الأمم المتحدة

A/67/179

الجمعية العامة

Distr.: General
25 July 2012
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والستون

البند ٢٧ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

التنمية الاجتماعية

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

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدَّم هذا التقرير وفقا لقرار الجمعية العامة ١٢٥/٦٦ ويعطي لمحة عامة عن المناقشات التي أجرتها لجنة التنمية الاجتماعية أثناء دورتها الخمسين بشأن موضوع القضاء على الفقر الذي يحظى بالأولوية، مراعية صلته بمسائل الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق للجميع. ويلقي التقرير الضوء على أهمية تحسين اتساق السياسات وكفالة التمويل الملائم لتنفيذ التزامات التنمية الاجتماعية تنفيذا فعالا. ويختم بتوصيات تعرض على الجمعية العامة للنظر فيها.

* A/67/150.

210812 160812 12-43925 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – في القرار ٦٦/١٢٥، أعادت الجمعية العامة التأكيد على أن لجنة التنمية الاجتماعية لا تزال هي المسؤولة في المقام الأول عن متابعة واستعراض مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن تنفيذ ذلك القرار إلى الجمعية العامة في دورتها السابعة والستين.

٢ – ويلخص هذا التقرير مناقشات الدورة الخمسين للجنة التنمية الاجتماعية، بالتركيز خصوصا على موضوع القضاء على الفقر الذي يحظى بالأولوية ومراعاة صلته بمسائل الإدماج الاجتماعي والعمالة الكاملة وتوفير العمل اللائق للجميع. ويناقش الجزء الأول من التقرير تحديات القضاء على الفقر في مجال السياسات العامة والدروس المستمدة من تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر، ويولي عناية خاصة لمسألتي الفقر والبطالة في أوساط الشباب اللتين اعتبرتهما اللجنة مسألتين ناشئتين. ويتطرق التقرير أيضا للاحتياجات الخاصة لأفريقيا وأقل البلدان نموا، فضلا عن التقدم المحرز في تنفيذ البرامج المتعلقة بالفئات الاجتماعية وبالإدماج الاجتماعي. أما الجزء الثاني فيركز على شرطين ضروريين لمواصلة تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي، وهما اتساق السياسات والتمويل الملائم. ويختم التقرير بتوصيات تعرض على الجمعية العامة للنظر فيها.

ثانيا – استعراض المناقشات الموضوعية للجنة التنمية الاجتماعية في دورتها الخمسين

ألف – القضاء على الفقر

٣ – ما زال التقدم المحرز في القضاء على الفقر المدقع متفاوتا. فبينما تَحَقّق على الصعيد العالمي هدفُ الحد من الفقر من الأهداف الإنمائية للألفية، فإن بعض المناطق وبلدانا عديدة ما زالت متعثرة في بلوغه[(١)]. وإضافة إلى ذلك، فإن الحد من الفقر ما هو إلا خطوة نحو الوفاء بالتزام مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية بالقضاء على الفقر. ونظرا إلى معدل التراجع الذي لوحظ في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، فإن القضاء على الفقر المدقع سيتطلب ٨٨ سنة أخرى من الجهد. وإلى جانب ذلك، فإن عددا كبيرا من البلدان التي نجحت في الحد من الفقر الناجم عن تدني الدخل تجابه تحديات جسيمة في التغلب على مظاهر الحرمان الأخرى، بما في ذلك توفير التعليم والغذاء وسائر المنافع والخدمات الأساسية.

(١) للحصول على وصف مفصل للاتجاهات العالمية والإقليمية، انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) (A/67/180).

١ - تحديات القضاء على الفقر

٤ - تُعد مظاهر التفاوت المتزايد ونقص فرص العمل وتردي الإنتاجية الزراعية وآثار تغير المناخ عقبات كأداء تعرقل جهود الحد من الفقر. وما زالت هذه التحديات تتفاقم بسبب ضعف انتعاش الاقتصاد العالمي والأزمة المالية التي تشهدها أوروبا.

٥ - وما فتئ تفاوت الدخل يزداد داخل البلدان وفيما بينها. ذلك أن قرابة ثلثي البلدان التي تتوافر لها بيانات شهدت ازديادا في تفاوت الدخل في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، رغما عن قوة النمو الاقتصادي العالمي[٢]. فأطفال الأسر المعوزة وأطفال الأرياف هم أكثر من أقرانهم في المناطق الحضرية أو في الأسر الميسورة عرضة لنقص الوزن أو الوفاة قبل ربيعهم الخامس أو الانقطاع عن الدراسة. أما أهالي الشعوب الأصلية والأشخاص ذوو الإعاقة فما زالوا يعانون من الفقر بما يفوق معاناة غيرهم منه. وفي حين يقوى تفاوت الدخل داخل البلدان ويزداد، فإن أوجه تباينه فيما بين البلدان أكبر وأوسع، إذ تمثل أوجه اختلال الدخل فيما بين البلدان ثلثي نسبة تفاوت الدخل على الصعيد العالمي. ومن المحتمل أن تزداد حدة ذلك التفاوت بسبب الأزمة الاقتصادية والأزمة الغذائية، إضافة إلى التحديات الحالية مثل تغير المناخ، والتي تضر بمصادر عيش الأسر الأشد فقرا أكثر مما تضر بمصادر غيرها من الأسر.

٦ - ويتسبب تفاوت الدخل في تقويض النمو الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي، ويزيد من صعوبة مشاركة الفقراء في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وما لم يُتصد بإحكام لمشكلة تفاوت الدخل على الصعيدين الوطني والدولي، فإن الاستفادة من التنمية إما أن تظل حكرا على قطاعات بعينها من السكان وإما أن تتباطأ كليةً.

٧ - ويعد إيجاد فرص مطردة في مجال العمالة والعمل اللائق أمرا أساسيا للحد من التفاوت والقضاء على الفقر وتشجيع النمو الاقتصادي المطرد والشامل والعادل. وقد أدت الأزمتان المالية والاقتصادية إلى أزمة عالمية في فرص العمل، إذ انهارت فرص العمل والأجور انهيارا حادا في معظم البلدان. ففي البلدان النامية، زادت نسبة الأشخاص الذين يزاولون أعمالا غير مستقرة، وتدهورت ظروف العمل في القطاع غير النظامي، ومن ثم اتسعت رقعة الفقر في أوساط العمال. وتؤدي هذه الاتجاهات إلى استفحال مظاهر العجز في العمالة التي كانت قائمة قبل الأزمتين، كما تؤكد الحاجة إلى إعادة النظر في الأطر السياساتية الوطنية والدولية لضمان إيجاد فرص عمل أوفر وأفضل، لا سيما لمصلحة الشباب وغيرهم من الفئات الاجتماعية المحرومة.

---

(٢) F.H.G. Ferreira and M. Ravallion, *Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence*, Policy Research Working Paper No. 4623 (Washington, D.C., World Bank, 2008).

٨ - وتتعثر جهود الحد من الفقر أيضا بسبب ارتفاع أسعار الأغذية وانعدام الأمن الغذائي على الصعيد العالمي. وشكّلت التقلبات المناخية في كبرى البلدان المنتجة للحبوب، وفي مناطق من قبيل القرن الأفريقي والساحل، وما صاحب ذلك من مزايدات في أسواق السلع الزراعية الأساسية وازدياد الطلب على أنواع الوقود الأحيائي، عوامل ساهمت في نشوب الأزمات الغذائية الأخيرة. ومن الناحية التاريخية، فإن عدد الجياع قد زاد حتى في فترات النمو الاقتصادي الكبير والانخفاض النسبي في الأسعار، الأمر الذي يوحي بأن الجوع، شأنه شأن الفقر، إنما هو نتيجة لاختلالات هيكلية. ويعد انخفاض الاستثمار في القطاع الزراعي وتشوهات النظام التجاري العالمي بعضا من الأسباب المستحكمة لانعدام الأمن الغذائي المستمر. وأدى تراجع الاستثمار في القطاع الزراعي على مدى عقود إلى ركود الإنتاجية في العديد من البلدان النامية، بينما أسفرت الزراعة الموجهة نحو التصدير عن تقليص الاستثمار في المحاصيل البخسة اللازمة لتلبية الاحتياجات الغذائية لأعداد السكان المتنامية في البلدان الفقيرة. أما آثار تغير المناخ، البادية فعلا في بلدان نامية عديدة، فما برحت تضر بالإنتاجية الزراعية والأمن الغذائي.

