



موجز السياسات الزراعية من أجل التنمية

موجز السياسات - تعزيز إدارة الحكم لمساندة برنامج عمل الزراعة من أجل التنمية

يلعب الحكم الرشيد دوراً هاماً في تهيئة بيئة ملائمة لوضع السياسات من جهة ولتنفيذ الفعال لبرامج عمل هذه السياسات التي تحقق أهداف الزراعة من أجل التنمية من جهة أخرى. غير أن الزراعة تعاني من نقطة ضعف مزدوجة تتمثل في مشاكل إدارة الحكم الواضحة في البلدان المعتمدة على الزراعة، وضعف المؤسسات الزراعية في كثير من الأحيان مقارنة بالمؤسسات التي تنظم القطاعات الأخرى. ويمكن استخدام عدد كبير من المناهج لتحقيق إصلاحات إدارة الحكم ومساندة برنامج عمل الزراعة من أجل التنمية، بما في ذلك إعادة تنظيم الأدوار والاستفادة من الخبرات المتوفرة في وزارات الزراعة، وتحقيق اللامركزية، وتعزيز أدوار المجتمع المدني والقطاع الخاص. ويتمثل التحدي في تحديد المناهج التي تلائم الأوضاع الداخلية لتلك البلدان ضمن أطر ممكنة التنفيذ سياسياً.

ما هي أهمية إدارة الحكم لبرنامج عمل الزراعة من أجل التنمية؟

على كاهل الدولة في مجال تنفيذ برنامج العمل، لكن تحتاج وزارات الزراعة بالرغم من ذلك إلى مهارات جديدة للقيام بوظائف التسهيل والتنسيق والتنظيم الفعال. كما تحتاج إلى القدرة اللازمة لوضع استراتيجيات للتنمية الزراعية مستندة إلى الأدلة، بما فيها الإحصائيات الزراعية الموثوق بها لإدارة العمليات السياسية، وضمان التوافق بين الموازنات والاستراتيجيات، والتنسيق بين القطاعات، وتسهيل مشاركة أصحاب المصلحة المتنوعين، وخلق بيئة ملائمة للقطاع الخاص والمجتمع المدني.

غير أن البيروقراطيات الزراعية التي بقيت بعد التكيف الهيكلي لازل ضعيفة ومفتقرة إلى القدرة على تنفيذ برنامج عمل الزراعة من أجل التنمية من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني، كما تواجه تحديات العمل الفعال مع الحكومات المحلية التي ازدادت أهميتها بعد إزالة المركزية. وتحتاج وزارات الزراعة في معظم البلدان إلى إصلاحات بعيدة المدى لإعادة تحديد أدوارها وتنمية قدراتها الجديدة.

إمكانية مباشرة الإصلاح في جانب العرض أو في جانب الطلب

الإصلاح في جانب العرض. ركزت الجهود التي بذلت في الماضي لتعزيز الإدارة الزراعية على "جانب العرض". فعلى سبيل المثال، تمكنت الهند من تخفيض درجة الفساد في مجال إدارة الأراضي بإدخال نظام الحكومة الإلكترونية وتوفير التدريب وتشجيع التعيين والترقية المستنديين إلى الجدارة؛ وتعديل جداول الأجور؛ وتعزيز أنظمة التوريدات، والمراجعة، وإدارة الإنفاق العام. وتُخضع السلفادور وماليزيا والمكسيك الهيئات الحكومية للمواصفة رقم ٩٠٠٠ للمنظمة الدولية للتوحيد القياسي الخاصة بإصدار شهادات كفاءة الإدارة لتحصين الأداء والتوجه نحو خدمة المتعاملين معها.

كما يتطلب إصلاح الإدارة الزراعية في كثير من الأحيان "تحديد" مسؤولية الدولة، ففي أوغندا، يتم تعهيد خدمات الإرشاد الزراعي إلى القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وفي غواتيمالا، تم إنشاء شراكة BANRURAL بين القطاعين العام والخاص لتقديم الخدمات المالية الريفية. وفي غرب أفريقيا، يقدم عدد متزايد من الأطباء البيطريين ومساعدى الأطباء البيطريين التابعين للقطاع الخاص المنتمين إلى المجتمعات المحلية خدمات رعاية الماشية، وتنقل بلدان كثيرة أيضاً سلطات الري إلى مجموعات المستخدمين. وعلى الرغم من أن هذه المناهج تخفف بعض مهام الوزارات، لكنها تحتاج أيضاً إلى قدرات جديدة، مثل إدارة العقود، والتنظيم، والتسهيل.

