

Distr.: General
28 December 2020
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة التاسعة والخمسون

17-8 شباط/فبراير 2021

البند 3 (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية والدورة

الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة الاستثنائية

وضع سياسة اجتماعية لتعزيز انتعاش أكثر شمولاً ومرونة واستدامة: إعادة البناء على نحو أفضل في فترة ما بعد كوفيد-19 من أجل تحقيق خطة عام 2030 في سياق عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة

مذكورة من الأمانة العامة

موجز

عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 18/2006، يتضمن جدول أعمال لجنة التنمية الاجتماعية، منذ دورة الاستعراض وإقرار السياسات للفترة 2007-2008، البند المعنون "المسائل المستجدة" من جدول الأعمال. وفي إطار هذا البند من جدول الأعمال، تتناول اللجنة المسائل الراهنة التي تؤثر على التنمية الاجتماعية والتي يتعين النظر فيها على وجه الاستعجال، والمسائل الشاملة الجديدة في سياق التحديات الإنمائية العالمية المتغيرة. وستنظر اللجنة في دورتها التاسعة والخمسين في مسألة "وضع سياسة اجتماعية لتعزيز انتعاش أكثر شمولاً ومرونة واستدامة: إعادة البناء على نحو أفضل في فترة ما بعد كوفيد-19 من أجل تحقيق خطة عام 2030 في سياق عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة".

وأعدت هذه المذكرة لتقديم معلومات أساسية موضوعية لغرض مناقشة اللجنة بشأن الموضوع. وتتناول المذكرة الأثر الاجتماعي لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) في مجالات الفقر والعمالة والعمل اللائق، وعدم المساواة والإقصاء الاجتماعي، وهي تعالج البعض من الاحتياجات المحددة لأشد



الأشخاص تضررا خلال أزمة كوفيد-19، بمن فيهم النساء وكبار السن والشباب والأشخاص ذوو الإعاقة والشعوب الأصلية والعمال المهاجرون والأشخاص الذين يعيشون في فقر والذين يمارسون أعمالا هشة. كما أنها تقدم لمحة عامة عن السياسات الاجتماعية التي من شأنها أن تمكن من تحقيق التعافي الشامل والمرن والمستدام وتيسير إعادة البناء على نحو أفضل من أجل تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

أولا - مقدمة

- 1 - لقد كشفت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) عن أوجه عدم المساواة والضعف التي كانت موجودة من قبل في جميع أنحاء العالم، وزادت من حدتها. ومن المرجح أن تلغي الأزمة الحالية المتعددة الجوانب والناجمة عن الجائحة ما تحقق من تقدم في مجال التنمية الاجتماعية على مدى عقود، تاركة المزيد من الناس خلف الركب. ولها أثر سلبي أيضا في قدرات الحكومات على تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهداف التنمية المستدامة. وفي هذه المرحلة الحاسمة من عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، لا تزال الرؤى والمبادئ والالتزامات المقطوعة في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية ذات أهمية أساسية لمواجهة هذا التحدي العالمي.
- 2 - وتوفر خطة عام 2030 مخططاً لإعادة البناء على نحو أفضل بعد التعافي من هذه الجائحة. والدول الأعضاء مدعوة، في إطار عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، إلى تسريع نسق الجهود الرامية إلى تنفيذ خطة عام 2030 لصالح الجميع، وذلك عن طريق القيام باستثمارات مستدامة وطويلة الأجل للقضاء على الفقر بجميع أشكاله والتصدي لعدم المساواة بجميع أبعاده من أجل بناء مجتمعات أكثر شمولاً وإنصافاً وقدرة على الصمود واستدامة لا يتخلف فيها أحد عن الركب.
- 3 - وللسياسة الاجتماعية دور رئيسي في تخفيف ومحو الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية لأزمة كوفيد-19، لا سيما الآثار التي تلحق بالسكان المحرومين والمهمشين، وذلك حتى تكون استراتيجيات التعافي متمحورة حول الناس وشاملة للجميع وسهلة التكيف ومستدامة، وحتى تتمكن للبلدان من إعادة البناء على نحو أفضل للإسراع بتنفيذ خطة عام 2030. ويمكن تحقيق ذلك من خلال استراتيجية ذات شقين هما: اتخاذ تدابير مؤقتة سريعة المفعول للتغلب على الأزمة، مع وضع سياسات وتدابير أشمل طويلة الأجل لبناء القدرة على مواجهة المخاطر والصدمات في المستقبل.
- 4 - وينبغي زيادة تعزيز السياسات الاجتماعية لتلبية الاحتياجات الخاصة لأشد السكان تضرراً خلال الأزمة، ومنهم النساء وكبار السن والشباب والأشخاص ذوو الإعاقة والشعوب الأصلية والعمال المهاجرون والأشخاص الذين يعيشون في فقر والذين يمارسون أعمالاً هشة دون حماية اجتماعية.
- 5 - وسلطت أزمة كوفيد-19 أيضاً الضوء على المخاطر الاجتماعية والاقتصادية المتمثلة في عدم كفاية الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة. ولإعادة البناء على نحو أفضل، يتعين تجديد العقد الاجتماعي لجعل النظام الاجتماعي والاقتصادي الحالي أكثر شمولاً وإنصافاً واستدامة وقدرة على التكيف. لذا، هناك فرصة للتغيير التحويلي.
- 6 - ومن الضروري بذل جهود متضافرة لدعم البلدان التي تواجه تحديات شديدة بشكل خاص في سياق أزمة كوفيد-19. ومن بينها البلدان التي تم تحويل مواردها المالية المحدودة إلى تدابير الاستجابة الطارئة من أجل التخفيف من حدة الأزمة الصحية، أو حماية الوظائف وسبل العيش عن طريق تدابير التحفيز المالي، أو توسيع نطاق التغطية بالحماية الاجتماعية للحيلولة دون وقوع الناس في براثن الفقر.

ثانياً - الأثر الاجتماعي للأزمة

ألف - تزايد الفقر

7 - أسفرت تدابير الإغلاق والتدابير الأخرى المتخذة لاحتواء انتقال الفيروس عن توقف مفاجئ في النشاط الاقتصادي، واختلالات في التجارة، وهبوط في أسعار النفط والسلع الأساسية⁽¹⁾. وأدى الانكماش الاقتصادي الهائل إلى آثار اجتماعية يرجح أن تكون لها آثار طويلة الأجل في جميع البلدان والمناطق، لا سيما في البلدان النامية. وبسبب فقدان الوظائف والدخل، يُتوقع أن يزداد الفقر المدقع في جميع البلدان، لكن بصفة خاصة في أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، التي تعتمد كلها اعتماداً كبيراً على السياحة والتحويلات المالية وتدفقات رأس المال الخارجي.

8 - ومن المتوقع في عام 2020 أن يزداد الفقر المدقع في العالم (الذي يُعرّف بأنه العيش على أقل من 1,90 دولار في اليوم للفرد الواحد) لأول مرة منذ عام 1998⁽²⁾. ويتوقع البنك الدولي أن يقع، في عام 2020 وحده، نحو 100 مليون شخص في براثن الفقر المدقع، وأن يرتفع المعدل العالمي للفقر المدقع من 8,2 في المائة عام 2019 إلى ما بين 9,1 و 9,4 في المائة عام 2020، ويكون في حدود 8,9 إلى 9,4 في عام 2021، مما سيؤدي فعلياً إلى محو التقدم المحرز منذ عام 2017⁽³⁾. ويعني ذلك أن ما بين 88 و 115 مليون شخص آخر في جميع أنحاء العالم سيقعون في براثن الفقر (ما بين 49 و 57 مليون في جنوب آسيا، وما بين 26 و 40 مليون شخص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى). ومن المتوقع أيضاً أن يزداد عدد الأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل من الشريحتين الدنيا والعليا (الذي يُعرّف بأنه العيش تباعاً على أقل من 3,20 و 5,50 دولارات في اليوم الواحد، بدولارات تعادل القوة الشرائية) بمقدار 176 مليون و 177 مليون شخص إضافي على التوالي، أغلبهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا⁽⁴⁾.

9 - وإذا لم تتخذ إجراءات سريعة وفعالة، فإن عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي قد يتضاعف تقريباً من 135 مليون شخص في عام 2019 إلى 265 مليون بحلول نهاية عام 2020، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ويمكن أن تؤدي الأزمة الحالية إلى معاناة 130 مليون شخص إضافي من انعدام الأمن الغذائي الحاد، ليس بسبب نقص الغذاء، بل بسبب عدم قدرة الأسر الضعيفة على شراء الغذاء، نتيجة لفقدان الوظائف والدخل⁽⁵⁾. وإضافة إلى ذلك، من المرجح أن يضطر عدد أكبر بكثير من الناس إلى التفتير في الغذاء (أي التقليل من نوعية أو كمية الأغذية التي يستهلكونها) مما سيلقي بآثار سلبية طويلة الأجل على رفاه أبنائهم وإمكاناتهم.

(1) United Nations, "Achieving the Sustainable Development Goals through the COVID-19 response and .recovery", Policy Brief No. 78, June 2020

(2) *The Sustainable Development Goals Report 2020* (United Nations publication, 2020)

(3) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020)

(4) المرجع نفسه.

(5) World Food Programme, "COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action .is taken", 21 April 2020

10 - وحتى قبل اندلاع أزمة كوفيد-19، لم يكن العالم على المسار الصحيح لتحقيق القضاء على الفقر المدقع، الذي يشكل أحد الأهداف الرئيسية لخطة عام 2030، وذلك لأن معدل الحد من الفقر قد تقلص إلى 0,5 في المائة سنويا بين عامي 2015 و 2017، مقارنة بأكثر من واحد في المائة سنويا بين عامي 1990 و 2015. وتوقف الانخفاض المستمر في مستويات الفقر المدقع منذ عام 1990 عند 689 مليون في عام 2017. وبالنظر إلى التراجع الحاد في النمو الاقتصادي العالمي في عام 2020⁽⁶⁾، من المتوقع أن تؤدي جائحة كوفيد-19 إلى تراجع التقدم المحرز نحو إنهاء الفقر المدقع بما لا يقل عن ثلاث سنوات⁽⁷⁾. ورغم أنه من المتوقع أن يعود النمو الاقتصادي إلى الارتفاع في عام 2021 (بنسبة 5,2 في المائة على صعيد العالم؛ وبنسبة 3,9 في المائة للاقتصادات المتقدمة النمو، و 6 في المائة للاقتصادات الناشئة والنامية)، فالأرجح هو أن تعود فوائد هذا النمو إلى فئات الدخل الأعلى وليس إلى بقية السكان (وهو ما وصفه بعضهم بأنه انتعاش متفاوت من حيث المعدل أو الوقت أو الحجم (انتعاش على شكل K))، مما يزيد من صعوبة انتشار من سقطوا في براثن الفقر أثناء الجائحة. لذلك، من الأهمية بمكان وضع السياسات والتدابير من أجل حماية الناس من فقدان الوظائف و/أو الدخل أثناء الأزمة، وذلك بغية ضمان ألا يتخلف أحد عن الركب وأيضا ألا يتخلف أحد بعيدا عن الركب.

