الأمم المتحدة

E/CN.5/2011/8

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
16 December 2010
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة التاسعة والأربعون

٩ - ١٨ شباط/فبراير ٢٠١١

البند ٣ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ودورة الجمعية العامة الاستثنائية الرابعة والعشرين

المسائل المستجدة: الحماية الاجتماعية

مذكرة من الأمانة العامة

أولا - مقدمة

١ - قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ١٨/٢٠٠٦ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ٢٠٠٦، إدراج البند المعنون ''المسائل المستجدة'' في برنامج عمل لجنة التنمية الاجتماعية. وقرر مكتب الدورة التاسعة والأربعين للجنة، بالتشاور مع المجموعات الإقليمية المعنية، أن الموضوع الذي ستجري مناقشته في إطار هذا البند من جدول الأعمال سيكون هو الحماية الاجتماعية في سياق الأزمة المالية والاقتصادية العالمية.

٢ - وأعدت الأمانة العامة هذه المذكرة من أجل توفير معلومات أساسية للجنة وتيسيرا لمداولاتها. وتبرز المذكرة أهمية الحماية الاجتماعية ومدى القدرة على تحمل تكلفتها، وتناقش تأثير الأزمة على برامج الحماية الاجتماعية. وتقترح المذكرة أيضا بعض القضايا للمناقشة.

* E/CN.5/2011/1.

120111 100111 10-69803 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

ثانيا – الحاجة إلى الحماية الاجتماعية

٣ – تساعد تدابير الحماية الاجتماعية على مؤازرة الأفراد والعائلات لاستيعاب الصدمات الاقتصادية ومواجهة الطوارئ الحياتية الأخرى، وتعزيز قدراتهم على إدارة التحديات التي تؤثر على رفاههم والتغلب عليها. ولهذه التدابير، بالتالي، أهمية جوهرية للحد من أوجه الضعف، ومنع تدهور الأوضاع المعيشية، وتيسير سُبل كسب العيش وتجديدها. وتؤدي نظم الحماية الاجتماعية في أثناء الأزمات الاقتصادية دوراً هاماً بوصفها من عوامل الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وهي تمنع تسرب الطلاب من المدارس وارتفاع معدلات سوء التغذية، ومن ثم تساعد على منع تدهور رأس المال البشري والاجتماعي.

٤ – لقد جلبت عملية العولمة والآثار المترتبة على المنافسة الدولية المزيد من انعدام الأمن الاقتصادي وأشكالا جديدة من أوجه الضعف إذ كان على اقتصادات بكاملها، ومعها الأفراد، أن تتواءم مع عمليات التكيف على الصعيدين الوطني والعالمي التي كثيراً ما تكون ذات وتيرة سريعة. ولقد أصبح الطلب على العمالة متقلبا على نحو متزايد، وازداد عدد الوظائف غير النمطية، والوظائف بدوام جزئي (معظمها في القطاع غير الرسمي). وعلى نحو ما أثبتت الأزمة الحالية، فإن الحاجة إلى الحماية الاجتماعية في سياق انعدام الأمن الاقتصادي ما فتئت تزداد.

٥ – ويشكل تغير المناخ تهديدات متعددة للنمو الاقتصادي، وللحد من الفقر على نطاق أوسع، ولتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وتنشأ هذه التهديدات عن زيادة تواتر الكوارث الطبيعية وشدتها، وزيادة فشل المحاصيل الزراعية وانعدام الأمن الغذائي، وتدهور النظم الإيكولوجية وحالات تفشي الأمراض ذات الصلة. ومن المرجح أن يتعرض الفقراء لأشد الأضرار نتيجة تغير المناخ، وفي الوقت نفسه، فهم الأقل قدرة على مواجهة أثاره. وثمة اعتراف متزايد بالدور المحتمل للحماية الاجتماعية بوصفها وسيلة للتصدي للمخاطر المتعددة والصدمات قصير الأجل وطويلة الأجل المرتبطة بتغير المناخ. وقد قيل إن الحماية الاجتماعية يمكن أن تصبح واحدة من القطاعات ذات الأولوية لأغراض التكيف في البلدان النامية[(١)].

٦ – وعلى الصعيد العام، تنطوي الحماية الاجتماعية على ثلاث مجموعات من التدابير: التأمين الاجتماعي؛ والمساعدة الاجتماعية، بما فيها التحويلات العامة الممولة من الضرائب؛ واللوائح الحمائية في سوق العمل، وبرامج التأمين الاجتماعي وهي تحويلات للدخل ممولة من الاشتراكات نقداً أو عيناً (أي أن الاستحقاقات تكون مشروطة بدفع الاشتراكات) توفر

(١) انظر Nicholas Stern, “Key Elements of a global deal on climate change” London, London School of Economics and Political Science, 2008.

الحماية من الآثار المالية المترتبة على البطالة والمرض والشيخوخة والعجز والأمومة، وغيرها من الطوارئ ذات الصلة بدورة الحياة والعمل. وتتألف المساعدة الاجتماعية من مشاريع توفر تحويل الدخل نقداً أو عيناً لجميع من يعيشون تحت ربقة الفقر أو إلى فئات مختارة من السكان (كثيرا ما تكون هي فئتي الأطفال وكبار السن). وتكفل لوائح العمل والتوظيف المعايير الأساسية للعمل اللائق والمنتج.

