

دعم الحكومة والسياسات
ورقة الإطار

التركيز على الحكومة

من أجل المزيد من السياسات
الفعالة والدعم الفني



دعم الحكومة والسياسات
ورقة الإطار

التركيز على الحكومة

من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني

Dubravka Bojić
Michael Clark
Klaus Urban

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، 2023

الاقتباس المطلوب:

Urban, K., Clark, M., Bojić, D. 2023. التركيز على الحكومة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفنى. دعم الحكومة والسياسات ورقة الإطار. روما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.

<https://doi.org/10.4060/cc0240ar>

لـ تتطوّي التسميات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المصنف الإعلامي بأي حال من الأحوال على أي رأي كان من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن الوضع القانوني أو التنموي لـ بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة أو إسلياطن أي منها، أو بشأن تعين حدودها أو تزويتها، كما أن ذكر شركات بعنوانها أو منتجات هؤلاء مصنعة بذاتها، سواء كانت حممية براءات اختراع أم لا، لا يعني أن منظمة الأغذية والزراعة أو المنظمة العالمية لصحة الحيوان تؤيدوها أو توصي بها تفضيلاً لها على سواها مما يماثلها ولم يرد ذكره هنا.

الآراء الواردة في هذا المصنف الإعلامي هي آراء المؤلفين ولـ تمثل بالضرورة آراء أو سياسات منظمة الأغذية والزراعة.

ISBN 978-92-5-136772-8
© منظمة الأغذية والزراعة، 2023



بعض الحقوق محفوظة. هذا المصنف متاح وفقاً لشروط الترخيص العام للمشاع الإبداعي
نسب المصنف - غير تجاري - المشاركة بالمثل 3.0 لفائدة المنظمات الحكومية الدولية
. (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.ar>)

بموجب أحكام هذا الترخيص، يمكن نسخ هذا العمل، وإعادة توزيعه، وتكييفه لأغراض غير تجارية، بشرط الشروط بمصدر العمل على نحو مناسب. وفي أي استخدام لهذا العمل، لا ينبغي أن يكون هناك أي اقتراح بأن المنظمة تؤيد أي منظمة، أو منتجات، أو خدمات محددة. ولا يسمح باستخدام شعار المنظمة. وإذا تم تكييف العمل، فإنه يجب أن يكون مختصاً بموجب نفس ترخيص المشاع الإبداعي أو ما يعادله. وإذا تم ترجمة لهذا العمل، فيجب أن تتضمن بيان إخلاء المسؤولية التالي بالإضافة إلى التنوية المطلوب: "لم يتم إنشاء هذه الترجمة من قبل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والمنظمة ليست مسؤولة عن محتوى أو دقة هذه الترجمة. وسوف تكون الطبعة الإنكليزية الأصلية هي الطبيعة المعتمدة".

تم تسوية النزاعات الناشئة بموجب الترخيص التي لا يمكن تسويتها بطريقة ودية عن طريق الوساطة والتحكيم كما هو وارد في المادة 8 من الترخيص، باستثناء ما هو منصوص عليه بخلاف ذلك في هذا الترخيص. وتمثل قواعد الوساطة المعمول بها في قواعد الوساطة الخاصة بالمنظمة العالمية للملكية الفكرية <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules>، وسيتم إجراء أي تحكيم طبقاً لقواعد التحكيم الخاصة بلجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولي (UNCITRAL).

مواد الطرف الثالث. يتحمل المستخدمون الراغبون في إعادة استخدام مواد من هذا العمل المنسوب إلى طرف ثالث، مثل الدواوين، والأشكال، والصور، مسؤولية تدقيق ما إذا كان يتم الحصول على إذن لإعادة الاستخدام والحصول على إذن من صاحب حقوق التأليف والنشر. وتقع تبعية المطالبات الناشئة عن التعدي على أي مكون مملوك لطرف ثالث في العمل على عاتق المستخدم وحده.

المبيعات، والحقوق، والترخيص. يمكن الاطلاع على منتجات المنظمة الإعلامية على الموقع الإلكتروني للمنظمة (www.fao.org/publications/ar) ويمكن شراؤها من خلال www.fao.org/contact-us/licence-request. وينبغي تقديم طلبات الاستخدام التجاري عن طريق: copyright@fao.org وينبغي تقديم الاستفسارات المتعلقة بالحقوق والترخيص إلى:

المحتويات

vi	التمهيد
ix	إهداء
x	الشكر والتقدير
xii.....	ملخص تنفيذي
	المقدمة
1	1. لماذا التركيز على الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة؟
3	2. الحكومة كموضوع شامل في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
5	3. نطاق وأهداف الورقة
7.....	أولاً - الحكومة: مفهوم دائم التغير
9.....	1. الحكومة الاقتصادية: أهمية المؤسسات
12	2. تقديم وترابع الحكومة الرشيدة.....
15	3. التركيز على الممارسات المتغيرة والجوانب التوافقية
16	للحوكمة: الحكومة الدينية و الشبكية
21	4. سد فجوة السلطة: نهج الاقتصاد السياسي للحكومة
	5. باختصار: بعض مزايا وقيود المناهج المختلفة للحكومة
25	ثانياً - معالجة الحكومة للأغذية والزراعة
25	1. أسلوب الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
34	2. تحليل أسلوب الحكومة من أجل تحويل النظم الزراعية الغذائية
39	ثالثاً - الإطار الأساسي لتحليل الحكومة
40	المرحلة 1. مشكلة التأثير
45	المرحلة 2. التحليل المؤسسي حول المشكلة الأساسية
52	المرحلة 3. تحليل الاقتصاد السياسي
57	المرحلة 4. تحديد الأولويات وبناء تحالف للعمل
61	رابعاً - الدروس المستفادة من عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الحكومة
61	1. تساعد معالجة الحكومة على زيادة تأثير عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
62	2. يمكن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تسهيل عمليات التفاوض بناءً على طلب الحكومات.....
62	3. يبرز الاقتصاد السياسي العديد من مشاكل التنمية
62	4. تحليل الحكومة المنهجي هو المفتاح
63	5. هناك أكثر من طريقة لمعالجة قضايا الحكومة
63	6. يتطلب التغيير التحويلي عمليات تعلم تكرارية ووقفاً وموارداً
65	ملاحظات ختامية
71	المراجع

الأشكال

الشكل 1. الحكومة: التخصصات والمفاهيم.....	8
الشكل 2. الإطار الأساسي لتحليل الحكومة.....	39
الشكل 3. تأثير المشكلة الأساسية.....	41
الشكل 4. المؤسسات الرئيسية.....	45
الشكل 5. التفاعلات المؤسسية: الدعكاسية.....	46
الشكل 6. تحديد الخيارات السياسية الواقعية.....	52
الشكل 7. التركيز ثلاثي الأبعاد لتحليل الاقتصاد السياسي.....	52
الشكل 8. مصفوفة الفائدة / التأثير.....	54
الشكل 9. تحديد الأولويات وبناء تحالف للعمل.....	57

الجدوال

الإطار 1. التعامل مع حوكمة إصلاح سياسة القطن	2
الإطار 2. بعض التعريفات للحكومة الرشيدة	14
الإطار 3. الاقتصاد السياسي: الأساس النظرية والاهتمامات.....	17
الإطار 4. أمثلة تعريف "الحوكمة" في وثائق منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	31
الإطار 5. تحليل أسلوب الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بشأن الأمن الغذائي والتغذية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	33
الإطار 6. تحدي التدول الزراعي المستدام في فيتنام: تأثير المشكلة	43
الإطار 7. المؤسسات الرسمية وغير الرسمية.....	47
الإطار 8. التعديلية القانونية وحقوق المرأة في الأرض في الموزامبيق: كيف يمكن المؤسسات غير الرسمية أو تمنع تنفيذ السياسات والقوانين التقديمية للأراضي	49
الإطار 9. التنفيذ الفعال للحد من مخاطر الكوارث في قطاع الزراعة في الفلبين: التحليل المؤسسي	51
الإطار 10. كيف يمكن للحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين أن يمكن المزيد من الجهات الضعيفة الفاعلة	54
الإطار 11. إصلاح الأسمدة في الهند: دور الأفكار وسياسات مجموعات المصا...	56

التمهيد

ليس من السهل فهم مفهوم الحكومة. وذلك لأن المصطلح يستخدم بطرق مختلفة من قبل المجتمعات العلمية والمهنية، مما يعكس اهتماماتهم وأهدافهم وأساليبهم التخصصية المتنوعة. في العلوم السياسية، على سبيل المثال، تصف الحكومة عادةً القواعد الرسمية والمؤسسات والعمليات التي تتفاعل من خلالها الحكومات والجهات الفاعلة غير الحكومية للتوصيل إلى قرارات سياسية. بينما في مجال الاقتصاد المؤسسي، يركز تحليل الحكومة على الجانب الاقتصادي والمثبتات للأفراد والشركات لدعم الأهداف العامة، مثل الحد من انبعاثات غازات الدفيئات الحراري. وليس من المستغرب أن تؤدي وجهات النظر البحثية المتنوعة هذه إلى فهم مختلف، إلى حد ما، للفكرة العامة للحكومة. هذا هو الحال داخل منظمة الأغذية والزراعة نفسها ومع العديد من شركائنا. وهو لا يبسط الأمور التي تفيد بأن العديد من مفاهيم الحكومة المختلفة هي ذات صلة بتعزيز فعالية وتحسين تأثير سياسات منظمة الأغذية والزراعة وعملها الفني على جميع المستويات.

وعلى الرغم من هذه الصعوبات المفاهيمية، فإن تحسين جودة دور منظمة الأغذية والزراعة وعملها في مجال الحكومة يمثل مصدر قلق كبير لها ولأعضائها. إن تعزيز قدرات منظمة الأغذية والزراعة في التقييم وتقديم التوصيات لتحسين الحكومة أمر مهم لأن المنظمة هي نفسها مؤسسة أساسية في هيكل الحكومة العالمية للأغذية والزراعة. يستمر أعضاء منظمة الأغذية والزراعة جهوداً غير عادية في رصد وتكييف وتحسين قدرات المنظمة وكفاءتها وفعاليتها باعتبارها المزود الرئيسي للقواعد والمعايير وتحليل البيانات والمعلومات والدعم السياسي والفنى المختص والمحايد.

لا جدال في أن المنظمة العالمية المؤسسة الرائدة في مجالات اختصاصها، فهي لا تعمل بمفردها، بل توفر السلع العامة الأساسية التي تستخدمنها مجموعة واسعة من المؤسسات العالمية. وهي تتراوح بين لجنة الأمن الغذائي العالمي (CFS) واتفاقية التنوع البيولوجي (CBD) والرابطة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (IFAD) واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (UNFCCC) إلى البنك الدولي (IBRD) وبرنامج الأغذية العالمي (WFP) ومنظمة الصحة العالمية (WHO) ومنظمة التجارة العالمية (WTO). على هذا النحو، تواجه المنظمة ضغوطاً مستمرة للتكييف والتغيير، سواء من الأعضاء أو من المعنيين والمواطنيين الذين يدركون تأثيرها الواسع.

لـ تقتصر قدرات منظمة الأغذية والزراعة على تحديد القواعد والمعايير وتشكيل النقاش حول السياسات ودعم العمل الجماعي على المجالات العالمية والإقليمية، ولكنها تمتد إلى مجموعة واسعة من القضايا المعقدة والمترابطة بتحويل أنظمة الأغذية الزراعية على المستويين الوطني دون الوطني. إن جلب كفاءات منظمة الأغذية والزراعة وقواعدها ومعاييرها وبياناتها وتحليلاتها وإتاحتها للأعضاء في الميدان، هو أيضاً أحد الاهتمامات طويلة الأمد والتي لا نهاية لها والتي تمثل تحدياً للأعضاء المنظمة. ومع ذلك، فإن العثور على المسارات من المبدأ إلى الممارسة مهمة حتمية لأن قضية المؤسسات العالمية تتطلب أن نظهر في نهاية المطاف التأثير على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية.

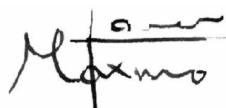
أثارت خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة مجموعة متنوعة من التحديات المعقدة المتعلقة بالحكومة باللحام خاص. يركز التوجه "الأفقي" لخطة 2030 الانتباه على التفاعلات والاعتماد المتباين بين الأهداف المتنوعة ويسلط الضوء على الحاجة إلى تحسين التنسيق عبر القطاعات والوزارات والتخصصات وبين مجموعة واسعة من الفاعلين الاجتماعيين. كما يدعوا إلى إدارة أكثر فعالية للمفاصلات بين الأهداف - كل ذلك ضمن التزام معياري صارم بألا يتختلف أحد عن الريب. وأهداف خطة عام 2030 هي معقدة في حد ذاتها. يتطلب تعزيز "الاستخدام المستدام"، بدلًا من مجرد الحفاظ على الموارد الطبيعية، على سبيل المثال، تكاملًـ أفضل لعمليات التخطيط والاهتمام الدقيق بالحواجز التي تدفع الجهات الفاعلة المختلفة وأنماطاً أكثر تعقيداً لجمع البيانات ودمجها وتقييمها. وبالمثل، فإن القضاء على الفقر المدقع والجوع وسوء التغذية، وليس فقط الحد منه، يتطلب نهجاً يجمع بين الوسائل غير الزراعية - الحماية الاجتماعية - ويشرك فاعلين جدداً - المستهلكين - مع التعامل مع متطلبات تعزيز الاستدامة البيئية والقدرة على التكيف مع تغير المناخ.

يدرك الإطار الاستراتيجي الجديد للالمنظمة 2022-2031، المعتمد في مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة في يونيو 2021، أن تحويل أنظمة الأغذية الزراعية يتطلب، كشرط مسبق ومحرك ذي أولوية، مؤسسات حكم أقوى بكثير وأكثر شفافية وكفاءة وفعالية وشمولية وذاتية للمساءلة (الوثيقة 2021 C/7، الفقرة 30). تتسم بيئه حوكمة النظم الغذائية الحالية في كثير من الأحيان بسبب الافتقار إلى الشفافية، عدم اليقين و عدم تناقض القوة والمعلومات والإقصاء الاجتماعي وعدم تكافؤ الأصوات والوصول غير المتكافئ إلى الموارد. وفي كثير من الحالات، تكون الصراعات والأزمات الممتدة على حد سواء، سبب ونتيجة فشل الحكومة. كشفت أزمة الكوفيد - 19 الحالية نقاط الضعف الحرجية وعدم المساواة وهشاشة النظم الغذائية الزراعية في جميع أنحاء العالم، إضافة إلى الحاجة الملحة للتغيير التحولي الذي ينبغي المرونة والشمول على جميع المستويات وللمجتمع.

أحد فريق الحكومة في منظمة الأغذية والزراعة التركيز على الحكومة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني - بالتشاور مع الزملاء من جميع أنحاء المنظمة - لإنشاء مرجع مشترك لموظفي المنظمة الذين يواجهون قضايا الحكومة في مجموعة متنوعة من السياسات. ويحدد إطاراً متكرراً من أربع مراحل لمساعدة موظفي المنظمة والممارسين العاملين على جميع المستويات على تطبيق طرق متنوعة لتحديد ومعالجة قضايا الحكومة الرئيسية التي تؤثر أو لها تأثير على الأنشطة المتعلقة بعمل المنظمة في الأغذية والزراعة. يدلّ من أن يكون دليلاً إرشادياً للكيفية، فإنه يقترح نهجاً تفاعلياً وتكرارياً يمكن استخدامه من قبل الممارسين للمساعدة في تركيز الانتباه على جانب الحكومة في التحديات الأساسية وتحديد التحديات المؤسسية الرئيسية وتحليل قضايا الاقتصاد السياسي التي تقف وراء القضايا المؤسسية والعمل مع الدول الأعضاء في المنظمة وشركائها بطريقة موضوعية وشفافة ومحايدة لصياغة استراتيجيات جماعية للإصلاح المؤسسي والبرامجي.

والهدف هو عملي وواقعي: لتعزيز فعالية وكفاءة سياسة المنظمة وعملها الفني على جميع المستويات من خلال توجيه الاهتمام المركز نحو تحديد حلول عملية لقضايا الحكومة التي تعيق العمل الجماعي الفعال من أجل التنمية المستدامة. وتشمل هذه القيد نقاط الضعف المؤسسية وخاصة القدرة التنظيمية المحدودة والจำกัดات في رأس المال البشري. بموجب الإطار الاستراتيجي الجديد لمنظمة الأغذية والزراعة، 2022-2031، تم تحديد القضايا الثلاث - الحكومة والمؤسسات وأساس المال البشري - على أنها معلمات ذات أولوية للإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة تحت العنوان المشتركة "المكملات".

يمثل هذا المنشور إنجازاً هاماً في تطوير فهم مشترك للحكومة في منظمة الأغذية والزراعة، ويعهد الطريق للمرحلة التالية من العمل التي تهدف إلى تعميق الفهم الجماعي للمنظمة وقدرتها على العمل مع الأعضاء والشركاء لتعزيز الحكومة من أجل التنمية المستدامة.



Máximo Torero Cullen

كبير الخبراء الاقتصاديين

منظمة الأغذية والزراعة للأمم
المتحدة

إهداء

تم تطوير النسخة الأولى من هذه الورقة من قبل Klaus Urban، خبير متخصص للمؤسسات، مركز الاستثمار. أمضى Klaus أكثر من ثلاثة عاًماً في العمل على قضايا الحكومة والاقتصاد السياسي وحافظ على حماسه وإيمانه بالقيم التي يمكن أن يجعلها تحليل الحكومة لدعم البلدان في الوصول إلى التنمية المستدامة. توفي فجأة في مارس 2018. ويرغب المؤلفون المشاركون في إهداء هذه الورقة لذكراته.

الشكر والتقدير

أعد هذا التقرير Klaus Urbang Dubravka Bojić, Michael Clark . تم توفير مدخلات مهمة لهذه الوثيقة من قبل Mark McGuire و Poonyth Daneswar , Stephan Baas , Diane Zovighian . يتوجه المؤلفون بالشكر إلى Máximo Torero Cullen (رئيس اقتصادي، منظمة الأغذية والزراعة) لدعمه المستمر لأعمال الحكومة.

يرغب المؤلفون تقدير زملائهم في منظمة الأغذية والزراعة الذين ساهموا في تطوير نهج المنظمة للحكومة، واستعرضوا مسودات مختلفة وتعليقات وأفكار جوهرية، ولد سيماء Adriano Campolina , Jeff Campbell , Karel Callens , Marco Boscolo , Stephan Baas Juan , Patrizia Fracassi , Jean Marc Faures , Frédéric Dévé , Ho Yuen Ching , Vito Cistulli , Thais Linhares Juvenal , Patrick Kalas , May Hani , Paolo Groppo , Carlos Garcia Cebolla Ewald , Jamie Morrison , Rebecca Metzner , Emma McIherney , Mohamed Manssouri , Sherry Shoghag Ajemian , Leyla Slama , Anna Rappazzo , Ricardo Rapallo , Rametsteiner Julia Wolf , Margret Vidar , Jordan Treakle , Carlos Tarazona , Aysen AburTanyeri شاكراً أيضًا لجميع المشاركين الذين قدموا تعليقاتهم في ندوات الشبكة الفنية لدعم الحكومة في منظمة الأغذية والزراعة في ديسمبر / كانون الأول 2020.

تود منظمة الأغذية والزراعة أيضًا أن تشكر الأفراد والمؤسسات التالية أسماؤهم بتعليقاتهم ومدخلاتهم في مراحل مختلفة: Mark Hufty ، المعهد العالي للدراسات الدولية والإنسانية (جنيف)، Norman Messer ، الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (روما)، Matt Andrews ، مدرسة Instituto Estudios هارفارد كينيدي (بوسطن)، Carolina Trivelli ، و معهد الدراسات في البرو Peruans (لימה).

تتوجه بشكر خاص إلى Paola Landolfi لدعمها المتفاني خلال جميع مراحل عملية التطوير، و Ruth Raymond لتحرير Andrea Wohrg التي قامت بالتصميمات التخطيطية والجرافيكية.



© FAO/Laura Mulkerne

ملخص تنفيذي

الهدف من هذه الورقة هو اقتراح إطار لتحديد وتحليل ومعالجة قضايا الحكومة المتعلقة بالتنمية المستدامة للأغذية والزراعة أو تحويل أنظمة الأغذية الزراعية. والهدف النهائي هو تمكين الأعضاء وشركائهم من تطوير وتنفيذ واستدامة حلول أكثر اكتمالاً وفعالية لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة (SDGs).

لبلوغ أهداف التنمية المستدامة بيقى أمامنا فقط ثمانية سنوات. وفي أفضل الظروف، يمكن أن يكون تحويل أنظمة الأغذية الزراعية آية قوية لانتشال الناس من براثن الفقر والقضاء على الجوع وسوء التغذية والحفاظ على الموارد الطبيعية والنظم البيئية والتخفيف من تغير المناخ والتكيف معه. وفي الماضي لعبت التنمية المستدامة لنظم الأغذية الزراعية هذا الدور، واليوم، ومن خلال التقدم الملحوظ في العلوم والسياسات، تنتج أنظمتنا الغذائية الزراعية أكثر من ما يكفى من الغذاء لإطعام كل امرأة ورجل وطفل على وجه الأرض.

لسوء الحظ، تشير الدلائل المتزايدة إلى أنه بعيداً عن النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الشاملة والمستدامة، أصبحت أنظمة الأغذية الزراعية جزءاً من المشكلة. لقد ازداد الجوع وسوء التغذية واستقر الحد من الفقر وارتفاع عدم المساواة - كلها اتجاهات مرتبطة بانهيار نظم الأغذية الزراعية. والتنمية غير المستدامة لنظم الأغذية الزراعية هي أيضاً عامل رئيسي في فقدان التنوع البيولوجي على نطاق واسع وتدحر ونضوب التربة والآراضي وموارد المياه وزيادة ابتعاثات غازات الدفيه العالمي. سرّعت جائحة كوفيد-19 - العديد من هذه الاتجاهات. ومع ذلك، فقد بدأ معظمها قبل الأزمة الصحية، وفي غياب عمل جماعي إضافي واسع النطاق، لن ينحسر بمجرد انتهاء الأزمة.

يركز الإطار الاستراتيجي الجديد للمنظمة 2022-2031¹ على عمل المنظمة حول أهداف التنمية المستدامة وتوجيه عملها نحو "التحول" إلى أنظمة أغذية زراعية أكثر كفاءة وشمولية ومرنة واستدامة من أجل إنتاج وتحمية وبيئة وحياة أفضل. - وعدم ترك أحد خلف الركب.

¹ <https://www.fao.org/3/cb7099ar/cb7099ar.pdf>

لـ يمكن تحقيق هذا التحول المنشود إلـ من خلال تعزيز المعرفة والخبرة والمهارات والقدرات والاستفادة منها، وذلك من أجل العمل الجماعي لمجموعة واسعة من الجهات الفاعلة العامة والخاصة التي يجلب كل منها مصالح واحتياجات وموارد وتأثير وقدرات مميزة. "الحكومة" هي القدرة متعددة الأبعاد للعمل الجماعي الفعال والشامل على جميع المستويات.

~

يبدأ الفصل الأول باستعراض موجز لـ الاتجاهات الحديثة في تفكير الخبراء بشأن الحكومة من أجل التنمية المستدامة. يسلط الفصل الثاني الضوء على مساهمات المنظمة المفاهيمية في الحكومة في مجالات اختصاصها. والفصل الثالث يقدم جواهر الورقة: إطار عمل من أربع مراحل لتحليل الحكومة. ويستند الفصل الرابع إلى الدروس المستفادة من تجربة منظمة الأغذية والزراعة بشأن الفوائد التي تعود على التركيز على قضايا الحكومة عند تقديم الدعم الفني والسياسي والمعياري. وأخيراً، تنتهي الورقة بـ تعليلات على كيفية المضي قدماً.

يسلط **الفصل الأول** الضوء على تحول مهم في نهج الحكومة: فبدلـ من استهداف ما نعتقد أنه يجب أن تكون عليه "الحكومة الرشيدة"، هناك حاجة أكثر إلى اهـ لفهم الوضع الفعلي ولماذا من الناحية العملية. لكل دولة تاريخها وتحدياتها الفريدة، التي تواجه سياقـ اجتماعية وثقافية واقتصادية وسياسية معينة وتنطلب مزيجاً مخصوصـاً من السياسـ والتدخلـات من أجل تحقيق النتائـ المثلـى. يترجم هذا التحول إلى تغيير مهم في العقلية من وجهـ النظر القائلـة بأن المؤسسـات هي مدخلـات لتحقيق الهدف المنشـود إلى هـدـف تـظهرـ فيه المؤسسـات والسلطـات والقدـرات كـنتـيـجة وهـيـكلـية للعمليـات الاجتماعية والسياسـية وعـلاقـاتـ الـقوـةـ.

في **الفصل الثاني**، تسلط الورقة الضوء على المساهمات الرئيسية لمنظمة الأغذية والزراعة في التفكير والعمل المتعلقة بالحكومة من أجل الأغذية والزراعة. ويشير إلى أنه على الرغم من أن مهمة المنظمة ولديتها لم تتغير منذ إنشائها في عام 1945 ، إلا أن فكرة أفضل السبل للوفاء بهذه المساهمات في الحكومة قد تطورت جنباً إلى جنب مع التغييرات في فهمنا للتحديات التي تواجه العالم. وعلى مدار الثلاثين عاماً الماضية، قدمت منظمة الأغذية والزراعة مساهمات معيارية مهمة في حوكمة الأغذية والزراعة. وذلك من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات، انتقلت من التركيز شبه الحصري على إنتاج الغذاء وتوفيره إلى منظور أوسع يركز على الناس والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والنظم والمؤسسات السياسية التي يتم فيها دمج الأغذية والزراعة. وفي العقود الأخيرة، أدى إدراك الحاجة إلى التخفيف من تغير المناخ والتكيف معه وحماية التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية الحيوية إلى توسيع نطاق التركيز. وأخيراً، أدى الاعتراف بالتراثات والمفاضلات بين أهداف السياسة إلى تعزيز فهمنا للتحديات وفرص تحويل أنظمة الأغذية الزراعية.

يعد تحقيق فهم مشترك داخل منظمة الأغذية والزراعة وبين المنظمة وشركائها حول مفهوم الحكومة مهمة رئيسية. إن التركيز على الحكومة يسهل التحليل ويساعد المنظمة على دعم برامج الأعضاء ومشاريعهم بشكل أكثر فعالية. كما أنه ضروري لتعزيز قدرات الأعضاء، بشكل فردي وجماعي، للستجابة لاحتياجات ومطالب العالم الذي يواجه أزمة اقتصادية متكررة وضغوطاً بيئية وطوارئ مناخية.

يقدم **الفصل الثالث** إطاراً تشغيلياً من أربع مراحل لتحليل ودمج تحليل الحكومة والعمل في صياغة وتنفيذ التدخلات على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية.

يببدأ التحليل بفحص وجهات نظر المعنيين المختلفة حول المشكلة (المشكلات) ذات الأولوية التي يجب معالجتها. إدراكاً بأن كل تحدٍ يمثل أيضاً فرصة. وتهدف هذه المرحلة الأولى إلى خلق إجماع كافٍ لتمكين حوار مفتوح حول القضايا الرئيسية في أنظمة الأغذية الزراعية وتطبيق الذكاء الجماعي حول كيفية حلها. يعد الوصول إلى فهم مشترك للمشكلة خطوة أساسية ولكنها صعبة في تطوير استراتيجية فعالة ومستدامة وشاملة للتغيير. يعد تحديد المشكلة بطريقة محايدة يمكن أن تجلب الممثلين إلى طاولة المفاوضات، أمراً ضرورياً ولكنه غالباً ما يمثل تحدياً وعملية تكرارية لا مفر منها.

تقوم المرحلة الثانية بفحص الإعداد المؤسسي ورسم خرائط بيانات المشكلة للمؤسسات. يحاول تحديد الدوافع / المصادر الرئيسية للمشكلة (المشكلات) المحددة وحلولها المحتملة في القواعد والهيابكل والعمليات الرسمية وغير الرسمية القائمة. يجب أن تكون نتيجة هذه المرحلة اتفاقاً فضفاضاً من قبل المعينين الرئيسيين حول مجموعة محتملة من الإجراءات للإصلاح المؤسسي (مثل التدخلات التي تركز على القواعد والعمليات والمنظمات التي تؤثر من بين أمور أخرى على الأسواق والدخل والمعلومات العامة والموارد الطبيعية) على مستويات مختلفة من الحكومة .

يتم إجراء تحليل الاقتصاد السياسي خلال المرحلة الثالثة، مع التركيز على الجهات الفاعلة والمعينين المختلفين والعوامل الرئيسية (مثل علاقات القوة والمصالح والتأثير) التي يجب أخذها في الاعتبار عند صياغة برنامج التغيير المؤسسي وبناء التحالف الذي سيعزز تنفيذه. يمكن أن تساعد الدوريات الميسرة بين المعينين المتعددين حول المشكلات ذات الأولوية، وتحديد الإصلاح المؤسسي المطلوب وتحليل المصالح المختلفة للفاعلين الرئيسيين في الكشف عن الديناميكيات الأساسية وإبراز الفرص لتعزيز التعاون وتقليل المنافسة والآثار غير المقصودة.

بناءً على نتائج المراحل الأولى إلى الثالثة، تحدد المرحلة النهائية *الإجراءات الإستراتيجية للتغيير التحويلي* التي تكون مجديّة تقنياً وسياسياً في سياق معين للحكومة. تركز المرحلة الرابعة على توضيح العملية والتدابير الضرورية والآثار ذات الصلة. وسيشمل ذلك إجراء تحليل للتكلفة والعائد وتحديد المفاضلات والمخاطر الرئيسية من المنظورات الاجتماعية والبيئية والاقتصادية، وغالباً ما يتم الجمع بين البيانات الجغرافية المكانية والفيزيائية والاجتماعية والاقتصادية والنمذجة لتصميم أنساب مزدوج من السياسات والاستثمارات.

بينما يتم تقسيم هذه المراحل الأربع في الورقة من أجل الوضوح، فإن المراحل هي متراقبة بشكل وثيق. والعملية برمتها تكرارية ومستمرة. وخلال هذه العملية، سوف تحتاج الافتراضات الأولية والسياسات والأحكام الفنية إلى إعادة فحصها عندما تصبح المعلومات والمعرفة الجديدة متاحة.

إن الإطار هو دليل محايد لا يروج لأي نهج تقني محدد أو خيارات سياسية معينة لتحويل النظم الغذائية، وهو يدعم البحث عن المسار الأنسب على كل مستوى، لضمان الانتقال نحو أنظمة غذائية زراعية أكثر استدامة وكفاءة وشمولية ومرنة. وهو يعتمد على المعرفة القائمة على الأدلة ومشاركة المعينين المتعددين، مما يمكن اللاعبين الرئيسيين من تكوين معرفة جديدة مع المساعدة في بناء الثقة وبناء تحالف للعمل.

يسلط الفصل الرابع الضوء على المكاسب التي تتحقق في الفعالية والتي نتجت عن عمل منظمة الأغذية والزراعة في الماضي والحاضر لتعزيز الحكومة على النحو المبين في هذه الورقة. وعلى وجه التحديد، أثبتت منظمة الأغذية والزراعة أنها تستطيع تجاوز دورها الاستشاري التقني التقليدي لتبسيير الحوار حول السياسات وعمليات التفاوض بناءً على طلب الحكومات مثل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حيث أيدت أهداف القضاء على الجوع. وحيثما تم تطبيق التدليل المنهجي للحكومة، كانت منظمة الأغذية والزراعة قادرة على العمل مع الحكومات والمعنيين الوطنيين لتصميم التدخلات الضرورية والمساهمة في ربط التدابير الوطنية والمحلية بشكل أفضل، والتي تؤدي إلى تحسين تنفيذ السياسات والاستراتيجيات الوطنية على المستوى الإقليمي. كانت منظمة الأغذية والزراعة أكثر نجاحاً عندما امتدت برامجها لعدة دورات متتالية للمشروع، بالبناء على مبادرات أخرى سابقة و玠ارية وإقامة شراكات مع الآخرين.

تحليل أسلوب الحكومة لديها الكثير لتقديمه للوفاء بولالية منظمة الأغذية والزراعة كما هو موضح في الإطار الاستراتيجي الجديد 2031-2022. وتحتتم هذه الورقة بالتوصية بإدراج تحليل الحكومة بشكل منهجي في عمليات تصميم البرامج والمشروع وتتنفيذها ورصدها وتقييمها على جميع المستويات. مسائل الحكومة، ومنظمة الأغذية والزراعة ، بحكم التاريخ والخبرة وقدرات أصحابها، لها دور خاص تلعبه في توضيح إمكانات الحكومة المحسنة باعتبارها عامل تمكينياً أساسياً لتحويل أنظمة الأغذية الزراعية وتحقيق خطوة عام 2030 - عدم ترك أحد يختلف عن الركب . تعد هذه الورقة خطوة عملية مهمة في هذا الاتجاه ، وتهدف إلى تمكين جميع المعنيين في المنظمة من العمل نحو رؤية مشتركة ودعم الأعضاء في تطوير حلول تقنية عملية لتسريع فعالية واستدامة وشمولية الأغذية والزراعة.



© FAO/Fredrik Lerneryd

المقدمة

1. لماذا التركيز على الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة؟

يعتبر سياق التنمية اليوم أكثر تعقيداً من أي وقت مضى: والعوامل التي تشكل وتؤثر في صياغة السياسات وتنفيذها هي كثيرة ومتعددة وكذاك متعددة الأوجه والمستويات. ويمثل انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية والفقر ونضوب المياه والتربة وتدهور الأراضي وتغير المناخ، تحديات معقدة تتميز بمستويات عالية من عدم اليقين ووجهات نظر مختلفة وترتبط متعلقة ومصالح متعددة ومتضاربة، في كثير من الأحيان بين الجهات السياسية الفاعلة. وهذا يجعل مهمة تعزيز التغيير التدولي، على النحو المطلوب في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، أكثر صعوبة. ويجب على صانعي السياسات التعامل مع العديد من التأثيرات المختلطة ومع الحلول التي قد تختلف وفقاً للسياق، سواء كانت محلية أو وطنية إقليمية أو عالمية (Hudson *et al.*, 2019).

تؤكد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 على عدم القابلية للتجزئة والترابط بين أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر (SDGs)، وتشير إلى الدور الرئيسي الذي يمكن أن تلعبه النظم الغذائية الزراعية لتسريع التقدم وذلك من أجل تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة، فيما أن أنظمة الغذاء والزراعة تؤثر على الاقتصاد والتغذية والصحة والعلاقات بين المجتمع والدولة والبيئة وتغير المناخ، وفضلاً عن القضايا الاجتماعية والثقافية الأخرى، فهي توفر عدسة حيوية يمكن من خلالها معالجة مجموعة من تحديات التنمية المعاصرة (Leach *et al.*, 2020).

ومع ذلك، فإن معظم النظم الغذائية والزراعية المعاصرة لا تفي بالتوقعات. وارتفاع عدد الجائع في العالم للعام الثالث على التوالي ويعاني ما يقرب من مليار شخص شكل من أشكال سوء التغذية (SOFI, 2020). إن الاتجاهات السائدة في إنتاج الغذاء تضر بالعمليات البيئية ونظام الأرض وتساهم بما يصل إلى نصف انبعاثات غازات الاحتباس الحراري وتؤثر على التنوع البيولوجي والموارد الطبيعية (Leach *et al.*, 2020). وتهدد أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية والمستويات الحالية لعدم المساواة، تنفيذ خطة عام 2030. لقد كشفت جائحة كوفيد 19 وأثارها البعيدة المدى عن العديد من نقاط الضعف وعدم المساواة في أنظمة الأغذية والزراعة المعاصرة (UN, 2020; IPES FOOD, 2020; SOFI, 2020). وهناك حاجة إلى انتقال عاجل بعيد عن أنماط النمو الاقتصادي والإنتاج والاستهلاك التي تدين الدرمان وتولد عدم المساواة وتنتفد المشاعر البيئية العالمية وتهدد بأضرار لا رجعة فيها (IGS, GSDR 2019).

يتطلب تحقيق التغيير التدولي لإعادة توجيه النظم الغذائية نحو التنمية المستدامة والشاملة، تحديد وإدارة المفاضلات، مع تعظيم الفوائد المشتركة بين الأبعاد الاقتصادية والبيئية والاجتماعية للتنمية المستدامة وضمان الإدماج والإنصاف. وهذا يتضمن اتخاذ خيارات صنعية، مع إمكانية إنتاج رابحين وخاسرين. ويمكن أن يلعب العلم دوراً حيوياً في توفير قاعدة أدلة من أجل صنع القرار بشكل أفضل ونشر المنظورات المنهجية لمساعدة الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني على فهم التفاعلات والتآثيرات والمفاضلات بشكل أفضل من بين خيارات سياسية مختلفة. لكنه لا يستطيع إخبار أصحاب المصلحة كيفية تقييم هذه التنازلات.

وكيفية إيجاد التوازن بينها. وليس من غير المألوف أن تقوم المجموعات الاجتماعية المختلفة بتقييم النتائج المختلفة بشكل مختلف. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون لتدخل سياسي معين معنى اقتصادياً كبيراً، ولكن إذا كان يُنظر إليه على أنه تهديد لمصالح مجموعة قوية أو لا تأخذ في الاعتبار بشكل كافٍ احتياجات تلك المجموعة، فمن المرجح أنها ستفشل (انظر الإطار 1). وهذا يؤكد أهمية فهم ومعالجة الأهداف والمصالح المتنوعة والمتضاربة في كثير من الأحيان، فضلاً عن الهياكل المؤسسية وдинاميكيات السلطة التي تحدد العلاقات بين القطاعات والجهات الفاعلة. بمعنى آخر، الحكومة.

الإطار 1. التعامل مع حوكمة إصلاح سياسة القطن

في البلدان التي يعتبر فيها القطن من بين أهم المحاصيل النقدية، فإن التدخلات السياسية للتحوط من الأسعار ودعم المنتجين تحمل تكلفة مهمة على الحكومة. وقد يشير تحليل السياسة الاقتصادية، إلى تحرير السوق وعدد من تدابير الإصلاح ذات الصلة التي تعمل على تحسين استهداف دعم الميزانية وتعزيز الوصول التنافسي إلى الموارد وتقليل أوجه القصور في السوق على طول سلسلة القيمة. ومع ذلك، فإن هذا "ال الخيار الأول والأفضل" مرغوب فيه بشدة من الناحية الاقتصادية، إلا أنه قد يتبيّن أنه غير واقعي وغير قابل للتنفيذ، لأنّه قد ينطوي على تغييرات كبيرة في توزيع الدخل والقدرة السوقية بين المشاركين في السوق وسيتطلب تغييرات مهمة في حوكمة سلسلة القيمة للقطن من أجل العمل مع جميع المشاركين. وعدد محدود من الجهات الفاعلة الرئيسية التي لديها اهتمام قوي بنظام الإعانات (ولها تأثير قوي على القرارات السياسية) غالباً ما يكون لديها القدرة على مقاومة الإصلاح.

وبالتالي، فإن تنفيذ الإصلاح الذي يؤدي إلى وصول أوسع إلى المزايا الاقتصادية والاجتماعية هو ليس مجرد مسألة إجراء تحليل سليم وتحديد سياسة جديدة. كما يتطلّب بناء تحالف من طرف الفاعلين القادرين على تنفيذ التغيير على الرغم من مقاومة الآخرين. إن فهم الفاعلين الرئيسيين والمؤسسات والعمليات وعلاقات القوة التي من خلالها تتدّن القرارات الرئيسية أو تمنع أو تعدل، أمراً ضرورياً من أجل توفير دعم سياسي للحكومات يكون سليماً تقنياً وقابل للتنفيذ سياسياً.

