الأمم المتحدة

E/CN.5/2001/2

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
8 December 2000
Arabic
Original: English

لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة التاسعة والثلاثون

١٣-٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠١

البند ٣ (أ) '١' من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية:

المواضيع: الموضوع ذو الأولوية: تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة

تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١-٥	٣
ثانيا - طبيعة الحماية الاجتماعية	٦-٤٧	٤
ألف - تعريف الحماية الاجتماعية	٦-٨	٤
باء - الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان	٩-١١	٥
جيم - دور أصحاب المصالح	١٢-١٥	٥
دال - أهداف الحماية الاجتماعية ووظائفها	١٦-٢٣	٦

* E/CN.5/2001/1.

180101 180101 00-79221 (A)
0079221

هاء –	الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية	٢٤-٢٦	٨
واو –	الجهود المتعددة الأطراف	٢٧-٤٧	٩
	١ – برامج الحماية الاجتماعية للوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة	٢٧-٤٤	٩
	٢ – الاتحاد الأوروبي	٤٥-٤٧	١٣
ثالثا –	تطور الحماية الاجتماعية في مواجهة عالم متغير	٤٨-٦٢	١٣
رابعا –	العناصر الرئيسية لإطار عام للسياسات والمؤسسات	٦٣-٨٠	١٧
ألف –	إطار السياسات العامة الداعمة	٦٣-٦٤	١٧
بـاء –	إقامة إطار مؤسسي داعم	٦٥-٨٠	١٨
	١ – توفير الحماية الاجتماعية	٦٥-٦٧	١٨
	٢ – المؤسسات وتوصيل الخدمات	٦٨-٧٥	١٩
	٣ – الإدارة والتنظيم	٧٦-٨٠	٢٠
خامسا –	تمويل الحماية الاجتماعية	٨١-٩٣	٢٠
سادسا –	تشجيع وضع سياسات فعالة في مجال الحماية الاجتماعية في ظل العولمة – ملخص التوصيات	٩٤-٩٨	٢٣
ألف –	توصيات للعمل على الصعيد الوطني	٩٥-٩٧	٢٤
	١ – جميع البلدان	٩٥	٢٤
	٢ – البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال	٩٦-٩٧	٢٦
بـاء –	توصيات باتخاذ إجراء على الصعيد الدولي	٩٨	٢٧

المرفقات

الأول –	قائمة المشاركين، اجتماع فريق الخبراء المعني بموضوع ”ما بعد شبكات الأمان: تحديات الحماية الاجتماعية في ظل العولمة“، برلين، ١٠-١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠	٣١
الثاني –	قائمة المشتركين، فريق الخبراء المعني بموضوع ”التعامل مع الظروف الكئيبة: خطط الحماية الاجتماعية التقليدية والحديثة في سياق التنمية“، كيب تاون، جنوب أفريقيا، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر – ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠	٣٣

أولا – مقدمة

١ – حددت لجنة التنمية الاجتماعية في دورتها الثامنة والثلاثين، المعقودة في شباط/فبراير ٢٠٠٠، الموضوع ذا الأولوية لدورتها التاسعة والثلاثين، ألا وهو ”تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة“. واعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مقرره ٢٣٨/٢٠٠٠ المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ٢٠٠٠ جدول أعمال لجنة التنمية الاجتماعية لدورتها التاسعة والثلاثين، بما في ذلك الموضوع ذو الأولوية المذكور أعلاه. وأعد هذا التقرير استجابة لذلك المقرر. وسيتم في المناقشة بشأن الموضوع الشروع في عملية نظر حكومية دولية في الاستراتيجيات اللازمة لتنفيذ عدد من المبادرات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والتي اعتمدتها الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية الرابعة والعشرين التي عقدتها في إطار متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية.

٢ – وفي سياق التحضير للدورة التاسعة والثلاثين للجنة، نظمت الأمانة العامة للأمم المتحدة اجتماعي فريق الخبراء بشأن الحماية الاجتماعية في برلين وكيب تاون، في جنوب أفريقيا وذلك بالتعاون على التوالي مع حكومتي ألمانيا وجنوب أفريقيا[1]. وكان الهدف من الاجتماعين بحث السبل والوسائل اللازمة لإنشاء نظم حماية اجتماعية للضعفاء وغير المحميين من الناس فضلا عن تقديم مقترحات تتعلق بالآليات الجديدة من أجل كفالة استدامة هذه النظم في مختلف السياقات القطرية. وطُلب إلى الخبراء الذين دعوا بصفتهم الشخصية أن يقدموا آراءهم بشأن كيفية إنشاء أو تحسين نظم حماية اجتماعية تغطي المخاطر التي لا يمكن أن يتحكم فيها المستفيدون أنفسهم والتي توقع الناس في فخ الفقر. ودعوا أيضا إلى تقديم توصيات تخدم السياسية العامة، آخذين في الاعتبار الظروف الخاصة بكل بلد، والمساهمة في هدف انتفاع الجميع بالحماية الاجتماعية. وترد هدف انتفاع الجميع بالحماية الاجتماعية. وترد قائمة بأسماء المشتركين في الاجتماعين في المرفقين الأول والثاني.

٣ – ويستند هذا التقرير إلى حد كبير إلى مداولات اجتماعي فريق الخبراء. بيد أن الهدف العام لهذا التقرير هدف أشمل، وهو الإسهام في تحديد مجال الحماية الاجتماعية في العالم المعاصر، واستعراض التحديات في مجال الحماية الاجتماعية في مواجهة العولمة وسائر الاتجاهات العالمية وتمكين اللجنة من تقديم توصيات محددة على المستويين الوطني والدولي من أجل تعزيز التنمية البشرية ووضع سياسات فعالة في مجال الحماية الاجتماعية.

٤ – إن مسألتي تعزيز الحماية الاجتماعية والحد من الضعف ليستا بجديدتين على لجنة التنمية الاجتماعية. وناقشت اللجنة في إطار متابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، في دورتها السادسة والثلاثين وسائل تعزيز الحماية الاجتماعية، والحد من الضعف وتعزيز فرص العمالة للمجموعات ذات الاحتياجات الخاصة.

٥ – وموضوع الحماية الاجتماعية موضوع متعدد الأوجه وواسع النطاق. ومن الصعوبات المواجهة في توخي نهج متكامل في الحماية الاجتماعية تجزؤ وتشتت المعلومات المتوفرة بشأن الحماية الاجتماعية – سواء أكانت معلومات كمية أو نوعية – مما يجعل من الصعب في كثير من الأحيان تحديد عناصر الحماية الاجتماعية وتغطية نطاقها كاملا. وفي حين يتضمن هذا التقرير محاولة لوضع المسائل الرئيسية في موقع الصدارة فإنه لا يدعي تناول جميع المسائل الفنية للحماية الاجتماعية. ويهدف بدلا من ذلك إلى تيسير مداولات لجنة التنمية الاجتماعية فضلا عن توفير المدخلات الضرورية للتوصيات والحلول الابتكارية التي قد ترغب اللجنة في اقتراحها.

ثانيا – طبيعة الحماية الاجتماعية

ألف – تعريف الحماية الاجتماعية

٦ – هناك اختلافات جوهرية فيما بين المجتمعات فيما يتعلق بكيفية تناول مسألة الحماية الاجتماعية وتعريفها. وتختلف تعريفات الحماية الاجتماعية باختلاف التقاليد والثقافات والهياكل التنظيمية والسياسية، فضلا عن اختيار الكيفية التي ينبغي أن يحصل بها أفراد المجتمع على الحماية. وفي سياق هذا التقرير، يفهم المعنى الواسع للحماية المدنية بوصفها مجموعة من السياسات والبرامج الحكومية والخاصة تنفذها المجتمعات في مواجهة مختلف حالات الطوارئ لغرض التعويض عن انعدام الدخل من العمل أو انخفاضه إلى حد كبير؛ وتقديم المساعدة إلى الأسر التي لها أطفال؛ وتوفير الرعاية الصحية والإسكان للسكان. وهذا التعريف ليس شاملا إذ يستخدم أساسا كنقطة انطلاق للتحليل الوارد في هذا التقرير وكذلك كأداة لتيسير هذا التحليل.

٧ – وبصورة عامة، يمكن ملاحظة النقاط التالية لتحديد مجال سياسة الحماية الاجتماعية:

(أ) تتضمن الحماية الاجتماعية مواجهة المجتمع لمستويات الخطر أو الحرمان التي تعتبر غير مقبولة. ولذلك فإن تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية يقوم على أساس توافق آراء اجتماعي (قد يكون ضمنيا أو صريحا) بشأن القيم الأساسية المتعلقة بالمستويات المقبولة وضمان الحصول على الوسائل اللازمة لتلبية الاحتياجات الأساسية وإعمال الحقوق الأساسية. وتشمل هذه الإمكانيات ضمان الوصول إلى الدخل، وأسباب الرزق، والعمالة، والخدمات الصحية والتعليمية، والتغذية والمأوى. ولذلك فإن الحماية الاجتماعية متعددة الأبعاد ولا تعني فقط مواجهة التغير في الدخل النقدي بالتحويلات الحكومية أو التأمين المنظم (ولا يزال هذا الفهم هو السائد في بعض البلدان).

(ب) وتقوم الحماية الاجتماعية على أساس قيم التضامن الاجتماعي، والروح المدنية والأخوة، فضلا عن المسؤولية والعون الذاتي. ويشجع وجود نظم الحماية الاجتماعية على بناء مجتمعات إنسانية أكثر. بيد أن نظم الحماية الاجتماعية والقيم التي تستند إليها ليست ثابتة إذ أنه حدث تحول في فهم مبدأ التضامن الاجتماعي وتطبيقاته فضلا عن بعض المبادئ الأخرى.

(ج) وتتناول الحماية الاجتماعية الحرمان التام وكذلك أوجه الضعف لدى أفقر فئات السكان، كما تتناول حاجة غير الفقراء حاليا إلى الأمن في مواجهة الصدمات وحوادث دورة الحياة (لا سيما الشيخوخة).

(د) ويمكن أن تشمل الاستجابة في مجال السياسات مجموعة كبيرة من المؤسسات المختلفة: الحكومة المركزية أو المحلية، والمجتمع المدني (الجمعيات التطوعية أو ذات العضوية، والنقابات، والمنظمات غير الحكومية) والقطاع الخاص.

(هـ) وهناك فرعان رئيسيان للحماية الاجتماعية، هما المساعدة الاجتماعية وتشمل العمل الحكومي الرامي إلى تحويل الموارد إلى الفئات التي تعتبر مؤهلة بسبب الحرمان. والتأمين الاجتماعي وهو الضمان الاجتماعي الممول عن طريق الاشتراكات ويستند إلى مبدأ التأمين، أي أن الأفراد والأسر المعيشية يحمون نفسهم من الخطر عن طريق الاتحاد في جمع الموارد مع مجموعة أكبر من الأفراد المعرضين مثلهم للخطر.

٨ – وتختلف البلدان في الطريقة التي وضعت بها هياكل نظم الحماية الاجتماعية فيها. واقتصر التفسير الضيق لمفهوم الحماية الاجتماعية تقريبا على نظم الضمان الاجتماعي التي هي أساسا نظم مهنية تتعلق بخطط التأمين – العامة والخاصة. ومن المسلم به، أن الضمان الاجتماعي لا يزال يشكل

عنصرا لا يتجزأ من الحماية الاجتماعية التي تعد بدورها أكثر شمولا وأوسع نطاقا من الضمان الاجتماعي. وتشمل أيضا الحماية الاجتماعية برامج المساعدة الاجتماعية لصالح الفقراء من خلال الخطط غير القائمة على الاشتراكات والهادفة إلى ضمان مستوى أدنى من الكرامة عن طريق توفير الخدمات الاجتماعية للكبار والأطفال والفئات الضعيفة الأخرى. وينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية من منظور شامل وليس بمعزل عن غيرها، كما ينبغي إدراجها في الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإعطاءها الأولوية التي تستحقها.

باء – الحماية الاجتماعية وحقوق الإنسان

٩ – يمكن الاعتراف بأن وجود الحماية الاجتماعية من أكبر المنجزات الاجتماعية في القرن العشرين. وباعتبار الحماية الاجتماعية هدفا هاما للسياسة الاجتماعية في العديد من البلدان، فإنه كثيرا ما ينظر إليها بوصفها حقا أساسيا من حقوق الأفراد في الانتفاع من البرامج ذات الفعالية والكفاءة الرامية إلى التخفيف من الصعوبات الناشئة عن المخاطر الاجتماعية مثل الأمراض والشيخوخة والبطالة والإقصاء الاجتماعي فضلا عن البرامج التي تضمن الدخل للسكان من خلال الأمن الغذائي، والتدريب على الوظائف، والتعليم التكميلي والإسكان الميسر.

١٠ – ويمكن اعتبار الحماية الاجتماعية، بوصفها مفهوما، تطويرا مستمرا لهدف الضمان الاجتماعي الراسخ منذ زمن طويل. وتشير الصكوك الدولية الأساسية مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ (قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (ثالثا)) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام ١٩٦٦ (انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (حادي وعشرون)، المرفق)، تشير بصورة مباشرة إلى الضمان الاجتماعي. وتنص المادة ٢٢ من الشرعية الدولية لحقوق الإنسان على أن ''لكل شخص، بوصفه عضوا في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي''. وتشير المادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى ''أن لكل شخص الحق في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي''.

١١ – وأكد مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥ على أهمية الإنصاف والمشاركة والتمكين والتضامن، مشددا على توخي نهج أكثر شمولا في مجال الحماية الاجتماعية. وتضمن إعلان التنمية الاجتماعية الذي اعتمدته القمة في عام ١٩٩٥ التزاما بـ''وضع وتنفيذ سياسات لضمان الحماية الاقتصادية والاجتماعية الكافية لجميع السكان خلال فترات البطالة والمرض والأمومة وتربية الأطفال، والترمل، والعجز والشيخوخة[٢]'' (الالتزام ٢ (د)) وأكدت الدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة، المعقودة في جنيف في حزيران/يونيه ٢٠٠٠ لتقييم المنجزات والعقبات في تنفيذ التزامات كوبنهاغن واتخاذ قرارات بشأن المزيد من المبادرات بالتعجيل بالتنمية الاجتماعية للجميع، أكدت أهمية إنشاء وتحسين نظم الحماية الاجتماعية فضلا عن تبادل أفضل الممارسات في هذا الميدان.

جيم – دور أصحاب المصالح

١٢ – وبإيجاز، تمثل الحماية الاجتماعية نشاطا اجتماعيا يقوم به المجتمع لحماية المواطنين من المخاطر والضعف، وتعزيز رفاههم وقدراتهم على مواجهة المخاطر. وهي تشمل العمل في المجالين العام والخاص. ويكتسي دور الدولة أهمية خاصة في هذا الصدد نظرا لأنها يجب أن تضمن وجود الأطر المؤسسية والتنظيمية الكافية وتضمن توعية الناس بحقوقهم واستحقاقاتهم في هذا المجال. وتقترن فعالية الحماية الاجتماعية على نحو وثيق بمشروعية الدولة. وعندما يكون تحديد مفاهيم خطط الحماية الاجتماعية وتوفيرها قائما على الحكم الديمقراطي والسياسات الطويلة الأجل الموثوقة

والمؤسسات السليمة، فإنها تهيئ ظروفا مواتية حقا لإنشاء نظم حماية اجتماعية مستدامة تمهد الطريق في حالة بروز الحاجة إلى إصلاح النظام. والحكومة مسؤولة، بالتعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني، عن تصميم الآليات اللازمة لتفادي ''استيلاء'' المجموعات ذات المصلحة الخاصة على نظم الحماية الاجتماعية، فضلا عن ضمان التنظيم المستقل للقطاع الخاص.

