Document: EB 2013/108/INF.3
Date: 19 March 2013
Distribution: Public
Original: English

A

تمكين السكان الريفيين الفقراء
من التغلب على الفقر

خطة لإقامة حوار سياسات على المستوى القُطْري

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Edward Heinemann
مستشار سياسات أول
رقم الهاتف: 2398 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: e.heinemann@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الثامنة بعد المائة
روما، 10–11 أبريل/نيسان 2013

للعلم

المحتويات

أولا– الخلفية	1
ثانيا– نقاط دخول لإقامة حوار سياسات على المستوى القُطْري	2
ثالثا– جوانب القوة والضعف	2
رابعا– الأساس المنطقي	4
خامسا– خطة العمل	4
سادسا– الأنشطة	5

خطة لإقامة حوار سياسات على المستوى القُطْري[1]

أولا– الخلفية

1- بالنسبة للصندوق، لا يشكل إعداد إطار سياسات تمكيني على المستوى القُطْري للتنمية الزراعية والريفية أمرا ضروريا لفعالية تنفيذ المشروعات وفعالية الأثر فحسب، بل يمثل في نهاية المطاف أيضا شرطا مسبقا لتغلب أعداد ضخمة من السكان على الفقر. وتقر الوثائق المؤسسية الرئيسية بهذا الأمر. ويورد الإطار الاستراتيجي للفترة 2011–2015 الأطر السياساتية والتنظيمية المحسنة باعتبارها إحدى النتائج الرئيسية لعمل الصندوق؛ في حين يتضمن تقرير هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد التاسع لموارد الصندوق التزام الصندوق بإجراء "تحليل أدق للسياسات، والمشاركة بدور أنشط في حوار السياسات الوطنية بشأن الزراعة والتنمية الريفية."

2- ولأغراض الصندوق، يمكن استخدام مصطلح "السياسات" للإشارة إلى طائفة من الآليات المختلفة، بما في ذلك تلك المعروفة عموما باعتبارها سياسات وتشريعات وبيانات سياساتية؛ ويمكن أيضا أن تشمل الخطط والميزانيات والاستراتيجيات والبرامج القطاعية؛ إضافة إلى القواعد الإدارية رفيعة المستوى للوكالات الحكومية. ويمكن أن تطبق السياسات على نطاق وطني، وإن كان من الممكن أن يقتصر أثرها في الولايات الفيدرالية على مستوى الولاية فحسب. ويهتم الصندوق تحديدا بالسياسات القُطْرية التي تصوغ الفرص الاقتصادية – في القطاع الزراعي وفي الاقتصاد غير الزراعي الريفي الأكبر – التي تساعد السكان الريفيين على الخروج من دائرة الفقر. غير أن "ثمة اختلاف واسع في الآراء بشأن ما يشكل حوار سياسات في ظل وجود توافق ضئيل في الآراء"، كما يرد في التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2012. وتقترح هذه الورقة الفهم التالي لما يعنيه حوار السياسات بالنسبة للصندوق:

بالنسبة للصندوق، يمكن اعتبار حوار السياسات على المستوى القُطْري عملية للانخراط، بشكل مباشر وغير مباشر على حد سواء، مع الحكومات الشريكة وأصحاب المصلحة القُطْريين الآخرين، من أجل التأثير على أولويات السياسات أو تصميم وتنفيذ وتقييم المؤسسات الرسمية (مثل القوانين، القواعد الإدارية)، والسياسات والبرامج التي تشكل الفرص الاقتصادية لخروج أعداد كبيرة من السكان الريفيين من دائرة الفقر.

[1] هذه الورقة الإعلامية مشتقة من ورقة نقاش أطول تم إعدادها للجنة الإدارة التنفيذية في الصندوق، واعتمادها منها، خلال اجتماعها السابع والثلاثين بعد المائة المعقود في 30 يناير/كانون الثاني 2013.

