الأمم المتحدة

A/64/158

الجمعية العامة

Distr.: General
20 July 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البند ٦٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٩

لمحة عامة

أولا – مقدمة

١ – رغم إحراز تقدم كبير في الحد من مستويات الفقر المطلق، فإن العالم، عموما، لا يسير على الطريق الصحيح نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتمثلة في خفض مستويات الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. ووفقا لما ذكره البنك الدولي، فقد انخفض عدد الأشخاص الذين يعيشون في البلدان النامية على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا من ١,٩ بليون شخص إلى ١,٤ بليون شخص بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥ محسوبا بتعادل القوة الشرائية لعام ٢٠٠٥. وتعتمد، إلى حد كبير، التحسينات المدخلة على المستويات العامة للفقر على النمو. فقد تمكنت البلدان أو المناطق التي شهدت نموا قويا خلال العقدين الماضيين من خفض مستويات الفقر، ولا سيما في المناطق الحضرية. ويشمل ذلك بلدانا مثل الصين والهند. ونجاح هذه البلدان هو الذي دفع، إلى حد كبير، اتجاهات الفقر العالمية نحو الانخفاض. ومع ذلك، لم تسجل كل منطقة أو كل بلد مثل هذا التقدم الملحوظ. فقد ارتفع العدد المطلق من الفقراء في العديد من البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وأمريكا اللاتينية، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وكذلك في آسيا الوسطى.

* A/64/150.

110809 110809 09-41400 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

٢ - ونظرا إلى الاتجاهات، فإن السؤال يثار عما إذا كان ينبغي النظر في الجهود العالمية الرامية إلى الحد من الفقر باعتبارها تشكل نجاحا أم فشلا. وفي حين أنه يمكن اعتبار الصين والهند حالتين من حالات النجاح، فإن الوضع ليس كذلك بالنسبة للكثير من البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نموا. فلم يُترجم النمو في هذه البلدان إلى الحد من الفقر في الوقت الذي بقيت فيه الإنتاجية الزراعية منخفضة.

٣ - إن العالم يعاني من أسوأ اضطراب مالي واقتصادي منذ الكساد الكبير في الثلاثينيات من القرن الماضي، مما يهدد بعرقلة التقدم المتواضع الذي أحرز حتى الآن. إن حدوث هذه الأزمة الاقتصادية والمالية في أعقاب الزيادات الحادة في أسعار المواد الغذائية والطاقة في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، جعل تداعياتها أسوأ بكثير على معظم البلدان النامية وعلى الفقراء في كل مكان. ويقدر البنك الدولي أن ما يتراوح بين ١٣٠ و ١٥٥ مليون شخص دفعوا إلى الفقر عام ٢٠٠٨ وحده بسبب ارتفاع أسعار المواد الغذائية والوقود. وتحذر الأمم المتحدة من أن ما يتراوح بين ٧٣ مليون و ١٠٣ ملايين شخص إضافي سيبقون فقراء أو يقعون في براثن الفقر عام ٢٠٠٩ نتيجة لتباطؤ الاقتصاد العالمي (انظر E/2009/73)[(١)]. وإضافة إلى ذلك، يقدر برنامج الأغذية العالمي أن عدد الذين يعانون من الجوع بشكل مزمن في العالم سوف يفوق حد البليون إنسان عام ٢٠٠٩. وتتوقع منظمة العمل الدولية أن يُضاف ٥٠ مليون إنسان إلى عدد العاطلين عن العمل عام ٢٠٠٩، بالمقارنة مع عام ٢٠٠٧. ويفتقر الكثير من هؤلاء الناس بشكل متباين إلى فرص الحصول على الحماية الاجتماعية والنفاذ إلى أسواق القروض الائتمانية وبالتالي فهم أقل تأهبا لتخفيف حدة الاستهلاك بشكل فعلي عندما يواجهون صدمات بهذا الحجم. وعليه، سوف يزول تماما، في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، نصف ما حققه العالم من إنجاز في الحد من الفقر في السنوات العشر الأخيرة.

٤ - ويتوقع صندوق النقد الدولي أن تعاني البلدان المنخفضة الدخل من تدهور في ميزان مدفوعاتها الخارجية بسبب انخفاض الطلب على صادراتها، فضلا عن انخفاض التدفقات الداخلية من الاستثمار الأجنبي المباشر والتحويلات من الخارج. وقد تُجبر أزمات الميزانية المحلية البلدان على الحد من الإنفاق الاجتماعي وفي الوقت الذي تكون فيه على وجه التحديد، الحاجة أكبر. وعليه، من المرجح أن يرتفع مستوى عدم المساواة والفقر. وسوف تعود آثار الأزمات والتخفيضات في الإنفاق العام بعواقب غير متناسبة على الشرائح

(١) الحالة الاقتصادية في العالم وآفاقها المستقبلية بدءا من منتصف عام ٢٠٠٩. الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ٢٠٠٩، جنيف، ٦-٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩.

السكانية ذات الدخل المنخفض، مما سيُلقي بهم في براثن الفقر في بعض الحالات ويدفع بهم إلى الفقر المدقع إذا كانوا فقراء أصلاً.

٥ - وفي ضوء هذه الخلفية الكئيبة، تجدر الإشارة إلى أن قادة العالم تعهدوا، في مؤتمر قمة الألفية المعقود في نيويورك عام ٢٠٠٠ قائلين في إعلان الألفية ''لن ندخر أي جهد في سبيل تخليص بني جلدتنا، الرجال والنساء والأطفال، من ظروف الفقر المدقع المهينة واللاإنسانية، التي يعيش فيها حاليا أكثر من بليون شخص''. وتحقيقا لهذه الغاية فقد زاد القادة من تصميمهم على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الواردة في إعلان الألفية، التي يتمثل هدفها الأول في أن تخفض بمقدار النصف، بحلول عام ٢٠١٥، نسبة الذين يعيشون على أقل من دولار واحد يوميا ونسبة الذين يعانون من الجوع.

٦ - ومن الواضح أن الأزمات العالمية الحالية تبطل أثر ما أنجز من تقدم حتى الآن صوب تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، ومن المحتمل أن تؤدي هذه التطورات إلى تباطؤ الانخفاض في مستويات الفقر الذي تحقق بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥، إن لم يكن إلى توقفه. وقد تتقوض أيضا، في بعض الحالات، الفوائد التي تحققت في الأهداف الإنمائية الأخرى للألفية. ومما يفاقم الوضع هو احتمال أن يتراجع تدفق المساعدة الإنمائية الرسمية من البلدان الصناعية إلى البلدان النامية. ومن المحتمل أيضا أن تتباطأ الجهود المبذولة لتخفيف عبء الديون رغم التعهدات التي قطعها قادة مجموعة العشرين في لندن خلال نيسان/أبريل ٢٠٠٩ باستعادة النمو وإنعاش فرص العمل في جميع البلدان، بما فيها البلدان الفقيرة والأسواق الناشئة.

٧ - وبالتالي، يواجه الكثير من الأسر المعيشية الآن مجموعة واسعة من الشواغل الأساسية اليومية - بدءا من عدم كفاية الدخل اللازم لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية للأسر المعيشية من قبيل الغذاء والملجأ، وانتهاء بعدم القدرة على دفع تكاليف تعليم الأطفال. والكثير من هذه الأسر المعيشية على وشك الحرمان من الرعاية الطبية وعلى شفا الإفلاس المالي لأن الكثير منها فقد برامج التأمين الصحي المقدمة من أرباب العمل. ولذا، فمن المحتمل أن تؤدي هذه الأزمات، إذا ما أغفلت إلى إبقاء الفقراء وأسرهم في شراك الفقر المتوارث من جيل إلى جيل في الأجل الطويل، نظرا إلى أنها تستنفد أصول الأسر المعيشية. وتقوض هذه الأزمات أيضا فرص النمو في المستقبل بإضعاف قاعدة البلدان من الموارد البشرية بسبب عدم الاستثمار بالشكل الكافي في تعليم الأطفال والتغذية والرعاية الصحية.

٨ - وتبدأ اللمحة العامة باستعراض اتجاهات الفقر العالمية والإقليمية خلال الفترة ١٩٨١-٢٠٠٥ (الفرع الثاني)[٢]. ثم تقدم اللمحة وصفا لسياسات الاقتصاد الكلي وما تحدثه من تأثير في النمو والحد من الفقر (الفرع الثالث). ويلي ذلك دراسة لبعض سياسات سوق العمل وغيرها من السياسات الاجتماعية وفعاليتها في الحد من الفقر (الفرع الرابع). ويطرح الفرع الأخير عددا من التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة المتبعة في مكافحة الفقر (الفرع الخامس).

ثانيا - التقدم المحرز في مكافحة الفقر، ١٩٨١-٢٠٠٥

٩ - انخفض إلى حد كبير مدى وشدة الفقر الناجم عن ضآلة الدخل خلال فترة العشرين سنة الماضية في العالم النامي. وانخفض عدد الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا من ١,٩ بليون عام ١٩٨١ إلى ١,٤ بليون في عام ٢٠٠٥. ونسبيا انخفضت النسبة المئوية للذين يعيشون في الفقر المدقع من ٣٩,٨ في المائة إلى ٢٨,٢ في المائة خلال هذه الفترة.

١٠ - وانخفض العدد المطلق من الناس الذين يعيشون في الفقر المدقع رغم تواصل الزيادة في عدد سكان العالم. ورغم تواصل الزيادة في عدد السكان على الصعيد العالمي فضلا عن الزيادة في عدد سكان أقل المناطق نموا، فإن العدد المطلق للأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر اتجه نحو الانخفاض في الفترة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥.

١١ - وانخفض بسرعة عدد الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٥. وكما هو موضح في الشكل ١-أ، انخفض مستوى الفقر في جميع المناطق بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥ باستثناء أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، حيث ارتفعت النسبة المئوية للذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا من ١,٧ في المائة إلى ٣,٧ في المائة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥. بيد أن معدلات الفقر بقيت مرتفعة جداً في أفريقيا جنوب

(٢) يستند الفرع الثاني إلى السلسلة المنقحة من بيانات الفقر على الصعيد القطري الصادرة عن البنك الدولي في آب/أغسطس ٢٠٠٨ تمشيا مع نتائج برنامج المقارنات الدولية لعام ٢٠٠٥. وهذه البيانات متاحة على موقع PovcalNet، وهو أداة بحث تفاعلية على الإنترنت يمكن استخدامها لمحاكاة تقديرات البنك المتعلقة بالفقر وتجريب افتراضات بديلة، من قبيل خط الفقر أو التجمعات القطرية. ورغم وجود الانتقادات المتعددة، لا يزال نهج البنك الدولي يتمتع بالكثير من التأثير، ويقدم المعيار السائد في المناقشات التي تتناول نطاق الفقر واتجاهاته على الصعيد العالمي، بما في ذلك في منظومة الأمم المتحدة. ومن ثم فإن مدى دقة البيانات المعروفة التي جرى مناقشتها يعتمد اعتمادا كبيرا على مدى دقة تقديرات الفقر التي أعدها البنك الدولي.