١٣ - وتشجع الحكومات في العديد من البلدان، لا سيما البلدان النامية، الاتفاقات غير الرسمية، بما فيها الآليات المحلية التي تدعم بقاء السكان. ولعل هذا النهج يكون صالحا غير أنه ينبغي ألا ينظر إليه بوصفه بديلا للعمل الحكومي في توفير الحماية الأساسية، لا سيما في سياق تزايد التكامل الاقتصادي العالمي. وقد يستلزم توخي نهج استشرافي اتخاذ تدابير ابتكارية في مجال الحماية الاجتماعية لتخفيف الآثار السلبية الناشئة عن العولمة، مع مراعاة احتياجات المجموعات الضعيفة بوجه خاص.

١٤ - وحين تستشير الحكومات والمجتمع المدني الفقراء ويحددون أولوياتهم في تصميم برامج الحماية الاجتماعية، تكون نواتج هذه البرامج بوجه عام أفضل بالنسبة للمستفيدين منها. وفي هذا الصدد تقوم آليات الحكم الوطنية القائمة على المشاركة بدور هام في إعداد برامج الحماية الاجتماعية واستعراضها وتقييمها مما يتيح مراعاة آراء جميع أصحاب المصلحة ومصالحهم. وفي الوقت نفسه، تؤدي الجهود الرامية إلى جعل النظم القانونية أكثر استجابة لاحتياجات الفقراء، بالقيام، على سبيل المثال، بإزالة الحواجز القانونية والإدارية المفروضة على العاملين لحسابهم الخاص في القطاع غير الرسمي، إلى أن تصبح هذه النظم أسهل استعمالا وأكثر تساوقا مع احتياجات الفقراء. ويمكن تخفيض تكاليف الرعاية الاجتماعية بتحسين تدبيرها وإدارتها وتنفيذها تنفيذا فعالا.

١٥ - وقد يصبح تحديد دور الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المحلي والأسرة في الحماية الاجتماعية أيسر باتباع نهج شامل في هذا المضمار. وللقطاع الخاص دور هام، في شراكة مع أصحاب المصلحة الآخرين، في تحقيق فعالية الحماية الاجتماعية. وفي الوقت نفسه، تظل الأسرة، رغم تغير طبيعتها وتذبذب نطاقها في كثير من الأحيان، عنصرا أساسيا بالغ الأهمية في توفير الحماية للفرد من الطوارئ الرئيسية. بيد أن الأسرة لم تعد تلبي الاحتياجات المتزايدة لكثير من المسنين من الرعاية الشخصية. والأسر المعيشية التي يعولها والد واحد ضعيفة بوجه خاص أمام الصدمات الاقتصادية. وبما أن الأسرة، بصفتها آلية توفر الحماية الاجتماعية، تتعرض لضغوط شديدة في كثير من المجتمعات تعزى إلى الفقر وإلى غيره من الآفات الاجتماعية، فإن تقديم المساعدة العامة للأسر يصبح أمرا ضروريا.

دال - أهداف الحماية الاجتماعية ووظائفها

١٦ - يكمن الهدف النهائي للحماية الاجتماعية في زيادة القدرات وتوسيع الفرص، ومن ثم تعزيز التنمية البشرية. ومع أن الحماية الاجتماعية ترمي بطبيعتها إلى كفالة المستويات الدنيا على الأقل من الرفاهية للسكان في حالات العوز ممكنة إياهم من العيش كرماء، فإنه لا ينبغي اعتبار الحماية الاجتماعية مجرد وظيفة ثانوية من وظائف السياسة العامة تكفل الرفاه لأفقر فئات السكان - بل ركيزة اجتماعية لتحقيق العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي وتنمية القدرات البشرية وتشجيع الحيوية الاقتصادية والابتكار.

١٧ - وقد تختلف الأهداف المحددة التي تسعى الحماية الاجتماعية إلى تحقيقها وفقا للسياق القطري رغم أن القضاء على الفقر يظل يحظى بأولوية قصوى. وقد تتضمن هذه الأهداف غايات محددة، وإن كانت ذات قاعدة واسعة، مثل التغذية للجميع وتوفير التغطية الصحية والتعليم للجميع

وخلق فرص للعمل المنتج بما في ذلك إشراك العمال الريفيين وعمال القطاع غير الرسمي وصغار رجال الأعمال على نحو فعال في قوة العمل المسجَّلة وفي نظام الحماية الاجتماعية والجمع الفعال بين الوسائل العامة والخاصة لتغطية المخاطر الاجتماعية والتنسيق الفعال تفاديا للازدواجية وتجنبا لتكاليف البرامج المفرطة وضعف جودتها والرصد والتقييم الفعالين لتقليل أو إزالة المخاطر المعنوية وسوء الاختيار، و ''الانتفاع المجاني''، والإقصاء الاجتماعي والتمييز. وليست هذه الأهداف حصرية أو شاملة على الإطلاق، إذ أن كل قطر قد ينظر إلى أهدافه ويحدد لها أولويات على نحو مختلف.

١٨ - ويمكن النظر إلى وظائف الحماية الاجتماعية من أربعة أبعاد هي: بصفتها تغطية أولية فعالة لحماية السكان من الطوارئ والمخاطر؛ وكوظيفة إعاشية ترمي إلى تلبية الاحتياجات الأساسية، وكوظيفة إنمائية تسعى إلى بناء القدرات وكوظيفة للعدالة الاجتماعية تستهدف التكافل والإدماج على الصعيد الاجتماعي. وجميع هذه الوظائف وثيقة الصلة بعضها ببعض حتى وإن اعتمدت على وسائل مختلفة. وهناك أيضا ازدواجية لا مفر منها في الوسائل المستخدمة. فعلى سبيل المثال يمكن استخدام وسائل مثل المساعدة الاجتماعية والعمل الاجتماعي والخدمات الاجتماعية بفعالية لأداء وظائف مختلفة.

١٩ - وفي أغلب البلدان جرت العادة على أن تتضمن أهداف الحماية الاجتماعية اعتبارات قصيرة الأجل وطويلة الأجل. وتشمل التدابير القصيرة الأجل التدابير الحمائية لمواجهة حالات الطوارئ المباشرة مثل الكوارث الطبيعية. وهناك مجال آخر يتمثل في تقديم المساعدات في إطار الإصلاحات الاقتصادية. ولا يسمح مجتمع يقدم الرعاية لأفراده ويتيح لهم مكانا فيه بتهميش الفقراء والمجموعات الضعيفة وإقصائهم. وتقدَّم المساعدات الاجتماعية المباشرة لمساعدة الفقراء على التغلب على حالات الطوارئ المذكورة آنفا.

٢٠ - ومن المهم أن تقوم الحكومات بإعداد برنامج وطني للتأهب لإدارة الكوارث يُشرَك فيه المجتمع المدني لكفالة استفادة الفقراء والمجموعات الضعيفة من البرامج. وقد تشمل البرامج التدريب على الدفاع والعمل في المجال المدني وتعزيز الموارد والنقل والتعمير والاحتفاظ بالمخزونات الاحتياطية اللازمة وتعبئة وسائط الإعلام للتدريب المجتمعي وتوفير المعلومات وبثها في الوقت المناسب وتنسيق جهود المجتمع المحلي والحكومة.

٢١ - ومن العناصر الرئيسية في نظام الحماية الاجتماعية توفير الحماية من المخاطر ذات الصلة بالصحة بسبب المرض أو الإصابة أو فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب والعاهات والشيخوخة. ويكمن عنصر آخر من العناصر المكونة للتدابير القصيرة الأجل في تخفيف وطأة الكروب الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن تحرير الاقتصاد. ويشمل ذلك أيضا تأهيل العمال الذين يتم الاستغناء عنهم بتوفير التدريب والتأمين ضد البطالة.

٢٢ - وعادة ما ترتبط الأهداف الطويلة الأجل بتدابير الترويج والوقاية التي تشكل جزءا من سياسة الحماية الاجتماعية في الأجل الطويل. وتركز هذه التدابير بقدر أكبر على زيادة القدرات الفردية بوسائل منها، على سبيل المثال، توفير مزيد من الرعاية الصحية والتعليم للمجتمعات المحلية. ويمثل تقليل التفاوت في توزيع الأصول عنصرا رئيسيا آخر. والإصلاح الزراعي مثال على تقليل التفاوت. وفي كثير من الأقطار النامية، ظل التفاوت في الدخل بين العمال المهرة وغير المهرة يتزايد ولذلك يجوز اعتبار تطوير مهارات العمال غير المهرة من العناصر التي تدخل ضمن التدابير الطويلة

الأجل. وينبغي أن يكون توجيه وسائل الحماية الاجتماعية نحو مصادر المخاطر هدفا مهما.

٢٣ - ومن المهم التشديد على البُعد الجنساني في الحماية الاجتماعية. ففي مجتمعات كثيرة، تعامل المرأة معاملة تمييزية في إطار نظم الحماية الاجتماعية القائمة. فلا تزال نساء كثيرات محرومات من العمل بأجر بسبب واجباتهن المنزلية ومسؤولياتهن في رعاية الأطفال. وينشأ عن حصولهن على قدر أقل من الصحة والتعليم والتدريب إضعاف وضعهن في سوق العمل حيث تسود المرأة في الأعمال ذات الأجر المنخفض والمكانة الدنيا أو في الأعمال الجزئية أو التعاقدية التي تتيح فرصا محدودة من التغطية التي يكفلها الضمان الاجتماعي. وفي بعض النظم، تعد ربات البيوت المتفرغات معالات فقط من قِبل أزواجهن ولا يحصلن إلا على نذر يسير من المرتبات التي يتقاضاها العمال. وإضافة إلى ذلك، يؤدي التفاوت في الحصول على الموارد المنتجة مثل الأرض ورأس المال والقروض والتكنولوجيا وخدمات الإرشاد إلى تقليل الدخول والمدخرات، مما يحد من نطاق قدرة المرأة على حماية نفسها ويزيد اعتمادها على أسرتها. ورغم المحاولات التي بذلتها حكومات عديدة لتوفير فرص متساوية ومحاربة التمييز، فلا يزال إدماج المنظور الجنساني في الأهداف والسياسات الإنمائية مشروعا غير مكتمل في أغلب المجتمعات.

هاء - الاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية

٢٤ - قد تبدو برامج الحماية الاجتماعية في ظاهرها عبئا ماليا على الدول يرهق الخزينة العامة ويقلل فرص الاستثمار في المجالات الأخرى ذات الأولوية. ويحتج منتقدو الحماية الاجتماعية على أسس اقتصادية بتأثيرها السلبي على الأداء الاقتصادي العام إما لأن تكلفتها باهظة أو لأنها تعرقل إحداث تغييرات هيكلية. بيد أن قصر نظر هذا النهج وسطحيته قد اتضح للعيان. فتجارب البلدان الناجحة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا تبين أن التنمية الاقتصادية والحماية الاجتماعية يعززان بعضهما - وهما في الأساس عنصران في نفس النموذج. فالحماية الاجتماعية بُعد هام من أبعاد الحياة الاجتماعية يعزز التماسك ويقلل الأمراض الاجتماعية. وينبغي أن تراعي أية مفاضلة بين بنود الإنفاق العام والاحتياجات الاقتصادية المختلفة والحاجة إلى الحماية الاجتماعية التأثير السلبي الذي تحدثه الأمراض الاجتماعية في الأجل الطويل. وينبغي أن يتوخى وزراء المالية، عند تقدير الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للبرامج الاجتماعية، نفس القدر من الدقة الذي يراعونه في حساب تكاليفها.

٢٥ - وتيسر الحماية الاجتماعية عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي بتخفيف تكاليف التحول الاقتصادي والتغيير الهيكلي في البلدان المعنية. وهي تشجع إعادة الهيكلة الاقتصادية اللازمة بتوفير شبكة واقية. ورغم ضرورة عدم النظر إلى الحماية الاجتماعية بمعزل عن الاستقرار الاقتصادي الكلي، لا يجب التضحية بالحق في الحماية الاجتماعية لاعتبارات ظرفية. وينبغي أن تقدم الحماية الاجتماعية على الاستقرار الاقتصادي الكلي وعلى غيره من الجهود الرامية إلى إعادة الهيكلة. فانعدام الحماية الاجتماعية تترتب عليه تكلفة عالية من حيث الفرص وقد يؤدي إلى حدوث صراعات واضطرابات اجتماعية. ولذلك لا ينبغي النظر إلى الإنفاق على الرعاية الصحية باعتباره إنفاقا غير منتج، بل بوصفه استثمارا مهما في رأس المال البشري والتماسك الاجتماعي وشرطا لازما لمجتمع يهتم بالإنسان.

٢٦ - ويبين سجل تاريخ الحماية الاجتماعية أنها أصبحت عنصرا مكملا هاما في علاقات العمل الحديثة وهي اليوم أكثر أهمية بسبب ازدياد مرونة أسواق العمل. وقد تكون الحماية الاجتماعية حافزا يدفع السكان للاستثمار في التعليم والتدريب مما يؤدي إلى تنمية راس المال البشري. وبصفة عامة، أثرت

الحماية الاجتماعية تأثيرا إيجابيا على نمو الاقتصاد في القرن العشرين[٣]. وفي حالات كثيرة يستفيد أرباب العمل والعمال على حد سواء من الحماية الاجتماعية فضلا عن المجتمع بأسره، إذ أنها تساهم في انتاجية العمل الذي يؤدي بدوره إلى التنمية الاقتصادية. ويكمن التحدي الرئيسي الراهن في إيجاد حلول تمكن الحماية الاجتماعية من تلبية الاحتياجات المتزايدة على نحو يساهم مساهمة إيجابية في الأداء الاقتصادي.

واو – الجهود المتعددة الأطراف

١ – برامج الحماية الاجتماعية للوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

٢٧ – تشمل اصلاحات الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني مهمة محفوفة بالتحديات تتمثل في الاجابة على أسئلة صعبة من بينها ما يلي: كيف يمكن المزج على أفضل وجه بين التأمين والمساعدة ومشاريع العون الذاتي والخدمات الاجتماعية والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص؟ وما هي الأولويات من حيث القيم والرؤية والمراحل والعمليات؟ وأي نوع من التغطية ينبغي توفيره ولمن؟ ولمساعدة البلدان على إجراء اختيارات صعبة، تضع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة نهجا مبتكرة لإعداد نماذج الحماية الاجتماعية وسياساتها وبرامجها.

منظمة العمل الدولية

٢٨ – وما فتئت منظمة العمل الدولية تشارك في تطوير الحماية الاجتماعية منذ إنشائها قبل أكثر من ٨٠ عاما. وترتكز رؤية المنظمة على الاعتقاد بأن الحماية الاجتماعية ينبغي أن تنمى من خلال حماية العمل والضمان الاجتماعي، في سياق يتسم بعدالة التوزيع وتوفير الضمان الأساسي للجميع. واستجابة لتحديات الاقتصاد الراهن المتسم بالعولمة، توجه المنظمة مواردها وأنشطتها المستمدة من بيان مهمتها الذي أعيد صياغته مؤخرا، نحو **كفالة العمل** اللائق للمرأة والرجل في كل مكان. وبالاستناد إلى الخلفية المرجعية التي تشكلها المعايير الدولية للعمل، تساعد المنظمة الدول الأعضاء على تحسين وتوسيع نطاق الرعاية المقدمة لجميع أفراد المجتمع من خلال مجموعة كاملة من حالات الطوارئ: ضمان الدخل الأساسي في حالة العوز والرعاية الصحية والمرض والشيخوخة والعجز والبطالة وإصابات العمل والأمومة والمسؤوليات الأسرية والوفاة. وفي مضمار الحماية الاجتماعية، يكمن الهدف الذي تسعى المنظمة إلى تحقيقه في تحديد السياسات والمؤسسات التي توفر الضمان الاجتماعي والاقتصادي لعدد متزايد من سكان العالم. وهي تسعى إلى تحديد السبل العادلة التي تحقق كفاءة التكاليف وتكفل توسيع نطاق الحماية الاجتماعية ليشمل جميع الفئات، وإلى مساعدة صانعي السياسات وتقديم المشورة لهم فيما يتعلق بالمشاريع الرامية إلى تعزيز الضمان الاجتماعي والاقتصادي.

