



موجز السياسات الزراعية من أجل التنمية

## موجز السياسات - المساواة بين الجميع في التجارة الدولية للمنتجات الزراعية

يمكن تحقيق مكاسب كبيرة من إصلاحات التجارة الدولية للمنتجات الزراعية. وسوف تتفاوت فوائد هذه المكاسب بين السلع الأولية - وأيضاً في داخل البلدان وبين بعضها البعض. ومن الضروري أيضاً أن تؤكد جولة مفاوضات الدوحة حول التجارة على إلغاء السياسات المشوهة المضرة بمصالح البلدان الفقيرة، وهناك حاجة ماسة إلى سياسات وبرامج تكميلية لتعويض الخاسرين وتسهيل التكيف السريع والمنصف مع الميزات النسبية الناشئة.

### لا بد أن ترى البلدان النامية نتائج تحرير التجارة

تتيح إصلاحات التجارة مجالاً كبيراً لتخفيض تكاليف السياسات الحالية على الصعيد العالمي من خلال زيادة الأسعار الدولية للمنتجات الزراعية، ولاسيما لحاصل الصادرات الهامة للبلدان النامية. ومن المتوقع أن تؤدي زيادة الأسعار إلى زيادة مجمل حصة البلدان النامية من تجارة المنتجات الزراعية على الصعيد العالمي وزيادة معدلات نمو إنتاجها الزراعي. ولكن لن تحقق الفائدة لكافة البلدان النامية، فبعضها لن يستفيد.

تفاوت النتائج بين المناطق والبلدان. تقيد التقديرات بأن أكبر زيادة في الأسعار نتيجة التحرير التام للتجارة هي ما ستشهده أسعار القطن والذرة الزيتية (الشكل ١). كما تقيد التقديرات بأن إلغاء الإعانات المالية التي تقدمها الولايات المتحدة لأسعار القطن وحدها سيؤدي إلى زيادة دخل منتجي القطن في بلدان غرب أفريقيا بواقع ٨٪ إلى ٢٠٪. وتقيد التقديرات بأن البلدان النامية ستزيد حصتها من الصادرات الزراعية العالمية بنسبة ٩٪ - بحيث تزداد من ٥٤٪ إلى ٦٥٪ - وأكثر من ذلك بكثير بالنسبة للذرة الزيتية والقطن (الشكل ب). وتقيد التقديرات أيضاً بأن الإصلاحات ستؤدي إلى زيادة معدلات النمو الزراعي في البلدان النامية على مدى ١٠ سنوات بمتوسط يبلغ ٠,٣٪ سنوياً.

غير أن المكاسب لا تتوزع بالتساوي. فأمريكا اللاتينية وشبه الصحراء الأفريقية تشتركان في أكبر المكاسب من حيث تقديرات نمو الإنتاج الزراعي، أما البلدان المتقدمة فسوف تعاني من بعض الخسائر. ومن بين أكبر البلدان المتوقعة كسباً البرازيل وتايلند وفيتنام. كما أن ارتفاع أسعار المواد الغذائية الأساسية يعتبر أحد مخاوف البلدان التي تستورد المواد الغذائية ولا تصدر منتجات تستفيد من إصلاحات التجارة، ومنها بوروندي والنيجر ورواندا.

هبوط معدلات الفقر في الكثير من البلدان، ولكن ليس كافة البلدان. ينطوي تحول إصلاحات التجارة العالمية إلى تخفيض للفقر وتقليل أعداد الفقراء على العديد من القنوات التي تتفاوت كثيراً أهميتها بين البلدان. ويتوقف أثر تغيرات الأسعار على الفقر نتيجة إصلاحات التجارة العالمية على أماكن تواجد الفقراء المعنيين، وما هو عملهم لكسب معيشتهم، وماذا يستهلكون. فعلى سبيل المثال، وجدت دراسة حديثة أن ارتفاع الأسعار يؤدي إلى نتائج أكثر إيجابية بالنسبة للفقراء في تايلند مما في البرازيل. وعلى نقيض البرازيل، حيث الفقراء يشتركون في المواد الغذائية ولا يبيعونها، نجد أن غالبية الفقراء المدقعين في تايلند هم أسر يعيش معظمها في المناطق الريفية وتخلها من مصادر متنوعة، ولذلك تتوقع التقديرات أن هذه الأسر ستكسب نتيجة ازدياد الأسعار.

