

Distr.: General
2 February 2011
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات بشأن السلع الأساسية والتنمية
الدورة الثالثة

جنيف، ٢٣-٢٥ آذار/مارس ٢٠١١

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

إجراءات السياسة العامة الرامية إلى التخفيف من تأثير التقلب الشديد
للأسعار ومستويات الدخل على البلدان المعتمدة على السلع
الأساسية، وتيسير تحقيق قيمة مضافة وزيادة المشاركة في سلاسل قيم
السلع الأساسية من قِبَل البلدان المنتجة لهذه السلع

مذكرة من إعداد أمانة الأونكتاد*

موجز

إن أسواق السلع الأساسية متقلبة بشكل متواصل، كما دلت على ذلك دورة التوسع والانحسار في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ولما كُتِبَ هذا التقلب، تم تصميم وتنفيذ تدابير دعم دولية وإقليمية ووطنية مختلفة. وتناقش هذه الورقة عدم استقرار أسعار السلع الأساسية وتعرض البعض من الاستراتيجيات التي تستخدمها البلدان النامية التي تعتمد على السلع الأساسية للتخفيف من التعرض لمخاطر تقلب الأسعار. وتلاحظ أنه من الأهمية بمكان فهم ذات طبيعة تقلب أسعار السلع الأساسية بوصف ذلك وسيلة لوضع سبل الاستجابة في مجال السياسة العامة وتصميم مخططات ملائمة للتخفيف من آثاره السلبية، ولا سيما لأن عدداً كبيراً من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية شديدة الاعتماد على عدد محدود من السلع الأساسية لمعظم حصائل صادراتها. وتخلص هذه الورقة إلى أنه من الضروري مواصلة استكشاف سبل مبتكرة على جميع المستويات التي يمكن فيها التطرق لتقلب الأسعار الذي تواجهه البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية قصد تحقيق نمو وتنمية ذاتي الاستدامة كوسيلة لخفض مستويات الفقر.

* قُدمت هذه الوثيقة في التاريخ المبين أعلاه بسبب حدوث تأخيرات في تجهيزها.

مقدمة

١- لقد جاء في الفقرة ٩٢ من اتفاق أكرأ أنه "ينبغي أن يُعزز الأونكتاد الجهود التي يقوم بها ... لمساعدة البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية ... لمعالجة مشاكل التجارة والتنمية المتصلة بالاعتماد على السلع الأساسية". وفي هذا السياق، ينبغي للأونكتاد أن يساعد البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وبخاصة صغار منتجي السلع الأساسية، في جهودها الرامية إلى وضع استراتيجية وطنية للسلع الأساسية، بما في ذلك إدراج سياسات السلع الأساسية في صُلب استراتيجياتها الإنمائية الوطنية والإقليمية؛ وبناء القدرات التوريدية وتحقيق القدرة التنافسية؛ وتعزيز سلاسل القيم وتنوع قطاعات السلع الأساسية؛ ... ووضع مخططات لتمويل السلع الأساسية وإدارة المخاطر (بما في ذلك بورصات السلع الأساسية)" (الفقرة ٩٣(أ)).

٢- والهدف من هذه الورقة هو بحث عدم استقرار أسعار السلع الأساسية واستعراض الاستراتيجيات التي تستخدمها البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية للتخفيف من تعرضها لمخاطر تقلب الأسعار. ومن الأهمية بمكان إدراك الطبيعة المحددة لتقلب أسعار السلع الأساسية لتحديد سبل الاستجابة في مجال السياسات العامة وتصميم مخططات ملائمة للتخفيف من آثاره السلبية. وسيساعد ذلك على سد الثغرات المعرفية، وكذلك تحديث وتوسيع فهم المبادرات المستخدمة للتخفيف من التعرض لتقلب أسعار السلع الأساسية. ومن المفروض أن يساهم كذلك في تحديد تدابير جديدة وأكثر فعالية يمكن أن تساعد البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية على إدارة تقلب الأسعار بفعالية أكثر، ومن ثم الحد مما له من تأثير مدمر على عمليات وآفاق التنمية في هذه البلدان.

أولاً - تقلب أسعار السلع الأساسية

٣- لقد كانت أسعار السلع الأساسية على مرّ السنين من بين أكثر الأسعار الدولية تقلباً، ولديها نزعة إلى اتباع دورات توسع وانحسار في المشاريع التجارية. وخلال فترات التوسع الاقتصادي العالمي - مثلاً في الفترة ما بين ٢٠٠٢ و ٢٠٠٨ - كانت العوامل المحركة للأسعار مجموعة مؤلفة من الطلب العالمي القوي الذي استحثته تزايد وزن الصين وغير ذلك من الأسواق الناشئة في الاستهلاك العالمي للسلع الأساسية^(١)، وتباطؤ في الاستجابة في مجال العرض وانخفاض المخزونات. فانخفاض المخزونات يخلق أسواقاً محدودة، مما يخفض قدرة السوق على الاستجابة للأحداث غير المتوقعة، وبالتالي يسهم في ارتفاع الأسعار إجمالاً وزيادة تقلب الأسعار. وفترات التوسع أو الانحسار تخفض مستويات الطلب إلى دون

(١) يتمثل عامل رئيسي في الارتفاع الحالي للطلب على البعض من السلع الأساسية الزراعية، ولا سيما الذرة والسكر، في ارتفاع الطلب على الوقود الأحفائي الذي هو وثيق الصلة بالتطورات في أسعار الطاقة.

مستويات القيود على جانب العرض، مما يسبب انتقال الأسواق من حالة عجز حاد إلى حالة فائض ضخم، الأمر الذي يؤدي بالأسعار إلى الهبوط تبعاً لذلك. والتحويلات في العرض والطلب (أساسيات السوق) عامل رئيسي في تفسير تحركات الأسعار على مستويات العرض في الأجلين المتوسط والطويل.

٤ - وبالإضافة إلى العوامل الأساسية الوارد شرحها أعلاه، ما انفك تزايد مشاركة المستثمرين الماليين في أسواق السلع الأساسية يناقش باستفاضة بوصفه عاملاً من العوامل المحركة لتقلب الأسعار خلال دورة التوسع والانحسار مؤخراً في أسواق السلع الأساسية. وقد بحث عدد من الدراسات الدور الذي يلعبه المستثمرون (المضاربون - الصناديق التحوطية، والمتعاملون بحسابات التحويل التلقائي، إلخ؛ والمستثمرون في أسهم مؤشرات البورصة - وصناديق التقاعد، إلخ.) في أسواق السلع الأساسية، ولكن الدليل على مدى وجود علاقة مع الارتفاع في الهيمنة المالية على أسواق السلع الأساسية ليست مقنعة. وقد أشار تقرير صادر عن الأونكتاد حول دور المضاربة إلى ما يلي: "يمكن أن يُعزى هذا التعجيل وهذا التضخيم في تحركات الأسعار إلى السلع الأساسية كمجموعة. وفيما يتعلق بأثر المستثمرين الماليين على فرادى السلع الأساسية، يمكن ملاحظة بعض الآثار في سوق النفط، غير أنه يبدو أن معظم الأثر حدث في أسواق السلع الأساسية الزراعية الأصغر والأقل سيولة"^(٢).

٥ - ورأت دراسات أخرى أن المستثمرين الماليين "لا يشاركون إلا في أسواق السلع الأساسية الآجلة والمشتقات ذات الصلة، وأهم لن يؤثر في الأسعار الفورية إلا إذا استلموا السلع الأساسية المادية واحتفظوا بها في مخزونات"^(٣). ويشير تحليل غولدمان ساكس إلى أن "المستثمرين في أسهم مؤشرات البورصة ليس لهم تأثير كبير على الأسعار، إن كان لهم أي تأثير على الإطلاق. وذلك لأن هؤلاء المستثمرين يتجهون إلى مخصصات السلع الأساسية من أجل التنويع الاستراتيجي، وتُدفع لهم فعلاً مكافأة لقاء من ميزانية منتجي السلع الأساسية الذين لا يستمدون إلا قدرًا ضئيلاً من الفوائد من المجازفة في مجال الأسعار. وبالتالي فإن المستثمرين بأسهم المؤشرات لا يقدمون إلا القليل من المعلومات الأساسية للسوق بما من شأنه أن يؤثر في الأسواق المادية و، تبعاً، في الأسعار"^(٤).

٦ - وإجمالاً فإن الأدلة على مدى أهمية الدور الذي تلعبه عوامل المضاربة ليست مقنعة، فقد ارتبتي أن المضاربة في التبادل المادي الفعلي للسلع الأساسية يؤثر في الأسعار، ذلك أن المضاربين يشترون السلع الأساسية ويخزنونها مراهنين في نفس الوقت على ارتفاع الأسعار.

(٢) الأونكتاد (٢٠٠٩). تقرير التجارة والتنمية: التصدي للأزمة العالمية وتخفيف آثار تغير المناخ والتنمية. منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.II/D.16. نيويورك وجنيف.

(٣) المرجع نفسه.

(٤) Strongin S O'Neil J (2010). والاقتصاد العالمي، الورقة رقم ١٩٤، Goldman Sachs Economics. آذار/مارس.

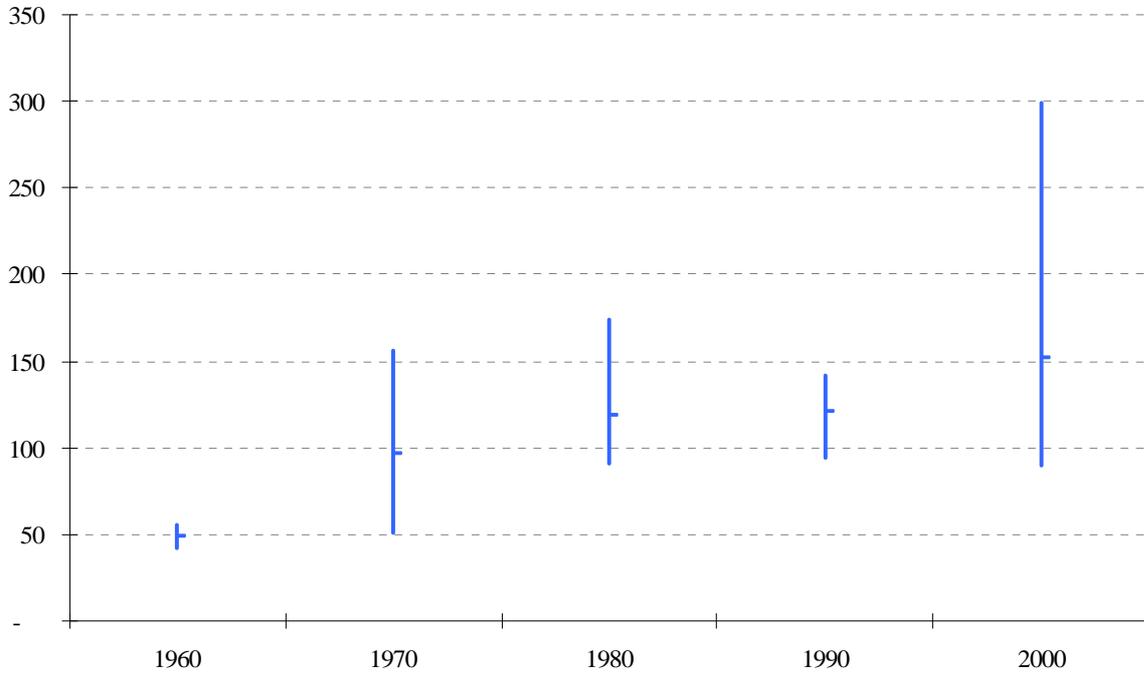
ومثل هذه المواقف من شأنها أن تؤدي إلى انخفاض في عرض السلع ومن ثم أن تؤثر في تحركات الأسعار.