٢٩ – وبرز توفير التغطية الذاتية كأحد التحديات الرئيسية المواجهة في مجال الحماية الاجتماعية في الوقت الراهن. ولتحقيق ذلك، تركز منظمة العمل الدولية على إعداد نظم خاصة للعاملين لحسابهم وللعاملين في القطاع غير الرسمي دون أن يكون لهم رب عمل معروف، وتحث في الوقت نفسه على جعل هذه النظم إلزامية حيثما أمكن ذلك. وفي الحالات التي لا يكون فيها ذلك ملائما، كما هو الشأن في البلدان النامية ذات الدخل المنخفض، ينبغي تقديم الدعم للتأمين الجزئي ولغيره من المبادرات القاعدية التي تحقق شكلا من أشكال تجميع المخاطر. وينبغي وضع تدابير مساعدة ملائمة لصالح أكثر الفئات ضعفا خارج القوى العاملة[٤]

البنك الدولي

٣٠ – ويقدم **البنك الدولي** المساعدة التقنية والدعم المالي في مجالات الأنشطة ذات الصلة بسوق العمل (لمساعدة

الحكومات والأفراد على مواجهة التحديات التكنولوجية في عالم آخذ في التغيير من خلال برامج الدعم قبل العمل وأثنائه وتحسين أداء أسواق العمل ووضع برامج لسوق العمل النشطة والخاملة) والمعاشات التقاعدية (لمساعدة الحكومات في إنشاء أو تحسين نظم المعاشات التقاعدية الخاصة والوفورات الإلزامية ودعم دخول المسنين) وإنشاء شبكات الأمان الاجتماعي (لمساعدة الحكومات في تقديم الدعم الموجه للدخل وتيسير الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية لأشد فئات السكان فقرا و/أو المحتاجين للمساعدة في أعقاب كساد النشاط الاقتصادي والكوارث الطبيعية وغيرها من الحالات التي تنطوي على مخاطر كبيرة) وإقامة الصناديق الاجتماعية (الوكالات التي توجه تمويل المشاريع الصغيرة الحجم من خلال المنح لمساعدة المجتمعات الفقيرة على إعداد مشاريعها وتنفيذها).

٣١ - وبتحفيز من مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، سلك البنك الدولي طريقا يعيد تركيز أنشطته إلى حد كبير على تخفيف وطأة الفقر يجدد الدعم للتنمية الاجتماعية. ومن نتائج مشاركة البنك الدولي في أنشطة الأمم المتحدة لمتابعة مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية إنشاء فريق معني بالحماية الاجتماعية، منذ سنتين، يرمي إلى تنسيق عمل البنك وتوسيع نطاقه مع عملائه من البلدان لوضع برامج ملائمة لسوق العمل وإقامة شبكات أمان ونظم التأمين الاجتماعي. وبسبب عدم اتساق المعلومات واختلاف أنواع المخاطر، يؤسس البنك النهج الذي يتبعه في الوقت الراهن في مجال الحماية الاجتماعية على الإطار النظري لإدارة المخاطر الاجتماعية الذي يركز على الدور المزدوج لوسائل إدارة المخاطر المتمثل في حماية سبل العيش الأساسية والتشجيع على المخاطرة. وهو يركز بصفة محددة على الفقراء، إذ أنهم أكثر الفئات عرضة للمخاطر وعادة ما تعوزهم القدرات اللازمة لمواجهتها. ومن المسلم به أن النهج الجديد بحاجة، على مستوى المعلومات، إلى مجموعة جديدة، أو على الأقل مختلفة، من البيانات لتحديد المعالم وإجراء التقييم وإلى مناهج تحليل محسنة. ولا تزال البيانات اللازمة لقياس وتقييم فعالية وسائل إدارة المخاطر الاجتماعية البديلة غير موجودة. ومن المرجح أن يستدعي إيجادها في المستقبل جهودا تتعاون فيها الدول والمؤسسات الدولية والجهات الوطنية والدولية الأخرى المعنية[٥].

منظمة الصحة العالمية

٣٢ - وتعترف منظمة الصحة العالمية ضمنيا بالحماية الاجتماعية كأحد أهدافها ذات الأولوية المطلقة وأكثرها أهمية. وهدف منظمة الصحة العالمية العام هو ''تحقيق أعلى مستوى من الصحة لجميع الناس بتركيز خاص على سد الثغرات في داخل البلدان وفيما بينها''[٦]. وبينما لا تطبق منظمة الصحة العالمية نهجا محددا بوضوح فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية فإن العديد من توجهات سياستها العامة ذات صلة مباشرة بهذا الصدد.

٣٣ - وأوضحت منظمة الصحة العالمية أهمية تقليل عوامل الخطر التي تهدد صحة الإنسان وينشأ العديد منها بسبب عوامل اجتماعية غير صحية. وعدم توفر الحماية المناسبة من مخاطر مثل الفقر وانعدام التعليم الأساسي وعدم توفر السكن المناسب والاستبعاد والإقصاء الاجتماعي والتدهور البيئي وانعدام فرص العمل وانعدام الدخل أو انخفاضه يشكل خطرا على صحة الأفراد. ومن المسلم به أنه بالرغم من أن تحقيق هدف التوفير الشامل للخدمات الصحية الأساسية هو هدف رئيسي من أهداف منظمة الصحة العالمية إلا أن بعض العوامل الحاسمة الهامة للنتائج الصحية لا ترتبط مباشرة بتقديم الخدمات الصحية. لذلك فإن تحسين الصحة متوقف على اتخاذ إجراءات تعالج بنجاح المخاطر في مجالات منها الحماية الاجتماعية.

٣٤ - ومن الاتجاهات التكميلية للسياسة العامة لمنظمة الصحة العالمية التي تتداخل مع كثير من المسائل الأساسية المتعلقة بالحماية الاجتماعية، تحسين فعالية النظم الصحية. ويتم تحقيق نظم صحية أكثر فعالية عن طريق، أمور منها، إنشاء وتعزيز النظم العادلة سريعة الاستجابة والمنصفة ماليا. فالإنصاف في تمويل الخدمات الصحية يرتبط ارتباطا وثيقا بمسألة الحماية الاجتماعية ولا سيما النهج العام للتأمين الصحي للأفراد وخطر الوقوع في الفقر بسبب المشاكل الصحية. ولمواجهة الأمراض الطارئة أو تكاليف الرعاية الصحية العالية، يقع الأشخاص الذين لا يحصلون على رعاية صحية مناسبة ومعقولة أو تغطية تأمين صحي، ضحايا مخاطر أكبر مثل فقدان الدخل أو نفاد مدخرات الأسرة المعيشية.

٣٥ - تشمل العناصر الأساسية لاستراتيجية منظمة الصحة العالمية الرامية إلى تحقيق المزيد من العدالة والإنصاف في تمويل الرعاية الصحية رفع مستوى المبلغ الذي يسدد مقدما للرعاية الصحية، برفع مستوى التمويل العام وخفض التمويل الشخصي للخدمات الصحية الذي يؤثر على الفقراء على نحو متفاوت بالإضافة إلى دعم الفقراء عن طريق توسيع نطاق مجموعة المشتركين لتشمل خطط التأمين الصحي.

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

٣٦ - وترى اليونيسيف أن الحماية الاجتماعية أكثر من مجرد خطة تأمين أو شبكة حماية. وتقوم الخدمات الاجتماعية بدور هام في حماية الأطفال. وهناك تركيز قوي على تعزيز الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية باعتبارها أحد أهم الطرائق فعالية وأقلها تكلفة لكسر دورة الفقر المشتركة بين الأجيال. وفي هذا السياق، تتلخص استراتيجية الصندوق في الشعار التالي " للحد من الفقر ينبغي البدء بالأطفال".

٣٧ - وتستخدم سياسات وبرامج اليونيسيف نهج حقوق الإنسان في مجال التخفيف من وطأة الفقر وتؤكد على المساواة بين الأفراد في القيمة والكرامة وتؤكد "أن التحرر من التمييز يشكل الأساس للحماية الاجتماعية والمشاركة الفعالة في المجتمع"[٧].

٣٨ - وتشمل المجالات الرئيسية الهامة لتدخل اليونيسيف في مجال السياسة العامة التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية والتغذية والمياه والمرافق الصحية والحماية الخاصة والدعوة للسياسات. وفيما يتعلق بمجال حماية الأطفال، فإن الأنشطة الأساسية لليونيسيف، توفر دعما للفئات الضعيفة مثل الأطفال المعاقين وضحايا العنف والاستغلال الجنسي والأطفال الذين يعملون في الأعمال الخطرة والأطفال المهجورين والذين لا مأوى لهم والإناث ضحايا عملية تشويه الأعضاء التناسلية والأطفال والمراهقين المعرضين لخطر الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والأطفال المتأثرين بالنزاعات المسلحة والألغام الأرضية.

٣٩ - إن التدابير الرئيسية التي تدعو لها اليونيسيف لمعالجة الحماية الاجتماعية للأطفال المعرضين للخطر هي حصول الجميع على الخدمات الاجتماعية الأساسية. وتعمل اليونيسيف على تعزيز مبدأ الشمولية باتباع النهج القائم على حقوق الأطفال لتخفيف وطأة الفقر. وأصبحت قيمة رسوم المستخدم كوسيلة لتمويل الخدمات الاجتماعية الأساسية موضع تساؤل. وبينما يتم التأكيد على الآثار السلبية لمدى انصاف وفعالية رسوم المستخدم، تعترف اليونيسيف بأن قيود الميزانية الصارمة في بعض البلدان تقتضي تقاسم التكلفة بشكل مؤقت بين الدولة والمستخدمين والمجتمعات المحلية في توفير الخدمات الاجتماعية. وفي هذه الحالات، ينبغي تحصيل الرسوم أولا على الخدمات غير الأساسية . وتشدد اليونيسيف على عدم حرمان أي طفل من التعليم الأساسي بسبب الرسوم أو أي تكاليف أخرى مثل الزي الموحد.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٤٠ - ويضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحماية الاجتماعية في مقدمة جهود القضاء على الفقر. ويعمل برنامج الأمم المتحدة الانمائي على إيجاد روابط قوية بين الإجراءات على الصعيدين الجزئي والكلي عن طريق دعمه لجهود محاربة الفقر على مستوى المجتمع المحلي والمستوى الوطني. وإذ يعترف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأن الفقر ليس مسألة قطاعية، فإنه يدعم مجموعة عريضة من السياسات وبرامج المجتمع المحلي حيث يتم التركيز حاليا على التعبئة الاجتماعية وعلى مساعدة الفقراء على تحقيق الحماية الاجتماعية باعتماد سبل عيش صالحة ومستدامة[٨]. ويتصور نهج برنامج الأمم المتحدة الانمائي للحماية الاجتماعية رؤية تتجاوز الدخل لمعالجة الفقر الإنساني ويعتبر أن انعدام المقدرات الإنسانية الأساسية مثل الإلمام بالقراءة والكتابة والصحة والتغذية الكافية عقبات كبرى أمام تحقيق الحماية الاجتماعية.

٤١ - وفي إطار مكافحة الفقر، تركز حاليا معظم برامج مكافحة الفقر على إعادة تخصيص النفقات الاجتماعية للخدمات الاجتماعية الأساسية. ومع ذلك، لا يؤدي تقديم المزيد من الخدمات الأساسية إلى انتفاع عدد أكبر من الفقراء بهذه الخدمات. وبالإضافة إلى إعادة توزيع النفقات لزيادة العرض ينبغي أن تركز الجهود على ضمان انتفاع الفقراء من هذه الخدمات المتاحة لهم.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

٤٢ - وتشمل ''مهمة الحماية الدولية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين''[٩] ضمان الحقوق الأساسية للاجئين بالإضافة إلى سلامتهم البدنية وأمنهم. وبينما تقع المسؤولية الأساسية لضمان حقوق اللاجئين على الدول فإن الدور القانوني لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هو مساعدة الحكومات على اتخاذ التدابير اللازمة التي تبدأ بمنح اللجوء وتنتهي بإيجاد حلول طويلة الأمد. ويشدد بيان مهمة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على دورها في قيادة وتنسيق العمل الدولي لحماية اللاجئين على المستوى العالمي وحل مشاكل اللاجئين.

٤٣ - وما فتئت حماية النساء والأطفال والمراهقين والمسنين تولى اهتماما خاصا وأساسيا لضمان مراعاة احتياجاتهم عند تخطيط وتنفيذ عمليات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وظلت إحدى الوسائل الخاصة بتعزيز حماية اللاجئات هي تشجيع مشاركتهن النشطة في تصميم وتنفيذ البرامج بما في ذلك في توزيع مواد الإغاثة أو في الخدمات الاجتماعية. ويعتبر الحصول على التعليم شاغلا رئيسيا آخر هام من شواغل الحماية. واتخذت مبادرات لتقديم التعليم الأساسي والدعم النفسي للاجئين من الأطفال (انظر A/AC.96/930).

مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

٤٤ - من الأهداف الرئيسية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) كفالة المأوى الملائم للجميع وتقديم الخدمات الاجتماعية. وطرح مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية مؤخرا مبادرة لتعزيز تأمين الملكية وهي احدى المكونات الأساسية للحق في السكن. وتأمين الملكية مطلب أساسي للحماية الاجتماعية وإدماج فقراء الحضر وضمان حماية قانونية من الاخلاء القسري والمضايقات والتهديدات الأخرى. وبتقليل خطر فقدان الناس لمنازلهم فإنهم يميلون إلى زيادة استثمار مواردهم البشرية والمالية لتحسين منازلهم والمناطق المجاورة لها. ولهذا فإن توفير الأمن السكني لفقراء الحضر عاملا مشجعا على استقرار المجتمعات وتحسين أوضاع المأوى ويقلل الإقصاء الاجتماعي ويحسن الحصول على الخدمات الأساسية [١٠].

٢ - الاتحاد الأوروبي

٤٥ - ما فتئت المناقشة بشأن التحديات المشتركة وكذلك الاتجاهات المحتملة لتحديث وتحسين نظم الحماية الاجتماعية في الدول الأعضاء تشكل سمة هامة من سمات النقاش السياسي في الاتحاد الأوروبي. وتم الاعتراف بشكل كبير بالحاجة إلى التكيف مع عالم العمل المتغير والهياكل الأسرية الجديدة والتغيرات الديمغرافية الهامة المستقرة. وفي نفس الوقت، توفر رغبات المواطنين المعرب عنها بوضوح في الحصول باستمرار على مستويات عليا من الحماية الاجتماعية أساسا هاما في البحث عن التغيرات التي يمكن أن تؤثر على الأفراد والأسر.

