

Distr.: General
18 September 2014
Arabic
Original: English



مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المعني ببرامج الإدماج الاجتماعي
وأثرها على التنمية والنمو المستدامين والشاملين

جنيف، ٢٧-٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

برامج الإدماج الاجتماعي وأثرها على التنمية والنمو المستدامين والشاملين

برامج الإدماج الاجتماعي والنمو الشامل للجميع في البلدان النامية

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

حققت البلدان النامية على مدى العقدين الماضيين تقدماً كبيراً في أدائها على صعيد النمو الاقتصادي، إذ بلغ متوسط النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي ٦,١ في المائة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١٠. وقد أدى هذا النمو إلى تقليص كبير في معدلات الفقر، غير أن ما يثير القلق أن هذا النمو لم يشمل الجميع، وبخاصة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً، بمعنى أنه اقترن بارتفاع في العدد المطلق للفقراء وبتفاقم التفاوتات. ولم يخلق هذا النمو أيضاً فرص عمل كافية لاستيعاب المتحقيقين الجدد بالقوة العاملة.

وفي ضوء هذه المعطيات، تتناول هذه المذكرة الأسباب التي حالت دون أن يشمل النمو الذي تحقق حديثاً في البلدان النامية الجميع، وتبحث في ما هو مطلوب من أجل الانتقال إلى مسارات أكثر شمولاً للجميع في عملية النمو والتنمية. وتدفع المذكرة بأن النمو شرط ضروري - لكنه غير كاف - للحد من الفقر، وأن تعزيز النمو والتنمية الشاملين للجميع في البلدان النامية يمر عبر بناء القدرات الإنتاجية والتحول الهيكلي وخلق فرص العمل اللائق واعتماد سياسات إدماج اجتماعي تتيح للفئات الضعيفة فرصة المشاركة في النمو الاقتصادي والاستفادة منه. وفي هذا السياق، تسلط المذكرة الضوء على مجموعة مختارة من برامج الإدماج الاجتماعي التي اعتمدت في بعض البلدان النامية وتناقشها، وتستخلص العبر من تلك البرامج لصالح بلدان نامية أخرى.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-16508 161014 171014



* 1 4 1 6 5 0 8 *

مقدمة

١ - لا شك في أن تحقيق النمو والتنمية الشاملين للجميع تحدٍّ أساسي ماثل أمام البلدان النامية اليوم. فعلى مدى العقود القليلة الماضية، سُجِّل تحسن ملحوظ في أداء النمو الاقتصادي للبلدان النامية كمجموعة، إذ ارتفع النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي من ٤,٧ في المائة في الفترة ما بين عامي ١٩٩١ و٢٠٠٢، إلى ٧ في المائة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧، و٥,٣ في المائة في فترة ما بعد الأزمة بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٢ (الجدول ١). ومقارنة بعقد التسعينات من القرن الماضي، أدى النمو الذي تحقق حديثاً إلى تقليص كبير في معدلات الفقر في البلدان النامية. فقد تدنّت نسبة الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم، أي في فقر مدقع، من ٤٧ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٢٧ في المائة في عام ٢٠٠٥ و٢٢ في المائة في عام ٢٠١٠ (الأمم المتحدة، ٢٠١٣)^(١). ورغم هذا التطور الإيجابي، اقترن النمو الذي تحقق حديثاً في الكثير من البلدان، وبخاصة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً، بزيادة أيضاً في العدد المطلق للفقراء. فعلى سبيل المثال، ارتفع عدد الفقراء في أفريقيا جنوب الصحراء من ٢٨٩,٧ مليوناً في عام ١٩٩٠ إلى ٤١٣,٨ مليوناً في عام ٢٠١٠. وازدادت أيضاً التفاوتات في بلدان كثيرة. وقد أثارت هذه التطورات شواغل نظراً لأن النمو الذي شهدته البلدان النامية حديثاً لم يشمل الجميع، ولأن ثمة ضرورة لبذل جهود أكبر تضمن أن يمتد النمو ليشمل قاعدة أوسع ويؤثر في حياة الفئات الضعيفة بطريقة إيجابية.

٢ - وفي حين أن النمو شرط مسبق للتنمية والرخاء الشاملين للجميع، فإنه لا يحد من الفقر أو مواطن الضعف تلقائياً، كما أنه لا يضمن توزيع المنافع بين الناس بالعدل. وقد أظهرت دراسات أن النمو شرط ضروري للحد من الفقر لكنه ليس كافياً بحد ذاته، وأن درجة التفاوت لها دور كبير في تحديد التأثير النهائي للنمو على الفقر. وفي هذا السياق، يتطلب تحقيق النمو والتنمية الشاملين للجميع جملة أمور منها السياسات الهادفة إلى الحد من التفاوتات في الدخل والممتلكات؛ والارتقاء بالحوار الاجتماعي، وبخاصة بين العاملين وأصحاب العمل؛ وتعزيز العدالة الاجتماعية؛ والحد من مواطن الضعف. فقد شكّل ضعف فئات من السكان عاملاً أساسياً في تثبيط التنمية الشاملة للجميع. وعليه، ينبغي أن يشكل التصدي لهذه المسألة محور تركيز الجهود الرامية إلى إنشاء مسار وعملية إنمائيين شاملين للجميع. وما يجعل الفقر مصدر ضعف رئيسياً أن الفقراء أشد المحتاجين إلى سبل الحماية أو الموارد لمواجهة الأخطار أو الصدمات. لكن فئة الضعفاء لا تقتصر على الفقراء وحدهم،

(١) شهدت جميع مناطق البلدان النامية انخفاضاً في معدلات الفقر، لكن ثمة فوارق كبيرة فيما بينها. فقد انخفضت معدلات الفقر في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٠ على سبيل المثال من ٤٥ إلى ١٤ في المائة في جنوب شرق آسيا، ومن ١٢ إلى ٦ في المائة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، ومن ٥٦ إلى ٤٨ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء (الجدول ٢).

بل تشمل أيضاً كبار السن والمرضى والعاطلين عن العمل والنساء والأقليات ضمن مجموعات أخرى. وفي هذا الشأن، ينبغي أن تستند سياسات تعزيز الإدماج الاجتماعي إلى منظور كلي للضعف يضمن استفادة جميع فئات السكان من عملية التنمية.

٣- وتتناول هذه الورقة الأسباب التي حالت دون أن يشمل النمو الذي تحقق حديثاً في البلدان النامية الجميع، وتدفع بأن تعزيز النمو والتنمية الشاملين للجميع يمر عبر بناء القدرات الإنتاجية والتحول الهيكلي وخلق فرص العمل اللائق واعتماد سياسات إدماج اجتماعي تتيح للفئات الضعيفة المشاركة في النمو الاقتصادي والاستفادة منه. وتحدد الورقة أيضاً مجموعة مختارة من برامج الإدماج الاجتماعي التي اعتمدت في بعض البلدان النامية وتناقشها، وتستخلص منها العبر لصالح بلدان نامية أخرى. وعلاوة على ذلك، تبحث الورقة في المسائل والتحديات الناشئة التي ترتبط بتنفيذ برامج الإدماج الاجتماعي، وتقدم اقتراحات بشأن الكيفية التي يمكن بها للبلدان النامية أن تنتقل إلى مساري نمو وتنمية أكثر شمولاً للجميع.

الجدول ١

النمو في الناتج

(متوسط النمو السنوي - نسبة مئوية)

٢٠١٢-٢٠٠٨	٢٠٠٧-٢٠٠٣	٢٠٠٢-١٩٩١	
١,٧	٣,٧	٢,٩	العالم
٠,٣	٢,٦	٢,٦	الاقتصادات المتقدمة
٥,٣	٧,٠	٤,٧	الاقتصادات النامية
٣,٦	٥,٨	٢,٩	أفريقيا
٦,٨	٨,٣	٦,٥	شرق وجنوب شرق وجنوب آسيا
٤,٠	٦,٩	٣,٧	غرب آسيا
٣,٠	٤,٨	٢,٩	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
٣,٤	٣,١	٢,٢	أوقيانوسيا

المصدر: UNCTAD, 2013a.

الجدول ٢

الفقر المدقع

(النسبة المئوية للأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم)

٢٠١٠	٢٠٠٥	١٩٩٠	
٢٢	٢٧	٤٧	المناطق النامية
٢٦	٣١	٤١	المناطق النامية (باستثناء الصين)
٤٨	٥٢	٥٦	أفريقيا جنوب الصحراء

٢٠١٠	٢٠٠٥	١٩٩٠	
٣٠	٣٨	٥١	جنوب آسيا
١٤	١٩	٤٥	جنوب شرق آسيا
١٢	١٦	٦٠	شرق آسيا (الصين فقط)
٦	٩	١٢	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
٤	٤,٦	٥,١	غرب آسيا
١	٣	٥	شمال أفريقيا

المصدر: الأمم المتحدة، ٢٠١٣.