٩ - وفي الجملة، فإن تفاوت الدخل وسوء ظروف العمالة وانعدام الفرص الاقتصادية هي ظواهر تورث الوهن وتساهم في تفاقم الفقر. ويعد تمكين الفقراء من المشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية أمرا حاسما لاستئصال شأفة الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي الشامل والعادل والمطرد.

٢ - الدروس المستخلصة من التدابير السياساتية المتخذة للقضاء على الفقر

١٠ - أدّت الأزمات الأخيرة إلى كشف هشاشة الفقراء وأسرهم وأكدت الحاجة إلى وضع سياسات أكثر فعالية للحد من الفقر والتفاوت. ورغم التحديات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المختلفة التي تواجهها البلدان في هذا الصدد، فإن ثمة اتفاقا عريضا على عدد من القضايا التي تستوجب اتخاذ إجراءات عاجلة وأكثر فعالية، استنادا إلى التجارب الوطنية. فالسياسات يجب أن تركز بالتحديد على تمكين الأشخاص للقضاء على الفقر بإيجاد فرص العمل وتشجيع النمو الشامل والعادل والمطرد، وتوفير الحماية الاجتماعية.

١١ - ففي البلدان التي شهدت فترات من النمو المطرد،كان التقدم المحرز في الحد من الفقر أسرع كلما كان النمو الاقتصادي مقترنا بزيادات مطردة في فرص العمل اللائق وتحقيق مكاسب في الإنتاجية الزراعية ونمو الصناعات التحويلية. واستفادت هذه البلدان من سياسات اقتصادية واجتماعية تكميلية، حيث شجعت الحكومات التنمية الصناعية واستثمرت بقوة في البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية. بيد أنه في

بلدان كثيرة، يتعثر إيجاد فرص العمل وتحقيق النمو الشامل بفعل السياسات التجزيئية وغير المتسقة في معظم الأحيان، المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي. وأدى الإطار السياساتي السائد للاقتصاد الكلي، والرامي إلى خفض التضخم والحد من أوجه العجز المالي، إلى زيادة تقلب أسواق العمال وأفضى إلى فترات أطول فشت فيها البطالة المرتفعة في أوقات الأزمة.

١٢ - ويقتضي النمو الاقتصادي المطرد والأشمل سن سياسات في مجال الاقتصاد الكلي موجهة نحو إيجاد فرص عمل أوفر وأفضل. وعلى وجه العموم، فإن البلدان التي حققت نتائج أفضل أثناء الدورات الاقتصادية، بخفض تقلبات الإنتاج والاستثمار والعمالة، كانت أقدر على تنفيذ مجموعة متسقة من السياسات الاقتصادية المعاكسة للدورات الاقتصادية، عن طريق زيادة الإنفاق العام إبان فترات التراجع الاقتصادي.

١٣ - ويتسم الإنفاق على برامج أسواق العمل بكونه أكبر في البلدان التي تمكنت من الإبقاء على البطالة في مستويات منخفضة نسبيا منذ اندلاع الأزمة المالية الاقتصادية العالمية، منه في البلدان التي تضرر فيها سوق العمل تضررا أشد. غير أن اتجاه عدد متزايد من البلدان نحو التقشف المالي أدى إلى وقف العديد من تلك البرامج قبل أوانها، وإلى وقف الإنفاق الاجتماعي عموما، الشيء الذي ترك المستفيدين من تلك البرامج عرضة للرجات المقبلة.

١٤ - وشكّلت خدمات التدريب والوساطة محور برامج وسياسات أسواق العمل الرامية إلى التصدي للنقص الهيكلي في فرص العمل. على أن حلول أزمة العمالة الحالية لن تكون مستدامة ما لم تعزز تلك الحلول إيجاد المزيد من فرص العمل اللائق، وذلك بالأساس عن طريق سياسات الاقتصاد الكلي الداعمة والاستثمار بكثافة في البنيات التحتية. وستقتضي مجابهة أزمة فرص العمل أيضا التصدي للتحديات التي تواجه الاقتصاد غير النظامي من أجل تعزيز القدرات الإنتاجية في الأجل الطويل وتحسين ظروف القطاع غير النظامي لا من حيث العمل ولا من حيث أمن الدخل. ولا بد كذلك من بذل المزيد من الجهد لمعالجة مسألة إقصاء فئات مختارة من سوق العمل، وخصوصا منها فئة الشباب.

١٥ - وتدل الحجج القائمة على أن برامج الحماية الاجتماعية المتقنة التصميم هي مكون مهم من مكونات السياسات التي تشجع العمالة المنتجة والعمل اللائق والتلاحم الاجتماعي وتساعد في نهاية المطاف على درء الفقر واللامساواة والحد من صورهما. وبرامج الحماية الاجتماعية أساسية للحد من مظاهر الوهن. ويمكن للحماية الاجتماعية في الأجل الطويل أن تعين الأفراد والأسر على تكوين الرأسمال البشري والاجتماعي وتحسين مصادر رزقهم في المستقبل، بما يسهم في معالجة بعض من الأسباب الكامنة وراء الفقر وتفجير الطاقة الإنتاجية

للقوة العاملة. وبالنسبة للبلدان التي توجد في مستوى معين من الدخل، ثمة ارتباط بين ارتفاع مستويات الإنفاق على الحماية الاجتماعية وبين انخفاض مستويات الفقر[٣].

١٦ - ومع أن العديد من البلدان يبذل جهوداً لإنشاء برامج الحماية الاجتماعية - أو لتوسيع نطاقها - كما أفيد أثناء الدورة الخمسين للجنة، ما زال نحو ٧٥ في المائة من سكان العالم غير مشمولين بمستوى كاف من الضمان الاجتماعي.

١٧ - إلا أن تنفيذ الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية تدريجياً لا يزال ميسور التكلفة في معظم البلدان. وتُظهِر الدراسات التي جرت في آسيا وأفريقيا أن التكلفة السنوية الإجمالية الأولية لحزمة 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[٤]، بل إن تكلفة العناصر الفردية تبدو أيسر. فعلى سبيل المثال، تُقدر التكاليف السنوية لتوفير 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 النقدية الواسعة والمشروطة التي تُوجَّه إلى فئات بعينها من قبيل Bolsa Familia في البرازيل بتكلفة نسبتها حوالي ٠,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أما خطط المعاشات التقاعدية الشاملة مثل تلك المطبَّقة في ناميبيا ونيبال وموريشيوس فيمكن تمويلها بنسبة ١ إلى ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

١٨ - ومن الدروس الأخرى المستفادة من تنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر هو أن المزيد من التركيز على التنمية الريفية والإنتاجية الزراعية ضروري للقضاء على الفقر المدقع والجوع. ويتطلب التغلب على الأزمات الغذائية اتخاذ مجموعة من الإجراءات القصيرة والطويلة الأجل لزيادة الإنتاجية الزراعية وقدرة المزارعين، وسكان الأرياف عموماً، على مواجهة تقلب أسعار الأغذية. ويشمل ذلك تعزيز إمكانية الوصول إلى الأسواق الزراعية وأسواق الأغذية وتجارة المواد الزراعية والغذائية، وتحسين البنى التحتية، والحصول على الخدمات الاجتماعية في المناطق الريفية، وإنشاء برامج الحماية الاجتماعية الملائمة. وللدعم القصير الأجل لإنتاج الأغذية، ولا سيما لتعزيز إمكانية حصول صغار المزارعين على البذور المحسنة والطاقة والأسمدة تأثير كبير على الحد من الفقر. كما من شأن تشجيع إنشاء

(٣) Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction”, background paper commissioned for United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Geneva, 2010).

(٤) International Labour Organization, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Geneva, 2010).

المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في المناطق الريفية أن يوفر فرص عمل غير زراعية لازمة، وأن يخفض معدلات الفقر، ويعزز الأمن الغذائي، وييسر تنوع الأنشطة عن طريق الانتقال من الزراعة إلى أنشطة ريفية أخرى.

١٩ - ويؤثر تغير المناخ والتدهور البيئي سلباً على الإنتاجية الزراعية ويهدد رفاه الأشخاص الذين يعيشون في الفقر ويعتمدون في سبل عيشهم بشكل مباشر على التنوع الجيني والأحيائي وتنوع النظم الإيكولوجية. ولذلك، فإن الاستراتيجيات التي تخفف آثار تغير المناخ وتؤدي إلى إنشاء نظم إنتاج مستدامة بيئياً ستعود بالفائدة على الفقراء.

