مؤسسة كارنيغي
للسلام الدولي

تعليق

برنامج الشرق الأوسط حزيران 2008

أزمة الغذاء في الدول العربية: حلول قصيرة الأمد لتحدّ مزمن

بقلم إبراهيم سيف

ملخّص
جاء تجاوب الحكومات العربيّة مع الأزمة الراهنة الناجمة عن ارتفاع أسعار الغذاء متبايناً. إذ لم تُسجّل أي تحولات جذرية لمعالجة المشاكل الجوهريّة التي يعاني منها القطاع الزراعي، وكذلك الاستهلاك المفرط للطاقة، خاصةً في الدول غير المُصدّرة للنفط. وبالتالي، ينبغي للحكومات العربيّة إعادة النظر في السياسات الزراعيّة عن طريق توفير مُحفّزات وتكنولوجيّات فعّالة لزيادة الإنتاج المحلي واستحداث الوظائف في المناطق الريفيّة. ويتوجّب على هذه الحكومات بالتوازي توسيع شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الشرائح الهشّة من السكان التي تعتمد في معيشتها على مصادر محدودة. وعلى المستوى الدولي، يتعيّن على الدول الغنية إعادة البحث في سياساتها المتعلّقة بالإنتاج الغذائي والمساعدات الحكوميّة. كذلك، يحتاج العديد من الدول النامية إلى المساعدة لإدارة التوريدات الغذائيّة العامة وتطوير أساليب شراء جديدة للحدّ من الانعكاسات الناجمة عن التذبذبات السريعة في الأسعار في أسواق السلع.

إن الارتفاع الحاد في أسعار المواد الغذائيّة الأساسيّة الذي شهده العام 2007 حال دون تمكّن ذوي الدخل المحدود في أقطاب العالم كافة من الوصول إلى المواد الغذائيّة الأساسيّة كالأرز والقمح والذرة. ووجدت الدول العربية التي تستورد معظم موادها الغذائيّة نفسها أمام ظروف صعبة مع خيارات محدودة على المدى الطويل.

ويمكن تصنيف الدول العربيّة في فئتين. الفئة الأولى هي دول مجلس التعاون الخليجي المُنتجة للنفط التي تتميّز بعدد قليل للسكان ومداخيل كبيرة وتتمتّع بالتالي بإمكانيّة التكيّف مع مشكلة ارتفاع أسعار الغذاء. والثانية هي الدول غير المُصدّرة للنفط التي تتّسم بكثافة سكانيّة كبيرة وحيث تعيش شريحة واسعة من السكان قريبة من خطّ الفقر أو تحته. وليس لهذه الشرائح الفقيرة إمكانيّة لتكييف نفقاتها مع ظاهرة ارتفاع الأسعار، خاصةً وأن جزءاً كبيراً من ميزانيّة هذه الأسر يُخصّص لشراء السلع الأساسيّة التي تشكّل المنتجات الغذائية القسط الأكبر منها. ويدفع ضيق مجال المناورة هذا الأسر الفقيرة إلى اللجوء أحياناً إلى أساليب غير اقتصاديّة لحماية أنفسها، وهو ما يُفسّر أعمال الشغب التي نشبت في شوارع العديد من الدول العربية كمصر والمغرب واليمن.
فكيف تجاوبت الحكومات العربيّة مع هذه الأزمة؟ وما هي الانعكاسات المتوسطة والطويلة الأمد التي ستترتب

على التدابير التي اتّخذتها؟ وما هي السياسات البديلة التي يمكن التوصية بها لمعالجة أزمة الغذاء؟