٤٦ - وكجزء من استراتيجية اللجنة الأوروبية المتفق عليها لتحديث الحماية الاجتماعية، اقترحت اللجنة أربعة أهداف عامة لتوجيه العمل في المستقبل. والهدف الأول هو دفع أجور على العمل وتوفير دخل مضمون. ومن المسلم به أن مميزات سوق العمل اليوم تختلف بدرجة كبيرة عن الأوقات التي تم فيها وضع نظم الحماية الاجتماعية ولا سيما فيما يتعلق بترتيبات العمل الجديدة التي ظهرت مؤخرا. والتكيف مع هذه المتغيرات يدعو إلى تحقيق توازن جديد بين الأمن والمرونة وكذلك بين الحقوق والمسؤوليات. والهدف الثاني هو جعل المعاشات التقاعدية آمنة ونظم التقاعد مستدامة. وتتطلب الاستراتيجية الجديدة التنبؤ بتأثير شيخوخة السكان على نظم الحماية الاجتماعية، وخلق خليط من السياسات المتسقة بين سوق العمل والسياسات التقاعدية وإيجاد توازن مناسب بين النظام الممول ونظام دفع الاستحقاقات أولا بأول. والهدف الثالث هو تعزيز الادماج الاجتماعي ومكافحة الإقصاء الاجتماعي. وتعتبر الحماية الاجتماعية بالاقتران مع أدوات سياسية أخرى هامة من أجل توفير حد أدنى من استحقاقات الدخل والحصول على السكن والخدمات الصحية وكذلك كوسيلة لتحقيق أوسع مشاركة ممكنة في المجتمع. والهدف الرابع هو ضمان نوعية رفيعة من الرعاية الصحية واستدامتها. وتشمل تلبية الطلب على النظم الصحية مع مراعاة احتياجات السكان المسنين وضرورة تقليل التفاوت الصحي.

٤٧ - ولتسهيل إجراء مناقشة مكثفة وجديدة لهذه الأهداف والمشاركة فيها، تعتزم اللجنة الأوروبية إجراء رصد موضوعي لتطورات السياسة العامة، وتعاون وثيق بين الدول الأعضاء في ميدان الحماية الاجتماعية ومشاركة المجتمع المدني مشاركة واسعة النطاق في معالجة المسألة[١١].

ثالثا - تطور الحماية الاجتماعية في مواجهة عالم متغير

٤٨ - مفهوم الحماية الاجتماعية مفهوم غير ثابت. وما فتئ يتطور تحت تأثير عمليتين متقاربتين في التسعينات. إحداهما هي موجة الإصلاحات التي يقوم بها عدد كبير من البلدان وتهدف إلى التفكير في إحداث تغييرات هامة في نظم الحماية الاجتماعية الحالية والتخطيط لها وتنفيذها. والدافع إلى ذلك هو الحاجة إلى تكيف البلدان مع اتجاهات العولمة الحديثة فيما يتصل بالضغوط المالية، وإجراء إصلاحات موجهة نحو السوق وإعادة توجيه النمو الاقتصادي والتكيف الهيكلي والتحولات. أما العملية الأخرى فهي محاولة البلدان والمؤسسات الدولية وغيرها من الوكالات الرامية إلى صياغة إصلاحات تؤثر بفعل هيكلها وطبيعتها على المجتمع والاقتصاد. ولهذا الغرض، بذلت جهود ''جبارة'' تهدف إلى تصميم نطاق الحماية الاجتماعية المستصوبة أكثر في بلدان محددة ومدى تلك الحماية ومستواها. ونظرا لأنه لا توجد إجابة وحيدة عن كيفية إيصال الحماية الاجتماعية في أي بلد من البلدان فإن فرص وإمكانيات إحداث التغييرات لا تحصى.

٤٩ - وعديدة هي تحديات الحماية الاجتماعية في ظل العولمة. فالمناقشات بشأن طبيعة العولمة وآثارها الممكنة على الرفاه البشري معقدة ولا يمكن حصر نطاق وتنوع هذه العولمة كاملين. غير أنه يمكن عزل وبحث بعض المواضيع الرئيسية التي تشمل عناصر من عمليات التغيير المعاصرة في الاقتصاد العالمي والمجتمع العالمي والتي لها علاقة خاصة بالمناقشة الدائرة بشأن الحماية الاجتماعية. ويمكن صياغة التحديات الرئيسية على النحو المبين أدناه: فسياسات الحماية الاجتماعية ينبغي أن تكون قادرة على مواجهة التحديات التالية:

(أ) التكيف مع الطبيعة المتغيرة للخطر والضعف الناتجين عن الترابط العالمي المتزايد للتجارة وأسواق رأس المال؛

(ب) الحد من التفاوت المتزايد وطنيا ودوليا والتخفيف منه؛

(ج) المحافظة على إرادة السياسة الحكومية وقدرتها على توفير الموارد اللازمة للحماية الاجتماعية وتحسين الفعالية من حيث تكاليف العمل الحكومي في إطار الموارد المحدودة؛

(د) التعامل مع الهيكل المتغير للنفوذ والسلطة نتيجة للتغييرات المتصلة بالعولمة، مع مراعاة التأثير المتزايد للجهات الفاعلة عبر الوطنية مثل الشركات عبر الوطنية، وبخاصة قصد تشجيع تعزيز المسؤولية والمساءلة الاجتماعيتين للقطاع الخاص.

٥٠ - وفيما يتعلق بالطبيعة المتغيرة للخطر وسرعة التأثر في الألفية الجديدة، فإن المسائل تختلف باختلاف السياقات الخاصة بالبلدان. فبالنسبة لبعض البلدان الحديثة العهد بالتصنيع والبلدان المتوسطة الدخل أبرزت أحداث الأزمة في التسعينات الأهمية الرئيسية لضمان أن لا يسبق تحرير السوق المالية قدرة البلدان على تنظيم هذه الأسواق بفعالية قصد حمايتها من عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وإذا ازداد رأس المال تحررا ينشأ خطر كبير يتمثل في إمكانية خفض الشركات حجم استثمارها في تنمية القدرات البشرية لقوتها العاملة والمجتمع الأوسع نطاقا الذي تستمد منه تلك القوة العاملة. وقد تلزم الحاجة إلى مجموعة أكبر من النهج لمكافحة هذا الاتجاه، بما في ذلك ضغط المستهلكين والمستثمرين الدوليين، وتعزيز النظم الوطنية والدولية، وتقوية قدرة الشركات نفسها على المساهمة في بناء التماسك الاجتماعي والقدرة الإنسانية في المجتمعات التي تعمل فيها.

٥١ - وتم في الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية تحديد بعض الظواهر التي تشير إلى توجه عام نحو تخفيف الضمانات الرسمية التقليدية المتمثلة في ضمان العمالة الطويلة الأجل مع رب عمل واحد (''الوظيفة على مدى الحياة''). وتشمل هذه الظواهر الانتقال إلى العقود المحددة المدة بدلا من العقود المفتوحة، وزيادة انتشار الأشكال المرنة من عقود التشغيل (بما في ذلك العمل بعض الوقت)، واتجاه نحو الزيادة في مستويات المهن الحرة، وتخفيف الضمانات القانونية المتصلة بالتزامات أرباب العمل الطويلة الأجل. وفي ظل هذه الظروف تقوم الحماية الاجتماعية بدور أساسي في تعزيز قدرة الأفراد على اكتساب المهارات الجديدة والتكيف مع الظروف والطلبات المتغيرة في سوق العمل.

٥٢ - وفي سياقات البلدان النامية تقع الغالبية العظمى من السكان خارج النظم الرسمية للحماية الاجتماعية، بسبب اشتغالهم في مختلف أشكال الأعمال الحرة الريفية والحضرية. لذلك فإن توفير الحماية الاجتماعية بصورة فعلية إلى هذه المجموعات يشكل تحديا كبيرا. ويدعو ذلك إلى طرح تساؤلات حقيقية تتعلق بما نعنيه بالحماية الاجتماعية، إذ أنه قد يكون من الصعب الفصل بين الأنشطة ''الترويجية'' التي

الهدف منها تعزيز قدرة الأفراد على استدامة سبل عيشهم المستقلة، وأشكال الحماية التي تكفل استجابة عامة جماعية لفائدة الأفراد المحرومين والذين يواجهون خطرا كبيرا. وثمة مسألة أخرى تجدر ملاحظتها وهي أنه يُفهم من كثير من البحوث القائمة على المشاركة أن غالبية الدعم الفعال، في هذه السياقات، التي يتلقاه الفقراء لا يتأتى من الموارد العامة ولكنها تتأتى بصورة أعم من مؤسسات القرابة ومؤسسات المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني (وبخاصة المنظمات الدينية). وفضلا عن ذلك، هناك في أحيان كثيرة شعور بالارتياب حيال إرادة السياسة العامة أو قدرتها على مساعدة أكثر الفئات فقرا. وقد تجد المرأة نفسها في حالة تناقض، ذلك أنها بعد أن تكون قد عملت جاهدة طوال حياتها لإعالة أسرتها وحمايتها، فإن الطابع الأبوي للعديد من المجتمعات يحول دون معاملتها معاملة متساوية عندما تحتاج إلى المساعدة من المؤسسات غير الرسمية ومن الأنظمة الرسمية.

٥٣ - وبعد عقد من الجهود المضنية من أجل تحقيق الاستقرار والتحول يوجد اختلاف كبير في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. فقد دخل البعض من هذه البلدان في طريق تنمية اقتصادية واجتماعية أكثر توازنا مستهدفة بوضوح المشاركة في عملية التكامل الاقتصادي والسياسي في إطار مبادرة الشركاء الأوروبيين من البلدان ذات الاقتصادات السوقية المتقدمة النمو. وتحتاج هذه الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية إلى أن تركِّز أكثر على جانب التأمين الاجتماعي بعد نجاحها في تحقيق استقرار المساعدة الاجتماعية. غير أنه في عديد من الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية لا تزال هناك حاجة إلى إجراء الأعمال الأولية الاقتصادية والاجتماعية والقانونية قبل أن تتجذر أي إصلاحات هامة في مجال الحماية الاجتماعية. ولا تزال هذه البلدان تواجه ضغوطا مروعة في مجال المساعدة الاجتماعية يتطلب التخفيف من حدتها اتخاذ خطوات متماسكة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن القضاء على التناقضات الموروثة من الماضي. ومن الحاجات الأكثر إلحاحا، توفير الحماية الاجتماعية للعمال والمجموعات السكانية الأخرى التي تعيش في المدن الصغيرة التي شُيدت حول المؤسسات الصناعية الكبرى. وبحلول الاقتصاد السوقي والقضاء على ''قيود الميزانية اللينة'' أصبح العديد من هذه المؤسسات غير قادر على الاستمرار في حين أن الاقتصاد المحلي لا يقدر على توفير إلا عدد محدود من الوظائف والدخول الثابتة.

٥٤ - وفي العديد من سياقات البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (وبعض البلدان النامية ذات الدخل المتوسط) فإن هنالك مسألة محددة تتعلق بتغير مسؤوليات المؤسسات عن الرفاه العام لقوتها العاملة. وفي كثير من الأحيان، فإن المؤسسات (التي تديرها الدولة أو الخاصة) هي المزوِّد الرئيسي لقوتها العاملة بالخدمات الاجتماعية - توفر خدمات الرعاية الصحية الأولية، والسكن والتعليم للأسر والمجتمعات المحلية فضلا عن تحملها المسؤولية عن الرفاه الاجتماعي والرعاية لكبار السن من العمال القدماء. وأدى تسرع هذه البلدان المتهور في اعتماد نموذج ليبرالي جديد من وظائف الدولة ومسؤولياتها في كثير من الحالات إلى حرمان مجموعات سكانية كبيرة من أي هيكل مؤسسي فعال لتوفير الحماية الاجتماعية، والبرامج الاجتماعية بصورة أشمل. ومهما كانت الدوافع الاقتصادية التي حتَّمت هذا التغيير، فإن هنالك حاجة ماسة إلى كفالة عدم زوال الرعاية الاجتماعية، ولو على أساس مؤقت، خلال العملية الانتقالية.

٥٥ - وبلغت تحديات التفاوت العالمي المتزايد على المستويين الوطني والدولي أبعادا مروعة. ويشير أنصار الرأي القائل بوجود رابطة بين سياسات التحرير، والعولمة وتزايد

مستويات التفاوت إلى الحقائق التالية كتفسيرات ممكنة لهذا الاتجاه:

(أ) ساهمت التغييرات في مجالي التجارة العالمية والتكنولوجية في البلدان المتقدمة النمو في خفض تكلفة العمالة ذات الأجر المنخفض غير الماهرة، ولا سيما في القطاعات المعرضة للمنافسة الدولية، وبذلك زادت الفجوة بين أصحاب الدخول العالية وأصحاب الأجور المنخفضة اتساعا.

(ب) ضعف دور الدولة في إعادة توزيع الثروات بسبب التغييرات التي طرأت على امتداد العشرين سنة الماضية على أنظمة الضرائب والتحويل.

(ج) التغييرات الحاصلة في مؤسسات العمل (تقليص النظم، وانخفاض الأجر الأدنى وضعف النقابات وازدياد معدل تنقل العمالة).

(د) ارتفاع حصة أشكال الدخل المتأتي من رأس المال (الفوائد، والأرباح والإيجارات) في مجموع الدخل في العالم.

٥٦ - ويرتبط الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي على المستويين العالمي والوطني ارتباطا وثيقا بهذه المسألة. ويمكن أن تؤدي بصورة خاصة أشكال عدم المساواة التي تفاقم التفاوت بين المناطق والمجموعات العرقية إلى أشكال من الصراع المدني تترتب عليها آثار وخيمة. وينبغي النظر إلى العمل الهادف إلى الحد من عدم المساواة المتزايدة في العالم بوصفه أولوية أخلاقية ومفيد للمجتمع الدولي. ولسياسة الحماية الاجتماعية دور هام وإن كان جزئيا في تعزيز العدالة والإنصاف الاجتماعيين. كذلك تكتسي قدرة السياسات على إعادة توزيع الثروات أهمية كبيرة في المجالات التالية: الضرائب؛ حيازة الأراضي وغيرها من الأصول؛ تنمية رأس المال البشري (الصحة والتعليم والتغذية)؛ وأسواق العمل. وينبغي أن تشكل أي استراتيجية فعالة في مجال الحماية الاجتماعية جزءا من مجموعة من السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة عدم المساواة ولتخفيف وطأة الفقر.

٥٧ - وينبغي أيضا إيلاء الاهتمام للصعوبات المتزايدة التي يواجهها العديد من البلدان في تحصيل الإيرادات اللازمة لدعم النفقات الاجتماعية. ويعود السبب في ذلك، في بعض الحالات، إلى سياسات تحرير التجارة التي تقيد العديد من موارد الدخل (مثل التعريفات) التي كانت من قبل متاحة للحكومات لتمويل النفقات الاجتماعية مما يهدد ''بضغط ضريبي'' على الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات الاجتماعية على مستوى الدولة. وبالإضافة إلى القيود المتزايدة المفروضة على تعريفات التجارة، هناك تحول واسع النطاق من الضرائب المفروضة على الأجور إلى الضرائب غير المباشرة. وهنالك توجه هام آخر يتمثل في القدرة المتزايدة للشركات عبر الوطنية على إيجاد طرق لتقليص طلبات الضرائب من خلال ممارسات مثل التسعير التحويلي واستخدام الملاذات الضريبية.

