

اقتصادکشاورزی و توسعه، سال سیزدهم، شماره 50، تابستان 1384

طبیعت چند کارکردی کشاورزی در تعامل با سازمان جهانی تجارت*

دکتر کیم آندرسن

چکیده

آیا اصلاحات مربوط به سیاستهای کشاورزی، که سرانجام در دور اروگوئه صورت
موافقتنامه به خود گرفت، با اهداف سیاستهای داخلی کشورها همچون تأمین غذای کافی،
حفاظت از محیط زیست و قابلیت پایداری در مناطق روستایی سازگار است؟
این مقاله به بررسی این سوال خواهد پرداخت که آیا بخش کشاورزی به دلیل تولید
همزمان «منافع جانبی غیر بازاری¹» و تولید کالاهای عمومی در کنار تولید مواد غذایی و
الیاف در بازار
(خصیلتی که به کشاورزی ماهیتی چندکارکردی بخشیده است)، مستحق حمایتهای قیمتی و
مرزی است؟

* متن حاضر ترجمه مقاله ای است از آقای دکتر کیم آندرسن استاد دانشگاه آدلاید استرالیا و مشاور بانک
جهانی که در کارگاه مشورتی مؤسسه پژوهشهای برنامه ریزی و اقتصادکشاورزی (84/2/25 تا 84/2/29)
ارائه گردید. ترجمه این مقاله را آقای کامران فرزام از همکاران گروه پژوهشی بازاریابی و تجارت خارجی
انجام داده که شایسته سیاستگذاری است.

e-mail: kanderson@worldbank.org
1.non-marketed externalities

آیا این منافع جانبی هزینه‌بر بخش کشاورزی می‌تواند از میزان عوارض منفی این بخش، که در مصاف با منافع جانبی سایر بخشهای اقتصادی تولید است، فراتر رود؟ آیا مازاد تولید کشاورزی تا چه حد همچنان در منحنی عرضه قرار دارد؟ و کارآمدترین روشهای افزایش تولید کشاورزان تا رسیدن به مرز بهینه جامعه چیست؟

در این مقاله نتیجه‌گیری می‌شود که تنها به یک مبادله تجاری در مقیاس کوچک نیاز است تا بتوان از یک سو به اهداف سیاستهای داخلی و از سوی دیگر به اهداف مبتنی بر اصلاح نظام حمایت از بخش کشاورزی دست یافت.

کلید واژه‌ها:

چندکارکردی، بخش کشاورزی، سازمان جهانی تجارت

مقدمه

یکی از دستاوردهای اصلی دور اروگوئه این بود که پای نظام مبتنی بر قوانین موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت را به عرضه تجارت محصولات کشاورزی باز کرد. براساس موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه¹ می‌باید کلیه موانع غیرتعرفه‌ای فرا راه واردات کشاورزی به غیر از موارد قرنطینه‌ای حذف گردد و نرخ تعرفه تثبیتی یا سقفهای تثبیت شده تعرفه‌ای و در بعضی از موارد نرخ تعرفه سهمیه‌ای جایگزین آن شود. همچنین تعرفه‌های تثبیت شده برای کاهشهای مرحله‌ای تقسیمبندی گردد و یارانه‌های تولید (تحت عنوان حمایت‌های داخلی) و یارانه‌های صادراتی کاهش می‌یابد.

کشورهای صنعتی این اصلاحات را در فاصله زمانی سالهای 1995-2000 اعمال کردند، در حالی که کشورهای در حال توسعه برای انجام دادن این اصلاحات تا سال 2004 وقت داشتند.

1. Uruguay Round Agriculture Agreement (URAA)

طبیعت چند کارکردی ...

موافقتنامه کشاورزی به همراه موافقتنامه بهداشتی و بهداشتی نباتی (که استفاده از مقررات قرنطینه ای واردات را به موارد قابل تعدیل مقید می سازد) و همچنین قواعد مربوط به بازبینی سیاستها و تفاهم نامه حل و فصل اختلافات (که روند حل و فصل اختلافات تجاری را بهبود قابل توجهی بخشیده است) همگی در مجموع سبب شده اند تجارت کشاورزی کمتر از سالهای قبل از 1995 (که موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت به سازمان جهانی تجارت تبدیل شد) هرج و مرج داشته باشد.

هرچند حمایتی که از تولیدکننده در چارچوب سیاستهای کشاورزی کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه ای (OECD) اعمال می گردید در نیمه راه و در نیمه دهه 1990 متوقف شد، اما با این حال ادامه این حمایتها موجب گردید تا در سال 1997 مقدار 50 درصد به ارزش تولیدات کشاورزی افزوده شود. در نبود این حمایتها قطعاً این مقدار پایین تر از حد مورد نظر و معادل مالیات مصرف کننده بر محصولات کشاورزی یعنی 35 درصد می بود. از آن پس و به دنبال بحران آسیای شرقی، سطح حمایتها با کاهش قیمتهای بین المللی فزونی گرفت.

از طرف دیگر میزان حمایت از بخش کشاورزی همچنان چندین برابر بخش صنعت باقی ماند، به طوری که متوسط تعرفه های صنعتی کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه ای و توسعه ای (OECD) هم اکنون کمتر از 5 درصد است. به دلیل همین تفاوت زیاد در میزان حمایت از دو بخش یادشده و حرکت بطئی اصلاحات در موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه، در بخشی از همین موافقتنامه مقرر شد تا پایان سال 1999 اعضای سازمان به مذاکرات مجددی در این زمینه پردازند؛ کاری که مقدمات آن از سال 1997 آغاز شد.

یکی از موارد قابل توجه در شروع دور جدید مذاکرات کشاورزی در WTO، تعیین تکلیف مفهوم «نگرانیهایی غیرتجاری» بوده است.

این مفهوم در بند C و ذیل ماده 20 از موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه درج شده است؛ یعنی جایی که اعضای سازمان جهانی تجارت موافقت کرده اند که در مذاکره برای

اقتصادکشاورزی و توسعه - شماره 50

ادامه اصلاحات سیاستهای کشاورزی پس از سال 1999 ، « نگرانیهای غیرتجاری » نیز مورد رسیدگی قرار گیرد .

باید گفت این نگرانیها به طور مشروح مورد تصریح قرار نگرفته اند اما در مقدمه موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه به مسئله امنیت عرضه غذا و حفظ محیط زیست اشاره شده است.

البته نگرانی سوم یعنی پایداری و سازگاری این سیاستها در مناطق روستایی، قبلاً توسط کشور نروژ گوشزد و پس از آن در بیانیه اجلاس وزیران کشاورزی کشورهای عضو OECD (5-6 مارس 1998) تکرار شده بود.

دولتهایی که این سه موضوع را مورد بحث قرار داده اند ، آنها را منابع ایجاد « منافع جانبی مثبت¹ » و در بعضی موارد ایجادکننده کالاهای عمومی که همزمان با غذا و ایاف تولید می شوند توصیف نموده اند. بنابراین در نگارش مقاله حاضر اصطلاح « چند کارکردی » مورد استفاده قرار گرفته است تا چنین جنبه هایی از تولید کشاورزی را مورد اشاره قرار دهد .

مقاله حاضر قصد دارد به سه سؤال مطرح در ارتباط با این نگرانیها پاسخ دهد؛ نخست اینکه تا چه اندازه سیاستهای اصلاحی مندرج در موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه با نیل به اهداف سیاستهای داخلی همچون تأمین سطح مناسبی از امنیت غذایی ، حفظ محیط زیست و پایداری توسعه در مناطق روستایی سازگار است ؟ دوم اینکه در صورت تضاد اصلاحات مورد نظر در موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه با اهداف یاد شده ، انتخاب کدام يك از تغییرات در دو سطح سیاستهای داخلی یا قوانین WTO ، مناسبتر و ارجح است ؟ و سوم اینکه هر يك از این تغییرات چگونه می تواند با کاهش میزان دخالتها در بازارهای جهانی غذا آشتی پذیر باشد .

مقاله حاضر با این سؤال آغاز می شود که اصولاً چرا ملاحظات غیرتجاری در

ادوار کنونی مذاکرات WTO مطرح می گردد؟

1. positive externalities

طبیعت چند کارکردی ...

بخش بعدی مقاله، قبل از پرداختن به هر يك از 3 نگرانی یاد شده ، ملاحظات غیرتجاری را به طورکلی مورد اشاره قرار می دهد . سرانجام، مقاله با ارائه جمعبندي به پایان می رسد .

در سرتاسر این بحث هر جا که ذکرى از اصلاحات اقتصادي به میان آمده است منظور از آن نه تنها در برگیرنده آزدسازی واردات بلکه کاهش یارانه هاي صادراتي و کلیه اشکال مختلف حمایت داخلی مورد نظر در موافقتنامه کشاورزي دور اروگونه است که مجموعه حمایتهاي دولت از تولیدات کشاورزي در کشورهای حمایت کننده بخش کشاورزي را شامل می گردد .