يظهر الكاسبون والخاسرون بين الفقراء داخل البلدان. من بين المخاوف الخاصة بشأن سياسات تجارة المواد الغذائية الأساسية أثرها الممكن على مستوى معيشة الفقراء. فمع أن معظم الفقراء يشتركون في المواد الغذائية ولا يبيعونها، هناك فقراء آخرون لا يشتركون وآخرون يبيعون فقط. ولذلك، لا بد أن يسفر أي تغير في الأسعار عن رابحين وخاسرين بين الفقراء. علماً بأن توزع الكاسبين والخاسرين يتنوع من بلد إلى آخر، ولو أن المشتري للمواد الغذائية دون بيعها أكثر انتشاراً في معظم البلدان. كما أن لوصول الأسعار الدولية إلى الأسر في المناطق الريفية أهميته، ومما يحد من أثر إصلاحات أسعار المواد الغذائية في عدد من البلدان الفقيرة ارتفاع تكاليف التعاملات، وانخفاض القدرة على التبادل التجاري داخل البلد المعني.

### نطاق المكاسب يتوقف على نتائج المفاوضات

تتيح مفاوضات جولة الدوحة للتنمية فرصة ينبغي عدم تقويتها لتحقيق جزء من المكاسب الممكنة من التحرير التام للتجارة. أما أفضل نتيجة لها فيمكن أن تكون اتفاقية بشأن المزيد من الإصلاحات، ولاسيما فيما يتعلق بالمنتجات الزراعية الهامة بالنسبة لأشد البلدان فقراً ومن بينها القطن. ويتوقف الأثر الممكن على مضمون تلك الاتفاقية على ما يلي:

- مدى تخفيض الحد الأقصى لتعريف الرسوم الجمركية إلى دون المستويات الفعلية المطبقة. يبلغ متوسط الحد الأقصى من تعريف الرسوم الجمركية الحالية حوالي ضعفي الرسوم المطبقة في البلدان المتقدمة وأكثر من ضعفي ونصف الرسوم في البلدان النامية.

تعتبر الزراعة أحد أسباب الخلاف الرئيسية في مفاوضات التجارة الدولية، كما حدث خلال جولتي مفاوضات أوروغواي والدوحة. وتقيد التقديرات أن السياسات الزراعية مسؤولة عن حوالي ثلثي التكاليف الناجمة عن العراقيل الحالية في تجارة كافة السلع، حيث تتسبب البلدان المتقدمة بثلاثة أرباع تلك التكاليف. ويبدو النقاش حالياً في إطار تلك المفاوضات حول تخفيض الآثار السلبية التي تفرضها سياسات التجارة المعتمدة في البلدان المتقدمة على البلدان النامية. ومن بين النقاط التي تركز عليها تحقيق انفتاح الأسواق أمام البلدان النامية (أنظر موجز السياسات بشأن تصحيح الأسعار) وإلغاء سياسات الدعم المالي لقطاع الزراعة في البلدان المتقدمة.

### ما زالت الحماية والدعم المالي مرتفعين في البلدان المتقدمة

لم يتم تحقيق تقدم يذكر في إصلاح سياسات الزراعة في البلدان المتقدمة. فالحماية والدعم المالي للمنتجين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) هبطا من ٢٧٪ من إجمالي قيمة إيرادات المزارع في الفترة ١٩٨٦-١٩٨٨ إلى ٢٠٪ في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٥. ومع أن هذا الانخفاض بواقع ٧٪ يعتبر تقدماً بحد ذاته، لكن مبالغ الدعم ارتفعت في الفترة نفسها من ٢٤٤ مليار دولار أمريكي في السنة إلى ٢٧٢ مليار دولار.

وأدت التغيرات الجديدة إلى تجنب تقديم الدعم المرتبط مباشرة بأسعار المنتجات الزراعية ومستويات الإنتاج والمستلزمات المستخدمة، واعتماد أشكال أخرى أقل تسيباً للتشوهات كالتحويلات النقدية "غير المرتبطة" بالإنتاج، ولاسيما في الاتحاد الأوروبي (EU). لكن هذه التحويلات ليست منفصلة دائماً عن الإنتاج لأنها تخفف تقادي المخاطر (أثر التربة)، وتخفف تقلبات دخل المزارع (أثر التأمين)، وتسهل للبنوك تقديم القروض لمزارعين بناءً على تلك التحويلات النقدية.

وساهمت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتوفير الفرص لبعض البلدان النامية للوصول إلى الأسواق (على سبيل المثال قانون نمو الفرص في أفريقيا الذي سنته الولايات المتحدة واتفاقية كوتونو واتفاقيات "كل شيء عدا السلاح" التي أبرمها الاتحاد الأوروبي)، ولكن تكاليف هذه السياسات من حيث أثرها السلبية على مستوى المعيشة ما زالت عالية.

