Distribution: Restricted REPL.VII/3/R.2 16 June 2005
Original: English البند 4 من جدول الأعمال Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق – الدورة الثالثة

روما، 5–7 يوليو/تموز 2005

الحد من الفقر الريفي: دور الصندوق ومجالات تركيزه

مقدمة

1 – تتضمن هذه الوثيقة عرضا عاما لدور الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومجالات تركيزه نظرا لأنها تطورت استجابة للتغيرات الطارئة على البيئة الدولية، ولزيادة مساهمات الصندوق في الجهود الدولية الرامية إلى الحد من الفقر. وينبغي النظر إلى الوثيقة مع وثيقتين أخريين أعدتا من أجل هيئة المشاورات الخاصة بالتجديد السابع لموارد الصندوق، وهما: معالم الطريق، والهيكل العام للنموذج التشغيلي في الصندوق ومكوناته.

البدايات والأهداف

2 – أنشئ الصندوق في سنة 1977 على خلفية من الأزمات الغذائية والمجاعات المستمرة، وتزايد الحاجة على نحو مطرد إلى المساعدات في حالات الطوارئ والمعونة الغذائية، وعدم استقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية في المناطق الريفية في كثير من البلدان النامية، وارتفاع أسعار الطاقة في هذه البلدان نتيجة لتصاعد أسعار النفط. وكانت غاية الصندوق، كما فصلت في سياسات الإقراض ومعاييره، واضحة ومركزة: "زيادة إنتاج الأغذية والحد من الفقر والجوع الريفيين".[1]

"هدف الصندوق هو تعبئة موارد إضافية ... للمشروعات والبرامج الموضوعة خصيصا لإدخال نظم لإنتاج الأغذية أو توسيع هذه النظم أو تحسينها ولتعزيز السياسات والمؤسسات المتصلة بذلك ضمن إطار الأولويات والاستراتيجيات القومية ..." ــ اتفاقية إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، المادة 2

[1] سياسات الإقراض ومعاييره، المعدلة، الفقرة 6.

بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.
ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتقييد طلب النسخ الإضافية.

مؤسسة متميزة

3 - أعطي الصندوق اختصاصات محددة؛ كما أعطي هيكلا إداريا وماليا خاصا. فالصندوق شراكة بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة، حيث لا تكون فيها البلدان النامية في موضع "المقترضين" فحسب، بل هي أعضاء تؤدي دورا هاما في تمويل المؤسسة وإدارتها على السواء. ويترتب على هذا الهيكل أن الصندوق "ملك" أيضا لطائفة واسعة النطاق من الدول الأعضاء تحيا في ظل ظروف شتى وتتبع نهجا متنوعة في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

4 - *ويتجلى امتلاك الأعضاء للمؤسسة على هذا النحو في امتلاك الأعضاء للبرامج والمشروعات* التي تدعمها. ويعمل الصندوق في جميع أنشطته القطرية في إطار الأولويات والاستراتيجيات الوطنية، وذلك دعما للسياسات الوطنية ومن خلال الهياكل الوطنية للحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وبفضل الانتباه الذي يوجهه الصندوق إلى خصوصية البلدان، ودعمه للقيادة فيها، وتأكيده على العمل من خلال النظم الوطنية، أصبح شريكا جذابا بالنسبة للدول الأعضاء فيه، إذ تسعى، في حدود تصوراتها عن النمو والتنمية، إلى الاستجابة لانعدام الأمن الغذائي والفقر الريفي.

5 - ولم يحدث قط أن قصد بالصندوق أن يكون مؤسسة منفردة. فقد منح تفويضا بأن يحشد موارد إضافية ويضاعف من تأثير موارده المحدودة عن طريق العمل بالاشتراك مع غيره.[2] وقد كلف الصندوق منذ بدايته إذن بمهمة تقديم مساهمات خاصة محددة بالشراكة مع غيره. ويستتبع هذا *الاختصاص بالشراكة* بالنسبة للصندوق اشتراكا متعدد المستويات يتضمن علاقات مع الدول الأعضاء فيه مع قيام الحكومات بتصميم وتنفيذ البرامج والمشروعات، ومع الوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية، ومع منظمات المجتمع المدني، ومع الفقراء الريفيين أنفسهم بوصفهم أطرافا نشطة في عمليات التنمية وليسوا موضوعات لها.

