



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединённых Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة



لجنة مشكلات السلع

الدورة السبعون

روما، 7-9 أكتوبر/تشرين الأول 2014

المخزونات الغذائية وتقلب الأسعار

موجز

تناقش هذه الوثيقة القضايا المتعلقة بمخزونات الأغذية وأسعارها، وإلى أي مدى يمكن استخدام المخزونات للحد من تقلب الأسعار وتحقيق الاستقرار في الأسواق، فضلاً عن الجوانب العملية والمؤسسية ذات الصلة التي يجب معالجتها.

الإجراءات المقترحة اتخاذها من جانب اللجنة

- ◀ إن اللجنة مدعوة إلى استعراض المعلومات الواردة في هذه الوثيقة وتدعيمها بالبراهيم القائمة على التجارب الوطنية والإقليمية.
- ◀ وإن اللجنة مدعوة أيضاً إلى إسداء المشورة بشأن الحاجة إلى مواصلة العمل على المخزونات وتقلب الأسعار فضلاً عن النهج المؤسسية لاستخدام المخزونات بشكل فعال بغية تحسين استقرار الأسعار والأسواق.

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن محتوى هذه الوثيقة إلى:

David Hallam

مدير، شعبة التجارة والأسواق

البريد الإلكتروني: david.hallam@fao.org



MK895A

يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)؛ وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة

www.fao.org

أولاً - مقدّمة

1- سلّطت التجربة الأخيرة المتمثلة في الارتفاع الحاد لأسعار الأغذية خلال خمس سنوات، الضوء على هشاشة الأسواق الدولية في وجه الصدمات المتصلة بالعرض والطلب عندما تنخفض نسبة المخزون إلى الاستخدام. وارتبط تقلّب الأسعار "المفرط" الناجم عن ذلك بانخفاض مستوى المخزونات التي لم تكن "كافية" للتخفيف من أثر الصدمات، على الرغم من صعوبة تعريف كلمتي "مفرط" و"كافية"، وندرة البيانات الموثوقة عن الصدمات. وخلال الأشهر الأخيرة الماضية، عاد الهدوء إلى الأسواق بعد استعادة مستويات الإنتاج والمخزونات.

2- وأدّت هذه التطورات إلى تركيز اهتمام تحليلي على العلاقة القائمة بين المخزونات وتقلّب الأسعار، وعلى أن قلة المخزونات تشكل شرطاً أساسياً لارتفاع الأسعار. وقد أعادت هذه التطورات الاهتمام بالتساؤل المتعلّق بإمكانية اللجوء إلى التلاعب بالنشط بالمخزونات على المستويات الوطنية والإقليمية وحتى الدولية لبلوغ استقرارٍ في الأسعار أو أقلّه الحد من ارتفاعها بشكل حاد.

3- وتستعرض هذه الوثيقة تلك القضايا في ضوء الأسئلة التي طُرحت إبّان اجتماع خبراء منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) حول المخزونات والأسواق والاستقرار المنعقد في المقر الرئيسي للفاو في روما في 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014¹. وإن اللجنة مدعّوة إلى النظر في المعلومات المعروضة في ما يلي ومناقشة تداعياتها السياسية.

ثانياً - النهج السياسية لمعالجة تقلّب الأسعار

4- أدّى الارتفاع الحاد الأخير في أسعار الأغذية إلى استجابات سياسية وطنية مختلفة تهدف إلى التخفيف من ارتفاع الأسعار بحد ذاته أو التخفيف من آثاره السلبية. وقد تضطلع السياسات الخاصة بالمخزونات بدور محتمل في كلي الحالتين. وفي حين فرضت بعض البلدان رقابة مباشرة على الأسعار أو الهوامش، فإن جهود الحد من ارتفاع الأسعار ارتكزت بشكل رئيسي على زيادة الإمدادات المتاحة لا سيما من خلال التغييرات المتعلقة بالسياسات التجارية التي يمكن تنفيذها بسرعة وبتكلفة مالية مباشرة منخفضة نسبياً. واستندت الجهود الرامية إلى التخفيف من حدة آثار ارتفاع الأسعار على المدى القصير إلى تعزيز تدابير شبكات أمان مختلفة بما في ذلك توزيع الأغذية ذات الأسعار المدعومة أو برامج التغذية المدرسية أو التحويلات النقدية. ولا يسهل اتخاذ مثل كل هذه التدابير كاستجابة لحالات الطوارئ.

5- وأدّت القيود الجلية على مستوى النهج الأخرى إلى تجدد الاهتمام في الأدوار السياسية التي تضطلع بها مخزونات الأغذية، إن أخذت شكل احتياطات لحالات الطوارئ من أجل تغطية النواقص المؤقتة في الامدادات، أو

¹ يمكن الاطلاع على الوثائق والعروض الخاصة بهذا الاجتماع على العنوان التالي www.fao.org/economic/est/est-events-new/stocks/

شكل مخزونات احتياطية لبلوغ استقرار في الأسعار أو على الأقل للحد من ارتفاعها الحاد². وعلى ما يبدو ثمة اعتراف واسع النطاق بأن الاحتياطات الغذائية الاستراتيجية الصغيرة في حالات الطوارئ قد تساعد على تحسين الأمن الغذائي. ومن خلال استغلال أوجه التآزر مع أنظمة الإنذار المبكر وشبكات الأمان الخاصة بالمستهلكين الهادفة والمصممة بشكل جيد، قد تحدّ الاحتياطات الاستراتيجية من تعرّض الأشخاص الأكثر ضعفاً لتقلّب الأسعار. وقام العديد من البلدان النامية بخفض المخزونات خلال العامين 2007 – 2008 لزيادة التوافر وبالتالي الحفاظ على الأمن الغذائي طالما دامت المخزونات، وفي بعض الحالات أدى ذلك إلى التخفيف من ارتفاع أسعار المستهلك. غير أن استخدام المخزونات العامة لإدارة تقلّب الأسعار بشكل خاص أمر يثير جدلاً كبيراً ولم تثبت فعاليته.

