

Distr.: General
22 April 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والأربعون

21 حزيران/يونيه - 9 تموز/يوليه 2021

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية: التضامن الدولي في خدمة القضاء على الفقر

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، أوليفيه دي شوتر

موجز

تقتضي التوصية المتعلقة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأرضيات الحماية الاجتماعية لعام 2012 (رقم 202) الصادرة عن منظمة العمل الدولية، فضلاً عن الغايتين 3-1 و3-8 من أهداف التنمية المستدامة، أن يتمتع جميع الأفراد بالحماية من العوز الشديد، من خلال توفير ضمان للدخل عندما لا يستطيعون الحصول على دخل كاف لعيش حياة كريمة بصفتهم عاملين بأجر أو عاملين لحسابهم الخاص. وتشترط التوصية والغايتان أيضاً ضمان أمن الدخل هذا في شكل استحقاقات مكفولة في التشريعات المحلية وأن يكون للأفراد حق المطالبة بها أمام هيئات مستقلة عندما يحرمون من الدعم. ثم إن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الراهنة تبرز الحاجة الملحة إلى إعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

غير أن البلدان المنخفضة الدخل قد لا يكون لديها حيز مالي كاف لضمان هذه الاستحقاقات، لأنه عادة ما تكون الاحتياجات الاجتماعية مرتفعة والإيرادات العامة منخفضة نسبياً. وعلاوة على ذلك، قد يكون لهذه البلدان اقتصاد قليل التنوع، ومعرض بشكل خاص لأنواع مختلفة من الصدمات - الاقتصادية والمناخية والصحية - التي قد تهدد استمرارية خطط الحماية الاجتماعية عندما تؤدي إلى زيادة مفاجئة في النفقات مع انخفاض في الإيرادات العامة.

ذلك ينبغي إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية بهدف زيادة مستوى الدعم المقدم إلى البلدان المنخفضة الدخل، مما يساعدها على إنشاء وتعهد أرضيات للحماية الاجتماعية في شكل استحقاقات قانونية، وتحسين قدرة نظم الحماية الاجتماعية على الصمود في وجه الصدمات. وهذا الصندوق ميسور التكلفة، سواء كان التمويل من المساعدة الإنمائية الرسمية أو من مصادر أخرى،



الرجاء إعادة الاستعمال

بما في ذلك حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة أو الجديدة. وعلاوة على ذلك، ينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها استثمار من شأنه أن يدر عائدات مرتفعة، لأنها تؤدي إلى بناء رأس المال البشري، ولها آثار مضاعفة كبيرة في الاقتصاد المحلي، وتسهم في النمو الشامل للجميع وفي القدرة على الصمود في أوقات الأزمات. ولذلك، ينبغي النظر إلى الدعم الدولي على أنه إطلاق لعملية ستسمح للبلدان المستفيدة بزيادة مستويات تعبئة الموارد المحلية تدريباً: فبدلاً من إحداث شكل جديد من أشكال الاعتماد، فإنها ستضمن مستوى يمكن التنبؤ به من الدعم للبلدان الملتزمة بوضع أراضي الحماية الاجتماعية والتي ستتحسن قدرتها على تمويل الحماية الاجتماعية في الوقت المناسب.

ويمكن إنشاء الصندوق العالمي بناء على الهياكل القائمة بالفعل التي تتطور على أساس مخصص لتقديم الدعم من أجل تعميم أراضي الحماية الاجتماعية. ويتمثل التحدي الآن في تعزيز تلك الهياكل - لا في إضعافها أو تكرارها - من أجل ضمان عملها بفعالية أكبر مع بعضها البعض، وزيادة مستوى الدعم مع الحرص على أن يكون هذا الدعم أيضاً متكيفاً مع الصدمات المستقبلية.

وبعد مرور عشر سنوات على توصية الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي أشار فيها بتعميم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية، يدعو المقرر الخاص جميع الدول، فضلاً عن الوكالات الدولية التي تشمل ولايتها الحماية الاجتماعية، والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، إلى المساهمة في جعل الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية واقعاً حقيقياً.

المحتويات

الصفحة

4	.....	أولاً - مقدمة
4	.....	ثانياً - الحماية الاجتماعية للجميع: مهمة غير منتهية
4	.....	ألف - السياق
6	.....	باء - العقوبات
6	.....	جيم - التضامن الدولي
7	.....	ثالثاً - فكرة إحداث صندوق عالمي للحماية الاجتماعية
8	.....	رابعاً - سد الفجوة التمويلية
10	.....	خامساً - الحماية الاجتماعية كاستثمار
15	.....	سادساً - إطلاق إمكانات التنمية المستدامة
16	.....	ألف - تقديم المساعدة التقنية
16	.....	باء - دعم تعبئة الموارد المحلية
18	.....	جيم - الالتزام بأرضيات الحماية الاجتماعية
19	.....	سابعاً - بناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات
21	.....	ثامناً - حوكمة الصندوق العالمي
22	.....	ألف - الهيكل
24	.....	باء - التنسيق على الصعيد القطري
24	.....	تاسعاً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

1- التزمت جميع الدول بضمان أمن الدخل طوال حياة الناس. بيد أن هذا التعهد لم يتحقق بعد مع ما له من تكلفة بشرية باهظة على سكانها. وأحد أسباب هذا الفشل هو عدم كفاية مستوى الدعم المقدم إلى البلدان النامية، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل، التي لا تزال غير قادرة على التغلب على سد الفجوة التمويلية لإنشاء أراضيات للحماية الاجتماعية. ولذلك يدعو هذا التقرير إلى اتخاذ إجراء. ويوصي بإنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية كوسيلة لسد الفجوة التمويلية التي تواجهها البلدان المنخفضة الدخل؛ وحماية قدرة تلك البلدان على تحمل الصدمات الاجتماعية في المستقبل؛ ودعم زيادة تعبئة الموارد المحلية من أجل الحماية الاجتماعية.

2- ويستند التقرير إلى اجتماع الخبراء الرفيع المستوى الذي جرى بدعوة من المقرر الخاص وحكومة فرنسا يومي 22 و23 أيلول/سبتمبر 2020. وضم الاجتماع ممثلين رفيعي المستوى من 13 حكومة؛ و15 وكالة دولية، منها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان؛ وشركاء اجتماعيين دوليين؛ ومنظمات غير حكومية دولية؛ وخبراء مستقلين. واسترشد التقرير أيضاً بالرسائل التي وردت استجابة لدعوة المقرر الخاص إلى تقديم الآراء، والتي بلغ مجموعها 31 رداً، منها 15 من حكومات و3 من وكالات دولية و13 من منظمات غير حكومية وأشخاص خبراء⁽¹⁾.

3- وفي إطار المشاورات التي أجريت في إعداد هذا التقرير، تبادل المقرر الخاص أيضاً الآراء مع عدد من الحكومات ووكالات التنمية، ومع مجلس التعاون المشترك بين الوكالات المعني بالحماية الاجتماعية، والشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة (USP2030). وعُرض أيضاً موضوع الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية في الاجتماع الرفيع المستوى المعني بالقضاء على الفقر، الذي عقد في 30 حزيران/يونيه 2020، والذي أُطلق فيه التحالف من أجل القضاء على الفقر بمبادرة من رئيس الدورة الرابعة والسبعين للجمعية العامة. وبالإضافة إلى ذلك، جرت مناقشة الصندوق العالمي في منتدى سياسات المجتمع المدني، في إطار اجتماعات البنك الدولي في ربيع 2021، في اجتماع لشبكة الممارسين⁽²⁾ في مجال التعاون الإنمائي الأوروبي، وفي الدورة التاسعة والخمسين للجنة التنمية الاجتماعية. ويلخص المقرر الخاص في هذا التقرير الاستنتاجات التي تمخضت عنها تلك المشاورات ويقترح سبل المضي قدماً في تشغيل صندوق عالمي للحماية الاجتماعية.

ثانياً - الحماية الاجتماعية للجميع: مهمة غير منتهية

ألف - السياق

4- حق كل فرد في الضمان الاجتماعي راسخ في القانون الدولي⁽³⁾. وهو حق في الحصول على الاستحقاقات التي تكفل الحماية مما يلي: (أ) عدم وجود دخل متصل بالعمل بسبب المرض أو الإعاقة

(1) يمكن الاطلاع على الردود العامة الواردة بالرجوع إلى الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/global-fund-social-protection.aspx.

(2) يتضمن التقرير النهائي للحدث توصية بتحسين الدعم المقدم للبلدان النامية في إطار جهودها الرامية إلى وضع أراضيات للحماية الاجتماعية بما يتماشى مع التزام منظمة العمل الدولية في توصيتها 202. والتقرير متاح على الرابط التالي: www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/08/PGA-REPORT-OF-HLM-ON-POVERTY-ERADICATION-copy.pdf.

(3) انظر، على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 22؛ واتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا) لمنظمة العمل الدولية لعام 1952 (رقم 102)؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 9؛ واتفاقية حقوق الطفل، المادة 26؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 28.

أو الأمومة أو إصابة العمل أو البطالة أو الشيخوخة أو وفاة أحد أفراد الأسرة؛ (ب) عدم القدرة على الحصول على الرعاية الصحية؛ (ج) عدم كفاية الدعم الأسري، ولا سيما للأطفال والكبار المعالين⁽⁴⁾. وقد جرى التأكيد على الالتزام بضمان تأمين الدخل الأساسي والحصول على الرعاية الصحية طوال حياة الناس في توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية لعام 2012 (رقم 202) (المشار إليها فيما يلي بعبارة "توصية منظمة العمل الدولية رقم 202")، التي اعتمدت بإجماع الحكومات والشركاء الاجتماعيين في الدورة 101 لمؤتمر العمل الدولي، الذي عقد في عام 2012. ويشكل هذا الالتزام جزءاً من خطة التنمية المستدامة لعام 2030. والقصد من الغاية 1-3 من هدف التنمية المستدامة 1، المتعلق بالقضاء على الفقر، تنفيذ نظم وطنية للحماية الاجتماعية، وتروم الغاية 3-8 من الهدف 3، المتعلق بالصحة الجيدة والرفاه، تحقيق التغطية الصحية الشاملة.

5- ولا تزال فجوة كبيرة بين تلك التعهدات والحقائق المعيشية على أرض الواقع. فقبل ظهور جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، لم يكن سوى 29 في المائة من سكان العالم مشمولين بمجموعة كاملة من الضمانات المشار إليها في توصية منظمة العمل الدولية رقم 202، باستثناء الرعاية الصحية. وكانت غالبية الناس - 55 في المائة، أو 4 بلايين شخص - بدون أي شكل من أشكال الحماية الاجتماعية على الإطلاق. وهناك 16 في المائة آخرون، أو 1,2 بليون شخص، لا يتمتعون إلا بحماية جزئية فقط. ولم يستفد سوى 35 في المائة من الأطفال، أي واحد من كل ثلاثة أطفال تقريباً، من بدلات الأطفال التي تمكنهم من الحصول على رعاية الأطفال والتغذية والتعليم⁽⁵⁾.

6- وتخفي هذه الأرقام العالمية اختلافات هامة فيما يخص نوعية الاستحقاقات التي نوقشت والمناطق المشمولة بها. فعلى الصعيد العالمي، هناك 67,9 في المائة من كبار السن مشمولون بشكل من أشكال معاش الشيخوخة، بينما هناك 21,8 في المائة فقط من العمال العاطلين عن العمل مؤهلون للحصول على استحقاقات البطالة. غير أن الأرقام تختلف على الصعيد الإقليمي. ففي منطقتي أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ، يغطي معاش الشيخوخة 29,6 في المائة و55,2 في المائة من السكان على التوالي، في حين تشمل استحقاقات البطالة 5,6 في المائة و22,5 في المائة من السكان على التوالي. وعلى النقيض من ذلك، في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى، حيث التغطية أكثر تقدماً عموماً، يغطي معاش الشيخوخة ما مجموعه 95,2 في المائة من السكان. ولكن حتى في تلك المنطقة، لا تزال هناك فجوات: فعلى سبيل المثال، لا تغطي إعانات البطالة سوى 42,5 في المائة من السكان.

