

Distr.
GENERAL

E/1995/120
5 October 1995
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الاجتماعات المشتركة بين لجنة البرنامج والتنسيق ولجنة التنسيق الإدارية
السلسلة التاسعة والعشرون
١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥

تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة من أجل القضاء على الفقر

(ورقة معلومات أساسية أعدتها الأمم المتحدة لأجل السلسلة التاسعة والعشرين من الاجتماعات المشتركة للجنة البرنامج والتنسيق ولجنة التنسيق الإدارية)

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	١	مقدمة
٢	٦ - ٢	أولا - وضع الهيئات الحكومية الدولية المركزية للأولويات السياسية التي تهدي بها منظومة الأمم المتحدة
٣	١٨ - ٧	ثانيا - تقييم لما تضطلع به منظومة الأمم المتحدة من تنسيق في مجال القضاء على الفقر
٤	٨	ألف - تصنيف الأنشطة
٥	١٨ - ٩	باء - السياسات، والاستراتيجيات المتعددة القطاعات
١٠	٢٦ - ١٩	ثالثا - البرامج وآليات التنسيق القائمة على الصعيد القطري بهدف القضاء على الفقر
١٢	٣١ - ٢٧	رابعا - مسائل للمناقشة

مقدمة

١ - وافقت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الخامسة والثلاثين (نيويورك، ١٥ أيار/مايو - ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٥)، على أن يكون موضوع السلسلة الجارية من الاجتماعات المشتركة بين لجنة البرنامج والتنسيق ولجنة التنسيق الإدارية "تنسيق أنشطة منظومة الأمم المتحدة من أجل القضاء على الفقر". والغرض من مذكرة المعلومات الأساسية هذه، التي أعدتها الأمانة العامة بالاستناد إلى مدخلات أسهمت بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وإلى مشاورات جرت مع هذه المؤسسات، هو الحفز على إجراء حوار بناء يتناول السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز قيام منظومة الأمم المتحدة، على نحو منسق، بتقديم المساعدة إلى الحكومات عند تنفيذ سياساتها وبرامجها الهادفة إلى القضاء على الفقر. وترتبط القضايا المطروقة في هذه الوثيقة ارتباطاً وثيقاً بالقضايا التي نظرت فيها الجمعية العامة في دورتها الجارية فيما يتعلق بالتعاون الدولي للقضاء على الفقر في البلدان النامية، والسنة الدولية للقضاء على الفقر، ومتابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، والجهد المنسق لمتابعة مؤتمرات الأمم المتحدة الكبرى، واستعراض السياسة الشامل الذي يتناول الأنشطة التنفيذية.

أولاً - وضع الهيئات الحكومية الدولية المركزية للأولويات السياسية التي تهتدي بها منظومة الأمم المتحدة

٢ - ينبغي للتنسيق، بمعناه الإيجابي الأعم، أن يسفر عن متواصلة متماسكة مؤلفة من أنشطة تستهدف بلوغ قصد مشترك. والواقع أن التعاون الفعال لا يمكن وجوده إلا إذا وجدت مقاصد مشتركة، ينبغي لها أن تكون بدورها ثمرة مشاورات واتفاق فيما بين مؤسسات المنظومة على الأولويات الكبرى وعلى أشكال الاستجابة لها. وهذا يقتضي، حتماً، تحديد الهيئات الحكومية الدولية المركزية للأولويات السياسية التي تهتدي بها المنظومة. وعندئذ، يمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تستغل الاستراتيجيات والنهج العامة الموضوعة على هذا النحو، لكي تكون إطاراً للعمل ودليلاً تنفيذياً يستعان بهما عند إعداد خطط وبرامج متوائمة، فضلاً عن تقييم مشترك يتناول النتائج والتأثير في الميدان.

٣ - والقصد المشترك اللازم للقضاء على الفقر وما يتطلبه الأمر من التزام المجتمع الدولي بذلك على أرفع مستوى سياسي هما أمران تولدا عن مؤتمرات الأمم المتحدة الكبرى التي عقدت مؤخراً، ومن بينها مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، والمؤتمر الدولي للسكان والتنمية، والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، وكان أبرزها مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، الذي تناول القضاء على الفقر كأحد مواضيعه الرئيسية الثلاثة. ويتجلى في إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية توافق آراء دولي بشأن المبادئ والأهداف، والالتزامات المقطوعة والإجراءات اللازمة للقضاء على الفقر؛ وهما يمثلان مقياساً لإعداد وتقييم الأنشطة التي يضطلع بها على صعيد المنظومة (انظر A/CONF.166/9، الفصل الأول، القرار ٨، المرفقان الأول والثاني). وقد ظهر القضاء على الفقر جلياً للعيان، بوصفه أولوية إنمائية رئيسية.

٤ - وقد التزم رؤساء الدول والحكومات، في مؤتمر القمة، بتحسين وتعزيز إطار التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي من أجل التنمية الاجتماعية، بروح التشاكر، عن طريق الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات المتعددة الأطراف. ولذلك، اتفقوا على التماس الدعم والتعاون من منظومة الأمم المتحدة، والوكالات الإنمائية الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، في اتخاذ تدابير مناسبة منسقة تستهدف تحقيق التقدم المستمر المستدام في بلوغ الأهداف والالتزامات التي اتفق عليها مؤتمر القمة. كما اتفقوا على ضرورة إقامة الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز حواراً منتظماً موضوعياً على مختلف الأصعدة، بما فيها الصعيد الميداني، من أجل زيادة فعالية وكفاءة تنسيق المساعدة المقدمة للتنمية الاجتماعية. وقررت الحكومات أيضاً اعتماد التدابير والآليات المناسبة من أجل تنفيذ ورصد محصلة مؤتمر القمة بمساعدة، عند الطلب، من الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ومن برامجها ولجانها الإقليمية، وبمشاركة عامة من جميع قطاعات المجتمع المدني. (انظر A/CONF.166/9، الفصل الأول، القرار ٨، المرفق الأول، الالتزام ١٠).