چرا ملاحظات غیرتجاری امروز در WTO مطرح است ؟

تعجب آور نیست که امروز WTO درمقابل ملاحظات غیرتجاری در کشاورزي قرار گرفته است . به هر تقدیر ، اینها مجموعه اي از سیاستهاي داخلی است که به شکل روزافزوني در روند جهانی شدن اقتصاد در تقابل با سیاستهاي بین المللي قرار می گیرند . مهمترین موفقیت گات یا سازمان جهانی تجارت در کاهش موانع سنتي توسعه تجارت ضمن کاهش هزینه هاي حمل و نقل و ارتباطات بین کشورها ، افزودن بر اهمیت اقتصاد داخلی و سیاستهاي اجتماعي در جهت تعیین میزان رقابت پذيري بین المللي براي صنایع مختلف است .

تلاش گروههای ذینفع برای ترغیب دولتها به مداخله روزافزون در حوزه های مختلف سبب شده است در مذاکرات جاری آن دسته از اقدامات داخلی در نظر قرار گیرد که ارتباط بیشتری با تجارت دارد . استانداردهاي زیست محیطي و سیاستهاي رقابتي مصادیق بارز چنین اقداماتي هستند .

برای اطمینان از حفظ سازگاري سیاستهاي داخلی همه بخشهای اقتصادی با روح تعهدات مندرج در موافقتنامه های سازمان جهانی تجارت، پایش سیاستهای داخلی مربوط به تجارت از قابلیت بیشتری برخوردار شده است .

این واقعیت در مورد ملاحظات غیرتجاری بخش کشاورزی مطرح در این مقاله نیز صادق است؛ زیرا موارد مشابه آن با درجاتی در سایر بخشها نیز مشهود است.

نکات کلی درخصوص چندکارکردی بودن بخش کشاورزی

مباحث کنونی پیرامون ملاحظات به اصطلاح غیرتجاری شبیه به منازعات اولیه اهداف به اصطلاح غیراقتصادی در سیاستهای کشاورزی مطرح شده در دور اروگوئه است. همان گونه که در همان مباحث نیز مطرح بود، هیچ کس منکر این واقعیت نیست که دولتها در تعیین اهداف سیاستی خود به حق حاکمیتی شان توسل می جویند. در عین حال ممکن است اهداف متعددی وجود داشته باشد که سیاستهای کشاورزی درصدد دستیابی به آنها باشد و بعضاً فراتر از تولید غذا و پوشاک هستند. اختلاف نظر تا حدی مربوط به لوازمی است که دولتها در جهت رسیدن به اهداف خود به کار می گیرند. لازم است به خاطر داشته باشیم که در این میان حقوق و تعهدات بین المللی و احتمال شکست بازار نیز وجود دارد.

درسهایی آموختنی از نظریه سیاستهای کشاورزی و تجربه اعمال این سیاستها

مداقه در این نظریه حداقل 6 درس مرتبط با مقاله حاضر را به ما می آموزد.

اول: برای دستیابی به اهداف متعدد سیاستی نیازمند ابزارهای سیاستی متعددی نیز هستیم.

دوم: کارآمدترین و در عین حال کم هزینه ترین ابزار سیاستی برای رسیدن به هدفی ویژه (همانند فائق آمدن بر شکست بازار)، سیاستی است که به طور مستقیم به مسئله می پردازد.

سوم: اقدامات تجاری به ندرت کارآمدترین ابزارهای سیاستی برای تقابل با نگرانیهای غیرتجاری به حساب می آیند.

طبیعت چند کارکردی ...

چهارم : اصلاح تجاري مادامي که سطح بهينه اي از دخالتهاي داخلي براي مقابله با نگرانيهاي غيرتجاري وجود دارد و تا زماني که برای حفظ سطح بهينه مرتباً به شکل مناسبی جرح و تعديل شوند موجب رفاه خواهد شد (Meade, 1955; Corden 1997).

پنجم : میزان تحقق اهداف به اصطلاح غيراقتصادي ممکن است دقیقاً معادل مقداری باشد که در حالت نبود اصلاحات تجاري امکان دارد حاصل شود. اما این امر ناشی از طبیعت مبادلات بهينه در راستاي حداکثرسازي رفاه اقتصادي جامعه است .

ششم : دخالت دولتها در بازار حتي با توجیه فائق آمدن بر شکست بازار، باز هم خطر شکست دولت را منتفی نمی کند. لذا نتیجه آن ممکن است کاهش بیشتر رفاه باشد که معمولاً دخالت دولتها به منظور جبران آن است.

شکست دولت در سطوح دیوانسالاري و یا سطوح سياسي رخ خواهد داد. چنین شکستی به راحتی می تواند نتیجه فقدان اطلاعات و تحلیل کارآمد به منظور طراحی دخالت مناسب باشد (شکست بروکراتیک) . یا چنین شکستی می تواند نتیجه اقدامی تعهدآور در سطح سياسي و با هدف منتفع ساختن پنهانی گروه سياسي خاص ولو به ضرر جامعه ولي صرفاً جهت بهره مندي از پشتیبانی سياسي آنها باشد (Stigler, 1975) .

چرا دولتها باید همواره از به کارگیری کارآمدترین راههای دستیابی به اهداف سياسي اجتماعي نگران باشند؟ پاسخ ساده است، زیرا منابع محدودی برای رسیدن به این اهداف در اختیار دارند.

آیا کشاورزان در مقایسه با سایر تولیدکنندگان، مشارکت غيرتجاري بیشتری در ایجاد رفاه اجتماعي از خود نشان می دهند؟

هر بخش توليدي محصولات تجاري و غيرتجاري تولید می کند . بعضی از آن محصولات غيرتجاري، مطلوب و بعضی نامطلوب هستند. از آنجا که سلیقه ها و ترجیحات متفاوت کشورها به مرور زمان تغییر می کند، به طور همزمان ارزشهای جوامع نیز نسبت

اقتصاد کشاورزی و توسعه - شماره 50

به این محصولات غیرتجاری تغییر می کند؛ همان گونه که فناوریها، نهادها، تجارب سیاستی و اندازه ها یا ساختارهای بازار در فرایند توسعه تغییر می نمایند.

در استدلالی منطقی به منظور توجیه اقدام مداخله جویانه دولت در بخش کشاورزی باید گفت اصولاً آن دسته از فعالیتهای کشاورزی مستحق دریافت کمک بیشتر از دولت هستند که محصولات تجاری بیشتری نسبت به محصولات غیر تجاری تولید کنند و سهم آنها در فرایند توسعه نسبت به سایر بخشها حتی در شرایط اجباری کاهش حمایتها در بخش کشاورزی، بیشتر باشد.

تشخیص این خصائص در یک فعالیت کشاورزی تقریباً کار غیرممکنی است. این مشکل در جامعه در حال تغییر طبعاً افزایش می یابد. در این باره چیزهایی که باید مورد ارزیابی قرار گیرد عبارتند از:

1. منافع جنبی انبوه و کالاهای عمومی که توسط بخشهای مختلف اقتصادی می تواند

تولید

شود (منحنی تقاضا) و 2. هزینه نهایی حمایت از آنها (منحنی عرضه).

بدین ترتیب باید گفت که اقدام دولتهای مداخله جو تنها در بدیهی ترین شرایط که همه شواهد و قرائن دلالت بر ضرورت مداخله داشته باشد می تواند معنادار باشد.

در شرایطی که کمک دولت به یک بخش اقتصادی صرفاً جهت ایفای نقش غیرتجاری موجه باشد آنگاه مناسبترین شکل و سطح کمک چه خواهد بود؟

در صورتی که زمینه ای موجه برای مداخله دولت تشخیص داده شود، بعید به نظر می رسد لازم باشد که سیاستهای دولت صرفاً به مسئله واردات یا اعمال سیاست قیمت تضمینی در سطح وسیعی از کالاهای تجاری محدود شود. چنین مداخله ای می تواند اقدام ظریف و تنظیم شده ای باشد تا مازاد کالای عمومی یا آثار خارجی را افزایش دهد.

این ابزار سیاستی تنظیم شده توسط دولت شبیه تنظیم آلات موسیقی توسط یک گروه ارکستر یا تیز کردن ابزار جراحی توسط یک پزشک است. بدین معنی که هر چه دقیقتر

طبیعت چند کارکردی ...

