

Ministry of Agriculture and Agrarian Reform

NAPC

National Agricultural Policy Center

مذكرة سياسات رقم 15

سياسات الدعم الزراعي في الإتحاد الأوروبي "سلع مختارة"

ياسر العيسى

المركز الوطني للسياسات الزراعية

نيسان 2006

بالتعاون مع

Project GCP/SYR/006/ITA



Food and Agriculture
Organization of
the United Nations

COOPERAZIONE
ITALIANA

Ministry of Agriculture
and Agrarian Reform

المقدمة

لا يزال الجدل دائراً حول مفهوم الدعم أو بشكل أدق ما يجب أن يعتبر دعم. فمن جهة يعكس هذا الجدل تقديرات الدعم ومن جهة أخرى يساهم هذا الجدل في تشويش الصورة حول أنواع الدعم المسموح¹ بها وتلك المشوهة² للتجارة. ولكن بشكل عام يعتبر الدعم عبارة عن دفعات نقدية تمنحها الحكومة للمزارعين، لكن مؤخراً أمتد مفهوم الدعم ليشمل السياسات الحكومية التي تفرز تحويلات نقدية من خلال ميكانيكية السوق. كما أن البعض يعتبر إن التكاليف يجب أن تصنف كنوع من الدعم الاجتماعي. لكن مؤخراً أقتراح تجميع المفاهيم المختلفة للدعم واعتباره كتجسيد للتكاليف بشكل عام. كما إن الحكومات تقدم الدعم للقطاع الزراعي بطرق مختلفة منها: الدفعات المباشرة ودعم الأبحاث وقروض البرامج وبرامج التخزين وغيرها.

من الخاسر من الدعم الزراعي الأوروبي

يدرك صانعو السياسة الزراعية الأوروبية أن المستفيدين المباشرين من الدعم الزراعي هم المزارعين الأغنياء في الدول الأوروبية لكن الملايين من المزارعين الفقراء في البلدان النامية يعانون من آثار سياسات الدعم الزراعي في البلدان المتقدمة نتيجة الإغراق الذي يسببه الدعم الزراعي كإغراق السكر مثلاً.

الآثار الاقتصادية للدعم

يولد الدعم بشكل ضمني آثار اقتصادية مباشرة وغير مباشرة ففي الزراعة التأثير المباشر يشمل النمو والاستثمار الزراعي والتجارة. حيث تنبأ النظرية الاقتصادية أن الدعم الزراعي سيؤدي إلى زيادة الإنتاج وتخفيض السعر العالمي وإحداث فوضى في الأسواق العالمية وكذلك تخفيض الكفاءة الاقتصادية. من جهة أخرى يؤدي الدعم الزراعي إلى تأثير غير مباشر في الاتجاهين الصاعد والنازل من وإلى القطاع الصناعي مثل دعم مدخلات الإنتاج (الأسمدة والمبيدات) ودعم الصناعات الزراعية والغذائية. وبشكل مماثل يؤثر الدعم المباشر للاتجاهين الصاعد والنازل من وإلى الصناعات على الإنتاج الزراعي والتجارة. ويجب أن نأخذ بعين الاعتبار أن دعم المواصلات سوف يصب بشكل غير مباشر في دعم التجارة الزراعية. إن الأشكال المختلفة من الدعم يمكن أن تخلق تأثيرات اقتصادية متباينة وذلك اعتماداً على نقطة تأثيرها وديناميكيته.

