

Distr.: General
25 April 2006
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٦

جنيف، ٣-٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٦

الجزء المتعلق بالتنسيق

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

النمو الاقتصادي المستدام من أجل

التنمية الاجتماعية بما في ذلك القضاء

على الفقر والجوع

النمو الاقتصادي المستدام من أجل التنمية الاجتماعية بما في ذلك القضاء على الفقر والجوع تقرير الأمين العام

موجز

اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمقره ٢٢١/٢٠٠٥ موضوع "النمو الاقتصادي المستدام من أجل التنمية الاجتماعية، بما في ذلك القضاء على الفقر والجوع" كى يكون موضوع الجزء المتعلق بالتنسيق لعام ٢٠٠٦. ويبرز هذا التقرير المقدم من الأمين العام تزايد الإقرار بعلاقة الترابط بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. وتشكل هذه العلاقة عنصرا مهما من عناصر الرؤية الإنمائية العالمية، التي نبعت من نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدها الأمم المتحدة في فترة التسعينات، ومؤتمر قمة الألفية، ومؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. ويركز التقرير الانتباه على شتى النهوج المتبعة لتحقيق تلك الرؤية.

* E/2006/100



ويقدم التقرير لمحة عامة عن الاتجاهات الراهنة والدروس المستفادة حتى الآن. واستنادا إلى تلك الاتجاهات يخلص التقرير إلى عدد من الاستنتاجات. ويتمثل بعض الاستنتاجات في: (أ) الحاجة إلى أن تعتمد البلدان نهجا شاملة ومتسقة وتشاركية في سياساتها بغرض تحقيق نمو اقتصادي وتنمية اجتماعية مستدامين؛ (ب) ينبغي أن تُصمم النهج المتبعة في السياسات بشكل يفي باحتياجات كل بلد؛ (ج) ثمة حاجة إلى تهيئة بيئة دولية تمكينية من خلال تزايد الاتساق في السياسات؛ (د) ثمة حاجة إلى زيادة الاتساق والتكامل في البرامج على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛ (هـ) ثمة حاجة إلى تجاوز الثغرة الفكرية في الآثار الحيوية الناشئة عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية من خلال السعي إلى تنفيذ جدول أعمال بحثي شامل.

ويقدم التقرير أيضا عددا من التوصيات تؤكد على مبدأ الملكية الوطنية وإيجاد حيز في مجال السياسات لدى صياغة استراتيجيات التنفيذ الفعالة؛ وعلى الحاجة إلى بناء قدرات البلدان كي تتمكن من وضع تلك الاستراتيجيات؛ وعلى أهمية النهج التشاركية؛ والحاجة إلى قيام المجتمع الدولي بمواءمة وتوحيد جهوده مع الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية؛ والحاجة إلى استفادة منظومة الأمم المتحدة بقدر أكبر من جهودها الرامية إلى التحول من النهج القطاعي إلى نهج أكثر شمولاً؛ والدعوة إلى وجود مبادرة بحثية رئيسية من أجل تحسين فهم الصلات المعقدة بين النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية.

المحتويات

الفقرات	الصفحة	
٤	١٦-١	أولا - رؤيا شاملة لمواصلة تحقيق الغايات الاقتصادية والاجتماعية
٤	٨-٤	ألف - المناقشات والنهوج المتعلقة بالسياسات
٦	١١-٩	باء - المناقشة حول النمو المراعي للفقراء
٧	١٦-١٢	جيم - نهج التنمية البشرية
٨	٢٨-١٧	ثانيا - الاتجاهات: لمحة عامة
		ثالثا - التعاون الإنمائي الدولي الرامي إلى تشجيع النمو الاقتصادي المستدام لصالح التنمية الاجتماعية: الاتجاهات والنهوج المتطورة
١٢	٥٠-٢٩	رابعا - الاستنتاجات
١٨	٥٦-٥١	خامسا - التوصيات

أولا - رؤيا شاملة لمواصلة تحقيق الغايات الاقتصادية والاجتماعية

١ - هناك إقرار متزايد بعلاقة الترابط بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. فالنمو الاقتصادي ليس غاية في حد ذاته ولكنه وسيلة تفضي إلى تحقيق غايات اجتماعية معينة، بما في ذلك القضاء على الفقر، تمهد بدورها الأساس لاستدامة ذلك النمو. وبالمثل فإن تراكم رأس المال البشري، الذي يتحقق أساسا من خلال تحقيق الغايات الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والعمالة والقضاء على الفقر والجوع، يمثل عنصرا أساسيا من عناصر السياسات الرامية إلى كفاءة تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. ومن ثم، فإن مسألة العدالة والتنمية الاجتماعية هي عنصر محوري من عناصر النمو الاقتصادي المستدام على الأجل الطويل.

٢ - ولمعالجة تلك المسألة، نبعت رؤية شاملة من المؤتمرات ومؤتمرات القمة العالمية التي عقدها الأمم المتحدة، لا سيما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي عقد عام ١٩٩٥، وقد أعاد مؤتمر القمة الاجتماعية تأكيد أهمية البعد الاجتماعي والقضاء على الفقر المدقع. وارتأى مؤتمر القمة أن التنمية الاجتماعية وسيلة ترمي إلى تحقيق المزيد من المساواة داخل المجتمع. ودعا المؤتمر إلى إيجاد إطار متكامل للاستراتيجيات الاجتماعية - الاقتصادية بغية تحقيق غايات القضاء على الفقر، وتوفير العمالة الإنتاجية، والتكامل الاجتماعي. وقد صدرت دعوات متكررة لتنفيذ تلك الرؤية. وفي الآونة الأخيرة، كررت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ تأكيد الالتزام القاطع من الدول الأعضاء بتنفيذ الرؤية التي نبعت من المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدها الأمم المتحدة.

٣ - بيد أن ذلك التوافق الواضح في الآراء على المبادئ والأهداف لم يتجلى بشكل تام في السياسات والاستراتيجيات الراهنة. فما زالت هناك مناقشات دائرة حول أفضل النهج لتحقيق الأهداف. وتتبع شتى العناصر الإنمائية المؤثرة مجموعة متنوعة من النهج، التي قد تتنافس فيما بينها في بعض الأحيان. وما زال يجري استطلاع الكثير من أبعاد الصلات القائمة بين السياسات الاقتصادية الكلية والسياسات الاجتماعية وما تحدثه من أثر مشترك في الفقر والتنمية. وأفضت الدراسات الراهنة إلى وجود خطوط شتى من الحجج والوصفات في مجال الاستراتيجيات الإنمائية.

ألف - المناقشات والنهج المتعلقة بالسياسات

٤ - ما برح النمو الاقتصادي يعتبر عنصرا أساسيا من عناصر تراكم رأس المال البشري والمادي الذي يشكل بدوره الأساس اللازم للنمو الاقتصادي على الأجل الطويل. وفي ذلك

الإطار ما برح الاستقرار الاقتصادي الكلي يعتبر ضروريا في تحقيق النمو الاقتصادي المستدام. لذا اتخذ النمو والاستقرار كهدفين رئيسيين في معظم تدابير الحد من الفقر بيد أن العلاقة الإيجابية بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والقضاء على الفقر لا تتحقق تلقائيا.