٥٨ - وثمة رأي مخالف لهذا الاقتراح مفاده أن العولمة بزيادتها النمو الاقتصادي والتدفقات التجارية، فإنها توسع نطاق القاعدة التي يمكن تحصيل المداخيل منها. ولكن هذه النتائج ليست مضمونة، وأنها إذا تحققت فإنه من المرجح أن آثارها لا تظهر إلا على المدى المتوسط أو الطويل. وفي أغلب البلدان الفقيرة، كانت التعريفات تشكل موردا رئيسيا للإيرادات شبيها بالإيرادات المحصلة عن طريق أنظمة الضرائب المحلية المتخلفة (والمتناقضة في كثير من الأحيان).

٥٩ - وينتج عن تباين أثر العولمة حالات من التفاوتات داخل البلدان وفيما بينها وتفاقم الضعف. ولذلك فهو أحد الشواغل الرئيسية في سياق الحماية الاجتماعية. وعلى سبيل المثال، فإن البلدان الصغيرة هي عموما الأكثر تأثرا بالعولمة.

وينبغي استخدام الحماية الاجتماعية في هذه البلدان للتخفيف من الأثر العكسي للعولمة. ويواجه العالم تحديات في توفير الحماية الاجتماعية للمواطنين في ظل عملية التحرير الجارية والاعتماد المتزايد على آليات السوق. ولوحظ أن اعتبارات العدالة في التوزيع لا تعار وزنا بسبب إصرار البلدان المتزايد على اختيار النمو الاقتصادي السريع من خلال السوق المفتوحة. وفي ظل هذه الظروف، وفي غياب تدابير التوزيع الملائمة، فإن العملية الإنمائية تهدد بإهمال الفقراء.

٦٠ - وخلاصة القول، فإن الحكومات الوطنية تظل هي الجهات الفاعلة الرئيسية في نظم الحماية الاجتماعية - ولقدرة الدول على جلب عائدات بصورة فعالة ومنصفة أهمية واضحة في المحافظة على نظم فعالة للحماية الاجتماعية. ولا بد أن يتجاوز النهج العالمي الحقيقي للتعامل مع هذه المسألة حدود الدولة، ولا بد من دراسة الإمكانات لمواصلة البناء على الممارسات والمبادرات القائمة لتعزيز إعادة التوزيع على الصعيدين الإقليمي والعالمي لدعم نظم الحماية الاجتماعية. ويعد صون التضامن الاجتماعي على الصعيد الدولي مسألة أساسية من أجل استدامة مثل هذه النهج وتنميتها.

٦١- وباختصار، يمكن إيجاز التحدي الذي يواجهنا كما يلي: تطوير نظم مترابطة جديدة لتقاسم مسؤوليات الحماية الاجتماعية الجماعية بين:

- الفرد والأسرة؛
- المجتمع المحلي؛
- المجتمع المدني؛
- الحكومات الوطنية والمحلية؛
- القطاع الخاص (الوطني والدولي على السواء)؛
- المجتمع الدولي (على الصعيدين العالمي والإقليمي).

٦٢- وسيتطلب إنشاء شبكة كهذه ذات مسؤوليات مشتركة إجراء حوار واسع النطاق بين مختلف المجموعات المبينة من أجل تشجيع إقامة أشكال جديدة من التضامن المحلي والوطني والدولي، تدعم استدامة نهج عالمي جديد للحماية الاجتماعية.

رابعا - العناصر الرئيسية لإطار عام للسياسات والمؤسسات

ألف - إطار السياسات العامة الداعمة

٦٣- ينبغي أن تكون السياسة العامة الفعالة للحماية الاجتماعية جزءا ثابتا في سياق سياسة عامة أوسع نطاقاً توفر ظروفاً تُعزز فيها أسباب العيش الآمنة والتخفيف من حدة ا لفقر من خلال انتهاج سياسات عامة متسقة في كافة القطاعات. والمسائل التالية ذات أهمية خاصة:

(أ) إدارة شفافة وقابلة للمساءلة في القطاعين العام والخاص - يستلزم ذلك تهيئة مناخ يجري فيه: تبادل المعلومات بشأن العمليات المتعلقة بالسياسات العامة والميزانية؛ وقدرة منظمات المجتمع المدني على العمل بصورة مفتوحة؛ وتشجيع مشاركة كافة المواطنين في عمليات مفتوحة تتعلق بالسياسة العامة؛ واحترام حقوق الإنسان؛ وتعزيز فرص وصول الجميع إلى نظم العدالة؛

(ب) ثقافة تقوم على تحسين الأداء والفعالية في مجال الخدمة العامة - يستلزم ذلك تقييم السياسات والبرامج العامة مقارنة بالنتائج، وتخصيص الموارد وفقاً لأولويات محددة، ووضع سياسات عامة على أساس إثبات الاحتياجات والنتائج؛

(ج) إدماج الأهداف والسياسات العامة الاجتماعية والاقتصادية على نحو فعال - يعني ذلك ضرورة

تطبيق أهداف المساواة والعدالة الاجتماعية على صياغة السياسات الكلية فضلاً عن السياسات القطاعية؛

(د) اتباع سياسة مسؤولة في مجال الاقتصاد الكلي تضمن الاستدامة المالية لتدابير الحماية الاجتماعية – يعد تخطيط ميزانية متوسطة الأجل فعالة ذا أهمية لكفالة توافر التمويل العام اللازم لدعم تدابير الحماية الاجتماعية على نحو مستقر ويمكن التنبؤ به؛

(هـ) الاستثمار في تطوير القدرات البشرية لكافة المواطنين، مع الاهتمام بصفة خاصة بالفئات المستبعدة والمهمشة – يستلزم ذلك التركيز على التنمية في مرحلة الطفولة المبكرة، وإمكانية حصول الجميع على التعليم الأساسي في كافة البلدان، وتوسيع نطاق فرص الحصول على تعليم وتدريب ذوي جودة عالية على جميع المستويات ولكافة الفئات العمرية فضلاً عن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأولية الشاملة والفعالة في كل البلدان؛

(و) كفالة إمكانية وصول الجميع إلى الأصول الأساسية بصورة متساوية ومستدامة إلى أقصى حد ممكن – وخاصة الرجال والنساء الفقراء – حتى يبلغون درجة يحصلون فيها على أفضل فرصة ممكنة لتحقيق أسباب عيش مستدامة ومستقلة – ينبغي إدراك أن الإدارة الفعالة لموارد الملكية العامة في أكثر البلدان فقراً كثير ما تكون ذات أهمية رئيسية بالنسبة للفقراء في تعزيز موارد رزقهم (الغابات، ومصائد الأسماك، والمراعي). وتشمل التدابير الأخرى ذات الصلة إصلاح الأراضي بصورة عادلة وإدخال تغييرات على النظم القانونية لتعزيز حقوق الملكية للمرأة، وخاصة بالنسبة للأرامل اللاتي يعانين في الغالب من تمييز مزدوج بموجب قوانين الميراث.

(ز) تعزيز فرص الحصول على العمل والوصول إلى الأسواق المالية إلى أقصى درجة ممكنة لكفالة تهيئة الظروف الملائمة لأكبر عدد لاستدامة أسباب معيشتهم – لأسواق التوظيف أهمية قصوى في كفالة تأمين أسباب العيش في كافة البلدان، ومن هنا يأتي التركيز على أهمية انتهاج سياسات تهدف إلى تعزيز حركة الاقتصاد ونموه، وكفالة توفير فرص متكافئة للحصول على العمل. كما أن إمكانية الحصول على خدمات مالية يمكن الاعتماد عليها وموثوقة أمر مهم في تعزيز الاستقلال وتوفير الفرص على مستوى الأسر المعيشية؛

(ح) تطوير نظم للمعلومات توفر تحليلاً ورصداً فعالين للفقر والحرمان والاتجاهات السائدة لتحقيق الرفاه – من أجل تعريف صانعي السياسات العامة بطبيعة الفقر وأسبابه وتوزيعه، ووجهات نظر الفقراء، من الرجال والنساء، واحتياجاتهم وأولوياتهم فيما يتعلق بالسياسة العامة؛

(ط) اتباع نهج فعالة في مجال السياسات العامة من أجل التخطيط للحد من التعرض لمصادر الخطر الرئيسية على كل من الصعيد الوطني والمحلي وعلى مستوى الأسر المعيشية – من مجالات الاهتمام في إطار الأزمات التي وقعت مؤخراً، ضرورة إدارة تدفقات رأس المال بصورة أفضل في الأسواق الناشئة.

٦٤- ولا بد من التركيز على الأولويات المذكورة أعلاه لتهيئة مناخ يمكن أي تقوم فيه السياسة العامة للحماية الاجتماعية بدور ذي أهمية قصوى في المساهمة في الرفاه العام، وتخفيف وطأة الفقر، وتحقيق النمو الاقتصادي، والتماسك الاجتماعي.

باء – إقامة إطار مؤسسي داعم

١ – توفير الحماية الاجتماعية

٦٥- ينبغي إعطاء أولوية لتعزيز أدوات الوصول إلى نواتج محددة وإصلاح هذه الأدوات والأخذ بها،وينبغي أن تخطط

بصورة متسلسلة، وتنفذ بالتدريج، وتوضع لها ميزانية كافية بالنظر إلى القيود المالية الشديدة المفروضة خاصة في القطاع العام. وينبغي أن يولى الاهتمام بالهياكل المؤسسية والوكالات القائمة بالفعل لكي يُبنى على مواطن قوتها الموجودة وتصحح جوانب قصورها.

٦٦ - لا بد من تحقيق مزيج مناسب من مشاركة القطاعين العام والخاص وعلى أساس تعريف واضح وشفاف للمسؤوليات في مجال توفير التغطية. وينبغي أن يحل التوفير المباشر للخدمات العامة إخفاقات السوق ويعالج/ينظم مشاركة القطاع الخاص. وبصفة خاصة، ينبغي للحكومات أن تحدد جوانب الضعف والحرمان التي يواجهها المستبعدون وتعالجها.

٦٧ - ينبغي أن تتخذ البلدان النامية التي فيها عدد كبير من السكان الذين يعانون الفقر والبطالة الهيكلية خطوات رئيسية لتحسين نظم الحماية الاجتماعية فيها كجزء من خططها الاقتصادية. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي ألا تحتل السياسات الاجتماعية مرتبة أدنى من أهداف أخرى مُنافِسة.

٢ - المؤسسات وتوصيل الخدمات

٦٨ - ينبغي للحكومات أن تشجع إنشاء مؤسسات مختلفة لكي تضمن كفاءة أداء برامج الحماية الاجتماعية.

٦٩- وقد ترغب الحكومات في أن تنشئ، على الصعيد الوطني، هيئة ذات خبرة لإجراء استعراض نقدي لنطاق تدابير الحماية الاجتماعية الموجودة، ووضع استراتيجية شاملة للحماية الاجتماعية، تأخذ في الحسبان أهداف التنمية الوطنية والتخصيص الفعال للموارد المتاحة. وينبغي أن تشكل الاستراتيجية التي تحدد بهذه الطريقة الأساس لخطط وبرامج للحماية الاجتماعية تتسم بالاستدامة والفعالية من حيث التكلفة.

٧٠ - وينبغي للحكومات أن تجد طرقاً فعالة لتوفير الخدمات الاجتماعية للأشخاص الذين يفتقرون عادة إلى التغطية الكاملة، بما في ذلك إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص، والتنسيق مع مؤسسات المجتمع المحلي، والجمعيات المحلية، ومجموعات العون الذاتي، وغيرها، التي تستطيع توصيل الخدمات إلى المستفيدين من خلال ترتيبات مفصلة بصورة واضحة. ويتعين أن يكون توصيل الخدمات فعالاً ومتصلاً من أجل تحسين القدرات، وزيادة الإيرادات والنهوض بالتنمية البشرية.

٧١ - ويجب أن تدمج مدخلات المستفيدين فيما يتعلق باحتياجاتهم وفعالية آليات التوصيل في برامج الحماية الاجتماعية. ويمكن الحصول على مدخلاتهم في أي مرحلة من مراحل عملية التوصيل، وينبغي أن يكون مقدمو الخدمات سريعي الاستجابة ومرنين في قبول التغيير من أجل تحسين النتائج.

٧٢ - وهنالك تقييمات عديدة للبرامج الحكومية في العديد من البلدان. ومن النتائج المثيرة للقلق العام عدم فعالية البرامج بسبب نهجها المصمم ''من القمة إلى القاعدة''، وعدم مشاركة الناس، ونظم التوصيل الضعيفة. وستؤدي لا مركزية صنع القرار إلى تحسين نظم التوصيل وإخضاعها للمساءلة.

٧٣ - وتتمثل إحدى الطرق لتحقيق مزيد من المساءلة للحكومات الوطنية والهيئات المحلية في كفالة الحق في الحصول على معلومات بشأن الأموال التي تنفق على مشاريع الحماية الاجتماعية. فهنالك حاجة إلى الشفافية ومراجعة الحسابات الاجتماعية للنفقات ذات الصلة. وتمثل المطالبة بالشفافية وسيلة يمكن من خلالها إعمال حقوق الشعب.وينبغي للحكومات أن تستنبط أساليب لنشر المعلومات بين مواطنيها.

٧٤ - وتستطيع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي أن تقوم بدور هام في خلق بيئة للتعبئة الاجتماعية وإنجاز مشاريع الحماية الاجتماعية بفعالية. والهدف الأساسي للتعبئة الاجتماعية هو تشجيع الفقراء على إقامة منظمات، تقوم على المشاركة المباشرة والكاملة لكافة الأعضاء ذوي الخلفيات الاجتماعية والثقافية المتباينة، بغض النظر عن الدخل، أو الأصل العرقي، أو الجنس، أو أي صفات أخرى تدعو إلى التمييز. وينبغي للحكومة أن تدخل في التخطيط الاستراتيجي الذي يشمل وضع إطار تمكيني، وتحديد الأهداف، وتخصيص الموارد، والعمل كعنصر حفاز بصفة خاصة لبناء القدرات - والانخراط في عملية تعبئة اجتماعية تهدف، ضمن جملة أمور، إلى وضع إدارة الأنشطة ذات الصلة في أيدي المنظمات الشعبية والشعب نفسه. وتقوم المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي بدور حيوي في تعزيز الأجهزة الحكومية. وفي الوقت نفسه، هنالك حاجة أيضاً لتحسين المساءلة في المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

٧٥ - وإلى جانب ذلك، هناك مواقف منحازة ضد الفقراء تشكل عنصرا أساسيا في طائفة من السياسات واللوائح والقوانين القائمة التي تشمل جميع القطاعات وتبطل أية منافع تعود على المجتمعات المحرومة. وينبغي لسياسات الحماية الاجتماعية أن تزيل هذه العقبات.

٣ - الإدارة والتنظيم

٧٦ - إن الوقاية من مختلف المخاطر تعني ضمنا تعدد هياكل الخبرة والهياكل الإدارية. ينبغي للحكومات في المقام الأول أن تضطلع بأدوار تنظيمية وإشرافية وتوفر حوافز من أجل استدامة البرامج القائمة. وينبغي للقطاع الخاص، بقدراته المختلفة، أن يضطلع بدور فعال في إدارة أنظمة التنفيذ.

٧٧ - وينبغي لكل بلد أن يكفل رفع مستوى إدارته الوطنية للحماية الاجتماعية حتى تصبح قادرة تماما على إدارة نظام الحماية الاجتماعية بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية.

٧٨ - وتشمل برامج الحماية الاجتماعية عدة إدارات على الصعيدين الوطني والمحلي. وينبغي للحكومات أن تكفل تضافر هذه البرامج من أجل التنفيذ الفعال.