التطور

6 - وفي البداية وجد الصندوق كصندوق يقتصر دوره على توجيه موارده إلى الحكومات عن طريق قروض لمشروعات يصممها، وكثيرا ما تشترك في تمويلها مؤسسات أخرى متعددة الأطراف. إلا أن التجربة سرعان ما بينت أن الحد من الفقر الريفي وإحلال الأمن الغذائي على نحو مستدام لا يمكن تحقيقه عن طريق إتباع "مخططات" أو نهج لم توضع خصيصا لمعالجة الفقر. وكانت الحاجة تدعو بدلا من ذلك إلى استجابات خاصة بكل بلد لمشكلات الفقراء الريفيين الخاصة فيه. وكان من بين هذه الاستجابات: (i) تحديد واضح للعقبات والفرص التي تواجه المجموعات المختلفة من السكان الفقراء الريفيين في أنشطتهم المحددة المتنوعة وفي السياق الخاص ببلدهم؛ (ii) وضع آليات فعالة لاستهداف الفقراء ودعم جهودهم في التغلب على العقبات وانتهاز الفرص. وقد أملت اختصاصات الصندوق إتباع نهج مختلف في مجال المساعدات الإنمائية بحيث لا ينصب التركيز على الفقر فحسب، بل يشمل أيضا السكان الفقراء والنظر إليهم كأطراف فاعلة بدلا من أن يكونوا مستفيدين سلبيين.

[2] أو كما ورد في وثيقة سياسات الإقراض ومعاييره: "بتنفيذ المشروعات بالاشتراك مع غيره من الوكالات المتعددة الأطراف والثنائية، في الوقت الذي يكفل فيه تحقيق أهدافه الخاصة ويعمل على الإبقاء على شخصيته المستقلة". نفس المصدر.

عالم فقراء الريف

فقراء الريف منتجون مستقلون تعتمد سبل عيشهم بصفة رئيسية على الزراعة وما يتصل بها من أنشطة. وهم مزارعون صغار أو معدمون ورعاة، ومنظمو مشروعات تجارية صغيرة وصيادون وعمال زراعيون معدمون. وهم أعضاء في مجموعات السكان الأصليين والأقليات العرقية والطوائف المصنفة. وهم الذين لا يتوافر لهم من الأراضي أو المياه إلا أقلها، وليس لهم إلا أقل تحكم في الأصول التي لديهم. ولا تتاح لهم عادة فرص كثيرة للوصول إلى المؤسسات المالية الرسمية طلبا لرأسمال من أي نوع. ولا تتاح لهم في كثير من الأحيان فرص كثيرة للوصول إلى التكنولوجيا الحديثة، ولم يحظوا بكثير من الإعداد لتكوين أو إدارة الأشكال العصرية من الرابطات. وهم في معظم الحالات نساء، ويواجهن من ثم، صعوبات خاصة في الوصول إلى الموارد والخدمات والفرص الرئيسية للتنمية.

وكثيرا ما يكون فقراء الريف مجموعات مستبعدة ومعزولة ومهمشة اجتماعيا وغالبا ما أدار لها المسؤولون عن تطوير المؤسسات والخدمات العصرية ظهورهم. وتتسم حياتهم بالضعف وانعدام الأمن، وهو ما يمنعهم من انتهاز فرص المخاطرة التي قد تخرجهم من نطاق الفقر.

ومع ذلك، فإن فقراء الريف يمتلكون ثروة من المعارف التقنية والتنظيمية التقليدية. وهم يؤدون دورا شديد الأهمية في إدارة وصون موارد العالم الطبيعية بما فيها تنوعه البيولوجي، وهم كمجموعة يمثلون أغلبية اليد العاملة في الإنتاج الزراعي. وهم أناس يعملون دون كلل ومستعدون لانتهاز الفرص لتحسين حياتهم وتأمين مستقبل أبنائهم.

وعلى هؤلاء الناس تعتمد التنمية الزراعية في كثير من أفقر البلدان، وعلى جهودهم يتوقف الحد من الفقر. وهؤلاء هم الذين أنشئ الصندوق من أجلهم وما زال يعمل معهم في جميع مراحل وجوده.