٥ - وأوضحت الخبرة المكتسبة في فترتي الثمانينات والتسعينات أن النمو الاقتصادي وحده لا يكفي لتحسين معيشة الفقراء. ولا تفيد تلقائيا الزيادات في متوسط دخل جميع أعضاء المجتمع، وهي ليست مرتبطة بتحقيق تحسينات في فرص الحصول على الصحة والتعليم، التي لا غنى عنها في خفض حدة الفقر المزمن. وقد اعتمد بعد ذلك في السياسات الاقتصادية للتكيف الهيكلي المنفذة في فترتي الثمانينات والتسعينات شبكات للأمان الاجتماعي وبرامج اجتماعية محددة الهدف من أجل تخفيف الآثار السلبية الناجمة عن إصلاحات النمو الاقتصادي. ورغم فائدة تلك الجهود فإنها لم تعوض قط تماما التكاليف الاجتماعية المرتفعة الناشئة عن إصلاحات التكيف الهيكلي وانعدام القدرة المؤسسية في البلدان التي اعتمدها. وكان انعدام الاتساق بين الغايات الاقتصادية والاجتماعية التي حددتها السلطات أحد الأسباب الرئيسية في التكاليف الشاقة التي شهدتها السياسات الاقتصادية الكلية في فترة الثمانينات، والأزمات التي شهدتها العالم النامي في فترة أقرب^(١). ويبرز ذلك أن السياسات الاجتماعية لا يمكن أن تكون مجرد فكرة لاحقة أو إضافة إلى الإصلاحات الاقتصادية الكلية أو سياسات النمو الاقتصادي.

٦ - وقد نشأت المناقشة الراهنة حول التنمية الاقتصادية على إثر بروز الحاجة إلى طرح البعد الاجتماعي بشكل أكثر صراحة واتساقا وفعالية في مناقشة التكيف الهيكلي ورسم السياسة الاقتصادية الكلية من أجل صياغة استراتيجيات وطنية أكثر فعالية في مجال الحد من الفقر والتنمية.

٧ - وغالبا ما تصاغ حاليا السياسات الاقتصادية الكلية الرامية إلى استقرار النمو الاقتصادي أو استدامته أو تعزيزه، والسياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر وعدم المساواة وكذلك زيادة الأصول البشرية، بشكل منفصل عن بعضها البعض. إن إدراج الأبعاد الاجتماعية في القرارات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية الكلية أمر معقد وقد يستلزم العديد من المقايضات، لا سيما على الأجل القصير، على سبيل المثال، بين الحاجة إلى زيادة النفقات المالية اللازمة في القطاع الاجتماعي بغية الوفاء بشتى الاحتياجات الاجتماعية، ومدى المشاركة في السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي.

٨ - وقد برزت حجتان رئيسيتان من تلك المناقشة: الحوار حول النمو المراعي للفقراء ونهج التنمية البشرية. وكلاهما يفترض أن النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، رغم أنهما يكملان بعضهما بعضا على المدى الطويل، فإنهما قد ينطويان على أولويات متنافسة على المدى القصير. بيد أن كلا النهجين يعبر عن تصورات شتى عن أوجه التكامل المحتملة بين السياسات والمقايضات، ويخلص إلى استنتاجات شتى عن أولويات وترتيب السياسات التي سيكون من شأنها تهئية الفرصة لأن يفضي النمو الاقتصادي إلى الحد من وجود الفقر بشكل أكثر فعالية واستدامة.

باء - المناقشة حول النمو المراعي للفقراء

٩ - نشأت فكرة النمو المراعي للفقراء من الإدراك بأن النمو وحده لن يفضي تلقائيا إلى الحد من الفقر ما لم تُعتمد تدابير محددة ترمي إلى ربط النمو بالفقر. بيد أن الفكرة أفضت إلى المناقشة حول تعريف ماهية مكونات النمو المراعي للفقراء وطرائق قياسه.

١٠ - وهناك نهجان واسعان إزاء النمو المراعي للفقراء: يستند أولهما إلى المفهوم النسبي لعدم المساواة، ويُعرّف النمو المراعي للفقراء بأنه النمو الذي يقلل عدم المساواة من خلال إعادة التوزيع؛ ويصوب الآخر الاهتمام فحسب على الصلة بين الفقر والنمو، ويصف النمو بأنه مراعي للفقراء إذا كان يقلل من الفقر المطلق (بزيادة الدخل الإجمالي)^(٣). وينظر النهج الأول إلى النمو المراعي للفقراء من حيث التغييرات التي تحدث في نصيب الأسر المعيشية الفقيرة من إجمالي الدخل (توزيع الدخل). وهناك فهم مختلف داخل المفهوم الثاني عن كيفية قياس المكاسب التي يحصل عليها الفقراء من حيث زيادة نصيبهم من النمو في دخل الفرد. وهناك رأي يحدد النمو المراعي للفقراء بأنه النمو الذي ينتج عنه بعض الزيادات في دخل الفقراء، مهما كانت صغيرة^(٣). وهناك رأي آخر يحدد النمو بأنه مراعي للفقراء عندما تكون النسبة المئوية في زيادة دخل الفقراء لا تقل، في المتوسط، عن الزيادة التي يحصل عليها غير الفقراء^(٤). وبعبارة أخرى، لا ينبغي أن يقل نصيب الفقراء في عائد النمو عن نصيبهم الأولي في الدخل، الذي هو حسب تعريفه صغير نسبيا. ويفترض كلا التعريفين أن تعظيم الزيادات في دخل الفقراء إلى الحد الأقصى يتطلب حدوث النمو، مع استبعاد إمكانية تصور أن أفضل وسيلة لإحداث الزيادة في الدخل هي السياسات التي تستتبع نموا سلبيا، مع إعادة توزيع واسعة النطاق^(٥). وهناك رأي ثالث يُعرّف النمو المراعي للفقراء بأنه النمو الذي يزيد دخل الفقراء بنصيب أعلى من المتوسط في الدخل الإضافي المحقق من النمو بمعناه المطلق. ويعني ذلك التعريف ضمنا أن دخل الفقراء ينبغي أن ينمو بصورة أسرع كثيرا من دخل الأغنياء

من حيث النسبة المتوية^(٦)، وهو مماثل للمفهوم الأول، الذي يركز الانتباه على إعادة توزيع الدخل.

١١ - وهناك ثلاثة استفسارات رئيسية تتعلق بالعوامل التي تؤثر في خفض حدة الفقر. فيستطلع الاستفسار الأول الصلة فيما بين الفقر والنمو وعدم المساواة، ومن ثم يرى أن استراتيجية الحد من الفقر ينبغي أن تركز على النمو وأنماط النمو على السواء؛ أما الثاني فيحلل ما إذا كان هناك مقايضة بين خفض عدم المساواة وتحسين النمو، وعمّا إذا كانت هناك ظروف ملائمة يفضي فيها النمو إلى خفض عدم المساواة؛ ويركز الثالث على الصلة بين السياسات الاجتماعية - الاقتصادية وما تحدّثه من آثار مشتركة في النمو، وعدم المساواة، والحد من الفقر. وتركز شتى الدراسات الجارية على هذه القضايا، بغية تحديد إطار تحليلي للسياسات ينطوي على احتمال أكبر بتحقيق النمو المراعي للفقراء، ولكن لم يظهر نهج موحد بعد. وأوضح استعراض لدراسات جرت في عدة بلدان^(٧) وجود علاقة سببية إيجابية بين النمو والحد من الفقر دون وجود علاقة سببية بين النمو والتغيرات في عدم المساواة. وأظهر الاستعراض أيضا أن النمو المصحوب بتغيير تدريجي في التوزيع يؤدي إلى زيادة فاعلية النمو في الحد من الفقر.

جيم - نهج التنمية البشرية

١٢ - يبنّي نهج التنمية البشرية على علاقة الترابط بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية التي من المفهوم أنها تفضي إما إلى تعزيز تصاعدي متبادل بين النمو والتنمية المستدامين أو إلى اتجاه تنازلي في عدم المساواة الاجتماعية والنمو غير المستدام والفقر. ويشدد النهج على أن الأداء الإيجابي لهذه العلاقة يعتمد على أسبقية التنمية الاقتصادية كهدف من أهداف التنمية، حيث تكون التنمية البشرية هدفا أساسيا وشرطا مسبقا على السواء للنمو والتنمية المستدامين^(٨).

