الأمم المتحدة

A/57/211

الجمعية العامة

Distr.: General
11 July 2002
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والخمسون

البند ٩١ من القائمة الأولية*

تنفيذ عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)

تنفيذ عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر (١٩٩٧-٢٠٠٦)

تقرير الأمين العام**

موجز

يستجيب هذا التقرير لقرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠٧ الذي طلب إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية العامة، في دورتها السابعة والخمسين، تقريرا شاملا يتضمن تقييما للتقدم المحرز نحو تحقيق أهداف عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر، بما في ذلك أفضل الممارسات والدروس المستخلصة والعوائق، والأهداف المحددة لعام ٢٠١٥ في مجال الحد من الفقر. وتوصيات باتخاذ مزيد من الإجراءات لبلوغ الأهداف المحددة لعام ٢٠١٥، بما في ذلك تحديد الاحتياجات من الموارد ومصادر التمويل المحتملة.

ويبين التقرير وجود تفاوت في التقدم المحرز في مجال الحد من الفقر على الصعيدين الإقليمي والوطني وأن بلدان كثيرة، خاصة البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى لن تحقق، على الأرجح، هدف الحد من الفقر على الصعيد الوطني بحلول عام ٢٠١٥، لو استمر الأداء بالمعدلات الحالية. وتظهر صورة مماثلة بالنسبة لتحقيق الأهداف الإنمائية الأخرى المتصلة بالفقر للألفية.

* A/57/50/Rev.1.

** تأخر تقديم هذا التقرير من أجل إدراج نتائج المشاورات الجارية داخل المنظمة.

060902 060902 02-47988 (A)
0247988

ويستعرض التقرير بإيجاز مجموعة مختارة من أفضل الممارسات والدروس المستخلصة في مجال القضاء على الفقر، بما في ذلك أهم العقبات التي تواجهها البلدان في هذا الصدد. ويبرز التقرير تحسن التوقعات بالنسبة لعكس الاتجاهات السابقة في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية وإن كان يؤكد على ضرورة سد الفجوة الموجودة في الموارد المالية المطلوبة حتى تحقق البلدان الأهداف الإنمائية للألفية. ويخلص التقرير إلى أن التقدم نحو تحقيق الأهداف كان متفاوتا وأنه غير متوقع أن يتحقق أغلبها بحلول عام ٢٠١٥ في مناطق عديدة، وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويجري هنا استعراض مختارات من أفضل الممارسات والدروس المستخلصة. وتدعو هذه النهج والاستراتيجيات، التي تم اختبارها، والتي يمكن أن تستخدم للتغلب على كثير من العقبات في سبيل القضاء على الفقر، إلى شيء من التفاؤل. ولكن هناك حاجة ملحة إلى زيادة نشر هذه الممارسات والدروس وفرص الوصول إليها. ويعتبر وجود بيئة اقتصادية داعمة على الصعيد الدولي عاملا أساسيا أيضا بالنسبة لمساعدة البلدان على التغلب على العقبات التي تعترض سبيل القضاء على الفقر.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - لمحة عامة للتقدم المحرز في مجال الحد من الفقر	١-١٢	٤
ثانيا - العقبات، وأفضل الممارسات والدروس المستخلصة	١٣-٤٦	٩
ثالثا - الموارد المالية اللازمة للقضاء على الفقر	٤٧-٥٩	١٧
رابعا - الاستنتاجات	٦٠-٦٣	٢١

أولا – لمحة عامة للتقدم المحرز في مجال الحد من الفقر

١ – يجب قراءة هذا التقرير بالاقتران بالتقارير التالية للأمين العام: تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية (A/57/270)؛ والتنفيذ والمتابعة المتكاملان ومنسقان للمؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة، بما في ذلك قمة الألفية (A/57/75-E/2002/57)؛ وتقرير المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢[(١)]، وتنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة (A/57/115)؛ والنظام المالي الدولي والتنمية (A/57/151)؛ ومساهمة تنمية الموارد البشرية في عملية التنمية، بما في ذلك مساهمتها في مجالي الصحة والتعليم (E/2002/46).

٢ – وكان التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف عقد الأمم المتحدة الأول للقضاء على الفقر وهدف التنمية للألفية المتمثل في تخفيض نسبة الذين يقل دخلهم عن دولار واحد في اليوم إلى النصف خلال الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٥، غير منتظم؛ وقد نجحت بعض البلدان والمناطق في تحقيق ما يمكِّنها من بلوغ هذا الهدف بحلول عام ٢٠١٥، بينما تتخلف بلدان ومناطق أخرى في هذا المجال. وبالمثل، تفاوت التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المقيدة بآجال زمنية بالنسبة للأبعاد الأخرى للفقر[(٢)]؛ فهناك بعض بلدان في سبيلها إلى تحقيق بعض الأهداف، ولكن لا يُحتمل بلوغ أي من الأهداف بالمعدل الحالي للتقدم العالمي. وقد يُعزى العجز إلى أمور من بينها عدم كفاية الإنفاق العام وعدم كفاءته وأعباء الديون الثقيلة، وعدم توفر فرص الوصول إلى أسواق البلدان المتقدمة النمو بالشكل المناسب، والمساعدة الإنمائية الرسمية غير الكافية.

٣ – ويقدر البنك الدولي أن مجموع عدد سكان العالم الذين يعيشون في فقر مدقع قد انخفض بنحو ١٢٥ مليون شخص في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٩، بينما انخفضت نسبة الذين يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم من ٢٩ في المائة إلى ٢٢,٧ في المائة (انظر أدناه). غير أن نسبة كبيرة من النقص في الفقر العالمي تعبر عن تقدم ملحوظ في شرق آسيا، حيث انخفضت نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار في اليوم من ٢٧,٦ في المائة إلى ١٤,٢ في المائة. وفي جنوب آسيا، ظل عدد الفقراء كما هو تقريبا، ويرجع ذلك، بدرجة كبيرة، إلى النمو السكاني، رغم انخفاض نسبة الفقراء من ٤٤ في المائة إلى ٣٦,٩ في المائة. وتوجد أعلى نسبة من الذين يعيشون في فقر مدقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وتستمر زيادتهم رغم انخفاض طفيف في مؤشر الرقم القياسي لعدد الأفراد. وفي أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى تضاعف عدد الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم – وهو خط فقر يناسب سكان المنطقة بقدر أكبر – في التسعينات.

السكان الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم والرقم القياسي لعدد الأفراد في البلدان ذات الاقتصادات النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، في سنوات مختارة، ١٩٩٠-٢٠١٥

المنطقة	عدد الأفراد الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم (بالملايين)[أ]		
	١٩٩٠	١٩٩٩	٢٠١٥[ج]
شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	٤٥٢	٢٦٠	٥٩
(ما عدا الصين)	(٩٢)	(٤٦)	(٦)
أوروبا الشرقية ووسط آسيا	٧	١٧	٤
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٧٤	٧٧	٦٠
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٦	٧	٦
جنوب آسيا	٤٩٥	٤٩٠	٢٧٩
البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء	٢٤٢	٣٠٠	٣٤٥
المجموع	**١ ٢٧٦**	**١ ١٥١**	**٧٥٣**
المجموع ما عدا الصين	**٩١٦**	**٩٣٦**	**٧٠٠**

المنطقة	الرقم القياسي لعدد الأفراد (نسبة مئوية)[ب]		
	١٩٩٠	١٩٩٩	٢٠١٥[ج]
شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	٢٧,٦	١٤,٢	٢,٨
(ما عدا الصين)	(١٨,٥)	(٧.٩)	(٠,٩)
أوروبا الشرقية ووسط آسيا	١,٦	٣,٦	٠,٨
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	١٦,٨	١٥,١	٩,٧
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	٢,٤	٢,٣	١,٥
جنوب آسيا	٤٤,٠	٣٦,٩	١٦,٧
البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء	٤٧,٧	٤٦,٧	٣٩,٣
المجموع	**٢٩,٠**	**٢٢,٧**	**١٢,٣**
المجموع ما عدا الصين	**٢٨,١**	**٢٤,٥**	**١٤,٨**

المصدر: البنك الدولي ''الآفاق الاقتصادية العالمية والبلدان النامية في عام ٢٠٠٢ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠١)، الجدول ١-٨، الصفحة ٣٠.

(أ) الدولار الواحد في اليوم مقيم بتعادل القوة الشرائية في عام ١٩٩٣. وقدرت الأعداد من البلدان الموجودة في كل منطقة التي أجري فيها مسح واحد على الأقل خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٩.