٧ - ولا تزال آليات الحماية الاجتماعية الأسرية وغيرها من الآليات غير الرسمية تكتسي أهمية في البلدان ذات الدخل المنخفض، ولكن ضعف قاعدة الموارد والاتجاهات الحالية فيما يتعلق بالتحضر، وكبر السن، والتغيرات في هيكل الأسرة وعدم كفاية الحماية في حالة الصدمات التي تلحق الضرر بمجتمعات محلية برمتها، تحد من فعالية تلك الآليات. وفي الوقت نفسه، فإن شمولية النظم الرسمية للحماية الاجتماعية لا تزال محدودة في كثير من البلدان ذات الدخل المنخفض. وتقدر منظمة العمل الدولية أن ما نسبته ٢٠ في المائة فقط من السكان الذين يبلغون سن العمل، وأسرهم، يمكنهم الاستفادة من نظم الحماية الاجتماعية الشاملة[٢].

٨ - ولا يتسم تطوير برامج التأمين الاجتماعي، على الأخص، بالتوازن في البلدان النامية. وتغطي إعانات البطالة، والمعاشات التقاعدية لكبار السن وغيرها من الاستحقاقات، إن وجدت، فئات معينة فقط من العاملين في القطاع الرسمي، تاركة من يعملون في الاقتصاد غير الرسمي دون حماية على الإطلاق. ويسهم ما نسبته تقريبا ٢٥ في المائة فقط من القوة العاملة في جميع أنحاء العالم في تمويل المعاش التقاعدي أو يكون لهم الحق في المعاش، وتغطي هذه الحماية ما يقل عن ٢٠ في المائة من كبار السن[٣]. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، استحدثت البلدان ذات الدخل المتوسط، بعضها فقط، مثل بوتسوانا، وجنوب أفريقيا، وموريشيوس وناميبيا، ومؤخراً سوازيلند وليسوتو نظماً للمعاشات التقاعدية الاجتماعية على الصعيد الوطني علما بأن نطاق تغطيتها، باستثناء موريشيوس، منخفض جداً. وفي المتوسط، تبلغ نسبة الإنفاق العام على المعاشات التقاعدية أقل من ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا جنوب الصحراء، مقارنة بأكثر من ١٠ في المائة، في المتوسط، في البلدان المتقدمة النمو[٤].

---

(٢) *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*, International Labour Organization.

(٣) Holzmann, R., D.A. Robalino and N. Takayama (eds.) *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfer*, The World Bank, 2009.

(٤) The World Bank, Social Protection and Labour Sector, personal communication.

٩ - وعلى النقيض من ذلك، فقد أصبحت المساعدة الاجتماعية الرامية إلى تخفيف وطأة الفقر والحيلولة دون الاستبعاد الاجتماعي عنصراً رئيسياً في مجال الحماية الاجتماعية في البلدان النامية حيث ترتفع نسبة العمل غير الرسمي في سوق العمل ويقل معدل الإمداد بالخدمات العامة. وثمة برامج، بدأت تطبق محلياً، تكون التحويلات النقدية فيها مشروطة بالتعليم وغيره من استثمارات رأس المال البشري - مثل برامج *Bolsa Familia*، في البرازيل، و *Oportunidades*، في المكسيك، و *Familias en Acciôn*، في كولومبيا - وأخرى مشروطة بالعمل، بموجب قانون ضمان العمالة الوطنية، National Employment Guarantee Act في الهند، وبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية، Productive Safety Net Programme، في إثيوبيا، صارت تنتشر لتغطي نسبا كبيرة من السكان في العديد من البلدان في آسيا وأمريكا اللاتينية. وصار لدى برنامج *Bolsa Familia*، على سبيل المثال زهاء ٥٠ مليون مشترك (١١,١ مليون أسرة) في عام ٢٠٠٩. وترسخت أيضا خلال العقدين المنصرمين مبادرات للتحويل النقدي، أحيانا ما تكون قطعية، مثل منحة دعم الأطفال، في جنوب أفريقيا؛ أو قائمة على استيفاء شروط الاستحقاق، مثل ''برنامج بينظير لدعم الدخل في باكستان''، أو عامة، مثل ''برنامج كالومو الريادي للتحويلات النقدية الاجتماعية، في زامبيا.

١٠ - ويدعم الكثير من برامج المساعدة الاجتماعية هذه على نحو متزايد إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية (الرعاية الصحية والتعليم) وفرص إدرار للدخل. ولذلك، فإن توافر هذه الخدمات، وقدرتها على تلبية الطلب المتزايد، هي من المسائل الجوهرية لنجاح البرامج في تعزيز الإدماج الاجتماعي والحد من الفقر. وقد حققت بعض البلدان النامية مكاسب قوية في سبيل توفير الصحة والتعليم للجميع. وهذه هي الحالة في كوستاريكا والبرازيل، وبوتسوانا. ولدى بوتسوانا أكثر النظم تطوراً للخدمات الاجتماعية في أفريقيا. غير أن توفير الخدمات الاجتماعية لا يزال مجزءاً في عدد كبير من البلدان وقاصراً على جماعات دون الأخرى.

