الأمم المتحدة

E/CN.5/2017/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
23 November 2016
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الخامسة والخمسون

١-١٠ شباط/فبراير ٢٠١٧

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة

استراتيجيات القضاء على الفقر لتحقيق التنمية المستدامة للجميع

تقرير الأمين العام

موجز

يورد هذا التقرير المقدم عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦/٢٠١٦ استعراضا للتقدم المحرز حتى الآن في سبيل القضاء على الفقر ولاستراتيجيات مختلفة نفذتها البلدان. ويسلط التقرير الضوء أيضا على التحديات المواجهة، ويتضمن توصيات للإسراع بالقضاء على الفقر بجميع أشكاله، بما في ذلك الفقر المدقع.

121216 091216 16-20793 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٦/٢٠١٦ أن يكون عنوان الموضوع ذي الأولوية لدورة الاستعراض وإقرار السياسات للفترة ٢٠١٧-٢٠١٨ للجنة التنمية الاجتماعية ''استراتيجيات القضاء على الفقر لتحقيق التنمية المستدامة للجميع''. وبناء على ذلك، أعد هذا التقرير لأجل سنة الاستعراض لدورة عمل اللجنة الممتدة على سنتين. وأكد المجلس أيضا في نفس القرار أن اللجنة ستسهم في متابعة خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، في إطار ولايتها الحالية، عن طريق دعم الاستعراضات المواضيعية للمنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة بشأن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وفي هذا الصدد، يتوقع أن تقدم لجنة التنمية الاجتماعية إسهامات موضوعية في المنتدى السياسي الرفيع المستوى لعام ٢٠١٧ الذي سيعقد في موضوع ''القضاء على الفقر وتعزيز الازدهار في عالم متغير''. وأكد المجلس من جديد كذلك في قراره أن اللجنة ستواصل استعراض المسائل المتصلة بمتابعة وتنفيذ إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية[(١)] وبرنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وإسداء المشورة إلى المجلس بهذا الشأن.

ثانيا – القضاء على الفقر في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

٢ – تقر خطة عام ٢٠٣٠ بأن القضاء على الفقر بجميع صوره وأبعاده، بما في ذلك الفقر المدقع، هو أكبر تحد يواجه العالم ومطلب لا غنى عنه لتحقيق التنمية المستدامة. والخطة، بوضعها القضاء على الفقر في صميمها وبتعهدها ''بألا يتخلف أحد عن الركب'' و ''بالوصول أولا إلى من هم أشد تخلفا عن الركب''، تحدد رؤية قوية نحو تهيئة مجتمعات سلمية شاملة للجميع تقوم على أساس احترام حقوق الإنسان وكرامة الإنسان في جميع أرجاء العالم، وعلى سيادة القانون والعدالة والمساواة وعدم التمييز. وهي تكفل لجميع الناس، بصرف النظر عن خلفيتهم، سبل تحقيق إمكاناتهم في الحياة، وعيش حياة كريمة ومجزية في ظل الكرامة وفي بيئة صحية.

٣ – وخطة عام ٢٠٣٠ تستهدف التصدي إلى الفقر على نحو أكثر اتساقا وشمولية ومنهجية. وتسعى إلى إيجاد حلول لتحديات عالمية أكثر تعقيدا وتداخلا بشكل متزايد. وتبرز خطة عام ٢٠٣٠، بالاستناد إلى الدروس المستفادة من تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية، الحاجة إلى اتباع نهج متماسك ومنسق إزاء وضع السياسات وتنفيذها ورصدها وتقييمها في

(١) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفقان الأول والثاني.

جميع القطاعات. وهذا النهج يعزز قدرة واضعي السياسات على صياغة استراتيجيات متماسكة ومتكاملة من أجل تحقيق التنمية المستدامة عن طريق تحديد وترشيد الأولويات المتضاربة أو سبل المفاضلة أو التدابير المتناقضة، وتهيئة أوجه التآزر بين الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وتبرز الخطة أيضا أهمية بناء شراكات بين الأطراف المتعددة صاحبة المصلحة، بما يمكن جميع قطاعات المجتمع من الإسهام بفعالية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

٤ - وتستهدف خطة عام ٢٠٣٠ القضاء على الفقر بجميع أشكاله في كل مكان، من خلال أهداف وغايات تنصب على مختلف أبعاد الفقر. وهدف القضاء على الفقر معمم، علاوة على ذلك، بوصفه هدفا شاملا، في جميع الأهداف والغايات الأخرى. ويمكن أن تعالج المؤشرات المحددة في إطار كل هدف وغاية، ولا سيما المؤشرات المتعددة الأغراض، الروابط بين الهدف ١ والأهداف الأخرى معالجة فعالة. ومؤشرات أهداف التنمية المستدامة مصنفة، حيثما اقتضى الأمر ذلك، بحسب الدخل ونوع الجنس والسن والانتماء العرقي والإثني والوضع من حيث الهجرة والإعاقة والموقع الجغرافي، أو بحسب أي خصائص أخرى، مما يتيح تحديد مواقع وخصائص من يعيشون في حالة فقر ومعالجة احتياجاتهم الخاصة.

٥ - ويلزم الأخذ بنهج واستراتيجيات سياساتية جديدة للتصدي للفقر بجميع أشكاله، بما في ذلك الفقر المدقع. ذلك أن التمسك بالسياسات الراهنة لن يجدي نفعا في بلوغ الأهداف المحددة، ولا سيما كفالة ألا يتخلف أحد عن الركب. ونظرا إلى اختلاف أحوال البلدان المتقدمة والنامية وأقل البلدان نموا، لا يمكن اعتماد استراتيجيات ذات مقاس واحد للجميع في سبيل القضاء على الفقر لتحقيق التنمية المستدامة للجميع. بل ينبغي أن تعكس الاستراتيجيات تنوع السياقات والأولويات والقدرات والقيود المالية الوطنية. وقد تضافرت الجهود على صعيد السياسات والاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والشراكات العالمية في سبيل الحد بقدر كبير من الفقر المدقع والجوع وأبعاد الفقر الأخرى. وتشير الأدلة في هذا الصدد إلى أهمية الإرادة السياسية والمؤسسات والحوكمة واقتران السياسات والاستراتيجيات المتعاضدة. وأسهم أيضا اتساق وتكامل السياسات والتسلسل في اتخاذ التدابير السياساتية في التقدم المحرز نحو القضاء على الفقر بجميع أشكاله. وحددت الاستراتيجيات الناجحة مصادر النمو والعقبات المحددة التي تعترض النمو المراعي لمصالح الفقراء، وحفزت النمو المطرد والشامل للجميع، وعززت التحول الهيكلي الديناميي للاقتصادات، واستثمرت في تدريب رأس المال البشري، وكفلت الأمن الغذائي والتغذوي، وهيأت فرص العمل اللائق، ووفرت الحماية الاجتماعية. واعتبرت تلك الاستراتيجيات أيضا

التنمية الاجتماعية عنصرا حيويا للنمو والرخاء الاقتصاديين على المدى البعيد، لا نتيجة لذلك النمو.

٦ - وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر إلى القضاء على الفقر بجميع أشكاله في سياق الاستراتيجيات الوطنية والدولية الرامية إلى إحراز التقدم الاجتماعي والاقتصادي والبيئي. وفي هذا الإطار، يمكن أن يؤدي التعاون الإنمائي الدولي دورا أكثر فعالية واستدامة إذا أدمج باعتباره جزءا من استراتيجية التنمية الوطنية التي يأخذ بها البلد المعني. ويمكن بالتالي أن يكون للاستراتيجيات الوطنية للقضاء على الفقر آثار أكبر في حالة توخي التكامل والاتساق مع الدعم الدولي. ويقتضي ذلك تفادي وصف مجموعة من الإجراءات العامة لكي تتبعها جميع البلدان. فنظرا لتنوع السياقات الوطنية، يتعين وضع سياسات واستراتيجيات تتناسب مع ما ينفرد به كل بلد، والمناطق أو الجهات داخل البلد، من احتياجات وأولويات وظروف تاريخية.

٧ - وتبين أيضا تجارب بلدان مختلفة بأن القدرات السياسية والمؤسسية والحكومية القوية لها أهمية حاسمة في القضاء على الفقر ومكافحة مظاهر مثل التدفقات المالية غير المشروعة والفساد والتهرب من الضرائب. وتتيح المؤسسات الشاملة للجميع مشاركة مباشرة بقدر أكبر للمواطنين في القرارات والإجراءات الجماعية التي تؤثر على حياتهم اليومية، مثل الحصول على التعليم الجيد وخدمات الرعاية الصحية. وفي بعض البلدان، تم توطيد الجهود الإنمائية الوطنية، بما يشمل القضاء على الفقر، بتنفيذ إصلاحات تشجع اللامركزية والهيكلة الإقليمية والمرونة والكفاءة الإدارية. وشددت بلدان أخرى بقوة على دور الدولة الإنمائية في توجيه الجهود الإنمائية الوطنية وتنظيم السوق. وبالمثل، مكنت بلدان أخرى الأسواق من أن تؤدي دورا أكثر أهمية في توفير السلع والخدمات العامة مثل التعليم الجيد وخدمات الرعاية الصحية. وسعت بعض البلدان أيضا إلى تعزيز دور المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في جهود التنمية الوطنية. ومن ثم، يعتبر بناء توافق الآراء بين الجماعات ذات النفوذ، وسبل المفاضلة، وبناء التحالفات، والسياق السياسي، والتاريخ عوامل تؤثر جميعها في الملكية الوطنية وفي نتائج استراتيجيات القضاء على الفقر لتحقيق التنمية المستدامة للجميع.

٨ - غير أنه في حين يتعين على البلدان النهوض بجهود القضاء على الفقر لصالح جميع أفراد المجتمع، ينبغي إيلاء الأولوية إلى من هم أشد تخلفا عن الركب، ولا سيما النساء والأشخاص ذوو الإعاقة والشباب وكبار السن والشعوب الأصلية. وبالمثل، ينبغي أن تركز جهود المجتمع الدولي على أكثر البلدان تخلفا عن الركب، ولا سيما بلدان أفريقيا جنوب

الصحراء الكبرى، وأقل البلدان نموا، والدول الجزرية الصغيرة النامية. إذ لا يملك العديد من هذه البلدان سوى موارد وقدرات إنتاجية محدودة لتسخيرها من أجل مكافحة الفقر.

