

مؤتمر القمة العالمي للأغذية: خمس سنوات بعد الانعقاد

الفريق رفيع المستوى المعنى بتعبئة الموارد لأجل الأمن الغذائي والتنمية الزراعية والريفية (منظمة الأغذية والزراعة، روما، 26-27/6/2001)

تقرير اجتماع الفريق

مقدمة

1 - بناء على دعوة من المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة، عقد فريق الخبراء رفيع المستوى، الذى يمثل مؤسسات التمويل والمساعدة الفنية والمعونة الغذائية الدولية⁽¹⁾، اجتماعا فى روما خلال الفترة 26 و27/6/2001 بغية بحث قضية تعبئة الموارد لأجل الأمن الغذائى والتنمية الزراعية والريفية. وكان اجتماع فريق الخبراء جزءا من التحضيرات لمؤتمر القمة العالمى للأغذية: خمس سنوات بعد الانعقاد، المقرر عقده فى نوفمبر/تشرين الثانى 2001 فى روما، حيث تستعرض الحكومات سير العمل فى تحقيق هدف مؤتمر القمة العالمى للأغذية المتمثل فى تخفيض عدد من يعانون نقص التغذية فى العالم إلى النصف بحلول عام 2015، ولتأكيد التزاماتهم بخطة عمل مؤتمر القمة العالمى للأغذية.

2 - وكان الغرض من فريق الخبراء كالتالى:

- تحديد الأسباب وراء انخفاض الاستثمار، وعلى الأخص التمويل الدولى، للتنمية الزراعية والريفية خلال العقد الماضى؛
- تقييم الأولوية المسندة إلى التنمية الزراعية والريفية من قبل مجتمع الجهات المتبرعة الدولية والبلدان المتضررة بانعدام الأمن الغذائى والجوع؛
- تحديد ما يلزم من الإجراءات المعينة لرفع تدفقات الموارد، وقدرات التسليم للجهات المتبرعة والجهات المتلقية فى مجال تخفيض الفقر والجوع؛
- استكشاف مدى كفاية الدعم للسلع العامة العالمية فى مجال التنمية الزراعية والريفية ووسائل تقديم هذا الدعم.

3 - وعقد فى 25/6/2001، اجتماعا تمهيديا يضم أربعة من مصارف التنمية شبه الإقليمية من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى⁽²⁾، لمناقشة القضايا ذات الصلة التى تؤثر على نحو محدد بأقاليمهم الفرعية المختلفة.⁽³⁾

4 - وافتتح السيد David Harcharik، نائب المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة، اجتماع فريق الخبراء رفيع المستوى.

5 - وقبل السيد John Westley، نائب رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، دعوة المدير العام لتولى منصب رئيس فريق الخبراء. وتولى كل من السيد Christian Miczaika والسيد Roland Schurmann، بقسم مركز الاستثمار، مهمتى الأمين ومسؤول التقارير على التوالى.

6 - وابتدأ السيد Hartwig de Haen، المدير العام المساعد لمصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مداوات فريق الخبراء بعرض تمهيدى لنتائج واستنتاجات الوثيقة التى أعدتها المنظمة عن تعبئة الموارد لمكافحة الجوع.

7 - وأثناء مسار الاجتماع⁽⁴⁾، قدم موظفو المنظمة سلسلة من العروض الموجزة لتقديم قضايا موضوعية لأغراض مناقشات فريق الخبراء، وإبلاغ أعضاء الفريق بشأن برامج مختارة للأولويات الحالية فى المنظمة⁽⁵⁾. ومن بين العروض ذات الاهتمام الخاص لأعضاء فريق الخبراء كان العرض الذى قدمه البروفيسور Jean-Louis Arcand، من مركز دراسات وبحوث التنمية الدولية، جامعة أوفيرن فى Clermont Ferrand، بشأن عمله المتعلق بالصلات بين مستويات التغذية والنمو الاقتصادى.

8 - وفى نهاية الاجتماع عرض فريق الخبراء ما توصل إليه من نتائج، فى مؤتمر صحفى وفى دورة خاصة حضرها ممثلو الدول الأعضاء فى المنظمة والمنظمات غير الحكومية.