إن أزمة الغذاء ظاهرة عالميّة تعود جذورها لعدد من الأسباب المُتفق عليها دولياً. ووفقا الى تقرير صندوق النقد الدولي «آفاق الاقتصاد العالمي للعام 2008 « فإن استخدام المحاصيل الغذائيّة لإنتاج الوقود الحيوي مسؤول بنسبة 50 في المئة تقريباً عن الارتفاع في أسعار المواد الغذائيّة الأساسيّة بين سنتي 2006 و2007. كذلك، ساهمت حالات المضاربة في أسواق السلع في ظهور أزمة الغذاء الحاليّة. فبعد انفجار الفقاعة العقاريّة منتصف العام 2007، اتجهت صناديق الاستثمار والتحوّط نحو أسواق السلع للتعويض عن جزء من الخسائر التي مُنيت بها في السوق العقاريّة، وتُرجم هذا الواقع بارتفاع أسعار المنتجات الغذائيّة. وعلاوةً على ذلك، شهدت تكاليف النقل ارتفاعاً ملحوظاً إثر ارتفاع أسعار النفط العالميّة بنسبة تناهز 90 في المئة في الأشهر الإثني عشر الماضية، من 64 دولاراً أميركياً في شهر أيار (مايو) 2007 إلى أكثر من 135 دولاراً في الشهر عينه من سنة 2008. وتجدر الإشارة إلى أن أسعار النفط العالميّة المرتفعة أدّت أيضاً إلى زيادة تكاليف المدخلات الزراعيّة. وتشمل الأسباب الأخرى التي أدت إلى ارتفاع أسعار الغذاء تحسّن الظروف المعيشيّة في الصين والهند وغيرهما من الدول النامية، مما تسبب بارتفاع الطلب على الماشية والمواد الأوليّة، والتدهور السريع في قيمة الدولار، وشحّ الموارد المائيّة نتيجةً للتغيّر المناخي وسوء الأحوال الجويّة الذي يتسبب بتراجع الإنتاج الزراعي في العديد من المناطق.

توجد الدول العربيّة اليوم أمام ضرورة التعاطي مع هذه الوقائع السائدة على الصعيد العالمي إلا أنها تواجه هي أيضاً جملة من المشاكل الخاصة بها وأهمها:

- عدم فعاليّة قطاع الزراعة الذي يعاني من مشاكل كبيرة على صعيد التمويل والولوج إلى السوق، إلى جانب الممارسات غير الفعالة التي يلجأ إليها المزارعون وضعف نظامي التدريب والتعليم، وقد برزت هذه المشاكل كنتيجة للسياسات الزراعيّة غير المدروسة التي قدّمت مُحفّزات غير مناسبة للمزارعين غير الكفوئين.
- تراجع الإنتاج في قطاع الزراعة نتيجةً لحركات النزوح الواسعة إلى المدن وإهمال التنمية الزراعيّة والريفيّة.
- وجود بيئة غير مؤاتية للزراعة نظراً لشحّ المياه وضيق الأراضي الصالحة للزراعة. وتفيد مصادر في البنك الدولي بأن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا تضمّ أقل من 1 في المئة من المصادر العالميّة للمياه النقيّة المتجددة علماً أنها تعدّ نسبة 5 في المئة من العدد الإجمالي للسكان في العالم. وتقع خمسة عشر من العشرين بلداً حيث معدّل المياه النقيّة المتجددة المتاحة للفرد هو ما دون الألف متر مكعّب في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.
- عدم فعاليّة قطاع الطاقة حيث تشكّل نسبة استهلاك الطاقة الى الناتج المحلي الإجمالي إحدى أعلى النسب في العالم، حتى بالمقارنة مع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا «الإدمان» على الطاقة الرخيصة يعيق القدرة التنافسيّة لقطاع الزراعة في الدول غير المُصدّرة للنفط.
- وجود تركزات واحتكارات في العديد من القطاعات حيث يوجد عدد محدود من المصنعين أو التجار

يتحكمون في الأسواق ويحددون هوامش الأرباح.
آلت برامج تحرير التجارة التي اتّبعها العديد من الدول العربية إلى تردي حالة قطاعاتها الزراعيّة، إذ نجم عن إلغاء الحواجز الجمركية تحوّل الدول التي تصدّرت سابقاً لائحة البلدان المُصدّرة للسلع الزراعيّة كمصر والمغرب إلى دول

مستوردة للسلع الغذائيّة، لاسيما القمح المدعوم والمُنتج من الولايات المتحدة بصورة رئيسيّة.

