

إن لم تكن التنمية الاجتماعية، فلن تكون

مستدامة

مبادرة الأمم المتحدة للحد الأدنى للحماية الاجتماعية: من أجل

حماية اجتماعية أكثر شمولاً

ما فتئت الحماية الاجتماعية بشكلها التقليدي - المتمثل في التأمين الاجتماعي المعزز بالحماية الاجتماعية، والمفصول عن توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، وعن تنظيم سوق العمل، والاستجابة في حالات الكوارث، والسياسات المتعلقة بالمناخ - تعتبر مفرطة في ضيقها بقدر لا يؤهلها للتصدي للتحديات العالمية الناشئة في مجال التنمية الاجتماعية. وتقدم مبادرة الأمم المتحدة للحد الأدنى للحماية الاجتماعية إطاراً مفاهيمياً وبرنامجياً لتوسيع النهج المتبع إزاء الحماية الاجتماعية. وتدعو في جملة أمور إلى إدماج التأمين الاجتماعي وأنشطة المساعدة الاجتماعية في:

- الخدمات الاجتماعية التي يتم توفيرها، والتي تستهدف الفقراء والأسر المعيشية الضعيفة؛
- وتحسين فرص الاستفادة من الخدمات الأساسية في مجال الطاقة والمياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات الاجتماعية والأساسية؛
- وبرمجة الأمن الغذائي وسياساته؛
- وتدابير الحماية الاجتماعية المتكيفة لبناء المناعة لدى الأسر المعيشية الفقيرة والضعيفة تجاه الصدمات المرتبطة بالمناخ وغيرها من الصدمات، ومن هذه التدابير توسيع تأمين المحاصيل للأسر المعيشية المزارعة الضعيفة وأنشطة التعمير اللاحق لفترة الأزمات (إعادة البناء على نحو أفضل).

تستند التنمية الاقتصادية إلى سعي الأفراد إلى المصلحة الذاتية، وتدعمها سلطة الشركات المتعددة الجنسيات، وموارد المؤسسات من قبيل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. ولئن كانت الأبعاد الإيكولوجية العالمية للتنمية المستدامة لا تحظى بنفس الدعم، فإنها تستفيد من التزام برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وكذا التزام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) وغيرها من الوكالات المنفذة التابعة لمرفق البيئة العالمية. وفي إطار التحضير لمؤتمر ريو + 20، تناقش الحكومات والمجتمع المدني وجهات أخرى ما إذا كان تعزيز برنامج الأمم المتحدة للبيئة كافياً لمعالجة الشق البيئي على نحو أفضل - أو ما إذا كان يلزم إنشاء وكالة بيئية علمية أقوى.

وبخلاف ذلك، كثيراً ما يبدو الشق الاجتماعي للتنمية المستدامة ريباً غير مرغوب فيه في الخطاب العالمي بشأن الحوكمة. فلا وجود لمنظمة اجتماعية عالمية؛ ولا يجري أي نقاش بشأن إحداثها. فمسؤوليات التنمية الاجتماعية على الصعيد العالمي تتقاسمها عدة أجهزة تابعة للأمم المتحدة (من قبيل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونسكو، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي - والبرنامج الإنمائي) وغيرها من الأجهزة مما يؤدي إلى تداخل الولايات ونقص في آليات التنسيق.

ويتجلى أيضاً ضعف التأكيد على التنمية الاجتماعية في الطابع الانعزالي والانتقائي لنظم الحماية الاجتماعية في العديد من البلدان. فبرامج التأمين الاجتماعي (المعاشات التقاعدية، التأمين الصحي) عادة ما تكون منفصلة عن برامج المساعدة الاجتماعية (التحويلات النقدية إلى الفقراء)، المستقلة بدورها عن تقديم الخدمات الاجتماعية (التعليم، الصحة، السلامة العامة) أو الخدمات الأساسية (الإعانات المقدمة للطاقة، وشبكات المياه والصرف الصحي)، ومشاريع هياكل النقل الأساسية، وبرامج سوق العمل النشط، وكذا الحماية البيئية وأنشطة الحد من مخاطر الكوارث.

