الأمم المتحدة

A/66/226

الجمعية العامة

Distr.: General
2 August 2011
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ٢٧ (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 ٢٠١١: الأزمة الاجتماعية العالمية

تقرير الأمين العام**

موجز

خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، شهد العالم أسوأ أزمة مالية واقتصادية تمر عليه منذ الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي. وجاءت الأزمة عقب آثار الارتفاعات الحادة في أسعار الغذاء والوقود في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨. ويُعنى تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١: الأزمة الاجتماعية العالمية باستعراض الآثار الاجتماعية السلبية الجارية الناجمة عن هذه الأزمة بعد تقديم لمحة عامة عن أسبابها وانتقالها. وفي حين أدى اتخاذ تدابير تحفيزية منسقة إلى تجنب ركود عالمي أعمق وأطول أمدا، يظل الانتعاش برغم ذلك هشا ومتفاوتا.

* A/66/150.

** تتضمن هذه الوثيقة لمحة عامة عن تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١١، وتعرض بعض الاستنتاجات والتوصيات المقدمة من الأمين العام. وسوف يصدر التقرير الكامل في وقت لاحق من السنة بوصفه أحد المنشورات المعدة للبيع الصادرة عن الأمم المتحدة.

190811 180811 11-44102 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وأدى التباطؤ الاقتصادي إلى خفض الإنفاق الاجتماعي في معظم البلدان النامية بينما أضر اللجوء إلى التقشف المالي بالإنفاق الاجتماعي في البلدان المتقدمة النمو فضلا عن تهديد الانتعاش الغضّ.

ويشير التقرير إلى الارتفاع السريع في مستويات البطالة وسرعة التأثر بالأخطار، لا سيما في البلدان النامية التي تفتقر إلى الحماية الاجتماعية الشاملة في أعقاب الأزمة الاقتصادية العالمية. وسقط عشرات الملايين الآخرون في هوة الفقر المدقع، أو وقعوا في براثنه، بسبب الأزمة العالمية، بينما ارتفع عدد الجوعى في العالم إلى أكثر من بليون شخص في عام ٢٠٠٩، وهو أعلى رقم يسجل حتى الآن. ويشدد التقرير بقوة على الدروس المهمة المستخلصة من الاستجابات الوطنية للأزمة العالمية، وأهمية السياسات الاجتماعية الشاملة للجميع، والحاجة إلى توفير حماية اجتماعية شاملة. وأحد الاستنتاجات الرئيسية التي يخلص إليها التقرير هو أنه يتعين أن تكون البلدان قادرة على اتباع سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية بطريقة متسقة. والدرس الرئيسي الثاني هو أن البلدان التي تتوافر لديها نظم حماية اجتماعية استطاعت تجنب أسوأ تأثير اجتماعي وتمكنت من الانتعاش بسرعة أكبر بكثير. ويسلط ذلك الضوء على ضرورة إدامة نظم الحماية الاجتماعية الشاملة وبرامج سوق العمل النشطة، وعدم اعتبارها مجرد عناصر مؤقتة في الاستجابة الوطنية للأزمات. وأخيرا، ينبغي إيلاء أهمية أكبر لاعتبارات السياسات الاجتماعية، لا سيما العمالة المنتجة، في إطار السياسة الاقتصادية الكلية، بدلا من اعتبارها مساعدة تكميلية للفقراء والفئات المحرومة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – ما وراء الانتعاش: التصدي للأزمة الاجتماعية ٤

ثالثا – الأزمة الاجتماعية المستمرة ٨

رابعا – التصدي للأزمة: العمل في المستقبل ١٢

ألف – دور الحكومة ١٢

باء – التركيز على نمو العمالة ١٣

جيم – الحاجة إلى الحماية الاجتماعية ١٦

دال – الفقر والأمن الغذائي ١٧

خامسا – إعادة التفكير في السياسة الاجتماعية ١٧

سادسا – الاستنتاجات والتوصيات ١٩

أولا – مقدمة

١ - أسفر تراجع الاقتصاد العالمي عن نتائج اجتماعية سلبية واسعة النطاق وأعاق التقدم صوب تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. وبالنظر إلى هشاشة الانتعاش الاقتصادي وتفاوت التقدم المحرَز في الاقتصادات الكبرى، فلا يُتوقع أن تنتعش الأوضاع الاجتماعية إلا ببطء. ويُتوقع أن يستمر ارتفاع مستويات الفقر والجوع والبطالة في الإضرار ببلايين الأشخاص لسنوات قادمة.

ثانيا – ما وراء الانتعاش: التصدي للأزمة الاجتماعية

٢ - خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، عانى العالم من أسوأ أزمة مالية واقتصادية منذ الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي. فقد أدى التراجع السريع في النشاط الاقتصاد العالمي إلى تعطيل النمو الاقتصادي بصورة حادة على مستوى العالم وتسبب في انتكاسات كبيرة في التقدم المحرز صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا. وحسب تقديرات الأمم المتحدة، انخفض معدل النمو السنوي للناتج العالمي من نحو ٤ في المائة خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ إلى ١,٦ في المائة في عام ٢٠٠٨؛ واستمر انخفاض معدل نمو الناتج في عام ٢٠٠٩، ليصل إلى -٢ في المائة، حين شهد ٩٥ بلدا تراجعا في متوسط نصيب الفرد من الدخل.

٣ - وارتفعت معدلات البطالة بصورة حادة. فقد بلغ عدد العاطلين عن العمل ٢٠٥ ملايين شخصا في عام ٢٠٠٩ مقابل ١٧٨ مليون شخص في عام ٢٠٠٧. وطبقا لآخر تقديرات منظمة العمل الدولية[(١)]، استمرت البطالة العالمية في مستويات مرتفعة ودون تغير في عام ٢٠١٠. ويظل ارتفاع معدلات البطالة هو التأثير الاجتماعي الغالب للأزمة في الاقتصادات المتقدمة النمو، غير أن حالة العمالة في البلدان النامية لا تزال أقل وضوحا. وفي حين استوعب الاقتصاد غير الرسمي والقطاع الزراعي الفلاحي جزءا كبيرا من تأثير فقدان الوظائف في القطاع الرسمي، فإن أعدادا أكبر بكثير من العاملين تخضع الآن لأوضاع عمل أضعف في البلدان النامية.

٤ - ولا يعني فقدان الوظائف فقدان الدخل فحسب، وإنما أيضا زيادة مواطن الضعف، لا سيما في البلدان النامية التي لا تتوافر فيها حماية اجتماعية شاملة. وتشير التقديرات المختلفة إلى أن ما بين ٤٧ مليون و ٤٨ مليون شخص سقطوا في هوة الفقر المدقع، أو وقعوا في

(١) International Labour Organization, *Global Employment Trends 2011: the Challenge of a Jobs Recovery* (Geneva, International Labour Office, 2011).

براثنه، بسبب الأزمة العالمية[٢]. وقد بدأت الأزمة المالية العالمية تتداعى فورا بعد الارتفاع الحاد في أسعار الغذاء والوقود. ونتيجة لذلك، زاد عدد الجوعى في العالم إلى أكثر من بليون شخص في عام ٢٠٠٩، وهو أعلى رقم يسجل حتى الآن.