7 - خلال فترة طويلة انصبت فيها عناية التنمية على الإصلاحات الكلية والقطاعات الاجتماعية؛ عني الصندوق على مستوى القواعد الشعبية بصفة منتظمة بقضايا المستوى الجزئي ذات الأهمية الحيوية والمباشرة بالنسبة لنظم سبل العيش لدى الفقراء وذلك مثل: إمكانية الوصول إلى الأراضي والمياه؛ والإنتاج الزراعي المستدام، بما في ذلك الغابات والمصايد والثروة الحيوانية؛ وإدارة الأراضي والري (على النطاق الصغير بصفة رئيسية)؛ والخدمات المالية الريفية؛ والمشروعات التجارية الصغيرة في المناطق الريفية؛ وتخزين/تحضير المنتجات الزراعية؛ والتسويق وفرص الوصول إلى الأسواق؛ والبحوث والإرشاد والتدريب؛ والبنى الأساسية الريفية الصغيرة؛ بالإضافة إلى أهم الأمور أي بناء قدرات المجموعات والمنظمات الخاصة بالرجال والنساء الفقراء المهمشين وتمكينهم بذلك من الإفادة من كل ما تقدم. وكان النهج المتبع في الصندوق يتمركز حول الناس وينتقل من أدنى إلى أعلى ويقوم على تعزيز مؤسسات المشاركة الشاملة في المجتمع المحلي التي يمكنها البت في طبيعة الأنشطة والاضطلاع بتنفيذها.

8 - وفي نفس الوقت وسع الصندوق نطاقه طبقا لاختصاصاته بحيث يتجاوز الإنتاج الزراعي المباشر وما يتصل به من أنشطة اقتصادية أخرى ويعنى على نحو متزايد بمعالجة المسائل المؤسسية والسياساتية التي تؤثر على نجاح أو فشل مشروعاته والمسائل المتعلقة بتنمية البلد ككل وجهود الحد من الفقر. وهنا تتكون مساهمة الصندوق من شقين هما: تعزيز المؤسسات والمنظمات والعمليات التي ينظر عن طريقها في مصالح فقراء الريف ويستجاب لها؛ وإدخال منظور الفقر الريفي في سياسات التنمية وعمليات التنسيق.

سياق التنمية في الوقت الحاضر

9 - رغم التوسع الاقتصادي الباهر على الصعيد العالمي، فإن التنمية غير المتساوية والفقر والأزمات الغذائية مستمرة دون هوادة. فما زال هناك عدد يقدر بـــ 1.1 مليار نسمة يعيشون في فقر مدقع في البلدان النامية، وما يزيد على 800 مليون نسمة يعانون من قلة التغذية. ويعيش ثلاثة أرباع هؤلاء الفقراء المدقعين والمعانين من سوء التغذية في المناطق الريفية ويعتمدون على الزراعة وما يتصل بها من صناعات وخدمات في سبل عيشهم وأمنهم الغذائي. وتمكين فقراء الريف من تحقيق الأمن الغذائي وتحسين دخولهم هو مجال التركيز الرئيسي لأنشطة الصندوق.

10 - ومن أوجه المفارقة أن التنمية الريفية والزراعة هما على وجه التحديد المجالان اللذان انخفضت فيهما على نحو لافت المساعدات الإنمائية الرسمية في السنوات الـــ 20 الماضية، وفيهما أدى عدم اتساق المعونات وإهمالها إلى أعظم الآثار، وجاءت فعالية التنمية (على كل من الصعيدين الوطني والدولي) مخيبة للآمال في كثير من الأحوال.

11 - غير أن السعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يبشر بتغير هذا الاتجاه. وأصبحت مسائل التنمية الريفية والتحول الاقتصادي الريفي بسبيلها إلى احتلال موضع الصدارة.

نشوء توافق في الآراء

في سنة 2003 شددت قمة إيفيان لمجموعة الثمانية من جديد على أهمية الزراعة في الحد من الفقر ودعم الزراعة كأداة بالغة الأهمية في المساعدات الإنمائية الرسمية.

وفي يوليو/تموز 2003، التزم رؤساء الدول والحكومات في الاتحاد الأفريقي في مابوتو بتخصيص 10% على الأقل من موارد الميزانيات الوطنية لتنفيذ سياسات سليمة في مجال الزراعة والتنمية الريفية. وبعد ذلك بسنة عادت الدول الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي فشددت على هذا الالتزام الذي ينبغي أن يتحقق خلال خمس سنوات.

واعترفت اللجنة المعنية بأفريقيا في تقريرها لسنة 2005، عن *مصلحتنا المشتركة* بأن "الزراعة ذات أهمية أساسية بالنسبة لأفريقيا". ثم لاحظت أن "الزراعة في أفريقيا جنوبي الصحراء تساهم على الأقل... بـــ 30 في المائة من إجمالي الناتج المحلي ... وبـــ 70 أو 80 في المائة من العمالة".

وفي مارس/آذار 2005، حددت التنمية الريفية في تقرير الأمين العام الذي عنوانه *في ظل حرية أكبر: نحو تحقيق الأمن والتنمية وحقوق الإنسان للجميع* بوصفها إحدى "المجموعات السبعة العريضة" للاستثمارات والسياسات العامة التي تعالج الأهداف الإنمائية للألفية وترسي الأساس للنمو الذي يوجهه القطاع الخاص".