واستجابة للأزمة الحادة تباينت كيفية تعاطي الدول العربية مع الواقع الجديد

تنتج الدول الأعضاء الست في مجلس التعاون الخليجي أي البحرين والكويت وسلطنة عُمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة حوالى 23 في المئة من النفط المُستهلك في العالم وتسيطر على أكثر من 40 في المئة من الاحتياطات النفطيّة العالميّة. وقد سمح ارتفاع أسعار النفط لدول مجلس التعاون الخليجي بالتخفيف من حدّة الانعكاسات الاجتماعيّة لارتفاع أسعار الغذاء والتقليل من تداعيات تفاقم التضخّم وتدهور عملاتها المربوطة بالدولار الأميركي، وذلك عن طريق زيادة أجور موظفي الدول بحوالى الضعف. كذلك، عمدت دول مجلس التعاون إلى إبقاء أسعار النفط عند مستواها الحالي محلياً وإلى زيادة الإنفاق العام.

لكن مهما يكن من أمر، فإن دول مجلس التعاون الخليجي تعاني فعلاً من معدّلات تضخّم كبيرة تجاوزت نسبة 10 في المئة في سلطنة عُمان وقطر والإمارات العربية المتحدة واقتربت من هذه النسبة المرتفعة في الكويت والمملكة العربية السعودية، مع الإشارة إلى أن البحرين هي الدولة الوحيدة التي حافظت على معدّل تضخّم يُعدّ منخفضاً نسبياً.

ولن تكفي التدابير الإدارية التي اتّخذتها الحكومات لكبح جماح التضخّم خاصةً في القطاعات غير القائمة على المبادلات التجاريّة كالأسواق العقاريّة أو السلع الغذائيّة المُستوردة. وإلى جانب ذلك، أدى رفع أجور العمال الأجانب التي تعوّل دول مجلس التعاون عليهم كثيراً إلى استفحال ظاهرة التضخم.

في الجانب الآخر عمدت غالبية الدول غير المُصدّرة للنفط إلى زيادة أجور موظفي القطاع العام وحضّت القطاع الخاص الحر على القيام بالمثل. وحاولت بعض الحكومات أيضاً تمكين الفقراء من الافادة من دعمها بصورة مباشرة من خلال تحويلات نقديّة مباشرة أو بطاقات تموين لإحلال سياسة دعم أسعار السلع الأساسيّة التي كانت تخدم مصالح المستهلكين كافة، بغضّ النظر عن وضعهم المالي. لكن بصورة عامة، وجدت الدول غير المُنتجة للنفط صعوبة أكبر في التخفيف من آثار ارتفاع الأسعار وواجه العديد منها أعمال شغب احتجاجاً على أزمة الغذاء.

ففي مصر على سبيل المثال، يعيش 32 مليون شخص من أصل ثمانين مليون بأقلّ من دولارين يوماً. وأدى ارتفاع أسعار الخبز خمس مرّات إلى وقوع أعمال شغب أودت بحياة 11 مصرياً في شهر نيسان (أبريل) 2008 إثر مواجهات مع الجيش. وتضمّنت التدابير التي اتّخذتها الحكومة لمعالجة هذه المشكلة تخصيص 2.5 مليار دولار أميركي من الموازنة الجديدة لدعم أسعار الخبز، وفرض حظر على صادرات الأرز، وتوكيل الجيش بتجهيز الخبز وتوزيعه على الفقراء. كذلك، تمّت زيادة أجور موظفي القطاع العام بنسبة 30 في المئة.

في الأردن، ارتفعت أسعار المواد الغذائيّة الرئيسيّة بنسبة 60 في المئة في غضون سنة واحدة. غير أن المعارضة كانت أكثر سلماً من أعمال الشغب التي نشبت سنة 1996 بسبب الأزمة الغذائيّة. وفي مطلع سنة 2008، ألغت الحكومة الأردنيّة المساعدات المخصّصة للنفط نتيجةً للقيود الصارمة المُحكمة على الموازنة. لكنها وازنت هذا الإجراء برفع أجور موظفي القطاع العام وإلغاء الرسوم على السلع الأساسيّة وتدعيم شبكات الأمان الاجتماعي لمساعدة الفقراء.