٥ - ورغم أن الأزمة المالية لم تنشأ في البلدان النامية، فإن اقتصاداتها، لا سيما الاقتصادات الأكثر اندماجا في الأسواق المالية الدولية، لم تكن بمنأى عن الاضطراب المالي. فقد انتقل التأثير عبر مجموعة مختلفة من القنوات، بما في ذلك انهيار التجارة وأسعار السلع الأساسية، وانعكاس مسار التدفقات الرأسمالية، وارتفاع تكاليف الاقتراض، وتراجع الدخل المتأتي من التحويلات، ووجود قيود على المساعدة الإنمائية الرسمية. وتضررت البلدان بدرجات متفاوتة حسب هيكلها الاقتصادي وسرعة تأثرها بالصدمات.

٦ - وخضع تأثير الأزمة لعامل آخر هو قدرة الحكومات على التغلب على آثارها والتصدي لها، وهو ما اعتمد على كفاءة وقوة ما لديها من آليات للسياسة الاقتصادية الكلية المعاكسة للدورات الاقتصادية، ونظم للحماية اجتماعية، وأطر تنظيمية، وهياكل حوكمة، واستقرار سياسي. وأثرت هذه العوامل بدورها على طريقة تأثر الفئات الاجتماعية المختلفة بالأزمة. فالبلدان الأشد فقرا أصبحت هي الأكثر عرضة لتقلبات الاقتصاد العالمي وهي شديدة الاعتماد بوجه عام على التمويل الخارجي، بما في ذلك المعونة، والتجارة. وغالبا ما تعتمد إيراداتها من النقد الأجنبي وإيراداتها الحكومية على بضع سلع أساسية فحسب؛ ومع محدودية الفسحة المالية أمامها، تتسم نظم الحماية الاجتماعية فيها بالضعف.

٧ - وأحد الاستنتاجات الرئيسية التي يخلص إليها هذا التقرير هو أنه يتعين أن تكون البلدان قادرة على اتباع سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية بطريقة متسقة. وينبغي أن يتاح ذلك الحيز السياساتي بتغيير التوجه الأساسي وطبيعة قواعد السياسات التي تفرضها المنظمات الدولية على البلدان كشروط للمساعدة. وبرغم ما تعلنه المؤسسات المالية الدولية من تغييرات في قواعدها السياساتية، فإنها لا تزال ترفق بحِزَم المساعدة المالية التي تقدمها إلى الدول المحتاجة شروطا تتعلق بمسايرة الدورات الاقتصادية، ولا تولي اهتماما كافيا للآثار الاجتماعية المترتبة على تلك السياسات.

---

(٢) تشير هذه التقديرات إلى الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يوميا وتتشابه مع تقديرات البنك الدولي، التي تشير تقديراته إلى أن عددا إضافيا يقدر بنحو ٦٤ مليون شخص قد أصبحوا فقراء بحلول عام ٢٠١٠ مقارنة بالوضع المفترض لو لم تحدث الأزمة. انظر World Bank and International Monetary Fund, *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*, (Washington, D.C., World Bank, 2010).

٨ - ويؤكد النجاح النسبي الذي حققته بعض الحكومات في آسيا وأمريكا اللاتينية في تخفيف حدة التأثيرين الاقتصادي والاجتماعي للأزمة الأخيرة بشدة على ضرورة أن تتحرى الحكومات باستمرار تطبيق السياسات المعاكسة للدورات الاقتصادية، وعلى حكمة الحفاظ على موارد المالية العامة أثناء فترات الازدهار لدعم التدابير المعاكسة للدورات الاقتصادية في أوقات الحاجة. وفي الحقيقة، ينبغي أن تصبح نظم الحماية الاجتماعية الشاملة وبرامج سوق العمل النشطة تدابير دائمة، وليس مجرد عناصر مؤقتة في الاستجابة الوطنية للأزمات.

٩ - ومن الضروري أن تأخذ الحكومات في الاعتبار الآثار الاجتماعية التي يرجَّح أن تترتب على سياساتها الاقتصادية. فقد ثبت مرارا وتكرارا أن السياسات الاقتصادية التي تتخذ بمعزل عن آثارها الاجتماعية يمكن أن يكون لها مردود وخيم على التغذية والصحة والتعليم، وهو ما يمكن أن يؤثر بدوره سلبا على النمو الاقتصادي في الأجل البعيد. ويمكن أن يؤدي الانفصال بين السياسات الاقتصادية والآثار الاجتماعية المترتبة عليها إلى خلق دائرة مفرغة من بطء النمو وضعف التقدم الاجتماعي.

الإطار ١

التفاؤل المضل

جاءت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة أشبه بالمفاجأة لكثير من المنظمات الدولية. وعلى سبيل المثال، كان لصندوق النقد الدولي، الذي يرصد المستجدات المالية الكلية العالمية، رأي متفائل؛ وقد استغرق الصندوق بعض الوقت ليتفطن إلى أن الأزمة ستكتنف العالم بأسره في فترة قريبة. فقبل شهر من الشعور بالهزات الأولى لأزمة الرهون العقارية العالية المخاطر في الولايات المتحدة الأمريكية، ذكر الصندوق ما يلي: ''يواصل الاقتصاد مسار التوسع القوي على مستوى العالم، وتم رفع توقعات النمو العالمي لعامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨''[أ].

وعلاوة على ذلك، أقر بهذا الإخفاق مكتب التقييم المستقل التابع للصندوق. وحتى في فترة متأخرة هي نيسان/أبريل ٢٠٠٧، كانت رسالة الصندوق الأساسية رسالة تفاؤل مستمر في بيئة عالمية حميدة سائدة. وأشارت تقارير خبراء الصندوق وغيرها من وثائقه إلى وجود آفاق إيجابية في المدى القريب وإلى سلامة أوضاع الأسواق المالية بالأساس. ولم يتحول الصندوق إلى نبرة أكثر تحذيرية، في طبعتي تشرين الأول/أكتوبر من ''تقرير آفاق الاقتصاد العالمي'' و ''تقرير الاستقرار المالي العالمي''، إلا بعد اندلاع الاضطراب المالي[ب].

وأخفقت أيضا منظمات رائدة أخرى في توقع الأزمة. وعلى سبيل المثال، قبل ثلاثة شهور من بداية انفجار القطاع المالي داخليا مع انهيار سوق الرهون العالية المخاطر في

الولايات المتحدة في آب/أغسطس ٢٠٠٧، كانت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ترى أن ''تباطؤ النشاط الاقتصادي في الولايات المتحدة لا ينذر بفترة من الضعف الاقتصادي على مستوى العالم، على عكس ما حدث مثلا في ٢٠٠١. بل المتوقع حدوث عملية إعادة توازن ''سلسة''، مع تولي أوروبا زمام القيادة من الولايات المتحدة في دفع النمو في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ... ويظل تنبؤنا المحوري بالفعل حميدا إلى درجة كبيرة، وهو هبوط هيِّن في الولايات المتحدة، وانتعاش قوي ومستمر في أوروبا، ومسار قوي في اليابان، ونشاط قوي في الصين والهند''[ج].