ثانياً - تقلب أسعار الأسواق الزراعية في أسواق المعادن والفلزات والطاقة

٧- يبدو أن تقلب أسعار السلع الأساسية غير النفط قد ارتفع بشكل ملحوظ على مدى العقد الماضي (انظر الشكل ١).

الشكل ١

عدم الاستقرار التاريخي في مؤشر أسعار السلع الأساسية غير النفطية (الأساس ٢٠٠ = ١٠٠)



المصدر: الأونكتاد، إحصاءات الأونكتاد.

٨- وشهدت سلع أساسية معينة تقلبات ملحوظة في الأسعار. فعلى سبيل المثال قفزت أسعار البن من ٦٤ دولاراً للرطل في عام ٢٠٠٠ لتصل إلى ٨٩ دولاراً للرطل في عام ٢٠٠٥، وارتفعت ارتفاعاً هائلاً يمثل أعلى رقم على مدى ١٣ عاماً إذ بلغت ٢,٢٠ دولاراً للرطل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠^(٥). وشهدت أسعار الشاي أيضاً تقلباً كبيراً

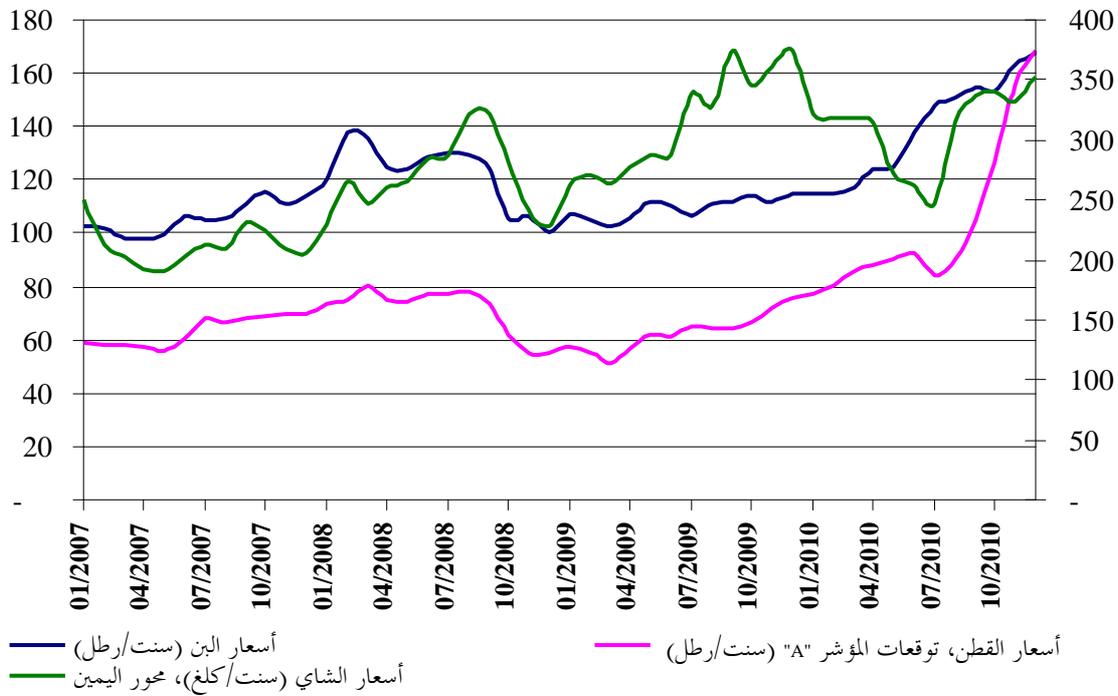
(٥) Steve Suppan، محلل أقدم للسياسات العامة بمعهد الولايات المتحدة لسياسات الزراعة والتجارة، قدّر أن خمس إجمالي عقود البن تأثر، في الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٨، نتيجة المضاربة على مؤشرات السلع الأساسية.

أثناء الفترة، إذ ارتفعت بنسبة ٢٩ في المائة في الفترة ما بين تموز/يوليه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

٩- ومؤخراً كان عدم استقرار أسعار القطن مرتفعاً للغاية أيضاً. وقارب مؤشر "Cotlook A" نسبة ٥٧ في المائة في الفترة من آب/أغسطس إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، مقارنة مع ١١ في المائة على مدى نفس الفترة في ٢٠٠٩/٢٠١٠، و١٦ في المائة في المتوسط على مدى نفس الفترة في العقد الماضي. وكان ذلك أعلى نسبة تقلب تسجل في الأشهر الثلاثة الأولى منذ نُشر مؤشر Cotlook A في الستينات، وتجاوز بالفعل التقلب الفصلي للمؤشر "A" بالنسبة للسنوات الثلاث والعشرين الماضية^(٦). (انظر الشكل ٢).

الشكل ٢

تقلب الأسعار في أسواق البن والشاي والقطن



المصدر: الأونكتاد، إحصاءات الأونكتاد.

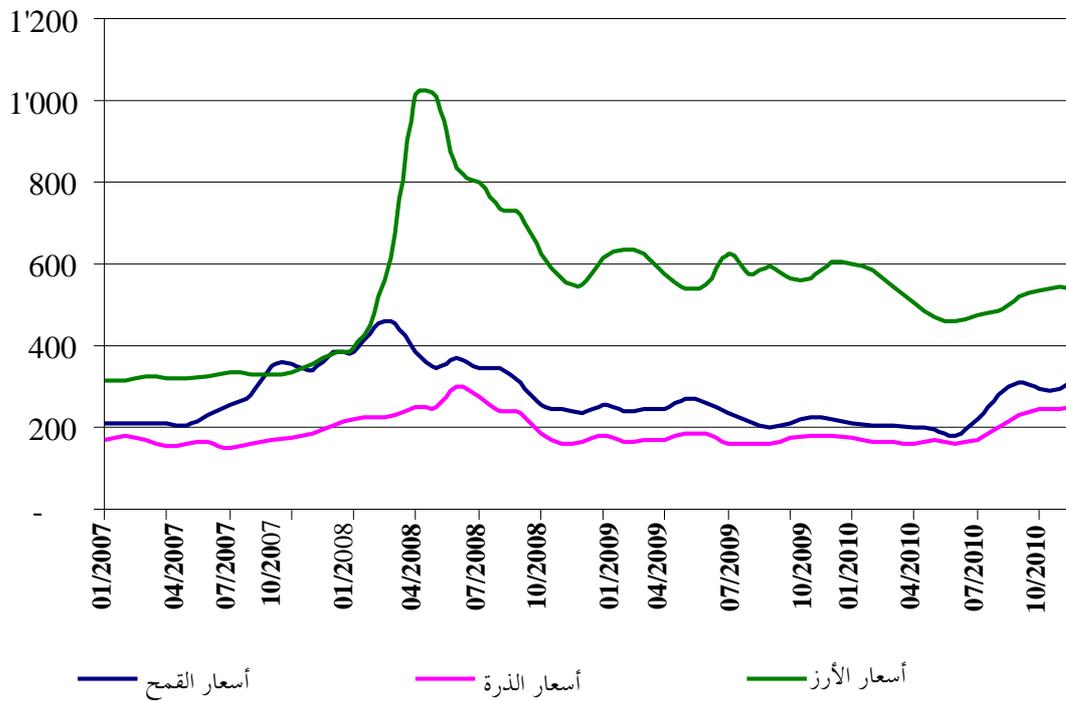
١٠- وكانت أسعار السكر العالمية شديدة التقلب في عام ٢٠١٠. فبعد ما بلغت أعلى مستوى لها في ٢٩ عاماً، إذ بلغت قرابة ٠,٣٠ دولار للطن في أوائل عام ٢٠١٠ وتراجعت إلى نصف ذلك المستوى على مدى النصف الثاني من السنة، تجدد ارتفاع أسعار السكر في اتجاه صعودي فبلغ ٠,٣٠ دولار للرطل في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

(٦) توقعات سوق القطن العالمية، التي أصدرتها، في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، اللجنة الاستشارية الدولية للقطن.

١١- وشهدت سوق الحبوب أيضاً^(٧) عدم استقرار في الأعوام الأخيرة. فارتفعت أسعار القمح، على سبيل المثال، بقرابة ٢٥ في المائة في تموز/يوليه ٢٠١٠ وبأكثر من ٧٠ في المائة في الفترة ما بين حزيران/يونيه و أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ وارتفع سعر الذرة بأكثر من ٥٠ في المائة في الفترة ما بين حزيران/يونيه و تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠^(٨)، في حين ارتفع الأرز، الذي هو سلعة أساسية لا توجد بشأنها أية معايير لقياس أسعار السلع الآجلة بنسبة ١٦ في المائة "بالكاد" (الشكل ٣).

الشكل ٣

تقلب الأسعار في أسواق القمح والذرة والأرز



المصدر: الأونكتاد، إحصاءات الأونكتاد.

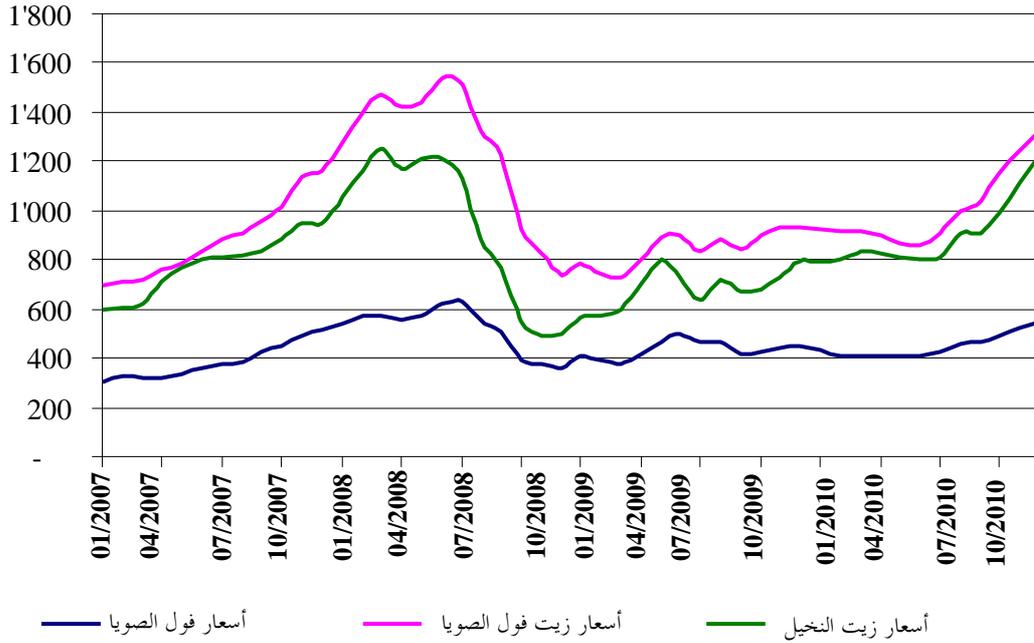
(٧) اعترف قرار البرلمان الأوروبي بشأن الأزمة في قطاع الماشية في الاتحاد الأوروبي (B7-0607/2010)، المؤرخ ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ بأمر من بينها أنه "في حين أن أسعار القمح أعلى بنسبة ما بين ٦٠ و ٨٠ في المائة مما كانت عليه في بداية الموسم في تموز/يوليه، إلا أن الأسعار لا تزال مع ذلك دون الذروة التي بلغت في عام ٢٠٠٢ بالثلث، في حين أن سعر الذرة ارتفع في نفس الفترة بقرابة ٤٠ في المائة"، (...). "فدعا المفوضية إلى القيام، على سبيل الأولوية العاجلة، باقتراح التدابير لوضع حد للارتفاع في تكاليف العلف وتثبيت أسعار العلف على السوق الداخلية".

(٨) في حالة السكر والذرة، تمثل مصادر التقلب الجديدة المحتملة العوامل التي تحرك الطلب على الوقود الأحفائي، ومن بينها تقلب أسعار النفط. وعلى سبيل المثال فإن قرابة ٤٠ في المائة من إنتاج الذرة في الولايات المتحدة (ما يقابل قرابة ١٢٠ مليون طن) تنتج حالياً لصناعة الوقود الأحفائي.