7- ومع ذلك، فإن الصورة العامة واضحة: لم يستثمر في الحماية الاجتماعية سوى النزر في الماضي. ولذلك أخذت جائحة كوفيد-19 البلدان على حين غرة، وكما بينت المقررة الخاصة⁽⁶⁾ وأكدتها بحوث إضافية، ظلت التدابير الطارئة التي اتخذتها البلدان للتصدي للأثار الاجتماعية للجائحة غير كافية إلى حد كبير. إذ لم يتلق ما مجموعه 2,7 بليون شخص في جميع أنحاء العالم أي دعم لمواجهة الأزمة، ونتيجة لذلك، يقدر البنك الدولي أن ما بين 88 و115 مليون شخص إضافي سقطوا في براثن الفقر المدقع بسبب أزمة كوفيد-19 في عام 2020 وحده، مع توقع زيادة إضافية تتراوح بين 23 مليون و35 مليون شخص

(4) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19 (2007) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة 2.

(5) ILO, *World Social Protection Report 2017–2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, 2017), pp. xxix–xxxi.

(6) المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، "Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery" (11 أيلول/سبتمبر 2020). متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx.

في عام 2021⁽⁷⁾. هذا هو الدرس المستفاد من الأزمة: من أجل تعزيز قدرة المجتمعات على الصمود في وجه الصدمات، يتعين علينا بذل المزيد لإعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

باء - العقبات

8- بالإضافة إلى انعدام الإرادة السياسية الكافية، هناك مجموعة من الأسباب التي تفسر عدم إحراز تقدم في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي. ولأن العمل غير الرسمي لا يزال سائداً في العديد من البلدان المنخفضة الدخل، فإن خطط الاشتراك لا تقدم الحماية إلا لنسبة صغيرة من القوة العاملة⁽⁸⁾. وفي كثير من الحالات، تكون قدرة الإدارات الوطنية، ولا سيما إدارات الضمان الاجتماعي والضرائب ومفتشية العمل، غير كافية. وتشكل الفجوات الكبيرة الموجودة في سجلات السكان عقبة رئيسية في كثير من البلدان المنخفضة الدخل⁽⁹⁾.

9- هذه العقبات حقيقية. وتؤثر في قدرة البلدان المنخفضة الدخل على تعبئة الموارد المحلية لتمويل الحماية الاجتماعية، وفي قدرتها على تقديم الحماية الاجتماعية إلى سكانها بفعالية. وينبغي للتضامن الدولي أن يؤدي دوراً أكبر في التغلب على هذه العقبات. بيد أن التضامن الدولي ليس بديلاً عن الإصلاحات المحلية، أو عن زيادة تعبئة الموارد المحلية. إنما هو شرط مسبق ل كليهما.

جيم - التضامن الدولي

10- باعتماد خطة عام 2030 وأهداف التنمية المستدامة الواردة فيه، تعهدت الدول الأعضاء بزيادة التضامن الدولي. وتتص الغاية 1-ألف من الأهداف على أنه من أجل تحقيق هدف القضاء على الفقر بحلول عام 2030، يتعين على البلدان أن تكفل تعبئة كبيرة للموارد من مصادر متنوعة، بما في ذلك من خلال تعزيز التعاون الإنمائي، من أجل توفير وسائل كافية ويمكن التنبؤ بها لفائدة البلدان النامية بغية تنفيذ برامج وسياسات للقضاء على الفقر (التشديد مضاف). وفي توصية منظمة العمل الدولية رقم 202، أشير إلى أنه ينبغي تمويل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية من الموارد الوطنية؛ بيد أنه لوحظ أيضاً أن بإمكان الدول الأعضاء التي لا تكفي قدراتها الاقتصادية والمالية لتنفيذ الضمانات أن تطلب التعاون والدعم الدوليين اللذين يستكملان الجهود التي تبذلها (الفقرة 12). وأوصى الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية برئاسة ميشيل باشلي، في تقريره النهائي لعام 2011 الذي يقترح خارطة طريق لتعميم أرضيات الحماية الاجتماعية، بأن يقدم المانحون دعماً مالياً متعدد السنوات يمكن

(7) البنك الدولي، *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020), p. xi. بما أن التقدير يفترض توزيع الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي والدخل بين السكان بالتساوي، فقد لا يظهر ذلك الحجم الحقيقي لأثار الأزمة في مجال الفقر، حيث إن هناك أدلة على أن الخسائر التي تكبدتها الأسر المعيشية المتوسطة الدخل والأسر ذات الدخل المنخفض أكبر بكثير مما هي عليه بالنسبة للأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع. وتقدر منظمة أوكسفام أن 185 مليون شخص آخرين سيصبحون فقراء جراء الأزمة (Oxfam, "Shelter from the storm: the global need for universal social protection in times of COVID-19" (Oxford, December 2020)).

(8) انظر منظمة العمل الدولية، *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects – Overview* (Geneva, 2016).

(9) بينما على المستوى العالمي، سجلت ولادة ما مجموعه 73 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة، لم يسجل سوى 46 في المائة من الأطفال في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice).

التنبؤ به لتعزيز أراضيات محددة ومقدرة وطنياً للحماية الاجتماعية في البلدان المنخفضة الدخل في إطار ميزانياتها الخاصة واحترام سلطتها الإشرافية⁽¹⁰⁾.

11- الآن وقت التنفيذ. ينبغي دعم البلدان المنخفضة الدخل في جهودها الرامية إلى وضع أراضيات للحماية الاجتماعية، وينبغي إنشاء آلية دولية جديدة لهذا الغرض. ولا يعني اقتراح إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية أن يؤدي دافعو الضرائب من البلدان الغنية تكاليف الحماية الاجتماعية في البلدان الفقيرة. إنما الأمر يتعلق ببدء دورة حميدة يتطابق فيها الدعم الدولي مع الجهود المحلية ويسهم في بناء القدرات في البلدان المنخفضة الدخل.

12- فعلياً، سيتمثل دور التمويل الدولي في إعطاء علاوة للبلدان التي تجعل وضع أراضيات للحماية الاجتماعية على رأس أولوياتها السياسية، وفي إزالة العقبات التي تعترض تعبئة الموارد المحلية. وينبغي لهذا النهج أن يشجع تلك البلدان على الانتقال إلى نموذج إنمائي أكثر شمولاً واستدامة، يعمّ فيه التقدم الاقتصادي المجتمع على نطاق واسع، وتزداد فيه إنتاجية اليد العاملة تدريجياً بفضل الاستثمار في التعليم والتدريب.

13- وليس السؤال ببساطة ما إذا كانت البلدان المنخفضة الدخل قادرة على تحمل تكاليف إقامة أراضيات للحماية الاجتماعية. إنما السؤال هو ما إذا كان ينبغي لتلك البلدان أن تظل حبيسة نموذج نمو شعاره "تكلفة منخفضة تنمية بشرية متدنية"، أم أنه ينبغي لها بدلاً من ذلك أن تختار نموذج نمو شامل. في النموذج الأول يتخصص البلد في تصدير المواد الخام أو في القطاعات الأكثر كثافة في اليد العاملة في سلاسل الإنتاج العالمية. وفي إطار هذا النموذج، يسعى البلد إلى تحقيق القدرة التنافسية في الاقتصاد العالمي عن طريق حصر الأجور وتقليص الحماية الاجتماعية، وبالتالي إبقاء تكاليف اليد العاملة منخفضة، وخفض الضرائب والإيرادات التي تدفعها الشركات سعياً إلى اجتذاب المستثمرين في استغلال الموارد الطبيعية.

14- وعلى النقيض من ذلك، يكون نموذج النمو الشامل نموذجاً يُورّع فيه التقدم الاقتصادي العام على جميع فئات السكان ويعمل على زيادة الطلب المحلي، مما يسمح للاقتصاد المحلي بتحقيق وفورات حجم أكبر وزيادة الإيرادات المتأتية من الضرائب. وفي هذا النموذج، تعمل الحماية الاجتماعية المحسنة على تشجيع الاستثمار في رأس المال البشري، مما يسمح للمنتجين المحليين بتسلسل سلسلة القيمة وتوظيف القوى العاملة المحلية المؤهلة بشكل أفضل في قطاعات أكثر كثافة في رأس المال في سلاسل الإنتاج العالمية. وللتضامن الدولي دور أساسي في دعم البلدان المنخفضة الدخل لاختيار هذا النموذج الإنمائي الشامل.

ثالثاً - فكرة إحداث صندوق عالمي للحماية الاجتماعية

15- طرحت فكرة إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية في البداية في الفترة 2012-2015. ففي خلال تلك الفترة، كانت أهداف التنمية المستدامة قيد الوضع، ويجري التحضير للمؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، الذي عقد في أديس أبابا في تموز/يوليه 2015. وفي ذلك الوقت، قدمت مقترحات مختلفة بشأن كيفية تنفيذ البعد الدولي للتوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية. وبناء على دراسات

(10) ILO, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet Convened by the ILO with the Collaboration of the WHO* (Geneva, 2011), p. 97.

أكاديمية سابقة⁽¹¹⁾، اقترح المقرر الخاص السابق المعني بالغذاء والمقرر الخاص السابق المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان في عام 2012 إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية، يشمل مرفقاً تموالياً لسد النقص الحاصل في التمويل الذي تواجهه البلدان المنخفضة الدخل عند إقامة أراضيات للحماية الاجتماعية، وفرعاً لإعادة التأمين للمساعدة في تأمين خطط الحماية الاجتماعية ضد مخاطر الطلب المفرط الناجم عن الصدمات الكبرى⁽¹²⁾. وقد أُشير إلى الاقتراح في تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام 2015، المعنون "شراكة عالمية جديدة: القضاء على الفقر وتحويل الاقتصادات من خلال التنمية المستدامة"، الذي قدم إلى الأمين العام في أيار/مايو 2013. وقُدمت مقترحات أخرى أيضاً تحضيراً للمؤتمر الدولي الثالث المعني بتمويل التنمية، بما في ذلك من جانب التحالف العالمي لأراضيات الحماية الاجتماعية ومعهد التنمية الخارجية.

16- كانت استجابة الحكومات مشجعة، لكنها لم ترق إلى اتخاذ الخطوات الملموسة اللازمة للتحرك نحو التنفيذ. وتضمنت خطة عمل أديس أبابا للمؤتمر الدولي الثالث المعني بتمويل التنمية تعهداً من رؤساء الدول والحكومات والممثلين الساميين بتقديم دعم دولي قوي للجهود الرامية إلى وضع أراضيات للحماية الاجتماعية⁽¹³⁾. بيد أن خطة العمل لم تتضمن أي توجيه بشأن كيفية تقديم هذا الدعم تحديداً. ومع ذلك، وكما أكد الفريق الاستشاري المعني بالحد الأدنى للحماية الاجتماعية في تقريره لعام 2011، فإن إمكانية التنبؤ بهذا الدعم أمر أساسي يضمن للبلدان المنخفضة الدخل إمكانية وضع أراضيات دائمة للحماية الاجتماعية قائمة على الحقوق لحماية سكانها. وفي غياب هذه القدرة على التنبؤ، فإن البلدان الفقيرة، الضعيف تنوعها الاقتصادي الذي يعرضها للصدمات - التي تحدث عند ازدياد الطلب على الحماية الاجتماعية مع انخفاض الإيرادات المتاحة في نفس الوقت - لن يكون بوسعها أن تفعل شيئاً أكثر من تحسين خطط التحويلات النقدية القصيرة الأجل، على أساس مخصص بحت، مستخدمة في ذلك أي دعم مؤقت قد تحصل عليه من المجتمع الدولي أثناء الأزمة. وهذا نهج غير مستدام.

