



موجز السياسات الزراعية من أجل التنمية

تصحيح الأسعار في البلدان النامية من خلال إصلاحات السياسات

تم منذ ثمانينيات القرن العشرين تحقيق الكثير من التقدم في البلدان النامية في مجال تخفيض تحيز السياسات ضد الزراعة، ولاسيما من خلال إصلاحات الاقتصاد الكلي. ولكن مازال هناك مجال واسع لمزيد من الإصلاحات بهدف تشجيع زيادة معدلات النمو الزراعي وتقليل الفقر. وغالباً ما يكون من الضروري اعتماد برامج انتقالية تكميلية لتعويض الخاسرين من الإصلاح، ومعالجة الاعتبارات الاقتصادية السياسية للإصلاحات، وتسهيل التكيف مع الأسواق الجديدة.

حدث معظم هذا التقدم من خلال إصلاحات الاقتصاد الكلي، فقد أدى تخفيض قيمة العملات المبالغ في البلدان النامية إلى التخفيض الكبير لفروق الأسعار في الأسواق الموازية للعملات الأجنبية مشكلاً أعباءً ضريبية على الصادرات الزراعية (التي يتم عادة تصديرها بالأسعار الرسمية) وأسفر عن تقديم الدعم المالي لأسعار وإدرات المواد الغذائية، ففي ٥٩ بلداً نامياً، هبط متوسط فروق الأسعار في الأسواق الموازية من أكثر من ١٤٠٪ في ستينيات القرن العشرين إلى حوالي ٨٠٪ في سبعينيات وثمانينيات ذلك القرن، وإلى ٩٪ فقط في أوائل التسعينيات منه، مع تفاوت كبير فيما بين البلدان.

لم تسفر إصلاحات الاقتصاد الكلي وقطاع الزراعة في ثمانينيات القرن العشرين في البداية عن أثر يذكر على النمو الزراعي، حيث أن أسعار المواد الأولية كانت أخذت في الهبوط في الأسواق العالمية، ولكن الوضع تغير في التسعينيات منه، وأدى تحسن الأسعار العالمية للمواد الأولية واستمرار الإصلاحات إلى زيادة أكبر في الأسعار المحلية للصادرات الزراعية. ويوضح ازدياد قوة الحوافز جانباً من ارتفاع معدلات النمو الزراعي في عدد من بلدان شبه الصحراء الأفريقية منذ تسعينيات القرن العشرين.

ما زال من الضروري استمرار الإصلاحات

على الرغم من أن إصلاحات الاقتصاد الكلي كانت ناجحة بصورة عامة، لكنه لا يزال هناك مجال كبير للإصلاح في قطاع الزراعة، فالانخفاض النسبي لصافي الضرائب يخفي بصورة عامة مزيجاً من حماية المنتجات المستوردة وفرض الضرائب على الصادرات، وهما يمكن أن يكونا مرتفعين معاً (الشكل ١). ولذلك، ما زال هناك مجال كبير لزيادة الكفاءة في البلدان النامية من خلال سياسات التجارة.

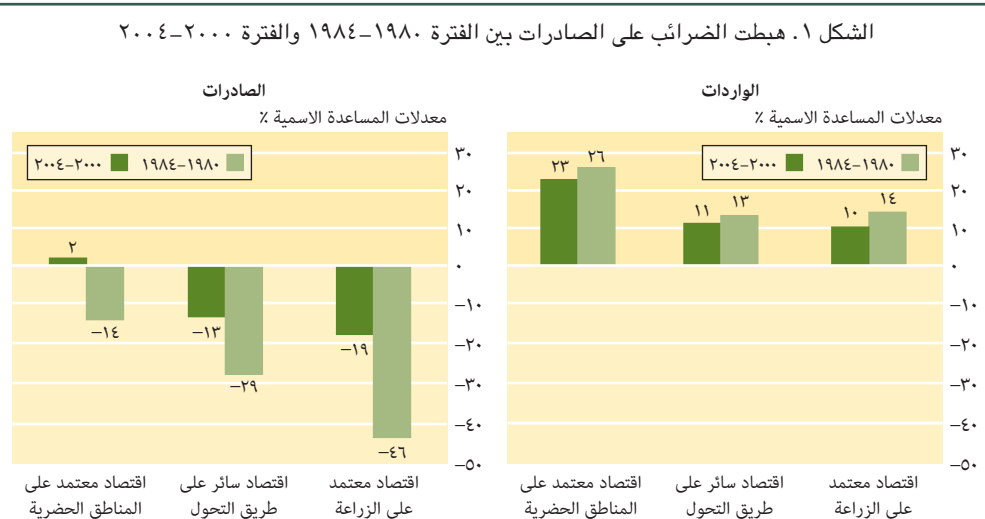
في غضون ذلك، حققت البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تقدماً بطيئاً في عمليات إصلاح السياسات. فما زالت إجراءات الحماية والإعانات المالية في