### ارتفاع تكاليف الآثار السلبية لسياسات التجارة على مستوى المعيشة

تبيّن التقديرات الحديثة أن الآثار السلبية للتعريفات الجمركية على التجارة والإعانات المالية على مستوى المعيشة ستبلغ حوالي ١٠٠ إلى ٢٠٠ مليار دولار في السنة بحلول العام ٢٠١٥. كما تقيد التقديرات بأن حوالي ثلثي تلك التكاليف ناجم عن الرسوم الجمركية على المنتجات الزراعية وعن الإعانات المالية لقطاع الزراعة (والبقية ناجم عن إصلاحات الرسوم الجمركية وإصلاحات الإعانات المالية في قطاعات أخرى)، وهذا أعلى بكثير من حصة الزراعة لقطاع الزراعة لديها تكلف البلدان النامية سنوياً حوالي خمسة أضعاف المستويات الحالية من التجارة الدولية.

وتقيد التقديرات بأن البلدان النامية تتحمل حوالي ٣٠٪ من تكاليف سياسات تجارة المنتجات الزراعية على الصعيد العالمي حالياً من حيث أثرها السلبية على مستوى المعيشة - وهذه نسبة أعلى من حصتها من إجمالي الناتج المحلي العالمي. فالرسوم الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدمة على المنتجات الزراعية من البلدان النامية والإعانات المالية التي تقدمها لقطاع الزراعة لديها تكلف البلدان النامية سنوياً حوالي خمسة أضعاف المستويات الحالية للمساعدات الإنمائية لقطاع الزراعة في البلدان النامية.

كما تقيد التقديرات بأن ما يزيد عن ٩٠٪ من التكاليف العالمية تنشأ عن القيود المفروضة على حرية الوصول إلى الأسواق، من خلال الرسوم الجمركية وليس من خلال الدعم المالي للصادرات أو المساعدة المحلية. غير أن الأهمية النسبية للقيود على الأسواق والدعم المالي للصادرات تختلف كثيراً حسب المنتجات. فعلى سبيل المثال، تقيد التقديرات بأن ٨٩٪ من تكاليف الإجراءات التدخلية في أسواق القطن تنجم عن الدعم المالي للصادرات وبرنامج المساعدة المحلية بينما تنجم نسبة ١١٪ عن الرسوم الجمركية.



وتبيّن التقديرات أنه إذا تم إعفاء نسبة ٨٪ فقط من كافة بنود الرسوم الجمركية في الاتحاد الأوروبي باعتبارها منتجات حساسة، يمكن أن تهيّط تقديرات متوسط تخفيضات الرسوم الجمركية المتوقعة بموجب اتفاقية لا تنص على إعفاءات إلى نصف ما يمكن أن تكون خلاف ذلك.

- معاملة "المنتجات الحساسة" في البلدان النامية - المُعتبرة هامة للأمن الغذائي وأمن سبل الرزق وتنمية المناطق الريفية في تلك البلدان. سيكون الأثر الممكن أن تسفر عنه أية إعفاءات خاص بكل البلدان المعنية ويتوقف على كيفية تأثر الذين يشترون ولا يبيعون المنتجات والذين يبيعونها ولا يشترونها. فالذين يشترون المواد الغذائية ولا يبيعونها - ولاسيما الفقراء المدقعون - من المرجح أن يتضرروا من الرسوم الجمركية المفروضة على المواد الغذائية الأساسية التي ترفع أسعار تلك المواد.
- الاتفاقيات بشأن السياسات والبرامج التكميلية. تشمل برامج المعونات على التجارة بغية حماية الفئات الضعيفة المعرضة للمعاناة (برامج التحويلات) وتسهيل تكيف أصحاب الحيازات الصغيرة على نحو سريع ومنصف مع الميزات النسبية الناشئة (الاستثمارات في سلع النفع العام وإصلاح المؤسسات).