رابعاً - سد الفجوة التمويلية

17- من اليسير تحقيق أراضيات للحماية الاجتماعية الشاملة. فبالنسبة للبلدان النامية ككل، قدرت منظمة العمل الدولية التكلفة الإجمالية لتوفير استحقاقات الحماية الاجتماعية في عام 2019 بمبلغ 792,6 بليون دولار، أو 2,4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وتحسب هذه التكاليف على أساس استحقاقات الحماية الاجتماعية الرئيسية الأربعة: بدلات الأطفال، واستحقاقات الأمومة والعجز، ومعاشات الشيخوخة، ولكن باستثناء استحقاقات البطالة والرعاية الصحية. ومن بين البلدان المنخفضة الدخل، وهي البلدان الـ 32 التي يقل فيها الدخل القومي الإجمالي للفرد عن 1 026 دولاراً، بلغت التكلفة 31,1 بليون دولار، أو 6,4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي⁽¹⁴⁾.

(11) Sanjay G. Reddy, "Safety nets for the poor: a missing international dimension?", in *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. (London, Palgrave Macmillan, 2006), pp. 144-165.

(12) Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", Briefing note No. 7 (October 2012).

(13) قرار الجمعية العامة 313/69، المرفق، الفقرة 12.

(14) Fabio Durán-Valverde et al., "Measuring financing gaps in social protection for achieving SDG target 1.3: global estimates and strategies for developing countries", Extension of Social Security Working Paper, No. ESS 073 (Geneva, ILO, 2019).

18- وقدرت الفجوة التمويلية - التي تعرف بأنها الفرق بين تكلفة استحقاقات الحماية الاجتماعية الأربعة المشمولة بالحساب والإنفاق الأساسي على المساعدة الاجتماعية - بمبلغ 527,1 بليون دولار، أو 1,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لجميع البلدان النامية. بيد أن 5,6 في المائة فقط من حجم هذه الفجوة، التي تمثل 26,8 بليون دولار، تتعلق بالبلدان المنخفضة الدخل. وذلك لأن عدد سكان البلدان المنخفضة الدخل لا يشكل سوى جزء صغير من مجموع سكان البلدان النامية، ولأن مستويات الاستحقاقات، استناداً إلى خطوط الفقر الوطنية للبلدان التي ينظر فيها، منخفضة نسبياً.

19- وتراعي منظمة العمل الدولية الآن في أحدث تقديراتها آثار أزمة كوفيد-19 وتشمل الاحتياجات التمويلية للصحة. وسيلزم مبلغ إجمالي قدره 77,9 بليون دولار، بما في ذلك 41,8 بليون دولار للرعاية الصحية، لتمكين البلدان المنخفضة الدخل من ضمان أمن الدخل لسكانها البالغ عددهم 711 مليون نسمة، على النحو الذي تعهدت به التوصية رقم 202 لمنظمة العمل الدولية⁽¹⁵⁾. ورغم أن هذا المبلغ يمثل 15,9 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي وهو مبلغ لا يمكن تحمله على الإطلاق بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل فإنه مبلغ متواضع بالنسبة للبلدان الغنية مجتمعة. إذ يمثل أقل من نصف مبلغ 161,2 بليون دولار الذي قدمته في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية البلدان الثلاثين الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة للمنظمة في عام 2020، وهو ما يمثل 0,32 في المائة من إجمالي دخلها القومي مجتمعة⁽¹⁶⁾. وإذا ذهب نصف هذا المبلغ فقط لدعم إنشاء أرضية للحماية الاجتماعية في البلدان المنخفضة الدخل، فإن ذلك سيغطي عملياً فجوة التمويل. وبالإضافة إلى ذلك، إذا كان للبلدان الغنية أن تفي بتعهداتها، الذي قطعت في البداية في عام 1970⁽¹⁷⁾ وأعيد تأكيده في أهداف التنمية المستدامة⁽¹⁸⁾، فيما يخص رفع مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية إلى 0,70 في المائة من الدخل القومي الإجمالي، فإن التمويل الإضافي المقدم سيكون كافياً لسد الفجوة.

20- وإضافة إلى ذلك، يمكن استكشاف مصادر للتمويل من غير المساعدة الإنمائية الرسمية. فقد دعا كل من مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية ولجنة التحول الاقتصادي العالمي إلى توسيع الحيز المالي للبلدان النامية من أجل مساعدتها على تخفيف آثار جائحة كوفيد-19 بتخصيص حقوق سحب خاصة جديدة، بما يعادل 1 تريليون دولار إلى 3 تريليونات دولار، مقارنة بما يعادل 288 بليون دولار المتداولة حالياً⁽¹⁹⁾. والواقع أنه حتى مبلغ متواضع نسبياً قدره 655 بليون من حقوق السحب الخاصة (931 بليون دولار)، يمكن

(15) Fabio Durán-Valverde et al., "Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of COVID-19 crisis and beyond", ILO Working Paper, No. 14 (Geneva, ILO, 2020). By way of comparison, lower- and upper-middle-income countries would need to invest an additional \$362.9 billion and \$750.8 billion, respectively, equivalent to 5.1 per cent and 3.1 per cent of their respective GDPs.

(16) OECD.Stat, Total flows by donor (2020), as at 13 April 2021. Measurements: "ODA grant equivalent as per cent of GNI" and "ODA grant equivalent measure".

(17) انظر قرار الجمعية العامة 2626 (د-25).

(18) تشير الغاية 17-2 من أهداف التنمية المستدامة إلى "التزام العديد من البلدان ببلوغ هدف تخصيص نسبة 0,7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية، وتخصيص نسبة تتراوح بين 0,15 و0,20 في المائة من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية لأقل البلدان نمواً".

(19) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، "The COVID-19 shock to developing countries: towards a 'whatever it takes' programme for the two-thirds of the world's population being left behind" (March 2020) وتقرير التجارة والتنمية 2020 - من الجائحة العالمية إلى الرخاء للجميع: تجنب ضياع عقد آخر (منشور الأمم المتحدة، 2020)، ص 111. وبموجب نظام الحصص الحالي لصندوق النقد الدولي، تخصص 39 في المائة من حقوق السحب الخاصة المنشأة حديثاً إلى البلدان النامية.

إصداره فوراً من دون شرط موافقة البرلمان على الصعيد الوطني، من شأنه أن يسمح للبلدان المنخفضة الدخل بتلبية الاحتياجات الاجتماعية الملحة لسكانها على نحو أفضل من دون خوف من الآثار المترتبة على توازنها الخارجي، وتخفيف عبء خدمة ديونها الخارجية. وبما أنه من غير المرجح أن يستخدم عدد من البلدان مخصصاتها الجديدة من حقوق السحب الخاصة، لا سيما إذا كان لديها فائض في الميزان الخارجي، توصي لجنة التحول الاقتصادي العالمي صراحة، بأن تتيح هذه البلدان حصتها من هذه الحقوق للبلدان المحتاجة، بما في ذلك عن طريق المساهمة بحقوق سحب خاصة في صندوق عالمي للحماية الاجتماعية⁽²⁰⁾. وستكون هذه طريقة غير مكلفة أساساً لدعم الصندوق.

21- غير أن ما يهم بصرف النظر عن الأرقام هو طبيعة الاستثمار في الحماية الاجتماعية. فإذا كان التمويل من خلال الصندوق العالمي مشروطاً بزيادة استثمار البلدان المستفيدة في الحماية الاجتماعية عن طريق تعبئة الموارد المحلية، فقد يؤدي ذلك تدريجياً إلى ظهور دورة مثمرة يسهم فيها الدعم الدولي المتزايد في النمو الشامل للجميع وفي القدرة على الصمود في وجه التقلبات الاجتماعية، مما يسمح بنمو الإيرادات العامة، ومن ثم زيادة تعبئة الموارد المحلية. وبهذه الطريقة، لا تُحدث المساعدة الدولية حالة من الاعتماد، بل العكس. إذ تتيح للبلدان الابتعاد عن الاعتماد على المعونة القصيرة الأجل المخصصة ذات الطابع الإنساني، والحصول تدريجياً على الحيز المالي اللازم لتمويل الحماية الاجتماعية من دون دعم خارجي.

خامساً- الحماية الاجتماعية كاستثمار

22- سلاسل السببية الأساسية بسيطة بما فيه الكفاية. وتؤدي الحماية الاجتماعية دوراً مستقراً في أوقات الانكماش الاقتصادي بما لها من آثار في التخفيف من حدة الفقر وقدرة على رفع مستويات استهلاك الأسر المعيشية المنخفضة الدخل. وتتيح الحماية الاجتماعية أيضاً للأسر زيادة مدخراتها⁽²¹⁾، مما يقيها من الاضطرار إلى بيع الأصول الإنتاجية في أوقات الأزمات⁽²²⁾ ومن الوقوع في دائرة العوز بسبب إنفاق مبالغ كارثية على الصحة⁽²³⁾. ومن الأهمية بمكان أيضاً كفالة تحقيق نمو شامل ومستدام، مع تفضيل شكل من أشكال التنمية يُقَسَّم بالتساوي، وتكون آثاره أكبر فيما يخص الحد من الفقر⁽²⁴⁾.

23- وربما تكون الحماية الاجتماعية أهم في سياق هذا التقرير، إذ تسهم في اقتصاد أقدر على المنافسة ولها آثار مضاعفة كبيرة. ذلك أن الحماية الاجتماعية تؤدي إلى زيادة الالتحاق بالمدارس ونجاح الدراسة، وتحسين النتائج الصحية، وارتفاع معدلات المشاركة في سوق العمل، مما يعود بالنفع على

(20) لجنة التحول الاقتصادي العالمي، "الوباء والأزمة الاقتصادية: جدول أعمال عالمي لاتخاذ إجراءات عاجلة" (معهد التفكير الاقتصادي الجديد، 2020)، ص 9.

(21) Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation* (Chapel Hill, University of North Carolina at Chapel Hill, February 2014).

(22) Laura Ralston, Colin Andrews and Allan Hsiao, "The impacts of safety nets in Africa – what are we learning?", Policy Research Working Paper, No. 8255 (World Bank, 2017).

(23) Chris Elbers et al., "Impact of social protection interventions for basic health care provision", policy brief, 27 March 2018. وفقاً للموجز، في كينيا، أدت الرعاية الأولية المجانية إلى انخفاض في النفقات الصحية الكارثية من 4 في المائة في عام 2003 إلى 1 في المائة في عام 2013.

(24) Sergei Soares et al., "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: على سبيل المثال، 'impacts upon inequality'", Working Paper No. 35 (Brasilia, International Poverty Centre, 2007) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، *Sharing Innovate Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18 (New York, 2011).

الاقتصادات المحلية عموماً. ولذلك، فإن دعم الناس في مداخلهم طوال حياتهم ليس التزاماً من التزامات حقوق الإنسان فحسب، بل إنه أمر منطقي اقتصادياً أيضاً.

24- وعلى المستوى الفردي والأسري، تتيح الحماية الاجتماعية للأسر أن تستثمر أكثر في تعليم الأطفال. فعلى سبيل المثال، أدت التحويلات النقدية إلى انخفاض مشاركة الأطفال في المزارع الأسرية في إثيوبيا وزمبابوي وكينيا وليسوتو⁽²⁵⁾. وفي الهند، خفض البرنامج الوطني لضمان العمالة الريفية عمل الأطفال بنسبة 13,4 في المائة للبنين و8,2 في المائة للفتيات⁽²⁶⁾. وسجلت نتائج مماثلة في البرنامج التجريبي للتحويلات النقدية الاجتماعية في إثيوبيا⁽²⁷⁾. وازدادت معدلات التحاق الفتيات بالمدارس زيادة كبيرة في بلدان مثل إكوادور⁽²⁸⁾ وباكستان⁽²⁹⁾ وتركيا⁽³⁰⁾ وليسوتو⁽³¹⁾. وفي أمريكا اللاتينية وأفريقيا، تبين أيضاً أن برامج التحويلات النقدية المشروطة تقلل من احتمال التغيب عن الدراسة وتكرار الصف، فيزداد بذلك الحضور والتحصيل التعليمي في أوساط الفتيان والفتيات على حد سواء، بما في ذلك في البرازيل⁽³²⁾ وغانا⁽³³⁾ وكولومبيا⁽³⁴⁾ والمكسيك⁽³⁵⁾ ونيكاراغوا⁽³⁶⁾. وحتى نظم المعاشات تؤثر كذلك، لأن زيادة الدخل المتاح للأسر المعيشية كثيراً ما يُستثمر في التعليم. وينفق المستفيدون من منحة التقاعد في ليسوتو نسبة كبيرة من منحهم على الزي المدرسي الرسمي والكتب والقرطاسية لأحفادهم، وأدى برنامج كالومو في

(25) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes* (2017).