السكر

يدعم الإتحاد الأوروبي قطاع السكر من خلال سياسة خاصة (سياسة السكر) وذلك بدعم أسعار الإنتاج إلى مستويات أعلى من الأسعار العالمية من خلال طيف واسع من السياسات المختلفة مثل حصص الإنتاج وتنظيم الاستيراد وإعادة تمويل الصادرات. هنالك نوعين من الحصص في الإتحاد الأوروبي: أ و ب مع فرق مهم بين النموذجيين يتمثل بقيمة الرسم المفروض. إن الهدف الأساسي من نظام الحصص يتمثل بثلاثة نقاط هي: حصر الكمية الكلية من السكر التي

¹ - الصندوق الأخضر: (الأبحاث والإرشاد حماية البيئة برامج التنمية المحلية) وكذلك الصندوق الأزرق (الدعم لإنتاج محدد)

² - الصندوق البنفسجي (دعم الأسعار)

يمكن استيرادها إلى السوق الأوروبية – التقليل من التكاليف المحتملة من سياسات التدخل للشراء – ضمان حصة محددة لكل دولة من الدول الأعضاء في سوق السكر الأوروبية .

بلغت حصة الإنتاج الكلي من السكر لدول الإتحاد الأوروبي(25) عام 2004 حوالي 17,4 مليون طن من معادل السكر الأبيض (WSE)³.

تتمتع الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي بالحرية في إنتاج كميات فوق الحصص ولكن لتجنب الآثار السلبية على الأسعار المحلية للكميات الزائدة عن الحصص (السكر C) يجب أن تصدر هذه الكميات الزائدة بشكل كامل خارج أسواق الإتحاد الأوروبي والتي لا تحصل على أي دعم من الحكومة. حيث أن سياسة السكر الأوروبية اندمجت وتداخلت مع مجموعة دول أفريقيا والكاربيبي والباسفيك من خلال بروتوكول السكر الذي وقع في عام 1975 الذي أعطى تلك الدول الكثير من الإعفاءات من ضرائب الاستيراد ولقترات غير محددة. وهذه الإجراءات يتم تطبيقها على كمية متفق عليها تقدر بـ 1,294,700 طن من الـ (WSE) المستورد من دول أفريقيا والكاربيبي والباسفيك الموقعة على بروتوكول السكر.

وضع الإتحاد الأوروبي مقترحاً لإصلاح قطاع السكر في تموز 2004 حيث ركز المقترح على إجراء تخفيض كبير على سعر الدعم المؤسسي (20 % لغاية تموز 2005 و 33 % لغاية تموز 2007). سوف يتم طرح وتقديم السعر المرجعي بهدف وضع حد أدنى جديد للسعر خاص بمنتجاتي الشوندر مع تعويض جزئي على شكل دفعات مباشرة (غير مرتبطة) من خلال الميزانية المحدودة للسياسة العامة المشتركة للإتحاد الأوروبي. وهذه الدفعات سوف تندرج ضمن نظام الدفعات المفردة المزرعية في الإتحاد الأوروبي. كما أن الكميات المدعومة من الصادرات سيتم خفضها بـ 2 مليون طن مما سيؤدي إلى إعادة هيكلة وتطوير قطاع السكر في الإتحاد الأوروبي من خلال تحويل وتدوير الحصص بين الدول الأعضاء ونظام التحويل في معامل السكر من أجل تسهيل إجراء التعديلات المطلوبة (الفاو) – ورقة السياسات التجارية رقم 6).

الأرز

يحصل مزارعو الأرز في الإتحاد الأوروبي على دفعات مباشرة تصل إلى حوالي 177 يورو (216 دولار) للطن الواحد ولكمية إنتاج أقصاها 2,4 مليون طن (90% من الإنتاج) وهذه الدفعات تقسم إلى قسمين هما دفعات مزارع مفردة تقدر بـ 102 يورو (124 دولار) للطن ومنح خاصة للمحصول تقدر بـ 75 يورو (92 دولار) للطن الواحد ودفعات المزرعة المفردة ذات علاقة بالبيئة.

