May 2004

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة | 联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

المشاورة الفنية بشأن استخدام الإعانات في قطاع مصايد الأسماك

روما، إيطاليا، 30/6-2/7/2004

موجز الأعمال التي نفذت مؤخرا بشأن الإعانات في قطاع مصايد الأسماك

ملخص

خلال العقد الماضي، اضطلعت الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية بأعمال تتعلق بالتأثيرات البيئية والاجتماعية والاقتصادية للإعانات. وتقدم هذه الوثيقة عرضا للأعمال التي نفذت مؤخرا وخطط المستقبل بشأن تسع من هذه الهيئات: التعاون الاقتصادي بين بلدان آسيا والمحيط الهادي، رابطة دول جنوب شرق آسيا، الجماعة الكاريبية، الهيئة الدائمة لجنوب المحيط الهادي، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، منظمة التجارة العالمية والصندوق العالمي للطبيعة.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ، والمرجو من أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الاجتماعات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى. ومعظم وثائق المنظمة متاحة على شبكة الإنترنت على العنوان www.fao.org

J2498/A

أولا- مقدمة

يتزايد الاهتمام في المنتديات الدولية بالإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك، وقد قام كثير من المنظمات والمعاهد بأعمال تتعلق بالتأثيرات البيئية والاقتصادية والاجتماعية لهذه الإعانات. ففي منظمة التجارة العالمية، تغطي المفاوضات الجارية التحسينات التي يمكن إدخالها على الضوابط المتعلقة بالإعانات في قطاع مصايد الأسماك. وقد تم تحديد مسألة الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة في سبتمبر/أيلول 2002، باعتبارها مسألة مهمة فيما يتعلق بمصايد الأسماك المستدامة، ودعيت الحكومات، في خطة التنفيذ الصادرة عن مؤتمر القمة، إلى اتخاذ إجراءات في هذا الشأن.

وتتخذ مصلحة مصايد الأسماك في منظمة الأغذية والزراعة زمام المبادرة منذ بعض الوقت لتعزيز التعاون فيما بين المنظمات الحكومية الدولية فيما يتعلق بالأعمال المتعلقة بالإعانات في قطاع مصايد الأسماك. وقد نظمت المصلحة، خلال الفترة 23-2003/7/25، اجتماعها المخصص الثالث بشأن برامج العمل ذات الصلة بالإعانات في قطاع مصايد الأسماك. وقد أعد تقرير، لتقديمه كورقة معلومات أساسية للاجتماع، بعنوان "تأثيرات وانعكاسات الإعانات: استعراض للمهام والطرائق". وقد قدمت الوثيقة عرضا للأعمال الجارية في بعض المنظمات الحكومية الدولية في مجال الإعانات لقطاع مصايد الأسماك. كما ناقشت جوانب التعاون والصلات المحتملة بين عمل مختلف المنظمات وقدمت اقتراحات بشأن التعاون في المستقبل.

وتعتبر هذه الوثيقة التي بين أيدينا نسخة مستكملة من التقرير السابق، والهدف منها هو تقديم عرض عام دقيق للأنشطة الجارية والإنجازات التي حققتها دوائر المنظمات الحكومية الدولية مؤخرا، فضلا عن المنظمات والمعاهد الأخرى المعنية بالعمل في مجال الإعانات لقطاع مصايد الأسماك.

وبعد هذه المقدمة القصيرة، يقدم الفصل الثاني عرضا للخطط الجارية والتقدم الذي أحرز في العمل الدولي بشأن الإعانات لمصايد الأسماك. وترد المنظمات المختلفة التي شملتها الوثيقة بترتيب أبجدي. كما أجري استعراض موجز للأعمال الأكاديمية التي نشرت في الآونة الأخيرة.

ثانيا- استعراض برامج العمل في بعض المنظمات

ألف- التعاون الاقتصادي في آسيا والمحيط الهادي[1]

ظل موضوع الإعانات لبعض الوقت ضمن جدول أعمال الاجتماعات الوزارية السنوية التي حضرها زعماء الاقتصاديات الأعضاء في هذه المنظمة البالغ عددها 21. وفي سياق تعزيز التجارة وتحرير الاستثمارات، صدرت مؤخرا بيانات رسمية ضمن "إعلانات القادة الاقتصاديين"[2] تساند إلغاء الإعانات.

وقد كان قطاع مصايد الأسماك من بين القطاعات التي استهدفها الإسراع بتحرير التجارة ضمن مبادرة التحرير الطوعي المبكر للقطاع في الإقليم. فبناء على طلب وزراء التجارة في هذه الاقتصاديات، بدأ الفريق العامل المعني بمصايد الأسماك في التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي مشروعا في عام 1997، تضمن تقارير الرسوم الجمركية على الأسماك والمنتجات السمكية في مختلف الاقتصاديات الأعضاء. وشملت خطوة ثانية في المشروع الحواجز غير التعريفية، إلا أن معظم الاقتصاديات أخفقت في تقديم تقارير عن هذه النقطة. وأجريت في عام 1999[3] دراسة بشأن برامج الإعانات والدعم في قطاع مصايد الأسماك. وقد تضمنت الدراسة حصرا وتصنيفا للإعانات وبحثت في انعكاسات الإعانات على التجارة الدولية وقطاع مصايد الأسماك.

وقد كان تعريف الإعانات الذي طبق في هذه الدراسة واسعا بعض الشيء وشمل إدارة مصايد الأسماك والصيانة والإنفاذ والبحوث والتنمية. وفيما يتعلق بالتصنيف، صنفت برامج الإعانات وفقا لما يلي:

- أشكال الإعانات – كيفية تشغيل البرنامج، أي:
  - المساعدات المباشرة للصيادين والعاملين في مصايد الأسماك
  - برامج دعم الإقراض
  - برامج الأفضليات الضرائبية ودعم التأمين
  - برامج دعم رؤوس الأموال والبنية الأساسية
  - برامج دعم التسويق والأسعار
  - برامج إدارة مصايد الأسماك وأعمال الصيانة؛
- تطبيق الإعانات – المواضيع في قطاع مصايد الأسماك التي تستفيد من البرنامج (المصايد الطبيعية، تربية الأحياء المائية أو تصنيع الأسماك)؛
- حجم الإعانات – ما إذا كان البرنامج "صغير النطاق" أو "واسع النطاق"[4].

وقد تم جمع البيانات من مصادر على شبكة الانترنت والدراسات المنشورة، إضافة إلى مسح عن طريق الاستبيانات ومن المقابلات الشخصية. وقد توافرت المعلومات عن الإعانات في 19 بلدا من البلدان الأعضاء الأحدى والعشرين في التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي، وتم

[1] يعتمد هذا القسم على المعلومات المقدمة من السيد S. Tinkham من الفريق العامل المعني بمصايد الأسماك في هذه المنظمة وعلى الوثائق المتوافرة على موقع هذه المنظمة على شبكة الانترنت.

[2] أنظر www.apecsec.org.sg/apec/leaders_declarations.html .

[3] PricewaterhouseCoopers, 2000، دراسة عن طبيعة وحجم الإعانات في قطاع مصايد الأسماك في الاقتصادات الأعضاء في التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي، CTI 07/99 . من إعداد الفريق العامل المعني بمصايد الأسماك في التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي.

[4] صغير النطاق: أي أقل من 10 ملايين دولار في مجموعه أو أقل من مليون دولار لكل مشترك، واسع النطاق: أكثر من 10 ملايين دولار في المجموع وأكثر من مليون دولار للمشترك.

تحديد ما مجموعه 162 برنامجا من برامج الإعانات. وأجري استعراض لأهداف السياسات المتعلقة بهذه البرامج، وتم تجميعها وفقا لما إذا كانت تعتمد على هدف يتعلق بالسياسات وينطوي على زيادة الضغوط على الأرصدة السمكية أو تخفيض هذه الضغوط. غير أن دراسات الحالة التي أجريت فيما يتعلق بهذه الدراسة بينت أن التأثيرات لم تكن واضحة دائما وأن برامج الدعم التي كان الغرض منها هو تحقيق تأثيرات إيجابية على استدامة مصايد الأسماك لم تحقق هذه التأثيرات المنشودة بالضرورة. ولم تتوصل هذه الدراسة حتى الآن إلى نتائج فيما يتعلق بما إذا كانت الإعانات المختلفة التي تقدم في الإقليم "سيئة" أم "حسنة". كما جرى تقييم البرامج في ضوء اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات والتدابير التعويضية.

باء- رابطة دول جنوب شرق آسيا[5]

تمت معالجة قضية الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك بواسطة البلدان الأعضاء في رابطة جنوب شرق آسيا من خلال الفريق العامل القطاعي التابع للرابطة والمعني بمصايد الأسماك في إطار "البرنامج المعني بتجارة الأسماك". كما أدرج هذا الموضوع في جدول الأعمال بشأن التعاون مع مركز تنمية مصايد الأسماك في جنوب شرق آسيا، في الفريق الاستشاري المعني بمصايد الأسماك المشترك بين الرابطة والمركز. وخلال المؤتمر المشترك بين الرابطة والمركز بشأن مصايد الأسماك المستدامة من أجل الأمن الغذائي في الألفية الجديدة في نوفمبر/تشرين الثاني 2001، وهو المؤتمر الذي كان يحمل عنوان "الأسماك من أجل السكان" اتفق على أن تقوم البلدان الأعضاء في الرابطة بتقييم تأثيرات الإعانات على مصايد الأسماك ولاسيما فيما يتعلق باحتياجات صغار الصيادين. ومن أجل تحقيق هذا الهدف، تعتزم البلدان الأعضاء في رابطة جنوب شرق آسيا القيام بما يلي:

- إجراء دراسات تطبيقية بشأن تأثيرات الإعانات في قطاع مصايد الأسماك على استدامة الموارد وعلى التجارة؛
- استعراض التجارب المتوافرة بشأن سبل إنهاء هذه الإعانات بالتدريج؛
- جمع المعلومات عن الإعانات لقطاع مصايد الأسماك؛
- اتخاذ موقف مشترك للرابطة إزاء نظام تصنيف إعانات مصايد الأسماك الذي يمكن أن يستخدم في المفاوضات القادمة في إطار منظمة التجارة العالمية.

ونظمت الرابطة والمركز مشاورة فنية إقليمية بشأن إعانات مصايد الأسماك يومي 9 و10 أكتوبر/تشرين الأول 2003 في بانكوك. وكان الهدف من هذه المشاورة هو رصد حالة الإعانات الحكومية المقدمة لقطاع مصايد الأسماك في الإقليم واستعراض ما أحرز من تقدم في الأعمال الدولية بشأن هذه المسألة. وقد شكل الاجتماع منتدى يمكن أن تبدأ فيه البلدان الأعضاء في الرابطة مناقشات بشأن المواقف والسياسات المشتركة في المناقشات الدولية بشأن الإعانات لقطاع مصايد الأسماك.

وخلال المشاورة، أكدت البلدان الأعضاء في الرابطة أهمية وجود نظم فعالة لإدارة مصايد الأسماك لضمان استدامة هذه المصايد. فمصايد الأسماك تشكل عنصرا هاما في الأمن الغذائي وفي سبل عيش السكان في الإقليم. وكثيرا ما تستخدم الإعانات المقدمة لهذا القطاع كأداة ضمن سياق إنمائي وطني أوسع نطاقا بغرض ضمان الاستخدام المستدام للموارد. وكان هناك اعتراف

[5] يعتمد هذا القسم على المعلومات المقدمة من السيد Somsak Pippopinyo من أمانة هذه الرابطة والسيد Suriyan Vichitlekarn من أمانة مركز تنمية مصايد الأسماك في جنوب شرق آسيا.

بضرورة أن تطبق الإعانات مترافقة مع رصد وثيق لتأثيراتها البيئية والاجتماعية الاقتصادية. فمن المحتمل أن يكون هذا التأثير مختلفا في البلدان المختلفة. وقد اتفق على ضرورة إزالة بعض الإعانات أي تلك التي تساهم في الإفراط في استغلال الموارد مع السماح بإعانات أخرى أي تلك التي تساهم في استدامة مصايد الأسماك والتخفيف من وطأة الفقر.

