السياسات الزراعية وأثرها في الأمن الغذائي في بعض البلدان العربية(*)

رقية خلف حمد الجبوري

أستاذة في كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة الموصل.

roqaia8@yahoo.com

(*) تمثل هذه الدراسة خلاصة الكتاب الذي صدر حديثاً عن مركز دراسات الوحدة العربية تحت العنوان نفسه (٢٤٨ ص).

ـ ١ ـ

تُعدّ السياسات الزراعية من أهم الآليات التي تتبناها البلدان العربية لتوجيه أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية؛ فهي الحلقة التي تربط بين استراتيجيات التنمية والخطط اللازمة لتطوير القطاع الزراعي في إطار تنمية زراعية مستدامة.

وتؤثر السياسات الزراعية في عرض السلع الزراعية والطلب عليها، من خلال مجموعة من الأدوات التي تؤثر بدورها في تخصيص الموارد واستخدامها، وتعمل على إحداث تغيرات في بنية القطاع الزراعي لغرض تحقيق نمو القطاع المذكور وتطوره، بما لا يتعارض وتوجهات السياسة العامة، وهي بذلك تُعدّ من السياسات ذات الأهمية الكبيرة في أغلب البلدان النامية، ولا سيما البلدان العربية.

وقد يتخذ تأثير السياسة الزراعية أحد شكلين، إمّا تدخّل لإعادة توجيه حصيلة أداء السوق لتتلاءم والسياسة العامة، أو تدخّل لتصحيح انحرافات السوق للاقتراب من حالة المنافسة التامة، وذلك لتحقيق أهدافها التي تتمحور حول تحقيق الكفاءة الإنتاجية في إطار الموارد المتاحة، واستغلالها بشكل يحول دون استنزافها وتدهورها بأساليب لا تتعارض وشروط التنمية الزراعية المستدامة. وإن تحقيق هذه الأهداف يتطلب وجود مجموعة من الوسائل التي يتوقف عليها نجاح السياسة المتّبعة، على أن لا يكون هناك تعارض ما بين الوسائل والأهداف لضمان نجاح المنهج المتبع، والوصول إلى النتائج المرجوة.

ـ ٢ ـ

السياسة السعرية أداة من الأدوات الاقتصادية شديدة التأثير في المتغيرات الموردية التي تؤثر سلباً أو إيجاباً في مستوى دالة الإنتاج الزراعي ومعدلات نموها، وبالتالي في الدخل الزراعي ومدى إمكانية زيادة معدل نموه على المستوى الكلي والجزئي، وإحدى الأدوات المهمة التي تؤثر في توزيع الدخل، سواء بين القطاع الزراعي والقطاعات الأخرى، أو داخل القطاع الزراعي؛ فهي وسيلة إلى إقامة نظام سعري من شأنه التأثير في قوى السوق، وتحديد العلاقات النسبية السعرية بين المجاميع السلعية المختلفة.

لذا يمتد تأثير السياسة السعرية إلى ثلاثة مستويات : تغير الأسعار النسبية للسلعة وعوامل الإنتاج، والتأثير في معدل التبادل التجاري القطاعي، والتأثير في معدل التبادل التجاري الدولي. وهذا يعني أنها المتغير الأكثر تأثيراً في العرض والطلب لمنظومة السلع والخدمات المنتجة، وأن أسعارها تمارس تأثيراً في الإنتاج ومستويات الدخول والعمل، ومن ثم في حالة التوازن في إطار الاقتصاد الكلي.

تهدف السياسة السعرية في البلدان العربية إلى خفض أسعار السلع الغذائية عن مستوى توازنها الحقيقي، والعمل على ضمان دخل محفز للمنتجين الزراعيين، وحمايتهم من التقلبات السعرية من خلال التحكم في الإنتاج، لأن خفض أسعار المواد الغذائية يعمل على تعزيز

القدرة الإنفاقية لأصحاب الدخول المنخفضة، وتوفير المتطلبات الغذائية الضرورية، ولا سيما إذا لم يترافق مع انخفاض أو دعم أسعار المدخلات الإنتاجية، ممّا يترتب عليه خفض مستوى الدخول المزرعية.

يمثّل اتجاه الأسعار على المدى الطويل العامل الأكثر أهمية بالنسبة إلى مستوى الدخل، إذ إن الأسعار النسبية للسلع الزراعية تميل باتجاه الانخفاض على المدى الطويل. وبسبب أن مرونة الدخل بالنسبة إلى السلع الغذائية غالباً ما تكون أقل من واحد، فإنّ الأسعار الحقيقية للسلع الزراعية ترتبط بشدة بتطور الأسعار العالمية، التي تؤثر في تطور ونشوء شروط التجارة الزراعية، وتحدَّد بشكل رئيسي من خلال مستوى الأسعار العالمية، وبالتالي تمارس تاثيراً متبايناً في المنتجين والمستهلكين، على حدّ سواء.