المصدر: FAO, 2017b

في العديد من البلدان، إن لم يكن في معظمها، يعني الفاعلون المكلفوون بالسياسات المتعلقة بالأغذية والزراعة من توقعات متفاولة مفرطة ويميلون إلى التقليل من شأن الطبيعة المتعددة للتخصصات وتعقيد تحديات الأمن الغذائي والتغذية وдинاميّات وسلوك أصحاب المصلحة. تؤثّر الهياكل والقدرات السياسية والمؤسسات والسلطة والصراع الاجتماعي بقوّة على كيفية عمل الجهات الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على تشكيل الاستراتيجيات والسياسات الوطنية. ويؤثّر التنافس على الوصول إلى الموارد الاقتصادية والسياسية، على عمل النظم الغذائية وكذلك على نتائج الأمن الغذائي والتغذية. وبالتالي، فإن فهم الحكومة - سواء المؤسسات والاقتصاد السياسي - وراء النظم الغذائية والزراعية الحالية يمكن أن يؤدي إلى نجاح أو فشل أي سياسة أو دعم تقني.

تعترف أجندة 2030 بأن تحويل أنظمة الأغذية الزراعية إلى مسار التنمية المستدامة أمر بالغ الأهمية لتحقيق معظم أهداف التنمية المستدامة؛ وهذا يجعل من حوكمة الغذاء والزراعة الأولوية الأثـر إلـى العـاجـاً في عـصـرـنـاـ.

2. الحكومة كموضوع شامل في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

يعد دعم السياسات والحكومة عنصراً أساسياً في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. وعلى مدار الثلاثين عاماً الماضية، قدمت المنظمة مساهمات معاييرية مهمة في إدارة الأغذية والزراعة من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للحق في الغذاء والخطوط التوجيهية الطوعية للحكومة المسؤولة لحياة الأرضي ومصايد الأسماك والغابات والمبادئ التوجيهية الطوعية من أجل تأمين استدامة مصايد الأسماك صغيرة الحجم. وتعتبر هذه الإنجازات الرئيسية التي ساعدت على صقل التفكير في دور الحكومة في إدارة عملية التغيير. وعلاوة على ذلك، تقر العديد من وثائق منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بأهمية الحكومة في زيادة الأمن الغذائي والقضاء على الفقر وتعزيز الإدارة المستدامة واستخدام الموارد الطبيعية (انظر الفصل 2). لكن تحليل قضايا الحكومة - خاصة المؤسسات وعلاقات القووة التي تؤثر على الطريقة التي يعملون بها - قد أدى فقط إلى وقف التقدم.

في السنوات الأخيرة، كرست منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة نصياً متزايداً من اهتمامها بشكل صريح لتحليل الحكومة، بما في ذلك إدخال الحكومة كموضوع شامل في الإطار الاستراتيجي الذي تمت مراجعته في عام 2014.

نص الإطار² الاستراتيجي الذي تمت مراجعته من أمور أخرى على ما يلي:

ينطلق، ترکیز منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة على الحكومة من خلال الاعتراف بأن العمليات ذات الصلة بالتنمية ذات المهام الحرجية والتي تؤثر على الأمن الغذائي والتغذية وسبل العيش وإدارة الموارد الطبيعية واستخدامها المستدام، تواجه تحديات حوكمة متزايدة التعقيد.

لتحقيق أهداف القضاء على الجوع وسوء التغذية، على سبيل المثال، يلزم اتباع نهج شاملة ومتكللة لإشراك مجموعة من الجهات الفاعلة العامة والخاصة التي تعتبر مشاركتها ضرورية لتعزيز مشروعية وفعالية الحلول المعتمدة. وبالمثل، تتطلب معالجة القضايا المتعلقة بالترابط المتزايد بين المجالات البيئية والإنتاجية، مستويات غير مسبوقة من التعاون بين القطاعات على جميع المستويات - ويزداد تعقيداً بسبب تزايد عدم اليقين بسبب تأثيرات تغير المناخ وتزايد توافر الظواهر الجوية المتطرفة (الفقرة 119 ، ص 27).

تعتبر مؤسسات وآليات الحكومة الأوسع والأكثر مرونة واستجابة وقدرة، ضرورية لتحسين التنسيق الفعال بين أصحاب المصلحة المتنوعين، مما يتيح حل المشكلات بشكل فعال مع العمل على تحقيق أهداف متعددة، وأحياناً متضاربة (الفقرة 120 ، ص 27).

قدمت الوثيقة تعريفاً عملياً للحكومة باعتبارها "القواعد والمنظمات والعمليات الرسمية وغير الرسمية التي تعبر من خلالها الجهات الفاعلة العامة والخاصة عن مصالحها وتتخذ القرارات وتنفذها" (الفقرة 119 ، ص 27).

.FAO. 2013, p. 27 ²

وتمت الدشارة إلى أن:

قضايا الحكومة تنشأ في مجموعة متنوعة من الأوضاع، العامة والخاصة، من المجتمعات المحلية والمزارع والتعاونيات ومنظمات الأعمال والمؤسسات الكبيرة، إلى العلاقات المحلية والإقليمية والوطنية والدولية. وتعزيز الحكومة يهتم بشكل أساسي بتمكين حل المشكلات بفعالية وكفاءة وبطرق تعتبر مشروعة من قبل أصحاب المصلحة الذين يشاركون أو يتم تمكينهم أو يتاثرون بشكل مباشر بالقرارات والإجراءات المتعددة داخل أو من خلال أي هيكل أو نظام حوكمة.

وقد اعترف هذا التأسيس الرسمي للحكومة باعتباره موضوعاً شاملـاً في الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بأن التزام المنظمة الطويل الأمد بهذه القضية الصعبة ولكن التي لا يمكن تجنبها أمر بالغ الأهمية لتحقيق أهدافها. كما أقر بالحاجة إلى التفكير المستمر في الكيفية التي يمكن بها للمنظمة أن تعامل بشكل أكثر فعالية مع البيئات السياسية المتعددة والمعقدة والتي تكون شديدة الصعوبة، التي تعمل فيها على جميع المستويات.

في عام 2021، أشار الإطار الاستراتيجي الذي تمت مراجعته 2022-2031 إلى أن "العمليات التدويلية لنظم الأغذية الزراعية تتطلب، كشرط مسبق ومدفز ذي أولوية، مؤسسات حكومة أقوى وأكثر شفافية ونهاضة للمساعدة". وهذه مطلوبة داخل أنظمة الأغذية الزراعية وخارجها لأن الحكومة والمؤسسات تؤثر على جميع الدوافع والقنوات التي تربط العناصر المختلفة لنظم الأغذية الزراعية بالنظم الأخرى" (2021/7 الفقرة C). ومن أجل تعظيم مساهمة المنظمة في عملية التحول هذه، وبالتالي، تحقيق أهداف التنمية المستدامة والإنتاج والتغذية الأفضل وبيئة أحسن وحياة أفضل وعدم ترك أي شخص مختلف عن الركب، "فمن الأهمية يمكن تطبيق أربعة قطاعات شاملة "المُسرّعات"، والتي تشمل العناصر التكميلية (الحكومة والمؤسسات ورأس المال البشري)، في جميع تدخلاتنا البرنامجية (2021b، الفقرة 60، التشدد مضار).

الللواء بولاتها الواسعة المتمثلة في تقديم دعم تقني وسياسي فعال للبلدان الأعضاء في جهودهم للتعافي من آثار كوفيد 19 وتمويل نظم الأغذية الزراعية والقضاء على الجوع والفقر وضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية وبناء القدرة على التكيف مع تغير المناخ، يجب أن تستثمر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في بدل جهود إضافية لتحديد وتحليل ومعالجة تحديات الحكومة الرئيسية للأغذية والزراعة.

إن معالجة قضايا الحكومة المتعلقة بنظم الأغذية والزراعة على مختلف المستويات يخلق تهديدات مفاهيمية وتشريعية صعبة لوكالات التنمية مثل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، التي يجب أن تواجه هذه التهديدات بهدف تسهيل عملية التغيير بنشاط. إن الحفاظ على مكانة المنظمة كمستشار معايد وموضوعي وجدير بالثقة للأعضاء وشركائهم في التنمية، هو أمر ضروري لتمكين المنظمة من أداء دورها. ويمكن أن تكون القضايا حساسة للغاية، وأن تستغرق أعمال بناء الدعم وقتاً طويلاً وتحتاج لموارد كثيرة، وهذا يتطلب معرفة دقيقة ومحددة السياق لبيئة السياسة والتاريخ. وغالباً ما يتطلب هذا حواراً حقيقياً وربما مثيراً للجدل، حول البيئة المؤسسية والسياسية، داخل المنظمة مع إدارتها وخارجها مع الحكومات الأعضاء وشركائها في التنمية. كما يستوجب الالتزام بالشفافية والانفتاح والابتكار والمخاطرة والتعلم التكراري. ويجب إجراء تحليل الحكومة والدولار بطرق قائمة على الأدلة ومحايدة ووفية للالتزامات المعيارية للمنظمة وخطة عام 2030 وميثاق الأمم المتحدة.

وكما لوحظ، منذ عام 2013، بُذلت جهود متزايدة داخل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، بدعم من عمل فريق تنسيق الحكومة والشبكة الفنية لدعم الحكومة، والتي كانت في السابق تحت إشراف المدير العام المساعد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتي، أصبحت الآن تحت

مسؤولية الرئيس الخبير الاقتصادي للمنظمة، وذلك لتطوير فهم تصويري مشترك للحكومة، وإطار عمل واضح للتحليل والممارسة. ومنذ البداية، تم الاعتراف بأن تحسين الحكومة من أجل التنمية المستدامة هو الشاغل الأساسي للمنظمة، التي هي في حد ذاتها جهازاً رئيسياً للحكومة العالمية وكذلك مؤسسة ذات هياكل متطورة بل متقدمة فقط لحكومتها الخاصة. كان النهج عملياً: من خلال التفكير في تجارب الأقسام الفنية والتفاعل المباشر مع النظارء المشاركين على المستويين القطري والإقليمي في تشكيل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة وإعادة تنظيم نظام الأمم المتحدة الإنمائي (اصلاح الأمم المتحدة) وبعد ذلك، سعى الفريق إلى تطوير نهج مشترك للحكومة لتسهيل التحليل والتعلم عبر المنظمة. وهذه الورقة هي نتيجة لذلك الجهد.

3. نطاق وأهداف الورقة

تمشياً مع ولادة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، تقدم هذه الورقة خارطة طريق عامة ونهجًا مرتّبًا لتحليل ومعالجة قضايا الإدارة المتعلقة بالأغذية والزراعة في سياقات مختلفة. ويعتمد النهج على إرث المعرفة والخبرة المتراكمة النابعة من عمل المنظمة على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية ويستند إلى الأدبيات الأكاديمية بالإضافة إلى خبرة المنظمات والوكالات الدولية الأخرى ذات الصلة بالأبعاد المؤسسية والاقتصاد السياسي للتنمية المستدامة.

أهداف هذه الورقة هي ذات شقين:

1. المساهمة في فهم مشترك لمفهوم الحكومة وأهميتها بعمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ،
2. و توفير إطار مفيد ومرن لمساعدة موظفي المنظمة والممارسين على تحديد وتحليل قضايا الحكومة المتعلقة بالأغذية والزراعة من أجل دعم الأعضاء وشركائهم في تطوير سياسات واستراتيجيات أكثر واقعية وفعالية.

بالإضافة إلى هذه المقدمة وخاتمة موجزة، تحتوي الورقة على أربعة فصول رئيسية:

- **الفصل الأول** يقدم ملخصاً للنهج المختار الذي ظهرت خلال العقود الثلاثة الماضية، وذلك للتأثير على التفكير في الحكومة وأهميتها في تحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة. وقد ساهمت هذه الأسلالب في تطوير المناهج ذات الصلة بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة لتحسين أسلوب الحكومة.
- **الفصل الثاني** يشير إلى تطور فهم الحكومة واستخدامها في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة على مدى العقود الماضيين، ويوضح أن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة قد أوجدت، من خلال العمليات الحكومية الدولية، مفاهيم وأدوات قوية شكلت آراء وإجراءات الأعضاء وغيرهم من الفاعلين الاجتماعيين.
- **الفصل الثالث** يقدم السمات الرئيسية لنهج ذي صلة بمنظمة الأغذية والزراعة لإدارة الأغذية والزراعة، وإطار تشغيلي مكون من أربع مراحل لتحليل أسلوب الحكومة، ويعطي كذلك لمحنة عامة عن نهج شامل للحكومة. وعلاوة على ذلك، يمكن تطبيق الإطار على جميع مستويات الحكومة.
- **الفصل الرابع** يتضمن بعض الدروس العامة من الماضي وإرشادات لعمل عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الحكومة في المستقبل.



© FAO/Farooq Naeem

أولاً - الحكومة: مفهوم دائم التغير

إن لمصطلحي "الحكومة" و "الحكومة" جذور يونانية ولاتينية ويستخدمان على نطاق واسع - وأحياناً بشكل مربك - في العديد من المجالات الأكademie والخطابات السياسية والتنمية. ورغم ذلك، فهما لايعنينا نفس الشيء. ونوقش مفهوم الحكومة على نطاق واسع في أواخر القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين. وجرت مناقشات متوازية مختلفة، مما حفز تطور فكرة الحكومة في مختلف التخصصات، والتي أثرت بشكل متبادل على بعضها البعض (انظر الشكل 1). ويكشف تحليل ما يقرب من 10 000 مقال حول موضوع الحكومة التي تم نشرها بين عامي 2006 و 2009، أنها تُشير بشكل أساسي وفي الغالب في المجالات الاقتصادية (14 في المائة) والإدارية (12 في المائة) وتليها العلوم السياسية (11 في المائة) والأعمال التجارية والبيئة وكذلك من الدراسات والإدارة العامة (9 في المائة) وأكثر من خمسين مجالاً آخر (Levy-Faur, 2012). وقد تجاوز هذا الاهتمام بالحكومة إلى ما هو أبعد من "ما تفعله الحكومات" ليشمل مجموعة متنوعة من المؤسسات والعمليات الخاصة بصنع القرار والعمل الجماعي.

خلال المناقشات حول الحكومة والتنمية، فإنه من الممكن التمييز بين منظورين عريضين يتقابلان ويتقاطعان: أحدهما معياري أكثر، ومحوجه نحو مسائل الشرعية ("الحكومة الرشيدة") والآخر، أكثر تحليلياً وواقعية، ويركز على فعالية الحكومة من أجل العمل الجماعي. وكل المنظورين يعكسان مفهوم الحكومة كابتعاد عن استيعاب الحكومة لمؤسسات الدولة الرسمية. ومن هذا المنظور، يتسع نشاط الحكومة ليشمل تعزيز الأسواق والمؤسسات ذات الصلة بالسوق وإدماج الجهات الفاعلة غير الحكومية في عمليات اتخاذ القرار.

يعكس المنظور المعياري الأول مفهوم الحكومة كآلية لتسهيل تنفيذ الإصلاحات المؤسسية اللازمة لجعل الأسواق تعمل بشكل أكثر فعالية وبالتالي لتمكين النمو الاقتصادي والتنمية. وينظر إلى الحكومة على أنها شكل من أشكال السلطة الشرعية التي يتم التعبير عنها من خلال المؤسسات (مثل حقوق الملكية والعقود وإنفاذها) التي تعزل الأسواق عن "الحكومة المفترسة" (Sundaram & Chowdhury, 2012). وتم تعزيز هذا المنظور للحكومة من قبل التيار المؤسسي والاقتصادي الجديد وأثر بقوة في ظهور أجندـة "الحكومة الرشيدة" وتطويرها. وتم تقديمـه في البداية من قبل البنك الدولي، ثم تناولـه العديد من المنظمات الدولية وشركـاء التنمية، بما في ذلك منظمة الأغذـية والزراعة للأمم المتحدة. ومن خلال التبسيط إلى حد واسـع، يتميز هذا المنظور بالتركيز القوي على المؤسسات الرسمية والتدابير التكنوقراطـية لتحسين فعالية الحكومة وقدراتـها على التنمية القائمة على السوق أي الحلول التقنية والاقتصادية وتنمية القدرات الإدارية).

الشكل 1. الحكومة: التخصصات والمفاهيم



المصدر: المؤلفون

باتوازي مع هذه النقاشات حول الحكومة في أدبيات الاقتصاد، تم استخدام مفهوم الحكومة بشكل متزايد في العلوم السياسية والإدارة العامة وعلم الاجتماع، حيث ظهر إجماع واسع على أن الحكومة لم تعد "قمرة القيادة التي يحكم من خلالها المجتمع" (Klijn & Koppenjan, 2000). وكان يُنظر إلى صنع السياسات وتنفيذها على أنهما إجراءات يجب مشاركتها بين مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، و"الحكومة" وسيلة للتقط التحولات في مركز السلطة بين الدولة والأسواق والسياسيين والخبراء، على سبيل المثال، البريورقراطيون والقطاع الخاص (Levi-Faur, 2012). وتم تقييم مفاهيم مثل "الحداثة" و"حكومة الشبكة" للتقط هذه التطورات. وأثار هذا التفكير أيضاً اهتماماً أوسع بالمؤسسات غير الرسمية والهيآكل الاجتماعية، ودور الديناميكيات المجتمعية والسياسية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني والشبكات في تشكيل الترتيبات المؤسسية ونتائج التنمية على المستوى القطري. وتم التركيز كذلك على أهمية العمل الجماعي وأساس المال الاجتماعي والتنسيق ل تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية.

ويعتمد المنظور الثاني البراغماتي للحكومة بقوة على نظريات الاقتصاد السياسي ودور السياسة والسلطة والصراع في التأثير على المؤسسات ونتائج التنمية. وبتسليط الضوء على عدم نجاح الإصلاحات المؤسسية في البلدان النامية، تحدى العديد من الاقتصاديين السياسيين عن الاقتصاد المؤسسي والاقتصاد المؤسسي الجديد، مشيرين إلى أنه لفهم

ظهور المؤسسات وفعاليتها النسبية، سيكون من الضروري تجاوز المؤسسات نفسها، والنظر إلى الجوانب الاجتماعية ودراسة السياق الذي تعمل فيه. وعلى وجه الخصوص، يعد فهم التسويات السياسية، أي ترتيبات السلطة غير الرسمية أو النظام الاجتماعي في بلد ما، أمراً بالغ الأهمية لفهم الحكومة (Khan, 2018a). وبعبارة أخرى، فإن توازن القوى بين مختلف الفئات الاجتماعية والجهات الفاعلة والممارسات والعمليات لإدارة المصالح والصراعات المختلفة (مثل المفاوضات، الائتلاف وبناء التحالفات وما يسمى باللوبى)، هي التي تحدد هياكل وقدرات الحكومة في الدولة وتحدد نتائجها التنموية، لا سيما فيما يتعلق بالفقر والأمن الغذائي والتغذية.

في حين تمثل أغلبية آراء الخبراء ومنظمات التنمية اليوم إلى تفضيل المقاربات البراغماتية والموجهة نحو الاقتصاد السياسي للحكومة، إلا أن التوتر الخفي بين المنظورين لا يزال قائماً.

تقدم الأقسام التالية لمحة موجزة عن المناهج المختارة التي تعكس منظورين للحكومة والتي أثرت على تطوير نهج ذي صلة بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة للحكومة لشؤون الأغذية والزراعة.

1. الحكومة الاقتصادية: أهمية المؤسسات

نمت فكرة تأثير الحكومة على الاقتصاد بشكل كبير خلال فترة إصلاح السوق والتغيرات الاجتماعية في الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا. وفي أوائل السبعينيات والثمانينيات، أصبحت الحكومة موضوعاً مهماً في مناقشات السياسة الاقتصادية. وألقى الاستيءان المتزايد من نموذج النمو الكينزي الجديد الذي تم تقديمه في الخمسينيات من القرن الماضي إلى إلغاء الشكوك على فعالية الدولة في توجيه الاقتصاد وأثار موجة من سياسات التحرير، بدءاً من تحرير الاقتصاد إلى خصخصة أصول وموارد³ الدولة. وفي الوقت نفسه، بدأ الاقتصاد المؤسسي الجديد (NIE) في تسليط الضوء على أهمية المؤسسات الأساسية التي من شأنها عزل الأسواق عن "الحكومات المفترسة"، التي يسعى السياسيون والإداريون فيها ل لتحقيق مصالحهم الخاصة والسعى إلى الإيجارات والامتيازات الأخرى (Sundaram & Chowdhury, 2012).

أظهر الاقتصاد المؤسسي والمؤسسي الجديد أن النشاط الاقتصادي تحدده إلى حد كبير المؤسسات غير الاقتصادية، أي "قواعد اللعبة في المجتمع" ، و"القيود التي يفرضها البشر على أنفسهم" (North, 1990, p. 3). أو "هياكل الحكومة أو الترتيبات الاجتماعية الموجهة لتقليل تكاليف المعاملات" (Williamson, 1985, p. 292).⁴ وكما لاحظ Weingast (1993, p. 292)، "تلعب المؤسسات السياسية للمجتمع "هيكل حوكمة" يسمح للمجتمع بالتعامل مع المشاكل المستمرة عند ظهورها ويوفر درجة من الاستمرارية للحقوق الاقتصادية والسياسية. والآهن من ذلك، أنه يساعد في الحد من قدرة الدولة على التصرف بشكل انتهازي من خلال مصادرة الثروة التي كانت تحاول في السابق حمايتها".

³ الرسوم التوضيحية لمحور من الدولة إلى السوق هي التأشيرية في بريطانيا العظمى، ولاحقاً التطورات بعد سقوط جدار برلين. تم تلخيص فكرة العقيدة النيوليبرالية التي أعقبت ذلك بشكل جيد من قبل Weiss: "أي شيء يمكن للحكومة أن تفعله، يمكن للقطاع الخاص أن يفعله بشكل أفضل" و "المزيد من الأسواق المفتوحة والتجارة الحرة وتندفهات رأس المال مفيدة بالضرورة" (Hout & Robinson, 2009).

⁴ توجد تعرifications عديدة للمؤسسات في أدبيات العلوم الاجتماعية الأكاديمية.

على مدى العقود التالية، فإن عبارة "المؤسسات مهمة" أصبحت مقبولة على نطاق واسع بين الاقتصاديين، الذين أصبحوا يدركون أن المؤسسات مهمة بالفعل للنمو الاقتصادي والتنمية.

القاسم المشترك في عمل الاقتصاديين المؤسسين هو أن التطور التاريخي⁵ للمؤسسات قد يدعم النمو الاقتصادي أو يعيقه. وتؤثر الحكومة من خلال المؤسسات على الأداء الاقتصادي وتوزيع الثروة في المجتمع. وتشمل هذه المؤسسات السياسات والقوانين والدستور والخطط والمعايير والاتفاقيات والروتين وجميع الترتيبات الأخرى التي تنظم السلوك البشري، وتزود الأفراد بمعرفة كيفية التصرف في مواقف اجتماعية محددة. وعلى سبيل المثال، السياسة - كمؤسسة للحكومة - هي التعبير الموضوعي عن القرارات التي تتخذها الحكومة (مثل الضرائب المفروضة أو الأمان الغذائي أو برامج التغذية التي تم إطلاقها). وتعامل السياسة بشكل مباشر مع الأنشطة التي تقوم بها الدولة (مثل توفير الخدمات العامة)، أو تسعى للتأثير على الطريقة التي تتصرف بها المنظمات (مثل الشركات الخاصة والتعاونيات) أو الأفراد (Atkinson & Fulton, 2017). وبغض النظر عن المسار الذي يتم اتخاذها، تؤثر الخيارات السياسية على الأداء الاقتصادي والطريقة التي يتم بها توزيع الفوائد الاقتصادية داخل المجتمع. وتعتبر المؤسسات غير الرسمية، مثل الأعراف والمعايير والمعتقدات الاجتماعية، مهمة أيضاً في تفسير التغيير الاقتصادي. ويمكن لهذه المؤسسات أيضاً أن تتخذ شكل المنظمات:⁶ مجموعات من الأفراد ذات أدوار محددة مرتبطة بهدف مشترك وقواعد وإجراءات لتحقيق أهداف محددة. ومثل القواعد، تشكل المنظمات العمل البشري والنشاط الاقتصادي وأداء التنمية.

وتوجد المؤسسات على مستوى الأسرة أو المجتمع أو الحكومة أو المستوى الدولي. ويقال إنها توفر الهيكل الضروري لتسخير وتوجيه المصلحة الذاتية وتقليل عدم اليقين في التبادلات البشرية وتوفير الاستقرار الذي يسمح للاقتصاد والمجتمع بالعمل بفعالية. وهي تعتبر المحدد الرئيسي لاختلافات الرخاء بين البلدان (Acemoglu & Robinson, 2010). وتمثل أحد الأدوار الأساسية للمؤسسات في تقديم الدوافع (Hudson & Leftwich, 2014). يولد السياق المؤسسي الدوافع - المكافأة أو العقوبة - للجهات الفاعلة للتصرف بطريقة معينة: الاستثمار أم لا، للعمل من أجل المصلحة العامة أو الانخراط في سلوك المحسوبية.

ركز الاقتصاد المؤسسي الجديد بشدة على مؤسسات "خلق السوق" (Rodrik & Subramanian, 2003)، والتي تحمي حقوق الملكية وتدعيم إنفاذ العقود. وببساطة شديدة، فإن حقوق الملكية المضمونة، المحفوظة بالتشريعات المناسبة وآليات الإنفاذ الموثوقة (بما في ذلك التaliات القضائية)، تؤكد ل أصحاب القطاع الخاص أن وصولهم إلى الموارد الاقتصادية محمي من الاستيلاء عليها من طرف الدولة، وبالتالي تقليل عدم اليقين الاقتصادي والمخاطر وتحفيز الاستثمار. ويمكن النظر إلى حقوق الحياة الآمنة، على سبيل المثال، على أنها حواجز تسمح للمزارعين بالاستثمار في تحسينات طويلة الأمد لمزارعهم وأراضيهم على أمل جني فوائد تلك الاستثمارات. وفي تقاليد الاقتصاد المؤسسي الجديد، تتمتع المؤسسات بثلاث خصائص رئيسية. الأول هو طبيعة القواعد والقيود للمؤسسات. والثاني هو القدرة على التحكم في العلاقات بين الأفراد والجماعات. ولأداء دورها، يجب الاعتراف بالمؤسسات

⁵ ساعدنا التاريخ على فهم دور المؤسسات في دعم النمو. أولاً، كما جادل (North & Weingast 1989)، فإن التنمية المؤسسية والاقتصادية هي عمليات داخلية. ويمكن العثور على مثال على ذلك في تاريخ إنجلترا عندما استلزم النمو الاقتصادي تطور المؤسسات السياسية في القرن السابع عشر. كان هذا التطور مدفوعاً بالثورة الصناعية في عام 1688، والتي سمحـت بإعادة تصميم المؤسسات المالية والحكومية التي حدـت من سلطة النـاـجـ التـعـسـفـيـةـ والمـصـادـرـةـ وـخـلـقـتـ تـغـيـرـاتـ فيـ سـوقـ رـاسـ المـالـ لـتعـزيـزـ النـمـوـ. ثـانـيـاـ، التـطـورـ المؤـسـسـيـ بـطـيـهـ وـيـعـتمـدـ عـلـىـ المسـارـ: يـسـتـغـرـقـ التـغـيـرـ المؤـسـسـيـ وـقـطـاـ طـوـيـلاـ، غالـباـ سـنـوـاتـ أوـ حتـىـ عـقـوـداـ.

⁶ يـشـبـهـ إـلـىـ حدـ كـبـيرـ تـعـرـيفـ المؤـسـسـةـ نـفـسـهـاـ، يـعـدـ التـمـيـزـ بـيـنـ المـنـظـمـاتـ وـالمـؤـسـسـاتـ مـوـضـوـعـاـ لـلـنـاقـاشـ بـيـنـ الـأـكـادـيـمـيـيـنـ.

في العلاقات الاجتماعية، سواء تم قبولها طواعية أو فرضها من قبل سلطة خارجية. والسمة الثالثة للمؤسسات هي القدرة على التنبؤ بها. ويجب أن يتوقع الفاعلون أن تتمتنع القواعد والقيود المؤسسية بدرجة من الاستقرار (Nabli & Nugent, 1989).

إن وجود أنواع مختلفة من المؤسسات، وفقاً لأنماط الاقتصاد المؤسسي الجديد، يحدد في النهاية نوع الأداء الاقتصادي الذي قام به تحقيقه دولة معينة. وقد يأتي التغيير في أداء التنمية من خلال تغييرات المعايير والقواعد في مؤسسات معينة، أو من خلال التحولات في التأثير النسبي للمؤسسات المختلفة. وربما يكون هذا المفهوم القائم على القواعد للمؤسسات هو المساهمة الرئيسية للاقتصاد المؤسسي الجديد في مفهوم الحكومة كما هو مفهوم على نطاق واسع اليوم (Chhotray & Stoker, 2008).

وأحد القيود الهامة لنهج الاقتصاد المؤسسي الجديد هو اهماله للمؤسسات غير الرسمية (الثقافة والتقاليد وما إلى ذلك) وكذلك أصول المؤسسات. وجاءت الإجابة الجزئية على هذه الأسئلة من مناهج العمل الجماعي، ولا سيما عمل Elinor Ostrom ومساعديها في البحث بشأن تطوير الترتيبات المؤسسية لتسهيل الإدارة الجماعية للموارد المشتركة (انظر 1.1 أدناه).

ولكي تكون فعالة، يجب أن يتم فرض المؤسسات. وقد لا تعمل الدولة دائماً حكماً صحيحاً ومنضبطاً، فقد تكون في الواقع هي التي تخلق مشكلة التحيز والانتهازية المحتملة. واعتبر ضبط النفس والعمل الجماعي من الخيارات الممكنة لإنشاء المؤسسات وتطبيقاتها وتعديلها.

1.1. إمكانية العمل الجماعي

اتخذ مفهوم العمل الجماعي، الذي تم تطويره في أواخر التسعينيات وأوائل القرن الحادي والعشرين داخل الاقتصاد المؤسسي الجديد، زاوية مختلفة في العلاقات بين الدولة والتنمية، بالاعتماد على الأعمال المبكرة حول العمل الجماعي في الأدب الاقتصادي.⁷ تستند هذه الرؤية للحكومة على فكرة أنه، في ظل ظروف معينة، يمكن للعمل الجماعي من قبل الأفراد ذوي المصالح المشتركة أن يحل مشاكلهم المشتركة بشكل فعال، لا سيما تلك المتعلقة بإنشاء وإدارة المؤسسات لإدارة الموارد المشتركة (مثل الأرض والمياه ومصايد الأسماك)، مع الحد الأدنى من مشاركة الدولة أو السوق.

كان التركيز على العمل الجماعي والاستجابات الاجتماعية للمشاكل الاقتصادية واضحاً في كتابات Elinor Ostrom وشركائها، والتي أظهرت أن المجموعات المتنوعة يمكن أن تجد طرقة للعمل معًا بشكل فعال للحفاظ على مؤسسات إدارة الموارد المشتركة وتأسيسها، (بالعتماد على فكرة أنه، في ظل ظروف معينة، يمكن للعمل الجماعي من قبل الأفراد ذوي المصالح المشتركة أن يحل مشاكلهم المشتركة بشكل فعال، لا سيما تلك المتعلقة بإنشاء وإدارة المؤسسات لإدارة الموارد المشتركة (مثل الأرض والمياه ومصايد الأسماك)، مع الحد الأدنى من مشاركة الدولة أو السوق).

⁷ على وجه الخصوص، عمل Olsen (1965).

⁸ Hardin, 1968. وفقاً لـ Hardin، في نظام الملكية المشتركة، حيث يكون الوصول إلى المورد مفتوحاً، هناك ميل إلى إساءة استخدام هذا المورد وبالتالي إلى انهياره في نهاية المطاف. عند تطبيقه على موارد مشتركة مختلفة، يساعد هذا المنطق في شرح مجموعة متنوعة من المواقف التي تم فيها استنفاد الموارد أو تلفها، بما في ذلك تدهور الغابات والاستغلال المفرط لمصايد الأسماك أو الموارد المائية.

المحلية، بدلًا من تدخلات الدولة من أعلى إلى أسفل أو السوق. وقادت Ostrom كذلك بتحليل هيكل الحكومة التي تدعم ترتيبات الاستخدام المستدام للموارد المشتركة، وتحقيق التوازن بين الاستخدام الفردي ومصلحة عامة الناس.

من خلال اقتراح إطار عمل من القواعد المتداخلة التي تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، أوضحت Ostrom أن الأفراد المنظمين ذاتياً والمستقلين الذين يحاولون التعامل مع المشكلات ينتقلون باستمرار ذهاباً وإياباً عبر مستويات مختلفة (من المستوى المحلي إلى الوطني والعكس) كاستراتيجية رئيسية (1990). وبناءً على الدراسة التجريبية للإدارة المجتمعية الناجحة وغير الناجحة من الموارد المشتركة، بما في ذلك العادات ومصايد الأسمك والمراعي، أظهر عمل Ostrom أن فعالية أنظمة إدارة المجتمع تعتمد على التصميم المؤسسي لهذه الأنظمة (Lam, 1998; Tang, 1992). وعلى وجه الخصوص، يكون العمل الجماعي أكثر فعالية وتكون نتائج إدارة الموارد هي الأفضل، عندما يكون لدى الأفراد معلومات موثوقة وذات مصداقية حول تكاليف وفوائد قرارات الموارد وأمكانية تغير قواعد اللعبة. ومن المهم أيضًا أن تكون حدود المستخدمين / المجموعات والموارد محددة بوضوح؛ وأن المجموعات متماسكة بإحكام وأنشأت قواعد وإجراءات اجتماعية لوضع القواعد ومراقبتها ومحاسبة غير الملتزمين وحل النزاعات، وتجمع تلك المجموعات بين الحكم الذاتي المحلي وال العلاقات الفعالة مع مستويات أخرى من السلطة (Ostrom, 1990).

لقد أثر نهج الاقتصاد المؤسسي الجديد بشدة الخطاب حول الحكومة في مجتمع التنمية في أوائل التسعينيات وساهم في ظهور مفهوم وجدول أعمال "الحكومة الرشيدة".

2. تقدم وتراجع الحكومة الرشيدة

أدى فشل سياسات التكيف الهيكلي في توليد نمو مستدام إلى البحث عن تفسيرات. يبدو أن مرونة الفساد والسلوك الريعي تقدم تفسيرًا جاهزاً لعدم قدرة العديد من البلدان النامية على النمو والازدهار، على الرغم من اتباع السياسات الاقتصادية الموجهة نحو السوق. وقد ساعد ذلك في جعل مفهوم الحكومة على رأس جدول أعمال التنمية. بالاعتماد على أعمال الاقتصاد المؤسسي والاقتصاد المؤسسي الجديد، استخدم البنك الدولي (1989) المصطلح، لوصف الحاجة إلى الإصلاح المؤسسي وقطع عام أفضل وأكثر كفاءة في بلدان جنوب الصحراء الكبرى إذا كانت برامجها للتكييف والاستثمار في تلك المنطقة لتصبح فعالة. وشدد على الصلة بين جودة نظام الحكومة في بلد ما وقدرته على متابعة الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.

وبينما تضمن هذا النهج نقداً لما اعتبره البنك الدولي فساداً واسع الانتشار وإدارة عامة غير فعالة وانعدام المساءلة، فإن استخدام مصطلح الحكومة بدلًا من الحكومة يهدف إلى تجنب أن يُنظر إليها على أنه تدخل في سيادة الدول المعنية. وفي وقت لاحق، قدم البنك الدولي تعريفاً محدوداً للحكومة ذات الصلة بأغراضه الخاصة⁹، وأيد الحكومة الرشيدة كعنصر أساسي في إستراتيجيتها للتنمية الاقتصادية. مع إدراك أهمية التبعاد السياسية للحكومة، فسر البنك الدولي المفهوم بشكل مقيد، بحجة أن هذا الجانب يقع خارج نطاق صلاحياته. وبدلًا من ذلك، ركز على قدرة الحكومات على صياغة السياسات المالية والاقتصادية، وقبل كل شيء، تنفيذها، وتهيئة بيئة تعزز الاستثمار الخاص (World Bank, 1994). ووفقاً

⁹ "الحكومة تشمل (أ) شكل النظام السياسي؛ (ب) عملية ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلد من أجل التنمية؛ (ج) قدرة الحكومات على تصميم وصياغة وتنفيذ السياسات والاضطلاع بالوظائف". (World Bank, 1994, p. vii)

للبنك الدولي، تضمنت الحكومة الرشيدة خمسة أبعاد رئيسية: إدارة القطاع العام والمساءلة التنظيمية وسيادة القانون والشفافية في صنع القرار والم الوصول إلى المعلومات. وأصبحت هذه الأبعاد أساس برنامج الحكومة الرشيدة.

وفقاً لبرنامج الحكومة الرشيدة، ترتبط آفاق النمو الاقتصادي المستدام والسلمي بشكل أساسي بإنشاء مجموعة محددة من الترتيبات المؤسسية التي تساعده على خلق الظروف التي تصبح فيها الديناميكية الاقتصادية ممكناً. ومن المفترض أن هذا طبيعي، بالنظر إلى ميل الناس إلى السعي لتحقيق مكاسب اقتصادية. وتشمل هذه الترتيبات المؤسسية عادة ما يلي: حقوق ملكية محددة جيداً، قواعد القانون، أسواق مفتوحة وتنافسية، الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة، واحتكار الدولة الفعال لاستخدام العنف. وبالنسبة لمؤيدي هذا الرأي، لا يمكن أن تحدث التنمية الاقتصادية المستدامة إلا عندما يكون للجهات الخاصة حرية التنظيم والتعاقد دون التعرض لخطر المصادر العنيفة أو فقدان الحرية، عندما تكون الملكية خاصة وآمنة من الافتراض من قبل الفاعلين الخاضعين أو العاملين، وعندما تكون قواعد اللعبة السياسية مستقرة بدرجة كافية للسماح بالتزامات طويلة الأجل (أو عقود) بين المنظمات المختلفة. ويترتب على ذلك منطقياً أن إمكانات التنمية الاقتصادية ووتيرتها هي مرتبطة بشكل مباشر بالسرعة التي يمكن بها إنشاء المؤسسات الأساسية للحكومة الرشيدة. والافتراض الأساسي، الضمني في كثير من الأحيان، هو أن الحكومة الرشيدة ستتمكن من دورة افتراضية قائمة على الاستدامة الذاتية من التنمية الاقتصادية والسياسية (المؤسسية) المتوقعة مع بعضها البعض.

وقد تبنت البنوك الإقليمية (مثل بنك التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الأفريقي) والوكالات الدولية والمنظمات الإنمائية، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية (OECD) والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة (اليونيسف)، ومنظمة الطبيعة (IUCN) وصندوق الطوارئ الدولي للأطفال التابع للأمم المتحدة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة العالمية (WHO) ، والاتحاد الأوروبي (EU) و إلى حد ما، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة نفسها، جدول الأعمال البرنامجي للحكومة الرشيدة. وجاءت بعض هذه المنظمات بأن تعزيز الحكومة الرشيدة بدون مبادئ الإدماج والمشاركة أو المساواة قد قلل من قدرة العديد من الحكومات على تحقيق توازن عادل بين المصالح الخاصة وال العامة. ويقال إن هذا بدوره قد يكون قد ساهم في إضعاف المبادئ الديمقراطية وزيادة عدم المساواة داخل الدول وعلى الصعيد العالمي (Frey, 2008; Leach et al., 2007).

كانت هذه الانتقادات مدعومة أيضاً بالأدلة على أن المقاربات التي تقودها الدولة من أعلى إلى أسفل، في الممارسة العملية، والتي نادراً ما تعمل على النحو المنشود. تطور مفهوم الحكومة الرشيدة بسرعة إلى مفهوم يركز على المجتمع مع تحديد مجموع التفاعلات بين المجتمع المدني والحكومات (Béné & Neiland 2006 ، Pierre, 2000). في عام 1994، شددت خطة التنمية التي قدمها الأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالبي إلى الجمعية العامة على الدور المهم للحكومة الرشيدة من أجل التنمية.

الإطار 2. بعض التعريفات للحكومة الرشيدة

تعُّرف الحكومة بأنها مجموعة من التقاليد والمؤسسات التي تمارسها السلطة في بلد ما. ويشمل ذلك (أ) العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها؛ (ب) قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات سليمة بشكل فعال؛ (ج) احترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينهم. ويحفز هذا التعريف ستة أبعاد أساسية للحكومة: الصوت والمساءلة والاستقرار السياسي، غياب العنف / الإرهاب، فعالية الحكومة والجودة التنظيمية، سيادة القانون، وأخيراً مكافحة الفساد.