(26) Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, "The impact of social protection on children: a review of the literature", Office of Research Working Paper, No. WP-2012-06 (Florence, UNICEF Office of Research, 2012).

(27) Frank van Kesteren et al., "The business case for social Protection in Africa", Synthesis Report Series: Social Protection (INCLUDE: Knowledge Platform on Inclusive Development Policies, 2018).

(28) María C. Araújo, Mariano Bosch and Norbert Schady, "Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap?", IDB Working Paper Series, No. 767 (Inter-American Development Bank, January 2017).

(29) Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, "The impact of social protection on children".

(30) Akhter U. Ahmed et al., "Impact evaluation of the conditional cash transfer programme in Turkey: final report" (International Food Policy Research Institute, 2007).

(31) FAO, *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*.

(32) Fábio Veras Soares, Rafael Perez Ribas and Guilherme Issamu Hirata, "Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Paraguay" (Brasilia, International Policy Centre, 2008).

(33) Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment against Poverty Program Impact Evaluation*.

(34) Orazio Attanasio et al., "Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, No. 2 (2010).

(35) Susan W. Parker and Tom Vogl, "Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? – evidence from Mexico", NBER Working Paper No. 24303 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2018).

(36) John A. Maluccio and Rafael Flores, "Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan red de protección social", Discussion Paper No. 184 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2005).

زامبيا، الذي تستفيد منه الأسر المعيشية التي يرأسها كبار السن، إلى زيادة بنسبة 16 في المائة في معدل الالتحاق بالمدارس⁽³⁷⁾.

25- إن تدابير الحماية، بما في ذلك معاشات التقاعد والدعم الغذائي المباشر والإجازة الوالدية المدفوعة الأجر، كلها عوامل تدعم نمو العمالة المنتجة. ففي المكسيك وجنوب أفريقيا، أثبتت البيانات أن معاشات التقاعد والإعانات الغذائية تؤدي إلى أطفال أطول قامة وأصح حالاً عموماً⁽³⁸⁾. وارتبطت الإجازة الوالدية المدفوعة الأجر بارتفاع معدلات تطعيم الأطفال لأن الوالدين يواجهون قيود عمل أقل لتطعيم أطفالهم⁽³⁹⁾. مما يؤدي إلى انخفاض معدل وفيات الرضع⁽⁴⁰⁾. وزيادة فترات الرضاعة الطبيعية، ويسهم ذلك أيضاً في تحصين الأطفال وتقليل مخاطر السمّة⁽⁴¹⁾. ثم إن صحة الأطفال الذين يستفيد آباؤهم من الحماية الاجتماعية أفضل وإنتاجيتهم أكبر عند البلوغ.

26- إن مساهمة الحماية الاجتماعية في الأمن الغذائي موثقة توثيقاً جيداً أيضاً. فبينما قد يعد برنامج بولسا فاميليا في البرازيل المثال الأكثر دراسة⁽⁴²⁾، أظهرت حالات أخرى كثيرة زيادات في السرعات الحرارية وعدد الوجبات يومياً وفي إنتاج الأغذية نتيجة لخطط المساعدة الاجتماعية. وفي الهند، زاد المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية بدرجة كبيرة من السرعات الحرارية والبروتينات التي يتناولها المشاركون⁽⁴³⁾. وفي إثيوبيا، خفض البرنامج التجريبي للتحويلات النقدية الاجتماعية بمقدار 0,24 عدد الأشهر التي عانت فيها الأسر المعيشية من نقص في الأغذية وزاد بمقدار 0,6 عدد المرات التي يأكل فيها الأطفال والكبار يومياً⁽⁴⁴⁾. وخفضت الأسر المشاركة في برنامج شبكة الأمان المنتجة نقص الأغذية بمقدار 1,29 شهر في موسم الجفاف مقارنة بغير المستفيدين⁽⁴⁵⁾. وتشير التقديرات إلى أنه مقابل كل دولار يحول إلى

Babatunde Omilola and Sheshangai Kaniki, *Social Protection in Africa: A Review of Potential Contribution and Impact on Poverty Reduction* (United Nations Development Programme, March 2014) (37)

Marco Sanfilippo, Bruno Martorano and Chris De Neubourg, "The impact of social protection on children" المرجع نفسه؛ (38)

Mark Daku, Amy Raub and Jody Heymann, "Maternal leave policies and vaccination coverage: a global analysis", *Social Science and Medicine*, vol. 74, No. 2 (2021); and J. Heymann et al., "Paid parental leave and family wellbeing in the sustainable development era", *Public Health Reviews*, vol. 38, No. 21 (2017) (39)

Arijit Nandi et al., "Increased duration of paid maternity leave lowers infant mortality in low- and middle-income countries: a quasi-experimental study", *PLOS Medicine*, vol. 13, No. 3 (2016) (40)

Yan Chai, Arijit Nandi and Jody Heymann, "Does extending the duration of legislated paid maternity leave improve breastfeeding practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries", *BMJ Global Health*, vol. 3, No. 5 (2018) (41)

Mario Felipe Dest, "The impact of Brazil's Bolsa Familia program on food security in Santo Antônio de Jesus, Bahia". *Independent Study Project Collection*, No. 756 (2009) (42)

Yanyan Liu and Klaus Deininger, *Welfare and Poverty Impacts: The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, September 2013) (43)

Solomon Asfaw et al., *Productive Impact of Ethiopia's Social Cash Transfer Pilot Programme: A From Protection to Production (PtoP) Report* (Rome, FAO, 2016) (44)

Guush Berhane et al., "Can social protection work in Africa? The impact of Ethiopia's productive safety net programme", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, No. 1 (2014) (45)

الأسر المعيشية في البلدان الأفريقية، يستخدم مبلغ 0,36 دولار في نفقات الأغذية، مما يوضح مساهمة التحويلات النقدية في تحسين الأمن الغذائي⁽⁴⁶⁾.

27- والحصول على الرعاية الصحية ضروري للحفاظ على قوة عاملة منتجة والحد من الغياب عن العمل بسبب المرض. وتؤكد مجموعة من الدراسات الآثار الإيجابية على الصحة نتيجة الحماية الاجتماعية بشكل عام، وتحسن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية بشكل خاص. وفي بنغلاديش، أظهر تقييم أثر برنامج الفقراء المدقعين أن المستفيدين أوفر فرصاً للحصول على التحصين، ويتلقون خدمات الرعاية السابقة للولادة واللاحقة لها، ويأخذون فيتامين ألف (مع الأطفال دون سن الخامسة) ويستخدمون وسائل منع الحمل الحديثة⁽⁴⁷⁾. وفي تركيا، أدت التحويلات النقدية المشروطة إلى زيادة بنسبة 13,6 في المائة في معدل التحصين الكامل للأطفال في مرحلة ما قبل المدرسة⁽⁴⁸⁾. وفي غانا، زادت التأمينات الصحية والتحويلات النقدية من الإنفاق على الأدوية، ولا سيما بين الفقراء المدقعين الذين يبدو أنهم يخصصون المزيد من الموارد للأدوية⁽⁴⁹⁾. وفي تايلند، زاد برنامج التغطية الصحية الشاملة من احتمال إجراء الفحوص الصحية السنوية بنسبة 9 في المائة، وكان له أثر أكبر في أوساط النساء (11 في المائة)؛ كما زاد من الدخول إلى المستشفيات بنسبة 2 في المائة وعيادات المرضى الخارجيين بنسبة 13 في المائة⁽⁵⁰⁾.

28- وعكس ما يشيع من فكرة متحيزة، لا تثني الحماية الاجتماعية عن البحث عن عمل⁽⁵¹⁾. بل تزيد من المشاركة في سوق العمل، ولا سيما في أوساط النساء. وقد تبين ذلك فيما يتعلق ببرامج التحويلات النقدية المشروطة في بلدان أمريكا اللاتينية⁽⁵²⁾، بما فيها المكسيك⁽⁵³⁾ وأوغندا⁽⁵⁴⁾. وتوصلت محاولات مراقبة عشوائية بشأن آثار برامج التحويلات النقدية (المشروطة وغير المشروطة على السواء) إلى استنتاجات مماثلة، لا فيما يتعلق بالمكسيك فحسب، بل بالهندوراس وإندونيسيا والمغرب ونيكاراغوا والفلبين أيضاً⁽⁵⁵⁾. وينطبق هذا أيضاً على برامج الأشغال العامة، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن هذه البرامج قد تحسن مستوى

(46) Sudhanshu Handa et al., *Livelihood Empowerment Against Poverty Program Impact Evaluation*

(47) مصرف التنمية الآسيوي، *Asian Development Bank: Social Protection Strategy 2001 – Special Evaluation Study* (October 2012)

(48) Akhter U. Ahmed et al., “Impact evaluation of the conditional cash transfer program in Turkey”

(49) Nicky Pouw et al., “Exploring the interaction between different social protection programmes in Ghana: are the poor and extreme poor benefitting?”, *Social and Health Policies for Inclusive Growth Working Paper, No. 1* (Bonn, European Association of Development Research and Training Institutes, 7 July 2017)

(50) Simone Ghislandi, Wanwiphang Manachotphong and Viviana M.E. Perego, “The impact of Universal Health Coverage on health care consumption and risky behaviours: evidence from Thailand”, *Health Economics, Policy and Law*, vol. 10, No. 3 (July 2015)

(51) بالطبع، يشكل معاش النقاعد استثناء في هذا الصدد، لأن الغرض منه هو السماح للأشخاص الذين بلغوا سن المعاش بالنقاعد من دون الحاجة إلى مواصلة العمل.

(52) Laís Abramo, Simone Cecchini and Beatriz Morales, *Social Programmes, Poverty Eradication and Labour Inclusion: Lessons from Latin America and the Caribbean* (Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2019). الكتب تحتوي على استعراض 87 دراسة، تقم 21 برنامجاً للتحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية.

(53) Susan W. Parker and Tom Vogl, “Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation?” وفقاً للمقال، زاد برنامج بروسيرا للتحويلات النقدية المشروطة من مشاركة النساء في سوق العمل بنسب تتراوح ما بين 6 و 11 نقطة مئوية.

(54) Frank van Kesteren et al., “The business case for social protection in Africa”

(55) Abhijit Banerjee et al., “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide”, *The World Bank Research Observer*, vol. 32, No. 2 (August 2017)

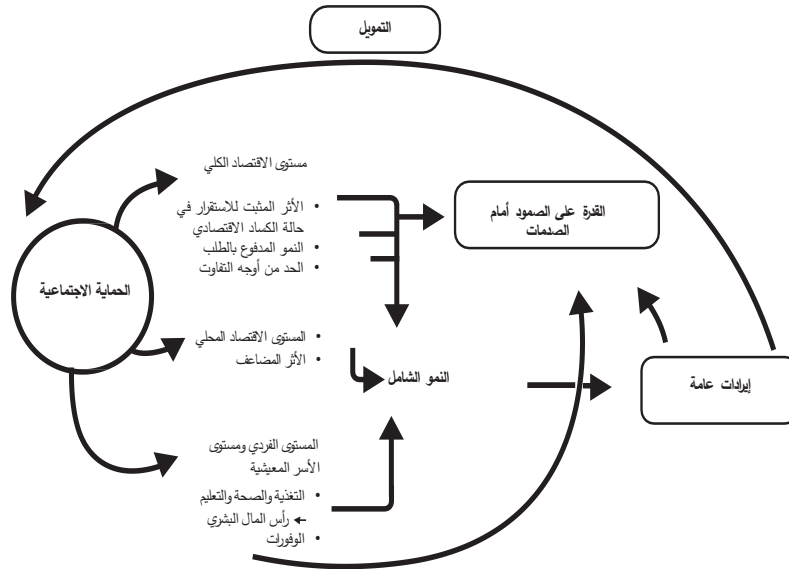
مؤهلات المشاركين. ففي سيراليون، على سبيل المثال، كانت الأسر المعيشية المستفيدة من برنامج للأشغال العامة أكثر احتمالاً لدفع أجر العمل بعد انتهاء المشروع بنسبة 34 في المائة⁽⁵⁶⁾، وكان احتمال الأسر المعيشية المشاركة فيما يخص الاستثمار في أعمال تجارية جديدة⁽⁵⁷⁾ أكبر بواقع أربعة أضعاف. وتفيد التقارير عن نتائج مماثلة بالنسبة لمصر وتونس⁽⁵⁸⁾.