انجام شود نتیجه بهتری دربر خواهد داشت. بدین ترتیب سیاستگذاری در مراحل متعددی به ایفای نقش خواهد پرداخت :

1. پی بردن به آمادگی جامعه برای پرداخت بهای محصولات غیرتجاری،
 2. تعیین کارآمدترین ابزار سیاستی به منظور تشویق کشاورزان یا گروههای دیگر جهت عرضه آن دسته از محصولات فرعی به جامعه،
 3. تعیین سطح بهینه سیاستهای تشویقی به طوری که در وضعیت دخالت دولت، سود نهایی اجتماعی با هزینه های نهایی اجتماعی برابر شود، ضمن آنکه خطرات مربوط به هر دو شکل از شکست دولت و تعهدات بین المللی دولت یا هر کدام از آنها (که قبلاً به آنها اشاره شد) مد نظر قرار گیرد.
- در خصوص آخرین مرحله، معمولاً لغو سیاستهای تعهد شده در چارچوب WTO، به عنوان راحتترین و معمولترین راه برای دستیابی به اهداف غیرتجاری مورد استفاده قرار می گیرد. گرچه به صورت مبهم اما به واقع هنوز این احتمال وجود دارد که حمایتی داخلی تا جایی که به افزایش تولید بیانجامد و میزان واردات خالص محصول را به صفر برساند ادامه یابد. سؤال موجود برای اعضای WTO این است که این حمایتی داخلی تا چه زمانی و تا چه مقدار می تواند اعمال شود؟ با در نظر داشتن این مباحث کلی، توجه خواننده را به بررسی سه نگرانی خاص غیرتجاری معطوف می کنیم که در عمومیترین وجه توسط آن دسته از اعضای OECD مطرح شده است که بیشترین حمایت ممکن را از بخش کشاورزی به عمل می آورند.

امنیت غذایی

آیا امنیت غذایی نگرانی مربوط به طرف مصرف کننده است ؟

امنیت غذایی معمولاً ظرفیت یک کشور برای اطمینان یافتن از این است که همه افرادش همواره به حداقل سطح غذاهای اساسی لازم برای زنده ماندن دسترسی دارند و این نیز چیزی جز ضرورت وجود حداقل سطح مشخصی از درآمد و پس انداز برای تمام

اقتصادکشاورزی و توسعه - شماره 50

خانوارها نیست، مضاف بر آنکه وجود يك بازار کارا براي عرضه غذاهای اصلی و وجود اعتبار مالی نیز ضروری است.

اقدامات سیاستی در حمایت از بخش کشاورزی به جز مالیاتی که از خانوارها برای تأمین هزینه یارانه های کشاورزی دریافت می کنند، به طور بالقوه هیچ نقشی در درآمد 90 درصد خانوارهایی که خریداران صرف محصولات غذایی در اقتصادهای پیشرفته صنعتی هستند ندارند.

سیاستهای محدودیت واردات و یارانه های صادراتی کشورهای عضو OECD نیز با افزایش قیمت مواد غذایی در این کشورها توان مصرف کنندگان غیرکشاورز را برای خرید مواد غذایی کاهش می دهد.

به طور متوسط در کشورهای عضو OECD در صورتی که سیاستهای کشاورزی اعمال نشود، قدرت خرید مصرف کنندگان غذا حدود یک سوم افزایش می یابد (OECD, 1998).

اثر این سیاستها بر نوسان قیمت مصرف کنندگان چیست؟

بعضی اوقات اتکا به واردات غذا غیرموجه است، زیرا موجب بی ثباتی قیمت یا مقدار عرضه غذا می شود. برای مثال زمانی که کشوری با توجه به قیمتها و تعرفه ارزشی به بازگشایی بازارهای تجاری خود می پردازد، در واقع از این طریق نوسانات قیمتهای جهانی غذا را به بازار داخلی خود انتقال می دهد.

گسترده گی چنین نوسانات قیمتی تحت يك نظم تجاری آزاد، به سهم مستقل سیاستها در هر يك از دیگر کشورها بستگی دارد؛ یعنی هر چقدر تعداد کشورهایی که بازارهای خود را از بازار جهانی جدا می کنند بیشتر باشد نوسانات قیمتهای بین المللی بیشتر خواهد بود. بدین ترتیب اتخاذ چنین سیاستهایی با محدود شدن و در عین حال بی ثبات شدن بازارهای بین المللی، دیگر کشورها را به پیروی از چنین رفتاری ترغیب خواهد کرد.

طبیعت چند کارکردی ...

راه حل خروج از چرخه باطل "سیاست بردن به بهای فقیرتر شدن همسایه"¹ توافقی جمعی برای دست برداشتن از چنین روندی خواهد بود. یعنی همان چیزی که موافقتنامه کشاورزی دور اورگونه در نظر دارد بدان دست یابد.

این یک حقیقت است که موافقتنامه کشاورزی تأثیر پای برجایی در این دهه به جا نخواهد گذاشت، زیرا با اینکه موانع غیرتعرفه ای به تعرفه تبدیل شده اند اما سطوحی که تعرفه ها در آن تثبیت شده اند از سطوح تعرفه های عملیاتی کشورها بسیار بالاتر است (Ingco, 1995) و بسیاری از این تعرفه ها به جای ارزشی بودن در طبقه تعرفه های خاص قرار می گیرند. چنین تعرفه بندی «کثیفی» به یک کشور توسعه یافته این امکان را خواهد داد تا تعرفه عملیاتی خود را آن چنان متنوع اعمال نماید تا با پر کردن شکاف بین نرخهای عملیاتی و تثبیتی در نظام تعرفه ای خود و به بهای بدتر کردن ثبات در قیمت‌های بین المللی، به ثبات قیمت داخلی دست یابد. با این حال و با اینکه به مرور زمان نرخهای تثبیت شده (یا سقف تثبیتی درخصوص کشورهای در حال توسعه) کاهش داده می شوند اما سطح تعرفه های سهمیه ای آن چنان گسترش و تنوع می یابند که روز به روز دارای شاخ و برگ فراوانی می شوند. دامنه چنین عرصه های مجزا و جداگانه ای نیز نقصان می پذیرند.

با توجه به نوسانات عرضه، یک نگرانی ممکن است این باشد که با تغییرات فصلی و نتیجتاً کاهش تولید مواجه شویم، به طوری که فرضاً برنج حداقل تا برداشت فصل بعد نتواند در بازارهای بین المللی فروش رود. چنین وضعیتی در عمل خیلی به ندرت اتفاق خواهد افتاد و حتی احتمال وقوع آن به مراتب کمتر خواهد بود اگر:

0 بیشتر کشورهای واردکننده به جای اتکای صرف به محصول داخلی و افت تولید، متکی به بازارهای بین المللی بر پایه یک روند منظم باشند.

1. beggar-thy-neighbor

اقتصادکشاورزی و توسعه - شماره 50

0 صادرکنندگان از به کارگیری استثنائات مندرج در ماده 1-11 موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت، که در آن محدودیتهای صادراتی به غیر از سایر مالیاتها ممنوع شده است، پرهیز نمایند.

تنها يك استثنا در ماده 2-11 گات وجود دارد که محدودیتهای مقدراری صادرات را به منظور مقابله با بحران کمبود غذا در کشور صادرکننده مجاز می شمارد.

اما ماده 12 موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه مقررات ویژه ای را به این ماده اضافه کرده است. مشخصاً این تغییرات با این الزام همراه است که با در نظر گرفتن آثار چنین محدودیتی بر روی سایر اعضای WTO، که واردکننده مواد غذایی محسوب می شوند، کشور صادرکننده موظف باشد با اعضای آسیب دیده مشورت کند و WTO را از نوع و طول زمان محدودیت صادرات آگاه سازد. احتمالاً مقررات و تنظیمات بیشتری در ادوار آتی مذاکرات بر این بند اضافه خواهد شد.

در مقابل این نگرانی که ممکن است مشتریان قدیمی محصولات غذایی از اولویت بیشتر و هزینه کمتری در سالهای کمبود محصول برخوردار شوند، ماده 1-13 موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت کشورهای صادرکننده محصولات کشاورزی را ملزم می سازد که دسترسی غیرتبعیضی همه اعضا را به مواد غذایی اساسی خود فراهم نمایند.

بیشتر کشورهای حمایتگرا، که تمایل به کاهش حمایتهای خود از قیمت کشاورزی دارند، متمایلند به تعهدات موافقتنامه های WTO پایبند باقی بمانند. اما هنگام وقوع جنگ درخصوص احتمال خطر کاهش ناگهانی عرضه مواد غذایی مصرفی که قبلاً وارد می شده اند چه باید گفت؟

ماده 21 موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت استثنائی را در مورد امنیت ملی کشور در نظر میگیرد که تحریم صادرات را در زمان جنگ و در سایر مقاطع بروز بحران در

طبیعت چند کارکردی ...

روابط بین المللی کشورها مجاز می شمارد . یقیناً کشورهایی که از این خطر نگران هستند می توانند آن را از طریق انتخاب گروه متنوعی از عرضه کنندگان خارجی کاهش دهند .

احتمال اینکه تمام عرضه کنندگان خارجی همزمان کشور هدف را در شرایطی همچون جنگ مورد تحریم قرار دهند نه تنها بسیار ضعیف است بلکه برعکس بستگی زیادی به باز بودن اقتصاد کشور ذیربط خواهد داشت؛ بدین معنا که هر چقدر کشورهای جهان از یکدیگر مستقلاً

شوند هزینه فرصت آنها بالاتر می رود و بنابراین احتمال ورود آنها به جنگ بیشتر می شود. گرچه این حقیقت اغلب دست کم گرفته می شود، اما این موضوع خود یک کالای عمومی تولید شده توسط GATT/WTO در عرصه بین الملل است که البته تجارت کشاورزی جهانی امروز آن را مدیون موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه می داند.