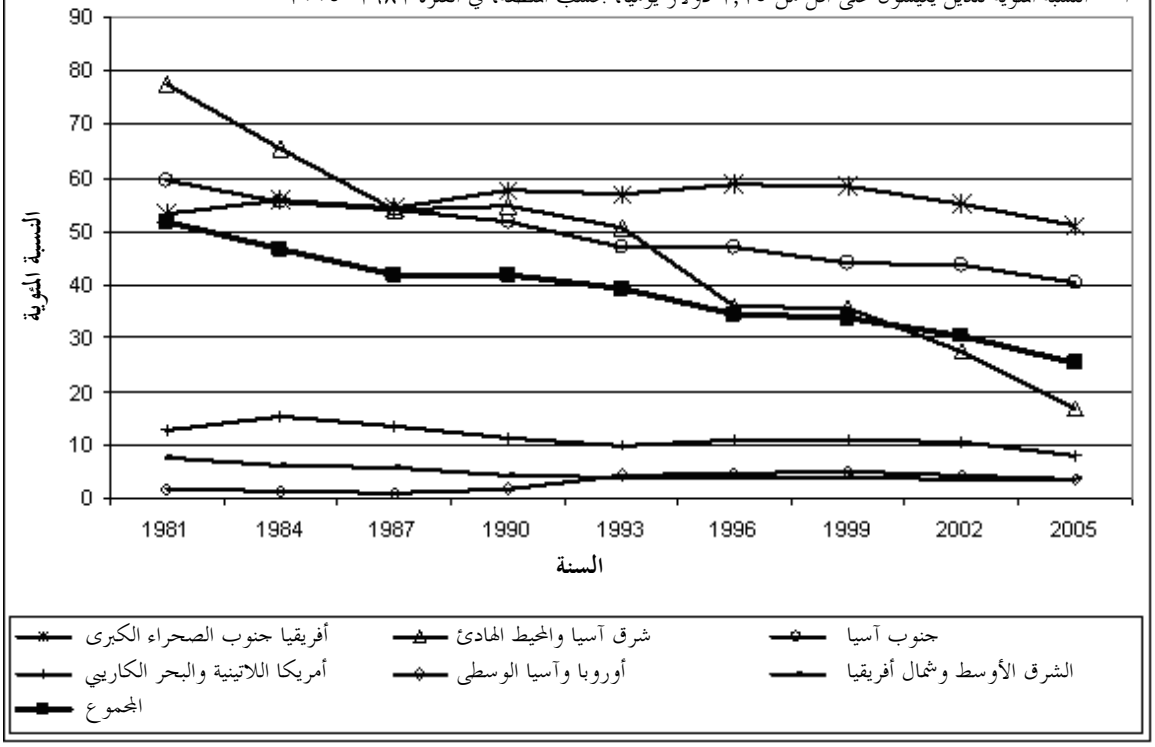
الصحراء الكبرى وفي جنوب وغرب آسيا. وبالتالي فقد تغير توزع الفقراء داخل المناطق وعبر أرجائها.

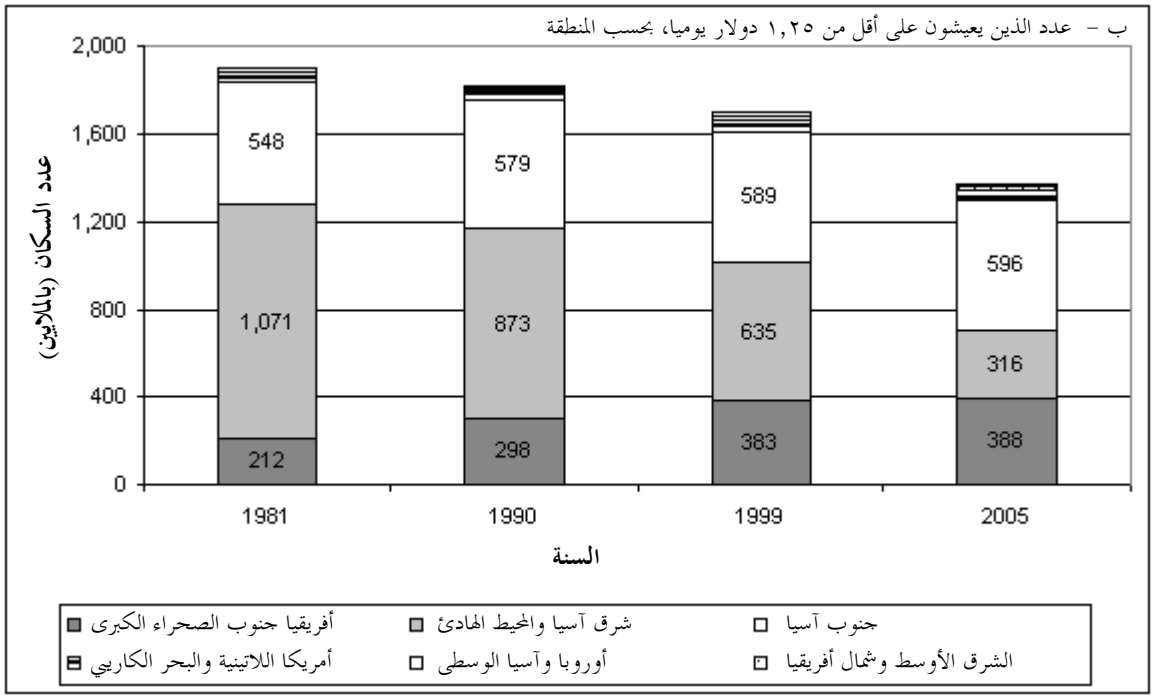
١٢ - ورغم أن ٥٧ في المائة من أفقر سكان العالم كانوا يعيشون في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ عام ١٩٨١، فإن هذه البلدان لم تضم سوى ٢٣ في المائة من الفقراء عام ٢٠٠٥. وفي المقابل، ارتفعت حصة جنوب آسيا من أصحاب الفقر المدقع في العالم من ٢٩ في المائة عام ١٩٨١ إلى ٤٣ في المائة عام ٢٠٠٥، وارتفعت إلى أكثر من مثلين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، أي من ١١ في المائة إلى ٢٨ في المائة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٥ (الشكل ١-ب).

الشكل ١

الاتجاهات العالمية والإقليمية في مجال الفقر المدقع

أ - النسبة المئوية للذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا، بحسب المنطقة، في الفترة ١٩٨١-٢٠٠٥





١٣ - تعكس الصورة المتغيرة على الصعيد الإقليمي لتوزيع الفقر حدوث تغيرات أوسع في الأداء الاقتصادي. وقد حدثت ديناميكيات الفقر والسكان في خضم اقتصاد عالمي يزداد اتساعا، مما أحدث، في المتوسط، ليس فحسب زيادة كبيرة في دخل الفرد في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية، ولكن أيضا اتساعا في الفجوة بين الدخول في البلدان الفقيرة والغنية.

١٤ - وزاد حجم الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المنخفضة النمو، منذ فترة الستينات، بمعدل سنوي متوسط بلغ ٤,١ في المائة، في حين ازداد الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المرتفعة الدخل بمعدل سنوي متوسط قدره ٤,٢ في المائة و ٣,٢ في المائة على التوالي[٣]. ولا شك أن النمو الاقتصادي القوي الذي شهدته منطقة شرق آسيا، ولا سيما الصين، كان عاملا مهما في الانخفاض الشديد في معدلات الفقر. وشهدت أفريقيا أيضا نموا اقتصاديا كبيرا في السنوات الأخيرة حيث بلغ معدل متوسط الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ٥,٨ في المائة عام ٢٠٠٧ مرتفعا من معدل ٥,٧ في المائة عام ٢٠٠٦، ومعدل ٥,٣ في المائة عام ٢٠٠٥، ومعدل ٥,٢ في المائة عام ٢٠٠٤[٤]. وكان هذا المعدل القوي

(٣) Poverty in the Middle East and North Africa. موجز قطاعي، البنك الدولي، ٢٠٠٤.

(٤) التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام ٢٠٠٨: أفريقيا وتوافق آراء مونتيري: تتبع الأداء والتقدم المحرز، أديس أبابا، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٨.

للنمو الاقتصادي الذي شهده نصف العقد قد أعطى أملا كبيرا في خفض مستويات الفقر المدقع قبل أن تبدد الأزمة الاقتصادية الحالية تلك الآمال.

١٥ - وفي ما يتعلق بالهدف المتمثل في خفض عدد الفقراء بمعدل النصف بحلول عام ٢٠١٥ كانت منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ هي المنطقة الوحيدة التي حققت ذلك الهدف بالفعل والمناطق الأخرى التي كانت في طريقها إلى تحقيق ذلك الهدف قبل حدوث تلك الأزمة هي شرق أوروبا ووسط آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والشرق الأوسط وشمالي أفريقيا. وعلى العكس من ذلك، تظل القدرة على تخفيض حجم الفقر بمعدل النصف تشكل هاجسا رئيسيا في منطقة جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

١٦ - وعلى العكس من الاتجاهات في البلدان النامية، تكشف اتجاهات الفقر في بلدان الاتحاد الأوروبي وفي البلدان الأخرى في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حدوث تغييرات متواضعة في حجم الفقر بوجه عام على المدى الطويل. إلا أن مستويات الفقر قد ازدادت في السنوات الأخيرة.

١٧ - ونظرا إلى تعريف حد الفقر بمعدل ٦٠ في المائة في متوسط دخل تلك البلدان، كان ٧٢ مليون فرد (١٦ في المائة) من مواطني الاتحاد الأوروبي معرضين لخطر الوقوع في براثن الفقر عام ٢٠٠٦. وطبقا لتقديرات عام ٢٠٠١ كان أكثر من نصف جميع أفراد الأسر المعيشية المنخفضة الدخل في الاتحاد الأوروبي يعيشون بشكل دائم في ظل خطر الوقوع في براثن الفقر. كما كان يعيش شخص واحد من كل خمسة أشخاص في سكن غير ملائم، وتعيش نسبة ١٠ في المائة من السكان في أسر معيشية لا يعمل فيها أحد[٥]. ويظل العاطلون معرضين بصفة خاصة للوقوع في براثن الفقر، غير أن العاملين كذلك يتعرضون بشكل متزايد للوقوع في براثن الفقر.