١٢- ويمكن ملاحظة اتجاهات مماثلة في أسواق أخرى من أسواق السلع الأساسية مثل زيت الصويا وزيت النخيل التي ارتفعت فيها الأسعار بقرابة ٢٦ و ٢٢ في المائة، على التوالي، في الفترة ما بين حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠^(٩). (انظر الشكل ٤).

الشكل ٤

تقلب الأسعار في أسواق زيت فول الصويا وزيت النخيل

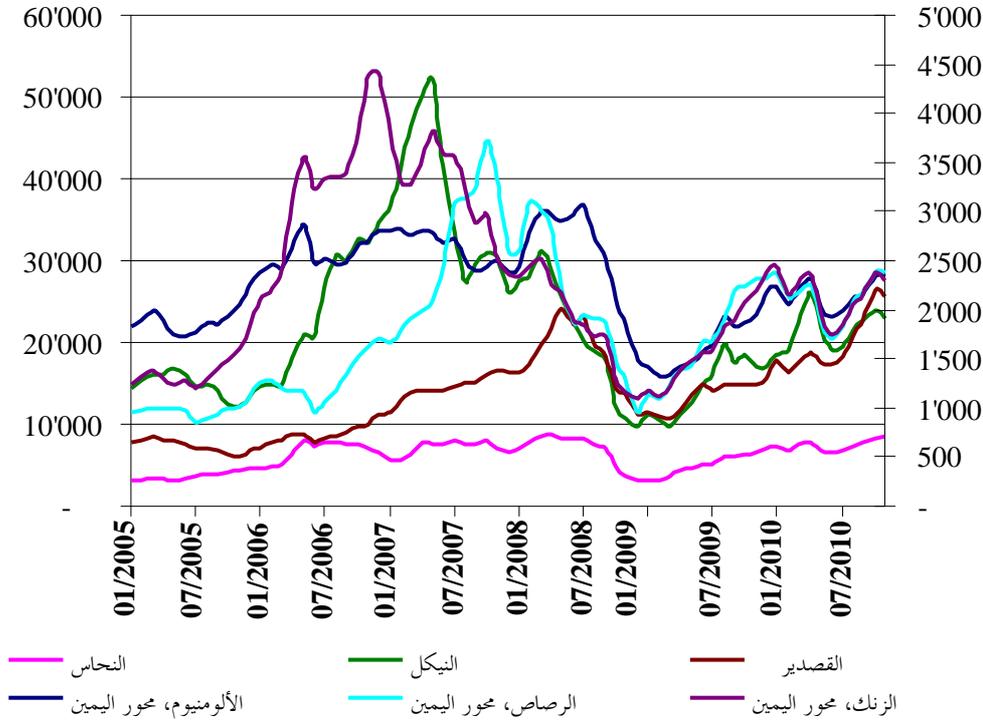


المصدر: الأونكتاد، إحصاءات الأونكتاد.

١٣- يلاحظ اتجاه مماثل بالنسبة للفلزات والمعادن، ذلك أن الأسعار ارتفعت بحدة على مدى نفس الفترة (الشكل ٥). وعلى سبيل المثال فإن أسعار القصدير والزنك والرصاص والنحاس والنيكل والألمونيوم ارتفعت، في الفترة ما بين حزيران/يونيه وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، بقرابة ٥٢ و ٣٦ و ٤٠ و ٢٧ و ٢٣ و ٢١ في المائة. وعلى الرغم من المستوى العالي جداً لمخزونات الألمونيوم (قرابة ٤,٣ في بورصة لندن للمعادن)، كانت زيادة الأسعار مرتفعة جداً، متأثرة على الأرجح نتيجة لقرار صيني بتقييد قدرة تجهيز الألمونيوم الكثيف الاستخدام للطاقة (يمثل إنتاج الصين قرابة ٤٠ في المائة من الإنتاج العالمي).

(٩) في نهاية عام ٢٠١٠، تميزت الذرة وفول الصويا بمستويات لمخزونات الولايات المتحدة أدنى بكثير من نسبة المخزونات إلى معدل الاستخدام الحرجة بواقع ١٠ في المائة.

الشكل ٥
تقلب الأسعار في أسواق المعادن



١٤ - ويلاحظ أيضاً ارتفاعاً في تقلب الأسعار في أسواق الطاقة. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ مثلاً، هبطت أسعار النفط إلى مستوى منخفض هو ١١ دولاراً بعد أن كان قد بلغ مستوى مرتفعاً بواقع ٢٥ دولاراً في كانون الثاني/يناير ١٩٩٧. وارتفعت أسعار النفط باستمرار في السنة التالية، وبحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ بلغت ذروتها بواقع ٣٤ دولاراً قبل أن تمبط مجدداً إلى ١٩,٣١ دولاراً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وانطلاقاً من عام ٢٠٠٢ بدأت أسعار النفط ترتفع بثبات لكن في الأعوام القليلة الماضية دخلت هذه الأسعار عصراً جديداً من التقلب. فعلى سبيل المثال، اندفعت أسعار النفط من ٦٠ دولاراً للبرميل في عام ٢٠٠٦ إلى مبلغ مرتفع قدره ١٤٧,٢٧ دولاراً للبرميل في عام ٢٠٠٨، قبل أن تمبط هبوطاً حاداً إلى أقل من ٤٠ دولاراً للبرميل في الربع الأول من عام ٢٠٠٩. واسترجعت الأسعار منذ ذلك الحين شيئاً من خسائرها لكنها لا تزال دون الذروة التي بلغت في عام ٢٠٠٨.

١٥ - وتظهر أسعار الغاز الطبيعي شيئاً من الترابط مع النفط الخام لكن يبدو أنها أقل تقلباً بشكل طفيف بسبب تأثير الاستبدال بين هذين الوقودين. غير أن ديناميكا الأسواق في الأجل القصير يمكن أن تفضي إلى تقلبات كبيرة في الأسعار. وفي الولايات المتحدة تشير

البيانات، بالنسبة مثلاً لهنري هاب، وهو سوق من الأسواق الإقليمية الرئيسية للتداول في مجال الغاز الطبيعي، إلى وجود تحركات في الأسعار خلال التسعينات في حدود نطاق ضيق. وتبعت الأسعار اتجاهها صعودياً وارتفعت من ١,٧٠ دولاراً للمليون وحدة حرارية في بداية العقد وبلغت ذروتها في عام ١٩٩٦ بواقع ٢,٧٦ دولار للمليون وحدة حرارية، قبل أن تنزل في عام ١٩٩٨ إلى ٢,٠٨ دولاراً للمليون وحدة حرارية. وظلت الأسعار تتجه نحو الصعود بشكل مستمر بعد ذلك، وبحلول عام ٢٠٠٨ كانت قد تجاوزت لأربعة أضعاف لتصل إلى ٨,٨٥ دولاراً للمليون وحدة حرارية في عام ٢٠٠٨. وفي عام ٢٠٠٩، هبطت الأسعار بأكثر من ٥٠ في المائة، ذلك أن آثار الأزمة الاقتصادية قد ترسخت وأصبح تحسن التكنولوجيا المستدام يسمح باستغلال الغاز الحجري الطبيعي^(١٠)، وهذه ثورة بما أن الغاز بدأ يغمر الأسواق. والغاز الطبيعي المسيل، الذي له سوق وحيدة عالمياً، أظهر أيضاً تقلباً مماثلاً في حركة الأسعار، ولئن كان أقل تقلباً في التسعينات. وازدادت أسعار الغاز الطبيعي المسيل بأربعة أضعاف فارتفعت من ٣,٠٥ دولاراً للمليون وحدة حرارية في عام ١٩٩٨ إلى ١٢,٥٥ دولار في عام ٢٠٠٨، قبل أن تهبط في عام ٢٠٠٩ إلى ٩,٠٦ دولاراً للمليون وحدة حرارية^(١١).

١٦- ويشير المحللون إلى أن التقلب المسجل في أسواق النفط كان نتيجة ركود في الطلب استحدثته فترة من النمو الاقتصادي المتباطئ على إثر الأزمة المالية الآسيوية. وقد تسبب ذلك في إشباع الأسواق ودفع الأسعار نحو الانخفاض. وانخفاض الإنتاج، والاستثمار غير الكافي المتكرر، والانتعاش المفاجئة في الطلب، كلها أمور عكست الاتجاه نحو التزول لكن الأسعار انخفضت مجدداً في عام ٢٠٠١. وقد نسبت تحركات الأسعار مؤخراً إلى الصدمات في جانب الطلب والسيطرة المالية على أسواق السلع الأساسية، حيث انتقل المستثمرون على أفواج إلى السلع الأساسية. والفرضية هي أن الاستثمارات القائمة على المضاربة قد ساهمت في التقلبات.

١٧- وخلاصة القول إن تحركات أسعار السلع الأساسية كثيراً ما تحصل على مر الزمن بقيم صغيرة ولكن، أحياناً، وبشكل مفاجئ، بقيم كبيرة أو إثر صدمات كبيرة. وكما سبق تحليل ذلك فإن أسعار السلع الأساسية قد ارتفعت بحدة ثم انخفضت على مدى العقدين الماضيين، ولا سيما انطلاقاً من أوائل العقد الأول من الألفية الثانية وحتى الجزء الأخير من العقد. وسجلت زيادات كبيرة في الأسعار بالنسبة للعديد من السلع الأساسية لكن الأزمة

(١٠) حسب مؤسسة كامبريدج لبحوث الطاقة، كان الغاز الحجري يمثل نسبة ٢٠ في المائة من إنتاج الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٩، مقابل ١ في المائة في عام ٢٠٠٠. وتتوقع الوكالة الدولية للطاقة استمرار هذا الاتجاه، إذ تنبأت، في توقعاتها للطاقة العالمية لعام ٢٠١٠، أن قرابة ٣٥ في المائة من الزيادة العالمية في إنتاج الغاز [حتى عام ٢٠٣٥] تأتي من مصادر غير تقليدية - الغاز الحجري، وميثان طبقة الفحم الحجري، والغاز الحبيس".

(١١) احصاءات بريتيش بتروليوم: www.bp.com.

الاقتصادية العالمية تسببت في تحركات في الأسعار في البعض من هذه السلع الأساسية لتتراجع بسرعة من جديد في النصف الثاني من عام ٢٠٠٨، واستمر ذلك طوال عام ٢٠٠٩، وإن لم يكن ذلك إلا بطريقة أقل تقلباً نسبياً. ولكن في عام ٢٠١٠ شهدت أسعار السلع الأساسية عودة إلى ارتفاع التقلب، ذلك أن الاقتصاد العالمي قد انتعش فيما أدت المخاوف فيما يتعلق بالأصول التي تنطوي على مجازفة ومعها أزمة الديون في منطقة اليورو إلى عودة المستثمرين مجدداً إلى قطاع السلع الأساسية.

ثالثاً - تأثير تقلب الأسعار على البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية

١٨ - بإمكان تقلب أسعار السلع الأساسية، إذا لم تتم إدارته إدارة ملائمة، أن تكون له آثار سلبية على التنمية بالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، وذلك أساساً بسبب تدفقات العائدات المتقلبة وغير المؤكدة التي يمكن أن تعقد ليس فقط الإدارة المالية وإنما أيضاً الميزانية والتخطيط في الأجل الطويل. وشدة تقلب الأسعار تضعف أيضاً الجهود الإنمائية التي تبذلها البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، ذلك أنها يمكن أن تحبط الاستثمار وتوسع العجز التجاري وتزيد من تفاقم فقر الأسر^(١٢)، لا سيما وأن قطاعات السلع الأساسية تشكل عادةً المصدر الرئيسي لسبل عيش الملايين لشرائح كبيرة من السكان في البلدان ذات الدخل المنخفض وأقل البلدان نمواً.

