A

March 2012

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 | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

لجنة مشكلات السلع

الدورة التاسعة والستون

روما، 28-30 مايو/أيار 2012

التجارب في مجال الأسعار المحلية للأغذية واستجابات السياسات الغذائية خلال الفترة 2007-2011

موجز تنفيذي

خلال فترات ارتفاع الأسعار وتقلبّها في أسواق الأغذية العالمية منذ أواسط عام 2007 أُفيد أيضاً بزيادة الأسعار في الأسواق المحلية زيادات كبيرة. وقد استتبع ذلك كثيراً من الاستجابات المتنوِّعة على مستوى السياسات الرامية إلى احتواء ارتفاع الأسعار وتناوُل مسائل الأغذية في الأجل الأطول. وفي هذه الأثناء رفعت الأمانة وتيرة عملها المتعلق بجمع ومراجعة البيانات عن المستجِدّات على صعيد أسعار الغذاء المحلية والسياسات ذات الصلة، ما تمخَّض عن كم هامّ من المعلومات الخاصة بكثير من البلدان متوفِّرة الآن من أجل إجراء استعراض وافٍ للتجارب المعنية التي شهدتها الفترة 2007-2011. وتُعرض هذه التجارب في الوثيقة الحالية CCP 12/5، عرضاً يستند أولاً إلى الأسعار المحلية للحبوب ثم إلى الاستجابات الوطنية على مستوى السياسات. ويرد في نهاية هذه الوثيقة ملخَّص لبعض المسائل المتعلقة بالسياسات ومسألة تحليلها لكي تنظر فيه لجنة مشكلات السلع (اللجنة).

التدابير المقترح أن تتَّخذها لجنة مشكلات السلع

لعل اللجنة

- تقرُّ بأن زيادة تنسيق السياسات بين البلدان وتعزيز شفافية السوق يمكن أن يسهما في تحقيق استقرار الأسواق على الصعيدين المحلي والعالمي.
- تُشدِّد على أهمية إنجاز المفاوضات بشأن التجارة في إطار جولة الدوحة بصورة مستعجلة وعلى نحو ناجع.
- توصي بأن تبقي منظمة الأغذية والزراعة قيد مراقبتها الوثيقةِ حركةَ أسعار السلع الغذائية والتحركَ الاستجابي حيالها على مستوى السياسات، وأن تُجري تحليلات معمَّقة ودراسات حالات قطرية بحسب اللزوم.
- تطلب إلى منظمة الأغذية والزراعة مواصلةَ وتعزيزَ مساعدتها للبلدان الأعضاء فيما تتَّخذه من تدابير على صعيد السياسات والبرامج في سبيل تناول مسألة ارتفاع أسعار الأغذية وتقلبِّها على نحو فعّال.

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

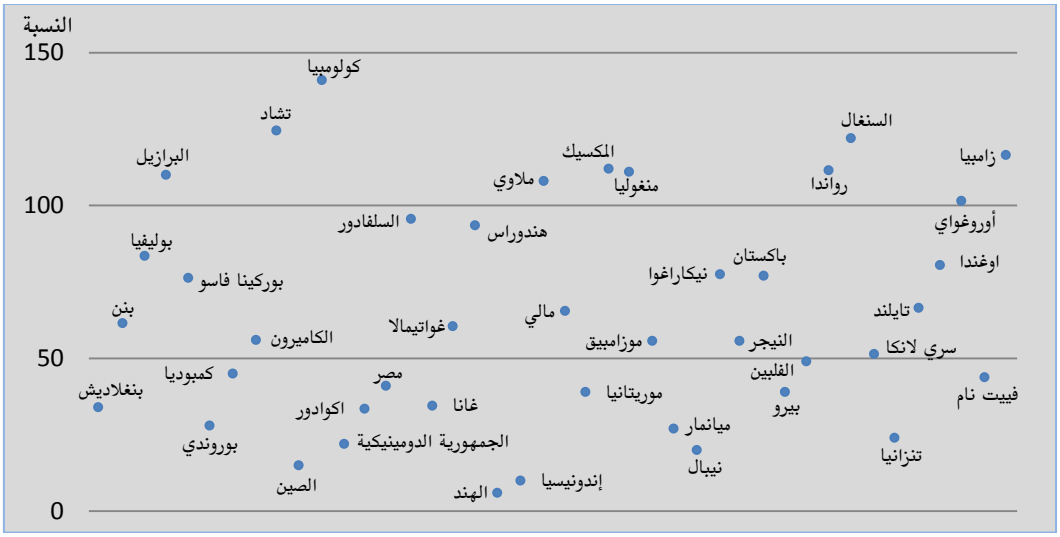
أولاً – استعراض الأسعار المحلية للحبوب خلال الفترة 2007-2011

1 – يُستند في هذا الاستعراض إلى 155 مجموعة من بيانات أسعار الحبوب (الأرز والقمح والذرة) تخص 52 بلداً. لقد شهدت الفترة 2007-2011 خمس حالات من حالات الارتفاع الحادّ أو المفاجئ في أسعار الحبوب في الأسواق العالمية (قفزات الأسعار)، واحدة تخص الأرز (2008/2007) واثنتان تخصان القمح والذرة (2008/2007) واثنتان أخريان تخصانهما أيضاً (2011/2010). والسؤال المطروح في إطار الاستعراض الوارد أدناه هو: كم بلغت الزيادة في الأسعار المحلية خلال الفترات التي شهدت فيها الأسعار العالمية قفزاتها؟ إن نسبة تغيُّر السعر المحلي إلى تغيُّر السعر العالمي في فترة معيَّنة تسمى بـ "معدَّل الانتقال". وذلكم مقياس تقريبي للانتقال المعني. فيمكن ملاحظة أنه إذا كان تغيُّر السعر العالمي عاملاً حاسماً في تغيُّر السعر المحلي فإن درجة ترابطهما تتوقَّف على عوامل أخرى أيضاً، مثل مستوى الاكتفاء الذاتي، والحواجز والسياسات التي تحدّ من تناقل الأسعار، والقيود البنيوية ذات الصلة.