الإصلاح في جانب الطلب. كثيراً ما تعمل مناهج الإصلاح في جانب العرض على أفضل وجه إذا اقترنت بإصلاحات في "جانب الطلب"، وهي إصلاحات تزيد من الصوت المسموع والمساءلة من خلال تعزيز قدرات المزارعين على المطالبة بخدمات عامة أفضل ومساءلة مقدمي الخدمات. ففي إثيوبيا، تقيم المنظمات غير الحكومية مدى رضا المزارعين عن الخدمات الاستشارية الزراعية وغيرها من الخدمات الريفية من خلال استخدام بطاقات تقييم المواطنين. وفي السنغال، تشترك منظمات المنتجين في اتخاذ القرارات الخاصة بتقديم الخدمات الزراعية.

تتطوي إزالة المركزية على إمكانات عظيمة للتعامل مع طبيعة الزراعة التي تتصف بصيغتها المحلية وتباين خصائصها من خلال تقريب الحكومة من سكان المناطق الريفية. ومع ذلك فإن دور القطاع العام في مساندة الزراعة لا يزال معقد ومتشابك، وتحتاج التنمية الزراعية إلى مزيج ملائم من الخدمات المركزية واللامركزية. فالأفضل ترك بعض الوظائف العامة مركزية، مثل سلامة الأغذية والحد من انتشار الأوبئة المرضية. وحيثما لا "تقرب" الحكومات المحلية من مستوى المجتمعات المحلية، فإن التنمية المدفوعة بالمجتمعات المحلية تعتبر نهجاً مباشراً بالخيار لتعبئة إمكانات المجتمعات المحلية الريفية وقدراتها الخلاقة ومهاراتها ورأس مالها الاجتماعي. ويتعين على مخططي المؤسسات اللامركزية والبرامج المدفوعة بالمجتمعات

الحكم الرشيد أعداداً عديدة تتمثل في الاستقرار السياسي، وسيادة القانون، والصوت المسموع ومناقشة وتحديد المسؤولية، وفعالية الحكومة، ونوعية اللوائح التنظيمية، والحد من الفساد، وهذه كلها من الأبعاد الهامة للزراعة. فالاستقرار السياسي، وانعدام العنف، وسيادة القانون تعتبر شروطاً جوهرية مسبقاً للتنمية الزراعية. إذ ترتبط كثير من الصراعات العنيفة بعدم المساواة في إمكانية الحصول على الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى. ويواجه فقراء المناطق الريفية صعوبات كثيرة عندما محاولتهم التأثير على برنامج العمل السياسي في الأنظمة السياسية التي لا تتيح الصوت المسموع والمساءلة، فيسفر عنه انخفاض الاهتمام السياسي باستخدام الزراعة لتحقيق التنمية، وفعالية الحكومة، ونوعية اللوائح التنظيمية، والحد من الفساد أهمية خاصة للزراعة لأن النمو الزراعي الناجح في المراحل الأولى من عملية التنمية يعتمد إلى حد كبير على الدولة لتصحيح مظاهر إخفاق الأسواق واسعة الانتشار في هذا القطاع.

وتحصل البلدان التي تشكل فيها الزراعة قطاعاً كبيراً على درجات تقديرية منخفضة لإدارة الحكم، مما يشير إلى وجود معضلة رئيسية تتمثل في أن إدارة الحكم تكون في أضعف حالاتها حينما تستدعي الحاجة إلى القطاع العام لتنفيذ برنامج عمل الزراعة من أجل التنمية. غير أن العالم وجه انتباهه مؤخراً إلى إدارة الحكم مما يبعث الأمل في النفوس. وينطوي إرساء الديمقراطية، وإزالة المركزية، ومشاركة المجتمع المدني، وإصلاحات إدارة القطاع العام، والحد من الفساد على إمكانات عظيمة لتحسين إدارة الحكم من أجل الزراعة. فقد أحرزت عدة بلدان أفريقية في الآونة الأخيرة تقدماً كبيراً في تحسين إدارة الحكم، كما قل عدد البلدان التي تعاني من عدم الاستقرار السياسي والصراع منذ أوائل التسعينيات. ومع ذلك فلا يمكن اعتبار النجاح أمراً مسلماً به - فتتعدد وتنوع قطاع الزراعة يجعلان من الضروري بذل جهود خاصة.

