الدعم الزراعي غير التشويهي للأسواق

التحدي

أبرزت أزمة الغذاء العالمية التي حدثت مؤخراً قضية الأمن الغذائي البالغة الأهمية، وهشاشة النظام الغذائي العالمي، وكذلك الحاجة إلى توسيع قدرة الإنتاج الزراعي في البلدان المتقدمة والنامية سواء بسواء على تلبية الطلب على الغذاء حالياً ومستقبلاً. ولهذا التحدي عنصران هما: ضمان الأمن الغذائي والتغذوي لمليار جائع في عالم اليوم والتمتع بالقدرة على توفير الغذاء لسكان العالم الذين سيصل عددهم إلى 9,1 مليار نسمة بحلول عام 2050.

وثمة قضية أساسية تتمثل في كيفية تشكيل وتصميم الدعم الذي يُقدّم للمزارعين في البلدان المتقدمة والنامية مع الإقلال إلى أدنى حد من التشوهات التي تلحق بالأسواق العالمية والتي يمكن أن تكون ضارة للبلدان النامية، والعمل في الوقت نفسه على تحقيق كفاية الإمدادات الغذائية العالمية، والأمن الغذائي لناقصي التغذية، والحد من الفقر، وتوفير حوافز للنمو من أجل المزارعين، لا سيما صغارهم، في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض.

وتقدم البلدان المتقدمة دعماً للمزارعين لزيادة دخل المزرعة، والحد من تقلُّب الدخل، وتحسين قدرة القطاع الزراعي على المنافسة، والوقاية من الكوارث الطبيعية، وتوفير غذاء مأمون وجيد. ويمكن أن تتسبب سياسات الدعم الزراعي للإنتاج المحلي في تشوهات في أسواق العالم، من قبيل انخفاض الأسعار العالمية، وتضاؤل الطلب على الواردات، وتقييد الوصول إلى الأسواق، والتسبب في إيجاد مثبطات للإنتاج الزراعي في البلدان النامية على المدى الطويل.

القضايا الأساسية

الدعم المنفصل

بينما كانت قيمة الدعم الإجمالي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للزراعة مستقرة بمرور الوقت، فقد أدت الإصلاحات الدورية التي حدثت منذ بداية جولة أوروغواي إلى تغيير القيمة الترجيحية النسبية للأدوات المختلفة على صعيد السياسات، بحيث زاد الاعتماد على ما يطلق عليه اسم الدعم المنفصل وفقاً لأحكام منظمة التجارة العالمية. فالمدفوعات المستندة إلى المنطقة والاستحقاقات التاريخية وقيود المدخلات ومجموع الدخل الزراعي التاريخي تعد "منفصلة" عن قرارات الإنتاج الحالية ومن ثم فإن أثرها يعتبر أقل على الإنتاج والتجارة.

وتشمل السياسات المنفصلة ليس فحسب تقديم الدعم لتنحيات الأراضي جانباً، بل أيضاً تقديم الدعم أيضاً للتكنولوجيا ولمهارات رأس المال البشري الزراعي، والحوافز التي تشجع على إبقاء الأراضي المنحاة جانباً جاهزة للإنتاج وفي حالة قابلة للاستدامة بيئياً وغير ذلك من السياسات المماثلة، ومن الممكن أن تكون بديلاً عن الاحتياطيات السلعية المادية. ومن الممكن إدخال الأراضي المنتجة المنحاة جانباً في الإنتاج الفعلي في البلدان ذات الدخل المرتفع في غضون فترة تتراوح من 6 إلى 10 أشهر (والاستجابة التي حدثت مؤخراً على جانب العرض هي دليل على ذلك)، بحيث توفّر احتياطياً قوياً لأي حالات نقص في الأغذية، بينما لا تشوه في الوقت نفسه الأسواق العالمية الحالية بواسطة الإنتاج المفرط.

تزايد الدعم ذي الصلة بالتأمين

مع تحوُّل الدعم الزراعي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من التدابير المستندة إلى السلع إلى التدابير المنفصلة، أصبح الدخل الزراعي أكثر تبايناً، ويتزايد الاعتماد على شبكات أمان عامة على شكل تدابير للتخفيف من المخاطر من قبيل تأمين الإيرادات أو التأمين المتعلق بالأحوال الجوية لتوفير الحماية. وبينما يتوافر في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تأمين خاص بشأن معظم المخاطر الزراعية، فإن دعم التأمين العام، في بعض الحالات، يزاحم عادة القطاع التأميني الخاص، وقد يتسبب في وجود مثبطات لزيادة أنشطة الإنتاج المحفوفة بمخاطر أكبر مما يمكن أن يصبح عاملاً مشوهاً للأسواق.