³ كل 1 طن من السكر الأبيض يعادل 1.078 من السكر الخام

جدول 1 : ملخص عن نتائج إصلاح سياسة الرز في الاتحاد الأوروبي

+00/99	99/98	98/97	97/96	
298.35	315.90	333.45	315.00	سعر التدخل /طن
52.65	35.1	17.55	0	الدفعات المباشرة /طن

المصدر: [http:// agritrade.cta.int](http://agritrade.cta.int)

وسيقوم الاتحاد الأوروبي بتخفيض سعر التدخل بنسبة 50 % ليتماشى مع السعر العالمي بحلول عام 2005 كما تحدد أسعار التدخل للآرز بـ 183 دولار للطن ويكون سقف مشتريات الحكومة عند هذا السعر محددة بـ 75,000 طن للموسم الواحد (الفاو-ورقة السياسات التجارية رقم 12).

القطن

يحصل مزارعو القطن في ظل السياسة العامة للإتحاد الأوروبي على دعم هو عبارة عن الفرق بين سعر السوق والسعر الموجه (سعر الدعم). تقدم دفعات إضافية للمحالج التي تتجاوز حصص الدعم على شكل أسعار عالية وتقدر هذه الدفعات على أساس إنتاج القطن المحبوب بحيث يتم تقديم الدعم للكميات التالية: 782 ألف طن لليونان – 249 ألف طن لأسبانيا. يحصل مزارع القطن الأوروبي على سعر أعلى مرتين من السعر العالمي ويمكن ملاحظة إنه حتى في فترات السعر المرتفع يأخذ منتجي القطن الأوروبيين دعم من الحكومة. بالإضافة للدعم على الإنتاج الذي يحصل عليه المنتجين الأوروبيين فإنهم يحصلون على دعم للمدخلات مثل السلف لشراء الآلات الزراعية وتمويل الري الحكومي (BAFFES,2004). يحدد نظام القطن في الاتحاد الأوروبي الدعم المقدم سنوياً إلى مزارعي القطن بـ 800 مليون يورو والذي يوجه بشكل رئيسي إلى اليونان وإسبانيا والبرتغال.

الجدول 2: المعونات المقدمة لإنتاج القطن في الإتحاد الأوروبي (مليون يورو)

2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
871	804	733	855	903	761	800	740

ورقة عمل- قطاع القطن -المديرية العامة للزراعة – الإتحاد الأوروبي

القمح

يؤدي الدعم بشكل عام إلى زيادة الإنتاج في البلدان المتقدمة وإلى إغراق في البلدان النامية مما يزيد مشاكل المزارعين الصغار في هذه البلدان. ويعتبر القمح المثل الكلاسيكي للمشاكل التي تنتج عن الدعم حيث يعتبر القمح الغذاء الرئيسي لكثير من بلدان العالم. تتحكم كل من أمريكا والإتحاد الأوروبي والصين والهند بإنتاج القمح العالمي حيث أن نصف كمية القمح (وطحين القمح) المتاجر بها تأتي من أمريكا والإتحاد الأوروبي. من المتعارف عليه تاريخياً أن الإتحاد الأوروبي يضمن عوائد عالية لمزارعي القمح كما حافظ راسمو السياسة الزراعية للإتحاد الأوروبي على هذا التقليد. حيث يحفز مزارعي القمح في الإتحاد الأوروبي على إنتاج القمح من خلال توليفة من السياسات التي تساهم في هذا التحفيز وهي: 1 - دعم سعر السوق والتي تشمل شراء الحكومة للمنتج ودعم الصادرات 2- الدفعات المباشرة، وتؤدي

هذه التوليفة إلى زيادة الإنتاج وبالتالي حصول الفائض. حيث يحصل مزارعي القمح في الإتحاد الأوروبي على دفعات نقدية عبارة عن دعم مباشر تحدد بـ 35 يورو للطن الواحد وقد حدد الإتحاد الأوروبي سعر أدنى لشراء القمح وهذا السعر بشكل عام أعلى من السعر العالمي كما أجبرت وكالات التخزين في الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي على شراء إنتاج المزارع بهذا السعر المرتفع رغم زيادة العرض. حسب إحصاءات منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي (OECD) بلغت قيمة الدعم لمنتجي القمح في الإتحاد الأوروبي في السنوات الأخيرة حوالي 9.5 مليار دولار مقارنة مع حوالي 5 مليارات دولار للولايات المتحدة الأمريكية. بلغت النسبة المئوية لدعم المنتجين في الإتحاد الأوروبي حوالي 48% مقارنة مع 46% للولايات المتحدة الأمريكية. ويبين الجدول التالي كمية الإنتاج والمساحة المزروعة والغلة للسنوات الأخيرة.

