



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

مجلس المحافظين - الدورة الثامنة والعشرون

روما، 16-17 فبراير/شباط 2005

مناقشات مائدة مستديرة

الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر الريفي:

مقارنة بين التجارب

ستتيح المائدة المستديرة الفرصة للمشاركين لتبادل وجهات النظر بشأن طائفة من النهج التي تستخدمها الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. وسوف يناقش المشاركون السمات المشتركة والاختلافات بين الظروف والأهداف، والملكية والمشاركة، والوسائل وعمليات التنفيذ. كما ستناقش أيضا الاتجاهات والأوضاع الجارية إضافة إلى الأثر على الحد من الفقر الريفي. وأخيرا، سوف تتطرق المناقشات إلى الدور المحتمل للصندوق مع الأخذ في الاعتبار بعض التحديات التي ستواجهه مستقبلا.

الغرض

1 - دفع توافق الآراء على الصعيد العالمي بشأن أهمية الأهداف الإنمائية للألفية بالمناقشات الدائرة حول استراتيجيات الحد من الفقر إلى صدارة مسرح الأحداث حيث أثرت تساؤلات مثل: ما هي أنواع الاستراتيجيات والسياسات التي تفضي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؟ وما هو أفضل سبيل لتصميمها وتنفيذها؟ وما هو الدور الذي ينبغي للوكالات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والجهات المانحة أن تؤديه في هذا المجال؟ والغرض من المائدة المستديرة هو إلقاء الضوء على هذه الأسئلة العامة مع الأخذ في الاعتبار التجارب التي اكتسبتها البلدان النامية الملتزمة بتحقيق هذه الأهداف. وبالنظر إلى ارتفاع معدل الفقر الريفي (أكثر من 60%) في معظم البلدان قيد البحث، فقد ركزت المناقشات أساسا على القضايا المتعلقة بالقطاع الريفي.

2 - أعدت هذه المذكرة كوثيقة معلومات أساسية لمناقشات المائدة المستديرة. ولا تستهدف تقديم تحليل شامل للموضوع، وإنما إجراء مناقشات أولية للملاحظات والقضايا الرئيسية بغرض تمهيد الطريق لإعداد ثلاث دراسات حالة تقدمها البرازيل ورواندا وتونس.

تشكيلة من النهج

3 - يتنامى الوعي والالتزام بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ولكن النهج المعتمدة على المستوى الوطني لوضع استراتيجيات للحد من الفقر تختلف اختلافا كبيرا بين البلدان والأقاليم. وقد نشأت طائفة من النهج في السنوات الأخيرة وأصبحت أكثر توافقا مع ظروف البلدان المختلفة. ويمكن الآن التمييز بين ثلاث فئات عريضة من الاستراتيجيات هي: (i) وثائق استراتيجيات الحد من الفقر التي توضع ضمن إطار مبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فيما يتعلق بالديون الخارجية؛ (ii) وثائق أخرى لهذه الاستراتيجيات وضعت بغرض الحصول على قروض تيسيرية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مع عدم ربطها بمبادرة الديون؛ (iii) استراتيجيات للحد من الفقر وضعت بدون ربطها بمبادرة الديون أو بالقروض التيسيرية (أي خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر). ومن السمات المشتركة لهذه النهج استخدام الاستراتيجيات الوطنية، المشار إليها بشكل عام باستراتيجيات الحد من الفقر، كإطار مرجعي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