أدت السياسات التي اعتمدها البلدان النامية غالباً إلى تثبيط الحوافز للمنتجين الزراعيين، حيث تفرض سياسات الاقتصاد الكلي ضرائب على الزراعة أكثر مما تفرضه سياسات الزراعة، مع أن لكلاهما أهمية في البلدان الفقيرة. وتبين من دراسة نظام الضرائب في ١٦ بلداً نامياً من منتصف ستينيات القرن العشرين وحتى منتصف الثمانينيات من ذلك القرن أن متوسط الضرائب المباشرة (كأسعار الإنتاج المحددة دون مستوى الأسعار العالية) بلغت ١٢٪ من أسعار المنتجين الزراعيين، وأن الضرائب غير المباشرة (كأسعار الصرف المبالغ في قيمتها) بلغت ٢٤٪. وترافقت الضرائب المرتفعة على الزراعة مع انخفاض معدلات النمو الزراعي - وببطء نمو الاقتصاد - ولاسيما في أشد البلدان فقراً حيث فرضت أعلى الضرائب على الزراعة.

الإصلاحات أدت إلى تخفيض كبير للضرائب المفروضة على الزراعة

أدت الإصلاحات التي جرت في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين إلى تحسين حوافز المنتجين الزراعيين في البلدان النامية، وهي إصلاحات استهدفت استعادة توازن الاقتصاد الكلي، وتحسين توزيع الموارد، وإنعاش النمو في عدد من أشد البلدان فقراً. لكن تلك الإصلاحات أدت إلى تخفيض تحيز السياسات التاريخي ضد الزراعة ولم تتمكن من إزالتها، فبين الفترة ١٩٨٠-١٩٨٤ والفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤، هبط متوسط صافي الضرائب (المباشرة وغير المباشرة) على الزراعة من ٢٨٪ إلى ١٠٪ في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة (ومعظمها في شبه الصحراء الأفريقية). كما هبط من ١١٪ إلى ٢٪ في البلدان السائرة على طريق التحول (ومعظمها في آسيا) ومن حماية سلبية هامشية إلى صافي حماية بواقع ١٠٪ في البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على المناطق الحضرية (ومعظمها في أمريكا اللاتينية).

الشكل ١. هبطت الضرائب على الصادرات بين الفترة ١٩٨٠-١٩٨٤ والفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤



المصدر: Anderson, Kym. 2004. (eds.) Forthcoming. "Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective." London, U.K. and Washington, DC: Palgrave Macmillan and World Bank
ملاحظة: معدل المساعدة الاسمي هو مقياس لأسعار الإنتاج المحلي منسوبة إلى الأسعار تسليم الحدود، وهو أيضاً يأخذ في الاعتبار الإعانات المالية للمستثمرين المحلية.

تلك البلدان تشوّه الأسعار العالمية للعديد من المواد الأولية، ولاسيما القطن والذّور الزيتية (أنظر الموجز المعني بتجارة المنتجات الزراعية).

هناك رابحون وخاسرون في عمليات الإصلاح. من بين المخاوف الخاصة بالنسبة لسياسات تحرير التجارة أثرها المحتمل على مستوى معيشة الفقراء، خاصة المواد الغذائية الأساسية. فمن شأن أي تغيير في الأسعار أن يسفر عن رابحين وخاسرين بين الفقراء. ويتباين توزع الربح والخسارة من بلد لآخر، فتحريز التجارة الذي يرفع أسعار المواد الغذائية يضر الذين يشترون تلك المواد ولا يبيعونها (أكبر فئة من فقراء المناطق الريفية في بلدان مثل بوليفيا وبنغلاديش) وينفع الذين يبيعون تلك المواد ولا يشترونها (أكبر فئة من فقراء المناطق الريفية في كمبوديا وفيتنام).