٥ - ويعنى برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية عناية شديدة بوضع استراتيجيات متكاملة للقضاء على الفقر. وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تستند إلى تعزيز النمو الاقتصادي المستدام، في سياق التنمية المستدامة، وتعزيز التقدم الاجتماعي، الأمر الذي يقتضي اتساع قاعدة النمو وإتاحته فرصاً متكافئة للشعوب كافة. وتُحث الحكومات على إدراج أهداف مكافحة الفقر ومروميه في السياسات الاقتصادية والاجتماعية عموماً وفي التخطيط على الصعيد المحلي، والصعيد الوطني، بل وعلى الصعيد الإقليمي أيضاً إذا اقتضى الأمر.

٦ - ومطلوب من كل بلد وضع تعريف دقيق للفقر المدقع، وتقييمه، ويفضل أن يتم ذلك بحلول عام ١٩٩٦، وعندئذ ستستعرض الجمعية العامة فعالية الخطوات المتخذة لتنفيذ نتيجة مؤتمر القمة فيما يتعلق بالقضاء على الفقر، كجزء من الأنشطة المتصلة بالسنة الدولية للقضاء على الفقر. كما يوصي برنامج العمل بأن تعلن الجمعية العامة، في دورتها الخمسين، عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر، عقب السنة الدولية للقضاء على الفقر (١٩٩٦)، وذلك لكي تنظر في اتخاذ مبادرات أخرى في هذا المجال (A/CONF.166/9، الفصل الأول، القرار ٨، المرفق الثاني، الفقرة ٩٥ (ج)).

ثانياً - تقييم لما تضطلع به منظومة الأمم المتحدة من تنسيق في مجال القضاء على الفقر

٧ - يمثل القضاء على الفقر هدفاً دافعاً للعمل الإنمائي الذي تؤديه منظومة الأمم المتحدة، وهو في الوقت نفسه يدخل في صميم ولايات العديد من المنظمات. ومن المسلم به أن الفقر مسألة معقدة متعددة القطاعات لا بد أن تطرقها جهات فاعلة متعددة تتضافر جهودها في أثناء العمل. وعلاوة على ذلك، فإن للفقر أسباباً ومظاهر عديدة، ويتطلب أنشطة تتفاوت فيما بين المناطق، وفيما بين البلدان، بل وفيما بين المجتمعات المحلية. ولذلك، تضطلع المؤسسات والهيئات الداخلة في منظومة الأمم المتحدة بطائفة كبيرة

من الأنشطة التي تستهدف القضاء على الفقر. وفي الآونة الأخيرة، أصدرت اللجنة الاستشارية للمسائل البرنامجية والتنفيذية، التابعة للجنة التنسيق الإدارية، تقريراً عن أعمال منظومة الأمم المتحدة في مجال القضاء على الفقر (ACC/1995/POQ/CRP.19، المرفق). ويظهر التقرير أنه بينما لا يوجد حل عالمي لمحو بلاء الفقر توجد في الواقع حالات من العمل الناجح الذي أنجزته منظومة الأمم المتحدة، وهي حالات يمكن تكرارها. وقد أرسل التقرير إلى المنسقين المقيمين/الممثلين المقيمين بقصد تعزيز تعاون منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، بالاستناد إلى ازدياد الوعي بالعمل الجاري داخل كل مؤسسة من مؤسسات المنظومة.

ألف - تصنيف الأنشطة

٨ - صنفت اللجنة الاستشارية للمسائل البرنامجية والتنفيذية مختلف أنشطة منظومة الأمم المتحدة التي تستهدف القضاء على الفقر إلى ثماني فئات، على النحو التالي:

(أ) العمل التحليلي: يركز هذا النوع من الأنشطة على مشكلة تعريف الفقر ومحدداته، ومنهجية تقييم الفقر، وإعداد مؤشرات مناظرة. ومن المواضيع التي أثارت اهتماماً شديداً على مدى العقد الماضي موضوع تأثير الفقر ببرامج التثبيت، والتكيف الهيكلي، والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، التي تبناها عدد كبير من البلدان بناء على مشورة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وبمساعدهما. وكان لنتيجة هذا البحث أثر هام على تصميم برامج التكيف القريبة العهد، وعلى محتواها؛

(ب) الأنشطة المدرة للدخل: يستهدف هذا العمل زيادة دخول الفقراء بتهيئة فرص العمل واتخاذ تدابير لزيادة الإنتاجية، مع التركيز على القطاعات التي يتركز فيها الفقراء؛

(ج) الأشغال العامة القائمة على كثافة الأيدي العاملة: ينطوي النهج القائم على استخدام الأيدي العاملة بكثافة لإنتاج الأصول والسلع والخدمات على استعمال أساليب ونظم عمل تعظم محتوى العمل، ويتم ذلك عادة بمزيج محقق لفعالية التكلفة يتألف من استخدام العمال واستعمال معدات خفيفة؛