(ب) الرقم القياسي لعدد الأفراد هو النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون تحت خط الفقر.

(ج) تنبؤات.

٤ - وتعد منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ أكثر المناطق التي يحتمل أن ينخفض فيها عدد الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، استنادا إلى التقدم المحرز في التسعينات. وبالنسبة إلى المناطق الأخرى، كان التقدم المحرز في مجال الحد من الفقر بطيئا، وتلزم جهود متضافرة لتعجيل معدل الحد من الفقر من أجل تحقيق الهدف المحدد لعام ٢٠١٥.

٥ - ومن أجل تخفيض نسبة الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، ستلزم زيادة متوسط الناتج المحلي الإجمالي للفرد بنسبة ٣,٦ في المائة سنويا تقريبا، وهذا معدل نمو لا يحتمل أن تحققه جميع المناطق[٣]. وعلى سبيل المثال، لا يمكن تحقيق هدف الحد من الفقر مع توقع نمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد بنسبة ١,٥ في المائة سنويا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٥، وستستمر زيادة العدد المطلق للفقراء في المنطقة. ويعتبر النمو المستدام، الطويل الأجل، عنصرا حاسما في مجال القضاء على الفقر. ومع ذلك، وبالرغم من التقدم المحرز في قياس الفقر على مدى السنوات العشر الماضية، يجب مراعاة عدم وجود بيانات حديثة لعدة بلدان، خاصة، في أفريقيا، في أية محاولة لاستخلاص النتائج. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تتأثر الإسقاطات المتعلقة بمعدل تخفيض الفقر، بصورة بالغة، في حالة عدم تحقيق الافتراضات المتعلقة بالتغيرات المتوقعة في الحد من التفاوت في الدخل.

٦ - ووفقا لتقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، انخفضت نسبة الجوع في البلدان النامية خلال التسعينات، مع انخفاض عدد من يعانون من سوء التغذية، بنحو ٣٩ مليون شخص. وانخفض، بالمثل، عدد الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية بنحو ٢٤ مليون طفل خلال العقد الماضي. ومع ذلك، سجل نحو ثلثي هذه البلدان عدم تغير عدد الذين يعانون من سوء التغذية أو زيادة هذا العدد، وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، زاد عدد مَن يعانون من سوء التغذية بنحو ٢٦ مليون شخص، وزاد عدد الأطفال ممن يعانون من سوء التغذية خلال الفترة نفسها. وتظل أوجه التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية في مجال سوء تغذية الأطفال ملحوظة، بصورة عامة، مع زيادة نقص الوزن بمعدل مرة ونصف في المناطق الريفية. ومن المحتمل تحقيق هدف تخفيض عدد مَن يعانون من سوء التغذية إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ في بعض المناطق وليس في مناطق أخرى، وفقا لمعدلات التقدم الجارية. وفي بعض المناطق، ومنها أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، قد لا يتم بلوغ الهدف بحلول عام ٢٠١٥، حتى لو حققته بعض البلدان في المنطقة.

٧ - وزاد عدد الذين يمكنهم الحصول على مياه الشرب المأمونة من ٧٧ في المائة إلى ٨٢ في المائة خلال العقد الماضي. ومع ذلك، ما زال هناك أكثر من ٤٠ في المائة من السكان، في

أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يمكنهم الحصول على مياه الشرب المأمونة. وبصورة عامة، نجد أن فرص حصول المناطق الريفية على مياه الشرب المأمونة أقل منها في المناطق الحضرية. وأهم حالة تفاوت بين المناطق الريفية والحضرية موجودة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث تتوفر فرص الوصول لـ ٤٥ في المائة من سكان الريف مقارنة بـ ٨٣ في المائة من سكان الحضر. ويتضح ارتفاع أوجه التباين بشكل مماثل، في أمريكا اللاتينية وشرقي آسيا. غير أنه يمكن، على ما يبدو، تحقيق الهدف الإنمائي للألفية في ما يتصل بتحسين فرص الوصول إلى مياه الشرب المأمونة، بصورة عامة، إذا استمرت نسبة الزيادة الحالية.

٨ - وفي عام ٢٠٠٠، كان متوسط معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية ١٠ أضعاف هذا المتوسط في البلدان المتقدمة النمو. ويوجد أعلى المعدلات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى حيث انخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة ٣ في المائة فقط خلال العقد الماضي. وبالنسبة لبعض البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى التي بها معدلات مرتفعة من الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية، يمكن عزو بطء التقدم، جزئيا، إلى نقل الفيروس من الأم إلى الطفل. ويُعد التقدم البطيء نتيجة لعدم ملاءمة التدابير المتخذة للحد من سوء التغذية ومن معدل وفيات الأطفال بسبب الإسهال والالتهاب الرئوي والأمراض التي يمكن الوقاية منها بالتحصين والملاريا.

٩ - وحدث تقدم في سبيل تحقيق هدف تعميم التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠١٥، كما يتضح من زيادة نحو ٨٢ مليون في مجموع عدد طلاب التعليم الابتدائي في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٨. وبالرغم من تحسن صافي معدلات القيد بالتعليم الابتدائي في البلدان النامية، يظل هناك تفاوت في تقدم فرادى البلدان. وتتخلف البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى عن البلدان النامية الأخرى، بصورة خاصة، وقد تحسنت أوجه عدم المساواة بين الجنسين في القيد في التعليم، ولكن ما زالت الفتيات في البلدان النامية في وضع غير مؤات في المستويين الابتدائي والثانوي. وما زالت مهمة كفالة تعميم التعليم الابتدائي والقضاء على عدم المساواة بين الجنسين تمثل أهم التحديات بالنسبة للعديد من البلدان النامية.

١٠ - ويعتبر تشجيع المساواة بين الجنسين في القوة العاملة وتمكين المرأة من العوامل الهامة المساهمة في إخراج الأشخاص من دائرة الفقر. وتقدر منظمة العمل الدولية أن حصة المرأة من العمل المدفوع الأجر، في القطاع غير الزراعي، زادت في جميع البلدان الموجودة في عينتها تقريبا، خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠. وكان متوسط هذه الحصة نحو ٥٠ في المائة، في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، في عام ٢٠٠٠، بينما بلغ هذا المتوسط نحو ٤٠ في المائة في البلدان النامية في آسيا والمحيط الهادئ، وتراوحت النسبة بين ٣٥ في المائة و ٥٠ في المائة

تقريبا، في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ومن جهة أخرى، نجد أن حصة المرأة متغيرة بدرجة كبيرة، في أفريقيا، حيث تتراوح من ١١ في المائة في تشاد إلى نحو ٤٠ في المائة في بوتسوانا.

١١ - وتظهر آثار الفقر المدقع في أوضح صورها في المناطق الحضرية الفقيرة القذرة. ويظل عدم توفر الإسكان الملائم من التحديات الملحة في الكفاح من أجل القضاء على الفقر المدقع، لا سيما في المناطق الحضرية في البلدان النامية. ففي عام ٢٠٠١، كان ثلث سكان المناطق الحضرية في العالم، أي ٨٣٧ مليون شخص، يعيشون في الأحياء الفقيرة. ويشير النمو السريع في سكان المناطق الحضرية الفقيرة إلى احتمال تفاقم المشكلة في أضعف المناطق الموجودة بالفعل. وفي أفريقيا، حيث يعيش ما يُقدر بنسبة ٥٦ في المائة من سكان الحضر في المنطقة في المناطق الفقيرة، سيصبح الوضع حرجا ما لم توضع تدابير مشددة. ومع الاتجاه العالمي الراهن في مجال التحضر، من المقدر أن ٥٥,٧ في المائة من سكان العالم سيعيشون في مناطق حضرية بحلول عام ٢٠٢٠. وبدون أوجه التدخل المناسبة، سيستمر زيادة عدد الذين يعيشون في المناطق الفقيرة.

