

Distr.: General
24 July 2017
Arabic
Original: English



الدورة الثانية والسبعون

البند ٢٨ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

التنمية الاجتماعية: تنفيذ نتائج مؤتمر القمة العالمي
للتنمية الاجتماعية ونتائج دورة الجمعية العامة
الاستثنائية الرابعة والعشرين

الحالة الاجتماعية في العالم عام ٢٠١٧: تعزيز الإدماج من خلال الحماية الاجتماعية

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

تتضمن هذه المذكرة لمحة عامة عن تقرير الحالة الاجتماعية في العالم عام ٢٠١٧، وتعرض أهم ما ورد في التقرير من استنتاجات ومن توصيات في مجال السياسة العامة. وأمّا التقرير النهائي فسيصدر في شكل منشور من منشورات الأمم المتحدة الموجهة للبيع.



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولا - مقدمة

١ - من التعهدات المركزية لخطة عام ٢٠٣٠ ألا يُخلف الركب أحداً وراءه^(١)، وأن تتحقق جميع الأهداف والغايات لجميع الأمم والشعوب ولجميع شرائح المجتمع، وأن يكون المسعى هو الوصول أولاً إلى أشد الناس تخلفاً عن الركب^(٢). بيد أنه لا يزال بعض الأفراد وبعض الفئات الاجتماعية يواجهون في كل بلد تقريباً، حواجز تمنعهم من المشاركة الكاملة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. ويتجسد الاستبعاد الاجتماعي في الحرمان الاعتيادي من الفرص، ومن الوصول إلى الموارد، والتعبير عن الحقوق واحترامها بسبب سن الشخص، أو نوع جنسه، أو عرقه، أو انتمائه الإثني، أو إعاقته، أو منشئه، أو حالته الاقتصادية أو غيرها^(٣).

٢ - وتشدد خطة عام ٢٠٣٠، بأهدافها الشاملة الرامية إلى القضاء على الفقر بجميع أشكاله وعدم ترك أي أحد خلف الركب، على أهمية الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وتسعى الغاية ١-٣، من الهدف ١، إلى تنفيذ هدف "استحداث نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية صحية واسعة للفقراء والضعفاء" بحلول عام ٢٠٣٠. ويوجد اعتراف بأهمية الحماية الاجتماعية أيضاً في الهدف ٣ المتعلق بالصحة (ولا سيما الغاية ٣-٨)، والهدف ٥ المتعلق بالمساواة بين الجنسين (الغاية ٥-٤)، والهدف ١٠ (ولا سيما الغاية ١٠-٤) المتعلق بالحد من انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها. واعترافاً بضرورة بذل مزيد من الجهود الإنمائية من أجل تحسين الأحوال المعيشية، تتضمن خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية^(٤) التزاماً بوضع "نظم وتدابير لتوفير الحماية الاجتماعية للجميع، تكون مستدامة من الناحية المالية وملائمة للظروف الوطنية ومشفوعة بحدود دنيا للاستفادة، مع التركيز على الأشخاص الذين يقعون في أدنى مرتبة تحت خط الفقر وعلى الفئات الضعيفة والأشخاص ذوي الإعاقة والشعوب الأصلية والأطفال والشباب والمسنين"^(٥). وسيسهم هذا الالتزام، عند الوفاء به، في إعمال حق الإنسان في الضمان الاجتماعي، على النحو الذي جرى تأكيده في المادتين ٢٢ و ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(٦) والمادتين ٩ و ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٧).

٣ - وتركز هذه المذكرة، التي تستعرض مساهمة الحماية الاجتماعية في الإدماج الاجتماعي، بصفة خاصة، على تغطية الحماية الاجتماعية لفئات اجتماعية مختارة وهي: الأطفال، والشباب، وكبار السن،

(١) قرار الجمعية العامة ١/٧٠.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٣) انظر تقرير الحالة الاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٧، ٤٢٠، حتى لا يترك الركب أحداً: حتمية التنمية الشاملة للجميع (منشورات الأمم المتحدة، قم المبيع E.16.IV.1) من أجل الاطلاع على تحليل لأسباب ونتائج الاستبعاد الاجتماعي.

(٤) قرار الجمعية العامة ٣١٣/٦٩، المرفق.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

(٦) قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣).

(٧) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

والأشخاص ذوو الإعاقة، والمهاجرون الدوليون، والأقليات الإثنية، والشعوب الأصلية. وتحتّم المذكرة بمناقشة للاعتبارات السياسية المتعلقة بتصميم برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها.

ثانياً - الحماية الاجتماعية، والفقر، وانعدام المساواة

٤ - تُعرّف نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك حدودها الدنيا، بأنها جميع التدابير العامة التي توفر استحقاقات نقدية أو عينية من أجل ضمان الحصول على الدخل والرعاية الصحية^(٨). وتشمل هذه النظم أنظمة التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات، والمساعدة الاجتماعية الممولة من الضرائب، وبرامج الأشغال العامة، والمخططات الأخرى التي توفر حداً أساسياً من أمن الدخل. ويتمتع الأشخاص بتغطية فعالة عندما يحظون بحماية التأمين الاجتماعي أو يحصلون على استحقاقات ممولة من الضرائب^(٩).

٣ - وقد أحرز تقدم كبير في بناء وتعزيز نظم الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم. بيد أن تغطية الحماية الاجتماعية لا تزال متفاوتة. وتقدر منظمة العمل الدولية أن ٤٥,٢ في المائة من سكان العالم جرت تغطيتهم بشكل فعال من خلال واحد من التحويلات النقدية للحماية الاجتماعية على الأقل في عام ٢٠١٦. ومع ذلك، لا يتمتع سوى ٢٣ في المائة من سكان العالم بتغطية شاملة بالحماية الاجتماعية، بما في ذلك الإعاقة، وإصابات العمل، والأمومة، واستحقاقات البطالة، ومعاشات الشيخوخة، واستحقاقات الطفل أو الأسرة.

٦ - وعلى الرغم من أوجه القصور هذه، يُعترف بأنظمة الحماية الاجتماعية منذ أمد طويل باعتبارها أدوات لا غنى عنها للتصدي للاستبعاد، والفقر، وانعدام المساواة. ففي مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، المعقود في كوبنهاغن في الفترة من ٦ إلى ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥، لفتت الحكومات الانتباه إلى تعزيز الحماية الاجتماعية بوصفه أحد الإجراءات الرئيسية اللازمة للقضاء على الفقر والحد من أوجه الضعف^(١٠). وقد اكتسبت فكرة الحماية الاجتماعية بوصفها أداة من أدوات السياسة العامة السائدة في القضاء على الفقر وتعزيز الأهداف الإنمائية الرئيسية الأخرى زخماً خلال السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين. واستجابة للأزمة المالية والاقتصادية العالمية لعام ٢٠٠٨، أقر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في دورته العادية الأولى في عام ٢٠٠٩، مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية باعتبارها واحدة من مبادرات المجلس التسع المشتركة على نطاق المنظومة لمواجهة

(٨) هذا التعريف يتفق وتعريف الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الذي تقدمه توصية منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)، بشأن أرضيات الضمان الاجتماعي.

(٩) انظر تقرير أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠١٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.17.I.7).

(١٠) وافقت الحكومات، بموجب برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الذي اعتمده مؤتمر القمة في ١٢ آذار/مارس ١٩٩٥، على وجه التحديد، على أنه: ينبغي أن تقوم نظم الحماية الاجتماعية على أساس تشريعات، وحسبما كان ذلك ملائماً، ينبغي تعزيزها وتوسيعها، عند الضرورة، لتوفير الحماية من الفقر لمن ليس بإمكانهم العثور على عمل، ومن لا يمكنهم أن يعملوا بسبب المرض أو العجز، أو الشيخوخة أو الأمومة، أو رعاية الأطفال أو الأقارب المرضى أو المسنين، والأسر التي فقدت عائلاً بسبب الوفاة أو انفصال الزوجين، ومن فقدوا مورد رزقهم بسبب الكوارث الطبيعية أو العنف الأهلي، أو الحروب أو التشرد بالإكراه. انظر تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.IV.8)، الفصل الثاني، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٣٨.

