الأمم المتحدة

E/CN.5/2012/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
11 November 2011
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الخمسون

١-١٠ شباط/فبراير ٢٠١٢

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

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

القضاء على الفقر

تقرير الأمين العام

موجز

أعد هذا التقرير استجابة لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠١٠/١٠ الذي قرر فيه المجلس أن يكون القضاء على الفقر هو الموضوع ذو الأولوية في دورة الاستعراض وإقرار السياسات للفترة ٢٠١١-٢٠١٢، مع مراعاة صلته بالتكامل الاجتماعي والعمالة الكاملة وتوفير فرص العمل اللائق للجميع. ويتضمن هذا التقرير دراسة للتحديات التي تعترض سبيل القضاء على الفقر، ومناقشة للنهوج الأساسية إزاء السياسات الرامية إلى القضاء على الفقر. ويشير التقرير إلى حجة مفادها أن إسهام النمو الاقتصادي في القضاء على الفقر يستدعي تركيز سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية على إيجاد فرص العمل، وخفض التباينات، وتوفير الحماية الاجتماعية. ومن الضروري أيضا تطبيق تدابير ترمي إلى الاستثمار في الزراعة، وتحقيق التنمية الريفية، والتواؤم مع التغير في المناخ وتخفيف حدته، وذلك بهدف تحسين الأمن الغذائي وخفض حدة الفقر.

* E/CN.5/2011/1، تصدر لاحقا.

021211 011211 11-59096 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – منذ انعقاد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية عام ١٩٩٥، أصبح القضاء على الفقر الهدف الأسمى بين أهداف التنمية. وفي خطوة كبرى نحو تحقيق هذا الهدف، حدد إعلان الألفية (انظر قرار الجمعية العامة ٥٥/٢) غاية تتمثل في خفض نسبة من يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم إلى النصف في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥. وفي حين أن من المتوقع بلوغ هذه الغاية على المستوى العالمي، رغم النكسات التي نجمت عن الأزمات العالمية المتعددة، فإن من المحتمل ألا يتسنى ذلك لبعض المناطق والبلدان.

٢ – وقد تحقق القدر الأكبر من التقدم في خفض الفقر المدقع في شرق آسيا، خاصة في الصين. أما المناطق الأخرى فقد حققت قدرا أقل من النجاح. إذ إن أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ليست على المسار الصحيح الذي يمكنها من تحقيق هدف القضاء على الفقر الناجم عن تدني الدخل. وحسب آخر التوقعات الصادرة عن البنك الدولي بصدد الفقر، من المتوقع أن يعيش نسبة ٣٦ في المائة من سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى عام ٢٠١٥ تحت خط الفقر وهو ١,٢٥ دولار يوميا، وهي نسبة تقل عن النسبة المستهدفة وهي ٢٩ في المائة[(١)]. وإذا ما استمرت تأثيرات الكساد العالمي وأزمات الطاقة زمنا أطول مما هو متوقع، فإن الإنجازات المتواضعة التي تحققت منذ عام ٢٠٠٠ ستكون عرضة للخطر.

٣ – إن بلوغ الرقم المستهدف بالنسبة للفقر ليس سوى خطوة واحدة صوب إنجاز الالتزام بالقضاء على الفقر المقدم خلال مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وسوف تكون ثمة حاجة إلى فترة ٨٨ عاما أخرى للقضاء على الفقر المدقع في ظل معدل الهبوط الملاحظ في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، التي شهدت هبوط عدد من يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار يوميا من ١,٨ بليون نسمة إلى ١,٤ بليون نسمة[(٢)]. إن أفرادا كثيرين يعيشون بالكاد فوق حد الفقر وهو ١,٢٥ دولار يوميا. وفي حالة زيادة خط الفقر زيادة طفيفة إلى ٢ دولار يوميا سينضم إلى صفوف الفقراء ما يزيد على بليون نسمة.

٤ – ورغم هبوط الفقر الناجم عن تدني الدخل عالميا، تشير تقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة إلى حدوث زيادة في عدد من يعانون من سوء التغذية إلى ما يزيد على بليون نسمة عام ٢٠٠٩، بعد أن كان ٨١٧ مليون نسمة في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢. وقد انخفض

---

(١) World Bank, *Global Monitoring Report 2011: improving the odds of achieving the MDGs* (Washington, D.C., 2011).

(٢) *A New Era of Social Justice*, report of the Director-General, International Labour Conference, 100th session (Geneva, International Labour Office, 2011).

العدد قليلا إلى ٩٢٥ مليون نسمة عام ٢٠١٠. بيد أن هذا العدد ما زال أعلى مما كان عليه قبل الأزمات الغذائية والاقتصادية، وهو آخذ في الارتفاع من جديد بسبب الارتفاعات الحادة الجديدة في أسعار الأغذية منذ أواخر عام ٢٠١٠.

٥ - إضافة إلى ذلك، تواجه بلدان كثيرة من التي نجحت في خفض حدة الفقر الناجم عن تدني الدخل تحديات جمّة، من قبيل ارتفاع التباين في الدخل. ومن المعروف أن التباين في توزيع الموارد الإنتاجية غير النقدية، والثروة عموما، أعلى من التباين في توزيع الدخل. وهناك تباين كبير أيضا في إمكانية الحصول على خدمات التعليم والصحة، وهو أكثر استمرارية في كثير من الأحيان.

٦ - وفي الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية الذي عقد في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، طرحت الحكومات خريطة طريق تبين الجهود الكفيلة بتحقيق الأهداف بحلول عام ٢٠١٥. والتزمت الحكومات باعتماد سياسات تتطلع إلى الأمام وتفضي إلى تحقيق تنمية مستدامة ونمو اقتصادي مستدام وشامل ومنصف، وزيادة عدد فرص العمل، والترويج للتنمية الزراعية، وخفض حدة الفقر. والتزمت أيضا بإعادة توجيه النمو صوب خلق فرص العمل داخل عموم إطار الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل. وكررت الحكومات تأكيد قلقها العميق إزاء تعدد الأزمات المالية والاقتصادية والغذائية وارتباط بعضها ببعض، وكذلك إزاء زيادة عدد التحديات الناشئة عن تغير المناخ.

٧ - وحيث إن التاريخ المستهدف وهو ٢٠١٥ لم يتبق على بلوغه سوى أقل من أربع سنوات، فإن اتخاذ إجراءات ترمي إلى الإسراع بخطى إحراز التقدم، والبناء على ما تحقق من نجاح وعلى الدروس المستفادة، أصبح أمراً ملحاً بوجه خاص في المناطق التي تخلفت عن الركب في خفض حدة الفقر، والمناطق التي ما زالت تشهد تباينات اجتماعية واقتصادية.

ثانيا - التباينات الاقتصادية والاجتماعية وخفض حدة الفقر

٨ - أعرب المجتمع الدولي عن قلقه العميق إزاء التباينات الدائبة داخل البلدان وفيما بينها، وأقر بأن مكافحة التباينات على جميع المستويات أمر لا غنى عنه في تهيئة مستقبل مستدام يعم فيه قدر أكبر من الرخاء لصالح الجميع. وقد ارتفع التباين في الدخل خلال الربع الأخير من القرن الماضي، وهو يشكل حاجزا خطيرا في العالم أمام القضاء على الفقر وتحقيق التكامل الاجتماعي. ففي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، شهد قرابة ثلثي عدد البلدان المتاح عنها بيانات، ارتفاعا في تباين الدخل، حيث شهد ٧٠ في المائة من البلدان اتساع الهوة في الدخل

بين أكثر الفئات غنى وأكثرها فقرا في ١٠ في المائة من أصحاب الدخل[٣][٤]. واليوم يحصل أكثر الأفراد غنى الذين يمثلون نسبة واحد في المائة من سكان العالم على نسبة ١٤ في المائة من الدخل العالمي، في حين يحصل بالكاد أكثر الأفراد فقراً الذين يمثلون نسبة ٢٠ في المائة من سكان العالم على أكثر قليلا من واحد في المائة. كما اتسعت على مدار الزمن الهوة بين الشعوب الأصلية وغيرها من الأقليات العرقية وبين باقي السكان[٥]. وفي أمريكا اللاتينية، ارتفعت كثيرا معدلات الفقر لدى الشعوب الأصلية مقارنة بالسكان غير الأصليين: ففي باراغواي، ترتفع حدة الفقر ثماني مرات تقريبا لدى الشعوب الأصلية، وفي بنما ست مرات تقريبا، وفي المكسيك ثلاث مرات تقريبا[٦]. ويواجه المعوقون محنة مماثلة، ففي دراسة شملت ١٣ بلدا ناميا، تبين أن في الإعاقة يكون احتمال الدخول ضمن أكثر الفئات فقرا البالغ نسبتهم ٤٠ في المائة من السكان أعلى بمقدار ١٠ نقاط مئوية[٧]. إن مستويات ذلك التباين تعوق النمو، وتسهم في الخلل المالي. وثمة تزايد في الإقرار بأن التباينات الاقتصادية من مسببات الأزمة الاقتصادية الراهنة[٨].

٩ - ويعزى نمو التباين إلى عدة عوامل، منها هبوط سلطة النقابات العمالية، والتباين في توزيع فوائد العولمة، وتزايد الضرر الواقع على الجماعات المهمشة مثل الشباب، وعدم كفاية الأطر المؤسسية والسياسات اللازمة من قبيل سياسات إعادة التوزيع. وقد أدت عوامل الأزمة المالية والاقتصادية، والتقلب في أسعار الطاقة والأغذية، وتزايد التحديات الناجمة عن تغير المناخ، وفقدان التنوع الأحيائي إلى وجود مواطن الضعف والتباينات، وأثرت سلبا في المكاسب الإنمائية، لا سيما في البلدان النامية.