١٢ - وفي نهاية عام ٢٠٠١، كان هناك ما يقدر بنحو ٤٠ مليون شخص يعانون من فيروس نقص المناعة البشرية على نطاق العالم. وكانت هناك ٢,٣ مليون حالة وفاة متصلة بمتلازمة نقص المناعة البشرية (الإيدز) في عام ٢٠٠١، في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها. وبلغت معدلات الانتشار بين البالغين ٨,٤ في المائة، وارتفعت إلى أكثر من ٣٠ في المائة في بعض المناطق. وينتشر المرض بسرعة أكبر في شرقي أوروبا وآسيا الوسطى. ففي عام ٢٠٠١، قدر أن هناك ٢٥٠ ٠٠٠ حالة جديدة حدثت في المنطقة، وبذلك بلغ عدد المصابين بالفيروس مليون شخص. وفي أنحاء كثيرة من العالم يكون البالغون في مقتبل العمر عرضة للإصابة بصورة خاصة، ويتراوح سن ثلث المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية (الإيدز) بين ١٥ و ٢٤ سنة. وتتعرض المراهقات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لخطر الإصابة بالفيروس، بصورة خاصة، حيث أن أكثر من ثلثي المصابين الجدد من سن ١٥ إلى ١٩ سنة من الإناث، وتبلغ نسبة الشابات المصابات حاليا بالفيروس (الإيدز) ٨ في المائة مقابل ما يقرب من ٤ في المائة من الشبان. وقد أدت برامج الوقاية إلى عكس اتجاهات الإصابة بين البالغين في مقتبل العمر في بلدان مختارة: في أوغندا، مثلا، انخفضت نسبة انتشار فيروس نقص المناعة البشرية بين الفتيات الحوامل، من سن ١٥ إلى ١٩ سنة، من ٢٢ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٨ في المائة في عام ٢٠٠٠.

ثانيا – العقبات، وأفضل الممارسات والدروس المستخلصة

١٣ – هناك ترابط وثيق بين العقبات في سبيل القضاء على الفقر وأفضل الممارسات والدروس المستخلصة في هذا المجال. وتجري محاولة نُهج مختلفة للتوصل إلى أفضل الممارسات، في معرض التغلب على العقبات. وتستخلص الدروس في سياق عملية الكشف عن الممارسة الأفضل، في كثير من الأحيان.

١٤ – وتنشأ عقبات كثيرة في سبيل القضاء على الفقر عن الأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في بلد معين في فترة زمنية محددة. غير أن هذا التقرير لا يستطيع أن يوفر استعراضا شاملا تراعى فيه جميع الفوارق الإقليمية والوطنية التي تشكل عقبات خاصة للقضاء على الفقر.

١٥ – وفي الوقت نفسه، هناك مؤلفات وفيرة ومتسعة عن أفضل الممارسات والدروس المستخلصة للحد من الفقر بأبعاده المختلفة. غير أن هذا التقرير يمكنه فقط أن يبرز بعض الأمثلة الرئيسية ويجب قراءة الفرع الثاني من هذا التقرير بالاقتران بالتقرير الشامل عن تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية (A/AC.253/13-E/CN.5/2000/2)، الذي يعرض مجموعة من الخبرات الوطنية المتصلة بالقضاء على الفقر، تشمل أفضل الممارسات، والدروس المستخلصة والعقبات المصادفة.

١٦ – وتستخدم عبارة ''أفضل الممارسات'' بشكل متزايد للإشارة إلى الحلول الناجحة والمبتكرة لمشاكل القطاع العام. وتستند أفضل الممارسات إلى الفعَّال من الإجراءات. ويتم تشجيعها واستخدامها كوسيلة لتحسين السياسات العامة؛ وتوعية صانعي القرارات، على المستويات كافة، والجمهور بالحلول المحتملة للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الشائعة؛ وتقاسم المعلومات والخبرة والتجربة من خلال التواصل والتعلم. ويدل تحديد نشاط باعتباره من أفضل الممارسات على أنه يمكن وينبغي تكراره؛ وأنه يمكن وينبغي توليد الأفكار منه؛ وأنه يمكن وينبغي أن يساهم في وضع السياسات. غير أنه يلزم الحرص في الأخذ ''بأفضل الممارسات'' حيث أنها قد لا تنطبق بنفس النجاح في جميع الأحوال، بل قد تحتاج إلى تعديلات لتتناسب مع الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتاريخية في بلد ما، بصورة خاصة. ويجب أن تكون أفضل الممارسات المتصلة بالفقر والعزلة الاجتماعية مبتكرة، بشكل عام، بحيث تقدم حلولا جديدة وخلاقة للمشاكل الشائعة. ويجب أن تحدث اختلافا، بإظهار حدوث أثر إيجابي وملموس على الأحوال المعيشية أو نوعية الحياة أو البيئة للأفراد والجماعات أو المجتمعات المحلية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون آثارها مستدامة، لا سيما فيما يتصل بإدماج المشاركين، وأن تتوفر فيها إمكانية التكرار، بحيث تكون نموذجا لتوليد السياسات والمبادرات في أماكن أخرى.

١٧ - ويجب أن يقوم الخبراء والأشخاص المعنيين[٤] بتقييم النشاط وفقا لمعايير الابتكار والنجاح والاستدامة، من أجل اعتبار هذا النشاط من أفضل الممارسات. بيد أنه يجب تيسير فرص الوصول إلى المعلومات الخاصة بالنشاط، حتى يتسنى استخدامه كنموذج قابل للتكرار. وتقوم عدة قواعد بيانات، بالفعل، بتدوين أفضل الممارسات، ومنها قاعدة البيانات التي أنشأتها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). وتجري أيضا مناقشة أفضل الممارسات الجيدة ونشرها على نطاق واسع، مثلا، في الوثائق والمنتديات الإقليمية للبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

١٨ - ويعتبر وجود بيئة اقتصادية تمكينية أساسا للتنمية وللنجاح في القضاء على الفقر. غير أن هناك عددا من العقبات الاقتصادية[٥]، منها تخلف النظم المالية، وانهيار الأسواق، والأسواق الغائبة، وعدم استقرار الاقتصاد الكلي، وضعف الهياكل الأساسية، يمكن أن تكون عوائق شديدة لقدرة الاقتصاد على النمو بشكل يكفي للعمل على القضاء على الفقر والتنمية الاجتماعية، على نحو ملائم، وزيادة قدرة الإنسان. وعلى سبيل المثال، يؤدي عدم استقرار الاقتصاد الكلي إلى انخفاض معدلات النمو، ويضع عبئا ثقيلا على الفقراء، بصورة خاصة، عندما يؤدي التضخم إلى تآكل أجور وأصول الفقراء أكثر من أي قطاع آخر في المجتمع. وتعتبر سياسات الاقتصاد الكلي الملائمة أساسية، في هذا الصدد، من أجل توفير بيئة اقتصادية تمكينية لتعبئة الموارد المحلية وزيادة الإنتاجية، والحد من هروب رأس المال وتشجيع القطاع الخاص، واجتذاب الاستثمارات والمساعدات الدولية واستخدامها بشكل فعال. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم العمل على الإصلاح المالي واتخاذ إجراءات على صعيد الاقتصاد الجزئي لتعبئة طاقات الفقراء وقدرتهم الإنتاجية. ويعد تشجيع تمويل المشاريع الصغيرة ممارسة هامة من أفضل الممارسات للقضاء على الفقر.

١٩ - ويعتبر مصرف غرامين مثالا مفيدا لتمويل المشاريع الصغيرة[٦] الناشئ عن مشروع بحثي قام به الاستاذ محمد يونس، استاذ الاقتصاد في بنغلاديش. وقد درس في بحثه إمكانية تصميم نظام لإيصال الائتمانات لتوفير الخدمات المصرفية التي تستهدف فقراء الريف. وعقب نجاح المشروع الرائد، تم تمديد مصرف غرامين إلى عدة مناطق أخرى في البلد. وفي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٣، تم تحويل مشروع مصرف غرامين إلى مصرف مستقل بموجب تشريع حكومي. ويملك المصرف فقراء الريف الذين يقوم بخدمتهم.

٢٠ - وهناك مثال آخر حديث لممارسة أفضل الممارسات في هذا الصدد يتمثل في تهيئة الفرص من خلال تمويل المشاريع الصغيرة في البوسنة والهرسك. ففي كانون الأول/ديسمبر

١٩٩٦، أقرت حكومة البوسنة والهرسك والمؤسسة الإنمائية الدولية مشروع المبادرات المحلية (تمويل المشاريع الصغيرة) لتطوير مؤسسات تمويل المشاريع الصغيرة التي تقدم القروض والخدمات الأخرى المتصلة بالأعمال التجارية لأصحاب المشاريع ذوي الدخل المنخفض. وفي شباط/فبراير ٢٠٠١، كان قد تم صرف نحو ٠٠٠ ٧٤ قرض إلى أصحاب المشاريع الصغيرة في أنحاء البوسنة والهرسك، مما أدى إلى إيجاد نحو ٠٠٠ ١٠٠ وظيفة أو إدامتها. وتشكل المرأة ما يقرب من نصف الحاصلين على قروض جميعا، وقدمت ربع القروض إلى الأشخاص المشردين أو اللاجئين العائدين. وتبلغ نسبة السداد في المشروع ٩٨,٥ في المائة تقريبا.