الأزمات^(١١). وفي وقت لاحق، اعتمدت المؤتمرات العامة لمنظمة العمل الدولية توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢). هذا وتعزيز خطة عام ٢٠٣٠ كذلك، من خلال دعوتها الحكومات إلى تنفيذ نظم وتدابير حماية اجتماعية ملائمة على الصعيد الوطني لفائدة الجميع، توافق آراء المجتمع الدولي بشأن الأهمية المحورية للحماية الاجتماعية في تحقيق تنمية شاملة للجميع.

٧ - وقد أثبت توفير إمكانية حصول الجميع على الحماية الاجتماعية أنه أمر حيوي لتحسين الأفراد والأسر من الصدمات الاقتصادية وغيرها من الحالات الطارئة، ولتعزيز قدرتهم على التعامل مع الأوضاع التي تضر برفاههم وتجاوزها. وتشير التقديرات إلى أن ما بين ١٣٦ و ١٦٥ مليون شخص سيعيشون في فقر مدقع في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في غياب حماية اجتماعية^(١٢). وبما أن تدابير الحماية الاجتماعية تساعد الرجال والنساء الذين يعيشون في فقر على تدبير المفاضلات بين تلبية احتياجاتهم المباشرة وتأمين سبل كسب معيشتهم في المستقبل، فإنها تشجع تراكم رأس المال والاستثمار. وعندما تعزز برامج الحماية الاجتماعية إمكانية حصول الأطفال على الرعاية الصحية، والالتحاق بالمدارس، والمواظبة على الحضور، فإنها تساعد أيضا على كسر تناقل الفقر من جيل لآخر.

٨ - ومن شأن الحماية الاجتماعية أن تحمي الاستهلاك في الأوقات الاقتصادية الصعبة، وأن تعزز من ثم من مستوى الطلب الإجمالي الذي يدعم النمو الاقتصادي المستدام. وبالفعل، تُعرّف الحماية الاجتماعية جيدا بأنها عامل من عوامل الاستقرار في مواجهة التقلبات الدورية للاقتصاد الكلي. وفي هذا الصدد، يساهم الاستثمار في الحماية الاجتماعية من أجل توسيع مستويات الوصول والاستحقاقات في الحد من الفقر والضعف سواء بشكل مباشر أو من خلال تأثيره على النمو.

٩ - وفي حين تتباين آثار برامج الحماية الاجتماعية تبعا لتصميم كل منها، ومستوى تغطيته ومدى كفاية تحويلاته، تُثبت الدلائل من جميع أنحاء العالم أنها تنطوي على إمكانية الحد من التفاوت في الدخل كذلك. وقد خفضت برامج المساعدة الاجتماعية الممولة من الضرائب، وحدها، من مُعامل جيني بما يزيد على ١٠ في المائة في بلدان من قبيل موريشيوس ومنغوليا^(١٣). ولبرامج الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات دور أكبر في تحقيق المساواة في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل. ففي بلدان آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية، على سبيل المثال، يقل مُعامل جيني بنسبة ١٦ في المائة عما سيكون عليه في حال غياب نظم التأمين الاجتماعي.

ثالثا - تغطية الحماية الاجتماعية، والحرمون والاستبعاد

١٠ - رغم أن آثار الحماية الاجتماعية على الفقر والتفاوت في الدخل موثقة توثيقا جيدا، لا يُعرف الكثير عن آثارها على التحديات التي تواجهها الفئات الاجتماعية المحرومة. وفيما يتعلق بالتغطية، تشير

(١١) انظر CEB/2009/1, sect. III.

(١٢) Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur and Ruslan Yemtsov, "Social protection, poverty and the post-2015 agenda", World Bank Policy Research Working Paper No. 6469 (Washington, D.C., World Bank, May 2013) وتستند التقديرات إلى بيانات تخص ٥٩ بلدا.

(١٣) استنادا إلى بيانات مستمدة من أطلس البنك الدولي لمؤشرات الحماية الاجتماعية للقدرة على الصمود والإنصاف (ASPIRE). متاح على الموقع التالي: <http://datatopics.worldbank.org/aspire> (تم الاطلاع عليه في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٧).

بيانات حديثة إلى أن بعض الفئات تغطي بتغطية أفضل من غيرها. ويمكن القول إن التقدم الأبرز الذي تحقق في العقود الأخيرة هو توسيع معاشات الشيخوخة. ففي ٢٠١٦، كان ما يناهز ٦٨ في المائة من المسنين يحصلون على معاشات تقاعدية^(١٤). وفي الوقت نفسه، وفي العام نفسه، لم يحصل سوى ٢٨ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقات الشديدة على استحقاقات العجز، ولم يكن سوى ٣٥ في المائة من الأطفال مشمولين بتغطية الحماية الاجتماعية، في حين لم يحصل سوى ٢٢ في المائة من العمال العاطلين عن العمل على إعانات البطالة^(١٥). وأما ما إن كانت الحماية الاجتماعية تلبّي احتياجات هذه الفئات، فذلك لا يعتمد على التغطية فحسب، بل وعلى مدى كفاية التحويلات كذلك. وفي بعض الحالات، قد لا تكون الاستحقاقات التي يُحصل عليها كافية لضمان أمن الدخل للأشخاص الذين يتمتعون بالتغطية. وتسلط الفروع التالية الضوء على الفجوات في التغطية وفي كفاية التحويلات فضلا عن التقدم المحرز في تلبية احتياجات الفئات الاجتماعية السبع المختارة.

ألف - الأطفال

١١ - الطفولة مرحلة حاسمة من مراحل دورة الحياة في ما يتعلق بالنمو البدني والإدراكي والنفسي. وتترك الخبرات المكتسبة في مرحلة الطفولة المبكرة، على وجه الخصوص، آثارا تمتد على مدى الحياة. بيد أن الأطفال وأسرهم معرضون بشدة لخطر الفقر. في عام ٢٠١٦، كان ١٩,٥ في المائة من الأطفال في البلدان النامية يعيشون في أسر معيشية تعاني من فقر مدقع، مقارنة بنسبة ٩,٢ في المائة من البالغين^(١٦). ويعيش أكثر من نصف مجموع الأطفال الذين يعانون من فقر مدقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحوالي ٣٦ في المائة منهم في جنوب آسيا. وفي الوقت نفسه، يزيد احتمال وفاة الأطفال في أفريقيا قبل بلوغهم الخامسة من العمر ١٤ مرة عن الأطفال في أوروبا، ويموت معظمهم بأسباب يمكن الوقاية منها^(١٧).

١٢ - وفي الوقت الراهن، تقدم ١٠٨ بلدان من أصل ١٨٣ بلدا تملك ما يكفي من البيانات استحقاقات نقدية دورية للأطفال والأسر^(١٨). وعلى الرغم من أن غالبية البلدان المتقدمة النمو حققت تغطية شاملة أو شبه شاملة بالحماية الاجتماعية للأطفال، لا تزال التغطية متدنية في العديد من البلدان النامية. وخلال العقد الأخيرين، ساعد توسيع نطاق برامج التحويلات النقدية الممولة من الضرائب في توسيع التغطية لتشمل الأطفال والأسر في العديد من تلك البلدان. وقد حققت بعض هذه البرامج، بما في ذلك برنامج منحة الأسرة (Bolsa Família) في البرازيل ومنحة إعانة الأطفال في جنوب أفريقيا

(١٤) تقرير أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠١٧.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) البنك الدولي واليونيسيف، "Ending extreme poverty: a focus on children", briefing note, October 2016، متاح على الموقع التالي: https://www.unicef.org/publications/files/Ending_Extreme_Poverty_A_Focus_on_Children_Oct_2016.pdf

(١٧) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، "التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠١٧ - النتائج الرئيسية والجداول الأولية"، ورقة العمل رقم ESA/P/WP/248 (٢٠١٧).

(١٨) منظمة العمل الدولية، *World Social Protection Report 2014/15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٤).

المعروفين جيدا، تغطية كبيرة. بيد أن برامج التحويلات النقدية لا تصل في معظم البلدان حتى الآن إلى نسبة كبيرة من الفئات المستهدفة، لكنها توجد في طور التوسع التدريجي.

