الأمم المتحدة

E/CN.5/2024/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
7 December 2023
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الثانية والستون

نيو يورك، 5–14 شباط/فبراير 2024

البند 3 من جدول الأعمال المؤقت

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

تعزيز التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية من خلال السياسات الاجتماعية لتسريع وتيرة التقدم في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وتحقيق الهدف الشامل المتمثل في القضاء على الفقر

تقرير الأمين العام*

موجز

هذا التقرير الذي يقدَّم وفقا لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 12/2023 يتضمّن لمحة عامة عما يعتري الخدمات الاجتماعية الأساسية من ثغرات تعوق التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية. ويسلط الأمين العام الضوء في التقرير على سبل وضع سياسات اجتماعية عادلة وشاملة وفعالة، ولا سيما بهدف تكثيف الجهود لتوفير الحماية الاجتماعية الشاملة، وخدمات الرعاية الصحية الجيدة والميسورة التكلفة، والتعليم الجيد الميسور التكلفة للجميع. ويبحث الأمين العام سبل تعميم الاعتبارات الاجتماعية في الأطر الإنمائية، بما في ذلك عن طريق تعبئة الموارد المحلية اللازمة للخدمات الاجتماعية من خلال العمل بالضرائب التصاعدية وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام، وتعزيز الجهود الدولية الرامية إلى إيجاد حيز مالي للتنمية الاجتماعية، والربط بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ويختتم الأمين العام التقرير بتوصيات بشأن كيفية إحراز البلدان مزيدا من التقدم في هذه الأمور. وتشمل التوصيات الواردة في التقرير اتخاذ إجراءات في ثلاثة مجالات رئيسية هي: (أ) إعادة ترتيب أولويات سياسات التنمية الاجتماعية التي تقدم للجميع خدمات جيدة مبنية على أدلة؛ (ب) كفالة الوصول بتعبئة الموارد المحلية والدولية إلى المستوى الكافي لمجاراة حجم التحديات التي تعترض التنمية الاجتماعية في البلدان؛ (ج) تحسين القطاع العام من حيث المساءلة والشفافية والقدرات، وإضفاء الطابع المنهجي على ترتيبات مؤسسية أكثر شمولا.

* قُدّم هذا التقرير لأغراض التجهيز بعد انقضاء الموعد النهائي لأسباب فنية خارجة عن سيطرة المكتب المقدِّم للتقرير.

160124 261223 23-24337 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - لقد تعهدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، لما اعتمدت خطة التنمية المستدامة لعام 2030، بألا يترك الركب خلفه أحدا. وهذا الالتزام ينطلق من منظور اجتماعي للتنمية، قائم على أسس الإنصاف والعدالة الاجتماعية وعدم التمييز. وبالمثل، لا يمكن تحقيق السلام والتنمية المستدامة دون استنادهما إلى مبادئ العدالة الاجتماعية، بحيث تُكفل معاملة الجميع بالعدل والمساواة، أي المساواة في الاستفادة من الفرص والخدمات الأساسية، والمساواة في الحقوق، والمساواة في تقاسم منافع النمو الاقتصادي.

2 - والعدالة الاجتماعية تشمل جميع القطاعات والأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك الصحة والتعليم والغذاء والمياه والإسكان والاستثمار والتجارة والعمالة. وهي تقتضي الوعي بأن الأفراد لا ينطلقون في الحياة من أرضية متساوية، وتوجه الانتباه إلى الحواجز النظمية والتحيزات المجتمعية - القائمة على الانتماء العرقي ونوع الجنس والإعاقة والوضع الاجتماعي والاقتصادي، وغير ذلك من العوامل - التي تخلق وتديم أوجه التفاوت بين الناس. وتعني العدالة الاجتماعية في عالم العمل عدم التمييز، والأجر المنصف، وحقوق العمال، والحوار الاجتماعي، وإتاحة الحماية الاجتماعية للجميع. وفي سياق التعليم، تتجاوز العدالة الاجتماعية التحصيل الأكاديمي لتشمل تكافؤ الفرص والتوزيع العادل للموارد والفرص بين الأفراد والمجتمعات. وفي مجال الصحة، تقتضي العدالة الاجتماعية معالجة أوجه التفاوت الطويلة الأمد في النتائج الصحية وأسبابها الكامنة، بما في ذلك عن طريق معالجة الاختلافات المجحفة التي يمكن تجنبها في فرص الحصول على الخدمات الصحية داخل كل بلد وفيما بين البلدان.

3 - وعلى الرغم من هذه التطلعات، فإن العالم لا يفي بالتزامه بتعزيز التنمية الاجتماعية الشاملة والعدالة الاجتماعية للجميع. فاليوم وقد انتصفت المدة المحددة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يوجد نصف سكان العالم وراء الركب[1]. وينبغي إحداث تحول جوهري من حيث الالتزام والتضامن والتمويل والعمل. ويتضمن هذا التقرير صورة للحالة القائمة والتحديات الراهنة التي تعيق التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، وموجَزا للمسارات الكفيلة بتعزيز عنصري الفعالية والإنصاف في السياسات الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، ومن منطلق الإدراك بأن السياسات الاجتماعية وحدها لا يمكن أن تحقق التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية، يتضمن التقرير استكشافا للسبل الممكنة لتعميم الاعتبارات الاجتماعية على نطاق أطر التنمية ولتعزيز السياسات المتضافرة والمنسقة.

ثانيا - الثغرات القائمة في الخدمات الاجتماعية الأساسية تعيق التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية

4 - على الرغم من التحسينات التي تحققت في العديد من جوانب التنمية الاجتماعية، فإن التقدم في حالة تباطؤ منذ عام 2015، بل ظل راكدا أو تراجع منذ عام 2020[2]. ففي عام 2022، قُدر عدد الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع بنحو 667 مليون شخص على مستوى العالم. واستنادا إلى

(1) انظر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2023: إصدار خاص* (نيويورك، 2023). متاح على هذا الرابط: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/.

(2) انظر A/78/211.

الاتجاهات الحالية، من المتوقع أن يظل 575 مليون شخص في حالة من الفقر المدقع في عام 2030[3]. ونتيجة لذلك، لن يحقق سوى ثلث البلدان الغاية 1-2 من أهداف التنمية المستدامة، والتي ترمي إلى خفض معدلات الفقر الوطنية إلى النصف بحلول عام 2030[4]. وقد عانى في عام 2022 حوالي 735 مليون شخص على صعيد العالم من الجوع أيضا، أي بزيادة 122 مليون نسمة مقارنة بعام 2019. ويُتوقع أن يواجه 600 مليون شخص شبح الجوع على صعيد العالم في عام 2030. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى ارتفاع تكلفة الأطعمة المغذية، لا يستطيع ملايين الناس تحمل تكاليف نظام غذائي صحي[5].

5 - والواقع اليوم أن البلدان تخسر معركة تحقيق الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة، المتعلق بالحد من عدم المساواة. فبينما تقلّص التفاوت في الدخل بين البلدان منذ ثمانينيات القرن العشرين، زاد التفاوت بشكل مطرد داخل البلدان خلال الفترة نفسها. ومنذ عام 1990، شهد ما لا يقل عن 58 في المائة من سكان العالم زيادة في التفاوت من حيث الدخل في بلد إقامتهم، بينما انخفض هذا التفاوت بالنسبة إلى 26 في المائة من سكان العالم[6]. وفي الوقت الراهن، تذهب نسبة 52 في المائة من مجموع الدخل إلى شريحة الـ 10 في المائة الأغنى من سكان العالم، في حين لا يذهب لأفقر 50 في المائة من سكان العالم سوى حوالي 8 في المائة. بل إن التفاوتات في الثروة على صعيد العالم أكثر وضوحا: فأغنى 10 في المائة من سكان العالم يمتلكون 76 في المائة من مجموع الثروة، في حين لا يملك النصف الأفقر سوى 2 في المائة من مجموع ثروة العالم[7].

6 - وإلى جانب التفاوت في الدخل والثروة، لا تزال مظاهر التفاوت قائمة في أبعاد كثيرة بالغة الأهمية في التنمية الاجتماعية والرفاه. فقد تباطأ التقدم نحو تحقيق التغطية الصحية الشاملة مقارنة بالمكاسب التي لوحظ إحرازها قبل عام 2015. ويفتقر حوالي 57 في المائة من سكان العالم، أي 4,5 بلايين شخص، إلى التغطية بالتأمين المتعلق بخدمات الرعاية الصحية الأساسية[8]. وعلى الرغم من توافر العلاجات البسيطة والتدابير الوقائية، فإن الإسهال يقتل حوالي 000 370 طفل دون سن الخامسة كل عام[9]، بينما يموت ما يقرب من 3,2 ملايين شخص بسبب تلوث الهواء الداخلي[10]، ويموت ما يقرب من 3 ملايين عامل

(3) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington, D.C., 2022). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity.

(4) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2023*.

(5) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وغيرها، *حالة الأمن الغذائي والتغذية في العالم 2023* (روما، 2023). وثيقة متاحة على هذا الرابط: https://www.fao.org/documents/card/en/c/CC3017AR.