ألف – الأرز

2 – شهدت أسعار الأرز قفزة في الفترة الممتدة من أكتوبر/تشرين الأول 2007 إلى مايو/أيار 2008 عندما ارتفع سعر تصدير الأرز التايلندي (من الصنف Thai A1) بمقدار 475 دولاراً أمريكيا للطن الواحد (أي 160 في المائة). وخلال هذه الفترة (مضافاً إليها شهران آخران لتمتد حتى يوليو/تموز 2008، لأن الأسعار ظلت ترتفع ارتفاعاً شديداً، يجسد تأخرا في تناقل الأسعار) ارتفعت الأسعار المحلية في المتوسط، فيما يخص 42 بلدا شملها الاستعراض، بمقدار 305 دولارات أمريكية للطن الواحد (أي بنسبة 50 في المائة)؛ ما يؤتي معدَّل انتقال مقداره 64 في المائة. وكما يبيِّن الشكل 1، زاد معدَّل الانتقال عن 100 في المائة فيما يخص عشرة بلدان، أي أن الأسعار المحلية ارتفعت فيها ارتفاعا يزيد عن التغيّر في السعر العالمي، وبنسبة 50 إلى 100 في المائة في 15 حالة أخرى. وبلغت معدَّلات الانتقال أقل من 50 في المائة فيما يخص البلدان السبعة عشر الباقية. وكانت ارتفاعات الأسعار محسوبةً بالعملات المحلية أقل منها محسوبة بالدولارات الأمريكية فيما يخص 23 بلدا من البلدان السبعة والثلاثين، بمقدار عشر نقاط مئوية أو أكثر في 15 حالة، ما يجسد ارتفاع قيمة العملات المحلية المعنية. ومن ناحية أخرى، فاقت الأسعارُ بالعملات المحلية الأسعارَ بالدولارات الأمريكية في 11 حالة، لكن ليس إلى مدى ملحوظ إلا في حالتين، ما يجسد انخفاض قيمة العملات المحلية المعنية. وبحسب المناطق كانت معدَّلات الانتقال أدنى نسبياً فيما يخص بلدان آسيا (42 في المائة) منها فيما يخص بلدان أفريقيا (70 في المائة) وبلدان أمريكا اللاتينية (74 في المائة).

الشكل 1: انتقال قفزات أسعار الأرز (أكتوبر/تشرين الأول 2007- مايو أيار 2008)



ملاحظة: مقياس الانتقال هو نسبة تغيُّر السعر المحلي إلى تغيُّر السعر العالمي خلال الفترة التي شهدت القفزة.

باء – القمح

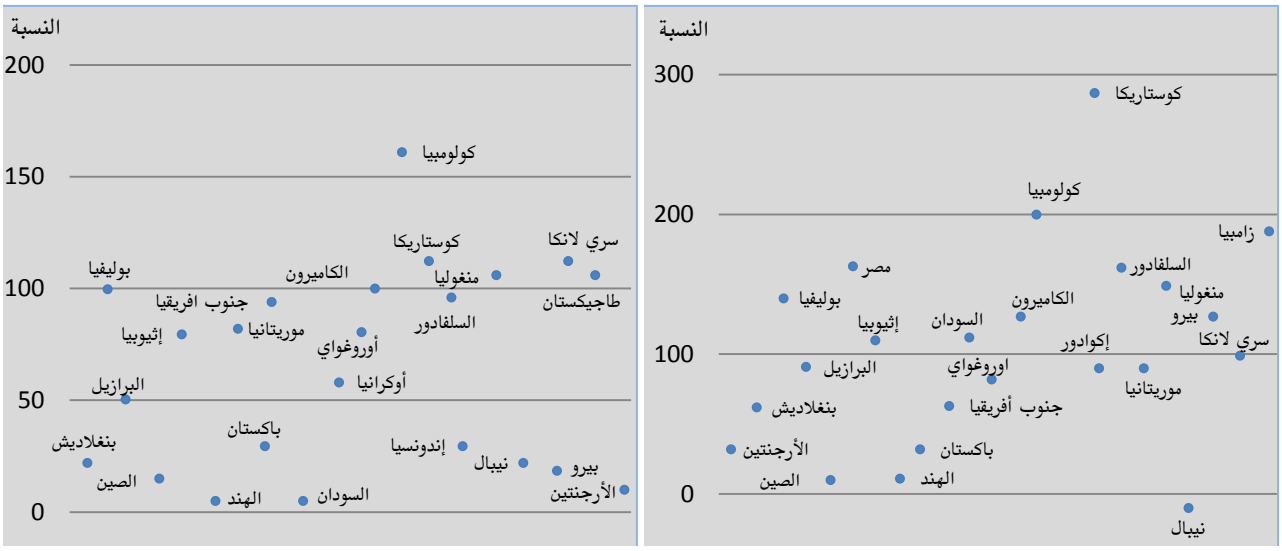
3 – شهدت الفترة المعنية قفزتين لأسعار القمح: الأولى من مايو/أيار 2007 إلى مارس/آذار 2008، والثانية من يونيو/حزيران 2010 إلى فبراير/شباط 2011. والاستعراض التالي يستند إلى 56 مجموعة من مجموعات بيانات الأسعار الواردة من 26 بلداً – 27 مجموعة تخص القفزة الأولى و29 تخص القفزة الثانية. وفيما يخص كل فترة، تتعلق 12 مجموعة بحبوب القمح ويتعلق الباقي بدقيق القمح. ولئن لم يكن هذان المنتَجان متطابقَين فإن السعر العالمي للحبوب يُتوقَّع أن يؤثِّر تأثيراً قوياً على سعر الدقيق في السوق المحلية.

القفزة الأولى (مايو/أيار 2007 – مارس/آذار 2008)

4 – في هذه الفترة ازداد السعر العالمي لأرز الولايات المتحدة (من الصنف US #2 Hard Red Winter) بمقدار 279 دولاراً أمريكياً للطن الواحد (أي بنسبة 137 في المائة). وبلغ متوسط التغيُّر في سعر حبوب القمح فيما يخص 12 بلداً 221 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، أي بمعدَّل انتقال مقداره 79 في المائة (279/221 دولاراً أمريكياً). وكان معدَّل الانتقال أقل فيما يخص كلاً من الصين والهند (11 في المائة في حالة كل منهما، بينما فاق الـ 100 في المائة فيما يخص أربعة بلدان (إثيوبيا، وبوليفيا، والسودان، ومصر) (الشكل 2). وكانت زيادات الأسعار بالعملات المحلية أقل منها بالدولارات الأمريكية بمقدار 17 نقطة مئوية في المتوسط. أما فيما يخص سعر دقيق القمح فإنه ازداد فيما يخص 15 بلداً بمقدار 377 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، ما يعني أن معدَّل الانتقال بلغ 135 في المائة (من سوق حبوب القمح إلى سوق دقيقه). وزاد معدَّل الانتقال عن 100 في المائة فيما يخص عشرة بلدان، وراوح بين 50 إلى 100 في المائة فيما يخص ثلاثة بلدان. وكانت تغيُّرات الأسعار بالعملات المحلية أدنى منها بالدولارات الأمريكية في معظم الحالات.

