوقود الحيوي، وأسعار النفط القياسية، وتزايد الطلب على الأغذية نتيجة للنمو الاقتصادي السريع في الصين والهند – هي وراء التضخم المفاجئ في أسعار الأغذية الذي شهدته مختلف أنحاء العالم، وتركز أيضا على الدور الذي قامت به القوى التقليدية المحرّكة للأسواق، مثل انخفاض مستويات المخزونات أو حدوث حالات نقص في العرض نتيجة للطقس. وترد أيضاً مناقشة لمسألة ما إذا كان الوضع يتفاقم بفعل تدفقات أموال المضاربة إلى الداخل أو التدابير على صعيد السياسات التي تتخذها الحكومات. وعملياً، بينما كان للطلب على الوقود الحيوي ولارتفاع أسعار النفط التأثير الرئيسي كما يقال، فإن هذه العوامل لعبت جميعها دوراً ما وتفاعلت لتُنتج القفزة في أسعار الأغذية. ومن المرجح أن يكون للعديد من هذه العوامل تأثير مستمر، ومن ثم ليس من المرجح أن تعود أسعار الأغذية إلى مستوياتها السابقة في الأجل القصير.

ويجمِّع تقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩ أدلة بشأن تأثيرات ارتفاع أسعار الأغذية. والتأثير السلبي لارتفاع أسعار الأغذية بالنسبة للأمن الغذائي يبلغ أكبر درجاته في أوساط المستهلكين الفقراء في البلدان النامية، ومن بينهم كثيرون من فقراء الريف. ويعد الكثير من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً من البلدان المستوردة للأغذية التي شهدت زيادة في فواتير وارداتها الغذائية السنوية، بلغت أكثر من الضعف منذ عام ٢٠٠٠. وقد كان وضعها محفوفاً بالمخاطر حيثما كانت تعتمد أيضاً على النفط المستورّد (الذي كانت أسعاره قياسية أيضاً) وحيثما كانت لديها مستويات مرتفعة من نقص التغذية. أما على الجانب الإيجابي، فإن الأسعار الأعلى للأغذية ينبغي أن تمكّن المنتجين من الاستثمار في زيادة الإنتاجية والإنتاج. ومع ذلك، كما يشرح تقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩، فإن مسألة ما إذا كان من الممكن تحويل ارتفاع أسعار الأغذية إلى فرصة للمنتجين في البلدان النامية هي مسألة تتوقف على قدرتهم على الاستجابة. وهذا أمر غير مضمون على الإطلاق. فأسعار المدخلات الرئيسية مثل الطاقة والأسمدة زادت بموازاة أسعار المنتجات، وبسرعة أكبر في بعض الأحيان، ومن ثم فقد اعترى الضعف فعلا الحافز إلى إنتاج المزيد. وعلاوة على ذلك، فإن القدرة على إنتاج المزيد هي قدرة محدودة في ما يتعلق بأصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان النامية الذين يستخدمون التكنولوجيا البدائية ويكون حصولهم على المدخلات محدوداً. ولا يبدو أن ارتفاع أسعار الأغذية أدى إلى أي استجابة كبيرة على صعيد العرض من جانب الغالبية الساحقة من منتجي البلدان النامية.

وكيفية مساعدة المنتجين على إنتاج المزيد هي مشكلة على صعيد السياسات تواجه الحكومات في البلدان النامية. أما كيفية ضمان حصول المستهلكين على الأغذية بأسعار معقولة فهي مشكلة ملحة بدرجة أكبر. ففي معظم الحالات، وبالنظر إلى حالة الاضطراب الاجتماعي التي أثارها ارتفاع أسعار الأغذية، وهو أمر يمكن فهمه، ركّزت التدابير المتخذة على صعيد السياسات على مشاكل الأمن الغذائي الملحّة في الأجل القصير، وذلك بمحاولة إبطاء وتيرة زيادات الأسعار وزيادة توافر الأغذية. أما الاحتياجات المتوسطة والطويلة الأجل لدعم المنتجين فقد لقيت تجاهلاً، وكان من المرجّح أن يكون لبعض التدابير القصيرة الأجل، وأبرزها التدابير التجارية، أثر سلبي. ويختتم تقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩ باستعراض للخيارات المتاحة للحكومات على صعيد السياسات وبتقييم للكيفية التي استجابت بها البلدان النامية لارتفاع أسعار الأغذية. وهو يدعو إلى التكامل والاتساق بين التدابير الموجّهة التي اتخذت للتصدي لحالات الطوارئ الملحة والتدابير الأطول أجلاً لمعالجة الحاجة الاستراتيجية إلى الأمن الغذائي على المدى الطويل. بيد أن التقرير يسلِّم بالصعوبات التي تواجهها بعض البلدان النامية في اختيار السياسات الصحيحة وفي وضع السياسات الفعّالة موضع التطبيق. فليس بمقدور هذه البلدان ببساطة أن تكفل إمدادات غذائية للفقراء، وأن تسدد الفواتير الأعلى لوارداتها الغذائية، وتعكس، بين عشية وضحاها، مسار سنوات من إهمال قطاعاتها الزراعية. والدعم الدولي الذي أخذ يتراكم هو دعم يلزم بصفة عاجلة لتقديم المساعدة الفنية والمساعدة على صعيد السياسات، ولتوفير موارد إضافية في الميزانية وذلك لأن السياسات "الصحيحة" تكون تكلفتها أبهظ عادة.

ويرمي تقرير حالة أسواق السلع الزراعية ٢٠٠٩ إلى إطلاع جمهور أوسع نطاقاً على المناقشات بشأن قضايا أسواق السلع الزراعية وما يتصل بها من مسائل تتعلق بالسياسات. ومع أن الاستنتاجات والنتائج المعروضة تعتمد على تحليل فني أجراه مؤخراً أخصائيو المنظمة في قضايا السلع والتجارة، فإن هذا ليس تقريراً فنياً بشكل مفرط، بل هو تقرير يسعى، بالأحرى، إلى معالجة ما يشكّل في بعض الأوقات قضايا اقتصادية معقّدة، وذلك بصورة موضوعية ومباشرة، كي يستفيد منها واضعو السياسات، ومراقبو أسواق السلع، وجميع المهتمين بالتطورات في أسواق السلع الزراعية وتأثير هذه التطورات على البلدان النامية.