



# مكافحة الفقر وعدم المساواة:

التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة





ملخص

# مكافحة الفقر وعدم المساواة:

التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة

حقوق الطبع والنشر © ٢٠١٠

معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية  
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

يمكن نسخ مقتطفات قصيرة من هذا المنشور دون تغيير ومن دون الحصول على إذن شرط الإشارة إلى المصدر. لحقوق النسخ أو الترجمة يجب تقديم طلب إلى معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية الذي يرحب بمثل هذه الطلبات.

التسميات المستخدمة في هذا المنشور وطريقة عرض المادة لا تعني التعبير عن أي رأي على الإطلاق من جانب المعهد فيما يتعلق بالوضع القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو بشأن سلطات أي منها. أو بشأن تعيين حدودها وتخومها.

الترجمة إلى اللغة العربية وتنسيق الطباعة العربية: لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا).

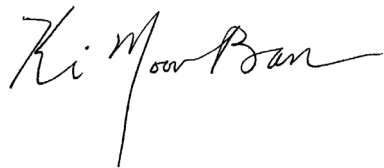
صورة الغلاف: Dreamstime.com/Feng Hui

تصميم النسخة الأصلية: Latitudesign.com

للحصول على قائمة بأي أخطاء اكتُشفت بعد الطباعة يرجى زيارة الموقع التالي: [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org)

لتوليد فرص عمل لائقة. ويشدد أيضاً على ترسيخ عملية تغيير السياسات والتغيير المؤسسي في إطار الممارسة الديمقراطية والمواطنة الفاعلة.

ومعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية هو الجهة المناسبة لإجراء مثل هذا البحث الشامل. وقد استفاد من شبكة واسعة من الباحثين من مختلف أنحاء العالم ومن موقعه المستقل ضمن منظومة الأمم المتحدة. وهذا الوضع المميز يتيح للمعهد حرية واسعة تمكّنه من التعامل مع القضايا الحساسة، وطرح أسئلة تتعلق بالسياسات الرئيسية والترتيبات المؤسسية، واقتراح البدائل. وإنني عشيّة استعراض الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠، أرجو أن يطلع على نتائج هذه الدراسة صانعوا السياسات والجمهور الواسع في العالم. فإذا أردنا الإسراع في التقدم نحو تخفيف حدة الفقر، لا بدّ من دراسات تطرح خيارات جديدة تستمدّ أسسها من التجارب والوقائع.



بان كي مون  
الأمين العام للأمم المتحدة  
نيويورك، تموز/يوليو ٢٠١٠

أحرز البشر في العقود الماضية تقدماً كبيراً ولكنه متفاوت للغاية. فالإلى جانب التحسّن الملحوظ في متوسط العمر المتوقع، والإلمام بالقراءة والكتابة والرفاه العام، لا تزال هناك حالات حرمان ومخاوف شديدة إزاء استمرار الفقر وتزايد عدم المساواة، وتعرّض العديد من المجتمعات المحلية والفئات الاجتماعية في الكثير من أنحاء العالم للمخاطر.

وشددت مؤتمرات القمة التي نظمتها الأمم المتحدة في فترة التسعينات من القرن الماضي، ولا سيما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي انعقد في عام ١٩٩٥، على ضرورة تحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للتنمية. ودعت القمة الاجتماعية لتغييرات سياسية ومؤسسية بهدف تعزيز التنمية الشاملة، والتزمت الحكومات في إعلان كوبنهاغن "بتهيئة بيئة اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية وقانونية تمكّن الناس من تحقيق التنمية الاجتماعية".

وكرّست الأهداف الإنمائية للألفية هذا الالتزام المتجدد بالتنمية الاجتماعية، فكانت وسيلة فعالة لتعبئة الحكومات والفاعلين التنمويين الآخرين، بما في ذلك الأوساط العلمية والبحثية.

وتقرير مكافحة الفقر وعدم المساواة هو مساهمة هامة في الجهود الرامية إلى تقديم توضيح منهجي لكيفية الاعتماد في تخفيف حدة الفقر على الترابط بين التنمية الاقتصادية والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة. ويبين التقرير أن معالجة الفقر وعدم المساواة تتطلب التخلّي عن المقاربة الضيقة للحماية الاجتماعية، أو عن فكرة انسياب منافع النمو الاقتصادي تلقائياً إلى الفقراء، لأنّها فكرة فقدت مصداقيتها. ويشير التحليل إلى ضرورة اعتماد توجهات جديدة في سياسة الاقتصاد الكلي والتغيير الهيكلي

# محتويات التقرير

ملخص: مكافحة الفقر وعدم المساواة:  
التغيير الهيكلي والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة

## الجزء الأول: التغيير الهيكلي الشامل اجتماعياً

- الفصل 1: نحو تغيير هيكلي من أجل فرص العمل
- الفصل 2: التغيير الهيكلي وعدم المساواة في الدخل
- الفصل 3: الفوارق بين المجموعات الإثنية والمناطق
- الفصل 4: الفوارق بين الجنسين في المنزل وسوق العمل

## الجزء الثاني: السياسة الاجتماعية التحويلية والحد من الفقر

- الفصل 5: نحو تعميم الحماية الاجتماعية
- الفصل 6: نحو تعميم تقديم الخدمات الاجتماعية
- الفصل 7: الرعاية والرفاه في التنمية
- الفصل 8: تمويل السياسة الاجتماعية

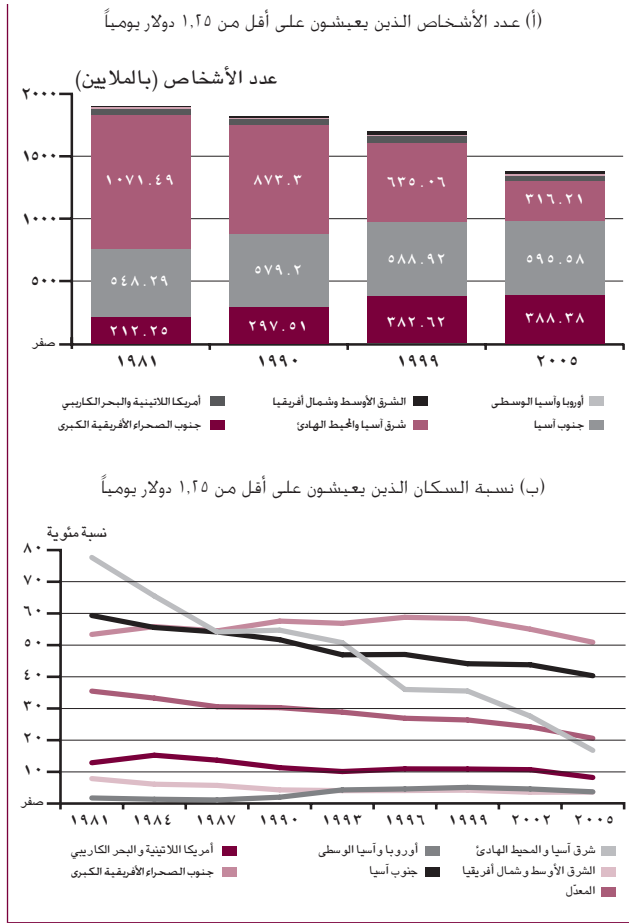
## الجزء الثالث: سياسات الحد من الفقر

- الفصل 9: الأعمال والسلطة والحد من الفقر
- الفصل 10: بناء قدرة الدولة للحد من الفقر
- الفصل 11: الديمقراطية والسياسة والحد من الفقر

ملاحظات ختامية: تنسيق القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للوفاء بالالتزامات للفقراء

# لحة عامة

**الشكل: الوجبات العالمية والإقليمية فيما يتعلق بالفقر المدقع (١٩٨١-٢٠٠٥)**



المصدر: مجموعة البنك الدولي لبحوث التنمية، ٢٠٠٩؛ وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة (٢٠١٠).

يبدو خفض معدلات الفقر والجوع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، هدفاً بعيد المنال من الأهداف الإنمائية للألفية في عالم يبرز تحت وطأة الأزمة الاقتصادية وأزمة الغذاء. وقبل اندلاع هاتين الأزميتين، كان عدد الفقراء، أي الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار يومياً حسب تعريف الأهداف الإنمائية للألفية، قد انخفض من ١,٨ مليار نسمة في عام ١٩٩٠ إلى ١,٤ مليار نسمة في عام ٢٠٠٥<sup>(١)</sup> (انظر الشكل). غير أن هذا الانخفاض كان متفاوتاً بين منطقة وأخرى، إذ سجل أعلى معدل له في منطقة شرق آسيا، بفضل النمو السريع الذي حققته الصين، وأدنى معدل في منطقة جنوب الصحراء الأفريقية الكبرى. وحتى ولو انخفض المعدل العالمي للفقر بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥، كما يفترض آخر تقرير للأمم المتحدة عن التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية<sup>(٢)</sup>، سيبقى حوالي مليار شخص تقريباً أسرى للفقر المدقع. أما فيما يتعلق بالجوع، فتشير تقديرات منظمة الأغذية والزراعة إلى أن عدد الأفراد المصابين بسوء التغذية تجاوز للمرة الأولى حدّ المليار نسمة في عام ٢٠٠٩<sup>(٣)</sup>.

استمرار الفقر في بعض المناطق وتنامي التفاوتات في مختلف أنحاء العالم إنما هما تذكير بأن عولة الاقتصاد وتحريره لم يخلقا بيئة مؤاتية للتنمية الاجتماعية النصفية المستدامة

## عندما تترجح نسبة كبيرة جداً من سكان البلد تحت وطأة الفقر، يصبح من غير المنطقي فصل الفقر عن ديناميات التنمية

ويبحث التقرير كذلك في مدى وكيفية تأثير نتائج العمل على التخفيف من حدة الفقر بترابط الأفكار والمؤسسات، والسياسات والممارسات في إطار ثلاثي قوامه التنمية الاقتصادية والسياسة الاجتماعية والسياسة العامة. ويدعو التقرير إلى انتهاج نهج في النمو والتغيير الهيكلي قادر على توليد فرص عمل لائقة ومجزية للجميع. بصرف النظر عن اعتبارات الدخل أو الطبقة الاجتماعية أو الجنس أو العرق أو مكان السكن. ويدعو أيضاً إلى اعتماد سياسات اجتماعية شاملة تركز على حقوق الإنسان وتدعم التغيير الهيكلي والتماسك الاجتماعي والممارسة الديمقراطية. ويؤكد على أهمية الحقوق المدنية، والتنظيمات والأنشطة، والترتيبات السياسية التي تكفل استجابة الدول لاحتياجات المواطنين وتمكّن الفقراء من التأثير على كيفية تصميم السياسات.

وتعارض هذه المقاربة مع الجهود التي شهدتها الآونة الأخيرة في تخفيف حدة الفقر من خلال سياسات اجتماعية منفصلة كثيراً ما تكون ضعيفة الصلة بنظام الإنتاج أو سياسات الاقتصاد الكلي في البلد. وتلك حال ثلاثة من المقاربات التي اعتمدت على نطاق واسع لتخفيف حدة الفقر في العقد الماضي، وهي أوراق استراتيجية الحد من الفقر التي أطلقها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وبرامج الحد من الفقر والحماية الاجتماعية التي تقوم على مبدأ "الاستهداف"، أي المخصصة لفئة محددة بدل المقاربة التي تقوم على مبدأ توفير الخدمات والحقوق الاجتماعية الأساسية للجميع والتي اعتمدها العديد من البلدان، والأهداف الإنمائية للألفية التي أطلقتها الأمم المتحدة (انظر الإطار 1).

وفي الأعوام الخمسة المتبقية من المهلة المحددة للأهداف الإنمائية للألفية، من الأهمية بمكان أن يمضي المجتمع الدولي في التركيز على تحقيق الأهداف المتفق عليها، وفي أخذ العبر من أحدث التجارب لتحديد أكثر الآليات فعالية في ذلك. ومن الأهمية بمكان أيضاً البحث في السبل الكفيلة بالمضي في التقدم نحو تحقيق التنمية العادلة وخفض معدلات الفقر في عالم ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية. ويهدف هذا التقرير إلى المساهمة في هذا البحث.

وتزداد الفوارق في مستويات الدخل والثروة في معظم البلدان، وكذلك الفوارق بين الجنسين والمجموعات الإثنية والمناطق. فأطفال الأسر الفقيرة والمناطق الريفية في البلدان النامية هم أكثر تعرضاً للنقص في الوزن من أطفال الأسر الغنية والذين يعيشون في المدن والبلدات<sup>(1)</sup>. وأطفال الأسر الفقيرة في بعض أقل البلدان نمواً هم أقل حظاً بثلاث مرات في الالتحاق بالمدارس في المرحلة الابتدائية من أقرانهم في الأسر الغنية. وعلى مستوى العالم، يفوق معدل تسرب الفتيات من المدرسة معدل تسرب الفتيان.

واستمرار الفقر في بعض المناطق وتنامي التفاوتات في مختلف أنحاء العالم إنما هما تذكير بأن عولة الاقتصاد وخبره لم يخلقا بيئة مؤاتية للتنمية الاجتماعية النصفة والمستدامة. وفي الوقت الذي يحلّ التخفيف من حدة الفقر في طليعة الاهتمامات الدولية على صعيد السياسة العامة، ويستأثر بمكانة هامة في البرامج الحكومية على اختلافها، لا يزال الفقر وعدم المساواة حاجزاً منيعاً أمام التنمية.

ويتناول هذا التقرير أسباب الفقر ودينامياته وعوامل استمراره، ويحلّل مواضع الصواب والخطأ في التفكير والممارسة على صعيد السياسة الدولية، ويحدد مجموعة من السياسات والتدابير المؤسسية التي يمكن أن تعتمدها البلدان للتخفيف من حدة الفقر. ويذهب التقرير إلى أن المقاربات المعتمدة حالياً لمعالجة الفقر تغفل في الكثير من الأحيان أسبابه الجذرية، فتخفق في تتبع سلسلة الأسباب والنتائج. وهكذا تكتفي هذه المقاربات بقياس أوجه الحرمان عوضاً عن التعمق في فهم أسبابه وجذوره.

ويحلل التقرير تخفيف حدة الفقر باعتباره جزءاً من عمليات التحوّل الاجتماعي والاقتصادي والسياسي الطويلة الأمد، ويستخلص دروساً هامة من تجارب البلدان التي نجحت في تحقيق التنمية الاقتصادية واعتماد سياسات اجتماعية فعّالة لتخفيف حدة الفقر في فترة زمنية قصيرة نسبياً. ويتضمن التقرير انتقاداً للمقاربات المعتمدة حالياً في تخفيف حدة الفقر، إذ تعتبر الفقراء فئة على هامش النظام والمجتمع تتطلب سياسات منفصلة خاصة بها. فعندما تترجح نسبة كبيرة من سكان البلد تحت وطأة الفقر، يصبح من غير المنطقي فصل الفقر عن ديناميات التنمية. وفي البلدان التي تمكنت من تعزيز الرفاه لأكثرية سكانها، لم تكن الطريق إلى النجاح عبر مبادرات التخفيف من حدة الفقر، بل عبر عمليات التكيف الهيكلي الطويلة الأجل التي كانت الأساس في تحقيق أهداف السياسة العامة.



## الإطار ١: مقاربات معتمدة لتخفيف حدة الفقر

## أوراق استراتيجية الحد من الفقر

خُدد أوراق استراتيجية الحد من الفقر السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي أن تعتمد عليها الحكومات في البلدان المنخفضة الدخل لتحقيق النمو والحد من الفقر. وتوجد قواسم مشتركة بين أوراق استراتيجية الحد من الفقر وسياسات التكيف الهيكلي التي اعتمدت في الثمانينات من القرن الماضي بهدف تصحيح الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد الكلي في البلدان المتأثرة بالأزمات. ودفع الانكماش الاقتصادي الذي تسببت فيه هذه السياسات وآثارها الاجتماعية المجتمع الدولي في عام ١٩٩٦ إلى إطلاق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. التي تهدف إلى خفض ديون البلدان ومساعدتها على دفع عجلة النمو والحد من الفقر. وفي سياق هذه المبادرة. برزت أوراق استراتيجية الحد من الفقر إطاراً يضمن استخدام الموارد التي تتوفر نتيجة لتخفيف عبء الديون في الحد من الفقر. وفي مرحلة لاحقة. اعتمد صندوق النقد الدولي ترتيبات للنمو وتخفيف حدة الفقر في عام ١٩٩٩. أصبحت أداة رئيسية لتقديم القروض. وكان من المتوقع أن تدعم هذه الترتيبات الجديدة أهداف أوراق استراتيجية الحد من الفقر. أي تحقيق النمو والحد من الفقر ووضع زمام الأمور في يد البلدان المعنية. غير أن هذه الترتيبات ظلت تركز في الواقع على تحقيق الاستقرار المالي<sup>(١)</sup>. ولذلك. بدلاً من أن تدعم هذه الترتيبات أوراق استراتيجية الحد من الفقر. كثيراً ما تضع هذه الأوراق في أطر محدّدة مسبقاً للاقتصاد الكلي وتخضعها لأهداف خفض التضخم. وقد أدّى ذلك إلى أطر مالية لصالح الفقراء إذ أعيد توجيه سياسات تقديم المعونة نحو تأمين الخدمات الأساسية. غير أن هذه الأطر لم تكن لصالح النمو. لا سيما في الاستثمار في البنية التحتية ودعم الأنشطة التي تحرك النمو وتعزز قدرات القطاعات الزراعية والصناعية<sup>(٢)</sup>.