.World Bank Worldwide Governance Indicators p.1 (عبر الانترنت).

ان أساس الحكومة الرشيدة يكمن في "حكومة شفافة ومسئولة وخاضعة للمساءلة والتشاركيه وتسجّب لاحتياجات وتطلعات الشعب ... وقد تختلف ممارسات الحكومة الرشيدة من مجتمع إلى آخر وتقع مسؤولية تحديد هذه الممارسات وتنفيذها على عاتق الدول المعنية".

.UN Commission on Human Rights, resolution 2000/64, 27 April 2000, E/CN.4/RES/2000/64

ان للحكومة الرشيدة ثمانية خصائص رئيسية. وهي تشاركيه ومدفوعة بتوافق الآراء وخاضعة للمساءلة وشفافية وسرعة الاستجابة وفعالية وكفاءة ومنصفة و شاملة وتحترم سيادة القانون. فهي تضمن الحد من الفساد إلى الحد الأدنى وأخذ آراء الأقلليات في الاعتبار وسماع آصوات الفئات الأثغر ضعفاً في المجتمع خلال عملية صنع القرار. كما أنها تستجيب لاحتياجات المجتمع الحالية والمستقبلية.

.UNESCAP, 2009, p.1

تصف الحكومة المؤسسات والقواعد والمعايير التي يتم من خلالها تطوير السياسات وتنفيذها - والتي يتم من خلالها إنفاذ المساءلة.

.UNESCO, 2009, p. 128

الحكومة هي مجموع الطرق العديدة التي يدير بها الأفراد والمؤسسات، العامة والخاصة، شؤونهم المشتركة. إنها عملية مستمرة يمكن من خلالها استيعاب المصالح المتضاربة أو المتنوعة واتخاذ إجراءات تعاونية. وهي تشمل المؤسسات والأنظمة الرسمية المخولة لإنفاذ الامتثال، فضلاً عن الترتيبات غير الرسمية التي وافق عليها الأشخاص والمؤسسات أو يرون أنها في مصلحتهم الفضلى.

.Commission on Global Governance 1995, p.1

تستند "دوره الحكومة الفاضلية" على (أ) القدرة، أي مدى قدرة القادة والحكومات على إنجاز الأمور وأداء الوظائف، مثل توفير الاستقرار والتنظيم والتجارة / النمو والفعالية والأمن؛ ب) المساءلة، والتي تصف قدرة المواطنين والمجتمع المدني والقطاع الخاص على فحص المؤسسات العامة والحكومات ومحاسبتهم لضمان الشفافية وحرية الإعلام وسياسة القانون والانتخابات؛ ج) الاستجابة التي تشير إلى مدى استجابة السياسات والمؤسسات العامة لاحتياجات المواطنين ودعم حقوقهم، بما في ذلك حقوق الإنسان / الحريات والوصول إلى الخدمات العامة الأساسية والسياسة المناصرة للفقراء والمساواة والتنظيم والفساد.

.Loughhead , 2009 , .1

وقد ركز هذا التوسيع لمفهوم الحكومة الرشيدة على يُعد معياري للحكومة يدمج شرعية الحكومة والمساءلة والكافأة وحماية حقوق الإنسان والعناصر الأخرى للديمقراطية الحكومية (انظر الإطار 2). وبحلول أوائل التسعينيات، كان البنك الدولي قد انضم إلى هذا المفهوم الواسع. وقد تزامن ذلك مع برنامج شامل لتطوير المؤشرات وتنفيذ أنظمة المراقبة التي تتبع تقدم الحكومة نحو تلبية المعايير المعيارية والرسمية للحكومة الرشيدة.¹⁰

¹⁰ مشروع مؤشرات الحكومة العالمية (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>)

وكان من المتوقع أنه بمراور الوقت سيكون هناك ارتباط إيجابي قوي بين التقدم نحو الحكومة الرشيدة، على النحو المحدد والمضمون من قبل مؤشرات الحكومة الرشيدة والتحسينات في الأداء الاقتصادي.

ولكن بحلول نهاية العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أصبح من الواضح أن التوقعات العالمية المرتبطة بأجندة الحكومة الرشيدة لن تتحقق: فهي وحدها لم تكن حل سريعاً وعصياً سدرية للنمو والتنمية. وواجه تنفيذها العديد من الغموض. أولاً، أصبحت أهمية الحكومة السديدة في النمو والتنمية موضوع تساؤل بسبب نجاح البلدان التي لم تلتزم بقائمة طويلة من قواعد الحكومة الرشيدة. فقد نجح عدد من دول شرق آسيا، على سبيل المثال، في تفزيز النمو من خلال تطوير قدرات حوكمة منتقاة تكيف مع احتياجاتها ومتغيراتها الخاصة بالسياق (Khan, 2012b). ثانياً، شاب تنفيذ برنامج الحكومة الرشيدة بعض أوجه القصور. شجع مفهوم الحكومة الرشيدة على تبني سلسلة من المبادئ، بشكل رئيسي من قبل المنظمات العامة، وتوقع تحسن أداء الدولة وسلوكياتها إصلاحات الحكومة نتاجاً لاعتماد هذه المبادئ ومعايير معينة. ومع ذلك، فإن الاعتماد الرسمي لإصلاحات الحكومة الرشيدة في البلدان النامية لم يؤد في كثير من الأحيان إلى تنفيذها الفعال. وتسود فجوة التنفيذ والفرق بين "القواعد على الورق" و"القواعد في الممارسة" إصلاحات الحكومة عبر البلدان النامية (World Bank, 2017). والمثال النموذجي هو الفجوة الكبيرة بين السياسات الزراعية الشاملة والممارسة الفعلية على أرض الواقع.

3. التركيز على الممارسات المتغيرة والجوانب التوافقية للحكومة: الحكومة الحديثة و الشبكية

بالتواءزى مع خطاب الحكومة في مجالات الاقتصاد والتنمية، أصبح هذا المفهوم الأوسع للحكومة مركزياً في المناقشات الأكاديمية ومجالات العلوم السياسية وفي السياسة والإدارة العامة. وظهرت على أنها متعلقة بفكرة أن الدولة قد فقدت أو فوّضت نسبة متزايدة من سلطتها إلى جهات فاعلة غير حكومية و "كيانات" مختلفة (مثل المؤسسات فوق الوطنية ودون الوطنية وكذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني)، وبالتالي تغيير طرق إدارة الشؤون العامة.

يعكس مفهوم الحكومة الحديثة ظهور أشكال جديدة من التفاعل بين القطاعين العام والخاص والتي يتم التعبير عنها بطرق مختلفة، مثل "التنظيم المشترك والتوجيه المشترك والإنتاج المشترك والإدارة التعاونية والشراكات على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية" (Kooiman, 1993, p. 2). ولد توجد جهة فاعلة واحدة، عامة أو خاصة، لديها كل المعارف والمعلومات المطلوبة لحل المشكلات المعقدة والдинاميكية والمتعددة (Kooiman, 1993). وأدت خصخصة الخدمات العامة وتوسيع دور المؤسسات فوق الوطنية والأنماط الجديدة للتنظيم المجتمعى إلى ضرورة متزايدة للتعاون والتنسيق والتفاوض بين مختلف الجهات الفاعلة في صنع القرار السياسي. وفي هذا السياق، قدم مفهوم الحكومة توافقاً أفضل مع هذه الحقائق الجديدة على عكس المصطلحات الكلاسيكية مثل "السيطرة" السياسية - الأفكار التي تم نقلها من وقت كانت فيه الأشكال الهرمية للدولة والمجتمع أو التفاعلات السياسية بين الدولة والسوق واتخاذ القرار ساءدا (Mayntz, 1998; Kooiman, 1993).

يشير منظور الحكومة إلى أن نوايا العمل الجماعي لا تتوافق دائمًا مع النتائج المحددة. إن التبعيات على القوة، والسلوك الانتهازي الذي تسمح به، يزيدان من التعقيد ويسجنان على النتائج غير المؤكدة. لا تتطلب المهام المعقدة بالضرورة فرض تسلسل هرمي للقيادة في منظمة متكاملة. وهناك خيارات أخرى: التنظيم على أساس تجارية والتعاقد في السوق والاستجابة لتوضيح الفائدة وتطوير روابط الولاء أو الثقة (Chhotray & Stoker, 2008).

قدم عدد من المؤلفين مفهوم "الحكومة الشبكية" لتسليط الضوء على دور الشبكات الاجتماعية في دعم التفاعلات بين الجهات الفاعلة والمنظمات الاجتماعية (أي الشبكات بين مختلف مستويات الحكومة وبين الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى التي تسعى لتحقيق أهداف عامة). رأى البعض هذه العملية بشكل قائم. رأى Rhodes، على سبيل المثال، الحكومة الشبكية على أنها تفرغ للدولة، حيث يصبح نطاق التدخل العام محدوداً وتفقد الدولة سلطتها (Rhodes, 1994). في سياق مماثل، اعتبر Esmark Bang (2009) أنه يتم استبدال الدول القومية بدول الشبكة، وهي دول مدمجة في شبكات الحكم المحلية والإقليمية والعالمية التي تم الترتيب بها باعتبارها ضرورية لمواجهة تحديات التعقيد المتزايد والتراكم والعلوامة. في حين أن شبكات الحكومة تختلف اختلافاً كبيراً بين البلدان من حيث مستوى إضفاء الطابع الرسمي والاستقرار والشمولية، فإن السمة المشتركة هي مشاركة الجهات الفاعلة غير الحكومية من القطاعين الخاص والثالث ك أصحاب مصلحة وشركاء في صنع السياسات وتنفيذها.

تم تطبيق هذا التفكير حول الحكومة الشبكية في وضع تصور لحكومة سلسلة القيمة الزراعية، لا سيما "عندما يكون الطلب غير مؤكد والمهام معقدة والأصول محددة والتباينات متكررة. في الشبكة، يكون نظام الحكومة جزءاً لا يتجزأ من التالية الاجتماعية مثل الوصول المقيد إلى التباينات الثقافية الكلية للشبكة والعقوبات الجماعية والسمعة" (Jones et al., 1997, p. 935).

من خلال لفت الانتباه إلى التغييرات في القطاع العام على المستويات القطرية (وكذلك في العلاقات الإقليمية والدولية)، عززت المناقشات حول الحكومة الشبكية الاعتراف بدور مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة (غير الحكومية) في صنع القرار وأهمية الأشكال الأخرى للحكومة خارج الدولة والأسوق، ولا سيما الترتيبات التعاونية والشبكات. وفي الوقت نفسه، ظلوا يركزون في الغالب على الأبعاد الإجرائية وشددوا على الجوانب التوافقية لصنع القرار، مع إيلاء اهتمام أقل لجوانب المصلحة والسلطة والصراع التي تحدد تنفيذ قرارات السياسة ونتائجها على أرض الواقع.

4. سد فجوة السلطة: نهج الاقتصاد السياسي للحكومة

في التوينة الأخيرة، ظهر جيل جديد من مناهج الحكومة يعتمد بشكل كبير على الاقتصاد السياسي (انظر الإطار 3). أثارت خيبة الأمل من أجندـة الحكومة الرشيدة، بين بعض الممارسين، فكرة أن المانحين لا ينبغي أن يفرضوا شروط حوكمة رشيدة مرهقة، ويتوقعون أن يحاكي العالم النامي البلدان المتقدمة الآن (Sundaram & Chowdhury, 2012, p.5) التي يبدو أنها تقدم القليل من الفوائد الملحوظة وصرف الانتباه عن أهداف التنمية الأكثر أهمية أو الملحوظة. وقد حفز هذا النقاش حول دور علاقات القوة والديناميكيات السياسية في تشكيل الحكومة - المؤسسات والسياسات والبرامج - وعملها في الممارسة العملية.

جادل بعض المؤلفين بأن هناك تمييزاً بين وظيفة وشكل المؤسسات، وبالتالي الحفاظ على الرأي القائل بأن العناصر الرئيسية للحكومة الرشيدة - لتأمين حقوق الملكية المعممة والأنظمة السياسية الشفافة المسئولة - هي المكونات الحاسمة لتحسين الأداء الاقتصادي في البلدان النامية، بينما

تتعدد أشكال مختلفة حسب السياق المحدد (Rodrik, 2008). ويوجد نهج مماثل في أجندة الحكومة "الجيدة بما فيه الكفاية" (Grindle, 2004, 2007)، والتي تدعو إلى التنفيذ التدريجي لإصلاحات الحكومة الرشيدة، مع الاعتراف بالخصائص الفريدة لقدرات الدولة والقيود السياسية.

صاغ العديد من الاقتصاديين السياسيين أساساً نظرياً جديداً لفهم العقبات التي تعترض التنمية على مستوى الدولة ولتقدير سبب عمل المؤسسات بشكل جيد في بعض السياقات وليس في سياقات أخرى. قلل البعض من أهمية الدور الذي تلعبه المؤسسات والحاواجز في الحكومة، وبدلًا من ذلك ركزوا على عدم تناسق القوة، فضلًا عن الأفكار والأيديولوجيات ووكالة الجهات الفاعلة المحلية والتفاصيل الدقيقة لبناء التحالفات واستدامتها. وكان الهدف من هذا هو تزويد صانعي السياسات وممارسي التنمية بأدوات مفاهيمية أكثر دقة لمساعدتهم على تفسير السياسات "الجزئية" للسياق الذي يعملون فيه (Andrews et al., 2013; Booth & Unsworth, 2014; Hudson & Leftwich, 2014). وركز آخرون أكثر على المستوى "الكلي" واقترحوا أنه لفهم ظهور المؤسسات وفعاليتها النسبية، فمن الضروري النظر إلى ما وراء المؤسسات نفسها ودراسة السياق الاجتماعي الذي يتم دمجها فيه. وبعبارة أخرى، القيام بفحص التناقض على سلطة الدولة والوصول إلى الموارد الرئيسية، وتأثير الفاعلين السياسيين والاقتصاديين الرئيسيين على تشكيل وتعديل مؤسسات وسياسات الحكومة لتعزيز مصالحهم (North et al., 2009 & 2012). تابع عدد من الجهات المانحة والمنظمات الدولية مناقشات الاقتصاد السياسي هذه عن كثب (مثل وزارة التنمية الدولية [DFID] ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والمعونة الأسترالية ومعهد التنمية لما وراء البحار [ODI] ، من بين آخرين).

الإطار 3. الاقتصاد السياسي: الأسس النظرية والاهتمامات

إن دراسة الاقتصاد السياسي أسس نظرية قوية تعتمد على الاقتصاد والعلوم السياسية والقانون والتاريخ وعلم الاجتماع والفلسفة. يأتي التعريف الشهير للاقتصاد من Lionel Robbins (1932, p.16) : "الاقتصاد هو العلم الذي يدرس السلوك البشري كعلاقة بين الغايات والوسائل النادرة التي لها استخدامات بديلة". يبدأ الاقتصاد السياسي بالطبيعة السياسية لصنع القرار وبهتم بكيفية تأثير السياسة على الخيارات الاقتصادية في المجتمع. تعتبر دراسة الاقتصاد السياسي أمراً محورياً لبعض الأجزاء التأسيسية للدراسات الاقتصادية، بما في ذلك تحقيق في مبادئ الاقتصاد السياسي لـ James Stuart (1761)، ودراسة في طبيعة وأسباب ثروة الأمم لـ Adam Smith (1776)، ورأس المال لـ Karl Marx (1876).

وما تشترك فيه هذه النعمان الأساسية، على الرغم من توجهاتها الأيديولوجية المتباعدة ، هو الاهتمام بما يلي: (1) الركائز السياسية للتنمية الاقتصادية، بما في ذلك تأثير المصانع الذاتية للأفراد وفضيلاتهم على القرارات الاقتصادية ودور الدولة في دعم النمو وإعادة توزيع أرباحها ؛ وكذلك (2) آثار الحياة الاقتصادية على السياسة، بما في ذلك إعادة توزيع السلطة السياسية والموارد التي تحفزها السياسات الاقتصادية والتنمية الاقتصادية

على الرغم من الاختلافات في المناهج والأطر المختلفة حول الحكومة، فإن الفكر الأساسية لمعظمها هي أن الحكومة والاستقرار ونوعية ووتيرة التنمية الاقتصادية هي نتيجة الهياكل والقدرات السياسية في بلد معين. لا يُنظر إلى نتائج التنمية على أنها دالة للأداء المؤسسي في حد ذاته، ولكن على أساس الصراعات والتكتونيات السياسية الأعمق التي تشكل كيفية ظهور المؤسسات وأدائها. وبمعنى آخر، التنمية هي نتيجة الطريقة التي يتم بها تنظيم السلطة الاجتماعية والسياسية من خلال تشغيل المؤسسات والمنظمات، وتوزيعها عبر البلدان (Khan, 2018a).

وهنالك ثلاثة مفاهيم مفيدة بشكل خاص لفهم هيكل الحكم في بلد / إقليم معين، وبالتالي مسار التنمية. وهذه هي مفاهيم "أوامر الوصول المحدودة" و"التسويات السياسية" و"الطبورغرافية السياسية".

1.4. أوامر الوصول المحدودة (LAOs)

كما ذكرنا سابقاً، يعد فهم كيفية تطور المؤسسات ولماذا تعمل في سياقات معينة وليس في سياقات أخرى من بين أهم التحديات التي تواجه الاقتصاديين المؤسسيين والمؤسسين الجدد. منذ عام 2007، طور North ورفاقه مفهوم أوامر الوصول المحدودة لتوصيف الظروف العامة السائدة في جميع البلدان النامية تقريباً (North et al., 2009 & 2012).

وفقاً لـ North وشركائه، فإن أوامر الوصول المحدودة هي أنظمة اجتماعية يتم فيها التحكم عن عمد للوصول إلى الموارد السياسية والاقتصادية من قبل النخب السياسية التي تسعى إلى تحقيق والحفاظ على توازن مستقر بين ضروريتين: 1) بناء تحالف مهيمن بين الجماعات المتنافسة القادرة على، أو استخدام العنف فعلياً لتحقيق السلام الاجتماعي والحفاظ عليه؛ 2) خلق ريع اقتصادي¹¹ يكون بمثابة حواجز للتعاون بين النصوم السياسيين في المستقبل والمنافسين الاقتصاديين. لدى أوامر الوصول المحدودة منطق سياسي خاص: فهي تقييد الوصول إلى الموارد السياسية والاقتصادية كوسيلة لبناء السلام الاجتماعي والحفاظ عليه في نفس الوقت، وكوسيلة لتعزيز تراكم رأس المال والتنمية الاقتصادية. يعد الحق المقيد في تكوين جمعيات / منظمات لأغراض سياسية و / أو اقتصادية أحد خصائص الهيئات الإدارية المحلية ضروري لعملها. مثل ما تم شرحه من طرف (North et al., 2009, p. 20):

نظرًا لأن المناصب والامتيازات والإيجارات الخاصة بال منتخب الفردية في الأئلاف المهيمن تعتمد على الدخول المحدود الذي يفرضه استمرار وجود النظام، فإن لدى جميع النخب حواجز لدعم التحالف والمساعدة في الحفاظ عليه. يؤدي عدم القيام بذلك إلى مخاطر العنف والاضطراب وفقدان الإيجارات.

وفقاً لـ (North et al., 2007, p. 1)، تختلف الديناميكيات الاجتماعية للبلدان المتقدمة اختلافاً جوهرياً عن تلك الموجودة في البلدان النامية، وبالتالي فإن "أدوات التنمية القائمة على تجارة العالم الأول غير مناسبة لأهداف التنمية في بلدان العالم الثالث".

كما أوضح Khan Mushtaq، في معظم البلدان النامية، يكون القطاع الإنتاجي الرسمي صغيراً جداً بحيث لا يوفر إيجارات كافية لتناسب مع التوزيع الأوسع للسلطة. وهذا يعني أن الإيجارات يتم توزيعها من خلال المؤسسات غير الرسمية التي "تعمل هيكلياً على نطاق مختلف في جميع البلدان النامية" (Khan, 2010, p. 5). "وأصبحت العلاقات واسعة النطاق بين الرئيس والعميل تميز التسوية السياسية في العديد من البلدان النامية على أنها "منطق أمر الوصول المحدود يأخذ أي شكل مؤسسي أو آلية وينبغي لها لغرض خلق الريع للحفاظ على التحالف المهيمن الحالي (North et al., 2007, p. 29)." تنشأ المؤسسات غير الرسمية لتوزيع الإيجارات والمزايا بما يتماشى مع توازن المصالح السياسية والسلطة. إذا لم يوزع الهيكل

¹¹ تُعرف الإيجارات الاقتصادية التقليدية تقنياً بأنها عوائد على أحد الأصول أعلى من أفضل فرصة تالية ضائعة. على نطاق أوسع، هي امتيازات تُمنح للجماعات (الخلفاء السياسيون أو المنظمات الاقتصادية) التي تخلق فرضاً تفضيلية لتكوين الثروة أو الاستيلاء عليها.

المؤسسي الإيجارات وفقاً لتوزيع أوسع للسلطة، فقد تنشأ الخلافات. وبالتالي، يبدو أن المؤسسات التي تعاني من خلل وظيفي لا تزال قائمة لأنها تلعب دوراً مهماً في الحفاظ على الاستقرار والظروف الأساسية للنمو المستدام.

2.4. التسويات السياسية

غالباً ما يستخدم مصطلح التسوية السياسية لوصف ترتيبات السلطة غير الرسمية أو النظام الاجتماعي في بلد ما. نشأ إطار التسوية السياسية من الاقتصاد السياسي التاريخي (Di John & Putzel, 2009). ويستخدم فهماً متكاملاً للسياسة والسلطة والأشكال المؤسسية لشرح كيف يمكن للهيكل المؤسسي نفسها، بالنظر إلى العمليات والوافز السياسية المختلفة، أن تحصل على نتائج اقتصادية وتنموية مختلفة. وعلى غرار التمييز بين أوامر الوصول المحدود وأوامر الوصول المفتوح، يمثل هذا التفكير محاولة لتجاوز المقاربات المؤسساتية التي تكمن جذور أداء التنمية (الاقتصادي الحصري تقريباً) في الأشكال المؤسسية للبلدان النامية.

تم التعبير عن مفهوم التسويات السياسية في سلسلة واسعة من مقالات ودراسات Mushtaq Khan، وتم تناولها ومناقشتها من طرف مؤلفين آخرين ومنظمات دولية.¹² ووفقاً لMushtaq Khan، فإن التسويات السياسية هي "أنظمة اجتماعية تميز بتوزيعات السلطة التنظيمية التي تحقق بفعالية، على الأقل، الحد الأدنى من متطلبات الاستدامة السياسية والاقتصادية لذاك المجتمع (Khan, 2018b, p. 671)، إلى جانب مؤسسات رسمية وغير رسمية محددة". على الرغم من أن التسويات السياسية توصف أحياناً بأنها نتيجة مساومة النخبة بين المنظمات السياسية والاقتصادية، إلا أنها من وجهة نظر Khan ليست اتفاقيات رسمية أو أنظمة اجتماعية مخططة. يدلّ من ذلك، فهي "أوامر تفاعلية" - لا تستند نتائج العديد من التفاعلات بين المجموعات إلى أي اتفاق أو ميثاق يمكن تحديده مسبقاً (Khan, 2013b). والنظام الاجتماعي، من وجهة النظر هذه، هو نتيجة التفاعلات بنطء غير تعاوني حيث تكون النتائج درجات مختلفة من تطبيق المؤسسات الرسمية، والتغييرات غير الرسمية للعديد منها، ومستويات مختلفة من الالتزام والدعم لمختلف المؤسسات غير الرسمية. إذا حققت هذه التفاعلات الحد الأدنى من شروط إعادة الإنتاج السياسي والاقتصادي للمجتمع، فلدينا نظام اجتماعي قابل للتكرار (Khan, 2013). يتم التوصل إلى تسوية سياسية، لأن "سياستها" تحقق الاستدامة. والاستدامة هي مفهوم ديناميكي وعمليّة تغيير تدريجي مستمر مدفوعة بالمنافسة ومقيدة بتواءن القوى والقدرة بين المجموعات السياسية والاقتصادية المتنافسة.

وببساطة، فإن التسويات السياسية هي نتيجة المفاوضات بين النخب¹³ لبناء إجماع قابل للتطبيق حول تقاسم السلطة والموارد، مما يؤدي إلى إنشاء أو إعادة تشكيل الترتيبات المؤسسية الرسمية وغير الرسمية. وفي معظم الحالات، يمثل تحالف مجموعات النخبة، الفاعل الرئيسي في التسوية السياسية. اعتماداً على البلد، قد تكون هناك مجموعة مهيمنة واحدة أو تحالف فضيّف من فصائل النخبة المتنافسة مع القدرة على تشكيل المؤسسات بطرق تخدم مصالحها. تشتغل هذه المجموعات أيضاً في مصلحة مشتركة في الحفاظ على شروط الحكومة التي تسمح لها بالاحتفاظ بالسلطة فيما يتعلق بالجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع (Parks & Cole, 2010).

¹² انظر على سبيل المثال، Ingram, 2014; Parks & Cole, 2010, 2010; Di John & Putzel, 2009; Dressel & Dinnen, 2014; Bell, 2015; Rocha Menocal, 2015; The Asia Foundation, 2009; وزارة التنمية الدولية البريطانية، برنامج أبحاث التسويات السياسية، 2012-2017; Kelsall, 2016, 2018a.

¹³ مصطلح "النخب" لا يعني قيمة بالنسبة لبقية السكان. إنه يشير ببساطة إلى تلك الجماعات والجهات الفاعلة التي تتمتع بسلطة وتأثير كبيرين على توزيع الموارد وتخصيصها (Di John & Putzel, 2009).

من خلال توفير التحليلات المؤسسية كمرساة سياسية للمفاوضة بين النخبة، يحاول نهج التسويات السياسية شرح نتائج التنمية من خلال فهم متكامل للسياسة والسلطة والأشكال المؤسسية (Poteete, 2009). وبالتالي، فإن رسم خرائط المستوطنات السياسية يساعد على تقييم الوصول التفاضلي لشراائح مختلفة من نخب الدولة إلىريع السياسي والاقتصادي.

كان لتحليل التسوية السياسية تأثير خاص مع منظمات المساعدة والتمويل الدولية، التي استخدمتها لتطوير أدوات سياسية جديدة للدول الهشة والمتأثرة بالصراعات (Bell, 2015)¹⁴.

من ناحية أخرى، تم انتقاد إطار التسويات السياسية باعتباره مجرّداً في كثير من الأحيان وبالتالي لا يوفر إرشادات مهمة للتطبيق العملي. بالإضافة إلى ذلك، أشار النقاد إلى أن مثل هذه الأطر تدرس بشكل شبه حصري الظروف على المستوى الوطني، متجاهلة الصراعات المجتمعية المحلية والمركزية والأطراف. في الواقع، وفي أي بلد ما، تحدث المنافسة السياسية على مستويات متعددة وفي أي وقت. تتنافس مجموعات النخبة على المستوىين الوطني ودون الوطنية (القرى أو المجتمعات) على الهيمنة في مناطق نفوذها وعقد اتفاques سياسية. تتفاعل الديناميكيات السياسية على المستوىين الوطني ودون الوطني بطرق معقدة تعتمد بشكل كبير على السياق المحلي. وفي هذا الصدد، يعتبر مفهوم الطبوغرافية السياسية، كما تم تطويره في أعمال Catherine Boone (Boone, 2003)، ذاتصلة بشكل خاص.

3.4. الطبوغرافية السياسية

وقد حاولت Catherine Boone شرح عدم التجانس المؤسسي المعمم، ليس فقط عبر الدول الأفريقية ولكن بشكل خاص داخلها. وشددت على أن الاختلافات الإقليمية في القدرات والمصالح السياسية تؤدي إلى "تفاوت مذهل في الأنماط الحقيقة لمركزية سلطة الدولة واللامركزية، أي في الطبوغرافية السياسية لرابط المركز والأطراف (Boone, 2003, p. 3)." والمفتاح لفهم التباين في الطبوغرافيات المؤسسية للدولة الأفريقية هو تقييم القوة النسبية لهياكل السلطة المحلية من حيث القوة التفاوضية للنخب المحلية في التفاعل مع النخب الوطنية في المركز. يشير مفهوم الطبوغرافية السياسية (أو المؤسساتية)¹⁵ إلى نظام اجتماعي موزع جغرافياً يظهر ويستمر بمدّور الوقت كتوازن قوة ديناميكي ذاتي التكاثر (ومدفوعاً بالسعى نفسه لتحقيق المكاسب الذي يشير إليه Khan على أنه ريع- السعي وراء السلوك)، ولكنه أيّها مستقر نسبياً بمدّور الوقت - بمعنى آخر، تسوية سياسية طويلة الأمد.

يتمثل التحول الحاسم في تحليل Boone في إثبات أن المركز (أو التسوية الكلية في تحليل Khan) لم تبع دائمًا المحيط. بدلاً من ذلك، تُظهر أن السياسيين المركزيين في العقود التي تلت الاستقلال قد اعتمدوا على المناطق الريفية لتأمين قبضتهم على السلطة، وأن فعالية المركز اعتمدت بشكل حاسم على مواءمة استراتيجية للعلاقات بين المركز والأطراف مع طبيعة واقع السلطة في الريف.

¹⁴ استخدمت وزارة التنمية الدولية الأدب المتعلق بتحليل التسوية السياسية، على سبيل المثال، لتطوير تحليل "مدركات التغيير" (وزارة التنمية الدولية البريطانية، 2004)، وملحمة "بيفية" حول تحليل الاقتصاد السياسي (وزارة التنمية الدولية البريطانية، 2009)، و"كيف مذكرة حول الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات (وزارة التنمية الدولية البريطانية، 2012).

¹⁵ غالباً ما تكون المصطلحات السياسية والمؤسسية قابلة للتباين، في عمل Boone.

من نواحٍ عديدة، يكمل عمل Boone تحليل المؤسسات وهياكل السلطة وتفاعلاتها التي بدأها Khan وشركاه. ويقوم هذا التحليل بتوسيع نطاق مفهوم التسويات السياسية بشكل كبير ويملاً العديد من التفاصيل حول كيفية تأثير السلطة على المجتمعات والحياة. ويُمكّن هذا العمل كذلك بإعادة التوازن بين المركز والمحيط وإظهار أن السببية هي طريق ذو اتجاهين ويعطي أدوات لتحليل الطريقة التي تنتقل بها ممارسة السلطة من المركز إلى المحيط والعكس صحيح.

في الواقع، لا تتعلق التسويات السياسية في أي بلد بالذنب فحسب، بل لها أيضًا تداعيات على وصول شرائح اجتماعية أخرى إلى السلطة والموارد. وبالتالي يمكن فهم التسويات السياسية على أنها تحدث على محورين الرأسى والأفقى: فهي تتطلب مساومة أفقية بين النخب، ولكنها تتطلب أيضًا مفاوضات عمودية بين النخب ومختلف الشرائح التي تشكل المجتمع، والتفاعلات بين هذين المستويين هي حاسمة.

5. باختصار: بعض مزايا وقيود المناهج المختلفة للحكومة

تتمتع المناهج المؤسسية والاقتصادية الجديدة للحكومة، بما في ذلك نظريات العمل الجماعي، بميزة كبيرة تمثل في تركيز الاهتمام على دور المؤسسات في الأداء الاقتصادي ونتائج التنمية على المستوى القطري. وتمت الإشارة إلى القيم والسلوك الفردي والجماعي والمجموعة الواسعة من الروابط الاجتماعية والقانونية الموجودة بين الناس؛ وهذه تؤثر بشدة على النشاط الاقتصادي وتکاليف المعاملات. وبالإضافة إلى ذلك، فعلى المستويين الكلي والجزئي، يقدم مؤلفو الاقتصاد المؤسسي الجديد مفاهيم وأدوات لتحليل طبيعة التغيير المؤسسية. كما أنها تساعد في إلقاء الضوء على التحديات التي تتطوّر عليها محاولة إصلاح المؤسسات أو إنشاء مؤسسات جديدة يمكن أن تسهل النمو الاقتصادي والتنمية.

ساعدت مناهج العمل الجماعي على تحديد الاحتمالات المختلفة للتصميم المؤسسي، مشيرة إلى أن حلول مشاكل العمل الجماعي لا تحتاج بالضرورة إلى البدء خارجياً، سواء من قبل الدولة أو السوق.

أعاد نهج الحكومة الرشيدة تركيز الانتباه على الدولة ودورها في التنمية، وسلط الضوء على أهمية الحكومة وقدرة الدول على تنفيذ وفرض السياسات الاقتصادية المثيرة للجدل. وقد أدى هذا النهج إلى مفهوم أوسع للحكومة يتضمن مشاركة المجتمع المدني كعنصر أساسي في أي برنامج إنمائي. كانت هذه مساهمة مهمة. لقد تطور مفهوم الحكومة ليرسم العلاقات بين الدولة والأسواق وصانعي السياسات والخبراء والمجتمع المدني. وهو يركز على حقوق الإنسان والمساواة والقيم الأساسية التي يمكن أن تؤدي إلى تمكين الفئات السكانية الأكثر ضعفاً من خلال المشاركة، مع حمايتهم من الإجراءات التعسفية التي تتخذها الحكومات والشركات متعددة الجنسيات والقوى الأخرى التي تؤثر على حياتهم وسبل عيشهم .(Gisselquist, 2012)

لفتت المناقشات حول الحكومة الحديثة والحكومة الشبكية الانتباه إلى التغييرات في القطاع العام على المستوى القطري، وكذلك في العلاقات الإقليمية والدولية. وقد سمح بذلك بإدراك تقدم مهم نحو الاعتراف بدور وتنوع الجهات الفاعلة غير الحكومية في صنع القرار، وأهمية الأشكال الأخرى للحكومة خارج الدولة والأسواق، لا سيما من خلال الترتيبات التعاونية والشبكات. وعلاوة على ذلك، أدت المناقشات إلى زيادة الوعي بالطبيعة متعددة المستويات لعملية صنع القرار - مع المؤسسات المحلية والوطنية وعبر الوطنية المتشاركة في عمليات صنع القرار الجماعي (التي غالباً ما تكون معقدة ومتداخلة).

ومع ذلك، فإن هذه الأساليب لها بعض القيود. إن أهمية تصحيح الإطار المؤسسي هي رسالة مفادها أن النقاش حول الحكومة الرشيدة يتشارك مع الأديبيات المتعلقة بالمؤسسات الاقتصادية، ولن تتعارض مع النظريات الحديثة وحكومة الشبكات.

أظهرت تجربة العمل التنموي أن عمليات التغيير أكثر تعقيداً وصعوبة، وأن المخططات والنماذج لا تعمل. يتجاهل الاقتصاد المؤسسي الجديد الاختلافات المهمة في التكوينات المجتمعية الأوسع والهيابك والقدرات الحكومية وдинاميكيات المجتمع والسلطة الموجودة في أماكن مختلفة، لا سيما في البلدان النامية. حتى تحليل العمل الجماعي لـ Ostrom، استناداً إلى الأدلة التجريبية، يوضح الحاجة إلى ظروف محددة يجد فيها الأفراد أنه من المنطقي التعاون في تصميم المؤسسات المستقلة (أي عند تطبيقها على موارد ذات حدود واضحة، مع مجموعات صغيرة ومتباينة نسبياً من الموارد، المستخدمين الذين يشاركون قواعد الاستخدام المتفق عليها بالإضافة إلى آليات حل النزاعات). وفي قلب النهج توجد الفرضية التي بموجبها يقارن الأفراد المهتمين بمورد معين الفوائد المتوقعة وتکاليف الإجراءات قبل اعتماد استراتيجيات العمل. ومع ذلك، نادرًا ما تكون المجتمعات ومستخدمي الموارد الطبيعية متباينة ومتباينة، وغالباً ما يتم اختزال الحكومة إلى صراعات على السلطة وتضارب في المصالح (Gebreyes & Muller-Mahn, 2006؛ Blaikie, 2019).

بالتركيز بشكل أساسي على الخيارات الفردية، فشلت مناهج الإدارة الوطنية المستقلة والحكومة الرشيدة في مراعاة حقيقة أن المؤسسات يمكن فرضها وعدم اختيارها، وأن المؤسسات المدعومة بسلطة الدولة، تسمح لبعض المجموعات من الاستفادة أكثر من غيرها. في العديد من الحالات، إن لم يكن في معظمها، فإن المؤسسات نفسها والتي تدعم تحقيق نتائج فعالة (عن طريق تقليل تکاليف المعاملات)، تعزز وتساعد على الحفاظ على هيابك غير مكافئة للسلطة (Bates, 1999). يتم وضع حقوق الملكية وقانون العقود ومعايير الإنتاج وتبادل السلع من قبل الدولة في سياقات يكون فيها بعض الفاعلين أقوى من الآخرين. وبالتالي، فإن أنواع المؤسسات التي يتم إنشاؤها تعتمد على هيكل السياسة وبالتالي فهي تتطلب تحليل سياسي وليس تقنياً (Bates, 1999).

في العديد من البلدان، أدى طرح أجندة الحكومة الرشيدة في كثير من الأحيان إلى "التقليد المتماثل" (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2012, p.1) كضغط لتبني "أفضل الممارسات" التي تمارس على حكومات البلدان النامية من قبل الجهات الفاعلة العالمية، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة. أدت العديد من هذه الحكومات إلى قيام العديد منها بتقليد ممارسات وسياسات معيارية معينة تعكس المعايير التقنية المثالية، ولكنها منفصلة عن الواقع السياسي والتنظيمي المحلي. هذه الظاهرة هي "أسلوب رئيسي للفشل الناجح" الذي يدين فخاخ القدرات في التنمية (Andrews, Pritchett & Woolcock, 2017, p. 29). ويبدو أن الدول لديها المؤسسات "الصحيحة" القادرة على أداء وظائفها، لكنها لا تمتلك القدرات اللازمة للقيام بذلك في الممارسة العملية، مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية على التنمية. وببساطة شديدة، فالسبب الرئيسي لذلك هو السلطة. إذا كانت النتائج "الجييدة" ضارة بالمجموعات الموجودة في السلطة، فإن تلك المجموعات ستقاوم الترتيبات المؤسسية التي تولد مثل هذه النتائج. وبالتالي، هناك حاجة ماسة لتحديد مسارات التنمية التي توفر حواجز للتعاون أو تعوض الخسائر.

تسلط مناهج الحكومة الموجهة نحو الاقتصاد السياسي الضوء على دور ديناميكيات السلطة وتأثيرها على ظهور وعمل وتغيير المؤسسات، وبالتالي الأداء الاقتصادي ونتائج التنمية في بلد معين. لا يمكن فهم الحكومة إلا على أنها نتاج كل من المتغيرات السياسية والاقتصادية. تعكس الترتيبات المؤسسية توزيع السلطة والنفوذ بين المجموعات المختلفة. من وجهة نظر الاقتصاد السياسي، نحن نهدف إلى ترتيبات الحكومة التي تلبي الاحتياجات الأساسية: خلق

الثروة وتوزيعها (الغرض من الاقتصاد) والحل المنظم للنزاعات (الغرض من السياسة). العديد من القيم والمعايير الإيجابية هي نتيجة طبيعية، بما في ذلك المساءلة والكفاءة والشفافية (Atkinson & Fulton ، 2017).

تشير النقاشات حول التسويات السياسية وأوامر الوصول المحدودة والطبوغرافيا السياسية إلى أن التحول الهيكلي له علاقه كبيرة بكيفية توافق النخب السياسية والاقتصادية وكيف يؤثر تحالفهم على غير النخب. يتم تحديد المؤسسات وترتيبات الحكومة داخلية جنباً إلى جنب مع علاقات السلطة والنفوذ داخل النظام. وعادة ما يتم التفاوض بشأنها، وإن كان ذلك من قبل من لهم سلطة ووضع وأصول مختلفة. بعبارة أخرى، يتطلب التغيير الإيجابي للحكومة تغيير الأنظمة الاجتماعية القائمة والطرق التي يمارس بها العمل الجماعي.