ولم يكن هناك سبب معقول لذلك التفاؤل المفرط. وكانت الأمم المتحدة، إضافة إلى مصرف التسويات الدولية، هي المنظمة الدولية الوحيدة التي أثارت المخاوف. ففي منشورها المعنون الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠٠٦، أصدرت الأمم المتحدة التحذير التالي: ''تشكل إمكانية حدوث تصحيح غير منظم للاختلالات الاقتصادية الكلية المتزايدة في الاقتصادات الكبرى مخاطرة كبيرة يمكن أن تضر باستقرار الاقتصاد العالمي ونموه ... وسيؤدي ارتداد أسعار المساكن ... إلى زيادة حدة مخاطر التوقف عن السداد ويمكن أن يفجر أزمات مصرفية ... ويمكن عندئذ أن يؤدي حدوث انخفاض حاد في أسعار المساكن في واحد من الاقتصادات الكبرى إلى عملية تعديل، فجائية ومزعزعة للاستقرار، للاختلالات العالمية''[د].

ولم تكن الأمم المتحدة على حق فقط في تحليلها للمخاطر الأساسية للاقتصاد العالمي، بل إن توقعاتها للنمو في عام ٢٠٠٩ كانت أيضا أكثر واقعية. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، عندما توقع صندوق النقد الدولي أن تصل نسبة النمو العالمي إلى ٢,٢ في المائة في عام ٢٠٠٩، توقعت الأمم المتحدة معدل أساسي نسبته ٠,٩ في المائة. وكما تبيَّن فيما بعد، انكمش الاقتصاد العالمي بنسبة -٢,٠ في المائة في ٢٠٠٩.

(أ) صندوق النقد الدولي، *World Economic Outlook Update* (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي، تموز/يوليه ٢٠٠٧).

(ب) Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund, IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF surveillance in 2004–07 (Washington, D.C., International Monetary Fund, 2011).

(ج) Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Economic Outlook*, vol. 2007/1 (Paris, 2007).

(د) الأمم المتحدة، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠٠٦، منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.06.II.C.2.

ثالثا – الأزمة الاجتماعية المستمرة

١٠ – لا يُلحظ على الفور التأثير الكامل للأزمة المالية والاقتصادية على التقدم الاجتماعي في مجالات مثل الصحة والتعليم ولن يتبدى بالكامل إلا بمرور الوقت. إلا أن التقديرات الأولية تشير إلى أن الآثار كانت حادة وعميقة وواسعة الانتشار. وبالنظر إلى هشاشة الانتعاش الاقتصادي وتفاوت التقدم في الاقتصادات الكبرى، لا يُتوقع أن تنتعش الأوضاع الاجتماعية إلا ببطء. ويُتوقع أن يستمر ارتفاع مستويات الفقر والجوع والبطالة الناجم عن الأزمة العالمية في الإضرار ببلايين الأشخاص في عدد كبير من البلدان المتقدمة النمو والنامية لسنوات قادمة.

١١ – وفي الوقت نفسه، فإن التدابير التقشفية التي اتُّخذت في بعض الاقتصادات المتقدمة، مثل اليونان وإسبانيا، للتصدي لارتفاع الدين الحكومي لا تهدد عمالة القطاع العام والإنفاق الاجتماعي فحسب، وإنما تشيع أيضا حالة أكبر من عدم اليقين في الانتعاش وتزيده هشاشة. وقد أدى تزايد الضغط لضبط أوضاع المالية العامة ووجود ضغوط جديدة لمواجهة ذلك الدين إلى الحد بشدة من الحيز المالي والسياساتي في الاقتصادات المتقدمة النمو، مما قيد خياراتها مع استمرار الأزمة. وبدأ أيضا عدد كبير من البلدان النامية، لا سيما البلدان المرتبطة ببرامج مع صندوق النقد الدولي، يخضع لضغوط من أجل خفض الإنفاق العام واتخاذ تدابير تقشفية.

١٢ – ورغم أن حِزَم التحفيز الكبيرة التي اعتمدتها الاقتصادات الكبرى استطاعت إيقاف الانحدار وبالتالي الحيلولة دون إطالة زمن الركود، فقد جاء الانتعاش في حالات كثيرة ضعيفا من حيث فرص العمل، مع استمرار ارتفاع مستويات البطالة والعمالة الناقصة بصورة غير مقبولة. وتشير الأدلة المتوافرة من حالات الركود الأخيرة إلى أن الفجوة الزمنية بين الناتج وانتعاش العمالة قد اتسعت. فالآثار السلبية للأزمة الراهنة على العمالة على المدى الأبعد مرئية بالفعل، وبلغت بطالة الشباب في معظم البلدان مستويات تثير الذعر. ففي البلدان المتقدمة النمو وكذلك النامية، تبلغ معدلات البطالة والعمالة الناقصة مستويات مرتفعة للغاية بين الشباب في عمر ١٥ إلى ٢٤ سنة؛ ففي نهاية ٢٠٠٩، كان عدد العاطلين عن العمل من الشباب يبلغ حسب التقديرات ٧٩ مليون شاب، ومعدل البطالة بين الشباب يبلغ ١٣,٠ في المائة على مستوى العالم.

١٣ – وزادت نسبة البطالة الهيكلية أو البعيدة الأجل بصورة كبيرة في معظم البلدان المتقدمة النمو منذ عام ٢٠٠٧. وعلى سبيل المثال، ارتفع عدد العمال العاطلين عن العمل لمدة ٢٧ أسبوعا أو أكثر في الولايات المتحدة الأمريكية بوتيرة مثيرة للذعر خلال

عام ٢٠١٠؛ ولا يزال ما يقرب من نصف العمال العاطلين عن العمل في حالة بطالة لمدة نصف عام على الأقل. وتشكل حالة البطالة في كثير من البلدان الأوروبية مبعث قلق مماثل.

١٤ - وفي البلدان النامية، كانت أغلب الوظائف المفقودة في قطاعات التصدير الدينامية. ومن الأمور التي تبعث على القلق الشديد تزايد الوظائف الهشة وعدد الفقراء العاملين، مع تزايد انتقال الأشخاص الذين فقدوا وظائفهم في الاقتصاد الرسمي إلى الاقتصاد غير الرسمي حيث توفر الوظائف أجورا منخفضة وقدرا محدودا فحسب من الحماية إن وجد.

١٥ - ويُتوقع أن تظل أوضاع أسواق العمل في البلدان النامية تحديا لسببين على الأقل. الأول هو أن معظم العاملين الجدد، البالغ عددهم ٤٧ مليون عامل، الذين يدخلون أسواق العمل على مستوى العالم كل سنة يبحثون عن وظائف في البلدان النامية. وطبقا للأمم المتحدة[٣]، ستكون هناك حاجة إلى وظائف إضافية يقدر عددها بنحو ٥١ مليون وظيفة في آسيا وحدها لاستيعاب القوة العاملة المتنامية خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. والثاني أنه، مثلما هي الحال في البلدان المتقدمة النمو، يُتوقع أيضا أن يتأخر استحداث الوظائف في القطاعين الرسمي والصناعي في البلدان النامية عن انتعاش الناتج. وعلى سبيل المثال، في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، استغرقت عملية انتعاش الوظائف ثلاث سنوات على الأقل لتكتمل. ونظرا للطبيعة العالمية للأزمة الراهنة، يمكن أن يستغرق انتعاش الوظائف فترة أطول حتى من ذلك.

١٦ - وكان لتراجع النشاط الاقتصاد العالمي نتائج اجتماعية سلبية واسعة النطاق مسَّت الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية والمجتمعات. فقد تم ربط الفقر والبطالة بالجريمة والعنف الجنساني وتعاطي المخدرات وأعراض الأمراض العقلية، بما في ذلك الاكتئاب والانتحار. وفي أوقات الأزمات المالية والاقتصادية، تعتمد الأسر المعيشية غالبا استراتيجيات للتغلب على المصاعب، من قبيل تغيير أنماط إنفاقها؛ إلا أن هذه التغييرات يمكن أن تؤثر سلبا على نواتج التعليم والصحة والتغذية، وهو ما يمكن أن يؤدي إلى عجز مدى الحياة للأطفال المتضررين ومن ثم يديم الفقر عبر الأجيال.

١٧ - ويؤدي التأثير الناجم عن تقلب أسعار الغذاء وارتفاعها، وتناقص الدخل، وارتفاع معدلات البطالة إلى إبطاء التقدم صوب الحد من الجوع وتحسين التغذية. فقد واصل الارتفاع الحاد في الأسعار العالمية للغذاء والطاقة في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ الحط من حال الفقراء في العالم، بإرغام عدد أكبر من الأسر على الاعتماد على البرامج العامة للمساعدة

(٣) الأمم المتحدة، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١٠، منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع .10.II.C.2

الغذائية التي تعاني من قصور في التمويل، وإسقاط بعض الوجبات، واستهلاك مقادير أقل من الأطعمة المغذية، أو الاستعاضة عنها ببدائل أرخص ثمنا وأقل مردودا على الصحة. وشهدت البلدان المستوردة للغذاء زيادة في فواتير الاستيراد الخاصة بها نتيجة ارتفاع الأسعار ومُرِّرت الزيادة في تكاليف طاقة النقل إلى المستهلكين(٤).

١٨ - وعاودت أسعار الغذاء الارتفاع في عام ٢٠٠٩، فيما يُعزى أساسا إلى استمرار المشكلات المتعلقة بإنتاج الغذاء العالمي وإمداده، والتي تفاقمت نتيجة الطلب على إنتاج الوقود الإحيائي وزيادة المضاربة في أسواق العقود الآجلة وعقود الخيارات على السلع الأساسية. وتترتب على استمرار أزمة الغذاء انعكاسات خطيرة على الاستقرار السياسي والاجتماعي في البلدان الفقيرة المستوردة للغذاء. فقد تم الربط بين اندلاع أعمال الشغب بسبب أزمة الغذاء واستمرار تأثير ارتفاع أسعار الغذاء على الفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة. وقد حذرت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة مؤخرا من حدوث ''ارتفاع مثير للقلق'' في أسعار الغذاء من شأنه الإضرار بملايين الأشخاص، في أعقاب حالات غير متوقعة من النقص في الحبوب الغذائية الرئيسية سببها سوء الطقس والفيضانات والحرائق في عام ٢٠١٠.

الإطار ٢

جوانب الأمراض الاجتماعية في الأزمات

لا تُعرف الآثار الاجتماعية الكاملة الناجمة عن الأزمات الاقتصادية، لا سيما على الصحة العامة والتعليم، إلا بعد فترة طويلة من وقوعها. ولكن يمكن استخلاص دروس من الأزمات المالية والاقتصادية السابقة، مثل الكساد الكبير في ثلاثينات القرن الماضي والأزمة المالية الآسيوية في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨. وعلى سبيل المثال، أدى انخفاض الدخل بنسبة ٣٠ في المائة بين عامي ١٩٢٩ و ١٩٣٢ إلى زيادة معدلات الانتحار بنسبة ٤٠ في المائة وزيادة الوفيات الناجمة عن جميع الأسباب بنسبة ١٠ في المائة في الولايات المتحدة(أ). وبالمثل، ارتفعت معدلات الانتحار بين الذكور بين عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ بنسبة ٣٩ في المائة في اليابان، و ٤٤ في المائة في هونغ كونغ، الصين، و ٤٥ في المائة في جمهوريا كوريا. وارتفعت أيضا معدلات الانتحار بين الذكور في تايلند. وفي هونغ كونغ، الصين، واليابان، وجمهورية كوريا، ارتبطت الأزمة الاقتصادية بزيادة حالات الانتحار بمقدار ١٠ ٤٠٠ حالة في عام ١٩٩٨ عليها في عام ١٩٩٧. وعقب انهيار اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، انخفض العمر المتوقع فيها بصورة حادة ثم انخفض مرة أخرى مع وقوع أزمة الروبل في عام ١٩٩٨(ب).

(٤) Anuradha Mittal, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion paper series, No. 56, (Geneva, United Nations Conference on Trade and Development, 2009).

وتُحدِث فترات التراجع الاقتصادي أيضا تأثيرات سلبية على الصحة العامة. ويخلص م. هارفي برينر[ج] إلى أن فترات التراجع الاقتصادي ارتبطت بزيادة الوفيات الناجمة عن أمراض القلب في ولاية نيويورك وفي الولايات المتحدة على مدى الفترة من ١٩٠٠ إلى ١٩٦٧. وتدل الزيادات القصيرة الأجل في استهلاك الكحول جزئيا على الأقل على وجود ضغوط اجتماعية نفسية مرتبطة بالركود الاقتصادي[د]. وإذا طالت مدة الركود الاقتصادي، فمن المرجح أن تؤدي زيادة إدمان الكحول إلى زيادة الوفيات نتيجة تليّف الكبد، كما خلص إلى ذلك برينر[هـ] في حالتي إنكلترا وويلز خلال الفترة من ١٩٣٦ إلى ١٩٧٦.

وتكون الآثار السلبية على الصحة أقوى في المستويات الاجتماعية الاقتصادية الأدنى، في الأسر المعيشية التي تفتقر إلى الأمن الاقتصادي. وغالبا ما يكون الافتقار إلى الأمن الاقتصادي مصدرا للضغوط: حيث تنهار الهياكل الاجتماعية والأسرية، وتُعتمَد عادات ضارة بالصحة. ويمكن أن تتبدى هذه الآثار في الأحداث النفسية المرضية، مثل الانتحار، أو في أمراض مزمنة تعقب الأزمة ببضع سنوات. وتتسق النتائج التي انتهى إليها برينر مع نتائج انتهى إليها دافيد دولي ورالف كاتالانو وجورجيانا ويلسون[و] حيث خلصوا إلى أن فقدان وظيفة يؤدي، على مدى قصير يصل إلى عام أو أقل، إلى تزايد أعراض الاكتئاب. ويسرد هؤلاء أيضا أدلة على تزايد إساءة استعمال الكحول بين الذين يفقدون وظائفهم.

(أ) David Stuckler and others, "The public health effect of economic crises and alternative policy responses in Europe: an empirical analysis", in The *Lancet*, vol. 374, No. 9686, (2009); David Stuckler and others, "The health implications of financial crisis: a review of the evidence", in *The Ulster Medical Journal*, vol. 78, No. 3 (2009).

(ب) Shu-Sen Chang and others, "Was the economic crisis 1997-1998 responsible for rising suicide rates in East/Southeast Asia? a time-trend analysis for Japan, Hong Kong, South Korea, Taiwan, Singapore and Thailand.", in *Social Science and Medicine*, vol. 68, No. 7 (2009).

