الأمم المتحدة

A

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/50/396
6 September 1995
Arabic
ORIGINAL: ENGLISH

الدورة الخمسون
البند ٩٧ (ط) من جدول الأعمال المؤقت*

التنمية المستدامة والتعاون الاقتصادي الدولي: التعاون الدولي من أجل القضاء على الفقر في البلدان النامية

تقرير الأمين العام

* A/50/150.

مقدمة

١ - هذا التقرير مقدم استجابة لقرار الجمعية العامة ١٤٨/٤٨ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ والمعنون "التعاون الدولي من أجل القضاء على الفقر في البلدان النامية." فقد طلبت الجمعية العامة في ذلك القرار من الأمين العام أمورا منها "أن يحث أجهزة منظومة الأمم المتحدة ومؤسساتها وهيئاتها على أن تعمل في إطار المساعدة التي تقدمها إلى البلدان النامية على تعزيز قدراتها المؤسسية لتنفيذ برامجها للقضاء على الفقر واعتماد نهج منسق متكامل يأخذ في الاعتبار أمورا منها دور واحتياجات المرأة، ويولي فيه الاهتمام إلى الخدمات الاجتماعية وإدرار الدخل وزيادة مشاركة المجتمعات المحلية."

٢ - كما طلبت الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم تقريرا محدثا إلى دورتها التاسعة والأربعين يركز على أمور منها المساهمة المناسبة التي يمكن لوكالات ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة أن تقدمها إلى البرامج القطرية، مع مراعاة تبادل المعلومات وتحليل عمليات البرامج الفعلية وتحديد معوقات القدرات التنفيذية والتنسيقية وأوجه الضعف التي تشوبها بسبب الافتقار إلى الموارد، فضلا عن التركيز على العناصر اللازمة لوضع استراتيجيات متعددة القطاعات.

٣ - وقد تأجل تقديم هذا التقرير إلى الدورة الخمسين للجمعية العامة بسبب انشغال مؤسسات المنظومة حتى هذا العام بالتحضير بمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وكان منتظرا أن يسفر مؤتمر القمة عن أثر كبير في اتجاهات وأولويات برامجها.

٤ - وقد أعد هذا التقرير بالتشاور مع أجهزة ومؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة وبناء على المعلومات التي قدمتها. وجمعت المعلومات المتعلقة بمسألتي البرمجة والتنسيق من قلة من المنسقين المقيمين ومن بعثات ميدانية أوفدت للإعداد للاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية، وأيضا من العمل الذي قامت به اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية التابعة للجنة التنسيق الإدارية في موضوع القضاء على الفقر.

٥ - ومن المفيد هنا أن نتذكر أن القضايا التي يعالجها هذا التقرير وثيقة الصلة بعدد من القضايا الأخرى التي تنتظر فيها الجمعية العامة في إطار السنة الدولية للقضاء على الفقر، ومتابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، والمتابعة المنسقة لكبرى مؤتمرات الأمم المتحدة، والاستعراض الشامل لسياسة الأنشطة التنفيذية. لذلك ينبغي النظر إلى هذا التقرير مقترنا بالتقارير المقدمة في إطار بنود جدول الأعمال التي تتناول هذه الموضوعات.

أولا - القضاء على الفقر باعتباره موضوعا مشتركا بين كبرى المؤتمرات الدولية

٦ - برز موضوع القضاء على الفقر كهدف له أولويته في جميع المؤتمرات الرئيسية للأمم المتحدة التي عقدت خلال السنوات الخمس الماضية. وكان تقرير الأمين العام عن المتابعة المنسقة للمؤتمرات الدولية الرئيسية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي وما يتصل بهما من الميادين الأخرى، الذي قدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ١٩٩٥، قد اعتبر القضاء على الفقر واحدا من ١٢ موضوعا مشتركا إنبثق عن هذه المؤتمرات. (أنظر E/1995/86، الفقرة ٥٧ والجدول ١).

جدول أعمال القرن ٢١

٧ - اعترف المجتمع الدولي في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية بأن مكافحة الفقر شرط لا غنى عنه للتنمية المستدامة.[١] وأكد المؤتمر ضرورة معالجة مشاكل الفقر. التنمية والإدارة المستدامة للموارد بشكل متزامن. وهذا مترجم إلى هدف طويل الأجل حدده جدول أعمال القرن ٢١ لتمكين كافة الناس من تحقيق الرزق المستدام.[٢]

٨ - وتحقيقا لهذا الهدف، كان ضروريا زيادة أولوية السياسات التي تعزز التنمية المتكاملة للموارد البشرية. وقد دعا جدول أعمال القرن ٢١ إلى تدابير شاملة في مجالات التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، ورعاية صحة الأمومة، والنهوض بالمرأة، ولكنه دعا أيضا إلى زيادة التمكين من الموارد في إطار تنمية مستدامة. مع تركيز خاص على فقراء الحضر، والنساء، والأطفال، والمناطق الريفية. كما طالب باتخاذ تدابير تضمن للنساء والرجال تساوي الحقوق والفرص بينهما في أن يقرروا بحرية وبمسؤولية عدد أطفالهم والفترة الفاصلة بين إنجاب كل منهم، وذلك في إطار هدف القضاء على الفقر.

---

(١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣ - ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (A/CONF. 151/26/Rev.) (المجلدات الأول، وتصويب المجلد الأول، والثاني والثالث وتصويب الثالث)) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.1.8 والتصويب)، المجلد الأول: قرارات المؤتمر، القرار الأول. المرفق الأول، المبدأ ٥.

(٢) المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرة ٣ - ٤ وما يعدها.

٩ - واستهدف جدول أعمال القرن ٢١ تعزيز نهج يوجه تناول كل مجتمع محلي لمسألتي الحد من الفقر، والاستدامة. لذلك طالب بإجراءات لتمكين الفئات المحلية والمجتمعية من المساهمة في تخفيف الفقر وتنمية الاستدامة.(٣)

١٠ - وقد تقرر استهداف المناطق المنكوبة بالفقر باستراتيجيات وبرامج متكاملة في مجالات القضاء على الفقر والحد منه، وتعبئة فرص العمل والدخل، وتعبئة الموارد، والبيئة.

١١ - وجميع برامج القضاء على الفقر المخصصة لكل قطر، وكل الجهود الدولية التي تدعم الجهود القطرية وتخلق بيئة دولية مساندة، حاسمة في القضاء على الفقر. وقد دعا مؤتمر البيئة والتنمية إلى تعاون جميع الدول وكافة الشعوب على القضاء على الفقر.(٤) ومنظومة الأمم المتحدة مدعوة لجعل القضاء على الفقر أولوية كبرى لها. وهذا يشمل أمورا منها مساعدة الحكومات في صياغة وتنفيذ خطط عمل وطنية بشأن الحد من الفقر، والتنمية المستدامة، وتعزيز التنسيق بين الإجراءات المتصلة بالقضاء على الفقر،(٥) والتأكد من أن الهيكل الاقتصادي الدولي وسياسات المنظمات الدولية تتناول الاهتمامات الاجتماعية والبيئية.(٦)

المؤتمر الدولي للسكان والتنمية

١٢ - كان هذا المؤتمر بمثابة اعتراف بأن استمرار وانتشار الفقر يؤثران في السمات السكانية ويتأثران بها. وقد أدخل المؤتمر أوجه التكامل والتعاضد الإيجابيين الموجودين بين أية جهود تستهدف الحد من الفقر وبين الاستراتيجيات التي ترمي إلى إبطاء نمو السكان وتحقيق التقدم الاقتصادي وتحسين حماية البيئة وتقليل أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة.(٧) وهكذا، ينبغي أن تكون استراتيجيات التنمية المستدامة والسكان وأية جهود للحد من الفقر موضع التصميم والتنفيذ بأسلوب متكامل.

١٣ - وكما حدث في مؤتمر البيئة والتنمية، أعاد مؤتمر السكان والتنمية التأكيد على هدف القضاء على الفقر باعتباره شرطا لا غنى عنه للتنمية المستدامة.(٨)

---

(٣) المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرة ٣ - ٥.

(٤) المرجع نفسه، المرفق الأول، المبدأ ٥.

(٥) المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرة ٣ - ١٠ (ج).

(٦) المرجع نفسه، المرفق الثاني، الفقرة ٣ - ١٠ (هـ).

(٧) تقرير المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، ٥ - ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤) (A/CONF.171/13, Add.1). القرار الأول، المرفق، الفصل الثالث، الفقرة ٣ - ١٤.

(٨) المرجع نفسه، الفصل الثاني، المبدأ ٧.

كما أكد مجددا وبوضوح أن الفقر لا يتمشى مطلقا مع مفهوم التنمية، لأن حقوق وتطلعات النساء والرجال من صميم التنمية. وكما فعل أيضا مؤتمر البيئة والتنمية، دعا مؤتمر السكان والتنمية إلى إحقاق الحق في التنمية.(٩) بيد أن مؤتمخر السكان والتمنية أكد أيضا على حق الكائن البشري في بلوغ مستوى كاف من المعيشة له ولأسرته.(١٠)

١٤ - ودعا المؤتمر إلى جعل الأولوية للاستثمار في مجال تنمية الموارد البشرية، مع تركيز خاص على أعضاء المجتمع الذين تنقصهم الخدمات. ورأى أن القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة شرط مسبق للقضاء على الفقر، وأيضا لحماية البيئة وحفظها، وللنمو الاقتصادي المستدام، وللأهداف السكانية. كما أنه أية إجراءات لتعزيز الأمن الغذائي على كافة المستويات ولتسهيل إيجاد وظائف منتجة سليمة بيئيا، لها صلة بالقضاء على الفقر.

١٥ - وعلى غرار مؤتمر البيئة والتنمية، طالب مؤتمر السكان والتنمية بتعاون كافة الدول والشعوب في القضاء على الفقر. ووجه الأنظار إلى أهمية وجود بيئة اقتصادية دولية مساندة، وإلى الحاجات الخاصة بالبلدان النامية في مجال القضاء على الفقر، وإلى حالة البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال.(١١) وحث الحكومات على زيادة نسبه مخصصات الإنفاق على القطاع العام، وزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية للقطاع الاجتماعي، خصوصا للقضاء على الفقر.(١٢)

المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة

١٦ - كان استمرار وازدياد العبء الذي يضعه الفقر على كاهل المرأة أحد مجالات الاهتمام الحاسمة التي رأي المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة أنها تقتضي عملا استراتيجيا من الحكومات والمجتمع الدولي.(١٣)

١٧ - وأظهر مؤتمر المرأة أنه في حين أن المرأة تتحمل قسطا غير متكافيء من الفقر، فقد عجزت السياسات الاقتصادية والاجتماعية الكلية عن الوصول إلى المرأة بسبب تركيزها الزائد على القطاع الرسمي وعدم مراعاتها لاختلاف أثرها على كل من الرجل والمرأة. وشدد المؤتمر على أن تمكين المرأة عامل أساسي في القضاء على الفقر، لأن المرأة تسهم في الاقتصاد وفي القضاء على الفقر، سواء عملت بأجر أو بدونه.

---

(٩) المرجع نفسه، الفصل الثاني، المبدأ ٣.

(١٠) المرجع نفسه، الفصل الثاني، المبدأ ٢.

(١١) المرجع نفسه، الفصل الثالث، الفقرة ٣ - ٢٢.

(١٢) المرجع نفسه، الفصل الثالث عشر، الفقرة ١٣ - ٢٣.

(١٣) أنظر A/CONF.177/L.1، الفقرة ٤٦.

١٨ - ودعا المؤتمر إلى أن تعمل الحكومات على استعراض واعتماد ومواصلة سياسات اقتصادية كلية واستراتيجيات إنمائية تهتم باحتياجات المرأة وبجهودها للتغلب على الفقر في إطار التنمية المستدامة.[١٤] وهذا يشمل تحليلا لجميع السياسات والبرامج من زاوية النظر إلى قضايا كل من الجنسين، وعملا من المؤسسات المالية والإنمائية المتعددة الأطراف يؤدي إلى التقييم والتقليل إلى أقصى حد من الآثار السلبية التي تتركها السياسات الاقتصادية الكلية على القضايا الاجتماعية لكل من الجنسين.

١٩ - كما طالب المؤتمر بالعمل على الاعتراف بحقوق المرأة في الموارد الاقتصادية وتأمين وصولها إلى هذه الموارد. وهذا يشمل تنقيح القوانين والممارسات الإدارية الموجودة التي تقيد حقوق المرأة. ودعا المؤتمر أيضا إلى إجراءات تزود المرأة بإمكانيات الوصول إلى آليات ومؤسسات الادخار وإلى الائتمان، وإجراء بحوث في المنهجيات والبيانات الإحصائية اللازمة لإدخال منظور الفروق بين الجنسين في صلب كافة السياسات والبرامج، ولتمكين المرأة من التغلب على الفقر.