ثالثا – التقدم المحرز في القضاء على الفقر

٩ – أحرز العالم تقدما هائلا في مكافحة الفقر. ففي عام ٢٠١٣، وهي أحدث سنة تتوافر عنها بيانات في هذا الشأن، بلغ عدد من يعيشون على أقل من ١,٩٠ دولار يوميا ٧٦٧ مليون نسمة (١٠,٧ في المائة من سكان العالم)، أي أقل بما قدره ١,١ بليون نسمة من عددهم في عام ١٩٩٠[٢]. وانخفض مستوى الفقر بنسبة ١,٧ نقطة مئوية عما سجل في إحصاء الفقراء في العالم في عام ٢٠١٢. ويعزى التراجع المستمر في عدد من يعيشون في فقر مدقع بشكل أساسي إلى التقدم المحرز في شرق آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، حيث تراجعت نسبتهم من ٧,١ في المائة في عام ٢٠١٢ إلى ٣,٥ في المائة في عام ٢٠١٣، وفي جنوب آسيا (تراجع من١٧,٥ في المائة إلى ١٥,١ في المائة). وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، انخفض معدل الفقر من ٤٢,٦ في المائة في عام ٢٠١٢ إلى ٤١ في المائة في عام٢٠١٣، مما يمثل انخفاضا قدره ٤ ملايين نسمة فقط. وفي أوروبا وآسيا الوسطى، تراجعت نسبة الفقر من ٢,٤ في عام ٢٠١٢ إلى ٢,٢ في المائة في عام ٢٠١٣. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، انخفض معدل الفقر من ٥,٦ في المائة إلى ٥,٤ في المائة. ولا تزال معدلات الفقر مرتفعة عصية على الانخفاض في أقل البلدان نموا، حيث يسجل تقدم أبطأ بكثير وحيث تكمن أكبر التحديات. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ازداد الفقر في السنوات الأخيرة، لا سيما في البلدان المتضررة من النزاع المسلح وعدم الاستقرار[٣].

١٠ – وحينما يحدد معدل الفقر بالقيمة النسبية على أساس الدخل الذي يقل بنسبة ٦٠ في المائة عن متوسط الدخل، فإنه يزداد في البلدان المتقدمة النمو، وبخاصة في أوروبا. ففي عام ٢٠١٢،كان يقدر أن عدد من يعيشون في حالة فقر في البلدان المتقدمة النمو يفوق ٣٠٠ مليون نسمة. بيد أن النسبة المئوية للأمريكيين الذين يعيشون في حالة فقر انخفض لأول مرة منذ عام ٢٠٠٦. ففي عام ٢٠١٣، بلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر حوالي ١٤,٥ في المائة، مقارنة بنسبة ١٥ في المائة في عام ٢٠١٢. ولا تزال الاتجاهات المسجلة على مستوى فقر الأطفال منذ عام ٢٠٠٨ تثير القلق أيضا، حيث ارتفع حجم فقر

(٢) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington, D.C., 2016).

(٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ”التقرير العربي للتنمية المستدامة، الطبعة الأولى“ (E/ESCWA/SDPD/2015/3).

الأطفال بالقيمة النسبية في ٢٣ بلدا من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي منذ عام ٢٠٠٨. فقد بلغ عدد الأطفال الذين يعيشون في حالة فقر في البلدان الإحدى والأربعين الأكثر ثراء حوالي ٧٧ مليون طفل في عام ٢٠١٤.

١١ - وبينما أحرز بعض التقدم في الحد من معدلات نقص التغذية، حيث انخفض عدد من يعانون من نقص التغذية من أكثر من بليون شخص في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢ ليبلغ ٧٨٠ مليون شخص في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٦، إلا أن هدف القضاء على الجوع لم يتحقق، ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا[٤]. وعلاوة على ذلك، كان ما يقرب من بليوني شخص يعانون من نقص المغذيات الدقيقة، و ١٥٦ مليون طفل دون سن الخامسة من التقزم، و ٤٢ مليون طفل من الوزن الزائد، و ٥٠ مليون طفل من نفس العمر من الهزال[٥] في عام ٢٠١٥[٦].

رابعا - استراتيجيات القضاء على الفقر

ألف - القضاء على الفقر من خلال النهوض بالنمو الاقتصادي الشامل للجميع والمنصف

١ - السياسات الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة من أجل النمو الشامل للجميع والمراعي لمصالح الفقراء

١٢ - لم يسبق لأي بلد عبر التاريخ، سواء من البلدان المتقدمة النمو أو النامية، أن نجح في الحد من الفقر المدقع بسرعة وعلى نحو مستدام دون تحقيق النمو الاقتصادي. فالنمو يمثل المصدر الرئيسي لإحراز لتقدم في مكافحة الفقر المطلق لأنه يوفر الموارد اللازمة لزيادة الاستثمار العام في التعليم والصحة والهياكل الأساسية والحماية الاجتماعية والاستثمارات الأخرى الحاسمة الأهمية. وتشير الأدلة المستمدة من عدة أقطار في عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين إلى أن النمو العريض القاعدة كان العامل الكامن وراء

(٤) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم: تحقيق الغايات الدولية الخاصة بالجوع لعام ٢٠١٥: تقييم التقدم المتفاوت (روما، منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠١٥).

(٥) الهزال هو حالة الطفل شديد النحافة بالمقارنة مع وزنه.

(٦) United Nations Children's Fund, World Health Organization (WHO) and World Bank, "Levels and trends in child malnutrition: joint child malnutrition estimates: key findings of the 2015 edition", 2016.

ما لا يقل عن ثلثي حالات الحد من الفقر المدقع[٧]. وكان أثر النمو على الفقر أكثر وضوحا عند اقترانه باستراتيجيات تكفل تقاسم فوائد النمو على نطاق واسع.

١٣ - بيد أن النمو الاقتصادي لا يكفي لضمان اطراد الحد من الفقر الذي يتوقف إلى حد كبير على أنماط ومصادر النمو الاقتصادي وعلى طريقة توزيع منافع هذا النمو. وعندما يكون التفاوت مرتفعا في البداية، يكون أثر النمو على الحد من الفقر أميل إلى الضعف. ويكون للنمو عادة أثر أكبر على الحد من الفقر حينما تقع نقلة نحو تحقيق مزيد من المساواة. ويجب أن توزع منافع النمو على نطاق واسع، وأن تشمل أيضا تحسين دخل ورفاه من هم أشد تخلفا عن الركب[٨]. وقد كانت هذه الاستراتيجية جد فعالة في شرق آسيا، حيث شمل تقاسم منافع النمو زيادة النفقات العامة المخصصة لتوسيع نطاق تعميم التعليم الابتدائي وللرعاية الصحية الأساسية المجانية والهياكل الأساسية، وسن الإصلاحات الزراعية.

١٤ - ومن المرجح أن يؤدي حفاظ البلدان النامية إجمالا على معدلات النمو العالية المسجلة منذ عام ٢٠٠٠ دون تعميق أوجه التفاوت عموما إلى إفلات نحو بليون نسمة من الفقر المدقع المطلق بحلول عام ٢٠٣٠[٩]. ويتطلب إحراز هذا النجاح اتخاذ إجراءات ناجحة لتهيئة الظروف الملائمة لنمو مطرد سريع يراعي مصالح الفقراء تنشأ عنه زيادة في الفرص المدرة للدخل بما يمكن الفقراء من المشاركة في العمل المنتج الذي تدفع عنه أجور جيدة. والأهم من ذلك، ينبغي ألا يستثنى الفقراء من النمو، وينبغي ألا يكون النمو مصحوبا بتزايد أوجه التفاوت. وينبغي أيضا أن تقترن الاستراتيجيات والسياسات المراعية لمصالح الفقراء بوجود مؤسسات عامة فعالة شاملة للجميع وبتوفير خدمات جيدة تشمل جميع قطاعات المجتمع، بما في ذلك من يعيشون في فقر والمجموعات المحرومة والمهمشة، والمناطق الريفية والنائية.

١٥ - وتشمل الإجراءات الناجحة تنفيذ إصلاحات اقتصادية للحد من الفقر تكفل تسخير الأسواق على نحو أفضل لصالح لأشخاص الذين يعيشون في فقر. وتنطوي أيضا على ضمان قدرة الأشخاص الذين يعيشون في فقر على المشاركة في النمو وتحقيق الاستفادة الكاملة منه.

---

(٧) Aart Kraay, "When is growth pro-poor? Evidence from a panel of countries," *Journal of Development Economics*, vol. 80, Issue 1 (June 2006), pp. 198-227.

(٨) Jonathan D.Ostry and others, "Redistribution, inequality and growth", International Monetary Fund Staff Discussion Note 14/02, 2014.

(٩) Martin Ravallion, "How long will it take to lift one billion people out of poverty?", *World Bank Research Observer*, vol. 28, Issue 2 (August 2013), pp.139-158.

وإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون النمو عادلا في تهيئة فرص أفضل للنساء وكبار السن والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة وجماعات الشعوب الأصلية والجماعات الأخرى الأشد تخلفا عن الركب، وتحرير طاقاتهم الإنتاجية[١٠]. وسيتطلب النجاح في هذه المجالات إتاحة حصول الأشخاص الذين يعيشون في فقر على مستوى جيد من التعليم وخدمات الرعاية الصحية، وتوفير الفرص لهم في سوق العمل، وإتاحة حصولهم على الأصول الإنتاجية والموارد المالية. وعلاوة على ذلك، يتوقف النجاح أيضا على عدم وقوع أزمات مالية واقتصادية ومناخية زراعية كبرى.