## البرامج التي تستهدف الفقراء

في الثمانينات من القرن الماضي. أدت القيود المالية والانتقادات التي أثارها استئثار النخب بالموارد بحكومات عديدة في البلدان النامية إلى تغيير أولوياتها. والعدول عن سعيها إلى تحقيق هدف توفير الحماية الاجتماعية للجميع. والتركيز أكثر على استهداف الفقراء. ونتيجة لذلك. أصبحت البرامج الاجتماعية مجرد مبادرات محدودة تهدف إلى التخفيف من أسوأ الآثار الناجمة عن تدابير التكيف. وازداد الإقبال على الآليات ذات الأهداف الضيقة باعتبارها ذات كفاءة. وازداد الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم. ولكن دون التخلي عن النهج المحدّدة الأهداف. وفي حين تتوفر أمثلة إيجابية عديدة على مبادرات نجحت في خفض معدلات الفقر وحافظت على مستويات الاستهلاك وشجعت على المشاركة في سوق العمل. لم يخل هذا النهج من القصور. فتحديد أشد السكان حرماناً والوصول إليهم يتطلب قدرات إدارية قلّما تملكها البلدان المنخفضة الدخل. أو ربما فقدتها في العقود الأخيرة نتيجة لسياسات التكيف الهيكلي وتقليص القطاع العام. وعندما تتسع رقعة الفقر. يستبعد أن يؤدي الاستهداف إلى إحراز تقدّم يُذكر. كما أن البرامج المحدودة الأهداف التي لا ترتبط باستراتيجية أوسع نطاقاً تهدف إلى ضمان حصول جميع المواطنين على الخدمات الأساسية وتوفير ضمانات الدخل أو الاستهلاك. قد تسهم في تفاقم الاستبعاد وتؤدي بالتالي إلى تراجع نوعية الخدمات المقدّمة للفقراء. ويشكل الاستهداف عائقاً أمام توطيد أواصر التضامن الاجتماعي بين الطبقات والفئات والأجيال المختلفة.

## الأهداف الإنمائية للألفية

الأهداف الإنمائية للألفية خير دليل على أن قادة العالم قادرون على التكاتف لمعالجة أهم التحديات التي تعصف بهذا العصر. حيث الحروب والأزمات المالية. وحيث الفقر أيضاً. وتؤكد الأهداف الإنمائية للألفية الطابع المتعدد الأبعاد للفقر. وتذهب إلى أبعد من مجرد مقاييس الدخل. لاستكشاف العناصر الأخرى التي ترسم معالم تجربة العيش في حالة الفقر. وبصرف النظر عن إمكانية العيش على ١,٢٥ دولار يومياً أو عدمها. وهو المستوى المحدّد للفقر المدقع. تبقى مقاييس الدخل أيضاً قاصرة عن رصد أوجه الحرمان التي تطبع حياة الكثيرين في البلدان الفقيرة. وهذه الشواغل تعبر عنها غايات أخرى في الأهداف الإنمائية للألفية. مثل التخفيف من حدة الجوع. وتعميم التعليم الابتدائي. وخفض وفيات الأمهات والأطفال. وتعزيز المساواة بين الجنسين. ومكافحة الأمراض الخطيرة. وعلى الرغم من البرنامج الطموح الذي تضعه الأهداف الإنمائية للألفية. فهي لا تستوفي شروط النهج المتكامل للتنمية الاجتماعية. فقد أغفلت هذه الأهداف عدداً من القضايا الرئيسية والعقبات التي تحول دون التغلب على الفقر. بما في ذلك الآليات اللازمة لتحقيق الأهداف منفردة أو التكامل بينها: ودور فرص العمل: وتزايد عدم المساواة: وطبيعة الآثار المعاكسة لبعض سياسات الاقتصاد الكلي: والعلاقات السياسية والاجتماعية التي تحدّد هياكل السلطة والاستبعاد.

(أ) Gottschalk 2008; McKinley 2004

(ب) Gottschalk 2008. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية. ٢٠٠٦.

## سبع أفكار للحد من الفقر وعدم المساواة

### الحد من الفقر يستلزم نمواً وتغييراً هيكلياً يولد فرص عمل منتجة

يتطلب الحد من الفقر اتباع مسار في النمو والتغيير الهيكلي يسهم في توليد فرص العمل المنتجة، وتحسين الدخل، وتعزيز الرفاه العام. ففرص العمل هي أداة بالغة الأهمية لتوزيع الدخل الذي يتحقق من النمو على أوسع شريحة ممكنة من السكان. فإذا تقاضى الأفراد أجوراً كافية لقاء ما يقومون به، يصبح بإمكانهم انتشال أنفسهم من براثن الفقر؛ والمشاركة في برامج الضمان الاجتماعي التي تعزز رفاههم؛ وتحسين مستوياتهم التعليمية وأوضاعهم الصحية. ويمكن أن يكون للنمو الذي يسهم في توليد فرص العمل أثر مضاعف قوي على مختلف غايات الأهداف الإنمائية للألفية. غير أن النمو في عدد من البلدان المنخفضة الدخل لا يزال غير مستدام ولم ينجح في توليد فرص عمل، والقوى العاملة التي تبتعد عن الزراعة، تنضم إلى القطاع غير النظامي في المناطق الحضرية، حيث تزاوّل أعمالاً منخفضة القيمة، في ظل إمكانية محدودة لتحسين الإنتاجية والدخل.

### فرص العمل هي أداة بالغة الأهمية لتوزيع الدخل الذي يتحقق من النمو على أوسع شريحة ممكنة من السكان

تُضعف قضايا ثلاث الجهود الرامية إلى اعتماد استراتيجيات نمو تؤدي إلى توليد فرص العمل. أولاً، زعزعت العولة الروابط العضوية بين الزراعة والصناعة. ففي الكثير من البلدان، يعتمد سكان المناطق الحضرية اليوم على الاستيراد لسد حاجاتهم الغذائية، عوضاً عن دعم الزراعة المحلية. وتعتمد بلدان عديدة إلى استيراد معظم ما تحتاج إليه من سلع مصنعة عوضاً عن تعزيز إنتاجها المحلي. وبسبب هذا التوجه، شهدت أقل البلدان نمواً ركوداً زراعياً وصناعياً، أدى إلى تفاقم الفقر. ثانياً، باتت الشركات الأجنبية اليوم تتحكم أكثر فأكثر بالتطور التكنولوجي ومصادر نمو الإنتاجية، ما يحد من الطلب على اليد العاملة. ثالثاً، لا تزال الأفكار الليبرالية الجديدة التي تركز على فرض القيود المالية والخصخصة وتخريب التجارة تهيمن على سياسات الاقتصاد الكلي. وفي هذا الإطار، تعتبر فرص العمل من النتائج

الثانوية للنمو، وهي بالتالي لا تستلزم سياسات مباشرة. وحتى أطر الاقتصاد الكلي المحددة في أوراق استراتيجية الحد من الفقر التي يفترض أن تساعد البلدان المنخفضة الدخل على توليد النمو والحد من الفقر، تخضع لقيود تفرضها برامج التكيف الهيكلي المعيارية التي تتعرض لانتقادات شديدة باعتبارها تؤدي إلى الانكماش الاقتصادي.

ويمكن للحكومات تحقيق التغيير الهيكلي الهادف إلى توليد فرص العمل من خلال اتباع سياسات مدروسة في عدد من المجالات، منها:

- وضع سياسات صناعية وزراعية وإدارتها على نحو يؤسّس لعلاقات منتجة بين القطاعات الزراعية والصناعية في الاقتصاد؛
- زيادة الطلب على اليد العاملة وتعزيزه، من خلال تعزيز الإنتاج المحلي وزيادة الطلب على السلع والخدمات المحلية؛
- الاستثمار في البنى التحتية وفي التعليم والتدريب والبحث بهدف تحسين مهارات السكان وإنتاجيتهم وحركيتهم؛
- اعتماد إطار للاقتصاد الكلي يتجنب اتباع سياسات تجاري اتجاه الأزمات وتؤدي إلى تضخيم آثارها أو سياسات نقدية وضريبية تقييدية خلال فترات النمو البطيء.

بالإضافة إلى ما سبق، يمكن للمجتمع الدولي أن يقدم الدعم لأقل البلدان نمواً عن طريق تعزيز مناعتها إزاء الصدمات الناجمة عن تقلب أسعار السلع الأساسية وأسعار الفائدة، والعمل التدريجي على رفع الدعم عن المنتجات الزراعية للبلدان الغنية، وتعزيز القدرة على الوصول إلى أسواق البلدان الغنية.

### السياسات الاجتماعية الشاملة ضرورية للنجاح في الحد من الفقر

حتى عندما تكون مستويات العمالة مرتفعة، تؤدي السياسات الاجتماعية دوراً أساسياً في تمكين الناس من التخلص من براثن الفقر. وتتوفر مجموعة من سياسات الرفاه التي تستطيع البلدان المنخفضة الدخل نسبياً تحمل تكاليفها. وفي الواقع، تشير التجارب من مختلف أنحاء العالم، بما في ذلك البلدان المرتفعة الدخل، إلى أن مستويات الفقر تتراجع بفعل التحولات الاجتماعية، ولا سيما في البلدان التي تعتمد سياسات اجتماعية شاملة تهدف إلى توفير الخدمات للجميع.

## السياسة الاجتماعية، التي تتسم بالفعالية، تُحدث تحولاً اجتماعياً، ولا يمكن فصلها عن الجهود المبذولة لتحقيق التغير الهيكلي والنمو الذي يعزز فرص العمل

### عدم المساواة عقبة أمام الحد من الفقر

أوراق استراتيجية الحد من الفقر والأهداف الإنمائية للألفية تركز على المستويات المطلقة للفقر، ولا تغير الكثير من الاهتمام لمسألة عدم المساواة<sup>(4)</sup>. وعندما تكون مستويات عدم المساواة مرتفعة جداً، يتركز النمو في الكثير من الأحيان في القطاعات التي تعود بالمكاسب على النخب، بينما يبقى الفقراء مستبعدين عن فرص السوق أو محرومين من الموارد التي تمكنهم من الاستفادة من النمو. كما أن ارتفاع مستويات عدم المساواة يجعل الحد من الفقر أكثر صعوبة، حتى عندما يكون الاقتصاد في حالة النمو. في حين تبين الأدلة أيضاً أن مستويات عدم المساواة في البلدان الفقيرة هي أعلى بكثير مما هي عليه في البلدان الغنية عموماً. ولذلك يجب اعتبار الفقر وعدم المساواة عنصرين مترابطين في مشكلة واحدة. ويرتبط الفقر ارتباطاً وثيقاً بمختلف أبعاد عدم المساواة، ومنها عدم المساواة بين الناس في الدخل وبين الجنسين، على أساس الانتماء الإثني ومكان السكن. وتتجلى أبعاد عدم المساواة في العمالة والدخل والوصول إلى الخدمات الاجتماعية. وكثيراً ما تتداخل أبعاد عدم المساواة وتحدث خللاً في مسار التنمية لأسباب كثيرة.

## الفقر وعدم المساواة عنصران في مشكلة واحدة

أولاً، في ظل عدم المساواة، يصعب دمج الفقراء والمحرومين في عملية النمو؛ إذ تصبح قدرتهم على الإنتاج وإمكانية مساهمتهم في التنمية محدودة. ثانياً، في المجتمعات التي تتسع فيها التباينات، الفقراء أكثر عرضة للوقوع في اقتصاد الكفاف. وقد يحد ذلك من حجم السوق المحلية، ويضعف إمكانية تحقيق نمو مستدام. ثالثاً، قد يؤدي الانتشار الكبير للتفاوتات المتداخلة إلى إضعاف إمكانية إعمال الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية، وإلى انتشار الجريمة وزج المجتمع في الصراعات. رابعاً،

ومع أن النهوض بالتنمية الاجتماعية هو جوهر الأهداف الإنمائية للألفية، يبقى من الضروري وضع إطار للسياسة الاجتماعية يُعنى بتحقيق الغايات المتفرعة من هذه الأهداف والاستفادة من أوجه التكامل فيما بينها. وفي محاولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، اعتمدت بلدان عديدة، بدعم من الجهات المانحة أحياناً، برامج مساعدة اجتماعية تعتمد مقارنة الاستهداف، أي موجهة إلى فئات محددة. وأدت هذه البرامج إلى نتائج إيجابية في البلدان التي حظيت بالتمويل الجيد، واتسمت بالاستقرار، وشملت أعداداً كبيرة من السكان. وفي المقابل، حيث ينتشر الفقر والحرمان على نطاق واسع، يُستبعد أن ينجح الاستهداف في تحقيق تقدم ملموس ومتواصل في الحد من الفقر. وفي حشد دعم الفئات المتوسطة الدخل المطلوب للتمويل ولتوفير خدمات جيدة النوعية، وربما في تأمين الخدمات اللازمة للفقراء.

ولا بد من وضع إطار فعال للسياسة الاجتماعية يُعنى بالعمل السريع والمستمر في الحد من الفقر، ويرتكز على الحقوق الشاملة. ويهدف هذا الإطار إلى:

- تعزيز الأثر التوزيعي للسياسات الاقتصادية؛
- حماية الناس من فقدان الدخل وتحمل الأعباء الناجمة عن البطالة والحمل والاعتلال والمرض المزمن أو الإعاقة والشيخوخة؛
- تحسين القدرات الإنتاجية للأفراد والجماعات والمجتمعات؛
- تخفيف العبء الناجم عن نمو المجتمع وإعادة إنتاجه، بما في ذلك عبء الرعاية الذي يُلقى معظمه على كاهل المرأة.

ويشير ذلك إلى أن السياسة الاجتماعية التي تتسم بالفعالية تُحدث تحولاً اجتماعياً، ولا يمكن فصلها عن الجهود المبذولة لتحقيق التغير الهيكلي والنمو الذي يعزز فرص العمل. إذ تتيح دمج أعداد أكبر من الناس في برامج التأمين الاجتماعي التي تعيد توزيع الثروات عبر الطبقات والفئات والأجيال. كما أن التغير الهيكلي والنمو الذي يعزز فرص العمل بيسهل توفير الخدمات الاجتماعية للجميع وتمويل برامج المساعدة الاجتماعية من الإيرادات العامة. وينبغي أن تسلط السياسات الاجتماعية الضوء على عمل الرعاية غير المدفوع، وأن تكافئ هذا العمل الذي يساهم في دعم العائلات والأسر والمجتمعات، وذلك من خلال الاستثمار في البنى التحتية الاجتماعية والخدمات الأساسية والتخفيف من عبء العمل الملحق على عاتق المرأة.

- تخصيص الموارد للقطاعات الإنتاجية وللقطاعات الكفيلة بتعزيز الرعاية الاجتماعية، وإنفاذ الأنظمة التي ترعى استخدامها.

### البلدان التي نجحت في خفض معدلات الفقر في فترة زمنية قصيرة نسبياً كانت لديها نظمٌ سياسية هادفة تتوخى تحقيق النمو وتعزيز الرفاه، وعمدت أيضاً إلى بناء وصيانة أجهزة بيروقراطية ذات كفاءة

وبناء التحالفات السياسية وتعزيز القدرة على تعبئة الموارد يمكن أن يساهم في إفساح المجال أمام البلدان لتحديد سياساتها. وتتوقف فعالية هذه التحالفات على العمل ببرامج تقدّم من خلالها الحكومات خدمات جيّدة النوعية لشرائح واسعة من السكان. ويمكن تعزيز القدرة على تنفيذ هذه البرامج عندما يشارك المواطنون في الإشراف على استخدام الموارد. والدول التي نجحت في تنفيذ سياسات إعادة التوزيع ومكافحة الفقر هي الدول التي حظى بدعم واسع للسلطة، وتضمّ أحزاباً في الحكم ونظماً تتسم بالكفاءة، وتفسح المجال للمواطنين بالانضواء في تنظيمات ناشطة.