(د) إمكانية الاستفادة من الخدمات الأساسية: يشترك العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها في أنشطة تستهدف تهيئة أو تعزيز إمكانية الاستفادة الفقراء من الخدمات الأساسية، بما فيها المياه المأمونة واللوازم والمرافق الصحية وخدمات النظافة العامة وخدمات الرعاية الصحية الأولية والتعليم الأساسي، بتكلفة منخفضة؛

(هـ) الصناديق الاجتماعية وشبكات الأمان: يشترك عدد من منظمات الأمم المتحدة وهيئاتها اشتراكاً مطرداً في تقديم الأموال والمساعدات التقنية لإنشاء صور شتى من الصناديق الاجتماعية وشبكات الأمان بهدف توفير الحماية للفئات الضعيفة؛

(و) اشتراك الفقراء: ثمة اتجاه متزايد نحو الأخذ بنهج قائم على الاشتراك في برامج ومشاريع لمنظمات عدة تابعة للأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، تعتبر بعض الوكالات الاشتراك أمراً مرغوباً في حد ذاته يرتبط بتمكين الفقراء؛ بينما تعتبر منظمات أخرى الاشتراك وسيلة لتعزيز الكفاءة الاقتصادية واستدامة مشاريع مكافحة الفقر؛

(ز) الجهود التي تستهدف تقليل التمييز: تشمل أنشطة مناهضة التمييز جمع للمعلومات عن الممارسات التمييزية وتحليل هذه المعلومات ونشرها؛ ووضع معايير دولية، وتحسين الظروف السائدة في سوق العمل، ومنع تشغيل الأطفال؛

(ح) رصد التغييرات في حالة الفقر: يشترك عدد من المنظمات في قياس حجم الفقر أو الإبلاغ عنه، بينما تشترك قلة من المنظمات اشتراكاً مباشراً في جمع البيانات المتصلة بالفقر. وعلى الصعيد المشترك بين الوكالات، تضطلع بقياس حجم الفقر فرقة عمل تابعة للجنة الإحصائية. وبالإضافة إلى ذلك، تدرس اللجنة الفرعية المعنية بالتنمية الريفية، وهي تابعة للجنة التنسيق الإدارية، مختلف الجوانب التي تنطوي عليها استراتيجيات التخفيف من حدة الفقر.

باء - السياسات، والاستراتيجيات المتعددة القطاعات

٩ - يمثل توافق الآراء العالمي المتوصل إليه في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية إطار عمل تستخدمه منظومة الأمم المتحدة لوضع سياسات عامة واستراتيجيات متعددة القطاعات بهدف إعداد برامج معينة لمكافحة الفقر. والرأي الشائع الآن فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن أفضل وسيلة للتخفيف من حدة الفقر هي النجاح في تنفيذ استراتيجية إنمائية تستهدف النمو الاقتصادي المستدام المقترن بالإنصاف. ويمكن القول إن النمو الذي يتسم بمزيد من الإنصاف يعني في جميع الأحيان تقريباً أنماط نمو ذات عمالة أكثر، تزيد الطلب على العمل - وهو ميزة الفقراء الرئيسية - كما يعني اتسام أنماط النمو بمزيد من الإنصاف. والقدرة على النمو التي تولد العمالة يمكن تعزيزها بالاستثمار في قطاعات الاقتصاد الأكثر كثافة من ناحية العمالة، لا سيما الزراعة؛ وبزيادة الاستثمار في الرأسمال البشري، أي التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والبرامج التغذوية والسكانية، وبإنقاذ أو إزالة تشوهات أسعار عوامل الإنتاج النسبية التي تتولد عن سوء الأداء في سوق العمل أو في سوق الائتمان. وفي هذا الصدد، تمثل استدامة التنمية بعداً اكتسب في الآونة الأخيرة أهمية متزايدة في هذا الصدد.

١٠ - ويتبين من المعلومات المستمدة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها أن كل مؤسسة قد وضعت، في سياق جهد عام بذل على صعيد المنظومة للقضاء على الفقر، سياساتها واستراتيجياتها الذاتية الهادفة التي نشأت عن ولاياتها الفريدة المحددة.

١١ - وترى بعض المؤسسات والهيئات، في الواقع، أن القضاء على الفقر هو المبرر الفعلي لجهودها. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، يعيد توجيه أنشطته المتعلقة بالبرمجة لكي تستهدف القضاء على الفقر باعتباره شاغله الأول، وجاء ذلك في أعقاب قرار اتخذه مجلسه التنفيذي في حزيران/يونيه عام ١٩٩٥؛ ولذلك، ستوجه أنشطته جميعها نحو هذا الهدف النهائي وستقاس بالنسبة إليه. وبصورة مطردة، سيفرض القضاء على الفقر تأثيره على مجالات البرمجة الرئيسية الأخرى في البرنامج الإنمائي - وهي: المساواة بين الجنسين، وتعزيز الوظائف وسبل الرزق المستدامة، والحفاظ على البيئة وتجديد خلاياها، وأسلوب الحكم - وهي المجالات التي تحدد مجتمعة إطار التنمية المستدامة لدى البرنامج الإنمائي. أما البنك الدولي، فيرى أن هدفه الجوهري هو مساعدة البلدان على تقليص حجم الفقر ورفع مستويات المعيشة. وتشمل استراتيجيته المتعلقة بتقليص حجم الفقر النمو الاقتصادي العريض القاعدة المتعطش للعمالة، وتنمية الموارد البشرية، وتوفير شبكات الأمان للفقراء والضعفاء. وهو يحدد سمات مساعداته للبلدان باستخدام استراتيجياته المتعلقة بالمساعدات القطرية، الموضوعة بالاستعانة بنتائج تحليلات الفقر في البلدان كلا على حدة، واستعراضات الإنفاق العام، وغير ذلك من الدراسات الاقتصادية والقطاعية.