6- وعلى الرغم من ذلك، يدور نقاش نشط بشأن استخدام المخزونات ليس فقط للاستجابة للطوارئ، بل لضمان استقرار الأسعار أيضاً. وعلى الرغم من صعوبة التفريق بين الأمرين أحياناً، يسود القلق في هذه الحالة حول الأمر الثاني، فيطرح النقاش تساؤلات عن الجدوى العملية لضمان استقرار الأسعار من خلال المخزونات، لا بل تساؤلات أوسع بشأن مشاركة القطاع العام المناسبة في أسواق الأغذية، والأدوار التي تضطلع بها المخزونات تجاه التجارة في مجال استقرار الأسعار والأمن الغذائي. وتتمحور الأسئلة الأكثر تفصيلاً حول دور المخزونات الخاصة والعلاقة القائمة بين العمليات العامة والخاصة لتكوين المخزونات. وللتأثير على الأسعار، تتطلب إدارة المخزونات فهماً مفصلاً للعلاقة القائمة بين الجهتين بغية تحديد العمليات المناسبة للإفراج عن المخزونات، ولكنها تتطلب أيضاً تخطي مشاكل مالية وتشغيلية متنوّعة. وسيتم النظر في هذه المسائل في الأقسام التالية.

ثالثاً- المخزونات العامة والخاصة

7- دفع الارتفاع الحاد للأسعار في العامين 2007-2008 بالعديد من البلدان النامية إلى إعادة النظر في خياراتها السياسية. وازداد الاهتمام بالسعي الناشط إلى تكديس المخزونات باعتبارها عنصراً من الاستراتيجيات الوطنية أو الإقليمية المتعلقة بالأمن الغذائي من جهة، ومخزونات احتياطية لحالات الطوارئ من أجل تلبية النواقص المؤقتة في إمدادات الأغذية ولتوفير درجة معينة من الحماية في وجه تقلّب الأسعار في الأسواق العالمية من جهة أخرى. وتعارض ذلك مع الممارسة السائدة في البلدان المتقدمة حيث شهدت المخزونات انخفاضاً نموذجياً. وبدأت مناقشة إمكانية استخدام المخزونات الاحتياطية للحد من تقلّب الأسعار على المستويات الوطنية والإقليمية وحتى الدولية.

8- ويتم شراء المخزونات العامة لمواجهة النواقص غير المرتقبة في توافر الأغذية، أو توزيعها بشكل منتظم لضمان الأمن الغذائي للأشخاص المستضعفين بشكل أعم، واستخدامها كمخزونات احتياطية أيضاً لضمان استقرار الأسعار، وهو ما يشكل موضع الاهتمام الأول من هذه الوثيقة. وفي حين احتفظ العديد من البلدان بمخزونات لتلبية احتياجات طارئة، احتفظ البعض منها بالمخزونات ضماناً لاستقرار الأسعار، لا سيما بالنسبة للأرز في آسيا. وفي بعض البلدان تدعم برامج

² انظر مثلاً الوثيقة F. Galtier "Which role for storage policies in managing grain price instability? Some insights from a thought experiment". اجتماع خبراء الغاو بشأن المخزونات والأسواق والاستقرار. الفاو، روما، 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014.

المشتريات العامة أيضاً أسعار المزارع، وتساعد على إدماج أصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق. وجرى تكديس المخزونات العامة في بعض البلدان المتقدمة نتيجة الدعم السياسي للإنتاج الزراعي ولكنها تضاءلت مع تقدّم عملية إصلاح السياسات. وإنّ هذه المستويات العالية من المخزونات، وإن تراكمت إلى حد ما بشكل عرضي، ساعدت على الحد من تقلب الأسعار، بما يحتمل الجدول، غير أن التخزين لم يُعتبر أداةً سياسية عملية لضمان استقرار الأسواق. وتم التركيز على الإصلاحات المتعلقة بالسياسات المتفق عليها بموجب اتفاق الزراعة لجولة أوروغواي من أجل إزالة تشوّه التجارة، والإجراءات التي من شأنها تعزيز شفافية الأسواق، والتشجيع على استخدام أدوات إدارة المخاطر وبرامج الحماية الاجتماعية الهادفة إلى الحد من الآثار السلبية لتقلب الأسعار على الأشخاص الأكثر ضعفاً.

9- وفي حين تجمع الآراء على أن التخزين يضطلع بدور مفيد لتأمين الاحتياطات في حالات الطوارئ، لا تحظى محاولات استخدام المخزونات الاحتياطية كسبيل لضمان استقرار الأسعار بمثل هذا الإجماع. وعلى الرغم من ذلك، تبدي بعض البلدان تفضيلها الجلي إزاء استقرار أسعار الأغذية، وهذه البلدان مستعدة لتخصيص موارد مالية ملحوظة للحفاظ عليه. وعملياً، يتداخل الدوران اللذان تضطلع بهما المخزونات العامة بحيث أن الإفراج عن احتياطات الأمن الغذائي، التي قد يكون حجمها كبيراً، وذلك رداً على انخفاض التوافر وارتفاع الأسعار، قد يحدّ من ارتفاع الأسعار. إلا أن ذلك يشكل منتجاً ثانوياً لعملية تكوين احتياطات حالات الطوارئ والأمن الغذائي، وليس محاولة متعمّدة لإدارة المخزونات بغية الحفاظ على نطاق سعري معيّن أو القضاء على الارتفاع الحاد لها. وبالفعل، كانت بعض البلدان تكون مخزونات عندما بدأت الأسعار تشهد ارتفاعاً خلال الفترة 2007-2008.