وقد ركزت المقاربات الراهنة لبناء الدولة، إلى حد بعيد، على الحكم والإدارة العامة واللامركزية التي تساهم في تعزيز السوق. وعلى الرغم من أن بعض أوجه هذه الإصلاحات أهداف تنشدها جميع البلدان، فهي لا تؤدي بالضرورة إلى توليد النمو وضمان استمراره وتحقيق نتائج منصفة اجتماعياً.

### للسياسة دور أساسي في الحد من الفقر

يتطلب إحراز تقدم مطّرد في الحد من الفقر حماية الحقوق المدنية ووجود تنظيمات ناشطة من مواطنين وأحزاب سياسية يشارك فيها الفقراء وسائر الفئات المحرومة. وقد اعتمد معظم البلدان المنخفضة الدخل على أطر المشاركة في أوراق استراتيجية الحد من الفقر لإشراك المواطنين في تصميم وتنفيذ الاستراتيجيات الهادفة إلى مكافحة الفقر. غير أن العملية الاستشارية التي اعتمدت أخفقت عموماً في إفساح المجال أمام مجموعات المواطنين لإحداث تغيير حقيقي، وفي حمل واضعي السياسات

قد تخلق التفاوتات الكبيرة مؤسسات تحافظ على الامتيازات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للنخب وتأسر الفقراء في حالة فقر يصعب الخروج منها.

ويمكن للبلدان اعتماد عدد من سياسات إعادة توزيع الثروة لمعالجة الأبعاد المتعددة لعدم المساواة، منها:

- تحسين قدرة الفقراء (على اختلاف خصائصهم وانتماءاتهم وأماكن سكنهم) على الحصول على الأصول الإنتاجية، مثل الأراضي؛
- الاستثمار في البنى التحتية الاجتماعية للتخفيف من مشقة العمل المنزلي؛
- اتباع سياسات العمل الإيجابي لصالح الفئات المحرومة، ضمن إطار يضمن إشراك جميع المواطنين في التنمية الوطنية وتوفير الرعاية الاجتماعية؛
- حفز الاستثمار في البنى التحتية في المناطق الريفية، ووضع برامج للأشغال العامة، وزيادة فرص الحصول على القروض؛
- تنفيذ إصلاحات ضريبية لتحسين إدارة الضرائب ومنع التهرب من تسديدها، وتشجيع فرض الضرائب التصاعدية وإعادة توزيع الثروة؛
- خلق بيئة اقتصادية عالمية مستقرة تلبي احتياجات البلدان المنخفضة الدخل.

### الحد من الفقر يتطلب إجراءات فعّالة تتخذها الدولة

يتطلب إحراز تقدم مطّرد في مكافحة الفقر دولة فعّالة تهدف إلى تحقيق التنمية وإلى إعادة توزيع الثروة. فالبلدان التي نجحت في خفض معدلات الفقر في فترة زمنية قصيرة نسبياً كانت لديها نظم سياسية هادفة تتوخى النمو وتعزيز الرفاه، وعمدت هذه البلدان أيضاً إلى بناء وصيانة أجهزة بيروقراطية ذات كفاءة. ولا بد من أن تملك الدولة القدرة على التغلب على إخفاقات السوق الحرة، وأن تساعد على الحصول على التكنولوجيات الجديدة، وتحشد الموارد وتوجهها إلى القطاعات الإنتاجية، وتطبق المعايير والأنظمة، وتضع الموائيق الاجتماعية، وتمول الخدمات والبرامج الاجتماعية وتديرها.

- ويتطلب بناء قدرات الدولة التركيز على ثلاثة أبعاد أساسية، هي:
- بناء التحالفات السياسية اللازمة لوضع السياسة العامة وتنفيذها؛
- تعبئة الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف الإنمائية؛

وإن لم يكن المخرج الوحيد من الفقر. وإذا ما التزمت الحكومات في المجتمعات الزراعية المنخفضة الدخل بدعم الزراعة من خلال تحسين القدرات الإنتاجية ومستويات الدخل والخدمات في المناطق الريفية، فيمكن أن توفر الزراعة عندئذ أساساً متيناً لتحقيق التنمية وتمكين الأسر ذات الدخل المنخفض من التخلص من الفقر.

وقد أعطت الأزمة الاقتصادية العالمية زخماً إضافياً لنداءات البلدان النامية المطالبة بالحقوق في المشاركة الفعلية في تحديد السياسات. وهذا تطور هام بما يتيح من إمكانيات وفرص، إلا أنه يجب ألا يقتصر على قضايا مثل التخفيف من شروط الجهات المانحة أو إفساح المجال أمام حكومات البلدان النامية لاعتماد سياسات مضادة للأزمة الاقتصادية. فالمشاركة في تحديد السياسات تعني أيضاً أن يكون لدى البلدان والشعوب خيار اعتماد نماذج مختلفة لتحقيق التنمية تضع في الصدارة قضايا النمو والتغيير الهيكلي التي تؤدي إلى توليد فرص العمل والسياسات الاجتماعية التي تؤدي إلى التغيير، والسياسات الديمقراطية التي تعطي الأولوية لمصالح الفقراء.

**اعتمد معظم البلدان التي نجحت في جني ثمار العولمة سياسات غير نمطية مستمدة من الظروف المحلية بدلاً من اعتماد وصفات تلبي متطلبات السوق**

### الحد من الفقر في ترابط السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسات والترتيبات السياسية

يتطلب إحراز تقدم سريع ومطرد في الحد من الفقر الاعتراف بالترابط بين السياسات والمؤسسات المختلفة والعمل على هذا الأساس. فالحد من الفقر لا يكون بوضع استراتيجيات للنمو تؤدي إلى توليد فرص العمل، أو اتباع سياسات اجتماعية شاملة، أو حتى إصلاح السياسة العامة فحسب، بل لا بد أيضاً من التنسيق بين السياسات والمؤسسات في هذه المجالات الثلاثة، لتحقيق الأثر المرجو. وعلى الحكومات أن تركز في تصديدها لمشاكل محددة على سبيل الترابط بين المؤسسات والسياسات في مختلف المجالات، وعلى أوجه التكامل بينها. ففعالية مؤسسة أو سياسات في مجال معين قد تؤدي إلى قيام مؤسسات أو سياسات مكملة أو تتطلب قيامها في مجالات أخرى.

على تنفيذ الأهداف المتفق عليها. ويشعر الكثير من مثل هذه المجموعات بأن القرار الحقيقي بشأن السياسات الهامة ليس قرارهم، وأخفقت كذلك الجهود الدولية المبذولة حالياً لإشراك الشركات التجارية الكبرى في الحد من الفقر، عن طريق المسؤولية الاجتماعية للشركات، وتنظيم القطاع الخاص، والحوار بين أصحاب المصلحة. إذ لم تأخذ في الاعتبار كيفية تعاون الشركات التجارية في الماضي مع الحكومات والفئات المختلفة في المجتمعات التي أفلحت في خفض معدلات الفقر.

**التقدم في الحد من الفقر يتطلب حماية الحقوق المدنية ووجود تنظيمات ناشطة من مواطنين وأحزاب سياسية يشارك فيها الفقراء وسائر الفئات المحرومة**

تشير الدروس المستخلصة من الديمقراطيات الناجحة إلى أن استراتيجيات مكافحة الفقر الفعالة تتطلب:

- منح المواطنين حقوقاً بموجب القانون تجيز لهم تنظيم أنفسهم والاعتراض على السياسات العامة بصفتهم جهات فاعلة مستقلة؛
- وجود أحزاب سياسية داخلية في تحالفات اجتماعية واسعة النطاق يشارك فيها الفقراء والنساء والفئات المحرومة الأخرى مشاركة فعالة؛
- إنشاء أجهزة للتفاوض أو إبرام ميثاق اجتماعية تعطي للفئات المختلفة صوتاً ونفوذاً في محاسبة الشركات والدول وتحديد السياسات الإنمائية ونتائجها؛
- بناء النظام الديمقراطي على أسس المنافسة اللازمة لجعل نتائج الانتخابات غير محسومة مسبقاً، وإفساح المجال لتغييرات دورية في السلطة، ومنع الأحزاب الحاكمة من التراخي في أدائها.

### مسارات متعددة للحد من الفقر

اتّبع البلدان المختلفة مسارات متباينة لتحقيق التنمية. فقد اعتمد معظم البلدان التي نجحت في جني ثمار العولمة سياسات غير نمطية وفقاً لما تتطلبه ظروفها المحلية، بدلاً من اعتماد وصفات تلبي متطلبات السوق. وتشير تجارب مثل هذه البلدان إلى أن التطوير الصناعي هو مصدر قوي لتحسين الدخل والرفاه،

## ملخص التقرير

يستند هذا التقرير إلى بحث موسع في المقاربات المعاصرة والتاريخية المعنية بالحد من الفقر. ويستخلص أفكاراً ومضامين قيّمة فيما يتعلق بالسياسات العامة. ويرتكز التقرير على البحوث التي أجراها معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، والتي تتناول أكثر من ٤٠ ورقة بحثية، ومجموعة من دراسات الحالة المعمّقة، وأوراقاً تحليلية عن بلدان أو أقاليم ذات تجارب إيمائية مختلفة (انظر الإطار ٢). ويشرح التقرير لماذا نجح بعض البلدان أكثر من غيره في مكافحة الفقر، وكيف يمكن تنظيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسات العامة كي تأتي جهود القضاء على الفقر بالثمار المنشودة.

ويقدم الجزء الأول من التقرير تحليلاً لديناميات التغيير الهيكلي في بلدان مختلفة وفي ظروف اقتصادية واجتماعية متنوعة. ويدعو إلى اتباع مسار في النمو والتغيير الهيكلي كفيل بتوليد فرص العمل اللائق والحفاظ عليها وإتاحتها للجميع، بصرف النظر عن اعتبارات الدخل أو الجنس أو العرق أو مكان السكن.

ويبحث الجزء الثاني في الدور الرئيسي للسياسات الاجتماعية في مكافحة الفقر وعدم المساواة. ويدعو إلى اتباع نهج شامل للحماية الاجتماعية، إلى جانب تنفيذ أنشطة محدّدة للوصول إلى أكثر الفئات تعرضاً للإقصاء؛ وتوفير الخدمات الاجتماعية للجميع، بما في ذلك الرعاية؛ ووضع آليات تمويل تسهم في إعادة توزيع الثروة وتنسجم بالاستدامة الاقتصادية والسياسية.

أما الجزء الثالث، فيتناول أهمية اتخاذ الدولة لإجراءات فعالة ونوع الممارسات في قطاع الأعمال والسياسات الديمقراطية الكفيلة بالحد من الفقر.

## استغلال مواضع التكامل لا يولد تلقائياً بل يتطلب تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفي من الدعم لتنفيذها

وقد يؤدي انتهاج مجموعة واحدة من السياسات في مجال معين وإغفال أخرى إلى الحؤول دون تحقيق جميع الفوائد المنشودة من المجموعة الكاملة من السياسات. فعلى سبيل المثال، إذا سعت البلدان إلى تحقيق النمو الذي يولّد فرص العمل، فقد تؤثر جهودها سلباً على شرائح السكان المحرومة أو المستبعدة من سوق العمل. وبالمثل، إذا فصلت السياسات الاجتماعية عن ديناميات الإنتاج، فقد يتعذر توفير الموارد اللازمة لدعم هذه السياسات. كما قد تواجه الاقتصادات أزمات أو تعاني من التضخم على أثر توسيع البرامج الاجتماعية، ما يؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الوضع السيئ للفقراء سوءاً. والاستراتيجيات التي تنجح في تعبئة المواطنين وتخفف في توسيع القدرات والفرص الإنتاجية قد تؤدي إلى نتائج غير مستقرة سياسياً.

والتماسك على صعيد السياسة العامة ضروري لتحقيق التكامل المؤسسي لكنّه لا يكفي بحد ذاته. فالتكامل المؤسسي، شأنه شأن النظم السياسية، هو نتاج القيم المختلفة المعطاة للحقوق المختلفة، وللاختلافات في الأوزان الممنوحة للأسواق وللمؤسسات الأخرى في تنسيق الأنشطة، وللاختلافات في هياكل السلطة التي تطوّرت عبر الزمن. واستغلال مواضع التكامل بين مختلف القطاعات الرئيسية والفرعية ضروري في القضاء على الفقر وعدم المساواة. غير أن هذا التكامل لا يولد تلقائياً، بل يتطلب تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفي من الدعم لتنفيذها.



## الإطار آ: إعداد هذا التقرير: ملاحظة عن دراسات الحالة ومقاربات معالجة الفقر

بهدف إعداد هذا التقرير، وضعت دراسات معمقة حول البرازيل وبوتسوانا وجنوب أفريقيا وكوستاريكا وكينيا وماليزيا ومقاطعة تايوان الصينية والهند، بتكليف من معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية. وقد صنفت هذه البلدان حسب خصائص النظام الديمقراطي أو السلطوي القائم فيها، وكذلك حسب خمسة أنماط من التغيير الهيكلي، كالتالي:

- اقتصادات لجحت في الانتقال إلى الصناعة؛
- بلدان سجلت مستويات مرتفعة من التصنيع وتملك أسواق عمل مزدوجة؛
- بلدان حققت نمواً مرتكزاً على الخدمات؛
- اقتصادات تهيمن فيها الزراعة؛
- اقتصادات غنية بالمعادن.

وتركز البحث على ست موضوعات رئيسية، هي:

- استراتيجيات التنمية، والتغيير الهيكلي، والحد من الفقر؛
- التفاوت في مستويات الدخل والثروة؛
- الحماية الاجتماعية؛
- الخدمات الاجتماعية؛
- المصالح المنظمة والاستراتيجيات الإنمائية والسياسات الاجتماعية؛
- القدرات التنموية للدول.

بالإضافة إلى ذلك، كلف المعهد بإعداد أوراق لاستعراض قضايا مشابهة في كل من الاتحاد السوفييتي السابق وأيرلندا وجمهورية كوريا وسري لانكا وسنغافورة والصين وفنلندا وفيت نام، وهي تمثل:

- بلداناً التحقت بركب التصنيع في وقت متأخر، ومستويات التغيير الهيكلي فيها مرتفعة؛
- بلداناً سجلت إنجازات في الحد من الفقر، وتنتهج سياسات اقتصادية غير نمطية في الانفتاح على السوق العالمية؛
- بلداناً سجلت إنجازات في التنمية البشرية بينما دخل الفرد فيها منخفض؛
- بلداناً سجلت إنجازات في الحد من الفقر في السابق، وقد انتقلت من الشيوعية إلى الرأسمالية.

ويأتي عدد من فصول التقرير على ذكر الكثير من هذه الحالات مراراً، وذلك لتسليط الضوء على الروابط بين التغيير الهيكلي والسياسات الاجتماعية والسياسات العامة. وكلف المعهد أيضاً بإعداد أكثر من ٤٠ ورقة أساسية لاستكمال استنتاجات دراسات الحالة، وبالإضافة إلى وجهات النظر الغنية التي تضمنها بعض هذه الأوراق فيما يتعلق بعدد من مواضيع التقرير، قدمت هذه الأوراق أيضاً معلومات مفصلة عن مجموعة إضافية من البلدان، هي الأرجنتين وإندونيسيا والسنغال وغانا وكمبوديا وكوت ديفوار والمكسيك. ويستند التقرير أيضاً إلى العمل الذي اضطلع به المعهد في السابق.

وقد اعتمدت دراسات الحالة على الخطوط الوطنية للفقر، بدلاً من مقياس العيش على ١,٢٥ دولار يومياً<sup>(أ)</sup>. وعلى الرغم من أن ذلك يصعب المقارنة بين مستويات الفقر في الحالات المختلفة، فإنه يلقي الضوء على ديناميات الفقر في سياقات متنوعة. ولا تستطيع أي أداة لقياس الدخل أن تعبر عن أوجه الحرمان العديدة التي تعاني منها البلدان الفقيرة، ما يؤكد على ضرورة دراسة الفقر من منظور متعدد الأبعاد. غير أن عدة فصول من التقرير تركز على فقر الدخل، بهدف تسليط الضوء على الدور الأساسي لفرص العمل في الحد من الفقر وعلى طبيعة المخاطر الناجمة من الفقر على مختلف القطاعات والفئات الاجتماعية. وقد شدد باحثون كثيرون على عجز قياسات الدخل عن قياس الفقر<sup>(ب)</sup>. فعلى سبيل المثال، لجحت الهند التي تشهد نمواً سريعاً في تقليص الفقر، غير أنها سجلت تراجعاً أو تقدماً بطيئاً على صعيد الأبعاد الأخرى للفقر، مثل وفيات الرضع وتغذية الأطفال. ولذلك يتناول التقرير مجموعة متنوعة من جوانب الرفاه، مثل التحصيل العلمي والعمر المتوقع عند الولادة والتغذية، التي تم تحديدها في النهج والإمكانات، والذي يركز على نوعية الحياة التي يمكن أن يعيشها الأفراد وليس على دخلهم. ويوجه مثل هذا النهج الانتباه إلى أهمية الحقوق الاجتماعية والحريات، وهو موضوع يأتي التقرير على ذكره في أجزائه المختلفة. ومع ذلك، هناك سمة مشتركة بين نهج الإمكانات ونهج الدخل، إذ يقصر كلاهما عن إيلاء الاهتمام الكافي لديناميات الجماعة وأسباب الفقر<sup>(ج)</sup>. وترتكز المقاربة التي يعتمدها هذا التقرير تجاه الفقر على علاقات القوة والديناميات العالمية وتحليل المجموعات، وهو يسعى إلى شرح أسباب الفقر وأسباب عدم المساواة، وكذلك ما يمكن القيام به لوضع حد لأوجه هذا الإجحاف.