(6) انظر: www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-139-inequality-trends-within-countries-novel-dataset.pdf.

(7) انظر: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf.

(8) World Health Organization (WHO) and International Bank for Reconstruction and Development, *Tracking universal health coverage: 2023 global monitoring report* (Geneva, 2023). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.who.int/publications/i/item/9789240080379.

(9) انظر: www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/diarrhoeal-disease.

(10) انظر: www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/household-air-pollution-and-health.

نتيجة للحوادث والأمراض المرتبطة بالعمل التي يمكن الوقاية منها[11]. وبالمثل، فإن ارتفاع الجزء غير المشمول بالتأمين من نفقات الرعاية الطبية يؤدي إلى مخاطر صحية جمة ويفرض عبئا ماليا ثقيلا على السكان. ففي كل عام، يعاني نحو بليوني شخص من ضائقة مالية بسبب نفقات الرعاية الصحية، ويعاني بليون شخص من تكاليف كارثية من النفقات غير المشمولة بالتأمين، حيث يتجاوز الإنفاق على الرعاية الصحية 10 في المائة من إجمالي نفقات الأسر المعيشية أو دخلها. وقد أوقعت تكاليف الأسر المعيشية من الرعاية الصحية 344 مليون شخص في فقر مدقع في عام 2021. وإذا كانت تكاليف الرعاية الصحية من دواعي القلق الرئيسية، فإن جودة هذه الرعاية لا تقل عنها أهمية. ففي كل عام، يموت ما يصل إلى 8,4 ملايين شخص في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل بسبب تدني جودة الرعاية الصحية. وتشير التقديرات إلى أن أكثر من نصف هذه الوفيات كان يمكن تجنبها لو وُجدت نظم للرعاية الصحية العالية الجودة[12].

7 - وقد تباطأ أيضا التقدم نحو توفير التعليم للجميع منذ عام 2015. ونتيجة للآثار المدمرة والطويلة الأمد لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، من المتوقع أن يحقق بلد واحد فقط من بين كل ستة بلدان تعميم التعليم الثانوي بحلول عام 2030، حيث سيظل ما يقدر بنحو 84 مليون طفل وشاب خارج المدرسة، بينما يكون 300 مليون طالب غير ملمين بالمهارات الأساسية في الحساب والقراءة والكتابة[13]. وكثيرا ما تجد الأسر الفقيرة صعوبة في تحمل التكاليف المباشرة وتكاليف الفرصة البديلة (الدخل الضائع) لإرسال أطفالها إلى المدرسة. ولا يزال كثير من الأطفال يسترجعون ما ضاع من فرص التعلم المفقودة بسبب جائحة كوفيد-19. ويرتبط انخفاض التحصيل العلمي بانخفاض الفرص في وقت لاحق من الحياة، بما في ذلك فرص العمل، وبتضاؤل فرص الحصول على الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه والصرف الصحي والكهرباء[14]. ويرتبط انخفاض التحصيل التعليمي أيضا، وخاصة بالنسبة للأمهات، بالتقزم والهزال لدى الأطفال دون سن الخامسة.

8 - ويمكن أن تكون المعدلات العالمية للالتحاق بالمدارس مؤشرا مضللا للنجاح إذا لم يؤخذ في الاعتبار واقع متابعة الدراسة والتسرب المدرسي. والواقع أن المعدلات العالمية لإكمال التعليم الابتدائي والمرحلة العليا من التعليم الثانوي تبلغ 87 و 59 في المائة، على التوالي، ولكن هذه المعدلات تخفي تفاوتات كبيرة بين البلدان[15]. ففي بعض البلدان، تنخفض معدلات إكمال التعليم الابتدائي لتصل إلى 19 في المائة للبنات و 35 في المائة للبنين[16]. وبينما تختلف معدلات إكمال الدراسة اختلافا كبيرا بين البلدان، فإن التعليم الذي يتم الحصول عليه يتباين أيضا من حيث نوعيته وأهميته. وعلى الرغم

(11) International Labour Organization (ILO), *Enhancing social dialogue towards a culture of safety and health: What have we learned from the COVID-19 crisis?* (Geneva, 2022).

(12) WHO, "Organizing health care services to ensure universal health coverage" (Technical brief, July 2023).

(13) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2023*.

(14) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "Inequality of Opportunity in Asia and the Pacific: Education" (social development policy papers No. 2018-01, Bangkok, 2018).

(15) انظر: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386852.

(16) انظر: https://genderdata.worldbank.org/indicators/se-prm-cmpt-zs/?gender=female&gender=male&geos=WLD&groups=incomeGroup&view=bar.

من أن النقص الحالي في المعلمين ظاهرة عالمية، فإن الوضع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مذهل: ففي عام 2019، كان هناك في المتوسط 38 تلميذا لكل معلم في التعليم الابتدائي، مع وصول هذه نسبة في العديد من البلدان إلى ما يزيد تزيد عن 50 تلميذ لكل معلم[17]. وهذه النسب أعلى بكثير بالنسبة للمعلمين المؤهلين: حيث بلغ متوسط نسبة المعلمين الحاصلين على الحد الأدنى من المؤهلات المطلوبة 65 في المائة في عام 2019، بعد أن كان 84 في المائة في عام 2000؛ وبالنسبة للتعليم الثانوي، كان حوالي نصف المعلمين فقط في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من الحاصلين على الحد الأدنى من المؤهلات المطلوبة في عام 2019.

9 - واعتبارا من عام 2020، لم يكن 53 في المائة من سكان العالم مشمولين بخطة للحماية الاجتماعية، مما يعني أن 4,1 بلايين شخص تُركوا دون أي حماية[18]. وحتى بالنسبة للمشمولين بتغطية التأمين، كثيرا ما تكون مستويات الاستحقاقات دون معايير الكفاية الدنيا المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، في العديد من البلدان، ومنذ عام 2017 وما بعده، كان مستوى استحقاقات معاشات الشيخوخة غير القائمة على الاشتراكات أقل من 50 في المائة من خط الفقر الوطني[19].

10 - ومن الأسباب الرئيسية لعدم وجود تغطية شاملة بالحماية الاجتماعية النقصُ الكبير في الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية. ومن العوامل الأخرى التي تعيق تعميم التغطية وإنجازها عدم وجود خطط للتأمين، وأوجه القصور المؤسسية والإدارية، وتحديد معايير الأهلية من منظور ضيق، حيث غالبا ما تقتصر الأهلية على أشد شرائح المجتمع فقرا. ويوجد بليونان من العاملين في الاقتصاد غير الرسمي إما من دون حماية لهم ولأسرهم، أو يعتمدون على استحقاقات لا تقوم على الاشتراكات، إن وُجدت. وعادة ما تمول الخطط غير القائمة على الاشتراكات من الميزانية العامة للحكومة ولا تشمل حالات طوارئ محددة يمكن أن تقع في حياة الفرد. وبسبب الوسائل الفجة لتقييم حالة الفقر بهدف تحديد الأهلية، التي كثيرا ما تستند إلى معلومات متجاوزة عن الدخل وخصائص الأسر المعيشية، فإن هذه الخطط يكثر أن تؤدي إلى أخطاء كبيرة في الاستهداف، ومن ثم فهي من الأساس غير عادلة وعديمة الفعالية. ويمكن أن يعزى عدم وجود خطط قائمة على الاشتراكات للعاملين في القطاع غير الرسمي إلى الحواجز القانونية التي تحول دون المشاركة، ومحدودية القدرة المالية على دفع الاشتراكات، وضعف الامتثال من جانب أرباب العمل والعاملين. ويؤدي هذا الواقع في العديد من البلدان إلى وجود فئة عريضة مما يُسمى "الشريحة الوسطى المفقودة" من العاملين في القطاع غير الرسمي الذين يُستبعدون من الخطط القائمة على الاشتراكات ولكنهم ليسوا على درجة من الفقر تؤهلهم للاستفادة من الخطط غير القائمة على الاشتراكات.

11 - وتشير أحدث البيانات إلى أن الإنفاق العام على الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم قد زاد ببطء بمرور الوقت، ولكنه أبعد ما يكون عن أن يكون كافيا لتزويد جميع الناس بما يكفي من الخدمات الجيدة.

(17) International Task Force on Teachers for Education, "Closing the gap: Ensuring there are enough qualified and supported teachers in sub-Saharan Africa" (Paris, 2021).

(18) ILO, *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future* (Geneva, 2021). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_883341/lang--en/index.htm.

(19) انظر: https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/Shahra%20Razavi%20-%20PPT%20Presentation%20EGM%20August%202023.pdf.