٢١ - ومن الدروس المستخلصة من هذه الأمثلة، أهمية تطوير وتشجيع المؤسسات المالية التي تسمح للفقراء بتهيئة الفرص لذواتهم ولمجتمعاتهم المحلية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتواجه الفقراء عقبات هامة في سبيل الهروب من الفقر، وخاصة عدم توفر سبل الوصول إلى الأصول المالية، وتمكنهم هذه المبادرات من تحقيق تقدم اجتماعي واقتصادي مستدام، بسهولة أكبر.

٢٢ - ويمكن أن تكون العوائق الاجتماعية عقبات قوية في سبيل التنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر، ومن أهمها النمو السكاني وعدم توفر فرص الوصول إلى التعليم والرعاية الصحية.

٢٣ - وتحدد الموارد البشرية طابع التنمية الاقتصادية وسرعتها، إلى حد بعيد ومن ثم، تحد القوة العاملة غير المتعلمة بالشكل الكافي من زيادة الإنتاجية والقدرة على التنافس وتؤدي إلى بطء النمو الاقتصادي. وبالإضافة إلى ذلك يمنع الفقر الأسر الفقيرة من قيد أبنائهم بالمدرسة، وتضعف سرعة النمو السكاني قدرة النفقات التعليمية وتقلل من فعاليتها. وهذان العاملان يحدان من فرص الوصول إلى التعليم.

٢٤ - وفي كثير من البلدان النامية، يزيد عدد السكان بسرعة أكبر من قدرة المجتمع على توفير التعليم والمهارات اللازمة لتحسين النمو الاقتصادي. ويؤدي النمو السريع للسكان إلى تخفيض النمو في دخل الفرد، خاصة، بالنسبة للذين يعانون من الفقر، ويعيشون في المناطق الريفية، ويعتمدون على الزراعة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النمو السريع للسكان يقتضي أن تقوم الحكومات بالاستثمار في الخدمات التعليمية والصحية من أجل تلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من السكان، لا سيما في قطاع السكان الأصغر سنا.

٢٥ - ومن أفضل الممارسات الهامة في التغلب على هذه العقبات تعزيز قيد الفتيات في المدارس. وقد ساعدت تدخلات، في جانبي العرض والطلب، على زيادة نسبة قيد الفتيات

بالمدارس في عدد من البلدان. ففي بنغلاديش، أقر برنامج للرواتب المدرسية في عام ١٩٨٢، لدعم نفقات مختلفة للفتيات المقيدات بالمدارس الثانوية[٧]. وزاد معدل القيد بشكل ملحوظ في منطقة المشروع الرائد، فارتفع من ٢٧ في المائة إلى ٤٤ في المائة، خلال خمس سنوات في الثمانينات، أي إلى ضعف المتوسط الوطني. وعقب نجاح هذا البرنامج، شرعت حكومة بنغلاديش في مشروع لمساعدة المدارس الثانوية للفتيات في عام ١٩٩٤، بدعم من المؤسسة الإنمائية الدولية. وفي عام ٢٠٠٢، تلقت المرحلة الثانية من المشروع قرضا بمبلغ ١٢٠,٩ مليون دولار من البنك الدولي للمساعدة على تحسين نوعية التعليم الثانوي للفتيات وفرص الوصول إليه في المناطق الريفية ببنغلاديش.

٢٦ - وجرى تنفيذ برنامج مماثل في المكسيك، كجزء من برنامج شامل ومتعدد القطاعات للحد من الفقر، في عام ١٩٩٧. وتحصل الأسر الفقيرة على منحة لكل طفل دون سن ١٨ سنة مقيد بالمدرسة بين الفصل الثالث من المستوى الابتدائي والفصل الثالث من المستوى الثانوي. وزادت المنح المقدمة للفتيات عن تلك المقدمة للفتيان زيادة طفيفة. وأدى البرنامج إلى زيادة معدلات القيد على جميع المستويات، وخاصة عند الانتقال من التعليم الابتدائي إلى التعليم الثانوي، حيث درج كثير من الأطفال على الانقطاع عن الدراسة.

٢٧ - وفي باكستان، تمت المبادرة بعدة مشاريع رائدة تستهدف قيد الفتيات في بالوشستان، وهي أكبر المقاطعات في باكستان وأقلها كثافة في السكان[٨]. وقدم أحد المشاريع الرائدة إعانة لمنظمات القطاع العام والمنظمات غير الحكومية لفتح مدارس ابتدائية في المناطق الحضرية الفقيرة في كيتا، عاصمة بالوشستان؛ وكانت المنحة الحكومية مرتبطة بالطالبات المقيدات. ونتيجة لهذه المبادرة، زاد قيد الفتيات والفتيان بالمدارس زيادة حادة في المناطق الحضرية الفقيرة. وبدأ مشروع مماثل في المناطق الريفية من بالوشستان.

٢٨ - ومن حيث الدروس المستخلصة، قد يكون تعليم الفتيات وحده أكثر الحوافز فعالية بالنسبة للتنمية الاجتماعية في الوقت الحالي. فالأم المتعلمة ستنجب عددا أقل من الأطفال وستعتني بهم عناية أفضل، وتلقنهم العادات الصحية الأساسية وتشجعهم على الالتحاق بالمدرسة. وستكون أكثر إنتاجية في مزرعة الأسرة وتتوفر لها فرص أكبر لإيجاد عمل خارج المزرعة.

٢٩ - وفي حين يمثل الاهتمام المطرد بالتعليم وبتنمية الموارد البشرية عاملا حاسما في أي استراتيجية للقضاء على الفقر، يتطلب بناء القدرات وتطويرها المستدام ما يتجاوز ذلك. فبناء القدرات والتنمية يتطلبات عملية متكاملة لتعزيز قدرة الأفراد والمنظمات والمؤسسات وصانعي القرارات والبلد ككل على تحقيق الأهداف الإنمائية ذات الأولوية، بشكل مستدام.

وستظل قيمة تعليم وتدريب أفراد كثيرين محدودة ما دامت السياسات الشاملة والبيئة المؤسسية التي يعيش فيها هؤلاء الأفراد غير قادرة على الاستفادة من مهاراتهم، بشكل منتج.

٣٠ - وكاستجابة لقلة الموارد البشرية الماهرة المتاحة للكثير من البلدان النامية، حدث تأكيد على المساعدة التقنية. ومع ذلك، فإن هذا التأكيد كان تأكيدا قصير الأجل ومن ثم غير مستدام. وتدعو الحاجة إلى تقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات على الأجل الطويل من أجل تحسين فعالية المشاريع. فبناء القدرات، والرصد والتقييم، تمثل عناصر أساسية يتعين تعزيزها من أجل تحسين تصميم المشاريع وتنفيذها.

٣١ - وقد لا يقل تأثير العقبات السياسية على التنمية عن تأثير العقبات الاقتصادية أو الاجتماعية. وتشمل العقبات الاقتصادية المؤسسات الناقصة التنمية، وسوء نظام الحكم والتدخل المفرط من جانب الحكومة المركزية في الاقتصاد. والمؤسسات الحكومية في الكثير من البلدان النامية إما أنها غير موجودة أو محدودة الكفاءة أو ضعيفة. وحتى في البلدان التي توجد بها المؤسسات المطلوبة، فإن ضعف نظام الحكم يحد بدرجة كبيرة من فعالية الحكومة. ويمكن أن ينشأ ذلك عن عدم استقرار الخطط الاقتصادية والسياسية، الأمر الذي يضع عراقيل أمام النمو الاقتصادي ويساعد على ازدهار الفساد. وقد أدى انتشار الفساد ونمو الاقتصاد غير النظامي إلى الحد من إيرادات الضرائب التي تحصلها الحكومة ومن ثم إلى خفض الموارد التي تخصص للتنمية الاجتماعية. وكثيرا ما يمكن التغلب على العقبات السياسية من هذا النوع عن طريق اتباع أفضل الممارسات من قبيل التمكين من خلال التنمية التي تستمد قوتها الدافعة من المجتمع المحلي.