29- وتدر الاستثمارات في الحماية الاجتماعية أيضاً إيرادات هامة في دخل الاقتصاد المحلي، لأن المستفيدين ينفقون في الأعمال التجارية المحلية. وباستخدام نموذج تقييم الأثر على نطاق الاقتصاد المحلي لتقييم الآثار المضاعفة للتحويلات النقدية عبر سبعة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وجدت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أن مضاعفات الدخل الاسمي تتراوح بين 2,52 في إثيوبيا و1,34 في كينيا⁽⁵⁹⁾. وتمخضت البحوث التي أجريت مؤخراً بشأن مخططين للتحويلات النقدية في زامبيا (برنامج منح الأطفال والبرنامج المتعدد الفئات المستهدفة) عن مضاعفات للدخل بلغ متوسطها 1,67 في كلا البرنامجين⁽⁶⁰⁾.

30- وعليه فإن الحماية الاجتماعية استثمار، لا يسدد تكاليفه على المدى المتوسط والطويل فحسب، بل يحقق أرباحاً عالية أيضاً (الشكل 1).

الشكل 1

مساهمات الحماية الاجتماعية في النمو الشامل وزيادة الإيرادات العامة



(56) Frank van Kesteren et al., "The business case for social protection in Africa"

(57) Nina Rosas and Shwetlena Sabarwal, "Public works as a productive safety net in a post-conflict setting: evidence from a randomized evaluation in Sierra Leone", Policy Research Working Paper, No. 7580 (World Bank, February 2016)

(58) Eric Mvukiyehe, "What are we learning about the impacts of public works programs on employment and violence? Early findings from ongoing evaluations in fragile states", 16 April 2018

(59) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، *The Economic Case for the Expansion of Social Protection Programmes*

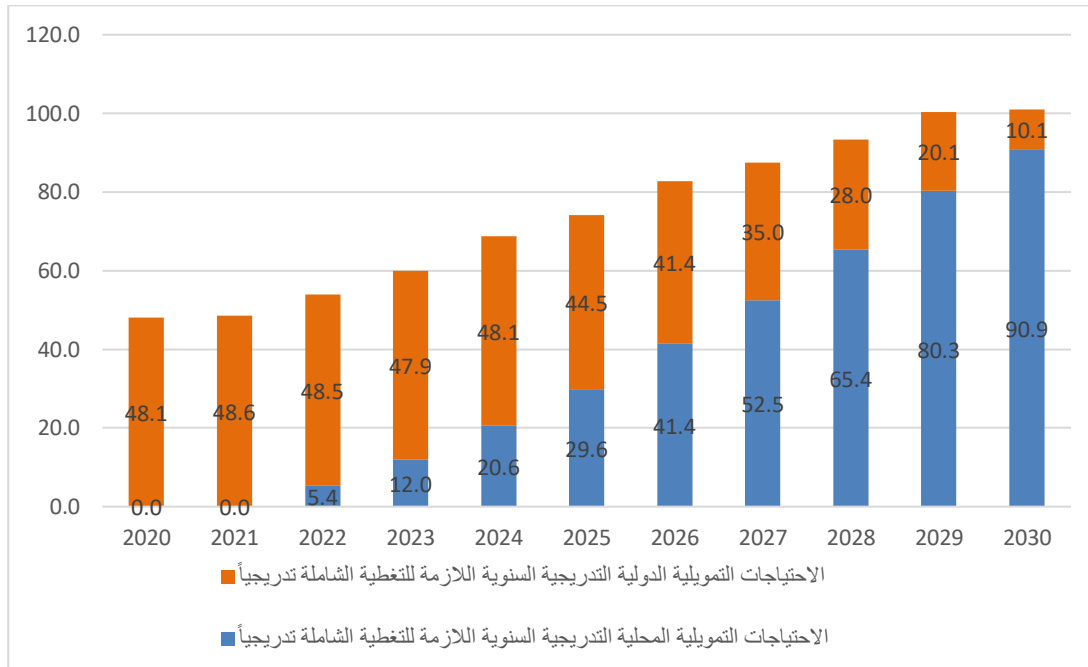
(60) Sudhanshu Handa et al., "Can unconditional cash transfers raise long-term living standards? Evidence from Zambia", *Journal of Development Economics*, vol. 133 (July 2018)

31- وتوضح التوقعات التي قدمتها إدارة الحماية الاجتماعية التابعة لمنظمة العمل الدولية كيف من المتوقع أن تنمو تعبئة الموارد المحلية تدريجياً، بدعم من المساعدة والتعاون الدوليين، حتى يتسنى التخلص تدريجياً من التمويل الدولي بحلول عام 2030.

32- وإذا كانت فجوة التمويل لن تسد على الفور - لأن بناء أراضيات الحماية الاجتماعية يستغرق وقتاً طويلاً ولا يمكن تحقيق التغطية لجميع السكان إلا تدريجياً - فإن الجمع بين الدعم الدولي وبناء القدرات وتعبئة الموارد المحلية سيضمن سد الفجوة بمرور الوقت. وانطلاقاً من 48,1 بليون دولار، تشير التوقعات حتى نهاية عام 2030 إلى أن التغطية ستزداد تدريجياً، بزيادة نسبة الموارد المحلية لسد الفجوة (الشكل الثاني).

الشكل الثاني

الاحتياجات التمويلية التدريجية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية تدريجياً، بما في ذلك الرعاية الصحية، في البلدان المنخفضة الدخل، بما يتوافق مع الغايتين 1-3 و3-8 من أهداف التنمية المستدامة (المجموع ومن المصادر الدولية، 2020-2030، ببلين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: Valérie Schmitt and Mira Bierbaum, *Invest More: Bridging the Financing Gap for Social Protection at Country and Global Levels* (ILO, 2021) (مصدر قريباً)، استناداً إلى بيانات مقدمة في: Fabio Durán-Valverde et al., "Financing gaps in social protection: global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond", ILO Working Paper, No. 14 (Geneva, ILO, 2020).

سادساً- إطلاق إمكانات التنمية المستدامة

33- هكذا يمكن أن تنشأ دورة إيجابية، يكون فيها الدعم الدولي من خلال الصندوق العالمي حافزاً للبلدان المستفيدة لزيادة الاستثمار في الحماية الاجتماعية، مما يؤدي بدوره إلى نمو أكثر شمولاً واقتصادات أكثر قدرة على الصمود، فيتسنى بمرور الوقت زيادة تعبئة الموارد المحلية. ويمكن للوسائل التي يتيحها الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية أن تيسر ذلك بثلاث طرق: من خلال تقديم المساعدة التقنية، وتشجيع تعبئة الموارد المحلية، ودعم زيادة الاستثمارات في الحماية الاجتماعية.

ألف - تقديم المساعدة التقنية

34- يمكن أن تشمل المعونة الدولية تقديم المساعدة لدعم قدرات الإدارات المحلية، ولا سيما داخل السلطات الضريبية ومفتشيات العمل، أو إنشاء أو تحسين نوعية السجلات الاجتماعية، التي تعد شرطاً مسبقاً لبدء تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية. وقد تسترشد عملية تعزيز القدرة على مراجعة الحسابات الضريبية، وهي شرط أساسي لزيادة تعبئة الموارد المحلية من خلال الضرائب، ببرنامج من قبيل مبادرة "مفتشو ضرائب بلا حدود"، التي أطلقتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2015.

35- وفيما يتعلق بالسجلات الاجتماعية، يوضح برنامج أفريقيا للتعبئة بتحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية التقدم الذي يمكن تحقيقه، ولا سيما لصالح السكان في المناطق الريفية أو لفائدة المشردين الذين قد يثير التسجيل لديهم إشكالية خاصة. وتحسين القدرة في هذا المجال أمر أساسي لتقييم الاحتياجات، حتى يتسنى تحديد جميع المستفيدين المحتملين وإطلاعهم على استحقاقاتهم، ولتحقيق الفعالية في تنفيذ خطط الحماية الاجتماعية.

باء - دعم تعبئة الموارد المحلية

36- من شأن الدعم المقدم من الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية أن يؤدي إلى تسريع وتيرة التحولات التي قد تمكن البلدان المنخفضة الدخل من زيادة تعبئة الموارد المحلية. وبالإضافة إلى زيادة مستويات الدعم الدولي، تشمل مجموعة الخيارات الكاملة لتمويل الحماية الاجتماعية ما يلي:

(أ) زيادة الإيرادات الضريبية، لا سيما في البلدان التي تكون فيها نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في مستواها الأدنى، مع الحد في الوقت نفسه من الاعتماد على ضريبة القيمة المضافة وزيادة الإيرادات المحصلة من الضريبة على الدخل الشخصي وعلى الثروة لضمان التدرج في فرض الضريبة؛

(ب) توسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي وإيرادات الاشتراك عن طريق تشجيع الانتقال من القطاع غير الرسمي إلى القطاع الرسمي؛

(ج) القضاء على التدفقات المالية غير المشروعة؛

(د) إعادة تخصيص النفقات العامة، على سبيل المثال عن طريق خفض الإنفاق على الجيش أو على "القطاعات المعتلة"، مثل تقديم الإعانات لدعم الوقود الأحفوري؛

(هـ) استخدام الاحتياطات الضريبية واحتياطات النقد الأجنبي للمصارف المركزية؛

(و) الاقتراض وإعادة هيكلة الديون القائمة؛

(ز) اعتماد إطار للاقتصاد الكلي يسمح بالاقتراض لتمويل النمو المستدام، بدلاً من السعي إلى تحقيق التكيف المالي عن طريق خفض الاستثمار العام في البنية التحتية ورأس المال البشري، وبالتالي إعاقة فرص إمكانات النمو على المدى الطويل⁽⁶¹⁾.

37- ويمكن أيضاً تشجيع العمل بتسعير الكربون. ففي تقرير سابق، أشار المقرر الخاص أيضاً إلى فوائد فرض ضريبة على الكربون، وذلك ممكن من دون آثار تراجعية اجتماعياً⁽⁶²⁾. وكانت هناك 61 مبادرة لتسعير

(61) لاستعراض هذه الخيارات المختلفة، انظر Isabel Ortiz et al., *Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options* (Geneva, ILO, 2019).

(62) A/75/181، الفقرات 13-14، و16-18.

الكربون سارية المفعول أو من المقرر تنفيذها بحلول عام 2020، ودرّ تسعير الكربون 45 بليون دولار من الإيرادات العامة في عام 2019. ومع ذلك، لا يزال هناك مجال كبير لإحراز تقدم. إذا لا يخضع سوى 12 غيغاطن من مكافئ ثاني أكسيد الكربون، أو نحو 22 في المائة من انبعاثات غازات الدفيئة العالمية، لشكل من أشكال تسعير الكربون، ولا تزال أسعار الكربون أقل بكثير من الأسعار اللازمة لتكون متسقة مع اتفاق باريس. ويبلغ متوسط سعر الكربون العالمي دولارين فقط للطن الواحد، على الرغم من أنه وفقاً للجنة الرفيعة المستوى المعنية بأسعار الكربون، ينبغي أن يتراوح السعر ما بين 40 و80 دولاراً من أجل الامتثال للالتزام العالمي الذي تم التعهد به في اتفاق باريس⁽⁶³⁾. وإذا رُفعت الضرائب على الكربون إلى الحد الأدنى المطلوب عالمياً لتصل إلى 40 دولاراً للطن، فسيُجمع مبلغ إضافي قدره 850 بليون دولار من الإيرادات العامة. وبإمكان الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية أن يدعم البلدان في جمع هذه الضرائب وإعادة استثمار الإيرادات (إلى جانب زيادة الدعم الدولي الموجه من خلال الصندوق) من أجل تمويل الحماية الاجتماعية، وبالتالي تعويض الآثار التراجعية لهذه الضرائب وتحقيق نتيجة تدريجية صافية.