10- وبالنسبة إلى المخزونات الخاصة، فهي مخزونات يملكها المزارعون والمجهزون والتجار لتلبية احتياجاتهم التجارية أو إدارة المخاطر أو تحقيق مكاسب مالية توقعاً لارتفاع الأسعار في المستقبل. وتتم مناقشة المخزونات الخاصة بشكل أكثر تفصيلاً في القسم الثاني. ويمكن لأصحاب الحيازات الصغيرة والأسر أيضاً أن تملك مخزونات غذائية بهدف تسهيل عملية استهلاك الأغذية بوجه تقلب الإمدادات والأسعار. وعلى الرغم من إمكانية الاستهانة بحجم المخزونات الفردية، قد تُحدث الأخيرة أثراً تراكمياً مهماً على الأسعار، كما كانت الحال مثلاً خلال الفترة 2007-2008 حين تم اكتناز الأرز وشراءه بدافع الهلع³.

11- وفي العديد من البلدان، تُكوّن المخزونات العامة والخاصة في آن واحد ويمكن تبادلها في الاتجاهين بشكل فعّال. ويمكن للحكومات توفير حوافز سياسية بهدف تشجيع تكوين المخزونات الخاصة واستخدامها لأغراض سياسية عامة كبديل للمخزونات العامة. وبغياب مثل هذه الحوافز السياسية، وحده تكوين المخزونات الخاصة، المبني على التكاليف والمنافع وتصورات المخاطر الخاصة، بدلاً من الاجتماعية منها، لن يكون بالضرورة كافياً لتلبية احتياجات الحكومات من التخزين. وفي الوقت عينه، يمكن للمخزونات العامة أن تزاحم عملية التخزين الخاصة.

³ الوثيقة "What are grain reserves worth? A generalized political economy framework" P. Timmer، اجتماع خبراء الفاو بشأن المخزونات والأسواق والاستقرار. الفاو، روما، 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014.

رابعاً- العلاقة القائمة بين المخزونات والأسعار

12- يكتسي فهم العلاقة القائمة بين المخزونات والأسعار أهميةً بالغة لفهم طريقة سير أسواق الأغذية، ولا سيما الدور الذي قد تضطلع به المخزونات على مستوى التدخلات السياسية في ما يتعلق بارتفاع الأسعار الحاد وتقلبها. وحتى في الحالات التي يتم الحفاظ فيها على المخزونات لأغراض الإغاثة في حالات الطوارئ، يتعين تقييم آثار الإفراج عنها المحتملة على الأسواق والأسعار. وقد توفّر العلاقة القائمة بين المخزونات والأسعار الأساس لوضع مؤشر عملي لتزايد مخاطر تقلب الأسعار، أي التحركات على مستوى نسبة المخزون إلى الاستخدام⁴.

13- وأشار فريق الخبراء الرفيع المستوى التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي إلى أن "العلاقة بين مستويات المخزونات وتقلب الأسعار راسخة بصورة جيدة بحيث أن انخفاض المخزونات مرتبط بشكل وثيق بالارتفاع الحاد للأسعار وتقلبها" وأن مستوى أدنى من المخزونات يشكّل على ما يبدو شرطاً كافياً لتفادي الارتفاعات الحادة في الأسعار⁵. ومن الصحيح أنه تم ربط الارتفاعات الأخيرة في الأسعار بانخفاض المخزونات، أو بشكل أدقّ بانخفاض نسبة المخزون إلى الاستخدام وإن لم يصح ذلك في كل الحالات، وتبقى آراء علماء الاقتصاد منقسمة بشأن أهمية الدور الذي اضطلعت به المخزونات لدى ارتفاع الأسعار في الفترة 2007-2008 وبعدها. وبالنسبة إلى مخزونات الأرز خلال الفترة 2007-2008 على سبيل المثال، شهدت الأخيرة تزايداً عندما كانت أسعارها ترتفع هي أيضاً. وتوفر المخزونات احتياطاً في وجه الصدمات المرتبطة بالطلب أو العرض، علماً أن صدمات الإنتاج الرئيسية لم تُحدث في العديد من الحالات أي أثر ملحوظ على الأسعار. وتشكّل المخزونات المنخفضة شرطاً ضرورياً ولكن غير كافٍ لإحداث ارتفاع في الأسعار كنتيجة للصدمات، مما يعني أن المخزونات توفّر تفسيراً جزئياً فقط لتغيير الأسعار⁶.

14- ورهنأً بالتوازن القائم بين الطلب والإنتاج السائدين، قد تمثل المخزونات إما طلباً إضافياً أو عرضاً إضافياً، في حين تربط المخزونات المتبقية فترات الإنتاج بالأسعار. وإذا قام المخزونون "بشراء الأغذية بسعر منخفض لبيعها بسعر أعلى"، فإن المخزونات تخفف من التغيرات في الأسعار: ذلك أن انخفاض الأسعار السائدة، قياساً إلى الأسعار المتوقعة، يوفّر حوافز للتخزين الذي يؤدي بدوره إلى ارتفاع الأسعار حتى تساوي العائدات على تكوين المخزونات العائدات على الاستثمارات المحفوفة بقدر مماثل من المخاطر. ويسفر ارتفاع الأسعار عن السحب من المخزونات. وعند نفاذ المخزونات - نضوب المخزون- فإن الأسعار تحدد من خلال الطلب والعرض السائدين، ويجب التعويض عن استمرار النقص في العرض عن طريق إجراء تعديلات على المبادلات التجارية أو غيرها من فئات الاستهلاك.