١٦ - ولتحقيق المزيد من النمو المراعي لمصالح الفقراء، يلزم أيضا بذل مزيد من الجهود لإزالة التحيزات ضد الأشخاص الذين يعيشون في فقر فيما يتعلق بالإنفاق العام في مجالات التعليم والصحة والضرائب والتجارة والتنظيم؛ ولتشجيع الزراعة والتنمية الريفية؛ والاستثمار في السلع والخدمات العامة المحلية في المناطق الفقيرة والمناطق الريفية والنائية؛ وإزالة القيود المفروضة على الهجرة؛ وزيادة استيعاب العمالة في الاقتصادات الحضرية، ولا سيما في البلدات والمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم. ويُعزى الانخفاض الكبير في مستوى الفقر في المناطق الريفية في الهند إلى الإنفاق العام في الهياكل الأساسية الريفية، والبحوث الزراعية، والتعليم، والصحة[١١].

١٧ - ولكي يكون النمو شاملا للجميع ومراعيا لمصالح الفقراء، يجب أن يهيئ أيضا فرص العمل، وهو ما يُعتبر حلقة الوصل بين النمو والحد من الفقر. ويؤدي إيجاد فرص العمل اللائق التي تلبي طلب القوة العاملة المتنامية دورا رئيسيا في هذا السياق، شأنه في ذلك شأن الجهود الرامية إلى زيادة الدخل الحقيقي للأشخاص الذين يعيشون في الفقر، مثلا عن طريق الحد من التفاوت في الدخل، وتوفير الحماية الاجتماعية. فالبلدان التي اتبعت استراتيجيات قائمة على كثافة العمالة وحققت باقتران مع ذلك معدلات نمو مرتفعة هي التي نجحت في الحد من الفقر بدرجة كبيرة. والاستراتيجيات الموجَّهة نحو زيادة فرص العمل اللائق في القطاعات التي يتركز فيها الأشخاص الذين يعيشون في فقر عادةً ما تكون أكثر فعالية في الحد من الفقر مقارنة بمثيلاتها في القطاعات كثيفة رأس المال. ذلك أن دخل الفئة القابعة في

(١٠) International Monetary Fund, OECD, United Nations and World Bank, "A Better World for All: Progress towards the international development goals", 2000.

(١١) Shenggen Fan and others, "Government spending, growth and poverty in rural India", *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 82, No.4, (November 2000), pp.1038-1051.

أسفل سلم توزيع الدخل ينمو بمعدل أسرع عند تحقيق النمو في قطاعات من قبيل الزراعة والصناعات التحويلية الكثيفة العمالة.

١٨ - وخلال عقدي السبعينيات والثمانينيات، شهدت إندونيسيا أنماط نمو أدت إلى ارتفاع معدلات إيجاد فرص العمل والحد من الفقر. وانخفضت نسبة الأشخاص الذين يعيشون على أقل من ١,٩٠ دولار في اليوم من ٨٣,٤ في المائة في عام ١٩٨١ إلى ٩,٨ في المائة في عام ٢٠١٣. وبالمثل، ساهم ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في أوغندا وفييت نام في التسعينيات في الحد من الفقر إلى حد كبير. وخلال الفترة نفسها، انخفض مستوى الفقر المدقع من ٨٢ في المائة إلى ٣,٢ في المائة في فييت نام، و من ٨٧ في المائة إلى ٣٤,٦ في المائة في أوغندا. واتّبعت هذه البلدان استراتيجيات نمو مراعية لمصالح الفقراء عن طريق دعم الزراعة لدى أصحاب الحيازات الصغيرة وزيادة إنتاجية العمال الزراعيين وأجورهم الحقيقية. وشهدت أوغندا كذلك نموا هائلا في مشاريع الأسر المعيشية التي كان لها أثر إيجابي على دخل هذه الأسر[١٢]. وتمكنت البرازيل أيضا من الحد من الفقر عن طريق الحفاظ على معدلات عالية من النمو الاقتصادي وكفالة مساهمة الإجراءات المتخذة من جانب الدولة في تحسين حياة الأشخاص الذين يعيشون في فقر. وخلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦، شهدت أفقر ١٠ في المائة من السكان البرازيليين نموا بنسبة ٥٧ في المائة في دخلها الحقيقي مقارنةً بزيادة تراكمية نسبتها ٧ في المائة في دخل أغنى ١٠ في المائة من السكان. وشملت الإجراءات التي اتخذتها الدولة التوسع في توفير التحويلات النقدية المشروطة من أجل الحد من الفقر والتفاوت وتعزيز تنمية الموارد البشرية[١٣]. واعتُمدت استراتيجيات مماثلة أيضا في جميع أنحاء المنطقة، مما ساهم في الحد من الفقر والتفاوت.

٢ - الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية من أجل القضاء على الفقر

١٩ - تشكل الزراعة والأنشطة الاقتصادية الريفية مصدرا رئيسيا لفرص العمل في البلدان النامية. والفقر المدقع والجوع في البلدان النامية ظاهرتان ريفيتان إلى حد كبير، وتحتل الزراعة مركز الصدارة في سبل كسب العيش لدى غالبية سكان المناطق الريفية. ولذلك، يتسم الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية بأهمية حاسمة يتوقف عليها النجاح في القضاء على الفقر

(١٢) Louise Fox and Obert Pimhidzai, “Is informality welfare-enhancing structural transformation? Evidence from Uganda”, Policy Research Working Paper 5866 (Washington, D.C., World Bank, 2011).

(١٣) Thomas Trebat, “Is Brazil starting to grow faster and more equitably, and, if so, who should get the credit?”, Latin America EconoMonitor, 5 October 2007, available from www.economonitor.com/blog/2007/10/.

في هذه البلدان. ولدى استعراض تجربة البلدان الأفريقية في التسعينيات، خلص البنك الدولي إلى أن البلدان التي ركزت على زيادة الإنتاجية الزراعية، ولا سيما إنتاجية المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، وكذلك تحسين الاقتصاد الريفي غير الزراعي، تمكنت في بعض الحالات من تحقيق أسرع معدلات الحد من الفقر[١٤]. ولذلك، يستلزم التعجيل بجهود القضاء على الفقر، فضلا عن تحسين مستويات الأمن الغذائي والتغذية، اتباع استراتيجيات أقدر على استهداف المناطق التي يعيش فيها الفقراء والأنشطة التي يكسبون منها قوتهم. وتشمل الاستراتيجيات الزراعية الفعالة أيضا إجراء الإصلاحات القطاعية وإصلاحات الاقتصاد الكلي التي تعالج اختلال عملية تخصيص المساعدات الإنمائية المحلية والرسمية بحيث تُوجه بعيدا عن القطاع الزراعي. وإهمال الزراعة الذي حدث خلال فترة التكيف الهيكلي في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، عندما خفضت المؤسسات المالية الدولية مشاركتها في تمويل الزراعة والتنمية الريفية أو انسحبت من ذلك التمويل، كان أحد الأسباب الرئيسية التي أُعزي إليها استمرار الفقر في البلدان النامية[١٥]. وأدى اختلال عملية تخصيص الموارد إلى انخفاض دور الحكومة بدرجة كبيرة في مجال الزراعة، ولا سيما فيما يتعلق بتوفير الائتمان والإعانات والإرشاد والبحوث.

٢٠ - وفي البرازيل، تقلّص حجم قروض الائتمان الريفية من حوالي ٢٥ بليون دولار في عام ١٩٨٠ إلى ٦ بلايين دولار في عام ١٩٩٠. وفي المكسيك، تراجعت الإعانات الزراعية من ٢٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي في أوائل الثمانينيات إلى أقل من ربع هذا المستوى في نهاية العقد[١٦]. وفي جميع أنحاء العالم النامي، أدت تخفيضات مماثلة إلى تقويض الإنتاج الزراعي، لا سيما في أوساط المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. والبلدان التي سعت إلى عكس مسار هذه الاتجاهات تمكنت من تعزيز مساهمة الزراعة في عمليتي النمو والقضاء على الفقر. وكان لتعزيز الإدماج المالي وزيادة الاستثمارات العامة في الزراعة والاقتصاد الريفي أهمية حاسمة في ذلك.

٢١ - ويتبين من تجربة البلدان النامية أن إمكانية الحصول على الأراضي، ولا سيما الأراضي المُنتِجة والمروِيّة، وتعزيز حقوق الملكية أداتان رئيسيتان في زيادة الدخل الزراعي

(١٤) World Bank, *Pro-poor growth in the 1990s: lessons and insights from 14 countries* (Washington, D.C., 2005).

(١٥) *Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010* (United Nations publication, Sales No. E.09/IV.10).

(١٦) Max Spoor, "Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean", 2000, Serie Reformas Economicas 56.

وغير الزراعي. وينال الدخل الزراعي دَفعة أخرى أيضا عندما يستفيد المزارعون من الخدمات الإرشادية التي تعزز الاستخدام الفعال للأراضي وتحسين سبل الحصول على البذور والأسمدة والائتمان ونظم الري والطرق. وعلى الرغم من الدور المهم لإصلاحات الأراضي والإصلاحات الزراعية في القضاء على الفقر وتوسيع نطاق الخيارات المتاحة من الأنشطة غير الزراعية المدرة للدخل، تظل مشكلة الحصول على الأراضي مستعصية في العديد من البلدان، ولا سيما البلدان التي ورثت أنماطا لملكية الأراضي تتسم بتفاوت كبير. ونالت أيضا مسألة الحصول على الأراضي والقضاء على الفقر اهتماما متزايدا في الآونة الأخيرة نتيجة للطفرة التي حدثت في حيازة مساحات شاسعة من الأراضي الخصبة في البلدان النامية من جانب حكومات أجنبية وشركات متلهفة لتأمين الموارد الغذائية الميسورة التكلفة في ظل أسواق للسلع الأساسية شديدة التقلب. وبرزت شواغل بشأن تسبب شراء هذه الأراضي في نزوح السكان الريفيين من أراضي أجدادهم وتقليص إمكانية وصولهم إلى المياه وأراضي الرعي والغابات ومصائد الأسماك.