ولتحقيق الاستدامة المالية الطويلة الأجل للخدمات الاجتماعية، ينبغي أن يأتي التمويل في المقام الأول من الموارد المحلية. وبينما يبلغ متوسط الإنفاق العالمي على الحماية الاجتماعية 12,9 في المائة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، فإن أكثر من ثلث جميع البلدان تنفق أقل من 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[20]. وبالنسبة للخدمات الصحية، يبلغ متوسط الإنفاق العالمي الإجمالي حوالي 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. غير أن متوسط النفقات الحكومية العامة المحلية على الصحة أقل بكثير، إذ يبلغ 5,8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. غير أن هناك اختلافات كبيرة – لا سيما أن ما يقرب من ثلث البلدان يخصص أقل من 2 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي للصحة[21]. والصورة مختلفة بعض الشيء بالنسبة للتعليم. فباعتماد إعلاني إنشيون وباريس، وافقت الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) على أن تخصص للتعليم ما لا يقل عن 4 إلى 6 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي، أو ما بين 15 و 20 في المائة من النفقات العامة[22]. وبينما يبدو أن إنفاق البلدان النامية في التعليم أعلى نسبيا مقارنة بما تنفقه في الحماية الاجتماعية والصحة، فإن معظم البلدان لا تزال دون الهدف الأدنى المحدد في 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[23].

12 - وفي ظل انعدام سبل الحصول على الحماية الاجتماعية، تُترك الأسر لتدبر بنفسها طوارئ الحياة العادية أو صدمات المتغايرات المشتركة التي لا يمكن التنبؤ بها، مما يولد الضعف وانعدام الأمن، مع ما ينجم عن ذلك من آثار مدمرة في كثير من الحالات. وبدون إمكانية الحصول على رعاية صحية ميسورة التكلفة، غالبا ما يكون العمال أمام خيار إما الاستمرار في العمل وهم مرضى (وربما كان مرضهم معديا) أو مواجهة فقدان الدخل. ولما تكون النفقات الصحية بمستوى كارثي فهي يمكن أن تلقي بالأسر في أتون الفقر. وفي حالات أخرى، يؤدي الأمر بالناس في أحيان كثيرة إلى عدم طلب العلاج أو إلى البقاء في حالة انتظار إلى أن يفوت الأوان، فيؤدي ذلك إلى الموت المبكر. وبدون الحصول على تعليم جيد، تكون الفرص ضئيلة للعثور على وظائف أفضل تتيح دخلا أعلى وخيارات للخروج من حالة الفقر والضعف. وهذا يعني أيضا أن الكثيرين يتخلون عن المعلومات والمعرفة حول الاحتياجات الغذائية والمعايير العامة للصحة. ويمكن أن يؤدي انخفاض فرص التعليم المتاحة للفتيات، من بين عوامل أخرى، إلى الحمل والزواج من غير رغبة في ذلك ولا تخطيط. وبالنسبة للأطفال، ولا سيما خلال فترة الألف يوم الأولى من حياتهم، يمكن أن يؤدي الفقر والحرمان إلى سوء التغذية وألوان من العوز الصحي، مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على التحصيل التعليمي وفرص العمل في المستقبل في مرحلة الرشد. وبالنسبة للأشخاص ممن هم في سن العمل، يمكن أن يكون فقدان العمل أو الإصابة بإعاقة أو مجرد المرض سببا يلقي بأسر بأكملها في الفقر. وغالبا ما يقلل الحمل أو الولادة من فرص المرأة في الحصول على وظيفة أو في الحفاظ عليها، بل ربما أفضى إلى ما هو أسوأ من ذلك بحيث يعرض حياة كل من الطفل والأم للخطر. وبدون معاش أو رعاية صحية، يضطر كثير من كبار السن إلى مواصلة العمل أو الاعتماد على الدعم المالي من أفراد الأسرة الآخرين. وهذه التحديات جميعها لها آثار غير متناسبة على النساء والفتيات.

(20) ILO, *World Social Protection Report 2020-22*.

(21) انظر: https://apps.who.int/nha/database/Select/Indicators/en.

(22) انظر: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf.

(23) انظر: http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=3865.

13 - ويؤدي التفاوت في الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية، مثل التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، إلى استفحال اختلالات موازين القوى، ويضعف التماسك الاجتماعي، ويقوض الاستقرار. فلكي تتاح لكل امرئ الفرصة ليفلت من براثن الفقر ويعيش حياة آمنة وصحية ومنتجة تمكنه من تحقيق تطلعاته، يجب أن توزع مكاسب التنمية بطريقة عادلة لا تستثني أحدا. ولكي يحدث هذا، لا يمكن معاملة القطاع الاجتماعي وكأنه شيء يُؤخَّر.

14 - يشهد العالم تحولات سريعة تهيئ مجموعة من الفرص وتطرح طائفة من التحديات. ولكي تستفيد الحكومات من هذه التحولات ولا تغدو ضحية لها، فهي تحتاج إلى زيادة الاستثمارات في الإنسان. فهذا الاستثمار يعزز التقدم الاجتماعي والثقة والتضامن. وأما إذا ظلت الأمور على ما هي عليه، فيُحتمل أن تتوسع الفجوات القائمة وأن يترك الركب نسبة كبيرة من الناس وراءه. ويزداد الأكثر خطورة في وقت تتقاطع فيه أزمات متعددة ومتداخلة، بينما بلدان كثيرة غير مستعدة لمواجهة التحديات الماثلة التي تتجلى في تغير المناخ وشيخوخة السكان والرقمنة.

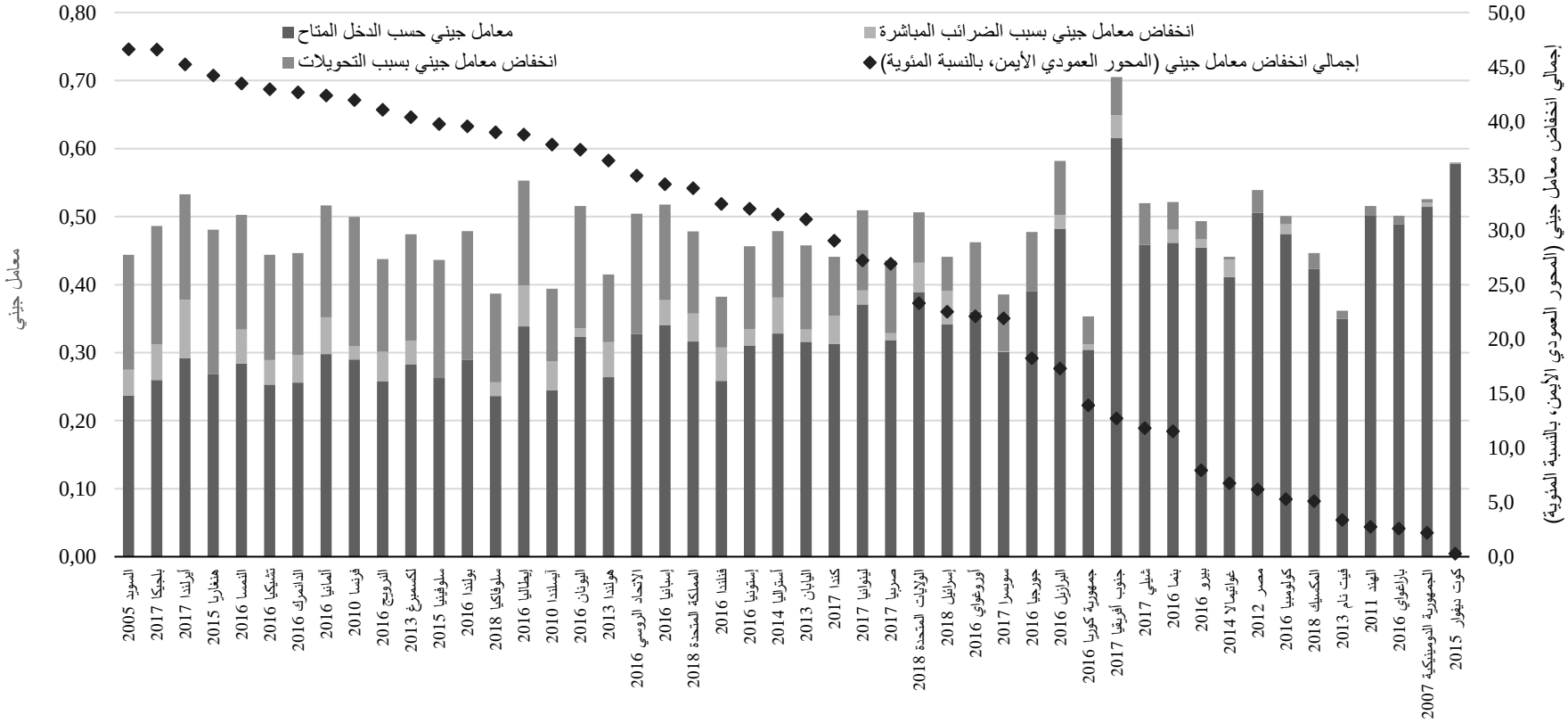
ثالثا - مسارات رئيسية لسياسات اجتماعية عادلة وشاملة وفعالة

15 - إن إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية هو أولا وقبل كل شيء حق من حقوق الإنسان. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) واتفاقية حقوق الطفل (1990) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966) صكوك تكرس الحماية الاجتماعية والصحة وتكافؤ فرص التعليم باعتبارها حقوقا يتمتع بها الجميع دون تمييز، وتلزم الدول الموقعة بضمانها. وتؤدي هذه الخدمات الاجتماعية الأساسية الثلاث أيضا أدوارا مركزية، مباشرة وغير مباشرة، في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وأما السياسات الاجتماعية الشاملة - التي تؤمن الدخل المنتظم والكافي والذي يمكن التنبؤ به، وتوفر الرعاية الصحية الميسورة التكلفة، والتعليم الجيد للجميع - فهي تعزز الارتقاء الاجتماعي والتقدم الاجتماعي، وهما عاملان يحفزان تسريع تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

16 - وللدفع نحو الأخذ بمسار يفضي إلى مجتمعات شاملة ومنصفة وقادرة على الصمود، لا بد من التعجيل بإخضاع السياسات الاجتماعية والاقتصادية والضريبية لإصلاحات شاملة. ويمكن أن يكون للضرائب المباشرة، إلى جانب نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمناسبة، تأثير كبير على أوجه التفاوت (انظر الشكل الأول أدناه).