١٢ - وبالمثل، يرى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن التخفيف من حدة الفقر بالريف هو ولايته الوحيدة وأن جميع أنشطته تركز على هذا الهدف المتفرد. وتمثل بعثات برمجته الخاصة الألفية التحليلية المستخدمة لوضع سياساته القطرية واستراتيجيته الاستثمارية. وتنطوي البعثات، المراد بها وضع مؤشرات واضحة لتحديد الفئات المستهدفة والأنشطة ذات الأولوية لمساعدات الصندوق المشاريع ضمن استراتيجية إنمائية طويلة الأجل للبلد، على استعراض شامل يتناول طبيعة أدوات السياسة العامة المؤثرة على القدرة الإنتاجية وفرص العمل، وتوليد الدخل، ومستويات معيشة فقراء الريف، واستعراض تأثير تلك الأدوات. وللاستجابة للمتطلبات المحددة التي يقتضيها التوجيه الاستراتيجي بشأن الاستراتيجية الوطنية وإعداد المشاريع، إستحدثت دراسات الاستراتيجيات القطرية لتكون آلية تكميلية، تعمل على تقييم أهمية قضايا التنفيذ بالنسبة للاستراتيجية العامة وبالنسبة لتصميم المشاريع، كما تعمل على إعداد مبادئ توجيهية لعمليات الصندوق. كذلك، يبين برنامج الأغذية العالمي أن ولايته الفعلية هي السعي إلى التخفيف من حدة الجوع والفقر. وقد وضع البرنامج مبادئ توجيهية مشاريعية تحدد طبيعة وشكل تعاونه مع الجهات الفاعلة الأخرى في منظومة الأمم المتحدة لأجل إعداد مشاريعه وتنفيذها. وهو يعد مخططات استراتيجية قطرية، تقيّم الفقر ومشكلة إنعدام الأمن الغذائي، وتستهدف فهم السياسات والاستراتيجيات التي تتبعها الحكومات الوطنية عند تناولها لهذه القضايا، ودراسة الأدوار النسبية التي تضطلع بها الوكالات الأخرى، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية. ويعكف البرنامج على تنقيح أنظمتها العامة ليتمكن من اعتماد نهج برنامجي يستند إلى الاستراتيجيات الموضوعة لكل بلد على حدة. وسوف تشمل البرامج القطرية، التي تعتمد على مخططات الاستراتيجيات القطرية، أحكاما تكفل ارتباط البرامج بذكرات الاستراتيجيات القطرية. وتشمل الميزات المتوقعة من استخدام هذا النهج زيادة المرونة التنفيذية، التي يمكن الاستفادة منها في الاستجابة للطلبات الناشئة عن جهود التنسيق والتكامل المتعددة الوكالات، وذلك فضلا عن الاستجابة للاحتياجات غير المتوقعة التي تتطلب تغييرات فيما بين البرامج.

١٣ - ويرى عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها أن تنفيذ الخدمات الاجتماعية الأساسية واحد من أفضل السبل لمكافحة أسوأ مظاهر الفقر، وأنه من أكثر هذه السبل تحقيقاً لفعالية التكلفة. وفي إطار مبادرة ٢٠/٢٠، حسبما تتجلى في محصلة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، يرى أن الخدمات الاجتماعية الأساسية تشمل التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وخدمات تنظيم الأسرة، وخدمات المياه والمرافق الصحية المنخفضة التكلفة، والبرامج التغذوية. كما تبنت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، التي تركز جل دعمها التنفيذي ومواردها التنفيذية على توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية من أجل بقاء الطفل والمرأة وحمايتهما ونمائهما، تمشياً مع محصلة مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل، مفهوم "التكيف ذي الوجه الإنساني"، وهي تشجع على إعادة رسم برامج التكيف للسماح للفقراء بالاشتراك بصورة أفضل في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولضمان حمايتهم خلال فترات الركود الاقتصادي والتكشف المالي. ومما يتسم بأهمية شديدة إصرار اليونيسيف على الحاجة إلى النقاش بغية التحول من التركيز المفرط على إطار السياسة العامة الكلي إلى المستوى الوسيط، أي أدوات السياسة العامة التي تنظم تخصيص الموارد في إطار سياسة معينة للاقتصاد الكلي. وهذه أدوات تشمل تخصيص النفقات العامة، واستغلال المعونة، وتخصيص الائتمانات، وسياسة تحديد الدخول والأسعار. وتمثل تحليلات حالة الطفل والمرأة وبرامج العمل الوطنية القائمة لدى اليونيسيف الإطار البرنامجي والمؤسسي لتحقيق الأهداف الوطنية، ويقصد بها أن تكون متسقة مع مذكرات الاستراتيجيات القطرية.