٧٩ - كذلك ينبغي أن تتوفر لدى الحكومات بيانات ومعلومات موثوقة عن تنفيذ البرامج. وينبغي أيضا وضع أنظمة سليمة للرصد والتقييم.

٨٠ - وثمة حاجة إلى إنشاء آليات تنظيمية ملائمة حتى تعمل برامج الحكومة وبرامج القطاع الخاص وتدار على نحو سليم. بيد أن التنظيم ينبغي أن يتسم بالشفافية كما ينبغي تجنب التنظيم المفرط.

خامسا - تمويل الحماية الاجتماعية

٨١ - تختلف أساليب تلبية الاحتياجات الاجتماعية (الإنفاق الاجتماعي) والوقاية ضد المخاطر والطوارئ من دولة لأخرى. والعوامل المتغيرة التي لها تأثير هام في ذلك هي القيم والتقاليد والأولويات التي تتبناها الدول فيما يتعلق بتهيئة وتوفير بيئة آمنة للتنمية البشرية لشعوبها. والتشريعات والنظم القائمة لكفالة تلبية هذه المتطلبات تمثل أيضا عاملا مؤثرا أساسيا آخر. والعمليات والأحداث قصيرة الأجل مثل النمو الاقتصادي والسلم والازدهار تساعد على تحقيق تحسينات في مجال الحماية الاجتماعية؛ وعلى النقيض من ذلك، فإن الأزمات الاقتصادية والمالية والصراعات والكوارث الطبيعية تؤثر على نحو معاكس تماما. وبالتالي، تتأثر أنظمة الحماية الاجتماعية بالعوامل المؤثرة طويلة الأجل أو الهيكلية مثل المعتقدات والقوانين، والأحداث قصيرة الأجل، التي يمكن التنبؤ بها أو التي تحدث على نحو عشوائي تماما.

٨٢ - وتمويل الحماية الاجتماعية هو الجوهر الأساسي لأنظمة الحماية الاجتماعية. وهو يمثل مؤشرا على الكيفية التي تقيم بها الدول تلبية الاحتياجات والوقاية من الطوارئ والمخاطر. وعلاوة على ذلك، يقوم تمويل الحماية الاجتماعية بوظائف إعادة التوزيع والتأمين، واستدامة التنمية والعدالة الاجتماعية وتعزيزها. ورغم اختلاف أنظمة الحماية الاجتماعية وتمايزها بين الدول، هناك بعض المبادئ المنظمة التي يشترك فيها العديد منها. أولا، تكفل الحكومات حدا أدنى من الاحتياجات الأساسية عن طريق الانفاق/المساعدة/العمل الاجتماعي بتحويلات في الميزانية من الايرادات الحكومية العامة. ثانيا، تقوم الحكومات مباشرة، أو بمساعدة الوكالات الدولية/المانحين الدوليين، بتوفير الدعم المالي للصناديق الاجتماعية أو غيرها من الصناديق المخصصة لغرض محدد التي تساعد على الحد من تفشي الفقر الناجم عن عمليات التكيف الهيكلي، أو نتيجة للأمراض أو الكوارث الطبيعية، أو الصراعات، أو نتيجة لأي أثر عشوائي آخر. ثالثا، في المجتمعات الحديثة، فإن تدابير الحماية من المخاطر الاجتماعية مثل المنح العائلية، والرعاية الصحية، ورعاية الأمومة، والمعاشات التقاعدية ومستحقات البطالة ومستحقات إصابات العمل تكون مرتبطة بالعمل وتمول من الاشتراكات المباشرة في إطار التأمين الاجتماعي الإلزامي أو الخاص. رابعا، من الممكن دائما للحصول على حماية إضافية عن طريق التبرعات. خامسا، في بعض المجتمعات، وبالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، توفر الأسر الحماية، بما يسمى ''الحماية غير الرسمية''. وأخيرا، ينبغي لتمويل خطط الحماية الاجتماعية أن يكون مقبولا لدى السكان بوصفه عادلا.

٨٣ - وتمويل الحماية الاجتماعية ينطوي على تشعبات هامة بالنسبة للقطاعين العام والخاص على حد سواء. وفي القطاع العام، فإن تركيبة النفقات والنسبة المئوية من إيرادات الضرائب إلى الدخل القومي توضح مدى التدخل الحكومي ونوعه. فبعض الحكومات تمنح حقوق الحماية الاجتماعية لمواطنيها وبالتالي تنشأ عن التغطية الشاملة والميسرة نفقات اجتماعية حكومية كبيرة. وفي المقابل، قد تعتمد الحكومات نهجا قائما على احتياجات السوق الحماية الاجتماعية وبالتالي فقد تعتبرها خدمة توفرها آليات السوق العاملة لغرض الربح. وفي هذه الحالة، تقلص الحكومات بوضوح نفقاتها الاجتماعية وتوفر حدا أساسيا أدنى من الحماية للفئات شديدة الضعف. والجمع بين التمويل العام والخاص ليست بديلا لذلك لأن نفقات الحماية الاجتماعية تأتي من الحركة الدائرية العامة للاقتصاد وتعود إليها مما يولد حلقة فعالة في النشاط الاقتصادي. والمسألة الأساسية الهامة تتعلق بإعادة التوزيع: فالسؤال هو من يمول ماذا بطريقة مباشرة وما هي نتائج هذا التمويل؟ وبعبارة مختلفة، ما هو القدر من التضامن الذي يمكن أن يكون مناسبا؟

٨٤- وينبغي للدول أن تقيّم نطاق ومستوى الحماية الاجتماعية التي توفرها وتقرر ما إذا كان التمويل موزعا بصورة عادلة. وينبغي للحكومات أن تتخذ تدابير لتحسين الإنصاف في النظام والحد من الفجوات في التغطية أو إزالتها. وبرهنت البحوث، مرارا وتكرارا، أن إحراز التقدم يرتبط على نحو وثيق ومباشر بالإنصاف في توزيع الدخل والأصول والفرص على الجميع. ويمكن أن يتخذ عدم الإنصاف وعدم توافر فرص الوصول إلى الحماية أشكالا عديدة. إذ يمكن أن تتكبد طبقة عاملة كبيرة على نحو غير عادل تكلفة نظام الرعاية الاجتماعية مما ينشأ عنه مجموعة دائمة من أصحاب الدخول يعيشون في مستوى الفقر. وفي المقابل، يمكن أن تكون هناك مجموعة كبيرة جدا فقيرة ومعوزة من السكان المبعدين الذين يفتقرون إلى التماسك الاجتماعي جنبا إلى جنب مع مهنيين ذوي امتيازات ويتلقون استحقاقات من التحويلات العامة، مثل أفراد القوات المسلحة أو العمال المنتمين إلى نقابات والعاملين في

قطاع المال والمصارف. وفي كل حالة من هذه الحالات، ينبغي للحكومات أن تسعى إلى تنفيذ تغييرات للتغلب على الآثار غير المتوقعة.

٨٥ - وشرع العديد من البلدان في إجراء إصلاحات أنظمة الحماية الاجتماعية لها نتائج اجتماعية - اقتصادية وسياسية هامة. وتؤثر الاصلاحات في تنمية الأسواق المحلية وفي الحجم النسبي للقطاع الخاص. فهي تغير الهيكل المالي للرعاية الصحية ورعاية المسنين، وذلك بالتخلي على سبيل المثال عن وظيفة إعادة التوزيع التقليدية التي تقوم بها الوكالات الحكومية واعتماد المبدأ القائم على السوق مبدأ الدفع لقاء الخدمات. وهي تعيد تعريف دور الحكومات بالابتعاد به عن التقديم المباشر للخدمات والاتجاه نحو الاضطلاع بالمسؤوليات التنظيمية والاشرافية. وفي بعض الحالات، أدت الاصلاحات إلى إضعاف السلطة التقديرية للحكومات في توزيع الموارد لضمان مستوى أدنى من الحماية للمواطنين. وفي هذه الحالات يشعر الناس بفقدهم ملكيتهم وحقوقهم. واختل كثيرا توازن التدخل الحكومي المفرط أحيانا إلى درجة أصبح فيها منعدما. وعلى سبيل المثال، استعيض عن نظام المعاشات التقاعدية الحكومية بنظام خاص لصناديق المعاشات التقاعدية يفتقر في أحيان كثيرة إلى القدرة على المنافسة (كما يدل على ذلك انعدام الفرق بين العروض المقدمة فضلا عن ''سلوك الرعاة'')، الذي يتصرف بموجبه المديرون وتكبده تكاليف معاملات باهظة، ومواجهته مشاكل كبيرة تتعلق بالوكلاء، كما أنه لا يلائم بين المدخرات طويلة الأجل والأصول المالية والأسهم التي تستهدف النمو ويشكو من ركود الانتساب.

٨٦- ويمكن تمويل نفقات الحماية الاجتماعية من مصادر تمويل عامة أو خاصة، وبالتالي فهي تختلف عن النفقات الاجتماعية العامة. وتشمل نفقات الحماية الاجتماعية ما يلي: (أ) النفقات الاجتماعية العامة في مجالات التعليم، والصحة، والإسكان، والهياكل الأساسية للمرافق الصحية (يمكن أن تنظمها وزارة أو إدارة وطنية أو إقليمية أو محلية)؛ (ب) نفقات التأمين الاجتماعي (للرعاية الصحية، والعجز، وكبر السن، وإصابات العمل، والبطالة، وما إلى ذلك)؛ (ج) النفقات الخاصة في مجالات التعليم، والصحة، والإسكان، والهياكل الأساسية للمرافق الصحية، التي تمثل مبادرات الخواص أو المجتمعات المحلية المكملة للنفقات العامة؛ (د) رسوم التأمين التي تدفعها الأسر المعيشية للحصول على التغطية؛ (هـ) النفقات ''المدفوعة من المال الخاص'' لتغطية المخاطر والتي يتكبدها الأفراد الذين لا تشملهم تغطية عامة ولا التأمين المرتبط بالعمل والتي لا تندرج تحت الفئة (ج) أعلاه؛ (و) نفقات المنظمات غير الحكومية التي توفر تغطية ضد مخاطر معينة لفئات مستهدفة من السكان. ومن وسائل رصد التقدم المحرز في تغطية الحماية الاجتماعية وضع منهجية تعطي تقديرات للنفقات الوطنية في هذه الخطط المحددة.

٨٧ - وبالنظر إلى اتساع نطاق مفهوم الحماية الاجتماعية الذي يشمل جوانب الصحة، والتعليم، والأمن الاجتماعي، والخدمات المتعلقة بالعمالة، فضلا عن جوانب أخرى، لا يمكن حصر الحماية الاجتماعية في باب واحد من أبواب الميزانية. وبدلا من أن تبذل الحكومات جهودا لتقييم أثر النفقات الاجتماعية ينبغي أن تركز كل الجهود على تحقيق الحماية الاجتماعية بتحليل كل من حجم وأثر النفقات الاجتماعية في إطار الإنفاق الحكومي العام. ويتمثل دور الحكومة في العمل على الدوام على تقييم مدى تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية الوطنية، وتحديد مستوى التغطية، والمجالات التي تحتاج إلى تحسين، والمستوى الملائم من تكملة التمويل من الموارد العامة، ومدى توافر الأموال لمواجهة الصدمات العشوائية التي تمس سلامة الناس، وما إلى ذلك. وفي ظل الاقتصاد العالمي، لم يتضح بعد ما إذا كانت الصدمات، لا سيما الاقتصادية والاجتماعية منها، تزداد

عشوائية أم لا. وسوف تساعد النتائج التي يتم التوصل إليها في توليد المزيد من الحماية لضمان بلوغ أهداف التنمية البشرية.

٨٨ - ومن الصعب تعبئة الموارد لأغراض التنمية البشرية بدون نمو اقتصادي قوي ومطرد، يمكِّن بدوره البلدان من توليد الموارد الضريبية اللازمة لتمويل تطبيق برامج حماية اجتماعية فعالة.

٨٩ - وفي البلدان التي يكون فيها حجم التغطية من المخاطر الاجتماعية صغيرا جدا بسبب الفقر وتشوه التوزيع الاقتصادي، ينبغي للحكومات أن تتابع على نحو حثيث استخدام الهياكل الضريبية التدريجية لتوفير الخدمات الاجتماعية مباشرة في مجالات التعليم، والرعاية الصحية، والمرافق الصحية، وما إلى ذلك. وينبغي لها أيضا أن تعيد تحديد أولويات نفقات ميزانياتها لصالح برامج الحماية الاجتماعية. ومن المهم بشكل خاص الالتزام بتقديم الحماية الاجتماعية الأساسية عن طريق المساعدة الاجتماعية لتحسين القدرات وتعزيز التنمية البشرية.

٩٠ - إلا أنه ينبغي، بوجه عام، لأصحاب الدخول أن يشاركوا جميعا في برامج الحماية الاجتماعية التي سيحصلون منها على منافع. وحينما يتحقق النمو الاقتصادي والتنمية البشرية، فإن المساعدة الاجتماعية، بوصفها مكونا من مكونات الحماية الاجتماعية، ستنخفض بقدر كبير.

٩١ - هناك خيارات شتى متاحة لتعبئة الموارد لتمويل الحماية الاجتماعية، وهي كما يلي:

(أ) الضرائب: توسيع القاعدة الضريبية وتوفير المزيد من الموارد بالحد من تجنب الضرائب والتهرب من دفع الضرائب؛

و (ب) التمييز بين رسوم الاستخدام: تحسين الخدمات الاجتماعية بحيث يدفع القادرون ثمن الخدمات، بينما لا تدفع الشرائح الأفقر رسوما رمزية فقط، خاصة فيما يتعلق بالتعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأساسية؛

و (ج) إعادة توزيع الموارد المالية داخل القطاعات: تحويل الإنفاق من الاستخدامات ذات الأولوية الدنيا إلى الاستخدامات ذات الأولوية القصوى - كالتحول من الخدمات الصحية العلاجية إلى الخدمات الوقائية؛ أو من التعليم الثانوي إلى التعليم الابتدائي؛

و (د) التأثير المعوق: إعادة تنظيم أولويات الميزانية عبر القطاعات مثل تحويل الإنفاق العسكري إلى القطاعات الاجتماعية. ويمكن للحكومات أن تستخدم مزيجا من الخيارات، بما في ذلك الحد من الإنفاق على الدفاع من أجل تمويل الحماية الاجتماعية.

٩٢ - ينبغي لكل بلد أن يضع تعريفا واضحا للمسؤوليات المالية. والحكومة مسؤولة عن الجوانب الأساسية في مجال الحماية. وينبغي تمويل المستحقات المتصلة من الاشتراكات. ولعل من المفيد التماس نهج ابتكارية لتعبئة الموارد، بما في ذلك وضع خطط صغيرة أو على صعيد المجتمعات المحلية.

٩٣ - ويتزايد استخدام القروض الصغيرة كوسيلة لتعبئة المدخرات والتسهيلات الائتمانية للنساء الفقيرات. وللحكومات دور هام في دعم مشاريع التمويل الصغير التي توفر بدورها حماية اجتماعية.

سادسا - تشجيع وضع سياسات فعالة في مجال الحماية الاجتماعية في ظل العولمة - ملخص التوصيات

٩٤ - ينبغي أن يدرج في صلب أهداف والتزامات إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن اللذين اعتمدهما مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية إطار من السياسات الملائم لتوفير الحماية الاجتماعية، مما يقوي الالتزام بتعزيز العدالة الاجتماعية.

ويشمل ذلك إعادة تأكيد المجتمع الدولي التزامه لحقوق الإنسان وما يتصل بذلك من التزامات بتعزيز تلك الحقوق واحترامها وإعمالها وتحقيق التضامن بين جميع الشعوب. ولما كانت جميع الحكومات قد أعربت عن عزمها على خفض نسبة الأشخاص الذين يكابدون الفقر المدقع إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، فإن السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى تحقيق هذا الهدف يجب أن تشمل تدابير للحماية الاجتماعية في إطار الاستراتيجيات الأوسع نطاقا المعتمدة من أجل تحقيق هذه الغاية.

ألف – توصيات للعمل على الصعيد الوطني

١ – جميع البلدان

٩٥ – ينبغي أن تحدد البلدان عند وضعها نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها أنسب السبل لتقديم هذه الخدمات وتمويلها وتوصيلها وإدارتها من أجل تحقيق الأهداف ذات الأولوية. ولضمان استدامة النظام، ينبغي إضفاء الطابع الاجتماعي على خطط التأمين من خلال تطبيق نظام الاشتراكات الإلزامية التي تستقطع من التدفق العادي للدخل. بيد أنه ينبغي أن تدعم خطط التأمين الإسهامية تغطية الأفراد والأسر والجماعات من ذوي الدخول المتقطعة أو القليلة بسبب الفقر أو أي ظرف طارئ آخر يمنعهم من العمل المنتج. ولما كان تحقيق العدالة الاجتماعية قائم على مبدأ التضامن، بات على الحكومات أن تعتمد على إيراداتها العامة لتمويل الحماية الأساسية للضعفاء والمستبعدين. وفي حين أن الموارد المالية الأخرى (التعاون الدولي والهبات والمساعدات الأجنبية والتبرعات الخيرية) يمكن أن تكمل إيرادات الحكومة، فإن الحكومة وحدها هي المسؤولة عن رعاية الضعفاء والمستبعدين من السكان. وبوجه خاص:

(أ) ينبغي أن توضع استراتيجيات الحماية الاجتماعية في إطار عملية تقودها الحكومات، على أن تُجري حوارا موسعا مع المجتمع المدني، بما في ذلك القطاع الخاص وأفراد المجتمعات المحلية الفقيرة. وإشراك مجموعة متعددة من المؤسسات التابعة لهذه الجماعات في التخطيط والتنفيذ والرصد (وفق المسارات المتفق عليها في كوبنهاغن والموصى بها في استعراض الخمس سنوات المعقود في جنيف ٢٠٠٠). وعليه، يتعين أن توضع سياسة خاصة بكل بلد على حدة، بينما تراعى في صياغتها جميع المعلومات المتاحة بشأن الممارسات الفعالة في البلدان والمؤسسات الدولية الأخرى؛

(ب) ويقتضي هذا بناء القدرات الفنية التي تحتاجها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وكذلك المؤسسات الحكومية في مجالات وضع السياسات والبحوث والدعوة؛

(ج) وفيما يتعلق بالبلدان التي يمارس فيها القطاع الخاص دورا أكبر في المجالات الرئيسية للحماية الاجتماعية (مثل تقديم المعاشات)، تمس الحاجة إلى استعراض الممارسات والقدرات في القطاع العام من أجل تنظيم هذا النشاط. ومن المعروف أن من الصعب إدارة أسواق التأمين بفعالية. وحيثما اتجهت السياسة العامة إلى تنمية دور القطاع الخاص في مجال التأمين الاجتماعي، فلا يحتمل أن يؤدي هذا إلا إلى نتائج مفيدة إذا توافرت قدرة كبيرة على التنظيم من أجل تحقيق غايات اجتماعية؛

(د) وينبغي أن تستهدف سياسة الحماية الاجتماعية توفير الأمن للجميع من خلال نهج تعددي وعملي. ويجب أن يرتكز هذا المفهوم على الرغبة في ضمان حد أدنى معين من مستوى الرفاهية الإنسانية لكل فرد في المجتمع، يتناسب مع الحقوق في مجال الحماية الاجتماعية المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. غير أن السياقات القطرية تتباين إلى درجة أن أية محاولة لفرض نهج بعينه لإعمال هذه الحقوق (مثل المزايا العامة) في جميع

الحالات يحتمل أن يكون نهجا مضللا. ويجب أن تراعى في السياسات السياق السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي في البلد المعني؛

(هـ) وتمس الحاجة بشدة إلى وجود نظم عاملة للمعلومات - قادرة على تحليل اتجاهات الفقر وأسبابه ورصد نتائج سياسة الحماية الاجتماعية. فواضعو السياسات بحاجة إلى الوصول إلى المعلومات الدقيقة المتعلقة بحقيقة الأوضاع التي يعيش في ظلها الفقراء، والتدابير التي من الأرجح أن تكون فعالة، والمؤسسات التي يُرى أنها أهل للثقة وذات كفاءة في تقديم الدعم؛

(و) وينبغي أن تراعى في جميع استراتيجيات تخفيف وطأة الفقر المطبقة على الصعيد الوطني (بما في ذلك السياسات الواردة في الدراسات الخاصة باستراتيجيات تخفيف وطأة الفقر المتصلة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وغيرها من المساعدات المقدمة بشروط ميسرة من المؤسسات المالية الدولية) الفوارق بين الجنسين وكذلك أن تأخذ في الاعتبار الحماية الاجتماعية ودورها في تنشيط العمل على تخفيف وطأة الفقر؛

(ز) ينبغي أن تشكل استراتيجيات الحماية جزءا من نهج شامل للوقاية من الأخطار الرئيسية التي قد تؤثر سلبا على معيشة الفقراء، وتخفيف أثر الصدمات عند وقوعها، ومساعدة الناس على التغلب على عواقبها. وهذه المخاطر يمكن أن تحدث على الصعيد الإقليمي أو الوطني أو على مستوى المقاطعة أو المجتمع المحلي أو الأسرة. وتتراوح هذه المخاطر من الأزمات المالية على الصعيد الوطني إلى الأمراض التي تصيب الأشخاص وأثرها على الأسرة. ومن التدابير الوقائية التي يمكن اتخاذها مثلا عندما تلوح في الأفق بوادر أزمة مالية تعزيز نظام تدفقات رؤوس الأموال قصيرة الأجل، ويجوز أن تشمل تدابير تخفيف آثار الأزمات الأخذ بتأمين قانوني ضد البطالة، وأن تشمل التدابير المتخذة للمساعدة في تطبيق استراتيجيات معالجة آثار الأزمات تحويلات نقدية مباشرة إلى أشد المتضررين؛

(ح) ومن أجل تعزيز القدرة السياسية على الاستمرار في تقديم الأموال إلى أفقر السكان، يجب أن تكفل السياسة العامة رصد هذه البرامج وتقييمها وإبلاغ جمهور دافعي الضرائب بنتائج هذه العمليات من أجل الحفاظ على روح التضامن والدعم. ويمكن لنظم التحويل الاجتماعي التي تدار بكفاءة أن تسهم في إمكانية جعل الاقتصاد متسما بالحيوية والمرونة؛ وإثبات هذا التأثير عامل حيوي في الاستدامة الطويلة الأجل لهذه النظم؛

(ط) لما كان لانعدام الأمن على نطاق واسع (سواء أكان حادا كما هو الحال في النزاعات المدنية أو مزمنا كما هو الحال في البيئات المدنية غير الآمنة) أفدح الأثر على الأمن المعيشي، فإن إقامة أية روابط ممكنة بين الحماية الاجتماعية والسياسات التي تعزز بصورة فعالة التماسك الاجتماعي تكتسي أهمية حيوية. ومن المهم تطوير تحليل للسياسات الذي يمكن أن يعزز فعالية الحماية الاجتماعية في هذا المجال. وبالمثل، ينبغي إعطاء الأولوية لوضع نظم للحماية الاجتماعية يمكن تطبيقها بفعالية في سياق ''حالات الطوارئ المعقدة'' مثل النزاعات المدنية؛

(ي) وبغية وضع إطار يمكن للفقراء أن يطالبوا بموجبه باتخاذ إجراء عام أكثر فعالية، ينبغي للبلدان أن تسعى عن طريق المفاوضات إلى تحويل الأحكام الخاصة بحقوق الإنسان إلى اتفاقات بشأن الاستحقاقات والمعايير (يمكن تطبيقها باستمرار). وعمليات الحوار هذه تتطلب إشراك عناصر فاعلة من الحكومة والمجتمع المدني على الصعيدين المدني والوطني؛

(ك) إذا كان للهدف من توفير الحماية الاجتماعية هو تعزيز المساواة وتخفيف وطأة الفقر، تصبح عمليات التحول الاجتماعي الممولة عن طريق الضرائب شديدة الفعالية إذا سمحت الحالة المالية بذلك. وربما تفيد تجربة استراليا ونيوزيلندا البلدان التي تفكر في تعديل نظم الحماية الاجتماعية في ظل هذه الظروف؛

(ل) تزيد الاتجاهات القائمة في المجتمعات والاقتصادات المعاصرة المتصلة بالعولمة من أهمية المرونة في نظم العمل والتدريب والتعليم والحماية الاجتماعية. وما فتئت الافتراضات القديمة القائلة إن التقدم خلال ''دورة الحياة'' يتكون من مراحل محددة هي التعليم والعمل والتقاعد تفقد من صحتها. وينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن '١' تعترف بالمساهمات الاقتصادية التي يقدمها جميع المواطنين (بمن فيهم المسنون والمعوقون) و '٢' وتقدم الدعم للأفراد في جميع مراحل دورة الحياة من أجل اكتساب المهارات وتلبية المطالب المتغيرة في سوق العمل.

(م) ولتأهيل الأفراد والأسر لاتخاذ القرارات الشخصية الفعالة بشأن احتياجات الحماية الاجتماعية الطويلة الأجل فإنهم يحتاجون لفهم الخيارات المتاحة لهم. وبالمثل فإن عامة الجمهور ولكيما يحمِّل السياسة العامة المسؤولية إزاء أدائها فإنه يحتاج لإطلاعه على القضايا ذات الصلة بالحماية الاجتماعية ودورها في تحقيق الرفاه الاجتماعي للجميع ولا سيما القضايا الخاصة بالضعف. ويتعين من أجل تحقيق هذه الغاية التركيز على أهمية تثقيف الجماهير بشأن قضايا الحماية الاجتماعية.

٢ - البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال

٩٦ - يمكن تطبيق معظم التوصيات الواردة في هذا التقرير بشكل عام على الصعيد الوطني في جميع البلدان. ورغم ذلك هناك تسليم بالحاجة إلى وضع بعض التوصيات الخاصة بحالة البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال. ومن البديهي أن هنالك تنوعا كبيرا داخل هذه الفئة ولكن يمكن تسليط الضوء على بعض النقاط التي تبين الحاجة لتنفيذ توصيات عامة على هذا الصعيد.

٩٧ - ومع الوضع في الاعتبار للنقاط الوارد ذكرها سابقا (انظر الفقرات ٥١ - ٥٤ أعلاه) يمكن تلخيص التوصيات التالية الخاصة بالبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال:

(أ) ينبغي أن يراعى في استراتيجيات الحماية الاجتماعية الدور الذي تقوم به مؤسسات الأسرة والقرابة والمجتمع وكذلك دور الحماية الاجتماعية التي تقوم على المجموعات و ''نظم الضمان الصغيرة'' بحيث تهيئ بيئة مواتية تتعلق بالسياسة للمحافظة على النظم الصغيرة وربطها تدريجيا بالنظم الرسمية للتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية؛

(ب) ينبغي أن يكون هدف الاستراتيجيات الوطنية هو إنشاء نظام تعددي ومتعدد الطبقات للحماية الاجتماعية بحيث يضم مزيجا من الجهات العامة والخاصة الموفرة للحماية وتتأكد فيه مسؤولية الحكومة في ضمان الحماية الاجتماعية للجميع. وينبغي أن يتسم هذا النظام بالمشاركة وبمراعاة الفوارق بين الجنسين وأن يكون ميسورا ومرنا (قادرا على مواجهة التحديات الجديدة) وأن يشجع الاستقلال بدلا من التبعية وأن يكون أيضا قابلا للاستدامة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا؛

(ج) من الضروري الاستثمار على نطاق واسع لتحسين إدارة كثير من نظم الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال ويقع على المجتمع الدولي واجب الاستجابة لطلبات المساعدة؛

(د) يتعين أن تدعم نظم الحماية الاجتماعية الأهداف الاجتماعية وذلك من أجل تعزيز العدالة والمساواة والعدالة الاجتماعية وصيانة النسيج الاجتماعي. أما النظم التي تشجع نزعات التجزئة والفردية والنهج التعاقدية لتوفير الرعاية فربما أدى إلى تكبيد المستفيدين من الرفاه الاجتماعي تكاليف طويلة الأجل. وربما ترغب المجتمعات في الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية التي تديرها مؤسسات القرابة أو المجتمع المحلي كجزء من النمط الواسع للانسجام والتضامن الاجتماعي. وفي الوقت ذاته فإن من مسؤولية السياسة العامة ضمان العدالة والشمول. وعلى سبيل المثال لا ينبغي معاملة ''النظم التقليدية'' التي تحمل المرأة أعباء ترهق كاهلها في مجال الرعاية الاجتماعية بوصفها نظما مقدسة كما لا ينبغي الافتراض بأن هذه النظم تعمل بالضرورة لتشمل كل فرد.

(هـ) في البلدان التي تشهد حالة انتقال سريعة يتعين أن تواكب إعادة تشكيل الهياكل الاجتماعية إعادة التشكيل الاقتصادي. وينبغي الإبقاء على نظم الحماية الاجتماعية للسماح بحدوث التغير الاقتصادي والاجتماعي السريع في بيئة مأمونة ومستقرة. وتحتاج البلدان التي تمر بمرحلة انتقال إلى تحقيق أهداف أكثر من مجرد تحقيقها لأعلى المعدلات الممكنة للنمو الاقتصادي الكلي. ومن الضروري صون التضامن والتماسك الاجتماعيين حتى تتم عملية الانتقال بشكل إيجابي.