حتی در سخت ترین مواردی که کشوری مجبور بوده است در مقطعی متکی به عرضه داخلی مواد غذایی باشد هنوز حاشیه امنی به عنوان تضمین امنیت غذایی باقی است. اکثریت مردم در کشورهای عضو OECD از مواد غذایی و کالری مازاد نسبت به آنچه صرفاً برای بقای حیات مورد نیاز است استفاده می کنند. رژیمهای مصرفی برای مثال می توانند جهت جلوگیری از نقصان میزان کالری غذا با تغییر جیره غذایی (بویژه استفاده کمتر از غذاهای فراوری شده) و خوردن قسمت بیشتری از اجزای دامهای کشتار شده و مصرف مستقیم غلات و دانه های روغنی به جای استفاده غیرمستقیم از آنها، محصولات دامی و پروتئینی را تا حد زیادی اصلاح کنند. چنین برنامه ای برای مقطع کوتاه زمان جنگ به مراتب کمتر از زمانی که مصرف کننده را وادار کنیم که قیمتهای بالاتری به صورت مادام العمر بپردازد جنبه ضد رفاهی خواهد داشت آن هم صرفاً به دلیل واهمه از اینکه ممکن است جنگ جهانی دیگری در راه باشد .

آیا کشاورزان داخلی سهمی در امنیت غذایی دارند؟

کشاورزان داخلی معمولاً عمدتاً در عرضه‌کنندگان غذا در کشورشان محسوب می‌شوند، لذا این گروه بی‌هیچ تردیدی در امنیت غذایی مشارکت دارند. در سخت‌ترین شرایطی که کشوری ناگزیر است در مقطعی خاص صرفاً بر عرضه‌کنندگان داخلی تکیه کند باز هم کشاورزان نقشی به مراتب پررنگ‌تر ایفا می‌نمایند (برای مثال انتقال منابع از تولید دام به تولید محصولات زراعی). اما با فرض قرار گرفتن در یک وضعیت تحریم اقتصادی که حتی واردات مواد سوختی و شیمیایی متوقف می‌گردد، تولید کلی مواد غذایی با توجه به نقش چنین محصولاتی در فراهم کردن نهاده‌های انرژی - کود و سموم کشاورزی به شدت کاهش می‌یابد. وانگهی مهارت کشاورزان که برای دهه‌های متوالی با استفاده گسترده از نهاده‌های تولید همراه بوده است در شرایط محرومیت از نهاده‌ها، ارزش خود را از دست خواهد داد.

بنابراین خودکفایی مواد غذایی در سطح ملی به مفهوم تولید در هر شرایطی، مترادف با امنیت غذایی است. برعکس، در بعضی موارد به واقع می‌توان آن را خیالی باطل تعبیر کرد که به غلط یا حداقل به وجه مبالغه آمیزی مفهوم دیگری از امنیت غذایی را ارائه می‌دهد.

مهمترین راه رسیدن به سطح بهینه امنیت غذایی

مقالات زیادی در باب ابزارهای ایجاد امنیت غذایی نگاشته شده است. اگر قرار باشد جامعه‌ای تحت نظام اقتصاد آزاد احساس ناامنی غذایی کند، با توجه به ملاحظات فوق، آنگاه برای نیل به امنیت بیشتر و اقدامات تأمینی باید از ابزارهای متنوع و متفاوت‌تری استفاده کند. از این ابزارها در پاراگراف 3 و ضمیمه دوم موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه به عنوان یک کالای عمومی نام برده شده است (ابزارهای جعبه به اصطلاح سبز که از شمول محاسبه در معیار حمایت کل از بخش کشاورزی معاف هستند). سطح بهینه

طبیعت چند کارکردی ...

این حمایت‌های مجاز، سطحی است که ذخایر را آن گونه افزایش دهد که منافع نهایی و اجتماعی به مفهوم امنیت غذایی با هزینه نهایی و اجتماعی دخالت دولت برابر شود . معمولاً هزینه های اجتناب ناپذیر ذخیره سازی غذا ، نرخ بهره ، هزینه ضایعات و افت کیفی محصول می تواند بالغ بر 20 درصد در سال باشد .

در محاسبه این هزینه ها باید خطر شکست دولت هم لحاظ شود. اگر افزایش توانمندی حداکثر تولید داخل به عنوان یکی از مطلوب ترین ابزارهای جامعه در افزایش امنیت غذایی مدنظر قرار گیرد، آنگاه ممکن است یارانه های آموزش و تحقیقات بخش کشاورزی بسیار کم هزینه تر از حمایت‌های قیمتی محصولات کشاورزی باشد (جابه جایی منحنی عرضه به بیرون به جایی جابه جایی در طول منحنی) . این موضوع بویژه در خصوص اعمال محدودیتهای واردات به جایی پرداخت مستقیم و به عنوان ابزارهایی که قیمت‌ها را مورد حمایت قرار می دهد صادق خواهد بود (زیرا که محدودیتهای وارداتی نه تنها قیمت‌های تولیدی را مورد حمایت قرار می دهد بلکه به افزایش قیمت مصرف کننده نیز می انجامد). اگر قرار است جامعه با استفاده از ابزارهای اقتصادی در جهت افزایش امنیت غذایی سرمایه گذاری نماید ، آنگاه تعیین سطح بهینه‌ای از میزان دخالت‌های دولت اقتضا می کند که چنین دخالت‌هایی تا زمان همتراز شدن هزینه ها با نرخ اجتماعی سود خالص نهایی حاصل از به کارگیری هر یک از این ابزارها تعدیل و تنظیم شود .

حفاظت از محیط زیست

کشاورزی ضرورتاً در تعامل با محیط زیست قرار دارد. لذا سیاست‌های زیست محیطی و کشاورزی همانند سیاست‌های تجاری و سایر سیاست‌های اقتصادی و اصلاحی بر این تعامل اثرگذارند (OECD, 1998d) .

از آنجا که میزان حمایت از قیمت‌های تولیدکننده در خلال سالهای 1988 تا 1997 کاهش قابل‌ملاحظه‌ای یافته است، یعنی به طور متوسط حمایت از تولیدکننده در کشورهای عضو OECD از 51 درصد به 32 درصد و طبق نرخ اسمی از 64 درصد به 52 درصد تقلیل یافته است، لذا بعضی از کشورها با این سؤال مواجه شده‌اند که آیا لزومی برای ادامه کاهش‌های بیشتر حمایتها در آینده وجود خواهد داشت؟ زیرا چنین کاهشهایی می‌تواند دستیابی به سطح لازم آثار مثبت جانبی زیست محیطی ناشی از کشاورزی را ناکام سازد. صرف نظر از این حقیقت که سطح حمایت از بخش تولید در اواخر دهه 1990 افزایش یافته است، این سؤال وجود دارد که آثار مثبت جانبی زیست محیطی این کاهش در بخش کشاورزی کدام است؟

تا چه اندازه این عواید غیر تجاری و منافع جنبی فی نفسه به عنوان یک گروه محصول متمایز و جدا از تولیدات کشاورزی با تولیدات مزرعه مشترک هستند؟

عوارض جانبی منفی زیست محیطی در بخش کشاورزی چیست؟

چه ترکیبی از اقدامات سیاستی دولت سطح بهینه‌ای از عواید غیرتجاری را توأم با منافع جانبی غیرتجاری زیست محیطی برای جامعه و در بخش کشاورزی ایجاد خواهد کرد؟

آثار جانبی مثبت ناشی از کشاورزی

آگاهی مردم از واقعیت زیست محیطی و امکان آلاینده‌ی عملیات کشاورزی می‌تواند نگرانیهایی را در ابعاد غیر تجاری به وجود آورد. اما آنها همچنین از آثار مثبت کشاورزی بر محیط زیست بویژه چشم انداز و مناظر روستایی و تنوع زیستی نیز غافل نیستند (OECD, 1997).

با توجه به موضوع مناظر و چشم اندازها، معمولاً چنین بحث می‌شود که جامعه با ادراک زیباشناختی خود نسبت به فعالیت کشاورزان بومی در امر تولید غذا و پوشاک می

طبیعت چند کارکردی ...

تواند با تجسم بخشیدن قسمتی از میراث فرهنگی مردم موجب لذت آنان شود. آیا چنین لذتی در نبود حمایت قیمتی نیز وجود خواهد داشت؟

اگر قیمت‌های مزرعه کاهش یابد، طبعاً عرصه‌های چشم انداز کشاورزی نیز ممکن است تا حدی کاهش یابد (ولو بسیار کمتر از تعداد کشاورزان و مزارع آنها) و ترکیب متفاوتی از محصولات کشاورزی متأثر از تغییر قیمت‌های نسبی در بخش کشاورزی به بازار عرضه شود. اما به هر ترتیب پیش‌بینی اینکه آیا کاربردهای جدید عرصه‌های کشاورزی (برای سایر فعالیت‌های غیرتولیدی و متنوع کشاورزی، زمین گلف، پارک‌های طبیعی و غیره) احساس لذت کمتری در مقایسه با کاربری‌های کنونی ایجاد می‌نماید امر دشواری است.

