



رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

■ مترجمان: محسن آرامش پور، مریم ابو اهیمی ■



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِيْمِ



مؤسسه راهبردهای
 بازنیستگی صبا

رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

مگдалنا سپالودا کارمونا و کارلی نایست

مترجمان:

محسن آرامش پور - مریم ابراهیمی

به سفارش:

مؤسسه راهبردهای بازنیستگی صبا
 «نهاد پژوهشی صندوق بازنیستگی کشوری»



مؤسسه‌راهبردهای
 بازنیستگی صبا

رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

مگдалنا سپالودا کارمونا و کارلی نایست

مترجم: محسن آرامش‌بور - مریم ابراهیمی

صفحه‌آرایی: کانون گام

طراح جلد: علی‌اکبر 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: ۰۲۶۰۳۴۶۵ پست الکترونیکی: info@saba-psiir

تمامی حقوق برای مؤسسه راهبردهای بازنیستگی 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

◆ ٦ رویکرد حقوق پسری به حمایت اجتماعی

- ب) تضمین برابری و عدم تبعیض در انتخاب ذی نفعان ٦٠
- ث) تطابق با استانداردهای قابلیت دسترسی، سازگاری، مقبولیت و کفایت ٦٧
٤. حصول اطمینان از این که به کارگیری شرایط (مسئولیت مشترک)، موجب تضعیف حقوق انسانی ذی نفعان نمی شود ٧٥
٥. تضمین شفافیت و دسترسی به اطلاعات ٨٤
٦. حصول اطمینان از مشارکت مؤثر و معنادار ٨٨
٧. حصول اطمینان از دسترسی به سازوکارهای پاسخگویی و راهکارهای موثر ٩١
- نتيجه‌گيري: آينده حمایت اجتماعي ٩٧

پیشگفتار موسسه

از دیرباز تا کنون، فقر یکی از چالش برانگیزترین 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 پدیدهای 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 زده، به میان کشیدن مفهوم «حقوق بشر» در زمینه پژوهشی-سیاست‌گذاری است. زیرا تا دهه‌های پیشین، افراد فقیر «نادر» تعریف شده و فقدان درآمد برابر فقر تعریف می‌شد. اما به میان آمدن رویکرد انسان محور در مطالعات توسعه و به پیش کشیدن مفاهیم هم‌خانواده «توسعه انسانی» دیگر فقدان درآمد تنها منجر به فقیر شدن افراد نمی‌شود بلکه عوامل

◆ ۸ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

متعددی از جمله بالفعل نشدن قابلیت‌ها و ظرفیت‌های افراد، محرومیت از حقوق متنو 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 بین‌النیاز 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 بی تجربه دهه‌های گذشته، ثابت شده که این نظامها توانایی در خور توجهی در کاهش فقر دارند. اهمیت این مهمن تا بدان جاست که ادبیات «کف حمایت‌های اجتماعی» و نظامهای مربوط به آن از سطح گزارش‌ها و نوشتۀ‌های کارشناسی فراتر رفته و در اسناد مراجع تخصصی (سازمان بین‌المللی کار) نیز در قالب توصیه‌نامه شماره ۲۰۲، مبنای تعیین جهت‌گیری‌ها شده است.

با چنین رویکردي، اثر حاضر، بر پیوند دو پدیده رفع فقر در قالب حمایت اجتماعية و حقوق بشر تأکيد ویژه دارد و با پیش کشیدن ضرورت تقویت برنامه‌های حمایت اجتماعية، بهره‌مندی شهروندان از این حمایتها را زمینه ارتقای حقوق بشر و بسترساز فقرزدایی تلقی می‌کند. این اثر، ضمن تشریح و تبیین حمایت‌های اجتماعية 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 گفت و گویی فراگیر درباره نسبت حقوق بشر و نظام حمایت‌های اجتماعية 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 مگданا سپالودا^۴ و دستیار وی خانم کارلی نایست^۵ بنویسم. بهترین گزارش‌ها از گزارشگر کاهش فقر شدید و نقش مهم و تعیین کننده آن در اجرای حمایت اجتماعی جلب کرده است. ما مدیون بینش ارزشمند مطرح شده 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 Sepulveda

5- Carly Nyst

◆ ۱۰ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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

همان طور که نویسنده‌گان 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 علامیه 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 می‌توانند 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، کوین توزیع غذا، برخورداری از معافیت‌های شهریه‌ای برای مراقبت‌های بهداشتی و آموزشی و خدمات یارانه‌ای.

حمایت سیاسی جهانی از ایده حمایت اجتماعی حداقلی تأمین مالی شده توسط دولت^۵ در سال ۲۰۰۹ متبکر 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 فعلی 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 رشدِ حامی فقر^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 باشد. بنابراین، در چهار سال گذشته، مگdalna سپالودا، گزارشگر ویژه سازمان ملل درباره فقر شدید و حقوق بشر کارش را بر بسط چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی متصرک 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 اثربگذاری و مشارکت در تعريف 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

◆ ۱۲ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

(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 کوانسیون‌ها 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 دوچاره، چندجانبه، اتحادیه اروپا و ارتباطات توسعه ارتقا یابند. غالباً کردن این اهداف متقطع در کلیه فعالیت‌ها یک اصل الزام‌آور است که هرگونه انحرافی از آن باید به طور 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 هستم که کار دکتر مگdalna سپالووا و خانم کارلی نایسیت موارد با کارایی بالا برای بحث درباره نحوه انجام این کار به ما خواهد داد.

هایدی هوatala^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 جتماعی غیرمشارکتی^۱ (بدون پرداخت حق‌بیمه) 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» تائید و به اهمیت بهبود و گسترش تأمین اجتماعی برای همه اشاره کرد. همچنین به عنوان راه حل 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 امراض 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 متبادر 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 متحده در سپتامبر ۲۰۱۰، دولتها به اهمیت حمایت اجتماعی در تحکیم و دستیابی به پیشرفت بیشتر در جهت اهداف توسعه هزاره اذعان داشتند.^۳ در نوامبر ۲۰۱۱، یک گروه مشورتی به ریاست مدیر زنان سازمان ملل متحده و رئیس جمهور پیشین شیلی، میشل باچلت^۴ و به همت سازمان بین‌المللی کار و سازمان بهداشت جهانی، گزارشی را تحت عنوان کف حمایت اجتماعی برای جهانی سازی عادلانه و فرآگیر^۵ (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 محتواهای 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^۶ 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

جريان سیاسی کنونی پیرامون حمایت اجتماعی فرصتی بی نظیر برای تجدید حیات دستور کار توسعه فراهم کرده است؛ دستور کاری که علی رغم 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، معهدهای شده‌اند که به حقوق بشر در سراسر سیستم سازمان ملل متعدد پردازنند^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، اجراء، 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)، مگالانا 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، در گیر

۱- مدیریت فقر شدید و حقوق بشر یکی از «رویه‌های ویژه» سازمان ملل است. نامی عمومی برای سازوکارهای تبیین 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، تبیین و تعریف می‌شوند. سرپرستان رویه‌های ویژه با توجه به طرفیت شخصی‌شان خدمت می‌کنند و از هر دولت یا سازمان مستقل هستند. وضعیت مستقل سرپرستان برای انجام کامل و ظایف خود بهطور بی‌طرفانه بسیار مهم است. خانم سپلوندا در ابتدا به عنوان کارشناسان مستقل در مورد حقوق بشر و فقر شدید منصوب شد. در ۱۷ ژوئن ۲۰۱۱، شورای حقوق بشر تصمیم به تدبید 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 سپلوندا 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 آموخته شده 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.