الشكل 2: انتقال قفزتَي أسعار القمح

القفزة الأولى (مايو/أيار 2007 – مارس/آذار 2008) ***القفزة الثانية (يونيو/حزيران 2010 – فبراير/شباط 2011)***



ملاحظة: مقياس الانتقال هو نسبة تغيُّر السعر المحلي إلى تغيُّر السعر العالمي خلال الفترة التي شهدت القفزة.

القفزة الثانية (يونيو/حزيران 2010 – فبراير/شباط 2011)

5 - في هذه الفترة ازداد السعر العالمي بمقدار 179 دولاراً أمريكياً للطن الواحد (أي بنسبة 98 في المائة). وفيما يخص *حبوب القمح* بلغ متوسط التغير في الأسعار المحلية فيما يخص البلدان الاثني عشر التي تتوفر بيانات عنها (تشمل شهرين إضافيين كما أشير إليه آنفاً) 92 دولاراً أمريكياً للطن الواحد – ما يناظر معدَّل انتقال مقداره 52 في المائة، هو أخفض من معدَّله البالغ 79 في المائة الذي سُجِّل فيما يخص القفزة الأولى. وقد فاق معدَّل الانتقال 50 في المائة فيما يخص سبعة من البلدان الاثني عشر لكنه لم يزد عن 100 في المائة في أي حالة من الحالات، وكان أقل من 20 في المائة فيما يخص الصين والسودان والهند. فبالإضافة إلى أن معدَّل الانتقال على الأسعار المحلية فيما يخص القفزة الثانية كان أقل منه فيما يخص القفزة الأولى بصورة ملحوظة فإن هذه الأسعار لم تواصل بوجه عام ارتفاعها الشديد بعد الزيادة القصوى في السعر العالمي التي سُجِّلت في فبراير/شباط 2011. وكما في حال سعر *دقيق القمح* بلغ تغيُّر السعر في المتوسط، فيما يخص 17 بلداً، 133 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، ما يناظر معدَّل انتقال مقداره 74 في المائة، أي أقل بكثير من معدَّله البالغ 135 في المائة الذي سُجِّل لأسعار الدقيق فيما يخص القفزة الأولى. وثمة سبع حالات فاق فيها معدَّل الانتقال 100 في المائة، وأربع حالات راوح فيها هذا المعدَّل بين 50 في المائة و100 في المائة (الشكل 2). وكانت تغيُّرات الأسعار بالعملات المحلية فيما يخص العيِّنة المعنية من البلدان أقل في المتوسط منها بالدولارات الأمريكية بزهاء 10 نقاط مئوية.

جيم – الذرة

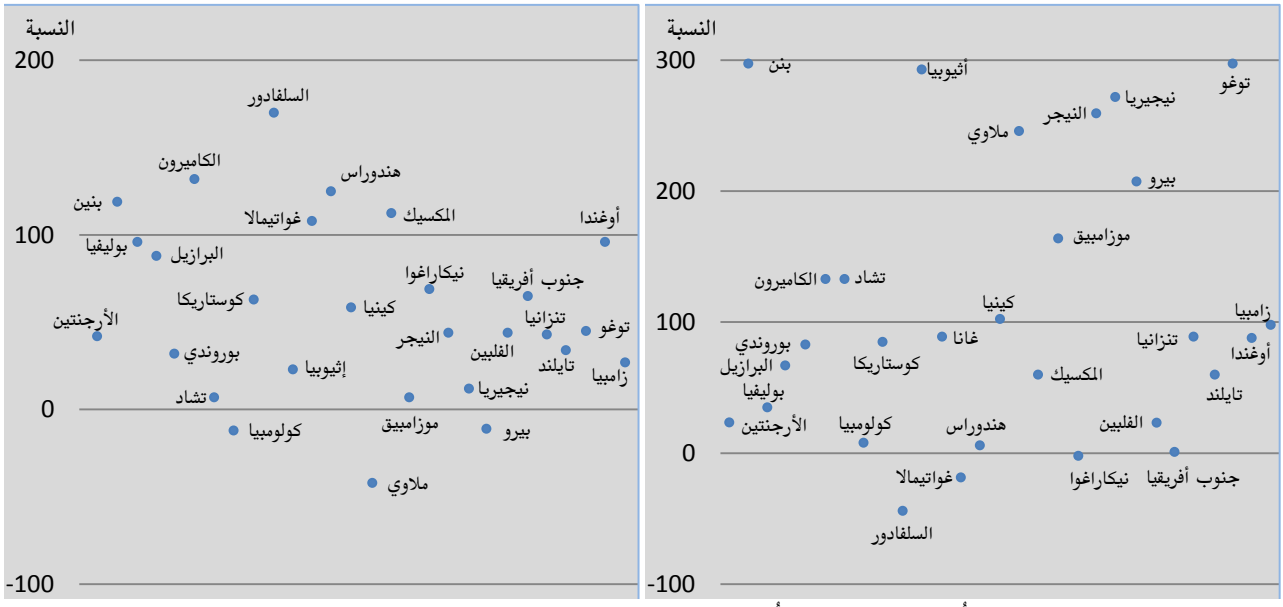
6 – إن الأسعار العالمية للذرة، شأنها شأن القمح، شهدت قفزتين في فترتين: يوليو/تموز 2007 – يونيو/حزيران 2008 ويونيو/حزيران 2010 – أبريل/نيسان 2011.

القفزة الأولى (يوليو/تموز 2007 – يونيو/حزيران 2008)

7 – خلال هذه الفترة ازداد السعر العالمي لذرة الولايات المتحدة (من الصنف US #2 yellow) بمقدار 135 دولاراً أمريكياً للطن الواحد (92 في المائة) بينما بلغ متوسط الزيادة في أسعارها المحلية فيما يخص 29 بلداً 146 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، ما يناظر معدَّل انتقال مقداره 108 في المائة. وقد فاق معدَّل الانتقال الـ 200 في المائة فيما يخص سبعة بلدان (أثيوبيا، وبنن، وبيرو، وتوغو، ومالاوي، والنيجر، ونيجيريا) (الشكل 3)، وراوح بين 100 في المائة و 200 في المائة فيما يخص البلدان الأربعة الأخرى (تشاد، والكاميرون، وكينيا، وموزامبيق)، وتلكم تغيُّرات في الأسعار عالية جداً تستلزم عمليات تحليل معمَّق للأسباب الكامنة وراءها، استلزاماً يزيد منه أنه لوحظ في الكثير من الدراسات المتعلقة بتكامل الأسواق تدنّي معدَّلات انتقال أسعار الذرة في أفريقيا بسبب رئيسي يتمثَّل في صغر المقادير المتاجَر بها، ما يشير إلى غلبة الدور الذي تؤديه العوامل المحلية. إن تغيُّرات الأسعار بالعملات المحلية هي في معظم الحالات أدنى، لكنها ليست أدنى بكثير. وبحسب المناطق بلغ معدَّل الانتقال 165 في المائة في المتوسط فيما يخص 16 بلداً أفريقياً، ولم يبلغ إلا 62 في المائة في المتوسط فيما يخص بلدان أمريكا اللاتينية الأحد عشر.