ثانيا– نقاط دخول لإقامة حوار سياسات على المستوى القُطْري

3– ثمة طائفة مختلفة من النُهُج و/أو الأنشطة التي اتبعها الصندوق ويمكن عن حق اعتبار أنها تمثل حوارا للسياسات على المستوى القُطْري. ولجميعها دور في سياقات قُطْرية ومؤسسية مختلفة. فقد يشارك مدير البرنامج القُطْري/مسؤول البرنامج القُطْري أحيانا بشكل مباشر ("على أساس ثنائي") مع الحكومة في تناول قضايا سياسات رئيسية تؤثر على السكان الريفيين الفقراء، وهو عادة ما يكون إما لإبراز أثر قيود السياسات بشأن تنفيذ المشروعات أو توضيح فرصة معينة يوفرها اعتماد نهج مشروعات محدد للحكومة من أجل توسيع النطاق وتغيير السياسات. وفي أحيان أخرى، يشارك مدير البرنامج القُطْري/مسؤول البرنامج القُطْري في فريق العمل القطاعي القُطْري، حيث تقوم الحكومة وشركاؤها الإنمائيون بتحديد وتناول قضايا السياسات الرئيسية. ويستخدم الصندوق أيضا مشروعات الاستثمارات والمشروعات الممولة بمنح في اعتماد جدول أعمال لحوار السياسات. وتستخدم فيما يلي: (أ) تعزيز قدرة الوكالات الحكومية في صوغ السياسات الوطنية؛ (ب) دعم منظمات السكان الريفيين، لتمكينهم من المشاركة بمزيد من الفعالية في عمليات السياسات؛ (ج) تعزيز حوار السياسات بين مختلف أصحاب المصلحة الوطنيين؛ (د) تفعيل سياسة أو استراتيجية وطنية أو برنامج وطني على المستوى المحلي؛ (هـ) إنشاء فرص لتبادل الخبرات والنُهُج الإقليمية أو فيما بين بلدان الجنوب على مستوى السياسات. وفضلا عن ذلك، أجرى الصندوق بنفسه في بعض الحالات تحليلا لسياسات قُطْرية محددة؛ وسعى إلى إجراء إصلاحات في السياسات الحيوية للمشروعات قبل التنفيذ. ويرد في الذيل طائفة من الأمثلة المختلفة على عمل الصندوق في حوار السياسات القُطْري.

ثالثا– جوانب القوة والضعف

4– ربما يتميز عمل الصندوق فيما يتعلق بحوار السياسات باتساع نطاقه أكثر مما هو معروف في أغلب الأحيان؛ فقد ***أدى*** في العديد من البلدان إلى إحداث تغييرات كبيرة في السياسات التي تؤثر على السكان الريفيين الفقراء. ويتمتع الصندوق بميزة نسبية في هذا المجال ترجع إلى تركيزه حصريا على قضايا السياسات التي تؤثر على الفرص الاقتصادية المتاحة للسكان الريفيين الفقراء؛ كما ينظر إليه باعتباره "وسيطا أمينا" يعمل من خلال الحكومات، ويجلب الموارد للمستفيدين، ولكنه لا يفرض جدول أعمال معياريا محددا سلفا للسياسات.

5– غير أن ثمة مجال كبير لتحسين أداء الصندوق. فوفقا للتقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2012، يُصنّف نجاح الصندوق في مجال حوار السياسات في 44 في المائة من البرامج القُطْرية

الخاضعة للتقييم في مرتبة غير مرض إلى حد ما أو أسوأ[2]. ويشير كل من التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق وورقة بحثية صدرت مؤخرا عن معهد بروكنغز[3]، إلى جداول أعمال السياسات بالغة الطموح في برامج الفرص الاستراتيجية القُطْرية؛ وتبرز الوثيقتان التركيز الضيق على نتائج المشروعات، ونقص قدرات الموظفين، وموارد الميزانية في الشُعُب التشغيلية التابعة للصندوق، باعتبارها بعض العوامل التي تفسر الفجوة بين التطلعات المتعلقة بحوار السياسات في برامج الفرص الاستراتيجية القُطْرية وبين الواقع. وتدعو كلا الورقتين إلى التركيز على تلك السياسات المهمة لتنفيذ البرنامج القُطْري والتي من شأنها أن تدعم عملية توسيع النطاق. وإضافة إلى ذلك، تبرز ورقة معهد بروكنغز حاجة الصندوق إلى بناء القدرات التقنية في شُعبة السياسات والمشورة التقنية في مجال نشر الموارد دعما للاشتراك المحدد في سياسات فرادى البلدان، ولكي تعمل المنظمة على التعاون مع الوكالات المانحة الأخرى بصورة أكثر منهجية. ويقترح التقرير السنوي أيضا النظر في مذكرات السياسات باعتبارها نقطة دخول تحليلية لعملية المشاركة.