وقد أوصت المشاورة بأن تساعد أمانة مركز تنمية مصايد الأسماك في رابطة بلدان جنوب شرق آسيا البلدان الأعضاء على الحصول على المعلومات بشأن المبادرات الدولية فيما يتعلق بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك. كما اتفق على أن تضع البلدان الأعضاء في الرابطة سياسة مشتركة فيما يتعلق بالمناقشات في المنتديات الدولية مثل المشاورة الفنية بشأن استخدام الإعانات لقطاع مصايد الأسماك التي تنظمها منظمة الأغذية والزراعة في روما خلال الفترة 6/30-2004/7/2.

وقام باستعراض نتائج هذه المشاورة الاجتماع الإقليمي بشأن تجارة الأسماك والبيئة، الذي عقد في الفترة من 16 إلى 18 مارس/آذار 2004. وقد أكد الاجتماع من جديد الاستنتاجات والتوصيات التي توصلت إليها المشاورة. كما أشير إلى نتائج هذه المشاورة في الاجتماع السادس للفريق الاستشاري المعني بمصايد الأسماك المشترك بين الرابطة والمركز والذي عقد في 5 أبريل/نيسان 2004، ثم بعد ذلك الاجتماع الثالث والثلاثين لمجلس المركز (6-2004/4/9، بانكوك، تايلند) وفي الاجتماع الثاني عشر للفريق العامل القطاعي المعني بمصايد الأسماك التابع للرابطة (20-2004/4/22، بينانج، ماليزيا). وشدد مرة أخرى على أهمية الاتفاق على موقف موحد لبلدان الرابطة في المناقشات الدولية. كما أشير إلى ضرورة إيلاء العناية الكافية للأهمية الاجتماعية والاقتصادية للإعانات لقطاع مصايد الأسماك في المفاوضات الجارية في إطار منظمة التجارة العالمية وضرورة عدم تأييد أي اقتراح ضد استخدام الإعانات لقطاع مصايد الأسماك لا تسانده قرائن علمية كافية و/أو يقوض من الإدارة الحالية للموارد الوطنية الجارية.

جيم- الجماعة الكاريبية[6]

يتزايد الاهتمام بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك في الجماعة الكاريبية، على الرغم من قلة المعلومات والبيانات بشأن الحجم الفعلي لهذه الإعانات وتأثيرها في الإقليم. ويقوم بتنسيق الأعمال المتعلقة بمصايد الأسماك في الإقليم آلية المصايد الإقليمية في منطقة الكاريبي باتخاذ خطوات لتحسين عملية جمع البيانات الاجتماعية والاقتصادية عن مصايد الأسماك. وتشارك آلية التفاوض الإقليمية في منطقة الكاريبي في إجراء الدراسات بشأن تأثير تحرير التجارة على بلدان الجماعة وتقديم المشورة لهذه البلدان بشأن المسائل ذات الصلة بالتجارة والمفاوضات التجارية.

وتهتم آلية مصايد الأسماك الإقليمية في منطقة الكاريبي بتوضيح وتحسين الوعي بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك وعلاقتها باستغلال الموارد السمكية واختلالات التجارة. وترى هذه الآلية أن هناك حاجة لتحسين الضوابط المتعلقة بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك في سياق المفاوضات الجارية في إطار منظمة التجارة العالمية. كما ترى أن وضع الدول الجزرية الصغيرة يعتبر وضعا خاصا، وأنه قد تكون هناك حاجة إلى معاملة تفضيلية فيما يتعلق بنظم الإعانات في المستقبل. وتقوم الآلية في الوقت الحاضر بإجراء دراسة لتحليل التأثيرات المحتملة للعولمة على تنمية مصايد الأسماك في بلدان الجماعة الكاريبية وعلى التجارة بالأسماك والمنتجات السمكية. وسوف تحدد الدراسة القضايا الرئيسية المتعلقة بمصايد الأسماك وسياسات التجارة

[6] يستند هذا القسم إلى المعلومات المقدمة من السيد M. Haughton من آلية مصايد الأسماك الإقليمية في منطقة الكاريبي والسيد R. Chatioo في نفس الآلية.

واقتراح استراتيجية لمعالجة العقبات المحتملة أمام تنمية القطاع وأمام فرص الاستفادة من المفاوضات التجارية الحالية. وسوف يتضمن هذه العمل دراسة عن الجوانب المتعلقة بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك وذلك من خلال تحديد وتوثيق طبيعة ونطاق ما يلي:

- الإعانات الحالية وغيرها من أشكال الحوافز الاقتصادية التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك؛
- تأثير هذه الإعانات على استدامة الموارد السمكية؛
- تأثير هذه الإعانات على تجارة الأسماك والمنتجات السمكية.

ومن المتوقع الانتهاء من مسودة هذا التقرير في نهاية مايو/أيار 2004.

كما طلبت آلية مصايد الأسماك من آلية التفاوض تنظيم حلقة عمل بشأن قضايا البيئة والتجارة ذات الصلة بمصايد الأسماك، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك. وقد تلقت آلية التفاوض طلبا مماثلا من إحدى المنظمات غير الحكومية الإقليمية، وهي رابطة الصيانة في منطقة الكاريبي، وتدرس الآن تنظيم حلقة عمل مشتركة في منتصف عام 2004.

دال- الهيئة الدائمة لجنوب المحيط الهادي[7]

تضطلع الهيئة الدائمة لجنوب المحيط الهادي بدور هام فيما يتعلق بتنسيق السياسات البحرية لبلدانها الأعضاء الأربعة، وهي شيلي وكولومبيا وإكوادور وبيرو. وعلى الرغم ما أفيد عنه من انخفاض مستوى الإعانات في قطاع مصايد الأسماك في الإقليم، فإن المنظمة تهتم اهتماما كبيرا بهذا الموضوع وتدرك التأثيرات التي قد تسببها الإعانات على التجارة الدولية والبيئة والتنمية المستدامة.

وقد نظمت حلقة عمل بشأن الإعانات لقطاع مصايد الأسماك نظمتها الهيئة الدائمة في فالبارايزو، شيلي، خلال يومي 21 و22 أكتوبر/تشرين الأول 2003. وكان الهدف من الاجتماع هو زيادة معارف المشاركين بتأثير الإعانات لقطاع مصايد الأسماك ولإطلاعهم على العمل الدولي الجاري بشأن هذا الموضوع. كما أتاح الاجتماع للبلدان الأعضاء في الهيئة الدائمة الفرصة لعرض وجهات نظرها وسياساتها الوطنية فيما يتعلق بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. وقد شارك في الاجتماع خبراء وطنيون من كل من القطاع العام والصناعات الخاصة في شيلي وإكوادور وبيرو[8]، كما حضره ممثلون عن منظمة أمريكا اللاتينية لتنمية مصايد الأسماك، وعن منظمة الأغذية والزراعة وهما المنظمتان اللتان حضرتا بصفة مراقب.

وقد رأى الخبراء في الاجتماع أن الإعانات المقدمة لمصايد الأسماك تنطوي على أضرار للتجارة الدولية والتنمية المستدامة. واستنادا إلى هذا الاعتبار، أعد عدد من التوصيات لجمعية الهيئة الدائمة، أي:

- النظر في القيام بدور استباقي بشأن قضية الإعانات ووضع استراتيجية إقليمية تستند إلى التفويض الناشئ عن إعلان سنتياغو في 2002.
- تقديم الدعم لإجراء دراسات حالة نوعية (مثل مصايد أسماك التونة في إكوادور) عن التأثيرات الكمية للإعانات لقطاع مصايد الأسماك.
- تعزيز العلاقات بين الهيئة الدائمة ومنظمة الأغذية والزراعة والمنظمة الأمريكية اللاتينية لمصايد الأسماك والمركز الدولي للزراعة في المناطق الاستوائية وغيرها من الأجهزة الدولية من أجل تنسيق أفضل للأعمال بشأن مسألة الإعانات لقطاع مصايد الأسماك في الإقليم.
- تشجيع البلدان الأعضاء والسعي إلى تحقيق الدعم المتبادل بينها فيما يتعلق بالمناقشات المتعددة الأطراف المعنية بالإعانات (أي في منظمة التجارة العالمية).
- تدعيم الفريق العامل المنبثق عن حلقة العمل وإقامته كجهاز استشاري دائم للهيئة الدائمة فيما يتعلق بقضايا الإعانات لقطاع مصايد الأسماك.
- إبلاغ المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية الأخرى والبلدان المجاورة بنتائج العمل الذي اضطلعت به الهيئة الدائمة فيما يتعلق بإعانات مصايد الأسماك.
- تحسين المعرفة بـ "دليل تحديد وتقييم الإعانات في قطاع مصايد الأسماك وتقديم تقارير عنها"[9] **الذي أعدته منظمة الأغذية والزراعة في البلدان الأعضاء في الهيئة الدائمة وذلك لتيسير استخدامه.**

[7] يستند هذا القسم إلى المعلومات المقدمة من السيد Alfonso Jalil Alvarez المدير الاقتصادي في هذه الهيئة.
[8] لم تستطع كولومبيا، وهي العضو الرابع في هذه الهيئة، الحضور.
[9] أنظر القسم هاء في ثانيا.

- الطلب من منظمة الأغذية والزراعة مساعدة البلدان الأعضاء في تعزيز قدراتها فيما يتعلق بوضع المنهجيات لتقييم تأثيرات الإعانات في إقليم جنوب المحيط الهادي.

وقد استعرضت جمعية الهيئة الدائمة التوصيات ووافقت عليها بصورة رسمية في نوفمبر/تشرين الثاني 2003. ومن المقرر عقد حلقة عمل أخرى في أكتوبر/تشرين الأول 2004 لمناقشة تنفيذ الدليل الذي وضعته منظمة الأغذية والزراعة وإجراء دراسات حالة إقليمية.

هاء- منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

يقوم بتنسيق أعمال مصلحة مصايد الأسماك في المنظمة في مجال الإعانات، قسم السياسات والتخطيط في قطاع مصايد الأسماك التابع للمصلحة. وتتلقى المصلحة تفويضها من لجنة مصايد الأسماك. وكانت المنظمة قد أوضحت بالفعل، في عام 1992، أن للإعانات تأثيرات سلبية على مصايد الأسماك الطبيعية. وخلال الدورة الثالثة والعشرين للجنة مصايد الأسماك في المنظمة عام 1999، أشير بوضوح إلى دور المنظمة في تحليل هذه التأثيرات. واستنادا إلى هذا التفويض، تركز عمل المصلحة في مجال الإعانات في قطاع مصايد الأسماك منذ ذلك الحين على جانبين، أي:

- تعزيز التعاون وتنسيق العمل بشأن الإعانات لقطاع مصايد الأسماك داخل دوائر المنظمات الحكومية الدولية.
- الأعمال الفنية التي تساهم في تحسين الفهم بتأثير الإعانات المقدمة لمصايد الأسماك ومنها مثلا:
  - تنظيم مشاورة خبراء بشأن الحوافز الاقتصادية والصيد الرشيد.
  - استحداث أداة فنية، أي خطوط توجيهية لتحديد وتقييم الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك وإعداد التقارير بشأنها.
  - صياغة اختصاصات للعمل التطبيقي والتحليلي في المستقبل.
  - تنظيم مشاورات حكومية دولية فنية بشأن استخدام الإعانات في قطاع مصايد الأسماك.

(1) تعزيز التعاون وتنسيق العمل مع المنظمات الدولية

تقوم مصلحة مصايد الأسماك في المنظمة، منذ عام 1999، بإعداد التقارير عن عملها فيما يتعلق بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك وتقديمها إلى كافة الاجتماعات الدولية الرئيسية ذات الصلة. كما نظمت المصلحة في ثلاث مناسبات – عام 2001 و2002 و2003 – اجتماعات للمنظمات الحكومية الدولية لمناقشة برامج العمل فيما يتعلق بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. وكان الغرض من هذه الاجتماعات هو توفير منتدى لتبادل وجهات النظر والمعلومات ولمناقشة التعاون والمشاركة.[10]

(2) مشاورة الخبراء بشأن الحوافز الاقتصادية والصيد الرشيد

نظمت مصلحة مصايد الأسماك مشاورة خبراء بشأن مسألة الإعانات لقطاع مصايد الأسماك خلال الفترة من 11/28 إلى 2000/12/1. وتضمنت عمليات الإعداد لهذه المشاورة حصرا دقيقا لنشاطات البحوث الجارية والدراسات الحالية المعنية بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك وتأثيراتها. وأجريت أربع دراسات مكتبية استعرضت، ضمن جملة أمور، أشكال وتعريف الإعانات. وخلال المشاورة، طُلب من الخبراء إيجاد تعريف تطبيقي للإعانات وتحديد الوسائل والاستراتيجيات التي يمكن من خلالها تعلم المزيد عن تأثيرات الإعانات بطريقة عملية وميسرة.