مثلت هذه الحجة تحولاً في العقلية من وجهة النظر القائلة بأن المؤسسات هي مدخلات لتحقيق النتيجة المرجوة إلى نتيجة حيث يُنظر إلى المؤسسات على أنها نتيجة للعمليات الاجتماعية والسياسية وعلاقة السلطة. دعت مقاربات الاقتصاد السياسي للحكومة إلى إعادة تقييم توقعات التنمية من خلال التحول من محاولات نقل أفضل الممارسات التقنية إلى تقييم ما هو ممكن سياسياً وأثر قائد في زمان ومكان محددين. كما أقرّوا بأن السعي وراء الريع ليس مدمراً دائماً: فقد كان تحويل الإيجارات إلى أنشطة إنتاجية (وليس مفترسة) سمة مميزة للتنمية في كثير من الحالات.

أدت مناهج الاقتصاد السياسي إلى ظهور سلسلة من الأعمال التحليلية التي تهدف إلى توجيه شركاء التنمية والجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة في تصميم التدخلات الإنمائية بناءً على أساس المعلومات المتعلقة بالجذوى والتآثيرات المحتملة للإصلاحات والتغييرات المؤسسية. إلى حد ما، تهدف هذه الإرشادات أيضاً إلى تسهيل قبول "أفضل" الخيارات التقنية من قبل أصحاب المصلحة في البلد.

تؤكد خطابات التوطين ونُهُج التسوية السياسية على السيطرة على العنف كنتيجة مهمة للتنمية (مقارنة بالاقتصاد المؤسسي الجديد وإنشغالات الحكومة الرشيدة بالكفاءة والنمو الاقتصادي كنتائج رئيسية للتنمية). يركز Boone وKhang North على فهم توزيع السلطة والموارد بين النخب. يمكن توسيع هذا العمل بشكل مفيد لتفسير التداعيات الاجتماعية للتسويات السياسية النخبوية، والنظر في العقد الاجتماعي¹⁶ الذي يربط الدولة (والنخبة) بمختلف شرائح المجتمع. وتتعدد العقود الاجتماعية ككيفية مشاركة السلطة والموارد مع مختلف الفئات من أجل ضمان استقرار وشرعية النظام. إنه من المهم فهم تفكك الجسم الاجتماعي في هذا الصدد: يتميز هذا الجسم بالانقسامات التي تمر عبر العديد من الخطوط، بما في ذلك الإدارية أو العرقية أو الجغرافية أو الدينية، والتي يمكن أن تعكس أو تخلق أو تعزز عدم التمايز في الوصول إلى الموارد والسلطة والتعبير عن الرأي في عمليات السياسة.

أخيراً، تركز مقاربات الاقتصاد السياسي بشكل أساسي على تبع علاقات القوة وعمل التسويات السياسية للبلد، ولكنها لا تستكشف بشكل كافٍ طرقة محتملة لمعالجة مشاكل العمل الجماعي فعلياً.

¹⁶ نشأت فكرة العقد الاجتماعي في أعمال Rousseau, Locke & Hobbes. ويحدد توقعات المواطنين من الدولة، لـ سيما فيما يتعلق بإعادة التوزيع الاجتماعي والاقتصادي والخدمات، التي يعتمد عليها دعمهم السياسي وتعاونهم مع النظام السياسي.



© FAO/Nikos Economopoulos/Magnum Photos

ثانيا - معالجة الحكومة للأغذية والزراعة

على مر السنين، تغلغلت المناقشات حول الحكومة والتنمية في كثير من الأحيان في البحوث والممارسات المتعلقة بالأغذية والزراعة، بما في ذلك في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. وبتبسيط كبير، تطورت الأدبيات المتعلقة بإدارة الأغذية والزراعة من منظور "إنتاجي" في الغالب، ركز على السياسات والمؤسسات الموجهة نحو الإنتاج بهدف وحيد يكمن في زيادة إنتاج الغذاء وتوفير السعرات الحرارية من خلال الكفاءات الزراعية والاستثمارات الرأسمالية الكبيرة والتقنيات الجديدة، ترتكز عادة على محاصليل الحبوب الأساسية والبذور الزيتية (Harris et al., 2019; Tomlinson, 2013; FAO, 2009c; World Bank, 2007) إلى منظور أكد على أهمية النظم المجتمعية والسياسية والمؤسسات التي تدرج فيها الأغذية والزراعة والروابط المتداخلة داخل أنظمة الأغذية والزراعة وعلاقات القوة الأساسية التي تؤثر على أدائها. وفي الآونة الأخيرة، دعا جدول أعمال 2030 إلى تحول ديناميكي اقتصادي ومستدام بيئياً وشاملاً اجتماعياً للنظم الغذائية. وتسلط هذه المنظورات الجديدة الضوء على أهمية تحسين الحكومة كهدف حاسم ومحدد للتنمية المستدامة.

إن تحديد وتحليل جميع تداعيات هذه العملية سيكون مهمة هائلة تتجاوز نطاق هذه الورقة. يسلط هذا القسم الضوء بإيجاز على بعض العناصر الرئيسية لتطور عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بشأن الحكومة، قبل تقديم الجوانب الرئيسية لنهج المنظمة ذي الصلة بالحكومة من أجل التنمية المستدامة للأغذية والزراعة (القسم 2) وإطار أساسى لتحليل الحكومة (القسم 3).

1. أسلوب الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

كان تحسين إدارة الأغذية والزراعة على المستوىين الوطني والدولي هو الشغل الشاغل لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومسجل من قبل المؤسسين في دستورها. تأسست منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في عام 1945 "لتعزيز الرفاه المشترك من خلال تعزيز العمل المنفصل والجماعي" للأعضاء لغرض "1) رفع مستويات التغذية ومستويات المعيشة للشعوب الواقعة تحت ولادتها القضائية، 2) تأمين تحسينات في كفاءة إنتاج وتوزيع جميع المنتجات الغذائية والزراعية، 3) تحسين أوضاع سكان الريف، وبالتالي 4) المساهمة في توسيع الاقتصاد العالمي وضمان تحرير البشرية من الجوع (مقدمة، دستور منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة)." . وبهذه الطريقة، تتمثل المهمة الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في تعزيز الحكومة ("من خلال تعزيز العمل المنفصل والجماعي") لتحقيق مجموعة معينة من الأهداف المنوطة بها.

لم تغير المهمة الأساسية ولا الأهداف المأذون بها بشكل ملحوظ منذ الأيام الأولى لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. ومع ذلك، فقد لاحظ أعضاء المنظمة، خلال فترة وجودها، أنه من الضروري تكييف وظائفها وهياكلها مع الظروف المتغيرة واحتياجاتهم وتفضيلاتهم، وقد أدى ذلك بالمنظمة إلى التغيير والمناقشة واتخاذ القرار بشأن أفضل السبل للوفاء بولايتها. وعلى طول الطريق، تأثرت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بحوار عام أوسع حول الحكومة وساهمت فيه.

1.1. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة كمؤسسة للحكومة

واليوم، وبصفتها المؤسسة الحكومية الدولية الوحيدة التي لها تفویض مخصص لتعزيز أنظمة الأغذية والزراعة في العالم على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية، تتمتع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بمكانة فريدة لمعالجة قضايا الحكومة المعقدة والمتعددة المستويات المتعلقة بالأغذية والزراعة. إن دور منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في الحكومة هو مرهون إلى حد كبير بالظروف المختلفة (والمتطورة) التي تعمل فيها، والتفاعلات بين هذه الإعدادات على مستويات مختلفة.

على المستوى العالمي، تعمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة كمنصة للحوار حول السياسات الحكومية الدولية والسياسات المتعددة لأصحاب المصلحة والنقاش والتقارب. يتم تحديد ولاليتها وأدوارها في ميثاقها باعتبارها وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، وكذلك من خلال ميثاق الأمم المتحدة، والمبدأ متعدد الأطراف المتمثّل في دولة واحدة وصوت واحد ومؤخراً في خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ومن خلال لجانها العديدة وقدرتها على عقد المؤتمرات والمنتديات الحكومية الدولية الرئيسية على أساس مخصص، توفر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة مجموعة متنوعة من المنابر المتخصصة والعاقة للتوصيل إلى نتائج رفيعة المستوى في شكل معااهدات دولية وإعلانات وجداول أعمال ومعايير متفق عليها والمبادئ التوجيهية الطوعية.

كما تساهم المنظمة بشكل مباشر في المداولات المتعلقة بالأغذية والزراعة والمنتديات الحكومية الدولية العالمية، مثل مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي والجمعية العامة للأمم المتحدة. وتُستخدم المعايير المعتمدة في الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة كأساس لاتخاذ القرارات العالمية المتعلقة بالأغذية والزراعة، بما في ذلك داخل مجموعة العشرين ومنظمة التجارة العالمية. ويتم توفير المساعدة من خلال الجمع والتلليل المناسب ونشر البيانات المتعلقة بالأداء مقابل النتائج المرجوة، ولكن حتى هذا يعتمد على حسن النية وتعاون الحكومات التي يجب أن تتحمل نفقات جمع البيانات ذات الصلة والتحقق منها وإصدارها حتى عندما تكشف بالفشل.

وبالتالي، فإن الانتقال الناجح من المبدأ إلى التنفيذ يعتمد بشكل حاسم على تصورات أعضاء المنظمة بأن القواعد والمعايير الموضوعة والمتყوطة عليها هي عادلة وعملية وتكون مفيدة من الناحية المادية بدرجة كافية لضمان الامتثال. كما أنها تعتمد على عمليات الترجمة النشطة من خلال المنتديات الإقليمية والحكومات الوطنية - وهي عمليات غالباً ما تكون معقدة بشكل لا مفر منه، وحتى عندما تكون فعالة، فإنها تستغرق وقتاً طويلاً.

على المستوى الإقليمي، يسترشد دعم الحكومة لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بالمؤتمرات الإقليمية، التي تحدد القضايا وتطبق القواعد والمعايير التي تعتبر ذات صلة بالسياسات الإقليمية وتدعوا إلى مبادرات مشتركة أو تصادق عليها وتجمع البيانات وتحلّلها وتشاركها لتوفير قاعدة الأدلة وإطار المساءلة المتبادل للأولويات الإقليمية المتفق عليها. يرتبط عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة على المستويات الإقليمية باللجان الاقتصادية

الإقليمية التابعة للأمم المتحدة والأجهزة السياسية الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي (AU) ومجموعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (CELAC). وتتمثل إحدى الوظائف الحيوية للعمل الإقليمي دون الإقليمي في مواءمة الأهداف المشتركة والأدوات والالتزامات البرنامجية، بهدف تحسيد القواعد والتوجيهات العالمية الواسعة والمرنة للغاية.

ولا يقتصر هذا العمل على الهيئات الإقليمية القائمة. فبالنسبة لعمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الغذاء والتغذية، كانت أحد الابتكارات الحاسمة في الحكومة هي تطوير تحالفات برلمانية متعددة الأحزاب تعمل على المستويين الوطني والإقليمي لتعزيز العمل الوطني والإقليمي المستدام بشأن القضايا ذات الاهتمام المشترك - في أغلب الأحيان، للقضاء على الجوع وجميع أشكال سوء التغذية. والجانب الإقليمي للأمم المتحدة هي مسؤولة أيضاً عن متابعة ومراجعة خطة عام 2030، مما يوفر منصة لتحسين التكامل والتنسيق، فضلاً عن تبادل الخبرات من خلال منتديات التنمية المستدامة الإقليمية. تلعب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة دوراً نشطاً، وغالباً ما تتخذ موقعًا قيادياً إما بشكل مباشر أو من خلال أعضائها في تنظيم وتحديد جدول أعمال مثل هذه المجتمعات.

المستوى الوطني هو المكان الذي يمكن العثور فيه على العائد النهائي لعمل المنظمة المستنير تقنياً والمعياري وكذلك توجيه السياسات. وهنا، تُترجم الأهداف العالمية والإقليمية إلى قواعد ملزمة قانوناً، بما في ذلك التشريعات واللوائح والاعتراف الدستوري بالحقوق، فضلاً عن السياسات والاستراتيجيات والبرامج الخاصة بالإصلاح المؤسسي. ويتم دعم عمل المنظمة في هذا الصدد من خلال مجموعة من الأدوات والشراكات المصممة للعمل معًا لتعزيز التغيير التحويلي. علاوة على ذلك تتعاون منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بنشاط مع الشركاء لتعزيز العمل الجماعي المنسق من قبل الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية لتحقيق أهداف عالمية مختارة.

تتفق منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة السلطات الوطنية والاتحادية والمحلية في بعض الأحيان أثناء عملها مع أصحاب المصلحة لتحديد الأهداف وتقييم المسارات البديلة بناءً على الأدلة الموجودة وتجميع الشراكات الضرورية والمساعدة في تعبئة الموارد العامة والخاصة والوطنية والدولية - بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية والخاصة. وكذلك التمويل والاستثمار والوصول إلى الأسواق والتكنولوجيا وتنمية القدرات.

وأخيراً، تتوقف فعالية عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة على جميع المستويات على قدرتها والتزامها بتحديد وفهم، وحيثما أمكن، معالجة قضايا الحكومة التي تؤثر على تشغيل النظم الغذائية. ومع ذلك، فإن قدرتها على القيام بذلك تختلف عبر هذه المستويات الثلاثة. ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة مؤهلة لتعزيز الحوار حول السياسات والاتساق على المستوى العالمي، وبالمثل، فهي تعمل كجهة داعية للعديد من أصحاب المصلحة من الدول وغير الدول وتدعم الدول الأعضاء في تعزيز آليات التنسيق عبر القطاعات وتحل الخلافات على المستويين الوطني والإقليمي.

2.1. الحكومة في سياسات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والدعم الفني

أدخل النقاش حول المؤسسات وجدول أعمال الحكومة الرشيدة ونهج حقوق الإنسان ذات الصلة المطبقة على الأغذية والزراعة بعداً سياسياً جديداً لمسألة الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية وتحدي السياسات الموجهة نحو الإنتاج وعدم نجاحها من حيث الأمن الغذائي ونتائج التغذية. وفي أواخر الثمانينيات، انتقل التركيز من توافر الغذاء إلى حق الأفراد

والجماعات في الحصول على الغذاء أو الدخل الكافي أو الموارد الإنتاجية التي من شأنها أن تسمح لهم إما بإنتاج أو شراء ما يكفي من الغذاء.¹⁷ أكد مؤتمر القمة العالمي للأغذية (FAO, 1996) على الطبيعة متعددة الأبعاد للأمن الغذائي، بما في ذلك أبعاد الوصول والتواجد والاستخدام والاستقرار، وفي إعلان مؤتمر القمة العالمي للأغذية، أقرت الحكومات بأن "البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي يسودها السلام والاستقرار والتمكين، هي الأساس الأساسي الذي يمكن الدول من إعطاء الأولوية الكافية للأمن الغذائي والقضاء على الفقر". (WFS Declaration, para 4).

من خلال عملها على مر السنين، تعلمت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أنه لا يمكن تطوير السياسات والبرامج الفعالة وتنفيذها دون النظر في كيفية تشكيل المؤسسات والقدرات العالمية أو الوطنية أو المحلية لما يحدث في أنظمة الأغذية والزراعة. إن الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي والتغذية للجميع ينطوي على صفة بين فاعلين يتمتعون بدرجات متفاوتة من القوة، وفي بعض الأحيان، مع معتقدات ومصالح متعارضة. وفي العديد من السياقات الوطنية، غالباً ما يكون للمنظمات الأكثر قوّة مصالح تقيد النمو والتنمية على نطاق واسع. قد تكون الشركات المنتجة قليلة العدد وذات قدرة تنافسية منخفضة وتفضل التحالف مع بعض السياسيين لزيادة دخلهم. في مثل هذه الحالات، قد يكون للمؤسسات التي تسهل قدراً أكبر من الإدماج السياسي تأثيراً غير مرغوب فيه يتمثل في تعزيز هذه المنظمات من خلال تسهيل نشاطها التنظيمي والتأثيري (Khan, 2018a). يمكن أن يكون لحلول مشكلات الغذاء والزراعة القابلة للتطبيق من الناحية الفنية نتائج سلبية إذا كانت الدفتراضات أو التوقعات غير مدرومة في الواقع، أو عندما يتم تشويه العناصر المهمة للسياسة أثناء تنفيذ السياسة نفسها.

وقد أقرت وثائق منظمة الأغذية والزراعة بأهمية الحكومة في الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي والتنفيذ الفعال لسياسة المنظمة ودعمها الفني. على سبيل المثال، أكد تقرير حالة الأغذية والزراعة لعام 2000 أن "الحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي ليس مجرد مسألة تعزيز الإنتاجية الزراعية والإنتاج أو توليد المزيد من الدخل. تعتبر المؤسسات السمات الهيكلية التي تحكم وصول الأشخاص إلى الأصول والتعبير عن أنفسهم والسيطرة على حياتهم والتي تنظم المطالبات المتنافسة على الموارد المحدودة. ومن الأساسيات معالجة العوامل المؤسسية والحكومة والعوامل السياسية والاقتصادية التي تميل إلى استبعاد الأفراد والجماعات السكانية من التقدم". (FAO, 2000, p. 302).

يتزايد التأكيد على دور المؤسسات المحلية، المسؤولة أمام السكان المحليين، في توفير السلع والخدمات العامة (FAO, 2004; Marsh, 2003)، وكذلك أهمية النهج التشاركي والقائم على الحقوق. في حين أن "الصلة بين الأمن الغذائي وفشل المحاصيل أصبح شيئاً من الماضي، فقد ظهر تحليل انعدام الأمن الغذائي باعتباره بنية اجتماعية وسياسية" (p. 1, FAO, 2006). تحلل العديد من وثائق منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة قضايا الأغذية والزراعة من منظور الحكومة وتأكد كيف يمكن لمنظور الحكومة أن يحسن تنفيذ وفعالية الإصلاحات؛ زيادة وصول صغار منتجي الأغذية والسكان الضعفاء إلى الأصول والموارد، التهوض بالقضاء على الفقر والجوع وزيادة الأمن الغذائي والتغذية (مثل FAO, 2007b; FAO, 2007a; FAO, 2009c; FAO, 2011b; FAO, 2014a; FAO, 2014b; FAO, 2014a). كما بدأت الحاجة إلى الاعتراف بدور الفقراء والسكان الأصليين في الإدارة المشتركة للموارد الطبيعية وتوفير خدمات النظام البيكولوجي تطوى بالاهتمام، إلى جانب الحاجة إلى حماية سبل العيش ومصادر الدخل من أجل معالجة الجوع وسوء التغذية. بدأت مطبوعات منظمة

¹⁷ كان نهج الاستحقاقات الذي ابتكره Amartya Sen في الثمانينيات مساهمة مهمة في هذه المناقشات. انظر، على سبيل المثال، Sen, 1993.

الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، التي تعكس المناقشات حول العمل الجماعي ونهج الاقتصاد السياسي في الحكومة، في توضيح قيمة المناهج المفاهيمية المهمة لهذه القضايا. وظهرت موضوعات الحكومة بشكل بارز في هذا العمل.

ينظر على نطاق واسع إلى مجموعة متزايدة من العمل الفني بشأن النهج الإقليمي للتنمية والذي يدعم الحكومة متعددة القطاعات في السياسات المحلية والبلدية والإقليمية على أنه مساهمات رئيسية من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في النهج الجديد للأمن الغذائي القائم على تحسين الحكومة. بعض الأمثلة على هذه الأساليب تشمل برنامج دعم سبل المعيشة (LSP) ونهج النظام الإيكولوجي لمصايد الأسماك (EAF) وإدارة الري التشاركية (PIM) والتنمية الإقليمية التشاركية والتفاوضية (PNTD) (على سبيل المثال, FAO/DfID, 2000a; Hodgson, 2004; Warren, 2002; Cotula, 2002; FAO/DfID, 2000c; FAO/DfID 2000b; FAO, 2009a; FAO, 2005; FAO, 2003a).

وما تشتراك فيه هذه الأساليب هو الرغبة في التغلب على قيود البرامج والمشاريع السابقة الأكثر تكنوقратية والتركيز بشدة على الناس والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والعمل الجماعي. ولذلك بُذلت جهود أكثر للعمل حول الحكومة المتعلقة بالموارد الطبيعية على وجه الخصوص وإدارة الأراضي ومصايد الأسماك وحياة الغابات. لفت هذا العمل الانتباه إلى الدور المهم للمؤسسات غير الرسمية (مثل العرفية والدينية والتقاليدية) والعمل الجماعي والعلاقات الاجتماعية المحيطة بالموارد الطبيعية (بما في ذلك جمعيات مستدمي المياه، منظمات المنتجين، الجمعيات النسائية، وما إلى ذلك)، وسلط الضوء الحاجة إلى تقييم ومعالجة ديناميكيات السلطة والعلاقات على مستويات الحكومة وفيما بينها، من المستوى الوطني إلى المحلي. لفتت هذه المناهج الانتباه أيضاً إلى حقوق الإنسان وأهمية العلاقات والمؤسسات غير الرسمية وشددت على الحاجة إلى إدراك وفهم كيفية تفاعل المؤسسات الرسمية وغير الرسمية مع بعضها البعض في كثير من الأحيان بطرق متناقضة، وكيف يمكن أن يؤثر ذلك على تنفيذ نتائج الإستراتيجيات العامة. وإلى حد ما، كان سير العمل هذا موازياً لنموذج متعارض، يحتفل بالتقدم العلمي وفوائد الابتكارات التكنولوجية للبيئة والصحة والتغذية والأمن الغذائي. وأظهرت مناهج الحكومة أن فعالية العلم والابتكار تعتمد إلى حد كبير على المؤسسات المحلية وعلاقات القوة. والعلوم والسياسات السليمة لها تأثير فقط عندما تكون مدعومة من قبل المؤسسات المناسبة وهذه لا يمكن إرادتها إلى الوجود.

ويتمثل العنصر المهم الآخر في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الحكومة، في تقديم الدعم للدول الأعضاء لتطوير إطار سياسي وقانوني يتبنى نهجاً متعدد التخصصات للأمن الغذائي والتغذية، من خلال عمليات تشاركية تشمل مجموعة متنوعة من الفاعلين السياسيين والاجتماعيين، من القطاعين العام والخاص (FAO, 2017a; FAO, 2017b; FAO, 2014a). وهنا، غالباً ما يُنظر إلى الحكومة في أبعادها المؤسسية والتنسقية، ويتم التعامل معها على أنها حل للمشكلات الإدارية. تتطلب الطبيعة متعددة التخصصات للأمن الغذائي والتغذية درجات عالية من التنسيق، سواء بين المؤسسات التي غالباً ما تكون مجزأة وبين مستوىيات الحكومة ودمج مخاوف الأمن الغذائي في مجالات أو قطاعات السياسة الأخرى (مثل الحماية الاجتماعية والطاقة والتجارة والتعليم والصحة) (FAO, 2009b). فريق العمل رفيع المستوى المعنى بأزمة الأمن الغذائي العالمية، 2010، 2012 (CFS, 2012). وقد أدى هذا العمل أيضاً إلى التفكير داخل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بشأن سبل تحسين تقديم مساعدة المنظمة في مجال السياسات إلى البلدان الأعضاء، ولا سيما من خلال تحسين دمج الإدارة - ب-zAبعادها المؤسسية والاقتصادية - في السياسات المتعلقة بالأغذية والزراعة (FAO, 2014c; FAO, 2011a; Balié, 2009).

كما قدمت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة مساهمة كبيرة في إدارة الأغذية والزراعة من خلال عدد من الأدوات، بما في ذلك التفاوض بشأن المعاهدات الدولية، التي تم تبنيها من خلال عملية تشاركية عالمية. ومن أهم هذه المعاهدات، المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، التي اعتمدها مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في عام 2001 والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحق في الغذاء في سياق الأمن الغذائي، التي أقرها مجلس منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في عام 2004 والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحكومة المسؤولة لحياة الأراضي والغابات ومصايد الأسماك (2012) والخطوط التوجيهية الطوعية لتأمين مصايد الأسماك المستدامة صغيرة النطاق في سياق الأمن الغذائي والقضاء على الفقر (2014). وتعزز هذه الأدوات النهج القائم على حقوق الإنسان وسيادة القانون والاعتراف الاجتماعي والتمكين والمشاركة والمساءلة وتأكيد مسؤولية الدول الأعضاء عن اعتماد السياسات والأطر القانونية المناسبة لمعالجة الأسباب الهيكلية للجوع وانعدام الأمن الغذائي والفقر وسوء التغذية. كما يؤكدون على أهمية إشراك الجهات الفاعلة غير الحكومية، بما في ذلك المنتجين من الرجال والنساء، ومنظماتهم وجماعات المجتمع المدني في تصميم وتنفيذ السياسات الغذائية والزراعية.

أثناء اعتماد المنظورات المعيارية للحكومة (مع توضيح الحالة المرغوبة التي ينبغي أن تعمل الحكومات من أجلها)، تصر المبادئ التوجيهية الطوعية لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، على تنوع السياقات بين البلدان وداخلها وال الحاجة إلى تكييف استجابات السياسات والممارسات مع الأولويات والسياقات القطرية المحددة المتعلقة بالأغذية والزراعة. وتركز على واقع المنتجين الفقراء وصغار المنتجين، ولا سيما النساء والشباب، الدفتار إلى دعم السياسات لزراعة أصحاب الحيازات الصغيرة؛ العوامل المؤسسية والاجتماعية - السياسية التي تحد من وصول صغار المنتجين إلى الموارد والائتمان؛ عدم ضمان الحياة، عدم التكافؤ وعدم التناسق في أنظمة الغذاء والزراعة الحالية.

يستكشف أحدث عمل لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة - لا سيما منذ تأسيس الحكومة كموضوع شامل في 2013/2014 - أهمية أطر الاقتصاد السياسي الراسخة لتحليل الحكومة، مع الاعتراف بأن التفاعلات بين الجهات الفاعلة ذات الاهتمامات والموارد والسلطات المختلفة هي شديدة الأهمية بتحديد النتيجة المحتملة للإصلاحات الدستورية والقانونية والسياسية في سياقات مختلفة.

في الوقت نفسه، أصبحت "مهمة" الحكومة أكثر تعقيداً لأن التنمية المستدامة تطرح مجموعة من التحديات الجديدة لتحليل السياسات وصياغتها وتأثيرها. ويطلب تعزيز معايير اندماج الأمن الغذائي والتغذوي والفقر في سياق تغير المناخ وتدحرج النظم البيئية واستنفاد الموارد الطبيعية والهجرة وعدم المساواة بين الجنسين وغير ذلك من أوجه عدم المساواة، اتباع نهج متعدد القطاعات. في إطارها المستدام للأغذية والزراعة، تدعو منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة إلى معالجة الحكومة "المتعلقة بالنظم البشرية والطبيعية" حسب الضرورة "لتطوير السياسات والاستراتيجيات والحوافز الوطنية التي ستوجه الانتقال إلى زراعة عالية الإنتاجية وقابلة للحياة اقتصادياً وسلامة بيئياً"، واستناداً إلى مبادئ الإنصاف والعدالة الاجتماعية . (FAO, 2014a)

دفع اعتماد جدول أعمال 2030 ودعوه إلى تغيير ديناميكي اقتصادياً وشامل اجتماعياً ومستدام بيئياً منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة نحو التفكير في النهج والنظم الغذائية. نتج هذا التطور عن الحاجة الماسة إلى التغيير في كيفية عمل وأداء معظم النظم الغذائية المعاصرة. وأقرت بأن قطاع السياسة الزراعية أصبح "غير مقسم" على نحو متزايد مع قيام جهات فاعلة ومؤسسات مختلفة بإدخال قيم مختلفة في نقاش السياسات. ولذلك،

فإن ترتيبات الحكومة المبتكرة والواقعية والتكيفية والمهارات اللازمية لمعالجة المفاضلات الصعبة بين النمو الاقتصادي والشواغل البيئية والإدماج الاجتماعي، يتم الاعتراف بها بشكل متزايد باعتبارها سمة محورية في تحول النظم الغذائية وضرورية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

تتضمن عملية تحول النظم الغذائية هذه، المفاوضات والتفاعلات وإدارة المصالح والمعتقدات والأفكار المختلفة بين الجهات الفاعلة ذات الصلحيات والموارد المختلفة. وقد تشمل أيضاً تداخل الاختصاصات المؤسسية والاستثناءات بين الأهداف المتنافسة على المستويات العالمية والوطنية دون الوطنية. يسير التحول نحو المناهج التي تعترف بتعقيد وتعدد أبعاد الأمن الغذائي وتحديات التنمية الريفية جنباً إلى جنب مع الانتقال إلى نهج موجهة نحو الاقتصاد السياسي لإدارة الأغذية والزراعة من قبل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. تكشف المنظمة جهودها للتصدي للتحدي الرئيسي للحكومة الذي طرحته جدول أعمال 2030: زيادة الربحية الغذائية والزراعية مع جعل النظم الغذائية الصحية في متناول الجميع والقضاء على الفقر ودعم العدالة الاجتماعية والشمول وحماية التنوع البيولوجي وخدمات النظام الإيكولوجي وضمان الدستخدام المستدام للموارد الطبيعية وتعزيز التكيف مع تغير المناخ والخفيف من آثاره والقدرة على الصمود. وفي تقريرها حول تحويل الأغذية والزراعة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، تدرك منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أن: "الانتقال إلى أنظمة زراعية وغذائية أكثر استدامة" يتطلب عملاً يبني تحالفات سياسية وأئتلافات مع جهات فاعلة خارج نطاق الغذاء والزراعة". / ... وهو يتطلب من "صانعى السياسات إدراك الحاجة إلى إدارة المفاضلات ووضع تدابير ملموسة لتحسين المواجهة بين الأهداف المتعددة وهياكل الدوافع ."(FAO, 2018a).

يمكن أيضاً رؤية تطور التفكير حول الحكومة للأغذية والزراعة داخل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في تطور كيفية تعريف الحكومة في وثائق المنظمة. توضح الأمثلة الواردة في المربع 4 تأثير مناهج الحكومة التي تم فحصها في الفصل الأول في نقاط زمنية مختلفة. تظهر الوثائق الحديثة أن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تتبع عن التركيز المعياري بشكل شبه حصرى إلى منظور أكثر تجريبياً ومحاجها نحو الاقتصاد السياسي والذي يقدم دعماً عملياً لتحقيق أهداف المنظمة.

الإطار 4. أمثلة تعريف "الحكومة" في وثائق منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

تعلق إدارة الأراضي بالقواعد والعمليات والهيئات التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات بشأن الحصول على الأراضي واستخدامها والطريقة التي يتم بها تنفيذ تلك القرارات وإنفاذها والطريقة التي تدار بها المصالح المتنافسة في الأرض. إدارة الأراضي والتخفيط.

صفحة ويب المنظمة. إدارة الأراضي والتطبيق. 2020. <http://www.fao.org/land-water/land/land-governance/en/>

تشير الحكومة إلى طبيعة الروابط بين الجهات الفاعلة في مراحل معينة من السلسلة (الروابط الأفقية) وداخل السلسلة الشاملة (الروابط الرأسية). يتطلب فهم سلسلة القيمة فهم بيئتها المعقدة. وتشير الحكومة إلى عناصر مثل تبادل المعلومات وتحديد الأسعار والمعايير وأيات الدفع والعقود مع أو بدون الخدمات المضمنة والقدرة السوقية والشركات الرائدة وأنظمة سوق الجملة وما إلى ذلك.

تطوير سلسلة القيمة الغذائية المستدامة. المبادئ التوجيهية. 10. FAO, 2014, p.

الإطار 4. يتبع

تشير حوكمة المياه إلى العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات المشاركة في صنع القرار لتطوير وإدارة موارد المياه ولتقديم خدمات المياه، بما في ذلك المجالات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية جنباً إلى جنب مع الأنظمة الرسمية وغير الرسمية والاليات المعنية.

(ادارة المياه من أجل الزراعة والأمن الغذائي، لجنة الزراعة، الجلسة 24 (COAG/FAO, 2014, p. 3, para. 4) (6/COAG / 2014) (COAG/FAO, 2014, p. 3, para. 4)).

تشير الحكومة إلى القواعد والعمليات الرسمية وغير الرسمية التي تعبر عن خلالها الجهات الفاعلة العامة والخاصة عن مواقفها ومصالحها من أجل اتخاذ القرار والتنفيذ.

.FAO, 2017a, p. 3

تتعلق حوكمة الأمن الغذائي بالقواعد والعمليات الرسمية وغير الرسمية التي يتم من خلالها تحديد المصالح واتخاذ القرارات ذات الصلة بالأمن الغذائي في بلد ما وتنفيذها وإنفاذها نيابة عن أفراد المجتمع.

.FAO, 2011a, p. 17

تشير إدارة الغابات إلى مجموعة من القواعد والممارسات الرسمية وغير الرسمية التي تحكم إدارة واستخدام موارد الغابات.

.FAO, 2017a, p. 5

تتضمن إدارة المياه الجوفية على الإطار التمكيني والمبادئ التوجيهية للإدارة الجماعية للمياه الجوفية من أجل الدستامة والإنصاف والكافأة. وت تكون من أربعة مكونات: (أ) الجهات الفاعلة؛ (ب) الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية؛ (ج) السياسات و (د) المعلومات والمعرفة والعلوم.

.FAO, 2016, p. 11

يتم التعبير عن ترتيبات حوكمة الغابات بشكل رئيسي من خلال السياسات والأطر المؤسسية وعمليات التخطيط واتخاذ القرار وآليات التنفيذ والامتثال. ينظر إلى عدد من السمات على أنها عناصر أساسية للحكومة الرشيدة. هذه هي الشفافية والكافأة والفعالية والإنصاف والمساءلة والمشاركة.

.FAO, 2012a, p. 9-10

تهتم الحكومة الزراعية بزيادة نمو وتطوير قطاع الزراعة في بلد ما وإدارة عواقب هذه العملية من خلال الأداء الفعال لمؤسستها وتطبيق التكنولوجيا والابتكارات العلمية وتنفيذ السياسات والالتزام بالقوانين واللوائح والمشاركة النشطة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين.

.Dasgupta, S., Roy, I. 2011. FAO-RAP Publication No. 2011/18, Bangkok, p. 3

تشمل الحكومة المؤسسات الرسمية للحكومة وكذلك الترتيبات الأخرى لتحقيق هذه الغايات. تهتم الحكومة بالعمليات التي يشارك المواطنون من خلالها في صنع القرار وكيف تكون الحكومة مسؤولة أمام مواطنيها وكيف يلزم المجتمع أعضائه على الامتثال لقواعد وقوائمه. هناك إجماع على أن سمات الحكومة الرشيدة تشمل المساءلة والاستقرار السياسي وفعالية الحكومة والجودة التنظيمية وسيادة القانون فضلاً عن السيطرة على الفساد.

.FAO, 2007b, p. 9

تشير الحكومة بشكل عام إلى عمليات صنع القرار والأطر المؤسسية المصممة لتسهيل هذه العمليات. وهي تتناول، من بين أمور أخرى، المشاركة والشفافية والمساءلة والمعلومات. هناك إجماع واسع على أن تحسين الحكومة يجب أن يكون أولوية في جميع البلدان.

.FAO, 2007c, p. 10

ان الحكومة مصايد الأسماك أبعاد دولية ووطنية محلية. وهي تتضمن قواعد ملزمة قانوناً، مثل السياسات والتشريعات الوطنية أو المعاهدات الدولية وكذلك الترتيبات الاجتماعية العرفية. وهي متعددة النطاقات، تغطي التخطيط الاستراتيجي طويلاً الأجل، وكذلك الإدارة التشغيلية قصيرة الأجل ومصايد الأسماك المحلية وكذلك النظم البيكولوجية بأكملها. يحتوي على مكونات عامة وخاصة ومتطلبة تتفاعل في ضمان إدارة وتنظيم القطاع.

[صفحة ويب المنظمة. إدارة مصايد الأسماك وتربية النحاس المائية. en](http://www.fao.org/fishery/governance/en)

أدى الانتقال نحو نهج تحليلي للحكومة أيضاً إلى زيادة الاهتمام بتحليل الحكومة والاقتصاد السياسي، الذي يسعى إلى تحديد وتقدير الأدوار والمصالح والاستجابات المترتبة على أصحاب المصلحة والمؤسسات الرئيسيين لتغيير السياسات (انظر الإطار 5) (FAO, 2017b).

الإطار 5. تحليل أسلوب الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بشأن الأمن الغذائي والتغذية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

في أوائل عام 2000، كان انتشار الجوع وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية في أمريكا اللاتينية مرتفعاً للغاية، على الرغم من نموها الاقتصادي وهويتها كواحدة من سلال الغذاء في العالم. في عام 2005، أطلق رئيساً غواتيمالا والبرازيل آنذاك مبادرة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الخالية من الجوع والتي أقرتها جميع بلدان المنطقة. وعلى الرغم من ذلك، فقد حدد تحليل الحكومة للوضع الفقرى إلى الدعم الشفط والمشاركة كعقبة رئيسية أمام توسيع وتحسين سياسات الأمن الغذائي والتغذية في المنطقة. كما كان هناك نقص في التنسيق بين السياسات الاجتماعية والتعليمية والصحية ذات الصلة والضرورية للقضاء على الفقر والجوع. وخلق هذا خلقة صعبة لتنفيذ الحلول التقنية.

دعمت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بنشاط، تنفيذ مبادرة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي الخالية من الجوع. ومع ذلك، أظهر تحليل أنه لم يتم إبلاغ أو مشاركة الجهات الفاعلة الرئيسية في هذا الجهد. لقد تم ترك البرلمانيين والمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني على الهاشم إلى حد كبير. وبين عامي 2006 و 2012، دعمت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة إنشاء جهات برلمانية متعددة الأحزاب لمكافحة الجوع في محاولة لوضع إنهاء الجوع "خارج السياسة". وقد تم دعمها بمزيج من التحليلات الفنية والاجتماعية لتوفير قاعدة الأدلة اللازمة لإشراك جميع البلدان ذات الصلة، الجهات الفاعلة الإقليمية لإشراكها في كفاح مشترك لتحقيق الإنجاز التدريجي والمتتابع للحق في الغذاء في سياق الأمن الغذائي في المنطقة. كما دعمت المنظمة وزارات الرعاية الاجتماعية، مسلطة الضوء على الدور الرئيسي للسياسة الاجتماعية في مكافحة الجوع. وأدت هذه العملية في النهاية إلى الإعلان الأول لرؤساء دول وحكومات الجماعة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (CELAC) في عام 2013 وخطة الأمن الغذائي والتغذية والقضاء على الجوع لعام 2025، والتي تضمنت الحاجة إلى تعزيز السياسات والمؤسسات. والأطر القانونية كما روجت لها مبادرة التحرر من الجوع.

المصدر: مقابلة مع Ricardo Rapallo، ممثل منظمة التغذية والزراعة للأمم المتحدة، غواتيمالا، 2018.

في وقت إطلاق الإطار الاستراتيجي الجديد لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في عام 2013، كان عمل المنظمة مجزأً للغاية ومرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بالأطر التأديبية والشعبية. ومع ذلك، فقد تم توقيع إمكانية وضع إطار مشترك لتحليل ومعالجة تحديات الحكومة ذات الأولوية المتعلقة بالآمن الغذائي والزراعة. يقدم القسم الفرعى التالي السمات الرئيسية لإطار منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ذي الصلة لتحليل إدارة شؤون الأغذية والزراعة.

2. تحليل أسلوب الحكومة من أجل تحويل النظم الزراعية الغذائية

يجب أن يستند أي نهج لحكومة ذي صلة بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة إلى مناقشات الخبراء والدروس المستفادة حول الحكومة بالإضافة إلى عمل المنظمة وخبراتها على مدار الثلاثين عاماً الماضية. يجب أن يدعم النهج أيضاً صياغة استراتيجيات عملية لتحقيق رؤية خطة عام 2030، وذلك من أجل تحويل أنظمة الأغذية الزراعية. إن توجيه الاقتصاد نحو التنمية المستدامة مهمة معقدة للغاية، ومن شأنها أن تتحدى حتى أكثر المجتمعات ثراءً وقدرة. إن القضاء على الفقر والجوع وجميع أشكال سوء التغذية مع إعادة توجيه الاقتصاد العالمي نحو التنمية المستدامة اقتصادياً واجتماعياً وبطبيعة سوف يتطلب أشكال جديدة وأكثر فاعلية من العمل الجماعي داخل الدول وفيما بينها. تضطلع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، بتفويض منها بدعم العمل المنفصل والجماعي لأعضائها، بمسؤوليات خاصة لتعزيز تنمية هذه القدرات، وذلك من خلال الابتكار المؤسسي والتحليل الفني وتصميم وتطبيق القواعد والمعايير وتنمية القدرات البشرية.