الاستنتاجات الرئيسية لفريق الخبراء

9 - أقر أعضاء فريق الخبراء بأن المشكلة الهائلة للجوع والفقر تنحصر بصورة مكثفة فى أوساط سكان الريف فى البلدان النامية ذات الدخل المنخفض. واتفقوا على أن من الواجب على مؤسسات الإقراض والجهات المتبرعة الدولية أن تستكشف السبل التى تيسر لها المساهمة بصورة فعالة بقدر أكبر فى جهود حكومات البلدان الأعضاء الرامية إلى معالجة هذه المشكلة. كما اتفقوا على أنه من الضرورى لجميع الأطراف المعنية أن تتحول عن مفهوم "كل شئ كالمعتاد"، إذا ما أريد التوصل إلى تحقيق أهداف مؤتمر القمة العالمى للأغذية وأهداف التنمية الدولية الأخرى المضمنة فى إعلان الألفية الصادر عن الأمم المتحدة. وأقروا بالحاجة إلى تكييف تخصيص الموارد ومعايير التقييم، حسبما يكون ملائماً، لتعكس الاهتمامات بشأن التكافؤ وما يمكن لتخفيض معدلات نقص التغذية أن يسهم به فى تحقيق النمو الاقتصادى. علاوة على ذلك اتفقوا على أن نجاح هذه الجهود سيتعزز أكثر من خلال تحسين كفاءة التشغيل وتقوية الشراكات فيما بين المؤسسات المعنية المختلفة. ومن شأن الشراكات الوثيقة أن تدعم الفهم المشترك للروابط بين الأمن الغذائى، والتنمية الزراعية والاقتصادية، والسبل التى يتسنى بفضلها يمكن أن تسهم زيادة الاستثمار فى التنمية الزراعية والريفية، فى

تحقيق أهداف مؤتمر القمة العالمى للأغذية. وهناك حاجة إلى إمدادات وافية من السلع العامة العالمية ذات الصلة، لتهيئة واستمرار بيئة تكفل الحد الأقصى من تأثير التمويل الدولى فى التنمية الزراعية والريفية.

النتائج التفصيلية

1 - أسباب انخفاض الموارد

10 - اتفق فريق الخبراء على أن انخفاض الموارد للاستثمار فى التنمية الزراعية والريفية، بوصفه اتجاها عالميا، أمر حقيقى ومثار للقلق. بيد أن هناك حاجة لقليل من التقييد، دون أن يغير ذلك من الأوضاع العامة، كما يلى:

- هناك بعض مؤسسات التمويل شبه الإقليمية التى لم تشهد انخفاضا فى الإقراض المرتبط بالزراعة من جانبها، وإن تكن قد رأت أن العجز فى الموارد بشروط ميسرة من شأنه أن يعوق توسعها فى هذا النوع من الإقراض؛
- لاحظت العديد من المؤسسات الصعوبات العملية التى تكثف تقدير نسبة الاستثمارات المخصصة للمناطق الريفية؛ وأن الاستثمارات الريفية فى قطاعات أخرى لربما تكون قد عوضت جزئيا الانخفاض فى الاستثمارات فى التنمية الزراعية والريفية؛
- أن تدفقات الإقراض من الكثير من المؤسسات الممثلة دافعه، فى نهاية المطاف، أولويات الأعضاء المقترضة.

11 - وعلى صعيد جانب العرض، فإن الأسباب الرئيسية لانخفاض تحويلات الموارد إلى التنمية الزراعية والريفية تشمل التعقيد المتأصل، والمخاطر وتكاليف المعاملة العالية نسبيا (الإعداد، الإشراف والرصد) لكل وحدة من الاستثمار فى مشروعات التنمية الزراعية والريفية. وأفضى العدد المتزايد من الضمانات المحددة، وتشدد هذه الضمانات والرامى إلى تلافى، أو التقليل من التأثيرات الجانبية الضارة للاستثمارات من الناحيتين البيئية والاجتماعية، فى نشوء الإحباط وتحاشى المخاطر فى أوساط العاملين بالمصارف وعملائهم، مما شكل معوقا فى وجه المشروعات الريفية. كما لاحظ المشاركون شتى الأهداف الفرعية الهامة فى إطار الهدف العام المنشود فى تخفيض الفقر.