4 - تتسم وثائق استراتيجيات الحد من الفقر، سواء المرتبطة بمبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة أو التي لا ترتبط بها، بخصائص مشتركة مقارنة بالاستراتيجيات التي وضعت خارج إطار هذه الوثائق. فهذه الوثائق لها سمات مشتركة مثل: (i) التشاور مسألة ملزمة أثناء صياغة الاستراتيجية برغم أن هذا الإجراء يختلف عمليا اختلافا كبيرا بين قطر وآخر؛ (ii) تتولى وحدة واحدة تنسيق العملية (وتقع عادة في وزارة المالية أو في مكتب الرئيس) مع قدرة محدودة للوزارات المختصة في التأثير على العملية بأكملها؛ (iii) تتولى الجهات المانحة تنسيق أنشطتها دعما لعملية إعداد وثائق استراتيجيات الحد من الفقر من خلال الفرق الاستشارية التي تلعب دورا رئيسيا متزايدا في تنفيذ جدول أعمال التنسيق الدولي. وتنتشر عمليات صياغة هذه الوثائق في أفريقيا جنوب الصحراء حيث تشكل التنمية جزءا من مبادرة تخفيف الديون، وفي أوروبا الشرقية حيث تعتبر هذه الوثائق شرطا مسبقا للحصول على القروض التيسيرية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

5 - في أمريكا اللاتينية والكاربيبي، وآسيا والمحيط الهادي، والشرق الأدنى وشمال أفريقيا، تولت بلدان عديدة، أو تعمل على، صياغة استراتيجية للحد من الفقر حتى مع غياب القروض التيسيرية أو الحافز المتمثل في تخفيف الديون. وتتبع استراتيجيات الحد من الفقر التي توضع خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر نهجا أكثر اختلافا. وفي حالات عديدة تتألف هذه العمليات مع الإطار الحكومي القائم، وكثيرا ما يصبح تنفيذها أسهل بربطها مباشرة بمخصصات ميزانيات الوزارات المعنية. فضلا عن ذلك، فإن الاستراتيجيات التي توضع خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر تمثل علاقة أقل توحدًا بين الجهات المانحة والحكومات حيث تتولى الحكومات، في حالات عديدة، تنسيق علاقاتها مع مختلف الجهات المانحة من خلال سلسلة من القنوات الموازية والمستقلة حتى تكون أكثر قدرة على الاستجابة للاحتياجات المحددة للوكالات المعنية بالتنفيذ. وهذا الوضع يستبعد أيضا الحاجة إلى التفاوض مع نظير من الجهات المانحة يكون أكثر توحدًا وقوة.

6 - ينبثق الاهتمام بصياغة استراتيجيات الحد من الفقر عن الاهتمام بالتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية المتنامية وعن التسليم بأن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يقتضي توفير بيئة أكثر مواتة للتعاون بين جميع أصحاب الشأن المعنيين. ونظرا لتزايد الاهتمام بتعزيز الملكية الوطنية لعمليات تصميم ووضع هذه الاستراتيجيات، فقد أخذت الفئات الثلاث المذكورة في بداية هذا القسم تبرز تدريجيا وأصبح تصنيف الحالات القطرية أكثر صعوبة.

الملكية - من ينبغي أن يتولى قيادة العملية؟

7 - تشير التجربة إلى أن الملكية المؤسسية على المستوى الوطني والمحلي تلعب دورا رئيسيا في وضع استراتيجيات الحد من الفقر في صلب جدول العمل السياسي. كما أنه من الأهمية بمكان أن تتحقق هذه الملكية للأفرع التنفيذية والتشريعية الحكومية. غير أن هذه العملية ظلت، إلى حد ما، عملية تكنوقراطية لم تحظ بالقبول الكامل من الحكومات. وفي بعض الحالات كانت استراتيجيات الحد من الفقر تعتبر "نتاجا" للحكومة القائمة وليس إنجازا تم بالتفاوض للنظام السياسي بأكمله. ونتيجة لذلك فإن تغيير السلطة قد يؤدي إلى الابتعاد جذريا عن جدول أعمال مواجهة الفقر الذي تم الاتفاق بشأنه. ومع ذلك فإن هناك جهودا متزايدة تتعلق باستراتيجيات الحد من الفقر نتيجة للعمليات التشاركية الواسعة التي تسهم في تعميق إحساس المجتمع المدني والبلدان، بشكل عام، بملكية هذه العمليات. ويجري دعم النهج التشاركية أيضا من خلال عمليات "تحليل الفقر والأثر الاجتماعي" التي أجريت مؤخرا بهدف تقدير مدى أثر الإصلاحات السياسية على الأحوال المعيشية لمجموعات أصحاب المصلحة المختلفة مع التركيز بشكل خاص على الفقراء والضعفاء المعرضين للمخاطر.