◆ ۱۸ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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 ذی نفعان 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 ذی حق^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 ارائه شده توسط گزارشگر^۳ ویژه به سورای 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 حداقل

1- duty-bearers

2- rights holders

3- Special Rapporteur

رساندن اثربخشی چنین نظامهایی در کاهش فقر و تسهیل تحقق بخشی 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.

جريان کنونی حامی حمایت اجتماعی به عنوان یک راهبرد توسعه‌ای همراه با نیاز فرازینده به ایجاد یک پارادایم توسعه‌ای جدید برای حایگزینی 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 تسهیل گران توسعه^۱ است تا اطمینان حاصل شود که استراتژی‌های توسعه، به ویژه حمایت اجتماعی، برای به حداقل 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 به عنوان یک گزینه سیاستی، بلکه به عنوان 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 سالمدان.
۵. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید به عنوان 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 به صورت مطمئن و پایدار در بودجه‌های سالانه تأمین مالی شده و به طور

فراینده منابع بزرگ‌تری به آن‌ها اختصاص داده می‌شود.

۸. دولت‌ها باید تائید کنند که برنامه‌های حمایت اجتماعی دارای سوگیری جنسیتی نیستند و راهبردهایی را طراحی و اجرا کنند که شکل‌های مختلف تعییض 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 به عنوان فراهم‌کننده مراقبت بدون الگوهای تقویت‌کننده تعییض و کلیشه‌سازی منفی به رسمیت شناخته و آن را مورد توجه قرار دهن. 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 بیایند 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 موافع 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 خلوفیت‌سازی 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 وسع^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 به طور 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.

2- Proxy means testing

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.

۱۸. برای جبران خطاهای طرد، فرایندهای هدف‌گذاری باید از طریق برنامه‌های حمایتی^۱ و سازوکارهای قابل دسترس 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. کلیه 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 مزايا کافی باشد و مزایا باید از طریق خدمات عمومی با کیفیت، رایگان یا مقرن به صرفه 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 مزايا 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 تمهدیداتی 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 به عنوان ابزاری تسهیل کننده برای کمک به دولت در شناسایی آسیب‌پذیرترین خانواده‌ها به کار گرفته شود تا مددکاری اجتماعی حمایتی و/یا توسعه اجتماع محور شرایط رفع نارسایی‌ها در خدمات عمومی را فراهم کند.

۲۴. حمایت‌ها باید به گونه‌ای 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 این که افراد و سازمان‌ها حق جستجو، دریافت و انتقال اطلاعات را به روشهای ساده، قابل دسترس 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 محترمانه 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 به گونه‌ای طراحی شده باشند که بیشترین مشارکت ممکن توسط گروه‌های آسیب‌پذیر و فروduct را تضمین کنند.

۲۹. برنامه‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای شکایات در دسترس و مؤثر را برای تضمین گمانمای 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 به طور دوره‌ای تصمیمات گرفته شده را در حداقل سه عنصر اصلی بررسی کنند: الف- مراحل طی شده برای ثبت‌نام ذی‌نفعان (به‌ویژه برای شناسایی طرد احتمالی اشتباہ ذی‌نفعان)، ب- اجرای برنامه (نظرات 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 بعدی شناخته می‌شود، پدیده‌ای که بسیار فراتر از کمبود درآمد است و شامل محرومیت از ظرفیت‌های ضروری برای یک زندگی با عزت می‌شود. چند بعدی 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 ایندیپندنت 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 ناظরی 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

◆ ۲۸ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

متضمن محرومیت‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مهم و همپوشان هم هست. در حالی که فقر ممکن است فی‌نفسه ناقص حقوق بشر نباشد، 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 مشخص کننده فقر وجود دارد. بنابراین فرض بر این است که تحقق همه حقوق انسانی و تلاش برای از بین بردن فقر شدید به طور متقابل همیگر را تقویت می‌کنند و اصول و هنجارهای حقوق بشر می‌تواند راهنمایی برای تلاش در جهت کاهش و در نهایت ریشه کن کردن فقر باشد.^۲

آورده رویکرد حقوق بشری به کاهش فقر می‌تواند دست کم 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 توافق‌نامه‌سازی فقر/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 ذی حق‌هایی هستند که دعاوی معقولی را مطرح می‌کنند و دولتها و سایر کنشگران موظفانی^۳ هستند که مسؤولیت دارند و می‌توانند نسبت به کنشها

۱- ماهیت دقیق رابطه بین فقر و حقوق بشر مورد بحث بسیاری قرار گرفته است. در حالی که نویسنده‌گان ارزش چنین بحثی را می‌دانند و معتقدند جامعه حقوق بشر می‌تواند از تدوین بیشتر روابط پیچیده حقوق بشر و فقر سود زیادی ببرد، چنین بحثی خارج از پارامترهای این نظریه است. برای مطالعه بیشتر این بحث، به فرناندا دوز کاستا، «فقر و حقوق بشر: از بالغت 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

◆ رابطه بین فقر، حقوق بشر و حمایت اجتماعی ◆ ۲۹

و خطاهایشان جواب پس بدھند. 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 عدالت‌ه 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 حداقل 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.

◆ ۳۰ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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. آین 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.^۲ بین فقر و تبعیض پیوند جدایی ناپذیری 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 دهنده 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 ابتكارات 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 هنخارهای 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، حمایت و تحقق حقوق بشر اشاره دارد.^۱ تعهد به احترام ایجاب می‌کند که دولتها فوراً از به خطرافتادن 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 برابر 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 قدرمندتر) 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 می‌ورد. از آن‌جا که استانداردهای حقوق بشر بر اساس هنجارهای پذیرفته شده 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 به دست 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 چهار چوب 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 میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (ICESCR) آمده است.

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

◆ رابطه بین فقر، حقوق شرو و حمایت اجتماعی ۳۳ ◆

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 ذی نفعان خواسته می‌شود از نظر مالی مشارکت کنند (حق بیمه پیردازند); 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 خاطرنشان می‌کند که دولتهای عضو موظف هستند به ترتیج 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.¹ 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 پایداری² آن‌ها اطمینان حاصل کنند. همچنین، دولتها متناسب 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.³ 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.