الشكل الأول

يمكن أن يكون للضرائب والتحويلات تأثير كبير على تفاوت الدخل



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية

ملاحظة: معادلةُ دخْلِ الأسرة المعيشية تتم باستخدام مقياس الجذر التربيعي. ويُطبّق الترميز الأعلى والترميز الأسفل (انظر http://www.lisdatacenter.org/wps/techwps/9.pdf) على أساس المدى بين الربيعي (ثلاث مرات دون المدى بين الربيعي أو فوقه). وبالنسبة للبلدان التالية، بيانات الدخل المدرجة صافية من الضرائب (على الدخل): الاتحاد الروسي، وأوروغواي، وباراغواي، وجورجيا، وسلوفينيا، وشيلي، وفييت نام، وكوت ديفوار، ومصر، والمكسيك، والهند، وهنغاريا. وبالنسبة لفرنسا وبولندا، البيانات المقدمة مختلطة، أي شاملة للضرائب على الدخل ولكن صافية من الاشتراكات، أو العكس. ويُحسب معامِل جيني لمجموع السكان الكلي.

17 - ويتوقف مدى نجاح الجمع بين مزايا الحماية الاجتماعية والضرائب في التقليل من التفاوت في الدخل في أي بلد من البلدان على مدى فعالية النظم، الأمر الذي يرتبط بدوره بالمستوى العام للتنمية في البلد. ومن الأمور المركزية في عمليات الإصلاح هذه وجود مؤسسات ذات قدرة وشفافة وخاضعة للمساءلة وتتمتع بتنسيق جيد داخل الإدارات الحكومية. ففي السويد والعديد من البلدان الأوروبية الأخرى، تؤدي التحويلات والضرائب إلى خفض معامل جيني بأكثر من 40 في المائة، بينما في بلدان مثل باراغواي والجمهورية الدومينيكية وفييت نام وكوت ديفوار والهند، يظل هذا التأثير دون 4 في المائة.

ألف - التوجه نحو الحماية الاجتماعية الشاملة

18 - إن الأهداف الرئيسية لنظم الحماية الاجتماعية هي ضمان مستويات معيشية كريمة، والتخفيف من حدة الفقر، والحد من أوجه التفاوت. وتساعد الحماية الاجتماعية في ذلك عن طريق زيادة إنتاجية العمل ودعم التحولات السلوكية نحو أنماط حياة صحية أكثر والتخطيط على المدى الطويل، بما في ذلك مراكمة الأصول. كما أن نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمتكاملة والكافية تسمح للأسر بتحمل تكاليف الطعام المغذي، وإعطاء الأولوية لتعليم الأطفال، ودعم تمكين الفتيات والنساء. فهي تساعد على حماية الناس من حالات الطوارئ "الاعتيادية" في دورة الحياة، مثلا عن طريق الحيلولة دون قيام الأسر المعيشية الفقيرة ببيع الأصول الإنتاجية بسبب المرض أو فقدان العمل، وتمكِّن الأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، على سبيل المثال، من العيش بشكل مستقل وبكرامة.

19 - ومن المحددات الحاسمة لتغطية الحماية الاجتماعية العمالةُ الرسمية (اللائقة). فالعاملون في القطاع الرسمي يكونون مشمولين بخطط الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات، والتي تكون في معظم الحالات تأمينا اجتماعيا، وتغطي مجموعة مختلفة من طوارئ الحياة. وهذه الخطط تكون لديها مستويات أعلى من الاستحقاقات، وغالبا ما تمتد التغطية لتشمل أفراد الأسرة الآخرين. وفي معظم الحالات، تموَّل الخطط من مساهمات أرباب العمل والموظفين، مع تجميع المخاطر بين الأعضاء على سبيل التضامن. والمرأة ممثلة تمثيلا ناقصا في هذه الخطط بسبب انخفاض مشاركتها في القوى العاملة، وكثيرا ما تكون ممثلة تمثيلا زائدا في العمالة غير الرسمية.

20 - ويكفل النهج الشامل للحماية الاجتماعية ضمان الدخل والدعم مدى الحياة من خلال مجموعة من الخطط القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات. والتغطية الشاملة ليست استثمارا حصيفا فحسب، بل هي أيضا استثمار ميسور التكلفة. وتكشف التقديرات الواردة من آسيا والمحيط الهادئ أن وجود مجموعة أساسية من خطط التغطية الشاملة غير القائمة على الاشتراكات التي توفر استحقاقات الأطفال والإعاقة والشيخوخة بمستويات متواضعة من المتوسط العالمي للاستحقاقات يمكن أن يخفض الفقر بنسبة 42 في المائة في المتوسط ويزيد بدرجة كبيرة من فرص الحصول على فرص أساسية أخرى[24]. وفي بلدان مثل منغوليا وسري لانكا وتايلند، سينخفض الفقر بنسبة تتراوح بين 60 و 80 في المائة. وستتراوح تكلفة هذه

(24) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *The Workforce We Need: Social Outlook for Asia and the Pacific* (Bangkok, 2023). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.unescap.org/kp/2022/workforce-we-need-social-outlook-asia-and-pacific.

الحزمة الأساسية من 2 إلى 6,1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أي أقل بكثير من المتوسط العالمي البالغ 12,9 في المائة[25].

21 - إن بناء نظام للحماية الاجتماعية يكون شاملا وفعالا ومستداما مع مرور الوقت يجب أن يستند إلى رؤية واضحة وفهم مشترك من قبل أصحاب المصلحة الرئيسيين. ويجب أن يكون قائما على الحقوق وأن يضمن التغطية للجميع، طوال حياتهم، إزاء طوارئ الحياة الرئيسية. ولا بد من توافر الموارد المالية، ولكن بالإرادة السياسية، يمكن عادةً تعبئة التمويل الكافي. وللحفاظ على الثقة في النظام، يجب أن تكون الاستحقاقات وتقييمات الأهلية واضحة وسهلة الفهم والإبلاغ، مع دفع استحقاقات منتظمة ويمكن التنبؤ بها. وهذا يتطلب وجود مؤسسات ذات قدرة، تُدار بطريقة جيدة، وتخضع للمساءلة أمام آليات خارجية لمراقبة أداء الخطط.

باء - توفير خدمات صحية جيدة وميسورة التكلفة للجميع

22 - إن توفير الرعاية الصحية الجيدة والميسورة التكلفة للجميع شرط أساسي للرفاه والحياة المنتجة. فهي تحمي الأسر المعيشية من المصاعب المالية الناجمة عن حالات الطوارئ الصحية، وتساهم في النمو الاقتصادي، وتساعد على بناء الثقة في الحكومة.

23 - وتبرز الأهمية المحورية للتغطية الصحية الشاملة من بين الدروس المستفادة خلال جائحة كوفيد-19. وتتميز التغطية الصحية الشاملة بتوفير رعاية صحية جيدة ميسورة التكلفة للجميع. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في عالم تتزايد فيه شيخوخة السكان بسرعة. وفي هذا السياق، فإن الأخذ بسياسات شاملة تعزز التمتع بصحة جيدة في سن الشيخوخة يمكن أن يحد كثيرا من الاحتياجات والتكاليف المستقبلية.

24 - ولذلك يتعين على الحكومات أن توفر التمويل الكافي لتوسيع نطاق التغطية الصحية، ولا سيما لمن يعيشون في أوضاع هشة. ففي عام 2019، شكل الإنفاق في البلدان المرتفعة الدخل، التي تضم 15 في المائة من سكان العالم، حوالي 80 في المائة من إجمالي الإنفاق العالمي. وتمثل حصة البلدان المنخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، التي تضم 51 في المائة من سكان العالم، ما يزيد قليلا عن 4 في المائة من إجمالي الإنفاق العالمي على الصحة.