(ج) M. Harvey Brenner, "Economic changes and heart disease mortality", in *American Journal of Public Health*, vol. 61, No. 3 (1971).

(د) M. Harvey Brenner, "Trends in alcohol consumption and associated illnesses: some effects of economic changes", in *American Journal of Public Health*, vol. 65, No.12 (1975).

(هـ) M. Harvey Brenner, "Mortality and the national economy", in The *Lancet*, vol. 314, No. 8142, (1979).

(و) David Dooley, Ralph Catalano and Georjeanna Wilson, "Depression and unemployment: panel findings from the Epidemiologic Catchment Area study", in *American Journal of Community Psychology*, vol. 22, No. 6 (1994).

رابعا – التصدي للأزمة: العمل في المستقبل

ألف – دور الحكومة

١٩ – جاءت الاستجابة المتعددة الأطراف الأولية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ للأزمة المالية واعدة بنُهُج شاملة تؤكد على التعاون والتنسيق[٥]. ونتيجة لذلك، وفرت التدابير التحفيزية الكثيرة التي اتخذتها الحكومات الزخم اللازم لدفع الانتعاش العالمي. ولكن مع قيام التدابير التحفيزية بإفساح المجال أمام التقشف المالي، يَمْثُل خطر توقف الانتعاش الذي تقوده الحكومات في بعض البلدان أو حتى انعكاس مساره. ونظرا لاستمرار هشاشة الانتعاش الاقتصادي في كثير من البلدان، فمن الضروري أن يقاوم واضعو السياسات الضغوط لخفض الإنفاق بدرجة مفرطة وفي وقت أبكر من اللازم حتى يتجنبوا إمكانية الانتكاس.

٢٠ – ومن الواضح أن تدابير السياسات الاقتصادية الكلية المعاكسة للدورات الاقتصادية عملت على تخفيف حدة تأثيرات الأزمة. فكل من الركود وما ترتب عليه من تأثيرات اجتماعية كانا أقل حدة مما كان يخشى منه أولا، وهو ما يعود الفضل فيه إلى سرعة الاستجابة السياساتية لكثير من البلدان، بما في ذلك الاقتصادات الناشئة في العالم النامي. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن التدابير المعاكسة للدورات الاقتصادية التي نفذتها بلدان مجموعة العشرين أنقذت أو استحدثت ٢١ مليون وظيفة في اقتصاداتها[٦].

٢١ – ويسلط ذلك الضوء على أهمية التوقيت السليم لتدخل الدولة عند التصدي لأزمة ما. ومع ذلك، كانت استدامة هذه الاستجابات السياساتية مهددة بفعل المزاعم المبالغ فيها بشأن الآثار الضارة للأعباء المالية وغيرها من الآثار ذات الصلة التي فرضتها الأزمة على الحكومات. ولا شك أن الأعباء المالية الواقعة على الحكومة زادت مع انخفاض إيرادات المالية العامة المتوافرة بالترادف مع انكماش الأوعية الضريبية نتيجة التباطؤ الاقتصادي. ويعود السبب الرئيسي لعجز الميزانيات إلى تراجع الإيرادات المرتبط بالانكماشات الهائلة في الناتج والدخل، وليس إلى التدابير التحفيزية والإنفاق الاجتماعي. وقد أدى تراجع الإيرادات الضريبية هذا، إلى جانب تزايد الحاجة إلى برامج اجتماعية، إلى زيادة حدة تأثير الأزمة على التنمية الاجتماعية.

---

(٥) الأمم المتحدة، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠٠٩، منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.09.II.C.2.

(٦) International Labour Organization and Organization for Economic Cooperation and Development, "Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience", report to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, Washington, D.C., 20 and 21 April 2010.

٢٢ - وتشكل الضغوط المتزايدة لاتخاذ تدابير تقشفية، لأسباب تتعلق في الظاهر بضبط أوضاع المالية العامة، خطورة على برامج الحماية الاجتماعية والصحة العامة والتعليم، وكذلك على تدابير الانتعاش الاقتصادي. ويجري بالفعل خفض الإنفاق الاجتماعي في كثير من البلدان الصناعية وفي كثير من البلدان النامية أيضا. ويجب أن تستجيب الحكومات بحذر للضغوط من أجل ضبط أوضاع المالية العامة واتخاذ تدابير تقشفية، حتى لا تعرض استدامة الانتعاش للخطر. ومن الضروري الاستمرار في دعم التدابير التحفيزية وغيرها من تدابير الانتعاش من أجل تعزيز زخم انتعاش الناتج وحماية الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية التي يقوم عليها النمو في المستقبل.

٢٣ - والأهم من ذلك أن الاستجابات للأزمة لم تتصد لأسبابها الجوهرية. وعلى سبيل المثال، لم يتوافق الإصلاح المالي في الاقتصادات الكبرى مع التوقعات الأولية بل يعرّض الانتعاش لإساءات وتجاوزات ومواطن ضعف جديدة. وهناك دلائل على حدوث ذلك بالفعل. كذلك كان التقدم المحرز في التصدي للأسباب الهيكلية الأخرى للأزمة محدودا. فعلى سبيل المثال، لا يزال التفاوت في الدخل يتزايد، ولم يتحقق سوى قدر محدود من إعادة التوازن العالمي، ولا يزال الطلب العالمي منخفضا. وسيؤدي الإخفاق في معالجة الأسباب الجذرية للأزمة إلى إعاقة حدوث انتعاش مستدام.

باء - التركيز على نمو العمالة

٢٤ - من الواضح أن انتعاش العمالة يتأخر عن مؤشرات الانتعاش الاقتصادي الأخرى ويجب أن تواصل الحكومات تركيز التدابير التحفيزية على نمو الوظائف. ويؤكد تأخر انتعاش العمالة التحدي الذي تفرضه الأزمة المالية والاقتصادية العالمية في مجالي القضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥. فوجود عمالة كاملة ومنتجة وعمل لائق للجميع أمر حاسم الأهمية لتحقيق هدفي القضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أكدت على ذلك بقوة مبادرة الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، بعد فترة قصيرة من بداية الأزمة، من أجل تعزيز انتعاش حافل بفرص العمل[٧].

(٧) في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أطلق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة مبادرة ''الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل'' بهدف تركيز اهتمام صانعي القرار على تدابير العمالة والعمل اللائق باعتبارهما أساس الانتعاش بعيد المدى. ويتضمن الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل طائفة من تدابير الاستجابة للأزمات التي يمكن أن تقوم البلدان بتطويعها لملائمة احتياجاتها وحالاتها المحددة. وهي ليست حلا مناسبا للجميع، وإنما حافظة خيارات تقوم على الأمثلة الناجحة، وهي تهدف أيضا إلى توفير معلومات يسترشد بها عند اتخاذ إجراءات، وتدعم هذه الإجراءات، على المستوى المتعدد الأطراف. والعنصران الرئيسيان في الميثاق العالمي هما تعزيز العمالة والحماية الاجتماعية.