◆ رابطه بین فقر، حقوق شرو و حمایت اجتماعی ◆ ۳۵

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 مزايا معطوف شود.^۱

براساس رویکرد ICESCR، دولتها از انجام عادمنه هرگونه اقدامات واپسگرایانه،^۲ از جمله در مورد حق تأمین اجتماعی، منوع هستند؛ مگر این که 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 توجیه‌پذیر 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 اظهارنظر 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 خاطرنشان ساخت، دولتها وظیفه فوری دارند؛ «از دسترسی به یک طرح تأمین اجتماعی اطمینان حاصل کنند. طرحی که حداقلی از سطح پایه‌ای مزايا را برای همه افراد و خانواده‌ها فراهم کند تا بتوانند حداقل مراقبت‌های بهداشتی اساسی، پناهگاه‌های ابتدایی و مسکن، آب و فاضلاب، مواد غذایی و ابتدایی ترین 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 موقیت خود در تحقیق حداقل وظایف اصلی اش 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 دریغ 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، پوشак، مسکن^۳ - و همچنین آموزش^۴ و سلامت^۵ کمک کنند.

در حالی که اثر برنامه‌های حمایت اجتماعی بر حسب اهداف، طراحی و سطح نهادی‌شدن و همچنین میزان توسعه کشورهایی 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.

◆ رابطه بین فقر، حقوق شرو و حمایت اجتماعی ◆ ۳۷

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 حداقلِ 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 تولیلی اتیوپی^۳، طرح ملی تضمین اشتغال روس تایی ماهاتما گاندی هند^۴، به چالش کشیدن مزهای کاهش فقر بنگالادش؛ هدف مندسازی برنامه فقر ای شدید^۵ و طرح آزمایشی منطقه‌ای انتقالات نقدی اجتماعی کامولوزامبیا^۶ همگی سطح تعذیبه را بهبود داده‌اند^۷، بنابراین تعداد بیشتری از افراد می‌توانند از حق داشتن غذای مناسب برخوردار شوند.^۸ در کشورهایی مانند بربزیل 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 تنفسیه، انجام یک مطالعه جامع در مورد حمایت اجتماعی به عنوان ابزاری برای بهبود دسترسی به مواد غذایی و ایمنی مواد غذایی را خواستار شد.^۲ در پیش‌نویس این مطالعه، هیئت سطح عالی خاطرنشان می‌کند 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...».^۳

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^۴ 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.^۵ 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).

◆ رابطه بین فقر، حقوق شرو و حمایت اجتماعی ◆ ۳۹

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 نشان دهنده تاثیر مثبت چنین سرمایه‌گذاری‌هایی در میزان ثبت‌نام در دیبرستان‌ها و سال‌های کل آموزش در جوامع است.^۳ برنامه‌های حمایت اجتماعی حتی اثرات مثبتی در خروجی‌های آموزش و پرورش در ارتباط با خانواده‌های غیرذی نفع دارد؛ تجربه برنامه فرصت‌ها در مکزیک^۴ نشان داد که نرخ ثبت‌نام مدارس بین کودکان غیرذی نفع در مناطقی که به دلیل به اصطلاح اثر همسالان در این برنامه شرکت کردند، 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.

◆ ٤٠ رویکرد حقوقی پسری به حمایت اجتماعی

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 برداشتمندان 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 سوء‌تعذیه را در کودکان کاهش داده است.^۵

برنامه‌های حمایت اجتماعی همچنین می‌توانند باعث ارتقاء سلامت مادر و بهبود برخورداری زنان از حق سلامتی‌شان شود. ارزیابی‌ها از طرح جانتوس پروء، 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*

◆ ٤١ ◆ رابطه بین فقر، حقوق بشر و حمایت اجتماعی

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 اج آی وی / ایدز و خانواده‌های شان نشان می‌دهد. در برخی کشورهای آفریقایی که اج آی وی / ایدز در آن شایع است، مستمری‌های بازنیستگی همگانی، زندگی یتیمان مبتلا به ایدز را که توسط مادربزرگشان 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 هم‌فرایی 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 حدائق 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 تمهبدات 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 کل نگر 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 نظمی 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 موقوفیت این نظام‌ها در کشورهایی مانند بربل 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: CashTransfers, 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٤٥

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 طولانی مدتِ مکمل می‌تواند به طور جدی بهره‌مندی از حقوق بشر توسط ذی‌نفعان برنامه را تهدید کند. در صورت عدم وجود چارچوب قانونی کاملاً ثبت‌شده، برنامه‌ها در برابر دخالت‌های سیاسی آسیب‌پذیرتر هستند و دخالت طولانی مدت مقامات دولتی در کلیه 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، برنامه موفق شبکه حمایت اجتماعی^۱ بعد از انتخابات توسط دولت بعدی به طور 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 انبیاشت 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 نهادینه شده 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 Progresa*

2- ibid.

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

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٤٧ ◆

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 کفايت و پیش‌بینی مزايا، 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.

◆ ٤٨ ◆ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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 به عنوان یک گزینه سیاستی، بلکه به عنوان 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 تشییت و تعریف شوند؛ با یک راهبرد بلندمدت مورد حمایت قرار گرفته و در یک چارچوب نهادی بلندمدت مناسب و با تأمین مالی مکافی 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 سالمدان.

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

شکاف و عدم‌هماهنگی 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

◆ ٥٠ رویکرد حقوق پسری به حمایت اجتماعی

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 به طور مستقل و بدون هماهنگی کافی و یا همکاری با برنامه‌های مربوطه عمل می‌کرند. چنین اختلالاتی هر دو خطای شمول و طرد را تغییب کرده است، در نتیجه هدر رفتن مالی و سوءمدیریت باعث تضییف 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 کردن و برخورداری از برابری و عدم تبعیض در این مورد به مخاطره افتاد.

همان‌طور که بانک جهانی یادآور شد، دوباره کاری یا عدم هماهنگی در برنامه‌ها و ابتکار عمل‌ها - به ویژه برنامه‌های مربوط به کشورهای کم درآمد- مقرنون به صرفه بودن و ریسک پذیری آن‌ها را تضییف 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ◆ ٥١

این وضعیت ظرفیت ذی نفعان 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 مناسب 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 ذی نفعان مسئول اجرای حمایت اجتماعی است، ذی نفعان نمی‌تواند به طور موثر اجرای ابتکارات‌شان را برنامهریزی و مدیریت کرده و با اطمینان کامل به نتیجه دهی 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 به عنوان 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 کل گرایانه 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 به‌طور فرازینده 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 اقشار آسیب‌پذیر جامعه به عنوان یک موضوعِ 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ۵۳

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

الف) گنجاندن یک چشم انداز جنسیتی

با توجه به این که نابرابری جنسیتی به عنوان یکی از عوامل و دلایل تداوم فقر مطرح است، راهبردهای کارآمد حمایت اجتماعی باید به گونه‌ای 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 به عنوان خانه‌دار یا سرپرست خانوار زن مورد هدف قرار می‌دهند.^۱ چراکه چنین فرض می‌شود که هدف‌گذاری زنان به عنوان دریافت‌کنندگانِ مزایای حمایت اجتماعی به نحو قابل ملاحظه‌ای سطوح تغذیه‌ای، آموزشی و سلامتی کودکان را بهبود می‌بخشد.^۲ با این حال، هدایت کردن حمایت اجتماعية به سوی زنان، توجه و تمکن کافی را بر علی‌ریشه‌ای 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 بزرگ 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

برای اطمینان از دسترسی برابر زنان و مردان، نظامهای حمایت اجتماعی باید به خطرات چرخه زندگی زنان و فشار مسئولیت‌های مرفقیتی 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 مرفقیتی زنان باید آشکارا در مداخلات حمایت اجتماعی مورد توجه قرار گیرد. برای مثال، زنان زمانی که وادار به انتظار 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٥٥

برنامه‌ای که به موجب آن بیشتر وقت مادر بیرون از خانه صرف می‌شود ممکن است بر مدرسه رفتن فرزند دختر اثر تعیین‌کننده‌ای 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 مهانما گاندی^۲ و برنامه شبکه امنیت تولید/تیوبی^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 مرکز روی برخی اقدامات جهت جذب زنان، بار کاری فعالیت‌های بدون دستمزد آنان را مثل مراقبت از کودکان و سالمندان کاهش دهند.

قراردادن زنان به عنوان دریافت‌کننده مستقیم مزایای حمایت اجتماعی به تنها بای 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 فرستی 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

◆ ۵۶ رویکرد حقوق پسری به حمایت اجتماعی

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 همانگ 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 زند. مادران در صورتی که ارائه‌دهندگان خدمات بهداشتی نگرش‌های تبعیض‌آمیز داشته باشند (مانند درخواست رضایت همسر) و یا وقتی که مشکلات برقراری ارتباط وجود دارد (بی‌سواندی 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 علی 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 به منظور بررسی آسیب‌پذیری‌های هردو جنس به عنوان ذی‌نفعان بالقوه انجام دهند. مجموعه داده‌های تفکیک شده 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 الحاظ 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،

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ◆ ۵۷

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 برنامه سلطنتی - 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 قابل دسترس 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 موثر زنان حل کنند.

سازوکارهای نظارت و ارزیابی برنامه‌های حمایتی باید شاخص‌های تفکیک شده جنسیتی را جهت ارزیابی و بهبود ظرفیت آن‌ها در راستای لحاظ کردن دیدگاه‌های زنان دربرگیرند. همچنین داده‌های تفکیک شده 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 حداقل رساندن تعامل منظم با جوامع به منظور پرداختن به نابرابری‌های غالب جنسیتی و موانعی چون خشونت جنسیت محور و ازدواج زودهنگام را شناسایی کنند. برای مثال در پرو، ذی‌نعمان 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 با در نظر گرفتن محدودیت زمانی زنان، به ایجاد سازمانی آمن متشکل از زنان کمک کنند. فعالیت زنان از طریق گروه‌هایی در بهبود سلامت مادر و کودک در کشورهای جنوب آسیا بین‌نهاست 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:

٨ توصیه

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: goodpractice from developing countries," *ODI Background Note* (2011): 9.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ۵۹

توصیه ۹

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

توصیه ۱۰

سیاست‌گذاران باید وقت خود را صرف ظرفیتسازی کنند تا اطمینان بیایند 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.

◆ ٦٠ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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 از کارافتادگی را برای کنترل و ارزشسیابی برنامه‌های حمایت اجتماعی جمع‌آوری کنند.

(ب) تضمین برابری و عدم تبعیض در انتخاب ذی نفعان

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 اطمینان‌بخشی به دولت‌ها از انجام تعهدات حقوق بشری‌سان بدون هرگونه تبعیضی در انتخاب ذینفعان هستند.^۲ با این 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 ذی نفعان 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.

◆ ٦١ ◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی

از یک سوی، سازوکارهایی چون انتخاب ذی نفعان بر مبنای درآمد یا سطح فقر آنها پیچیده‌تر بوده و از منظر حقوق بشری مسئله‌دار استند. 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 به عنوان 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 اولویتی برای فقیرترین‌ها داشته و از انگزشی 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 مقرن 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، دیارتمان امور اجتماعی و اقتصادی سازمان ملل، صندوق کودکان سازمان ملل، کمیسیون اقتصادی کارآفرین و آمریکای لاتین و سازمان مردم نهاد آنجام شده است. همچنین بینید:

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?ressourceid=810>; K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon, and K. Hagemejer, “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/secsoc/downloads/policy/1023sp1.pdf>.

2- Conditional Cash Transfer

◆ ٦٢ رویکرد حقوقی پسری به حمایت اجتماعی

باردار، مستمری سالمندی برای فقرای روستاوی، 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 السالودور زندگی می‌کنند بین ۱۰.۱ و ۱۰.۵ 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 آنگزنهای 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 به ویژه در کشورهایی با ظرفیت‌های اجرایی محدوده 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، به عنوان 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.
- 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

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٦٣

کارگیری معیار مناسب برای سنجش آن به سختی به دست می‌آید. این روش‌ها به طور جدی توانایی ذی نفعان مورد نظر برای بررسی روند هدف‌گذاری و مطالبه حقوق و پاسخگویی مسئولین نسبت به اشتباهاشان را کاهش می‌دهد. به ویژه استفاده از آزمون تقریب وسع^۱ به عنوان معیار تعیین صلاحیت، نگران کننده است. آزمون تقریب وسع 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 بعد مالی ضعیف، اغلب ناموفق است.^۲

در حالی که برنامه‌های همگانی ظرفیتی برای کمک به انسجام اجتماعی دارند، روش‌هایی که درآمد یا سطوح محرومیت را هدف قرار می‌دهند تأثیرات منفی بر همبستگی اجتماعی می‌گذارند.^۳ خطاهای اجتناب‌ناپذیر طرد و شمولیت، به علاوه دشواری در فهم روش‌شناسی پیچیده به کار رفته در انتخاب ذی نفعان می‌تواند موجب ایجاد تشش 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 وسع خانواده آزمون تقریب وسع است بین 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 وسائل قابل مشاهده صلاحیت افراد در دریافت مزایا تعیین می‌شود (متوجه).

۲- برای ارزیابی جامعی از روش‌شناسی آزمون تقریب وسع بینید:

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 به سر می‌برند و تفاوت‌های جزئی حد بین افراد فقیر و مرفه است، وجود دارد. در برنامه‌هایی که مسئولیت انتخاب ذی‌نفعان-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 انگزشی و تحفیر 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 رشووه و سوءاستفاده از قدرت ایجاد می‌کند و از این رهگذر کسانی را که نمی‌توانند رشووه بدنهند 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).

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٦٥

می‌کند که به جای 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 ذی نفعان بر اساس معیارهای عینی و معقول است.

در انتخاب ذی نفعان با روش‌های هدف‌گذاری، سیاست‌گذاران باید آثار آن را بر موضوعاتی چون کاهش طرد ذی نفعان بالقوه و اطمینان از این که 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 ذی نفعان را پایمال می‌کنند. علاوه بر این، کسانی که طرد می‌شوند اغلب کسانی هستند که از تبعیضات ساختاری در رنج بوده و دعوی شان به دلیل طردشده‌گی دشوارتر خواهد بود.

از منظر حقوق بشری ضروری است که سیاست‌گذاران نسبت به اولویت گروه‌های آسیب‌پذیر و محروم از جمله معلولین، سالمدان، بومیان، اقلیت‌ها و مبتلایان به ایدز/اج‌آی وی اطمینان داشته باشند. از این رو، باید اولویت با طرح‌های طبقه‌بندی شده^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

◆ ٦٦ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

برابری و عدم تبعیض می‌شوند باید اجتناب شود. برای مثال، برنامه‌های ارائه‌دهنده مزایای سلامت برای مادران برای آن‌ها بی 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 گستردۀ 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 کند. 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 دسترس پذیری برنامه حمایت اجتماعی اطلاع داشته و شرایط بهره‌مندی از آن را دارا باشند.^۳ بنابراین، برای مساعدة 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 دلایل 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 کار گرفته شوند. اقدامات باید جهت ظرفیت‌سازی دولت و اطمینان از پایداری منابع برای پوشش فزاينده 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: goodpractice from developing countries,” *ODI Background Note*, November 2011, p. 6.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٦٧

توصیه ۱۶

روش‌های هدف‌گذاری باید معقول، عینی، شفاف و دارای حساسیت جنسیتی بوده و تا بالاترین حد ممکن از خطاها را 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 وسع، 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 به طور مساوی و بدون تبعیض و / یا برچسب‌زنی اعمال می‌شود. در صورت به کار گیری هدف‌گذاری جغرافیایی، معیارهای انتخاب مناطق باید شفاف و عینی باشند؛ انتخاب باید بر اساس نیازهای محلی باشد و نه بر اساس منافع سیاسی/انتخاباتی.

توصیه ۱۸

برای جبران خطاها طرد، فرایندهای هدف‌گذاری باید از طریق برنامه‌های حمایتی و سازوکارهای قابل دسترس 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 دسترسی پذیری، سازگاری، مقبولیت و کفایت

مندرج در حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را برآورده می‌سازند.^۱ هستند. حقوق بشر ایجاب می‌کند که برنامه‌های حمایت اجتماعی دسترسی‌پذیر 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 تحریمه می‌کنند. در حالی که از امداد/اجرایی برای سیاست‌گذار در طراحی برنامه‌ها یک تشریفات ضروری و بی‌ضرر به نظر می‌رسد، موانع اجرایی برای کسانی که در فقر به‌سر 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؛ تهییه 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 مثلاً اثرانگشت است. این قضیه مانع جدی به‌ویژه برای ذی‌نفعان روسایی است که ممکن است اثر انگشت آن‌ها در نتیجه کار سخت از بین رفته و به وسیله اسکنر قابل شناسایی نباشد.^۲ گاهی ثبت‌نام در یک برنامه نیازمند نوشتن یا پرکردن 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 دسترسی باشند.^۳ 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

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٦٩

نیازمند حمایت اجتماعی از مراکز شهری، ذی نفعان هنگام دسترسی به مزايا 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/منیت گرسنگان کنیا^۱ نشان داد که ۸.۳ درصد از خانواده‌ها برای دریافت مزايا باید بیشتر از ۴ ساعت پیاده‌روی کنند و میانگین مدت زمان پیاده‌روی در صف دریافت مزايا ۹۲ دقیقه است که در طی این زمان بیش از نیمی از شرکت کنندگان احساس/منیت نمی‌کنند.^۲ همچنین در کنیا، بسیاری از خانواده‌هایی که از مزايا برنامه‌های کمک تقاضای 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، به ویژه برای سالمندان، بیماران و معلولین جهت دسترسی به برنامه‌های حمایت اجتماعی هستند.

موانع دستیابی

برخی از عوامل که مانع دستیابی افراد فقیر مستحق دریافت مزايا حمایت اجتماعی می‌شود عبارت است از:

- ازمامات/جرایی مثل تهیه اسناد هویتی یا اطلاعات بیومتریک؛
- فرآیند ثبت‌نام 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 منیت و تسهیلات زیرساختی و مشکلات حمل و نقل.

1- Kenya's Hunger Safety Net Programme

۲- همان، ۹.
۳- همان، ۱۲.

٧٠ ◆ رویکرد حقوقی پسری به حمایت اجتماعی

بنابراین، سیاست‌گذاران باید تدبیری 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 سالماندان، معلولین و اشخاص کم سود 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 این‌که 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 ماماهای برای زندگی در مناطق شهری، ۲۹ درصد روستاهای 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 موفقی 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).

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٧١ ◆

غربی و کشورهای جنوب صحرای آفریقا پیاده می‌شوند. برای مثال، طرح بولسا داما^۱ در تیمور شرقی، برگرفته از تجربه طرح بولسا فامیلا^۲ در بربازیل است که با خاطر دسترسی محدود به خدمات اجتماعی در مناطق روستایی تیمور شرقی (که در بربازیل 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 شوهد و متناسب با زمینه‌های محلی طراحی شوند. هچنین 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 تحويل باید با شرایط خاص محلی هماهنگ باشد. برای مثال، برنامه‌ها باید هزینه فرصت^۳ 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 مراجعت بومیان به این مراکز را به دنبال داشته باشد. برای حصول اطمینان از سازگاری فرهنگی، در طراحی برنامه‌های حمایت اجتماعی مشاوره‌های گستردۀای با جوامع هدف بایستی انجام شود تا 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 تبعیض آمیز 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٧٣

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 بهرمندی آنان از برنامه باشد.

در نهایت، سطح مزایای ارائه شده از طریق نظام حمایت اجتماعی باید از نظر مقدار و تداوم تا رسیدن ذی نفعان به یک استاندارد مناسب زندگی کافی باشد.¹ در حالی که دولتها باید گسترش پوشش حمایت اجتماعی موجود را در نظر داشته باشند، مزایا هم باید به اندازه کافی برای تأمین کالاهای 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.² بنابراین محاسبه میزان مزایا باید با توجه به زمینه‌های مختلف مناطق کشور صورت بگیرد.

این الزام حقوق بشری حاکی از مسؤولیت بیشتر برای تضمین کفايت 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 مقرر باشند و از کیفیت خوبی برخوردار باشند. دولتها ملزم به تأمین آموزش/ابتدایی مقرر باشند 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: goodpractice from developing countries," *ODI Background Note* (2011): 2).

بدون هزینه اضافی با قابلیت دسترس برای همه بدون هرگونه تبعیض هستند¹. این ملاحظات باید در محاسبات دولتها با توجه به کفايت مزايا، همچنان به صورت محوري به قوت خود باقی بماند.

از اين رو، دولت برای اين که نظامهای حمایت اجتماعی با تهدیات حقوق بشری بين المللی هماهنگ شوند باید از توصیه‌های ذيل اطمینان حاصل کند:

١٩ توصیه

طراحی و اجرای برنامه‌های حمایت اجتماعی باید موافق اقتصادی، قانونی، مدیریتی و فیزیکی را که مانع دسترسی افراد به آن‌ها می‌شود مورد توجه قرار دهد؛ همچنان به گروههایی که موافق 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.

٢٠ توصیه

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

٢١ توصیه

برای بهبود سطح زندگی ذی نفعان باید سطح مزايا کافی باشد و مزايا باید از طریق خدمات عمومی با کیفیت، رایگان یا مقرن 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 (مسئلیت مشترک)، موجب تضعیف حقوق انسانی ذی نفعان نمی‌شود

در برخی برنامه‌های حمایت اجتماعی، دریافت مزايا وابسته به تعهد انجام یک شرط یا بیشتر است. برای مثال، برنامه‌های پرداخت نقدی مشروط، اغلب نیازمند ثبت‌نام فرزندان در مدرسه یا انجام منظم چکاپ سلامت فرزندان است. در برنامه پرداخت نقدی مشروط، مزايا اغلب به زن سرپرست خانوار تعلق می‌گيرد 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 دانش آموزان زن در مقطع متوجه^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 (مشروط‌بودن) مطرح است. اول

۱- در برنامه کمک نقدی مشروط (CCTs) به تدریج اصطلاح «مسئلیت مشترک» جایگزین کلمه «مشروط» شد. این جایگزینی نشانه افزایش تأکید بر مسئلیت دولت در تأمین خدمات عمومی مثل آموزش و سلامت است. صرف نظر از اینکه کدام واژه استفاده شود، در اصل 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 ذی نفعان و بهبود سلامت و آموزش آنان و تقویت سرمایه انسانی ضروری هستند و در درازمدت منجر به شکستن باز تولید بین نسلی محرومیت^۱ می شود. این بحث بر این فرض استوار است که مشروطت بودن طرح ها، موجب عدم سرمایه گذاری ذی نفعان بر سرمایه انسانی می شود. دوم، طرفداران برنامه های مشروط چنین استدلال می کنند که مشروط سازی، احتمال این که برنامه در نهایت به نفع «فقیر مستحق»^۲ باشد را افزایش می دهد و از این رو به مشروطیت اجتماعی و سیاسی برنامه کمک می کند. در نهایت، شیوه مشروط ضمن تقویت حس استقلال و عزت نفس، قدرت چانه زنی و وضعیت ذی نفعان زن را ارتقاء می دهد.

از منظر حقوق بشری، مباحث جدی در نقد شرایط (مشروط بودن ها) وجود دارد. تحمیل شرایط (مشروط بودن ها) می تواند بی جهت منجر به تضعیف استقلال فردی و تقویت این پیش فرض که فقرا برای بهبود زندگی شان انتخاب های عقلانی ندارند، شود. این شرایط فقیرترین ها را از آزادی تصمیم گیری درباره رفاه خود و خانواده و تعیین زندگی خود محروم می کند.^۳ شرایط موجب تحمیل هزینه های اضافی اجرا و نظارت و هزینه های شخصی به ذی نفعان می شود. برای مثال در مکزیک، هزینه های اجرای شرایط ۲۴ درصد هزینه های شرایط^۴ در سال ۲۰۰۰ و هزینه های خصوصی ذی نفعان نزدیک به ۵۰ درصد بیشتر از هزینه های 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٧٧

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 منتقادان هیچ شواهد اقتصادی و اجتماعی درستی وجود ندارد که نشان دهنده شرایط (مشروط‌بودن‌ها) 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 پایین‌تری از مزايا را ارائه می‌دهند و تمایل به ذی‌نفعان غیرفقیر دارد، موفق‌تر 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 براین، در حال حاضر شواهد قوی بین‌المللی وجود دارد که نشان می‌دهد پرداخت نقدی به تنها یی و بدون شرایط تأثیر مطلوبی بر توسعه انسانی بهویژه بهبود سلامت و آموزش کودکان داشته است.

براساس 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 ذی نفعان از برنامه‌ها و خدماتی شود که برای بهره‌مندی از حداقل سطوح حقوق انسانی پایه لازم است. بنابراین، تحمیل شرایط (مشروط‌طبعون‌ها) 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 و خامت 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 تضییف توسعه اشکال مشارکتی و دموکراتیک مدیریت مدرسه شود.

برنامه‌های کمک‌هزینه تحصیلی مدرسه مثل برنامه حمایتی دختران دیپرسانی 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٧٩

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 تفکیک شده، یا آزار از سوی معلم یا دیگر دانشآموزان از تعییت 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 مالاوی نشان می‌دهد که دختران نوجوانی که شرایط (مشروط بودن) را داشتنند 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 موقفيت 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 موافعی برای دسترسی ذی‌نفعان ایجاد می‌کند. اغلب به دلیل منابع انسانی و مالی محدود، تأمین کنندگان خدمات عمومی مهارت‌های لازم و ظرفیت توجه به نیازهای افراد فقیر را که با موافعی برای دسترسی به خدمات روپرتو 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

◆ ٨٠ رویکرد حقوقی پسری به حمایت اجتماعی

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

ممکن است زنان و دختران بهدلیل 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 فرهام‌کنندگان 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 براین، 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 افرایش تقاضا، مطمئن باشند. تأمین خدمات اجتماعی باید 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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٨١ ◆

جنسیتی نیز مورد توجه قرارگیرد.

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.^۱ علاوه براین، می‌توانند به ارزیابی و نظرارت اثرات خارجی برنامه‌های حمایت اجتماعی بر غیرذی‌نفعان و تغییرات قیمت‌ها و انتظارات در اقتصاد و تغییرات در پویایی‌های اجتماع پردازنند.^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 تحملی موجب طرد یک فرد یا خانواده از یک برنامه شود نگرانی‌های جدی حقوق بشری به وجود می‌آید. طرد ذی‌نفعان از یک برنامه حمایت اجتماعی به خاطر ناکامی در تبعیت از شرایط، شاخص تبیه‌ای 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 SureAbout,’ *Poverty in Focus: Cash Transfers, Lessons from Africa and Latin America* (Brazil: international Poverty Centre for inclusive Growth, 2008), 12

◆ ٨٢ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

قطع مزايا مجازات می شوند.^۱

اگر دولتها، در برنامه های 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 گونه ای باشد که مشوقی برای دسترسی ذی نفعان به خدمات فراهم کند، نه /ین که یک اینبار تنبیه هی باشد. شرایط باید ابزاری تسهیل گر برای شناسایی خانواده های آسیب پذیر باشد. برای مثال، در برنامه بولسا فامیلای بزریل^۲ اگر شرط حضور کودک در مدرسه اجرا نشود منابع بیشتری به خانواده تعلق می گیرد و خانواده به یک مدد کار دسترسی پیدا می کند و علاوه بر این در صورت عدم پیروی خانواده از شرایط، همچنان حمایت هایی برای کسب استانداردهای حداقلی زندگی به خانواده تعلق می گیرد.^۳

موارد عدم همراهی با شرایط باید توسط مجریان برنامه بررسی شود تا مشکل شناسایی و مسائلی که خانواده ها با آن روبه رو هستند با توزیع مزايا رفع شود. روش های غیر تنبیه هی برای کمک به خانواده هایی که با شرایط همکاری نمی کنند باید موجود باشد و موجب رفع و اصلاح مشکل در طراحی برنامه یا تحويل خدمات اجتماعی شود. از منظر حقوق بشری، این مزايا باید از ذی نفعان گرفته شود چرا که دولت در بهبود خدمات عمومی یا اتخاذ رویکرد مناسب جنسیتی در طراحی برنامه ناموفق بوده اند.

از این رو، دولت برای این که نظام های حمایت اجتماعی با تعهدات حقوق بشری بین المللی هماهنگ شوند باید از توصیه های 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

چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ◆ ۸۳

توصیه ۲۲

دولت‌ها باید تا حد ممکن از شرایط تحمیل‌کننده بر دریافت کننده حمایت اجتماعی خودداری کنند و منابع مالی و انسانی را برای بهبود سطح مزایای ارائه شده 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. همچین 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 به عنوان ابزاری تسهیل‌کننده برای کمک به دولت در شناسایی آسیب‌پذیرین خانواده‌ها به کارگرفته شود تا مددکاری اجتماعی حمایتی و/یا توسعه اجتماع‌محور شرایط رفع نارسای‌ها 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 دریافت کننده 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، حامی پروری^۱ و اتلاف و همچنین ابزاری ضروری برای افزایش دسترسی ذی نفعان و مشارکت در برنامه های حمایت اجتماعی است. دسترسی محدود ذی نفعان به اطلاعات، توانایی مطالبه حق را کاهش داده و احتمال سوء مدیریت یا انحراف منابع اختصاص یافته به برنامه های حمایت اجتماعی را افزایش می دهد. بنابراین، برای مطابقت با استانداردهای حقوق بشری، برنامه های حمایت اجتماعی باید شفاف بوده و به لحاظ فرهنگی دسترسی مناسب و کامل به اطلاعات را فراهم سازند. شفافیت باید 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 روش های هدف گذاری، 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 شکل گیری فساد، سوءاستفاده و سوء مدیریت در برنامه هایی که برای بررسی دقیق عمومی محدودیت دارند، بالاست. علاوه بر این، کمبود شفافیت ممکن است موجب کاهش سرمایه گذاری حمایت عمومی در برنامه های حمایت اجتماعی شود. نظام هایی که به ذی نفعان واقعی سود نمی رسانند اعتماد افراد را از دست می دهند که کاهش سرمایه گذاری در آن نظام را به دنبال دارد.

از منظر حقوق بشری، حق آزادی بیان شامل حق جستجو و دریافت اطلاعات از دولت می شود.^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.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٨٥

پاسخ به اطلاعات مربوط به یک برنامه از طریق سازوکارهایی چون ۱- درخواست تشكیل پرونده، ۲- اطمینان از آموزش عوامل اجرایی درخصوص چگونگی فرآیند پاسخ دهی و ۳- پاسخ دهی 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 به عنوان حق جستجو و دریافت اطلاعات تعبیر می‌شود. کمیسیون آفریقایی حقوق بشر این تفسیر را در سال ۲۰۰۶ و ۲۰۰۲ 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 می‌دهند. 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.*]

◆ ۸۶ رویکرد حقوق پسری به حمایت اجتماعی

مبانی مرتبط با این تصمیم

- حق درخواست اطلاعات از کسی گرفته و یار دنشود؛ 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 رسیمیت 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 Seplveda, ICHRP, 2010.

نظام‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای درونی برای افشاء اطلاعات درباره هر گام اجرایی داشته باشند. هم ذی‌نفعان و هم دیگر 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 باشد.

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید تضمین کنند که اطلاعات برنامه از طریق

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٨٧

کanal های در دسترس و مناسب فرهنگی و با احترام به ارزش های عرفی و فرهنگی منتشر می شود و مناسب با نیازهای گروه های آسیب پذیر است. برای مثال، برای دسترسی به اطلاعات فرآگیر، سیستم ها و شماره تلفن های رایگان برای حل مسئله کم سود ای و عدم دسترسی به اینترنت و هزینه های حمل و نقل لازم است. در مکزیک، در برنامه پرداخت نقدی مشروط آپرچیونیدیتس، یک سیستم خدمات شهری در نظر گرفته شده است که به شکایاتی که از طریق ایمیل، نامه، صندوق، تلفن، فکس به صورت حضوری و اینترنتی می شود پاسخ می دهد.

نابرابری جنسیتی و الگوهای تبعیض بر فرصت برابر زنان و مردان برای جستجو، اشتراک و دریافت اطلاعات درباره برنامه حمایت اجتماعی، مشارکت در فرآیندهای تصمیم گیری و ثبت شکایت که می تواند منجر به پاسخگویی مقامات محلی شود اثر می گذارد. بنابراین، روش های حساس به جنسیت باید در نظر گرفته شود.

تضمین حق دسترسی به اطلاعات عمومی نباید به منزله حق به اشتراک گذاری حریم خصوصی و اطلاعات ذی نفعان بدون رضایت صریح آنها با مقامات، منظور شود. به عنوان مثال، در نیویورک یک پایگاه اطلاعاتی جدید از اطلاعات درباره دریافت کنندگان حمایت اجتماعی و خدمات اجتماعی که وورکر کانکت (نامیده می شد برای گروهی از مسئولان غیر مرتبط شامل کارمندان از دادگاه خانواده، پیشگیری از خشونت خانگی، خدمات حقوقی، حمایت از کودکان و بیمارستان های عمومی قابل دسترس بود^۲ که این قضیه به طور جدی توانایی ذی نفعان در بهره مندی از حق اطلاعات محرومراه را تضعیف می کند و علاوه بر این ممکن است مانع مطالبه بدون

1- WorkerConnect

2- Anemona Hartcollis, "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.

◆ ۸۸ رویکرد حقوق بشری به حمایت اجتماعی

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

۲۵ توصیه

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

۲۶ توصیه

دولت‌ها هنگام جمع‌آوری و پردازش اطلاعات متعلق به ذی نفعان باید اطمینان حاصل کنند که آن‌ها استانداردهای حفظ حریم خصوصی و محترمانه بین المللی را رعایت می‌کنند و چنین اطلاعاتی را به سایر مقامات منتقل نکرده و یا از آن برای اهداف دیگر بدون رضایت ذی نفع استفاده نمی‌کنند.

۶. حصول اطمینان از مشارکت مؤثر و معنادار

مشارکت عنصر کلیدی چارچوب حقوق بشری است: قانون بین المللی حقوق بشر حق مشارکت در زندگی عمومی¹ 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).

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٨٩

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.