باء - الأكثر تضررا من تفاقم عدم المساواة والإقصاء الاجتماعي

11 - كان التفاوت كبيرا ومنتزعا قبل تفشي مرض فيروس كورونا. ومنذ عام 1990، ازداد معدل عدم المساواة في الدخل في معظم البلدان المتقدمة وفي بعض البلدان المتوسطة الدخل. ويعيش أكثر من 70 في المائة من سكان العالم في بلدان ازداد فيها التفاوت في الدخل⁽⁸⁾. وعلى الرغم من التقدم المحرز في تلبية احتياجات أساسية معينة، لا تزال هناك ثغرات كبيرة أو أخذة في الاتساع، لا سيما فيما يتعلق بالحصول على الخدمات الأساسية الهامة، بما في ذلك التعليم الجيد، والرعاية الصحية، ومياه الشرب المأمونة والمرافق الصحية، والحماية الاجتماعية، والعمل اللائق.

12 - وتسلط جائحة كوفيد-19 الضوء على العديد من فروع وطبقات عدم المساواة التي يعزز بعضها بعضا، مثلما أبرز ذلك الأمين العام في محاضرة نيلسون مانديلا التي ألقاها في شهر تموز/يوليه 2020. ومن المرتقب أن تؤدي الآثار المدمرة للأزمة إلى تفاقم أوجه عدم المساواة القائمة من قبل، وذلك لأن أكثر أفراد المجتمعات تهميشاً وحرماناً هم المتضررون أكثر من غيرهم.

13 - وقد يؤدي العدد المتزايد لحالات إغلاق المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة ولعمليات التسريح، ومستويات البطالة في أوساط الشباب وذوي المهارات القليلة من العمال، والخسائر الحادة في القدرات البشرية لدى الأسر المعيشية المحرومة بسبب إغلاق المدارس وعدم إمكانية الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلى زيادة التعجيل بتفاقم أوجه عدم المساواة داخل البلدان. ومن دون سياسات وتدابير مناسبة،

(6) International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent* (Washington, D.C., October 2020). وقد قام صندوق النقد الدولي بتحديث توقعات النمو العالمي إلى ناقص 4,4 في المائة، وتوقعات النمو بالنسبة للاقتصادات المتقدمة إلى ناقص 5,8 في المائة، وتوقعات النمو بالنسبة للاقتصادات الناشئة والنامية إلى ناقص 3,3 في المائة. ومن المتوقع أن يكون النمو العالمي في عام 2021 في حدود نسبة 5,2 في المائة.

(7) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*

(8) *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (United Nations publication, 2020)

سيزيد ذلك من إضعاف الطلبات الإجمالية، ويحد من الإنتاجية، ويقلل من الحراك الاجتماعي، فيزيد من صعوبة تحقيق النمو الشامل اللازم للحد من الفقر وعدم المساواة.

14 - وأبرزت الجائحة أيضاً فجوات في نظم الحماية الاجتماعية، وكذلك أوجه قصور في نظم الصحة والتعليم، تغذي أوجه عدم المساواة الهيكلية. ومما يزيد من تقاوم الأثر غير المتكافئ للجائحة نقص الاستثمار المزمّن منذ وقت طويل في الصحة العامة، واستمرار الحواجز التي تمنع الفئات الفقيرة والمهمشة من الحصول على الخدمات الصحية. وحُمِلت النظم الصحية عبئاً يفوق طاقتها مما اضطر العديد من البلدان إلى اتخاذ قرارات صعبة لتحقيق التوازن بين تزايد الطلب على الخدمات بسبب مرض فيروس كورونا، مع الحفاظ في الوقت نفسه على تقديم الخدمات الصحية الأساسية. فعلى سبيل المثال، أبلغ 70 بلداً عن انقطاع خدمات تطعيم الأطفال أو تعليقها في آذار/مارس ونيسان/أبريل 2020⁽⁹⁾.

15 - وكانت للقيود المتعلقة بمرض فيروس كورونا (تدابير الإغلاق الشامل والتباعد البدني) آثار مدمرة على الجميع، ولكن أشد الناس تضرراً منها هم الذين يعيشون أصلاً في أوضاع هشّة، بمن فيهم الفئات المهمشة والمحرومة⁽¹⁰⁾. وكثيراً ما تتقاطع أوجه الضعف التي تعاني منها هذه الفئات مع أوجه عدم المساواة الأخرى (مثل الاعتماد الشديد على الاقتصاد غير النظامي، وانخفاض الدخل، وتدني مستويات التعليم، وعدم كفاية فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية، والافتقار إلى الحماية الاجتماعية)، مما يزيد من تقاوم المخاطر التي يواجهها الأفراد والمجتمعات المحلية.

16 - ويؤدي تقاوم مستويات الفقر إلى تنويع الملامح المحددة للأشخاص الذين يعيشون في فقر، والذين يتحملون وطأة الأزمة، مما يزيد من صعوبة كسر الحلقة المفرغة للفقر وعدم المساواة. وقبل تفشي الجائحة، كان الناس الذين يعيشون في فقر مدقع في الغالب من الشباب ذوي مستويات التعليم المتدنية الذين يعيشون في المناطق الريفية. وعلى الرغم من أنه لا يعيش في المناطق الريفية سوى 48 في المائة من سكان العالم، فإن 80 في المائة ممن يعيشون تحت الخط الدولي للفقر يسكنون في هذه المناطق، ونصفهم من الأطفال. ومعظم فقراء المدن، الذين يعيشون في أحياء عشوائية، هاجروا أصلاً من مناطق ريفية بحثاً عن فرص أفضل لكسب الرزق. ولم يتلق حوالي 70 في المائة ممن يعيشون في فقر مدقع، وتبلغ أعمارهم 15 عاماً فما فوق، أي تعليم مدرسي أو أنهم قد تلقوا تعليماً أساسياً⁽¹¹⁾.

17 - وإضافة إلى هذه الملامح، التي كانت موجودة من قبل، يُتَوَقَّع أن تؤدي الأزمة الحالية إلى نشوء فئة جديدة من الفقراء (يقدر عددهم بـ 72 مليون نسمة، يعيش 80 في المائة منهم في بلدان متوسطة الدخل)⁽¹²⁾، تعيش في مناطق حضرية وأفرادها أحدث سنّاً وأفضل تعليماً ومن غير المرجح أن يكونوا من العاملين في قطاع الزراعة⁽¹³⁾. أما الذين أفلتوا بصعوبة من براثن الفقر المدقع فهم معرضون بشكل خاص

(9) United Nations, "Policy brief: education during COVID-19 and beyond", August 2020

(10) United Nations, "Responses to the COVID-19 catastrophe could turn the tide on inequality", Policy Brief .No. 65, May 2020

(11) World Bank, Poverty, Overview. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور في الإنترنت على الموقع التالي: www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview (تم الاطلاع عليه في 3 كانون الثاني/يناير 2020).

(12) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020*

(13) المرجع نفسه.

للوقوع فيها مرة أخرى. وفي بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يتعرض الشباب والأزواج الذين لهم أطفال والأشخاص الذين تلقوا تعليماً دون المستوى الجامعي لخطر أكبر من الوقوع في براثن الفقر بسبب عدم كفاية أصولهم المالية لإبقاء أسرهم فوق خط الفقر عندما يواجهون خسارة مفاجئة لمدة ثلاثة أشهر على الأقل⁽¹⁴⁾. وتزيد الأزمة الحالية من تفاقم أوجه عدم المساواة القائمة وتخفف الحراك الاجتماعي، مما يزيد من صعوبة خروج الفقراء الجدد من دائرة الفقر، ويزيد من احتمال الوقوع في حلقة مفرغة من الفقر المتوارث بين الأجيال.

18 - ويغلب عدد النساء بشكل غير متناسب لدى الفقراء الجدد، وذلك لأن حوالي 60 في المائة منهم يعملان في الاقتصاد غير النظامي، ويواجهن بالتالي احتمالاً أكبر للوقوع في براثن الفقر. وتقدر هيئة الأمم المتحدة بين الجنسين وتمكين المرأة أن الجائحة وتداعياتها ستدفع 47 مليون امرأة وفتاة أخرى إلى الفقر المدقع وستوسع فجوة الفقر بين النساء والرجال⁽¹⁵⁾. ولئن كانت الجائحة ستؤثر على كل الأشخاص الذين يعيشون في فقر عبر العالم، فإن النساء سيتضررن بشكل غير متناسب، لا سيما من هن في سن الإنجاب. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام 2021، ستعيش حوالي 435 مليون امرأة وفتاة في فقر مدقع، وستكون هناك 118 امرأة تعيش في فقر مقابل كل 100 رجل ضمن الفئة العمرية المتراوحة بين 25 و 34 عاماً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا⁽¹⁶⁾.

19 - وأضرت الجائحة أيضاً بالفقراء العاملين المتأثرين بشكل مباشر من فقدان الوظائف والدخل ومن ارتفاع تكاليف الغذاء. وفي عام 2017، كان هناك أكثر من 300 مليون عامل يقل دخلهم في اليوم عن 1,9 دولار. ومن المتوقع أن يرتفع معدل الفقر النسبي (أي نسبة العمال الذين يحصلون على إيرادات شهرية تقل عن 50 في المائة من متوسط الإيرادات لدى السكان) للعمال غير النظاميين بنحو 34 نقطة مئوية على الصعيد العالمي⁽¹⁷⁾. ومع أن جائحة كوفيد-19 في معظم البلدان قد أضرت، بادئ الأمر، بالمناطق الحضرية، فإن آثارها الاقتصادية ما لبثت أن طالت المناطق الريفية⁽¹⁸⁾. وأدت القيود المفروضة على حركة العمال الموسمي والمهاجرين إلى نقص في اليد العاملة وفقدان العمال الزراعيين الأجراء لدخلهم، وكانت لها تداعيات على أسرهم ومجتمعاتهم المحلية (انظر A/75/189). ومن المتوقع أن تتخفف التحويلات المالية العالمية للعمال المهاجرين بنسبة 20 في المائة في عام 2020، وهو أكبر تراجع في التاريخ الحديث⁽¹⁹⁾.

(14) OECD, "COVID-19: Protecting people and societies", 31 March 2020. ويمكن الاطلاع على هذا المنشور في الإنترنت على الموقع التالي: www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-protecting-people-and-societies-e5c9de1a/.

(15) UN-Women, "COVID-19 will widen poverty gap between women and men, new UN Women and UNDP data shows", 2 September 2020.

(16) UN-Women, *From Insight to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19* (2020).

(17) United Nations, "Policy brief: the world of work and COVID-19", June 2020.

(18) Food and Agriculture Organization of the United Nations, "COVID-19 and rural poverty: supporting and protecting the rural poor in times of pandemic", 28 April 2020.

(19) World Bank, "World Bank predicts sharpest decline of remittances in recent history", 22 April 2020.

مما سيكون له أثر كبير على سُبل عيش نحو 800 مليون شخص في جميع أنحاء العالم ممن يعتمدون على التحويلات المالية للبقاء فوق خط الفقر⁽²⁰⁾.