٢٥ - وفي الاجتماع العام الرفيع المستوى للدورة الخامسة والستين للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠ وجّهت الجمعية الانتباه إلى أهمية العمالة المنتجة والعمل اللائق باعتبارهما وسيلتين حاسمتين لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى وجه الخصوص، يتيح توسيع فرص العمل اللائق وصول منافع النمو الاقتصادي إلى عدد أكبر من السكان[٨]. ومن ثمَّ، فإن تعزيز انتعاش حافل بفرص العمل سيرسي أساسا متينا لتحقيق هدف النمو الاقتصادي المطرد والشامل والعادل، الوارد في الوثيقة الختامية[٩].

٢٦ - إلا أنه لا ينبغي التهوين من التحدي الذي ينطوي عليه توليد فرص العمل، ذلك أن معدل النمو الاقتصادي المطلوب لاستعادة العمالة إلى مستويات ما قبل الأزمة لا بد أن يكون مرتفعا بما يكفي لتعويض الزيادات في حجم السكان العاملين من ناحية وزيادة الإنتاجية من ناحية أخرى. وإضافة إلى ذلك، يتعين أن يكون هذا النمو كثيف الاستخدام للعمالة؛ ويجب أن يكون مدفوعا بنمو الإنتاجية حتى تتحقق الاستدامة. ويعني ذلك أنه يتعين حدوث تغير هيكلي واسع النطاق يعطي الأولوية للقطاعات الدينامية في الاقتصاد.

٢٧ - وتوصف الدعوات إلى زيادة مرونة أسواق العمل، وهو وضع يشجع في كثير من الحالات على خفض الأجور وتدني ظروف العمل، بأنها ضرورية للتصدي لارتفاع مستويات البطالة[١٠]. إلا أن تحرير أسواق العمل من الضوابط التنظيمية، حسب هذه

---

(٨) الأمم المتحدة، *The Employment Imperative: Report on the World Social Situation (2007)*، منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع E.07.IV.9.

(٩) انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٥، الفقرة ٢٣ (ب).

(١٠) على سبيل المثال، جاء في ورقة عمل صدرت مؤخرا عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أعدتها سوزانا بريكسيوفا الرأي التالي: ''ستكون زيادة مرونة أسواق العمل آلية رئيسية لضبط الأوضاع أثناء الركود وكذلك في المدى المتوسط'' (انظر "Labour market flexibility in Estonia: what more can be done?", OECD Economic Department Working paper No. 697 (2009)). وتشير دراسة Anis Chowdhury and Lyanatul Islam ("The Great Recession of 2008-2009 and labour market flexibility: which way now?" Voxeu commentary, 2009) إلى مقال في مجلة الإيكونوميست ("When jobs disappear", 12 March 2009)، علق الأمل على تجدد الالتزام بمرونة أسواق العمل العالمية للتجاوب مع حالات فقدان الوظائف على مستوى العالم والتعجيل بوتيرة الانتعاش الذي تقوده العمالة. وتنقل الدراسة عن البنك الدولي عبارة يشير فيها البنك الدولي إلى أن ''قوانين حماية العمالة المفرطة في صرامتها تفرض على الشركات قيودا في التعيين وينتهي بها الأمر إلى مستويات عمالة دون المثلى، وهي سمة لها أهمية خاصة أثناء فترات تراجع الاقتصاد''. ونضيف للدراسة أنه في الحقيقة، يعتقد كثيرون أن الركود الذي حفزته الأزمة المالية يتيح فرصة للتحلل من تنظيمات أسواق العمل. وعلى سبيل المثال، يرى وزير سابق للمالية ووزير الخارجية في شيلي أن الأزمة الاقتصادية توفر فرصا لرفع الحماية عن أسواق العمل، قائلا بالحرف الواحد: ''إن إصلاح العمالة مثار جدل سياسي دائم، إلا أن الأزمة الراهنة، بتوضيحها لأخطار التغافل عن الإصلاحات اللازمة

الوصفة، يغفل ثلاثة اعتبارات. وأول هذه الاعتبارات أن البلدان التي توجد لديها أنظمة ملائمة للعمالة ترتبط بانخفاض التفاوت في الأجور. ومن ثم، فإن وضع أنظمة لحماية حقوق العمالة يقلل التفاوت دون أن يفرض أي خسارة كبيرة من حيث الناتج والعمالة(١١).

٢٨ - والاعتبار الثاني هو أن الخطاب الراهن بشأن مرونة أسواق العمل يشير إلى نظام عمالة إرادي، تمتنع فيه الحكومات عن فرض أي قيود على التعيين أو الفصل أو ظروف العمل. ومن ثم، فمن هذا المنظور، ينبغي أن يكون كل من رب العمل والعامل حرا في اختيار شروط التوظيف الملائمة لكل منهما. إلا أن المرونة في واقع الأمر تكون مقصودة لرب العمل فحسب. وقد لا يُلتفت إلى ذلك في أوقات الرخاء؛ ولكن في أوقات الشدة، عندما يكون مسموحا للشركات بخفض أجور موظفيها أو فصلهم بأعداد غفيرة لخفض النفقات، تُترجم هذه المرونة المتاحة لأرباب العمل إلى انعدام الأمن للعاملين، لا سيما في غياب القدر الكافي من الحماية الاجتماعية الشاملة.

٢٩ - وثالث الاعتبارات أن التركيز على مرونة أسواق العمل للتكيف مع الأزمة الاقتصادية العالمية ينطوي على مخاطر إضعاف إمكانات النمو على المدى البعيد إذا كانت التغييرات التنظيمية تخلق هيكل حوافز يستجيب فيه العاملون بتغيير سلوكهم الجماعي لحفز حدوث شَرَك انخفاض الأجر وانخفاض الإنتاجية.

٣٠ - وهناك رسالة وصفية معيارية مفادها أن وجود أي وظيفة خير من عدم وجود أي وظيفة. ويستهين هذا الرأي بقيمة تحسين الأمن الوظيفي. ففي غياب خطط رسمية لتخفيف حدة المخاطر، يمكن أن يجد العاملون أنفسهم مدفوعين إلى الإسراع بقبول وظائف ذات إنتاجية منخفضة وأجور منخفضة. ويمكن أن يدفع ذلك بالاقتصاد إلى شَرَك انخفاض الأجر وانخفاض الإنتاجية، مع قيام الوظائف ''السيئة'' بإزاحة الوظائف الجيدة.

٣١ - ويمكن أيضا أن يؤدي ارتفاع معدل دوران العاملين، المدفوع بزيادة مرونة أسواق العمل، إلى خفض الحوافز أمام العاملين المفتقرين إلى الأمن للحصول على التدريب الذي من شأنه تعزيز إنتاجية العمالة. ففي غياب الأمن الوظيفي والحماية القانونية، يدفع العامل إلى رب العمل علاوة (في صورة قبول أجر منخفض والاستعداد لقبول أي وظيفة) لخفض مخاطر

على المدى البعيد، جعلت من الأيسر التوصل إلى توافق آراء بشأن الحاجة إلى اتخاذ إجراء''.(Alejandro Foxley, “Recovery: the global financial crisis and middle-income countries”, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2009).

(١١) Richard B. Freeman, “Labor market institutions around the world”, NBER working paper No. 13242 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2007).

الدخول في البطالة. وفي هذه الظروف يمكن أن يكون فرض معايير أعلى للعمالة ونظم مختلفة لتخفيف حدة المخاطر إجراء يتسم بالكفاءة من ناحية (حيث يدفع الاقتصاد باتجاه التوازن بين الإنتاجية المرتفعة والأجر المرتفع) والإنصاف من ناحية أخرى (حيث يمكِّن العاملين المعرضين للمخاطر من التكيف مع مخاطر سوق العمل).