6- وتشمل بعض جوانب الضعف الأخرى عدم وجود تعريف مؤسسي أو فهم مشترك لحوار السياسات، إضافة إلى غياب إطار للرصد والإبلاغ ومؤشرات مجدية لقياس الأداء في هذا المجال (وهو ما يمثل صعوبة تواجه وكالات إنمائية أخرى). وغالبا ما كان يُنظر إلى حوار السياسات القُطْري ببساطة على أنه امتداد طبيعي لمشروعات الصندوق، وليس مجرد نشاط في حد ذاته. فمن الناحية الفعلية، لم يول حوار السياسات سوى دعما مؤسسيا محدودا حتى الآن برغم أنه أصبح أولوية مؤسسية.

7- ومن المهم، في الوقت ذاته، تسليط الضوء عل جوانب القصور في حوار السياسات على المستوى القُطْري. فالفكرة أن حوار السياسات ليس هدفا في حد ذاته، بل هو وسيلة لغاية – تتمثل في تهيئة بيئة سياساتية مؤاتية أكثر لكي يتسنى للسكان الريفيين الخروج من دائرة الفقر. غير أن عمليات السياسات بحكم تعريفها هي عمليات ذات طبيعة سياسية، ويُجرى الكثير من تغييرات السياسات لأسباب غير قائمة على الأدلة. وفضلا عن ذلك، غالبا ما تتسم سلسلة العلاقات السببية بين حوار السياسات وتغييرها وتنفيذها بالبطء والضعف وعدم اليقين؛ وغالبا ما يكون من الصعب عزو أثر محدد للصندوق على سياسة معينة. ليس ذلك فحسب، فقد ينطوي القول بأن حدوث تغيير معين في سياسات الحكومة ناجم عن تأثير من شركاء التنمية الخارجيين على أثر عكسي. وإذا كان ثمة مشكلات تتصل بالعلاقات السببية وعزو الأثر، فكيف يمكن للصندوق إجراء قياس ناجع لأدائه في هذه المجالات، وما هي النقاط التي يساءل بشأنها؟ ومن الواضح أن هذه المشكلات الواقعية لا تخص الصندوق وحده. فهناك العديد من الوكالات الإنمائية الأخرى التي تعاني

[2] مع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن تصنيفات مكتب التقييم المستقل في الصندوق لأداء الصندوق بالنسبة لحوار السياسات وضعت في غياب تعريف واضح لحوار السياسات وفهم صريح لما يشكل أنشطة لحوار السياسات. ويتناول التقرير السنوي عن نتائج وأثر عمليات الصندوق لعام 2012 هاتين المسألتين إلى حد ما.

[3] دراسة Hartmann, Kharas H., Kohl R., Linn J., Massler B. and Sourang C. (2012) "توسيع نطاق البرامج من أجل الريفيين الفقراء: خبرات الصندوق والدروس المستخلصة والآفاق المستقبلية" (مشروع) استعراض توسيع النطاق المؤسسي للصندوق، ورقة الاستعراض العام للمرحلة الثانية.

من نفس المشكلات. وليس لدى أي منها جميع الإجابات التي يحتاجها، ويقر جميعها بجوانب القصور والضعف، إلى جانب النجاحات الحقيقية، التي تقترن بعمل وكالاتهم.

رابعا- الأساس المنطقي

8- يتعين على الصندوق تحسين أدائه فيما يتعلق بحوار السياسات على المستوى القُطْري: فينبغي أن يأخذ المجالات التي يبلي فيها بلاء حسنا في الوقت الحالي في بعض البلدان ويعمم ممارستها على نحو متسق في جميع برامجه القُطْرية. **وفوق كل شئ، ينبغي الإقرار بحوار السياسات باعتباره نشاطا مميزا في البرنامج القُطْري، وأن يتم دعمه بميزانية مخصصة ومنتجات تسليم.**