٢٠ - وشددت الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (مؤتمر ريو+٢٠) على ضرورة الدفع قدماً بتكامل الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للتنمية المستدامة، وأكدت أهمية القضاء على الفقر، والإدماج الاجتماعي، والمشاركة في مستقبل كوكبنا. واتفقت الدول الأعضاء في ريو على إطلاق آلية لوضع مجموعة من أهداف التنمية المستدامة التي ينبغي أن تستند إلى جدول أعمال القرن ٢١: برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة وخطة تنفيذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (خطة جوهانسبرغ التنفيذية) وأن تدمج الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة على نحو متوازن. وينبغي أن تتسق هذه الآلية مع جدول أعمال الأمم المتحدة للتنمية بعد عام ٢٠١٥ وأن تُدمج فيه، وألا تقوم بصرف الجهود عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢١ - ويؤكد جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ التنفيذية أهمية القضاء على الفقر باعتباره شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة بفعالية، ويشجع كلاهما على اتباع نهج محوره الإنسان. إلا أن أهداف التنمية المستدامة ينبغي أن تستند إلى منظور أشمل للتنمية الاجتماعية. ويجب أن يكون مبدأ الإنصاف، ومسائل الإدماج الاجتماعي والمشاركة، في صلب أهداف التنمية المستدامة المتوخاة والاستراتيجيات اللاحقة لتحقيق التنمية المستدامة، وذلك بهدف كفالة تحقيق الاستدامة الاجتماعية للإطار الإنمائي الجديد. وسيتعين على الحكومات أيضاً الإسراع في اتخاذ الإجراءات على الصعيد الوطني لربط الجهود المبذولة من أجل النهوض بالتنمية الاجتماعية بالجهود الرامية إلى تشجيع حماية البيئة والانتقال إلى الاقتصادات الخضراء، مع مراعاة الأهداف الإنمائية الدولية المتفق عليها أصلاً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية والالتزامات التي تم التعهد بها في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

٢٢ - وتكتسب مشاركة جميع أفراد المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية أهمية لكفالة استجابة الحكومات لاحتياجات الجميع، بمن فيهم الفقراء. ولن ينجح التقدم المحرز في الحصول على الحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية في القضاء على الفقر

ما لم يستكمل بتدابير أشمل تتناول إمكانية اللجوء إلى القضاء والحصول على الأراضي والقروض والموارد المنتجة الأخرى التي تكتسب أهمية حيوية لتمكين الناس. وسيلزم اتخاذ إجراءات منها تدابير عامة لمكافحة التمييز ضد الأفراد والفئات الاجتماعية.

باء – الاحتياجات الخاصة لأفريقيا وأقل البلدان نمواً

٢٣ – منذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في كوبنهاغن عام ١٩٩٥، نجحت البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً في زيادة وتيرة نموها الاقتصادي، وأحرز بعض هذه البلدان كذلك تقدماً على جبهة التنمية الاجتماعية. ويكتسب النمو القوي الذي شهدته هذه البلدان في العقد الماضي أهمية خاصة. فبعد فترة طويلة الأمد سابقة لعقد التسعينيات اتسمت بضعف الأداء الاقتصادي وبطء النمو، سجل عدد من البلدان الأفريقية بعضاً من أسرع معدلات النمو الاقتصادي في العالم. وعلى نحو مماثل، تجاوز الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً ٧ في المائة في العقد الأخير[٥]. إلا أن العديد من البلدان لم يتمكن من ترجمة هذا النمو الاقتصادي إلى نتائج أفضل في مجال التنمية الاجتماعية وتوفير فرص العمل اللائق. وبشكل خاص، تجاهد بلدان عديدة من أجل خفض مستويات الفقر وبطالة الشباب.

٢٤ – وتشير آخر تقديرات للبنك الدولي إلى أن العدد المطلق من الأشخاص الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار يومياً في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى انخفض بما مقداره ٩ ملايين شخص بين عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠٠٨، منتقلا من ٣٩٥ مليونا إلى ٣٨٦ مليون شخص[٦]. وقد خفض ذلك النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون بأقل من ١,٢٥ دولار يومياً من ٥٢,٣ في المائة عام ٢٠٠٥ إلى ٤٧,٥ في المائة عام ٢٠٠٨. إلا أن مستويات الفقر المدقع لم تنخفض انخفاضاً كبيراً في البلدان الـ ٤٨ الأقل نمواً على نطاق العالم، ما عدا إثيوبيا، والسنغال، وكمبوديا، وموريتانيا.

٢٥ – وإلى جانب التصدي للفقر المدقع، حققت البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً مكاسب فعلية في تحسين المعدل الصافي للالتحاق بالمدارس الابتدائية. وفي الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٩ وعام ٢٠٠٩، سجلت بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى زيادة ١٨ نقطة مئوية في نسب الالتحاق الصافية بالمدارس، وتحققت أهم الخطوات في بعض من أشد البلدان

(٥) United Nations Conference on Trade and Development. *The Least Developed Countries Report 2011: The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development* (New York and Geneva, 2011).

(٦) Chen and M. Ravallion, “An update to the World Bank’s estimates of consumption poverty in the developing world”, briefing note, Development Research Group, World Bank, 2012.

فقراً، على غرار بوروندي، وتوغو، وجمهورية تترانيا المتحدة، ورواندا، وسان تومي وبرينسيبي. وعلى الرغم من إحراز هذا التقدم الفعلي، هناك طفلان من كل خمسة أطفال على الأقل في المدارس الابتدائية ينقطعون عن الدراسة قبل بلوغ السنة الأخيرة من مرحلة التعليم الابتدائي في نصف أقل البلدان نمواً. كما أن ما يناهز خُمْس الأطفال في سن الالتحاق بالمدرسة الابتدائية في أقل البلدان نمواً غير مسجلين في المدارس[٧]. وتحد أوجه القصور هذه، حين تضاف إليها محدودية النجاح في توسيع نطاق الفرص التعليمية على مستوى التعليم الثانوي، بدرجة أكبر من قدرة هذه البلدان على التنافس في الاقتصاد العالمي.

٢٦ - وفي مجال الصحة، حققت البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً مكاسب في الحد من وفيات الأطفال دون سن الخامسة، وتحسين احتواء انتشار فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، وتحصين الأطفال. وعلى الرغم من هذه التطورات الإيجابية، ما زال قدر كبير من أوجه انعدام المساواة قائماً في ما بين البلدان وداخلها، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع معدلات الوفيات النفاسية ووفيات الأطفال بصورة غير مقبولة في عدد من البلدان. وعلى سبيل المثال، لا تزال نسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون من انخفاض في الوزن عن المعدل الطبيعي بالنسبة إلى أعمارهم تفوق ٢٥ في المائة في أقل البلدان نمواً.

٢٧ - وتواجه البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً أيضاً مستويات مرتفعة من الجوع. وبسبب استمرار انعدام الأمن الغذائي، يعاني شخص من كل أربعة أشخاص في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من سوء التغذية. ولقد أعقبت موجة الجفاف الحادة التي هددت حياة الملايين من الأشخاص في القرن الأفريقي عام ٢٠١١ أزمة غذاء حادة أخرى في منطقة الساحل في غرب أفريقيا. وفيما تشكل موجات الجفاف وفشل المحاصيل الأسباب المباشرة لأزمات الأمن الغذائي، لا تزال أسبابها الطويلة الأجل تتمثل في عدم كفاية الاستثمارات في الزراعة، ولا سيما في الحيازات الزراعية الصغيرة. ويتفاقم نقص الاستثمار بسبب انحراف السياسات وضعف المؤسسات وعجز الأسواق[٨].

٢٨ - وبالإضافة إلى الكوارث الطبيعية، لا تزال وتيرة التقدم الاجتماعي والاقتصادي في البلدان الأفريقية وفي أقل البلدان نمواً تتعثر أيضاً بسبب الآثار المتواصلة للأزمة المالية والاقتصادية العالمية، وتقلب أسعار الأغذية والطاقة، والأثر السلبي لتغير المناخ. وبشكل خاص، يمثل استفحال أزمة الديون السيادية في منطقة اليورو، استمراراً للأزمة المالية

(٧) الأمم المتحدة - تقرير الأهداف الإنمائية للألفية ٢٠١١ - نيويورك.

(٨) United Nations Development Programme, *Africa Human Development Report 2012*: *Towards a Food Secure Future* (New York, 2012).