بنابراین در حالی که ممکن است نظرسنجی‌ها از این امر حکایت کنند که مردم شهرنشین از چشم اندازهای کنونی مناطق روستایی احساس لذت می‌کنند این احتمال را نیز نفی نمی‌کنند که همان مردم از وجود کالاهای عمومی ایجاد شده توسط چشم اندازهای جایگزین نیز می‌توانند به مراتب بیشتر بهره‌مند گردند، به طوری که چشم انداز یا منظره طبیعی خاصی همانند مراتع کوهستانی یا دیواره‌های صخره‌ای دقیقاً به عنوان یک میراث طبیعی در جامعه پذیرفته شده است و حتی برای حفظ آنها در منطقه‌ای ویژه بهای لازم پرداخت می‌شود. حال این سؤال پیش می‌آید که آیا نظام بازار آزاد نیز چنین رفتاری را خواهد پذیرفت؟

اگر تعداد معقولی از مردم می‌خواستند از چنین مناظری در فصل‌های غیرتولیدی بهره‌مند گردند، آنگاه تسهیلات جهانگردی می‌توانست در چنین مزارعی برای خدمت‌رسانی به این مردم ایجاد شود. در حالی که چشم اندازهای طبیعی به ظاهر نمود کالاهای عمومی را دارند پس آیا می‌توان نمونه‌ای برای دولت متصور شد که در آن به افراد ساکن در آن منطقه پولی پرداخت نماید تا مقدار بیشتری از آن کالای عمومی را به طرق خاص فراهم کنند؟ اگر چنین است آیا فقط کشاورزان واجد شرایط دریافت کمک مالی برای تولید کالاهای عمومی خواهند بود، یا اینکه هر کسی خواهد توانست از این کمک استفاده کند؟

درخصوص مراتع کوهستانی ممکن است تصمیم گرفته شود که پرداختها صرفاً محدود به کشاورزان همان منطقه باشد، چرا که مردم در کنار حضور حیوانات طبیعی در آن مرتع علاقه مند به مشاهده مراتعی مرتب و سرسبز هستند، در عین حال به دنبال چرای دامهای خود در آن مراتع نیز می باشند هرچند ممکن است چنین تمایلاتی با اهداف حمایت از حیات وحش در تناقض قرارگیرد. در چنین حالتی مناسبترین شکل و سطح پرداخت کدام است؟ در این باره حمایتی قیمتی از شیر یا گوشت نه تنها بهترین ابزار برای دستیابی به هدف فوق تلفی نمی شود بلکه اساساً ابزار سیاستی دستیابی به چنین هدفی هم نیست، زیرا کشاورزان را به جایی که کارگیری نوع خاصی از مدیریت مرتع به استفاده گسترده تر از تمام نهادها و تمام عرصه مراتع تشویق خواهد کرد.

در واقع یارانه های مربوط به حمایت از قیمت تولید ممکن است به عنوان ضد مولد عمل نماید. یعنی چنانچه کشاورزان از روی خرد و منطق رفتار کرده باشند و تحت فشارهای بازدارنده نباشند، با افزایش میزان نرخ ذخیره سازی محصول، از این گروه از سیاستهای حمایتی قیمتی محصول، نهایت استفاده مطلوب را خواهند کرد. البته ممکن است نهایتاً به جایی بهبود مناظر و چشم اندازهای طبیعی شاهد تخریب آنها باشیم. برای جلوگیری از بروز چنین حالتی باز هم دخالت دیگری از سوی دولت مورد نیاز است که حمایت قیمتی را به محدودیت میزان ذخیره سازی در هر هکتار مشروط نماید.

چنین اقدامی دامنه شکست و ناکامی دولت را گسترده تر می نماید و این البته نه کمترین اقدام بلکه به هر ترتیب تلاشی در جهت شناسایی میزان بهینه ذخیره سازی برای هر منطقه جغرافیایی از نظر جامعه (و کاملاً متمایز از نظر کشاورزان) است. مطمئناً بردگان اصلی اجرای چنین برنامه‌ای، کارمندان موجود در آن دیوانسالاری می باشند.

با توجه به تنوع زیستی، بعضی اوقات بحثهایی موجود حکایت از این دارد که کاهش حمایتی قیمتی مزرعه سرانجام به ایجاد مزارع وسیعتر و تخصصیتر منجر می شود که تمایل به استفاده از گروه محدودی از گونه های گیاهی دارند. مثالهایی هم ممکن است وجود

طبیعت چند کارکردی ...

داشته باشد که گواه این مدعی باشد. در مقابل، مواردی هم وجود دارند که نشان می دهند چنین واقعیتی در حالت افزایش حمایتها نیز اتفاق افتاده است (به عنوان مثال می توان به کشاورزان انگلیسی اشاره کرد که پس از الحاق این کشور به کمیسیون اقتصادی اروپا در اوایل دهه 70، از قیمتهای بالاتری برای غلات بهرمنند شدند)، حتی اگر برای حفاظت از یک بوم نظام در حال تخریب حمایت قیمتی از کشاورزی کاهش یابد یا زمین بی ارزش تر شود و درآمد واقعی خانوارهای غیر کشاورز پس از کسر کسورات مالیات افزایش یابد. بدین ترتیب جامعه بیشتر می تواند از عهده هزینه تأمین بازسازی و ترمیم محیط زیست و بازسازی هدفمند گونه‌های در معرض خطر انقراض برآید. تنها در صورت فقدان راه ارزانتری برای ایجاد چنین زیست‌بومی مناسب است فعالیتهای کشاورزی در جهت اهداف اکولوژیک و حتی فراتر از آن و نه ضرورتاً در سطوح مختص به هر فعالیت کشاورزی، تأمین مالی شوند. قطعاً تفکیک حمایتها تقریباً به نتیجه موفقتری در تحقق اهداف سیاستهای خاص جامعه و در عین حال به صرف هزینه پایین تر منجر می شود.

یک مثال از اتخاذ چنین سیاستی می تواند پرداخت مستقیم به کشاورزان به شرط کاشت ردیفی به جای حمایت کردن از قیمت محصولات کشت شده در عرصه های مجاور باشد.

پرداخت نوع اول احتمال این را که کشاورز مراقب و وفادار به کشت ردیفی خود باشد افزایش خواهد داد، در حالی که پرداخت نوع دوم تحت آثار مربوط به افزایش قیمت زمین، به احتمال زیاد به تخریب پوشش زراعی به منظور ایجاد زمینهای غیر قابل کشت منجر خواهد شد، درست شبیه آنچه در دهه هفتاد در بریتانیا اتفاق افتاد.

عوارض منفی زیست محیطی حاصل از کشاورزی

تولید کشاورزی در کشورهای عضو OECD عوارض منفی زیست محیطی فراوانی به شکل آلودگیهای صوتی، هوا، خاک، آبهای سطحی و آبهای زیرزمینی ایجاد می کند. به نظر می رسد گستردگی تخریب این نوع آلودگیها و خطرات بسیار بیشتر از نیروی تخریبی

اقتصاد کشاورزی و توسعه - شماره 50

نهاده هایی همچون آفتکش ها ، کودهای شیمیایی و داروهای دامی باشد. متقابلاً استفاده زیاد از نهاده های مربوط به حفظ و احیای زمین به شدت با قیمت زمین کشاورزی دارای ارتباط و همبستگی است، به طوری که هر چقدر تراکم جمعیتی کشوری بالا و حمایت از قیمت محصولات کشاورزی در آن بیشتر باشد، این همبستگی نیز بیشتر است .

در چنین شرایطی کشورهای که از بالاترین سطح حمایت‌های قیمتی از محصولات کشاورزی برخوردارند معمولاً متمایل به داشتن کمترین سرانه زمین زراعی اند و بدین ترتیب از عدم مزیت رقابتی قابل توجهی در بخش کشاورزی برخوردار می شوند (Tyers & Anderson, 1992, 77) .

بنابراین مشاهده می‌کنیم که کاربرد مواد شیمیایی در کشورهای همچون سوئیس در هر هکتار ده برابر کشورهای مانند آرژانتین و استرالیاست . لذا کاهش حمایت‌های بخش کشاورزی و سایر اشکال حمایت‌های قیمتی، که در دور اروگونه مورد وثوق قرار گرفته است، می تواند در راستای بهبود محیط زیست مناطق روستایی باشد . این موضوع خود را در کشورهای کمتر حمایت کننده کاملاً نشان می دهد، چرا که بیشترین افزایش تولید در کشورهای رُخ می دهد که از روش‌های کشاورزی متمرکز استفاده کمتری می کنند (Anderson, 1992; OECD, 1998a) .

این سؤال که آیا به دنبال کاهش حمایت‌های قیمتی در کشاورزی ، منابع آزاد شده تولید در مراحل آلوده کننده تر دیگری از فرایند تولید به کار گرفته می شوند یا خیر ؟ سؤالی است تجربی. با این حال ، حتی اگر قرار باشد که منابع تولید به صنایع آلوده تری منتقل شوند باز هم این مشکل می تواند با داشتن سیاست‌های بهینه زیست محیطی در مناطق شهری به چالش کشیده و با تغییر شرایط تعدیل شود. به این ترتیب چنانچه به دنبال اجرای موافقتنامه کشاورزی دور اروگونه فعالیت‌های کشاورزی در کشورهای کمتر حمایت کننده باعث بروز آسیب‌های زیست محیطی در مناطق روستایی آن کشورها شوند می توان این مسئله را از طریق به کارگیری اقدامات سیاستی زیست محیطی حل و فصل کرد. بدین ترتیب این موضوع

طبیعت چند کارکردی ...

نمونه‌ای خاص از قیاسی عمومی است که نشان می‌دهد اگر سیاست‌های بهینه‌زیست محیطی بتوانند در تعامل با عوارض و جنبه‌های این آزادی‌سازی کار خود را درست انجام دهند، آنگاه آزادی‌سازی تجاری می‌تواند تقویت‌کننده رفاه عمومی باشد (Anderson & Blackhurst, 1992).

یارانه نهاده‌های تولید کشاورزی به تخریب محیط زیست می‌انجامد

عامل تشدیدکننده عوارض منفی زیست محیطی ناشی از به کارگیری سیاست‌های حمایتی قیمت تولید در بعضی از کشورها، حمایت از قیمت نهاده‌هاست. در سال‌های اخیر دولتهای عضو OECD بسیاری از یارانه‌های مربوط به خرید نهاده‌های آلوده‌کننده کشاورزی همچون کودهای شیمیایی و آفتکش‌ها را حذف کرده‌اند (OECD, 1998b)، گرچه بعضی از اقلام مهم این یارانه‌ها از جمله یارانه ضمنی برای آب بهای کشاورزی هنوز پابرجاست.

کاملاً بدیهی است که از دیدگاه زیست محیطی، جابه‌جایی این یارانه‌ها با مالیات‌های محیط زیست و دریافت هزینه‌هایی مثل آب بهای آبیاری و یا سایر روش‌های درونی کردن عوارض منفی مرتبط با استفاده از این نهاده‌ها، کاملاً روش‌هایی مطلوب خواهند بود و این سیاست‌ها کاملاً سازگار با اصل «پرداخت هزینه آلودگی توسط آلوده‌کننده¹» و همسو با قوانین گات و WTO است. قاعداً سطح چنین مالیات‌ها و هزینه‌هایی باید برای کشاورزی کشورهایی که از حمایت قیمتی بیشتری بهره‌مندند بیشتر باشد. مقدار مالیات یا هزینه اضافی که به صورت جریمه استفاده از نهاده‌های آلاینده اخذ می‌شود بعدها در زمانی که سطح حمایت‌های قیمتی کاهش می‌یابد، قابل تقلیل است.

در حال حاضر جعبه سبز موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه، دولتها را مجاز می‌دارد تا در محاسبه معیار حمایت کل از کشاورزی² (AMS)، پرداخت‌های دولت به کشاورزان را تحت برنامه‌های زیست محیطی و پرداخت‌های جبرانی برای جبران زیان

1. polluter pays principle (PPP)

2. aggregate measure of support (AMS)

ناشی از همسویی با اجرای برنامه های زیست‌محیطی دولت، به حساب نیاورند (پاراگراف 12 از ضمیمه URAA). این موضوع از مواردی است که در آینده در قوانین WTO نیازمند صراحت و مذاقه بیشتری است. بویژه آنکه پاسخ این سؤال باید روشن گردد که آیا در زمان محاسبه معیار حمایت کل، تنها حمایت‌های انجام شده از کشاورزانی که منافع جانبی زیست محیطی به وجود می‌آورند می‌باید مستثنی گردد یا همه هزینه‌هایی که با این هدف انجام می‌شود؟

به ظاهر دولت‌ها در حال حاضر به دلیل مجوز موافقتنامه کشاورزی مبنی بر مستثنی کردن پرداخت‌های معاف از کاهش (که در سرتاسر اروپا امروز رواج یافته است)، انگیزه کمتری برای تدوین اصول و مقررات مربوط به «پرداخت هزینه آلودگی توسط آلوده کننده» (که نهایتاً می‌تواند به کاهش عوارض منفی زیست محیطی بیانجامد) دارند.

یکی از مزیت‌های «مقررات و اصول مربوط به پرداخت هزینه های آلاینده‌ی آلاینده‌ها» آن است که به لحاظ اجرا بسیار ساده است و نیازی به کنترل مستمر و تطابق فعالیت بنگاه‌ها با تعهدات عدم استفاده از آلاینده‌ها در چارچوب برنامه‌هایی که طی آن پرداخت به کشاورزان مشروط به کسب حد نصاب در کاهش سطوح مشخص آسیبهایی زیست محیطی باشد نیست.

اگر به اصل پرداخت هزینه توسط آلاینده به عنوان یک برنامه تحمیلی بسیار خشن بر ضد کشاورزانی نگریسته شود که قبلاً به دلیل کاهش حمایت‌های قیمتی صدمه دیده اند، اقدام جایگزین دیگر یا مضاعف دولت، که در خلال سال‌های گذشته توسط بسیاری از کشورهای عضو OECD به کار گرفته شده است، می‌تواند این باشد که تشکلهای داوطلبانه مردمی را براساس الگوی تشکلهای تعاونی تقویت کند تا در زمینه آثار زیست محیطی مربوط به عملیات کشاورزی جایگزین آموزش ببینند.

طبیعت چند کارکردی ...

آیا خطر ورود آفت می تواند توجیه کننده حمایت از قیمت‌های کشاورزی باشد ؟

یکی از موضوعات زیست بومی مرتبط با خطر واردات ، غذاهایی است که با خود بیماریها و آفتهای کشنده حمل می کنند و می توانند حیات گیاهی و جانوری را به خطر بیندازند. این موضوع طی هزاران سال، که مواد غذایی در سطح بین المللی مبادله می شده، از نگرانیهای عمده بوده است، در حالی که راههای کنترل و قاعده مند کردن این مبادلات نیز بهبود یافته است.

در چارچوب موافقتنامه بهداشتی و بهداشتی نباتی ، WTO پایبندی به آن دسته از کنترلهایی را که اعمال آنها مهم است، مورد تأکید قرار داده است . تا زمانی که محدودیتهایی نظام قرنطینه‌ای پاسخگو و مفید باشد (گرچه بسیاری ممکن است قضاوت کنند که این قواعد بی نهایت محدودکننده است) به این نگرانی می توان پاسخ داد و به هر طریق برای کشاورزان داخلی امکان برخورداری از حمایت در مقابل واردات رقابتی را فراهم ساخت .

لذا، این ادعا که چنین موضوعی دلیلی برای حمایت بیشتر از قیمت محصولات کشاورزی است یک دوباره شماری برای اعمال حمایتهاست .

قابلیت زیست در مناطق روستایی

کشاورزی از کل اقتصاد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه رو به کاهش است. لذا کشاورزان شبیه کارخانه های نساجی، کارگاههای آهنگری ، دکه های کوچک فروش کالا و بنگاههای مولد کوچکی هستند که رشد تعدادشان در نتیجه تغییر ترجیحات مصرفکننده ، به کارگیری فناوریهای بدون کاربری و بهره برداری از صرفه جویی های مقیاس (که ناشی از رشد هزینه‌ها ، درآمدها و دستمزدهاست) هم اکنون در حال کاهش است .

از آنجا که بسیاری از بخشهای اقتصادی در رشد اقتصادی یکدیگر تأثیر دو سویه می گذرانند، چترهای حمایتی کلی برای همه بخشها به جای چتر حمایتی از یک بخش خاص و همچنین بسته های کمک به تعدیل وضعیت بخش ، کارآمدترین و منصفانه ترین راههای

اقتصاد کشاورزی و توسعه - شماره 50

جبران زیان بازنندگان فرایند توسعه اقتصادی هستند. کمکهای تعدیلی نوعاً در برگیرنده عنصر قابل ملاحظه ای از حمایت به شکل بازآموزی است .

به هر ترتیب، تعدیلاتی که موجب کوچکتر شدن جامعه روستایی می شود (سیاستهایی که در قالب اصلاحات کشاورزی صورت می پذیرد) بعضی از جوامع را نگران می سازد (OECD, 1998a). این نگرانی تنها به دلیل این نیست که چنین سیاستهایی تعدیلی، پیوستگی اجتماعی و شغلی را در مناطق روستایی کاهش می دهد، بلکه می تواند به دلیل این باشد که دهکده‌های روستایی جاذبه عجیبی برای بازدید هر از چندگاه ساکنان شهری از این مناطق روستایی ایجاد می کنند . یا حتی این نگرانی ممکن است معطوف به خطر تخلیه جمعیت مناطق دور دست و بروز احساس نبود امنیت نظامی در مناطق مرزی باشد .