١٣ - وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما تكون الاستحقاقات أصغر من أن تضمن أمن الدخل للأطفال وأسرهم. وعموما، يبقى الإنفاق العام على استحقاقات الحماية الاجتماعية الموجهة لتلبية احتياجات الأطفال منخفضا. وقد خصصت الحكومات، في المتوسط، نسبة ٠,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أو ٧,٤ في المائة من مجموع نفقات الحماية الاجتماعية (دون احتساب الإنفاق على الصحة) لاستحقاقات الأطفال والأسرة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١، وتراوح ما بين ٢,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أوروبا الغربية و ٠,٢ في المائة في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ^(١٩).

١٤ - وهناك أدلة كثيرة على أنه يمكن لتدخلات الحماية الاجتماعية، إذا ما أحسن تصميمها وتنفيذها وتمويلها تمويليا كافيا، أن تساعد على الحد من الفقر، فضلا عن الإسهام في نتائج محددة تعد أساسية لتحقيق نماء الطفل. وهناك حاجة للمزيد من الموارد من أجل توفير التغطية الملائمة للأطفال وأسرهم.

باء - الشباب

١٥ - يخضع الشباب (من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ عاما) لتحولات هامة لها تأثيرات على مدى حياتهم. ذلك أن الشباب هي المرحلة التي ينتقل فيها العديد من الناس من المدرسة إلى العمل، ويصبحون منخرطين سياسيا، وينشئون أسرهم الخاصة بهم. وتتيح مرحلة الانتقال إلى سن البلوغ فرصا كبيرة للشباب، ولكنها تنطوي أيضا على مخاطر كبيرة. وفي سوق العمل، يشكل معدل بطالة الشباب - الذي قدر بـ ١٣,١ في المائة في عام ٢٠١٦ - ضعف معدل البطالة الكلي - المقدر بنسبة ٥,٨ في المائة عام ٢٠١٧^(٢٠). وحتى عندما يجد الشباب عملا، فكثيرا ما يكون تمثيلهم زائدا في مجالات العمالة الهشة، وكثيرا ما يكون ذلك في القطاع غير الرسمي، أو يعملون بموجب عقود مؤقتة وغيرها من العقود التي لا تستوفي المعايير لأنهم لا يستطيعون العثور على وظائف طويلة الأمد وأكثر أمنا. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدد متزايد من الشباب الذين لا يوجدون لا في سوق العمل ولا في التعليم. وتُظهر بيانات الدراسات الاستقصائية الخاصة بـ ٢٨ بلدا أن ما يقارب ٢٥ في المائة من السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٩ لم يكونوا لا ضمن العمالة ولا في طور التعليم أو التدريب في ٢٠١٥^(٢١).

١٦ - وتمثل هبة بيئة اجتماعية واقتصادية تسمح للشباب بتحقيق الازدهار في مرحلة البلوغ أمرا بالغ الأهمية لتعزيز إدماجهم. فعندما تنعدم سبل الحصول على عمل لائق، يكون للحماية الاجتماعية دور مهم في التصدي لمخاطر الاستبعاد في هذه المرحلة الحرجة من دورة حياتهم. ومن المؤسف أن العديد من الشباب، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض، غير مشمولين بتغطية أي صنف من خطط الحماية الاجتماعية.

(١٩) المرجع نفسه.

(٢٠) منظمة العمل الدولية، *World Employment and Social Outlook: Trends 2017* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٧).

(٢١) منظمة العمل الدولية، *World Employment and Social Outlook: 2016: Trends for Youth* (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٦).

١٧ - وعلى الرغم من أن المخططات التي تستبعد الشباب رسمياً قليلة، إلا أن أوجه الحرمان الاجتماعي الاقتصادي التي يعانونها تعوق تغطيتهم. وفي كثير من الأحيان، يخلق تصميم السياسات وتنفيذها حواجز فعلية تترك الشباب من دون تغطية. والجدير بالذكر أن العديد من خطط الحماية الاجتماعية المتاحة للشباب تقوم على الاشتراكات. ولكن بسبب سنهم ومشاركتهم الكثيفة في الاقتصاد غير الرسمي، يكون للشباب تجارب مع العمالة الرسمية أقصر أمداً من البالغين ويكونون قد دفعوا أقل في خطط القائمة على الاشتراكات. وعندما يتعلق الأمر بالحماية من البطالة، لا يقدم سوى ٢٠ بلداً من أصل ٢٠١ استحقاقات البطالة للباحثين عن عمل لأول مرة^(٢٢). وفي أوروبا، تتراوح الفترات الإلزامية الدنيا للاشتراكات بين ٤ أشهر و ٢٤ شهراً. ويمكن للشباب المحتاجين الوصول إلى النظم الممولة من الضرائب، حيثما توافرت، من قبيل استحقاقات البطالة، واستحقاقات الحد الأدنى للدخل، والاستحقاقات ذات الصلة بالسكن مثل بدلات الإيجار والرعاية الصحية. بيد أن الاستحقاقات النقدية للأطفال والأسر غالباً ما تستعصي عليهم، إما بسبب سنهم، لأن العديد من بدلات إعالة الأطفال لا تكون متاحة بعد سن ١٨ عاماً، أو لأنهم لم يعودوا يقيمون مع والديهم.

١٨ - ويمكن أن تترتب عن عدم الاستثمار في الشباب من خلال الحد من فرص الحصول على التأمين ضد البطالة بالنسبة للباحثين عن عمل لأول مرة أو تقييد الوصول إلى تغطية نفقات الرعاية الصحية للعاملين في القطاع الرسمي، على سبيل المثال، تكاليف على المدى الطويل. إذ لا يعاني الشباب المستبعد من الفقر فحسب، بل وتفوتهم فرص التدريب وتطوير مهاراتهم التي يمكن توسيعها من خلال استحقاقات الحماية الاجتماعية. وعلاوة على ذلك، لا يستطيع الآباء الشباب الفقراء تحمل نفقات الاستثمار في صحة وتعليم أطفالهم. وغالباً ما يؤدي الحرمان الذي يعانيه عند الولادة وخلال مرحلة الطفولة إلى الفقر في مرحلة البلوغ كذلك، مما يؤدي إلى استمرار حلقة مفرغة من الفقر بين جيل وآخر.

جيم - كبار السن

من المتوقع أن يتضاعف عدد الأشخاص الذين تبلغ أعمارهم ٦٠ سنة فأكثر بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٥٠ - لينتقل من ٩٠٦ ملايين في عام ٢٠١٥ إلى ٢,٠٨٠ بليون في عام ٢٠٥٠^(٢٣). ومع استمرار ازدياد نسبة كبار السن في جميع أنحاء العالم، ستصبح الحاجة إلى ضمان أمن دخلهم أكثر إلحاحاً. وفي البلدان ذات نظم الحماية الاجتماعية الشاملة، يمكن لكبار السن أن يعتمدوا جزئياً على الأقل على المعاشات التقاعدية لتلبية احتياجاتهم. لكن لا تحصل نسبة عالية من كبار السن في كثير من البلدان النامية على أي دعم عام، وتواجه ارتفاع انعدام الأمن الاقتصادي الاجتماعي.

٢٠ - وتشكل معاشات الشيخوخة أكثر من نصف جميع النفقات العامة للحماية الاجتماعية (من دون احتساب الإنفاق على الصحة)، أو ٣,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على الصعيد العالمي^(٢٤). ومع أن ٦٨ في المائة من سكان العالم حصلوا على معاش تقاعدي في عام ٢٠١٦، هناك تفاوتات إقليمية كبيرة في التغطية. فلم يحصل سوى ١٠ في المائة من الأشخاص الذين بلغوا سن التقاعد

(٢٢) World Social Protection Report 2014/15.

(٢٣) The 2017 Revision of World Population Prospects. بيانات متاحة على الموقع التالي: <https://esa.un.org/unpd/>

wpp/ (تم الاطلاع عليه في ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٧).

(٢٤) World Social Protection Report 2014/15.