(أ) للاطلاع على استعراض نقدي لقياس الفقر حسب مقياس دولار واحد في اليوم، انظر: Pogge and Reddy (2006)؛ إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة (٢٠١٠).

(ب) Sen 1999; Stewart et al. 2007; Deaton and Drèze 2002.

(ج) Stewart et al. 2007.

## الجزء الأول: التغيير الهيكلي الشامل اجتماعياً

يتضمن التغيير الهيكلي تحولات مستمرة في حصص التصنيع والخدمات والزراعة من المخرجات والعمالة لصالح قطاعات أكثر نشاطاً. ولتنظيم هذه القطاعات وكيفية اندماج الأفراد والجماعات والمجتمعات فيها تأثير كبير على سبل عيش الناس. وتشكل العمالة أهم مصدر للدخل لغالبية سكان العالم - سواء بشكل مباشر من خلال مشاركتهم في سوق العمل، أم بشكل غير مباشر من خلال انتمايتهم إلى أسر تعيش على عائدات العمل. وبالتالي، سيكون التغيير الهيكلي الذي يحسن فرص العمل أكثر شمولاً من التغيير الهيكلي الذي تبقى فيه فرص العمل في حالة ركود أو تراجع. وبالمقابل يؤدي عدم المساواة في الحصول على عمل لائق واستمرار عدم المساواة في سوق العمل إلى إحباط الجهود الرامية إلى الحد من الفقر. وتختلف أنماط عدم المساواة في سوق العمل باختلاف الطبقة الاجتماعية والجنس والفئة الإثنية، وقد تتخذ شكل العمالة العرضية وغير النظامية وغير المحمية، أو التي تطول فيها ساعات العمل ويقبل المردود. كما أن أنماط عدم المساواة ترتبط أيضاً بأبعاد أخرى مثل عدم المساواة في حيازة الأصول والحصول على الخدمات وبرامج الحماية الاجتماعية والسلطة السياسية. ونتيجة لذلك، ينبغي أن تستند استراتيجيات التغيير الهيكلي الشامل اجتماعياً إلى النمو الذي يؤدي إلى توفير فرص العمل وإلى سياسات إعادة التوزيع التي تعالج أوجهاً عدة من عدم المساواة بين الطبقات وبين الجنسين وبين الفئات الإثنية.

### توليد فرص عمل المهدف المركزي للتغيير الهيكلي

يحدد الفصل ١ عناصر إطار لجعل فرص العمل في صلب سياسة التنمية. ويسلط الضوء على إمكانيات مسارات النمو المختلفة وحدودها في توليد فرص عمل، ويشير إلى أهمية الحيز المتاح للسياسة الوطنية في وضع استراتيجيات إنمائية تركز على العمالة. ويؤكد أن النمو الاقتصادي أو التصنيع بحد ذاته قد لا يؤديان بالضرورة إلى تحسن مستدام في العمالة والدخل والرفاه. ويصعب في سياق اقتصادات مفتوحة وبلا سياسات مدروسة محاكاة نمط البلدان الغنية التقليدي للتغيير الهيكلي، حيث غذى النمو الاقتصادي التحول من الزراعة إلى الصناعة ومن الصناعة إلى الخدمات. وكذلك التحول من القطاع غير النظامي إلى قطاع العمل النظامي المأجور. ولا يزال العمال يهجرون

القطاع الزراعي في غالبية البلدان، لكنهم عادة يجدون أعمالاً في مجال الخدمات المنخفضة القيمة والعمل غير النظامي حيث فرص النمو المستدام في الإنتاجية والمداخيل محدودة. وقد ازداد الوضع سوءاً في العقود القليلة الماضية بسبب توجه السياسة الإنمائية نحو تحرير السوق، ذلك أنها اقترنت في الكثير من البلدان بتزايد عدم المساواة في سوق العمل واستمرار توجه القوى العاملة نحو القطاع غير النظامي وبرز أشكال غير مستقرة من العمالة.

### النمو الاقتصادي أو التصنيع بحد ذاته قد لا يؤديان بالضرورة إلى تحسن مستدام في العمالة والدخل والرفاه

وبين الفصل ١ أن التغيير الهيكلي قد يتبع مسارات متعددة مثل حالات تعثر الصناعة وازدواجية سوق العمل (أي وجود قطاع نظامي يقدم رواتب عالية ومنافع وضمانات ويوفر إمكانيات الترقى؛ وقطاع غير نظامي يتميز بمداخيل متدنية وبقدر أقل من الأمن الوظيفي والتدريب والقدرة على التقدم) كما هو الحال في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية وغيرها من البلدان ذات الدخل المتوسط. وشهدت بلدان أخرى مسارات نمو تقوم على الخدمات، أو أن لديها اقتصادات لا تزال الزراعة تغطي عليها. وفي بلدان أخرى، لا تزال الثروة المعدنية تحدد مسار التغيير الهيكلي. وبناقش الفصل مدى الاشتغال الاجتماعي لأنماط التغيير الهيكلي المختلفة هذه من حيث قدرتها على توليد فرص عمل وتحسين المداخيل والرفاه. وبين الفصل أن مسارات النمو التي تحركها نشاطات منخفضة الإنتاجية في قطاعي الزراعة والخدمات أو عائدات المعادن والتي ينحصر فيها التغيير الهيكلي بالقطاع الأولي قد أنتجت أسواق عمل تتميز بدرجة عالية من التجزئة وعدم المساواة. وفي هذه الأنواع من الاقتصادات، غالباً ما يستثنى الفقراء من قطاعات النمو الفعالة. وقد يتخذ الفقر شكل البطالة المستمرة؛ أو العمل بدوام جزئي ومردود وحماية متدنيين أو ساعات عمل أطول بأجر أقل؛ أو عمالة ناقصة منتشرة على نطاق واسع ومداخيل متدنية في قطاع الزراعة والقطاع غير النظامي.

وتؤثر بنية الأسر المعيشية، أي توزيعها بين عاملين ومعالين، تأثيراً مباشراً على كيفية مساهمة فرص العمل في تغيير في أنماط الفقر. ويستخدم التقرير معدل الفقر لدى الفقراء العاملين



ويمكن اليوم اللجوء إلى مبادرات مشابهة في العديد من البلدان التي لديها قدرة حوكمة تستطيع تغيير بنية العمالة، وتوثيق الروابط الإنتاجية بين الصناعة والزراعة، وتشجيع تطوير أساس متين تقوم عليه فرص العمل اللائق. ولا بد من أن تراعي هذه الاستراتيجيات القيود الناجمة عن تغير المناخ، والتي تستلزم بذل جهود إضافية لدعم القدرات التكنولوجية التي تقود البلدان إلى مسارات نمو مرتفع ذات كثافة كربونية منخفضة<sup>(٧)</sup>.

### لحد من الفقر لا بد من الحد من عدم المساواة في الدخل

لا يعلّق البعض الكثير من الأهمية على عدم المساواة في المجتمع، ولا يرى حاجة إلى الاعتراض البدئي على المكاسب الجامحة التي يحققها الأثرياء ما دام الفقر في الحد الأدنى. ويستخدم البعض هذه الحجة في دعوة لتشجيع تراكم الثروات لتوليد المدخرات والاستثمار والنمو<sup>(٨)</sup>. لكن ارتفاع مستويات عدم المساواة توجد في أفقر البلدان ما يكشف ضعف هذه الحجة. وفي الواقع، تشير الأدلة إلى وجود علاقة سببية ثنائية الاتجاه بين الفقر وعدم المساواة. لكن هناك أسباباً أخرى تبرر القلق من عدم المساواة. فالإطار الدولي لحقوق الإنسان يلزم الحكومات بمبدأ المساواة في الحقوق المدنية والسياسية وبتخاذ تدابير لتطبيقه. ولبعض مفاهيم الإنصاف دور حاسم في بناء مجتمعات اشتغالية وترسيخ مواطنة حقيقية<sup>(٩)</sup>.

### تشير الأدلة إلى وجود علاقة سببية ثنائية الاتجاه بين الفقر وعدم المساواة

فيما عدا الالتزام بالقضاء على الفوارق بين الجنسين في التعليم الابتدائي والثانوي، تكاد الأهداف الإنمائية للألفية تغفل قضية عدم المساواة. وتشدد التقارير<sup>(١٠)</sup> التي صدرت مؤخراً على القيمة الجوهرية للمساواة وأهميتها في تحقيق النمو والحد من الفقر. إلا أن وجهة النظر التي يعبر عنها تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٦ الصادر عن البنك الدولي تشدد مثلاً على المساواة في الفرص بدلاً من المساواة في النتائج. وهذه الفكرة تبرر عدم المساواة في النتائج إذا كانت الإجراءات التي تؤدي إلى هذه النتائج منصفة<sup>(١١)</sup>، وتدعو إلى التدخل في حال دعت الضرورة إلى حماية من يقعون دون خط الفقر المطلق. ونتيجة لهذا التوجه، يأتي أي برنامج لإعادة التوزيع ضعيفاً، إذ لا يعطي اعتباراً جدياً لإعادة

لدراسة العلاقة بين مختلف أنواع العمالة ونتائج الفقر. ويعرف الفقراء العاملون على أنهم أفراد يعملون ويعيشون في أسر معيشية تتدنى مستويات دخلها أو استهلاكها إلى ما دون عتبة الفقر. أما معدل الفقر لدى الفقراء العاملين فهو عدد العاملين من فئة معينة كنسبة مئوية من مجموع في الفئة نفسها. ويلاحظ ارتفاع معدلات الفقر لدى الفقراء العاملين في العمل الزراعي مقابل العمل غير الزراعي. وفي القطاع غير النظامي مقابل العمل في القطاع النظامي.

ويؤكد التقرير أن السياسات حاسمة في إحداث تغيير بنيوي يحسن نوعية العمالة ونتائج الفقر. غير أنه ليس هناك نهج واحد مناسب لجميع الحالات فيما يتعلق بسياسة العمالة؛ وفي الكثير من الأحيان تقع المؤسسات التي تؤدي دوراً أساسياً في إحداث نتائج شاملة خارج سوق العمل. وتؤثر سياسة الاقتصاد الكلي، والمؤسسات المالية، والهيكلية الدولية للإنتاج، وطبيعة الأسر المعيشية وتركيباتها، ودينامية منظور الجنسين، والسياسة الاجتماعية جميعها على نتائج العمالة وعلى إمكانية أن يؤدي تحسين الفرص إلى فرق حقيقي في حياة الناس. وعلى البلدان التي تسعى إلى زيادة فرص العمل أن تعتمد أطراً للاقتصاد الكلي تتجنب السياسات النقدية والضريبية التقييدية في فترات ضعف النمو، إذ أن هذه السياسات تحدّ من نمو الطلب المحلي، ما يؤثر على توليد فرص العمل<sup>(١٢)</sup>.

أما البلدان التي نجحت نسبياً في الحد من الفقر بسرعة فلجأت إلى سياسات صناعية وزراعية لتسهيل التحولات الهيكلية التي تولّد فرص العمل. وتختلف تركيبة هذه السياسات بين بلد وآخر، لكنها تلتقي على عدد من القواسم، منها:

- الاستثمار العام في البنية التحتية؛
- التمويل الإنمائي لتوجيه التسليفات إلى أنشطة إنتاجية محددة؛
- السياسات الصناعية والزراعية الحسنة الإدارة كسياسات الإعانات والإعفاءات الضريبية والخدمات الإرشادية وإعادة توزيع الأراضي؛
- إدارة العلاقة بين الاستثمار والتصدير؛
- السعي إلى تحقيق ميزة تنافسية دينامية عن طريق رعاية تطوير الصناعات والنشاطات الاستراتيجية؛
- السياسات الاجتماعية التي تعزز مهارات السكان ومستويات رفاههم.

الفائدة المرتفعة فإنها تعاقب المدينين وتكافئ المدينين؛ فتؤدي إلى زيادة عدم المساواة لأن الفئة الأخيرة تكون في كل الأحوال تقريباً أكثر ثراءً من الفئة الأولى. ويبرز ذلك أهمية وجود نظام عالمي لإدارة أسواق الأموال والسلع الأساسية وإدارة السياسة النقدية العالمية.

ونظراً إلى أهمية الحد من عدم المساواة بحد ذاته، وإلى ما يحققه من فوائد على صعيد الحد من الفقر والمساهمة في النمو، يقترح الفصل عدداً من سياسات إعادة التوزيع المتكاملة التي يمكن أن تعتمد عليها البلدان. ومنها:

- إجراء الإصلاحات الزراعية، ولا سيما في الاقتصادات التي يرتفع فيها مستوى عدم المساواة والتي يعتمد فيها الفقراء على الأرض لتأمين عيشهم؛
- إجراء الإصلاحات المالية بهدف تحسين إدارة الضرائب ومنع التهرب من دفعها وتجنبها، والحد من معارضة فرض الضرائب التصاعدية وإعادة التوزيع؛
- تأمين فرص العمل التي تولد المداخل؛
- اعتماد سياسات الإنفاق التي تعزز رفاه الفقراء (كسلسلة السياسات الاجتماعية التي يتناولها الجزء الثاني من هذا التقرير).

### سياسات إعادة التوزيع تسهم في الحد من عدم المساواة بين الفئات الإثنية والمناطق

يؤثر التغيير الهيكلي على الأفراد والجماعات والمناطق بأشكال مختلفة. فالانتماء إلى جماعة معينة عامل حاسم في التنمية البشرية. وعندما تخضع فوائد التغيير الهيكلي وتكاليفه للانتماءات الإثنية أو المعتقدات الدينية، أو أماكن السكن، ينظر الأفراد إلى التنمية من منظور هذه المعايير. ومن الممكن أن تكون حالات عدم المساواة هذه مصدراً للنزاع، وأن تؤثر سلباً على الرفاه. غير أن مقاييس عدم المساواة التي ترتب الأفراد والأسر المعيشية حسب المداخل كثيراً ما تستثني الأبعاد المتعلقة بالفئات والأمكنة.

ويرتبط عدم المساواة بين الجماعات ارتباطاً وثيقاً بمدى اندماج الجماعات في القطاعات الاقتصادية المختلفة، ويتمثلهم في المؤسسات السياسية والاجتماعية، وينعكس في كيفية تقييم الهويات في الإطار الثقافي. ولذلك تكون حالات عدم المساواة متعددة الأبعاد وتشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية

توزيع الثروات والمداخل في الوقت الحاضر، ويشدد في المقابل على الاستثمار في الفرص التي تؤدي إلى مستقبل أكثر إنصافاً<sup>(١١)</sup>.

ويبحث الفصل ٢ في أسباب عدم المساواة وأنماطها ودينامياتها، ويركز خصوصاً على عدم المساواة في الدخل والثروة التي يشار إليها في الكثير من الأحيان بعدم المساواة العمودية. ويركز على القيمة الجوهرية والإجرائية لسياسات وعمليات إعادة التوزيع التي تؤدي إلى نتائج منصفة. ويبين أن ارتفاع مستوى عدم المساواة مرتبط بسلسلة من السياسات الاقتصادية التي طغت على برنامج التنمية في العقود الأخيرة. ومن هذه السياسات سياسات التحرير المالي، والضرائب التراجعية، والخصخصة في ظل أنظمة ضعيفة، وسياسات الإنفاق العام التي تعجز عن حماية الفقراء في فترات الأزمات أو التكيف، وسياسات لسوق العمل تؤدي إلى أنماط غير مستقرة من المرونة، وترتيبات العمل غير النظامي، وتآكل الحد الأدنى للأجور، وقدرة النقابات على التفاوض<sup>(١٢)</sup>.