١٨ - وبالرغم من انخفاض مستويات الفقر بشكل عام في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فقد تحول بنيان الفقر وأفرز مخاطر أكبر بالوقوع في براثن الفقر في أوساط فئات معينة. فعلى مدى السنوات العشرين الماضية ازداد حجم الفقر في أوساط الأسر التي لديها أطفال، والأسر التي يرعاها أحد الوالدين، والشباب في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ففي عام ٢٠٠٥ كانت معدلات الفقر بين الشباب والأطفال تزيد بنسبة ٢٥ في المائة عن المتوسط، في الوقت الذي كان فيه معدل الفقر بين الأطفال قريبا من ذلك المتوسط وبين الشباب أقل منه عام ١٩٨٥. وقد زادت معدلات الفقر إلى ثلاثة

(٥) *Modernizing social protection for greater social justice and economic cohesion: Taking forward the active inclusion of people furthest from the labour market*. (بروكسل، مفوضية الجماعة الأوروبية، ٢٠٠٧).

أمثال المعدل المتوسط لدى الأسر المعيشية التي لديها أطفال، والأسر التي يرعاها أحد الوالدين، وتتجاوز تلك المعدلات نسبة ٤٠ في المائة في ثلث بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وعلى العكس من ذلك، انخفضت معدلات الفقر بين كبار السن نتيجة للاستحقاقات النقدية العامة وضرائب الأسر المعيشية[٦].

الإطار

خط الفقر الذي حدده البنك الدولي معدل دولار في اليوم

إن خط الفقر المتمثل في العيش بدولار واحد في اليوم الذي حدده البنك الدولي هو أكثر مقاييس الفقر استعمالا. والهدف من وراء مبادرة البنك الدولي هو القدرة على مقارنة معدلات واتجاهات الفقر بمرور الزمن على نطاق البلدان وعلى أساس تعريف موحد. فهل يمكن متابعة هذا الهدف بفعالية؟

وقد نبع خط الفقر المتمثل في العيش بمعدل دولار يوميا من أسعار صرف تعادل القوة الشرائية التي استخلصها برنامج المقارنات الدولية. واستخدمت تعادلات القوة الشرائية لأول مرة لتحديد ما يسمى بخط متوسط للفقر لمجموعة بلدان قدم برنامج المقارنات الدولية معلومات بشأنها، ثم تحويل هذا الخط المشترك إلى عملات وطنية لتقدير حدوث الفقر باستخدام بيانات وطنية موزعة. وأصدر البرنامج ثلاث جولات من التقديرات: (١) عام ١٩٨٥ حيث شمل برنامج المقارنات الدولية ٢٢ بلدا يصل خط الفقر فيها إلى دولار واحد للفرد في اليوم؛ (٢) الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ عندما تم تنقيح التقديرات باستخدام أسعار صرف تعادل القوة الشرائية التي استخلصها برنامج المقارنات الدولية في جولة عام ١٩٩٣ حيث بلغ خط الفقر ١,٠٨ دولار في اليوم؛ (٣) تقديرات جديدة باستخدام تعادلات القوة الشرائية لبرنامج المقارنات الدولية عن عام ٢٠٠٥ حيث ارتفع خط الفقر إلى ١,٢٥ دولار للفرد في اليوم. وأفضت كل جولة من الجولات اللاحقة إلى إعادة تقدير مدى حدوث الفقر. وطبقا لآخر جولة فإن ١,٤ بليون شخص كانوا يعيشون دون خط الفقر الدولي لعام ٢٠٠٥، أو ما يزيد بما يقرب من ٥٠٠ مليون شخص عن ما قُدِّر سابقا.

وتم نشر هذه التقديرات على نطاق واسع بالرغم مما شابها من نقائص كثيرة. ولدى التركيز على الجولة الأخيرة ظهر العديد من المشاكل المستمرة أو المشاكل الجديدة العرضة للانتقاد.

(٦) *Growing Unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس، ٢٠٠٨).

وتتعلق المشكلة الرئيسية بمدى قيمة خط الفقر كتمثيل مجد للفقر. وهناك دليل على أن خطوط الفقر تقلل من الحجم الفعلي للفقر. وفي الجولة الجديدة يستند خط الفقر الذي حدده البنك الدولي والبالغ ١,٢٥ دولار للفرد في اليوم إلى متوسط خط الفقر في البلدان الخمسة عشر الأشد فقرا. وبدلا من ذلك، اختار مصرف التنمية الآسيوي وضع تقديراته على أساس خط الفقر في البلد المتوسط بالعينة، وتوصّل إلى وجود أعداد أكبر كثيرا من السكان يعانون من الفقر في بلدان كالهند. وفضلا عن ذلك، فإن خط الفقر الجديد الذي حدده البنك الدولي لا يستند إلى معدل التضخم في الولايات المتحدة. إذ أنه لو روعي التضخم في الولايات المتحدة فإن الرقم الأصلي البالغ ١,٠٨ دولار كان سيصبح ١,٤٥ دولار عام ٢٠٠٥، مع ما يتبع ذلك من آثار في التقديرات المماثلة لأعداد الأشخاص الذين يعانون الفقر، وبالتالي في تحقيق الرقم المستهدف للفقر عام ٢٠١٥ في الأهداف الإنمائية للألفية.

وسوف يرتفع معدل انتشار الفقر لو وضعت في الاعتبار جوانب الحرمان الأخرى بخلاف الدخل. ويثير ذلك شكوكا كبيرة فيما يتعلق بجدوى النهوج المقدمة للحد من الفقر التي تركز على ''الفقراء'' الذين يحددهم مقياس الدولار الواحد في اليوم، ويتعين اعتماد نهج أكثر شمولا إزاء مدى توافر الخدمات الاجتماعية الأساسية، من قبيل الرعاية الصحية الأساسية، والتعليم الأساسي، وتوفير المياه المأمونة والمرافق الصحية، والحماية الاجتماعية الأساسية. وكذلك يتعين أن تتجه استراتيجيات الحد من الفقر صوب التنمية تشجيعا للتحولات الهيكلية التي توجد فرص العمل الكريم للجميع.

الفقر المتعدد الأبعاد[٧]

١٩ - بالرغم من أن الفقر في الدخل هو المؤشر الأكثر استعمالا لقياس الرفاه، حيث لقي خط الفقر المحدد بدولار أو ١,٢٥ دولار في اليوم معظم الاهتمام، فإن ما يتعلق بالفقر أكبر كثيرا من ما يتعلق بنقص الدخل. إذ إن هذا المقياس لا يشمل أشكال الحرمان الأخرى، بما فيها إعمال شتى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ولذلك فإن هذا المقياس ينظر إليه حاليا على نطاق واسع بوصفه مؤشرا غير ملائم للأوضاع الفعلية للحياة (انظر الإطار) إن مفهوم الفقر البشري أكثر اتساعا، ويشمل العديد من عناصره سوء التغذية، وسوء الصحة، وتدني مستويات التحصيل التعليمي، وسوء وعدم ملاءمة المأوى، وانعدام إمكانية إبداء الآراء،

(٧) بالرغم من أن النهوج المتعددة الأبعاد تجد اعترافا متزايدا، إن لم يكن واسعا، فلا يوجد اتفاق كبير على المقياس الدائم أو على كيفية تصدي السياسات للمسألة.

وانعدام فرص الحصول على الخدمات الأساسية كالطرق، والعيادات، وفرص العمل الكريم، وعدم كفاية الحقوق في الملكية والمواطنة.

٢٠ - وبالتالي ينبغي النظر إلى الفقر كحرمان من القدرات الأساسية وليس كمجرد انخفاض في الدخل. ولا يعني ذلك أن كثيرا من حالات الحرمان من القدرات لا ترتبط بانعدام الدخل. إذ من المرجح، في واقع الأمر، أن يكون الأفراد الذين يعانون نقصا في الدخل لفترات طويلة من الزمن أكثر عرضة لانعدام ما يكفي من الغذاء والمأوى والتعليم والصحة.

ازدياد عدم المساواة

٢١ - لدى معالجة مسألة القضاء على الفقر لا يمكن تجاهل ازدياد عدم المساواة. فقد اتسعت الفجوة بين البلدان الغنية والفقيرة بدرجة كبيرة منذ عام ١٩٨٠، وهي فترة تميزت ببداية عصر العولمة السريعة. إلا أن سرعة النمو في دخل الفرد في الصين قد اتجه نحو خفض معدلات عدم المساواة بين البلدين. ولكن، باستبعاد الصين والهند، ارتفع نطاق عدم المساواة عالميا، مقاسا بمعامل Gini، من ٤٧ في المائة عام ١٩٨٠ إلى ما يقارب ٥٣ في المائة عام ٢٠٠٠[٨]. كما ازدادت معدلات عدم المساواة في الدخل داخل البلد في معظم البلدان في تلك الفترة: فمن مطلع الثمانينات حتى عام ٢٠٠٥، ارتفع معدل عدم المساواة في الدخل في ٤٩ بلدا من بين ١١٤ بلدا توافر بشأنها بيانات، وانخفض في ٤٠ بلدا من تلك البلدان[٩].

ثالثا - البيئة الاقتصادية المفضية إلى الحد من الفقر

٢٢ - إن الحد من الفقر، أو عدمه، يحدث دوما في إطار الاقتصاد الكلي. فالنمو الاقتصادي والتغيير الهيكلي ضروريان للحد من الفقر بشكل مستدام. وحتى يمكن تعزيز آثار النمو والتغيير الهيكلي التي تحد من الفقر، يجب أن تعالج عملية التحول الاقتصادي حالات عدم المساواة والاستبعاد التي تعاني منها الجماعات الفقيرة والمحرومة. كما ينبغي أيضا أن يمتد التركيز إلى إحداث نمو في الإنتاجية وإيجاد فرص للعمل بغرض الحد من الفقر على نحو مستدام. وعلاوة على ذلك، يُحدِّد إطار سياسات الاقتصاد الكلي، في كثير من الأحيان،

---

(٨) Albert Berry and John Serieux *Riding the Elephants: the Evolution of World Economic Growth and Income Distribution at the End of the Twentieth Century (1980-2000)*. (ورقة عمل رقم ST/ESA/2006/DWP/27 أعدتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦).