ـ ٣ ـ

وضعت الحكومات سياسات لخفض أسعار الغذاء والسلع الزراعية في بعض الأحيان إلى أقل من مستوى الأسعار، التي يفترض أن تكون عليها في السوق بدون دعم. وإن المنطق من وراء ذلك هو مساعدة الفئات منخفضة الدخل من المستهلكين، وتعويض المنتجين عن كل أو بعض تكاليفهم الإنتاجية على المدى القصير. ومن الضروري أن يكون مستوى السعر المتحقق قادراً على إزالة التناقض القائم بين السياسات الاقتصادية الحكومية ومصلحة فئات المجتمع من مستهلكين ومنتجين. وأضحى دعم السلع من بين الأدوات الشائعة في سياسات الأسعار في معظم البلدان. ويتخذ الدعم المقدم من قبل السياسات الحكومية أنماطاً متعددة، فقد يكون صريحاً أو ضمنياً. ويظهر الدعم الصريح في تخفيض الهامش بين أسعار المنتجين والمستهلكين من خلال الإنفاق الحكومي، أما الدعم الضمني فيبرز عند تخفيض أسعار المنتجين دون المستويات التوازنية التي يمكن أن تسود بدون تدخّل الدولة، أي أن المنتجين يخضعون لضريبة ضمنية. والواقع أن هذين الشكلين من الدعم يطبقان في مختلف البلدان.

ولسياسة الدعم أبعاد اقتصادية وأخرى اجتماعية؛ فدعم السلع الغذائية يعدُّ حافزاً سعرياً للنشاط الزراعي، لأنه يعوّض عن الفرق بين سعر المنتج و سعر المستهلك، ويمثل حافزاً إنتاجياً يتعلق بالعمالة الزراعية وتوفيرها بأجور مناسبة. كما أن له القدرة على الارتفاع بالمستويات المعيشية للفئات ذات الدخل المنخفض، فضلاً عن أنه يعمل على تحسين القدرات الصحية للقوى العاملة في النشاط الاقتصادي.

تمثّل السياسة التجارية بصفة عامة جميع الإجراءات التي تضع شروط حركة السلع والخدمات ورؤوس الأموال، وتمارس دوراً مهماً وفعالاً في الأمن الغذائي، إذ يظهر تأثيرها من خلال تضييق الفجوة بين الإنتاج واحتياجات الاستهلاك، وتقليل التفاوت في الإمدادات الغذائية، وتسهم في الاستخدام الأمثل للموارد.

يمكن للسياسات أن تؤثر بشكل مباشر في القطاع الزراعي باستخدام أدوات عدّة تتضمن

التعريفات الجمركية والإعانات والقروض والقيود على الكميات والإنفاق الحكومي والضرائب. وغالباً ما كان للسياسات الاقتصادية تأثيرات غير مباشرة في الزراعة، لأنّ تلك السياسات لم تكن تستهدفها حصراً، مثل السياسة المالية والنقدية التي تؤثر في دعم القطاع الزراعي مقابل القطاعات. لذا تبنّى صانعو السياسات مجموعة من الأدوات للتأثير في سلوك القطاع الزراعي، وتؤثر بعض تلك الأدوات في التجارة الخارجية، وقسم آخر منها كان ذا طبيعة محلية يؤثر بشكل غير مباشر في التجارة الخارجية.

ـ ٤ ـ

استُخدمت التعريفة الجمركية سابقاً مصدراً للإيرادات الحكومية، إلا أنّها تُستخدم اليوم في الغالب لحماية قطاعات معيّنة من المنافسة الدولية؛ فهي ترفع من سعر الواردات إلى المستهلكين، وترفع إيرادات الدولة، وتؤدي إلى زيادة المنتجين المحليين سعر السلع المتنافسة مع السلع المستوردة، ممّا يوفر حافزاً لزيادة الإنتاج ليحل محل الاستيراد، وهذا يعني أنها تعمل على زيادة دخل المنتجين وتحسين وضع الموازنة العامة للدولة على حساب المستهلكين، وتسعى إلى جعل المكاسب المتحققة من الإنتاج المحلي من السلع أكبر ممّا يمكن أن يكون عليه في غياب الإجراءات الحمائية. ويكون لهذه السياسة ـ من جهة أخرى ـ آثار سلبية بالنسبة إلى البلدان النامية (ومنها العربية)، نظراً إلى أنّ معظمها من البلدان المستوردة للغذاء؛ ففرض زيادة التعريفة الجمركية لا يعني فقط ارتفاع الأسعار بالنسبة إلى المنتجين الزراعيين لإيجاد حافز للإنتاج، بل يعني أيضاً ارتفاع الأسعار التي يواجهها المستهلكون المحليون، وهذا خيار(الحمائية) قد لا يكون مجدياً عملياً بالنسبة إلى العديد من البلدان التي تعاني نسبة كبيرة من سكانها الفقر وانخفاض مستويات الدخل. أما بالنسبة إلى السلع الزراعية المصدرة من البلدان النامية بعامة، ومن البلدان العربية بخاصة، فإن قدرتها التنافسية ترجع أساساً إلى مدى جودة هذه السلع وهيكل تكاليفها وتمكّنها من منافسة السلع المماثلة لها في البلدان المتقدمة. ولا شك أنّ تدهور نصيب البلدان النامية في الصادرات العالمية من المنتجات الزراعية يشير إلى ضعف جودتها (انخفاض كفاءة إنتاجها)، بالإضافة إلى عوامل أخرى، على الرغم من انخفاض أسعارها. وإذا كانت بعض البلدان العربية تتميز بميزات نسبية من إنتاج بعض السلع الزراعية، فإنّ الميزة النسبية وحدها لم تعد كافية لتحقيق مبدأ التنافس الدولي؛ ولأنّ الميزة النسبية تعتمد على معطيات ثابتة، زيادة على جانب التطور التكنولوجي السريع، فإنّ ذلك يؤدي إلى إضعاف الميزة النسبية وإبراز أهمية الميزة التنافسية.