12 - ولاحظ فريق الخبراء أن انخفاض تدفقات الموارد يعزى أيضا إلى سلوك الجهات المتبرعة تجاه فعالية المعونة والمشكلات التى ظهرت فى مرحلة التقييم اللاحق للكثير من المشروعات الزراعية، وإن تكن عمليات التقدير التى أجريت مؤخرا قد أظهرت أن أدائها قد تحسن. وفيما يتعلق بالمعونة الغذائية فإن حالات النزاعات والكوارث الجلية وما يرتبط بها من احتياجات للموارد، أفضت إلى حدوث تحول صوب المعونة الإنسانية ومعونات الطوارئ على حساب مساعدات التنمية.

13 - كما أن من أسباب الانشغال الخسائر الفعلية والمتوقعة في القدرات الفنية لدى عدد من المؤسسات فيما يتعلق بصياغة وتحليل وتقييم المشروعات والبرامج في مجال التنمية الزراعية والريفية. والمتخصصون الذين يتكون هذه المؤسسات لا يوجد من يحل محلهم بصورة وافية نظرا لقيود الميزانيات. كما أن تراجع البرامج الريفية قد أدى إلى انخفاض توافر الفنيين المتمرسين والمدربين في هذا المجال بصورة ميسورة.

14 - كما لاحظ فريق الخبراء، علاوة على ذلك أن الأساس الفني والمؤسسى لهذا الإقراض الزراعى، تدهور خلال السنوات. وقد نشأ هذا التدهور جزئيا جراء انخفاض أنشطة ما قبل الاستثمار، التي كانت تمول من قبل من المنح متعددة الأطراف والثنائية، فيما يتعلق ببعض الأنشطة مثل مشروعات المساعدة الفنية، العمليات الرائدة والدراسات الخاصة التي ينبى عليها عمل دراسة الجدوى.

15 - وعلى صعيد الطلب، ففيما يتعلق بأسباب انخفاض الإقراض للتنمية الزراعية والريفية، لاحظت العديد من المؤسسات الكبيرة أن جهود اللامركزية قد حولت القرارات التنفيذية من المركز الى المدراء القطريين، بإعطائهم قدرا أكبر من المسؤولية بشأن محتوى برامج الإقراض. وبالتالي أصبح الإقراض أكثر فأكثر، مدفوعا بالطلب على نقيض أن يكون دافعه القضايا. ومن ثم فإن طلبات الحصول على القروض عكست بصورة متزايدة تنوع أولويات البلدان، وكثيرا ما يكون ذلك على حساب الاستثمار فى الأمن الغذائى والتنمية الريفية. كما شدد على أن موارد مؤسسات التمويل الدولية لن يتسنى إكمالها سوى بحشد أكبر من الموارد التي ينبغى أن تكون متاحة من المصادر المحلية.

16 - ومن المشكلات الجوهرية هو تحديد من يكون شركاء المصرف فى البلدان. إذ أن أصحاب الشأن المحتملين، مثل المجتمعات المحلية الريفية، المجتمع المدنى، الوزارات المسؤولة مباشرة، ووزارات المالية أو التخطيط، لا تتبنى بالضرورة وجهات نظر متجانسة بشأن الأولويات الريفية. وأخيرا فإن حالات النزاعات فى أفريقيا، هى عائق هام أمام زيادة الإقراض.

2 - إعطاء الأولوية الاستراتيجية للأمن الغذائى، والتنمية الزراعية والريفية

17 - تعرضت المناقشات لمزايا تحديد أولويات قطاعية للتنمية. وتبنى أعضاء فريق الخبراء وجهة النظر القاضية بأن من الضرورى، فى بعض الأحيان، إجراء تعديلات اقتصادية كلية ومحايدة قطاعيا، وإن يكن من الضرورى فى أغلب الأحيان أن تصاحبها تدابير رامية إلى حماية الفقراء من سكان الريف. وعادة ما تكون نتائج الاستثمارات الزراعية والريفية فى جانب الفقراء بصورة قوية. كما أن هناك نتائج تحفيزية هامة منتظرة، لأن الاستثمارات المؤسسية فى المناطق الريفية تتميز بتأثيرات مضاعفة قوية ويمكن أن تساعد على تعبئة التمويل من مصادر أخرى، خاصة وعامة.