١٤ - ويسهم صندوق الأمم المتحدة للسكان في القضاء على الفقر بتعزيز البرامج السكانية وبرامج التنمية المستدامة، وتنفيذ هذه البرامج. وتولي برامج القطرية عناية بالغة، عند إعداد جميع برامجها السكانية وتنفيذها وتقييمها للمساواة بين الجنسين والعدل بينهما. وتولى الأولوية لإدماج المدخلات السكانية في أطر السياسات الإنمائية الأعم، التي من قبيل مذكرات الاستراتيجيات القطرية والخطط الإنمائية المتجددة وبرامج التكيف الهيكلي وأطر السياسات العامة القطاعية. وترى منظمة العمل الدولية أن تهيئة فرص العمالة المنتجة هي أفضل نهج للتنمية، وأنها تشمل جملة أمور من بينها دور المرأة واحتياجاتها، وتوفير الخدمات الاجتماعية، وتوليد الدخل، وزيادة مشاركة المجتمعات المحلية. وهي توفد الأفرقة الاستشارية المتعددة التخصصات إلى مختلف المناطق، وتعد بيانات الأهداف القطرية، عقب التشاور مع الحكومات وأرباب العمل والمنظمات العمالية، ووكالات الأمم المتحدة، والمانحين. أما منظمة الصحة العالمية، فإنها تعتبر الفقر السبب الرئيسي للمرض والوفاة في العالم، ولذلك تستهدف أعمالها، لا سيما تعاونها التقني مع البلدان، التغلب على الأسباب الجذرية التي يتولد عنها الفقر واعتلال الصحة. وثمة مبادرة خاصة، اسمها مبادرة "تكثيف التعاون مع البلدان والشعوب التي في مسيس الحاجة"، وهي تستهدف تمكين البلدان الفقيرة من إقامة شبكات صحية مستدامة تحقق الإنصاف وتتلاءم مع احتياجاتها المميزة. ويجري، في أعقاب تقييم الحالات، إعداد خطط للعمل وتعبئة الموارد الإضافية بتحسين استعمال الموارد المحلية وتحسين إدارة المعونة. وتلاحظ منظمة الصحة العالمية أن عملية اجتماعات المائدة المستديرة التي ينظمها البرنامج الإنمائي وعملية الأفرقة الاستشارية التي ينظمها البنك الدولي قد استخدمتا على نطاق واسع لتحقيق تنسيق أفضل للمعونة في هذا الصدد. كما أنشأت منظمة الصحة العالمية فرقة العمل العالمية المعنية بالصحة والتنمية، التي تحلل تطور محددات الصحة، لا سيما المحددات المتصلة بالفقر، كما أنها تعزز، بنشاط، تنمية خدمات الصحة الوطنية

ورصد تلك الخدمات وتقييمها على ضوء استراتيجيتها المسماة "الصحة للجميع". وستظل جهود المتابعة التي تبذلها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بصدد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، لا سيما بموجب الالتزام رقم ٦ الوارد في إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية، تولي عناية خاصة لتلبية أهداف ومرامي برنامج "التعليم للجميع" بوصفه نهجا أساسيا للقضاء على الأمية - التي تمثل سببا جذريا للفقر وأثرا من آثاره. وتستهدف هذه الاستراتيجية سد الفجوة بين المتعلمين والأميين وتقديم المشورة بشأن التنمية التعليمية المستدامة، مع الحرص على تعليم الفتيات والنساء، لا سيما في المناطق الريفية. وتقدم اليونسكو الدعم إلى الحكومات لتحقيق جملة أشياء، من بينها تنفيذ دراسات لكل بلد على حدة تتناول أسباب الفقر ونتائجه، وتأثير التكيف الهيكلي على الفقراء، وفعالية استراتيجيات مكافحة الفقر. وبالإشارة إلى البرامج المخصصة لكل بلد على حدة، فإن التعاون بين اليونسكو والبرنامج الإنمائي في إطار آلية خدمات الدعم التقني قد أخذ يطرق، بصورة مطردة، مسألة القضاء على الفقر.

١٥ - ويوضح صندوق النقد الدولي أن مشورته المتعلقة بالسياسة العامة تشدد بصورة مطردة على البعد الاجتماعي الذي ينطوي عليه التكيف، وتولي مزيدا من الاهتمام للقضايا الاجتماعية في سياق رصد السياسات الاقتصادية التي تتبعها البلدان الأعضاء، وللدعم المالي للبلدان الأعضاء التي تنفذ برامج للتكيف والمساعدة التقنية. ويشدد الصندوق على ما يلي: (أ) أهمية وجود استراتيجية نمو رفيعة المستوى، الأمر الذي يعني اتباع سياسات اقتصادية تعزز تثبيت الاقتصاد الكلي؛ (ب) تنفيذ سياسات هيكلية تهدف إلى السماح لقوى السوق بتخصيص الموارد وتهيئة بيئة مُمكِنَة لنشاط القطاع الخاص؛ (ج) تنفيذ سياسات اجتماعية سليمة، تشمل شبكات إنقاذ لحماية الفقراء والفئات الضعيفة خلال فترة التكيف؛ (د) تقوية الإدارة الاقتصادية. وفي هذا السياق، تشدد مشورة السياسة العامة المقدمة من الصندوق على الآثار المترتبة على صعيد الاقتصاد الكلي، وعلى فعالية التكلفة والسلامة المالية لخيارات السياسة الاجتماعية. ويرى الصندوق أن بوسعه أن يسهم، عن طريق مناقشات السياسة العامة والمساعدة التقنية، في زيادة قدرة الحكومات على رصد التطورات الاجتماعية والسعي إلى اتباع سياسات اجتماعية شفافة.

١٦ - وتسعى عدة مؤسسات وهيئات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة إلى تحقيق القضاء على الفقر في نطاق العمل القطاعي لكل منها. وعلى سبيل المثال، فإن أنشطة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) الرامية إلى القضاء على الفقر كان الدافع إليها، منذ عام ١٩٧٩، هو إعلان المبادئ وبرنامج العمل الصادرين عن المؤتمر العالمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية. وتعاون الفاو، في إطار برامجها، مع الحكومات عند اضطلاعها بالتحويلات المؤسسية والهيكلية التي تيسر استفادة الفقراء من الموارد الطبيعية، فضلا عن المدخلات الإنتاجية، التي من قبيل الائتمان. وتوفر خطة عمل الفاو المنقحة المتعلقة بإشراك المرأة في التنمية (١٩٩٦ - ٢٠٠١) وخطة عملها للمشاركة الشعبية في التنمية الريفية إطارا عمليا لزيادة إشراك فقراء الريف في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتعاون الفاو مع وكالات منظومة الأمم المتحدة على إيضاح بعضات مشتركة لتقديم المشورة بشأن اعتماد سياسات واستراتيجيات وطنية تكفل القضاء على الفقر من خلال النمو المقترن بالإنصاف، ومن خلال المشاركة الشعبية. وتحدد منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ثلاثة مواضيع ذات أولوية، من مواضيعها السبعة ذات الأولوية المختارة

لفترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧، باعتبارها مجالات تركز على القضاء على الفقر من خلال التنمية الصناعية، وهي: المشاريع الصغيرة والمتوسطة؛ والتنمية الصناعية الريفية؛ والصلة بين الصناعة والزراعة، مع التركيز على إفريقيا والبلدان الأقل نمواً. ويبين الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية أن جهازه الإنمائي، المسمى مكتب تنمية المواصلات السلكية واللاسلكية، يمكن أن يُشرك في أعمال على صعيد المنظومة للقضاء على الفقر من خلال التنمية الريفية المتكاملة في البلدان النامية، التي تمثل، في برنامج عمل بوينس آيرس لتنمية المواصلات السلكية واللاسلكية على الصعيد العالمي، برنامجاً ذا أولوية عليا لدى أقل البلدان نمواً. ويربط برنامج الأمم المتحدة للبيئة القضاء على الفقر بالاستدامة البيئية، وهو يرى أن لكل منهما جذوره الاجتماعية وأنها مترابطتان. ويستهدف برنامج البيئة تعزيز تقييم واستعمال الأدوات الاقتصادية لأجل استعمال الموارد الطبيعية بشكل مستدام في المشاريع الإنمائية. ويعالج مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) الفقر في الحضر من خلال الجهود القائمة على زيادة المشاركة المجتمعية؛ وهو يضطلع بأعماله مدفوعاً بالاستراتيجية العالمية للمأوى حتى سنة ٢٠٠٠. وتركز اللجنة الدائمة المعنية بالتخفيف من حدة الفقر، التابعة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، على أثر العلاقات الاقتصادية الدولية على الفقر. وقد صاغت تلك اللجنة توصيات لأجل التعاون الدولي في مجالات من قبيل التجارة والقضاء على الفقر. وتضطلع هيئات أخرى، من قبيل معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، وإدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، والمعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة، بالبحث والتدريب، أو بأيهما، في المجالات المتصلة بالقضاء على الفقر.

١٧ - وتركز اللجان الإقليمية في أعمالها المتعلقة بالقضاء على الفقر على نهج متعدد القطاعات إزاء ظروف الفقر السائدة في كل منطقة على حدة. وفي هذا الصدد، ينبغي للمرء أن يلاحظ أن إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية - يذكّر أن بوسع اللجان الإقليمية أن تعقد، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية الإقليمية والمصارف الإقليمية، اجتماعاً على مستوى سياسي رفيع كل سنتين لتقييم متابعة مؤتمر القمة، وتبادل الآراء، واعتماد التدابير المناسبة (A/CONF.166/9، الفصل الأول، القرار ٨، المرفق الأول، الالتزام ١٠ (ب)، والمرفق الثاني، الفقرة ٩٥ (ح)). وقد اقترح أن يضع الاجتماع المقترح عقده كل سنتين مجموعة مبادئ توجيهية ومنهجيات للرصد، تشمل مؤشرات وأرقام قياسية للفقر، يمكن الإبلاغ عنها بتقارير فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بقياس الفقر.

١٨ - وتكشف المعلومات الواردة من المؤسسات والهيئات الداخلة في إطار منظومة الأمم المتحدة عن ازدياد الأهمية المولدة للسياسات والاستراتيجيات الهادفة إلى القضاء على الفقر. وتعمل كل مؤسسة في نطاق ولايتها، وهناك أيضاً خطط شتى عملية المُنحى تمثل القوة الدافعة للأنشطة الهادفة إلى القضاء على الفقر. وعلى الرغم من ذلك، تتضمن هذه الخطط سياسات وتدابير تتلاقى مع بعضها أو تكمل بعضها بعضاً. وعلاوة على ذلك، يوجد مستوى من التعاون بين الوكالات في ذلك المجال، هو التعاون الفعال النابض

بالحياة، الذي يتجلى على أفضل ما يكون في العمل على الصعيد الميداني، حيث يتخذ نهج براغماتي هادف إزاء القضاء على الفقر.

ثالثاً - البرامج وآليات التنسيق القائمة على الصعيد القطري بهدف القضاء على الفقر

١٩ - يتسم الصعيد الوطني للتنفيذ والتنسيق بأهمية شديدة فيما يتعلق بفعالية مكافحة الفقر عموماً. ويبين إعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، بكل وضوح، أنه لا بد وأن يضع كل بلد سياساته واستراتيجياته، وأنه ينبغي للمجتمع الدولي أن يركز جهوده على دعم البرامج الموضوعية لكل بلد على حدة، مع العمل في الوقت نفسه على تهيئة بيئة دولية داعمة.

٢٠ - ويوجد بالفعل عدد من الآليات التي تعمل، أفقياً، على التنسيق في منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، وتعمل رأسياً على التنسيق فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والوزارات والإدارات الحكومية ذات الصلة. وكجزء من عملية تنفيذ قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧، يجري توطيد نظام المنسقين المقيمين ويطرد تبني وكالات الأمم المتحدة للنهج البرنامجي، بينما يجري إعداد مذكرات الاستراتيجيات القطرية في البلدان النامية المهمة بالأمر. وقد أنشأت بلدان عديدة لجاناً مشتركة بين الوزارات أو مشتركة بين الإدارات، أو وزارات للتنسيق والتخطيط الاقتصادي. وبالمثل، أنشئت لجان للتنسيق الميداني في إطار منظومة الأمم المتحدة أو جرى، على الأقل، عقد اجتماعات دورية مشتركة بين الوكالات في معظم البلدان بدعوة من المنسقين المقيمين. كما تستخدم الأفرقة المواضيعية، بما فيها الأفرقة المعنية بالقضاء على الفقر، لتنسيق الأعمال على الصعيدين الوطني والمحلي.

٢١ - وستدرج في تقرير الأمين العام المتعلق بالقضاء على الفقر في البلدان النامية (A/50/396) معلومات تفصيلية عن دراسات فردية مختارة تتناول الخبرة المكتسبة في إعداد وتنفيذ برامج القضاء على الفقر، وفي التنسيق على الصعيد القطري في البلدان النامية التي تمر بمراحل إنمائية مختلفة. وستبين هذه الأمثلة نطاق النشاط ومداه، وستساعد على تحديد المشكلات والعراقيل الرئيسية التي تحول دون التوصل إلى استجابة لتحدي القضاء على الفقر تتسم بفعاليتها التامة وحسن تنسيقها.

٢٢ - ولتلخيص النتائج، ينبغي للحكومات ومؤسسات الأمم المتحدة وهيئاتها، العاملة سوية لتحقيق نتائج إيجابية، أن تلبى شروطاً معينة. أولها، ضرورة إبداء الحكومات التزامها السياسي التام بهدف القضاء على الفقر. ولا بد لها أيضاً أن تكون راغبة في تعبئة وتخصيص الموارد المالية والبشرية المحلية اللازمة لذلك الغرض، وأن تكون قادرة على ذلك، وأن تبادر إلى تنظيم استجابة منسقة إزاء تحدي الفقر. وثانيها، استناد الاستراتيجية الواجب اتباعها إلى النمو المقترن بالإنصاف، واشتراك جميع الجهات الفاعلة اشتراكاً تاماً في التنمية، بما في ذلك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية القاعدة، والفقراء أنفسهم، وضرورة احتواء تلك الاستراتيجية على نهج لا مركزي يمكن في إطاره اتخاذ القرارات وتخصيص

الموارد على الصعيد المحلي، بحيث تؤخذ في الحسبان الظروف المحددة التي تحيط بكل من الفئات والمناطق المحلية المستهدفة واحتياجات تلك الفئات والمناطق.

٢٣ - وثالثها، أنه يمكن لمنظومة الأمم المتحدة، بل ويجب عليها، أن تقوم بدور الداعية، وأن توفر المساعدات المالية والتقنية الضرورية، وأن تساعد على إعداد برامج متماسكة متكاملة للقضاء على الفقر. ولذلك، ينبغي لها أن تبني، عند الاقتضاء، قدرة الحكومات على تنفيذ مسؤولياتها القيادية والتنسيقية. ورابعها، وجوب الاستفادة الكاملة، لهذا الغرض، من الآليات التنسيقية الموجودة حالياً، وهي لجنة التنسيق الإدارية وآلياتها الفرعية الموجودة في المقر ونظام المنسقين المقيمين الموجود على الصعيد القطري. وعلى سبيل المثال، ينبغي توجيه آليات لجنة التنسيق الإدارية لتحقيق نهج أعم تتبعه منظمات الأمم المتحدة وهيئاتها للقضاء على الفقر، لا سيما على ضوء متابعة مؤتمرات الأمم المتحدة الكبرى متابعة منسقة. وهذا سوف يشمل ضمان استعمال نظام المنسقين المقيمين في المساعدة على القيام، بالتشاور الوثيق مع الحكومات، بإعداد استراتيجيات واضحة متماسكة تستهدف القضاء على الفقر وتتضمن أهدافاً ومرامي محددة، وتدمج في الخطط والبرامج الوطنية عموماً، واستعماله أيضاً في تأمين إسهام منظومة الأمم المتحدة إسهاماً منسقاً في تنفيذ مثل هذه الخطط والبرامج، وتقييمها، ورصدها.

٢٤ - وخامسها، ضرورة عدم اقتصار التنسيق على إعداد الاستراتيجيات والسياسات العامة، بل وجوب استهدافه أيضاً تحقيق قدر أكبر من التوافق والتكامل الوثيق فيما يختص بنهوج البرمجة وإعداد المشاريع. وهذا يمكن أن يتحقق بوسائل من قبيل إعداد تعاريف عامة للفقر؛ والعمل المشترك لإعداد مؤشرات للفقر؛ وجمع البيانات العامة؛ وتعيين الفئات والمناطق المحلية المستهدفة؛ والاشتراك في تقدير النتائج والتأثيرات، وفي تقييمها ورصدها. كما يمكن اتباع أسلوب البرمجة المشترك، كلما أمكن.