أما البلدان المتقدمة بعامة، فقد وضعت سياسات باتجاه حماية المنتجين الزراعيين، سواء بهدف زيادة الإنتاج أو توسيع الصادرات الزراعية. وقد تمثلت هذه السياسات بثلاثة أنماط للحماية : دعم الإنتاج الزراعي من خلال تحديد حدّ أدنى لأسعار المحاصيل الزراعية بحيث لا تنخفض دونه أسعار هذه المحاصيل؛ فرض تعريفات جمركية متغيرة تفرض على السلع الغذائية المستوردة، وهذه تعادل من حيث آثارها القيود التي تعيق الاستيراد؛ دعم الصادرات

الزراعية من خلال منح المنتج فرق السعر الذي يمكّنه من المنافسة في أسواق التصدير.

ـ ٥ ـ

عُرِّف الأمن الغذائي (Food Security) في قمة الغذاء العالمية عام ١٩٧٤ بأنّه توفر التجهيزات الغذائية من المواد الغذائية الأساسية في جميع الأوقات لتحمّل التوسع في الاستهلاك، ولمعادلة التقلبات في الإنتاج والأسعار. ووسّعَت منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) عام ١٩٨٣ مفهومها ليتضمن وصول الأفراد الضعفاء إلى التجهيزات المتوفرة، وهذا يضم إشارة إلى التوازن بين جانب العرض والطلب في معادلة الأمن الغذائي. وفي تقرير للبنك الدولي ـ الفقر والجوع ـ عام ١٩٨٦، جرى التفريق بين حالتين من حالات انعدام الأمن الغذائي، **الأولى** حالة الانعدام المزمن للأمن الغذائي (Chronic Food Insecurity) التي ترتبط باستمرار مشاكل البنية الهيكلية للاقتصاد والفقر وانخفاض الدخول، و**الثانية** حالة الانعدام المؤقت للأمن الغذائي (Transitory Food Insecurity) التي تتضمّن فترات الضغط المكثف، والتي تتمثل في الكوارث الطبيعية، والأزمات المالية، والنزاعات العرقية وأخرى غيرها. وهذا يشير ضمناً إلى ضرورة وصول كل الأفراد في جميع الأوقات إلى ما يكفي من الغذاء لحياة صحية نشيطة.

والمفهوم الأكثر شمولاً وسعة للأمن الغذائي هو أن تنتج الدولة أكبر قدر ممكن ممّا تحتاجه من الغذاء، بطريقة اقتصادية تراعي الميزة النسبية لتلك الدولة في إنتاج السلع الغذائية التي تحتاجها، وفي حدود ما تملكه من موارد ومقومات، وأن تكون منتجاتها قادرة على التنافس مع المنتجات الأجنبية، وأن يتوفر في صادراتها الزراعية أو غيرها ميزة نسبية في إنتاجها، وأن توفر للأفراد ما يكفيهم من الغذاء بالكم والنوع اللازمين للنشاط والصحة، مع مراعاة عدالة توزيع الغذاء لكلّ الأفراد في المجتمع، لا سيما ذوي الدخل المحدود. وفيه إشارة إلى الاحتياجات البدنية التي تشمل المتطلبات الغذائية ومستويات الطاقة (السعرات الحرارية)، والعلاقات التكاملية والتبادلية بين الغذاء والاحتياجات الأساسية للأفراد، التي تكون خاضعة للتغير بمرور الزمن، ومدى الاستجابة لهذه التغيرات، والقدرة على مواكبتها والانسجام معها.

وتعكس حالة الأمن الغذائي مجموعة من المؤشرات، كالفجوة الغذائية والاكتفاء الذاتي؛ فالفجوة الغذائية تظهر نتيجة عجز معدلات نمو الإنتاج المحلي للغذاء عن مواكبة معدلات نمو استهلاك الغذاء. أمّا مؤشر الاكتفاء الذاتي، فيعني قدرة البلد على توفير احتياجاته من السلع الغذائية عن طريق الإنتاج المحلي. إلا أنّ هذا المفهوم أثار مجموعة من التحفظات، أهمها الأهمية التي يمكن تحقيقها من الاكتفاء الذاتي الغذائي، وإمكانية تحقيق هذا الهدف عملياً، والقيمة الاقتصادية لهذا المفهوم، في ظل التحولات الاقتصادية العالمية وما رافقها من تحرير للتجارة يؤدي إلى إيقاف جميع العلاقات الخاصة بالسلع الغذائية مع البلدان الأخرى.

يرتبط مفهوم الاكتفاء الذاتي بمنظورٍ شامل للتنمية، يركّز على توفير الحاجة بطريقة مركزية ـ ذاتية، بينما لو حللنا مفهوم الأمن الغذائي لوجدنا أنه يتوافق مع نظرته للتنمية، ويشمل أيضاً التجارة الدولية والميزة النسبية. وقد أثبت كلّ من بابو (Babu) وتاشماتوف (Tashmatov) عام ١٩٩٩ أنّ التركيز على الاكتفاء الذاتي كاستراتيجية للأمن الغذائي مسألة غير كفوءة اقتصادياً، ولا سيما في جانب تخصيص الموارد، إذ ينتج منها زراعة أحادية، وانخفاض التدفقات التجارية للمدخلات الزراعية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الضغط على الموارد الزراعية، وتدنّي مستويات الإنتاج.