18 - ورأى أعضاء فريق الخبراء أن تحديد تركيز قطاعى استراتيجى وتوجيه الموارد إلى المناطق الريفية له ما يبرره على أساس التكافؤ، بالنظر إلى طابع الفقر الطاغى فى المناطق الريفية والاتساع السريع فى فروقات الدخل بين المناطق

الريفية والحضرية داخل البلدان الفقيرة. كذلك أشار فريق الخبراء إلى التأثيرات الهائلة المحتملة للتخفيض في الحماية الزراعية في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، على الإنتاج والصادرات، وفي نهاية المطاف، على تخفيض الفقر في البلدان الفقيرة. ويدرك فريق الخبراء أن المنافع الناشئة عن تحرير التجارة لن تكون متوازنة، ما لم يُمكن صغار المزارعين من الاستفادة من فرص السوق الجديدة. ويستلزم تمكين صغار المزارعين جهوداً خاصة في مجال بناء القدرات الريفية والمؤسسية، وتحسين البنى الأساسية بما فيها الطرق، الاتصالات، التسويق، النقل، ومرافق التخزين والتجهيز في المناطق الريفية. والعامل الهام في توفير المكونات التجارية لهذه البنى الأساسية وما يتبعها من إدارة للأنشطة القاعدية، هو القطاع الخاص والذي يتميز بأنه يستجيب بصورة قوية لبيئة تنظيمية ومؤسسية مواتية، والاستثمارات العامة في البنى الأساسية في المناطق الريفية.

19 - ولاحظ فريق الخبراء أن معظم أوراق استراتيجية تخفيض الفقر الأولية، كانت موجهة بنحو قوى إلى الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية. وفي حين أن هذه الخدمات هامة، إلا أنها ليست بالضرورة الإسهامات الوحيدة والحاسمة في تخفيض الفقر. وأعرب فريق الخبراء عن قلقه لأن حصر التفكير على أسباب الرفاه وحدها من شأنه أن يقود إلى تحيز سياسات مؤسسات الإقراض ضد النمو، مما يضر في نهاية المطاف بقضية تخفيض الفقر والجوع. وفي هذا السياق فإن ما توصل إليه البروفيسور Arcand بأن معدلات النمو الاقتصادي المرتفعة تنشأ عن تخفيض الجوع (وليس العكس كما كان يعتقد عادة)، ستكون لها انعكاسات هامة نظراً لأنها تقدم أسباباً اقتصادية إضافة إلى الأسباب الإنسانية، لمحاربة الجوع بصورة مباشرة.

3 - زيادة قدرات التسليم وتدفقات الموارد

20 - لاحظ معظم أعضاء فريق الخبراء أنه لا يوجد، بوجه عام نقص جوهري في موارد الإقراض المتاحة على أسس عادية لمؤسساتهم لأغراض الاستثمارات في المناطق الريفية. بيد أن هذه الاستثمارات كثيراً ما استلزمت رأس مال بشروط ميسرة، وهو أقل توافراً، في حين أبلغت بعض المؤسسات الصغيرة عن حالات عجز حاد. ولوحظ بالقلق القدر المحدود للغاية من الموارد المتعددة الأطراف المتاحة لتمويل المنح. وفيما يتعلق بالموارد الميسرة، فإن واحد من المعوقات الكبرى أمام التزام أكبر بالتنمية الريفية، هو التنافس من القطاعات الأخرى للحصول على التمويل. كما لوحظ أن المعونة الغذائية تظل تساهم بصورة جوهريّة في الأمن الغذائي، وإن كان دورها الإنمائي في تراجع مطرد، تبعاً للتوسع في استخدام المعونة الغذائية لأغراض إنسانية وفي حالات الطوارئ.

21 - وأقر فريق الخبراء بأنه على الرغم من الأوضاع الكافية عموماً فيما يتعلق بموارد الإقراض العادية، مازالت هناك اختناقات خطيرة. كما وافق فريق الخبراء على أنه لأجل زيادة الإقراض للتنمية الزراعية والريفية، لا بد من القيام بأنشطة العمل القطاعي وما قبل الاستثمار حرصاً على إرساء الأسس الفنية والمؤسسية لزيادة المشروعات والبرامج قيد الإعداد. ويحتاج هذا العمل، إلى حد كبير، إلى تمويل بالمنح على الرغم من جهود العديد من المؤسسات لوضع أدوات إقراض خاصة لتلبية هذه الاحتياجات.