وفي المغرب، أُجبرت الحكومة إثر الاحتجاجات العنيفة تنديداً بارتفاع أسعار الخبز على العودة عن الزيادة

بنسبة 30 في المئة في الأسعار التي كانت قد أقرّتها. وانتهت المواجهات العنيفة بين الشرطة والمشاغبين بعدد من الاعتقالات وأثارت مخاوف من احتمال تكرر أعمال الشغب التي شهدتها الدار البيضاء سنة 1981 بسبب ارتفاع أسعار المنتجات الغذائيّة.

أما في الجزائر، فتمّت زيادة أجور موظفي الدولة بنسبة 15 في المئة رداً على تضاعف أسعار الزيت المستخدم في الطبخ والسكر والطحين. وعجزت الدولة الجزائريّة عن استخدام إيراداتها المتأتية من النفط والغاز للتخفيف من حدّة الأزمة كون معظم هذه الإيرادات مُخصّصة لتسديد الدين الخارجي.

كذلك، شهد اليمن أعمال شغب عنيفة احتجاجاً على الأزمة الغذائيّة بعد تضاعف أسعار القمح وارتفاع أسعار الأرز والزيت المُستخدم في الطبخ بنسبة الخمس. وتشير التوقعات إلى أن معدّل التضخّم القياسي وارتفاع أسعار الغذاء قد يؤديان إلى توسّع رقعة الفقر على نحو خطير بنسبة 6 المئة[1] .

أخيراً، ارتفعت أسعار المواد الغذائيّة بنسبة 30 في المئة في لبنان في الربع الأخير من السنة، في حين سجّلت هذه الأسعار ارتفاعاً بنسبة 20 في المئة في سوريا. وتمثّل ردّ الحكومة السوريّة في زيادة أجور موظفي القطاع العام بنسبة 25 في المئة. أما في لبنان، فقد عمدت السلطات إلى رفع الحدّ الأدنى للأجور من 200 إلى 330 دولاراً أميركياً.

على الرغم من أعمال العنف التي وقعت، تمكّنت الحكومات في المنطقة حتى اليوم من ضبط الاستياء الشعبي من خلال رفع الأجور وترشيد المساعدات. ولم تتّسم الاحتجاجات بالحدّة التي كانت عليها في الثمانينات أو التسعينات لعدد من الأسباب. أولاً، نجحت التدابير التي اتّخذتها الحكومات وذلك على الرغم من عدم معالجتها لمشكلة ارتفاع أسعار الغذاء من جذورها، في تقديم حلول محدودة ومؤقتة كخفض الرسوم وتحسين شبكات الأمان الاجتماعي ودعم أسعار المواد الغذائيّة الرئيسيّة. ثانياً، لا يزال القطاع العام يوظّف أعداداً كبيرةً من القوى العاملة، مما ساعد العديد من العائلات على التعاطي مع آثار ارتفاع الأسعار. هذا الاعتماد على الدولة جعل العديد من الناس يترددون في التصدّي للحكومة التي تشكّل مصدر عيشهم الأساسي. ثالثاً، ونظراً للطابع العالمي لأزمة الغذاء، يميل المواطنون إلى عدم إلقاء مسؤولية هذه المشاكل على حكوماتهم.

إن التدابير التي أقرّتها الحكومات العربيّة، وخاصةً الدول غير المُنتجة للنفط، لن تنجح في تحقق نتائج مستدامة، وهذه الحقيقة ناجمة جزئياً عن القيود المفروضة على الموازنة نظراً للعجز الخطير الذي تعاني منه معظم الدول العربيّة.