١١ - وبشكل رئيسي، فإن البلدان التي نجحت في قلة الدخل وتحسين الأحوال الاجتماعية على نطاق واسع هي التي وضعت سياسات اجتماعية شاملة، تقوم على الحقوق وتشمل أغلبية السكان. وعلى الرغم من تباين الآثار المترتبة على برامج الحماية الاجتماعية وفقا لتصميم كل منها ومستوى تنفيذه، فقد ثبت بالدليل في جميع أنحاء العالم، بما فيها البلدان ذات الدخل المرتفع، أنها تنطوي على إمكانية الحد من الفقر والتفاوت، وتحفز النمو الاقتصادي. وبالنسبة لبلدان ذات مستوى ما من الدخل، توجد صلة بين ارتفاع مستوى

الإنفاق على الحماية الاجتماعية وانخفاض معدلات الفقر[٥]. وتقدر منظمة العمل الدولية أن التحويلات النقدية غير المتصلة بالمعاشات التقاعدية تؤدي إلى الحد من مخاطر سقوط ما يزيد عن ٢٠ في المائة من السكان في معظم بلدان منطقة الاتحاد الأوروبي في براثن الفقر، بل وأكثر من ٥٠ في المائة في بلدان مثل الدانمرك، والسويد، وفرنسا، وفنلندا، وهنغاريا، وهولندا[٦]. وبينت أيضا انخفاض معامل جيني بشكل ملحوظ، بل بأكثر من ١٠ نقاط مئوية في كل من بلجيكا، والجمهورية التشيكية، والدانمرك والسويد، نتيجة لهذه التحويلات[٧]. ويقدر البنك الدولي أن الحماية الاجتماعية يمكن أن تؤدي إلى خفض الفقر العرضي إلى النصف، ومن ثم خفض عدد الفقراء بنسبة تتراوح بين ٥ و ١٠ في المائة على الأقل[٨]. وربما يكون برنامج *Progresa* (حاليا *Oportunidades*) قد أدى إلى تخفيض معدلات الفقر بنسبة ٣٦ في المائة بين المستفيدين منه[٩]. وتعتبر البرازيل توسيع نطاق برنامج *Bolsa Familia*، إلى جانب زيادة الحد الأدنى للأجور، السبب في تحقيقها الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية قبل الموعد المحدد[١٠].

١٢ - ويشير الكثير من الأدلة المتاحة في البلدان النامية إلى حدوث زيادات في مشاركة القوى العاملة وتحسينات في القدرة الإنتاجية للمستفيدين من مشاريع الحماية الاجتماعية ذات التصميم الجيد[١١]. وبقدر ما تساعد تدابير الحماية الاجتماعية الفقراء من الرجال والنساء على المفاضلة بين تلبية احتياجاتهم العاجلة وتأمين سُبل كسب العيش في المستقبل، فإن هذه التدابير تشجع أيضا على تراكم رأس المال والاستثمار، وتيسير الحصول على

---

(٥) Armando Barrientos, "Social protection and poverty reduction" (2008) Background paper commissioned for UN Research Institute for Social Development *Combating Poverty and Inequality: Structural Chang, Social Policy and Politics* (UN publication, Sab, No. E.10.111.Y.1).

(٦) *World Social Security Report 2010/11* pp.107-108 and figure 8.9.

(٧) المرجع نفسه.

(٨) World Bank, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, (Washington D.C., 2003) p. 8.

(٩) Rolf Künnemann and Ralf Leonhard, *"human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals"* Stuffgart, Germany, Brot Für Die Welt, 2008.

(١٠) *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio: Relatorio Nacional De Acompan Hamento* (Brasilia Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 200) p.26.

(١١) للاطلاع على تأثير الحماية الاجتماعية على النمو الاقتصادي انظر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *"Promoting pro-poor crowth employment and social protection"*,(Paris, 2009), and A. Barrientos and J. Scott, *Social Transfers and Growth: A Review*, Brooks World Poverty Institute Working Paper No. 52 (Manchester, United Kingdom 2008).

الائتمان ومساعدة الأسر المعيشية على مواجهة المخاطر. وعن طريق تعزيز فرص حصول الأطفال على الرعاية الصحية، والالتحاق بالمدارس والانتظام في الدراسة، فإن برامج المساعدة الاجتماعية تساعد أيضاً على كسر سلسلة انتقال الفقر عبر الأجيال. ولذلك، فإن برامج الحماية الاجتماعية، إن أحسن تصميمها وتنفيذها، تؤدي إلى تعزيز النمو الاقتصادي الشامل والعادل وتنشيط الطلب.