9- ويمكن القول بأن الحاجة إلى تحسين الأداء في هذا المجال أصبحت ملحة الآن أكثر من أي وقت سبق. فيمثل إجراء حوار سياسات فعال على المستوى القُطْري أداة حيوية في جدول أعمال الصندوق المتعلق بتوسيع النطاق ومن الممكن أن يسهم في تمكين الصندوق من تحقيق هدفه المتمثل في انتشال 80 مليون من السكان الريفيين من قبضة الفقر بحلول عام 2015. ومن المرجح أن تزداد أهمية حوار السياسات باعتباره "منتجا" يعرضه الصندوق على بلدانه الأعضاء، في عدد متنام من البلدان متوسطة الدخل على وجه الخصوص، حيث يمكن أن تصبح الموارد المالية للصندوق أقل أهمية من الخبرات التي يأتي بها فيما يتعلق بقضايا الحد من الفقر الريفي. وقطع الصندوق التزاما أمام أعضائه بإقامة حوار سياسات على المستوى القُطْري على أساس أكثر اتساقا: ويرد ذلك في تقرير المشاورات الخاصة بالتجديد التاسع لموارد الصندوق.

10- غير أنه، في الوقت ذاته، ثمة فرص حقيقية لأن يزيد الصندوق من مشاركته. فيمثل تزايد عدد المكاتب القُطْرية للصندوق، واتساع نطاق عمليات الصندوق في بلدانه الأعضاء، والنهج المتطور للبرامج القُطْرية، جميعها لبنات أساسية مهمة من شأنها أن تيسر تعزيز المشاركة في حوار السياسات على المستوى القُطْري.

خامسا- خطة العمل

11- استنادا إلى الجوانب الإيجابية للممارسة الحالية وجوانب النقد الموجهة ضدها، تم إعداد خطة عمل لتعزيز مشاركة الصندوق وتعميمها في حوار السياسات على المستوى القُطْري في أواخر عام 2012. وقد بدأت الآن عملية التنفيذ بعد موافقة لجنة الإدارة التنفيذية على الخطة في يناير/كانون الثاني 2013.

12- وترتكز الخطة على مجموعة من المبادئ العامة التي يرتكز عليها نهج الصندوق. وتشمل هذه المبادئ إعادة التأكيد على أن المشاركة في السياسات يتعين أن تصوغها وتقودها لجنة الإدارة التنفيذية في إطار البرنامج القُطْري. ومن المسلم به أن النُهُج المعتمدة ينبغي أن تكون واقعية، وتخص كل سياق على حدة، وأن تقوم على الميزة النسبية للصندوق. ومن الأهمية بمكان إعداد قاعدة أدلة للمشاركة في الحوار؛ وينبغي

استغلال مجالات الفرص المتاحة – التي تعكس الطبيعة السياسية لعمليات السياسات – على نحو فعال. وأخيرا، يمثل إرساء الشراكات أمرا حيويا، لا سيما مع منظمات السكان الريفيين الفقراء. ففي نهاية المطاف، يتعين أن يكون هدف الصندوق موجها لدعم العمليات **الوطنية** لإعداد السياسات والتفاوض بشأنها وتنفيذها واستعراضها.

13- وتتضمن الخطة مقترحات محددة لدمج حوار السياسات على المستوى القُطْري بصورة أكثر فعالية في البرامج والمشروعات القُطْرية للصندوق، وذلك في جميع مراحل الدورة بداية من تصميمها حتى إنجازها؛ وتحسين رصد الصندوق، والإبلاغ بالموضوع، وإدارة المعرفة المتعلقة به؛ وتعزيز قدرات حوار السياسات القُطْري داخل المؤسسة. وسيتمثل أحد العناصر الرئيسية للخطة في استحداث مذكرة السياسات – وهي أداة تحليلية خاصة بكل بلد يمكن لمدير البرنامج القُطْري استخدامها في أي مرحلة من مراحل دورة البرنامج/المشروع القُطْري لتوفير قاعدة أدلة في سياق عملية أكبر لحوار السياسات وتغييرها. وستتولى شعبة السياسات والمشورة التقنية، بالتعاون الوثيق مع شعبة البيئة والمناخ ومكتب الاستراتيجية وإدارة المعرفة، مهمة دعم حوار السياسات على المستوى القُطْري، ودعم مديري البرامج القُطْرية في عملهم – بما في ذلك من خلال التدريب. وسيُعمد كذلك إلى إرساء شراكات خارجية.