كذلك، فإن الإنفاق العام في هذه الدول غير مرن بطبيعته وتهيمن عليه الرواتب والأجور، والإنفاق الخاص بالدفاع والأمن، وتسديدات فوائد الدين العام. وبهدف الحفاظ على المستوى العالي للمساعدات الحكوميّة والنوعيّة الجيّدة لشبكات الأمان الاجتماعي، يتعيّن على هذه الدول خفض النفقات الرأسماليّة أي الإنفاق على المرافق العامة والطرق ووسائل النقل والبنى التحتيّة. غير أنه قد يكون لهذه الخطوة انعكاسات سلبيّة على باقي القطاعات الاقتصاديّة، مع الإشارة إلى أن الوقت الحالي ليس مواتياً لإقدام الحكومة على رفع الضرائب لزيادة إيراداتها المحليّة.

لا يوجد على المدى القصير مخرج سريع للأزمة التي تسبب بها ارتفاع أسعار المواد الغذائيّة. ولا تزال الدول غير المُنتجة للنفط على وجه الخصوص تواجه خطراً حقيقياً يتمثّل في احتمال ازدياد أعداد المشاركين في الاحتجاجات الشعبيّة تنديداً بالمخاطر التي تهدّد أرزاقهم. ومعلوم أنه ليس من الصعب أن تتّخذ نتائج الاستياء والغضب في

الدول العربيّة منحى جيوسياسياً.

تحتاج الحكومات العربية على المدى المتوسط والطويل إلى تغيير سياساتها لمعالجة المشاكل الجوهريّة التي يعاني منها قطاع الزراعة ومسألة الاستهلاك المفرط للطاقة. وعلى المستوى الوطني، يتوجّب على كلّ دولة إعادة النظر في سياساتها الزراعيّة عن طريق تقديم محفّزات كالتخفيضات الضريبيّة، والقروض المرنة، وإدخال آليّات فعّالة من شأنها زيادة الإنتاج المحلي واستحداث الوظائف في المناطق الريفيّة. وينبغي لهذه الدول بالتوازي العمل على توسيع شبكات الأمان الاجتماعي لحماية الشرائح الهشّة من السكان التي تعتمد على مصادر دخل محدودة. كذلك ينبغي السعي الى تعزيز المنافسة وتفكيك بعض الاحتكارات القائمة وتسهيل تأسيس جمعيات تدافع عن المستهلكين.

وعلى المستوى الدولي، يتعيّن على الدول المتقدّمة إعادة النظر في سياساتها المتعلّقة بالإنتاج الغذائي والمساعدات. من الواضح أن تعزيز الوقود الحيوي لا يتماشى مع مقتضيات الوقت الراهن، إلا أن القمة العالمية للغذاء التي عُقدت مؤخراً في روما أخفقت في التوصل إلى اتفاق في هذا الشأن. كذلك، يتعيّن على الدول المتقدّمة التركيز على نقل تكنولوجيات زراعيّة جيّدة إلى البلدان النامية بدلاً من التعويل على المساعدات النقديّة. ومن شأن التدابير الرامية إلى الحدّ من المضاربة المالية في أسواق السلع الأساسيّة المساعدة على إبقاء أسعار الغذاء عند مستويات منخفضة. وأخيراً، يحتاج العديد من الدول النامية إلى المساعدة لإدارة التوريدات الغذائيّة العامة وتطوير أساليب شراء جديدة عن طريق اتّباع أفضل الممارسات الدولية بغية الحدّ من تأثير التذبذبات السريعة في الأسعار في أسواق السلع.

ملاحظة

[1] أنورادها ميتال، أزمة أسعار الغذاء: دقّت ساعة السيادة الغذائيّة (Food Price Crisis: A Wake Up Call for Food Sovereignty)، معهد أوكلاند(The Oakland Institute)، 2008 .

إبراهيم سيف هو باحث مقيم في مجال السياسات الاقتصاديّة في مركز كارنيغي للشرق الأوسط في بيروت، لبنان. تخصّص في الاقتصاد السياسي في الشرق الأوسط وعمل كمستشار لدى العديد من المنظمات الدوليّة لاسيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة العمل الدوليّة. وهو باحث زميل في منتدى الأبحاث الاقتصاديّة وعضو في شبكة التنمية العالميّة. قبل الانضمام إلى مؤسسة كارنيغي، شغل سيف منصب مدير مركز الدراسات الاستراتيجيّة في الجامعة الأردنية.