وفي سنة 2005 أيضا خلص تقرير مشروع الأمم المتحدة للألفية الذي عنوانه *الاستثمار في التنمية* إلى أن الأهداف الإنمائية للألفية لن تتحقق إذا لم تتحسن المساعدة المقدمة للزراعة والتنمية والريفية من حيث الكم والكيف تحسنا كبيرا. واعترف في التقرير بأن "المركز العالمي للفقر المدقع هو مزارع أصحاب الحيازات الصغيرة... كما يمثل هؤلاء المزارعون الجزء الأعظم من النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص في البلدان النامية، ولذلك سيكون لتحسين نصيبهم الاقتصادي تأثير ضخم على فرص بلادهم في النمو الاقتصادي في الأجل الطويل".

12 - يتزايد الاعتراف بالفقر الريفي بوصفه أحد قضايا الفقر العالمية الأساسية في عصرنا هذا، وبوصفه قضية ترتبط بالعمليات العالمية مثل المفاوضات التجارية لمنظمة التجارة العالمية وجدول أعمال الدوحة. وهناك اعتراف أيضا بالحاجة إلى حلول جديدة فعالة تصمم وفقا لظروف البلد المعني. وتعتبر ملكية البلد شرطا لازما للتغيير المستدام. إلا أن *ملكية البلد* ذات قيمة ضئيلة ما لم تكن هناك *قدرة البلد* على ممارسة القيادة والإمساك بزمام المبادرة، على أن تشمل *قدرة البلد* قدرات الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص بالإضافة إلى ما هو بالغ الأهمية وهو الفقراء أنفسهم ومنظماتهم.

13 - كذلك يؤدي السعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تحويل بنية التنمية الدولية على نحو متزايد. ولقد اقترن توافق الآراء بشأن أهداف التنمية باتفاق متزايد على كيفية السعي إلى تحقيق تلك الأهداف بمزيد من الفعالية عن طريق زيادة الاتساق والتنسيق، وتحسين المواءمة على الصعيد القطري، وكما ذكر آنفا تعزيز ملكية البلد. ويرد أقوى شرح لهذا الغرض في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة في 2 مارس/آذار 2005.

دور الصندوق

14 - على ضوء ما تقدم وكما تم الاعتراف به في التقييمات الخارجية المستقلة فإن اختصاصات الصندوق وطريقته في العمل ما زالت صحيحة وعصرية على حد سواء. وتتسم ضرورة إحراز تقدم حاسم في مجال الفقر الريفي بأهمية بالغة بالنسبة للحد من الفقر بصفة عامة؛ وأصبح نموذج التنمية التي توجهها البلدان عن طريق المؤسسات الوطنية بما في ذلك المنظمات الخاصة بالفقراء ــ وهو النموذج الذي يتميز به نهج الصندوق ــ في عداد البديهيات؛ ويمثل هيكل الإدارة والمالية في الصندوق على وجه التحديد منتدى للقرارات والالتزامات المشتركة العامة التي تدعو الحاجة إليها بإلحاح في النظام المالي المتعدد الأطراف.

15 - وفي سياق زيادة الاتساق والتنسيق، وفي مقابل إهمال قضايا الفقر الريفي لزمن طويل، يساهم الصندوق بموارده المالية وبنهجه الفريد وتجاربه وخبرته الفريدة في مجال الحد من الفقر في إيجاد حلول جماعية لمشكلة الفقر على صعيد العالم. ومهمة الصندوق هي المساعدة على تعزيز القدرات الوطنية (لدى فقراء الريف والحكومات، والأطراف الفاعلة الأخرى في مجال التنمية، والمجتمع المدني والقطاع الخاص) على وضع وإتباع حلول جديدة وفعالة في مجال الفقر الريفي على نطاق واسع، وخاصة عن طريق استراتيجياتها وسياساتها الخاصة للحد من الفقر (ومثال ذلك وثائق استراتيجية الحد من الفقر). ويعمل الصندوق من خلال المشروعات والبرامج على تنمية القدرات الوطنية على: (i) إيضاح من هم فقراء الريف وما هي العقبات التي يواجهونها؛ و(ii) استكشاف حلول جديدة ذات صلة بالظروف المحلية عن طريق مشروعات استثمارية عملية؛ و(iii) وضع النظم التي يتم من خلالها إدخال التجارب والمصالح المحلية في السياسات وعمليات البرمجة الوطنية؛ و(iv) مناصرة ودعم البرامج والتغييرات السياساتية واسعة النطاق التي تتيح التجديد الناجح للجميع. يضاف إلى ذلك أن الصندوق يتعاون مع شركاء وطنيين ودوليين للارتفاع بمستوى فهم العلاقات بين قضايا الفقر الريفي المحلية وبين القرارات التي تتخذ على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية بشأن السياسات والمؤسسات وتدفقات الموارد. ولم يعد الهدف يقتصر على المشروعات والبرامج؛ فهو يتضمن أيضا تحسين القدرات اللازمة على المستوى القطري لعملية واسعة النطاق من التغير الريفي تواجه مشكلة الفقر في سياق من التنمية والمساعدات الدولية التي تمكن الفقراء والبلدان الفقيرة من صياغة حلولهم الخاصة والسعي إلى تحقيقها.

