August 2006

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

لجنة مشكلات السلع

الجماعة الحكومية الدولية المختصة باللحوم ومنتجات الألبان

الدورة الحادية والعشرون

روما، 13 –2006/11/16

الزيادات الكبيرة في استيراد منتجات الألبان والدواجن: الدروس المستفادة

بيان المحتويات

		الفقرات
أولا–	المقدمة	1 – 4
ثانيا–	مشروع المنظمة الخاص بالزيادة في الواردات	5 – 6
ثالثا–	تواتر الزيادات الكبيرة في الواردات من الدواجن ومنتجات الألبان	7 – 10
رابعا–	الأسباب المحتملة لزيادة الواردات	11 – 12
خامسا–	تأثيرات الزيادة في الواردات	13 – 19
سادسا–	الاستجابة لزيادة الواردات	20–27
	ألف– خيارات السياسات	20 – 26
	باء– مسألة الإشراف عل التجارة	27
سابعا–	الدروس المستفادة	28
ثامنا–	أعمال المتابعة تحت إشراف الجماعة	29–31

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 في موقع المنظمة على شبكة الانترنت www.fao.org

أولاً– المقدمة

1 – طبقا لتوصيات الدورة الرابعة والستين للجنة مشكلات السلع، قامت الجماعة الحكومية الدولية لمنتجات اللحوم والألبان في دورتها العشرين بدراسة تأثير الزيادات الكبيرة في الواردات على مستوى فرادى البلدان لكي: (1) تحصل على فهم أفضل لأسباب هذه الزيادات وتأثيرها على القطاعات الزراعية المحلية؛ و(2) تقييم مدى قدرة البلدان النامية على الرد بصورة ملائمة على الزيادات الكبيرة في الواردات.

2 – وركزت الدراسة التي عرضت على الجماعة في عام 2004 على بلدين، هما تنزانيا والسنغال، حيث سادهما قلق من تأثير التغييرات في واردات الدواجن ومنتجات الألبان على الأسواق المحلية. ورحبت الجماعة بالتحليل الذي تضمنته الدراسة، ولاحظت الحاجة إلى تحليل أكثر عمقا لمعرفة تأثير الزيادات الكبيرة في الواردات على البلدان النامية في إطار العلاقات بين مختلف أنماط الأسواق، بما في ذلك العلاقات بين مختلف المنتجات. وأوصت الجماعة بإجراء المزيد من البحوث حول تأثيرات التكامل بين أسواق الريف والحضر، وعلى العلاقات بين دعم الصادرات والزيادات الكبيرة في الواردات.

3 – وتنفذ الأمانة مشروعا بشأن "حجم الزيادات في الواردات وتأثيره: حالة البلدان النامية". ويسعى هذا المشروع الذي مولته دائرة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في عام 2005 إلى تزويد صناع السياسات بأفكار وأدوات وأطر تحليلية، لكي: (1) يتعرفوا على حدوث زيادات كبيرة في الواردات؛ (2) يحللوا تأثيرات هذه الزيادات على القدرة التنافسية للأسواق/الصناعات المحلية، وإمكانيات النمو الزراعي والأمن الغذائي؛ (3) اتخاذ التدابير المناسبة للرد على ذلك.

4 – وترد نتائج البحوث التي أجريت في المرحلتين الأولى والثانية من هذا المشروع في هذه الوثيقة. أما نتائج المرحلة الثالثة فسوف تتناول – عندما تتوافر – قلق الجماعة بشأن تأثير الزيادات في الواردات على الأمن الغذائي، والعلاقات بين أسواق الريف والحضر. كما ستركز هذه النتائج على المسائل المتعلقة بتنويع المنتجات والمنافسة، وتأثير تخفيض التعريفة الجمركية بموجب الترتيبات التجارية الإقليمية، ووضع منهجيات لتحديد مستويات التعريفة الجمركية المناسبة للصناعات الكفؤة.

ثانيا– مشروع المنظمة الخاص بالزيادة في الواردات

5 – ركزت أنشطة هذا المشروع على وضع نُهج تحليلية، سواء لمعالجة المسائل النظرية بشأن الزيادات في الواردات أو للقيام بأعمال ميدانية ومشاورات مع أصحاب الشأن في فرادى البلدان. ففيما يتعلق بالمسائل النظرية، أُولي اهتمام كبير لتحديد وتقدير حجم الزيادات في الواردات، بناء على تحليل مجموعات من البيانات المأخوذة من 102 من البلدان في الفترة الواقعة بين عام 1980 وعام 2003.

6 – وبالنسبة للعمل الميداني التجريبي، تم التوصل إلى نهج بشأن العناصر التي ينبغي إدراجها في أي دراسة حالة قطرية. وأجريت تجربة عملية على التقدير السوقي السريع، ومنهجية البحوث الكمية، في غانا بمشاركة من جانب المؤسسة الدولية للمعونة التي تتعاون معها الأمانة، ومع خبراء قطريون من العاملين في مجال البحوث. ومن بين البلدان التي استكملت دراسات الحالة الخاصة بها تنزانيا[1]، وجامايكا، وسري لانكا، وغانا، والفلبين، والكاميرون، وكوت ديفوار، وكينيا، وملاوي، وموزامبيق.

ثالثا– تواتر الزيادات الكبيرة في الواردات من الدواجن ومنتجات الألبان

7– تبين من استعراض مجموعات البيانات المأخوذة من 102 من البلدان في الفترة من 1980 إلى 2003 التي تم الحصول عليها في إطار هذا المشروع، أن المنتجات الحيوانية، وبالأخص لحوم الدواجن وبعض منتجات الألبان المختارة، كانتا من بين السلع الغذائية التي شهدت أكبر زيادة في وارداتها. وفي الوقت الذي لا يوجد فيه تعريف قاطع "للزيادة في الواردات"، فقد طبقنا منهجيتين تستخدمان على نطاق واسع. وبناء على انحراف بنسبة 30 في المائة عن المتوسط المتحرك لبيانات الواردات في ثلاث سنوات، فإن تواتر الزيادات في الواردات من لحوم الدواجن فاقت نسبة 20 في المائة (أي مرة كل خمس سنوات) بينما تراوح التواتر بالنسبة لبعض منتجات الألبان المختارة بين 14 في المائة و17 في المائة (أنظر الجدول 1). وبناء على التعاريف الموجودة في أحكام الضمان الخاص في منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة، فإن تواتر النسبة المئوية للزيادات في الواردات زادت بصورة ملموسة[2]. فطبقا لأحكام الضمان الخاص، فإن الزيادة في الواردات تحدث عندما يكون هناك ارتفاع حاد في حجم الواردات أو انخفاض حاد في أسعار الواردات قياسا على حجم معين أو مؤشرات سعرية محددة[3].