١٣ - ولاتباع ذلك النهج، ينبغي مواصلة النفقات الاجتماعية بشكل متزامن مع سياسات النمو الاقتصادي، كوسيلة لتحقيق تقدم مبكر في شتى أبعاد الرفاه الأساسي. إذ أن ذلك التقدم، من قبيل تحسين الصحة والتغذية والتعليم، يرفع الناس من وهدة الفقر ويعزز قدراتهم وملكاتهم الإبداعية وإنتاجيتهم، وهي عناصر تشكل محددات أساسية للنمو واستدامته. ويحتاج تحقيق تكافؤ أكبر في توزيع تلك القدرات إلى معدلات أعلى من النمو والقضاء على الفقر.

١٤ - وفي مثل ذلك النهج، قد لا تكون بالضرورة السياسات الاجتماعية التي تحدث أكبر أثر في الفقر هي تلك السياسات المراعية للفقراء بالمعنى الحرفي، ولكنها تلك السياسات التي

تركز على التنمية بمعناها الواسع، والتي تتراوح ما بين تنمية القدرات البشرية، وتوفير فرص العمل، والضمان الاجتماعي والمساواة، والمشاركة الديمقراطية، واتخاذ القرارات بشكل جماعي.

١٥ - إن أثر نهج التنمية البشرية في تحقيق الأهداف الشاملة للنمو الاقتصادي المستدام، والتنمية الاجتماعية، والقضاء على الفقر، قد ينتابها الضعف من جراء عوامل من قبيل التراكم الأولي للأصول وتوزيعها، والنفقات الاجتماعية، ومدى جودة المؤسسات، ومعدلات الاستثمار. وقد تمثل تلك العوامل بعض الأسباب التي تكمن وراء نجاح بعض البلدان التي انتهجت نهج التنمية البشرية، وفشل بلدان أخرى، في تحقيق معدلات مستدامة من النمو والتنمية. ولا يكفي إيجاد مجموعة أوسع من الأفراد المتعلمين، إذ يتعين أيضاً أن تُهيأ لهم الفرص للعمل بشكل منتج، وإلا سيزيد ببساطة عدد العاطلين. وقد تعتمد فرص العمل، بدورها، على عوامل متنوعة بنفس قدر تنوع الهيكل الاقتصادي، ووجود قواعد العمل التي من شأنها تشجيع توفير الوظائف، وإصلاح لوائح المصارف والملكية، مما يشجع الإقراض، والاستقرار السياسي، وأثر العولمة في الأسواق، والأنشطة الاقتصادية، والتماسك الاجتماعي^(٩).

١٦ - إن نجاح اتباع واحد من هذين النهجين يعتمد على عوامل شتى تختلف من حالة وطنية إلى أخرى، وتستلزم مجموعة شاملة ومتسقة من السياسات. وليست هناك صيغة "تناسب جميع الحالات" ويمكن تطبيقها على جميع البلدان في جميع الظروف. إذ أن الملكية واتساق السياسات الوطنية أمران يتسمان بأهمية حاسمة في تبيان جميع العناصر ذات الصلة بفعالية. فالصيغة الصحيحة تختلف من بلد إلى آخر وقد تأتي نتيجة مقايضات متعددة.

ثانياً - الاتجاهات: لمحة عامة

١٧ - يوضح إلى حد كبير تنوع الخبرات القطرية والإقليمية أن البلدان التي نجحت في الهروب من مصيدة الفقر وحقت معدلات عالية من النمو الاقتصادي والتنمية كانت هل تلك البلدان التي شجعت بشكل متسق النمو المتكافئ والاستثمار في التنمية البشرية، لا سيما في التعليم والتغذية. وركزت تلك البلدان أيضاً على تنظيم سوق العمل بوصفه عنصراً محورياً من عناصر تنظيم الاقتصاد الكلي، ونفذت إصلاحات اقتصادية ترمي إلى تنويع الاقتصاد وتشجيع العمالة ونمو الصادرات. وحظي معظم تلك البلدان أيضاً بفترة طويلة من الاستقرار السياسي والمساءلة الديمقراطية. ومع ذلك، هناك الكثير من العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية الأخرى، من قبيل مستوى الاستقرار السياسي، ومدى وجود الصراعات، ومستوى

التكامل الاجتماعي والاقتصادي، وقوة المؤسسات، ومدى انتشار إصابات فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، كانت وراء نتائج التنمية التي شهدتها بلدان شتى.

١٨ - إن البلدان التي ركزت أساساً على النمو الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي الكلي، واجهت على السواء، فيما عدا استثناءات قليلة ملحوظة، قدراً واسعاً من عدم المساواة في مجتمعاتها، وقدرة أقل على التصدي للأزمات الاقتصادية وغيرها من الأزمات، واتجاهها نحو الأداء الاقتصادي والاجتماعي الفقير عموماً. إن التركيز على مفهوم ضيق في الاستقرار الاقتصادي الكلي، والإصلاحات الهيكلية، والخصخصة، والتدخل القليل من الدولة أمر اتسمت به سياسات كثير من تلك البلدان. وحتى على الرغم من أنها شهدت عموماً تحسناً في مؤشرات النمو، وانخفاضاً في عجز الحساب الجاري، وتحسناً في الجوانب المالية العامة بفضل إعادة هيكلة وخصخصة القطاع العام، فإن الدخل الحقيقي للفرد استمر في الهبوط وظلت معدلات الفقر عالية بشكل مستمر، لا سيما فيما بين معظم الفئات الضعيفة في المجتمع، بينما استمر سوء أداء مؤشرات التنمية البشرية. ويعزى ارتفاع مستوى الفقر وعدم المساواة في الدخل إلى الثغرات الأولية الكبيرة في الدخل؛ وتركز النمو في رأس المال والقطاعات التي تحتاج مهارة مكثفة؛ وعدم كفاية الفرص أمام الفقراء لتحسين رأسمالمهم البشري؛ وضعف برامج الضمان الاجتماعي. وكانت تلك البلدان ضعيفة بشكل خاص أمام الأزمات الاقتصادية وغيرها من الأزمات، وهو ما ثبت من الهبوط الاقتصادي الذي شهدته فترة التسعينات، الذي ضاعف من حدة حالة الفقر وعدم المساواة في كثير من تلك البلدان.

١٩ - وكانت البلدان التي نجحت في تنفيذ نهج للتنمية البشرية هي أيضاً تلك البلدان التي اعتمدت أيضاً مجموعة واسعة من السياسات الرامية إلى تهيئة بيئة تمكينية أمام النمو العادل والمستدام، والتماسك الاجتماعي، والاستقرار السياسي. وقد كان تنفيذ السياسات ذات الهدف المحدد التي تدعم المؤسسات التعليمية والتدريبية والمهنية، مما أدى إلى تنمية المهارات وتراكمها بسرعة إلى ما بعد التعليم الأساسي في كثير من هذه البلدان، مصحوباً عموماً بسياسات متسقة ترمي إلى زيادة فرص العمل أمام جميع الفئات الاجتماعية، بما في ذلك من خلال التنوع الاقتصادي والإدماج الاجتماعي في عملية اتخاذ القرارات بشأن السياسات. ومن ثم أتاح وجود بيئة سياسية، ترمي إلى ضم الجميع، أمام كثير من البلدان، مواصلة الإنفاق بشكل مرتفع على القطاع الاجتماعي وتحقيق معدلات استثمار عالية. وعلاوة على ذلك، أسهم استمرار السياسات في تشجيع النمو العادل والاستثمار في رأس المال البشري، في تهيئة مناخ اقتصادي ملائم لجذب الاستثمار الأجنبي الذي لا غنى عنه في نقل التكنولوجيا والمهارات إلى قطاعات العمل الداخلية، وزيادة إمكانية الوصول إلى الأسواق الدولية أمام الشركات المحلية، وتكوين رأس المال المحلي.