25 - والتحولات الاستراتيجية نحو تقديم الرعاية الصحية الجيدة وفي الوقت المناسب، للجميع وطوال العمر، ينبغي أن تبدأ بتوسيع نطاق التغطية الصحية لتشمل الفئات ذات الدخل المنخفض والفئات الضعيفة. وفيما يتعلق بإدخال تغييرات على النظم، ينبغي التركيز على تعزيز الرعاية الصحية الأولية باعتبارها المنطلق لتقديم الخدمات بطريقة متكاملة ومنسقة. وينبغي أن يترافق ذلك مع توسيع نطاق توافر مراكز الرعاية الصحية الأولية والعاملين في مجالي الرعاية والصحة[26].

26 - وبالنسبة للعمال، ينبغي توسيع نطاق حماية الرعاية الصحية لتشمل جميع أفراد الأسرة المعيشية. وإن دمج التغطية الصحية الشاملة في الحماية الاجتماعية يمكن أن يضمن عدم تخلف أحد عن الركب.

(25) ILO, *World Social Protection Report 2020-22*.

(26) انظر: www.who.int/health-topics/universal-health-coverage#tab=tab_1.

وفي هذا الصدد، يمكن للحماية الصحية الاجتماعية أن تيسر الحصول على الرعاية الصحية دون التعرض لضائقة مالية، بما في ذلك تعويض العمال عن دخلهم المفقود في حالة المرض[27].

جيم - ضمان التعليم الجيد والميسور التكلفة للجميع

27 - يتعين على البلدان أن تزيد استثماراتها في توفير التعليم الجيد للجميع. فهذه الاستثمارات يمكن أن تعالج تحديات نقص المعلمين ومؤهلاتهم، فضلا عن المناهج الدراسية البالية والمعدات المدرسية والبنيات التحتية التي تجاوزها الزمن. إذ يلزم تحديث وتنقيح جميع هذه العوامل لتلبية احتياجات سوق العمل في المستقبل وتيسير الانتقال من المدرسة إلى العمل، ولكن أيضا لتلبية الاحتياجات التعليمية للفئات الاجتماعية الضعيفة والمهمشة، بما في ذلك احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة وأفراد الشعوب الأصلية، مع إعطاء الأجيال القادمة فرصة أفضل للهروب من الفقر والضعف، والعثور على وظيفة لائقة ترضيهم.

28 - قليلة هي المجالات الاجتماعية التي حظيت بالبحث والتوثيق بنفس القدر الذي حظيت به عوائد التعليم الاقتصادية. وعلى الرغم من هذه الثروة من المعرفة، فإن الاستثمار في التعليم الجيد ليس كافيا على الإطلاق. وهذا ينطبق على جميع المستويات، من التعليم الابتدائي إلى التعليم العالي، كما ينطبق على فرص التعلم مدى الحياة. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة ملحة لزيادة أعداد المعلمين المؤهلين. ومن وجهة نظر مجتمعية، هناك حاجة إلى نهج جديد وشامل تجاه التدريس والتربية والتدريب وصقل المهارات، وذلك لأسباب ليس أقلها مجاراة التحول الأخضر المرتبط بتغير المناخ، والتحول الديموغرافي المرتبط بالشيخوخة السكانية السريعة، والرقمنة المرتبطة بالتقدم التكنولوجي. وكل تحول من هذه التحولات المختلفة للغاية يتطلب مهارات جديدة ومحددة ذات صلة بأسواق العمل في الحاضر والمستقبل.

رابعا - تعميم مراعاة الاعتبارات الاجتماعية في أطر التنمية

29 - يسلّم إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية لعام 1995 بأنه لا يمكن العمل بفعالية لتحقيق التنمية الاجتماعية من خلال القطاعات الاجتماعية وحدها، ولا من خلال مبادرات مجزأة. فالتصدي للفقر وعدم المساواة وتعزيز العدالة الاجتماعية يتطلبان توجيه القيم والأهداف والأولويات نحو النهوض بالتقدم الاجتماعي والرفاه للجميع. ومع ذلك، فإن الاعتبارات الاجتماعية لا تُراعى بالقدر الكافي في الأطر والسياسات الاقتصادية والبيئية والمتعلقة بالعمالة، الأمر الذي يترك آثار وخيمة على الأفراد والأسر والمجتمعات.

30 - ويتعين للسياسات الاقتصادية والسياسات المتعلقة بالعمالة أن تكفل في أي وظائف جديدة يتم إنشاؤها أن تكون وظائف لائقة، وأن تكفل نقل وظائف بليوني عامل، أو 60 في المائة من القوة العاملة العالمية، يعملون حاليا بصورة غير رسمية إلى الاقتصاد الرسمي. وهذا يعني الحصول على عقد عمل، وعائدات كافية، وساعات عمل منتظمة، وظروف عمل آمنة، مع حقوق في مكان العمل. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة للنساء والشباب، حيث تزيد احتمالات أن تكون هاتان الفئتان ممثلتين تمثيلا زائدا

(27) انظر: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_740724.pdf.

في الوظائف غير الرسمية. وهذا من شأنه أن يساعد في إنقاذ أكثر من 200 مليون عامل يعيشون في حالة من الفقر مع أن لهم وظيفة[28].

31 - وهناك حاجة أيضا إلى زيادة الاستثمارات في البنية التحتية لمساعدة الناس على تحقيق إمكاناتهم الكاملة والعيش بكرامة. ويشمل ذلك تأمين إمكانيات الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية والكهرباء لبلايين الأشخاص الذين ما زالوا يفتقرون إلى هذه الإمكانيات. ويعني ذلك أيضا توسيع نطاق الوصول إلى الإنترنت لما يقدر بنحو ثلث سكان العالم الذين لا يستطيعون الوصول إليها حاليا[29].

ألف - تعبئة الموارد المحلية من أجل الخدمات الاجتماعية

32 - لا يزال التمويل العام المحلي هو المصدر الرئيسي لتمويل الإنفاق الاجتماعي على الصعيد العالمي. ومع ذلك، فإن الموارد العامة المحلية في كثير من البلدان لا تكفي لتلبية احتياجات الناس وتوقعاتهم، فضلا عن حجم وطموح خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وينبغي أن تكون تعبئة الموارد المحلية لتمويل الاستثمار الاجتماعي من أولويات السياسة المالية.

33 - وتوجد طائفة من الطرق التي يمكن للحكومات من خلالها أن تقوم بتعبئة الموارد لضمان الاستدامة المالية والاقتصادية للخدمات الاجتماعية الأساسية. ومن ذلك توسيع القاعدة الضريبية، وإعادة تخصيص النفقات العامة، وتكييف أطر الاقتصاد الكلي. غير أنه ينبغي أيضا بذل جهود شاملة تضمن أن تكون الوظائف غير الرسمية الحالية، وكذلك الوظائف الجديدة المستحدثة، وظائف لائقة. ويمكن أن تكون سياسة الاقتصاد الكلي خيارا لتحرير الأموال من أجل الاستثمارات الاجتماعية. وبدلا من التركيز على تدابير تحقيق الاستقرار على المدى القصير، مثل إبقاء التضخم والعجز المالي في مستوى منخفض، يمكن للحكومات أن تسمح بارتفاع عجز الميزانية ومستويات التضخم إلى حد ما.

زيادة الضرائب على الدخل والأرباح والثروة

34 - يعد توسيع القاعدة الضريبية من خلال إنفاذ أطر الامتثال واستخدام الجداول المتدرجة لفرض الضرائب على الدخل والثروة والأرباح وسيلة فعالة لتوسيع الحيز المالي. كما أن وجود نظام ضريبي تصاعدي، بأهداف واضحة لإعادة التوزيع، تدعمه بمبادئ التضامن، عنصر أساسي أيضا للحد من أوجه التفاوت في الثروة والدخل. والتحرك في هذا الاتجاه يتطلب فهما مشتركا ورؤية استراتيجية بين الدولة ومواطنيها، على أساس الثقة ومبادئ التضامن.

35 - ويمكن للنظم الضريبية الجيدة التصميم أن تجمع إيرادات كافية لدعم الاستثمارات في المجالات الحيوية، بما في ذلك القطاع الاجتماعي والانتقال إلى اقتصاد أكثر مراعاة للبيئة. وإذا تم إنفاق الإيرادات الإضافية بشكل جيد، فإن الحكومات ستشهد أيضا مزيدا من التضامن وتعميقا للثقة على نطاق الفئات الاجتماعية والاقتصادية والأجيال، وكذلك في المؤسسات الحكومية. وثمة في البلدان كثيرة مجال واضح لزيادة الإيرادات الضريبية (انظر الشكل الثاني أدناه). ويوجد بين البلدان تفاوت شاسع من حيث الحصة التي تشكلها الإيرادات الضريبية في الناتج المحلي الإجمالي، حيث تتراوح هذه الحصة مما دون 3 في المائة إلى 34 في المائة[30].