جدول 3 : الإنتاج والمساحة والغلة لمحصول القمح في الإتحاد الأوروبي 25

الإنتاج 1000 طن			الغلة 1000 كغ/هكتار			المساحة 1000 هكتار			
2004	2003	2002	2004	2003	2002	2004	2003	2002	
125,235	98,234	114,956	6,51	5,37	5,93	19,236	18,279	19,400	القمح

المصدر: <http://europa.eu.int>

الألبان

تم تخفيض دعم السعر الذي يقدمه الإتحاد الأوروبي لمنتجي الزبدة الحيوانية بنسبة 25 % وسعر الحليب المجفف بنسبة 15 % خلال ثلاث سنوات ابتداءً من عام 2005 من خلال إصلاح السياسة المشتركة للاتحاد الأوروبي التي تم الاتفاق عليها عام 2003 وسيحدد سعر الشراء للزبدة من قبل الحكومة لكمية محددة قدرت بـ 30,000 طن متري سنوياً.

اللحوم

تم طرح بدائل لدعم اللحوم في خطة إصلاح السياسة المشتركة للاتحاد الأوروبي عام 2003 حيث سيتم دفع 100 % دفعات غير مرتبطة اعتماداً على الدفعات التاريخية للسنوات 2000-2002 و 100 % دفعات مرتبطة للأبقار الرضيعة وحتى 40 % دفعات مرتبطة للذبائح والعجول وكذلك 75 % دفعات مرتبطة لذكور العجول.

النتيجة

تعاني البلدان النامية من سياسات الدعم المتبعة في البلدان المتقدمة حيث أن الإتحاد الأوروبي يدعم قطاعه الزراعي بطرق مختلفة مثل الدفعات المباشرة ودعم الأبحاث وقروض البرامج وبرامج التخزين وهذا الدعم يسبب الكثير من المشاكل في البلدان النامية مثل مشكلة إغراق السكر التي حصلت في أفريقيا. وسيحتتم على الإتحاد الأوروبي تخفيض الكثير من أشكال الدعم غير المتوافقة مع قواعد منظمة التجارة العالمية بحسب ما تم الاتفاق عليه في المؤتمر الوزاري للمنظمة الذي انعقد في هونغ كونغ أواخر 2005. وبشكل عام تتوجه السياسات الزراعية في الإتحاد الأوروبي نحو دعم سياسات التنمية الريفية كبديل لسكان الريف والمزارعين الذين سوف يعانون من التخفيض في الدعم السعري لمنتجاتهم.

المراجع

1. المركز الوطني للسياسات الزراعية، 2005- تقييم سياسات سعرية بديلة للقطن في سورية- دمشق سورية
1. Baffes, J. 2004- *Cotton market sitting, Trade Policies, and Issues*, USA , World bank
2. Baffes, J. 2004. *The cotton problem. September*. Washington, DC, USA, World Bank
3. NAPC, 2005- *An Assessment of Possible Alternative Price Policies for Cotton in Syria Damascus, Syria*
4. FAO-Trade Policy Technical notes, No.12- Rice: what do analytical model results tell us,
5. FAO-Trade Policy Technical notes. No. 6- *Sugar: the impact of reforms to sugar sector policies a guide to contemporary analyses*.
6. OECD, 2004 Agricultural Support: *How is it Measured and What does it Mean?*
7. OECD,2005- *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation Highlights*
8. European Commission, Directorate- general for Agriculture, Cotton sector