باء - توصيات باتخاذ إجراء على الصعيد الدولي

٩٨ - تنطبق التوصيات التالية بصفة خاصة على الصعيدين الإقليمي والعالمي وعلى هياكل الإدارة والتنفيذ الدولية التي تنطبق على الصعيدين:

(أ) دعت جميع الحكومات في الاستعراض الخمسي لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية المعقود في جنيف المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى بدء حملة عالمية للقضاء على الفقر. ومن المستصوب بدرجة كبيرة أن تدرج المبادرات المتعلقة بوضع سياسات فعالة للحماية الاجتماعية ضمن الحملة. ولا يزال التنسيق الفعال لمنظمات أسرة الأمم المتحدة يمثل أولوية في مجال الحماية الاجتماعية ويوصى بأن تتناول الحملة هذا الموضوع. ويتعين أن تعمل الوكالات الدولية والمتعددة الأطراف في تطبيقها لاستراتيجيات الحماية الدولية من أجل تنسيق جهودها وتجنب الازدواجية ومن أجل تعزيز الشبكات الأقاليمية. ويمكن في هذا السياق استخدام آلية لجنة التنسيق الإدارية التابعة للأمم المتحدة لكي تضمن بشكل كامل تعزيز التعاون الفعّال؛

(ب) ربما تود لجنة التنمية الاجتماعية أن تنظر في إمكانية البدء في عملية تجري أثناءها البلدان مناقشة لتعزيز الأحكام المتبادلة المتعلقة بالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين أثناء وجودهم خارج بلدانهم الأصلية. وتبرز الحاجة عند معالجة هذه القضية إلى النظر في إيجاد حلول على الصعيد الإقليمي والإمكانات المتاحة للربط بين النظم الوطنية؛

(ج) ربما تعرب اللجنة عن تأييدها للمناقشات المقررة التي سيجريها مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠١ ضمن هذا السياق والتحديات الرئيسية في مجال الأمن الاجتماعي. وربما يحتاج المجتمع الدولي إلى أن يناقش بالاقتران مع هذه العملية جدوى البناء على الاتفاقات الحالية (مثل الأهداف الإنمائية الدولية) لبيان معيار عالمي أدنى طموح لسبل العيش. وينبغي النظر في وضع المعايير الدنيا القرينية الملائمة لحالات البلدان المختلفة. واستنادا إلى هذه الخلفية ربما تود اللجنة أن تدعو منظمة العمل الدولية إلى إجراء تقييم للحاجة إلى استكمال معايير منظمة العمل الدولية في هذا المجال بما في ذلك صكوك اتفاقية الأمن الاجتماعي (المعايير الدنيا، ١٩٥٢ (١٠٢). وينبغي ملاحظة أن منظمة العمل الدولية قد قامت مؤخرا في مجال حماية

الأمومة بتنقيح اتفاقيتها رقم ١٠٣ باعتماد اتفاقية حماية الأمومة (رقم ١٨٣) في حزيران/يونيه ٢٠٠٠. وفضلا عن ذلك فإن اعتماد إعلان مبادئ وحقوق العمل الأساسية لعام ١٩٩٨ وجميع الدول الأطراف ملزمة بموجبه باحترام حرية تكوين النقابات والاعتراف الفعال بحق التفاوض الجماعي والقضاء على السخرة وعمل الطفل والتمييز يوفر إطار عمل موات للسكان للعمل لتحقيق حماية اجتماعية أكبر كجزء من التنمية المستدامة. ويشمل الإعلان معايير العمل الرئيسية والحق في الحماية الاجتماعية الذي لا ينبغي أن يشكل الحد الأقصى بل الحد الأدنى للتحسن المطرد؛

(د) ومن أجل تعزيز قدرة المجتمع العالمي على مساعدة البلدان والمناطق الفقيرة في تحقيق الحماية الاجتماعية الفعالة ربما تود اللجنة متابعة عملها المتعلق بالأشكال الجديدة لرفع الدخول. وربما تود تشجيع الأعضاء على البناء على التطورات المشجعة الأخيرة التي أوضحت انعكاسا ضئيلا في الاتجاه السائد على مدى العشرين عاما الماضية في هبوط المساعدة الإنمائية بشكل إجمالي. وقد تم التسليم بأن العبء الثقيل لخدمة الديون يقوض جهود التخفيف من وطأة الفقر ومن توفير الخدمة الاجتماعية في كثير من الاقتصادات المنخفضة الدخل. وعندما يتم إلغاء الدين أو خفضه يتعين أن يقوم المانحون والوكالات الحكومية الدولية باتخاذ خطوات لضمان إنفاق الموارد المحررة على الخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية وللتخفيف من وطأة الفقر؛

(هـ) تعاني المرأة الحرمان على الصعيد العالمي فيما يتعلق بالوصول إلى الأشكال الفعالة للحماية الاجتماعية. وربما تود اللجنة أن تبدأ عملية لتعزيز النهج التي تراعي الفوارق بين الجنسين لتوفير الحماية الاجتماعية بحيث تشمل تحديد أهداف لتوسيع فرص الحماية الاجتماعية للمرأة وللفئات السكانية المستبعدة الأخرى؛

(و) يفرض وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ضغوطا كبيرة على قدرات توفير الحماية الاجتماعية وتوفير الرعاية للجمهور وعلى النظم الطوعية والمجتمعية في كثير من أجزاء العالم النامي. واتسع نطاق هذه المشكلة في العديد من البلدان فتحولت من سيئ إلى أسوأ وأصبحت تشكل تهديدا خطيرا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ويمثل هذا الوباء أكثر من مشكلة صحية لأنه يشكل تحديا مباشرا لنظم الحماية الاجتماعية ويقوض بشكل فعال فرص تحقيق الرفاه للأفراد والمجتمعات المحلية. ويتعين أن يطبق المجتمع الدولي والحكومات استراتيجية وقائية متعددة القطاعات لمكافحة وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مع توفير المساعدة الاجتماعية للسكان المصابين. كما ينبغي أن يعمل المجتمع الدولي على إدارج النظر في الآثار المترتبة من الحماية الاجتماعية في جهوده العالمية لمساعدة البلدان لمواجهة آثار الوباء؛

(ز) طالما كان الفقر وعدم المساواة في الحصول على الأصول والخدمات العامة من الأسباب الرئيسية للصراعات العرقية والأهلية فإن من الضروري أن تقوم الحكومات والوكالات الحكومية الدولية بمعالجة هذه القضايا من خلال إتاحة الموارد لتوفير الخدمات العامة نظرا لأن الحماية الاجتماعية تشكل عنصرا قويا في معالجة قضايا منع النزاعات والتعمير اللاحق لفض النزاع؛

(ح) يُلفت النظر إلى المبادرة التي برزت في الاستعراض الخمسي لمؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية في جنيف والهادفة إلى تبادل أفضل الممارسات المتعلقة بنظم الحماية الاجتماعية فيما بين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وذلك لتسهيل التعليم في المرحلة الأولية. وينبغي أن يهدف إنشاء شبكة عالمية لتبادل المعلومات والخبرات لآليات الحماية الاجتماعية إلى تحقيق هذا الأمل بشكل ملموس. وربما تود اللجنة مواصلة العمل الضروري لوضع ترتيب

عملي لهذا الغرض يشمل استعراض الأحكام الحالية لتبادل الخبرات والممارسة في مجال الحماية الاجتماعية. وضمن سياق العولمة تكتسي الاتفاقات المتبادلة بشأن الأمن الاجتماعي أهمية كبيرة. ويمكن أن يمثل التعاون الإقليمي في مجالات مثل تبادل أفضل الممارسات والتجارب ذات الصلة الأخرى في تخطيط نظم الأمن الاجتماعي أن يمثل عنصرا مهما؛

(ط) فيما يتعلق بالالتزام المتفق عليه في الاستعراض الخمسي لمؤتمر القمة في جنيف بتشجيع المسؤولية الاجتماعية للشركات من خلال تشجيع زيادة وعي الشركات، ربما تود اللجنة استخدام جميع الوسائل من أجل تشجيع الشركات عبر الوطنية بصفة خاصة والقطاع الخاص بصفة عامة على القيام بدور إيجابي في تعزيز توفير الحماية الاجتماعية. وتكتسي مصالح المجتمعات المحلية في هذا الصدد أهمية كبرى. ويتعين أن تتضمن مدونات قواعد السلوك الموضوعة لتشجيع الممارسة الأخلاقية ضمن سلسلات الإمداد الإشارة إلى توفير الحماية الاجتماعية الملائمة والشاملة لجميع العمال (بمن فيهم العاملون بصورة مؤقتة). وعلى المدى الطويل ينبغي توسيع نطاق مسؤولية الدولة الرئيسية عن ممارسة حقوق الإنسان لتشمل العناصر الفاعلة من غير الدول لإدخالهم ضمن إطار الإدارة الاجتماعية. ويتعين أيضا توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للأعمال التجارية بما يتجاوز الأحكام الخاصة المتعلقة بالمستخدمين بصورة مباشرة ولتشمل المستخدمين بصورة غير مباشرة (من خلال شبكة الإمداد) والاستثمار الاجتماعي في القدرات البشرية والرفاه الإنساني للمجتمع المحلي العريض؛

(ي) ومع مراعاة الأهمية القصوى للمعلومات المتصلة بالفقر والحماية الاجتماعية، يشجع المجتمع الدولي على اتخاذ خطوات لتعزيز إنشاء مرصد اجتماعي دولي لرصد وتقييم تأثير العولمة على مختلف الفئات الضعيفة. ومن الضروري بوجه خاص التركيز على فهم آثارها على الفئات العاملة الفقيرة، التي غالبا ما تهمل في المناقشات المتعلقة بالحماية الاجتماعية. ويمكن لهذا المرصد أن يتخذ أشكالا مؤسسية مختلفة، كما أنه ليس من المرجح تنفيذ هذه المهمة بأقصى درجة من الفعالية عن طريق إنشاء مؤسسة جديدة وحيدة. والهدف الرئيسي هو إتاحة معلومات مستقلة وموثوقة عن هذه الاتجاهات وذلك على أساس متواصل لتوفير المعلومات للمناقشات العالمية؛

(ك) يجب التأكيد على دور جمع المعلومات والبحث الفعالين لتعزيز السياسة العامة. وتستحق بعض المسائل الرئيسية بذل جهود دولية متضافرة لتعزيز إجراء المزيد من البحوث وتبادل المعارف:

'١' ثمة حاجة إلى إجراء المزيد من دراسات الحالة المفصلة عن نظم وأدوات الحماية الاجتماعية المطبقة بغية إنشاء قاعدة إثبات صلبة يمكن أن تفيد واضعي السياسات؛

'٢' إن تأثير التبادل التجاري الدولي المتزايد على الفقر ليس واضحا إذ أنه يمكن أن يتيح وظائف جديدة ولكنه يقضي كذلك على الوظائف القائمة. وينبغي للحكومات والوكالات المشتركة بين الحكومات أن تكفل الحماية الاجتماعية للعمال في هذا الصدد، ولا سيما في القطاعات التصديرية الجديدة؛

'٣' يلزم توخي منهجيات لتعزيز القدرة على تقدير عائدات الحماية الاجتماعية – غالبا ما يكون من الصعب حاليا الحكم على فعالية البرامج والتدابير؛

'٤' ثمة حاجة إلى زيادة فهم الحوافز المؤسسية التي تؤثر في أنظمة الحماية الاجتماعية – في القطاعات العامة والطوعية والخاصة؛

'٥' تظل مسألة التغير الديمغرافي والشيخوخة والحماية الاجتماعية مجالا يبعث على القلق. ذلك أن الآثار الطويلة الأجل للسياسة العامة لا يتم بحثها بحثا دقيقا إلا نادرا، ويلزم إجراء بحث وتدريب أكثر فعالية؛

'٦' يشكل وضع طرق ونهج مؤسسية فعالة لتوفير المساعدة الهادفة لأشد الفئات فقرا، مصدر قلق متواصل. ويجب معالجة المشاكل المعضلة التي تعوق القدرة الضريبية والمؤسسية والمتعلقة بالحكم والمساءلة حتى يتم إيصال المساعدة الهادفة لأشد الفئات فقرا على نحو فعال. لا تزال سياسة تقديم المساعدة الاجتماعية الفعالة والمستدامة تشكل مصدر قلق رئيسي. ويكمن التحدي في تحديد المجالات التي يمكن المحافظة فيها على الدعم فيما بين الفئات غير الفقيرة لغرض هذه البرامج.

الحواشي

(١) كان موضوعا الاجتماعين كما يلي: ''ما وراء شبكات الأمان: تحدي التنمية الاجتماعية في ظل العولمة'' (برلين، ١٠-١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠) و ''مواجهة الظروف الكئيبة: خطط الحماية الاجتماعية التقليدية والحديثة في سياق التنمية'' (كيب تاون، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر – ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠).

(٢) انظر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.96.IV.8)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الأول، الالتزام ٢ (د).

(٣) انظر على سبيل المثال، Anthony B. Atkinson. Social Protee tion and Economic Performance in a Changing Economy. ورقة مقدمة إلى المؤتمر بشأن موضوع ''الحماية الاجتماعية بوصفها عاملا منتجا''، بورتو، (البرتغال) ٢٠٠٠، صدر في خلاصة للمؤتمر عنوانها "Communications and Curriculum notes".

(٤) انظر منظمة العمل الدولية، World Labour Report 2000, In- come security and social protection in a changing world. (Geneva 2000).

(٥) انظر Robert Holzmann and Steen Jorgensen. Social Risk Management: A mew conceptual framework for Social Protection, and beyond; Social Protection Discussion Paper No. 0006 (Washington DC. 2000).

(٦) انظر منظمة الصحة العالمية، تقرير الصحة العالمي لعام ٢٠٠٠: النظم الصحية: تحسين الأداء (جنيف، ٢٠٠٠).

(٧) انظر اليونيسيف، Poverty Reduction Begins with Children, (New York, 2000).

(٨) انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التغلب على الفقر البشري (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيعات E.99.III.B.2).

(٩) كما هي معرفة في اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلق بمركز اللاجئين (الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد ١٨٩، رقم ٢٥٤٥: والمرجع نفسه، المجلد ٦٠٦، رقم ٨٧٩١).

(١٠) انظر مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، "Bulding Partnerships and Solutions in an Urbanizing World" على العنوان التالي: http://www.unchs.org/unchs/english/about1.htm.

(١١) انظر الاتحاد الأوروبي، A Concerted Strategy for Modernizing Social Protection (1999).

المرفق الأول

قائمة المشاركين، اجتماع فريق الخبراء المعني بموضوع "ما بعد شبكات الأمان: تحديات الحماية الاجتماعية في ظل العولمة"، برلين، ١٠-١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠

الخبراء

أندراس بلاهو (هنغاريا)
نيافس كونفسر (الفلبين)
ما فانغزي (الصين)
هانس كزانغر (ألمانيا)
براين هو (أستراليا)
فيل ينسن (كندا)
زارينا نهار كبير (بنغلاديش)
غارت نيكولس (سانت فنسنت وجزر غرينادين)
آندي نورتن (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية) (المقرر)
آنا سوخو (كوستاريكا)
جون - فيليب فيريو دوراندال (فرنسا)

المراقبون

المنظمات الدولية

مايكل كيشون (منظمة العمل الدولية)
روبرت هولزمان (البنك الدولي)
جون موراي (المجلس الأوروبي)
بيتر شيرر (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)

البلد المضيف (ألمانيا)

بتّينا دول
كارولا دونار - رايخله
غودرن كوشندور - لوسيوس
يورغن مايركورد
غيرت فاغنر

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، شعبة السياسات والتنمية الاجتماعية

غلوريا خان
سيرغي ب. زيلينيف
بيتر ليمان نيلسون

المرفق الثاني

قائمة المشتركين، فريق الخبراء المعني بموضوع "التعامل مع الظروف الكئيبة: خطط الحماية الاجتماعية التقليدية والحديثة في سياق التنمية"، كيب تاون، جنوب أفريقيا، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر – ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠

الخبراء

نانا آبت (غانا)
ماريا كروز – ساكو (بيرو)
سوريديفارا ماهندرا ديف (الهند) (المقرر)
فالدا فريديريكا هنري (دومينيكا)
فايث اينيرارينتي (جامايكا)
إيدوال كاسيكي (زمبابوي)
أنغوارا دينيس كيوارا (جمهورية تنزانيا المتحدة)
أوزفالدو لاراناغا (شيلي)
محمد أ. معايط (مصر)
ميكو مانتيساري (فنلندا)
سيد منسوب مرشد (بنغلاديش)
جوزيف فان لانغيونك (بلجيكا)

المراقبون

المنظمات الدولية

روبرت هولتزمان (البنك الدولي)
غي ستاندينغ (منظمة العمل الدولية)

البلد المضيف (جنوب أفريقيا)

أ. ج. بيستر
آلكس فان دان هيفر
بيتر لورو
فازيل ماكيواني
رافي نايدو
لوفويو نديماني
فيفيان تايلور

إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، شعبة السياسات والتنمية الاجتماعية

سيرغي ب. زيليناف
بيتر ليمان نيلسون