٣٢ - وقد أعيدت صياغة برنامج التخفيف من حدة الفقر الريفي في شمال شرق البرازيل لتحويله من برنامج متكامل للتنمية الريفية يدار مركزيا إلى برنامج يديره المجتمع المحلي ويستهدف أفقر المجتمعات المحلية ويشركها في صنع قرارات لا مركزية مع التقليل من دور الوكالات الحكومية. وتوجه الأموال مباشرة إلى المجموعات المحلية التي تدير الاستثمارات وتُساءَل عنها. ويقدر أن ٩٣ في المائة من موارد البرنامج تصل الآن إلى المجتمعات المحلية بالمقارنة بنسبة ٤٠ في المائة التي كانت تصل في إطار برامج التنمية الريفية السابقة و ٢٠ في المائة التي كانت تصل في إطار برامج التنمية الريفية المتكاملة السابقة عليها.

٣٣ - وتقدم منح مباشرة ذات قيمة مناظرة إلى الجماعات القائمة في المجتمعات المحلية الريفية، في إطار برنامج الانعاش الاجتماعي في زامبيا الذي تدعمه المؤسسة الإنمائية الرسمية. وتختار المجتمعات المحلية الأنشطة التي يضطلع بها من قائمة أنشطة مدروسة تتعلق بالبنى الأساسية والاجتماعية والاقتصادية. وقد أظهرت عمليات تقييم الأثر للأنشطة السابقة أن

المدارس والمراكز الصحية الممولة بمنح كان أداؤها أفضل من المؤسسات المماثلة التي لم يكن للمجتمعات المحلية دور في تمويلها. فالمدرسون والعمال الصحيون يحضرون بصورة أكثر انتظاما والبنية الأساسية المادية أفضل وعدد أفراد المجتمع الذين يستخدمون هذه المناطق أكبر؛ كما أنهم من المرجح أن يسهموا في دفع مصاريف المدارس وتنظيم لجان لصيانة المراكز الصحية[٩].

٣٤ - ثمة مثال آخر، هو المشروع الثاني المعني بالصحة والسكان وتوفير المياه في المناطق الريفية في مالي، الذي يهدف إلى تحسين إيصال الخدمات الصحية إلى الريف بالاشتراك مع المجتمعات المحلية واليونيسيف. وبحلول عام ١٩٩٨، كان قد تم بناء ما يقرب من ٣٠٠ مركز من مراكز الصحة المجتمعية؛ وقد ارتفعت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون على مسافة ١٥ كيلومترا أو اقل من أحد المرافق الصحية من ١٧ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٣٩ في المائة من عام ١٩٩٨. وأنشئت لجان إدارة محلية لبعض المستوصفات الحكومية، على الرغم من أن الموظفين تابعون للحكومة. وتستخدم الآن على نطاق واسع وصفات طبية محضرة من أدوية عامة لا تحمل علامة تجارية. وتستطيع المراكز المجتمعية حاليا تغطية تكاليفها الجارية من حصيلة بيع العقاقير[١٠].

٣٥ - وكمثال آخر على التنمية المجتمعية اللامركزية، في عام ١٩٩٨، بدأت الحكومة الاندونيسية مشروعا لدعم اللامركزية من خلال التحويل المباشر للأموال الحكومية إلى المناطق الفرعية (Kecatamans). وقد أتاح المشروع للناس الاختيار بين استخدام الأموال ''لأعمال الخير الاجتماعية'' مثل مشاريع البنية الأساسية (الطرق، الجسور، مشاريع الري، الأسواق العامة) أو ''للصناديق الدائرة الفردية''، على أن تسدد مضافا إليها الفوائد، وذلك للأنشطة الصغيرة النطاق المدرة للدخل. وبحلول أوائل عام ٢٠٠١، كان هناك ٠٠٠ ١٠ قروي يتلقون أموالا ساعدت في بناء ٠٠٠ ١٠ كيلومتر من الطرق وفي تزويد المجتمعات المحلية بالمياه النظيفة[١١].

٣٦ - وبالمثل، يمول صندوق ملاوي للعمل الاجتماعي، الذي بدأ في عام ١٩٩٦، المشاريع المجتمعية للمساعدة الذاتية. وتقوم لجان استشارية محلية مشكلة من ممثلي المنظمات غير الحكومية وموظفي صندوق العمل الاجتماعي ومسؤولين حكوميين والمستفيدين باختيار المشاريع ورصدها. ويساند أحد هذه المشاريع المجتمعية ملجأ للأيتام يديره مركز أصدقاء الأيتام للرعاية، وهو منظمة غير حكومية ترعى أكثر من ألف طفل وتقوم بتدريب من يتولون رعايتهم على تربية الأيتام بحيث يمكنهم البقاء في المجتمع المحلي[١١].

٣٧ - وأنشئ مشروع تحسين الأحياء الفقيرة في بنغلاديش في عام ١٩٨٥ في خمس بلديات لمواجهة المشاكل الاجتماعية والبيئية التي تؤثر على سكان تلك الأحياء. وقد أتاح ذلك للسلطات المحلية أن توفر لفقراء المدن مجموعة متكاملة من الخدمات المتعلقة بالبنية الأساسية العمرانية والاجتماعية والاقتصادية. وقد حقق عنصر تقديم قروض صغيرة نجاحا ملموسا، إذ استطاعت الكثير من الأسر المعيشية الفقيرة زيادة دخلها عن طريق الاستفادة من هذه القروض. وقد أدى المشروع إلى رفع مستويات الوعي بين سكان تلك الأحياء، ولا سيما في مجالات الصحة والمرافق الصحية، وتحققت انخفاضات كبيرة في معدلات الإصابة بأمراض عديدة. كما مكن المشروع النساء الفقيرات بإشراكهن في الأنشطة المجتمعية، وبخاصة من خلال برامج التوفير والائتمان، التي أدت إلى تحسين عام في حالة المرأة داخل الأسرة والمجتمعات المحلية. وأعقب المشروع مرحلة ثانية في عام ١٩٩٠ توسعت بحلول عام ١٩٩٤ لتشمل ٢٥ مدينة وقرية و ١٨٥ من تجمعات الأحياء الفقيرة تضم ٠٠٠ ٤٠ امرأة.

٣٨ - وفيما يتعلق بالدروس المستفادة، فإن المشاركة في صنع القرار تمثل عنصرا أساسيا. ومن أجل ضمان توفر الاستدامة السياسية لعملية صنع القرار، تدعو الحاجة إلى تحسين التعاون بين الحكومة والمجتمع المدني في جميع مراحل صنع القرار وتنفيذه. ويجب أن يكون هناك تنسيق بين صياغة السياسات، ولا سيما السياسات الاقتصادية، وسياسات وأهداف استئصال الفقر وتخفيف التنمية الاجتماعية. ومن أجل حشد دعم أكبر من الجمهور وزيادة الوعي، يجب اعطاء عمليتي القضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية نفس الأولوية المعطاة للقضايا الوطنية الاقتصادية وغيرها.

٣٩ - وفي هذا الصدد، تؤثر تنمية المجتمع المحلي تأثيرا كبيرا على تخفيض حدة الفقر. ويشكل تشجيع المشاركة واضطلاع المجتمع المحلي بالإدارة وتمكين الحكومة استراتيجية سليمة للحد من الفقر. ومع ذلك، وفي حين أن المشاركة شرط ضروري للحد من الفقر بصورة فعالة، فإنها تحتاج إلى أن تستكمل بمهارات إدارية تعزز قدرة الناس على المشاركة في العمل المنظم والاستفادة بطاقاتهم الانتاجية. وهذه المبادرات الشعبية تكون ناقصة وأقل قدرة على الاستدامة اذا لم يتوفر لها دعم حكومي. وتستطيع المجتمعات المحلية ومنظماتها أن تتعاون مع الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية بفعالية أكبر وعلى قدم المساواة معها عندما تستخدم المهارات المكتسبة في إدارة المجتمع المحلي. وتضع مبادئ التخطيط الديمقراطي وتعبئة الموارد، المنظمات الشعبية في وضع أقوى فيما يتعلق بالتفاوض مع المؤسسات الموجودة خارج مستوطناتها.

٤٠ - ووجود مجتمع مدني قوي أمر ضروري لسد الفجوة بين الدولة ومواطنيها. وهو مهم أيضا لتسهيل تمكين الناس من السيطرة على حياتهم وتشجيع الحكومات على العمل معهم بطرائق أكثر فعالية. وتشمل التحديات الرئيسية في مجتمعات ما بعد انتهاء التخطيط المركزي، مثلا، إعطاء مزيد من الاستقرار للمجتمع المدني وتعزيز مؤسساته. والمشاركة المدنية المخلصة في حياة المجتمع عنصر لا غنى عنه لتقوية إحساس المواطنين بالمسؤولية عن إدارة مجتمعاتهم المحلية، ووضع جدول أعمال يوصل إلى التقدم الاجتماعي والتنمية الاجتماعية.