مساهمة الصندوق الخاصة في زيادة فعالية التنمية في مجال الحد من الفقر

16 - تتطلب زيادة فعالية التنمية في مجال الحد من الفقر الابتكار. ويتحمل الصندوق، بوصفه مؤسسة تركز على الفقر الريفي على سبيل الحصر، مسؤولية عن التجديد، وعن العمل مع شركاء من أجل استكشاف حلول جديدة وفعالة، وعن تعزيز الحلول المجربة في نطاق وضع الاستراتيجيات والبرامج الوطنية وفي عمليات التنفيذ. وينبغي تقاسم هذه التجارب على نطاق واسع نظرا لأن عددا متزايدا من البلدان يواجه الآن بسبب العولمة قضايا من أنواع مماثلة.

17 - الهدف المحدد للصندوق هو تحسين الدخول والأمن الغذائي لفقراء الريف، وليس هو التنمية الاقتصادية بصفة عامة (وإن كانت زيادة توليد الدخل بين فقراء الريف مصدرا للتنمية واسعة النطاق). ويعالج الصندوق العقبات الخاصة التي يصادفها فقراء الريف إذ يواجهون مشكلة تحسين حالتهم كمزارعين صغار ورعاة وعمال زراعيين وتجار وحرفيين. والواقع أن مهمة الصندوق هي معالجة مشكلة الفقر *عن طريق معالجة مشكلات الفقراء من النساء والرجال.*

18 - إن المشكلة الرئيسية التي تواجه جميع الفقراء أينما عاشوا وأي ما كانت الأنشطة التي يضطلعون بها هي تحسين سبل عيشهم في سياق اتجاهات عالمية وعلاقات أسواق متطورة على الدوام وأشكال جديدة من المنافسة على النفوذ والموارد، بما في ذلك الأصول الخاصة بهم. وتتضاعف هذه المشكلات بسبب زيادة الضغط السكاني، وضعف المؤسسات التقليدية، وانسحاب الدعم الحكومي وتراجع الحكومات عن توفير الخدمات الإنتاجية الرئيسية في كثير من البلدان، وانتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الايدز، وتزايد التدهور البيئي. وإلى أن يتمكن فقراء الريف من مواجهة هذه التحديات والمنافسة بمزيد من الفعالية، فإن الخطر هو أن ما يجلب الرخاء للغير يعود عليهم بفقر متواصل ومتفاقم. وللاستثمارات المادية في مشروعات التنمية أهمية أساسية، ولكن مشكلات كسب الرزق الرئيسية التي تواجه فقراء الريف تقترن بعلاقات مع الغير. ويترتب على ذلك أن العناصر الأساسية في الحد من الفقر الريفي على نحو مستدام هي القدرات المعرفية والمؤسسية والتنظيمية بين فقراء الريف أنفسهم. ويقتضي الأمر تمكين فقراء الريف من الاستجابة للتحديات التي تواجههم وتوسيع نطاق الأصول التي لديهم والمشاركة في المؤسسات التي تؤثر على حياتهم والتفاوض معها والتأثير فيها ومساءلتها.

19 - وفي سياق عالمي ينظر فيه إلى دور الحكومة على أنه مجرد التسهيل وتكون فيه الأسواق المحررة هي القاعدة، تعد معارف الفقراء وتنظيمهم والأصول التي لديهم عوامل حاسمة محددة للحلول المستدامة في مجال الفقر. وتمكين الفقراء فيما يتعلق بالأصول والعلاقات الإنتاجية هو النقطة التي تتقارب عندها كل جهود الصندوق؛ وتلك هي مساهمة الصندوق الكبرى في زيادة فعالية التنمية وتكملة ضرورية للاستثمارات المقدمة من الأطراف الإنمائية الأخرى في القطاعات والبنى الأساسية الاجتماعية.