على معاش في أوقيانوسيا، باستثناء أستراليا ونيوزيلندا، و ٢٢ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى^(٢٥). وعلى الرغم من أن التغطية الفعلية بالمعاشات التقاعدية لا تزال غير كافية، فقد أُحرز تقدم سريع في العقد الماضي. وزاد عدد البلدان التي يحصل فيها أكثر من ٩٠ في المائة من كبار السن على معاش تقاعدي من ٣٤ في عام ٢٠٠٠ إلى ٤٥ في الفترة ٢٠١٠-٢٠١٢^(٢٦). ولا تزال التغطية بين كبيرات السن أقل منها بين كبار السن في جميع المناطق، ويرجع ذلك لكون النساء أطول عمرا من الرجال عموما وبسبب أشكال الحرمان التي تعاني منها النساء على مدى الحياة، بما في ذلك في سوق العمل.

٢١ - وتُنفق غالبية البلدان التي تعتمد حصرا على أنظمة المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات من أجل توفير أمن الدخل في سن الشيخوخة في تحقيق تغطية شاملة بالمعاشات التقاعدية، ويرجع ذلك أساسا إلى أن المخططات القائمة على الاشتراكات نادرا ما تصل إلى العاملين في الاقتصاد غير الرسمي. وفي البلدان النامية، ساعد اعتماد أو تمديد المعاشات التقاعدية (الاجتماعية) الممولة من الضرائب، التي تُعتمد في العادة بالاقتران مع المعاشات القائمة على الاشتراكات، على توسيع التغطية في العقود الأخيرة. غير أنه عندما تستهدف المعاشات الاجتماعية كبار السن الذين يعيشون في فقر، فإن نظم المعاشات التقاعدية عادة ما تترك فجوة كبيرة في التغطية - بما في ذلك "وسط مفقود" يتألف من كبار السن الذين لا يعيشون في الفقر ولكنهم قد يكونون عرضة له مع ذلك.

٢٢ - وفي كثير من الأحيان، لا تكون مستويات المعاشات التقاعدية كافية في أوساط كبار السن. ففي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تحل المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات محل ٦٣ في المائة من الدخل ما قبل التقاعدي، في المتوسط^(٢٧). وتتدنى معدلات الاستبدال إلى ٢٨ في المائة في المكسيك والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. وعلى الرغم من أن التحويلات من المعاشات التقاعدية الممولة من الضرائب هي عموما أقل من تلك التي تأتي من المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات، تصل الأولى إلى نسبة أكبر من الأشخاص الذين يعيشون في الفقر ومن ثم تضطلع بدور أقوى في إعادة التوزيع.

٢٣ - وستؤدي تلبية احتياجات عدد متزايد من كبار السن دورا حاسما في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ومع تزايد نسبة كبار السن، سيتعين على الحكومات إيجاد التوازن الصحيح بين توفير الاستحقاقات الكافية وكفاءة الاستدامة الطويلة الأجل لنظم المعاشات التقاعدية. وفي حين أن المعاشات التقاعدية السخية جدا قد لا تكون مستدامة، إلا أن من شأن نظم المعاشات التقاعدية غير الممولة تمويلًا كافيًا أو غير الملائمة من أوجه أخرى أن تعرض رفاه كبار السن ومشاركتهم في الحياة الاجتماعية للخطر. ويمكن أيضا أن تؤثر على ثقتهم في الدولة وتؤدي إلى ضعف استعدادهم لدفع الضرائب والاشتراكات الضرورية لكفالة أمن الدخل في سن الشيخوخة.

(٢٥) تقرير أهداف التنمية المستدامة ٢٠١٧.

(٢٦) *World Social Protection Report 2014/15*.

(٢٧) منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي: *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators* (Paris, 2015).

دال - الأشخاص ذوو الإعاقة

٢٤ - يعاني ما يقدر بـ ١٥ في المائة من سكان العالم واحدة من الإعاقات^(٢٨). ويتمتع الأشخاص ذوو الإعاقة بإمكانية أقل للحصول على التعليم، ويتلقون رعاية صحية أكثر رداءً ولديهم ارتباط أضعف بسوق العمل مقارنة بالأشخاص من غير ذوي الإعاقة. وتجعل هذه الأوضاع غير المواثية، فضلا عن ارتفاع تكاليف المعيشة مع الإعاقة - بما في ذلك التكاليف المتعلقة بالعلاج الطبي، وإعادة التأهيل، والنقل، والتكنولوجيات المساعدة - الأشخاص ذوي الإعاقة وأسرهم فئة معرضة بشدة لخطر الفقر. وفي حين أن العاهات البدنية أو العقلية قد تفرض بعض القيود، تشير الأدلة المتوافرة إلى أن الأشخاص ذوي الإعاقة يواجهون عادة حواجز في إمكانية الوصول وحواجز موقفية تعوق إمكانية وصولهم إلى الفرص، والموارد، والتعبير عن آرائهم، والتمتع بحقوقهم.

٢٥ - وتُضَيِّق جميع البلدان تقريبا أحكاما تتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة الذين هم في سن العمل في نظمها للحماية الاجتماعية. وعلى الرغم من أن ٨١ بلدا يوفرون فقط خطط الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات لهذه الفئة، يتوافر لدى ٨٧ بلدا مزيج من مخططات دعم الإعاقة القائمة على الاشتراكات والمخططات الممولة من الضرائب، وتكون خاضعة لاختبار الإمكانات المادية في الأغلب^(٢٩). بيد أن هناك ثغرات كبيرة في تحقيق التغطية الفعالة. وحتى في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لم يحصل أزيد من ٢٠ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة على أي استحقاق عمومي ولم يكن لهم عمل في أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين^(٣٠).

٢٦ - وبالإضافة إلى ذلك، غالبا ما تكون الاستحقاقات غير كافية. وتشير بيانات من ٢٩ بلدا ناميا إلى أن مستويات الاستحقاقات غالبا ما تكون أقل من ١٥ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لكل بلد، وتتراوح بين ٥١ في المائة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أوزبكستان و ٣٥ في المائة في البرازيل لتصل إلى أقل من ٥ في المائة في الصين والهند^(٣١). وترجع الفروق الكبيرة في التغطية ومبالغ الاستحقاقات بين البلدان في جزء كبير منها إلى وجود اختلافات في تصميم البرامج وتنفيذها. ولا تعكس هذه الفروق بالضرورة مختلف مستويات الإعاقة بين البلدان أو الاحتياجات المختلفة للأشخاص ذوي الإعاقة.

٢٧ - ومن الواضح أن استحقاقات الحماية الاجتماعية ليست سوى واحدة من الأدوات السياساتية اللازمة لدعم الأشخاص ذوي الإعاقة. وعلى وجه الإجمال، تساعد تلك الاستحقاقات الأشخاص ذوي الإعاقة وأسرهم على تلبية احتياجاتهم الأساسية. لكن عندما تصمم الخطط استنادا إلى التصور القائم على أن الأشخاص ذوي الإعاقة يفتقرون إلى القدرة وأنهم يعتمدون على غيرهم، فيمكن أن يكون

(٢٨) منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، التقرير العالمي حول الإعاقة (جنيف، منظمة الصحة العالمية، ٢٠١١).

(٢٩) التقرير العالمي للحماية الاجتماعية للفترة ٢٠١٤/٢٠١٥.

(٣٠) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers — A Synthesis of Findings Across OECD Countries* (Paris, 2010). وقد تختلف آليات تمويل هذه الاستحقاقات من بلد إلى آخر.

(٣١) Development Pathways, Disability Benefits Scheme Database. متصفح على الموقع: <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/disability-benefits-scheme-database> (تم الاطلاع عليه في ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧).

لذلك أثر سلبي على مشاركتهم في المجتمع. وعلى سبيل المثال، فإن الأهلية للاستفادة من استحقاقات الإعاقة التي تكون مشروطة بقدرة الشخص على العمل تديم اعتماده على غيره وترسخ القوالب النمطية. ويدعو النهج القائم على الحقوق في معالجة الحماية الاجتماعية إلى تمكين الحاصلين عليها وضمان دخل أساسي لجميع الأفراد بغض النظر عن ظروفهم. ولهذا الأمر أهمية خاصة في سياق تعزيز المشاركة وتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة.