14- وفي حين يمكن تعميم أجزاء من الخطة بصورة تامة في أنشطة الصندوق المعتادة دون أن يتضمن ذلك آثارا كبيرة على الميزانية، فسيكون هناك تكاليف جديدة وحقيقية مصاحبة لبعض الأنشطة القُطْرية، التي لا يوجد لها اعتمادات خاصة حسب المشروع أو المنحة – ولا سيما إعداد مذكرات السياسات. وقُدرت التكلفة الإجمالية لوضع خطة تنفيذ على ثلاث سنوات (2013-2015) بحوالي 000 850 دولار أمريكي مؤقتا. وستغطى هذه التكلفة عبر طائفة من المصادر، التي يمكن أن تشمل الميزانيات العادية لشُعبة السياسات والمشورة التقنية، والموارد المخصصة في إطار مبادرة تعميم الابتكار، وبرنامج التأقلم لصالح زراعة أصحاب الحيازات الصغيرة (الذي يتضمن مخصصات لحوار السياسات بشأن القضايا المتعلقة بالتأقلم)، واعتمادات المنح.

سادسا- الأنشطة

15- تم بالفعل اتخاذ الخطوات التالية لدعم خطة العمل:

- قامت شُعبة السياسات والمشورة التقنية بتعيين مستشار سياسات أول ليكون جهة اتصال و"مناصرا" لتعزيز حوار السياسات على المستوى القُطْري.
- وطفقت شعبة السياسات والمشورة التقنية حاليا، من خلال مستشار السياسات الأول، في التركيز بصورة صريحة على قضايا السياسات القُطْرية في إطار دورها في تعزيز جودة تصميم برامج الفرص الاستراتيجية القُطْرية وتصميم المشروعات.

- وبدأت الشعبة في التعاون مع فرادى مديري البرامج القُطْرية المهتمين بالحصول على الدعم اللازم من أجل تحسين التركيز على المشاركة في السياسات في سياق برامجهم القُطْرية. وحتى الآن، تم تحديد الفرص بصورة مبدئية في إندونيسيا وغانا ولاو ونيجيريا وباكستان وأوغندا.

- وعقدت شعبة السياسات والمشورة التقنية دورة بشأن حوار السياسات على المستوى القُطْري (موجهة أساسا لمديري البرامج القُطْرية/مسؤولي المكاتب القُطْرية)، في إطار دورة تدريبية للموظفين التشغيليين في الصندوق حول التصميم التعاوني للمشروعات. وشارك بالفعل نحو 26 موظفا عاملا في هذه الدورة التدريبية، ومن المقرر عقد دورة تدريبية ثانية في مايو/أيار 2013.

- وتم إعداد مذكرة تعلم بشأن حوار السياسات على المستوى القُطْري، موجهة أساسا للموظفين التشغيليين في الصندوق.

16- وتشمل الأنشطة ذات الأولوية على مدار الأشهر القادمة ما يلي:

- مواصلة تطوير الأفكار فيما يتعلق بالنطاق المحتمل والشكل المحتمل الذي يمكن أن تتخذه "مذكرات السياسات"؛ واستحداث "مذكرة السياسات" كأداة تحليلية للمشاركة في السياسات على المستوى القُطْري بميزانية منفصلة.

- استعراض المبادئ التوجيهية التشغيلية للصندوق وتحديد المجالات التي ينبغي أن تعكس بشكل أفضل القضايا المتعلقة بحوار السياسات.

- تصميم نهج متعدد المستويات (المشروع، البرنامج القُطْري، المستوى الإقليمي والمؤسسي) لرصد أنشطة حوار السياسات والإبلاغ عنها، في ظل الإطار التنظيمي القائم لرصد الأداء التشغيلي.

- تحديد شركاء لتحليل السياسات والمشاركة فيها بين المنظمات البحثية ومراكز التفكير؛ والوصول إلى الوكالات الإنمائية الأخرى المشاركة بهمة في حوار السياسات، والتي تسعى إلى رصد أو قياس أدائها، من أجل تصميم نهج مشتركة وتبادل الخبرات.