ولكي تكون نظم التأمين المدعومة حكومياً غير تشويهية للأسواق، فإنها يجب أن تتناول حالات فشل الأسواق من قبيل الظواهر الجوية التي يصعب إلى حد كبير التنبؤ بها وتقل احتمالات حدوثها ولكنها تتسبب في ضرر كبير، وهي ظواهر لا يوجد عادة تأمين ضدها من جانب القطاع الخاص، وهو أمر يمكن أن يكون مدمراً بالنسبة للمزارعين. أما المخاطر الأخرى "العادية بدرجة أكبر" فمن الممكن أن تتعامل معها السوق الخاصة ويتعامل معها المزارعون أنفسهم، عن طريق طائفة متنوعة من الأدوات، من بينها تأمين الرقم القياسي، والأدوات المالية الحديثة لإدارة المخاطر، وغير ذلك.

الوصول إلى الأسواق في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

تتسبب سياسات الحدود التي تقيِّد وصول السلع من بلدان ثالثة إلى الأسواق في تشويه التجارة. وتأخذ تقييدات الوصول إلى الأسواق شكل حواجز جمركية وطائفة واسعة من التدابير غير الجمركية. وتؤدي هذه التقييدات إلى تشويه التجارة والإنتاج من خلال آثارها الحمائية على المنتجين المحليين. وما زالت الصادرات من البلدان النامية تواجه حواجز استيراد عالية، باستثناء البلدان التي تستفيد من الوصول إلى الأسواق بتعريفة جمركية ميزة. ويتضح من التحليلات أن تقييدات الوصول إلى الأسواق تتباين تبايناً

واسعاً بين البلدان، وتؤثر تأثيراً سلبياً كبيراً على زهاء 30 بلداً نامياً. وفي البلدان الغنية، تتركز تلك التقييدات في قطاعات اللحوم ومنتجات الألبان والسكر والتبغ. وعلى ما يبدو فإن التعريفات العالية على المنتجات الغذائية للمناطق المعتدلة والتعريفات المنخفضة على المنتجات الاستوائية تشكل نمطاً معتاداً من أنماط الحماية في مرحلة ما بعد جولة أوروغواي في العديد من البلدان المتقدمة. وما زال تصاعد التعريفات الجمركية كبير الحجم وقد يكون له آثار ضخمة على تنمية الصناعة الزراعية في البلدان النامية. ويمكن أن تشهد التجارة الزراعية للبلدان النامية توسعاً كبيراً إن ما سمحت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بزيادة الوصول إلى أسواقها وقللت من إعاناتها الزراعية المحلية ومن تعريفات الاستيراد.

إجراءات التصدير

ولإعانات التصدير أثر تشويهي لأنها توفر حوافز للإنتاج، ويؤدي تصدير إنتاج فائض عادة إلى خفض الأسعار العالمية. وعلى مدى الزمن، فإن الأثر التضافري لتدابير إعانات التصدير والدعم المحلي التي تطبقها بلدان التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على هذه السلع ربما يكون قد أسهم في خفض إنتاج البلدان النامية ذاتها، وتصاعد الاعتماد على الواردات المتزايدة، وتغير أنماط الاستهلاك.

وتسمح القروض الائتمانية التصديرية للمشترين الأجانب بتأجيل السداد في ظل شروط أفضل مما تتيحه المؤسسات المالية. ومن بين المبررات المطروحة لاستخدام هذه القروض هو أن البلد المتلقي يعاني من عوائق في السيولة ومن ثم فإن استخدامها قد يعزز من التجارة لا أن يشوهها. إلا أنه يبدو من الناحية العملية أن البلدان الأشد فقراً قد تلقت حصة صغيرة فحسب من القروض الائتمانية التصديرية المتاحة.