٤١ - ويمثل التدهور البيئي عائقا متزايدا أمام البلدان النامية. فالأضرار التي تلحق بإمدادات المياه والأراضي والغابات تبطئ معدل النمو الاقتصادي عن طريق زيادة التكاليف المتصلة بالصحة، وتقليل الانتاجية الزراعية وزيادة فجوة الدخل بين الأغنياء والفقراء. كما أن تدمير الموارد البيئية يقلل من القدرة على التنمية.

٤٢ - والإدارة البيئية المتكاملة مثال جيد على أفضل ممارسة للتغلب على التدهور البيئي. فمثلا، يربط برنامج الإدارة المتكاملة لمحمية دانا الطبيعية في الأردن صون التنوع البيولوجي بالتنمية الاقتصادية - الاجتماعية للمجتمعات المحلية المستهدفة التي تعيش داخل المنطقة المحمية وحولها. وقبل بداية المشروع، أدى الاستخدام غير المنظم للموارد الطبيعية من جانب البدو الرحل والمجتمعات المستوطنة إلى تدهور المراعي وانجراف التربة، مما جعل معدل تجدد الأشجار يصل إلى صفر تقريبا. وأقيم المشروع بالاعتماد على الموارد والمبادرات المحلية، فهيأ فرصا للسكان المحليين لكسب معايشهم من المحمية الطبيعية دون أن يدمروها. وتشمل هذه الأنشطة إنتاج الفواكه المجففة وزراعة الأعشاب الطبية كمحاصيل تقوية وصناعة الحلى. ويتمثل أحد السمات الرئيسية لهذا البرنامج في المبادرة المتعلقة بالسياحة القليلة التأثير في البيئة والتي أعطيت فيها جميع الوظائف الجديدة المتصلة بالسياحة تقريبا، بما في ذلك وظائف المرشدين السياحيين، وحراس المراعي، ومديري المخيمات، والطهاة، وعمال النظافة، وموظفو الاستقبال ومديرو الحوانيت للسكان المحليين. ومن النتائج المهمة التي حققها المشروع أن القرويين بدأوا يستكشفون الفرص التي تتيحها الأعداد المتزايدة من السياح الذين تجذبهم المحمية. وهم يقومون بمبادرات محلية تقدم دليلا ملموسا على إمكانات بناء القدرات داخل المجتمع المحلي الناشئة من اهتمام البرنامج بإدرار الدخل. وتنتعش إيكولوجية المنطقة نتيجة لممارسات السياحة البيئية المستدامة والفوائد الاقتصادية - الاجتماعية للبرنامج، الذي نجح في تخفيف الضغط الواقع على الموارد الطبيعية.

٤٣ - والصلات الحاسمة بين الفقر والبيئة تعني أن أي استراتيجية سليمة لكفالة الاستدامة البيئية يجب أن تشكل جزءا مهما من استراتيجية إنمائية موجهة نحو مكافحة الفقر.

٤٤ - وعموما، فإن أحد الدروس المستفادة هو أنه على الرغم من أن تحقيق معدل اقتصادي أسرع يمثل آلية رئيسية للحد من الفقر، فإن نمو الدخل في حد ذاته لا يكفي لضمان تحقيق أهداف استئصال الفقر. فالتجربة تبين أن التنمية ذات القاعدة العريضة والمنصفة لجميع فئات الدخل لازمة لخفض الفقر بصورة مستدامة، مع وجود استثمارات داعمة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي على السواء. فالنمو الذي يخدم الفقراء مطلوب، مع وجود استراتيجيات منفصلة تناسب الظروف في كل من المناطق الحضرية والريفية. وسيجني الكثير من الفقراء منافع من التنمية العامة والنمو العام، بينما سيحتاج آخرون ممن يعيشون في مناطق أكثر عزلة وفقرا إلى قدر أكبر بكثير من الدعم الموجه نحوهم بادئا ولاحقا على السواء، مع بذل جهود خاصة لتوسيع قاعدة الاستفادة التي تحققها السياسات السليمة وتهيئة البيئات المواتية لها.

٤٥ - ومن الواضح أيضا أن التدفق الفعال للمعلومات والمعارف والبحوث المفيدة عنصر أساسي في التخطيط الاستراتيجي والسياسة العامة وصنع القرار، فضلا عن فائدته في تنمية القدرات، والمشاركة، وتنسيق المساعدة الإنمائية الرسمية والحد من الفقر. وإنتاج بحوث ومعارف جديدة ملائمة للظروف الوطنية والمحلية يمكن أيضا أن يقدم إسهاما قيما في الحوار المتعلق بالسياسة الإنمائية في بلد نام، ويوفر أساسا لسياسات وبرامج أكثر فعالية للحد من الفقر، وتسهيل تعبئة وتنسيق موارد وطنية وأجنبية في معركة محاربة الفقر.

٤٦ - ورغم وجود عقبات كبيرة تقف أمام النمو، يجب ألا يغيب عن البال أن الكثير من البلدان استطاعت أن تحسن مستوى تنميتها الاقتصادية والاجتماعية وأن تخفض من الفقر. ويمكن للبلدان الفقيرة، بمساعدة من المجتمع الدولي، أن تحقق تحسنا كبيرا في مستويات المعيشة لمواطنيها.

ثالثا - الموارد المالية اللازمة للقضاء على الفقر

٤٧ - وضع تقديرات دقيقة للموارد الدولية اللازمة لتمكين البلدان من بلوغ أهداف الألفية للحد من الفقر بحلول عام ٢٠١٥، عمل يتجاوز نطاق هذا التقرير. وقد اضطلع الفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية (A/55/1000)، كما اضطلع البنك الدولي واللجنة المعنية بالاقتصاد الكلي والصحة[١٢] مؤخرا بوضع تقديرات إرشادية للموارد اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتشير هذه التقديرات أنه مطلوب توفير ما بين ٤٠ و ٦٠ بليون

دولار إضافية سنويا من المساعدة الإنمائية الرسمية لمساعدة البلدان على بلوغ أهداف ٢٠١٥. ومع ذلك، فإن بلوغ تلك الأهداف بحلول عام ٢٠١٥، سوف يعتمد إلى حد كبير على كفاءة إيصال الخدمات وتوفر الأموال. ومن ثم فإن توفير مبلغ إجمالي يتراوح بين ٤٠ و ٦٠ بليون دولار سنويا ينبغي أن يفسر فقط على أنه مجرد تقدير تقريبي إلى حد بعيد.

٤٨ - وقد انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بالقيمة الإسمية في عام ٢٠٠١ إلى ٥١,٤ بليون دولار من ٥٣,٧ بليون دولار في عام ٢٠٠٠، وهو انخفاض تبلغ نسبته ٤,٣ في المائة تقريبا. على أنه إذا أخذ معدل التضخم والتغيرات في أسعار الصرف بعين الاعتبار، فإن الانخفاض في ''المساعدة الإنمائية الرسمية الحقيقية'' لا يزيد عن ١,٤ في المائة. وبصورة عامة، فإن نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج القومي الإجمالي للمانحين بالنسبة للبلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية كمجموعة ظلت ثابتة عند ٠,٢٢ في المائة. ومع ذلك، ورغم أن مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية انخفض في السنوات الأخيرة، فإن الحصة الموجهة إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما فيها التعليم الأساسي، والخدمات الصحية الأساسية، والبرامج السكانية والصحة الإنجابية ومشاريع المياه والإصحاح الموجهة أساسا لخدمة الفقراء، ارتفعت من ٨ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ١٩٩٥ إلى ١٤ في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠٠٠ (٤ بلايين دولار).

٤٩ - وقد تحسنت فرص وقف تراجع المساعدة الإنمائية الرسمية بتجديد بعض المانحين الرئيسيين لالتزامهم بزيادة المساعدات الإنمائية الرسمية، في المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، الذي عقد في مونتيري، المكسيك، في آذار/مارس ٢٠٠٢. وتخطط الولايات المتحدة الأمريكية لزيادة مساعداتها الإنمائية الرئيسية بمقدار ٥ بلايين دولار سنويا بحلول عام ٢٠٠٦، مع وضع الأموال الإضافية في حساب جديد باسم ''حساب تحديات الألفية'' يصرف منه للبلدان النامية التي تظهر التزاما قويا بإيجاد نظام حكم جيد وتحسين الصحة والتعليم، وباتباع سياسات اقتصادية سليمة لتعزيز تنمية المشاريع وتنظيم المشاريع. ووعدت البلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بزيادة مجموع مساعداتها الإنمائية الرسمية إلى ٠,٣٩ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي بحلول ٢٠٠٦ كخطوة نحو الوصول إلى النسبة المستهدفة، وهي ٠,٧ في المائة[١٣].

٥٠ - ومن ثم، فإن توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في مونتيري في المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية[١٤] يعكس شراكة جديدة أكثر صلابة بين مانحي المساعدة الإنمائية الرسمية ومتلقيها، مما يؤكد أن مسؤولية زيادة فعالية المعونة تقع على المانحين والمتلقين. ويتطلب ذلك

التوسع في عدم تقييد المعونة وتخفيض تكاليف المعاملات المتعلقة بإيصال المعونة عن طريق تحسين سياسات وإجراءات المانحين الثنائيين ومتعددي الأطراف، وتنسيق آليات الإنفاق والإيصال، والتحرك نحو ترتيبات الملكية المشاعة المشتركة، التي يقوم المانحون من خلالها بتوفير دعم مباشر لميزانيات برامج مملوكة للبلدان المتلقية.

٥١ - وتشير الخبرة السابقة في مجال عقود المعونة أن اشتراط الشراء من موردين في البلد المانح يقلل فعالية التكلفة. وقد ارتفعت حصة المعونة غير المقيدة، على مدى العقد الماضي، من ٦٠ في المائة إلى ٨٠ في المائة. وفي عام ٢٠٠١، اعتمدت لجنة المساعدة الإنمائية توصية جديدة بعدم تقييد المعونة التي تقدم إلى أقل البلدان نموا، من أجل المساعدة في حفز النمو في تلك البلدان.

٥٢ - وتبين الخبرة أن المساعدة الإنمائية الرسمية تكون فعالة بدرجة كبيرة عند وجود سياسات ومؤسسات سليمة. وعلى ذلك، يحتاج المانحون إلى الاعتماد على أدوات أخرى لدعم التنمية في البيئات غير السوية. ومن أجل تحقيق تأثير أكبر في الحد من الفقر على الصعيد العالمي من خلال التنمية المنصفة والمستدامة، تتطلب المساعدة الأجنبية شراكة تقوم على ثلاثة عناصر تشمل البلدان المتلقية، ووكالات تقديم المعونة، والبلدان المانحة. ويرجح أن يكون معدل العائد من استثمارات المساعدة الإنمائية الرسمية محدودا بدرجة كبيرة وغير مستدام وذلك ما لم تتوفر سياسة اقتصاد كلي مواتية وبيئة مواتية. وعلى ذلك، فإن تحسين القدرات المؤسسية لإرساء نظام حكم جيد، مثلا، يمثل في أحيان كثيرة متطلبا أساسيا لأي إجراءات مستدامة للحد من الفقر.

٥٣ - وفي النهاية، تؤدي تعبئة الموارد المحلية دورا مهما في تمويل استئصال الفقر. ويتمثل أحد التحديات الحاسمة التي تواجه البلدان النامية في كفالة تهيئة الظروف الداخلية اللازمة لتعبئة مدخرات محلية، عامة وخاصة على السواء، والمحافظة على مستويات مناسبة من الاستثمار الإنتاجي وزيادة الطاقات البشرية. وفي هذا الصدد، تواجه البلدان النامية تحديا مهما آخر وهو أن تعمل على تعزيز كفاءة وتماسك واتساق سياساتها المتعلقة بالاقتصاد الكلي. ونجاح هذه المهمة عنصر حاسم لتوفير بيئة محلية مواتية لتعبئة موارد محلية، وزيادة الإنتاجية، والحد من هروب رؤوس الأموال، وتشجيع القطاع الخاص، وجذب استثمارات ومساعدات دولية والاستفادة منها بصورة فعالة.

٥٤ - ومع ذلك، فإن الكثير من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تحتاج بصورة عاجلة إلى شركاء تنمية لتوفير مساعدات إضافية تكفل قدرة هذه البلدان على اتخاذ الإجراءات الضرورية لخفض الفقر بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥. ومن أجل جعل

التقدم الاجتماعي أمرا ممكنا، تدعو الحاجة إلى تحقيق زيادة كبيرة في مقدار الموارد الوطنية والخارجية المخصصة للبرامج الاجتماعية. ومن شأن تخفيف عبء الديون وزيادة استقرار التدفقات المالية الدولية أن تسهم بدرجة كبيرة في الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن أجل تحقيق التأثير المطلوب، يتعين إخضاع عملية تخصيص الموارد للتنمية الاجتماعية إلى مبادئ توجيهية واضحة بشأن الفعالية والكفاءة والتركيز والمساءلة. ويتمثل أحد الدروس المهمة المستفادة من المبادرات الحالية للحد من الفقر في أن الكثير من البلدان النامية التي تعاني فقرا شديدا لا تستطيع الاعتماد على ميزانياتها الوطنية والتمويل الخارجي وحدهما وينبغي أن تبحث عن مبادرات محلية لتعبئة الموارد وتنفيذ برامج مستدامة.

٥٥ - ونظرا لأن المدخرات المحلية لا توفر رأس المال اللازم للتنمية الاقتصادية، تعتمد البلدان النامية على التمويل الخارجي. ونتيجة لذلك، فإن الكثير منها يواجه ديونا خارجية كبيرة. وفي الكثير من البلدان الفقيرة، تستأثر أعباء خدمة الديون بنسبة كبيرة من النفقات الحكومية، وتقلل الموارد المتاحة للخدمات الاجتماعية العامة والتنمية. ومن ثم فإنه لا بد من تخفيف عبء الديون.

٥٦ - وحتى آخر آذار/مارس ٢٠٠٢، كان هناك ما مجموعه ٢٦ بلدا تستفيد من عملية تخفيف الديون التي وفرتها المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومنذ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وصلت ثلاثة بلدان أخرى (بوركينا فاسو، وتنزانيا، وموزامبيق) إلى نقطة الإكمال وهناك ثلاثة بلدان إضافية (إثيوبيا ، وسري لانكا، وغانا) وصلت إلى نقطة اتخاذ قرار بشأنها خلال الفترة نفسها[١٥].

٥٧ - وفي الوقت الذي أُحرز فيه تقدم في إيصال بلدان جديدة إلى نقطة اتخاذ قرار بشأنها، فإن عدد البلدان التي وصلت إلى نقطة الإكمال يقل عما كان متوقعا. وقد طلبت البلدان وقتا أطول مما كان متوقعا لوضع استراتيجيات للحد من الفقر، وشهدت بعض البلدان تأخيرات في تنفيذ الإصلاحات المتعلقة بالاقتصاد الكلي أو الإصلاحات الهيكلية. وقد ازدادت صعوبة التحدي المتمثل في الاضطلاع بأعباء الديون الخارجية بصورة مستدامة مع تدهور البيئة الاقتصادية العالمية. فالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تعتمد كلها تقريبا بصورة حادة على السلع الأساسية بالنسبة لإيراداتها من التصدير والإيرادات الحكومية، ومن ثم فهي لا تزال ضعيفة أمام الانخفاضات التي تحدث في أسعار السلع وغيرها من التطورات الخارجية غير المواتية.

٥٨ - وفي مونتيري، ساد اتفاق على نطاق واسع بشأن إيجاد نهج متكامل نحو تمويل التنمية، مع تطبيق نظام حكم جيد واتباع سياسات سليمة فيما يتعلق بالاقتصاد الكلي

كأساس لبناء قاعدة قوية للتمويل العام والخاص من كل من المصادر الداخلية والخارجية، بما فيها الاستثمار الخارجي والتمويل المستدام للديون. كما اتفق في مونتيري على دراسة الاقتراح المتعلق باستخدام مخصصات حقوق السحب الخاصة لأغراض التنمية كمصدر جديد للتمويل.

٥٩ - ومن الواضح أن هناك حاجة إلى موارد تزيد عما يتم توفيره حاليا عن طريق المصادر التقليدية للتمويل. وثمة حاجة فعلية لإيجاد مصادر تعاقدية ومستقرة جديدة للتمويل المتعدد الأطراف، تتم من خلال اتفاق في الآراء على الصعيد الدولي.

رابعا - الاستنتاجات

٦٠ - اتسم التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بعدم الانتظام. وإذا استمرت المعدلات الحالية فإن الأرجح أن العديد من المناطق لن تتمكن من تحقيق معظم أهدافها بحلول عام ٢٠١٥، وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومن أجل تخفيض عدد الذين يعيشون في فقر مدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥؛ سيتعين أن ينمو متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان النامية بنسبة ٣,٥ في المائة، وهو معدل من غير المحتمل أن يتحقق في جميع المناطق.