٢٢ - وأثبتت تجربة بعض بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أن إدراج الزراعة الأسرية على جدول الأعمال السياسي وإنشاء هيئات داخل هياكل الدولة مخصصة للزراعة الأسرية يساعد على تعزيز إنتاجية هذا النوع من الزراعة. وتقوم هذه الهيئات بتقديم المساعدة التقنية، وتساعد المزارعين على الاندماج في الأسواق وتوفير المدخلات والتمويل. وتمثل أحد أكثر النُهُج ابتكارا في هذا المجال في إدراج الزراعة الأسرية في أطر السياسات المشتركة بين القطاعات. وأدى ذلك إلى تفضيل إدراج منتجات الزراعة الأسرية في برامج المشتريات العامة، التي تستخدم بعد ذلك من أجل تحسين نوعية الوجبات المدرسية.

٢٣ - وفي ضوء القيود المرتبطة بزراعة الكفاف والعمالة الزراعية المأجورة في البلدان النامية، برز الاقتصاد الريفي غير الزراعي بوصفه سبيلا فعالا للخروج من دائرة الفقر. ومن ثم تشمل السبل الممكنة للخروج من دائرة الفقر بالنسبة لمعظم الأسر المعيشية الريفية اتباع نهج يمزج بقدر معين بين زراعة الحيازات الصغيرة الموجهة نحو السوق، والأنشطة غير الزراعية في مجال الأعمال التجارية الزراعية، والصناعات التحويلية والخدمات، والهجرة من الريف إلى الحضر. وفي أقل البلدان نموا، يفوق عادة مجموع دخل الأسر المعيشية من الأنشطة غير الزراعية دخلها من الأجور الزراعية بمعامل قدره ثلاثة إلى أربعة[١٧]. وتعزيز مساهمة الأنشطة الريفية غير الزراعية في إيجاد فرص العمل وزيادة الدخل يتطلب إدخال تحسينات

(١٧) *The Least Developed Countries Report 2015: Transforming Rural Economies*, (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.7).

على الهياكل الأساسية الريفية، بما في ذلك النقل والطاقة والاتصالات و التسويق ومرافق التخزين.

٢٤ - وتقدم تجربة الصين دليلا قويا على الدور الإيجابي الذي يمكن للاقتصاد الريفي غير الزراعي أن يضطلع به في توليد فرص العمل وزيادة الدخل والحد من الفقر. فقد قدمت الحكومة دعما نشطا للمؤسسات البلدية والقروية بغية تحديث القطاع الزراعي واستيعاب العمالة الفائضة من هذا القطاع والحد من الفقر. وفيما بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٥، تم إيجاد ١٠٠ مليون فرصة عمل جديدة في المناطق الريفية[١٨].

٢٥ - واكتسبت برامج العمل العامة ذات الإدارة الحكومية التي توفر العمالة المضمونة للفقراء أو العمال الزراعيين شعبية أيضا في العديد من البلدان. ويذكر من هذه البرامج أكبر برنامج للأشغال العامة هو قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان فرص العمل في الأرياف لعام ٢٠٠٥ في الهند. فمنذ عام ٢٠٠٨، قام البرنامج بتوفير فرص عمل لأكثر من ٥٠ مليون أسرة معيشية ريفية، ووفقا للبيانات الواردة عن الفترتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ و ٢٠١١-٢٠١٢، أدى إلى تخفيض الفقر بنسبة ٣٢ في المائة، وحال دون وقوع ١٤ مليون شخص في براثن الفقر[١٩]. وللبرنامج أيضا يد في تحسين التغذية، وتقليل حالات عمالة الأطفال، وتحسين النواتج التعليمية للأطفال. وفي بعض البلدان، تجاوزت الاستراتيجيات الزراعية الرامية إلى القضاء على الفقر مجالات زيادة الإنتاج والاستثمار في الطرق وشبكات الري لتشمل تحسين فرص الوصول إلى الأسواق والتوزيع. ففي عام ٢٠٠٨، أنشأت إثيوبيا بورصة للسلع الأساسية لخدمة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة وصغار التجار[٢٠]. وفي غضون أربع سنوات من افتتاح البورصة، تضاعفت حصة المزارعين من أسعار صادرات المحاصيل لتصل إلى ٧٠ في المائة، مما أدى إلى تحسين دخل المزارعين. وعلاوة على ذلك، تشكل نسبة ١٢ في المائة من أعضاء البورصة تعاونيات زراعية تمثل ٢,٤ مليون من مزارعي الحيازات الصغيرة. وأدت البورصة أيضا إلى تمكين مزارعي الحيازات الصغيرة من خلال ضمان استطاعتهم الحصول على المعلومات المتعلقة بالسعر الحالي عن طريق البورصة.

(١٨) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم ١٩٩٦: من الخطة إلى السوق (واشنطن العاصمة، ١٩٩٦).

(١٩) Sonalde Desai and others, *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act: A Catalyst for Rural Transformation*, (New Delhi, National Council of Applied Economic Research, 2015).

(٢٠) Eleni Gabre-Madhin, "A market for Abdu: creating a commodity exchange in Ethiopia" (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2012).

٣ - القضاء على الفقر من خلال التحول الهيكلي والاستثمار في الهياكل الأساسية

٢٦ - يظل التحول الهيكلي من خلال التصنيع أكثر الاستراتيجيات فعالية للقضاء على الفقر المدقع الجماعي وضمان تحسين مستويات المعيشة باستمرار. ويتبين من تجربة البلدان الغنية وكذلك الاقتصادات الناشئة الرئيسية في يومنا هذا أن تشجيع التحول الهيكلي للاقتصاد وتحقيقه من خلال التصنيع والابتكار التكنولوجي والارتقاء بالصناعة هو أنجع سبيل إلى تحقيق التقدم الاجتماعي والاقتصادي. فعملية الارتقاء بالعمال من الوظائف منخفضة الإنتاجية في القطاع الأولي إلى وظائف أعلى أجراً في القطاع الثانوي وقطاع الخدمات ذوي الإنتاجية الأعلى هي القناة الرئيسية التي يتجسد من خلالها التحول الهيكلي، أو الزيادة في الإنتاجية الإجمالية، في الحد من الفقر. لذلك يتأتى تحقيق التحول الهيكلي عادةً على إثر إحداث تحسينات كبيرة في قطاع الزراعة والاستثمار في تدريب رأس المال البشري.

٢٧ - وتبين الدروس المستفادة من التاريخ ومن تجارب الماضي القريب لعدد من البلدان أنه من الممكن إحداث تحوُّل في هيكل الاقتصاد من أجل تحقيق النمو المطرد والحد من الفقر. والعوامل من قبيل الموقع الجغرافي والحجم والقيود المرتبطة بالموارد الطبيعية ليست كافية للحد من قدرة البلد على إحداث تحوُّل في هيكل اقتصاده. فعلى الرغم من قلة الموارد الطبيعية المتاحة لسنغافورة وموريشيوس، فقد أثبتتا إمكانية التصنيع ورفع مستويات المعيشة من خلال تسخير المزايا النسبية القائمة والاستفادة من المزايا المحتملة لوصولهما المتأخر إلى مجال التصنيع[٢١]. ولذلك ينبغي للبلدان أن تعمل بنشاط على تحديد صناعات جديدة متسقة مع ما لها من مزايا نسبية، من قبيل وفرة الموارد الطبيعية أو العمالة الرخيصة، يمكن أن تجتذب الصناعات الخفيفة الكثيفة العمالة، وأن تيسر تطوير هذه الصناعات. ويمكن للبلدان أن تستفيد أيضا من وجود العمالة الماهرة من أجل اجتذاب صناعات تحويلية ذات قيمة مضافة أعلى. وتستتبع مزايا الوصول المتأخر محاكاة تجربة البلدان الرائدة الناجحة. وتمثل البرازيل والصين والهند اقتصادات ناشئة نفّذت هذه الاستراتيجية بنجاح، مما أتاح لها تحقيق نمو سريع، وإيجاد فرص العمل، والحد من الفقر إلى حد كبير. وبالنسبة للبلدان الغنية بالموارد، كثيرا ما تقتضي استراتيجيات التحول الهيكلي الاتجاه إلى التصنيع القائم على السلع الأساسية. وفي بعض البلدان النامية، تسهم التنمية الصناعية الزراعية المدروسة بعناية في الحد من الفقر.

---

(٢١) Justin Y. Lin, “From flying geese to leading dragons: new opportunities and strategies for structural transformation in developing countries”, World Institute for Development Economics Research Lecture, Maputo, 4 May 2011.

٢٨ - ولا يمكن لعملية تغيير هيكل الاقتصاد أن تسهم بصورة كبيرة في القضاء على الفقر إلا إذا كانت شاملة وتحفز النمو الاقتصادي السريع وتخلق فرص العمل وتضمن حصول العمال على حصة عادلة من المكاسب التي تحققها زيادات الإنتاجية. وعلاوةً على ذلك، توجد حاجة إلى تعزيز السياسات الصناعية والاجتماعية المتوافقة مع الاحتياجات التي يتطلبها تحول الاقتصاد، لا سيما السياسات التي تدعم التنويع وتخلق فرص العمل اللائق وتحد من الفقر والتفاوت. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي السياسات والاستراتيجيات التي يقترن فيها النظام التعليمي بالتدريب أثناء العمل والتلمذة المهنية إلى تحقيق المهارات اللازمة لإحداث التحول. وثمة أهمية أيضاً لتشجيع مباشرة الأعمال الحرة والابتكار. وتجدر الإشارة إلى أنه حتى يتسنى للتحول الهيكلي خلق فرص عمل كافية والمساهمة في الحد من الفقر، فلا بد أن يكون مصحوبا بعدد من التدابير المساندة من قبيل اعتماد عمليات إنتاج كثيفة العمالة وتعزيز الروابط الخلفية والأمامية بين الأنشطة والقطاعات. وينبغي أن تتاح للعمال الاستفادة من بعض الزيادة في الإنتاجية المرتبطة بالتحول وذلك من أجل خلق المزيد من الطلب ومن ثم المزيد من فرص العمل. وعلاوةً على ذلك، يتعين على البلدان أن تجد حلولا للعقبات التي تحول دون خلق فرص العمل، مثل اختناقات الهياكل الأساسية وعدم كفاية مهارات القوة العاملة. وينبغي أيضاً أن يكون تعزيز التنمية الريفية جزءا لا يتجزأ من خطة التحول الهيكلي.

