الأمم المتحدة

A/74/135

الجمعية العامة

Distr.: General
8 July 2019
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والسبعون

البند ٢٥ (أ) من القائمة الأولية*

التنمية الاجتماعية: تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ونتائج دورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين

تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٩: نهج للتصدي لعدم المساواة في المستقبل

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

ينصب الاهتمام في هذه المذكرة على الآثار المترتبة على الاتجاهات العالمية الكبرى، وتحديدا الابتكار في مجال التكنولوجيا وتغير المناخ والتوسع الحضري والهجرة الدولية، من حيث صلتها بعدم المساواة. وتتضمن هذه المذكرة، إلى جانب التوصيات المتعلقة بكيفية التعامل مع تلك الاتجاهات في سياق سياسات يتوخى فيها كفالة الإنصاف، عرضا للاستنتاجات الرئيسية التي ستطرح في تقرير الحالة الاجتماعية في العالم الوشيك الصدور(أ).

(أ) أعيدت في اللغة الإنكليزية تسمية المنشور الرئيسي المعنون ”Report on the World Social Situation“ ليصبح اعتبارا من طبعة ٢٠١٩ ”World Social Report“.

* A/74/50.

300719 260719 19-10578X (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – حمل إلينا تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٥ تحذيرا من الوقوع في مأزق تنامي مظاهر عدم المساواة بما يعطل تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا[١]. ومنذ صدور ذلك التقرير ومسألة عدم المساواة تتصدر النقاش في مجال السياسات. والواقع أن التعهد بكفالة ”عدم تخلف أحد عن الركب“ إنما هو من التعهدات الرئيسية المدرجة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠[٢] التي تتضمن أهداف التنمية المستدامة. والهدف ١٠ المتمثل في الحد من عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها يتسق بوضوح مع ذلك التعهد.

٢ – أما عن العوامل المتسببة في ازدياد عدم المساواة فمرجعها إلى المؤسسات والسياسات التي تديم الظلم. إلا أنه هناك أيضا في المجالات الاقتصادي والاجتماعي والبيئي تيارات عالمية قوية يطال تأثيرها الاتجاهات التي ينجم عنها انعدام المساواة. والواقع أن تداعيات تلك التيارات العالمية – أو الاتجاهات الكبرى – واسعة النطاق ومتنوعة. فبعضها يمكن أن يسهم في تحقيق تكافؤ الفرص في حين يشكل البعض الآخر ضغوطا تؤدي إلى ازدياد عدم المساواة في الدخل مما يعزى في المقام الأول إلى تأثيرها في أسواق العمل، ولذا من المهم استشراف المستقبل والتحسب للآثار الممكن أن تترتب عليها فيما يتعلق بتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠.

٣ – وتتناول هذه المذكرة آثار أربعة من تلك الاتجاهات الكبرى من زاوية عدم المساواة وهي: الابتكار في مجال التكنولوجيا وتغير المناخ والتوسع الحضري والهجرة الدولية. فالتطور التكنولوجي يؤدي إلى النمو الاقتصادي ويمكن أن يسهم في زيادة فرص الاستفادة من الخدمات الصحية ومن التعليم إلا أنه يمكن أيضا أن يزيد من عدم المساواة في الأجور ويؤدي إلى نزوح العمال. ويشكل تغير المناخ أكبر خطر تواجهه البشرية قاطبة وتشتد وطأته في الوقت الراهن أكثر ما تشتد على أفقر البلدان والفئات، حيث تطال أسباب معيشة سكان الريف في الصميم. وفيما يتعلق بالتوسع الحضري، فهو يتيح فرصا هائلة للحد من الفقر، حيث إن سكان الريف يعانون، سواء في البلدان المتقدمة أو البلدان النامية، من نقص الخدمات وفرص العمل وإمكانيات توليد الدخل. إلا أن المناطق الحضرية تعاني من عدم المساواة بمعدلات أعلى من المناطق الريفية وغدت المدن في جميع أنحاء العالم تشهد تزايدا في تلك المعدلات. أما عن الهجرة الدولية، فهي تتيح لملايين من البشر التماس فرص جديدة ويمكن أن تسهم في الحد من التفاوتات على الصعيد العالمي شريطة أن يحكمها النظام والأمان.

٤ – ولقد جرى التسليم في خطة عام ٢٠٣٠ بالترابط بين التحديات والالتزامات الكبرى بما يستلزم اتباع نهج متكاملة. وفي هذا الصدد، سيشهد العالم، ما لم تتخذ الإجراءات الحاسمة الضرورية للتعامل مع كل من هذه الاتجاهات الكبرى على نحو يتوخى فيه الإنصاف، عدم المساواة على نطاق متزايد الاتساع[٣]. كما أن من شأن معالجة أوجه عدم المساواة الآن أن يساعد على الاستفادة من الفرص التي

(١) *تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٥ : مأزق عدم المساواة* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.05.IV.5).

(٢) قرار الجمعية العامة ١/٧٠ (اتخذته الجمعية في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥)، الفقرة ٤.

(٣) يتفاعل كل من الاتجاهات الأربعة التي تتناولها المذكرة مع الآخر بطرق متعددة. وبالمثل، يمكن أن تؤثر السياسات الرامية إلى التعامل مع أحد الاتجاهات العالمية في الاتجاهات الأخرى. ويقتصر التركيز في هذه المذكرة على آثار كل من الاتجاهات

تتيحها هذه التغيرات المفضية إلى تحول جذري وحماية من يعيشون في فقر وغيرهم من أفراد الفئات المحرومة من الآثار السلبية لتلك التغيرات.

ثانيا – تذبذب اتجاهات عدم المساواة وآثارها في مجال التنمية

٥ – تتغلغل أوجه عدم المساواة في كل بعد من أبعاد رفاه الإنسان. وتدعو خطة عام ٢٠٣٠ صراحة، في إطار الهدف ١٠ من أهداف التنمية المستدامة، إلى العمل على الحد من عدم المساواة في الدخل – وهو يعد أول هدف من نوعه في سياق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا[٤]. وتجسيدا للتطلع إلى تمكين أفراد المجتمع كافة وكفالة إدماجهم في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، تم أيضا استرعاء الانتباه في الهدف ١٠ إلى الخصائص والظروف التي يتجسد فيها خطر الاستبعاد والحرمان، أي السن ونوع الجنس والإعاقة والأصل العرقي والانتماء الإثني والمنشأ والدين والوضع الاقتصادي وأوضاع أخرى. وإضافة إلى ذلك، يُنشد من الهدف ١٠ كفالة تكافؤ الفرص واتباع سياسات عملية، – وتم في سياقه تسليط الضوء على أهمية السياسات المالية وسياسات الأجور والحماية الاجتماعية – لتحقيق المساواة بقدر أكبر.

ألف – عدم المساواة الاقتصادية

٦ – ازداد منذ عام ١٩٩٠ معدل عدم المساواة في الدخل في معظم البلدان المتقدمة وفي بعض البلدان المتوسطة الدخل، ومن بينها الصين والهند. ومع ذلك، لا يعتبر تنامي أوجه عدم المساواة اتجاها عالميا.

٧ – وفي حين ظلت أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي المنطقة التي تشهد أعلى معدلات عدم المساواة في الدخل، تبين من دراسة الأوضاع في بلدان تلك المنطقة التي تتوافر بشأنها بيانات كافية منذ عام ١٩٩٠أن معامل جيني تراجع في ١٧ بلدا من بلدان المنطقة البالغ عددها ١٩ بلدا[٥]. ومن بين تلك البلدان، البرازيل التي كانت تشهد في المعتاد معدلات عدم مساواة بالغة الارتفاع. وتقلصت أيضا معدلات التفاوت في الدخل في العديد من البلدان الأفريقية وإن ظلت في بعضها شديدة الارتفاع. واستمر معدل عدم المساواة في الدخل في الارتفاع في جنوب أفريقيا خلال فترة ما بعد زوال نظام الفصل العنصري وحتى منتصف العقد الأول من الألفية الثانية على الأقل، وذلك بصرف النظر عن النمو الاقتصادي المطرد والتوسع في الحماية الاجتماعية، وفي الوقت الراهن يشهد ذلك البلد أعلى معدلات معامل جيني في العالم.

٨ – وعلى الرغم من هذه الاتجاهات الإيجابية، يتزايد تركيز الدخل والثروة في القمة. حيث إن أكثر السكان ثراء، ونسبتهم ١ في المائة، زاد نصيبهم من الدخل في ٢٩ من ٣٨ بلدا ومنطقة توافرت بشأنها

الكبرى من حيث توزعها بين فئات شتى. أما الآثار الأخرى المترتبة على تلك الاتجاهات والأشكال الأخرى لتفاعلها فلا تندرج في نطاق هذه المذكرة.

(٤) تتمثل الغاية ١٠-١ من أهداف التنمية المستدامة في التوصل تدريجيا إلى تحقيق نمو الدخل ودعم استمرار ذلك النمو لأدنى ٤٠ في المائة من السكان بمعدل أعلى من المعدل المتوسط الوطني بحلول عام ٢٠٣٠.

(٥) حسابات استند فيها إلى بيانات مستمدة من قاعدة البيانات المتعلقة بعدم المساواة في الدخل في العالم (النسخة ٤) ونشرها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨ معهد بحوث اقتصادات التنمية التابع لجامعة الأمم المتحدة، متاحة في الموقع www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4.

بيانات في الفترة الممتدة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠١٥[٦]. وفي عام ٢٠١٥، حصلت نسبة الـ ١ في المائة آنفة الذكر على أكثر من ٢٠ في المائة من مجموع الدخل في بلدان مثل البرازيل وكولومبيا والولايات المتحدة الأمريكية والهند. وحصلت الشريحة الدنيا من السكان البالغة نسبتها ٤٠ في المائة على أقل من ٢٥ في المائة من مجموع الدخل في ٩٢ بلدا توافرت بشأنها بيانات.