(٩) البنك الدولي PovCalNet، جرى تقييم تلك البيانات في ٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

بارامترات السياسات الاجتماعية، وذلك بتحديد الحيز المتاح أمام الإجراءات الحكومية في إطار تلك السياسات.

٢٣ - وتؤثر سياسات الاقتصاد الكلي في النمو الاقتصادي وفي توزيع ثمار ذلك النمو. فالبلدان التي اعتمدت تدابير لتحقيق الاستقرار وطبقت برامج التكيُّف الهيكلي شهدت انخفاضا في متوسط النمو الاقتصادي وزيادة في عدم المساواة وحالة الفقر خلال الثمانينيات و/أو التسعينيات، لا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية.

٢٤ - وبوجه عام، أدت التدابير المتخذة لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي إلى انخفاض الاستثمارات العامة وزيادة التقلبات في النمو الاقتصادي وفرص العمل. وقد تضرر الفقراء أكثر من غيرهم من جراء التخفيضات في الاستثمارات العامة في مجالات الصحة والتعليم والبرامج الاجتماعية الأخرى. كما تضرر الفقراء أيضا بزيادة التقلبات في النواتج، لا سيما وأن العمال غير المهرة هم أول من يفقدون عملهم، وأن الانتعاش في فرص العمل لا يواكب الانتعاش في النواتج.

٢٥ - وإضافة إلى ذلك، عانت عدة بلدان من قصور كبير في البنية الأساسية نتيجة عدم زيادة استثمارات القطاع الخاص في مجال البنية الأساسية بالدرجة المتوقعة. وقد تضرر قطاع الزراعة أكثر من غيره من القطاعات بسبب هذا القصور.

٢٦ - وينبغي لسياسات الاقتصاد الكلي أن تعمل على تحقيق الاستقرار في الأجل القصير وتحقيق التنمية في الأجل الطويل على حد سواء. فالاستثمارات العامة في إقامة البنية الأساسية، وتوفير القدرات التكنولوجية والموارد البشرية عنصر حاسم الأهمية في تحقيق النمو وإيجاد فرص العمل، وبالتالي في الحد من الفقر. ولذلك، فمن الضروري تعريف تحقيق الاستقرار بصورة أوسع ليشمل استقرار الاقتصاد الحقيقي، حيث تقل التقلبات في النواتج والاستثمارات وفرص العمل والدخل. وقد يتطلب ذلك السماح بقدر أكبر من العجز المالي ومعدلات أعلى للتضخم مما تحبذه السياسات التقليدية في مجال الاقتصاد الكلي.

٢٧ - إن سياسات تحقيق الاستقرار المستندة إلى قاعدة عريضة، والتي تركز على الاقتصاد الحقيقي، بإمكانها النهوض بالنمو الاقتصادي بطرق عدة. فبإمكانها التصدي بصورة أفضل للانكماشات المفاجئة في الاستثمارات والنواتج التي تحدث إما بسبب الصدمات الخارجية أو الكوارث الطبيعية، التي يمكن أن تُحدث تأثيرات ديناميكية سلبية في مسار النمو الاقتصادي للبلد. وما زال عدد كبير من الناس في كثير من البلدان النامية، عُرضة للوقوع في براثن الفقر، إذ إنهم يعيشون بالكاد فوق خط الفقر، حيث يمكن أن تتسبب صدمة صغيرة في دفعهم إلى براثن الفقر. إذ يتسنى منع تزايد حدة الفقر عن طريق سياسات الاستقرار ذات

القاعدة العريضة التي تعترف بحق كل مواطن، قادر على العمل وراغب فيه، في أن يحصل على عمل لائق، والتي تدرك الرابطة المباشرة بين وجود الوظائف وحالة الفقر.

٢٨ - وبوجه عام، فإن الفقراء والأشخاص المعرضين لمخاطر الوقوع في براثن الفقر هم الأكثر عرضة للتقلبات في الدخل وفرص العمل. لذلك يمكن إلى حد كبير تعزيز الآثار التي يحدثها النمو الاقتصادي في الحد من الفقر عن طريق سياسات تحقيق الاستقرار ذات القاعدة العريضة التي تقلل من تلك التقلبات وتعترف بالرابطة المباشرة بين العمل اللائق وحالة الفقر.

٢٩ - وبسبب الطبيعة المتقلبة للمعونة ومسايرتها عموما للدورات الاقتصادية، وارتفاع مخاطر تعرضها للصدمات، يجب تحديد الالتزام بتعبئة الموارد المحلية في البلدان النامية. وينبغي أن تكون هذه التعبئة مناوئة للدورات الاقتصادية عن طريق تجميع الموارد المالية أثناء فترات الازدهار الاقتصادي واستخدام تلك الموارد في تمويل السياسات التوسعية أو التدخلات المحددة الأهداف وقت حالات ركود الاقتصاد. إلا أن توافر الموارد أو الحيز المالي لاتخاذ تدابير مناوئة للدورات الاقتصادية على نطاق واسع ليس متاحا لدى معظم البلدان النامية - وبخاصة أن الكثير منها قد شهد انخفاضا كبيرا في إيرادات الأنشطة التجارية عقب تحرير تجارته.

٣٠ - ومن شأن السياسات النقدية وسياسات أسعار الصرف أداء دور داعم وتلبية حاجة الحكومة إلى الاضطلاع بأنشطة إنمائية واتخاذ تدابير مناوئة للدورات الاقتصادية. وتستند ثقة القطاع الخاص في سياسات الاقتصاد الكلي بدرجة أكبر إلى مدى مصداقية الحكومة في التزامها باتخاذ التدابير المناوئة للدورات الاقتصادية والتنمية في الأجل الطويل، وليس مجرد استهداف تحقيق معدل الثبات في التضخم وتقليله، حيث إن الالتزام الأول يقلل من عدم اليقين إزاء توقعات الأرباح مستقبلا.

٣١ - وفي الاقتصادات النامية المفتوحة، يتعين أن يكون نظام أسعار الصرف مستقرا ومرنا على حد سواء. إذ إن استقرار أسعار الصرف مطلوب لدعم التجارة والتغيير الهيكلي اللذين يعززان النمو الاقتصادي ويحدان من الفقر. وينبع الطلب على المرونة من الحاجة إلى توافر بعض درجات الحرية لضبط صدمات الحساب التجاري وحساب رأس المال، وذلك لتقليل ما تحدثه من آثار سلبية في مستويات الدخل وفرص العمل وحالة الفقر.

٣٢ - وينبغي للسلطات النقدية، بالإضافة إلى ضبط أسعار الصرف أن تضبط أيضا حساب رأس المال ضبطا فعليا من أجل توسيع نطاق حيز السياسات المتاح أمام الدولة. وسيتيح ذلك إمكانية خفض أسعار الصرف وانتهاج سياسات توسعية في مواجهة الصدمات الخارجية، مما يخفف من تعرض الفقر لآثار سلبية. ويمكن فتح حساب رأس المال أمام تدفقات أسهم

رؤوس الأموال، لا سيما الاستثمار المباشر الأجنبي، وإغلاقه أمام التدفقات القصيرة الأجل المتقلبة أو الاقتراضات الخارجية الزائدة التي يقترضها القطاع الخاص.

٣٣ - وينبغي أيضا للسياسات الضريبية في البلدان النامية أن تكون إنمائية وشاملة للجميع، بجانب كونها مناوئة للدورات الاقتصادية. ويتطلب ذلك في العديد من البلدان النامية معالجة صريحة لاحتياجات الأمن الغذائي والتنمية الزراعية عن طريق الأنشطة المصرفية الريفية وغيرها من مبادرات التمويل الشاملة للجميع. وينبغي للحكومات النظر في العودة إلى تطبيق أسلوب المصارف الإنمائية المتخصصة، وبخاصة لتشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم والزراعة اللتين تعتمدان على العمالة الكثيفة. وقد يشمل ذلك مبادرات الائتمان الموجه أو المدعم وغيرها من مبادرات السياسة المالية الاستباقية.

٣٤ - وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُطلب إلى المصارف التجارية الخاصة التقيُّد باشتراطات خدمة المناطق الريفية والمناطق المحرومة الأخرى، والزراعة، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة وكذا المجموعات المحرومة اجتماعيا. ويمكن للحكومات النظر في نطاق من خيارات السياسات والأدوات لتحقيق تلك الأهداف. ويمكن أن تكون اشتراطات الاحتياطيات القائمة على الأصول أداة فعالة في إيجاد حوافز أمام المصارف للاستثمار في الأصول المثمرة اجتماعيا. فعلى سبيل المثال، يقوم المصرف المركزي بوضع قائمة من الاستثمارات التي توجد فرص العمالة؛ ثم يُطبِّق اشتراطات لاحتياطيات القروض الخاصة بتلك الاستثمارات تقل مثلا عما يُطبَّق على شراء الأوراق المالية والأسهم.

٣٥ - ويمكن للمصارف المركزية أيضا أن تتخذ خطوات لإيجاد السيولة النقدية، وإنشاء مؤسسات تتقاسم المخاطر فيما بينها تقوم بإقراض الأعمال التجارية الصغيرة الواعدة بإيجاد فرص للعمل ولكن ليس لها سبيل إلى سوق الائتمان بشكل كاف. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تقدم المصارف المركزية دعما ماليا وإداريا للأوراق المالية المضمونة بأصول، التي توفر القروض للأعمال التجارية الصغيرة والأنشطة الأخرى الكثيفة العمالة؛ وتُجمَّع هذه الاستثمارات ثم تُباع في شكل أوراق مالية في السوق المفتوحة. وعلاوة على ذلك، يمكن للمصارف المركزية أن تفتح منفذا يقدم خصما خاصا ويمنح تسهيلات الائتمان أو الضمان أو الخصم للمؤسسات التي تقوم بإقراض الشركات والتعاونيات العاملة في الأنشطة كثيفة العمالة.

٣٦ - كان هناك أيضا ميل متزايد تجاه خصخصة المؤسسات العامة. إلا أن الخصخصة جنحت إلى إغفال ظروف العمالة وفقدان الوظائف المرجح حدوثه من حيث تأثيرهما في حالة الفقر. فينبغي أن تُوفَّر الحماية الكافية للعمالة وأن تُطبَّق برامج فعالة في سوق العمل

أيضا. وبالمثل، ينبغي أن يظل توفير خدمات المرافق العامة قائما على شمول الجميع بغض النظر عن ملكية المرافق. فيجب إلزام المرافق العامة على الصعيد العالمي، إن جرى خصخصتها، بأن تخدم الفئات والمناطق المحرومة حتى لا تتفاقم حدة الفقر.