باء - وضع إطار متسق للسياسات الاجتماعية لضمان ألا يتخلف أحد عن الركب

٢٩ - لكي تكون السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى القضاء على الفقر فعالة، يلزم تعزيزها بإجراءات توطد قدرة الأشخاص على الصمود أمام الانتكاسات المحتملة. فعندما يواجه الأشخاص ذوو المدخرات أو الأصول المحدودة مخاطر صحية أو صدمات اقتصادية واجتماعية وبيئية، فإنهم يعجزون عن تدبر أمورهم وكثيرا ما يدفعون إلى وهدة الفقر. وتبين البحوث أن نسبة تتراوح من ٢٠ إلى ٦٠ في المائة من الذين يفلتون من الفقر غالبا ما يقعون في براثنه من جديد خلال فترة تتراوح من ٤ إلى ١٠ سنوات. ويشير ذلك إلى ضرورة تطبيق استراتيجيات مختلفة للتصدي للفقر المدقع والحيلولة دون وقوع الناس في براثن الفقر ودعم الذين يفلتون من براثن الفقر المدقع.

٣٠ - وحيث أن الناس عرضة للمخاطر على مدى دورة الحياة، تتطلب مكافحة الفقر تنفيذ سياسات شاملة مراعية لمصالح الفقراء تشرك الجميع، مع العمل على تلبية الاحتياجات المحددة للأشخاص الذين يعيشون في الفقر المدقع. ويشمل ذلك تحديد الأماكن التي يعيش فيها الفقراء وخصائصهم. ويتطلب ذلك توافر بيانات مفصلة ودقيقة وموثوقة. وعلاوةً على

ذلك، ينبغي أن يركز رصد التقدم المحرز في استئصال الفقر على الفقر بجميع أشكاله وأبعاده، بما في ذلك الدخل والجوع وضعف الخدمات الأساسية وعدم وجود حماية اجتماعية ونقص فرص العمل اللائق.

١ - الاستثمار في الأشخاص وتعزيز التمكين

٣١ - ثبت أن التعليم عاملٌ فعال في القضاء على الفقر، لا سيما فقر العمال، الذي يطال نحو ٩٠ في المائة من العمال في البلدان المنخفضة الدخل. وهو عاملٌ يؤدي أيضاً إلى تحسين الصحة والتغذية وتمكين المرأة والحد من معدلات الخصوبة. وإلى جانب ذلك، يوفر التعليم المهارات اللازمة للابتكار الأخضر وتعزيز الإنتاجية الزراعية. وتشير تقديرات منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) إلى أن زيادة الإقبال على التعليم الجامعي في ١٠ من الدول التي انضمت مؤخرا إلى الاتحاد الأوروبي من شأنه أن يبعد خطر التعرض للفقر عن ٣,٧ ملايين شخص. وعلى الرغم من التقدم المثير للإعجاب المحرز على مدى العقود الماضية، يظل هناك عدد كبير من الأطفال والمراهقين مستبعدين من التعليم. فعلى الصعيد العالمي، كان هناك ٢٦٣ مليون من الأطفال والمراهقين والشباب من غير الملتحقين بالمدارس في عام ٢٠١٤[٢٢] ويقدَّر عدد الشباب (١٥-١٧ سنة) غير الملتحقين بالمدارس بنحو ١٤٢ مليون شاب، يعيش ٢١ في المائة منهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وفي عام ٢٠١٤، كان نحو ٢١,٥ مليون من الأطفال في عمر التعليم الابتدائي، أو ٣٥ في المائة من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس، يعيشون في بلدان متضررة من نزاعات. وتظل هناك أيضاً فروق كبيرة في إمكانية الحصول على التعليم. فاحتمالات عدم التحاق الأطفال بالمدارس لدى أفقر ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية تزيد بأكثر من أربع مرات عليها لدى أكثر أقرانهم ثراء. وعلاوةً على ذلك، تظل هناك فروق بين الجنسين، وبخاصة في التعليم الثانوي.

٣٢ - وكثير من الأطفال المنتظمين في المدارس لا يبلُغون بالضرورة النتائج المتوقعة من التعلم. فعلى الرغم من ارتفاع معدلات القيد إلى مستويات غير مسبوقة، يفتقر ما لا يقل عن ٢٥٠ مليون طفل إلى أبسط مهارات القراءة والكتابة والحساب. وفي عام ٢٠١٣، كان هناك نحو ٧٥٧ مليون شخص من الكبار (١٥ سنة فأكبر) غير قادرين على القراءة والكتابة، ثلثاهم نساء. ويمكن أن تساعد برامج التعليم التي تركز على المهارات الأساسية وتوجه التعليم نحو مستويات التعلم الفعلي للأطفال في التصدي لتلك التحديات.

(٢٢) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد التعليم لعام ٢٠١٦، التعليم من أجل الناس والكوكب: بناء مستقبل مستدام للجميع (باريس، ٢٠١٦).

٣٣ - ويلزم أيضاً وضع استراتيجية واسعة للاستثمار في الهياكل الأساسية الاجتماعية، وتنمية الموارد البشرية، والنظم التعليمية، من أجل إتاحة الفرص على نطاق أوسع. ويتعين تأمين موارد كافية لتلبية الاحتياجات المحددة للسكان المهمشين أو المحرومين، بسبل تشمل إتاحة التعليم والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة، والتعليم باللغة الأم، وفرص التعلم مدى الحياة. وتمثل هذه الاستثمارات استراتيجية فعالة من حيث التكلفة لتعزيز النمو الاقتصادي الشامل للجميع وكفالة تحقيق مكاسب أكبر في مجالي التعليم والصحة.

٣٤ - وتشير تقديرات اليونسكو إلى أنه يتعين توظيف نحو ٦٩ مليون معلم في المدارس الابتدائية والثانوية خلال الفترة بين عامي ٢٠١٦ و ٢٠٣٠ لتحقيق الأهداف المتصلة بالتعليم. وهناك حاجة ملحة أيضاً إلى معلمين مدربين تدريبا جيدا يتم تعويضهم بأجور جيدة، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأقل البلدان نموا.

٣٥ - وإضافةً إلى أن الاستثمار في الصحة يحسن نتائج التعليم المدرسي، فإن له أيضاً أثراً كبيراً على الحد من الفقر من خلال المكاسب الاقتصادية التي تتحقق في الأجلين القصير والطويل نتيجة لتحسن صحة أفراد الأسر المعيشية. وعلى سبيل المثال، يؤدي العلاج المضاد للفيروسات العكوسة لفيروس نقص المناعة البشرية بدرجة كبيرة إلى زيادة مشاركة المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في القوة العاملة وزيادة ساعات عملهم. وتترتب عليه أيضاً آثار كبيرة غير مباشرة بالنسبة لأفراد الأسر غير المصابين. وعلاوةً على ذلك، يترتب على علاج الملاريا أثر إيجابي على القدرات المعرفية للأطفال الصغار وعلى تحصيلهم الدراسي وعلى تحسين إنتاجية العمال. ويؤدي توافر مياه الشرب النقية وخدمات الصرف الصحي أيضاً إلى تحسين كبير في الصحة وجودة حياة الأشخاص الذين يعيشون في الفقر. وعلى سبيل المثال، تبين أن تركيب أجهزة تنقية المياه بالكلورين مباشرةً في مصادر المياه للمجتمعات المحلية، له تأثير فعال في المناطق التي لا توجد بها مياه نقية أو أنابيب لإيصال المياه إلى الأسر المعيشية.

٣٦ - وعلى الرغم من التقدم المحرز في خفض نسبة وفيات الأمومة على الصعيد العالمي بنسبة ٤٤ في المائة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥، تظل النسبة الحالية البالغة ٢١٦ حالة وفاة لكل ١٠٠ ٠٠٠ مولود حي مرتفعةً على نحو غير مقبول. وبالمثل، تشير التقديرات إلى أنه على الرغم من خفض المعدل العالمي لوفيات الأطفال دون الخامسة بأكثر من النصف خلال الفترة من عامي ١٩٩٠ إلى ٢٠١٥، فقد توفي ٥,٩ ملايين طفل دون الخامسة في عام ٢٠١٥ لأسباب يمكن الوقاية من أغلبها. وفي كثير من البلدان المنخفضة الدخل، يعزى نحو

نصف جميع الوفيات إلى أمراض معدية، بينما يعزى أكثر من ثلثي الوفيات في البلدان ذات الدخل المتوسط والمرتفع لأسباب ذات صلة بأمراض غير معدية.

٣٧ - وعلى الصعيد العالمي، يفتقر ٤٠٠ مليون شخص إلى واحدة أو أكثر من الخدمات الصحية الأساسية[٢٣]. وفي كل عام، يُدفع نحو ١٠٠ مليون شخص إلى وهدة الفقر، ويعاني ١٥٠ مليون شخص من كوارث مالية، بسبب ما يدفعونه من مالهم الخاص للحصول على خدمات صحية. وهناك عدد أكبر من ذلك بكثير أفقر من أن يذهبوا إلى الطبيب. ويلزم توفير تغطية صحية شاملة لكفالة تمكين جميع الأشخاص في كل مكان من الحصول على خدمات صحية جيدة دون أن يضطروا إلى الوقوع في براثن الفقر. وفي هذا الصدد، يقوم أكثر من ٣٠ من البلدان المتوسطة الدخل بتنفيذ برامج لتوفير التغطية الصحية الشاملة، ويدرس عدد أكبر من ذلك بكثير إمكانية تنفيذ برامج مماثلة. ويتوقف نجاح تلك البرامج على كفاية التمويل الصحي والحماية من المخاطر المالية. ولذلك تجدر الإشارة إلى أن البنك الدولي التزم بالمساهمة بمبلغ ١٥ بليون دولار في السنوات الخمس القادمة لتحسين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الشاملة. وعلاوةً على ذلك، التزم البنك الدولي والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا باستثمار ٢٤ بليون دولار في أفريقيا على مدى السنوات الثلاث إلى الخمس المقبلة لدعم الإصلاحات في مجال الصحة.