٩ - وفي بعض البلدان، اتخذت تلك الاتجاهات مسارا عكسيا في السنوات الأخيرة. فمنذ بداية الأزمتين الاقتصادية والمالية لعام ٢٠٠٨ لم تسجل، وفقا لقياسات معامل جيني، أي زيادة في معدل عدم المساواة في الدخل في بلدان متقدمة عديدة، حتى وإن كان لم يحرز أي تقدم يذكر في خفض معدل الفقر النسبي في معظمها. وعلى النقيض من ذلك، تشير أحدث التقديرات إلى أن معدلات عدم المساواة عاودت الارتفاع في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، من بينها البرازيل والمكسيك.

١٠ - ولئن كانت معدلات عدم المساواة الاقتصادية ارتفعت في بلدان عديدة، فقد انخفضت معدلات عدم المساواة فيما بين البلدان. ويعزى هذا الانخفاض في المقام الأول إلى النمو الاقتصادي القوي في الصين وغيرها من الاقتصادات الصاعدة في آسيا. بيد أن التفاوتات على صعيد البلدان ما زالت كبيرة للغاية. ففي عام ٢٠١٧، كان متوسط دخول سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أدنى من متوسط دخول من يعيشون في بلدان الاتحاد الأوروبي بمقدار ١١ مثلا ومن متوسط دخول سكان أمريكا الشمالية بمقدار ١٦ مثلا[٧].

باء - أوجه عدم المساواة حيال فئات بعينها

١١ - ويتسبب العديد من أوجه عدم المساواة الطاغية والمتنامية في حالة من الاستقطاب في المناقشات السياسية على صعيد البلدان، إلا أنه يوجد في الوقت نفسه توافق في الآراء حول ضرورة إتاحة الفرص للجميع على قدم المساواة ووجوب ألا تكون فرص المرء في الحياة مرهونة بنوع الجنس والسن والأصل العرقي والانتماء الإثني والوضع الاجتماعي والاقتصادي وبما إذا كان مهاجرا أو ذا إعاقة أو غير ذلك من السمات الشخصية. ومما يبعث على الأسف أن أوجه عدم المساواة المتصلة بتلك السمات شائعة في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء.

١٢ - فمثلا، تشكل الشعوب الأصلية ما يربو على ١٠ في المائة من فقراء العالم على الرغم من أنها لا تمثل سوى ٤ في المائة من سكان العالم[٨]. كما أن أفراد الأقليات الإثنية والشعوب الأصلية والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة يعانون من الفقر المدقع أكثر من الفئات الأخرى ويفوقونها من حيث احتمالات

(٦) حسابات استند فيها إلى بيانات مستمدة من قاعدة البيانات المتعلقة بعدم المساواة في العالم. متاحة في الموقع https://wid.world.

(٧) حسابات استند فيها إلى نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي محسوبا بأسعار صرف تعادل القوة الشرائية وتستند إلى سعر دولار الولايات المتحدة الثابت في عام ٢٠١١. متاحة في الموقع https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators

(٨) Gillette H. Hall and Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2012).

العيش في فقر مزمن. وعموما ما تكون وطأة الفقر أشد على النساء المنتميات لتلك الفئات منها على الرجال[٩].

١٣ - ولقد أسهم التقدم الكبير صوب تحقيق الأهداف الأساسية، من قبيل تحسين صحة الطفل وكفالة إتمام التعليم الابتدائي، في تقليص أوجه عدم المساواة بين الفئات. إلا أن هناك شواهد على استمرار وجود فجوات فيما يتعلق بتحقيق الأهداف في المراحل الأكثر تقدما. فمثلا، التفاوتات فيما يخص نسب التحاق أبناء الجماعات الإثنية بالتعليم الثانوي والتقسيم الخمسي لمستويات دخل أرباب الأسر المعيشية ومستواهم التعليمي زادت منذ التسعينيات في البلدان النامية التي تتوافر بشأنها بيانات[١٠]. كما أن الفجوات في حصيلة عملية التعلم ما زالت قائمة. فمثلا في عام ٢٠١٥، أجري في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اختبار رياضيات موحد يصحح من ٦٠٠ درجة حصل فيه الطلبة المنحدرون من بيئة مهاجرين على درجات أدنى من الدرجات التي حصل عليها الطلبة المولودون في البلد بمقدار ٣٩ درجة وفي اختبار القراءة نالوا درجات أدنى بمقدار ٤٣ درجة[١١].

١٤ - ولأوجه عدم المساواة هذه جذور تاريخية ولكنها ظلت باقية حتى بعد تغير الظروف التي أوجدتها. فالأقليات العرقية مثلا ما زالت تعاني بوضوح من سوء الأوضاع حتى في البلدان التي تبذل فيها جهود خاصة لكفالة إدماجها. كما أن أفراد الفئات التي عانت في السابق من التمييز يبدؤون من جديد بموارد أقل ومستويات من رأس المال الاجتماعي أدنى مما يبدأ به أفراد الفئات الأخرى. ولئن كان التحيز والعنصرية من الأمور المستهجنة في العالم أجمع، فما زالا من العقبات الكأداء التي تحول دون تحقيق تكافؤ الفرص.

جيم - طغيان أوجه عدم المساواة وتناميها، مسألة جديرة بالاهتمام

١٥ - يعوق عدم المساواة التقدم صوب تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فالمجتمعات التي تفتقر بقدر كبير إلى المساواة تكون أقل فعالية في الحد من الفقر من المجتمعات التي تنخفض فيها أوجه عدم المساواة كما أنها تنمو بمعدلات أبطأ وتكون أقل نجاحا في تعزيز النمو الاقتصادي على امتداد فترات زمنية طويلة. وحيثما كان من يعيشون في فقر بلا عمل أو محصورين في أعمال ضئيلة الإنتاجية، يذهب القسط الأكبر من المكاسب المتأتية من النمو إلى من هم بالفعل أكثر ثراء.

١٦ - والواقع أن التفاوتات في مجالي الصحة والتعليم وغير ذلك من أبعاد التنمية البشرية تزيد من صعوبة خروج الناس من دائرة الفقر وتفضي إلى انتقال البؤس من جيل إلى آخر. فأبناء الأسر المطحونة اقتصاديا واجتماعيا يجاهدون للحصول على خدمات جيدة تعزز رأسمالهم البشري، وفي حالتهم تبدو احتمالات العيش في فقر أقوى كثيرا منها في حالة سائر السكان.

(٩) *تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٦ : حتى لا يترك الركب أحدا - حتمية التنمية الشاملة* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.16.IV.1).

(١٠) حسابات استند فيها إلى بيانات مستقاة من الدراسات الاستقصائية الديمغرافية والصحية وعمليات المسح العنقودية المتعددة المؤشرات التي شملت ٥٧ بلدا ناميا.

(١١) حسابات استند فيها إلى بيانات مستقاة من برنامج التقييم الدولي للطلبة. متاحة في الموقع http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa.

١٧ - ومن شأن عدم المساواة بجميع أوجهه أن يؤدي إلى تركز النفوذ السياسي بين يدي ميسوري الحال بما يديم عدم تكافؤ الفرص أو حتى يزيد من حدته، ما لم توجد مؤسسات مناسبة تمنع حدوث ذلك. فتعاظم نفوذ ميسوري الحال السياسي ينال من الثقة في قدرة الحكومة على تلبية احتياجات الأغلبية. وانعدام الثقة يزعزع، بدوره، استقرار النظم السياسية ويعطل الديمقراطية. واليوم، يشتد سخط الشعوب حتى في البلدان التي تعافت تماما من أزمتي عام ٢٠٠٨ المالية والاقتصادية وتشهد الآن نموا مطردا.

١٨ - إلا أن ارتفاع معدلات عدم المساواة ليس أمرا مقدورا. فمستويات واتجاهات عدم المساواة تختلف حتى في حالة البلدان التي تتماثل فيها مستويات التنمية وتتعرض بنفس القدر لآثار التبادل التجاري والابتكار في مجال التكنولوجيا بل وحتى لآثار تغير المناخ. وغني عن البيان أن للسياسات والمؤسسات الوطنية أهميتها في هذا الصدد.

ثالثا - التطور التكنولوجي: الوفاء بالوعود وتدارك العثرات

١٩ - يشكل التقدم التكنولوجي قوة دافعة للنمو الاقتصادي ويمكن أن يؤدي إلى تحسن مستويات المعيشة. ويتسم إيقاع الفتوحات التكنولوجية في الوقت الراهن بالسرعة وهي، تعد من أوجه كثيرة، فتوحات ثورية. فالتطورات في مجالات البيولوجيا وعلم الوراثة والتشغيل الآلي والذكاء الاصطناعي والطباعة الثلاثية الأبعاد وغير ذلك من التكنولوجيات الرقمية تحدث تحولا في الاقتصادات والمجتمعات.

٢٠ - بيد أنه على الرغم مما يحمله التطور التكنولوجي من وعود هائلة فهو يوجد فائزين وخاسرين، وهو بوتيرته الراهنة يخلق تحديات جديدة في مجال السياسات. ومع ذلك، لا يمكن القول بأن نتائجه محددة سلفا. فالواقع، أن المجال متسع أمام الحكومات والمؤسسات الدولية لمعالجة الشواغل المتعلقة بالتوزيع ولتعظيم الفوائد التي يمكن أن تعود بها التكنولوجيات الجديدة والفرص التي يمكن أن تتيحها.

٢١ - وفي دنيا العمل، انصب التركيز على ما يمكن أن يترتب على التطور التكنولوجي من آثار تعصف بالوظائف. وفي هذا الصدد، تتباين إلى حد كبير نسب الوظائف التي يتهددها التشغيل الآلي حيث تتراوح بين أقل من ١٠ وأكثر من ٧٠ في المائة[١٢]. إلا أن التكنولوجيات تحل في المعتاد محل مهام بعينها وليس محل وظائف بأكملها. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما يغيب عن الأذهان أن التكنولوجيات الجديدة تولد أيضا وظائف ومهام جديدة، من بينها الوظائف والمهام اللازمة لاستخدام الأجهزة الجديدة والإشراف على استخدامها. ولقد ثبت من واقع التجربة أن التطور التكنولوجي زاد من الإنتاجية وأدى في نهاية المطاف إلى زيادة الطلب، مما ترتب عليه اتجاه معدلات العمالة في مجموعها إلى الارتفاع.