وبالرغم من أهمية التغيير الهيكلي في تحديد مستويات عدم المساواة، ما من نمط واحد ينطبق على جميع البلدان في كل وقت. فبمقدور سياسات إعادة التوزيع تخفيف حدة عدم المساواة حتى في المراحل الأولى من التطوير الصناعي، وفي غياب تدابير تصحيحية، قد يزداد عدم المساواة في الاقتصادات الماضية في التصنيع بخطى سريعة والتي شهدت في الماضي مساواة في توزيع الدخل. وغالبية المجتمعات الزراعية ذات الدخل المنخفض والتي لم تشهد بعد النمو والتصنيع وتفتقر سياساتها العامة إلى التركيز على إعادة التوزيع، تشهد ارتفاعاً في مستويات عدم المساواة، والهيمنة المتزايدة للقطاعين المالي والتكنولوجي على الاقتصادات الوطنية تسهم في زيادة عدم المساواة، ولا سيما في ظل السياسات الاقتصادية التي تركز على تحرير السوق أكثر ما تركز على إعادة التوزيع.

ويظهر هذا الفصل أيضاً أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين التغيير الهيكلي، من حيث تبدل أدوار الزراعة والصناعة والتكنولوجيا والمالية في الاقتصاد، وبين شروط التبادل التجاري العالمية بين هذه القطاعات. فعلى المدى القصير، لشروط التبادل التجاري العالمية تأثير مباشر على عدم المساواة في الاقتصاد المتحرر. وعلى سبيل المثال، يؤدي انخفاض الأسعار العالمية للسلع الأساسية إلى زيادة عدم المساواة في الاقتصادات الزراعية من خلال خفض مستويات الدخل النسبي لمنتجي هذه السلع. كذلك ترفع فقاءات التكنولوجيا المداخل في المستويات العليا. أما أسعار

هذه الفوارق لفترات طويلة حتى بعد انتهاء هذه الصدمة. وقد يقع الأفراد في حالة فقر لصعوبة التنقل بين المجموعات. وقد تتمكن الجماعات التي تتمتع بامتيازات منذ البداية من المضي قدماً، بينما تعلق في حلقة مفرغة من الفقر الجماعات المحرومة تاريخياً. ولعلاج مستويات الفقر التي تعاني منها الجماعات المحرومة لا بد من كسر هذه الحلقة.

يؤكد الفصل أن سياسات إعادة التوزيع تستطيع تخفيف حدة عدم المساواة بين المجموعات الإثنية والمناطق. ومن الأسهل معالجة عدم المساواة بين المجموعات الإثنية عندما يكون الاقتصاد في طور النمو، ويكون السكان المستهدفون مرتبطين ارتباطاً وثيقاً بمؤسسات وضع السياسات، وعندما تشكل سياسة إعادة التوزيع جزءاً من استراتيجية واسعة النطاق تهدف إلى إحداث تغييرات في الاقتصاد والقضاء على الفوارق بغض النظر عن الانتماءات الإثنية. وقد تحسن سياسات العمل الإيجابي التي تستهدف المجموعات المحرومة المساواة الأفقية ولكنها قد تخفف في معالجة عدم المساواة ضمن المجموعة الواحدة وعدم المساواة العامة. وقد تؤدي السياسات التي تستهدف طرفي المنحنى التوزيع إلى تحسن توزيع الدخل ضمن المجموعة الواحدة وفيما بين المجموعات؛ أما تلك التي تركز على الطرف الأعلى من المنحنى فقد تسهم في تفاقم عدم المساواة ضمن المجموعة الواحدة. ويبدو أن الفوارق بين المناطق تحسّن على أثر استراتيجيات تنمية المناطق. وحتى البلدان الفقيرة التي اعتمدت هذه الاستراتيجيات استطاعت أن تخطو من الفقر في المناطق التي تعاني من حرمان شديد. ولا شك في أن تصحيح الفوارق الأفقية هو عمل سياسي الجوهري. فمن دون السياسة الاحتوائية، تبقى الفرص قليلة في تنفيذ السياسات العلاجية الفعالة للفئات المحرومة.

### الحد من الفوارق بين الجنسين يتطلب أنظمة وتدابير لإعادة التوزيع

شهد وضع المرأة الاجتماعي والاقتصادي تغييرات بارزة خلال العقدين أو العقود الثلاثة الماضية كان أكثرها إيجابياً ساهم في الحد من الفوارق بين الجنسين. وترتبط هذه التغييرات في وضع المرأة بالتحويلات الاجتماعية التي صاحبت التنمية الاقتصادية، ولكنها ليست نتيجة تلقائية للنمو الاقتصادي. ففي الكثير من الحالات، أدت الإصلاحات التي قامت بها الدولة والحركات الاجتماعية إلى إحداث التغيير أو إلى تسريعه. وكان العقد الأخير

والثقافية والسياسية. ولتحقيق المساواة في كل بعد من هذه الأبعاد قيمة ودور فعال في تعزيز المساواة في الأبعاد الأخرى أو في تحقيق أهداف إنمائية أخرى.

ويحلل الفصل ٣ تطور عدم المساواة بين المناطق والفئات العرقية المختلفة، ويحلل أيضاً السياسات التي تهدف إلى الحد منها. ويوضح أهمية عدم المساواة بين الفئات الإثنية والمناطق في فهم الفقر لعدة أسباب.

- أولاً، عدم المساواة بين المجموعات (أي الفوارق الأفقية) هي عنصر هام من عناصر عدم المساواة على مستوى أي بلد من البلدان. والتركيز على الفوارق العمودية فقط قد يؤدي إلى حجب حالات هامة من عدم المساواة بين المجموعات أو المناطق. وقد يكون بعض المجموعات شديد الحرمان أو يكون الفقر فيها أعلى من المعدل الوسطي حتى عندما تكون الفوارق العمودية منخفضة على مستوى البلد؛
- ثانياً، يبدو أن الفوارق بين المناطق أخذت في التصاعد في البلدان الصناعية الكبيرة. كما في معظم الاقتصادات النامية والانتقالية. وإذا كانت الجماعات العرقية مقيمة في أماكن جغرافية معينة، قد لا تشملها فوائد التطور الصناعي أو التنمية، إذ تركز على الجماعات المقيمة في مناطق اقتصادية حيوية، ما يزيد الفقر في المناطق المهملة؛
- ثالثاً، قد يؤدي عدم المساواة بين المجموعات الإثنية إلى نزاعات، ما قد يؤثر على التنمية. وبالفعل يغلب البعد الإثني<sup>(١٤)</sup> على معظم النزاعات اليوم ويصعب حلها؛
- رابعاً، الفوارق الأفقية أو بين المجموعات مهمة، إذ قد يستحيل في بعض الحالات تحسين وضع الأفراد دون معالجة وضع الجماعة.

### عدم المساواة بين الفئات الإثنية والمناطق أهمية كبيرة في فهم الفقر

تبدو حالات عدم المساواة بين المناطق وبين الفئات الإثنية، في المجتمعات ذات التنوع الإثني، على ترابط وثيق. على الرغم من اختلاف ديناميتها عندما تكون المجموعات العرقية كثيرة التنقل أو واسعة الانتشار. وفي العادة، يزداد عدم المساواة بين المناطق في مراحل التنمية الأولى بينما تقل في المراحل المتقدمة. ويبقى من الصعب التنبؤ بكيفية تغير عدم المساواة بين الفئات الإثنية مع ارتفاع المداخل. وكثيراً ما تنشأ الفوارق بين الفئات الإثنية عن صدمة أساسية قد تدفع بالبلاد إلى مسار إنمائي معين. وتستمر

والأمن الاقتصادي. وتعتبر الأسرة المعيشية فقيرة إذا كان مجموع دخل أفرادها جميعاً يقل عن خط محدد للفقر. مع الافتراض أن دخل الأسرة موزع بالتساوي بين أفرادها. ولكن حتى عندما يكون هذا الافتراض الإنشائي صحيحاً وعندما تستطيع النساء الراشداً تجنب الفقر المادي من خلال جمع دخلهن مع دخل أفراد الأسرة المعيشية الآخرين، يمكن أن يؤدي هذا الوضع بهن إلى حالة من التبعية المالية.

ويتطلب الحد من عدم المساواة بين الجنسين اتخاذ تدابير لإعادة التوزيع والتنظيم على حد سواء. فعلى سبيل المثال، يتطلب التغيير الهيكلي بهدف بناء مجتمعات شاملة تعزيز صلة المرأة بسوق العمل النظامية، واعتماد أنظمة لحماية العاملين في القطاع غير النظامي، حيث يغطي حضور المرأة في العديد من البلدان. ويناقش الفصل حالات يجري فيها بالفعل توسيع نطاق قانون العمل والأنظمة، وتدابير الحماية الاجتماعية، لا سيما فيما يتعلق بالعمل المنزلي، حيث تم تحسين الأجور وظروف العمل دون أن يترك ذلك أثراً سلبياً على فرص العمل. ومع أن المرأة تستبعد في الكثير من الأحيان من برامج الضمان الاجتماعي لعدم اعتبارها من العمال الكاملين الحقوق، يخصص العديد من برامج المساعدة الاجتماعية الجديدة لدعم المرأة لدورها كأم. ومن غير المرجح أن تحل التحويلات النقدية مشكلتي الفقر وعدم المساواة بين الجنسين إلا إذا كانت مدعومة بسياسات تعزز حصول المرأة على الأمن الاقتصادي الطويل الأمد. ولتحقيق هذه الأهداف، لا بد من تقليل وإعادة توزيع أعمال الرعاية غير المدفوعة التي تقوم بها المرأة والفتيات للوفاء بالتزاماتهن الاجتماعية.

## الجزء الثاني: السياسة الاجتماعية التحويلية والحد من الفقر

السياسة الاجتماعية يمكن أن تساهم في النمو الاقتصادي وكذلك في الرعاية الاجتماعية. فهي جزء لا يتجزأ من استراتيجيات النمو في البلدان التي شهدت تغييراً هيكلياً بعيد المدى واستطاعت الحد من الفقر بسرعة. وقد اعتمدت هذه البلدان، بينما كانت في طور النمو وفي طور متأخر في التطور الصناعي، عدداً من سياسات الرفاه بمستويات دخل منخفضة، غطت شريحة كبيرة من سكانها. ويتناقض هذا الواقع مع نظرية "المراحل" في السياسة الاجتماعية والتنمية التي تفترض أن اعتماد سياسات محدّدة عن مستويات معيّن

من القرن العشرين فترة حاسمة إذ شهد سلسلة من التحويلات السياسية كالتحول من الحكم السلطوي في مناطق عديدة من العالم، واستنفادات الحركات النسائية الوطنية منها وغير الوطنية من السياق السياسي المتغير (الذي ساهمت النساء في تشكيله) من أجل النهوض بحقوق المرأة من خلال العمل داخل أجهزة الدولة وخارجها للإصلاح القانوني والسياسي. غير أن النتائج الإيجابية التي حققت في العقد الأخير، من حيث التحاق الفتيات بالتعليم الابتدائي والثانوي، وتمثيل النساء في السياسة، وسن التشريعات الجديدة الذي حظر العنف والتمييز ضد المرأة، ينبغي تقييمها في ظل استمرار عدم المساواة بين الجنسين والبيئة الاقتصادية غير المؤاتية.

وتظهر الطبيعة المتعددة للإجازات التي حققتها المرأة بشكل جلي في ما سُمي بتأنيث العمل. ويظهر في الفصل ٤ حصول تحسن في إمكانات حصول المرأة على العمل المأجور في غالبية البلدان (ما عدا بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى)، رافقه تدهور في شروط معظم الأعمال المتاحة وظروفها. فقطاعات العمل غير النظامي، هي من القطاعات التي يكثر فيها عمل المرأة في غالبية المناطق النامية، حيث تتركز النساء في أقل أشكال العمل انتظاماً وأكثرها تعريضاً للاستغلال. ولشدة ما يقل الأجر المكنسب في بعض المجالات، لا يكفي عمل عدة أشخاص في الأسرة للنهوض بها إلى تجاوز خط الفقر.

**أسهمت التغييرات الإيجابية في وضع المرأة الاجتماعي والاقتصادي في الحد من الفوارق بين الجنسين، لكنها ليست مجرد نتيجة تلقائية للنمو الاقتصادي**

وإزاء هذه الوقائع، يرى الكثيرون أن للفقر وجهاً أنثوياً أو أنه ينتشر بكثرة في صفوف النساء. ويعرض الفصل صورة أكثر تشعباً. ففي حين تبدو سوق العمل مقسّمة حسب الجنس، ويكثر عدد النساء في قطاعات الاقتصاد غير النظامي حيث عدم الاستقرار وقلة الدخل، لا يتضح هذا الواقع في نتائج قياس الفقر. فطرق القياس الحالية تركز على الأسرة المعيشية ولا تحسب الدخل الفردي للمرأة، بل أيضاً على بنية أسرتها المعيشية وعلى إمكانات جميع دخل الأسرة. ويؤكد الفصل أن طرق القياس الحالية يمكن أن تخفي عدم المساواة بين الجنسين في أمن الدخل

قد تكون السياسات الاجتماعية عاملاً قوياً في تحقيق الاستقرار لأن برامج تقديم بدائل عن الدخل قد تساعد على التخفيف من حدة الصدمات الاقتصادية وأن تحول دون وقوع أزمات الانكماش من خلال تحقيق استقرار الطلب والأسواق المحلية. كذلك يمكن للسياسات الاجتماعية إضفاء الشرعية على النظام السياسي وتحسين التماسك الاجتماعي والمساهمة في الاستقرار السياسي.

بشكل عام، لم يكن الحد من مستويات الفقر نتيجة لسياسات تستهدف الفقر بحد ذاته بقدر ما كان نتيجة لسياسات ذات أهداف اجتماعية أوسع. وفي عدد من البلدان التي نجحت في معالجة الفقر، لم يكن تخفيف حدته إلا هدفاً من عدة أهداف حفزت اعتماد السياسات الاجتماعية. ففي بلدان الشمال الأوروبي وشرق آسيا على سبيل المثال، كان للأهداف الاجتماعية ذات النطاق الأوسع، بما فيها اللحاق بالركب والمساواة والعمالة الكاملة والتضامن وبناء الدولة، آثار بعيدة المدى على الفقر. وفي السنوات الأخيرة، حقق بعض البلدان انخفاضاً كبيراً في معدلات الفقر قبل التحول الواضح نحو استراتيجيات أكثر تركيزاً على الحد من الفقر. والواقع أن البعض يرى أن الانشغال المحدود بالفقر قد يعرقل الجهود الواسعة النطاق والطويلة الأجل اللازمة للقضاء عليه<sup>(١٧)</sup>. ويشير تقرير لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن الصين إلى الاتجاه نفسه (انظر الإطار ٣). ليست الفكرة في إزاحة الفقر عن برنامج السياسة، بل التشديد على أن العوامل التي قد تخدم من الفقر ليست نفسها التي تعالج أسبابه المباشرة.

يقدم التقرير حججاً قوية تدعو إلى الأعمال التدريجي للحقوق الاجتماعية الشاملة التي تستند إلى عقد اجتماعي عندما تعالج البلدان الفقيرة القضايا المتعلقة بالفقر. وعندما يكون الفقر واسع الانتشار، يصبح استهداف الفئات المحرومة غير مجرٍ ومكلفاً من الناحية الإدارية. كما أن الاستهداف محفوف أيضاً بالمشاكل مثل تباين المعلومات وتشويه الخواطر والمخاطر المعنوية. وبالإضافة إلى ذلك، قد تتسم عملية تحديد الفقراء والمحرومين بالعشوائية والاستنسابية، وتعرض لخصوصيات الأفراد وحياتهم الشخصية. هكذا، فإن الشمولية التي وجهت السياسة الاجتماعية في العديد من البلدان في الماضي كانت نتيجة الافتقار إلى المتطلبات اللازمة، إذ يتطلب استهداف الفقراء مهارات ومعلومات وقدرات إدارية يتعذر تأمينها<sup>(١٨)</sup>. وقد تكون السياسات الموجهة إلى جماعات معينة ضرورية عندما لا تسمح الأحوال لشرائح من السكان الفقراء أو غيرهم من

من الدخل قد يكون من المستحيل هيكلياً أو السابق لأوانه. ومن الأدلة التجريبية التي تستخدم عادة لدعم وجهة النظر وجود ترابط وثيق بين النفقات الاجتماعية ومستويات التنمية الاقتصادية، وتسلسل إحقاق الحقوق في البلدان الغنية الذي اتبع نمطاً معيناً، بدأ بالحقوق المدنية ثم الحقوق السياسية ثم بعد ذلك الحقوق الاجتماعية. وخلافاً لذلك، يؤكد التقرير أهمية القيود الهيكلية، ويؤكد عدم وجود شروط مسبقة للسياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تسعى إلى القضاء على الفقر. وما من مراحل إنمائية محددة تستطيع خلالها البلدان تنفيذ جوانب متنوعة من السياسة الاجتماعية. وباستطاعة المتأخرين الاستفادة من تجارب البلدان الرائدة، ما يتيح لهم اختصار الوقت.