أهمية التنمية الاجتماعية

والبيئية - من قبيل سياسة رفع أسعار الطاقة - يمكن أن تنافي بسهولة الشواغل الاجتماعية، عندما يتم إهمال هذه الشواغل. وهذا ما ثبت مؤخرًا (2012) في نيجيريا، عندما أدت الاحتجاجات الاجتماعية إلى إلغاء الزيادات في أسعار الوقود. وعلى نفس المنوال، أخفقت إخفاقات ذريعا المحاولات التي بذلت في فيرغيزستان للمزاوجة بين الزيادة الحادة في أسعار الطاقة وزيادة المساعدة الاجتماعية للأسر المعيشية الفقيرة في عام 2010، مما أفضى إلى انتفاضة شعبية أطاحت بالرئيس وعجلت بصدمات بين الطائفتين القيرغيزية والأوزبكية. فالسياسات التي تسعى إلى تحسين الاستدامة الاقتصادية والبيئية في تجاهل للأبعاد الاجتماعية ذات الصلة كثيراً ما تكون هي نفسها

إن الاستخفاف بالأبعاد الاجتماعية للتنمية المستدامة يمكن أن يكون له أوسع أثر في جانبيين. أولاً، قد يعكس ذلك سوء تقدير للأهمية الملازمة للمساواة الاجتماعية، والعدالة، والإدماج - وهي قيم محركة للتقدم البشري، وعليها قامت الثورات. وثمة أدلة دامغة على أن المجتمعات الأكثر اتساماً بالمساواة تتفوق على المجتمعات الأقل اتساماً بما في مستويات مماثلة من التنمية الاقتصادية، من خلال طائفة واسعة من المؤشرات الاجتماعية. ثانياً، إن السياسات والبرمجة التي تتوخى تحسين الاستدامة الاقتصادية

الانتقال إلى التنمية المستدامة يتطلب المزيد من الحماية الاجتماعية

الفعالة

وإذا خفضت البلدان المتقدمة النمو (حسبما تعهد به العديد منها) حصة الفرد من انبعاثات غازات الدفيئة تخفيضاً جذرياً واعتمدت أنماط إنتاج واستهلاك مستدامة، فإن من الممكن أن تبرز تحديات اجتماعية صعبة. ومن هذه التحديات ارتفاع البطالة في القطاعات المنتجة لكربون كثيف، وفي المناطق التي تعتمد فيها سبل العيش الاقتصادي على هذه القطاعات. وفي البلدان النامية، يواجه سكان المناطق الساحلية المنخفضة والمناطق المعرضة للجفاف والفيضانات مخاطر مناخية متزايدة. وقد لا تفيد في التصدي لهذه التحديات الأدوات التقليدية في مجال السياسات والبرمجة - من قبيل الحماية الاجتماعية، والاستجابة في حالات الكوارث/الطوارئ، والتنمية الإقليمية - وما يقترن بها من أطر مؤسسية معزولة/انتقائية.

نهج جديدة من 'بلدان الجنوب'

استفاد العديد من البلدان النامية خلال العقد الماضي من الابتكارات الهامة في مجال السياسة الاجتماعية. فقد عملت هذه الابتكارات المقترنة بارتفاع معدلات النمو الاقتصادي على الحد من الفقر - لاسيما في أمريكا اللاتينية، حيث أدى انخفاض التفاوت في الدخل إلى تعظيم أثر النمو على الحد من الفقر. وما فتئت الحكومات تتراوح (بدعم من الجهات المانحة غالباً) بين الحماية الاجتماعية والبرمجة لأغراض الأمن الغذائي، وخلق فرص العمل، والحد من مخاطر الكوارث، والحماية البيئية، وتوفير الخدمات الأساسية. ويجري اعتماد نهج متكاملة تجاه مواومة التنمية الاجتماعية - الاقتصادية مع الاستدامة البيئية وإدارة أخطار الكوارث.

ويمكن أن تتخذ العناصر الأخرى للنهج الأكثر شمولية في الحماية الاجتماعية الأشكال التالية:

- توسيع استخدام رسوم مخفضة لفائدة شريحة معينة أو شريحة أساسية فيما يتعلق بالطاقة والماء وغيرها من الخدمات الأساسية، حيث تحدد الرسوم بالنسبة لمستويات الاستهلاك الدنيا في مستويات منخفضة (أو يتم الإعفاء منها) - لكنها تتصاعد في مستويات أعلى. وفي الأماكن التي ترتفع فيها معدلات الارتباط بالشبكة، يمكن أن تتيح تلك النهج للأسر المعيشية الفقيرة فرصاً أفضل للحصول على هذه الخدمات في الوقت الذي تضمن فيه الاستدامة المالية لمقدمي الخدمات؛
- وتخفيض رسوم الارتباط بالهياكل الأساسية لخدمات الطاقة والخدمات المحلية (أو زيادة الإعانات) لتغطية تلك الرسوم بالنسبة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل (في المستوطنات الريفية أو العشوائية، مثلاً)؛
- ومواومة نفقات الشراء العمومي (التي تتراوح بين 10 و 20 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان النامية) مع معايير الإنتاج والاستهلاك المستدامين، لتوفير فرص تدر الدخل وتخلق فرص العمل لفائدة الأسر المعيشية الضعيفة؛
- وزيادة الاستثمار في التدريب والتعليم المتعلقين بمهارات الأعمال التجارية المراعية للبيئة وخيارات سبل العيش المستدامة، ولاسيما لفائدة الأسر المعيشية المنخفضة الدخل.