١٠ - وحتى وقت قريب، كان من المعتقد أن التباين سيزداد في المراحل المبكرة من التنمية، وسيقل بعد حدوث التقدم في البلدان. ولم يتأكد هذا المنظور في التجارب الحديثة على الصعيد

---

(٣) International Institute for Labor Studies, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Liberalization* (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2008).

(٤) Francisco H. G. Ferreira and Martin Ravallion, "Global poverty and inequality: a review of the evidence", in Policy Research Working Paper Series, No. 4623 (Washington, D.C., World Bank, 2008).

(٥) *Global Monitoring Report 2011*، انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٦) *The State of the World's Indigenous Peoples* (حالة الشعوب الأصلية في العالم) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.07.II.C.1).

(٧) Deon Filmer, "Disability, poverty, and schooling in developing countries: results from 14 household surveys", *World Bank Economic Review*, vol. 22, No. 1 (2008), pp. 141-163.

(٨) Raghuram Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, May 2010).

الوطني. إذ أصبح من الواضح أنه لم يحدث تقاسم عادل لفوائد النمو. وخلال فترة النمو المرتفع التي سبقت الأزمة، بين أوائل عقد التسعينيات ومنتصف العقد الأول من الألفية الثانية، أفادت المكاسب المحققة المجموعات ذات الدخل المرتفع بقدر أكبر من المجموعات ذات الدخل المتوسط والمنخفض؛ واتسعت الهوة بين أصحاب أعلى دخل وأصحاب أقل دخل[٩]. وفي بلدان عديدة من البلدان المتقدمة استمر التدهور في التباين رغم ما تحقق من نمو. وشهدت أيضا البلدان النامية السريعة النمو من قبيل الصين والهند وفييت نام زيادة في التباين.

١١ - ومن شأن المبادرات الحكومية المساعدة على إحلال الاستقرار وخفض التباين. وبوسع فرض الضرائب التصاعدية، والتحويلات الاجتماعية، وزيادة إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية، لا سيما التعليم الجيد، تحويل اتجاه الارتفاع في التباين إلى المسار العكسي. وترتبط استراتيجيات مكافحة الفقر، التي تتضمن إعادة التوزيع من خلال الضرائب والتحويلات، بخيارات سياسية مثيرة للخلاف، مثل طبيعة ومستوى الدعم العام المقدم إلى المستفيدين، أو الوسيلة التي يُحدد بها الحد الأدنى للأجور، أو تحديد عتبة يسحب فوقها استحقاق الحصول على الأموال العامة. بيد أنه في ضوء الأزمة الاقتصادية الجارية، أصبح المجال مفتوحا أمام المضي قدما في سياسات الحد من التباين.

ثالثا - الإدماج الاجتماعي والحد من الفقر

١٢ - إن الإدماج الاجتماعي وسيلة من وسائل تحقيق التكامل الاجتماعي، وهو عنصر حاسم الأهمية من عناصر تهيئة مجتمعات تنعم بالاستقرار والأمان والتجانس والسلام والعدالة. بيد أن التباينات فيما بين الجماعات والمناطق ما فتئت مثار قلق بالغ في كثير من البلدان. فالتباينات بين الرجال والنساء وبين الشباب وكبار السن، والتهميش الذي يتعرض له كل من الشعوب الأصلية والمعوقين، ليسا مجرد تحد أخلاقي ولكنهما يشكلان أيضا حاجزا أمام إنجاز الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، ومنها القضاء على الفقر والجوع. وقد يؤدي أيضا هذا النوع من التباين الأفقي إلى اندلاع النزاع الاجتماعي.

١٣ - إن القلاقل الاجتماعية قد اتسعت في شتى أرجاء العالم كرد فعل لتنامي التباينات الرأسية والأفقية. إذ إن الأثر الذي تتعرض له فرص العمل نتيجة الأزمة الاقتصادية، وخاصة البطالة التي يعاني منها الشباب، وأزمات الأغذية والطاقة، وفرض التدابير التقشفية، والاعتقاد بعدم استجابة الساسة لاحتياجات الجماعات المهمشة، هي كلها عوامل أفضت إلى عمق الإدراك بعدم عدالة التباين.

(٩) *World of Work Report 2008*، انظر الحاشية ٣ أعلاه.

١٤ - وبوسع سياسات الإدماج الاجتماعي، لدى الاستجابة لاحتياجات الجماعات المستبعدة، المساعدة على تجنب القلاقل السياسية، وتهيئة الظروف المفضية إلى خفض حدة الفقر والجوع. إذ إن كفالة إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية الضرورية، من قبيل الرعاية الصحية الأساسية والتعليم، والمياه والصرف الصحي، والتحويلات الاجتماعية لصالح العاطلين عن العمل، والمسنين والعجزة، التي لا ترتبط حصرا بالعمل في القطاع الرسمي، والتي تشكل أرضية للحماية الاجتماعية، هي وسيلة راسخة من وسائل تهيئة المجتمعات الجامعة لشتى الفئات.

١٥ - إن هناك تفاوتا كبيرا في تجارب واحتياجات شتى الجماعات، حسب عدة عوامل منها السياقان الوطني والإقليمي، غير أن الفقر يمثل، بالنسبة للفئات الاجتماعية المهمشة والمستبعدة، عاملا يفاقم حدة تباينات أخرى مثل القيد في المؤسسات التعليمية والحصول على التعليم، ويؤدي إلى الوقوع في فخاخ الفقر بنقل المضار المتراكمة من جيل إلى آخر. وبينما يواصل العالم مكافحة الانقسامات الطويلة الأمد الناجمة عن الإقصاء، لا تلبث أن تظهر تحديات أخرى. لقد بدأ يتزايد وضوح الهوة الرقمية، وهي الهوة القائمة في إمكانية الحصول على التكنولوجيات الحديثة في مجال المعلومات والاتصالات. ويتزايد الإقرار بأن إمكانية الحصول على تلك التكنولوجيات وسيلة هامة من وسائل تحسين حالة الجماعات المستبعدة، وذلك عن طريق خفض حدة الفقر، وتحسين الصحة العامة، وتخفيف حدة الآثار الناشئة عن العزلة الجغرافية. وخلصت دراسة أجريت حديثا في شرق أفريقيا، إلى أن شبكة الإنترنت قد ساعدت على خفض حدة الفقر فيما بين أفقر الفئات السكانية[١٠].

رابعا - النمو المستدام والشامل والمنصف وخلق فرص العمل

١٦ - يمثل النمو الاقتصادي المستدام والمنصف شرطا ضروريا من شروط الحد من الفقر. ففي تايلند والصين، وفييت - نام، وماليزيا، ساعد النمو القوي خلال السنوات العشرين الماضية على الحد كثيرا من الفقر، وإن ارتفعت التباينات في الدخل في الصين وفييت - نام. وفي أقل البلدان نموا، ظل تدني معدل النمو وتقلبه يسيران جنبا إلى جنب مع ركود مستويات الفقر وتفاوتها.

١٧ - غير أن مستويات الفقر تختلف حتى بين البلدان ذات مستويات الدخل المماثلة وذات معدلات النمو الاقتصادي القابلة للمقارنة. فعلى سبيل المثال، تفاوتت تقديرات الفقر الناجم عن تدني الدخل في أقل البلدان نموا عام ٢٠٠٥، بين ١٣,١ في المائة في موريتانيا و ٨٦,١

(١٠) جوليان ماى وإديث أديرا ''تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وصلتها بالفقر'' نشرة وقائع الأمم المتحدة، المجلد الثامن والأربعون، العدد ٣ (٢٠١١).

في المائة في ليبريا. وكانت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في الفقر في زامبيا (٦٥ في المائة) أكثر من ضعف نسبتهم في غامبيا (٣١ في المائة)، رغم أن نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي بلغ زهاء ٣٥٠ دولارا في كلا البلدين[١١].

١٨ - ويختلف أثر النمو في الحد من الفقر باختلاف تركيبته وتوزيع فوائده بين مختلف شرائح المجتمع. ففي البلدان التي يستبعد فيها الفقراء من عمليات النمو الاقتصادي، أو التي يظلون فيها أسيري فرص عمل منخفضة الإنتاجية، تذهب مكاسب النمو بشكل غير متناسب إلى أولئك الذين هم أصلا أثرياء. وزاد تنامي التباينات من صعوبة الخروج من دائرة الفقر بالنسبة لأولئك الذين كانوا يفتقرون أصلا إلى إمكانية الوصول إلى الموارد الإنتاجية، ومكاسب من قبيل خدمات الصحة والتعليم.

١٩ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن البلدان التي شهدت فترات نمو قوي، لم تحافظ على هذا النمو في غالب الأحيان. وكان النمو الناشئ في الأساس عن الصادرات من السلع، والذي لا يقوى على تحمل الصدمات والضغوط الخارجية، شديد الهشاشة. وحتى قبل الركود الاقتصادي العالمي، لم تكن البلدان التي تعتمد على بضع صادرات من السلع الأساسية قد حققت زيادات كبيرة في الإنتاجية الزراعية، وتكوين رأس المال، أو طورت قدرات إنتاجية تجعلها أقدر على تحمل الصدمات. وفي البلدان المصدرة للموارد، فإن التوسع في صناعة النفط والصناعات الاستخراجية الأخرى، لم يحقق سوى أثر ضعيف في خلق فرص العمل وأحدث في أحيان كثيرة زيادات في أسعار الصرف الحقيقية، فيما يعرف بظاهرة ''المرض الهولندي''. ويقوض ذلك القدرة التنافسية لدى القطاعات الأخرى في الاقتصادات المعنية. والواقع هو أن الاعتماد على واردات الأغذية في أقل البلدان نموا ازداد بصورة ملحوظة في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨، وتراجعت حصة الإنتاج الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي في ٢٧ بلدا منها، معظمها في أفريقيا[١٢].