٢٠ - وفي كثير من تلك الحالات، اضطلعت الحكومات بدور رائد في التأكيد على تنمية الموارد البشرية بوصفها الأداة الأساسية في تحقيق نمو عادل ومواصلة الاتساق في السياسات، والتكامل الاقتصادي والاجتماعي. وفي حين أن الحكومات قد رسمت السياسات ووفرت العمالة، تمثل عنصر رئيسي من عناصر النجاح في مشاركة أرباب العمل والاتحادات والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والشركات المتعددة الجنسيات في صياغة وتنفيذ تلك السياسات. وقد كفل ذلك الوفاء باحتياجات الصناعة وتيسير نقل التكنولوجيا والمهارات على نحو كاف.

٢١ - ورغم التركيز على التنمية البشرية والنمو المستدام، لم تتمكن بلدان أخرى من خفض حدة الفقر وعدم المساواة. وحتى على الرغم من أن أداءها كان طيبا من حيث مؤشرات التنمية البشرية، أي العمر المتوقع، وتعليم القراءة والكتابة، ومعدلات الخصوبة، فيما بين البلدان المنخفضة النمو، فإنها لم تستطع منع زيادة اتساع الفجوة في الدخل خلال العقود السابقة، لا سيما بين المناطق الحضرية والريفية. وقد أدى ذلك، كثيرا، إلى تقليل الفوائد المحققة في الحد من الفقر من خلال النمو الاقتصادي في فترة التسعينات، كما أدى إلى حدوث تفكك اجتماعي. وفي بعض البلدان، تسبب في ذلك جزئيا مجموعة مشتركة من الصراعات الأهلية الطويلة الأمد، وعدم التكافؤ في التنمية الصناعية فيما بين المناطق بسبب الخلل في السياسات الاقتصادية، ومحدودية ملكية الأراضي، مما عرقل التنمية الريفية العادلة، وانعدام التنوع الاقتصادي الذي أفضى إلى اعتماد بالغ على الزراعة، وتزايد الضعف أمام الصدمات الخارجية، وعدم وجود المحركات الإقليمية المفضية إلى التوسع التجاري. وفي كثير من الحالات، أفضى انعدام الاستقرار السياسي وعدم اتساق السياسات إلى الفشل في جذب الاستثمار المباشر الأجنبي الضروري للمساعدة على استدامة النمو الاقتصادي. وفي بعض البلدان، كان انتشار فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز من أكبر العوامل المعوقة.

الدروس المستفادة

٢٢ - من خلال شتى الخبرات القطرية والعمل التحليلي الجاري، يمكن استخلاص الدروس الأساسية التالية. وهذه الدروس لا تشمل بأي حال كل شيء. بيد أنه جرى إيجاز القائمة للإبقاء على التقرير مركزا على الملامح العريضة للمناقشة والممارسة.

٢٣ - فأولا، يشكل اتساق السياسات في ظل استقرار سياسي كلي، بالمفهوم الواسع له الذي يشمل ليس فحسب الاستدامة المالية وانخفاض مستويات التضخم، ولكن أيضا الاستقرار في النمو الاقتصادي والحسابات الخارجية، فضلا عن ميزانيات داخلية مالية وخارجية سليمة، عنصرا ضروريا لتحقيق الأهداف الإنمائية، غير أنه ليس كافيا لتحسين

الأداء الاجتماعي. ولكن التناقض ليس قائما بين السياسة الاجتماعية، من ناحية، واستقرار واتساق الاقتصاد الكلي من ناحية أخرى، ولكنه بين عدم الاتساق الاقتصادي الكلي والأولويات الطويلة الأجل. فقد افتقر الكثير من الأهداف الهيكلية المصاغة خلال فترة الإصلاحات الاقتصادية في العالم النامي إلى الأبعاد الاجتماعية الواضحة، بل أنها أحدثت آثارا سلبية، لا سيما عندما وُجّهت نحو خفض حجم الحكومة على حساب التضحية بالسياسة الاجتماعية^(١٠).

٢٤ - وثانيا، صعوبة العلاقة بين النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية الرامية إلى القضاء على الفقر والجوع. ويذهب ذلك إلى أبعد من مجال رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل عناصر من قبيل الهيكل المؤسسي، والأسس الثقافية، وعمليات رسم السياسات واتخاذ القرارات، والحالة السياسية والأمنية. لذا، ثمة حاجة إلى السعي لتحقيق الغايات الاجتماعية والاقتصادية من خلال الاستراتيجيات الإنمائية الشاملة والمتسقة المخصصة لكل بلد على حدة.

٢٥ - وثالثا، ليس هناك نهج شامل يوفر إطارا فعالا وتحليليا للسياسات لتبيان جميع العناصر التي قد تؤثر في القضايا الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الوطني وما تحدته من آثار في السياسات. ويتعين تطوير النهج على الصعيد القطري بما يلائم الاحتياجات الخاصة لكل بلد.

٢٦ - ورابعا، يتحدد كثيرا مدى فعالية النهج اللازم لتحقيق التماسك الاجتماعي، والمساواة، والنمو المستدام بمدى جودة المؤسسات وشفافيتها وإمكانية مساءلتها. وتؤثر تلك المؤسسات في قدرة الحكومات على كفاءة أن تربط الاستثمارات العامة بين الفقراء والنمو. ويمثل كل من المساءلة ووجود حقوق وواجبات محددة بوضوح شرطين ضروريين أيضا لفعالية تلك السياسات. وتنشأ الحلول الفعالة والابتكارية للمشاكل الوطنية على الأرجح من عمليات رسم السياسات المستندة إلى الحوار الاجتماعي والتكامل الاجتماعي، اللذين يمكن من خلالهما التعبير عن الاحتياجات الوطنية الواسعة النطاق ومراعاة تلك الاحتياجات. ومن شأن ذلك أيضا المساعدة على كفاءة اتساق السياسات وتنسيقها على الصعيد الوطني. بيد أن البلدان في حاجة إلى بناء القدرة على إجراء المشاورات الواسعة النطاق ومعالجة المجموعة الواسعة من القضايا الداخلة في تلك العملية.

٢٧ - وخامسا، ينبغي أن تكون البيئة الاقتصادية الدولية الشاملة داعمة للسياسات الوطنية بغرض مواصلة النمو الاقتصادي والقضاء على الفقر. ومن شأن الصدمات الخارجية من قبيل التقلبات في أسعار السلع الأساسية أو الضغوط الناشئة عن التحرير التجاري والمالي السريع

تقويض السياسات الاجتماعية، وفي بعض الحالات عكس اتجاه المكاسب المحققة في القضاء على الفقر. وتتزايد تلك الحالة في الاقتصاد العالمي المعولم بشكل سريع. ومن هنا، ثمة حاجة إلى زيادة اتساق السياسات وتنسيقها على الصعيد العالمي.

٢٨ - وختاماً، يبدو أن آليات رسم السياسات، والمؤسسات، والعناصر المؤثرة القائمة على الصعيدين الوطني والدولي، تفتقر إلى النطاق والشمولية اللازمين لمعالجة جدول الأعمال المذكور ودعم ظهور حلول للمشاكل الوطنية تكون مخصصة لكل بلد على حدة. ومن هنا، ثمة حاجة واضحة إلى تشجيع الآليات المتعددة الاختصاصات التي يتعدد فيها أصحاب المصلحة وذلك لتعزيز تحسين فهم آثار السياسات الاجتماعية - الاقتصادية في علاقة الترابط بين النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية، وتأثيرها في الفقر والجوع. ويبرز ذلك الحاجة إلى تنفيذ برنامج أعمال للبحوث المهمة والشاملة إذا أريد فهم ومعالجة الآثار الدينامية الناشئة عن السياسات الخاصة على النحو الملائم.