يركز تحليل الحكومة التقليدي على المؤسسات الرسمية وغير الرسمية (القواعد والمنظمات) التي تحكم أنظمة الغذاء والزراعة في بلد معين، بينما يسلط تحليل الاقتصاد السياسي الضوء على التأثير المحتمل للسياسات والبرامج على هيكل المصالح الاجتماعية والسلطة السياسية. يمكن أن يساعد هذان النوعان من التحليل معاً أصحاب المصلحة على فهم اهتمامات وتأثير المجموعات الاجتماعية المختلفة والجهات الفاعلة المشاركة في صنع السياسات وتنفيذها، والعمليات التي يجب من خلالها إدارة المنافسة والمفاضلات والصراعات (وكمثال، من خلال المشاورات والمفاوضات وتشكيل ائتلاف أو تحالف). وبالتالي، يجب أن يسعى النهج الفني لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في الحكومة إلى فهم قواعد اللعبة (السياسة)، والتي يمكن وصفها بموضوعية، وديناميكيات الاقتصاد السياسي التي تؤثر على تصميم هذه القواعد والطريقة التي يتبعها أصحاب المصلحة. يجب أن يتميز النهج بثلاث سمات رئيسية: (1) أن يكون تطليقاً وواقعاً ومرناً - وسيلة للفهم وليس أسلوباً للتدخل؛ (2) ملتزماً بحل المشكلات وبعمليات التعلم الجماعي التكراري ويكون (3) متطلعاً إلى الأمام، مما يؤدي إلى سياسات وبرامج قابلة للتطبيق من الناحية الفنية وذات جدوى سياسية. يتم استكشاف هذه ببعض التفاصيل أدناه.

1.2. تحليلية وعملية ومرنة

هناك العديد من الأطر والأدوات التي يمكن لواضعي السياسات والممارسين ووكلالت التنمية استخدامها لتحليل وفهم الحكومة. ومع ذلك، فإن الكثير من الإرشادات المتاحة لا تتناول بشكل كافٍ المتطلبات التشغيلية أو العملية لـأعمال التطوير الموجهة نحو المشاكل. يجب أن يكون النهج المفيد لإدارة الأغذية والزراعة عملياً وقادماً على تحليل فني سليم وموضوعي. يجب أن يساعد النهج الممارسين على تصميم حلول عملية فعالة لمشاكل ملموسة. والأهم من ذلك، يجب أن يؤكد أن الحل الأفضل قد يكون حلاً، على الرغم من عدم اكتماله أو نقصه في بعض النواحي، فإنه يبدأ عملية تفاعلية من العمل الجماعي والتعلم.

ومن ثم، فإن نهج منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في معالجة قضايا الحكومة على المستوى القطري يهدف إلى أن يكون موجهاً للمشكلات، وتجربياً، وواقعاً، ويتم تحديده من خلال الالتزام بالنهج التكرارية والتصاعدية والتجريبية لحكومة أكثر فعالية. فهو يتجاوز الوصفات الطبيعية بشأن الشكل الذي يجب أن تبدو عليه المؤسسات والسياسات، وإدراكاً لتعقيد مشاكل الفقر وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، يستكشف الحقائق المؤسسية والسياسية التي تشكل تبني السياسات وتنفيذتها. إن عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في

هذا المجال هو استشاري وتسهيلي، ويترك الأحكام السياسية صرامة للسلطات المسئولة. ومعايير المازمة هي نفسها تعبر عن الإرادة الجماعية للأعضاء كما تعبّر عنها قرارات الأجهزة الرئاسية للمنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

يجب إجراء تحليل الحكومة جنباً إلى جنب مع التحليل الفني والبحوث متعددة التخصصات لتحسين فهمنا لسبب ضعف أداء النظم الغذائية. تسعى صناعة السياسة القائمة على الأدلة إلى وضع المعرفة العلمية والافتراضات المرتبطة بها في مركز صنع القرار السياسي. ومع ذلك، بشكل عام، غالباً ما يتأثر التأثير العلمي لقضية ما بالصالح السياسي: اختيار المشكلات التي يجب معالجتها والاتفاق على الأدلة التي سيتم إنتاجها وطبيعة القرارات المتخذة، هي غالباً ما تشكل الحلول المتفق عليها. ويعتبر التنفيذ مرحلة صنع القرار الجماعي حيث تمارس المصالح السياسية دائمًا قدرًا كبيرًا من التأثير، لا سيما في المواقف التي تسود فيها درجة عالية من الطابع غير الرسمي.

تتمثل إحدى الأفكار الرئيسية المتعلقة بالحكومة، في أن تصميم السياسة يجب أن يأخذ في الاعتبار الظروف التي سيتم فيها تنفيذ السياسة. سيحدد تأثير القضية من سيتدخل، وكيف يتم تحديد الحلول. ويهدف تحليل الحكومة إلى زيادة فهم كيفية تقاطع الهياكل والمؤسسات وممارسة التفويض والسلطة، في بلد أو قطاع معين، في صنع السياسات وعمليات التنفيذ وكيف تظهر المصالح والقيم والتفضيلات ويتم التعبير عنها في المجال السياسي. هنا، نجد الأفراد والجماعات والمنظمات والآئللافات تتنافس أو تتعاون من أجل الوصول إلى الموارد وتأسيس الحقوق وإنفاذ القوانين ووضع القواعد أو المعايير للتأثير على عمل أنظمة الأغذية والزراعة.

يجب أن يكون نهج الحكومة مرنًا وقابلًا للتكييف. على المستوى الوطني، هناك اختلافات كبيرة في الهياكل والقدرات والاقتراحات ومراحل التنمية. يجب أن تعمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة مع ما تجده في حالة معينة. أي تغيير في السياسة أو المؤسسات يعني خروجاً عن الوضع الراهن، ستتأثر المصالح بطرق مختلفة، غالباً ما تثير المقاومة. يمكن لتحليل الحكومة والتفكير أن يحفز الأفكار حول كيفية معالجة فجوات القدرات والتنسيق والاختلافات المتعلقة بالعملية، فضلًا عن عدم تناقض السلطة والمعلومات.

وبعبارة أخرى، فإن تحقيق التوازن بين الاعتبارات التقنية والمصالح الاجتماعية يسمح بخيارات أكثر واقعية وفعالية للعمل تظهر بالشراكة مع الحكومات المضيفة وأصحاب المصلحة الرئисيين على المستويين الوطني أو المحلي.

2.2. التوجه نحو حل المشكلات والالتزام بعمليات التعلم التكراري

يساعد النهج المفيد والعملي للحكومة في الأغذية والزراعة الممارسين على عقد العمل الجماعي وتسهيله لتصميم حلول عملية لمشاكل ملموسة.

تماشياً مع نهج الاقتصاد السياسي للحكومة، ينبغي أن تركز منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة على مشكلة محددة ذات أولوية تتعلق بالأغذية والزراعة والتي يجب معالجتها من أجل إطلاق أو استمرار عملية تدوير النظم الغذائية وتحسين الأمن الغذائي والتغذية والقضاء على الفقر في المناطق الريفية وتعزيز الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية والقدرة على التكيف مع تغير المناخ. يساعد التركيز على مشكلة ذات أولوية مع مقياس واضح للنجاح في إطار عمل ملتزم بالحل التكراري للمشكلات على تقليل مخاطر الانحراف في مناقشات معقدة

ومفتوحة حول التدابير متعددة الأبعاد. إن البدء بمقاييس واضحة يجعل من الممكن تقييم التفاعلات مع الأهداف الأخرى وتحديد الإجراءات الجانبية التي تضخم الفوائد المشتركة (التآزر) وتقليل المفاسد.

يعمل النهج المتمحور حول المشكلة أيضاً بمثابة نقطة دخول ملموسة لأنه يرسخ التحليل، في مشكلة واقعية محددة بوضوح وعالية التأثير قد يواجهها بلد ما لبعض الوقت. هناك العديد من الأمثلة للمشاريع التي سلكت مساراً واحداً فقط لتدرك بعد فوات الآوان أنه كان ينبغي لها أن تتخذ مساراً آخر. وقدمنت العديد من البرامج أو المشاريع نتيجة ثورية على ما يبدو فقط، لتجد أنه لا يمكن تنفيذها أو أنها قامت بعلاج المشكلة الخاطئة. إن التركيز على مشكلة رئيسية يحفز التغيير أيضاً: وضع القضية في المقدمة يعطي العمل غرضاً واضحاً. وأخيراً، يسمح بعمليات أكثر كفاءة؛ ولا يوجد بلد يتوفّر على موارد كافية لمعالجة جميع أو حتى أكثر من عدد قليل من القضايا الرئيسية التي تنقل كاهل نظمها الغذائية في أي وقت. التغيير الجاهزي يتكشف مع مرور الوقت، إن التركيز وتحديد الأولويات مفتاحان لخلق الثقة والرخص السياسي.

لا ينبغي إجراء تحليل الحكومة على أنه تمرين لمرة واحدة. وتشير تجربة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وتجربة العديد من المؤسسات الأخرى، إلى أن النجاح الدائم أو الحلول يتم اكتشافها من خلال عملية التجربة والخطأ.¹⁸ يتعارض هذا مع العديد من أطر إدارة المشاريع الحالية، والتي تعتمد على الحلول الجاهزة أو مفهوم المشروع والأهداف ذات الأطر الزمنية غير الواقعية. وقد أظهرت التجربة أن مثل هذه الأساليب تجد بشكل خطير من النتائج الإيجابية لأنها لا تسمح بتثبيت حلقات التغذية التعليمية الضرورية أثناء التنفيذ، خاصة عندما يتوقف نجاح التدخل على التغييرات المؤسسية والسياسية. في الواقع، طالما شكّلت النظرية الحديثة للتطوير التنظيمي في صحة الأساليب التقليدية الجاهزة، وقد حان الوقت أن يشيد مجال التطوير أخيراً بهذه النتائج على نطاق أوسع.

في العمليات الاجتماعية المعقدة، تغير الظروف باستمرار وبشكل دائم، يمكن أن يتضح بسهولة أن الحل الذي يعمل في مرحلة ما هو غير كافٍ بعد فترة وجيزة. إن التغييرات في الإدارة أو القيادة السياسية والتفضيلات السياسية والتغيرات في ظروف الاقتصاد الكلي أو الجرئي وحتى التغييرات المؤسسية المستوحاة من التنفيذ الناجح لأنشطة المشروع، يمكن أن تؤدي بسهولة إلى تغييرات جوهرية في الظروف الأولية الفعلية التي تتطلب تعديلات في دعم التنمية. وفي حالة البرامج المعالجة للقضايا المعقدة مثل الحد من الفقر والموارد الطبيعية وإدارة مخاطر الكوارث، فإن النهج الذي يسمح بالمراجعة المستمرة وتكيف الإستراتيجية (بالنظر إلى سياق اجتماعي سياسي أو اقتصادي ديناميكي)، لديه فرص نجاح أكبر بكثير من تلك النهج التي تفترض أن الظروف الأولية تظل ثابتة طوال دورة تدخل السياسة.

¹⁸ انظر Andrews, Pritchett & Woolcock (2017) و Sundaram & Chowdhury (2012).

3.2. نظرة مستقبلية، تؤدي إلى سياسات وبرامج قابلة للتطبيق من الناحية الفنية وذات جدوى سياسية

كانت تحليلات الحكومة والاقتصاد السياسي، محدودة إلى حد كبير في قدرتها على تقديم حلول محتملة للتحديات التي تواجه أنظمة الأغذية الزراعية لأنها ركزت في الغالب على تشخيص ما لا يعمل ولماذا. مثل هذا التحليل ضروري ولكنه غير مكتمل دون الاهتمام الواجب بالمؤسسات والعلاقات المجتمعية. وستحدد هذه الحقائق على المستوى المحلي وكذلك السياسات المعتمدة، كيفية تنفيذ السياسات وتأثيرها النهائي.

يتسم نهج منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في الحكومة بأنه عملي المنحى بشكل متعمد. وهي تختلف عن المناهج السابقة للحكومة في محاولتها ألا تكون إعلامية فحسب، بل مفيدة أيضاً من الناحية التشغيلية، كما أن تركيزها على العمل يمتد إلى ما هو أبعد من التحليل. بالاقتران مع التحليل الفني (البيوفيزيائي، والجغرافي المكانى، وما إلى ذلك)، يوفر تحليل الحكومة فهماً غنياً بالدقة للسياسات المؤسسية والاجتماعية وتحديد كيفية تأثر الجهات الفاعلة المختلفة وتوقع ردود الفعل المحتملة ودعم الجهود لبناء تحالف من الجهات الفاعلة ذات المصالح المتواقة بشكل كافٍ تتماشى مع دعم واستدامة السياسة. والمملكة الوطنية هي مبدأ أساسى في خطة عام 2030 وجميع أعمال منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الحكومة. والهدف من تحليل الحكومة، الذي يتم إجراؤه بالاشتراك مع الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين المعنيين، هو المساعدة في تحديد المسارات المناسبة التي تؤدي إلى حلول قابلة للتطبيق ومستدامة.

لا يهدف الإطار المقترن، المبين في الفصل التالي، إلى تحويل مهنيي منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وممارسي نظم الأغذية الزراعية إلى خبراء في الحكومة. بل يهدف إلى مساعدتهم على تركيز انتباهم حيث تشتد الحاجة إلى ذلك، واعتماد نهج أكثر واقعية وحساسة سياسياً للسياسة والدعم التقني وتقدير ما إذا كان الحل المقترن كافياً لتحقيق النتيجة المرجوة. وهذا يعني أن النتائج المستخلصة من تحليلات أصحاب المصلحة والاقتصاد السياسي ستكون حاسمة للعثور على المسارات الأكثر قابلية للتطبيق والواقعية لمعالجة المشكلات ذات الأولوية. يجب تطوير مثل هذه الحلول الواقعية والمجدية سياسياً بالشراكة مع الحكومات المضيفة، التي لها القول الفصل فيما إذا كانت ستنفذها أم لا. ويجب عليهم أيضاً إشراك أصحاب المصلحة الرئيسيين على المستويات الوطنية أو المحلية.¹⁹

¹⁹ اعتمدت منظمة الأغذية والزراعة استراتيجية إشراك القطاع الخاص في عام 2020 ، وتم اعتمادها خلال الدورة 146 لمجلس المنظمة. تم تناقش استراتيجية إشراك القطاع الخاص في عام 2020 ، وتم اعتمادها خلال الدورة 165 لمجلس منظمة الأغذية والزراعة (<https://www.fao.org/3/nd961en/nd961en.pdf>)، كاستراتيجية منظمة الأغذية والزراعة لمشاركة القطاع الخاص 2021-2025 (a). (FAO, 2021).



© FAO/Patrick Zachmann/Magnum Photos

ثالثا - الإطار الأساسي لتحليل الحكومة

بالاعتماد على المناقشات الأكاديمية والإنمائية حول الحكومة ومن الأبحاث والخبرة الخاصة بمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، يركز الإطار المقترن لتحليل الحكومة على كل من المؤسسات والاقتصاد السياسي للأغذية والزراعة.

وأهداف التحليل هي ثلاثة. أولاً، توجيه تصميم الحلول التقنية وتقديرها، والتي يجب أن تسترشد بتحقيق واقعى للسياسي والاقتصادي والاجتماعي الذي يتم تصميمها من أجله. ثانياً، المساعدة على تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك الفقراء والذين لا صوت لهم سياسياً، والذين يجب استشارتهم وإشراكهم، بالإضافة إلى القضايا والمصالح الجوهرية التي يجب معالجتها في عملية صنع القرار لضمان تحقيق نتائج قابلة للتطبيق والشرعية. ثالثاً، توفير معايير سياسية واجتماعية للتكييف المؤسسى والتنمية.

تم تنظيم التحليل في أربع مراحل متراپطة، ملخصة في الشكل 2.

الشكل 2. الإطار الأساسي لتحليل الحكومة



/المصدر: المؤلفون

يبدأ التحليل بفحص وجهات النظر المختلفة حول المشكلة (المشكلات) ذات الأولوية المطلوب حلها. وسيشمل ذلك نظرة عامة سريعة على السياقات القطرية والقطاعية وتحديد أصحاب المصلحة والتحليل الفني وتبادل وجهات النظر من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين. يعبر الوصول إلى مفهوم مشترك للمشكلة خطوة أساسية ولكنها صعبة في صياغة استراتيجية فعالة للتغيير.

تقوم المرحلة الثانية من التحليل بفحص الإطار المؤسسي وتعيين بيانات المشكلة إلى المؤسسات. وهي تحاول تحديد الدوافع/المصادر الرئيسية للمشكلة (المشكلات) المحددة والحلول الممكنة لها ضمن القواعد والهيابائل والعمليات القائمة. تركز المرحلة الثالثة على الجهات الفاعلة الرئيسية وتدرس عوامل الاقتصاد السياسي (أي علاقات القوة والمصالح وتأثير الجهات الفاعلة والمنظمات المعنية) التي قد تحتاج إلى الأخذ في الاعتبار عند صياغة برنامج التغيير المؤسسي وبناء التألف الذي سيعزز تنفيذه. بناءً على نتائج المراحل من المرحلة الأولى إلى المرحلة الثالثة، يحدد العنصر الأخير من التحليل الإجراءات الإستراتيجية للتغيير التحويلي. من خلال هذه المرحلة، يدرك أصحاب المصلحة المفاضلات ومخاطر مسارات العمل المختلفة، ويسعون إلى بناء توافق في الآراء حول تأثير الإجراءات على مختلف الجهات الفاعلة. والنتائج الرئيسية لهذه المرحلة النهائية من التحليل هي نظرية متفق عليها للتغيير ومسار عمل موصى به.

ترتبط المراحل الأربع لتحليل الحكومة ارتباطاً وثيقاً: ولقد تم تقسيمها هنا من أجل التوضيح والعملية برمتها هي تجريبية متكررة. يشجع التعلم الاجتماعي، حيث يتم مراجعة النتائج المختلفة للتحليلات بشكل مستمر ويتم توليد المزيد من المعرفة وطرح أسئلة جديدة خلال كل دورة.

يعتمد إطار العمل على مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين مما يسمح لأصحاب المصلحة الرئيسيين بالمشاركة في تحضير المعرفة مع المساعدة في بناء الثقة وإنشاء تحالف للعمل التحويلي.

يمكن أن تختلف عملية التحليل في النطاق والعمق والأساليب. هناك العديد من الأدوات - التي طورتها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وغيرها - يمكن استخدامها خلال مراحل مختلفة من العملية. وغالباً ما يكون الجمع بين عدة أدوات هو الطريقة الأنسب لإنشاء صورة شاملة.

المراحل 1. مشكلة التأطير

"إذا أعطيت ساعة واحدة لإنقاذ الكوكب، فسوف أقضي 59 دقيقة في تحديد المشكلة وحقيقة واحدة لحلها".

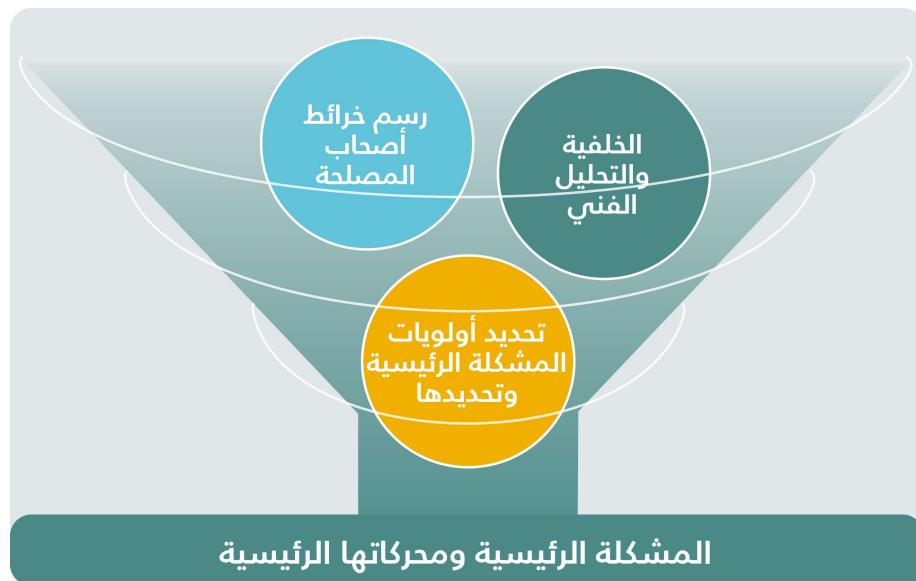
²⁰ Albert Einstein

إن مشاكل الغذاء والزراعة هي معقدة للغاية، وتحتوي على عدة عناصر شديدة التعقيد وأسباب متعددة وترابطات محتملة. ومن ثم يصعب تأطيرها في بيان بسيط وواضح يوافق عليه مختلف أصحاب المصلحة. ولتجنب الانغماس في هذا التعقيد، فمن المهم ترکيز التحليل على مشكلة محددة وقابلة للحل، بدلاً من محاولة معالجة التحديات الغذائية والزراعية عالية المستوى (مثل ندرة المياه والأنظمة الغذائية الصحية والفقر الريفي).

لـ ينبعـي أن يؤخذ تأثير المشكلة كـ أمر مـسلم بـه. غالباً ما يتم النظر إلى مشكلة معينة بشكل مختلف من قبل مختلف الجهات الفاعلة. على سبيل المثال، قد يكون لدى مزارع التصدير الكبيرة وصغار المزارعين والمؤسسات الحكومية المسؤولة عن الزراعة والمياه والطاقة والمنظمات البيئية والمستهلكين تصوـراً مختلفـاً للمـشاكل الرـئيسـية في الأـغـذـية والـزـرـاعـة (مثل الإـنـتـاجـية الزـرـاعـية وإـدـارـة الـموـارد الطـبـيعـية، الـقيـمةـالـغـذـائـيةـلـلـأـغـذـيةـالـمـتـوفـرـةـ، سـلـامـةـالـغـذـاءـ). وقد يكونـ الجـمـاعـيـ الفـعـالـ يـمـكـنـ بـدـءـ عمـلـيـةـ بـنـاءـالـإـجـمـاعـ بـيـنـالـجهـاتـالـفـاعـلـةـالـرـئـيـسـيـةـ منـ خـلـالـالـنـظـرـ فـيـ ثـلـاثـةـ جـوـانـبـ رـئـيـسـيـةـ لـتأـثـيرـالـمشـكـلـةـ:

1. ما هي المشكلة الأساسية؟
2. ما هي دوافع المشكلة؟
3. ما هي الحلول المفضلة؟

الشكل 3. تأثير المشكلة الأساسية



المصدر: المؤلفون

1.1. ما هي المشكلة الأساسية؟

الهدف من المرحلة الأولى هو إيجاد توافق في الآراء بين أصحاب المصلحة الرئيسيين بشأن المشكلة الرئيسية والفهم المشترك لطبيعتها. لا يتطلب هذا اتفاقاً كاملاً حول طبيعة المشكلة، ولكن يجب على الجهات الفاعلة أن تفهم جيداً مواقف بعضها البعض بما يكفي لتمكين الحوار المفتوح وممارسة الذكاء الجماعي حول كيفية حلها. عادة ما يحدد التمرين عدة وجهات نظر، قد يعكس بعضها جوانب مختلفة لنفس المشكلة، بينما قد يلفت البعض الآخر الانتباه إلى الأولويات المختلفة لأصحاب المصلحة.

يمكن أن تبدأ العملية بدعوة أصحاب المصلحة للتعبير عن آرائهم حول المشكلة الرئيسية. يشمل أصحاب المصلحة ممثليـن عنـ الـحـكـوـمـةـ وـالـمـجـتمـعـ الـمـدـنـيـ وـالـقـطـاعـ الـخـاصـ عـلـىـ نـطـاقـ أوـ قـطـاعـ واحدـ أوـ أـكـثـرـ. يـضـمـنـ إـشـراكـ مـجمـوعـةـ مـتـنوـعـةـ مـنـ أـصـاحـابـ الـمـصـلـحةـ مـجـمـوعـةـ مـنـ الرـؤـىـ وـجـهـاتـ النـظـرـ وـيـسـاـهـمـ فـيـ بـنـاءـ الثـقـةـ وـنـزـعـ فـتـيلـ النـزـاعـاتـ وـإـعـادـةـ صـيـاغـةـ القـضـاياـ بـطـرـيقـةـ أـكـثـرـ شـمـوليـةـ. كـمـ أـنـهـ يـسـاعـدـ عـلـىـ ضـمـانـ أـنـ يـكـونـ حـلـ الـمـشـكـلـاتـ مـدـفـوـعاـ مـحـلـيـاـ وـقـابـلـاـ لـلـتـنـفـيـذـ عـمـلـيـاـ.

على الرغم من أنه ينبغي السعي إلى أقصى حد من المشاركة، إلا أنها تطلب أيضاً عدداً من التحديات، ويجب أن تكون متوافقة مع كفاءة العملية وفعاليتها. من القائمة الأولى الكبيرة لأصحاب المصلحة، سيكون من الضروري تحديد أولئك الذين يحتاجون إلى المشاركة بشكل أعمق وقد تتطور هذه القائمة وتتغير مع تقدم التحليل.

سيتبع تحديد مجموعات أصحاب المصلحة الرئيسية الذين سيتم إشراكهم بشكل أعمق من توصيف المشكلة. سيكون تعابون "صاحب المصلحة الرئيسي" أي شخص أو في كثير من الأحيان، مجموعة من الأشخاص مطلوباً لحل المشكلة أو الذين قد يتأثرن مادياً بالحل. يمكن أن يكون أصحاب المصلحة وزارات ووكالات حكومية أخرى، مثل وزراء أو مسؤولين متخصصين في المياه؛ جمعيات مستخدمي المياه؛ تعاونيات المزارعين؛ منظمات المنتجين؛ شركات التصدير الزراعية؛ تجار التجزئة، الناقلات، السكان الأصليين، المزارع الصغيرة والكبيرة؛ المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ مجموعات نسائية؛ والأحزاب السياسية، على سبيل المثال. لا الحصر. ليست أي من هذه الفئات متناسبة. داخل الحكومة، على سبيل المثال، هناك جهات فاعلة بمستويات مختلفة من المعرفة والمهارات والقدرات. وينطبق الشيء نفسه على الفئات الأخرى من أصحاب المصلحة.

ستؤثر السلطة النسبية والموارد والتأثير لمختلف أصحاب المصلحة على قدرتهم على دعم منظور معين حول المشكلة وتوجيه خيارات السياسات والإجراءات. لن يكون إعطاء صوت لمجتمع أصحاب المصلحة كافياً لضمان عملية شاملة بالكامل. ومن المهم تحديد التغيرات في الأدلة حيث قد تكون هناك حاجة إلى معلومات إضافية لدعم وجهات نظر معينة.

إن ضمان تأطير غير مشوه للمشكلة هو في حد ذاته قضية تتعلق بالحكومة: والطريقة التي يتم بها تأطير المشكلة تحدد نطاق خيارات السياسة والتدخلات لمعالجتها. على سبيل المثال، إذا تم تأطير المشكلة على أنها نقص في المغذيات الدقيقة، يمكن أن يكون الحل المفضل هو التكميل والإغناء. من ناحية أخرى، إذا تم تأطير المشكلة على أنها الوصول إلى نظام غذائي صحي، فإن الحل سيشمل نطاقاً أوسع بكثير من التدخلات، مثل الاستثمار في إنتاج المزيد من الفواكه والخضروات وضمان قدرتها على تحمل التكاليف.

2.1 ما هي الدوافع الرئيسية للمشكلة؟

يجب أن تكشف المناقشات حول تأطير المشكلة عن الدوافع المحتملة والعوامل المساهمة. وبشكل عام، هناك العديد من الدوافع التي تؤثر على عمل واستدامة الغذاء والزراعة، وتختلف وفقاً للبيئة المحددة للبلد.

يمكن النظر إلى الدوافع على أنها الأسباب - الداخلية أو الخارجية للأغذية والزراعة - التي تؤثر على الوظيفة والأداء، وفي النهاية النتائج، أي الأمان الغذائي والتغذية والموارد الطبيعية وسائل العيش. وحدد فريق خبراء رفيع المستوى المعنى بالأمن الغذائي والتغذية التابع للجنة الأمن الغذائي العالمي (HLPE 2017) خمس فئات رئيسية من الدوافع التي تؤثر على النظم الغذائية ونتائج التغذية لنظم الأغذية الزراعية: العوامل الفيزيائية الحيوية والبيئية، العوامل الديموغرافية مدركات الابتكار والبنية التحتية، الدوافع السياسية والاقتصادية والمكرمات الاجتماعية والثقافية.

تساعد نظرة عامة سريعة على السياق في تحديد الدوافع الرئيسية وراء مشكلة معينة في بلد أو إقليم. يمكن تعريف السياق على أنه مجموعة الظروف البيئية والاجتماعية التي تؤثر أو تحدد النتائج الرئيسية المحددة في بيان المشكلة.

وبالتالي، فإن نظرة عامة على السياق تبدأ في **تحليل أولي للمشكلة**. كيف تم التوصل إلى هذا الموقف؟ لماذا تستمر المشكلة؟ لماذا لا يحدث التغيير؟ ما هي الدوافع الرئيسية التي تساهم في المشكلة؟ أيهما يجب أن يكون أولوية للعمل؟ تماشياً مع الطبيعة التكرارية لتحليل الحكومة، سيتم إثراء فهم مدركات المشكلة تدريجياً خلال المرحلتين الثانية والثالثة من العملية.

والتحذير بشأن التحليل الأولي للمشكلة هو ضروري. وبالنظر إلى الطبيعة المعقدة لمشاكل الغذاء والزراعة، فنادراً ما يكون من الممكن وضع تحليل سببي محدد بالكامل للمشكلة، من غير المحتمل أن يكون أي مدرك أو عامل واحد كافياً لشرح المشكلة بشكل كامل. بدلاً من ذلك، تمثل المشكلات إلى الظهور في التفاعلات بين الدوافع المختلفة. ومع ذلك، فإن فهم المشكلة المحددة في جميع أبعادها هو نتيجة مفيدة لتحديد دوافع المشكلة. ومن المهم النظر في الأنماط والارتباطات المترابطة بين بعض الدوافع والمشكلة المحددة، ومحاولة ترتيبها من حيث ملائتها وأولويتها لأصحاب المصلحة المختلفين (انظر الإطار 6).

الإطار 6. تحدي التحول الزراعي المستدام في فيت نام: تأثير المشكلة

قدم النمو الزراعي مساهمة كبيرة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في فيت نام واستقرارها. ومع ذلك، فإن المنافسة المتزايدة على الموارد من قبل القطاعات الأخرى وتغير الطلب في الأسواق الوطنية والدولية وارتفاع التكاليف قد أجبر القطاع الزراعي على إعادة التفكير في طريقة عمله. في عام 2013، تبنيت الحكومة الفيتنامية خطة إعادة الهيكلة الزراعية (ARP)، والتي تحول التركيز من الاعتماد الشديد على التخطيط المركزي إلى نهج يتم فيه نقل صنع القرار بشكل متزايد إلى الجهات الفاعلة في السوق التي تستجيب لفرص وقوى السوق. ويسعى برنامج خطة إعادة الهيكلة الزراعية إلى تحقيق هذا الانتقال، مع الحفاظ في الوقت نفسه على حقوق وسائل عيش صغار المنتجين في البلاد.

بعد عدة سنوات، لا تزال ترجمة هذه الرؤية إلى واقع عملي تمثل تحدياً كبيراً. ومن بين القضايا الرئيسية التي تم تهيئتها، الفقر إلى القدرة الاستراتيجية القوية - في تطوير السوق وتعزيز القطاع الخاص والتجارة - والتنظيم المؤسسي داخل القطاع الزراعي. ويتعلق هذا الأخير بشكل خاص بتحفيز الاستثمار الزراعي ومراقبة القطاع الزراعي. في كل المجالين. كانت هناك حاجة إلى تغييرات جوهيرية، بما في ذلك إعادة تنظيم المسؤوليات وتبادل المعلومات على نطاق واسع بين الجهات الفاعلة الحكومية والخاصة وترتيبات مؤسسية جديدة للإنتاج المشترك للخدمات.

من أجل تحسين تنفيذ خطة التنمية الريفية، أزالت وزارة الزراعة والتنمية الريفية (MARD) العقبات القانونية أمام تنفيذ العمليات المؤسسية الجديدة وأعادت هيكلة تخطيط الاستثمار العام في القطاع الزراعي. وقد انعكس ذلك في برنامج التحول الزراعي المستدام في فيت نام (VnSAT) الذي تبلغ قيمته 320 مليون دولار أمريكي والذي يعطي لمكون الإصلاح السياسي والمؤسسي الأولوية للتغييرات السياسية والقانونية والمؤسسية في هذا القطاع.

وبدعم من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، قررت وزارة الزراعة والتنمية الريفية إجراء تحليل لأصحاب المصلحة، وذلك لتحديد أفضل السبل لتنظيم العمل في المجالات الأولىية المختلفة وكيفية إعادة تنظيم المسؤوليات المستقبلية. وأظهر التحليل ما يلي:

- (1) يعد إصلاح استثمارات القطاع العام في الزراعة عملية دقيقة. وتحتاج وزارة الإصلاح والتعهير والتنمية إلى مزيد من النفوذ لكن استقلالية المقاطعات يجب أن تظل كما هي، كما سيتطلب على وزارة الزراعة والتنمية الريفية أن تطور استراتيجيات أكثر تحديداً لتشجيع استثمارات القطاع الخاص في الزراعة؛
- (2) يمكن أن يشارك المستفيدون وأصحاب المصلحة الآخرون بشكل أوثق في عمليات الرصد والتقييم (M&E)؛
- (3) هناك حاجة إلى مزيد من استراتيجيات تطوير السوق الدقيقة، لا سيما فيما يتعلق بالمشاركة المترادفة المخطط لها للقطاع الخاص.

الإطار 6. يتبع

غدت نتائج تحليل أصحاب المصلحة مباشرة في تصميم الإصلاح المؤسسي والسياسي الذي تقوم وزارة الزراعة والتنمية الريفية بتنفيذه في إطار برنامج التدowل الزراعي المستدام في فيت نام. تم تشكيل فريق انتقالي مكون من ممثلين عن جميع مديريات وإدارات وزارة الزراعة والتنمية الريفية ذات الصلة، بالإضافة إلى أعضاء قادمين من المقاطعات لقيادة الجهود. قدمت المعلومات المستمدة من التحليلات مدخلات جوهرية لتصميم وتنفيذ الإصلاح المؤسسي المخطط له في فيت نام. لم يقتصر الأمر على الإصلاح نفسه، بل تطلب تحليل أصحاب المصلحة بالفعل دعماً قوياً لضمان النجاح والأهمية للجهات الفاعلة الوطنية. وقد ساهم إشراك جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة في العملية إلى إضفاء الشرعية على عملية الإصلاح وزيادة فرص تنفيذها وفعاليتها.

المصدر: Vietnam aspires to a sustainable agricultural transformation, Urban and Feiler, 2014

3.1. ما هي الحلول المفضلة؟

ستسمح المناقشات التي تدور حول المشكلة الأساسية ومدركاتها الرئيسية لأصحاب المصلحة، النظر في الخيارات أو السيناريوهات الممكنة لحلها. سيكون من المهم النظر في مجموعة متنوعة من الحلول الممكنة وهناك وجهات نظر واهتمامات وأدلة وقيم مختلفة وستصبح هذه الحلول موضوع النظر.

إن الوعي بهذه الاختلافات بين أصحاب المصلحة سيوفر أيضاً معلومات لتحليل الاقتصاد المؤسسي والسياسي الذي يليه.

يجب أن تكون نتيجة المرحلة الأولى من التحليل اتفاقاً بين أصحاب المصلحة الرئيسيين على المشكلة ذات الأولوية ودرافعها والحلول الممكنة.

على سبيل المثال، إذا كانت زيادة السمنة تعتبر مشكلة ذات أولوية عالية في بلد معين، فقد تكشف المناقشات بين أصحاب المصلحة الرئيسيين أن هذا يرجع إلى ارتفاع استهلاك الأطعمة عالية الطاقة والمغذيات. قد تشمل الدوافع الأخرى تكيف الزراعة وتجانسها، التحضر والتغيرات المرتبطة به في أنماط الحياة، الوصول إلى المعلومات والتعليم؛ عدم الكفاءة في استخدام الموارد الطبيعية، إلى آخره. قد يتضمن أحد الطول الممكنة زيادة إنتاج الفاكهة والخضروات. ومع ذلك، ولكي يحدث هذا، ستكون هناك حاجة إلى مزيج من أدوات السياسة، أي إقناع الناس باستهلاك المزيد من الفاكهة والخضروات وإقناع المزارعين بفرص سوقية كبيرة والحماية من المخاطر إذا كان عليهم الانتقال إلى إنتاج وبيع المنتجات سريعة التلف. وسيحتاج المستهلكون إلى دخل كافي لشراء الأطعمة الصحية. يجب أن تكون هناك موارد طبيعية كافية (مثل الأرض والمياه) متاحة لتمكين الإنتاج الكافي للفواكه والخضروات. يوضح هذا حقيقة أن المشكلة يمكن تأثيرها بعدة طرق مختلفة اعتماداً على أولويات الدولة: كوعي المستهلك وتغيير السلوك، الوصول إلى النظم الغذائية الصدية أو القدرة على تحمل تكاليفها، حواجز لإنتاج وبيع الأطعمة المغذية، الموارد الطبيعية المتاحة، أو استثمار في كفاءة النقل والتخزين.

وبالتالي قد تؤدي العملية في كثير من الأحيان إلى بيان متعدد الأبعاد للمشكلة، مع وجود اختلافات بين الجهات الفاعلة حول مدركاتها والحلول المفضلة. سيتم النظر في هذه بمزيد من التفصيل في التحليل المؤسسي.

المرحلة 2. التحليل المؤسسي حول المشكلة الأساسية

ستعكس المنظمات التي ستظهر إلى الوجود الفرص التي توفرها المصفوفة المؤسسية. أي، إذا كان الإطار المؤسسي يكفي القرصنة، فستظهر منظمات قرصنة؛ وإذا كان الإطار المؤسسي يكفي الأنشطة الإنتاجية، فستظهر المنظمات - الشركات - للمشاركة في الأنشطة الإنتاجية

²¹.Douglas C. North, 1993

يببدأ التحليل المؤسسي برسم خرائط للمؤسسات الرئيسية التي تشكل قرارات أصحاب المصلحة وسلوكيهم المتعلق بالمشكلة المحددة (انظر الشكل 4).

الشكل 4. المؤسسات الرئيسية

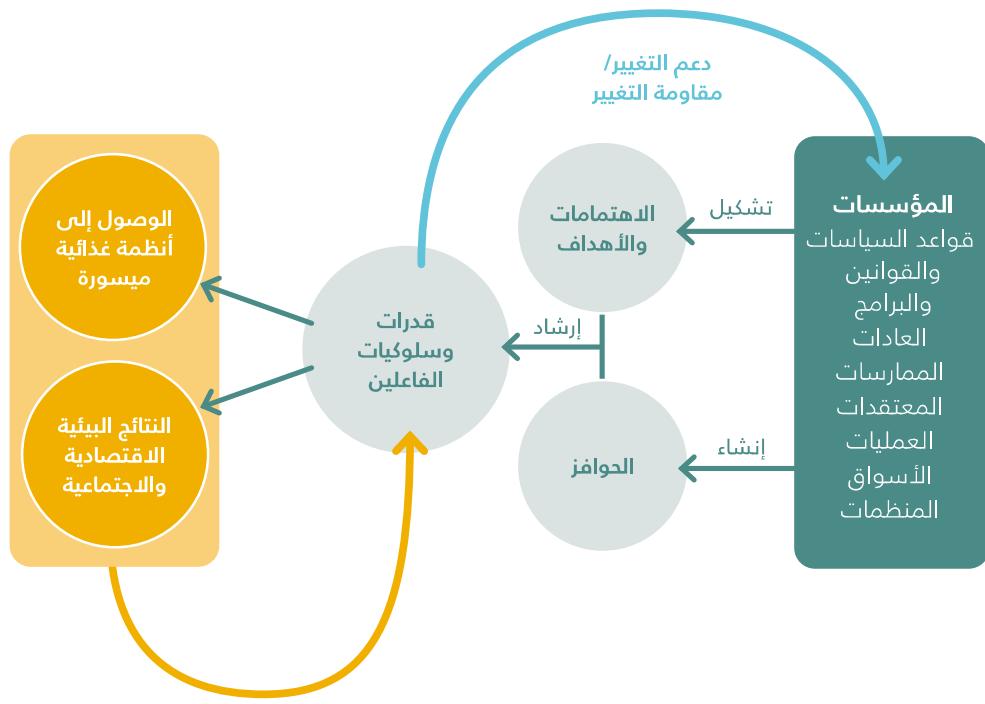


المصدر: المؤلفون

غالباً ما يركز التحليل المؤسسي بشدة على القواعد الرسمية، مثل السياسات والقوانين. في حين أن تحليل السياسات هو مهم وضروري، فمن الأهمية بمكان تجاوز الدراسات المكتوبة للنظر في مجموعة أوسع من العوامل التي تتفاعل لتشكيل الحوافز لأصحاب المصلحة للتصرف بطريقة معينة، سواء كان التركيز على النظم الغذائية الصحية أو الوصول إلى الأسواق أو البيئة، فسيكون من الضروري النظر في مجموعة من التفاعلات بين سلوك وأفعال المؤسسات والجهات الفاعلة ذات الصلة (انظر الشكل 5).

.North, D.C. 1993 ²¹

الشكل 5. التفاعلات المؤسسية: الانعكاسية



المصدر: المؤلفون

يمكن أن يركز التحليل على ثلاثة وظائف مؤسسية متراقبة:

1. المؤسسات كقوة دافعة للمشكلة.
2. المؤسسات كعلاج أو عوامل تمكين للحل (الحلول) ونتائجها المتوقعة.
3. المؤسسات كأساس للتآثر أو المقاييس بين الأهداف البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

1.2. المؤسسات كقوة دافعة للمشكلة

غالباً ما تكون الاختيارات المؤسسية هي السبب الجذري لسوء نتائج الأغذية والزراعة (انظر الفصل 1). قد تكون هذه الأطر التنظيمية غير كافية، وحيزنة الأراضي أو المياه غير آمنة أو غير عادلة، وتفضي إلى خلائق غير واضحة وقرارات محدودة للسلطات التنظيمية، وعدم كفاية الميزانيات أو فشل العمل الجماعي على المستوى المحلي. كما أن المؤسسات ليست جامدة وتميل إلى التغيير بمرور الوقت نظراً للظروف المختلفة والعمليات المختلفة على المستويين دون الوطني والوطني.

يجب أن يدرس الفريق التحليلي المسؤول عن التحليل، السياسات والاستراتيجيات والقوانين والأعراف والقواعد (ما يسمى بـ "المؤسسات الرسمية") وكذلك التقليد والممارسات والعوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (ما يسمى بـ "المؤسسات غير الرسمية"). انظر الإطار 8 المتعلق بالمشكلة المطروحة. وفي العديد من البلدان، تديم العوامل المؤسسية استبعاد مجموعات معينة (مثل صغار المزارعين والنساء والشعوب الأصلية) من عمليات صنع القرار والوصول إلى الموارد أو الائتمان أو الخدمات. على سبيل المثال، قد يواجه المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة صعوبات في الوصول إلى معلومات السوق الملائمة والترتيبات التعاقدية والوصول إلى الأسواق والتكيف مع معايير سلامة الأغذية.

يمكن الكشف عن مثل هذه الاختيارات المؤسسية من خلال الدراسات المكتبة والمشاورات مع الجهات الفاعلة الرئيسية وأصحاب المصلحة.

يجب أن يفحص التحليل أيضاً المنظمات ذات الصلة (مثل المكاتب والوكالات على المستوى الوطني ودون الوطني والسلطات التقليدية والمتبنين والمستخدمين ومجموعات المصالح والمجتمعات والقطاع الخاص). يلعب الأفراد الرئيسيون الذين يتمتعون بالسلطة والنفوذ في هذه المنظمات المختلفة (مثل الوزراء والبيروقراطيين رفيعي المستوى ومجموعات المزارعين المؤثرين والزعماء التقليديين) دوراً أساسياً في عمل النظم الغذائية. علاوة على ذلك، فإن بعض الجهات الخارجية، بما في ذلك الحكومات المجاورة وشركاء التنمية (مثل المؤسسات المالية الدولية وخدمات الإرشاد الزراعي وبرامج التغذية والوكالات الدولية التي تقدم المساعدة الفنية بشأن المياه أو الزراعة أو سياسة الغذاء) والمستثمرين الأجانب (مثل الشركات الخاصة المشاركة في مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الأعمال الزراعية الأجنبية) يمكن أن تؤثر على طريقة عمل المؤسسات. يجب تحليل هذه الأدوار والعلاقات وفهمها.

الإطار 7. المؤسسات الرسمية وغير الرسمية

قد يكون التمييز بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية مشكلة. وفقاً لمعظم المؤلفين، تتعلق الاختلافات الرئيسية بين القواعد الرسمية وغير الرسمية بأصلها وإنفاذها وشكلها (على سبيل المثال، يتم تدوين القواعد الرسمية وتقنيتها بشكل عام، وتأسيسها وفرضها من قبل الدولة، بينما يتم وضع القواعد غير الرسمية من قبل المجتمع، فهي ذاتية وغير مكتوبة بشكل عام). ومع ذلك، يمكن أن يكون هذا الترسيم المباشر للأمام غامضاً. على سبيل المثال، يمكن تطبيق القواعد الرسمية وتفسيرها بطرق مختلفة من قبل الوحدات الإدارية (أو المسؤولين الأفراد) وهذا أصبحت بحكم الأمر الواقع قواعد غير رسمية بمعنى مختلف عن الأصلية.

لابنغي الخلط بين القواعد الرسمية وغير الرسمية مع القواعد "التقليدية" و "الحديثة". يمكن تدوين ما يسمى بالقواعد "التقليدية" أو تدوينها بموجب القانون، في حين أن القواعد "الحديثة" يمكن أن يكون لها وضع القواعد غير الرسمية. أحد الأمثلة المثيرة للهتمام هو الدستور البريطاني، الذي يتألف من قوانين محلية - بعضها يعود إلى Magna Carta وقانون التسوية لعام 1702 - ويتضمن قوانين انتخابية رسمية وأنفاقيات غير رسمية، مثل المسؤولة الجماعية لمجلس الوزراء.

بشكل عام، فيما يلي القواعد غير الرسمية: أ) توسيعات وتفصيل وتعديلات القواعد الرسمية خارج الإطار الرسمي؛ ب) قواعد السلوك المسموح بها اجتماعياً (المواقف والعادات والمحرمات والأعراف والتقاليد)؛ ج) خصائص الإنفاذ هي آليات الإنفاذ الذاتي للالتزام وتوقعات المعاملة بالمثل والامتثال الداخلي للمعايير (إجراءات التشغيل القياسية) والقليل والقال والابتعاد والنبذ ، والمقاطعة والتشهير والتهديدات واستخدام العنف.

المصدر: De Soysa & Jütting, 2007; Leftwich & Sen, 2010

تعيش المؤسسات الرسمية وغير الرسمية في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ومع ذلك، قد تختلف طبيعة العلاقة بينهما من بلد إلى آخر ويمكن أن يكون هذا مكملاً أو منافساً أو محايداً.

في عالم معلوم، غالباً ما يفضل التكامل الرأسى المتزايد وتشكيل التحالف في قنوات وأسواق التسويق الزراعي (مثل الزراعة التعاقدية والمشاركة في المحاصيل ومنظمات المزارعين)، المزارعين المتوسطين إلى الكبار على صغار المنتجين، الذين غالباً ما يعانون من نقص في قدرات العمل التنظيمي والجماعي.

سيساعد التحليل المؤسسي في تحديد القواعد والمعايير والممارسات التي تؤثر على استراتيجيات وقرارات وسلوكيات معيشية الأسرة والنتائج التي أدت إلى المشكلة المحددة.

بالعودة إلى المثال السابق، إذا كانت المشكلة هي نقص الوصول إلى الغذاء الصحي، فقد يشير التحليل إلى الدوافع المؤسسية التالية: نقص الدعم الحكومي لإنتاج الأطعمة المغذية؛ استراتيجيات تسويقية غير ملائمة؛ عدم كفاية توافر الأطعمة الصحية للبيع بالتجزئة في المناطق الريفية؛ عدم المساواة في الحصول على المدخلات المدعومة وتكنولوجيا الري؛ نقص المعلومات أو يتعرّض الوصول إليها؛ العمل الجماعي غير الفعال والقدرات التنظيمية؛ القدرة النسبية على تحمل التكاليف وتوافر أغذية عالية الطاقة، قلةوعي، لواچ قوية لسلامة الأغذية يجعل الغذاء الصحي ملائماً للغاية أو غير متوفّر في السوق؛ إدراج الأطعمة عالية الطاقة والمغذيات في برامج شبكات الأمان الغذائي، إلى آخره.

2.2. المؤسسات كعلاج أو محفز للحلول / النتائج المتوقعة

مثلاً يمكنها تحديد طبيعة المشكلة من خلال تكييف إجراءات وسلوك أصحاب المصلحة، فإن المؤسسات هي أيضاً محفزات حاسمة لتدخلات السياسة لمعالجة المشكلة.

على سبيل المثال، تقديم خدمة زراعية يتطلب مهارات وقدرات معينة لأنها غالباً ما تنتهي على تفاعلات بين مقدمي الخدمات والمزارعين والتجار والوسطاء والسلطات الحكومية وصانعي السياسات والمنظّمين. وبالتالي ينبغي أن يكون لدى السلطات الحكومية المختصة موارد وقدرات كافية لتنسيق ورصد التنفيذ المتأثر للخدمة، بما في ذلك التزام مشاركة مختلف الجهات الفاعلة.

في كثير من الحالات، قد تؤثر بعض هذه الجهات الفاعلة، مثل شركات الأعمال التجارية الزراعية أو الشركات الزراعية الكبيرة، التأثير على طريقة تقديم الخدمات في الممارسة العملية. وبالنّسخة، يمكن للأشكال مختلفة من العمل الجماعي مثل منظمات المنتجين أو التعاونيات، أن تساعد النساء والرجال في الريف على زيادة إنتاجيتهم ودخلهم من خلال تمكينهم من التفاوض على أسعار أفضل لمنتجاتهم، والوصول إلى الموارد والخدمات والأسواق اللازمة والتأثير على القرار- صنع العمليات على المستوى المحلي والوطني.

لذلك يجب أن يفحص التحليل مدى توافر الموارد وقدرات التنفيذ، سواء كانت بشرية أو إدارية أو مالية. كما ينبغي أن تدرس العلاقات بين المؤسسات ذات الصلة وقنوات الاتصال الرسمية وغير الرسمية وصنع القرار والتخطيط والميزانية وعمليات التنسيق لتحديد فعاليتها والتضارب المحتمل والتأثير على القرارات والإجراءات.

يوضح المثال الوارد في الإطار 8 أهمية فهم كيفية عمل المؤسسات ودعم تنفيذ السياسات. تعتبر مؤسسات حيازة الأراضي فريدة من نوعها دائماً بالنسبة لبلد معين وحتىإقليم معين لأنها تتبع من أنماط تاريخية من الاستيطان والتنمية. علاوة على ذلك، فهي متبدلة في أنظمة القيم ومتصلة في التاريخ الديني والاجتماعي والسياسي والثقافي لمحيطها. وفي العديد من البلدان، غالباً ما تتعايش مؤسسات الأراضي الرسمية وغير الرسمية وتؤثر على بعضها البعض. إن سياسات وتشريعات الأرضي التقديمية، التي تدمج فيما مثل المساواة بين الجنسين واحترام حقوق الشعوب الأصلية، لا تحظى بفرصة كبيرة للتنفيذ إذا كانت الهياكل والقيم والأفكار والثقافة والقدرات القائمة غير مواتية.

وينطبق الشيء نفسه على المؤسسات الأخرى في مختلف مجالات الأغذية والزراعة، مثل المياه والغابات وإدارة مصايد الأسماك واستخدامها وتطوير سلسلة القيمة وسلامة الأغذية والتغذية

الإطار 8. التعديدية القانونية وحقوق المرأة في الأرض في الموزامبيق: كيف تمكّن المؤسسات غير الرسمية أو تمنع تنفيذ السياسات والقوانين التقدمية للأراضي

تعتبر الزراعة في الموزامبيق المصدر الرئيسي للغذاء والدخل للأسر الريفية وتتميز بزراعة الكفاف. تهيمن الزراعة الأسرية، مع 3.7 مليون مزرعة صغيرة لكل متوسط مساحة 1.1 هكتار/ أسرة، على المشهد الزراعي. القانون العرفي له تأثير كبير في المجتمع الموزمبيقي، والسلطات المجتمعية والتقاليد هي المنفذ الأول لإدارة الصراع بالنسبة لغالبية السكان، لا سيما في المناطق الريفية.

الموزامبيق دولة معترف بها دولياً للتشريعات والسياسات التقدمية التي تعترف بحقوق الأرض للمجتمعات الريفية وتعزز المساواة بين الجنسين. يعترف دستور الموزمبيق بالنظم العرفية لإدارة النزاعات وحلها (التعديدية القانونية) طالما أن هذه الأنظمة لا تتعارض مع القيم والمبادئ الدستورية (المادة 4). حوال قانون الأراضي الحقوق الفعلية إلى حياة قانونية من خلال الاعتراف بالمعايير والمارسات العرفية كطريقة واحدة للحصول على الحق في استخدام الأرضي والاستفادة منها (DUAT)، ”Direito de Uso e Aproveitamento da Terra“، كما يضمن قانون الأرضي أيضًا حقوق المرأة في الأرض ويضمن أن المعايير العرفية المقبولة دولياً للممارسات الجيدة المنصوص عليها في المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحكومة المسؤولة لحياة الأرضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (يحتل قانون VGGT المرتبة الثانية بعد المبادئ الدستورية). يتوافق التشريع الموزمبيقي في الغالب مع المعايير المقبولة دولياً للممارسات الجيدة التي توفرها المبادئ التوجيهية الطوعية بشأن الحكومة المسؤولة لحياة الأرضي ومصايد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني (VGGT).²²

ومع ذلك، لا يزال هناك تفاوت كبير بين الجنسين في البلد، سواء في المناطق الحضرية أو الريفية. تدار أراضي المجتمع في ظل أنظمة الحياة العرفية وهناك الكثير من الأدلة التجريبية على أنه في ظل هذه الأنظمة، لا تتمتع النساء بحقوق متساوية في حياة الأرضي أو إدارتها أو نقلها أو وراثتها. إن تجريد النساء والاطفال من منازلهم وأراضيهم بعد وفاة أزواجهن / شريكهم أمر شائع في كل من المناطق الريفية والحضرية. كثيراً ما تتعرض المرأة للتمييز في النظم العرفية والرسمية في مسائل حياة الأرض. نظرًا لأن أنظمة إدارة النزاعات غير الرسمية تتأثر بشدة بالممارسات العرفية التي تميز ضد المرأة، فإن المساواة بين الجنسين، على الرغم من أنها مكرسة في التشريع الموزمبيقي، تعد هدفًا بعيد المنال ويعصب تحقيقه.

في السنوات الأخيرة، كانت هناك زيادة بطيئة ولكن مطردة في الوعي حول المساواة بين الجنسين وحقوق المرأة. تحدث عملية التغيير هذه بسبب العدد المتزايد من الدورات التدريبية التي تقدمها الحكومة ونظيراتها ووكالات التنمية الدولية ومنظمات المجتمع المدني (CSO)، والتي تم دعمها من قبل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. يقلل هذا العمل تدريجياً من الجوانب السلبية للعادات والتقاليد المحلية بشكل تدريجي. تلعب منظمات المجتمع المدني والمساعدين القانونيين دوراً رئيسياً في هذه العملية. فهم جهات فاعلة رئيسية في حل النزاعات المتعلقة بالأراضي وزيادة الوعي بالقانون التشريعي في المناطق الريفية.

.FAO, 2017c المصدر:

.FAO, 2012b²²

3.2. المؤسسات كرافعة لأوجه التأزّر والمقاييس

ان العديد من قضايا الأغذية والزراعة لها تداعيات على مجموعات المصالح والوكالات الحكومية في مجالات السياسة الأخرى. سيشير التحليل المؤسسي أيضًا إلى القضايا المتعلقة بالمواءمة والاتساق عبر القطاعات والجهات الفاعلة ومستويات الحكومة. يعد اتساق السياسات جانبًا مهمًا من جوانب الحكومة، وقد يكون في الغالب عاملاً رئيسياً يساهم في مشكلة معينة.

يتم ضمان اتساق السياسات بشكل عام من خلال عمليات التخطيط والميزانية والتنسيق. ومع ذلك، حتى إذا كانت السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة تعزز الترابط على الورق، فقد يؤدي تفيذهما إلى مقاييس بين الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، مما يضر بالنتائج الإيجابية على النظم الغذائية والزراعية.

على سبيل المثال، قد تؤدي السياسات التي توفر حواجز للمزارعين لزراعة محاصيل أكثر تغذية مثل الفواكه والخضروات إلى تحسين توافر المزيد من الأطعمة المغذية، ولكنها قد تؤدي إلى زيادة استهلاك المياه وتفاقم ندرة المياه. والطعمة الغنية بالمعذيات هي أيضًا الأكثر عرضة للتلف ومن المرجح أن تُفقد أو تُهدر. يمكن أن يؤدي تعزيز معايير سلامة الأغذية إلى زيادة فقدان الغذاء وارتفاع الأسعار وتقليل سبل عيش صغار المنتجين مع تفضيل المزارع والشركات الأكبر التي قد تكون أكثر قدرة على التكيف مع المعايير الجديدة.

غالبًا ما تحدث مثل هذه المقاييس بسبب طريقة هيكلة الحكومات. يتم تنظيم الإدارات الحكومية بشكل عام بطريقة تمكّنها من الاستجابة لمطالب أجزاء معينة من المجتمع. في معظم البلدان، توجد وزارات منفصلة للصناعات الأولى والثانوية والثالثية، والنقل والبنية التحتية الأخرى والصحة والعمل والمناطق، والبيئة، إلى آخره. وهذا يعزز التدفقات المعلوماتية المفيدة لتطوير السياسات في هذه القطاعات. في الوقت نفسه، يخلق تعايشًا بين مصالح القطاع ومصالح القسم المسؤول عن هذا القطاع، مما يؤدي إلى درجة من "الرعاية" في صنع القرار (OECD, 2005). ونادرًا ما تضفي تدفقات الموارد والتربّيات الحافزة الخاصة بقطاعات معينة إلى اتباع نهج سياسي متكمّل. في حين أنه من المتوقع عمومًا أن تقدم وكالات التخطيط أو المالية وجهات نظر أوسع، فقد لا يتم استدعاؤها لاتخاذ قرارات تتعلق بالسياسة وغالبًا ما تحتاج مواردها المحدودة إلى نشرها في مكان آخر (مثل مسائل الميزانية) بدلاً من تنسيق المهام. وفي العديد من البلدان، إن لم يكن في معظمها، توجد بعض أشكال آليات التنسيق عبر القطاعات لتعزيز اتساق السياسات عبر مختلف القطاعات. ومع ذلك، ففي معظم الحالات، هذه الآليات هي غير فعالة. غالبًا ما يكون تخصيص الميزانية، الذي يسمح بمواءمة خطط البرامج والمشاريع المشتركة مفقودًا. ومع ذلك، تظل إجراءات الميزانية في الواقع واحدة من الوسائل الفعالة المهمة لتسهيل التكامل والتنسيق بين القطاعات والجهات الفاعلة.

يجب أن تكون نتيجة التحليل المؤسسي موافقة أصحاب المصلحة الرئيسيين على العوامل الرئيسية التي تعيق التفاعلات الفعالة بين الجهات الفاعلة وتنفيذ القواعد، وكذلك على المفاضلات الرئيسية بين الأهداف المختلفة. يجب أيضًا أن يكون هناك اتفاق عامض حول مجموعة إجراءات محتملة للإصلاح المؤسسي (مثل التدخلات التي تركز على الأسواق، الدخول، التسويق الاستهلاكي، الموارد الطبيعية) على مستويات مختلفة من الحكومة (انظر الإطار 9).

الإطار 9. التنفيذ الفعال للحد من مخاطر الكوارث في قطاع الزراعة في الفلبين: التحليل المؤسسي

تعد الفلبين واحدة من أكثر الدول عرضة للكوارث في العالم. كثيراً ما تتعرض سبل عيش الآلاف من صغار المزارعين والصياديـن للخطر بسبب الأعاصير والفيضانات وغيرها من الأحداث المتطرفة المتعلقة بالطقس. في أعقاب هذه الأحداث، غالباً ما تنخفض غلات المحاصيل والإنتاج البيوـاني وتتضرر البنية التحتية للزراعة وصيد الأسماك وتُفقد التلـالت ومعدات الصيد وتدمـر سبل عيش أصحاب الحيازـات الصغيرة. يؤدي تغير المناخ إلى زيادة تفـاقم تأثير مثل هذه الأحداث على الأشخاص الذين يستمدون سبل عيشهم من الموارد الطبيعية. وضـعت الدولة سياسـات وقوانين وطنية شاملة حول الحد من مخاطر الكوارث وإدارتها (DRR / M) في الزراعة. ومع ذلك، تستـمر الأعاصير المستمرة في إحداث أضرار واسـعـة في الأرواح والأصول في المناطق الزراعية، مما يكشف عن فجوة بين السياسـات والقوانين وتنفيذها الفعال.

في عام 2008، دعمـت منظمة الأغذـية والزراعة للأمم المتحدة وزـارة الزراعة الفلـبينـية لـإجراء تقييم مؤسسي وتقـيم لـقدراتـ، مما كـشف عن الحاجـة إلى تسـهـيل دـمجـ الحـدـ منـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فيـ الزـرـاعـةـ وـتحـسـينـ التـنـسـيقـ بـيـنـ الـقطـاعـاتـ وـالـجهـاتـ الفـاعـلـةـ ذاتـ الصـلـةـ. كانتـ هـنـاكـ بالـفعـلـ آلـيـةـ مؤـسـسـيـةـ فـيـ شـكـلـ مـجاـلسـ وـطـنـيـةـ وـاقـلـيمـيـةـ وـمـحـلـيـةـ لـدـمـجـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ وإـداـرـتهاـ (DRRMC). وـمعـ ذـلـكـ، فـقـدـ تمـ إـنشـاءـ DRRMCSـ لـإـداـرـةـ الكـوارـثـ الطـبـيـعـيـةـ وـلـلـسـتـجـابـةـ لـلـازـمـاتـ وـالـصـدـمـاتـ وـالـافـقـارـ إـلـىـ الـمـعـرـفـةـ وـالـقـدرـةـ عـلـىـ تـعـزيـزـ الـمـرـوـنـةـ مـنـ خـلـالـ إـداـرـةـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فيـ الزـرـاعـةـ. كـشـفـ التـنـلـيلـ عـنـ عـدـدـ مـنـ الـعـوـامـلـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـحـوكـمـةـ التـيـ أـعـاقـتـ دـمـجـ الحـدـ منـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ /ـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فيـ التـنـطـيـطـ الزـرـاعـيـ:ـ الـاخـتـنـاقـاتـ فـيـ تـدـفـقـ الـمـعـلـومـاتـ الـمـتـعـلـقـةـ بـالـطـقـسـ مـنـ الـمـسـتـوـيـ الـوطـنـيـ إـلـىـ الـمـسـتـوـيـ الـمـجـتمـعـيـ؛ـ وـعـدـمـ وـجـودـ رـؤـيـةـ وـحـوـافـزـ مـشـترـكةـ حـولـ الحـدـ منـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ /ـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فيـ التـنـطـيـطـ الزـرـاعـيـ مـنـ قـبـلـ وـحدـاتـ وـمـجـتمـعـاتـ الـحـوكـمـةـ الـمـحـلـيـةـ.

تمـ استـخدـامـ نـتـائـجـ التـنـلـيلـ لـتـكـيـيفـ عـمـلـ منـظـمةـ الـأـغـذـيـةـ وـالـزـرـاعـةـ لـلـأـمـمـ الـمـتـدـدـةـ وـأـنـشـطـتهاـ لـدـعـمـ الـحـوكـمـةـ. تـمـ معـالـجةـ جـوـدةـ بـيـانـاتـ وـمـعـلـومـاتـ الـطـقـسـ وـنـشـرـهاـ وـحـسـنـ توـقـيـتهاـ مـنـ خـلـالـ تـحـسـينـ الـدـاتـصالـ بـيـنـ الـحـوكـمـةـ وـأـصـحـابـ الـمـصـلـحةـ الـتـارـيـخـيـنـ. سـاعـدـتـ الـمـنـظـمةـ الـحـوكـمـةـ عـلـىـ تـسـهـيلـ الشـرـاكـةـ بـيـنـ زـارـةـ الزـرـاعـةـ وـإـداـرـةـ الـخـدـمـاتـ الـبـيـوـفـيـزـيـاتـيـةـ وـالـفـلـكـيـةـ وـالـهـيـئـاتـ الـحـوكـمـيـةـ. وـقـدـ أـدـىـ ذـلـكـ إـلـىـ تـعـزيـزـ الـتـعاـونـ وـتـبـادـلـ الـمـعـلـومـاتـ وـتـنـمـيـةـ الـقـدرـاتـ وـتـرـجمـةـ الـمـعـلـومـاتـ الـمـنـاخـيـةـ إـلـىـ مـشـورـةـ خـاصـةـ بـالـزـرـاعـةـ. تـمـ إـدخـالـ مـمارـسـاتـ جـيـدةـ لـإـداـرـةـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ وـالـتـكـيـيفـ مـعـ تـغـيـرـ الـمـنـاخـ،ـ وـأـسـفـرـتـ عـنـ انـخـفـاضـ كـبـيرـ فـيـ الـأـضـرـارـ خـلـالـ موـسـمـ الـمـحـاـصـيلـ الـثـالـثـ.

لـزيـادةـ التـأـيـيدـ الـمـحـلـيـ،ـ تـبـنـتـ الـحـوكـمـةـ أـيـضاـ مـنهـجـيـاتـ التـنـطـيـطـ التـشـارـكيـ.ـ يـسـرتـ منـظـمةـ الـأـغـذـيـةـ وـالـزـرـاعـةـ لـلـأـمـمـ الـمـتـدـدـةـ وـضـعـ خـطـطـ عـمـلـ وـطـنـيـةـ وـإـقـلـيمـيـةـ لـدـمـجـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فـيـ الزـرـاعـةـ.ـ تـمـ وـضـعـ أـكـثـرـ مـنـ 30ـ خـطـةـ مـجـتمـعـيـةـ لـدـمـجـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ /ـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ بـالـشـرـاكـةـ مـعـ الـجـهـاتـ الـفـاعـلـةـ وـالـمـجـتمـعـاتـ الـمـحـلـيـةـ.ـ أـدـتـ الـمـشارـكـةـ النـشـطـةـ لـلـمـجـتمـعـاتـ وـالـجـهـاتـ الـفـاعـلـةـ الـمـحـلـيـةـ فـيـ مـدارـسـ الـمـازـارـعـيـنـ الـحـقـلـيـةـ وـفـيـ اـختـبـارـ الـمـمـارـسـاتـ الـجـيـدةـ لـدـمـجـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ إـلـىـ خـلـقـ الثـقـةـ وـتـعـزيـزـ الـعـلـاقـاتـ وـالـتـيـ بـدـورـهاـ سـهـلـتـ عـمـلـيـةـ التـنـطـيـطـ وـاعـتمـادـ خـطـةـ الـعـلـمـ الـوـطـنـيـ وـالـإـقـلـيمـيـةـ.ـ أـدـرـكـتـ الـعـلـمـيـةـ الـحـاجـةـ إـلـىـ إـنشـاءـ أـدـلـةـ عـلـىـ الـمـسـتـوـيـاتـ الـمـيـدانـيـةـ لـدـعـمـ التـنـطـيـطـ الـمـسـتـنـيـرـ وـالـرـتـقـاءـ.ـ يـمـكـنـ أـنـ تـبـرـرـ الـأـدـلـةـ ذـلـكـ تـعـزيـزـ تـعـمـيمـ الـحـدـ مـنـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ /ـ مـخـاطـرـ الكـوارـثـ فـيـ التـنـطـيـطـ وـالـسـيـاسـاتـ عـلـىـ جـمـيعـ الـمـسـتـوـيـاتـ.

وـقـدـ اـسـفـرـقـ تـنـاـولـ قـضاـياـ الـحـوكـمـةـ وـقـتاـ وـتـطـلـبـ الـدـسـتـمـرـاـرـيـةـ وـالـاتـسـاقـ،ـ وـلـكـنـهـ سـاـهـمـ فـيـ فـعـالـيـةـ عـلـىـ الـمـنـظـمةـ عـلـىـ الـمـسـتـوـيـ الـقـطـريـ.

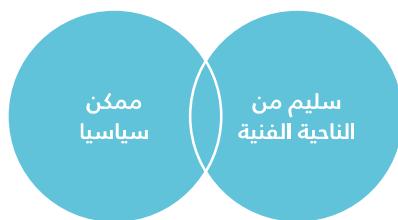
المصدر: Nina Koeksalang Stephan Baas, Mascarinas et al., 2013

المراحلة 3. تحليل الاقتصاد السياسي

لا يوجد شيء أصعب من التنفيذ ... من بدء نظام جديد للأشياء.
فالمصلحة له أعداء في كل من يستفيد من النظام القديم، ولا
يحظى إلا بدعم فاتر ممن سيستفيدون من الجديد.
كتاب الأمير. Machiavelli, 1513.

يعتمد النجاح النهائي في تحقيق التغيير على الالتزام الجماعي بتحويل الأفكار والخطط الواعده إلى أفعال. ولكي تتحقق التدخلات السياسية والإصلاحات المؤسسية نتائج دائمة، يجب أن تكون سليمة من الناحية الفنية ومجدية من الناحية السياسية (انظر الشكل 6).

الشكل 6. تحديد الخيارات السياسية الواقعية



المصدر: المؤلفون

ستكشف المراحلتان الأوليان من التحليل عن وجهات نظر مختلفة حول المشكلة (المشكلات) الرئيسية في الأغذية والزراعة، والتفاوتات والتوترات المحتملة بين أصحاب المصلحة.

ترتكز المرحلة الثالثة من التحليل على صالح أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة. تصف الاهتمامات التفضيلات والقوة الكامنة في الفاعلين الاجتماعيين في أنظمة الأغذية والزراعة. يتم تحديد نتائج السياسات إلى حد كبير من خلال اهتمامات وسلوكيات الجهات الفاعلة ذات الصلة. الهدف هو تحديد من يهم حقاً في سياق سياسي معين وبالتالي يحتاج إلى المشاركة في تحالف اجتماعي من أجل التغيير (انظر الشكل 7).

الشكل 7. التركيز ثلاثي الأبعاد لتحليل الاقتصاد السياسي



المصدر: المؤلفون

يمكن إجراء العملية من خلال تنظيم التحليل حول سؤالين رئيسيين:

1. كيف تتأثر الجهات الفاعلة ذات الصلة؟
2. ما هي أدوارهم ومصالحهم وسلطتهم واستجابتهم المحتملة لمجموعة الإجراءات الموصى بها للإصلاح المؤسسي؟

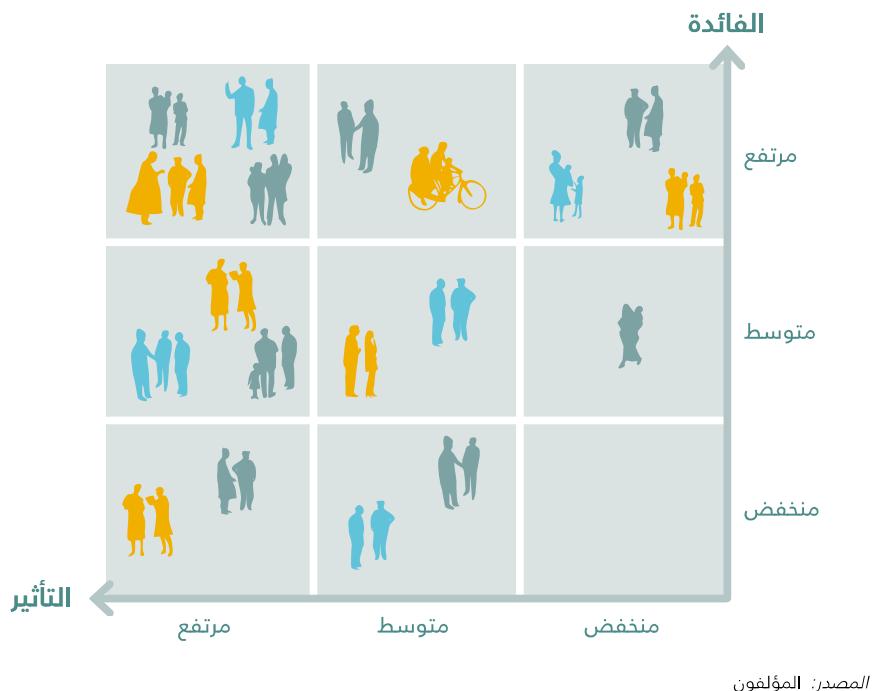
غالباً ما ترتبط نقاط الضعف المؤسسية، التي تم تحديدها، بعلاقة قوة والتأثير التوزيعي المختلف وفقاً للفئات المجتمعية المختلفة (انظر الفصل 1، القسم 4). في بعض البلدان، أدى تحدث سلسلة التوريد العالمية إلى زيادة اختلال توازن الطاقة في السلسلة الغذائية (Carstensen, 2008). يتمتع عدد محدود من الشركات الكبيرة بامكانية وصول تفضيلية متزايدة إلى الأسواق ذات القيمة المضافة العالمية، مما يضعف مركز صغار موردي المنتجات الزراعية الخام وفي كثير من الحالات، يستبعدم تماماً من سلسلة التوريد الحديثة. يتمتع المنتجون الكبار بسهولة الوصول إلى الأصول الزراعية الرأسمالية وغير الأرضية، مثل التخزين أو الصويبات الزراعية أو أنظمة الري. ويمكنهم بسهولة الامتثال لمتطلبات الحجم والمعايير التي تسعى شركات التغذية الزراعية - مشترو السلع الأساسية والمعالجون وتجار التجزئة، اعتماداً على المصادر مباشرة من منتج المواد الخام - إلى فرضها (DeSchutter, 2017).

يمكن أن تؤدي الهيمنة الاقتصادية لبعض الفاعلين الكبار إلى تأثير غير مناسب على صنع السياسات الزراعية (والقطاعية الأخرى). ونتيجة لذلك، قد تدعم السياسات والاستراتيجيات الإنتاج الزراعي على نطاق واسع، والذي يعتمد بشكل كبير على الآلات ويعتمد على المدخلات الخارجية، بدلاً من دعم الزراعة الصغيرة الحجم والأسرية، التي تنطوي ممارساتها على زراعة أكثر تنوعاً.

وبالتالي ، فإن كيفية تأثير أصحاب المصلحة المختلفين أو قدرتهم على التأثير في موقف معين ستختلف وفقاً لدورهم وموقعهم وسلطتهم، فضلاً عن إرادتهم وقدرتهم على المشاركة. يمكن تصنيف الجهات الفاعلة المجتمعية الأكثر صلة على النحو التالي (Prats, 2001) :

- الفاعلون الاستراتيجيون، أي الأفراد أو المنظمات أو المجموعات التي لديها موارد قوية كافية لدعم أو إعاقة التدخل (مصلحة قوية وتأثير كبير)؛
- الجهات الفاعلة ذات الصلة، أي المنظمات والأفراد الذين يشكلون جزءاً من النسيج المؤسسي ولديهم الموارد الضرورية لاعتبارهم استراتيجيين، لكنهم لا يستخدمون هذه الموارد أو يهيمن عليهم الآخرون في العملية (تأثير مرتفع واهتمام متوسط إلى منخفض)، و
- الفاعلون "الثانويون" ، أي أولئك الذين يتأثرون بمشكلة معينة ويرغبون في الإصلاح المؤسسي ولكن ليس لديهم قوة تأثير كافية (مصلحة قوية / تأثير منخفض).

الشكل 8. مصفوفة الفائدة / التأثير



ستساهم مستويات وأنواع وأشكال القوة المختلفة التي تمتلكها الجماعات أو الأفراد في كيفية ظهور الأجنadas والصراعات والاتفاقيات والخلافات داخل وعبر هذه الفئات من الفاعلين الاجتماعيين.

يمكن أن تساعد الحوارات الميسرة بين أصحاب المصلحة المتعددين حول المشكلات ذات الأولوية والإصلاح المؤسسي المطلوب والمصالح المختلفة ومصالح أصحاب المصلحة الرئيسيين في الكشف عن الديناميكيات الأساسية وتعزيز التعاون والعمل الجماعي (انظر الإطار 10).

الإطار 10. كيف يمكن للحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين أن يمكّن المزيد من الجهات الضعيفة الفاعلة

استخدم مُيسّر سلسلة قيمة الطحالب في الفلبين اجتماعاً ل أصحاب المصلحة للتفكير في مسألة الطاقة. كان أصحاب المصلحة الأقل قوة، مثل مزارعي الطحالب البحري، مندهشين تماماً عندما تحدث رئيس شرطة المقاطعة قائلاً إنه يشعر بالعجز عن معالجة الصيد غير القانوني على طول الساحل. ستعتقل الشرطة البناء، لكنها ستتعرض بعد ذلك لضغوط أعلى للإفراج عنهم. تشير العلاقات داخل نظام الحكومة إلى أنه حتى الشرطة شعرت بحدود سلطتها. ومع ذلك، من خلال فهم هذا، يعني ضمناً أن التوازن في سلسلة القيمة قد تغير، لأن مزارعي الطحالب البحري أدركوا أنهم ليسوا الوحدين الذين يتم إهمالهم واستبعادهم. وقد مكّنهم ذلك من العمل بشكل استباقي مع أصحاب المصلحة الآخرين للتفاوض بشأن شروط أفضل لمنتجاتهم.

.Brouwer et al. 2015, p. 79

يساعدنا التركيز على علاقات القوة بين الجهات الفاعلة على فهم كيفية تأثير بعض الأفراد أو الجماعات على تصرفات أو قرارات الآخرين، كيف يتم تأمين هذا التأثير والحفاظ عليه، وما الذي يمكن أصحاب المصلحة أو يمنعهم من التعاون مع بعضهم البعض. إن القوة جزء لا يتجزأ من جميع العلاقات والمؤسسات وأنظمة المعرفة، وهي تحدد كيفية عمل المجتمعات والثقافات. نظراً لأن الجنس هو من بين أهم المحددات لعلاقات القوة، فمن المهم مراعاة الأبعاد الجنسانية لتوزيع السلطة الرسمية وغير الرسمية في المجتمع، في كل من المجالين العام والخاص.

للستمرار في مثانا، تتطلب معالجة مشكلة عدم الوصول إلى أنظمة غذائية صحيحة وبأسعار معقولة تنسقاً فعالاً عبر القطاعات لضمان التأثر وتقليل المفاضلات بين الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية. ما يسمى بالعقلية "المنعزلة" وغياب الحواجز للتعاون عبر القطاعات، التوترات وإنعدام الثقة بين الوزارات أو الوكالات ذات الصلة، التنافس على التمويل وبيان التوقعات حول النتائج المرغوبية، قد تقف كلها في طريق النجاح، إن الفهم الدقيق، والدهاء سياسياً لكيفية توزيع السلطة والموارد بين أصحاب المصلحة الرئيسيين وأثار ذلك على التعاون والنزاع، ولاتخاذ القرار من شأنه أن يمكن الفريق المسؤول عن التحليل من تحديد الطرق المناسبة لتعزيز الثقة والحوار بين الفاعلين الاجتماعيين الرئيسيين وبالتالي بناء تحالف من أجل التغيير.