38- وتخفيف عبء الديون خيار آخر. فبالنسبة للبلدان الـ 74 التي يقل نصيب الفرد فيها من الدخل القومي الإجمالي عن 1 185 دولاراً في عام 2021 (وبالتالي فهي مؤهلة للحصول على دعم رابطة التنمية الدولية)، قدرت خدمة الديون المتوسطة والطويلة الأجل في عام 2020 بنحو 36 بليون دولار. وقد قُسمت هذه الديون إلى نسب متساوية تقريباً بين الدائنين المتعددي الأطراف والثنائيين (ومعظمهم من غير الأعضاء في نادي باريس) والدائنين التجاريين⁽⁶⁴⁾. وفي حين أن مستويات الديون كانت بالفعل في مستويات قياسية قبل أزمة كوفيد-19، فإن الإنفاق الإضافي الضروري الناجم عن الأزمة، إلى جانب انخفاض الإيرادات بسبب انكماش النمو والتجارة، يؤدي إلى حالة يقدر فيها الآن أن أكثر من 50 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل معرضة لخطر كبير أو تعاني بالفعل من ضائقة في الديون، وفقاً للإطار المشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للقدرة على تحمل الديون. ولذلك فإن خدمة الديون الخارجية عقبة رئيسية تواجهها بلدان كثيرة منخفضة الدخل عند تمويل الحماية الاجتماعية. ولتبيد هذه العقبة، يمكن استكشاف حلول مبتكرة، مثل جعل تخفيف عبء الديون مشروطاً بإعادة استثمار المبالغ المدخرة في تمويل الحماية الاجتماعية.

39- ومن ناحية أخرى، يشكل التقدم العالمي في مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة فرصة سانحة. إذ تشير التقديرات إلى أن 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي مملوكة في شكل أصول مالية خارجية، وأن 7 تريليونات دولار من الثروة الخاصة في العالم يتم تحويلها عبر ولايات قضائية سرية وبلدان ملاذات ضريبية⁽⁶⁵⁾. وقد يكون تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح من جانب الشركات المتعددة الجنسيات أمراً مكلفاً بالنسبة للبلدان التي تحقق فيها هذه الأرباح مباشرة، ولكن ذلك يشجع أيضاً على سباق إلى الحضيض في مجال الضريبة على دخل الشركات، مما يؤدي إلى خسائر في الإيرادات تقدر بما يتراوح بين 500 و650 بليون دولار سنوياً⁽⁶⁶⁾. ولهذا السبب يقترح الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة

(63) البنك الدولي، *State and Trends in Carbon Pricing 2020* (Washington, D.C., 2020).

(64) Homi Kharas, "What to do about the current debt crisis in developing countries", 13 April 2020.

(65) Annette Alstadsæter, Niels Johannesen and Gabriel Zucman, "Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality", Working Paper, No. 23805 (National Bureau of Economic Research, September 2017); and Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens* (University of Chicago Press, 2015).

(66) Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2020: Tax Justice in the Time of COVID-19* (Chesham, November 2020); and Petr Janský and Miroslav Palanský, "Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment", *International Tax and Public Finance*, vol. 26 (10 June 2019).

في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030 ميثاقاً عالمياً للنزاهة المالية من أجل التنمية المستدامة، يوصف بأنه اتفاق بين جميع البلدان على اتخاذ إجراءات شاملة لدعم وتعزيز النزاهة المالية من أجل التنمية المستدامة، والالتزام باستخدام الإيرادات المتأتية من ذلك الإجراء للقيام باستثمارات إضافية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁶⁷⁾.

40- وقد أحرز بالفعل تقدم كبير في تعزيز التعاون الضريبي الدولي من خلال مشروع تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح المشترك بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين، والمنتهى العالمي المعني بالشفافية وتبادل المعلومات للأغراض الضريبية، والإطار الشامل المعني تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، الذي يضم 139 بلداً. وتلك الجهود جديرة بالثناء وتستحق الدعم. والاقتراح الداعي إلى إخضاع المؤسسات المتعددة الجنسيات لمستوى أدنى من الضريبة على الصعيد العالمي لمعالجة مسألة نقل الأرباح والمنافسة الضريبية فيما بين الولايات القضائية أمر هام بصفة خاصة، لأنه سيمكن البلدان المنخفضة الدخل من زيادة الإيرادات من أجل تمويل الحماية الاجتماعية، رغم أن الحد الأدنى للضريبة ينبغي أن يكون مرتفعاً بما يكفي لصالح البلدان النامية⁽⁶⁸⁾.

41- وإجمالاً، يوجد عدد من الوسائل التي يمكن استخدامها لتوسيع الحيز المالي المتاح لتمويل الحماية الاجتماعية، بما في ذلك وسائل ناتجة عن تعزيز التعاون الدولي. ويمكن استكشاف هذه الإمكانيات في سياق إعداد المقترحات القطرية المقدمة كجزء من طلب الدعم المقدم من الصندوق العالمي. وإذا كان لا ينبغي للصندوق العالمي أن يناقش المنتديات القائمة التي تناقش فيها العقوبات التي تحول دون تعبئة الموارد لتمويل الحماية الاجتماعية، ولا أن يتطور كبديل عنها، فإن من شأن طبيعته الشاملة ودوره كمنصة تربط تمويل التنمية بتعميم أوضاع الحماية الاجتماعية المساعدة في تعبئة العمل وتشجيع التقدم.

جيم- الالتزام بأرضيات الحماية الاجتماعية

42- كما لاحظ الاتحاد الدولي لنقابات العمال في مساهمته في إعداد هذا التقرير، ينبغي للصندوق العالمي أن يساعد على حفز إنشاء وتوسيع نظم الحماية الاجتماعية المنشأة بموجب القانون والتي تتماشى مع معايير العمل الدولية، بدلاً من دعم البرامج أو المشاريع الاجتماعية الصغيرة أو المحددة زمنياً. ولذلك يمكن أن يرافق الدعم البلدان المستفيدة التي تلتزم بزيادة استثماراتها في الحماية الاجتماعية. وأعرب معظم أصحاب المصلحة الذين ساهموا في هذا التقرير عن تأييدهم لتقديم الصندوق العالمي أموالاً مناسبة، تكمل الجهود المحلية لتعبئة الموارد، والاستثمار في خطط الحماية الاجتماعية. وكما ذكر أعلاه، فإن هذه الجهود المحلية سترتفع تدريجياً، في نفس الوقت الذي سترداد فيه القدرة على تغطية جميع السكان والإيرادات العامة، وذلك بفضل تعزيز تعبئة الموارد المحلية. وفي هذا النهج، سيكون الصندوق العالمي حافزاً قوياً للحكومات المستفيدة لزيادة الاستثمار من أجل بلوغ الغايتين 1-3 و 3-8 من أهداف التنمية المستدامة.

43- ولا يقيد هذا النهج المسؤولية الإشرافية الوطنية؛ بل يزيد منها. وعلى وجه التحديد، يتوقع من البلدان المستفيدة أن تبدأ حوارات وطنية قائمة على التقييم، بعد التجارب الناجحة التي جرت بالفعل في 26 بلداً بدعم

(67) الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030، *Financial Integrity for Sustainable Development* (2021), p. 9. ويشمل الميثاق العالمي إعداد اتفاقية ضريبية

للأمم المتحدة لتعزيز مكافحة التهرب الضريبي والاستغلال الضريبي، وغير ذلك من التدفقات المالية غير المشروعة.

(68) اقترح معدل أدنى قدره 25 في المائة، استناداً إلى متوسط معدل الضريبة الحالي للشركات في بلدان مجموعة السبعة (اللجنة المستقلة لإصلاح الضرائب الدولية للشركات، *International Corporate Tax Reform: Towards a Fair and Comprehensive Solution* (October 2019).

من منظمة العمل الدولية⁽⁶⁹⁾. وتجمع هذه الحوارات بين الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والوزارات المعنية (بما في ذلك وزارات المالية والصحة والعمل والشؤون الاجتماعية) وشركاء التنمية للقيام بما يلي:

(أ) تقييم برامج الحماية الاجتماعية القائمة لتحديد الثغرات والعقبات التي تحول دون التنفيذ الملائم؛
(ب) تقدير تكلفة التدابير التي ينبغي اعتمادها لسد الثغرات المحددة وتبيان خيارات التمويل، مع مراعاة الحاجة إلى ضمان التغطية الكاملة للسكان طوال دورة الحياة؛

(ج) اعتماد استراتيجية، بما في ذلك جدول زمني للعمل، وتوزيع المسؤوليات، وإنشاء رصد مستقل للتقدم المحرز استناداً إلى مؤشرات متفق عليها لقياس مدى الوفاء بالتعهدات وتحقيق النتائج (مثل التغطية الفعلية للسكان).

44- وبعبارة أخرى، من مزايا تعبئة الموارد المحلية من أجل الحماية الاجتماعية، ينبغي النظر إلى الدعم الدولي كشرط لتكثيف هذه التعبئة. ولا يشكل الدعم الدولي بالطبع سوى خيار واحد من الخيارات المختلفة التي يمكن استكشافها لإيجاد حيز مالي لتمويل الحماية الاجتماعية، ولكنه أداة هامة لضمان استخدام الخيارات الأخرى استخداماً مناسباً، ولكي تصبح الحماية الاجتماعية أولوية سياسية عليا.

سابعاً- بناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات

45- قد يؤدي توجس البلدان الفقيرة من الصدمات التي قد تتعرض لها اقتصاداتها في المستقبل إلى تضييق كبير عن إنشاء شبكات قوية للأمان الاجتماعي، لأنها تدرك أن مواردها المالية قد تُستنزف نتيجة للصدمات السلبية التي تزيد بشدة من احتياجات السكان⁽⁷⁰⁾. ويمكن للصندوق العالمي المقترح أن يساعد على التخفيف من مخاطر الزيادات المفاجئة في تكاليف الحماية الاجتماعية في المستقبل.

46- وبالنسبة للعديد من البلدان، ولا سيما البلدان الصغيرة المنخفضة الدخل ذات الاقتصاد القليل التنوع، يمثل أحد التحديات الخاصة القائمة في تطبيق التأمين الاجتماعي في كون السكان يعانون مجموعة متجانسة نوعاً ما من أوجه الضعف إزاء أحداث مثل الكوارث الطبيعية، أو الأمراض الوبائية، أو الأزمة المالية العالمية⁽⁷¹⁾، أو الخسارة المفاجئة في إيرادات التصدير أو التحويلات المالية، أو زيادة في أسعار استيراد السلع الأساسية، مثل الغذاء أو الأدوية⁽⁷²⁾. وتخلق هذه الأحداث مخاطر متباينة على البلد المعني، لأن الطلب على الحماية الاجتماعية يرتفع في نفس الوقت الذي تتخفّض فيه الإيرادات العامة. فعلى سبيل المثال، في بلد يعتمد فيه جزء كبير من السكان على الزراعة، قد يؤدي الجفاف أو غيره من الصدمات المناخية إلى زيادة في الطلب تفوق طاقة النظام. وفي الوقت نفسه، فإن حدثاً من هذا النوع قد يقلل من حجم الأموال المتاحة للحكومة، مما يزيد من محدودية قدرتها على توفير الحماية. والواقع أن ذروة الطلب على الحماية الاجتماعية في الحالات القصوى قد تكون مكلفة للغاية بحيث لا يتحملها نظام الحماية الاجتماعية الوطني وحده. وقد يؤدي خطر

(69) سرور الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: دليل عالمي (فبراير 2016).

(70) A/HRC/9/23، الفقرة 44.