ولم تتمكن المشاورة من التوصل إلى تعريف خالص لإعانات مصايد الأسماك يمكن استخدامه للقياس والتحليل وإجراء المناقشات السياسية. ورأت المشاورة أنه لا يوجد أي تعريف واف من التعاريف المألوفة المستخدمة. وبدلا من ذلك، خلصت إلى أن هناك أربع مجموعات مختلفة من الإعانات يتعين تحديدها من أجل التقدم في مجال قياس وتحليل الإعانات في قطاع مصايد الأسماك الطبيعية وتربية الأحياء المائية وإجراء المناقشات بشأنها. وأوصت المشاورة بأن يحدد صراحة في أي تحليل أو مناقشة بشأن هذه المسألة، المجموعة التي تبنتها الدراسة من بين المجموعات الأربعة المقترحة للإعانات[11]. كما خلصت المشاورة إلى عدم توافر الكثير من القرائن العملية على العلاقات السببية المباشرة بين الإعانات والصناعات السمكية والتأثيرات الضارة على الموارد الحية المائية. وعلاوة على ذلك، وجد أن الحالة الحالية للمعارف عن حجم الإعانات وتأثيراتها على التجارة تعتبر محدودة.

(3) دليل لتحديد وتقييم وإعداد التقارير عن الإعانات في قطاع مصايد الأسماك

استجابة للنتائج التي توصلت إليها مشاورة الخبراء ووفقا للتوصيات التي قدمتها لجنة مصايد الأسماك في 2001، وضعت خطوط توجيهية لمساعدة الحكومات والمعاهد على دراسة إعانات مصايد الأسماك. وقد صممت هذه الخطوط التوجيهية – التي قدمت في وثيقة دليل تحديد

[10] منظمة الأغذية والزراعة 2001، تقرير الاجتماع المخصص للمنظمات الحكومية الدولية بشأن برامج العمل ذات الصلة بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، روما ، 21-2001/5/22. تقرير مصايد الأسماك في المنظمة رقم 649، المنظمة، روما.

و المنظمة، 2002، تقرير الاجتماع المخصص الثاني للمنظمات الحكومية الدولية بشأن برامج العمل ذات الصلة بالإعانات في قطاع مصايد الأسماك، روما، 4-2002/7/5، تقرير مصايد الأسماك رقم 688، المنظمة، روما.

و المنظمة، 2003، تقرير الاجتماع المخصص الثالث للمنظمات الحكومية الدولية بشأن برامج العمل ذات الصلة بالإعانات في قطاع مصايد الأسماك، روما، 23-2003/7/25، تقرير مصايد الأسماك رقم 719، المنظمة، روما.

[11] المنظمة، 2000. تقرير عن مشاورة الخبراء بشأن الحوافز الاقتصادية والصيد الرشيد، تقرير مصايد الأسماك في المنظمة رقم 638، روما (الفقرتان 13 و31).

وتقييم الإعانات لقطاع مصايد الأسماك وإعداد التقارير عنها[12] لكي تكون أداة عملية ومرنة لأولئك الذين يجرون الدراسات ويعدون التقارير عن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. غير أن الدليل لا يغطي تحليل تأثيرات الإعانات على الموارد ومصايد الأسماك أو التجارة، ولكنه يهدف إلى المساعدة في جمع وتنظيم البيانات التي تعتمد عليها هذه التحاليل. ويغطي ذلك تحديد وتصنيف الإعانات لقطاع مصايد الأسماك ووضع تقدير كمي لها، فضلا عن استقصاء العمليات التي تقدم من خلالها هذه الإعانات. ونظرا لنقص البيانات الكمية عن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، رئي أن هذا المنهج ضروري كخطوة أولى نحو إجراء تحليل متعمق لتأثيرات الإعانات.

ويلتزم الدليل بالمبادئ الرئيسية التي اتفق عليها في "مشاورة الخبراء التي عقدتها المنظمة بشأن الحوافز الاقتصادية والصيد الرشيد". ففي أوائل 2002، أعد مشروع أولي في الدليل يستند إلى الدراسة والمعلومات المتوافرة. وقد جرى اختبار هذا المشروع من خلال إجراء دراسات نمطية في أربعة بلدان مختلفة، عُدل الدليل بعدها لإدراج الخبرات المكتسبة من الدراسات التطبيقية. وعلى ذلك فإن التعاريف والمنهجيات المقدمة في الدليل وضعت من خلال الجمع بين المعارف النظرية المتاحة والتجارب العملية. وقد نوقشت المسودة النهائية للدليل في مشاورة الخبراء الثانية التي عقدت في ديسمبر/كانون الأول 2002 قبيل وضع الصيغة النهائية للوثيقة.[13]

ويقترح الدليل تعريفا واسعا للإعانات يشمل جميع التدخلات الحكومية - أو انعدام هذه التدخلات - التي تؤثر في صناعة الصيد والتي لها قيمة اقتصادية. وقد فسرت هذه القيمة الاقتصادية على أنها القيمة التي لها تأثير على التكاليف أو العائدات في صناعة الصيد. كما ينبغي أن يكون العمل - أو عدم العمل - أمرا خارج عن المألوف، أي لا ينطبق بصورة عامة على الصناعات الأخرى. ولم يتخذ الدليل أي موقف بالنسبة لما إذا كانت الإعانات حسنة أو سيئة، ونظر إلى الإعانات على أنها أعمال أو عدم أعمال من جانب الحكومات تزيد أو تنقص من عائدات وتكاليف الصناعة.

[12] يجري في الوقت الحاضر طباعة الدليل (2004) في سلسلة الأوراق الفنية لمصلحة مصايد الأسماك، أنظر Westlund, L. ، قيد الطباعة. دليل تحديد وتقييم وإعداد التقارير عن الإعانات في قطاع مصايد الأسماك، الأوراق الفنية لمصلحة مصايد الأسماك في المنظمة رقم 438، المنظمة، روما.

[13] منظمة الأغذية والزراعة، 2003، تقرير مشاورة الخبراء بشأن تحديد وتقييم وإعداد التقارير عن الإعانات في صناعات الصيد، 3-2002/12/6 ، تقرير مصايد الأسماك، المنظمة، رقم 696، المنظمة، روما.

وقد تم تحديد أربع فئات للإعانات في الدليل هي:

1- التحويلات المالية المباشرة (المنح الاستثمارية والمنح لشراء معدات السلامة وبرامج إنهاء تشغيل السفن، قروض زيادة الأصول، خطط ضمان الدخل ومدفوعات الإغاثة من الكوارث ودعم الأسعار وحوافز التصدير المباشرة وغير ذلك).
2- الخدمات والتحويلات غير المباشرة (قروض الاستثمار بشروط مواتية، ضمانات القروض، الموانئ ومرافق موقع الإنزال والمدفوعات للحكومات الأجنبية لضمان الوصول إلى مناطق الصيد، وبرامج البحوث والتنمية الممولة من الحكومات والتعاون والمفاوضات الدولية والإعفاء من ضرائب الوقود وغير ذلك).
3- القواعد التنظيمية (حصص الاستيراد والقيود على الاستثمارات الأجنبية المباشرة وبرامج حماية البيئة وقواعد معدات الصيد وقواعد الكيماويات والعقاقير وإدارة مصايد الأسماك وغير ذلك).
4- انعدام التدخل (الوصول الحر إلى مناطق الصيد، انعدام مكافحة التلوث، انعدام تدابير الإدارة، عدم تنفيذ القواعد السارية وغير ذلك).

وفيما يتعلق بتقييم الإعانات، يستخدم الدليل منهجين متكاملين لقياس قيمة الإعانات استنادا إلى التكاليف (العائدات) على الحكومات وتقديرها وفقا لقيمتها بالنسبة للصناعة. وتتباين هذه القيم في كثير من الأحيان، والأرجح أن هذه الأخيرة هي الأهم في تحليل تأثيرات الإعانات.

كما يقدم الدليل توصيات بشأن سبل فحص تأثيرات الإعانات على أرباح الصناعة بقدر أكبر من التفصيل وما هو التحليل المقارن الذي يمكن إجراؤه بالمعلومات التي يتم جمعها بمساعدة الدليل وكيف يمكن وصف هذه الإعانات وإعداد التقارير عنها.

(4) نشاطات المستقبل

أوصت بشدة مشاورة الخبراء التي استعرضت المسودة الأخيرة للدليل في 2002، بأن تدعم المنظمة استخدام الدليل. كما اقترح أن تقوم المنظمة بأعمال تحليلية وتطبيقية فيما يتعلق بتأثيرات الإعانات. وقد وافقت على هذه التوصيات الدورة الخامسة والعشرون للجنة مصايد الأسماك التي حثت في الواقع مصلحة مصايد الأسماك على الإسراع بعملها فيما يتعلق بتأثير الإعانات على استدامة الموارد السمكية والتنمية المستدامة. وقد أشير إلى الجوانب المتعلقة بالإفراط في طاقات الصيد والصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم.

وبناء على ذلك وكخطوة ثانية في دراسة تأثيرات الإعانات لقطاع مصايد الأسماك، تقترح مصلحة مصايد الأسماك التابعة للمنظمة، في الوقت الحاضر، تنفيذ مشروع بحثي يتألف من أعمال نظرية وعملية. وسوف يتمثل الهدف الشامل لهذا المشروع في تحسين المعارف الحالية عن تأثيرات الإعانات على التنمية المستدامة وعن الآليات التي تتسبب في هذه التأثيرات. وسوف يتألف المشروع من عنصرين رئيسيين هما:

- تحليل وصفي ونوعي للاتجاهات في عدد مختار من الإعانات والمؤشرات من دراسات الحالة في بعض المصايد؛
- تحليل كمي لتأثيرات الإعانات على الأرصدة المستهدفة وعلى رأس المال والعمل وربحية صناعة الصيد من خلال نماذج اقتصادية قياسية.

وتعتبر الجوانب العملية عنصرا رئيسيا في نجاح تنفيذ المشروع، كما أن تعاون البلدان الأعضاء أمر لا يمكن الاستغناء عنه. وجرى التسليم بأنه قد تكون هناك قضايا تتعلق بالسرية والتكافؤ السياسي من منظور جغرافي اقتصادي. وينبغي التشديد على أن الغرض من هذه الدراسة سوف يكون استخلاص معلومات عن تأثيرات الإعانات لقطاع مصايد الأسماك على طاقة الصيد الزائدة والصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم والتنمية المستدامة. ولن يكون الغرض من هذه الدراسات قياس المستوى الحالي لتقديم الإعانات لواحدة بعينها من المصايد أو قطاع مصايد الأسماك. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الدراسات لن تنشر بدون موافقة الحكومات المعنية. وفيما يتعلق باختيار الدراسات القطرية، سوف يراعى التوازن الجغرافي الاقتصادي الكافي (أقاليم البلدان المتقدمة والنامية).