٣٨ - ولا تزال عدم كفاية إمدادات المياه أو خدمات الصرف الصحي سببا رئيسيا لاعتلال الصحة والوفاة وضعف نتائج التعلم وانخفاض الإنتاجية. وفي عام ٢٠١٥، حصل ٦,٦ بلايين شخص، أو ٩١ في المائة، من سكان العالم على مصدر محسن لمياه الشرب، لكن ظل عدد يقدر بنحو ٦٦٣ مليون شخص يستخدمون مصادر غير محسنة أو مياه سطحية. وتعرض أيضاً عدد يقدر بنحو ١,٨ بليون شخص لخطر مياه الشرب غير المأمونة في عام ٢٠١٢، وهي أحد الأسباب الرئيسية لمرض الإسهال. وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية إلى أن مياه الشرب المأمونة يمكن أن تحول دون وفاة ١,٤ مليون طفل من جراء الإسهال ووفاة ٨٦٠ ٠٠٠ شخص من جراء سوء التغذية. وفي عام ٢٠١٥، افتقر نحو ٢,٤ بليون شخص إلى سبل الحصول على خدمات الصرف الصحي المحسنة، واستمر ٩٤٦ مليون شخص منهم في التغوط في العراء. ويتم تصريف أكثر من ٨٠ في المائة من مياه المجاري الناتجة عن أنشطة بشرية في الأنهار أو البحار دون إزالة أي تلوث ناجم عن ذلك. وسيتطلب التصدي لهذه التحديات تنفيذ استثمارات متواصلة في الهياكل الأساسية، وسد الفجوات السحيقة بين المناطق الريفية والحضرية.

(٢٣) WHO and World Bank, *Tracking Universal Health Coverage: First global monitoring report* (2015).

٣٩ - ويلزم حدوث تحول أساسي لتقدير قيمة المياه النقية التي تزداد شحا نتيجة لتغير أنماط المناخ، والإفراط في استخدام الموارد المائية أو استخدامها بصورة غير مستدامة، والتلوث، والتحضر السريع. وإضافةً إلى ذلك، ينبغي تهيئة بيئة مؤاتية لدعم آليات التمويل المبتكرة، والشراكات لتيسير عمليات نقل التكنولوجيا، والتعاون الدولي، والإصلاحات المؤسسية، وبناء القدرات. وعلى الرغم من الزيادات الأخيرة في تدفقات المعونة الموجهة لمشاريع المياه والصرف الصحي (٧,٦ بلايين دولار في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١)، يظل التمويل غير كاف مقارنة بالطلب الحالي، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأقل البلدان نموا.

٢ - مكافحة التفاوت

٤٠ - تفرض مستويات التفاوت المرتفعة تحديا كبيرا أمام جهود القضاء على الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. وتتعهد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ بالحد من التفاوت وعدم ترك أحد يتخلف عن الركب حتى يتسنى لجميع الأشخاص في كل مكان التمتع بفرص متساوية لتحقيق كامل إمكاناتهم في الحياة. ومع توافر المزيد من الأدلة بشأن ضخامة حالات التفاوت وتأثيرها، أصبح هناك إقرار واسع بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على حد سواء بالحاجة إلى التدخل بسياسات فعالة تشمل استراتيجيات لتوزيع الدخل بصورة أكثر إنصافا. ويرتبط انخفاض التفاوت ارتباطا قويا بتحقيق نمو أسرع وتيرة وأكثر ديمومة[٢٤].

٤١ - وقد زاد متوسط تفاوت الدخل في البلدان في التسعينيات، إلا أنه ما برح يشهد انخفاضا في السنوات الأخيرة[٢٥]. وفي حين تظل أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المنطقة التي يبلغ فيها التفاوت أعلى مستوياته، فقد نجحت في الحد من تفاوت الدخل في السنوات الـ ١٠ إلى الـ١٥ الماضية، مما أسهم في خفض تفاوت الدخل والفقر على الصعيد العالمي. غير أن تراجع التفاوت على الصعيد العالمي في السنوات الأخيرة يعزى بشكل أساسي إلى ارتفاع الدخل في البلدان الناشئة. وعلاوةً على ذلك، يظل تفاوت الدخل مرتفعا في بعض البلدان، كما زاد في بلدان أخرى. وبلغ التفاوت في ثروات الأشخاص الأكثر ثراء والأشخاص الأكثر فقرا مستويات حادة جديدة. ووفقا لتقرير الثروة العالمية لعام ٢٠١٥ (*World Wealth Report 2015*)، الصادر عن مؤسسة Capgemini and RBC Wealth Management، ازدادت ثروة كبار الأثرياء على الصعيد العالمي أربعة أضعاف خلال

(٢٤) أوستري وآخرون، انظر الحاشية ٨ أعلاه.

(٢٥) Christoph Lakner and others, "Inequality in the typical country in the last 25 years – a strong increase followed by a recent decline", World Bank blogs, 17 October 2016، متاح في الموقع التالي: PovcalNet.

السنوات الـ ٢٠ الماضية وبلغت ٥٨,٧ تريليون دولار في عام ٢٠١٥، ويتوقع أن تتجاوز ١٠٠ تريليون دولار بحلول عام ٢٠٢٥. ويؤدي ارتفاع تركيز الثروة على هذا النحو إلى توترات اجتماعية وسياسية ويشكل مصدرا لانعدام الكفاءة الاقتصادية.

٤٢ - ولأبعاد التفاوت الأخرى، كالتوزيع غير العادل للملكية الأراضي، والتفاوت في الفرص، وإمكانية الحصول على التعليم والصحة ونتائجهما، تأثير كبير على الحد من الفقر. وفي كثير من البلدان، يظل هناك تفاوت كبير في العمر المتوقع عند الولادة، واعتلال ووفيات الأطفال، والانتظام في المدرسة وإتمام الدراسة[٢٦]. وبالمثل، تترتب على الأخطار البيئية، بما في ذلك الأحداث المتصلة بالمناخ، آثار متباينة على الفئات والمجتمعات المحلية الفقيرة والضعيفة.

٣ - القضاء على الفقر بتوفير فرص العمل اللائق

٤٣ - ثمة إقرار واسع بما للعمالة وفرص العمل اللائق من أهمية محورية في القضاء على الفقر. ففرص العمل توفر أمن الدخل وإمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية. إلا أن مجرد الالتحاق بعمل لا يضمن في حد ذاته الإفلات من براثن الفقر. فتقديرات منظمة العمل الدولية تشير إلى أن ٣٢٧ مليون شخص من العاملين كانوا يعيشون في فقر مدقع (أقل من ١,٩٠ دولار يوميا) وأن ٩٦٧ مليون شخص كانوا يعيشون في فقر متوسط أو بالقرب من خط الفقر في عام ٢٠١٥. وفي البلدان الناشئة والنامية، يزاول نحو ثلث الذين يعيشون في الفقر المدقع والفقر المتوسط عملا من الأعمال. إلا أن هذه الأعمال منخفضة المهارات وتؤدَّى في بعض الأحيان بدون أجر وتتسم بظروف عمل غير مناسبة وغير آمنة، وتفتقر إلى الحماية الاجتماعية. وتواجه المرأة مخاطر أكبر للالتحاق بأعمال هشة مقارنة بالرجل. وحتى في البلدان المتقدمة النمو، يشتغل أكثر من ٨٠ في المائة من الفقراء العمال في أعمال تؤدى عنها أجور ومرتبات، ولكنها على درجة عالية من الهشاشة.

٤٤ - ويتوقع أن ينمو حجم العمالة الهشة بنحو ٢٥ مليون شخص على مدى السنوات الثلاث القادمة في البلدان الناشئة. وفي جنوب آسيا ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تزيد نسبة العمالة الهشة على ٧٠ في المائة من العمال. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يقدر أن ٩ من ١٠ عاملين يشتغلون في أعمال هشة. وفي كثير من الأحيان، يعمل المشتغلون في الأعمال الهشة في مزارع عائلية، وشركات صغرى، وأعمال تجارية تديرها الأسر المعيشية.

---

(٢٦) *Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013* (*United* Nations, publication, Sales No. 13.IV.2).

٤٥ - ونظرا لأن أكثرية من العمال الفقراء واقعون في شرك الأعمال المنخفضة المهارة والمنخفضة الدخل والمنخفضة الإنتاجية، فإن رفع مستويات مهاراتهم، بتزويدهم بالتدريب في المهارات المهنية وبتحسين هذه المهارات، يمثل إجراء أساسيا لزيادة إنتاجيتهم ومشاركتهم في سوق العمل. وفي الوقت نفسه، يلزم الارتقاء بالأعمال الهشة وتحسين نوعيتها، بسبل تشمل الاعتراف رسميا بالقطاع غير الرسمي ووضع سياسات تتعلق به، وتمديد مظلة الضمان الاجتماعي تدريجيا إلى الاقتصاد غير الرسمي. وعلى سبيل المثال، أدى تنفيذ تشريعات بشأن مقاولي توفير العمال في الصين في عام ٢٠٠٨ إلى زيادة كبيرة في التغطية بموجب العقود المحررة. وفي جنوب أفريقيا، أدت التشريعات بشأن الحد الأدنى للأجر أيضاً إلى تحسين أجور العمالة المترلية؛ أما في الفلبين فقد أدى دمج المعتاشين من القمامة في سلسلة إعادة التدوير إلى توفير أجور يمكنهم الاعتماد عليها.

٤٦ - وبما أن أغلب العمال الفقراء يعيشون في مناطق ريفية وأن ما يقرب من ثلثي العمال الذين يعيشون في فقر مدقع يعملون في الزراعة والاقتصاد غير الرسمي، فإن سبل توسيع فرص العمل اللائق في قطاع الزراعة الريفية وتوفير العمالة الريفية غير الزراعية وتقليص القطاع غير الرسمي تعد بالتالي استراتيجيات ذات فعالية في تقليل الفقر. وسيتطلب ذلك تحويل الاقتصاد تدريجيا نحو قطاعات أعلى إنتاجية وإيجاد فرص العمل اللائق في قطاعات جديدة؛ وتيسير انتقال المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر من العمالة غير الرسمية إلى العمالة الرسمية؛ وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق؛ وتعميم الخدمات المالية؛ وسد الفجوات الرقمية. وعلاوة على ذلك، من شأن إيجاد فرص عمل في القطاعات الخضراء، مثل حفظ الغابات وإصلاحها والزراعة المستدامة ومعالجة المياه والطاقة المتجددة في المناطق الريفية، أن يزيد الدخل ويحد من الفقر ويعالج أيضا استنفاد الموارد الطبيعية والتدهور البيئي.