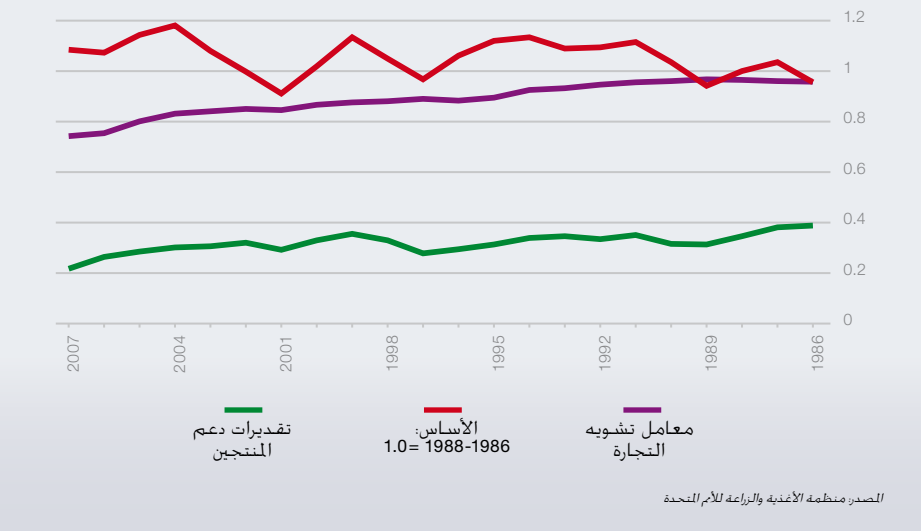
كما أن المعونة الغذائية يمكن أن تشوه التجارة إذا لم تكن هناك "إضافة استهلاكية". وتعتبر المعونة الغذائية الطارئة إضافية تماماً بالنظر إلى أن المتلقين لا يتمتعون بالقدرة على الحصول على الأغذية الإضافية اللازمة. أما المعونة الغذائية غير الطارئة فإنها تتسم بدرجات متفاوتة من الإضافة وبالتالي بآثار تشويهية.

دعم الزراعة أثناء التنمية

لقد كان هدف التحوّل عن الهياكل الزراعية المنخفضة الدخل والاقتصادات الريفية إلى اقتصادات متطورة ومستندة إلى الصناعة هو الذي يقف وراء السياسات الزراعية في البلدان النامية عموماً. وفي المراحل الأولى من هذا التحوُّل، كانت السياسات المعتمدة ترمي عادة إلى إبقاء أسعار الأغذية وإبقاء الأجور بالتالي منخفضة. وكان تأثير هذه السياسات بوجه عام، مقيساً بالمعدلات الاسمية للمساعدة، هو إلى حد كبير فرض ضريبة على المنتجين الزراعيين (هي المعدلات الاسمية السلبية للمساعدة) (الشكل 2). وبصفة عامة، واجهت القطاعات الزراعية في كثير من البلدان النامية حَيِّزات سلبية على صعيد السياسات، ومعدلات نمو منخفضة، ومعدلات فقر مرتفعة، مما أسفر عن زيادة الاعتماد على الواردات الغذائية.

وفي مراحل التحوُّل الأخيرة، أي عندما يزيد متوسط الدخل (على مستوى دخل فردي قدره 8 000 دولار أمريكي أو أكثر من ذلك)،

الشكل 1: الدعم الزراعي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في الفترة 1986-2007



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

بعض الحقائق الأساسية

- **لقد كانت القيمة النقدية لمجموع الدعم المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للزراعة مستقرة تقريباً على مدى الزمن، على الرغم من الإصلاحات الدورية التي حدثت منذ بداية جولة أوروغواي. فوفقاً لبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وخلال الفترة من 1986-1987 إلى 2005-2007، انخفضت نسبة دعم المنتجين إلى قيمة الإنتاج من 40 إلى 29 في المائة. ونتيجة لذلك، انخفض المعامل التجميعي لتشويه التجارة في ما يتعلق بالدعم الزراعي المقدم من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من 0.96 في عام 1986 إلى 0.74 في عام 2007 (الشكل 1).**

