

مدخل

في الوقت الذي حددت إجراءات السياسات في إستراتيجية التخفيف من الفقر المسئولية المناطة بالجهات المختلفة في عملية التنفيذ، يأتي تقرير الإنجاز هذا لرصد الإجراءات المنفذة خلال العامين 2003 و2004 بصورة أكثر تفصيلاً، مبوبة في مدخل وأربعة فصول وملحقين، حيث يتناول المدخل الهدف من الإستراتيجية ومنهجية إعدادها ودائرة المشاركة وأدوات ووسائل المتابعة والمراقبة التي تم إنشاؤها خلال العامين 2003 و2004 وأخيراً الآلية المتبعة في إعداد هذا التقرير. وبينما يركز الفصل الأول على تطور الوضع الاقتصادي وتقييم أداء الموازنة العامة، يأتي الفصلان الثاني والثالث لقياس الإنجازات وإبراز الإجراءات المنفذة وفق الموضوعات الواردة في محاور الإستراتيجية. وأخيراً، يتناول الفصل الرابع تحليل التطورات والمستجدات وكذلك التوقعات المستقبلية والتوجهات لتعزيز العملية التخطيطية. ويشتمل الملحق الأول على مصفوفة إجراءات السياسات، بينما يغطي الملحق الثاني جداول الحسابات القومية.

ورغم بدء إعداد تقرير الإنجاز الأول لإستراتيجية التخفيف من الفقر ليغطي عام 2003 فقط، إلا أنه تبين لاحقاً أفضلية جمع السنتين 2003 و2004 في تقرير موحد لبيان الإنجازات المحققة والصعوبات التي تواجه التنفيذ باعتبار تماثل الوضع السياسي والاقتصادي وظروف هذه المرحلة وتوقع تحسن شامل في عام 2005، وخاصة فيما يتعلق بتسريع إجراءات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري التي تباطأت خلال السنتين الماضيتين، حيث التزمت الحكومة ببرنامج زمني لها تضمن تبعاته وتأثيره في موازنة 2005 التي أقرها مجلس النواب (انظر مصفوفة السياسات). ويتبنى تقرير الإنجاز ربط الأهداف المحددة في الإستراتيجية بمصفوفة إجراءات السياسات التي تشتمل على مؤشرات قابلة للقياس وتبين الجهات المعنية بالتنفيذ، بالإضافة إلى تناول الأهداف والإجراءات المتوقعة للعام القادم. كما يبين العثرات في التنفيذ وأسبابها بغرض إعادة النظر في التدخلات المحددة واقتراح إجراءات بديلة.

وقد واجه إعداد التقرير صعوبات تتعلق بتوفر البيانات والمعلومات، خاصة في القطاعات الاجتماعية والحكم الجيد. ورغم إجراء العديد من المسوح المتخصصة خلال الأعوام الماضية، إلا أن الأجهزة الحكومية لا زالت تشكو من محدودية البيانات والمعلومات، وبالتالي ضعف قدرتها على المتابعة وتقييم الأداء. كما أن ظاهرة تضارب البيانات والمؤشرات ما زالت مشاهدة، الأمر الذي يتعذر معه الخروج باستنتاجات محددة أو معرفة تأثير السياسات والإجراءات المتخذة. لذلك، تتعزز أهمية استكمال قاعدة المعلومات الاجتماعية والاقتصادية التي بدأت الوحدة الرئيسية لمراقبة الفقر في إنشائها منذ عام 2003 كأساس لإعداد الخطط والبرامج ومتابعتها ومراقبة مؤشراتنا.

ويسعى التقرير لاستخدام المتاح من البيانات والمعلومات ومن كافة المصادر بما في ذلك الدولية، مع شرط مصداقيتها وموثوقيتها. كما يؤسس لاحتساب بيانات ومؤشرات جديدة تقع مسئولية توفيرها بشكل منتظم على العديد من الجهات وبالذات في محور الحكم الجيد. وركز التقرير كذلك على الملاحظات الموجهة للإستراتيجية المتعلقة بتحديد الأولويات وتقدير تكاليف المشاريع والبرامج وعدم وضوح آلية المتابعة والمراقبة، والحاجة إلى

إبراز قضايا النوع الاجتماعي بشكل أكثر وضوحاً وتأثيراً على السياسات والموازنة، حيث احتلت هذه الملاحظات اهتمام آليات الإستراتيجية التي انكبت على دراستها ووضع المعالجات.