وتوفر تجربة البلدان الناجحة مثلاً حاسماً على الدور التحويلي للسياسة الاجتماعية<sup>(١٩)</sup>. فلكي تكون السياسة الاجتماعية تحويلية، ينبغي ألا يحصر دورها بتأمين شبكة أمان للفقراء، بل عليها تناول الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الأوسع كالنمو والحماية والإنتاج وإعادة الإنتاج وفي إطار منسق لتحقيق الأثر المنشود<sup>(٢٠)</sup>. أما التركيز على تحقيق هدف واحد وإغفال الأهداف الأخرى فيعوق تحقيق جميع فوائد الهدف المقصود. فعلى سبيل المثال، إذا قصدت البلدان هدف إعادة التوزيع دون غيره وأهملت الناحية الإنتاجية من السياسة الاجتماعية، فقد تقحم اقتصاداتها في أزمة وتولد مستويات مرتفعة من التضخم، فتزيد وضع الفقراء سوءاً. وكذلك إذا صبت السياسة الاجتماعية تركيزها على الإنتاج، قد يلحق الضرر بشرائح المجتمع المحرومة أو المستبعدة من سوق العمل. وفي حال أهملت السياسة الاجتماعية جانب إعادة إنتاج المجتمع، فقد تتحمل النساء من دون وجه حق عبء النمو والتوالد في المجتمع، ما قد يشكل ضغطاً على النسيج الاجتماعي ويخفض معدلات الخصوبة إلى ما دون مستوى الإحلال.

ومن هنا ضرورة التشديد على الحاجة إلى تعزيز قيم السياسة الاجتماعية، الجوهرية منها والإجرائية. على سبيل المثال، يمكن أن تساهم الوفورات المتراكمة من أموال التأمين الاجتماعي، مثل المعاشات التقاعدية أو صناديق الادخار، في تطوير البنية التحتية والتصنيع. وعلى نحو شبيه، لا يحسن الاستثمار في رأس المال البشري تعليم السكان وصحتهم وحسب، بل يرفع كذلك إنتاجية العمل ويساعد الشركات والموظفين على إدارة التغييرات في أسواق العمل في فترات الركود الاقتصادي. كما



المجموعات المحرومة بالوصول إلى البرامج الشاملة. غير أن الاستهداف لا يحقق الفعالية المطلوبة ما لم يكن جزءاً من إطار معالجة شامل.

### الإطار ٣: الحد من الفقر في الصين: وضع السياسات الصحيحة

انخفض معدل انتشار الفقر (في الصين) بسرعة قصوى قبل اعتماد برامج محددة لتخفيف حدته. ومع ظهور برامج الحد من الفقر، سجلت عمليات الحد من الفقر أما ركوداً وإما تراجعاً. ولا يعود السبب في ذلك إلى عدم جدوى سياسات وبرامج الحد من الفقر في الصين أو إلى عدم وصولها إلى النتائج المرجوة، بل ثمة مبرر للاعتقاد بأن نتائج هذه البرامج اقتصرَت على الأماكن التي نفذت فيها. أما السبب في ذلك فهو في وجود قوى كبرى حددت شكل الحد من الفقر ووتيرته، لا سيما سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات والاتجاهات الاقتصادية العامة الأخرى. وتشمل هذه السياسات تلك المعنية بأسعار المنتجات الزراعية، وأسعار عوامل الإنتاج، واستثمارات الدولة، والهيكل الضريبي، والإصلاح المالي، وشبكة الأمان الاجتماعي، ونظم التأمين الاجتماعي. وعندما كان تضايف مثل هذه السياسات موجهاً لصالح الفقراء، انخفض الفقر بسرعة فائقة، بالرغم من عدم وجود مؤسسات تهدف إلى خفض الفقر. وعندما لم يكن تضايف السياسات موجهاً لدعم الفقراء، كان مسار خفض الفقر أقل سرعة بكثير. والاستنتاج الرئيسي الذي يمكن استخلاصه من هذا التحليل هو إمكانية اعتماد طرق عديدة في الصين لجعل سياسات الاقتصاد الكلي فيها ومؤسساتها الاقتصادية أكثر دعماً للفقراء ما كانت عليه عموماً.

المصدر: Bouché et al. 2004:15.

### نحو حماية اجتماعية شاملة

من أهداف التنمية الأساسية حماية الأفراد والأسر المعيشية خلال الفترات التي لا يستطيعون القيام فيها بعمل مأجور أو الحصول على دخل كافٍ لتأمين سبل عيشهم. بسبب البطالة أو المرض أو الاعنلال المزمّن أو الإعاقة أو التقدم في السن أو مسؤوليات الرعاية التي تقع على عاتقهم. غير أن معظم الناس في العالم لا يزالون يفتقرون إلى الحماية الاجتماعية الكافية. وهم يعتمدون بدلاً من ذلك على أنفسهم أو على دعم أسرهم أو مجتمعاتهم أو المنظمات غير الحكومية.

ويؤكد الفصل ٥ أن هناك أسباًباً وجهة من الناحيتين المعيارية والعملية للاستثمار في سياسات الحماية الاجتماعية العامة في

البلدان النامية. فبرامج الحماية الاجتماعية تؤمن فرص الحصول على الدخل والخدمات الاجتماعية طيلة العمر وفي المراحل الانتقالية من الاقتصاد أو خلال الأزمات؛ كما أنها تقلل من فقر الدخل والفقر البشري بمختلف أبعادهما من خلال المساهمة في التنمية وإنشاء مجتمعات لجميع الشرائح والفئات يسودها قدر من المساواة. وللحماية الاجتماعية فائدة خاصة في إطار التنمية المتأخرة لأنها تؤثر إيجاباً على الإنتاجية والاستقرار الاقتصادي والسياسي من خلال تخفيف وطأة الآثار الاجتماعية السلبية الناجمة عن التغيير الهيكلي السريع. ويدعو هذا الفصل إلى اعتماد نهج في مجال الحماية الاجتماعية شامل قائم على الحقوق، يعزز التضامن والتماسك الاجتماعي وبناء التحالفات فيما بين الطبقات والمجموعات والأجيال.

### نهج في الحماية الاجتماعية شامل قائم على الحقوق، يعزز التضامن والتماسك الاجتماعي وبناء التحالفات فيما بين الطبقات والمجموعات والأجيال

يشير تحليل التجارب والتطورات في مجال الحماية الاجتماعية في عدد من البلدان إلى أنه ليس هناك نهج واحد يطبق على الجميع. فتوسيع نطاق التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية يتبع مجموعة من المسارات تختلف باختلاف البلدان والمناطق. بحسب خيارات السياسة العامة، وطبيعة المؤسسات الموجودة، ومستوى التنمية الاقتصادية، وأوجه التحول الاجتماعي والاقتصادي. إلا أن الإصلاحات الهيكلية الموجهة نحو السوق والتي نفذت خلال العقود الأخيرة، وكان هدفها الخصخصة واللامركزية وبرامج الحماية الاجتماعية الموجهة إلى جماعات محددة، لم تحق النتائج المنشودة، بل أنتجت في الواقع عدداً من الآثار السلبية كتضاؤل التغطية الاجتماعية، والافتقار إلى إعادة التوزيع الأفقي والعمودي، وزيادة التعرض لمخاطر السوق وارتفاع الأسعار. أما البلدان التي نجحت في الحد من فقر الدخل وتحسين الأوضاع الاجتماعية على نطاق واسع فقد تبنت سياسات حماية اجتماعية شاملة تقوم على استحقاقات تمكن المطالبة بها (مستمدة من حقوق أو مساهمات مدفوعة) تغطي معظم السكان.

وفيما بعد، ركزت الجهات إصلاح الحماية الاجتماعية على المساعدة الاجتماعية. وعندما يكون حجم الاقتصاد غير

الوقت المخصص له وللأنشطة اليومية الأخرى، وتتيح للأفراد وأسرهم مزيداً من الفرص لكسر حلقة الفقر المفرغة ولعيشهم حياة كريمة منتجة. وتشكل أنواع الخدمات التي يستفيد منها الأفراد وكميتها ونوعيتها مقياساً جيداً لرفاههم، والواقع أن الفقر يُعتبر إخفاقاً في تحقيق بعض القدرات الأساسية يعود أحد أسبابه إلى عدم توفر الخدمات الاجتماعية<sup>(١٩)</sup>.

## أنواع الخدمات التي يستفيد منها الأفراد وكميتها ونوعيتها مقياس جيد لرفاههم

تشهد الأوساط الأكاديمية وأوساط السياسة العامة اعترافاً واسع النطاق بالقدرة العملية التي تتميز بها الخدمات، ولا سيما في مجالي التعليم والرعاية الصحية، على تعزيز النمو وتخفيف حدة الفقر وعدم المساواة. وفي التجارب ما يدلّ بوضوح على التكامل فيما بين الخدمات المختلفة (في مجالات الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي والتغذية، على سبيل المثال) وبين توفير الخدمات الاجتماعية وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية الأخرى كزيادة الإنتاجية. ويعتبر الوصول إلى بعض الخدمات الاجتماعية، كخدمات التعليم والرعاية الصحية، حقاً مكرساً في العديد من إعلانات الأمم المتحدة، وهدفاً أساسياً من أهداف النهج القائمة على الحقوق والهادفة إلى تحقيق التنمية، وشروطاً أساسياً لتحقيق العديد من الأهداف الإنمائية للألفية.

ويذهب الفصل ٦ إلى أن اعتماد نهج شامل في تقديم الخدمات الاجتماعية بالغ الأهمية للاستفادة الكاملة من هذه الخدمات، باعتبارها عنصراً من عناصر السياسة الاجتماعية التحويلية. ولا تقف نتائج تأمين التغطية الموسعة والشاملة عند تحسين الرفاه، بل تشمل أيضاً تعزيز الإنتاجية والأجور المكتسبة، والحد من عدم المساواة في الدخل والفوارق بين الطبقات وبين الجنسين والمجموعات الإثنية والمناطق. ويكمن التحدي المتمثل في توفير خدمات فعالة للسكان المهمشين أو المستبعدين جراء حالات عدم المساواة هذه في صلب الجهود الهادفة إلى الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد تنجح التدخلات المبنية على أساس الاستهداف الضيق في معالجة جوانب معينة من الفقر فيما يتعلق بمجموعات محددة من السكان، لكن هذه المكتسبات قد لا تدوم دون تغطية موسعة تهدف إلى معالجة أوجه عدم المساواة وتأمين التكامل في تحقيق الأهداف الإنمائية.

النظامي كبيراً، ومعظم السكان في القطاع الزراعي، والفقر المزمن والحرمان المستمر يطال شرائح كبيرة من السكان. تبرز أهمية خطط الحماية التي تمولها الضرائب وغير القائمة على الاشتراكات، بما في ذلك برامج الأشغال العامة ومختلف أنواع برامج التحويل النقدي لصالح الفقراء والمحرومين. وفي هذه الظروف، يجب أن تتضمن الحماية الاجتماعية سياسات تعزز ظروف السكان المعيشية وتمكنهم من انتشار أنفسهم من الفقر. وبشكل تأمين مصدر دخل الأسر المعيشية الفقيرة والمحرومة من خلال برامج المساعدة الاجتماعية المستعرضة في هذا الفصل خطوة في الاتجاه الصحيح.

وكثيراً ما تركز هذه البرامج على الدخل وترتبط بعدد من الشروط، وهي بذلك لا تؤدي حكماً إلى النتائج المرجوة، خاصة عندما يكون الاستثمار في البرامج ضئيلاً وغير مدعوم بجهود تهدف إلى معالجة الأسباب البنيوية لانعدام الأمن الاقتصادي. وبدلاً من ذلك، ينبغي اللجوء إلى المساعدة الاجتماعية الموجهة كبريد للخطط والخدمات الشاملة وليس كبديل عنها. وعندما تؤمن التحويلات النقدية على أساس شامل وغير مشروط ومستقر وطويل الأجل، تستطيع تعزيز قدرات الناس على تأمين سبل العيش الكريم والمستدام. ويبدو أن برامج التحويلات النقدية غير المشروطة، كاستحقاقات الأطفال ومعاشات الشيخوخة، القائمة على استهداف فئات معينة بدلاً من فحص الوضع الاقتصادي للأسر، هي سبل تفضي إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية في البلدان النامية.

وفي نهاية المطاف، لا يمكن فصل توسيع خطط الحماية الاجتماعية عن الجهود المبذولة لتعزيز مسارات النمو المستدام والكثيف العمالة وتعزيز المشاركة الديمقراطية. وهذان الاتجاهان يسهلان إدخال المزيد من المواطنين في برامج الحماية الاجتماعية القائمة على المساهمة وتمويل المساعدة الاجتماعية من الإيرادات العامة.

## الخدمات الاجتماعية الشاملة عنصر أساسي من عناصر السياسة الاجتماعية التحويلية

تؤدي الخدمات الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والرعاية والمياه والصرف الصحي، إلى تعزيز رفاه الأفراد وزيادة الإنتاجية، وبالتالي تساهم في تحسين نوعية الحياة. وهذه الخدمات تمكّن العائلات من العناية بأفرادها وتخفيف عبء العمل وتقصير

والفتيات. لكن هناك حدوداً لإمكانية قياس مدى تحويل الأعباء عن الأجزاء الظاهرة من الاقتصاد (القطاع العام، الأسواق) إلى اقتصاد العائلات والأسر المعيشية والمجتمعات غير المرئي وغير المدفوع الأجر. وفي الكثير من الأحيان تتسع هذه الحدود في حالات الأزمات عندما تكون الخدمات العامة مثقلة بالأعباء وتعاني نقص التمويل ويستحيل تأمينها عن طريق السوق. وعندما تقع هذه الأزمات، تجبر الأسر المعيشية والعائلات على مواجهتها وحدها، ما يلحق الضرر بالقدرات البشرية، ويرسخ عدم المساواة بين الطبقات الاجتماعية والجنسين، ويؤدي إلى نقص في الرعاية، ويضعف النسيج الاجتماعي. ويعرض الفصل ٧ لهذه القضايا.

ولرصد فعالية السياسة في توفير احتياجات الرعاية وفي التخفيف من أعبائها وتوزيعها بالتساوي، هناك حاجة إلى مؤشرات تستخدم بانتظام وفي الوقت المناسب لقياس كل من عناصر الرعاية وكذلك نتائجها من حيث تعزيز الرفاه والحد من الفقر. وعلى الرغم من تأثير أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر على الفقر والرفاه ونتائج التنمية، فهي لا تؤخذ في الاعتبار في احتساب الناتج الإجمالي المحلي. ولا تذكر هذه الأعمال في الأهداف الإنمائية للألفية على الرغم من أهميتها في تحقيق العديد من هذه الأهداف (ومنها تخفيض معدل وفيات الأطفال، وتحقيق برنامج تعميم التعليم الابتدائي، ومكافحة الأمراض الخطيرة). لذلك من الضروري تحسين قياسات عناصر الرعاية (بما فيها الوقت والمال) عوضاً عن مجرد قياس بعض النتائج من حيث تحسين الرعاية الصحية والتعليم.

ويشير الفصل إلى أن خدمات الرعاية الاجتماعية الشديدة التخصص (كالرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة ورعاية المسنين ورعاية المعوقين) تميل إلى التخلف في العديد من البلدان النامية ذات الدخل المنخفض، مع أن سياسات الرعاية ليست نوعاً من الترف لا يمكن أن يتحملها سوى البلدان المرتفعة الدخل. وفي الكثير من الأحيان يمكن أن تسخر سياسات الرعاية الأكثر شمولاً لتحقيق مجموعة متنوعة من أهداف السياسات، كالحماية والمساعدة الاجتماعيتين، والعمالة وتطوير البنية التحتية، والخدمات التعليمية والصحية، وهي أهداف لا تنحصر بالدول التي تعتمد سياسات للرفاه.