١٩ - ويمكن أن يؤدي أيضاً تقلب أسعار السلع الأساسية إلى تقلبات في التجارة، الأمر الذي يمكن أن تكون له آثار سلبية عميقة على التنمية. والعديد ممن كتبوا عن هذا الموضوع أبرزوا تقلب أسعار الصرف الحقيقية الناشئ عن تقلب معدلات التبادل التجاري والآثر السلبي الناتج عن ذلك على الاستثمار والنمو^(١٣)، والزيادات في تكلفة الاقتراض الأجنبي، والقدرة على خدمة هذه الديون^(١٤).

٢٠ - وإجمالاً فإن تقلب أسعار السلع الأساسية يولد عدم استقرار في النمو الاقتصادي إذا لم تصمم استراتيجية ملائمة للتخفيف من التعرض للمخاطر ذات الصلة بذلك. وبالتالي فإنه من الأهمية بمكان استعراض المخططات التي استخدمت لمعالجته بهدف تحديد نقاط ضعفها وتحسين فعاليتها.

(١٢) Suryanarayana MH (٢٠٠٨)، "التضخم الناتج عن ارتفاع أسعار السلع الأساسية الزراعية والمخطط العام لتوزيع الأغذية: بعض المسائل"، معهد إنديرا غاندي للبحث والتنمية، بومباي نيسان/أبريل.

(١٣) Greenaway D و Bleaney M (٢٠٠٠). "تأثير تقلب معدلات التبادل التجاري وتقلب أسعار الصرف الحقيقي على الاستثمار والنمو في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء"، مجلة اقتصاديات التنمية، المجلد ٦٥ (٥٠٠-٤٩١، ٢٠٠١، تشرين الأول/أكتوبر).

(١٤) Kapur S و Catao L (٢٠٠٦). "التقلبية ومفارقات عدم القدرة على تحمل الديون"، صندوق النقد الدولي، المجلد ٥٣، العدد ٢.

رابعاً -

محاولات التخفيف من آثار تقلب الأسعار والمداخيل^(١٥)

٢١- بُذلت محاولات عديدة لمعالجة تقلب أسعار السلع الأساسية، على الصعيدين الدولي والمحلي^(١٦). والحاجة إلى تثبيت أسعار السلع الأساسية بغية تحقيق عائدات تعتبر "مجزية" للمنتجين ليست مفهوماً جديداً في نقاش التنمية. لكن، تاريخياً، ظهر اتجاهان متميزان فيما يتصل بالمنتجين في "الشمال"^(١٧)، والمنتجين في "الجنوب". وتمثل أول اهتمام جاد بتقلب أسعار السلع الأساسية في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية في المفاوضات التي أفضت إلى اتفاق عام ١٩٤٨ بشأن ميثاق هافانا (الذي لم تصادق عليه الدول الأعضاء). وكان الغرض من النهج المنصوص عليه في هذا الميثاق التأثير على المفاوضات الدولية بشأن السلع الأساسية في العقود التالية، إذ تحول البحث عن الحلول للمشكلة لاحقاً إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة. وأنشأ المجلس لجنة التنسيق المؤقتة لترتيبات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية المناطة بمسؤولية الدعوة إلى عقد اجتماعات أفرقة دراسية بشأن السلع الأساسية، والتوصية بعقد مؤتمرات للتفاوض في اتفاقات السلع الأساسية، وتنسيق أنشطة أفرقة الدراسة والمجلس التي تدير اتفاقات السلع الأساسية. وحدد الأمين العام للأونكتاد، ومعه البلدان النامية، أولويات هذه المسألة في جدول أعمال المؤتمر الأول للمؤسسة الجديدة في عام ١٩٦٤ في خضم الاتجاه الدولي المستمر في معدلات التبادل التجاري بالنسبة للبلدان المصدرة للسلع الأساسية، الذي ترافق مع عدم استقرار الأسعار والمداخيل في مجال السلع الأساسية.

٢٢- وإجمالاً، انطوت هذه المحاولات على تدابير لتخفيض تقلب الأسعار، ورفع مستويات الأسعار المتوسطة من خلال تدخلات محددة للتحكم في عرض مجموعة متنوعة من السلع الأساسية. وتمحورت هذه التدخلات في الجنوب بشكل رئيسي حول اتفاقات السلع الأساسية الدولية بالنسبة لعدة سلع أساسية زراعية وترتيبات الحصص لمنظمة البلدان المصدرة للنفط. واستخدمت استراتيجيات أخرى للتخفيف من حدة آثار تقلب أسعار السلع الأساسية شملت ما يلي: (أ) برامج لدعم الدخل لحماية البلدان النامية المعتمدة على السلع

(١٥) هذا الفرع، باستثناء الحالات التي ترد فيها الإشارة إلى خلاف ذلك، مقتطف من الأونكتاد (٢٠٠٣) "التنمية الاقتصادية في أفريقيا - أداء التجارة والاعتماد على السلع الأساسية، رقم المبيع A.3.II.D.34، نيويورك وجنيف.

(١٦) إشكالية عدم استقرار أسعار السلع الأساسية كانت بالفعل مادة للتفكير في الأربعينات. وفي عام ١٩٤٣ أدرج جون مينارد كينس منظمة للتحكم في السلع الأساسية في تصميمه المعروف لمؤسسة بريتون وود.

(١٧) لقد كان تقلب مداخيل الزراعة الوطنية الناشئ عن التقلبات في العرض والطلب على المنتجات الزراعية في محور اهتمام البلدان الصناعية طوال سنوات عديدة. وهكذا انتهج العديد من البلدان الصناعية سياسات زراعية محلية حمائية تعطي الأولوية لتثبيت الدخل وحماية السكان المزارعين بتكلفة مالية كبيرة. والمناقشة الواردة في هذا الفرع تقتصر على التدابير التي اعتمدت في "الجنوب" لمعالجة تقلب أسعار السلع الأساسية. ومناقشة الخلفية التجارية للحماية الزراعية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انظر Oliver H و Shonfield A (١٩٧٦). "علاقات العالم الغربي الاقتصادية الدولية ١٩٥٩-١٩٧١"، المجلد الأول، السياسة والتجارة، مطابع جامعة أوكسفورد (لندن: ٢٩٢-٣٠٣).

الأساسية من الهبوط في حصائل الصادرات؛ (ب) آليات تقوم على السوق؛ (ج) مخططات لإدارة العائدات^(١٨) بما في ذلك صناديق تثبيت القواعد المالية؛ (د) تنبؤات الأسعار في إطار الميزانية؛ (هـ) برامج التنويع وإضافة القيمة.

ألف - مخططات إدارة العرض - اتفاقات السلع الأساسية الدولية

٢٣- تمت في إطار الأونكتاد محاولات من جانب مجتمع التنمية الدولي لوضع سياسة دولية مستدامة للسلع الأساسية تعالج تقلب الأسعار وتثبيت المدخيل للمنتجين. وقد أدت هذه المحاولات إلى اقتراحات بشأن وضع برنامج متكامل للسلع الأساسية في آب/أغسطس ١٩٧٤، تمت الموافقة عليه في الأونكتاد الرابع في عام ١٩٧٦. وأطلقت لاحقاً مفاوضات بشأن سلة من السلع الأساسية. وكانت الفكرة آنذاك التفاوض في وضع اتفاقات بشأن السلع الأساسية تنطوي على أحكام اقتصادية يمكن - من خلال مواردها الخاصة وكذلك الموارد المقترضة من مرفق مشترك للتمويل يوضع لهذا الغرض - أن تكون قادرة على تمويل المخزونات الاحتياطية قصد التقليل من تقلبات الأسعار، وتثبيت الأسعار على مستويات مجزية للمنتجين. وسرعان ما بدأت المفاوضات بخصوص هذا المرفق الذي أدى بعد ذلك إلى إنشاء الصندوق المشترك للسلع الأساسية^(١٩).

٢٤- وعلى الرغم من المفاوضات المكثفة على مدى عدة أعوام، كان الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي اتفاق السلع الأساسية الوحيد الذي ينطوي على أحكام اقتصادية والذي تم التفاوض فيه في سياق البرنامج المتكامل للسلع الأساسية في الأونكتاد. وبظهور الكساد العالمي في الثمانينات وهبوط الأسعار بحدة، توقف سريان بعض الاتفاقات القائمة بشأن السلع الأساسية (مثل القصدير والسكر)، في حين ألغيت الأحكام الاقتصادية الواردة في اتفاقات مثل اتفاق البن والكافور.

٢٥- وفي الثمانينات، لم يعد التدخل في الأسواق أمراً مقبولاً أو مجدياً في سياق الكساد العالمي وما تلاه من هبوط في أسعار السلع الأساسية ككل، إذ ترافق مع انهيار التعددية في العلاقات الاقتصادية الدولية، وبروز الاستراتيجيات الموجهة نحو السوق. وبدلاً من ذلك، تم دعم الأداء العفوي لقوى السوق من خلال تحرير الأسعار ورفع القيود، وذلك بسبب الدور الواعد لهذا الأداء في مجال توزيع الموارد ومكاسب الرفاه العام. وهكذا شهد مفهوم تثبيت أسعار السلع الأساسية الدولية انتكاسة كبيرة.

٢٦- ووردت أسباب عدة لذلك في ما كتب عن الموضوع لتفسير السبب في فشل اتفاقات السلع الأساسية، أو السبب الذي من أجله استحال التفاوض فيها بكل بساطة. والسبب الأول هو أن إخفاق هذه الاتفاقات يعكس صعوبات التأثير على الأسعار من خلال

(١٨) صندوق النقد الدولي (٢٠٠٧). "دور المؤسسات المالية في إدارة ازدهار العائدات النفطية". آذار/مارس.

(١٩) الاتفاق المنشئ للصندوق المشترك للسلع الأساسية الذي اعتمد في عام ١٩٨١، لم يدخل حيز التنفيذ إلا في عام ١٩٨٩، وقد أرحى شباهه الأول المصمم لتمويل المخزونات الاحتياطية.

إدارة الإنتاج، أو بوسائل أخرى، في سياق توسع العرض بسبب زيادة الإنتاجية^(٢٠). أما السبب الثاني فهو صعوبة الاتفاق على نطاقات للأسعار تكون "منصفة" للمنتجين^(٢١) أو صعوبة الدقة في تحديد اتجاه للأسعار في الأجل الطويل يتم حوله تثبيت الأسعار. والسبب الثالث يؤكد المشاكل القائمة في التنسيق بين مصالح مختلف الأطراف والاتفاق، فضلاً عن قلة آليات التنفيذ أو ضعفها، ومشكلة الانتفاع المجاني^(٢٢). ومن جهة أخرى، ارتدى أن هذه التحديات، مهما كانت جسامتها، يمكن التغلب عليها متى وجدت إرادة سياسية كافية تدعمها موارد مالية كافية، لإنجاح هذه الاتفاقات^(٢٣). وعلى سبيل المثال، فإنه في حين تشهد سلعة أساسية كالنفط العديد من الصعوبات (وإن كانت مختلفة بشكل طفيف في طبيعتها)، استطاعت منظمة البلدان المصدرة للنفط، من خلال التعاون فيه بين أعضائها (ومع غير الأعضاء فيها) أن تحافظ على قدر من الاستقرار في الأسعار على السوق.

٢٧- وتتمثل مسألة من المسائل الرئيسية المتعلقة بتثبيت الأسعار (باستثناء اعتبار يتعلق بالأمن الغذائي) في كيفية عزل الخصائص المميزة المتأصلة في تقلب أسعار السلع الأساسية. وبعبارة أخرى هل أن أسعار السلع الأساسية تتقلب متبعة اتجاه معيناً أم هل أن الاتجاه نفسه يتقلب؟ في الواقع لم يكن من السهل في جميع الأحوال التمييز بشكل فعال بين مفهومي الدورة والاتجاه وافترض، بعد نقاش متكرر، أن أسعار السلع الأساسية تتبع اتجاهات عشوائياً تصادفياً، وليس اتجاهات حتمياً. واستنتاج كهذا يعني أن صدمات الأسعار لديها نزعة إلى أن تكون لها بعض الخصائص المميزة الدائمة (أي آثار مرنة). إلا أن عدداً كبيراً من دراسات الاقتصاد القياسي أشارت إلى أن سلعة أساسية مختلفة (مثل الشاي والموز والصويا إلخ) لديها نزعة إلى اتباع نهج حتمي.

٢٨- ونفذت أيضاً مخططات إدارة العرض عن طريق إنشاء مجالس تسويق و"صناديق تثبيت". وتقوم هذه الآليات بدور في تثبيت الأسعار عن طريق المخزونات الوطنية ومرافق المخزونات الاحتياطية، غير أنه تم تفكيكها في الثمانينات والتسعينات في إطار برامج التكيف الهيكلي^(٢٤). وهي هامة، إلى جانب دورها في تثبيت الأسعار، لتوفير خدمات الإرشاد

(٢٠) Wickham P و Reinhart CM (١٩٩٤)، "أسعار السلع الأساسية: ضعف دوري أم هبوط مزمن؟"، ورقات موظفي صندوق النقد الدولي، ٤١(٢)، حزيران/يونيه، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة.

(٢١) Gilbert CL (١٩٩٦). "اتفاقات السلع الأساسية الدولية: نعي وإعلان وفاة"، التنمية العالمية، المجلد ٢٤، العدد ١، الصفحات ١-١٩.

(٢٢) Scott A و McDermott CJ و Cashin P (٢٠٠٢). "الازدهار والكساد في أسعار السلع الأساسية العالمية". *جريدة اقتصاديات التنمية*، المجلد ٦٩، الصفحات ٢٢٧-٢٩٦؛ وانظر أيضاً Gilbert، المرجع المذكور.

(٢٣) Rangarajan LN (١٩٨٣). "إعادة النظر في صراع السلع الأساسية: من نيروي إلى بلغراد"، مجلة العالم الثالث ربع السنوية، المجلد ٥، العدد ١، ١٩٨٣.

(٢٤) لقد كان من الصعب على البلدان النامية في الواقع، بسبب القيود المالية والتعرض لخطر تقلب أسعار السلع الأساسية بشكل عام بدون أي حماية، توفير أي خدمة شبكة أمان لمزارعيها، مثل تلك التي يوفرها مجلس القمح الكندي للقمح والشعير لأغراض لا علاقة لها بالعلف.

التكميلية، بما في ذلك توفير المدخلات، ومراقبة الجودة، والتخزين، وخدمات توزيع المنتجات، والائتمان. وفي حين أن البعض من هذه المجالات يتأثر فعلاً بعدد قليل من المشاكل، بما في ذلك فيما يتصل بحسن الإدارة والسعي وراء الربح، فإنه من المعترف به الآن على نطاق واسع ومن خلال التجربة أن وضع سياسات محددة بوضوح تعالج هذه المشاكل أفضل من التخلي عن المجالس كلياً^(٢٥).

باء - إدارة العرض في مجال النفط - منظمة البلدان المصدرة للنفط

٢٩- يتمثل الهدف من مخطط تنظيم العرض الذي وضعته منظمة البلدان المصدرة للنفط في ضمان تثبيت الأسعار في أسواق النفط الدولية مع المراعاة اللازمة لمصالح البلدان المنتجة وضرورة تأمين دخل ثابت للبلدان المنتجة^(٢٦). ولتحقيق هذا الهدف تُكَيَّف الحِصص دورياً وفق أوضاع السوق. وعلى الرغم من بعض المشاكل في تنفيذ الحِصص والانتفاع المجاني، يساعد عادةً تنظيم منظمة البلدان المصدرة للنفط للعرض على تثبيت أسعار النفط العالمية نسبياً، بما يزيد من طبيعة حصائل الصادرات التي يمكن توقعها وجعل توليد الدخل للمنتجين أكثر سلاسة. والحوار بين الموردين والمستهلكين قد استُخدم أيضاً للتحكم في إمدادات السوق وضعف النشاط الذي يساهم في عدم استقرار الأسعار.

جيم - برامج دعم الدخل

٣٠- لم يكن مصير مرافق التمويل التعويضي^(٢٧)، المصممة للتعويض عن النقص في الدخل وعن صدمات الأسعار في الأجل القصير، أحسن حالاً من اتفاقات السلع الأساسية الدولية، وذلك جزئياً لأن العديد من السلع الأساسية، ولربما أثناء فترة الازدهار في عامي ٢٠٠٧-٢٠٠٨، قد عانت من هبوط مزمن في الأسعار. ومن أمثلة التمويل التعويضي ما يلي: (أ) مرفق التمويل التعويضي والطارئ التابع لصندوق النقد الدولي (١٩٨٨)، الذي سبقه مرفق التمويل التعويضي الذي انطلق في عام ١٩٦٣؛ و(ب) نظام تثبيت حصائل الصادرات التابع للاتحاد الأوروبي^(٢٨).

(٢٥) هذه الإشكالية حددها بالفعل الأونكتاد في التسعينات. وعلى سبيل المثال اتفاق مجلس التجارة والتنمية التابع للأونكتاد (TD/B/COM.1/EM.5/L.1) في أيار/مايو ١٩٩٨، على أن "انسحاب الحكومة قد أدى إلى بعض الثغرات في الخدمات الموفرة للمنتجين وغيرهم من الجهات النشطة في قطاع السلع الأساسية... وبالتالي أوصى الاجتماع باستخدام آليات أخرى من قبيل إدارة مخاطر أسعار السلع الأساسية وتمويل الاستقبال في المخازن، من بين أمور أخرى. انظر أيضاً الأونكتاد، ٢٠٠٣، المرجع المذكور.

(٢٦) <http://www.nccr-trade.org/publication/oil-supply-management-practices-the-organization-of-petroleum-exporting-countries-opeac-under-the-w/>

(٢٧) تستند مناقشة هذه المخططات إلى الأونكتاد، ٢٠٠٣، المرجع المذكور، الصفحات ٣٥-٣٧.

(٢٨) هناك مخططان آخران للتمويل التعويضي هما نظام الاتحاد الأوروبي لتثبيت حصائل الصادرات في قطاع التعدين والبرنامج السويسري للتمويل التعويضي.

٣١- وكان الهدف من مرفق التمويل التعويضي والطارئ تليين آثار الهبوط المؤقت لأسباب خارجية في إيرادات تصدير البضائع دون الاتجاه المتوسط الأجل في بلد معين. وهو يسعى إلى تزويد البلدان التي تفتقر إما للخدمات الكافية أو للقدررة على الاقتراض من الخارج، بإمكانية تمهيد سبيل الاستهلاك الوطني في مواجهة صدمة مؤقتة في حصائل الصادرات. وشروط التأهيل للحصول على عنصر التمويل التعويضي في مرفق التمويل التعويضي والطارئ تشمل ما يلي: (أ) نقص مؤقت في التصدير و/أو فائض في استيراد الحبوب، يُعزى إلى عوامل تتجاوز إلى حد كبير نطاق سيطرة السلطات؛ (ب) البلد الذي له مشاكل في ميزان المدفوعات؛ (ج) الاستعداد للتعاون مع صندوق النقد الدولي لمعالجة المشكلة.

٣٢- وقد أُدخل نظام تثبيت حصائل الصادرات في إطار اتفاق لومي الأول (١٩٧٥-١٩٧٩) ليعمل كجزء من سياسة دولية شاملة للسلع الأساسية، بالاستناد أساساً إلى حُسن سير اتفاقات السلع الأساسية الدولية. وكان يُراد منه التعويض للبلدان الأفريقية وبلدان الكاريبي والمحيط الهادي عن النقص في حصائل الصادرات بسبب التقلبات في الأسعار العالمية وفي العرض المحلي للسلع الأساسية الزراعية. ويتم تسديد الدفع التعويضي إذا كانت هناك خسارة في حصائل الصادرات للاتحاد الأوروبي على مدى أربعة أعوام. وشهد المخطط عدداً من التغيرات منذ بدايته، وشمل ذلك زيادة في عدد المنتوجات المشمولة، وشروط التعويض، وشرط الاستثناء، من بين أمور أخرى.

٣٣- وتقوم هذه المخططات على افتراض أن يعكس النقص المؤقت في حصائل الصادرات نفسه بنفسه. غير أنه من الصعب التمييز بين الصدمات المؤقتة والصدمات الدائمة، ذلك أنه حتى الصدمات التي تعتبر مؤقتة قد يتضح أنها ستكون طويلة المدة. وهذه المرافق هي أيضاً مرهقة أو مسابرة للتقلبات الدورية أو مكلفة للغاية من حيث الاستعمال.

٣٤- وبرامج دعم الدخل إذ تنشأ أهدافاً مماثلة لأهداف الآليات التعويضية توفر حماية من الهبوط الحاد في حصائل الصادرات، مع مراعاة جانب أسعار السلع الأساسية وكذلك الهبوط في العائدات. والولايات المتحدة مثلاً أنشأت وكالة إدارة المخاطر^(٢٩) في عام ١٩٩٦ لإدارة برامج شركة تأمين المحاصيل الاتحادية وغير ذلك من برامج إدارة المخاطر التي لا صلة لها بالتأمين والتي تساعد على دعم الزراعة المحلية. وتستند البرامج عموماً إلى بيع تأمين المحاصيل من خلال سماسرة تعاقديون من القطاع الخاص، ولكن شركة تأمين المحاصيل الاتحادية تؤمن التغطية عن طريق توفير تسهيلات (إعانات) لإعادة التأمين. ومثل هذا المخطط يجمع بين تغطية العائدات والأسعار أو، بعبارة أخرى، يحمي من الخسائر المحتملة في القيمة بسبب التغير

(٢٩) <http://www.rma.usda.gov/>

في سعر السوق خلال فترة التأمين، إضافة إلى المخاطر التي تشملها التغطية النموذجية لفقدان العائدات (مثلاً بسبب المرض أو الجفاف أو الفيضانات، إلخ).

٣٥- وعادةً ما لا تراعي تأمينات المحاصيل الأكثر تقليدية الخطر الذي له صلة بالعائدات (الحماية من الخسارة "المادية" التي قد تحصل أثناء سنة المحاصيل)، ولكن يمكن الجمع بينها وبين آليات التخفيف من المخاطر في مجال الأسعار لتأمين حماية شاملة. ولا يستخدم حالياً إلا عدد قليل من البلدان، مثل جنوب أفريقيا وإثيوبيا وكينيا وملاوي^(٣٠) - مخططات لتأمين المحاصيل، لكن تغير المناخ يزيد من تفاقم هذا النوع من المخاطر، ومن المحتمل أن تصبح وجهة هذه المخططات هامة بشكل متزايد ومن المحتمل أن تخضع لنقاش حال في المستقبل القريب^(٣١). ويجري النظر في مبادرة لوضع مخطط من هذا القبيل لتجميع المخاطر في بلدان منطقة الكاريبي (مثلاً بالنسبة للبن في جامايكا)، وقد يدعمه مرفق تأمين مخاطر الكوارث في منطقة الكاريبي، الذي لا يغطي حالياً الزراعة.

دال - الآليات القائمة على السوق - الأدوات المالية

٣٦- أقل الأدوات استخداماً من بين الخيارات العديدة المتاحة للتخفيف من مخاطر تقلب الأسعار الأدوات القائمة على السوق. وأدوات التحوط المستخدمة متنوعة وتمتد من الأنواع الأساسية مثل عقود بيع الوصول الآجلة^(٣٢)، وعقود بيع السلع الآجلة^(٣٣)، وخيارات الاكتتاب^(٣٤)، وصولاً إلى مجموعات معقدة مؤلفة من هذه الأنواع مجتمعة (مثل العقود، والتعامل خارج البورصة، والأدوات، من بين أمور أخرى) رهناً باستراتيجية المستخدم النهائي لإبعاد الخطر.