المشاركة والتشاور

يأتي هذا التقرير كثمرة تنسيق بين الوحدة الرئيسية والوحدات الفرعية في الوزارات والجهات الحكومية. وقد عقدت الوحدة الرئيسية دورة تدريبية للوحدات الفرعية في ظل التحضير لإعداد تقرير الإنجاز ركزت على توحيد إخراج تقارير الجهات والالتزام بالمعايير والشروط التي أعدتها. كما نوقشت تقارير الجهات مع المعنيين لديها لتوسيع دائرة المشاركة. وبعد استكمال التقرير الكلي، رفع التقرير الأولي إلى مجلس الوزراء، واکبه تنظيم حلقات نقاش للجان مجلسي النواب والشورى ولأحزاب والتنظيمات السياسية وكذلك للقطاع الخاص والمانحين.

وأخذت الوحدة الرئيسية بالملاحظات التي وردت أثناء النقاش والتشاور، فضلاً عن تطوير التقرير الأولي ليستوعب التطورات وإنجازات عام 2004. وتصبغ طريقة الإعداد وتوسيع دائرة المشاركة وما يترتب عليها أهمية إضافية للإستراتيجية، وتخلق قوة دفع لتنفيذ السياسات والإجراءات والبرامج والمشاريع.

البناء المؤسسي لآلية المتابعة والمراقبة

اهتمت الحكومة فور إقرار إستراتيجية التخفيف من الفقر بوضع آلية متكاملة وفعالة لمراقبة تنفيذ الإستراتيجية، بما يكفل توفير أحد الشروط الأساسية لنجاح الإستراتيجية. وقد وضع قرار مجلس الوزراء رقم 294 لعام 2002 للبنات الأساسية لأنشطة المتابعة والمراقبة وفق المستويات الآتية:

اللجنة الوزارية: تضم اللجنة نائب رئيس الوزراء وزير المالية ونائب رئيس الوزراء وزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وتتولى الإشراف العام على المستويات المختلفة لآلية المتابعة والمراقبة وتوفير الدعم لها، وتبني السياسات والبرامج والمشاريع الواردة في الإستراتيجية والصدف بها في مجلس الوزراء. وقد ركزت اللجنة الوزارية خلال عامي 2003 و2004 على دعم تأسيس آلية المتابعة والمراقبة في كافة الجهات الحكومية، وتوجيه الموازنة العامة للعامين 2004 و2005 نحو أولويات التخفيف من الفقر، بالإضافة إلى تبني القرارات والأوامر الخاصة بآلية المتابعة والمراقبة.

اللجنة الفنية: تتكون من 26 عضواً يمثلون وكلاء الوزارات والجهات الحكومية الأكثر ارتباطاً بقضايا الفقر، بالإضافة إلى ممثلين عن منظمات المجتمع المدني والجهات المانحة والقطاع الخاص. وتتولى اللجنة الإشراف على تنفيذ المكونات القطاعية في الإستراتيجية، والتنسيق مع كافة الجهات المعنية بتنفيذ الإستراتيجية، وكذلك الإشراف على أنشطة الوحدة الرئيسية والوحدات الفرعية ومجموعات العمل. وقد ركزت اللجنة في أنشطتها خلال العامين الماضيين على الآتي:

- متابعة إنشاء الوحدات الفرعية في الوزارات والجهات الحكومية وفي المحافظات واستكمال تشكيلها وكذلك إنشاء مجموعات العمل.

• مناقشة الموازنات القطاعية لعام 2004 مع التركيز على القطاعات ذات الأولوية، ورفع التوصيات إلى اللجنة الوزارية.