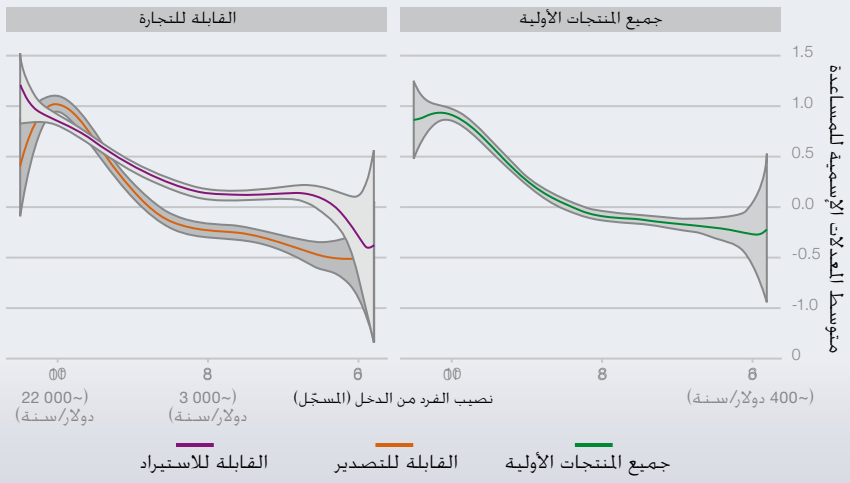
- **تغيَّرت بمرور الوقت البيئة العالمية التي تُطبَّق في ظلها سياسات الدعم الخاصة بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من عرض زائد متوطن وأسعار سلعية حقيقية آخذة في الهبوط إلى أسعار آخذة في الارتفاع على الرغم من تباطؤ نمو الطلب.**

- **وتشير التقديرات إلى أن ارتفاع الطلب على الطاقة الحيوية هو الذي يقف وراء نسبة 30 في المائة من الزيادة في المتوسط الترجيحي لأسعار الحبوب بين عامي 2000 و2007. ورغم أن أسعار الأغذية قد انخفضت منذ أن بلغت ذروتها عام 2008، فإن من المنتظر أن تظل أعلى من المعايير التاريخية.**

وتهبط حصة المزارعين في مجموع العمالة، يبدو أن سياسات الدعم الزراعي في البلدان النامية تصبح إيجابية مع تزايد المعدلات الاسمية للمساعدة و هبوط حصة الزراعة في الاقتصاد وتزايد متوسط الدخل الزراعي والدخل الكلي (الشكل 2).

على أن هناك اتفاقاً متزايداً اليوم بأن النمو الزراعي هو عنصر أساسي في توسع الاقتصاد برمته. كما أن هناك دلائل عملية على أن نمو الناتج المحلي الإجمالي المتأتي من الزراعة هو أشد فعالية في تخفيف حدة الفقر من النمو الناجم عن القطاعات غير الزراعية. وأدى ذلك إلى تحفيز تحول في السياسات الداعمة للزراعة، ولاسيما لقطاع أصحاب الحيازات الصغيرة، والأنشطة المرتبطة بها. ومن الأمثلة على ذلك مبادرة لاكويلا للأمن الغذائي التي أطلقتها مجموعة الثمانية (يوليو/تموز 2009).

الشكل 2 - متوسط المعدلات الإسمية للمساعدة المقدمة للمنتجين الزراعيين هو دالة للدخل الفردي في البلد.



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

وقد أجرت بلدان نامية كثيرة إصلاحات اقتصادية كبرى منذ ثمانينيات القرن العشرين، من بينها إنهاء ضرائب الصادرات الزراعية تدريجياً، والحد من حماية التصنيع التحويلي، والسماح للأسواق بأن تحدد قيمة عملتها. ولكن تشوه الإنتاج، ولاسيما في أسواق عوامل الإنتاج في العديد من القطاعات الزراعية، ما يزال واسعا. ومن الواجب دمج سياسات التجارة على نحو تُسهم فيه في تحقيق الأهداف الأساسية للحد من الفقر وإرساء التنمية المستدامة لمصلحة الفقراء والمحرومين من الأمن الغذائي. كما يجب أن تدعم هذه السياسات النمو العادل، وتعزز التنمية البشرية، وتكفل الإدارة الصحيحة للموارد الطبيعية وحماية البيئة.