دور الصندوق على الصعيد القطري

20 - دور الصندوق على الصعيد القطري هو ما يلي:

- تعزيز الاستراتيجيات والعمليات الوطنية للحد من الفقر بالعمل مع شركاء محليين ودوليين في تحديد العقبات الرئيسية التي تواجه فقراء الريف من خلال التشاور والتعاون مع المنظمات والمؤسسات الخاصة بالفقراء؛

- استكشاف طرق جديدة وفعالة للتغلب على هذه العقبات عن طريق برامج ومشروعات استثمارية مركزة تصمم وتنفذ بالتعاون مع المؤسسات والمنظمات المحلية؛

- الترويج للتعلم من التجربة عن طريق تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية على تقصي المشكلات والحلول؛

- الترويج لإدراج مشكلات الفقر الريفي في السياسات الإنمائية الوطنية والريفية؛

- تعزيز العمليات السياساتية التي تصبح من خلالها مصالح فقراء الريف (والحلول المجربة لمشكلاتهم) جزءا من العملية العامة للسياسات الإنمائية الريفية؛

- تحسين قدرات السكان الريفيين ومنظماتهم على الاشتراك في العمليات السياساتية؛

- الاستثمار المباشر والمساعدة على تعبئة الموارد الدولية والوطنية في مجال دعم عمليات التحسين الريفي بصفة عامة، وذلك في إطار عمليات تنسيق التنمية.

21 - *والنواتج* الرئيسية التي يعنى بها الصندوق "اقتصادية" بصفة عامة، وهي: زيادة الإنتاج وكسب الدخول في صفوف فقراء الريف. إلا أن *المشكلات* المهمة ليست اقتصادية فقط؛ فهي تشمل أيضا الاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي بسبب الجنس والعرق والموقع أو غير ذلك من الأحوال. ويترتب على ذلك أن التدخل الناجح للصندوق من شأنه أن يمكن السكان من التغلب على الاستبعاد وتمهيد الطريق إلى زيادة دور النهج الفعالة في عمليات التغيير واسعة النطاق على الصعيد الوطني.

22 - أما الشكل المحدد للأنشطة المدعمة من الصندوق فيختلف بالضرورة من بلد إلى آخر وفقا للأوضاع المحلية والأولويات الوطنية. إلا أن الأنشطة تتسم بصفة عامة بخاصيتين مميزتين هما:

- أنها تركز على مسائل *الوصول* الرئيسية التي تؤثر مباشرة على قدرة الفقراء وصغار المنتجين الريفيين على تحقيق الأمن الغذائي وكسب دخول أعلى (مثل القدرة على الوصول إلى الأراضي والمياه، وإلى الخدمات المالية، وإلى آليات سوقية فعالة وعادلة، وإلى التكنولوجيا والمعلومات).

- أنها تركز على إقامة منظمات ومؤسسات *بين فقراء الريف* لتأمين فرص الوصول المحسنة والمحافظة عليها وإدارتها واستغلالها.

23 - ويعمل الصندوق في كل مكان مع الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص على تعزيز قدراتهم على وضع إطار حافز لفقراء الريف بغية الحد من فقرهم. وهو يهتم خاصة بالعمل مع منظمات الفقراء الريفيين لتمكينهم من أداء أدوار الخدمات والتمثيل والتفاوض والتأثير الضرورية للحد من الفقر على نحو مستدام.

24 - والوسيلة الأساسية لإحداث التغير المستدام هي قدرة البلد والتزامه: وهما أمران لا يقتصران على الحكومة بل يشملان أيضا جميع الأطراف المعنية الريفية الرئيسية. وينبغي لهذه الأطراف بصفة جماعية وبوصفها العوامل الفعالة في الحد من الفقر الريفي على نحو مستدام أن تكون لديها القدرة على *الابتكار واكتساب المعرفة بالنهج الناجحة وزيادة دورها، ووضع السياسات* استجابة للعقبات كما يراها فقراء الريف. ويحتاج الصندوق هو نفسه إلى أن تتوافر لديه قدرات قوية على الابتكار والتعلم والحوار السياساتي لتعزيز العمل على تحسين الحد من الفقر الريفي على الصعيد القطري. ولكن التغيير على نطاق واسع وعلى نحو باق يقتضي توافر قدرات وطنية ومحلية. ويترتب على ذلك أن شراكات الصندوق المحلية في تصميم وتنفيذ البرامج والمشروعات لا تفيد في تحقيق غايات البرامج فحسب، ولكنها وسيلة أيضا للاستثمار في القدرات الوطنية طويلة الأجل (المهارات والمعارف والمنظمات والعمليات) من أجل استيعاب وإدامة عملية الحد من الفقر الريفي على نحو فعال.