حال مناسبترین اقدام در چنین شرایطی چیست و این اقدامات چگونه بر جوامع روستایی سایر کشورها اثر می گذارند؟

آیا کشاورزی تنها فعالیت اقتصادی ممکن یا حتی اصلی‌ترین فعالیت اقتصادی در مناطق روستایی است؟

یقیناً کشاورزی در مناطق روستایی صورت می گیرد اما ضرورتاً اقتصاد روستا در سیطره کامل این فعالیتها نیست . در بعضی از کشورهای عضو OECD (بویژه در آن کشورهایی که تراکم جمعیتی بالادارند) ، بسیاری از مناطق روستایی در جوار مناطق شهری قرار گرفته و از این بابت که فعالیتهای اقتصادی غیرکشاورزی را در خود جای داده اند خوشبخت هستند . رواج فعالیتهای پاروقت کشاورزی و سهم عمده درآمدی خانوارهای کشاورز از محل شغلای غیرکشاورزی ، شواهد روشنی از وجود گسترده فرصت‌های شغلی غیرکشاورزی است . بویژه این واقعیت در ژاپن که فقط کمتر از يك پنجم درآمد خانوار کشاورز از محل فعالیت‌های کشاورزی است مصداق دارد، درحالی که این سهم درآمدی کمتر از نصف درآمد خانوار در بسیاری از کشورهای عضو OECD است (OECD, 1995).

طبیعت چند کارکردی ...

بنابراین حمایت عمومی از قیمت تولیدات کشاورزی را می توان روشی به نسبت ناکارآمد در توسعه مناطق عقب افتاده دانست .

چنانچه ایجاد اشتغال گسترده تر در مناطق روستایی فقیر از اهداف سیاستی دولت باشد ، چنین هدفی را می توان به شکل مؤثرتری با پرداخت یارانه به « تمام » شاغلان روستایی در مناطق فقیر به جای پرداخت یارانه صرف به کشاورزان محقق کرد .

فرصتهای شغلی که در سایر بخشهای اقتصادی به عنوان بخشهای اولیه مثل معدن یا فعالیتهای صنعتی و خدماتی در مناطق روستایی وجود دارند ممکن است به لحاظ تعداد بیش از شغلهای کشاورزی باشد .

آیا حمایتی هدفمند از برخی فعالیتهای اصلی خدماتی موجود در مناطق دوردست را می توان یک گزینه دانست ؟

ممکن است جوامعی در بعضی از مناطق دورافتاده روستایی وجود داشته باشد که تراکم جمعیتی قابل ملاحظه ای نداشته باشند و در عین حال جابه جایی جویندگان کار برای کارهای پاروقت غیرکشاورزی در خارج از روستا عملی نباشد. بدین ترتیب در نتیجه کاهش حمایتی قیمتی، حیات این جوامع در معرض خطر قرار می گیرد.

تعداد اندکی از این مناطق ممکن است نهایتاً آن چنان از سکنه خالی شوند که ادامه حیات مالی بنگاههای ارائه دهنده خدمات اساسی امکانپذیر نباشد . لذا حمایت از کشاورزان به منظور کاهش امکان وقوع چنین مشکلی آن هم در تعداد معدودی از مناطق روستایی ، روش مؤثری نیست . اگر کلینیک پزشکی محلی و یا دفتر پست تمام آن چیزی باشند که در یک شهر کوچک در معرض تهدید تعطیلی قرار گیرند، آنگاه یارانه ها به تنهایی ممکن است تمام آن چیزی باشد که برای بقای آن شهر لازم است (البته این احتمال ضعیف امکان بروز مشکلات خطرناک اخلاقی را نیز ایجاد می نماید) .

بعضی از یارانه های هدفمندی که از تعطیلی بنگاههای خدماتی در مناطق دوردست جلوگیری می کند تحت عنوان یارانه های جعبه سبز در موافقتنامه دور اروگوئه (پاراگراف

اقتصاد کشاورزی و توسعه - شماره 50

2 ج از ضمیمه دوم) و موافقتنامه پارانه ها و اقدامات جبرانی (ماده 2-8 (b))، با مقررات WTO سازگارند.

حمایتهای منطقه‌ای در بعضی از کشورها می‌تواند موجب آسیب مناطق روستایی سایر کشورها شود.

حمایت از کشاورزان از طریق حمایتهای قیمتی تا آنجا که از بین رفتن مناطق روستایی در گروهی از کشورها را از طریق آثارش بر رکود قیمتهای بین‌المللی غذا به تعویق اندازد و یا کند نماید، مناطق روستایی سایر کشورها را (که تولیدکننده مواد غذایی هستند) حتی سریعتر از گروه اول در معرض نابودی قرار می‌دهد، به طوری که اعمال سیاستهای تفکیک قیمتی باعث می‌شود که برنامه‌های حمایتی بیش از پیش در یک حرکت مارپیچی رو به بالا به «فقیرتر شدن کشور همسایه»¹ بیانجامد؛ چیزی که معمولاً به دفاع از خود تعبیر می‌شود.

آیا چنین وضعیتی کشورها را به ضرورت دستیابی به یک راه حل جمعی و بین‌المللی دعوت نمی‌کند تا از چنین روشهایی برای حمایت داخلی از کشاورزان در مقابل واردات استفاده نکنند؟

بهترین روش رسیدن به سطح بهینه حمایت از مناطق روستایی

همان طوری که پیشتر و همزمان با طرح دو نگرانی غیرتجاری گفته شد، لازم است حد تمایل جامعه برای حفظ بعضی از مناطق روستایی، که در صورت عدم حمایت ممکن است از درون منفجر شوند، مورد ارزیابی قرار گیرد. همچنین باید هزینه‌های مربوط به فراهم ساختن چنین حمایتی با استفاده از ابزارهای مختلف و قبل از طراحی یک بسته حمایتی (سخت افزاری - نرم افزاری) ارزیابی شود. اما بسته مورد نظر یقیناً حاوی ابزارهای کور و بی‌هدف (به عنوان حمایتهای کلی قیمتی از تمامی محصولات کشاورزی صرف نظر از مکان و زمان تولیدشان) نخواهد بود.

نتیجه‌گیری

1. beggar thy neighbour

طبیعت چند کارکردی ...

نگرانیهای به اصطلاح غیرتجاری نه به دلیل ارتباطشان با کشاورزی بلکه صرفاً به علت وجه عمومی‌شان، در حال تبدیل شدن به موضوعی قابل توجه در سازمان جهانی تجارت هستند. این نگرانیها نتیجه مستقیم کاهش اقدامات انحراف زای تجاری است. سیاستهای داخلی با اعمال کاهش حمایت‌های طبیعی یا دولتی در مقابل واردات رقابتی و پرداخت کمتر یارانه های صادراتی، نسبت به قبل در حال اهمیت یافتن به عنوان عوامل تعیین کننده رقابت بین المللی در صنایع مشخص است.

علی رغم اطلاق صفت غیرتجاری، باید در سازمان جهانی تجارت به این نگرانیها پاسخ داده شود؛ زیرا که تجارت را تحت تأثیر قرار می دهند. این نگرانیها در شرایط آرمانی باید در کلیه بخشهای اقتصادی به یک روش برطرف گردند (برای مثال تحت موافقتنامه جامعتری برای یارانه ها و اقدامات جبرانی). اما تا زمان عملی شدن این ایده، نگرانیهای یاد شده را نمی توان در مذاکرات آینده کشاورزی، که از مارس 2000 آغاز شده است، همچنان نادیده گرفت.

چنین نگرانیهایی به واقع جدید نیستند، اما امروز با چهره‌ای دیگر نسبت به گذشته ظاهر شده‌اند. حال سؤال اساسی این است که آیا این نگرانیها نیازمند رفتار جداگانه‌ای هستند و آیا مقررات جاری سازمان جهانی تجارت (مثل جعبه‌سبز موافقتنامه کشاورزی) به قدر کفایت پاسخی آنها خواهد بود؟

به نظر می آید پاسخ کوتاه بر اساس تجزیه و تحلیل مقاله حاضر این باشد که مقررات سازمان جهانی تجارت برای تعامل با موارد اصلی مطرح شده کفایت می نماید.

بعضی از شاخص ترین نتایج این بررسی کوتاه ارزش تأکید دارند. نخست اینکه برای مورد توجه قرار دادن اهداف سیاستی مرتبط با نگرانیهای غیرتجاری، به اقدامات سیاسی متعددی نیاز است.

برنامه های عمومی حمایت قیمتی نمی تواند از اقدامات کارآمد باشد. این واقعیت در مورد حمایت‌های مستقیم داخلی و حمایت‌های غیرمستقیم حاصل از ایجاد موانع وارداتی یا یارانه های صادراتی نیز صادق است. زیرا با عنایت به همان مثال جراحی، چنین اقداماتی آن چنان کور و بی هدفند که قادر به محقق کردن اهداف مورد نظر به طور مؤثر نخواهند بود.

اقتصادکشاورزی و توسعه - شماره 50

با توجه به امنیت غذایی، ابزارهای سیاستی کارآمدتر از موانع مرزی، پرداخت یارانه به ذخیرمکنندگان کالاهای اساسی است. این چنین یارانه‌ای در ضمیمه 2 موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه کاملاً مجاز شمرده شده است.

محدودیت‌های واردات به منظور افزایش خودکفایی (برخلاف ماهیت کمکی آن) حتی ممکن است امنیت غذایی را به دلیل وجود گروه‌های آسیب پذیر اجتماعی (که در چالش پرداخت قیمت بالای محصولات حمایت شده داخلی فرو مانده‌اند) مورد تهدید قرار دهد. هر بار که سطح تعرفه‌های تثبیتی به سطح تعرفه‌های جاری تقلیل داده شود به طوری که در شرایط کاهش قیمت‌های بین‌المللی دیگر دامنه‌ای برای افزایش نرخ تعرفه جاری باقی نماند، آنگاه ثبات بیشتری در بازار جهانی غذا برقرار خواهد شد که این خود به خود ابعاد امنیت غذایی را در سرتاسر جهان افزایش خواهد داد.

حمایت زیست محیطی به دلیل وجوه متنوع آن نیازمند الزامات سیاستی گسترده‌تری است. کاهش حمایت قیمتی از تولید مزرعه طبق تعهدات موافقتنامه کشاورزی و از طریق کاهش سطح و تراکم تولید، احتمالاً در کشورهای حمایت‌کننده از بخش کشاورزی در گروه OECD امکان نقش‌آفرینی بیشتری را به طور بالقوه در محیط زیست روستایی ایجاد خواهد کرد.

در حالی که چنین حمایت‌هایی همچنان در دستور حذف قرار دارد، باید مالیات، عوارض اضافی و یا مقرراتی نیز وضع شود تا مانع از آلودگی‌های آلاینده گردد. بدین ترتیب راه بر تخریب بیشتر محیط زیست توسط این نهادها، که ممکن است استفاده از آنها به دلیل ارزان بودنشان افزایش یابد، بسته می‌شود.

چنین مالیات و عوارضی البته تحت مقررات سازمان جهانی تجارت مجاز شمرده می‌شوند. تاکنون همان گونه که بخش کشاورزی منافع را در کنار کالاهای عمومی تولید کرده است، سیاست‌های مناسب نیز پرداختها را به دلیل وجه شاخص آنها، در سطح بهینه در هر محل معین کرده است. از آنجا که بیشتر این کالاهای عمومی را می‌توان خارج از بخش کشاورزی تولید کرد، از این رو مجزا کردن این پرداختها هم امکانپذیر است و هم مطلوب؛ زیرا افراد غیرکشاورز ممکن است قادر به تولید بعضی از این کالاها و خدمات عمومی با

طبیعت چند کارکردی ...

هزینه کمتر از کشاورزان باشند. بعضی از شرایط و مقررات برای تحقق چنین پرداختهایی در ذیل موافقتنامه کشاورزی و موافقتنامه یارانه‌ها و اقدامات جبرانی دیده شده است.

اطمینان از قابل زیست بودن مناطق روستایی هم یک هدف متعالی است. اما باز هم باید یادآوری کرد که به کارگیری ابزار حمایت قیمتی به صورت کلی و غیر هدفمند یا کورکورانه ما را از رسیدن به نقطه بهینه دور خواهد ساخت. بویژه آنکه باید به خاطر داشته باشیم که فعالیت کشاورزی تنها منبع درآمدی رایج در بسیاری از مناطق روستایی نیست. قطعاً در این راستا کمکهای تعدیلی و هدفمند (از جمله بازآموزی) و همچنین یارانه‌های قابل پرداخت به سرمایه‌گذار جهت ارائه خدمات ضروری به مناطق عقب افتاده و استراتژیک، سازگار با مقررات سازمان جهانی تجارت بوده و مناسبترین گزینه‌های ممکن تلقی می‌شوند.

اختصاراً باید گفت که مقررات سازمان جهانی تجارت و تعهدات اصلاحی موجود در موافقتنامه کشاورزی دور اروگوئه به هیچ وجه با ابزارهای کارآمد تعامل با نگرانیهای به اصطلاح غیرتجاری ناسازگار نیست. در حقیقت اندکی تعامل لازم است تا بین تحقق اهداف سیاستهای داخلی از یک سو و از سوی دیگر اهداف اصلاحات کشاورزی انعکاس یافته در مقررات سازمان جهانی تجارت، ارتباط لازم برقرار شود. با این حال باید بدانیم که بازسازی اقدامات حمایتی در بخش کشاورزی اجتناب ناپذیر است؛ چیزی که قبلاً به صورت ابزارهای سنتی حمایت (تعرفه - یارانه‌های صادراتی و قیمتی) خود را نشان داده و امروز کنار گذاشته شده است.

احتمال دارد بعضی از اعضای WTO به گسترش امکانات فهرست شده در امتیازات جعبه سبز تمایل داشته باشند. بررسی موشکافانه این موضوع ممکن است فعالیتی سودمند در تحلیلهای اقتصادی و برای مذاکره کنندگان تجاری در ادوار مذاکراتی آینده باشد.

کشورهای صادرکننده و واردکننده هر دو باید از ابزارهایی به کار گرفته شده جهت مقابله با نگرانیهای غیرتجاری استقبال کنند، زیرا هر بار که ابزارها مورد شناسایی قرار گیرند و در سطوح بهینه تر و مرتبط تری به کار گرفته شوند، امنیت غذایی بیشتر خواهد شد و حمایت اصولی تری از محیطزیست تحقق خواهد یافت و به موازات آن، اهمیت ابزارهای کور حمایت قیمتی از تولید محصولات کشاورزی کمتر می شود. در این صورت مصرفکنندگان، مالیات دهندگان و صادرکنندگان محصولات غیرکشاورزی در کشورهای حامی کشاورزان به همراه کشاورزان کارآمدتر جهان می توانند با در نظر گرفتن نگرانیها، از منابع جهانی حفظ و صیانت کنند و پیشرفت در مدیریت اقتصاد و محیط زیست جهانی را که در آن زندگی می کنیم، نوید دهند.

منابع

1. Anderson, K. (1992), Agricultural trade liberalization and the environment: A global perspective, *The World Economy*, vol. 15, pp. 71-153.
2. Anderson, K. and R. Blackhurst (eds) (1992) *The Greening of World Trade Issues*, Harvester Wheatsheaf, London and University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
3. Britten-Jones, M., R.S. Nettle, and K. Anderson, (1987), On optimal second-best trade intervention in the presence of a domestic divergence, *Australian Economic Papers*, vol. 26, pp. 6-332.
4. Chisholm, A.H. and R. Tyers (eds) (1982), *Food security: Theory, policy, and perspectives from Asia and the Pacific*, Lexington Books, Lexington, MA.
5. Corden, W.M. (1997), *Trade policy and economic welfare*, second edition, Clarendon Press, Oxford.
6. Ingco, M. (1995), *Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round: one step forward, one step back?* supplementary paper

... طبیعت چند کارکردی

prepared for a World Bank Conference on The Uruguay Round and the Developing Countries, Washington DC, 26-27 January.

7. James, S. and K. Anderson (1998), On the need for more economic assessment of quarantine/SPS policies, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 42, pp. 44-525.

8. Meade, J.E. (1955) Trade and welfare: The theory of international economic policy, Oxford University Press, London.

9. Nettle, R.S, M. Britten-Jones and K. Anderson (1987), Optimal policy intervention to reduce import dependence, *International Economic Journal*, vol. 1, pp. 6-101.

10. Norwegian Government (1999), Environmental effects of trade liberalization in the agriculture sector, submission to the WTO Committee on Trade and Environment, Geneva, WT/CTE/W/100.

11. OECD (1995), A review of farm household incomes in OECD Countries, OECD/GD(95)97, OECD, Paris.

12. OECD (1997), Environmental benefits from agriculture: Issues and policies (The Helsinki Seminar), OECD, Paris.

13. OECD (1998a), Agricultural policy reform and the rural economy in OECD Countries, OECD, Paris.

14. OECD (1998b), The environmental effects of reforming agricultural policies, OECD, Paris.

15. OECD (1998c), Agricultural policies in OECD Countries: Measurement of support and background information 1998, OECD, Paris.

16. OECD (1998d), Agriculture and the environment: Issues and policies, OECD, Paris.

17. OECD (2000), Production, externality and public good aspects of multifunctionality (Parts 1-4), background papers for the Joint Working Party of the Committee for Agriculture and the Trade

Committee, OECD, Paris, 14-16 March
(COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3).

18. Peng, C.Y., C. Findlay and R. Stringer (1997), Food security in Asia, *Asia Pacific Economic Literature*, vol. 11, pp. 1-17.

19. Pigou, A.C. (1932), *The economics of welfare*, Macmillan, London.

20. Stigler, G. (1975), *The citizen and the state*, University of Chicago Press, Chicago.

21. Tyers, R. and K. Anderson (1992), *Disarray in world food markets: A quantitative assessment*, Cambridge University Press, Cambridge.

22. Winters, L.A. (1990), The so-called "non-economic" objectives of agricultural support, *OECD Economic Studies*, vol. 13, pp. 66-237, Winter 1989-90 (Special Issue on Modelling the Effects of Agricultural Policies).

23. WTO (1998), *Process of analysis and information exchange: Chairman's report*, Committee on Agriculture, World Trade Organization, Geneva, 1 October. 494 K. Anderson.