٦١ - ورغم هذا التقييم الذي لا يبشر بالخير، فقد تم التعرف على عدد من أفضل الممارسات واكتساب دروس مفيدة. ومن ثم، يبدو أنه يمكن التغلب على العقبات التي تواجه القضاء على الفقر. وتشمل الأمثلة المنبثقة عن هذا التقرير تعزيز فرص الوصول إلى التعليم، وبخاصة للفتيات والنساء؛ وبناء القدرات؛ والنهوض بمؤسسات المجتمع المدني؛ وتمكين المجتمعات المحلية، وبخاصة النساء؛ وتشجيع عمليات الائتمان الصغيرة وتمويل المشاريع الصغيرة؛ وتكييف الاستراتيجيات لتتلاءم مع الظروف الخاصة الحضرية والريفية؛ وزيادة فعالية المعونة، ولا سيما عن طريق الحد من الممارسة المتعلقة باشتراط الشراء من موردين من البلد المانح. ومع ذلك، تظل الكثير من الأدلة مجرد حكايات لا يساندها دليل، فلا يتضح في أحيان كثيرة طبيعة ما تم إنجازه وهل هو توسيع لنطاق شيء قائم أم أنه تكرار لشيء آخر. وينبغي إذن تيسير الحصول على معلومات عن أفضل الممارسات والدروس المستخلصة. ورغم أنه تم بالفعل إنشاء عدد من قواعد البيانات، ما زالت هناك حاجة ماسة إلى التوسع في هذه الجهود عن طريق جمع وتصنيف المعلومات المتصلة بأفضل الممارسات والدروس المستخلصة التي يمكن الحصول عليها من المصادر الأخرى، واستخدامها في إنشاء قواعد بيانات يسهل الوصول إليها؛ وتحسين نشر هذه المعلومات وتيسير الوصول إليها عن طريق

إنشاء شبكة من قواعد البيانات؛ وتشجيع نشر أفضل الممارسات بكل الوسائل الممكنة، بما في ذلك من خلال التعاون فيما بين بلدان الجنوب.

٦٢ - وتقع المسؤولية الأساسية عن التنمية على الحكومات. ومع ذلك، وحتى عندما تبذل الحكومات أفضل ما في وسعها من جهود فإنها لن تكون كافية ما لم تتوفر بيئة اقتصادية دولية مواتية. فعبء الديون الثقيلة، وعدم كفاية فرص الوصول إلى الأسواق في البلدان المتقدمة النمو، ونقص المساعدة الإنمائية الرسمية تشكل عقبات لا يمكن التغلب عليها إلا عن طريق تعاون دولي. ومؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرون للجمعية العامة، وقمة الألفية، وجولة المفاوضات التجارية المتعددة الأطراف الجديدة، التي تعرف أيضا باسم ''جولة التنمية''، وتوافق الآراء الذي تم التوصل إليه مؤخرا في المؤتمر المعني بتمويل التنمية في مونتيري، والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا تمثل كلها عناصر مهمة للتعاون الدولي اللازم للتغلب على العقبات التي تواجه القضاء على الفقر.

٦٣ - ويلزم بذل جهود مخلصة من أجل ترجمة الاتفاقات التي تم التوصل إليها في هذه اللقاءات إلى عمل ملموس حتى يمكن بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. وللأسف، فإن معدل التقدم على جميع هذه الجبهات لا يزال بطيئا. وما لم يتغير هذا الوضع قد يصبح الدرس المستفاد بحلول عام ٢٠١٥، هو أنه لا يمكن تحقيق الأهداف، لعدم توفر التعاون الدولي الكافي.

الحواشي

(١) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.62.II.A.7.

(٢) تشمل الأهداف المقيدة بآجال زمنية ما يلي: تخفيض نسبة الناس الذين يعانون الجوع إلى النصف فيما بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥؛ والتأكد من أنه بحلول عام ٢٠١٥، سيتمكن الأطفال في كل مكان، فتيانا وفتيات على السواء، من إكمال منهج دراسي كامل للتعليم الابتدائي؛ والقضاء على التمايز بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، ويفضل أن يتم ذلك بحلول عام ٢٠٠٥، وفي جميع مراحل التعليم في موعد لا يتجاوز ٢٠١٥؛ وتخفيض معدل الوفيات للأطفال دون سن الخامسة بمقدار الثلثين فيما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥، وتخفيض معدل وفيات الأمهات بمقدار ثلاثة أرباع فيما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥، ووقف انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وعكس اتجاهه، بحلول عام ٢٠١٥، ووقف الإصابة بالملاريا والأمراض الرئيسية الأخرى والبدء في عكس اتجاهها بحلول عام ٢٠١٥، وخفض نسبة الأشخاص الذين لا تتاح لهم فرصة الوصول المستدام إلى مياه الشرب المأمونة بحلول عام ٢٠١٥، وتحقيق تحسن كبير بحلول عام ٢٠٢٠ في حياة ١٠٠ مليون على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة. انظر A/56/326، المرفق.

(٣) البنك الدولي، الآفاق الاقتصادية العالمية والبلدان النامية في عام ٢٠٠٢، (Washington, D.C. 2001).

(٤) تعرف منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة أفضل الممارسات بأنها مبادرات ناجحة تؤثر تأثيرا ملموسا يمكن اثباته على نوعية حياة الناس؛ وتنتج عن شراكات فعالة بين القطاعات العامة والخاصة والمدنية في المجتمع؛

وتتوفر مقومات البقاء اجتماعيا وثقافيا واقتصاديا وبيئيا، ويستخدم الموئل وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي معايير متشابهة بصورة عامة لتعريف أفضل الممارسات.

(٥) يجري تناول العقبات الاقتصادية بصورة أكثر استفاضة في الفرع ثالثا من هذا التقرير، وهو الفرع المعني بتوفير الموارد المالية اللازمة للقضاء على الفقر.

(٦) انظر، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ١٩٩٩: الاتجاهات والسياسات في الاقتصاد العالمي (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.99.II.C.1).

(٧) البنك الدولي، تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١، محاربة الفقر (New York, Oxford University Press, 2000).

(٨) J. Kim, H. Alderman and P.F. Orate, Evaluation of the Balochistan Rural Girls' Fellowship Program: Will Rural Families Pay to Send Girls to School? World Bank Departmental Working Paper 22983 (Washington, 1999).

(٩) الحد من الفقر والبنك الدولي: التقدم في وضع تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٠/٢٠٠١ موضع التنفيذ، الفصل الثالث، الإطار ٣-٣. (Washington, D.C. World Bank, 2002) متاح على شبكة الانترنت على العنوان التالي: http://www. Worldbank. Org/poverty/library/progr/2000-01/chapter 3.pde.

(١٠) المرجع نفسه، الإطار ٣-٥.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) Shantayaman, Devarajan, Margaret J. Miller and Eric Swanson, "Goals for development history, prospects and costs", Working Paper No. 2819 (Washington, D.C., World Bank, 2002) *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development: Report of the Commission on Macroeconomics and Health (Geneva, WHO, 2001)*.

(١٣) في إطار هذا الهدف العام، ستسعى جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى أن تكون نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج القومي الإجمالي ٠,٣٣ في المائة على الأقل بحلول عام ٢٠٠٦، مع قيام الدول التي يزيد مستوى ما تقدمه من مساعدات عن ذلك بالمحافظة على مستوى مساهماتها في المساعدة الإنمائية الرسمية أو زيادتها.

(١٤) تقرير المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق.

(١٥) تنقسم مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى مرحلتين: في المرحلة الأولى، يكوِّن البلد سجلا على مدى ثلاث سنوات من الأداء الجيد ويضع ورقة استراتيجية لتخفيف وطأة الفقر. وفي نهاية المرحلة الأولى، وهي نقطة اتخاذ القرار، يتخذ قرار رسمي بشأن استحقاق البلد، ويلتزم المجتمع الدولي بتوفير مساعدة كافية عند الوصول إلى نقطة الإكمال. وفي المرحلة الثانية التي لا ترتبط بمواعيد زمنية يجب على البلد أن يكوِّن سجلا آخر للأداء الجيد حتى يصل إلى نقطة الإكمال. وبمجرد الوصول إلى نقطة الإكمال يتم توفير المساعدة المتبقية.