٤٧ - وفي كثير من الأحيان، يواجه المشتغلون في أعمال هشة، ولا سيما من ينتمي منهم للفئات الاجتماعية المحرومة، صعوبات في ممارسة حقهم في حرية تكوين الجمعيات وحقهم في المفاوضة الجماعية، وهما من العوامل الأساسية لضمان الأجر اللائق وسبل المعيشة المستدامة. ويلزم تعزيز القدرات المؤسسية، بما في ذلك فعالية هياكل الإدارة العمالية والتفتيش العمالي، على جميع المستويات لضمان الالتزام بمعايير العمل الدولية وإعمال سيادة القانون والأنظمة. فعلى سبيل المثال، أسفر اضطلاع إندونيسيا بإصلاح قانوني وتصديقها على اتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، لعام ١٩٤٨ (رقم ٨٧) عن زيادة عدد النقابات العمالية من نقابة واحدة في عام ١٩٩٧ إلى ٨٧ نقابة في عام ٢٠٠٦. واعترف الإصلاح الذي أُدخل على تشريعات العمالة الزراعية في البرازيل

بحقوق عمال المزارع، ومنح الإصلاح الذي أُدخل على الدستور في عام ١٩٨٨ حقوقا متساوية للعمال الحضريين والريفيين، مما كفل الحماية من الفصل التعسفي، والحد الأدنى للأجور، والحد الأقصى لساعات العمل، والإجازة السنوية المدفوعة الأجر، والضمان الاجتماعي، وظروف العمل الآمنة، وحقوق المفاوضة الجماعية.

٤٨ - وتؤدي أيضا مبادرات الأعمال التجارية الشاملة للجميع والشراكة بين القطاعين العام والخاص دورا هاما في تحسين سبل معيشة العمال الفقراء. فيمكن أن تُيّسر نقل الموارد من أجل بدء أنشطة العمل الحر وتطويرها. وينبغي ربط الخدمات المالية بخدمات لتطوير الأعمال أوسع نطاقا. فمؤسسة رابوبنك المصرفية، على سبيل المثال، تضطلع ''بتمويل سلسلة الأنشطة المضيفة للقيمة''، وتقدم منحا وقروضا قصيرة الأجل وطويلة الأجل لأصحاب الحيازات الصغيرة والتعاونيات العاملة في مجال الأغذية والأعمال التجارية الزراعية. وبالنسبة لبعض المخاطر، قد تكون الحكومات أو الشركات التي تشتري المحاصيل بالجملة من المزارعين، مثل شركات الزراعة التعاقدية، هي الأنسب للحصول على التأمين وإتاحة مزاياه إلى العمال الفقراء، مثل التأمين القائم على مؤشر الطقس في المكسيك. وتشجع مبادرة إتاحة التأمين، وهي شراكة عالمية تعمل مع المشرفين على التأمين، على إتاحة التأمين للسكان ذوي الدخل المنخفض في جميع أنحاء العالم.

٤ - الحماية الاجتماعية من أجل تقليل الهشاشة وبناء قدرة التحمّل

٤٩ - تعد الحماية الاجتماعية من الأدوات السياساتية الأساسية للقضاء على الفقر وللاستثمار في تنمية الموارد البشرية. وقد تطورت الحماية الاجتماعية لتشمل مجموعة واسعة من السياسات التي تهدف إلى معالجة مواطن الضعف، والمخاطر، والحرمان، وتعزيز قدرات الناس وصمودهم في مواجهة الشدائد، ولا سيما الناس الذين يعيشون في فقر والفئات الضعيفة.

٥٠ - ورغم أن نُظم الحماية الاجتماعية نالت قبولا واسع النطاق بوصفها من الأدوات الرئيسية لمعالجة الأبعاد المتعددة للفقر والحرمان، تظل الغالبية العظمى من سكان العالم غير متمتعة بحق الإنسان الأساسي في الضمان الاجتماعي. ولا يستفيد من نُظم شاملة للضمان الاجتماعي إلا ٢٧ في المائة من سكان العالم فقط، بينما لا تستفيد ٧٣ في المائة منهم إلا من تغطية جزئية أو لا تستفيد تماما من التغطية. وعلى الرغم من هذه التحديات، يمتلك أكثر من ٣٠ من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل برامج حماية اجتماعية شاملة أو شبه شاملة، ويعمل أكثر من ١٠٠ بلد على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق مزاياها لتشمل فئات سكانية جديدة. وأقدمت عدة بلدان متوسطة الدخل على توسيع نطاق

الانتفاع بالعناصر المختلفة لنظم الحماية الاجتماعية بدرجة كبيرة، لا سيما منذ مطلع القرن الحادي والعشرين. أما البلدان المنخفضة الدخل فتستهدف توفير الحماية الاجتماعية عادة على نطاق أضيق، حيث تكون التغطية مؤقتة وصغيرة النطاق ومقصورة على مناطق أو فئات سكانية معينة. ورغم فعالية تدابير المساعدة الاجتماعية هذه في انتشال الناس من الفقر، فهناك مخاطر كبيرة تهدد بوقوعهم مرة أخرى في براثن الفقر. ففي المناطق الريفية في إثيوبيا، ٤٠ في المائة فقط من الذين أفلتوا من براثن الفقر ظلوا فوق خط الفقر بين عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٩. وفي فييت نام، حوالي ثلث الأسر المعيشية التي تخلصت من الفقر سقطت مجددا في براثنه[٢٧].

٥١ - وقد نجحت تدابير التحويلات الاجتماعية، بما فيها برامج التحويلات النقدية، في تقليل الفقر في أفريقيا وآسيا وأوروبا الوسطى والشرقية وأمريكا اللاتينية، وحققت نتائج ربما تكون أسرع بكثير من النتائج المتوقع أن تترتب على الآثار السارية من فوق للسياسات الاقتصادية. فقد قلّصت المنح غير القائمة على المساهمات في جنوب أفريقيا فجوة الفقر بأكثر من الثلث، وخفض برنامج الفرص في المكسيك أعداد الأشخاص الذين يعيشون في فقر بنسبة ١٠ في المائة، وخفض برنامج الحماية الاجتماعية في قيرغيزستان عدد الناس الذين يعيشون في فقر مدقع بنسبة ٢٤ في المائة. كما أن التحويلات الاجتماعية والضرائب خفضت مستوى الفقر بأكثر من ٥٠ في المائة في معظم البلدان الأوروبية، في حين أن توسيع برامج المساعدة الغذائية في الولايات المتحدة خفض عدد الأسر المعيشية التي تعيش في فقر مدقع إلى النصف[٢٨].

٥٢ - وبحلول عام ٢٠١٢، كان عدد البلدان النامية التي أطلقت برامج للمساعدة الاجتماعية قد ارتفع إلى أكثر من ١٦٠ بلدا بعد أن كان أقل من ٢٠ بلدا في عام ١٩٩٠[٢٩]. واستحدث عدد من الاقتصادات الناشئة خططا لتقديم استحقاقات البطالة كوسيلة لتأمين حصول العمال العاطلين على دخل وتيسير بحثهم عن وظائف في الاقتصاد الرسمي - وفي الآونة الأخيرة، لاقت برامج الانتشال من الفقر إقبالا أكبر، وهي برامج تسير وفقا لجدول زمني وتهدف إلى تمكين أفقر الفقراء من الخروج من دائرة الفقر والبقاء خارجها

(٢٧) Andrew Shepherd and others, "What policy lessons can be learnt from cases of pro-poorest growth?" (London, Overseas Development Institute, 2016).

(٢٨) منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥: إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية (جنيف، ٢٠١٤).

(٢٩) Institute of Development Studies, International Social Science Council and UNESCO,. *World* Social *Science Report 2016, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World*, (Paris, UNESCO, 2016).

على نحو مستدام، وتصاحبها عناصر دعم، منها تحويل الأصول، ودعم الاستهلاك من خلال التحويلات النقدية، والرعاية الصحية، والمدخرات، والتكامل الاجتماعي على مستوى المجتمع المحلي. وتدير على وجه الخصوص لجنة بنغلاديش للنهوض بالريف (BRAC) برامج للانتشال من الفقر في ١٢ بلدا وتخدم بها ١٣٨ مليون شخص. ويستخدم هذا النهج الاختيار القائم على المشاركة لاستهداف أفقر الفقراء، وتكون الأسر المعيشية قد انتُشلت من الفقر عندما تحقق تقدما اقتصاديا واجتماعيا على مدى فترة من الزمن. وقد أظهرت تقييمات هذا البرنامج حدوث تحسينات واسعة النطاق في الأبعاد الرئيسية للرفاه الاقتصادي وغير الاقتصادي في معظم البلدان التي توافرت بشأنها بيانات. وتشير الأدلة المتاحة إلى أن آثار البرنامج الطويلة الأجل تفوق تكاليفه الأولية.

٥٣ - وبدأ عدد متزايد من البلدان في توفير تغطية شاملة للجميع بمعاشات الشيخوخة، مما أسفر عن آثار إيجابية كبيرة على الحد من الفقر. وتعمل بلدان أخرى على توسيع نطاق التغطية باستحقاقات العجز والأمومة، والتحويلات النقدية لأطفال الأسر المعيشية الفقيرة. ويقدم بلد واحد تقريبا من كل سبعة بلدان في العالم استحقاقات غير قائمة على الاشتراكات لإعالة الأطفال على أساس شامل للجميع، وخصوصا في أوروبا وبضعة بلدان أخرى من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وفي منغوليا، يعد برنامج أموال الأطفال البرنامج الوحيد في البلدان النامية الذي يقدم منحا لجميع الأطفال الذين يقل عمرهم عن ١٨ سنة. وفي جنوب أفريقيا، يعد البرنامج الشامل لمنح الإعاقة برنامج الإعانات الوحيد غير القائم على اشتراكات الذي يستهدف المعاقين والمصابين بأمراض مزمنة مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، نجح نظام معاش الشيخوخة (دخل الكرامة)، الذي يعد أول نظام معاشات شامل للجميع في أمريكا اللاتينية، في خفض الفقر بنسبة ١٤ في المائة، وتقليل عمالة الأطفال، وزيادة معدل الالتحاق بالمدارس إلى ١٠٠ في المائة تقريبا.