الشكل 3: انتقال قفزتَي أسعار الذرة

القفزة الأولى (يوليو/تموز 2007 – يونيو/حزيران 2008) ***القفزة الثانية (يونيو/حزيران 2010 – أبريل/نيسان 2011)***



ملاحظة: مقياس الانتقال هو نسبة تغيُّر السعر المحلي إلى تغيُّر السعر العالمي خلال الفترة التي شهدت القفزة.

القفزة الثانية (يونيو/حزيران 2010 – أبريل/نيسان 2011)

8 - ازداد سعر الذرة العالمي بمقدار 162 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، مقابل 135 دولاراً أمريكياً للطن الواحد إثر القفزة الأولى. وازدادت أسعارها المحلية في المتوسط، فيما يخص 28 بلداً، بمقدار 90 دولاراً أمريكياً للطن الواحد، ما يؤتي معدل انتقال مقداره 56 في المائة. وفاق معدَّل الانتقال الـ 100 في المائة فيما يخص ستة من هذه البلدان (بنن، وغواتيمالا، والسلفادور، والكاميرون، والمكسيك، وهندوراس)، وراوح بين 50 في المائة و100 في المائة فيما يخص البلدان السبعة الأخرى. وكانت تغيُّرات الأسعار بالعملات المحلية أدنى منها بالدولارات الأمريكية في 21 حالة.

ملخَّص عن تغيُّرات الأسعار المحلية

9 - بيَّن الاستعراض أن الأسعار المحلية ازدادت زيادة ذات شأن خلال الفترات التي شهدت قفزات الأسعار في الأسواق العالمية. وعند النظر في آن معاً في كل مجموعات بيانات الأسعار البالغ عددها 155 مجموعة فيما يخص الفترتين، يلاحظ أن الأسعار المحلية ازدادت زيادات تفوق الزيادات التي شهدتها الأسواق العالمية (أي أن معدَّل الانتقال فاق الـ 100 في المائة) في 48 من المجموعات الـ 155، بينما راوح معدَّل الانتقال بين 50 في المائة و100 في المائة في 50 حالة وكان أقل من 50 في المائة في الحالات الـ 57 الباقية. وكانت معدَّلات الانتقال فيما يخص القمح والذرة أدنى بصورة كبيرة في حالة القفزة الثانية (2011/2010). ومن أسباب ذلك الحاسمةِ الأهميةِ زيادةُ إنتاج الحبوب في عام 2009، والمخزونات منه التي رُحِّلت إلى فصل 2011/2010 والتي كانت أكبر على الأرجح. كما قد يكون تحسين التأهب إثر تجربة 2008/2007 أدى إلى معدَّلات انتقال أدنى. وإزاء هذه الكثرة في حالات معدَّلات الانتقال التي تفوق الـ 100 في المائة، وحتى الـ 200 في المائة في عدة حالات، يجدر إجراء بحث أكثر تركيزاً في هذه الحالات بغية الإحاطة بدور العوامل المتصلة بالسياسات والعوامل غير المرتبطة بها (مثل الطقس) في زيادة ارتفاع معدَّل الانتقال، أو في جعل زيادات الأسعار أكثر تهاوداً. وينبغي أن يُدرَج في عداد الأولويات تحليلُ تكامل الأسواق وانتقال الأسعار تحليلاً قائماً على القياس الإحصائي للمعطيات الاقتصادية.

ثانياً – استجابات السياسات الوطنية إزاء قفزات أسعار الحبوب خلال الفترة 2007-2011

10 - إن ارتفاع أسعار الأغذية وتقلُّبها، وعلى وجه التحديد قفزاتها، استدعت بالطبع استجاباتٍ على مستوى السياسات متنوعةً وكثيرة. وقد تبيَّن من دراسة استقصائية أجرتها منظمة الأغذية والزراعة في عام 2008 استناداً إلى معلومات تخص 77 بلداً أن زهاء نصف البلدان التي شملتها الدراسة المعنية اتخذت تدابير لتقليص الضرائب على الواردات الغذائية، وأن 55 في المائة منها استعانت بضوابط مراقبة الأسعار والمعونات الممنوحة للمستهلكين، وأن 25 في المائة منها فرضت بعض أشكال القيود على الصادرات، وأن 25 في المائة منها اتَّخذت

تدابير لزيادة العرض اعتماداً على مخزونات الحبوب، وأن 16 في المائة منها لم تقم بأي تحرُّك على صعيد السياسات. وتَظهر صورة مشابهة في هذا الشأن من تحديثات أقرب عهداً عن الاستجابات على مستوى السياسات صادرة عن منظمة الأغذية والزراعة وغيرها من الوكالات.

11 - ويرد فيما يلي عرض وجيز لهذه الاستجابات على مستوى السياسات. وللمزيد من إبراز الاستجابات الأقصر أجلاً والاستجابات الأطول أجلاً، والمسائل والمناقشات المستجدة بشأنها، يأتي العرض المعني تحت العناوين الستة التالية: (أ) سياسة التجارة؛ (ب) زيادة التركيز على إنتاج الغذاء والاكتفاء الذاتي؛ (ج) الاستثمار الدولي في استغلال الأراضي الزراعية؛ (د) زيادة النفقات على دعم المزارع والنظم التجديدية؛ (هـ) زيادة مشاركة القطاع العام في أسواق الأغذية؛ (و) الاستجابات المخصوصة المتنوعة الرامية إلى الحد من زيادات أسعار بيع الأغذية الأساسية بالمفرَّق.