جيم - الحاجة إلى الحماية الاجتماعية

٣٢ - يؤكد تأثير الأزمة المدمّر على أعداد غفيرة من البشر على طبيعة الفقر الدينامية والمتعددة الأبعاد وعلى الأهمية الحاسمة للحماية الاجتماعية للحد من مواطن الضعف. فالبلدان التي تعتمد نظم حماية اجتماعية تكون أقدر على تخفيف حدة التأثيرات السلبية للصدمات والحيلولة دون سقوط الأشخاص في درْك أعمق من الفقر. ويمكن أيضا أن تفيد تدابير الحماية الاجتماعية في إعادة توليد الأنشطة الاقتصادية وسبل كسب العيش[١٢].

٣٣ - وعلى المدى البعيد، يمكن أن تساعد الحماية الاجتماعية الأفراد والأسر على بناء موارد بشرية واجتماعية، في جملة أصول، وتحسين آفاق سبل عيشهم[١٣]، ومن ثم الحد من الفقر وتحرير الإمكانات الإنتاجية للقوة العاملة. فينبغي بالتالي أن يُنظر إلى الحماية الاجتماعية لا باعتبارها تدبيرا مؤقتا للوقاية من تأثير الأزمات، وإنما باعتبارها استثمارا جاريا لتعزيز النمو الاقتصادي المطرد والشامل والعادل. ولو سُمح بخفض النفقات الاجتماعية في أعقاب الأزمة، فمن المرجح أن يتفاقم هذا الوضع ويطيل أمد التأثيرات السلبية للأزمة، مثلا على مستويات سوء التغذية ومعدلات التسرب من المدارس والبطالة في الأجل البعيد.

٣٤ - وتشكل إتاحة الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية الأساسية للجميع ضرورة لكسر حلقة الفقر والحد من عدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي. وينطوي توفير الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على تكلفة مقبولة؛ ويتعين المفاضلة بين منافعه والتكاليف البشرية والاجتماعية والاقتصادية المترتبة على عدم الاستثمار في الحماية الاجتماعية والتي يمكن أن تكون مرتفعة. والبلد الذي تغيب فيه الخطط الكفيلة بالاستفادة من الرعاية الصحية ومستويات كافية من التغذية والاستقرار الاجتماعي يتعذر عليه تحرير إمكاناته البشرية

(١٢) تعمل الحماية الاجتماعية التي تتألف عادة من التأمين الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية، بما في ذلك التحويلات الشاملة الممولة من الضرائب، والتنظيمات الحمائية لأسواق العمل، بوصفها عامل تثبيت خلال الدورة الاقتصادية وتقوم بدعم النمو الاقتصادي.

(١٣) على سبيل المثال، قام برنامج Bolsa Familia، وهو برنامج تحويلات نقدية مشروط في البرازيل، بتحسين أوضاع الأسر المستفيدة في مجالات الصحة والتغذية والتعليم. انظر International Labour Office, “Bolsa Familia in Brazil: context, concept and impacts” (Geneva, 2009).

والاقتصادية والإنتاجية الكاملة. وإذا كانت استراتيجية التنمية تستند إلى حقوق الإنسان فيتعين أن تعزز إعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية بشكل كامل، وينبغي لها أيضا، على سبيل المثال، تعزيز وحماية المكاسب في التنمية الاجتماعية أثناء الأزمات. ويتطلب إرساء الحق في الضمان الاجتماعي الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان توفير حماية اجتماعية شاملة تكفل الرفاه الأساسي لجميع الأشخاص، بمن فيهم الأشخاص الذين يعيشون في الفقر والأشخاص المعرضون لخطر الوقوع فيه.

دال – الفقر والأمن الغذائي

٣٥ – اقترنت آثار الأزمة المالية والاقتصادية الراهنة بارتفاعات حادة في أسعار الغذاء في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨. ومع نمو الإنتاج العالمي من الغذاء بوتيرة أبطأ وتزايد استخدام المواد الغذائية لإنتاج العلف الحيواني والوقود الإحيائي، يستبعد بدرجة كبيرة حدوث عودة مبكرة إلى الفترة السابقة من تراجع أسعار الغذاء. وفاقم أيضا من حالات عدم اليقين مشكلات الإمداد الأخيرة التي تُعزى إلى الطقس والحرائق والفيضانات. وكانت الارتفاعات الحادة في أسعار الغذاء تُعزى جزئيا إلى المضاربة في أسواق السلع الأساسية مع هروب المستثمرين الماليين من الأسواق المالية التقليدية. ومن الواضح أن ارتفاع أسعار الغذاء أثّر سلبا على الجهود الرامية إلى الحد من الفقر والجوع.

٣٦ – ويجب التصدي للمشكلات الأساسية في إنتاج الغذاء ونظام التجارة العالميين لكفالة استمرار الأمن الغذائي. فيتعين على البلدان النامية التحول عن السياسات الزراعية التي يغلب عليها التوجه نحو التصدير إلى سياسات تعزز الإنتاج المحلي للغذاء، من أجل تلبية الاحتياجات المحلية من الغذاء الرخيص والوقاية من تأثير صدمات الأسعار الدولية بشكل أفضل. ويفترض هذا التحول مسبقا زيادة الدور الداعم للدولة، وتحسُّن التعاون الدولي، وزيادة الاستثمار في الغذاء والتنمية الزراعية، مع إعطاء الأولوية للمزارع الصغيرة والإدارة المستدامة للموارد البيئية.

خامسا – إعادة التفكير في السياسة الاجتماعية

٣٧ – تتيح الأزمة فرصة لإعادة التفكير في دور السياسات الاجتماعية والاستثمار الاجتماعي، بتحويل استجابات السياسات للأزمة إلى فرص لتعزيز التنمية الاجتماعية وتحقيق قدر أكبر من التنمية المطردة والشاملة والعادلة. وتوفر الأزمة فرصة لإعادة تشكيل برنامج العمل الاقتصادي والاجتماعي والإنمائي العالمي. وهناك إدراك جديد بأنه ينبغي إيلاء اهتمام أكبر لاعتبارات السياسة الاجتماعية، لا سيما العمالة المنتجة، في إطار السياسة الاقتصادية

الكلية، بدلا من اعتبارها مساعدة تكميلية للفقراء والفئات المحرومة الذين تضرروا من السياسات الاقتصادية الكلية التي لم يكن لها من هدف إلا خفض التضخم أو إنهاء عجز الميزانيات.

٣٨ - وكانت الأزمة بمثابة تذكرة بأنه من الضروري أن يكون الأشخاص أصحاء ومتعلمين ويعيشون في مساكن مناسبة ويحصلون على تغذية جيدة حتى يكونوا أكثر إنتاجية وقدرة على المساهمة في المجتمع. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تكون السياسة الاجتماعية عموما، وكذلك التدابير اللازمة للقضاء على الفقر بجميع أبعاده، جزءا لا يتجزأ من السياسة الاقتصادية الكلية من أجل تعزيز التنمية. وينبغي بالتالي أن تكون نُهُج الحد من الفقر إنمائية وكلّية، وأن تدمج السياستين الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق نتائج إنمائية محورها الإنسان.