٣٧ - وينبغي أيضا ألا يتم تقييم أداء المؤسسات المملوكة للقطاع العام أو الحكومة على أساس ''النتائج النهائية'' في دفاتر الحسابات وحدها، فغالبا ما يكون لها أهدافا أخرى مثل إيجاد فرص العمل أو توفير الحماية الاجتماعية. فالعمل في المؤسسات المملوكة للحكومة يمكن أن يكون طريقا لتوفير الأمن الاجتماعي أفضل من المساعدة الاجتماعية المدفوعة وذلك من وجهة نظر الاعتداد بالنفس، والتعلم بالممارسة، والالتزامات المتبادلة.

٣٨ - وبوجه عام، يجب أن تتجه سياسات الاقتصاد الكلي إلى ما وراء الإبقاء على معدلات البطالة والعجز المالي تحت السيطرة. إذ يجب أن تهدف إلى استقرار الاقتصاد الحقيقي وتقليل التقلبات في النواتج والاستثمارات والعمالة والدخول. ويمكن للسياسات المالية أن تؤدي دورا هاما مناوئا للدورات الاقتصادية، إذا أمكن تجميع الموارد أثناء فترات الازدهار الاقتصادي واستخدامها في تمويل السياسات التوسعية أو التدخلات المحددة الأهداف أثناء فترات الركود الاقتصادي. كما يمكن أن تؤدي السياسات النقدية دورا داعما في استيعاب التدابير المناوئة للدورات الاقتصادية والأنشطة الإنمائية، لا سيما في حال عدم اقتصارها على الإبقاء على معدلات منخفضة للتضخم، وشمولها لتدابير مثل وضع ضوابط تنظيمية للائتمان المتخصص من أجل تشجيع إيجاد فرص العمل والحد من الفقر.

رابعا - سوق العمل والسياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر

سياسات سوق العمل

٣٩ - أعلن مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد في كوبنهاغن عام ١٩٩٥ تشجيع العمالة الكاملة والمنتجة كإحدى الدعائم الثلاث للتنمية الاجتماعية. وبالتالي، فإن الأهمية المحورية للعمالة المنتجة والعمل اللائق للجميع في الحد من الفقر أصبح هناك اعتراف وقبول بها على نطاق واسع[١٠].

٤٠ - لكن على الرغم من هذه التصريحات، لم ينل إنشاء الوظائف المنتجة واللائقة الاهتمام الذي يستحقه في برنامج العمل الإنمائي على مدى العقود الثلاثة الماضية. وفي

(١٠) أعاد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ التأكيد مجدداً على الالتزام باتخاذ الإجراءات على الصعيدين الوطني والدولي لتشجيع العمالة الكاملة والمنتجة. وفي عام ٢٠٠٨، أضيف هدف جديد متعلق بالعمالة في إطار الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية، وهو الحد من الفقر.

الواقع، تم التغاضي عن تدهور معايير العمل داخل برنامج تحرير الاقتصاد، بل أن هذا الوضع قد شُجِّع في العديد من الحالات بافتراض أنه سيحث النمو الاقتصادي، وأن ذلك سيقود بدوره إلى إيجاد فرص العمل إذا استمرت المرونة بأسواق العمل.

٤١ - بيد أن تشجيع مرونة سوق العمل كثيراً ما أنتج، عوضاً عن ذلك، عدم الأمان في المركز المهني وفرص العمل والدخل. وترافق هذا الاتجاه مع تزايد إضفاء طابع غير رسمي على العمل، حتى في البلدان المتقدمة النمو. كما أن نقل الموارد إلى الخارج والاستعانة بمصادر خارجية ضاعف شعور الخوف وعدم الاستقرار لدى العاملين في البلدان الصناعية. وعلى مرّ السنوات، تزايد انعدام الأمن الاقتصادي، وبالتالي سرعة التأثر بالفقر بالنسبة إلى العاملين، حتى خلال الفترات التي كان يعمّها ازدهار اقتصادي.

٤٢ - وأسفرت الأزمة الاقتصادية والمالية في العالم عن فقدان وظائف العمل على نطاق كبير. وتفيد تقديرات التقرير بشأن اتجاهات العمالة العالمية الذي أصدرته منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٩ أنه، بناءً على توقعات النمو، قد يرتفع عدد الأشخاص العاطلين عن العمل على الصعيد العالمي ما بين ٢٠ إلى ٥٠ مليون شخص عام ٢٠٠٩ نتيجةً للأزمة الاقتصادية. وسيرفع ذلك معدل البطالة العالمية إلى ما يتجاوز ٧ في المائة، وبذلك يصبح العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل ٢٣٠ مليوناً. وعليه، قد يُدفع ما يقدَّر بمائتي مليون عامل نحو براثن الفقر المدقع، ولا سيما في البلدان النامية حيث يقوم النمو على التصدير بصفة رئيسية[١١]. وعلاوة على فرض تهديدات خطيرة على الإنفاق الاجتماعي والاستقرار الاجتماعي، ونظراً إلى التباطؤ الكبير في انتعاش العمالة، فمن المرجَّح أن تقضي هذه الزيادة على التقدم الذي أُحرز على مدى العقد الماضي في الحد من الفقر المدقع من خلال إيجاد فرص العمل اللائق للجميع.

٤٣ - وقد احتل الاقتصاد غير النظامي دوما حيزاً هاماً في البلدان النامية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية و أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وقد أدّى الفشل الذي واجه إزالة القيود عن سوق العمل بغرض التعجيل بإيجاد وظائف في القطاع النظامي إلى احتلال هذا القطاع للحصة الغالبة من العمالة في أغلب البلدان النامية. ونجم عن ذلك تحدّ رئيسي واجهته تلك البلدان في سعيها إلى الحد من الفقر. إذ تتسم العمالة عادةً في الاقتصاد غير النظامي بقلة المهارات وقلة الإنتاجية، وكثيراً ما يكون الأجر فيه أقل من الأجور الكفاف، كما تسود فيه

(١١) منظمة العمل الدولية، تقرير المدير العام، ''*Tackling the global jobs crisis: Recovery through decent work policies.*'' (معالجة أزمة الوظائف في العالم: الانتعاش من خلال سياسات العمل اللائق)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الثامنة والتسعون لعام ٢٠٠٩، التقرير الأول (ألف).

ظروف العمل السيئة، وتُقدم فيه حماية قانونية أو اجتماعية قليلة، أو لا تقدم إطلاقا. وعلى الرغم من أن الجميع في الاقتصاد غير النظامي ليسوا من الفقراء، هناك احتمال قوي بأن يكون العاملون الفقراء مركَّزين في الأنشطة المنخفضة الإنتاجية بالاقتصاد غير النظامي.

٤٤ - ويؤثر فقدان الوظائف في الفقراء والمعرَّضين للوقوع في براثن الفقر بقدر أكبر من غيرهم. وبالتالي، يجب أن تكون سياسات سوق العمل الفعالة التي تركِّز على برامج التدريب وخدمات العمالة للعاملين المشرَّدين جزءاً لا يتجزأ من نظام شامل للحماية الاجتماعية. وعلى الأمد الطويل، يجب أن تهدف سياسات سوق العمل الفعالة إلى وضع نظام تعليم وتدريب يعزز الطاقات الإنتاجية وقدرة القوى العاملة على الالتحاق بالعمل.

٤٥ - وقد تطورت برامج الأشغال العامة لتصبح أدوات رئيسية من أدوات السياسات التي يمكن من خلالها إيجاد فرص عمل في حالات البطالة العالية أو المزمنة، أو في أوقات الأزمات. وترمي هذه البرامج إلى مساعدة الفقراء من خلال توفير عمل مأجور لهم من أجل إعادة بناء المناطق المتضررة على أثر وقوع كارثة ما، أو إقامة البنية الأساسية اللازمة التي، بدورها، تعزز رفاههم. وغالبية هذه البرامج مؤقتة، لكن بعضها يوفر مشاريع لضمان العمالة تؤمِّن حداً أدنى من فرص العمل على أساس متواصل.

٤٦ - وقد عززت هذه البرامج دخل المشاركين فيها، فضلاً عن صيانة بنية أساسية قيِّمة، أو تحسينها، أو إنشائها. لكن قلة من هذه البرامج توفر فرص عمل مستدامة. ونادراً ما تحفز إيجاد الوظائف في القطاع الخاص أو توفر حلولاً طويلة الأجل للبطالة أو نقص فرص العمل.

٤٧ - لكن يمكن تصميم مشاريع لضمان عمالة أكثر شمولاً ودائمة تجنباً لبعض المشاكل. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يوفر مشروع عالمي لضمان العمالة العمل على أساس التفرغ (والعمل بدوام جزئي في حال الرغبة بذلك)، دون التقيد بفترة زمنية محددة، مع دفع أجر موحَّد لجميع العاملين[١٢]. إذ يكتسي الحد الأدنى للأجور فعاليته فقط في حالة ضمان الوظيفة. وبالتالي، فإن الأجر المدفوع في إطار مشاريع ضمان العمالة يمكن أن يصبح الحد الأدنى للأجور أو الأجر الاجتماعي الفعال.

٤٨ - وأخيراً، يمكن إضافة هذا النوع من البرامج إلى أحكام الحماية الاجتماعية القائمة حالياً من أجل إعطاء العاملين الذين فقدوا وظائفهم خيارات أكثر. ومن خلال الانضمام إلى البرنامج، يمكن لهؤلاء العاملين الحفاظ على ثقتهم بأنفسهم وتحسين مهاراتهم، وتجنب اللحاق

(١٢) قدَّم هايمان مينسكي اقتراحاً مماثلاً في منتصف الستينات ومنتصف الثمانينات. Hyman P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy.(* New Haven, CT. Yale University Press, 1986).

بصفوف العاطلين عن العمل منذ فترة طويلة. وعلى هذا الأساس، فإن حصولهم على وظائف عمل أفضل يصبح أسهل مع انتعاش الاقتصاد، ولدى القطاع الخاص مجموعة من العاملين ذوي المهارات المستعدين للعمل، دون وجوب دفع تكاليف لإعادة التدريب. كما أن القطاع العام ينتفع بذلك على اعتبار أن هؤلاء العاملين يجلبون معهم المهارات والخبرات من وظائفهم السابقة في القطاع الخاص. ويمكن تمويل هذا النوع من البرامج الذي يغطي العاملين في القطاع النظامي بواسطة الرسوم (كمساهمات التأمين ضد البطالة مثلاً) تُدفع خلال فترات الازدهار.