ألف – سياسة التجارة بصفتها تدبيراً للحد من التضخم في السوق المحلية للأغذية

12 - استعانت بلدان كثيرة بالتدابير التجارية في محاولة منها للحد من الأسعار المحلية للأغذية، وذلك بصورة رئيسية لأن تطبيق هذه التدابير سريع ومتدنّي الكلفة. فثمة بين البلدان المستوردة للأغذية بلدان كثيرة خفَّضت تعريفاتها، إلى الصفر في بعض الحالات، على نحوٍ كانت له آثار متباينة. فقد توقَّف أثر ذلك المتمثِّل في تخفيض الأسعار على مقدار التعريفة المعنية ومدى التخفيض المعني. فعلى سبيل المثال خفَّض المغرب تعريفاته المطبَّقة على القمح المستورد تخفيضاً هائلاً من 130 في المائة إلى 2.5 في المائة، وخفَّضت نيجيريا رسومها المطبَّقة على واردات الأرز من 100 في المائة إلى 2.7 في المائة. ويُفترض أن يكون للتخفيض في هاتين الحالتين أثر كبير على الأسعار كما يبدو. ويُتوقَّع أن تكون التدابير المتَّخذة أقلَّ أثراً على الأسعار في حالة بيرو، التي علّقت تعريفاتها المطبَّقة على واردات القمح والذرة وجميع أنواع الدقيق، التي كانت تراوح بين 17–25 في المائة، وفي حالة إندونيسيا، التي ألغت الرسوم المطبَّقة على القمح المستورد التي كانت نسبتها تبلغ 5 في المائة فقط.

13 - أمّا التدبير التجاري الآخر الذي استعانت به بلدان عديدة فهو فرض القيود على الصادرات، الذي أخذ أشكالاً شتّى: فرض ضريبة عادية (ضريبة بحسب القيمة وذات طابع محدَّد)، وفرض ضريبة متباينّة، وفرض ضرائب فارقة على أساس درجة التجهيز، وتطبيق أسعار التصدير الدنيا، والعمل بنظام الحصص وحظر الصادرات. وثمة حالات عديدة استُعين فيها بتشكيلة من هذه الوسائل، على التتابع أو في آن معاً، إذ كان راسمو السياسات يردّون على التغيّرات السريعة التي شهدتها أسعار الأغذية في الأسواق الداخلية والأسواق الخارجية. وبوجه عام تم تخفيف أو رفع القيود على الصادرات إثر نهاية قفزات الأسعار الأولى في عام 2008، لكن بعض البلدان ظل يطبِّقها حتى ما بعد قفزة الأسعار الثانية في عام 2011. وعاد كثير من البلدان إلى فرض هذه القيود إبّان القفزة الثانية في عام 2011. وبدءاً من يوليو/تموز 2011 أخذ جميع مصدِّري الحبوب الرئيسيين، مثل الاتحاد الروسي والأرجنتين وأوكرانيا والهند، يرفعون هذه القيود، التي كانت تنظَّم في بعض

الحالات عن طريق الضرائب على الصادرات أو حصص الصادرات. وتظل صادرات فييت نام من الأرز خاضعة لأسعار التصدير الدنيا التي تعدَّل على نحوٍ متكرر.

14 - وقد أثارت القيود المفروضة على صادرات الأغذية كثيراً من النقاش في هذه الفترة، لا ضمن البلدان فحسب بل أيضاً في شتّى المحافل العالمية المعنية بالتجارة والأمن الغذائي وفي اللجنة المعنية بالزراعة التابعة لمنظمة التجارة العالمية. وقد تناولت المناقشات المعنية مسائل عديدة متصلة بالأثر والفعالية: الأثر على الأسعار في الأسواق العالمية وتقلُّبها؛ الفعالية ضمن البلدان في تثبيت الأسعار الاستهلاكية؛ الأثر على المنتجين؛ الأثر على تنمية الإنتاج والسوق في الأجل الأطول؛ الأثر على التجارة في إطار القطاع الخاص؛ مدى ملاءمة الأدوات التقييدية البديلة. وقد جرت هذه المداولات فيما بين عدد من أصحاب المصلحة مثل مجموعات القطاعات المهنية (المزارعين، والمعالجين، والتجار)، ومجموعات المستهلكين، والدوائر الحكومية، وحتّى بين وزارات شتّى في بعض الأحيان.

15 - واعتباراً من فبراير/شباط 2012 رُفع معظم التدابير التقييدية، مثل نظم الحظر ونظام الحصص. ومع ذلك ظل من الشائع إلى حد كبير أن نرى وسائط الإعلام الوطنية ومحلِّلي الأسواق في البلدان يشيرون إلى إمكانية قيام الحكومات بفرض القيود على الصادرات من جديد، بحسب المستجدّات فيما يخص عوامل تدفع إلى ذلك من قبيل تضخم أسعار الأغذية ووتيرة الصادرات الحالية. وتتوافق الضرائب والقيود المفروضة على الصادرات مع الأنظمة المعمول بها في منظمة التجارة العالمية، رهناً بالوفاء بمتطلبات الإبلاغ المنصوص عليها في المادة 12 من اتفاق هذه المنظمة بشأن الزراعة. وبمعزل عن هذا الشرط القانوني، تبيِّن تجربة الفترة 2007-2011 أن هناك مجالاً واسعاً لتضبيط وسيلة السياسة التجارية هذه بحيث تكون أكثر فعالية وأقل إضراراً بالمزارعين وبتجارة القطاع الخاص. ويجب أيضاً الاهتمام بمسألة استعادة ثقة المستوردين في سوق الأغذية العالمية.

باء - زيادة التركيز على إنتاج الأغذية والاكتفاء الذاتي

16 - إن أزمة الغذاء العالمية التي شهدتها الفترة 2007-2008 دفعت كثيراً من البلدان إلى إيلاء أهمية أكبر لإنتاج الأغذية وإلى تحديد أهداف أعلى في مضمار الاكتفاء الذاتي، في إطار استراتيجيات الأمن الغذائي الوطنية الجديدة أو المجدَّدة. ولئن كانت زيادة الأسعار المحلية، التي تعزى بدورها إلى ارتفاع الأسعار في الأسواق العالمية، تفضي بالطبع إلى تزايد إمكانيات الإنتاج، فإن استجابات السياسات تجسِّد الرغبة في زيادة الإنتاج الغذائي والعمل لكي تكون مستوياته أعلى. وتعزى هذه الاستجابات أيضاً إلى تنامي الشعور بأن إمكان التعويل على أسواق الغذاء العالمية قد تناقص. وثمة بلدان سبق فيها الإفصاح عن هذه المواقف السياسية، لكن الإعراب عنها من جديد جاء رداً على الأزمة. فعلى سبيل المثال، كانت الصين منذ بضع سنوات تتّبع سياسة "أمن الحبوب"، هادفة إلى تحقيق الاكتفاء الذاتي بنسبة 95 في المائة؛ وقد أُعرب عن ذلك مجدَّداً في وثيقة هامة عن السياسات صدرت في نوفمبر/تشرين الثاني 2009. ومن ناحية أخرى، زيد دعم إنتاج الحبوب بصورة ملحوظة