٣٩ - وفي سياق الأزمة، يقتضي حدوث انتعاش حافل بفرص العمل دمج الأهداف الاجتماعية في استراتيجيات وسياسات الانتعاش الاقتصادي. وفي الحقيقة، ينبغي أن تقوم تدابير السياسة الاقتصادية الكلية الرامية إلى تعزيز استدامة الانتعاش بدعم سياسات نمو العمالة والقضاء على الفقر. وينبغي إعطاء الأولوية للاستثمارات الاجتماعية في استراتيجيات الانتعاش وسياسات التنمية.

٤٠ - ويساهم الاستثمار الاجتماعي دائما في النمو والتنمية على المدى البعيد. وفي البلدان النامية يُتوقع أن تساعد زيادة الإنفاق لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتحسين الاستفادة من خدمات التعليم والصحة على ضمان تحقيق تنمية أكثر شمولا مع اشتداد الطلب المحلي وإرساء أساس أمتن للنمو في المستقبل.

٤١ - وتتيح الأزمة أيضا فرصة لإعادة النظر في نُهُج السياسة الاجتماعية. فتضرر السكان في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء من الأزمات الغذائية والمالية والاقتصادية العالمية حقيقة تؤكد مبررات اتباع نهج شامل للسياسة الاجتماعية لا يقتصر تركيزه على الأشخاص الذين يعيشون بالفعل في الفقر. وينبغي أن يكون تقديم الخدمات الاجتماعية للجميع هو الغاية النهائية لوضع السياسات الاجتماعية. وسيكفل ذلك أيضا توفير دعم أوسع نطاقا وأكثر استدامة مما تكفله تدابير السياسات الموجهة بشكل ضيق والتي تنطوي على مخاطرة استبعاد الكثير من المستحقين بدرجة كبيرة، وإن لم تكن مقصودة.

٤٢ - وتشجع مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية استفادة الجميع من التحويلات والخدمات الاجتماعية الأساسية[١٤]. فأكثر من ٧٥ في المائة من سكان العالم لا يتمتعون بضمانات اجتماعية تمكّنهم من التكيف مع مخاطر كسب العيش. وينبغي أن يكون ضمان الحد الأدنى للحماية الاجتماعية للأشخاص الذين يكافحون من أجل البقاء على قيد الحياة خطوةً أولى لا غنى عنها للتصدي لطبيعة الفقر المتعددة الأوجه. وقد يتطلب ذلك وضع تدابير خاصة وموجهة - في إطار الالتزام بتقديم الخدمات الاجتماعية للجميع - لضمان الوصول إلى الفئات الأسرع تأثرا بالمخاطر.

٤٣ - وبالنسبة لكثير من البلدان النامية الفقيرة، يشترط لقيام هذه البرامج الحصول على دعم، في المدى المتوسط على الأقل، من المجتمع الدولي. ويمثل ضمان حد أدنى للحماية الاجتماعية لجميع سكان العالم تحديا كبيرا، غير أن مجموعة من وكالات الأمم المتحدة بيّنت أن إيجاد حد أدنى للتحويلات الاجتماعية له تكلفة مقبولة في جميع البلدان في أي مرحلة تقريبا من التنمية الاقتصادية.

٤٤ - ويبيِّن التاريخ أنه لدى حدوث أزمات تفضي إلى اضطراب اجتماعي وسياسي، يمكن أن تكون القيادة السياسية القوية العامل الأساسي لتحقيق تغيير اجتماعي مهم. وتتيح الأزمة الراهنة فرصة لتحقيق تقدم اجتماعي، ومن المهم اغتنام الفرصة لريادة مبادرات تجعل الحماية الاجتماعية الشاملة حقيقة واقعة.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٤٥ - على مدى الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، شهد العالم أسوأ أزمة مالية واقتصادية تمر عليه منذ الكساد الكبير. ومنذ ذلك الحين، شهد الاقتصاد العالمي ارتدادا إيجابيا، غير أن الانتعاش جاء متفاوتا ولا يزال هشا، مع استمرار الآثار الاجتماعية. وأدت الزيادة السريعة في معدلات البطالة إلى زيادة مواطن الضعف لدى البلدان النامية التي تفتقر إلى الحماية الاجتماعية الشاملة. وتفاقمت الأزمة الاقتصادية من جراء آثار أسعار الغذاء والوقود. وأدت هذه الأزمات المتعددة إلى انتكاس التقدم الذي حققته بلدان كثيرة صوب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. واستطاعت البلدان التي استجابت بسياسات معاكسة للدورات الاقتصادية وتوافرت لديها نظم حماية اجتماعية وبرامج سوق عمل نشطة، التعافي في مرحلة مبكرة وتمكنت من تجنب بعض أسوأ النتائج الاجتماعية. وبالنظر

(١٤) International Labour Office, *Social Security for Social Justice and a Fair Globalization*, (Geneva, 2011).

إلى هشاشة الانتعاش الاقتصادي، وارتفاع أسعار الغذاء والطاقة، وتفاوت التقدم المحرز في كثير من البلدان، فلا يُتوقع أن تنتعش الأوضاع الاجتماعية إلا ببطء.

٤٦ - وقد ترغب الجمعية العامة في النظر في التوصيات التالية:

(أ) ينبغي تشجيع الحكومات على اتباع سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية بصورة متسقة - في كل من فترات الانتعاش وفترات الهبوط في الاقتصاد - من أجل تثبيت الدخل والعمالة وكذلك حماية المكاسب المتحققة. وينبغي إتاحة حيز سياساتي بتغيير التوجه الأساسي والطبيعة لقواعد السياسات وكذلك تعزيز الحيز المالي. وقد يتطلب ذلك دعما للميزانيات من المجتمع الدولي دون فرض شروط على السياسات والبرامج؛

(ب) يتعين أن تأخذ الحكومات في الاعتبار الآثار الاجتماعية التي يرجَّح أن تترتب على سياساتها الاقتصادية. فالسياسات الاقتصادية التي تتخذ بمعزل عن آثارها الاجتماعية يمكن أن تكون لها عواقب وخيمة على الفقر والعمالة والتغذية والصحة والتعليم، وهو ما يمكن أن يؤثر بدوره سلبا على التنمية المستدامة في الأجل البعيد؛

(ج) ينبغي أن تصبح نظم الحماية الاجتماعية الشاملة وبرامج العمالة النشطة سمات دائمة لتدابير الاستجابة الوطنية للأزمات من أجل تجنب حالات التأخير في الاستجابة لتراجع الاقتصاد وغيره من الصدمات، من قبيل الكوارث، وجعل تلك النظم والبرامج فعالة من حيث التكلفة. وثمة وجه خاص للاستعجال في هذا الأمر بالنظر إلى زيادة انعدام الأمن الاقتصادي نتيجة العولمة وتغير المناخ؛

(د) ينبغي إعطاء أولوية للاستثمارات الاجتماعية في استراتيجيات الانتعاش وسياسات التنمية. وستساعد زيادة النفقات لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتحسين الاستفادة من خدمات التعليم والصحة على ضمان تحقيق تنمية أكثر شمولا مع اشتداد الطلب المحلي وإرساء أساس أمتن للنمو في المستقبل.