(71) Florence Bonnet, Ellen Ehmke and Krzysztof Hagemeyer, "Social security in times of crisis", *International Social Security Review*, vol. 63 (1 April 2010); and Anna McCord, "The impact of the global financial crisis on social protection in developing countries", *International Social Security Review*, vol. 63, No. 2 (April 2010).

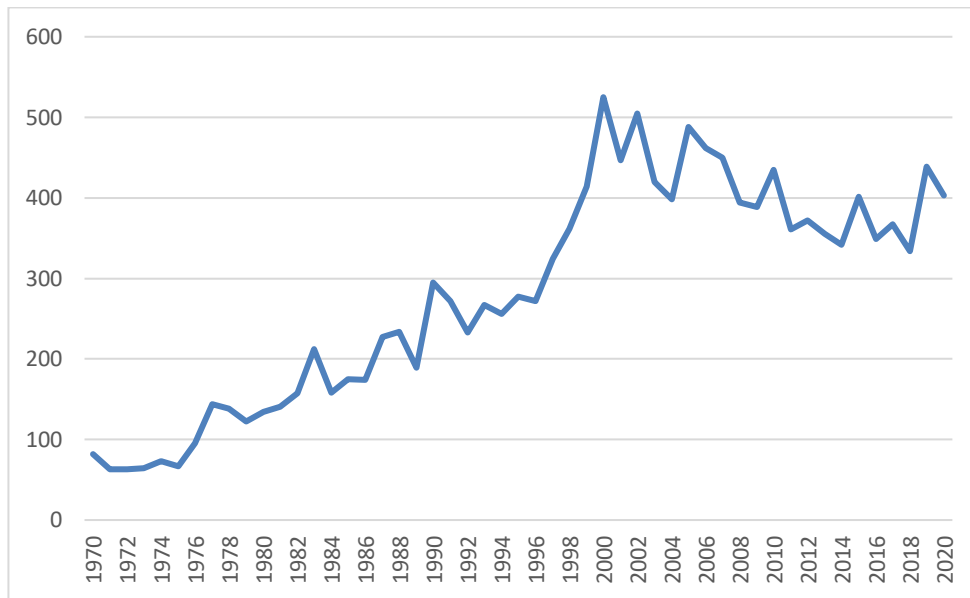
(72) Committee on World Food Security High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Price Volatility and Food Security* (Rome, 2011).

الاضطرار فجأة إلى استيعاب هذه المجموعة الكبيرة من الناس، عندما تتعرض الإيرادات الحكومية أيضاً لضغوط، إلى ردع اعتماد نظم الحماية الاجتماعية إلى حد كبير.

47- وتعد مسألة بناء نظم حماية اجتماعية قادرة على التكيف مع الصدمات مسألة بالغة الأهمية في السياق الحالي، إذ أضحت الصدمات - ولا سيما الكوارث الطبيعية - تتكاثر بشكل متزايد، كما هو موضح أدناه (الشكل الثالث).

الشكل الثالث

حدوث الكوارث الطبيعية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك الأوبئة والأمراض المنقولة عن طريق الحيوانات، في الفترة 1970-2020



المصدر: قاعدة البيانات الدولية للكوارث، مركز أبحاث الأوبئة الناجمة عن الكوارث جامعة لوفان الكاثوليكية، www.emdat.be (Debarati Guha-Sapir)

48- وفي الصفقة الكبرى بشأن التمويل الإنساني، التي اعتمدت في أعقاب مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني لعام 2016، تم التعهد بتعزيز الروابط الإنسانية بالحماية الاجتماعية. ويتضمن التعهد التزاماً "بزيادة برامج الحماية الاجتماعية وتعزيز النظم الوطنية والمحلية وآليات التكيف من أجل بناء القدرة على الصمود في السياقات الهشة". ومع ذلك، وكما يتضح مرة أخرى من أزمة كوفيد-19، فإن المجتمع الدولي غير مجهز بشكل جيد للتعامل مع هذه الأحداث بسرعة، وعلى المستوى المطلوب⁽⁷³⁾.

49- والمشكلة من ناحية هي أن نظم الحماية الاجتماعية القائمة على الصعيد الوطني ليست مجهزة لتوسيع نطاقها بسرعة لتصل إلى أعداد كبيرة من المستفيدين الإضافيين، لأن بالسجلات الاجتماعية قوائم ثابتة بالمسجلين والمستفيدين من البرامج، وغالباً ما تكون معلوماتها قديمة متجاوزة وتغطيتها السكانية جزئية فقط⁽⁷⁴⁾.

(73) Thomas Stubbs et al., "Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries", *World Development*, vol. 137 (January 2021).

المالية المتعددة الأطراف بتقديم 2,5 تريليون دولار لدعم الأسواق الناشئة والبلدان النامية للمساعدة في مكافحة الجائحة وما تلاها من أزمة اقتصادية، لم يُصرف سوى 90,11 بليون دولار - تكاد تكون في شكل قروض حصرياً - بحلول 31 تموز/يوليه 2020، وهو ما يمثل 12,6 في المائة من القدرة الإقراضية لتلك المؤسسات.

(74) Thomas Bowen et al., *Adaptive Social Protection: Building Resilience to Shocks* (Washington, D.C., World Bank, 2020), p. 18.

غير أن هناك مشكلة أخرى وهي احتمال محدودية قدرة البلد على تمويل خطته المتعلقة بالحماية الاجتماعية للتصدي لأوقات الأزمات. ويمكن معالجة هذه المسألة من خلال زيادة الصندوق العالمي لمستوى دعمه للبلدان المتضررة من الصدمات الشديدة، التي لن يتمكن نظام الحماية الاجتماعية الوطني من التصدي لها على النحو المناسب.

50- وفي حين اقترحت نماذج مختلفة تمكّن من وضع آلية لإعادة التأمين من هذا القبيل⁽⁷⁵⁾، فإن النهج الأكثر فعالية قد يتمثل في تخصيص الصندوق العالمي لجزء من التمويل الوارد لرصد احتياطي يُتاح لمواجهة هذه الحالات الطارئة، وبالتالي يعمل الصندوق مباشرة بصفة هيئة لإعادة التأمين.

51- والواقع أن التقييم الذي يُشير بتلبية طلب بلد ما للحصول على الدعم، سيستند إلى تقييم يتأكد من أن خارطة الطريق التي قدمها ذلك البلد لإنشاء الحماية الاجتماعية وتوسيعها تدريجياً هي خارطة واقعية، ولا سيما فيما يتعلق باستدامة التمويل⁽⁷⁶⁾. ومن ناحية أخرى، فإن الدعم المقدم من الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية سيكون مشروطاً باعتماد البلدان المستفيدة لخارطة طريق ذات مصداقية من أجل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية، بما في ذلك عن طريق تحديد مصادر التمويل (الجمع بين تعبئة الموارد المحلية والدعم الدولي). ولعل ذلك سيبيد أي مخاوف بشأن الخطر الأخلاقي الذي ينطوي عليه نموذج إعادة التأمين هذا.

52- وعلاوة على ذلك، ولتجنب خطر تحميل الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية ما لا يُطيق، يمكن وضع سقف (الخسارة القصوى المحتملة) يُعين حدود ما يمكن تأمينه فعلياً، بدلاً من تأمين المخاطر النظامية التي لا يمكن توقيها. وفي ظل هذه الظروف، قد يضمن الصندوق العالمي فعلياً لجميع البلدان المنخفضة الدخل المنضمة إلى الصندوق، أن تكون، بالإضافة إلى تلقي الدعم المالي في شكل أموال مناسبة، مؤهلة لتأمينها من المخاطر المشتركة التي تهدد استمرارية نظام الحماية الاجتماعية الذي وضعته، بما في ذلك البلدان المنخفضة الدخل التي لها عوامل خطورة شديدة ومواطن ضعف كبيرة أمام الصدمات.

ثامناً - حوكمة الصندوق العالمي

53- ينبغي للصندوق العالمي للحماية الاجتماعية أن يعتمد على الآليات القائمة التي تدعم الجهود القطرية الرامية إلى وضع أرضيات للحماية الاجتماعية. وينبغي ألا يحل الصندوق محل هذه الآليات، ولا أن يكرر الجهود الجارية. وينبغي أن يجمع هيكل حوكمة الصندوق العالمي أيضاً مجموعة من الآليات الأخرى الموجودة خارج نطاق الحكومات، بغية زيادة شرعية المبادرة، وتيسير التنسيق، وتحسين المساءلة.

54- ومراعاة لهذه الأهداف، واستناداً إلى مجموعة المشاورات التي أجراها المقرر الخاص حتى الآن، يقترح المقرر الخاص أن تشمل حوكمة الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية خمس هيئات: تحالف سياسي رفيع المستوى، ومجلس إدارة، وأمانة، وصندوق استثماري متعدد الشركاء، ووحدة مستقلة للمساءلة. وينبغي أيضاً التشديد على دور التنسيق على الصعيد القطري.

(75) انظر، Olivier De Schutter and Magdalena Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", pp. 15-20.

(76) في التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية إشارة إلى "الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية" كجزء من المبادئ التي ينبغي أن توجه إنشاء أرضيات الحماية الاجتماعية، كما أن الإجراء 4 من الشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة يتضمن دعوة إلى العمل تلزم البلدان بضمان "استدامة وإنصاف نظم الحماية الاجتماعية من خلال إعطاء الأولوية لأشكال التمويل المحلي الموثوقة والمنصفة، وبحيث يستكملها التعاون والدعم الدوليان حسب مقتضى الحال".

ألف - الهيكل

55- ينبغي إنشاء تحالف سياسي رفيع المستوى لتقديم التوجيه الاستراتيجي، ولا سيما باعتماد مبادئ توجيهية بشأن كيفية تقييم طلبات الدعم القطرية وكيفية رصد استخدام الأموال المقدمة، وضمان الاتساق مع مبادئ التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية ومع الدعوة إلى العمل الواردة في الشراكة العالمية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، التي تتضمن التزامات بما يلي (1) توفير الحماية طوال دورة الحياة، (2) التغطية العالمية، (3) الملكية الوطنية، (4) التمويل المستدام والمنصف، (5) المشاركة والحوار الاجتماعي. ويمكن للتحالف أن يجمع ممثلين عن الحكومات المانحة والحكومات المستفيدة، ممثلة في وزارات العمل والرعاية الاجتماعية والمالية؛ وأصحاب العمل، ومنظمات العمال والمجتمع المدني؛ وممثلين عن جهات مانحة أخرى، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية؛ وممثلين عن منظمات دولية لها ولاية محددة في مجال الحماية الاجتماعية.

56- ويمكن للشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة⁽⁷⁷⁾ أن تتطور بسهولة لتبلغ هذا التحالف السياسي الرفيع المستوى لتقديم التوجيه، ولا سيما من خلال تحديد معايير الأهلية للصندوق، ومواصلة تعبئة الموارد، وتوفير منصة لتسريع التعلم الجماعي لإنشاء أراضيات الحماية الاجتماعية. وفي دور سابق بصفة مقرر خاص معني بالحقوق في الغذاء، حيث ساهم في إصلاح لجنة الأمن الغذائي العالمي، تمكن المقرر الخاص من الوقوف بشكل مباشر على الفوائد الهائلة التي يمكن أن تتجم عن هذه المنصة، لا سيما إذا كانت شاملة للجميع حقاً، لا تضم الحكومات فحسب، بل الجهات الفاعلة التمثيلية الأخرى أيضاً، من أجل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن تعميم الحماية الاجتماعية والمحافظة عليه. وهذا يتوافق أيضاً مع الرؤية التي قُدمت عند إنشاء التحالف من أجل القضاء على الفقر.