⁴ E. Bobenrieth, B. Wright, and D. Zeng "Stocks-to-use ratios and prices as indicators of vulnerability to spikes in global cereal markets". أعدت الوثيقة للدورة الثانية للمجموعة المعنية بالبيانات عن أسواق الأغذية العالمية التابعة لنظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية، 3 أكتوبر/تشرين الأول 2012. الوثيقة موجودة على العنوان التالي: http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/reports/AMIS_IG_12_4_Stock_to_use.pdf

⁵ وثيقة فريق الخبراء الرفيع المستوى التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي بشأن "تقلب الأسعار والأمن الغذائي"، يوليو/تموز 2011، الصفحة 12.

⁶ الوثيقة "Grain stocks and prices". C. Gilbert. FAO Expert Meeting on Stocks, Markets and Stability. الفاو، روما، 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014.

15- وإن "نموذج إتاحة الطاقة التخزينية" يظهر الرأي النموذجي لعلماء الاقتصاد بشأن العلاقة القائمة بين المخزونات الخاصة والأسعار. ووفقاً لهذا الرأي، تتركز المخزونات المتبقية على الأسعار المتوقعة وبالتالي على التوقعات المتعلقة بالطلب والعرض في المستقبل. ففي حال توقع ارتفاع في الأسعار، يتم تخزين المزيد من المخزونات. وستحدد توقعات الأسعار على أساس المعلومات المرتبطة بالتغيرات السابقة في الأسعار، والتحركات العامة على مستوى أسعار السلع ومتغيرات الاقتصاد الكلي على غرار النمو والتضخم وأسعار الصرف. ويتوقع نموذج إتاحة الطاقة التخزينية أن ذروة الأسعار ستتزامن مع انخفاض نسبة المخزون إلى الاستخدام. ويزيد المخزون من المخزونات الخاصة إلى حين تساوي السعر الحالي، زائد تكاليف التخزين، مع القيمة المتوقعة للأسعار في السنة القادمة فتأخذ الدالة الخاصة بالطلب على المخزونات شكل L مما يظهر العلاقة بين نسبة المخزون إلى الاستخدام والأسعار، بحيث أن الطلب على المخزونات يكون مرناً بشكل كبير عندما تكون الإمدادات وفيرة والأسعار منخفضة، ويصبح أقل مرونة مع تساؤل الإمدادات وارتفاع الأسعار.

16- إذا ثمة علاقة بين المخزونات والأسعار بما يشير إلى أن المخزونات الخاصة تضطلع بدور على مستوى استقرار الأسعار. فتحدد المخزونات أرضية للأسعار بحسب ما يتوقعه الوكلاء الخاصين. وفي حين تُحدد الأسعار والمخزونات في آن واحد، يتم تحديد أسعار المخزونات العامة بشكل خارجي عن طريق الحكومات. وفي حين يمكن التخفيف من نطاق الارتفاعات الدورية للأسعار من خلال المخزونات، تتزايد مخاطر نزوب المخزون بعد سلسلة من الحصاد السيء أو غيرها من الصدمات المرتبطة بالعرض. ومن خلال التجارة قد تساهم المخزونات الخاصة الوطنية في عودة استقرار الأسواق الدولية. وبالتالي، من وجهة نظر دولية، تكسي مستويات المخزونات في البلدان الرئيسية المصدرة للأغذية، على غرار الولايات المتحدة، الأهمية الأكبر مقارنةً بالمخزونات العالمية بحد ذاتها. غير أن لبعض البلدان مخزونات عامة تفيد الأمن الغذائي المحلي وهي خارجة عن نطاق التجارة، وفي هذه الحالة لا تملك المخزونات أثراً مفيداً على الأسواق العالمية.

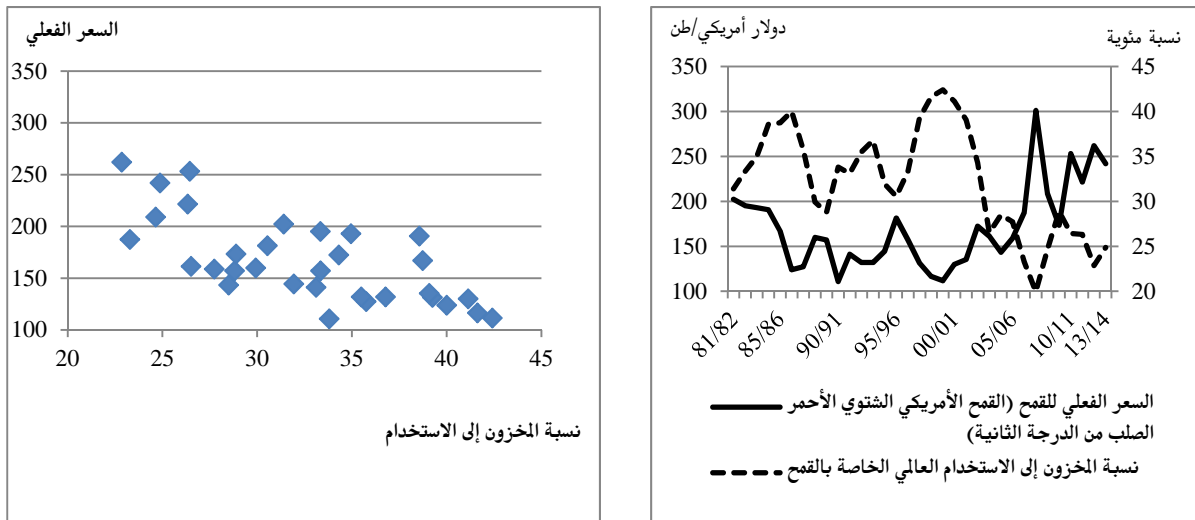
17- وقد تشرك العلاقة بين المخزونات والأسعار مختلف السلع حيث توجد إمكانيات التبديل. وإذا حصل نقص في إنتاج محصول واحد، فإن مخزونات هذا المحصول تنضب ويتم التعويض في نهاية المطاف عن طريق استبداله بمحاصيل ذات صلة، ما يعني أن النقص في إنتاج محصول واحد لا يؤدي بالضرورة إلى ارتفاع حاد في الأسعار إذا ما تواجدت إمكانيات التبديل.