١٣ - ولكي تحفز نظم الحماية الاجتماعية بشكل فعال القوى العاملة على المشاركة، يجب أن تكفل للاستثمار والنمو الاقتصادي والتحويلات الاجتماعية عنصري الانتظام والموثوقية؛ وينبغي أن تكون مقرونة ببرامج تكفل توافر الخدمات الاجتماعية وجودتها؛ وينبغي أن تتجنب استبعاد المجموعات الأكثر حاجة إلى المساعدة. وفي كثير من الأحيان، على سبيل المثال، لا تأخذ التدابير المتخذة في الاعتبار الاحتياجات الخاصة للنساء والأسر المعيشية التي تعيلها نساء. وفي هذا الصدد، تميل أشكال الحماية المرتبطة بالوضع الوظيفي إلى وضع المرأة في وضع غير موات حيث تكون نسبة كبيرة من أنشطة المرأة الاقتصادية غير مدفوعة الأجر، ومشاركتها في سوق العمل ذات طابع متقطع أكثر من الرجال.

١٤ - وخلال العقود الثلاثة الماضية، كثيراً ما حلت محل نظم الحماية الاجتماعية شبكات للأمان الاجتماعي، أي مجموعات تحويلات غير تشاركية موجهة، كثيرا ما تكون مؤقتة. ويركز عنصر التوجيه على شروط الاستحقاق وبالتالي ينطوي على وسائل اختبار الأحقية لتحديد المستفيدين. وهذا معناه أن مجموعة صغيرة من السكان تكون مؤهلة للاستفادة من التحويلات في وقت ما، وأن نسبة فقط من تلك المجموعة يمكن أن تحصل فعلا على الاستحقاقات. وجرى التشكيك في فعالية ومشروعية استهداف مجموعات محددة. ويتطلب التوجيه قدرات إدارية راسخة ويمكن أن يؤدي إلى وقوع أخطاء كبيرة فيما يتعلق بالشمول والاستبعاد ونقص التغطية، ولا سيما حيث ينتشر الطابع غير الرسمي والفقر على نطاق واسع وعلاوة على ذلك، ولأن الفقر ليس سمة لمجموعة ثابتة من الأفراد، بل هو حالة قد يتعرض الجميع لخطرها في وقت ما، فإن تركيز الانتباه على مجموعة معينة من الأفراد يتجاهل الطبيعة الدينامية للفقر والبطالة وغيرها من الظروف المتصلة بدورة الحياة والعمل. وليس من المعتاد أن يركز نهج شبكة الأمان الاجتماعي على الوقاية من الفقر عن طريق الاهتمام بزيادة في صمود من يعيشون على خط الفقر أو قريبا منه. وتقدر منظمة الصحة العالمية، على سبيل المثال، أن زهاء ١٠٠ مليون شخص معرّض يسقطون في براثن الفقر سنويا بسبب الحاجة إلى تمويل تكلفة الرعاية الصحية. ويمكن تجنب هذا إن جرى خفض أوجه التعرض بشمول الجميع بنظم الحماية الصحية (مثل نظام توفير الرعاية الصحية للجميع المطبق في تايلند منذ عام ٢٠٠٢).

١٥ - وفي البداية، قد تتطلب كفاية حماية جميع الأشخاص ضد الأخطار اتخاذ تدابير خاصة موجهة للوصول إلى أكثر الفئات تعرضا على سبيل الأولوية. ومع ذلك، يتطلب الحق في الضمان الاجتماعي خطوة تقدمية نحو توفير الحماية الاجتماعية للجميع لكفالة عوامل الرفاه الأساسية لجميع الأفراد - من الذين يعانون المشقة أو الذين يتعرضون لخطر المعاناة - بغض النظر عن مكان عملهم أو إقامتهم وعن حالة الاقتصاد.

ثالثا - الحماية الاجتماعية والأزمة المالية والاقتصادية

١٦ - كانت الآثار الاجتماعية للأزمات الاقتصادية أشد فداحة في البلدان حيث شبكات الحماية الاجتماعية هي الأشد ضعفا. وفي بداية الأزمة المالية والاقتصادية الراهنة، بذل الكثير من البلدان النامية جهودا للتصدي للآثار الاجتماعية التي خلّفتها هذه الأزمة، وذلك على الرغم من زيادة القيود المالية. وقد لاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في دراسة أجراها على ٣٥ بلدا، أن الحكومات أنفقت في المتوسط نسبة ٢٥ في المائة من أموال حزمة الحوافز المالية على نظم تقديرية للحماية الاجتماعية تهدف إلى حفز توليد فرص العمل ودعم الحصول على التعليم والخدمات الصحية وتوفير السكن بأسعار معقولة[١٢].

١٧ - وقد تمكنت بعض البلدان النامية، لا سيما في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، من اتخاذ تدابير تخفيفية وزيادة الإنفاق الاجتماعي لأنها حافظت على أساس مالي متين خلال فترة التوسع الاقتصادي التي سبقت الأزمة، مما سمح لها بتفادي عجز كبير في الحسابات الجارية وبتحسين نسب الديون. وبالإضافة إلى ذلك، تمّ الاعتراف، في ضوء الأزمات الاقتصادية السابقة، بأن توليد فرص العمل، ودعم العاملين من خلال وضع خطط فعالة لتأمين دخل بديل في حالة البطالة أو العمالة الناقصة، وتحسين فرص الاستفادة من الخدمات الاجتماعية تُعدّ تدابير ضرورية للحفاظ على مستويات الطلب الإجمالي أو إعادتها إلى سابق عهدها كما أنها تدابير أساسية لسلوك مسار أكثر اطّراداً واستدامة وشمولا باتجاه النمو الاقتصادي.