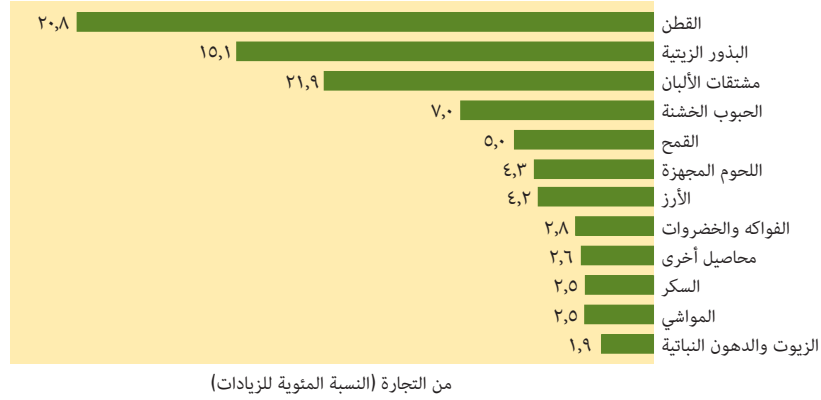
## اعتبارات الاقتصاد السياسي مهمة في إصلاح سياسات التجارة

تحدد اعتبارات الاقتصاد السياسي حُطى ومدى توسع الإصلاحات للحصول على المساواة بين الجميع في مجال التجارة الدولية. ويمكن لعضوية منظمة التجارة الدولية المساعدة في اعتماد الإصلاحات. وجرى بموجب قواعد هذه المنظمة الطعن بالإعانات المالية التي تدفعها الولايات المتحدة لأسعار القطن، ولو أنه لم يتم حتى الآن تنفيذ حكم المنظمة. كما يمكن لوسائل الإعلام كشف التكاليف التي تترتب على دافعي الضرائب وعدم تساوي تَوَزُّع المكاسب. وفي بعض الحالات، تكتسب الحلول الوسط المتفاوض عليها وخطط التعويض عن الخسائر الأهمية - مثلما في إصلاحات اليابان لسياساتها بشأن الأرز والإصلاحات التي قام بها الاتحاد الأوروبي بشأن السكر. ومن الضروري السير قدماً في سبيل اختتام جولة الدوحة على نحو ناجح وإلغاء النتائج غير المرغوب فيها الناجمة عن إخفاقات كالعودة إلى إجراءات الحماية على الصعيد العالمي، وعكس مسار الزيادة السابقة في الكفاءة ووقف الجهود الرامية لتقليص الفقر وتخفيض أعداد الفقراء. فالإعانات المالية التي مازالت تمارسها بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

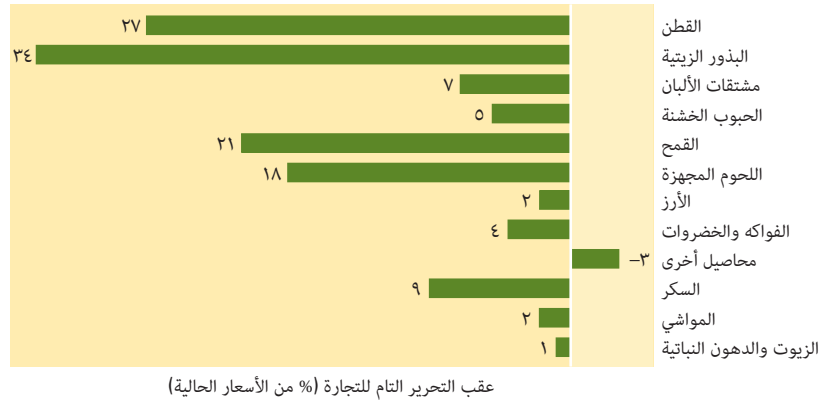
أخذت تؤثر في بعض البلدان النامية بحيث بدأت تلك البلدان تدعو لزيادة معدلات الحماية على مجموعة متنوعة من المنتجات الزراعية.

## الشكل ١. زيادات الأسعار والزيادات المقابلة في حصص البلدان النامية من التجارة

أ. الزيادات الحقيقية في الأسعار الدولية للسلع الأولية عقب التحرير التام للتجارة (% من الأسعار الحالية)



ب. تقديرات الزيادة المقابلة في حصص البلدان النامية من التجارة (النسبة المئوية للزيادات)



المصدر: Anderson, Martin, and van der Mensbrugge 2006. Distortions to World Trade: Impacts on Agricultural Markets and Farm Incomes. Review of Agricultural Economics 20(2):168-94.

- مستوى تخفيض الدعم المالي للسلع الرئيسية كالقطن في البلدان المتقدمة. يعتبر التخفيض الكبير كسباً هاماً للبلدان النامية، ولاسيما البلدان المصدرة للقطن في شبه الصحراء الأفريقية.
- المعاملة الخاصة "للمنتجات الحساسة" التي تحددها البلدان المتقدمة. يمكن أن تؤدي قواعد المنتجات الحساسة إلى تقويض نتائج عمليات الإصلاح فيما لم تكن صارمة جداً.