18- وبغية اتخاذ القرارات السياسية، يجب توفير دعم تطبيقي للعلاقات النوعية المذكورة أعلاه. ولسوء الحظ، غالباً ما تكون البيانات عن المخزونات ضعيفة وفي العديد من الحالات غير موجودة أصلاً. ولذلك شكّل تحسين البيانات عن المخزونات أحد الأسباب البارزة لإنشاء نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية. ويجب أن تكون المخزونات العامة قابلة للقياس على الرغم من عدم الإفصاح دائماً عن البيانات التي تشكل سراً حكومياً في بعض البلدان.

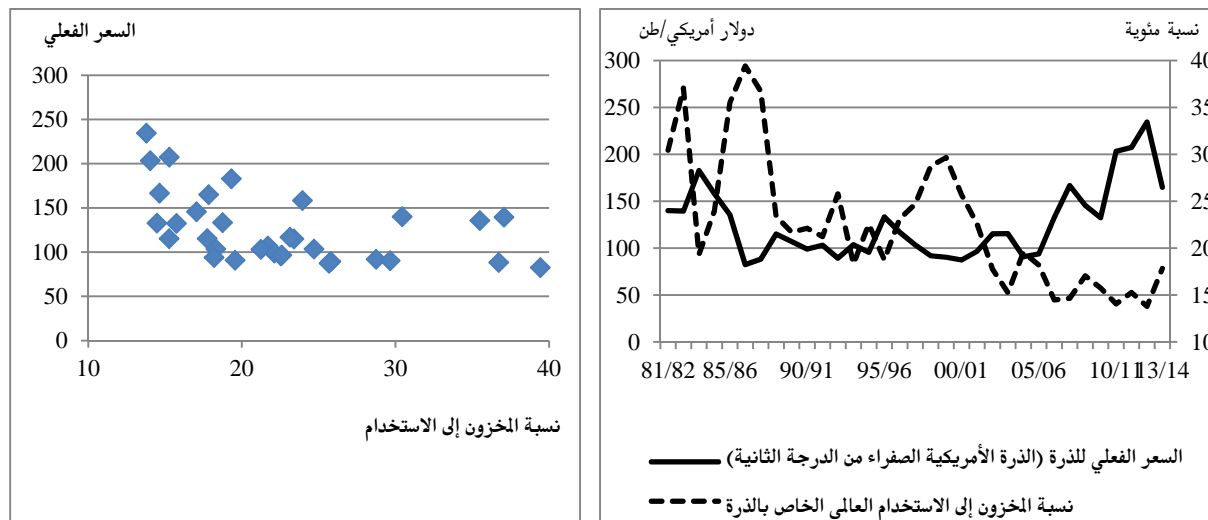
19- وبشكل عام، وفي ميزان العرض والطلب، تقدّر البيانات عن المخزونات على أنها متبقيّة بعد احتساب كل المتغيرات الأخرى - أي الإنتاج والاستخدام والواردات والصادرات. ويتم قياس البيانات المتعلقة بالإنتاج والتجارة بأكثر الطرق دقةً إلا أن مختلف فئات الاستخدام - أي الأغذية والأعلاف والاستخدام الصناعي والبذور والفاقد والمهدر من الأغذية - لا تقاس بنفس القدر من الدقة. وقد توفّر عمليات مسح استهلاك الأغذية تقديرات عن استخدام الأغذية إلا أن الفئات الأخرى غالباً ما تقدّر باعتبارها حصّة من الإنتاج. وتتراكم أي أخطاء مرتكبة لدى تقدير هذه المتغيرات على مستوى تقدير المخزونات، وبالتالي من الأهمية بمكان أن يتم تحديث المعايير المستخدمة لتقدير مختلف فئات الاستخدام بشكل منتظم والتحقق منها من الناحية التطبيقية. وتقوم بضعة البلدان فقط - البرازيل وكندا والفلبين والولايات المتحدة - بعمليات مسح منتظمة للمخزونات بما يغطي المخزونات التي تحتفظ بها جهات مشاركة مختلفة في الأسواق.

20- وعلى الرغم من العوائق المرتبطة بهذه البيانات، تؤكد الرسوم من 1 إلى 3 العلاقة الواسعة النطاق القائمة بين نسبة المخزون إلى الاستخدام الخاصة بالحبوب وأسعارها. وتظهر الرسوم البيانية الممتدة على فترة زمنية معيّنة تزامن ارتفاع الأسعار مع انخفاض نسب المخزون إلى الاستخدام، حتى لو لم يصح ذلك في كل الحالات. وتشير الرسوم البيانية بالنقاط المبعثرة إلى انحدار في الدالة الخاصة بالطلب على المخزونات، على الرغم من أن المشهد غير واضح بالنسبة للأرز لا سيما بعد عام 2000.