٢٠ - وتشكل العمالة محركا بالغ الأهمية في تحقيق النمو الاقتصادي الشامل والمنصف، ووسيلة أساسية من وسائل تحقيق التكامل الاجتماعي. ولكي يتسنى لفرص العمل أن تسهم بفعالية في النمو المستدام والحد من الفقر، يجب أن تدر فرص العمل أجرا مناسبا وإيرادا يوفر الاحساس بالأمان. وبالإضافة إلى ذلك، يجب حماية العمال وفق معايير العمل الدولية.

---

(١١) ظل نصيب الفرد في الناتج المحلي الإجمالي ثابتا عند ٢ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، وفقا لقاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية للبنك الدولي http://data.worldbank.org/indicator (اطلع عليها في ٢٧ أيار/مايو ٢٠١١).

(١٢) التقرير عن أقل البلدان نموا لعام ٢٠١٠: نحو بنية إنمائية دولية جديدة لصالح أقل البلدان نموا (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.II.D.5)، يمكن الإطلاع عليه في الموقع الشبكي www.unctad.org.

٢١ - وخلال فترة التوسع التي سبقت الأزمة الاقتصادية الحالية، لم يكن نمو فرص العمل كافيا لاستيعاب قوة العمل المتنامية: ارتفعت البطالة العالمية من ١٦٠ مليون نسمة عام ١٩٩٦ إلى حوالي ١٧٧ مليون نسمة عام ٢٠٠٧[١٣]. وبالإضافة إلى ذلك، تزامن نمو فرص العمل مع حدوث توزيع جديد للدخل بمعزل عن العمل، حيث انخفضت حصة الأجور في مجموع الناتج المحلي الإجمالي بأكبر هامش في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (١٣ نقطة مئوية في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٧)، وتلتها آسيا والمحيط الهادئ (١٠ نقاط) والبلدان المتقدمة النمو (٩ نقاط)[١٤].

٢٢ - وأدت الأزمة الاقتصادية حتى الآن إلى انخفاض حاد في فرص العمل. فعلى الصعيد العالمي، بلغ عدد العاطلين ٢٠٥ ملايين نسمة عام ٢٠١٠، أي بزيادة قدرها ٢٨ مليون عاطل عما كان عليه عددهم عام ٢٠٠٧[١٥]. ففي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وحدها، كان هناك ٤٤,٥ مليون عاطل عن العمل في تموز/يوليه ٢٠١١، أي بزيادة بنحو ١٣,٤ مليون عاطل عن العمل عما كان عليه عددهم قبل الأزمة[١٦]. فارتفاع معدل البطالة الطويلة الأمد، إنما يتناقض تناقضا صارخا مع تعافي الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي عالمياً، وتعافي غيره من مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية منذ عام ٢٠١٠، ولا يزال هذا الأمر يثير مخاوف من حدوث التعافي دون خلق فرص عمل.

٢٣ - غير أن التغيرات في معدل البطالة لا تعكس الأثر الكامل الذي أحدثته الأزمة في العمال والأسر المعيشية. ففي البلدان الفقيرة، انتقل العمال المسرحون من القطاع الرسمي إلى الاقتصاد غير الرسمي، حيث الأجور أقل وظروف العمل أكثر رداءة. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وشمال أفريقيا وجنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ارتفع في الفترة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩[١٧] عدد العاملين في فرص العمل الهشة، الذين كان عددهم قد أخذ في التراجع قبل الأزمة. وأدى الركود، إلى انخفاض الطلب وازدياد التنافس على فرص العمل في القطاع غير الرسمي، ومن ثم دفع العاملين في هذا القطاع إلى قبول العمل بأجور أقل. ونتج عن ذلك تباطؤ في التقدم المحرز تجاه الحد من الفقر في أوساط

---

(١٣) ILO, *Global Employment Trends 2008* (Geneva, International Labour Office, 2008).

(١٤) *World of Work Report 2008*، انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(١٥) ILO, *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery* (Geneva, International Labour Office, 2011).

(١٦) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، توقعات العمالة لعام ٢٠١١ (باريس ٢٠١١).

(١٧) *Global Employment Trends 2011*، انظر الحاشية ١٥ أعلاه.

العمال. فقد انخفض العدد المقدر للذين يعيشون منهم على أقل من ١,٢٥ دولار يومياً من ٦٦٠ مليون شخص في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٣١ مليون شخص عام ٢٠٠٩. ولو كان الفقر قد واصل تراجعه بنفس معدلات ما قبل الأزمة، لحدث انخفاض آخر في عدد الفقراء من العمال قدره ٤٠ مليون شخص عام ٢٠٠٩[١٨]. والواقع، هو أن عددهم ارتفع في جميع مناطق أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

٢٤ - ويتأثر الشباب أكثر من غيرهم نتيجة البطالة، وهم موجودون بنسب كبيرة في القطاع غير الرسمي، وفي أعداد الفقراء. وخلال عام ٢٠١٠، بلغ معدل البطالة بينهم (الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاما) ١٢,٦ في المائة، مقابل ٤,٨ في المائة لدى البالغين، ويعيش ١٥٢ مليون من هؤلاء الشباب على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم الواحد. وقد ارتفع على نحو حاد في العديد من البلدان عدد الشباب المحبطين الذين لا يحسبون في عداد العاطلين عن العمل لأنهم لا يجدّون في البحث عن عمل. وبما أن الخبرات المكتسبة من الالتحاق بسوق العمل في سن مبكرة عادة ما تكون مؤشرا قويا على إيرادات الشباب في المستقبل، فإن هذا الاتجاه لا يبشر بمستقبل مشرق فيما يتعلق برفاه أجيالهم الحالية والمقبلة. فهؤلاء الشباب العاطلون عن العمل ليس فحسب يعانون من تراجع مهاراتهم وحماسهم ورفاههم المادي والعقلي، بل إن فقدانهم لقدراتهم البشرية والانتاجية ينسف أيضا التماسك والاستقرار الاجتماعي. وكلما استمرت محنة أسواق العمل، ارتفعت أعداد العمال وأفراد أسرهم ومجتمعاتهم المحلية الذين يتهددهم خطر الوقوع في براثن فقر مزمن.

٢٥ - وعموما، فإن مسار التنمية الاقتصادية الذي يتبعه العديد من البلدان النامية لم يؤد إلى تحسن مستمر في إتاحة فرص العمل المنتجة والعمل اللائق. وحيثما ارتفع عدد فرص العمل، لم تكن الوظائف سندا موثوقا في تعزيز الحماية الاجتماعية وضمان الدخل. وفي كثير من الأحيان، يلجأ العمال المبعدون من قطاع الزراعة بسبب انخفاض الإنتاجية والضغط السكاني، إلى الاشتغال بأنشطة ذات قيمة مضافة منخفضة، معظمها في القطاع الحضري غير الرسمي، حيث تكون فرص رفع الإنتاجية والانتقال إلى مراتب عمل أعلى محدودة، بينما تظل إنتاجية الفلاحة راكدة في كثير من المناطق الريفية. وفي بعض البلدان الأفريقية، يقدر أن ٩٠ في المائة من العمال يعملون في القطاع غير الرسمي، ويزيد هذا المعدل عن ٩٠ في المائة في أعداد العاملين من النساء والشباب[١٩]. وفي الهند، يوجد في القطاع غير

(١٨) المرجع نفسه.

(١٩) ILO, *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries* (Geneva, International Labour Office, 2011).

الرسمي ٩٠ في المائة من السكان القادرين على العمل، رغم ارتفاع عدد الخدمات ذات القيمة المضافة العالية في السنوات الأخيرة.

خامسا – النهوج إزاء سياسات القضاء على الفقر

٢٦ – تترتب على الطريقة التي تنظر المجتمعات بها إلى الفقر آثار هامة في مجموعة السياسات المتبعة للنهوض بسبل القضاء عليه. فعدم الإقرار بطابعه المتعدد الأبعاد والأثر الاجتماعي الناشئ عن السياسات الاقتصادية خلال العقود الثلاثة الماضية، يفسر جزئيا سبب عدم كفاية جهود الحد من الفقر. فسياسات رفع القيود، والتحرير، والخصخصة، والسياسات الاقتصادية الكلية التقييدية التي اتبعها العديد من الدول بناء على مشورة من المؤسسات المالية الدولية، لم تعالج الأسباب الجذرية للفقر وعلاقاتها بالتباينات. ومما زاد هذه النقائص تفاقما، التوزيع غير المتكافئ لمنافع العولمة والتخفيضات في الاعتمادات العامة المرصودة للخدمات الاجتماعية. وتزيد العلاقات الاجتماعية غير المتكافئة وعمليات الاستبعاد الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والتهميش من تفاقم محنة الفقر التي يواجهها الكثير.

٢٧ – فالسياسات العامة التي تعتمد على عمل الفقراء بجد والتماسهم طريق الخروج من مأزقهم، إضافة إلى السياسات الموجهة على وجه الحصر إلى أشدهم فقرا، لن تعالج العوامل الهيكلية التي تبقي أعدادا كبيرة من الناس في حالة فقر. وكي يتسنى للحكومات وشركائها في التنمية مساعدتهم بشكل فعال على التخلص نهائيا من الفقر والجوع، لا بد من الإقرار بوجود حواجز هيكلية تحول دون القضاء على الفقر. وسييسّر هذا الأمر تصميم وتنفيذ سياسات ليس فحسب تحفز النمو، بل تبني أيضا قدرات الفقراء وتوسع قاعدة مواطن قوتهم، وتفتح باب الفرص أمام أعداد كبيرة من الناس، ولا سيما أشدهم حرمانا.

٢٨ – وتشير آثار الصدمات الاقتصادية العالمية وعولمة أسواق العمل إلى الدور الهام الذي يجب أن تؤديه مبادرات السياسات المنسقة دوليا في الحد من التباينات، وتعزيز الادماج والقضاء على الفقر. وتحديدا، فإن تنظيم الأسواق المالية الدولية يقلل من مخاطر الأزمات الاقتصادية. ومن شأن الالتزام بمعايير العمل الدولية أن يساعد على حماية العمال، ويكفل التقدم نحو تحقيق العمالة الكاملة والعمل اللائق، اللذين لا بد منهما للحد من التباينات والفقر والجوع.

ألف – تحقيق النمو الاقتصادي الشامل والمنصف اللازم للحد من الفقر

٢٩ – يشكل تحقيق النمو الاقتصادي الواسع النطاق والشامل الضروري للحد من الفقر تحديا كبيرا أمام السياسات، ولا سيما بالنسبة للبلدان الفقيرة. فهو يتطلب خلق فرص عمل منتجة وموارد رزق كافية لقوة عمل تنمو بسرعة. وهو يتطلب أيضا استراتيجيات لتعزيز التنويع الاقتصادي، وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق والائتمانات وغيرها من الموارد الإنتاجية.

٣٠ – وفي البلدان التي شهدت فترات طويلة من النمو المستمر، كان التقدم المحرز في الحد من الفقر أسرع حيثما اقترن النمو الاقتصادي بتحقيق مكاسب في الانتاجية الزراعية، ونمو الصناعات التحويلية وزيادات مستمرة في فرص العمل اللائق في كل من المناطق الحضرية والريفية. واستفادت هذه البلدان من سياسات تكميلية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، حيث شجعت الحكومات التنمية الصناعية، والاستثمار بكثافة في تطوير البنية الأساسية، والحماية الاجتماعية، وخدمات اجتماعية ساعدت على زيادة الإنتاجية والحد من مواطن الضعف. إن سد الفجوة في البنية الأساسية، على وجه الخصوص، قد يكون له أثر كبير في دخل الفقراء بالبلدان النامية. وليس خافيا أن الاحتياجات في البلدان النامية كبيرة في مجال البنية الأساسية، وأن تلبيتها ستتطلب حشد موارد محلية ومساعدة دولية كبيرة. فبدون البنية الأساسية، ومخططات لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والتحويلات الاجتماعية، تعزز فرص الحصول على الرعاية الصحية ومستويات كافية من التغذية، لا يمكن لأي بلد أن يحرر كامل قدراته الإنتاجية.

٣١ – وقد أدت سياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، الرامية إلى إبقاء التضخم عند مستوى منخفض جدا والسيطرة على العجز المالي، إلى زيادة التقلب في الاقتصاد الحقيقي وسوق العمل. وزاد تحرير تدفقات رأس المال الدولية من ذلك التقلب، وهو ما يزعزع استقرار أسعار الصرف الحقيقية، ووتيرة الاستثمار المنتج، وتكوين رأس المال، وتوفير فرص العمل. وكثيرا ما ينتج عن التشديد على تثبيت الميزانيات العامة تراجع الإنفاق الاجتماعي والاستثمار العام في البنية الأساسية والتكنولوجيات ورأس المال البشري، وجميعها مجالات حيوية لتحقيق النمو الشامل والمستدام.

٣٢ – وتتطلب إستدامة النمو الاقتصادي، والحد من الفقر، توجيه سياسات الاقتصاد الكلي نحو خلق وظائف أفضل وأكثر عددا. وعموما، فإن البلدان التي حققت نتائج أفضل خلال الدورات الاقتصادية، بأن حدّت من تقلبات الناتج والاستثمارات وفرص العمل، هي البلدان التي أمكنها أن تنفذ مجموعة متسقة من السياسات المالية والنقدية المضادة

للدورات الاقتصادية، حيث إنها زادت في الإنفاق خلال فترات الركود، وعززت القواعد التي تنظم تدفقات رأس المال وعملت على ضبط التقلبات في أسعار الصرف.

٣٣ - وقد أوضحت الإجراءات المبكرة المتخذة في مجال السياسيات إزاء الأزمة الاقتصادية الدليل توافر الإرادة السياسية الساعية إلى إدراج الأهداف الاجتماعية في استراتيجيات التعافي الاقتصادي. فمعظم الحكومات نفذت سياسات توسعية، وأفردت لبرامج الحماية الاجتماعية حوالي ربع جميع الأموال المخصصة للحفز المالي. غير أن الانتقال الحالي نحو تشديد السياسة المالية في عدة بلدان يشير إلى أن الأزمة لا يستفاد منها باعتبارها فرصة لمراجعة مدى كفاية أطر الاقتصاد الكلي الحالية. وفي حين ينظر إلى الحد من الدين العام في هذه المرحلة المبكرة على أنه ضروري لتعزيز النمو وخلق فرص العمل، يتضح من تحليل تاريخي لبرامج تصحيح أوضاع المالية العامة أن تخفيض العجز في الميزانية بنسبة واحد في المائة من الناتج المحلي الإجمالي يقلل في العادة الطلب بنسبة واحد في المائة، ويقلل من الناتج المحلي الإجمالي بنحو ٠,٥ في المائة في غضون عامين، ويرفع معدل البطالة بنسبة ٠,٣ نقطة مئوية[٢٠]. ويترتب على هذه التخفيضات انخفاض طويل المدى في الإيرادات الآتية من الأجور، في حين يكون التراجع في الأرباح أقل نسبيا من ذلك وأقصر أمدا[٢١].

باء - تشجيع إيجاد فرص العمل والعمل اللائق

٣٤ - بما أن معدلات نمو الوظائف قبل الأزمة لم تكن كافية لاستيعاب قوة عاملة متنامية، فإنه ينبغي تحديد أهداف للعمالة تفوق مستويات مرحلة ما قبل الأزمة. إلا أن السياسات الاقتصادية بمفردها قد لا تكفي لضمان إيجاد فرص عمل مُنتجة للجميع، على نحو ما تبرهن عليه تجربة تزايد التباينات في ما قبل الأزمة من حيث الدخل أو إمكانية الحصول على فرص العمل اللائق على حد سواء.

٣٥ - ويمكن أن تكون سياسات سوق العمل من قبيل توفير حد أدنى للأجور وحماية العمالة، أدوات مهمة تتيح التوزيع العادل للفرص الإنتاجية وتحقيق النمو الشامل. ففي البلدان التي تمكّنت من الحفاظ على نسبة بطالة منخفضة نسبيا منذ أن بدأت الأزمة، على سبيل المثال، كان الإنفاق على برامج سوق العمل حين بدأت أزمة الوظائف،

---

(٢٠) صندوق النقد الدولي. الحالة الاقتصادية في العالم تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠: الانتعاش والمخاطر وإعادة التوازن (واشنطن، العاصمة، ٢٠١٠).

(٢١) Prakash Loungani, “Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity. ورقة أعدت لاجتماع فريق الخبراء المشترك بين الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بشأن التحدي الذي يطرحه بناء عمالة من أجل انتعاش مستدام، جنيف، ٢٤ و ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١١.

أعلى مما كان عليه في البلدان التي تضرر فيها سوق العمل بشدة. وفي العديد من البلدان، جاء توسيع نطاق تدابير ''الملاذ الأخير'' بصورة مؤقتة ليُكمّل استحقاقات البطالة وغيرها من تدابير الحماية الاجتماعية. فقد استُخدمت برامج العمالة في القطاع العام، على وجه التحديد، خلال الأزمة لمعالجة البطالة ونقص فرص العمل في عدد من البلدان. غير أن العديد من تلك البرامج أُلغي قبل أوانه. وتشير التجربة في البلدان النامية التي تعاني من نقص في البنية الأساسية، وغير ذلك من السلع والخدمات، إلى أن اتباع نهج برامج ضمان العمالة لأجل أطول أمدا يمكن أن يشكّل استراتيجية فعالة تحقق النمو الاقتصادي الشامل.

٣٦ - وقد تركزت الاستراتيجيات الرامية إلى معالجة آثار الأزمة في الأسواق، على أزمة العمالة في القطاع الرسمي، بينما لم يحظ الاقتصاد غير الرسمي سوى باهتمام قليل. وإذا لم يرتبط النمو الاقتصادي بالتحرك نحو توفير العمل اللائق، وبمعزل عن القطاع غير الرسمي، لن يكون للنمو أثر يُذكر في الحد من الفقر. ولن يؤدي الاستمرار في تخفيض النفقات الاجتماعية في عدد متزايد من البلدان إلى شيء سوى زيادة مستوى الضعف وانتشار الفقر في أوساط العاملين.

٣٧ - ويجب التصدي للتحديات التي تواجه القطاع غير الرسمي من منظور رفع القدرة الإنتاجية التنافسية الطويلة الأجل وتعزيز أمن الدخل وتحسين ظروف العمل للعاملين في القطاع غير النظامي بطرق منها توسيع نطاق التغطية التي توفرها الحماية الاجتماعية. وفي البلدان النامية، تعمل في كثير من الأحيان، المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، التي توظف نسبة كبيرة من القوة العاملة سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، بصورة غير رسمية وتتميز بتدني الأجور وانعدام أمن الدخل والافتقار إلى الاستحقاقات. إن تعزيز قدرة هذه المؤسسات على إيجاد فرص العمل اللائق عن طريق بناء قدراتها الإدارية، وتحسين إمكانية حصولها على التسهيلات الائتمانية والمساعدة التقنية اللازمة، وتبسيط إجراءات إنشاء المشاريع التجارية والرقابة التنظيمية، وتحقيق التوازن بين تلبية الحاجة إلى ضمان وتحسين توفير الحماية للعاملين، سوف يؤدي دورا أكبر في الحد من الفقر.

٣٨ - وثمة حاجة أيضا إلى بذل المزيد من الجهود لمعالجة استبعاد بعض الفئات، ولا سيما الشباب، من سوق العمل. فالسياسات الرامية إلى معالجة النقص الهيكلي في فرص العمل لصالح الشباب، تركز عادة على زيادة الأهلية للتوظف بتحسين التعليم النظامي من حيث الكم والجودة، وتوافر برامج التلمذة وغيرها من برامج التدريب

المهني، وبتقليص عدم تناسب المهارات المكتسبة مع المهارات الضرورية في سوق العمل. وخلال الأزمات، ثبت أن تنفيذ برامج المساعدة على البحث عن العمل، وتوسيع نطاق شبكات الضمان الاجتماعي مؤقتا عاملان مهمان للغاية في منع انتشار الفقر في أوساط الشباب العاطلين عن العمل.

٣٩ - ولئن كان التدريب وخدمات الوساطة تشكل أحد الأركان الهامة في الاستراتيجيات المتعلقة بفرص عمل الشباب، فإن إيجاد حلول دائمة سيتطلب استحداث فرص إضافية للعمل اللائق لصالح الشباب. ومن الخطوات الأولية نحو زيادة فرص العمل للشباب وتحسينها، إزالة الحواجز التي تحول دون حصولهم على العمل، ولا سيما في أسواق العمل العالية التجزؤ، حيث يظل الشباب فيها أسير العمل في وظائف متدنية الأجر. ويتوقّف تحقيق ذلك على تغيير المواقف إزاء الشباب الذين يتعين أن يُنظر إليهم بوصفهم شركاء فاعلين في العملية الإنمائية. ودرءًا للكلفة العالية التي يتكبدها المجتمع جراء انتشار البطالة ونقص فرص العمل في أوساط الشباب، ينبغي أن تأخذ الحكومات بسياسات الاقتصاد الكلي التي تشجع على إجراء التغيير الهيكلي والاستثمار في الحفاظ على البنية الأساسية المادية والبشرية وتوسيع نطاقها من خلال وضع برامج ضمان فرص العمل في القطاع العام تركز على الشباب.

جيم - تدابير الحد من الفقر من خلال تحسين الإنتاجية الزراعية

٤٠ - مع استمرار البلدان في مكابدة الشدائد من أجل توفير الغذاء لسكانها الذين تتزايد أعدادهم، ولا سيما البلدان التي تعتمد بكثافة على استيراد الأغذية، تجدد الاهتمام على صعيد السياسات بدور الزراعة في الحد من الفقر المدقع، والجوع وسوء التغذية. فلا يزال تقلب الأسعار في أسواق الغذاء العالمية مرتفعا بسبب طائفة مركّبة من العوامل تشمل من بين ما تشمل ضآلة غلة المحاصيل الزراعية نتيجة الجفاف، وتنامي الطلب على المواد الخام المستخدمة في الوقود الأحيائي، وارتفاع أسعار الطاقة، وتزايد الطلب على الحبوب واللحوم ومنتجات الألبان المتأتية من الاقتصادات السريعة النمو. وزاد من تفاقم حدة ارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق العالمية في الآونة الأخيرة قيام بعض البلدان بفرض حظر على الصادرات في محاولة لبسط سيطرتها على أسعار الغذاء المحلية، وبدخول كبار المستثمرين في مضاربات مالية على السلع الأساسية الزراعية. وأسهمت هذه العوامل، مقترنة بنقص الاستثمار في القطاع الزراعي، لفترة دامت عقودا، في زيادة أسعار السلع الأساسية الزراعية خلال الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، وفي تزايد أسعار الأغذية في الآونة الأخيرة على حد سواء.

٤١ - ومنذ عام ٢٠٠٨، سُجّل تراجع ملحوظ في أسعار السلع الأساسية في الأسواق الدولية مثل الزيوت ومنتجات الألبان، لكن هناك من المؤشرات المختلفة ما يبيّن أن أسعار الأغذية قد ارتفعت من جديد. ففي آب/أغسطس ٢٠١١، ارتفع مؤشر أسعار الأغذية لدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة بنسبة ٢٦ في المائة عما كان عليه في آب/أغسطس ٢٠١٠، لأسباب تعود أساسا إلى ارتفاع أسعار الأُرز والذرة في الأسواق الدولية. واقتربت الأسعار من ذروة مستوياتها التي سُجلت عام ٢٠٠٨. وفي حين أن حجم الإمدادات الغذائية قد تحسن عموما، فإن حالة من عدم التأكد لا تزال سائدة، حيث تظل أسعار الأغذية متقلبة سواء في الأسواق العالمية أو المحلية. كما أن جملة العوامل التي أدت إلى اندلاع أزمة أسعار الأغذية في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، هي العوامل نفسها الكامنة وراء الأزمة الراهنة.

٤٢ - وقد أثار ارتفاع أسعار الأغذية وانعدام الأمن الغذائي العالمي المخاوف مجددا إزاء تزايد معدلات الفقر والجوع. فبالنظر إلى أن الفقراء ينفقون حصصا كبيرة من دخلهم على الأغذية، فإن الزيادات في الأسعار تنحو إلى أن تؤثر تأثيرا ملموسا في مستويات دخلهم الحقيقي، وإن كانت قصيرة الأجل. ولذلك فمعدلات الفقر تتجه نحو الارتفاع بارتفاع أسعار الأغذية. وحسب التقديرات الصادرة عن البنك الدولي، زاد عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر بنحو ٤٤ مليون شخص بسبب ارتفاع أسعار الأغذية في الفترة من حزيران/يونيه إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠[٢٢]. وحذّرت منظمة الأغذية والزراعة من أن عدد الأشخاص الذين يعانون الجوع المزمن، والمقدّر بنحو ٩٢٥ مليون شخص عام ٢٠١٠، قد يرتفع من جديد بسبب تزايد أسعار الأغذية.

٤٣ - وسعيا إلى ضمان تحقيق البلدان الفقيرة لأمنها الغذائي وتجهيزها لتصبح أقدر على مكافحة الفقر المدقع والجوع وسوء التغذية، يجب أن تفي البلدان بما أخذته على عاتقها من التزامات بدعم تحقيق الأمن الغذائي، أثناء مؤتمر قمة مجموعة الثمانية المعقود في لاكويلا، إيطاليا، عام ٢٠٠٩. وينبغي بذل المزيد من الجهود لتحسين أداء أسواق المشتقات التي تتعامل في السلع الأساسية الزراعية، وذلك من أجل التخفيف من حدة تقلبات الأسعار.

٤٤ - وينبغي أن تعمل البلدان على وضع وتنفيذ سياسات تربط تحقيق الأمن الغذائي بتحسين نظم الإنتاج الزراعي، والقضاء على الفقر والتواؤم مع تغير المناخ والتخفيف

(٢٢) World Bank, *Food Price Watch*، (رصد أسعار الأغذية) شباط/فبراير ٢٠١١.

من حدته. والعامل الذي يكتسي أهمية بالغة في هذه التدابير، هو تحسين الغلة الزراعية بكفالة أن تتوافر للمزارعين سبل أفضل تمكنهم من الحصول على أصناف المحاصيل الوفيرة الغلة والأسمدة والتسهيلات الائتمانية والأسواق والبنية الأساسية الريفية. وحيثما كانت الزراعة تعتمد اعتمادا كبيرا على شبكات المياه المستمدة من الأمطار، يتعين بذل الجهود اللازمة لتحسين نظم الري وتشجيع استخدام تقنيات أفضل للحفاظ على المياه.

٤٥ - وقد اتخذت بعض البلدان خطوات ترمي إلى تعزيز الأمن الغذائي بإتاحة استئجار الأراضي أمام صناديق الثروة السيادية ومستثمرين آخرين. لكن كانت هناك قلة في عدد البلدان التي وضعت آليات كافية لحماية الأراضي والحقوق المائية لصالح فقراء المزارعين، ولغرض آخر أهم هو كفالة أن تُباع المواد المنتَجة، بأسعار ميسورة في الأسواق المحلية وألا تحل المحاصيل النقدية العالية الربح محل المحاصيل الغذائية. وينبغي أن تكون أجور العاملين في هذه المزارع مناسبة وأن تكون سبيلا لتخلّص الأسر من ربقة الفقر.

٤٦ - وتأكيدا على الترابط الوثيق بين الأمن الغذائي والفقر وتغير المناخ، أصدرت البلدان الأفريقية دعوة إلى العمل تركز على الزراعة الذكية مناخيا. ويستهدف هذا النهج تحقيق التكامل بين النمو الأخضر والأمن الغذائي والتواؤم مع تغير المناخ وتخفيف حدته[٢٣]. وتشمل المكونات الرئيسية في ذلك النهج، ممارسات تعزز المواد العضوية في التربة، وتحسّن قدرة التربة على الاحتفاظ بالمياه، وتزيد مستوى مناعة الإنتاج الزراعي، وتقلل من تحات التربة وتساعد على تخفيف حدة الآثار الناجمة عن تغير المناخ.

٤٧ - ويتعين أيضا القيام باستثمارات في قطاعات ريفية غير زراعية أخرى بالنظر إلى أن الزراعة تتجه نحو أن تصبح غير كافية لإيجاد أسباب معيشة ناجعة للفقراء في المناطق الريفية. وينبغي أن تستكشف البلدان الأساليب الكفيلة بتعزيز الأنشطة غير الزراعية من قبيل المشاريع التجارية الصغيرة والتعاونيات التي تسهم في إيجاد فرص العمل وتوفر للأسر المعيشية الريفية مصادر بديلة للدخل. وتتجه شعبية هذه الأنشطة نحو التزايد في أوساط الشباب الذين يتضاءل اهتمامهم بالزراعة كنشاط مهني دائم في العديد من البلدان، علاوة على إسهامها في انتشال أعداد متزايدة من الأسر المعيشية من براثن الفقر. ويتعين توافر الالتزام السياسي اللازم لإنجاح هذه الأنشطة، مثله في ذلك مثل

(٢٣) إعلان جوهانسبرغ في صيغته المعتمدة في المؤتمر الأفريقي الوزاري المعني بالزراعة الذكية مناخيا: ”أفريقيا: دعوة إلى العمل“، ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

الاستثمارات العامة في مجال البحث والتطوير والبنية الأساسية والخدمات الريفية، ومثل الخدمات الاستشارية لغرض المساعدة على تحسين الإنتاجية وتأمين استحقاقات الأراضي والمياه لصالح المزارعين الفقراء.

٤٨ - ويكتسي دور الدولة أهمية حاسمة في كفالة تقديم الدعم الطويل الأجل إلى القطاع الزراعي. فلئن كان الدعم العام قد تضاءل في معظم البلدان النامية خلال العقود القليلة الماضية، فإن الدعم الدولي والاستثمارات الخاصة لم تسفر عن أي تحسن يُذكر فيما يتعلق بالإنتاجية الزراعية. ومن ثم لا يمكن أن تترك للقطاع الخاص مهمة مد الطرق وتشييد الجسور والقيام باستثمارات في مجال البحث والتطوير وتوسيع إمكانية الحصول على التسهيلات الائتمانية والوصول إلى الأسواق. بيد أن الدول لا ينبغي أن تستثني مما تبذله من جهود، تشجيع الأخذ بسياسات يكون من شأنها أن تجلب رأس المال الخاص وتعزز تدفّقه إلى قطاع الزراعة. بل ينبغي حقا أن يكون هدف الاستثمارات في المنافع العامة، إضفاء النجاعة من الناحية المالية على الاستثمار الخاص في النشاط الاقتصادي الريفي.

٤٩ - ويتعين أيضا وضع برنامج شامل على صعيد السياسات لدعم الفقراء رجالا ونساءً، بمن فيهم الشباب. ولا بد أيضا من اتخاذ تدابير في مجال السياسة العامة بهدف التخفيف من المخاطر التي يواجهها الفقراء من سكان الأرياف، والتقليل من ضعفهم وذلك بتعزيز الأمن الغذائي والتغذوي وشبكات الأمان. ويقتضي هذا التحول عملا مشتركا على نطاق الوزارات المختصة والدوائر الحكومية وأصحاب المصلحة. ويتطلب التركيز على الزراعة، على أن يكون ذلك في السياق الأوسع نطاقا المتعلق بتحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الريفية، والتقليل من المخاطر وتعزيز قدرة الفقراء من سكان الأرياف على استغلال الفرص داخل القطاع الزراعي أو خارجه.

دال - الحماية الاجتماعية

٥٠ - تقي تدابير الحماية الاجتماعية الأفراد والأسر من الصدمات الاقتصادية ومن التغيّرات الاجتماعية والاقتصادية وتعزز قدراتهم على التحكم في الحالات التي تؤثر في رفاههم والتغلب عليها. ومن ثم تعّد تلك التدابير أساسية في التقليل من حالة الضعف ومنع تردي أحوال المعيشة. بل إن من شأن الحماية الاجتماعية في الأمد الطويل، أن تساعد الأفراد والأسر على بناء رأس المال البشري والاجتماعي وتحسين آفاق سبلهم لكسب العيش، ومن ثم معالجة بعض الأسباب الكامنة وراء الفقر وإطلاق عنان القدرات الإنتاجية لدى القوة العاملة.

٥١ - لقد نجحت البلدان التي رسمت سياسات شاملة وجامعة للحماية الاجتماعية تشمل معظم السكان في خفض حدة الفقر، وحسنت الظروف الاجتماعية عل نطاق واسع. وفي حين أن أثر برامج الحماية الاجتماعية يتفاوت حسب نوعية تصميم تلك البرامج ومدى تنفيذها، تبرهن الأدلة عالميا، وكذلك في البلدان ذات الدخل المرتفع، على أن تلك البرامج بوسعها خفض حدة الفقر والتباينات وحفز النمو الاقتصادي. وبالنسبة للبلدان فإن رفع مستوى النفقات على الحماية الاجتماعية، عند مستوى معين من الدخل، يرافقه انخفاض في مستويات الفقر[٢٤].

٥٢ - وهناك نحو ٧٥ في المائة من سكان العالم غير مشمولين بمستوى كاف من الضمان الاجتماعي. وكان هناك تفاوت، بوجه خاص، في مستوى إعداد برامج التأمين الاجتماعي بالبلدان النامية. ولدى وجود تلك البرامج، لا تشمل استحقاقات البطالة، والمعاشات التقاعدية الممنوحة للمسنين، وغير ذلك من الاستحقاقات، سوى فئات معينة من العمال في القطاع الرسمي، تاركة العاملين في القطاع غير الرسمي بلا حماية أو بقدر قليل منها.

٥٣ - وفي حين أن الحماية الاجتماعية الشاملة ما زالت غير متاحة في العالم النامي، تمكنت بلدان كثيرة من خفض الفقر الناجم عن تدني الدخل، وتحسين الظروف الاجتماعية من خلال توفير مساعدة اجتماعية موجهة إلى فئات بعينها. ولقد اتسع الآن نطاق برامج التحويلات النقدية المرهنة بالاستثمار في التعليم والصحة وغير ذلك من الاستثمار في رأس المال البشري، من قبيل *Bolsa Familia* في البرازيل، و *Oportunidades* في المكسيك، و *Familias en Acción* في كولومبيا، والبرامج المرهنة بالعمل، من قبيل قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان فرص العمل في المناطق الريفية المطبق في الهند، وبرنامج شبكة أمان الإنتاجية في إثيوبيا، وأصبحت تلك البرامج تشمل قطاعات عريضة من السكان في عدة بلدان. كما أصبحت المنح الاجتماعية أداة مهمة من أدوات مكافحة الفقر في ناميبيا وجنوب أفريقيا. وقد قفز عدد المستفيدين في جنوب أفريقيا وحدها إلى ١٣,٤ مليون فرد عام ٢٠٠٩ بعد أن كان ٢,٩ مليون فرد عام ١٩٩٤.

٥٤ - وعلى مدار العقود الثلاثة الماضية، أفسح مرارا مفهوم الحماية الاجتماعية المجال أمام مجموعة من التحويلات غير المرهنة بدفع اشتراكات والتي تقدم لفترة انتقالية إلى فئات بعينها. ويتركز توجيه الاهتمام إلى فئات بعينها على مدى الأهلية، ومن ثم يتضمن ذلك اختبار شتى

(٢٤) Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction” (2008), background paper commissioned for the report of the United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality* (September 2010).

الوسائل لتقرير نوعية المستفيدين. وما برح مدى فعالية وشرعية توجيه الاهتمام إلى فئات بعينها محل نظر. فقد تبين أن توجيه الاهتمام إلى فئات بعينها يستلزم قدرة إدارية صلبة، ويستتبعه حدوث أخطاء جوهرية في عملية الإدماج ومدى شمولها، خاصة لدى كبر القطاع غير الرسمي وسيادة الفقر. وعلاوة على ذلك، فإن الفقر ليس سمة من سمات جماعة محددة من الأفراد، ولكنه بالأحرى حالة يكون كل فرد معرض لمواجهتها في وقت من الأوقات. من ثم فإن التركيز على فئة بعينها من الأفراد يتجاهل الطبيعة الحركية التي يتسم بها الفقر والبطالة وغير ذلك من الحالات الطارئة المرتبطة بدورة الحياة وبالعمل. ويستدعي الحق في الضمان الاجتماعي التحرك التصاعدي صوب توفير حماية اجتماعية شاملة تكفل مستوى الرفاه الأساسي لجميع الأفراد، بغض النظر عن مكان عملهم أو عيشهم، أو حالة الاقتصاد.

٥٥ - وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، أقر مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق مبادرة الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية بوصفها واحدة من مبادراته المشتركة التسع على نطاق المنظومة الرامية إلى التصدي للأزمات. وتستهدف تلك المبادرة الترويج لإعداد رؤية متجانسة عن الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني، لتكون بمثابة مكون رئيسي من مكونات الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، وتتوخى دعم البلدان في جهودها الرامية إلى تعيين الفجوات المحورية في الحماية والعمل على سد تلك الفجوات. وفي حين أن تخفيف حدة الآثار الاجتماعية الناجمة عن الأزمات هو هدف من أهداف المبادرة، فإن دورها ليس دورا انتقاليا، حيث إن المبادرة تستهدف توفير ''تأمين'' ضد الفقر تُراعى فيه الحقوق ويشمل كامل النظام، لصالح جميع المقيمين في جميع الأوقات.

٥٦ - وقد جاء في تقرير الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى من الحماية[٢٥] أن تنفيذ الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية تدريجيا تكلفته معقولة في معظم البلدان. وتُظهر الدراسات التي جرت في آسيا وأفريقيا أن التكلفة السنوية الإجمالية الأولية التي تتكلفها حزمة أساسية من التحويلات الاجتماعية (باستثناء الحصول على الرعاية الصحية الأساسية) تتراوح بين ٢,٢ في المائة و ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٢٦]، بل إن تكلفة العناصر الفردية تبدو أفضل من ذلك. فعلى سبيل المثال، تُقدر التكاليف السنوية التي يتكلفها توفير معاشات تقاعدية أساسية شاملة للمسنين والمعوقين، بنسبة تتراوح بين ٠,٦ في المائة و ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان التي خضعت للدراسة. ويمكن تنفيذ برامج التحويلات

(٢٥) ILO, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization* (Geneva, International Labour Office, 2011).

(٢٦) ILO, *Extending Social Security to All: a Guide Through Challenges and Options* (Geneva, International Labour Office, 2010).

النقدية المكثفة والمشروطة التي تُوجَّه إلى فئات بعينها من قبيل *Bolsa Familia* بتكلفة نسبتها حوالي ٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أما خطط المعاشات التقاعدية الشاملة مثل تلك المطبقة في ناميبيا ونيبال وموريشيوس فيمكن تمويلها بنسبة ١ إلى ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

هاء – السياسة الاجتماعية اللازمة للتحول الاجتماعي

٥٧ – ينبغي أن يكون الاستثمار في البشر وحمايتهم من الصدمات الهدف الرئيسي الذي تتوخاه السياسة الاجتماعية. إذ إن تنامي الفقر والجوع، وتفشي التباين في الدخل، ووجود الاستبعاد الاجتماعي عوامل تؤكد الحاجة إلى سياسات اجتماعية تكفل استدامة الاستثمار العام في التعليم والصحة وتوفير الحماية الاجتماعية. إن من شأن تلك الاستثمارات رفع مستوى الإنتاجية، ومن ثم الدخل.

٥٨ – وعليه، فإن السؤال الرئيسي عن السياسات المطروح أمام الحكومات هو كيفية كفالة حصول السكان الذين يتزايد عددهم على المهارات والتعليم اللذين يتيحان لهم التحرك خارج قطاع الزراعة أو القطاع غير الرسمي والمشاركة في القطاع الرسمي. وفي معظم الحالات، يتكلف اكتساب تلك المهارات وتلقي التعليم أموالا تفوق عادة قدرة الفقراء وغيرهم من الفئات المهمشة. وتؤكد الجهود الحديثة المبذولة لإلغاء المصروفات الدراسية في عدد من البلدان أهمية أن تتمسك تلك البلدان بكفالة تحقيق الأهداف الطويلة الأجل التي تتوخى نجاح التنمية والقضاء على الفقر، عن طريق إشراك كل فرد في عملية التنمية. وإضافة إلى تقليص حجم السكان الذين يحصلون على أجر العمال غير المهرة في القطاع الزراعي، يسهم توسيع نطاق التعليم في تخفيف حدة الفقر من خلال ما يحدثه من تأثير في وضع المرأة، وهو تأثير يقر به الكثيرون. وما برح تعليم الإناث يظهر آثارا تتمثل في خفض عدد المواليد، وتحسين معدلات مشاركة المرأة في القوة العاملة، وتعزيز قدرتها على فرض رقابة أكبر على استعمال موارد الأسرة المعيشية. وفي كثير من الحالات، ينتج عن تعليم الإناث تحسن في النتائج المحققة من تعليم الأطفال وصحتهم.

٥٩ – ومن ثم، فإن عملية تحويل العمال من قطاع غير المهرة إلى قطاع المهرة وتزويدهم بالرعاية الصحية الأساسية لا يمكن تركها لقوى السوق وحدها. إذ إن الدولة يقع على كاهلها مسؤولية كفالة تقديم شكل ما من أشكال المساعدة العامة إلى شرائح المجتمع التي ليس لديها موارد كافية تمكنها من سداد نفقات خدمات التعليم والرعاية الصحية. وفي حين أنه لن يكون في المستطاع تحويل كل فرد إلى فئة العمال المهرة، فإن عملية توسيع نطاق فرص التعلم والاستثمار في المهارات والتعليم كفيلة بأن تشارك شريحة أكبر من المجتمع في

النمو الاقتصادي وأن تستفيد منه. وينبغي أيضا بذل قدر أكبر من الجهود سعيا إلى تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص، بهدف زيادة حجم الاستثمار في جانب العرض وتحسين المرافق التعليمية وجودة التعليم. وعلى جانب الطلب، يمكن أن تتركز تلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص على توفير المنح الدراسية، وبدلات المشقة، والوجبات المدرسية، والخطط المشابهة الكفيلة بتمكين الطلبة المنتمين إلى الشرائح الفقيرة أو المهمشة من أن يستفيدوا من فرص القيد في المدارس والتخرج منها. ويتطلب نجاح ذلك أن يتحمل القطاع الخاص المسؤولية الاجتماعية الواقعة على كاهل الشركات، على أن تُوجَّه الاستثمارات العامة نحو مجالي التعليم أو الصحة اللذين ينعدم فيهما خاصة الاستثمار من القطاع الخاص، أو المجالات التي في حاجة إلى دعم لأسباب تتعلق بالعدالة الاجتماعية والمساواة.

٦٠ - وعلاوة على ذلك، يتعين أن تكون السياسة الاجتماعية جزءا لا يتجزأ من استراتيجية إنمائية أوسع مدى، إذا أُريد معالجة الأوضاع التي تتسبب في وجود الفقر وتؤبده، ومنها أنماط التباين والتمييز على نطاق المجتمع. وفي حين أن توفير إمكانية حصول الجميع على الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية عنصر ضروري في القضاء على الحلقة المفرغة التي تفضي إلى انتقال الفقر من جيل إلى آخر، وفي الحفاظ على التماسك الاجتماعي، وتوطيد العقد الاجتماعي، فإن تدابير الحماية الاجتماعية يتعين استكمالها بمبادرات أوسع نطاقا يكون من شأنها معالجة مسألة إمكانية الحصول على الموارد وإعادة توزيعها. إن تدابير كفالة توفير إمكانية حصول فقراء الرجال والنساء على الأراضي والائتمان والتعليم، وغير ذلك من الموارد الإنتاجية، وحقوق الميراث العادلة، وإمكانية اللجوء إلى القضاء، هي عوامل لها دور حاسم الأهمية في القضاء على الفقر. ومن الضروري أيضا وجود آليات التضامن المالي، ومنها فرض الضرائب التصاعدية.

٦١ - ومن المهم أن يشارك جميع أعضاء المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بهدف كفالة وفاء الحكومات بالاحتياجات الاجتماعية، بما فيها احتياجات الفقراء. بل إن تحقيق تقدم في تحسين إمكانية الحصول على الموارد وتحسين طريقة توزيعها لن يكتب له النجاح في القضاء على الفقر إذا حال التمييز ضد الأفراد والفئات الاجتماعية دون مشاركتهم في المجتمع. لقد منحت الحركات الاجتماعية تقليديا الفقراء والفئات المستبعدة صوتا أقوى وتمثيلا أوسع في الإعراب عن مصالحهم. وكان لدى تلك الحركات القدرة أيضا على مساءلة الحكومات وغيرها من الأطراف المؤثرة. إذ إن تهيئة بيئة مواتية للحركات الاجتماعية واتخاذ إجراءات عامة ضد التمييز عاملان مهمان من عوامل القضاء على عدم

التوازن في توزيع السلطة، والترويج للمشاركة في المجتمع، ومن ثم تحقيق تقدم صوب التكامل الاجتماعي.

واو - التدابير الرامية إلى خفض حدة الفقر من خلال تخفيف حدة تغير المناخ والتواؤم معه

٦٢ - يشكل تغير المناخ خطرا على تحقيق النمو الاقتصادي المستدام، والإنتاجية الزراعية والجهود المبذولة للقضاء على الفقر، لا سيما في البلدان النامية. وعادة ما تعيش الفئات الفقيرة والضعيفة في المناطق التي تشهد تنوعا في المناخ وتغيرات حادة في الطقس، من قبيل تواتر موجات الجفاف والفيضانات، التي تؤدي في أغلب الأحيان إلى تزعزع القدرة على التواؤم لدى أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة، وجميع من يعتمدون على ري الزراعة بالأمطار وتربية الماشية واستغلال الموارد الطبيعية، كما تقضي على الأصول التي يعتمدون عليها. وعادة ما تقل قدرة أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة على التواؤم مع الصدمات الخارجية. ولذا، فمن المحتمل أن يعاني الفقراء وغيرهم من الفئات الضعيفة من الآثار السلبية الناشئة عن تغير المناخ أكثر من غيرهم.

٦٣ - فعلى سبيل المثال، من المحتمل أن يهبط دخل مزارعي الأراضي الجافة في أندرا براديش بالهند بنسبة ٢٠ في المائة، حيث من المتوقع أن تهبط غلة المحاصيل[٢٧]. إن المجاعة والأزمة الإنسانية التي هددت ما يزيد على ١٣ مليون فرد في القرن الأفريقي بخطر الموت جوعا تُعزى جزئيا إلى الجفاف. وتشير تقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة إلى أن الأزمة قد أفضت فعلا، فضلا عن رفع أسعار الأغذية في المنطقة، إلى مصرع ما يزيد على ٣٠ ٠٠٠ طفل منذ أيار/مايو ٢٠١١. وقد تفضي كذلك الخسائر الناجمة عن تأخر النمو الجسماني والذهني بين الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية، إلى تقويض إمكانات تحقيق الرخاء مستقبلا في المنطقة. كما أضرت بشدة موجات الجفاف معظم البلدان المنتجة للحبوب، من قبيل الاتحاد الروسي وأستراليا، مما أسهم في حدوث ارتفاعات هائلة في أسعار الأغذية عالميا. وفي عدد من البلدان الأخرى، تقوَّض التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي عقب القلاقل الاجتماعية المرتبطة بالأغذية.

٦٤ - ولذلك، فإن التحدي الرئيسي الذي يواجه المجتمع الدولي هو رسم سياسات ترمي إلى تحقيق التنمية المستدامة، واتخاذ تدابير ترمي إلى التواؤم مع تغير المناخ وتخفيف حدته

(٢٧) The World Bank, “Climate change impacts in drought and flood affected areas: case studies in India”, report No. 43946-IN, 2008.

وتساعد على التصدي للتحديات التي يثيرها. وينبغي أن تستثمر الجهود المبذولة للقضاء على الفقر في تدابير مواجهة تغير المناخ، خاصة في الأساليب الفنية الكفيلة بالتواؤم معه وتخفيف مخاطره بتكلفة قليلة. وتتضمن تلك التدابير زراعة سلالات من المحاصيل قادرة على مقاومة الجفاف، وتوفير حماية أكبر للأراضي وموارد المياه، وتوفير مصادر الري، وإدخال تغييرات على نظم الزراعة، مثل تغيير تواريخ الغرس. ويتعين النظر في تنفيذ خطط التأمين على المحاصيل والماشية ضد تقلبات الطقس. ويشكل أيضا تشجيع الأنشطة الاقتصادية غير الزراعية في المناطق الريفية عاملا مهما للغاية يساعد على خفض عدد الأفراد الذين يعتمدون مباشرة على نظم الزراعة في الأراضي الجافة والأراضي الرطبة التي تتأثر بالمناخ، وخفض حصص الدخل المحققة من تلك النظم.

٦٥ - وينبغي مراعاة تعميم سياسات التواؤم الفعالة وإدماجها في جميع الأنشطة الإنمائية، بما يشمل استراتيجيات القضاء على الفقر. ومن المهم بنفس القدر تطبيق تدابير تروج للاقتصادات الخضراء وتخلق فرص العمل الخضراء، مع العمل في الوقت ذاته على تشجيع إجراء تحولات هيكلية، إذا ما أريد للبلدان النامية أن تتحول بخطى حثيثة عن تكنولوجيات الطاقة غير النظيفة المرتبطة بارتفاع مستوى انبعاثات غاز الدفيئة.

٦٦ - وحيث إن البلدان الفقيرة لديها قدرة ضئيلة على التواؤم ومصادر ضئيلة لا تمكنها من التصدي لكثير من التحديات الناشئة عن تغير المناخ، ينبغي لشركاء التنمية الدوليين دعم جهود تلك البلدان من خلال تقديم المساعدة المالية ونقل التكنولوجيات الملائمة إليها. كما ينبغي تعزيز أنشطة التعاون التقني في مجالات من قبيل بناء القدرات وخلق المعارف، وإجراء الإصلاحات في السياسات والأنظمة.

سادسا - الحكم الرشيد وقدرات الدولة وخفض حدة الفقر

٦٧ - رغم تمكن بلدان كثيرة من توسيع نطاق ماليتها العامة وتنفيذ مجموعة متنوعة من السياسات المصممة لخفض حدة الفقر، ظل التقدم المحرز نحو القضاء على الفقر ضئيلا. ويرجع ذلك جزئيا إلى ضعف قدرة الدولة على المضي قدما نحو تحقيق الأهداف الإنمائية، وعجزها عن تملك الإرادة السياسية المطلوبة وتلقي الدعم اللازم. ويعوق أيضا ضعف الهياكل المؤسسية قدرة البلدان الفقيرة على تطبيق استراتيجيات إنمائية قائمة على المعارف، أو التصدي للتحديات الناشئة عن العولمة.

٦٨ - وقد أفضى ضعف قدرة الدولة إلى العجز عن تحفيز النمو ذي القاعدة العريضة والاستثمار في تجميع واسع لرأس المال البشري. ويمكن عادة ملاحظة ذلك في عدم ملاءمة

تصميم استراتيجيات تخفيف حدة الفقر، وعدم فعالية الجهود المبذولة لإعادة توزيع الأراضي وتوفير الخدمات الأساسية من قبيل التعليم للفقراء والمناطق قليلة الخدمات وخلق فرص العمل من خلال برامج الأشغال العامة.

٦٩ - وفي حين أن ضعف قدرة الدولة وعدم رسوخ حقوق الملكية، وانعدام المساءلة والشفافية، وعدم كفاءة تخصيص الموارد العامة، وانتشار الفساد، هي عوامل عادة ما تكون مرتبطة بوجود عوائق أمام التنمية، تمكن عدد من الاقتصادات الناشئة الرئيسية من تحقيق نمو متين وخفض حدة الفقر دون إقامة هياكل قوية للحكم الرشيد. وقد ركزت تلك البلدان على تحسين قدرات الحكم الرشيد المذكورة التي وطدت قدرة الدولة على معالجة مواطن الفشل السوقية مباشرة وصياغة سياسات محددة وتنفيذها.

٧٠ - ولذلك، ففي حين أن البلدان النامية ينبغي أن تظل ملتزمة بإقامة الحكم الرشيد، فإن من الضروري للغاية أيضا تحقيق تحسينات تدريجية في جوانب مختارة من الحكم تفضي مباشرة إلى ترسيخ النمو الشامل، وخلق فرص العمل، وخفض حدة الفقر. وينبغي أن يسترشد خيار سياسات تعزيز النمو بالأولويات الإنمائية التي يضعها كل بلد وبظروفه الخاصة. وفي الوقت ذاته، يتعين على الدولة أن تكون لديها رؤية، وقدرة على القيادة، وتخطيط استراتيجي بهدف تعزيز الاتجاه نحو تحقيق المصالح المشتركة في مؤسسات الدولة وبرامج تقديم الخدمات.

٧١ - وتشير الخبرات التي اكتسبها كثير من الاقتصادات الناشئة إلى أن الدولة بوسعها الاضطلاع بدور نشط في دفع التوسع الاقتصادي الطويل الأجل إلى الأمام. ويتعين على الحكومات الوطنية أن تنشط وأن يكون لديها منحى عملي، دون مزاحمة السوق أو الاستعاضة عنه في العملية الإنمائية. وهناك مجال لتنظيم الأسواق وتوفير هيكل الحوافز الضروري للقطاع الخاص لحفزه على الاستثمار وخلق فرص العمل. وخلال الأزمات، بوسع الحكومات أن تحفز الطلب عن طريق تنفيذ تدابير السياسات المضادة للدورات الاقتصادية.

سابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٢ - إن القضاء على الفقر وكفالة التعافي المستدام يستلزمات إجراءات منسقة تفضي إلى تحقيق نمو اقتصادي مستدام وشامل ومنصف. وفي هذا الصدد، تكون سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية التي تروج لخلق فرص العمل اللائق وتدعم تعزيز الحماية الاجتماعية الحاسمة الأهمية. إذ إن الاستثمار في الزراعة، والتنمية الريفية، وتدابير التواؤم مع تغير المناخ وتخفيف حدته هي عوامل ضرورية في تحسين الأمن الغذائي وخفض حدة الفقر.

وتستدعي الأزمات أيضا استدامة الإنفاق في المجال الاجتماعي وزيادته. فالاتجاهات صوب التقشف كرد فعل إزاء أزمة الديون ستؤدي، في حالة عدم التخلي عنها، إلى تفاقم التبيانات والاستبعاد، وفي نهاية المطاف إلى تضييق آفاق التعافي الاقتصادي.وفي غياب خطط أساسية للتحويلات الاجتماعية تعزز إمكانية الحصول على التعليم والرعاية الصحية ومستويات كافية من التغذية، لن يكون بوسع البلدان إطلاق قدراتها الإنتاجية من عقالها. إذ إن هذا الإنفاق هو عنصر لا غنى عنه في الاستثمار لصالح النمو مستقبلا.

٧٣ - وفي كثير من الحالات، يفوق نطاق الاستثمار المطلوب للقضاء على الفقر قدرة الحكومات، أو منظمات المجتمع المدني، أو القطاع الخاص على العمل المنفرد. ويتعين أن يكون جميع أصحاب المصلحة جزءا من الحل. وفي الواقع، تتزايد أهمية الشراكات بين القطاعين العام والخاص الرامية إلى إجراء التحول، وذلك في مجال صياغة البرامج الإنمائية وتنفيذها. وإلى جانب اكتساب قدر أكبر من التأييد، تفضي مشاركة جميع الشركاء إلى تحسين نوعية السياسات والاستراتيجيات، وتيسير تنفيذها. وتعزز الشراكات أيضا الموارد المالية والتقنية المتاحة أمام الحكومات الوطنية.

٧٤ - ويرجى من لجنة التنمية الاجتماعية النظر في التوصيات التالية:

(أ) ينبغي أن يكون خلق فرص عمل كاملة وإنتاجية وإيجاد عمل لائق لصالح الجميع في صلب السياسات الرامية إلى تحقيق نمو مستدام وشامل ومنصف. وفي هذا الصدد، تشجع البلدان على تنفيذ مبادئ وأهداف الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل، وإعادة توجيه سياسات الاقتصاد الكلي صوب خلق عدد أكبر وأفضل من فرص العمل، والقضاء على الفقر، بدلا من مجرد التركيز على التضخم أو العجز في الميزانية؛

(ب) كما ينبغي للبلدان التي لديها قطاعات زراعية كبيرة أن تركز على رفع إنتاجية أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة وتحسين منتجاتهم بطريقة مستدامة. وتستلزم زيادة إنتاجية أصحاب الحيازات الزراعية الصغيرة تمكينهم من الحصول على الأسمدة، والبذور عالية الغلة، والبنية الأساسية، والمعلومات، ومن الوصول إلى الأسواق. إضافة إلى ذلك، من شأن تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، لا سيما في المناطق الريفية، تيسير التنوع والتحول من الزراعة صوب أنشطة ريفية أخرى تسهم في القضاء على الفقر؛

(ج) وفي معرض الإقرار بأن توفير إمكانية حصول الجميع على الحماية الاجتماعية عنصر ضروري في القضاء على حلقة الفقر المفرغة وخفض التباينات، قد

ترغب الحكومات في أن تنظر في تنفيذ الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني بما يتسق مع الأولويات والظروف الوطنية؛

(د) ولدى تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وخفض احتمالات انتقال الفقر من جيل إلى آخر، ينبغي للحكومات أن تسعى جاهدة إلى إعداد برامج للتحويلات الاجتماعية تركز على الأسرة، وأن توجه اهتماما خاصا إلى النساء والأطفال والمسنين والمعوقين والجماعات الأصلية؛

(هـ) ويتعين على البلدان معالجة أنماط التباين والتمييز في المجالين الاجتماعي والاقتصادي على نطاق المجتمع، عن طريق كفالة حصول الفقراء من النساء والرجال على الأراضي والائتمان وغير ذلك من الموارد الإنتاجية، والإسكان، وحقوق الميراث العادلة، وكفالة إمكانية لجوئهم إلى القضاء، ومشاركة جميع شرائح المجتمع في عمليات اتخاذ القرار؛

(و) وينبغي للمجتمع الدولي أن يدعم الجهود الوطنية المبذولة بهدف القضاء على الفقر، وذلك بتهيئة بيئة دولية مواتية، وكفالة قدر أكبر من التجانس فيما بين سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية والاجتماعية.