خلال السنوات الأربع الماضية. وقد أعلن الاتحاد الروسي في يناير/كانون الثاني 2010 *مبدأ الأمن الغذائي* الذي يشتمل على أمور منها أهداف كمّية فيما يخص الحد الأدنى من الاكتفاء الذاتي، المراد تحقيقه بنسبة 95 في المائة فيما يخص الحبوب. وفي أنغولا تم في عام 2009 إقرار *الاستراتيجية الخاصة بالأمن الغذائي وخطة العمل الوطنيين*. وفي كثير من دول غرب أفريقيا، منها مثلاً بنين وبوركينا فاسو والسنغال وكوت ديفوار ومالي ونيجيريا، استهلَّت الحكومات حملات جديدة من أجل الإنتاج الغذائي، ولا سيما إنتاج الأرز، محددة أيضاً أهدافاً أعلى فيما يخص الاكتفاء الذاتي. وزيدت الأهداف المحدَّدة في مضمار الاكتفاء الذاتي فيما يخص القمح في الجزائر ومصر أيضاً. كما إن بلداناً أخرى، إندونيسيا وبنغلاديش والفلبين وماليزيا، أعربت من جديد عن أهداف أعلى في مضمار الاكتفاء الذاتي فيما يخص الأرز أو عن استهدافها تحقيق الاكتفاء الذاتي الكامل، أو أعلنت عن مثل هذه الأهداف.

17 - وردّت بعض المجموعات الاقتصادية الإقليمية رداً مماثلاً. ففي غرب أفريقيا دفعت الأزمة الغذائية إلى إعادة صوغ البرنامج الزراعي الإقليمي. وفي يونيو/حزيران 2008 عقد رؤساء دول الجماعة الاقتصادية لغرب أفريقيا (ECOWAS) مؤتمر قمة لهم رداً على الأزمة الغذائية وأعلنوا عن برنامج للنهوض بسلاسل الأنشطة الإقليمية التي تضفي القيمة على الأغذية (الأرز والذرة والدرنات) من أجل تحقيق السيادة في مجال الأغذية. كما إن جماعة دول شرق أفريقيا (EAC) تسير في هذا الاتجاه في إطار استراتيجياتها الإقليمية الخاصة بالأمن الغذائي.

جيم – الاستثمار الدولي في استغلال الأراضي الزراعية تأميناً للإمدادات الغذائية

18 - ثمة بين الردود على ارتفاع أسعار الأغذية وما يُتصوَّر من ضعف في أسواق الأغذية العالمية ردٌ جدير بالاهتمام يتمثَّل في قيام البلدان الغنية التي تعاني عجزاً على صعيد الأغذية بالاستثمار في إنتاج الغذاء الأولي في بلدان يُعتبر أن الأراضي فيها متوافرة ولا تُستغل الاستغلال الكافي. وقد أثار ذلك نقاشاً واسعاً. فمن جهة، رُحِّب بهذا الاستثمار باعتبار أن من شأنه أن يجلب إلى البلدان النامية ما تحتاج إليه ماسَّ الاحتياج من استثمارات لتحديث الزراعة، ونقل التكنولوجيا، وإنشاء الوظائف، وإيتاء روابط في المراحل التمهيدية وفي المراحل التنجيزية. ومن جهة أخرى، أثيرت بعض الشواغل لأن الاستثمار الواسع النطاق في استغلال الأراضي يستتبع أخطاراً على البلد المضيف والمجتمعات المحلية في ظل عدم وجود السياسات والقوانين والمؤسسات المناسبة، كما تظهره أيضاً بعض دراسات الحالة.

19 - ورداً على ذلك صدرت دعوات لطلب الإرشاد الدولي بغية تنظيم هذا الاستثمار. وقد يسَّرت منظمة الأغذية والزراعة التفاوض الدولي على *الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصايد الأسماك والغابات* في سياق الأمن الغذائي الوطني (VGGT). وستُتَّخذ هذه الخطوط التوجيهية (بعد أن تقرها لجنة الأمن الغذائي العالمي في مايو/أيار 2012) مرجعاً ومسترشَداً لتحسين حوكمة حيازة الأراضي ومصايد

الأسماك والغابات، مع العمل من أجل الهدف الشامل المتمثِّل في تحقيق الأمن الغذائي للجميع على نحو مستدام. ويضاف إلى ذلك أن منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والبنك الدولي، وضعت بصورة مشتركة *المبادئ الطوعية للاستثمار الزراعي المسؤول الذي يحترم حقوق الإنسان وسبل العيش والموارد*. وسيستعان بهذه الوثائق بصور منها استخدامها بمثابة مساهمات في المشاورات التي تقودها لجنة الأمن الغذائي من أجل إعداد مبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول الذي يعزِّز الأمن الغذائي والتغذية، وتوسيع نطاق الاهتمام بهذه المبادئ.

دال – زيادة النفقات على دعم المزارع والنظم التجديدية

20 – على نحوٍ متسق مع هذا التحوُّل في الاستراتيجية، أعلنت دول كثيرة في جميع أنحاء العالم عن تعهدات لها جديدة و/أو عن زيادة نفقاتها على برامج الإنتاج الغذائي. وتَمثَّل أحد الردود الفورية الملحوظة على الأزمة الغذائية في مَنح إعانات دعم الوقود والأسمدة، والإعانات المتعلقة بالبذور وبالتسهيلات الائتمانية المتاحة للمزارِع. كما يجري العمل بنظم تجديدية في هذا المجال، مثل "الإعانات الذكية" الخاصة بالأسمدة والشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد تبدت هذه الردود في بلدان كثيرة في أفريقيا، وفي أذربيجان وأندونيسيا وبنغلاديش وكوستاريكا. وفي الصين زادت النفقات على برنامج دعم إنتاج الحبوب – دعم الدخل المباشر وتقديم الإعانات المتعلقة بالبذور والآلات والوقود والأسمدة – إلى أكثر من أربعة أضعافها بين عامي 2006 و2010. وفي أنغولا أعلنت الحكومة في عام 2009 عن استثمار مليارَي دولار أمريكي في الزراعة بغية تعزيز إنتاج الحبوب بصورة ذات شأن. وفي كينيا زيد دعم الزراعة في إطار الميزانية زيادة كبيرة، بلغت نسبتها 66 في المائة في عام 2009، ثم استُديمت. وقد أفيد في عام 2011 بأن ذلك أفضى إلى زيادة الحصة المعنية من الميزانية إلى 9 في المائة بعد أن كانت 4 في المائة قبل ذلك ببضع سنوات. ومن أشكال الاستجابة التي حظيت بالإقبال أيضاً تشجيع الإنتاج الغذائي عن طريق خطط دعم الأسعار، التي دافعت عنها دوائر الشراء العام. أمّا في البلدان التي كان يُعمل فيها بمثل هذه النظم من ذي قبل، مثل الصين والهند، فقد زيد دعم الأسعار زيادة ملحوظة. وأُعلن في بلدان أخرى، مثل أنغولا والجزائر ونيجيريا، عن نظم جديدة من هذا القبيل.