ثالثاً - التعاون الإنمائي الدولي الرامي إلى تشجيع النمو الاقتصادي المستدام لصالح التنمية الاجتماعية: الاتجاهات والنهوج المتطورة

٢٩ - ركزت سياسات فترتي الثمانينات والتسعينات، بما في ذلك السياسات الاقتصادية الكلية للتكليف الهيكلي، على الاستقرار والنمو الاقتصادي، مع اعتماد شبكات للضمان الاجتماعي وبرامج اجتماعية محددة الهدف كتدبير لاحق ترمي إلى تخفيف حدة الآثار السلبية الناشئة عن الإصلاحات الاقتصادية. إن ذلك النهج، الذي يضيف السياسات الاجتماعية كفكرة لاحقة، لا يعالج على نحو كاف المشاكل الاجتماعية ولا يحسن من حالة الفقراء. وأقرت المناقشة التي جرت حول الفقر في فترة التسعينات التأثير السلبى الناشئ عن نهج التكليف الهيكلي. وقد حقق نهج استراتيجية الحد من الفقر بعض التقدم في مجال وضع استراتيجية أكثر تكاملاً كي تشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية تحت مظلة سياسة واحدة.

٣٠ - إن تحول صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في نهاية فترة التسعينات من برنامج التكليف الهيكلي إلى ورقات استراتيجية الحد من الفقر يوضح اعتراف هاتين المؤسستين بالحاجة إلى وضع منظور أوسع نطاقاً. وبناء عليه استعاض صندوق النقد الدولي عن مرفق التكليف الهيكلي المعزز بمرفق الحد من الفقر والنمو. وكان القصد من ذلك إدراج الاعتبار المتعلق بالتنمية الاجتماعية في الاستراتيجية الشاملة للحد من الفقر. بيد أن الهدفين الرئيسيين أمام مرفق الحد من الفقر والنمو ما زالا النمو والاستقرار، كما كان الحال في برامج التكليف الهيكلي السابقة. ويفترض ذلك أن الحد من الفقر سيتحقق بعد ذلك، حتى على الرغم من

الإقرار بأنه بدون وجود سياسات صريحة تشجع الإدماج الاقتصادي والاجتماعي، والتمكين والاستثمار الاجتماعي، والنمو والاستقرار لن يتم بالضرورة الحد من الفقر. والقصد من تحليل الفقر والأثر الاجتماعي والتحليل الاجتماعي القطري اللذين يقوم بهما البنك الدولي هو كفالة معالجة البعد الاجتماعي بصورة أشمل في ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

٣١ - ودعمت أيضا مؤسسات مالية إقليمية، من قبيل مصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، المبادرات الرامية إلى تشجيع الإدماج الاجتماعي ورأس المال البشري لدى الفقراء بوصفها شروطا ضرورية للحد من الفقر وعدم المساواة. وقد ربط مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بشكل كبير بين الحد من الفقر وتشجيع المساواة الاجتماعية من خلال إدراج برامج القضاء على الفقر داخل أنشطة التنمية الاجتماعية التي يقوم بها.

٣٢ - وإضافة إلى تلك الاتجاهات، فإن الرؤية الإنمائية العالمية التي نبعت من المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدها الأمم المتحدة في فترة التسعينات، ومؤتمر قمة الألفية، والوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، تشجع وجود اتجاه تصاعدي إيجابي بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. وتقر تلك الرؤية بالحاجة إلى تعزيز الاتساق والتناسق في شتى مجالات السياسات التي يتبعها المجتمع الدولي وجرى، على وجه خاص، من خلال توافق آراء موننتيري تأييد المبدأ القائل بأن المساعدة الإنمائية الدولية ينبغي الاسترشاد فيها بالأولويات الوطنية. بيد أن ذلك التوافق في الآراء لم يترجم بعد إلى ممارسات يقوم بها المانحون تستند بقدر أقل إلى المنظورات وتتمشى بقدر أكبر مع الأولويات والاستراتيجيات الوطنية على أساس معايير التقدم المتفق عليها بشكل مشترك.

٣٣ - ويمثل اعتماد إعلان روما المعني بالتنسيق لعام ٢٠٠٣ وإعلان باريس بشأن فعالية المعونة لعام ٢٠٠٥ دليلا على تحول المانحين الرئيسيين تجاه زيادة الملكية القطرية لجهود التعاون الإنمائي. ففي إعلان باريس، وافق المشاركون، سواء البلدان المتقدمة النمو أو النامية، على زيادة توحيد المعونة مع أولويات البلدان النامية ونظمها وإجراءاتها. ويمثل الرأي القائل بأن الملكية الوطنية تفضي إلى زيادة التأثير في العملية الإنمائية عنصرا محوريا من عناصر إعلان باريس وكذلك الحاجة إلى الإدارة على أساس النتائج. واتفق الموقعون، بوجه خاص، على أنهم سوف يسترشدون في تحديد أكثر طرائق تقديم المعونة فعالية، بالاستراتيجيات والأولويات الإنمائية التي تحددها البلدان النامية (إعلان باريس). وفي حين أن من المؤكد أن ذلك اتجاه يبعث على التشجيع بين المانحين، فإنه سيكون من الأفيدي أن تكون تلك الاتفاقات جزءا من المناقشات المتعددة الأطراف بشأن التعاون الإنمائي. ومن المحتمل أن يفضي ذلك إلى

ملكية أوسع لتلك الجهود ومواءمة أكبر مع العمل الذي تقوم به الأمم المتحدة في ذلك المجال.

٣٤ - ودعا أيضا توافق آراء مونثيري إلى زيادة التماسك والاتساق والتنسيق في السياسات العالمية التي تحدث أثرا مباشرا أو غير مباشر في التمويل لأغراض التنمية. وذلك إقراراً بأن دعم الغايات الإنمائية الشاملة ينبغي أن يأتي ليس فحسب من سياسات المعونة ولكن أيضا من السياسات في مجالات التجارة والاستثمار والدين الخارجي والإدارة. وفي حين أنه تم إحراز بعض التقدم في مواصلة تحقيق تلك الغاية، ما زالت هناك مجالات تتناقض فيها السياسات مع بعضها بعضا. وعلاوة على ذلك، تتعرض الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية أو أطر السياسات، في بعض الحالات، للتقويض من جراء الاشتراطات التي يفرضها المانحون في مجال السياسات.

منظومة الأمم المتحدة

٣٥ - في حين أن منظومة الأمم المتحدة قامت دوما بتأييد ومواصلة تحقيق البرامج/المشاريع التي ترمي إلى تعزيز رفاه البشر، بما في ذلك من خلال القضاء على الفقر والجوع، فإن أنشطتها ما برحت متنوعة إلى حد كبير. ويرجع أيضا التجزؤ في النهج إلى انعدام الرؤية المشتركة، التي نشأت الآن على إثر نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة. ومنذ عام ٢٠٠٣، ما برح مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق يعطي أولوية عليا إلى وضع تفاصيل المساهمة الجماعية المقدمة من المنظومة في تنفيذ جدول أعمال الأمم المتحدة الإنمائي من خلال: (أ) تعزيز تبادل السياسات وتقاسم المعلومات فيما بين الوكالات، على المستوى المشترك بين الوكالات، بشأن القضايا الرئيسية المتعلقة بالعلاقات فيما بين الحد من الفقر والنمو والمساواة من قبيل: الظروف الكفيلة بتحقيق استدامة الحد من الفقر؛ والصلات بين السياسات الاقتصادية والأهداف الإنمائية للألفية في المجال الاجتماعي؛ والجمع بين قاعدة عريضة من التكوين الرأسمالي والضمان الاجتماعي وبرامج خاصة لمكافحة الفقر؛ وسياسات معالجة مواطن عدم المساواة؛ (ب) تشجيع تقديم المساعدة التقنية على نطاق المنظومة من أجل مساعدة البلدان على إدماج الأهداف الإنمائية للألفية وغير ذلك من الأهداف ذات الأولوية في أطرها المتعلقة بالسياسات^(١١). بيد أن هذه الجهود ما زالت بعيدة كثيرا عن تقديم دعم شامل من منظومة الأمم المتحدة إلى مسألة إدماج الأهداف الإنمائية للألفية في عملية استراتيجية الحد من الفقر.