وقميا يتخطى الأثر الأول على أسعار المواد الغذائية، يؤثر تحرير التجارة على الفقراء من خلال إنشاء وفقدان فرص العمل والأجور. فقد أسفر إصلاح التجارة الواسع في فيتنام في أوائل تسعينيات القرن العشرين عن استجابة كبيرة في جانب العرض وعن زيادة مستوى معيشة المزارعين الفقراء. وفي بنغلاديش، نجد أن الأسرة الفقيرة العادية التي لا تملك أراضٍ تخسر نتيجة ازدياد أسعار الأرز في الأمد القصير، ولكن يمكن أن تكسب في الأمد الطويل نتيجة ارتفاع الأجور مع مرور الزمن. ويتضح من تحليل الدخل في فيتنام وبنغلاديش وأوغندا أن آثار أسواق العمل من العوامل الهامة المؤثرة على عمليات إصلاح التجارة في مستوى المعيشة. ولكن تلك الآثار خاصة بكل بلد بحد ذاته.

لا اعتبارات الاقتصاد السياسي أهميتها. نظراً لأنه سيكون هناك رابحون وخاسرون، عادة ما تكون الإصلاحات حساسة من الوجهة السياسية مع وجود مصالح مكتسبة قوية، لذلك سيكون من الصعب تحقيقها غالباً، علماً بأن العضوية في منظمة التجارة العالمية يمكن أن تشجع الإصلاحات. كما يمكن لوسائل الإعلام المحلية شرح التكاليف التي تترتب على داعي الضرائب وعدم المساواة في المكاسب. وفي بعض الحالات، يمكن أن تكون الطول الوسط وخطط التعويضات التي يتم التفاوض عليها مع الجهات الخاسرة فعالة - مثلما حدث في إصلاحات المكسيك في تسعينيات القرن العشرين الخاصة بالمواد الغذائية الأساسية. كما يمكن لربط الإصلاحات الزراعية المحلية بمجموعة واسعة من الإصلاحات الاقتصادية على صعيد البلد المعني أن يزيد احتمالات النجاح، وهو ما حدث في عدد من البلدان النامية في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين. ولكن هذه الإصلاحات تظل غير كاملة بالنسبة لقطاع الزراعة.

ونظراً للحساسية المتعلقة بسياسة الإصلاحات وخصوصية نتائجها في مختلف البلدان، فإنه من المرغوب به زيادة مرونة قواعد وأسس التجارة في البلد المعني إذا تم القيام بذلك عن طريق تحرير الأسواق. ومن الضروري اعتماد برامج مصممة حسب أوضاع البلد المعني لتسهيل الانتقال إلى الواقع الجديد للأسواق، ولاسيما بالنسبة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة والفئات الأخرى المعرضة للمعاناة.

الإصلاحات الفعالة تتطلب سياسات وبرامج تكميلية

من الضروري اعتماد سياسات وبرامج تكميلية (دفع المعونات مقابل تحرير التجارة) بغية تعويض الخاسرين (برامج التحويلات) وتسهيل تكيف أصحاب الحيازات الصغيرة على نحو سريع ومنصف مع الميزات النسبية الناشئة (الاستثمارات في سلع النفع العام وإصلاحات المؤسسات). ومن بين التحديات أيضاً ضمان التوازن الكافي بين المدفوعات التحويلية الهادفة لتسهيل التحول والاستثمار في سلع النفع العام الرئيسية بهدف حفز النمو الزراعي وتقليص الفقر في الأمد الطويل. علماً بأن مخاطر الوقوع في شرك الحماية والإعانات المالية عند هيمنة التركيز على المساندة الانتقالية على حساب النمو الطويل الأمد هي مخاطر عالية.

البرامج الانتقالية. غالباً ما يكون من الضروري لنجاح عمليات الإصلاح اعتماد برامج انتقالية لمساعدة المزارعين على التكيف مع إشارات السوق الجديدة وتعويض الخاسرين. ويجب أن تدرك تلك البرامج وتراعي عدم تجانس الفئات والمجموعات التي تتأثر سلباً، كما يترتب عليها فحص الخصائص الديموغرافية والجغرافية المميزة لتلك الفئات والمجموعات، وتحليل حجم الخسائر والمكاسب المحتملة. ويمكن أن تشمل المساندة الانتقالية ما يلي:

- مُنح تستهدف تسهيل تحولات الإنتاج. من بين الأمثلة على ذلك البرنامج التركي لتخفيض الإعانات المالية لقطاع الزراعة. فموجبه تم دفع منح بنسبة الهكتار الواحد للمزارعين لتسهيل خروجهم من إنتاج التبغ والبنديق وتحولهم إلى إنتاج بدائل أكثر كفاءة كاللوزة وفول الصويا وعباد الشمس والخضروات. وتم تقديم المساندة التكميلية بغية تحسين كفاءة قنوات التسويق التعاوني.
- التحويلات النقدية وشبكات الأمان الاجتماعي. يترتب على الحكومة المعنية تقديم مدفوعات نقدية وإتاحة شبكات الأمان الاجتماعي من أجل مساعدة الفقراء المدقعين ومساندة أوجه التكيف والتأقلم اللازمة، وهو ما قامت به المكسيك في إطار برنامج PROCAMPO.

