الجزء الثالث

ما هي الاستجابة المطلوبة على صعيد السياسات؟

ما هي المشاكل على صعيد السياسات؟

في مواجهة تزايد أسعار الأغذية بسرعة، أدخلت بلدان كثيرة تغييرات على سياساتها أو تدابير جديدة على صعيد السياسات. فارتفاع أسعار الأغذية يمثّل سلسلة من التحديات المترابطة على صعيد السياسات. والأكثر وضوحا هو الطارئ القصير الأجل المتمثل في ضرورة ضمان توافر إمدادات غذائية للمستهلكين الفقراء بأسعار معقولة، وذلك تجنباً لزيادة حالات سوء التغذية. ومع أن هذا يمكن تحقيقه إلى حد ما على الأقل بالإمدادات الغذائية المتاحة، قد يكون هناك أيضاً مجال ما لاتخاذ تدابير من أجل زيادة الإنتاج الغذائي وجعل الأسعار معتدلة حتى في الأجل القصير. ولكن الإمكانية الرئيسية لحدوث استجابة كبيرة على جانب العرض ولتحقيق مزيد من الاستقرار للأسعار هي إمكانية موجودة في الأجل المتوسط إلى الطويل. فالمشاكل الحالية تعكس استمرار الهشاشة الأساسية لحالة الأمن الغذائي في بعض البلدان، وهذا أمر يلزم تصحيحه. وارتفاع الأسعار يوفر حافزاً وفرصة للمنتجين في البلدان النامية ولكن، كما هو مبيَّن سابقاً، توجد معوقات كثيرة يجب التغلب عليها إذا كان المراد تحقيق استجابة كبيرة على جانب العرض في الأجل المتوسط إلى الطويل. وقد شددت التدخلات الفعلية على صعيد السياسات من جانب الحكومات في مختلف أنحاء العالم على مجموعة محدودة من التدابير السهلة وسريعة المفعول وزهيدة التكلفة (لا سيما التدابير على صعيد السياسات التجارية) لضمان توافر إمدادات غذائية للأسواق المحلية وللتخفيف من التكلفة على المستهلكين. وقِصَر الأجل هذا، مع أنه يمكن فهمه كلياً بالنظر إلى حالة الطوارئ، يعني تجاهل الاحتياجات المتوسطة والطويلة الأجل إلى زيادة الإنتاجية في حالات كثيرة. وينبغي موازنة الجهود الرامية إلى حماية المستهلكين من ارتفاع أسعار الأغذية مع الحفاظ على توافر حوافز للمنتجين تدفعهم إلى تحقيق الزيادات في الإنتاجية وفي الإنتاج اللازمة لتحقيق استقرار الأسعار والإمدادات. فبعض التدابير القصيرة الأجل التي اتخذتها الحكومات لتلبية احتياجات الأمن الغذائي الفورية للمستهلكين الفقراء، أدت إلى انخفاض الأسعار بالنسبة للمنتجين، ومن ثم انخفاض الحوافز التي تدفعهم إلى الاستثمار في زيادة الإنتاجية والإنتاج. وثمة حاجة إلى أن تكون التدابير المتخذة على صعيد السياسات موجهة للاستثمار الزراعي وإيجابية ولا تسبب تشوهاً.

ولا تقتصر المشاكل على صعيد السياسات على قطاعي الزراعة والأغذية. فارتفاع أسعار الأغذية له أيضاً آثار على الاقتصاد الكلي. وبالنسبة لمستوردي الأغذية، تشمل هذه الآثار مشاكل ميزان المدفوعات التي تنجم عن ارتفاع فواتير الواردات الغذائية وزيادة الضغط التضخمي، حيث أن الغذاء عنصر كبير جداً في سلة سلع المستهلكين. وقد يكون من اللازم أن ينظر مصدّرو الأغذية الذين يتمتعون بإيرادات أعلى نتيجة لارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق العالمية في أفضل سبيل لإدارة إيراداتهم التصديرية المتزايدة من أجل ضمان توجيهها نحو استثمارات منتجة تحفيزاً للنمو على الأجل الطويل.

كيف استجابت البلدان النامية؟

لقد تباينت الاستجابات القطرية على صعيد السياسات لارتفاع أسعار الأغذية من حيث طابعها وفعاليتها على حد سواء. ففي حالات كثيرة، استخدمت الحكومات التدابير الموجودة بالفعل على صعيد السياسات. ومن الممكن تجميع الاستجابات على صعيد السياسات في ثلاث فئات عريضة، وهي استهداف الاستهلاك والتجارة والإنتاج، على التوالي (انظر الجدول الملحق رقم ١). ويبدو أن الإجراءات المتخذة بشأن التدابير الأطول أجلاً كانت قليلة نسبياً.

حماية استهلاك الأغذية

لقد تدّخلت بلدان كثيرة، لا سيما أقل البلدان نمواً، لحماية حصول المستهلكين الفقراء على الغذاء، وذلك من خلال مجموعة متنوعة من التدابير الطارئة والمتعلقة "بشبكة الأمان". وتضمنت هذه التدابير توزيع المواد الغذائية الأساسية (البذور الغذائية والخبز واللبن)، وتقديم نقود لشراء الغذاء (أو الغذاء مقابل العمل) للفئات الأشد تعرضاً للخطر، وهي الأشد فقراً في المناطق الحضرية والريفية، أو أطفال المدارس، أو المرضى في المستشفيات. واستُخدمت على نطاق واسع إعانات أسعار المستهلكين، لا سيما في ما يتعلق بالمواد الغذائية الرئيسية. وفي الوقت نفسه، خفّضت أيضاً بعض الحكومات من ضرائب الاستهلاك. وعلى سبيل المثال استُخدمت أيضاً ضوابط الأسعار، من خلال مبيعات من المخزونات العامة بأسعار محددة سلفاً أو تجميد أسعار البيع بالتجزئة ببساطة بموجب مرسوم.

ويتضح من مسح أجرته المنظمة وشمل ٧٧ بلداً أن ٥٥ في المائة منها استخدمت ضوابط الأسعار أو إعانات المستهلكين في محاولة للحد من انتقال زيادات الأسعار إلى المستهلكين (انظر الإطار). ومع أن بعض التدابير يمكن أن تكون فعالة في ضبط الأسعار في الأجل القصير، فإنها باهظة التكلفة من حيث الموارد الشحيحة في الميزانية ويمكن أن تشوّه أسواق الأغذية. وقد تفضي ضوابط الأسعار إلى فرض نظام الحصص وإلى قمع الحوافز بالنسبة للمنتجين. وتُعتبر تحويلات الدخل أقل تشويهاً من الإعانات في ما يتعلق بالأغذية ويمكن توجيهها نحو الفقراء والضعفاء، بينما تفيد الإعانات الشاملة غير الانتقائية وضوابط الأسعار الأثرياء والفقراء على حد سواء. وهذا ينطبق أيضاً على شبكات الأمان الأخرى مثل برامج الأغذية والتغذية.

تشجيع الواردات الغذائية وتثبيط الصادرات

لقد أدخلت بلدان كثيرة تدابير على صعيد سياساتها التجارية لتقليص زيادات الأسعار وضمان توافر إمدادات كافية في الأسواق المحلية. وتضمنت تلك التدابير تخفيضات جمركية لتيسير الواردات، وفرض حظر على الصادرات، وفرض ضرائب لتحويل الإمدادات إلى الأسواق المحلية. وخفّض أكثر من نصف البلدان السبعة والسبعين التي شملها المسح الذي أجرته المنظمة من تعريفاته الجمركية على واردات البذور الغذائية، وفرض رُبع هذه البلدان ضوابط من نوع ما على الصادرات، كانت إما ضرائب أو ضوابط مادية من قبيل فرض حظر وفرض نظام الحصص. وفي الأجل القصير تكون هذه التدابير التجارية ممكنة وسهلة التنفيذ وزهيدة التكلفة. ولكن قد تكون لها تأثيرات سلبية على الحوافز التي تدفع إلى زيادة الإمدادات الغذائية من خلال زيادة الإنتاج المحلي، وعلى الأسواق العالمية عن طريق زيادة تقييد الإمدادات وزيادة دفع الأسعار إلى أعلى. ومع أن فرض الضرائب على الصادرات يحقق بعض الإيرادات الحكومية الإضافية، فقد أفاد عدد من البلدان المصدِّرة بأن ضوابط التصدير، ومن ثم انخفاض أسعار المنتجات المقرون بارتفاع أسعار المدخلات، أدت بالفعل إلى انخفاض زرع الحبوب. ويؤدي أيضاً خفض التعريفات الجمركية على الواردات إلى خسارة إيرادات جمركية يمكن أن تمثّل مساهمة مهمة في موارد الميزانية لأغراض التنمية.

تعزيز الإنتاج الزراعي

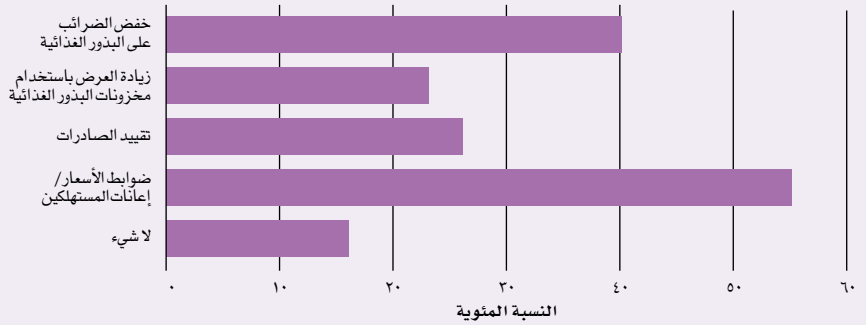
كان خفض الضرائب على المنتجين، لا سيما على إنتاج البذور الغذائية، سياسة استُخدمت على نطاق واسع لتعزيز الإنتاج

مسح المنظمة بشأن الاستجابات على صعيد السياسات

أجري في مايو/أيار ٢٠٠٨ مسح للاستجابات على صعيد السياسات في ٧٧ بلداً، كشف عن ما يلي: حدوث انخفاض في الرسوم الجمركية على واردات الحبوب أو إلغاء تلك الرسوم في نصف البلدان السبعة والسبعين تقريبا؛ وفرض ضوابط على الأسعار أو تقديم إعانات للمستهلكين في ٥٥ في المائة من البلدان؛ ووجود شكل ما من قيود التصدير، من بينها الضرائب، في رُبع البلدان؛ واتخاذ نسبة مماثلة تقريباً تدابير لزيادة العرض، بالاستفادة من مخزونات الحبوب. ومن الناحية الأخرى، لم تنفّذ سوى نسبة قدرها ١٦ في المائة من البلدان التي شملها المسح أي استجابات على الإطلاق على صعيد السياسات.

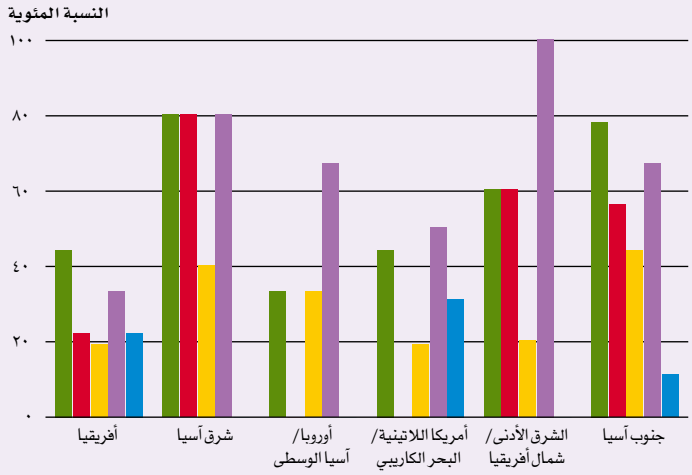
وقد تباينت أيضاً الاستجابات على صعيد السياسات تبايناً كبيراً بحسب الإقليم. فبلدان شرق وجنوب آسيا والشرق الأدنى وشمال أفريقيا اضطلعت بأنشطة كبيرة في جميع مجالات التدخُّل الأربعة. وفي كل إقليم جغرافي باستثناء أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، أفادت نسبة قدرها ٥٠ في المائة أو أكثر من البلدان بأنها استخدمت ضوابط الأسعار أو إعانات المستهلكين. ومن الناحية الأخرى، أظهر إقليما أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أدنى مستوى للتدخل على صعيد السياسات، حيث أفاد ٢٠ و٣٠ في المائة تقريباً من بلدانهما، على التوالي، بأنها لم تضطلع بأي نشاط في أي من فئات السياسات المذكورة أعلاه.