٣٦ - وقد جرى السعي إلى تحقيق الاتساق البرنامجي داخل المنظومة من خلال تشجيع الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، واستعمال أدوات

من قبيل التقييم القطري المشترك، وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وقد اعتمدت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية مجموعة من التدابير ترمي إلى إدراج الخطط الإنمائية الوطنية في صميم البرمجة القطرية التي تقوم بها الأمم المتحدة، ووضعت في الآونة الأخيرة نهجا لاستراتيجيات الحد من الفقر ترمي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بغرض كفالة تكامل الأهداف الاجتماعية وتيسير التآزر بين شتى القطاعات. وساعد عدد متزايد من أفرقة الأمم المتحدة القطرية الشركاء الوطنيين على إدراج الأهداف الإنمائية للألفية داخل استراتيجيات الحد من الفقر المتعلقة بهم، وربط التقييم القطري المشترك وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية بتلك الاستراتيجيات. بيد أنه من المبكر جدا تبين الروابط الواضحة بين استراتيجيات الحد من الفقر من ناحية والنتائج المستندة إلى الأهداف الإنمائية للألفية ونتائج الحد من الفقر من ناحية أخرى. وأعلن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضا مبادرة استراتيجيات الفقر، وهو برنامج يتولاه عدد من المانحين يرمي إلى إدماج الأهداف الإنمائية للألفية، وفي بعض الأحيان الإطار الأوسع للأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية.

٣٧ - وتركز إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، من خلال اللجنة التنفيذية المعنية بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية، على تطوير السياسات والعمل التحليلي حول عدد قليل من الأهداف الاستراتيجية بغرض تعزيز الروابط بين الأعمال المعيارية والتشغيلية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك من خلال التعاون الوثيق مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية ومجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. ويجري الاستفادة في ذلك العمل من الخبرة التحليلية والمساهمة المقدمتين من اللجان الإقليمية وعدد كبير من الوكالات غير المقيمة. ويرمي ذلك العمل إلى دعم العمليات القطرية في مجال ترجمة الأعمال المعيارية التي تقوم بها الأمم المتحدة، حسب المبين في الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، إلى أولويات واستراتيجيات إنمائية على الصعيد الوطني من أجل تنفيذها.

٣٨ - وتعمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على تشجيع مشاريع وبرامج خاصة بقطاعات أخرى في محاولة ترمي إلى إدراج منظور للأهداف الإنمائية للألفية في استراتيجيات الحد من الفقر أو دعم صياغة الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، على النحو الذي أيدته الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. فعلى سبيل المثال، تشجع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة نموا يراعي الفقراء من خلال سياسات ذات أهداف محددة ترمي إلى تشجيع النمو في الزراعة والاقتصاد الريفي بغرض الحد من الفقر والجوع. وتستند تلك السياسات إلى نهج متكامل. وإضافة إلى ذلك، ما برح كل من منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي يقوم بتنسيق استراتيجياته في

شراكة بين تلك المنظمات ترمي إلى إعداد نهج مزدوج المسار إزاء الحد من الجوع والفقر، كان قد اقترح في مونتييري عام ٢٠٠٢. ويجمع النهج بين المساعدة المحددة الأهداف على الأجل القصير، من قبيل المساعدة الغذائية ومراقبة استعمال المياه، والاستثمارات الطويلة الأجل الرامية إلى تحقيق النمو المستدام، بما في ذلك تحسين المرافق الأساسية، وإدارة الموارد الطبيعية على نحو سليم، وزيادة إمكانية الحصول على الوظائف والتعليم والأراضي والمياه والائتمان والخدمات الاجتماعية وتشكيل منظمات تعمل لصالح الفقراء.

٣٩ - ويجري صياغة نهج منظمة العمل الدولية إزاء القضاء على الفقر حول إطار للعمل اللائق والإنتاجي. وتشدد المنظمة، في مساعدتها المقدمة في مجال استراتيجيات الحد من الفقر، على النمو المراعي للفقراء، مع التركيز على إحداث تغييرات في المؤسسات والقوانين واللوائح والممارسات التي تفضي إلى الفقر وإلى تأييده. وقامت منظمة العمل الدولية أيضا بإعداد برنامج تجريبي للتعاون مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين في عدد قليل من البلدان بغرض دعم إعداد عنصر للعمل اللائق في إطار استراتيجيات الحد من الفقر. ويتمثل موطن قوة المنظمة الرئيسي في أن بوسعها توفير وسيلة لإشراك الشركاء الاجتماعيين في العمليات التشاركية. وتعمل المنظمة أيضا على تنفيذ برامج تجريبية للعمل اللائق في عدد قليل من البلدان. ويتمثل أحد أهداف البرنامج في كيفية دراسة الطريقة التي يسهم بها العمل اللائق في القضاء على الفقر في الممارسة العملية.

٤٠ - ويشجع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) السياسات الاقتصادية الكلية المتجهة نحو تشجيع النمو، والسياسات الإنمائية الإنتاجية المركزة على القطاعات، وسياسات تشجيع الصادرات، وسياسات ترمي إلى منع حدوث التهميش داخل أقل البلدان نموا لدى تحقيق النمو الاقتصادي. ومن المحتمل إيلاء اهتمام أكبر بالقطاعات الإنتاجية، وأبرزها الزراعة والهياكل الأساسية الاقتصادية، التي أهملت نسبيا بسبب تناقص تدفقات المعونة، وذلك في إطار استراتيجية الحد من الفقر التي يدعو الأونكتاد إلى تنفيذها. وهو ينادي أيضا بأن أفضل وسيلة للتحرك، إلى ما بعد التكيف الهيكلي، هي تثبيت استراتيجيات الحد من الفقر في الاستراتيجيات الإنمائية الطويلة الأجل.

٤١ - وتنهج منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) نهجا يستند إلى الحقوق إزاء الحد من الفقر، وتركز على سياسات التكامل الاجتماعي الرامية إلى تعزيز إمكانية حصول الفقراء على التغذية والصحة والمياه والمرافق الصحية والموارد والمعارف الضرورية للوصول إلى فرص العمالة، والضمان الاجتماعي، وغير ذلك من السياسات التي تشجع إدماج الفئات المهمشة من السكان في المجتمع.

٤٢ - ويقوم برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بتيسير العملية الإدماجية النابعة من البلدان والرامية إلى دعم استراتيجيات الإيدز الوطنية القائمة، تحقيقاً للأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بعكس اتجاه انتشار الوباء بحلول عام ٢٠١٥.

٤٣ - ورغم الجهود التي تبذلها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بغرض التجمع حول الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، ما زالت هناك ثغرات ظاهرة في دعم جهود الحكومات، والتأزر فيما بين أنشطة تلك المؤسسات، والمواءمة بين أعمالها، وفي وضع أولويات أنشطتها. كما أن قدرة المنظومة على التنفيذ مقيّدة بأمر منها انعدام الموارد الكافية وعدم وجود المرونة الكافية لدى مؤسسات الأمم المتحدة التي تتيح لها تكييف دوراتها البرنامجية.