٢٢ - وفي الوقت الراهن، تختلف البلدان إلى حد كبير من حيث الكيفية التي تعيد بها تصميم الوظائف وتجميع المهام في وظائف جديدة أو في إطار وظائف قائمة. أما عن التساؤل عما إذا كان أداء المهام عن

(١٢) Thereza Balliester and Adam Elsheikh, *The Future of Work: A Literature Review*، ورقة عمل رقم ٢٩ من إعداد إدارة البحوث بمنظمة العمل الدولية (جنيف، مكتب العمل الدولي، آذار/مارس ٢٠١٨). انظر أيضا Matthias Bruckner, Marcelo LaFleur and Ingo Pitterle, "The impact of the technological revolution on labour markets and income distribution", Frontier Issues (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة للأمم المتحدة)، ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٧. متاحة في الموقع www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-thefuture-of-jobs-and-incomes/.

طريق التشغيل الآلي يستتبع بالضرورة إلغاء بعض الوظائف، فهذه مسألة ذات شقين أحدهما تكنولوجي والآخر مؤسسي. فاللوائح والمؤسسات هي التي تحدد ما إذا كان من الأجدى إعادة تجميع مهام عدة في وظيفة ما وما إذا كان بإمكان العامل تطوير مهاراته بما يكفي من السرعة بحيث يتسنى له تولي مجموعة معدلة من المسؤوليات.

٢٣ - وحتى الآن، يُعد العاملون ذوو المهارات العالية هم أكثر المستفيدين من التكنولوجيات الجديدة. أما عن تعليق الوظائف أو أحيانا إلغائها، لا سيما في ظل موجة التشغيل الآلي والاستعانة بالذكاء الاصطناعي السائدة حاليا، فالمتضررون من ذلك هم، في المقام الأول، العاملون القليلو والمتوسطو المهارات الذين يؤدون مهام يدوية وروتينية قائمة على الخبرة المعرفية. وعلاوة على ذلك، يستحوذ عدد ضئيل من الشركات المهيمنة، في بلدان عديدة، على ما تولده التكنولوجيات الجديدة من مكاسب فيما يتصل بالإنتاجية. ومن شأن هذه الاتجاهات أن تؤدي، إذا ظلت دون تغيير، إلى استمرار الاستقطاب الوظيفي على نحو مكثف وتفاقم عدم المساواة في الأجور.

٢٤ - وفيما يتعلق بالوظائف التي تتطلب مهارات متوسطة، استعيض في معظم الأحوال عن عقود العمل الموحدة التي طالما اقترنت بها بنماذج للتوظيف غير موحدة، منها مثلا عقود عمل مؤقتة وعقود عمل على أساس عدم التفرغ وعمل الشخص لحسابه الخاص. وعلى الرغم من أن ترتيبات العمل غير الاعتيادية تزيد من المرونة بل وربما من فرص العمل، فقد أدت في الوقت نفسه إلى شعور بعض العاملين بانعدام الأمن بقدر أكبر وزادت من عدم المساواة في الأجور وفي ظروف العمل.

٢٥ - وعموما لا تتوافر حتى الآن أدلة راسخة على أن التطورات التكنولوجية الأخيرة أفضت إلى ازدياد البطالة بمعدلات هائلة أو أن العمل سيصبح في ظلها من الأمور التي عفا عليها الزمن. وحيثما اتجهت معدلات عدم المساواة في الأجور والدخول إلى الارتفاع إنما يكون ذلك بسبب ما يترتب على استخدام تلك التكنولوجيات من استقطاب وظيفي ومن ازدياد اللجوء إلى ترتيبات العمل غير الاعتيادية.

٢٦ - وبعيدا عن سوق العمل، تتيح التكنولوجيات الرقمية والذكاء الاصطناعي فرصا في قطاعات، من قبيل قطاعات التعليم والصحة والزراعة، مما تترتب عليه آثار هامة فيما يتصل بعدم المساواة. فالتطور التكنولوجي الذي أحدثته التكنولوجيات الرقمية أتاح لطائفة عريضة من المستعملين الاستفادة مما نتج عنه من معدات اتصال بأسعار في المتناول ومن تحسينات في مجال الاتصالات. ذلك أن استعمال الإنترنت والهواتف المحمولة يدعم، مثلا، تحسين إنتاجية صغار المزارعين وزيادة فرص استفادة النساء والفقراء في البلدان النامية من الخدمات المالية. ويمكن أن تسهم الدورات الإلكترونية المفتوحة في تيسير حصول الكافة على التعليم بمختلف مستوياته. كما أن استخدام التقنيات المتنقلة في مجال الصحة يتيح توفير خدمات الرعاية الصحية ونظم رصد أحوال الصحة العامة للمناطق التي تنقصها تلك الخدمات والسكان الذين يعانون من نقص في الخدمات الصحية. ومن شأن تحسن إنتاج البيانات وازدياد توافرها بفضل التكنولوجيات الجديدة أن يعزز الحوكمة وييسر المشاركة بما يمكن الأفراد والجماعات من إبداء آرائهم وييسر تنظيم صفوفهم دفاعا عن القضايا المشتركة.

٢٧ - إلا أنه لن يتسنى الاستفادة من إمكانيات التكنولوجيات الجديدة في النهوض بالتنمية المستدامة ما لم تتح للجميع. ذلك أن تلك التكنولوجيات تخلق الآن أشكالا جديدة من عدم المساواة تشهد عليها، مثلا، الفجوة الرقمية الكبيرة بين البلدان وداخلها. فعدد الاشتراكات الفعلية في تقنية النطاق العريض

المستخدمة في الهواتف المحمولة يصل في البلدان المتقدمة إلى ١١١ اشتراكا لكل ١٠٠ شخص مقابل ٦١ اشتراكا فقط لكل ١٠٠ شخص في البلدان النامية ولا يتعدى ٢٨ اشتراكا في المتوسط لكل ١٠٠ شخص في أقل البلدان نموا[١٣]. وتتوفر خدمة الإنترنت لما تربو نسبته على ٨٥ في المائة من مجموع الأسر المعيشية في البلدان المتقدمة مقابل ١٨ في المائة في أقل البلدان نموا[١٤]. ولقد بدأت أوجه عدم المساواة بين المناطق المتقدمة والنامية بالاستفادة من التكنولوجيات الأساسية، من قبيل الهواتف المحمولة، تنحسر إلا أن الفجوات في إمكانيات الوصول إلى الإنترنت واستعمال الحواسيب ما زالت قائمة. ولئن كانت التكنولوجيات الجديدة تتيح للشباب، بوجه خاص، إمكانيات هائلة فهي، في الوقت نفسه، يمكن أن تتسبب في اتساع الفجوة بين الشباب وكبار السن.

٢٨ - ولسرعة نشر التكنولوجيا أهميتها. فبالنظر إلى الميزة النسبية التي يتمتع بها ''الرواد'' في العديد من القطاعات المرتبطة بالتكنولوجيات الجديدة، يمكن أن يتسبب استمرار الفجوات القائمة في هذا المجال في ازدياد وضع البلدان الفقيرة والفئات المحرومة سوءا. ذلك أن الكثير من فوائد التكنولوجيات الجديدة الممكن أن تجنيها البلدان النامية قد لا تتحقق إن حالت الشركات الكبرى، وهي في الغالب كائنة في البلدان المتقدمة، دون البلدان النامية والحصول على التكنولوجيات الجديدة ووجدت سبلا لاجتناب نشر تلك التكنولوجيات.

٢٩ - وحتى في السياقات التي تتوافر فيها فرص الوصول إلى التكنولوجيات الجديدة على نطاق واسع، يمكن أن يؤدي نشر تلك التكنولوجيات إلى تفاقم أوجه عدم المساواة بدلا من تقليصها. فالفجوات في مجال التعليم يمكن أن تتسع، مثلا في حالة توافر التكنولوجيات المذكورة لطلبة التعليم الجامعي أكثر منها للأطفال الذين لا تتيسر لهم فرص الالتحاق بالتعليم الابتدائي أو في حالة أن تسهم في زيادة حصيلة أبناء الأسر المعيشية الميسورة الحال من العلم أكثر من غيرهم.

٣٠ - ومما يبعث على التفاؤل أن أسعار أجهزة الهواتف المحمولة وغير ذلك من منتجات وخدمات ذات صلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات هبطت في الآونة الأخيرة. فمع انتشار فرص الوصول إلى مصادر الطاقة المتصلة بشبكات الكهرباء وغير المتصلة بها في العديد من البلدان النامية، أصبح لدى المزيد من الناس حسابات مالية أنشئت بالاستعانة بالأجهزة المحمولة ووصلات الإنترنت العريضة النطاق، مما يتيح لهم فرص الادخار وتحويل الأموال والحصول على قروض. وبالمثل، تسهم بعض التكنولوجيات المستخدمة في مجال الصحة في خفض أوجه عدم المساواة في هذا المجال، حيث غدت في المتناول بقدر أكبر وباتت أيسر في الاستعمال. فمثلا، أسهم ازدياد إمكانية الحصول على عقار بيتا بلوكر (نوع من أدوية علاج ارتفاع ضغط الدم) في الحد من عدم المساواة في مجال الصحة بين فئات الدخل المختلفة.

٣١ - وخلاصة القول، إن الابتكار في الآونة الأخيرة في مجال التكنولوجيا يمكن، شأنه شأن أي عملية تغيير سريع، أن يحدث خللا. إلا أنه لا ينبغي، من ناحية أخرى، تصور أن آثاره محددة سلفا. ومن ثم، يلزم وجود سياسات استباقية ومؤسسات دعم تكفل تقاسم المكاسب المتأتية من التكنولوجيات على نطاق واسع.