١٨ - وفي حين تُعد هذه التدابير التقديرية مناسبة لتلبية الاحتياجات على المدى القصير، فإن معظمها لا يزيد من حصانة المستفيدين منها إزاء الصدمات التي قد يتعرضون لها في المستقبل. أما نظم الحماية الاجتماعية المتسمة بالرسوخ والدوام، فتؤدي، إذا ما وُضعت، دوراً أكبر بكثير في مجال الحد من انتشار الفقر، حيث إنها تضمن تأمين دخل أساسي دائم،

(١٢) Y. Zhang, N. Thelen and A. Rao “Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence”، ورقة عمل مقدمة من مكتب الدراسات الإنمائية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (نيويورك، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، آذار/مارس ٢٠١٠).

مما يعزز قدرة الرجال والنساء على مواجهة الصدمات والتغلب عليها والتقليل من مدى تعرضهم لها. فعلى سبيل المثال، أدّت الاستثمارات في إنشاء نظم للحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي منذ عام ٢٠٠٠ إلى التخفيف من تداعيات الأزمة في المنطقة، إذ ساعدت الأسر المعيشية على التكّيف مع الانكماش الاقتصادي وتعويض آثاره[١٣]. غير أن قدرة الكثير من البلدان النامية الأخرى على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية كانت مقيّدة بسبب عدم وجود آليات يمكن أن تستند إليها في هذه العملية. ومن التدابير التي أعلنت عنها هذه البلدان لا يوحي الكثير منها بأن الأزمة تُستخدم باعتبارها فرصة لمراجعة عدم كفاية نظم الحماية الاجتماعية ووضع اللبنات الأساسية لإنشاء نظام للضمان الاجتماعي.

١٩ - وبالإضافة إلى ذلك، إذا أُلغيت التدابير التقديرية التي وُضعت عند بداية الأزمة قبل تحقيق انتعاش واسع النطاق على صعيد النمو الاقتصادي والعمالة، فإن المستفيدين الأوليين منها قد يقعون مجدداً، في أغلب الظن، تحت تأثير البطالة والفقر. وقد ابتعدت الحكومات في عدد من البلدان الأوروبية بالفعل عن تقديم الحوافز المالية واتجهت نحو التقشف وقللت الإنفاق الاجتماعي، وخفضت الوظائف وزادت الضرائب، ذلك أن ارتفاع الدين العام قد ولد توتراً سياسياً ومالياً. فالميزانية التقشفية في أيرلندا، على سبيل المثال، تتضمن تخفيض ميزانية الرعاية الاجتماعية بنسبة تقارب ١٥ في المائة، وإلغاء ٧٥٠ ٢٤ وظيفة في الدوائر العامة وتخفيض استحقاقات الأطفال والحد الأدنى للأجور والمعاشات التقاعدية[١٤]. أما في اليونان، فتشمل هذه التدابير خفض أجور موظفي القطاع العام وزيادة الضرائب وخفض المعاشات التقاعدية وزيادة سن التقاعد لموظفي القطاع العام[١٥]. وقد تعهدت إسبانيا بخفض الإنفاق العام بنسبة ٧،٩ في المائة في عام ٢٠١١؛ وتعمل ألمانيا على خفض الإنفاق على المستوى الاتحادي بنسبة ٤,٣ في المائة على مدى عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١؛ أما إيطاليا، فتنفذ خطة لخفض الميزانية بنسبة ١٠ في المائة لعامي ٢٠١١ و ٢٠١٢[١٦]. ومن المتوقع أن يكون

---

(١٣) للاطلاع على مزيد من التحليلات، انظر "*Did Latin America Learn to Shield Its Poor from Economic Shocks?*"، تقرير بشأن الفقر والعمالة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، (البنك الدولي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠).

(١٤) Liz Alderman, "Ireland unveils austerity plan to help secure bailout", *The New York Time* ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

(١٥) Thomas L. Friedman, "Greece's Newest Odyssey" Ibid، ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(١٦) David Cutler, "Factbox: Austerity measures around the euro zone", *Reuters* 7 December 2010. Available from http://www.reuters.com/article/idUSTRE6B64O220101207

لخطط تصحيح أوضاع المالية العامة التي أُعلن عنها حتى الآن في البلدان المتقدمة النمو أثر سلبي على نمو الناتج المحلي الإجمالي في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢، مما سيعرّض عملية الإنعاش للخطر. ويرى صندوق النقد الدولي أن خفض العجز في الميزانية بنسبة ١ في المائة عادة ما يقلل الناتج المحلي الإجمالي بنحو ٠,٥ في المائة في غضون عامين، ويرفع معدل البطالة بنسبة ٠,٣ في المائة، كما يقلل من الطلب على الصعيد المحلي[١٧].