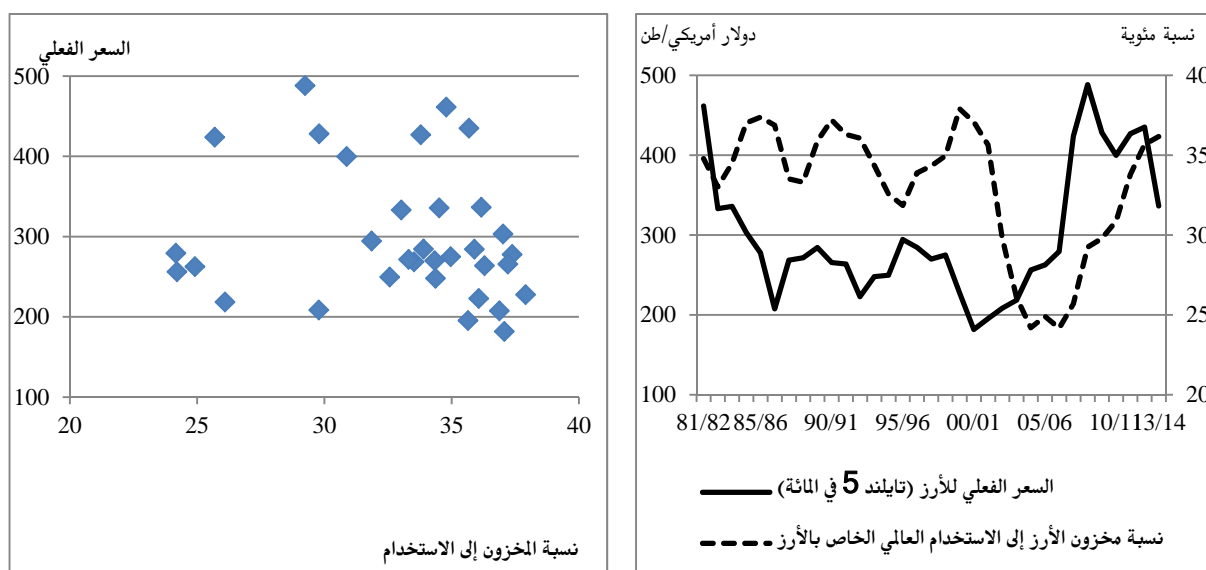
الرسم 1 - السعر الفعلي للقمح ونسبة المخزون إلى الاستخدام، 1981/1982 - 2013/2014



الرسم 2 - السعر الفعلي للذرة ونسبة المخزون إلى الاستخدام، 1982/1981 – 2014/2013



الرسم 3 السعر الفعلي للأرز ونسبة المخزون إلى الاستخدام، 1982/1981 – 2014/2013



21- تقدر تحليلات الاقتصاد القياسي العلاقة القائمة بين الأسعار ونسب المخزون إلى الاستخدام حيث تمثل الأسعار أسعار السوق الفعلية أو الأسعار المستقبلية حتى نهاية السنة. وتتفاوت النتائج بحسب الفترة الزمنية المعنية، علماً أن العلاقة الظاهرة بين المخزون والأسعار ليست محددة دائماً من الناحية الإحصائية لا سيما بعد العامية 2000/2001⁷. ويعزى ذلك جزئياً إلى القيود المتعلقة بالبيانات وإلى تغييرات على مستوى العلاقة نفسها أيضاً. فحيث تستخدم سلاسل طويلة من البيانات يصعب تقدير العلاقة القائمة بشكل مستقر بسبب التغييرات السياسية، وتغيير

⁷ انظر مثلاً الوثيقة "C. Gilbert "Grain stocks and prices". اجتماع خبراء الفاو بشأن المخزونات والأسواق والاستقرار. الفاو، روما، 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014.

التوازن القائم بين المخزونات العامة والخاصة - التي تربطها علاقة مختلفة مع الأسعار- وذلك على مستوى المخزونات المقدرة الاجمالية.

22- وتميل العلاقة المقدرة بين الأسعار وإجمالي متغير مخزونات الحبوب إلى إحراز نتيجة أفضل من الناحية الإحصائية مع تزايد اقتران تحركات أسعار القمح والذرة والأرز بالتحركات على مستوى إجمالي نسبة المخزون إلى الاستخدام بدلاً من نسب المخزون إلى الاستخدام الخاصة بنوع واحد من الحبوب. غير أن الروابط المقدرة بين الأسعار والمخزونات أقوى على العموم من تلك القائمة بين الأسعار والإنتاج. وفي حين قد لا توفر تقديرات الاقتصاد القياسي نموذجاً تطبيقياً دقيقاً ومستقراً، فإنها تقدم دعماً واسعاً إلى توقعات نموذج إتاحة الطاقة التخزينية.

خامساً- استغلال العلاقة القائمة بين المخزونات والأسعار

23- قد تساهم المخزونات الخاصة في تعزيز الاستقرار بما في ذلك على مستوى الأسواق العالمية حيث ترتبط المخزونات بالتجارة. ومن الممكن مبدئياً استغلال هذا الواقع عن طريق سياسات رامية إلى تحقيق الاستقرار في الأسعار أو الحد من الارتفاع الحاد لها، على أن يُثبت وجود علاقة مستقرة وتطبيقية بين المخزونات والأسعار. وتشير الحجة القائمة على أن المخزون الخاص وحده لا يوفر المخزونات الكافية لتحقيق هذه الأهداف، إلى الحاجة إلى حوافز سياسية لتشجيع تكوين المخزونات الخاصة و/أو تعزيز دور المخزونات العامة.