السياسة التجارية في البلدان النامية

تتدرج السياسات التجارية في البلدان النامية من فرض تعريفات جمركية منخفضة جداً في البلدان ذات الدخل المنخفض إلى فرض تعريفات جمركية متوسطة ومرتفعة في بعض البلدان النامية المتوسطة الدخل. وينبغي أن تكون السياسات التجارية مكمّلة للسياسات والاستراتيجيات الاستثمارية المحلية. وعلى هذا فإن حيّز السياسات، مثلاً على شكل مرونة تدابير الحدود، كأحكام المنتجات الخاصة لمراعاة "فجوات التنمية"، يلزم تبريره من حيث القدرة على دعم الاستثمارات المحلية، أو المزارعين ذوي الحيازات الصغيرة.

إعانات المدخلات

من الممكن أن تؤدي إعانات المدخلات، إذا استُخدمت استخداماً فعالاً، دوراً هاماً في التنمية الزراعية، وأن تحفّز الإنتاج الغذائي، وتزيد من الدخول الزراعية، وتعزز الأمن الغذائي والتغذوي. على أن هناك مخاطر من حيث التصميم والتنفيذ الباهظي التكلفة وغير الفعالين باستخدام موارد شحيحة، وتبعاً للظروف المحلية، تحقق إعانات المدخلات أقصى درجات فعاليتها في تعزيز الإنتاج واستحداث تأثيرات مضاعفة للنمو في ما يتعلق بالأغذية الأساسية، وبخاصة في البلدان ذات الأسواق غير الكاملة أو التي لا توجد فيها أسواق. وقد تقتضي وجود سياسات استثمارية تكميلية. وقد عانت إعانات المدخلات في الماضي من أوجه ضعف في التصميم والتنفيذ

- **لا تتأثر البلدان النامية والأسر المعيشية بطريقة موحدة بالتشوهات التجارية الناجمة عن السياسات التي تتبعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وذلك بسبب الأفضليات التجارية الانتقائية لبعض البلدان واختلاف الواردات الصافية أو المواقف التصديرية بين البلدان وكذلك بين الأسر المعيشية المختلفة (الريفية، الحضرية) ضمن البلد ذاته.**
- **وبالنسبة للبلدان النامية، فإن هبوط الاستثمارات الزراعية على مدى العقدين الماضيين الذي يرجع في جانب منه إلى انخفاض الأسعار، بالترافق مع إلغاء خدمات الدعم (الائتمان والتسويق والمساعدة بالمدخلات، وما إلى ذلك)، قد خلّف أثراً سلبياً على النمو الزراعي (وفي بعض الحالات إلى انخفاض فوري في الإنتاج والغلات والنوعية). وقاد ذلك إلى انخفاضات حادة في الدخول الزراعية وتصاعد معدلات الفقر الريفي.**

في بعض الأقاليم. وربما تدعو الحاجة إلى زيادة التشديد على تطوير البنية الأساسية للإمداد بالمدخلات وتوفير إمكانية الحصول عليها، وذلك كجزء من استراتيجية استثمارية طويلة الأجل.

شبكات الأمان لأصحاب الحيازات الصغيرة

تتعرض الزراعة في البلدان النامية لمخاطر طبيعية وسوقية مختلفة تعرضاً أكبر بكثير مما تتعرض له الزراعة في البلدان الأخرى. وبالنظر إلى عدم وجود أدوات أخرى وشبكات أمان، يُنفق قدر كبير من مدخرات صغار المنتجين في البلدان النامية على تأمين النفس. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تصبح تلك البلدان محصورة في أنشطة إنتاج منخفضة العائد ولكنها منخفضة المخاطر. والسياسات الرامية إلى الحد من المخاطر التي يواجهها المزارعون ذوو الدخل المنخفض وإلى مساعدة هؤلاء المنتجين على التكيُّف مع الهزات السلبية يمكن أن تكون فعالة في إطلاق إمكانات مدخراتهم وفي انتشالهم من براثن الفقر. وبالإضافة إلى ذلك فإن السياسات العامة يجب أن تشتمل أيضاً على شبكات أمان لمجابهة المخاطر المحدقة بالأمن الغذائي والتغذوي، ومدفوعات للمزارعين مقابل الخدمات البيئية. ومن الممكن أن تكون شبكات الأمان المستندة إلى الأسواق، بما يشمل التأمين الطقسي المستند إلى مؤشرات معتمدة، مكملات مفيدة لتدابير الدعم المحلي الأخرى ذات الصلة. وتشمل أمثلة التدابير التي تقلل من المخاطر المتعلقة بالدخل والأسعار وعدم اليقين الاستثمار في البنية الأساسية للمعلومات لتمكين الأسواق التأمينية، ونظم معلومات الأسواق لتحسين شفافية الأسواق وتيسير تبادل المعلومات، والقوانين الواضحة والمستقرة والأطر القانونية، والتأمين الموجّه وشبكات الأمان ضد حالات فشل المحاصيل وحالات الجفاف وغيرها من الكوارث.