8 - وإجمالاً، يبدو أن الملكية تزداد في البلدان التي تتبع استراتيجيات خارج إطار وثائق الفرص الاستراتيجية القطرية. ومع ذلك، فإن مسألة الملكية القطرية تظل مفهوماً غامضاً يحتاج إلى تفسير. فالملكية تعني عادة ملكية "الدولة"، ككيان سياسي أكثر منه ملكية "الأمة" التي تعتبر مفهوماً أوسع له أبعاد ثقافية. ولكن الوضع يشير حالياً إلى أن الملكية قد تطورت في صفوف الوزارات المركزية والقطاعية الرئيسية. وفي بعض الحالات كان لأصحاب الشأن الآخرين، مثل البرلمانين والوكالات الحكومية اللامركزية ومنظمات المجتمع المدني دور محدود في وضع الاستراتيجية، مما أدى إلى إهمال البعد السياسي للعملية. وأصبح مجتمع الجهات المانحة، رغم تأثيره الكبير في المراحل الأولى من وضع الاستراتيجية، أقل اشتراكاً في هذه العملية، وإن كان لا يزال يلعب دوراً حاسماً في الاستراتيجيات التي توضع ضمن إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر. وفي البلدان التي تتمتع بمعدلات نمو عالية أو تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة يكون دور الجهات المانحة هامشياً. ولا يزال الدور الإشرافي للجهات المانحة قوياً، لا سيما في البلدان التي تتسم بالضعف المؤسسي وتواجه مشكلات في التسيير والإدارة ومواردها المالية محدودة. ومن سمات الاستراتيجيات التي وضعت خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر أنها نشأت بشكل عام من عمليات سياسية على الصعيد المحلي والوطني. وتشير الدلائل إلى أن وضع الاستراتيجيات بهذه الطريقة يجعل من الأسهل تحقيق درجة أكبر وأعمق من الالتزام من جانب المؤسسات الوطنية.

المشاركة

9 - تضم استراتيجيات الحد من الفقر عددا كبيرا من أصحاب الشأن على المستوى القطري (الحكومات الوطنية والمحلية والبرلمانات والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص وهلم جرا) وكذلك الشركاء الخارجيين (لا سيما مجتمع الجهات المانحة). ويشكل هذا الوضع تحديا أمام تطوير عملية مشاركة واسعة. وتبين التجربة أن مدى ونوعية المشاركة يرتبطان مباشرة بمدى قوة المجتمع المدني، وكثيرا ما تضرب جذورها في السلوكيات والأحوال السياسية السائدة في البلدان قيد البحث. كما أن مدى ونوعية المشاركة يتأثران كثيرا بمدى احترام الحكومة لدور المجتمع المدني في صياغة الاستراتيجية واستعدادها لإضفاء الطابع المؤسسي الرسمي على دوره بما يمكنه من المشاركة في العملية بجميع مراحلها. وفيما عدا استثناءات قليلة كانت المشاركة المحدودة من بين أوجه ضعف استراتيجيات الحد من الفقر، سواء داخل إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر أو خارجه. غير أن هناك تحسنا تدريجيا وملحوظا في هذا الصدد.