والاقتصادية العالمية، خطراً كبيراً وينذر بحدوث كساد عالمي آخر سوف يؤثر سلباً على اقتصادات البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً. وعلى وجه التحديد، تؤثر الأزمة المالية والاقتصادية المتواصلة بصورة سلبية على تدفق الاستثمار المباشر الأجنبي والمساعدة الإنمائية الرسمية إلى البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً. وتتأثر سلباً كذلك التجارة بالسلع الأساسية والخدمات التي تتسم بأهمية قصوى بالنسبة إلى الاستقرار المالي لهذه البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، أسهم انكماش الطلب في الاقتصادات الصناعية في تباطؤ النمو ونقص فرص عمل في الاقتصادات النامية التي تعتمد على السلع الأساسية والخدمات. ويمكن لهذه التطورات المقترنة بخسارة التحويلات المالية والتكاليف الباهظة المتكبدة في استيراد الأغذية بالنسبة إلى بعض البلدان الفقيرة أن تقوض قدرة البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً على حشد الموارد الكافية لتحقيق التنمية والإنفاق الاجتماعي المطلوب بإلحاح.

٢٩ - وقد اجتمع رؤساء الدول والحكومات في اسطنبول بتركيا في أيار/مايو ٢٠١١ بمناسبة انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً لتجديد الشراكات العالمية وتعزيزها لصالح تنمية البلدان النامية الفقيرة. وناقش هذا الاجتماع تحديات معينة تواجهها أقل البلدان نمواً واعتمد برنامج عمل جديداً لصالح أقل البلدان نمواً للعقد ٢٠١١-٢٠٢٠. والهدف الرئيسي لبرنامج العمل الجديد هو ''التغلب على التحديات الهيكلية التي تواجهها أقل البلدان نمواً، وذلك من أجل القضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً وإتاحة الخروج من فئة أقل البلدان نموا'' (الفقرة ٢٧ من الوثيقة A/CONF.219/3/Rev.1).

جيم - فقر الشباب وبطالته

٣٠ - ما برحت بطالة الشباب تشكل تحديا عالميا مستمرا على مدى العقود الماضية. وقد زاد تفاقم هذا التحدي من جراء الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. ويتأثر الشباب المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاما أكثر من غيرهم من البطالة، ويتفاقم عددهم في القطاع غير النظامي وفي فئة العمال الفقراء. ونظرا إلى ارتفاع التكاليف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الناجمة عن طول أمد أزمة بطالة الشباب، فالأولوية القصوى في البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على حد سواء هي إيلاء اهتمام خاص لهؤلاء الشباب على صعيد السياسات.

٣١ - وفي نهاية عام ٢٠١١، كان أقل من نصف الشباب في العالم (٤٨,٧ في المائة) يشاركون بفعالية في سوق العمل، فيما ظل ٧٤,٨ مليون عامل شاب (١٢,٧ في المائة) عاطلين[٩]. وعلاوة على ذلك، شهدت عدة بلدان زيادة في عدد العمال الشباب المحبطين،

(٩) منظمة العمل الدولية، اتجاهات العمالة على الصعيد العالمي لعام ٢٠١٢: منع وقوع أزمة أعمق في فرص العمل (جنيف ٢٠١٢).

الذين لا يُحسبون في عداد العاطلين[١٠]. ويمثل ارتفاع مستويات البطالة والإحباط إهدارا كبيرا للطاقات البشرية وقد يترتب عنها انعكاسات على الشباب المتضرر وعلى المجتمعات بصفة عامة.

٣٢ - وفي العديد من البلدان النامية، ليس التحدي الرئيسي بالضرورة هو بطالة الشباب أو عدم ممارستهم لأي نشاط، وإنما هو العجز الحاصل في فرص العمل اللائق المتاحة لهم. ففي هذه البلدان، كثيرا ما يضطر الشباب إلى اللجوء إلى العمل في القطاع غير النظامي أو كسب الدخل من خلال ممارسة أنشطة لحسابهم الخاص، من دون أجر كاف ولا حماية اجتماعية، وهم عرضة لظروف عمل سيئة. ونتيجة لذلك، يتفاقم عدد العمال الشباب في صفوف الفقراء العاملين.

٣٣ - ونظرا إلى أن التجارب الأولى في سوق العمل مؤشرات قوية على الدخل الذي يُكتسب في المستقبل، فالاتجاه نحو زيادة بطالة الشباب ونقص فرص العمل اللائق المتاحة لهم له آثار طويلة الأجل على رفاهيتهم وتنمية مهاراتهم. وهذا الاتجاه يقوض الفرص المتاحة لهم، ويمكن أن يؤدي إلى تهميشهم في المجتمع. والشابات والشباب المنتمون للفئات الاجتماعية المحرومة، مثل الشعوب الأصلية والأقليات العرقية والأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين، يجدون عسراً شديداً في إيجاد فرص العمل اللائق، الأمر الذي يسهم في تفاقم الإقصاء الاجتماعي وعدم المساواة.

(ط) التصدي للتحدي المتعلق بعمالة الشباب

٣٤ - كشفت أزمة عمالة الشباب الحاجة الملحة لوضع سياسات وبرامج أكثر فعالية لتحسين هذه العمالة كمًّا وكيفاً. فالسياسات القائمة قد قصرت عن معالجة العجز في العمل اللائق وإعطاء العمال الشباب الحماية والدعم اللذين من شأنهما تمكينهم من استغلال إمكانياتهم، والتغلب على الفقر، والمشاركة بنشاط في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لمجتمعاتهم والإسهام فيها. ومع ذلك، فهناك تدابير سياساتية قد أثبتت فعاليتها في خلق فرص عمل أكثر وأفضل للشباب.

٣٥ - وقد ركزت السياسات الرامية إلى معالجة الأسباب البنيوية لعدم وجود فرص عمل للشباب في كثير من الأحيان على زيادة قابلية هؤلاء الشباب للتوظيف من خلال تحسين حصولهم على تعليم نظامي جيد وبرامج تدريبية وتدابير للتوظيف الذاتي، وكذلك الحد

(١٠) للمزيد من المعلومات عن بطالة الشباب وفقرهم، انظر تقرير الأمين العام عن تنفيذ عقد الأمم المتحدة الثاني للقضاء على الفقر (٢٠٠٨-٢٠١٧) (A/67/180).

من عدم تواؤم المهارات المكتسبة مع تلك المطلوبة في سوق العمل. وفي حين أن التدريب وخدمات الوساطة عنصران مهمان في استراتيجيات توظيف الشباب، فقد أثبتت أنها غير كافية إلى حد كبير لإيجاد العدد المطلوب من فرص العمل وتحسين نوعيته.

٣٦ - ولإيجاد فرص عمل أكثر وأفضل للشباب، يجب أن تعالج سياسات الاقتصاد الكلي التجزئة الكبيرة التي يعرفها سوق العمل، وكذلك العمالة في القطاع غير النظامي. وعلى وجه الخصوص، يجب على البلدان اتخاذ تدابير سياساتية تضمن توزيعا أكثر إنصافا لمغارم سوق العمل ومغانمه. وينبغي أن تلغي أيضا السياسات التمييزية المعرقِلة لتوظيف الشباب. ويستتبع التصدي لفقر الشباب أيضا التعامل مع التحديات التي تواجه القطاع غير النظامي. ويتعين على البلدان أن تعزز القدرة الإنتاجية التنافسية والبعيدة المدى وتحسين أمن الدخل وظروف عمل العمال غير النظاميين. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية المتاحة للشباب. ويجب أن تستكمل تلك التدابير بسياسات أوسع نطاقا فيما يتصل بالطلب على العمالة من أجل إتاحة المزيد من فرص العمل اللائق للشباب.

٣٧ - وعلاوة على ذلك، ولجعل التصدي لأزمة عمالة الشباب أولويةً في السياسات، يجب على الحكومات تعزيز الطلب الإجمالي، بشكل عام، والبرامج الخاصة الموجهة للشباب، بشكل خاص. وقد تكون خطط العمل الوطنية لتعزيز عمالة الشباب أمرا ذا فائدة، شريطة تدعيم هذه الخطط بالتزام سياسي قوي وارتكازها على المشاركة الواسعة وتمكين الشباب. ومن شأن إشراك الشباب في الحوار الاجتماعي وإقامة الشراكات، بين الحكومات ومنظمات أرباب العمل والنقابات والشباب أنفسهم، أن يكون مفيدا في تحديد خطط العمل الأكثر ملائمة على المستويين الوطني والمحلي.