٢٥ - وسادسها، أنه لكي تتضافر جهود المؤسسات والهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في إطار برمجة مشترك يلزم عدم تفكيك عملية صنع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الصدد، تتسم الصلة بين الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، من ناحية، ومؤسسات بريتون وودز، من ناحية أخرى، بأهمية شديدة. ويمكن النهوض ببرنامج متكامل للقضاء على الفقر إذا تعاونت الجهات الفاعلة جميعها تعاوناً وثيقاً، لا على مجرد إعداد نهوج وتعريف ومؤشرات مشتركة لتقدير الفقر وأساليب لجمع البيانات، بل وعلى العمل أيضاً على تحقيق قدر أكبر من التكامل والاندماج في سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، بأساليب من قبيل ورقات أطر السياسة العامة ومذكرات الاستراتيجيات القطرية.

٢٦ - وأخيراً، يجب عدم نسيان المسألة ذات الأهمية الحاسمة، وهي مسألة تخصيص موارد كافية لمواجهة تحدي القضاء على الفقر. فحتى أفضل الاستراتيجيات وأشد البرامج تنسيقاً لا يمكن تنفيذها تنفيذاً فعالاً إذا ما انعدمت الموارد اللازمة. ولا بد من بذل جهود دؤوبة على الصعيد الوطني، والصعيد الإقليمي، والصعيد الدولي، لتعبئة الموارد وإعادة تخصيصها لهدف القضاء على الفقر. وفي هذا الصدد، ينبغي لجميع البلدان

أن تلتزم التزاما تاما بما قطعتة على أنفسها في المؤتمرات الدولية الكبرى، لا سيما في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

رابعاً - مسائل للمناقشة

٢٧ - إن هذه النظرة الإجمالية الموجزة على أنواع الأنشطة التي تضطلع بها مؤسسات المنظومة للقضاء على الفقر، والاستراتيجيات المتبعة ذات القطاعات المتعددة، وآليات التنسيق المستعملة، لا سيما على الصعيد القطري، توحى بأن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها تولى، في برامجها المتعلقة بالمساعدة، أعلى أولوية لهدف القضاء على الفقر. ومن الواضح أيضاً أنه يجري إحراز قدر كبير من التقدم في تحقيق تنسيق أفضل بين أنشطة المنظومة الهادفة إلى القضاء على الفقر. ولقد أتاح تنفيذ مختلف العناصر المشمولة بقرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧، ولا سيما تعزيز نظام المنسقين المقيمين ووضع النهج البرنامجي وتطبيقه وإعداد مذكرات الاستراتيجيات القطرية وتكوين الأفرقة أو الفرق المواضيعية، ما يلزم المنظومة ما يلزم من أدوات لإعداد استجابة لتحدي القضاء على الفقر تتسم بالتضافر وحسن التنسيق.

٢٨ - إلا أنه ينبغي، من نواح متعددة، قطع شوط طويل قبل أن يكون من الممكن القول بأن بوسع المنظومة ككل أن تتبع نهجا متماسكا حقا تجاه القضاء على الفقر. والمسائل التي تتطلب الطرق واضحة للعيان. وأولها وأبرزها هي مسألة ضمان الاتساق بين سياسة الاقتصاد الكلي والسياسة الاجتماعية، فضلا عن الاتساق بين أطر السياسات العامة الوطنية، من ناحية، والبرامج والمشاريع التي تنفذ على الصعيدين المتوسط والصغير، من ناحية أخرى. وهذا تتصل به الحاجة إلى ضمان اتساق النهج فيما بين الاستراتيجيات المتعددة القطاعات التي يتبعها، على سبيل المثال، البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، وغيرهم. والمسألتان اللتان يلزم تناولهما هما: تحديد نوعية الموجود، أو ما يجري إيجاده، من صلات ربط أو ترتيبات تنسيق بين هذه الاستراتيجيات، وتحديد تأثيرها.

٢٩ - وثمة بُعد رئيسي آخر يكون فيه النهج المنسق مناسبا للموضوع كل المناسبة، هو تعيين أنواع الفقر وتعيين الفئات المستهدفة المطلوب الوصول إليها. وهذا يعني الحاجة إلى إعداد تعاريف ومفاهيم عامة وترتيبات لجمع البيانات العامة للمساعدة على تعريف من هم الفقراء وإعداد ما قد يكون خريطة للفقر في كل بلد، فضلا عن مؤشرات عامة لرصد التقدم. وقد كان الهدف من مبادرة القضاء على الفقر، التي أطلقها قبل بضع سنوات في عدد من البلدان الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسة العامة، هو تعزيز مثل هذه الإجراءات المشتركة؛ وقد تحقق الكثير من التقدم منذ ذلك الحين في البلدان المعنية.

٣٠ - والمسائل الأخرى الواجب تناولها هي: تحديد الدروس المكتسبة من الخبرة، والطريقة التي تسمح بتطبيقها في البلدان والمناطق الأخرى. وكيف يمكن، علاوة على ذلك، مد نطاق هذه النهج العامة لتشمل مؤسسات أخرى، من بينها مؤسسات بريتون وودز.

٣١ - وثمة عامل نجاح له نفس الأهمية، هو مسألة الموارد: أي مدى تجلي درجة الأهمية العليا المولاة للقضاء على الفقر، كهدف وطني وهدف عالمي على السواء، في نسبة الموارد التي تكرسها البلدان ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها للبرامج الهادفة الموجهة للقضاء على الفقر. فما هي الاتجاهات في هذا الصدد وما هي الخطوات الواجب اتخاذها، لا سيما مع مراعاة الالتزامات المقطوعة في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لأجل تعبئة وتخصيص المستوى اللازم من الموارد لتلبية أهداف كل بلد فيما يختص بالقضاء على الفقر؟

— — — — —