ـ ٦ ـ

لقد عكست مؤشرات حجم الإنتاج ونسب الاكتفاء الذاتي من الغذاء وحالة الموازين (التجارية، الغذائية، الزراعية) موقف العجز ومدى الاعتماد على الاستيراد لتغطية الاحتياجات الزراعية ـ الغذائية؛ فزيادة العجز في الميزان السلعي تعني زيادة الاعتماد على التجارة الخارجية في استيراد احتياجاتها لتغطية عجزها الغذائي والزراعي. وحيث لا تقابل قيمة الاستيرادات قيمة صادرات تغطيها، فإنّ حجم المشكلة يتفاقم مع الزمن، والاعتماد المتنامي على العالم الخارجي يعرض كثيراً من البلدان العربية لمخاطر في حالة انخفاض أو توقف الإمدادات لأسباب سياسية أو مناخية في البلدان الكبرى المصدرة للغذاء، وبشكل خاص البلدان التي تعتمد على المعونات الغذائية؛ إذ إن المنافع قصيرة الأجل يمكن أن تؤثر في الاستراتيجيات طويلة الأجل للأمن الغذائي، فوجود المعونات قد تدفع أسعار المنتجين المحليين نحو الانخفاض، وهو الأثر الذي ظهر منذ السنوات التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، فخلقت حوافز سلبية أمام الإنتاج الزراعي، وتسبّبت في اعتماد البلدان المتلقية عليها. يضاف إلى ذلك أنها تواجه مخاطر خاصة بعد اتفاقية أوروغواي والتوقعات المستمرة لتخفيض الإعانات والزيادات في الأسعار العالمية للغذاء.

وتؤكد الأدبيات الاقتصادية أنّ التوسع في مكّونات التجارة الخارجية يُعدّ أهم المتغيرات الهيكلية في الاقتصادات النامية ومنها العربية، وأنّ تعاظم المقدرة التصديرية يقترن بشكل مباشر بتعظيم القدرة الاستيرادية. إلا أن ذلك لا يتفق ونتائج المؤشرات؛ إذ اتضح أنّ هناك اعتماداً كبيراً على الواردات الزراعية والغذائية، وإن دل ذلك على شيء فإنّه يدل على أنّ البلدان العربية تعرض أمنها الغذائي لمخاطر كبيرة، ولا سيما أنّ حالة كهذه لا تتفق مع القاعدة الموردية المتاحة في البلدان العربية، سواء البشرية أو الطبيعية أو الرأسمالية. ولهذه المشكلة أبعادها الاقتصادية والسياسية، لا سيما وأنّ النظام العالمي الجديد يغلب عليه صفة التكتلات الإقليمية والمنافسة في ضوء تحرير التجارة وإلغاء القيود المفروضة على التجارة، وأنّ الأثر النهائي لتحرير التجارة الزراعية الدولية في الزراعة العربية والأمن الغذائي في المدى القصير، هو تعرض البلدان العربية لخسائر جرّاء اعتمادها الكبير على الواردات الغذائية؛ فارتفاع العجز في الميزان التجاري الزراعي والغذائي ناتج من كون الواردات الغذائية تُشكل جزءاً كبيراً من الطلب في صورة الإنفاق الاستهلاكي التي

أظهرت ارتفاعاً إذا ما قورنت بالصادرات الغذائية، وقُدِّر الفارق بـ ١ ـ ٥ أضعاف نسبة مساهمة الأخيرة في الصادرات الكلية، وأنّ نقص الإمدادات الغذائية يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وزيادة مستويات التضخم إنْ لم تستجب الموارد لزيادة الإنتاج الغذائي جرّاء ارتفاع أسعارها. وعليه، يتطلب أن يتم توجيه النقد الأجنبي باتجاه توفير الواردات الغذائية لضمان استقرارها وتأمين انسيابها للوفاء بالطلب المتوقع عليها. أما على المدى البعيد، فقد تتمكن بعض البلدان العربية من تحرير تجارة السلع الزراعية من خلال إعادة توظيف مواردها بالشكل الذي يحقق المزايا النسبية التي تتوفر في كثير من السلع الزراعية.

ـ ٧ ـ

تُقدّم الطاقة الحيوية في مجال الأمن الغذائي فرصاً متاحة ومخاطر في الوقت نفسه؛ ففي مقدورها أن تمنح قطاع الزراعة حيوية جديدة من خلال إعادة تخصيص الموارد، وبذلك تعزز التنمية الزراعية وتخفف من مستويات الفقر، لكن إذا لم تتم إدارتها على نحو مستدام، يمكن أن تهدد الأمن الغذائي بصورة واضحة. فالعلاقة بين الطاقة الحيوية والأمن الغذائي تتسم بالتعقيد، وتحتاج إلى أن تنظر البلدان المنتجة لها من خلال إيجاد نوع من المرونة لأهدافها في المزج بين أنواع الطاقة الحيوية، والحدّ من الآثار السلبية الناتجة منه، البيئية منها والاقتصادية، التي تُعدّ سبباً في تدنّي الرفاهية الاقتصادية، لا سيما وأنّ توقعات المستثمرين تزيد من حدّتها، فيما يتعلق بهذه الصناعة.

فقد أدت صناعة الوقود الحيوي إلى إيجاد علاقة بين أسواق أسعار الطاقة والسلع الزراعية؛ إذ قاد الارتفاع المتواصل لأسعار الطاقة، لا سيما في مطلع القرن الحادي والعشرين، إلى زيادة الطلب على الوقود الحيوي، وبالتالي إلى ارتفاع أسعاره، ومن ثم تزايد الطلب على المحاصيل المستخدمة (القمح، الذرة، البذور الزيتية) كونها مواد أولية في إنتاج الوقود الحيوي، وإلى ارتفاع أسعار هذه المحاصيل. ومما لا شك فيه أنّ التغيرات التي حدثت في أسعار السلع الغذائية مارست تأثيراً بالغاً ومباشراً في إمكانية حصول الأفراد على تلك السلع في ظل الفهم الغذائي، ما يتعلق منها بتكاليف إنتاجها، أو مدى قدرتها على المنافسة في الأسواق الخارجية، أو المنحنى الجديد لاستخدامها في إنتاج الطاقة.

فقد شكّل الطلب على الوقود الحيوي عاملاً فاعلاً في المنحنى التصاعدي لأسعار السلع الزراعية في الأسواق العالمية، وبذلك يبدو أن أثر الوقود الحيوي في الأمن الغذائي وارتفاع أسعار الغذاء يرتبط إلى حدّ بعيد بتدابير السياسات الاقتصادية الزراعية التي أدت إلى تفاقم الضغوط السوقية وتشوهاتها؛ إذ بدأ العديد من بلدان العالم، وبشكل خاص البلدان المنتجة الرئيسية لمحاصيل الحبوب، باتباع سياسات تجارية تقلّل أو تمنع تصدير محاصيل الحبوب، ولا سيما القمح والذرة، لاستخدامها في إنتاج الوقود الحيوي، من خلال فرض ضرائب عالية على صادراتها. وحددت بعض البلدان المصدرة صادراتها منها، الأمر الذي أدى إلى إيجاد صعوبات عديدة في حصول البلدان المستوردة الأخرى على احتياجاتها من

تلك السلع. وفي ظل ارتفاع جدول تكاليف الشحن والنقل، تأثّرت أوضاع الأمن الغذائي بارتفاع أسعار السلع الزراعية الناتجة ممّا تم ذكره سابقاً، وتأثر الإنتاج الحيواني بزيادة تكاليف الإنتاج.

إنّ إنتاج هذا الوقود يخفض عرض السلع الغذائية في السوق، ولا سيما أنّ الطلب الفعلي على البذور والسكر والزيوت والمواد الغذائية الأساسية يفوق الطلب عليه، وذلك باعتبار أنّ الاكتفاء الذاتي منخفض للسلع المذكورة، وخاصة عندما تكون أسعار النفط والمواد الأولية في صالح إنتاج الوقود، وهذا يعني وجود طلب إضافي يؤثر في حركة الأسعار إلى الأعلى، إذ إنّ الزيادة البالغة ٤٠ مليون طن من الذرة من مجموع استخدام العالم قد استوعبت مصانع إنتاج الإيثانول وحدها ما يقرب من ٣٠ مليون طن للعام ٢٠٠٧، وقد حدث معظم هذا التوسع في الولايات المتحدة التي هي أكبر منتج ومصدر للذرة في العالم. وترتبط شدّة رد فعل الأسعار بسرعة وتيرة تحقق تزايد هذا الطلب.

ـ ٨ ـ

استهدفت إصلاحات سياسات الاقتصاد الكلي التي حدثت في العديد من البلدان منذ أوائل الثمانينيات الحدّ من التحيز تجاه القطاع الزراعي، الذي نشأ عن الضرائب المباشرة وغير المباشرة على القطاع المذكور، فضلاً عن أسعار الصرف المغالى فيها التي تسببت بآثار سلبية في الصادرات، وللحماية الشديدة غير المبررة للنشاط الصناعي. وعلى الرغم من أنّ هذه الإصلاحات كانت مفيدة مرحلياً، إلا أنّها خلقت حالة عدم التوازن بين القطاعين المذكورين من حيث معدل التبادل التجاري، ممّا تطلب الحاجة إلى مزيد من التدخل من أجل إقرار بيئة سياسات للاقتصاد الكلي أكثر استقراراً وفاعلية وقابلية للتنبؤ تؤدي إلى النمو الاقتصادي، ولا سيما النمو الغذائي. وقد كان، حتى وقت قريب، ينظر إلى صياغة سياسات التجارة بالمنتجات الزراعية على أنّها مسؤولية الحكومة وكبار المنتجين، وبعبارة أخرى مزيد من مساهمة الدولة في صياغة السياسات الاقتصادية الزراعية. وفي هذا الإطار أخذ القطاع الخاص دوراً هاماً، حيث ما زالت المؤسسات الحكومية غير الكفوءة في مجال الإنتاج الزراعي والتقدم نحو نمو اقتصادي مستدام، ورغم التقدم في عملية الخصخصة في كثير من البلدان النامية، غير فعالة بمفاهيم اقتصاد السوق، وبات من الضروري التوسع في الأنشطة الخاصة لتفعيل القدرة على المنافسة بالتنسيق مع دور الدولة من خلال القطاع العام؛ فالنمو الاقتصادي المستدام يتطلب تنمية متوازنة بين القطاعين المذكورين، وإن هذا التوازن مسألة ديناميكية لا ساكنة، الأمر الذي سيؤدي إلى فاعلية كلا الاتجاهين، السوق من جانب، والسياسات من جانب آخر.