٣٧- ويعتمد منتجو السلع الأساسية في البلدان المتقدمة بشكل متزايد على برامج التحوط للتخفيف من شدة التعرض لتقلب الأسعار. غير أن مدى التحوط في البلدان النامية يظل محدوداً، وإن كانت المخاطر التي تواجهها هذه البلدان مرتفعة. غير أن عدداً قليلاً من البلدان

(٣٠) في عام ١٩٩٥ أنشأ الاتحاد الأوروبي مؤسسة "TARSIM" لتأمين المحاصيل، وهي كيان تنظيمي لتوفير خدمة لتأمين المحاصيل، بشراكة مع مجمع من شركات التأمين (تدعمه مساهمات حكومية، ويدعم جزءاً من أقساط التأمين).

(٣١) Derviş K (٢٠٠٨) "لما كان التخفيف من آثار تغير المناخ يتطلب استثماراً فكم عسانا نستثمر في ذلك ومتى؟". تحدي تغير المناخ، المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي التابع للجامعة الأمم المتحدة، المحاضرة السنوية ١١.

(٣٢) العقود الآجلة هي اتفاقات شراء أو بيع أصول (مثل النفط الخام) في تاريخ محدد في المستقبل وبسعر معين محدد أو بسعر يحدد بصيغة ما وقت التسليم إلى المكان المحدد في العقد.

(٣٣) عقد بيع سلع أساسية آجلة يسمح للمشتريين بقبول، وللبائعين بتسليم، كمية معينة من سلعة أساسية محددة بمكان وسعر وتاريخ محدد في المستقبل. وهو شكل آخر من أشكال عقد بيع الأصول الآجلة تم توحيدته بالنسبة للكمية المراد تسليمها أو شراؤها.

(٣٤) الخيارات هي أدوات مالية تسمح للمالك الحق في شراء أو بيع أصول بسعر محدد يُعرف بسعر ممارسة الاختيار أو سعر الإحراز وكمية محددة بحلول تاريخ معين، ولكنه ليس ملزماً بذلك على الإطلاق.

استخدمت أدوات تقوم على السوق للتخفيف من المخاطر على الدخل. وعلى سبيل المثال حمت المكسيك، من خلال خيارات الشراء والبيع، جميع مبيعاتها من النفط لعام ٢٠٠٩ في سنة ٢٠٠٨ بسعر إحرار قدره ٧٠ دولاراً للبرميل عندما كان سعر النفط ١٠٠ دولار للبرميل^(٣٥). وتكلفة خيارات الشراء بمقدار ١,٥ مليار دولار مكّنت البرنامج من تحقيق وفورات تجاوزت ٥ مليارات من الدولارات^(٣٦). وأنفقت المكسيك قرابة ١,٢ مليار دولار على شراء خيارات الاكتتاب كحماية تحوطية لـ ٢٣٠ مليون برميل من صادرات النفط في عام ٢٠١٠ بسعر ٥٧ دولاراً للبرميل، وهي ثاني سنة على التوالي تقوم فيها المكسيك بذلك لحماية الإنفاق الحكومي من تقلبات الأسعار^(٣٧). وباستخدام خيارات الشراء أيضاً، يقترح أصحاب مطاحن البن في كوستاريكا ضمان سعر أدنى للمزارعين^(٣٨). وتتمثل ميزة استخدام الأدوات القائمة على السوق في كونه من الممكن الجمع بينها (أو بينها وبين مخططات أخرى مثل نظم التخزين أو تأمين المحاصيل) لبناء استراتيجية مكيّفة وفق الاحتياجات.

٣٨- والسبب الرئيسي وراء الاستخدام المنخفض للأدوات المالية في قلة دراية مشغلي القطاع الخاص (ولا سيما المزارعون والمصدرون)، وفي عدد قليل من الحالات، في قلة اهتمام المسؤولين الحكوميين. واستخدام الأدوات المالية في الحماية التحوطية يتطلب خبرة تقنية وإدارية وإطاراً مؤسسياً يكفل آليات ملائمة للإبلاغ والتدوين والرصد والتقييم. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من الضروري أيضاً وضع إجراءات داخلية للمراقبة تجنّب الصفقات المضاربة وتحمي منها^(٣٩). ومن بين الأسباب الإضافية التي حالت دون اعتماد هذه المخططات في العديد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية سوء الفهم (مثلاً الخلط بين الحماية التحوطية والمضاربة)، والشكوك التي تثيرها الدعاية السلبية، والتكاليف السياسية للحماية التحوطية الناشئة عن خسائر الصرف الأجنبي النادرة وتكاليف تنفيذ الحماية التحوطية، فضلاً عن المخاطر السيادية، والحواجز التنظيمية والمؤسسية، ومشاكل الجدارة الائتمانية التي تجعل من الصعب على البلدان النامية الوصول إلى الأسواق المالية؛ وصعوبة الوصول إلى الأسواق المالية خاصة بسبب العدد المحدود من المنتجات المالية (غير المتطورة) وضحالة القطاع المالي في العديد من البلدان الفقيرة من بين البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية.

(٣٥) http://www.eeri.eu/documents/wp/EERI_RP_2010_23.pdf

(٣٦) المرجع نفسه.

(٣٧) المرجع نفسه.

(٣٨) مقدمة للأدوات القائمة على السوق لأدوات إدارة المخاطر المتصلة بالأسعار الزراعية، وثيقة عمل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ٢٠٠٦، بقلم ميونغ غو كانغ ونايانا ماهاجان، فضلاً عن دراسة الأونكتاد عن المزارعين وجمعيات المزارعين في البلدان النامية واستخدامها للأدوات المالية العصرية (UNCTAD/ITCD/COM/35)، ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٣٩) Claasens S (١٩٩٢). كيف يمكن للبلدان النامية أن تحمي رهاناتها؟ التمويل والتنمية، أيلول/سبتمبر ١٩٩٢.

٣٩- ويُزعم عموماً أن الأدوات القائمة على السوق يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في إقامة مرافق مكيّفة وفق الحاجة لمعالجة عدم استقرار السلع الأساسية، على المستويين الكلي والجزئي. غير أن هناك شكوكاً حول ما إذا كانت أسواق الصفقات الآجلة ملائمة لمعالجة المشاكل الناشئة عن تقلب الأسعار بقدر ملاءمتها للحد من عدم اليقين في تدفقات العائدات. ومع ذلك فإن المبيعات الآجلة تسمح فعلاً للحكومات بالتغلب على عدم اليقين المتصل بتقلب الأسعار على مدى أفق زمني سنوي. ومن جهة أخرى، وفي حين يمكن أن يرفع ذلك القيمة الضامنة الواقية من صدمات السلع الأساسية ويسمح بالتحكم في الميزانية، إلا أنه ليس بمثابة تثبيت للعائدات أو تغيير لمعدلات التبادل التجاري لصالح مصدري السلع الأساسية^(٤٠). وسوق الصفقات الآجلة ليست بالتأكيد الأداة الملائمة لمعالجة مسألة الهبوط الطويلة الأجل في معدلات التبادل التجاري للسلع الأساسية بالنسبة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، بل هي ملائمة أكثر لإدارة المخاطر الناشئة عن تحركات الأسعار في الأجل القصير. ولهذا الأدوات قيود واضحة وانتشار استخدامها في الأجل القصير لإدارة المخاطر في مجال السلع الأساسية غير محتمل في أفريقيا بدون مساعدة تقنية في إقامة البنى التحتية المؤسسية اللازمة، وبدون تجربة وخبرة^(٤١).

٤٠- وقد خلق أيضاً ارتفاع مستوى المضاربة مخاوف جديدة لصانعي السياسات ووجه النظر إلى الحاجة إلى اعتماد إطار قانوني وتنظيمي لتفادي التقلبات المفرطة في الأسعار الناتجة عن ارتفاع مستويات المضاربة. وقد اقترحت مجموعة من التدابير لتنظيم المبادلات الآجلة وأسواق المعاملات خارج البورصة وتحسين الشفافية كوسيلة لكبح المضاربة القائمة على المؤشرات. وقد أدى ذلك إلى إصدار قانون دود - فرانك في الولايات المتحدة، الذي "يقضي بأن تضع لجنة تداول السلع الأساسية الآجلة حدوداً لعدد الصفقات الآجلة وخيارات عقود المبادلة في مجال السلع الأساسية، التي لا يمكن لتاجر مضارب بمفرده أن يمتلكها في وقت معين لمنع شركة ما من السيطرة على السوق بشكل مفرط. كما يقضي القانون بأن تضع الهيئة المذكورة قيوداً على عقود السلع الأساسية المتداولة على جميع أسواق المشتقات التي تلعب دوراً في تحديد أسعار السوق"^(٤٢). والمبادرات المحلية مفيدة بشكل واضح كنقطة انطلاق، لكن المشاورات المتكررة والتنسيق الفعال - بما يشمل البلدان النامية ولا سيما البلدان التي لها أسواق ناشئة في مجال المبادلات الآجلة والمعاملات خارج البورصة - يمكن أن تكون مفيدة في وضع آليات تنظيمية فعلية وفعالة تعالج المضاربة المفرطة على أسواق السلع الأساسية.

(٤٠) انظر Gilbert، ١٩٩٦، المرجع المذكور.

(٤١) UNCTAD (2003)، المرجع المذكور، الصفحة ٤٧.

(٤٢) <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704828104576021581553616562.html>

هاء - إدارة العائدات

١- القواعد المالية

٤١- بإمكان القواعد المالية أو الآليات المؤسسية المصممة لتعزيز متانة تصميم وتنفيذ السياسات المالية^(٤٣) أن تلعب دوراً هاماً في تحسين قدرة البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية على مقاومة صدمات أسعار الموارد الطبيعية عن طريق المساهمة في التقليل من السياسات المالية المسيرة للتقلبات الدورية ومعالجة "الداء الهولندي" المتصل بذلك في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وفي بعض البلدان، تنطوي القواعد المالية أحياناً على شروط دستورية أو قانونية، مثل تشريعات المسؤولية الضريبية^(٤٤)، ولكن هذه القواعد توضع في بلدان أخرى على أساس غير رسمي كمبادئ توجيهية.

الإطار ١

قواعد نيجيريا المالية

اعتمدت نيجيريا قواعدها المالية في عام ٢٠٠٤ لرصد العائدات التي تتجاوز سعراً مرجعياً للنفط تحدده الحكومة وحجم إنتاج معيناً في حساب خاص يُدعى "حساب فائض النفط الخام". ويتمثل هدف هذا الحساب في فصل الإنفاق عن التقلبات في عائدات النفط، وتثبيت برامج الإنفاق والتحكم في حجم العجز. وفي نهاية عام ٢٠٠٤ كان حساب الفائض قد حقق مدخرات بمقدار ٥,١ مليار دولار، وارتفع هذا المبلغ بنسبة ٢٣٩,٢ في المائة ليصل إلى ١٧,٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٧. غير أن الهبوط الحاد في أسعار النفط من مستوى بلغ ذروته في منتصف عام ٢٠٠٨، وكذلك إبرام اتفاق سياسي في عام ٢٠٠٧ لاستخدام بعض عائدات الوفورات المتراكمة وفقاً للدستور، وتقاسم الإيرادات بين الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات والحكومات المحلية كلها أمور أدت إلى استنزاف وفورات الحساب. وساعدت أسعار النفط المفرطة في عام ٢٠٠٨ على رفع مبلغ الحساب إلى ٢٠ مليار دولار لكن هبط ذلك الرقم في الأعوام التالية إلى ١,١٦ مليار دولار في عام ٢٠١٠^(٤٥). ويقدر أن مبلغاً يصل إلى ٣٠ مليار دولار من فائض العائدات قد تدفق منذ التوقيع على الاتفاق الجديد، وذلك جزئياً في دفعات منتظمة لمحافظي الولايات، وجزئياً في إنفاق الاتحاد على الهياكل الأساسية^(٤٦). واقترح إطار ملزم قانوناً لصندوق سيادي للثروة يُنتظر أن يحل محل حساب فائض النفط الخام. وسيستخدم الصندوق السيادي لدعم الإنفاق في مجال الميزانية وسيقوم بدور صندوق التثبيت وفي نفس الوقت بدور صندوق الادخار للمستقبل. وأنشئت صناديق مماثلة في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم (انظر الجدول أدناه).