كما يمكن أن تؤدي مشاكل شفافية إدارة الحكم إلى الحد من قدرات البلد المعني على تنفيذ برامج انتقالية، وينبغي أيضاً معالجة ذلك الوضع.

الاستثمارات العامة من أجل التنمية طويلة الأمد. قد لا تكون التحويلات والمنح النقدية كافية لإحداث استجابة طويلة الأمد في جانب العرض معتمدة على البنية الأساسية في المناطق الريفية (شبكات الري، والطرق، وخدمات النقل، والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية)، وأيضاً على الأسواق والتمويل الريفي والبحوث. وتعتبر الاستثمارات التكميلية في سلع وخدمات النفع العام تلك ضرورية بغية الاستفادة من إصلاحات التجارة والاستجابة للحوافز المحسنة. ومن الضروري في العديد من البلدان - ولاسيما في منطقة شبه الصحراء الأفريقية - القيام باستثمارات كبيرة وخصوصاً في البنية التحتية للأسواق، وتنمية المؤسسات، والبحوث الزراعية والإرشاد الزراعي، وإدارة شؤون الموارد الطبيعية.

التحول إلى أشكال بديلة من الضرائب. يمكن أن يحدث تخفيض حماية الواردات والضرائب على صادرات السلع الزراعية إلى نشوء أزمة مالية بالنسبة للبلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة، فهي تعتمد على تلك الإيرادات من أجل الاستثمار العام. وفي شبه الصحراء الأفريقية، تشكل الضرائب على التجارة العابرة للحدود حوالي ربع الإيرادات الحكومية. وفي بلدان آسيا النامية، تشكل تلك الضرائب حوالي ١٥٪ من الإيرادات الحكومية. وما زالت الزراعة هي القطاع المهيمن في معظم بلدان شبه الصحراء الأفريقية، ولذلك ينبغي أن تسهم في الإيرادات لحكومات تلك البلدان ولأجهزة الإدارة الحكومية المحلية أيضاً. وهناك أربعة مبادئ رئيسية يمكن أن تُرشد الضرائب على الزراعة والتي يجب أن:

- (أ) تكون غير تمييزية فيما بين القطاعات، (ب) تقلل من التلاعب في أسعار السوق، (ج) تراعي فعاليتها في تحقيق الإيرادات للمالية العامة، (د) ممكنة التنفيذ.
- تبيّن الشواهد حديثة العهد صورة متباينة في التحول إلى مصادر بديلة من مصادر الإيرادات، علماً بأن جهود توسيع واردات الضرائب من خلال تخفيض الإعفاءات وتبسيط هيكل الأسعار وتحسين عملية إدارة شؤون الإيرادات قد تساعد في تحقيق الإيرادات اللازمة، كما يمكن فرض ضريبة على الاستهلاك وضرائب القيمة المضافة أن يساعد في ذلك الأمر أيضاً.

تم اقتطاف موجز السياسات هذا من تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨، الزراعة من أجل التنمية الصادر عن البنك الدولي. ويتضمن ذلك التقرير المزيد من المعلومات وتفصيل عن المصادر. وهو يستخدم تصنيفاً بسيطاً لأنواع البلدان مستند إلى نسبة مساهمة الزراعة في إجمالي النمو في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ ونسبة الفقراء في المناطق الريفية إلى إجمالي عدد الفقراء (عند مستوى دولارين أمريكيين في اليوم بأسعار الدولار في عام ٢٠٠٢). ففي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة (معظمها في شبه الصحراء الأفريقية)، تسهم الزراعة بنسبة كبيرة (٢٠٪) من إجمالي النمو. وفي البلدان التي تسير على طريق التحول (معظمها في آسيا)، تهيمن القطاعات غير الزراعية على النمو ولكن الغالبية الكبرى من الفقراء تعيش في المناطق الريفية. وفي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على المناطق الحضرية (معظمها في أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا الوسطى)، يعيش أكبر عدد من الفقراء في المناطق الحضرية على الرغم من أن أعلى معدلات الفقر تكون في المناطق الريفية.