الدروس المستفادة

٤٤ - إن الاستعراض الواسع للاتجاهات الدولية المتعلقة بالجهود المبذولة لتحقيق الغايات الاجتماعية والاقتصادية بطرائق يعزز بعضها بعضاً يشير إلى الدروس التالية.

٤٥ - أولاً، رغم الجهود المبذولة لترجمة الاتفاق العالمي على وجود رؤية إنمائية إلى استراتيجيات عمل، ما زال نهج استراتيجية الحد من الفقر يجري إلى حد كبير تحت قيادة المانحين ويتركز على الاشتراطات المتعلقة بالسياسات. وثمة حاجة إلى كفالة أن يكون لدى البلدان حيز كاف في مجال السياسات الوطنية، وهو أمر لا بد منه في اعتماد استراتيجية يجري وضعها وامتلاكها على الصعيد الوطني.

٤٦ - وثانياً، تفتقر السياسات إلى الاتساق والتنسيق في مجال التعاون والسياسات بشأن التنمية على الصعيد الدولي؛ إذ يميل أحد المجالات إلى التناقض مع أهداف سياسات مجال آخر أو يعوق تلك الأهداف. ويأتي ذلك انعكاساً لشتى عمليات السياسات التي تدخل فيها أطراف إنمائية مؤثرة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ونتيجة لذلك، فإن استراتيجيات الحد من الفقر وورقات استراتيجيات الحد من الفقر بعيدة إلى حد كبير عن التوافق تماماً مع الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، حيث لم تتجسد في صورة أولويات وطنية. ويتمثل خطر الاتجاه الراهن المتعلق بنهج السياسات المتنافسة في الاحتفاظ بالوضع القائم بين المطالبات المتنافسة المتعلقة بالاقتصاد الكلي والاعتبارات الاجتماعية دون توفير إطار صالح للبت فيما بينها.

منظومة الأمم المتحدة

٤٧ - أولاً، تحتاج مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى الاستفادة بقدر أكبر من جهودها والسعي إلى اتباع نهج أكثر اتساقاً وتكاملاً داخل منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الآخرين بغية دعم الأهداف الإنمائية للألفية وغير ذلك من نهج السياسات المستندة إلى الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وسوف يستلزم ذلك أيضاً إدخال تغييرات جوهرية على الطريقة التي يتم بها برمجة وتمويل التعاون الإنمائي الذي تقوم به الأمم المتحدة.

٤٨ - وثانياً، ثمة حاجة إلى توفير الاتساق فيما بين شتى المشاريع والبرامج المخصصة لقطاعات بعينها داخل إطار إنمائي لبلد ما، والاستفادة من جوانب التآزر والتكامل فيما بين تلك البرامج. وقد أدى تفضيل المانحين للإنفاق الاجتماعي إلى وضع بعض الضغوط على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كي تبرهن على تحقيق نتائج في القطاع الاجتماعي بدلاً من السعي إلى دعم الإجراءات الحكومية الطويلة الأجل الرامية إلى إدماج الاستراتيجيات المنفصلة في إطار تنفيذي واحد من أجل الحد من الفقر.

٤٩ - وثالثاً، ثمة حاجة إلى مواصلة الجهود التي يبذلها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بغرض لوضع نهج على نطاق المنظومة ترمي إلى إدماج الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، داخل العمل الشامل التي تقوم به مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا سيما ما تقدمه من دعم إلى الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وبوسع مجلس الرؤساء التنفيذيين الاضطلاع بدور مهم في كفالة إدراج الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً ضمن استراتيجيات الحد من الفقر وورقات استراتيجيات الحد من الفقر.

٥٠ - وختاماً، تواجه قدرة المؤسسات على الإنجاز قيوداً أيضاً بسبب انعدام الموارد الكافية أو تزايد الاعتماد على الموارد غير الأساسية، التي تركز إلى حد ما على قطاعات بعينها، مما يضعف الاتساق في السياسات ويفضي إلى التنافس على الموارد.

رابعاً - الاستنتاجات

٥١ - بالنظر إلى التباين في وجهات النظر بشأن نوعية السياسات الاقتصادية الكلية الملائمة للحد من الفقر بأفعل وسيلة، لا يركز هذا التقرير على المناقشات الأكاديمية التي تدور حول ذلك الموضوع. وبدلاً من ذلك، ينصب الاهتمام على الممارسات والاتجاهات الدولية الرامية إلى تحقيق الأهداف، والاستنتاجات التي يمكن الخروج بها من تلك الاتجاهات. ولهذا السبب،

تستند الاستنتاجات أساسا إلى الدروس المستفادة وعملية رسم السياسات التي قامت بها الأمم المتحدة من خلال سلسلة المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها.

٥٢ - وتندرج الاستنتاجات في خمسة مجالات واسعة. أولا، البلدان في حاجة إلى اعتماد نهج شامل لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية، بما في ذلك القضاء على الفقر والجوع. وينبغي أن يوضع ذلك النهج بما يتلاءم مع احتياجات كل بلد، الأمر الذي يفترض وجود درجة معقولة من القدرة الحكومية، والهياكل المؤسسية والمساءلة، فضلا عن وجود سلطة وشرعية على الأراضي، والحيز المالي، والقدرة على المشاركة بفعالية في العمليات التشاركية المتعلقة برسم السياسات، وإشراك جميع أصحاب المصلحة المعنيين. وثمة حاجة إلى ترجمة ذلك النهج إلى استراتيجية إنمائية وطنية، تستند إلى الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، حسب الأولويات الوطنية.

٥٣ - وثانيا، ثمة حاجة إلى تهيئة بيئة دولية تمكينية من خلال زيادة تماسك واتساق السياسات التي تحدث أثارا مباشرة أو غير مباشرة في التوقعات الإنمائية لدى البلدان النامية. ويشمل ذلك أيضا التنفيذ التام للالتزامات المقدمة في الوثائق الختامية الصادرة عن المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة.

٥٤ - وثالثا، ينبغي توجيه التعاون الإنمائي الدولي نحو دعم الجهود الوطنية التي تبذلها البلدان لوضع استراتيجيات إنمائية وطنية ترمي إلى السعي لتحقيق الأهداف الإنمائية، حسب ما يتلاءم مع حالاتها الوطنية. وفي هذا الصدد، ثمة حاجة إلى أن توفر سياسات المؤسسات المالية الدولية والمناخين دعما أكبر للاحتياجات والجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق تلك الأهداف.

٥٥ - ورابعا، ثمة حاجة إلى أن تحقق منظومة الأمم المتحدة المزيد من الاتساق والتكامل في صياغة برامجها ومشاريعها. إذ يبدو أن التجزئة تقلل إلى حد كبير من أثر الجهود التي تبذلها مؤسسات المنظومة لجعل الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، البند الرئيسي في أنشطتها. وينبغي لمجالس إدارات شتى مؤسسات الأمم المتحدة تشجيع وجود المزيد من الاتساق والمرونة في البرامج على نطاق المنظومة لدى وضع الدورات البرنامجية والجداول الزمنية للأنشطة القطرية المتعلقة بتلك المؤسسات لتحسين التوائم مع الأدوات الوطنية في البلدان التي تنفذ بها البرامج. وتحتاج منظومة الأمم المتحدة أيضا إلى المزيد من الموارد كي تنقل خبرتها الشاملة المكتسبة من ما تقوم به من عمليات والقيام بالأنشطة المطلوبة لدعم الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وجهود التنفيذ، حسب المتفق عليه في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥.