٢٠ - كما تشهد بعض البلدان النامية اتجاهاً نحو التقييد المالي. فحتى حين تبقى ميزانية الحماية الاجتماعية على حالها بالقيمة النسبية، فإن النفقات قد تنخفض بالقيمة المطلقة إذا تقلصت الميزانيات العامة. وقد خلصت دراسة شملت ١٢٦ بلدا إلى أن النفقات العامة الحقيقية سوف تتقلص في حوالي ربع هذه البلدان في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، وستكون بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا هي الأكثر تأثرا[١٨]. وقد خفض ثلثا البلدان التي شملتها دراسة أخرى المبالغ المرصودة في الميزانية لواحد أو أكثر من القطاعات التي يستفيد منها الفقراء، ويُتوقع أن يكون قطاعا الحماية الاجتماعية والتعليم من بين أكثر القطاعات تضرراً[١٩].

٢١ - وحتى إذا ظل الإنفاق على الحماية الاجتماعية في مستويات ما قبل الأزمة، فإن ذلك قد لا يكون كافيا إذ يُرجّح أن تؤدي الأزمة إلى زيادة عدد الناس الذين يحتاجون إلى الحماية الاجتماعية والذين يستخدمون الخدمات الاجتماعية العامة لا الخدمات الاجتماعية الخاصة. وتشير دراسة شملت ستة بلدان نامية (إكوادور وأوزبكستان وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) والفلبين وقيرغيزستان ونيكاراغوا) إلى أن حكومات إكوادور والفلبين ونيكاراغوا سوف تحتاج، في مواجهة الانتكاسات التي سببتها الأزمة، إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي بنسبة ١,٠-١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي سنويا بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، وذلك من أجل تلبية الأهداف الإنمائية للألفية المتصلة بالتعليم والصحة والخدمات الأساسية بحلول عام ٢٠١٥.وفي حالتي بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وقيرغيزستان، فإن

---

(١٧) صندوق النقد الدولي، World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing، (واشنطن العاصمة، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠).

(١٨) I. Ortiz, and others, *Prioritizing Expenditures for a Recovery for All: A Rapid Review of Public Expenditures in 126 Countries*، ورقة عمل متعلقة بالسياسات الاجتماعية والاقتصادية، مقدمة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة، (نيويورك، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠).

(١٩) Kyrili, K. and M. Martin, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*، تقرير بحثي أعدته منظمة أوكسفام الدولية (أوكسفورد، منظمة أوكسفام في بريطانيا العظمى، تموز/يوليه ٢٠١٠).

التكاليف الإضافية المترتبة على تحقيق هذه الأهداف الإنمائية للألفية، سوف تبلغ، بالمقارنة مع التكاليف المقدّرة حسب سيناريو ما قبل الأزمة، ٠,٧ في المائة و ٠,٥ في المائة، على التوالي، من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً[٢٠]. وتُضاف هذه النفقات إلى النفقات اللازم توفيرها قبل الأزمة لبناء مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية في تلك البلدان.

٢٢ - وتبيّن الدروس المستفادة من البلدان المتقدمة النمو وتصديها للأزمة أن الحماية الاجتماعية ساعدت الكثير من الرجال والنساء وأسرهم على التكيّف مع الانتكاس الاقتصادي، لا سيما حيث كان هناك نظم قائمة بالفعل للحماية الاجتماعية يمكن توسيع نطاقها بسرعة. وبتوفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية الأساسية، يمكن تحقيق هذه المنافع للملايين غيرهم. كما أن توجيه البرامج الحكومية لتوفير فرص العمل صوب المناطق التي أضرّت بها الأزمة يمكن أن يتسم بالفعالية عندما تكون نظم الحماية الاجتماعية حسنة التصميم وصائبة الأهداف. وكانت البلدان التي لديها خبرة في مجال برامج ضمان توفير فرص العمل هي الأكثر قدرة على توسيع نطاق هذه البرامج أثناء الأزمة[٢١].

رابعا - القدرة على تحمل تكاليف الحماية الاجتماعية

٢٣ - رغم أن هياكل نظم الحماية الاجتماعية تختلف باختلاف السياقات والمؤسسات الخاصة بكل بلد، فقد قدمت منظمة العمل الدولية بعض التوجيهات العامة بشأن اللبنات الأولية اللازمة لبناء نظام شامل للضمان الاجتماعي. وفي البلدان التي تفتقر إلى حد أدنى أساسي من الحماية الاجتماعية، ينبغي تأمين حد أدنى يتضمن مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية الضرورية الملائمة للسياق وتأمين فرص الاستفادة من الخدمات الأساسية بما في ذلك الرعاية الصحية والتعليم والتغذية الكافية. وفي البلدان المنخفضة الدخل التي تقوم نظمها الاقتصادية على الزراعة، ينبغي إعطاء الأولوية لدعم صغار المزارعين. ويمكن تغطية تكاليف إنشاء هذه المجموعة الأساسية من التحويلات وتكاليف وضع حد أدنى للحماية الاجتماعية، حتى في أشد البلدان فقرا، إذا تمّ التنفيذ بصورة تدريجية. فالقدرة على تحمّل التكلفة تُعد في جوهرها مسألة إرادة سياسية إلى حد كبير.

---

(٢٠) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١١: التوقعات العالمية (منشورات الأمم المتحدة، الصيغة السابقة للإصدار). الإطار ١-٣. متاح على الموقع http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html، (تم الاطلاع عليه في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠).

(٢١) انظر تقرير الأمين العام المعنون ''التعافي من الأزمة: إبرام ميثاق عالمي لتوفير فرص العمل'' (E/2010/64)، الإطار ٢.

٢٤ - وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أقر رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية باعتبارها إحدى مبادرات المجلس التسع المشتركة على نطاق المنظومة لمواجهة الأزمة. وتشجّع مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على الأخذ برؤية متسقة للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني باعتبارها عنصرا رئيسيا ضمن استراتيجيات التنمية الوطنية، كما تسعى إلى دعم البلدان في تحديد الثغرات الكبرى في مجال الحماية وفي سد هذه الثغرات. ولئن كان تخفيف الآثار الاجتماعية للأزمة يشكّل أحد أهداف مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، فإن الدور الذي تضطلع به هذه المبادرة ليس مؤقتاً، إذ إنها تهدف إلى توفير ''تأمين'' ضد الفقر، يتسم بشموله واستناده إلى الحقوق، لجميع السكان بشكل دائم.

٢٥ - وتبين مجموعة من الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية في ١٢ بلدا في آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أن التكلفة السنوية الإجمالية الأولية لإنشاء مجموعة أساسية من تدابير الحماية الاجتماعية ستتراوح نسبتها بين ٢,٢ و ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠[٢٢].وتبدو فرادى العناصر أقل تكلفة: فتكلفة توفير الاستحقاقات الأساسية للأطفال ستقل نسبتها عن ٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الغالبية العظمى من البلدان التي شملتها الدراسة؛ وستكون تكلفة تقديم المساعدة الاجتماعية، بما يشمل إنشاء برنامج لتوفير فرص العمل للفقراء يعمل لمدة ١٠٠ يوم أقل بكثير من ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ كما ستتراوح تكلفة إتاحة فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية للجميع بين ما يقدر بنسبة ١,٥ من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الآسيوية التي شملتها الدراسة و ٥,٥ في المائة في بوركينا فاسو. ولن تزداد التكلفة النسبية للمعاشات التقاعدية للمسنين ومعاشات العجز إلا على نحو معتدل بحلول عام ٢٠٣٠ على الرغم من اطراد عملية الشيوخة. وتبدو هذه التكاليف أقل حجماً إذا روعيت العواقب المحتملة لعدم الاستثمار في الحماية الاجتماعية. وتشير بحوث أُجريت مؤخراً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أن تحقيق إيرادات محلية إضافية من النمو الاقتصادي وفرض زيادة بسيطة في العبء الضريبي يمكن أن يغطيا تكلفة تأمين حد أدنى عالمي للحماية الاجتماعية بحلول عام ٢٠١٤ أو قبل ذلك التاريخ في جميع بلدان تلك المنطقة باستثناء أربعة بلدان هي بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وغواتيمالا ونيكاراغوا وهندوراس، سوف يتطلب تأمين حد أدنى للحماية الاجتماعية فيها الحصول على مساعدات دولية[٢٣].

---

(٢٢) منظمة العمل الدولية، Extending social security to all: A guide through challenges and options، (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٠).

(٢٣) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، Social Panorama of Latin America 2010 (منشورات الأمم المتحدة).

٢٦ - ويتمثل عامل بالغ الأهمية كثيرا ما يُشترط توافره لنجاح برامج الحماية الاجتماعية في توافر التمويل المستدام. ويحث ''الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل''، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ وأيده مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، ''المجتمع الدولي على توفير المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانية، لوضع حد أدنى للحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني''[٢٤]. وفي القرار ١٢/٢٠١٠ المؤرخ ٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٠ المعنون ''تعزيز الإدماج الاجتماعي'' الذي أوصت باعتماده لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها الثامنة والأربعين (E/2010/26، الفصل الأول - ألف) حث المجلس الاقتصادي والاجتماعي الحكومات على إنشاء نظم للحماية الاجتماعية لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ودعم المشاركة في سوق العمل.

٢٧ - وحاليا، تعتمد برامج المساعدة الاجتماعية بشدة على المعونة الدولية، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ورغم أن المعونة يمكن أن تساعد على وضع برامج للحماية الاجتماعية، فإن البلدان المستفيدة منها يجب أن تؤمّن الفسحة المالية اللازمة من أجل ضمان استدامة حد أدنى من الحماية الاجتماعية على المدى الطويل. وفي حين أن الفسحة المالية قد ازدادت في السنوات العشر الأخيرة في معظم البلدان النامية، بما في ذلك في بلدان عديدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يزال يتعيّن بذل المزيد من الجهود لتعبئة الموارد المحلية وترشيد الإنفاق العام.