السياسات الاجتماعية

٤٩ - يُقصد بالحماية الاجتماعية مجموعة من التدابير وبرامج السياسات التي تحد من الفقر ومن سرعة التأثر بالأخطار. وهي ترمي إلى حماية أعضاء المجتمع الأكثر ضعفاً من صدمات أسباب المعيشة ومخاطرها، وتعزيز الوضع الاجتماعي للمهمَّشين وتعزيز حقوقهم، وحماية العاملين، والحد من تعرّض الناس للمخاطر المتصلة باعتلال الصحة، والإعاقة، وتقدم السن، والبطالة.

٥٠ - ويهدف التأمين الاجتماعي ونظم المعاشات إلى تمكين السكان الذين هم في سن العمل، فضلاً عن كبار السن، موازنة عملية الاستهلاك طوال فترة حياتهم. وقد تكون برامج التأمين الاجتماعي إما مخصصة للعاملين أو شاملة. وفي البلدان النامية، تكون نسبة الأسر المعيشية الفقيرة التي يغطيها برنامج التأمين الاجتماعي المخصص للعاملين صغيرة عادة، مما يعكس شيوع أسواق العمل غير النظامية. وتتطلب هذه البرامج عادة وجود مستفيدين كي يقدموا مساهمات جزئية على الأقل ويشاركوا في تحمل المخاطر.

٥١ - ويمكن للاستثمارات في مجال التعليم أن تؤدي دوراً رئيسياً في الحد من الفقر نظراً إلى آثارها المحفِّزة للنمو، مع العلم أنه يجب وضع سياسات تكميلية على جانب الطلب لكفالة إيجاد فرص العمل من أجل تحقيق طاقات التعليم التي تعزز الإنتاجية.

٥٢ - وكان التقدم الذي أحرزته البلدان النامية خلال العقد المنصرم مثيراً للإعجاب على صعيد العديد من مؤشرات التعليم، بيد أنه ما زالت هناك ثغرات خطيرة. فثمة تفاوتات جوهرية في إمكانية الحصول على التعليم بين الصبيان والفتيات، وبين الأطفال في الأسر المعيشية الغنية والفقيرة، وبين ساكني المناطق الحضرية والريفية، إلى جانب فئات أخرى. وما زال عدد كبير من الأطفال خارج المدارس، وما زالت نوعية التعليم في العديد من البلدان رديئة. وقد فشلت الحكومات حتى الآن في معالجة استمرار عدم المساواة في التعليم.

٥٣ - إن من شأن تحسين التحصيل العلمي لدى الفتيات والنساء، بوجه خاص، الحد من الفقر بوسائل عديدة. وعادة ما تؤدي التحسينات في التعليم لدى النساء إلى زيادة معدلات مشاركتهن في القوى العاملة ودخلهن المكتسب. كما أن تعليم النساء يمنح فوائد تعليمية مشتركة بين الأجيال، على اعتبار أنه مرتبط بانخفاض مستويات وفيات الأطفال والوفيات النفاسية، وارتفاع مستويات التعليم لدى الأطفال. ويسهم تعليم الإناث في الحد من معدلات الخصوبة، مما قد يزيد بدوره مشاركتهن في القوى العاملة ودخلهن المكتسب. وتتوقف العلاقة الإيجابية بين تعليم الإناث والدخل المكتسب، بلا ريب، على الفرص المتاحة في سوق العمل. وفي البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، لا يُترجم تحسين مستوى التعليم دائما إلى زيادة في الدخل المكتسب لدى النساء نظرا إلى التمييز القائم في سوق العمل.

٥٤ - وتحدث التحسينات في مجال الصحة أثرا إيجابيا في التنمية الاقتصادية كذلك. ومع الاعتراف بأهمية الاستثمار في الصحة، أنشأت الحكومات والقطاع الخاص الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا عام ٢٠٠٢.

٥٥ - إن زيادة المخصصات المالية للصحة لن تكون كافية لمساعدة الفقراء على تحسين صحتهم وتحقيق أهداف الصحة المتفق عليها دولياً. إذ إن معظم الإنفاق على الصحة يعود بالفوائد بشكل أكبر على الفئات الموسرة في المجتمع، حيث تزايد عدم المساواة في مجال الصحة. وبالتالي، تشكل الخدمات الصحية في القطاع العام جانباً رئيسياً من الخدمات الحكومية التي تؤثر في صحة الفقراء. والمسألة الحاسمة هنا هي معرفة الطريقة المثلى التي تكفل وصول هذه الخدمات بالفعل إلى أولئك الفقراء.

٥٦ - إن سياسات الإدماج الاجتماعي تؤدي أيضا دوراً هاماً في القضاء على الفقر. إذ تعاني فئات اجتماعية متنوعة، ومنها النساء، وكبار السن، والأشخاص ذوو الإعاقة، والشعوب الأصلية، من عقبات متعددة، ومن الأرجح أن يعانوا عموما من الاستبعاد وأن يعيشوا في فقر. وقد يقود الاستبعاد على الأمد الطويل إلى الفقر المزمن. ومن ثم، فإن السياسات الرامية إلى إبطال الاستبعاد واتقائه يجب أن تُتبع على جميع المستويات. ويجب اعتماد السياسات المحدِثة للتحولات الاجتماعية لكي تصبح الفئات المستبعدة والمهمَّشة اجتماعياً جزءاً من المجتمع الذي تعيش فيه، وينعدم شيوع الفقر والاستبعاد المتوارثين بين الأجيال.

٥٧ - وكثيرا ما يكون التمييز راسخاً بقوة في البنى الاجتماعية والمعايير الثقافية، لذا فإنه يكمن في صميم الحرمان. ولذلك، فإن السياسات المناهضة للتمييز والجهود الرامية إلى مكافحة الفقر مكمِّلة لبعضها البعض وجوهرية في مدى نجاح الإدماج الاجتماعي.

٥٨ - ولا يقود الاعتراف القانوني بالحقوق، بالضرورة، إلى الحد من أوجه عدم المساواة في إمكانية الحصول على الخدمات. ويتطلب تعزيز مساواة الجماعات المحرومة في الحقوق والفرص إعادة توزيع الموارد من أجل الحد من أوجه التفاوت، والمضي قدماً في الإدماج الاجتماعي وجهود الحد من الفقر. ومن هنا فإن سياسات إعادة التوزيع المصممة بعناية، والتي تعزز المساواة في الاستفادة من الفرص وتحسين توزيع الدخل، لها أهميتها في سياسات الإدماج الاجتماعي. إن الضرائب التصاعدية وزيادة الإنفاق الاجتماعي يعالجان أيضا أوجه عدم المساواة.

٥٩ - ولعل كفالة إمكانية حصول الفئات المستبعدة على الأصول المنتجة (الأراضي ورأس المال) تساعد على محاربة الفقر وتشجيع الإدماج. فعلى سبيل المثال، يمكن للإصلاح الزراعي وتمليك الأراضي، ولا سيما في المجتمعات الزراعية، أن يعودا بالفائدة على النساء والشعوب الأصلية والأقليات الأخرى.

٦٠ - وترتكز أهمية المشاركة في سياسات الحد من الفقر والإدماج الاجتماعي على المبدأ الأساسي القائل إن الناس ينبغي أن يكونوا قادرين على التأثير في القرارات التي تؤثر في حياتهم. والفقر نفسه يشكل حاجزاً رئيسياً أمام المشاركة، ولكن في حال عدم تشجيع المشاركة والإدماج، قد لا تنفَّذ أبداً بكل بساطة سياسات الحد من الفقر على النحو الملائم. وبالتالي، فمن المهم إزالة الحواجز القائمة أمام المشاركة، وتشجيع المشاركة النشطة. إذ يستحيل تحقيق الإدماج الاجتماعي في غياب درجة عالية من الإدماج السياسي الذي يستلزم المشاركة الديمقراطية.

برامج الحد من الفقر

٦١ - مع استمرار ثبات مستويات الفقر أو ازديادها بالرغم من النمو الاقتصادي في العديد من البلدان، أصبح من الواضح أن النمو في حد ذاته لا يحد من الفقر، وأن الإنعاش الاقتصادي الكلي لا يترجم بالضرورة إلى إحداث تحسينات اجتماعية كبيرة. لذلك، أنشأت الحكومات ووكالات التنمية برامج للحد من الفقر أو دعمها. ويمكن العثور حالياً على برامج مختلفة للحد من الفقر في معظم البلدان النامية. وتشمل هذه البرامج أدوات مثل التمويل البالغ الصغر، والتحويلات النقدية المشروطة، وحقوق الملكية.

٦٢ - وتعهد مؤتمر القمة العالمي المعني بالائتمانات البالغة الصغر المنعقد عام ٢٠٠٦ بتقديم تمويل بالغ الصغر إلى ١٧٥ مليون أسرة معيشية فقيرة بحلول عام ٢٠١٥. وتدعم الحكومات ووكالات التنمية توسيع مؤسسات التمويل البالغ الصغر. وغالباً ما توجه مؤسسات التمويل البالغ الصغر عنايتها بالتحديد إلى النساء اللاتي يشكلن الغالبية العظمى من العملاء. وتكمل الشبكات التقليدية واستعراضات الأقران الجدارة الائتمانية، ويتم تأمين القروض من خلال المسؤولية المشتركة.

٦٣ - بيد أن التمويل البالغ الصغر وحده لا يمكن أن يقضي على الفقر. وثمة حاجة إلى تكميل التمويل البالغ الصغر من أجل الحد من الفقر. لذلك، تقدم بعض مؤسسات التمويل البالغ الصغر والمنظمات غير الحكومية التدريب اللازم لبناء المهارات في مجال الإدارة ومباشرة الأعمال الحرة. علاوة على ذلك، إذا لم يتوافر اقتصاد كلي داعم، وإطار سياسات عامة في مجال التجارة والصناعة، فإن المشاريع البالغة الصغر ستظل صغيرة جداً، مع قليل من الروابط بين مراحل ما قبل الإنتاج وما بعده أو إمكانات تهيئة فرص عمل.