• توفير نفقات تشغيلية للوحدات الفرعية لعام 2004 ضمن موازنة لجنة الإستراتيجية، ومتابعة اعتماد تلك النفقات ضمن موازنات الجهات لعام 2005 خاصة بعد استكمال البنية المؤسسية للوحدات.

الوحدة الرئيسية: تتكون الوحدة الرئيسية من خبراء محليين في الفقر والاقتصاد، الاجتماع، الإحصاء، والنوع الاجتماعي والبيئة. وتعمل الوحدة كسكرتارية فنية لآلية المتابعة والمراقبة، وتقوم بترجمة توجهات الإستراتيجية وتوجيهات اللجنة الوزارية وقرارات اللجنة الفنية إلى أنشطة وبرامج عملية.

الوحدات الفرعية في الوزارات والجهات الحكومية: أنشئت 27 وحدة فرعية في الوزارات والجهات الحكومية ضمن إدارات التخطيط والإحصاء لتقوم بمتابعة تنفيذ المكون القطاعي وسياسات الإستراتيجية وتوفير بيانات ومؤشرات الأداء، والمشاركة في إعداد الموازنات ونشر التوعية بالإستراتيجية. وقامت الوحدات الفرعية بحصر قائمة المؤشرات الرئيسية والعامة الخاضعة للمتابعة والمراقبة، وإعداد تقرير إنجاز قطاعيين للعامين 2003 و2004.

مجموعات العمل: أنشئت 5 مجموعات عمل للقطاعات والمواضيع ذات الأولوية للإستراتيجية وهي التعليم، الصحة، النوع الاجتماعي، المجتمع المدني، واللامركزية والسلطة المحلية بهدف تنسيق الجهود وتعبئتها لدعم توجهات الإستراتيجية. ويشترك في عضوية المجموعة كافة الجهات المعنية بالقطاع بما في ذلك المانحين ومنظمات المجتمع المدني. وتعمل هذه المجموعات تحت إشراف اللجنة الفنية للإستراتيجية، مع مواصلة إنشاء المجموعات لآليات العمل القائمة واللجان المشكلة في الجهات المعنية. وقد باشرت مجموعتنا عمل المجتمع المدني والنوع الاجتماعي عقد اجتماعاتهما خلال عام 2003 لمناقشة المهام ووضع خطة العمل، فيما تطلعت بقية المجموعات في عام 2004. كما أنشئت مجموعات إضافية في عام 2004 تحت إطار مبادرة مشروع الألفية هي النمو الاقتصادي والأمن الغذائي، البنية التحتية، والمياه والبيئة، لإعداد تقييم الاحتياجات ومتطلبات الخطة القادمة.

أنشطة اللجنة الفنية للإستراتيجية والوحدة الرئيسية

إعداد ومراجعة مشروع الموازنة العامة للدولة: عملت الوحدة الرئيسية بالتعاون مع الجهات المعنية على بدء فصل نفقات التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية لتسهيل رصد وتوجيه المخصصات وتقييم كفايتها. وأكدت اللجنة الفنية في اجتماعاتها على أهمية التزام الجهات بتوجهات الإستراتيجية أثناء إعداد الإطار المالي لموازنة 2004 والتركيز على القطاعات الرئيسية، بالإضافة إلى قيامها بالرفع إلى اللجنة الوزارية بتوصيات تقارير الجهات الرئيسية حول موازنة 2004، إلا أن تأخر التوقيت الزمني للقرارات المتخذة قلص بشكل كبير فاعلية تأثيرها. وتعمل الوحدة الرئيسية على دراسة الوضع الراهن لآلية إعداد الموازنة العامة وتقديم المقترحات لتوجيهها نحو احتياجات الفقراء، حيث تمت الاستعانة بخبرات دولية خلال عام 2004 اقترحت إنشاء وحدة فنية لهذا الغرض في وزارة المالية وبعض الوزارات القطاعية لمتابعة تنفيذ هذه المبادرة وتنظيم

البرامج التدريبية اللازمة. كما تحرص الوحدة الرئيسية على الاستفادة من تقارير مراجعة الإنفاق العام وتبذل الاهتمام بمبادرات تتبع أثر الإنفاق خاصة في القطاعات الاجتماعية الأساسية.

التوعية بإستراتيجية التخفيف من الفقر: شكلت أنشطة وفعاليات التوعية بإستراتيجية التخفيف من الفقر مكوناً رئيسياً في خطط عمل الوحدة الرئيسية والوحدات الفرعية خلال العامين 2003 و2004، لأهميتها في العام الأول للإستراتيجية. وفيما يلي أهم برامج التوعية والأنشطة المنفذة:

- نظمت الوحدة الرئيسية بالتعاون مع الوحدات الفرعية 19 فعالية توعية بالإستراتيجية في عدد من الوزارات والهيئات الحكومية.
- شاركت الوحدة الرئيسية في الفعاليات والأنشطة المختلفة المتعلقة بالفقر وقضاياها المختلفة سواء على المستوى المركزي أو المحلي.
- أنتجت الوحدة الرئيسية مجموعة إصدارات لرفع الوعي بالإستراتيجية وآليات تنفيذها وتحديد الأدوار المنوطة بالجهات.
- قامت الوحدة الرئيسية بتدريب ودعم منظمات المجتمع المدني في أنشطة التوعية بالإستراتيجية بين أوساط المجتمع من خلال استخدام النسخة الشعبية للإستراتيجية، حيث اشتمل التدريب تسع محافظات في عام 2003 واستكملت التغطية إلى بقية المحافظات في عام 2004.
- وضع خطة إعلامية متكاملة حول الإستراتيجية بالتنسيق مع وزارة الإعلام تدخل حيز التنفيذ في 2005.

ويتوقف نجاح تنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر على استيعاب الأطراف المختلفة لأهداف وأبعاد هذه الإستراتيجية، ومن ثم العمل بموجبها. ولم تقتصر التوعية بالإستراتيجية على موظفي الدولة وسلطاتها الثلاث أو الجهات المانحة، بل شملت شركاء الدولة وهم القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وكذلك المجتمعات المحلية بما فيهم الفقراء أنفسهم. ورغم عقد العديد من حلقات النقاش والندوات حول الإستراتيجية على المستوى المركزي وفي عدد من المحافظات خلال مراحل إعداد الإستراتيجية وتنفيذها، لا يزال جزء غير يسير من كوادر الأجهزة الحكومية يجهل الكثير عن إستراتيجية التخفيف من الفقر ولا يلتزم باتجاهاتها ووسائل متابعتها ومراقبتها على المستويين المركزي والمحلي. ويتطلب الالتزام الكامل بالإستراتيجية وأهدافها تكاتف الجهود ومواصلة البرامج والأنشطة، وكذلك العمل على تقوية وسائل الربط بآلية الإستراتيجية وتعزيزها بأدوات إلزامية للتنفيذ. وتواصل الوحدة الرئيسية أنشطة التوعية بقضايا الفقر عموماً والفجوات الجندرية والجغرافية خصوصاً من خلال وسائل الإعلام المختلفة، وتوسيع رقعة المستفيدين من برامج التوعية لتضم ندوات للسياسيين والأحزاب السياسية وأعضاء مجلسي النواب والشورى، وإشراك منظمات المجتمع المدني في حملات التوعية وأنشطة المتابعة والمراقبة.

منظور النوع الاجتماعي: تبنت آليات الإستراتيجية مجموعة إجراءات لتسليط الضوء على فجوات النوع الاجتماعي، وتعزيز السياسات والتوجهات الهادفة إلى تقليصها، حيث تم إنشاء مجموعة عمل النوع الاجتماعي، وإلزام الجهات الحكومية الرئيسية تضمين ممثلة اللجنة الوطنية للمرأة في عضوية الوحدات

الفرعية، والتأكيد على تناول تقرير الإنجاز السنوي القطاعي من منظور النوع الاجتماعي. وتم تبني برنامج تدريبي لإعداد الموازنات من منظور النوع الاجتماعي، حيث عقدت أربع حلقات عمل للمعنيين بالتخطيط وإعداد الموازنات في القطاعات الرئيسية، بالإضافة إلى دعم المبادرات والدراسات التي تتناول قضايا النوع الاجتماعي مثل دراسة المرأة والفقير، وكذلك دعم إعداد الإحصائيات المفصلة بحسب النوع الاجتماعي.

إنشاء قاعدة البيانات وجمع ونشر المعلومات: قامت الوحدة الرئيسية بالتنسيق مع وحدة المعلومات بوزارة التخطيط والتعاون الدولي لتطوير نظام خاص بمعلومات الفقر وإنشاء قاعدة بيانات اقتصادية اجتماعية شاملة توفر البيانات والمؤشرات وفق حلقة مترابطة (المدخل، المخرج، النتائج، والأثر)، وتحليلها بما يخدم صناع القرار والباحثين وغيرهم. وتم إدخال البيانات والمؤشرات إلى قاعدة البيانات، وكذلك تحميل البرنامج على شبكة وزارة التخطيط والتعاون الدولي مع بدء التنسيق لتوفيره لثلاث وحدات فرعية في الوزارات ووحدتين في المحافظات عبر موقع الإنترنت كمرحلة تجريبية قبل تعميمه على بقية الوحدات. كما سعت الوحدة الرئيسية للمشاركة في أعمال اللجنة الفنية للتعداد العام للسكان والمساكن 2004، وتنظيم اللقاءات والندوات والحلقات مع فريق العمل الخاص بمسح ميزانية الأسرة في الجهاز المركزي للإحصاء.

تقييم السياسات وإجراء الدراسات وتوجيه الاستراتيجيات القطاعية: تولى إستراتيجية التخفيف من الفقر أهمية لإجراء دراسات تستجلي الحقائق وتزيل الغموض حول بعض العلاقات المرتبطة بالفقر، حيث أجريت دراسة حول العلاقة بين الفقر والمرأة وكذلك دراسة الفقر والبيئة. وشرعت الوحدة الرئيسية في حصر البرامج والمشاريع المندرجة تحت مظلة شبكة الأمان الاجتماعي لتقييم فاعليتها وأثرها على التخفيف من الفقر. وتم التنسيق مع مشروع التخطيط بالمشاركة على مستوى المديرية لإبراز توجهات إستراتيجية التخفيف من الفقر أثناء إعداد خطط 12 مديرية، والمشاركة في بعض الفعاليات المعنية بمراجعة المشاريع الموجهة لخدمة الفئات المهمشة، بالإضافة إلى المساهمة في إعداد الاستراتيجيات القطاعية وضمان اتساقها مع إستراتيجية التخفيف من الفقر مثل دعم اللامركزية والسلطة المحلية وكذلك تطوير وتحديث القضاء.

وتمثل الأنشطة السابقة والآليات والأدوات المستخدمة وسائل هامة لدعم تحقيق الأهداف التي رسمتها الإستراتيجية، كما سيتبين في الفصول اللاحقة. وتعكس أيضاً الآلية المناسبة والمنكاملة للمتابعة والمراقبة التي افتقدتها وثيقة الإستراتيجية حين إقرارها والتي كانت مثار نقاش وانتقاد آنذاك. وتستهدف الإستراتيجية إدراج تلك الآليات والأدوات وتثبيتها في الإطار العام للعملية التخطيطية ولدى الجهات الحكومية المختلفة، وكذلك خلال مراحل التنفيذ وعبر وسائل المتابعة والمراقبة، بما يضمن استدامتها وتحقيق الاستفادة القصوى منها. ومع ذلك، يجب التنويه إلى أهمية اتصافها بالمرونة وقابليتها للتعديل لتنتمكن من استيعاب المتغيرات والمواءمة مع الآليات الأخرى القائمة أو التي يمكن إنشاؤها.