٢٨ - وقد تم تنفيذ برامج للحماية الاجتماعية في بلدان ذات مستويات مختلفة من التنمية. فنيبال، على سبيل المثال، تعمل حالياً على توسيع نطاق نظامها الشامل للمعاشات التقاعدية، بهدف تخفيض سن التقاعد في الوقت المناسب من ٧٥ إلى ٦٥ عاماً[٢٥]. وتمارس البلدان التي تتماثل فيها مستويات الدخل قدراً كبيراً من حرية التصرف فيما يتعلق بالإنفاق العام وكذلك فيما يتصل بحصة الموارد العامة المخصصة للإنفاق الاجتماعي: فالبرازيل والمكسيك، وكلاهما من البلدان المتوسطة الدخل، تنفقان ١٣,٢ في المائة و ٣,٥ في المائة على التوالي من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية. ويمثل الإنفاق على الحماية الاجتماعية ١٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في منغوليا و ١,٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في إندونيسيا[٢٦]. فمستوى الإنفاق الاجتماعي، على ما يبدو، تحدده الخيارات السياسية أكثر مما تحدده مسألة توافر الموارد أو القدرة على تحمل التكاليف.

---

(٢٤) منظمة العمل الدولية، Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact، ميثاق اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثامنة والتسعين المعقودة بجنيف، في ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٩ (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩)، الفقرة ٢٢ (٩). متاح على الموقع http://www.ilo.org (تم الاطلاع عليه في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠).

(٢٥) Extending Social Security to All.

(٢٦) معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics (منشورات الأمم المتحدة، ٢٠١٠، رقم المبيع E.10.III.Y.1).

خامساً – الحماية الاجتماعية والإدماج الاجتماعي

٢٩ – إن تعميم فرص الحصول على الحماية الاجتماعية الأساسية والخدمات الاجتماعية، لا سيما في مجالي الصحة والتعليم، ضروري لكسر حلقة الفقر المتوارث بين الأجيال، والحد من أوجه التفاوت على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، وتعزيز تحقيق نمو اقتصادي شامل ومنصف. غير أن الحماية الاجتماعية لن تسهم سوى بشكل محدود في التصدي للفقر والضعف ما لم تكمّلها إجراءات أوسع نطاقا تعالج مسألة الحصول على الموارد وإعادة توزيعها. وإن وضع تدابير من قبيل كفالة فرص الحصول على الأراضي والائتمانات وغير ذلك من الموارد المنتجة، والحصول على السكن، وتأمين حقوق الميراث المنصفة، وتوفير القدرة القانونية الكاملة للفقراء من النساء والرجال وكفالة احتكامهم إلى القضاء بشكل كامل، تتسم بأهمية كبرى في مجال القضاء على الفقر.

٣٠ – وتُعدّ مشاركة جميع أفراد المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية هامة لكفالة تلبية الحكومات للاحتياجات الاجتماعية، بما فيها احتياجات الفقراء. غير أن التمييز ضد بعض الأفراد والفئات الاجتماعية يحول دون مشاركة أولئك الأفراد والفئات أو يحدّ من مشاركتهم. وإن تهيئة بيئة مواتية لإشراك الفئات المنخفضة الدخل في عمليات صنع القرار بشكل خاص، واتخاذ إجراءات رسمية ضد التمييز يشكّلان خطوتين هامتين لتحقيق توازن في التوزيع غير المنصف للسلطة، وتعزيز المشاركة، وبالتالي النهوض بخطة التنمية الاجتماعية.

٣١ – كما أن استقطاب الدعم لبرامج الإدماج الاجتماعي يتطلب تشكيل ائتلافات سياسية تقوم بوضع السياسات وتنفيذها، وإنشاء هياكل إدارية وتنفيذية تتسم بالاستدامة على الصعيد المؤسسي، وإنفاذ القواعد التي تنظم استخدام هذه البرامج. كما تستلزم إقامة برامج مواتية للحماية الاجتماعية توافر معلومات سليمة عن أشياء من قبيل مستويات الفقر الناجم عن تدني الدخل ومدته وشدّته وغير ذلك من أبعاد الحرمان. ويتسم تعزيز القدرة الإحصائية على إنتاج بيانات موثوق بها ونشرها، ولا سيما في البلدان النامية، بأهمية أساسية لتحسين وضع برامج الحماية الاجتماعية وتقييمها.

سادساً – نقاط النقاش المقترحة

٣٢ – قد تودّ لجنة التنمية الاجتماعية النظر في الأسئلة التالية لتسترشد بها في مناقشة هذه المسألة المستجدة:

- استنادا إلى الخبرات الوطنية، ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه توسيع نطاق الحماية الاجتماعية؟ وماذا فعلت البلدان للتصدي لتلك التحديات؟
- ما هي التدابير الناجحة التي وضعتها البلدان لتعبئة الموارد المالية اللازمة لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية أو توسيع نطاقها؟
- ما هي الإجراءات التي يجب اتخاذها على الصعيد الوطني أو الدولي لتعزيز الحماية الاجتماعية الرسمية في البلدان النامية؟
- كيف يمكن لمبادرات سوق العمل والسياسات الاجتماعية، بما في ذلك برامج الحماية الاجتماعية، أن تحدّ من الفقر وأوجه عدم المساواة، وبالتالي أن تساعد على تحقيق نمو اقتصادي أكثر استدامة وشمولا وعدلاً؟