هاء - المهاجرون الدوليون

٢٨ - على الرغم من أن الهجرة الدولية ليست ظاهرة جديدة، إلا أن عددا متزايدا من الناس يختارون الهجرة أو يضطرون إليها؛ وفي عام ٢٠١٥، بلغ عدد المهاجرين الدوليين ٢٤٤ مليوناً في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك ما يزيد على ٢١ مليون لاجئ و ٣ ملايين طالب لجوء^(٣٢). وتبقى الهجرة استراتيجية راسخة جدا في إدارة المخاطر. فلطالما انتقل الأفراد والأسر من أجل مواجهة آثار البطالة، والفقر، وتغير المناخ، والحرب، والمرض ولا زالوا يقومون بذلك. بيد أن الانتقال محفوف بالمخاطر والهجرة إلى البلد الذي يقع عليه الاختيار نادرا ما تكون مضمونة. ويمكن للغة وغيرها من الحواجز الاجتماعية التي تحول دون مشاركة المهاجرين أن تضعهم في وضع غير موات في بلد المقصد وتزيد من احتمال تعرضهم للضعف إزاء الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، تعامل قوانين ولوائح بلدان الاستقبال المهاجرين في كثير من الأحيان بطرق تنتهك حقوقهم الإنسانية الأساسية.

٢٩ - وفي بلدان المقصد، تتوقف أهلية المهاجرين للانتفاع بالحماية الاجتماعية على وضعيتهم. ويتمتع المهاجرون الذين حصلوا على جنسية بلد إقامتهم عمليا بنفس الحقوق التي يتمتع بها الأفراد المولودون في البلد. كما أن المهاجرين الأجانب الذين يُسمح لهم بالبقاء في بلد ما بموجب تصاريح إقامة وعمل طويلة الأمد (سنة واحدة أو أكثر) غالبا ما يحظون بإمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية على قدم المساواة مع مواطني ذلك البلد، ولكن فقط بعد أن يقيموا أو يعملوا في البلد لفترة معينة من الزمن^(٣٣). وبما أن إمكانية الحصول على تدابير الحماية الاجتماعية تتطلب حدا أدنى من فترات العمل أو الإقامة، تكون حقوق المهاجرين المؤقتين مقيدة في العموم.

٣٠ - وفيما يتعلق بالمهاجرين الذين هم في وضع غير نظامي، تكافح الحكومات من أجل تحقيق التوازن بين خفض ما تعتبره حوافز الهجرة غير النظامية وكفالة حماية حقوق المهاجرين في مثل هذه الحالات. وفي الممارسة العملية، نادرا ما تكون المعاملة في الحصول على الحماية الاجتماعية على قدم المساواة مدرجة ضمن حقوقهم. وفي معظم البلدان التي تتوفر المعلومات عنها، يُمنح المهاجرون الذين هم في وضع غير نظامي فرصة الحصول على الرعاية الصحية في حالات الطوارئ، إما بموجب القانون أو

(٣٢) الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، "Trends in the International Migrant Stock: The 2015 Revision" (كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥) (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015). متاح على الرابط التالي: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml>

(٣٣) لا يحصل المهاجرون في البلدان التي تمنح الإقامة الدائمة، على سبيل المثال، على الحماية الاجتماعية الكاملة تقريبا إلا بعد سنتين إلى خمس سنوات من حصولهم على مركز الإقامة الدائمة، على الرغم من أنهم يساهمون في نظم التأمين من البطالة، والمعاشات التقاعدية، والنظم الأخرى منذ وقت السماح لهم بالدخول إلى البلد المضيف.

بحكم الواقع، والحصول على استحقاقات محدودة للتعويض عن الحوادث. ونادرا ما تكون لهم إمكانية الوصول إلى برامج المساعدة الاجتماعية الممولة من الضرائب خارج نطاق الرعاية الصحية.

٣١ - وقد يفقد المهاجرون مستحقاتهم عندما ينتقلون من بلد منشئهم إذا كانت استحقاقات الحماية الاجتماعية غير قابلة للتحويل عبر البلدان. ولا يستتبع إرساء القابلية الكافية للتحويل أن تُكفل إمكانية دفع الاستحقاقات المترابطة في بلد ما في بلد آخر فحسب، بل إنه يتطلب أيضا تحديد الاستحقاقات على أساس مدة الاشتراك الكاملة للفرد في جميع البلدان التي دفع فيها اشتراكاته. وقد تفاوض عدد كبير من البلدان بشأن اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف من أجل كفالة قدر كاف من القابلية للتحويل المستحقات، وذلك على الرغم من أنه لا تزال هناك العديد من الثغرات. وتغطي معظم هذه الاتفاقات الاستحقاقات القائمة على الاشتراكات طويلة الأجل، ولا سيما معاشات الشيخوخة. وقلما تدرج استحقاقات الرعاية الصحية ضمن نطاق هذه الاتفاقات، حتى عندما تكون قائمة على الاشتراكات، ونادرا ما تكون المدفوعات الممولة من الضرائب قابلة للتحويل.

٣٢ - وعموما، تشير التقديرات إلى أن ٢٣ في المائة فقط من جميع المهاجرين الدوليين كانوا في عام ٢٠٠٠ مسمولين قانونيا بتغطية برامج الحماية الاجتماعية في بلدان المقصد ويتمتعون بإمكانية كافية لتحويل الاستحقاقات^(٣٤). ولكن المرجح هو أن تتأخر التغطية الفعلية للمهاجرين كثيرا بعد التغطية القانونية نظرا لما يواجهه المهاجرون من حواجز إدارية وثقافية واجتماعية متعددة تحول دون حصولهم عليها. وتشير الأدلة المتاحة إلى أنه في كثير من الأحيان يكون هناك انفصام بين القانون والممارسة. وعلى الرغم من أن المهاجرين أكثر عرضة للفقر من السكان الأصليين، فمن غير المرجح أن يحصلوا على استحقاقات الحماية الاجتماعية في معظم البلدان المضيفة التي تتوفر بيانات بشأنها، وإذا ما حصلوا عليها، تكون الاستحقاقات التي يحصلون عليها أقل بكثير^(٣٥).

واو - الأقليات الإثنية والشعوب الأصلية

٣٣ - تواجه الشعوب الأصلية وأفراد الأقليات الإثنية، بصفة عامة، خطر الفقر أكثر من أغلبية السكان. ويواجهون كذلك أوضاعا غير مواتية كبيرة في الوصول إلى الصحة والتعليم والعمل^(٣٦). ويشكل الإرث التاريخي للاستعمار، والاسترقاق، والتجريد من الأراضي والأقاليم والموارد السبب الجذري لهذه الأوضاع غير المواتية. وفي العديد من البلدان، لا يزال التمييز ضد هذه الفئات يؤثر على مشاركتها^(٣٧). وبالإضافة إلى ذلك، تعيش الشعوب الأصلية والأقليات الإثنية في كثير من الأحيان في الأرياف والمناطق النائية مع ضعف الهياكل الأساسية ورداءة الخدمات أو انعدامها. وفي المناطق الحضرية، ساهم الفصل في المساكن بحسب الفروق الإثنية أيضا في تهميش الأقليات.

(٣٤) ohanna Avato, Johannes Koettl and Rachel Sabates-Wheeler, "Definitions, good practices and global estimates on the status of social protection for international migrants", Social Protection Discussion Paper No. 0909 (Washington, D.C., World Bank, May 2009).

(٣٥) منظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي، *International Migration Outlook 2013* (Paris).

(٣٦) *Report on the World Social Situation 2016* (انظر الحاشية ٣).

(٣٧) المرجع نفسه.

٣٤ - وفي السنوات الأخيرة، بذلت بلدان عديدة جهوداً لزيادة تغطية الحماية الاجتماعية للشعوب الأصلية والأقليات الإثنية، من خلال النظم الممولة من الضرائب في الأغلب. وتشير بيانات من العديد من البلدان في أمريكا اللاتينية إلى أن أفراد الشعوب الأصلية يكونون في كثير من الأحيان ممثلين تمثيلاً زائداً بين المستفيدين من خطط التحويلات النقدية المشروطة، على سبيل المثال^(٣٨). بيد أنه ليس من الواضح ما إذا كانت هذه البرامج تحقق أهدافها فيما يتعلق بالحد من الفقر وتحسين تراكم رأس المال البشري. وتشير الدراسات في هذه المنطقة نفسها إلى أن هذه البرامج كانت لها بعض التأثيرات الإيجابية على معدلات الالتحاق بالمدارس، وحتى على التحصيل العلمي لأطفال السكان الأصليين وأطفال الأقليات. بيد أن الأدلة المتعلقة بآثارها على الصحة متباينة^(٣٩). وفيما يتعلق بالفقر، تشير دراسات أخرى إلى أن هذه البرامج كان لها تأثير قليل على الفروق على دخل الإثنيات حتى الآن. وفي بعض الحالات، كان حجم التحويلات أصغر من أن يحدث فرقا كبيرا في مستويات الفقر^(٤٠).