٦٤ - ومع ذلك، فقد ساعد التمويل البالغ الصغر الفقراء على مواصلة مستوى الاستهلاك لديهم خلال فترات الانكماش الدورية، أو عند حدوث أزمات غير متوقعة. ويجب ألا يُنكر كلية هذا الدور الإيجابي الذي يؤديه التمويل البالغ الصغر. وإذا كان موازنة الاستهلاك أو الإنفاق يعني أن يتمكن الآباء من إرسال أطفالهم إلى المدارس، وشراء الأدوية الأساسية، واستمرار حصول أطفالهم على العناصر المغذية، فعندئذ يحتمل أن يحدث التمويل البالغ الصغر آثاراً إيجابية طويلة الأجل في الإنتاجية، وبالتالي، في الحد من الفقر.

٦٥ - وفي الآونة الأخيرة، أصبحت التحويلات النقدية المشروطة أحد أشكال الحماية الاجتماعية المستخدمة على نطاق واسع في البلدان النامية. والتحويلات النقدية المشروطة هي هبات نقدية تقدم إلى الفقراء والمحرومين بشرط أن يتعهدوا بالتزامات محددة، مثل إرسال أطفالهم إلى المدارس، وإجراء فحوصات طبية منتظمة. لذلك فإن التحويلات النقدية المشروطة غالبا ما تصمم كمزيج من التحويلات النقدية وتوفير الخدمات، مؤكدة على إقامة روابط قوية بسوق العمل والمسؤوليات داخل الأسرة المعيشية.

٦٦ - وثمة قضية خلافية تتعلق بالتحويلات النقدية المشروطة وهي الرغبة في فرض شروط. ويفترض أن تحث التحويلات المشروطة على إحداث تغييرات مرغوبة في السلوك، ومن شأنها أيضاً أن تؤدي إلى التغلب على عدم التساوق في المعلومات. فعلى سبيل المثال يمكن للحكومات أن تفهم على نحو أفضل فوائد التحصين، ويستطيع برنامج التحويلات الذي يشترط التحصين أن يتغلب على عدم التماثل في هذا المجال. ويمكن أن تعزز التحويلات

النقدية المشروطة أيضاً موقف المرأة التفاوضي، في حالة تواؤم أفضليتها بدرجة أكبر مع أفضليات الحكومة، لكنها قد تكون تفتقر إلى القدرة على التفاوض داخل الأسرة المعيشية. كما تساعد الشروط على جعل التحويلات أكثر قبولا لدى دافع الضرائب المتوسط.

٦٧ - بيد أنه توجد تكلفة كبيرة في مراقبة السلوك، وتفتقر العديد من البلدان النامية إلى القدرات الإدارية اللازمة لإجراء مراقبة كافية. علاوة على ذلك، قد تجد بعض الأسر الفقيرة صعوبة في تلبية الشروط بسبب عدم إمكانية حصولها بسهولة على الخدمات الصحية أو الدراسية. وبشكل عام، لا توجّه التحويلات النقدية المشروطة إلا إلى الأسر المعيشية التي يوجد فيها أطفال في سن الدراسة، مما يعني استبعاد الأسر الفقيرة التي لا يوجد فيها أطفال في ذلك السن.

٦٨ - وبسبب بعض المشاكل المرتبطة بفرض الشروط وبالفئات المقصودة، فقد أثيرت مسألة ما إذا كان ينبغي وأن تكون الهبات النقدية شاملة أو غير مشروطة أو كليهما. وتستخدم الهبات النقدية غير المشروطة على نحو متزايد للحد من الفقر المدقع والمعاناة في حالات الطوارئ. وتستخدم هذه البرامج عادة مع تقديم مساعدات عينية مثل المعونات الغذائية، لكنها تتجاوز أهداف الاستهلاك المباشر الموجه نحو تحويل السلع الأساسية، وتهدف إلى تعزيز سبل كسب العيش وتوفير الدخل على المدى الطويل.

٦٩ - وفي حالات الطوارئ، من الممكن وضع نظم للتحويلات النقدية الشاملة مثل تقديم هبات لتوفير الدخل الأساسي بدون شروط. ويجادل منتقدو هذه البرامج بأن هبات الدخل الأساسي تقلل من فرص العمل الإجمالية في أي اقتصاد بسبب تخفيض القوى العاملة المعروضة، والاستعداد للعمل برفع الحد الأدنى المقبول من الأجور. أما في البلدان النامية، فإن توافر الهبات الدخل الأساسي قد يؤدي إلى زيادة الإنتاجية، وارتفاع الطلب على اليد العاملة على حد سواء. ويمكن أن يحدث ذلك مثلا، إذا ما قللت هبات الدخل الأساسي من الحاجة إلى قيام العمال بإرسال التحويلات النقدية إلى أسرهم، مما يؤدي إلى زيادة الأجور المتاحة لشراء المواد الاستهلاكية، أو لتحسين مستوى مهاراتهم.

٧٠ - وتوجد روابط قوية بين الفقر والافتقار إلى الممتلكات، حيث إن الأشخاص الذين يعيشون في فقر لا يفتقرون إلى الدخل فقط، بل لا يملكون أيضاً الأصول اللازمة لإدرار الدخل. وتعد الأرض من الأصول الجوهرية، وخاصة بالنسبة للفقراء الريفيين، لأنها توفر لهم وسيلة لكسب العيش، وغالباً ما يكون الذين لا يملكون أرضاً من بين أشد الناس فقراً في العالم. كما توجد دلائل على أن ملكية الأرض تزيد من الاستثمار في تعليم الأطفال، مما قد يساعد على الحد من الفقر المتوارث بين الأجيال.

٧١ - ويمكن أن تستخدم الأرض أيضاً كضمان للحصول على القروض اللازمة للاستثمار، أو تباع لزيادة رأس المال لاستثماره في أنشطة مدرة للدخل. وقد أدى ذلك إلى قيام حملات تستهدف تقديم سندات ملكية إلى سكان الأحياء الفقيرة في المدن الذين يعيشون على أرض ليست ملكا لهم.

٧٢ - ومع ذلك، فإن إضفاء الطابع الرسمي على سندات ملكية الأراضي يواجه قيوداً مماثلة مثل التمويل البالغ الصغر. وإذا لم يتوسع الاقتصاد، فلن يكون بمقدرة أصحاب الأراضي الجدد توسيع قدراتهم. إنهم في غالب الأحيان يفتقرون إلى التعليم وإلى مهارات مباشرة الأعمال الحرة للقيام بأنشطة تجارية بأموال مقترضة. وهم يكرهون المجازفة ويشعرون بالقلق بصورة أكبر من الفشل، وبذلك يخسرون أصولهم (الأرض) التي قدموها كضمان. ويعد الفقر في حد ذاته عائقا أمام المجازفة وإقامة المشاريع.

٧٣ - وبشكل عام، لا يزال مستوى نصيب الفرد من تمويل القطاع الاجتماعي في العديد من البلدان النامية دون المستويات التي بلغها في السبعينيات من القرن العشرين. فلم تتحسن بالسرعة المتوقعة النوعية، وإلى حد أقل مدى الشمول، وفي بعض البلدان، ازداد تدهور البنية الأساسية الاجتماعية التي لم تكن كافية أصلا، في مجالات مثل الصحة والتعليم. ومن الاستنتاجات الرئيسية التي تم التوصل إليها، فيما يختص بالجهود التي ستبذل مستقبلاً، هي أنه على الرغم من فوائد تحسين كفاءة السياسات الاجتماعية، فإنه ينبغي إيلاء اهتمام سياسي أكبر بعواقب التقليل من التمويل العام المقدم إلى القطاع الاجتماعي.

خامسا - توصيات السياسات العامة

٧٤ - إن التحديات الماثلة أمام الحد من الفقر كثيرة وصعبة، وهي تزداد صعوبة بسبب الأزمة الاقتصادية العالمية. ولا بد أن تؤدي خطورة هذه الأزمة إلى إعادة التفكير الجدي في النهوج المتعلقة بالسياسات التي تهيمن على الخطاب المتعلق بالنمو والفقر حتى الآن. ويجب دفع وتوسيع نطاق التحليل البديل الذي يضع في صدر الأولويات الحاجة إلى التحول الهيكلي الذي يؤدي إلى استدامة النمو في الناتج الحقيقي والعمالة والدخل، ويعزز التنمية الشاملة التي تعود بالفائدة على الفقراء.

٧٥ - وفي الوقت الذي يقل فيه وضوح وأهمية الخط الفاصل بين الفقراء وغير الفقراء، فإن الأزمة الاقتصادية تذكر بأن الفقر ليس خاصية من خصائص فئة معينة من الأفراد، بل هو حالة يمكن أن يتعرض لها الجميع في مرحلة ما من حياتهم. وبدلا من الانتظار لتحقيق الانتعاش الاقتصادي قبل تركيز الاهتمام على الفقراء، سيكون من الحكمة وضع سياسات

وتخصيص موارد تكفل الرفاه الأساسي لجميع الأفراد، الذين يعانون بالفعل من الفقر أو الذين هم عرضة للوقوع في براثنه، كاستراتيجية لحفز الانتعاش. إن كفالة تمتع شعوب العالم بالصحة، والتعليم والمسكن الملائم، والغذاء الجيد، أمر جوهري لكي تكون منتجة وتسهم في تحويل الانتعاش الاقتصادي إلى حقيقة واقعة. لذلك، ينبغي أن يكون النهج المتبع نحو الحد من الفقر إنمائياً وشاملاً، ويدمج بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق نتائج إنمائية يكون محورها الناس.

٧٦ - ويجب أن تتطلع سياسات الاقتصاد الكلي إلى ما وراء مجرد إبقاء التضخم والعجز المالي تحت السيطرة. إذ يجب أن تهدف إلى تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الحقيقي والحد من التقلبات في الإنتاج والاستثمار والعمالة والدخل. وينبغي أن تتوخى تحقيق الاستقرار على المدى القصير والتنمية على المدى البعيد. ويمكن أن تؤدي السياسات الضريبية والنقدية دوراً هاماً في مواجهة التقلبات الدورية لدعم الاستثمار العام من أجل بناء البنية الأساسية، والقدرات التكنولوجية، والموارد البشرية. ويعد هذا الضرب من الاستثمار حاسم الأهمية في تحقيق النمو وتوفير فرص العمل المنتج، وبالتالي، الحد من الفقر.

٧٧ - وينبغي أن تتناول السياسات الاجتماعية المحددات الهيكلية لتوزيع الثروة والدخل والفقر، وخاصة التعليم والعمالة. وهذه العوامل أساسية في كسر دائرة انتقال عدم المساواة والفقر بين الأجيال. إن نطاق السياسة الاجتماعية متعدد. ودون الانتقاص من الجهود الأخرى المبذولة على الصعيد الاجتماعي، ينبغي التركيز على تعزيز المساواة في استراتيجيات وبرامج وسياسات النمو التي تؤثر في الموارد البشرية والعمالة والحماية الاجتماعية.