[1] طرحت دراسة الحالة الخاصة بتنزانيا على حلقة دراسية نظمتها مؤسسة البحوث الاقتصادية والاجتماعية، وعلى المؤتمر الوطني السادس لتنمية صناعات الألبان، الذي عقد في تنزانيا في 2006/6/2.

[2] تم تحديد البلدان/السلع التي قد تثير مسألة تطبيق تدابير على أساس الحجم، باستخدام طريقة الضمان الخاص الواردة في الاتفاقية.

[3] لمعرفة أهم ملامح أحكام الضمانات المختلفة في منظمة التجارة العالمية، أنظر الموجز رقم 1 لمشروع زيادة الواردات الذي أصدرته المنظمة بعنوان "زيادة الواردات: ما هي وكيف يمكن تعريفها؟"

الجدول 1: الزيادة في الواردات من اللحوم ومنتجات الألبان بحسب طريقتي المتوسط المتحرك وأحكام الضمان الخاص، 1982–2003

	طريقة المتوسط المتحرك (30 في المائة انحراف)		طريقة أحكام الضمان الخاص	
	مجموع عدد الحالات*	النسبة المئوية لحدوثها*	مجموع عدد الحالات*	النسبة المئوية لحدوثها*
لحوم الدواجن	509	22.7	669	29.8
لحم الخنزير	488	21.7	665	29.6
لحم بقري	431	19.2	719	32.0
لحم ضأن	352	15.7	633	28.2
لبن مجفف منزوع الدسم	379	16.9	689	30.7
زبد	377	16.8	735	32.8
جبن	374	16.7	780	34.8
لبن مجفف كامل الدسم	306	13.6	595	26.5

* بالنسبة لكل منتج، فإن العدد المحتمل لمجموع الحالات في 22 ملاحظة سنوية مضروبا في عدد البلدان (102) هو 244 2. وتحسب النسبة المئوية لحدوث الزيادة على أساس العدد المحتمل لمجموع الحالات بالنسبة لكل منتج. وتستخدم نفس المنهجية في تقسيم الحالات، كما حدث بالنسبة للفترة قبل عام 1995 والفترة بعد عام 1994 في الجدول رقم 2.

8 – في حالة لحوم الدواجن ومنتجات الألبان، كانت الزيادة في الواردات واضحة بشكل خاص في أفريقيا. ففي الفترة من 1999 إلى 2003 شهدت أفريقيا وحدها 50 في المائة من الزيادة التي حدثت في واردات اللبن المجفف ولحوم الدواجن في البلدان النامية. وبالنسبة لمنتجات الألبان تحولت الزيادة التي حدثت في وارداتها في الفترة من 1995 إلى 2003 من أفريقيا الجنوبية إلى أفريقيا الغربية (المرفق، الجدول 1). وتتجه أغلب صادرات العالم من اللبن المجفف إلى البلدان النامية التي تستأثر بنسبة 95 في المائة من التجارة العالمية في هذه السلعة، بينما تمثل واردات أفريقيا 95 في المائة من مجموع استهلاك أقاليم العالم من اللبن المجفف.

9 – وكان من نتيجة ذلك أن تزايدت تقارير وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني التي تعرب عن قلقها للآثار الضارة للزيادة في الواردات، وبالأخص من منتجات الدواجن والألبان، على الأسعار والإنتاج والأمن الغذائي في المناطق الريفية. والأكثر من ذلك، أن هناك بعض المؤشرات على أن الزيادة في الواردات من المنتجات الزراعية إلى البلدان النامية أصبحت أكثر تواترا منذ منتصف التسعينات. ويبدو أن هذا هو الوضع بالنسبة للعديد من مجموعات عريضة من منتجات اللحوم والألبان.

الجدول 2: عدد الزيادات الكبيرة في الواردات من اللحوم ومنتجات الألبان، 1982–2003
(30 في المائة انحراف عن المتوسط المتحرك في ثلاث سنوات)

	عدد الحالات			النسبة المئوية لحدوثها*		
	المجموع	قبل 1995	بعد 1994	المجموع	قبل 1995	بعد 1994
لحوم الدواجن	509	275	234	22.7	20.7	25.5
لحم الخنزير	488	257	231	21.7	19.4	25.2
لحم بقري	431	249	182	19.2	18.8	19.8
لحم ضأن	352	187	165	15.7	14.1	18.0
لبن مجفف منزوع الدسم	379	185	194	16.9	14.0	21.1
زبد	377	216	161	16.8	16.3	17.5
جبن	374	194	180	16.7	14.6	19.6
لبن مجفف كامل الدسم	306	129	177	13.6	9.7	19.3

* انظر حاشية الجدول 1 أعلاه لمعرفة التفاصيل بشأن المنهجية المتبعة في حساب النسبة المئوية لحدوث الزيادات الكبيرة.

10 – نظرا للتواتر السريع للزيادات الكبيرة في الواردات، وكثرة الإعراب عن القلق من جانب الصحافة وأصحاب المصلحة، تركز هذه الوثيقة على لحوم الدواجن ومنتجات الألبان. والحقيقة أنه من بين البلدان التي أجريت عليها دراسات حالة ضمن هذا المشروع، رؤى أن التجارة في لحوم الدواجن قد اتسمت بحدوث زيادات كبيرة في أربعة بلدان (جامايكا وغانا والكاميرون وكوت ديفوار)، بينما شعرت خمسة بلدان أخرى (تنزانيا وجامايكا وسري لانكا وكينيا وملاوي) بقلق من التغيرات الشديدة في وارداتها من منتجات الألبان.