کanal‌های 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 بزرگی 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 گسترد 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 توزیع قدرت در جامعه، تداوم خطر به جای از بین بردن آن، سوءاستفاده از قدرت توسط گروه‌های محلی و استمرار طردشده‌گی گروه‌های حاشیه‌ای در فرآیند مشارکت، بهویژه زنان مورد توجه قرار گیرد. باید توجه خاصی به کاهش روابط قدرت مبنی 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

◆ ٩٠ رویکرد حقوقی پسری به حمایت اجتماعی

زن و مرد سرپرست خانوار آرژانتین^۱ توسط شوراهای مشورتی شهری، به عنوان سازوکاری برای مشارکت ذی نفعان برنامه ایجاد شد، شوراهایا به وسیله مردانی که منافع حکومت‌های محلی را نمایندگی می‌کردند انتخاب می‌شدند که موجب محرومیت اکثریت زنانی شد که در برنامه ثبت‌نام 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 سالم‌مندان 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 این‌که در هنگام تعیین اولویت‌های جمعی توجه خاصی به نگرانی‌های مربوط به سالم‌مندان شود. سازوکارهای مشارکتی برای اطمینان از امکان مشارکت گسترده‌گروه‌های 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 تقیل داده شوند -که اجازه ورود واقعی برخی از مشارکت‌کنندگان در برنامه به فرآیندهای تصمیم‌گیری را نمی‌دهند- معنادار نخواهد بود. بدین منظور ضروری است مجریان برنامه اقدامات موثری در مورد توانایی گروه‌های مدیریت و ابراز نظر خود و دسترسی به اطلاعات کامل، به روز شده

1- Argentina's *Plan Jefes y Jefas de HogarDesocupados*

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).

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٩١ ◆

و درست و جامع انجام دهند (به عبارت دیگر بی‌جهت صوری نباشد). سازوکارهای مشارکت تنها باید ذی‌نفعان را دربر بگیرد بلکه باید شامل سازمان‌های جامعه مدنی (که در احقيق حقوق ذی‌نفعان و جبران عدم توازن قدرت نقش دارند) شود. از این‌رو، 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 تقاضا قدرت موجود در جامعه را مدنظر داشته است. همچنین به‌گونه‌ای طراحی شده باشند که بیشترین مشارکت ممکن توسط گروه‌های آسیب‌پذیر و فروdest 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 می‌شود بلکه با افزایش کارایی برنامه‌های اجتماعی و کاهش اتلاف و سوء مدیریت، حمایت عمومی از طرح‌های حمایت اجتماعی را افزایش می‌دهد. هنگامی که نظام‌های 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 گروه‌های محلی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

شیوع فساد چالشی جدی برای تلاش‌ها در راستای کاهش فقر و بهره‌مندی از حقوق بشر و عملکرد مناسب برنامه‌های حمایت اجتماعی است. فساد و حامی‌پروری به احزاب سیاسی و دولتها اجازه دستکاری همراه با تبعیض تأمین خدمات اجتماعی می‌دهند. درنتیجه، الگوهای استثمار را تقویت و موجب تحکیم طرد اجتماعی و روابط حامی-مرجع می‌شود و روابط مساعد با گروه‌های محلی که با نامایندگان انتخاب شده مرتبط هستند، تبدیل به عوامل ضروری در دسترسی به مزایای اجتماعی می‌شود. فساد و حامی‌پروری به این معناست که فقیرترین و آسیب‌پذیرترین‌ها کنار گذاشته می‌شوند، در حالی که افراد قادرمند در قدرت و جایگاه‌شان باقی می‌مانند.

بنابراین، سازوکارهای مؤثر و مستقل برای نظارت بر اجرای برنامه‌ها و ایجاد روش‌هایی برای جمع‌آوری و بررسی شکایات برای پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت ضروری است. چنین سازوکارهای بهویژه برای بازبینی سه اصل مهم لازم است که عبارتند از: واحد شرعاً برتداشت 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 بینید:

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٩٣ ◆

پرداخت؛ راهکارهایی برای شکایت جهت نظارت بر سطح ارائه خدمات اجتماعی به ویژه 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 بدنۀ قضایی دسترسی داشته باشند. فرآیندهای شکایات و بازبینی باید بخش جدایی ناپذیر 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 فامیلا لای بزرگ 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 جزء ثبت حضوری و شخصی)، حمایت‌هایی برای محروم‌ماندن 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، بربزیل 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 افشاء اقدامات فاسد و حامی پروری 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 جنسیت محور 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 ذی نفعان 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 تمهيدات 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>.

◆ چهارچوب حقوق بشری برای حمایت اجتماعی ٩٥

توصیه ۲۹

برنامه‌های حمایت اجتماعی باید سازوکارهای شکایات در دسترس و مؤثر را برای تضمین گمنامی دربرگرفته، شکایات فردی و جمعی را امکان پذیر 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 به طور دوره‌ای تصمیمات گرفته شده را در حداقل سه عنصر اصلی بررسی کنند: الف- مراحل طی شده برای ثبت‌نام ذی‌نفعان (به‌ویژه برای شناسایی طرد احتمالی اشتباہ ذی‌نفعان)، ب- اجرای برنامه (نظرارت بر انواع سوءاستفاده‌های احتمالی که هنگام کمک در سطح محلی ارائه می‌شود (به‌عنوان مثال آزار و اذیت جنسی) و ج- رویه‌های کلی پرداخت (برای نظرارت بر سوءاستفاده منابع مالی در طی مراحل مختلف اجرا).

نتیجه‌گیری: 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 شیعوں 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 گستردہ بوده است که تنها ۲۰ درصد از جمعیت در سن کار و خانواده‌های آنان دسترسی مؤثری به حمایت اجتماعی در آن زمان داشتند.^۱ 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 قبیل وجود داشته (برنامه‌هایی با پشتونه 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 موققیت 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 مجتمع‌چندجانبه در طول بحران آشکار شد^۱ و توسط سورای عالی هماهنگی سازمان ملل متعدد 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%202011-12-10.pdf>.

نتیجه‌گیری: آینده حمایت اجتماعی ◆ ۹۹

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 مرتبأ 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 دوچانبه 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 کمیساريای عالی پناهندگان و شورای پناهندگان نروژی در کلمبیا خدمت کرده است. اخیراً ایشان مدیر تحقیقات در کنسول بین‌المللی سیاست حقوق بشر در ژنو و همکار پژوهشی در مرکز نروژی 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 به ویژه 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 بردازندۀ 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 Católica 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 برنامه های حمایت اجتماعی، بهره مندی شهروندان از این حمایت ها را زمینه ارتقای حقوق بشر و سترساز فقرزدایی تلقی می کند. همچنین، ضمن تشرییع و تبیین حمایت های اجتماعی در چارچوب حقوق بشر، توصیبه هایی پیشنهاد می دهد که می تواند راهنمای سازمان ها و نهادهای داخلی کشورها و نهادهای بین المللی باشد.

قیمت: ۱۵۰۰۰ تومان