(١٣) إحصاءات الاتحاد الدولي للاتصالات، متاحة في الموقع www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx.

(١٤) المرجع نفسه.

٣٢ - وتلزم في ثلاثة مجالات رئيسية تدخلات حاسمة على صعيد السياسات. أولا، لا بد من تعزيز الجهود الرامية إلى سد الفجوات التكنولوجية داخل البلدان وفيما بينها. ويتطلب هذا الأمر التوسع في البنى التحتية الضرورية لتحقيق ذلك؛ تيسير استخدام التكنولوجيات الجديدة، بطرق من بينها التدريب؛ كفالة أن تلبي التكنولوجيات احتياجات المستخدمين كافة، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة وكبار السن. وبالنظر إلى أن التكنولوجيات المعززة للتنمية غالبا ما تكون مسجلة في البلدان المتقدمة، يتوجب على المجتمع الدولي أن يساعد البلدان النامية على الحصول على تلك التكنولوجيات وأن ينشر استخدامها. ثانيا، تقتضي الحاجة الاستثمار في مهارات الأفراد وتوفير الدعم للعمال، بما يمكنهم من أداء المهام الجديدة. فنمط التعليم الذي يجرى توفيره على مراحل محددة بشكل قاطع تبدأ من الصغر لم يعد كافيا. فمن المهم أيضا العمل على كفالة أن يسهم التعلم مدى الحياة في تحقيق تكافؤ الفرص لا أن يعزز أوجه عدم التكافؤ. ثالثا، يحتاج الناس الدعم لمواجهة المراحل الانتقالية في العمل والحياة، الأمر الذي يتأتى بطرق، من بينها كفالة الحماية الاجتماعية للجميع. وحيث إن التكنولوجيات الجديدة تشكل، من نواحٍ عديدة، اختبارا لمدى فعالية السياسات والمؤسسات الوطنية فيما يخص سوق العمل، يستدعي تحقيق التنمية الشاملة للجميع التصدي للانفصام المتزايد بين لوائح سوق العمل والحقائق على أرض الواقع في دنيا العمل.

رابعا - تغير المناخ كأحد أسباب تنامي الفقر وعدم المساواة

٣٣ - يصل متوسط درجات الحرارة في العالم إلى درجة واحدة مئوية فوق مستويات ما قبل عصر الصناعة ويتوالى ارتفاعه، وهكذا يعجل تغير المناخ بوتيرة التدهور البيئي ويزيد من تواتر وحدة الظواهر الجوية البالغة الشدة. ويتفاوت وقع الصدمات المفاجئة والتدهور البيئي التدريجي - سواء على البنى التحتية أو أسباب معيشة الناس أو الصحة أو الموارد أو من حيث الخسائر في الأرواح والمساكن - من بلد إلى آخر ومن فئة سكان إلى أخرى.

٣٤ - ولقد أدى استمرار ارتفاع درجات الحرارة إلى تباطؤ معدل الحد من عدم المساواة بين البلدان وبات يشكل عقبة رئيسية تعرقل تحقيق الهدف المتمثل في القضاء على الفقر. وتفيد التقديرات، في الواقع، بأن نسبة دخل أغنى ١٠ في المائة إلى أفقر ١٠ في المائة من سكان العالم أصبحت خلال الفترة ١٩٦١-٢٠١٠ بواقع ٢٥ في المائة مما كان يمكن أن تكون عليه في عالم خالٍ من ظاهرة الاحترار العالمي[١٥]. والسبب الرئيسي في ذلك هو أن استمرار ارتفاع درجات الحرارة له تداعيات سلبية على النمو الاقتصادي في البلدان الحارة التي عادة ما تكون أفقر من البلدان الواقعة في مناطق يسود فيها مناخ أكثر اعتدالا. وبعبارة أخرى، أدى الارتفاع المستمر في درجات الحرارة في إفقار أكثر بلدان العالم فقرا بقدر أكبر. وقد يصل الأمر حتى إلى تسبب تغير المناخ، إن لم يجر التصدي له، في عكس مسار التقدم المحرز صوب الحد من عدم المساواة بين البلدان.

٣٥ - وداخل البلدان، يتعرض السكان الذين يعيشون في فقر وغيرهم من الفئات المحرومة - ومن بينها الشعوب الأصلية وصغار الملاك - أكثر من غيرهم للأخطار المصاحبة لتغير المناخ. فأغلبيتهم يعيشون في

(١٥) Noah S. Diffenbaugh and Marshall Burke, "Global warming has increased global economic inequality", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 20 (14 May 2019), pp. 9808-9813.

المناطق الريفية ويعتمدون في الدخل على الزراعة والصيد وغير ذلك من مصادر الدخل المتصلة بالنظم الإيكولوجية. كما أن من يعيشون في فقر يصابون أكثر من غيرهم بالأمراض المعدية وأمراض الجهاز التنفسي التي يؤدي تغير المناخ إلى تفاقمها. ونظرا لانخفاض نوعية المساكن وقلة تنوع ما يملكونه من أصول، فهم أيضا أقل منعة في مواجهة الضرر الناجم عن تغير المناخ عن السكان غير الفقراء الذين يعيشون في المناطق نفسها وما بحوزتهم من موارد أقل مما يلزم للتصدي والتعافي وقدرتهم على الانتقال إلى مناطق أكثر أمانا أو بناء مساكن أكثر صلابة محدودة؛ وليس لديهم على الأرجح تأمين أو فرصة للحصول على قرض وليس بمقدورهم التعويل على أي دعم من أسرهم وغير ذلك من الشبكات غير الرسمية. كما أن عدم تحكم المرأة في الأصول ينال بوجه خاص من قدرتها على التصدي لظروف الدهر.

٣٦ - ولتغير المناخ أثره في مدى استشراء الفقر ومدى شدته وتفاقم عدم المساواة، كما أنه يزيد من صعوبة إفلات الناس من براثن الفقر وينال من قدرتهم على مقاومة السقوط في وهدة الفقر. وتؤدي صدمات الأسعار الناجمة عن التغيرات المفاجئة في الإنتاج الزراعي والكوارث الطبيعية والمشاكل الصحية التي تتسبب فيها البيئة إلى تضاؤل القدرة على الصمود في مواجهة الفقر. ومن المقرر أنه في إطار سيناريو قليل الأثر قوامه استراتيجية قوية ناجحة في التخفيف من حدة ظاهرة تغير المناخ والتكيف معها أن عدد من سيعانون من الفقر بحلول عام ٢٠٣٠ من جراء تلك الظاهرة سيتراوح بين ٣ ملايين و ١٦ مليون نسمة، وأنه في ظل سيناريو شديد الأثر سيسقط ما يتراوح عدده بين ٣٥ مليون و ١٢٢ مليون نسمة في براثن الفقر[١٦]. وبالنسبة للبلدان النامية عموما، ستكون معدلات انخفاض دخول أدنى ٤٠ في المائة من السكان أعلى بنسبة ٧٠ في المائة عن معدلات انخفاض دخول السكان الآخرين للأسباب نفسها، مما من شأنه أن يحد من التقدم صوب تحقيق الغاية ١٠-١ من أهداف التنمية المستدامة[١٧].

٣٧ - ويتسبب أيضا تغير المناخ في عدم المساواة بين الأجيال. وقد تحد آثار تغير المناخ من فرص الأجيال المقبلة في كسب الرزق، لا سيما في أكثر البلدان تضررا من تلك الآثار، وتؤدي إلى تدني المستوى من جيل إلى آخر.

٣٨ - وتتيح الإجراءات المتعلقة بالمناخ والتحول إلى الاقتصادات الخضراء فرصا للحد من الفقر وعدم المساواة، إلا أن ذلك، شأنه شأن سائر عمليات التحول الهيكلي، ينطوي أيضا على تحديات. ومن ثم، فبوضع استراتيجيات تكيف مدروسة، يمكن أن تسفر إعادة بناء الهياكل الاقتصادية التي أسفر عنها التحول إلى الاقتصاد الأخضر عن تهيئة ٢٤ مليون فرصة عمل جديدة على نطاق العالم بحلول عام ٢٠٣٠[١٨]. وفي الوقت نفسه، ستلغى ٦ ملايين وظيفة على الأقل، من بينها الكثير من الوظائف في القطاعات التي يستخدم فيها الفحم بكثافة وهي وظائف لا تتطلب سوى مهارات قليلة[١٩]. ومن المفروض أن يؤدي اتباع ممارسات مستدامة - من بينها التغييرات في مزيج الطاقة والنمو المتوقع في معدل

(١٦) Stéphane Hallegatte and others, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington, DC, World Bank, 2016).

(١٧) Stéphane Hallegatte and Julie Rozenberg, "Climate change through a poverty lens", *Nature Climate Change*, vol. 7, No. 4 (April 2017), pp. 250-256.

(١٨) منظمة العمل الدولية، الاستخدام والآفاق الاجتماعية في العالم ٢٠١٨: التخضير مع فرص العمل (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٨).

(١٩) المرجع نفسه.

استخدام السيارات الكهربائية وزيادة كفاءة الطاقة في المباني القائمة والتي ستشيد مستقبلا – عن زيادة صافية في عدد فرص العمل على نطاق العالم تناهز ١٨ مليون فرصة عمل. ومن ناحية أخرى، يقل نسبيا عدد النساء العاملات في القطاعات المرتبطة حاليا بالتكنولوجيا الخضراء عن الرجال. وإضافة إلى ذلك، يتبين من المقارنة مع القطاعات الأخرى أن تلك القطاعات توظف النساء بأعداد أقل من الرجال. ومن ثم، فإن لم يؤخذ الأثر الاجتماعي في الاعتبار، يمكن أن يؤثر التحول إلى الاقتصاد الأخضر سلبا في فرص عمل المرأة.

٣٩ – ولكفالة التحول إلى الاقتصاد الأخضر بما يعزز العدل والمساواة، لابد من إدماج الإجراءات المتعلقة بالمناخ في سياسات الاقتصاد الكلي والعمل والسياسات الاجتماعية الرامية إلى خلق فرص عمل لمن سيتضررون وتنمية مهاراتهم ومدهم بالدعم المناسب. كما أن كفالة نشر التكنولوجيات التي تخفف حدة آثار تغير المناخ وتبنيها على نطاق واسع أمران فائقا الأهمية. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن تسهم سياسات الحد من الفقر ومن عدم المساواة في خفض الآثار السلبية لتغير المناخ وأن توفر وسائل تستطيع الأسر المعيشية أن تؤمن، بالاستعانة بها، سبلا للرزق مستدامة بيئيا.

خامسا – التوسع الحضري: مزيد من الفرص واتساع الفجوات

٤٠ – للمكان الذي يولد فيه المرء ويقيم تأثير دائم في ما يتاح له من فرص في الحياة. ومن ثم، تنطوي الأهداف المتعلقة بكفالة توافر مياه الشرب المأمونة والكهرباء والرعاية الصحية والمدارس الجيدة والعمل اللائق وغيرها من الأهداف المتوخاة في خطة عام ٢٠٣٠ على بعد مكاني لا يمكن أن يخطئه المرء. والواقع أن أوجه عدم المساواة على صعيد المناطق داخل البلدان غالبا ما تفوق أوجه عدم المساواة بين البلدان.

٤١ – وتجدر الإشارة، بوجه خاص، إلى التفاوتات بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية. ولقد بدأت الفجوة بين الريف والحضر تضيق في بعض البلدان ولكنها تتزايد اتساعا في بلدان أخرى. ففيما يتعلق مثلا بمعدلات التقزم، تقلصت منذ التسعينيات الفجوة بين المناطق الريفية والحضرية في ٣٥ بلدا ناميا من ٥٣ بلدا تتوافر بشأنها بيانات ولكنها ازدادت اتساعا في الـ ١٨ بلدا الباقية[٢٠] واتسعت الفجوة بين الحضر والريف فيما يتصل بمعدلات الحصول على الكهرباء في ٢٣ بلدا من ٥٥ بلدا تتوافر بشأنها بيانات.

٤٢ – ولأول مرة في التاريخ، يفوق عدد من يعيشون في المناطق الحضرية في الوقت الراهن عدد من يقطنون المناطق الريفية. ففي عام ٢٠١٨، كان ٥٥ في المائة من سكان العالم يعيشون في المدن ومن المتوقع أن تتركز كل الزيادة السكانية في العالم خلال العقود الثلاثة القادمة في المناطق الحضرية التي ستجتذب أيضا، من خلال الهجرة، بعضا من سكان الريف. وفي البلدان المتقدمة وبلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تقيم نسبة كبيرة من السكان في المناطق الحضرية. أما آسيا وأفريقيا اللتان لا يزال الريف يشكل السواد الأعظم من المناطق فيهما فسوف تشهدان توسعا حضريا بمعدلات أسرع من مناطق أخرى.

(٢٠) حسابات استند فيها إلى بيانات مستقاة من دراسات استقصائية ديمغرافية وصحية وعمليات مسح عنقودي متعددة المؤشرات.

٤٣ - ولهذا التحول تداعياته على التنمية المستدامة بكل جانب من جوانبها، بما في ذلك الجانب المتصل بالحد من أوجه عدم المساواة. وفي المدن، تتوافر القوى الدافعة للنمو الاقتصادي والعناصر الحفازة على الابتكار وفرص العمل المدفوع الأجر. وفي المتوسط، تتاح لسكان الحضر أكثر من سكان الريف إمكانيات أفضل للحصول على التعليم والاستفادة من الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية. بيد أن المناطق الحضرية تفتقر إلى المساواة بقدر أكبر من المناطق الريفية. فالواقع أنه في معظم المدن والبلدات، تتعايش مناطق معروفة بارتفاع مستويات الثراء فيها وببناها التحتية الحديثة مع مناطق يطغى فيها الحرمان وتنعدم الخدمات - تقع أحيانا على مقربة شديدة منها رغم التناقض الصارخ بينهما.

٤٤ - وللفجوة الحضرية أبعاد اقتصادية واجتماعية ومكانية. وفي موازاة البعد الاقتصادي، تفوق مستويات معامل جيني لقياس الدخل في المدن مثيلتها في المناطق الريفية في معظم البلدان المتقدمة والبلدان النامية[٢١]. وفيما يتعلق بالبعد الاجتماعي، أدى التوسع الحضري المطرد إلى تزايد القلق إزاء تردي الأحوال الصحية، فمثلا، أحيانا ما تكون صحة الأم والطفل في العشوائيات بالمناطق الحضرية وغيرها من الأحياء الفقيرة في المدن أسوأ منها في المناطق الريفية[٢٢]. ويسفر عدم إخضاع أسواق الأراضي والمساكن للوائح تنظيمية وسوء التخطيط عن تكدس المطحونين في أماكن معينة ويؤدي إلى حلقة مفرغة من الاستبعاد والتهميش تشكل فيها العشوائيات أوضح أعراض الاستبعاد في مدن مقسمة. وفي عام ٢٠١٦، كانت نسبة من يعيشون في العشوائيات ١ إلى ٤ من السكان المقيمين في المدن أو ما يربو على بليون نسمة[٢٣].

٤٥ - وفيما بين المناطق الحضرية، غالبا ما تكون معدلات عدم المساواة أعلى في المدن الكبيرة منها في البلدات الصغيرة. والواقع أن المدن الكبيرة تجتذب العمال ذوي المهارات العالية والشركات العالية الإنتاجية بأعداد أكبر، وازدياد الطلب على العمال ذوي المهارات العالية نتيجة لتزايد الإنتاجية باطراد ولعوامل أخرى يشجع الهجرة من الريف إلى الحضر. بيد أنه على الرغم من ارتفاع معدلات عدم المساواة في المدن الكبيرة، غالبا ما يكون الفقر أكثر استشراء وأعمق جذورا في البلدات الصغيرة، مما يعزى في المقام الأول إلى تمتع المدن الكبيرة بخدمات اجتماعية وبنى تحتية أفضل.

٤٦ - ومع ذلك، تتباين مستويات الفقر وعدم المساواة إلى حد كبير تبعا للمدن وحتى داخل البلد الواحد. وعلى الرغم من أن الفصل المكاني والاستبعاد بناء على الدخل والأصل العرقي أو لكون المرء

---

(٢١) انظر قاعدة بيانات مبادرة ازدهار المدن، متاحة في الموقع http://cpi.unhabitat.org/download-raw-data. ولقد شكلت الصين حتى عهد قريب استثناء هاما من هذا النمط: ففي عام ١٩٩٠، بلغ معامل جيني فيما يخص المناطق الريفية في ذلك البلد ٣٠,٦ ووصل في حالة المناطق الحضرية إلى ٢٥,٦ (انظر قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية التي يتعهدها البنك الدولي، متاحة في الموقع http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators). إلا أن معدل عدم المساواة في الدخل ارتفع منذ عام ٢٠١٣ في المناطق الحضرية (انظر قاعدة البيانات المتعلقة بعدم المساواة في الدخل في العالم (النسخة ٤) التي أنشأها معهد بحوث اقتصادات التنمية التابع لجامعة الأمم المتحدة، متاحة في الموقع: www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4).

(٢٢) انظر، مثلا، Isabel Günther and Kenneth Harttgen, "Deadly cities? Spatial inequalities in mortality in sub-Saharan Africa", *Population and Development Review*, vol. 38, No. 3 (September 2012), pp. 469–486; and Mark R. Montgomery, "Urban poverty and health in developing countries", *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

(٢٣) *تقرير أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠١٩* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.19.I.6).

مهاجرا أو لأي عوامل أخرى شائعان في مناطق حضرية كثيرة، فلكل مدينة قصة مختلفة. ولقد ازدادت أوجه عدم المساواة في بعض المدن مع نموها وتطورها ولكنها تقلصت في مدن أخرى.

٤٧ - وفي عالم يشهد توسعا حضريا متزايدا، تعد الإدارة السليمة للمدن عنصرا لا غنى عنه للحد من عدم المساواة وتحقيق سائر أهداف التنمية. ومع سرعة إيقاع التوسع الحضري في الوقت الراهن، لا سيما في البلدان الفقيرة، تغدو الحوكمة والتخطيط المناسب في المناطق الحضرية ضرورة ملحة على نحو متزايد. ففي معظم الأحيان، لا تبدي الحكومات أي رد فعل إزاء عملية التوسع الحضري إلا بعد أن تصبح الاختلالات الناشئة عن تلك العملية أمرا لا يمكن السكوت عليه.

٤٨ - وتتضمن نهج السياسات الناجعة في الحد من عدم المساواة والنهوض بمدن تسع الجميع أربعة أهداف رئيسية هي: (أ) كفالة حقوق الفقراء في الأراضي، مع التركيز على تلبية احتياجاتهم من الأراضي والمساكن باعتبار ذلك أهمية فائقة، شأنه شأن توفير الخدمات العامة على نحو يتوخى فيه العدل؛ (ب) زيادة الربط بين الأماكن بإنشاء خطوط لنقل السلع تربط بين المناطق السكنية والمناطق التجارية والنهوض بوسائل النقل العام مما يعد أمرا ضروريا للحد من عدم المساواة؛ (ج) زيادة فرص الحصول على عمل لائق في القطاع النظامي، باعتبار ذلك ضرورة حتمية؛ (د) التصدي لأوجه عدم المساواة في المناطق الحضرية، الأمر الذي يستلزم تعزيز القدرات السياسية والإدارية لدى الحكومات المحلية بما يمكنها من التصدي على وجه السرعة للتحديات المتزايدة التعقيد، ومن بينها التحديات المتصلة بتغير المناخ التي تتطلب بدورها تحسين قدرة الحكومات المحلية على جمع البيانات واستخدامها وتعزيز التنسيق بينها وبين الحكومات الوطنية.