رابعا– الأسباب المحتملة لزيادة الواردات

11 – يعزو بعض المراقبين الزيادات الكبيرة التي تحدث في الواردات إلى فتح الأسواق نتيجة لتنفيذ اتفاقية منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة في ظروف يعتبر فيها دعم الصادرات والدعم المحلي هما المسؤولان في أغلب الأحيان عن الزيادات المقلقة في حجم الواردات الرخيصة الثمن. ولكن التحليلات المستفيضة التي جرت هنا، تشير إلى أن ذلك ليس سوى تبسيط مخل، وأن هناك بدلا من ذلك مجموعة معقدة من العوامل التفسيرية – داخلية وخارجية – تتحكم عادة في حدوث الزيادات الكبيرة في الواردات.

عوامل الأسواق الخارجية

- بالنسبة للمنتجات الحيوانية، فمن أهم العوامل وراء زيادة الواردات، الوضع التنافسي المتزايد للبلدان المصدرة الرئيسية، الناجم عن **التطورات المتفاوتة في تكنولوجيا الإنتاج والتصنيع والنقل**.

- إن هزات الأسواق الناجمة عن **الانخفاض المفاجئ في عملات** البلدان الأخرى التي تستورد أو تصدر كميات كبيرة من لحوم الدواجن، قد تسبب زيادة كبيرة في واردات الأسواق الأخرى. وكمثال، فإن انخفاض العملة في أغسطس/آب 1998 في روسيا – وهي أكبر مستورد للحوم الدواجن في العالم – أسفر عن انخفاض حاد في الأسعار العالمية لهذه اللحوم، لاسيما لحوم فخد الدجاج، مما أدى إلى انخفاض هائل في أسعار الواردات في الكثير من الأسواق الصغيرة، لاسيما في أفريقيا وفي منطقة البحر الكاريبي.

- إن ظهور **الأمراض الحيوانية**، وبالأخص أنفلونزا الطيور، بإمكانه أن يؤثر على أنماط التجارة وأن يؤدي إلى تراكم المخزونات في البلدان المصدرة. وقد أدى ذلك بالفعل إلى انخفاض حاد في الأسعار في أوائل عام 2006. والأرجح أن يؤدي مثل هذا الانخفاض في الأسعار العالمية إلى زيادة واردات البلدان النامية في الأجل القصير.

- إن سياسات البلدان الأخرى، بما فيها التغييرات التي تطرأ على دعم السلع المحلية، ودعم الصادرات، وقروض التصدير، واستخدام لحوم الدواجن كمعونات غذائية، تعتبر في أغلب الأحيان مسؤولة عن الزيادات المقلقة في الواردات من لحوم الدواجن. **فالدخل المحلي ودعم الأسعار** قد يسهمان في ارتفاع مستويات الإنتاج، وفي تراكم فوائض تطرح في أسواق العالم. وقلما تحدث مثل هذه التغييرات المفاجئة في السياسات، وبالتالي فمن غير المرجح أن تسفر عن زيادة في الواردات في الأجل القصير. ومع ذلك، فإذا انخفض مستوى الأسعار في الأسواق العالمية، فإنها قد تؤثر على الظروف التنافسية لصناعات البلدان الأخرى في الأجل البعيد. وقلما تتاح **قروض التصدير** وأحكام **المعونة الغذائية** لمنتجات الدواجن، وإن كانت تستخدم من حين إلى آخر بالنسبة لبعض منتجات الألبان المختارة.

- إن **دعم الصادرات** هو أحد أدوات السياسات التي تستخدمها الدول الأخرى، والذي يوجه إليه اللوم أكثر من غيره على التأثير الضار على تجارة لحوم الدواجن ومنتجات الألبان، وبالأخص في أفريقيا، مع نقل أعباء التكيف من البلدان المصدرة إلى البلدان المستوردة[4]. وهذا الأمر يثير قلقا خاصا في قطاع الألبان، حيث يقدم الدعم لنحو ثلث الصادرات العالمية، بما يؤدي إلى تخفيض الأسعار العالمية. وفي الفترات التي يشهد فيها إنتاج الألبان فائضا، أو يضعف فيها الطلب، يفاقم دعم الصادرات من انخفاض الأسعار وقد يفضي إلى اتجاه التجارة إلى أسواق تتمتع بحرية نسبية. وبهذه الطريقة، قد يؤدي دعم الصادرات إلى زيادة الواردات، حتى لو لم يكن الدعم مقدما إلى هذه الأسواق بصورة مباشرة. فدعم طن الصادرات يزيد كثيرا عندما تكسد الأسواق، وهذه هي الأوقات التي يصل فيها احتمال زيادة الواردات إلى ذروته. وأكبر جهة تقدم دعم لصادراتها من الألبان هي الاتحاد الأوروبي، الذي يورد 25 في المائة و35 في المائة و20 في المائة و30 في المائة من تجارة الزبد والجبن

[4] يمكن العثور على مزيد من المعلومات عن احتمال أن يؤدي دعم الصادرات إلى زيادة الواردات من الموجز رقم 3 عن مشروع المنظمة الخاص بزيادة الواردات "زيادة الواردات: ما هي أسبابها الخارجية؟".

واللبن المجفف منزوع الدسم واللبن المجفف كامل الدسم على التوالي. وكانت متوسط دعم الطن من هذه المنتجات في الفترة من 2000 إلى 2004 هو 670 1 يورو، و080 1 يورو، و370 يورو و790 يورو (حيث تراوح بين 132 في المائة بالنسبة للزبد و28 في المائة بالنسبة للبن المجفف منزوع الدسم، من الأسعار العالمية). وكانت الولايات المتحدة تقدم هي الأخرى دعما لصادراتها بموجب برنامج حوافز تصدير الألبان، ولكن تنفيذ هذا البرنامج توقف منذ عام 2004.