57- وينبغي اتخاذ القرارات التنفيذية داخل الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية تحت إشراف مجلس يضم الدول المانحة والمستفيدة، ولكن يكون فيهما تمثيل لمنظمتي أرباب العمل والعمال الدوليتين والمجتمع المدني. وإذا كان هذا المجلس في حد ذاته غير موجود بعد، فسيعينه التحالف السياسي الرفيع المستوى، ويمكن استلزام أساليب عمله من أساليب عمل الفريق التوجيهي للدعوة كوفيد-19 للعمل في قطاع الألبسة العالمي⁽⁷⁸⁾. ويتمثل الدور الرئيسي للمجلس في تنفيذ المبادئ التوجيهية التي وضعها التحالف السياسي الرفيع المستوى لتقديم المنح أو القروض إلى البلدان التي تلتزم بالدعم، وتلقي التقارير من البلدان المستفيدة عن استخدام الأموال.

58- وينبغي أن تكون الأمانة مسؤولة عن استعراض طلبات التمويل القطرية استعداداً لمداولات المجلس. وعند تلقي هذا الطلب، يمكن للأمانة أن تقترح ترتيبات للتمويل المشترك على أساس نتائج تقدير تكاليف الاستحقاقات كجزء من الحوارات الوطنية القائمة على التقييم، وأن تحدد الأموال المتاحة للحماية الاجتماعية على الصعيدين القطري والدولي، مما يتيح التحليل الأساسي الذي يستند إليه المجلس عند اتخاذ قراره بشأن مخصصات التمويل. ويمكن للأمانة أيضاً أن ترصد تطبيق المبادئ التوجيهية التي اعتمدها التحالف السياسي الرفيع المستوى وأن تعزز رصد النتائج (من حيث التغطية الفعلية والشمولية والكفاية) والحيز المالي على الصعيد القطري. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للأمانة أن تدير مجموعة من الخبراء التقنيين، بمن فيهم موظفون متخصصون من مختلف الوكالات، لدعم بناء القدرات القطرية المشتركة. وأخيراً، يمكن أن تيسر مجموعة من الممارسات المتعلقة بالحماية الاجتماعية وإدارة المالية العامة، من أجل تطوير المعارف وتبادلها.

(77) ينبغي دعوة المنظمة الدولية لأرباب العمل للانضمام إلى الشراكة العالمية من أجل زيادة تعزيز تمثيلها.

(78) تركز الدعوة إلى العمل على تعبئة وصرف أموال الطوارئ لدعم العاملين في قطاع الألبسة في ثمانية بلدان، وتطوير نظم الحماية الاجتماعية المستدامة بما في ذلك الأرضيات. ويتألف فريقها التوجيهي من ممثلين عن المنظمة الدولية لأرباب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال؛ والقطاع؛ وحكومات البلدان المانحة والمستفيدة؛ والعلامات التجارية (الجهات المانحة من القطاع الخاص).

59- ويمكن أن يضطلع البرنامج الرئيسي العالمي لمنظمة العمل الدولية المعني ببناء أرضيات الحماية الاجتماعية للجميع بدور أمانة الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية. وقد أطلق هذا البرنامج في عام 2016، ويضم الآن 130 مشروعاً في 78 بلداً. ويقدم البرنامج الدعم التقني إلى البلدان لبناء نظم وطنية ومستدامة للحماية الاجتماعية، تمثيلاً مع التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية وغيرها من المعايير الدولية للضمان الاجتماعي. ومن أجل زيادة الحيز المالي للحماية الاجتماعية وضمان العدل والإنصاف في تعبئة الموارد وتخصيصها للحماية الاجتماعية، يعمل البرنامج بالشراكة مع جهات أخرى، منها وكالات الأمم المتحدة وشركاء التنمية والشركاء الماليون للبلدان، من أجل ما يلي:

(أ) مساعدة الهيئات المنتخبة الوطنية في الدعوة إلى مزيد من الاستثمارات في مجال الحماية الاجتماعية وإلى تحسينها، بما في ذلك من خلال إجراء البحوث بشأن عائد الاستثمار؛

(ب) بناء القدرات اللازمة لوضع وتنفيذ استراتيجيات تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك الضرائب المخصصة، وإعادة تخصيص الميزانيات، وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي القائم على الاشتراك ليشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي؛

(ج) إنشاء هيئات تنسيق "ثلاثية الأعضاء" (79) تضم وزارات العمل والرعاية الاجتماعية والصحة والمالية، فضلاً عن ممثلي العمال وأرباب العمل، لاتخاذ قرار بشأن تخصيص مساعدة مالية إضافية للحماية الاجتماعية؛

(د) تعزيز المبادئ التوجيهية لمنظمة العمل الدولية - مثل التضامن في التمويل - في تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية واستراتيجيات التمويل.

60- ومعظم المهام التي يتوقع أن تضطلع بها أمانة الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية يقوم بها أصلاً البرنامج الرئيسي العالمي لمنظمة العمل الدولية المعني ببناء أرضيات الحماية الاجتماعية للجميع، الذي يمكن بالتالي توسيعه وتعزيزه حتى يصبح أمانة من هذا القبيل. وعلى وجه التحديد، ينظم البرنامج الرئيسي لمنظمة العمل الدولية بالفعل دعوات لتقديم مقترحات من خلال مشاريعه التي تقوم بها المديرية العامة للتعاون والتنمية على الصعيد الدولي التابعة للمفوضية الأوروبية، ويستعرض طلبات التمويل القطرية. ويدعم البرنامج البلدان في إجراء حوارات وطنية قائمة على التقييم، ودراسات للتكاليف، والتمويل. وأنشأ البرنامج أيضاً مرفقاً لدعم التقني يتألف من خبراء واستشاريين من منظمة العمل الدولية في عدة مجالات، منها التمويل والمسائل الاكتوارية وغيرها من المواضيع ذات الصلة. كما أن البرنامج الرئيسي هو الأفضل، بالنظر إلى تركيبته الثلاثية، لرصد تطبيق مبادئ التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية والدعوة إلى العمل الواردة في الشراكة العالمية⁽⁸⁰⁾. ويمكن للبرنامج أيضاً أن يجمع البيانات من خلال قاعدة بيانات الحماية الاجتماعية العالمية وأن يستخدم أدوات لقياس النتائج في إعداد التقارير السنوية لأمانة الصندوق العالمي. وبالإضافة إلى ذلك، يمكنه أن يضع مجموعة من الممارسات بالتعاون مع أعضاء مجلس التعاون المشترك بين الوكالات المعني بالحماية الاجتماعية والشراكة العالمية من أجل الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

61- ويمكن إدارة الموارد التي ستأتي عبر الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية من خلال صندوق استثماري متعدد الشركاء. وسيكون الصندوق الاستثماري هيئة إدارية محضة تصرف الأموال للبلدان المستفيدة (أو الأفرقة القطرية الدولية لتقديم المساعدة التقنية) على النحو الذي يقرره المجلس ويحال عن طريق الأمانة. ويمكن لمكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء أن يضطلع بهذا الدور.

(79) يشير المصطلح "ثلاثية الأعضاء" إلى كيان يضم ممثلين عن مختلف الوزارات الحكومية، إلى جانب أرباب العمل والعمال.

(80) يمكن تفويض ذلك إلى اللجنة الاستشارية الثلاثية العالمية المستقلة للبرنامج الرئيسي.

62- وينبغي أن يشمل هيكل الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية أيضاً وحدة مستقلة للمساءلة، تكون مستقلة عن المجلس والأمانة والصندوق الاستئماني المتعدد الشركاء. وينبغي لوحدة المساءلة المستقلة أن تسهم في التحسين النوعي لأنشطة الصندوق العالمي وفي تحديد أي تطورات ضارة. وستكون الوحدة مسؤولة أساساً عن رصد وتقييم تنفيذ سياسات الصندوق العالمي، ولكنها تستطيع أيضاً التحقيق في ادعاءات الاحتيال والفساد ومسائل النزاهة الأخرى. وعلاوة على ذلك، يمكن للوحدة أن تعالج الطلبات المقدمة من المانحين أو البلدان المستفيدة أو من أعضاء المجلس الآخرين الذين يسعون إلى استعراض قرارات المجلس.

باء - التنسيق على الصعيد القطري

63- تتوقف فعالية دعم الصندوق العالمي إلى حد كبير على جودة التنسيق على الصعيد القطري في مجال الحماية الاجتماعية. وإذا كان هذا التنسيق قائماً بالفعل بتسميات مختلفة (مثل "الأفرقة العاملة القطاعية" أو "أفرقة الأمم المتحدة المشتركة المعنية بالحماية الاجتماعية")، فسيكون من المهم ضمان أن تكون جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة العاملة في قضايا الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التمويل، جزءاً من الأفرقة وأن تنسق دعمها المالي والتقني باتباع خارطة طريق مشتركة.

64- وستدعم الأفرقة القطرية الدولية إعداد المقترحات القطرية المقدمة إلى الصندوق العالمي وستقدم المساعدة التقنية في مجال الحماية الاجتماعية وإدارة المالية العامة بطريقة منسقة مع نظيراتها الوطنية، بما في ذلك وزارات المالية والتخطيط والعمل والشؤون الاجتماعية والصحة؛ والوكالات الحكومية، بما في ذلك مؤسسات الضمان الاجتماعي، وبرامج الحماية الاجتماعية، ومكاتب الإحصاء. وستعمل الأفرقة أيضاً على تيسير الحوارات الوطنية بشأن الحماية الاجتماعية وإدارة المالية العامة بمشاركة الحكومات والشركاء الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني. وسترصد التقدم المحرز فيما يتعلق بتوسيع نطاق الحيز المالي والحماية الاجتماعية (من حيث التغطية والشمولية وكفاية الاستحقاقات) وسترفع إلى الأمانة تقاريرها عن ذلك.

65- وبطبيعة الحال، يمكن للمانحين الراغبين في دعم إنشاء وتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية أن يواصلوا توجيه دعمهم مباشرة إلى الإدارات الوطنية ذات الصلة أو من خلال الصناديق الوطنية للحماية الاجتماعية، وإن كان المرور عبر الصندوق العالمي قد يتيح تنسيقاً أفضل واستخداماً أكثر كفاءة للموارد في الوقت المناسب كما في حالة حدوث صدمة على سبيل المثال. وفي جميع الحالات، ينبغي مراعاة الموارد المقدمة دولياً، وكذلك المساعدة التقنية القائمة، فيما يتعلق بالمخصصات التمويلية للصندوق العالمي. وينبغي أن يلتزم جميع الشركاء التمويليين باتباع خارطة طريق مشتركة، لضمان مواءمة دعمهم المالي المقدم لنظم الحماية الاجتماعية الوطنية مع التوجيهات والمبادئ التي يتبعها الصندوق العالمي.

تاسعاً - الاستنتاجات والتوصيات

66- في هذا التقرير، يتوخى إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية كوسيلة لتحقيق ما يلي (أ) التعويض عن النقص الحاصل في التمويل الذي تعاني منه البلدان المنخفضة الدخل التي تسعى إلى ضمان أرضيات للحماية الاجتماعية لسكانها؛ و(ب) تشجيع تلك البلدان على إنشاء نظم دائمة للحماية الاجتماعية قائمة على الحقوق وتتماشى مع المعايير الدولية، من دون أن تخشى أن تؤدي الصدمات المفاجئة إلى عبء مالي يهدد قدرتها على تحمل التكاليف. ويتضمن التقرير أيضاً سبيلاً للمضي قدماً، استناداً إلى دراسة متأنية للمواقف التي أعرب عنها أصحاب المصلحة في المشاورات التحضيرية.

67- ويدعو المقرر الخاص جميع الدول، وكذلك الوكالات الدولية التي تشمل ولاياتها الحماية الاجتماعية، والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، إلى المساهمة في جعل هذه الفكرة واقعاً حقيقياً. ويمكن لأعضاء مبادرة الشراكة العالمية (USP2030) اتخاذ الخطوات الأولية بالتعاون مع البرنامج الرئيسي العالمي لمنظمة العمل الدولية بشأن بناء أراضي الحماية الاجتماعية للجميع ومكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة الشركاء لتفعيل هذه الآلية الدولية الجديدة. فبعد عشر سنوات من توصية الفريق الاستشاري المعني بأراضي الحماية الاجتماعية بجعل أراضي الحماية الاجتماعية عالمية، أصبح الصندوق العالمي للحماية الاجتماعية فكرة حان وقتها.