التدابير المتخذة على صعيد السياسات لمواجهة ارتفاع أسعار الأغذية (عيّنة من ٧٧ بلداً بحسب نوع التدابير المتخذة)



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

التدابير المتخذة على صعيد السياسات لمواجهة ارتفاع أسعار الأغذية (عيّنة من ٧٧ بلداً بحسب الإقليم)



	أفريقيا	شرق آسيا	أوروبا/ آسيا الوسطى	أمريكا اللاتينية/ البحر الكاريبي	الشرق الأدنى/ شمال أفريقيا	جنوب آسيا
خفض الضرائب على البذور الغذائية	٤٤٪	٨٠٪	٣٣٪	٤٤٪	٦٠٪	٧٨٪
زيادة العرض باستخدام مخزونات البذور الغذائية	٢٢٪	٨٠٪	٠٪	٠٪	٦٠٪	٥٦٪
تقييد الصادرات	١٩٪	٤٠٪	٣٣٪	١٩٪	٢٠٪	٤٤٪
ضوابط الأسعار/ إعانات المستهلكين	٣٣٪	٨٠٪	٦٧٪	٥٠٪	١٠٠٪	٦٧٪
لا شيء	٢٢٪	٠٪	٠٪	٣١٪	٠٪	١١٪

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة.

في كل من البلدان ذات الدخل المنخفض وذات الدخل المتوسط. واستُخدمت إعانات الإنتاج، وخاصة إنتاج البذور الغذائية، لتعزيز الحوافز. وكانت إعانات مدخلات من قبيل الأسمدة والبذور شائعة أيضاً. ومع أن تقديم هذه الإعانات وتوزيع مدخلات الإنتاج (مثل البذور والأسمدة) يمكن أن يوفرا محفزا قصيرا أو متوسط الأجل للإنتاج، فإن هذه النُظم يمكن أن تكون باهظة التكلفة وقد تؤدي إلى استخدام لهذه المدخلات أقل من الحد الأمثل، لا سيما إذا استمر العمل بها على مدى فترة زمنية طويلة. وعلى الرغم من الحاجة الملموسة إلى ضمان إمدادات غذائية كافية، ما زالت بعض البلدان تتحكم في أسعار المنتجين، حيث تُحدد السعر بما يقل عن السعر في السوق الحرة، أو تشتري البذور الغذائية من المورّدين المحليين بأسعار منخفضة لتحتفظ بها كمخزونات. وعلاوة على ذلك، يفرض طرح مخزونات البذور الغذائية بأسعار منخفضة ضغطاً هبوطياً على الأسعار، ويثبّط الزيادات في الإنتاج المحلي.

ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها على صعيد السياسات؟

كما أظهر القسم السابق، استجابت البلدان في مختلف أنحاء العالم لارتفاع أسعار الأغذية باتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير على صعيد السياسات. وهذه التدابير شددت، وهذا أمر يمكن فهمه، على مجموعة محدودة من التدابير السريعة المفعول لضمان توافر إمدادات غذائية للأسواق المحلية وللتخفيف من التكلفة على المستهلكين المحليين. ولكن ينبغي عدم إغفال الاحتياجات المتوسطة والطويلة الأجل لزيادة الإنتاج الغذائي، والانعكاسات الدولية للخيارات الإنفرادية القطرية على صعيد السياسات. ومسألة ما هو "أفضل" خيار على صعيد السياسات تتوقف على طائفة متنوعة من الاعتبارات من بينها سبب زيادات الأسعار، وشدة تأثيرها، وحجم الفئات السكانية المعرّضة للخطر، وموقعها، والخيارات على صعيد السياسات، والحيِّز المتاح للحكومة في ما يتعلق بالسياسات، والحالة المالية وحالة الميزانية، والبنيتين الأساسيتين الإدارية والمؤسسية لتنفيذ السياسات. ويتناول هذا القسم بمزيد من التفصيل الخيارات على صعيد السياسات، ويستعرض مزايا ومساوئ مختلف الأدوات المتاحة على صعيد السياسات. وهذه تتناول تحديين أساسيين. فالأول هو توفير دعم مباشر للمستهلكين، خصوصاً الذين ينتمون إلى الفئات المعرّضة للخطر، لمساعدتهم على الحفاظ على مستويات استهلاكهم للأغذية من خلال ما يسمى تدابير "شبكة الأمان". أما الثاني فهو زيادة إمدادات الأغذية في الأسواق المحلية من خلال التلاعب بمخزونات الأغذية أو تجارتها أو بتحفيز استجابة على جانب العرض من قطاع الزراعة المحلي تدوم مدة قصيرة. وفي نهاية المطاف، تمثّل زيادة الإنتاجية والإنتاج الزراعيين أساس تحقيق إمدادات كافية وأسعار غذائية مستقرة في الأجلين المتوسط والطويل، ويجب الحرص على ضمان عدم تقويض هذا الهدف بواسطة التدابير التي تُتخذ في حالات الطوارئ القصيرة الأمد.

شبكات الأمان للمستهلكين الفقراء

"شبكة الأمان" هي مصطلح جامع يشمل برامج شتى ترمي إلى مساعدة الفئات السكانية المعرّضة للخطر. ويشمل هذا المصطلح البرامج الموجهة لتوزيع الأغذية، والمخططات الموجهة للتحويلات النقدية، وبرامج التغذية، ومخططات العمالة. ويوجد لدى بلدان كثيرة واحد أو أكثر من برامج شبكة الأمان بدرجات متفاوتة من التغطية السكانية ومن مدى المساعدة المقدمة. وقد يكون مخطط العمالة أيضاً برنامجاً مضموناً بتشريع. ويمكن سَوق مبررات للتدخلات الموجّهة استناداً إلى أسس التكلفة الخاصة بالميزانية أو لتجنّب تسرُّب منافع تلك التدخلات إلى السكان الغير فقراء. ومع أن هذه التدخلات قد تكون مرهقة إدارياً، فإنها يمكن أن تكون موجّهة توجيهاً دقيقاً إلى المستفيدين بدون التسبب في حدوث تشوّهات في الأسواق. ويمكن أيضاً جعل برنامج "الغذاء مقابل العمل" موجهاً ذاتياً باختيار الغذاء الذي يجري توزيعه أو الغذاء الذي يستهلكه الفقراء، أو باستهداف منطقة يوجد فيها أكثر الفئات السكانية تعرّضاً للخطر.

وفي سياق ارتفاع أسعار الأغذية، تتمثل إحدى المشاكل التي لوحظت في عدم وجود برامج شبكة أمان لدى جميع البلدان بسبب تكاليفها الخاصة بالميزانية وبسبب تعقّدها الإداري. وحيثما كانت هذه هي الحالة، سيكون من الصعب جداً تنفيذ مخطط في فترة زمنية قصيرة، بالنظر إلى الدعم الإداري والمؤسسي وغيره من أشكال الدعم اللازمة لذلك. والحالات التي يكون فيها مخطط من هذا القبيل موجوداً بالفعل هي الحالات الوحيدة التي يمكن فيها تصعيده في حالة نشوء طوارئ.

ويمكن أن تشمل التحويلات النقدية توزيع نقد أو قسائم نقدية، كما يمكن ربطها بالنقد المخصص لبرامج الأشغال العامة و/أو مبادرات التمويل الصغير. وهذه التحويلات تكون مناسبة حيثما كانت أسواق الأغذية تعمل وحيثما كان تحسين الحصول على الغذاء هدفاً للتدخل. وعلاوة على توفير القدرة على شراء غذاء بسعر أعلى، فإن التحويلات النقدية غير المقيدة تتيح للأسر اتخاذ قرارات بشأن كيفية إنفاق النقود أو استثمارها. فعلى سبيل المثال، ربما كانت بعض الأسر، بتخصيصها اليد العاملة للأنشطة داخل المزرعة، قد أنتجت أغذية كافية ولكنها قد تكون لديها نقود محدودة للاحتياجات الاستهلاكية أو الاستثمارية الأخرى. ويمكن أيضاً أن تشجّع هذه التدخلات تنمية الأسواق المحلية المتعلقة بالأغذية وغيرها

من السلع بتوفير مزيد من الحوافز للقطاع الخاص تدفعه إلى الانخراط في قنوات تسويقية أكبر حجماً وأكثر استقراراً.

ولكن، حيثما تعمل الأسواق بطريقة تفتقر إلى الكمال، مثلاً حيثما كان اندماجها مع الأسواق الأخرى ضئيلاً أو حيثما كانت توجد استجابة محدودة على جانب العرض لزيادة الأسعار، فإن هذه التدخلات يمكن أن تسفر عن تضخم الأسعار، حيث أن زيادة القدرة على الإنفاق تؤدي إلى رفع أسعار السلع الشحيحة. وينبغي أن يكون التصميم ملائماً، وفي بعض السياقات يمكن أن تساعد زيادة الأجور في القطاع العام، كوسيلة للتحويلات النقدية، المستهلكين الحضريين الأكثر فقراً، ولكن في سياقات أخرى ينخرط الفقراء بالدرجة الأولى في أنشطة القطاع غير الرسمي وقد لا يستفيدون منها. وحيثما كانت أسعار الأغذية تتزايد بسرعة، سيلزم تعديل قيمة التحويلات من أجل الحفاظ على القوة الشرائية، وهذا يمكن أن يكون صعباً من الناحية الإدارية.

أما المخططات الأخرى التي ترمي إلى ضمان حصول الفقراء على الغذاء، فهي تتيح مرونة أقل من المرونة التي تتيحها التحويلات النقدية المباشرة. وتشمل هذه التدخلات الطوابع أو القسائم الغذائية، والتحويلات النقدية المشروطة (مثلاً في مقابل الانتظام في المدارس أو التردد على العيادات). وكما هو الحال في ما يتعلق بالتحويلات النقدية، تكون هذه التدخلات ملائمة حيثما كانت الأسواق الغذائية المحلية تعمل وحيثما كان تحسين الحصول على الغذاء هو الهدف. ويمكن أن تصبح القسائم عملة موازية في الأسواق بالنسبة للأغذية وغيرها من السلع. ويمكن بذلك أن يكون لها بعض التأثيرات الإيجابية التي تنجم عن التحويلات النقدية غير المقيّدة في تشجيع تنمية الأسواق المحلية، ولكنها لا تُستخدم عادة في أغراض الاستثمار. والمخططات تكون تكاليف معاملاتها أعلى عادة من تكاليف المعاملات الخاصة بالتدابير المستندة إلى النقد، ومع أن تقييد الاستهلاك غير المرغوب فيه قد يكون هدفاً، فإن هذا يمكن أن يكون أمراً صعباً. وتصميم هذه التدخلات يمكن أن يكون معقّداً. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تُغفل برامج التغذية المدرسية سكاناً مستهدفين، مثل الأسر الفقيرة التي لا يوجد لديها أطفال ملتحقون بالمدارس. ومن المهم، كما هو الحال في ما يتعلق بالتحويلات النقدية، التحديد المسبق لأي اختلال محتمل في قنوات التسويق الخاصة. وينبغي عدم اتباع نُهُج من قبيل القسائم، والتحويلات النقدية، والبرامج التغذوية إلا اقتراناً بمبيعات غذائية موجهة من خلال المتاجر العامة للأغذية إذا كانت القنوات الخاصة مقيّدة من حيث قدرتها على زيادة حجم التوزيع، وإلا، فإن المنفعة الجانبية المتمثلة في تشجيع تنمية الأسواق المحلية ستقل كثيراً.

ويمكن أيضاً تعزيز الإمدادات الغذائية المحلية تعزيزاً مباشراً من خلال توزيع المعونة الغذائية، وهو الأنسب حيثما كان عدم كفاية الإمدادات الغذائية هو السبب الرئيسي لانخفاض الاستهلاك. وفي هذه الحالات، ستسفر التحويلات النقدية عن تضخم الأسعار، وخاصة حيثما كانت الأسواق لا تعمل بشكل جيد، أو حيثما كان يوجد نقص في المعروض من الأغذية نتيجة لضعف اندماج الأسواق، سواء كان العائق في هذا الصدد هو البنية الأساسية أو السياسات. والمعونة الغذائية من الأصعب أيضاً تحويلها إلى استهلاك غير مرغوب فيه ومن ثم فهي الأنسب في هذه الحالات. وعلاوة على ذلك، فإنها تفرض ضغطاً أقل على الميزانية بالنسبة للموارد الحكومية.

إدارة الأسواق والمخزونات لزيادة الإمدادات الغذائية

تلجأ الحكومات أيضاً في بلدان كثيرة إلى طائفة متنوعة من التدابير الأخرى التي قد تُسمّى "سياسات إدارة الأسواق". وقد تشمل هذه التدابير فرض ضوابط على الأسعار من خلال الأوامر الإدارية، وتقييدات على حيازة التجار في القطاع الخاص للمخزونات، وتقييدات على تنقُّل الأغذية بين المناطق، وتدابير مضادة للاكتناز، وتقييدات على تجارة العقود الآجلة الخاصة بالسلع الأساسية، وعمليات السوق المفتوحة التي تبيع المخزونات العامة من الأغذية بهدف تخفيض أسعار السوق. وقد كانت هذه التدابير واسعة الانتشار بدرجة كبيرة في كثير من البلدان النامية في السبعينيات والثمانينيات، ولكنها كانت تتوقف في الأوقات العادية لأنها ليست "صديقة للسوق" أو للتنمية التي تكون في صالح القطاع الخاص. ومع ذلك، فإن لجوء الحكومات إلى تدابير من هذا القبيل أثناء الأزمات الغذائية يبيّن أن هذه السياسات يمكن أن تساعد في التخفيف من الحالة إلى حد ما.

وقد أظهرت التجربة أن الكثير من هذه التدابير قد ينجح لفترة زمنية قصيرة جداً. إلا أنها يمكن أن تكون أيضاً مزعزعة للاستقرار، لأن الوكلاء الاقتصاديين يستجيبون في كثير من الأحيان بالتكديس، مما يؤدي إلى زيادة ارتفاع الأسعار وإبطال الغرض الأساسي من هذه التدابير. أما الحل الأطول أجلاً لهذه المشكلة فهو اتخاذ تدابير لتعزيز مختلف العناصر التي ستكفل عمل أسواق الأغذية بطريقة جيدة وتكفل تنافسيتها. وتركيز قوة الأسواق، الذي يُلاحظ عادة في حالة المنتجات الزراعية شبه المجهزة أو الكاملة التجهيز، يعتبره المجتمع بوجه عام، وكذلك الحكومة، مصدراً رئيسياً للمشكلة. ويتمثل الحل في اتباع سياسات فعالة في صالح المنافسة، وهو ما تفتقر إليه بلدان نامية كثيرة.

وثمة سياسة مهمة من سياسات إدارة الأسواق تتمثل في عمليات السوق المفتوحة، أي بيع المخزونات التي تحتفظ بها الحكومات لخفض أو تثبيت أسعار السوق المحلية. وهذه العمليات كانت واسعة الانتشار إلى حد كبير، ولكن بلداناً كثيرة ألغت الآن هذه البرامج. وفي آسيا على وجه الخصوص، تُستخدم هذه التدابير استخداماً نشطاً. والأمثلة في هذه الصدد هي عمليات السوق المفتوحة من جانب المؤسسة الغذائية في الهند، ومؤسسة Badan Urusan Logistikin في إندونيسيا، ومجلس تسويق الأرز في فييت نام. فالمؤسسات شبه الحكومية تحتفظ باحتياطيات غذائية من خلال المشتريات المحلية أو الواردات، بما في ذلك المعونة الغذائية، وتطرح المخزونات في السوق عندما تبدأ أسعار الأغذية في الارتفاع، وهو أمر قد يرجع إلى أسباب موسمية أو إلى زيادة الأسعار في الأسواق العالمية.

ويتمثل تأثير هذه التدابير في كبح أسعار الأغذية في الأجل القصير. ولكن لا يمكن تعزيز توافر الأغذية وتقييد الأسعار بطرح مخزونات عامة إلا إذا كانت توجد مخزونات عامة كافية.

وهذا أمر قد يكون بمثابة إشكالية بالنظر إلى أن الاحتفاظ بالمخزونات هو عملية باهظة التكلفة. وعلاوة على ذلك، فإن طرح المخزونات العامة لإبقاء الأسعار منخفضة يمكن أن يكون له أثر سلبي على الحوافز بالنسبة للمنتجين والتجار، حيث يثبِّط زيادة الإنتاج ويثبِّط الاستثمار. وعلى الاختلاف من تدابير شبكة الأمان، لا يمكن أن تكون هذه العمليات موجّهة، وهي تفيد أيضاً المستهلكين الأثرياء الذين ربما كانوا لا يحتاجون إلى الدعم.

وبالنظر إلى ارتفاع التكاليف المرتبطة بعمليات السوق المفتوحة واحتمال حدوث تأثيرات سلبية غير مقصودة، فضّلت أغلبية الحكومات أن تعتمد على عمليات المخزونات بدرجة أقل وأن تعتمد على التدابير المتعلقة بالسياسة التجارية بدرجة أكبر لتشجيع الواردات أو تقييد الصادرات من أجل تثبيت الأسعار. ولكن، حيثما لا تعتبر الحكومات التجارة مصدراً للغذاء يمكن التعويل عليه بسرعة، ما زال يجري الاضطلاع بعمليات الاحتفاظ بالمخزونات وعمليات السوق المفتوحة. وترد أدناه مناقشة التدابير التجارية.

خفض التعريفات الجمركية لزيادة الواردات الغذائية

ترفع التعريفات الجمركية على الواردات سعر الأغذية المستوردة، وتحمي الإنتاج المحلي من المنافسة الدولية، وتوفر في هذه العملية إيرادات جمركية للحكومة. وخفض التعريفات الجمركية على الواردات يؤدي إلى زيادة حجم الأغذية المستوردة، مما يزيد من الإمدادات المحلية ويبطئ وتيرة الزيادة في الأسعار المحلية. كما أن خفض هذه التعريفات، باعتباره سياسة تؤثر على السوق ككل، له أثر على جميع الأسر – التي تعاني انعدام الأمن الغذائي وكذلك تلك التي تتمتع بالأمن الغذائي – وذلك على العكس من أنواع السياسات الموجهة الموصوفة من قبل. فعندما قفزت الأسعار خلال عام ٢٠٠٧ وحتى عام ٢٠٠٨، قامت بلدان كثيرة بتخفيض تعريفاتها الجمركية في البداية، ثم أزالتها بعد ذلك عندما واصلت الأسعار العالمية ارتفاعها الحاد. وبالنظر إلى الحاجة إلى وجود مجال لخفض التعريفات الجمركية خفضاً كبيراً للتمتع بالقدرة على التعويض عن هذه الزيادات الهائلة في الأسعار، فإن التعريفات الجمركية يجب أن تكون مرتفعة بدرجة كافية في البداية للسماح بذلك. ولكن، بينما قد تكون معدلات التعريفات الجمركية "الملزمة" في منظمة التجارة العالمية مرتفعة، فإن التعريفات الجمركية التي تُفرض فعلاً، أي التعريفات الجمركية "المطبَّقة"، تكون أقل كثيراً. ويتضح من البيانات المتاحة عن التعريفات الجمركية أن غالبية البلدان النامية لم تكن لديها تعريفات جمركية مطبّقة عالية بدرجة تكفي لجعلها قادرة على استخدامها لتثبيت الأسعار المحلية عندما ارتفعت الأسعار ارتفاعاً حاداً. وفي عيِّنة تضم ٦٠ بلداً من بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، كانت التعريفات الجمركية المطبّقة على الحبوب والزيوت النباتية الرئيسية منخفضة أصلاً إلى حد كبير في عام ٢٠٠٦ – في حدود ٨ إلى ١٤ في المائة في المتوسط – بينما كانت التعريفات الجمركية أقل كثيراً من هذه المتوسطات في أغلبية هذه البلدان، وهذا معناه أن خفض هذه المعدلات المطبّقة، حتى إلى الصفر، كان كافياً لتثبيت جزء صغير فقط من الارتفاع الإجمالي في الأسعار العالمية، التي كانت أعلى بنسبة قدرها ٥٠ في المائة على الأقل في عام ٢٠٠٨ مقارنة بمستويات عام ٢٠٠٦. ولذا، لم يكن من الممكن الاعتماد على تخفيضات التعريفات الجمركية وحدها لتحييد أثر الزيادة الهائلة في أسعار الأغذية. وخفض أو إلغاء التعريفات الجمركية على الواردات يخفِّض أيضاً من الإيرادات الجمركية التي يمكن أن تكون مصدراً هاماً لأموال الميزانية بالنسبة لحكومات كثيرة. فقد كان من شأن خفض جميع التعريفات الجمركية على الواردات الغذائية إلى الصفر تكبيد أقل البلدان نمواً نحو ٢,١ مليار دولار أمريكي كإيرادات مفقودة.

وإلى جانب خفض الأسعار المحلية، وبالتالي الحوافز بالنسبة للمزارعين ومصنّعي الأغذية التي تدفعهم إلى زيادة الاستثمار والإنتاج، يُعرِّض خفض التعريفات الجمركية على الواردات قطاعي الزراعة والأغذية المحليين لمنافسة دولية أكبر. ويمكن أن تمثّل زيادة المنافسة تحدياً بالنسبة للإنتاج الغذائي المحلي من حيث بذل جهود إضافية لزيادة القدرة على المنافسة لصالح المستهلكين. ولكن، في بلدان نامية كثيرة، يتسم قطاعا الزراعة وتصنيع الأغذية بالضعف، وقد لا يكونان قادرين على الصمود أمام المنافسة بسهولة، لا سيما حيثما كانت هذه المنافسة من واردات يحصل إنتاجها على دعم. ولذا، هناك خطر تقويض الجهود الرامية إلى تنمية قطاعي الزراعة والأغذية المحليين. وقد يكون أيضاً للتخفيضات في التعريفات الجمركية على الواردات أثر على سعر الصرف في البلد لأنها تؤدي إلى زيادة الحافز على الاستيراد وتقلل من احتياطيات العملات الأجنبية. وقد يفضي هذا إلى انخفاض قيمة العملة المحلية، لا سيما في الاقتصادات المعتمدة على الزراعة والأغذية. وفي حالة استيراد مدخلات زراعية ودفع ثمنها بعملات أجنبية تتزايد قيمتها، فإن خطر ارتفاع أسعار الأغذية قد ينشأ مرة أخرى، حيث يلغي تأثيرات

خفض الأسعار التي تترتب على خفض التعريفات الجمركية على الواردات.

تقييد الصادرات لزيادة الإمدادات الغذائية المحلية

لجأ نحو رُبع البلدان التي شملها المسح الذي أجرته المنظمة إلى شكل ما من أشكال تقييدات الصادرات في محاولات لضمان توافر الأغذية محلياً. وهذه التقييدات تتدرج من زيادة أو فرض ضرائب على الصادرات إلى فرض حظر مباشر على الصادرات. وربما كانت هذه التقييدات أكثر التدابير المختلفة المتخذة على صعيد السياسات استجابة لارتفاع أسعار الأغذية، إثارة للجدل. بيد أن القواعد الحالية لمنظمة التجارة العالمية لا تقيِّد السياسات المتعلقة بالضرائب على الصادرات، لكن السياسات المتعلقة بتقييد الصادرات وفرض حظر عليها هي سياسات ضعيفة جداً أيضاً وغير ملزمة أساساً. وبتحويل وجهة حجم معيَّن من الأغذية، كان سيصدَّر لولا ذلك إلى الأسواق المحلية، تنخفض الأسعار المحلية، مما يخفف من العبء على المستهلكين. وحيثما تُستخدم ضرائب الصادرات، تجمع الحكومة أيضاً إيرادات ضريبية يمكن استخدامها لتمويل تدابير أخرى من قبيل شبكات الأمان. ومن الناحية الأخرى، بتخفيض الأسعار المحلية، تؤدي تقييدات الصادرات إلى خفض الحوافز بالنسبة للمنتجين. وقد يبتعد المنتجون بمواردهم عن السلع التي تُفرض عليها ضرائب إلى أنشطة أخرى. ولذلك، قد تكون النتيجة في نهاية المطاف حدوث انخفاض في الإنتاجية وفي الإنتاج، مما قد يعكس مسار التدني في الأسعار الذي كان من المقصود أصلاً أن تحققه السياسة. بيد أن الانتقاد الرئيسي الذي يوَّجه إلى تقييدات الصادرات هو أنها تجعل السوق الدولية أصغر، ويمكن أن تؤدي إلى تفاقم انعدام استقرار الأسعار في الأسواق العالمية، مما يلحق الضرر بالمستهلكين في البلدان الأخرى. ويصدق هذا بالذات حيثما كان البلد الذي يفرض تقييدات على الصادرات مصدِّراً كبيراً للمُنتج المعني أو حيثما كانت الأحجام المتجر بها دولياً صغيرة. ولتقييد الصادرات انعكاسات أطول أجلاً أيضاً، فقد تثبِّط المنتجين في البلدان المصدِّرة عن الاستثمار في الزراعة، وتتأثر تنافسية الأسعار الخاصة بمنتجات التصدير في الأسواق الدولية تأثراً سلبياً. وبالنسبة للبلدان المستوردة الصافية، قد تتقوّض صورة الأسواق العالمية كمصادر للإمدادات الغذائية يمكن التعويل عليها، مما يفضي إلى اتباع سياسة الاستعاضة عن الواردات. وكما هو الحال في ما يتعلق بخفض التعريفات الجمركية على الواردات، قد يكون أيضاً لتقييدات الصادرات أثر على أسعار الصرف. فمع انخفاض إيرادات التصدير سيكون هناك ضغط على العملة المحلية لتخفيض قيمتها، مما يؤدي إلى زيادة الأسعار المحلية للسلع المستوردة، ومن بينها المدخلات الزراعية (وهذا يضيف مثبِّطاً آخر للتوسع في إنتاج الأغذية).

التغلب على المعوقات على جانب العرض وعلى أوجه الضعف المؤسسية

في الأجل المتوسط إلى الطويل، تُعتبر زيادة الإنتاجية والإنتاج الحل الهيكلي لتوافر إمدادات وأسعار غذائية مستقرة. ومن حيث المبدأ، توفر الأسعار الزراعية المرتفعة حافزاً للمنتجين يدفعهم إلى زيادة الإنتاج. وبهذا المعنى، يمكن اعتبار ارتفاع أسعار الأغذية بمثابة فرصة. ولكن، في حالات كثيرة، سيتطلب تحقيق هذه الاستجابة على جانب العرض التغلُّب على مجموعة متنوعة من المعوقات على جانب العرض. ولا تشمل هذه المعوقات ارتفاع تكاليف المدخلات ومجموعة متنوعة من العقبات الخاصة بالبنية الأساسية فحسب، بل تشمل أيضاً أوجه الضعف المؤسسية التي تؤدي إلى عدم كفاءة نظم التسويق وإلى مشاكل فيما يتعلق بالحصول على المدخلات والائتمانات والتكنولوجيا. وتمثّل أوجه الضعف المؤسسية سبباً رئيسياً لضعف أداء الزراعة في البلدان النامية، لا سيما في ما يتعلق بإنتاج الأغذية في أفريقيا.

وبوجه عام، لا يمكن معالجة هذه المعوقات الموجودة على جانب العرض والتغلب عليها في الأجل القصير. ولكن، قد يكون هناك مجال ما لاتخاذ إجراءات فورية لتحسين الحصول على المدخلات الضرورية (مثل البذور والأسمدة) التي يمكن أن تعزز توافر الأغذية في الموسم الزراعي التالي. وهذه التدخلات الفورية، إذا نُفذت بفعالية، يمكنها أن تزيد من دخل صغار المنتجين وقد تخفِّض الزيادات في الأسعار في الأسواق المحلية، بحيث تساهم بذلك في تحسين الوضع التغذوي للأسر المشترية الصافية للأغذية. ولكن تكاليف برامج تحسين الحصول على المدخلات، في الميزانية، قد تكون عالية. وقد تتضمن هذه البرامج شبكات أمان منتجة (مثل توزيع البذور والأسمدة)، وإعانات للحد انتقائياً من تكلفة الأسمدة والبذور، ودعم مؤسسات التمويل للمساعدة على التخفيف من المعوقات الائتمانية. والجهود الرامية إلى تحسين الحصول على المدخلات في الأجل القصير يلزم تصميمها بعناية تجنباً لأي تأثيرات جانبية يمكن أن تكون سلبية، مع الأخذ في الاعتبار توافر المدخلات الإضافية والأثر المحتمل على شبكات التوزيع الخاصة بالقطاع الخاص. وحيثما كانت أسواق المدخلات تعمل والمدخلات متاحة ولكن المنتجين لا تتوافر لديهم نقود لشرائها، تكون نظم القسائم ملائمة، وذلك لأن التوزيع المجاني يمكن أن يقوِّض أسواق المدخلات. أما حيثما كانت هذه الأسواق لا تعمل، فمن الممكن توزيع مجموعات أولية. ولكن، إذا لم تكن أسواق المنتجات المحلية مدمجة جيداً، فمن الممكن أن تسفر هذه التدخلات، في تشجيع زيادة الإنتاج، عن انخفاض في الأسعار المحلية للأغذية بما يُلحق الضرر بالمنتجين وبالعمال المأجورين.

ومن اللازم استكمال ودعم التدابير القصيرة الأجل التي ترمي إلى تحسين الحصول على المدخلات بتدابير أطول أجلاً ترمي إلى التصدي لأوجه الضعف المؤسسية، بما في ذلك تيسير تنمية القطاع الخاص. وتشمل هذه التدابير أيضاً إجراء البحوث ونشر التكنولوجيات المحسّنة من خلال نُظم إرشادية أكثر فعالية، وتنمية البنية الأساسية الائتمانية الخاصة بالأسواق، وبناء القدرات. ويلزم تركيز الدعم بوجه خاص على تمكين المنتجين الريفيين الفقراء – الأقل قدرة على الاستجابة لتغيُّر إشارات الأسواق – من زيادة إنتاجهم وتسويق إمداداتهم. وكثيراً ما لا تكون لديهم حتى المعلومات الأساسية اللازمة لاختيار ما يُنتجوه وكيف ينتجوه اختياراً رشيداً وكفؤاً. وهم يحتاجون إلى معلومات عن فرص الأسواق، واتجاهات الأسعار، ومجموعات ملائمة من المدخلات، وبدائل للإنتاج والتسويق. وينبغي أن تركز البحوث الزراعية على احتياجات هؤلاء المنتجين الريفيين الفقراء، كما ينبغي تعزيز قدراتهم على الاستفادة من نتائج البحوث من خلال شبكات إرشادية أكثر فعالية. والمجال المتاح لفرادى أصحاب الحيازات الصغيرة للمساهمة في زيادة الإمدادات الغذائية هو مجال محدود بفعل اقتصاديات تسويق المنتجات وشراء المدخلات، التي تتطلب نطاقاً معيناً من العمليات لكي تكون لديها مقومات البقاء. فعلى سبيل المثال، توجد وفورات حجم كبيرة في نقل الأسمدة، وقد لا يكون إمداد فرادى أصحاب الحيازات الصغيرة ذوي الاحتياجات الصغيرة مجدياً اقتصادياً. بيد أن فرادى أصحاب الحيازات الصغيرة يمكن أن يستفيدوا من وفورات الحجم هذه إذا نظموا أنفسهم للتعاون في الحصول على المدخلات (ومن بينها الائتمانات) وتسويق المنتجات. فتنظيم أنفسهم في مجموعات لتسويق إنتاجهم جماعياً يمكن أن يجني وفورات الحجم في التخزين وفي نقل المنتجات إلى السوق. ومنظمات المزارعين والتعاونيات ورابطات المنتجين يمكنها جميعاً أن تساعد أصحاب الحيازات الصغيرة على الحصول على المدخلات وعلى تسويق المنتجات

بمزيد من الكفاءة وبشروط أفضل. بيد أن منظمات كثيرة من منظمات المنتجين ضعيفة. وهي تحتاج أيضاً إلى دعم لتعزيز قدراتها على القيام بهذه الأدوار.

إدارة تزايد أسعار الأغذية لأغراض الاستثمار

مع أن ارتفاع أسعار الأغذية يمكن أن يُعتبر فرصة لبدء نمو زراعي بسرعة، قد لا يستفيد قطاع الزراعة والأسر المنتجة للسلع في الأجل الطويل في حالة الاستهلاك المباشر للأرباح الاستثنائية الناجمة عن ارتفاع الأسعار بدلاً من استثمارها. وما لم تساعد البيئة المؤسسية في أي بلد في إيجاد فرص استثمارية، لن يكون لارتفاع الأسعار أثر دائم على القطاع. وتلعب الحكومات دوراً حاسماً حتى إذا لم يكن القطاع يحظى بحماية أو إذا كان يتسم بسياسات سعرية أو تجارية. ويتعين أن يدير المنتجون والمستهلكون والحكومات حالات انتعاش أسعار السلع إدارة ملائمة إذا كان المراد لها أن تسفر عن منافع مستديمة للبلدان المنتجة للسلع وعن خفض التكاليف على البلدان المستوردة إلى الحد الأدنى. ويلزم وجود سياسات توفّر حوافز لوكلاء القطاع الخاص وتعمل على تهيئة ظروف اقتصادية مواتية لاستثمار يفضي إلى نمو مستدام وإلى الحد من الفقر على نحو طويل الأمد. وهذا يشمل اتخاذ تدابير على صعيد الاقتصاد الكلي لا على صعيد السياسات القطاعية فحسب.

هل يمكن إدارة مخاطر ارتفاع الأسعار؟

يتسبب التقلُّب في أسعار السلع الزراعية في مخاطر بالنسبة للمشاركين في الأسواق سواء كانوا منتجين (مخاطر الإيرادات وعائدات التصدير) أو مستهلكين (مخاطر فاتورة الواردات الغذائية). وتزايد الأسعار الغذائية الدولية يدفع إلى التساؤل المثير للاهتمام والمتعلق بمدى الاستفادة التي يمكن أن تجنيها في المستقبل البلدان النامية المعتمدة على السلع والمستوردة الصافية للأغذية من زيادة استخدام أدوات إدارة المخاطر المستندة إلى الأسواق لحماية نفسها من تقلبات الأسواق العالمية. ويمكن النظر في استخدام العقود الآجلة والخيارات وغيرها من أشكال عقود المشتقات كأدوات للتحصُّن من تأثير التغييرات التي لا يمكن التكهن بها في كل من أسعار الواردات وأسعار الصادرات. ولكن هذه الأدوات لا يتمثل الهدف منها في تثبيت إيرادات الصادرات أو فواتير الواردات فحسب، بل يتمثل في جعل تلك الإيرادات والفواتير أكثر قابلية للتكهن بها. وهذا قد يكون مفيداً بقدر سماحه بالتخطيط السليم للموارد المالية وغيرها. ونظرياً، قد ينخفض عدم إمكانية التكهن بفواتير الواردات وإيرادات الصادرات الخاصة بالبلدان النامية من خلال التحصُّن الملائم. ولكن، في معظم البلدان، يلزم التغلب على عدد من العقبات المؤسسية لكي يتسنى تحصين الوضع القطري من حيث الواردات أو الصادرات بهدف تعزيز الأمن الغذائي.

الخيارات على صعيد السياسات وأوجه التكامل بينها: الحاجة إلى إتباع نهج ذي مسارين

إن تحديد الحلول الملائمة على صعيد السياسات للمشاكل الناجمة عن الارتفاع المستديم الذي حدث مؤخراً في أسعار الأغذية ليس أمراً مباشراً بالنظر إلى الحاجة إلى اتخاذ تدابير فورية لحماية الأمن الغذائي للفئات المعرّضة للخطر والحاجة أيضاً إلى إقامة أساس يضمن أسعاراً وإمدادات أكثر استقراراً في المستقبل. وثمة علاقة يمكن أن تكون قوية بين تدابير حماية المستهلكين من ارتفاع أسعار الأغذية وزيادة الإنتاجية الزراعية. والتدابير التكاملية المصممة جيداً على صعيد السياسات يمكن أن تشجّع منتجي المواد الغذائية الأساسية الذين يتجنبون المخاطرة على الإقدام على المخاطر اللازمة للاستثمار في التكنولوجيات المحسّنة. وبإمكانها تحفيز تنمية الأسواق المحلية، وزيادة الأحجام، والحد من التقلب. ولكن يمكن لهذه التدابير، إذا كانت سيئة التصميم أو التنفيذ، أن تشوّه الحوافز، وتثبط الاستثمار، وتكون غير قابلة للاستدامة من حيث موارد الميزانية. ومن الواضح أن هذا النوع من التضارب بين السياسات يلزم تجنبه. والمطلوب هو اتخاذ تدابير كشبكة أمان غير مشوّهة للتصدي لمشاكل الأمن الغذائي الملحّة الخاصة بالفقراء المعرضين للخطر، وذلك اقتراناً مع حوافز ودعم لما يلزم من استثمار ونمو في الإنتاجية لكفالة استمرار الأمن الغذائي في الأجل الطويل. وهذا النهج ذو المسارين يوفر استراتيجية متسقة على صعيد السياسات تتجنب تضاربات السياسات التي ورد تحذير منها أعلاه. ولكن التكاليف في الميزانية يمكن أن تكون هائلة بالنسبة لبعض الحكومات بحيث يتعذر عليها أن تتحملها، وقد يكون مجال تمويل هذه المخططات من خلال الاقتراض الداخلي أو الخارجي محدوداً. ولذا، ثمة حاجة إلى دعم دولي.

الحاجة إلى إجراءات دولية

يبدو أن هناك توافقاً في الآراء آخذاً في الاتساع مفاده أن الاستجابة الملائمة على صعيد السياسات لاستمرار ارتفاع أسعار الأغذية ينبغي أن تتمثل في مجموعة من تدابير شبكة أمان لتلبية احتياجات الأمن الغذائي الفورية واستهداف أولئك الأكثر تضرراً، على أن تكون مصحوبة بتدابير تشجّع وتيسّر الاستجابة على جانب العرض لتثبيت الإمدادات والأسعار في الأجلين المتوسط والطويل. ولكن، من المعترف به أيضاً أن البلدان النامية لن يتوافر لديها جميعاً ما يلزم من موارد أو مؤسسات أو معارف لتصميم وتنفيذ هذه السياسات. فشبكات الأمان لها تكلفة عالية في الميزانية وتمثل عبئاً شاقاً من الناحية الإدارية. كما أن السياسات الرامية إلى التوسع المستدام في الإمدادات الغذائية تحتاج إلى ميزانية كبيرة، وتتطلب انحسار الاتجاه الهبوطي في الاستثمار في مجال الزراعة. ونتيجة لذلك، فقد لجأت بلدان كثيرة إلى إتباع سياسات أقل تكلفة وأسهل تنفيذاً ترمي إلى تعزيز توافر الأغذية وتقييد الأسعار في الأسواق المحلية، ولكنها قد تقوِّض الحوافز التي تدفع المنتجين إلى زيادة الإنتاج والإنتاجية، وقد تكون لها تأثيرات سلبية على أنماط التجارة. ولذا، تحتاج بلدان كثيرة إلى دعم دولي على شكل موارد ومساعدة تقنية. ولمشكلة السياسات المحلية بُعد دولي أيضاً من حيث أن السياسات التي يتبعها بلد ما من أجل زيادة توافر الأغذية محلياً وتقييد الأسعار، وخاصة في حالة تقييدات الصادرات، يمكن أن تقلل من توافر الأغذية وتؤدي إلى زيادة الأسعار بالنسبة لبلدان أخرى. ومن ثم، هناك حاجة أيضاً إلى مناقشة دولية على الأقل للخيارات على صعيد السياسات لتشجيع التنسيق وتجنُّب هذه التأثيرات الجانبية السلبية. والقضايا المتعلقة بارتفاع أسعار الأغذية وبآثار السياسات لا تقتصر على البلدان النامية فقط. فخيارات البلدان المتقدمة على صعيد السياسات، مثلاً في ما يتعلق بالوقود الحيوي، ذات صلة أيضاً بمناقشة ما ينبغي عمله. وبوجه أعم، تمثل جوانب كثيرة من التطورات والسياسات الدولية المتعلقة بأسواق الأغذية شاغلاً لمنظمة التجارة العالمية، وهي قيد التفاوض في جولة الدوحة. والتخصصات المتفق عليها في منظمة التجارة العالمية لها تأثير على اختيار الاستجابات على صعيد السياسات لارتفاع أسعار الأغذية.

وارتفاع أسعار الأغذية يمثل قضية ذات بُعد عالمي ومن ثم يمثّل مسألة تخضع للنقاش الدولي ولاتخاذ إجراءات دولية. وقد حشد المجتمع الدولي جهوده للتعامل مع ما أُعتبر أنه أزمة غذائية دولية من خلال اتخاذ تدابير للتخفيف من الأثر السلبي لارتفاع أسعار الأغذية على الفقراء والذين يعانون انعدام الأمن الغذائي، ولمساعدة ملايين من المزارعين الفقراء في مختلف أنحاء العالم على اغتنام الفرصة التي تتيحها زيادة الطلب على منتجاتهم. وتجري تلبية الاحتياجات الغذائية الفورية للفقراء من خلال تدابير قصيرة الأجل تشمل زيادة الموارد للمعونة الغذائية ولشبكات الأمان في البلدان النامية، وتوفير ميزان مدفوعات أفضل ودعم للميزانية للمساعدة على تسديد فواتير الأغذية والطاقة المتزايدة، وتمويل البرامج الطارئة التي ترمي إلى زيادة الإنتاج الزراعي في بلدان العجز الغذائي. وفي الأجل المتوسط تُبذل جهود لإعادة الزراعة إلى مكانتها كمحور لجدول أعمال التنمية، والعمل على انحسار التدني الطويل الأجل في الاستثمار الزراعي لضمان إمكانية مساهمته في تلبية مطالب سكان العالم الذين تتزايد أعدادهم ويتزايد تحضّرهم وثراؤهم. وعلاوة على ذلك، يجري تشجيع زيادة التنسيق بين السياسات لمساعدة البلدان في أن تكون اختياراتها على صعيد السياسات متسمة بالكفاءة، ولتعظيم أوجه التآزر في الاستجابة لارتفاع أسعار الأغذية، ولتجنُّب الحالات التي يُلحق بها التدخل الذي يحدث في سوق بلد ما ضرراً بأسواق بلدان أخرى.

الدعم الدولي لتلبية الاحتياجات الغذائية الفورية

إن الأولوية الفورية العليا هي ضمان حصول أشد الناس تعرّضاً للخطر على الأغذية. وتُعتبر البرامج الموسعة لشبكات الأمان التي تكون على غرار الخطوط الموصوفة أعلاه أجدى سبيل لتحقيق ذلك. ومن شأنها أن تشمل تقديم المساعدة على شكل أغذية أو قسائم أو تحويلات نقدية أو برامج عمالة (الغذاء أو النقد مقابل العمل) أو مخططات للتغذية المدرسية وللتأمين. ومن اللازم تصعيد حجم البرامج الموجهة التي تستهدف الفئات الأكثر تعرضاً للخطر. بيد أن برامج شبكات الأمان تنطوي على تكاليف هائلة من الميزانية، إذ ستحتاج بلدان نامية كثيرة إلى دعم دولي لكي تسددها. وبالنسبة لبلدان العجز الغذائي، يدفع تزايد أسعار الأغذية فواتير وارداتها الغذائية إلى أعلى، وهو ما يؤدي مع ارتفاع تكاليف الطاقة إلى الحاجة إلى دعم ميزان المدفوعات. ولصندوق النقد الدولي والبنك الدولي دور هام يجب أن يقوما به في تقديم المساعدة بخصوص ميزان المدفوعات والميزانية لتلك البلدان. فعدم القيام بذلك يهدد بتقويض البرامج والمشروعات الإنمائية المهمة نظراً لتحويل مسار الموارد القطرية الشحيحة لتلبية متطلبات الواردات الغذائية الفورية.

ولقد كانت المعونة الغذائية آخذة في الهبوط حتى عندما كانت الحاجة إليها آخذة في التزايد بسرعة. فقد وجدت وكالات تقديم المعونة أن تكلفة توريد الأغذية أصبحت أعلى مع زيادة الأسعار. وقد دفع هذا إلى مطالبة وكالات تقديم المعونة من قبيل برنامج الأغذية العالمي بالحصول على تمويل إضافي لمجرد الحفاظ على المستويات الراهنة للمساعدة التي تقدمها. وازداد تفاقم الصعوبات التي تواجهها هذه الوكالات بتزايد تكاليف النقل. وبالنظر إلى ارتفاع أسعار الأغذية، ينبغي أن ينحسر الاتجاه الهبوطي في المعونة الغذائية، مع تقديم مزيد من الدعم الدولي لوكالات الإغاثة، لا سيما برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). وارتفاع أسعار الأغذية والوقود معناه وصول المعونة الغذائية إلى عدد أقل من الأشخاص بنفس الموارد. وقد انخفضت توريدات المعونة الغذائية من برنامج الأغذية العالمي باستمرار تقريباً من ١٥ مليون طن في عام ١٩٩٩ إلى ٧ ملايين طن في عام ٢٠٠٦. وزادت التكلفة على برنامج الأغذية العالمي في ما يتعلق بتوريد الأغذية للمستفيدين بأكثر من ٧٠ في المائة في الفترة ٢٠٠٢–٢٠٠٧. وكان حدوث مزيد من الزيادات في الفترة ما بين نهاية عام ٢٠٠٧ وأوائل عام ٢٠٠٨ يعني تكبُّد تكاليف إضافية لمجرد الحفاظ على المستويات المنخفضة الحالية لتقديم المساعدة. ولبرنامج الأغذية العالمي واليونيسيف خبرة مستفيضة في إعداد برامج شبكات الأمان، وفي توجيهها نحو أشد الفئات تعرضاً للخطر لا سيما النساء والأطفال. ولكنهما يحتاجان إلى موارد إضافية للاستجابة بفعالية للحالة الراهنة.

مبادرة المنظمة لمكافحة ارتفاع أسعار المواد الغذائية

تستهدف مبادرة المنظمة لمكافحة ارتفاع أسعار المواد الغذائية، التي أُطلقت في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٧، المشاكل الحالية وذلك من أجل تجنُّب مزيد من التدهور. وقد نفَّذت المبادرة تدابير طارئة قيمتها ٤٠ مليون دولار أمريكي في ٥٧ بلداً. وينطوي قدر كبير من العمل الذي تضطلع به المنظمة على تصعيد حجم البرامج الموجودة لدعم الزراعة وإعادة بناء سُبل معيشة فقراء الريف الذين يعتمد ٨٠ في المائة منهم على الزراعة كسبيل للرزق. وتعمل المنظمة عن كثب مع الشركاء في الأمم المتحدة، لا سيما برنامج الأغذية العالمي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وكذلك البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والمنظمات الإقليمية، وبنوك التنمية. وتوفر تدابير المبادرة الأموال الأساسية لبدء المشاريع؛ فهي لا تغطي سوى الاحتياجات الأكثر اتساماً بطابع فوري لصغار المزارعين في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، وترمي إلى تمكينهم من زيادة الإنتاج الزراعي للمواسم الزراعية المقبلة.

وتُحدد وثيقة برنامجية للمبادرة نوع الإجراءات التي يلزم أن تتخذها البلدان في الأجل القصير (من الآن وحتى نهاية ٢٠٠٩) لمواجهة أزمة الأمن الغذائي الناجمة عن ارتفاع أسعار الأغذية، على النحو التالي:

١ – توفير البذور والأسمدة والأدوات مع خدمات الإرشاد الجيدة لضمان أفضل استخدام ممكن للمدخلات المقدمة، مما يُرسي أسس التكثيف المستدام للإنتاج في المستقبل؛

٢ – العمل على تحسين البنية الأساسية، مثل نُظم الري والبنية الأساسية للأسواق، وتحسين الطرق الريفية؛

٣ – تعزيز المعرفة التقنية لكيفية إضافة قيمة للمنتجات النهائية القابلة للتسويق التي ينتجها المزارعون من ذوي الحيازات الصغيرة بزراعة أنواع محاصيل أعلى جودة وأعلى غلة أو باستخدام أساليب التجهيز لتنويع المنتجات، وتيسير إبرام عقود إمداد مع الشركات الزراعية تكون مأمونة ومفيدة للمزارعين؛

٤ – الحد من الفواقد (التي تصل في بعض الأحيان إلى خُمس محصول الحصاد) من خلال تحسين المناولة والطحن والتخزين، وحماية المحاصيل والثروة الحيوانية من الآفات والاعتلال والمرض (مثلاً عن طريق نُظم الإدارة المتكاملة للآفات)، واتخاذ تدابير للحد من أثر الكوارث الطبيعية.

وفي جميع هذه المجالات، تقدّم المنظمة المساعدة والمشورة الفنية وعلى صعيد السياسات، وكذلك في مجال بناء القدرات، إلى جانب الدعم في التنفيذ حيثما كانت للمنظمة بالفعل برامج طارئة قوية يجري تنفيذها. وتُستخدم الآن الوثيقة البرنامجية للمبادرة، التي تكمّلها خطط العمل ومقترحات مشروعات/برامج محددة توضع مع البلدان، لتعبئة الموارد من أجل تنفيذ خطط العمل القطرية. ويبدأ تقديم الدعم الذي توفره المبادرة بناء على طلب البلدان. وما يلزم على وجه الدقة تحدده بعثات تقييم الاحتياجات والمشاورات مع الحكومات. وهذه تركز على تحديد أشد الفئات تعرضاً للخطر، أي الفئات الأكثر تضرراً بزيادات أسعار الأغذية. وبعد ذلك تُحدَّد خيارات الاستجابة وتدابير السياسات الممكنة. وتشمل فرادى مجالات العمل ما يلي:

- توفير برامج الأمن الغذائي، وشبكات الأمان، وشبكات الدعم الاجتماعي؛
- تحسين الحصول على المدخلات الأساسية من قبيل البذور والأسمدة؛
- المساعدة على تحسين إدارة المياه والتربة؛
- تقديم الدعم الفني في جميع المجالات المذكورة أعلاه؛
- المساعدة على صعيد السياسات، التي تشمل تقييم السياسات الزراعية والتجارية الحالية، والتعريفات الجمركية، والضرائب، وضوابط الأسعار، وسياسات المنافسة والأسواق، والسياسات المتعلقة بالأمن الغذائي.

وتركّز خطط العمل القطرية الناجمة عن ذلك على الأمن الغذائي لأشد الفئات تعرُّضاً للخطر وترمي إلى إتاحة فرص جديدة لصغار المزارعين للحصول على المدخلات والاستثمارات والتكنولوجيا للاستفادة من ارتفاع الأسعار في الأسواق.

وقد ساهمت المنظمة مساهمة كبيرة في إعداد إطار العمل الشامل الذي وُضع عن طريق فريق العمل الرفيع المستوى التابع للأمين العام للأمم المتحدة والمعني بأزمة الأمن الغذائي العالمي، بالتشارك مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى ومؤسسات بريتون وودز. والأنشطة المضطلع بها في إطار المبادرة تتسق تماماً كلها مع إطار العمل الشامل وترمي إلى تحقيق نواتج الإطار القصيرة الأجل.

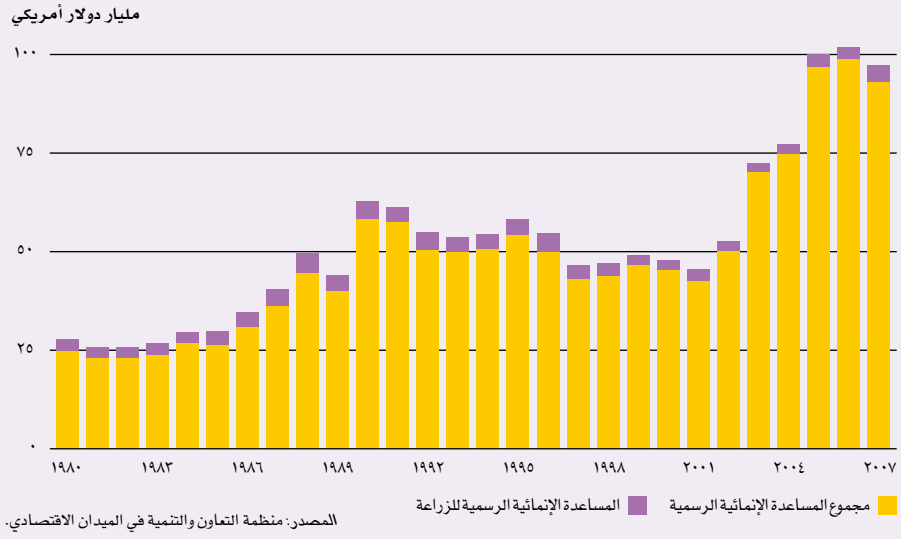
ويوجد مجال ما لزيادة الإمدادات الغذائية من الإنتاج المحلي في الأجل القصير. وينبغي أن يركّز الدعم بوجه خاص على تمكين المنتجين الريفيين الفقراء – الأقل قدرة على الاستجابة لتغيُّر إشارات السوق – من زيادة إنتاجهم واغتنام الفرصة التي يتيحها ارتفاع أسعار السلع. ولكن، في حقيقة الأمر، انخفض إنتاج الحبوب في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض (باستثناء الصين والهند) بنسبة قدرها ٢,٢ في المائة في عام ٢٠٠٧ بينما كانت الأسعار الدولية آخذة في الارتفاع. وما زالت الغلات في كثير من تلك البلدان أقل كثيراً من بقية العالم، بالنظر إلى تخلُّفها في ما يتعلق باستخدام الأسمدة، والأنواع العالية الغلة، والري، والإدارة المتكاملة للمغذيات والآفات، والحرث الذي يحافظ على التربة. والمساعدة الدولية يمكن أن تساعد على توفير البذور والأسمدة الضرورية.

دعم الاستثمار في الزراعة

إن حادثة ارتفاع أسعار الأغذية هي بمثابة تذكرة بهشاشة التوازن بين الإمدادات الغذائية العالمية واحتياجات سكان العالم المتزايدة، وتذكرة أيضاً بأن الزراعة كانت موضع تجاهل في الجهود العالمية الرامية إلى الحد من الفقر. ومن ثم، بينما تتمثل الحاجة الفورية في الحيلولة دون معاناة الإنسان من الجوع وسوء التغذية وكذلك استحثاث استجابة سريعة على جانب العرض من أجل إعادة توازن أفضل بين عرض الأغذية والطلب عليها، فإن هذا يجب أن يكون مصحوباً بتدابير في الأجل المتوسط تسفر عن نمو زراعي مستدام. ويوجد مجال وافر لتحقيق زيادات كبيرة في الإنتاج والإنتاجية الزراعيين في البلدان النامية. فالإنتاج والإنتاجية لم يشهدا أي نمو بسبب انخفاض الموارد التي توجَّه إلى الزراعة. وثمة حاجة إلى زيادة الاستثمار العام والخاص في الزراعة في البلدان النامية. ويلزم استثمار أكبر كثيراً، خاصة من أجل إدارة المياه، والطرق الريفية، والتسويق، ومرافق التخزين، وكذلك البحوث والإرشاد، ومع ذلك فإن الاستثمار في زيادة الإنتاجية الزراعية كان متجهاً إلى الهبوط. وعلاوة على ذلك، كان هناك تباطؤ في الاستثمار في المراكز الدولية للبحوث الزراعية حتى مع نشوء تحديات جديدة، من قبيل تغيُّر المناخ وتزايد الطلب على المواد الأولية التي تُستخدم في إنتاج الوقود الحيوي.

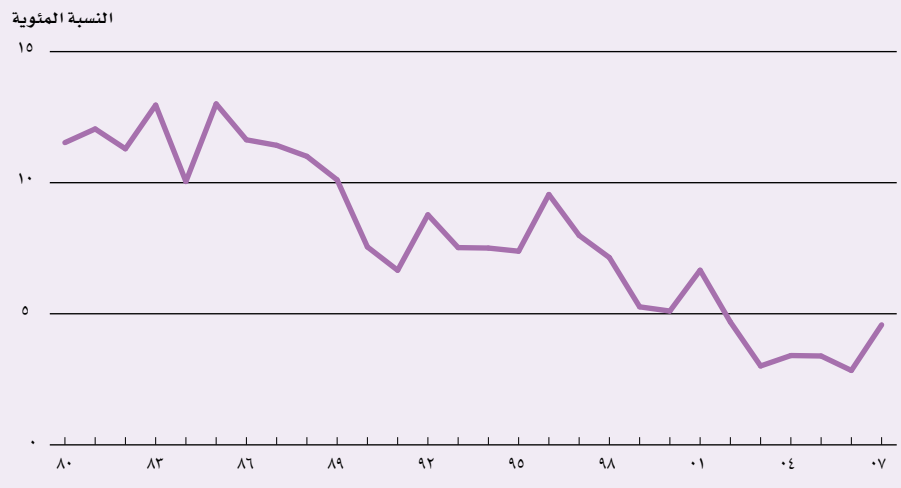
وقد نجم الانخفاض في الموارد المخصصة للزراعة، إلى حد كبير، عن الانخفاض الحاد في المساعدة الخارجية للزراعة. فمجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، أي التدفقات على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف معاً، زاد زيادة حادة

المساعدة الإنمائية الرسمية



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية الإجمالية المخصصة للزراعة



المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

من ٩٤٩ ٤٣ مليون دولار أمريكي في عام ١٩٩٧ إلى ٩٤٢ ١٢٠ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٦ (وهاتان القيمتان هما بالسعر الحالي للدولار الأمريكي). وارتفعت أيضاً المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للإنفاق في قطاع الزراعة، وإن يكن بدرجة أبطأ، مما يربو قليلاً على ٣ ٠٠٠ مليون دولار أمريكي إلى نحو ٤ ٠٠٠ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠٠٦.

ولكن، كنسبة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية، استمر هبوط قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لأغراض الزراعة، حيث انخفضت من ٧ في المائة في عام ١٩٩٧ إلى أقل من ٤ في المائة بدءاً من عام ٢٠٠٢ فصاعداً. ولكن عام ٢٠٠٦ يشير إلى حدوث زيادة طفيفة في نسبة مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة.

ومن اللازم أن تعمد الجهات المانحة إلى زيادة حصة المساعدة الإنمائية الرسمية التي توجَّه إلى الزراعة. وقد أبدت جهات مانحة كثيرة استعدادها لتقديم أموال إضافية، وقدمت تعهدات بالتصدي للمشاكل الزراعية ولمشاكل الأمن الغذائي الملحّة والطويلة الأجل التي تعاني منها البلدان النامية، وذلك في المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي الذي نظّمته المنظمة في يونيو/حزيران ٢٠٠٨. ومن المهم الحفاظ على هذه الالتزامات على الرغم من الأزمة المالية والركود العالمي. وبوجه أعم، من اللازم أن يتخذ المجتمع الدولي خطوات ملموسة لزيادة قدرته على الاستجابة بطريقة منسّقة وسريعة للطلبات من جانب البلدان النامية ليس للحصول على دعم مالي فحسب، بل أيضاً للحصول على مساعدة فنية لإنعاش النمو الزراعي على الأجل الطويل. ولكن، من اللازم أيضاً أن تتصرف حكومات البلدان النامية بتخصيص موارد إضافية للزراعة من ميزانياتها القطرية وبتنفيذ سياسات تفضي إلى استثمار القطاعين الخاص والعام في الزراعة.

تحسين بيئة السياسات

علاوة على الحاجة إلى ضمان الحصول على مدخلات الإنتاج الرئيسية، يُعتبر وجود بيئة مواتية على صعيد السياسات أمراً حاسماً إذا كان المراد للمنتجين أن يستجيبوا للفرص التي يتيحها ارتفاع أسعار الأغذية وأن يقوموا بتوظيف الاستثمارات اللازمة لزيادة الإنتاجية والإنتاج. ولكن، كما ذُكر سابقا، أدت بعض التدابير التي اتخذتها البلدان النامية للتأقلم مع تزايد أسعار الأغذية إلى إعاقة حدوث استجابة كبيرة على جانب العرض. ولذا، ثمة حاجة إلى العمل على زيادة الاتساق بين السياسات على الصعيد القطري. وفي بعض الحالات، كانت الاختيارات السيئة بشأن السياسات ترجع فقط إلى الافتقار إلى معلومات يمكن التعويل عليها بشأن متغيرات السوق الرئيسية، مثل الإمدادات المتوافرة والأسعار، ولا سيما المخزونات العامة والخاصة على حد سواء. وتوجد حاجة عاجلة إلى إقامة نظام دولي شامل وموثوق به للمعلومات المتعلقة بالأسواق لكي يوفر أساساً أقوى لجعل الخيارات المتعلقة بالسياسات خيارات أكفأ.

ويمكن أن تسدي المنظمات الدولية المشورة بشأن السياسات وتقدم الدعم للبلدان النامية للتخفيف من أثر ارتفاع أسعار الأغذية، وتحسين حالة الأمن الغذائي، وحماية أصول الإنتاج، بما في ذلك الأراضي، للأسر الريفية الفقيرة وتمكينها من الاستفادة من الفرص التي يتيحها ارتفاع أسعار الأغذية. وبإمكان منظومة الأمم المتحدة أن تنشر الخبرة وأفضل الممارسات لمساعدة البلدان على إعداد أطرها واستراتيجياتها على صعيد السياسات. وهذا يمكن أن يشمل:

- المساعدة على تصميم نُظم رصد انعدام الأمن الغذائي والتعرُّض لخطره؛
- تحديد وتقييم فعالية التدابير البديلة التي يمكن أن تحسِّن قدرة المنتجين على الاستجابة لتحسُّن إشارات السوق؛
- تقييم أثر تغيُّر الدعم المقدم للسلع الغذائية، والضرائب عليها؛
- تحليل كيفية استخدام النُظم القائمة لتوزيع الأغذية استخداماً فعالاً وتحديد أنسب المعايير التي تستهدف مبيعات الأغذية للفئات المعرّضة للخطر؛
- تقييم الدور الملائم للاحتياطيات الغذائية للحد من تقلبات الأسعار أثناء سنة واحدة ومن أوجه النقص الطارئة؛
- تحديد أجدى وسيلة لتمكين القطاع الخاص من المشاركة بطريقة أوفى في التنمية

الزراعية، والقيام، على وجه الخصوص، بدور بالغ الأهمية في تجارة الأغذية وعرض المدخلات الزراعية.

وقد تكون أيضاً لاستخدام تدابير السياسات التجارية لزيادة الإمدادات الغذائية المحلية انعكاسات بالنسبة للبلدان الأخرى، لا سيما في حالة تقييدات الصادرات. وهذا يعني الحاجة إلى تحسين تنسيق السياسات دولياً، وهو أمر يمكن أن تيسّره المنظمات الدولية. وتندرج سياسات التجارة الدولية ضمن اختصاص منظمة التجارة العالمية، التي توفر قواعدها، وهي قواعد قيد التفاوض الآن في جولة الدوحة، السياق لاستجابات السياسات التجارية لارتفاع أسعار الأغذية. ويرد في ما يلي مزيد من المناقشة لقواعد منظمة التجارة العالمية.

واحتمال إدخال تغييرات على صعيد السياسات لزيادة الإمدادات الغذائية وإبطاء زيادة الأسعار ليس احتمالاً قائماً في البلدان النامية الفقيرة فقط. فإذا كان إنتاج الوقود الحيوي يستأثر بالمخرجات والموارد التي كانت ستساهم لولا ذلك في الإنتاج الغذائي، ويبدو أن هذه هي الحالة فعلاً، فإن التخفيض في الإعانات أو أهداف الاستخدام من شأنه أن يصحح أي أوجه تشوّه في الأسواق. وكما ذكر سابقا، تمثّل سوق الوقود الحيوي الناشئة مصدراً جديداً وكبيراً للطلب على بعض السلع الزراعية، مثل السكر والذرة والكاسافا والبذور الزيتية وزيت النخيل، التي هي أيضاً أغذية أساسية. ويُعتبر أن قدراً كبيراً من تحويل السلع الغذائية إلى إنتاج الوقود الحيوي هو أمر تقف وراءه السياسات، لا سيما الإعانات. وثمة مسألة تجري مناقشتها مناقشة نشطة وهي توافق إعانات الوقود الحيوي مع قواعد منظمة التجارة العالمية. والمسألة الأخرى ذات الصلة هي التأثير غير المباشر لإعانات إنتاج الوقود الحيوي على أسعار الأغذية وما إذا كانت هذه الإعانات تمثل دعماً شاملاً من زاوية اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة أو غيره من الاتفاقات. وعدا عن هذه الجوانب القانونية توجد أيضاً المسألة الأخلاقية المتعلقة بما إذا كان ينبغي إزالة الإعانات التي تُعتبر قانونية تماماً من منظور منظمة التجارة العالمية إذا كان لتلك الإعانات أثر سلبي على الإمدادات الغذائية والفقر وانعدام الأمن الغذائي.

ضمان دعم قواعد منظمة التجارة العالمية للتدابير على صعيد السياسات التي ترمي إلى الاستجابة للأزمات الغذائية مستقبلاً

لقد كانت إحدى المشاكل التي تناولها اتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة هي الإنتاج المفرط وما ينجم عنه من تشوهات تجارية تتسبب فيها الإعانات المحلية وإعانات التصدير. وتواصل جولة الدوحة عملية الإصلاح على غرار خطوط مماثلة. وثمة سؤال يُطرح في سياق أسعار الأغذية المرتفعة وهو ما إذا كانت بعض القواعد التجارية تتطلب إعادة النظر فيها لكي تتمكن الحكومات والمجتمع الدولي من الاستجابة على نحو أفضل للأزمات الغذائية التي تحدث مستقبلاً. ومن الأمثلة على ذلك القواعد التي تتعلق بتقييدات الصادرات وفرض ضرائب على الأغذية الأساسية. ومع أن فرض ضرائب على الصادرات ليس منظماً إما بقواعد اتفاق جولة أوروغواي بشأن الزراعة أو بقواعد الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة لعام ١٩٩٤، فإن النظام الحالي بشأن تقييدات الصادرات ضعيف نوعاً ما، حيث يدعو المصدِّر فقط إلى تقديم إخطار مسبق وإلى إيلاء الاعتبار الواجب لتأثيرات التقييد على المستورد. وأحد مخاطر النظام الضعيف المتعلق بتقييدات الصادرات أنه يثير الشكوك بشأن إمكانية الاعتماد على السوق العالمية كمصدر للإمدادات الغذائية.

ومن المرجح جعل القواعد المتعلقة بالمعونة الغذائية أكثر صرامة إذا اختُتمت جولة الدوحة بنجاح. ومع أن هذا قد يمنع التحايل على إعانات الصادرات، فإن مشاريع الأحكام المتعلقة بالمعونة الغذائية خارج حالات الطوارئ – على الأرجح أثناء حالات مثل حالة ارتفاع أسعار الأغذية – قد تلزم إعادة النظر فيها لكي تنطوي على مطلقات ملائمة لتيسير توفير المعونة الغذائية في الوقت المناسب في هذه الفترات أيضاً.

والاعتبار الثالث هو تغطية البلدان من حيث المعاملة الخاصة. فحالياً، تقتصر معاملات خاصة عديدة لتحييد مفعول التأثيرات السلبية لتحرير التجارة على فئتين من البلدان مذكورتين في قرار مراكش الوزاري بشأن التدابير المتعلقة بالتأثيرات السلبية المحتملة لبرنامج الإصلاح على أقل البلدان نمواً وعلى البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية (قرار مراكش). وعدا عن أقل البلدان نمواً، توجد بلدان أخرى كثيرة من بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض غير مدرجة بين البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية ولكنها تتطلب أيضاً معاملة خاصة أو الحصول على المعونة الغذائية، وائتمانات التصدير، وتسهيل التمويل الغذائي، وما إلى ذلك.

وقد استُخدمت الأزمة الحالية لارتفاع أسعار الأغذية للدعوة إلى حسم عاجل لمفاوضات جولة الدوحة وللدعوة أيضاً ضد أي تخفيضات إضافية في الحماية قد تنتج عن اتفاق جديد. وأولئك الذين يدعون إلى اتفاق جوهري من أجل زيادة تحرير الأسواق الزراعية أفادوا بأن المستويات الحالية للحماية والدعم أدت إلى هبوط أسعار الأسواق العالمية وإلى تقليص الحوافز التي تدفع إلى الاستثمار في زيادة إنتاج الأغذية في كثير من البلدان المستوردة للأغذية، مما ساهم في الطفرات التي حدثت مؤخراً في فواتير الواردات. أما أولئك الذين يعارضون زيادة تحرير الأسواق الزراعية فقد أشاروا إلى قرائن على أن التحرير من شأنه أن يسفر عن ضغط صعودي على الأسعار مع انخفاض الإنتاج الفائض في البلدان التي تقدّم دعماً للإنتاج الزراعي. وربما كان الأهم من ذلك أنهم أثاروا مخاوف من أن زيادة الحد من حيّز السياسات المتاح للبلدان النامية لتوفير حماية كافية من أجل تشجيع تنمية الزراعة لديها، من شأنها أن تسفر عن حدوث مزيد من التخفيضات في الاستثمار في القطاع، مما قد يجعل البلدان أكثر عرضة لزيادات سريعة في فواتير وارداتها الغذائية في الأزمات المقبلة. وقد كان من الآليات المقترحة لحماية القطاعات الزراعية المعرضة للخطر آلية الضمانات الخاصة، التي ثبت أنها كانت حجر العثرة الذي أدى إلى انهيار المفاوضات في يوليو/تموز ٢٠٠٨.

وبوجه عام، يبدو أن القواعد الحالية لا تقيِّد الاستجابات على صعيد السياسات لارتفاع أسعار الأغذية، وأن مشروع الاتفاق الذي كان قيد التفاوض ليس من المرجح أن يكون قد غيَّر هذه الحالة. ومع ذلك، فإن قواعد كثيرة يمكن تحسينها وتعزيزها للعمل على إيجاد استجابات مستقبلاً على صعيد السياسات تكون أنسب للبلدان المنفِّذة

ولشركائها أيضاً في منظمة التجارة العالمية. ويتيح الطريق المسدود الموجود حالياً فرصة لإجراء مزيد من النقاش والتفاوض بشأن القواعد والاتفاقات التي يمكن أن تقلل من التأثيرات السلبية المحتملة لأزمات أسعار الأغذية مستقبلاً.

نظام للضمانات العالمية لتسهيل الإمدادات

تترك الارتفاعات الحادة في الأسعار العالمية للأغذية أكبر أثر سلبي لها على البلدان التي تعتمد على الواردات الغذائية لتوفير حصة كبيرة من إمداداتها الغذائية المحلية، وتؤثر، في أوساط تلك البلدان، تأثيراً سلبياً حتى بدرجة أكبر على كثير من بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. ولتحسين الأمن الغذائي لبلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض (تشمل القائمة الحالية للمنظمة لتلك البلدان ٨٢ بلداً) وتمكينها من تجنب السياسات الباهظة التكلفة الخاصة بتحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي، فمن اللازم وجود نظام يعوّل عليه لضمان الإمدادات الغذائية لهذه البلدان ويستند إلى أساس ثنائي ويمكن أن يستند إلى أساس متعدد الأطراف. ويمكن إقامة هذا النظام بالرجوع إلى "بروتوكولات التعاون" المتفق عليها، مثلما فعلت الوكالة الدولية للطاقة إلى حد كبير في ما يتعلق بالبترول. ومن الممكن استكشاف نظام بروتوكولات كهذه والاتفاق عليه من جانب جميع المعنيين في منتديات دولية أو إقليمية ملائمة. ومن شأن هذه البروتوكولات أيضاً أن توفر شكلاً محسّنا للتعاون الدولي وينبغي أن تفضي إلى حالة يستفيد فيها جميع الأطراف.

ما هو دور الاحتياطيات الغذائية الإقليمية؟

لقد حفز الارتفاع الحاد في أسعار الأغذية الناجم جزئياً عن المستويات المنخفضة من مخزونات الحبوب العالمية على إجراء مناقشة بشأن دور الاحتياطيات الغذائية الإقليمية، للمساعدة على التخفيف من حالات نقص الأغذية والحد من تقلُّب الأسعار. فالاحتياطيات الغذائية الإقليمية، إذا جرى تنسيقها وإدارتها على النحو السليم، يمكن أن تساعد البلدان المعتمدة على الواردات الغذائية بوجه خاص في الحصول على الغذاء بأسعار مستقرة، لا سيما في أوقات الأزمات. وعلى الرغم من أن المفهوم مترسّخ جيداً، فإن تنفيذ هذه المخططات تعوقه الحاجة إلى اتفاق سابق في ما بين الأطراف المهتمة والمشاركة في الإدارة، وهو أمر صعب. وحالياً، لا يوجد سوى بضعة مخططات من هذا القَبيل، ومن دواعي الأسف أن التجربة المتعلقة بهذه المخططات لم تكن مرضية. فعلى سبيل المثال، إن التجربة المتعلقة بمرفق صندوق النقد الدولي لتمويل المخزونات الواقية، وهو آلية لتيسير تكوين المخزونات الواقية، قد أظهرت أن التثبيت المتواضع للأسعار الذي تحقق عملياً بواسطة المخزونات الواقية كانت تفوقه عادة تكاليف تلك المخزونات (IMF, 1999). كذلك، لم يشهد احتياطي الأرز الخاص بحالات الطوارئ لدى رابطة أقطار جنوب شرق آسيا، وهو مخطط احتياطي غذائي أقامته هذه الرابطة، إلا ما يصل إلى ٨٧ ٠٠٠ طن كاحتياطيات، وهو ما يعادل حجم الاستهلاك لمدة ٠,٤ يوم واحد (٠,١ في المائة من الطلب الإجمالي) لبلدان الرابطة (MAFF, 2005)، ومن ثم لم يكن له أي تأثير على أسعار الأرز.

وربما كان من الأفضل استخدام الاحتياطيات الغذائية لتيسير توافر الأغذية أثناء حالات نقص الأغذية الشديد بدلاً من استخدامها لتثبيت أسعار الأغذية، الذي يتطلب توافر موارد لتمويل الواردات. ومن ثم، يمكن أن يتمثّل نهج أصلح عملياً في التعامل مع مخاطر أسعار الأغذية في إنشاء آليات أو تسهيلات لمساعدة البلدان في تمويل وارداتها الغذائية، لا سيما أثناء حالات الطوارئ الشديدة المفاجئة.

مسألة وجود ترتيب عالمي لضمان تمويل الواردات الغذائية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية

لقد كانت مسألة الصعوبات المحتملة في تمويل المستويات العادية من الواردات الغذائية أثناء الأزمات الغذائية شاغلاً متكرراً للبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية منذ التفاوض على جولة أوروغواي، مما أسفر عن قرار مراكش.

وتتمثل إحدى أدوات الاستجابة المذكورة في قرار مراكش في تسهيلات دولية لتمويل الأغذية. وقد كشف العمل الذي قامت به منظمة الأغذية والزراعة ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) منذ جولة أوروغواي عن عدد من المعوقات التي تواجه البلدان النامية المستوردة في أوقات وجود احتياجات زائدة لديها إلى استيراد الأغذية (بسبب الهزات المحلية) أو ارتفاع الأسعار الدولية. وأحد أشد هذه المعوقات هو حدود الائتمان والانكشاف المالي التي تفرضها المؤسسات المموِّلة للصادرات (البنوك بصفة رئيسية) على نفسها للتمويل المتجه إلى بلدان نامية شتى. وفي أوقات نشوء احتياجات تمويلية زائدة، مثل تلك التي صاحبت فترة ارتفاع أسعار الأغذية مؤخراً، تمنع هذه الحدود المصدِّرين في القطاع الخاص إلى أقل البلدان نمواً وإلى البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية وكذلك تمنع المستوردين في تلك البلدان من الحصول على خطابات الائتمان الملائمة لتمويل الصادرات والواردات حتى إذا كانت لدى مستوردي البلدان النامية القدرة على سداد ثمنها. والفكرة التي انبثقت من هذا المنطق هي إقامة نظام ضمانات عامة (متفق عليها قطرياً أو دولياً) للمؤسسات المالية (في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء) لزيادة الحدود القصوى الائتمانية ذات الصلة في إطار شروط محددة.

وهذا المفهوم، في حد ذاته، ليس ثورياً. ففي السنوات الأخيرة، أدخل كل من البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير، والمؤسسة المالية الدولية، ومصرف التنمية في البلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي مخططات مماثلة "لتيسير التجارة" لزيادة قدرة السوق على مواجهة المخاطر. وعلى صعيد ثنائي، هذا ما يقوم به منذ سنوات بنك الولايات المتحدة للتصدير والاستيراد، ووزارة الزراعة في الولايات المتحدة، وبعض الجهات الأخرى. ولكن القليل من هذا كان موجهاً إلى مستوردي الأغذية في أقل البلدان نمواً وفي البلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. ولا توجد في هذه المخططات عناصر سليمة لبناء قدرات البنوك المحلية، التي كثيراً ما تكون أضعف حلقة في السلسلة. وعلاوة على ذلك، وقّعت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التزاماً بإقامة آلية على هذا النحو في الفترة المؤدية إلى إنشاء منظمة التجارة العالمية.

وفي ذلك السياق، اقترحت منظمة الأغذية والزراعة والأونكتاد في عام ٢٠٠٥، في ورقة عُممت على الوفود في جنيف، إنشاء مرفق لتمويل الواردات الغذائية. ولن ينطوي هذا المرفق على إنشاء أي مؤسسة جديدة أو على موارد مالية إضافية. فهو يوفر، بالأحرى، ضمانات إضافية، باستخدام المرافق القائمة المتعددة الأطراف، لبنوك تمويل الصادرات والواردات ذات الصلة في البلدان المصدّرة وأيضاً في البلدان المستوردة من أجل مواجهة تكلفة فواتير الواردات الغذائية الزائدة (الإضافية) أثناء فترة وجود فواتير زائدة للواردات الغذائية. وسيقدّم تمويل للتجار عن طريق البنوك المركزية والتجارية مع تقديم حكومة البلد المقترض ضمانات سيادية. وسيستخدم المرفق ضمانات الجهات المانحة لتمكين البنوك من تقديم الائتمان ذي الصلة. وعلى الاختلاف من بعض مخططات التمويل الدولية الحالية، لن يكون الإقراض مقيَّداً بأي شروط (مثل انخفاض ميزان المدفوعات الخاص بالبلد المقترض). ولكن، تماشياً مع قرار مراكش، يمكن منح قرض على سبيل الأولوية لأقل البلدان نمواً وللبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية التي تواجه أزمات غذائية. وقد قدرت المنظمة أن نظاماً لضمانات من هذا القبيل كان سيلزم على امتداد الفترة ١٩٧٤–٢٠٠٣ لضمان "تمويل زائد" لا يتجاوز ٢ في المائة من مجموع تكاليف الواردات الغذائية لأقل البلدان نمواً وللبلدان النامية المستوردة الصافية للأغذية. وبالنظر إلى التحفظات بشأن إمكانية الحفاظ على الاحتياطيات الغذائية المادية، ربما يكون الوقت قد حان في سياق الزيادات التي حدثت مؤخراً في أسعار الأغذية لإعادة النظر في الأساس المنطقي لهذا الاقتراح واستكشاف الكيفية التي يمكن بها تنفيذه عملياً.

تعبئة العمل الدولي

ناقش المؤتمر الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي العالمي، الذي عُقد في يونيو/حزيران ٢٠٠٨، الحاجة إلى عمل دولي لمساعدة البلدان النامية التي تعاني من العواقب السلبية لارتفاع أسعار الأغذية والأشكال التي يمكن أن تتخذها هذه المساعدة. وقد اجتمع في هذا المؤتمر ممثلو ١٨١ بلداً، من بينهم ٤٣ من رؤساء الدول وأكثر من ١٠٠ من الوزراء والممثلين الرفيعي المستوى للمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، لاستعراض القضايا ومعالجة التحديات التي يمثلها ارتفاع أسعار الأغذية.

وقد أهاب إعلان المؤتمر الرفيع المستوى بالمجتمع الدولي أن يعمد إلى زيادة المساعدة المقدمة إلى البلدان النامية الأكثر تأثراً سلبياً بارتفاع أسعار الأغذية وذلك عن طريق برنامج عمل عاجل ومنسق. وحث الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية على توفير دعم لميزان مدفوعات وميزانية بلدان الدخل المنخفض المستوردة للأغذية، وضمان توافر الموارد الكافية لدى الوكالات الدولية لتوسيع وتحسين برامجها الخاصة بالمساعدة الغذائية ودعم شبكات الأمان. ودعا الإعلان إلى تقديم المساعدة إلى البلدان لكي تضع وتنفذ سياسات وتدابير تساعد المنتجين على زيادة الإنتاج. وقد ثبت أن التوصل إلى توافق في الآراء بشأن القضايا الأكثر إثارة للنزاع والتي تحيط بالوقود الحيوي وعلاقته بتوافر الأغذية وأسعارها، هو أمر صعب، ويستدعي إجراء بحوث أكثر تفصيلاً.

ومع أن المؤتمر الرفيع المستوى لم يكن المقصود منه أن يكون مناسبة لإعلان التبرعات، فإن عدداً من البلدان المانحة والمنظمات المالية الدولية اغتنم الفرصة ليعلن عن دعم مالي إضافي كبير تجاوز مجموعه ١٢ مليار دولار أمريكي. وربما كان الأهم حتى من ذلك في الأجلين المتوسط والطويل أن محصلة المؤتمر تشير إلى اعتراف جديد بأهمية الزراعة، وإعادتها إلى مكانتها المحورية على جدول الأعمال الإنمائي، وأهمية وجود التزام بعكس مسار الاتجاه الهبوطي في المعونة الإنمائية المركزة على الزراعة. ودعا المؤتمر بوضوح إلى زيادة الإنتاج الغذائي والاستثمار في الزراعة من أجل كفالة الأمن الغذائي.