- إن التأثير المحتمل لدعم الصادرات من منتجات الدواجن، الذي يقدم لأقل من 1 في المائة من حجم التجارة العالمية، هو تأثير أقل وضوحا. فالحملة الصحفية الواسعة الانتشار التي قادتها الصحف الأفريقية عن الأضرار التي أصابت صناعة الدواجن المحلية بسبب الدعم الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي لهذه السلعة، هي حملة مضللة على الأرجح، لأن أفريقيا ليست من المناطق التي يستهدفها الاتحاد الأوروبي بدعمه لمنتجات الدواجن. ومع ذلك، فإن هناك مؤشرات على أن بعض البلدان التي تتلقى منتجات الاتحاد الأوروبي المدعومة، ربما تحولت إلى نقاط للتجارة العابرة، حيث تعاد تعبئة لحوم الدواجن ويعاد شحنها إلى أفريقيا على الأخص. ويستأثر الاتحاد الأوروبي بنحو 90 في المائة من تسديد عوائد تصدير لحوم الدواجن التي لا تمنح إلا للصادرات الموجهة إلى جهات محددة[5]، وللدواجن الكبيرة والصغيرة الكاملة فقط، أما التسديدات الخاصة بقطع الدواجن، فلا تمنح إلا في حالات استثنائية (مثل انتشار أنفلونزا الطيور مؤخرا في أوروبا). وفي نفس الوقت، فإن برنامج النهوض بالصادرات الأمريكية لدعم الصادرات من الطيور الكاملة إلى الشرق الأدنى، قد توقف عن التنفيذ منذ عام 1999.

العوامل الداخلية

- **تخفيض التعريفة الجمركية المحلية:** عادة ما تكون التخفيضات في التعريفة الجمركية المتعددة الأطراف تدريجية، وبالتالي لا تؤدي إلى زيادة مفاجئة أو كبيرة في الواردات. فدراسات الحالة القطرية التي أجريت في ظل هذا المشروع كشفت عن أنه في كثير من الحالات لم يحدث على الأرجح أن ساهمت التخفيضات الجمركية التي فرضتها منظمة التجارة العالمية — وهي تخفيضات تتم بالتدريج الشديد عادة من خلال مفاوضات على أساس التعريفة المثبتة — في زيادة الواردات. وفي أغلب الأحيان، تخفض التعريفات المطبقة من طرف واحد أو استجابة لترتيبات تجارية إقليمية، وهي الترتيبات التي تسفر في كثير من الحالات عن تغيير التعريفات لمرة واحدة. وفي حالة لحوم الدواجن، صاحب ذلك قدر من الزيادة الملحوظة في الواردات (مثل السنغال). وينبغي أن نلاحظ أيضا، أنه في كثير من الحالات لا يرتبط تخفيض التعريفات بالضرورة بحدوث أضرار.
- **تغيير أذواق المستهلكين** في البلدان المستوردة، وبالأخص الاقبال الشديد على قطع الدواجن المختلفة، وهو ما يشجع زيادة التجارة في هذه السلعة بما يفوق الزيادة التي حدثت في أغلب السلع الزراعية الأخرى. فمميزات

[5] روسيا، وبعض بلدان آسيا الوسطى، والمملكة العربية السعودية، والبحرين، وقطر، وعمان، والإمارات العربية المتحدة، والكويت، والأردن، واليمن، ولبنان، والعراق، وجمهورية إيران الإسلامية وأنغولا.

المنتج من الدجاج المستورد – وهو عادة من الدجاج المجمد رخيص الثمن ذي اللحم الداكن (السيقان والأفخاذ والأجنحة إلخ...) تجعل المنافسة صعبة على عمليات تربية البداري المحلية التي تنتج دجاجا طازجا كاملا سريع التلف، وهي العمليات التي تتكلف أكثر من تكلفة الدجاج المستورد.

- ومما يسهل استمرار الزيادة في الواردات من المنتجات الحيوانية **التكلفة المرتفعة نسبيا لمنشآت الإنتاج المحلي**، والتي يحدق بها الكثير من الصعوبات الهيكلية والتنظيمية والصعوبات المتعلقة بالموارد. وربما أدت هذه الظروف غير المواتية إلى ترجمة حدوث هزة في الواردات لمرة واحدة، كما حدث في زيادة واردات غانا والسنغال من لحوم الدواجن، إلى أضرار طويلة الأجل تفضي إلى ركود أو انخفاض إنتاج المنتجات الحيوانية، في الوقت الذي تدعم فيه زيادة الواردات من المنتجات المنافسة.

- **التغير في أسعار العملات الوطنية** من بين العوامل الاقتصادية العامة التي لها تأثير مباشر على أسعار السلع المستوردة. فانعكاس آثار تخفيض العملات في البلدان الأخرى، وارتفاع أسعار العملات الوطنية، يجعل الواردات أكثر جاذبية ويجعلها في متناول المستهلك المحلي. وكمثال، فإن انخفاض قيمة الفرنك الأفريقي أمام الدولار الأمريكي، أثر على أنماط التجارة في بعض البلدان التي أجريت فيها دراسات حالة.

- **نمو الاستثمارات الأجنبية المباشرة:** أسفرت المحلات الكبرى (محلات السوبر ماركت) والفنادق أو الخطوط الجوية السياحية عن تغيير أنماط المشتريات من الموارد الغذائية وزادت من واردات منتجات الألبان المنتقاة أو لحوم الدواجن المجمدة.

12 – عند تقدير أسباب الزيادة في الواردات ، لا بد من إيلاء اهتمام شديد **بالعوامل الداخلية الأخرى**، حيث أن هذه قد تكون في الحقيقة هي المسؤولة عن زيادة الواردات[6]. وربما كانت هذه العوامل ذات طبيعة تتعلق بالسياسات، مثل التغييرات الطارئة في الرسوم الضريبية أوالتغييرات في قواعد الامتثال للشروط الصحية وشروط السلامة. أما البعض الآخر فقد تكون له طبيعة عامة، مثل التغييرات في أسعار المدخلات التي قد يكون لها تأثير معاكس على هياكل التكلفة في الصناعات المحلية.

خامسا– تأثيرات الزيادة في الواردات

13 – إذا كان عدد مرات الزيادة في الواردات قد أصبح أكثر تواترا، فإن هذه الزيادات لا تعطى بحد ذاتها مؤشرا على تأثيرها المحتمل على الصناعات المحلية. وقد يتراوح هذا التأثير بين المحدود (مثل زيادة الواردات من الجبن إلى أحد البلدان الاستوائية) وبين التأثير الأكبر الذي له نتائجه البعيدة المدى (مثل زيادة الواردات من الحبوب التي تنافس المحاصيل المحلية منافسة مباشرة).

[6] طبقا لاتفاقية منظمة التجارة العالمية الخاصة بالضمانات، فإن من بين تدابير تطبيق الضمان التحقق من أن العوامل الأخرى بخلاف زيادة الواردات ليست مسؤولة عن الأضرار التي تحدث للصناعة المحلية (شرط "عدم المسؤولية") .

14 – ومن بين مؤشرات الأسواق المحلية التي كثيرا ما يشار إليها كدليل على زيادة الواردات الضارة: الزيادات المفاجئة والحادة في الواردات بما يشكل ضغطا هبوطيا على الأسعار، وزيادة النصيب الذي تستولي عليه الواردات المتزايدة من السوق المحلية، وانخفاض المبيعات والإنتاج والإنتاجية واستخدام الطاقة والأرباح على المستوى المحلي، وارتفاع الخسائر والبطالة.

15 – ويتفاوت تأثير الزيادة في الواردات على الاقتصاد المحلي تفاوتا كبيرا، بحسب ظروف السوق السائدة، ومميزات الإنتاج، وهيكل الصناعة، وأصحاب المصلحة المعنيين. وكمثال، فإن زيادة الواردات لفترة قصيرة في أعقاب انخفاض الانتاج المحلي، يسمح للمستهلك عادة بالحصول على الإمدادات بأسعار مقبولة؛ أو أن تحل الواردات المنافسة بحق محل الإنتاج المحلي لفترة طويلة فيكون لها تأثير إيجابي على النمو الاقتصادي بشكل عام. ومع ذلك، ففي الوقت الذي ربما كانت فيه الزيادة في الواردات المنخفضة الثمن مفيدة للمستهلك، فإنها قد تفهم أحيانا في نفس الوقت – سواء كان ذلك سليما أو خطأ – على أنها تنتج قطاعات تهدد الصناعات المحلية وفرص العمل والدخل تهديدا شديدا.

16 – وتشير دراسات الحالة التي أجريت ضمن هذا المشروع إلى أن زيادة الواردات من لحوم الدواجن إلى العديد من البلدان الأفريقية تزامن مع صعوبات هيكلية في صناعة دجاج البراري المحلية التي قللت من استغلال قدرات هذه الصناعة وأرغمت هذه الصناعة على إغلاق بعض وحداتها. وفي أحد البلدان، انخفض عدد مربي الدواجن بنسبة 90 في المائة، مع فقدان العديد من فرص العمل الريفية سنويا ابتداء من منتصف التسعينات (أنظر جدول أضرار الواردات في الوثيقة CCP: ME 06/CRS 4). وفي نفس الوقت، فإن هناك شواهد محدودة من دراسات الحالة على أن الزيادة في واردات منتجات الألبان ربما أعاقت نمو الإنتاج المحلي من الألبان و/أو حدّت من إنشاء صناعات محلية لتصنيع الألبان أو القدرة على استغلال الطاقات الموجودة بصورة فعالة. وهكذا تعجز الصناعات المحلية عن تلبية الطلب على منتجات الألبان ذات القيمة المرتفعة من أجل الاستجابة للطلب المتزايد من جانب المستهلكين الذين تتزايد دخولهم.

17 – في أغلب الأحيان يتم تجاهل الدور المحتمل للعوامل الأخرى عند تقدير الأضرار التي تعود على الصناعة المحلية. وهكذا، مثلا، قد يوجه اللوم إلى الصناعة عن ضياع فرص العمل في الزراعة، بينما قد يكون عجز الموردين الفعلي عن التكيف مع احتياجات الأسواق المتغيرة هو العامل الأكثر تأثيرا في ضياغ فرص المبيعات.

18 – يزداد التحليل الكمي للأضرار تعقيدا لأن: (1) التقارير الخاصة بتأثير الواردات على المبيعات والإنتاج والقدرات والأرباح هي تقارير سردية في أغلب الأحيان، وربما تجاهلت تأثيرات العوامل الأخرى؛ (2) تحليل نصيب الأسواق قد يكون مضللا، لأن إحصاءات الإنتاج والاستهلاك الخاصة بالثروة الحيوانية لا تلقى في أغلب الأحيان نفس المتابعة التي تحظى بها محاصيل "الأمن الغذائي"؛ (3) البيانات الخاصة بالأسعار قليلة أو معدومة في الغالب.

19 – مع عدم وجود تحليل للأضرار مدعوم بأسانيد، تجد السلطات العامة نفسها في أغلب الأحيان في موقف صعب يضطرها إلى الموازنة بين طلبات الاستهلاك الفورية لمجتمعات الحضر ذات الصوت العالي وأصحاب النشاط السياسي وبين الأهداف الإنمائية الوطنية طويلة الأجل والاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية لسكان الريف.

سادسا– الاستجابة لزيادة الواردات

ألف– خيارات السياسات

20 – إن تحديد بداية الزيادة في الواردات، والتقدير السليم لأسبابها ونتائجها، لهما أهمية بالغة في الأخذ باستجابات السياسات المناسبة. ففي كثير من الحالات، تعكس الزيادة في الواردات، مشكلات هيكلية تضر بالقدرة التنافسية للصناعات المحلية. وإذا كانت هذه الجوانب مصدر قلق محتمل لصناع السياسات، فإنها بحاجة إلى معالجتها ببعض التدابير مثل برامج الاستثمار و/أو التنمية، إلى جانت مستويات مشروعة من حماية الحدود. ولكن الذي يحدث في أغلب الأحيان، هو اتخاذ إجراءات لتقييد التجارة دون التدخلات المطلوبة لزيادة القدرة في جانب العرض، مثل التدخلات المتأثرة بالسياسات الداخلية والترتيبات المؤسسية.

21 – تسلط النتائج التي ظهرت من دراسات الحالة الضوء على أهمية تصميم نظم مختلفة للسياسات التجارية للقطاعات المختلفة بحسب مستواها الحالي من التنمية والقدرة على المنافسة، ومدى أهميتها للتنمية الريفية والنمو الاقتصادي.

22 – بالنسبة للصناعات التي تنتج منتجات لا تنافس الواردات ولكنها قد تساهم بصورة ملموسة في آفاق النمو في البلد في المدى البعيد، فربما كان زيادة مستوى حماية الحدود بدرجة ما هي الحل المناسب إلى أن تظهر ثمار الجهود المبذولة لزيادة القدرات في جانب العرض. وعلى العكس من ذلك، فإن القطاعات الأخرى التي تنتج منتجات أكثر قدرة على المنافسة قد تستفيد من زيادة الضغوط التنافسية الناجمة عن انخفاض مستوى حماية الحدود، ولكنها قد تظل معرضة لتقلب الأسعار العالمية. وفي حالات الانخفاض المفاجئ في الأسعار العالمية، بسبب هزات السوق غير المتوقعة، كما حدث في أسواق الدواجن عقب انتشار أنفلونزا الطيور مؤخرا، قد يكون اللجوء إلى التدابير التجارية العلاجية مناسبا.

23 – وطبقا لمنظمة التجارة العالمية، فإن صكوك السياسات المتوافرة في الوقت الحاضر لمعالجة هذه الأنماط من الهزات الخارجية الضارة هي "اتفاقية الضمانات" و"أحكام الضمانات الخاصة لاتفاقية الزراعة"[7] وبحسب اتفاقية الضمانات، لا يجوز تطبيق الضمانات إلا بعد إجراء تحقيق مفصل لإثبات وجود ضرر ملموس أو تهديد بضرر جسيم، ولا بد من إثبات علاقة سببية بين الضرر المدعى به وبين زيادة الواردات.

24 – وإذا كانت أحكام الضمانات الخاصة لاتفاقية الزراعة تحتوي على منهجية بسيطة تسمح بتطبيق ضمانات، فليس من الجائز استخدامها إلا بمعرفة 38 من أعضاء منظمة التجارة العالمية (منهم 22 بلدا ناميا) التي فرضت نظام التعريفة (وهي عملية تحويل الحواجز غير التعريفية إلى تعريفات أثناء جولة مفاوضات أوروغواي) ولعدد محدود من المنتجات فقط.

25 – ورغم وجود قدر من عدم اليقين بشأن المناقشات الدائرة حول طرائق المفاوضات التجارية متعددة الأطراف في جولة الدوحة، فقد ظهر عنصران يهدفان إلى حل بعض مشكلات البلدان النامية المتعلقة بمنافسة الواردات:

- أن تسمح المادة الخاصة *بالمنتجات الخاصة* للبلدان النامية بأن تختار منتجات معينة لتتمتع بمعاملة أكثر مرونة – من زاوية تخفيض الرسوم الجمركية – أكثر من غيرها من المنتجات الزراعية. وتتضمن المسائل الهامة في المفاوضات حول هذه المادة ضرورة التوازن بين معايير الأمن الغذائي والتنمية الريفية وبين التحسينات الشاملة في دخول جميع السلع إلى الأسواق، بما في ذلك تلك المصدرّة من بلدان نامية أخرى.
- وهناك أيضا دراسة *لآلية الضمان الخاص* التي تهدف إلى السماح لجميع البلدان النامية بفرض رسوم تفوق السقوف المقررة لحماية القطاعات الزراعية المحلية من الاختلالات قصيرة الأجل. ومن أهم المسائل هنا أحقية المنتجات، والحجم المحتمل، وأسعار التحريك، وما إذا كانت الآلية ينبغي أن تكون مؤقتة أو إلى أجل غير مسمى.

26 – ورغم المناقشات الكثيرة لمرونة السياسات التجارية وتدابير هذه السياسات في سياق المفاوضات المتعددة الأطراف، فإن هذه الجوانب لها نفس الأهمية في المفاوضات الخاصة بالإنفاقات التجارية الثنائية أو الإقليمية، فدراسة حالة تنزانيا مثلا، تبين أن الفوارق في مستوى التعريفات بين بلدان مجموعة شرق أفريقيا، إنما تعكس المستويات المختلفة للتنمية في القطاعات الزراعية المختلفة. والحقيقة، أنه في الوقت الذي تسعى فيه المفاوضات الدائرة في منظمة التجارة العالمية إلى الاتفاق على تخفيض التعريفة الجمركية المقررة، فإن الاتفاقيات الثنائية والإقليمية تركز على المعدلات المطبقة بالفعل، وهو ما يجعل تصميم أحكام مرنة ومناسبة أكثر أهمية.

[7] لمزيد من استعراض الأحكام المختلفة لمنظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بزيادة الواردات، أنظر "تفسير المبادئ والتعاريف المتعلقة بزيادة الواردات في النصوص القانونية لمنظمة التجارة العالمية"، تأليف Mosoti, Victor and Sharma, Ramesh ، ورقة عمل عن مشروع المنظمة بشأن زيادة الواردات، رقم 3. وهناك معلومات موجزة عنها في موجز مشروع المنظمة بشأن زيادة الواردات رقم 1، لعام 2006.

باء- مسألة الإشراف عل التجارة

27 - أشارت المؤسسات المسؤولة عن قضايا التجارة الدولية في الأحد عشر بلدا التي أجريت فيها دراسات حالة إلى مشكلات عويصة في القدرة من زاوية الموارد البشرية والمالية اللازمة لصنع السياسات والإشراف على التجارة. فباستثناء الأرجنتين، تفتقر الحكومات إلى الموارد التحليلية اللازمة لتحليل السياسات التجارية وتأثيرها على مختلف قطاعات الاقتصاد وسبل المعيشة. وأظهرت المقابلات التي أجريت مع كبار موظفي الحكومة عدة مشكلات فيما يتعلق بوضع سياسات فعالة. فنقص الموارد البشرية والمالية يحد من قدرة الحكومة على المشاركة في الإشراف على التجارة أو التحقيق في الشكاوى التجارية بصورة فعالة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك قيودا على البيانات الهامة، مثل تلك المتعلقة بالتقديرات الدقيقة في مواعيدها لحجم الواردات وأسعارها. وفي غياب القدرات اللازمة، تلجأ الحكومات إلى الاعتماد على الشكاوى من المنتجين المحليين وتفتقر إلى القدرة على التحقيق في القضايا. ويترتب على ذلك أن تنفذ الحكومات في أغلب الأحيان سياسات تجارية دون تحليل كامل لنتائج هذه السياسات، مثل ضمان الإمدادات المحلية من السلع الأساسية. فلكي ترد الحكومات على زيادة الواردات ردا فعالا باستخدام سياسات تجارية علاجية، لا بد لها من استثمارات ضخمة في رأس المال البشري.

سابعا- الدروس المستفادة

28 - يقودنا استعراض الأسباب المحتملة لزيادة الواردات وتحليل الحالات المحددة المطروحة في دراسات الحالة القطرية التي أجريت ضمن هذا المشروع إلى الاستنتاجات التالية فيما يتعلق بلحوم الدواجن ومنتجات الألبان:

حدوث الزيادة في الواردات

- تكررت الزيادة في الواردات من لحوم الدواجن في السنوات الأخيرة وبالأخض في أفريقيا، وارتبطت بحدوث تأثيرات ضارة على الأسواق. وتشير نتائج دراسات الحالة إلى أن ذلك جاء نتيجة لعدة عوامل، داخلية وخارجية، مع تشكيل فرص الدخول إلى الأسواق بموجب اتفاقيات التجارة الإقليمية عاملا هاما بين هذه العوامل. وقد تزاد تواتر الزيادات التي تحدث في منتجات الألبان، ولكن الاتجاه كان نحو زيادة تدريجية في هذه الواردات، بما وضع عمليات التصنيع المحلية تحت الضغط.

العوامل المفسرة للزيادات في الواردات

- إن التخفيضات التدريجية في التعريفات الجمركية، كتلك المطلوبة عند الالتزام بقواعد منظمة التجارة العالمية، ليست مسؤولة بشكل عام عن الزيادات في الواردات. وفي بعض الحالات، حدثت هذه التخفيضات الناجمة عن اتفاقيات تجارية إقليمية بصورة مفاجئة وأدت إلى زيادة في الواردات من لحوم الدواجن، الأمر الذي

يوحي بضرورة التحليل الدقيق لتأثيرات نظم التعريفات على الواردات وكذلك مستويات هذه التعريفات المطلوبة للمحافظة على كفاءة الصناعات المحلية.

- هناك نحو 1 في المائة فقط من التجارة العالمية في لحوم الدواجن تحصل على دعم عند تصديرها، وفي حالة أفريقيا، هناك بلد واحد يحصل من الاتحاد الأوروبي على تعويضات تصدير. ومع ذلك، فقد أصبحت بعض الجهات الأخرى التي تصدر إليها لحوم الدواجن المدعومة دون رسوم، مراكز هامة لإعادة تصدير هذه اللحوم، وربما ساهمت في تدفق قطع الدواجن زهيدة الثمن إلى مختلف الأسواق، لاسيما أسواق أفريقيا. ومن ناحية أخرى، فإن الدعم الذي يقدم لمنتجات الألبان يساند ثلث صادرات العالم. وفي فترات زيادة العرض، أو ضعف الطلب، يفاقم دعم الصادرات من انخفاض الأسعار، وقد يوجه التجارة نحو الأسواق التي يسهل نسبيا الدخول إليها، بما يزيد من فرص حدوث زيادة في الواردات.
- ويطول أمد تأثيرات الزيادة في الواردات في أغلب الأحيان بفعل عدم كفاءة الصناعات المحلية التي تحدق بها عدة مشكلات. فعجز الانتاج المحلي لدجاج الشواء، والذي يسوق غالبا كذبائح طازجة كاملة، عن منافسة أجزاء الدواجن المجمدة المستوردة من حيث السعر، يمثل أحد الأسباب الكامنة وراء زيادة حجم الدواجن المستوردة في مواجهة إنتاج محلي ثابت أو متراجع.
- وبالمثل، فإن الزيادة السريعة في دخل المستهلكين من سكان الحضر، ونمو الطلب على المنتجات الحيوانية رخيصة الثمن، كانا وراء الزيادة في الواردات من لحوم الدواجن وبعض منتجات الألبان. فإذا أضفنا إلى هذا قدرة المصدرين الكبيرة على الإنتاج والتخزين والبيع بأسعار مختلفة إلى مختلف الأسواق، يصبح من الصعب على دجاج الشواء ومنتجات الألبان المحلية المنافسة.
- التكاليف المتغيرة والمرتفعة نسبيا في الصناعات المنتجة للمدخلات المستخدمة في أسواق الدواجن ومنتجات الألبان (وعلى الأخص الأعلاف) وتكاليف المعاملات المرتفعة (تكاليف نقل الطيور/اللحوم الطازجة) قد تسبب زيادة في الواردات أو تزيد من صعوبة قدرة صناعة الدواجن المحلية على المنافسة.

الاستجابات

- تبيَّن أن البلدان لم تكن مستعدة بشكل عام للتعامل مع هذه الأحداث، حيث تفتقر إلى الآليات المناسبة لمراقبة التجارة، وعلى الأخص عدم وجود ترتيبات مؤسسية، ونقص البيانات والهياكل التحليلية.
- إن تدابير تقييد التجارة التي تهدف إلى تخفيف الصعوبات أمام المنتجين المحليين قد لا تحقق سوى نجاح محدود، ما لم تصاحبها استراتيجيات لتنمية الإنتاج وتشجيع الاستثمار والابتكار. وكمثال، فإن فرض قيود على حصص الواردات من لحوم الدواجن في إحدى دراسات الحالة القطرية، كان من الصعب تنفيذها، بل إن الصناعة المحلية التي شهدت إنخفاضا في الواردات، عجزت عن تعويض الانخفاض الذي حدث في الإمدادات، مما أسفر عن ارتفاع الأسعار. ولا شك أن ارتفاع الأسعار المحلية للبروتين الحيواني قد يثير قلق المستهلكين، لا سيما في المناطق الحضرية.

- إن المستهلكين استفادوا من زيادة المعروض من أجزاء الدواجن الرخيصة الثمن، ولكن المنتجين – وبالأخص صغار المنتجين– تضرروا من ذلك، وانسحب الكثير منهم من السوق.

ثامنا– أعمال المتابعة تحت إشراف الجماعة

29– في ضوء تكرار حدوث الزيادات في الواردات في البلدان النامية، وبالأخص في مجال لحوم الدواجن ومنتجات الألبان، فإن الجماعة قد تود:

أن تعرب عن قلقها بشأن:

- الآثار الضارة التي قد تحدثها الزيادة في الواردات على الإنتاج المحلي، وفرص العمل وسبل المعيشة لمنتجي لحوم الدواجن ومنتجات الألبان التي لها أهمية اقتصادية ملموسة على الكثير من المجتمعات الريفية؛
- الآثار المعاكسة التي قد تكون للدعم الذي تقدمه الدول الأخرى وأساليب التسويق والتسعير الغامضة على قطاعات الإنتاج في البلدان النامية، مع الاعتراف بأن المسائل المحلية قد تكون في أغلب الأحيان عوامل هامة تساهم في زيادة الواردات؛
- نقص قدرات البلدان النامية على مراقبة التجارة، الأمر الذي يحد من قدرتها على التحديد الدقيق للهزات الضارة في الأسواق الخارجية أو الأسباب الأخرى المسؤولة عن ذلك، والاستجابة لها. ومن بين ما تنطوي عليه زيادة القدرة على مراقبة التجارة، وجود بيانات دقيقة وتنمية القدرة التحليلية على رصد الزيادة في الواردات.

وتوصي الأمانة بأن:

- تواصل تقديم مساعدتها إلى البلدان النامية فيما يتعلق بتحليل ونشر المعلومات عن تأثير المقترحات البديلة التي يدور حولها النقاش في المنتديات الدولية، وبالأخص في منظمة التجارة العالمية والمنظمات الإقليمية للتجارة، لمعالجة الزيادات الضارة في الواردات أو تلك التي لها تأثيرات معاكسة على الأمن الغذائي.
- تسعى إلى إنشاء شبكة للإنذار المبكر بالمعلومات في أسواق لحوم الدواجن ومنتجات الألبان، في حدود الموارد المتاحة لذلك، لإبلاغ البلدان الأعضاء بالهزات المحتملة في الأسواق الدولية مما قد يسفر عن انخفاض حاد ومفاجئ في الأسعار، وبالتالي عن زيادة ضارة محتملة في الواردات؛
- تقديم دعم إلى البلدان النامية بشأن تحديد الزيادة في الواردات وتحليل أسبابها، ومساعدة هذه البلدان – في حدود الموارد المتاحة لذلك – في وضع سياسات مناسبة للتجارة الزراعية، بما في ذلك تحديد مستوى التعريفات واللجوء إلى الضمانات، من أجل إقامة صناعات محلية قادرة اقتصاديا والإبقاء عليها، مع مراعاة ضمان حصول المستهلك على منتجات بأسعار منافسة.

- المساعدة في بناء القدرات على مراقبة التجارة، وينبغي – في حدود الموارد المتاحة لذلك – تقديم المساعدة التقنية من جانب الأفرقة العاملة في المنظمة على المستوى الإقليمي لتنمية القدرات على رصد وتحليل الزيادة في الواردات. وعلى أفرقة المنظمة أن تقدم أيضا المشورة في مجال السياسات إلى البلدان بشأن الاستجابة المناسبة لزيادة الواردات في أسواق سلعية مختارة.
- وأخيرا، الإعراب عن التقدير للإدارة الدولية لتمويل التنمية في المملكة المتحدة للدعم الذي قدمته لمواصلة العمل في هذا المجال، لاسيما بالنسبة للمرحلة الثالثة من أنشطة المشروع، والتي تقترح تحليل الزيادة في الواردات وتأثيرها، مع مراعاة التأثيرات على نظم التعريفات الإقليمية بالذات، والتفريق بين مسائل الإنتاج والمنافسة والأمن الغذائي الريفي.

30 – وبالإضافة إلى ذلك، فإن الجماعة قد ترى طرح مقترحات الشركاء المحتملين لدعم عملية بناء القدرات التجارية في البلدان النامية.

31 – وسوف تقدم الأمانة تقريرا عن الأعمال التي تمت إلى الدورة القادمة للجماعة.

المرفق: الجدول 1

توافر الزيادات في الواردات من اللبن المجفف ولحوم الدواجن في مختلف المناطق والأقاليم
(طريقة أحكام الضمان الخاص المتبعة في منظمة التجارة العالمية – أنظر الحاشية 3)

عدد مرات الزيادة	لبن مجفف				لحوم دواجن	
	لبن مجفف منزوع الدسم		لبن مجفف كامل الدسم			
	1998–1995	2003–1999	1998–1995	2003–1999	1998–1995	2003–1999
أفريقيا الغربية	17	44	23	52	19	40
أفريقيا الجنوبية	24	17	21	17	9	17
شرق أفريقيا	9	13	9	15	9	7
وسط أفريقيا	10	13	17	18	10	18
شمال أفريقيا	4	6	2	3	3	3
جنوب آسيا	15	20	11	17	4	10
جنوب شرق آسيا	10	11	12	11	10	5
جزر المحيط الهادي	9	10	11	12	14	20
الشرق الأوسط	7	11	2	6	6	7
أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي	17	21	14	21	21	21
أمريكا الجنوبية	8	6	8	3	1	1
أوروبا الشرقية	1	3	6	6	10	5
رابطة الدول المستقلة	9	16	7	9	18	10
المجموع	140	191	143	190	134	164
	النسبة المئوية للزيادة					
أفريقيا الغربية	٪12	٪23	٪16	٪27	٪14	٪24
أفريقيا الجنوبية	٪17	٪9	٪15	٪9	٪7	٪10
شرق أفريقيا	٪6	٪7	٪6	٪8	٪7	٪4
وسط أفريقيا	٪7	٪7	٪12	٪9	٪7	٪11
شمال أفريقيا	٪3	٪3	٪1	٪2	٪2	٪2
جنوب آسيا	٪11	٪10	٪8	٪9	٪3	٪6
جنوب شرق آسيا	٪7	٪6	٪8	٪6	٪7	٪3
جزر المحيط الهادي	٪6	٪5	٪8	٪6	٪10	٪12
الشرق الأوسط	٪5	٪6	٪1	٪3	٪4	٪4
أمريكا الوسطى والبحر الكاريبي	٪12	٪11	٪10	٪11	٪16	٪13
أمريكا الجنوبية	٪6	٪3	٪6	٪2	٪1	٪1
أوروبا الشرقية	٪1	٪2	٪4	٪3	٪7	٪3
رابطة الدول المستقلة	٪6	٪8	٪5	٪5	٪13	٪6
أفريقيا	٪43	٪46	٪49	٪54	٪35	٪50