٣٥ - وأما ما إن كانت برامج الحماية الاجتماعية تفيد الشعوب الأصلية والأقليات الإثنية فيتوقف ذلك على مدى نجاحها في تلبية احتياجات هذه الفئات والتصدي للتحديات التي تواجهها. وهذه التحديات في الآن نفسه تحديات ملموسة (مثل العزلة الجغرافية، وعدم كفاية الهياكل الأساسية الاجتماعية، وغياب المعلومات بلغات الشعوب الأصلية) وغير ملموسة (من قبيل التمييز).

رابعا - ما الذي يحفز الاستبعاد من الحماية الاجتماعية؟

٣٦ - حتى في البلدان التي تكون فيها الحماية الاجتماعية مكفولة بالقانون، لا يمكن الوصول إلى جميع شرائح السكان على نحو فعال. وتشكل الثغرات في التغطية، وعدم كفاية الاستحقاقات، والحواجر التي تحول دون الوصول التي تؤثر على بعض الفئات الاجتماعية أكثر من غيرها، تحدياً لفعالية الحماية الاجتماعية في الحد من أوجه انعدام المساواة وتعزيز الإدماج.

٣٧ - ومن جهة أخرى، فإن الثغرات في الوصول ما هي إلا إحدى نتائج القوى التي تحفز الحرمان والاستبعاد في المقام الأول. وبعبارة أخرى، يمكن لمعاملة الناس التي تنطوي على التحامل استناداً إلى سماتهم أو هويتهم، والتي تؤدي إلى إيجاد علاقات قوة غير متكافئة، أن تمنع بعض الجماعات من الحصول على حماية اجتماعية وغيرها من المنافع والخدمات العمومية. وفي كثير من الأحيان، يمارس أفراد الفئات المحرومة تأثيراً محدوداً في عملية صنع القرار في مجتمعاتهم المحلية وأسره المعيشية. وينطبق هذا على جميع الفئات الاجتماعية التي جرى بحثها في هذه المذكرة، بل وينطبق أكثر على فئات اجتماعية أخرى تتوافر

(٣٨) انظر، على سبيل المثال، Gillette Hall and others, (forthcoming) "Conditional cash transfers in Peru: is there evidence of program impact?", Global Human Development Program Working Paper (Washington, D.C., Georgetown University, forthcoming); and Andrés Ham, "The impact of conditional cash transfers on educational inequality of opportunity", *Latin American Research Review*, vol. 49, No. 3.

(٣٩) steban J. Quiñones and Shalini Roy, "The impact of conditional cash transfer programs on indigenous households in Latin America: evidence from PROGRESA in Mexico", IFPRI Discussion Paper No. 01511 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, February 2016).

(٤٠) aynor Cabrera, Nora Lustig and Hilcías E. Morán, "Fiscal policy, inequality and the ethnic divide in Guatemala". CGD Working Paper No. 397 (Washington, D.C., Centre for Global Development, March 2015). وانظر أيضاً Nora Lustig, "Fiscal policy and ethno-racial inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay", Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 22 (New Orleans, Louisiana, Center for Inter-American Policy and Research, Tulane University, January 2015).

بيانات أقل بشأنها، وهي المتشردون، والمشردون داخليا والأشخاص المودعون في مؤسسات الرعاية. ويزيد تمثيل المرأة أيضا بين السكان الذين يحصلون جزئيا أو لا يحصلون تماما على الحماية الاجتماعية في جميع الفئات التي جرى بحثها. وقد أحرز تقدم في الوصول إلى بعض الفئات الاجتماعية المحرومة تقليديا، على النحو الذي تصفه هذه المذكرة، وجرى إلغاء العديد من القوانين التي تقيد رسميا من إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية والخدمات العامة بالنسبة لبعض الفئات من السكان. ولكن التمييز لا يزال يرسخ بعض الحواجز التي تواجهها هذه المجموعات.

٣٨ - ومن ناحية أخرى، يمكن للأوضاع الاجتماعية الاقتصادية غير المواتية نفسها أن تعوق التغطية بالحماية الاجتماعية، حتى في البلدان التي لم تعد تفرض حواجز رسمية على الوصول وبصرف النظر عما إذا كانت السلوكيات التمييزية لا تزال قائمة فيها. ففي سوق العمل، يحصل أفراد الشعوب الأصلية وأفراد الأقليات الإثنية والمهاجرون والأشخاص ذوو الإعاقة والشباب على أجور أدنى من بقية السكان، شأنهم في ذلك شأن النساء، وغالبا ما يعملون في وظائف هشّة، وكثيرا ما يكون ذلك في القطاع غير الرسمي حيث تغيب الحماية الاجتماعية في الأغلب. ويعرقل الوضع غير المواتي المتعلق بالمكان أيضا إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية في أوساط بعض الفئات، بما في ذلك الشعوب الأصلية وأفراد الأقليات الإثنية.

٣٩ - وأخيرا، يضطلع تصميم السياسات وتنفيذها بدور هام في إبقاء الحماية الاجتماعية خارج متناول البعض أو، بدلا من ذلك، في إعطاء الذين تخلّفوا عن الركب فرصا للمشاركة. ومن المؤكد أن توافر الحماية الاجتماعية لا يضمن، في حد ذاته، تغطية احتياجات الفئات المحرومة. وتتوقف آثار الحماية الاجتماعية في العوامل المحفزة للاستبعاد الاجتماعي وأعراضه على التدابير المحددة المعمول بها والطريقة التي تنفذ بها.

خامسا - الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع: التبعات السياساتية

ألف - تصميم السياسات وتنفيذها

٤٠ - مما لا شك فيه أن التوافر هو الشرط الأول والأساسي جدا كي توفر نُظم الحماية الاجتماعية أمن الدخل وتتصدى للاستبعاد. وينبغي أن تتكون الحماية الاجتماعية، بوصفها نظاما، من مجموعة من الخطط الرامية إلى تلبية مختلف الاحتياجات. وبما أن استحقاق الخطط القائمة على دفع اشتراكات مشروط بدفع الاشتراكات، وبما أن هذه الأخيرة قد لا تكون في متناول جميع أفراد المجتمع، يجب أن توفر نظم الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع مجموعة دنيا من المخططات الممولة من الضرائب. ولا تكاد توجد إمكانية لإعمال الحق في الحماية الاجتماعية للجميع إذا لم يكن في متناول من هم أشد تخلفا عن الركب.

٤١ - وفي السنوات الأخيرة، قامت العديد من البلدان المنخفضة الدخل بخطوات كبيرة في توسيع إمكانية الحصول على الحماية الاجتماعية، وذلك أساسا من خلال برامج المساعدة الاجتماعية. وفي حين أن بعض هذه الخطط يستند إلى أطر قانونية متينة، يُنفذ بعضها الآخر في شكل برامج شبكات أمان صغيرة النطاق ومؤقتة في كثير من الأحيان. وعلى الرغم من أن هذه البرامج يمكن أن تساعد في تلبية احتياجات قصيرة الأجل، يترك معظمها المشاركين أيضا عرضة للصدمات في المستقبل. وفي مؤتمر

القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، اتفقت الحكومات على ضرورة استناد نظم الحماية الاجتماعية إلى التشريع^(٤١). وفي الواقع، يستدعي دوام التوافر إيجاد أطر قانونية ومؤسسية متينة وكذلك استراتيجيات طويلة الأجل. ويعرّض غياب هذه الأطر الاستدامة السياسية والمالية لبرامج الحماية الاجتماعية للخطر.