24- وتستخدم المخزونات الاحتياطية في عدد من البلدان النامية على الرغم من التخلي عنها تقريباً في البلدان المتقدمة. ووضِع بالفعل عدد من الخطط التشغيلية على المستوى الوطني أو الإقليمي قبل الفترة 2007-2008، لا سيما بالنسبة إلى الأرز في آسيا⁸، ومنذ ذلك الحين قُدمت مقترحات لوضع خطط جديدة. غير أن استعراض حديث للبنك الدولي بشأن التجارب الوطنية والإقليمية⁹ خلص إلى أن المخزونات العامة قد تساهم في تلبية الاحتياجات الطارئة على المدى القصير غير أنها لا تشكل أداة فعّالة لتحقيق الاستقرار في الأسعار. وبالمثل، رفض تقرير المنظمة الدولية المرفوع إلى مجموعة العشرين¹⁰ عام 2011 استخدام المخزونات الاحتياطية لتحقيق الاستقرار في الأسعار باعتبارها طريقة غير فعّالة ومكلفة جداً، بيد أنه رأى الدور الذي قد تضطلع به الاحتياطات، في ظل حالات الطوارئ الصغيرة النطاق المرتبطة بالأمن الغذائي، بحيث أنها تساعد الأشخاص الأكثر ضعفاً. ومن ناحية أخرى، اقترح تقرير فريق الخبراء الرفيع

⁸ الوثيقة "Public stockholding in Southeast Asia: Review and Prospects" R. Briones. اجتماع خبراء الفاو بشأن المخزونات والأسواق والاستقرار. الفاو، روما، 30 و31 يناير/كانون الثاني 2014.

⁹ البنك الدولي، *Using Public Foodgrains Stocks to Enhance Food Security*، 2012.

¹⁰ الفاو، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، صندوق النقد الدولي، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، برنامج الأغذية العالمي، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية، المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية وفريق العمل الرفيع المستوى المعني بأزمة الأمن الغذائي العالمية التابع للأمم المتحدة. *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. التقرير المرفوع إلى مجموعة العشرين، يونيو/حزيران 2011.

المستوى التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي¹¹ أن تسعى الحكومات معاً إلى تنظيم مستويات دنيا للتخزين وتدعو إلى "تنظيمًا عملياً لمستوى أدنى من المخزونات العالمية" ليس بهدف الدفاع عن نطاق سعري معين بل لتفادي الارتفاع الحاد فيها. وعلى مستوى الممارسة، تُطرح القضايا عينها في ما يتعلق بأي هدف من الهدفين.

25- وثمة هواجس بناءً على الكلفة ولكن أيضاً بناءً على قضايا تنفيذية ومرتبطة بالفعالية. فلا يستهان بكلفة الاستثمار في إنشاء مخزون احتياطي وبكلفة عمليات الأسواق، مما يضع مثل هذه الخطط خارج إمكانيات العديد من البلدان النامية، على الرغم من إمكانية تحقيق بعض الوفورات حيث توجد خطة إقليمية تستند إلى تنسيق المخزونات الموجودة.

26- وقد تكون التكاليف المالية المستمرة لعمليات الأسواق والخسائر المرتبطة بالتجارة كبيرة أيضاً، وقد تصعب السيطرة عليها حيث تكون الحدود مفتوحة. وتتضمن المشاكل التنفيذية الخسائر المادية في المخزونات نتيجة ممارسات التخزين السيئة، وإمكانية اتخاذ قرارات متعاقبة غير قابلة للتوقع وغير شفافة لها آثار غير مقصودة على الأسعار، فضلاً عن صعوبة تحديد الحاجة إلى تدخلات وتوقيتها لتلا تؤدي التدخلات بحد ذاتها إلى زعزعة الأسواق أو زيادة عدم التيقن فيها وردع الاستثمارات. وفي بعض الحالات لم تسفر السياسات الرامية إلى تجديد موارد المخزونات العامة عن شراء المخزونات بأسعار رخيصة لإعادة بيعها بأسعار أكثر ارتفاعاً بل أدت إلى شرائها بأسعار مرتفعة مما يتعارض والمقاربة الطبيعية لاستراتيجيات تكوين المخزونات ويزيد من الضغوط الممارسة على الأسعار. وقد تعتبر بعض تدابير التخزين دعماً يشوّه التجارة حسب قواعد منظمة التجارة العالمية القائمة. فقد تزامم المخزونات الاحتياطية العامة عمليات التخزين والتجارة الخاصة لا سيما حيث تفتقر عمليات المشتريات العامة إلى الشفافية والانفتاح.

27- وخلص استعراض البنك الدولي إلى أن محاولات تحقيق الاستقرار في الأسعار عن طريق المخزونات قد باءت بشكل عام بالفشل أو أدت إلى تكاليف تفوق منافعها بكثير وإلى استخدام موارد يمكن تسخيرها بصورة أفضل في مجالات أخرى. ويؤدي الالتباس بين الأهداف المتعلقة باستقرار الأسعار والإغاثة في حالات الطوارئ، واحتياجات المنتجين والمستهلكين، إلى اتساع الفجوة بين أسعار الشراء والبيع، واتخاذ قرارات متضاربة بشأن تراكم المخزونات والإفراج عنها، وردود فعل بطيئة، وارتفاع في التكاليف الضريبية مع ازدياد الحاجة إلى مخزونات أكبر من أجل تحقيق كل الأهداف. وقد تصل هذه التكاليف إلى ما يساوي 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي وغالباً ما تعادل النفقات على البحوث الزراعية أو تربو عليها.

28- وفشلت بعض البلدان التي تستخدم المخزونات الاحتياطية، لا سيما في أفريقيا، في تحقيق الاستقرار في الأسعار التي كانت أكثر تقلباً من الأسعار الدولية أو الأسعار في البلدان المجاورة التي لا تملك مخزونات احتياطية. وتسمح الفجوات الكبيرة بين أسعار التكافؤ للتصدير والاستيراد، الناتجة عن البنى الأساسية السيئة وهوامش التسويق الواسعة، بتقلب الأسعار بشكل كبير من دون تحريك الصادرات أو الواردات، فيكون بالتالي من الأفضل معالجة هذه المشكلة

¹¹ وثيقة فريق الخبراء الرفيع المستوى التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي بشأن "تقلب الأسعار والأمن الغذائي"، يوليو/تموز 2011.