يمكن أن يؤدي التغيير إلى زعزعة تسوية سياسية معينة، أي المصالح المكتسبة للتحالفات المهيمنة أو مجموعات المصالح (انظر الفصل الأول، القسم 4)، ويفتح الفرص للفاعلين المهمشين سابقاً أو الأكثر ضعفاً. يمكن أن يتعارض التغيير أيضاً مع نظام القيم ومعتقدات بعض الفاعلين الرئيسيين المعنيين (انظر الإطار 11).

الإطار 11. إصلاح الأسمدة في الهند: دور الأفكار وسياسات مجموعات المصالح في منع إصلاح الدعم

اتبعت الحكومة الهندية نهجين لتقليل الدعم المدفوع للبيوريا. أولاً، حاولت الحكومة تغيير القواعد للشركات المحلية الخاصة والعامة العاملة في إنتاج البيوريا. ثانياً، حاولت زيادة السعر الذي يتم به توفير البيوريا للمزارعين الهنود. لم يكن أي من النهجين ناجحين. كان هناك عاملان رئيسيان وراء هذا النقص في النجاح: سياسة مجموعة المصالح وتضارب الأفكار. كانت قدرة الحكومة على رفع أسعار المزرعة مقيدة بسياسات الائتلاف والممثليين السياسيين ل أصحاب المزارع المتوسطة والكبيرة. لم تكن الحكومة قادرة على توجيه الدعم بشكل أضيق نحو المزارعين الصغار والهامشيين بسبب معارضه المزارعين المتوسطين والكبار والمشاكل اللوجستية. تمت معارضه إصلاح إطار السياسة الخاصة بإنتاج وتوزيع الأسمدة من قبل تحالف قوي، يتالف من صناعة الأسمدة ووزارة الكيماويات والأسمدة وزرارة الزراعة، والتي نجحت في مناقشة هذه السياسة. سيقلل الإصلاح من الدافع الذاتي للهند في إنتاج الأسمدة وبالتالي من أنها الغذائي. كان دعاة تغيير السياسة قليلين نسبياً ولم يتمكنوا من بناء تحالف قوي لدعم موقفهم.

ومع ذلك، فإن سياسة مجموعات المصالح وحدها لا تفسر فشل الإصلاح. تم تشكيل خطاب السياسة الزراعية في الهند بقوة من خلال النقاش حول الروابط بين الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي الغذائي. وينطوي النقاش على صدام بين نموذجين. ترى إحدى وجهات النظر (النموذج الموجه نحو السوق) أن تدخل الدولة لم يعد ضروريًا لضمان الأمن الغذائي وأن قوى السوق، بما في ذلك التجارة الدولية، ستضمن الأمن الغذائي. يجادل الرأي المعارض (النموذج الموجه نحو دولة الرفاهية) بأن إخفاقات السوق متصلة في الزراعة وأن تدخل الدولة يظل ضروريًا لضمان الأمن الغذائي. في النموذج الموجه نحو دولة الرفاهية، يُنظر إلى تقديم الإعانات للمزارعين على أنه وسيلة لإعادة توزيع الدخل من القطاع غير الزراعي إلى القطاع الزراعي. يزيد الخطاب العام الذي يسلط الضوء على الصياغة الزراعية الدافع السياسي لمتابعة هذا الهدف السياسي. وعلى الرغم من أن الموقفين يمثلان "النوعين المثاليين"، وقد يحمل الأفراد وجهات نظر تقع بينهما، فإن التمييز بين النماذج مهم لفهم السياسة الهندية.

المصدر: Birner, Gupta & Sharma, 2011

يجب أن تكون نتيجة هذه المرحلة من التحليل عبارة عن خريطة للجهات الفاعلة التي تقف وراء المحرّكات الرئيسية للمشكلة بالإضافة إلى أولئك الذين يمكنهم قيادة تنفيذ الحل والإصلاح المؤسسي.

المرحلة 4. تحديد الأولويات وبناء تحالف للعمل

يجب ألا يقتصر الاقتصاديون على معرفة نماذجهم الاقتصادية فحسب، بل يجب أن يفهموا أيضًا السياسة والمصالح والصراعات والعواطف وجوهر الحياة الجماعية. لفترة وجيزة من الوقت يمكنك إجراء تغييرات بمرسوم؛ ولكن للسماح لها بالاستمرار، عليك بناء تحالفات وجلب الناس. يجب أن تكون سياسياً²³ Alejandro Foxley

تعتبر المرحلة الأخيرة من التحليل حاسمة لأنها تعطي الأولوية للتدخلات والاستثمارات السياسية الضرورية، وتقيم نسب التكلفة والفوائد والمخاطر والمفاضلات وتطور نظرية واقعية للتغيير (انظر الشكل 9).

توضح نظرية التغيير الواقعية العملية والتدابير الضرورية والتاثير البيئية والاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة، بالنظر إلى الديناميكيات الحالية بين أصحاب المصلحة الرئيسيين.

الشكل 9. تحديد الأولويات وبناء تحالف للعمل



//المصدر: المؤلفون

بمجرد الموافقة على نظرية التغيير الموحدة من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين، سيكون من الضروري العمل بشكل عكسي لتحديد الإجراءات / التدخلات ذات الأولوية الضرورية لتحقيق هذا التغيير.

وهذا يتضمن التفكير في الأسئلة التالية:

1. ما هي الإجراءات التي ستكون أكثر فعالية واستدامة لتحقيق النتائج المرجوة؟
2. ما هي التأثير المتوقعة على الاستدامة والمفاضلات المحتملة بين الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية؟
3. ما هي المخاطر المحتملة للتنفيذ مع الأخذ في الاعتبار الديناميكيات الحالية على أرض الواقع (الجدوى السياسية)؟

²³ (I) كما ورد في Williamson & Haggard, 1994.

ليس من المرجح أن تكون جميع الإجراءات المحددة في نظرية التغيير واقعية على المدى القصير. لذلك سيكون من الضروري تحديد بعض الأولويات للتغيير: الأدوار والمسؤوليات والولايات؟ القواعد الرسمية أم الأعراف المجتمعية؟ تقديم الخدمات؟ الممارسات التجارية؟ حواجز أو مبطرات معينة من قطاعات أخرى (مثل الإعانت)؟ المهارات والقدرات؟ المواقف والسلوك؟ علاقات الممثلين؟ وأشياء أخرى؟.

سيتمثل جزء مهم من العملية في تحديد التكاليف والفوائد المرتبطة بالتدخلات ذات الأولوية. يمكن استخدام تقنيات تحليل التكلفة والعائد لتقدير المخاطر الفنية وربحية التدخلات المختلفة. إن تحديد قيمة نقدية للمنافع (مثل التأثير على البيئة والصحة والعملة) هو أقل وضوحاً بكثير من تحديد تكاليف التدخلات المختلفة، ولكنه ضروري بنفس القدر. سيساعد الحوار المفتوح والمناقشات مع أصحاب المصلحة الرئيسيين في هذه العملية.

لن يكون تحليل التكلفة والعائد كافياً. سيكون من المهم أيضاً النظر في التأثيرات المتوقعة على الاستدامة.

سيكون استخدام السيناريوهات والنمذجة مفيداً في تقييم الآثار المحتملة على الدستادمة والمفاضلات الرئيسية بين الأهداف الاقتصادية والبيئية والاجتماعية. يمكن أن تساعد السيناريوهات في توضيح المستقبل الذي يتم تشكيله من خلال مسار عمل معين لحل مشكلة معينة. يتم استخدامها لتطوير سرد حول المفاضلات والأثر المحتمل لخيارات السياسة المختلفة (مثل الإعانت أو الضرائب أو التدابير التجارية أو تدخلات حيازة الأراضي). تسمح لنا السيناريوهات بالتفكير وتقييم كيف يمكن للتدخلات المختلفة - قرارات السياسة أو تخصيص الموارد أو قرارات الإنتاج - تشكيل نتائج الغذاء والزراعة في سياق معين وتقييم مزاياها النسبية واحتمالية حل المشكلة المطروحة وتقييم الآثار المحتملة على مجموعات مختلفة، ولا سيما صغار المزارعين والنساء والسكان الأصليين.

بالعودة إلى مثال الأنظمة الغذائية الصحية، إذا أعطيت الأولوية للحواجز والدعم لإنتاج الفواكه والخضروات، فسيكون من الضروري تقدير الآثار البيئية لهذه التدخلات، فضلاً عن تأثيرها على فئات المستهلكين المختلفة، ودخولهم وتفضيلاتهم. يمكن أن تؤدي زيادة إنتاج الفواكه والخضروات والبقوليات والحبوب الكاملة، على سبيل المثال، إلى انخفاض سبل عيش الرعاة المتضررين إذا قوبل ذلك بانخفاض في الإنتاج الحيواني.

تعد النمذجة جزءاً مهماً من بناء السيناريو حيث يمكن أن تسمح لنا بفحص العوامل الاقتصادية والسياسية والمؤسسية التي تشكل عمليات السياسة، ومحاكاة النتائج المحتملة في ظل مختلف السيناريوهات الاقتصادية والسياسية والمؤسسية. يجب أن تتضمن النمذجة أيضاً اعتباراً واضحاً لتخصيص الميزانية للمجموعة الإجمالية من تدخلات السياسة عبر القطاعات ذات الصلة.

نظرًا لأن التدخلات التي تهدف إلى حل المشكلات الغذائية والزراعية المعقدة ستتشمل عادةً تدابير فنية ومؤسسية، يجب دمج السيناريوهات الكمية باستخدام البيانات من التحليلات الفنية والنمذجة مع السيناريوهات النوعية (السردية) التي تصف المستقبل المحتمل على أنه خطوط أحداث أو رسوم بيانية.

يمكن تخصيص النماذج لتحليل الآثار الاجتماعية والاقتصادية للإجراءات المختلفة عبر القطاعات والجهات الفاعلة داخل البلد. يجب أن يأخذ التحليل في الاعتبار الآثار الاجتماعية بشكل خاص: من سيكون الأكثر تأثراً بتدخل معين وما هي التكاليف الاجتماعية المحتملة؟ على سبيل المثال، ما هي الآثار التوزيعية لإصلاح الدعم لمجموعات مختلفة؟ ما هي مخاطر الفقر وتدفقات الهجرة وإمكانية إساءة المعاملة أو الاستغلال من قبل مجموعات معينة؟ ينبغي إيلاء اهتمام وثيق للفئات والجهات الفاعلة الضعيفة (مثل صغار المزارعين وخاصة النساء والشباب والسكان الأصليين).

إلى جانب النتائج المستخلصة من الجزأين الثاني والثالث، ستتوفر المناقشات حول المفاضلات مدحالت مفيدة لتقدير المخاطر المحتملة والجدوى السياسية للتدخلات المحتملة. كما تم التأكيد عليه في الفصل الأول، في حين يجب أن تكون التدخلات السياسية سلية من الناحية الفنية، بدون دعم سياسي واسع، فمن غير المرجح أن يتم تنفيذها بشكل فعال أو أن تؤدي إلى النتائج المتوقعة. ستمكننا النتائج المستخلصة من الجزأين الثاني والثالث من فهم الديناميكيات الأساسية على أرض الواقع، وبالتالي تكون أكثر قدرة على تقييم المخاطر المحتملة المتعلقة بالواقع السياسي والاجتماعي والثقافي والمؤسسي والهيكل والقدرات البيروقراطية والمعايير غير الرسمية والمجموعات.

سيكون القرار النهائي بشأن تحديد الأولويات تقنياً وسياسيًا، وسيطلب مناقشة بين المستثمرين والمستفيدين وأصحاب المصلحة الآخرين. ويمكن أن تساعد أدوات مثل مخطط شجرة الحل أو مخطط هيكل السمكة في تصور نظرية التغيير وخطة العمل المتفق عليها.

ستساعد المناقشات أيضاً في تشكيل صورة دقيقة لـ "رواد الأعمال" المحتملين: أصحاب المصلحة المستعدون للانخراط في تحالف يستثمر الوقت والطاقة والسمعة والموارد لتعزيز وقيادة تنفيذ التدخلات المتفق عليها.

يجب أن تكون نتيجة المرحلة الأخيرة من التحليل اتفاقاً على نظرية التغيير، ومسار العمل الموصى به وإنشاء تحالف من أجل التغيير.

الأهم من ذلك، أن الأجزاء الأربع للتحليل هي عبارة عن حلقة دائرة. سيكون من الضروري إعادة النظر باستمرار في الافتراضات الأولية ومراجعة النتائج مع تطور الظروف. يجب أن يكون تحليل الحكومة قادرًا على الاستجابة للتغيرات السياسية الدينamiكية. يجب إعادة تقييم النتائج من التحليلات واختبارها مع تغير المشهد السياسي. والعمليات المتكررة التي تسمح بالتعلم المستمر وإعادة فحص قضايا الحكومة (أو إعادة صياغة أكثر دقة لقضايا الحكومة) هي أفضل طريقة لتحقيق تأثير إيجابي على المدى الطويل.



© FAO/Azizyar

رابعا - الدروس المستفادة من عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في مجال الحكومة

يقدم هذا الفصل الأخير بعض الدروس المستفادة من عمل المنظمة بشأن الحكومة والتي قد تكون مفيدة عند تطبيق تحليل الحكومة على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية.

1. تساعد معالجة الحكومة على زيادة تأثير عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

غالباً ما تكون التغييرات الجادة في السياسات العامة ضرورية لإحداث تغيير تحويلي. هذا صحيح بشكل خاص عندما يتم تنظيم الهيئات الحكومية لمواجهة التحديات الماضية، ولكنها تفتقر إلى القدرة والثقافة والتفضيض والموارد للستجابة بفعالية لمتطلبات العالم المعاصر. تتطلب التحديات المعقدة التي نواجهها اليوم من المؤسسات، صياغة وتنفيذ سياسات عامة يمكن أن تستجيب بشكل رشيق للقضايا الناشئة. وفي كثير من الحالات، تتطلب الحلول طويلة الأجل اتخاذ إجراءات على جهة صنع السياسة العامة - سواء من حيث الجوهر أو العملية. إذا لم تكن الحكومة مستعدة أو قادرة على معالجة الأسباب الكامنة وراء مشكلة متعلقة بالأغذية والزراعة (مثل، عدم المساواة في الوصول إلى الموارد والضغوط من المزارع الكبيرة ذات التأثير السياسي أو حواجز السياسة غير الفعالة، مثل الإعانت لصالح الزراعة المروية أو استخدام الطاقة)، الإجراءات العلاجية، مثل تعزيز منظمات المنتجين، والتدابير التنظيمية أو غيرها من التدابير التقنية، لن تكون قادرة على حل المشكلة.

من الصعب تخيل الامتنال في حالة لا تكون فيها الأطر والاليات المؤسسية والقانونية مصدوبة بقدرات مناسبة للتنفيذ والإنفاذ. يجب أن تكون الحلول جزءاً لا يتجزأ من الإطار المؤسسي للبلد. يمكن للتحالفات عبر القطاعات الحكومية ذات الصلة والجهات الفاعلة المجتمعية وشركاء التنمية أن تقدم دعماً حاسماً. يتطلب أي تحول رئيسي، مثل تنفيذ اتفاقيات ومبادرات تغير المناخ للنظم الغذائية المستدامة، إجماعاً عمّا عبر القطاعات. يمكن للأنشطة الفردية التي تدعمها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أن تعزز التحالفات وتؤدي إلى التغيير التحويلي السريع، ولكنها لا يمكن أن تدفع التغيير بحد ذاته ولا تحل محل تطوير السياسات الوطنية والبرمجة ودعم الاستثمار في البنية التحتية المؤسسية.

يمكن أن يؤدي فهم قضايا الحكومة ومعالجتها إلى تعزيز تأثير عمل منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، على سبيل المثال من خلال التدخل المباشر على المستوى السياسي لتعزيز المشاركة والإدماج وخلق الدعم السياسي للأنشطة المتعلقة بالأغذية والزراعة أو عن طريق إزالة الاختلافات التي تقف في طريق التنفيذ الناجح للمشاريع والبرامج الفنية. تشير تجربتنا على المستوى القطري إلى أنه عندما يتم تحديد تحديات الحكومة المتعلقة بالأغذية والزراعة وفهمها بالكامل، فمن المرجح أن يتم تعزيز تأثيرات البرامج / المشاريع.

2. يمكن منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تسهيل عمليات التفاوض بناءً على طلب الحكومات

تتطلب معالجة الحكومة أن تقوم المنظمة بدور الميسر أو المروج أو المقاول السياسي. كان هذا هو الحال على سبيل المثال، عندما روجت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بنشاط لأهداف القضاء على الجوع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، المبادرات الإقليمية في أمريكا وأسيا، وبرامج الأغذية والزراعة التي بدأتها الهيئات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي، أو جماعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (CELAC) أو غيرها. يبدو مثل هذا الدور شرعياً على المستوىين الإقليمي والدولي، حيث تعتبر منظمة الأغذية والزراعة، نظرياً لوليتها، مشاركاً رئيسياً في العمليات الإقليمية أو العالمية مثل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (SDGs). وعلى المستوى القطري، تدعو الحكومات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أيضاً إلى تجاوز دورها الاستشاري الفني التقليدي عند الموازنة بين المفاضلات بين أهداف السياسات المتنافسة والضرورية للتدخل الإنمائي. كان هذا هو الحال في العديد من البلدان، حيث قامت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بما يلي: بالترويج بنشاط لنهج شامل للأمن الغذائي والتغذية، تناول العلاقة بين المياه والزراعة والطاقة؛ النهج الإقليمية الميسرة للحد من الفقر؛ ولعبت مؤخراً دوراً نشطاً في تحول النظم الغذائية. تسمح الثقة التي تم بناؤها بمرور الوقت عبر البلدان في جميع أنحاء العالم منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بلعب هذا الدور الداعم.

3. يبرز الاقتصاد السياسي العديد من مشاكل التنمية

غالباً ما تتطلب معالجة قضايا الحكومة المتعلقة بالأغذية والزراعة على المستوى القطري حل مشكلة الاقتصاد السياسي. تؤكد تجربة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ما هو معروف بالفعل على نطاق واسع: فجميع التدخلات تقريباً في العمليات المجتمعية - على الرغم من قدرتها على إفاده الكثير من الناس - ستنتهي بالحصول على فائزين وخاسرين. من خلال بذل جهد لفهم هذه الديناميكيات ومعالجتها، مثل تضارب المصالح بين أصحاب المصلحة أو الضغط غير المبرر من مجموعات مصالح معينة، يمكن تعزيز تأثير العمل الفني بشكل كبير. تعد إدارة علاقات القوة خلف الهياكل والمؤسسات الرسمية أمراً محورياً لفعالية التنمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النهج المستنير سياسياً للدعم الفني يعني الابتعاد عن نماذج التنمية القائمة على المعايير وأفضل الممارسات للنظر في مسارات متعددة للنتائج المرجوة على أساس الحقائق السياقية. وتتمتع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بوضع يمكنها من مساعدة شركائها على المستوىين القطري والإقليمي لتحليل الديناميكيات السياسية والعلاقات التي تشكل تغيرات السياسات، واستخدام هذه المعرفة لإثراء صنع القرار. يمكن لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تسهيل التحالفات لدعم التنمية ويمكن أن تستهدف الحلول لمشاكل الحكومة المحددة. يمكن أن تشارك المنظمة أيضاً في عمليات لفهم القواعد واللوائح المؤسسية غير الرسمية التي تحتاج إلى تطوير من أجل دعم نتائج أفضل. يمكن أن تقترح المنظمة ما يبدو أنه ثاني أفضل حل تكنولوجيا عندما يكون النهج المتفوق على ما يبدو غير قابل للتطبيق، بالنظر إلى الظروف السياسية للبلد.

4. تحليل الحكومة المنهجي هو المفتاح

في كثير من الأحيان، هناك حاجة إلى تحليل منهجي للكشف عن المشاكل الأساسية وتسليط الضوء على القضايا الرئيسية من زوايا مختلفة. هذا مفيد أيضاً في تصميم تدخل معين لتحسين فعاليته. غالباً ما تكون معالجة فجوات الاتصال والتنسيق من المجالات التي تحتاج إلى تحسين. في العديد من البلدان، هناك انفصال بين التدابير الوطنية والمحلية، مما يؤدي إلى ضعف

تنفيذ السياسات والاستراتيجيات الوطنية على المستويات الأدنى. غالباً ما تكون آليات التنسيق عبر القطاعات غير فعالة. يمكن أن يسلط التحليل الشامل للحكومة الضوء على نقاط القوة والضعف ومصالح أصحاب المصلحة ويكشف عن أسباب ضعف التواصل والتنسيق. هذه المعلومات ضرورية لإشراك الجهات الفاعلة في إيجاد الحل الأكثر واقعية لمشكلة ما.

على الرغم من أهمية الأطر السياسية والقانونية، فهي ليست كافية. إذا لم يتم تحديد مشاكل الاقتصاد السياسي الأساسية، مثل القوة السياسية الهايلة في أيدي ملوك الأراضي ورجال الأعمال الزراعيين، وأخذها في الاعتبار في عملية التنفيذ، فمن تكون هذه الأطر فعالة. يتطلب التغيير التدريجي وقتاً للتكيف التدريجي مع الآليات المؤسسية للمشكلات الفنية، مع الحفاظ على اتساقها مع الحقائق السياسية.

5. هناك أكثر من طريقة لمعالجة قضايا الحكومة

تعتبر قضايا الحكومة معقدة ومتعددة كالبلدان التي توجد فيها والأشخاص المرتبطين بها. وبالتالي، لا يمكن معالجتها من خلال مناهج خطية ممدة مسبقاً. كما تمت مناقشته في الفصل الأول أعلاه، إن النهج المعيارية التي حددتها جدول أعمال الحكومة الرشيدة لم تثبت نجاحها. ومفرد تصدير نماذج الحكومة من الأماكن التي نجحت فيها إلى الأماكن التي تحتاج إليها، لم تكن استراتيجية فعالة. ولسيار أي بلد، تأثير فريد و مباشر على جدول أعمال سياسة ذلك البلد، والخيارات البرنامجية التي يتم إجراؤها وإمكانية نجاحها. يمكن أن تختلف أولويات العمل بشكل كبير عن التوقعات الأصلية عندما تكشف تحليلات الحكومة والاقتصاد السياسي عن منظور جديد وتتوفر معلومات تمكن من اتخاذ قرارات أكثر واقعية. على سبيل المثال، في حالة إدارة الموارد الطبيعية، قد تكمن الحلول في تطوير آلية مؤسسية متكررة، حيث يكون النهج التكراري طويلاً الأجل - مهما طال الوقت - هو الوسيلة الواقعية الوحيدة لمعالجة هذه القضية. في بعض الحالات، قد يقناع أصحاب المصلحة الذين يقاومون التغيير من خلال المشاورات والتعديلات على التدخل. وفي حالات أخرى، قد تشمل الحلول مزيجاً من التدابير التي تتناول القدرة والتعاون ونشر المعلومات والاتصال. إن تنوع التدخلات يجعل من غير الحكومة أن تؤسس عملية صنع القرار على إطار حوكمة يركز فقط على المبادئ التوجيهية أو المعايير أو المعالم. وهناك العديد من السبل للوصول إلى الحلول.

6. يتطلب التغيير التدريجي عمليات تعلم تكرارية ووقتاً وموارداً

لا توجد طريقة سريعة وسهلة لتحديد تحديات الحكومة ومعالجتها. ويعتبر التغيير التدريجي سياسي بطبعه ويطلب عادة عملية بطيئة وصعبة. ولدى العديد من أصحاب المصلحة رهانات عالية في الوضع الراهن، وبسبب اختلال موازين القوى في الدولة، غالباً ما تؤدي مصالحهم الخاصة إلى تشويه التائج. يجب أن تستند التوقعات إلى الواقع، يجب أن تكون الخيارات عملية وقائمة على فهم المخاطر والقيود. تخلق عمليات التعلم التكراري فرصاً لاستراتيجيات تدخل أكثر استنارة وحلولاً مستداماً طويلاً الأجل. وبشكل عام، كانت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أكثر نجاحاً عندما امتدت برامجها للمشروعات لعدة دورات متتالية، بناءً على خبرة وإنجازات المشروعات السابقة وتأكيداً على أن التغيير المؤسسي المستدام يتطلب وقتاً وبناءً على مصالحها.



© FAO/Alessandra Benedetti

ملاحظات ختامية

تسلط هذه الورقة الضوء على أهمية الحكومة - كقدرة متعددة الأبعاد للعمل الجماعي الفعال والشامل - وذلك لتغيير الطريقة التي تنتج بها المنتجات الغذائية والزراعية ونعالجها ونوزعها ونتخلص منها وفقاً لمبادئ الإشراف الكوكيي. لكل من هذه الأنشطة تأثيرات اجتماعية واقتصادية وبيئية مقصودة وغير مقصودة على نظم بيئية بشرية وطبيعية أكبر. يجب أن يكون التحول الذي نسعى إليه حساساً للتفاعلات والمفاضلات بالإضافة إلى العدل والشمول.

بالاعتماد على الرؤى المستمدّة من الأدبيات الفنية والخبرة الواسعة لمنظمة الأغذية والزراعة، تستذكر هذه الورقة المناقشات النظرية والسياسية المكثفة حول مفهوم "الحكومة" وذلك على مدى العقود الماضية. والجدل هنا ليس أكاديمياً. ترتبط قضايا الحكومة بتحقيق التنمية المستدامة بجميع أبعادها - للقضاء على الفقر وسوء التغذية وحماية الموارد الطبيعية على كوكب الأرض والنظام البيئي التي تدعم الحياة وتقليل التفاوتات بين البلدان وداخلها. أثرت المناقشات حول قضايا الحكومة المتعلقة بالأغذية والزراعة على فهم المنظمة لدورها وعملها ونهجها. وتعلمت منظمة الأغذية والزراعة على مر السنين، أن السياسات والبرامج الفعالة لا يمكن تطويرها وتنفيذها دون النظر في كيفية قيام المؤسسات والقدرات العالمية أو الوطنية أو المحلية بتمكين وتقيد إجراءات الجهات الفاعلة في أنظمة الأغذية الزراعية وكيف تؤثر هذه الإجراءات على حياة الناس وسبل عيشهم.

في العديد من السياقات الوطنية، فإن اختيارات الحكومة هي التي تؤدي إلى فجوة بين التوقعات السياسية ونتائجها على أرض الواقع.

ترتبط السياسة والحكومة ارتباطاً وثيقاً: كلّهما يهدف إلى حل المشكلات التي تهم أعداداً كبيرة من الناس. وفي أحسن الأحوال، كلّهما يسترشد بالأدلة والعلم؛ ويتأثر بالمصالح والمنافسة والصراع.

ومع ذلك، تختلف السياسة والحكومة أيضًا. فالسياسة، في جوهرها، هي التزام بهدف معين وخطوة عمل لتحقيق هذا الهدف. إنها مسألة اختيار من بين الأولويات البديلة والوسائل والأدوات لتحقيق الأهداف المختارة. في حين أن الحكومة تتعلق بتعينه وتركيز الإرادة الجماعية لتحقيق أهداف سياسية محددة، وكذلك في توفير الوسائل والأدوات والموارد، بما في ذلك رأس المال البشري والمالي والتكنولوجيا والتنظيم والإجراءات والوسائل الأخرى اللزمرة لدعم التنفيذ الفعال لتلك الخيارات السياسية. يتم تعريف الحكومة من خلال القواعد والمنظمات والعمليات التي يتم من خلالها تقديم الالتزامات السياسية بشكل شرعي، وهي الوسيلة التي يتم من خلالها تنفيذ القرارات السياسية والإجراءات المختارة ومراقبتها وإنفاذها وتعديلها.

السياسة هي نتاج ونتيجة نهج الحكومة المتنوعة. تشمل هذه النهج تشكيل التباينات والمساومة بين المصالح وتعديل أو منع التغيرات في قواعد صنع القرار وإيجاد الطرق والوسائل أو إفشال خيارات السياسة من خلال تقييد الوسائل المتاحة، أو خلق القدرات أو عدم القيام بذلك، تنفيذ أو عدم تنفيذ القرارات، تعين مسؤولين مؤديين أو معادين لنوابها السياسة وضمان التعبير عن الرأي والتصويت أو التمييز بين الجهات الفاعلة والمجموعات.

يقر الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة 2031-2022 بأن العمليات التحويلية لنظم الأغذية الزراعية تتطلب، "شرط مسبق ومفترض ذي أولوية، مؤسسات وحكومة أقوى وأكثر شفافية وخاضعة للمساءلة" (C2021/7، الفقرة 24).

بصفتها المنظمة الحكومية الدولية الوحيدة التي تتمتع بتفويض مخصص لتعزيز أنظمة الأغذية والزراعة في العالم على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية، فإن منظمة الأغذية والزراعة مفوضة بشكل فريد من قبل أعضائها لتعزيز القدرات من أجل عمل جماعي أكثر فعالية على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية. ولتحقيق ذلك بشكل جيد، يجب على منظمة الأغذية والزراعة معالجة العديد من قضايا الحكومة المعقدة ومتعددة المستويات الناشئة عن التطلعات إلى القضاء على الجوع وجميع أشكال سوء التغذية والقضاء على الفقر والمساهمة في النمو المستدام لل الاقتصاد العالمي.

تلعب المنظمة دوراً حاسماً في دعم جهود الأعضاء لإدارة نهج الحكومة والتصدي للتحديات المتعلقة بتحويل أنظمة الأغذية الزراعية الخاصة بهم، والإجراءات التي قد يتم اقتراحها، حيث أن المشاكل التي يسعون إلى معالجتها متعددة الجوانب. تشمل الأدوات الرئيسية تسهيل الحوار حول السياسات وبناء تحالفات من الجهات الفاعلة لتحقيق نتائج طويلة الأجل ومستدامة وشاملة، ولكن أيضاً توفير البيانات والمعلومات باعتبارها منافع عامة عالمية وتقديم الدعم الفني والسياسي القائم على الأدلة والعلم وتعينة الأموال والتمويل والاستثمار.

يحتاج موظفو منظمة الأغذية والزراعة والممارسوون في مجال الأغذية والزراعة إلى مناهج عملية وواقعية للسياسات والدعم الفني، والتي تم تصميمها لتلائم السياق والقضايا ذات الأولوية لبلد معين ومناسبة لتحقيق النتائج المرجوة.

تعبر الأدلة والبيانات العلمية ضرورية ومفيدة، ولكنها ليست كافية لتغيير عمليات السياسة من تلقاء نفسها. وفي الواقع، على الرغم من التقدم المهم الذي تم إحرازه خلال العقد الماضي، لا يزال عدد كبير جدًا من البلدان والأشخاص مستبعدين من الفوائد التقنية التدريجية، وغالبًا ما يكون المستبعدون أكثر فقراً وحرماناً اجتماعياً، حيث يعيش معظمهم في المناطق الريفية. ولذلك فمن الضروري التركيز على الحكومة لتحديد ليس فقط، السياسات والإجراءات التي سيتم تنفيذها على أرض الواقع وكيف، ولكن أيضًا، من سيتأثر وبأي وسائل التأثير أو التأثير. قدمت هذه الورقة دليلاً أولياً على أن تحليل الحكومة، بما في ذلك المؤسسات والاقتصاد السياسي حول المشكلات ذات الأولوية، يمكن أن يكون فعالاً في المساهمة في الأمان الغذائي والتغذية والحد من الفقر وتعزيز استدامة حوكمة الموارد الطبيعية كجزء من جهود كبيرة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة. يمكن أن يوفر تحليل الحكومة المنهجي تقنيّاً صادقاً لإمكانية - وعقبات - التغيير في بلد أو إقليم معين ويمكنه بذلك تحديد نقاط الدخول الاستراتيجية والمساعدة في تقييم التحالفات البديلة للفاعلين لدفع عجلة التحول.

النهج المقترن للحكومة هو عملي ومرن وقابل للتكييف. يقر إطار تحليل الحكومة بوجود اختلافات وطنية وإقليمية ضخمة في الهياكل والقدرات والاقتصادات ومراحل التنمية. ويشدد على أنه يجب تطوير استجابة مجتمعية تقتنياً، ولكنها أيضًا واقعية ومجدية سياسياً لمشاكل الغذاء والزراعة، بناءً على طلب الحكومات المضيفة وبالشراكة معها والتي يكون لها الكلمة الأخيرة في اختيار السياسات وتنفيذها. يتلزم هذا النهج بالحكومة كعملية لحل المشكلات والتعلم الجماعي التكراري، مع كونه أيضًا استشرافيًّا وعمليًّا ومركّزاً على تطوير تحالفات من طرف الجهات الفاعلة حول طول قابلة للتنفيذ. إنها تسعى جاهدة لفهم كل من قواعد اللعبة (السياسة)، والتي يمكن وصفها بموضوعية وديناميكيات الاقتصاد السياسي التي تؤثر على تصميم تلك القواعد وكذلك الطريقة التي يلعب بها المعنيون اللعبة.

أظهرت تجربة العديد من البلدان أنه من المرجح أن تظهر الحلول الفعالة عندما يمكن للمعنيين المتنوعين الاتفاق على فهم مشترك للمشكلة الرئيسية والالتزام بالتحقيق والتعلم معاً والمساهمة بنشاط في تطوير الحل الأنسب والعملي المتواافق مع القيم المجتمعية والاحتياجات ذات الأولوية. وبالتالي، فإن المشاركة المبكرة والفعالة للجهات الفاعلة الوطنية / المحلية (والجهات الفاعلة الإقليمية حسب الحالة) في عملية الحكومة أمر بالغ الأهمية.

قد تكون بعض كلمات التحذير، المستمدّة من التجربة، مفيدة. غالباً ما يؤدي البحث عن الكمال في عمليات الحكومة إلى الفشل. وعلى الرغم من أن المشاركة يجب أن تكون واسعة وشفافة، إلا أنه يجب الحرص أيضًا على ضمان كفاءة وفعالية عملية صنع القرار. ومن غير المرجح أن تؤدي أجندة محظورة أو مثقلة بالأعباء إلى إحراز تقدم وأن تخدم الصالح العام. هذا هو السبب في أن إطار العمل يركز كثيراً على تطوير، أولاً، إجماع المجتمع حول القضية الأساسية (نادرًا ما تكون جماعية) التي يجب معالجتها أو تحديد أولوياتها. وبالمثل، يمكن وينبغي هيكلة المشاركة بطرق

تعترف بعلاقات القوة غير المتكافئة بين الجهات الفاعلة المعنية ومعالجتها بشكل هادف، وأخيراً، الحكومة هي فوضوية بطبيعتها، وتعد المساوية والتسوية جزءاً جوهرياً من الحكومة، ونتيجة لذلك، غالباً ما تفتقر الحلول العملية إلى الأنقة الجمالية وجاذبية الصيغ الرياضية.

حددت الورقة إطاراً عملياً من أربع مراحل لتحديد ودمج تحليل الحكومة في صياغة وتنفيذ التدخلات على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. وسلطت الضوء على عدد من القضايا التي تنشأ عند دعم تحليل الحكومة المتعلقة بتحويل أنظمة الأغذية الزراعية.

من المتوقع أن يؤدي الاستخدام المتزايد لتحليل الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة إلى تحفيز وعي جديد وتطوير أدوات لتكميل الحلول التقنية البحثة برؤى السياسات القائمة على فهم متين للواقع العملي والسياسي على أرض الواقع، ومن خلال تركيزه على التعلم المستمر والتكييف، سيمكن إطار تحليل الحكومة المنظمة، من تحسين فعالية سياساتها ودعمها الفني للأعضاء. والهدف من ذلك هو تمكينهم من تحديد مساراتهم الفريدة لتحقيق التنمية المستدامة - المسارات التي تعكس القيم والأولويات الوطنية، وبما يتفق مع الطموح العام لخطة 2030، لا تترك أحداً يتخلف عن الركب.

بناءً على الدروس المستفادة من عمل المنظمة السابقة بشأن السياسات والحكومة والتوعي في الاعتبارات الواردة في هذه الورقة، تُقترح الإجراءات التالية:

- الدمج المنهجي لتحليل وإجراءات الحكومة في صياغة وتنفيذ التدخلات على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية من أجل تعزيز قدرات أعضاء المنظمة ومواطنيهم وشركائهم في التنمية على العمل الجماعي لحل المشكلات الكبيرة شديدة التعقيد مثل انعدام الأمن الغذائي، سوء التغذية أو الفقر أو الغابات غير الآمنة أو مصايد الأسماك أو المياه أو حيازة الأراضي أو تغير المناخ.
- الاستثمار في تعزيز قدرات الحكومات وشركائها لتنفيذ تحليل وإصلاح الحكومة من خلال بناء مؤسسات ورأس مال بشري أكثر شمولية وقدرة ومرنة.
- تقوية واجهة السياسة العلمية على جميع المستويات من خلال دعم تكامل الأدلة والبيانات والمعلومات ومن خلال تعزيز نشر المعرفة عبر القطاعات لتسهيل التحليل واتخاذ القرار والعمل بشكل أكثر تشاركي وأفضل معرفة وتكاملًا.
- الاستثمار في توثيق الخبرات والدروس الرئيسية المستفادة من أعمال الحكومة لفهم أفضل لكيفية ومدى نجاح التدخلات المختلفة أو عدم نجاحها، وشرح الاختلافات في فعاليتها والتعرف على الابتكارات.

- تهديد طرق تقوية ترتيبات الحكومة لتمكين ودعم تنسيق وشراكات أفضل لتعزيز المرونة وحماية القيم والمصالح المجتمعية الأساسية.
- تقوية الروابط بين العمليات والآليات على المستويين الدولي والوطني،
- ومواصلة التفكير المنفتح حول جملة أمور من بينها ابتكارات الحكومة لتحويل أنظمة الأغذية الزراعية من أجل معالجة عدم المساواة الهيكيلية، داخل البلدان وفيما بينها وتحسين البيئة التمكينية التي توفرها إدارة نظم الأغذية الزراعية العالمية .

يمكن أن يوفر دمج تحليل الحكومة المنضبط في عمل المنظمة على جميع مستويات المعرفة العملية والأدوات لدعم جهود الأعضاء وشركاء التنمية للقضاء على الجوع والحد من الفقر وتحقيق أنظمة غذائية مستدامة ومرنة و شاملة.

بصفتها المؤسسة متعددة الأطراف الرائدة في إدارة نظم الأغذية الزراعية، يمكن أن تكون منظمة الأغذية والزراعة هي الواجهة الأكثر حيوية في العالم بين العلوم والسياسات والناس من أجل تحويل أنظمة الأغذية الزراعية. يمكنها القيام بذلك عن طريق تحسين الشفافية بين القطاعين العام والخاص وتوفير مجموعة متنوعة من المنافع العامة الأساسية من خلال وظائفها الأساسية على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية وتمكين تبادل المعلومات والتعاون بشكل أقوى من أي وقت مضى عبر الأغذية والزراعة والصحة والبيئة والمناخ والنظم الاقتصادية والاجتماعية وبين جميع الجهات الفاعلة.