20 - كما أدت جائحة كوفيد-19 إلى زيادة تفاقم الوصم والتمييز ضد الشعوب الأصلية التي تعاني بالفعل من التهميش والفقر المدقع (انظر A/75/185). وتتزايد أعداد السكان الأصليين الذين يقعون في براثن الفقر المدقع في خضم ارتفاع حاد في عمليات إخلاء الأراضي وفقدان سُبل العيش التقليدية من جراء الجائحة⁽²¹⁾. وتواجه مجتمعات الشعوب الأصلية تهديداً صحياً خطيراً، وذلك بسبب قلة فرص حصولها على الرعاية الصحية، وما تواجهه هذه الشعوب من ارتفاع كبير في معدلات الأمراض المعدية وغير المعدية، وعدم إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية والمرافق الصحية وغير ذلك من التدابير الوقائية الرئيسية.

21 - وكان كبار السن أكثر عرضة بالفعل للفقر وذلك بسبب تزايد احتمال الوقوع في براثن الفقر مع التقدم في السن⁽²²⁾. ولا تهدد هذه الجائحة حياة كبار السن وسلامتهم فحسب، بل قد تؤدي أيضاً إلى تخفيض مصادر دخلهم ومستويات معيشتهم بدرجة كبيرة. وقد يعتمد كبار السن على مصادر دخل متعددة، تشمل العمل المدفوع الأجر والمدخرات والدعم المالي المقدم من الأسرة والمعاشات التقاعدية، وكلها قد تكون مهددة بسبب أزمة كوفيد-19. والمسئآت معرضات للخطر بشكل خاص لأنهن يعشن حياة أطول من الرجال، ومع ذلك فإنهن يمثلن 65 في المائة تقريباً من سكان العالم الذي تتجاوز أعمارهم سن التقاعد (الذي يتراوح بين 60 و 64 عاماً) وليس لديه معاش تقاعدي منتظم.

22 - وقبل ظهور الجائحة، كان الشباب بالفعل أكثر عرضة للبطالة بثلاث مرات مقارنة بالبالغين⁽²³⁾. ومنذ بداية الجائحة، توقف واحد من كل ستة شباب في العالم عن العمل، فيما شهد أولئك الذين لا يزالون يعملون انخفاضاً في دخلهم بنسبة 42 في المائة⁽²⁴⁾. كما فقد العديد من الشباب فرص التعليم، وكان هناك 164 من البلدان تفرض قيوداً على المدارس والمؤسسات التعليمية، وهو ما أثر على أكثر من 1,4 بليون طالب. وعلاوة على ذلك، هناك الكثير من الشباب الذين لا تشملهم نُظم الحماية الاجتماعية بما فيه الكفاية وذلك بسبب المتطلبات المتعلقة بالاشتراكات أو العمالة الرسمية أو السن.

23 - تزيد هذه الجائحة وما ينجم عنها من آثار اقتصادية من ضعف الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يشكلون قرابة 15 في المائة من سكان العالم والذين يعيش معظمهم بالفعل في ظل الفقر (يعاني 20 في المائة من أفقر سكان العالم من شكل من أشكال الإعاقة)⁽²⁵⁾. وتقل احتمالات حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على العمل أضعف مقارنة بغيرهم، وحتى عندما يعملون، فإنهم سيعملون على الأرجح في

International Labour Organization (ILO), "Protecting migrant workers during the COVID-19 (20) pandemic: recommendations for policymakers and constituents", policy brief, April 2020.

(21) بيان من نائب المديرية التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة.

(22) الأمم المتحدة، "تأثير جائحة كوفيد-19 على كبار السن"، أيار/مايو 2020.

(23) ILO, *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the Future of Jobs* (Geneva, 2020).

(24) ILO, *Youth and COVID-19: Impacts on Jobs, Education, Rights and Mental Well-Being* (Geneva, 2020).

(25) Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Goals by, for and with Persons with Disabilities 2018 (منشورات الأمم المتحدة). وتُظهر البيانات المتوفرة بشأن الفترة 2011-2016 أن نسبة الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعيشون تحت الخط الوطني أو الدولي للفقر أعلى من النسبة التي لدى الأشخاص من غير ذوي الإعاقة، وهي تصل إلى مستوى الضعف في بعض البلدان.

القطاع غير الرسمي بدون أي حماية اجتماعية. أما التدابير المتعلقة بجائحة كوفيد-19 فهي تؤثر عليهم بشكل مباشر جراء فقدان الوظائف ومصادر الدخل، وأيضاً بشكل غير مباشر جراء فقدان أفراد من أسرهم المعيشية لدخلهم، علماً وأنّ هذه الأسر تتحمل عادة تكاليف ونفقات إضافية تتعلق بالإعاقة. ولذلك قد يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة مزيد السقوط بسرعة في براثن الفقر⁽²⁶⁾.

24 - وقد تأثر جميع الأطفال تقريباً (حوالي 94 في المائة من أطفال المدارس في جميع أنحاء العالم و 99 في المائة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا) تأثراً مباشراً بإغلاق المدارس، مما عرض تعليمهم للخطر⁽²⁷⁾، ولا سيما مع تقادم الفوارق القائمة بسبب أوجه عدم المساواة في إمكانية الوصول إلى خيارات التعلم عن بُعد. وفي بعض البلدان، تتطوي عمليات إغلاق المدارس على مخاطر التسبب في ارتفاع حاد في معدلات عمل الأطفال وتعرضهم للإهمال. وتدفع الفتيات أيضاً ثمناً باهظاً لأنّ استمرار تعطّل التعليم يمكن أن يزيد من معدلات ترك الدراسة، مما يؤدي إلى زيادة الفجوات في التعليم وإلى ارتفاع مخاطر الاعتداء الجنسي، والحمل المبكر، والزواج المبكر والزواج القسري، كما كان الحال أثناء تفشي مرض فيروس الإيبولا⁽²⁸⁾. وعلاوة على ذلك، يشكل سوء التغذية تهديداً لحوالي 370 مليون طفل من أشد الأطفال حرماناً الذين فقدوا إمكانية تناول الوجبات المدرسية خلال النصف الأول من عام 2020، وذلك لأنّه يؤدي إلى خسائر فادحة في القدرات البشرية في الأسر المحرومة، ويعجل باتساع أوجه عدم المساواة.

جيم - فقدان الوظائف والعمل اللائق

25 - ضربت جائحة كوفيد-19 العالم في سياق تواجه فيه العديد من البلدان بالفعل تزايداً في أوجه عدم المساواة وتدهوراً في ظروف العمل. وحتى قبل ظهور الجائحة، كان ما يصل إلى 57 في المائة من سكان العالم الذين هم في سن العمل (3,3 بلايين شخص) منخرطين في إطار العمل غير الرسمي، وكانوا يفتقرون في الغالب إلى الحقوق في العمل والحماية الاجتماعية⁽²⁹⁾. وفي البلدان المتقدمة النمو، يواجه عدد متزايد من العمال، ولا سيما العمال من الشباب والنساء، انعدام الأمن الوظيفي بسبب الزيادة في العمل غير الطوعي، بدوام جزئي والمؤقت منه، وظهور أنواع جديدة من الوظائف (مثل الوظائف في اقتصاد العربة). وتتزامن هذه الاتجاهات مع أزمة كوفيد-19 لتزيد من سوء أثارها، وهي تقاوم عدم المساواة وانعدام الأمن في عالم العمل.

26 - وأدت القيود المفروضة في سياق جائحة كوفيد-19 إلى إغلاق أماكن العمل، وتقليص ساعات العمل، وانخفاض اليد العاملة وغيرها من مصادر الدخل من غير العمل (مثل التحويلات المالية

(26) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان 2020، "حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في زمن كوفيد-19: مبادئ توجيهية"، 29 نيسان/أبريل 2020.

(27) الأمم المتحدة، "موجز سياساتي: التعليم أثناء جائحة كوفيد-19 وما بعدها"، آب/أغسطس 2020.

(28) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "COVID-19 school closures around the world will hit girls hardest", 31 March 2020; Save the Children and others, "Children's Ebola recovery assessment: Sierra Leone", 2015; and Irish Aid and the United Nations Development Programme (UNDP), "Assessing sexual and gender-based violence during the Ebola crisis in Sierra Leone", 26 October 2015.

(29) الأمم المتحدة، "موجز سياساتي: عالم العمل وكوفيد-19".

والإيجارات)، مما قوض بشدة الأمن الاقتصادي للناس وسُبل عيشهم (يعيش 94 في المائة من العمال في بلدان فُرض فيها نوع من أنواع إغلاق أماكن العمل)⁽³⁰⁾. وفي الربع الثاني من عام 2020 وحده، فقد ما نسبته 17,3 في المائة من مجموع عدد ساعات العمل (أي ما يعادل 495 مليون وظيفة محسوبة بمكافئ الدوام الكامل)، ومن المتوقع أن يستمر هذا الاتجاه في الربع الثالث من عام 2020 (12,1 في المائة من عدد ساعات العمل، أو ما يعادل 345 مليون وظيفة محسوبة بمكافئ الدوام الكامل)⁽³¹⁾. ولا تؤثر الانعكاسات على الأشخاص الذين هم بالفعل داخل سوق العمل عند حلول الأزمة فحسب، بل تؤثر أيضا على أولئك الذين يرغبون في الدخول إلى سوق العمل للمرة الأولى أو العودة إليه بعد فترة انقطاع عن العمل.

27 - وتترتب على فقدان ساعات العمل⁽³²⁾ آثار مدمرة على دخل اليد العاملة في جميع أنحاء العالم. فخلال الأرباع الثلاثة الأولى من عام 2020، يُقدَّر أن دخل اليد العاملة على الصعيد العالمي (أجور الموظفين وجزء من دخل العاملين لحسابهم الخاص)، دون الأخذ في الحسبان تدابير دعم الدخل، قد انخفض بنسبة 10,7 في المائة مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019 (أي ما يعادل 5,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، أو 3,5 تريليونات دولار)⁽³³⁾. وتبلغ الخسائر في دخل اليد العاملة أعلى مستوياتها في البلدان المتوسطة الدخل، وفي الأمريكتين وأفريقيا⁽³⁴⁾. وما لم يتم التعويض عن هذه الخسائر بأشكال أخرى من الدخل، مثل تحويلات الحماية الاجتماعية، فإن التقديرات تشير إلى أن 35 مليون شخص إضافي سيصبحون عرضة للوقوع في براثن الفقر⁽³⁵⁾.

28 - وتختلف عواقب الأزمة الحالية اختلافا كبيرا فيما بين القطاعات والأوضاع الوظيفية. ومن المتوقع أن يكون للأزمة آثار مدمرة على العمال ذوي المهارات المتدنية والأجور المنخفضة⁽³⁶⁾. فعلى الصعيد العالمي، يعمل 1,25 بليون من العمال ذوي الأجور المنخفضة والمهارات المتدنية (38 في المائة من القوة العاملة) في القطاعات الأربعة الأكثر تضررا وهي: الأغذية وخدمات الإقامة (144 مليون)، وتجارة التجزئة والجملة (482 مليون)، وخدمات الأعمال التجارية والإدارة (157 مليون)، والصناعات التحويلية (463 مليون)⁽³⁷⁾. وفي قطاع الصناعات التحويلية، انعكس أثر انخفاض الطلب العالمي في صناعة الملابس على المتعاقدين من الباطن وعلى العمال في البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نموا. ففي بنغلاديش، على سبيل المثال، تأثر 2,25 مليون عامل في المصانع بانخفاض الطلب⁽³⁸⁾؛ وفي كمبوديا،

(30) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 6th ed., 23 September 2020

(31) المرجع نفسه.