غير أن أشكال السياسات وأولوياتها تختلف باختلاف الظروف. ففي العديد من البلدان ذات الدخل المنخفض يمكن أن يؤدي الاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية إلى الحد من العمل

ويستند الفصل إلى أدلة مستقاة من قطاعي الصحة والتعليم لبشير إلى أن النظم المتكاملة لتقديم الخدمات الاجتماعية والقائمة على مبدأ الشمول تملك القدرة على إعادة التوزيع وتحقيق التضامن والإدماج المجتمعي وتحسين قدرات الفقراء. وفي المقابل تبقى النظم المجزأة، حيث الجهات التي تقدم الخدمات والبرامج وآليات التمويل متعددة وموجهة إلى جماعات مختلفة من السكان، ذات قدرة محدودة على إعادة التوزيع، كما أنها تؤدي عموماً إلى خدمات مرتفعة التكاليف ولا تستوفي النوعية المطلوبة وتقتصر فوائدها على عدد محدود من الفقراء. وفي العديد من البلدان أجهت السياسة المعتمدة منذ الثمانينات، أثناء الأزمات وفي سياق تخفيف القيود وتقليص دور القطاع العام، نحو إخضاع الخدمات الاجتماعية لمعايير السوق، فقوّضت بذلك التقدم المحقق سابقاً نحو تأمين الخدمات الشاملة، وأدت إلى ارتفاع التكاليف التي يتكبدها الناس ولا سيما الفقراء من أموالهم الخاصة، وإلى زيادة عدم المساواة والإقصاء.

ويستند هذا الفصل إلى خبرة البلدان التي اتبعت مسارات مختلفة في تقديم خدمات اجتماعية وكانت مستويات الدخل فيها متفاوتة. وتشير الأدلة إلى إمكانية إنشاء نظم للخدمة الاجتماعية تتجه نحو الشمولية على مستويات دخل منخفضة نسبياً. وتبين هذه الأدلة أهمية المشاركة العامة سواء في تقديم الخدمات مباشرة أم تمويلها أم تنظيمها الفعال. وللإجراءات العامة دور بالغ الأهمية في ضمان وصول الخدمات إلى المناطق الريفية والنائية، والأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية، والمجموعات المهمشة، وبالتالي الحصول على منافع هذه الخدمات من حيث تحسين الإنتاجية والتوزيع.

### أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر تساهم في الرفاه ولكنها غير ظاهرة

ومن مدخلات الرفاه غير الظاهرة والمهملة بالرغم من أهميتها العمل غير المدفوع الأجر الذي يساهم في دعم العائلات والأسر المعيشية والمجتمعات. ويتضمن هذا العمل العناية المباشرة بالأشخاص (صغار السن أو المسنين أو العجزة) والأنشطة الأخرى التي هي أساس للرعاية الشخصية كتحضير وجبات الطعام والتبضع والتنظيف. وفي البلدان حيث خدمات المياه الجارية والكهرباء والصرف الصحي والتكنولوجيا محدودة، تتطلب مهام الرعاية وقتاً وجهداً وغالباً ما يقع على عاتق النساء



بالتوزيع. وقد لا تستفيد المجموعات كافة بشكل متساو من خطط التحويلات العامة والاستثمارات الاجتماعية. وقد تعترض المجموعات النافذة على فرض الضرائب المباشرة التصاعدية على الثروة والدخل، خاصةً إذا لم تكن هذه المجموعات تستفيد مباشرةً من البرامج الممولة. ولذلك، هناك أسباب قوية للقول إنه كلما كانت البرامج الاجتماعية أكثر شمولية، كان من الأسهل دعمها عن طريق سياسات التمويل الاجتماعي التي تدفع من خلالها المجموعات ذات الدخل المرتفع حصة أكبر نسبياً.

ويسلط الفصل الضوء على عدد من القضايا ذات الصلة بتأمين مصادر مختلفة من الدخل لتمويل السياسة الاجتماعية. وبرامج الضرائب والتأمين الاجتماعي هي على قدر كبير من التنوع في البلدان المتقدمة والنامية، إذ أن لخصائص سوق العمل ونماذج السياسات دوراً أساسياً. وأنظمة الضرائب المرتفعة (بما في ذلك المساهمات الاجتماعية) أكثر شيوعاً في البلدان التي تتبع مساراً في النمو قائماً على التصنيع كبلدان شرق آسيا ذات التوجه الإنمائي. والبلدان الاشتراكية السابقة في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وبعض البلدان ذات النظام المزدوج كالبرازيل وجنوب أفريقيا. وتقل حصص الضرائب عامةً في البلدان التي تتبع مساراً في النمو قائماً على الخدمات أو المعادن أو الزراعة. ولا يزال تحسين النظم الضريبية وتوسيع تغطية التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات أو أنظمة المعاشات التقاعدية يشكلان تحدياً لمعظم البلدان النامية، خصوصاً تلك التي ينتشر فيها الاقتصاد غير النظامي وتكون قدرات الدولة فيها ضعيفة. وتجمع صناديق المعاشات التقاعدية بين مهام السياسة الاجتماعية الوقائية والإنتاجية لأنها تؤمن ضمان الشيخوخة ويمكن استخدامها في تمويل الاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية. واستقرار الاقتصاد الكلي وقدرته التنظيمية شرطان أساسيان لعمل أنظمة المعاشات التقاعدية الممولة، إلا أن توفر هذين الشرطين لا يحول دون استمرار بعض المخاطر، كما أثبتت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية. أما مشاريع خصخصة برامج المعاشات التقاعدية العامة، وهو خيار إصلاح أوصى به اعتماداً في فترة "إجماع واشنطن" في أواخر الثمانينات، فقد أدت إلى نتائج سيئة من حيث التغطية وإعادة التوزيع وإلى تكاليف مالية مرتفعة على امتداد عدة عقود.

وتفتح إيرادات قطاعات السلع الأساسية المزدهرة الباب أمام توجيه المزيد من هذه الربوع إلى البرامج الاجتماعية. غير أن الإدارة

المنزلي غير المدفوع الأجر والشاق وإتاحة الوقت لأنشطة أخرى. وكذلك يمكن أن يساهم توفر العمل اللائق والخدمات الصحية والتعليمية الشاملة في الحد من عبء الرعاية الذي تتحمله العائلات والأسر المعيشية. وبالنسبة إلى العديد من البلدان المتوسطة الدخل التي كثيراً ما تقدم برامج للتعليم والرعاية في مرحلة ما قبل المدرسة من خلال أطر لتقديم الخدمات بين القطاعين العام والخاص، لا يكمن التحدي في توسيع التغطية وحسب، بل في توسيعها بطريقة تحدد من عدم المساواة بين الطبقات والمناطق كي لا يبقى خطاب سياسة الفرص المتكافئة شعاراً ليس إلا. ويكمن التحدي في الانتقال من استراتيجيات تعتمد على السوق المجزأة وعلى ما يوفره القطاع التطوعي غير الرسمي من خدمات ذات طابع استغلالي وغير نظامي، إلى استراتيجيات تشجع أشكال الرعاية المحترفة ذات الطابع الإنساني. ويمكن تحقيق ذلك من خلال أنظمة فعالة تشرك الدولة ومنظمات العاملين في مجال الرعاية والمستفيدين منها، بهدف بناء ثقة الجمهور بهذه الخدمات والحفاظ على تمويلها من خلال الضرائب العامة، حيث أمكن ذلك.

**يكمن التحدي في الانتقال من استراتيجيات تعتمد على السوق المجزأة وعلى ما يوفره القطاع التطوعي غير الرسمي إلى استراتيجيات تشجع أشكال الرعاية المحترفة وذات الطابع الإنساني**

### **السياسة الاجتماعية ممكنة الكلفة حتى عندما يكون مستوى التنمية منخفضاً**

يتبين من عدد من الدراسات التي تناولت بلداناً منخفضة الدخل ذات مؤشرات اجتماعية جيدة أن السياسة الاجتماعية ممكنة الكلفة حتى عندما يكون مستوى التنمية منخفضاً. ويصف الفصل ٨ كيفية توليد الأموال اللازمة للبرامج الاجتماعية من خلال مصادر متنوعة، على الصعيد الداخلي من خلال الضرائب ونظم التأمين الاجتماعي، وعلى الصعيد الخارجي على شكل مساعدات أو تحويلات مالية أو من خلال توجيه ربوع الموارد في البلدان الغنية بالمعادن. وفي التحليل النهائي، القرارات فيما يتعلق بسياسات الإيرادات وكيفية تخصيص الأموال العامة إنما هي قرارات سياسية. ولتمويل الإنفاق الاجتماعي آثار تتعلق

الفقر وعدم المساواة أن تأخذ في الاعتبار الحاجة إلى تغيير نمط علاقات السلطة وممارستها. وللمواطنة النشطة، التي تمارس عبر المجموعات السياسية، دور جوهري في هذا الإطار وفي ضمان تلبية الحكومات والشركات للاحتياجات الاجتماعية. وتحتاج هذه الاستراتيجيات إلى دول فعالة قادرة على رصد الموارد وتوجيهها نحو القطاعات المنتجة؛ وعلى تنظيم الأعمال والجهات الفاعلة التي تؤثر قراراتها على الرعاية الاجتماعية العامة؛ وعلى وضع موائيق اجتماعية لإدارة عملية التنمية؛ وتمويل الخدمات والبرامج الاجتماعية وتوفيرها وتنظيمها.

### برنامج المسؤولية الاجتماعية للشركات محدود في مداه وفعاليتاه

جمت عن سيطرة إيديولوجية التنمية المحبذة للسوق في العقود الأخيرة تغيرات جوهريّة في العلاقات بين الدولة والمجتمع والجهات الفاعلة في مجال الأعمال. ولم تؤدّ الجهات السائدة في الاقتصاد والحكم إلى زيادة الفرص التجارية أمام الشركات عبر الوطنية والمؤسسات الأخرى فحسب، إنما دفعتها أيضاً بشكل مباشر إلى ميدان السياسة الاجتماعية والحد من الفقر. ويظهر ذلك جلياً في أربعة مجالات: دور قطاع الأعمال في خصخصة الخدمات الاجتماعية؛ واعتماد مبادئ وممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات؛ وأدوار جديدة للشركات التجارية في وضع المعايير وجوانب أخرى من تنظيم الأعمال؛ والمشاركة (ولا سيما مشاركة الشركات ومؤسسات الأعمال الكبرى) في عمليات الحوكمة العالمية ووضع السياسة العامة. وتتناقض هذه التغيرات في العلاقات بين الدولة وقطاع الأعمال والمجتمع مع دور الشركات التقليدي في التنمية الاجتماعية. وفي البلدان التي نجحت في الحد من الفقر بسرعة، تفاوتت طبيعة هذا الدور تفاوتاً كبيراً. وتركز على مزيج من توليد فرص العمل، ودفع الضرائب، والأعمال الخيرية، والتزام الشركات بالرعاية الاجتماعية، والدعم الضمني لدولة الرفاه.

عالم اليوم مختلف تماماً عن عالم الأمس. فقد ازداد عدد الشركات عبر الوطنية، وازدادت قوتها الاقتصادية. وانخفضت معدلات الضرائب على الشركات انخفاضاً حاداً لأكثر من عقدين من الزمن، وانخفضت في العديد من البلدان النسبة المئوية للعمال الذين تغطيهم خطط الشركات للتأمين الصحي. وضعفت الموائيق الاجتماعية التي وفقت بين مصالح الشركات ونماذج دول الرفاه.

الحكيمة لربوع المعادن خديداً تؤثر في مواجهة آثار تقلب الأسعار و"الداء الهولندي" (وهي حالة يرتفع فيها سعر الصرف الحقيقي في فترات طفرات الموارد، ما يؤثر سلباً على القدرة التنافسية للقطاعات القائمة على التبادل التجاري في غير المواد المعدنية، ولا سيما الزراعة والصناعة). كذلك لتدفقات المعونات، رغم تأخر الجهات المانحة في الوفاء بوعودها، أهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المنخفض، ولها تأثير إيجابي على الإنفاق الاجتماعي في القطاع العام. ولزيد من الفعالية، ينبغي أن تكون تدفقات المعونات قابلة للتنبؤ بها، وأن تزيد القدرات الوطنية وتوسع حيز التأثير المحلي على السياسة العامة.

وتزداد أهمية التحويلات المالية من العاملين في الخارج في بلدان عديدة، فهي تساهم في الحد من الفقر وزيادة أمن الدخل والنفقات الاجتماعية في الأسر المعيشية التي تتلقاها، إلا أنها تفقد دورها في مواجهة التقلبات والصدمات العالمية، كما في الأزمة الاقتصادية في فترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ولا يمكن اعتبارها بديلاً عن توليد الدخل المحلي وعن سياسات تقديم خدمات اجتماعية شاملة.

ويخلص الفصل إلى أن أدوات التمويل المحلية كالضرائب والتأمين الاجتماعي هي الأنسب لترسيخ التآزر بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، وإرساء الأسس التي تعزز الديمقراطية والتضامن، ودعم التوصل إلى عقد اجتماعي بين المواطنين وقادتهم السياسيين. وهذه الأدوات ينبغي أن تشكل حجر الأساس لسائر أدوات تمويل السياسات الاجتماعية. أما التمويل الخارجي، وهو الخيار الأنسب الثاني من وجهة النظر الاقتصادية والسياسية، فيكمل التمويل المحلي العام، ولا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض، حيث ينتشر الاقتصاد غير النظامي ويقلّ تحصيل الضرائب، وتكون تغطية نظم التأمين الاجتماعي محدودة. وتزيد الأزمة الاقتصادية العالمية الضغط على هذين النوعين من موارد التمويل.

### الجزء الثالث: سياسات الحد من الفقر

تكمّن علاقات القوة في صميم عملية التنمية. فالمصالح التي تسود الساحة السياسية وكيفية ترجمتها إلى سياسات فعالة تقف وراء جميع المحاولات الناجحة للحد من الفقر. لذلك على الاستراتيجيات التي تسعى إلى إحداث تغييرات في

العولة، أن القانون الدولي والمعايير الدولية تؤدي دوراً أساسياً في تنظيم الشركات عبر الوطنية ورأس المال المتحرك. ولكن ينبغي تصحيح حصر القانون الدولي "الصارم" بتعزيز حقوق الشركات المرتبطة بالاستثمار الأجنبي المباشر وبتحرير التجارة والملكية الفكرية وحصر القانون الدولي "الرخو" والقواعد الطوعية بتعزيز مسؤولية الشركات.

ويُختتم الفصل بالدعوة إلى مساندة:

- عمل المجتمع المدني والتحالفات الواسعة النطاق الهادفة إلى تخفيف آثار الأعمال التجارية وممارساتها السلبية؛
- إيجاد مواثيق اجتماعية بين قطاع الأعمال والحكومة؛
- تعزيز وضع قوانين وقواعد دولية تنظم الشركات عبر الوطنية؛
- بناء قدرات الدولة على تنظيم الأعمال.

### بناء قدرة الدولة على الحد من الفقر من الأسفل إلى الأعلى

يتناول النقاش في الفصل ١٠ المؤسسات والسياسات والديناميات التي مكنت بعض الدول من بناء القدرات الإنمائية والقدرات التي تعزز الرفاه الاجتماعي. وقد اعتمدت البلدان التي نجحت في تخفيف حدة الفقر في فترة زمنية قصيرة نسبياً أنظمة سياسية هادفة تتجه نحو النمو وتعزز الرفاه الاجتماعي. كما أنشأت هذه البلدان أنظمة إدارية ذات كفاءة وتمكنت من صيانتها. وفي الكثير من الأحيان، كانت الدول الناجحة تفتقر إلى البيروقراطيات الملائمة عندما باشرت تنفيذ مشاريعها الإنمائية، لكنها عملت على بنائها في مرحلة لاحقة. ويتطلب بناء قدرة الدولة التركيز على ثلاثة أبعاد بالغة الأهمية هي: بناء قدرة سياسية فعالة، وجمع الموارد للأهداف الإنمائية، وتخصيص الموارد للقطاعات المنتجة التي تعزز الرفاه وتطبيق القواعد التي ترعى استخدامها.

وتختلف استراتيجيات بناء الأبعاد الثلاثة لقدرة الدولة بين النظم السلطوية والنظم الديمقراطية. فالاستراتيجيات في النظم السلطوية تفرض عادة من أعلى إلى أسفل، في حين أن النظم الديمقراطية تتجه إلى إشراك المواطنين في بناء القدرات. وقد أشاد معظم أدبيات التنمية في الستينات بالاستراتيجيات السلطوية باعتبارها ضرورية لتسريع عملية النمو، وإجاز عملية التحديث وبناء الدول القومية بالخروج من مجتمعات تتسم بانقسامات عرقية تزعزع الاستقرار. إلا أن هذه الاستراتيجيات كانت غير

وفي الوقت نفسه، شهدت سياسة التنمية الدولية تحولاً بارزاً نحو إشراك القطاع الخاص بفعالية في الاستراتيجيات الوطنية والدولية الهادفة إلى رفع المعايير الاجتماعية والبيئية والحد من الفقر. وبتزايد عدد الشركات التي ترتبط بالأهداف الإنمائية للألفية وتدخل في الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتقديم خدمات أساسية، وتعتمد مبادرات طوعية مرتبطة ببرامج المسؤولية الاجتماعية وتتوجه نحو فقراء العالم في استراتيجياتها للاستثمار والإنتاج والتسويق. لكن السؤال حول مدى تمكن هذه النهج من تعزيز المساءلة المؤسسية والتنمية الشاملة يبقى قائماً.