© FAO/Roberto Faidutti

المراجع

- Acemoglu, D. & Robinson, J.** 2010. The role of institutions in growth and development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2):1–33.
- Anderson, M.D.** 2008. Rights-based food systems and the goal of food systems reform. *Agriculture and Human Values*, 25(4): 593–608.
- Andrews, M.** 2013. *The limits of institutional reforms in development*. New York, USA, Cambridge University Press.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M.** 2012. *Escaping capability traps through problem-driven iterative adaptation (PDIA)*. CGD Working Paper No. 299. Washington, DC, Center for Global Development.
- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M.** 2017. *Building state capability: evidence, analysis, action* [online]. Oxford, UK, Oxford University Press. <https://library.oopen.org/bitstream/id/bb540dab-9bbb-45ea-8ef1-4843b24dd432/624551.pdf>
- Atkinson, M. M. & Fulton, M.** 2017. The political economy of good governance [online]. Paper presented at the “ICPP3 Conference,” Singapore, 28–30 June 2017. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5950c75bc914b.pdf>
- Balié, J., ed.** 2009. *Enhancing food security and nutrition policy assistance: lessons from experience* [online]. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). [Cited 11 November 2019]. <http://www.fao.org/3/i0925e/i0925e00.htm>
- Banks, G.** 2015. *Institutions to promote pro-productivity policies: logic and lessons*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Productivity Working Papers, 2015–01. Paris, OECD.
- Bang, H. & Esmark, A.** 2009. Good governance in network society: reconfiguring the political from politics to policy. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1): 7–37.
- Bates, R.H.** 1987. *Essays on the political economy of rural Africa*. Berkley, USA, University of California Press.
- Bates, R.H.** 1999. Institutions and economic performance. Paper prepared for delivery at the “IMF Conference on Second Generation Reforms,” [online]. Harvard University, 22 September 1999. [Cited 12 December 2021]. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/bates.htm>
- Bates, R.H. & Block, S.** 2009. *Political economy of agricultural trade interventions in Africa*. Agricultural Distortions Working Paper 87. Washington, DC, World Bank.
- Beddington, J.** 2010. Food security: contributions from science to a new and greener revolution. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 365(1537): 61–71.
- Bell, C.** 2015. *What we talk about when we talk about political settlements. Towards inclusive and open political settlements in an era of disillusionment*. PSRP Paper 1. September 2015. Edinburgh, UK, University of Edinburgh.
- Benz, A.** 2009. *Politik in Mehrebenensystemen* (Policy making in multi-level systems). Wiesbaden, Germany, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, A. & Zimmer, C.** 2008. The EU's competencies: the 'vertical' perspective on the multi-level system. *Living Reviews in European Governance*, 3(3) [online]. [Cited 1 March 2018]. The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system (europeangovernance-livingreviews.org)
- Béné, C. & Neiland, A.E.** 2006. *From participation to governance: a critical review of the concepts of governance, co-management and participation, and their implementation in small-scale inland fisheries in developing countries*. Penang, Malaysia, WorldFish Center.

- Birner, R., Gupta, S. & Sharma, N.** 2011. *The political economy of agricultural policy reform in India: fertilizers and electricity for irrigation*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Blaikie, P.** 2006. Is small really beautiful? Community-based natural resource management in Malawi and Botswana. *World Development*, 34(11): 1942–1957.
- Boone, C.** 2003. *Political topographies of the African state: territorial authority and institutional choice*. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Booth, D., Harris, D. & Wild, L.** 2016. *From political economy analysis to doing development differently: a learning experience*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- Booth, D., ed.** 2015. *Developmental regimes in Africa: initiating and sustaining developmental regimes in Africa – synthesis report*. London, ODI.
- Booth, D.** 2014. *Agricultural policy choice: interests, ideas and the scope for reform*. IIED Working Paper. London, International Institute for Environment and Development.
- Booth, D. & Cammack, D.** 2013. *Governance for development in Africa: solving collective action problems*. London, Zed Books.
- Booth, D. & Unsworth, S.** 2014. *Politically smart, locally-led development*. London, ODI.
- Brautigam, D.** 1991. *Governance and economy: a review [online]*. Policy Research Working Papers. Washington, DC, World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/640541468766189657/pdf/multi0page.pdf>
- Brouwer, H. & Brouwers, J.** 2017. *The MSP tool guide: sixty tools to facilitate multi-stakeholder partnerships. Companion to the MSP guide*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI.
- Brouwer, H. & Woodhill, J., with Hemmati, M., Verhoosel, K. and van Vugt, S.** 2015. *The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships*. Wageningen, Wageningen University and Research, CDI and Rugby, UK, Practical Action Publishing. 188 pp. <http://dx.doi.org/10.3362/9781780446691>
- Bruce, V. & Tolentino, J.** 2010. *From analysis to implementation: the practice of political economy approaches to economic reform*. Occasional Paper No. 3. Washington, DC, The Asia Foundation.
- Carstensen, P.** 2008. *Buyer power, competition policy and antitrust: the competitive effects of discrimination among suppliers*. In: Antitrust Bulletin Vol. 53, 271.
- Chhotray, V. & Stoker, G.** 2008. *Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach*. New York, USA, Palgrave Macmillan.
- Czech, S.** 2016. The political economy of institutions: power and interests. *Proceedings of the Latvian Academy of Sciences: Section A, Humanities and Social Sciences*, 70:5–14. [Cited 26 October 2020]. https://www.researchgate.net/publication/313038337_The_Political_Economy_of_Institutions_Power_and_Interests
- Commission on Global Governance.** 1995. Our Global Neighborhood: the Report of the Commission on Global Governance. Oxford, UK. Oxford University Press. p. 432. [Cited 18 December 2020]. <https://www.ibs.it/our-global-neighbourhood-report-of-libro-inglese-commission-on-global-governance/e/9780198279976>
- Committee on World Food Security (CFS).** 2012. *Global strategic framework for food security and nutrition (GSF)*. Rome, FAO.
- Committee on Agriculture, FAO.** 2014. *Water Governance for Agriculture and Food Security, Committee on Agriculture, 24th Session (COAG/2014/6)* <http://www.fao.org/3/mk967e/mk967e.pdf>
- Cotula, L.** 2002. *Improving Access to Natural Resources for the Rural Poor – The Experience of FAO and of Other Key Organizations from a Sustainable Livelihoods Perspective*. FAO. Livelihoods Support Programme (LSP). August 2002. Rome.
- Dasgupta, S. & Roy, I.** 2011. *Good agricultural governance. A resource guide focused on smallholder crop production*. Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/a-ba0113e.pdf>

- De Janvry, A. & Sadoulet, E.** 2007. Toward a territorial approach to rural development. *The Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, 4:66–98 [online]. [Cited 12 September 2019]. https://www.researchgate.net/publication/5021692_Toward_a_territorial_approach_to_rural_development
- De Schutter, O.** 2017. The political economy of food systems reform. *European Review of Agricultural Economics*, 44(4):705–731.
- De Schutter, O.** 2010. *Addressing concentration in food supply chains. The role of competition law in tackling the abuse of buyer power*. Briefing note 03 December 2010.
- De Soysa, I. & Jütting, J.** 2007. Informal institutions and development: how they matter and what makes them change. 29–43 [online]. [Cited 5 January 2021]. https://www.researchgate.net/publication/285368098_Informal_institutions_and_development_How_they_matter_and_what_makes_them_change
- Di John, J. & Putzel, J.** 2009. *Political settlements: issues paper*. Governance and Social Development Resource Centre, International Development Department. Birmingham, UK, University of Birmingham.
- Department for International Development (DfID).** 2004. *Public information note: drivers of change* [online]. London. <http://www.gsdrc.org/docs/open/doc59.pdf>
- DfID.** 2007b. *How to note: Country governance analysis (CGA)*. DfID, London.
- DfID.** 2009. *How to note: Political economy analysis*. DfID, London.
- DfID.** 2012. *How to note: Results in fragile and conflict-affected states and situations*. DfID, London.
- North, D.C.** 1993. Prize Lecture. *Economic performance through time*. Lecture in the memory of Alfred Nobel [online]. [Cited 20 December 2020] <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture>
- Dressel, B. & Dinnen, S.** 2014. *Political Settlements. Old wine in new bottles?* Policy brief 9. February 2014, Development Policy Centre, Crawford School of Public Policy ANU College of Asia & the Pacific at the Australian National University, Canberra, Australia.
- Duncan, A. & Williams, G.** 2010. Making development assistance more effective by using political-economy analysis: what has been done and what have we learned? Paper presented at Carnegie Endowment for International Peace / USAID / DAI workshop “Advancing integration of the political and the economic in development assistance: sharing UK and US experiences.” June 2010. Washington, DC.
- Eisenhardt, K.M.** 1989. Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1): 57–74.
- Effective States and Inclusive Development (ESID).** 2015. *Making political analysis useful: Adjusting and scaling*. ESID Briefing Paper No. 12. Manchester, UK, University of Manchester.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).** 2011. *Stocktaking on the notions of “good governance” and “good administration”* [online]. CDL (2011)006*, Study no. 470/2008. Strasbourg, France, Council of Europe. 30 pp. [Cited 21 December 2020]. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2011\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2011)006-e)
- Evans, P.** 2004. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4): 30–52.
- Franz, T.** 2018. Power balances, transnational elites, and local economic governance: the political economy of development in Medellin. *Local Economy*, 33 (I): 85–109.
- Foresti, M., O’Neil, T. & Wild, L.** 2013. *Making sense of the politics of delivery: our findings so far*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 1996. *Rome Declaration on World Food Security* [online]. World Food Summit, 13–17 November 1996. Rome. [Cited 10 December 2020]. <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>
- FAO.** 1997a. *Land reform. Land settlement and cooperatives*. [online]. Rome. [Cited 10 December 2020]. <http://www.fao.org/3/W6728T/w6728t00.htm>

- FAO.** 1997b. Rural development international workshop. Godollo, Hungary, 9 – 15 April 1996. <http://www.fao.org/3/W4760E/w4760e00.htm>
- FAO.** 1997c. Land tenure, governance and sustainable irrigation development. In FAO. *Irrigation technology transfer in support of food security. Water Reports – 14. Proceedings of a subregional workshop. Harare, Zimbabwe*. Rome. <http://www.fao.org/3/w7314e/w7314e0a.htm#TopOfPage>
- FAO.** 2000. *The State of Food and Agriculture: lessons from the past 50 years*. Rome. <http://www.fao.org/3/x4400e/x4400e.pdf>
- FAO.** 2003a. *The ecosystem approach to fisheries. Issues terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook*. FAO Fisheries Technical Paper. No 443. Rome. <http://www.fao.org/3/y4773e/y4773e.pdf>.
- FAO.** 2003b. *Food, agriculture and rural development: current and emerging issues for economic analysis and policy research*. Rome. <http://www.fao.org/3/x9808e/x9808e00.htm>.
- FAO.** 2004. *The role of local institutions in reducing vulnerability to recurrent natural disasters and in sustainable livelihoods development*. (Case studies on Argentina, Burkina Faso, Honduras, Iran, Mozambique, Philippines, Niger, South Africa, Vietnam). Rome. <http://www.fao.org/3/ae190e/ae190e00.htm#Contents>
- FAO.** 2005a. *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security*. Rome. <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e.pdf>
- FAO.** 2005b. *An approach to rural development: participatory and negotiated territorial development (PNTD)*. Rome. <http://www.fao.org/3/ak228e/ak228e.pdf>
- FAO.** 2006. *Food Security*. Policy Brief. June 2006. Issue 2 [online]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf
- FAO.** 2007a. *Livelihood support programme thematic briefs 2002–2007* [online]. <http://www.fao.org/3/aj033e/aj033e00.htm>
- FAO.** 2007b. *Good governance in land tenure and administration*. Land Tenure Studies No. 9. Rome. http://www.fao.org/nr/lten/abst/lten_071101_en.htm
- FAO.** 2007c. *Making global governance work for small-scale fisheries. Policies to sustain livelihoods and resource management*. New directions in fisheries. A series of policy briefs on development issues. Rome. <http://www.fao.org/3/a0992e/a0992e.pdf>
- FAO.** 2009a. *Ecosystem approach to fisheries and aquaculture: implementing the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*. FAO Regional Office for Asia and the Pacific Publication 2009/11. <http://www.fao.org/3/i0964e/i0964e.pdf>
- FAO.** 2009b. *Global governance of food security* [online]. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Global_E.pdf
- FAO.** 2009c. *Feeding the world, eradicating hunger*. Background paper for World Summit on Food Security, 16–19 November 2009, WSFS 2009/INF/2. Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Background_paper_Feeding_the_world.pdf
- FAO.** 2011a. Good food security governance: the crucial premise to the twin track approach. Background paper for “ESA Workshop,” 5–7 December 2011, Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/other_documents/2011_good_food_security_gov/FoodSecurityGovernanceWorkshop_backgroundpaper.pdf
- FAO.** 2011b. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. The Programme on Forests (PROFOR). Rome. <http://www.fao.org/climatechange/27526-0cc61ecc084048c7a9425f64942df70a8.pdf>
- FAO.** 2012a. *Strengthening effective forest governance monitoring practice: an approach for integrating forest related governance monitoring systems*. Rome. <http://www.fao.org/3/me021e/me021e00.pdf>
- FAO.** 2012b. *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security*. Rome. <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>

- FAO.** 2013. *Reviewed Strategic Framework* [online]. Rome. <http://www.fao.org/3/mg015e/mg015e.pdf>
- FAO.** 2014. *Developing sustainable food value chains. Guiding principles*. Rome. <http://www.fao.org/3/i3953e/i3953e.pdf>
- FAO.** 2014a. *Building a common vision for sustainable food and agriculture: principles and approaches*. Rome.
- FAO.** 2014b. *Contributing to the eradication of hunger, food insecurity and malnutrition: lessons from Bangladesh*. ESA Working Paper. Rome.
- FAO.** 2014c. *Policy engagement and theory of change*. Monitoring and Analysing Food and Agricultural Policies II (MAFAP II). Rome.
- FAO.** 2014d. *Report of the council of FAO. Hundred and Fiftieth Session*. Rome, 1–5 December 2014, Rome.
- FAO.** 2016. *Global diagnostic on ground water governance* [online]. Rome. <http://www.fao.org/3/i5706e/i5706e.pdf>
- FAO.** 2017a. *Governance of food and nutrition security: factors for viability and sustainability. Case studies from seven Latin American countries*. Santiago. <http://www.fao.org/3/i7529e/i7529e.pdf>
- FAO.** 2017b. *Strengthening sector policies for better food security and nutrition results: political economy analysis*. Policy Guidance Note 8. Rome. <http://www.fao.org/3/i7212e/i7212e.pdf>
- FAO.** 2017c. *Legal pluralism, women's land rights and gender equality in Mozambique*. FAO Legal Papers, No. 104. Rome. <http://www.fao.org/3/i7825e/i7825e.pdf>
- FAO.** 2017d. *Forest Tenure in Cambodia, Nepal and Viet Nam* [online]. Bangkok. <http://www.fao.org/3/a-i7667e.pdf>
- FAO.** 2018a. *Transforming food and agriculture to achieve SDGs: 20 interconnected actions to guide decision-makers*. Rome. <http://www.fao.org/3/i9900en/i9900en.pdf>
- FAO.** 2018b. *Social network analysis for territorial assessment and mapping of Food Security and Nutrition Systems (FSNS): a methodological approach*. Rome. <http://www.fao.org/3/i8751EN/i8751en.pdf>
- FAO.** 2019. *FAO's work on the right to food* [online]. Rome. <http://www.fao.org/3/ca6142en/CA6142EN.pdf>
- FAO.** 2021a. *FAO Strategy for Private Sector Engagement 2021–2025*. Rome. <http://www.fao.org/3/cb3352en/cb3352en.pdf>
- FAO.** 2021b. *FAO Conference forty-second session. Strategic framework 2022–1 C 2021/7* [online]. Rome. <http://www.fao.org/3/ne577en/ne577en.pdf>
- FAO/DfID,** 2000a. *Inter-Agency Experiences and Lessons from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Siena), 7–11 March, paper prepared by Alice Carloni and Vanda Altarelli.
- FAO/DfID,** 2000b. *Proceedings from the Forum on Operationalizing the Sustainable Livelihoods Approach*, Pontignano (Siena), 7–11 March.
- FAO/DfID,** 2000c. *Sustainable Fisheries Livelihoods Programme (SLFP) in West Africa*, July.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO.** 2020. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, FAO. <http://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf>
- FAO & Instituto de Estudios del Hambre (IEH).** 2012. *A comparative study on institutional frameworks for food security and nutrition at national level*. Rome. 89 pp.
- FAO & World Water Council (WWC).** 2015. *Towards a water and food secure future: critical perspectives for policy-makers* [online]. Rome. 76 pp. <http://www.fao.org/3/a-i4560e.pdf>
- Fritz, V., Levy, B. & Ort, R., eds.** 2014. *Problem-driven political economy analysis: the World Bank's experience*. Washington DC, World Bank.

- Fritz, V., Kaiser, K. & Levy, B.** 2009. *Problem-driven governance and political economy analysis: good practice framework*. Washington, DC, World Bank.
- Frey, K.** 2008. Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 3 [online]. http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a07v3nse.pdf
- Gebreyes, M. & Muller-Mahn, D.** 2019. Cultural political economy of irrigation management in Northeastern Ethiopia: the case of the Kobo-Girana Valley development programme. *Water Alternatives*, 12(3): 836–852.
- Gisselquist, R.M.** 2012. *Good governance as a concept, and why this matters for development policy* [online]. UNU-WIDER Working Papers 2012/30. Tokyo, United Nations University. [October 2018]. <https://collections.unu.edu/view/UNU:3878>
- Green, D.** 2014. Why ‘political economy analysis’ has lost the plot, and we need to get back to power and politics In: *oxfamblogs* [online]. [Cited 19 May 2015]. <https://oxfamapps.org/fp2p/why-political-economy-analysis-has-lost-the-plot-and-we-need-to-get-back-to-power-and-politics/>
- Grindle, M.S.** 2001. In quest of the political: the political economy of development policy making. In G. Meier & J. Stiglitz, J., eds. *Frontiers of development economics: the future in perspective*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Grindle, M.S.** 2004. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(4): 525–548.
- Grindle, M.S.** 2007. Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 25(5):553–574.
- Grover, R.** 2007. *Good governance in land administration and land tenure*. FAO Land Tenure Studies No 9. Rome, FAO.
- Gutierrez, E.** 2011. *Introducing political settlements*. Christian Aid Occasional Paper No. 4. London, Christian Aid.
- Haggard, S.** 2018. *Developmental States. (Cambridge Elements: Politics of development)*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Hall, P.A.** 1997. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In Brown University, Watson Institute for International Studies. *Comparative politics*, pp. 174–207. Conference paper. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Hardin, G.** 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243–1248.
- Harris, J., Anderson, M., Clement, C. & Nisbett, N.** 2019. The political economy of food. In: *IDS Bulletin Transforming Development Knowledge*, 50(2) [online]. Brighton, UK, Institute for Development Studies. [Cited 2 March 2020]. <https://bulletin.ids.ac.uk/index.php/idsbo/issue/view/239>
- Henning, C., Badiane, O., Krampe, E., eds.** 2018. *Development Policies and Policy Processes in Africa: Modeling and Evaluation (Advances in African Economic, Social and Political Development)*. Cham, Switzerland, Springer International. Open Access publication.
- High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis.** 2010. *Updated comprehensive framework for action*. Rome, FAO.
- High Level Panel of Experts (HLPE).** 2017. *Nutrition and food systems*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome, FAO.
- Hodgson, S.** 2004. *Land and Water – the rights interface*. FAO, LSP WP 10, Access to Natural Resources Sub-Programme. Rome, FAO.
- Hodgson, G.** 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1): 1–25.
- Hospes, O. & Brons, A.** 2016. *Food system governance: a systematic literature review*. London, Routledge.

- Hout, W. & Robison, R.** 2009. *Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis*. In Governance and the Depoliticisation of Development (pp. 1–11). Chapter: Development and the Politics of Governance: Framework for Analysis. London. Routledge.
- Howlett, M. & Ramesh, M.** 2014. The two orders of governance failure: design mismatches and policy capacity issues in modern governance. *Policy and Society*, 33: 317–327.
- Hudson, D. & Leftwich, A.** 2014. *From political economy to political analysis*. Development Research Programme Paper. Buckingham, UK, University of Buckingham.
- Hudson, B., Peckham, S. & Hunter, D.J.** 2019. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programme help? *Policy Design & Practice* 2(3) 1–14. February 2019.
- Huffy, M.** 2012. Investing in policy processes: the Governance Analytical Framework (GAF). In U. Wiesmann & H. Hurni, eds. *Research for sustainable development: foundations, experiences and perspectives*, pp. 403–424. Bern, Geographia Bernesiana.
- Huppert, W., Svendsen, M. & Vermillion, D.L.** 2001. *Governing maintenance provision in irrigation – a guide to institutionally viable maintenance strategies*. Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GmbH.
- Institute of Development Studies (IDS).** 2019. *The Political Economy of Food*. IDS Bulletin. Transforming Development Knowledge. Vol 50 (2). July 2019.
- Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General (IGS), Global Sustainable Development Report (GSDR), 2019. *The Future is Now: Science for Achieving Sustainable Development*.** United Nations, New York, USA.
- Ingram, S.** 2014. *Political Settlements: The history of an idea in policy and theory*. SSGM Discussion Paper 2014/5. Australian National University.
- International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES FOOD), 2020. COVID-19 and the Crisis in Food Systems. Symptoms, causes and potential solutions. Communiqué.** April 2020.
- Jüting, J., et al. eds.** 2007. Informal institutions: How social norms help or hinder development, [online]. Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris. [Cited 5 January 2021]. <https://doi.org/10.1787/9789264039070-en>.
- Jones, C., Hesterly, W.S. & Borgatti, S.P.** 1997. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911–945.
- Keefer, P. & Knack, S.** 1997. Why don't poor countries catch up? A cross-national test of an institutional explanation. *Economic Inquiry*, 35: 590–602.
- Kelsall, T.** 2014. *Authoritarianism, democracy, and development*. State of the Art Paper 3. Birmingham, UK, University of Birmingham Developmental Leadership Programme.
- Kelsall, T.** 2016. *Thinking and working with political settlements*. Briefing. London: Overseas Development Institute.
- Kelsall, T.** 2018a. Towards a universal political settlements concept: a response to Mushtaq Khan. *African Affairs*, 117(469): 656–669.
- Kelsall, T.** 2018b. *Thinking and working with political settlements. The case of Tanzania*. Working papers. London. Overseas Development Institute (ODI). 21 November 2018.
- Kennedy, A. & Liljeblad, J., eds.** 2016. *Food systems governance: challenges for justice, equality and human rights*. London, Routledge.
- Khan, M.** 1995. State failure in weak states: a critique of new institutionalist explanations. In J. Harris, J. Hunter & C. Lewis, eds. *New institutional economics and Third World development*, pp. 71–96. London, Routledge.
- Khan, M.** 2000. Rent-seeking as a process: inputs, rent outcomes and net effects. In M. Khan & K.S. Jomo, eds. *Rents, rent-seeking and economic development*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Khan, M.** 2010. *Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions* [online]. London. School of Oriental and African Studies, University of London. [Cited 3 July 2018]. <https://eprints.soas.ac.uk/9968/> (unpublished).
- Khan, M.** 2012a. Governance and growth: history, ideology and methods of proof. In A. Noman Botchwey, K., Stein, H. & Stiglitz, E. eds. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, pp. 51–79. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Khan, M.** 2012b. *Beyond good governance: an agenda for development governance* [online]. <https://eprints.soas.ac.uk/17302/1/Beyond%20Good%20Governance.pdf>
- Khan, M.** 2012c. The political economy of inclusive growth. In L. de Mello & M.A. Detz, eds. *Promoting inclusive growth: challenges and policies*, pp. 15–54, Paris, OECD.
- Khan, M.** 2012d. Governance and growth challenges for Africa. In A. Noman, K. Botchwey, H. Stein & J. Stiglitz, eds. *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*, pp. 114–139. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Khan, M.** 2013. Political settlements and the design of technology policy. In J. Stiglitz, J.Y. Lin, & E. Patel, eds. *The industrial policy revolution II: Africa in the 21st century*, pp. 243–280. London, Palgrave.
- Khan, M.** 2013a. Bangladesh: economic growth in a vulnerable LAO. [online]. <https://eprints.soas.ac.uk/11680/1/BD%20LAO.pdf>
- Khan, M.** 2013b. Technology policies and learning with imperfect governance. In J. Stiglitz & J.Y. Lin, eds. *The industrial policy revolution I: the role of government beyond ideology*. London, Palgrave. Pp. 79–115.
- Khan, M.** 2013c. Political settlements and the design of technology policy. In J. Stiglitz, J.Y. Lin & E. Patel, eds. *The industrial policy revolution II: Africa in the twenty-first century*, pp. 243–280. London, Palgrave.
- Khan, M.** 2018a. Debate. Political settlements and the analysis of institutions. *African Affairs*, 117(469): 636–655.
- Khan, M.** 2018b. Debate: Power, pacts and political settlements: a reply to Tim Kelsall. *African Affairs*, 117(469): 670–694.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.M.F.** 2000. Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2): 135–158.
- Kooiman, J. ed.** 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. London, Sage Publications. <https://epdf.pub/queue/modern-governance-new-government-society-interactions.html>
- Lam, A.** 1998. *Tacit knowledge, organizational learning and innovation: a societal perspective*. DRUID Working Paper No. 908–22.
- Lateef, K.S.** 2016. Evolution of the World Bank's thinking on governance. Background Paper. Governance and the Law. [online]. <https://pubdocs.worldbank.org/en/433301485539630301/WDR17-BP-Evolution-of-WB-Thinking-on-Governance.pdf>
- Leach, M., Bloom, G., Ely, A., Nightingale, P., Scoones, I., Shah, E. & Smith, A.** 2007. *Understanding governance: pathways to sustainability* [online]. Brighton, UK, STEPS Centre, University of Sussex. [Cited 3 March 2020]. <https://steps-centre.org/publication/understanding-governance-pathways-to-sustainability/>
- Leach, M., Nisbett, N., Cabral, L., Harris, J., Hossain, N. & Thompson, J.** 2020. Food politics and development. *World Development*, Vol. 134, October 2020 [online]. [Cited 3 June 2021] <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20301509>
- Leftwich, A.** 2005. Politics in command: development studies and the rediscovery of social science. *New Political Economy*, 10(4).
- Leftwich, A. & Sen, K.** 2010. *Beyond institutions: Institutions and organisations in the politics and economics of poverty reduction – a thematic synthesis of research evidence*. IPPG Research Consortium on Improving Institutions for Pro-Poor Growth. Manchester, UK, University of Manchester.

- Levy-Faur, D.** 2012. From 'big government' to 'big governance.' In D. Levy-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, UK, Oxford University Press. https://www.researchgate.net/publication/286958228_From_Big_Government_to_Big_Governance
- Loughhead, S.** 2009. DfID's approach to governance: importance of accountability and transparency. Presentation to "Governance and Transparency Fund Workshop," 24 February 2009.
- March, J.G. & Olsen, J.P.** 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York, USA, Free Press.
- Marsh, R.** 2003. *Working with local institutions to support sustainable livelihoods*. Rural Development Division. Rome. FAO.
- Mascarinhas, A.M., Baas, S., Köksalan, N., Amano, L., Nieves, P., Binoya, C., Foronda, V., Dalida, L., Carbonel, M., Dela Torre, E. & Torrente, E.** 2013. *Mainstreaming disaster risk reduction into agriculture. A case study from Bicol Region, Philippines*. Environment and Natural Resources Management Series No. 20. Rome, FAO.
- Mayntz, R.** 1998. *New challenges to governance theory*. Jean Monnet Chair Papers, 50. Florence, European University Institute. Italy.
- Mayntz, R.** 2007. *The architecture of multi-level governance of economic sectors* [online]. Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 7/13. Cologne, Germany. http://www.mpiwg.de/pu/mpifg_dp/dp07-13.pdf.
- McLoughlin, C.** 2014. *Political economy analysis: topic guide*. Birmingham, UK, GSDRC – University of Birmingham.
- McKeon, N.** 2011. *Global governance for world food security: a scorecard four years after the eruption of the "food crisis."* Berlin, Heinrich Böll Stiftung.
- Mejia Acosta, A. & Pettit, J.** 2013. *Practice guide: a combined approach to political economy and power analysis* [online]. Discussion note prepared for the Swiss Development Cooperation. IDS. A work in progress paper. <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/ACombinedApproachtoPEandPAAMejiaAcostaandJPettit2013.pdf>
- Mishra, P. K. & Dey, K.** 2018. Governance of agricultural value chains: coordination, control and safeguarding. *Journal of Rural Studies*, 64: 135–147.
- Mitnick, B.M.** 2013. *Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators* [online]. Pittsburgh, USA. [Cited 1 March 2018]. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1020378>
- Nabli, M. K. & Nugent, J.** 1989. The new institutional economics and its applicability to development. *World Development*, 17(9): 1333–1347.
- North, C. D.** 1981. *Structure and change in economic history*. New York, USA. W.W. Norton.
- North, C. D.** 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York, USA. Cambridge University Press.
- North, C. D.** 1993. Economic performance through time. Lecture in the memory of Alfred Nobel. <https://www.nobelprize.org/prizes/economicsciences/1993/north/lecture/>
- North, D. & Weingast, B.R.** 1989. Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth century England. *Journal of Economic History*, 49(4): 803–832.
- North, D., Wallis, J., Webb, S. & Weingast, B.R.** 2007. *Limited access orders in the developing world: a new approach to problems of development*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4359. Washington, DC. The World Bank.
- North, D.J., Wallis, J.J. & Weingast, B.R.** 2009. The transition from limited to open access orders: the doorstep conditions. In D.J. North, J.J. Wallis & B.R. Weingast. *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, pp. 148–189. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- North, D. J., Wallis, J.J. & Weingast, B.R.** 2012. Limited access orders. In: D.J. North, J.J. Wallis & B.R. Weingast. *In the shadow of violence: politics, economics and the problems of development*, pp. 1–23. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

- Novellino, D.** 1997c. *The relevance of social capital in theory and practice. The case of Palawan*. SDA Occasional paper, Rome, FAO.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** 2005. *Managing conflict of interest in the public sector*. A toolkit. OECD, 2005.
- OECD.** 2009. *Framing paper on political settlements in peacebuilding and state building*. Room Document 3. Paris.
- Ojha, H.R., Hall, A. & Sulaiman, R.V.** 2013. *Adaptive collaborative approaches in natural resource governance: rethinking participation, learning and innovation*. London, Routledge.
- Olsen, M.** 1965. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, USA, Harvard University Press.
- Ostrom, E.** 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York, USA, Cambridge University Press.
- Ostrom, E.** 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- Ostrom, E. & Ahn, T.K.** 2003. *The foundations of social capital*. Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing Limited.
- Ostrom, E., Schroeder, L. & Wynne, S.** 1993. *Institutional incentives and sustainable development: Infrastructure policies in perspective*. Boulder, USA, Westview Press.
- Ostrom, E. & Walker, J.** 2003. *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons from experimental research*. New York, USA, Russell Sage Foundation.
- Ostrom, E., Walker, J. & Gardner, R.** 1994. *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, USA, University of Michigan Press.
- Parks, T. & Cole, W.** 2010. *Political settlements: Implications for international development policy and practice*. Occasional Paper No. 2. San Francisco, USA, The Asia Foundation. <https://gsdrc.org/document-library/political-settlements-implications-for-international-development-policy-and-practice/>
- Pierre, J.** 2000. *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Pinstrup-Andersen, P., ed.** 2015. *Food Price Policy in an Era of Market Instability: A Political Economy Analysis. (UNU-WIDER Studies in Development Economics)*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Poteete, A.** 2009. Is development path-dependent or political? A reinterpretation of mineral-dependent development in Botswana. *Journal of Development Studies*, 45(4):544–571.
- Prats, J.** 2001. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. [online]. Inter.-American Development Bank 2001. http://omec.es/Documentos/mitjans_dem_gov/0099.pdf
- Rausser, G.C., Swinnen, J. & Zusman, P.** 2011. *Political Power and Economic Policy: Theory, Analysis, and Empirical Applications*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Ravn-Christensen, C.** 2021. *Best practices, challenges and emerging issues on improving responsible governance of tenure – lessons learned from the European Union Land Governance Programme*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb2295en>
- Reich, M. R. & Balarajan, Y.** 2012. *Political economy analysis for food and nutrition security*. HNP Discussion Paper. Washington, DC, World Bank.
- Rhodes, R.A.W.** 1994. The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65 (2): 131–151. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x>
- Rhodes, R.A.W.** 1996. The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4): 652–667.
- Rhodes, R.A.W.** 1997 *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. 252 pp. Philadelphia, USA, Open University Press.

- Robbins, L.** 1932. *An Essay on the nature and significance of economic science*. [online]. Cited 2 October 2020]. <https://mises.org/library/essay-nature-and-significance-economic-science>
- Robson, M.** 2011. *Governance in development*. Rome, FAO.
- Rocha Menocal, A.** 2014. *Getting real about politics: from thinking politically to working differently*. London, Overseas Development Institute (ODI).
- Rocha Menocal, A.** 2015. *Political settlements and the politics of inclusion*. Development Leadership Programme (DLP). October 2015. [online]. [Cited 2 January 2021]. <https://www.dlprog.org/publications/research-papers/political-settlements-and-the-politics-of-inclusion>
- Rodrik, D.** 2008. Thinking about governance. In: World Bank. *Governance, growth and development decision-making*. Washington, DC, World Bank.
- Rodrik, D. & Subramanian, A.** 2003. The primacy of institutions (and what this does and does not mean). *Finance and Development*, 40(2):31–34.
- Rodrik, D., Subramanian, A. & Trebbi, F.** 2004. Institutions rule: the primacy of institutions over integration and geography in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9: 131–165.
- Sanchez, A., Beduschi, L.C., Saramago, A. & Rapallo, R.** 2019. *Brazil's fome zero and the hunger-free Latin America and Caribbean 2025 initiative*. Rome. FAO.
- Sen, A.** 1993. Food, economics and entitlements. In: J. Drèze, A. Sen & A. Husain. *The political economy of hunger: selected essays*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Spradlin, D.** 2012. Are you solving the right problem? *Harvard Business Review*, 90(9): 84–95.
- Sundaram, J. & Chowdhury, A. eds.** 2012. *Is good governance good for development?* The UN Series on Development. London, Bloomsbury Academic.
- Swinnen, J.** 2019. *The Political Economy of Agricultural and Food Policies (Palgrave Studies in Agricultural Economics and Food Policy)*
- Tang, S.Y.** 1992. *Institutions and collective action: self-governance in irrigation*. San Francisco, USA, Institute for Contemporary Studies.
- Timmer, C.P.** 2014. *Managing Structural Transformation: A Political Economy Approach (WIDER Annual Lecture 18)* Helsinki, Finland, United Nations World Institute for Development Economics and Research (UNU-WIDER).
- Timmer, C.P.** 2019. *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard*. Philadelphia, USA, University of Pennsylvania Press.
- Tomlinson, I.** 2013. Doubling food production to feed the 9 billion: a critical perspective on a key discourse of food security in the UK. *Journal of Rural Studies*, 29: 81–90.
- Treakle, J. & Krell, R.** 2014. *Territorial development and local knowledge systems. Engaging local farming knowledge through a rights-based approach to agricultural development*. Land and Water Division Working Paper 11. Rome, FAO.
- Urban, K. & Feiler, G.** 2014. *Vietnam aspires to a sustainable agricultural transformation* [online]. Rome. FAO. https://www.hungerexplained.org/Hungerexplained/ARP_Vietnam_files/ARP%20Vietnam.pdf
- United Nations (UN).** 1994. *An Agenda for Development: report of the Secretary General, 6 May 1994, A/48/935, para. 125*. New York.
- UN.** 2020. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition*. New York, USA, UN. <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/SG-Policy-Brief-on-COVID-Impact-on-Food-Security.pdf>
- United Nations Commission on Human Rights (UNCHR).** 2000. Resolution 2000/64. *The role of good governance in the promotion of human rights*, 27 April 2000, E/CN.4/RES/2000/64.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP).** 2009. What is good governance? [online]. [Cited 20 December 2020]. <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance#>

- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).** 2009. Overcoming inequality: why governance matters. Education for All. Global Monitoring Report, Oxford, UK, Oxford University Press, p. 128.
- United Nations General Assembly (UNGA).** 2005. *World Summit outcome A/60/L/1* [online]. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf
- United Nations Development Programme (UNDP).** 1997. *Governance for sustainable human development*. New York, USA.
- Venice Commission.** 2011. *Stocktaking on the notions of 'good governance' and 'good administration'*. Study no. 470/2008. Strasbourg, 9 March 2011.
- Wade, R.** 2004. *Governing the Market: Economic theory and the role of Government in East Asian Industrialization (with a new Introduction by the author)*. Princeton, USA, Princeton University Press.
- Wade, R.** 1988. *Village Republics: Economic conditions for collective action in South India*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Warren P.** 2002. *Livelihoods diversification and enterprise development: an initial exploration of concepts and issues*. FAO, LSP WP 4, Livelihoods Diversification and Enterprise Development Sub-Programme. Rome, FAO.
- Weingast, B.R.** 1993. Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 149/1 (1993), 286–311.
- Weingast, B.R.** 1995. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11(1): 1–31.
- Whaites, A., Gonzalez, E., Fyson, S. & Teskey, G.** 2015. *A governance practitioner's notebook: alternative ideas and approaches* [online]. Paris, OECD. 340 pp. <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/Governance%20Notebook.pdf>
- Wild, L., Booth, D. & Valters, C.** 2017. *Putting theory into practice – how DfID is doing development differently*. London, ODI.
- Williamson, O.E.** 1985. *The economic institutions of capitalism*. New York, USA, Free Press.
- Williamson, J. & Haggard, S.** 1994. The political conditions for economic reform. In: J. Williamson, ed. *The political economy of policy reform*. Washington, DC, Institute for International Economics, pp. 1–42.
- Wolff, B. & Huppert, W.** 2000. *Governance by contractual rules: improving service relations in irrigation*. Eschborn, Germany, Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit GmbH.
- World Bank.** 1989. *From crisis to sustainable growth – sub Saharan Africa: a long-term perspective study*. Washington, DC, The World Bank.
- World Bank.** 1994. *Governance: the World Bank's experience* [online]. [Cited 20 October 2020]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/Governance-the-World-Banks-experience>
- World Bank.** 2007. *World Development Report: agriculture for development*. Washington, DC.
- World Bank.** 2008. *The political economy of policy reform: issues and implications for policy dialogue and development operations*. Social Development Department. Washington, DC.
- World Bank.** Worldwide Governance Indicators (online). [Cited 12 December 2020] <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Bank.** 2017. *World Development Report: governance and the law*. Washington, DC.

دعم الحكومة والسياسات - ورقة الإطار التركيز على الحكومة من أجل المزيد من السياسات الفعالة والدعم الفني

لتحقيق الاستدامة والمرونة والأمن الغذائي والتغذوي في العالم ما بعدجائحة الكوفيد، هناك حاجة ماسة، إلى تمويل أنظمة الأغذية الزراعية، خاصة أنه لا يزال فقط ثمانية سنوات على تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

لا يمكن تحقيق هذا التحول المنشود إلا من خلال تعزيز المعرفة والخبرة والمهارات والقدرات والاستفادة منها من أجل العمل الجماعي لمجموعة واسعة من الجهات الفاعلة العامة والخاصة التي يجلب كل منها مصالح واحتياجات وموارد وتأثير وقدرات مميزة. وتبقى "الحكومة" القدرة متعددة الأبعاد للعمل الجماعي الفعال الشامل على جميع المستويات.

في العديد من السياسات الوطنية، فاختناقات الحكومة هي التي تؤدي إلى فجوة بين التوقعات السياسية ونتائجها على أرض الواقع. على سبيل المثال، قد يكون لتدخل سياسي معين معنى اقتصادياً كبيراً، ولكن إذا تم اعتباره تهديداً لمجموعة مصالح قوية أو مصالح تلك المجموعة لم تأخذ في الاعتبار بشكل كافٍ، فمن المرجح أن يفشل. وبالتالي، فإن فهم الحكومة - سواء المؤسسات والاقتصاد السياسي - وراء أنظمة الأغذية الزراعية الحالية يمكن أن يؤدي إلى نجاح أو كسر أي دعم سياسة أو عمل تقني.

من خلال الجمع بين الرؤى المستمدّة من الخبرة والمعرفة الغنية لمنظمة الأغذية والزراعة ومن المؤلفات، تقدم هذه الورقة إطاراً تشغيلياً من أربع مراحل لتحليل وتكامل تحليل الحكومة وإجراءاتها في صياغة وتنفيذ التدخلات على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية. كما يقدم استعراضاً للاتجاهات الحديثة في تفكير الخبراء حول الحكومة من أجل التنمية المستدامة ويسلط الضوء على مساهمات المنظمة المفاهيمية في الحكومة في مجالات اختصاص المنظمة.

سيؤدي الاستخدام المتزايد لتحليل الحكومة في عمل منظمة الأغذية والزراعة إلى تحفيز عمليات التعلم الجماعي التكراري والتقييم الصادق لإمكانية التغيير، وبالتالي استكمال الحلول التقنية بنهج يستند إلى فهم قوي للواقع العملي والسياسي على أرض الواقع. وبتركيزه على التعلم المستمر والتكييف، سيمكن تحليل الحكومة المنظمة من تحسين فعالية سياساتها ودعمها الفني للأعضاء بشكل كبير لتحقيق التنمية المستدامة من أجل أن لا يختلف أحد عن الركب.