(32) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 5th ed., 30 June 2020 ويمكن تقسيم فقدان ساعات العمل إلى أربعة عناصر هي: (أ) ساعات عمل أقل: انخفاض في متوسط عدد ساعات العمل الأسبوعية مقارنة بالحالة السائدة قبل الأزمة؛ (ب) أن يكون الشخص موظفا ولكنه لا يعمل أو ليس في مكان العمل أو أنه غائب عن العمل بصفة مؤقتة (مثل العمال المسرَّحين مؤقتا والعمال الذين هم في إجازة مرضية)؛ (ج) البطالة: أن يكون الشخص جاهزا للعمل وأنه في صدد البحث عن عمل؛ (د) انعدام النشاط الاقتصادي: الخروج من القوة العاملة.

(33) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 6th ed

(34) المرجع نفسه.

(35) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work – Impact and policy responses", 1st ed., 18 March 2020

(36) الأمم المتحدة، "موجز سياساتي: عالم العمل وكوفيد-19".

(37) المرجع نفسه.

(38) *Development Policy and Multilateralism after COVID-19* (United Nations publication, 2020)

اضطر سُدس المصانع إلى تعليق العمل، مما أثر على نحو 60 000 عامل⁽³⁹⁾. والعمال ذوو الأجور المنخفضة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الذين يشكلون نسبة 15 في المائة من العمال المتفرغين، معرضون للخطر بشكل خاص بسبب ندرة المدخرات التي يمكنهم الاعتماد عليها في حالات فقدان الدخل⁽⁴⁰⁾.

29 - وأكثر العمال ضعفا هم الذين يعملون في الاقتصاد غير الرسمي الذي يمثل نسبة 60 في المائة من القوة العاملة العالمية⁽⁴¹⁾. ويفتقر العمال غير النظاميين (مثل العاملين بأجر يومي، وعمال المزارع، والعمال المهاجرين) في كثير من الأحيان إلى الحماية الاجتماعية، والحقوق في العمل، والأمن الاقتصادي، وهي أمور ضرورية لتمكينهم من أخذ الإجازات المرضية وتلقي العلاجات أو لمواجهة تدابير الإغلاق الشامل، مما يجعلهم أكثر عرضة لفقدان الدخل. وفي الشهر الأول وحده من الأزمة، شهد هؤلاء العمال انخفاضا في الإيرادات بنسبة 60 في المائة عالميا (حوالي 80 في المائة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا)⁽⁴²⁾. كما يواجه العمال غير النظاميين مستويات أعلى من المخاطر في مجالي الصحة والسلامة، وذلك لأن طبيعة عملهم كثيرا ما تتطوي على التفاعل مع زملائهم في العمل ومع العملاء، لكنهم في الوقت نفسه يفتقرون إلى الحماية الملائمة. فالعمال المنزليون، على سبيل المثال، الذين يتجاوز عددهم 67 مليون في جميع أنحاء العالم، والغالبية العظمى منهم من النساء، هم في الغالب عمال غير نظاميين، وبالتالي عرضة بشكل خاص للتضرر من الأزمة⁽⁴³⁾.

30 - ويتأثر الأشخاص الذين يعملون في المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بوجه خاص بهذه الأزمة. وتستأثر هذه المؤسسات بأكثر من 70 في المائة من العمالة العالمية وبنسبة 50 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁽⁴⁴⁾، لكنها كثيرا ما تقتصر، بسبب ضعف قدرتها على الصمود وزيادة قابليتها للتضرر بسبب حجمها، إلى ما يكفي من الأصول وإلى إمكانية الحصول على الائتمانات، ولا تستطيع الاستفادة من التدابير المالية ومن حزم الحوافز الموضوعية مؤخرا والمتعلقة بأزمة كوفيد-19، ولا سيما في البلدان النامية، حيث تعمل هذه المؤسسات في الغالب في القطاع غير الرسمي⁽⁴⁵⁾. وذكرت أكثر من نصف المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أنها قد تغش في غضون ثلاثة أشهر إذا لم تحصل على الدعم، فيما قد تضطر العاملة منها في الاقتصاد الرسمي إلى العمل في إطار الاقتصاد غير الرسمي⁽⁴⁶⁾. وأظهرت دراسة استقصائية لمنظمة العمل الدولية أن 70 في المائة من المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة التي شملتها هذه الدراسة اتخذت تدابير للتكيف، مثل منح

(39) المرجع نفسه.

(40) الأمم المتحدة، "موجز سياساتي: عالم العمل وكوفيد-19".

(41) United Nations, "A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19", April 2020

(42) الأمم المتحدة، "موجز سياساتي: عالم العمل وكوفيد-19".

(43) ILO, "Beyond contagion or starvation: giving and domestic workers another way forward", May 2020

(44) ILO, "MSME Day 2020: the COVID-19 pandemic and its impact on small business", 26 June 2020

(45) ILO, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs* (2019)

(46) OECD, "Coronavirus (COVID-19): SME policy responses", 15 July 2020

إجازة مدفوعة الأجر، أو خفض عدد العاملين المؤقتين، أو تسريح الموظفين الدائمين، أو الطلب من العمال أخذ إجازة غير مدفوعة الأجر أو العمل مقابل أجر مخفض⁽⁴⁷⁾.

31 - وكثيرا ما يعمل العمال المهاجرون واللاجئون في قطاعات تشهد مستويات عالية من العمل المؤقت أو غير الرسمي أو غير المحمي. وأجبر بعض العمال المهاجرين على العودة إلى بلدانهم الأصلية بسبب زيادة التمييز وكرهية الأجانب، وفقدان الوظائف، وعدم إمكانية الحصول على تدابير الدعم، بما فيها الحماية الاجتماعية. وأدت القيود المفروضة على السفر، بما في ذلك إغلاق الحدود، إلى تقطُّع السُّبل بما لا يقل عن 3 ملايين من المهاجرين الذين كانوا يحاولون الوصول إلى بلدانهم الأصلية⁽⁴⁸⁾. كما أثرت الجائحة على التنقل الداخلي للعمال المهاجرين. ففي الهند، على سبيل المثال، عاد ملايين الأشخاص العاملين في المناطق الحضرية إلى قراهم⁽⁴⁹⁾.

32 - وفي العديد من البلدان، تطال الآثار المتعددة الأوجه للجائحة العاملات أكثر من غيرهن من النساء، وهن يتركزن إلى حد كبير في القطاعات الأكثر تضررا من الأزمة. وتعمل 40 في المائة تقريبا من كافة النساء العاملات في جميع أنحاء العالم (حوالي 510 ملايين امرأة) في أكثر القطاعات تضررا، أي الأغذية وخدمات الإقامة، وتجارة التجزئة والجملة، وخدمات الأعمال التجارية والإدارة، والصناعات التحويلية⁽⁵⁰⁾. والنساء ممثلات تمثيلا زائدا في قطاع الصحة (70 في المائة من القوة العاملة في مجال الصحة في العالم) ومن الأرجح أن يكن في الخطوط الأمامية ويعملن كممرضات وقابلات وعاملات في مجال الصحة في المجتمعات المحلية⁽⁵¹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، فإنهن يواجهن زيادة في مسؤوليات الرعاية غير المدفوعة الأجر للأطفال غير الملتحقين بالمدارس و/أو لكبار السن والمرضى من أفراد أسرهم، ويتعرضن في الوقت نفسه لمخاطر العنف الجنساني بشكل متزايد⁽⁵²⁾.

33 - وتعمل غالبية النساء في البلدان النامية في القطاع غير الرسمي، بما ذلك أكثر من 80 في المائة منهن في الوظائف غير الزراعية في جنوب آسيا، في مقابل 74 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء، و 54 في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي⁽⁵³⁾. ومن ثم، فإنهن لا يستطعن الحصول على

(47) ILO, “ILO SCORE global COVID-19 enterprise survey: how are enterprises affected and how can we support them?”, 15 May 2020.

(48) المنظمة الدولية للهجرة، بوابة بيانات الهجرة: بيانات الهجرة المعنوية بجائحة كوفيد-19. ويمكن الاطلاع على هذه البيانات في الإنترنت على الموقع التالي: <https://migrationdataportal.org/themen/migration-data-relevant-covid-19-pandemic> (تم الاطلاع عليها في 13 تموز/يوليه 2020).

(49) Susan F. Martin and Jonas Bergmann, “COVID-19 and the transformation of migration and mobility globally: shifting forms of mobility related to COVID-19”, August 2020.

(50) منظمة العمل الدولية، “مع اشتداد أزمة فرص العمل، منظمة العمل الدولية تحذر من حصول تعافي غير أكيد وغير مكتمل لسوق العمل”، 30 حزيران/يونيه 2020.

(51) Mathieu Boniol and others, “Gender equity in the health workforce: analysis of 104 countries – health workforce working paper 1”, Geneva, March 2019.

(52) Sandro Galea, Raina M. Merchant and Nicole Lurie 2020, “The mental health consequences of COVID-19 and physical distancing: the need for prevention and early intervention”, *Jama Internal Medicine*, vol. 180, No. 6 (10 April 2020).

(53) الأمم المتحدة، “موجز للسياسات: أثر مرض فيروس كورونا لعام 2019 (كوفيد-19) على النساء والفتيات”، 9 نيسان/أبريل 2020.

أي حماية اجتماعية، من قبيل التأمين الصحي، والإجازة المرضية وإجازة الأمومة المدفوعتي الأجر، واستحقاقات المعاشات التقاعدية وإعانات البطالة، أو لا تُتاح لهن سوى إمكانية محدودة جدا للحصول على هذه الحماية. وتتفاقم هذه العوامل بسبب أوجه عدم المساواة المتعددة والمتداخلة، مثل الوضع الاجتماعي والاقتصادي، والإعاقة، والسن، والموقع الجغرافي.

34 - ويتأثر الشباب بالأزمة الحالية تأثرا كبيرا وبأشكال متعددة: فقد يؤدي تَعَطُّل التعليم والتدريب إلى تقليل فرص العمل ومصادر الدخل في المستقبل؛ وقد يتعرض أولئك الذين يشغلون وظائف بالفعل إلى التسريح المؤقت من العمل وإلى البطالة وانخفاض الدخل؛ وسيواجه الشباب صعوبات في الدخول إلى سوق العمل أو العودة إليه و/أو في الانتقال إلى مناصب أفضل⁽⁵⁴⁾. ويعمل ما يقرب من 77 في المائة، أو 328 مليون، من العمال الشباب في العالم في وظائف غير رسمية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل⁽⁵⁵⁾. وفي البلدان المتقدمة، أدت نماذج الأعمال التجارية الجديدة، مثل اقتصاد المنصات الإلكترونية واقتصاد العربة، إلى توسيع نطاق القطاع غير الرسمي، حيث كثيرا ما يؤدي انعدام علاقة العمل المعيارية إلى غياب حماية العمال واستحقاقاتهم، مما يجعل هؤلاء العمال عرضة بوجه خاص لآثار الجائحة.