أولاً- لماذا لم يشمل النمو الذي تحقق حديثاً الجميع؟

٤- لم يشمل النمو الذي تحقق حديثاً في البلدان النامية الجميع لسببين رئيسيين. أولهما أن النموذج والعمليات التي اتبعتها معظم البلدان النامية في مجال النمو على مدى العقود القليلة الماضية لم تولّد ما يكفي من فرص العمل ذات النوعية الجيدة، وثانيهما أن معظم الدول إما تفتقر إلى آليات الحماية الاجتماعية، أو تملك آليات ضعيفة. ونتيجة لذلك، يصعب على الفئات الضعيفة المشاركة في عملية النمو، كما يصعب توزيع منافع النمو توزيعاً أفضل^(٢).

النمو العاجز عن توفير فرص العمل

٥- حققت البلدان النامية معدلات نمو مرتفعة على مدى العقد الماضي، لكنها لم تتمكن من خلق فرص عمل كافية لاستيعاب الأعداد المتزايدة بسرعة من الملتحقين الجدد بسوق العمل. ومن الأسباب التي حالت دون أن يُنشئ النمو فرص عمل كافية، وبخاصة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً، أنه لم يحقق التحوّل. فلم تمرّ كثير من البلدان النامية في أفريقيا وأقل البلدان نمواً بعملية تحوّل هيكلية "عادية" تتسم بالانتقال من أنشطة متدنية الإنتاجية إلى أخرى مرتفعة الإنتاجية داخل القطاعات وفيما بينها، وبزيادة حصة الصناعات التحويلية والخدمات الحديثة في الناتج المحلي الإجمالي بالتزامن مع ارتفاع الدخل. بل تميّز التحوّل الهيكلي الذي شهدته أفريقيا وأقل البلدان نمواً بتوسع في قطاع الخدمات دون تطوّر يُذكر في قطاع الصناعات التحويلية، الذي هيمنت على النمو فيه أنشطة متدنية الإنتاجية يُضطلع بها عادةً في القطاع غير الرسمي.

(٢) تشكّل البطالة أيضاً تحدياً رئيسياً على المستوى العالمي. فقد شهدت بلدان متقدمة كثيرة فقدان عدد هائل من الوظائف أثناء الأزمة الاقتصادية، ولا تزال تواجه معدلات بطالة مرتفعة. لكن لدى هذه البلدان آليات أكثر للتخفيف من الآثار السلبية للأزمة والحيلولة دون وقوع الناس في الفقر، ألا وهي برامج الحماية الاجتماعية. وتشير تقديرات مكتب العمل الدولي إلى أن معدل نمو العمالة عالمياً ظل أبطأ في عام ٢٠١٣ (١,٤ في المائة) من الأعوام السابقة للأزمة (١,٧ في المائة) (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٤).

ونظراً إلى أن إمكانية خلق فرص العمل مرتفعة للغاية في قطاع الصناعات التحويلية وأن نسبة كبيرة من القوة العاملة في أفريقيا وأقل البلدان نمواً تُستخدم في الزراعة، كان للهيمنة المتزايدة لقطاع الخدمات أثر سلبي في التشغيل. وفي حالة البلدان الغنية بالمعادن والنفط، كانت هيمنة الصناعات الاستخراجية على عملية الإنتاج في هذه الاقتصادات من الأسباب الأخرى التي حالت دون أن يُفضي النمو الذي تحقق حديثاً إلى زيادة ذات شأن في فرص العمل. فاعتماد هذه الصناعات بشكل أساسي على رأس المال وليس اليد العاملة، وعملها في أطر محصورة تقل فيها الروابط مع الاقتصاد المحلي، يحدّان من إمكانية خلق فرص العمل.

٦- ولم يقترن النمو الذي تحقق حديثاً بتنمية القدرات الإنتاجية، ما يشكّل سبباً آخر لعجز هذا النمو عن استحداث فرص عمل كافية^(٣). وتظل القدرات الإنتاجية ضعيفة في كثير من البلدان النامية في أفريقيا وأقل البلدان نمواً نظراً لتدني معدلات الاستثمار وبطء التقدم التكنولوجي والافتقار إلى التنوع أو التحوّل الاقتصادي. وقد أدت المستويات المتدنية من رأس المال المادي، واختناقات البنية التحتية، وضعف رأس المال البشري أيضاً إلى إعاقة تنظيم المشاريع وإنشاء الروابط بين القطاعات الإنتاجية التي تُعتبر ضرورية من أجل تعزيز القدرات الإنتاجية ووضع الأسس للنمو المطرد في التوظيف. ويشكّل معدل الاستثمار المتدني في بلدان نامية كثيرة عائقاً أساسياً أمام التوظيف والنمو في الناتج. وفي وسع الاستثمار أن يطلق العنان للنمو بصورة مباشرة وغير مباشرة عن طريق تحسين البنية التحتية (النقل والطاقة والمياه وما شابهها) التي تعزز إنتاجية الشركات، ما يحفز أصحاب المشاريع على الاستثمار وتشغيل المزيد من الناس. وتشير دراسات حديثة إلى أن الاستثمار محرك أساسي للنمو والتنمية على المدى الطويل، وأن البلدان النامية الفقيرة تحتاج إلى حد أدنى لمعدل الاستثمار يبلغ ٢٥ في المائة من أجل خلق فرص العمل وتحقيق تقليص كبير في معدلات الفقر (الأونكتاد، ٢٠١٤). لكن معدلات الاستثمار الحالية في العديد من مجموعات البلدان النامية لا تزال دون عتبة الـ ٢٥ في المائة بكثير (انظر الشكل).

٧- فمتوسط معدلات الاستثمار في أفريقيا منخفض ويعكس اعتماداً كبيراً على استراتيجية النمو القائم على الاستهلاك. ويرى تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا (الأونكتاد، ٢٠١٤) أن استراتيجية النمو القائم على الاستهلاك تؤدي في أحيان كثيرة إلى إفراط في الاعتماد على السلع الاستهلاكية المستوردة، ما يؤثر في تطوّر الصناعات المحلية وبقائها، وفي بناء القدرات الإنتاجية وخلق فرص العمل. وعلاوة على ذلك، تؤدي هذه الاستراتيجية في نهاية المطاف إلى أزمة في ميزان المدفوعات تخلف في العادة آثاراً سلبية وخيمة في النمو والتوظيف. وفي هذا الصدد، ينبغي للبلدان النامية أن تنتهج استراتيجية نمو تُوازن بين المساهمة النسبية لكل من الاستهلاك والاستثمار في عملية النمو.

(٣) يعرف الأونكتاد القدرات الإنتاجية بأنها الموارد الإنتاجية والقدرة على مباشرة الأعمال الحرة والروابط بين القطاعات الإنتاجية، التي تحدد مجتمعة قدرة أي بلد على إنتاج السلع والخدمات وتمكنه من النمو والتطور.

الشكل
معدلات الاستثمار في مجموعات البلدان النامية
(النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: الأونكتاد.

٨- ولا يتعلق تحديّ التوظيف المرتبط بعملية النمو في البلدان النامية بكمية الوظائف فقط، بل بنوعية الوظائف القائمة والمستحدثة أيضاً. ويبين تقرير صادر عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠١٣) أنه في حالة البلدان النامية "تظل نسبة الفقراء العاملين عالية، وهناك اتجاه نحو استخدام هذه الفئة من العاملين في وظائف هشة في قطاعات غير رسمية ما زالت آخذة في التوسع". وعلاوة على ذلك، يُستخدم أكثر من نصف العاملين في القطاع غير الرسمي في البلدان النامية في ظروف عمل رديئة وصعبة للغاية. وإضافة إلى ذلك، يعيش واحد من كل ثلاثة عاملين في حالة فقر، وهو ليس بالأمر المستغرب نظراً لانتشار تدني الأجور في البلدان النامية والافتقار إلى الحماية الاجتماعية الأساسية وإهمال أبسط تدابير السلامة والصحة في أماكن العمل وعدم وجود آليات موثوقة للارتقاء بالحوار الاجتماعي بين أصحاب العمل والعاملين. وتُبرز هذه الحقائق ضرورة ألا يركز واضعو السياسات على زيادة عدد الوظائف فقط، وأن يُولوا نوعية الوظائف المستحدثة اهتماماً أكبر.