(٤٣) Thomas T و Medas PA و Villafuerte M و Ossowski R (٢٠٠٨). "إدارة ازدهار العائدات

النفطية: دور المؤسسات المالية، صندوق النقد الدولي".

(٤٤) صندوق النقد الدولي (٢٠٠٧). "دور المؤسسات المالية في إدارة ازدهار العائدات النفطية"، آذار/مارس.

(٤٥) Wallis W (٢٠١٠). "أموال صندوق الطوارئ تنضب"، FT.com. لندن: ٢٩ أيلول/سبتمبر.

(٤٦) المرجع نفسه.

صناديق الثروة السيادية التي تدعمها السلع الأساسية

البلد	المبلغ	تاريخ الإنشاء	المصدر
الجمهورية العربية الليبية	٥٠,٠	غير متاح	النفط
عُمان	٨,٢	١٩٨٠	النفط والغاز
شيلي	٦,٠	٢٠٠٧	النحاس
النرويج	٢,٦	١٩٨٦	النفط
أذربيجان	١,٥	١٩٩٩	النفط
تيمور - ليشتي	١,٢	٢٠٠٥	النفط والغاز

المصدر: بحوث البنك الألماني (دويتش بنك)، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧/كيرن (٢٠٠٧)/البنك الدولي (٢٠٠٦)/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ٢٠٠٨؛ المبالغ المشار إليها هي مبالغ بمليارات الدولارات.

١ - التقرير القطري رقم ٦٤/٠٨ الصادر عن صندوق النقد الدولي، شباط/فبراير ٢٠٠٨.

٢ - <http://www.swfinstitute.org/fund/nigeria.php>

٣ - Wallis W (٢٠١٠)، "أموال الصندوق الاحتياطي تنضب"، ft. COM. لندن: ٢٩ أيلول/سبتمبر.

٤٢ - وقد وضعت بلدان نامية عديدة من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية قواعد مالية لكنها واجهت تحديات عدّة في أعمال هذه القواعد. وتوجد على سبيل المثال مشكلة فيما يتصل بالقواعد المصمّمة لاستهداف الأرصدة الإجمالية أو الأولية إذ يمكن أن تؤدي إلى نقل تقلبات السلع الأساسية إلى الإنفاق وإلى الأرصدة من غير السلع الأساسية^(٤٧). وبالإضافة إلى ذلك تم مراراً وتكراراً تغيير قواعد الإيرادات المتأتية لحساب خاص أو تم الطعن في شرعية وجودها.

(٤٧) R Ossowski و M Villafuerte و PA Medas و T Thomas (٢٠٠٨). "إدارة ازدهار عائدات النفط: دور المؤسسات المالية، صندوق النقد الدولي".

٤٣- وتتمثل مشكلة أخرى في كيفية ضمان تحصيل الضرائب. وعلى سبيل المثال قررت زامبيا في عام ٢٠٠٨^(٤٨) رفع الضرائب على شركات التعدين (ذلك أن النحاس والكوبالت يمثلان أكثر من ثلثي حصائل الصادرات الوطنية)، وفرضت ضريبة استثنائية بنسبة ٢٥ في المائة ورفع معدل إتاوات المعادن إلى نسبة ٣ في المائة. غير أن بعض شركات التعدين لم تمثل لهذا القرار، مما أدى إلى متأخرات في الضرائب بمقدار ٣٠٠ مليون دولار. وتم التوصل إلى اتفاق في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ وافقت فيه شركات التعدين على دفع متأخرات ضرائبها وتعهدت زامبيا بإبقاء المعدلات الضريبية لصناعات التعدين بدون تغيير لمدة عشرة أعوام على الأقل.

٢- صناديق التثبيت

٤٤- قامت بلدان عديدة من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بإنشاء وتشغيل صناديق لتثبيت الأسعار للمساعدة على الحد من التقلبات في عائدات الميزانية. ويجمع الصندوق المداخيل فوق قيمة مرجعية أثناء فترات الازدهار ويسمح بإجراء تحويلات إلى الميزانية أو إلى الاقتصاد أثناء فترات الانحسار. ويتمثل الهدف من ذلك في تحقيق سلاسة الإنفاق على مدى دورة التوسع والانحسار وتفادي التغيرات المفاجئة في الإنفاق، مثلاً النفقات الإنتاجية، وتمويل الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم والهياكل الأساسية، التي يمكن أن تكون لها آثار خطيرة على ضوابط الميزانية.

٤٥- وصناديق التثبيت المالي يستخدمها العديد من البلدان المصدرة للسلع الأساسية منذ بعض الوقت وقد كانت موضوع اهتمام العديد من البلدان النامية في هذا المجال من مجالات تزايد التقلبية وعدم اليقين في العائدات. وأنشأت جمهورية فنزويلا البوليفارية صندوقاً لتثبيت الاقتصاد الكلي في عام ١٩٩٨ بهدف "منع التقلبات في الإيرادات ذات الصلة بالنفط من التأثير على توازن البلاد اللازم في المجال المالي وفي مجال أسعار الصرف وفي المجال النقدي"^(٤٩). ولقد تغير الإطار القانوني الداعم للصندوق بضع مرات وأرجئت أحياناً عمليات الصندوق للتوفيق بين الاختلافات في السياسة المالية الإجمالية وإدارة الأصول^(٥٠). وأنشأت المكسيك صندوقاً لتثبيت عائدات النفط في عام ٢٠٠٠ لغرض حماية نفقات المالية العامة من تقلبات عائدات النفط والتحركات في سعر صرف العملة الوطنية بالدولار. لكنها واجهت صعوبات بسبب انخفاض سقف المدخرات الذي لم يستطع سد الثغرات كلياً أثناء فترة نقص ذات شأن. ويستخدم الصندوق أيضاً، من بين أنشطة أخرى، لخلق سبل لتعزيز

(٤٨) زامبيا بلد كانت فيه أحياناً أوجه قصور في مجال السياسات العامة لمعالجة تأثير صدمات التوسع والانحسار في أسعار النحاس والكوبالت.

(٤٩) Puente A و Faris R و Clemente L (٢٠٠٢). "الاعتماد على الموارد الطبيعية والتقلبات والأداء الاقتصادي في فنزويلا: دور صندوق التثبيت"، شباط/فبراير.

(٥٠) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10251.pdf>

استراتيجية البلاد التحوطية للوقاية من مخاطر تقلب الأسعار من خلال استخدام مشتقات مالية^(٥١).

٤٦ - ويمكن أن ينشأ عدد من التحديات عند إدارة صناديق التثبيت مما يجعل من الصعب تشغيلها بنجاح في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. وتشمل هذه التحديات إبقاء قواعد تشغيل الصناديق بدون تغيير، ذلك أنه يمكن أن تعدّل قواعد التشغيل بسهولة وأن تستخدم الموارد لأغراض غير تلك المنصوص عليها في الأصل. وذلك هو الحال بشكل خاص عندما يكون هناك ارتفاع كبير وغير متوقع في العائدات المتأتية للصندوق^(٥٢)، وإمكانية إنشاء آلية موازية للميزانية أقل رقابة من الميزانية العادية تصبح إمكانية مغرية^(٥٣). كما أن الأطر المؤسسية الضعيفة في البلدان النامية لا تسمح في جميع الأحوال بإدارة الصناديق بطريقة شفافة ومسؤولة، وبالعامل بالطريقة التي يجب أن تعمل بها - أي في توفير التثبيت المقاوم للتقلبات الدورية. وما يزيد ذلك تفاقماً عدم اليقين في تدفقات العائدات، وصعوبة التنبؤ بضخامة صدمات أسعار السلع الأساسية ومدتها، وبالتالي في توظيف سياسات التثبيت لمقاومة التقلبات الدورية بشكل فعال^(٥٤).

٤٧ - لقد أثبتت تجربة البلدان النامية في صناديق التثبيت أن الشفافية والمساءلة أساسيتان لجعل هذه الصناديق تعمل بفعالية. وقد ساعد نهج شامل لجهات عديدة صاحبة مصلحة من قبيل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية^(٥٥) شمل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني على تشجيع الشفافية والمساءلة وحسن الإدارة في استخدام هذه الصناديق في بعض البلدان، وكذلك في الكشف عن بعض التجاوزات المالية التي تسهم في زوال هذه الصناديق. وفي بلدان أخرى غير البلدان المعتمدة على النفط والغاز، نجد أن المعلومات المتعلقة بعمليات الصندوق ووضع المالى سرية. وقلة الشفافية هذه قد ساهمت في ائثار العديد من صناديق التثبيت في العديد من البلدان النامية. وتحسين أداء هذه الصناديق يمكن أن يفيد من

(٥١) McCallion P (2010). ورد في "النفط الخام وخطر الطاقة والصحة". لندن: شباط/فبراير.

(٥٢) Tromben V و Jimenez JB (٢٠٠٦). "السياسة المالية وازدهار السلع الأساسية: تأثير ارتفاع الأسعار على مصادر الطاقة غير المتجددة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، استعراض اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، كانون الأول/ديسمبر.

(٥٣) Mottu E و Ahmad E (٢٠٠٢). مخصصات عائدات النفط: التجارب والمسائل القطرية، ورقة عمل صندوق النقد الدولي، WP/02/203، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

(٥٤) McDermott J و Liang H و Cashin P (١٩٩٩). "هل إن صدمات أسعار السلع الأساسية تدوم وقتاً طويلاً للغاية لا يسمح بإعمال مخططات التثبيت؟" التمويل والتنمية، المجلد ٣٦، العدد ٣، أيلول/سبتمبر ١٩٩٩.

(٥٥) http://siteresources.worldbank.org/INTSDNET/Resources/5944695-1254248728084/IDA_EITI_2010.pdf

الإبلاغ المنتظم عن عائداتها، والتزامها بمبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، واستراتيجية وأداء الاستثمار، وعمليات التحويل إلى الميزانية الوطنية^(٥٦).

٣- تنبؤات الأسعار لأغراض الميزانية

٤٨- لمعظم البلدان المنتجة للسلع الأساسية سياسة عامة لاستخدام تقديرات تحفظية لأسعار السلع الأساسية عند التنبؤ بالمداخيل في وضع الميزانية. ومثل هذه الافتراضات يُنظر إليها بطريقة حذرة للتقليل من مخاطر وجود عجز كبير أو تعديل مالي في حالة وقوع هبوط غير متوقع في عائدات الصادرات. وعلى سبيل المثال فإن التقديرات التي استُخدمت، في الأعوام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦، في وضع ميزانية نيجيريا الحكومية قد استندت إلى أسعار نفط تحفظية كانت أدنى بنسبة ٧٥ في المائة مما تم تحقيقه فعلياً في نهاية السنة^(٥٧). وحسب البنك الدولي فإن هذه القاعدة تمكّن من فك الارتباط بين النفقات الحكومية وحصائل عائدات السلع الأساسية. كما أنها تحد من انتقال الصدمات الخارجية إلى الاقتصاد المحلي^(٥٨). غير أن وجه العملة الثاني هو أن الاستدامة مستبعدة بسبب التحرك العشوائي للأسعار ولأن ذلك قد يؤدي إلى أوجه قصور في الإنفاق^(٥٩).

٤٩- وما من أمر من الأمور أعلاه يحاول التخفيف من آثار تقلب الأسعار. وقد وُضعت مبادرات تجارية بديلة تقوم على "المعايير" للتقليل من التعرض لتقلب أسعار السلع الأساسية. وهذه المبادرات توفر علاوات سعرية للمنتجات المعتمدة وتوفر تثبيتاً للمداخيل أثناء فترات تقلبات الأسعار السلبية. (انظر الإطار ٢).

الإطار ٢

مبادرات التجارة البديلة: ما هي هذه المبادرات وكيف تعمل؟

مبادلات التجارة البديلة القائمة على المعايير هي برامج تسمح للمنتجين الزراعيين الذين يستوفون شروطاً معينة بممايزة منتجاتهم من خلال آلية للاعتماد (من قبيل علامات التجارة المنصفة وعلامات المنتجات العضوية).

وهذه البرامج تحدّد بحسب المواصفات والرصد وإنفاذ ممارسات الإنتاج والتجارة المستدامة، وتحدد عادة بنوع ما من أنواع الرموز أو العلامات أو الشهادات. وتساعد العلامات على التمييز بين المنتجات المعتمدة عن العرض التقليدي. ومن البديهي أن كل شرط من شروط البرنامج سوف يساعد على التصدي للمخاطر الاقتصادية والاجتماعية

(٥٦) http://www.treasury.gov.au/documents/1783/HTML/docshell.asp?URL=05_SWFs_in_the_Pacific.htm

(٥٧) <http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30>

(٥٨) <http://go.worldbank.org/DNNGRXKP30>

(٥٩) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/res0830a.htm>

والبيئية التي يواجهها المنتجون، وسوف يوفر لهم علاوة سعرية للمنتجات المعتمدة. والبعض من أشهر المبادرات، مثل علامات التجارة المصنفة، واعتماد المنتجات العضوية، والتحالف من أجل الغابات المطيرة ومنظمة ("Utz Kapeh") "أوتر كابي غير الحكومية"، قد انطلقت في قطاع البن، لكن توجد الآن معايير للاستدامة و/أو مبادرات لمنح العلامات في معظم السلع الزراعية الرئيسية.

وقد تطورت مبادرات التجارة البديلة استجابة للقصور المسجل في أدوات إدارة العرض والتحوط في مجال المخاطر لمعالجة مخاطر الدخل والمخاطر الاجتماعية التي يتحملها منتجو السلع الأساسية الزراعية. ولو أن هذه المبادرات تنطرق لعوامل المخاطر بمجموعة متنوعة من الطرق، فإن واحداً من أهم عناصرها هو تثبيت التأثير على الأسعار. ورهنًا بالمعايير ذات الصلة بعلامة معينة يمكن أن يتجلى تأثير تثبيت الأسعار بطرق مختلفة.

المصدر: براون أ. كروفورد أ. وغيبسون ج. (٢٠٠٨). "الازدهار أو الانحسار: كيف أن تقلب أسعار السلع الأساسية يعوق الحد من الفقر، وما الحل؟ المعهد الدولي للتنمية المستدامة، كانون الثاني/يناير.

واو - التنويع

٥٠ - إن الآثار الطويلة الأجل لعدم استقرار أسعار السلع الأساسية أكبر بالنسبة للبلدان المعتمدة على السلع الأساسية (ولا سيما منها البلدان التي يعتمد أكثر من نصف صادراتها على سلعة أساسية أو سلعتين أو ثلاث سلع). وبالتالي فإن التقليل من الاعتماد على السلع الأساسية في المدى الطويل يمكن أن يساهم بشكل غير مباشر في معالجة تقلب الأسعار. وتوجد ثلاثة تدابير للتنويع هي: التنويع الأفقي في المحاصيل البديلة، والتنويع العمودي في المنتجات والعمليات الزراعية التي تجلب نسبة أعلى من سلسلة القيمة فضلاً عن التنويع في الأنشطة غير الزراعية التي تستغل الميزة المقارنة.

٥١ - غير أن عدة عوامل يمكن أن تُعيق التنويع. ومن بينها ما يلي: (أ) الحواجز الهيكلية في التجارة الدولية (تصاعد التعريفات والمعايير)؛ (ب) ندرة الموارد للاستثمار في القطاع، الأمر الذي يمكن أن يتأثر بدوره بتقلب أسعار السلع الأساسية^(٦٠)؛ (ج) ضعف الهياكل الأساسية، ولا سيما فيما يتعلق بكل من التكلفة وتوافر مرافق النقل والتخزين؛ (د) قلة المهارات في إنتاج المنتجات البديلة وتسويقها. وتشمل القيود الأخرى التي تحد من مدى التنويع في البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية عوامل اجتماعية وأخرى سياسية؛ وعوامل الاقتصاد الكلي مثل عبء الدين وتخفيض قيمة العملة اللذين يشجعان زيادة الإنتاج

(٦٠) حسب البحث الذي أجراه المعهد الدولي للتنمية المستدامة بعنوان "تقلب أسعار السلع الأساسية يمكن أن يعيق أيضاً بدوره التنويع الاقتصادي عن طريق تشجيع تخصيص الأصول المنتجة للاستغلال المباشر عندما ترتفع الأسعار ومن ثم منع القدرة الاستثمارية من التنوع عندما تكون الأسعار منخفضة".

والصادرات في المنتجات التقليدية لأنه من الأسهل القيام بذلك في الأجل القصير إلى المتوسط^(٦١).

٥٢ - وخلاصة القول إن التنوع والقيمة المضافة يتطلبان اتخاذ تدابير مختلفة على مختلف المستويات. ولتحقيق التنوع الاقتصادي الناجح، من الأساسي بمكان توافر بيئات تميز بالاستقرار ويمكن التنبؤ بها في مجال الاقتصاد الكلي وفي المجالين السياسي والتنظيمي، فضلاً عن إطار منصف ومفتوح للتجارة الدولية.

خامساً - السياسات الرامية إلى تيسير إضافة القيمة وزيادة المشاركة في سلسلة قيمة السلع الأساسية

٥٣ - في الواقع تتيح السلع الأساسية العديد من الفرص للأعمال وتوريد السلع والخدمات في جميع مراحل سلسلة القيمة. غير أن المشاريع التجارية أو المؤسسات المحلية تواجه العديد من العراقيل في محاولتها المشاركة في سلاسل قيم السلع الأساسية. وفيما يلي البعض من هذه القيود: (أ) قلة المهارات اللازمة لمواءمة الفرص المتاحة؛ (ب) انخفاض قدرات استخدام التكنولوجيات المتطورة لتخفيض التكاليف؛ (ج) فرص الوصول المحدودة إلى التمويل (التمويل الطويل الأجل ليس متاحاً في جميع الأحوال وقد لا تكون التسهيلات في الأجل القصير متاحة لجلب أسعار فائدة عالية)؛ (د) قلة الدراية بشؤون التسويق لدى أصحاب المشاريع المحليين في الأسواق الأجنبية (الأمر الذي يجعل من الصعب توريد السلع غير المتوافرة على الأسواق المحلية في الوقت المناسب وبال جودة المطلوبة).

٥٤ - وقد زاد عدد من البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية بنجاح المشاركة على الصعيد المحلي في سلسلة القيمة على الرغم من التحديات التي تواجهها هذه البلدان. وعلى سبيل المثال، استحث كل من البرازيل وماليزيا المشاركة المحلية في سلسلة قيمة الصناعة عن طريق اعتماد سياسات وبناء قدرات من خلال التعلم من التجارب وأفضل الممارسات العالمية. وعمر الزمن ساعدت هذه السياسات على زيادة مستوى المعارف، ونقل التكنولوجيا، وأدت إلى خلق المهارات اللازمة، وإقامة قوة عاملة تنافسية.

٥٥ - وتشير التجربة إلى أن النجاح في تيسير المزيد من المشاركة يمكن أحياناً تحقيقه من خلال إقامة شراكات شاملة مع مختلف أصحاب المصلحة في مجال السلع الأساسية، والتدريب، ونظم التعليم الجيدة، التي تنهض بالمهارات وتجعلها تتفق مع احتياجات الصناعة. وبالتالي فإنه من الأهمية بمكان تشجيع مختلف الشركات المشاركة في تطوير الموارد على لعب دور نشط في تعزيز المهارات في الشركات المحلية. ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال توفير حوافز وإقامة مشاريع مشتركة يمكن أن ينتج فيها عن المشاركة المباشرة للمؤسسات المحلية في الصناعة، وكذلك في دعم الخدمات، نقل هام للتكنولوجيا واكتساب المهارات في مجال الإدارة. وهذه السياسة يمكن أن تدعم إنشاء تجميع للخبرات الصناعية المحلية المختصة. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تكون للسياسات التي تحفز نقل التكنولوجيا إلى المنظمات المحلية

(٦١) للاطلاع على تحليل مفصل، انظر الأونكتاد، TD/B/COM.1/EM.18/2، ١٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

في اتفاقات منح التراخيص تأثير إيجابي، ولا سيما إذا تم تقييم هذه السياسات بشكل منهجي، ومتى تمت مكافأة المنظمات متى كانت هناك أدلة على وجود بناء للقدرات المحلية.

٥٦- ويمكن أيضاً استنباط سياسات لدعم الخبرات المحددة ووضع مخططات ملائمة متكاملة للمشاريع التجارية. ومثال الماس في الهند مثال وجيه بهذا الخصوص. فهذا البلد هو أكبر مصدر في العالم للماس المنقوشة والمصقولة وقد قام بخطوة كبيرة في طريق التحول إلى قطب تجاري عالمي للحجارة الكريمة عن طريق إنشاء بورصة بمارات للماس في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وفي بوتسوانا، نقلت مؤسسة دي بور في عام ٢٠٠٨ مركزها لتجارة الماس من لندن إلى غابرون وغيّرت مكان أنشطة الفرز والنقش والصقل والتجميع والتسويق. وفضلاً عن زيادة القيمة المضافة المحلية في قطاع التعدين، ساهمت هذه المبادرة في تطوير المهارات الوطنية^(٦٢).

سادساً - ملاحظات ختامية

٥٧- إن أسواق السلع الأساسية متقلبة بشكل متأصل، كما دلت على ذلك دورة التوسع والانحسار في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ولما كبة هذا التقلب، تم استنباط تدابير دولية وإقليمية ووطنية مختلفة، ورد وصف البعض منها أعلاه، وتم تنفيذها. وأضافت التطورات الأخيرة في أسواق السلع الأساسية أبعاداً جديدة ومتطورة لتقلب أسعار السلع الأساسية. وقد أدى ذلك النهوض ب نهج مبتكرة على المستوى الدولي لمعالجة هذه المسائل. وشمل ذلك اتخاذ مبادرات تنظيمية، وتحسين الشفافية، وتحديد المواقف، والصدمات الافتراضية. وهذا الأمر الأخير لم تتم معالجته في هذه المذكرة^(٦٣).

٥٨- وتخلق أسواق السلع الأساسية المتقلبة تحديات عديدة للبلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية. غير أن عدداً كبيراً من هذه البلدان يظل يعتمد اعتماداً كبيراً على عدد محدود من السلع الأساسية لمعظم حصائل صادراتها، وكذلك لسبل عيش شريحة واسعة من سكانها. وذلك جعل منها بلداناً سريعة التأثر بالتحركات الحادة في أسعار هذه الأعداد المحدودة من السلع الأساسية. ومن الضروري بناء على ذلك مواصلة استكشاف السبل المبتكرة، على الأصعدة الوطني والإقليمي والدولي، التي يمكن بها معالجة التحديات التي تواجهها البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية قصد تحقيق النمو والتنمية الذاتيين الاستدامة كوسيلة لتخفيف مستويات الفقر.

(٦٢) <http://www.miningweekly.com/topic/diamond-trading-centre-botswana>

(٦٣) انظر نيسانكي م (٢٠١٠). "الحد من الوقوع في فخ الاعتماد على السلع الأساسية في أقل البلدان نمواً من خلال تسهيلات عالمية. معهد الدراسات الشرقية والأفريقية، شعبة العلوم الاقتصادية، جامعة لندن، حزيران/يونيه ٢٠١٠.