35 - ومن السمات الهامة للأزمة الحالية هي تزايد عدد الأفراد غير النشطين (أي الذين لا يبحثون بنشاط عن عمل ولا يدخلون بالتالي في إحصاءات العمالة)، وهي ظاهرة أخذت في التزايد بدرجة أكبر من البطالة، وتشمل عادة المزيد من جيلي كبار السن والشباب⁽⁵⁶⁾. وفي المتوسط، يعاني 40 في المائة من الشباب من فترة من انعدام النشاط الاقتصادي أو البطالة لأربع سنوات أو أكثر. وقبل انتشار الجائحة، كان نحو 20 في المائة من الشباب في جميع أنحاء العالم (267 مليون) خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب⁽⁵⁷⁾، ومع ذلك، يمكن أن تتسبب الأزمة الحالية في زيادة هذه النسب، مما قد يؤدي إلى الاكتئاب والإقصاء، وإلى خفض الإيرادات المستقبلية المحتملة. ولذلك، فإن انعدام النشاط يتطلب اهتماما خاصا في مجال السياسات العامة، إذ إن ارتفاع معدلات انعدام النشاط يجعل استعادة الوظائف أمرا أكثر صعوبة ويزيد من التكاليف الاقتصادية للحكومات. فعلى سبيل المثال، حتى قبل انتشار الجائحة، كانت التكلفة الاقتصادية المترتبة على البقاء خارج دائرة العمالة والتعليم والتدريب في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تُقدَّر بما يتراوح بين 360 بليون و 605 بلايين دولار، أي ما يعادل 0,9 في المائة إلى 1,5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي⁽⁵⁸⁾.

ثالثا - السياسة الاجتماعية الرامية إلى تحقيق التعافي الشامل والمرن والمستدام من الجائحة لبلوغ أهداف خطة التنمية المستدامة لعام 2030

36 - كانت هناك قبل ظهور كوفيد-19 مخاوف متزايدة من ارتفاع نسق عدم المساواة وانعدام الأمن الاقتصادي. ولكن الأزمة الحالية سلطت المزيد من الضوء على هذه المسائل، لأنها تؤثر على مدى تعرض

(54) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 4th ed., 27 May 2020.

(55) المرجع نفسه.

(56) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 6th ed.

(57) ILO, "ILO monitor: COVID-19 and the world of work", 4th ed.

(58) OECD, "COVID-19: Protecting people and societies".

الأفراد للفيروس، وقدرتهم على العمل من المنزل، وإمكانية حصولهم على ما يكفي من الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية. وقد كشفت الجائحة عن هشاشة حياة العديد من الناس وعن مدى استنفال المخاطر وعدم اليقين في مجتمعنا اليوم.

37 - وفي الوقت نفسه، يحتمل أن تشهد أوجه عدم المساواة وانعدام الأمن تزايداً نتيجة لأثر الأزمة المدمر على فرص العمل وسبل العيش والصحة والتعليم. وقد تستمر هذه الآثار الاجتماعية السلبية لسنوات، حتى بعد انتهاء الجائحة وعودة النمو الاقتصادي. وسيكون لها أثر على آفاق مستقبل الأطفال والشباب الذين فقدوا فرص التعليم والعمل، بل إنها قد تترك أثراً على الأجيال المقبلة.

38 - غير أن النتائج الطويلة الأجل لهذه الأزمة تتوقف على السياسات المتبعة في مواجهتها. فمن الناحية التاريخية، أعادت الجائحات وغيرها من الأزمات الكبرى تشكيل السياسات والمجتمعات بطرق ساعدت على الحد من عدم المساواة والتصدّي لانعدام الأمن. وكثيراً ما شكلت الصدمات الكبرى اختباراً للمؤسسات والممارسات وعززت المطالب المتعلقة بالحماية الاجتماعية وزيادة الأجور. ومن الأمثلة البارزة على ذلك حالة الولايات المتحدة التي شهدت إنشاء نظام الحماية الاجتماعية في أعقاب الكساد الكبير في عام 1929. وبالمثل، أنشأت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية نظامها الشامل للرعاية الصحية بعد الحرب العالمية الثانية. وفي كل الحالات التي استجابت فيها الحكومات لهذه المطالب، سجلت التفاوتات انخفاضاً بعد هدوء الصدمة الأولية.

39 - وجائحة كوفيد-19، كغيرها من الأزمات السابقة، هي بمثابة مفترق طرق. إذ من الممكن أن تؤدي الاستجابة غير الكافية للأزمة وآثارها الاجتماعية إلى وضع البلدان في مسارات سلبية، مما يزيد من السخط العام ومن إضعاف الثقة بالمؤسسات. وفي الوقت نفسه، تربط مأساة الجائحة مصائر الشعوب ببعضها، وذلك بنسق أكبر من نسق الأزمات الاقتصادية الأخيرة. وهي تبين مدى أهمية العمل الجماعي، وتخلق وعياً جديداً بالمخاطر الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن نقص نظم الحماية الاجتماعية وعدم كفاية الخدمات العامة. وبالتالي، يمكن أن تؤدي هذه الأزمة إلى تغييرات تحويلية تلزم لبناء عقد اجتماعي جديد.

40 - ومن أجل التعافي بشكل أفضل والتعجيل بتنفيذ خطة عام 2030، يلزم وضع استراتيجية شاملة للجميع ومرنة ومستدامة محوراً للناس. وستكون هذه الاستراتيجية على شقين: أولهما اتخاذ تدابير مؤقتة سريعة المفعول لمواجهة الأزمة وثانيهما وضع سياسات وتدابير شاملة طويلة الأجل لبناء القدرة على الصمود في مواجهة المخاطر والصدمات مستقبلاً. ويجب دعم هذه الإجراءات من خلال توفير تمويل كافٍ للتنمية الاجتماعية.

ألف - التدابير المؤقتة السريعة المفعول لمعالجة الآثار السلبية للجائحة على التنمية الاجتماعية

41 - يصيب تأثير جائحة كوفيد-19 المجتمعات والاقتصادات في الصميم. ولذلك، اتخذت الحكومات تدابير مؤقتة سريعة المفعول لم يسبق لها مثيل للحد من الأثر الاجتماعي والاقتصادي للأزمة. وهناك فرص للاستفادة من تدابير الاستجابة للطوارئ هذه من أجل تحويل الاقتصادات وإنشاء مجتمعات أكثر شمولاً وإنصافاً ومرونة واستدامة.

42 - وبالتوازي مع الجهود المبذولة لاحتواء الجائحة، باعتبارها الأولوية الأكثر إلحاحاً، اتخذت معظم البلدان تدابير سريعة للاستجابة للطوارئ (حزم الحوافز المالية) من أجل مواجهة الأثر السلبي للجائحة على

العمالة والفقير. فقد قامت أكثر من 170 بلدا برصد اعتمادات لخطط التحفيز المالي وصلت قيمتها في 11 أيلول/سبتمبر 2020 إلى 11,7 تريليون دولار، أو ما يقرب من 12 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي⁽⁵⁹⁾. وتشمل مجموعات التحفيز المالي الرئيسية عادة زيادة الإنفاق، والتنازل عن الإيرادات (بما في ذلك الاقتطاعات الضريبية المؤقتة)، وتوسيع نطاق استحقاقات الحماية الاجتماعية لتشمل أولئك الذين لم تشملهم التغطية من قبل، وتقديم الدعم أو القروض بدون فوائد للأعمال التجارية الصغيرة، والمساعدة في توفير السيولة المالية. وكانت حزم الحوافز هذه حاسمة في الحد من آثار الأزمة، حيث أفادت منظمة العمل الدولية، بالنسبة للبلدان ذات البيانات الكافية، عن وجود ارتباط مباشر بين حجم مجموعات التحفيز المالي وعدد الوظائف المفقودة.

43 - وقد اتخذت حكومات كثيرة مبادرات جديدة للحماية الاجتماعية، وإن كانت مؤقتة في كثير من الأحيان، استجابة للجائحة: ففي الفترة بين 1 شباط/فبراير و 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، اتخذت 94,1 في المائة من مجموع البلدان والأقاليم (209 من البلدان والأقاليم) 1 596 تدبيراً من تدابير الحماية الاجتماعية استجابة لأزمة كوفيد-19⁽⁶⁰⁾. وشملت التدابير تقديم بدلات ومنح خاصة (16,7 في المائة)؛ وتوفير سبل حماية الدخل والوظائف (14,9 في المائة)؛ والوقاية من البطالة (10,8 في المائة)، وحماية الصحة (10,7 في المائة)⁽⁶¹⁾. والمستفيدون الرئيسيون من هذه التدابير هم العمال و/أو معالوهم (241 تدبيراً)، والفقراء أو الضعفاء من الفئات السكانية (219 تدبيراً)⁽⁶²⁾. وشملت التدابير المتخذة لدعم الفئات الأكثر ضعفاً ما يلي: التحويلات النقدية، وبرامج المساعدة الغذائية، والتأمين الاجتماعي، واستحقاقات الأطفال من أجل دعم الأسر. وكانت برامج التحويلات النقدية بمثابة المبادرة الأكثر استخداماً من مبادرات شبكة الأمان (ثلث مجموع برامج الحماية الاجتماعية المرتبطة بكوفيد-19).

44 - وكانت إعانات دعم الأجور هي أكثر التدابير انتشاراً من بين التدابير الرامية إلى الاحتفاظ بالعمالة، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات المحرومة، بمن فيها النساء والأشخاص ذوو الإعاقة والمهاجرون والشباب. وقد وضعت معظم بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مخططات للعمل على المدى القصير استجابة للجائحة⁽⁶³⁾. وقد وسعت عدة حكومات نطاق استحقاقات المرض الممولة من القطاع العام لتشمل العمال الذين لا يحق لهم بخلاف ذلك الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر. وقد أدت عمليات إغلاق المدارس وارتفاع عدد الإصابات في أوساط أفراد الأسر المحتاجين إلى الرعاية إلى جلب الاهتمام إلى سياسات الإجازات الأسرية. وقد اتخذت بعض البلدان تدابير لدعم العمال الذين يتعين عليهم

(59) صندوق النقد الدولي، الرائد المالي: سياسات التعافي (واشنطن العاصمة، تشرين الأول/أكتوبر 2020).

ILO, "Social protection monitor: social protection responses to the COVID-19 crisis around the world", (60) 30 November 2020.

ILO, "Social protection responses to COVID-19 crisis around the world", 30 November 2020 (61) ويمكن الاطلاع على هذا المقال في الإنترنت على العنوان التالي: www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417&lang=EN (تم الاطلاع عليه في 5 كانون الثاني/يناير 2020).

(62) المرجع نفسه.

(63) المؤسسة الأوروبية لتحسين ظروف المعيشة والعمل، تعريف مصطلح العمل لفترة قصيرة. ويمكن الاطلاع على هذا التعريف في الإنترنت على العنوان التالي: www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/short-time-work.

رعاية الأطفال أو أفراد الأسرة المرضى، من قبيل توسيع نطاق الإجازة المرضية المدفوعة الأجر التي يفرضها القانون، واستحقاقات المرض.