تغيير أدوار القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني

تميزت إجراءات القطاع العام المتدخل في الأسواق الزراعية في كثير من الأحيان بافتقارها إلى المعلومات الصحيحة، وإساءة تنفيذها، وخضوعها للتربح (الكسب غير المشروع) والفساد، مما أدى إلى فشل الحكومات عبر الزمن. لذلك خفضت الإجراءات التدخلية القوية من جانب الدولة بفعل عمليات التكيف الهيكلي خلال الثمانينيات والتسعينيات والتي شددت على الدور الرئيسي للأسواق، وكان للتشديد على "تحديد الأسعار السلمية" وتحسين بيئة الزراعة من أجل التنمية دوراً إيجابياً هامة على الزراعة كتخفيف العبء الضريبي عليها. لكن ذلك ترك مظاهر إخفاق الأسواق بدون حل، مما خلق جيلاً ثانياً من المشاكل، خاصة عندما لم يتمكن القطاع الخاص الضعيف من الاستجابة للتغيير والتقدم لسد الفجوة. وأصبح من المتعارف عليه الآن على نطاق واسع ضرورة تكامل أدوار الدولة والسوق وزيادة نطاق وقوة دور الدولة لتحقيق ذلك.

ضرورة تكيف وزارات الزراعة مع الأدوار والقدرات الجديدة

هناك اتفاق عام ينص على ضرورة استثمار الدولة في السلع العامة الأساسية، مثل البحوث والتنمية الزراعية، والطرق الريفية، وحقوق الملكية، وفرض تنفيذ القواعد والعقود، حتى في الاقتصادات التي وصلت إلى درجات عالية من التصنيع. كما يمنح برنامج عمل الزراعة من أجل التنمية دوراً قوياً للسياسة العامة الرامية إلى تشجيع تخفيض أعداد الفقراء وتحقيق المساواة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين، من خلال بناء أصول إنتاجية وتوفير شبكات الأمان. وعلى الرغم من أن التعهيد (التعاقد مع جهات خارج القطاع العام) وإقامة الشراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني قد يخفف العبء الملقى

فإن مواطني أي بلد وقادته هم المعنيون بإصلاح إدارة الحكم. ويمكن للشركاء في التنمية تقديم الدعم لإصلاحات إدارة الحكم – ويمكنهم المساهمة في تحسين إدارة الحكم من خلال تنسيق أنشطتهم الخاصة وتوفيق تلك الأنشطة مع الاستراتيجيات الزراعية المدفوعة بالبلدان المعنية. ويمكن لتجميع موارد المانحين ("سلة التمويل")، كما في حالتنا تنزانيا وغانا، المساعدة في التغلب على تجزئة المساعدات الإنمائية. ومن المفيد أيضاً التنسيق على المستويين الإقليمي والدولي. مما يجدر ذكره أيضاً أن مبادرة نيوتشاتيل، وهي مجموعة غير رسمية من ممثلي المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف، تعد آراء وإرشادات مشتركة للتنسيق بين المانحين داخل البلدان المعنية للخدمات الاستشارية الزراعية.

يعتبر إحراز تقدم في برنامج العمل العالمي أمراً ضرورياً

تعتمد التنمية الزراعية على إجراءات لا يمكن أن يتخذها إلا المجتمع الدولي، مثل وضع قواعد عادلة للتجارة، وحماية الموارد الجينية، والحد من انتشار الأمراض الوبائية، وإدارة تغير المناخ. ويتطلب برنامج العمل العالمي هذا مزيجاً من المؤسسات العالمية كالمؤسسات المتخصصة التي تقدم الدعم والالتزام طويلي الأمد، مثل هيئات وضع المعايير والمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية؛ والشبكات التي تغطي قطاعات متعددة وقضايا محددة والتي يمكنها التصدي بسرعة للحالات الطارئة، مثل الصندوق العالمي للحد من إنفلونزا الطيور الفتاك؛ وآليات لضمان تنسيق برنامج العمل الزراعي ودمجه في برنامج العمل العالمي الأشمل من أجل التنمية والأمن والبيئة. لذلك فالتحديات التي يواجهها إصلاح نظام الإدارة العامة العالمي لتنفيذ هذا البرنامج تعتبر من التحديات الكبيرة. ولكن في ظل هذا العالم الذي يتسم بالترعة العالمية فوق كوكب صغير، فهناك مصلحة متبادلة كبيرة في مساندة برنامج عمل كل بلد للزراعة من أجل التنمية. وبشكل التصدي لهذه التحديات قضية مساواة وعدالة بين الشمال والجنوب – وبين أجيال الحاضر والمستقبل.