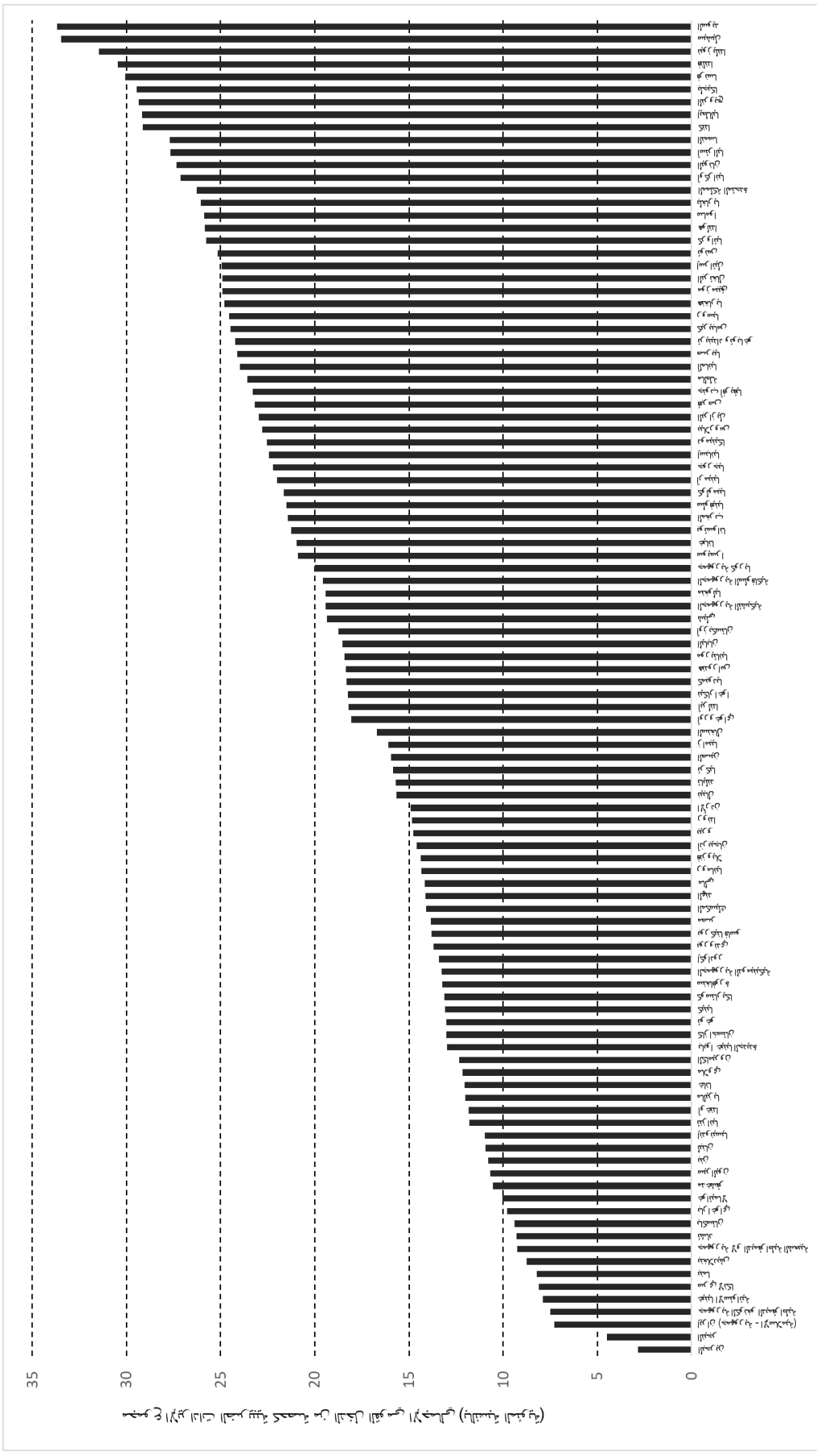
(28) ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023* (Geneva, 2023). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/WCMS_865332/lang--en/index.htm.

(29) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2023*.

(30) في الدانمرك، تبلغ نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (غير مبينة في الشكل) ما يقرب من 47 في المائة.

الشكل الثاني

النطاق المتاح لزيادة الإيرادات الضريبية في بلدان كثيرة (بلدان مختارة، آخر عام)



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

36 - إن فرض الضرائب على الاستهلاك الأساسي هو على العموم إجراء تراجعي ومضر بمصالح الفقراء. ومع ذلك، فإن هذه الضرائب تشكل في العديد من البلدان حصة كبيرة من إجمالي الإيرادات الضريبية. وفرض ضرائب تصاعدية على الدخل والأرباح والثروة يعني ضمنا التحول من فرض الضريبة على الاستهلاك (وهي ضريبة يسهل عادة تحصيلها) إلى فرض الضرائب على الدخل الشخصي ودخل الشركات. وبسبب ارتفاع العمالة غير الرسمية، ينبغي للسياسات أيضا أن تركز على الانتقال إلى العمالة الرسمية.

37 - وللضرائب غير المباشرة، مثل المكوس وضرائب الخطيئة، دور تؤديه من خلال التخفيف من العوامل الخارجية السلبية أو الحد من السلع المعترف بضررها. وقد استخدمت بعض البلدان، مثل منغوليا وجمهورية كوريا، هذه الأشكال من الضرائب لتمويل التعليم والحماية الاجتماعية[31].

38 - وفي العديد من البلدان، تتطلب تعبئة الإيرادات من خلال نظم ضريبية فعالة وتصاعدية تعزيز دوائر الضرائب الوطنية بما يضمن امتلاكها القدرة على تصميم هذه السياسات وإدارتها وإنفاذها. ومن الممكن أن تدعم المساعدة الإنمائية الرسمية أنشطة بناء القدرات هذه، كما يمكن للتعاون الدولي في المسائل الضريبية أن يعزز الجهود الوطنية الرامية إلى الحد من التهرب الضريبي ووقف التدفقات المالية غير المشروعة.

إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام الموجه نحو التنمية الاجتماعية

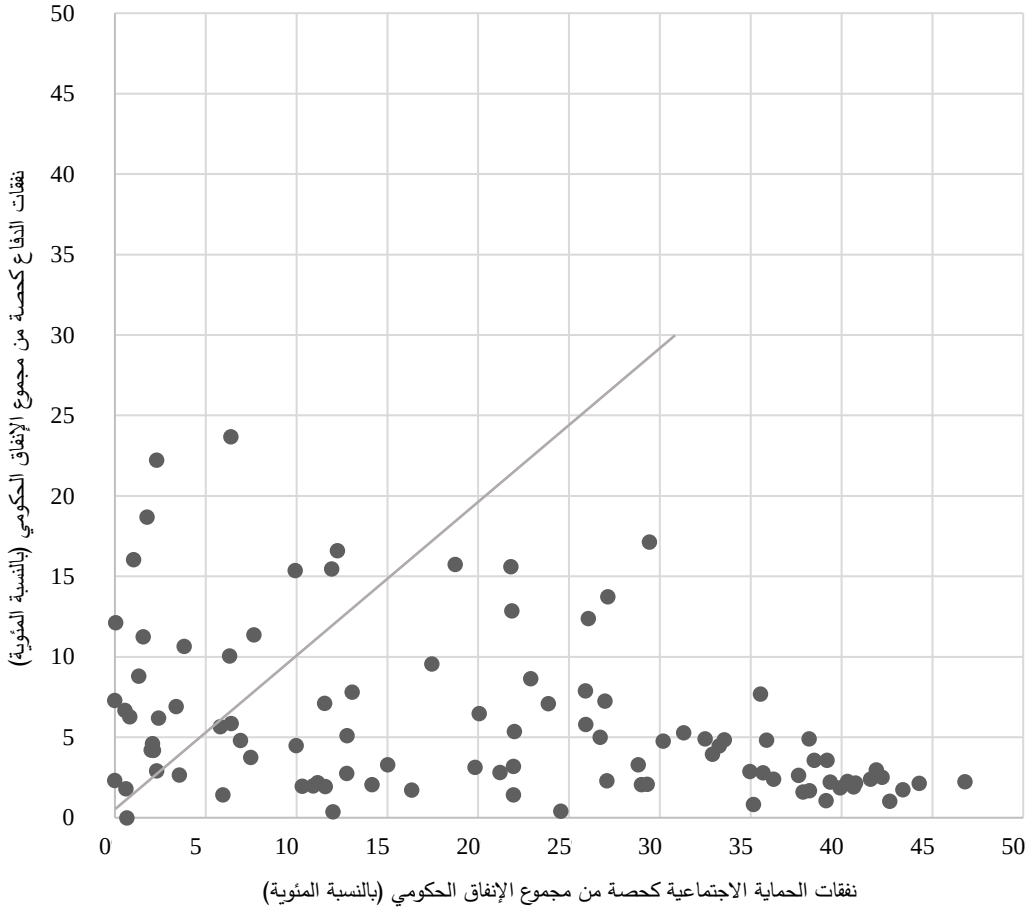
39 - يُعد تخصيص الموارد المالية لتمويل الخدمات الاجتماعية، في معظم البلدان، مسألة ذات أولوية سياسية. ويرتبط النقص في الأموال المخصصة للخدمات الاجتماعية الجيدة المتكاملة والشاملة بالأولويات السياسية التي كثيرا ما تميل إلى اعتبار الإنفاق الاجتماعي مجالا هامشيا من مجالات صنع السياسات العامة.

40 - وينبغي للحكومات أن تنظر في الخيارات المتاحة لإعادة ترتيب أولويات النفقات العامة الحالية لصالح الخدمات الاجتماعية. وتتمثل إحدى الطرق في إعادة توجيه الإنفاق المرتفع التكلفة، وربما المنخفض التأثير، نحو الاستثمارات في مجالات الحماية الاجتماعية على سبيل المثال. فمن شأن ذلك، من منظور الإيرادات الحكومية، أن يكون نهجا محايدا من حيث الإنفاق ولن يتطلب سوى إجراء مناقشات داخل الحكومة. وكمثال على إمكانية إعادة ترتيب الأولويات على هذا النحو، تُقارن حصة الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية مع حصة الإنفاق على الدفاع (انظر الشكل الثالث أدناه). ففيما يقرب من ربع البلدان التي تتوفر عنها بيانات، يتجاوز الإنفاق على قطاع الدفاع الإنفاق على الحماية الاجتماعية. وتميل جميع البلدان المرتفعة الدخل إلى الإنفاق على الحماية الاجتماعية أكثر بكثير مما تنفقه على الدفاع. وبالنسبة للبلدان النامية، تبدو الصورة في غاية من التفاوت ولا يبدو أنها مرتبطة بحالة تلك البلدان من حيث الدخل.

(31) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “How to Finance Inclusive Social Protection” (Bangkok, 2018). وثيقة متاحة على هذا الرابط: www.unescap.org/resources/policy-guide-how-finance-inclusive-social-protection.

الشكل الثالث

ما يقرب من ربع البلدان تنفق على الدفاع أكثر مما تنفق على الحماية الاجتماعية، في آخر عام



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

41 - ثمة خيار آخر يتمثل في إعادة ترتيب أولويات (إزالة) الدعم الموجه، على سبيل المثال، إلى الوقود والكهرباء. ففي كثير من الحالات، تكون إعانات الدعم هذه غير عادلة من الأساس بسبب الفوائد غير المتناسبة التي تعود على الأثرياء، إذ هم من يستهلك القسط الأوفر من تلك المنتجات.

42 - ويمكن إعادة ترتيب الأولويات أيضا في مجال اجتماعي بعينه، مثل الحماية الاجتماعية. ففي العديد من البلدان النامية، تميل خطط الحماية الاجتماعية إلى أن تكون صغيرة الحجم وغير منسقة ومجزأة. كما أنها تميل إلى التداخل مع خطط أخرى مماثلة. وفي كثير من الأحيان، تكون هذه الخطط غير فعالة ومكلفة نسبيا مقارنة بما تنتجه من أثر. ومن شأن الاستعاضة عنها بنظام شامل وجيد التنسيق، يراعي الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، أن يولد أثرا اجتماعيا واقتصاديا أكبر وأن يقلل إلى حد بعيد من التكاليف الإدارية المرتفعة التي كثيرا ما ترتبط بعدم فعالية تدابير استهداف الفقر. وستفيد بلدان كثيرة من زيادة تعزيز قدرة دوائر التقييم الوطنية على أن تحدد من موقع الثقة الممارسات الجيدة القائمة على الأدلة والتي تجتمع فيها الفعالية والكفاءة.

باء - الجهود الدولية من شأنها أن تهيئ الحيز المالي اللازم للتنمية الاجتماعية

43 - يجب أن تسير الجهود المحلية والدولية جنبا إلى جنب في سبيل إيجاد الحيز المالي اللازم لحماية مكاسب التنمية وتسريع التقدم نحو تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030. فقد كان لجائحة كوفيد-19 أثر مدمر على الميزانيات العمومية لمعظم البلدان. ويعاني حاليا كثير من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من العجز بسبب سداد الديون والفوائد، الأمر الذي يجعل القيام بالاستثمارات الاجتماعية اللازمة أمرا صعبا. وفي الوقت نفسه، ارتفع حجم أرباح الشركات التي تحولت إلى الملاذات الضريبية من 2 في المائة في عام 1970 إلى 37 في المائة في عام 2019. وهذا يعادل خسارة عالمية في الإيرادات العامة تبلغ حوالي 217 بليون دولار سنويا[32].

44 - وقد أنفقت أفقر 64 بلدا في العالم على سداد الديون للبلدان والمؤسسات الغنية في عام 2020 أكثر مما أنفقت على الرعاية الصحية[33]. ويمكن للتعاون المتعدد الأطراف على الصعيد الدولي أن يساعد أيضا في إيجاد حيز مالي للإنفاق الاجتماعي، بضمان امتلاك المصارف الإنمائية الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية قدرة إقراضية تتناسب واحتياجات البلدان النامية إلى التمويل. والالتزامات المقطوعة إزاء البلدان النامية في مجال المساعدة الإنمائية الرسمية لتحقيق هدف تخصيص 0,7 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للجهات المانحة هي التزامات بالغة الأهمية لتقديم الدعم المالي الذي تحتاجه البلدان. ولإبقاء الديون ضمن مستويات يمكن تحملها، ولمعالجة مخاطر المديونية الحرجة، ينبغي إجراء إصلاحات في هيكل الديون الدولي.

45 - وتتواصل الجهود من أجل إنشاء هيكل مالي دولي أكثر استدامة ومرونة وتعزيز المزيد من التعاون الضريبي الدولي، إذ يبقى هذا التعاون أساسيا في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة، بما في ذلك تجنب الضرائب والتهرب من دفع الضرائب. وبالنسبة للقارة الأفريقية، تشير التقديرات إلى أن الخسارة السنوية الناجمة عن التدفقات المالية غير المشروعة تبلغ 3,7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المجمّع، أو ما يقرب من ضعف مبلغ المساعدة الإنمائية الرسمية[34]. ويمكن أن يؤدي الحد من هذه التدفقات إلى توليد موارد لسد نصف الفجوة القائمة في تمويل أهداف التنمية المستدامة. وقد أعربت الدول الأعضاء، في الإعلان السياسي المعتمد في المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، الذي عُقد تحت رعاية الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر 2023[35]، عن دعمها للعديد من هذه الإصلاحات الرامية إلى الرفع من تمويل التنمية المستدامة.

(32) انظر: www.wider.unu.edu/publication/new-global-estimates-profits-tax-havens-suggest-tax-loss-continues-rise.

(33) المرجع نفسه.

(34) United Nations Conference on trade and Development, *Economic Development in Africa Report 2020: Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa* (Geneva, 2020). وثيقة متاحة على هذا الرابط: https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf.

(35) قرار الجمعية العامة 1/78، المرفق.

جيم - ربط السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في سبيل تحقيق التنمية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية

46 - ولا يمكن للسياسات الاجتماعية وحدها أن تضمن التقدم الاجتماعي إذا كانت السياسات المتبعة في المجالات الأخرى لا تدعم هذه الأهداف، أو إذا كانت تؤدي إلى تقويضها في نهاية المطاف. فالأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة - الاقتصادي والاجتماعي والبيئي - وثيقة الترابط فيما بينها. ولمعالجة المشاكل الشاملة لا بد من حلول متكاملة. ويلزم توضيح أوجه التآزر بين هذه المجالات من الناحية المفاهيمية والتعبير عنها بوضوح في جداول أعمال منسّقة تتعلق بالسياسات وكذلك في الهياكل المؤسسية. ومع ذلك، فإن التحول الاقتصادي والاستدامة والشمول هي أهداف كثيرا ما تسعى العديد من الحكومات والوكالات الدولية إلى تحقيقها بصورة مستقلة.

47 - ويمكن أن يؤدي إدماج أهداف اجتماعية واسعة النطاق في السياسات الاقتصادية إلى تحسين ما يُحرز من نتائج اجتماعية واقتصادية. وعلى نفس المنوال، لن يكون النمو الاقتصادي مستداما حقا إلا إذا كان نموا شاملا. فعلى الصعيد الوطني، وكما هو مبيّن أعلاه، يمكن أن يكون للسياسة المالية أثر مباشر على الفقراء من خلال الآثار التوزيعية للسياسة الضريبية والإنفاق العام. وعلى نحو مماثل، وبينما تتحول البلدان نحو الاقتصادات الخضراء، يمكن للسياسات الاجتماعية أن تضمن توزيع منافع هذا التحول بالتساوي على نطاق المجتمع. ويمكن للتحولات التي تُدار بشكل جيد نحو اقتصادات مستدامة بيئيا واجتماعيا أن تساعد في القضاء على الفقر، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وخلق فرص العمل، والنمو الاقتصادي.

48 - ولنظم الحماية الاجتماعية دور حاسم في دعم جهود التخفيف من آثار التدهور البيئي وتغير المناخ، وفي دعم تكيف الأفراد والأسر مع تلك الآثار. فإن تزايد وتيرة وشدة ظواهر الطقس المتطرف (مثل الجفاف أو الأعاصير أو موجات الحر أو الفيضانات) وتأثيرها غير المتناسب على الاقتصادات المنخفضة الدخل والفئات السكانية التي تعيش أوضاعا هشة يهدد بزيادة أوجه التفاوت. ومن جانب آخر، يمكن لتدابير الحماية الاجتماعية أن تقلل إلى أدنى حد من الآثار السلبية التي قد تترتب على بعض السياسات البيئية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون لخفض إعانات الوقود الأحفوري، وإغلاق المناجم، وفرض القيود على استغلال الغابات، آثار سلبية على سبل عيش الفقراء وسكان الأرياف؛ ويمكن أن يؤدي إغلاق الأعمال الصناعية الملوِّثة إلى بطالة العمال، حتى ولو أُضيفت وظائف خضراء جديدة. وتعد إعانات البطالة وتحسين المهارات واكتساب مهارات جديدة من التدابير التي يجب تصميمها جنبا إلى جنب مع السياسات البيئية لدعم الانتقال العادل نحو الاقتصاد الأخضر. وفي نفس السياق، من الأفضل أن تُصمَّم سياسات التعليم جنبا إلى جنب مع السياسات الصناعية الوطنية. فإن من شأن ذلك أن يضمن مواءمة المناهج الدراسية الوطنية مع احتياجات سوق العمل المستقبلية والإسقاطات المتعلقة بالمهارات على أساس الاستراتيجيات الوطنية للتحول الصناعي، فضلا عن زيادة الدعم للتعلم مدى الحياة.

49 - ولتعزيز عملية صنع السياسات بطريقة متضافرة، يمكن للوزارات أو الوكالات الوطنية ذات الاختصاص أن تساعد في دعم التنسيق بين الوزارات لتحقيق نتائج اجتماعية أفضل. ففي إندونيسيا، على سبيل المثال، تقوم الوكالة الوطنية لتخطيط التنمية بصياغة وتحديد سياسات الحكومة في مجال التنمية، وبكفالة الاتساق بين التخطيط وإعداد الميزانيات واللوائح التنظيمية والمؤسسات على الصعيدين المركزي والإقليمي.

50 - والأخذ بعملية تشاركية في تصميم وتنفيذ ومتابعة السياسات الاجتماعية وغيرها من السياسات القطاعية عنصر أساسي في تعزيز العدالة الاجتماعية. فإعلان كوبنهاغن لعام 1995 يطمح إلى "جعل الناس محور التنمية" عن طريق ضمان "المشاركة الكاملة للجميع". وبعد مرور ما يقرب من 30 عاما، لم تتمكن بلدان كثيرة من بلوغ هذا الهدف. ففي كثير من الأحيان، لا تكون الفئات السكانية التي تعيش أوضاعا هشة ممثلة تمثيلا كافيا ولا تشارك في عمليات صنع القرار، على الرغم من أنها في كثير من الأحيان هي أكثر الفئات احتياجا إلى السياسات. وإن صوت هؤلاء ومعارفهم ومشاركتهم عناصر حاسمة في وضع خطط وبرامج تحظى بالثقة والتأييد على نطاق واسع، ومن ثَم تعالج اللامساواة الهيكلية وتساعد على إقامة مجتمعات أكثر عدلا. وأما على الصعيد المؤسسي، فإن تهيئة الظروف اللازمة لعملية شاملة في مجال صنع القرار تتطلب النهوض بالحوار الاجتماعي، وتعزيز آليات مشاركة أصحاب المصلحة المتعددين، ودعم منظمات المجتمع المدني التي تُسمع أصوات من يعيشون في أوضاع هشة.

خامسا - خاتمة وتوصيات في مجال السياسة العامة

51 - إن التفاوت في الدخل والثروة، المرتفع والمستمر، والمتزايد في العديد من البلدان، له آثار ضارة على الأسر المعيشية والمجتمعات. فهو يقيد النمو الاقتصادي والجهود الرامية إلى القضاء على الفقر والجوع، كما يضعف أواصر الثقة والتضامن. ويزداد التفاوت في الدخل والثروة حدة بسبب عدم التفاوت في إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، مثل التعليم الجيد والرعاية الصحية والمياه النظيفة والصرف الصحي والكهرباء، وغير ذلك كثير. وهذه الفوارق في إمكانية الوصول إلى الفرص الأساسية تلقي بحبائل الفقر، في شكل حلقات مفرغة تمتد على مدى أجيال في أحيان كثيرة، وتعيق التطلعات، فضلا عن آفاق العمل والدخل. والعالم إلى اليوم لم يحقق العدالة الاجتماعية ولم يف بالتعهد الوارد في صميم خطة التنمية المستدامة لعام 2030 بإيجاد "عالم قوامه العدل والإنصاف والتسامح والانفتاح والإشراك الاجتماعي للجميع، وتلبَّى فيه احتياجات أشد الفئات ضعفا". واليوم وقد ترك الركب وراءه البلايين من الناس، عالقين في حلقة مفرغة من الفقر والعمل غير النظامي وعدم اليقين والضعف، فإنها قاتمة آفاق الوفاء بذلك التعهد وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

52 - وسيكون مؤتمر القمة الاجتماعي العالمي المقترح عقده في عام 2025 فرصة سانحة للتوصل إلى توافق عالمي جديد حول هذه الفرص وإعلان التزامات عملية تساعد على نشوء مجتمعات شاملة ومنصفة وقادرة على الصمود. وبوضع خطة عمل للتنمية الاجتماعية تناسب القرن الحادي والعشرين، سيرسي مؤتمر القمة أساسا متينا لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وصون التقدم المحرز على المدى الطويل.

53 - وبناء على تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية لعام 1995 لتسريع التقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ومع مراعاة الالتزامات ذات الصلة التي تعهدت بها الدول الأعضاء في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة المعني بأهداف التنمية المستدامة المعقود عام 2023، قد ترغب الدول الأعضاء في النظر في التوصيات التالية:

(أ) إعادة ترتيب أولويات سياسات التنمية الاجتماعية التي تقدم خدمات جيدة للجميع:

- **تعزيز نهج قائم على الحقوق إزاء الخدمات الاجتماعية وتحسين تصميم وتنفيذ سياسات قائمة على الأدلة من أجل التوزيع الفعال والعادل للخدمات الاجتماعية التي تضمن التغطية الصحية**

الشـــاملة والحماية الاجتماعية، فضـــلا عن توفير التعليم الجيد للجميع، بما في ذلك عن طريق زيادة الاستثمارات في البنية التحتية، ولا سيما البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية والطاقة

- إنشاء خطط شاملة ومنسقة تنسيقا جيدا للحماية الاجتماعية الشاملة من خلال الاستثمار في الممارسات الجيدة القائمة على الأدلة، بما في ذلك عن طريق تعزيز قدرات دوائر التقييم الوطنية لتوجيه الأموال العامة نحو سياسات وخطط الحماية الاجتماعية التي تثبت فعاليتها وكفاءتها

(ب) ضـــمان الوصـــول بتعبئة الموارد المحلية والدولية إلى المســـتوى الكافي لمجاراة حجم التحديات التي تعترض التنمية الاجتماعية في البلدان:

- زيادة الاســـتثمار الاجتماعي بتعبئة الموارد المحلية اللازمة للســـياســـات الاجتماعية عن طريق توســـيع القاعدة الضـــريبية، والاســـتفادة من الضـــرائب التصـــاعدية على الدخل والأرباح والثروة، وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام، بما في ذلك الابتعاد عن الإعانات التنازلية (مثل إعانات الوقود والكهرباء)، وعن طريق تعزيز الدوائر الضريبية الوطنية لضمان قدرتها على تصميم هذه السياسات وإدارتها وإنفاذها
- تعزيز التعاون المتعدد الأطراف لدعم الحيز المالي المتاح للإنفاق الاجتماعي عن طريق ضـــمان توافق القدرة الإقراضـــية لمصـــارف التنمية الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية مع الأولويات الإنمائية الوطنية واحتياجات البلدان النامية من التمويل
- ضـــمان وفاء البلدان المانحة بالتزاماتها في مجال المســـاعدة الإنمائية الرســـمية، والقيام بإصلاحات تساعد على نشوء هيكل مالي دولي مستدام ومرن، وتحسين الآلية الدولية للديون، وتعزيز التعاون الضريبي الدولي

(ج) تحسين القطاع العام من حيث المساءلة والشفافية والقدرات، وإضفاء الطابع المنهجي على ترتيبات مؤسسية أكثر شمولا:

- وضـــع الاعتبارات الاجتماعية في الصـــميم من أطر التنمية عن طريق الجمع بين الســـياســـات الاجتماعية والاقتصـــادية والبيئية، بما في ذلك بتوضـــيح أوجه التآزر فيما بينها من الناحية المفاهيمية في تصميم وتنفيذ السياسات على جميع المستويات، وتصميم هيكل مؤسسي يدعم التنسيق بين الوزارات والعمل وفق نهج موحّد
- اتخاذ الخطوات اللازمة لضـمان اتباع نهج شـامل وتشـاركي في تصـميم السـياسـات وتنفيذها ومتابعتها، بما في ذلك عن طريق تعزيز الحوار الاجتماعي وآليات إشـــراك أصـــحاب المصـــلحة المتعددين، ودعم منظمات المجتمع المدني.