ثانيا - مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية باعتباره إطارا للتعاون بين الوكالات على القضاء على الفقر

٢٠ - كان التنسيق والتعاون بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للقضاء على الفقر موضوع تقارير سابقة ومناقشات حكومية دولية أيضا. وقد خصص المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عهد أقرب من ذلك، أي في عام ١٩٩٢، قطاع التنسيق فيه من أجل تناول هذه القضية على أساس تقرير الأمين العام (E/1992/47). وطرح التقرير تصورا إيجابيا واسعا للتنسيق يفضي إلى الاستمرار المتسق للأنشطة، من أجل تحقيق غرض مشترك بينها. وقد ذكر فعلا استحالة التعاون الفعال بدون مقاصد مشتركة، يجب بدورها أن تكون حصيلة مشاورات واتفاق بين مؤسسات المنظومة حول أولوياتها الرئيسية واستجابة كل منها لها. وهذا يقتضي شرطا أساسيا هو تحديد أولويات سياسية للمنظومة من جانب الهيئات الحكومية الدولية المركزية. وعندئذ تستخدم منظومة الأمم المتحدة هذه الاستراتيجيات والنهج العامة الموضوعة على هذا الأساس كإطار ومرشد تنفيذيين لها عند وضع خطط وبرامج منسقة، وعند إجراء تقييم مشترك لنتائجها وآثارها.

---

(١٤) المرجع نفسه، الهدف الاستراتيجي ألف - ١، الفقرة ٦٠.

٢١ - إن هذا الهدف المشترك المنشود وما يقتضيه من التزام بالقضاء على الفقر من جانب المجتمع الدولي على أعلى مستوى سياسي قد تولد من كبرى مؤتمرات الأمم المتحدة في الآونة الأخيرة ومنها مؤتمر البيئة والتنمية ومؤتمر السكان والتنمية والمؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، وخصوصا مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي جعل الفقر أحد مواضيعه الرئيسية الثلاثة. والنهج والاستراتيجيات الوطنية والدولية مبينة بوجه أخص في الإعلان وبرنامج العمل اللذين اعتمدهما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وهكذا فإن حصيلة مؤتمر القمة إطار متماسك للعمل في هذا المجال داخل المنظومة بأسرها. ويعكس إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن توافق الآراء دوليا على المبادئ والأهداف، وعلى الالتزامات المقطوعة والإجراءات المطلوبة للقضاء على الفقر، وهما يعطيان مؤشرات تتيح وضع وتقييم الأنشطة على اتساع المنظومة. وهكذا أصبح واضحا أن مؤتمر القمة جعل القضاء على الفقر ذا أولوية إنمائية أساسية.

٢٢ - والتزم رؤساء الدول والحكومات في مؤتمر القمة "بتحسين وتعزيز إطار التعاون الدولي والإقليمي ودون الإقليمي من أجل التنمية الاجتماعية بروح من الشراكة عن طريق الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات المتعددة الأطراف". ثم اتفقوا على التماس الدعم والتعاون من منظومة الأمم المتحدة والوكالات الإنمائية الدولية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف من أجل "اتخاذ تدابير مناسبة ومنسقة لاستمرار واستدامة التقدم في تحقيق الأهداف والالتزامات التي اتفق عليها مؤتمر القمة. وينبغي للأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز أن تجري حوارا منتظما وموضوعيا على مختلف المستويات، بما فيها المستوى الميداني، من أجل زيادة فعالية وكفاءة تنسيق المساعدة المقدمة للتنمية الاجتماعية." وقررت الحكومات أيضا "اعتماد التدابير والآليات المناسبة من أجل تنفيذ ورصد نتائج مؤتمر القمة، بمساعدة عند الطلب من الوكالات المتخصصة بمنظومة الأمم المتحدة ومن برامجها ولجانها الإقليمية، وبمشاركة واسعة من جميع قطاعات المجتمع المدني".[١٥]

٢٣ - وركز برنامج كوبنهاغن بشدة على صياغة استراتيجيات متكاملة للقضاء على الفقر. ورأى أن تقام هذه الاستراتيجيات على أساس النهوض بالنمو الاقتصادي المستدام والتقدم الاجتماعي، وهذا يستدعي قاعدة نمو عريضة، وجعل الفرص متكافئة أمام جميع الشعوب. أما في مجال الخطط الوطنية فإن برنامج العمل يركز على ضرورة الاهتمام بالذات بإيجاد الوظائف كسبيل للقضاء على الفقر، مع المراعاة المناسبة للصحة والتعليم، وزيادة أولوية الخدمات الاجتماعية، وتوليد الدخل للأسر المعيشية، وتعزيز فرص الوصول إلى الأصول الإنتاجية والفرص

---

(١٥) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (كوبنهاغن، ٦ - ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥) (A/CONF. 166/9)، القرار الأول، المرفق الأول، الفقرة ٢٩، الالتزام ١٠.

الاقتصادية. كما حث الحكومات على دمج أهداف ومستهدفات مكافحة الفقر في صلب كافة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وعملية التخطيط، محليا ووطنيا، وإقليميا إن لزم الأمر. كما دعا برنامج العمل إلى تمكين الفقراء ومنظماتهم بإشراكهم تماما في تحديد الأهداف وفي تنفيذ ورصد وتقييم الاستراتيجيات والبرامج الوطنية للقضاء على الفقر، وأيضا إدخال قضايا الفروق بين الجنسين في صلب عملية تخطيط وتنفيذ السياسات والبرامج.

٢٤ - ومن الشروط التي حددها برنامج عمل كوبنهاغن لوضع نهج متكامل وطني العمل في موعد غايته ١٩٩٦ على وضع استراتيجيات شاملة لكافة القطاعات لتنفيذ حصيلة مؤتمر القمة والاستراتيجيات الوطنية اللازمة للتنمية الاجتماعية ومنها إجراءات الحكومات، والإجراءات التي تتخذها الدول بالتعاون مع حكومات أخرى ومؤسسات دولية وإقليمية ودون إقليمية، والإجراءات المتخذة على سبيل الشراكة والتعاون مع الفاعلين من المجتمع المدني والقطاع الخاص، بحيث تقوم كل جهة فاعلة بمسؤوليات محددة بعد الاتفاق على أولويات وهياكل زمنية.

٢٥ - وكل بلد مطالب بوضع تعريف وتقييم دقيقين للفقر المطلق، والأفضل أن يكون ذلك بحلول عام ١٩٩٦ عندما تستعرض الجمعية العامة فعالية الخطوات المتخذة لتنفيذ نتائج مؤتمر القمة فيما يتعلق بالقضاء على الفقر باعتبار ذلك جزءا من الأنشطة المتعلقة بالسنة الدولية للقضاء على الفقر (ستُنشر معلومات جديدة عن هذه السنة الدولية في تقرير منفصل). كذلك يوصي برنامج عمل كوبنهاغن أن تعلن الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر بعد انتهاء السنة الدولية للقضاء على الفقر في عام ١٩٩٦، بغية نظرها في مبادرات أخرى في هذا المجال.

ثالثا - فكرة عامة عن السياسات والاستراتيجيات والبرامج المتعددة القطاعات التي لها صلة بالفقر

ألف - أنماط أنشطة منظومة الأمم المتحدة في مجال القضاء على الفقر

٢٦ - نظرا لتشابك مسألة الفقر وكثرة تنوع الأنشطة المتصلة بها التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة، قد يكون مفيدا تصنيف هذه الأنشطة حسب الأهداف المرسومة لكل نشاط. والحقيقة أن هذا جهد قامت به مؤخرا اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية،[١٦] من أجل تسهيل استعراض سياسات وبرامج المنظومة المتعلقة بالقضاء على الفقر.

٢٧ - وتصنيف اللجنة عمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى فئات هي:

(أ) عمل تحليلي يركز على مشكلة تعريف الفقر ومقوماته، ومنهجية تقييم الفقر ووضع مؤشرات لذلك. وشهد العقد الماضي اهتماما خاصا بالأثر الذي يصيب الفقر من جراء برامج التثبيت والتكيف الهيكلي والإصلاح الاقتصادي والاجتماعي التي يتبعها عدد كبير من البلدان، بمشورة ومساعدة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وكان لنتيجة هذا البحث أثر هام في تصميم ومضمون برامج التكيف الأحدث عهدا؛

(ب) الأنشطة المدرة للدخل التي تحاول زيادة دخل الفقراء بإيجاد الوظائف واتخاذ تدابير لتعزيز الإنتاجية، والتي تركز على القطاعات التي يتركز فيها الفقراء أساسا؛

(ج) الأشغال العامة التي تستخدم العمالة بكثافة؛ إذ يستدعي نهج كثافة اليد العاملة في إنتاج الأصول والسلع والخدمات الأخرى استخدام مناهج ونظم عمل تستفيد من عنصر العمالة إلى أقصى وجه، ويكون هذا في العادة باستخدام مزيج من العمالة والمعدات الخفيفة بشكل مجزي التكاليف؛

---

(١٦) تقرير الفريق العامل المعني بالفقر التابع للجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية عن أعمال منظومة الأمم المتحدة في تخفيف الفقر: (ACC/1995/POQ/CRP.19، المرفق).

(د) التمكين من الخدمات الأساسية: تشارك وكالات كثيرة من منظومة الأمم المتحدة في أنشطة لاستنباط أو تعزيز الفرص التي تمكن الفقراء من خدمات أساسية منها توريد الماء المأمون بأسعار متهاودة، وخدمات الإصحاح والصحة العامة، ومرافق رعاية الصحة الأولية، والتعليم الأساسي؛

(هـ) الصناديق الاجتماعية والشبكات الواقية: يتزايد اشتراك عدة وكالات بالأمم المتحدة في تهيئة صناديق ومساعدات تقنية لإنشاء أنواع مختلفة من الصناديق الاجتماعية والشبكات الواقية التي تحمي الفئات الضعيفة؛

(و) إشراك الفقراء: يتزايد الاتجاه نحو إدخال أسلوب المشاركة في برامج ومشاريع عدة وكالات. وبعض هذه الوكالات تعتبر هذا الاشتراك مستحبا أساسا إذا كان موصولا بتمكين الفقراء؛ بينما ترى وكالات أخرى أن الاشتراك سبيل لتقوية الكفاءة الاقتصادية واستدامة مشاريع مكافحة الفقر؛

(ز) أنشطة مكافحة التمييز: تساعد الوكالات على الحد من التمييز بطرق مختلفة منها جمع وتحليل وتوزيع المعلومات عن أساليب التمييز؛ ووضع معايير دولية؛ وتحسين ظروف سوق العمل، ومنع عمل الأطفال؛

(ح) رصد تغيرات الفقر: تشارك عدة وكالات إما في قياس الفقر أو الإفادة بأحواله، وقلة منها تشارك مباشرة في جمع بيانات متصلة بالفقر. أما على المستوى المشترك بين الوكالات، فهناك قياس للفقر تقوم به فرقة عمل تابعة للجنة الإحصائية بالأمم المتحدة. وتدرس اللجنة الفرعية المعنية بالتنمية الريفية والتابعة للجنة التنسيق الإدارية مختلف جوانب استراتيجيات تخفيف الفقر.

باء - سياسات منظومة الأمم المتحدة واستراتيجياتها المتعددة القطاعات

٢٨ - رسمت معظم المنظمات في إطار توافق الآراء العالمي الذي ظهر في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية سياسات عريضة واستراتيجيات متعددة القطاعات تعتبر أساسا لوضع برامج محددة لمكافحة الفقر. وتلاحظ اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية[١٧] في هذا الصدد أن الرأي الشائع بين

(١٧) المرجع نفسه.

مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حاليا هو أن خير سبيل لتخفيف الفقر هو النجاح في تنفيذ استراتيجية إنمائية تجمع بين النمو الاقتصادي المستدام والإنصاف. فكلما ازداد النمو بالإنصاف ازدادت معه على الدوام تقريبا أنماط من النمو الذي يقتضي كثافة اليد العاملة ويزيد الطلب على اليد العاملة التي تعتبر الرصيد الرئيسي للفقراء، كما تزداد فرص المساواة. ويمكن تعزيز القدرة على خلق الوظائف بالاستثمار في قطاعات من الاقتصاد تحتاج كثافة أشد في العمالة (خصوصا في الزراعة)، وبزيادة الاستثمارات في رأس المال البشري (التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وبرامج التغذية والسكان)، وبتقليل أو إزالة الاختلالات الموجودة في الأسعار النسبية لعوامل الإنتاج التي تنشأ من خلل في سوق العمالة أو في سوق الائتمان. واستدامة التنمية بُعد تتزايد أهميته حاليا في هذا الصدد. وفيما يلي نظرة موجزة عامة على هذه السياسات والاستراتيجيات.

٢٩ - منظمة الأمم المتحدة للطفولة: ترى أن إيصال الخدمات الاجتماعية الأساسية من أجدى الطرق وأكثرها كفاءة في التكاليف لمكافحة أسوأ مظاهر الفقر. لهذا تركز معظم دعمها التنفيذي وموارد ها على إتاحة خدمات اجتماعية أساسية لبقاء الأطفال والنساء وحمايتهم ونمائهم. وفي إطار مبادرة مفهوم ٢٠/٢٠ الذي انعكس على حصيلة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، تؤخذ الخدمات الاجتماعية الأساسية على أنها تشمل التعليم الأساسي، والرعاية الصحية الأولية، وخدمات تنظيم الأسرة، وخدمات توريد المياه والإصحاح بتكاليف منخفضة، وبرامج التغذية. وتهتم اليونيسيف بالذات بالأطفال الذين ظروفهم صعبة، لا سيما أطفال الشوارع والأطفال العاملون.

٣٠ - وقد تبنت اليونيسيف مفهوم "التكيف ذي الطابع الإنساني" وهو يشجع على إعادة رسم برامج التكيف بحيث تسمح للفقراء بالاشتراك بفعالية أكثر في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويضمن حمايتهم خلال فترات الركود الاقتصادي والتقشف المالي. وهناك أهمية خاصة لإصرارها على ضرورة تحويل المناقشة من التركيز الزائد على إطار سياسة الاقتصاد الكلي إلى إطار المستوى الجزئي، أي على أدوات السياسة التي تحكم توزيع الموارد ضمن أي إطار معين لسياسة الاقتصاد الكلي. ومن هذه الأدوات توزيع الإنفاق العام، واستخدام المساعدات، وتوزيع الائتمانات، وسياسة الدخل والتسعير، والضرائب، وغير ذلك.. وستظل اليونيسيف تتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ووكالات أخرى على تحليل المالية العامة من أجل التشجيع على زيادة توزيع الموارد على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

٣١ - وقد وجدت اليونيسيف أن خبرتها بالقضاء على الفقر توجهها إلى مجالات معينة في دعمها البرنامجي. إذ أن تأنيث الفقر - لا سيما شيوع وسرعة زيادة عدد الأسر المعيشية التي ترأسها المرأة - من المجالات الرئيسية لاهتمام اليونيسيف خلال عملها في المناطق الريفية والحضرية على السواء. وأثبتت المساهمات البرنامجية التي تستهدف هذه الفئة أنها فعالة جدا في التخفيف من أسوأ آثار الفقر، رغم أنها علاجية الطابع.

../..

وتشمل البرامج الوقائية والبرامج الأكثر اعتمادا على الذات البرامج التي تستهدف صغار البنات. وتعمل اليونيسيف مع الحكومات والمجتمعات المحلية على المساهمة في تجهيز البنات بواسطة مداخلات صحية وتعليمية مبكرة. أما على المستوى الاجتماعي الأوسع، فتعمل اليونيسيف مع الحكومات على تعزيز القضاء على أوجه التحيز بين الجنسين داخل الأسر وفي البرامج الاجتماعية. ويسترشد عمل اليونيسيف بحصيلة مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل الذي اتفقت فيه الحكومات على أن تعمل في موعد غايته عام ألفين على تقليل وفيات الرضع ومن هم دون سن الخامسة بمقدار الثلث، وخفض وفيات الأمهات ومستويات سوء التغذية بمقدار النصف، وإنقاص نسبة الأمية بين الكبار بمقدار النصف، وتمكين كافة الناس من مياه الشرب النظيفة ومرافق الإصحاح المأمونة، وتهيئة التعليم الأساسي للجميع، وتحسين حماية الأطفال المعسرين جدا.

٣٢ - وعلى المستوى القطري، تسهم اليونيسيف في تحليل الفقر بإعدادها تحليلا لحالة الأطفال والنساء. كما اتسع تركيز برامج العمل الوطنية من أجل بقاء الطفل وحمايته ونمائه في التسعينات على مشكلة الفقر، فأصبحت الآن هي الإطار البرنامجي والمؤسسي لإنجاز الأهداف القطرية. وتعمل اليونيسيف لكفالة التوافق بين تحليل الحالات، وبرامج العمل الوطنية، ومذكرة الاستراتيجية القطرية.

٣٣ - وتسعى ولاية برنامج الأغذية العالمي إلى تخفيف الجوع والفقر. وبرامجها في المساعدة مرسومة ومنفذة على أساس اشتراك القاعدة العريضة، مع تركيز خاص على المرأة وأطفالها. ووضعت مبادئ توجيهية للمشاريع بحيث تحدد طبيعة ونوع التعاون مع الفاعلين الآخرين في منظومة الأمم المتحدة عند إعداد وتنفيذ مشاريعها. وبدأ برنامج الأغذية العالمي يعد خلاصات استراتيجية قطرية لتقييم المزايا النسبية لاستخدام مواردها في القضاء على الفقر. ويشمل إعداد هذه الخلاصات تقييما لمشكلة الفقر والأمن الغذائي، وفهما للسياسات والاستراتيجيات الوطنية للحكومات في تناول هذه القضايا، وبحث الأدوار النسبية للوكالات الأخرى والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية في القضاء على الفقر وتقليل عدم الاستقرار الغذائي. كما تبحث الخلاصات في دور وحاجات المرأة وفي تهيئة الخدمات الاجتماعية، وفي فرص المساعدة على توليد الدخل، وفي نطاق المشاركة المجتمعية. وهناك جوانب قطاعية تعتبر جزءا من هذه الدراسة مثل تأنيث الفقر، والفقر في الريف، والفقر في الحضر.

٣٤ - ويجري تنقيح الأنظمة العامة لبرنامج الأغذية العالمي من أجل تمكينه من اتباع نهج برنامجي يقوم على استراتيجيات لكل بلد. وستكون البرامج القطرية التي تقوم على خلاصات الاستراتيجية القطرية متمشية مع شروط قرار الجمعية العامة ١٩٩/٤٧. ويرى البرنامج في ذلك مزايا منها زيادة المرونة عند التنفيذ، ورفع مستوى القدرة على التنبؤ لدى الحكومات المتلقية. وهذا بدوره يبشر بتحسين توزيع الآليات، وبالتالي بزيادة الفعالية في استخدام الموارد بدلا من أسلوب سد الثغرات. ويمكن الاستفادة من المرونة بالذات ليس فقط عند الاستجابة للحاجات غير المنظورة للتغيرات التي تحدث فيما بين البرامج، وإنما أيضا عند الاستجابة للمطالب

الآتية من محاولات التنسيق والتكامل بين عدة وكالات. وتشمل المبادئ التوجيهية التي تنظم إعداد خلاصات الاستراتيجيات القطرية والبرامج القطرية أحكاما تكفل ارتباطها بمذكرة الاستراتيجية القطرية.

٣٥ - ويسهم صندوق الأمم المتحدة للسكان في القضاء على الفقر بترويجه وتنفيذه لبرامج في السكان والتنمية المستدامة. والأنشطة التي يدعمها صندوق السكان موجهة أساسا نحو أقل البلدان نموا والفئات المنخفضة الدخل، سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، مع تركيز على المرأة في سن الإنجاب. وهنا تعتبر جميع البرامج التي يدعمها صندوق السكان موجهة في النهاية نحو الفقراء، ومرسومة لتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تؤدي إلى القضاء على الفقر. ويشمل أسلوبه في التنمية الاجتماعية تهيئة الخدمات الاجتماعية (التعليم والصحة وتنظيم الأسرة)، وتوليد الدخل، والإشراك المجتمعي في جهود التنمية. ويركز صندوق السكان كثيرا في برامجه القطرية على المساواة والإنصاف بين الجنسين عند وضع وتنفيذ وتقييم كافة برامج السكان. وأولويته موجهة نحو إدخال المساهمات السكانية في صلب هياكل أوسع للسياسة الإنمائية مثل مذكرات الاستراتيجية القطرية، وخطط التنمية الدائرة، وبرامج التكيف الهيكلي، وإطارات السياسة القطاعية. وهذا يشمل تمكين المرأة، أي إشراك المرأة في كافة أنشطة التنمية على جميع المستويات - من برامج الصحة ومحو الأمية إلى توليد الدخل وخلق الوظائف.

٣٦ - أما البنك الدولي فهدفه هو مساعدة البلدان على الحد من الفقر ورفع مستوى المعيشة. واستراتيجية الحد من الفقر التي يشجع البنك الدول على اتباعها متعددة الأبعاد وتشمل نموا اقتصاديا عريض القاعدة متلهفا على اليد العاملة، وتنميته للموارد البشرية، وإيجاد شبكات واقية للفقراء والضعفاء. وهو يحدد مساعدته لكل بلد من خلال استراتيجية المساعدة القطرية. وتأتي المساهمة الأساسية في هذه الاستراتيجية من النتائج التي يخرج بها تحليل الفقر في كل بلد، ومن استعراضات الإنفاق العام. ومن دراسات اقتصادية وقطاعية أخرى؛ وهكذا فإن استراتيجية المساعدة القطرية أداة هامة في رسم المساعدة الآتية من البنك - سواء كانت بإسداء المشورة في أمور السياسة أو في صورة مساعدة تقنية أو بإقراض المشاريع أو تقديم القروض لدعم إصلاح السياسة - بحيث تناسب الظروف الخاصة لكل بلد. ويستخدم البنك بيانات استقصائية عن الأسر المعيشية عند قيامه بتحليلات مفصلة للفقر. ويتزايد أخذ البنك بأسلوب المشاركة في تحليل الفقر، فهو يشرك الفقراء أنفسهم في تحديد مشاكلهم وحاجاتهم وفي رسم وتنفيذ مشاريعهم فعلا.

٣٧ - أما صندوق النقد الدولي فيتزايد تأكيده على البعد الاجتماعي لمسألة التكيف، وازداد اهتمامه بالقضايا الاجتماعية في نطاق الاستطلاع والسياسة الاقتصادية لإعضائه، وبالدعم المالي للبلدان الأعضاء التي تنفذ برامج التكيف والمساعدة التقنية. وهو يشدد على أهمية وضع استراتيجية لجعل النمو عالي المستوى، وهذا يعني ضمنيا: اتباع سياسة اقتصادية تدعم استقرار الاقتصاد الكلي؛ وتنفيذ سياسة هيكلية مرسومة تساعد القوى

السوقية على توزيع الموارد وخلق بيئة تزيد من تمكين نشاط القطاع الخاص؛ وتنفيذ سياسة اجتماعية سليمة تشمل شبكات اجتماعية واقية تحمي الفقراء والفئات الضعيفة خلال فترة التكيف؛ وتعزيز الإدارة الاقتصادية الرشيدة. وفي هذا الصدد، يركز الصندوق خلال إسدائه الشوري في شؤون السياسة العامة على الآثار التي تصيب الاقتصاد الكلي، وعلى فعالية التكاليف والنجاح المالي لخيارات السياسة الاجتماعية.

٣٨ - ويذكر الصندوق أنه يحاول دائما تحسين المشورة في شؤون السياسة وتحسين وضع البرامج من واقع خبرته السابقة. وسيظل يدلي بمشورته في شؤون السياسة السليمة للاقتصاد الكلي بهدف خلق نمو رفيع المستوى يدعم الوظائف ويقلل الفقر ويزيد الإنفاق، وهو بهذا يعزز اهتمامه بالقضايا الاجتماعية. وهو يرى ضرورة مساعدة الحكومات في تحليل أوجه عدم المساواة الموجودة، لا سيما عدم تكافؤ الفرص في التعليم، والصحة، والموارد الاقتصادية مثل الائتمان والأراضي. وهو يرى ثانيا ضرورة مساعدة الحكومات على تحسين عنصر الإنصاف في الإنفاق العام بتقليل المصروفات غير الإنتاجية ومنها الإنفاق العسكري، وزيادة معدل ومستوى النفقات على الصحة الأولية والتعليم والهياكل الأساسية الريفية. ومن المهم أن تكون سياسة الميزانية متمشية مع الأهداف الاجتماعية المعلنة للحكومة، وأن تكون شفافة وتؤيدها سياسة في المساعدة من المانحين. كما ينبغي مساعدة الحكومات على التصدي لأوجه الضعف الهيكلي فيها - ومنها نقص المؤسسات المالية - في المناطق الريفية حيث يقيم معظم الفقراء. وأخيرا باستطاعة الصندوق من خلال مناقشاته للسياسة العامة ومساعداته التقنية أن يسهم مرة أخرى في تحسين قدرة الحكومات على رصد التطورات الاجتماعية واتباع سياسات اجتماعية شفافة.

٣٩ - أما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية فإن ولايته الوحيدة هي تخفيف الفقر في ريف البلدان النامية. فكل أنشطته - وهي مشاريع ميدانية في بحوث التكيف وبناء المؤسسات - تركز على هذا الهدف الأوحد. ومع أن الهدف الرئيسي هو مساعدة صغار المساهمين في زيادة الإنتاج الغذائي وتوليد الدخل، وفي زيادة فرص من لا يملكون أرضا في الريف في الاشتراك في مشاريع مدرة للدخل، فقد بدر أيضا اهتمام بتحسين مستوى معيشة الفقراء. ويعمل الصندوق على تشجيع ودعم اشتراك الناس بنشاط في كافة مراحل عملية التنمية، بدءا من تخطيط المشاريع إلى تنفيذها ورصدها وتقييمها. وتسهيلا لدعم هذه المشاركة، هناك دعم أساسي يأتي في صورة ائتمانات وخدمات إرشادية وتدريب وتكنولوجيات مناسبة، فضلا عن جهود مستمرة لضمان جو من السياسة العامة يفضل فقراء الريف.

٤٠ - وقد كانت بعثات البرمجة الخاصة للصندوق هي وسيلته التحليلية عند وضع سياسته القطرية واستراتيجيته في الاستثمار. والمقصود بهذه البعثات إعطاء مؤشرات واضحة عن الفئات والأنشطة المستهدفة ذات الأولوية في مساعدات الصندوق للمشاريع في إطار الاستراتيجية الإنمائية الطويلة الأجل لكل بلد. وشملت هذه البعثات استعراضا دقيقا لطبيعة وأثر أدوات السياسة العامة التي تؤثر في القدرة على الإنتاج، وفي فرص

التوظيف وتوليد الدخل ومستويات المعيشة لفقراء الريف. واستجابة لاحتياجات محددة خاصة بالتوجيه الاستراتيجي المتعلق بالاستراتيجية الوطنية وصياغة المشاريع، وضعت دراسات استراتيجية قطرية لتكون أدوات مكملة. وهي تصلح لاستعراض الاتجاه العام لأنشطة الصندوق في البلد المعني من حيث صلتها بالاختناقات الرئيسية التي تواجه تنمية صغار الملاك وفقراء الريف. وهي تقيّم أهمية قضايا التنفيذ التي تخص كلا من الاستراتيجية العامة وتصميم المشاريع، وتضع مبادئ توجيهية لعمليات الصندوق. وتستهدف الاستراتيجية التنفيذية للصندوق المنتفعين به، وتركز على صغار الملاك وعلى المزارعات الريفيات الفقيرات، بهدف زيادة الإنتاج الزراعي لديهم؛ كما تركز على غير المالكين للأراضي وعلى المزارعين الهامشيين بهدف زيادة دخلهم خارج المزارع؛ وعلى فقراء الريف الآخرين المعزولين عن عملية التنمية الرئيسية مثل سكان المناطق النائية أو السكان الأصليين، أو السكان المعزولين ثقافيا، إلى جانب اللاجئين، بهدف دمجهم جميعا في صلب عملية التنمية. كما ترمي الاستراتيجية إلى توسيع فرص تمكين الفقراء من الموارد الأساسية وفرص التسويق، وتقوية مشاركة السكان، وبناء المؤسسات الشعبية محليا أو إقليميا أو قطريا. ويستوجب قيام الصندوق بولايته أن يكون مطلعا بالتحديد على الفقر في الريف بشكل يتجاوز كثيرا البيانات الإجمالية المتاحة عن الحالة، وبحيث ينطوي ذلك على جمع منهجي للبيانات الجزئية، من أجل الإحاطة بالحقائق عن سكان الريف التي تتفاوت كثيرا.

٤١ - ويذكر الصندوق أنه شارك - وسيظل يشارك - في عدد من فرق العمل ومحاولات للتنسيق داخل المنظومة لها صلة بمتابعة كبرى المؤتمرات الدولية. وحيث أن الصندوق عضو في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسة، فقد قام بدور قيادي في تشكيل فريق عامل معني بالبيئة والتنمية المستدامة، كما أنه باعتباره رئيسا لهذا الفريق خلال الفترة ١٩٩٥ - ١٩٩٦ سيبذل كل جهد ممكن للتعاون بين الوكالات في هذه المسألة وفي مسائل أخرى جوهرية لها صلة بمساهمة الأمم المتحدة في تخفيف الجوع والفقر.

٤٢ - وكان إعلان مبادئ وبرنامج عمل المؤتمر العالمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية هو الإطار المرجعي لأنشطة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) بصدد القضاء على الفقر منذ عام ١٩٧٩. وأعيد توجيه مختلف خدمات الفاو بحيث تحسن دعم جهود الحكومات في التصدي لمشاكل فقراء الريف وفئات محرومة أخرى منها غير الملاك والنساء الريفيات والمستأجرون والريفيون العاملون خارج المزارع والمشتغلون بالرعي. وتتعاون الفاو في برامجها مع الحكومات على إحداث تحولات مؤسسية وهيكلية تسهل تمكين فقراء الريف من الموارد الطبيعية والمدخلات الإنتاجية مثل الائتمان، وتعزز قدراتهم الإنتاجية بالتدريب والعمل التعاوني. وتعتبر خطة عمل الفاو المنقحة من أجل إدماج المرأة في عملية التنمية (١٩٩٦ - ٢٠٠١) وخطة عمل الفاو الخاصة بالمشاركة الشعبية في التنمية الريفية بمثابة إطارات وآليات مؤسسية لتعزيز وتسهيل محاولات التغلب على القيود وزيادة إشراك الريفيين من نساء ورجال كمساهمين في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومستفيدين منها. وفيما يتعلق بالمرأة بالذات، تسعى الفاو جاهدة إلى تعزيز المساواة بين الجنسين من حيث

مراقبة وتأمين الوصول إلى الموارد الطبيعية (الأراضي والعمالة ورأس المال والتكنولوجيا)، وإلى الخدمات (الإرشاد العملي والائتمان والتسويق وما إلى ذلك)؛ وذلك بتعزيز اشتراك المرأة في وضع القرارات والسياسة العامة على كافة المستويات، وبتشجيع إجراءات تقلل عبء العمل على المرأة وتزيد فرصها في أنشطة توليد الدخل والعمل بأجر.

٤٣ - وتعاونت الفاو قطريا مع وكالات منظومة الأمم المتحدة على إيفاد بعثات استشارية مشتركة بين الوكالات في شؤون السياسة العامة إلى ٣٠ بلدا في أفريقيا وآسيا ومنطقة المحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية، لكي تشير عليها في مسألة اتباع سياسات واستراتيجيات وطنية تضمن القضاء المستدام على الفقر بالنمو المتكافئ والمشاركة الشعبية.

٤٤ - وتعتبر منظمة العمل الدولية خلق الوظائف الإنتاجية أجدى سبيل للقضاء على الفقر، وهو الموضوع الأساسي الذي ينبغي أن يتخلل أي نهج متكامل للتنمية، بما في ذلك دور المرأة وحاجاتها، وتهيئة الخدمات الاجتماعية وتوليد الدخل، وزيادة إشراك المجتمعات المحلية. وتشدد كثيرا أنشطتها في مكافحة الفقر على القطاعات غير المنظمة والمرأة والفئات المستضعفة، وعلى أسلوب المشاركة. ولزيادة فعاليتها في مساعدة جماهيرها وجعل مساعداتها تلبي الحاجات الحقيقية وتأتي في حينها، عززت كثيرا المنظمة في السنوات الأخيرة هيكلها الميداني بتشكيل أفرقة استشارية متعددة التخصصات في مختلف المناطق النامية. وتعمل مكاتب المنظمة في كل منطقة بمساعدة من هذه الأفرقة على إعداد بيانات بالأهداف القطرية بعد مشاورات واسعة مع الحكومات وأصحاب الأعمال والمنظمات العمالية ووكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة. ولدى هذه الأفرقة المتعددة التخصصات اختصاصيون في شؤون التوظيف وتوليد الدخل، وفي عدة فرق منها اخصائيون بموضوع دور المرأة في التنمية، لضمان التعبير الوافي عن هذا البعد في كافة أنشطة منظمة العمل الدولية قطريا.

٤٥ - أما منظمة الصحة العالمية فتعتبر الفقر السبب العالمي الأول في المرض والوفاة. وكل عملها في مجال الصحة الدولية - وخصوصا تعاونها التقني مع البلدان - يستهدف التغلب على الأسباب الجذرية للفقر والاعتلال. وأقامت المنظمة فرقة عمل عالمية لشؤون الصحة والبيئة تحلل تطور المقومات الصحية، خصوصا تلك التي لها صلة بالفقر، وتحدد ما يتصل بذلك من استراتيجيات صحية، وتدعو إلى التغيير. وهي تعزز بنشاط تنمية الصحة الوطنية ورصد الخدمات وتقييمها، بما في ذلك وضع المؤشرات الصحية. وحيث كأن البلدان تتبع وتنفذ استراتيجية "توفير الصحة للجميع" باتباع أسلوب الرعاية الصحية الأولية، فقد برزت إلى الصدارة أهمية رصد وتقييم هذه الاستراتيجية. وكجزء من جهود المنظمة لتنفيذ الإعلان العالمي وخطة العمل بشأن التغذية، كثفت تعاونها التقني مع البلدان بمساعدتها على وضع وتنفيذ خطط عمل وطنية للتغذية.

٤٦ - ومعظم برامج المنظمة في التعاون التقني مع البلدان النامية تركز تنفيذيا على توسيع شمول خدمات الصحة الأساسية والنهوض بالصحة والتمكين منها، خصوصا ما يتعلق منها بتلبية حاجات المرأة والطفل. وتعتبر مكافحة الأمراض السارية، وضمان التغذية السليمة، وتأمين مياه الشرب المأمونة برامج رئيسية تنهض بالصحة وتشارك في القضاء على الفقر. وهناك مبادرة خاصة بدأتها منظمة الصحة العالمية قبل بضع سنوات هي "تكثيف التعاون مع أشد البلدان والشعوب عسرا، بهدف تمكين البلدان الفقيرة من وضع نظم صحية تتسم بالإنصاف والاستدامة وتناسب حاجاتها الخاصة. وهي تعمل بعد تقييم كل حالة على وضع خطة عمل وتعبئة موارد إضافية بتحسين استخدام الموارد المحلية وتحسين إدارة المساعدة. وهناك استعانة واسعة بعمليات المائدة المستديرة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو بعمليات الفريق الاستشاري التابع للبنك الدولي، من أجل تحسين تنسيق المساعدات في هذا الشأن.

٤٧ - وفيما يتعلق بمتابعة منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونيسكو) لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية - وخصوصا بصدد الالتزام ٦ - سوف يستمر تأكيد اليونيسكو على أهداف وأغراض برنامج توفير التعليم للجميع باعتباره نهجا متكاملا في محو الأمية التي تعتبر من الأسباب الجذرية للفقر ومن أكبر نتائجه أيضا. وهدف هذه الاستراتيجية هو تضييق الفجوة بين المتعلمين والأميين، ورسم تنمية تعليمية مستدامة تستجيب للحاجات المجتمعية والفردية والجماعية الحالية، ولحاجات الأجيال المقبلة، مع تأكيد على البنات والنساء وخصوصا في المناطق الريفية. وهناك عدد من الأنشطة المستمرة الموجهة نحو تحسين المعرفة بالسياسة العامة التي تقوم على طبيعة الفقر وأسبابه وعواقبه. وعلى المستوى العالمي، ستبحث الدراسات المقارنة التي يرعاها برنامج اليونيسكو لتنظيم عمليات التحول الاجتماعي في مسألة اختلاف آثار النزعة المشارعة نحو العالمية، لا سيما الأثر الاجتماعي لإعادة تشكيل الاقتصاد على أساس من العمالة المنصفة داخل البلدان وفيما بينها، مع تأكيد خاص على تحسين فهم أسباب الفقر في المدن ونتائجه.

٤٨ - وتمشيا مع الحاجة التي أعرب عنها برنامج عمل كوبنهاغن، ستدعم اليونيسكو الحكومات بأمور منها إجراء دراسات لكل قطر في أسباب الفقر ونتائجه، وفي أثر التكيف الهيكلي على الفقراء، وفي آثار استراتيجيات مكافحة الفقر. وسوف تسهل اليونيسكو أيضا تقاسم الخبرات بأية أعمال مبتكرة تركز بالذات على دور المرأة وحاجاتها من حيث مكافحة الفقر وكيفية تحديد المجتمعات لأولوياتها الإنمائية، وكيفية توزيع مواردها وإقامة شراكات مع الأفراد والمجتمعات والحكومات في التصدي للمشاكل الاجتماعية الملحة. وفيما يتعلق ببرامج قطرية معينة، أصبح تعاون اليونيسكو مع البرنامج الإنمائي في إطار جهاز خدمات الدعم التقني على مستوى البرامج يزداد اتجاها نحو مسألة القضاء على الفقر.

٤٩ - ومن المجالات السبعة التي وضعت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) أولوية لها خلال فترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧، هناك ثلاثة مجالات تركز مباشرة على الفقر في البلدان الصناعية وهي: المؤسسات التجارية الصغيرة والمتوسطة، وتنمية الصناعات الريفية، والصلة بين الصناعة والزراعة، مع تركيز على إفريقيا وأقل البلدان نموا. وفي رأيها أنه يمكن فور تحديد دور كل وكالة في مذكرة الاستراتيجية القطرية أن تبدأ برامج الدعم المشتركة بين الوكالات عملها بناء على تحليلات في الحالات المتفق عليها في موضوعات محددة مثل قضية الأمن الغذائي، التي تحمل إمكانيات كبيرة في العمل التعاوني بين منظمة الأغذية والزراعة واليونيدو.

٥٠ - أما الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية فيذكر أن ساعده الإنمائي ٠ وهو مكتب تنمية الاتصالات السلكية واللاسلكية - يمكن أن يشترك مع فاعلين آخرين في منظومة الأمم المتحدة في القضاء على الفقر، من خلال التنمية الريفية المتكاملة في البلدان النامية التي اعتبرتها خطة عمل بونيس آيرس لتنمية الاتصالات السلكية واللاسلكية برنامجا آخر له أولويته العالية لدى أقل البلدان نموا. ويشمل برنامجه المتكامل في التنمية الريفية قضايا الجنسين، ويتناول الفئات السريعة التأثر مثل الأطفال والمسنين. كذلك يتناول الاتحاد مسألة الفقر في الحضر بتركيزه على تهيئة مرافق النقل والاتصالات السلكية واللاسلكية.

٥١ - أما مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) فيهتم بأثر العلاقات الاقتصادية الدولية في الفقر. ويبين بحثه المبدئي أن من المتوقع ازدياد الثنائية والتهميش داخل البلدان النامية بازدياد التأكيد على القوى السوقية، بيد أنه يمكن تضييق الفجوة الآخذة في الاتساع بين دخل الفقراء وغير الفقراء في البلدان التي تستغل ميزتها النسبية من حيث انخفاض تكاليف العمالة فيها. كما قد تحدث بين كل فترة وأخرى آثار متوسطة الأجل سلبية مبدئيا على الفقراء والفئات الضعيفة، وقد تتلوها نتائج حميدة عموما. ويمكن ملاحظة الآثار السلبية بالذات في البلدان التي تحرر اقتصاداتها وتعرض نفسها لآثار النزعة العالمية قبل أن تحقق تحسينات سياسية في مركزها المالي وميزان مدفوعاتها.

٥٢ - أما برنامج الأمم المتحدة للبيئة فيرى أن القضاء على الفقر واستدامة البيئة مترابطان ولهما جذور اجتماعية. ومن المجدي مواجهة القوى التي تزيد الضغط على موارد البيئة - وهي سرعة نمو السكان وانتشار الفقر - فهي كثيرا ما ترغم المجتمعات على اتباع ممارسات غير مستدامة لمجرد سد الرمق والحصول على الوقود والمأوى اللازمين للبقاء اليومي. ويشعر برنامج البيئة أن قوته النسبية تكمن في : '١' التحليل العلمي للتلاحم بين البيئة والتنمية ونشر معلومات عن حالة البيئة؛ '٢' تحليل ووضع وإتاحة أدوات لسياسة إدارة البيئة باعتبارها عنصرا متكاملا في التخطيط الإنمائي؛ '٣' تعزيز الوعي العام وتعبئة العمل البيئي، بما في ذلك تمكين المرأة وتعزيز اشتراك المنظمات غير الحكومية وطائفة واسعة من قطاعات الصناعة.

٥٣ - أما مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) فهو معني بالفقر في الحضر، وهو يدرك أن أي حل مثمر لهذه المشكلة يجب أن يقوم على تزايد الاشتراك المجتمعي. ولما كانت المرأة تمثل ما يتراوح بين ٧٠ و ٩٠ في المائة من سكان أي مجتمع منخفض الدخل، فإن جهوده موجهة نحو تعزيز اشتراكها على كافة مستويات عمليات التنمية المجتمعية. كما يقوم الموئل بالتعاون مع مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة بأنشطة لخلق فرص العمل في القطاع غير الرسمي وتمكين الفقراء والمحرومين.

٥٤ - أما اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، فإن برنامج عملها في القضاء على الفقر من اختصاص اللجنة المعنية بتخفيف الفقر بواسطة النمو والتنمية اجتماعيا، وهي واحدة من ثلاث لجان يختص كل منها بموضوع محدد وتتفرع عن اللجنة الأم. وعقدت اللجنة في عام ١٩٩٤ مؤتمرا إقليميا للتحضير لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية؛ كما كان إعلان مانيلا بشأن برنامج العمل المعني بالتنمية الاجتماعية في منطقة اللجنة بمثابة منظور إقليمي لسياسة برنامج عمل كوبنهاغن. وتسهيلا لتنفيذ برنامج العمل الإقليمي، يجري العمل لمساعدة الحكومات في إعداد مبادئ توجيهية تعاونها عند وضع برامج عمل وطنية وعند وضع مؤشرات وآليات لرصد وتقييم التقدم الحاصل. وقد تعاونت فرقة العمل الإقليمية المشتركة بين الوكالات والمعنية ببرنامج العمل الخاص بالتنمية الاجتماعية على وضع برنامج العمل هذا، وستظل تضمن العمل المنسق لتنفيذه.

٥٥ - وتتعاون اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ مع مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة في أنشطة تتصل بإشراك الفقراء، وزيادة التوعية بالوشائج بين الفقر وارتفاع معدلات نمو السكان، وتغير هياكل الأسر، ودور المرأة ومركزها، والفقر في الريف، والهجرة بين الريف والحضر. والعمل جار في مجال قياس الفقر من خلال التنسيق مع اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، ومقر الأمم المتحدة، واللجنة الإحصائية بالأمم المتحدة، وفي وضع خط الكتروني مباشر للمعلومات. وقد أوصت اللجنة بإنشاء لجنة فرعية مشتركة بين المنظمات تختص بالسكان والتنمية وبإقامة لجنة فرعية بين الوكالات تختص بتخفيف الفقر، من أجل تعزيز أسلوب إقليمي مترابط في منظومة الأمم المتحدة.

٥٦ - وترى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أن اللجان الإقليمية مهيأة جيدا لكي تستغل بأسلوب متكامل منسق ذلك التآزر المتأصل في الصلات الموجودة بين القطاعات التي تسهم في القضاء على الفقر، إذا روعيت أحوال الفقر الخاصة بكل منطقة. وقد وضعت عددا من الأنشطة الأساسية التي تدور حول الوشائج القائمة بين قضايا الإمداد الغذائي وديناميات السكان والمستوطنات البشرية. كما تركز اهتمامها على تأنيث الفقر وعلى الفقر في الحضر والريف. ويأتي التوجيه العام لها من مؤتمر الوزراء الأفارقة المسؤولين عن التنمية والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي؛ وتستعرض أجهزتها الفرعية التقدم الحاصل في تنفيذ الاستراتيجيات أو خطط العمل المتفق عليها إقليميا والمدعمة دوليا، وأيضا في تنفيذ البرامج التي تتصدى للقضاء على الفقر مباشرة. وثبتت فائدتها في

تنسيق الدعم بين وكالات منظومة الأمم المتحدة. وترى اللجنة أن هذا التنسيق الإقليمي يمكن تحسينه أكثر من ذلك بنظام التخطيط المتوسط الأجل وبعمليات جعل الميزانية البرنامجية كل سنتين، وأيضا بزيادة الانتفاع بالخطط على اتساع المنظومة وبفرق العمل والأفرقة العاملة المشتركة بين الوكالات، إذ يمكن جعلها أكثر قدرة على التعبير العملي من المتابعة المنسقة لأية مؤتمرات عالمية.

٥٧ - وقد أدى انخفاض نمو الناتج المحلي الإجمالي وتباطؤ معدلات الانتعاش في معظم الدول الأعضاء باللجنة الاقتصادية لأوروبا وما اقترن بذلك من ارتفاع نسب البطالة وخفض الإنفاق الاجتماعي إلى ظهور الفقر النسبي أو نموه، خصوصا في البلدان الانتقالية. وتأنيث الفقر شاغل لهذه المنطقة. ويلزم وضع سياسات وطنية متماسكة حساسة بقضايا الجنسين، ويمكن أن تتخذ شكل تقارير وطنية تقوم على بيانات إحصائية أو تقييمات وطنية. وتقوم اللجنة الاقتصادية لأوروبا بعمل يتعلق بتوزيع الدخل والاستهلاك والتراكم لدى الأسر المعيشية، وبه احصائيات عن الفقر. وتذكر اللجنة أن إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن يشيران إلى أن باستطاعة اللجان الإقليمية بالتعاون مع المنظمات والمصارف الإقليمية المشتركة بين الحكومات أن تعقد كل سنتين اجتماعا سياسيا رفيع المستوى لتقييم ما طرأ من تقدم في متابعة مؤتمر القمة، ولتبادل الآراء واتخاذ الإجراءات المناسبة وترى اللجنة الاقتصادية لأوروبا في هذا الصدد ضرورة وضع مجموعة مبادئ مرشدة ومنهجيات للرصد منها مؤشرات وأرقام قياسية للفقر تعدها فرقة العمل المشتركة بين الوكالات لقياس الفقر التي أقامتها اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة عام ١٩٩٤. وأخيرا يمكن للاجتماعات الإقليمية المقررة لعام ١٩٩٧ من أجل متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية أن تحدد وتقدم مساهمات في القضاء على الفقر.

٥٨ - أما معهد الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية فقام في السنوات الأخيرة بأبحاث تركز أساسا على التحضير لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية من أجل تعزيز التكامل الاجتماعي. ومع أن هذه الأبحاث لم تركز أساسا على موضوع القضاء على الفقر فإنها أبرزت الخطر على السياسة الاجتماعية لأي بلد من جراء ذلك مهما كانت حسنة القصد. إذ أن سرعة وعمق التغير التكنولوجي والاجتماعي وما يلقيان من تشجيع من القوى السوقية العالمية، كلها أمور تزيد باطراد من الصعوبة التي تواجهها الأمم عند محاولتها خلق حماية كافية للفئات المستضعفة والهامشية. ويقوم المعهد أيضا بمشروع لتعزيز قدرة كل بلد على تحليل لقضايا الجنسين وإدخال الفروق بينهما في صلب السياسة العامة للتنمية. كما يُجري دراسات في الأزمات والتكيف والتغير الاجتماعي تبحث استراتيجيات التكيف اللازمة للأفراد والجماعات وديناميات التغير الاجتماعي على المستوى القطاعي والكلي.

٥٩ - أما المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة فيقوم بالبحث والتدريب على قضايا تتصل بالنهوض بالمرأة وتتناول موضوع القضاء على الفقر بين النساء في البلدان النامية. وهو يرى أن الإطار العام لاستراتيجيات البحث أو خطط السياسة والبرامج في هذا الشأن تقتضي بيانات إحصائية غير موجودة عن

المرأة بالذات. ويتعاون المعهد حاليا مع عدة مؤسسات في منظومة الأمم المتحدة عند التصدي للفجوة القائمة في المعلومات عن المساهمات الفعلية والممكنة للمرأة في التنمية الاجتماعية. وهو يركز جهوده بصدد المرأة الفقيرة على تمكينها من المياه والإصحاح والطاقة، وعلى هجرة المرأة، وعلى وصولها إلى الموارد المالية ومنها الائتمانات.

٦٠ - أما وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأنروا) فتتناول القضاء على الفقر بين اللاجئين الفلسطينيين بتعزيز مهاراتهم لزيادة دخلهم، وبتسهيل تمكينهم ماليا من إنشاء المؤسسات المالية الكبيرة والصغيرة، وبوضع مشاريع تدر دخلا على الأفراد والجماعات، وبتدريب الأعمال التجارية الناشئة ونقل المهارات والتكنولوجيا والمعلومات المتعلقة بالنهج والاستراتيجيات البديلة التي تخفف الفقر بهدف تعزيز وخلق برامج وأنشطة مستدامة تديرها المجتمعات المحلية. وتستهدف هذه المساهمات اللاجئات الفلسطينيات بالذات. وتغيث الوكالة ببرنامجها للمساعدة في حالات العسر الشديد نحو ١٨٠ ألف شخص يمثلون أعوز الفئات وأفقرها. وتحصل الأسر إلى جانب حصص الإعاشة الأساسية على مساعدة نقدية في حالات الطوارئ، وعلى دعم مالي لإصلاح وتعمير مأواها حسب حاجة كل أسرة ومقدار تيسر الموارد المالية. وأكثر من ١٦٪ من هذه الأسر المعيشية ترأسها إمرأة. كما وضعت الوكالة قاعدة بيانات عن الوضع الاجتماعي-الاقتصادي لأفقر اللاجئات بهدف وضع أساليب أكثر تكاملا وتعددا من القطاعات لبرامج القضاء على الفقر. وتذكر الأنروا أن تنفيذ أنشطتها يجري بتنسيق وثيق مع فاعلين آخرين في منظومة الأمم المتحدة، ومع منظمات دولية غير حكومية وجماعات طوعية محلية.

رابعا - برامج القضاء على الفقر وأجهزة التنسيق القطري

٦١ - ترد أدناه سبع دراسات إفرادية للخبرة المستمدة من وضع وتنفيذ برامج للقضاء على الفقر، ومن التنسيق القطري في البلدان النامية. وهذه الدراسات مستقاة من عمل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية التي أشير إليها قبل ذلك، وأيضا من عمل بعض البعثات الميدانية الموفدة خلال السنة الماضية لإعداد الإستعراض الشامل لسياسة الأنشطة التنفيذية الذي يجري كل ثلاث سنوات والذي ستقوم به الجمعية العامة في دورتها الخمسين. وتعطي الأمثلة التالية - وهي مستقاة من بلدان تختلف في مراحل تنميتها وفي مواقعها من العالم النامي بعض الفكرة عن نطاق وتنوع برامج القضاء على الفقر، وجهود التنسيق التي تبذلها وكالات الأمم المتحدة في هذا المجال. وهي تساعد أيضا في تحديد المشاكل والعقبات الرئيسية التي تحد من حشد استجابة كاملة في فعاليتها وحسنة في تنسيقها للرد على تحدي الفقر.

ألف - برنامج P4K في إندونيسيا للحد من الفقر

٦٢ - حدّت إندونيسيا نسبة الفقر المطلق من ٦٠٪ عام ١٩٦٠ إلى ١٤٪ عام ١٩٩٤. وساهمت منظومة الأمم المتحدة في ذلك بمشروع لإيجاد دخل للمزارعين الهامشيين ومن لا يملكون أرضا.

٦٣ - ويحدد المشروع فئات صغيرة متجانسة يتراوح عددها بين ٨ و ١٠ أشخاص من بين الأسر المعيشية التي رئي أنها دون خط الفقر، أي ما يعادل دخلها الفردي قيمة ٣٢٠ كيلوغراما من الأرز، كما يهيئ فرصا لتعزيز القدرة على در الدخل بواسطة: '١' الوساطة المالية؛ '٢' وشراء وتوريد المدخلات؛ '٣' والتسويق. وهناك في المجموع ٣٣٩٥ فئة تشتمل ٣٥٠ ألف أسرة. وقد وُضعت المرحلة الأولى (١٩٧٩ - ١٩٨٦) بمساهمة ٢,٧ مليون دولار من البرنامج الإنمائي، وبدعم فني من الجهاز المؤسسي المعني بالإرشاد الزراعي والائتمان الريفي بمنظمة الأغذية والزراعة. وسوعدت أيضا المؤسسات التجارية برؤوس الأموال.

٦٤ - وبناء على جودة النتائج المبدئية، استطاعت حكومة إندونيسيا بالعمل مع صندوق التنمية الزراعية والبرنامج الإنمائي والحكومة الهولندية أن تبدأ المرحلة الثانية في عام ١٩٨٩، وحولت خلالها ٢٦٨٤ قرية. والمساعدة في رأس المال مقدمة في صورة ائتمانات بفائدة ٢٢,١٪ سنويا دون ضمان إضافي.

٦٥ - وأظهر تقييم في منتصف الفترة الذي جرى في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٤ أن عملية اختيار المستفيدين كانت متشددة بحيث تستهدف الفقراء فقط، وكان ٣٥٪ من الفئات المستهدفة من النساء، مقابل ٢٠٪ قبل ذلك. واستخدم ٥٣٪ من هذه الفئات القروض في أنشطة اقتصادية أساسية للأسر المعيشية، بينما استخدمها ٤٧٪ في أنشطة جانبية. كما أظهر التقييم أن الفقراء على ما يبدو كانوا يفضلون في البداية أنشطة تحمل أدنى حد من المجازفة، ثم تجاوزوا ذلك إلى أنشطة أكثر ربحا وكثافة في استخدام رأس المال. وكانت لهذا المشروع آثار اجتماعية ومجتمعية قوية زادت من ثقة المستفيدين بأنفسهم ورفعت مكانتهم الاجتماعية في القرى. وزادت أيضا حجم الإنتاج لدى ٨٢٪ من الفئات، وحسنّت مستوى الإنتاج لدى ٦٥٪ منها. وساعدت وكالات التوظيف في ذلك بزيادتها ساعات عمل أعضاء الفئات بنسبة ٦٦٪. وازداد مجموع دخل الأسر المعيشية من أنشطة الائتمان بنسبة ٤١٪.

باء - برنامج عمل الأمم المتحدة المشترك من أجل باكستان

٦٦ - حدث تعاون وثيق بين وكالات منظومة الأمم المتحدة العاملة في باكستان على المستوى الاستراتيجي للسياسة. ويظهر هذا من برنامج عمل الأمم المتحدة المشترك من أجل باكستان، ومن مشروع مذكرة الاستراتيجية القطرية التي كان الاتفاق فيها مشتركا على مجموعة من القضايا الاجتماعية والاقتصادية التي تدور حول القضاء

على الفقر. ومع أن الانتقال إلى البرمجة المشتركة ما زال في مراحله المبكرة، جرت بعض المبادرات لتنسيق أنشطة جهات مختلفة لمنظومة الأمم المتحدة تعمل في باكستان حول هدف القضاء على الفقر.

٦٧ - وأقيم فريق عامل بالأمم المتحدة من أجل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وكان منبراً ساعد الوكالات على تنسيق مختلف أشكال المساعدة المقدمة إلى الأعمال التحضيرية القطرية للمؤتمر. ويشارك هذا الفريق المشترك بين الوكالات أيضا في دعم أنشطة المتابعة.

٦٨ - وتوجد مجموعة من أفرقة التنسيق سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو في الأوساط المانحة الأوسع منها. وتتناول هذه الأفرقة مواضيع منها إصلاح المؤسسات، والسكان، والتعليم الأساسي، والدخل والتوظيف في الريف. وتجتمع هذه الأفرقة بانتظام لتبادل المعلومات واتخاذ إجراءات جماعية في قضايا مختلفة. وقد تصدرت عدة مبادرات ناجحة أدت إلى تغيرات أو قرارات محسوسة.

٦٩ - وقد تحددت في عام ١٩٩٢ ثلاثة مشاريع تجريبية لإدخال موضوعات برنامج العمل المشترك فيها. وأثارت هذه العملية تعاونا بين الوكالات في المشاريع، وأدت إلى اتباع نهج أكثر تكاملا في تناول التنمية. ويمكن أن تضاف إلى أنشطتها - إذا اعتمدت على خبرة كل فريق أوسع من ذلك لوكالات الأمم المتحدة - قضايا تهم موضوع القضاء على الفقر، مثل توليد الدخل، وتنظيم الأسرة، ومحو أمية الإناث، وهي موضوعات لم تتناولها هذه المشاريع. وتوجد أيضا أمثلة على برمجة مشتركة موجودة في أفرقة أصغر، منها تعاون البرنامج الإنمائي مع اليونيسيف في إعداد وتمويل برامج في قطاع الماء والإصحاح. وأمكن بجهود مشتركة بين البرنامج الإنمائي واليونيسيف إدخال المشاركة الشعبية وإشراك المرأة في صلب المشاريع الجارية.

٧٠ - وتعاونت وكالات الأمم المتحدة على مساعدة حكومة باكستان في رسم وتنفيذ خطة العمل الاجتماعي. فقد أقيمت فرقة عمل لتطوير المؤسسات بهدف تحديد المشاكل والقيود القطاعية التي تحد من بلوغ المستوى المرجو لأهداف ومستهدفات القطاع الاجتماعي. وتشاركت وكالات الأمم المتحدة في تمويل حلقات دراسية قطرية تركز على تحديد الاختناقات وإصلاحات السياسة العامة. وفي عام ١٩٩٥ ساهمت عدة وكالات في بعثة مشتركة بين الوكالات لموضوع التعليم الأساسي، وأيدت توصيات تدعو إلى دمج التعليم غير النظامي - وخصوصا تعليم البنات - في صلب نظام التعليم النظامي.

٧١ - ومن المجالات الرئيسية التي تركز عليها البرامج والأنشطة المشتركة الإصلاحات المؤسسية، وتنفيذ خطة العمل الاجتماعي، وتمكين المرأة، والتعليم الأساسي، ودعم الاستعدادات القطرية للمبادرات الدولية. وهياكل

التنسيق في منظومة الأمم المتحدة مؤلفة من اجتماعات عادية تركز على قضايا إنمائية على مستوى رؤساء الوكالات، ومن مجموعة من الأفرقة العاملة المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة التي تعالج موضوعات مذكرة الاستراتيجية القطرية. وتوجد بالأمم المتحدة وحدة للدعم تتشارك الوكالات في تمويلها من أجل تسهيل البرمجة المشتركة بين الوكالات ومساعدة المنسق المقيم في أداء دوره في التنسيق. وهناك مشكلة هي أن الهياكل الحالية فعالة من حيث الاستراتيجية ولكن قاعدتها أعرض كثيرا من أن تتناول كافة القضايا التنفيذية بالفعالية المرجوة.

٧٢ - ويشمل البرنامج القطري مساعدة برنامج العمل الاجتماعي بهدف تحسين إيصال الخدمات الاجتماعية ومستوى مؤشرات التنمية البشرية. كما يركز البرنامج القطري على ضرورة التغيير المؤسسي من أجل النجاح في تنفيذ برامج القطاع الاجتماعي. ويجري تقاسم أية معلومات عن مضمون البرنامج القطري مع مؤسسات أخرى بالأمم المتحدة من خلال الاجتماعات العادية المشتركة بين الوكالات. بيد أنه لا توجد مساهمة منهجية من جانب الوكالات الأخرى بالأمم المتحدة في تنفيذ البرنامج القطري. وقلما يحدث رصد مشترك للبرنامج خارج إطار برنامج العمل الاجتماعي. وتوجد حاليا صعوبة هي أن نظم الرصد تنحو إلى قياس التقدم في المشروع حسب مؤشرات مرسومة لا تبين بالضرورة أثرها في الفقر. ويلزم تطوير هذه المؤشرات وزيادة صقلها بحيث تقيس آثار أي مشروع في الفقر. ويمكن أن تتعاون مؤسسات الأمم المتحدة في هذه العملية.

جيم - سري لانكا

٧٣ - سرعة النمو الاقتصادي ليست في متناول جميع السكان بالتساوي، خصوصا لدى سكان الريف. والمتعارف عليه أن نحو ثلث سكان سري لانكا "فقراء". ونال موضوع تخفيف الفقر المتفشي أولوية عالية في سري لانكا عام ١٩٨٩. وأصبح تخفيف الفقر الموضوع الرئيسي، واستخدمت أساليب المشاركة في تنفيذ برامج التنمية. ولتخفيف الفقر الأولوية العليا منذ عام ١٩٨٩، وهناك عدة إجراءات إضافية متتبعة لتقليل عدد المتأثرين بالفقر والتخفيف عنهم والتهوين عليهم. وفي الجدول التالي خلاصة لهذه الإجراءات.

التكاليف السنوية للبرامج التي لها صلة بالفقر

البرنامج	عدد المستفيدين	التكلفة (بملايين روبيات سري لانكا)
١ - طوابع الأغذية	١,٥ مليون أسرة	٣١٠٠
الكيروسين	١,٢	٤٥٠
٢ - صندوق جناسافيا:		
الجولة الأولى	١٨٩ ٠٠٠	٦٦١٤
الجولة الثانية	١٠٤ ٠٠٠	٣٦٤٠
الجولة الثالثة	٩٨ ٠٠٠	٣٤٣٠
الجولة الرابعة	١٠١ ٠٠٠	٣٥١٥
الجولة الخامسة	١٢٠ ٠٠٠	٤٢٠٠
الفائدة على رأس المال:		
الجولة الأولى	١١٩ ٠٠٠	٣٥٧
الجولة الثانية	١٠٤ ٠٠٠	٣١٢
٣ - الوجبات المدرسية	٤,٣ مليون	٢٠٠٠
٤ - الزي المدرسي	٤,٣ مليون	٦٠٠٠
٥ - حليب الرضع	١٠٠ ٠٠٠	١٢٥
٦ - التريبوشا	٦٠٠ ٠٠٠	١٧٥
٧ - المعاقين	٤٠٠ ٠٠٠	١٥٠
٨ - الأغذية الطارئة	٥٠٠ ٠٠٠	٢٠٠٠

(باستثناء برنامج صندوق جناسافيا الاستئماني والتنمية الريفية المتكاملة).

٧٤ - ولسري لانكا برامج لتخفيف الفقر موجودة في القطاع العام وقطاع المنظمات غير الحكومية. وهناك فئة ثالثة من المساهمات هي البرامج الكثيرة للتنمية الريفية المتكاملة. ورغم وجود شواهد على هبوط عدد حالات الفقر وشدته نتيجة الإجراءات المذكورة سابقا، تظل مشكلة الفقر خطيرة وتحتاج إلى جعل برامج المساهمات فيها أكثر تنسيقا وفعالية.

٧٥ - ورغم كثرة الجهود المبذولة حتى الآن تبقى ثغرات عصيبة في جهود تخفيف الفقر هي: نقص التكامل بين التعبئة الاجتماعية والمدخلات الإنمائية؛ وعدم كفاية التكامل بين البرامج القطاعية؛ وقصور الروابط بين ما تعبئه المنظمات غير الحكومية وبين الخدمات الحكومية؛ والتركيز الكامل تقريبا على الفقراء على حساب تنمية القرى الجامعة؛ والدعم غير الكافي للتدريب على المهارات وتنمية المؤسسات التجارية ودعم التسويق.

٧٦ - وكان المنتظر أن ينبثق العمل الأساسي لجهود التنسيق في مجال التخفيف من الفقر من عملية مذكرة الاستراتيجية القطرية. وكانت هذه العملية قد بدأت في أواخر عام ١٩٩٣ ووصلت إلى مرحلة تقديم مشاريع الوثائق الخاصة بأربعة موضوعات منها واحد عن تخفيف الفقر، والتوظيف. وتوقفت هذه العملية مؤقتا بعد تغيير الحكومة في ١٩٩٤. واتخذت الحكومة بعد ذلك خطوات لإنعاش العملية بهدف إعداد مذكرة الاستراتيجية القطرية لسري لانكا قبل نهاية ١٩٩٥.

٧٧ - وفي محاولة من البرنامج الإنمائي لزيادة التنسيق بين مختلف البرامج الوطنية لتخفيف الفقر، وكخطوة أولى نحو وضع تصور لنهج برنامج تخفيف الفقر، وضع مشروعا صغيرا لإجراء دراسة مقارنة بين البرامج الحالية للتخفيف من الفقر. وجدير بالذكر أيضا أن كبرى مشاريع التخفيف من الفقر التي يمولها البرنامج الإنمائي قد جرت بشراكة مع وكالتين متعددتي الأطراف هما البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

٧٨ - المساعدة التقنية المقدمة إلى صندوق جناسافيا الاستئماني: أقيم صندوق جناسافيا الاستئماني كمعهد حكومي لصالح الفقراء. وهو يدعم ماليا وفنيا عمليات الائتمان، والأشغال الريفية، والموارد البشرية، والتنمية المؤسسية، وأنشطة المنظمات غير الحكومية والوكالات الحكومية التي تساهم في التغذية. والجديد في هذا الصندوق الاستئماني هو انه مرسوم لكي يستخدم المنظمات غير الحكومية وسطاء (أي منظمات شريكة) لإيصال خدمات تخفيف الفقر. ويدير الصندوق عدة صناديق فرعية تتألف من: '١' صندوق للقروض؛ '٢' صندوق لتنمية الموارد البشرية؛ '٣' صندوق للأشغال الريفية؛ '٤' صندوق للتغذية. وهناك تركيز خاص على دور المرأة ومشاركتها على مستوى البرنامج. ويقدم البرنامج الإنمائي عنصر المساعدة الفنية اللازمة للمشروع، وهو ممول من جهات منها البنك الدولي.

٧٩ - وللحالة السياسية آثارها في جهود التخفيف من الفقر. وكان انتقاء المساعدة الفنية وإيفادها إلى الميدان صعبا أيضا لعدم سهولة إيجاد المستشارين اللازمين للمهام المنشودة. وتوجد عدة مشاريع وطنية للتخفيف من الفقر لم تندرج بعد في برنامج واحد. وهذا تبديد ومدعاة للتنافس الذي لا لزوم له.

٨٠ - مشروع بادولا الثاني للتنمية الريفية المتكاملة: أقيم مشروع لتوفير المساعدة التقنية اللازمة لحاجات هذا المشروع الذي سيساهم الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في تنفيذه بمبلغ ٩,٩ مليون من وحدات حقوق السحب الخاص. ويستفيد غير الملاك أو صغار الملاك منه. ويستهدف المشروع استعمال تقنيات طموحة في المشاركة. ولذلك فالتقدم فيه بطيء. وكما هو شائع في معظم مبادرات تخفيف الفقر، كان صعبا إيجاد خبرة تقنية، سواء وطنيا أو دوليا. وإدارة المشروع منفصلة نسبيا، ولذلك لا يستفيد تماما من العمل المفيد الجاري في مرافق أخرى في هذا الشأن. ورغم صعوبة تخفيف الفقر لا بد من برمجته وطنيا. ويجب أن تراعي البرامج المشاكل المؤسسية المتأصلة والإطارات الزمنية اللازمة لوضع البرامج الضرورية، وأن تراعي أيضا الصعوبات في تهيئة المساعدة التقنية.

دال - الفلبين

٨١ - وضعت حكومة الفلبين لنفسها هدفا صريحا هو تقليل نسبة الفقر من ٤٠,٧٪ (في عام ١٩٩١) إلى ٣٠٪ عام ١٩٩٨. وكان انخفاض الفقر بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩١ في الفلبين عند حده الأدنى، رغم بعض النمو.

٨٢ - وفي عام ١٩٩٢ بادر الفريق الفرعي المعني بتحقيق الانسجام التابع للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات بمحاولة رائدة لاتخاذ عمل متضافر من جانب وكالات الأمم المتحدة، وخصوصا من البرنامج الإنمائي واليونيسيف وصندوق السكان والصندوق الدولي للتنمية الزراعية / برنامج الأغذية العالمي، من أجل مكافحة الفقر في ستة بلدان منها الفلبين. وفي نفس الوقت الذي بدأ فيه الفريق الاستشاري بالأمم المتحدة مبادرته، أنشأ رئيس الفلبين اللجنة الرئاسية لمكافحة الفقر لتكون هيئة عالية للأشراف على تنسيق كافة البرامج والمشاريع الحكومية المتعلقة بالفقر. وأظهرت اللجنة منذ البداية ضرورة وإمكانية اتخاذ إطار موحد كأساس لوضع أولويات مشتركة في مكافحة الفقر.

٨٣ - ودعما لهذه العملية، وضعت وكالات الأمم المتحدة جدول أعمال له ثلاثة أهداف: '١' أن يختبر بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة نهجا موجها لهذه العملية؛ '٢' أن يساعد في تشكيل استراتيجية الحكومة في التصدي للفقر؛ '٣' أن يكون حافزا على وضع هيكل مؤسسي وآليات مخصصة بهدف تخفيف الفقر. وكان البرنامج الإنمائي هو الذي قام بمهمة الدعوة إلى هذه المبادرة.

٨٤ - وقد استعرض التعاون المشترك مختلف محاولات تخفيف الفقر ومساعدة الحكومة في إعداد إطار لاستراتيجية شاملة للعمل المتضافر في مجال الفقر بحيث تصبح جزءا متكاملا من خطة التنمية الوطنية. وكان المقصود من هيكل أو مخطط استراتيجية تخفيف الفقر هو وضع تقييم وتخطيط شاملين للفقر، وإطار للسياسة

العامة، واستراتيجية شاملة، وبرامج عمل، والموارد المطلوبة، وآليات لرصد التنسيق. وشمل التحضير لذلك عملية البدء من الأسفل فصاعدا، وذلك بإجراء مشاورات مكثفة مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية من كافة أرجاء البلد.

٨٥ - وكانت نتيجة المشاورات ظاهرة في وثيقة عن الإطار الاستراتيجي عنوانها "استراتيجية لمكافحة الفقر" وبها تحليل لحالة الفقر، وتناولت مسائل هي: ما هو الفقر، وكيف ينظر إليه الناس؟ ومن هم الفقراء وأين نجدهم؟ وما هي أسباب الفقر؟ وكيف حاولت الحكومة حل المشكلة؟ وكيف ينبغي للفلبينيين كشعب أن يحلوها؟ وتقترح الوثيقة خمس استراتيجيات أساسية تدعو أساسا إلى إقامة النمو الاقتصادي المستدام على سياسة سليمة في الاقتصاد الكلي والتكيف الهيكلي، وإلى التركيز على أدنى حد من الحاجات الأساسية (أو الأولويات البشرية) وعلى بناء القدرات لدى الفقراء.

٨٦ - وكانت الخطوة التالية للجنة الرئاسية لمكافحة الفقر هي إمكانية تنفيذ استراتيجية في مناطق محددة، فاختارت عشرة من أفقر المقاطعات على سبيل الأولوية لتجربة نهج متكامل مع وكالات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات. وأمكن باستخدام حلقات عمل في حكومات المقاطعات داخل أول خمس مقاطعات لها الأولوية تنمية فرص العمل في كل مقاطعة، باستخدام أسلوب البدء من الأسفل. وتمشيا مع طريقة التعليم بالتكرار، ستُدخل فيما بعد تعديلات على أسلوب خطط الدفعة الثانية من المقاطعات الخمس، بناء على الخبرة المستمدة من الدفعة الأولى.

٨٧ - ووكالات الفريق المشترك عاكفة حاليا على برمجة أنشطتها ومدخلاتها في المناطق التجريبية على أساس خطط عمل المقاطعات. والهدف من تقديم المساعدة للحكومة حاليا هو تحديد برنامج عمل للبحث في سياسة تركز على الفقر، ورسم شبكة لتقييم ورصد عملية المشاركة بناء على الحاجات الأساسية الدنيا، وبناء القدرة لدى القاعدة الشعبية ووحدات الحكم المحلي، والعمل في مجال الدعوة وإقامة الشبكات مع المنظمات الشعبية، والدعم المباشر للقاعدة الشعبية بتلبية حاجاتها الأساسية الدنيا.

٨٨ - وكان أشق تحد واجهته عملية الشراكة بين الفريق الاستشاري والحكومة في هذا التعاون هو إدارة عملية التغيير والمحاورة حول السياسة. وما تحتاجه الاستراتيجيات الآخذة في الظهور من حيث التنفيذ هو إدخال تغيرات هامة في طريقة إدارة برامج الحكومة. ويقتضي الانتقال إلى طور التركيز على المناطق واتباع الأسلوب الذي يستهدف التركيز على الفئات برمجة منسقة للبرامج والمشاريع. وتعادل ذلك في الأهمية ضرورة إحالة عمليات اتخاذ القرارات إلى ألصق الهياكل بالقاعدة الشعبية من أجل إيجاد تنمية تتسم حقا بالشراكة أو "بتمكين الشعب".

٨٩ - والمأمول أن يتناول جهاز المحاورة المشترك بين الحكومة والفريق الاستشاري القضايا الآخذة في الظهور. وكان التبادل المنتظم الذي جرى داخل الفريق الاستشاري التقني بين اللجنة الرئاسية والوكالات المشتركة في الفريق الاستشاري سبيلا لإشراك الفريق الاستشاري في تحليل التغيرات المؤسسية العريضة اللازمة لإعداد عملية التغير والتغلب على الاختناقات عند تنفيذ أساليب التنمية بالمشاركة. كما مكنّ هذا التبادل الفريق الاستشاري من المساهمة الجمة في رسم مساهماته في هذه العملية بصفة استشارية. وعلى مستوى السياسة، يعتبر الحوار والدعم من جانب الشركاء في الفريق الاستشاري دعما وحافزا معنويا لمواصلة الدعوة والتغيير داخل الحكومة من حيث السياسات التي تخدم الفقراء، واستمرار التركيز على الارتداد عن الفقر. كما ساعد هذا الجهاز الوكالات المشاركة في الفريق الاستشاري على تحديد الاختناقات في برمجة الوكالات للمساعدة في المجالات المشتركة لمساهماتها.

هاء - زمبابوي

٩٠ - بعد أن أدخلت حكومة زمبابوي سياسة شاملة محافظة في التثبيت والتكيف اقتصاديا في أوائل التسعينات، وجدت أن التكيف وحده لا يكفي لجعل البلد ينمو بشكل مستدام يقلل من الفقر، وأن الحاجة عاجلة إلى سياسات اقتصادية كلية وبرامج إنمائية حساسة لمعالجة الفقر المتصاعد. وبناء على الخبرة المستمدة من جفاف الفترة ١٩٩١ - ١٩٩٢ ومن سياسة الأبعاد الاجتماعية للتكيف، طلبت الحكومة من البرنامج الإنمائي مساعدتها فنيا في رسم سياسة شاملة لتخفيف الفقر. واعتمدت الأوساط المانحة هذه الخطة خلال اجتماع للفريق الاستشاري في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣. وتسعى الخطة إلى وقف تدهور الأحوال الاجتماعية وتوسيع نطاق وأثر ونسبة تغطية البرامج الاجتماعية المستهدفة عموما، مع تركيز خاص على خلق الوظائف وأنشطة الاعتماد على الذات. ومقوماتها الرئيسية هي: '١' تنفيذ أنشطة مجتمعية لتهيئة الرعاية الاجتماعية وإنعاش الهياكل الأساسية لبرامج الأشغال العامة تقوم على كثافة الأيدي العاملة؛ '٢' تنفيذ مبادرات الكسب المستدام في مناطق محرومة منتقاة، مع تركيز على المرأة والشباب والفئات الضعيفة؛ '٣' الدعم المباشر للقطاع غير الرسمي والمبادرات الإنمائية للمؤسسات التجارية الصغيرة؛ '٤' بناء القدرات وتنمية المؤسسات لتحسين إيصال شبكات الأمان الاجتماعي، مع تأكيد خاص على الأمن الغذائي والتعليم والرعاية الصحية الأولية.

٩١ - وسوف تزيد خطة العمل الشاملة لتخفيف الفقر من قدرة الوكالات الحكومية على تحليلها للسياسة الاجتماعية بحيث تستطيع أن تضع سياسات اجتماعية-اقتصادية حساسة بالفقر وطويلة الأجل، وأن ترصد أثرها في الفقر. وبالإضافة إلى التزام البرنامج الإنمائي واليونيسيف ومنظمة العمل الدولية والمصرف الأفريقي للتنمية وحكومة هولندا، التزمت فعلا وكالات دنمركية وبريطانية ونرويجية وكندية بالمساعدة بموارد لتنفيذ خطة عمل زمبابوي.