واو- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية[14]

أخذت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تهتم بصورة متزايدة بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك خلال السنوات العشر الأخيرة، وهناك الكثير من النشاطات الهامة المتعلقة بذلك. ويقوم بتنسيق هذه النشاطات بصورة عامة قسم مصايد الأسماك في دائرة الأغذية والزراعة ومصايد الأسماك. وقد حصلت الدائرة على تفويضها من لجنة مصايد الأسماك في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، إلا أن لها صلات وتعاون وثيقين مع الدوائر الأخرى ذات الصلة مثل دوائر البيئة والتجارة والعلوم والتكنولوجيا والصناعة. وكان هناك خلال الفترة من 2001 إلى 2004 فريق مخصص تابع لتلك المنظمة معني بالتنمية المستدامة. وكانت هيئة مكتبه تتألف من رؤساء لجان السياسات الاقتصادية والسياسات البيئية والشؤون الاجتماعية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

وتتمثل النشاطات الرئيسية الأخيرة والجارية في تلك المنظمة ذات الصلة بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك فيما يلي:

- جمع المعلومات بشأن التحويلات المالية الحكومية في عدد من البلدان الأعضاء ودراسة "التحول نحو الصيد الرشيد"؛
- دراسة عن تحرير أسواق المنتجات السمكية؛
- استكشاف الطرق الكفيلة بتحديد الإعانات الضارة بالبيئة والحد من العقبات التي تواجه إزالتها؛
- تحليل التأثيرات العريضة للإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك في سياق التنمية المستدامة.

وفيما يلي عرض موجز لهذه النشاطات الأربعة. غير أنه تجدر الإشارة بأن هناك العديد من القضايا التي تشترك فيها النشاطات المختلفة، كما أن هناك صلات مع البرامج والدراسات الأخرى.[15]

(1) معلومات عن التحويلات المالية الحكومية ودراسة "التحول إلى الصيد الرشيد"

[14] تستند المعلومات المقدمة هنا إلى المعلومات المقدمة من السيد A. Cox في قسم مصايد الأسماك في تلك المنظمة، في مايو/أيار 2003 وعلى الوثائق المختلفة لتلك المنظمة.

[15] مثل العمل الجاري بشأن القضايا المتعلقة بالنواحي البيئية والاقتصادية والاجتماعية في الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم (حلقة عمل عقدت خلال يومي 19 و20 أبريل/نيسان 2004.

أجرت لجنة مصايد الأسماك في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حصرا للدعم المالي والمساعدات الاقتصادية التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك في البلدان الأعضاء في تلك المنظمة في الكثير من المناسبات منذ عام 1965. وقد جرى استعراض لهذه التحويلات المالية الحكومية وتأثيراتها على الموارد كجزء من دراسة بعنوان "التحول إلى الصيد الرشيد". وقد تم تجميع المزيد من البيانات المفصلة عن التحويلات المالية الحكومية عن عامي 1996 و1997 ونشرت النتائج في التقرير النهائي للدراسة عام 2000. وقد أدرجت البيانات المتعلقة بالسنوات 1999-2001 في دراسة نشرت مؤخرا بعنوان "استعراض مصايد الأسماك في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: المجلدان الأول والثاني – إصدار 2003". وسوف يتواصل جمع المعلومات المتعلقة بالتحويلات المالية الحكومية بصورة سنوية من البلدان الأعضاء ونشرها في سلسلة استعراض مصايد الأسماك.

وعلاوة على جمع المعلومات التفصيلية عن التحويلات المالية الحكومية، وضعت الدراسة عن "التحول إلى الصيد الرشيد" تعريفا للتحويلات المالية الحكومية ونظاما لتصنيف مختلف أنواع التحويلات. وقد عرّفت التحويلات المالية الحكومية بأنها "القيمة النقدية للتدخلات المرتبطة بسياسات مصايد الأسماك، سواء كانت من الحكومات المركزية أو الجهوية أو المحلية. وتشمل التحويلات المالية الحكومية التحويلات من الميزانية ومن خارج الميزانية لقطاع مصايد الأسماك"[16] ويعتمد نظام التصنيف على الطرائق المختلفة التي تنفذ بها التحويلات وتم تحديد أربعة أنواع رئيسية من التحويلات المالية الحكومية:[17]

- المدفوعات المباشرة (المنح ومدفوعات إنهاء تشغيل السفن ودعم الدخل والتأمين ضد البطالة وغير ذلك)؛
- تحويلات لخفض التكاليف (الإعفاء من ضرائب الوقود، القروض المدعمة، إعانات النقل، خفض ضرائب الدخل، ضمانات القروض، المدفوعات الحكومية للوصول إلى مياه البلدان الأخرى وغير ذلك)؛
- الخدمات العامة (مصروفات البحوث والإدارة والإنفاذ ومشروعات التدخلات في الأسواق والدعم المقدم لبناء مرافق الموانئ للصيادين التجاريين ومدفوعات لمنظمة المنتجين وغير ذلك).
- دعم أسعار السوق (تؤدي القيود التجارية عموما إلى حدوث اختلافات بين أسعار السوق العالمية والأسعار المحلية مما يشكل تحويلات من المستهلكين ودافعي الضرائب إلى الصيادين).

غير أن الفئة الرابعة – وهي دعم أسعار السوق – لم تشملها الدراسة وإن كان قد تم تحديدها وإدراجها في إطار التصنيف، وقد تم بعد ذلك معالجتها في الدراسة المتعلقة بتحرير أسواق المنتجات السمكية (أنظر أدناه). وقد أدرج عنصر إضافي يتعلق بفئة الخدمات العامة هو استرداد التكاليف. ويتيح هذا العنصر للبلدان إعداد تقارير عن مدى استرداد تكاليف الإدارة من الصناعة.

[16] Cox, A 2002، حلقة عمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الإعانات الضارة من الناحية البيئية – عمل منظمة التعاون الاقتصادي في تحديد وقياس الإعانات في قطاع مصايد الأسماك، 7-2000/11/8. SG/SD/RD(2002)5 ، باريس.

[17] في الدراسة المتعلقة بـ "التحول إلى الصيد الرشيد"، صنفت التحويلات المالية الحكومية أيضا وفقا لهدف البرنامج الذي تمت فيه هذه التحويلات مثل البنية الأساسية لمصايد الأسماك والإدارة والبحوث والإنفاذ ووقت تشغيل السفن، وإلغاء التراخيص والاستثمار والتحديث ودعم الدخل والتأمين ضد البطالة والإعفاء من الضرائب وغير ذلك من الأهداف.

وفيما يتعلق بتأثير التحويلات المالية الحكومية على الموارد، بينت نتائج الدراسة أن نظام الإدارة الذي تنفذ فيه خطة التحويل يكتسي أهمية كبيرة في تحديد تأثيراتها. وقد تم استكشاف العلاقة بين الإدارة والإعانات بصورة أوسع نطاقا في عمل لاحق (أنظر أدناه).

وكانت بيانات التحويلات المالية الحكومية التي تم جمعها وتقديمها من البلدان الأعضاء في بلدان التعاون الاقتصادي والتنمية تتعلق أساسا حتى الآن بالقطاع الفرعي لمصايد الأسماك البحرية الطبيعية. وقد تم تجميع المعلومات عن القطاعات الفرعية لتربية الأحياء المائية والتصنيع والتسويق حيثما كانت متاحة، إلا أنها لم تنشر علنا حتى الآن. وقد حددت أمانة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مجالا لتحسين عملية جمع البيانات في المستقبل. وتشمل مجالات الاهتمام الرئيسية نقص عملية التحقق المستقلة من المعلومات التي تقدمها البلدان وعدم كفاية مستوى التفاصيل اللازمة للتحليل الأكثر تعمقا وانعدام بعض أنواع البيانات.

(2) الدراسة الخاصة بتحرير أسواق المنتجات السمكية

صدرت في أوائل عام 2003 الوثيقة "تحرير أسواق المنتجات السمكية: النطاق والتأثيرات" وعرضت نتائج الدراسة التي أجريت بشأن تحرير أسواق المنتجات السمكية. وكان الهدف من هذه الدراسة هو تحليل "كيف تتأثر التجارة بالمنتجات السمكية وإنتاجها نتيجة للتخفيضات في مستويات التعريفات الحالية والتغييرات في الحواجز غير التعريفية".[18] وعلاوة على ذلك، بحثت الدراسة في تأثير التغيرات في القيود المفروضة على الاستثمارات والحصول على الخدمات والإعانات. ولدى صياغة هذه الدراسة أخذت في الحسبان الحاجة إلى المساهمة في مفاوضات منظمة التجارة العالمية.

وفيما يتعلق بالإعانات لقطاع مصايد الأسماك الطبيعية، أكدت نتائج الدراسة ما توصلت إليه الدراسة الخاصة بالتحول إلى الصيد الرشيد، وبينت أن تأثيرات التحولات المالية الحكومية على التجارة والمصيد تتأثر تأثرا قويا بنوع نظام الإدارة القائم. وقد ساعد البروفسور R. Hannesson هذه الدراسة فيما يتعلق بوضع إطار تحليلي يبين انعكاسات مختلف نظم الإدارة على التأثيرات على التجارة والموارد. غير أنه على الرغم من أن هذا الإطار قد ساعد في تحقيق بعض الأفكار العميقة الهامة، لوحظ أنه يحتوي على عدد من الافتراضات التي لا تعكس بالضرورة العالم الحقيقي ومن ثم فإنها تحد من عمق التحليل. وقد تم الاعتراف بالحاجة إلى الاستمرار في تطوير الإطار وما زالت تلك المنظمة مستمرة ي التحليل من خلال عملها في مجال الإعانات الضارة بالبيئة والإعانات ومصايد الأسماك والتنمية المستدامة (أنظر أدناه).

(3) الإعانات الضارة بالبيئة

يسهم العمل الذي يقوم به قسم مصايد الأسماك فيما يتعلق بالإعانات الضارة بالبيئة في برنامج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن التنمية المستدامة وقد أدرج قطاع مصايد الأسماك كقطاع لدراسات الحالة في برنامج العمل الأفقي والمشترك بين القطاعات بشأن التغلب على العقبات التي تواجه إصلاح السياسات الذي بدأ في 2001.[19]

وخلال حلقة عمل عقدت في نوفمبر/تشرين الثاني 2002، وضعت منهجية قائمة المراجعة باعتبارها أداة للسياسات في تحديد تلك الإعانات التي ستؤدي إزالتها إلى إفادة البيئة. وكان اختبار

[18] ص.3، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2003. تحريرأسواق المنتجات السمكية: النطاق والتأثيرات. قسم مصايد الأسماك، باريس.
[19] القطاعات الأخرى التي أدرجت هي الزراعة والمياه والطاقة والنقل.

هذا النهج من مجالات التركيز الرئيسية لمختلف دراسات الحالة التي أجريت بشأن القطاع وقد نوقشت نتائج هذا العمل في حلقة عمل لاحقة عقدت في نوفمبر/تشرين الثاني 2003.[20] وسوف تبلغ النتيجة النهائية لهذه الدراسة لاجتماع المجلس الوزاري لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في 2004.