٥٤ - ولتحقيق الإعمال التدريجي للتغطية الشاملة للجميع، يلزم تعزيز السياسات والاستراتيجيات الوطنية لوضع نظم حماية اجتماعية شاملة وكذلك تصميم تدابير المساعدة الاجتماعية أو إصلاحها أو توسيع نطاق تغطيتها لتوفير الضمانات الدنيا للفقراء وأكثر الناس ضعفاً. وفي أعقاب اعتماد خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية (انظر قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق)، التزمت البلدان بتوفير نظم وتدابير للحماية الاجتماعية لجميع الناس تكون مستدامة ماليا ومناسبة للسياق الوطني، تشمل

حدودا دنيا للاستفادة وتركز على أشد الناس فقرا ممن يعيشون تحت خط الفقر وعلى الضعفاء.

خامسا – وسائل التنفيذ: تعبئة الموارد وإقامة الشراكات من أجل القضاء على الفقر

٥٥ – يتطلب القضاء على الفقر بجميع صوره وأبعاده، بما في ذلك الفقر المدقع، مزيجا من الموارد المالية والسياسات والأنظمة غير المالية، مثل ابتكار التكنولوجيات ونقلها للتخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه، وبناء قدرات الناس والمؤسسات، والعولمة التي تستوعب الجميع، والتجارة العادلة، وتهيئة البيئات المؤاتية على الصعيدين الوطني والدولي.

٥٦ – وفي البلدان النامية، يُتوقع أن تأتي نسبة كبيرة من الموارد المالية من مصادر محلية، وأن تُكمّلها المساعدة الإنمائية الرسمية والموارد المتدفقة من مصادر خاصة. ويشكل التمويل العام المحلي عنصرا محوريا في تمويل برنامج عمل التنمية المستدامة، وسوف تكون له أهمية بالغة في تمويل التنمية الاجتماعية. ولتحفيز التمويل العام المحلي، يمكن للبلدان أن تحسن نظم تحصيل الضرائب وإنفاذها وتكافح الفساد وتقلل التدفقات المالية غير المشروعة وتعزز التعاون الضريبي الدولي. وتشدد خطة عمل أديس أبابا أيضا على أهمية مواءمة الإنفاق الحكومي مع التنمية المستدامة، مثلا عن طريق إعادة التأكيد على الالتزام بترشيد إعانات الوقود الأحفوري غير المجدية مع تقليل الآثار السلبية المحتملة على التنمية إلى أدنى حد وحماية الفقراء والمجتمعات المحلية المتضررة.

٥٧ – وتستفيد التنمية الشاملة والمنصفة والمستدامة أيضا من تجديد الشراكات العالمية وتعزيزها. ففي الفترة بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، زادت المساعدة الإنمائية الرسمية التي قدمها أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بنسبة ٦,٩ في المائة بالقيمة الحقيقية، لتصل إلى ١٣١,٦ بليون دولار. كما زادت المعونة الثنائية المقدمة إلى أفقر البلدان بنسبة ٤ في المائة بالقيمة الحقيقية. وزادت مقارنة بعام ٢٠١٤ المعونة الثنائية المقدمة إلى أقل البلدان نموا بنسبة قدرها ٤ في المائة بالقيمة الحقيقية في عام ٢٠١٥، فبلغت ٢٥ بليون دولار. وتشير الأرقام الأولية للمساعدة الإنمائية الرسمية إلى أن مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية إلى أقل البلدان نموا وصلت في عام ٢٠١٤ إلى ٤١ بليون دولار، بنسبة ٠,٠٩ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، وهو ما يقل كثيرا عن النسبة التي تستهدفها الأمم المتحدة والتي تتراوح من ٠,١٥ إلى ٠,٢٠ في المائة. وطبقا لبيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وصلت

المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة إلى الهياكل الأساسية الاجتماعية، التي تشمل الحوكمة والتعليم والسكان والصحة والمياه والنظافة الصحية، إلى ٦٣,٢ بليون دولار في عام ٢٠١٤، أي ما يعادل ٣٨,٢ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية.

٥٨ - ويكتسي الاستثمار الخاص أيضا أهمية بالغة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. غير أن الموارد المالية والاستثمارات الخاصة لا تُخصص دوما للمجالات التي تحتاجها لكي تحقق التنمية المستدامة. وفيما يتعلق بالاستثمارات الأجنبية المباشرة، يُتوقع أن ينخفض إجمالي ما يتدفق منها إلى البلدان النامية من ٧٦٥ بليون دولار في عام ٢٠١٥ إلى ٦٧٥ بليون دولار في عام ٢٠١٦، ولكن يُتوقع أن يصل إلى ٨١٨ بليون دولار في عام ٢٠١٨[٣٠]. ويمكن لهذه التدفقات أن تُكمّل نشاط القطاع الخاص المحلي وتسهم في نجاح النمو الاقتصادي، لا سيما عندما تُشجّع على حدوث نمو عريض القاعدة وكثيف العمالة وإيجاد فرص العمل ونمو الدخل والحد من الفقر. وينبغي للبلدان أن تستخدم جميع الموارد المتاحة بالشكل الأمثل، وينبغي أن تضع استراتيجيات وطنية لتمويل التنمية المستدامة تحدد فيها الموارد المتاحة وكيفية استخدامها في تحقيق التنمية المستدامة. ويمكن عندئذ لهذه الاستراتيجيات الوطنية أن تحدد أولويات الاستثمار بناء على الظروف الوطنية، وتركز على إنهاء الفقر بجميع أشكاله وأبعاده مع ضمان ألا يتخلف أحد عن الركب.

سادسا - استنتاجات وتوصيات

٥٩ - يتطلب القضاء على الفقر بجميع صوره وأبعاده، بما في ذلك الفقر المدقع، بذل المزيد من الجهود على الصعيدين الوطني والدولي للاستفادة من الإنجازات والدروس المستخلصة من تنفيذ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية. وسيكفل ذلك تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بأكملها. وتتطلب تهيئة الظروف للقضاء على الفقر بشكل مستدام تنفيذ مجموعة واسعة من السياسات والاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية التي يعزز بعضها بعضا والاستفادة كذلك من أوجه التآزر بينها. وتشمل المجالات ذات الأولوية العالية تشجيع التحول الهيكلي، والنمو الشامل للجميع المراعي لمصالح الفقراء، وإيجاد فرص العمل اللائق، والاستثمار في التعليم والصحة، والزراعة والتنمية الريفية، وتطوير الهياكل الأساسية، وتمكين الناس، وتوفير الحماية الاجتماعية الشاملة. وينبغي تكميل الاستثمارات في هذه المجالات بمكافحة تفاقم التفاوت والتشجيع على تهيئة بيئة دولية تمكينية، بما في ذلك

(٣٠) United Nations Conference on Trade and Development, *Global Investment Trends Monitor*, No. 24. (6 October 2016).

تقديم المساعدة الإنمائية الرسمية، وتعزيز المؤسسات العامة وجعلها أكثر شفافية وشمولية، وتكوين تحالفات سياسية واسعة النطاق، والتشجيع على تحقيق الاتساق والتكامل بين السياسات.

٦٠ - وفي ضوء مجالات الأولوية المبينة أعلاه، قد ترغب لجنة التنمية الاجتماعية في النظر في التوصيات التالية:

(أ) إيلاء الأولوية لصياغة وتنفيذ نُهج شاملة ومتكاملة ومنسقة لتحقيق هدف القضاء على الفقر بشكل مستدام. ويتطلب ذلك معالجة الأسباب الهيكلية للفقر، بما في ذلك أشكال التفاوت الكبير والمتفاقم، وعدم كفاية سياسات إعادة التوزيع، والتحيز في الإنفاق العام ضد الأشخاص الذين يعيشون في فقر، والضرائب والتجارة، والإقصاء الاجتماعي؛

(ب) إيلاء الأولوية لتعزيز القدرات البشرية عن طريق الاستثمار في التعليم والرعاية الصحية ومياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، وتخصيص الموارد الكافية لذلك. وتُشجَّع البلدان على توفير الحماية الاجتماعية الشاملة تدريجيا، بما في ذلك وضع حدود دنيا لها، وأن توسع في الوقت نفسه نطاق تغطية تدابير التحويلات الاجتماعية من أجل توفير الحد الأدنى من الضمانات لأشد الفئات ضعفا؛

(ج) إيلاء الأولوية لتطوير القدرات البشرية والمادية للناس الذين يعيشون في فقر وتخصيص الموارد الكافية لذلك، وضمان استفادتهم بشكل أفضل من أسواق الائتمان والأراضي والعمل. وينبغي زيادة الاهتمام بتعزيز فرص حيازة الأراضي والحقوق في الأراضي فيما يخص المرأة وفئات الشعوب الأصلية؛

(د) تشجيع التحول الاقتصادي الهيكلي من أجل توفير الفرص الاقتصادية الإنتاجية ورفع مستويات المعيشة والدخل، وتوليد فرص العمل اللائق، وزيادة الوعاء الضريبي لتمكين الإيرادات العامة من تغطية التكاليف المتكررة للإنفاق الاجتماعي وتطوير الهياكل الأساسية، بسبل منها دعم الأنشطة المدرة للدخل مثل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتناهية الصغر؛

(هـ) زيادة الإنفاق العام على الزراعة والهياكل الأساسية في الأرياف، وتحسين فرص الانتفاع بالائتمان والوصول إلى الأسواق وتشجيع التحول الاقتصادي الريفي من خلال تنمية الاقتصاد الريفي غير الزراعي؛

(و) مواصلة العمل مع شركاء التنمية على تهيئة بيئة مواتية لإقامة شراكات شاملة للجميع بين الأطراف المتعددة صاحبة المصلحة.