ضعف الحماية الاجتماعية وقصورها

٩- إن ثاني عامل يفسر العجز عن تحقيق نمو شامل للجميع هو الافتقار إلى آليات كافية وفعالة لتوزيع منافع النمو. وفي واقع الأمر، كثيراً ما يقترن النمو بالاستبعاد الاجتماعي، وكثيراً ما أدى النمو إلى ظهور تفاوتات أو إلى مفاقمة التفاوتات القائمة، مهدداً بذلك التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي (مارتيز وماكينلي، ٢٠١١). ومن أجل إعادة توزيع منافع النمو، وتقليص التفاوتات والحد من الفقر، وضمان مشاركة الفئات الضعيفة من السكان مشاركة فاعلة في عملية النمو، يتعين على الحكومات تنفيذ برامج حسنة

التصميم، مثل برامج الحماية الاجتماعية (الإطار ١). ويمكن لبرامج الحماية الاجتماعية أن تؤدي دوراً حاسماً في الحد من تعرض الناس للمخاطر. فهي تعزز قدرة الأفراد على حماية أنفسهم من فقدان الدخل ومن حوادث أخرى قد تدفع الناس إلى الفقر. وهي مفيدة بشكل خاص في تعزيز مشاركة الفئات الضعيفة، مثل النساء، في عملية النمو. ولكن رغم هذا الدور المحتمل لبرامج الحماية الاجتماعية، فإن الكثيرين في البلدان النامية إما يفتقرون إلى برامج وخدمات التحويلات الاجتماعية، أو يواجهون صعوبة في الوصول إليها. وتشير تقديرات فريق عمل منظومة الأمم المتحدة المعني بخطة التنمية للأمم المتحدة لما بعد عام ٢٠١٥ (٢٠١٢) إلى أن ٨٠ في المائة من سكان العالم يفتقرون إلى حماية اجتماعية شاملة تمكنهم من مواجهة مخاطر الحياة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يكون التصدي لهذا التحدي من أولويات الحكومات في البلدان النامية إن هي رغبت في بناء مجتمعات شاملة للجميع ومستدامة على المدى الطويل.

الإطار ١

ما هي برامج الحماية الاجتماعية؟

برامج الحماية الاجتماعية هي سياسات ووسائل تعالج شتى صنوف الضعف الذي تعاني منه فئات السكان في المجتمع. وهدفها هو وقاية الناس من المخاطر والصدمات المتعددة، وكسر دائرة الضعف والفقر المفرغة. وتركز هذه البرامج على أسباب عدة للفقر والاستبعاد الاجتماعي، وفي وسعها أن تطلق الطاقات الإنتاجية الكامنة لدى الأشخاص القادرين على العمل. وثمة حوار مستمر بشأن حدود سياسات الحماية الاجتماعية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠). ولكن بشكل عام، تتألف الحماية الاجتماعية من ثلاثة مكونات رئيسية:

- الضمان الاجتماعي: وهو الحماية من المخاطر والمصاعب على مدى الحياة (من قبيل فقدان الدخل واعتلال الصحة والشيخوخة) المصممة بشكل أساسي للحيلولة دون وقوع العاملين النظاميين وغير الفقراء في الفقر، وتشمل البرامج القائمة على اشتراكات وغير القائمة على اشتراكات.
- المساعدة الاجتماعية: وهي تحويلات اجتماعية نقدية أو عينية لدعم الفقراء وتمكينهم، وتقوم هذه البرامج في العادة على الاشتراكات.
- جهود الإدماج وسياسات سوق العمل: وهي مصممة لتعزيز قدرة الفئات المهمشة على الاستفادة من الخدمات والبرامج الاجتماعية والالتحاق بأسواق العمل.

وقد أدت الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ إلى الانتقال من نهج قائم على الاحتياجات إلى آخر قائم على الحقوق في مجال تقديم الحماية الاجتماعية. وثمة اهتمام متجدد ببرامج الحماية الاجتماعية على كل من المستوى الوطني والدولي. فعلى سبيل المثال، أطلق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني

بالتنسيق في عام ٢٠٠٩ مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي أيدتها الجمعية العامة في عام ٢٠١٠. والحد الأدنى للحماية الاجتماعية هو نظام حماية اجتماعية شامل وتعدددي ينشئ روابط بين مكوثاته، لكنه ليس بديلاً لمؤسسات الضمان الاجتماعي حيثما وجدت. وفي عام ٢٠١٢، اعتمدت الدول الأعضاء الـ ١٨٥ في منظمة العمل الدولية بالإجماع توصية الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ التي تقدم إرشادات بشأن وضع نُظُم ضمان اجتماعي شاملة تهدف إلى تغطية أربع ضمانات أساسية على الأقل: الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما فيها رعاية الأمومة؛ ضمان الدخل الأساسي للأطفال؛ ضمان الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، ولا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والعجز؛ ضمان الدخل الأساسي لكبار السن. وبالإضافة إلى ذلك، شدّد توافق آراء سول لمجموعة العشرين بشأن التنمية الهادفة إلى تحقيق النمو المشترك (٢٠١٠) بشكل خاص على آليات الحماية الاجتماعية التي تدعم النمو المستدام والشامل للجميع. كما اعترفت الوثيقة الختامية التي اعتمدها مؤتمر ريو+٢٠ في عام ٢٠١٢ (A/CONF.216/L.1)، والمعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، بأهمية الحماية الاجتماعية في تعزيز النمو والتنمية الشاملين للجميع.

ثانياً- برامج الإدماج الاجتماعي وأثرها: التجارب القطرية

١٠- ظهر مع مطلع الألفية الجديدة اهتمام متجدد بتصميم برامج الإدماج الاجتماعي وتنفيذها في البلدان النامية، وفي الفترة الأخيرة ازداد هذا الاهتمام بدرجة كبيرة نتيجة الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية في عام ٢٠٠٨. ويقدم هذا الفرع لمحة عن خمس من برامج الحماية الاجتماعية الناجحة في مجموعة مختارة من البلدان النامية من أجل استخلاص العبر لصالح بلدان نامية أخرى. والبرامج الخمسة هي برنامج بولسا فاميليا في البرازيل، وبرنامج جيرينكا في رواندا، ومشروع يهدف إلى الحد من الفقر في المناطق الريفية عن طريق زيادة التنويع والتحوّل من الاعتماد على زراعة الخشخاش في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وبرنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف في الهند، وبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية في إثيوبيا. وتشمل الحالات المختارة برامج من قارات مختلفة، وبلداناً نامية كبيرة وصغيرة.

برنامج بولسا فاميليا (البرازيل)

١١- أطلقت البرازيل في عام ٢٠٠٣ برنامج منح لفائدة الأسر يُعرف باسم بولسا فاميليا أو "الإعانات الأسرية". وهو برنامج للتحويلات النقدية المشروطة يهدف إلى تحويل الدخل إلى الأسر المعيشية الفقيرة للحد من فقرها وتعزيز قدرتها على الحصول على خدمات الصحة والتعليم وخدمات اجتماعية أخرى. والبرنامج هو أحد أضخم برامج الحماية الاجتماعية في العالم، واستفاد منه قرابة ٥٠ مليون فقير. وبالإضافة إلى ذلك، تشير التقديرات إلى أن

البرنامج ساهم في خفض مؤشر قياس الفقر بنسبة تتراوح بين ١٢ و ١٨ في المائة، رغم أن تأثيره في الفقر كان أقوى في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية (هيجنس، ٢٠١٢). وقد حدّ البرنامج أيضاً من تعرض الأطفال دون سن الخامسة لسوء التغذية المزمّن بنسبة ٣٠ في المائة، وكان له أثر هائل في التفاوتات في البرازيل في الفترة ما بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٨، إذ انخفض مؤشر جيني لقياس التفاوت بنحو ٠,٧ نقطة مئوية سنوياً في المتوسط خلال هذه الفترة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١١).

١٢ - ويتسم هذا البرنامج بعدة خصائص مثيرة للاهتمام يمكن لبلدان نامية أخرى التعلم منها. أولاً، يسعى البرنامج إلى الحد من الفقر بصورة مستدامة عن طريق تحفيز المستفيدين على استثمار رأس المال البشري الكامن في أطفالهم، ما يعزز قدرتهم على العثور على عمل والتحرر من الفقر. ثانياً، إن والدّة الأطفال هي من يتلقّى الاستحقاقات، وليس رب الأسرة. وهذا من شأنه أن يعزز تمكين المرأة ويضمن وصول الإعانات إلى الفئات المستهدفة الضعيفة، مثل الأطفال. ثالثاً، لما كانت الاستحقاقات مشروطة، تُفعّل الإجراءات الناتجة عن المخالفات تدريجياً، بمعنى أن المستفيدين يتلقون إنذاراً عند ارتكاب أول مخالفة، يليها تعليق الاستحقاقات ثم إلغاؤها في نهاية المطاف. رابعاً، يتميز البرنامج بتكلفته المالية المنخفضة. وعلى سبيل المثال، وصلت نفقات البرنامج في عام ٢٠١٠ إلى ٧,٧ مليار دولار، أي زهاء ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

برنامج جيرينكا (رواندا)

١٣ - أطلقت حكومة رواندا في عام ٢٠٠٦ برنامج "بقرة لكل أسرة فقيرة"، المعروف أيضاً ببرنامج جيرينكا. وقد وُضع البرنامج استجابة لمعدل سوء التغذية بين الأطفال الذي كان مرتفعاً بصورة مفرغة، ولتسريع الحد من الفقر والتشجيع على تربية الماشية وزراعة المحاصيل. ويستند البرنامج إلى طرح مفاده أن تقديم بقرة حلوب إلى الأسر المعيشية الفقيرة يساعدها على تحسين سبل معيشتها عن طريق اتباع نظام غذائي أفضل من الناحية التغذوية وأكثر توازناً (بتناول الحليب)، وزيادة الإنتاج الزراعي نظراً لتحسن خصوبة التربة، وزيادة الدخل عن طريق تسويق منتجات الألبان. ويُنفذ البرنامج بتمويل من حكومة رواندا ومنظمات غير حكومية ومواطنين.

١٤ - ومعيار الأهلية للاستفادة من البرنامج أن يكون الشخص مزارعاً فقيراً (لا يطبق شراء بقرة)، لكن ليس فقيراً إلى درجة أن يكون غير حائز لأرض، إذ يجب أن يكون المستفيدون قادرين على إنتاج العلف لأبقارهم. إذ يحصل كل مزارع يقع عليه الاختيار على بقرة حامل، ويتلقى تدريباً في تربية المواشي. ويُعطى أول مولود أنثى إلى مستفيد آخر مؤهل في المجتمع المحلي، يعطي بدوره أول مولود أنثى إلى شخص آخر. وفي حالة كان المولود ذكراً، يمكن للمستفيد أن يبيعه ويستخدم المال لشراء بقرة بكيرة لغايات التناسل. وبشكل عام، يتمتع النظام بآثر مضاعف قوي. وينسق مجلس رواندا للزراعة التدريب ذا الصلة. ويتضمن ذلك حلقات

عمل في مجال تغذية العجول وتنظيفها. وتُقدّم المستلزمات للمستفيدين لمساعدتهم على الاعتناء بأبقارهم. والهدف أن تكتسب الأسر الفقيرة ما يلزمها من مهارات في تربية الحيوانات لتعتني بمواشيها، بدعم من أخصائيين بيطريين على مستوى الأفضية والقطاعات.

١٥- وبحلول تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، كانت أكثر من ١٨٠ ٠٠٠ أسرة معيشية قد حصلت على أبقار، وحدثت ٣٥ ٠٠٠ ولادة لإناث. وبحسب التقديرات، استفاد من البرنامج حتى الآن أكثر من أربع في المائة من الأسر المعيشية في البلد. ويُتوقع أن يبلغ المجموع التراكمي للمستفيدين من البرنامج ٣٥٠ ٠٠٠ بحلول عام ٢٠١٧. وقد أحدث برنامج جرينكا تغييرات كبيرة في حياة الروانديين الفقراء، بشكل أساسي عن طريق زيادة الإنتاج الزراعي، ولا سيما منتجات الألبان. فقد زاد الإنتاج الوطني من الحليب بنسبة ١١ في المائة، ومن اللحوم بنسبة ١٠ في المائة في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١. وكان بمقدور معظم المستفيدين إنتاج ما يكفي من الحليب لتلبية احتياجات السوق المحلي وللحصول على دخل إضافي.

الحد من الفقر في المناطق الريفية عن طريق التنويع والتحول من الاعتماد على زراعة الخشخاش (جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية)

١٦- يعيش قرابة ربع السكان في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية تحت خط الفقر، ويكسبون أقل من دولار في اليوم. وقد أعاق اعتماد المزارعين منذ أمد طويل على زراعة الخشخاش جهود الحد من الفقر في المناطق الريفية في الأقاليم الشمالية من البلد. وللتصدي لهذه المشكلة الاجتماعية الاقتصادية، وما يقترن بذلك من إدمان الخشخاش، اعتمدت الحكومة خطة وطنية لتشجيع البدائل لزراعة الخشخاش، وقد أنجز هذا الهدف تقريباً. وفي عام ٢٠٠٧، أطلقت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والحكومة مشروعاً لوضع حد للاعتماد الاقتصادي الشديد على زراعة الخشخاش في ثلاثة أفضية في إقليم أودومساي، حيث كان يُعتبر هذا النوع من التركيز الاقتصادي أحد عوامل الفقر الدائم. ويكمن الهدف الأساسي للمشروع في تنويع المحاصيل، مع التركيز على إضافة القيمة. وقدمت اليونيدو المساعدة التقنية من أجل تطوير قدرات إنتاجية جديدة على مستوى القرى والأفضية والأقاليم، في حين اتخذ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة خطوات للمساعدة على تحسين الأوضاع المعيشية في بيئة خالية من المخدرات تُتاح فيها بدائل مشروعة لصناعة الخشخاش. وقد نُفذ المشروع في الفترة من آذار/مارس ٢٠٠٧ إلى حزيران/يونيه ٢٠١١. بميزانية بلغت ١,٣ مليون دولار، ساهمت فيها اليابان عن طريق صندوق الأمم المتحدة الاستئماني للأمن البشري.

١٧- واستفاد من المساعدة قرابة ٣٦ ٠٠٠ شخص من ٢٢ قرية. وتحت رعاية اليونيدو، أنشئت أكثر من ثلاثين مجموعة إنتاجية قروية في ١٦ قرية، وقُدّمت لها الأدوات ومعدات التجهيز. وحصل أكثر من ألف شخص على تدريب في مجال مهارات التجهيز الزراعي الأساسية من أجل إنتاج زيت السمسم، والورق اليدوي الصنع، والمكانس، والأكياس الحُاكة

من ألياف طبيعية، وغير ذلك من المنتجات القابلة للتسويق. وفي الوقت ذاته، كان من النتائج المهمة التي حققها البرنامج على صعيد الحد من الفقر أن تلقى مدمنو المخدرات العلاج وخدمات إعادة التأهيل داخل المجتمعات المحلية. وقد شاطر المتفعون من المشروع المعارف التي اكتسبوها مع أقاربهم وأصدقائهم، ما ضاعف عدد المستفيدين تقريباً. وأنشئ مركز للإنتاجية والتسويق في مدينة أودومساي لتلبية حاجة ملحة لدى المزارعين المحليين، ألا وهي الربط بين القرى النائية والأسواق ذات الصلة، بما فيها العاصمة، بشكل رئيسي عن طريق المعارض، مثل مهرجان لاو للحرف اليدوية.

برنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف (الهند)

١٨- على خطى حركة مجموعة المساعدة الذاتية التي انطلقت في بنغلاديش بقيادة الحائز لجائزة نوبل، محمد يونس، استحدث المصرف الوطني للزراعة والتنمية الريفية في الهند في عام ١٩٩٢ برنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف على أساس تجريبي قبل إطلاق مرحلة التنفيذ على المستوى الوطني في عام ١٩٩٦ (نارنغ، ٢٠١٢). وكان هدف المصرف تقديم التمويل البالغ الصغر إلى الفقراء في المناطق الريفية بالاستناد إلى أوجه التآزر بين قوة النظام المصرفي الرسمي ومرونة نموذج مجموعات المساعدة الذاتية غير الرسمي. وكانت النتيجة توفير خدمات مالية مناسبة لأصحاب مشاريع بالغة الصغر ممن يعيشون في المناطق الريفية ويعانون فقراً شديداً.

١٩- ومجموعة المساعدة الذاتية مجموعة متجانسة اقتصادياً تتألف من ١٥ إلى ٢٠ شخصاً فقيراً من مناطق ريفية يجمعون مدخراتهم في بادئ الأمر لإنشاء آلية للإقراض. ويدّخر أعضاء المجموعة مبالغ صغيرة بانتظام، تتراوح عموماً بين ٠,٢٥ دولار ودولار واحد شهرياً. وتقرض المدخرات الجماعية إلى أعضاء المجموعة، وتُتخذ القرارات بالموافقة على القروض داخل المجموعة. ويُفتح حساب في مصرف رسمي تودّع فيه المدخرات. وبعد جمع المدخرات بستة أشهر، ينظر المصرف في أداء المجموعة ويمنحها قروضاً متناسبة مع ذلك الأداء. والهدف هو الجمع بين الحصول على خدمات مالية منخفضة الكلفة، وتعزيز عملية الإدارة والتنمية الذاتية. وقد شكّلت مجموعات المساعدة الذاتية منبراً مكّن الفقيرات من مناقشة مشاكلهن وحلّهن. ويتعلم أعضاء المجموعات كيف يديرون النقص في التدفق النقدي ويتجنبون مقرضي المال. فالمجموعة تساعد أعضائها على الاستثمار في اكتساب الأصول وتنويع مهنتهم وتحسين قدرتهم على تحمّل المخاطر. وقد أثبت برنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف أنه مصدر جيد للربح لفروع المصرف الريفية وشبه الحضرية، إذ تجاوزت معدلات استرداد التمويل ٩٠ في المائة.

٢٠- وقد بذل المصرف الوطني للزراعة والتنمية الريفية جهوداً حثيثة من أجل استهداف أشد فقراء المناطق الريفية فقراً. وتمثل المجموعات النسائية ما يربو على ٩٠ في المائة من الفئات المستهدفة، وأربعة أخماسهن يعشن في مناطق ريفية تنقصها الخدمات. وتنمي معظم هؤلاء

النساء إلى أدنى الطوائف الاجتماعية وإلى فئات محرومة أخرى. وبحسب أحد تقارير المصرف عن حالة التمويل البالغ الصغر في الهند، وصل عدد مجموعات المساعدة الذاتية التي لديها ارتباط بالمصرف إلى ٦ ٩٥٣ ٠٠٠ مجموعة في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٠، من بينها ٤ ٨٥١ ٠٠٠ مجموعة لديها قروض مستحقة. ويُقدَّر عدد الأسر المعيشية التي يشملها هذا النموذج من التمويل البالغ الصغر قرابة ٩٧ مليون أسرة. وقد أوشكت ولاية أندرا براديش في جنوب الهند تحقق مشاركة شبه كاملة في البرنامج نتيجة نشاط مجموعات المساعدة الذاتية. وتسير ولايات جنوبية أخرى بسرعة في هذا الاتجاه. ولم يكن برنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف أداة للتخفيف من وطأة الفقر فقط، وإنما وسيلة أيضاً تمنح النساء الهنديات إمكانية الانعتاق شيئاً فشيئاً من الاستغلال والعزلة.

برنامج شبكة الأمان الإنتاجية (إثيوبيا)

٢١- حتى عام ٢٠٠٥، اقتصر الاستجابة الرئيسية للفقر والجوع في إثيوبيا على نداءات الطوارئ السنوية. وبغية الاستعاضة تدريجياً عن نظام نداءات الطوارئ المحددة الغرض في التصدي للجوع المزمن والموسمي بشبكة أمان إنتاجية محور التنمية، وضعت الحكومة الإثيوبية برنامج شبكة الأمان الإنتاجية. وسعى المشروع إلى تعبئة موارد متعددة السنوات ويمكن التنبؤ بها، والاستعاضة عن المساعدات الغذائية بمنح تكون وسيلة الدعم الرئيسية، والاستفادة من الموارد التي تُعبأ لتوفير رأس المال الضروري وتغطية تكاليف المساعدة التقنية والتكاليف الإدارية.

٢٢- وكانت الخطوة الأولى في البرامج تنفيذ مشاريع أشغال عامة كثيفة العمالة لتمكين مجموعات كبيرة من الناس من كسب المال والتخفيف من انعدام أمنهم الغذائي. وتالياً، حُدِّت الأسر المعيشية المعرضة للخطر وقُدِّمت لها منح. وانطوت الأشغال العامة بشكل رئيسي على تشييد الطرق ونُظِّم المياه. وأنشئ نظام مرن لدفع الرواتب يضمن عدم بقاء الأسر المعيشية التي تفتقر إلى الأمن الغذائي دون مال في فترات العوز الشديد. وقد أثبت النظام فعاليته في استهداف المستفيدين وتحقيق كفاءة التكاليف الإدارية، إذ استخدم المنظومات الحكومية القائمة وبالتالي حقق وفورات حجم. واستفاد من البرنامج أكثر من ٧,٦ ملايين من الفقراء في المناطق الريفية، هم في الغالب ممن يعانون من انعدام مزمن للأمن الغذائي، واشتمل على زهاء ٢٠٠ مليون يوم عمل مدفوع الأجر. واستخدم المستفيدون من المشروع التحويلات النقدية للاستثمار في المدخلات الزراعية والماشية، فأخذت قواعد الأصول الفردية تنمو، رغم عدم انتظام تواتر التحويلات بشكل عام. وعملت مشاريع مجتمعية أخرى على التصدي لبعض الأسباب الجذرية لانعدام الأمن الغذائي عن طريق إعادة تأهيل الأراضي التي تعاني من تدهور شديد وإنشاء أصول مجتمعية إنتاجية، مثل المدرجات الزراعية والطرق الفرعية ونُظِّم الري الضيقة النطاق. ونتيجة لذلك، زادت الإنتاجية الزراعية وتحسَّن الأمن الغذائي للأسر المعيشية المشاركة.

ثالثاً- تنفيذ برامج إدماج اجتماعي فعالة: الدروس والتحديات

التمويل والاستدامة

٢٣- يتسم توافر الموارد المالية الكافية بأهمية بالغة من أجل تنفيذ برامج الإدماج الاجتماعي تنفيذاً فعالاً. وكثيراً ما استُخدمت هذه الحقيقة حجةً ضد استخدام برامج الإدماج الاجتماعي في البلدان النامية لتعذر استدامتها. ولكن ثمة أدلة متزايدة على أن كلفة هذه البرامج معقولة إذا صُممت ونُفذت على نحو سليم. فعلى سبيل المثال، لم تتجاوز ميزانية واحد من أشهر البرامج وأكثرها انتشاراً - وهو برنامج بولسا فاميليا للتحويلات النقدية المشروطة في البرازيل - ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٩، ولكنه شمل نحو ١٣ مليون أسرة. وفي جنوب أفريقيا، يكلف برنامج منح إعالة الأطفال قرابة ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ولكنه يشمل زهاء ٩٠ في المائة من الأسر الفقيرة المؤهلة التي لديها أطفال (٧,٥ ملايين طفل). ورغم أن كلفة برامج الحماية الاجتماعية قد تكون مرتفعة وأن هذه البرامج تتطلب حشد موارد هامة، ينبغي لواضعي السياسات أن يضعوا نصب أعينهم أن عدم تنفيذ هذه البرامج يعني تفويت فرصة ثمينة. فعلى سبيل المثال، يرى تقرير صادر عن الجماعة الأوروبية (الجماعة الأوروبية، ٢٠١٠) أن وضع برنامج حسن التصميم لضمان الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية أقل تكلفة من انعدام خطط الحماية الاجتماعية إذا أُخذت في الحسبان تبعات الفقر والضعف والتفكك الاجتماعي وتدني مستوى التحصيل العلمي وفقدان الأصول والآثار ذات الصلة في القدرات الإنتاجية. وعلاوة على ذلك، يمكن لبرامج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أن تغطي تكاليفها بنفسها على المدى الطويل عن طريق تعزيز إنتاجية القوة العاملة وقدرة المجتمع على التكيف، وزيادة إيرادات الضرائب التي تُضيق في العادة نظراً لعدم كفاءة التحصيل (منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

٢٤- ووجود حيز مالي أمر ضروري لضمان تمويل طويل الأجل ومتوقع ومستدام لبرامج الإدماج الاجتماعي في البلدان النامية. ويمكن توسيع هذا الحيز المالي عن طريق تحسين عملية تحصيل الإيرادات وزيادة الادخار وتخصيص النفقات بصورة أفضل وزيادة كفاءة الإنفاق. ويشكّل حشد الموارد المحلية عاملاً أساسياً لتحسين عملية تحصيل الإيرادات. وهذا يتطلب مثلاً، توسيع قاعدة الضرائب وتحسين إدارة الضرائب والجمارك من أجل مكافحة التهرب الضريبي وتدعيم النظام المالي. وقد اعتمدت بعض البلدان النامية عدداً من النهج المشيرة للاهتمام في إعادة تخصيص النفقات. فعلى سبيل المثال، استخدمت موزامبيق المدخرات التي حققتها من رفع الدعم عن الوقود لتمويل برنامج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، وحوّلت كوستاريكا وموريشيوس الإنفاق العسكري إلى إنفاق اجتماعي (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٤). كما استخدمت بلدان عديدة الإيرادات النفطية أو الضرائب على السلع لتمويل برامج الحماية الاجتماعية فيها (على سبيل المثال، تموّل منغوليا برنامج إعانات لجميع الأطفال من الضرائب المفروضة على صادرات النحاس، وتموّل دولة بوليفيا المتعددة القوميات برنامجاً

لمعاشات الشيخوخة يشمل جميع كبار السن من الضرائب المفروضة على استخراج الغاز). وثمة حاجة أيضاً إلى تحسين كفاءة استخدام الإيرادات الحكومية لتحقيق أقصى أثر ممكن لها، ويمكن بلوغ ذلك بطرق منها تحسين الإدارة والشفافية والمساءلة. وكان للدعم المقدم من الجهات المانحة دور إيجابي أيضاً في تمويل برامج الإدماج الاجتماعي في البلدان النامية. ولكن هذا الدعم ليس آلية مستدامة لتمويل هذه البرامج، بل يؤدي في أحيان كثيرة إلى تقليص هامش التحكم في السياسات المحلية في البلدان المتلقية للدعم.

الأثر المشط في سوق العمل

٢٥- من الحجج الأخرى التي كثيراً ما تُساق ضد برامج الإدماج الاجتماعي، إمكانية أن يكون لهذه البرامج آثار مثبطة في الاقتصاد. فعلى سبيل المثال، يرى البعض أن من آثار هذه البرامج أنها تثني الناس عن العمل. ولكن تقييمات الأثر التي أُجريت في البرازيل وجنوب أفريقيا بينت أن أفراد الأسر المعيشية المتلقية لتحويلات نقدية كانوا يبحثون عن عمل بشكل أوسع نطاقاً وأكثر جدية، وكانوا أنجح في مساعيهم، ما أدى إلى مشاركة أكبر في القوة العاملة بين الأسر المعيشية المتلقية للدعم مقارنة بالأسر المعيشية غير المتلقية للدعم (سامسن، ٢٠٠٩). ويدل هذا على أن حُسن تصميم البرامج يتيح السيطرة على الآثار السلبية المترتبة على الحوافز المقدّمة ومراقبة تسرب الدعم.

إدارة برامج الإدماج الاجتماعي

٢٦- إن تصميم برامج الإدماج الاجتماعي وإدارتها مهمة معقدة تنطوي على تحديات، منها الكيفية التي يمكن بها تغطية السكان المعرضين للخطر جميعاً، وضمان وصول الإعانات إلى الفئات المستهدفة من السكان. فعلى سبيل المثال، من التحديات الماثلة المرتبطة ببرامج جرينكا في رواندا، حصول أشخاص على بقرة في إطار برنامج المساعدة رغم أنهم قادرون على شرائها بالاعتماد على مواردهم الخاصة. وعليه، يجب أن يكون لدى مديري البرامج الاجتماعية القدرة على تحديد المستفيدين المستهدفين لتجنب هذه التسربات وتعزيز أثر البرامج الاجتماعية وفعاليتها. وقد استُخدمت أساليب مختلفة من أجل الحد من التسربات. فعلى سبيل المثال، تستخدم بعض البلدان تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة - مثل نُظم التوصيل الإلكترونية - من أجل تحديد المستفيدين وتوصيل الإعانات. ولكن بالإضافة إلى التكاليف المعلوماتية والإدارية المرتفعة، يمكن لعملية الاستهداف أن تؤدي إلى وصم اجتماعي نتيجة إصاق سمة الفقر بالمستفيدين. ويمكن أن يؤدي الاستهداف إلى انعكاسات سلبية محتملة إذا اقترن باشتراطات. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُعاقب الأطفال في حالة مخالفة ذويهم للاشتراطات. ويمكن أن يؤدي الاستهداف أيضاً إلى حالات استبعاد غير محبذة. فعلى سبيل المثال، تستثني البرامج الموجهة إلى العاملين في القطاع الرسمي الكثير من الناس في البلدان النامية نظراً لأن نسبة كبيرة من القوة العاملة تنشط في القطاع غير الرسمي. واستجابة لمصدر

القلق هذا، صُممت برامج عدة غير مرتبطة بالقطاع الذي ينشط فيه العاملون ولا تستهدف الفقراء حصراً. ومع ذلك، تستهدف برامج عدة النساء بصفة خاصة لأن حظوظ الرجال في الحصول على الحماية الاجتماعية أفضل من النساء، ما يستدعي وضع تدابير سياساتية لتحسين قدرة النساء على الحصول على الحماية الاجتماعية. وتبيّن الأدلة المتاحة أن استهداف النساء يفضي إلى نتائج أفضل، ومن أسباب ذلك أنهن يملن إلى إنفاق جزء أكبر من دخل الأسرة على صحة أطفالهن وتعليمهم، ما يؤدي إلى عوائد أعلى في الأمد الطويل.

٢٧- وتتطلب الإدارة الفعالة لبرامج الإدماج الاجتماعي أيضاً القيادة والإرادة والالتزام السياسيين. فالقيادة ضرورية لتوفير رؤية، فضلاً عن توفير إطار عام لتخطيط البرامج وتنفيذها. ووجودها ضروري أيضاً لكسب تأييد الناس لهذه البرامج ولإعترافهم بقيمتها المضافة. فعندما تكون القيادة آمنة ومتجاوبة وشفافة، تكون ثقة الناس أكبر في قدرة الحكومات على تقديم الخدمات العامة بفعالية. وعلاوة على ذلك، تُعد القيادة ضرورية من أجل التنسيق الفعال بين شتى القطاعات الحكومية والوكالات والمنظمات غير الحكومية التي تضطلع بدور في وضع البرامج الاجتماعية وضمان اتساقها مع السياسات الوطنية. أما الإرادة والالتزام السياسيان فضروريان أيضاً لضمان إتاحة الموارد الكافية لتنفيذ البرامج واستدامتها. وعندما تضطلع الحكومات بتنفيذ برامج الإدماج، فإنه يتعين عليها أن تبني قدرات الموظفين الحكوميين في مجال تصميم السياسات الاجتماعية وتنفيذها. فيجب أن يكون مديرو البرامج الاجتماعية قادرين على تقييم تكاليف مختلف البرامج الاجتماعية ومزاياها قبل اتخاذ قرار مدروس بشأن أي البرامج سيكون له الأثر الأفضل من حيث تحقيق الهدف العام الذي رسمته الحكومة. وتعتمد فعالية البرامج إلى حد ما على مدى امتلاك المديرين القدرة على تنفيذ السياسات المعتمدة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون بناء القدرات جزءاً رئيسياً من عملية وضع البرامج الاجتماعية وأن تكون عملية التنفيذ تدريجية في البلدان التي يفتقر فيها الموظفون الحكوميون إلى المهارات المطلوبة.

رابعاً- تيسير النمو والتنمية الشاملين للجميع

تعزيز النمو الحافل بفرص العمل

٢٨- ينبغي أن يكون توليد فرص العمل اللائق في صميم أي برنامج ذي مصداقية لتعزيز التنمية الشاملة للجميع. فالوظائف الجيدة تمنح الناس إحساساً بالاعتداد بالنفس، وتحدّ من ضعفهم في مواجهة الصدمات المعاكسة. وهي تشكل أيضاً الأساس للجهود المطّردة الرامية إلى الحد من الفقر. وبحسب دراسات بحثية، يجب أن يؤدي النمو إلى تحوّل كيما يولّد فرص عمل تكفي لاستيعاب الأعداد المتزايدة بسرعة من الملتحقين الجدد بالقوة العاملة في البلدان النامية (الأونكتاد ٢٠١٣ ب، و٢٠١٤). وفي هذا الصدد، ينبغي للبلدان النامية أن تنوّع بنية

اقتصاداتها بحيث لا تقتصر على إنتاج السلع وتصديرها، بل تشمل تصنيع منتجات ديناميكية ذات قيمة مضافة عالية وتصديرها. ويتطلب النمو الذي يحقق التحوّل الابتعاد عن الأنشطة المتدنية الإنتاجية لصالح أنشطة أخرى عالية الإنتاجية داخل قطاعات الزراعة والتصنيع والخدمات وفيما بينها، فضلاً عن الانتقال إلى قطاعات كثيفة العمالة. ونظراً لقدرة التصنيع على خلق فرص عمل ولا ارتباطه بالإنتاجية المرتفعة، ينبغي توفير حوافز تدعم التوسع فيه. وقد استخدمت السياسات الصناعية بفعالية في الاقتصادات المتقدمة والناشئة من أجل توجيه الاستثمارات نحو التصنيع وغيره من الأنشطة الاستراتيجية وذات الأولوية في أي اقتصاد، وينبغي للبلدان النامية أن تستخدمه لتعزيز النمو الحافل بفرص العمل. ولكن لا ينبغي أن ينصبّ التركيز على التصنيع فقط. فلأن الزراعة لا تزال مصدراً رئيسياً للعمل والدخل في بلدان نامية كثيرة، يجب النهوض بها أيضاً من أجل تنويع القطاع ليشمل أنشطة ذات قيمة مضافة أعلى، مثل الصناعات الزراعية.

٢٩- وفي حالة أفريقيا وأقل البلدان نمواً، يتطلب تعزيز النمو الحافل بفرص العمل أيضاً احتضان مشاريع الأعمال البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة ودعمها. ففي الوقت الحالي، يكسب معظم الناس دخلهم عن طريق التوظيف الذاتي أو مشاريع أعمال صغيرة وبالغة الصغر في القطاع غير الرسمي. ولكن هذه الوظائف هي عموماً وظائف متدنية الأجر وتستبعد العاملين من الحماية الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، فإن معدل بقاء مشاريع الأعمال هذه منخفض، وهو ما يؤثر سلباً في خلق فرص العمل. لذلك، على الحكومات أن تنفذ سياسات تمكّن مشاريع الأعمال هذه من النمو وتحقيق الحد الأدنى من الكفاءة من حيث حجم الإنتاج، وأن تعزز قدرتها على خلق فرص العمل اللائق. ومن شأن توفير معلومات عن الأسواق، وتقديم الدعم لخدمات الأعمال، وتعزيز الوصول إلى الائتمان الميسور أن تساهم بدرجة كبيرة في زيادة معدلات بقاء مشاريع الأعمال هذه.

٣٠- ويتطلب تعزيز النمو الحافل بفرص العمل أيضاً تعزيز القدرات الإنتاجية في البلدان النامية، والاستثمار ضروري في هذا الصدد. ولما كان الاستثمار محركاً للتحوّل الهيكلي، فإن توافره ضروري من أجل إدامة النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر في الأجلين المتوسط والطويل. وكما ذكر في الفرع السابق، ففي البلدان النامية - كما في حالة أفريقيا - حيث يقوم النمو على الاستهلاك وتكون معدلات الاستثمار متدنية، لا بد من إعادة التوازن في مساهمة كل من الاستهلاك والاستثمار في عملية النمو من أجل وضع أساس متين يتيح إدامة النمو وخلق فرص العمل. ومن أجل تعزيز مساهمة الاستثمار في النمو، من الضروري تحسين البنية التحتية، وإصلاح العيوب في أسواق الائتمان التي تجعل من الصعب على مشاريع الأعمال الحصول على القروض بأسعار فائدة ميسورة، والحد من المخاطر والشكوك التي يواجهها المستثمرون المحليون والأجانب. ويجب كذلك تحسين إنتاجية الاستثمارات لأن تعزيز مساهمة الاستثمار في النمو لا يعني زيادة كمية الاستثمارات فحسب، بل يعني أيضاً ضمان توجيه الاستثمارات إلى القطاعات الاستراتيجية في الاقتصاد، والاستفادة من

الاستثمارات القائمة بصورة أفضل عن طريق تحسين عملية اختيار المشاريع واستهدافها، إلى جانب صيانة البنية التحتية. وينبغي للحكومات زيادة قدرة الاستثمار المباشر الأجنبي على تحقيق النمو الشامل للجميع عن طريق تدعيم الروابط بين مؤسسات الأعمال الأجنبية والمحلية، وزيادة القدرة الاستيعابية للشركات المحلية، وتشجيع المشاريع المشتركة بين مؤسسات الأعمال المحلية والأجنبية، وضمان اتساق السياسات المرتبطة بالاستثمار المباشر الأجنبي مع النهوض بتنظيم المشاريع المحلية (الأونكتاد، ٢٠١٤). ولسياسات التكنولوجيا والابتكار أهمية أيضاً في بناء القدرات الإنتاجية وتعزيز النمو الحافل بفرص العمل. فعلى سبيل المثال، من شأن زيادة الإنفاق على البحوث والتطوير، إلى جانب الاستثمار في رأس المال البشري، أن تعزز القدرة الاستيعابية والقدرات التكنولوجية في البلدان النامية، وتضعها على سكة اللحاق بالبلدان الأكثر تقدماً في الميدان التكنولوجي. ويشكّل هذا عاملاً مهماً في بناء القدرات الإنتاجية وخلق فرص العمل اللائق عن طريق الانتقال ببنية الاقتصاد من الأنشطة المتدنية القيمة المضافة إلى الأنشطة المرتفعة القيمة المضافة.

الارتقاء ببرامج الإدماج الاجتماعي

٣١- يتسم خلق فرص عمل إضافية وذات نوعية أفضل بأهمية حاسمة في تعزيز النمو والتنمية الشاملين للجميع، لكنه لا يكفي بحد ذاته لأن بعض الفئات قد تظل مستبعدة من عملية النمو أو تبقى شديدة التأثر (الإطار ٢). فقد يفتقر الأفراد المنتمون إلى تلك الفئات إلى المهارات اللازمة للاضطلاع بأعمال منتجة، وقد يكونون مرضى أو كباراً في السن أو محرومين من فرصة المشاركة الفعالة في عملية النمو. وتؤدي الحماية الاجتماعية دوراً مهماً في التصدي لأوجه الضعف هذه، وينبغي النهوض بها في البلدان النامية من أجل استغلال ما يكمن فيها من فرص للحد من التفاوتات وتعزيز العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي^(٤). وقد أظهرت الأزمة المالية الأخيرة أن بإمكان برامج الحماية الاجتماعية أن تؤدي دوراً هادفاً في عملية التنمية، لأنها تضمن أن التقدم الاقتصادي الذي يتحقق في أيام اليسر لا يتبخر في أيام العسر. ففي غياب الحماية الاجتماعية، تضطر الأسر التي تتأثر بالأزمات على بيع أصولها وتقليص حصصها الغذائية وسحب أطفالها من المدارس، ما يؤدي إلى تعميق الفقر (الجماعة الأوروبية، ٢٠١٠).

٣٢- وثمة خيارات عدة متاحة أمام الحكومات في تصميم برامج الحماية الاجتماعية وتقديمها، وهذه الخيارات تساهم في النمو الشامل للجميع بطرق شتى. فعلى سبيل المثال، تزيد المساعدات الاجتماعية الدخل المتاح للأسر المعيشية الفقيرة والمتدنية الدخل، وبالتالي تؤثر تأثيراً إيجابياً في الاستهلاك. وبما أن هذه الأسر المعيشية هي عموماً أسرٌ مستهلكة للسلع المحلية، فإن المساعدة الاجتماعية تزيد الطلب المحلي، ما يضاعف فرص العمل بشكل كبير.

(٤) تشير التقديرات إلى أن مستويات الفقر وعدم المساواة في البلدان المرتفعة الدخل تبلغ تقريباً نصف ما كان متوقعاً لها في حالة عدم وجود هذه البرامج (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٤).

وعلاوة على ذلك، عندما تُستخدم الدفعات في الادخار أو تسديد الديون، فإنها تحرر الدخل فيصبح بالإمكان استخدامه في أنشطة إنتاجية وتتمكن الأسر المعيشية من حماية أصولها. ويمكن أن تساعد إعانات الدخل المنتظمة والموثوقة أيضاً على إطلاق طاقات الإنتاج وتنظيم المشاريع، وذلك عندما يستثمر متلقو هذه الإعانات في الموجودات المادية والبشرية الإنتاجية عن طريق تعزيز مهاراتهم ومستوياتهم التعليمية وقدراتهم. فعلى سبيل المثال، يحمي الضمان الاجتماعي الأصول عندما تصيب المحن الناس، ويشجع الأسر المعيشية على الاستثمار في أنشطة تنطوي على مجازفة أكبر وإنتاجية وعائد أعلى. وأخيراً، تُيسر سياسات سوق العمل أو جهود الإدماج إلحاق الفئات الضعيفة من السكان بالعمالة المنتجة. وتشمل هذه السياسات والجهود المساعدة والتوجيه في البحث عن عمل، والتعريف بسوق العمل مع القطاعين العام والخاص، والمساعدة التقنية والمالية لإنشاء مشاريع أعمال جديدة، وتطوير المهارات، ومساعدة الأفراد على إكمال تعليمهم النظامي والنهوض به (منظمة العمل الدولية، ٢٠١١).

٣٣- وتشير دراسات الحالات الفردية المتعلقة ببرامج الإدماج الاجتماعي التي استعرضت في الفروع السابقة إلى أن الضمان الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية لا يمثلان الوسيّلتين الوحيدتين المتاحتين أمام حكومات البلدان النامية من أجل تعزيز الإدماج الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، يمكن للحكومات أيضاً زيادة إمكانية استفادة الفئات الضعيفة من الفرص الاقتصادية الآخذة في الاتساع عن طريق برامج التمويل البالغ الصغر، كما يظهر من برنامج الربط بين مجموعات المساعدة الذاتية والمصارف في الهند. وتعزز هذه البرامج الإدماج المالي، وبالتالي تزيل أحد القيود أمام تطوير القدرات الإنتاجية في البلدان النامية. كما يشكل الدعم المقدم من الحكومة لبرامج الأشغال العامة الكثيفة العمالة واستثمارها في التعليم والتدريب آليات مهمة يمكن للبلدان النامية عن طريقها أن تعزز قدرة الفئات الضعيفة على المشاركة في عملية النمو. وتؤدي المساعدة المقدمة لمشاريع الأعمال غير الرسمية الضيقة النطاق لتمكينها من الالتحاق بالقطاع الرسمي دوراً محورياً أيضاً في إطلاق طاقات مشاريع الأعمال هذه وتمكينها من الاستفادة من عملية النمو، فضلاً عن المساهمة فيها.

٣٤- ورغم وجود أسباب قوية تدعو إلى تنفيذ برامج الإدماج الاجتماعي في البلدان النامية، فإن من غير المتوقع أن تستخدم جميع البلدان الأساليب نفسها أو حزم البرامج نفسها. فاختيار السياسات والأدوات يتوقف على الظروف الخاصة لكل بلد وواقعه السياسي وتوافر الموارد فيه. فعلى سبيل المثال، لدى البلدان الغنية بالنفط قدرة أكبر على تمويل برامج الإدماج الاجتماعي الضخمة والشاملة، مقارنة بالبلدان غير الغنية بالنفط. وعلاوة على ذلك، قد تكون برامج الأشغال العامة خياراً أفضل من وضع نظام عام يقوم على التحويلات النقدية في البلدان التي تشتد فيها القيود المالية نسبياً، ويصعب فيها تحديد متلقي المساعدة.

الإطار ٢

فهم ممكن ضعف النساء في عملية النمو

- ثمة عوامل عديدة تفسر ضعف النساء الشديد مقارنة بالرجال في عملية النمو والتنمية:
- تمثل النساء نسبة مرتفعة من إجمالي السكان الفقراء مقارنة بالرجال؛
 - توجد فجوة جنسانية في معدلات المشاركة في القوة العاملة ومعدلات البطالة (لصالح الرجال في الحالتين)؛
 - تميل النساء أكثر من الرجال إلى العمل في القطاع غير الرسمي وللحساب الخاص في غياب الحماية الاجتماعية، مثل القطاع الزراعي والعمل المتري غير الرسميين؛
 - تقل فرص مشاركة النساء والتعبير عن آرائهن في الحوار الاجتماعي مقارنة بالرجال؛
 - تواصل النساء مواجهة عدد من القيود (القانونية والثقافية والاجتماعية) التي تحدّ من قدرتهن على الالتحاق بسوق العمل، وامتلاك الأصول المنتجة، وفرص العمل الأعلى أجراً؛
 - تشتغل النساء في أحيان كثيرة في وظائف بدوام جزئي ووظائف مرنة، ما يعرضهن للبطالة الجزئية أو الكاملة أثناء الأزمات المالية؛
 - تتأثر النساء بالصدمات أكثر من الرجال نظراً لأن كثيرات منهن يعملن في القطاع غير الرسمي، وبالتالي يُستبعدن من برامج الضمان الاجتماعي القائمة على التوظيف والتي تُنفذ أثناء الأزمات المالية.
- تُبرز هذه الحقائق الحاجة إلى جعل القضايا الجنسانية عنصراً بارزاً في برامج الإدماج الاجتماعي ليتسنى تعزيز أثرها. والاقتصادات التي تولي احتياجات النساء ومكانن ضعفهن أهمية أكبر عن طريق برامج الحماية الاجتماعية، تبني أساساً أمتن لإدامة التنمية، وهي أقدر أيضاً على إنشاء مجتمعات أكثر شمولاً للجميع.

خامساً - الاستنتاجات والأسئلة المطروحة للنقاش

٣٥ - تضطلع البلدان النامية بأدوار متزايدة الأهمية في الاقتصاد العالمي، وقد حققت نمواً اقتصادياً مرتفعاً على مدى العقدين الماضيين. وأدى هذا النمو إلى تقليص كبير في معدلات الفقر في هذه البلدان، لكن ثمة قلق من أنه اقترن أيضاً بتزايد التفاوتات وأن مكاسب النمو الذي تحقق حديثاً لم تُوزَّع بالعدل بين مختلف فئات السكان في المجتمع. وعلاوة على ذلك، تشير الأدلة المتاحة إلى أن النمو الذي تحقق حديثاً في أفريقيا وأقل البلدان نمواً لم يُفض إلى تحوّل إيجابي، سواء من حيث البنية الاقتصادية أو بناء وتعزيز القدرات الإنتاجية اللازمة

لتحويل غالبية القوة العاملة بعيداً عن الأنشطة المتدنية الإنتاجية والأقل اعتماداً على التكنولوجيا والمتدنية الأجر، واعتماد أنشطة ذات إنتاجية وقيمة مضافة أعلى. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى حفز التحوّل الهيكلي في البلدان النامية من أجل النهوض بجودة النمو وضمان إدامته في الأجلين المتوسط إلى البعيد.

٣٦- وتطرح هذه الورقة وجهة نظر مفادها أن النمو شرط ضروري للحد من الفقر لكنه غير كافٍ بحد ذاته، وأن تعزيز النمو والتنمية الشاملين للجميع في البلدان النامية يتطلب بناء القدرات الإنتاجية، وتحقيق التحوّل الهيكلي، وخلق فرص العمل اللائق، واعتماد سياسات للإدماج الاجتماعي تمنح الفئات الضعيفة فرصة المشاركة في النمو الاقتصادي والاستفادة منه. وفي ضوء هذه المعطيات، تستعرض هذه الورقة برامج الإدماج الاجتماعي القائمة في مجموعة مختارة من البلدان النامية، وأثر هذه البرامج بوصفها آليات لتعزيز الإدماج الاجتماعي بغية استخلاص العبر منها لصالح بلدان نامية أخرى. وتحدد الورقة أيضاً الأسئلة التالية لتوجيه حلقات النقاش والحوارات التي تدور بين الدول الأعضاء:

- كيف يمكن للبلدان النامية أن تستحدث مسارات إنمائية أكثر شمولاً للجميع وتدعمها؟
- ما هي العلاقة بين التحوّل الهيكلي وخلق فرص العمل والنمو الشامل للجميع؟
- ماذا كان أثر برامج الإدماج الاجتماعي في البلدان النامية، وما الدروس المستفادة منها؟
- هل ينبغي لبرامج الإدماج الاجتماعي أن تستهدف النساء والفئات الضعيفة الأخرى تحديداً؟
- ما هي تبعات تنامي مشاريع الأعمال والاستخدام في القطاع غير الرسمي على التنمية الشاملة للجميع؟
- كيف يمكن للبلدان النامية أن تدمج سياسات الحماية الاجتماعية بصورة أفضل في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية؟

المراجع

- Department of Social and Economic Affairs (2013). *World Economic Situation and Prospects 2013*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.C.2. New York.
- _____ (2014). *World Economic Situation and Prospects 2014: Update as of Mid-2014*. United Nations. New York.
- European Communities (2010). *The 2010 European Report on Development: Social Protection for Inclusive Development – A New Perspective in EU Co-operation with Africa*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute. Belgium.
- Higgings S (2012). The impact of Bolsa Familia on poverty: Does Brazil's conditional cash transfer program have a rural bias? *Journal of Politics and Society*. Spring 2012. 23(1):88–125.
- International Labour Office (2011). *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*. Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet. Convened by ILO with the collaboration of the World Health Organization. Geneva.
- _____ (2014). *Social protection floors in the post-2015 agenda: Targets and indicators*. Social Protection for All Policy Brief. April. Geneva.
- Martins P and McKinley T (2011). *Social Inclusiveness of Growth in Asia's Middle-Income Countries*. Overseas Development Institute. London.
- Narang U (2012). Impact of Self-Help Groups Bank Linkage Programme in India, *International Journal of Trade and Commerce-IIARTC*. 1(2):220–228.
- Samson M (2009). The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries. In: Townsend P, ed. *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development*. Palgrave Macmillan and International Labour Organization. New York and Geneva.
- الأمم المتحدة (٢٠١٣). تقرير الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠١٣. منشور صادر عن الأمم المتحدة، رقم المبيع E.13.I.9. نيويورك.
- الأونكتاد (٢٠١٣)، تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٣: التكيف مع ديناميات الاقتصاد العالمي المتغيرة. منشور صادر عن الأمم المتحدة. رقم المبيع E.13.II.D3.
- _____ (2013b). *The Least Developed Countries Report 2013: Growth with Employment for Inclusive and Sustainable Development*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.1. New York and Geneva.
- _____ (2014). *Economic Development in Africa Report, 2014, Catalysing Investment for Transformative Growth in Africa*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.2. New York and Geneva.
- United Nations Development Programme (2010). *Poverty in Focus No. 22. Long-term social protection for inclusive growth*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Poverty Practice, Bureau for Development Policy. Brasilia.
- _____ (2011). *Sharing innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*. Vol. 18. In partnership with the International Labour Organization and the Global South–South Development Academy. New York.
- United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda (2012). *Social protection: A development priority in the post-2015 UN development agenda* May. Available at http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf (accessed 16 September 2014).