دال - تنفيذ البرامج المتعلقة بالفئات الاجتماعية والإدماج الاجتماعي

٣٨ - يتزايد إدراك الحكومات في أنحاء العالم لأهمية الإدماج الاجتماعي من أجل دفع عجلة التنمية الاجتماعية والحد من الفقر والتفاوت. فالإدماج الاجتماعي يعزز اللحمة الاجتماعية ويشجع قيام مجتمعات مستقرة وعادلة، ويخلق بيئة مواتية للتمكين والتقدم الاجتماعي. أما مشاركة جميع أفراد المجتمع في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، فهي أمر حاسم لضمان استجابة السياسات الحكومية لاحتياجات المجتمع.

٣٩ - وقد أُحرز التقدم في مجال الإدماج الاجتماعي إلى حد كبير من خلال اعتماد خطط عمل واتفاقيات وإعلانات دولية تعالج التحديات التي تواجهها مختلف الفئات الاجتماعية في التغلب على الإقصاء الاجتماعي والفقر وعدم التمكين. وتتيح جميع هذه الوسائل مبادئ توجيهية عملية حول سبل تعزيز الإدماج الاجتماعي من خلال تحسين أوضاع الفئات

الاجتماعية، بمن في ذلك الأشخاص ذوو الإعاقة والمسنون والشباب والشعوب الأصلية، وزيادة تمكين تلك الفئات ومشاركتها في المجتمع.

٤٠ - وتحقق أحد أهم الإنجازات في مجال النهوض بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام ٢٠٠٦ باعتماد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وأوضحت الاتفاقية ووصفت كيف تنطبق جميع فئات الحقوق على الأشخاص ذوي الإعاقة، وحددت المجالات التي يتعين فيها بذل جهود للمواءمة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقوقهم بشكل فعلي، وكذلك المجالات التي ينبغي فيها تعزيز حماية حقوقهم. وبالإضافة إلى ذلك، ففي أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، ستعقد الجمعية العامة الاجتماع الرفيع المستوى المعني بالإعاقة والتنمية، الذي سيتيح فرصة لاستعراض السياسات والممارسات الإنمائية من منظور الإعاقة، وتعزيز الالتزام بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في التنمية، وكذلك المضي قدما في إدراج تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة في أطر التنمية الدولية الناشئة.

٤١ - وبالنظر إلى أن الأشخاص ذوي الإعاقة يشكلون أكثر من ١٥ في المائة من سكان العالم، وأنهم يوجدون في أفقر بلدان العالم وأقلها تمكينا أكثر مما يوجدون في غيرها، فهناك ضرورة ملحة لتحقيق التنمية الشاملة لمسائل الإعاقة. وقد اعترفت الحكومات بهذا التحدي كما بدأت في اتخاذ الخطوات اللازمة لردم الهوة بين الالتزام السياسي وممارسة التنمية، من خلال تحسين التشريعات واعتماد استراتيجيات وبرامج وطنية شاملة للأشخاص ذوي الإعاقة، وإجراء الرصد الفعال وتقييم التنفيذ. وتركز مبادرات أخرى على مجالات محددة مثل مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم، وتحسين إمكانية الوصول إلى البيئات المادية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وجمع البيانات المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة واستخدامها.

٤٢ - وبعد عشر سنوات من اعتماد خطة عمل مدريد الدولية للشيخوخة لعام ٢٠٠٢، وفي إطار الاستعراض الثاني المقبل لتنفيذ تلك الخطة وتقييمها في الدورة الحادية والخمسين للجنة التنمية الاجتماعية في عام ٢٠١٣، هناك حاجة إلى اتخاذ إجراءات عاجلة لتسريع تنفيذ خطة العمل وتعزيز تمكين المسنين ومشاركتهم. وقد أدت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية بعدد من الدول الأعضاء إلى خفض الإنفاق الاجتماعي، وهو ما أثر على مستوى الحماية الاجتماعية المقدمة للمسنين. وبالتالي، فمن الضروري توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية من أجل معالجة مشكلة الفقر في صفوف المسنين، ولا سيما في البلدان النامية. ولا بد من التغلب على عقبات أخرى عديدة، ومنها عدم تمكين المسنين ومشاركتهم بما يكفي في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومحدودية إمكانيات التعليم والتدريب، والتمييز ضد المسنين وإساءة معاملتهم، وذلك من أجل إدماجهم في المجتمع.

٤٣ - وعلى الصعيد الدولي، تركز الاهتمام المتجدد على حقوق الإنسان وتمكين المسنين. وواصل فريق الأمم المتحدة العامل المفتوح العضوية المعني بالشيخوخة، الذي أنشأته الجمعية العامة في عام ٢٠١٠، إجراء مناقشات بشأن تعزيز حماية حقوق الإنسان الواجبة للمسنين. وتهدف السنة الأوروبية للشيخوخة النشطة والتضامن فيما بين الأجيال لعام ٢٠١٢ إلى رفع مستوى الوعي بالشيخوخة النشطة على المستوى الإقليمي، وتركز خصوصا على العمالة والمشاركة في المجتمع.

٤٤ - وكان لبرنامج العمل العالمي للشباب، الذي اعتمد في عام ١٩٩٥، دور فعال في توجيه صياغة السياسات الوطنية للشباب وتنفيذها. وقد حدد البرنامج عدة مجالات ذات أولوية ومجالات موازية للعمل من أجل التصدي للشواغل الأكثر إلحاحا التي يواجهها الشباب، بما في ذلك تحسين مستويات التعليم الأساسي، والتدريب على المهارات، وخلق فرص العمل، والتمكين الكامل والفعال، ومشاركة الشباب في المجتمع وصناعة القرار. واستفاد اجتماع الأمم المتحدة الرفيع المستوى المعني بالشباب في عام ٢٠١١ من برنامج العمل العالمي لعام ١٩٩٥، ودعا الحكومات ومنظومة الأمم المتحدة وجميع الجهات المعنية للتصدي بشكل فعال للتحديات التي تواجه الشباب. وبموجب القرار ٣١٢/٦٥، اعتمدت الجمعية العامة الوثيقة الختامية للاجتماع التي حددت ١٧ مجالا للعمل بشأن مسائل الشباب، بما في ذلك اتخاذ تدابير محددة لتعزيز خلق فرص عمل شاملة، وتنمية المهارات والتدريب المهني المصممين لتلبية احتياجات سوق العمل المحددة.

٤٥ - وتتيح الذكرى العشرون المقبلة للسنة الدولية للأسرة في عام ٢٠١٤ فرصة لتعزيز السياسات والبرامج المركزة على الأسرة، وبخاصة في مجالات الحد من الفقر الأسري، والتوازن بين العمل والأسرة والتضامن فيما بين الأجيال. ولا تزال الأسر هي العوامل الأساسية لتحقيق الإدماج الاجتماعي والحماية الاجتماعية، وكذلك لتحقيق التنمية التربوية والعاطفية والاجتماعية الشاملة لأفرادها. وحتى الآن، ركزت السياسات والبرامج الوطنية على دعم الأسر الأكثر ضعفا (بما في ذلك الأسر المعيشية الكبيرة والوحيدة الوالد). وقد تراوحت الحماية الاجتماعية بين الخدمات الأساسية والتحويلات النقدية وبين الأنشطة المدرة للدخل ومساعدة الوالدين على تحقيق التوازن بين العمل والمسؤوليات الأسرية. ولتحسين السياسات والبرامج الاجتماعية الحالية، فمن الضروري تعزيز تقييم السياسات المعنية بالأسرة، واستعراض التحديات التي تواجهها الأسر، وتقاسم الممارسات الجيدة في مجال وضع السياسات الأسرية.

٤٦ - وغالبا ما تواجه الشعوب الأصلية، رغم اختلاف خلفياتها الجغرافية والثقافية، أشكالا مماثلة من التهميش والتمييز من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وقيودا فيما يتعلق بإمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والتعليم. وكان إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المعتمد في عام ٢٠٠٧، خطوة هامة نحو الاعتراف بحقوق وحريات الشعوب الأصلية وتعزيزها وحمايتها. وأكد الإعلان على أهمية اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان يراعي الجوانب الثقافية في معالجة قضايا الشعوب الأصلية. ويجب أن تستند سياسات الإدماج الاجتماعي الخاصة بالشعوب الأصلية إلى احترام رؤيتها للعالم ووجهات نظرها وخبراتها وكذلك تصورها للرفاه والمشاركة والتنمية. وللوفاء بالالتزامات الواردة في الإعلان، قامت المؤسسات الوطنية بصياغة استراتيجيات بشأن الإدماج الاجتماعي المراعي للجوانب الثقافية. كما قام العديد من الشعوب والمجتمعات الأصلية بإنشاء منظمات على المستويات المحلي والوطني والإقليمي والدولي لتيسير اتخاذ القرارات داخليا وتوجيه عناية الدولة إلى مسائل مختلفة، منها القضاء على الفقر والمشاركة والإدماج الاجتماعي.