٤٩ - وللفرص والتحديات التي تنشأ عن التوسع الحضري تداعيات تتجاوز حدود المدن لتمتد إلى التنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والمحلي. ويمكن أن يعزز التوسع الحضري التنمية الريفية ويسهم في تضييق الفجوة بين المناطق الريفية والحضرية، وإن كان أثره يختلف عموما باختلاف السياق. فمثلا، الدخل الذي تدره في المدن أنشطة غير زراعية له أهمية حيوية بالنسبة للأسر المعيشية الريفية وصغار المزارعين والحوالات التي يرسلها المهاجرون من المناطق الحضرية إلى المناطق الريفية لها تأثير كبير في اقتصادات القرى والبلدات الصغيرة، كما أن الأسواق المحلية في المناطق الحضرية، وهي أكثر استقرارا من أسواق الصادرات، تسهم في تنشيط إنتاج صغار المزارعين. إلا أن الزحف العمراني غالبا ما يأتي في الوقت نفسه على أراضٍ زراعية لا تقدر بثمن. وسوف تؤدي نظم الحوكمة المحلية دورا رئيسيا في تعظيم الفوائد الممكن أن يعود بها التوسع الحضري على الاقتصادات الريفية.

سادسا - الهجرة الدولية: تعزيز آثارها الإيجابية والحد من أخطارها المتفاوتة الأثر

٥٠ - تجسد الهجرة الدولية بوضوح شديد ملامح عدم المساواة في العالم، سواء من حيث الأجور أو الفرص أو أنماط العيش. ففي كل عام، يتحرك ملايين من البشر عبر البلدان والقارات للدراسة أو التماسا لفرص عمل أفضل أو للحاق بأفراد أسرهم أو هربا من النزاعات أو الكوارث الطبيعية. ولقد ازداد عدد المهاجرين الدوليين على نطاق العالم، وفقا لما تفيد به التقديرات، من ١٧٣ مليون في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٥٨ مليون في عام ٢٠١٧.

٥١ - بيد أن الباعث على الهجرة ليس عدم المساواة أو الإخفاق في التنمية فحسب. فالواقع، أن أعداد المهاجرين من البلدان المتوسطة الدخل تفوق الأعداد التي تخرج من البلدان المنخفضة الدخل. وبوجه عام، لا تنطلق حركة الهجرة إلا بمجرد أن تبدأ البلدان في النمو والتقدم. فمن المعهود أن عمليتي التصنيع والتوسع الحضري ينشأ عنهما نزوح جماعي غالبا من الريف إلى المناطق الحضرية وأيضا إلى الخارج. كما أن تحسن التعليم وازدياد إمكانيات الوصول إلى المعلومات يزيدان الرغبة في الهجرة ويتيحان مزيدا من الفرص في هذا الصدد، ومع تطور البلدان يتسنى لمزيد من الأشخاص تغطية تكاليف الهجرة.

٥٢ - وتنطوي الهجرة الدولية على مخاطر، ولكنها تعود، في الأجل الطويل، بالنفع على معظم المهاجرين وأيضا على بلدان المنشأ والمقصد، إلا أنه لا يجري تقاسم التكاليف والمكاسب بالتساوي بين البلدان أو بين مختلف فئات السكان داخل البلدان.

٥٣- ففي بلدان المنشأ، يُلمس أثر الهجرة في الجانب الأكبر منه عبر الحوالات وغيرها من التحويلات المالية التي يجريها أفراد جماعات المهاجرين في الخارج. ولقد وصلت قيمة الحوالات المسجلة رسميا في عام ٢٠١٨ إلى ٦٨٩ بليون دولار[٢٤] وفاقت نسبة ما تلقته البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل من تلك الحوالات ٧٥ في المائة. وجدير بالذكر أن التحويلات تسهم في تضييق نطاق الفقر والتخفيف من حدته في تلك البلدان، مما يسهم في الحد من عدم المساواة بين البلدان. بيد أن النتائج التي تم التوصل إليها فيما يتعلق بتأثير الحوالات في معدلات عدم المساواة داخل البلدان أقل حسما. فالمهاجرون الأيسر حالا وأكثر مهارة أقل إرسالا للحوالات من المهاجرين الأقل مهارة إلا أنهم يحولون مبالغ أكبر. والأسر المعيشية التي تأتي في الشريحة الدنيا من توزيع الدخل تتضرر أكثر من غيرها من ارتفاع تكاليف إرسال الحوالات. وعلاوة على ذلك، لا يتحقق، نتيجة لسياسات بلدان المقصد التي تقيد هجرة العمال الأقل مهارة، أثر الحوالات من حيث إنها يمكن أن تحد من عدم المساواة.

٥٤ - وفي بلدان المقصد، ينصب النقاش العام على آثار الهجرة في سوق العمل. ولقد أُبدي، بناء على اعتقاد مؤداه أن المهاجرين يتنافسون مباشرة مع العمال من أهل البلد، قلق من أن تؤثر الهجرة سلبا في الأجور. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن يكمل العمال القوى العاملة الوطنية أو بالأحرى لن يتنافسون إلا مع شرائح معينة منها. فالعمال المهاجرون قليلو المهارة غالبا ما يقبلون أداء أعمال، في مجالات من بينها الزراعة والتعدين والبناء والعمل المنزلي، لا يرغب غير المهاجرين في أدائها. وحيثما يتنافس المهاجرون مع العمال القليلي المهارة من أهل البلد، قد تشكل الهجرة فعلا ضغوطا تؤدي إلى تدني أجور متدنية بالفعل وإلى ارتفاع معدلات عدم المساواة. ومن ناحية أخرى، يمكن أن تسهم الهجرة، حيثما أبدى المهاجرون مهارات غير متوافرة وعرضوا خدمات يعزف غير المهاجرين عن تقديمها، في كفالة سلاسة الأداء في سوق العمل، بل ويمكن حتى أن تؤثر في العمالة بشكل إيجابي.

٥٥ - وفي المناطق النامية، تعد هجرة العمال المهرة أمرا مثار قلق. فمنذ عام ٢٠١٠، يشهد بلد واحد تقريبا من كل ٦ بلدان، العديد منها في أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي، هجرة ما يربو على ٢٠ في المائة

(٢٤) World Bank, "Migration and remittances: recent developments and outlook", Migration and Development Brief No. 31, April 2019.

من سكانه الحاصلين على مؤهلات جامعية إلى الخارج[٢٥]. ومع ذلك، فإن كانت هجرة العاملين المهرة يمكن أن تعرقل النمو الاقتصادي وتؤدي إلى نقص في الاختصاصيين ذوي المهارات الرئيسية، مثل العاملين في مجالات التدريس والطب والتمريض، فهي يمكن أيضا أن تعود بآثار إيجابية. ذلك أن المهاجرين في الخارج ومن يعودون منهم يمكن أن يجلبوا فيضا من المعارف والاستثمار المباشر الأجنبي والمعاملات التجارية. مثلا، في جمهورية كوريا والصين والهند، شكل المهاجرون المقيمون في الخارج والعائدون قوة محركة لنمو صناعة البرامجيات وصناعة التكنولوجيا المتقدمة. وسواء كانت هجرة العاملين المهرة تشكل مكسبا صافيا أو خسارة صافية، فهذا أمر يتوقف عموما على بلد المنشأ. وفيما يتعلق بأثر هجرة ذوي المهارات العالية من حيث عدم المساواة بين البلدان، فهو موضوع لا يمكن إخضاعه ببساطة لأي تعميمات.

٥٦ - وفي خطة عام ٢٠٣٠، تم تسليط الضوء على الدور الذي يمكن أن تؤديه الهجرة في الحد من عدم المساواة، إلا أن الآثار الإيجابية للهجرة بعيدة عن أن تكون مضمونة. فتحديد مدى استفادة البلدان النامية والمهاجرين أنفسهم من الهجرة أمر يتوقف، إلى حد كبير، على الظروف التي تتم فيها الهجرة.

٥٧ - وجدير بالذكر أن معظم بلدان المقصد المنتمية إلى المناطق المتقدمة تيسر دخول المهاجرين ذوي المهارات العالية في حين لا توفر للمهاجرين الأقل مهارة وتعليما سوى سبل ضئيلة للدخول بصورة قانونية. إلا أن إتاحة مسارات قانونية لهجرة العاملين الأقل تعليما أمر يمكن أن يعود بالنفع على البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ومن شأن تحديد مسارات للاعتراف رسميا بالمؤهلات التعليمية التي تم الحصول عليها في الخارج أن يساعد على زيادة إسهامات المهاجرين في الاقتصاد. ويجوز أيضا أن تنظر حكومات بلدان المقصد في تمويل التدريب في بلدان المنشأ كوسيلة لسد ثغرات وظيفية معينة.

٥٨ - وتوجد حاليا لدى العديد من حكومات البلدان النامية مكاتب بل وحتى وزارات مكرسة للتعامل مع المغتربين. وعلى الرغم من أن العديد من تلك المؤسسات تقدم خدمات للمهاجرين، فهي تركز في معظمها على تشجيع المهاجرين على إرسال حوالات واستثمارها في بلدهم الأصلي. ويمكن تحقيق مكاسب أكبر في المدى الطويل من خلال عمل المؤسسات المذكورة مع المغتربين بهدف تنشيط التجارة ومساعدة بلدهم الأصلي على الوصول إلى الشبكات المعرفية العالمية.

٥٩ - ويحول ارتفاع تكاليف تحويل الأموال دون جني من يعيشون في فقر فوائد الهجرة. ومن ثم، فتحقيق الغاية ١٠-ج المندرجة في إطار أهداف التنمية المستدامة، والمتمثلة في خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من ٣ في المائة وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربو تكاليفها على ٥ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠، يمكن أن يسهم في الحد من أوجه عدم المساواة بين البلدان وداخلها.

(٢٥) Zovanga L. Kone and Çağlar Özden, “Brain drain, gain and circulation”, Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Working Paper No. 19, March 2017.

سابعا – كفالة تمحور التنمية المستدامة حول المساواة والعدالة الاجتماعية

ألف – مراعاة منظور المساواة في رسم السياسات

٦٠ – يعوق تزايد أوجه عدم المساواة التقدم صوب تحقيق الهدف المتمثل في القضاء على الفقر والأهداف الأخرى ويثير توترات اجتماعية ويتسبب في عدم الاستقرار السياسي. ولئن كانت الاتجاهات الكبرى التي تتناولها هذه الوثيقة، ومن بينها التطور التكنولوجي والتوسع الحضري والهجرة الدولية، لها أثرها فيما يتصل بالحد من أوجه عدم المساواة وتحقيق سائر أهداف التنمية المستدامة، توجد في الوقت نفسه شواهد كثيرة على أن وقف تلك الاتجاهات ليس بالأمر الممكن ولا المستصوب. ومع ذلك، فالآثار التي ستترتب عليها مستقبلا ليست محددة سلفا ويمكن التعامل معها على الصعيدين الوطني والعالمي بما يكفل للمجتمعات مزيدا من الإنصاف والعدل. كما أنه لا يمكن وقف تغير المناخ أو عكس مساره في الأجل القصير، ولكن يمكن مراعاة الاعتبارات الاجتماعية في سياسات التكيف مع تلك الظاهرة وتخفيف حدتها وذلك في سياق تحول البلدان إلى الاقتصادات الخضراء.

٦١ – وما تدعو إليه هذه المذكرة هو الأخذ في رسم السياسات بمنظور قوامه مراعاة المساواة بما يكفل تقاسم المكاسب الناشئة عن الاتجاهات العالمية على نطاق واسع وضمان ألا ينوء من لا يملكون الموارد اللازمة للتصدي للآثار السلبية المترتبة على تلك الاتجاهات والتعافي منها بالنصيب الأكبر من العبء الذي تمثله تلك الآثار. ويقتضي منظور المساواة وضع سياسات ولوائح توظف الإمكانيات التي تنطوي عليها التكنولوجيات الجديدة في الحد من الفقر وخلق فرص عمل بما يكفل معالجة الفجوات التكنولوجية القائمة، ويستلزم وضع سياسات تركز على بناء قدرة من يعيشون في فقر وغيرهم من الفئات المحرومة على الصمود في مواجهة تغير المناخ. وعلاوة على ذلك، يستتبع الأخذ بمنظور قوامه مراعاة المساواة التصدي للفجوات المكانية والاقتصادية والاجتماعية داخل المدن بحيث تصبح عملية التوسع الحضري أكثر شمولا للجميع ويكفل عدم تخلف المناطق الريفية عن الركب. ويتطلب كذلك تعزيز الآثار الإيجابية للهجرة الدولية.

٦٢ – وفي ظل الأخذ بالمنظور الوارد ذكره آنفا، تناط بالحكومات مسؤولية إعادة النظر في السياسات التي تؤدي إلى تفاقم الآثار الضارة الناجمة عن الاتجاهات آنفة الذكر. ولئن كان التطور التكنولوجي قد أسهم في الاستقطاب الوظيفي وازدياد عدم المساواة في الأجور، فثمة عوامل أخرى، من قبيل إزالة الضوابط المالية وضوابط سوق العمل وتراجع إيرادات ضرائب الدخل التصاعدية وضعف الحماية الاجتماعية، أسهمت أيضا، في بعض البلدان، في ارتفاع معدلات عدم المساواة.

٦٣ – وأخيرا، يستتبع الأخذ بمنظور قوامه مراعاة المساواة مضاعفة الجهود لمعالجة أسباب عدم المساواة الآن من جذورها.

باء – أفضل الممارسات المتبعة في الحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها[٢٦]

٦٤ – بالنظر إلى أن الجهود الرامية إلى الحد من أوجه عدم المساواة لم تسفر إلا عن نجاح جزئي، لا بد من إعادة التفكير في استراتيجيات تحقق هذا الهدف، مما يشمل تقييم أوجه النجاح والإخفاق في مختلف السياقات.

٦٥ – والواقع أن التجارب التي طرحتها الحكومات خلال الاستعراضات الوطنية الطوعية في المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة ترسخ القناعة بعدم إمكانية تطبيق مجموعة واحدة من السياسات في جميع البلدان وفي جميع السياقات. وبدلا من ذلك، يُسلط الضوء في هذه المذكرة على ثلاث لبنات أساسية يمكن أن تنهض عليها أي استراتيجية تتبع في وضع سياسات متسقة ومتكاملة تحقق الهدف المتمثل في الحد من أوجه عدم المساواة ألا وهي: (أ) العمل على كفالة المساواة في الاستفادة من الفرص المتاحة، كوسيلة لمعالجة أسباب عدم المساواة من جذورها؛ (ب) وضع سياسات اقتصاد كلي موجهة نحو تحقيق الهدف المتمثل في الحد من أوجه عدم المساواة بالعمل، حسب الاقتضاء، على تهيئة بيئة سياسية تفضي إلى تحقيق ذلك الهدف؛ (ج) تصدي البلدان للتحيز والتمييز تحقيقا للهدف المذكور.

٦٦ – وتعد كفالة حصول الجميع على تعليم جيد أمرا أساسيا لمعالجة أسباب عدم المساواة من جذورها وتحقيق استفادة الناس من الفرص المتاحة وتشجيع توزيع القدرات على نحو يتوخى فيه مزيد من المساواة. كما أن مساعدة الناس على تحقيق إمكاناتهم تستلزم كفالة العمالة الكاملة وفرص العمل اللائق.

٦٧ – ولقد أحرز نجاح في زيادة معدلات الالتحاق بالمدارس على نطاق العالم، لا سيما في مرحلة التعليم الابتدائي، إلا أن فرص الحصول على التعليم الجيد ما زالت متفاوتة إلى حد كبير داخل البلدان وفيما بينها. ولا يزال العديد منها يتبع في توفير التعليم وغيره من الخدمات الأساسية نهجا مجزأ وإقصائيا. فمثلا، توجد فروق كبيرة بين نوعية التعليم الذي يتلقاه أطفال المناطق الحضرية والذي يتلقاه أطفال الريف. وتم في بعض الأحيان تقليص التمويل المخصص للتعليم الحكومي مع تضاعف خيارات التعليم المدرسي الخاص والأعلى تكلفة. وهكذا أسهم نظام التعليم في تعزيز أوجه عدم المساواة بدلا من أن يساعد على كفالة تكافؤ الفرص.

٦٨ – وعموما، كللت الجهود الرامية إلى كفالة توافر التمويل اللازم للتوسع في التعليم الابتدائي الجيد وإنفاذ نظام التعليم الإلزامي بالنجاح، مما أسهم في زيادة تكافؤ فرص الحصول على التعليم وينصرف هذا أيضا إلى توفير التعليم للجميع في مرحلة ما قبل التعليم الابتدائي. وفي بلدان نامية عديدة، أدى التركيز على تمويل التعليم الجامعي على حساب تمويل التعليم الابتدائي والثاني إلى تفاقم عدم المساواة الاقتصادية. أما البلدان التي أحرزت تقدما في تحسين حصيلة الجميع من العلم فقد قامت، إضافة إلى توسيع نطاق الاستفادة من التعليم، بالاستثمار في تدريب المدرسين وبزيادة مرتباتهم وبذلت جهودا لتوزيع المدرسين

(٢٦) أدرجت في هذا الفرع النتائج والاستنتاجات التي تم التوصل إليها وذلك استجابة لقرار الجمعية العامة ١٤١/٧٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧ والذي شجعت فيه الجمعية الأمين العام على أن ''*يُضَمِّن التقرير عن الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٩* أفضل الممارسات المتعلقة بالحد من أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها'' (الفقرة ٧١). وكما سبق وأن أشير إليه في موجز المذكرة أعيدت في اللغة الإنكليزية تسمية the Report on the World Social Situation ليصبح عنوانه the World Social Report.

على جميع المناطق بالتساوي. وتشمل تلك البلدان بلدانا في المناطق المتقدمة، مثل أستراليا والسويد وفنلندا واليابان، وبلدانا في المناطق النامية، مثل البرازيل وجمهورية كوريا والصين[٢٧].

٦٩ - ولن يكون للتحسينات في مجال التعليم أي أثر يذكر ما لم يكفل الانتقال بنجاح من الدراسة إلى العمل. ولقد أشارت اللجنة العالمية المعنية بمستقبل العمل في تقريرها لعام ٢٠١٩ إلى الانفصام المذهل بين التغييرات المفضية إلى تحول جذري التي تشهدها دنيا العمل ومستوى تأهب الحكومات والمجتمع الدولي للتعامل معها[٢٨]. وكخطوة أولية لتدارك هذا الانفصام، لا بد من زيادة الاستثمارات في المؤسسات والسياسات ذات الصلة بسوق العمل، ومن بينها الاستراتيجيات التي تيسر الانتقال من العمل في القطاع غير النظامي إلى القطاع النظامي وسياسات العمل الفعالة التي تساعد الناس على خوض التحديات التي ينطوي عليها تزايد عدد حالات الانتقال من عمل إلى آخر واللوائح التي تكفل حقوق العاملين بصرف النظر عن نوع الترتيب التعاقدي الذي يعملون في ظله. وتقتضي الضرورة أيضا إيجاد أشكال جديدة للتمثيل الجماعي، حيث إن النقابات التي يدور نشاطها حول العلاقة التقليدية بين رب العمل والموظف غالبا ما تعجز من تمكين من يعملون بعقود غير اعتيادية أو خارج القطاع النظامي من التعبير عن أنفسهم.

٧٠ - وأحيانا ما تتعارض آثار سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية فيما يتصل بتوفير العمل اللائق - وبصورة أعم فيما يتعلق بالإدماج الاجتماعي والاقتصادي. أما السياسات المالية والنقدية فهي تمس مسألة عدم المساواة ليس لتأثيرها المباشر في توزيع الدخل فحسب، بل وأيضا لدورها في تعبئة الموارد اللازمة للسياسات الاجتماعية، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. وتتفق الآراء الآن على الصعيد العالمي حول ضرورة زيادة تماسك السياسات[٢٩].

٧١ - وتؤثر السياسة المالية في توزيع الدخل والثروة على مختلف مستويات الإنفاق الاجتماعي والنظام الضريبي. وفي بعض الأحيان، قد تكون الآثار السلبية للضرائب غير المباشرة - مثل ضريبة المبيعات - التي تطال دخول من يعيشون في فقر أقوى من الآثار الإيجابية للإنفاق الاجتماعي والخدمات العامة[٣٠]. ولقد أدت السياسة المالية دورا هاما في تقليص التفاوتات في الدخل في البلدان المتقدمة، بيد أن أثرها لم يكن من القوة بما يكفي للتصدي لاتجاه معدلات عدم المساواة إلى الارتفاع في معظم تلك البلدان. وفي

(٢٧) See Ruth Chung Wei, Alethea Andree and Linda Darling-Hammond, "How nations invest in teachers: high-achieving nations treat their teachers as professionals", *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (January 2009), pp. 28–33; and Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Johannesburg, South Africa, Global Campaign for Education, 2012).

(٢٨) منظمة العمل الدولية، *اللجنة العالمية المعنية بمستقبل العمل: العمل من أجل مستقبل أكثر إشراقا* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٩).

(٢٩) تتمثل الغاية ١٧-١٣ المندرجة في أهداف التنمية المستدامة في تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي على الصعيد العالمي، بوسائل تشمل تنسيق السياسات وتحقيق اتساقها، وتتمثل الغاية ١٧-١٤ في تعزيز اتساق السياسات من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

(٣٠) Nora Lustig. "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries". Commitment to Equity (CEQ) Working Paper, No. 54 (New Orleans, Louisiana, Tulane University Department of Economics, 2017).

البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، زاد في المتوسط معامل جيني الخاص بالدخل المتاح من ٢٨ في عام ١٩٩٥ إلى ٣٠ في عام ٢٠٠٧[٣١].

٧٢ - ولقد ثبت بالدليل الساطع أن توفير الحماية الاجتماعية للجميع أمر ضروري للحد من عدم المساواة. فنظم الحماية الاجتماعية التي توفر على الأقل إعانات بطالة واستحقاقات العجز وبدلات لإعالة الأطفال ومعاشات لكبار السن وإمكانية الاستفادة من الرعاية الصحية إنما تمنح في الواقع ما يعد دخلا أساسيا في جميع مراحل دورة الحياة وتقلل إلى أدنى حد من خطر الوقوع في وهدة الفقر. ولئن كان العديد من مخططات الحماية الاجتماعية تقوم على دفع الاشتراكات، فنظم الحماية الاجتماعية لا بد أن توفر مجموعة دنيا من الخطط الممولة من الضرائب. ذلك أن توافر هذه المخططات يكفل تلبية نظم الحماية الاجتماعية لاحتياجات السكان على اختلاف فئاتهم. ومن المهم أيضا كفالة أن تكفي التحويلات التي يتلقاها الناس لتأمين الدخل الأساسي.

٧٣ - وعلى الرغم من أهمية الحماية الاجتماعية، لم يتمتع بالتغطية الشاملة في عام ٢٠١٧ سوى ٢٩ في المائة فقط من سكان العالم[٣٢]. وفي حين كان ما تناهز نسبته ٩٠ في المائة من سكان أوروبا مشمولين بمخطط واحد على الأقل من مخططات الحماية الاجتماعية، لم يحظ بتغطية من هذا القبيل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي سوى زهاء ٦٩ في المائة من السكان مقابل نسبة تقل عن ١٥ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

٧٤ - وفي العقود الأخيرة، أجريت، في أحيان كثيرة، في إطار مخططات الحماية الاجتماعية الشاملة تحويلات اختصت بها فئات بعينها. وكان قد اقترح اختصاص فئات محددة كوسيلة لتحقيق الأهداف الاجتماعية بنفقات أقل. بيد أن منهج اختصاص فئات بعينها ينطوي في حد ذاته على تحديات. والواقع أن ارتفاع رتب الملاك الإداري اللازمة لإجراء اختبارات قياس الدخل وارتفاع تكاليف المعاملات وخطر استحواذ النخبة والمناطق الأكثر ثراء على تلك العملية لأغراض سياسية كلها أمور مثبتة تماما. وفي الواقع العملي، نادرا ما تستند نظم الحماية الاجتماعية بصورة بحتة إلى نهج شاملة أو إلى نهج تختص فئات بعينها. وقد تكون التدابير الخاصة أو التي تُختص بها فئات بعينها ضرورية لمساعدة بعض الفئات التي تعاني من سوء الحال - ومن بينها الأشخاص ذوو الإعاقة وأفراد الأقليات الإثنية والأطفال - على التغلب على ما تواجهه من تحديات.

٧٥ - ولن يكون لتلك السياسات أي تأثير يذكر في معدلات عدم المساواة إن ظلت المجتمعات تمارس التمييز بناء على سمات، من قبيل الانتماء الإثني والأصل العرقي والنوع - فلا ينبغي أن يتقرر حق الأفراد في تحقيق أهدافهم أو كفالة رفاههم تبعا لتلك السمات. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في إنهاء التمييز، لم تنحسر بعد مظاهر التحيز والقوالب النمطية وحالات التمييز المستتر ضد أشخاص بعينهم.

(٣١) Orsetta Causa and Mikkel Hermansen, "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No.1453 (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 12 June 2018).

(٣٢) منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي المتعلق بالحماية الاجتماعية ٢٠١٧-٢٠١٩: حماية اجتماعية شاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٧).

٧٦ - والواقع أن وضع حد للتحيز والتمييز عملية طويلة الأجل تستلزم إصلاح المؤسسات وتعديل السلوكيات. وهي تقتضي إجراء تغييرات دستورية ومراجعة القوانين والسياسات التمييزية جنبا إلى جنب مع اعتماد القوانين اللازمة لمنع التمييز وكفالة رفاه الفئات المستبعدة. وفي الأجل القصير، تعد التربية المدنية والحملات الإعلامية من الأمور الضرورية للتصدي للمواقف التمييزية. كما أن تهيئة بيئة تمكينية للحركات الاجتماعية الممثلة للقواعد الشعبية وللرابطات المحلية يمكن أن تفيد في هذا الصدد، حيث إن الحركات والرابطات طالما مكنت الفئات المستبعدة من التعبير عن نفسها.

٧٧ - ولقد لجأت الحكومات أيضا إلى التدابير الخاصة، ولا سيما تدابير العمل الإيجابي، من أجل تصحيح آثار التمييز عن طريق زيادة تمثيل الفئات المحرومة في النظم التعليمية وفي سوق العمل وفي عمليات صنع القرار. واضطلع في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء بحملات فعالة في مجال العمل الإيجابي.

٧٨ - وقد يكون حشد الدعم من أجل العديد من نهج التصدي لعدم المساواة على صعيد السياسات أمرا عسيرا. فتلك النهج ستصطدم، بحكم تصميمها وتنفيذها، بمصالح أفراد وفئات معينة. ذلك أن الجهود الرامية إلى الحد من عدم المساواة التي تشكل لب تلك النهج تؤثر في ميزان القوى.

٧٩ - وعموما، حظيت الأطر السياسية التي تنهض على الشمول وعدم التجزؤ بتأييد أكبر مما حظيت به الأطر التي تركز من زاوية ضيقة على معالجة أعراض الفقر أو حقوق الفئات المحرومة. ولقد احتج في هذه المذكرة بأن التدابير التي تُختص بها فئات معينة من السكان بغرض تلبية احتياجاتهم قد تكون لازمة للحد من أوجه عدم المساواة، إلا أنه من الضروري في الوقت نفسه وضع إطار سياسي شامل لمعالجة أسباب عدم المساواة من جذورها وكفالة تمتع السياسات بتأييد شعبي متواصل.

٨٠ - ويظل لدور الحكومات وغيرها من الجهات المعنية الوطنية أهميته الفائقة، إلا أن ارتفاع معدلات عدم المساواة داخل البلدان وبينها يعد مشكلة عالمية، شأنها شأن الاتجاهات الأخرى التي تتناولها هذه المذكرة. فأي إجراء يتخذه بلد واحد حيال تغير المناخ أو الهجرة الدولية يجلب على البلدان الأخرى تكاليف وفوائد. وفي هذا الصدد، تم، مثلا، إثبات عدم التوازن بين البلدان التي سجل فيها أعلى معدلات انبعاث غاز الدفيئة وأشد البلدان معاناة من آثار تغير المناخ. ولا يمكن معالجة أي من هاتين المسألتين على نحو انفرادي. ويلزم أيضا بذلك اتخاذ إجراءات يجري التشاور بشأنها تصديا للتحديات الأخرى التي تؤثر في معدلات عدم المساواة داخل البلدان وبينها، من قبيل التحديات التي تنشأ مثلا عن التهرب من الضرائب والتدفقات المالية عبر الحدود والتجارة الدولية وحقوق الملكية الفكرية.

٨١ - وثمة إدراك متزايد لأهمية الحد من عدم المساواة من أجل النهوض بالتنمية، ليس في المجال الاجتماعي فحسب، بل وأيضا في المجال الاقتصادي وحماية البيئة. بيد أن هذا الوعي لم يتجسد بعد في التغييرات الضروري إدخالها على القواعد والمعايير السائدة. وبدلا من ذلك، بات العقد الاجتماعي مهددا في بلدان عديدة نتيجة الإفراط في الاعتماد على قدرة الأسواق على أن تصبح أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية وتنامي أوجه عدم المساواة. وتفعيل الرؤية المطروحة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ يستلزم عدم الاكتفاء بدفع عجلة العمل على وجه السرعة فحسب، بل يقتضي أيضا إعادة النظر في أولويات السياسات التي أدامت عدم المساواة وانعدام الأمن في المجالين الاجتماعي والاقتصادي.