25 - وسيعمل الصندوق، إذ يبني على أساس المعارف والشراكات المحلية وعلى المعارف العالمية بشأن التحديات والخيارات في مجال تحويل سبل العيش، على توسيع وتنظيم دعمه لوضع سياسات وطنية مناصرة للفقراء بما في ذلك استراتيجيات الحد من الفقر والسياسات القطاعية سواء كان ذلك داخل البلد أو عن طريق المنظمات الإقليمية، مثل منظمة الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا، التي تؤدي دورا متناميا في صياغة نهج ومعايير مشتركة. وسيحقق الصندوق ذلك لا عن طريق توصيات وشروط تقرر ما ينبغي أن يكون، ولكن عن طريق العمل على نحو استباقي في مجال دعم وحفز شتى العمليات التي تعالج من خلالها أولويات فقراء الريف معالجة حقيقية ويتم من خلالها الحد من الفقر بالفعل.

دور الصندوق على المستويين الإقليمي والعالمي

26 - أصبحت الظروف الواقعية التي يحيا فقراء الريف في ظلها تتشكل على نحو متزايد بسبب عوامل تخرج إلى حد بعيد عن نطاق المستوى المحلي والوطني. وللعمليات التي تجري على المستويين الإقليمي والعالمي تأثير كبير على الفرص المتاحة لفقراء الريف. وقد أصبح التعامل مع هذه العمليات أمرا بالغ الأهمية.

27 - وفي هذا المجال يتمثل دور الصندوق فيما يلي:

- دعم تنمية وتقاسم المعارف بشأن التحديات والفرص التي تواجه فقراء الريف في سياق العولمة؛
- مناصرة الدعم المادي والسياساتي للتنمية الريفية والزراعية في البلدان النامية؛
- السعي إلى بث مزيد من الوعي في مناقشات السياسات الإقليمية والعالمية بالنتائج المترتبة على العمليات السياسية العالمية والإقليمية الخاصة بالتنمية والحد من الفقر على الصعيد المحلي؛

- بناء قدرات منظمات فقراء الريف على التأثير في العمليات والمناقشات السياسية الإقليمية والعالمية وتمثيل مصالحهم وشواغلهم.

28 - أما فيما يتعلق بالصعيد القطري فإن دور الصندوق ليس هو السعي إلى المعارف والاشتراك في حوار المناصرة والسياسات وحده، بل هو تكوين الشراكات والعمل من خلالها للتأثير على الموارد والأنشطة القائمة. وفي كثير من الحالات لابد لاستراتيجية التأثير المتبعة في الصندوق من أن تكون من جانبين: أحدهما مباشر والآخر غير مباشر ــ وذلك بالتأثير على استخدام الموارد التي لدى الآخرين والتي هي أضخم من موارد الصندوق إلى حد بعيد.

29 - ويتعين على الصندوق عند وضعه لاستراتيجيته الرامية إلى التأثير غير المباشر أن يغير ترتيباته التشغيلية في اتجاه الشراكة والتأثير على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية. ويتضمن النموذج التشغيلي الجديد للصندوق كثيرا من هذه التغييرات. وهي لا تعني أن الصندوق بصدد التحول عن اختصاصاته التقليدية ودوره الرئيسي في تنمية وتمويل المشروعات والبرامج. وسيحرص الصندوق بالأحرى على استخدام المشروعات والبرامج على نحو أكثر وعيا وتنسيقا من أجل بناء القدرات الوطنية والإقليمية والدولية، وتعزيز الالتزامات فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية في مجال يتمتع فيه بصلاحيات خاصة.

الاستهداف في عمليات الصندوق

30 - تتطلب اختصاصات الصندوق المحددة فيما يتعلق بمجموعة محددة من الناس (فقراء الريف) وموارده المحدودة واتساع نطاق الفقر الريفي وتعقيده تركيزا واضحا واستراتيجيا. ولم يحدث قط أن وجد الصندوق أن النهج القائمة على فكرة انتشار التأثير فعالة من حيث استخدام الموارد أو ناجحة من حيث الحد من الفقر. وهو يستخدم بدلا من ذلك استراتيجيات استهدافية بغية زيادة تأثيره بإتاحة الفرص للسكان المحرومين منها لولا ذلك، وهي فرص تتفق ومصالحهم واحتياجاتهم. ويركز الصندوق في كل مكان على فقراء الريف، وخاصة على أشد الناس فقرا بسبب الاستبعاد من فرص التنمية.