٤٧ - غير أن الدعوة إلى الإدماج الاجتماعي تتجاوز نطاق الولايات الخاصة بفئات معينة، وينبغي تعميمها في عملية وضع السياسات بصفة عامة. ويجب مواءمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لكي تعزز نواتج السياسات الاقتصادية والاجتماعية بعضها بعضا. ولا بد أيضا من زيادة التركيز على تنفيذ سياسات من شأنها القضاء على التمييز، لا سيما فيما يتعلق بفرص العمل والحصول على العمل اللائق، وتحسين نطاق ونوعية البرامج التعليمية والصحية، وتعزيز تمكين الجميع ومشاركتهم، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. ولا تساهم هذه الجهود في تحقيق أهداف الإدماج الاجتماعي فحسب وإنما تساهم أيضا في الحد من الفقر والتفاوت.

ثالثا - تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية: تحسين اتساق السياسات وضمان تمويل كافٍ للتنمية الاجتماعية

ألف - اتساق السياسات

٤٨ - إن اتساق السياسات، لا سيما مواءمة السياسات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية المشتركة، أمر ضروري لتيسير تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية. وللسياسات آثار غير مباشرة وغير مقصودة في كثير من الأحيان. فقد أدت سياسات تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، الرامية إلى إبقاء التضخم في مستوى منخفض والسيطرة على العجز المالي، على سبيل المثال، إلى زيادة التقلبات في الاقتصاد الحقيقي وفي سوق العمل. وزاد تحرير تدفقات رؤوس الأموال الدولية من تلك التقلبات،

مما يزعزع استقرار أسعار الصرف الحقيقية، ووتيرة الاستثمار المنتج وتكوين رأس المال وإيجاد فرص العمل. وكثيرا ما يؤدي التركيز على موازنة الميزانيات العامة إلى تراجع الاستثمار العام في الهياكل الأساسية والتكنولوجيا والصحة والتعليم، وكلها مجالات حيوية للحد من الفقر وتحقيق التنمية الاجتماعية والنمو الشامل.

٤٩ - وتجلت أوجه عدم الاتساق المذكورة التي اتخذها العديد من البلدان المتقدمة النمو على صعيد السياسات للتصدي لأثر الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة، أي انتقالها نحو ضبط أوضاع المالية العامة عن طريق زيادة الضرائب وخفض الإنفاق في القطاع الاجتماعي، من بين أمور أخرى. ويتبين من تحليل أثر برامج ضبط أوضاع المالية العامة في البلدان المتقدمة النمو خلال السنوات الثلاثين الأخيرة أن الضبط يحد من النواتج ويزيد من البطالة، في الأجل القريب على الأقل. ويؤدي تخفيض العجز بنسبة واحد في المائة من الناتج المحلي الاجمالي إلى الحد من الطلب الداخلي بنسبة واحد في المائة، والناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٠,٥ في المائة في غضون سنتين، وإلى ارتفاع معدل البطالة بنسبة ٠,٣ في المائة[١١]. وفي حين أن الآثار على البطالة القصيرة الأمد غالبا ما تكون مؤقتة، فإن الزيادة في البطالة الطويلة الأمد تبقى لمدة تتجاوز خمس سنوات في كثير من الأحيان. أما آثار ضبط أوضاع المالية العامة فتكون أقوى عندما تجري في عدة بلدان بالتزامن، إذ يصبح من الصعب على كل واحد من البلدان التخفيف من هذه الآثار عن طريق زيادة الصادرات. وإضافة إلى ذلك، غالبا ما يزيد الضبط من تفاوت الدخل، حيث إنه يؤدي إلى زيادة طويلة الأمد في نصيب الأجور من الناتج المحلي الإجمالي، بينما يستمر نمو الأرباح أو يعاني من تخفيضات قصيرة الأجل فقط[١٢]. ويدل الانتقال الحالي نحو ضبط أوضاع المالية العامة على أن الأزمة لا تستخدم كفرصة للتأمل في دروس الماضي وإعادة النظر في عدم ملاءمة الأطر القائمة للاقتصاد الكلي.

٥٠ - ويتطلب تحسين اتساق السياسات على الصعيد الوطني مواءمة إطار سياسات الاقتصاد الكلي مع الأهداف الاجتماعية. وعموما، فإن البلدان التي حققت نتائج أفضل خلال الدورات الاقتصادية، من خلال الحد من تقلبات الناتج والاستثمار والعمالة، تمكنت من تنفيذ مجموعة من السياسات المالية والنقدية المعاكسة للدورات الاقتصادية، بزيادة الإنفاق

(١١) صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي: الانتعاش والمخاطر وإعادة التوازن (واشنطن العاصمة، ٢٠١٠).

(١٢) Loungani, Prakash (2011), "Will it hurt? Who will it hurt? The macroeconomic and distributional effects of fiscal austerity". ورقة أعدت لاجتماع فريق خبراء الأمم المتحدة بشأن التحدي الذي يطرحه بناء عمالة من أجل انتعاش مستدام، جنيف، ٢٣ و ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١١. متاح في الموقع الشبكي التالي: http://social.un.org/index/ExpertGroupMeetingsPanelDiscussions/2011/BuildingEmployment.aspx.

في قطاعات منها القطاع الاجتماعي، أي السماح بالعجز المالي، خلال فترات الركود، وتعزيز تنظيم حركة رأس المال والتحكم في تقلبات أسعار الصرف.

٥١ - وشهدت البلدان التي قامت فيها الحكومات بتنفيذ سياسات تكميلية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، حيث شجعت التنمية الصناعية واستثمرت بكثافة في تطوير الهياكل الأساسية والحماية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية، انخفاضا سريعا في معدلات الفقر. ومن شأن سد الفجوة في الهياكل الأساسية، على وجه الخصوص، أن يؤثر بشكل كبير في دخل الفقراء. وعلاوة على الأثر المباشر في الفقر، فإن الاستثمارات في رأس المال المادي والبشري تزيد الإنتاجية في القطاع الخاص ويمكن أن تساعد في توسيع قاعدة الموارد المحلية، وبالتالي في زيادة الحيز السياساتي المتاح لسياسة الاقتصاد الكلي. وبالمثل، يمكن أن يكون توزيع الدخل والفرص بمزيد من المساواة حافزا للنمو الاقتصادي وبالتالي يمكن أن يولد فرصا إضافية ويساعد في تمويل مزيد من الاستثمارات في رأس المال البشري والمادي.

٥٢ - وكل واحدة من مجموعات السياسات، سواء كانت ذات صلة بأداء سوق العمل أو العمالة أو الحماية الاجتماعية أو التنمية الزراعية أو بمجال آخر، تتطلب التنسيق بين جميع الوزارات ومجالات السياسة الحكومية. غير أن تعزيز هذا التنسيق والإجراءات السياساتية التي تعزز بعضها بعضا في جميع الوزارات والأجهزة الحكومية لدعم الأهداف العامة مثل القضاء على الفقر مهمة صعبة، إذ يتعين في كثير من الأحيان توخي أهداف متعددة للسياسات في آن واحد، والموازنة بين الطلبات المتعارضة. وتتجلى من استعراض الممارسات الجيدة في مجال تحسين اتساق السياسات أهمية الالتزام السياسي بهدف معين من أهداف السياسة في أعلى المستويات، والحاجة إلى إطار استراتيجي للسياسة العامة للمساعدة في ضمان الاتساق، ومعلومات وتحليلات جيدة والشفافية في اتخاذ القرارات[١٣]. ويعد مراقبة المؤسسات العامة وتقييم تنفيذ السياسات بشكل دقيق أمرا بالغ الأهمية لتحقيق فعالية تنفيذ السياسات في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

٥٣ - وأخيرا، يتطلب تحسين اتساق السياسات تهيئة بيئة سياسات دولية مؤاتية، بوسائل منها السياسات التي تعزز بعضها بعضا في مجالات التجارة والاستثمار والزراعة والضرائب والهجرة وغير ذلك من القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلا عن الحوكمة العالمية الفعالة. ويجب على الحكومات، خصوصا في البلدان المتقدمة النمو، أن تحرص على أن تكون

(١٣) انظر، في جملة مراجع أخرى: Organization for Economic Cooperation and Development (2011). *Better Policies for Development. Recommendations for Policy Coherence*, and (2008). Policy coherence for development: lessons learned. *OECD Policy Brief*, December 2008.