إدارة الأزمات الغذائية العالمية

تدل الأحداث الأخيرة على أن هناك حاجة إلى إرساء آليات أمان عالمية إزاء الأزمات الغذائية الناجمة عن الصدمات الاقتصادية. ومن بين هذه الآليات المحتملة إقامة نظام رد فعل مبكر مصمم لإحياء الإنتاج الغذائي ولاسيما في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض، وذلك بالاستناد إلى الآليات القائمة بالفعل الخاصة بالكوارث الطبيعية أو أزمات النزاعات. ويمكن أن تُعنى آلية أخرى بمسألة قلة تمويل تجارة الاستيراد خلال فترات أسعار الأغذية العالية. وثمة حاجة إلى استراتيجيات ومؤسسات لضمان الوصول المناسب للبلدان المستوردة الصافية للأغذية إلى الإمدادات في أوقات الأزمات.

أسئلة بشأن السياسات

يتمثل تحدٍ أساسي أمام واضعي السياسات في كيفية تشكيل وتصميم الدعم الذي يُقدَّم للمزارعين في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية لبلوغ أهدافها الوطنية المستقلة بدون إلحاق الضرر بالمزارعين في البلدان الثالثة، مع تعزيز كفاية الغذاء العالمية والأمن الغذائي في الوقت نفسه، والإقلال إلى أدنى حد من التشوهات التجارية والسوقية.

- ما هي أنواع إجراءات الدعم التي يمكن استخدامها لضمان أن يزيد المزارعون الذين يواصلون القيام بالأنشطة الريفية من إنتاجيتهم وإنتاجهم الزراعيين لتلبية التحديات الاقتصادية المقبلة؟ وما هي أنواع الدعم غير التشويهي التي يمكن أن تكون مناسبة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة؟ وهل يتطلب المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة في البلدان النامية دعماً مخصوصاً في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة لتعزيز قدرتهم الإنتاجية والتنافسية؟

- هل يمكن التوسُّع في الفصل في سياسات الدعم التي تتبعها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توسعاً أكثر توازناً في ما بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي ما يتعلق بجميع السلع الزراعية؟ وهل يمكن ربط السياسات المنفصلة بالإبقاء على "احتياطيات" للإنتاج الزراعي في البلدان المرتفعة الدخل؟

- بالنظر إلى استمرار ارتفاع مستويات الدعم المقدّم إلى المزارعين في البلدان المتقدمة، هل يمكن أن تقدّم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تمويلاً تعويضياً من أجل الاستثمارات الزراعية أو التدابير الأخرى المعززة للنمو الزراعي إلى البلدان المنخفضة الدخل؟

- هل ينبغي أن تحد بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من التعامل الغالب من جانب التأمين الزراعي المدعوم حكومياً مع المخاطر الزراعية المتطرفة التي لا يمكن التنبؤ بها والتي تتسبب في حالات فشل الأسواق، بينما تترك المخاطر الأخرى لكي يغطيها القطاع الخاص؟

- ما هي السمات المحتملة لصندوق رد فعل مبكر لمساعدة المزارعين في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض على إحياء إنتاجهم في حالات الأزمات الغذائية الناجمة عن الصدمات الاقتصادية؟

- ما هي أنواع المؤسسات والترتيبات التي يمكن أن تضمن الوصول المناسب للبلدان المستوردة الصافية للأغذية إلى الإمدادات في أوقات الأزمات؟

- هل يمكن استحداث آليات لأصحاب الحيازات الصغيرة للاستفادة من نظام الائتمانات للتعويض عن الكربون؟

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بـ

أمانة مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي
مكتب المدير العام المساعد
الإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

الهاتف: 53101 570 06 (39+)
الفاكس: 56172 570 06 (39+)
البريد الإلكتروني: wsfs2009-secretariat@fao.org

مؤتمر القمة العالمي حول الأمن الغذائي
روما 16-18 نوفمبر/تشرين الثاني 2009