45 - كما استخدمت البلدان نظمها للحماية من البطالة من أجل منع فقدان الوظائف، وضمان الحصول على الدخل للعمال، ودعم أولئك الذين فقدوا وظائفهم. وقد تم السعي إلى تحقيق ذلك من خلال خمسة أدوات رئيسية هي: توسيع نطاق إعانات البطالة؛ وتقديم إعانات دعم الأجور؛ وتوسيع أو استحداث استحقاقات البطالة الجزئية للتعويض عن الانخفاضات الناجمة عن الأزمة في ساعات العمل؛ وتقديم خدمات العمالة إكمالاً لدعم الدخل المقدم للعمال العاطلين عن العمل؛ وتخفيف الشروط المسبقة لطلب فرص العمل المرتبطة بمدفوعات التأمين ضد البطالة⁽⁶⁴⁾.

46 - وقد عالجت بعض البلدان أوجه الضعف الخاصة للمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة، من خلال استحداث استحقاقات للشيخوخة وللباقيين على قيد الحياة وللعجز، وذلك بغية ضمان الحصول على دخل للمتضررين من الأزمة. وتشمل التدابير التكبير بصرف المعاشات التقاعدية أو زيادة مستوياتها: ففي أستراليا، كان أصحاب المعاشات التقاعدية من بين المستفيدين من مبلغ مقدم لمرة واحدة قدره 750 دولاراً أسترالياً (أو ما يعادل 431,9 دولاراً)؛ وقدمت جنوب أفريقيا مدفوعات مبكرة من المنح الاجتماعية لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة؛ وقدمت كينيا دعماً موجهاً إضافياً إلى الأشخاص الضعفاء، بمن فيهم الأيتام والمسنون.

47 - ولئن كانت هذه التدابير ستعالج الاحتياجات القصيرة الأجل، فإن هشاشة المستفيدين في المستقبل إزاء الصدمات ستكون، بمجرد انتهاء التدابير، كما كانت من قبل. ومن أجل حماية سبل كسب الرزق للفئات والأفراد الأكثر حرماناً وضعفاً، لا بُدّ للحكومات من الوصول بحجم هذه التدابير المؤقتة ومدتها وشروطها إلى الحدّ الأمثل، وأن تستخدمها لوضع أسس سياسات شاملة طويلة الأجل ونظم للحماية الاجتماعية تحمي السكان من الصدمات في المستقبل. وهذا ما سيتطلب اتخاذ إجراءات جريئة لمعالجة الأسباب الجذرية لأوجه عدم المساواة والحرمان. وينبغي للحكومة أن تواصل تعزيز النمو الشامل للجميع؛ وخلق فرص عمل لائقة ومنتجة، خاصة في الاقتصاد الأخضر والاقتصاد المستدام واقتصاد الرعاية؛ والاستفادة من التكنولوجيات الجديدة؛ وإنشاء أو تعزيز وتوسيع نطاق تغطية نظم الحماية الاجتماعية المراعية للظروف الوطنية، بما في ذلك ضبط حدود دنيا للحماية الاجتماعية؛ وضمان توفير خدمات أساسية جيدة وبنية تحتية أساسية للجميع. وينبغي أن تكفل الجهود المحددة الهدف إزالة الحواجز الاجتماعية أو القانونية التي تعترض الفئات المهمشة والمحرومة.

باء - التدابير الطويلة الأجل لإعادة البناء بشكل أفضل: الحاجة إلى عقد اجتماعي جديد

48 - من أجل إعادة البناء على نحو أفضل، لا بد من عقد اجتماعي جديد لمعالجة الأسباب الجذرية لعدم المساواة والضعف، بدلاً من مجرد تخفيف الصدمات مؤقتاً أو تخفيف فشل الأسواق. وتشكيل هذا المسار الجديد يتطلب من الحكومات وسائر الجهات صاحبة المصلحة (أصحاب العمل والعمال ومنظمات المجتمع المدني) أن تكيف أدوارها ومسؤولياتها من أجل تلبية الاحتياجات المتغيرة بسرعة لمجتمعات اليوم.

ILO, "Social protection responses to the COVID-19 crisis: country responses in Asia and the Pacific", (64)

.25 March 2020

وعلى وجه التحديد، أصبح لتزايد انعدام الأمن الوظيفي في البلدان المتقدمة النمو وظروف العمل غير الآمنة في البلدان النامية معنى مفاده أن العديد من الناس لم يعد بإمكانهم الاعتماد على العمل لتوفير الأمن الاقتصادي. وتطرح التحولات في هياكل العائلات والأسر المعيشية تحديات لدورها كمصدر تقليدي للدعم غير الرسمي. أما التغيرات في عالم العمل والعولمة والفتوحات التكنولوجية، بما يرفع مستوى الآمال ولكن يثير أيضاً المخاوف، فتزداد حدتها بفعل التهديدات المتزايدة الناجمة عن تغير المناخ والجائحات. وفي كل الأحوال، فإن التغيرات المجتمعية الخارجة عن سيطرة الإنسان تزيد من تعرض الشعوب للصدمات التي لا يستطيعون تجاوزها. لذا، يجب على الحكومات، وكذا أصحاب المصلحة الآخرين، حماية قدرة الناس على التكيف والتعافي والازدهار.

49 - والخطة الأولى لتعزيز قدرة الناس على الصمود هي الاستثمار فيهم من خلال تعزيز تكافؤ الفرص وإمكانات الحصول على الخدمات الاجتماعية. وحتى الآن، لم ينجح أي بلد، سواء أكان غنياً أم فقيراً، في إعطاء جميع الأطفال نفس الفرص، بغض النظر عن الخلفية الاقتصادية أو الاجتماعية. لذا، من الأهمية بمكان ضمان المساواة في الحصول على التعليم والرعاية الصحية والخدمات الأساسية الأخرى بجودة عالية وبشكل يشمل الجميع. وتبين الأزمة الحالية أن نظم الرعاية الصحية لا تكون فعالة إلا بقدر فعالية الرعاية التي تقدمها لأشد الفئات ضعفاً، ومن ثم ينبغي أن تستكمل السياسات العامة بسياسات وتدابير محددة الأهداف لمعالجة أوجه عدم المساواة القائمة على نوع الجنس أو العمر أو العرق أو الإثنية أو العوامل الأخرى التي عززتها المعايير الاجتماعية. ولا بد من تحديد وإزالة الحواجز القائمة في وجه الحصول على الخدمات الأساسية، من قبيل التمييز والوصم، وعدم الحساسية الثقافية من جانب مقدمي الخدمات.

50 - وعلى وجه الخصوص، تتيح أزمة كوفيد-19 للحكومات فرصة تعزيز نظم صحية قوية وقادرة على الصمود والتعجيل بالجهود المبذولة في سبيل تحقيق التغطية الصحية الشاملة (انظر قرار الجمعية العامة 2/74). فمثل هذه التغطية، التي يحصل من خلالها جميع الأفراد والمجتمعات المحلية على الخدمات الصحية التي يحتاجونها دون مشقة مالية لا مبرر لها، أداة أساسية لتحقيق هدف توفير الصحة للجميع⁽⁶⁵⁾. ويتعين على الحكومات أن تستثمر في "المنافع المشتركة من أجل الصحة"، التي تشمل الحصول على الأدوية الأساسية والتوزيع العادل لجميع المرافق والسلع والخدمات الصحية⁽⁶⁶⁾. وينبغي للبلدان أن تستثمر في خلق فرص عمل جيدة في مجال الرعاية الصحية، مع التركيز على الرعاية الصحية الأولية، من أجل سد الثغرات الحرجة. وبالإضافة إلى تعزيز النظم الصحية على الصعيد الوطني، تحتاج البلدان إلى الاستثمار في المنافع العالمية المشتركة من أجل الصحة (أي الوظائف أو المبادرات العابرة للحدود، التي تتجاوز قوى السوق لتسهم في التقدم الصحي)، من قبيل النظم المشتركة بين الأقطار لمراقبة الأمراض والتأهب لها، وتبادل المعلومات على الصعيد العالمي، والتعاون في مجال البحوث المتعلقة بأسباب الأمراض وعلاجها، واللقاحات⁽⁶⁷⁾.

(65) United Nations, "Policy brief: COVID-19 and universal health coverage", October 2020

(66) World Health Organization, "Common goods for health". ويمكن الاطلاع على هذا المقال في الإنترنت على العنوان التالي: www.who.int/health-topics/common-goods-for-health#tab=tab_1

(67) United Nations, "Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health", Policy Brief No. 83, July 2020

51 - ويشكل التعليم عاملاً رئيسياً للتمكين ولتحقيق المساواة. ومن أجل الحيلولة دون أن تصبح أزمة التعلم كارثة بين الأجيال توسع من التفاوتات، يجب على الحكومات أن تعطي الأولوية للمساواة في الوصول إلى التعليم، بما في ذلك أدوات التعلم الرقمي، من التعلم المبكر إلى التعليم مدى الحياة. وهذا يعني ضرورة الاستثمار في نظم التعليم العام لمعالجة الخسائر في التعلم، ومنع التسرب، لا سيما في أوساط الفئات المهمشة، ومراعاة مسائل الرفاه الاجتماعي والنفسي للطلاب والمعلمين والموظفين. وينبغي للحكومات أن تعزز مرونة نظم التعليم وقدرتها على الصمود، مع التركيز على الإنصاف وإدماج الفئات الأكثر تهميشاً، بالتعاون مع جميع أصحاب المصلحة، واستناداً إلى البيانات والتقييم. وتتيح الأزمة الحالية فرصة لإعادة النظر في هدف ودور المدارس وتوسيع قدراتها، وبناء المعارف والمهارات في المجالات ذات القابلية العالية للتوظيف، وتعزيز الصحة والرفاه، وتحسين المهارات الرقمية.

52 - وتتمثل الخطوة الثانية في زيادة تعزيز المؤسسات المعنية بالعمل، بما في ذلك أنظمة العمل وعقود العمل والأشكال المبتكرة للاتفاق الجماعي. فبدون وجود فرص عمل لائقة توفر الأمن الاقتصادي، لا يوفر التعليم الجيد الفرص بشكل تلقائي. وفي السياق الحالي المتمثل في وجود قدر هائل من البطالة، يكمن سبيل الخروج من الأزمة في تعزيز العمل اللائق للجميع. وبموجب عقد اجتماعي جديد، يمكن للحكومات أن تنظر في وضع ضمان عالمي للعمل يكفل الحقوق الأساسية في أماكن العمل والأجور الكافية، بغض النظر عن وضع العمال الوظيفي⁽⁶⁸⁾. وهناك أيضاً مجال لبرامج في مجال ضمان فرص العمل تلي الاحتياجات غير الملباة في اقتصاد الرعاية، أو تبني الهياكل الأساسية اللازمة، أو تسهل الانتقال إلى الاقتصادات الخضراء.