سياساتها، خارج نطاق تقديم المعونة، داعمة للسياسات المستدامة من النواحي الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في البلدان النامية، أو ألا تقوض على الأقل بهذه السياسات.

٥٤ - بيد أن هناك أكثر من مسار واحد نحو زيادة الاتساق في السياسات. وينبغي لأي نظام للحوكمة العالمية أن يفسح للبلدان مجالا واسعا لاختيار وتنفيذ حلول محلية للمشاكل المحلية. وبصفة خاصة، ينبغي ألا تمس الحلول التي يمليها النظام بالفسحة المالية للبلدان النامية لتمويل السياسات العامة بطريقة مستدامة، أو بحيزها السياساتي، بما في ذلك قدرتها على تنفيذ تدابير معاكسة للدورات الاقتصادية لمواجهة الصدمات الخارجية.

٥٥ - ورغم أن الأهداف المحددة للسياسة العامة قد تختلف باختلاف مستوى التنمية وهيكل الاقتصاد في كل واحد من البلدان، فمن الواضح أن أطر سياسة الاقتصاد الكلي ينبغي أن تدعم التنمية الاجتماعية وتوسيع الفرص الاقتصادية على حد سواء. فلن تؤدي التنمية الاجتماعية إلى أي تخفيض يذكر في معدلات الفقر وعدم المساواة إذا لم يتسن استخدام رأس المال البشري الناجم عن برامج التنمية الاجتماعية لتحقيق العمالة المنتجة والعمل اللائق.

باء - تمويل التنمية الاجتماعية

٥٦ - من المتفق عليه حاليا على نطاق واسع أن الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر وإيجاد فرص العمل وتعزيز النمو المطرد والشامل هي من المساعي التي تتم المبادرة بها على الصعيد الوطني. وزيادة الجهود المحلية لتعبئة الموارد تتيح للبلدان الفسحة المالية الضرورية لتوسيع نطاق الإنفاق العام على القطاعات الاجتماعية. كما تعزز قدرة البلدان على بناء اقتصادات أقدر على التكيف. وعلاوة على ذلك، فإن زيادة الاعتماد على الموارد المحلية تساهم في حماية البلدان من الصدمات المفاجئة وعدم التيقن الناجم عن التقلبات في إيرادات التصدير، وتدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية والتدفقات المالية الدولية، بما في ذلك الاستثمار المباشر الأجنبي.

١ - تعزيز تعبئة الموارد المحلية

٥٧ - تعني تعبئة الموارد المحلية على نحو فعال أن على البلدان أن تعالج عددا من جوانب القصور والعقبات الهيكلية التي تعيق التنمية الاجتماعية، عن طريق إصلاحات الحوكمة والإدارة الحكيمة للاقتصاد الكلي. ويشمل ذلك اتخاذ تدابير محددة لتحسين إدارة الإيرادات الآتية من السلع الأساسية، مثل الهيدروكربونات والمعادن والخشب، ووضع سياسات ضريبية

أكثر فعالية وعدالة (انظر A/66/329)[١٤]. ويزداد أثر هذه الموارد على التنمية الاجتماعية عندما يجري استثمارها في مجالات تعزز تكوين رأس المال (التعليم والصحة)، وإيجاد فرص العمل اللائق، وتعزيز الأمن الغذائي والتغذية وحماية البيئة وتوفير المنافع والخدمات العامة بفعالية للمحرومين نتيجة للاستبعاد الاجتماعي أو نوع الجنس أو العمر أو الموقع الجغرافي أو التراع. وينبغي دعم جهود تحصيل الضرائب بسياسات ضريبية مناسبة ونظم ضريبية محدثة وشفافة وعادلة، وإدارة ضريبية فعالة، وبتوسيع الوعاء الضريبي ومكافحة التهرب من دفع الضرائب. ومن شأن التصدي للتهرب من دفع الضرائب لدى الشركات الصغيرة والكبيرة وكفالة قيام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بدفع نصيبها العادل من الضرائب توسيع الفسحة المالية لمعظم البلدان. ويقوض ارتفاع مستويات التهرب من دفع الضرائب نمو الإنتاجية حيث يمنع الحكومات من الاستثمار في التعليم والصحة والهياكل الأساسية. ولذا ينبغي للبلدان النامية تكثيف جهودها المتعلقة بالإصلاح المالي والضريبي، إضافة إلى تعزيز التعاون الدولي في المسائل الضريبية.

٥٨ - وإضافة إلى ذلك، يتعين على البلدان أن تمنح الأولوية لتمويل الحماية الاجتماعية لبناء الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الأساسية وتحسينها. وأشار تقرير الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية[١٥] إلى أن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية ضرورة اجتماعية واقتصادية وأن تنفيذها تدريجيا في معظم البلدان أمر ميسور وممكن. وهناك أيضا مجموعة متزايدة من الأدلة المستقاة من العالم النامي على نجاح تنفيذ خطط الضمان الاجتماعي الأساسي.

٥٩ - وعلاوة على ذلك، يمكن أن يساعد تعزيز الإدماج المالي ودور التعاونيات في توجيه الموارد المالية المحلية نحو التنمية الاجتماعية. فالإدماج المالي، باعتباره إمكانية استفادة الجميع من طائفة عريضة من الخدمات المالية، يعد وسيلة للمساعدة في الحد من الفقر وتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية الأخرى. ويمثل مفهوما أوسع نطاقا من مفهوم الائتمان البالغ الصغر، حيث إنه يشمل طائفة من الخدمات المالية مثل الادخار والمدفوعات والتأمين، فضلا عن الائتمان. ويسعى الإدماج المالي إلى تعزيز إمكانية الاستفادة من الخدمات المالية للأفراد والمؤسسات الصغيرة المتوسطة الحجم على حد سواء. وتساهم التعاونيات المالية والزراعية في

---

(١٤) African Development Bank, Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development, United Nations Economic Commission for Africa, and African, Caribbean, and Pacific Group of States Public Resource Mobilization and Aid. African Economic Outlook 2010.

(١٥) منظمة العمل الدولية. الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من أجل عولمة منصفة وشاملة للجميع (جنيف، ٢٠١١).

تيسير سبل الحصول على التمويل في سياقات مختلفة في أنحاء العالم، بالاقتران مع الأهداف الاجتماعية في كثير من الأحيان.

٢ - إيجاد التوازن بين الموارد المحلية والخارجية

٦٠ - يجري بذل جهود في العديد من البلدان سعيا إلى إيجاد توازن بين الموارد المحلية والخارجية التي من شأنها أن تكفل على أفضل وجه تمويل التنمية الاجتماعية بطريقة مستدامة. ويتأثر ذلك إلى حد كبير بالمخاطر المتصلة باستدامة التمويل الخارجي مع مرور الزمن، والاعتماد على هذه الموارد، وما يعقبه من أسئلة حول تولي زمام البرامج الوطنية على الصعيد المحلي. وفضلا عن ذلك، ما زالت الجهات المانحة تؤكد بشكل متزايد على النتائج الملموسة. ويعني ذلك ضمنا أن التدخلات تركز على تحقيق نتائج فورية في الأجل القصير. غير أن هذه التدخلات لم تكن ملائمة دائما نظرا لتفاوت السياقات الوطنية. كما كانت هناك توقعات لدى الجهات المانحة بأن توفر البلدان المستفيدة نظيرا لها على الصعيد المحلي. وساهمت هذه الديناميات في زيادة أسبقية الموارد المحلية لتمويل التنمية الاجتماعية.

٦١ - إلا أنه رغم كون الموارد المحلية أقل تقلبا، فإنها لا تكفي في العديد من الحالات لتلبية احتياجات أفقر البلدان. ومن ثم، ينبغي للبلدان وشركائها في التنمية أن تستكشف سبل تحسين الاستفادة من المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التنمية الاجتماعية، ورفع مستوى الآليات القائمة لتوسيع نطاقها من أجل دعم الأهداف الإنمائية للألفية مثل الأهداف المتصلة بالتعليم والأمن الغذائي والقضاء على الفقر. ويلزم إتاحة مزيد من الموارد الدولية لمساعدة البلدان على التكيف مع الآثار المستمرة لتغير المناخ والتخفيف منها، وتمكين الأشخاص، وإيجاد عالم أكثر أمنا وسلامة، وتقديم الدعم للبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والبلدان المتضررة بالكوارث الطبيعية.