٥٦ - وختاماً، ثمة حاجة واضحة إلى تنفيذ جدول أعمال بحثي شامل إذا ما أريد وجود قدر ملائم من الفهم والمعالجة للآثار الحيوية الناشئة عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية الخاصة. وثمة حاجة إلى تجاوز تلك الفجوة الفكرية من خلال الجهود المشتركة والبحوث المستمرة.

خامساً - التوصيات

٥٧ - التوصيات الواردة أدناه مقدمة بشأن الجزء الحالي المتعلق بالتنسيق.

ألف - الصعيد الوطني

١ - ينبغي للبلدان أن تضع هوجا شاملة ترمي إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والنمو الاقتصادي المستدام، بما في ذلك القضاء على الفقر والجوع. وينبغي لتلك النهوج أن تكون مخصصة للبلدان بعينها وأن تكون مملوكة على الصعيد الوطني وأن تشكل الأساس للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية التي التزمت البلدان باعتمادها والبدء في تنفيذها خلال عام ٢٠٠٦.

٢ - ينبغي للبلدان أن تبني القدرات اللازمة لتصميم تلك الاستراتيجيات وتقييم أثرها، وتشجيع الشفافية والمساءلة في المؤسسات وكفالة أن تستند عمليات رسم السياسات إلى الحوار الاجتماعي والإدماج الاجتماعي. كما ينبغي للبلدان أن تعزز عمليات ميزانيتها الوطنية، مع تشجيع العمليات التشاركية.

٣ - ينبغي للبلدان تشجيع التماسك والتناسق في السياسات بغية كفالة أن تدعم السياسات في شتى القطاعات بعضها بعضاً وأن تكون موجهة نحو تحقيق الأهداف الإنمائية.

باء - الصعيد الوطني

٤ - ينبغي اتخاذ خطوات ملموسة ترمي إلى هئية بيئة اقتصادية دولية تمكن من دعم السياسات الوطنية الرامية إلى تحقيق النمو المستدام والقضاء على الفقر، وتشجع تماسك وتنسيق السياسات في المجالات التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في التوقعات الإنمائية لدى البلدان النامية.

٥ - ينبغي للمجتمع الإنمائي الدولي أن يشجع وجود شراكة مع البلدان النامية على قدر أكبر من الإنصاف والتشاركية، ويكون من شأنها السماح بوجود حيز أكبر في مجال السياسات وحلول وطنية للتحديات الاجتماعية - الاقتصادية التي تواجهها البلدان النامية. وينبغي للمجتمع الإنمائي أن ينهج منهجيات للمعونة المقدمة لدعم الميزانيات تكون أقرب إلى

المراحل التمهيديّة، وترتبط فيها المساءلة بالنتائج المتفق عليها حسب تفاصيلها الواردة في الخطط الإنمائية المملوكة للبلدان.

٦ - كما ينبغي للمجتمع الإنمائي، لا سيما البلدان المانحة، اتخاذ المزيد من الخطوات من أجل تحقيق المواءمة والتجانس بين جهودها والاستراتيجيات والأولويات الإنمائية الوطنية وفقاً لجدول الأعمال الإنمائي الذي أيدته المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة، كما ينبغي له أن يدعم الجهود الوطنية الرامية إلى تعزيز المؤسسات الحكومية وزيادة القدرة الوطنية على الاستيعاب. ويستلزم ذلك تقليل الاشتراطات المتعلقة بالسياسات إلى أدنى حد والتركيز على النتائج كي يتحول الحوار حول قضايا السياسات والمساءلة من المانحين إلى أصحاب المصلحة الوطنية.

٧ - وينبغي للمانحين إيجاد الوسائل الكفيلة بمساعدة البلدان النامية على تعزيز قدراتها على التحليل ورسم السياسات والإسهام في صياغة نهج أشمل وأكمل للسياسات يكون نابعا من البلدان من أجل تنفيذ الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. ولذا، يشكل إعلان باريس خطوة في الاتجاه الصحيح. وينبغي بدء الجهود الكفيلة بمد نطاق تلك المبادرة خارج نطاق الموقعين على الإعلان، بما في ذلك من خلال المنتديات المتعددة الأطراف.

جيم - منظومة الأمم المتحدة

٨ - ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تستفيد بقدر أكبر من جهودها كي تتحول من النهج القطاعي والمجزأ إلى نهج أكثر شمولاً وتكاملاً بغية تعبئة كامل خبراتها دعماً للاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وتيسير تكامل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية في تلك الاستراتيجيات.

٩ - وينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تواصل تعزيز تركيزها على الملكية القطرية والأولويات الوطنية وتكييف خبراتها الإنمائية بما يتلاءم مع إطار خاص بالبلدان. كما ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تواصل تكييف ومواءمة أدواتها التمويلية بما يكفل قدراً أكبر من التنسيق بين المانحين وتركيز المساعدة الإنمائية على النتائج وعلى فعالية التنمية.

١٠ - وينبغي لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تواصل تشجيع الحوار بين أصحاب المصلحة المتعددين بشأن السياسات على كل من الصعيد الوطني والإقليمي، بما في ذلك وزارات الصحة والتعليم والعمل ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة، بغرض بناء القدرات الوطنية والإقليمية على وضع نهج متعدد التخصصات إزاء القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

١١ - وقد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تشجيع الحوار والأعمال البحثية في شتى التخصصات بشأن السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغية تحسين فهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن إصلاح السياسات، وتشجيع وضع ترتيبات مؤسسية أكمل لتحليل السياسات وصياغتها وتنفيذها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا الصدد، قد يرغب المجلس في دعوة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما اللجنة التنفيذية المعنية بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إلى إعداد مبادرة بحثية رئيسية ترمي إلى تحسين فهم الصلات المعقدة بين النمو الاقتصادي المستدام وتحقيق الأهداف الإنمائية الاجتماعية.

الحواشي

- (١) Ocampo, José Antonio, "Market, Social Cohesion, and Democracy", DESA Working Paper No.9 (ST/ESA/2006/DWP/9), February 2006.
- (٢) انظر على سبيل المثال مذكرة الإحاطة رقم ١ عن النمو المراعي للفقراء، والصادرة عن إدارة التنمية الدولية التابعة للمملكة المتحدة، شباط/فبراير ٢٠٠٤.
- (٣) Ravallion, Martin and S. Chen (2003); "Measuring Pro-Poor Growth", Economic Letters, 78(1), 93-99.
- (٤) تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠٠٠، البنك الدولي.
- (٥) Woodward, David and Andrew Simms, "Growth is Failing the Poor: The Unbalanced Distribution of the Benefits and Costs of Global Economic Growth", DESA Working Paper No. 20, March 2006.
- (٦) White, H. and A. Anderson (2001); "Growth versus Redistribution: Does the Pattern of Growth Matter?", DFID white paper on Eliminating Poverty: Making Globalization Works for the Poor". Nanak Kakwani and Hyun H. Son, "Evaluating Targeting Efficiency of Government Programmes: International Comparison", DESA Working Paper No. 13 (ST/ESA/2006/ DWP/13), February 2006.
- (٧) Lopez, J. Humberto, "Pro-poor growth: a review of what we know (and of what we don't)", the World Bank, September 2004.
- (٨) Ranis, Gustav and Frances Stewart, "Dynamic Links between Economy and Human Development", DESA Working Paper N.8, November 2005 (ST/ESA/2005/DWP/8).
- (٩) تقرير لجنة السياسات الإنمائية عن دورتها الأولى (٢٦-٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٩) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.99.II.A.5)، p.15، "Vulnerability and poverty in a global economy".
- (١٠) انظر الحاشية ١.
- (١١) انظر تقرير مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق المعنون "أمم متحدة واحدة: محفز للتقدم والتغيير - كيف يغير إعلان الألفية الطريقة التي تعمل بها منظومة الأمم المتحدة (٢٠٠٥).