53 - والخطوة الثالثة الأساسية هي الترويج لسياسات مالية ونقدية أكثر إنصافاً في سبيل تنفيذ نظم الحماية الاجتماعية الملائمة للظروف الوطنية، بما في ذلك تحديد الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. فنظم الحماية الاجتماعية التي توفر إعانات البطالة واستحقاقات العجز وبدلات إعالة الأطفال ومعاشات كبار السن وفرص الاستفادة من الرعاية الصحية إنما تمنح تأميناً للدخل في جميع مراحل دورة الحياة وتقل إلى أدنى حد من خطر وقوع الناس في براثن الفقر. والتدابير المحددة الأهداف قد تكون ضرورية للوصول إلى أشد الأفراد والجماعات احتياجاً، إلا أنها ينبغي أن تكون مكملة للبرامج الشاملة، وليست بديلاً عنها. وبالإضافة إلى ذلك، لم يمكن لعقود العمل الطويلة الأجل أن تظل شرطاً مسبقاً للحصول على الحماية الاجتماعية. والعقد الاجتماعي الذي يصلح لتحديات اليوم يستدعي وجود تغطية كافية للعمال الذين يعملون بموجب عقود غير قياسية، بما في ذلك في اقتصاد العربات، وللعمال في القطاع غير الرسمي، ولمن هم خارج دائرة القوى العاملة.

54 - وتؤدي تدابير الحماية الاجتماعية دوراً حاسماً في مواجهة الأزمة لأنها عوامل قوية للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وهي تساهم في تأمين الوظائف والدخل للأفراد المتضررين من الأزمة، وتكفل الحصول فعلاً على الرعاية الصحية. والبلدان التي كانت لديها بالفعل نظم للحماية الاجتماعية قبل تفشي الجائحة أثبتت أنها أكثر استعداداً لتعبئة تدابير الرعاية الصحية وحماية الوظائف وتأمين الدخل بسرعة. واتسمت تدابير الحماية الاجتماعية بمزيد النجاح في البلدان التي لديها تغطية صحية شاملة أو تكاد تكون شاملة، ولديها مستويات استحقاقات كافية لتوفير استحقاقات وخدمات شاملة ولمنع الفقر⁽⁶⁹⁾. ولإعادة البناء

(68) مثلما اقترحت ذلك منظمة العمل الدولية في المنشور المعنون "العمل من أجل مستقبل أكثر إشراقاً - اللجنة العالمية لمستقبل العمل" (جنيف، 2019).

(69) ILO, "Social protection responses to the COVID-19 crisis: country responses in Asia and the Pacific"

على نحو أفضل، ينبغي للحكومات أن تنشئ أنظمة للحماية الاجتماعية كفيلة بالتصدي للصدمات التي تصيب النظم وتؤثر على العديد من الأسر المعيشية في آن واحد، سواء كانت على شكل كوارث طبيعية أو نقص في الأغذية أو أزمات اقتصادية أو انتشار للأمراض مثل جائحة فيروس كورونا⁽⁷⁰⁾.

55 - وينطوي ذلك على بناء نظم توفر الحماية الشاملة والكافية للجميع وتكفل سهولة الحصول على الاستحقاقات والاستفادة من آليات الانتصاف. وتضمن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية تأمين الدخل طوال الحياة. ويمكن تحقيق ذلك بواسطة مجموعة من الخطط القائمة على الاشتراكات، مثل المعاشات التقاعدية والتأمين ضد البطالة، والخطط الممولة من الضرائب، مثل التحويلات النقدية للأطفال، والمساعدة الغذائية والتغذية للأسر، والمعاشات الاجتماعية لكبار السن وللأشخاص ذوي الإعاقة. وينبغي للبلدان أيضاً أن تضع استراتيجيات متكاملة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في القطاعات غير المنظمة، ولتعزيز انتقالهم إلى الاقتصاد النظامي. وينبغي أن يتم ذلك من خلال حوار مع مختلف الجهات المعنية، بمن فيهم العاملون في الاقتصاد غير النظامي⁽⁷¹⁾.

56 - وينبغي تزويد نظم الحماية الاجتماعية بآليات تصميم وتنفيذ تحد من الحواجز التي تحول دون حصول الفئات الاجتماعية المحرومة على الخدمات، بما في ذلك التمييز، والافتقار إلى المعلومات، وإجراءات التسجيل والإدارة المعقدة، والفجوات الرقمية. وحتى الآن، خمس فقط من تدابير الحماية الاجتماعية وتدابير سوق العمل المتخذة استجابة لأزمة كوفيد-19 يُعزّز الأمن الاقتصادي للمرأة أو تدعم الرعاية غير المدفوعة الأجر⁽⁷²⁾. لذلك، فإنّ التعافي يتيح بشكل أفضل فرصة لإدماج الدعم المقدم للرعاية ضمن نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة، ويحد بذلك من عدم المساواة في الدخل وبين الجنسين. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن تتفق نظم الحماية الاجتماعية على الإجازات والتحويلات النقدية لفائدة مقدمي الرعاية، مع تعزيز خدمات الرعاية للأطفال وكبار السن وللأشخاص ذوي الإعاقة.

57 - وسيكون لهذه المقتضيات السياساتية الاجتماعية تأثير محدود على الفقر وعدم المساواة وانعدام الأمن إذا استمر التمييز في منع مشاركة بعض الأشخاص والفئات في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وتعتمد عملية إرساء عقد اجتماعي جديد على اتخاذ تدابير سياساتية شاملة وتكميلية تنطوي على عمليات أوسع نطاقاً للتغيير المؤسسي الذي يعزز المساواة في فرص الحصول إلى الموارد الإنتاجية، وحقوق الإرث العادلة، والأهلية القانونية الكاملة للجميع وسبل اللجوء إلى القضاء. وكثيراً ما تكون عملية إصلاح المؤسسات وعكس التحيز الراسخ بطيئة، وقد يعتبرها بعض قطاعات المجتمع صعبةً. بيد أنها تتيح أيضاً فرصة لتجنب ما يسببه عدم المساواة وانعدام الأمن من سخط اجتماعي وعدم استقرار سياسي.

58 - وفي وقت يتزايد فيه السخط العام في البلدان المتقدمة النمو والنامية الموجودة في كل المناطق، تتوقف إعادة بناء الثقة على توافر خدمات عامة جيدة تعزز تكافؤ الفرص، وحماية اجتماعية للجميع تعزز الأمن الاقتصادي، ومؤسسات عامة تكفل المساواة في الحقوق. وينبغي أن تكون هذه الشروط هي العناصر

United Nations, "COVID-19 and a primer on shock-responsive social protection systems", Policy Brief (70) .No. 82, July 2020

ILO, "Social protection spotlight: extending social protection to informal workers in the COVID-19 (71) .crisis – country responses and policy considerations", 14 September 2020

(72) برنامج الأمم المتحدة الإنمائية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، مرقب الاستجابات الجنسانية العالمية لجائحة كوفيد-19.

الأساسية لعقد اجتماعي متجدد. وكلما قويت السياسات الاجتماعية، ارتفع مستوى الثقة في المؤسسات، وكبر المجال لوضع سياسات اجتماعية متينة.

جيم - التمويل المستدام والشراكات من أجل التنمية الاجتماعية

59 - تُخلف الجائحة وتداعياتها الاقتصادية حالياً أثراً مدمراً على الميزانيات العمومية. ويتفاقم الضغط الذي تواجهه عملية تعبئة الموارد المحلية بالحاجة الملحة إلى زيادة الإنفاق من أجل احتواء آثار الأزمة والتخفيف من حدتها. وستكتسي عملية توفير الاستثمارات المالية الكافية في نظم الحماية الاجتماعية وعكس النقص في تمويل الخدمات العامة، بما فيها التعليم والرعاية الصحية، أهمية حاسمة في ضمان التعافي الشامل والمستدام من الأزمة وفي إيجاد مجتمعات أقدر على مواجهة الصدمات في المستقبل.

زادت الفجوات في تمويل التنمية الاجتماعية زيادة كبيرة بسبب الأزمة

60 - لا تكشف الأزمة عن مخاطر تم تجاهلها على مدى عقود (منها بالأخص عدم ملاءمة نظم الرعاية الصحية والتعليم، والفجوات في الحماية الاجتماعية) فحسب، بل تكشف أيضاً عن فجوات التمويل في هذه المجالات وتزيد من تفاقمها.

61 - فعندما حلت الأزمة، لم يكن سوى نسبة 45 في المائة من سكان العالم مشمولين فعلاً باستحقاق حماية اجتماعية واحد على الأقل. أما باقي السكان، أي ما يصل إلى 4 بلايين نسمة، فلم يكونوا مشمولين بأي استحقاق على الإطلاق. وهذه الفجوات في التغطية تعكس فجوات كبيرة في تمويل الحماية الاجتماعية. وترى منظمة العمل الدولية أنه من أجل ضمان أمن الدخل الأساسي وحصول الجميع على الرعاية الصحية الأساسية في عام 2020، كان يتعين على البلدان النامية أن تستثمر حوالي 1,2 تريليون دولار (أي 3,8 في المائة في المتوسط من ناتجها المحلي الإجمالي) لسد فجوة التمويل⁽⁷³⁾. وتستأثر البلدان المنخفضة الدخل بمبلغ 77,9 بليون دولار من هذه الفجوة أي ما يعادل 15,9 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. والعبء النسبي لسد هذه الفجوة ملحوظ بشكل خاص في وسط وغرب آسيا وشمال أفريقيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (بين 8 و 9 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي). وتعكس هذه الاحتياجات من التمويل تزايد الحاجة إلى توفير خدمات الرعاية الصحية وتأمين الدخل للعمال الذين فقدوا وظائفهم بسبب الأزمة، وكذلك مدى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بسبب الأزمة. وعلى صعيد العالم، يقدر أن الفجوة في تمويل الحماية الاجتماعية قد زادت بنسبة 30 في المائة منذ بداية الأزمة⁽⁷⁴⁾.

62 - وتعاني نظم التعليم من نقص التمويل منذ سنوات. وحتى قبل بدء جائحة كوفيد-19، كانت البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ستحتاج على الأقل إلى مضاعفة إنفاقها على التعليم ليصل هذا الإنفاق إلى 3 تريليونات الدولار سنوياً، المبلغ اللازم لبلوغ الهدف 4 من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بجودة التعليم للجميع بحلول عام 2030⁽⁷⁵⁾. ولم تبرز الأزمة أوجه التفاوت المثيرة للقلق في الحصول على التعليم فحسب،

(73) Fabio Durán-Valverde and others, *Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in Light of the COVID-19 Crisis and Beyond*, ILO Working Paper (Geneva, ILO, 2020)

(74) المرجع نفسه.