٦٢ - وحتى الآن، تزايدت المساعدة الإنمائية الرسمية وسجلت رقما قياسيا يبلغ ١٢٩ بليون دولار، لكنها ما زالت أقل من الالتزامات (انظر A/66/126). وعلاوة على ذلك، فقد كان تقديم المعونة مسايرا للدورات الاقتصادية ومتقلبا. وفي الوقت نفسه، أثرت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية تأثيرا سلبيا على الآفاق المستقبلية للمعونة. وتفيد دراسة استقصائية أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤخرا، بأن معدل المعونة القطرية القابلة للبرمجة سيرتفع بنسبة ٢ في المائة سنويا بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣، مقارنة بالمعدل السنوي البالغ ٨ في المائة بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٠[١٦]. ولذا يتعين بذل مزيد من الجهود لكي تفي

(١٦) الأمم المتحدة، الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.12.II.C.2).

البلدان النامية بالتزامها بتخصيص نسبة ٠,٧ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، بما في ذلك تخصيص نسبة تتراوح بين ٠,١٥ في المائة و ٠,٢ في المائة لأقل البلدان نموا. ومن المهم الوفاء بتعهدات تقديم المعونة، مثل تلك الواردة في التحالف الجديد من أجل الأمن الغذائي والتغذية، المعلن في مؤتمر قمة مجموعة البلدان الثمانية المعقود بكامب ديفيد في عام ٢٠١٢، لكي يتسنى للبلدان النامية تحقيق أمنها الغذائي وتصبح أقدر على مكافحة الفقر المدقع والجوع وسوء التغذية. وتشكل هذه المبادرات استمرارا للزخم الذي بدأ بالالتزامات المتعلقة بالتنمية الزراعية العالمية التي تعهدت بها مجموعة البلدان الثمانية في اجتماعها المعقود عام ٢٠٠٩ في لاكويلا، بإيطاليا.

٦٣ - وينبغي بذل مزيد من الجهود لتعزيز مساهمة الاستثمار المباشر الأجنبي في جهود التنمية الاجتماعية، إذ لا يزال يشكل عنصرا رئيسيا في تدفقات رأس المال الخاص إلى البلدان النامية، حيث قُدِّر بأكثر من ٣٠٠ بليون دولار عام ٢٠١٠ (انظر A/66/329). ويمكن أن يساهم الاستثمار المباشر الأجنبي في حفز التنمية الاجتماعية بطرق شتى، منها الاستثمار في القطاعات الاجتماعية مثل التعليم والصحة ومياه الشرب النقية والصرف الصحي والطاقة، ودعم الصلات مع الصناعات والأسواق المحلية، وتعزيز تنمية المشاريع على الصعيد المحلي، وتقرير المسؤولية الاجتماعية للشركات.

٦٤ - وتزايدت التحويلات المالية الواردة من العمال المهاجرين تزايدا كبيرا خلال العقد الماضي، مما يعكس زيادة في الهجرة الدولية وتحسنا في عملية قياس التحويلات المالية. فقد بلغت التحويلات المسجلة رسميا إلى البلدان النامية ٣٧٢ بليون دولار عام ٢٠١١، مما يمثل زيادة نسبتها ١٢ في المائة عما كانت عليه عام ٢٠١٠[(١٧)]. ويبرز ذلك الأهمية المتزايدة لدور الجاليات في تقديم التمويل الخارجي. وتنفق الأسر المعيشية جزءا كبيرا مما تتلقى من تمويل عن طريق التحويلات المالية على الغذاء والسكن والصحة والتعليم، وكلها مجالات اهتمام بالنسبة للتنمية الاجتماعية. ويجب على البلدان المضيفة والبلدان الأصلية على السواء بذل مزيد من الجهود للاستفادة من الإمكانات الاقتصادية للجاليات، بوسائل منها تهيئة بيئة قانونية وتنظيمية ومؤسسية مؤاتية لتشجيع الاستثمار في البلدان المضيفة والبلدان الأصلية، وخفض تكاليف التحويلات.

٦٥ - ويمكن أن تكون التجارة الدولية محركا للتنمية الاجتماعية، وذلك أساسا عن طريق إيجاد فرص العمل في القطاعات النظامية، وتعزيز القدرات الإنتاجية المحلية في سلاسل القيمة

(١٧) World Bank “Remittance flows in 2011- an update”. *Migration and Development Brief no. 18*, Migration and Remittances Unit, 23 April 2012.

العالمية، وتحسين المهارات. ويمكن أن تساعد تدابير التكيف القصيرة الأجل، مثل دعم التعلم وتحسين المهارات أثناء العمل والسياسات الطويلة الأجل التي تشمل استحقاقات البطالة ودعم العلوم والتكنولوجيا والمهارات اللغوية في التعليم النظامي وغير النظامي، في التقليل من الآثار الضارة التي قد تترتب على الانتقال نحو نظام تجاري أكثر تحررا والتخفيف من آثار انخفاض إيرادات التجارة إبان الأزمات العالمية.

٦٦ - وساهمت الجهود الدولية الرامية إلى تخفيف الدين، كالمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، في تخفيف عبء الدين عن البلدان الفقيرة. ورغم التحديات المتبقية، فقد ساهمت هذه المبادرة في تعزيز الفسحة المالية لاتباع سياسات اجتماعية رامية إلى الحد من الفقر في البلدان المعنية. غير أن عدم وجود آلية لإعادة هيكلة الديون بطريقة فعالة وعادلة يجعل حل مشاكل الدين عملية شاقة وطويلة وباهظة وذات آثار اجتماعية خطيرة في كثير من الأحيان.

رابعا - التوصيات

٦٧ - للإسراع بالتقدم نحو تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية وسائر أهداف التنمية الاجتماعية، ولكفالة استدامة الانتعاش من الأزمات العالمية، قد تود الجمعية العامة أن تنظر في التوصيات التالية:

(أ) ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي من سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية هو إيجاد فرص العمالة المنتجة والعمل اللائق، إذ أن فرص العمل اللائق هي الطريقة الرئيسية للخروج من دائرة الفقر والوسيلة الرئيسية لتحقيق نمو اقتصادي شامل منصف مستمر. وفي هذا الصدد، ينبغي تشجيع البلدان على الإسراع ببذل جهود وتخصيص موارد إضافية لإيجاد فرص عمل لصالح الفئات التي تعاني أكثر من غيرها من نقص فرص العمالة المنتجة والعمل اللائق؛

(ب) ينبغي للحكومات أن تنظر في تنفيذ حد أدنى للحماية الاجتماعية، وفقا للأولويات والظروف الوطنية، نظرا لأهمية استفادة الجميع من الحماية الاجتماعية لكسر طوق الفقر والحد من التفاوت. وينبغي للحكومات أن توسع نطاق برامج الحماية الاجتماعية، في حالة وجودها فعلا، لضمان استدامة الانتعاش وجعل النمو الاقتصادي أكثر شمولا وإنصافاً في المستقبل؛

(ج) ينبغي بذل مزيد من الجهود لزيادة الاستثمار في التعليم والصحة والزراعة والهياكل الأساسية، وفي تعزيز القيادة والحوكمة والمؤسسات من أجل تمكين

أفريقيا وأقل البلدان نموا من الحفاظ على اتجاهات النمو الإيجابي، بما في ذلك زيادة تعزيز المكاسب التي تحققت فعلا في عدد من المجالات؛

(د) يلزم بذل جهود مستمرة وملموسة لمعالجة ثغرات التمويل الداخلي التي يواجهها العديد من البلدان النامية، إذا أرادت هذه البلدان أن تكفل تمويل تنميتها الاجتماعية والاقتصادية على نحو مستدام. وينبغي مواصلة تكملة تحديد أولويات الجهود وتكثيفها فيما يتعلق بتعبئة الموارد المحلية بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية التي تعهدت بها البلدان المتقدمة النمو؛

(هـ) ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتشجيع مشاركة جميع أفراد المجتمع وتمكينهم في الجهود المستدامة الرامية إلى الحد من الفقر. ومن ثم، ينبغي تشجيع الحكومات على معالجة أنماط التفاوت والتمييز والاستبعاد على نطاق المجتمع، وعلى اتخاذ تدابير لتمكين جميع فئات المجتمع من المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات، مع التركيز بصفة خاصة على الفئات المحرومة، بما في ذلك النساء والشباب وكبار السن والشعوب الأصلية والأشخاص ذوو الإعاقة.