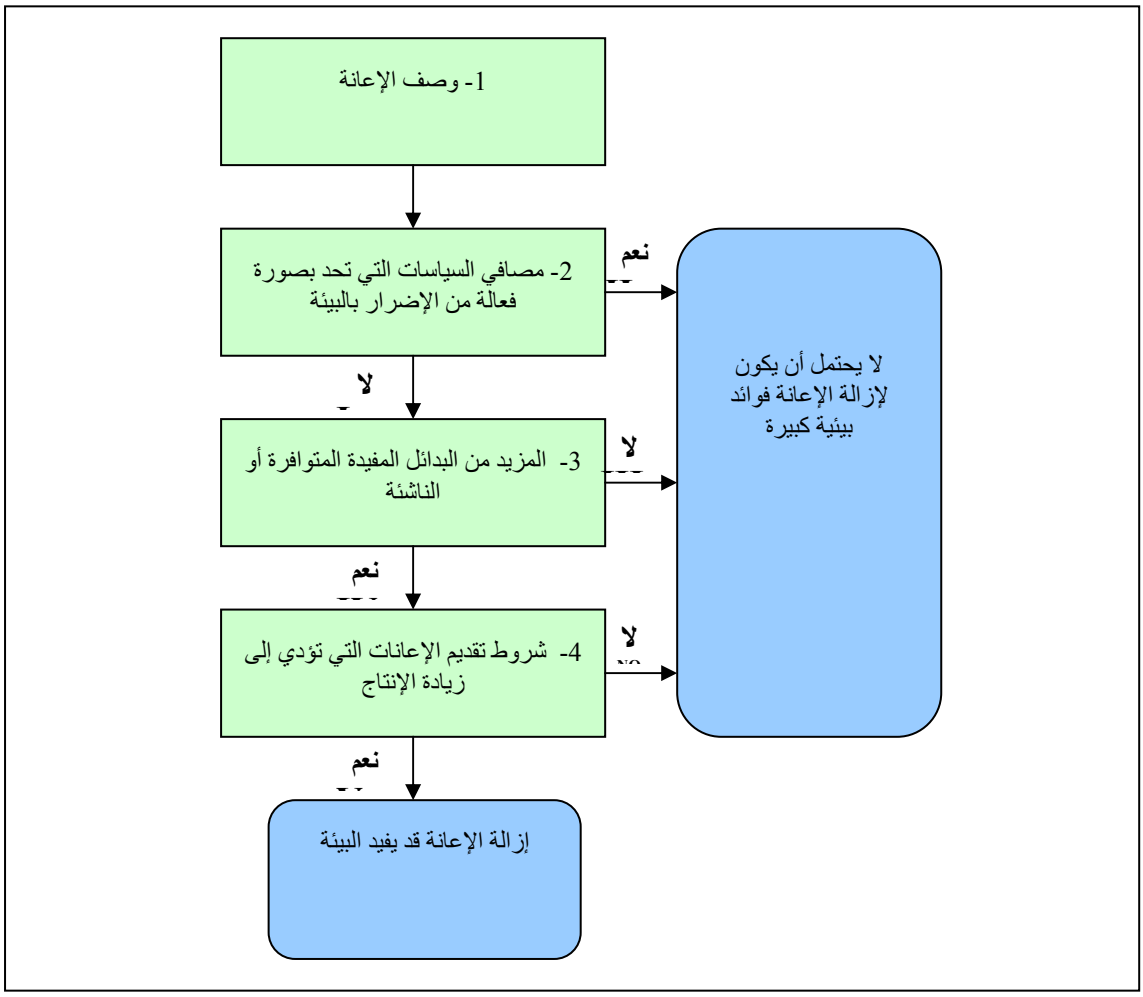
ويركز نهج قائمة المراجعة على تأثيرات إزالة الإعانات على قرارات المستهلكين والمنتجين والصلة بين هذه القرارات والبيئة. وتتمثل الخطوات الرئيسية في قائمة المراجعة فيما يلي (أنظر أيضا الشكل 1)[21]:

- وصف الإعانة، بما في ذلك الحوافز التي توفرها للمستهلكين والمنتجين.
- تحديد مدى توافر أدوات ترشيح للسياسات تحد من التأثيرات السلبية للإعانة مثل القيود والسياسات التي تعوق تأثيرها على البيئة.
- تحديد ما إذا كان هناك بدائل يمكن أن تحل مكان المنتجات أو الطرق المدعمة إذا ما أزيلت هذه الإعانات.
- تحديد الاستجابة المحتملة إزاء إزالة إحدى الإعانات من جانب الصناعة المدعمة فيما يتعلق بالإنتاج واستخدام الموارد الطبيعية. وسوف تعتمد هذه الاستجابة على الشروط التي تقدم بها الإعانة ومدى قوة السوق التي تمارسها المنتجات أو الصناعات المدعمة.

الشكل 1– مخطط تدفق نهج قائمة المراجعة

[20] أنظر Cox, A ، 2003، اجتماع الخبراء الفني بشأن الإعانات الضارة بالبيئة – الجوانب البيئية للإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. باريس، 3-2004/11/4، الوثيقة SG/SD(2003)12 .

[21] لمزيد من التفاصيل، أنظر see Pieters, J، 2003، ما الذي يجعل إحدى الإعانات ضارة بالبيئة: وضع قائمة مراجعة تستند إلى الشروط التي تقدم بها الإعانات. وفي الإعانات الضارة بالبيئة التي أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: قضايا السياسات والتحديات. وقائع حلقة عمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن الإعانات الضارة بالبيئة، 7-2002/11/8، باريس، ص. 143-188.



المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، العمل بشأن الإعانات الضارة بالبيئة – الفريق المخصص المعني بالتنمية المستدامة، 10-2003/11/11، SG/SD(2003)8 .

وفي دراسة الحالة عن قطاع مصايد الأسماك، تم تطوير إطار المصفوفة التحليلية التي وضعها Hannesson في سياق دراسة تحرير الأسواق، مرة أخرى بإضافة أبعاد تتعلق بحالة الأرصدة والمزيد من الخيارات فيما يتعلق بنظم الإدارة. وكان تعريف الإعانات المستخدم في الدراسة هو نفسه الذي استخدم في الدراسة المتعلقة بـ "التحول إلى الصيد الرشيد" وتضمنت "جميع التحويلات من الحكومات إلى قطاع مصايد الأسماك بما في ذلك البنود غير المدرجة في الميزانية مثل الإعفاء من الضرائب وضمانات القروض"[22] وتم تحديد تسع فئات مختلفة للإعانات وفقا للأهداف المتوخاة منها وهي:

- نفقات الإدارة والبحوث والإنفاذ
- نفقات البنية الأساسية
- المدفوعات للوصول إلى مياه بلدان أخرى
- الإعانات لإبطال تشغيل السفن وإلغاء التراخيص

[22] ص. 7 Cox, A., 2003، اجتماع الخبراء الفني بشأن الإعانات الضارة بالبيئة – الجوانب البيئية للإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. باريس، 3-2004/11/4، الوثيقة SG/SD(2003)12 .

- الإعانات للتقاعد عن العمل وإعادة التدريب
- الإعانات للتكاليف الرأسمالية
- الإعانات للتكاليف المتغيرة
- دعم الدخل والتأمين ضد البطالة
- إعانات الدعم المباشر للأسعار

وفي هذا السياق، طبق نهج قائمة المراجعة لفحص تأثيرات الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك على الأرصدة السمكية باستخدام أعمال البحوث السابقة بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والتي أصدرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وقد تم إيجاز نتائج التحليل في صورة مصفوفة تعرض كل فئة من فئات الإعانات بصورة منفصلة. ويتضمن الجدول 1 مثالا على ذلك.

الجدول 1: التأثيرات البيئية للإعانات المقدمة لوقف تشغيل السفن وإصدار التراخيص

فئة الإعانات	حالة الأرصدة السمكية	نظام الإدارة				
		حقوق الملكية		عدم وجود حقوق ملكية		
		ضوابط المصيد	ضوابط الجهد	ضوابط المصيد	ضوابط الجهد	لا توجد ضوابط للمصيد أو الجهد
إعانات لوقف تشغيل السفن وإلغاء التراخيص	الإفراط في الصيد	لا توجد تأثيرات على الأرصدة	إذا خفض مجموع الجهد تنتعش الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة	إذا خفض مجموع الجهد تنتعش الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة تخفض الأرصدة إذا كانت السفن الجديدة أكثر كفاءة
	إنخفاض الصيد	لا تأثير على الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة	لا تأثير على الأرصدة تخفض الأرصدة إذا كانت السفن الجديدة أكثر كفاءة

المصدر: ص. 20 من، اجتماع الخبراء الفني بشأن الإعانات الضارة بيئيا – الجوانب البيئية لإعانات مصادر الأسماك، باريس 3-4/11/2004، SG/SD(2003)12 .

وفي الختام، أظهرت الدراسة أن نهج قائمة المراجعة المطبق يمكن أن يكون طريقة مفيدة في فحص بعض الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك فيما يتعلق بالتأثيرات البيئية. وقد تبين أنه في حين أن مصافي السياسات تعتبر عنصرا محددا رئيسيا للتأثيرات البيئية للإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، فإن قضايا شروط تقديم الإعانات والقوة السوقية عناصر أقل أهمية. وأكدت الدراسة الاستنتاجات التي توصل إليها عمل سابق بأن نظام الإدارة – ومدى حسن إدارة المصيدة – يعتبر عنصرا محددا رئيسيا للتأثير الذي للإعانات على الموارد. ويبدو أن الجمع بين حقوق الملكية والضوابط على المصيد يعتبر أكثر نظم الإدارة فعالية لضمان الاستدامة البيئية للأرصدة السمكية.

غير أنه تجدر الإشارة إلى أن التأثيرات البيئية التي شملتها الدراسة لم تتضمن سوى التأثيرات على الموارد السمكية وليس على البيئة بمعناها الواسع. كذلك فإن التحليل يفترض أن مصايد الأسماك عبارة عن مصايد النوع الواحد وليس مصايد الأنواع المتعددة الأكثر تعقيدا. وسوف يتعين القيام بمزيد من الأعمال لاستكشاف هذه الجوانب الأكثر شمولا. وعلاوة على ذلك، فإنه في حين أن العمل الذي تم حتى الآن أثبت أن قائمة المراجعة أداة مفيدة لإجراء "الفحص الأول" للتأثيرات البيئية، فإن هذا النهج لا يمكن أن يحل مكان الدراسات الأكثر دقة المتعلقة "بالحياة الحقيقية". كذلك فإن المنهجية ذاتها تحتاج إلى المزيد من البحث من خلال تطبيق قائمة المراجعة بصورة عملية على مصايد الأسماك العالمية الحقيقية. وسوف تكون دراسات الحالة طريقة ملائمة لهذا العمل. ونظرا لأهمية نظم إدارة مصايد الأسماك، ينبغي عدم التركيز فقط على الإعانات، بل كذلك على الطريقة التي تدار بها مصايد الأسماك.

(4) الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك والتنمية المستدامة

أصبحت الحاجة إلى تحليل الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك ضمن السياق الأشمل المتعلق بالتنمية المستدامة أمرا واضحا خلال العمل في الدراسة الخاصة بتحرير الأسواق. فعلاوة

على العمل المتعلق بالإعانات الضارة بالبيئة، يجري العمل بتركيز أدق على التنمية المستدامة، أي بوجهة نظر شمولية تشمل الأبعاد الثلاثة للتأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

ويرتكز العمل على تحليل الدراسة المتعلقة بتحرير الأسواق ودراسة سابقة عن تكاليف إدارة مصايد الأسماك. كما أن لهذا العمل صلات وثيقة بالعمل الأفقي المعني بالإعانات الضارة بالبيئة. وقد تم استئجار خبراء استشاريين للعمل في مختلف عناصر الدراسة. ويستخدم نهج الإطار الذي وضعه Hannesson في وقت سابق كنقطة بداية للتحليل الاقتصادي، ويناقش Hannesson تأثيرات الإعانات على بعض المتغيرات الرئيسية في صناعة الصيد في تقريره عن "الجوانب الاقتصادية للإعانات"[23]. ويجري فحص التأثيرات طويلة وقصيرة الأجل لمختلف أنواع الإعانات – التي تم تصنيفها وفقا للفئات المدرجة أعلاه تحت *(3) الإعانات الضارة بالبيئة* – تحت مختلف نظم الإدارة وتصورات حالة الأرصدة. وقد جرى مرة أخرى تأكيد أن طريقة هذه التأثيرات تعتمد على مدى فعالية نظام إدارة المصايد القائم. كما بينت الدراسة أن التأثيرات الطويلة والقصيرة الأجل قد تكون مختلفة اختلافا كبيرا اعتمادا على حالة الأرصدة السمكية ونوع الإدارة المطبقة.

ويرتكز عنصر التأثيرات البيئية على العمل الذي نفذ في دراسة الحالة المتعلقة بقطاع مصايد الأسماك فيما يتعلق بالإعانات الضارة بالبيئة. غير أن هذا القسم سيكون له ميثاق في مشروع التنمية المستدامة أشمل مما كان له في الدراسات السابقة وسيشمل التأثيرات أيضا على المصيد الجانبي وقيعان البحار والتلوث البحري واستخدام المعدات واستخدام الوقود وغير ذلك.