(75) International Commission on Financing Global Education Opportunity, *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World* (2016)

بل شكلت أيضاً تذكرة بالحاجة الملحة إلى تحديد أولويات الميزانية. وقد بلغ الإنفاق السنوي العالمي على التعليم 4,7 تريليونات دولار في عام 2019، واستأثرت الحكومات بنسبة 79,3 في المائة منه، والأسر المعيشية بنسبة 20,4 في المائة، والجهات المانحة بنسبة 0,3 في المائة على الصعيد العالمي (12 في البلدان المنخفضة الدخل). وعلى صعيد العالم، ظلت الحصة المخصصة للتعليم من الميزانية الحكومية ثابتة نسبياً عند نسبة متوسطة قدرها 14,2 في المائة وذلك خلال الفترة 2000-2017⁽⁷⁶⁾. وطرح الركود الذي تسببت فيه الجائحة تحدياً شديداً لقدرة الحكومات على زيادة الإيرادات، وهو سيجبرها على اتخاذ قرارات صعبة بشأن تحديد أولويات الموارد المالية المحدودة في الأشهر والسنوات المقبلة. وسوف تنقلص الميزانيات الوطنية، وقد تتأثر المعونة المقدمة للتعليم في البلدان المنخفضة الدخل وذلك في الوقت نفسه الذي يتعين فيه زيادة التمويل من أجل التعافي. وتشير منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) إلى أنه، حتى لو ظلت حصة الميزانية المخصصة للتعليم مستقرة، فإن الإنفاق العام قد يتقلص بنسبة 8 في المائة (210 بلايين دولار)، وقد تتخفف المعونة المخصصة للتعليم بنسبة 12 في المائة (337 بليون دولار)⁽⁷⁷⁾.

63 - ويلزم تمويل إضافي كبير لكي يحصل الجميع على الرعاية الصحية. وفي عام 2019، قدرت منظمة الصحة العالمية أن ما يصل إلى 5 بلايين شخص لن يحصلوا على الرعاية الصحية في عام 2030 إذا ظلت معدلات الإنفاق العالمي على الصحة مستقرة. ونبّهت إلى ضرورة أن تزيد البلدان من إنفاقها على الرعاية الصحية الأولية بنسبة لا تقل عن 1 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي إذا أراد العالم أن يسد الفجوات الصارخة في التغطية الصحية وأن يحقق الأهداف الصحية المحددة في خطة عام 2030⁽⁷⁸⁾. وأدت أزمة كوفيد-19 إلى تكثيف هذه الاحتياجات التمويلية، وزادت من الفجوة في تمويل الرعاية الصحية. ومن التحديات الهامة الأخرى التي يواجهها العديد من البلدان مسألة خفض المبالغ التي تدفعها الأسر من أموالها الخاصة للحصول على الرعاية الصحية، التي هي مسألة في غاية الأهمية بالنسبة لمعالجة الفقر وأوجه عدم المساواة الاجتماعية. وشهدت حالات الإنفاق الصحي الكارثي، الذي يعرّف بأنه إنفاق مبالغ كبيرة من الأموال الذاتية مقارنة باستهلاك الأسر المعيشية أو دخلها، زيادة مستمرة في الفترة الفاصلة بين عامي 2000 و 2015⁽⁷⁹⁾.

لا بد من الحفاظ على الإنفاق الاجتماعي وزيادته ضمن جهود تعبئة الموارد المحلية والضرائب التصاعدية والإنفاق

64 - إن تعبئة الموارد المحلية أمر حاسم لإعادة البناء على نحو أفضل، بيد أنه التقدم الذي أحرزته عدّة بلدان بهذا الخصوص غير كاف لمواكبة خطة عام 2030 من حيث الحجم والطموح⁽⁸⁰⁾. فبين عامي 2015 و 2018، لم تزد سوى نحو 40 في المائة من البلدان النامية بشكل واضح من نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي⁽⁸¹⁾. ومع توقع انكماش الناتج المحلي الإجمالي العالمي بشكل حاد في عام 2020 إلى

(76) انظر <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GB.ZS>، استناداً إلى معهد اليونسكو للإحصاء.

(77) UNESCO, "Why the world must urgently strengthen learning and protect finance for education", 16 October 2020.

(78) WHO, *Primary Health Care on the Road to Universal Health Coverage: 2019 Monitoring Report* (Geneva, 2019).

(79) المرجع نفسه.

(80) *Financing for Sustainable Development Report 2020* (منشورات الأمم المتحدة، 2020).

(81) المرجع نفسه.

ما بين 3,2 و 5,2 في المائة، من المرجح أن تتأثر تعبئة الموارد المحلية⁽⁸²⁾. والانخفاضات الكبيرة في الإيرادات العامة تضع الميزانيات الوطنية تحت ضغط. ولئن كانت جميع البلدان تتأثر بهذه الانخفاضات، فإن أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، التي تعتمد اعتماداً كبيراً على التحويلات المالية والسياحة والنفط وصادرات السلع الأساسية وصادرات الصناعات التحويلية، تشهد انخفاضاً كبيراً في إيراداتها العامة⁽⁸³⁾. وتشير التقديرات إلى أن الإيرادات الحكومية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قد تنخفض بنسبة تتراوح بين 12 و 16 في المائة مقارنة بسيناريو مرجعي لا يأخذ بجائحة كوفيد-19. وفي نيسان/أبريل 2020، انخفضت الإيرادات عن السنة السابقة بنسبة 40 في المائة في بيرو، وبنسبة 49 في المائة في الأردن⁽⁸⁴⁾.

65 - ولا بد من إرادة سياسية لإصلاح السياسة الضريبية والمالية الوطنية من أجل زيادة الإيرادات الداخلية. وخلال مرحلة التعافي، قد تتظر الحكومات في اتخاذ تدابير تجعل النظم الضريبية تتسم بمزيد الفعالية التدرج، والإنفاق يقلل من الفقر وعدم المساواة⁽⁸⁵⁾. وبالمثل، ينبغي للبلدان أن تتخذ تدابير جريئة للقضاء على التهريب من الضرائب وتجنبها، وكذلك التدفقات المالية غير المشروعة، حيث إن هذه التدفقات تشكل حواجز رئيسية أمام تعبئة الموارد الداخلية، وتؤدي إلى ضياع استثمارات كبيرة في التنمية الاجتماعية⁽⁸⁶⁾.

التعاون الدولي والإقليمي على إيجاد حيز مالي للتنمية الاجتماعية

66 - يمكن أن يساعد التعاون الدولي والإقليمي على إيجاد حيز مالي للتنمية الاجتماعية. غير أنه، حتى قبل بداية أزمة كوفيد-19، كانت مستويات التمويل الخارجي واتجاهاته أدنى بالفعل من مستوى الإنفاق اللازم لبلوغ أهداف التنمية المستدامة. وفي عام 2019، بلغ إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية 0,3 في المائة (152,8 بليون دولار) من الدخل القومي الإجمالي، أي دون الالتزام الذي حددته الأمم المتحدة في نسبة 0,7 في المائة⁽⁸⁷⁾. وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن القطاعات الاجتماعية لا تزال تتلقى أكبر قدر من المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن النسبة المئوية لمجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للإنفاق الاجتماعي قد انخفضت من 40 في المائة في عام 2010 إلى 35 في المائة في عام 2017⁽⁸⁸⁾.

United Nations, "Achieving the Sustainable Development Goals through the COVID-19 response and recovery", Policy Brief No. 78, June 2020 (82)

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *Responding to COVID-19 and Recovering Better* (2020) (83)

OECD, "The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance", 24 June 2020 (84)

(85) للاطلاع على تحليل أكثر تفصيلاً لتمويل التنمية الاجتماعية، انظر [A/75/216](#).

(86) *Financing for Sustainable Development Report 2019* (منشورات الأمم المتحدة، 2019).

(87) United Nations, "Global ODA, and aid for least developed countries, recovers in 2019", وهو بمثابة تحديث لبيانات المنشور المعنون "Financing for Sustainable Development Report 2020"، وذلك على إثر صدور تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المعنون "Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries" في 16 نيسان/أبريل 2020.

(88) *Financing for Sustainable Development Report 2019* (منشور الأمم المتحدة، 2019).

67 - ومع تزايد احتياجات الإنفاق وانخفاض الإيرادات، من المرجح أن يزداد الدين العام زيادة كبيرة في العديد من البلدان. وخطر التعرض لضائقة الديون ملحوظ بشكل خاص في أفريقيا⁽⁸⁹⁾. إذ من شأن الزيادات في تكاليف خدمة الديون، التي حفزها خفض قيمة عملات العديد من البلدان مقابل دولار الولايات المتحدة، أن تزيد من ضيق الحيز المالي للمتاح للبلدان وأن تحدّ من أثر تدابير التصدي لجائحة كوفيد-19. ومن المحتمل أن يزيد انخفاض درجات الجدارة الائتمانية السيادية للبلدان من تكلفة الاقتراض العام في أسواق رأس المال الدولية.

68 - وعلى المدى القصير، يؤدي التمويل الائتماني الرسمي دورا مهما في مساعدة البلدان النامية على تجاوز أزمة كوفيد-19. وأدت المساعدة الائتمانية الرسمية دورا مهما في مواجهة التقلبات الدورية خلال الأزمات السابقة، حيث قدمت الدعم لنظم الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية في الاقتصادات النامية⁽⁹⁰⁾. ورغم أن الركود الاقتصادي العالمي يهدد مستوى التمويل الخارجي المتاح، أكد أعضاء لجنة المساعدة الائتمانية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على طموحهم في "السعي إلى حماية ميزانيات المساعدة الائتمانية الرسمية" أثناء الأزمة⁽⁹¹⁾. وفي نهاية المطاف، سيتوقف تطور المساعدة الائتمانية الرسمية على الإرادة السياسية وعلى التضامن العالمي. وبالمثل، زادت المصارف الائتمانية المتعددة الأطراف، بما فيها مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمصارف الائتمانية الإقليمية وغيرها من الوكالات المتعددة الأطراف والوكالات الحكومية الدولية، من الإسراع في صرف الدعم المالي لمواجهة التداعيات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كوفيد-19 وتعزيز نظم الحماية الاجتماعية. وأعلنت مجموعة العشرين التزام أعضائها بتعليق مدفوعات خدمة الديون من جانب 76 من البلدان المؤهلة للحصول على الدعم من المؤسسة الدولية للتنمية. ورغم أنه لا بد من القيام بمزيد من العمل لتعزيز الإدارة المستدامة للديون، فإن ذلك يمثل خطوة أولى⁽⁹²⁾.

69 - وخلاصة القول إن تعبئة الموارد الداخلية هي المصدر الوحيد القابل للاستمرار على المدى الطويل لتمويل إعادة البناء على نحو أفضل. ولدعم البلدان النامية في التصدي لأسوأ آثار الأزمة الحالية ومنع تراجع نتائج التنمية الاجتماعية، لا بد لأعضاء المجتمع الدولي من الحفاظ على التزامهم السياسي ومن العمل معا من أجل دعم الاستراتيجيات الوطنية لتحقيق التنمية المستدامة والتخفيف من حدة الانخفاض الكبير في التمويل الداخلي للتنمية الاجتماعية⁽⁹³⁾.

(89) OECD, "COVID-19 and Africa: socio-economic implications and policy responses", 7 May 2020.

(90) OECD, "Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis", in *Development Co-operation Profiles* (OECD Publishing, Paris, 2020).

(91) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بيان مشترك لأعضاء لجنة المساعدة الائتمانية بالمنظمة. ويمكن الاطلاع على هذا البيان في الإنترنت على الموقع التالي: oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf.

(92) الأمم المتحدة، "المدىونية وجائحة كوفيد-19: تصد عالمي تضامني"، 17 نيسان/أبريل 2020؛ و United Nations, "COVID-19 and sovereign debt", Policy Brief No. 72, May 2020.

(93) OECD, "The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance".