

رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

مترجمان: محسن آرامش‌پور، مریم ابراهیمی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

مگدالنا سپالودا کارمونا و کارلی نایست

مترجمان:

محسن آرامش پور - مریم ابراهیمی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا

«نهاد پژوهشی صندوق بازنشستگی کشوری»

۱۳۹۸



مؤسسه راهبردهای
بازنشستگی صبا

رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

مگدالنا سپالودا کارمونا و کارلی نایست

مترجمان: محسن آرامش پور - مریم ابراهیمی

صفحه آرایبی: کانون گام

طراح جلد: علی اکبر محمدخانی

چاپ: اول - ۱۳۹۸

قیمت: ۱۵۰۰۰ تومان

چاپ و صحافی: عمران

نشانی مؤسسه: تهران، نرسیده به میدان قدس، کوچه محوی، پلاک ۴، طبقه اول، واحد ۱۰۱

تلفن: ۲۲۷۰۳۴۶۵ پست الکترونیکی: info@saba-psi.ir

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنشستگی صبا محفوظ است

فهرست مطالب

۷	پیشگفتار موسسه
۹	پیشگفتار متن
۱۳	مقدمه
۲۷	رابطه بین فقر، حقوق بشر و حمایت اجتماعی
۲۷	۱. اهمیت رویکرد حقوق بشری نسبت به کاهش فقر
۳۲	۲. تعهد به حمایت اجتماعی در چهارچوب اعلامیه‌های حقوق بشر
۴۳	چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی
۴۴	۱. ایجاد چهارچوب قانونی و نهادی مناسب و انتخاب راهبردهای بلندمدت
۴۹	۲. اتخاذ سیاست‌های جامع، منسجم و هماهنگ
۵۲	۳. رعایت اصول برابری و عدم تبعیض
۵۳	الف) گنجاندن یک چشم‌انداز جنسیتی

- ب) تضمین برابری و عدم تبعیض در انتخاب ذی نفعان ۶۰
- ث) تطابق با استانداردهای قابلیت دسترسی، سازگاری، مقبولیت و کفایت ۶۷
۴. حصول اطمینان از این که به کارگیری شرایط (مسئولیت مشترک)، موجب تضعیف حقوق انسانی ذی نفعان نمی شود ۷۵
۵. تضمین شفافیت و دسترسی به اطلاعات ۸۴
۶. حصول اطمینان از مشارکت مؤثر و معنادار ۸۸
۷. حصول اطمینان از دسترسی به سازوکارهای پاسخگویی و راهکارهای مؤثر ۹۱
- نتیجه گیری: آینده حمایت اجتماعی ۹۷**

پیشگفتار موسسه

از دیرباز تا کنون، فقر یکی از چالش‌برانگیزترین مشکلات در جوامع مختلف بوده است و حکومت‌گران و فعالان اجتماعی، رویکردهای متنوع و متعددی برای مواجهه و کاهش آن پیش گرفته‌اند. اما مجموعه تلاش‌ها و تجربه‌ها در برابر این پدیده، با همه دستاوردها، به آنجا رسید که در آغاز هزاره کنونی، ایده اهداف توسعه هزاره با تمرکز بر کاهش فقر تدوین و اعلام شود. اما این اقدام هم راه به مقصود نبرد و با گذر از زمان تعیین شده (۲۰۱۵) و پابرجایی فقر، علاقه‌مندان به این موضوع را به تفکری دیگر واداشت.

مرور سریع و اجمالی آنچه طی سال‌ها و دهه‌های گذشته برای فقر به انجام رسیده، دلالت بر آن دارد که تلقی و شناخت از فقر، از پدیده‌های یک بعدی و مبتنی بر فقر مادی (درآمدی) به پدیده‌ای چند بعدی تبدیل شده و کنکاش در رابطه متقابل ابعاد مختلف فقر یکی از کانون‌های اصلی پژوهش‌های اخیر است. در این میان یکی از عواملی که چنین تغییر دیدگاهی را رقم زد، به میان کشیدن مفهوم «حقوق بشر» در زمینه پژوهشی-سیاست‌گذاری است. زیرا تا دهه‌های پیشین، افراد فقیر «نادار» تعریف شده و فقدان درآمد برابر فقر تعریف می‌شد. اما به میان آمدن رویکرد انسان‌محور در مطالعات توسعه و به پیش کشیدن مفاهیم هم‌خانواده «توسعه انسانی» دیگر فقدان درآمد تنها منجر به فقیر شدن افراد نمی‌شود بلکه عوامل

متعددی از جمله بالفعل نشدن قابلیت‌ها و ظرفیت‌های افراد، محرومیت از حقوق متنوع انسانی و طرد اجتماعی است که فقر افراد را به همراه دارد.

اگر تا پیش از این مبارزه با فقر به هدف افزایش بهره‌وری اقتصادی و تقویت رشد مدنظر بود، امروزه با متنوع شدن ابعاد فقر، فقیر شدن افراد نوعی نقض حقوق بشر تلقی می‌شود چراکه از تحقق حقوق بنیادین انسان‌ها ممانعت می‌کند.

در چنین چارچوبی، وقتی سخن از رویکردها یا جهت‌گیری‌های فقرزدایی به میان می‌آید، نظام‌های حمایت اجتماعی (نظام‌های جامع تأمین اجتماعی) یکی از کانون‌های اصلی بحث به شمار می‌روند. زیرا در پی تجربه دهه‌های گذشته، ثابت شده که این نظام‌ها توانایی درخور توجهی در کاهش فقر دارند. اهمیت این مهم تا بدان جاست که ادبیات «کف حمایت‌های اجتماعی» و نظام‌های مربوط به آن از سطح گزارش‌ها و نوشته‌های کارشناسی فراتر رفته و در اسناد مراجع تخصصی (سازمان بین‌المللی کار) نیز در قالب توصیه‌نامه شماره ۲۰۲، مبنای تعیین جهت‌گیری‌ها شده است.

با چنین رویکردی، اثر حاضر، بر پیوند دو پدیده رفع فقر در قالب حمایت اجتماعی و حقوق بشر تأکید ویژه دارد و با پیش کشیدن ضرورت تقویت برنامه‌های حمایت اجتماعی، بهره‌مندی شهروندان از این حمایت‌ها را زمینه ارتقای حقوق بشر و بسترساز فقرزدایی تلقی می‌کند. این اثر، ضمن تشریح و تبیین حمایت‌های اجتماعی در چارچوب حقوق بشر، توصیه‌های ۳۰ گانه‌ای پیشنهاد می‌دهد که می‌تواند چراغ راه سازمان‌ها و نهادهای داخلی کشورها و نهادهای بین‌المللی باشد.

بر این اساس تمامی نهادهای رفاهی-حمایتی در کشور مخاطب این اثر بوده و جامعه دانشگاهی و مراکز پژوهشی می‌توانند تا مدت‌ها بهره‌های فراوانی از این اثر ببرند. این مؤسسه امیدوار است با ترجمه این اثر، زمینه گفت‌وگویی فراگیر درباره نسبت حقوق بشر و نظام حمایت‌های اجتماعی و همچنین چالش‌ها و راهکارهای رفع آن‌ها، فراهم شود.

پیشگفتار متن

فقر شدید بزرگترین مسئله حقوق بشری در جهان است. سیاست توسعه‌ای مبتنی بر حقوق بشر فنلاند^۱ به همراه اعلامیه جهانی حقوق بشر سازمان ملل^۲ با این ایده شروع به کار کرد که نوع بشر از لحاظ پایگاه و حقوق آزاد و برابر متولد می‌شود. هدف کار ما این است که فقیرترین افراد از حقوق خود آگاه باشند و بتوانند به این حقوق دست یابند. به همان میزان مهم است که سازمان‌ها تعهدات‌شان را نسبت به حقوق بشر بدانند و قادر به اجرای آن باشند.

با این پیش‌زمینه، برای من جای بسی خوشوقتی است که پیشگفتاری بر اثر گزارشگر ویژه شورای حقوق بشر سازمان ملل درباره فقر شدید^۳، دکتر مگدالنا سپالودا^۴ و دستیار وی خانم کارلی نایست^۵ بنویسم. بهترین گزارش‌ها از گزارشگر ویژه در طول چهار سال گذشته توجه جهانی را به نقش کلیدی حقوق بشر در کاهش فقر شدید و نقش مهم و تعیین‌کننده آن در اجرای حمایت اجتماعی جلب کرده است. ما مدیون بینش ارزشمند مطرح‌شده گزارشگر ویژه هستیم. هدف این اثر اطمینان از این است که پیام‌های مهم گزارش‌های آن حفظ شده و به تدریج

1- Finland's human rightsbased development policy

2- UN Universal Declaration of Human Rights

3- UN Human Right Council's Special Rapporteur on Extreme Poverty

4- Magdalena Sepúlveda

5- Carly Nyst

با شبکه‌های همیاریِ روبه‌گسترش در شمال و جنوب به اشتراک گذاشته شود، به گونه‌ای که شاید سیاست‌های توسعه‌ای را تقویت و در سراسر جهان انتقال دهد.

همان‌طور که نویسندگان این اثر نشان داده‌اند، در ذیل قوانین بین‌المللی حقوق بشر، دولت‌ها از لحاظ قانونی متعهد به ایجاد نظام‌های حمایت اجتماعی هستند. این وظیفه مستقیماً از حق برخورداری از تأمین اجتماعی ناشی شده است که در ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر^۱ و در ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۲ آمده است. نظام‌های حمایت اجتماعی باید از تمامی افراد اعم از زنان، مردان و کودکان در برابر مخاطرات فقر در وضعیت بیماری، از کارافتادگی، بارداری، مصدومیت ناشی از کار، بیکاری، سالمندی، مرگ یکی از اعضای خانواده، مراقبت شدید بهداشتی، هزینه‌های مراقبت از کودکان، فقر عمومی و طرد اجتماعی محافظت کنند. برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌تواند شامل موارد زیر باشد: طرح‌های پرداخت نقدی^۳، برنامه‌های کار عمومی^۴، کمک هزینه تحصیلی و تغذیه در مدارس، خدمات مراقبت اجتماعی، مزایای بیکاری یا از کارافتادگی، مستمری‌های عمومی، کوپن توزیع غذا، برخورداری از معافیت‌های شهرییه‌ای برای مراقبت‌های بهداشتی و آموزشی و خدمات یارانه‌ای.

حمایت سیاسی جهانی از ایده حمایت اجتماعیِ حداقلی تأمین مالی شده توسط دولت^۵ در سال ۲۰۰۹ متبلور شد، هنگامی که سران سازمان ملل طرح ابتکار کف حمایت‌های اجتماعی سازمان ملل^۶ را آغاز کردند. فنلاند از ابتدای این طرح یکی از حامیان فعال آن بود. فنلاند همچنین ریاست کار را در کمیته کمک به توسعه^۷

1- Universal Declaration of Human Rights

2- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)

3- cash transfer schemes

4- public work programmes

5- government funded minimum social protection

6- One-UN Social Protection Floor Initiative

7- OECD's Development Assistance Committee (DAC)

مربوط به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) بر عهده داشت تا از طریق دستورالعمل‌های مشترک DAC بتواند حمایت اجتماعی را به عنوان یکی از عناصر کلیدی رشد حامی فقرا^۱ گسترش دهد.

یک نقصان آشکار در مباحث جهانی پیرامون حمایت اجتماعی تا به امروز، فقدان تحلیل عمیق از دلالت‌ها و برآیندهای حمایت اجتماعی مبتنی بر حقوق بشر بوده است. این شکاف تحلیلی پراهمیت باید رفع شود. بنابراین، در چهار سال گذشته، مگدالنا سپالودا، گزارشگر ویژه سازمان ملل درباره فقر شدید و حقوق بشر کارش را بر بسط چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی متمرکز کرده است.

ارتقا حقوق بشر همیشه بخشی از سیاست‌های توسعه فنلاند بوده است، اما تا قبل از این، رویکرد مبتنی بر حقوق بشر^۲ را به عنوان سنگ بنای سیاست توسعه و همکاری به همان روشی که ما در برنامه جدید سیاست توسعه انجام داده‌ایم، اتخاذ نکرده بود (۲۰۱۲). ما هنوز در مراحل اولیه منحنی یادگیری خود در عملی کردن این رویکرد برای توسعه هستیم. در نتیجه، شواهد تجربی، تحلیل مفهومی و دیدگاه‌های ترکیبی ارائه شده توسط دکتر سپالودا و نایست در این اثر برای مدیریت توسعه همکاری فنلاند در سال‌های پیش رو بسیار کاربردی، مفید و پراهمیت هستند. سیاست توسعه ارزش محور^۳ اصول اساسی حقوق بشر از قبیل جهان‌شمولیت^۴، خودمختاری، عدم تبعیض و برابری را ارتقا می‌دهد. همه افراد حق برابر در داشتن اثرگذاری و مشارکت در تعریف و اجرای توسعه دارند. رویکرد مبتنی بر حقوق بشر در توسعه شامل حقوق مدنی و سیاسی، آزادی و همچنین حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. فنلاند تأکید ویژه‌ای بر زنان، کودکان، اقلیت‌های قومی و افراد بومی، افراد کم‌توان

1- Pro-Poor Growth

2- Human Rights Based Approach (HRBA)

3- Value-based development policy

4- universality

(معلولان)، مبتلایان به بیماری ایدز/ اچ آی وی و اقلیت‌های جنسی و جنسیتی دارد و خود را متعهد می‌داند که با قاچاق انسان و کار کودک مبارزه کند. همچنین در موقعیت‌های پرتنش، از حق فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد دفاع می‌کند.

برابری جنسیتی و کاهش انواع نابرابری‌ها، اهدافی هم‌پوشان در سیاست‌گذاری و همکاری توسعه‌ای فنلاند هستند و همه این‌ها نیز مبتنی بر کنوانسیون‌ها و تعهدات حقوق بشری می‌باشند. این تعهدات حقوق بشری باید در کلیه سیاست‌های توسعه و همکاری فنلاند از طریق اقدامات هدفمند رایج و فعالیت‌های سیاسی در زمینه همکاری‌های دوجانبه، چندجانبه، اتحادیه اروپا و ارتباطات توسعه ارتقا یابند. غالب کردن این اهداف متقاطع در کلیه فعالیت‌ها یک اصل الزام‌آور است که هرگونه انحرافی از آن باید به‌طور ویژه‌ای توجیه شود.

نیک آگاهی‌م که نابرابری اقتصادی و اجتماعی و طرد مانع توسعه همه جوامع می‌شود. بنابراین، [موسسه] توسعه فنلاند از آن نوع سیاست‌های اجتماعی حمایت می‌کند که فرصت‌های برابر برای مشارکت معنادار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و همچنین دسترسی به خدمات اساسی و حمایت اجتماعی را افزایش می‌دهند. توجه خاصی به حقوق و فرصت‌های مشارکت برابر به افرادی داده می‌شود که آسیب‌پذیر و به لحاظ اجتماعی طردشده و مورد تبعیض واقع شده‌اند.

صحبت در این خصوص از انجام آن به مراتب آسان‌تر است، اما مطمئن هستیم که کار دکتر مگدالنا سپالودا و خانم کارلی نایست موارد با کارایی بالا برای بحث درباره نحوه انجام این کار به ما خواهد داد.

هایدی هوآتالا^۱
وزیر توسعه بین‌الملل

مقدمه

رواج بحث حمایت اجتماعی و حمایت سیاسی از آن در بستر گفتمان توسعه و کاهش فقر در سال‌های اخیر تقریباً بی‌سابقه بوده است. اگرچه نظام‌های تأمین اجتماعی در دهه‌های اخیر در بسیاری از دولت‌ها نقش انسجام‌بخشی داشته‌اند، اما ایده سطح حداقل اجباری حمایت اجتماعی غیرمشارکتی^۱ (بدون پرداخت حق بیمه) فقط در ده سال سرعت قابل توجهی به خود گرفته است. در سال ۲۰۰۱، کنفرانس عمومی سازمان بین‌المللی کار (ILO)^۲ برای اولین بار به رویکرد اولیه قانون این سازمان اشاره کرد: «گسترش طرح‌های تأمین اجتماعی برای تأمین درآمد اساسی برای همه افرادی که به چنین حمایت و مراقبت پزشکی جامعی نیازمند هستند». این سازمان همزمان تأمین اجتماعی را به عنوان «حق اساسی بشر» تأیید و به اهمیت بهبود و گسترش تأمین اجتماعی برای همه اشاره کرد. همچنین به عنوان راه‌حل نهایی به کشورهایی که دارای منابع محدود هستند توصیه کرد که نیازهای ضروری را در اولویت قرار داده و راه‌هایی برای پرداختن به کسانی که در اقتصاد غیررسمی امرار معاش می‌کنند در نظر بگیرند.^۳

1- non-contributory social protection

2- General Conference of the International Labour Organisation (ILO)

3- Resolution and Conclusions concerning social security, International Labour Conference, 89th Session, 2001.

حمایت گسترده سیاسی از ایده کف حمایت اجتماعی غیرمشارکتی در سال ۲۰۰۹ متبلور شد؛ هنگامی که روسای آژانس‌های سازمان ملل (UN) طرح/ابتکار کف حمایت/اجتماعی^۱ را به عنوان یکی از ۹ ابتکار عمل مشترک سازمان ملل برای مقابله با بحران‌های اقتصادی جهانی راه‌اندازی کردند. طرح ابتکار عمل کف حمایت اجتماعی مبتنی بر برداشت ILO از «حداقل اجتماعی» است که شامل مستمری‌های اجتماعی، کمک هزینه کودک، دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و تأمین خدمات در زمان بیکاری^۲ می‌باشد.

در اجلاس هزاره سازمان ملل متحد در سپتامبر ۲۰۱۰، دولت‌ها به اهمیت حمایت اجتماعی در تحکیم و دستیابی به پیشرفت بیشتر در جهت اهداف توسعه هزاره (MDGs)^۳ اذعان داشتند.^۴ در نوامبر ۲۰۱۱، یک گروه مشورتی به ریاست مدیر زنان سازمان ملل متحد و رئیس جمهور پیشین شیلی، میشل باچلت^۵ و به همت سازمان بین‌المللی کار و سازمان بهداشت جهانی، گزارشی را تحت عنوان کف حمایت اجتماعی برای جهانی‌سازی عادلانه و فراگیر^۶ (گزارش باچلت) آغاز کردند که هدف آن تثبیت فعالیت‌های حمایت جهانی برای حمایت اجتماعی و ارتقای بیشتر جنبه‌های سیاستی و مفهومی این رویکرد بود. نسخه اولیه گزارش باچلت به عنوان محتوای مباحث و گفتگوهای وزیران کار و اشتغال کشورهای گروه ۲۰ در پاریس در سپتامبر ۲۰۱۱ مورد استفاده قرار گرفت. در یک حرکت برجسته، کشورهای گروه ۲۰ آشکارا از حمایت اجتماعی در اعلامیه نهایی اجلاس کن^۷ در سال ۲۰۱۱ پشتیبانی کرده و بر

1- Social Protection Floor Initiative

2- unemployment provision.

3- Millennium Development Goals

4- United Nations General Assembly Resolution 65/1, "Keeping the Promise: United to achieve the Millennium Development Goals," 19 October 2010, para 51.

5- Michelle Bachelet

6- Social protection floor for a fair and inclusive globalisation

7- Cannes Summit Final Declaration

اهمیت سرمایه‌گذاری در کف حمایت‌های اجتماعی ملی تاکید کردند که «موجب تقویت مقاومت، عدالت اجتماعی و انسجام خواهد شد»^۱.

جریان سیاسی کنونی پیرامون حمایت اجتماعی فرصتی بی‌نظیر برای تجدید حیات دستور کار توسعه فراهم کرده است؛ دستور کاری که علی‌رغم پایان مهلت دستیابی به اهداف توسعه هزاره در سال ۲۰۱۵ را کد مانده است. در عین حال، نیاز مبرمی به تکامل بیشتر مفهوم حمایت اجتماعی وجود دارد تا از درک و تحقق ظرفیت و تأثیر کامل آن در کاهش فقر و توسعه اطمینان حاصل شود. یکی از مهمترین مواردی که تا به امروز وجود دارد فقدان بحث در مورد دلالت‌های حقوق بشری و نتایج برنامه‌های حمایت اجتماعی است که به عنوان یک شکاف تحلیلی قابل توجه باید پر شود.

با توجه به تعهدات گسترده حقوق بشری که دولت‌ها به واسطه تعدد معاهدات بین‌المللی حقوق بشر در اختیار دارند و با فرض این که آژانس‌های سازمان ملل متحد، متعهد شده‌اند که به حقوق بشر در سراسر سیستم سازمان ملل متحد بپردازند^۲، فقدان بحث منظم در مورد حمایت اجتماعی از دیدگاه حقوق بشری، مسئله‌ساز^۳ است. دولت‌ها تابع تعهدات قانونی داخلی و بین‌المللی هستند تا اطمینان حاصل کنند که حقوق بشر طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی کلیه سیاست‌های عمومی را هدایت می‌کند و این تعهدات باید در برنامه‌های حمایت اجتماعی اعمال شوند. بر این اساس، در چهار سال گذشته، گزارشگر ویژه سازمان ملل در مورد فقر شدید و حقوق بشر (گزارشگر ویژه)، مگدالنا سپالودا، کار خود را بر روی پیشبرد چارچوب حقوق بشر برای حمایت اجتماعی متمرکز کرده است.

-
- 1- G20, "Cannes Summit Final Declaration; Building our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All," 4 November 2011, para 4.
 - 2- See e.g. the UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming, 2003.
 - 3- problematic

شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد در قطعنامه ۸/۱۱ (۲۰۰۸) خود، خانم سپالودا را مسئول مطالعه درباره فقر شدید و حقوق بشر منصوب کرد^۱ و از او خواست تا رابطه بین فقر شدید و برخورداری از حقوق بشر را مورد بررسی قرار داده و به شرایط گروه‌های آسیب‌پذیر و اثر تبعیض توجه ویژه‌ای نشان دهد. قطعنامه همچنین او را ملزم به ارائه توصیه‌نامه‌هایی برای تحقق MDG، به ویژه هدف ۱ (از بین بردن فقر و گرسنگی شدید) و گزارش سالیانه به مجمع عمومی سازمان ملل و شورای حقوق بشر کرد.^۲

گزارشگر ویژه هنگامی که کار خود را در زمینه محوله در سال ۲۰۰۸ شروع کرد به منظور تشریح اولویت‌ها و فعالیت‌های خود برای دوره اولیه وظیفه خود، درگیر

۱- مدیریت فقر شدید و حقوق بشر یکی از «رویه‌های ویژه» سازمان ملل است. نامی عمومی برای سازوکارهای تعیین شده توسط شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد برای رسیدگی به موقعیت‌های خاص کشور یا مسائل موضوعی در همه نقاط جهان است. فعالیت‌های مختلفی توسط مدیران رویه‌های ویژه انجام می‌شود، از جمله پاسخگویی به شکایات فردی، انجام مطالعات و ارائه مشاوره در مورد همکاری فنی در سطح کشور. سرپرستان رویه‌های ویژه با قطعنامه‌ای که آنها را به وجود می‌آورد، تعیین و تعریف می‌شوند. سرپرستان رویه‌های ویژه با توجه به ظرفیت شخصی‌شان خدمت می‌کنند و از هر دولت یا سازمان مستقل هستند. وضعیت مستقل سرپرستان برای انجام کامل وظایف خود به طور بی‌طرفانه بسیار مهم است. خانم سپلودا در ابتدا به عنوان کارشناس مستقل در مورد حقوق بشر و فقر شدید منصوب شد. در ۱۷ ژوئن ۲۰۱۱، شورای حقوق بشر تصمیم به تمدید این حکم برای سه سال دیگر گرفت. در تشخیص و استقبال از این وظیفه، شورا همچنین تصمیم گرفت که مطابق با سیاست هماهنگ کردن تمام رویه‌های ویژه، نقش خانم سپلودا را به گزارشگر ویژه فقر شدید و حقوق بشر تبدیل کند.

2- The Special Rapporteur has produced reports to the United Nations Human Rights Council and General Assembly on human rights and cash transfer programmes (A/HRC/11/9), the role of social protection in the face of the global financial crisis (A/64/279), a human rights framework for non-contributory pensions (A/HRC/13/31), the importance of social protection measures in achieving the MDGs, with a particular focus on gender-related concerns (A/65/259), and the human rights approach to recovery from the global economic and financial crises (A/HRC/17/34), which included an analysis of the important role played by social protection programmes during times of crisis and recovery. She also undertook an analysis of social protection programmes in her visits to Ecuador (A/HRC/11/9/Add.1), Zambia (A/HRC/14/31/Add.1), Bangladesh

مشاوره‌های غیررسمی شد. با این کار، برای گزارشگر ویژه مشخص شد که نیاز به تحلیلی در زمینه تحقق دلالت‌های حقوق بشر و رویکردهای مربوط به برنامه‌های حمایت اجتماعی وجود دارد.

گزارشگر ویژه برای تشریح و ارتقاء چارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی، شناسایی بهترین شیوه‌ها و انتشار درس‌های آموخته‌شده را آغاز کرد. رویکرد او شامل استفاده از اصول اصلی حقوق بشر در چارچوب حقوق بشر - برابری و عدم تبعیض (از جمله دسترسی، سازگاری، پذیرش، کفایت و ادغام دیدگاه جنسیتی)، مشارکت، شفافیت و پاسخگویی - برای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی سیستم‌های حمایت اجتماعی است.

یکی از پیام‌های مهم تحلیل گزارشگر ویژه این است که تعهدات حقوق بشری نه تنها به نتیجه نهایی برنامه‌های حمایت اجتماعی، بلکه به فرآیندی که از طریق آن چنین برنامه‌هایی طراحی و اجرا می‌شوند، مربوط می‌شود. شواهد محکمی وجود دارد که نشان می‌دهد نظام‌های حمایت اجتماعی می‌توانند دولت‌ها را در انجام تعهدات خود طبق قانون ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی حقوق بشر یاری کنند تا از حداقل سطوح اساسی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اطمینان حاصل کنند. به ویژه، نظام‌های حمایت اجتماعی ظرفیت مشارکت در تحقق حق داشتن یک استاندارد مناسب زندگی، (از جمله حق غذای مناسب و مسکن)، حق تأمین اجتماعی، حق تحصیل و حق بالاترین سطح سلامت قابل دستیابی را دارا هستند. با این حال، استانداردهای حقوق بشری مستلزم آن است که دولت‌ها هم از لحاظ محتوای سیاست‌های حمایت اجتماعی خود و هم در روندی که آن‌ها را به اجرا درآورند، از تعهدات مربوط به حقوق بشر اطمینان حاصل کنند. تعهدات حقوقی الزام‌آوری که دولت‌ها داوطلبانه بر عهده می‌گیرند، باید راهنمای رفتار و اجرای کلیه سیاست‌های اجتماعی باشند.

رویکرد حقوق بشر به حمایت اجتماعی همچنین دارای چندین مزیت عملی است - استانداردهای حقوق بشری به ایجاد اجماع اجتماعی و بسیج تعهدات پایدار در سطح ملی و بین‌المللی کمک می‌کنند، استفاده کارآمدتری از منابع را با ترویج دسترسی به اطلاعات و مبارزه با فساد تسهیل کرده و از مشارکت ذی‌نفعان در کلیه مراحل برنامه‌ها اطمینان حاصل می‌کنند.

تمرکز بر حقوق و تعهدات به بهبود مسئولیت‌پذیری کمک می‌کند؛ همان‌گونه که مسئولیت‌ها بر اساس تعهدات قانونی خاص «مسئولین»^۱ تعریف می‌شوند، افرادی که ادعای حق خود را دارند می‌توانند به عنوان «افراد ذی‌حق»^۲ شناخته شوند. برنامه‌های اجتماعی که از منظر حقوق بشری طراحی شده‌اند به احتمال زیاد پایدار بوده و به طور مؤثر در ریشه‌کن کردن فقر شدید نقش دارند. علاوه بر این، رویکرد حقوق بشر افراد فقیر را توانمند ساخته و موجب افزایش مقبولیت می‌شود، زیرا به مجموعه‌ای از هنجارها و ارزش‌های پذیرفته‌شده عام اشاره دارد.

این اثر خلاصه‌ای از تحلیل‌ها و مباحث ارائه‌شده توسط گزارشگر^۳ ویژه به شورای حقوق بشر و مجمع عمومی در سه سال گذشته با رویکرد حقوق بشر به حمایت اجتماعی است. یک مفصل‌بندی از عناصر بنیادی چارچوب حقوق بشری قابل استفاده در طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی نظام‌های حمایت اجتماعی در نظر گرفته شده است و مثال‌های بارزی از موانع ناشی از اجرای حمایت اجتماعی را نشان می‌دهد.

امید است که این چارچوب برای رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی برای متخصصان، ادارات و سازمان‌هایی که در زمینه حمایت اجتماعی کار می‌کنند و همچنین برای جامعه مدنی، سازمان‌های بین‌دولتی و دولت‌ها مفید باشد. در حالی که هدف نهایی حمایت از رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی، به حداکثر

1- duty-bearers

2- rights holders

3- Special Rapporteur

رساندن اثربخشی چنین نظام‌هایی در کاهش فقر و تسهیل تحقق‌بخشی حقوق بشر توسط افرادی است که در فقر زندگی می‌کنند، امید است که حمایت اجتماعی بتواند راهکار مفیدی ارائه دهد که در طی آن متخصصان حقوق بشر و توسعه بتوانند همکاری و تلاش‌های هماهنگی را دنبال کنند.

جریان کنونی حامی حمایت اجتماعی به عنوان یک راهبرد توسعه‌ای همراه با نیاز فزاینده به ایجاد یک پارادایم توسعه‌ای جدید برای جایگزینی اهداف توسعه هزاره (که تا سال ۲۰۱۵ منقضی شد) فرصت منحصر بفردی برای حقوق بشر فراهم می‌سازد تا مستقیماً دستور کار توسعه را از طریق رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی و غلبه بر جدایی دیرینه هر دو رشته پیگیری کند. از این رو، هدف این اثر تشویق به همکاری نزدیک‌تر بین حقوق بشر و تسهیل‌گران توسعه^۱ است تا اطمینان حاصل شود که استراتژی‌های توسعه، به ویژه حمایت اجتماعی، برای به حداکثر رساندن بهره‌مندی افراد فقیر از حقوق بشر طراحی و به کار گرفته می‌شوند.

توصیه‌ها

۱. دولت‌ها باید دست‌کم سطوح بنیادی حداقلی از حمایت اجتماعی غیرمشارکتی (بدون پرداخت حق بیمه) را نه به‌عنوان یک گزینهٔ سیاستی، بلکه به‌عنوان تعهدی قانونی ذیل قوانین بین‌المللی حقوق بشری تأمین کنند.
۲. حق تأمین اجتماعی باید در قوانین داخلی گنجانده شده و تا حد امکان در قانون اساسی حفظ شود.
۳. نظام‌های حمایت اجتماعی باید از طریق قانون تثبیت و تعریف شوند؛ با یک راهبرد بلندمدت مورد حمایت قرار گرفته و در یک چارچوب نهادی بلندمدت مناسب و با تأمین مالی مکفی مستحکم شوند.
۴. دولت‌ها باید قوانینی را برای تضمین برابری و دسترسی به خدمات بدون هیچ‌گونه تبعیضی اتخاذ کنند و اقدامات مثبتی را برای توانمندسازی کسانی که از تبعیض ساختاری رنج می‌برند انجام دهند. مانند: زنان، افراد معلول، بومیان، اقلیت‌ها و سالمندان.
۵. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید به‌عنوان بخش اساسی از یک راهبرد توسعه‌ای وسیع‌تر دیده شود که برای کاهش فقر- در راستای تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدنی و سیاسی- رویکردی جامع و کل‌گرایانه اتخاذ می‌کند.
۶. دولت‌ها باید راهبرد حمایت اجتماعی منسجم و هماهنگی را طراحی کنند که شکاف‌ها را کاهش داده و از ظرفیت‌سازی برای همه ذی‌نفعان اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی اطمینان حاصل کنند.
۷. دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که برنامه‌های حمایت اجتماعی به‌صورت مطمئن و پایدار در بودجه‌های سالانه تأمین مالی شده و به‌طور

- فزاینده منابع بزرگ‌تری به آن‌ها اختصاص داده می‌شود.
۸. دولت‌ها باید تأیید کنند که برنامه‌های حمایت اجتماعی دارای سوگیری جنسیتی نیستند و راهبردهایی را طراحی و اجرا کنند که شکل‌های مختلف تبعیض علیه زنان را شناسایی کرده و مطمئن باشند این برنامه‌ها نیازهای خاص زنان را از اول تا آخر نشان می‌دهند (کودکی، نوجوانی، بزرگسالی و سالمندی).
 ۹. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید نقش زنان را به‌عنوان فراهم‌کننده مراقبت بدون الگوهای تقویت‌کننده تبعیض و کلیشه‌سازی منفی به رسمیت شناخته و آن را مورد توجه قرار دهند. باید با اقداماتی ارزش مراقبت را ترویج داده و ضمن ترکیب مسئولیت‌پذیری جامعه و دولت نسبت به کار مراقبتی، مردان را برای مشارکت فعال‌تر و مراقبت از اعضای خانواده تشویق کنند.
 ۱۰. سیاست‌گذاران باید وقت خود را صرف ظرفیت‌سازی کنند تا اطمینان بیابند که کسانی که برنامه‌های اجتماعی را طراحی و اجرا می‌کنند، هم در سطح ملی و هم سطح محلی از مسائل جنسیتی آگاه هستند و اقداماتی را برای اطمینان از مشارکت بیشتر زنان در مدیریت برنامه‌های حمایت اجتماعی اتخاذ کنند.
 ۱۱. سازوکارهای حمایت اجتماعی باید از لحاظ فرهنگی و حساسیت جنسیتی با کیفیت خوب خدمات اجتماعی همراه باشد و موانع پیش روی زنان در دسترسی به چنین خدماتی مورد توجه قرار گیرد.
 ۱۲. دولت‌ها باید مطمئن باشند که برنامه‌های حمایت اجتماعی تابع معیارهای استحقاق مبتنی بر حساسیت جنسیتی هستند که فعالیت‌های بیرون از

خانواده را برای اطمینان از رسیدن و توانایی زنان در استفاده از حمایت اجتماعی مورد توجه قرار می‌دهند.

۱۳. سازوکارهای مشارکتی و پاسخگویی باید طوری طراحی و اجرا شوند که روابط قدرت مبتنی بر جنسیت را برای تسهیل مشارکت معنادار زنان در تمامی مراحل اجرای برنامه مورد توجه قرار دهند.

۱۴. دولت‌ها باید داده‌های پراکنده مرتبط با جنسیت، سن، قومیت و از کارافتادگی را برای کنترل و ارزشیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی جمع‌آوری کنند.

۱۵. روش‌های هدف‌گذاری باید تنها با هدف رسیدن به پوشش همگانی به کار گرفته شوند. اقدامات باید جهت ظرفیت‌سازی دولت و اطمینان از پایداری منابع برای پوشش فزاینده مناسب باشند.

۱۶. روش‌های هدف‌گذاری باید معقول، عینی، شفاف و دارای حساسیت جنسیتی بوده و تا بالاترین حد ممکن از خطاهای طرد^۱ اجتناب کنند.

۱۷. در جایی که روش‌های هدف‌گذاری فقر به کار گرفته می‌شود، سیاست‌گذاران باید مطمئن باشند که فقیرترین افراد در نتیجه هدفمندی غیردقیق طرد نمی‌شوند. در مورد آزمون تقریب وُسع^۲، باید اقدامات لازم جهت اطمینان از درک بیشتر از روش‌شناسی و سنجه‌های مورد استفاده به کار گرفته شود. در مورد هدف‌گذاری اعضای جامعه، سیاست‌گذاران باید آموزش‌های کافی را به اعضای جامعه ارائه دهند تا اطمینان حاصل کنند که معیارهای استحقاق به‌طور مساوی و بدون تبعیض و/یا برچسب‌زنی

۱- خطای طرد زمانی اتفاق می‌افتد که افراد با وجود استحقاق دریافت خدمات اجتماعی، از برنامه‌های حمایت اجتماعی به اشتباه حذف می‌شوند.

اعمال می‌شود. در صورت به‌کارگیری هدف‌گذاری جغرافیایی، معیارهای انتخاب مناطق باید شفاف و عینی باشد؛ انتخاب باید بر اساس نیازهای محلی باشد و نه بر اساس منافع سیاسی/انتخاباتی.

۱۸. برای جبران خطاهای طرد، فرایندهای هدف‌گذاری باید از طریق برنامه‌های حمایتی^۱ و سازوکارهای قابل‌دسترس حمایت شوند.

۱۹. طراحی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی باید موانع اقتصادی، قانونی، مدیریتی و فیزیکی را که مانع دسترسی افراد به آن‌ها می‌شود مورد توجه قرار دهد؛ همچنین به گروه‌هایی که موانع بیشتری در مواجهه با این مشکلات دارند توجه ویژه‌ای اعمال شود. شامل: زنان، افراد معلول یا از کارافتاده، سالمندان، اقلیت‌ها و مبتلایان به ایدز/اچ‌آی‌وی.

۲۰. کلیهٔ مراحل برنامه‌های حمایت اجتماعی از ارائه خدمات تا اقدامات حمایتی^۲ باید طوری طراحی شوند که بر موانع فرهنگی غلبه کرده و گروه‌های آسیب‌پذیر و طردشده به آن‌ها دسترسی پیدا کنند.

۲۱. برای بهبود سطح زندگی ذی‌نفعان باید سطح مزایا کافی باشد و مزایا باید از طریق خدمات عمومی با کیفیت، رایگان یا مقرون‌به‌صرفه تکمیل شود.

۲۲. دولت‌ها باید تا حد ممکن از شرایط تحمیل‌کننده بر دریافت‌کننده حمایت اجتماعی خودداری کنند و منابع مالی و انسانی را برای بهبود سطح مزایای ارائه‌شده و کیفیت و دسترسی به خدمات اجتماعی فراهم آورند. شرایط تحمیل‌کننده باید با تمهیداتی در برابر سوءاستفاده کسانی همراه باشد که

1- Outreach programmes

2- Outreach efforts

اجرای شرایط را رصد می‌کنند. همچنین این شرایط باید همراه با تمهیداتی باشند که ظرفیت خدمات بهداشتی و آموزشی برای رفع تقاضاهای فزاینده را تضمین کنند.

۲۳. ناکامی در تبعیت از شرایط تحمیلی هرگز نباید منجر به محرومیت خودکار یک فرد یا خانواده از برنامه‌های حمایت اجتماعی شود، بلکه باید از آن به‌عنوان ابزاری تسهیل‌کننده برای کمک به دولت در شناسایی آسیب‌پذیرترین خانواده‌ها به‌کارگرفته شود تا مددکاری اجتماعی حمایتی و/یا توسعه اجتماع‌محور شرایط رفع نارسایی‌ها در خدمات عمومی را فراهم کند.

۲۴. حمایت‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که اطمینان حاصل شود شرایط تحمیلی باعث ایجاد فشارهای غیرضروری بر زنان نشده و آن‌ها را در معرض سوءاستفاده قرار نمی‌دهد یا کلیشه‌های جنسیتی سنتی را در خانواده‌های دریافت‌کننده تداوم نمی‌بخشد.

۲۵. باید قوانینی برای اطمینان از این‌که افراد و سازمان‌ها حق جستجو، دریافت و انتقال اطلاعات را به روشی ساده، قابل‌دسترس و سریع درباره برنامه‌های حمایت اجتماعی داشته باشند، وضع شود.

۲۶. دولت‌ها هنگام جمع‌آوری و پردازش اطلاعات متعلق به ذی‌نفعان باید اطمینان حاصل کنند که آن‌ها استانداردهای حفظ حریم خصوصی و محرمانه بین‌المللی را رعایت می‌کنند و چنین اطلاعاتی را به سایر مقامات منتقل نکرده و یا از آن برای اهداف دیگر بدون رضایت ذی‌نفع استفاده نمی‌کنند.

۲۷. دولت‌ها باید سازوکارهای کافی را برای ذی‌نفعان در جهت مشارکت

آن‌ها در طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی به کار بندند.

۲۸. سازوکارهای مشارکتی باید تضمین کنند که مشارکت معتبر بوده و عدم تقارن قدرت موجود در جامعه را مدنظر داشته است. همچنین به‌گونه‌ای طراحی شده باشند که بیشترین مشارکت ممکن توسط گروه‌های آسیب‌پذیر و فرودست را تضمین کنند.

۲۹. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای شکایات در دسترس و مؤثر را برای تضمین گمنامی دربرگرفته، شکایات فردی و جمعی را امکان‌پذیر کرده و از نظر منابع فرهنگی کامل باشد. مراحل شکایات باید شامل یک فرایند استیناف باشد که مستقل، در دسترس، ساده، منصفانه و مؤثر صورت گیرد.

۳۰. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید به‌طور دوره‌ای تصمیمات گرفته‌شده را در حداقل سه عنصر اصلی بررسی کنند: الف- مراحل طی شده برای ثبت‌نام ذی‌نفعان (به‌ویژه برای شناسایی طرد احتمالی اشتباه ذی‌نفعان)، ب- اجرای برنامه (نظارت بر انواع سوءاستفاده‌های احتمالی که هنگام کمک در سطح محلی ارائه می‌شود (به‌عنوان مثال آزار و اذیت جنسی) و ج- رویه‌های کلی پرداخت (برای نظارت بر سوءاستفاده منابع مالی در طی مراحل مختلف اجرا).

رابطه بین فقر، حقوق بشر و حمایت اجتماعی

۱. اهمیت رویکرد حقوق بشری نسبت به کاهش فقر

فقر عموماً به عنوان پدیده چند بُعدی شناخته می‌شود، پدیده‌ای که بسیار فراتر از کمبود درآمد است و شامل محرومیت از ظرفیت‌های ضروری برای یک زندگی با عزت می‌شود. چندبُعدی بودن فقر به بهترین وجه در تعریف کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملل متحد^۱ (CESCR) به عنوان «یک وضعیت انسانی با محرومیت پایدار یا مزمن از منابع، قابلیت‌ها، انتخاب‌ها، امنیت و قدرت لازم برای بهره‌مندی از یک سطح زندگی مناسب، و سایر حقوق مدنی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی»، خلاصه شده است.^۲ کارشناس ارشد سابق ایندپندنت در مورد حقوق بشر و فقر شدید، آرجون سنگوپتا، در توضیح بیشتر این تعریف به این نتیجه رسید که فقر شامل «ترکیب فقر درآمدی، فقر توسعه انسانی و طرد اجتماعی» است.^۳ این تعریف اضافه می‌کند که اگرچه فقدان درآمد، خصیصه اصلی فقر شدید است اما از دیدگاه حقوق بشری فقر تنها محدود به محرومیت اقتصادی نیست بلکه

۱- کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (CESCR) نهاد نظارتی میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR) است که پیمانی الزام‌آور برای ۱۶۰ دولت عضو آن محسوب می‌شود.

2- CESCR, E/C.12/2001/10, para. 8

3- A/HRC/7/15 para. 13

متضمن محرومیت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مهم و همپوشان هم هست. درحالی که فقر ممکن است فی‌نفسه ناقض حقوق بشر نباشد،^۱ اما شکی نیست که هم علت و هم معلول نقض حقوق بشر است. بنابراین فقر مسئله اصلی حقوق بشر محسوب می‌شود. پیوند واضح و انکارناپذیری بین نقض حقوق بشر و محرومیت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مشخص‌کننده فقر وجود دارد. بنابراین فرض بر این است که تحقق همه حقوق انسانی و تلاش برای از بین بردن فقر شدید به طور متقابل همدیگر را تقویت می‌کنند و اصول و هنجارهای حقوق بشر می‌تواند راهنمایی برای تلاش در جهت کاهش و در نهایت ریشه‌کن کردن فقر باشد.^۲

آورده رویکرد حقوق بشری به کاهش فقر می‌تواند دست‌کم به سه شیوه متفاوت مفهوم‌سازی شود: این اهمیت حیاتی که رویکرد حقوق بشری به کاهش فقر می‌تواند چارچوبی هنجاری را برای کنش عملی در جهت کاهش فقر فراهم کند. حقوق بشر می‌تواند راهنمای عملی برای طراحی، اجرا، ارزیابی و نظارت بر فعالیت‌های مربوط به کاهش فقر فراهم کند. به دلیلی که حقوق بشر بر توانمندی‌سازی فقرا^۳ اهتمام می‌ورزد، تمرکز فعالیت‌های مربوط به کاهش فقر اساساً از رویکرد صدقه‌ای یا نیاز محور به تمرکز بر حقوق و استحقاق تغییر کرده؛ که این امر به نوبه خود باعث ایجاد تعهداتی بر بخشی از دولت شده است. از دیدگاه حقوق بشری، افراد ذی‌حقوق‌هایی هستند که دعاوی معقولی را مطرح می‌کنند و دولت‌ها و سایر کنشگران موظفانی^۳ هستند که مسئولیت دارند و می‌توانند نسبت به کنش‌ها

۱- ماهیت دقیق رابطه بین فقر و حقوق بشر مورد بحث بسیاری قرار گرفته است. در حالی که نویسندگان ارزش چنین بحثی را می‌دانند و معتقدند جامعه حقوق بشر می‌تواند از تدوین بیشتر روابط پیچیده حقوق بشر و فقر سود زیادی برد، چنین بحثی خارج از پارامترهای این نشریه است. برای مطالعه بیشتر این بحث، به فرناندا دوز کاستا، «فقر و حقوق بشر: از بلاغت تا تعهدات قانونی» مراجعه کنید. یک حساب انتقادی از چارچوب‌های مفهومی.

2- See General Assembly Resolutions 60/209 of 22 December 2005 and 61/157 of 16 February 2007.

3- duty-bearers

و خطاهایشان جواب پس بدهند. بنابراین، تمرکز بر روی حقوق و تعهدات موجب شناسایی و توانمندسازی کسانی می‌شود که می‌توانند در این زمینه ادعایی مشروع داشته و اقدامی انجام دهند. این کار به تنظیم اعمال قدرت پرداخته و اطمینان می‌دهد افرادی که قدرت را در دست دارند، در برابر کسانی که قدرت ندارند پاسخگو هستند.^۱ در این رابطه، مسئولیت‌پذیری به عنوان اصل اساسی حقوق بشر، پتانسیل توانمندسازی افراد فقیر را داشته و ضمن کمک به دیده‌شدن آنان تضمین می‌کند که در مرکز سیاست‌گذاری‌های عمومی در مورد از بین بردن فقر هستند و نه تنها ذی‌نفعانی منفعل نیستند بلکه افرادی محق هستند که استحقاق خود را با حفظ پاسخگویی برای افراد پشت سر این سیاست‌ها اعمال می‌کنند. در نتیجه، رویکرد حقوق بشر این پتانسیل را دارد که اثربخشی تلاش‌های کاهش فقر را بهبود بخشد و از پیشرفت عادلانه و پایدار اطمینان حاصل کند.

حقوق بشر همچنین ضرورت قانونی برای سیاست‌های کاهش فقر را فراهم می‌کند. دولت‌ها داوطلبانه تعهدات قانونی را بر عهده گرفته‌اند که از آن‌ها خواسته می‌شود محرومیت‌هایی را که اساساً فقر شدید در آن‌ها ایجاد می‌شود، معکوس کنند - فقدان استاندارد کافی از زندگی، غذا، مسکن، آب و فاضلاب، دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و آموزش، امنیت اجتماعی و کار - علاوه بر این، با تحکیم بسیاری از محرومیت‌های فرهنگی، سیاسی و مدنی دیگر، فقر را تقویت کنند. حقوق بشر حکم می‌کند که دولت‌ها باید حلاکت‌زمن منابع موجود را برای تحقق تدریجی حقوق اساسی اقتصادی و اجتماعی به کار گیرند، حتی در زمان‌هایی که محدودیت‌های شدید منابع وجود داشته باشد.^۲ حقوق بشر اجازه نمی‌دهد که از این

1- OHCHR Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, available at <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>.

2- CESCR, General Comments No. 4, para. 10; No. 5, para. 13 and No. 11, para. 11.

اصل تحقق مترقی^۱ به عنوان بهانه‌ای برای توجیه پایدار سطح فقر مزمن یا شدید استفاده شود، بلکه به دولت‌ها اجازه می‌دهد وظیفه اصلی فوری خود را برای تحقق رضایت حداقلی از سطوح اساسی کلیه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به کار بندند.^۲ این حداقل سطح اساسی مواردی است که برای تأمین یک سطح زندگی مناسب از طریق سطح حداقل معیشتی، مراقبت‌های بهداشتی اولیه، سرپناه و مسکن اساسی و اشکال اساسی آموزش - عناصری که در کنار هم یک کف حمایت اجتماعی را تشکیل می‌دهند - برای همه اعضای جامعه بسیار مهم است.

حقوق بشر همچنین وظیفه قانونی روشنی را برای دولت‌ها در جهت تأمین بهره‌مندی از حقوق مساوی، بدون هرگونه تبعیض ایجاد می‌کند.^۳ بین فقر و تبعیض پیوند جدایی‌ناپذیری وجود دارد، هر کدام علت و پیامد دیگری است. افرادی که در فقر زندگی می‌کنند به غیر از دلایلی مانند تولد، دارایی، زمینه ملی یا اجتماعی، منشأ قومی، رنگ، جنسیت و مذهب، به دلیل فقیر بودن نیز تبعیض را تجربه می‌کنند. از دیدگاه حقوق بشری، دولت‌ها وظیفه روشنی دارند که اطمینان دهند همه افراد می‌توانند از حداقل سطح اساسی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، از جمله یک استاندارد زندگی کافی، به طور مساوی و بدون تبعیض، برخوردار شوند. رویکرد حقوق بشری لزوماً اقدامات یا معیارهای دقیق سیاست‌گذاری را تجویز نمی‌کند، بلکه دولت‌ها اختیار دارند سیاست‌های کاهش فقر را که مناسب‌ترین روش برای اوضاع و احوال آن‌ها باشد، تدوین کنند. با این وجود، رویکرد حقوق

1- principle of progressive realisation

2- CESCR, General Comments No. 4, para. 10; No. 5, para. 13 and No. 11, para. 10.

3- See e.g. ICESCR, Articles 2(2) and 3; international Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Articles 2(1), 3 and 26; international Convention on the elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), Article 2(1); Convention on the elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Article 2; Convention on the Rights of the Child (CRC), Article 2(1) and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), Article 5.

بشر ایجاب می‌کند که دولت‌ها هنگام تدوین سیاست‌ها و سایر ابتکارات عمل مربوط به کاهش فقر، تعهدات بین‌المللی حقوق بشری خود را در نظر بگیرند. این تعهدات قانونی الزام‌آور به نتیجه نهایی و همچنین فرایندی که استفاده می‌شود اشاره دارد. قانون حقوق بشر هم وظایف و هم نتیجه را به دولت‌ها تحمیل می‌کند. بنابراین، تلاش برای دستیابی به یک سیاست‌گذاری عینی، اجرا و نتیجه آن باید مطابق با معیارهای حقوق بشر باشد. انطباق نتایج و فرایندها با هنجارهای حقوق بشر در برابر چند عامل ارزیابی می‌شود: ۱- تفکیک اصول حقوق بشر (مانند عدم تبعیض، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت) ۲- برخی تعهدات رویه‌ای معین، مانند وظیفه اولویت دادن به حاشیه‌ای‌ترین، محروم‌ترین و گروه‌های آسیب‌پذیر در سایر بخش‌های جامعه، مشارکت مؤثر و معنادار کسانی که تحت تأثیر این سیاست‌ها هستند مانند شفافیت، دسترسی به اطلاعات و مکانیسم‌های پاسخگویی؛ و ۳- در زمینه معیارهای اساسی که در رابطه با حقوق خاص تهیه شده‌اند (مانند مواردی که توسط کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در رابطه با حق تأمین اجتماعی، آموزش و بهداشت تهیه شده است).

علاوه بر این، حقوق بشر یک ابزار تحلیلی برای بررسی سطوح مختلف تعهدات دولت‌ها در رابطه با ریشه‌کن کردن فقر ارائه می‌دهد. سه سطح تعهدات به احترام^۱، حمایت و تحقق حقوق بشر اشاره دارد. تعهد به احترام ایجاب می‌کند که دولت‌ها فوراً از به خطر افتادن بهره‌مندی از هرگونه حقوق داخلی و خارج از سرزمین جلوگیری کنند، از جمله تأثیرگذاری روشی که موجب ایجاد یا تشدید فقر شدید می‌شود.

1- *obligation to respect*

2- While this analytical framework was first developed in regard to economic, social and cultural rights (see, e.g. Henry Shue, *Basic rights: subsistence, affluence and US foreign policy* (Princeton: Princeton University Press, 1996); e/CN.4/Sub.2/1987/23; CeSCR, General Comments 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 and 21), it is widely accepted that it applies to all human rights.

برای مثال، دولت‌ها باید اثرات احتمالی حقوق بشر را بر سیاست‌های کاهش فقر ارزیابی، شناسایی و بررسی کنند. تعهد به حمایت شامل انجام کلیه اقدامات ضروری برای حمایت از افرادی که در فقر شدید به سر می‌برند، محافظت در برابر اقدامات یا نادیده گرفتن طرف‌های ثالث (مانند شرکت‌ها و مؤسسات تجاری و نیز افراد قدرتمندتر) است که می‌تواند حقوق آن‌ها را تهدید کند یا به خطر بیندازد. تعهد به تحقق این حقوق نیازمند این است که دولت‌ها اقدامات مثبتی را در جهت تسهیل بهره‌مندی از حقوق بشر انجام دهند، مانند ایجاد ساز و کارهای نهادی برای جلوگیری از نقض حقوق بشر.

نهایتاً، حقوق بشر/انگیزه سیاسی را فراهم کرده و برای اقداماتی در جهت ریشه‌کن کردن فقر، مشروعیت به وجود می‌آورد. از آن‌جا که استانداردهای حقوق بشر بر اساس هنجارهای پذیرفته‌شده جهانی، تعهدات الزام‌آور قانونی هستند، دارای مشروعیت و قابل اجرایی بوده و بستری فراهم می‌کنند که تعهدات سیاسی در آن بسیج شده و انگیزه‌ای برای سیاست‌گذاران جهت تحقق چنین تعهداتی به‌دست آید. استانداردهای حقوق بشر همچنین ممکن است به ایجاد اجماع اجتماعی کمک کند و بنابراین نقش مهمی در تأمین اولویت اقدامات کاهش فقر در سیاست‌های بودجه‌ای و اجتماعی ایفا می‌کند.

۲. تعهد به حمایت اجتماعی در چهارچوب اعلامیه‌های حقوق بشر

در ذیل قوانین حقوق بشر، دولت‌ها قانوناً متعهد به ایجاد نظام‌های حمایت اجتماعی هستند. این وظیفه مستقیماً از حق برخورداری از تأمین اجتماعی منتج شده که در ماده ۹ اعلامیه بین‌المللی حقوق بشر میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR) آمده است.

در رأی عمومی شماره ۱۹ در مورد حق تأمین اجتماعی، CESCR ویژگی‌های

اصلی این حق و محتوای تعهدات دولت‌ها را بیان کرده است. بنا به نظر کمیته، حق تأمین اجتماعی حاکی از دو مقوله غالب است: طرح‌های بیمه/اجتماعی، جایی که از ذی‌نفعان خواسته می‌شود از نظر مالی مشارکت کنند (حق بیمه پردازند)؛ طرح‌های حمایت/اجتماعی، اقدامات غیرمشارکتی (غیربیمه‌ای) و مالیاتی که با هدف انتقال منابع به گروه‌هایی که به دلیل آسیب‌پذیری یا محرومیت واجد شرایط هستند، طراحی شده‌اند.^۱

تأمین اجتماعی = حمایت اجتماعی

سازمان بین‌المللی کار و دیگر اعضای سازمان ملل متحد برای اشاره به مزایای نقدی و غیرنقدی در زمان بروز خطرات و نیازهای اجتماعی از اصطلاحات تأمین/اجتماعی و حمایت/اجتماعی^۲ به جای یکدیگر استفاده می‌کنند. حمایت اجتماعی در برابر موارد ذیل کاربرد دارد، از جمله:

۱. نبود درآمد ناشی از کار (یا درآمد ناکافی) بر اثر بیماری، ناتوانی، زایمان، حوادث در حین کار، بیکاری، پیری، یا مرگ یکی از اعضای خانواده،
۲. عدم دسترسی یا دسترسی دشوار به مراقبت‌های بهداشتی،
۳. حمایت ناکافی خانواده، به ویژه برای کودکان و بزرگسالان وابسته،
۴. فقر جنسیتی و طرد اجتماعی.

1- CESCR, General Comment No. 19, para 4.

2- outreach efforts

معیارهای حمایت اجتماعی باید شامل موارد زیر باشد:

- طرح‌های پرداخت نقدی،
- برنامه‌های کار عمومی،
- کمک‌هزینه آموزشی،
- مزایای بیکاری یا از کارافتادگی،
- مستمری‌های اجتماعی،
- کوپن‌های غذایی و توزیع مواد غذایی،
- معافیت از هزینه مراقبت‌های بهداشتی یا آموزشی،
- خدمات یارانه‌ای.

Source: ILO, World Social Security Report 2010/2011: Providing coverage in time of crises and beyond, 2010, pp. 13-15.

CESCR خاطر نشان می‌کند که دولت‌های عضو موظف هستند به تدریج از حق تأمین اجتماعی برای همه افراد درون قلمرو خود اطمینان حاصل کنند و حمایت ویژه‌ای را برای افراد و گروه‌های محروم و حاشیه‌نشین ارائه دهند.^۱ CESCR معتقد است که تحقق حق تأمین اجتماعی به معنای این است که دولت‌ها باید اقدامات لازم را برای ایجاد نظام‌های حمایت اجتماعی ذیل قوانین داخلی اتخاذ و از پایداری^۲ آن‌ها اطمینان حاصل کنند. همچنین، دولت‌ها متضمن این باشند که مزایا از لحاظ میزان و مدت [ارائه] کافی است و مطمئن شوند سطوح و شرایط مزایا مطابق با اصول کرامت انسانی و عدم تبعیض باشد.^۳ مطابق با حق تأمین اجتماعی، دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که حمایت اجتماعی به طور یکسان در دسترس همه

1- CESCR, General Comment No. 19, Ibid, para 31.

2- Ibid, para. 11

3- Ibid, para. 22.

افراد است و از این نظر توجه آن‌ها به تضمین پوشش همگانی، معیارهای معقول، متناسب و شفاف؛ استطاعت مالی و دسترس پذیری فیزیکی ذی نفعان؛ مشارکت و اطلاع از ارائه مزایا معطوف شود.^۱

براساس رویکرد ICESCR، دولت‌ها از انجام عامدانه هرگونه اقدامات واپس‌گرایانه،^۲ از جمله در مورد حق تأمین اجتماعی، ممنوع هستند؛ مگر این‌که دولت‌ها بتوانند اثبات کنند که این اقدامات پس از بررسی کاملاً دقیق سایر گزینه‌ها معرفی شده‌اند و به طور صحیح با استناد به کلیت حقوق مندرج در میثاق نامه توجیه پذیر می‌باشند.^۳ کاربردهای قابل توجه مالی حق تأمین اجتماعی به دولت‌ها اجازه نمی‌دهد تعهد خود را مبنی بر اولویت‌بندی مناسب در قانون و سیاست‌گذاری در مورد تأمین اجتماعی توجیه کنند.^۴ در صورت لزوم، کشورهای در حال توسعه باید به دنبال همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی برای تحقق تدریجی حق امنیت اجتماعی باشند.^۵

یکی از مهمترین نقش‌های اظهار نظر عمومی شماره ۱۹ فهم این است که همه دولت‌ها حداقلی از تعهد اصلی برای ارائه یک نوع تأمین اجتماعی بنیادی را دارند. همان‌طور که CESCR خاطر نشان ساخت، دولت‌ها وظیفه فوری دارند:

«از دسترسی به یک طرح تأمین اجتماعی اطمینان حاصل کنند. طرحی که حداقلی از سطح پایه‌ای مزایا را برای همه افراد و خانواده‌ها فراهم کند تا بتوانند حداقل مراقبت‌های بهداشتی اساسی، پناهگاه‌های ابتدایی و مسکن، آب و فاضلاب، مواد غذایی و ابتدایی‌ترین سطوح آموزش و پرورش را به دست آورند. اگر یک دولت عضو نتواند این سطح حداقلی را برای همه خطرات و پیشامدهای موجود با وجود

1- Ibid, paras. 23 to 27.

2- retrogressive

3- Ibid, para. 42.

4- Ibid, para. 41.

5- Ibid, para. 52.

بیشترین منابع در دسترس خود فراهم کند، کمیته توصیه می‌کند که پس از یک فرایند مشاوره گسترده، دست به گزینش ریسک‌ها و پیشامدهای اجتماعی اصلی بزند»^۱.

به عبارت دیگر، هر دولتی نخست باید حداقل استاندارد را رعایت کند و سپس به تدریج سطح کافی از مزایا را در طول زمان تحقق بخشد. زمانی یک دولت عضو می‌تواند عدم موفقیت خود در تحقق حداقل وظایف اصلی‌اش را به کمبود منابع موجود نسبت دهد که ثابت کند از هیچ/اقدامی برای به کارگیری همه منابع -منابع در دسترسی که برای برآورده کردن این تعهدات حداقل به کار گرفته می‌شوند.^۲ - درج نکرده است.

بنابراین، تضمین حداقل سطح ضروری حمایت اجتماعی غیرمشارکتی (غیربیمه‌ای) یک انتخاب سیاستی نیست، بلکه یک تعهد قانونی در ذیل قوانین بین‌المللی حقوق بشر است. در عین حال، نظام‌های حمایت اجتماعی ابزاری هستند که می‌توانند به دولت‌ها در انجام وظایف دیگر حقوق بشر در قبال افراد فقیر کمک کنند. برنامه‌های حمایت اجتماعی با انتقال منابع به کسانی که در فقر شدید به سر می‌برند و ایجاد شرایط برای کسب درآمد توسط ذی‌نفعان، محافظت از دارایی‌های خود و جمع‌آوری سرمایه انسانی، این توانایی را دارند که در تحقق برخی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مانند حق داشتن یک زندگی مناسب زندگی -از جمله غذای کافی، پوشاک، مسکن^۳ - و همچنین آموزش^۴ و سلامت^۵ کمک کنند.

در حالی که اثر برنامه‌های حمایت اجتماعی بر حسب اهداف، طراحی و سطح نهادی شدن و همچنین میزان توسعه کشورهای که در آن جا به اجرا درمی‌آیند

1- CESCR, General Comment No. 19, Ibid, para 59.

2- CESCR, General Comment No. 19, Ibid, para 60.

3- ICESCR, Article 11; UDHR, Article 25.

4- ICESCR, Articles 13 and 14; UDHR, Article 26.

5- ICESCR, Article 12; UDHR, Article 25.

متفاوت است، شواهد محکمی وجود دارد مبنی بر این که این طرح‌ها می‌توانند به میزان قابل توجهی در کاهش شیوع و شدت فقر سهیم باشند.^۱ همچنین اطمینان حاصل می‌شود که افرادی که در فقر زندگی می‌کنند از حداقل برخی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برخوردارند. به عنوان مثال، تخمین زده می‌شود در نبود حمایت اجتماعی، انتظار می‌رود تقریباً نیمی از سطح فقر و نابرابری کنونی در کشورهای OECD وجود داشته باشد.^۲

مطالعات زیادی نشان می‌دهد که برنامه‌های انتقالات نقدی خاص، مانند برنامه شبکه ایمنی تولیدی اتیوپی^۳، طرح ملی تضمین اشتغال روستایی ماهاتما گاندی هند^۴، به چالش کشیدن مرزهای کاهش فقر بنگلادش: هدف‌مندسازی برنامه فقرای شدید^۵ و طرح آزمایشی منطقه‌ای انتقالات نقدی اجتماعی کامولو زامبیا^۶ همگی سطح تغذیه را بهبود داده‌اند^۷، بنابراین تعداد بیشتری از افراد می‌توانند از حق داشتن غذای مناسب برخوردار شوند.^۸ در کشورهایی مانند برزیل و پاراگوئه، برنامه وعده‌های غذایی در مدرسه و توزیع سبدهای غذایی نقش مهمی در تضمین مزایای

۱- برای مطالعه جامع درباره برنامه‌های پرداخت نقدی نگاه کنید به:

Armando Barrientos, and Miguel Niño-Zarazúa, The effects Of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium, (Manchester: Brooks World Poverty institute, University of Manchester, 2010)

2- Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet (international Labour Organisation, 2011), xxiv.

3- Ethiopia's *Productive Safety Net Programme*

4- India's *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*

5- Bangladesh's *Challenging the Frontiers of Poverty Reduction: Targeting the Ultra Poor Programme*

6- Zambia's *Kalomo District Pilot Social Cash Transfer Scheme*

7- Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa, The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium, (Manchester: Brooks World Poverty institute, University of Manchester, 2010), 14.

8- ICESCR, Article 11(1).

چشمگیر در جهت کاهش شیوع گرسنگی ایفا کرده است. نقش کامل حمایت اجتماعی در تضمین تحقق حق برخورداری از غذا توسط کمیته امنیت جهانی مواد غذایی سازمان ملل متحد^۱ صریحاً مورد تأیید واقع شده است. این کمیته در اکتبر ۲۰۱۰ از هیئت سطح عالی متخصصان در زمینه امنیت غذایی و تغذیه^۲، انجام یک مطالعه جامع در مورد حمایت اجتماعی به عنوان ابزاری برای بهبود دسترسی به مواد غذایی و ایمنی مواد غذایی را خواستار شد.^۳ در پیش نویس این مطالعه، هیئت سطح عالی خاطرنشان می کند که «حمایت اجتماعی و امنیت غذایی از اهداف و همچنین زمینه‌های تحقق حق اساسی بشر برای غذا و رهایی از گرسنگی برای همه انسان‌ها است...»^۴.

برنامه‌های حمایت اجتماعی نیز در تحقق حق آموزش نقش دارند. برای مثال، شواهد تجربی نشان می‌دهد که انتقالات نقدی به خانواده‌ها برای هزینه‌های مربوط به مدرسه^۵ و برنامه‌های غذایی در مدرسه یا ابتکاراتی که برای پرداخت یارانه به خانواده‌های کم‌درآمد دارای فرزند تأثیر مثبتی در میزان حضور در مدارس بالاتر می‌گذارند.^۶ برنامه‌های بدون تمرکز صریح بر مدرسه نیز می‌توانند بر سطح تحصیلات کودکان تأثیر مثبت بگذارند؛ به عنوان مثال، تحقیقات نشان می‌دهد که

-
- 1- UN Committee on World Food Security
 - 2- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition
 - 3- The study will be presented to the Committee on World Food Security's plenary session in October 2012. For further information, see SocialProtection for Food Security: A zero draft consultation paper (High Level Panel of experts on Food Security and Nutrition, 2012), accessed April 26, 2012, http://www.csm4cfs.org/files/SottoPagine/37/hlpe_sp.pdf.
 - 4- *ibid*, 95.
 - 5- The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals (Washington, D.C: The World Bank, 2003), 4; A/HRC/11/9, p. 19.
 - 6- Armando Barrientos and Rebecca Holmes, Social Assistance in Developing Countries Database (Manchester: Brooks World Poverty institute, The University of Manchester, and the Overseas Development institute, 2006).

مستمری‌های اجتماعی (مستمری‌های غیربیمه‌ای برای افراد مسن) در برزیل، آفریقای جنوبی و نامیبیا، برای پرداخت شهریه مدارس نوه‌ها استفاده شده است.^۱ علاوه بر این، در برخی موارد، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها از جمله مدارس^۲ و همچنین راه‌ها و پل‌ها، از طریق برنامه‌های کار عمومی، دسترسی به امکانات آموزشی و کیفیت آن‌ها را بهبود می‌بخشد. مطالعات متعدد نشان‌دهنده تاثیر مثبت چنین سرمایه‌گذاری‌هایی در میزان ثبت‌نام در دبیرستان‌ها و سال‌های کل آموزش در جوامع است.^۳ برنامه‌های حمایت اجتماعی حتی اثرات مثبتی در خروجی‌های آموزش و پرورش در ارتباط با خانواده‌های غیردزدی نفع دارد: تجربه برنامه فرصت‌ها در مکزیک^۴ نشان داد که نرخ ثبت‌نام مدارس بین کودکان غیردزدی نفع در مناطقی که به دلیل به اصطلاح اثر همسالان در این برنامه شرکت کرده‌اند، افزایش یافت.^۵

برنامه‌های حمایت اجتماعی همچنین می‌تواند با کاهش کار کودکان به حقوق‌شان کمک کند. شواهدی از آمریکای لاتین حاکی از این است که دسترسی بیشتر خانواده‌ها به ابزارهای مدیریت ریسک، مانند مزایای بیکاری یا معلولیت، به

1- See, for example, Stephen Devereux, Social protections in Namibia and South Africa, (Sussex: institute of Development Studies, 2001); irineu evangelista de Carvalho Filho, Household Income as a Determinant of Child Labour and School Enrolment in Brazil: Evidence From a Social Security Reform (international Monetary Fund, 2008).

2- The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals (Washington, D.C: The World Bank, 2003), 12-13.

3- L. Sherburne-Benz, L.B. Rawlings and J. Van Domelen, Evaluating Social Fund Performance: A Cross-Country Analysis of Community Investments (Washington, D.C: The World Bank, 2003).

4- Mexico's *Oportunidades*

5- Rafael Perez Ribas, Fabio Veras Soares, and Guilherme issamu Hirata, "The impact of CCTs – What We Know and What We Are Not Sure About," in Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America (Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 12.

طور مستقیم شیوع کار کودکان را کاهش داده است.^۱

همچنین علی‌رغم موانع اقتصادی بنیادی که منجر به چالش‌های سلامتی می‌شود، حمایت اجتماعی در بهبود ظرفیت افراد فقیر برای بهره‌مندی از بالاترین سطح قابل دستیابی سلامت جسمی و روحی تأثیرگذار بوده است.^۲ به عنوان مثال، از میان برداشتن موانع مالی و انتقالات نقدی به خانواده‌های دارای نوزاد، به طور قابل ملاحظه‌ای معاینه‌های منظم پزشکی را افزایش و خطر مرگ و میر کودکان را کاهش داده است.^۳ این برنامه‌ها همچنین در بهبود ایمن‌سازی و بازدیدهای منظم سلامتی در بین کودکان، کاهش شیوع بیماری و مرگ زودرس موثر بوده‌اند.^۴ به طور مشابه، انتقال مواد غذایی به طور قابل توجهی سوء‌تغذیه را در کودکان کاهش داده است.^۵

برنامه‌های حمایت اجتماعی همچنین می‌تواند باعث ارتقاء سلامت مادر و بهبود برخورداری زنان از حق سلامتی‌شان شود. ارزیابی‌ها از طرح جاتوس پرو،^۶ یک

1- F.C. Rosati, A. Cigno and Z. Tzannatos, *Child Labor Handbook, Social Protection Discussion Paper No. 0206* (Washington, D.C.: The World Bank, 2002).

2- UDHR, Article 25; ICESCR, Article 12.

3- Armando Barrientos and Rebecca Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester: Brooks World Poverty institute, The University of Manchester, and the Overseas Development institute, 2006). J.M. Aguero, M.R. Carter and i. Woolard, "The impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant," *International Poverty Centre Working Paper 29*, (2007).

4- Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa, *The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium*, (Manchester: Brooks World Poverty institute, University of Manchester, 2010), 15.

5- Armando Barrientos and Rebecca Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester: Brooks World Poverty institute, The University of Manchester, and the Overseas Development institute, 2006).

6- Peru's *Juntos scheme*

برنامه انتقالات نقدی مشروط، نشان می‌دهد که مراجعات قبل و بعد از زایمان به کلینیک‌های بهداشتی تقریباً ۶۵٪ افزایش یافته و در زایمان‌های در منزل و میزان بالای مرگ و میر مادران، کاهش وجود داشته است.^۱ شواهد همچنین اثرات مثبت نظام‌های حمایت اجتماعی را بر زندگی مبتلایان به اچ آی وی / ایدز و خانواده‌هایشان نشان می‌دهد. در برخی کشورهای آفریقایی که اچ آی وی / ایدز در آن شایع است، مستمری‌های بازنشستگی همگانی، زندگی یتیمان مبتلا به ایدز را که توسط مادر بزرگشان پرورش یافته‌اند، به میزان قابل توجهی بهبود بخشیده است.^۲

این تأثیرات سودمند نظام‌های حمایت اجتماعی بر بهره‌مندی از حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ادعای وجود رابطه قوی و هم‌فزایی بین حقوق بشر و حمایت اجتماعی را تقویت می‌کند. حقوق بشر تعهدات قانونی برای اجرای نظام‌های حمایت اجتماعی و استانداردهایی برای طراحی، اجرا و ارزیابی چنین نظام‌هایی را ایجاد می‌کند. به نوبه خود، اجرای حمایت اجتماعی تحقق تعداد دیگری از تعهدات مربوط به حقوق بشر - موارد مربوط به بهره‌مندی از حداقل سطح حقوق اساسی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - را تسهیل می‌کند. با این وجود، موفقیت یا عدم موفقیت نظام‌های حمایت اجتماعی در تحقق حقوق بشر تا حدود زیادی به این بستگی دارد که آیا چنین نظام‌هایی مطابق استانداردهای لازم برای حقوق بشر و تعهداتی که به آن‌ها اعمال می‌شود عمل می‌کنند؟ در بخش زیر چارچوب مبتنی بر حقوق بشر برای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی نظام‌های حمایت اجتماعی ارائه شده است.

1- Armando Barrientos and Miguel Niño-Zarazúa The effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium, (Manchester: Brooks World Poverty institute, University of Manchester, 2010). 15.

2- Mark Gorman, Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families (London: HelpAge international, 2004), 32.

چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی

در حالی که شواهد نشان می‌دهد دولت‌ها می‌توانند با ایجاد یا تقویت نظام‌های اجتماعی، تعهدات خود را برای ارائه حداقل سطح حقوق اساسی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای کسانی که در فقر زندگی می‌کنند رعایت کنند، چارچوب حقوق بشر نیز دولت‌ها را به طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی چنین برنامه‌هایی مطابق با این چارچوب ملزم می‌کند. اگرچه حقوق بشر پاسخی به تمام چالش‌های پیش‌روی سیاست‌گذاران هنگام طراحی برنامه‌های حمایت اجتماعی نمی‌دهد، اما آن‌ها را به رعایت تعهدات قانونی مربوط به روند کلی اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی - که در حدود اختیارات دولت‌های حاکم است - ملزم می‌کند.

اتخاذ رویکرد حقوق بشر به حمایت اجتماعی نه تنها به تعهدات بین‌المللی پاسخ می‌دهد بلکه باعث افزایش اثربخشی تلاش‌ها برای از بین بردن فقر و همسو کردن آن‌ها از دیدگاه کل‌نگر مورد نیاز برای مقابله با ابعاد مختلف فقر می‌شود. کسانی که به کمک بیشتری نیاز دارند، احتمالاً توسط یک برنامه حمایت اجتماعی مبتنی بر حقوق بشر، کمک‌هایی دریافت می‌کنند که در کاهش فقر و رفع محرومیت‌هایشان مؤثرتر و پایدارتر است؛ زیرا سازوکارهای مشارکتی و پاسخگویی با تضمین دریافت صدای ذی‌نفعان حمایت اجتماعی، در نظر گرفته شده و همچنین برنامه‌ها برای

پاسخگویی به نیازهای آن‌ها طراحی شده‌اند.

در ادامه به تشریح اصول اساسی چارچوب حقوق بشر در مورد برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌پردازیم.

۱. ایجاد چهارچوب قانونی و نهادی مناسب و انتخاب راهبردهای بلندمدت

جنبه اصلی رویکرد حقوق بشر این است که برنامه‌های حمایت اجتماعی باید در چارچوب حقوق ملی گنجانده و تعریف شود و توسط یک استراتژی و برنامه عملی ملی مورد حمایت قرار گیرد.^۱ تجربیات موفق نظام‌های حمایت اجتماعی عبارتند از: اسناد قانونی که حق استفاده از مزایای حمایت اجتماعی را ایجاد کرده و ضمن کسب اطمینان از ماندگاری این ابتکار عمل‌ها، به صاحبان حق توانایی قانونی برای استفاده از حقوق خود را می‌دهند.^۲ موفقیت این نظام‌ها در کشورهایی مانند برزیل و آفریقای جنوبی تا حدودی به دلیل وجود مقررات قانونی خاص تضمین‌کننده حق فرد برای حمایت اجتماعی و تعیین معیارهایی است که مشارکت همه ذینفعان را هماهنگ می‌کند.^۳

با این وجود، در بسیاری از موارد، برنامه‌های حمایت اجتماعی در صورت عدم وجود یک چارچوب قانونی مناسب، فقط بر اساس مصوبات ریاست جمهوری،

1- CeSCR, General Comment No. 19, para. 67.

2- Degol Hailu, Marcelo Medeiros and Paula Nonaka, "Legal Protection for Cash Transfers: Why We Need it," in *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America*, (Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 28.

3- For example, the 1988 Constitution of Brazil recognises the right to social protection, and Law 10.836/2004 stipulates the right to a basic income in order to obtain food, education and health care. in South Africa, the Social Assistance Act (Act 13 – 2004), charges the national government with responsibility for social security grants.

بیانیه‌های سیاست‌گذاری و یا دستورالعمل‌های ساده عملیاتی اجرا می‌شوند. علاوه بر این، طرح‌های آزمایشی و برنامه‌هایی که از طریق منابع خارجی تأمین می‌شوند، غالباً مبتنی بر دستورالعمل‌های عملیاتی و بدون مجوز قانونی هستند.

فقدان یک چارچوب قوی قانونی و نهادی و یک استراتژی طولانی‌مدت مکمل می‌تواند به طور جدی بهره‌مندی از حقوق بشر توسط ذی‌نفعان برنامه را تهدید کند. در صورت عدم وجود چارچوب قانونی کاملاً تثبیت‌شده، برنامه‌ها در برابر دخالت‌های سیاسی آسیب‌پذیرتر هستند و دخالت طولانی‌مدت مقامات دولتی در کلیهٔ مراحل آن تضمین نشده و برنامه‌ها به عنوان یک حق ذاتی اجتماعی یا حق ذی‌نفع تلقی نمی‌شوند.

برای حصول اطمینان از یک سیستم حمایت اجتماعی قوی، مؤثر، شفاف و پاسخگو، ذی‌نفعان باید بتوانند کسانی را که مسئولیت تعیین شرایط احراز برای آن‌ها دارند شناسایی کنند. این تضمین می‌دهد که نه تنها تغییرات سیاسی موجودیت نظام حمایت اجتماعی را به مخاطره نمی‌اندازد بلکه ممکن است به همان اندازه برای دولت جدید از نظر سیاسی ارزشمند باشد. به عنوان مثال، در غیاب یک چارچوب قانونی برای حمایت اجتماعی در نیکاراگوئه، برنامهٔ موفق شبکه حمایت اجتماعی^۱ بعد از انتخابات توسط دولت بعدی به‌طور ناگهانی تعطیل شد و مشکلاتی را برای کسانی که از این برنامه منتفع شده و یا تا حد زیادی به این برنامه وابسته بودند ایجاد کرد.^۲

چارچوب‌های قانونی و نهادی نقش اساسی در تضمین این امر دارند که ذی‌نفعان می‌توانند حق خود را مطالبه و به نقض حقوق خود اعتراض کنند و اطمینان بیابند که برنامه حمایت اجتماعی از چرخه سیاسی فراتر رفته و برای اهداف سیاسی

1- *Red de Protección Social*

2- Simone Cecchini, "Do CCT Programmes Work in Low-income Countries?" International Policy Centre for Inclusive Growth One Pager 90 (2009).

دستکاری نمی‌شود.

عدم وجود یک استراتژی روشن و ترتیبات نهادی ضرورت حمایت از حقوق ذی‌نفعان را کاهش داده و پیشرفت در کاهش فقر در توسعه، تحقق حقوق بشر و انباشت سرمایه انسانی را تضعیف می‌کند. در غیاب یک استراتژی بلندمدت و بدون سیستم‌های اجرایی و ارائه در محل، ابتکارات عمل در مقیاس کوچک و پروژه‌های آزمایشی غالباً در زمینه‌هایی ایجاد می‌شوند که هنوز زیرساخت کافی در آن وجود ندارد و برنامه‌ها به صورتی تنظیم می‌شوند که ذی‌نفعان در معرض خطر قرار گیرند. به عنوان مثال، برنامه پیشرفت خانواده در گواتمالا^۱ بدون هیچ سیستم مدیریت اطلاعاتی برای ثبت‌نام ذی‌نفعان راه‌اندازی شد و در حوادث جمعی پرداخت‌ها به صورت نقدی انجام شد.^۲ برنامه Bolsa da Mãe در تیمور در اصل بدون تحقیق کافی و ارزیابی‌های لازم اجرا شده بود که در نهایت منجر به تضعیف معیارهای شایستگی گردید.^۳

در صورتی که برنامه‌ها و مداخلات حمایت اجتماعی توسط قانون با رویکردی کامل که ثبات مالی را تضمین نکرده و قابل اعتماد و مطمئن نباشد، از ریسک ناپایداری برخوردار خواهد بود و ممکن است با تغییر دولت خاتمه یابد؛ که در آن افراد ذی‌نفع به دلیل از دست دادن ناگهانی درآمد یا دیگر حمایت‌ها، در وضعیت دشوارتری نسبت به قبل از اجرای برنامه، به حال خود رها می‌شوند.

یک چارچوب حقوقی، نهادی و استراتژی ملی، پیش‌نیازی اساسی برای اطمینان از تعهد نهادینه‌شده بلندمدت برای تأمین منابع کافی مالی و انسانی در برنامه‌های حمایت اجتماعی است. به عنوان مثال، هنگامی که برنامه‌هایی در مقیاس کوچک یا آزمایشی در غیاب تعهدات تأمین اعتبار بلندمدت اجرا می‌شوند - به ویژه توسط

1- Guatemala's Mi Familia Progres

2- ibid.

3- A/HRC/20/25/Add.1.

اهداکنندگان خارجی - اهداف برنامه‌ها، از جمع شدن سرمایه انسانی به سمت دستیابی به دستاوردهای کوتاه‌مدت در کاهش فقر تغییر می‌کند.^۱ به عنوان مثال، تجربه در هندوراس نشان می‌دهد که در مواردی که وام‌های دریافت‌شده از منابع خارجی مشروط به شرایط کوتاه‌مدت باشد، چنین برنامه‌هایی عموماً قادر به تأثیرگذاری طولانی‌مدت بر روی ذی‌نفعان نیستند.^۲

دست‌کم، یک چارچوب قانونی و نهادی باید: ۱- شامل شرایط دقیق استحقاق در برنامه‌های حمایت اجتماعی باشد، ۲- مکانیزم‌هایی را برای اطمینان از شفافیت و دسترسی به اطلاعات در مورد برنامه‌های موجود فراهم آورد، ۳- نقش‌ها و وظایف مختلف را برای همه افراد درگیر در اجرای برنامه تعریف کند (به عنوان مثال، دولت‌ها در سطح ملی و محلی و سازمان‌های جامعه مدنی)، ۴- الزامات مالی طولانی‌مدت، تضمین کفایت و پیش‌بینی مزایا، ۵- ایجاد مکانیزم‌های شکایت و تجدیدنظر در دسترس و ۶- برقراری کانال‌های مشارکت برای ذی‌نفعان را تنظیم کند.

کارآمدی نظام‌های حمایت اجتماعی همچنین نیازمند اتخاذ قوانین حمایتی توسط دولت‌ها برای اطمینان از عدالت و عدم تبعیض است. به عنوان مثال، در بیشتر کشورها آسیب‌پذیری زنان در برابر فقر تنها با حمایت‌های اجتماعی تغییر نمی‌کند. اقداماتی از قبیل تضمین دسترسی زنان به زمین و منابع تولیدی، دسترسی به اعتبار، حقوق وراثت منصفانه، ظرفیت کامل حقوقی، دسترسی به عدالت و رفع محدودیت فعالیت‌های آنان برای استراتژی‌های مؤثر توسعه بسیار مهم است. علاوه بر این پیشگیری، محافظت و مجازات اعمال خشونت‌آمیز علیه زنان و دختران برای بهبود سطح زندگی آن‌ها ضروری است. در همین راستا،

1- Charity Moore, "Why Sources of Funding for CCTs Matter in Honduras and Nicaragua," in *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America* (Brazil; international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 11.

2- *ibid.*

استانداردهای بین‌المللی حقوق بشر، به ویژه کنوانسیون رفع هرگونه تبعیض علیه زنان^۱ (CEDAW) و کنوانسیون حقوق کودک^۲ (CRC)، تعهدات مشخصی را برای دولت‌ها ایجاد می‌کنند که در صورت تبعیت از آن، اثر برنامه‌های حمایت اجتماعی را افزایش می‌یابد.

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۱

دولت‌ها باید دست‌کم سطوح بنیادی حداقلی از حمایت اجتماعی غیرمشارکتی (بدون پرداخت حق بیمه) را نه به‌عنوان یک گزینه سیاستی، بلکه به‌عنوان تعهدی قانونی ذیل قوانین بین‌المللی حقوق بشری تأمین کنند.

توصیه ۲

حق تأمین اجتماعی باید در قوانین داخلی گنجانده شده و تا حد امکان در قانون اساسی حفظ شود.

توصیه ۳

نظام‌های حمایت اجتماعی باید از طریق قانون تثبیت و تعریف شوند؛ با یک راهبرد بلندمدت مورد حمایت قرار گرفته و در یک چارچوب نهادی بلندمدت مناسب و با تأمین مالی مکفی مستحکم شوند.

1- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

2- Convention on the Rights of the Child

توصیه ۴

دولت‌ها باید قوانینی را برای تضمین برابری و دسترسی به خدمات بدون هیچ‌گونه تبعیضی اتخاذ کنند و اقدامات مثبتی را برای توانمندسازی کسانی که از تبعیض ساختاری رنج می‌برند انجام دهند. مانند: زنان، افراد معلول، بومیان، اقلیت‌ها و سالمندان.

۲. اتخاذ سیاست‌های جامع، منسجم و هماهنگ

ماهیت وابستگی متقابل و تفکیک ناپذیری حقوق بشر، اتخاذ یک رویکرد جامع برای کاهش فقر را ضروری می‌سازد. این رویکرد مستلزم آن است که دولت‌ها شبکه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌ها را ایجاد کرده تا به طور جمعی از تحقق همه حقوق بشر و حداکثر سطح توسعه حمایت کنند.

برنامه‌های حمایت اجتماعی نباید برای همه مسائل اقتصادی و اجتماعی در نظر گرفته شود، بلکه باید به عنوان یکی از عناصر استراتژی گسترده توسعه با هدف غلبه بر فقر و تحقق حقوق بشر باشد. به همین منظور - به حداکثر رساندن کارآیی حمایت اجتماعی در بهبود زندگی ذی‌نفعان - ایده‌های حمایت اجتماعی با سیاست‌ها و برنامه‌های طراحی شده توسط دولت، باید مکمل هم باشند.

شکاف و عدم هماهنگی برنامه‌ها، بازیگران و سطوح دولتی مسئول اجرای حمایت اجتماعی در چارچوب وسیع‌تر استراتژی‌های توسعه ملی، احتمال ناکارآمدی طرح‌ها را افزایش داده و باعث نادیده گرفتن حقوق افرادی می‌شود که در فقر زندگی می‌کنند. زمانی که چندین برنامه وجود دارد که هر کدام از آن‌ها توسط وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های مردم‌نهاد اجرا می‌شوند، این خطر احتمالی وجود دارد که ابتکار عمل‌ها با هم همپوشانی داشته و اثربخشی آن‌ها تضعیف شود، همچنین ثبات مورد نیاز برنامه‌های حمایت اجتماعی به منظور اطمینان از موفقیت آن‌ها به خطر

بیفتد. به عنوان مثال، شکاف و بخشی شدن استراتژی حمایت اجتماعی در بنگلادش منجر به ایجاد بیش از چهل برنامه «شبکه ایمنی» شده است که اکثر آن‌ها از بودجه کافی برخوردار نبوده و هریک توسط چندین وزارتخانه مدیریت می‌شده و اغلب به‌طور مستقل و بدون هماهنگی کافی و یا همکاری با برنامه‌های مربوطه عمل می‌کردند. چنین اختلالاتی هر دو خطای شمول و طرد را ترغیب کرده است، در نتیجه هدر رفتن مالی و سوءمدیریت باعث تضعیف عملکرد چنین برنامه‌هایی در جهت گسترش پوشش و بهبود هدف‌گذاری می‌شود. برآوردها نشان می‌دهد که تنها ۲۳ درصد از فقیرترین گروه‌های بنگلادش که استحقاق بهره‌مندی از این برنامه‌ها را داشتند،^۱ کمک‌ها را دریافت کردند و برخورداری از برابری و عدم تبعیض در این مورد به مخاطره افتاد.

همان‌طور که بانک جهانی یادآور شد، دوباره‌کاری یا عدم هماهنگی در برنامه‌ها و ابتکار عمل‌ها - به ویژه برنامه‌های مربوط به کشورهای کم درآمد- مقرون به صرفه بودن و ریسک‌پذیری آن‌ها را تضعیف می‌کند.^۲ عدم هماهنگی مؤثر از منظر حقوق بشر نیز مسئله‌ساز است، زیرا امکان تخصیص مسئولیت یا شناسایی افرادی که مسئولیت جنبه‌های اجرایی آن را بر عهده دارند نمی‌دهد. برای مثال، تحلیل برنامه‌های حمایت اجتماعی در زامبیا نشان می‌دهد که بسیاری از ذی‌نفعان مطلع نیستند که کدام سازمان دولتی یا غیردولتی مجری برنامه‌هایی است که اجتماع‌شان از آن نفع می‌برند.^۳

-
- 1- Poverty Assessment for Bangladesh: Creating opportunities and bridging the east-West divide,” The World Bank Bangladesh Development Series (2008): xxiii.
 - 2- Resilience, Equity and Opportunity: The World Bank’s Social Protection and Labour Strategy 2012–2022 (Washington, D.C: The World Bank, 2012), 38. Accessed on April 26, 2012, http://siteresources.worldbank.org/SOCiALPROTeCTION/Resources/280558-1274453001167/7089867_1279223745454/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_2012–22_FiNAL.pdf.
 - 3- A/HRC/14/31/Add.1, para. 56.

این وضعیت ظرفیت ذی‌نفعان را برای پیگیری، آگاهی از حقوق و مشارکت در سازوکارهای پاسخگویی تضعیف می‌کند. فقدان چارچوبی مشخص برای حمایت اجتماعی موجب از میان رفتن شفافیت در خصوص نقش برنامه‌های موجود می‌شود. تمرکز این برنامه‌ها بر روی کاهش فقر است و فقدان شفافیت باعث انتخاب نادرست راهبرد متناسب می‌شود.

عنصر اساسی نهایی یک راهبرد جامع و هماهنگ حمایت اجتماعی، تعهد نهادی شده طولانی‌مدتی برای تقویت راهبرد حمایت اجتماعی ملی دولت است. بدون تضمین پایداری مالی طولانی‌مدت و حمایت لجستیکی که لازمه آن ایجاد ظرفیت نهادی برای همه ذی‌نفعان مسئول اجرای حمایت اجتماعی است، ذی‌نفعان نمی‌توانند به طور موثر اجرای ابتکارات‌شان را برنامه‌ریزی و مدیریت کرده و با اطمینان کامل به نتیجه‌دهی این ابتکارات اتکا کنند. حتی زمانی که برنامه‌های حمایت اجتماعی توسط کمک‌های بین‌المللی تأمین مالی و توسط بازیگران خارجی اجرا می‌شود، دولت باید از هماهنگی منابع اطمینان حاصل کرده و ظرفیت‌سازی کند و رفته رفته مسئولیت اجرا و تأمین مالی نظام‌های حمایت اجتماعی را بر خود لازم بداند.

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۵

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید به‌عنوان بخش اساسی از یک راهبرد توسعه‌ای وسیع‌تر دیده شود که برای کاهش فقر - در راستای تحقق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدنی و سیاسی - رویکردی جامع و کل‌گرایانه اتخاذ می‌کند.

توصیه ۶

دولت‌ها باید راهبرد حمایت اجتماعی منسجم و هماهنگی را طراحی کنند که شکاف‌ها را کاهش داده و از ظرفیت‌سازی برای همه ذی‌نفعان اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی اطمینان حاصل کنند.

توصیه ۷

دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که برنامه‌های حمایت اجتماعی به صورت مطمئن و پایدار در بودجه‌های سالانه تأمین مالی شده و به طور فزاینده منابع بزرگ‌تری به آن‌ها اختصاص داده می‌شود.

۳. رعایت اصول برابری و عدم تبعیض

برابری و عدم تبعیض عناصر محوری چهارچوب هنجاری بین‌المللی حقوق بشر هستند.^۱ این اصول تعهدات چندگانه‌ای را بر دولت‌ها تحمیل می‌کنند که موجب بهبود کارایی نظام‌های حمایت اجتماعی و تقویت حمایت حقوق بشری از ذی‌نفعان می‌شود. برای مثال، اصول برابری و عدم تبعیض، دولت‌ها را ملزم به رفع تبعیضات موجود در قانون، سیاست، عمل و انجام اقداماتی ویژه در جهت حمایت از/قشار آسیب‌پذیر جامعه به عنوان یک موضوع در اولویت می‌کند. کاربرد این اصول در برنامه‌های حمایت اجتماعی، رویکرد کلی ادغام در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی و تضمین دسترسی گروه‌های مختلف- از جمله زنان، کودکان، سالمندان، معلولین، اقلیت‌های قومی و بومی و مبتلایان به ایدز/ اچ آی وی که از تبعیضات ساختاری در رنج هستند- را ضروری ساخته و از آنگ خوردن ذی‌نفعان جلوگیری می‌کند.

1- UDHR, Article 2; iCeSCR, Article 2; iCCPR, Articles 2 and 26; CeRD, Article 1, CeDAW, Article 2; CRC, Article 2; CRPD, Article 5.

اصول برابری و عدم تبعیض باید در همهٔ مراحل یک برنامه حمایت اجتماعی، از انتخاب ذی‌نفعان تا انتخاب نظام تحویل یا ارائه مورد توجه قرار گیرد. عملیاتی‌سازی این اصول نیازمند توجه به تعهدات زیر است:

الف) گنجانیدن یک چشم‌انداز جنسیتی

با توجه به این که نابرابری جنسیتی به عنوان یکی از عوامل و دلایل تداوم فقر مطرح است، راهبردهای کارآمد حمایت اجتماعی باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که موجب ارتقاء برابری جنسیتی و حمایت از طیف کاملی از حقوق زنان شود. تأثیرات نظام‌های حمایت اجتماعی بر جنسیت خنثی نیست. از این رو، دولت‌ها باید اطمینان دهند که برنامه‌ها با در نظر گرفتن تجربیات متفاوت زنان و مردان طراحی، اجرا و رصد می‌شوند.

بسیاری از طرح‌های حمایت اجتماعی، به‌طور خاص، زنان را به‌عنوان خانه‌دار یا سرپرست خانوار زن مورد هدف قرار می‌دهند.^۱ چراکه چنین فرض می‌شود که هدف‌گذاری زنان به‌عنوان دریافت‌کنندگان مزایای حمایت اجتماعی به نحو قابل‌ملاحظه‌ای سطوح تغذیه‌ای، آموزشی و سلامتی کودکان را بهبود می‌بخشد.^۲ با این حال، هدایت کردن حمایت اجتماعی به سوی زنان، توجه و تمرکز کافی را بر علل ریشه‌ای نابرابری جنسیتی تضمین نمی‌کند و حتی ممکن است اثرات ناخواسته‌ای بر روابط جنسیتی داشته باشد.^۳

۱- برای مثال ۹۴ درصد ذینفعان طرح بولسا فامیلای برزیل زن هستند. نگاه کنید به:

Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas and Fabio Veras Soares, "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America," *International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief* 16(2010): 2

2- Nicola Jones, Rebecca Holmes, and Jessica Espey, *Gender and the MDGs Briefing Paper No. 42* (London: Overseas Development Institute, 2008).

3- Sarojini Ganju Thakur, Catherine Arnold and Tina Johnson, *Gender and Social Protection, Paper No. 167* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008).

برای اطمینان از دسترسی برابر زنان و مردان، نظام‌های حمایت اجتماعی باید به خطرات چرخه زندگی زنان و فشار مسئولیت‌های مراقبتی که آنان بر عهده دارند و تفاوت در دسترسی به خدمات، کار و فعالیت‌های تولیدی بین زنان و مردان توجه کنند. بسیاری علل زمینه‌ای، از چارچوب‌های قانونی تبعیض‌آمیز گرفته تا هنجارهای اجتماعی تبعیض‌آمیز، وجود دارند که از برخورداری زنان از مداخلات حمایت اجتماعی یا دسترسی به خدمات اجتماعی به روش برابر با مردان جلوگیری می‌کند. اگر تفاوت‌های میان زنان و مردان در طراحی، اجرا و ارزیابی مداخلات حمایت اجتماعی لحاظ نشود، خطر جدی تأثیرات ناخواسته مداخلات بر تشدید نابرابری وجود دارد. زنان نسبت به مردان به دلیل نقش‌های جنسیتی و افکار قالبی فرهنگی، مسئولیت بیشتری در قبال فرزندان و سالمندان دارند. نقش مراقبتی زنان باید آشکارا در مداخلات حمایت اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. برای مثال، زنان زمانی که وادار به انطباق با شرایط متناسب با مشارکت در برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌شوند، یا از آن‌ها انتظار می‌رود تا برای وصول مزایای حمایت اجتماعی سفر کنند (گاهی فواصل بسیار دور) یا در مراحل متفاوت برنامه‌های حمایت اجتماعی مشارکت داشته باشند، حجم کاری بدون دستمزد خانگی آن‌ها افزایش پیدا می‌کند. این اقدامات علاوه بر اینکه افکار قالبی جنسیتی را تداوم می‌بخشد، موجب سنگین‌تر شدن مسئولیت زنان و تضعیف بیشتر رفاه آنان نیز می‌شود. وجود مازاد تقاضا موانعی را بر سر راه دسترسی زنان و دختران به بازارهای کار رسمی ایجاد کرده، امکان مشارکت را برای آنان در فرصت‌های ظرفیت‌ساز مانند آموزش و پرورش محدود می‌سازد، توانایی زنان را برای جستجوی مراقبت سلامتی (به ویژه اگر مراکز بهداشتی به آسانی برای کودکان در دسترس نباشند) محدود کرده، یا آنان را از داشتن اوقات فراغت محروم می‌سازد.

برنامه‌ای که به موجب آن بیشتر وقت مادر بیرون از خانه صرف می‌شود ممکن است بر مدرسه رفتن فرزند دختر اثر تعیین کننده‌ای داشته باشد؛ اگر نیاز باشد که دختران فعالیت‌های مادر مانند آشپزی یا تهیه آب را بر عهده بگیرند.

برای اطمینان از شمولیت زنان [در برنامه‌ها]، برنامه‌های کار عمومی^۱ یا طرح‌های تضمین استخدام، باید جایگزین‌هایی عرضه کنند که به زنان اجازه دهد نقش مراقبتی خود را با برنامه‌های ارائه شده ترکیب کنند. برای مثال، برنامه ملی تضمین اشتغال روستایی مهاتما گاندی^۲ و برنامه شبکه امنیت تولید انبوهی^۳ تسهیلاتی برای مراقبت از کودکان فراهم می‌کنند. برنامه‌های کار عمومی باید ساعات کاری منعطف جهت تطبیق با مسئولیت‌های خانگی در نظر بگیرند و از کارهایی که نیازمند قدرت جسمانی است و امکان دارد منجر به طرد برخی زنان شود (به عنوان مثال زنان سالمند و باردار) اجتناب کنند. سیاست‌گذاران بایستی از قبل امکان فراتر رفتن از پروژه‌های زیرساختی متمرکز بر اشتغال را بررسی نمایند تا بتوانند با تمرکز روی برخی اقدامات جهت جذب زنان، بار کاری فعالیت‌های بدون دستمزد آنان را مثل مراقبت از کودکان و سالمندان کاهش دهند.

قرار دادن زنان به عنوان دریافت‌کننده مستقیم مزایای حمایت اجتماعی به تنهایی برای اطمینان از برابری جنسیتی کافی نیست. سیاست‌گذاران باید از قبل تمامی تأثیرات برنامه بر روابط جنسیتی را در نظر بگیرند. برنامه‌های حمایت اجتماعی که در آن انتظار مسئولیت مشترک و یا پیروی از شرایط خاصی وجود دارد، ممکن است فرصتی برای سوءاستفاده جنسیتی از سوی مراجع ذی‌ربط ایجاد کند. برخی تدابیر حفاظتی بایستی در نظر گرفته شوند تا سوءاستفاده از زنان را توسط معلمان و ارائه‌دهندگان خدمات سلامت کاهش دهد؛ برای مثال، باید شرایطی که در آن

1- Public work programmes

2- India's Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act

3- Ethiopia's Productive Safety Net Programme

حضور زنان و کودکان برای انجام برخی آزمایشات و کسب امتیازاتی خاص ضروری است، در نظر گرفته شود. علاوه بر این، چنین برنامه‌هایی باید همراه با امکان دسترسی، برابری و خدمات اجتماعی حساس به جنسیت شامل مراقبت جنسی و بارداری باشد. زنان و دختران در شرایطی که دسترسی به خدمات اجتماعی ندارند یا هزینه‌های حمل و نقل خیلی بالاست یا در صورتی که ترس از سوءاستفاده و تجاوز داشته باشند، ممکن است نتوانند با شرایط تحمیل شده برنامه‌ها هماهنگ شوند. زنان در صورتی که امکانات بهداشتی جداگانه وجود نداشته باشد یا اگر توسط معلم یا دیگر دانش‌آموزان مورد آزار قرار گیرند ممکن است از حضور در مدرسه سر باز زنند. مادران در صورتی که ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی نگرش‌های تبعیض‌آمیز داشته باشند (مانند درخواست رضایت همسر) و یا وقتی که مشکلات برقراری ارتباط وجود دارد (بی‌سواد یا عدم تسلط بر زبان رسمی)، احتمال دارد فرزندان خود را به بیمارستان نیاورند. برای طراحی یک برنامه حمایت اجتماعی با رویکرد ادغام زنان، باید سیاست‌گذاران علل زمینه‌ای طردشدن‌ها را ارزیابی کرده و ابزارهای ویژه‌ای برای توجه به مسائل و آسیب‌های مخصوص زنان طراحی کنند.

دولت‌ها باید قبل از طراحی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی، یک تحلیل جنسیتی جامع و تفکیک شده به‌منظور بررسی آسیب‌پذیری‌های هر دو جنس به‌عنوان ذی‌نفعان بالقوه انجام دهند. مجموعه داده‌های تفکیک‌شده در مواردی چون جنس و سن نه تنها بر طراحی سیستم‌های حمایت اجتماعی مؤثر است بلکه برای شناخت پویایی‌های جنسیتی در اجتماع اهمیت ویژه‌ای دارد.

در کلیه برنامه‌های حمایت اجتماعی، ضروری است که معیارهای استحقاقی به کار گرفته شوند که ملاحظات جنسیتی را لحاظ کرده و از شرایطی که احتمالاً به ضرر زنان باشد، اجتناب شود. برای مثال، شرایطی که درآمد خانواده بدون توجه به چگونگی بازتوزیع منابع در آن، مورد نظر قرار می‌گیرد یا نیازمند اسناد هویتی است،

ممکن است موجب محرومیت زنان، به‌ویژه زنان سالمند از دسترسی به برنامه شود. برنامه‌ها باید طوری طراحی شوند که روابط قدرت مبتنی بر جنسیت را کم کرده و قدرت‌های نابرابر تصمیم‌گیری و نقش‌های خانگی و اجتماعی را در نظر گیرند. دولت‌ها باید مشارکت مؤثر زنان را در اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی - برای مثال از طریق در نظر گرفتن سهمیه جنسیتی در ساختار اداره برنامه‌ها و حفظ یک توازن جنسیتی در همه سطوح برنامه‌های حمایت اجتماعی - تضمین کنند. در برنامه‌هایی چون *خانواده‌های کلمبیایی در عمل*^۱ زنان به منظور تسهیل برقراری ارتباط میان برنامه و ذی‌نفعان انتخاب شدند، از این طریق هم فرصت مشارکت به زنان داده شد و هم یک محیط امن جنسیتی برای ذی‌نفعان زن فراهم آمد.^۲

در برنامه‌های حمایت اجتماعی برای زنان باید راه‌های مشارکت و پاسخگویی به آسانی قابل‌دسترس باشد و همچنین ساختارهای اجتماعی و فرهنگی مخالف با مشارکت برابر زنان در نظر گرفته شود. برای مثال، ممکن است زنان در جلسه‌ای حضور یابند اما به دلیل نقش‌های جنسیتی، از بیان علایق خود به‌ویژه در حضور مردان، اجتناب کنند. شیوه‌های مشارکتی باید طوری طراحی شوند که این موانع را به منظور ارتقاء مشارکت معنادار و مؤثر زنان حل کنند.

سازوکارهای نظارت و ارزیابی برنامه‌های حمایتی باید شاخص‌های تفکیک‌شده جنسیتی را جهت ارزیابی و بهبود ظرفیت آن‌ها در راستای لحاظ کردن دیدگاه‌های زنان دربرگیرند. همچنین داده‌های تفکیک‌شده در ابعاد دیگر طرد نیز همچون سن، قومیت و معلولیت ضروری است.

برابری جنسیتی نمی‌تواند هدف فرعی برنامه‌های حمایت اجتماعی باشد.

1- Colombia's *Familias en Acción*

2- Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas and Fabio Veras Soares, "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America," *International Policy Centre for Inclusive Growth Research Brief* 16 (2010): 3

برنامه‌ها باید از هر فرصتی برای ارتقاء برابری جنسیتی و آمادگی زنان استفاده کنند. برای مثال، مجریان برنامه باید چگونگی به حداکثر رساندن تعامل منظم با جوامع به منظور پرداختن به نابرابری‌های غالب جنسیتی و موانعی چون خشونت جنسیت‌محور و ازدواج زودهنگام را شناسایی کنند. برای مثال در پرو، ذی‌نفعان جلسات آموزش هفتگی دارند که در آن به زنان چگونگی بهبود مهارت‌ها، دانش و احساس درآمیختگی با جمع آموزش داده می‌شود. هنگامی که جلسات با راهبردهای حمایت اجتماعی ادغام می‌شود، باید در نظر گرفتن محدودیت زمانی زنان، به ایجاد سازمانی امن متشکل از زنان کمک کنند. فعالیت زنان از طریق گروه‌هایی در بهبود سلامت مادر و کودک در کشورهای جنوب آسیا بی‌نهایت موفق بوده است. در هند نیز مرگ‌ومیر نوزادان و مادران بخاطر حمایت‌های گروه‌های زنان - با بالا بردن آگاهی، حمایت و پشتیبانی از زنان باردار و تأمین بودجه برای پوشش هزینه‌های اضطراری حمل و نقل و درمان - ۴۵ درصد کاهش یافت.^۱

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۸

دولت‌ها باید تأیید کنند که برنامه‌های حمایت اجتماعی دارای سوگیری جنسیتی نیستند و راهبردهایی را طراحی و اجرا کنند که شکل‌های مختلف تبعیض علیه زنان را شناسایی کرده و مطمئن باشند این برنامه‌ها نیازهای خاص زنان را از اول تا آخر نشان می‌دهند (کودکی، نوجوانی، بزرگسالی و سالمندی).

1- Nicola Jones, Fiona Samuels, Laura Gisby and Elizabeth Presler-Marshall, "Rethinking cash transfers to promote maternal health: good practice from developing countries," *ODI Background Note* (2011): 9.

توصیه ۹

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید نقش زنان را به‌عنوان فراهم‌کننده مراقبت بدون الگوهای تقویت‌کننده تبعیض و کلیشه‌سازی منفی به رسمیت شناخته و آن را مورد توجه قرار دهند. باید با اقداماتی ارزش مراقبت را ترویج داده و ضمن ترکیب مسئولیت‌پذیری جامعه و دولت نسبت به کار مراقبتی، مردان را برای مشارکت فعال‌تر و مراقبت از اعضای خانواده تشویق کنند.

توصیه ۱۰

سیاست‌گذاران باید وقت خود را صرف ظرفیت‌سازی کنند تا اطمینان ببینند که کسانی که برنامه‌های اجتماعی را طراحی و اجرا می‌کنند، هم در سطح ملی و هم سطح محلی از مسائل جنسیتی آگاه هستند و اقداماتی را برای اطمینان از مشارکت بیشتر زنان در مدیریت برنامه‌های حمایت اجتماعی اتخاذ کنند.

توصیه ۱۱

سازوکارهای حمایت اجتماعی باید از لحاظ فرهنگی و حساسیت جنسیتی با کیفیت خوب خدمات اجتماعی همراه باشد و موانع پیش روی زنان در دسترسی به چنین خدماتی مورد توجه قرار گیرد.

توصیه ۱۲

دولت‌ها باید مطمئن باشند که برنامه‌های حمایت اجتماعی تابع معیارهای استحقاق مبتنی بر حساسیت جنسیتی هستند که فعالیت‌های بیرون از خانواده را برای اطمینان از رسیدن و توانایی زنان در استفاده از حمایت اجتماعی مورد توجه قرار می‌دهند.

توصیه ۱۳

سازوکارهای مشارکتی و پاسخگویی باید طوری طراحی و اجرا شوند که روابط قدرت مبتنی بر جنسیت را برای تسهیل مشارکت معنادار زنان در تمامی مراحل اجرای برنامه مورد توجه قرار دهند.

توصیه ۱۴

دولت‌ها باید داده‌های پراکنده مرتبط با جنسیت، سن، قومیت و ازکارافتادگی را برای کنترل و ارزشیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی جمع‌آوری کنند.

ب) تضمین برابری و عدم تبعیض در انتخاب ذی‌نفعان

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید برای تمام افراد، بدون هرگونه تبعیضی در دسترس باشند.^۱ طرح‌های همگانی حمایت اجتماعی - طرح‌هایی که مزایا به تمام ساکنین بدون هیچ شرطی تعلق می‌گیرد - بهترین راه برای اطمینان بخشی به دولت‌ها از انجام تعهدات حقوق بشریشان بدون هرگونه تبعیضی در انتخاب ذی‌نفعان هستند.^۲ باین حال در بسیاری از دولت‌ها برنامه‌های حمایت اجتماعی همگانی استفاده نمی‌شود و به جای آن گروه‌های خاصی بر اساس دسته‌بندی جمعیتی و سطح فقر مورد هدف قرار می‌گیرند. سازوکارهای هدفمندسازی ساده مثل هدفمندسازی قطعی، که ذی‌نفعان براساس دسته‌بندی در یک گروه انتخاب می‌شوند (برای مثال، مزایا ممکن است به همه کودکان زیر ۱۸ سال یا افراد بالای ۶۵ سال تعلق گیرد) نسبتاً موثر بوده و چون معیارها به راحتی تعیین می‌شوند بسیاری از چالش‌های حقوق بشری را ندارد.

1- CeSCR, General Comment No. 19, para. 11.

2- CeSCR, General Comment No. 19, para. 4.

از یک سوی، سازوکارهایی چون انتخاب ذی نفعان بر مبنای درآمد یا سطح فقر آن‌ها پیچیده‌تر بوده و از منظر حقوق بشری مسئله‌دار هستند. از منظر حقوق بشری، در شرایطی احتیاط ضروری است که سازوکارهای هدفمندسازی برای شناسایی نیازمندترین افراد در نظر گرفته می‌شود (به ویژه وقتی که منابع محدود است). اصولاً استانداردهای حقوق بشری با استفاده از طرح‌های هدفمند به‌عنوان شکلی از اولویت‌بندی گروه‌های آسیب‌پذیر و محروم به خطر نمی‌افتد. اما در راستای تطابق با استانداردهای حقوق بشری، روش‌های هدفمندسازی نه تنها باید با اصول عدم تبعیض که نیازمند معیار سنجش شفاف، عقلانی و عینی است همراه باشد بلکه باید اولییتی برای فقیرترین‌ها داشته و از آنگزنی به ذی نفعان اجتناب شود. حمایت هدفمند باید با هدف فراهم‌سازی پوشش همگانی به اجرا درآید.

اصلی‌ترین مزیت برنامه‌های هدفمند در مقایسه با برنامه‌های همگانی، هزینه کلی آن‌ها برای دولت است. با وجود این، در عمل، قدرت مالی نظام‌های اجتماعی یک مسئله مشروعیت و اراده سیاسی است. مطالعات متعددی توسط سازمان جهانی کار و همکاران انجام شده است که نشان می‌دهد برنامه‌های حمایت اجتماعی حتی در فقیرترین کشورها هم مقرون به صرفه هستند.^۱ برای مثال، گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی شامل پرداخت نقدی مشروط^۲ برای خانواده‌های دارای فرزند و زن

۱- مطالعاتی توسط سازمان جهانی کار با همکاری صندوق بین‌المللی پول، دپارتمان امور اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل، صندوق کودکان سازمان ملل، کمیسیون اقتصادی کارائیب و آمریکای لاتین و سازمان مردم‌نهاد HelpAge انجام شده‌است. همچنین ببینید:

S. Mizunoya, C. Behrendt, K. Pal, and F. Léger, "Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise," *Issues in Social Protection* 17 (2006). Accessed April 26, 2012, <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?resourceid=810>; K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon, and K. Hagemeyer, "Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise," *Issues in Social Protection* 14 (2005). Accessed April 26, 2012, <http://www.ilo.org/public/english/protection/seccsoc/downloads/policy/1023sp1.pdf>.

2- Conditional Cash Transfer

باردار، مستمری سالمندی برای فقرای روستایی، طرح‌های مراقبت‌های پایه سلامتی عمومی و پرداخت نقدی برای افراد بیکار همراه با آموزش و خدمات اجتماعی برای همه افرادی که در فقر شدید در السالوادور زندگی می‌کنند بین ۱.۱ و ۱.۵ درصد از GDP سالانه است.^۱ علاوه بر آن، تجربه نشان می‌دهد که حمایت اجتماعی در نهایت خود را از طریق افزایش بهره‌وری نیروی کار، افزایش سلامت و تاب‌آوری جامعه و افزایش تقاضای کل نشان می‌دهد.^۲

برنامه‌های همگانی از آنگ‌زنی جلوگیری می‌کنند، فرصت‌های فساد و تقلب را کاهش می‌دهند و با یک ساختار ساده با هزینه‌های اجرایی پایین قابل حمایت هستند. در بسیاری موارد، برنامه‌های همگانی پوشش بهتری با هزینه‌های پایین‌تر به‌ویژه در کشورهایی با ظرفیت‌های اجرایی محدود، ارائه می‌دهند. با اجرای برنامه‌های همگانی، دولت‌ها بهتر می‌توانند تعهدات خود را طبق قانون حقوق بشر برای تضمین امکان حداکثری ادغام نیازمندان و حداقل‌سازی طرد کسانی انجام دهند که باید برای حمایت در اولویت باشند (مانند فقیرترین‌ها). تجربه نشان می‌دهد که اغلب، مشکلات فنی در طراحی برنامه‌های هدفمند می‌تواند مانع رسیدگی به آسیب‌پذیرترین افراد شود. در این خصوص، به‌عنوان مثال، مطالعات نشان می‌دهند که سطوح پوشش [برنامه‌ها] در آمریکای لاتین بین ۲۶ تا ۸۴ درصد است.^۳

برخی روش‌های شناسایی فقر مثل آزمون وسع^۴ اغلب پیچیده و مبهم هستند و به

1- *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet* (Geneva: international Labour Organisation, 2011), 46.

۲- همان، ۴۷

3- Thandika Mkandawire, "Targeting and Universalism in Poverty Reduction", Social Policy and Development Programme Paper Number 23 (United Nations Research Institute for Social Development, 2005), 10.

4- Means Test

کارگیری معیار مناسب برای سنجش آن به سختی به دست می‌آید. این روش‌ها به طور جدی توانایی ذی‌نفعان مورد نظر برای بررسی روند هدف‌گذاری و مطالبه حقوق و پاسخگویی مسئولین نسبت به اشتباهاتشان را کاهش می‌دهد. به ویژه استفاده از آزمون تقریبی وسیع^۱ به عنوان معیار تعیین صلاحیت، نگران‌کننده است. آزمون تقریبی وسیع نه تنها به لحاظ اجرایی مشکل است بلکه دستیابی به استانداردهای مناسب عینی یا شفاف در کشورهای در حال توسعه با وجود بخش‌های غیررسمی گسترده، ظرفیت اجرایی و بُعد مالی ضعیف، اغلب ناموفق است.^۲

در حالی که برنامه‌های همگانی ظرفیتی برای کمک به انسجام اجتماعی دارند^۳، روش‌هایی که درآمد یا سطوح محرومیت را هدف قرار می‌دهند تأثیرات منفی بر همبستگی اجتماعی می‌گذارند.^۴ خطاهای اجتناب‌ناپذیر طرد و شمولیت، به‌علاوه دشواری در فهم روش‌شناسی پیچیده به کار رفته در انتخاب ذی‌نفعان می‌تواند موجب ایجاد تنش و اختلاف و افزایش ناآرامی در جامعه شود و در نهایت حقوق افراد مانند امنیت فردی اعضای جامعه را زیر پا بگذارد. احتمال افزایش اختلافات و تنش‌ها

1- Proxy means test

یکی از روش‌های تعیین وسیع خانواده آزمون تقریبی وسیع است بدین معنا که ویژگی‌های قابل مشاهده خانوار یا اعضای آن بعنوان معیاری در تعیین صلاحیت دریافت کمک و مزایا استفاده می‌شود (این روش اغلب زمانی که اطلاعات درآمدی چون میزان حقوق قابل دسترس نباشد استفاده می‌شود) به عبارتی از وضع ظاهری افراد و خانواده و برآورد وسایل قابل مشاهده صلاحیت افراد در دریافت مزایا تعیین می‌شود (مترجم).

۲- برای ارزیابی جامعی از روش‌شناسی آزمون تقریبی وسیع ببینید:

Stephen Kidd and emily Wylde, *Targeting the poorest: an assessment of the proxy means test methodology*, (Canberra: Australian Aid, 2011), Accessed April 26, 2012, http://www.ausaid.gov.au/publications/pubout.cfm?id=7044_2239_6308_4104_9028.

3- *Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children* (New York: UNiCeF, 2012), 5.

4- Stephen Kidd and emily Wylde, *Targeting the poorest: an assessment of the proxy means test methodology*, (Canberra: Australian Aid, 2011), Accessed April 26, 2012, http://www.ausaid.gov.au/publications/pubout.cfm?id=7044_2239_6308_4104_9028.

به ویژه هنگام استفاده از روش‌های هدف‌گذاری در جوامعی که همه در محرومیت به‌سر می‌برند و تفاوت‌های جزئی حد بین افراد فقیر و مرفه است، وجود دارد. در برنامه‌هایی که مسئولیت انتخاب‌ذی‌نفعان - با این فرض که جامعه توانایی بهتری در شناسایی فقیرترین افراد دارد - به نمایندگان یا رهبران اجتماع سپرده می‌شود، امکان ایجاد تضاد درون جامعه، افزایش می‌یابد. از منظر حقوق بشری، مفاهیمی مربوط به هدف‌گذاری در جامعه^۱ وجود دارد که باید سیاست‌گذاران هنگام انتخاب این روش به آن توجه کنند. نه تنها هدف‌گذاری در جامعه ظرفیتی برای تقویت ساختار قدرت، روابط ارباب-رعیتی و هنجارهای جنسیتی محلی، ایجاد تنش‌ها و انگ‌زنی و تحقیر بیشتر و جداسازی برخی گروه‌ها در جامعه ایجاد می‌کند، بلکه می‌تواند تأثیرات زیادی بر طرد کامل فقیرترین‌ها و آسیب‌پذیرترین‌ها داشته باشد. برای مثال، رهبران جامعه کسانی را انتخاب می‌کنند که بتوانند بهره‌ بیشتری از مزایای حمایت اجتماعی ببرند تا کسانی که نیاز به حمایت بیشتری دارند. همچنین در برخی موارد، برنامه‌های هدف‌گذاری مبتنی بر اجتماع موجب طرد بیشتر زنانی شده است که به لحاظ اجتماعی در حاشیه هستند.^۲ نقش رهبران اجتماع در فرآیند هدف‌گذاری نیز فرصت‌هایی برای رشوه و سوءاستفاده از قدرت ایجاد می‌کند و از این رهگذر کسانی را که نمی‌توانند رشوه بدهند یا از نگرش‌های تبعیض‌آمیز قدیمی آسیب دیده‌اند بیشتر به حاشیه می‌برد. این وضعیت به ویژه در اجتماعاتی صدق می‌کند که وسعت فقر زیادی دارد و شناسایی افراد نیازمند در آن دشوار است. دیگر سازوکار هدف‌گذاری که اغلب در کشورهای با درآمد پایین به کار گرفته می‌شود، هدف‌گذاری جغرافیایی است که باید با آن با احتیاط روبه‌رو شد، چرا که فرصت‌هایی برای دخالت سیاسی راهبردی برای سیاست‌گذاران و سیاسیون ایجاد

1- Community targeting

2- M. Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report* (Sussex: institute for Development Studies, 2009).

می‌کند که به‌جای تخصیص منابع به اجتماعات نیازمند، انگیزه قوی برای هدایت مزایای حمایت اجتماعی به حوزه‌های انتخاباتی پدید می‌آورد که از لحاظ سیاسی پراهمیت هستند، البته، این قضیه موجب ایجاد مسائل بیشتری در خصوص اصل عدم تبعیض می‌شود که لازمه آن انتخاب ذی‌نفعان بر اساس معیارهای عینی و معقول است.

در انتخاب ذی‌نفعان با روش‌های هدف‌گذاری، سیاست‌گذاران باید آثار آن را بر موضوعاتی چون کاهش طرد ذی‌نفعان بالقوه و اطمینان از این‌که روش‌های انتخابی عینی، قابل فهم بوده و منجر به جدایی یا بدنامی بیشتر نمی‌شوند، ارزیابی کنند. روش‌هایی که سهولت در اجرا دارند باید ترجیح داده شوند، چرا که موجب کاهش تنش‌ها و تقسیمات درون اجتماع می‌شوند. از چشم‌انداز حقوق بشری، خطاهای شمولیت^۱ (ارائه مزایا برای کسی که در گروه هدف نیست) و خطاهای طرد (عدم انتقالات به گروه هدف) اهمیت یکسانی ندارند؛ خطاهای طرد جدی‌تر هستند و حق تأمین اجتماعی ذی‌نفعان را پایمال می‌کنند. علاوه بر این، کسانی که طرد می‌شوند اغلب کسانی هستند که از تبعیضات ساختاری در رنج بوده و دعوی‌شان به دلیل طردشدگی دشوارتر خواهد بود.

از منظر حقوق بشری ضروری است که سیاست‌گذاران نسبت به اولویت گروه‌های آسیب‌پذیر و محروم از جمله معلولین، سالمندان، بومیان، اقلیت‌ها و مبتلایان به ایدز/اچ‌آی‌وی اطمینان داشته باشند. از این رو، باید اولویت با طرح‌های طبقه‌بندی‌شده^۲ (برای مثال بر مبنای سن یا محل) و اقدامات در هر گروه همگانی باشد (مانند مستمری‌های اجتماعی همگانی یا مزایای کودکان). از روش‌های هدفمند که موجب طرد خانوارهای فقیر و همچنین تضعیف جدی اصول

1- Inclusion errors

2- Categorical Schemes

برابری و عدم تبعیض می‌شوند باید اجتناب شود. برای مثال، برنامه‌های ارائه‌دهنده مزایای سلامت برای مادران برای آن‌هایی که کمتر از دو فرزند دارند، مانند «برنامه مشوق زایمان امن نیپال»^۱ بر طرد زنان فقیری اثر خواهد گذاشت که عموماً دارای نرخ باروری بالاتری هستند.^۲

روش‌های هدفمند باید با دسترسی گسترده و کمپین‌های اطلاعاتی همراه باشد تا ذی‌نفعان را از حقوق و واجد شرایط بودن، معیارها و الزامات مشارکت و سازوکارهای موجود برای پاسخگویی و شکایت آگاه کنند. تحقیقات نشان می‌دهد که خانواده‌هایی با فقیر بیشتر، آموزش کمتر و حاشیه‌ای‌تر (که در معرض انواع تبعیض قرار دارند)، کمتر احتمال دارد که اعضای آن از دسترس‌پذیری برنامه حمایت اجتماعی اطلاع داشته و شرایط بهره‌مندی از آن را دارا باشند.^۳ بنابراین، برای مساعدت باید از روش‌های در دسترس افراد محروم و آسیب‌پذیر استفاده شود. فرایندهای درخواست و نظارت باید به نحوی باشد که در انتخاب ذی‌نفعان تبعیض قائل نشود. این سازوکارها باید بی‌طرفانه و دارای ظرفیت جبران خسارت، موثر و کارا باشند. از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۱۵

روش‌های هدف‌گذاری باید تنها با هدف رسیدن به پوشش همگانی به کارگرفته شوند. اقدامات باید جهت ظرفیت‌سازی دولت و اطمینان از پایداری منابع برای پوشش فزاینده مناسب باشند.

1- Nepal's *Safe Delivery Incentive Programme*

2- Nicola Jones, Fiona Samuels, Laura Gisby and Elizabeth Presler-Marshall, "Rethinking cash transfers to promote maternal health: good practice from developing countries," *ODI Background Note, November 2011*, p. 6.

توصیه ۱۶

روش‌های هدف‌گذاری باید معقول، عینی، شفاف و دارای حساسیت جنسیتی بوده و تا بالاترین حد ممکن از خطاهای طرد اجتناب کنند.

توصیه ۱۷

در جایی که روش‌های هدف‌گذاری فقر به کار گرفته می‌شود، سیاست‌گذاران باید مطمئن باشند که فقیرترین افراد در نتیجه هدفمندی غیردقیق طرد نمی‌شوند. در مورد آزمون تقریب وُسع، باید اقدامات لازم جهت اطمینان از درک بیشتر از روش‌شناسی و سنجش‌های مورد استفاده به کار گرفته شود. در مورد هدف‌گذاری اعضای جامعه، سیاست‌گذاران باید آموزش‌های کافی را به اعضای جامعه ارائه دهند تا اطمینان حاصل کنند که معیارهای استحقاق به‌طور مساوی و بدون تبعیض و/ یا برچسب‌زنی اعمال می‌شود. در صورت به کارگیری هدف‌گذاری جغرافیایی، معیارهای انتخاب مناطق باید شفاف و عینی باشد؛ انتخاب باید بر اساس نیازهای محلی باشد و نه بر اساس منافع سیاسی/انتخاباتی.

توصیه ۱۸

برای جبران خطاهای طرد، فرایندهای هدف‌گذاری باید از طریق برنامه‌های حمایتی و سازوکارهای قابل‌دسترس حمایت شوند.

ث) تطابق با استانداردهای قابلیت دسترسی، سازگاری، مقبولیت و کفایت بر اساس اصل برابری و عدم تبعیض، دولت‌ها ملزم به کسب اطمینان از اینکه برنامه‌های حمایت اجتماعی استانداردهای دسترس‌پذیری، سازگاری، مقبولیت و کفایت

مندرج در حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را برآورده می‌سازند،^۱ هستند. حقوق بشر ایجاب می‌کند که برنامه‌های حمایت اجتماعی دسترس‌پذیر باشند، به این معنا که بر موانعی - اجرایی و فیزیکی - غلبه کنند که موجب عدم بهره‌مندی افراد فقیر و در حاشیه از مزایای آن‌ها می‌شود. افراد فقیر وقتی با موانعی همچون سن، معلولیت، قومیت، محل جغرافیایی یا عوامل دیگر مواجه می‌شوند، اغلب محرومیت‌های نامتناسبی در دسترسی به برنامه‌های حمایت اجتماعی تجربه می‌کنند. در حالی که *الزامات/اجرایی* برای سیاست‌گذار در طراحی برنامه‌ها یک تشریفات ضروری و بی‌ضرر به نظر می‌رسد، موانع اجرایی برای کسانی که در فقر به سر می‌برند می‌تواند منجر به بهره‌مندی یا عدم بهره‌مندی از برنامه حمایت اجتماعی شود. برای مثال، در برخی برنامه‌ها ذی‌نفعان برای ثبت‌نام باید اسناد هویتی ارائه دهند؛ تهیه چنین اسنادی اغلب هزینه‌بر بوده و تنها در مراکز شهری قابل دسترسی است، یا حتی در کشورهایی که در آن تولد افراد، به ویژه زنان، ثبت نمی‌شوند امکان‌پذیر نیست. برخی برنامه‌ها نیازمند ارائه اطلاعات بیومتریک^۲ مثل اثر انگشت است. این قضیه مانع جدی به‌ویژه برای ذی‌نفعان روستایی است که ممکن است اثر انگشت آن‌ها در نتیجه کار سخت از بین رفته و به وسیله اسکنر قابل شناسایی نباشد.^۳ گاهی ثبت نام در یک برنامه نیازمند نوشتن یا پر کردن فرم‌هایی با *زبان رسمی* و پیچیده است که امکان دارد مانع دسترسی افراد فقیر به آن شود.

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید از نظر فیزیکی برای افراد مستحق دریافت، در یک فضای مناسب و بدون هرگونه هزینه یا خطر در دسترس باشند.^۴ به دلیل حذف جمعیت

1- CeSCR, General Comments No. 13, 14 and 19.

2- CeSCR, General Comment No. 19, para. 4.

3- Biometric

4- Valentina Barca, Alex Hurrell, Ian MacAuslan, Aly Vishram and Jack Willis, "Paying Attention to Detail: How to Transfer Cash in Cash Transfers," *Oxford Policy Management Working Paper 4* (2010): 9

5- *physically accessible*

نیازمند حمایت اجتماعی از مراکز شهری، ذی نفعان هنگام دسترسی به مزایا اغلب با موانع فیزیکی و عملی همچون عدم دسترسی، ناحیه جغرافیایی صعب العبور و هزینه‌های حمل و نقل مواجه می‌شوند. برای مثال، نظرسنجی از ذی نفعان برنامه شبکه امنیت گرسنگان کنیا^۱ نشان داد که ۸.۳ درصد از خانواده‌ها برای دریافت مزایا باید بیشتر از ۴ ساعت پیاده‌روی کنند و میانگین مدت زمان پیاده‌روی در صف دریافت مزایا ۹۲ دقیقه است که در طی این زمان بیش از نیمی از شرکت کنندگان احساس امنیت نمی‌کنند.^۲ همچنین در کنیا، بسیاری از خانواده‌هایی که از مزایای برنامه‌های کمک تقدسی برای تیمان و کودکان آسیب‌پذیر بهره می‌برند، هزینه‌های مالی معادل ۵۰ درصد ارزش پرداخت هنگام دریافت آموزش و اقامت گزارش داده‌اند.^۳ تحرک کم و قدرت جسمانی پایین به همراه زیرساخت نامناسب و مشکلات حمل و نقل موانع بزرگی، به‌ویژه برای سالمندان، بیماران و معلولین جهت دسترسی به برنامه‌های حمایت اجتماعی هستند.

موانع دستیابی

- برخی از عوامل که مانع دستیابی افراد فقیر مستحق دریافت مزایای حمایت اجتماعی می‌شود عبارت است از:
- الزامات/اجرایی مثل تهیه اسناد هویتی یا اطلاعات بیومتریک؛
 - فرآیند ثبت نام که نیازمند سواد یا زبان پیچیده و رسمی است؛
 - مسافت جغرافیایی و فاصله و یا هزینه‌های حمل و نقل؛
 - تحرک جسمانی محدود، نگرانی‌های مربوط به امنیت و تسهیلات زیرساختی و مشکلات حمل و نقل.

بنابراین، سیاست‌گذاران باید تدابیری برای غلبه بر این موانع بیاندیشند. یکی از ابزارهای رایج برای غلبه بر موانع فیزیکی دستیابی به برنامه‌های حمایت اجتماعی، استفاده از روش‌های الکترونیک پرداخت مثل کارت اعتباری، کارت هوشمند و تلفن همراه و توزیع پول از طریق دستگاه‌های پایانه فروش موجود در دفاتر محلی در جوامع کوچک است. تکنولوژی‌هایی از این قبیل موجب کاهش هزینه و افزایش کارایی و انعطاف در دسترسی به برنامه می‌شوند. با این حال، دولت‌ها باید از کفایت آن برای جوامع مطمئن باشند تا سالمندان، معلولین و اشخاص کم‌سواد که فاقد مهارت‌های لازم برای استفاده از تکنولوژی هستند، طرد نشوند.

به منظور دسترسی مناطق دور از دسترس به برنامه‌های حمایت اجتماعی ممکن است مشوق‌های خاصی در محل لازم باشد. برای مثال، با این که برنامه «ماما در روستا در اندونزی»^۱ با هدف کاهش مرگ و میر مادران در یک دوره ۷ ساله، ۵۴۰۰۰ ماما را آموزش داد و به کار گرفت، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد به دلیل ترجیح ماماها برای زندگی در مناطق شهری، ۲۹ درصد روستاها تنها یک مامای ساکن دارند. در چنین مواردی، لازم است که مشوق‌ها در محل حاضر باشند تا اجتماعات روستایی که اغلب نیازمند حمایت بیشتری هستند، بتوانند از برنامه بهره‌مند شوند.^۲

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید منطبق با نیازهای جمعیت و زمینه‌های محلی و محرومیت‌ها باشند. اغلب، برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط که در کشورهای با درآمد متوسط آمریکای لاتین اجرای موفق‌تری داشتند، بدون درک درستی از چالش‌ها و محدودیت‌های خاص محلی و شناخت افراد آسیب‌پذیر و فقیر در کشورهای آسیای

1- Indonesia's *Midwife in the Village programme*

2- Nicola Jones, Fiona Samuels, Laura Gisby and Elizabeth Presler-Marshall, "Rethinking cash transfers to promote maternal health: goodpractice from developing countries," ODi Background Note(2011): 9).

غربی و کشورهای جنوب صحرای آفریقا پیاده می‌شوند. برای مثال، طرح بولسا دام^۱ در تیمور شرقی^۲، برگرفته از تجربه طرح بولسا فامیلا^۳ در برزیل است که بخاطر دسترسی محدود به خدمات اجتماعی در مناطق روستایی تیمور شرقی (که در برزیل اجرای موفقیت‌آمیزی داشت) شرایطی را ایجاد کرد که اجرا غیرممکن و نظارت آن نیز پرهزینه است.

برنامه‌ها برای اطمینان از سازگاری با زمینه محلی باید مبتنی بر شواهد و متناسب با زمینه‌های محلی طراحی شوند. همچنین باید فرهنگ سیاسی پیرامون حمایت اجتماعی در کشورهای مختلف، زمینه تاریخ خاص هر کشور راجع به انسجام اجتماعی، مفهوم‌سازی از حقوق و برابری و نگرش به حقوق و مسئولیت‌ها مورد ملاحظه قرار گیرد. اغلب، افرادی که در فقر به سر می‌برند به دلیل زندگی در مناطق دورافتاده قادر به بهره‌مندی از برنامه‌های حمایت اجتماعی نیستند و در نتیجه از کمپین‌های اطلاعاتی درباره وجود برنامه‌ها و اجرای آن‌ها دور می‌شوند. این شرایط باید در فرآیند اطلاع‌رسانی در نظر گرفته شود تا بر موانع زبانی و بی‌سوادی از طریق اطلاعیه‌های رادیویی، مصاحبه‌های تلویزیونی و نمایش‌های اجتماعی غلبه کنند. اطلاعات باید به زبان اقلیت‌ها، بومیان و جمعیت مهاجر، ارائه شود.

نظام‌های تحویل باید با شرایط خاص محلی هماهنگ باشد. برای مثال، برنامه‌ها باید هزینه فرصت^۴ پیاده‌روی برای دریافت پول یا میزان هزینه مالی را در مقایسه با ارزش مزایای دریافتی در نظر بگیرند. همچنین عوامل خاص جغرافیایی، مثل نبود جاده یا دسترسی سخت در فصول بارانی باید در نظر گرفته شود.

از دیگر الزامات مهم رویکرد حقوق بشری این است که برنامه‌های حمایت اجتماعی

1- Bolsa da Mae

2- Timor Leste

3- Bolsa Familia

4- Opportunity cost

باید به لحاظ فرهنگی در زمینه اشکال چندگانه تبعیض در ارتباط با نژاد، جنس، طبقه و معلولیت و غیره مورد قبول باشند. هنگام طراحی و اجرای نظام حمایت اجتماعی، ارزش‌های فرهنگی بومیان و اقلیت‌های قومی باید هم‌اندازه با خطرات جنسیتی خاص در نظر گرفته شود. اگر آموزش در مدارس با زبان مادری بومیان نباشد ممکن است افراد از رفتن به مدرسه امتناع کنند، یا در صورت مغایرت فعالیت مراکز سلامت با سنت‌های فرهنگی آنان می‌تواند عدم مراجعه بومیان به این مراکز را به دنبال داشته باشد. برای حصول اطمینان از سازگاری فرهنگی، در طراحی برنامه‌های حمایت اجتماعی مشاوره‌های گسترده‌ای با جوامع هدف بایستی انجام شود تا از این طریق اطلاعات موثر گردآوری شده و شیوه‌های حساس به لحاظ فرهنگی به کار گرفته شوند تا در صورت لزوم مداخلاتی در زمینه‌ی حمایت اجتماعی صورت پذیرد.

در کلیه مراحل برنامه‌ها، از امداد و اطلاعات تا شیوه‌های شکایت، سیاست‌گذاران باید اطمینان داشته باشند که هیچ فردی به خاطر سن، جنسیت، نژاد، قومیت، وضعیت سلامت، معلولیت یا دیگر زمینه‌ها مورد تبعیض قرار نگرفته است. به منظور اطمینان از عدم وجود تأثیرات تبعیض‌آمیز بر افراد یا جلوگیری از اثر مطلوب بر یک گروه خاص، آثار متفاوت برنامه بر ذی‌نفعان مختلف باید مورد بررسی قرار گرفته و همچنین توجه خاصی نسبت به گروه‌هایی که از تبعیض ساختاری رنج می‌برند؛ صورت گیرد. برای مثال، در اکوادور^۱ برخی زنان بومی نتوانستند مزایای خود را از برنامه پرداخت نقدی جایزه توسعه انسانی^۲ دریافت کنند، زیرا برخی مواقع در حالی که ساعت‌ها برای دریافت مزایا در صف بودند، توسط نگهبانان خصوصی موسسه مالی مورد بدرفتاری قرار می‌گرفتند.^۳

یک رویکرد حقوق بشری نیازمند تمرکز بر قدرت نابرابر در سطح اجتماع و حذف

1- Ecuador

2- Bono de Desarrollo Humano

3- A/HRC/11/9/Add.1.

موانع سیاسی، فرهنگی، قانونی، اقتصادی، فیزیکی است که از دسترسی گروه‌های حاشیه‌ای به برنامه جلوگیری می‌کند. برنامه نه تنها باید از تداوم عدم تقارن قدرت در جوامع جلوگیری کند بلکه باید به عنوان یک *اولویت، فعالانه به دنبال توانمند کردن اعضای مطرود و محروم/اجتماع و بهره‌مندی آنان از برنامه باشد.*

در نهایت، سطح مزایای ارائه‌شده از طریق نظام حمایت اجتماعی باید از نظر مقدار و تداوم تا رسیدن ذی‌نفعان به یک استاندارد مناسب زندگی کافی باشد.^۱ در حالی که دولت‌ها باید گسترش پوشش حمایت اجتماعی موجود را در نظر داشته باشند، مزایا هم باید به اندازه کافی برای تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز در سطح *حداقل ضروری* در زمینه‌های حقوق فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی فراهم باشد. برای مثال، تحقیقات نشان می‌دهد برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط با هدف بهبود خروجی سلامت مادران موفقیت آمیز است. مقدار پولی که توسط زنان دریافت می‌شود باید حدود ۳۰ درصد کل درآمد خانواده باشد تا ضمن ایجاد انگیزه‌های مثبت کافی، وابستگی مفرط را کاهش دهد.^۲ بنابراین محاسبه میزان مزایا باید با توجه به زمینه‌های مختلف مناطق کشور صورت بگیرد.

این الزام حقوق بشری حاکی از مسئولیت بیشتر برای تضمین کفایت خدمات عمومی از نظر کمیت و کیفیت برای رفع نیازهای جامعه مورد توجه است. اثر مثبت مزایای حمایت اجتماعی بر استانداردهای زندگی ممکن است با دیگر هزینه‌های مربوط به مراقبت سلامت و آموزش خنثی شود. هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم خدمات عمومی باید برای بخش‌های فقیر جامعه *مقرون به صرفه* بوده و از کیفیت خوبی برخوردار باشد. دولت‌ها ملزم به تأمین *آموزش ابتدایی مقرون به صرفه* و

1- CeSCR, General Comment No. 19, para. 22.

2- Nicola Jones, Fiona Samuels, Laura Gisby and Elizabeth Presler-Marshall, "Rethinking cash transfers to promote maternal health: good practice from developing countries," *ODI Background Note* (2011): 2).

بدون هزینه اضافی با قابلیت دسترس برای همه بدون هرگونه تبعیض هستند.^۱ این ملاحظات باید در محاسبات دولت‌ها با توجه به کفایت مزایا، همچنان به صورت محوری به قوت خود باقی بماند.

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۱۹

طراحی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی باید موانع اقتصادی، قانونی، مدیریتی و فیزیکی را که مانع دسترسی افراد به آن‌ها می‌شود مورد توجه قرار دهد؛ همچنین به گروه‌هایی که موانع بیشتری در مواجهه با این مشکلات دارند توجه ویژه‌ای اعمال شود. شامل: زنان، افراد معلول یا از کار افتاده، سالمندان، اقلیت‌ها و مبتلایان به ایدز/اچ‌آی‌وی.

توصیه ۲۰

کلید مراحل برنامه‌های حمایت اجتماعی از ارائه خدمات تا اقدامات حمایتی باید طوری طراحی شوند که بر موانع فرهنگی غلبه کرده و گروه‌های آسیب‌پذیر و طردشده به آن‌ها دسترسی پیدا کنند.

توصیه ۲۱

برای بهبود سطح زندگی ذی‌نفعان باید سطح مزایا کافی باشد و مزایا باید از طریق خدمات عمومی با کیفیت، رایگان یا مقرون به صرفه تکمیل شود.

1- See Articles 13 and 14 iCeSCR, Article 29 CRC, Articles 10 and 14 CeDAW, Article 5 CeRD and Article 20 CMW.

۴. حصول اطمینان از این که به کارگیری شرایط (مسئولیت مشترک)، موجب تضعیف حقوق انسانی ذی نفعان نمی‌شود

در برخی برنامه‌های حمایت اجتماعی، دریافت مزایا وابسته به تعهد انجام یک شرط یا بیشتر است. برای مثال، برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط، اغلب نیازمند ثبت نام فرزندان در مدرسه یا انجام منظم چکاپ سلامت فرزندان است. در برنامه پرداخت نقدی مشروط، مزایا اغلب به زن سرپرست خانوار تعلق می‌گیرد که موظف است دامنه‌ای از شرایط را رعایت کند.^۱ همچنین برنامه‌های مقرری مدرسه مانند برنامه مستمری آموزش ابتدایی بنگلادش^۲ و طرح حمایت از دانش‌آموزان زن در مقطع متوسطه^۳ عموماً نیازمند داشتن شرایط خاصی چون میزان حضور و سطح حداقل عملکرد هستند.

تحمیل شرایط به‌ویژه برای زنان سرپرست خانوار در برخی موارد مانع بهره‌مندی آن‌ها از حقوق بشری می‌شود؛ بنابراین باید این منظر مورد توجه قرار گیرد.

بر مبنای تجربه موفق برخی کشورهای آمریکای لاتین و جنوب آسیا در بهبود خروجی آموزش و سلامت از طریق اجرای طرح پرداخت نقدی مشروط، برخی نهادهای بین‌المللی توسعه و مؤسسات مالی مثل بانک جهانی به دنبال تشویق کشورهای بیشتری برای تعیین شرایط در برنامه‌های حمایتی هستند. بانک جهانی، سرمایه‌گذاری در آموزش و سلامت را به مثابه سرمایه‌گذاری برای سرمایه انسانی فرزندان توصیف می‌کند.^۴

سه بحث غالب در خصوص دفاع از شرایط (مشروط بودن) مطرح است. اول

۱- در برنامه کمک نقدی مشروط (CCTs) به تدریج اصطلاح «مسئولیت مشترک» جایگزین کلمه «مشروط» شد. این جایگزینی نشانه افزایش تأکید بر مسئولیت دولت در تأمین خدمات عمومی مثل آموزش و سلامت است. صرف‌نظر از اینکه کدام واژه استفاده شود، دراصل سازوکارها یکسان هستند.

2- Bangladesh's Primary Education Stipend Programme

3- Female Secondary School Assistance Project

4- Ariel Fiszbein and Norber Schady, Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty (overview) (Washington, D.C: The WorldBank, 2009).

این که شرایط برای تأثیر بر رفتار و نگرش ذی‌نفعان و بهبود سلامت و آموزش آنان و تقویت سرمایه انسانی ضروری هستند و در درازمدت منجر به شکستن بازتولید بین‌نسلی محرومیت^۱ می‌شود. این بحث بر این فرض استوار است که مشروط نبودن طرح‌ها، موجب عدم سرمایه‌گذاری ذی‌نفعان بر سرمایه انسانی می‌شود. دوم، طرفداران برنامه‌های مشروط چنین استدلال می‌کنند که مشروط‌سازی، احتمال این که برنامه در نهایت به نفع «فقیر مستحق»^۲ باشد را افزایش می‌دهد و از این رو به مشروعیت اجتماعی و سیاسی برنامه کمک می‌کند. در نهایت، شیوه مشروط ضمن تقویت حس استقلال و عزت نفس، قدرت چانه‌زنی و وضعیت ذی‌نفعان زن را ارتقاء می‌دهد.

از منظر حقوق بشری، مباحث جدی در نقد شرایط (مشروط بودن‌ها) وجود دارد. تحمیل شرایط (مشروط بودن‌ها) می‌تواند بی‌جهت منجر به تضعیف استقلال فردی و تقویت این پیش‌فرض که فقرا برای بهبود زندگی‌شان انتخاب‌های عقلانی ندارند، شود. این شرایط فقیرترین‌ها را از آزادی تصمیم‌گیری درباره رفاه خود و خانواده و تعیین زندگی خود محروم می‌کند.^۳ شرایط موجب تحمیل هزینه‌های اضافی اجرا و نظارت و هزینه‌های شخصی به ذی‌نفعان می‌شود. برای مثال در مکزیک، هزینه‌های اجرای شرایط ۲۴ درصد هزینه‌های شرایط^۴ در سال ۲۰۰۰ و هزینه‌های خصوصی ذی‌نفعان نزدیک به ۵۰ درصد بیشتر از هزینه‌های شخصی در

1- Inter-generational reproduction of poverty

2- deserving poor

3- Rolf Künemann and Ralf Leonhard, *A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals* (Stuttgart: Brot für die Welt and evangelischer entwicklungsdienst, 2008). Accessed April 26, 2012, <http://www.fian.org/resources/documents/others/a-human-rights-view-of-social-cash-transfers-for-achieving-the-mdgs/pdf>.

4- Oportunidades

یک طرح حمایت اجتماعی دولتی در مکزیک است.

برنامه غیرمشروط بوده است.^۱ شواهد نشان می‌دهد در کشورهای کم درآمد، بهتر است منابع بیشتر از این که صرف هزینه‌های نظارت بر شرایط شود، به گسترش خدمات اجتماعی اختصاص یابد.^۲

از دیدگاه منتقدان هیچ شواهد اقتصادی و اجتماعی درستی وجود ندارد که نشان دهند شرایط (مشروط بودن‌ها) در برنامه پرداخت نقدی مشروط موجب دستیابی به سرمایه انسانی مطلوب خواهد شد و ممکن است بهبودهای مشابهی در سلامت و آموزش بدون تحمیل شرایط به دست آیند.^۳ تجارب کشورهای کم درآمد نشان می‌دهد که پرداخت‌های نقدی غیرمشروط حتی در کاهش فقر و بهبود خروجی آموزش نسبت به برنامه پرداخت نقدی مشروط که اغلب سطح پایین تری از مزایا را ارائه می‌دهند و تمایل به ذی‌نفعان غیرفقیر دارد، موفق تر بوده است. برای مثال در نپال، پرداخت نقدی مشروط برنامه بورسیه تحصیلی نسبت به کمک هزینه‌های حمایتی غیرمشروط کشور تأثیر کمتری بر آموزش کودکان فقیر داشته است.^۴ بنابراین، شواهد تجربی بیشتر و داده‌های جداگانه قبل از تصمیم قطعی درباره تأثیرگذاری شرایط در بهبود خروجی‌های سلامت و آموزش مورد نیاز است. علاوه بر این، در حال حاضر شواهد قوی بین‌المللی وجود دارد که نشان می‌دهد پرداخت نقدی به تنهایی و بدون شرایط تأثیر مطلوبی بر توسعه انسانی به‌ویژه بهبود سلامت و آموزش کودکان داشته است.

بر اساس قوانین حقوق بین‌المللی بشر، دولت‌ها متعهد به تأمین حداقل حق غذا،

-
- 1- Stephen Kidd and Rebecca Calder, *Conditional Cash Transfer Programmes: their relevance for Nepal*, (London: DFiD, 2011), 15, 23.
 - 2- Simone Cecchini, "Do CCT Programmes Work in Low-income Countries?" *International Policy Centre for Inclusive Growth One Pager* 90 (2009)
 - 3- Armando Barrientos, "Conditions in antipoverty programmes," 19 *Journal of Poverty and Social Justice* 1 (2011), 19.
 - 4- Stephen Kidd and Rebecca Calder, *Conditional Cash Transfer Programmes: their relevance for Nepal*, (London: DFiD, 2011), 8.

سلامت، مسکن، آموزش و تأمین اجتماعی هستند. بهره‌مندی از این حقوق برای همه افراد، مشروط به انجام عمل یا الزاماتی خاص نیست. اینها حقوق ذاتی هستند که برای حفظ کرامت انسانی ضروری است.

در این زمینه، عدم پذیرش شرایط مربوط به برنامه‌های حمایت اجتماعی نباید موجب طرد ذی‌نفعان از برنامه‌ها و خدماتی شود که برای بهره‌مندی از حداقل سطوح حقوق انسانی پایه لازم است. بنابراین، تحمیل شرایط (مشروط‌بودن‌ها) باید با توجه به تعهدات دولت و الزام به تأمین سطوح ضروری حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی باشد.

در برخی موارد، تحمیل شرایط ممکن است منجر به وخامت وضعیت فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد شود. تحمیل شرایط اغلب موجب افزایش عدم توازن قدرت و فرصت در جامعه و ایجاد فرصت سوءاستفاده از قدرت توسط دست‌اندرکاران برنامه (مثل معلمان، پرسنل مراقبت سلامت^۵ و مجریان برنامه) می‌شود. برای مثال، شرایطی که بچه‌ها ملزم به مدرسه رفتن و یا کسب درجه خاصی هستند کیفیت آموزش معلمان را در نظر نگرفته و اثر منفی بر محیط مدرسه گذاشته و به معلمان ابزارهای اضافی برای اعمال قدرت بر والدین و دانش‌آموزان می‌دهد.^۶ قدرتمندسازی معلمان با اقتداری که تأثیر مستقیم بر خانواده‌های فقیر می‌گذارد، ممکن است موجب تضعیف توسعه اشکال مشارکتی و دموکراتیک مدیریت مدرسه شود.

برنامه‌های کمک‌هزینه تحصیلی مدرسه مثل برنامه حمایتی دختران دبیرستانی در بنگلادش که نیازمند اثبات میزانی از حضور قطعی در مدرسه و حداقل عملکرد است در افزایش نرخ ثبت‌نام دختران موثر بوده است. با این حال، در چنین برنامه‌هایی

5- health care personnel

6- Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva and ernesto Trevino, *Where Is The "Education" In Conditional Cash Transfers In Education?* (Paris: UNESCO, 2006), 51.

احتمال آزار و سوءاستفاده جنسی از دختران قابل توجه است. دختران ممکن است در صورت ترس از آزار جنسی در مدرسه یا در راه مدرسه یا فقدان امکانات بهداشتی تفکیک‌شده، یا آزار از سوی معلم یا دیگر دانش‌آموزان از تبعیت از شرایط منصرف شوند. این وضع نه تنها امکان دریافت مزایا را کم می‌کند بلکه می‌تواند ضمن کاهش امنیت شخصی، موجب بدتر شدن سلامت جسمی و روانی آن‌ها شود. مطالعه بانک جهانی روی پرداخت نقدی مشروط در مالوای نشان می‌دهد که دختران نوجوانی که شرایط (مشروط بودن) را داشتند پریشانی‌های روانی را تجربه کرده بودند.^۱

شرایط ممکن است انگیزه‌هایی برای کودکان یا معلمان پدید بیاورد که در امتیاز شرکت در کلاس و برگزاری امتحانات تقلب کنند به نحوی که خانواده‌ها بتوانند مزایای خود را دریافت کنند. در مواردی از این دست، این شرایط ممکن است آموزه‌های غلطی به کودکان تحمیل کنند؛ تقلب مقامات محلی برای دسترسی به منابع عمومی امکان‌پذیر و قابل پذیرش است. علاوه بر آن، در برنامه‌های کمک‌هزینه تحصیلی مدرسه، شرایط عملکرد و حضور در مدرسه می‌تواند فقیرترین کودکان را طرد کند؛ شواهد نشان می‌دهد که کودکان فقیر در معیارهای موفقیت و حضور در مدرسه با چالش‌های بزرگ‌تری مواجه هستند.

تحمیل شرایط تقاضا برای خدمات عمومی را افزایش می‌دهد که این اتفاق اغلب با افزایش عرضه همراه نیست. این قضیه کیفیت ارائه خدمات را تضعیف و موانعی برای دسترسی ذی‌نفعان ایجاد می‌کند. اغلب به دلیل منابع انسانی و مالی محدود، تأمین‌کنندگان خدمات عمومی مهارت‌های لازم و ظرفیت توجه به نیازهای افراد فقیر را که با موانعی برای دسترسی به خدمات روبرو هستند ندارند. از

1- S. Baird, C. McIntosh and B. Ozler, "impact evaluation Series No. 45 – Cash or conditions: evidence from a randomized cash transfer programme," *Policy Research Working Paper* 5259 (2010): 26

نگرانی‌های مهم در این خصوص فقدان خدمات اجتماعی حساس به جنسیت شامل مراقبت سلامت جنسی و زادوولد است.

ممکن است زنان و دختران به دلیل دوری مراکز درمانی و یا پایین بودن کیفیت خدمات یا وجود نگرش تبعیض آمیز و مشکلات ارتباطی از همراهی با شرایط برنامه باز مانند. غلبه بر این مشکلات نیازمند سرمایه‌گذاری در خدمات عمومی و آموزش فراهم‌کنندگان خدمات عمومی در زمینه فعالیت مناسب فرهنگی و توجه به نیازهای خاص زنان به‌ویژه زنان بومی و معلول که از اشکال چندگانه تبعیض رنج می‌برند، است. برای اطمینان از این که ارائه خدمات حساس به جنسیت است، باید معیارهای افزایش مشارکت زنان در نیروی کار بخش عمومی در نظر گرفته شوند. اگر این اقدامات صورت نگیرد، ممکن است ذی‌نفعان برنامه اجتماعی، تمایلی به استفاده از آن نداشته و بنابراین به خاطر دلایلی که خارج از کنترل آنهاست در همراهی با شرایط ناموفق باشند. علاوه بر این، زنان از هدف برنامه توسعه که قدرتمندسازی آنان است، بی‌بهره خواهند ماند. برای مثال، ارزیابی برنامه جانتوس پرو^۱ که بخشی از شرایط آن، بررسی‌های پیش از تولد و بعد از آن بود، نشان می‌دهد که به خاطر دسترسی ناکافی، کیفیت و کمیت خدمات سلامت، حداقل بهبود در سلامت و تغذیه مادران رخ داده است.^۲

هنگامی که شرایط یا مسئولیت مشترک اجرا می‌شود، سیاست‌گذاران باید از کفایت سرمایه‌گذاری انجام‌شده در خدمات اجتماعی مانند آموزش و سلامت و پاسخگویی خدمات به افزایش تقاضا، مطمئن باشند. تأمین خدمات اجتماعی نباید تنها به گسترش پوشش اکتفا کند بلکه باید کیفیت خدمات ارائه شده و مفاهیم

1- Peru's Juntos

2- Nicola Jones, Fiona Samuels, Laura Gisby and Elizabeth Presler-Marshall, "Rethinking cash transfers to promote maternal health: goodpractice from developing countries," ODI Background Note (2011) 6.

جنسیتی نیز مورد توجه قرار گیرد.

ضروری است دولت‌ها پیش از اجرای برنامه حمایت اجتماعی ارزیابی‌های لازم را به منظور ایجاد تصویر روشنی از وضعیت دسترسی به خدمات اجتماعی و ظرفیت‌های نهادی اجرای برنامه انجام دهند. ارزیابی نیازها به شناسایی نگرش اجتماع به خدمات اجتماعی، ساختار اجتماع محلی و عقاید قالبی و تضمین توجه به آن در برنامه کمک می‌کند. علاوه بر این، می‌توانند به ارزیابی و نظارت اثرات خارجی برنامه‌های حمایت اجتماعی بر غیرذی‌نفعان و تغییرات قیمت‌ها و انتظارات در اقتصاد و تغییرات در پویایی‌های اجتماع بپردازند.^۲ ارزیابی نیازها به دولت‌ها در شناسایی تأثیرات برنامه‌های مشروط بر افزایش خروجی‌های سلامت و آموزش یا دیگر موضوعاتی مانند هزینه‌های ذی‌نفع، کیفیت و موجودی خدمات و کمبود یک رویکرد جنسیتی، به منظور بهبود دسترسی و استفاده از خدمات اجتماعی کمک می‌کنند.

وقتی ناکامی در تبعیت از شرایط تحمیلی موجب طرد یک فرد یا خانواده از یک برنامه شود نگرانی‌های جدی حقوق بشری به‌وجود می‌آید. طرد ذی‌نفعان از یک برنامه حمایت اجتماعی به خاطر ناکامی در تبعیت از شرایط، شاخص تنبیهی شدیدی است که توانایی ذی‌نفعان را از بهره‌مندی حق تأمین اجتماعی تضعیف و آسیب جدی در استاندارد زندگی آنان ایجاد می‌کند. برای مثال در برنامه‌هایی همچون آپرچیونیدیتس مکزیک اگر یک کودک به مدرسه نرود همه خانواده با

1- Karla Parra Correa and Rafael Perez Ribas, "Needs Assessments: Why They Are important for CCT Programmes," in *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America* (Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 26

2- Rafael Perez Ribas, Fabio Veras Soares, and Guilherme Issamu Hirata, "The impact of CCTs – What We Know and What We Are Not Sure About," *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America* (Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 12

قطع مزایا مجازات می‌شوند.^۱

اگر دولت‌ها، در برنامه‌های حمایت اجتماعی، شرایط یا مسئولیت مشترکی تحمیل کنند، مسئول و ضامن حفظ حقوق حداقلی افراد در سطوح ضروری اقتصادی اجتماعی و فرهنگی هستند. اعمال شرایط باید به گونه‌ای باشد که مشوقی برای دسترسی ذی‌نفعان به خدمات فراهم کند، نه این‌که یک ابزار تنبیهی باشد. شرایط باید ابزاری تسهیل‌گر برای شناسایی خانواده‌های آسیب‌پذیر باشد. برای مثال، در برنامه بولسا فامیلای برزیل^۲ اگر شرط حضور کودک در مدرسه اجرا نشود منابع بیشتری به خانواده تعلق می‌گیرد و خانواده به یک مددکار دسترسی پیدا می‌کند و علاوه بر این در صورت عدم پیروی خانواده از شرایط، همچنان حمایت‌هایی برای کسب استانداردهای حداقلی زندگی به خانواده تعلق می‌گیرد.^۳

موارد عدم‌همراهی با شرایط باید توسط مجریان برنامه بررسی شود تا مشکل شناسایی و مسائلی که خانواده‌ها با آن روبه‌رو هستند با توزیع مزایا رفع شود. روش‌های غیرتنبیهی برای کمک به خانواده‌هایی که با شرایط همکاری نمی‌کنند باید موجود باشد و موجب رفع و اصلاح مشکل در طراحی برنامه یا تحویل خدمات اجتماعی شود. از منظر حقوق بشری، این مزایا نباید از ذی‌نفعان گرفته شود چرا که دولت در بهبود خدمات عمومی یا اتخاذ رویکرد مناسب جنسیتی در طراحی برنامه ناموفق بوده‌اند.

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

1- Stephen Kidd and Rebecca Calder, *Conditional Cash Transfer Programmes: their relevance for Nepal* (London:DFiD, 2011), 11.

2- Brazil's Bolsa Familia

توصیه ۲۲

دولت‌ها باید تا حد ممکن از شرایط تحمیل‌کننده بر دریافت‌کننده حمایت اجتماعی خودداری کنند و منابع مالی و انسانی را برای بهبود سطح مزایای ارائه‌شده و کیفیت و دسترسی به خدمات اجتماعی فراهم آورند. شرایط تحمیل‌کننده باید با تمهیداتی در برابر سوءاستفاده کسانی همراه باشد که اجرای شرایط را رصد می‌کنند. همچنین این شرایط باید همراه با تمهیداتی باشند که ظرفیت خدمات بهداشتی و آموزشی برای رفع تقاضاهای فزاینده را تضمین کنند.

توصیه ۲۳

ناکامی در تبعیت از شرایط تحمیلی هرگز نباید منجر به محرومیت خودکار یک فرد یا خانواده از برنامه‌های حمایت اجتماعی شود، بلکه باید از آن به‌عنوان ابزاری تسهیل‌کننده برای کمک به دولت در شناسایی آسیب‌پذیرترین خانواده‌ها به‌کارگرفته شود تا مددکاری اجتماعی حمایتی و/یا توسعه اجتماع محور شرایط رفع نارسایی‌ها در خدمات عمومی را فراهم کند.

توصیه ۲۴

حمایت‌ها باید به‌گونه‌ای باشد که اطمینان حاصل شود شرایط تحمیلی باعث ایجاد فشارهای غیرضروری بر زنان نشده و آن‌ها را در معرض سوءاستفاده قرار نمی‌دهد یا کلیشه‌های جنسیتی سنتی را در خانواده‌های دریافت‌کننده تداوم نمی‌بخشد.

۵- تضمین شفافیت و دسترسی به اطلاعات

رویکرد حقوق بشری تأکید دارد که شفافیت و دسترسی به اطلاعات اقدام حفاظتی مهمی بر علیه فساد، حامی‌پروری^۱ و اتلاف و همچنین ابزاری ضروری برای افزایش دسترسی ذی‌نفعان و مشارکت در برنامه‌های حمایت اجتماعی است. دسترسی محدود ذی‌نفعان به اطلاعات، توانایی مطالبه حق را کاهش داده و احتمال سوءمدیریت یا انحراف منابع اختصاص یافته به برنامه‌های حمایت اجتماعی را افزایش می‌دهد. بنابراین، برای مطابقت با استانداردهای حقوق بشری، برنامه‌های حمایت اجتماعی باید شفاف بوده و به لحاظ فرهنگی دسترسی مناسب و کامل به اطلاعات را فراهم سازند. شفافیت نباید محدود به مدیریت مالی و اجرایی نظام حمایت اجتماعی باشد. بلکه همه مداخلات حمایت اجتماعی باید راهکارهایی ویژه برای تضمین شفافیت و دسترسی به اطلاعات، توجه به همه اجزای اصلی برنامه شامل روش‌های هدف‌گذاری، معیار مقبولیت، سطوح مزایا، شکایت و جبران خسارت داشته باشند. بدون این سازوکارها احتمال خطر تقویت روابط نابرابر قدرت و طرد نیازمندترین افراد از حمایت وجود دارد.

احتمال شکل‌گیری فساد، سوءاستفاده و سوءمدیریت در برنامه‌هایی که برای بررسی دقیق عمومی محدودیت دارند، بالاست. علاوه بر این، کمبود شفافیت ممکن است موجب کاهش سرمایه‌گذاری حمایت عمومی در برنامه‌های حمایت اجتماعی شود. نظام‌هایی که به ذی‌نفعان واقعی سود نمی‌رسانند اعتماد افراد را از دست می‌دهند که کاهش سرمایه‌گذاری در آن نظام را به دنبال دارد.

از منظر حقوق بشری، حق آزادی بیان شامل حق جستجو و دریافت اطلاعات از دولت می‌شود.^۲ این به معنای این است که برای مثال دولت‌ها مکلف به تسهیل

1- Clientelism

2- See, for example, iCCPR, Article 19; African Charter on Human and Peoples' Rights, Article 9; American Convention on Human Rights, Article 13; and European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 10.

پاسخ به اطلاعات مربوط به یک برنامه از طریق سازوکارهایی چون ۱- درخواست تشکیل پرونده، ۲- اطمینان از آموزش عوامل اجرایی درخصوص چگونگی فرآیند پاسخ‌دهی و ۳- پاسخ‌دهی فوری و جامع به درخواست‌ها هستند.

حق پرسش و دریافت اطلاعات

پیش از این، حق آزادی بیان به معنای این بود که دولت‌ها نباید مانع جریان اطلاعات بشوند. اخیراً، حق آزادی بیان به‌عنوان حق جستجو و دریافت اطلاعات تعبیر می‌شود. کمیسیون آفریقایی حقوق بشر این تفسیر را در سال ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ در دیوان حقوق بشری کشورهای امریکایی^۱ صراحتاً به نفع حق دسترسی به اطلاعات عمومی مصوب کرد:

در ماده ۱۳ کنوانسیون حمایت از حق همه افراد برای درخواست دسترسی به اطلاعات دولتی صراحتاً حق «جستجو» و «دریافت» اطلاعات به جز موارد قید شده در کنوانسیون آمده است. این ماده از حق همه افراد برای دریافت چنین اطلاعاتی و تعهد مثبت دولت برای فراهم‌سازی آن حمایت می‌کند. بنابراین، افراد می‌توانند به چنین اطلاعاتی دسترسی داشته باشند و در موارد خاصی کنوانسیون به دولت‌ها اجازه دسترسی محدود را می‌دهد. دسترسی به اطلاعات باید بدون نیاز به اثبات انگیزه مستقیم و یا درگیری شخصی - به جز در مواردی که محدودیت قانونی درخواست شده - ممکن باشد. اگر افراد به اطلاعات دسترسی داشته باشند می‌توانند آن را ارزیابی کنند. بدین طریق، حق آزادی فکر و بیان شامل حمایت از حق دسترسی به اطلاعات دولتی شامل دو بعد فردی و اجتماعی می‌شود. حق آزادی فکر و بیان باید به طور همزمان توسط دولت تضمین شود.^۲

1- IACtHR

2- [Inter-American Court of Human Rights, *Claude Reyes et al. v. Chile*, Judgment of 19 September 2006, paragraph 77.]

مبانی مرتبط با این تصمیم

- حق درخواست اطلاعات از کسی گرفته و یا رد نشود؛ مگر در مواردی که طرف درخواست کننده تمایل آن چنانی از خود در خصوص دانستن اطلاعات نشان ندهد؛
- حق برابری برای دریافت اطلاعات وجود دارد (مشروط به معافیت‌های محدود)؛
- دولت متعهد به پاسخگویی به هر سوالی در خصوص اطلاعات درخواست شده است و (در موارد محدود) می‌تواند از انجام آن سرباز زند؛
- حق آزادی بیان تا وقتی که حق کسب اطلاعات از دولت به رسمیت شناخته نشده باشد، به طور کامل محقق نمی‌شود؛
- دولت‌ها متعهد به برداشتن گام‌های مثبت برای تضمین حق دسترسی به اطلاعات هستند که شامل (در یک بخش دیگر از حکم) تعهد به ایجاد سازوکارهایی برای تشکیل پرونده (به بیان دیگر، برای پذیرفتن قانونی دسترسی به اطلاعات) و آموزش به مجریان در خصوص چگونگی فرآیندهای درخواست و حق پاسخ‌دهی است.

Source, Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda, Challenges, Possibilities and Opportunities, Magdalena Sepúlveda, ICHRP, 2010.

نظام‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای درونی برای افساسی اطلاعات درباره هر گام اجرایی داشته باشند. هم‌ذی‌نفعان و هم‌دیگر اعضای جامعه باید به اطلاعات درباره طرح حمایت اجتماعی و چگونگی انجام تعهدات مقامات دسترسی داشته باشند و اطلاعات مربوط به نتایج نظارت و ارزیابی‌ها هم باید در دسترس باشند.

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید تضمین کنند که اطلاعات برنامه از طریق

کانال‌های در دسترس و مناسب فرهنگی و با احترام به ارزش‌های عرفی و فرهنگی منتشر می‌شود و متناسب با نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر است. برای مثال، برای دسترسی به اطلاعات فراگیر، سیستم‌ها و شماره تلفن‌های رایگان برای حل مسئله کم‌سوادی و عدم دسترسی به اینترنت و هزینه‌های حمل و نقل لازم است. در مکزیک، در برنامه پرداخت نقدی مشروط/پرچونیدیتس، یک سیستم خدمات شهروندی در نظر گرفته شده است که به شکایاتی که از طریق ایمیل، نامه، صندوق، تلفن، فکس به صورت حضوری و اینترنتی می‌شود پاسخ می‌دهد.

نابرابری جنسیتی و الگوهای تبعیض بر فرصت برابر زنان و مردان برای جستجو، اشتراک و دریافت اطلاعات درباره برنامه حمایت اجتماعی، مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری و ثبت شکایت که می‌تواند منجر به پاسخگویی مقامات محلی شود اثر می‌گذارد. بنابراین، روش‌های حساس به جنسیت باید در نظر گرفته شود.

تضمین حق دسترسی به اطلاعات عمومی نباید به منزله حق به اشتراک‌گذاری حریم خصوصی و اطلاعات ذی‌نفعان بدون رضایت صریح آن‌ها با مقامات، منظور شود. به‌عنوان مثال، در نیویورک یک پایگاه اطلاعاتی جدید از اطلاعات درباره دریافت‌کنندگان حمایت اجتماعی و خدمات اجتماعی که *وورکر کانکت* نامیده می‌شد برای گروهی از مسئولان غیرمرتبط شامل کارمندان از دادگاه خانواده، پیشگیری از خشونت خانگی، خدمات حقوقی، حمایت از کودکان و بیمارستان‌های عمومی قابل دسترس بود^۲ که این قضیه به‌طور جدی توانایی ذی‌نفعان در بهره‌مندی از حق اطلاعات محرمانه را تضعیف می‌کند و علاوه بر این ممکن است مانع مطالبه بدون

1- WorkerConnect

2- Anemona Hartocollis, "Concern for Vast Social Services Database on the City's Neediest," *The New York Times*, June 16, 2011, accessed April 26, 2012, http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide.html.

ترس حقوق حمایت اجتماعی ذی‌نفعان از منابع اقتداری مثل پلیس یا مسئولین مهاجرت که به اطلاعاتشان دسترسی خواهند داشت شود. از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۲۵

باید قوانینی برای اطمینان از این که افراد و سازمان‌ها حق جستجو، دریافت و انتقال اطلاعات را به روشی ساده، قابل‌دسترس و سریع درباره برنامه‌های حمایت اجتماعی داشته باشند، وضع شود.

توصیه ۲۶

دولت‌ها هنگام جمع‌آوری و پردازش اطلاعات متعلق به ذی‌نفعان باید اطمینان حاصل کنند که آن‌ها استانداردهای حفظ حریم خصوصی و محرمانه بین‌المللی را رعایت می‌کنند و چنین اطلاعاتی را به سایر مقامات منتقل نکرده و یا از آن برای اهداف دیگر بدون رضایت ذی‌نفع استفاده نمی‌کنند.

۶. حصول اطمینان از مشارکت مؤثر و معنادار

مشارکت عنصر کلیدی چارچوب حقوق بشری است: قانون بین‌المللی حقوق بشر حق مشارکت در زندگی عمومی^۱ را چنین بیان کرده که مشارکت پیش‌شرطی برای بهره‌مندی از دیگر حقوق است. مشارکت در سیاست‌ها و برنامه‌هایی که بر زندگی محرومین اثر می‌گذارد، بخش حیاتی از ضمانتی است که رعایت و

1- iCCPR, Article 25, and the Human Rights Committee, General Comment No. 25 (1996).

ارتقاء حقوق آنان نشان می‌دهد. در این زمینه، ذی‌نفعان برنامه‌های حمایت اجتماعی باید حق و توانایی مشارکت در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی را داشته باشند.

کانال‌های مشارکتی مؤثر به سیاست‌گذاران و مجریان برنامه اجازه بررسی و دریافت بازخورد از ذی‌نفعان می‌دهد و در نتیجه موجب بهبود کارایی برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌شود. چندین برنامه وجود دارد که روش‌های مشارکتی آن با درجات متنوعی از موفقیت همراه شده است. برای مثال، در طرح بولسا فامیلا در برزیل لازم است نهادهای نظارتی متشکل از دولت محلی و جامعه مدنی شکل بگیرند که می‌توانند با هم در مورد اجرای بهتر برنامه در اجتماع‌شان تصمیم‌گیری کنند.

بدون سازوکارهای کافی برای دخالت ذی‌نفعان در طراحی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی، خطر ناپایداری و عدم دستیابی به اهداف مورد نظر برنامه وجود دارد. پایداری و اثربخشی در صورت عدم وجود حس مالکیت/اجتماع بر برنامه بیشتر مورد تهدید قرار می‌گیرد. مشاوره گسترده و همکاری با اجتماعی که برنامه‌های حمایت اجتماعی در آن اجرا می‌شود هم برای تضمین انسجام اجتماعی و هم افزایش حمایت سیاسی از برنامه ضروری است.

در طراحی روش‌های مشارکتی باید عدم توازن قدرت در جامعه، تداوم خطر به جای از بین بردن آن، سوءاستفاده از قدرت توسط گروه‌های محلی و استمرار طردشدگی گروه‌های حاشیه‌ای در فرآیند مشارکت، به‌ویژه زنان مورد توجه قرار گیرد. باید توجه خاصی به کاهش روابط قدرت مبتنی بر جنسیت صورت گرفته و نقش‌ها و قدرت‌های نابرابر تصمیم‌گیری در خانه و اجتماع مورد توجه قرار گیرند. ممکن است زنان در یک جلسه اجتماعی حضور داشته باشند اما نقش‌های جنسیتی از ابراز نگرانی‌شان ممانعت کند. برای مثال، در حالی که برنامه برای بیکاران

زن و مرد سرپرست خانوار آرژانتین^۱ توسط شوراهای مشورتی شهری، به عنوان سازوکاری برای مشارکت ذی نفعان برنامه ایجاد شد، شوراها به وسیله مردانی که منافع حکومت‌های محلی را نمایندگی می‌کردند انتخاب می‌شدند که موجب محرومیت اکثریت زنانی شد که در برنامه ثبت نام کرده بودند؛ بنابراین برنامه‌ای که در اصل به سود زنان بود به صورت اجتماعی به وسیله مردان کنترل می‌شد.^۲ دولت‌ها باید مشارکت موثر زنان را در ساختار حکمرانی برنامه‌ها تضمین کرده و از مشارکت آنان استقبال کافی به عمل آورند تا از این طریق برخی برنامه‌های مشارکتی برنامه‌ریزی و اجرا شود.

تدابیر خاصی به منظور تشویق و فراهم‌سازی امکان مشارکت افرادی مثل معلولین، بومیان، اقلیت‌های قومی و سالمندان که از تبعیض ساختاری رنج می‌برند، باید در نظر گرفته شود. برای مثال، ممکن است طرح‌های حمایت اجتماعی بر اولویت نسل‌های جوان تمرکز کنند، مگر این که در هنگام تعیین اولویت‌های جمعی توجه خاصی به نگرانی‌های مربوط به سالمندان شود. سازوکارهای مشارکتی برای اطمینان از امکان مشارکت گسترده گروه‌های آسیب‌پذیر و محروم باید مناسب و به منظور پیشگیری از تسلط نخبگان و ماموران دولتی بر برنامه، با حمایت‌هایی همراه باشد.

راهبردهای مشارکت اگر تنها به مشاوره صرف تقلیل داده شوند - که اجازه ورود واقعی برخی از مشارکت‌کنندگان در برنامه به فرآیندهای تصمیم‌گیری را نمی‌دهند - معنادار نخواهند بود. بدین منظور ضروری است مجریان برنامه اقدامات موثری در مورد توانایی گروه‌ها به مدیریت و ابراز نظر خود و دسترسی به اطلاعات کامل، به روز شده

1- Argentina's *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*

2- Christian Gruenberg and Victoria Pereyra, *Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programas sociales focalizados* (Santiago: Fundación Tinker, 2009).

و درست و جامع انجام دهند (به عبارت دیگر بی‌جهت صوری نباشد). سازوکارهای مشارکت تنها نباید ذی‌نفعان را دربر بگیرد بلکه باید شامل سازمان‌های جامعه مدنی (که در احقاق حقوق ذی‌نفعان و جبران عدم توازن قدرت نقش دارند) شود. از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

توصیه ۲۷

دولت‌ها باید سازوکارهای کافی را برای ذی‌نفعان در جهت مشارکت آن‌ها در طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی به کار بندند.

توصیه ۲۸

سازوکارهای مشارکتی باید تضمین کنند که مشارکت معتبر بوده و عدم تقارن قدرت موجود در جامعه را مدنظر داشته است. همچنین به‌گونه‌ای طراحی شده باشند که بیشترین مشارکت ممکن توسط گروه‌های آسیب‌پذیر و فرودست را تضمین کنند.

۷. حصول اطمینان از دسترسی به سازوکارهای پاسخگویی و راهکارهای موثر

با توجه به این که پاسخگویی یکی از محورهای مرکزی رویکرد حقوق بشری است، یک نظام حمایت اجتماعی حقوق محور نیازمند پاسخگویی سیاست‌گذاران، مجریان برنامه و دیگر افراد مؤثر بر طرح‌های حمایت اجتماعی برای تصمیمات و اقداماتی است که تأثیرات منفی بر حق تأمین اجتماعی افراد گذاشته و تصمیمات آنان باید از

منظر قضایی قابل پیگیری باشد. حق جبران مؤثر حقوق افراد در صورت مورد غفلت واقع شدن، با معیارهای حقوق بشری منطبق است.^۱

سازوکارهای پاسخگویی مؤثر نه تنها موجب افزایش حمایت ذی نفعان می شود بلکه با افزایش کارایی برنامه های اجتماعی و کاهش اتلاف و سوءمدیریت، حمایت عمومی از طرح های حمایت اجتماعی را افزایش می دهد. هنگامی که نظام های حمایت اجتماعی با پاسخگویی و سازوکارهای جبران خسارت همراه نیستند، معیار استحقاق و حقوق را کمتر مفروض داشته و بیشتر به عنوان ابزاری برای جلب افراد از سوی کنشگران سیاسی یا گروه های محلی مورد استفاده قرار می گیرند.

شیوع فساد چالشی جدی برای تلاش ها در راستای کاهش فقر و بهره مندی از حقوق بشر و عملکرد مناسب برنامه های حمایت اجتماعی است. فساد و حامی پروری به احزاب سیاسی و دولت ها اجازه دستکاری همراه با تبعیض تأمین خدمات اجتماعی می دهند. در نتیجه، الگوهای استثمار را تقویت و موجب تحکیم طرد اجتماعی و روابط حامی-مرجع می شود و روابط مساعد با گروه های محلی که با نمایندگان انتخاب شده مرتبط هستند، تبدیل به عوامل ضروری در دسترسی به مزایای اجتماعی می شود. فساد و حامی پروری به این معناست که فقیرترین و آسیب پذیرترین ها کنار گذاشته می شوند، در حالی که افراد قدرتمند در قدرت و جایگاه شان باقی می مانند.

بنابراین، سازوکارهای مؤثر و مستقل برای نظارت بر اجرای برنامه ها و ایجاد روش هایی برای جمع آوری و بررسی شکایات برای پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت ضروری است. چنین سازوکارهای به ویژه برای بازبینی سه اصل مهم لازم است که عبارتند از: واجد شرایط برنامه بودن، حفظ برنامه (برای گزارش مطالباتی در مورد کار نامناسب، حمایت سیاسی و یا مالی، تهدید یا آزار جنسی) و نظارت بر مراحل

۱- برای مثال ببینید:

پرداخت؛ راهکارهایی برای شکایت جهت نظارت بر سطح ارائه خدمات اجتماعی به‌ویژه هنگام دسترسی به برنامه مشروط ضروری است.

رویه‌های شکایت باید شامل یک فرآیند روشن، مستقل، در دسترس، ساده، کارا و عادلانه باشد. سازوکارهای تجدید نظر به ویژه وقتی که از روش‌های هدفمندسازی استفاده می‌شود- وقتی احتمال دارد تعدادی از خانواده‌های فقیر و مستحق دریافت، از برنامه طرد شده‌اند- ضروری است. در این مورد، افراد مستحق دریافت مزایا که از برنامه طرد شده‌اند باید به بدنه قضایی دسترسی داشته باشند. فرآیندهای شکایات و بازبینی باید بخش جدایی‌ناپذیر برنامه حمایت اجتماعی باشد.

دولت‌ها باید برای توانمندسازی ذی‌نفعان نسبت به استفاده از سازوکارهای پاسخگویی و مطالبه حقوق خود گام‌های مثبتی بردارند. تجربه نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد کمیته‌های ارتقاء جامعه در تضمین دسترسی اجتماعات فقیر به سازوکارهای پاسخگویی موثر عمل می‌کنند. مثال‌هایی از چنین ساختارهایی در طرح بولسا فامیلای برزیل وجود دارد؛ در این طرح حدود ۵۵۰۰ کمیته کنترل اجتماعی در سطوح محلی تشکیل شد. این کمیته‌ها برخی از موضوعات مربوط به برنامه حمایت اجتماعی از اشتباهات مربوط به شمول و طرد تا وجود خدمات آموزش و سلامت کافی برای تحقق شرایط مشروط را بررسی می‌کنند.^۱

به منظور کاهش عدم توازن قدرت و جلوگیری از قربانی شدن شکایت‌کنندگان توسط مقامات مسئول، سازوکارهای بررسی شکایت باید ضمانت‌هایی داشته باشند. ضمانت‌هایی مثل: روش‌های چندگانه ارائه شکایت، امکان ارائه شکایت به صورت ناشناس (یا امکان ثبت شکایت به جز ثبت حضوری و شخصی)، حمایت‌هایی برای محرمانه ماندن شاکی و اقدامات لازم برای سطوح پایین سواد یا زبان‌های جایگزین

1- Simone Cecchini and Aldo Madariaga, Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent experience in Latin America and the Caribbean (Santiago: eCLAC, 2011), 162.

شاکیان. به عنوان مثال، تجارب مربوط به برنامه‌های پرداخت نقدی در آرژانتین، برزیل و مکزیک نشان می‌دهد که هم حمایت از ناشناس بودن و هم استفاده از خطوط تلفن رایگان انگیزه‌های مثبتی را ایجاد کرده و موجب تسهیل افشای اقدامات فاسد و حامی‌پروری می‌شود.^۱

در طراحی سازوکارهای پاسخگویی باید پویایی‌های جنسیتی در اجتماع و خانواده که ممکن است مانع شنیده شدن یا ابراز شکایت زنان شود، مورد توجه قرار گیرد. چنین سازوکارهایی باید خشونت جنسیت‌محور و آزار جنسیتی را در نظر بگیرند، چرا که ممکن است زنان نسبت به دسترسی به برنامه‌ها یا مطالبه حقوقی که امکان ترس از خشونت یا سوءاستفاده از جانب مردان جامعه باشد یا اینکه از طرف مجریان مرد برنامه مورد آزار جنسی قرار بگیرند، تمایلی نداشته باشند.^۲

نهادهای ملی حقوق بشر نقش مهمی در قدرتمندسازی بالقوه ذی‌نفعان در ارتباط با مسئولین برنامه داشته و پاسخگویی و شفافیت را ارتقاء می‌بخشند. بدین منظور مؤسسات ملی حقوق بشری باید قادر به نظارت بر شکل کلی و اجرای سیاست‌ها باشند و گونه دیگری از پاسخگویی را فراهم کنند.

از این رو، دولت برای این که نظام‌های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین‌المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذیل اطمینان حاصل کند:

-
- 1- Christian Gruenberg and Victoria Pereyra, *Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programassociales focalizados* (Santiago: Fundación Tinker, 2009).
 - 2- Rebecca Holmes and Nicola Jones, *Rethinking Social Protection Using a Gender Lens: Synthesis Paper* (London: Overseas Development institute, 2010). Accessed April 26, 2012, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6273.pdf>.

توصیه ۲۹

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای شکایات در دسترس و مؤثر را برای تضمین گمنامی دربرگرفته، شکایات فردی و جمعی را امکان‌پذیر کرده و از نظر منابع فرهنگی کامل باشد. مراحل شکایات باید شامل یک فرایند استیناف باشد که مستقل، در دسترس، ساده، منصفانه و مؤثر صورت گیرد.

توصیه ۳۰

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید به‌طور دوره‌ای تصمیمات گرفته‌شده را در حداقل سه عنصر اصلی بررسی کنند: الف- مراحل طی شده برای ثبت نام ذی‌نفعان (به‌ویژه برای شناسایی طرد احتمالی اشتباه ذی‌نفعان)، ب- اجرای برنامه (نظارت بر انواع سوءاستفاده‌های احتمالی که هنگام کمک در سطح محلی ارائه می‌شود (به‌عنوان مثال آزار و اذیت جنسی) و ج- رویه‌های کلی پرداخت (برای نظارت بر سوءاستفاده منابع مالی در طی مراحل مختلف اجرا).

نتیجه گیری: آینده حمایت اجتماعی

امروزه بیش از هر زمان دیگری نیاز به رویکرد مبتنی بر حقوق بشر در حمایت اجتماعی وجود دارد. از زمانی که بحران‌های مالی و اقتصادی در بازارهای مالی از سال ۲۰۰۷ به وجود آمده تأثیر مخربی بر شیوع و شدت فقر داشته و تهدید جدی برای زندگی و معیشت صدها میلیون نفر در سراسر جهان بوده است. تأثیرات فاجعه‌بار این بحران‌های مالی و اقتصادی آن چنان گسترده بوده است که تنها ۲۰ درصد از جمعیت در سن کار و خانواده‌های آنان دسترسی مؤثری به حمایت اجتماعی در آن زمان داشتند. بنابراین، بحران‌ها با تشدید محرومیت‌ها، نه تنها موجب گسترش نابرابری و فقر شده بلکه آن را عمیق‌تر کرده است. بر اساس برآورد بانک جهانی، در نتیجه بحران‌های [۲۰۰۷]، در سال ۲۰۰۹، ۵۰ میلیون نفر بیشتر به فقر درآمدی دچار شدند (کمتر از ۱٫۲۵ دلار در روز) و تا پایان سال ۲۰۱۰، به طور تقریبی ۶۴ میلیون نفر در فقر درآمدی زندگی می‌کردند. علاوه بر این، حدود ۷۱ میلیون نفر تا سال ۲۰۲۰ در فقر شدید باقی خواهند ماند.^۲ از آن جایی که تبعیض ذاتی و محرومیت ساختاری،

1- World Social Security Report 2010–2011 (Geneva: international Labour Organisation), 33.

2- *The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis* (Washington, D.C.: The World Bank, 2010), 11.

دسترسی گروه‌های آسیب‌پذیر را به خدمات و حمایت اجتماعی محدود می‌کند، آن‌ها با این دست از مشکلات دست و پنجه نرم کرده و بدین ترتیب سهمگین‌ترین اثرات بحران‌ها را تحمل خواهند کرد.

در کشورهایی که برنامه‌های حمایت اجتماعی از قبل وجود داشته (برنامه‌هایی با پشتوانه ابزارهای حقوقی و قانونی و در چارچوب حقوق بشری)، افراد و خانواده‌های در معرض ریسک اقتصادی از حمایت اجتماعی بهره‌مند شده و از این رو، متکی بر سازوکارهای حمایت اجتماعی برای تضعیف اثرات اجتماعی و اقتصادی این بحران‌ها شدند. این قضیه در برخی از کشورهای آمریکای لاتین اتفاق افتاد که دارای نظام‌های حمایت اجتماعی توسعه‌یافته و حمایت شده هستند. در جاهایی که سازوکارهای حمایت اجتماعی مبتنی بر حقوق بشر از پیش وجود نداشته، سرمایه‌گذاری‌های دولت‌ها در حمایت اجتماعی برای مواجهه با اثرات رکود اقتصادی موفقیت کمتری داشت؛ اگرچه دولت‌ها همچنان نوع مهمی از حمایت را برای کسانی فراهم می‌کردند که بیشترین تأثیرات را از بحران‌ها پذیرفته بودند. اهمیت نظام‌های حمایت اجتماعی بر کاهش تأثیرات رکود اقتصادی بر فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد در بسیاری از مجامع چندجانبه در طول بحران آشکار شد^۱ و توسط شورای عالی هماهنگی سازمان ملل متحد به عنوان یکی از نه ابتکار ضروری برای مهار تأثیرات رکود مورد تأیید قرار گرفت.

نقش حیاتی نظام‌های حمایت اجتماعی در کمک به دولت‌ها در مواجهه با بحران‌ها اهمیت این ادعا را بالاتر می‌برد که حمایت اجتماعی یک راهبرد کلیدی

1- General Assembly Resolution 65/1, paras. 23(f), 51 and 70(g); the G20 *Seoul Summit Leaders' Declaration* (2010): para. 5. Accessed April 26, 2012, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf>; and the G20 *Seoul Summit Document* (2010): para. 51(f)c. Accessed April 26, 2012, <http://www.interaction.org/sites/default/files/Seoul%20Declaration%2011-12-10.pdf>.

برای تقویت تلاش‌ها در دستیابی به اهداف توسعه هزاره در ۲۰۱۵ و جانشینی ایده‌آل برای برنامه اهداف توسعه هزاره است. در سند خروجی اجلاس هزاره در سال ۲۰۱۰، دولت‌ها اهمیت حمایت اجتماعی را به عنوان یکی از رویکردهای موفق که توانست به تحکیم و دستیابی به دستاوردهای بیشتر به سوی اهداف توسعه هزاره کمک کند تصدیق کرده و پس از آن تعهدات سیاسی خود را نسبت به افزایش این برنامه بیشتر کردند. امید است با نزدیک شدن به سال ۲۰۱۵ حمایت اجتماعی برای کسب شهرت و حمایت سیاسی ادامه یابد که می‌تواند چارچوبی برای برنامه‌های توسعه پس از ۲۰۱۵ فراهم کند. گزارش باچله^۱ همان‌طور که توصیه کنفرانس بین‌المللی کار خواهد آمد، گامی مهم در این زمینه است.

ما در دوران بی‌ثباتی هستیم که نابرابری مرتباً در حال افزایش و بودجه‌های رسمی کمک به توسعه در حال کاهش است. در نتیجه، پذیرش حمایت اجتماعی به طور فزاینده‌ای الزامی است. با این حال، اگر یک چارچوب حقوق بشری در طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی به کار نرود، پیامدها و تأثیرات حمایت اجتماعی پایدار و منصفانه نخواهد بود و فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افراد طرد خواهند شد. بنابراین، هدف این کتاب آغاز گفتگویی میان دست‌اندرکاران حقوق بشر و توسعه است برای بررسی این که چگونه چارچوب حمایت اجتماعی با ادغام با اصول حقوق بشری، تقویت، قدرت و تکامل می‌یابد. این فرصتی برای دست‌اندرکاران با طیف متنوعی است تا بتوانند در تدوین دستور کار مفید و دوجانبه با هم مشارکت داشته باشند- این دستور کار همان رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی است.

مگدالنا سپالودا کارمونا

خانم مگدالنا سپالودا کارمونا گزارشگر ویژه سازمان ملل در موضوع حقوق بشر و فقر مطلق است. ایشان یک وکیل اهل شیلی، دارای دکترای حقوق بین‌الملل از دانشگاه اوترخت هلند^۱ و فوق لیسانس حقوق بشر از دانشگاه اسکس^۲ بریتانیا و فوق دیپلم حقوق تطبیقی از دانشگاه پادشاهی کاتولیک شیلی^۳ است. خانم سپالودا به عنوان محقق در موسسه هلندی حقوق بشر و به عنوان وکیل کارمندان در دادگاه آمریکایی حقوق بشر و همکار در دپارتمان قانون و حقوق بشر سازمان ملل زیر نظر دانشگاه صلح در سن خوزه کاستاریکاست. ایشان همچنین به عنوان مشاور بخش حمایت بین‌المللی کمیساریای عالی پناهندگان و شورای پناهندگان نیروژی در کلمبیا خدمت کرده است. اخیراً ایشان مدیر تحقیقات در کنسول بین‌المللی سیاست حقوق بشر در ژنو و همکار پژوهشی در مرکز نیروژی حقوق بشر شده است.

کارلی نایست مشاور حقوقی سازمان ملل و گزارشگر ویژه در زمینه فقر مطلق و متخصص مدعو در مؤسسه حقوق بشر مدرسه حقوق کلمبیا است. ایشان وکیل استرالیایی در زمینه حقوق بشر با کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل از مدرسه اقتصاد لندن و لیسانس حقوق و هنر (روابط بین‌الملل) از دانشگاه کوئینزلند استرالیاست. خانم نایست در زمینه حقوق بشر و وکالت هر دو در سطوح ملی و بین‌المللی به‌ویژه در حقوق فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، دسترسی به عدالت و قوانین حقوق و موضوعات مربوط به عدالت بین‌المللی کار کرده است. به عنوان مشاور حقوقی گزارشگر ویژه، تحقیقات خانم نایست در بردارنده رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی و رفاه اجتماعی؛ بدنامی و تبعیض علیه فقرا و دسترسی به عدالت با تمرکز بر بعد جنسیتی فقر است.

1- Utrecht University in the Netherlands

2- Essex

3- The Pontificia Universidad Catolica de Chile

The Human Rights Approach to Social Protection

این کتاب بر پیوند دو پدیده رفع فقر در قالب حمایت اجتماعی و حقوق بشر تأکید ویژه دارد و با پیش کشیدن ضرورت تقویت برنامه‌های حمایت اجتماعی، بهره‌مندی شهروندان از این حمایت‌ها را زمینه ارتقای حقوق بشر و بسترساز فقرزدایی تلقی می‌کند. همچنین، ضمن تشریح و تبیین حمایت‌های اجتماعی در چارچوب حقوق بشر، توصیه‌هایی پیشنهاد می‌دهد که می‌تواند راهنمای سازمان‌ها و نهادهای داخلی کشورها و نهادهای بین‌المللی باشد.

قیمت: ۱۵۰۰۰ تومان