لم يشهد الفكر الاقتصادي تقلبات حادة كتلك التي تعلقت بدور الدولة في النشاط الاقتصادي؛ فقد مر بمراحل عدّة واتخذ أشكالاً عدة تنوعت بين التدخل المباشر، عندما أثبتت التجارب فشل القطاع الخاص في تحقيق تنمية شاملة ومتوازنة، والدور الموجّه المحدود عند ازدهار حركة التبادل التجاري وضرورة الأخذ بمبدأ الحرية الاقتصادية.

في مطلع القرن الخامس عشر ظهر الفكر التجاري بعد أزمة ارتفاع الأسعار في البلدان الأوروبية نتيجة زيادة تدفق المعادن الثمينة إلى اقتصاديات تلك البلدان، ممّا جعلها تحرص على ضرورة توازن ميزان مدفوعاتها، فانصب جلّ اهتمامها آنذاك على تحقيق فائض في الإنتاج لأغراض التصدير، الأمر الذي جعلها تنادي بمبدأ الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة، إلا في إطار اتخاذ الإجراءات التي تكفل حماية مصالح الأفراد داخلياً وخارجياً.

وظهرت في مطلع القرن السابع عشر النزاعات التجارية، وسادت أجواء من عدم الاستقرار، وتطلّب ذلك تدخّل الدولة لتنظيم النشاط الاقتصادي، حيث كان هناك اعترافٌ جزئيٌ بإمكانية وجود خصائص السوق ذاتية التنظيم، في ظل الفرضية القائلة بأنّه في غياب التنظيم الاقتصادي، تصبح سلطة الحكومة وتدخّلها أمراً لا مناص منه للنظام الاقتصادي لكي يؤدي وظيفته. وقد أكسبت هذه الفرضية أصحاب الفكر التجاري (المدرسة التجارية) خاصة دعماً وقوة خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر.

حبّذ الاقتصاديون الكلاسيك، بدءاً من آدم سميث، أن يكون دور الدولة ذا نطاق محدود، لا يتجاوز وظائفها الأساسية. وعلى الرغم من قوة المنطق الذي قدمه آدم سميث عام ١٧٧٦، إلا أنّه لم يكن مقبولاً لدى مفكري القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. وقد ركز ألفرد مارشال على فكرة إخفاق السوق في تحقيق الكفاءة، وبناءً على ذلك فإن دور الدولة يتمثل في تصحيح التشوهات التي تنتج من إخفاق جهاز الأسعار وإعادة توزيع الدخل لزيادة مستوى الرفاهية. بينما نجد في الاقتصاديات الرأسمالية أن حجم التدخلات الحكومية يكون مرتفعاً من أجل تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الموارد وليس تحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا يتناقض مع النظرية التقليدية، التي مفادها أن التدخلات الحكومية تنحصر بشكل رئيسي في الاقتصادات الاشتراكية.

من جهة أخرى سادت مبادئ الاقتصاد الموجّه (التخطيط المركزي) بعد الحرب العالمية الأولى؛ إذ ارتبط دور الدولة بالإحلال محل قوى السوق، ومعها بدأ ينتشر مفهوم الدولة الاشتراكية. ثم برز اهتمام واسع لتقليص هذا الدور على أثر تعرّض اقتصادات البلدان التي أخذت بمبدأ التخطيط المركزي للعديد من المشكلات، كالتضخم والمديونية وما إلى ذلك. فظهر توجّه نحو ما يسمى بالخصخصة التي انتشرت منذ عام ١٩٧٩ تقريباً، وهذا لا يعني تقليص دور الدولة وإنما أن يكون دورها قائماً بحيث لا يمنع تدخلها هذا قوى السوق من أن تعمل بطريقة صحيحة وتدير الاقتصاد بما يتلاءم وأهدافها التنموية.

ومع بداية عقد الثمانينيات اعتبرت البلدان العربية خيار الخصخصة علاجاً للعديد من السلبيات التي واجهتها خلال العقد المذكور، ولا تزال تواجهها السياسات الاقتصادية. وقد تأثرت تلك البلدان بسياسات الصندوق والبنك الدوليين في مسألة الإصلاح الاقتصادي، ودأب معظمها على اتباع سياسة التحرر الاقتصادي، فأصبحت أسعار معظم السلع عرضة لتقلبات نظيرتها العالمية. إذ إن سياسة التحرر الاقتصادي تعتمد في مضامينها على العديد من الافتراضات، لعلّ من أهمها الاعتماد الرئيسي على آلية السوق أساساً لتخصيص الموارد وتوزيع

الدخل. إلا أنّ التجارب تشير إلى أنّ هذه البرامج قد رافقها العديد من المشكلات الخاصة بفشل السوق، وعجز الحكومات في أحيان ليست بالقليلة، منها ما هو مرتبط هيكلياً بعمل آلية السوق، ومنها ما هو مرتبط بغياب المؤسسات. لذا فإنّ هناك حاجة دائمة إلى الدور الحكومي الذي يهدف إلى دعم الكفاءة الاقتصادية، وإعادة توزيع الدخل، بدلاً من الأهداف الإدارية والسياسية للتدخل؛ فالعمل ضمن إطار المؤسسات الحكومية يعمل على معالجة الآثار السلبية لعمل السوق، وتبقى صياغة الملاءمة لتطوير الهيكل التنظيمي معتمدة على التعاون بين مؤسسة السوق والمؤسسات غير السوقية، بالشكل الذي يقلّل إلى أدنى مستوى الآثار السلبية اقتصادياً واجتماعياً.

وهذا يتطلب أن يكون على أنماط التدخل لرسم السياسات الزراعية في البلدان العربية أن تحقق التوازن في اتجاهين :

الاتجاه **الأول** عدم إعطاء قوى السوق وآلياته الحرية الكاملة في توجيه الموارد، بل استخدام الموارد بالقدر الذي يخدم السياسات الزراعية، مع مراعاة خصوصية كل بلد من البلدان؛ إذ إن التحكم في توجيه الموارد يعتبر مسألة ضرورية في الأسواق كافة، حتى تلك التي تتسم بالتنافسية.

أما الاتجاه **الثاني**، فهو مراعاة الآثار المترتبة على إعادة تخصيص الموارد الزراعية في المديين المتوسط والطويل، والتباين النسبي في استخدامها، نتيجة تباين السياسات الزراعية، التي يترتب عليها تباين في أنماط التدخل وتوجيه الموارد الزراعية، بحيث يبقى قدر من الحوافز الكافية لتعظيم الناتج الزراعي في المدى القصير.

ـ ٩ ـ

يحتاج تنفيذ برامج التنمية الاقتصادية إلى رؤوس أموال كبيرة، وقد سارت أغلب البلدان النامية (العربية) في طريق الاستدانة، سعياً منها إلى تمويل برامجها التنموية، إلا أنّها لم تحقق التنمية المنشودة، كما لم تتمكن معظم تلك البلدان من سداد ديونها، نتيجة للركود الذي أصاب الاقتصاد العالمي وكذلك التقلبات الواسعة في أسعار المواد الأولية، والتراجع الكبير في أسعار النفط، فضلاً عن العجز في الموازنات العامة والتضخم الذي أثر في قيمة العملات المحلية، الأمر الذي انعكس سلباً على معدلات النمو في هذه البلدان، ودفعها إلى المزيد من القروض، وإعادة جدولة ديونها على وفق شروط الدائنين في (نادي باريس).

ويمثّل الدَّين العام في لحظة معيّنة حجم الاقتراض السابق لتلك اللحظة الذي لم يسدد بعد. وينشأ الدَّين الخارجي نتيجة لتمويل العجز المالي الحكومي الذي يستخدم لمواجهة الطلب على السلع المحلية والسلع المستوردة، إلا أنّ لجوء الحكومات إلى الاقتراض الخارجي لتمويل العجز يؤدي إلى تراكم الدين، ومن ثم يترك آثاره السلبية في النمو الاقتصادي على المدى الطويل. وقد واجه العديد من البلدان مشكلات تتعلق بخدمة الدَّين، وانكشفت أزمة دَيْن دولية على أثر الارتفاع الشديد والمفاجئ في أسعار النفط الذي رافقه ارتفاع في أسعار

الفائدة في بداية عقد الثمانينيات، ثم أعقب ذلك أزمة الغذاء العالمية عام ٢٠٠٨ الناجمة عن التغيرات في أسعار النفط التي ترتب عليها ارتفاع أسعار السلع الغذائية، فتزايد الاعتماد على الإقراض الخارجي لتمويل الإنفاق الاستهلاكي للسلع المذكورة وزيادة الدعم الحكومي، التي نجم عنها عجز في الموازنة العامة في العديد من البلدان المقترضة.

إنّ سيادة الآثار السلبية للديون الخارجية على الأوضاع الاقتصادية والغذائية للبلدان النامية توضح الجانب المظلم للدَّين الخارجي. وعلى الرغم من أنّ العبء الضخم للديون الخارجية يرهق ميزان مدفوعات معظم البلدان النامية (العربية)، يستمر في الوقت نفسه النظر إليها بوصفها طريقة طبيعية ومرغوبة لسد العجز في ميزان المدفوعات إلى درجة عدّها واحداً من مداخيل البلد، رغم المخاطر والآثار المترتبة عليها.

ـ ١٠ ـ

إن البيئة الاقتصادية العالمية في أوضاعها الراهنة أكثر تأثيراً في الأمن الغذائي في البلدان النامية (العربية) في ظل الأزمات التي تعصف بالاقتصاد العالمي، لا سيما البلدان التي تعتمد بدرجة متزايدة على واردات الحبوب، التي شهدت تزايداً في مستوياتها السعرية. فالطلب الاستهلاكي هو أحد مكونات الطلب الكلي الذي يتأثر بالأزمات، لا سيما المالية منها، من خلال التغيرات التي تحدثها في مستويات الدخل والثروة، نتيجة انخفاض الناتج المحلي الحقيقي الناشئ عن انخفاض سعر الصرف؛ فانخفاض سعر الصرف يؤدي إلى ارتفاع معدل التضخم الذي يدفع تكاليف الإنتاج نحو الارتفاع نتيجة ارتفاع أسعار المدخلات المستوردة، وبالتالي ارتفاع أسعار السلع المحلية والمستوردة. وبالنسبة إلى البلدان التي تعتمد على الواردات الغذائية، هناك عاملان يحددان إمكانية هذه البلدان على استيراد الغذاء، هما إيرادات التصدير وتدفق رأس المال. وحدوث انخفاض في أحد المصدرين يمكن أن يؤدي إلى انخفاض كمية الواردات، بما فيها الواردات الغذائية، ولا سيما في البلدان منخفضة الدخل، وإن كانت تلك البلدان ليست الوحيدة المُعرّضة للتأثر بارتفاع أسعار الأسواق العالمية؛ ففي ظل الانفتاح التجاري المعاصر يمكن لأي بلد أن يتأثر بهذه الظواهر، وغالباً ينتج ارتفاع الأسعار من التغيرات التي يتعرّض لها الإنتاج الزراعي المحلّي، متأثراً بمتغيرات الأسواق العالمية. ولمواجهة ارتفاع الأسعار، تتخذ بعض البلدان من سياسة تثبيت الأسعار أداة فعالة إذا كانت كمية الواردات تمثل حصة صغيرة نسبياً من الإنتاج أو الاستهلاك. أما إذا تم فرض قيود على الواردات الزراعية، فمن المرجح أنّ تؤدي إلى ارتفاع الأسعار المحلية للسلع الغذائية إلى مستويات قد تكون أعلى مقارنة بالأسعار العالمية في الأجل المتوسط، وتكون الأضرار أشد على الفقراء، بينما يمكن السماح للأسعار المحلية بالانحراف باتجاه الانخفاض عن الأسعار العالمية في الأجل القصير، خياراً للتخفيف من شدة الأضرار التي تخلفها القيود التجارية، وإنْ كان اتباع استراتيجية من هذا النوع تكون فيه نسبة عالية من المخاطرة إذا تم اعتمادها لمدى طويل، لا سيما أنّ القيود التجارية قد تفشل أحياناً في السيطرة على الأسواق، بالتالي فإنّ تقيّد الواردات لغرض تجنّب الاعتماد على السوق العالمية قد يؤدي إلى بقاء الأسعار المحلية للغذاء

مرتفعة، ليس فقط عندما تكون الأسعار العالمية مرتفعة. وبما أنّ حجم الطلب على الغذاء في تزايد، فإنّ تقييد الواردات، لغرض تجنب أضرار تقلبات أوضاع الأسواق العالمية والأزمات الناتجة منها، ليس الحل الأمثل على المدى البعيد.

إن لسياسات البلدان المصدرة للغذاء تأثيرات في العوامل الهيكلية التي تساهم في ارتفاع أسعار الغذاء، في مقدمتها قيود التصدير، وارتفاع أسعار الطاقة ومدخلات الإنتاج الزراعي، والتغيرات في قيمة العملات الأجنبية التي تؤدي إلى توجيه تلك المحاصيل نحو استخدامات غير غذائية، وتساهم في إحداث ضغوط على الأسعار المحلية في العديد من البلدان النامية، وإن كان مدى التأثير يتفاوت مع مدى اعتماد تلك البلدان على الواردات. وقد حدثت تلك التغيرات على خلفية انخفاض المخزونات العالمية من الحبوب الغذائية، التي ترتب عليها حدوث ارتفاع في أسعارها في الأسواق العالمية بسبب ارتفاع جدول التكاليف، وتزايد الطلب على الغذاء وبعض المحاصيل التي تستخدم في إنتاج مصادر بديلة للطاقة.

ولا تعني تلك التغيرات في الأسعار العالمية بالضرورة حدوث التغيرات ذاتها في الأسعار المحلية، فدرجة التغير تتوقف على عوامل عديدة، من بينها أسعار الصرف، ودرجة الانفتاح الاقتصادي، وكفاءة الأسواق، والسياسات الحكومية الخاصة بتثبيت الأسعار؛ فالعلاقة بين سعر الصرف وأسعار السلع الزراعية (الغذائية) علاقة وثيقة، ولا سيما إذا أردنا تقييم الزيادة في أسعار تلك السلع، فإنّ لها انعكاسات على الكيفية التي تتأثر بها البلدان بالتغيرات المذكورة. وبما أنّ أغلب أسعار السلع يعبّر عنها بالدولار، فإنّ حدوث انخفاض في قيمته يخفض من تكلفة السلع في البلدان التي تكون أسعار صرف عملاتها أعلى من الدولار، والعكس صحيح.

ممّا سبق، لا ينبغي عدّ الأزمات الاقتصادية (الغذائية) ناتجة من عوامل حديثة العهد نسبياً، كارتفاع أسعار النفط، وانخفاض سعر صرف الدولار، وتغيّرات المناخ، وقيود بعض البلدان على الصادرات، وإنتاج الوقود الحيوي، والحروب والصراعات الطائفية والدينية فحسب، وإنما هي ناتجة أيضاً من اتجاهات عميقة الجذور وطويلة الأجل، متمثلة في تغيّر الأنماط الديمغرافية والاستهلاكية، ومن سنوات الإخفاق التي شهدتها استراتيجيات التنمية على مستويات مختلفة ■