ويكشف النقاش في الفصل ٩ أن برنامج المسؤولية الاجتماعية للشركات المؤيد لنظرية قدرة الأعمال التجارية على تحسين أدائها الاجتماعي والبيئي من خلال المبادرات الطوعية، زاد الوعي بأثر الأعمال التجارية الاجتماعي ومسؤوليتها وبال حاجة إلى تنظيم الأعمال. غير أن هذا البرنامج لا يزال محدود النطاق والفعالية. فهو لا يغطي سوى قسم صغير من الشركات عبر الوطنية ومن القطاع الخاص. ويقتصر على أدوات تنظيمية ضعيفة من الناحية العملية. وهو، علاوة على ذلك، يولي اهتماماً ضئيلاً للجوانب الرئيسية لسلوك الأعمال وتقييم النتائج الإنمائية، ويهمل في معظم الحالات الإطار الهيكلي وعلاقات القوة التي تقوّل سلوك الأعمال. وعلى ضوء محدودية هذا النهج، يقترح التحليل إيلاء المزيد من الاهتمام لمفهوم مساءلة الشركات ولطريقة تأثير المصالح التجارية على السياسة العامة.

### إيلاء المزيد من الاهتمام لمفهوم مساءلة الشركات ولطريقة تأثير المصالح التجارية على السياسة العامة

يشير التحليل إلى أن أحد التحديات الأساسية من منظور التنمية الشاملة لجميع الفئات هو فرض الرقابة الاجتماعية على الأسواق والشركات الكبيرة من خلال وضع أشكال متنوعة من الأنظمة وإعادة تشكيل علاقات القوة. ومن العوامل الأساسية في هذا الإطار تعزيز القوى المقابلة والترتيبات المؤسسية بما في ذلك قدرة الدولة على التنظيم والتفتيش. وعوضاً عن تفضيل خيار المبادرات الطوعية على خيار التنظيم الإلزامي، ينبغي الالتفات إلى مجال هام من مجالات تصميم الأنظمة يتمثل في التواء النهجين الطوعي والقانوني. ومن الواضح في سياق

نتائج منصفة اجتماعياً. ويشير مستوى التداخل الكبير بين معدلات الحكم السليم في البلدان النامية ذات النمو المرتفع والبلدان ذات النمو المنخفض إلى أن من غير المرجح استمرار النمو في البلدان الفقيرة من خلال الاكتفاء بتنفيذ إصلاحات رامية إلى تحسين السوق. غير أن التفاوت الكبير في معدلات النمو بين البلدان المتلاقية والبلدان المتباعدة يشير إلى تباينات بارزة في فعالية استخدام الموارد. قد تعود إلى تباينات بارزة في أشكال أخرى من قدرات الحكومة بهملها برنامج الحكم السليم. وتتطلب الإصلاحات الإدارية التي تحسن تقديم الخدمات إلى الفقراء مستويات عالية من القدرة على التنظيم. يمكن بلوغها بعد أن تتمكن البلدان من وضع أسس البيروقراطية الحديثة. كما وصفها ويبر (Max Weber). أما تأثير اللامركزية على الفقر فمليتبس. إذ أن النجاح يتطلب التزام النخب الحاكمة بتغيير بنى السلطة المحلية لصالح الفقراء وكذلك شبكة من مجموعات المواطنين القادرين على المشاركة في عمليات وضع السياسات.

### الحد من الفقر في المجتمعات الديمقراطية هو في نهاية المطاف مسألة تتعلق بالسياسة

تعتمد أنواع سياسات التنمية التي تتبعها الدول وإمكانيات تحقيق نتائج في إعادة التوزيع إلى حد بعيد على السياسة وكيفية توزيع السلطة. وعلى المؤسسات التي تنظم العلاقات بين الدولة والمجتمع. ولا تركز الحركات الاجتماعية والمجموعات ذات الاهتمامات المحددة دائماً على قضايا الفقر بحد ذاته<sup>(١٠)</sup>. بل يتناول خطابها الحقوق أو توزيع الأصول أو الخدمات. أو المكاسب والمنافع المرتبطة بالعمل. ما يسمح بمعالجة جذور الفقر البنيوية. ومع أن النظم الديمقراطية توفر الفرص للمشاركة في وضع السياسات وانتقادها. لا يمكن اعتبار نتائج إعادة التوزيع أمراً مفروغاً منه. فالعديد من النظم الديمقراطية الجديدة قد قصّر بالفعل في تعزيز الرفاه وإعادة التوزيع.

وتناول الفصل ١١ سياسات الحد من الفقر وعدم المساواة في سياق ديمقراطي. ويقدم أدلة تشير إلى أن الديمقراطيات الحالية تواجه نوعين من القيود. الأول هو هيمنة المستثمرين والمؤسسات المالية والجهات المانحة على السياسة الاقتصادية من خلال فرض أنواع مختلفة من الشروط. وتواجه الحكومات ضغوطاً كبيرة لحصر وضع السياسات بالتقنوقراط. وحصر خيارات السياسة بمجموعة من الأهداف التي تشدد على فرض قيود

مستقرة وغير إنمائية في معظم البلدان وأثارت ضغوطاً تدفع باتجاه إرساء الديمقراطية. ولم ينجح إلا عدد قليل من البلدان. لا سيما في شرق آسيا. في إحداث تحولات في اقتصاداتها والخروج من الفقر بطريقة مستدامة. وضاهت بعض الدول الديمقراطية الإنمائية في القدرة على تقديم خدمات متنوعة وجيدة النوعية إلى مجموعات كبيرة من السكان. وحتى بالنسبة إلى هذه الدول الإنمائية السلطوية. لم يكن عامل الإكراه كافياً وحده لبناء قدرة فعالة للدولة. وأثبتت النهج السلطوية في بناء الدولة أنها غير قادرة على الاستمرار على المدى الطويل. وأبرزت هذه التجارب المتنوعة كلها إمكانية تحقيق نتائج إنمائية دون اللجوء إلى ممارسات سلطوية.

**اعتمدت البلدان التي نجحت في تخفيف حدة الفقر أنظمة سياسية هادفة تتجه نحو النمو وتعزز الرفاه الاجتماعي؛ كما أنشأت أنظمة إدارية ذات كفاءة وتمكنت من صيانتها**

ويؤكد الفصل ١٠ أن مستويات رصد الموارد المحلية المرتفعة أو القدرة الضريبية العالية يمكن أن توسع حيز السياسات. وتمكن الحكومات من تجنب الوقوع في قبضة المجموعات النافذة. وترسخ الدولة في المجتمع. وتبقي قيادة عملية التنمية في يد الدولة. وتعزز القدرة على التأثير في سلوك المستثمرين ومقدمي الخدمات. وما يميز الدول الناجحة عن الدول غير الناجحة في توجيه التنمية هو إخفاق هذه الأخيرة في توليد القدرة على الحكم لتطبيق قواعد استخدام الموارد المخصصة. ويمكن تحسين القدرة على تخصيص الموارد والقدرة التنفيذية من خلال مشاركة المواطنين في مراقبة الجهات الفاعلة في التنمية ومقدمي الخدمات. ولتحقيق ذلك. على الحكومات توفير المعلومات اللازمة لمساعدة المواطنين على محاسبة الجهات الفاعلة في مجال الأعمال ومقدمي الخدمات.

وقد شددت النهج الحالية في بناء الدولة تركيزها على استراتيجيات الحكم السليم التي تعزز موقع السوق والإدارة (الإدارة العامة الجديدة) واللامركزية. وتتطلع جميع البلدان إلى تحقيق العديد من هذه الأهداف. غير أنه ينبغي عدم الخلط بينها وبين المؤسسات اللازمة لتوليد النمو والحفاظ عليه وتحقيق

وحركات اجتماعية، ليخلص إلى أن الأنظمة الديمقراطية تمكنت من تحقيق نتائج مفيدة للفقراء في الظروف التالية:

- عندما ترسخ في الإطار المؤسسي حقوق تسمح للفقراء، بممارسة حق الاختيار السياسي وبناء التحالفات مع الآخرين ومساءلة القادة؛
- عندما تثبت مجموعات تربطها بالفقراء علاقات وثيقة عن قدرتها على التنظيم والتعبئة؛
- عندما يستطيع الفقراء تجاوز أو تسوية الانقسامات الأفقية؛
- عندما ينشئ الفقراء روابط بنوعية بالجهات المشاركة في وضع السياسات، تؤدي أحياناً إلى موائيق اجتماعية.

وفي بعض الظروف، يمكن تحقيق النجاح دون ارتباط المجموعات بشكل رسمي بجهات فاعلة في الدولة، غير أن مثل هذا النجاح يتطلب مستويات مرتفعة من النضال والتعبئة المستمرة للحفاظ على المكاسب. وقد يؤدي التنافس الانتخابي القادر على تغيير الحكومات دوراً حقيقياً في إعادة التوزيع وتنفيذ الإصلاحات الجوهرية. أما التنافس الانتخابي في ظل انعدام تنظيم المجموعات ونضالها الفعلي فقد يؤدي إلى نتائج ضعيفة في إعادة التوزيع، أو يحصر إعادة التوزيع بالدورة الانتخابية. وهكذا، يعاني الفقراء عندما تكون التحركات الاجتماعية وحركات المجموعات ذات المصالح ضعيفة وعندما يفتقر النظام الانتخابي إلى التنافس الكافي.

## ملاحظات ختامية

### تنسيق القوى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للوفاء بالالتزامات للفقراء

يشدد الجزء الختامي على أهمية فهم طرق الترابط بين المؤسسات والسياسات. وتتطلب مكافحة الفقر وعدم المساواة عمليات تغيير هيكلي، وسياسات اقتصاد كلي وسياسات اجتماعية متكاملة وتنازر. ويجب أن يصمم هذا الترابط عن وعي، لتحقيق الاتساق في السياسات ليس مجرد ممارسة تكنوقراطية، بل يتطلب دعماً من مواطنة فعالة وتحالفات قوية.

مالية والخصخصة وتخريب الاقتصاد. وفي هذه العملية، تصبح الحكومات أكثر خضوعاً لحاسبة الوكالات المتعددة الأطراف والمستثمرين منها لحاسبة المؤسسات التمثيلية والجمهور الأوسع. وتؤثر أنماط وضع السياسات هذه على طريقة استجابة الحكومات لقضايا العمالة والسياسات الاجتماعية التي قد تُهمش أو تُلزم بأن تتوافق مع أهداف السياسة المحددة مسبقاً التي تشدد على الاستقرار المالي. أما النوع الثاني من القيود فيتعلق بطبيعة التحول الصناعي المحدودة في معظم الأنظمة الديمقراطية الجديدة، وباختلاف نوعية المؤسسات والعمليات الديمقراطية، وبالانقسامات الإثنية التي تحدد الخيارات والقدرة على العمل الجماعي.

ومع أن أوراق استراتيجية الحد من الفقر تدعم مشاركة الفئات الاجتماعية في صياغة برامج مكافحة الفقر، إلا أن مشاركة هذه الفئات أصبحت تقتصر على التشاور بدلاً من أن تكون مشاركة حقيقية حدث تغييراً حقيقياً. أما المشاركة التي ارتبطت بالموائيق الاجتماعية والتي أدت إلى الحد من الفقر بسرعة، فتختلف كثيراً عن نهج التفاوض من جانب المنظمات غير الحكومية الذي تتبناه الأوراق المذكورة، والذي يميل في ثقل توازن القوى بشدة ضد هذه الفئات. وفي الماضي، كانت المشاركة الناجحة تأخذ شكل موائيق اجتماعية تضمنت ملامح أساسية من بينها الاعتراف بدور ممثلي العمال وأرباب العمل في المفاوضات التي تتناول الأجور والعمالة وظروف العمل والرفاه؛ وقدرة ممثلي المجموعات على ضمان التزام أعضائها بالقرارات التي تتخذ؛ والاعتراف المتبادل بأهمية كل جهة من الجهات الفاعلة في تحقيق الأهداف، بما في ذلك قدرات الأطراف النسبية على الطعن بالنتائج التي لم تستند إلى توافق في الآراء. ولم تنحصر هذه الموائيق بالقطاع الصناعي. فقد وضعت موائيق زراعية في العديد من البلدان، فحسنت المداخل الزراعية وحدت من أوجه عدم المساواة بين المناطق الحضرية والريفية في البلدان التي تعتبر فيها أصوات المزارعين الانتخابية مهمة.

ويستعرض الفصل حالات مختلفة شملت مجموعات مصالح

## ملاحظات

- (١) الأمم المتحدة، ٢٠٠٩: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، ٢٠١٠. والمقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية.
- (٢) الأمم المتحدة، ٢٠١٠.
- (٣) منظمة الأغذية والزراعة، ٢٠٠٩.
- (٤) الأمم المتحدة، ٢٠١٠.
- (٥) Saith 2006.
- (٦) Heintz 2009; Cornia 2006.
- (٧) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، (٢٠٠٩).
- (٨) تخلص دراسة فوريس (٢٠٠٠) في الاقتصاد القياسي إلى أن عدم المساواة مفيد لتحقيق النمو.
- (٩) Maxwell 2001; Thompson 2003; Anderson and O'Neil 2006.
- (١٠) البنك الدولي ٢٠٠٦: وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠٠٥: وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة ٢٠٠٥: ومعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية ٢٠٠٥.
- (١١) Anderson and O'Neil 2006.
- (١٢) Razavi 2006.
- (١٣) Cornia 2004.
- (١٤) Stewart and Brown 2007.
- (١٥) صاغ هذا المصطلح معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية في دراسته الرئيسية: السياسة الاجتماعية في سياق تنموي: انظر معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، ٢٠٠٦ و 2005 Mkandawire.
- (١٦) معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، ٢٠٠٦.
- (١٧) Ohno 2002.
- (١٨) Mkandawire 2005.
- (١٩) Sen 1999; Stewart et al. 2007.
- (٢٠) Bebbington 2009.



الحد من الفقر هو عنصر رئيسي في البرنامج الدولي للتنمية، والاستراتيجيات الحديثة للحد من الفقر تركز على الفقراء، بينما يبقى الفقر وعدم المساواة من الحواجز التي يصعب تذليلها أمام التنمية.

ويؤكد تقرير مكافحة الفقر وعدم المساواة أن نهجاً عديدة للحد من الفقر وعدم المساواة لم تتناول الأبعاد المؤسسية والسياسية، وأبعاد السياسة العامة التي يمكن أن تكون سبباً للفقر وعدم المساواة، وعائفاً أمام الحد منهما. فعندما تركز نسبة كبيرة من سكان البلد تحت وطأة الفقر، يصبح من غير المنطقي فصل الفقر عن التنمية. والبلدان التي نجحت في تحقيق الرفاه لغالبية سكانها في فترة قصيرة نسبياً، هي البلدان التي تعتمد استراتيجيات تشرف عليها الدولة، الاستراتيجيات التي تجمع بين الأهداف الاقتصادية، والسياسات الاجتماعية الفاعلة، والمنتديات السياسية التي تتناول مصالح الفقراء في السياسة العامة.

ويُقسم التقرير إلى ثلاثة أجزاء تتناول ثلاثة عناصر أساسية لاستراتيجية إنمائية شاملة ومستدامة:

- أنماط النمو والتغيير الهيكلي (حيث الزراعة والصناعة والخدمات) التي تضمن توليد فرص العمل اللائقة والمجزية للجميع بصرف النظر عن اعتبارات الدخل والطبقة الاجتماعية والجنس والانتماء ومكان السكن؛
- اعتماد سياسات اجتماعية شاملة تستمد أسسها من مبادئ حقوق الإنسان، وتدعم التغيير الهيكلي والتماسك الاجتماعي والسياسات الديمقراطية؛
- حماية الحقوق المدنية والتنظيمات والترتيبات السياسية التي تضمن استجابة الدولة لحاجات المواطنين وتأثير الفقراء على كيفية صياغة السياسات العامة.

وبهدف هذا التقرير إلى توضيح أسباب الفقر وعدم المساواة، وما يمكن فعله لإحلال العدالة. ويستكشف هذا التقرير الأسباب والعوامل التي تؤدي إلى استمرار الفقر، ويحلل مواضع الخطأ والصواب في التفكير والممارسة على صعيد السياسة الدولية، ويقترح مجموعة من السياسات والتدابير المؤسسية التي يمكن أن تأخذ بها البلدان لتخفيف حدة الفقر.