٧٨ - وينبغي عدم النظر إلى السياسات الاجتماعية على أنها مجموعة من التدابير الإصلاحية التي تستهدف تصحيح إخفاقات السوق والمؤسسات وإدارة المخاطر التي تتعرض لها الأسر المعيشية الفقيرة بشكل مؤقت. إذ بدلاً من ذلك، ينبغي أن تتضمن تلك السياسات توفير الاحتياجات الأساسية والمنافع العامة التي لا تزال تقع مسؤوليتها بشكل رئيسي على عاتق الدولة. ولا يمكن تحقيق التنمية الشاملة عند عدم استيفاء ذلك الأمر على نحو كاف، وبقائه غير منسق ومجزأ.

٧٩ - ويعد الدخل المتأتي من العمل المصدر الرئيسي للدخل بالنسبة للفقراء. وعليه، فإن تنمية الموارد البشرية، وتهيئة فرص العمل، وتحسين نوعية العمالة من القضايا الرئيسية في التخفيف من حدة الفقر على نحو مستدام.

٨٠ - وتظهر التجارب في بلدان عديدة أن العمل اللائق هو محور النمو الشامل الذي يؤدي إلى الحد من الفقر. إن تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق للجميع

ينبغي أن يكون أحد أهداف سياسات الاقتصاد الكلي. وسيساعد ذلك على كفالة حدوث الاتساق والتجانس بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية. كما سيؤدي إلى توزيع فوائد النمو الاقتصادي على نحو أكثر عدلا، مما يؤدي إلى الحد من عدم المساواة والفقر على حد سواء.

٨١ - لذلك، ينبغي أن تشكل استراتيجية العمالة الرامية إلى تشجيع توفير العمل اللائق في ظل ظروف من المساواة والأمن والكرامة مكونا أساسيا في أي استراتيجية إنمائية، ويجب أن توجه لتشمل إنشاء فرص عمل في سياسات الاقتصاد الكلي. كما تتطلب تلك الاستراتيجية إجراء تحليل لأثر العمالة كمعيار أساسي من معايير سياسة الاقتصاد الكلي والقرارات المتعلقة بالسياسات المتخذة في مجالات أخرى. علاوة على ذلك، تدعو تلك الاستراتيجية إلى اعتماد تدابير محددة لإدماج القطاع غير الرسمي في برامج الحماية الاجتماعية، وإلى إنشاء هياكل الحوافز التي تشجع على إيجاد فرص عمل عن طريق توجيه الاستثمار نحو القطاعات المنتجة التي تعتمد على كثافة اليد العاملة، مع التركيز على تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

٨٢ - وهناك أيضا اتجاه متزايد نحو خصخصة المؤسسات العامة. بيد أن الخصخصة يجب ألا تتجاهل ظروف العمالة وإمكانية فقدان الوظائف، لما لها من تأثير في الفقر، وخاصة على الفقراء العاملين. وينبغي أن تكون هناك حماية كافية لظروف العمالة، فضلا عن وضع برامج فعالة لسوق العمل. وبالمثل، يجب أن يظل توفير المرافق العامة شاملا للجميع بغض النظر عن الملكية. وإذا ما تمت خصخصة المرافق العامة، فإنها يجب أن تكفل تقديم خدمات كافية إلى الفئات والمناطق المحرومة.

٨٣ - وتعد تنمية الموارد البشرية عنصرا رئيسيا في أي استراتيجية إنمائية شاملة، لما لها من تأثير متزامن في عدم المساواة، والحد من الفقر، والنمو والتكامل الاجتماعي والسياسي. إن النفقات الاجتماعية العامة بالغة الأهمية في دعم الاستثمار في الموارد البشرية. وينبغي حماية النفقات الاجتماعية العامة، بل حتى زيادتها في ظل الأزمة الراهنة بغرض حماية الاستثمار في الموارد البشرية. كما ينبغي إدراجها في برامج التحفيز وتقديم الدعم الدولي إلى البلدان النامية المنخفضة الدخل.

٨٤ - وينبغي لصانعي السياسات، على وجه خاص، السعي نحو كفالة توجيه التمويل الكافي تجاه تشجيع تنمية الموارد البشرية، وخاصة في مجالي التعليم والصحة. وحيث إن هناك ارتباطا بين التباينات السابقة في هذه المجالات والفروق الحالية في الدخل، سواء داخل البلدان

أو فيما بينها، فإنه ينبغي للبلدان ذات الاقتصادات النامية أن تمنح أولوية إلى زيادة مساهمة الموارد العامة في الصحة والتعليم، مقترنة بالجهود المبذولة لتحسين نوعية الخدمات.

٨٥ - وثمة بعد هام مختلف في تنمية الموارد البشرية، لكنه لا يقل أهمية، يتمثل في برامج التدريب. إذ إن الحاجة إلى التنافس في الاقتصاد العالمي، بالإضافة إلى التطور السريع في الابتكارات التكنولوجية، يدعوان إلى إحداث تغييرات كبيرة وسريعة في مجال تدريب القوى العاملة. لذلك، ينبغي بذل جهد على نطاق واسع لتزويد الأفراد بالمعارف والمهارات الحديثة التي يحتاجونها لكي يكونوا منافسين في سوق العمل.

٨٦ - كما يعد تحسين نظم الحماية الاجتماعية من العناصر الأساسية في أي نهج متكامل يرمي إلى القضاء على الفقر وتحسين المساواة. وينبغي أن تقدم هذه النظم تغطية شاملة وأن تغطي المخاطر الأساسية، وخاصة الصحة والشيخوخة والبطالة، في مجموعة متكاملة.

٨٧ - إن تطوير مؤسسات الحماية الاجتماعية والملائمة بتكلفة معقولة عنصر أساسي في طمأنة الفئات المحرومة بأنها لن تتضرر أكثر من غيرها بسبب النتائج السلبية الناشئة عن الإصلاحات الاقتصادية وانكماش الأنشطة. وينبغي تصميم نظم الحماية الاجتماعية المذكورة على أساس مؤسسي دائم، لكي تكون قادرة على الاستجابة السريعة عند ظهور الأزمات. إلا أنه لا ينبغي اعتبارها بديلا عن السياسات الاجتماعية الأساسية. لذلك ينبغي ألا يزاحم تمويلها خلال الأزمات الإنفاق على الموارد البشرية، أو على نظم الحماية الاجتماعية الأكثر ديمومة. علاوة على ذلك، ومع مرور الوقت، ينبغي أن تتحول إلى عناصر في نظام ضمان اجتماعي أكثر ديمومة.

٨٨ - ومع ذلك، فإن الطريقة المعهودة التي يطبق عليها مفهوم الحماية الاجتماعية غالبا ما يقع ضمن فئة ''الإضافات'' إلى سياسات الاقتصاد الكلي. لذلك، يُنظر إلى تدابير الحماية الاجتماعية وبرامج التحويل المستهدفة على أنها وسيلة مهمة للتخفيف من حدة الآثار السلبية القصيرة الأجل الناشئة عن الأزمات، وكفالة الدعم السياسي للإصلاحات الرامية إلى تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وإزالة العقبات التي تحول دون النمو على المدى الطويل. إن هذه الآراء عن السياسات الاجتماعية كتذييل لسياسات الاقتصاد الكلي، لا تتماشى مع إطار السياسات المتكاملة التي ينبغي أن تكون الأساس لاستراتيجيات اجتماعية واقتصادية مصممة جيدا.

٨٩ - إن توفير الحماية الاجتماعية الأساسية للجميع أمر لا بد منه في عصر يتزايد فيه عدم توافر الأمن الاقتصادي بسبب العولمة والاتجاهات غير الرسمية والعرضية المرافقة في سوق العمل. إن الأزمات العالمية الراهنة وتأثيرها في العمال، بالبلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء، تؤكد أكثر على أهمية توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية للفقراء

وغير الفقراء أيضا. وبالنسبة للفقراء، فإن توفير شيء من الحماية الاجتماعية الأساسية لهم سيساعدهم على تجنب الوقوع في أعماق براثن الفقر؛ أما بالنسبة لغير الفقراء، فإن ذلك سيقلل من إمكانية تعرضهم للفقر.

٩٠ - وينبغي أن يكون توسيع نطاق الحماية الاجتماعية الأساسية للجميع عنصرا في البرامج المتكاملة التحفيزية. وعلى المدى القصير، ستتيح الفوائد للأشخاص الذين هم في أشد الحاجة إلى المساعدة دعم قدراتهم على الاستهلاك، واستحداث الطلب الذي تشتد الحاجة إليه خلال فترات الركود الاقتصادي، وعلى المدى البعيد، فإن الاستثمار الاجتماعي في الموارد البشرية (التغذية والصحة والتعليم) سيعزز النمو في المستقبل.

٩١ - ومع ازدياد عدم المساواة، فإن تشجيع التكامل الاجتماعي سيصبح أبعد منالا. إذ إن التماسك والتضامن الاجتماعيين شرطان أساسيان من شروط تحقيق التنمية والتقدم الاجتماعي، ويجب الاستمرار في بذل الجهود لتطوير وتعزيز المؤسسات والآليات التي تشجع على التكامل الاجتماعي. إن المواطنين الأصحاء، ذوي التعليم الجيد، والمعينين في وظائف مناسبة، والمحميين اجتماعيا يسهمون في التماسك الاجتماعي في أي بلد، ويضفون حيوية على جميع جوانب الحياة والثقافة. ومن خلال تشجيع الدمج والحد من الحرمان، تعزز التنمية الاجتماعية المؤسسات والعمليات الديمقراطية، وتجعل العلاقات الاجتماعية والاقتصادية أكثر تواؤما، وتوفر أساسا متينا لتحقيق التنمية والازدهار على الأجل الطويل.

٩٢ - وأخيرا، فإن الحد من الفقر يتطلب بذل جهود، لا على الصعيد الوطني فحسب، بل يتطلب كذلك التزاما صريحا من المجتمع الدولي، من حيث القبول، بمنح الأولوية إلى جهود الاستثمار الاجتماعي الأكثر فعالية وتشجيع تلك الجهود والمطالبة بها بغية تعزيز التضامن والمساواة. وفي حالة البلدان الأكثر ثراء، يجب أن يتجلى ذلك الالتزام أيضا في توجيه المعونات، وفقا للهدف المتفق عليه دولياً وهو تخصيص نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج القومي الإجمالي، وفتح الأسواق أمام منتجات البلدان النامية.