22 - وللحفاظ على مصداقية مؤسسات التمويل متعددة الأطراف، مع الحكومات والجهات المتبرعة والرأى العام الدولى رؤى أن نوعية وكفاءة عمليات إقراض هذه المؤسسات تتساوى أهمية مع الزيادة فى التحويلات. ومن العوامل الرئيسية لتحقيق هذا هو قيام شركات فعالة فى مختلف المستويات بتنسيق الأنشطة على نحو أفضل، واستغلال المزايا النسبية والتآزر المحتمل، وتلافى الازدواجية. كما من شأن هذه الشراكات أن تؤدى إلى مزيد من تخفيف الأعباء على البلدان النامية فيما يتعلق بالتفاعل مع مصادر التمويل المتعددة.

23 - ورؤى أن الأدوات المشتركة المتفق عليها لتنسيق مساعدات التنمية وتركيزها ضرورية، والتي تشمل أدوات مثل أوراق استراتيجية تخفيض الفقر، إطار التنمية الشاملة، التقييم القطرى الموحد، وإطار الأمم المتحدة لمساعدات التنمية. ورأى فريق الخبراء أن عملية استراتيجية تخفيض الفقر توفر، على وجه خاص، أداة طيبة ومبدأ تنظيميا لتحسين ترتيبات الشراكات المرتبطة بالاستثمار فى أوساط مؤسسات التنمية، وبين المؤسسات وحكومات البلدان الأعضاء، وبين الحكومات والمجتمعات المحلية الريفية. كما رأى فريق الخبراء أن هناك مزايا لإرساء الاجتماعات على قواعد مؤسسية، مثل الاجتماع الحالى، باعتبارها مساهمة فى عملية رصد أهداف إعلان الألفية ومؤتمر القمة العالمى للأغذية. ويمكن عقد هذه الاجتماعات على أساس منتظم لتقوم باستعراض دورى ومقارنة التقدم فيما يتعلق بتحسين تدفقات الموارد لمجالى الأمن الغذائى والتنمية الزراعية والريفية. ويمكن أن يتحدد مكان فريق الخبراء وتشكيله، استنادا إلى الصلات الإقليمية أو شبه الإقليمية، وأن يشمل ممثلين للقطاع الخاص ومن المصارف التجارية القطرية.

4 - تقديم السلع العامة العالمية

24 - لاحظ فريق الخبراء أن هناك قدرا محدودا من التمويل المتاح للسلع العامة العالمية، الذى يساعد ويدعم الإقراض الدولى للدول الأعضاء لأغراض التنمية الزراعية والريفية. ومن شأن السلع العامة العالمية، وهى غير مخصصة سواء قطريا أو على أساس خاص، أن تؤثر بصورة عميقة على سبل معيشة الفقراء، والتي تشمل مثلا استحداث التكنولوجيات للإدارة المستدامة للأراضى والمياه، الموارد الحرجية والبحرية، التنوع البيولوجى الزراعى، سلامة الأغذية، الأمراض والآفات الحيوانية والمحصولية العابرة للحدود، التخلص من مخزونات المبيدات المهجورة، رصد تغيرات المناخ والتنبؤ بتأثيراتها على الإمدادات الزراعية والغذائية. ومن الضرورى أن يواكب التمويل فى شكل منح لتقديم السلع العامة العالمية من قبل الوكالات الدولية المسؤولة عن مساعدة التنمية الزراعية والريفية، الأهمية المتزايدة لهذه الفئة من السلع.

⁽¹⁾ قائمة المشاركين (المرفق الأول).

⁽²⁾ بنك التنمية لأفريقيا الجنوبية، بنك التنمية لشرق أفريقيا، صندوق المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا وبنك التنمية لغرب أفريقيا.

⁽³⁾ مذكرة مختصرة (المرفق الثانى).

⁽⁴⁾ قائمة العروض (المرفق الثالث).

⁽⁵⁾ جدول الأعمال (المرفق الرابع).