10 - كثيرا ما كانت المشاركة تأخذ شكل مشاورات استطلاعية لصياغة الاستراتيجية واستعراضها، بدلا من أن تكون مشاركة ذات طابع مؤسسي تأخذ شكل مجموعات عمل مستديمة تساند كل جوانب عملية صياغة الاستراتيجية وتنفيذها واستعراضها. ويمكن أيضا لعمليات التشاور المخصصة لوثائق استراتيجيات الحد من الفقر أن تسهم أيضا في استبعاد المؤسسات المنتخبة ديمقراطيا، مثل البرلمانات، من الحوار الذي يدور بشأن هذه الاستراتيجيات. غير أنه بالرغم من جوانب الضعف هذه فقد تحقق تقدم تجاه إشراك منظمات المجتمع المدني في مراحل التصميم والتنفيذ، لا سيما في إقليم أمريكا اللاتينية. أما في أفريقيا الشرقية والجنوبية فكثيرا ما كانت مشاركة المجتمع المدني تأخذ شكل مشاركة المنظمات غير الحكومية التي ليس لها سوى صلة ضعيفة بالمناطق الريفية، بينما لم تشرك المنظمات ذات العضوية التي تزعم أنها تمثل المجتمع المدني في عمليات التشاور بشكل منتظم. وفي آسيا، حيث تربط الحكومات بين استراتيجيات الحد من الفقر وبين عمليات صنع القرارات محليا، أصبح الحوار بشأن مصدر النمو وتوزيع ثماره مسألة تتطلب المشاركة المتزايدة من جانب البرلمانات في الحوار والإشراف. وأدت هذه العمليات السياسية إلى إثارة الوعي بقيمة اللامركزية والديمقراطية وكذلك، إلى حد ما، بقيمة إسهامات المجتمع المدني في الحوار السياساتي.

النطاق والوسائل

11 - لا تركز معظم استراتيجيات الحد من الفقر بوضوح على القطاع الريفي ثم أنها لم تنظر في الطائفة الكاملة من الإجراءات السياساتية اللازمة للحد من الفقر الريفي. وينصب التركيز أساسا على النفقات العامة للقطاعات الاجتماعية أكثر منه على تنفيذ الإصلاحات السياساتية المناصرة للفقراء. وكانت الاستثناءات من ذلك تتحصر أساسا في البلدان الواقعة خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر التي اختارت أن تنص على الفقر باتباع استراتيجيات تركز على التنمية الاقتصادية الريفية وأنشطة توليد الدخل.

12 - ما هي أنجع وسيلة يمكن أن تستخدمها الحكومات في الحد من الفقر الريفي؟ وما هي أدوار كل من القطاعين العام والخاص في تنفيذ عملية دينامية شاملة للنمو؟ اتسمت المجموعة الأولى من الاستراتيجيات التي وضعت في إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر بالضعف في تحديد وتناول الأبعاد الريفية لاستراتيجيات الحد من الفقر. كما اتسمت بالضعف أيضا في تحديد الوسائل الصالحة للمناطق الريفية. وحتى الاستراتيجيات التي تركز على القطاع الريفي كانت

محدودة بعدد من القيود هي: (i) تحليل الزراعة بشكل عام بدون النظر بعمق إلى الظروف المعيشية لفقراء الريف؛ (ii) عدم تحديد أولويات الإجراءات وترتيبها بوضوح؛ (iii) افتقار الاستراتيجيات للنهج المشترك بين القطاعات تجاه التنمية الريفية؛ (iv) التركيز على أهمية تحرير الأسواق وتشجيع الصادرات بدون بيان كيف يمكن لفقراء الريف أن يستفيدوا من هذه الفرص. وقد أمكن التغلب تدريجياً على هذه القيود بتطوير أدوات محددة لتيسير تصميم وتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر، بما في ذلك توفير أدوار إضافية مهمة، مثل اعتماد النهج القطاعية الشاملة وغير ذلك من الأدوات الجديدة للتخطيط والميزنة. (أنظر أدناه)

استراتيجيات الحد من الفقر كجزء من البنيان الإنمائي الجديد

13 - تمثل وثائق استراتيجيات الحد من الفقر تحولا مهما في تنظيم المساعدات الإنمائية الدولية - "البنيان الإنمائي الجديد". وفي هذا الصدد، يجب على هذه الوثائق، حتى تكون فعالة، أن تضع أهدافا وأولويات ووسائل واضحة. ولذلك يتعين توفير أدوات جديدة لوضع هذه الوثائق موضع التنفيذ. وينطبق ذلك أيضا على الاستراتيجيات التي تقع خارج إطار هذه الوثائق. وكمثال على ذلك، يجري في بلدان أمريكا اللاتينية تنفيذ خطط التنمية في مناطق محددة بصورة متزايدة كجزء من تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر.

14 - أخذت النهج القطاعية الشاملة تبرز كأداة لتناول أبعاد التنمية الريفية لوثائق استراتيجيات الحد من الفقر في الأوضاع التي تتصف بالآتي: (i) الضعف الواضح للسياسات القطاعية والترتيبات المؤسسية؛ (ii) انتشار الفقر الريفي؛ (iii) التجزؤ الشديد في دعم الجهات المانحة لهذا القطاع؛ (iv) مدى التزام الحكومات بالإصلاح وقدرتها على ذلك. وقد أخذ النهج القطاعي الشامل يظهر في أفريقيا الشرقية والجنوبية بشكل خاص كبرامج مملوكة وطنيا ومنفذة قطاعيا، أي تعبر نظريا عن الأطر السياساتية القطاعية، لبلوغ الأهداف الرئيسية لوثائق استراتيجيات الحد من الفقر ولتكون الأساس الذي يقوم عليه إتباع نهج مؤسسي متماسك للحد من الفقر يحظى بدعم مشترك من أصحاب الشأن والممولين.

15 - وفيما يتعلق بالميزانيات، ترد أولويات تخصيص الموارد لوثائق استراتيجيات الحد من الفقر في "إطار الإنفاق متوسط الأجل" الذي يربط هذه الوثائق بخطط الموازنة متعددة السنوات. ولا يزال إضفاء الطابع المؤسسي على وثائق استراتيجيات الحد من الفقر في إطار السياسات القائمة يمر بمراحله الأولى في بلدان أفريقيا الشرقية والجنوبية وإن كان يتحسن بشكل ملحوظ في عدد منها. ومن بين القضايا التي ينطوي عليها العمل بإطار الإنفاق متوسط الأجل أن مخصصات الميزانية لقطاع التنمية الزراعية والريفية تعتبر، قياسا على انتشار الفقر الريفي، مخصصات منخفضة عندما تكون الوزارات المختصة بالتنمية الزراعية و/أو الريفية ضعيفة نسبيا أثناء المفاوضات مع الحكومة. ومن شأن هذا أن يستبعد استخدام جميع موارد الجهات المانحة المتاحة مع ما يترتب عليه من نتائج سلبية على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

16 - وفيما يتعلق بالاستراتيجيات الوطنية التي وضعت خارج إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر فإن الدور الأكبر الذي تلعبه المؤسسات المحلية والوطنية في تحديد هذه الاستراتيجيات كثيرا ما يؤدي إلى زيادة التزام الحكومات بهذه العملية وملكيتهما لها. ويؤدي هذا بدوره إلى تيسير: (i) التعبير الأشمل عن السياسات المحلية المناصرة للفقراء؛ (ii) تحسين كفاءة تخصيص الموارد المالية اللازمة لتنفيذ الاستراتيجيات. وعادة ما يكون نطاق الاستراتيجيات الخارجية

عن إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر غير مقيد بالسياسات الاجتماعية كما أنه يركز بشكل متزايد على أنشطة توليد الدخل وعلى استهداف مستفيدين محددين.

كيف يمكن أن يسهم الصندوق في زيادة فعالية استراتيجيات الحد من الفقر؟

17 - تبين التجربة أن نهج استراتيجيات الحد من الفقر يختلف باختلاف البلدان والأقاليم ويتطلب قائمة طويلة من التدابير المساندة لتحقيق قيمة مضافة لوضع الاستراتيجية وتنفيذها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن استراتيجيات الحد من الفقر، سواء في إطار وثائق استراتيجيات الحد من الفقر أو خارجه، لا تقف بمعزل عن غيرها وإنما تنفذ جنباً إلى جنب مع الوسائل الأخرى مثل البرامج والسياسات والاستراتيجيات القطاعية وأدوات التخطيط المتعلقة بمناطق محددة، ونتيح الفرص لاستخدامها على مستويات مختلفة. ونتيجة لذلك اختلف نهج الصندوق بحسب الظروف المحلية وطابعه المميز في كل قطر. ومع ذلك، فهناك سمة عامة مشتركة وهي إسهام الصندوق، في معظم الحالات، في مرحلة تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر من خلال برامج ومشروعات الاستثمار الوطنية التي تضع هذه الاستراتيجيات موضع التنفيذ. وينبغي للصندوق أن يواصل جهوده الجارية لربط الدعم الذي يقدمه للبرامج الاستثمارية باستراتيجيات الحد من الفقر.

18 - أخذت أدوات فعالة أخرى تنشأ نتيجة للمبادرات التي يدعمها الصندوق استجابة للخصائص المحددة لعمليات إعداد وثائق استراتيجيات الحد من الفقر وما تتسم به من جوانب الضعف. وكما سلفت الإشارة، كان الترويج للمشاركة العريضة مسألة شائكة، لا سيما فيما يتعلق بسكان الريف المهمشين. غير أن بعض التجارب الايجابية تبين أن عمليات المشاركة ذات الطابع المؤسسي المناسب كانت داعمة لتصميم استراتيجيات الحد من الفقر التي تستجيب بشكل أفضل لاحتياجات السكان الفقراء. لذلك أمام الصندوق دور يؤديه في بعض البلدان فيما يتعلق بالترويج لإشراك سكان الريف المهمشين كأصحاب مصلحة نشطين استناداً إلى الخبرة المكتسبة من المشروعات والبرامج التي يدعمها.

19 - كان لوثائق استراتيجيات الحد من الفقر والأطر القطاعية المتصلة بها تأثير محدود، باستثناء بعض الحالات، فيما يتعلق باستعادة حيوية القطاع الريفي. وفي الظروف الملائمة، قد يكون أمام الصندوق دور يؤديه في دعم جهود الحكومات من أجل تطوير سياسات واستراتيجيات مناصرة للفقراء في المناطق الريفية يمكن أن تقوم عليها برامج الاستثمار القطاعية الشاملة أو شبه القطاعية. ويمكن تقديم هذا الدعم من خلال الحوار السياساتي والمساعدات المباشرة، لا سيما مبادرات بناء القدرات، ومن خلال الترويج لإشراك ممثلي المشروعات والبرامج التي يمولها الصندوق في البلد المعني في هذه العمليات.

20 - وبالرغم من الاهتمام الموجه لاستراتيجيات الحد من الفقر كأدوات لتعزيز فعالية وأثر الاستثمارات الإنمائية فإن عدداً قليلاً فقط من البلدان ينفذ نظاماً فعالاً للرصد والتقييم من أجل تقدير أثر هذه الاستثمارات. ومن الأدوار التي يمكن أن يؤديها الصندوق دعم تطوير مثل هذه النظم في القطاع الريفي. ويمكن لنظم الرصد والتقييم التشاركية أن تؤدي دوراً مهماً، بصفة خاصة، لأن مرحلة التنفيذ هي التي تتيح الفرصة لسكان الريف كي يسهموا بشكل فعال في وضع الاستراتيجيات، ولأن التقييم التشاركي هو الذي يضمن توافق المجموعات المتابعة من الاستراتيجيات بشكل أفضل مع احتياجات الفقراء.

أسئلة مطروحة للنقاش على المائدة المستديرة - بعض الاقتراحات

- ما هي القضايا والجهات الفاعلة الرئيسية في تصميم وتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر؟
- ما هي العناصر الرئيسية التي ينبغي أن تتكون منها هذه الاستراتيجيات؟ ومن ينبغي أن يقود هذه العملية وكيف؟
- ما هو الدور الذي يمكن للمشروعات ومبادرات الحوار السياساتي التي يدعمها الصندوق أن تلعبه في تصميم وتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر؟
- ما هي بعض الدروس المهمة المستفادة من وضع وتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر التي يمكن أن يسترشد بها العمل المقبل في هذا المجال؟
- ما هي استراتيجيات الحد من الفقر المستقبلية وما هو الشكل الذي ستتخذه في الأجل الطويل؟