المحلية معالجة مشاكل المشاركة الاجتماعية وتجنب استخدام ذوي السلطة المحلية تلك البرامج لمصلحتهم، وتشجيع تدفق المعلومات بشفافية، واشتراك المجتمعات المحلية القائم على التوازن بين الجنسين في اتخاذ القرارات، والمتابعة المشتركة.

وجود مناخ ملائم للقطاع الخاص والقطاع الثالث أمر هام

بما أن توفير مناخ استثمار ريفي إيجابي يعتبر من الأمور الضرورية لظهور قطاع صناعات زراعية خاص قادر على المنافسة، فإنه يتوجب منح إصلاحات مناخ الاستثمار اهتماماً خاصاً للقيود التي تواجهها مؤسسات الأعمال (المشروعات) الزراعية والريفية. كما يمكن للقطاع الخاص استخدام خبراته وثقله السياسي لتشجيع الإصلاحات من خلال الحوارات بين القطاعين العام والخاص. وثمة مثال على ذلك يتمثل في مجموعة العمل المعنية بالزراعة والصناعات الزراعية التابعة لمنندى الحكومة-القطاع الخاص في كمبوديا.

يضم القطاع الثالث منظمات المنتجين، ومقدمي الخدمات غير الربحية، ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. ولدى هذا القطاع إمكانيات هامة للتغلب على مظاهر إخفاق الأسواق المتأصلة في الزراعة ذات الحيازات الصغيرة، مع القدرة على تحاشي مظاهر الإخفاق الحكومية. إذ يمكن لمنظمات المنتجين تسهيل إمدادات المستلزمات، وخدمات الإرشاد، والتسويق، وإدارة موارد الملكية المشتركة، مثل شبكات الري. كما يمكنها أن تلعب دوراً أكبر في وضع برنامج عمل السياسات الزراعية الوطنية، كما هو الحال في السنغال. وفي الهند، تقدم تعاونيات منتجات الألبان الخدمات لأكثر من ١٢ مليون أسرة والتي تستفيد منها النساء بشكل خاص نظراً لدورهن في الزراعة المرتبطة بمنتجات الألبان. كما يمكن تعبئة الكفاءات الخاصة التي تميز بعض المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات، خاصة على مستوى الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية. ومما يجدر ذكره أن وجود مجتمع مدني نشط يعزز إدارة القطاع العام من خلال منح صوت سياسي مسموع للمجموعات المستبعدة مثل صغار الملاك، والنساء الريفيات، والعمال الزراعيين. وتعتبر حرية تكوين الجمعيات، وحق الحصول على المعلومات، وحرية الصحافة، من العوامل الهامة للاستفادة من إمكانيات المجتمع المدني.

يشكل الشركاء في التنمية جزءاً لا يتجزأ من الحكم الرشيد

يعتبر تحسين إدارة الحكم إحدى العمليات السياسية والاجتماعية التي يحددها تاريخ البلد، والتي تكون متصلة في مؤسساته، ومدفوعة بحركاته الاجتماعية. وفي نهاية المطاف،

تم إقطاء موجز السياسات هذا من تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٨، الزراعة من أجل التنمية الصادر عن البنك الدولي. ويتضمن ذلك التقرير مزيداً من المعلومات وتفاصيلاً عن المصادر. وهو يستخدم تصنيفاً بسيطاً لأنواع البلدان يستند إلى نسبة مساهمة الزراعة في إجمالي النمو في الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥ ونسبة الفقراء في المناطق الريفية إلى إجمالي عدد الفقراء (عند مستوى دولارين أمريكيين في اليوم بأسعار الدولار في عام ٢٠٠٢). ففي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على الزراعة (معظمها في شبه الصحراء الأفريقية)، تسهم الزراعة بنسبة كبيرة (٢٠٪) من إجمالي النمو. وفي البلدان التي تسير على طريق التحول (معظمها في آسيا)، تهيمن القطاعات غير الزراعية على النمو ولكن الغالبية الكبرى من الفقراء تعيش في المناطق الريفية. وفي البلدان ذات الاقتصاد المعتمد على المناطق الحضرية (معظمها في أمريكا اللاتينية وأوروبا وآسيا الوسطى)، يعيش أكبر عدد من الفقراء في المناطق الحضرية على الرغم من أن أعلى معدلات الفقر تكون في المناطق الريفية.