وعلى الرغم من أن هناك بعض الأعمال التي استكملت بالفعل بشأن التأثيرات البيئية والاقتصادية للإعانات، فإنه لا يعرف الكثير عن التأثيرات الاجتماعية وسوف يتعين تحديد المؤشرات الملائمة لهذا الغرض. وقد صدرت تكاليف بإعداد التقارير من جانب العديد من الخبراء الاستشاريين لدراسة جوانب الأبعاد الاجتماعية لقضية الإعانات. ويشمل ذلك تقارير عن رأس المال الاجتماعي والإعانات وعن التقييم الاجتماعي المتكامل. وقد نوقشت هذه المسائل في اجتماع لجنة مصايد الأسماك في أبريل/نيسان 2004. وعلاوة على ذلك، سوف يتم استكشاف الأعمال القائمة - وحتى غير المتعلقة بمصايد الأسماك – واستكمالها بدراسات حالة خاصة مع استبيانات سيستهدف جمع المعلومات من البلدان الأعضاء. ومن المتوقع أن تركز عملية جمع المعلومات هذه على الاستجابات الوطنية للضغوط الاجتماعية في قطاع مصايد الأسماك. وسوف تكون المعلومات المتعلقة بالبرامج الاجتماعية الأكثر شمولا للبلدان، والتي تؤثر في قطاع مصايد الأسماك مهمة أيضا.

وسوف يتم تجميع الأقسام المختلفة الثلاثة – العناصر البيئية والاقتصادية والاجتماعية – في تقرير تجميعي. وسوف تتمثل النتيجة المتوقعة لهذه الدراسة في إطار تحليلي متكامل يزود صانعي السياسات بأساس لتقييم عملية إصلاح الإعانات على المستويين المحلي والدولي. وسوف يكون لهذا الإطار أساس تحليلي مع خلفيات نظرية وعملية سليمة.

وبدأ العمل في هذه الدراسة في منتصف 2003، وسوف يستكمل في 2005.

زاي– برنامج الأمم المتحدة للبيئة[24]

[23] أنظر Hannesson, R 2003، الجوانب الاقتصادي للإعانات، وثيقة مقدمة إلى الدورة الثانية والتسعين للجنة مصايد الأسماك، باريس 6-2003/10/8 AGR/FI(2003)11 .

[24] يعتمد هذا الفصل على المعلومات المقدمة من السيد A. von Moltke في فرع الاقتصاديات والتجارة.

يتولى تنسيق العمل المتعلق بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك في برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فرع الاقتصاديات والتجارة التابع لشعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاديات. وينصب تركيز العمل على الصلة بين التجارة والبيئة وتعزيز قدرات البلدان في مختلف المجالات ذات الصلة بالسياسات التجارية والبيئية والإنمائية. ويعطي التفويض الممنوح للمنظمة الأولوية للعمل مع البلدان النامية والبلدان تمر اقتصادياتها بمرحلة تحول. وفي هذا الإطار، يساعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة البلدان على تحسين قدراتها فيما يتعلق بتقييم الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك وتأثير هذه الإعانات وفي إيجاد الوسائل للحد من الإعانات الضارة للبيئة. وقد تركز هذا العمل على فهم العلاقة بين الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك، وطاقة الصيد الزائدة والإدارة المستدامة للموارد البحرية. وتتمثل النشاطات الرئيسية في دراسات حالة ووضع أطر تحليلية لتقييم تأثيرات الإعانات وتنظيم حلقات العمل.

(1) دراسات الحالة

أجريت دراسات الحالة القطرية بشأن الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك في كل من الأرجنتين والسنغال وموريتانيا وبنغلاديش. وقد انتهى العمل من دراسات الحالة في الأرجنتين والسنغال في عام 2001، ونشرت النتائج في سلسلة مصايد الأسماك والبيئة التي تصدر عن هذا البرنامج[25]. وفي السنغال يتواصل العمل في مشروع متابعة. وقدم التقرير عن القطاع البحري في بنغلاديش إلى حلقة عمل عقدها البرنامج بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والإدارة المستدامة لمصايد الأسماك في أبريل/نيسان 2004 (أنظر أدناه) في حين مازالت الدراسة المتعلقة بموريتانيا في مرحلة الإعداد، ويجري مراجعتها في الوقت الحاضر.

وقد نفذت الدراسات من خلال مشروعات مدتها 18 شهرا وقامت بها المعاهد المحلية واشتركت فيها طائفة عريضة من أصحاب الشأن. وقد تضمنت أهداف الدراسات استثارة الوعي وبناء القدرات جنبا إلى جنب مع هدف موجه بصورة أكبر نحو السياسات يتمثل في استكشاف تأثيرات الإعانات وتحرير التجارة.

وقد أسفر هذا العمل عن أفكار متعمقة هامة عن الأسباب والتأثيرات المحتملة للإعانات واستغلال الموارد. وقد بينت جميع الدراسات أن المكاسب المالية قصيرة الأجل من السياسات المعززة للتجارة وخطط الإعانات يمكن أن تبدد الخسائر الاجتماعية الاقتصادية والبيئة طويلة الأجل. غير أنها أبرزت أيضا بعض الصعوبات التي تواجه وضع تقييم كمي للتأثيرات والتمييز بين تأثيرات الإعانات وتلك الناشئة عن الممارسات الأخرى التي تؤدي إلى الإفراط في الصيد على سبيل المثال. وقد كان هذا التحليل استكشافيا ووصفيا ويتكون من أمثلة نادرة على العمل الميداني التجريبي في هذا الموضوع الهام، ولاسيما في الاقتصاديات النامية.

(2) وضع إطار تحليلي – نهج المصفوفات

تركز العمل التحليلي الذي قام به برنامج الأمم المتحدة للبيئة على العلاقات بين الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والطاقات الزائدة والإدارة المستدامة لمصايد الأسماك. وسعيا إلى معالجة التأثيرات البيئية للإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، وضعت مصفوفة لتحديد هذه التأثيرات في ظل ظروف الإدارة المختلفة وذلك بمساعدة الخبير الاستشاري G. Porter عام 2002[26] (أنظر المثال الوارد في الجدول 2).

---

[25] برنامج الأمم المتحدة للبيئة، 2001، الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك وإدارة الموارد البحرية: الدروس المستفادة من الدراسات في الأرجنتين والسنغال ,UNEP/ETU/2001/7 (Vol.II) ، جنيف.

[26] Porter, G. 2002، الإعانات المقدمة من قطاع مصايد الأسماك والإفراط في الصيد: نحو مناقشات منظمة، سلسلة مصايد الأسماك والبيئة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، جنيف.

الجدول 2– مثال مصفوفة Porter لتحديد تأثيرات الإعانات في ظل ظروف الإدارة المختلفة

مجموع *الإعانات*	الوصول المفتوح دون حقوق ملكية إنتاج ضعيف/ضوابط لطاقة الصيد	الوصول المفتوح دون حقوق ملكية إنتاج قوي/ضوابط لطاقة الصيد	وصول محدود دون حقوق ملكية ضعف الإنتاج/ضوابط لطاقة الصيد	وصول محدود حقوق ملكية ضعف الإنتاج/ضوابط لطاقة الصيد	وصول محدود وحقوق ملكية وإنتاج قوي /ضوابط لطاقة الصيد
خدمات الإدارة					
إعانات للتكاليف الرأسمالية					
إبطال تشغيل السفن وإلغاء التراخيص					
الإعانات للوصول إلى المناطق الأجنبية					
دعم الدخل					
الإعانات للمدخلات الوسيطة					

المصدر: ص. 35، Porter G. 2002، الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والإفراط في الصيد: نحو مناقشات منظمة. حلقة العمل المعنية بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك التي نظمها برنامج الأمم المتحدة للبيئة، جنيف، 12 فبراير/شباط 2001، وحدة الاقتصاديات والتجارة.

واستنادا إلى هذا الإطار التحليلي، أجريت تحليلات أخرى في دراسة عام 2003. وقد بحثت هذه الدراسة في التأثيرات الفعلية لمختلف أنواع الإعانات في ظل ظروف الإدارة المختلفة والأحوال الاقتصادية البيولوجية المختلفة. وقد استخدمت في كل نوع من أنواع الإعانات المصفوفة التالية:

تصميم مصفوفة

	الإدارة الفعالة	**الضوابط على المصيد**	**الوصول المفتوح**
طاقة الصيد الزائدة			
الطاقة الكاملة			
أقل من الطاقة الكاملة			

وقد استخدمت الفئات الثمانية التالية للإعانات لأغراض هذه الدراسة:

- البنية الأساسية لمصايد الأسماك؛
- خدمات الإدارة؛
- الإعانات المقدمة للوصول إلى المياه الأجنبية؛
- إبطال تشغيل السفن وإلغاء التراخيص؛
- الإعانات للتكاليف الرأسمالية؛
- الإعانات للتكاليف المتغيرة؛
- دعم الدخل والتأمين ضد البطالة؛
- الإعانات لدعم الأسعار.

وقد استخدمت الدراسة أمثلة من البلدان المتقدمة والنامية لدراسة تأثيرات هذه الإعانات على الموارد السمكية. وقد نظم فرع الاقتصاديات والتجارة مشاورة خبراء غير رسمية في 16

يوليو/تموز 2003، حيث تمت مناقشة مشروع تقرير العمل. وقدمت الورقة المعدلة ونوقشت في حلقة عمل عقدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والإدارة المستدامة للمصايد في أبريل/نيسان 2004 (أنظر أدناه).ومن المتوقع نشر هذه الدراسة في وقت لاحق من هذا العام (2004).

(3) حلقات عمل مشتركة بين المنظمات

نظم برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مناسبات عديدة حلقات عمل بالتشاور مع المنظمات الحكومية الدولية الأخرى. ففي مارس/آذار 2002، عقدت في جنيف حلقة عمل بشأن "تأثيرات السياسات ذات الصلة بالتجارة" على مصايد الأسماك والتدابير اللازمة لتحقيق إدارتها المستدامة". ومن بين المسائل التي نوقشت، استرعت الصعوبات التي تواجه تحديد الإعانات والصلات بين الإعانات والطاقة الزائدة والإفراط في الصيد اهتماما خاصا. وفيما يتعلق بالمفاوضات في إطار منظمة التجارة العالمية، نوقشت أيضا الشروط والاحتياجات والأولويات الخاصة المتعلقة بالبلدان النامية، وأوصت حلقة العمل بأن يجري برنامج الأمم المتحدة للبيئة المزيد من الدراسات القطرية والإقليمية ولاسيما بالتعاون مع البلدان النامية وفيما يتعلق بالمصايد الحرفية. كما لوحظ أن هناك حاجة إلى إصدار وثائق بشأن أفضل الممارسات وتقديم المشورة في مجال السياسات فيما يتعلق بالإدارة المستدامة وقطاع مصايد الأسماك.

وعقدت حلقة عمل أخرى يومي 26 و27 أبريل/نيسان 2004 "حلقة العمل التي عقدها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك والإدارة المستدامة لمصايد الأسماك". ووفر هذا الاجتماع منتدى للتفاعل فيما بين الخبراء الحكوميين وغير الحكوميين في مجالات إدارة مصايد الأسماك والسياسات التجارية.

حاء- منظمة التجارة العالمية[27]

درست لجنة التجارة والبيئة التابعة لمنظمة التجارة العالمية موضوع الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك منذ عدة سنوات، إلا أنه لم يتبين سوى مؤخرا نسبيا أن هناك حركة كبيرة نحو هذه العملية. فقد قدم إعلان نوفمبر/تشرين الثاني 2001 الصادر عن المؤتمر الوزاري الرابع في الدوحة، قطر التفويض بإجراء مفاوضات بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك واتفق على توضيح وتحسين قواعد منظمة التجارة العالمية في هذا المجال. وتجري الآن المفاوضات ذات الصلة في مجموعة التفاوض بشأن القواعد حيث تجري مناقشة الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك تحت عنوان فرعي فيها.

وفي الوقت الحاضر تنظم الإعانات في قطاع مصايد الأسماك بواسطة اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات وتدابير التعويض، وتنص هذه الاتفاقية على أن الإعانات تكون موجودة إذا "كانت هناك مساهمة مالية من جانب الحكومة أو أي هيئة عامة داخل أراضي بلد عضو"، وتحقق هذه المساهمة بعض الشروط المحددة أو إذا "كان هناك أي شكل من أشكال دعم الدخل أو الأسعار بالمعنى الوارد في المادة 16 من الجات لعام 1994". وعلاوة على ذلك، يتعين تحقيق فوائد من ذلك. ولكي تكون الإعانة ضارة، لا بد وأن تكون أيضا محددة ومانعة أو "صالحة للعمل" وتتسبب في "تأثيرات معاكسة".[28] وقد أشير إلى أن هذه الأحكام لا تغطي بصورة كافية الإعانات في قطاع مصايد الأسماك بالنظر إلى أن هذه ترجع في كثير من الأحيان إلى تشوهات الإنتاج الناجمة عن الوصول غير المتساوي إلى الموارد بواسطة المشاركين الحاصلين على الإعانات وأولئك الذين يحصلون على الإعانات في إحدى المصايد.

[27] يستند هذا العرض إلى المناقشات مع السيد C. Schröder في شعبة الزراعة والسلع الأساسية وإلى المعلومات المستمدة من موقع التجارة العالمية على شبكة الانترنت.

[28] منظمة التجارة العالمية 1994، الاتفاقية المعنية بالإعانات وتدابير التعويض، المادة 1.

وتلزم اتفاقية الإعانات والتدابير التعويضية البلدان الأعضاء بتقديم إشعارات بشأن برامج الإعانات، بما في ذلك تلك التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك. غير أن عدد الإشعارات منخفض وتتباين تلك التي تقدم فيما يتعلق بمحتواه ومستوى التفاصيل الواردة فيها. وعلى ذلك فإن منظمة التجارة العالمية لا تحتفظ في الوقت الحاضر بسجلات كاملة.

وقد ظهرت حالة المناقشات بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك وقت انعقاد الدورة الخامسة للمؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في كانكون المكسيك في سبتمبر/أيلول 2003 في تقرير المؤتمر الذي اعتمدته الدورة العادية للجنة التجارة والبيئة في 7 يوليو/تموز 2003 في جنيف. وقد استخرجت الفقرات الخمس التالية من هذا التقرير:

كان هناك إدراك عام بأهمية تحقيق هدف التنمية المستدامة في قطاع مصايد الأسماك، وقد استذكر عدد من الأعضاء حقيقة أن المفاوضات بشأن موضوع الأسماك قد بدأ في مؤتمر الدوحة الوزاري استنادا إلى حد كبير إلى التحليل الذي أجرته لجنة التجارة والبيئة في السابق. وبعد ذلك، أكدت خطة التنفيذ الصادرة عن مؤتمر القمة للتنمية المستدامة من جديد الدعوة إلى توضيح وتحسين ضوابط منظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك مع مراعاة أهمية هذا القطاع للبلدان النامية.[29]

وذكر عدد قليل من الأعضاء أن سوء إدارة مصايد الأسماك (التي تحدث في إطار الوصول المفتوح لمصايد الأسماك مقترنا بالزيادة في الطلب العالمي على المنتجات السمكية يمثل الأسباب الجذرية لتقلص الموارد السمكية العالمية نتيجة للإفراط في الاستغلال والصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم. وفي هذا الصدد، يمكن أن تكون الإعانات أداة فعالة للحد من طاقات الصيد مثل من خلال برنامج إعادة شراء السفن. وأكد أحد الأعضاء أن التأثيرات المحتملة للإعانات على الموارد قد تغيرت اعتمادا على حالة الموارد ونظم إدارة المصايد. وقد أشير في هذا المجال[30] *إلى حالتي التونة الوثابة ومصايد الشبان بالأكياس الجرارة في شرقي المحيط الهادي. وقد أشير إلى أن هناك حاجة إلى المرونة بين المنتجات عند تحديد مستويات التعريفات مع مراعاة مستوى الموارد السمكية وحالة إدارة المصايد.*

وذكر أعضاء آخرون أن الطاقة الزائدة ومن ثم جزءا كبيرا من الإفراط في استغلال مصايد الأسماك ناشئة عن الإعانات. فحتى عندما تكون هناك نظم إدارة سليمة ظاهريا، يمكن أن تتسبب الإعانات في اختلال إدارة المصايد وإعاقة هدف الحد من الطاقات الزائدة. وقد قدمت أنواع التونة عالية القيمة كمثال على الأرصدة المعينة التي انهارت. وجرى التأكيد على أن التدابير التجارية (الإعانات) هي التي تتسبب في الطاقة الزائدة وتحتاج إلى ضوابط. ويمكن أن يؤدي تحرير التجارة بالاقتران مع الإدارة المستدامة للموارد، إلى تشجيع الإنتاج الأكثر كفاءة مع ما يلحق بالبيئة من فوائد على المدى الطويل. ولا تعتبر الحواجز التجارية في شكل التعريفات أو التدابير غير التعريفية بديلا عن الإدارة الفعالة للموارد.

وأكد معظم الأعضاء أن المفاوضات ذات الصلة جارية في فريق التفاوض بشأن القواعد وفريق التفاوض بشأن الوصول إلى الأسواق، وأن من الأفضل ترك مسألة الأسماك لهذين الجهازين. وذكر أحد الأعضاء وهو يوافق على أن من الضروري تجنب ازدواجية العمل، أنه يتعين على لجنة التجارة والبيئة أن ترصد مسألة الإعانات من وجهة نظر الإفراط في الاستغلال، أي من وجهة نظر بيئية. وقد كان ذلك دائما هو الدور الذي تضطلع به هذه اللجنة. وأشار عضو

[29] مؤتمر القمة المستدامة، خطة التنفيذ، الفقرة 31 واو.
[30] لمزيد من التفاصيل أنظر WT/CTE/W/226 .

آخر إلى أن بوسع لجنة التجارة والبيئة أن تسهم في المفاوضات الجارية مع تجنب مناقشات هذه اللجنة المنعزلة وفقا لما جاء في الفقرة 51 من تقرير مؤتمر الدوحة الوزاري.[31]

وقد اتفق الجميع على أن من الممكن عمل المزيد لتوفير المساعدات الفنية في مجال صيانة وإدارة الموارد الطبيعية من خلال مختلف المنظمات البيئية الدولية في قطاع مصايد الأسماك. وأكد بعض الأعضاء من جديد أهمية إجراء المزيد من الدراسات بشأن تأثيرات الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك وأشاروا، على وجه الخصوص، إلى العمل الذي تضطلع به منظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في هذا الصدد. ودعا أحد الوفود بصورة خاصة إلى إجراء دراسات الحالة فيما يتعلق بتأثيرات الإعانات على الموارد السمكية.

وقد كان من المتوقع أن يتم استعراض ما حدث من تقدم خلال المؤتمر الوزاري الخامس الذي عقد في كانكون، المكسيك في سبتمبر/أيلول 2003، إلا أن مسألة مصايد الأسماك لم تعرض في هذه المناسبة. ومع ذلك فمازالت المفاوضات مستمرة وجرت عملية تقييم وتخطيط في مارس/آذار 2004، أعقبها اجتماع آخر أكثر توسعا لفريق القواعد يوم 28 أبريل/نيسان 2004. وقدم العديد من الأعضاء أو مجموعات الأعضاء أوراق مناقشة فيما يتعلق بالإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك للفريق. وكان مطروح أيضا عدد من المقترحات التفاوضية، مثل من الولايات المتحدة والجماعات الأوروبية وشيلي ومجموعة الدول الجزرية الصغيرة (أنتيغوا وباربودا وبيليز وجزر فيشي وغيانا وملديف وغينيا الجديدة وجزر سليمان وسانت كيتس ونيفيس) ونيوزيلندا. وقدمت ردود وتعليقات على هذا المقترحات من الصين واليابان. ومن المحتمل أن يجتمع الفريق على أساس أكثر انتظاما ابتداء من الآن فصاعدا، وخاصة لمناقشة الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك. ومن المعتقد عموما أن تقدما طيبا قد تحقق على الرغم من عدم وجود نتائج ملموسة يمكن الإبلاغ عنها بعد. ووفقا للجدول الزمني الذي وضع في إعلان الدوحة، ينبغي أن تنتهي المفاوضات في 2005/1/1.

ياء- الصندوق العالمي للطبيعة[32]

يعمل الصندوق العالمي للطبيعة منذ عام 1997 على إلغاء هذه الإعانات الحكومية التي تؤدي إلى طاقات الصيد الزائدة والإفراط في الصيد. ويقع هذا العمل ضمن السياق الأشمل للبرنامج البحري العالمي الذي يهدف إلى تعزيز الإدارة المستدامة لمصايد الأسماك ووضع نظم كافية للمناطق المحمية البحرية. وتتمثل أحد الرئيسية للعمل بشأن إعانات الصيد في التوصل إلى قواعد جديدة ملزمة وفعالة في إطار منظمة التجارة العالمية لتحسين الضوابط الخاصة بإعانات الصيد. وخلال الفترة من 1997 إلى 2001، تركز عمل الصندوق العالمي على استثارة الوعي فيما يتعلق بمشكلة الإعانات التي تقدم لنشاط الصيد. ومنذ مؤتمر الدوحة الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في 2001، حيث وافق أعضاء هذه المنظمة، ضمن جملة أمور، على توضيح وتحسين الضوابط المتعلقة بإعانات الصيد في الاتفاقية المعنية بالإعانات والتدابير التعويضية، سعى الصندوق العالمي إلى دفع المناقشات في منظمة التجارة العالمية من خلال المساهمة في حلول مبدعة لمعالجة إعانات الصيد في سياق منظمة التجارة العالمية دون الحد من قدرة الحكومات على دعم النشاطات التي تؤدي إلى صيانة الموارد البحرية وتشجيع التنمية المستدامة. وفيما يلي موجز للتقارير والنشاطات الرئيسية التي قام بها الصندوق العالمي للطبيعة.

[31] "تعمل كل من لجنة والتنمية ولجنة التجارة والبيئة، كل في اختصاصه، كمنتدى لتحديد ومناقشة الجوانب الإنمائية والبيئية للمفاوضات من أجل المساعدة في تحقيق هدف إبراز التنمية المستدامة بصورة ملائمة".

[32] أسهمت في هذا النص Claudia Saladin، WWF US.

أصدر الصندوق العالمي للطبيعة قبيل انعقاد مؤتمر الدوحة الوزاري بفترة قصيرة عام 2001، ورقة فنية بعنوان "حقائق دامغة ومشكلات مستترة: استعراض للبيانات الجارية بشأن إعانات الصيد"[33] من أجل إبراز حجم الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك وانعدام الشفافية في برامج إعانات الصيد. وسعت الدراسة إلى الرد على ثلاثة أسئلة أساسية عن إعانات الصيد وهي: (1) ما هو أفضل حساب حالي للإعانات المبلغ عنها رسميا لقطاع الصيد التجاري في مختلف أنحاء العالم؟ (2) ما هي نوعية هذا المجموع المبلغ عنه رسميا والمعلومات الكامنة وراءه (3) ما هو أفضل "تخمين" للمستويات الفعلية لإعانات الصيد المتاحة اليوم؟ . واعتمادا على المواد المنشورة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادي ومنظمة التجارة العالمية، خلص التقرير إلى أن الإعانات المبلغ عنها رسميا تبلغ ما يقرب من 13 بليون دولار سنويا، وأن البيانات الكامنة وراء هذا الرقم مليئة بالثغرات، ومن ثم فإنه لا بد وأن يكون المستوى الفعلي للإعانات أعلى من ذلك، وأن أفضل تخمين للصندوق العالمي للمستوى الفعلي لإعانات الصيد العالمية هو 15 بليون دولار.

وقد سعى الصندوق العالمي للطبيعة، منذ مؤتمر الدوحة الوزاري، إلى إشراك صانعي السياسات وغيرهم من أصحاب الشأن في الوسائل اللازمة للمعالجة الفعلية لإعانات الصيد الضارة في إطار المفاوضات الخاصة بمنظمة التجارة العالمية. ولهذه الغاية، أصدر الصندوق العالمي كراسة صغيرة بعنوان "تحويل التيار بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك: هل يمكن لمنظمة التجارة العالمية أن تضطلع بدور إيجابي؟" في عام 2002. وتشير الكراسة إلى عدد من المبادئ الرئيسية التي يتعين دراستها لدى بلورة الضوابط المحسنة لمنظمة التجارة العالمية بشأن الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك وهي:

- مطالبة الحكومات بإلغاء الإعانات التي تساهم في طاقات الصيد الزائدة والإفراط في الصيد وممارسات الصيد غير المستدامة وتجنب هذه الإعانات؛
- مراعاة احتياجات وتوقعات البلدان النامية؛
- إضفاء تعريف واسع على مصطلح "إعانات الصيد"؛
- الاعتراف بأن بعض إعانات الصيد يمكن أن تضطلع بدور هام في التحول إلى المصايد المستدامة وممارسات الصيد الرشيد؛
- إقامة آليات للتعاون مع الأجهزة الملائمة خارج منظمة التجارة العالمية مثل منظمة الأغذية والزراعة؛
- تأكيد الشفافية والمشاركة الشعبية الفعالة.[34]

وبدأ الصندوق العالمي للطبيعة، بعد مؤتمر الدوحة الوزاري، سلسلة من المشاورات أدت إلى وضع وثيقة بعنوان "ضوابط منظمة التجارة العالمية الجديدة بشأن إعانات الصيد: مخطط حل قوي" نشرت أول مرة في مارس/آذار 2003. وقد تم تطوير هذا المخطط بعد ذلك ونشر في ورقة فنية مفصلة عن "مصايد الأسماك السليمة والتجارة المستدامة: وضع قواعد جديدة بشأن إعانات الصيد في منظمة التجارة العالمية" وستصدر هذه الوثيقة في يونيو/حزيران 2004.