واو - ملاوي

٩٢ - ملاوي متخلفة في مؤشراتها الاجتماعية رغم تقدمها الكبير في الأداء الاقتصادي. وسعيا إلى التصدي لهذه "المناقضة الإنمائية"، أعدت الحكومة مع منظومة الأمم المتحدة دراسة مشتركة عن تحليل حالة الفقر في ملاوي في عام ١٩٩٣، واعتمدتها الحكومة لتكون أساسا في التصدي للفقر في البلد. وهذا التقرير أول محاولة كبرى لتسجيل العوامل الأساسية للفقر في ملاوي، وقد كشف كثرة واتساع الفقر في ملاوي بحيث أنه يصيب ٦٠٪ من سكان الريف و ٦٥٪ من سكان المدن. ومن أكثر الفئات تأثرا به صغار ملاك الأراضي الذين تقل حيازاتهم عن هكتار من الأرض، والعمال المؤقتون، وعمال المزارع ومستأجروها، والأسر المعيشية التي ترأسها إمرأة، وفقراء الحضر. ووجدت الدراسة أن من بين العوامل الأساسية للفقر انخفاض الإنتاجية الزراعية، وانخفاض الدخل خارج المزارع، وسوء التعليم والصحة، وسرعة نمو السكان، وضعف الهياكل المؤسسية. كما وجدت الدراسة ترابطا وثيقا بين عوامل الفقر هذه. وقد أبرز هذا التقرير الذي جرى اعتماده خلال اجتماع للفريق الاستشاري في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ عددا من الأبعاد الحساسة التي تتخلل كافة القطاعات ولها آثار هامة في الحد من الفقر. ومن هذه العوامل انتشار - الضعف المؤسسي في الهياكل الإدارية ونظم إيصال الخدمات، والقدرة المحدودة للوكالات الحكومية والمنظمات الاجتماعية على دعم أساليب التنمية اللامركزية والقائمة على المشاركة. وبناء على ما وجده التقرير، أوصى بأن تتجاوز استراتيجيات التنمية البشرية في ملاوي الإصلاحات المنصبّة على الأسعار، وأن تركز أكثر على الموجود من الضواغط الهيكلية وأوجه الضعف المؤسسي عند رسم وتنفيذ برامج مكافحة الفقر.

٩٣ - وقد أقيمت بعد نشر هذا التقرير حلقة عمل وطنية في آذار/مارس ١٩٩٤ للبدء في عملية برمجة تعاونية للحد من الفقر. وقامت بتنظيم حلقة العمل هذه وزارة المالية بدعم من البرنامج الإنمائي، واليونيسيف، وصندوق السكان، ولها الآن أثر كبير في جدول أعمال سياسة الحكومة الجديدة المنتخبة. وشُكلت لجنة توجيهية قطرية أسندت إليها مسؤولية إسداء التوجيه والإرشاد العام. كما شكلت الحكومة المجلس الرئاسي لتخفيف الفقر الذي يشرف على عمل ١٠ أفرقة قطاعية عاملة و ٢٤ عملية للحد من الفقر في المناطق. ويناقش البرنامج الإنمائي حاليا مع مانحين آخرين وخصوصا مع اليونيسيف والبنك الدولي أشكال مساعدة الحكومة في وضع وتنفيذ ورصد البرنامج القطري للحد من الفقر. وسيقوم مشروع البرنامج الإنمائي بمساعدة اللجنة التوجيهية في إعداد ونشر تقرير سنوي عن حالة الفقر سيكون أساسا لوضع أجهزة أدق استهدافا. وسيعد المشروع أيضا بيانات مقسمة عن كل منطقة لاستخدامها في تخطيط التنمية والحوار مع المجتمعات المحلية، وسيدعم تحليل السياسة والبرنامج عند رسم خطة العمل القطرية للقضاء على الفقر.

زاي - البرنامج الشامل للحد من الفقر في جامايكا

٩٤ - تضع حكومة جامايكا الأولوية العليا للحد من الفقر. كما ركزت مؤسسات المنظومة على ضرورة إعداد برامج لتخفيف الفقر. وبدأ البرنامج الإنمائي قبل سنتين تقريبا رسم برنامج شامل للحد من الفقر يشمل إعداد خريطة للفقر في جامايكا ويجمع بين مجموعة واسعة من وكالات الأمم المتحدة لتناول القضايا ذات الصلة بأسلوب متكامل منسق. وسيوضع البرنامج في صورته النهائية في ضوء دراسة في استراتيجية السياسة تعدها الحكومة حاليا.

٩٥ - والمشاكل الرئيسية التي أبطأت وضع برنامج منسق للقضاء على الفقر هي: الحاجة إلى بناء قدرة داخل المؤسسات الحكومية المعنية، وضرورة زيادة تعزيز التنسيق الميداني بين مؤسسات الأمم المتحدة في هذا المجال.

خامسا - ملاحظات وتوصيات ختامية

٩٦ - تتضح من هذه النظرة العامة الموجزة على السياسات والاستراتيجيات والبرامج التي تتبعها منظمات الأمم المتحدة قطريا، وعلى الخبرة المستمدة من برامج القضاء على الفقر في الدراسات الأفرادية أن جميع الجهات تدرك جيدا ضرورة اتباع نهج متعدد القطاعات والأبعاد في معالجة مسألة القضاء على الفقر. وواضح أيضا أنه لا بدّ من إدخال عدة عوامل في أية استراتيجية قطرية للحد من الفقر. وهذا يجعل التنسيق ضروريا أكثر مما سبق. كما أن التنفيذ والتنسيق القطريين لهما أهمية أساسية في الفعالية العامة لمكافحة الفقر. والحكومة هي المسؤولة الأولى عن التنسيق. بيد أن منظومة الأمم المتحدة تستطيع أن تساعد في تعزيز قدرة الحكومة على هذا التنسيق.

٩٧ - وهناك عدد من أجهزة التنسيق المناسبة، سواء للتنسيق الأفقي داخل المنظومة على المستوى القطري، أو للتنسيق الرأسي بين وكالات الأمم المتحدة والوزارات والإدارات الحكومية المعنية. وأقامت بلدان كثيرة لجانا مشتركة بين الوزارات أو الإدارات، أو أقامت وزارات للتنسيق والتخطيط الاقتصاديين. كما أقيمت لجان للتنسيق أو على الأقل اجتماعات منتظمة بين الوكالات عقدها المنسّقون المقيمون في معظم البلدان. وهناك أيضا استعانة بأفرقة لموضوعات منها القضاء على الفقر، من أجل تنسيق العمل قطريا ومحليا.

٩٨ - وواضح أن أية تدابير يراد بها تعزيز أجهزة التنسيق وزيادة التماسك والتكامل بين مختلف المساهمات القطاعية للمنظومة قطريا تساعد المنظومة على تحسين تصديها لتحديات الفقر. لذلك فإن توصيات السياسة الواردة في تقرير الأمين العام عن "الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية"، والتوجيه الآتي من نظر الجمعية العامة في هذا الاستعراض، لهما أهمية مباشرة في عمل المنظومة في هذا المضمار. ومما له صلة بذلك أيضا حصيلة المداولات التي ستجريها الجمعية العامة حول متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. بيد أن ما يلزم بوجه أخص هو الاستعانة بأدوات التنسيق الحالية لرسم استراتيجيات متماسكة واضحة للقضاء على الفقر ذات أهداف ومستهدفات محددة يمكن إدخالها في صلب الخطط والبرامج الوطنية الشاملة، بما يتمشى مع الإطار الذي وضعه مؤتمر القمة، وبتشاور وثيق مع الحكومة، ومع مراعاة حاجات وحالة كل بلد. وواضح إمكانية الاستعانة بالمنسق المقيم في رسم هذه الاستراتيجيات، وذلك بتأمين التنسيق بين المدخلات الآتية من وكالات الأمم المتحدة عند تنفيذها وتقييمها ورصدها.

٩٩ - ومفهوم أيضا الخطوات اللازمة لتنظيم هجوم منسق جيدا على الفقر. ومن الأهمية الحيوية أن تبدي الحكومة التزاما راسخا على أعلى مستوى سياسي بهدف القضاء على الفقر، وأن تظهر استعدادها وقدرتها على تعبئة ورصد الموارد المالية والبشرية المحلية الضرورية لذلك. ومن الحيوي أيضا أن يكون للحكومة عزم وقدرة على التصدر في عملية تنظيم استجابة منسقة لتحديات الفقر. ولا بد من إقامة الاستراتيجية المقررة على النمو بالإنصاف، وعلى مشاركة كاملة من جميع الجهات الفاعلة في التنمية ومنها المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية المحلية، والفقراء أنفسهم، وينبغي لها اتخاذ نهج لامركزي يتيح اتخاذ القرارات وتوزيع الموارد محليا، مع مراعاة ظروف وحاجات كل فئة أو منطقة مستهدفة.

١٠٠ - وباستطاعة وكالات الأمم المتحدة، بل من واجبها، أن تقوم بدورها في الدعوة، وأن تتيح مساعدة مالية وفنية، وأن تعاون في وضع برامج متماسكة ومكملة للقضاء على الفقر. لذلك من الأساسي أن تعمل وكالات الأمم المتحدة معا للمساعدة في بناء قدرة الحكومة على تحسين قيادتها ومسؤولياتها في التنسيق. ومن واجب وكالات الأمم المتحدة أيضا أن تحدد الجهود اللازمة لتبسيط وترشيد وتنسيق مناهج برمجتها وقواعدها وإجراءاتها الإدارية والمالية، وأيضا إن أمكن تنسيق دورات برمجيتها، بحيث يمكن زيادة أثر الموارد المحدودة والمساعدة الفنية وغير ذلك من المدخلات التي تساهم بها على أفضل وجه.

١٠١ - وينبغي ألا يقتصر جهد التنسيق على رسم السياسة أو الاستراتيجية الواسعة وإنما أن يهدف أيضا إلى زيادة التكافؤ وتوثيق التكامل بين أساليب البرمجة وصياغة المشاريع، بمناهج مثل وضع تعاريف موحدة للفقر، والعمل معا في مجال مؤشرات الفقر، وتحديد الفئات والمناطق المستهدفة، وتقاسم عملية التقييم، وتقدير النتائج والآثار ورصدها. ويمكن اتباع برمجة مشتركة كلما كان ذلك ممكنا وعمليا.

../..

١٠٢ - ومع ذلك لا بد من الاعتراف أنه طالما كانت هناك وزارات جامعة من ناحية، ووكالات للأمم المتحدة تختص ولاية كل منها بقطاع محدد من ناحية أخرى، تكثر احتمالات التشرذم عند اتخاذ القرارات، لأن الحوار بين منظومة الأمم المتحدة والحكومة يغلب عليه عندئذ طابع التجزئة بحيث يدور بين الوزارة المعنية وبين كل وكالة متخصصة على حدة. وقد لا يكون الأمر كذلك بالضرورة، ولكن الخطر منه موجود، وكثيرا ما يساعد التشرذم على بعثرة الجهود وتخفيف الأثر العام. وحيث أن كل وكالة للأمم المتحدة تبدأ في أداء ولايتها من منظور أوسع وليس بأسلوب ضيق يختص بقطاع واحد، وحيث أن المتابعة المنسقة لكبرى مؤتمرات الأمم المتحدة توضع قطريا، هناك فرص كثيرة واحتمالات أكثر لانخفاض التشرذم. بيد أن الشوط الباقي طويل. ويمكن بتعزيز دور المنسق المقيم واتباع النهج البرنامجي أن يزداد كثيرا تعزيز التنسيق والتكامل بين مساهمات منظومة الأمم المتحدة (والمانحين)، بزيادة التأكيد على الوشائج بين القطاعات وعلى الإجراءات التي تتخذها عدة مؤسسات لدعم الأولويات القطرية.

١٠٣ - وثمة مسألة أساسية في هذا الصدد هي علاقة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة بمؤسسات بريتون وودز. وإذا استمر تفكك عملية تقرير السياسة الاقتصادية والاجتماعية، يصعب التنسيق، سواء من حيث رسم السياسة أو التنفيذ، مهما اجتمعت وكالات منظومة الأمم المتحدة على اتباع إطار موحد في البرمجة. ويلزم توثيق التعاون بين مؤسسات بريتون وودز وباقي المنظومة. ويمكن تحريك برنامج للعمل المتكامل في الفقر إلى الأمام إذا لم تكتف مؤسسات بريتون وودز وسائر المنظومة بتوحيد نُهجها وتعاريفها ومؤشراتها لتقييم الفقر وأساليبها في جمع البيانات وانما عملت أيضا على زيادة التكامل والدمج بين سياساتها الاقتصادية والاجتماعية بأمور منها الوثيقة الإطارية للسياسة الاقتصادية لكل منها ومذكرة الاستراتيجية القطرية الخاصة بكل منها.

١٠٤ - على أنه لا ضرورة للتأكيد على مسألة حاسمة هي دور الموارد في التصدي لتحديات القضاء على الفقر. فمهما كانت الاستراتيجيات متفوقة في تصميمها وكانت البرامج جيدة في تنسيقها، لا بد من دعمها جميعا بالموارد اللازمة لها إذا أريد تنفيذها بفعالية. ويلزم بذل جهود عازمة، سواء قطريا أو دوليا، بهدف القضاء على الفقر. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تكون التزامات وأهداف كبرى المؤتمرات الدولية، وخصوصا مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، موضع التقيد والتنفيذ التام من جانب كافة البلدان.