21 – وقد كُمِّلت الالتزامات الوطنية بزيادة التعهدات بتقديم مساعدة خارجية للزراعة على مستوى مؤتمرات القمة الدولية وغيرها من المؤتمرات الرفيعة المستوى، وجاء كل ذلك تصدياً لأزمة الأغذية. وعلى الإجمال، كان لقفزات أسعار الأغذية والتقديرات التي تستشرف ارتفاعها وتقلُّبها أثر على المنحى في التفكير وفي العمل. وهكذا حصل تغير في التصوُّرات بإدراك أن الإنتاج الغذائي كان منقوص التمويل في الماضي وأنه ينبغي للبلدان بذل جهد أكبر بكثير لتنمية هذا القطاع الفرعي.

هاء – زيادة انخراط القطاع العام في أسواق الأغذية

22 – ثمة بلدان كثيرة ليس لديها برامج واسعة خاصة بالشراء العام للحبوب الغذائية في إطار نظام لدعم أسعار المنتجات عند شرائها على أساس تسليمها في المزرعة واستدامة المخزونات الاحتياطية العامة، فقد استجدّت في هذه البلدان إعلانات نوايا، وقرارات، ومباحثات بشأن السياسات تشير إلى تزايد دور الدولة في أسواق الأغذية. ففي الهند كان شراء القطاع العام للحبوب خلال المواسم الأربعة الماضية مرتفعاً ارتفاعاً غير مسبوق، إذ قارب متوسطه 30 في المائة من إجمالي ناتج الأرز والقمح، ما يزيد كثيراً عن النسبة المعتادة للمخزونات الاحتياطية العامة. ويبلغ مقدر احتياجات الهند زهاء 60 إلى 70 مليون طن من الحبوب لتنفيذ القانون الوطني الجديد المتعلق بالأمن الغذائي. وزيد في الصين أيضاً شراء القمح الذي بلغت مشترياته في المتوسط 35 في المائة من الناتج الإجمالي في السنوات الثلاث الماضية. أمّا في الاتحاد الروسي وأوكرانيا، وهما من كبار المصدِّرين، فإن حصة الشراء العام من الناتج الإجمالي تبقى على تدنيها المعهود لكن يمكن أن تفضي بعض القرارات والمداولات المتعلقة بالسياسات الحديثة العهد إلى زيادة في الشراء العام خلال السنوات المقبلة. ويرجَّح أن تكون أسعار الخبز واللحم في السوق عوامل هامّة مؤثِّرة على مدى عمليات التدخل. وفي الاتحاد الروسي، يُبحث أيضاً في شأن نظم جديدة مثل ضمانات القروض الممنوحة لمنتجي الحبوب وصناديق الأغذية الإقليمية.

23 – يتوقع أن تزيد عودة تايلند في عام 2011 إلى "برنامج دعم إنتاج الأرز" الذي كانت تطبِّقه سابقاً من دور الحكومة في سوق الأرز، ولا سيما إذا كان سعر الأرز المدعوم المحدَّد أعلى. لقد استعيض بهذا البرنامج عن "خطة تأمين الأسعار" القائمة على تقديم دفعات مباشرة والمنطوية على قدر ضئيل من الشراء العام. أمّا في أفريقيا فإن ما يطبَّق من هذه النظم أقل بكثير، وقد تناول النقاش الرئيسي دور ومقدار المخزونات الاحتياطية من الحبوب، أي بالمقدار الذي ينبغي أن تبلغه هذه المخزونات الاحتياطية وبما إذا كان ينبغي استخدامها لتثبيت الأسعار في السوق. فعلى سبيل المثال اقترحت الجماعة الاقتصادية لدول شرق أفريقيا، بموجب *خطة العمل من أجل الأمن الغذائي لفترة 2010-2015* التي تنفذها، أن تزيد البلدان الأعضاء فيها مخزوناتها الاحتياطية زيادة كبيرة. وقد أدت هذه المداولات بشأن السياسات إلى ضرب من النقاش بشأن دور المخزونات إزاء دور التجارة في ضمان استقرار الأسعار والأمن الغذائي، تلكم المسألة التي حظيت بقدر كبير من الاهتمام في سبعينات وثمانينات القرن العشرين.

واو – الردود المخصوصة المتنوعة الرامية إلى الحد من ارتفاع أسعار بيع الأغذية الأساسية بالمفرّق

24 – إن الحد من ارتفاع أسعار الأغذية على مستوى المستهلك، أو مستوى أسعار بيعها بالمفرّق بالقياس إلى أسعار بيعها بالجملة، مثّل أيضاً تحدياً بارزاً أمام الكثير من الحكومات. وينطبق ذلك أكثر ما ينطبق على الحالات التي تكون فيها السلعة الاستهلاكية المعنية منتجاً معالَجاً، مثل الخبز أو المعجَّنات، وكذلك اللحم

الذي يتوقف سعره على سعر الحبوب. وهكذا وجدت بعض الحكومات التي حدَّت من صادرات الحبوب أنه بينما تمّ احتواء أسعار الحبوب فإن احتواء أسعار المنتجات المعالَجة أقل تحقُّقاً بكثير. ودفع ذلك إلى العديد من أشكال التدخل على طريق التنظيم المباشر لأسعار البيع بالمفرَّق من قبيل وضع حدود عليا للأسعار وتوسُّط الحكومات في المفاوضات بين التجار بغية تحديد المبالغ القصوى للأسعار ولهوامش الربح. وغالباً ما نُحي باللائمة على الوسطاء والمعالجين باعتبارهم محتكرين ومضاربين. وقد أثارت هذه التجارب مرة أخرى أسئلة عن المنحى السليم لعمل أسواق الأغذية ودور الحكومات في التجارة بها.