[33] الصندوق العالمي للطبيعة، 2001، حقائق دامغة ومشكلات مستترة: استعراض للبيانات الجارية بشأن إعانات الصيد. ورقة فنية من الصندوق العالمي.

[34] الصفحات 6-10 ، الصندوق العالمي للطبيعة، 2002، تحويل تيار إعانة الصيد: هل تستطيع منظمة التجارة العالمية أن تضطلع بدور إيجابي؟ كراسة الصندوق العالمي.

وخلال المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في كانكون في سبتمبر/أيلول 2003، قام الصندوق العالمي للطبيعة برعاية فريق خبراء بعنوان "مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن إعانات الصيد – التأثيرات على الأرصدة السمكية والتنويع البيولوجي البحري والتنمية المستدامة" وهو الفريق الذي قام باستكشاف التهديدات التي تفرضها الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك على الاستدامة البيولوجية والاقتصادية لمصايد الأسماك العالمية والدور الذي يمكن أن تضطلع به منظمة التجارة العالمية في مواجهة هذا التهديد.

كذلك فإن إصلاح اتفاقيات الوصول إلى المصايد لإدراج المبادئ المتضمنة في مدونة السلوك التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة بشأن الصيد الرشيد من أولويات الصندوق العالمي للطبيعة. ففي عام 2001، أصدر الصندوق العالمي للطبيعة "دليل من أجل التفاوض بشأن اتفاقية للصيد"[35] وذلك لمساعدة الدول الساحلية ودول الصيد في أعالي البحار على التفاوض بشأن الترتيبات الثنائية والإقليمية للوصول إلى مناطق الصيد في المناطق الاقتصادية الخالصة للدول النامية. وكان الهدف من هذا الدليل هو تعزيز الاستدامة في سياق ترتيبات الوصول إلى مناطق الصيد. ويحدد الدليل العناصر الرئيسية لترتيبات الوصول المستدامة ويوفر العديد من نماذج الاتفاقيات لمساعدة المفاوضين. وقد عقد الصندوق العالمي عددا من حلقات العمل بشأن ترتيبات الوصول إلى المصايد وشارك في إعادة التفاوض بشأن اتفاقية الوصول الإقليمية بين الدول الجزرية في المحيط الهادي والولايات المتحدة.

وعلاوة على العمل في منظمة التجارة العالمية وبشأن اتفاقيات الوصول إلى مناطق الصيد من 2001 إلى 2003، قام الصندوق العالمي بحملة كبيرة تستهدف عملية إصلاح السياسات الأوروبية المشتركة في حقل الأسماك، والتي شملت تركيزا كبيرا على الإعانات.

كاف- أعمال أخرى[36]

اضطلع عدد من المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية غير تلك المشار إليها في هذه الوثيقة، فضلاً عن البلدان المختلفة ومعاهد البحوث بأعمال تتعلق بالإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك وتأثير هذه الإعانات. وقد أشير إلى بعض هذه الأعمال في اجتماعات المنظمات الحكومية الدولية التي نظمتها منظمة الأغذية والزراعة والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي.[37]

وفي المجال الأكاديمي، أشير إلى Hannesson فيما يتعلق بعمله مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. كما أعد Hannesson العديد من الأوراق الأخرى عن الإعانات في قطاع مصايد الأسماك مثل استعراض برامج الدعم في بلدان الشمال.[38] وقد تناولت هذه الوثيقة تطور الإعانات خلال التسعينات، واستكشفت تأثيراتها من خلال النظر في تطور المصيد، وأساطيل الصيد وعدد الصيادين خلال نفس الفترة. غير أن تأثير الإعانات على المصيد وعلى حالة الأرصدة السمكية لم يكن واضحا.

ووضع Munro و Sumaila، في ورقتهما عن تأثيرات الإعانات على النظم الإيكولوجية في شمال المحيط الأطلسي، نموذجا اقتصاديا رياضيا لبحث تأثيرات الإعانات في ظل نظم الإدارة

[35] Martin, W., Lodge, M., Caddy, J. و K. Mfodwo ، 2001، التفاوض من أجل التوصل إلى اتفاقيات في الصيد. الصندوق العالمي للطبيعة، الترويج لصيانة وإدارة المصايد المستدامة.

[36] العمل المشار إليه هنا لا يشكل قائمة حصرية للنشاطات الحالية، بل تم تقديم بضعة أمثلة رئيسية.

[37] أنظر أيضا الحاشية 10 للإطلاع على المراجع.

[38] Hannesson R. الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك في بلدان الشمال. ورقة أعدت بتكليف من الصندوق العالمي للطبيعة.

المختلفة.[39] وقد أثبت هذان المؤلفان أن الإعانات يمكن أن تضر بالموارد كذلك في ظل نظام حقوق الملكية، وهو الأمر الذي يتعارض مع وجهة النظر السائدة عموما بأن الإعانات لا تزيد من المصيد في ظل نظام فعال للإدارة. وعلاوة على ذلك، فقد أشار غلى أن الإعانات التي تعتبر عموما مفيدة مثل خطط إبطال تشغيل السفن يمكن أن يكون لها تأثيرات سلبية على البيئة في ظل ظروف معينة. وذكر Munro و Sumaila في ورقتين عن "الإعانات وإعادة الشراء والمصايد المستدامة" بأنه يتعين أن تكون خطط إبطال تشغيل السفن غير متوقعة من جانب أصحاب السفن لكي تحقق نجاحا.[40]

ووضع Arnason نموذجا نظريا عاما لفحص تأثيرات الإعانات على جهد الصيد، ورأسمال الصيد والأداء الاقتصادي لمصايد الأسماك [41] وقد خلص إلى أن المنافع الاقتصادية الناجمة عن الإعانات تعتبر في معظم الحالات غير ذات أهمية وأن الإعانات تؤدي في كثير من الأحيان إلى زيادة جهد الصيد. غير أنه اعتمادا على حالة الصناعة لدى تطبيق الإعانات، يمكن أن تكون المكاسب قصيرة الأجل للصناعة كبيرة. كما أشار إلى أن الإعانات الرامية إلى الحد من طاقات الصيد يمكن أن يكون لها تأثيرات سلبية ما لم تقترن بإدارة فعالة.

وتناول Schrank التحليل الذي أجراه Arnason في سياق الصلات بين الإعانات وتأثيراتها على الموارد السمكية.[42] فقد ركز تحليل Arnason على المكاسب التي تنشأ عن برامج الإعانات وكيف يتوقع أن تؤدي المكاسب إلى تغييرات في جهد الصيد. ويؤثر جهد الصيد بدوره في الأرصدة السمكية. واقترح Schrank إدخال مزيد من التعديلات على نموذج Arnason وتحويله إلى نموذج اقتصادي رياضي متكامل بما في ذلك قطاع التسويق وقطاع التصنيع وقطاع الصيد. كما اقترح إدراج تأثيرات وتكاليف إدارة مصايد الأسماك. ويمكن أن يؤدي مثل هذا النموذج إلى إعطاء مؤشرات عن حجم استجابة المصايد لبرنامج الإعانات. غير أن الاحتياجات من البيانات سوف تكون كبيرة. ووضع Schrank وRoy و Tsoa نموذجا من هذا النوع لدراسة توقعات فرص العمل في مصايد أسماك القاع في نيوفاوندلاند.[43]

وكما يتضح من النماذج الخاصة بالأعمال الأكاديمية أعلاه، نفذت نماذج وأعمال محاكاة مختلفة وما زال هذا العمل جاريا. غير أنه حتى على الرغم من أن الصلات بين الإعانات وتأثيراتها الاقتصادية والبيئية قد أصبحت مفهومة بعض الشئ، ما زال يتعين القيام بأعمال أخرى لتحسين المعارف عن تفاصيل الآليات الكامنة وراء ذلك. كما أن هناك نقصا عاما في البيانات عن الإعانات، كما تنعدم الأعمال الخاصة بتقييم تأثير الإعانات من الناحية الكمية. وقد استعرض Yeoman مختلف الاحتمالات لوضع نماذج وتفسير تأثيرات الإعانات التي تقدم لقطاع مصايد الأسماك على الإنتاج والتجارة، إلا أنه خلص إلى أن هناك حاجة إلى المزيد من البيانات قبيل

---

[39] Munro, G.R. و U.R. Sumaila، 2001، الإعانات وتأثيراتها المحتملة على إدارة النظم الإيكولوجية في شمال المحيط الأطلسي. وفي Pitcher, T., Sumaila, U.R. و D. Pauly (eds.) : تأثيرات مصايد الأسماك على النظم الإيكولوجية في المحيط الأطلسي: عمليات التقييم واستكشاف السياسات. تقرير بحوث مركز مصايد الأسماك. مركز مصايد الأسماك، جامعة كولومبية البريطانية.

[40] Munro و Sumaila، 2003، الإعانات وإعادة الشراء والمصايد المستدامة. وفي U.R. Sumalia ثلاث مقالات عن اقتصاديات الصيد. تقارير بحوث مركز مصايد الأسماك، 2003، المجلد الثاني، العدد 3، فانكوفر، بي سي كندا ص 4 إلى 18.

[41] Arnason R. 1998 الإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك، الإسراف في الاستثمار والخسائر الاقتصادية. وفي الإفراط في الاستثمار والإعانات في المصايد الأوروبية. وقائع حلقة عمل، بورتماوث، المملكة المتحدة، 28-1998/10/30، بورتماوث: مركز الاقتصاديات والإدارة الخاصة بموارد الأحياء المائية في جامعة بورتماوث.

[42] Scrank W. 2003، الصلة بين الإعانات وتأثيراتها: الملحق الأول في تطبيق الإعانات في قطاع مصايد الأسماك، منظمة الأغذية والزراعة، الورقة الفنية لمصلحة مصايد الأسماك رقم 437، المنظمة، روما.

[43] Schrank, W. E. و Roy, N و Tsoa E. 1986، توقعات فرص العمل في مصايد نيوفاوندلاند السليمة من الناحية التجارية: تطبيق نموذج اقتصادي رياضي في مصايد القاع في نيوفاوندلاند". اقتصاديات الموارد البحرية، المجلد الثالث، العدد 3 ص. 237-263.

التمكن من محاولة وضع تقديرات أو نماذج دقيقة.[44] كما لم تنفذ أعمال كثير فيما يتعلق بالتأثيرات الاجتماعية للإعانات أو على تأثيراتها على التنمية المستدامة من منظور أكثر شمولا.

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من المسائل المرتبطة ارتباطا وثيقا بالإعانات والتي تجري أعمال بشأنها في الوقت الحاضر مثل الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم، تكاليف إدارة مصايد الأسماك وطاقة الصيد الزائدة بما في ذلك خطط إبطال تشغيل السفن. غير أن كل ذلك خارج نطاق هذا التقرير مما يحول دون استعراض النشاطات.

[44] Yeoman, R.G. وضع نماذج للإعانات المقدمة لقطاع مصايد الأسماك: استعراض ونموذج مشترك بين القطاعات. وثيقة عمل غير منشورة، إدارة الاقتصاديات، جامعة أوكلاند، أوكلاند، نيوزيلندا.