بشكل خاص ومشكلة انخفاض الإنتاجية والقدرة على الصمود بشكل عام بدلاً من التعويض عن طريق المخزونات الاحتياطية المكلفة.

29- وتواجه محاولات تحقيق الاستقرار في الأسعار من خلال المخزونات الاحتياطية الإقليمية والدولية العديد من الصعوبات عينها إلى جانب التعقيدات المرتبطة باختلاف المصالح الوطنية، مما قد يؤدي إلى مشاكل على مستوى الإجراءات الجماعية وإلى توتر في مجال الحوكمة. وإلى جانب المسائل التشغيلية العادية، من الضروري اتخاذ قرارات مشتركة لتحديد متى يمكن تبرير اتخاذ الإجراءات بسبب ارتفاع الأسعار وما هو الشكل الذي ستتخذه. وتشكل هذه الإجراءات إشكالية في حال الأخذ بالاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية. واعتُبر أن الآليات الدولية الخاصة بالمخزونات الاحتياطية غير فعالة للحد من تقلب الأسعار على الرغم من أن التجارب ذات الصلة محدودة في الواقع. ومن الاتفاقات الدولية الخمس المتعلقة بالسلع الأساسية والخاصة بتكوين المخزونات أو فرض الرقابة على العرض لتحقيق استقرار في الأسعار، اتخذ اتفاق واحد فحسب شكل مخزون احتياطي محض، وهو الاتفاق بشأن المطاط. وكانت الاتفاقات أكثر فعالية في مجال التخفيف من هبوط الأسعار بدلاً من تفادي ارتفاعها، ولا يمكن للمخزونات الاحتياطية لجم هذا الارتفاع إلا إذا احتوت على مخزونات مكدسة.

30- ويمكن التشكيك اليوم بأهمية التجربة الرامية إلى التخفيف من الارتفاع الحاد للأسعار من خلال الاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية. غير أن العديد من المسائل المالية والتشغيلية والمرتبطة باتخاذ القرارات ستبقى على حالها. وفي وجه سلسلة من صدمات الإنتاج، تدعو الحاجة إلى موارد كثيرة لضمان استقرار الأسعار العالمية على مستوى أدنى من ذلك الذي تحدده العوامل الأساسية في السوق. ويعني السلوك النموذجي لأسعار السلع، الذي يتمثل في فترات طويلة تنخفض فيها الأسعار التي تشهد ارتفاعات عرضية، أنه قد تدعو الحاجة إلى الاحتفاظ بالمخزونات لفترات طويلة. وتتعرض المخزونات الاحتياطية المنشأة بهدف مكافحة الارتفاع الحاد في الأسعار لهجمات المضاربة. فإذا اعتبر المضاربون أن مخزونات الوكالة المعنية باستقرار الأسعار غير كافية للحفاظ على المستوى الأدنى المنشود للأسعار، سيتنافسون لشراء المخزونات بأكملها بغية الاستفادة من المنافع المحتملة.

سادساً- الاستنتاجات والأسئلة المطروحة للنقاش

31- على الرغم من قلة البيانات عن المخزونات المتوافرة وما ينجم عن ذلك من صعوبات لإنشاء نموذج تطبيقي مستقر، من الجلي أن قلة المخزونات شرط ضروري لارتفاع الأسعار وأن العلاقة القائمة بين الأسعار والمخزونات مهمة جداً بالنسبة إلى السياسات المتعلقة بتقلب الأسعار. ولجأ العديد من البلدان إلى سياسات التخزين كمحاولة للحد من ارتفاع الأسعار في حين شهد المستوى الإقليمي والدولي أيضاً محاولات مماثلة. غير أن نجاحها كان محدوداً وكلفتها عالية.

وإن الأعضاء مدعوون إلى إبداء ملاحظاتهم عن تجاربهم القطرية الفردية في مجال تنفيذ مثل هذه السياسات وإلى النظر في التداعيات السياسية للمعلومات الواردة في هذه الوثيقة. ويمكن معالجة عدد من الأسئلة الأساسية الواردة في ما يلي:

- التخزين الخاص يضطلع بدور مهم في مجال استقرار الأسعار، وفي حال عدم توفيره بشكل كافٍ، ما هي أكثر الحوافز السياسية فعالية لتشجيع تكوين مخزونات خاصة بشكل أكبر؟
- ما هي الأدوار التي يجب أن تضطلع بها السياسات العامة لتكوين المخزونات مقابل السياسات البديلة التي تعالج الأسباب الكامنة وراء ارتفاع الأسعار وتقلبها؟
- كيف يمكن تنسيق المخزونات العامة والخاصة، في حال تزامنها، لتفادي مزاحمة المخزونات الخاصة؟
- كيف يمكن إدارة المخزونات العامة في ما يتعلق بالارتفاع الحاد للأسعار للحؤول دون خطر زيادة عدم الاستقرار في الأسعار والأسواق؟
- في حال استُخدمت المخزونات العامة كمخزونات احتياطية، ما هي الترتيبات المؤسسية والتنظيمية الضرورية لتشغيلها بشكل فعال وكفوء؟

32- قد ترغب اللجنة في النظر في الحاجة إلى التعاون الدولي وفي الجدوى من هذا التعاون، لإدارة المخزونات الدولية بهدف تحقيق استقرار في أسعار الأسواق العالمية.

33- وقد ترغب اللجنة أيضاً في توفير التوجيه الخاص بالحاجة إلى مواصلة العمل على المخزونات وتقلب الأسعار، والنهج المؤسسية لاستخدام المخزونات العامة والخاصة بشكل فعال بغية تحسين استقرار الأسعار.