25 - وتوضيحاً لبعض الحالات أشيرَ إلى أن الترابط بين سعر الحبوب وسعر الخبز في الاتحاد الروسي كان ضعيفاً نسبياً، إلى حدّ أنه عندما بدأت أسعار القمح تنحدر بدءاً من مارس/آذار 2011 ظلت أسعار الخبز ترتفع. ونتيجة لذلك اتُّخذت بعض التدابير — مثل تحديد الأسعار لفترة معيَّنة من خلال التفاوض بين منتجي الحبوب والطحّانين والخبّازين – وطرحت أفكار جديدة مثل إعداد قائمة بالمنتجات الهامة اجتماعياً المراد أن يوضع حدّ أعلى معقول للمقادير المنصوح بها لزيادة أسعار بيعها بالمفرّق عن أسعار بيعها بالجملة. وقد أُعدت في أوكرانيا قائمة بـــ "المنتجات الحسّاسة اجتماعياً" شملت جميع أنواع الحبوب وبعض الزيوت الصالحة للاستخدام في الأغذية، لغرض الحدّ من أسعار بيعها بالمفرَّق و/أو هوامش الربح المحقَّقة بها عند اللزوم. كما اتُّخذت في الصين والهند بعض التدابير الإدارية الرامية إلى منع الاحتكار والمضاربة، وبما في ذلك الحدّ من المشاركة في المناقصات والصفقات الآجلة. وفي سري لانكا، وضعت الحكومة حداً أقصى لأسعار البيع بالمفرَّق فيما يخص عدداً من المنتجات مثل الأرز، ودقيق القمح، ولحم الطيور الأليفة، والسكر. وطبِّقت فيما يخص بعض هذه المنتجات تدابير إدارية لتنظيم أسعار بيعها على أساس التسليم في المزارع أيضاً، ما جعل عملية تضبيط السياسات (مثل معدَّل التعريفات) أكثر تعقيداً. كما دُرج في العديد من البلدان الأفريقية، مثل أثيوبيا والجزائر والكاميرون، على التدخل المتمثِّل في وضع حد أعلى لأسعار البيع بالمفرّق وهوامش الربح.

ثالثاً – الملخص: بعض مسائل السياسات والمسائل التحليلية

26 - من ناحية أولى، هناك الكثير مما يجب تعلمه بشأن عملية انتقال الأسعار من الأسواق العالمية إلى الأسواق المحلية. وعدا حالات عددها عشرة أو نحو ذلك تفادى فيها مصدِّرون كبار انتقال الأسعار المرتفعة، ثمة مجموعات فرعية أخرى من مستوردين ذوي تجارب متباينة تدبّر بعضهم أمر الحيلولة دون انتقال الأسعار وأخفق بعضهم الآخر في فعل ذلك. فما هي العوامل المتعلقة بالسياسات والعوامل غير المتعلقة بها التي قد تكون أدت دوراً في هذه العملية، وما هي أفضل الممارسات التي يمكن تعلمها أو تبادلها؟

27 - ومن ناحية ثانية، يرحَّب بالتطور المتمثِّل في أن أزمة أسعار الأغذية دفعت الحكومات إلى إيلاء الأولوية لإنتاج الأغذية والأمن الغذائي. ويمكن أن تلاحظ هنا مسألتان من بين مسائل أخرى. وأولاهما هي مسألة التكفّل باستدامة إيلاء الأولوية على هذا النحو حتى إذا تهاودت أسعار الأغذية في الأسواق العالمية. وسيتطلب

ذلك أموراً منها تأمين إعلاء الاهتمام في الخطط الإنمائية الوطنية، مثل "إطار البرامج القطري" و "وثائق استراتيجية الحد من الفقر"، بما يتعلق بالأغذية من السياسات والبرامج وتدابير الدعم المناسبة. وثانيتهما هي أنّ من المهم أيضاً، عند تحديد الأهداف العالية فيما يتعلق بالاكتفاء الذاتي، الالتزام بأقصى قدر من العناية استناداً إلى محاكمة سديدة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية بغية تفادي ما قد ينجم عن السياسات المعنية من التكاليف البيئية وعدم النجاعة الاقتصادية.

28 - ومن ناحية ثالثة، نُحي باللائمة أيضاً على أزمة أسعار الأغذية لنيلها من الثقة بين مستوردي الأغذية في أسواق الغذاء العالمية. إنّ ذلك يزعزع سنوات من الجهود المبذولة في وضع السياسات الاقتصادية، ولا سيما من خلال سيرورة منظمة التجارة العالمية، لجعل التجارة لبنة أساسية في صرح الأمن الغذائي الوطني.

29 - ثم إن الآراء تختلف فيما يتعلق بما إذا كانت زيادة انخراط القطاع العام في أسواق الأغذية تطوراً إيجابياً أم تطوراً سلبياً. فعلى مر السنين ساد الاتجاه إلى تقليص دور الدولة وزيادة مشاركة القطاع الخاص. ولئن بدا أن هذا النموذج يعمل في الأوقات الطبيعية فإن أزمة الأغذية كشفت عن الهنات التي تعتري منحى عمل أسواق الأغذية المحلية إذ تعيَّن على كثير من الحكومات اللجوء إلى شتّى أشكال التدابير المخصوصة والأحادية الجانب لاحتواء زيادات الأسعار، وذلك بوسائل منها الحد من دور القطاع الخاص. وتستدعي هذه التجربة تحليلاً متعمقاً وتباحثاً بشأن السياسات، يشارك فيهما جميع أصحاب المصلحة، بغية جعل أسواق الأغذية تتَّسم بالفعالية في فترات تقلُّب الأسعار البالغ أيضاً.

رابعاً - التدابير المقترح أن تتَّخذها اللجنة

30 - لعل اللجنة

'1' تقرُّ بأن زيادة تنسيق السياسات بين البلدان وتعزيز شفافية السوق يمكن أن يسهما في تحقيق استقرار الأسواق على الصعيدين المحلي والعالمي. وينبغي حثّ البلدان على توسيع وتعزيز التحاور والتشاور بشأن السياسات وتفادي اللجوء إلى النهوج المخصوصة التي يمكن أن تزيد الوضع توتراً.

'2' تُشدِّد على أهمية إنجاز المفاوضات بشأن التجارة في إطار جولة الدوحة بصورة مستعجلة وعلى نحو ناجع، لتوفير نظام تجاري زراعي دولي قائم على قواعد يكون منفتحاً، ومنصفاً، وغير محروف، وغير تمييزي.

'3' توصي بأن تبقي منظمة الأغذية والزراعة قيد مراقبتها الوثيقةِ حركةَ أسعار السلع الغذائية والتحركَ الاستجابي حيالها على مستوى السياسات، وأن تُجري تحليلات معمَّقة ودراسات حالات قطرية بحسب اللزوم.

'4' تطلب إلى منظمة الأغذية والزراعة مواصلةَ وتعزيزَ مساعدتها للبلدان الأعضاء فيما تتَّخذه من تدابير على صعيد السياسات والبرامج في سبيل تناول مسألة ارتفاع أسعار الأغذية وتقلبِّها على نحوٍ فعّال، وذلك على وجه التحديد في مجالات ما يخص الأسواق من المعلومات والتحليلات، والإرشادات بشأن السياسات، وتكوين القدرات.