٤٢ - وأما الشرط الثاني لتكون نظم الحماية الاجتماعية شاملة للجميع فهو إمكانية الوصول. ذلك أن الحماية الاجتماعية يجب أن تكون متاحة لجميع الأفراد من دون تمييز^(٤٢). وفيما يتعلق بالأهلية، يُرجح أن تكفل خطط الحماية الاجتماعية الشاملة عدم التمييز، بالنظر إلى أن تلك المتاحة للجميع تكون متاحة من دون شروط. وفي حين أن الاستهداف يُستخدم على نطاق واسع للوصول إلى الأفراد والفئات الأشد احتياجاً، تتطلب الخطط الموجهة توجيهها جيداً قدرات إدارية متطورة. وتنطوي الاستحقاقات التي تمنح بعد التحقق من الدخل، على وجه الخصوص، على دراسات استقصائية معقدة منهجياً وعلى تكاليف إدارية عالية. والاستهداف الفئوي - اختيار فئات اجتماعية محددة - أقل تعقيداً على العموم، وإن كانت هناك استثناءات: تتطلب عمليات تقييم الإعاقة، على سبيل المثال، قدرة كبيرة في قطاعي الصحة والأشغال الاجتماعية. وبما أن قياس الدخل والاستهلاك بدقة عملية صعبة ومكلفة، تستخدم الحكومات في البلدان النامية مؤشرات شديدة الترابط مع الدخل - من قبيل ظروف السكن أو ملكية مختلف الأصول - "أدوات بديلة" لتحديد الأشخاص الذين يعانون من الفقر وتحسين التغطية. وتشير الأدلة المتاحة إلى أن أداء هذه الاختبارات البديلة للإمكانات المادية في تغطية السكان المستهدفين أفضل قليلاً من الخطط التقليدية لاختبار الإمكانات المادية، وذلك على الرغم من أنه لا يزال هناك نقص كبير في تغطية المستفيدين المحتملين^(٤٣).

٤٣ - ولا يلغي هذا الاستنتاج بصفة منهجية الحاجة إلى تدابير موجهة إلى فئات محددة من السكان من أجل معالجة الظروف المحددة التي تواجهها. وحتى مع وجود إطار سياسات يركز على شمول الجميع، تواجه شرائح معينة من السكان تحديات أكبر من غيرها في التغلب على الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وقد تكون التدابير الخاصة التكميلية أو المحددة الأهداف ضرورية، ولو مؤقتاً، من أجل التغلب على هذه التحديات. وفي الممارسة العملية، نادراً ما تكون نظم الحماية الاجتماعية مستندة إلى نهج شاملة تماماً أو محددة الأهداف بشكل تام. فبعض التدابير شاملة، وبعضها يستهدف فئات محددة تكون في حاجة إلى دعم خاص ويصعب الوصول إليها من خلال التدابير الشاملة. وقد يكون كلا النوعين من الإنفاق مبرراً تبعاً لحالة كل بلد. ولكن لا ينبغي التعامل مع الاستهداف باعتباره إجراءً لتوفير التكاليف. ذلك أنه يتطلب قدرات إدارية قوية قد لا تكون متاحة لجميع البلدان. ويجب أيضاً إيلاء الاهتمام لكفالة أن تكون معايير الأهلية موضوعية وشفافة، ولتجنب وصم المستفيدين.

(٤١) برنامج عمل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، الفقرة ٣٨.

(٤٢) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المعتمد من الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.

(٤٣) للحصول على مزيد من التحليلات بشأن الاستهداف القائم على اختبار الإمكانات المادية، انظر Caitlin Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "A poor means test? econometric targeting in Africa", *NBER Working Paper No. 01511* (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, December 2016), وانظر أيضاً: Stephen Kidd, Bjorn Gelders and Diloá Bailey-Athias, "Exclusion by design: an assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism", *Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 56* (Geneva, International Labour Office, Social Protection Department, 2017). متاحة على الرابط التالي: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/>. ResourcePDF.action?resource.ressourceId=54248

٤٤ - وفيما يتعلق بتنفيذ السياسات، فإن إجراءات التسجيل والطريقة التي تسلّم بها المدفوعات تؤثر على الوصول كذلك. وبشكل عام، تكون مخاطر نقص التغطية أعلى حيث تكون لنظم التسجيل مطالب كثيرة من المستفيدين المحتملين فيما يتعلق بالمعلومات والوثائق الثبوتية. ويستفيد الأشخاص ذوو الإعاقة والأقليات الإثنية والمهاجرون وأفراد الفئات المحرومة الأخرى أكثر ما يستفيدون من نظم التسجيل البسيطة والمبسطة. وبالنسبة للخطط التي تتطلب إثبات الهوية القانونية، يجب بذل الجهود من أجل تحسين التسجيل المدني وكفالة إدراج من هم "غير مرئيين" في كثير من الأحيان في الإحصاءات الرسمية من أجل إرساء الأساس لنظام يطالب فيه المواطنون بحقوقهم في الضمان الاجتماعي. ومن شأن عوامل من قبيل بُعد المسافة عن مواقع التسجيل وأماكن الدفع، إلى جانب الطوابير الطويلة وعدم كفاية الهياكل الأساسية، أن تشكل حواجز إضافية أمام إمكانية الوصول، لا سيما بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة. وبالنسبة للخطط المستندة إلى التسجيل في تعداد السكان، يمثل النقص في التعداد في المناطق النائية وغير الآمنة وندرة التسجيل معوقات رئيسية أمام الوصول أيضا. وفي هذا الصدد، يمكن لتكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة أن تساعد في التخفيف من حدة هذه الحواجز إذا كان الوصول إلى هذه التكنولوجيات كافيا ومتاحا للجميع. وأخيرا، يشكل نقص المعلومات عائقا رئيسيا أمام الحصول على الحماية الاجتماعية - وهو نفسه أحد أعراض الاستبعاد الاجتماعي. ولا يستفيد كثير من الناس من برامج الحماية الاجتماعية لأنهم لا يعرفون أنها موجودة أو لأنهم قد يكونون غير مؤهلين لها. وقد لا يفهمون عملية تقديم طلب الاستفادة أو ما يستتبعه الامتثال أو كيفية الحصول على الاستحقاقات. ولهذا يكتسي تفصيل حملات إعلامية عامة وفقا لاحتياجات مقدمي الطلبات المحتملين أهمية خاصة في هذا الصدد.

٤٥ - وأما الشرط الثالث لتكون نظم الحماية الاجتماعية شاملة للجميع فهو الكفاية. ففي كثير من الأحيان، لا تكون الاستحقاقات كافية لا من حيث كميتها أو مدتها لضمان مستوى معيشي لائق، والحصول على الرعاية الصحية. وعلى الرغم من أنه يجب تعريف كفاية الاستحقاقات على المستوى القطري، تنص توصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢ (الفقرة ٨ ب)) على لزوم إيلاء الاعتبار الواجب لمبدأ أنه "ينبغي لأمن الدخل الأساسي أن يسمح بحياة كريمة" وأن يكون كافيا لتوفير الوصول إلى "مجموعة من السلع والخدمات الضرورية" من قبيل تلك الواردة على النحو المحدد في خطوط الفقر الوطنية أو عتبات الدخل الأخرى. وحتى تُحدث نظم الحماية الاجتماعية أثرا حقيقيا على الإدماج، فإن المطلوب هو أن يكون هناك التزام مالي واضح.

باء - القدرة على تحمل تكاليف الحماية الاجتماعية

٤٦ - في حين ينبغي لنظم الحماية الاجتماعية أن تتنوع تبعا لسياقات قطرية محددة، أظهرت الأبحاث تكلفة توفير حد أدنى أساسي من الحماية الاجتماعية. وفي دراسة حديثة لعشرين بلدا آسيويا، قُدر أن المتوسط المرجح لتكلفة سد ثغرات الحماية الاجتماعية، وكفالة الحصول على الرعاية الصحية في جميع الأعمار، وأمن الدخل الأساسي أثناء الطفولة والبلوغ والشيوخوخة، هو بين ٣,٠ و ٥,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^(٤٤). وتظهر سلسلة من الدراسات التي أجرتها منظمة العمل الدولية بشأن مجموعة

(٤٤) Michael Cichon and David Cichon, "Financing of social protection for informal sector workers in Asia: challenges and opportunities", in *Social Protection for Informal Workers in Asia*, Sri Wening Handayani, ed. (Manila, Asian Development Bank, 2016), pp. 63-119.

مختارة من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان ذات الدخل المتوسط الأدنى في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وآسيا أن التكلفة السنوية الإجمالية الأولية لمجموعة تدابير الحماية الاجتماعية الأساسية تراوحت ما بين ٢,٢ و ٥,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠^(٤٥). وتتطلب النظم الأكثر شمولاً مستويات أعلى من الاستثمار. وتنفق بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، مثلاً، في الوقت الحالي ١٢,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية، بما في ذلك التأمين الاجتماعي والضرائب العامة، ولكن من دون احتساب الرعاية الصحية^(٤٦).

٤٧ - وأحد العوامل الحاسمة والمفقودة بالنسبة للعديد من البلدان أمام وضع برامج ناجحة للحماية الاجتماعية هو التمويل المستدام. فعلى الرغم من أن الحيز المالي ازداد في السنوات العشر الأخيرة في أغلبية البلدان النامية، بما في ذلك العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، لا يزال بالإمكان بذل المزيد من الجهود من أجل تعبئة الموارد المحلية وتحقيق الاستخدام الأمثل للإنفاق العام. ويعتقد الباحثون الذين تشير تقديراتهم إلى أن الاستثمار الذي يحتاجه حوالي ١٠٠ بلد لسد الثغرات في حدودها الدنيا للحماية الاجتماعية لن تتجاوز ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أنه يمكن سد تلك الثغرات من خلال جهود ترمي إلى زيادة الامتثال الضريبي أو إعادة تخصيص الموارد حتى عام ٢٠٣٠^(٤٧). بيد أن ١٣ من تلك البلدان على الأقل لديها ثغرات أكبر، ومن ثم ستحتاج إلى مساعدة كبيرة من المجتمع الدولي من أجل سدها. ولئن كانت التكاليف المتكررة للحدود الدنيا للحماية الاجتماعية مقدوراً عليها في معظم البلدان النامية، فإن العديد منها بحاجة إلى الدعم لإطلاق نظام وطني للحماية الاجتماعية. ولذلك فإن تخصيص مزيد من موارد الجهات المانحة لمجال بناء القدرات من أجل مساعدة البلدان على تصميم وتنفيذ نظم فعالة أمر له ما يبرره.

٤٨ - وتحتاج البلدان إلى التخطيط جيداً لتنفيذ وتمويل الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، من أجل كفالة أن يكون التمويل متوافراً في فترات ازدهار وتباطؤ الدورة الاقتصادية على السواء. وتقبل نفقات الحماية الاجتماعية إلى الارتفاع خلال فترات التباطؤ الاقتصادي عندما تأخذ الموارد المتاحة في التدني، ولهذا ينبغي أن يكون التمويل معداً لمواجهة التقلبات الدورية. وفي بعض البلدان، كان إيجاد صناديق احتياطي مالية مخصصة استراتيجياً ناجحة لإيجاد تمويل من شأنه مواجهة التقلبات الدورية. ولطالما كان هذا خياراً شائعاً بوجه خاص في البلدان المصدرة للسلع الأساسية، حتى وإن كان يتعين تصميم هذه النظم بشكل جيد لمواجهة تقلبات أسعار السلع الأساسية. وبالنظر إلى انخفاض أسعار السلع الأساسية، سيكون من الصعب بناء صندوق احتياطي من خلال هذه الآلية في الوقت الراهن.

٤٩ - ومن المهم الإشارة في هذا الصدد إلى أن البلدان التي لها مستويات دخل متماثلة تمارس قدراً كبيراً من حرية التقدير بشأن الإنفاق العام وحصة الموارد العامة المخصصة للإنفاق الاجتماعي كليهما.

(٤٥) منظمة العمل الدولية، توسيع الأمن الاجتماعي ليشمل الجميع: دليل عبر التحديات والخيارات (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠١٠).

(٤٦) بيانات مستقاة من قاعدة بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي للإنفاق الاجتماعي (SOCX). متاحة في الموقع التالي: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOX_AGG (تم الاطلاع عليها في ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٧).

(٤٧) Mira Bierbaum and others, *Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation*, discussion paper (Berlin, Friedrich-Ebert Stiftung, March 2016). متاح على الرابط التالي: http://www.icsw.org/images/docs/SPF/SPFI_Monitoring_2016.pdf

وعلى سبيل المثال، أنفقت البرازيل أكثر من ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية، من دون احتساب الرعاية الصحية، في عام ٢٠١٠، بينما أنفقت غواتيمالا ٣,١ في المائة في عام ٢٠١١ وأنفقت هندوراس أقل من ١ في المائة في عام ٢٠١٠^(٤٨). وتعد الإرادة السياسية عاملاً أساسياً في كفاءة التمويل الكافي والمستمر لنظم الحماية الاجتماعية. وعموماً، فإن البلدان التي نجحت في الحد من فقر الدخل وتحسين الظروف الاجتماعية على نطاق واسع استثمرت في سياسات شاملة للحماية الاجتماعية قائمة على الحقوق وتغطي غالبية السكان. ولهذا، فإن إيجاد توافق في الآراء حول الإصلاحات، بما في ذلك عبر الوزارات الحكومية وبين مختلف أصحاب المصلحة، يعد أحد الاعتبارات الهامة.

٥٠ - وفيما يتعلق بتعبئة الموارد، تضمنت خطة عمل أديس أبابا (الفقرة ٢٢) نظماً ضريبية حديثة وتصاعدية، وسياسة ضريبية محسنة بوصفها وسيلة أساسية لتعزيز الإيرادات المحلية. ويتوقف حجم إعادة التوزيع على درجة تصاعدية النظام الضريبي (الإيرادات والضرائب العقارية عادة ما تكون تصاعدية، في حين تكون الضرائب غير المباشرة تنازلية في الأغلب)، وعلى طبيعة الاستحقاقات التي توزع استناداً إلى اختيارات الإنفاق العام. ومن الممكن أن تتقوض الآثار الإيجابية لبرامج الحماية الاجتماعية في الحد من الفقر بفعل نظام الضرائب التنازلية. وعلى سبيل المثال، خلصت دراسة أجريت على ٢٨ بلداً من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى أن عدد الأشخاص الذين يعانون من الفقر المدقع يكون أعلى بعد خصم الضرائب والتحويلات في خمسة بلدان^(٤٩). والأكثر من ذلك أن بعض الناس الذين يعيشون في فقر في ٢٨ بلداً كانوا من الدافعين الصافين للنظام الضريبي - حيث يدفعون ضرائب أكثر مما يتلقون من تحويلات - ومن ثم يجري تفقيهم بسبب النظام.

٥١ - وختاماً، فإن حصول الجميع على الحماية الاجتماعية الأساسية، إلى جانب الحصول على الخدمات الاجتماعية، أمر ضروري لكسر حلقة الفقر المتوارث بين الأجيال وتعزيز الإدماج. بيد أن الحماية الاجتماعية سيكون لها أثر محدود على هذه الآفات الاجتماعية إذا لم تُستكمل بتدخلات أوسع تعالج الحصول على الموارد وإعادة توزيعها. ذلك أن أي بيئة سياساتية مواتية للإدماج تتطلب، مثلاً، سياسات للاقتصاد الكلي تكون موجهة نحو تعزيز النمو الاقتصادي الشامل للجميع وإيجاد فرص العمل اللائق للجميع. وعليه، فإن لتدابير، من قبيل كفاءة حصول الفقراء من النساء والرجال على الأرض، والائتمانات وغيرها من الموارد الإنتاجية، والسكن، وحقوق الميراث العادلة، والأهلية القانونية الكاملة، والوصول إلى العدالة، أهمية حاسمة أيضاً في الإدماج الاجتماعي.

(٤٨) World Social Protection Report 2014/15, table B.12

(٤٩) Nora Lustig, "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries", Commitment to Equity (CEQ) Working Paper No. 54 (New Orleans, Louisiana, CEQ Institute, Tulane University, January 2017).