وفي هذه النهج، لا تعامل الحماية الاجتماعية باعتبارها نشاطاً مستقلاً بذاته؛ بل يتم فك العزلة عن أبراج البرمجة والمعازل المؤسسية. وبدل اعتبار الحماية الاجتماعية جهداً يرمي إلى حماية مستويات الرفاه الاجتماعي والتنمية الاجتماعية التي تم بلوغها فعلاً، فإنها تعمل هي نفسها على تحريك التنمية. وتأتي هذه النهج بأجوبة جديدة على

النهج الجديدة في البلدان النامية

- في جنوب أفريقيا يشغل برنامج " العمل من أجل الماء " 20 000 شخص سنوياً لإزالة الأشجار الدخيلة المستهلكة للمياه والاستعاضة عنها بأنواع نباتية من الموائل المحلية. ومنذ إنشائه في عام 1995، نظف برنامج العمل من أجل الماء مليون هكتار من الأنواع النباتية الدخيلة، مما وفر 50 مليون متر مكعب من المياه الإضافية سنوياً. واستخدم الكثير من هذه المياه في الزراعة السقوية، مما حد من انعدام الأمن الغذائي على المستوى المحلي. ويتنمي العديد من المستفيدين من هذا البرنامج إلى الفئات المهمشة: وهو يسعى إلى ضمان أن يكون 60 في المائة من موظفيه من النساء، و20 في المائة من الشباب و 5 في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة.

- وفي إثيوبيا، غطى برنامج شبكة الأمان الإنتاجية ما يزيد على 8 ملايين مستفيد في 300 مقاطعة تعاني من قلة الأمن الغذائي، فوفر النقد وإمدادات غذائية يمكن التنبؤ بها مقابل المشاركة في أشغال عامة في مجالات من قبيل حفظ البيئة، وحماية مصادر المياه وإقامة المدرجات. وتخلص تقييم حكومي أجري مؤخراً إلى أن هذا البرنامج زاد من اكتساب السعيرات الحرارية بمعدل 19 في المائة لدى الأسر المعيشية المستفيدة، إضافة إلى إحداث زيادات كبيرة في الغطاء الحرجي والعشبي. وزادت الممتلكات من الماشية لدى المستفيدين من البرنامج بمعدل 28 في المائة بالمقارنة مع غير المستفيدين منه؛ وأبلغ ما يقارب نصف المستفيدين عن زيادة كبيرة في استخدام المرافق الصحية.

- وأدى إنشاء 106 000 محطة صغيرة للطاقة المائية في إطار برنامج تسخير الطاقة المتحددة في أغراض التنمية الاقتصادية الريفية في سري لانكا إلى توفير ما يقارب 477 000 يوم عمل للفرد. وشغل كل مرفق صغير للطاقة المائية المنشأ في إطار هذا البرنامج 8 أفراد إلى 11 فرداً من السكان المحليين خلال مرحلة التشييد (ودام فترة استغرقت 18 شهراً)، مما وفر للعمالة المحلية 3 600 إلى 4 950 يوم عمل للفرد. كما شغل ثلاثة إلى أربعة أشخاص في الصيانة، مما وفر ما يتراوح بين 90 و 120 يوم عمل للفرد شهرياً. وبفضل الآثار المدرة للدخل والمترتبة على الكهرباء الريفية، قامت فرص العمل التي تم إحداثها بأدوار هامة في تخفيض مستويات الفقر في الريف، في الوقت الذي روجت فيه أيضاً للحلول المستدامة بيئياً لمواجهة تحديات أمن الطاقة على المستوى الوطني ومستوى المجتمعات المحلية.

- ويوفر برنامج بولسا فيردي في البرازيل مبالغ تدفع مقابل خدمات النظام الإيكولوجي لذوي الدخل المنخفض المشاركين في برنامج بولسا فاميليا الذين يعيشون أو يعملون في الغابات الوطنية، أو غيرها من المناطق المخصصة للأنشطة المستدامة في مجال الاستخراج واستصلاح الأراضي.

السؤالين التاليين: 'كيف يمكن تحقيق التنمية الاجتماعية'، وكيف يمكن إدماجها في الأبعاد الاقتصادية والبيئية للتنمية المستدامة.

معلومات جهة الاتصال: هيني ميسترس، أخصائية السياسات، مكتب السياسات الإنمائية بالبرنامج الإنمائي (Hannie Meesters @undp.org).