31 - غير أن هذا لا يعني وجود مجموعة واحدة ومتجانسة هي "مجموعة الصندوق المستهدفة"، وذلك لأن فقراء الريف لا يشكلون مجموعة واحدة متجانسة في أي مكان من العالم. والصندوق مؤسسة عالمية، وهو بناء على طلب دوله الأعضاء يؤيد الحد من الفقر في البلدان التي يتخذ فيها الفقر أشكالا مختلفة كثيرة. وفي بعض البلدان يوجد الفقراء بصفة رئيسية في المناطق المهمشة. وهم في بعضها الآخر عمال مأجورون ريفيون. ويترتب على ذلك أن السكان الذين يعمل الصندوق معهم لا يمكن تحديدهم مقدما بحسب مواقعهم أو مهنهم أو بحسب عتبات محددة للدخل. ومثال ذلك أن عتبة الفقر المدقع بحسب الأهداف الإنمائية للألفية تعد مؤشرا مهما في كثير من أجزاء أفريقيا وبعض أجزاء آسيا. غير أن فائدتها تقل عن ذلك إلى حد بعيد في معظم أجزاء أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وشمال أفريقيا ووسط وشرق أوروبا.

32 - وتتوقف "المجموعة المستهدفة" بالنسبة للصندوق على أوضاع الفقر على المستوى الوطني وعلى تنظيم الاقتصاد والمجتمع الريفيين، وهي تتوقف أيضا على تنظيم السياسات والبرامج الوطنية. والصندوق مؤسسة لإضافة القيمة. فإذا وجدت برامج كبرى فعالة لصالح مجموعات محددة من فقراء الريف، فإن الصندوق لا يستهدف هذه المجموعات. فهنا

أيضا يشكل الاتساق والتنسيق النهج الذي يتبعه الصندوق. ويسعى الصندوق، بالتشاور مع الحكومات والمجتمع المدني والمنظمات الريفية، إلى الأوضاع والمجموعات الريفية التي لا ينفذ بالنسبة لها حل مستدام للفقر وحيث يكون ما يقدمه الصندوق مناسبا. وفي هذا السياق يكون الاستهداف وسيلة لسد الفجوة بين مناطق التنمية الرئيسية ومناطق الاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي، وبذلك يكفل إدراج الذين "تخلفوا عن الركب" في تيار توفير مزيد من الرخاء للجميع. وفي جميع الحالات تتألف المجموعة المستهدفة على سبيل الحصر من الذين يعيشون في فقر ويمكنهم زيادة أمنهم الغذائي ودخولهم إذا توافرت لهم فرص مستقرة للوصول إلى الموارد الإنتاجية الرئيسية والعلاقات العادلة مع الأطراف الأخرى. يضاف إلى ذلك أن الصندوق يمتلك، في نطاق توزيع المهام بين المؤسسات المهتمة بالفقر العالمي، أدوات لدعم التنمية الريفية، ويجب لمن يعمل معهم من الناس والمجتمعات المحلية أن يكونوا قادرين على استخدام تلك الأدوات على نحو فعال.

33 - غير أن تحديد المشكلات الخاصة التي تواجه فقراء الريف وإيجاد حلول محددة لها هو إجراء عملية تحليلية معقدة لا يمكن أن تتسم بالفعالية إلا إذا قامت على فهم عميق لعدد من المجالات وتفاعلها، وهي: *السكان* الريفيون ونظم سبل العيش لديهم؛ *ومشكلاتهم* المحددة فيما يتعلق بنقص فرص الوصول إلى الموارد الرئيسية والعلاقات التي تمكنهم من زيادة إنتاجهم ودخولهم وأمنهم الغذائي؛ *والعمليات* التي تتسبب في فقرهم (بما في ذلك آليات الاستبعاد الاجتماعي)؛ والإطار *السياساتي* الذي يرسخ أوضاعهم. وتتمثل مساهمة الصندوق الخاصة لا في استهداف فقراء الريف فحسب، بل تتمثل أيضا في استهداف العوامل الأخرى ذات الصلة بأوضاعهم، وتقديم استجابات تقع أو يمكن أن تقع في نطاق قدراتهم. وهذا النهج المتبع في الاستهداف لا ينطبق فقط على توجيه الموارد مباشرة إلى مجموعات محددة من فقراء الريف من أجل أنشطة محددة من خلال المشروعات الاستثمارية؛ بل ينطبق أيضا على الحوار السياساتي، وبناء الشراكات، والدعم المؤسسي وفرص التعلم، فهي جميعا موجهة نحو احتياجات فقراء الريف ومصالحهم ومبادراتهم. وهذه الوجهة هي الأمر الذي ينفرد به الصندوق بين غيره من الأطراف المعنية بالتنمية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف.