

Distr.: General
17 June 2019
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٢٢ (ب) من القائمة الأولى*

القضاء على الفقر وقضايا إنمائية أخرى:

دور المرأة في التنمية

الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور المرأة في التنمية

تقرير الأمين العام

أسباب أهمية معالجة فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل وضيق الوقت من أجل تحقيق
التنمية المستدامة

موجز

تركز الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور المرأة في التنمية على طائفة مختارة من المواضيع الإنمائية المستجدة التي لها أثر في دور المرأة في الاقتصاد على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، وتُعرض على اللجنة الثانية للجمعية العامة كل خمس سنوات. وقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٦٩/٢٣٦، أن يستكمل الدراسة الاستقصائية العالمية لتتضمن في دورتها الرابعة والسبعين. وتركز هذه الدراسة الاستقصائية (الثامنة) على أسباب ارتفاع مستويات الفقر الناجم عن انخفاض الدخل (فقر الدخل) والفقر الناجم عن ضيق الوقت (فقر الوقت) بين النساء وتتضمن تحليلاً للأساس المنطقي لاتباع نهج متكامل في مجال السياسات العامة لمعالجة هذا المأزق المزدوج الذي تواجهه النساء في هذا الصدد، باعتباره وسيلة مناسبة من حيث التوقيت ومهمة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ولا سيما في السياقات التي تتسم بانخفاض الدخل.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/74/50

060819 300619 19-09945 (A)



المحتويات

الصفحة

أولا -	أسباب أهمية معالجة فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل وضيق الوقت من أجل تحقيق التنمية المستدامة . .	٤
ألف -	مقدمة	٤
باء -	السياق الحالي	٧
جيم -	معالجة مسألة فقر الدخل والوقت بين النساء في سياق خطة عام ٢٠٣٠	١١
دال -	فهم وقياس الفقر في صفوف النساء: الثغرات والتحديات	١٤
هاء -	لمحة عامة عن الدراسة الاستقصائية العالمية الثامنة	١٨
ثانيا -	فهم ظاهرة الفقر في صفوف النساء: فقر الدخل والوقت والضغوط الناجمة عن أعمال الرعاية	١٩
ألف -	مقدمة	١٩
باء -	فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل والضغوط الناجمة عن أعمال الرعاية	٢٢
جيم -	معاناة المرأة من فقر الوقت والاستنزاف	٣١
دال -	فرص حصول الفقراء في الأرياف على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية	٤٠
هاء -	أشكال التمييز المتعددة والفئات الأكثر تضررا عن الركب: زيادة حدة الفقر والحرمان	٤٦
ثالثا -	زيادة تأمين الدخل لدى النساء اللواتي يعانين من فقر الوقت: دور نظم الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني	٤٧
ألف -	مقدمة	٤٧
باء -	مفاضلات صعبة: الحلقة المفرغة للفقر والعمل الشاق بأجر ومن غير أجر بين النساء	٤٨
جيم -	دور الحماية الاجتماعية في زيادة تأمين دخل المرأة	٥١
دال -	تعزيز ضمان حصول المرأة على دخل من خلال التدخلات في سوق العمل	٦١
هاء -	الدروس المستخلصة فيما يتعلق بالسياسات والبرامج من أجل تعزيز تأمين الدخل في أوساط النساء	٧٣
رابعا -	كسر حلقة فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء: دور البنى التحتية والخدمات العامة	٧٥
ألف -	مقدمة	٧٥
باء -	وصول النساء إلى البنى التحتية والخدمات العامة	٧٦
جيم -	أولويات السياسة العامة للحد من الإرهاق وفقر الدخل وفقر الوقت	٨٢

- دال - الدروس المستفادة فيما يتعلق بتصميم الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية بغية تقليل فقر الدخل
 ١٠٢ وفقر الوقت وسط النساء
- خامسا - تمويل الاستثمارات من أجل بناء أمن الدخل وخفض فقر الوقت وسط النساء
 ١٠٣
- ألف - مقدمة
 ١٠٣
- باء - التسليم بأن الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية يعد استثمارا
 ١٠٤
- جيم - القيود المالية على زيادة الاستثمارات الاجتماعية
 ١٠٨
- دال - الاستراتيجيات الرامية إلى تعبئة الموارد وتخصيصها للحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط
 ١١١ النساء
- سادسا - الاستنتاجات والتوصيات
 ١١٧
- ألف - إيلاء الأولوية للمساواة بين الجنسين وللرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر في تصميم
 ١١٩ استراتيجيات القضاء على الفقر والتنمية المستدامة
- باء - تعزيز تأمين دخل النساء في جميع مراحل دورة حياتهن، وخاصة في المرحلة المحيطة بإنجاب
 ١٢٠ الأطفال وتربيتهم
- جيم - الحد من فقر الوقت وسط النساء ومن الكدح في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة
 ١٢١ الأجر
- دال - تعزيز التمويل والمشاركة والرصد والمساءلة
 ١٢٢

أولا - أسباب أهمية معالجة فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل وضيق الوقت من أجل تحقيق التنمية المستدامة

ألف - مقدمة

١ - مع تزايد الاهتمام العالمي بفكرة "عدم ترك أي أحد خلف الركب"، آن الأوان لإلقاء نظرة متعمقة على السبل الفريدة التي يشكل بها الفقر حياة المرأة ويُقيدها، وذلك كوسيلة من أجل توجيه الإجراءات المتخذة في مجال السياسات. وتسهم أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر في تحقيق رفاهية الإنسان وتدعم النمو الاقتصادي عن طريق إعادة إنتاج قوة عاملة صالحة ومنتجة وقادرة على التعلم والابتكار، ومع ذلك، فإن مسؤولية المرأة غير المتناسبة عن هذه الأعمال تزيد من تعرضها للفقر. وبحسب المعايير الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية، يُنظر إلى النساء والفتيات بوصفهن الأطراف المفترض بها تقديم الرعاية تلقائياً^(١)، مما يجعل النساء أقل قدرة على الحصول على عمل بأجر لائق، وتحقيق الاستقلال المالي، ومراكمة المدخرات أو الأصول أو الدخل التقاعدي لسنواتهن اللاحقة.

٢ - وتوزع التكاليف والمسؤولية عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر بصورة غير متساوية على أساس الجنس ودخل الأسر المعيشية على السواء. ويجب أن تعوض النساء الفقيرات عن نقص الخدمات العامة أو عدم تيسر الحصول على التقنيات الموفرة للوقت أو عدم قدرتهن على تحمل تكاليفها من خلال تعدد المهام وزيادة أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، غالباً تحت وطأة ظروف مادية وبيئية قاسية. وتُجبر النساء الفقيرات أيضاً على القبول بأشكال غير مستقرة وغير آمنة من عمل الكفاف بحكم الضرورة الاقتصادية. ولا يؤدي الوقت الكبير الذي تقضيه النساء الفقيرات في أشكال شاقة من الأعمال المدفوعة الأجر والأعمال غير المدفوعة الأجر إلى حلقة مفرغة من فقر الدخل والوقت فحسب، بل يتسبب أيضاً في تدهور سلامتهن البدنية والعقلية^(٢). ويشكل النصيب غير المتناسب الذي تتحمله النساء من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر نغماً عالمياً في جميع البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على السواء، ويتعزز في السياقات التي تتسم بانخفاض الدخل بسبب عدم إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية.

٣ - ويتضح المآزق المزدوج المتمثل بفقر الدخل والوقت بشكل خاص لدى المرأة في سنوات الإنجاب، عندما تكون في كثير من الأحيان تقدم الرعاية للأطفال الصغار. وقد يؤدي ذلك إلى انتقال الفقر من جيل إلى جيل من خلال فقر الأطفال وأوجه الحرمان التي تعاني منها الفتيات المراهقات اللاتي يمضين ساعات طويلة جداً في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر^(٣). ويهدد هذا العبء الإضافي

(١) Joan C. Tronto, *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice* (New York and London, New York University Press, 2013).

(٢) Deepta Chopra and Elena Zambelli, *No Time to Rest: Women's Lived Experiences of Balancing Paid Work and Unpaid Care Work - Global Synthesis Report for Women's Economic Empowerment Policy and Programming* (Brighton, Sussex: Institute of Development Studies, 2017).

(٣) International Labour Organization (ILO), *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends 2012-2016* (Geneva, 2017), sect. 1.7.

فرص النساء والفتيات في الحصول على التعليم والتدريب، ومن المحتمل أن يزيد من تعرضهن للفقر طوال مراحل الحياة. ولهذه الديناميات القائمة بين الأجيال آثار كبيرة على المساواة بين الجنسين وتمكين النساء وتمتعهن بحقوق الإنسان الواجبة لهن، فضلاً عن تداعياتها الأوسع نطاقاً والأطول أجلاً على الفقر وعدم المساواة والرفاه وتحقيق التنمية المستدامة^(٤).

٤ - وتميل مؤشرات الفقر التقليدية، بما في ذلك المؤشرات المتعددة الأبعاد، إلى إهمال البعد المتعلق باستخدام الوقت على الرغم من أهميته من أجل فهم تجارب النساء مع الفقر. وفي الدراسات التي تبحث العلاقة بين فقر الدخل وفقر الوقت، يتبين أن معدلات الفقر تسجل زيادة كبيرة عندما تجري محاكاة العجز في الوقت وإدراجه جنباً إلى جنب مع أوجه العجز في الدخل^(٥). وكثيراً ما يقترن الافتقار إلى الدخل والوقت أيضاً بأوجه الحرمان في مجالات الصحة والتعليم وغيرها من مؤشرات الرفاه. وبالنسبة إلى النساء والفتيات، يؤثر تقاطع فقر الدخل مع فقر الوقت على قدرتهن على المشاركة في التعليم والتمتع بالصحة الجيدة والراحة والترفيه، مما يستنزف قدرتهن^(٦).

٥ - وقد نصت القواعد والمعايير الدولية صراحة على الاعتراف بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر والحد منها وإعادة توزيعها بوصفها مسألة أساسية للمساواة بين الجنسين. وفي عام ١٩٩٥، أبرز المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، في إعلان ومنهاج عمل بيجين، أهمية معالجة عدم المساواة في توزيع الأعمال المدفوعة الأجر والأعمال غير المدفوعة الأجر بين النساء والرجال، باعتبار ذلك خطوة أساسية نحو تحقيق المساواة بين الجنسين. ويتضمن عدد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التزامات ملزمة قانوناً للدول الأطراف لمعالجة هذه المسألة. ويكتمل الإطار الدولي لحقوق الإنسان، على النحو المنشأ بموجب معاهدات من قبيل تلك المذكورة أعلاه، بمعايير العمل، ولا سيما اتفاقية العمال ذوي المسؤوليات العائلية، ١٩٨١ (رقم ١٥٦)، واتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣)، واتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩) لمنظمة العمل الدولية.

٦ - ويرد في الغاية ٥-٤ من أهداف التنمية المستدامة اعتراف صريح بأهمية الخدمات العامة والبنى التحتية وسياسات الحماية الاجتماعية في الاعتراف بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وتقديرها وتعزيز تقاسم المسؤولية عن هذه الأعمال. وفي الاستنتاجات المتفق عليها التي اعتمدها لجنة وضع المرأة في دورتها الثالثة والستين (E/2019/27-E/CN.6/2019/19)، الفصل الأول، الفرع ألف)،

(٤) انظر A/68/293؛ انظر أيضاً (UN-Women) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. "Redistributing Unpaid Care and Sustaining Quality Care Services: A Prerequisite for Gender Equality". Policy Brief No.5, New York 2016.

(٥) Ajit Zacharia, Rania Antonopoulous and Thomas Masterson, *Why Time Deficits Matter: Implications for the Measurement of Poverty* (United Nations Development Programme and Levy Economics Institute of Bard College, 2012).

(٦) United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), "The Progress of Women: Empowerment and Economics", in *Progress of the World's Women, UNIFEM biennial report (New York, 2000)* [and Shirin M. Rai, Catherine Hoskyns and Dania "Depletion: The cost of social reproduction", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 16, No. 1 (2014)].

سلمت اللجنة بأن نظم الحماية الاجتماعية وتوفير فرص الاستفادة من الخدمات العامة والبنى التحتية المستدامة لم تلَب بالقدر الكافي احتياجات مقدمي الرعاية والمستفيدين منها. وشددت أيضاً على ضرورة اتباع نهج متكاملة إزاء تصميم وتنفيذ وتقييم نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنى التحتية المستدامة التي تلبي احتياجات النساء والفتيات، وتعترف بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وتقديرها. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أهمية وضع استراتيجيات شاملة وقائمة على المشاركة للقضاء على الفقر تراعي الفوارق بين الجنسين وتعالج المسائل الاجتماعية والهيكليّة ومساائل الاقتصاد الكلي من أجل كفالة مستوى عيش ملائم للنساء والفتيات، بأساليب تشمل نظم الحماية الاجتماعية وتوفير فرص الاستفادة من الخدمات العامة والبنى التحتية المستدامة.

٧ - وتضمنت الدراسة الاستقصائية العالمية السابعة عن دور المرأة في التنمية (A/69/156) دراسة التحدي المزدوج المتمثل في تحقيق المساواة بين الجنسين وشق طرق تفضي إلى تحقيق التنمية المستدامة. والدراسة الحالية هي الدراسة الاستقصائية العالمية الثامنة. وتتضمن تحليلاً للسبب المنطقي الذي يكمن وراء تنفيذ سياسات متكاملة لمعالجة ارتفاع مستويات فقر الدخل وفقر الوقت لدى النساء باعتبارها مسألة ذات أولوية لتحقيق التنمية المستدامة. ويركز التحليل على الاستدامة البشرية البيولوجية والمالية والعاطفية والآثار المستنزفة الناجمة عن فقر الدخل وفقر الوقت على النساء والفتيات. وتستند إلى تقرير الأمين العام عن نظم الحماية الاجتماعية، وفرص الاستفادة من الخدمات العامة، والبنى التحتية المستدامة لأغراض تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والفتاة (E/CN.6/2019/3).

٨ - وتترتب على طرق معالجة السياسات لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر عواقب بعيدة المدى لتحقيق المساواة بين الجنسين وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، يمكن للسياسات أن تركز على الحد من الوقت اللازم لذهاب الفتاة إلى المدرسة عن طريق توفير دراجة، مما من شأنه أن يضاعف من فرص إكمال تعليمها. ويمكن لإيلاء الاعتبار لاحتياجات الرعاية للنساء اللاتي لديهن أطفال صغار ومعالجتها في إطار برامج الأشغال العامة أن يعالج ما تعانيه النساء الفقيرات من فقر الدخل وفقر الوقت على السواء. ويمكن أن تحسن الاستثمارات في البنى التحتية، مثل المياه والطاقة، إنتاجية النساء في أعمالهن المدفوعة الأجر وأعمالهن غير المدفوعة الأجر. وتوسيع الفرص المتاحة للنساء للحصول على دخل والحد من أعباء الرعاية التي يتحملنها من خلال الاستثمار في الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنى التحتية، ليسا هدفين منفصلين؛ بل هما مرتبطان ارتباطاً وثيقاً. ويتطلب تحقيق كلا الهدفين الاستثمار في البنى التحتية المادية والاجتماعية، والاهتمام بالتصورات الثقافية التي تتكون عن أعمال الرعاية^(٧).

٩ - ويتضمن هذا الفرع لمحة عامة عن السياق الحالي الذي تعالج فيه مسألة فقر الدخل والوقت لدى النساء، مع التركيز على التحديات السياقية الأوسع نطاقاً الناجمة عن البيئة الاقتصادية العالمية، وتغير المناخ، وتزايد أوجه انعدام المساواة، وحالة سبل عيش النساء وفرص حصولهن على عمل لائق؛ وتحليلاً لأوجه التآزر المهمة بين طائفة من أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالمساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات، وأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، والقضاء على الفقر، والتعليم، والصحة، والعمل اللائق، والبنى التحتية؛ وبياناً لطريقة فهم الفقر الذي يطال النساء وتطور هذا الفهم مع مرور

(٧) Nancy Folbre, "Developing care: recent research on the care economy and economic development", paper commissioned by the International Development Research Centre, 2018.

الزمن، مع تسليط الضوء على أهمية فقر الوقت بوصفه أحد الجوانب البالغة الأهمية للحرمان إنما التي كثيرا ما تُغفل؛ ولحجة عامة عن الفروع التالية من التقرير.

باء - السياق الحالي

١ - عدم اليقين الاقتصادي العالمي، وتزايد أوجه انعدام المساواة، والتهديدات البيئية

١٠ - في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، حددت الجمعية العامة التزاما غير مسبوق بالتصدي للفقر وانعدام المساواة بجميع أشكالها، بما في ذلك الالتزام القوي بتحقيق المساواة بين الجنسين وعدم ترك أي أحد خلف الركب. ومع ذلك، وفيما يواصل العالم إحراز تقدم في القضاء على الفقر المدقع، فإن المكاسب متفاوتة بشكل كبير سواء على نطاق البلدان أو داخلها. وفي الوقت نفسه، تسير أنماط الإنتاج والاستهلاك السائدة في اتجاهات غير مستدامة إلى حد كبير حيث يتضح بشكل متزايد الإفراط في استغلال الموارد الطبيعية، وفقدان الموائل والتنوع البيولوجي، وتلوث الأرض والبحار والغلاف الجوي. وتهدد هذه الاتجاهات، بدورها، تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

١١ - وعلى النحو المشار إليه في الدراسة الاستقصائية العالمية السابعة، تؤثر أنماط التنمية غير المستدامة والتدهور البيئي بشكل غير متناسب على البلدان المنخفضة الدخل وتهدد بمضاعفة أوجه عدم المساواة بين الجنسين، لأن النساء والفتيات كثيرا ما يتضررن بشكل غير متناسب من جراء الصدمات والشدائد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ولمنع حدوث هذه الحالة، يجب أن يستند مستقبل العمل وسبل العيش إلى أنماط التنمية الشاملة للجميع التي تحد من أوجه انعدام المساواة، وتحقق الأمن الاقتصادي، وتكون أيضا مستدامة من الناحية البيئية^(٨).

١٢ - وفي عام ٢٠١٥، بلغ عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ٧٣٦ مليون شخص، وهو أقل بمقدار ٦٨ مليون شخص عما كان عليه في عام ٢٠١٣. غير أن نسبة كبيرة من انخفاض الفقر المدقع على مدى السنوات الـ ٢٥ الماضية كانت مدفوعة بنجاح الصين، ونجاح بلدان جنوب آسيا في الآونة الأخيرة، في انتشال الملايين من الناس من براثن الفقر. ويتناقض هذا المعدل مع الوتيرة الأبطأ بكثير للحد من الفقر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. واستنادا إلى معدلات النمو التاريخية، يُقدّر البنك الدولي أنه بحلول عام ٢٠٣٠، من المحتمل أن يعيش ٨٧ في المائة من سكان العالم الذين يعانون من الفقر المدقع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى^(٩). وكان التحليل الجنساني للفقر محدودا نظرا إلى أن مقاييس الفقر التقليدية تستند إلى البيانات المستمدة من الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية التي تُستخدم فيها البيانات المتعلقة بمجموع دخل الأسرة المعيشية أو مجموع استهلاكها لحساب نصيب الفرد من الدخل (انظر الفرع دال).

١٣ - وفي السنوات الأخيرة، وبخاصة منذ عام ٢٠١٠، بدأت تتباطأ وتيرة الحد من الفقر^(١٠) ومن المرجح أن تظل منخفضة نظرا إلى حالات عدم اليقين المتعلقة بالنمو والتقلبات في أسعار السلع

(٨) منظمة العمل الدولية، العمل من أجل مستقبل أكثر إشراقا: اللجنة العالمية لمستقبل العمل (جنيف، ٢٠١٩).

(٩) البنك الدولي، الفقر والرخاء المشترك ٢٠١٨: حل معضلة الفقر (واشنطن العاصمة، ٢٠١٨).

(١٠) المرجع نفسه.

الأساسية^(١١). ويشير نمط النمو الاقتصادي في العقود الأخيرة إلى أن النمو، في الأماكن التي تشهد ارتفاع معدلات النمو، عادة ما يترافق بارتفاع مستويات انعدام المساواة في الدخل والثروة^(١٢). ولقد تركزت المناقشات بشأن انعدام المساواة إلى حد كبير على عدم المساواة في توزيع الدخل بين الأسر المعيشية وضرورة وضع سياسات لإعادة التوزيع، ولكن، لدى تطبيق منظور جنساني، فإن أسئلة هامة تثار أيضا بشأن دوافع الحرمان الاجتماعي والاقتصادي للمرأة في الأسر المعيشية الفقيرة، مثل أعباء أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر^(١٣).

١٤ - ولا تزال أوجه انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها تشكل مصدر قلق كبير. وفي أكثر من نصف البلدان التي تتوفر عنها بيانات قابلة للمقارنة على مدى الفترة ٢٠١١-٢٠١٦، وعددها ٩٢ بلداً، تجاوزت معدلات النمو في شريحة الـ ٤٠ في المائة الدنيا المتوسط الوطني، تمشياً مع الغاية ١٠-١ من أهداف التنمية المستدامة؛ ومع ذلك، كانت حصة شريحة الـ ٤٠ في المائة الدنيا أقل من ٢٥ في المائة من إجمالي الدخل أو الاستهلاك، وتمثل الحصة التي تحصل عليها شريحة الـ ١ في المائة العليا من أصحاب الدخل في العديد من البلدان مصدر قلق كبير (E/2019/68، الفقرة ٣١). وفي حين ما فتئت معدلات عدم المساواة تتزايد في معظم البلدان، فإن معدلات عدم المساواة في الدخل على الصعيد العالمي أخذت في الهبوط، لا سيما منذ عام ٢٠٠٠. فقد انخفض معامل جيني للدخل العالمي، وهو مقياس إحصائي لتوزيع الدخل، من ٦٩,٧ في عام ١٩٨٨ إلى ٦٢,٥ في عام ٢٠١٣^(١٤)؛ ولكن إذا استثنين الصين من هذه البيانات، فسيكون الانخفاض هامشياً. وعلاوة على ذلك، فإن قيمة ٦٢,٥ لمعامل جيني لا تزال مرتفعة جداً، وتشير إلى أن مستويات المعيشة بين الأفراد في العالم لا تزال مختلفة جداً، ومن المرجح أن تظل كذلك لفترة طويلة جداً^(١٥). ولا يزال البلد الذي يولد فيه الفرد أو يعيش فيه يحدّد دخله إلى حد كبير؛ فعلى سبيل المثال، لا تزال شريحة الـ ٥ في المائة الدنيا من الأفراد في الولايات المتحدة الأمريكية أغنى من ٦٨ في المائة من سكان العالم^(١٦). وتستند هذه التباينات في الدخل بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية إلى اختلافات كبيرة في فرص العمل وسبل العيش، ولكنها

(١١) فرانسوا بورغينيون، "عدم المساواة العالمية مقابل عدم المساواة الوطنية"، في المجلس الدولي للعلوم الاجتماعية ومعهد دراسات التنمية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، *التقرير العالمي للعلوم الاجتماعية لعام ٢٠١٦*، تحدي حالات عدم المساواة: مسارات من أجل تحقيق عالم يسوده العدل (باريس، ٢٠١٦).

(١٢) Ashwani Saith "Inequality, imbalance, instability: reflections on a structural crisis", *Development and Change*, vol. 42, No. 1 (January 2011); and Hai-Anh and Peter Lanjouw "Inequality in India on the rise", Policy brief, vol.6/2018, (Helsinki, United Nations University, World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2018).

(١٣) شاهرة رزافي، "ارتفاع عدم المساواة الاقتصادية وعدم المساواة بين الجنسين: مجالات الظلم المتقاطعة"، في *التقرير العالمي للعلوم الاجتماعية لعام ٢٠١٦*.

(١٤) World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality* (Washington, D.C., 2016).

(١٥) Yusuf Bangura, "Convergence is not equality", *Development and Change*, vol. 50, No. 2 (March 2019).

(١٦) Branko Milanovic, *The Haves and the Have-nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality* (New York, Basic Books, 2011); and Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2016).

تستند أيضا إلى تباينات كبيرة في نظم الحماية الاجتماعية التي توفر أمن الدخل في مواجهة الطوارئ والصدمات المنهجية مدى الحياة^(١٧).

١٥ - ولا تزال عوامل الاستقطاب السياسي والاجتماعي القائم على الفوارق الاقتصادية والتيارات الشعبية، والتنافس على الموارد الطبيعية والتدهور البيئي، والجهات الفاعلة المسلحة المتفرقة غير التابعة للدول، وعدم وجود حل سياسي للنزاعات الآخذة في التحول، تكمن وراء انعدام الأمن على الصعيد العالمي (A/73/392، الفقرة ٤). ويتعرض السعي إلى تحقيق المساواة بين الجنسين في كل من البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو في بعض السياقات لخطر ظهور وتعبئة القوى المحافظة والجماعات المتطرفة التي تتزايد مقاومتها لتحقيق المساواة بين الجنسين أو إعمال حقوق الإنسان للنساء والفتيات. وتتوزع هذه القوى على طيف متعدد المظاهر. بيد أن السمة المشتركة بينها تتمثل في إساءة استخدام الدين والتقاليد والثقافة للالتفاف من حقوق الإنسان للمرأة وترسيخ الأدوار النمطية للجنسين، لا سيما فيما يتعلق بحقوق المرأة المتعلقة بجسدها وحياتها الجنسية فضلا عن حقوق النساء والفتيات في المشاركة في الحياة العامة، بما في ذلك في المؤسسات التعليمية، وأسواق العمل، والحياة السياسية (E/CN.6/2015/3، الفقرة ٣٧٨).

٢ - سبل العيش والعمل اللائق: مجالات لا تتوافر فيها بعد فرص متكافئة للمرأة

١٦ - لم يؤدّ النمو في العديد من البلدان النامية تحولات هيكلية في الاقتصاد من أجل توفير فرص العمل اللائق، وتكاد معدلات مشاركة النساء في القوة العاملة في معظم المناطق لم تطرأ عليها أي زيادة على مدى العقدين الماضيين^(١٨)، وكان أحد القيود حصة المرأة غير المتناسبة من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر.

١٧ - ووفقا لمنظمة العمل الدولية، لا تزال البطالة مرتفعة بصورة غير مقبولة، لا سيما في صفوف النساء^(١٩). ويعمل بليونان من السكان العاملين في العالم، وهو ما يمثل ٦١,٢ في المائة من العمالة العالمية، في القطاع غير الرسمي. ويشير العمل غير الرسمي إلى العمل الذي يتم في غياب أنظمة العمل وفي ظل تغطية ضئيلة أو معدومة أصلا للحماية الاجتماعية، مما يشكل تحديا رئيسيا للتنمية المستدامة. وفي إطار الفئة الواسعة للعمل غير الرسمي، عادة ما تشغل النساء أسوأ الوظائف ويكون أكثر عرضة من الرجال للعمل في سياقات أكثر ضعفا بما في ذلك كعاملات مساهمات من الأسرة وعاملات من المنزل. وتلك أيضا فئات العمال التي يصعب الوصول إليها من خلال نظم الضمان الاجتماعي وأنظمة العمل والسياسات الضريبية المعتادة. وعلى الرغم من أن العاملين في القطاع غير الرسمي ليسوا جميعا فقراء، فهناك علاقة إيجابية قوية بين الفقر، المقاس على مستوى الأسرة المعيشية، والعمل غير الرسمي، المقاس على المستوى الفردي. وعلاوة على ذلك، فإن معظم الناس يمارسون العمل غير الرسمي لا بمحض اختيارهم، بل بسبب عدم توفر فرص للعمل في الاقتصاد الرسمي^(٢٠).

(١٧) Yusuf Bangura, "Convergence is not equality".

(١٨) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020: Families in a Changing World*.

(١٩) ILO, *World Employment Social Outlook: Trends 2018* (Geneva, 2018).

(٢٠) ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, 3rd ed. (Geneva, 2018).

١٨ - ومن المكاسب الرئيسية التي تحققت خلال العقدين الماضيين زيادة فرص استفادة النساء والفتيات من التعليم، مع ما يترتب على ذلك من آثار إيجابية بالنسبة إلى فرصهن في الحياة. وفي البلدان النامية، يرتبط الانتظام في التعليم الثانوي بحدوث انخفاض في حالات الزواج المبكر وحمل المراهقات^(٢١). ومنذ عام ٢٠٠٠، ازداد معدل التحاق الفتيات بالتعليم الثانوي على الصعيد العالمي من ٥٣,١ في المائة إلى ٦٤,٨ في المائة^(٢٢). ولا يزال يتعين القيام بالمزيد من أجل سد الفجوات الكبيرة بين الفئات المختلفة للفتيات، والوصول إلى الفتيات في المناطق الريفية، اللاتي ينتمين إلى فئات الأقليات العرقية، وأولئك اللاتي يعشن في أفقر الأسر المعيشية. وبالإضافة إلى ذلك، لم يترافق تضيق الفجوات بين الجنسين في مجال التعليم بتحسينات مماثلة في نتائج سوق العمل وحصول النساء فعلياً على فرص اقتصادية^(٢٣).

١٩ - وفي الواقع، فإن الفجوات بين الجنسين في مؤشرات سوق العمل لم تقلص بطريقة مجدية على مدى العقدين الماضيين^(٢٤). وحصول المرأة على فرص اقتصادية يمكن أن يزيد رفاهها، ويعزز حضورها داخل أسرتها المعيشية وخارجها، مع مساعدتها على حماية عائلتها من الحرمان الاقتصادي^(٢٥). ومن بالغ الأهمية أيضاً للمرأة أن يكون لها دخل خاص أو أصول خاصة بها في حالات فسخ العلاقة، سواء نتيجة الطلاق أو الانفصال أو التزمل^(٢٦). ومع أن المرأة يمكن أن تستفيد، وكثيراً ما تستفيد بالفعل، من دخل أفراد أسرتها المعيشية، ولا سيما الشركاء، من خلال التحويلات داخل الأسر المعيشية، فقد لا تكون أساليب مشاركة هذا الدخل دائماً في صالحها.

٢٠ - وكان أهم تغيير في معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة قد حدث في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حيث ارتفع معدل المشاركة في القوى العاملة بمقدار ١٠ نقاط مئوية، من ٥٧ في المائة إلى ٦٧ في المائة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠١٨. كما أن معدلات مشاركة النساء في القوى العاملة في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى عالية، وقد ارتفعت ارتفاعاً طفيفاً خلال الفترة نفسها. وبالمقابل، في منطقة وسط وجنوب آسيا، انخفض المعدل بنقطتين مئويتين عن قاعدة منخفضة بالفعل، من ٣٦ إلى ٣٤ في المائة في الفترة بين عام ١٩٩٨ وعام ٢٠١٨. وبالنظر إلى ما يكمن خلف هذه الأرقام الإجمالية، يتبين أن زواج المرأة أو ارتباطها يحد من احتمال انخراطها في القوة العاملة، بينما يكون له أثر معاكس على الرجل^(٢٧).

(٢١) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020*.

(٢٢) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *تحويل الوعود إلى أفعال: المساواة بين الجنسين في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠* (نيويورك، ٢٠١٨).

(٢٣) James Heintz, "Stalled progress: recent research on why labor markets are failing women", paper commissioned by the International Development Research, 2018.

(٢٤) ILO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For A Better Future of Work for All* (Geneva, 2019).

(٢٥) Mieke Meurs and Rita Ismaylov, "Improving assessments of gender bargaining power: a case study from Bangladesh", *Feminist Economics*, vol. 25, No. 1 (2019); Naila Kabeer, Simeen Mahmud and Sakiba Tasneem, *Does Paid Work Provide a Pathway to Women's Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh*, Institute of Development Studies Working Paper, 2011, No. 375 (Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Institute of Development Studies, 2011); and Amartya K. Sen, "Gender and cooperative conflicts", in Irene Tinker, ed., *Persistent Inequalities: Women and World Development* (New York, Oxford University Press, 1990).

(٢٦) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020*.

(٢٧) المرجع نفسه.

كما يميل وجود الأطفال الصغار في الأسر المعيشية إلى الحد من معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة، ولكن ليس في جميع الأمكنة، بينما أثره معاكس على الرجل. وتستند هذه النتائج إلى المعايير الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية التي تعتبر أن رعاية الأطفال والأعمال المنزلية، من قبيل الطهي والتنظيف هي من اختصاص المرأة، وأن كسب العيش هو من اختصاص الرجل.

٢١ - وبالإضافة إلى أوجه عدم المساواة بين الجنسين في سوق العمل، ثمة ثغرات كبيرة في الحصول على الحماية الاجتماعية تؤثر أيضاً على فقر الدخل والوقت بين النساء. وعلى الرغم من أن نطاق تغطية الحماية الاجتماعية قد توسع منذ منتصف التسعينات، فقد توقف التقدم في السنوات الأخيرة بسبب اتخاذ تدابير التقشف^(٢٨). ويستفيد أقل من ثلث سكان العالم من نظم ضمان اجتماعي شاملة، حيث تمثل النساء تمثيلاً زائداً بين من ما زالوا مستبعدين، ويعزى ذلك جزئياً إلى أن نظم الحماية الاجتماعية في معظم البلدان تميز العاملين بشكل متواصل وبدوام كامل ورسمي^(٢٩). وفي هذا الصدد، عزز الأمين العام، في تقريره الأخير عن الموضوع (E/CN.6/2019/3)، الضرورة الملحة لإقامة أراضيات وطنية للحماية الاجتماعية بطرق تراعي المنظور الجنساني، تمشياً مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).

جيم - معالجة مسألة فقر الدخل والوقت بين النساء في سياق خطة عام ٢٠٣٠

٢٢ - يتمثل أحد الجوانب الفريدة لخطة عام ٢٠٣٠ في الاعتراف بالترابط والتآزر بين أهداف التنمية المستدامة وغاياتها المحددة فيها، مع التأكيد على فكرة مؤداها أن تحقيق غاية واحدة يعتمد على تحقيق الغايات الأخرى. ولذلك، يرتبط القضاء على الفقر ارتباطاً وثيقاً بالتقدم المحرز في تحقيق الأهداف الأخرى، مثل المساواة بين الجنسين والتعليم والصحة والعمل اللائق وتوفير البنية التحتية الأساسية. ويؤكد إدراج هدف محدد بشأن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر (انظر الإطار الأول) في إطار الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة أهمية إدراك قيمة هذه الأعمال بالنسبة للمجتمعات والاقتصادات، وتخفيف عبئها ومشقتها، وإعادة توزيع هذه الأعمال داخل الأسر المعيشية والمجتمعات لتحقيق المساواة بين الجنسين والتنمية المستدامة^(٣٠). وفي بعض البلدان تستخدم "حسابات فرعية" لقياس العمل غير السوقي وإبراز الحجم الهائل لهذا العمل وأهميته في الاقتصاد.

(٢٨) انظر E/CN.6/2019/3؛ انظر أيضاً Isabel Ortiz and others, *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries*, Extension of Social Security Series, No. 53 (Geneva, ILO, 2015).

(٢٩) ILO, *World Social Protection Report 2017-19: Universal Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva 2017).

(٣٠) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *تحويل الوعود إلى أفعال*.

الإطار الأول

تعريف أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر

تشمل الرعاية المباشرة الاتصال العملي أو الاتصال الشخصي المباشر وفي كثير من الأحيان الاتصال العاطفي، مثل إطعام طفل أو مساعدة شخص مسن على الاستحمام. وبالمقابل، قد يشمل العمل المنزلي (أو شغل البيت)، مثل التنظيف وغسل الملابس، الذي يشار إليه أحياناً بالرعاية غير المباشرة، القليل من المشاركة الشخصية أو انعدامها. ويمكن لهذه الأنشطة الأخيرة التي تتيح تقديم الرعاية المباشرة أن تستغرق قدراً كبيراً من الوقت. فالعمل الذي يقوم على إنتاج السلع للاستهلاك المنزلي، مثل جمع الثمار من الحديقة أو جمع الحطب أو جلب الماء، لا يعد جزءاً من أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، على الرغم من أنه غير مدفوع الأجر؛ وتدخل تلك الأعمال ضمن حدود الإنتاج بالنسبة لنظام الحسابات القومية، رغم أنها نادراً ما تقاس أو تُقَدَّر بدقة إلا في استقصاءات استخدام الوقت. غير أن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر تُستثنى صراحة من نظام الحسابات القومية، ومن ثم فإنها تُغفل تقليدياً في التحليلات الاقتصادية^(أ).

واستقصاءات استخدام الوقت أداة أساسية لقياس المطالب الزمنية لرعاية الأطفال والرعاية الطويلة الأجل أي رعاية البالغين الذين يحتاجون إلى المساعدة نظراً إلى الشيخوخة أو الإعاقة. ويطلب في العديد من الاستقصاءات إلى المحييين الإبلاغ عن عدد الدقائق في اليوم أو الأيام التي قضوها في القيام بأنشطة الرعاية والأنشطة المنزلية غير مدفوعة الأجر، وكذلك مع من كانوا وأين كانوا عند القيام بأنشطة الرعاية المباشرة. ومع ذلك، غالباً ما تفشل استقصاءات استخدام الوقت في تسجيل مسؤوليات "الإشراف" أو "الجهوزية"، أي الوقت الذي يتولى فيه مقدم الرعاية المسؤولية عن أشخاص ولكنه لا يشارك في أي نشاط معين معهم. وفي الواقع، تُظهر تحليلات استقصاءات استخدام الوقت التي تسجل هذه المسؤوليات المتعلقة بالإشراف أنها تستغرق وقتاً طويلاً للغاية، لا سيما لدى النساء^(ب).

(أ) Folbre, "Developing care".

(ب) Michelle J. Budig and Nancy Folbre, "Activity, proximity, or responsibility? Measuring parental childcare time", in Nancy Folbre and Michael Bittman, eds., *Family Time: The Social Organization of Care* (Abingdon, Oxon, United Kingdom, Routledge, 2004).

٢٣ - وعلى الرغم من إعطاء الأولوية لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر كجزء من أهداف التنمية المستدامة، فإن الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز التمكين الاقتصادي للمرأة كأداة للنمو الاقتصادي غالباً ما تحمل الوقت الكبير الذي تقضيه المرأة في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، وقيمة العمل غير السوقي للعائلات والمجتمعات والاقتصادات^(٣١). وتنطوي هذه الاستراتيجيات على افتراض أن لكل شخص الوقت الكافي للحصول على دخل أو ما يكفي من الموارد للتعويض عن العجز في الرعاية وأداء المهام المنزلية الذي سيحصل لاحقاً، من خلال شراء بدائل السوق، مثل خدمات

(٣١) Kweilin Ellingrud and others, *The Power of Parity: Advancing Women's Equality in the United States* (McKinsey Global Institute, 2016).

رعاية الأطفال المدفوعة أو وجبات الطعام المطهية^(٣٢). ويرسخ هذا الرأي الفكرة القائلة بأن وقت المرأة مرّنٌ إلى ما لا نهاية. ويتجاهل الخطاب الذي يرى أن التمكين الاقتصادي للمرأة كأداة للنمو الاقتصادي هو وضع يستفيد منه الجميع مخاطر الإجهاد في صفوف النساء الأكثر فقرا بالنظر إلى معاناتهن لتحمل أعباء مكثفة وثقيلة مدفوعة وغير مدفوعة الأجر مما يؤدي إلى افتقارهن إلى الوقت واستنزافهن (انظر الإطار الثاني).

الإطار الثاني

تعريف فقر الوقت والاستنزاف

يُفهم فقر الوقت على نطاق واسع على أنه عدم توفر الوقت اللازم للأفراد للوفاء بمتطلباتهم الأساسية من الراحة والترفيه، والمعروف أيضا باسم الوقت التقديري، نظرا إلى فائض العمل المدفوع الأجر وأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر^(أ). والافتراض الأساسي الكامن وراء المفهوم هو أن عبء أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر التي تتحملها النساء، مقارنة بالرجال، من حيث عدد الساعات في اليوم، يحول دون تكريسهن المزيد من الساعات، إن وجدت، للعمل المدفوع الأجر ومن ثم يقيهن في فقر بالقياس للناحية المالية أو النواحي المتعددة الأبعاد. كما تستشف ضمنا فكرة مفادها أن الإجهاد في العمل، سواء بأجر أو بلا أجر، له أثر على الترفيه والعناية الشخصية، ولا سيما النوم والراحة^(ب).

ويركز مفهوم الاستنزاف على عواقب أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر على الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية. ويحدث الاستنزاف عندما تقلّ التدفقات الخارجية لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر إلى جانب التدفقات الداخلية للرعاية الطبية والدخل المكتسب ووقت الفراغ عن عبء الاستدامة البشرية البيولوجية والمالية والعاطفية^(ج). وبالنسبة للأفراد، يكون الاستنزاف جسديا وعقليا ويقاس من خلال مؤشرات مثل انخفاض مؤشر كتلة الجسم والتعب والأرق وانخفاض مستوى تقدير الذات وعدم وجود وقت كافٍ يخصصه الفرد لنفسه ولتمتع بالصدقات والمشاركة في الحياة المجتمعية. وبالنسبة للأسر المعيشية، يمكن أن يتخذ الاستنزاف شكل انخفاض في موارد الأسرة الجماعية مثل وقت الترفيه الذي يقضيه أفراد الأسرة سويا، نتيجة لأيام العمل الطويلة أو انخفاض الدخل المتاح للاضطلاع بأنشطة الأسرة المعيشية الأساسية. وبالنسبة للمجتمعات المحلية، يمكن للاستنزاف أن يتمثل بالافتقار إلى الموارد اللازمة للدعم المجتمعي والشبكات المجتمعية^(د).

(أ) Clair Vickery, "The time-poor: a new look at poverty", *Journal of Human Resources*, vol. 12, No. 1 (Winter, 1977).

(ب) Jacques Charmes، مساهمة مقدمة لاجتماع فريق الخبراء بشأن الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور المرأة في التنمية، نيويورك ٤ و ٥ شباط ٢٠١٩.

(ج) Rai, Hoskyns, and Thomas, "Depletion"

(د) المرجع نفسه.

٢٤ - وتوفر أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر الأساس الذي يقوم عليه استمرار وازدهار الأفراد والأسر والمجتمعات والاقتصادات، وترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعديد من جوانب التنمية المستدامة. ونظراً لتحمل النساء والفتيات حصة غير متناسبة من هذا العمل، يمكن لذلك أن يعيق حصولهن على عمل مدر للدخل ويعوق قدرتهن على التخلص من الفقر والاستقلال مالياً ومراعاة المدخرات أو الأصول أو دخل التقاعد، مما يحول دون تحقيق الأهداف ٨ و ١ و ٥ من أهداف التنمية المستدامة على التوالي. وفي الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، يختلف الوقت والمشقة المرتبطان بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر اختلافاً كبيراً حسب توافر البنية التحتية الأساسية وجودتها، مثل المياه المنقولة بالأنابيب، والمرافق الصحية الموجودة في الموقع، والكهرباء والنقل، فضلاً عن الحصول على الأجهزة الموفرة للوقت مثل المطاحن ومواقد الطهي ذات الكفاءة في استهلاك الوقود، وهي عوامل تتناولها الأهداف ٦ و ٧ و ٩ و ١١. وعندما تسعى المرأة في الأسر المعيشية الفقيرة إلى زيادة دخلها من خلال الانخراط في وظيفة مدفوعة الأجر، دون توفير الخدمات والبنية التحتية المضافة، من المرجح أن يكون العمل شاقاً ومتدني الأجر؛ ومن المرجح أن تواجه فقر الدخل وفقر الوقت على السواء، إلى جانب أوجه أخرى للحرمان في مجالات الصحة والإسكان والتعليم المشمولة بالأهداف ٣ و ١١ و ٤، على التوالي^(٣٣).

٢٥ - ومع ذلك، فإن إعادة توزيع أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر يطرح تحديات. فغالباً ما لا يكون لدى الأسر ذات الدخل المنخفض الخيار للحد من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر التي تقوم بها أو تلزيمها عن طريق بدائل السوق، من قبيل شراء أغذية جاهزة أو استخدام عمال رعاية. وبسبب تطبيق المعايير الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية، لا يمكن إعادة توزيع هذه المهام بسهولة من النساء والفتيات إلى الرجال والفتيان. ويمكن أن تؤدي كثافة أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر التي تقوم بها النساء والفتيات في الأسر الفقيرة إلى نشوء مصيدة فقر. فنتيجة ما ينفق من وقت وطاقة على المسؤوليات غير مدفوعة الأجر، تكون المرأة مقيدة في قدرتها على البحث عن فرص مدرة للدخل وبسبب فقرها الناجم عن انخفاض الدخل، تكون غير قادرة على تحمل عبء تخفيض الوقت والمشقة المرتبطين بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر^(٣٤).

٢٦ - وفي هذه السياقات، يمكن أن تحال مسؤولية النساء الفقيرات عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر إلى أولادهن الأكبر سناً، ولا سيما بناتهن، اللاتي ينفقن عادة قدراتهن من الوقت في رعاية الأشقاء. ويترتب على هذا التفويض عواقب يمكن أن تكون وخيمة بالنسبة لكل من الفتيات والفتيان لأنه يستنفد وقتهم وطاقتهم بعد المدرسة، أو يؤدي إلى سوء أدائهم المدرسي أو تسربهم الدراسي نهائياً^(٣٥). وغالباً ما يُفترض أن الأسر المعيشية، وبخاصة النساء في الأسرة المعيشية، ستواصل تقديم الرعاية إلى أفرادها مهما حصل من تغيرات اجتماعية - اقتصادية وديمقراطية. ولكن وقت المرأة ليس مرناً إلى

(٣٣) Zacharias, *How Time Deficits and Hidden Poverty Undermine the Sustainable Development Goals*.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*.

ما لا نهاية، وقد تؤدي استراتيجيات التأقلم إلى نتائج غير مقصودة^(٣٦). ففي سياق الأزمات الصحية على سبيل المثال، يمكن أن تتغيب الفتيات عن المدرسة بسبب الوقت الذي يستغرقه جلب المياه ورعاية أفراد الأسرة طويحي الفراش. وعند رعاية الأقارب من كبار السن، قد تضطر النساء إلى تخفيض وقت عملهن المدر للدخل أو التخلي عن الترفيات وفرص التدريب.

٢٧ - وتشمل خطة عام ٢٠٣٠ أيضا الوعد بعدم ترك أي أحد خلف الركب، لأنه من المسلم بأن الأنواع المختلفة من اللامساواة، سواء العمودية منها، مثل اللامساواة في توزيع الدخل، أو الأفقية، مثل اللامساواة بين الفئات الاجتماعية، كثيرا ما تتداخل ويفاقم بعضها البعض، مما يؤدي بالتالي إلى مضاعفة الحرمان^(٣٧). وفي سياق تزايد أوجه اللامساواة في جميع أنحاء العالم، يتسم فهم الاختلافات في الوقت الذي ينفق في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر بأهمية حاسمة. فالعيش في المناطق الريفية، على سبيل المثال، يؤدي عادة إلى زيادة الوقت الذي تخصصه المرأة لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر^(٣٨). ويعزى هذا الاتجاه إلى انخفاض مستوى الحصول على التكنولوجيات الموفرة لليد العاملة والأغذية المصنعة والبنى التحتية الأساسية عموما في المناطق الريفية، مثل مياه الصنابير، على الرغم من أن أوجه القصور في البنى التحتية والخدمات يمكن أن تكون بنفس الحالة المريعة في الأحياء الحضرية الفقيرة المزدهمة (انظر الفرع الرابع)^(٣٩).

٢٨ - وتظهر بيانات استخدام الوقت في الهند، على سبيل المثال، أن النساء اللاتي يعشن في الأسر المعيشية الفقيرة ينفقن ما يصل إلى ٢٤ في المائة من وقت عملهن في جمع الحطب وجلب المياه، بينما تخصص النساء في الأسر المعيشية غير الفقيرة ما يقارب نصف ذلك، أي ١٢ في المائة، من وقت عملهن لأداء تلك المهام^(٤٠). وفي بلدان أمريكا اللاتينية، حيث التفاوت الاقتصادي مرتفع نسبيا بالمقاييس العالمية، تخصص النساء من الخمس الأفقر دخلا من السكان وقتا أطول بكثير لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر من النساء من الخمس الأغني^(٤١). كما أن مقادير الوقت المنخفضة باستمرار التي ينفقها الرجال على هذه المهام، بصرف النظر عن دخل الأسرة المعيشية، لفت للنظر أيضا.

٢٩ - ولمعالجة ارتفاع مستويات فقر الوقت والدخل بين النساء، يلزم اتباع نهج متكامل في مجال السياسات العامة يجمع بين الإجراءات المتعلقة بالحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنى التحتية

Diane Elson, "Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment", in Diane Elson, ed., *Male Bias in the Development Process* (Manchester, United Kingdom, and New York, Manchester University Press, 1995).

Stephan Klasen and Marc Fleurbaey, "Leaving no one behind: some conceptual and empirical issues", Committee for Development Policy Background Paper No. 44, ST/ESA/2018/CDP/4 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018).

ILO, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), fig. 2.10 (٣٨)

Sylvia Chant and Cathy McIlwaine, *Cities, Slums and Gender in the Global South: Towards a Feminized Urban Future* (Abingdon, Oxon, United Kingdom, Routledge, 2016) (٣٩)

Indira Hirway, "Understanding poverty: insights emerging from time-use of the poor", in Rania Antonopoulos and Indira Hirway, eds., *Unpaid Work and the Economy: Gender, Time Use and Poverty in Developing Countries* (New York, Palgrave MacMillan, 2010) (٤٠)

UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020* (٤١)

والعمل اللائق في بيئة اقتصاد كلي تمكينية. وعلى الرغم من أن أدوات الحماية الاجتماعية مثل التحويلات النقدية أصبحت سبلاً شائعة على نحو متزايد للحد من فقر الدخل وزيادة الطلب على خدمات الصحة العامة والتعليم، فإذا ما أريد لها أن تنهض بالمساواة بين الجنسين، ينبغي أن تراعي أعباء الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر الملقاة على كاهل المرأة في وضع هذه الأدوات وإنشاء نظام أوسع نطاقاً للحماية الاجتماعية يكفل الاستثمارات الكافية في الخدمات العامة العالية الجودة والميسورة التكلفة، ويمكن المرأة من الحصول عليها (انظر الفرعين الثالث والرابع). وتتسم الاستثمارات في البنى التحتية المراعية للمنظور الجنساني من قبيل مجالات النقل والكهرباء والمياه، بأنها حاسمة الأهمية لتوفير وقت المرأة وزيادة إنتاجيتها في عملها مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر. ويمكن لشبكات الطرق الريفية الصالحة ونظم النقل الحضري الآمنة، على سبيل المثال، أن تحسن تنقل النساء والفتيات، وتمكنهن من الوصول إلى الأسواق والتعليم والتدريب وغير ذلك من الخدمات العامة. وبالمثل، من دون توافر خدمات ميسورة التكلفة لرعاية الأطفال، تعاني النساء في كثير من الأحيان للحصول على فرص عمل لائق، مما يسمح لهن بالحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية عن طريق التوظيف.

٣٠ - غير أن فقر الدخل والوقت لا يجتمعان دوماً. فمع أن بعض الفقراء يعانون من الإجهاد، قد يعاني البعض الآخر من التعطل القسري جراء نقص فرص العمل المدفوعة الأجر، ويكونون بالتالي إما عاطلين عن العمل أو يعانون من نقص العمل أو حتى يثبطون عن البحث عن عمل^(٤٢). ولذا يلزم وضع سياسات لحفز الطلب على سبل العيش والعمالة. وتشمل مزايا الاستثمارات في البنية التحتية الاجتماعية وخدمات الرعاية ما يلي: الحد من مشقة عمل المرأة غير مدفوع الأجر وزيادة إنتاجيتها، وبالتالي زيادة "العرض" على عمل النساء في سوق العمل، مما يؤدي إلى تحفيز "الطلب" على النساء في القوة العاملة؛ وتهيئة وظائف جديدة في قطاع الرعاية وفي خدمات البنية التحتية، مثل الطاقة والنقل^(٤٣).

٣١ - وتوفر خطة عام ٢٠٣٠ فرصة فريدة لمعالجة ارتفاع مستويات فقر الدخل والوقت لدى المرأة منهجياً بصورة متكاملة. وسيؤدي هذا النهج إلى إيجاد أوجه تآزر مهمة لإحراز تقدم على صعيد عدة أهداف من أهداف التنمية المستدامة بما في ذلك بشأن الفقر والتغذية والصحة والتعليم والمساواة بين الجنسين والمياه والصرف الصحي والبنى التحتية وتوفير العمل اللائق والنمو الشامل للجميع.

دال - فهم وقياس الفقر في صفوف النساء: الثغرات والتحديات

٣٢ - ينبع أحد التحديات الرئيسية في فهم تجارب المرأة في مجال الفقر من الطريقة التي توضع فيها عادة مفاهيم مقاييس الفقر. وبشكل عام، تستند مقاييس فقر الدخل، بناءً على مستوى دخل محدد

(٤٢) Diane Elson, "Unpaid Work, Millennium Development Goals and capital accumulation", presentation at the Levy Economics Institute of Bard College conference on unpaid work and the economy, Annandale-on-Hudson, New York, October 2005.

(٤٣) UN-Women, *Promoting Women's Economic Empowerment: تحويل الوعود إلى أفعال* (New York, 2018); and Jerome De Henau, Susan Himmelweit and Diane Perrons, "Investing in the care economy: simulating employment effects by gender in countries in emerging economies", paper commissioned by the International Trade Union Confederation, January 2017.

دولياً أو وطنياً للتمييز بين الفقراء وغير الفقراء، إلى بيانات استقصاءات الأسر المعيشية حيث تستخدم البيانات المتعلقة بمجموع دخل الأسرة المعيشية أو مجموع استهلاكها لحساب نصيب الفرد من الدخل (انظر الفرع الثاني). ومع أن هناك مناقشات مستفيضة حول ملائمة مستويات الدخل التي تحدد عتبات الفقر والفقر المدقع^(٤٤)، وجه الباحثون والباحثات في القضايا النسوية الانتباه إلى مشكلة استخدام الأسرة المعيشية كوحدة تحليل لقياس الفقر.

٣٣ - ولا تأخذ مقاييس الفقر للأسرة المعيشية في الاعتبار الطريقة التي يُدار بها الدخل داخل الأسرة المعيشية، أي من الذي يتولى الحصول على الأموال والموارد والأصول والسيطرة عليها على سبيل المثال. فبدلاً من أن تكون الأسر المعيشية وحدة متماسكة يتم فيها تجميع الموارد بشكل منصف أو يكون فيها جميع أفرادها فقراء أو غير فقراء على حد سواء، فإنها تتميز بالتفاعلات وبعلاقات تتسم بالتعاون والصراع وتقوم على ديناميات السلطة بين الجنسين^(٤٥). والفوارق في سلطة ومكانة أفراد الأسرة المعيشية، والتي عادة ما تستند إلى نوع الجنس والسن، تحدد توزيع الموارد داخل الأسرة المعيشية. وفي الواقع، يعيش عدد كبير من النساء الفقيرات في أسر معيشية ليست ضمن الخمس الأدنى دخلاً، وشريحة الـ ٢٠ في المائة الدنيا هي الفئة التي غالباً ما تستهدفها المساعدة في برامج مكافحة الفقر^(٤٦). وقد طرح استخدام قيادة الذكر أو الأنثى للأسرة المعيشية مقياساً للتوزيع إشكاليات أيضاً، بالنظر إلى عدم وضوح كيفية فهم "القيادة" من قبل كل من عداوي الاستطلاعات والمجيبين عليها، وعدم تجانس الأسر المعيشية التي تقوم النساء بأودها دون وجود رجال بالغين.

٣٤ - ومقاييس الفقر القائمة على الدخل محدودة أيضاً لأنها تركز فقط على الحرمان النقدي بدلاً من تداخل أوجه الحرمان مثل نقص الرعاية الصحية والسكن والتعليم والبنية التحتية أو محدودية الحصول عليها. والفقر ليس أحادي البعد، ولكنه ظاهرة معقدة متعددة الأبعاد، وتدلل على الحالة التي تتسم فيها حياة الأفراد باستمرار "بالانحزام والدونية بمختلف الطرق"^(٤٧). وبالنظر إلى إدراك الحاجة إلى أدوات قياس تعكس أوجه الحرمان المتداخلة، فقد تطورت مقاييس الفقر المتعددة الأبعاد في العقود الأخيرة^(٤٨).

(٤٤) Martin Ravallion, Shaohua Chen and Prem Sangraula, "Dollar a day revisited", Policy Research Working Paper, No. 4620 (Washington, D.C., World Bank, 2008).

(٤٥) Amartya Sen, *Gender and Cooperative Conflicts*, Working Paper, No. 18 (Helsinki, UNU-WIDER, 1987); and Bina Agarwal, "'Bargaining' and gender relations: within and beyond the household", *Feminist Economics*, vol. 3, No. 1 (1997).

(٤٦) Naila Kabeer, "Gender, poverty, and inequality: A brief history of feminist contributions in the field of international development", *Gender and Development*, vol. 23, No. 2 (2015); and Caitlin S. Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa", Working Paper No. 24047 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2017).

(٤٧) Amartya Sen, "A decade of human development", *Journal of Human Development*, vol. 1, No. 1 (2000).

(٤٨) Sabine Alkire and James Foster, "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, Nos. 7 and 8 (2011); and Gisela Robles Aguilar and Andy Sumner, "Who are the world's poor? A new profile of global multidimensional poverty", Working Paper No. 499 (Washington D.C., Center for Global Development, 2019).

٣٥ - ومن مزايا بعض المقاييس غير المتصلة بالدخل، كالتعليم أو الصحة على سبيل المثال، أنه يمكن قياسها على المستوى الفردي بدلا من مستوى الأسرة المعيشية. غير أن تحليلات الفقر المتعددة الأبعاد تميل إلى استخدام مقاييس على مستوى الأسر المعيشية، مثل الحصول على السكن أو الهياكل الأساسية كالمياه والصرف الصحي. ومع أن الأسر المعيشية تعاني بصورة جماعية من الفقر والحرمان وعدم المساواة في إمكانية الحصول على الخدمات العامة، لا يعاني جميع أفراد الأسرة بنفس الطريقة أو بنفس القدر. وعلاوة على ذلك، وفي حين أن تحليلات الفقر المتعددة الأبعاد تأخذ في الحسبان الافتقار إلى البنى التحتية مثل المياه والصرف الصحي باعتبارها أحد مجالات الحرمان، فإنها لم تركز صراحةً على فقر الوقت، باعتباره بعداً متداخلاً للحرمان. ولقد صُمِّم مقياس الحرمان الفردي الذي وضع مؤخراً ليتجاوز الافتقار إلى البيانات المتعلقة بالفقر على المستوى الفردي وكذلك لإدراج المؤشرات الخاصة بنوع الجنس مثل تلك المتعلقة باستخدام الوقت^(٤٩). ومع ذلك، يتطلب توسيع نطاق هذا المقياس جمع بيانات جديدة مما يستغرق وقتاً طويلاً ويتطلب موارد كبيرة.

٣٦ - وبالإضافة إلى قياس الفقر، فقد تطور فهم الأبعاد الجنسانية للفقر متجاوزاً الملاحظة التجريبية حول ما إذا كانت النساء أكثر عرضة للفقر من الرجال، إلى فهم للعمليات والهياكل المعقدة التي تكمن وراء تجارب النساء المتعلقة بالفقر. فالفقر "حالة" و "عملية" على السواء، حيث يختبر الرجال والنساء حالة الفقر بطرق مختلفة وبشكل غير متساو في كثير من الأحيان، ويصبحون فقراء عن طريق عمليات تتباين أحيانا، وإن لم يكن دائما^(٥٠). ومع أنه تبرز حاجة ملحة إلى مقاييس للفقر تراعي الاعتبارات الجنسانية، يلزم إيلاء الاهتمام كذلك للعمليات التي تسهم في الفقر للاسترشاد بها في وضع السياسات والإجراءات. وتقسيم العمل بين المرأة والرجل، سواء بأجر أو بدون أجر، هو العام المحرك الرئيسي للفقر بين النساء، إلى جانب عدم المساواة في توزيع الأصول والموارد والاستحقاقات داخل الأسرة المعيشية.

هاء - لمحة عامة عن الدراسة الاستقصائية العالمية الثامنة

٣٧ - تستند المعلومات الواردة في الفرع الثاني أساساً إلى تحليل عالمي لبيانات الفقر المستمدة من البنك الدولي، استخدمت فيه قاعدة بيانات الرصد العالمي التي وُضعت مؤخراً لإتاحة أفكار جديدة عن الفقر والحرمان من المنظور الجنساني، توضح أن فقر الدخل وفقر الوقت يشكّلان بصفة خاصة لدى النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاماً ويعشن في أسر معيشية معيلة لأطفال. والتداخل بين فقر الدخل وفقر الوقت، الذي يتفاقم بفعل قلة الخدمات والبنية التحتية الأساسية أو عدم توافرها، يؤدي إلى استنزاف قدرات المرأة، حيث لا يترك متسعاً من الوقت للنوم أو الراحة أو الترفيه. ويتبين في التحليل الذي أجري أن النساء والفتيات اللاتي يواجهن أشكالاً متعددة ومتداخلة من عدم المساواة، من حيث نوع الجنس والدخل والموقع والعرق والأصل الإثني، من بين أشد الفئات حرماناً.

٣٨ - وينصب التركيز في الفرع الثالث على السبل التي يمكن بها للسياسات أن تدعم النساء اللاتي يحاولن التوفيق بين أشكال العمل المكثف وإعالة أسرهن ورعايتها، لكي يتسنى لهن تحقيق الأمن

(٤٩) Sharon Bessell, "The individual deprivation measure: measuring poverty as if gender and inequality matter", *Gender and Development*, vol. 23, No. 2 (2015).

(٥٠) Naila Kabeer, "Monitoring poverty as if gender mattered: a methodology for rural Bangladesh", Discussion Paper No. 255 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 1989).

الاقتصادي دون تشديد قبضة الفقر الناجم عن انخفاض الدخل وضيق الوقت. ويتضمن هذا الفرع استعراضاً لدور أدوات الحماية الاجتماعية، لا سيما إجازة الأمومة مدفوعة الأجر، في تعزيز تأمين دخل المرأة عند منعطف حاسم في حياتها تحتاج فيه إلى الاستراحة من العمل المدفوع الأجر، ولدور التحويلات الاجتماعية، مثل استحقاقات الطفل والأسرة، لتكملة الدخل وأي تحويلات خاصة من المعيلين الآخرين في الأسرة المعيشية. كما تحتاج المرأة في السياقات المنخفضة الدخل إلى تدخلات في سوق العمل يمكن أن تساعد على إيجاد سبل عيش مستدامة وأن تراكم أصولاً لإعالة نفسها وأسرتها في الأجل الطويل.

٣٩ - ويُسلط الضوء في الفرع الرابع على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، باعتبارها ذات أهمية حاسمة في التصدي لمسألة فقر الدخل والوقت لدى النساء. وفي السياقات التي تنسم بانخفاض الدخل، على وجه الخصوص، لا بد من تعزيز إمكانية حصول الأسر المعيشية على ما يكفي من الكهرباء والمياه النقية والصرف الصحي للحد من الفقر لدى النساء، بتجنب استنزاف قدراتهن وزيادة إنتاجيتهن سواء في العمل بأجر أو دون أجر. والاستثمار في التعليم العالي الجودة وخدمات الصحة ورعاية الأطفال الميسورة التكلفة يساعد على إتاحة مزيد من الوقت للمرأة وبناء القدرات البشرية وتوفير فرص عمل في قطاع الرعاية.

٤٠ - ويركز الفرع الخامس على التحديات في تمويل الاستثمارات الاجتماعية المبينة في الفرعين السابقين. ويُفند الرأي السائد القائل بأن السياسة الاجتماعية لا تمثل إلا شكلاً من أشكال الإنفاق الاستهلاكي الحكومي. وتناقش الآثار طويلة الأجل للخدمات الاجتماعية، بما في ذلك التعليم والصحة والنماء في مرحلة الطفولة المبكرة، على الإنتاجية لبيان فوائدها على المدى الطويل. وترد في هذا الفرع أمثلة على السبل التي يمكن بها تعبئة الموارد، ومن بينها تحسين كفاءة نظم الضرائب، وتوسيع الأوعية الضريبية، وفرض ضرائب جديدة، وتوليد إيرادات من استعمال الموارد الطبيعية، ووقف التهرب من دفع الضرائب وتجنبها.

٤١ - أما الفرع السادس فتعرض فيه الاستنتاجات والتوصيات، ويتضمن دعوة إلى تعزيز الاستثمارات في مجموعة متكاملة من تدابير السياسة العامة تعمل بصورة متلازمة من أجل زيادة الأمن الاقتصادي لدى النساء، وتخفيف مشقة أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وشدتها وإتاحة مزيد من الوقت للمرأة، باعتبار ذلك الأساس لبناء اقتصادات ومجتمعات أكثر مساواة واستدامة.

ثانياً - فهم ظاهرة الفقر في صفوف النساء: فقر الدخل والوقت والضغط الناجمة عن أعمال الرعاية

ألف - مقدمة

٤٢ - يشكل عدم المساواة في توزيع أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، بين المرأة والرجل وبين الأسر والمجتمعات بصورة أعم، مصدراً رئيسياً لحرمان المرأة من الناحية الاقتصادية. فالبيانات الواردة من ٩٠ بلداً تفيد بأن المرأة تخصص كل يوم في المتوسط من الساعات حوالي ثلاثة أضعاف ما يخصه الرجل لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر^(٥١). ونظراً إلى ضيق الوقت الناجم

عن ذلك، تشارك المرأة في العمل المدفوع الأجر أقل مقارنة بالرجل، وعندما تشارك في العمل المدفوع الأجر، من المرجح أن تشغل بوظائف أدنى جودة وأقل أجراً يمكن توفيقها بسهولة أكبر مع مسؤوليات أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. وعلاوة على ذلك، وبسبب الجمع بين مسؤولية العمل المدفوع الأجر وأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر يعني المرأة من ضيق الوقت المتبقي المتاح للتعليم والراحة والترفيه. وكما اعتُرف به في الدورة الثالثة والستين للجنة وضع المرأة، فإن عدم كفاية توفير الخدمات العامة والبنية التحتية المستدامة يزيد من القيود المفروضة على دخل المرأة ووقتها. وبالنسبة إلى النساء والفتيات الفقيرات والمنتميات إلى الفئات المهمشة، يشهد الحرمان من سبل الحصول على الخدمات العامة والبنية التحتية بصفة خاصة.

٤٣ - وعلى الرغم من أهمية رصد الحرمان الاقتصادي للمرأة والتصدي له، لا تتوافر تقديرات عالمية بشأن فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل. وسبب ذلك هو أن البيانات المتعلقة بالفقر المدقع تعتمد على الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية التي ليست مصممة في الوقت الراهن لقياس مستوى الفقر على مستوى الفرد^(٥٢). والتقديرات القابلة للمقارنة عن عدد النساء والفتيات والرجال والفتيان الذين يعيشون في الأسر المعيشية الفقيرة الدخل، التي أعدت لأغراض هذا التقرير، تقدم أفكاراً جديدة عن المواصفات الجنسانية للفقراء^(٥٣). وفي هذا التحليل، تُعتبر النساء والفتيات فقيرات الدخل إذا كن يعشن في أسر معيشية فقيرة الدخل؛ ويفترض أن جميع النساء والفتيات اللاتي يعشن في أسر معيشية فقيرة هن فقيرات، في حين يفترض أن جميع النساء والفتيات اللاتي يعشن في أسر معيشية غير فقيرة لسن فقيرات. وينطبق التعريف نفسه على الرجال والفتيان. وفي المقابل، تعتبر الأسرة المعيشية فقيرة إذا كان نصيب الفرد فيها من الاستهلاك (أو نصيب الفرد من الدخل، تبعاً للبلد)، دون الخط الدولي للفقر، أي ١,٩٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهو التعريف الموحد للفقر المدقع بموجب الإطار العالمي لرصد أهداف وغايات التنمية المستدامة لخطة عام ٢٠٣٠^(٥٤). ولتكتملة مقاييس الخط الدولي للفقر وتبيان مختلف أبعاد الفقر، تستخدم أيضاً مقاييس أخرى، بعضها غير نقدي، لتقييم الفقر لدى النساء (انظر الإطار الثالث).

(٥٢) كما أشير إليه في الفرع الأول، فإن المصدر الرئيسي لقياس الفقر هو استقصاءات الأسر المعيشية التي تمثل الوضع على الصعيد الوطني، التي تشكل فيها الأسرة المعيشية وحدة القياس. غير أن هذه المقاييس تفتقر إلى التفصيل الدقيق فيما يتعلق بالديناميات ضمن الأسرة المعيشية، مثل الفروق بين الأفراد أو الجنسين في أنماط الاستهلاك ومعلومات عن كيفية تجميع الموارد وتقاسمها بين أفراد الأسرة المعيشية (Sylvia Chant, "Re-thinking the 'feminization of poverty' in relation to aggregate gender indices", *Journal of Human Development*, vol. 7, No. 2 (2006); Julian Lampietti and Linda Stalker, *Consumption Expenditure and Female Poverty: A Review of the Evidence* (Washington, D.C., World Bank, Development Research Group/Poverty Reduction and Economic Management Network, 2000); and "Monitoring global poverty: report of the Commission on Global Poverty (World Bank, Washington, D.C., 2017)).

(٥٣) أعدت في إطار شراكة جارية بين هيئة الأمم المتحدة للمرأة والبنك الدولي، باستخدام قاعدة بيانات الرصد العالمية، المحدثة في عام ٢٠١٩، انظر UN-Women and World Bank (forthcoming), "Gender Differences in Poverty and Household Composition through the Lifecycle", 2018.

(٥٤) انظر البيانات الوصفية للمؤشر ١-١-١ تحت الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة.

الإطار الثالث

مقاييس الفقر: التعاريف والمفاهيم

تستخدم في هذا الفرع ثلاثة مقاييس مختلفة للفقر، لكل منها مواطن قوة وأوجه قصور. أولاً، الخط الدولي للفقر وهو مقياس موحد مفيد لتقييم الحرمان المادي الشديد في جميع البلدان، ولكن الفقر قد يتوقف أيضاً على متوسط مستويات المعيشة في البلد أو المنطقة. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، حيث التفاوت كبير، يعاني العديد من الناس من الفقر والمشقة، رغم أنه لا يعيش سوى ٤ في المائة من السكان على أقل من ١,٩٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في اليوم.

والمقياس الثاني للفقر هو المقياس المركب لمستوى المعيشة التراكمية للأسرة المعيشية الذي تستخدم فيه موجودات الأسرة المعيشية، مثل أجهزة التلفزيون والدراجات، لتقييم وضعها الاجتماعي والاقتصادي. ومؤشر الثروة في الدراسة الاستقصائية الديمغرافية والصحية مقياس يتناول طائفة من أشكال الحرمان إضافة إلى الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسرة المعيشية، بما في ذلك عدم كفاية فرص الحصول على المياه والصرف الصحي ونوعية المساكن (انظر الفرع دال).

ومن منظور جنساني، لا يزال مؤشر الثروة محدوداً، على غرار الخط الدولي للفقر، بالنظر إلى أن تقييمات الفقر على مستوى الأسرة المعيشية لا تأخذ في الاعتبار ديناميات السلطة وأوجه عدم المساواة داخل الأسرة المعيشية في تقاسم ثروة الأسرة المعيشية وأصولها ودخلها واستهلاكها.

وتعرض مقاييس الفقر المذكورة أعلاه بالاقتران مع معلومات عن مقياس ثالث، هو فقر الوقت. فققر الوقت، مقيساً ومسجلاً على مستوى الفرد، يُفهم عموماً على أنه عدم توافر أوقات فراغ (بما في ذلك الوقت المناسب لتلبية الاحتياجات الأساسية للراحة والترفيه نظراً إلى الساعات المفرطة التي تُقضى في العمل، سواء بأجر أو بدون أجر (انظر الإطار الثاني)). ويشكل فقر الوقت بعداً هاماً من أبعاد الرفاه له آثار كبيرة على الحد من فقر الدخل والمساواة بين الجنسين.

٤٤ - وتُبحث في الفرع باء أدناه الصلة بين الرعاية وفقير الدخل من خلال تحليل بيانات فقر الدخل حسب نوع الجنس والسن وتكوين الأسرة المعيشية. فالمرأة تواجه أشد مخاطر فقر الدخل خلال الفترة التي تعاني فيها أكثر من ضيق الوقت نظراً إلى وجود أطفال صغار بحاجة إلى الرعاية، بصرف النظر عما إذا كانت تعيش مع زوج أو تعيش بمفردها أو في أسرة معيشية موسعة. وعلاوة على ذلك، ومع أن وجود الأطفال يزيد من احتمال العيش في الفقر بالنسبة للرجل والمرأة على السواء، فإن المرأة تواجه هذا الاحتمال في وقت مبكر خلال حياتها ومن الأرجح أن تعاني أكثر مما يعانيه الرجل من الفقر وهي بمفردها، في أسرة معيشية وحيدة العائل، على سبيل المثال. ويتناول البحث في الفرع جيم البيانات المستمدة من استقصاءات استخدام الوقت لتوضيح عدم المساواة في توزيع أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر بين المرأة والرجل داخل الأسرة المعيشية. ويركز الفرع دال على الكيفية التي يزيد بها عدم كفاية توفير الخدمات والبنى التحتية وافتقار المرأة إلى الوقت من حدة الفقر ويدعم دائرة الفقر. أما الفرع هاء فيتضمن تحليلاً لكيفية معاناة النساء والفتيات اللاتي يواجهن أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز والتهميش من فقر الدخل والوقت بشدة أكبر.

باء - فقر المرأة الناجم عن انخفاض الدخل والضغط الناجمة عن أعمال الرعاية

٤٥ - إن النصيب غير المتناسب الذي تتحمله المرأة من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر يسهم في زيادة احتمال فقر الدخل. ويشير تحليل البيانات المستمدة من ٩١ بلدا ناميا، التي تغطي ٧٨,١ في المائة من سكان العالم، إلى أن المرأة تعاني من الضغط في أوقات معينة من حياتها تكون فيها أكثر تعرضا للفقر مقارنة بالرجل. فعلى سبيل المثال، تفوق معدلات فقر النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما بنقطتين مئويتين معدلات فقر الرجال من نفس الفئة العمرية. ويعادل ذلك ما مجموعه ٤٩ مليون من النساء والفتيات الفقيرات مقابل ٤٠ مليون من الرجال والفتيان الفقراء^(٥٥). وإذا أخذ في الاعتبار أن الرجال من السكان يفوقون النساء عددا، تشير النتائج إلى أن النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما على الصعيد العالمي أكثر تعرضا بنسبة ٢٥ في المائة لاحتمال العيش في فقر مدقع مقارنة بالرجال^(٥٦).

٤٦ - ويتطابق اختلاف معدلات الفقر المدقع لدى النساء والرجال في الفئة العمرية ٢٥ إلى ٣٤ عاما مع الفروق بين مراحل حياة الرجل والمرأة. فالمرأة تتزوج وتنجب أطفالا في مرحلة مبكرة من حياتها مقارنة بالرجل. والمسؤولية عن رعاية صغار المعالين في مرحلة مبكرة من الحياة تحرم المرأة من فرص تطوير قدراتها وتقلل من فرص حصولها على العمل اللائق. وبأخذ الخصائص الفردية في الاعتبار، مثل العمر والوضع العائلي والتعليم والوضع الوظيفي وخصائص الأسر المعيشية، يبين التحليل أن المرجح بما قدره ٤,٨ نقاط مئوية أن تعيش النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما واللاتي لديهن أطفال دون سن الخامسة في فقر مدقع مقارنة بالنساء اللاتي ليس لديهن أطفال صغار. فوجود طفل صغير في الأسرة المعيشية يزيد أيضا من احتمال تعرض الرجل للفقر، ولكن بحجم أقل (٢,٦ في المائة)^(٥٧).

١ - الأطفال والقائمون على رعايتهم يشكلون الغالبية العظمى من أفقر الفقراء

٤٧ - تبلغ معدلات الفقر المدقع أعلى مستوياتها في مرحلة الطفولة، وتنخفض في مرحلة المراهقة المبكرة وحتى مرحلة البلوغ، وتستقر حوالي سن الخمسين. ويمثل الأطفال من الولادة حتى سن الرابعة عشرة نسبة غير متناسبة من الفقراء بصفة خاصة، حيث يشكلون ٢٨ في المائة من مجموع السكان ولكن يمثلون ٤٦ في المائة من أفقر الفقراء^(٥٨). وعموما، يمثل الأفراد دون سن ٣٥ عاما نسبة ٧٦ في المائة ممن يعيشون في فقر مدقع^(٥٩).

٤٨ - وعندما توزع معدلات الفقر حسب نوع الجنس والسن، يتبين أن النساء يتعرضن للفقر بصفة خاصة عندما تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما، حيث تتسع الفجوات الجنسانية إلى أقصى حد

(٥٥) استنادا إلى عينة كاملة لجميع الأعمار، يعيش ٣٤٨ مليون من النساء والفتيات في فقر مدقع مقابل ٣٤١ مليون من الرجال والفتيان.

(٥٦) UN-Women and World Bank (forthcoming), "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", 2018.

(٥٧) المرجع نفسه.

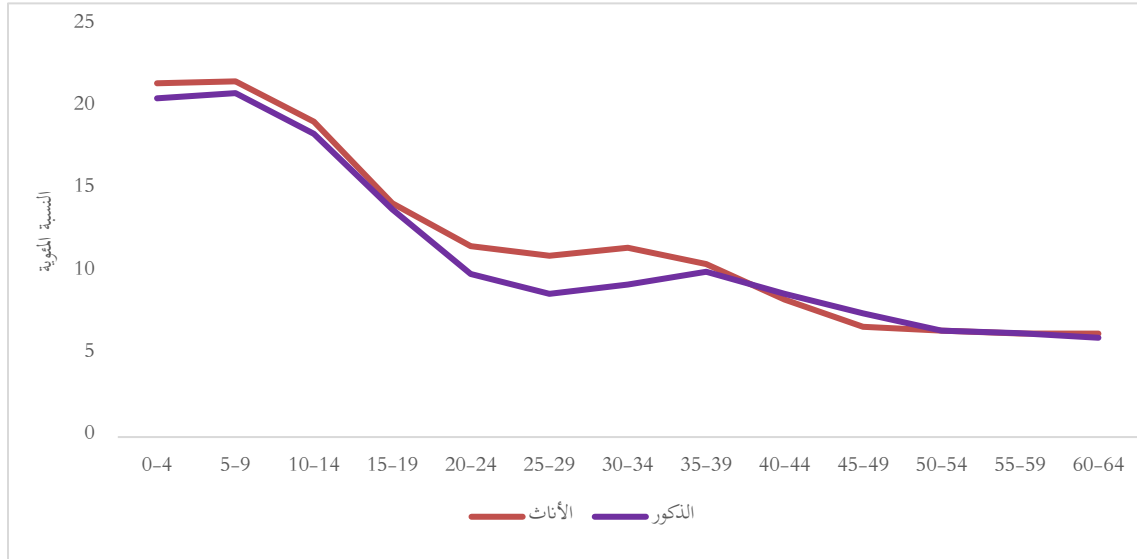
(٥٨) لا يستخدم مقياس التكافؤ في هذا التحليل.

(٥٩) UN-Women and World Bank (forthcoming) "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", 2018.

(انظر الشكل الأول)^(٦٠). وعلى الصعيد العالمي، تعيش ١٢٥ امرأة تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما في فقر مدقع لكل ١٠٠ رجل في نفس الفئة العمرية. وتتطابق الفجوة الجنسانية بين اللاتي تتجاوز أعمارهن ٢٤ عاما مع مرحلة العمر التي يجري فيها تكوين الأسرة وتربية الأطفال، والتي تواجه خلالها النساء وأسرهن ازدياد النفقات المرتبطة بإنجاب الأطفال بينما يعانون أيضا من ضيق الوقت لممارسة عمل مدفوع الأجر^(٦١). ويسود هذا النمط في جميع المناطق التي تتوفر عنها بيانات، ولكن عمق الفجوات الجنسانية ومدتها يختلفان من منطقة إلى أخرى. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى مثلا، حيث تُسجل أكبر معدلات الولادة لدى المراهقات، تظهر الفجوة في مرحلة مبكرة من حياة الشابات وهي موجودة فعلا لدى اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ١٩ عاما^(٦٢).

الشكل الأول

نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع على الصعيد العالمي، حسب السن ونوع الجنس



المصدر: UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", استنادا إلى قاعدة بيانات الرصد العالمي التابعة للبنك الدولي، المحدث في عام ٢٠١٩.

ملاحظة: يعرف الفقر المدقع بأنه العيش على أقل من ١,٩٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في اليوم، استنادا إلى عينة مكونة من ٩١ بلدا.

(٦٠) تضيق الفجوة الجنسانية ولا تعود جلية لدى الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٣٥ و ٣٩ عاما وبين ٤٠ و ٤٥ عاما. ومن المرجح أن يكون ذلك ناجما عن تضافر العوامل، بما في ذلك دخول أطفال الأسرة الأكبر سنا إلى سوق العمل وانضمام المرأة أو عودتها إلى القوة العاملة، مما يحسن توليد رأس مال الأسرة المعيشية وتراكمه.

(٦١) على الصعيد العالمي، يبلغ متوسط سن المرأة عند الزواج ٢٣,٣ عاما مقابل ٢٦,٦ لدى الرجل. انظر UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020*.

(٦٢) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020*. ويعيش ٤٣ في المائة من السكان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى على أقل من ١,٩٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في اليوم. وفي هذه المنطقة، تمثل النساء نسبة ٥٧,٢ في المائة من الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما ويعيشون في فقر مدقع. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، رغم أن السكان الذين يعيشون في فقر مدقع لا يمثلون سوى نسبة ٤ في المائة، تشكل المرأة نسبة مفرطة، إذ تمثل نسبة ٥٧,٩ في المائة من الأشخاص الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما ويعيشون في فقر مدقع.

٤٩ - وبما أن المرأة تبدأ بتكوين الأسرة وتحمل مسؤوليات تربية الأطفال في مرحلة مبكرة، وهي أعمال تعززها الأعراف الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية، فإنها تكافح من أجل تحقيق التوازن وتتخلى، في بعض الحالات، عن إتمام تعليمها أو تقبل العمل المدفوع الأجر لرعاية الأطفال في مرحلة مبكرة من حياتها^(٦٣). وتظهر البيانات العالمية المتعلقة بالمشاركة في القوة العاملة، مصنفة حسب السن ونوع الجنس، نمطا مماثلا؛ وكما يرد بمزيد من التفصيل في الفرع باء-٣، فإن الفجوات الجنسانية في المشاركة في القوة العاملة تزداد بحدة لدى النساء في سن الإنجاب^(٦٤).

٢ - زيادة احتمال الفقر في الأسر المعيشية التي لديها أطفال، لا سيما بالنسبة للنساء اللاتي لديهن أطفال

٥٠ - ترتفع لدى الأسر المعيشية التي تعيل أعدادا كبيرة من الأفراد، والكثير منهم من الأطفال، معدلات فقر الدخل (انظر الإطار الرابع)^(٦٥)، ويعود ذلك جزئيا إلى ارتفاع النفقات التي تتكبدها هذه الأسر، مثل تكاليف تربية الأطفال وصعوبة الجمع بين الرعاية والعمل المدفوع الأجر. بيد أن التعرض للفقر يختلف بين النساء والرجال. فمقارنة بالرجال، تعيش نسبة أكبر من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما في أسر معيشية يُحتمل أن يكون لديهن فيها معالون، لا سيما الأطفال الصغار^(٦٦).

(٦٣) Andrew Morrison and Shwetlana Sabarwal, "The economic participation of adolescent girls and young women: why does it matter?", Prem Notes, No. 128 (Washington, D.C., World Bank, 2008); Saranga Jain and Kathleen Kurz, *New Insights on Preventing Child Marriage: A Global Analysis of Factors and Programs* (Washington, D.C., International Center for Research on Women, 2007); United Nations Children's Fund (UNICEF), *Early Marriage: A Harmful Traditional Practice: A Statistical Exploration* (New York, 2005); and Jennifer Parsons and others, "Economic impacts of child marriage: a review of the literature", *The Review of Faith and International Affairs*, vol. 13, No. 3 (2015).

(٦٤) UN-Women, *Progress of the World's Women 2015–2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (New York, 2015).

(٦٥) يبين تحليل ارتدادي يستند إلى عينة مكونة من ٩١ بلدا، ويأخذ في الاعتبار الخصائص الفردية مثل العمر والحالة الاجتماعية، والتعليم، والوضع الوظيفي، وحجم الأسرة المعيشية، أن نسبة المعالين إلى العائلين تشكل مؤشرا مهما للفقر: فكلما ارتفعت نسبة الأطفال إلى البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما، ارتفع احتمال الفقر لدى النساء والرجال الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما. انظر UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle".

(٦٦) على الصعيد العالمي، تعيش نسبة ٤٥,٥ في المائة من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما مع زوج في أسرة معيشية لديها طفل واحد على الأقل دون سن ١٨ عاما، فإن النسبة المقابلة للرجل هي ٣٣,٩ في المائة. وكذلك، فإن احتمال عيش النساء في أسر معيشية وحيدة العائل مع أطفال معالين أكبر مقارنة بالرجل: فنسبة ٣,٥ في المائة من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما تعيش في أسر تعيلها الأم وحدها مع طفل واحد على الأقل دون سن ١٨ عاما. وفي المقابل، تعيش نسبة ٠,٨ في المائة من الرجال الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما في أسر معيشية فيها يعيلها الأب وحده مع طفل واحد على الأقل دون سن ١٨ عاما.

الإطار الرابع

تكوين الأسرة المعيشية: المؤشرات والتعاريف

الأسرة المعيشية مؤلفة من فرد يعيش بمفرده، أو عدد من الأشخاص الذين يعيشون معاً، ويتزودون معاً بالغذاء والمأوى وغير ذلك من ضروريات المعيشة. وغالباً ما توجد صلة قرى بين أفراد الأسرة ولكن الأسر المعيشية تكون مؤلفة أيضاً من أشخاص توجد بين بعضهم صلة قرى ولا توجد بين بعضهم الآخر على السواء^(أ). ويركز هذا الفرع على ما يلي من أنواع الأسر المعيشية التي يتبين من تحليل فقر الدخل أنها تشكل نسبة مفرطة من أفقر الفقراء الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاماً، وهي:

(أ) **الأسر المعيشية المكوّنة من زوجين وأطفال** هي الأسر المعيشية التي يوجد فيها شخصان متزوجان أو في شراكة مع طفل واحد على الأقل بيولوجي أو لأحد الزوجين أو متبنى أو مكفول دون سن ١٨ عاماً. ويعيش ٤٤ في المائة من أفقر الفقراء في مثل هذه الأسر المعيشية؛

(ب) **الأسر المعيشية التي تعيلها الأم وحدها** هي الأسر المعيشية التي تعيش فيها الأم بمفردها، أي كانت سنّها، مع طفل واحد على الأقل بيولوجي أو للزوج أو متبنى أو مكفول دون سن ١٨ عاماً. وعلى الرغم من أنه لا يعيش في هذه الأسر المعيشية سوى نسبة ٣ في المائة من أفقر الفقراء، فإن ذلك يمثل مليونين من الشباب اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاماً، وهن أمهات يعشن بمفردهن في فقر مدقع؛

(ج) **الأسر المعيشية الموسعة** هي الأسر المعيشية التي يرتبط جميع أفرادها بصلات قرى، ولكن يوجد فيها فرد واحد على الأقل خارج وحدة الأسرة النواة، من قبيل علاقة والدين بالطفل. ويعيش ٤٧ في المائة من أفقر الفقراء في أسر معيشية موسعة. ومن بين المناطق التي توجد فيها أعلى معدلات الفقر المدقع، مثل وسط وجنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يعيش حوالي ٤٠ في المائة من الأطفال دون سن الخامسة عشرة في أسر معيشية موسعة.

أما نسبة ٦ في المائة المتبقية من أفقر فقراء العالم فتعيش في أسر معيشية مؤلفة من شخص واحد، وأسر معيشية مؤلفة من زوجين دون أطفال، وفي أسر معيشية لا صلات قرى بين أفرادها.

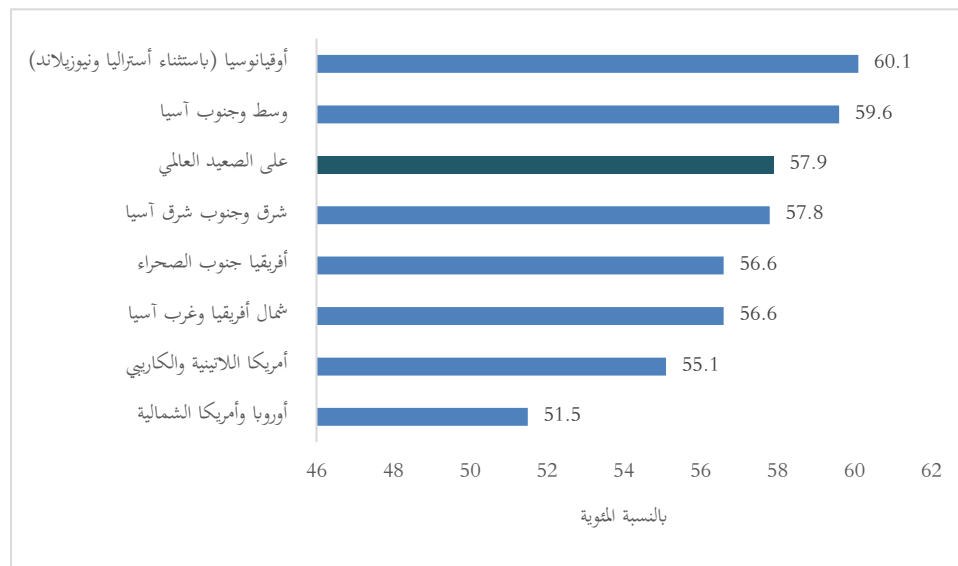
(أ) مبادئ وتوصيات لتعدادات السكان والمساكن (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع A.15.XVII.10).

٥١ - وعلى الصعيد العالمي، يمثل الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاماً الذين يعيشون في أسر معيشية مكوّنة من زوجين وأطفال نسبة مفرطة من أفقر الفقراء. ففيما يعيش ٣٩,٧ في المائة من الأفراد في هذه الفئة العمرية في أسر معيشية من هذا القبيل، فإنهم يشكلون ٤٤,٢ في المائة من أفقر الفقراء. وتمثل النساء أكبر حصة من هؤلاء الأفراد: فعلى الصعيد العالمي، تمثل النساء ٥٨ في المائة من أفقر الفقراء الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاماً ويعيشون في أسر معيشية مكوّنة من زوجين وأطفال (انظر الشكل الثاني).

٥٢ - والخطر الشديد لتعرض الأطفال ومن يُحتمل أن يتولوا رعايتهم للفقير، لا سيما النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما، يوضح التداخل بين الضغوط الناجمة عن الرعاية وفقير الدخل لدى النساء. ويؤكد التحليل المتعدد المتغيرات لمعدلات الفقر لدى النساء والرجال مع أطفال ودون أطفال أن النساء أشد تعرضا للفقير الناجم عن انخفاض الدخل. فوجود طفل دون سن الخامسة في الأسرة المعيشية يرفع معدلات فقر النساء بمقدار ٤,٩ نقطة مئوية ويرفع معدلات فقر الرجال بمقدار ٢,٦ نقطة مئوية^(٦٧).

الشكل الثاني

نسبة النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما من السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في أسر معيشية مكوّنة من زوجين وأطفال، حسب المنطقة



المصدر: UN Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle", استنادا إلى قاعدة الرصد العالمية التابعة للبنك الدولي، المحدثة في عام ٢٠١٩.

٥٣ - وكذلك، فإن احتمال عيش المرأة في أسر معيشية وحيدة العائل أكثر بكثير مقارنة بالرجل، وغالبا ما تكون الأسر المعيشية الوحيدة العائل أفقر من الأسر المعيشية المكوّنة من زوجين وأطفال^(٦٨). فالمرأة تربي أطفالها بمفردها لأسباب متنوعة منها التمرل والانفصال والطلاق وهجرة الزوج إلى مدينة أخرى أو بلد آخر، وتفعل ذلك على سبيل التفضيل أو خيار الحياة في بعض الحالات^(٦٩). وكون المرأة تعتمد

(٦٧) إضافة إلى ذلك، يزيد وجود طفل دون سن الخامسة من احتمال الفقر مقارنة بوجود أي أطفال بصفة عامة في سن ١٨ عاما أو أقل. انظر UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle".

(٦٨) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019-2020*. استنادا إلى البيانات الواردة من ٨٦ بلدا وإقليما، يُقدّر أن ٨٤,٣ في المائة من الأسر المعيشية الوحيدة العائل تعيلها نساء.

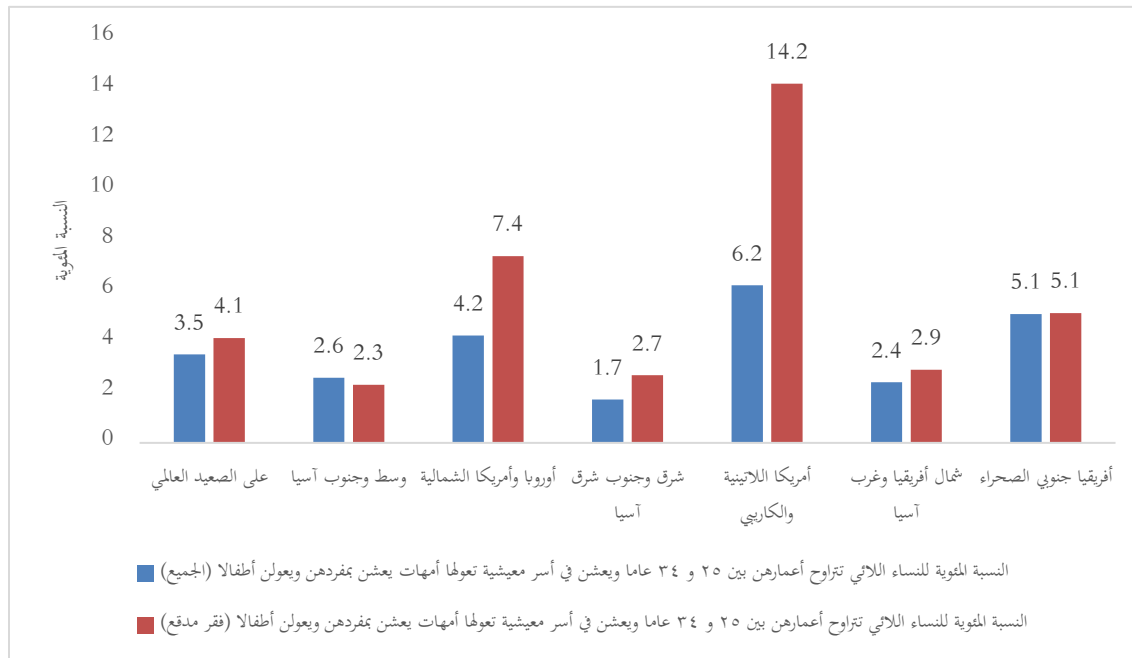
(٦٩) في حالات أخرى، لا تتاح للمرأة إمكانية التفضيل أو الاختيار، كما في الحالات التي لا يريد فيها الشريك المشاركة في تربية الأطفال، ولا يقدم دعما عاطفيا أو ماليا.

ماليا في كثير من الأحيان على شريكها وتقضي وقتا أطول في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، فإن الأمهات الوحيدات أكثر تعرضا للفقر. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، تمثل النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما ويعشن في أسر معيشية دون شريك نسبة مفرطة لدى أفقر الفقراء. وفي هذه المنطقة، تعيش ٦,٢ في المائة من النساء من هذه الفئة العمرية في مثل هذه الأسر المعيشية. بيد أن النسبة لدى أفقر الفقراء هي ١٤,٢ في المائة (انظر الشكل الثالث).

٥٤ - ولا تفتقر الأمهات الوحيدات إلى الدخل لأنهن يتجنبن العمل المدفوع الأجر. ففي الواقع، إن نسبة كبيرة منهن في البلدان المرتفعة الدخل، عادة ما تقارب أو تفوق ٨٠ في المائة، تشتغل بنشاط في شكل ما من أشكال العمل المدفوع الأجر.^(٧٠) وعلى الرغم من ارتفاع معدلات العمالة، تواجه الأسر التي تعيلها الأم وحدها مخاطر كبيرة بالتعرض للفقر. ويشكل التمييز والوصم على أساس الأسرة والوضع العائلي، إلى جانب عدم كفاية دعم الدخل، عوامل رئيسية تؤدي إلى ارتفاع معدلات الفقر لدى الأسر المعيشية التي تعيلها الأم وحدها. وخلص الباحثون في دراسة أجريت على ستة بلدان أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن الطلاق يخلق على دخل المرأة أثارا سلبية أكبر بكثير من أي آثار قد تترتب عليه بالنسبة للرجل^(٧١).

الشكل الثالث

النسبة المئوية للأمهات الوحيدات اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما في أسر معيشية فقيرة معدمة مع طفل واحد على الأقل دون سن ١٨ عاما، حسب المنطقة



UN-Women, Progress of the World's Women 2019–2020 (٧٠)

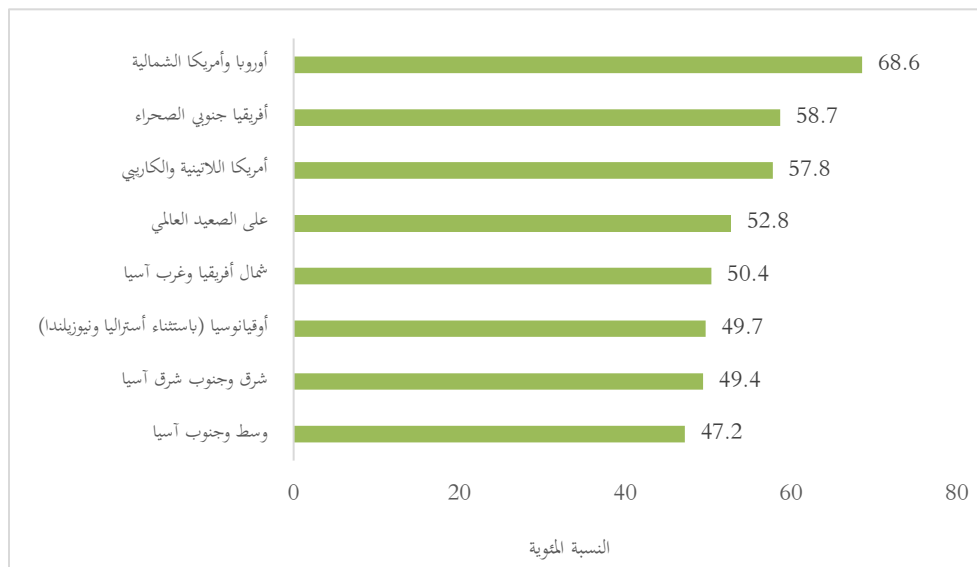
(٧١) المرجع نفسه.

٥٥ - والأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما ويعيشون في فقر مدقع ممثلون تمثيلا زائدا أيضاً في جميع المناطق في الأسر الموسعة، التي تعرف بأنها أسر معيشية يرتبط جميع أفرادها بصلات قرى، ولكن يوجد فيها فرد واحد أو أكثر على الأقل خارج وحدة الأسرة النواة، من قبيل العلاقة بين الوالدين والأطفال. وعلى الصعيد العالمي، يعيش ٣٩ في المائة من الأفراد من هذه الشريحة العمرية في أسر موسعة، لكن يعيش ٤٧ في المائة من أشد الناس فقراً في أسر موسعة.

٥٦ - وتشكل النساء نسبة أكبر من الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاما ويعيشون في فقر مدقع في أسر موسعة (انظر الشكل الرابع). والنساء اللاتي يعشن في أسر معيشية موسعة من المحتمل بصورة أكبر أن يعشن في فقر مدقع مقارنة بالنساء اللاتي يعشن في أنواع أخرى من الأسر المعيشية، أي أن هؤلاء النساء من المحتمل أن يكن أكثر عرضة بنسبة ٤,٧ نقطة مئوية للعيش في فقر مدقع مقارنة بالنساء اللاتي يعشن بمفردهن أو في أسر معيشية مكوّنة من زوجين فقط^(٧٢). وبالنسبة للنساء الفقيرات والرجال الفقراء، تشكل الأسر الموسعة جزءاً من إستراتيجية أوسع نطاقاً لكسب العيش في مواجهة الفقر المدقع، مما يتيح على سبيل المثال تقاسم السكن والموارد المحدودة الأخرى^(٧٣).

الشكل الرابع

نسبة النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاما من السكان الذين يعيشون في فقر مدقع في أسر موسعة، حسب المنطقة



المصدر: UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle"، استناداً إلى قاعدة بيانات الرصد العالمي التابعة للبنك الدولي، المحدثّة عام ٢٠١٩.

(٧٢) UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle". ويزيد في الأسر المعيشية الموسعة احتمال فقر الرجال أيضاً، ولكن بحجم أقل بمقدار ٣,٨ نقاط مئوية.

(٧٣) Sara Randall and Ernestina Coast, "Poverty in African households: the limits of survey and census representations", *The Journal of Development Studies*, vol. 51, No. 2 (2015).

٥٧ - وعلى الرغم من أن العيش مع أسرة موسعة قد يدعم الأفراد في مواجهة تكاليف المعيشة المرتفعة^(٧٤)، يمكن أن تفضي ديناميات السلطة المتعلقة بالعمر ونوع الجنس إلى هياكل هرمية وأوجه عدم مساواة. وقد ينتهي الأمر بالفتيات في أسر موسعة، مع عدد أكبر من الأفراد الذين يحتاجون إلى رعاية، إلى ترك الدراسة لتولي مسؤوليات منزلية إضافية، مثل الطهي أو جلب الماء أو التنظيف أو رعاية أشقاء أصغر سناً أو أبناء عمومة وخوولة أو أقارب من كبار السن^(٧٥). وعلاوة على ذلك، فإن الشركاء الذكور والآباء الأكبر سناً كثيراً ما يمكن أن يتحكموا أيضاً في ما إذا كان يمكن للمرأة ممارسة عمل مدفوع الأجر، مما يجعل المرأة تعتمد مالياً على شريكها الذكر وعلى أسرة شريكها^(٧٦). وفي حالات أخرى، يمكن أن يتيح العيش في أسر معيشية موسعة قدراً أكبر من المشاركة في مسؤوليات رعاية الأطفال، وفي الأغلب يكون ذلك في صورة نساء أصغر سناً يطلبن مساعدة من نساء بالغات أخريات، مثل أمهاتهن وجداتهن وغيرهن من قريباتهن.

٣ - الآثار المخففة للعمل بأجر على فقر دخل المرأة وأهمية نوعية العمل

٥٨ - لا تقلل مشاركة المرأة في العمل المدفوع الأجر من خطر تعرضها للفقر تلقائياً. وتؤثر مجموعة أوسع نطاقاً من العوامل، بما في ذلك طبيعة العمل المدفوعة الأجر وتوزيع الموارد الاقتصادية داخل الأسرة المعيشية، في ما إذا كان يمكن للمرأة استخدام إمكانية الحصول على الدخل كوسيلة للإفلات من براثن الفقر. وعلى سبيل المثال، من غير المرجح أن تنطوي الأنشطة الاقتصادية التي تتم داخل حدود العلاقات الأسرية، وعلى الأخص في المزارع والمؤسسات العائلية، على أجر مباشر، وبالتالي من غير المرجح أن تدعم المرأة لتكون مستقلة اقتصادياً^(٧٧).

٥٩ - ومع ذلك، فللعمل بأجر، في مجمله، تأثير مخفف على فقر الدخل. وعلى الصعيد العالمي، فإن معدل انتشار الفقر المدقع، بالنسبة للنساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاماً، هو الأدنى بالنسبة للنساء اللاتي يعملن في أعمال مدفوعة الأجر والأعلى بالنسبة للنساء اللاتي يعملن كعاملات مساهمات في الأسرة أو عاملات لحسابهن الخاص. وبالنسبة لمن لا يشاركن في القوة العاملة، كان معدل انتشار الفقر المدقع أعلى بمقدار ٨ نقاط مئوية للنساء مقارنة بالرجال، أي بنسبة ١٨,٣ في المائة و ١٠,٠ في المائة، على التوالي (انظر الجدول).

٦٠ - وكثيراً ما يقابل تدني جودة العمل المتاح التأثير المخفف للعمل على فقر الدخل (انظر الفرع الثالث). وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وبسبب انتشار الفقر المدقع على نطاق واسع ومحدودية الوصول إلى الحماية الاجتماعية، كثيراً ما ينخرط الأفراد في عمل مدفوع الأجر من أجل البقاء

(٧٤) على سبيل المثال، ازداد انتشار الأسر المعيشية الموسعة في البرازيل وكولومبيا خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي نتيجة للإفقار والعمالة الناقصة في المدن. انظر (Randall and Coast (2015).

(٧٥) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تحويل الوعود إلى أفعال.

(٧٦) في نيبال، على سبيل المثال، خلصت دراسة إلى أن زوجات الأبناء في أسر معيشية متعددة الأجيال كثيراً ما يعتمدن مالياً على أنسبائهن وأزواجهن الذين يسيطرون على الشؤون المالية للأسر المعيشية واتخاذ القرارات المالية بما في ذلك ما إذا كان يمكنهن المشاركة في عمل مدفوع الأجر. انظر: Lu Gram and others, "Revisiting the patriarchal bargain: The intergenerational power dynamics of household money management in rural Nepal", *World development*, vol. 112 (December 2018).

(٧٧) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019–2020*.

الاقتصادي، ويضطلعون بأعمال شاقة وتنطوي على مخاطر. وفي هذا السياق، تعد معدلات المشاركة في سوق العمل مرتفعة نسبياً لكل من النساء والرجال، لكن فرص العمل اللائق محدودة. وتعمل نسبة كبيرة من الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاماً، وبخاصة النساء، لقاء أجر منخفض أو بدون أي أجر مباشر في وظائف غير مستقرة وغير رسمية؛ ويعمل ٥٦,٣ في المائة من جميع النساء و ٥٥,٠ في المائة من جميع الرجال في هذه الفئة العمرية كعاملات وعاملين غير مدفوعي الأجر أو لحسابهم الخاص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وترتفع النسبة إلى ٦٤,٩ في المائة للنساء و ٦٧,٩ في المائة للرجال على التوالي في الفئة العمرية نفسها بين أشد الناس فقراً^(٧٨).

٦١ - وفي وسط وجنوب آسيا، أعقب ارتفاع مستويات دخل الأسر المعيشية، بدافع من التحسينات في العمل اللائق للرجال، انخفاض معدلات توظيف النساء^(٧٩). وتشير الدراسات إلى أن القطاعات التي تجذب العاملات قد توسعت على نحو أقل^(٨٠). وبالنظر إلى تدني نوعية الأعمال المدفوعة الأجر المتاحة للمرأة، في سياق ساعات طويلة من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، فقد تؤدي التحسينات في مستويات دخل الأسرة المعيشية إلى تخفيف الضغوط على النساء للبحث عن عمل خارجي^(٨١). وهناك غالبية عظمى من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاماً (٧٦,٢ في المائة) خارج القوى العاملة بينما ٤,٢ في المائة فقط من الرجال في الفئة العمرية نفسها خارج القوى العاملة^(٨٢).

معدلات الفقر المدقع بين الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٣٤ عاماً، حسب نوع الجنس والوضع الوظيفي

المنطقة	الإناث				الذكور			
	عمل مدفوع الأجر	عاملات مساهمات في الأسرة	عاطلات عن العمل	خارج القوى العاملة	عمل مدفوع الأجر	عاملون مساهمون في الأسرة	عاطلون عن العمل	خارج القوى العاملة
وسط وجنوب آسيا	١٥,٢	١٣,٨	١٠,٥	١٣	١٣,٤	١٤	١٤,٦	١١,٧
أوروبا وأمريكا الشمالية	٠,١	٠,٣	٠,٥	٢	٠,٦	٠,١	٠,٤	٠,٥
شرق وجنوب شرق آسيا	٠,٦	٤,٨	١,٦	٣,٥	١,٦	٠,٨	٤,٤	٢,٥
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٠,٥	١١,٣	٢,٩	٧,٥	٣,١	٠,٧	١٩,٨	٤,٥
شمال أفريقيا وغرب آسيا	٠,١	٠,٧	٠,٧	٠,٦	٠,٧	٠,٥	٠,٧	٠,٧

UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle" (٧٨)

(٧٩) هذا الاتجاه بفعل أوجه التراجع في العمالة بين الأسر المعيشية المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا. ولا يزال أشد الناس فقراً يواجهون ضغوطاً للانخراط في عمل مدفوع الأجر، بغض النظر عن جودة العمل المتاح وأجره. انظر Klasen and Pieters See Stephan Klasen and Janneke Pieters, "What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?", *The World Bank Economic Review*, vol. 29, No. 3 (2015)

(٨٠) المرجع نفسه.

(٨١) UN-Women, *Progress of the World's Women 2019–2020*

(٨٢) UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle"

المنطقة	الإناث				الذكور			
	عمل مدفوع الأجر أو عاملات لحسابهن الخاص	عاطلات خارج القوى العاملة	عمل مدفوع الأجر	عاملون مساهمون في الأسرة	عاطلون خارج القوى العاملة	عمل مدفوع الأجر أو عاملون لحسابهم الخاص	عاطلون خارج القوى العاملة	عمل مدفوع الأجر
أوقيانوسيا (باستثناء أستراليا ونيوزيلندا)	٥,٤	١٩,١	٢٦,٨	٢٠,٧	٢٠,٩	٨,٥	٢٠,٧	٢٨,٦
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	٢١,٣	٤٨,٩	٣٧,٧	٥٠,٩	٤٠,٥	١٩,٣	٤٤,٨	٣٩,٦
على الصعيد العالمي	٣,٣	٢٣,٢	٨,٤	١٨,٣	٨,٧	٥,٣	٢٣,٧	١٠

المصادر: UN-Women and World Bank, "Gender differences in poverty and household composition through the lifecycle" استناداً إلى قاعدة بيانات الرصد العالمي التابعة للبنك الدولي، المحدثّة عام ٢٠١٩.

٦٢ - ومن الضروري تيسير الحصول على فرص عمل مدفوعة الأجر عالية الجودة للتخفيف من مخاطر الفقر بين النساء، ومع ذلك، ورغم الحماية من الفقر التي يمكن أن يوفرها العمل المدفوع الأجر، كثيراً ما تجد المرأة من مشاركتها في القوى العاملة عند الزواج وعندما تصبح في سن الإنجاب. وعلى الصعيد العالمي، يوجد أكثر من نصف النساء في سن العمل المتزوجات أو المرتبطات في القوى العاملة، أي نسبة ٥٢,١ في المائة، مقارنة بنسبة ٦٥,٦ في المائة من النساء العازبات أو اللاتي لم يسبق لهن الزواج ونسبة ٧٢,٦ في المائة من النساء المطلقات أو المنفصلات. وتُظهر معدلات مشاركة الرجال في القوى العاملة اختلافاً أقل بكثير حسب الوضع العائلي، حيث يسجل الرجال المتزوجون أو المرتبطون أعلى معدل للمشاركة في القوى العاملة بنسبة ٩٦,١ في المائة. ويبدو أن الزواج يقلل من معدل مشاركة المرأة في القوى العاملة، بينما يكون له تأثير معاكس على الرجل^(٨٣).

٦٣ - وباختصار، يتبين أن الوضع الهش الخاص للنساء اللواتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٣٤ عاماً هو بسبب الزواج المبكر وتربية الأطفال، إلى جانب المعايير الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية التي تعزز دور النساء في تقديم الرعاية، وديناميات السلطة غير المتكافئة في الأسرة المعيشية التي تحد من وصولهن إلى الموارد والفرص المتاحة. وعلاوة على ذلك، عندما تكون المسؤولية عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر غير مقسمة بالتساوي بين النساء والرجال، إلى جانب عدم إمكانية الوصول إلى البنية التحتية الموقرة للوقت، فإن الحصول على عمل مدفوع الأجر يمكن أن يعني أيام عمل أطول للنساء، مما يضر بصحتهن ورفاههن^(٨٤).

جيم - معاناة المرأة من فقر الوقت والاستنزاف

٦٤ - خلافاً للموارد الأخرى، الوقت محدود. ويجب أن تندرج جميع المسؤوليات والمهام ضمن ٢٤ ساعة في اليوم. ولذلك، لا يتم تعريف مفهوم فقر الوقت عن طريق اقتطاع ساعات أو إضافتها، بل عن طريق كيفية استخدام هذا المورد المحدود. وتفتقر النساء والفتيات إلى الوقت عند قضاء ساعات مفرطة في العمل مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر، مما يترك القليل من الوقت أو لا يترك وقتاً للراحة

(٨٣) UN-Women, Progress of the World's Women 2019-2020.

(٨٤) المرجع نفسه.

والترفيه^(٨٥). وكثيرا ما تجبر النساء والفتيات اللاتي يتحملن مسؤولية أعمال الرعاية والأعمال المنزلية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر بسبب فقر الوقت إلى تقديم تنازلات صعبة، بما في ذلك تخصيص وقت أقل للرعاية الذاتية، مما قد يكون له آثار ضارة على صحتهم ورفاههم، ويوصف في بعض الدراسات على أنه استنزاف (انظر الإطار الثاني).

٦٥ - وثمة العديد من العوامل التي تحدد تخصيص الوقت بين الأفراد في أسرة معيشية. وتؤدي العوامل الديمغرافية دورا رئيسيا، مثل وجود أطفال وأشخاص كبار السن في حاجة إلى الرعاية. والعوامل الاقتصادية مهمة أيضا، ما يتطلب من الأفراد الموازنة بين الاحتياجات المالية واحتياجات الرعاية للأسرة مع العمل المدفوع الأجر وإنتاج الكفاف والعمل غير المدفوع الأجر. وتؤدي المعايير الاجتماعية التي تحدد التوقعات حول الطريقة التي ينبغي أن يقضي بها الأفراد وقتهم أيضا دورا حاسما، لا سيما تقسيم العمل المتوقع بين المرأة والرجل^(٨٦).

٦٦ - ولأن القواعد الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية تعتبر الرعاية من قبيل "عمل المرأة"، كثيرا ما يتعين على النساء الموازنة بين تزامم الطلبات على وقتهم، بما في ذلك كسب دخل إلى جانب مسؤوليات الرعاية والمسؤوليات المنزلية غير مدفوعة الأجر الملقاة على عاتقهن. وتعد البيانات المستقاة من استقصاءات استخدام الوقت أساسية لفهم الطريقة التي يقضي بها الأشخاص وقتهم، وبالتالي، فقر الوقت. غير أن قابلية مقارنة البيانات عبر البلدان تطرح مشكلة. ويمثل تحديد المهام المتزامنة بدقة، وكذلك نوع وشدة أشكال العمل المختلفة تحديا أيضا (انظر الإطار الخامس).

الإطار الخامس

قياس أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر: استقصاءات استخدام الوقت

إن فهم الاختلافات في استخدام الوقت بين النساء والرجال وداخل مجموعات النساء هو الخطوة الأولى نحو تخفيض أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر وإعادة توزيعها بين النساء والرجال وبين الأسر والمجتمعات المحلية. ولا تزال استقصاءات استخدام الوقت غير متوفرة أو مخصصة في العديد من البلدان، ويتم إجراء القليل منها بانتظام^(١). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاختلافات في المنهجية والتعاريف تعوق قابلية البيانات للمقارنة في ثلاثة مجالات للمشاكل وهي: تصميم الدراسات الاستقصائية وإدارتها؛ وقياس الوقت المخصص للرعاية المباشرة أو من شخص إلى شخص؛ وتصنيف الأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر وإنتاج السلع للاستهلاك الشخصي.

(٨٥) Stella Chatzitheochari and Sara Arber, "Class, gender and time poverty: a time-use analysis of British workers' free time resources", *The British Journal of Sociology*, vol. 63, No.3 (September 2012).

(٨٦) Asiahn Kes and Hema Swaminathan, "Gender and time poverty in sub-Saharan Africa", in C. Mark Blackden and Quentin Wodon, eds. *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*. World Bank Working Paper No. 73 (Washington D.C., World Bank, 2006).

تصميم الاستقصاءات بشأن استخدام الوقت وإدارتها

تتضمن استقصاءات استخدام الوقت عادة بيانات تستند إلى شكلين من أشكال جمع البيانات وهما يوميات الوقت التي تتضمن التعداد الكامل للأنشطة خلال فترة زمنية تصل إلى ٢٤ ساعة، وكثيراً ما تستخدم تصنيفات دولية للأنشطة استخدام الوقت، ومنهجيات قائمة على مجموعة من الأسئلة النمطية على مدى فترة مرجعية تمتد إلى أسبوع^(٤). وطريقة المراقبة المباشرة خيار ثالث، وهو مكلف وقلما يستخدم^(٥)، ولكنه يمكن أن يكون مفيداً في سياقات تكون فيها مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة منخفضة، ومن ثم يصعب على الأشخاص الإبلاغ الذاتي. ويترتب على التناقضات، حتى الصغيرة منها، في تصميم الدراسات الاستقصائية، آثار على مقارنة الجداول الأساسية في جميع البلدان.

قياس الوقت المخصص للرعاية المباشرة

تتباين مقاييس الوقت المخصص للرعاية المباشرة، بما يشمل الرعاية النشطة أو الإشرافية على السواء، عبر الاستقصاءات، مما يؤدي إلى قياس غير متسق وغير كامل. وتشكل الحاجة إلى استمرار الحضور جسدياً للإشراف على الأطفال الصغار، وأفراد الأسر المعيشية ذوي الإعاقات وكبار السن الضعفاء ومساعدتهم، عقبة رئيسية أمام مشاركة البالغين في سن العمل، ولا سيما النساء، في القوى العاملة. ويتفاوت مدى الرعاية الإشرافية المسجلة في استقصاءات استخدام الوقت. وحتى في الحالات التي تشمل رعاية إشرافية في استبيان الاستقصاءات، فإنها تستبعد أحياناً من احتساب وقت العمل غير المدفوع الأجر^(٦).

تصنيف الأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر والسلع للاستهلاك الشخصي

يقع إنتاج السلع للاستهلاك الشخصي ضمن حدود إنتاج نظام الحسابات القومية، وبالتالي فإنه مدرج في إطار العمل مدفوع الأجر، في حين أن إنتاج سلع الأسر المعيشية للاستهلاك الشخصي يقع خارج حدود الإنتاج ومن ثم يدرج في إطار العمل غير مدفوع الأجر. وعادة ما يعتبر جمع الحطب وحمل المياه عملاً مدفوع الأجر حتى لو أنه نادراً ما يُسجل في استقصاءات القوى العاملة، في حين أن إشعال النار أو تسخين المياه يعتبر عملاً غير مدفوع الأجر^(٧).

وفي عام ٢٠١٣، خلال المؤتمر التاسع عشر لخبراء إحصاءات العمل الذي عقدته منظمة العمل الدولية، وهي السلطة الرائدة لمسائل القياس في مجال العمل، تقرر تنقيح تعريف العمل وتوسيع نطاقه، وتضييق تعريف القوى العاملة. وفي إطار التعاريف الجديدة، يُدرج إنتاج سلع الأسر المعيشية للاستهلاك الشخصي في التعريف الأوسع نطاقاً للعمل، ولكن الأفراد المنخرطين حصرياً في إنتاج سلع للاستهلاك الخاص بهم لا يعودون جزءاً من القوى العاملة، مما يجعل مساهمتهم غير مرئية^(٨). ويؤدي الغموض المفاهيمي المحيط بالأنشطة التي تؤديها النساء في الغالب إلى أوجه تضارب في قياس العمل المدفوع الأجر وغير المدفوع الأجر.

(أ) أجرى ما يصل إلى ٨٤ بلداً استقصاءً واحداً على الأقل بشأن استخدام الوقت منذ عام ٢٠٠٠، ولكن ٢٤ في المائة فقط منها لديها بيانات من عام ٢٠١٠ أو بعده. انظر هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تحويل الوعود إلى أفعال.

(ب) استقصاءات استخدام الوقت على أساس أسئلة نمطية بمثابة أقلية وتطرح إشكالية عندما تكون قائمة الأنشطة قصيرة ومحدودة جداً.

(ج) Mayra Buvinic and Elizabeth M. King, Invisible No More? A Methodology and Policy Review of .How Time-use Surveys Measure Unpaid Work (Washington, D.C. Data2X, 2018)

(د) المرجع نفسه.

(هـ) في التصنيف المستخدم لأمريكا اللاتينية، وهو تصنيف أنشطة استخدام الوقت في أمريكا اللاتينية والكاريبي، تُصنف هذه الأنشطة باعتبارها إنتاج السلع للاستخدام الشخصي ولكن دراسات استقصائية عدة تميز هذه الفئة الأخيرة على أنها عمل غير مدفوع الأجر وتشمل الوقت المنفق على هذه الأنشطة في إجمالي الأوقات المستغرقة في عمل غير مدفوع الأجر.

(و) Stephan Klasen and others, What drives female labor force participation? Comparable micro-level evidence from eight developing and emerging economies, (Institute of Labor Economics, 2019) في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تشارك نسبة كبيرة من السكان، وكثير منهم من النساء، في زراعة الكفاف، أي إنتاج السلع للاستهلاك الذاتي. وتبعاً لكيفية تطبيق التعاريف الجديدة، لم تعد تُسجل النساء المشاركات في هذه الأنشطة بوصفهن منخرطات في القوى العاملة.

١ - الوقت الذي يُنفق على أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر: ارتفاع المعدلات بالنسبة إلى النساء مقارنة بالرجال، لا سيما بوجود أطفال في الأسرة المعيشية

٦٧ - على الصعيد العالمي وفي جميع المناطق، تنفق النساء عدداً أكبر من ساعات يومهن في أداء أعمال رعاية وأعمال منزلية غير مدفوعة الأجر مقارنة بالرجال، ويؤديان في المتوسط ثلاثة أضعاف كمية أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. وإذا تم الجمع بين العمل المدفوع الأجر وغير المدفوع الأجر، فإن المرأة تعمل في جميع البلدان تقريباً ساعات أطول من الرجل في كل يوم.

٦٨ - وتشير بيانات مستمدة من ٨٨ بلداً ومنطقة إلى أن المرأة تنفق في المتوسط ١٨ في المائة من يومها في أعمال رعاية وأعمال منزلية غير مدفوعة الأجر، في حين يخصص الرجل ٧ في المائة من يومه للأنشطة نفسها^(٨٧). وتتسع الفجوة بين الجنسين في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر في جميع المناطق، ولكنها تكون على أوسعها في منطقة شمال أفريقيا وغرب آسيا، حيث تقوم المرأة بستة أضعاف كمية أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر مقارنة بالرجل (انظر الشكل الخامس).

٦٩ - ويظهر تحليل بيانات مجموعة فرعية مؤلفة من ٢٩ بلداً، مصنفة حسب العمر، أن كم الوقت الذي ينفق في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر هو الأعلى بين النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٤٤ عاماً، مقارنة بالنساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٢٤ عاماً وبالنساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٤٥ و ٦٤ عاماً^(٨٨). وتتزامن هذه الذروة في مسؤوليات الرعاية للمرأة مع الفترة التي من المرجح للغاية أن يكون لديها أطفال صغار في المنزل. وعلى النحو المبين أعلاه، فإن هذه المرحلة هي أيضاً من مراحل دورة الحياة التي تكون فيها المرأة أكثر عرضة إلى حد كبير لفقر الدخل بالمقارنة مع الرجل.

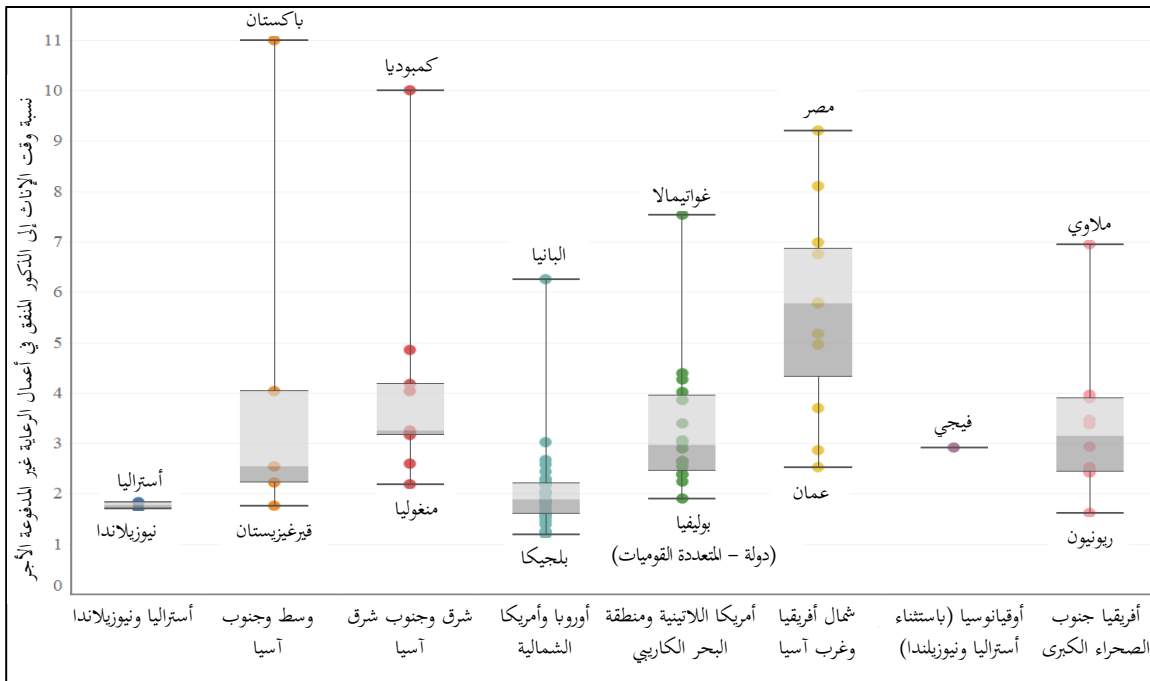
(٨٧) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة البيانات العالمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة، يمكن الاطلاع عليها في الموقع الشبكي التالي: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> (تمت زيارة الموقع في ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٩).

(٨٨) استناداً إلى عينة فرعية من ٢٩ بلداً في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ومناطق متقدمة النمو، فضلاً عن بيانات لجنوب أفريقيا. انظر A. Mukherjee, "Global Patterns on Gender Differences in Time Spent on Unpaid and Paid Work", UN-Women discussion paper (2018).

٧٠ - والفجوة بين المرأة والرجل في الوقت الذي ينفق في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر هي أوسع نطاقا بين من لديهم أطفال في المنزل. وتشير البيانات المتاحة لعينة فرعية مؤلفة من ٤٩ بلدا إلى أن النساء اللاتي لديهن أطفال في المنزل يقضين وقتا أكثر كل يوم من الرجال في رعاية الأطفال. وتعمل حوالي ٣٢ في المائة من النساء في رعاية الأطفال، مقارنة بنسبة ١٧ في المائة من الرجال. وفي ١٤ من أصل ٤٩ بلدا الدراسة، فإن الوقت الذي تقضيه النساء في رعاية أطفال هو ساعة أكثر من الوقت الذي يقضيه الرجال^(٨٩).

الشكل الخامس

نسبة وقت النساء إلى وقت الرجال المنفق في الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، حسب المنطقة



المصدر: UN-Women, Progress of the World's Women-2020.

ملاحظة: هذه البيانات هي أحدث البيانات المتاحة بشأن ٨٨ بلدا وإقليما في الفترة الممتدة من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠١٧. والفئة العمرية هي ١٥ عاما فأكثر حيثما أتيحت، أو ١٨ عاما فأكثر في غانا. وفي عدد من الحالات، تكون البيانات لأشخاص أعمارهم ١٠ أعوام فأكثر أو ١٢ عاما فأكثر. وفي حالة تايلاند، البيانات لعام ٢٠١٥ لمن يبلغون من العمر ٦ سنوات فأكثر، وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، البيانات لعام ٢٠١٤ لمن يبلغون من العمر ٥ سنوات فأكثر. وتتوافق بيانات إسبانيا، وبلغاريا، والدانمرك، وسلوفينيا، ولاتفيا، وهولندا مع الوقت الذي ينفقه في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر من تتراوح أعمارهم بين ٢٠ و ٧٤ عامًا فقط. ويمثل الإطار المظلل نسبة ٥٠ في المائة الوسطى من بلدان المنطقة من حيث نسبة وقت النساء إلى الرجال المنفق في أعمال الرعاية

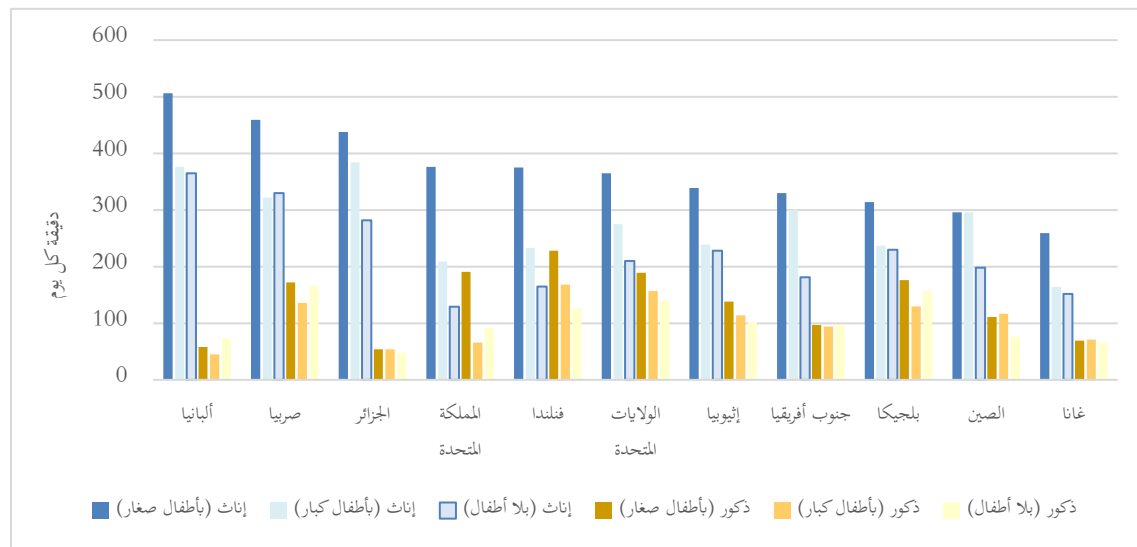
(٨٩) J. Charmes, "Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with Special Emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization strategies and revised designs", report for the UN-Women's flagship programme initiative "Making Every Woman and Girl Count" (2019); and J. Charmes, How women and men spend their time across the world and how it is changing over time", invited paper to the panel session on the theme "Women's initiative and development .over the course of civilization", 2019 Beijing Forum

والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. ويمثل السطر الموجود أسفل الإطار النطاق الخاص بنسبة أدنى ٢٥ في المائة من البلدان، مع تحديد البلد ذي النسبة الأدنى. ويمثل السطر الموجود أعلى الإطار نطاقاً لأعلى ٢٥ في المائة من البلدان، مع تحديد البلد ذي النسبة الأعلى. ويمثل التظليل الرمادي الداكن والفاتح في الشكل النطاق الخاص بنسبة ٥٠ في المائة الوسطى من البلدان مقسومة إلى الربعين الثاني والثالث. وفي حالة قطر، لا يشمل التحليل سوى المناطق الحضرية. وينبغي تفسير الاختلافات بين البلدان بحذر بالنظر إلى عدم التجانس بين الدراسات الاستقصائية/البلدان في التعريف والمنهجية وتغطية العينات. انظر الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة البيانات العالمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة، لمزيد من المعلومات حول البيانات على المستوى القطري.

٧١ - ويؤثر عمر الأطفال على الوقت الذي تنفقه المرأة في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. وتزيد أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر التي تقوم بها المرأة بقدر أكبر بوجود أطفال صغار السن، مقارنةً بوجود أطفال أكبر سناً فقط. ويتناقص مقدار العمل كلما زاد عمر أصغر طفل (انظر الشكل السادس).

الشكل السادس

الوقت المنفق في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، حسب نوع الجنس ووجود أطفال في الأسرة المعيشية في بلدان مختارة، حسب بيانات آخر سنة متاحة



المصدر: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018.

ملاحظة: يشمل الشكل ١١ بلدا أجريت فيها استقصاءات استخدام الوقت بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٦، كما يلي: إثيوبيا (٢٠١٣)، ألبانيا (٢٠١٠-٢٠١١)، وبلجيكا (٢٠١٣)، والجزائر (٢٠١٢)، وجنوب أفريقيا (٢٠١٠)، وصربيا (٢٠١٠-٢٠١١)، والصين (٢٠٠٨)، وغانا (٢٠٠٩)، وفنلندا (٢٠٠٩)، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (٢٠١٥)، والولايات المتحدة الأمريكية (٢٠١٦). والفئة العمرية هي ١٥ عاما وأكثر. وتشير تسمية "أطفال صغار" إلى وجود أطفال تتراوح أعمارهم بين حديثي الولادة و ٤ سنوات في الأسرة المعيشية، وتسمية "أطفال أكبر سناً" إلى وجود أطفال تتراوح أعمارهم بين ١١ و ١٧ عاما.

٧٢ - وبالإضافة إلى وجود أطفال، تحدث ثروة الأسر المعيشية أو حالة دخلها فرقا أيضا في حجم الفجوة بين الجنسين في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. ولقد خلصت دراسة شملت ١١ بلدا في أمريكا الوسطى والجنوبية إلى أن النساء في أسر معيشية في الخمس الأفقر من السكان تخصص وقتا أكبر بكثير من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر مقارنة بنظيراتها في الخمس الأغنى. وكانت مدخلات الوقت للرجال منخفضة على الدوام بصرف النظر عن مستوى دخل الأسرة المعيشية^(٩٠).

٧٣ - والبيانات العالمية عن الوقت الذي ينفق في أداء مهام شاقة، مثل جلب المياه والخطب، مصنفة حسب نوع الجنس، ليست متاحة لجميع البلدان. ومع ذلك، واستنادا إلى البيانات المتاحة، تخصص المرأة وقتا أكثر من الرجل كل يوم لهذه الأنشطة. وخلصت دراسة عن استخدام الوقت في مدغشقر، مصنفة حسب نوع الجنس، إلى أن المرأة تقضي نصف ساعة في اليوم أكثر من الرجل في جمع الخطب. وخلصت دراسة عن استخدام الوقت في باكستان إلى أن المرأة تخصص قرابة نصف ساعة يوميا أكثر من الرجل في جمع المياه^(٩١).

٧٤ - ونظرا إلى وجود معايير اجتماعية تمييزية وقوالب نمطية جنسانية بشأن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، كثيرا ما توجد درجة عالية من نقل أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر بين الأجيال من النساء إلى الأطفال، وبخاصة الفتيات، بدلا من إعادة توزيعها بين المرأة والرجل. وخلصت دراسة عن استخدام الوقت وفقر الوقت في أربعة بلدان إلى أنه بالإضافة إلى أن النساء يتحملن المسؤولية عن أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، يتحمل الأطفال أيضا المسؤولية عن جمع المياه والوقود، وغالبا ما تؤدي الفتيات هذه المهام أكثر من الفتيان بنسبة ٣٢ و ٢٠ في المائة، على التوالي^(٩٢). والنتيجة هي نقل فقر الوقت بين الأجيال وزيادة احتمال التعرض للفقر في الأجيال المقبلة.

٢ - الجمع بين الأعمال المدفوعة الأجر وأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر: لا وقت للراحة والترفيه

٧٥ - لا يقتصر الأمر على أن المرأة تقوم بالجزء الأكبر من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، ولكنها عندما تنخرط في الأعمال المدفوعة الأجر، وهو ما يحدث في كثير من الأحيان، فإن إجمالي الوقت الذي تقضيه في العمل أكبر مقارنة بالرجل؛ فالمرأة تقضي في المتوسط ساعة واحدة يوميا أكثر من الرجل في أداء أعمال الرعاية والأعمال المنزلية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر^(٩٣). وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تعمل المرأة المنخرطة في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية المدفوعة

(٩٠) UN-Women Progress of the World's Women 2019-2020.

(٩١) استنادا إلى عينة شارك فيها النساء والرجال في أنشطة جلب المياه.

(٩٢) Chopra and Zambelli, No Time to Rest.

(٩٣) استنادا إلى عينة من ٧٣ بلدا. انظر J. Charmes, "Measuring time-use: an assessment of issues and challenges in conducting time-use surveys with special emphasis on developing countries. Methodological inconsistencies, harmonization Strategies, and revised designs"; and J. Charmes, "How women and men spend their time across the world and how it is changing over time"

الاجر وغير المدفوعة الأجر في المتوسط لساعة ونصف يوميا أكثر من الرجل^(٩٤). ويؤدي الكم المفرط من الوقت الذي تقضيه المرأة في أداء الأعمال المدفوعة الأجر والأعمال غير المدفوعة الأجر إلى الاستنزاف الجسدي والنفسي ولا يترك لها إلا قليلا من الوقت الذي يمكنها أن تخصصه للعناية الشخصية أو الترفيه عن نفسها.

٧٦ - وتتفاقم مشكلة فقر الوقت عند المرأة على وجه الخصوص في السياقات المنخفضة الدخل بسبب محدودية فرص الحصول على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية. وفي دراسة عن استخدام الوقت في غواتيمالا، أظهرت بيانات الاستقصاءات أن احتمال مواجهة النساء لفقر الوقت أكبر مقارنة بالرجال بمقدار ١٨ نقطة مئوية^(٩٥). ومن بين أكثر الفئات تضررا من فقر الوقت نساء الشعوب الأصلية، والنساء اللواتي لديهن أطفال صغار في المنزل، والنساء في الأسر المعيشية المنخفضة الدخل^(٩٦). وعلى نحو مماثل، في غينيا، تُشير البيانات المتعلقة باستخدام الوقت إلى أن احتمال معاناة النساء، عموما، من فقر الوقت أكبر بمقدار ١٥ نقطة مئوية مقارنة بالرجال. وتتسع هذه الفجوة فيما بين الأشخاص في المناطق الريفية. فاحتمال معاناة النساء اللواتي يعيشن في المناطق الريفية من مشكلة فقر الوقت أكبر بمقدار ٢٢ نقطة مئوية مقارنة بالرجال^(٩٧).

٧٧ - ويسهم أيضا سياق الأعمال المدفوعة الأجر والأعمال غير المدفوعة الأجر وطبيعتها في مشكلة فقر الوقت والاستنزاف. ففي السياقات الريفية، تقوم النساء بدور كبير في مجال الزراعة ويؤديان أيضا القسط الأكبر من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، بما في ذلك جلب المياه وجمع الحطب، والتكفل بالزراعة المعيشية والطهي، ورعاية الأطفال وكبار السن، إضافة إلى رعاية المرضى. ويزداد الوقت والجهد اللازمان للوفاء بهذه المسؤوليات في ظل غياب البنى التحتية الأساسية (انظر الفرع الرابع)^(٩٨).

٧٨ - وعندما تُسأل النساء عن تراحم الطلبات عليهن، فإنهن يعبرن عن شعورهن بالاستنزاف، وانعدام أي وقت متبقٍ لهن للراحة والترفيه^(٩٩). ولقد صرحت النساء للباحثين اللذين أجريا دراسة في إندور، الهند: ”إننا نخلد إلى النوم في الساعة ١١ ليلا ثم نستيقظ ما بين الساعة ٤ و ٥ صباحا؛ وفي بعض الأيام، نخلد إلى النوم بدون أكل لأننا نشعر بتعب شديد يمنعنا من تناول الطعام“. وأفادت امرأة أخرى أجريت معها مقابلة، مانجاري راجكومار، وهي من نساء القبائل وأم لطفلين، وتعمل في أفران صنع الأجر وفي البناء بما يلي:

Sarah Gammage, “Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala”. *Feminist Economics*, vol. 16, No. 3 (2010).

(٩٥) المرجع نفسه. لأغراض القياس، يُعرّف فقر الوقت في هذه الدراسة على أنه قضاء ما لا يقل عن ١٢ ساعة يوميا من الوقت المكثّر لأداء إجمالي أعمال الرعاية والأعمال المنزلية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر.

(٩٦) المرجع نفسه.

Elena Bardasi and Quentin Wodon, “Working long hours and having no choice: time poverty in Guinea”, *Feminist Economics*, vol. 16, No. 3 (2010). استنادا إلى خط فقر الوقت مدته ٥٠ ساعة في الأسبوع.

(٩٨) Kes and Swaminathan, “Gender and time poverty in sub-Saharan Africa”

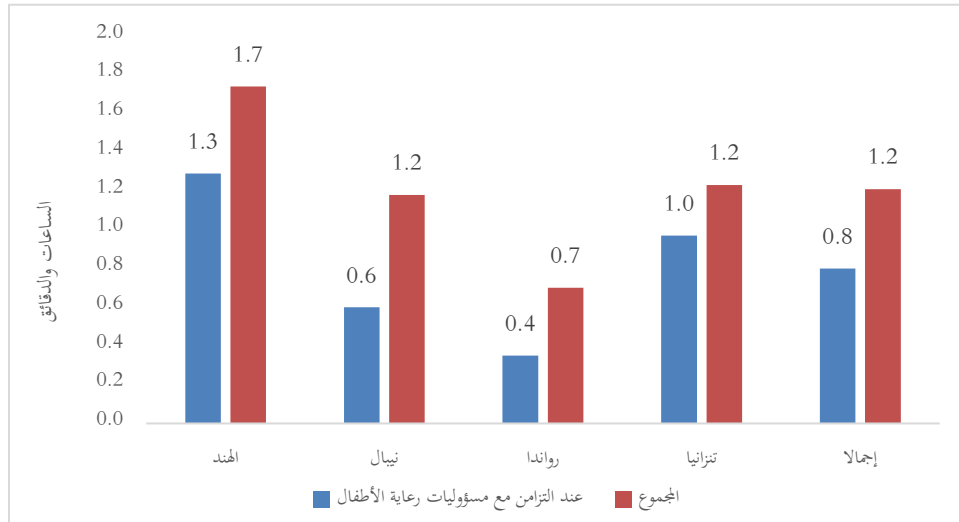
(٩٩) Chopra and Zambelli, *No Time to Rest*; and Shirn Rai, Catherine Hoskyns and Dania Thomas, “Depletion and social reproduction”, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation working paper, No. 274/11 (2010).

على المرأة أن تحمل الماء وتجلبه. والمسافة بعيدة جدا، وتحمل المرأة الماء على رأسها وتحضره، مما يسبب لها وجعا في الرأس. وما أن تعود بالماء، تقوم بجميع الأعمال مثل التنظيف والطهي، جميع الأعمال، تحميم الأطفال وتنظيفهم، والاستحمام، وغسل الملابس. تؤدي جميع الأعمال ولا راحة على الإطلاق.

٧٩ - ولا تتمتع المرأة سوى بقدر ضئيل جدا من الراحة من مسؤولياتها المتعلقة بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. وفي دراسة عن استخدام الوقت أجريت في جمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا ونيبال والهند لقياس التغيرات في توزيع عبء أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر في الفترات التي تكون فيها المرأة حاملا، خلص الباحثون إلى أن الرجل يتكفل بمزيد من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر. بيد أن الرعاية الشخصية المباشرة تولتها إما الميسّات، في ٣١ في المائة من العائلات، أو البنات، في ١٦ في المائة من العائلات. وتُبحث في الدراسة نفسها أيضا في كيفية تأثر أنماط نوم النساء بمشكلة فقر الوقت وخلص الباحثون إلى أن النساء في جميع البلدان الأربعة يعانين من مستويات عالية من النوم المتقطع. ففي الهند، على سبيل المثال، عندما أفادت النساء بأنهن يَنُمْنَ ٨ ساعات، لم يكن منها سوى ٥ ساعات و ١٧ دقيقة بدون انقطاع، مما يدل على معاناتهن من استنزاف جسدي ونفسي شديد. وأي وقت تقضيه النساء في العناية بأنفسهن والمحافظة على نظافتهن الشخصية لا بد أن يكون بالتزامن مع أنشطة الرعاية التي يقمن بها. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة، على سبيل المثال، عندما تفيد النساء بقضاء ما مجموعه ١,٢٥ ساعة يوميا في العناية بأنفسهن والمحافظة على نظافتهن الشخصية والترفيه عن أنفسهن، فإنهن يقمن أيضا، خلال ساعة من هذا الوقت، برعاية الأطفال في البيت بصورة مباشرة (انظر الشكل السابع) (١٠٠).

الشكل السابع

الوقت المخصّص للعناية الشخصية والنظافة الصحية والترفيه في بلدان مختارة



المصدر: Chopra and Zambelli, No Time to Rest.

(١٠٠) Chopra and Zambelli, No Time to Rest.

٨٠ - والكم المفرط من الوقت الذي تقضيه النساء في أداء أعمال الرعاية والأعمال المنزلية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر يؤدي أيضا إلى الاستنزاف الجسدي والنفسي. وخلصت دراسة أُجريت في أوغندا والفلبين وزمبابوي والفلبين إلى وجود علاقة بين ساعات العمل الطويلة في أعمال الرعاية وإبلاغ النساء بتعرضهن للإصابة بالمرض من جراء هذه المهام. ففي الفلبين، على سبيل المثال، أفادت ٧٤ في المائة من النساء بتعرضهن للإصابة أو مرض أو إعاقة أو غير ذلك من الأضرار البدنية أو العقلية نتيجة جلب المياه لغسل الملابس. وأفادت ٤٧ في المائة من النساء اللاتي أُجريت معهن مقابلات في الفلبين و ٢٠ في المائة منهن في أوغندا و ٢٨ في المائة منهن في زمبابوي بأنهن يعانين من حالات الصداع الناجمة عن قيامهن بأعمال الرعاية. وأفادت ثلث النساء تقريبا في جميع البلدان الثلاثة أيضا بأنه لم يكن لديهن الوقت الكافي للطبخ وغسل الملابس والعناية بأنفسهن في الأسبوع السابق^(١٠١).

٨١ - ولا يترتب على مشكلة الافتقار إلى الوقت معاناة المرأة من استنزاف قواها فحسب، بل إنها تقوض أيضا قدرة المجتمعات على تحقيق المساواة بين الجنسين. فقد أظهر تحليل فقر الوقت في مجموعة من مزارعات البن العضوي في المكسيك أن فقر الوقت الناجم عن المسؤوليات المتصلة بالأعمال المدفوعة الأجر والأعمال غير المدفوعة الأجر يحول دون مشاركتهن الكاملة في الإدارة التنظيمية للأعمال التجارية المتصلة بالبن، مما أسفر عن مستويات منخفضة جدا من النساء اللواتي يشغلن أدوارا قيادية. وضاعت على النساء فرص ثمينة للنهوض بمسيرتهن المهنية والإسهام في تحقيق أمنهن الاقتصادي، بما في ذلك اكتساب المهارات القيادية ومهارات تطوير الأعمال التجارية^(١٠٢).

دال - فرص حصول الفقراء في الأرياف على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية

٨٢ - تختلف شدة أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وطبيعتها اختلافا كبيرا فيما بين البلدان وداخلها على حد سواء، الأمر الذي يعكس الطرق التي تؤدي من خلالها أوجه الحرمان في الأبعاد الأخرى، بما في ذلك إمكانية الحصول على الدخل والخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، مثل مياه الشرب الأساسية وخدمات الصرف الصحي ومصادر الطاقة النظيفة، إلى تفاقم القيود التي تواجهها المرأة من حيث الوقت المتاح لها للتوفيق بين الطلبات المتزاخمة عليها. وفي السياقات الريفية والحضرية الفقيرة، حيث تكون الأسر المعيشية محرومة من فرص الحصول على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، غالبا ما تتحمل النساء العبء الأكبر إذ يتكفلن بالمهام من قبيل جلب المياه للاستخدام المنزلي. وثمة أدلة على أن الافتقار إلى فرص الوصول إلى البنى التحتية والأجهزة الموفرة للوقت يزيد من احتمال معاناة النساء من فقر الوقت^(١٠٣).

(١٠١) Lucia Rost, and Sandrine A. Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work: Household Survey Findings from the Philippines, Uganda and Zimbabwe –2017 Household Care Survey Report* (Oxford, United Kingdom, Oxfam International, 2018)

(١٠٢) Sarah Lyon, Tad Mutersbaugh and Holly Worthen, "The triple burden: the impact of time poverty on women's participation in coffee producer organizational governance in Mexico", *Agriculture and Human Values*, vol. 34, No. 2 (June 2017)

(١٠٣) تدل نتائج دراسة في غواتيمالا على أن الافتقار إلى فرص الوصول إلى البنى التحتية والأجهزة الموفرة للوقت يزيد من احتمال معاناة النساء من فقر الوقت. ووُجِدَت علاقة وثيقة من الناحية الإحصائية بين الافتقار إلى إمكانية الحصول على المياه المنقولة بالأنابيب واحتمال تعرض النساء لفقر الدخل والوقت. وبالإضافة إلى ذلك، كان أيضا لمسألة امتلاك الأسرة

٨٣ - وعلاوة على ذلك، تشير البيانات المتعلقة بفرص الحصول على الخدمات العامة والوصول إلى البنى التحتية الأساسية إلى وجود أوجه تفاوت كبيرة داخل البلدان، مع ما يترتب على ذلك من آثار من حيث فقر الوقت والدخل بين النساء (انظر الفرع الأول). ويشكل التقاطع بين الدخل والموقع الجغرافي مؤشرا على توافر إمكانية الوصول؛ فعالبا ما تعاني المناطق الريفية النائية التي تنسم بارتفاع معدلات الفقر، فضلا عن الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية التي يتركز فيها الفقر، من أشد الحرمان من إمكانية الوصول إلى البنى التحتية وتلقي الخدمات.

١ - فرص حصول الفقراء في المناطق الريفية على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية

٨٤ - تتحمل النساء والفتيات مسؤولية جلب المياه في ٨٠ في المائة من الأسر المعيشية التي تفتقر إلى إمكانية الحصول على مياه الشرب في منازلها^(١٠٤). وجلب المياه مهمة شاقة جدا بالنسبة لأفقر الأسر المعيشية في المناطق الريفية. ففي ليسوتو، يبلغ متوسط الوقت اللازم للذهاب إلى مصدر الماء والعودة منه بالنسبة للأسر المعيشية التي لا تصلها المياه في منازلها ٣٩,٥ دقيقة، لكن هذا الوقت يتباين بشكل كبير من أسرة إلى أخرى. ويستغرق جلب المياه بالنسبة للأسر التي تعيش في المناطق الريفية ٤٥,٥ دقيقة في المتوسط، بينما تستغرق تلك العملية ١٧,٦ دقيقة بالنسبة للأسر التي تعيش في المناطق الحضرية. ولدى الأسر المعيشية الأكثر فقرا، يبلغ هذا المتوسط ٤٨,٣ دقيقة، مقارنة بالمتوسط المسجل لدى الأسر الأكثر ثراءً والبالغ ٢٩,٧ دقيقة^(١٠٥).

٨٥ - وفي جميع البلدان النامية، تكون إمكانية الحصول على مياه الشرب أكبر في المناطق الحضرية منها في المناطق الريفية وتكون هذه الإمكانية أكبر بكثير بالنسبة للفئات ذات الدخل المرتفع مقارنة بالفئات ذات الدخل المنخفض^(١٠٦). ففي باكستان، تتمتع نسبة ٤١ في المائة من الأسر المعيشية في المناطق الحضرية بإمكانية الحصول على مياه الشرب المدارة بأمان مقارنة بنسبة ٣٢ في المائة من الأسر المعيشية في المناطق الريفية؛ وتوجد أيضا فوارق كبيرة فيما بين فئات الدخل والفئات العرقية^(١٠٧). وتبين دراسة أجريت في أوغندا إلى أن أوجه عدم المساواة على الصعيد الجغرافي في فرص الحصول على المياه له آثار كبيرة من حيث فقر الوقت بين النساء. فقد رأت نساء في منطقة كابونغ في أوغندا، حيث إمكانية الحصول على المياه محدودة، أن مهمة جلب المياه تشكل عبئا كبيرا من منظور فقر الوقت^(١٠٨).

المعيشية لموقد كهربائي أو غازي وما إذا كانت تستعمل الحطب علاقة وثيقة باحتمال تعرض النساء لفقر الوقت والدخل. انظر: "Time pressed and time poor", Gammage.

(١٠٤) منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، التقدم المحقق في توفير مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية: معلومات محدثة لعام ٢٠١٧ والخطط الأساسية لأهداف التنمية المستدامة (جنيف، ٢٠١٧).

(١٠٥) تستند حسابات هيئة الأمم المتحدة للمرأة إلى بيانات مستمدة من ICF International.

(١٠٦) UN-Women, Progress of the World's Women 2015-2016.

(١٠٧) منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، التقدم المحقق في توفير مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية.

(١٠٨) Oxfam International, Gender Roles and the Care Economy in Ugandan Households: The Case of Kaabong, Kabale and Kampala Districts (Oxford, United Kingdom, 2018).

٨٦ - وعلى غرار الحالة المتعلقة بالمياه، تتحمل النساء والفتيات مسؤولية البحث عن الحطب عندما تكون مصادر الطاقة الأخرى غير متاحة. وتقطع النساء مسافات طويلة بحثاً عن الحطب اللازم للطهي ولتدفئة منازلهن. وهن معرضات للعنف على الطريق ويواجهن مشاكل صحية طويلة الأجل متعلقة بأثر تلوث الهواء الداخلي ونقل أحمال ثقيلة على أجسادهن.

٨٧ - وينتشر استخدام الوقود الصلب للطهي والتدفئة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويُقدَّر أن ٨٥,٧ في المائة من الأسر المعيشية تعتمد على هذا الوقود، لكن الحرمان من إمكانية الحصول على الطاقة النظيفة للاستخدام المنزلي يتضح في جميع البلدان النامية. وتُجدر الإشارة إلى أوجه التفاوت القائمة من حيث الثروة وبين المناطق الريفية والحضرية، مع اعتماد الأسر المعيشية المنخفضة الدخل والتي تعيش في المناطق الريفية على الوقود الصلب بقدر أكبر بكثير من الأسر المعيشية المرتفعة الدخل والتي تعيش في المناطق الحضرية. وتبين دراسة عن آثار مشكلة فقر الوقت على النساء الريفيات الفقيرات في نيبال^(١٠٩) الأثر المترتب على الافتقار إلى إمكانية الحصول على المياه والطاقة النظيفة في رفاه النساء. وقد أفادت كملاً جيري من تشانداناث في نيبال التي أجريت معها مقابلة لأغراض الدراسة في أيار/مايو ٢٠١٦، بما يلي:

ليس لدينا وقت حتى للجلوس، والراحة مستحيلة. وعندما نذهب لجمع الحطب في الصباح، نحمل معنا خبزاً رقيقاً بالملح. كم من الوقت يمكننا أن نعيش على ذلك؟ ليس لدينا ماء للشرب. ونعود ونحن نشعر بالعطش والتعب من حمل السلة. وحتى بعد عودتنا، علينا أن نعتني بكثير من الأشياء مثل الماء، والموقد، والطعام، والعشب، والاهتمام بالمواشي.

٨٨ - وبالإضافة إلى تزايد فقر الوقت بالنسبة إلى النساء، فإن الحرمان من فرص الوصول إلى البنى التحتية وتلقّي الخدمات الأساسية يخلف آثاراً من حيث الصحة والرفاه، بما في ذلك الأثر في قدرة المرأة على المحافظة على نظافتها الصحية بصورة ملائمة أثناء فترة الطمث (انظر الإطار السادس).

الإطار السادس

الحرمان من إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي وتأثيره على محافظة المرأة على نظافتها الصحية أثناء فترة الطمث

يؤثر عدم كفاية المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية تأثيراً سلبياً في رفاه النساء والفتيات. وعندما لا تكون المياه متاحة في المنازل، فإن النساء والفتيات هن اللاتي يتحملن عادة العبء الأكبر من مهمة جلب المياه المرهقة بدنياً التي تستغرق وقتاً طويلاً^(١). ويتربّط على اعتلال الصحة بسبب الافتقار إلى المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية أثر مماثل على رفاه النساء؛ ويزيد الحاجة إلى رعاية المرضى من أفراد الأسرة التي هي مسؤولية تقع في المقام الأول على عاتق النساء والفتيات. وفي المقابل، عندما يطرأ تحسن على إمكانية الحصول على الخدمات وعلى جودتها، يتأثر رفاه النساء ورفاه عائلاتهن على نحو إيجابي. وتبين الدراسات وجود علاقة واضحة بين توافر إمكانية الحصول على المياه

(١٠٩) Anweshaa Ghosh and others, A Trapeze Act: Balancing Unpaid Care Work and Paid Work by Women in Nepal, Institute of Development Studies working paper, No. 500 (Brighton, United Kingdom, Institute of Development Studies, 2017).

وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية من جهة، والنتائج المتحققة على صعيد الصحة من جهة أخرى، بما في ذلك انخفاض عدد وفيات المواليد^(ب)، والالتهابات الجلدية^(ج)، وأمراض الجهاز الهضمي مثل الإسهال، والتهابات الجهاز التنفسي الحادة. ومن الآثار التي تترتب على عدم كفاية فرص الوصول إلى البنى التحتية المتصلة بالمياه وخدمات الصرف الصحي والتي لم تُدرس كثيرا هو أثرها في محافظة المرأة على نظافتها الصحية أثناء فترة الطمث.

وتسلط دراسة عبر وطنية أجريت مؤخرا في ١٨ بلدا من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل الضوء على الصلات القائمة بين انعدام فرص الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية ومدى قدرة النساء والفتيات على المحافظة على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث بما يساهم في احترام خصوصيتهن وكرامتهن^(د). وتشمل العناصر الحيوية لمحافظة النساء على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث الخصوصية وإمكانية الحصول على الماء والصابون لهذا الغرض. ونظرا إلى أن جمع البيانات المتعلقة بمؤشرات محددة ذات صلة بمحافظة النساء على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث لا يزال محدودا للغاية^(هـ)، فإن الدراسة تستعين ببيانات عن السكان الذين يمارسون التغوط في العراء وعن السكان الذين لم يُلاحظ امتلاكهم لمرافق لغسل الأيدي بالصابون والمياه في المنازل تُعَيِّن تقدير عدد النساء والفتيات غير القادرات على المحافظة على نظافتهن الصحية بشكل ملائم أثناء فترة الطمث. وتجري متابعة تقديرات الاتجاهات الزمنية الموحدة بشأن هذين المؤشرين على الصعيد العالمي في إطار الرصد العالمي لأهداف التنمية المستدامة.

وفي عام ٢٠١٥، كان ما نسبته ١٣ في المائة من سكان العالم يمارسون التغوط في العراء، مما يشير إلى أن ما لا يقل عن نصف بليون من النساء والفتيات يواجهن صعوبات بشكل خاص للمحافظة على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث في جو من الخصوصية. وتفاوتت معدلات التغوط في العراء تفاوتاً كبيراً حسب البلدان، وسُجِّلَت أعلى النسب المئوية في المناطق الريفية من النيجر (٨٦ في المائة)، وموزامبيق (٥٢ في المائة)، وإثيوبيا (٣٤ في المائة)، ونيجيريا (٣٤ في المائة)^(و). وعلى نحو مماثل، تفاوتت أيضا بشكل كبير نسب النساء اللاتي يفتقرن إلى إمكانية الوصول إلى مرافق غسل الأيدي بالصابون والمياه. وكانت المعدلات المتوسطة المسجلة في بلدان مثل تونس وطاجيكستان وهندوراس أقل من ٣٠ في المائة، في حين كانت المعدلات المتوسطة المسجلة في إثيوبيا وأوغندا وموزامبيق ونيجيريا أعلى بكثير من ٨٠ في المائة. ويشير الافتقار إلى مرافق غسل الأيدي بالصابون والمياه في المنازل إلى أن النساء في هذه الفئات يواجهن صعوبات بشكل خاص في الحصول على الماء والصابون لغرض المحافظة على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث^(ز).

وتؤدي عدم كفاية المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، بما فيها توفير المواد اللازمة للمحافظة على النظافة الصحية، والأصول، بما فيها الاعتراف الاجتماعي بأهمية محافظة النساء على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث، والأماكن، بما فيها أماكن آمنة وخاصة يسهل الوصول إليها للغسل والاستحمام، إلى تقويض قدرة ملايين النساء والفتيات على المحافظة على نظافتهن الصحية بصورة ملائمة أثناء فترة الطمث. ولا يتنقص ذلك من كرامتهن ورفاهتهن فحسب، بل كثيرا ما يجد من قدرتهن على المشاركة في التعليم وتوليد الدخل والأنشطة الأخرى على قدم المساواة. ومن شأن زيادة فرص الوصول إلى البنى التحتية الملائمة تعزيز قدرة النساء والفتيات على الإفلات من براثن الفقر والتمتع الكامل بحقوق الإنسان الواجبة لهن^(ح).

- (أ) منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، التقدم المحقق في توفير مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية؛ و Mami Sommer and Bethany Caruso “Menstrual hygiene management Health and WASH”, in Jamie Bartram and others, eds., Routledge Handbook of Water and (Abingdon, Oxon, Routledge, 2015).
- (ب) Victor Rhee and others, “Maternal and birth attendant hand washing and neonatal mortality in southern Nepal”, Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine, vol. 162, No. 7 (July 2009).
- (ج) Stephen P. Luby and others, “Effect of handwashing on child health: a randomized controlled trial”, The Lancet, vol., 366, No. 9481 (July 2005).
- (د) Libbet C. Loughnan and others, “What can existing data on water and sanitation tell us about menstrual hygiene management?” Waterlines, vol. 35, No. 3 (July 2016).
- (هـ) يجري في الوقت الراهن جمع المعلومات المتعلقة بمحافظات النساء على نظافتهن الصحية أثناء فترة الطمث في البلدان على الصعيد العالمي للجولتين السادسة والحالية من المسح العنقودي المتعدد المؤشرات، بما في ذلك الأثر على المشاركة في المواد اللازمة للمحافظة على النظافة الصحية أثناء فترة الطمث واستخدام تلك المواد والتخلص منها، وتوافر الخدمات والأصول والأماكن المتصلة بهذه الممارسة.
- (و) menstrual hygiene Loughnan and others, “What can existing data on water and sanitation tell us about management?”
- (ز) المرجع نفسه.
- (ح) المرجع نفسه.

٢ - فرص حصول الفقراء في المناطق الحضرية على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية

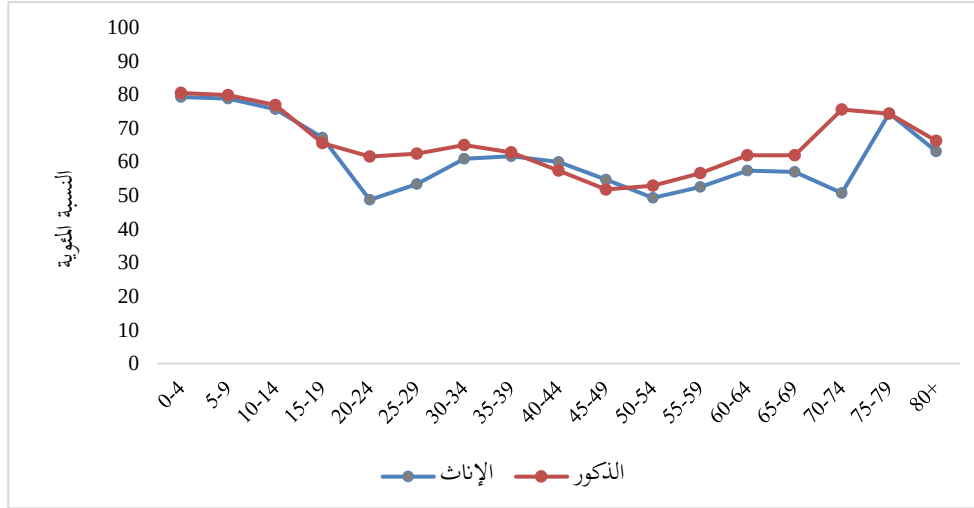
٨٩ - غالبا ما يبعث الانتقال من الأرياف إلى المدن الأمل في حصول النساء والفتيات على فرص جديدة، بيد أن أوجه عدم المساواة في إمكانية الحصول على المنافع والفرص تظل قائمة، مما يُسهم في تفشي الفقر في المناطق الحضرية. وتميل معدلات الفقر المدقع إلى الانخفاض في المناطق الحضرية عموما مقارنة بالمناطق الريفية. وفي الواقع، يقطن ٨٠ في المائة من الأشخاص الذين يعيشون بأقل من ١,٩٠ دولار في اليوم في المناطق الريفية على الصعيد العالمي. ويقطن العشرون في المائة الآخرون الذين يعيشون في الفقر المدقع في المناطق الحضرية، وكثيرا ما يكون ذلك في الأحياء الفقيرة المكتظة التي تفتقر إلى إمكانية الحصول على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية.

٩٠ - واستنادا إلى بيانات واردة من ٥١ بلدا في جميع أنحاء جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تكون النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٠ و ٣٤ عاما أكثر عرضة للعيش في الأحياء الفقيرة من الرجال. وتفتقر النساء اللاتي يعشن في الأحياء الفقيرة إلى إمكانية الحصول على مياه الشرب الأساسية، التي تُعرف على أنها إمكانية الوصول إلى مصدر مائي محسّن متاح ضمن مسافة ٣٠ دقيقة ذهابا وإيابا، وإلى خدمات الصرف الصحي الأساسية، التي تشير إلى توافر مرافق محسّنة لا تتشارك فيها عدة أسر معيشية، وسكن دائم، وحيز معيشي كاف أو ضمان الحياة. وفي كينيا، على سبيل المثال، يعيش ما يقرب من ٦٣ في المائة من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٠ و ٣٤ عاما في الأحياء الفقيرة، مقابل ٥٤ في المائة من الرجال من الفئة العمرية نفسها

(انظر الشكل الثامن). وبالنسبة لعدد كبير من النساء اللواتي يعشن في هذه الأحياء، يؤدي عدم إمكانية الوصول إلى البنى التحتية الأساسية إلى معاناتهن من فقر الوقت وإلى آثار سلبية على رفاههن^(١١٠).

الشكل الثامن

نسبة الأفراد الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في كينيا، حسب السن ونوع الجنس



المصدر: G. Azcona and others, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (forthcoming).

٩١ - وفي جنوب أفريقيا، يعيش أكثر من ٤ ملايين من السكان في الأحياء الفقيرة. وتُظهر البيانات المتعلقة باستخدام الوقت أن النساء في تلك السياقات يخصصن وقتاً طويلاً للأعمال المنزلية^(١١١) (٢٠١ دقيقة يومياً) ولرعاية الأشخاص (٣٣ دقيقة يومياً)، وذلك أعلى من المتوسط الوطني لجنوب أفريقيا البالغ ١٩٥ دقيقة للأعمال المنزلية و ٢٩ دقيقة لرعاية الأشخاص. وبالإضافة إلى ذلك، تقضي النساء اللاتي يعشن في الأحياء الفقيرة وقتاً أطول بكثير في الأعمال غير الرسمية التي تتسم غالباً بانخفاض أجورها ونوعيتها. وفي جنوب أفريقيا، يشمل ذلك الأنشطة المضطّعة بها في إطار العمل للحساب الخاص مثل تحضير الأغذية والعمل في المنسوجات والتجارة الصغيرة. وتُخاطر نساء الأحياء الفقيرة في هذه الأشكال من العمل بمعدلات أعلى من نظيراتهن في سياقات أخرى، بما في ذلك المناطق الحضرية أو في المناطق الريفية أو في المناطق القبلية^(١١٢).

٩٢ - وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام ٢٠٥٠، ستضم المناطق الحضرية ٦٨ في المائة من جميع سكان العالم^(١١٣). وبحلول عام ٢٠٣٠، سيعيش كل شخص من أصل ثلاثة أشخاص في مدينة لا يقل

(١١٠) G. Azcona and others, *The Effects of Rapid Urbanization in a Gender Unequal World* (forthcoming).

(١١١) يشار إليها في أداة الدراسة الاستقصائية باسم أعمال إعالة الأسرة المعيشية.

(١١٢) South Africa, Statistics Division, *South Africa Time-use Report 2010* (2010).

(١١٣) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2018. *2018 Revision of World Urbanization Prospects*.

تعداد سكانها عن نصف مليون نسمة^(١١٤). وما لم يجرِ الاستثمار في توفير الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، ستعاني النساء من ارتفاع احتمال فقر الدخل وفقر الوقت في سياقات حضرية، ولا سيما حيثما تكون فرص حصولهن على العمل اللائق والموارد الاقتصادية لا تزال محدودة.

هاء - أشكال التمييز المتعددة والفئات الأكثر تضرراً عن الركب: زيادة حدة الفقر والحرمان

٩٣ - إن عدم ترك أي أحد خلف الركب يعني أن مزايا التنمية المستدامة يجب أن تصل إلى الجميع. وتواجه النساء والفتيات اللاتي يعانين من أشكال متعددة ومتقاطعة من التمييز، بما في ذلك التمييز على أساس الثروة والموقع الجغرافي والانتماء الإثني، أقسى أوجه الحرمان، ليس في بُعد واحدٍ فحسب، بل في أبعاد متعددة للرفاه. وتسلط دراسة عن الحرمان المتعدد الأبعاد أجريت في باكستان وكولومبيا ونيجيريا الضوء على أوجه تفاوت كبيرة داخل البلدان وفيما بينها على صعيد طائفة واسعة من النتائج المتصلة بأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك إمكانية الحصول على التعليم والرعاية الصحية، وخدمات المياه والصرف الصحي الأساسي، والعمل اللائق.

٩٤ - وتعاني النساء الفقيرات في المناطق الريفية حرماناً شديداً من فرص الحصول على الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، وهو أمر يتفاقم بالنسبة للفئات المهمشة من النساء. وعلى النحو المبين في الفرع السابق، تترتب على الافتقار إلى إمكانية الحصول على الطاقة والمياه النظيفة آثار كبيرة في وقت رفاه النساء واستخدامهن للوقت. فعلى سبيل المثال، في جميع البلدان الثلاثة، تتمتع النساء والفتيات في أغنى الأسر المعيشية الحضرية بأعلى معدلات الوصول إلى الوقود النظيف، بينما تستأثر النساء والفتيات في أفقر الأسر المعيشية الريفية بأدنى المعدلات. وفي كولومبيا، أكثر النساء حرماناً هن نساء وفتيات الشعوب الأصلية في أفقر الأسر المعيشية الريفية؛ وتفتقر نسبة ٧٥,٨ في المائة منهن إلى إمكانية الحصول على وقود الطهي النظيف مقارنة بنسبة صفر في المائة من النساء والفتيات في أغنى الأسر المعيشية الحضرية^(١١٥).

٩٥ - وفي باكستان، حيث لا توجد مياه شرب متاحة على بعد أقل من ١٠٠ متر سوى لما نسبته ٣٨,١ في المائة من الأسر المعيشية في المناطق الريفية، أفادت النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٠ و ٣٩ عاماً أنهن يقضين في المتوسط ٥,٤ ساعات في الأعمال المنزلية، بما في ذلك جلب المياه والوقود مقارنة بالوقت الذي أفاد به الرجال وقدره ١,٦ ساعة. وأفادت هؤلاء النساء أنفسهن أنهن يخصصن وقتاً أقل للراحة بسبب المرض: ٤,٦ ساعات مقارنة بـ ٥ ساعات للرجال^(١١٦). وأظهرت بيانات متعلقة بالحرمان من إمكانية الحصول على مياه الشرب الأساسية أن الاختلافات في هذه الإمكانية تتضاعف حسب الموقع الجغرافي والثروة والانتماء الإثني: فتفتقر ٥١ في المائة من نساء البشتون في أفقر الأسر المعيشية الريفية إلى إمكانية الحصول على خدمات مياه الشرب الأساسية مقابل نسبة ٠,٣ في المائة فقط من نساء سندي في أغنى الأسر المعيشية الحضرية^(١١٧).

(١١٤) United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *The World's Cities in 2016* (New York, 2016)

(١١٥) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *تحويل الوعود إلى أفعال*.

(١١٦) (Pakistan, Statistics Division, *Time-use Survey 2007* (2009)

(١١٧) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *تحويل الوعود إلى أفعال*.

٩٦ - وكثيرا ما تعاني النساء اللواتي يعشن في الأسر المعيشية الفقيرة أشكالا متعددة من الحرمان تزيد من احتمال تعرضهن لمشكلة فقر الدخل والوقت. وفي نيجيريا، يُقدَّر أن نسبة ١٥ في المائة من جميع النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٨ و ٤٩ عاما، أو ٥,٢ ملايين، محرومات بشكل متزامن من أربعة أبعاد ذات صلة بأهداف التنمية المستدامة وهي التعليم، والصحة، والعمل، وإمكانية الوصول إلى البنى التحتية الأساسية. وهؤلاء النساء لم يتزوجن قبل سن ١٨ عاما وحرمن من التعليم فحسب، بل أفدن أيضا بأنه لم يكن لديهن أي سلطة على اتخاذ القرارات المتعلقة بالرعاية الصحية وبأنهن لم يكن يعملن وقت إجراء الدراسة الاستقصائية. ويفتقرن جميعا تقريبا (٩٩,٩ في المائة) إلى إمكانية الحصول على وقود الطهي النظيف في منازلهن، وتفتقر نسبة ٥٩,٠ في المائة منهن إلى إمكانية الحصول على خدمات المياه الأساسية. وعلى نحو مماثل، تفتقر نسبة ٥٠ في المائة أيضا من هؤلاء النساء إلى إمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي الأساسية. وكانت أوجه الحرمان صارخة بشكل خاص لدى النساء الفقيرات اللاتي يعانين من أشكال متعددة من التمييز. ونساء الهاوسا والفولاني ممثلات تمثيلا غير متناسب بين النساء اللاتي يعانين من حرمان متعدد الأبعاد، إذ يمثلن ٥٤,٦ في المائة و ١٩,٢ في المائة من المجموع على التوالي، وهاتان النسبتان أعلى بكثير من نسبي هاتين الفئتين من سكان البلد، أي ٣٢,٣ في المائة و ٧,٧ في المائة على التوالي^(١١٨).

ثالثا - زيادة تأمين الدخل لدى النساء اللواتي يعانين من فقر الوقت: دور نظم الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني

ألف - مقدمة

٩٧ - كما ذكر في الفرع الثاني، يتزامن خطر التعرض لفقر الدخل مع الفترة في مسار حياة المرأة التي تقوم فيها برعاية أطفال صغار وتعاني من القيود المفروضة على الوقت المتاحة لها لممارسة عمل مدفوع الأجر، مما يؤدي إلى نشوء دوامة من فقر الدخل وفقر الوقت. ويمثل تجميع الدخل داخل الأسرة المعيشية من خلال التحويلات داخل الأسر المعيشية آلية مهمة يمكن من خلالها حماية أفرادها غير العاملين بأجر من الفقر. ومع ذلك، ففي العديد من السياقات المنخفضة الدخل، لا يكون دخل واحد منخفض على الأغلب كافيا لانتشال الأسرة المعيشية بأكملها من براثن الفقر. وحتى عندما يقع على عاتق النساء اللاتي لديهن أطفال صغار في البيئات المنخفضة الدخل عبء ثقل متمثل في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، يدفعهن الاضطرار لكسب الدخل من أجل تلبية الاحتياجات الأساسية إلى قبول أي شكل يجدهن من أشكال العمل المدفوع الأجر. ويكون الضغط على ممارسة عمل بأجر أشد ما يمكن عندما لا يكون للأسرة المعيشية مُعيل آخر يمكن للمرأة أن تجمع دخلها إلى دخله، وهو ما يتجلى في ارتفاع خطر الوقوع في براثن الفقر لدى الأسر المعيشية التي تعولها أم بمفردها.

٩٨ - ويمكن لنظم الحماية الاجتماعية المراعية للاعتبارات الجنسانية والعمرية أن توفر التحويلات والخدمات الاجتماعية اللازمة لتأمين الدخل في مراحل محددة من مسار حياة المرأة تكون فيها أكثر عرضة للفقر من أي وقت آخر، وخاصة قبل الولادة وبعدها، وعندما يكون لديها أطفال صغار^(١١٩).

(١١٨) المرجع نفسه.

(١١٩) انظر E/CN.6/2019/3 و ILO, World Social Protection Report 2017-19.

والنساء اللاتي يعشن في فقر هن أيضا بحاجة إلى فرص عمالة تستوفي معايير العمل اللائق، لإعالة أنفسهن وأسرهن على المدى البعيد. ولكي تكون نظم الحماية الاجتماعية والتدخلات في سوق العمل مراعية للاعتبارات الجنسانية، يتعين الانتباه في تصميمها وتنفيذها إلى ما تقوم به المرأة من أعمال رعاية وأعمال منزلية غير مدفوعة الأجر، عوضا عن الأخذ بمعيار ذكوري يتوقع فيه أن يكون العمال متحررين من قيود رعاية الأطفال والمسؤوليات المنزلية.

٩٩ - وتستكشف في هذا الفرع السبل التي يمكن بها إعمال سياسات الحماية الاجتماعية بالتوازي مع التدخلات في سوق العمل لإمداد النساء بسبل مستدامة للخروج من حلقة الفقر، استنادا إلى المداولات التي جرت في الدورة الثالثة والستين للجنة وضع المرأة المعقودة في آذار/مارس ٢٠١٩، وإسهاما في الدفع بتنفيذ توصياتها بشأن نظم الحماية الاجتماعية، وفرص الاستفادة من الخدمات العامة، والبنى التحتية المستدامة لأغراض تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات من خلال إجراء تحليل عملي للسياسات والدروس المستفادة (انظر E/CN.6/2019/3 و E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

١٠٠ - وترد في الفرع باء دراسة لسبب احتياج النساء اللاتي هن في سن الإنجاب في البيئات المنخفضة الدخل إلى حماية الدخل، لا سيما قرب موعد الولادة وفي الفترة من مسار حياتهن التي يكون لديهن فيها أطفال صغار. ويتضمن في الفرع جيم بعض أدوات الحماية الاجتماعية الرئيسية التي يمكن أن تتيح تأمين الدخل للنساء اللاتي هن في سن العمل. وإقرارا بأن أفضل أشكال الضمان الاجتماعي لا يزال هو العمل اللائق^(١٢٠)، ترد في الفرع دال مجموعة من التدخلات الرامية إلى دعم دخل النساء اللاتي يعشن في فقر وسبل عيشهن، ويرد في الفرع هاء بعض الدروس المستفادة الرئيسية.

باء - مفاضلات صعبة: الحلقة المفرغة للفقر والعمل الشاق بأجر ومن غير أجر بين النساء

١٠١ - تفترض السرديات المعنية بالتمكين الاقتصادي للمرأة أن انخراط المرأة في العمل المدفوع الأجر هو المسار الذي ينبغي سلوكه لتمكينها وتزويدها بسبل مستدامة للخروج من حلقة الفقر^(١٢١). وفي حين أن هذه الحجة قد تكون سديدة في السياقات التي يتيسر فيها وصول المرأة إلى فرص العمل اللائق، فراجحتها تقل كثيرا في السياقات التي تضطر فيها المرأة إلى القبول بأشكال من العمل متدنية الأجر ومرهقة بدنيا وغير مشمولة بالحماية. ويوجه في البحوث المتعلقة بأسواق العمل في البلدان النامية الانتباه إلى ما يعتري الاقتصادات من سمات هيكلية تضع عقبات أمام المرأة. وهي تشمل عقبات اجتماعية وقانونية تحول دون المشاركة في بعض السياقات، وتفشي الطابع غير الرسمي والتمييز المهني القائم على نوع الجنس في سياقات عديدة أخرى، بما في ذلك داخل الاقتصاد غير الرسمي نفسه، وتختصر النساء في أنشطة اقتصادية أخطر أقل عائدا^(١٢٢). وتفرض المسؤوليات عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر مزيدا من القيود على قدرة المرأة على الحصول على عمل أفضل أجرا قد يكون على مسافة بعيدة،

(١٢٠) مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعمالة عادلة (مكتب العمل الدولي - جنيف، ٢٠١١)، ص. ١٤.

(١٢١) Woetzel and others, *The Power of Parity* (٢٠١١).

(١٢٢) Martha Chen and others, *Progress of the World's Women 2005: Women, Work and Poverty* (New York, ٢٠٠٥); and ILO, *Women and Men in the Informal Economy*.

فيترتب على الوصول إليه وقت وتكاليف نقل ومخاطر على سلامتها، خاصة عندما يتفاقم أثر تلك المسؤوليات بفعل أعراف اجتماعية تفرض قيوداً على تنقل المرأة^(١٢٣).

١٠٢ - وعلى الصعيد العالمي، يشكل قطاع العمل غير الرسمي مصدر عمل أكبر للمرأة مقارنة بالرجل^(١٢٤). فمن بين ٢ بليون عامل في قطاع العمل غير الرسمي في جميع أنحاء العالم، تشكل النساء ٧٤٠ مليوناً. إلا أن المتوسطات العالمية تخفي تفاوتات مهمة فيما بين البلدان. ففي البلدان المنخفضة الدخل والشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، تزيد نسبة النساء العاملات في القطاع غير الرسمي عن الرجال: ٩٢,١ في المائة من النساء العاملات و ٨٧,٥ في المائة من الرجال العاملين في البلدان المنخفضة الدخل، بنسبة ٨٤,٥ في المائة و ٨٣,٤ في المائة، على التوالي، في الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل^(١٢٥). وعلاوة على ذلك، غالباً ما تعمل النساء في الاقتصاد غير الرسمي في أكثر الأوضاع هشاشة، كعاملات مساهمات في الأسرة على سبيل المثال. وتشكل خسائر الدخل، الناجمة عن سوء الحالة الصحية بالإضافة إلى ارتفاع معدل المدفوعات المسددة من الأموال الخاصة في غياب نظام حماية صحية اجتماعية، سبباً رئيسياً للفقير بين النساء اللاتي يعملن في القطاع غير الرسمي.

١٠٣ - وثمة علاقة إيجابية واضحة بين الفقر والعمل غير الرسمي؛ فالفقراء يعملون في القطاع غير الرسمي بمعدلات أعلى، رغم وجود بعض الفوارق المهمة نظراً إلى أن العمالة تقاس على أساس فردي بينما يقاس الفقر على مستوى الأسرة المعيشية ومن ثم فهو يتأثر بشدة بحجم الأسرة المعيشية وتكوينها^(١٢٦). وتجدر الإشارة إلى أنه عند مقارنة معدلات الفقر بين النساء والرجال العاملين في القطاع غير الرسمي في معظم البلدان النامية، وبصورة أعم في معظم البلدان التي تسجل فيها أعلى معدلات الفقر، يزيد عدد النساء العاملات في القطاع الرسمي اللاتي ينتمين إلى أسر معيشية تعيش تحت خط الفقر عن نظرائهن من الرجال العاملين في ذلك القطاع^(١٢٧).

١٠٤ - وفي البيئات المنخفضة الدخل، غالباً ما يمثل عمل المرأة مقابل أجر استراتيجية للتعامل مع فقر الأسرة المعيشية، وتنطوي على مفاضلات صعبة بين الحاجة إلى دخل من أجل بقاء الأسرة المعيشية والوقت اللازم لأداء أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر. وعلى النحو المبين في الشكل التاسع، في حين أن وجود أطفال صغار ضمن الأسرة المعيشية يُقلِّل مشاركة المرأة في القوى العاملة في البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل (ويزيد مشاركة الرجال)، فإنه لا يخلِّف تأثيراً مشابهاً في البلدان المنخفضة الدخل. ففي البيئات الفقيرة، قد يضطر الفقير النساء في الواقع إلى الانضمام إلى القوة العاملة أو البقاء فيها لإعالة أسرهن، حتى بوجود أطفال صغار^(١٢٨).

(١٢٣) James Heintz, "Stalled progress".

(١٢٤) وفقاً لمنظمة العمل الدولية، يعمل ٦٣ في المائة من جميع الرجال العاملين و ٥٨,١ من جميع النساء العاملات في القطاع غير الرسمي. انظر ILO. 2018. *Women and Men in the Informal Economy*.

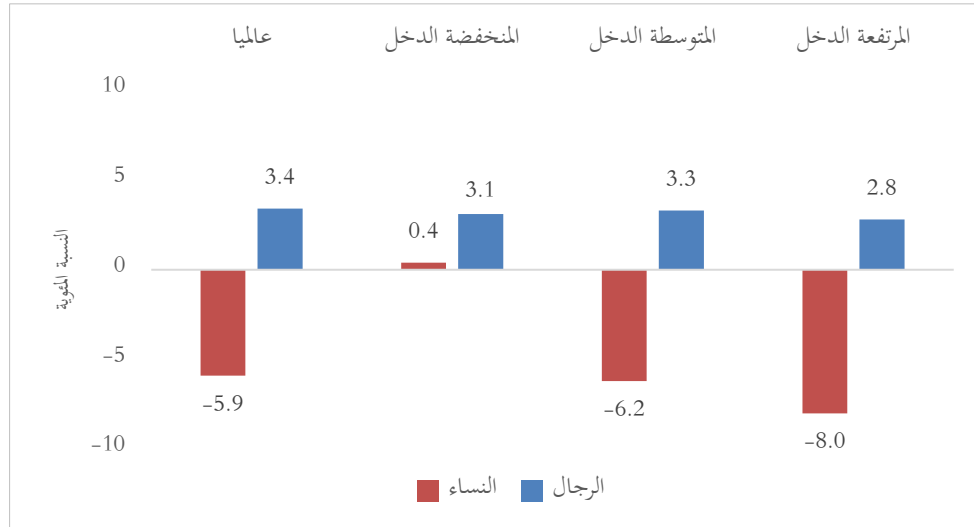
(١٢٥) ILO, *Women and Men in the Informal Economy*.

(١٢٦) المرجع نفسه.

(١٢٧) المرجع نفسه.

(١٢٨) Jan Priebe, "Child costs and the causal effect of fertility of female labour supply: an Investigation for Indonesia, 1993–2008", Courant Research Centre: Poverty Equity and Growth Discussion Paper, No. 45 (Göttingen, Germany, University of Göttingen, 2010).

الشكل التاسع
أثر وجود أطفال دون السادسة من العمر في الأسرة المعيشية على المشاركة في القوى العاملة، حسب نوع الجنس وفئة الدخل التي ينتمي إليها البلد



المصدر: ILO, World Employment Social Outlook: Trends 2018.

ملاحظة: استخدمت آخر سنة متاحة للنسب المئوية على صعيد العالم وفي فئة الدخل. وتضم النسب المئوية لفئة البلدان المتوسطة الدخل والمنخفضة الدخل رجالا ونساء تتراوح أعمارهم بين ١٨ و ٥٤ عاما؛ أما فئة البلدان المرتفعة الدخل فتضم نساء ورجالا تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٥٤ عاما، نظرا إلى ارتفاع معدل المشاركة في التعليم العالي. وقد قُدرت المبادرات المربعات الصغرى العادية للنساء والرجال في النسب المئوية على صعيد العالم وفي كل فئة من فئات الدخل. وجميع المعاملات المقدرة ذات دلالة إحصائية، باستثناء ذلك المتعلق بالنساء في البلدان المنخفضة الدخل.

١٠٥ - وبالنظر إلى أنواع العمل التي تقوم بها المرأة في السياقات المنخفضة الدخل، سواء في الزراعة أو البيع بالتجزئة في الشوارع، فإن المزيج الجامع بين العبء الثقيل والمكثف لأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر وبين العمل الشاق وغير المأمون بأجر، والذي يفاقمه الافتقار إلى بنية تحتية وخدمات عامة سهلة المنال ومعقولة التكلفة، يؤدي إلى استنزافهن بدنيا ونفسيا. وعلى النحو المبين في الإطار السابع، يمكن أن يكون لذلك الاستنزاف عواقب سلبية على صحة وتغذية النساء أنفسهن وأطفالهن.

الإطار السابع

مفاضلات صعبة: نتائج بحوث أجريت في باكستان باستخدام أساليب مختلفة

تستأثر الزراعة بالنصيب الأكبر من مشاركة النساء في القوى العاملة في جنوب آسيا، ولكن لا عمل المرأة في القطاع الزراعي ولا قيامها بأعمال الرعاية يحظيان بالاعتراف أو التقدير اللائق. وتدفع العاملات وأطفالهن ثمن ذلك الإغفال جزئيا من صحتهم وتغذيتهم.

وقد أُعدت دراسة عن العلاقة بين عمل المرأة في الزراعة ونتائجه على صحتهم وتغذيتهم في مقاطعة السند في باكستان بهدف استقصاء العمل المدفوع الأجر وغير المدفوع الأجر، مع التركيز على مجموعات النساء اللاتي يعانين من أوجه متداخلة من عدم المساواة - على أساس نوع الجنس،

والفئة الاجتماعية أو القبيلة، والطبقة. وخلصت الدراسة إلى أن عدد النساء العاملات يفوق ثلاثة أضعاف الأعداد المسجلة في مصادر البيانات الرسمية. وعلاوة على ذلك، أفادت اثنتان من بين كل ثلاث أمهات ريفيات بأداء بعض الأعمال الزراعية أثناء الحمل، وتقوم أكثر من ثلثهن بأشغال جسدية مجهددة مثل جني القطن^(أ). وتعاني النساء العاملات في جني القطن من نقص التغذية (حيث ينخفض مؤشر كتلة الجسم لديهن عن سائر النساء) وأطفالهن أكثر عرضة بكثير لتوقف النمو مقارنة بالأطفال الذين لم تمارس أمهاتهم هذا العمل، حتى بعد أخذ الوضع الاجتماعي والاقتصادي للأسرة المعيشية في الحسبان^(ب). وذكرت الكثيرات من العاملات في قطاع الزراعة، لا سيما في الأنشطة من قبيل جني القطن، أنهن يفعلن ذلك لتوفير الغذاء لأسرهن. إلا أن العمل بأجر متدنٍ كانت محصلته عدم كفاية دخلهن واستنفاد الوقت والجهد اللازمين لضمان حصولهن أو حصول أطفالهن على تغذية جيدة.

ويتطلب إحداث التغيير اعترافاً رسمياً بالنساء كمزارعات وعاملات زراعات يجب الأخذ بأرائهن في صنع السياسات، ويجب إمدادهن بدعم حكومي كافٍ، بسبل منها التكنولوجيا والبنية التحتية وتقديم الخدمات العامة؛ واستحقاقات الأمومة الشاملة للاعتراف بالنساء كعاملات وضمان حصولهن على دخل.

(أ) Sidra Mazhar, Mysbah Balagamwala and Haris Gazdar, "The hidden economic backbone: women in agriculture", ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الدولي المعني بالاعتبارات الجنسانية والعمل والمجتمع، لاهور، باكستان، نيسان/أبريل ٢٠١٧.

(ب) Nitya Rao and others, "Women's agricultural work and nutrition in South Asia: from pathways to a cross-disciplinary, grounded analytical framework", Food Policy, vol. 82 (January 2019).

جيم - دور الحماية الاجتماعية في زيادة تأمين دخل المرأة

١٠٦ - يُعترف بالحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان، في صكوك منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وفي الآونة الأخيرة، منحت توصية أراضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (التوصية رقم ٢٠٢) الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وتأييدها في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، دفعة أكبر وقدمت توجيهها عملياً بهدف وضع آليات لضمان تأمين الدخل والصحة. وشددت لجنة وضع المرأة في دورتها الثالثة والستين على أهمية إنشاء أو تعزيز نظم الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع والمراعية للمنظور الجنساني، بما في ذلك وضع حدود دنيا لها، لضمان استفادة الجميع بالكامل من خدمات الحماية الاجتماعية دون تمييز من أي نوع (انظر E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

١٠٧ - وقد أنشأت جميع البلدان المتقدمة النمو تقريباً نظم حماية اجتماعية متينة عن طريق تخصيص نسبة تتراوح بين ٢٠ و ٢٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وفي بعض الحالات أكثر من ٢٧ في المائة، لتطوير تلك النظم، دون أن تضحي بالنمو، بالنظر إلى أنها تحارب الفقر وعدم المساواة^(١٢٩). وتبين الحسابات المتعلقة بتكلفة سد ثغرات الحماية الاجتماعية حالياً أن ما يقرب من نصف ١٥٠ دولة خضعت للدراسة يمكنه تحقيق ذلك عن طريق تخصيص أقل من ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي

(١٢٩) Michael Cichon, "Hardly anyone is too poor to share: a basic level of social protection is affordable almost everywhere", *Finance and Development*, vol. 55, No. 4 (December 2018).

للحماية الاجتماعية، و ٨٠ في المائة من هذه البلدان يمكنها تحقيق ذلك عن طريق تخصيص أقل من ٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للحماية الاجتماعية^(١٣٠)، مما يطعن في الفكرة القائلة بأن الحماية الاجتماعية تكلفتها باهظة، وهي قضية يتناولها الفرع الخامس من هذه الدراسة الاستقصائية العالمية بمزيد من الاستفاضة.

١٠٨ - ويناقش هذا الفرع اثنين من عناصر الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ينطويان على أهمية خاصة لخفض مستوى الفقر بين النساء في سن العمل اللاتي لديهن أطفال، بالنظر إلى ما يترتب عليه وجود أطفال صغار في الأسرة من إفقار، وهما: إجازة الأمومة والوالدين المدفوعة الأجر، وتوفير التحويلات المتعلقة بالطفل والأسرة للجميع. ويتسم توسيع نطاق تغطية إجازة الأمومة والوالدين المدفوعة الأجر، خاصة للعمالة غير الرسمية، بأهمية قصوى لصحة المرأة ووليدها. وتمثل تحويلات الحماية الاجتماعية حسنة التصميم، مثل استحقاقات الطفل والأسرة، تديرا مكمّلا يمكن أن يقلّل من الفقر ويعزز تأمين الدخل للأسر ذات الأطفال، التي تمثل، كما يتضح في الفرع الثاني، نسبة غير متناسبة من الفقراء.

١ - توسيع نطاق إجازة الأمومة والوالدين المدفوعة الأجر لتشمل العاملين في القطاع غير الرسمي

١٠٩ - حماية الأمومة ضرورية لتعزيز صحة الأم وأطفالها الرضع وتغذيتهم ورعايتهم^(١٣١). فاستحقاقات الأمومة، إذ تحول دون فقد الدخل خلال هذه الفترة الحرجة، تتيح للمرأة الحصول على الراحة والتعافي من الولادة وممارسة إرضاع طفلها رضاعة طبيعية^(١٣٢). كما أنها، إذ توفر حماية العمالة، تمكن المرأة أيضا من الحفاظ على صلتها بسوق العمل مع ضمان عدم فقدانها وظيفتها بمجرد أخذها إجازة حمل أو أمومة. وفي حين أن إجازة الأمومة المدفوعة الأجر تقرّ بأهمية تعافي المرأة من الولادة وتؤيده وتحمي دخل المرأة في تلك المرحلة، فإن رعاية الرضع والأطفال مهام يمكن للمرأة والرجل تقاسمها، ومن ثم، ففي البلدان التي تطبق فيها بالفعل إجازة أمومة، ينبغي توسيع دور نظم إجازات الأبوة والوالدين.

١١٠ - إلا أن نظم استحقاقات الأمومة التي تعوّض إيرادات المرأة كليا أو جزئيا خلال مراحل الحمل الأخيرة ومرحلة ما بعد الولادة لا يزال نطاقها منحصرا في أقلية من النساء. ووفقا لآخر البيانات المتاحة، لا تحصل على استحقاقات الأمومة عالميا إلا ٤١,١ في المائة من النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ عاما ذوات الأطفال حديثي الولادة، وينخفض مستوى التغطية الإقليمية حيث يبلغ ١٥,٨ في المائة في أفريقيا و ٣٣,٤ في المائة في آسيا والمحيط الهادئ، مقابل أكثر من ٨٠ في المائة في أوروبا وآسيا

(١٣٠) Mira Bierbaum and others, *A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social and* المرجع نفسه؛ و *Protection Policy Implementation*, discussion paper (Berlin, Friedrich Ebert Foundation, 2016).

(١٣١) Jody Heymann, Amy Raub and Alison Earle, "Creating and using new data sources to analyze the relationship between social policy and global health: the case of maternal leave", *Public Health Reports*, vol. 126, supplement 3 (2011); and Mohammad Hajizadeh and others, "Paid maternity leave and childhood vaccination uptake: longitudinal evidence from 20 low- and middle-income countries", *Social Science and Medicine*, vol. 140 (September 2015).

(١٣٢) ILO, "Maternity cash benefits for workers in the informal economy", *Social Protection for All Issue Brief* (November 2016).

الوسطى^(١٣٣). وعلاوة على ذلك، فمعظم نظم استحقاقات الأمومة النقدية لا تغطي سوى النساء العاملات في القطاع الرسمي. وفي ظل عدم ضمان الحصول على الدخل الأساسي، كثيرا ما تواصل العاملات في القطاع غير الرسمي العمل في وظائف مجهدة بدنيا عملهن لفترات أطول من اللازم أثناء الحمل أو يبدأن العمل بعد الولادة بفترة قصيرة، مما يخلف عواقب صحية سلبية (انظر الإطار السابع). ولذلك، فتوسيع نطاق تغطية استحقاقات الأمومة لتشمل العاملات في القطاع غير الرسمي من الأولويات.

١١١ - ويتمثل عنصر أساسي آخر من عناصر حماية الأمومة في تيسير الوصول الفعلي إلى الرعاية الطبية أثناء الحمل والولادة، وكذلك الرعاية في مرحلة ما بعد الولادة، كعنصر أساسي من عناصر التغطية الصحية الشاملة. وأحد العوائق الرئيسية الماثلة أمام تيسير الحصول على الخدمات الصحية عائق مالي. فالإنفاق من الأموال الخاصة^(١٣٤) وسيلة أكثر شيوعا بكثير للإنفاق المرتبط بالصحة في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل مقارنة بالبلدان المرتفعة الدخل، وهو ما يشكل عبئا كبيرا على الأسر المنخفضة الدخل^(١٣٥). وتنطوي الرعاية الصحية الميسورة التكلفة على أهمية خاصة بالنسبة للمرأة لأن دخلها الشخصي أقل وهي تتعرض لظروف صحية أكثر تكلفة مثل الحمل والولادة (انظر الفرع الرابع).

١١٢ - وتنص اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) على معايير دنيا لتخطيط الاستحقاقات النقدية أثناء إجازة الأمومة، بما في ذلك مدتها، وحجم الاستحقاق، وطريقة التمويل، وتيسير حصول الحوامل وأطفالهن على الخدمات الصحية. وتنطبق الاتفاقية على جميع النساء العاملات، بمن فيهن اللائي يمارسن أشكالاً غير نمطية من العمل (المادة ٢). إلا أن العاملات في القطاع غير الرسمي كثيرا ما يستبعدن في الممارسة العملية من تغطية استحقاقات الأمومة، لا سيما عندما تُقدّم عن طريق نظم التأمين الاجتماعي.

١١٣ - وتشكل نظم التأمين الاجتماعي التي تُمول عن طريق التبرعات المقدمة من أرباب العمل والموظفين على حد السواء، وتُستكمل بتمويل حكومي في بعض الأحيان، الغالبية العظمى من البرامج التي توفر استحقاقات الأمومة. وتُطبّق هذه النظم في ١٣٨ بلدا، منها ٧ بلدان توفر خططا للمساعدة الاجتماعية أيضا؛ ويطبق ٥٠ بلدا آخر، معظمها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وآسيا والشرق الأوسط، فترة إجازة أمومة إلزامية من خلال إلزام رب العمل بتمويل مرتب الأم^(١٣٦).

١١٤ - وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية على أن التأمين الاجتماعي الإلزامي أو البرامج الممولة حكوميا هما الوسيلا المفضلتان لإمداد المرأة باستحقاقات الأمومة. وبالنسبة للنساء اللائي لا يستوفين شروط التأهيل، مثل النساء اللائي يعملن في القطاع غير الرسمي ولا يمكنهن دفع اشتراكات بصفة منتظمة، تقتضي الاتفاقية توفير استحقاقات كافية تُموّلها المساعدة الاجتماعية، على أساس استطلاع الموارد المالية. وهذه الطرائق الجماعية لتمويل الإجازات، التي تتيح التشارك في تحمل المخاطر، مستحبة عن الأحكام التي تحمّل رب العمل المسؤولية، فهذه الأحكام تلزم أرباب العمل بتحمل تكلفة الأمومة مباشرة، وقد

(١٣٣) ILO, World Social Protection Report 2017-19.

(١٣٤) تمثل رسوم ومصاريف المستخدمين أحد أشكال المدفوعات المسددة من الأموال الخاصة.

(١٣٥) مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، ص. ٣٨.

(١٣٦) ILO, World Social Protection Report 2017-19.

تفضي إلى التمييز في التوظيف ضد النساء اللاتي هن في سن الإنجاب^(١٣٧). وفي الأعوام الأخيرة، بدأ بعض البلدان، بما في ذلك الأردن في عام ٢٠١١ ورواندا في عام ٢٠١٦، الابتعاد عن طريقة تحميل أرباب العمل المسؤولية والاتجاه نحو طرائق التمويل الجماعي لاستحقاقات الأمومة^(١٣٨). وفي البلدان التي لا يزال أرباب العمل فيها يُسلِّدون وحدهم استحقاقات الأمومة، تتمثل الأولوية بالتالي في تضمين استحقاقات الأمومة في نظام التأمين الاجتماعي الوطني لإتاحة التشارك في تحمل المخاطر وتوفير آليات تمويل أكثر إنصافاً.

٢ - توسيع نطاق الحماية لتشمل العاملات في القطاع غير الرسمي تحقيقاً للتغطية الصحية الشاملة

١١٥ - إن نموذج مسؤولية رب العمل ليس حلاً عملياً أيضاً لحماية النساء العاملات في الاقتصاد غير الرسمي، ولا سيما النساء العاملات لحسابهن الخاص. وقد تمثل التحدي المطروح أمام العديد من البلدان النامية في تصميم نظم قادرة على توفير التغطية والاستجابة للظروف الخاصة للنساء العاملات في القطاع غير الرسمي، اللاتي تعمل كثيرات منهن لحسابهن الخاص. ومن بين العوائق التي تحول دون فعالية التغطية العوامل من قبيل محدودية القدرة على سداد الاشتراكات، وعدم وجود رب عمل معترف به (أو أرباب عمل متعددين)، وعدم انتظام الإيرادات وعدم إمكانية التنبؤ بها، والقيود الجغرافية والزمنية الماثلة أمام استيفاء الإجراءات الإدارية، وقلة الحضور وعدم المشاركة في صنع السياسات العامة وعمليات التفاوض الجماعية^(١٣٩).

١١٦ - وقد وسع بعض البلدان نطاق نظم التأمين الاجتماعي الوطنية لتشمل الأجراء التابعين لرب عمل محدد في القطاع غير الرسمي. وفي حالة جنوب أفريقيا، منذ عام ٢٠٠٣، أُدرج العمال المنزليون والزراعيون في إطار صناديق التأمين ضد البطالة المسؤولة أيضاً عن تمويل استحقاقات الأمومة. وتُدفع استحقاقات الأمومة لفترة أقصاها ١٧ أسبوعاً بمعدل ٦٦ في المائة مما تتقاضاه العاملة من أجر أو مرتب. ويساهم كل من أرباب العمل والعمال في صناديق التأمين ضد البطالة بنسبة ١ في المائة من قيمة المرتب الشهري للعاملة^(١٤٠).

١١٧ - وكان الأصعب هو توسيع نطاق التغطية لتشمل فئات أخرى من العاملين في القطاع غير الرسمي، لا سيما الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص، ومن ثم لا يتبعون رب عمل محدد. وقد استحدثت جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية نظاماً يوفر تغطية طوعية للعاملين في القطاع غير الرسمي في صورة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في عام ٢٠١٤. ومن أجل التأهل للحصول على استحقاقات الأمومة النقدية، المحددة بنسبة ٨٠ في المائة من متوسط الأجر المرجعي خلال ٩٠ يوماً، يتعين على المؤمن عليها أن تكون قد سددت اشتراكات لمدة ٦ أشهر على الأقل في الأشهر الاثني عشر الأخيرة. ومع ذلك، ظلت التغطية محدودة حتى الآن بسبب انخفاض إيرادات معظم العاملات في القطاع

^(١٣٧) Bina Agarwal, "Maternity benefits or jobs", *The Indian Express*, 12 July 2018

^(١٣٨) ILO, "Maternity cash benefits for workers in the informal economy"

^(١٣٩) Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective*

Coverage, ODI Working Paper No. 435 (London, Overseas Development Institute, 2016)

^(١٤٠) ILO, "Maternity cash benefits for workers in the informal economy"

غير الرسمي وعدم انتظامها، لا سيماعاملات لحسابهن الخاص^(١٤١). وتبين حالة جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية أن توفير تغطية طوعية دون إنشاء آليات لتكييف الإجراءات الإدارية للتأمين الاجتماعي وتبسيطها، من خلال توفير وحدات تسجيل لامركزية متنقلة، على سبيل المثال، ودون تدخل الحكومة لدعم اشتراكات العاملات في الوظائف غير المستقرة، من المرجح ألا يشمل إلا قلة قليلة من العاملات في القطاع غير الرسمي.

١١٨ - وبالنظر إلى الصعوبات التي يواجهها العاملون في القطاع غير الرسمي في دفع اشتراكات منتظمة، لجأ بعض البلدان، من بينها إندونيسيا وبنغلاديش وبوليفيا وغانا والهند، إلى استحقاقات نقدية للأمومة غير قائمة على الاشتراكات. وتوجه بعض من هذه الفوائد النقدية إلى النساء الحوامل وذريتهن، وهم عادة الأطفال دون سن عامين. وغالبا ما يكون الحصول على الاستحقاقات النقدية مشروطا باستيفاء متطلبات معينة، مثل التسجيل وزيارات الرعاية السابقة للولادة وما بعد الولادة، والوضع داخل مؤسسة صحية، وفي بعض الحالات يكون هناك حد أقصى لعدد حالات الحمل المشمولة^(١٤٢). وفي حين أن معظم النظم غير القائمة على الاشتراكات محدودة من حيث عدد النساء اللاتي تغطيهم ومستوى الاستحقاقات التي توفرها، إلا أن من شأنها أن تشكل الأساس الذي يمكن العمل من خلاله من أجل الحصول على استحقاقات شاملة. ووفقا لمنظمة العمل الدولية، فإن كلفة استحقاقات أمومة شاملة مدفوعة لمدة أربعة أشهر بنسبة ١٠٠ في المائة من عتبة الفقر الوطني لن تتجاوز نسبة ٠,٤١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في معظم البلدان المنخفضة والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحة الدنيا^(١٤٣).

١١٩ - وعلاوة على ذلك، يعد الوقت اللازم للامتنال للإجراءات الإدارية المتعلقة بإمكانية الحصول على الاستحقاقات أمرا بالغ الأهمية، على غرار مدى تمكين استحقاقات الأمومة من الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية المعقولة التكلفة والمتاحة للنساء الحوامل وأمّهات الأطفال حديثي الولادة (انظر الفرع الرابع). وتجمع منغوليا بين استحقاقات الأمومة القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات من أجل الوصول إلى السكان في مناطقها الريفية ذات الكثافة السكانية المنخفضة والسكان الرحل ولقد حققت التغطية الشاملة (انظر الإطار الثامن).

الإطار الثامن

الجمع بين النظم القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات من أجل تحقيق التغطية الشاملة: حالة منغوليا

توفر منغوليا الحماية الشاملة للأمومة من خلال الجمع بين عدد من النظم والخدمات والآليات المختلفة. ويستفيد العاملون في القطاع الرسمي، كما هو الحال في العديد من البلدان الأخرى، من نظام التأمين الاجتماعي القائم على الاشتراكات على أساس إلزامي وتحصل النساء منهم على استحقاقات الأمومة لمدة أربعة أشهر بمعدل تعويض قدره ١٠٠ في المائة من الأجر أو الراتب. ويمكن للعاملات الأخريات، بمن فيهن من يعملن في الرعي والعاملات لحسابهن الخاص في الاقتصاد غير

(١٤١) المرجع نفسه.

(١٤٢) ILO, *Social Protection for Maternity: Key Policy Trends and Statistics*, Social Protection Policy Papers, No. 15, (Geneva, 2015).

(١٤٣) المرجع نفسه.

الرسمي، الانضمام إلى النظام على أساس طوعي؛ ويمكنهن الحصول على استحقاقات الأمومة لمدة أربعة أشهر بمعدل تعويض قدره ٧٠ في المائة من الأجر المرجعي الذي تم اختياره بعد تسديد ١٢ شهرا من الاشتراكات. وبالإضافة إلى ذلك، تُقدم استحقاقات الأمومة النقدية في إطار برنامج الرعاية الاجتماعية، وهو برنامج للمساعدة الاجتماعية غير قائم على الاشتراكات، لجميع النساء الحوامل وأمهات الأطفال الرضع بغض النظر عن مساهمتهم في نظام التأمين الاجتماعي أو وضعهن من حيث العمالة أو جنسيتهن. ويُدفع هذا الاستحقاق (حوالي ٢٠ دولارا من دولارات الولايات المتحدة شهريا في عام ٢٠١٥) بداية من الشهر الخامس للحمل لفترة ١٢ شهرا.

وقد أنشئ في جميع المقاطعات المنغولية، منذ عام ٢٠٠٧، نظام موحد لخدمات "المركز الجامع" يضم في نفس المكان مختلف الوزارات والمكاتب الحكومية، مثل التأمين الاجتماعي والرعاية الاجتماعية والتسجيل المدني والتوجيه المهني. ويسر هذا النموذج المبتكر الوصول ويقلص المدة التي يحتاجها المطالبون لملء الاستمارات واستيفاء المتطلبات الإدارية الأخرى. وقد تحقق المزيد من الكفاءة من خلال الخدمات المتنقلة ذات الصلة، والتي تجعل المكاتب الحكومية مباشرة في متناول المستفيدين بغية زيادة وصول المجتمعات الريفية والرعية إلى الخدمات في المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة^(١).

(١) ILO, "Maternity cash benefits for workers in the informal economy".

١٢٠ - وتشكل حماية تأمين دخل المرأة وصحتها ورفاهها في حالة الأمومة أولوية حاسمة على المدى القصير، إلا أنه يلزم أيضا وضع استراتيجيات طويلة الأجل لتحويل أدوار الجنسين النمطية التي يسند وفقا لها الجزء الأكبر من رعاية الأطفال للمرأة. ففي العقود الأخيرة، قامت العديد من البلدان بإصلاح سياسات الإجازة لديها من خلال استحداث إجازة الأبوة أو تمديدتها وتوفير حوافز لزيادة استفادة الآباء من إجازة الوالدين. وفي حين أن ٤٠ دولة فقط أبلغت، عام ١٩٩٤، عن أحكام إجازة الأبوة النظامية، ارتفع العدد في عام ٢٠١٥ إلى ٩٤ من أصل ١٧٠ دولة مشمولة بالبحث. فقد مدّدت أوروغواي وميانمار، على سبيل المثال، إجازة الأبوة التي تُمول عن طريق التأمين الاجتماعي، في حين استحدثت إيران (جمهورية - الإسلامية) إجازة إلزامية مدتها أسبوعان للآباء في عام ٢٠٠٣. وقامت كذلك، في السنوات الأخيرة، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وعدة دول في أمريكا بإدخال إجازة مدفوعة للآباء أو تمديدتها^(١٤٤).

١٢١ - ومن الأرجح بكثير أن يستفيد من هذه التدابير الرجال العاملون في وظائف رسمية. وعلاوة على ذلك، تشير الأبحاث التي تتناول تجربة البلدان المتقدمة إلى أنه قد يكون من الضروري اتخاذ تدابير محددة لتشجيع الرجال على الاستفادة من الإجازة المتعلقة برعاية الأطفال. ففي هذه البلدان، لا تزال الأمهات يستفدن من الجزء الأكبر من إجازة الوالدين؛ وقد زادت الحالات التي استفاد فيها الآباء من إجازة الوالدين في البلدان التي توجد فيها حوافز محددة تحفظ جزءا غير قابل للتحويل من إجازة الوالدين للآباء على أساس "استخدامها أو خسارتها"^(١٤٥).

(١٤٤) ILO, *World Social Protection Report 2017-19*.

(١٤٥) OECD, "Parental Leave: Where Are the Fathers?" Policy Brief, March 2016.

٣ - التحويلات النقدية الشاملة أو شبه الشاملة الموجهة إلى الأطفال والأسرة

١٢٢ - انتشرت التحويلات النقدية الموجهة إلى الأطفال في العقود الأخيرة في العديد من البلدان النامية بهدف تعويض بعض من تكاليف تربية الأطفال ودعم الاستثمارات في قدرات الأطفال. وقد نشأت التحويلات المالية الموجهة إلى الأطفال تاريخياً في أوروبا الغربية بدافع القضاء على الفقر وتخفيف العبء^(١٤٦). وتنطوي هذه التحويلات على إمكانات لتعزيز ضمان تأمين دخل للعائلات التي تواجه أكبر مخاطر الفقر الناجم عن انخفاض الدخل وكذلك العائلات التي تعاني من ضيق الوقت بسبب زيادة احتياجات الرعاية (انظر الفرع الثاني).

١٢٣ - وعلى مدى العقدين الماضيين، أدخلت العديد من البلدان النامية التحويلات النقدية غير القائمة على اشتراكات الموجهة إلى الأطفال أو وسّعت نطاقها، ويتم عادة الدفع للأمهات، ويكون ذلك أحياناً مشروطاً بأخذ أطفالهن لإجراء فحوصات طبية منتظمة. وترتبط التحويلات النقدية بمجموعة من النتائج الإيجابية من قبيل التحاق الأطفال بالمدارس واستخدام الخدمات الصحية والحد من عمالة الأطفال^(١٤٧).

١٢٤ - ومع أن من شأن التحويلات النقدية أن تحدث فرقاً إيجابياً لفائدة النساء في سن الإنجاب، فإن إمكانات هذه التحويلات لا تتحقق عندما تكون مستويات الاستحقاقات منخفضة وذات نطاق استهداف ضيق قائم على أساس اختبارات بالوسائل المباشرة أو غير المباشرة لقياس مستوى الدخل. ولا يمكن تحقيق أهداف الأمن الغذائي والتغذية إلا إذا كانت التحويلات النقدية كبيرة بما يكفي لتغطية الاحتياجات الغذائية وكذلك المتطلبات غير الغذائية الأساسية مثل نفقات الرعاية الصحية والتعليم. ولذلك، فإن توفير تحويلات نقدية تتجاوز قيمتها كلفة الحد الأدنى لسلة الحصة التموينية سيّيح، على الأقل، كذلك تلبية بعض الاحتياجات غير الغذائية الأساسية^(١٤٨). وعلاوة على ذلك، في سياق تقلب وارتفاع أسعار المواد الغذائية، من الممكن أن تتآكل القيمة الحقيقية للتحويلات بسرعة كبيرة. فنظم مقايسة الأسعار، والتي غالباً ما تُقترح كحل، بطيئة وغير كافية عادة في كثير من البلدان^(١٤٩). ويمكن أن يكون انخفاض مستويات الاستحقاقات مصحوباً بعدم انتظام المدفوعات وعدم اتساقها، مما يقلل من أي آثار تمكينية قد تكون للتحويلات على النساء^(١٥٠).

Mary Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care: A Review of Key Developments, Impacts and Influences in Child-related Support to Families*, Discussion Paper, No. 3 (New York, UN-Women, 2015).

Francesca Bastagli and others, *Cash Transfers: What does the Evidence Say? A Rigorous Review of Impacts, and the Role of Design and Implementation Features* (London, Overseas Development Institute, 2016).

Stephen Devereux, *Realizing the Right to Social Security and the Right to Food*, ESS Working Paper No. 51 (Geneva, ILO, 2015).

Jayati Ghosh, "Cash transfers as the silver bullet for poverty reduction: a skeptical note", *Economic and Political Weekly*, vol. 46, No. 21 (May 2011), p. 69.

Christiana Gbedemah, Nicola Jones and Paola Pereznieta, *Gendered Risks, Poverty and Vulnerability in Ghana: Is the LEAP Cash Transfer Programme Making a Difference?*, Project Briefing, No. 52 (London, Overseas Development Institute, 2010).

٤ - مخاطر الاستهداف الضيق

١٢٥ - يطرح توجيه التحويلات إلى الفقراء خطر حدوث أخطاء استبعاد، يُجرم بسببه أشخاص مستحقون من الحصول على استحقاقاتهم. ومن المحتمل أن تحدث أخطاء الاستبعاد خاصة في السياقات التي يصعب فيها تحديد الفقراء بدقة نظرا إلى نقص المعلومات لأن مصادر الدخل غير رسمية وغير منتظمة وإلى ضعف القدرات الإدارية للدولة^(١٥١). وتُظهر مقارنة بين نظم الحماية الاجتماعية في مجموعة من البلدان النامية أنه كلما ضاق نطاق استهداف برنامج ما، زاد عدد الفقراء المستبعدين^(١٥٢). وقد خلص الباحثون في دراسة حديثة لنظم الحماية الاجتماعية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى أن أخطاء الاستبعاد في البرامج التي استهدفت شريحة الـ ٢٥ في المائة من أكثر السكان فقرا، أو شريحة فرعية أصغر أفقر، كانت كثيرة: فقد سجل ١٢ من أصل ٢٥ نظاما من هذا القبيل أخطاء استبعاد تتجاوز نسبة ٧٠ في المائة من المستفيدين المقصودين، وسجل ٥ منها نسبة أخطاء تجاوزت ٩٠ في المائة^(١٥٣). وفي دراسة أخرى شملت ٣٠ دولة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، خلص الباحثون إلى أن حوالي ثلاثة أرباع النساء اللواتي يعانين من نقص الوزن والأطفال الذين يعانون من نقص التغذية في المتوسط غير مشمولين ضمن الخمس الأفقر من السكان، أي نسبة ٢٠ في المائة الأدنى دخلا المستهدفة عادة من أجل الحصول على المساعدة^(١٥٤). وفي المقابل، فإن الاستحقاقات الشاملة أو شبه الشاملة (انظر الإطار التاسع)، لا تقلل من التكاليف الإدارية فحسب، بل هي أيضا أكثر فاعلية في الوصول إلى النساء والأطفال الفقراء الذين قد يكونون "مستترين" داخل أسر معيشية لا تنتمي إلى أكثر الفئات فقرا.

الإطار التاسع

الحماية الاجتماعية لدعم العائلات والنهوض بالمساواة بين الجنسين في جنوب أفريقيا

استُحدثت منحة إعانة الأطفال في جنوب أفريقيا في عام ١٩٩٨، بناء على توصيات لجنة لوند بشأن إصلاح نظام دعم الطفل والأسرة. وتهدف المنحة إلى تصحيح استبعاد أعداد كبيرة من النساء والأطفال الأفارقة الفقراء من السياسة السابقة، المعروفة باسم منحة الدولة للإعالة، وقد صممت أيضا بحيث تكون قادرة على الاستجابة لأشكال الأسر المتنوعة في جنوب إفريقيا^(١).

ومنحة إعالة الطفل هي تحويل نقدي بسعر ثابت يتم دفعه إلى مقدم الرعاية الرئيسي (الوالد أو الجد أو غيره من الأقارب أو غير الأقارب) لصالح الطفل دون سن ١٨ عاما استنادا إلى دخل الأسرة المعيشية لمقدم الرعاية الأساسي، والزوج، حيثما ينطبق ذلك. وفي عام ٢٠١٦، استفاد من المنحة ١١,٦ مليون طفل (أو ٦٠ في المائة) من مجموع الأطفال^(ب). وهي تمثل نظاما مستهدفا

Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper, No. 23 (Geneva, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2005).

Stephen Kidd, "Rethinking targeting in international development", *Pathways' Perspectives on social policy in international development*, No. 11 (October 2013).

Stephen Kidd and Diloá Athias, *Hit and Miss: An Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection*, Working Paper, March 2019 (Development Pathways and Church of Sweden, 2019).

Brown, Ravallion and van de Walle, "Are poor individuals mainly found in poor households?" (١٥٤)

ولكن على نطاق واسع. وعلى الرغم من شروط الأهلية المحايدة جنسانيا، فإن ٩٨ في المائة من المستفيدين في عام ٢٠١٤ كانوا من النساء^(ج). ولقد خلصت التقييمات إلى أن المنحة تشكل مكملا صغيرا ولكنه مفيد لميزانية الأسرة المعيشية^(د)، ولها تأثير إيجابي مثبت على فقر وصحة وتغذية وتعليم الأطفال والمراهقين، والحد من تعاطيهم للمخدرات^(هـ). ومع أن المنحة قلّصت الفقر المزمن ومدى الفقر بالنسبة للنساء والأسر المعيشية التي تعيلها أم بمفردها، فإنها لم تستطع معالجة التوزيع غير المتكافئ للفقر بين النساء والرجال في البلد معالجة كاملة^(و).

وتعتبر منحة دعم الطفل مثالا جيدا على الاستهداف واسع النطاق الذي يستثني المجموعات الميسورة نسبيا. وهذا الاستهداف أسهل من حيث التنفيذ وأقل تكلفة. كما أن مداها الواسع يعزز الإنصاف الملحوظ في عمليات التحويل مقارنة بالخطط ذات الاستهداف الضيق.

(أ) Shireen Hassim, "Gender equality and developmental social welfare in South Africa" in Lourdes Beneria and others, Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Social Structure of "The Social" (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave, 2006)

(ب) Leila Patel, "The child support grant in South Africa: gender, care and social investment," in James Midgley, Espen Dahl and Amy Conley Wright, eds., Social Investment and Social Welfare: International and Critical Perspectives (Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar Publishing, 2017)

(ج) Department of Social Development, 2014, as cited in ibid., p. 109

(د) Debbie Budlender and Francie Lund, "South Africa: A legacy of family disruption" Development and Change, vol. 42, No.4 (September 2011), p. 941

(هـ) Alejandro Grinspun, "No small change: the multiple impacts of the Child Support Grant on child and adolescent well-being", in Aislinn Delany, Selwyn Jehoma and Lori Lake, eds., South African Child Gauge 2016 (Cape Town, Children's Institute, University of Cape Town, 2016)

(و) Dorrit Posel and Michael Rogan, "Gendered trends in poverty in the post-apartheid period, 1997-2006" Development Southern Africa 29, vol. 29, No. 1 (2012)

٥ - المشروطيات كعقبات إضافية يتعين على النساء التغلب عليها

١٢٦ - ثمة شاغل آخر يتعلق بالمشروطيات المرتبطة إلى حد كبير بالتحويلات النقدية، مثل طلب إثبات خضوع الأطفال لفحوصات طبية منتظمة، لا سيما تلك التي يعتمد استيفاء الشروط فيها على توافر الخدمات العامة وجودتها^(١٥٥). ولا توجد مشروطيات في جميع النظم المستهدفة، ولكن في نسبة كبيرة منها. وقد استطاعت التحويلات النقدية غير المشروطة، مثل نظام معاشات التقاعد في البرازيل وناميبيا ومنحة إعالة الأطفال في جنوب أفريقيا (انظر الإطار التاسع)، تحقيق نتائج إيجابية من نفس المستوى فيما يتعلق برفاه الأطفال دون فرض شروط إضافية^(١٥٦).

(١٥٥) مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، ص. ١٠٢.

(١٥٦) المرجع نفسه.

١٢٧ - وحتى الآن، لا يوجد دليل قاطع يثبت أن المشروعات، في حد ذاتها، هي التي تؤدي إلى نتائج إيجابية فيما يتعلق بصحة الطفل وتغذيته، في مقابل مد الأسر المعيشية، ببساطة، بالمساعدة المالية^(١٥٧). وعلاوة على ذلك، فإن توقع استيفاء الأمهات للمشروعات يزيد من الضغط على وقت النساء، وغالبا ما يكون ذلك على حساب عملهن المدفوع الأجر^(١٥٨). وبدون استثمارات كافية في الخدمات العامة، قد تدفع المشروعات ببساطة النساء والأطفال إلى استخدام المرافق الصحية والتعليمية التي تعاني من نقص في الموظفين ومن الرداءة، مع تفاقم ضيق الوقت الذي تواجهه النساء أصلا (انظر الفرع الرابع). وقد يرجع عدم الامتثال لمتطلبات البرنامج إلى نقص الخدمات التي يمكن الوصول إليها أو رداءتها وليس إلى الإهمال (انظر الإطار العاشر)^(١٥٩).

الإطار العاشر

تكاليف المشروعات: أدلة من برنامج Juntos (معا) في بيرو

يعتبر البرنامج الوطني لتقديم الدعم المباشر للفقراء في بيرو، المعروف باسم "Juntos" (معا)، برنامج تحويل نقدي مشروط يسعى إلى قطع دورة الفقر المتوارث عبر الأجيال من خلال الاستثمار في رأس المال البشري للأطفال^(١). ويستهدف هذا البرنامج الأسر المعيشية الريفية المصنفة على أنها فقيرة أو فقيرة معدمة في منطقتي الأنديز والأمازون في البلاد، والتي تضم على الأقل امرأة حاملا أو طفلا أو شابا أو مراهقا حتى سن ١٩ عاما. ومن أجل الحصول على ٢٠٠ سول جديد (٦٠ دولارا من دولارات الولايات المتحدة) كل شهرين، يجب على الأمهات المسجلات في البرنامج التأكد من أنهن وأطفالهن يستوفون مجموعة من المشروعات، أو "المسؤوليات المشتركة". وتشمل هذه المشروعات الفحوصات السابقة للولادة بالنسبة للنساء الحوامل، وفحوصات منتظمة تخص النمو والتغذية للأطفال دون سن الخامسة، والمواظبة على الدراسة بانتظام للأطفال حتى سن ١٩ عاما أو التخرج من المدرسة الثانوية. وفي عام ٢٠١٨، تلقت حوالي ٦٩٣ ٩٨٠ أسرة معيشية مدفوعات (من أصل ٢٠٦ ٧٣٠ أسر معيشية مسجلة)، من بينها ٤٣٥ ١١ امرأة حاملا^(ب).

وأظهرت الأبحاث المتعمقة أنه على الرغم من أن النقد يساعد النساء على شراء الأغراض المنزلية الأساسية ويساهم في زيادة احترامهن للذات^(ج)، فإن فرض مشروعات له عواقب سلبية غير مقصودة وتكاليف خفية بالنسبة للنساء المطالبات باستيفائها^(د).

ويتعين على النساء الامتثال للشروط حتى عندما تكون جودة الخدمات العامة وإمكانية الوصول إليها رديئة. وفي المناطق الريفية، تمضي النساء أحيانا إلى أقرب عيادة صحية ليوجدن مغلقة

(١٥٧) Stephen Kidd, "To condition or not to condition: what is the evidence?", Pathways' Perspectives on social policy in international development, No. 20 (March 2016).

(١٥٨) Maxine Molyneux, Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?, Gender and Development Programme Paper, No. 1 (Geneva, UNRISD, 2007); and Sylvia Chant, "The 'feminization of poverty' and the 'feminization' of anti-poverty programmes: room for revision?", Journal of Development Studies, vol. 44, No. 2 (2008).

(١٥٩) Tara Patricia Cookson, Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Costs of Cash Transfer Programmes (Oakland, California, University of California Press, 2018).

أو لا يجدن بما عددا كافيا من الموظفين^(أ). وإذا كانت العيادة لا تستطيع تقديم الخدمة لهن أو لأطفالهن، يتعين عليهن العودة عدة مرات إلى أن يجدن مفتوحة وتستطيع تسجيل امتثالهن. ولا يُحتسب الوقت الذي تقضيه النساء من أجل الوصول إلى الخدمات في المراقبة والتقييمات الروتينية، بيد أن له تأثيرا مستنزفا عليهن^(ب). ولذلك، لا بد من استثمارات كبيرة من أجل تحسين جودة الخدمات العامة وإمكانية الوصول إليها، وخاصة خدمات الرعاية الصحية، في المناطق الريفية في بيرو^(ج). وعلاوة على ذلك، تفيد النساء بأنهن يتعرّضن لسوء المعاملة من قبل موظفي العيادات إما بسبب انتمائهن الإثني أو فقرهن.

(أ) انظر www.juntos.gob.pe/nosotros/nuestro-proposito.

(ب) Peru, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, "Nacional", InfoJUNTOS database. Available at www2.juntos.gob.pe/infojuntos.

(ج) Maxine Molyneux and Marilyn Thomson, "Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia", Gender and Development, vol. 19, No. 2 (2011).

(د) Cookson, Unjust conditions.

(هـ) المرجع نفسه.

(و) المرجع نفسه.

(ز) OECD, OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017 (Paris, OECD Publishing, 2017).

١٢٨ - وللأسباب المذكورة أعلاه، حثت اللجنة المعنية بوضع المرأة، في استنتاجاتها المتفق عليها في دورتها الثالثة والستين، الحكومات على أن تقيم الحاجة إلى المشروعات، حيثما وجدت، وتشجيع تنقيحها من أجل تجنب تعزيز التمييزات الجنسية ومفاقمة عمل المرأة غير مدفوع الأجر والتأكد من أن عدم الامتثال لها لا يؤدي إلى اتخاذ تدابير عقابية تستبعد النساء والفتيات المهمّشات أو المعرّضات لأوضاع هشة (انظر E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

١٢٩ - ويجب أيضا دعم التحويلات النقدية من خلال استثمارات من جانب العرض في خدمات الصحة والتعليم ورعاية الأطفال، ومن خلال البنية التحتية الأساسية التي يمكن الوصول إليها، من قبيل النقل المأمون والأمن، لتحقيق النتائج المرجوة (انظر E/CN.6/2019/3). وفي الواقع، في البلدان المنخفضة الدخل، حيث من المحتمل أن يواجه الطلب على الخدمات عراقيل بسبب القيود الرئيسية في جانب العرض، قد يكون من الأكثر فعالية إعادة تخصيص الموارد اللازمة لإدارة المشروعات، واستخدامها لتحسين الخدمات العامة الحالية (انظر الفرع الرابع)^(١٦٠).

دال - تعزيز ضمان حصول المرأة على دخل من خلال التدخلات في سوق العمل

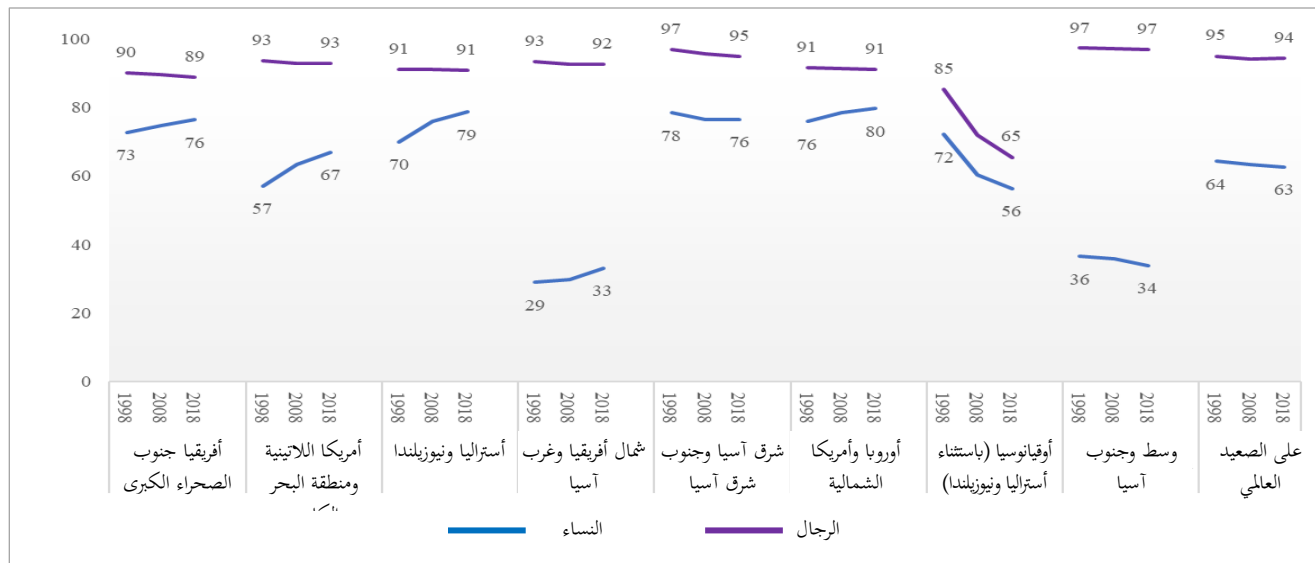
١٣٠ - في حين تستطيع نظم الحماية الاجتماعية قطع شوط طويل في معالجة الفقر وعدم المساواة، فإن إنشاء سبل مستدامة للخروج من الفقر يتطلب أيضا تدخلات في سوق العمل هدفها تعزيز نوعية العمالة المتاحة وحجمها. ولقد سجل أهم تغيير في معدل المشاركة في القوى العاملة في صفوف النساء على مدى العقدين الماضيين في منطقة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث ارتفع بمقدار ١٠ نقاط مئوية،

(١٦٠) مكتب العمل الدولي، الضمان الاجتماعي من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة.

من ٥٧ إلى ٦٧ في المائة، ما بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠١٨ (انظر الشكل العاشر). وفي المقابل، في منطقة وسط وجنوب آسيا حصل انخفاض بمقدار نقطتين مئويتين من خط أساس منخفض أصلاً، من ٣٦ إلى ٣٤ في المائة. وقد نتج هذا الانخفاض، إلى حد كبير، عن الاتجاه السائد في الهند، حيث سجل معدل مشاركة النساء في القوى العاملة في المناطق الحضرية ركوداً^(١٦١) وشهد انخفاضاً مركزاً بين النساء المتزوجات الأصغر سناً اللاتي تتراوح أعمارهن بين ٢٥ و ٤٠ عاماً في المناطق الريفية^(١٦٢).

الشكل العاشر

معدل المشاركة في القوى العاملة في صفوف الأفراد الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٥٤ عاماً، حسب نوع الجنس والمنطقة، ١٩٩٨-٢٠١٨



المصادر: هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠١٩.

ملاحظة: تشير البيانات إلى أحدث المعلومات المتاحة في الفترة المرجعية فيما يخص ١٨٨ دولة. وتغطي العينة المكونة من ١٨٨ دولة معظم سكان العالم الذين تتراوح أعمارهم ما بين ٢٥ و ٥٤ عاماً في عام ٢٠١٨.

١٣١ - وتقف عوامل متعددة وراء الركود الواضح في فرص عمل النساء الذي تشهده العديد من المناطق. وتلعب سياسة الاقتصاد الكلي دوراً مهماً في تهيئة بيئة تشجع على تحسين حجم ونوعية الوظائف المتاحة، وذلك من خلال زيادة إجمالي الطلب على العمالة في الاقتصاد. وقد شهد الطلب على اليد العاملة نمواً بطيئاً منذ الثمانينيات لأن معدلات الاستثمار الرامي إلى دعم توفير فرص عمل انخفض بشكل كبير في العديد من

(١٦١) Klasen and Pieters, "What explains the stagnation of female labour force participation in urban India?"

(١٦٢) Luis A. Andres and others, "Precarious drop: reassessing patterns of female labour force participation in India", Policy Research Working Paper No. 8024 (Washington, D.C., World Bank, 2017); and Jayati Ghosh, "Time poverty and the poverty of economics", *METU Studies in Development*, vol. 43, No. 1 (2016).

أنحاء العالم^(١٦٣). ويُنظر إلى دمج أهداف التوظيف في صياغة السياسة النقدية، إلى جانب أهداف التضخم، على أنه وسيلة فعالة لتحفيز النشاط الاقتصادي وتوفير فرص عمل بالمجمل^(١٦٤).

١٣٢ - وثمة عدد من الإجراءات التي يمكن للحكومات اتخاذها من أجل توفير ضمان الحصول على دخل ودعم المشاركة في سوق العمل لمن يواجهون قيوداً كبيرة في الحصول على العمل اللائق. وفي البلدان المتقدمة النمو، عادة ما يُوفّر ضمان الحصول على دخل لمن لا يستطيعون العثور على عمل مدفوع الأجر، من خلال تحويلات محددة زمنياً عن طريق التأمين ضد البطالة أو برامج المساعدة الاجتماعية طويلة الأجل. بيد أن هذا النوع من النظم، في العديد من البلدان النامية، إما غير موجود أو لا تستفيد منه سوى أقلية من العمال، لا سيما بالنظر إلى أن العمال في هذه البلدان يعملون بنسبة كبيرة في الاقتصاد غير الرسمي^(١٦٥). ومنذ الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، أولي اهتمام متزايد لتعزيز تدابير مواجهة التقلبات الدورية التي يمكن أن تستجيب بفعالية للانتكاسات الاقتصادية، من خلال زيادة الدخل والنشاط الاقتصادي والطلب على العمالة^(١٦٦).

١٣٣ - وعادة ما يُنظر إلى برامج الأشغال العامة، ذات التاريخ الطويل في البلدان النامية^(١٦٧)، على أنها تدخلات مناسبة بالنظر إلى قدرتها على توفير ضمان الحصول على دخل عيني، أي العمل المدفوع الأجر، للفئات الأكثر فقراً من السكان. وقد ظهرت أيضاً تدخلات في مجال بناء الأصول في السنوات الأخيرة تستهدف المعوزين، والتي ترمي إلى بناء قاعدة أصولهم وتعزيز روح المبادرة لديهم. ومع ذلك، لا يمكن لهذه التدخلات أن تنجح مع النساء في سن العمل اللاتي لديهن أطفال صغار إلا إذا كانت مراعية للساعات الطويلة أصلاً التي يقضينها في الأعمال المنزلية وأعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر، والتي غالباً ما تكون شاقة، بدلاً من افتراض أن النساء الفقيرات يملكن الكثير من وقت الفراغ.

١ - برامج الأشغال العامة لدعم تأمين الدخل والحق في العمل للنساء

١٣٤ - تجتمع برامج الأشغال العامة بين العمالة والحماية الاجتماعية، مما يوفر درجة من تأمين الدخل لمن يعانون من البطالة أو العمالة الناقصة أو لمن يحصلون على مداخيل منخفضة. وقد استُحدثت هذه البرامج أحياناً كتدابير مؤقتة في إطار الاستجابة للأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية، وأوقفت تدريجياً عندما تحسنت الظروف. وكان هذا هو الحال بالنسبة لبرنامج أرباب الأسر عاطلين عن العمل في الأرجنتين، الذي أطلق في أثناء الأزمة الاقتصادية لعام ٢٠٠١ واختتم في عام ٢٠١٠^(١٦٨). وفي حالات

Yilmaz Akyüz, *From Liberalization to Investment and Jobs: Lost in Translation*, Working Paper No. 74 (١٦٣) (Geneva, International Labour Organization, 2006); and Aurelio Parisotto and Nikhil Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth: Some Elements*, Employment Working Paper No. 238 (Geneva, ILO, 2017).

UN-Women, *Progress of the World's Women 2015–2016* (١٦٤).

ILO, "Social protection for women and men of working age", in ILO, *World Social Protection Report 2017–19* (١٦٥).

Parisotto and Ray, *Rethinking Macroeconomic Policies for Full Employment and Inclusive Growth* (١٦٦).

S. Mahendra Dev, "Experience of India's (Maharashtra) employment guarantee scheme: lessons for development policy", *Development Policy Review*, vol. 14, No. 3 (September 1996) (١٦٧).

(١٦٨) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *تقدم نساء العالم ٢٠١٥–٢٠١٦*.

أخرى، تم الإبقاء على هذه البرامج على أساس أكثر ديمومة، كما في حالة التدابير التي استُحدثت بموجب قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية في الهند.

١٣٥ - وتهدف برامج الأشغال العامة إلى تهيئة فرص عمل من خلال استراتيجية للاستثمارات العامة. وقد مالت إلى إدراج نسبة كبيرة من النساء الفقيرات ضمن الجهات المستفيدة منها^(١٦٩). بيد أن عددا من التقييمات كشف عن وجود معوقات، في تصميم تلك البرامج وتنفيذها على السواء، مما يفرض قيودا محددة على النساء الفقيرات اللاتي يتحملن مسؤوليات العناية بالأطفال، بما في ذلك الافتقار إلى مرافق لرعاية الأطفال في مواقع العمل وكذلك محدودية مشاركة النساء في عمليات مراجعة الأداء الاجتماعي وجهود الرصد^(١٧٠). ويركز الفرع أدناه على عدد مختار من البرامج التي تشكل مبادرات مهمة، بسبب كبر نطاقها وبسبب إيلائها اهتماما صريحا عند تصميمها لأن تكون شاملة لنساء من أسر فقيرة.

٢ - خفاء مسؤوليات الرعاية غير المدفوعة الأجر للمرأة في تصميم برامج الأشغال العامة

١٣٦ - في الهند، يمنح قانون المهاتما غاندي الوطني لضمان العمالة الريفية، الذي أنشأ أكبر برنامج للأشغال العامة في العالم، والذي تم إطلاقه من خلال مشروع تجريبي في عام ٢٠٠٦، كل أسرة ريفية ١٠٠ يوم عمل مدفوع الأجر. وهو يتوخى إدماج المرأة والتمكين لها من خلال تخصيص حصة نسبتها ٣٣ في المائة، ومن خلال المساواة في الأجر بين المرأة والرجل، وإنشاء أماكن عمل قرب أماكن الإقامة، وتوفير مرافق لرعاية الأطفال في مواقع العمل. وإضافة إلى توفير عمالة مضمونة لسكان الريف، وخاصة خلال موسم الجفاف، يهدف المشروع أيضا إلى إنشاء بنية تحتية وأصول ريفية^(١٧١).

١٣٧ - وعلى الرغم من أن مشاركة المرأة قد تفاوتت في الممارسة العملية باختلاف الولايات، فقد تجاوز المتوسط الوطني الحصة البالغة ٣٣ في المائة؛ حيث راوحت عند نسبة ٥٥ في المائة في الفترة من عام ٢٠١٥ حتى الوقت الحاضر^(١٧٢)، وتشمل الحصة نسبة كبيرة من النساء اللاتي ينتمين إلى فئات مهمشة، بما في ذلك مجموعات قبلية وطبقات دنيا^(١٧٣). ومن النتائج الإيجابية للبرنامج، بالنظر إلى نطاقه الواسع، رفع أجور العاملات الزراعيات القاطنات على مقربة من مواقع العمل، وتقليص الفجوة بين الأجر الفعلي للمرأة والحد الأدنى للأجور^(١٧٤). وشملت الفوائد الأخرى انخفاض الحاجة إلى هجرة الضنك بحثا عن

(١٦٩) المرجع نفسه.

(١٧٠) Deepta Chopra, "Taking care into account: leveraging India's MGNREGA for women's empowerment", *Development and Change* (forthcoming); and UN-Women, *Progress of the World's Women 2015-2016*, pp.143-146.

(١٧١) Mubashira Zaidi and Shraddha Chigateri, "Making Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA) more care-responsive", August 2017.

(١٧٢) India, Ministry of Rural Development, MGNREGA database. Available at http://mnregaweb4.nic.in/netnrega/all_lv1_details_dashboard_new.aspx (accessed on 18 April 2019).

(١٧٣) Naila Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment: Reviewing Evidence over the Life Course* (London, Gender Adolescence: Global Evidence, 2018).

(١٧٤) Sukti Dasgupta and Ratna N. Sudarshan, *Issues in Labour Market Inequality and Women's Participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Working Paper No. 98 (Geneva, ILO, 2018).

عمل، وإتاحة ساعات عمل أكثر انتظاماً وأكثر قابلية للتنبؤ بها، وتوفير أجور وظروف عمل أفضل نسبياً مقارنة بخيارات التوظيف البديلة^(١٧٥).

١٣٨ - بيد أنه قد كشف أيضاً، من خلال بحوث متعمقة، عن مواطن نقص وحواجز تشكّل عقبات معينة أمام نساء الطبقات الأقل دخلاً. والأهم من ذلك هو أن توافر مرافق رعاية الطفل كان محدوداً جداً في مواقع العمل، رغم وجود أمر بإنشائها. وفي كثير من الحالات، شوهد أطفال إلى جانب أمهاتهم في العمل، وفي بعض الحالات، شوهد أطفال أكبر سناً أحضرهم أمهاتهم لمراقبة إخوة أصغر سناً^(١٧٦). وتبرز تلك البحوث الحاجة إلى تحسين التكامل بين برامج الأشغال العامة ومراكز "نغاواندي" للتعليم قبل المدرسي للأطفال دون سن السادسة من العمر التي يوفرها برنامج الخدمات المتكاملة لنماء الطفل بالهند (انظر الإطار الثالث عشر).

١٣٩ - ومن بين الشواغل الأخرى التي أبلغت عنها النساء الطبيعة الشاقة للعمل اليدوي، والتأخير في دفع الأجور، وصعوبات الوصول إلى المصارف، نظراً إلى المسافة وعدم القدرة على استخدام أجهزة الصرف الآلي. كما أعربت النساء عن حاجتهن إلى أكثر من ١٠٠ يوم من أيام العمل التي مُنحها، نظراً إلى ندرة أنواع العمل المدفوع الأجر المتاحة في المنطقة^(١٧٧). بيد أن شواغل المرأة نادراً ما رُوِّعت في تنفيذ البرامج، وكشفت بحوث متعمقة عن عدم رصد الأحكام الجنسانية، بما في ذلك مدى توافر مرافق لرعاية الأطفال وجودة تلك المرافق، وعدم إدماج المنظور الجنساني في اعتبارات مدى ملائمة الأصول التي أنشأها البرنامج وفوائدها. ولم تلق أولويات المرأة، بما في ذلك تعزيز كثافة نباتات وأشجار خشب الوقود، والمسطحات المائية، ومراكز رعاية الطفل التابعة لبرنامج الخدمات المتكاملة لنماء الطفل، سوى اهتمام أقل بكثير مما تلقاه شق الطرق^(١٧٨).

١٤٠ - وأثيرت مخاوف مماثلة فيما يتعلق ببرامج الأشغال العامة الأخرى. وقد لفت تقييم مبكر لبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا الانتباه إلى الصعوبات التي تواجهها النساء في الجمع بين الرضاعة الطبيعية ورعاية الأطفال وبين المشاركة في برامج الأشغال العامة، مما يؤدي غالباً إلى أن يُضطرون إلى ترك أطفالهن دون رعاية ودون إرضاع. ولم تنفذ بصورة كافية تدابير التصميم "الرفيعة بالمرأة" المرتقبة، التي تضمنت توفير خدمات للعناية بالأطفال، وتخفيض وقت العمل للمرأة، والتحول إلى الدعم المباشر دون

Khera and Nayak, 2009, as cited in Kabeer, *Gender, Livelihood Capabilities and Women's Economic Empowerment* (١٧٥)

Mubashira Zaidi, and others, "My Work Never Ends": *Women's Experiences of Balancing Unpaid Care Work and Paid Work through Women's Economic Empowerment Programming in India*, IDS Working Paper No. 494 (Brighton, United Kingdom, International Development Studies, 2017), p. 42 (١٧٦)

المرجع نفسه. (١٧٧)

Chopra, "Taking care into account" (forthcoming) (١٧٨)

اشتراطات العمل قبل ولادة الطفل وبعدها^(١٧٩). كما أبلغت النساء عن صعوبات تتعلق بالوقت والمسافة اللازمين للسفر إلى نقاط التحصيل لتلقي أجورهن وعن تعرضهن لمخاطر العنف أثناء الرحلة^(١٨٠).

١٤١ - وأثيرت أيضا شواغل بشأن استخدام هياكل السلطة غير الرسمية في "توجيه الدعم للمجتمع" المستخدم في برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا لتحديد الفئات المستفيدة. ويبدو أن مشاركة النساء الفعلية في عمليات اتخاذ القرار غير الرسمية فيما يتعلق بتحديد الجهة التي يجب أن يوجه إليها الدعم إنما هي مشاركة محدودة، ويعزى ذلك جزئياً إلى المعايير الاجتماعية التمييزية التي تهمش النساء وتحد من ثم من مشاركتهن في تسيير شؤون المجتمع المحلي. بيد أن النساء أعرب عن رأي مفاده أن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر التي يزاولنها، وخاصة جلب المياه الذي يقضين فيه أيامهن، لا تترك لهن سوى وقت قصير جداً للمشاركة المجتمعية^(١٨١).

٣ - دعم إنشاء الأصول في أوساط النساء

١٤٢ - إن تدفقات الدخل لا تفسر سوى القليل بشأن ما يحصل عليه الأفراد بمرور الوقت، وبشأن مدى التخفيف من آثار الوقوع في براثن الفقر في حالات الصدمة المفاجئة، سواء بسبب المرض أو بسبب الأضرار التي تلحق بالمنزل، أو فقدان العمل، أو فسخ العلاقة. وبالتالي، يتزايد التركيز على الأصول كمخزون للموارد التي تسجل تراكم التفاوتات الاقتصادية بين المرأة والرجل، على المدى الطويل، كما يتزايد التركيز على الاستراتيجيات الرامية إلى إنشاء أصول للمرأة تكون حصناً منيعاً لها يقيها غائلة الفقر^(١٨٢).

١٤٣ - إن امتلاك النساء لأصول خاصة بهن أمر بالغ الأهمية بالنسبة لهن، ولا سيما في حالة فسخ العلاقة، مما يمكن أن يعرضهن لخطر الفقر. وتواجه الأسر ذات الأم الوحيدة مخاطر الوقوع في براثن الفقر بنسبة أعلى بكثير، مقارنة بالأسر ذات الوالدين التي لديها أطفال في طائفة من البلدان (انظر الفرع الرابع). وإضافة إلى تداعيات ذلك بالنسبة إلى الفقر، وفي عدد أقل من الدراسات التي حللت العلاقة بين ملكية المرأة للأصول المنتجة وبين تأثيرها على صنع القرارات في الأسرة، خلص الباحثون إلى أنه، في الحالات التي تسود فيها الملكية المشتركة للأصول الرئيسية بين الأزواج، فإن حصة المرأة من ثروة الزوجين ترتبط بشكل إيجابي وكبير بالمساواة في صنع القرار بشأن وجوب عمل المرأة أو عدمه، وبشأن كيفية إنفاق

Guush Berhane and others, *Evaluation of Ethiopia's Food Security Programme: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme* (Addis Ababa and Washington, D.C., Ethiopian Strategy Support Program and International Food Policy Research Institute, 2013).

Stephen Devereux and others, *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): 2008 Assessment Report* (2008).

Rachel Sabates-Wheeler, Jeremy Lind and John Hoddinott, "Implementing social protection in agro-pastoralist and pastoralist areas: how local distribution structures moderate PSNP outcomes in Ethiopia", *World Development*, vol. 50 (October 2013).

Caroline O.N. Moser, "Introduction: towards a nexus linking gender, assets, and transformational pathways to just cities", in Caroline Moser, ed., *Gender, Asset Accumulation and Just Cities: Pathways to Transformation* (Abingdon, Oxon and New York, Routledge, 2016).

الدخل^(١٨٣). وفضلا عن اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل المالية، عندما تمتلك النساء أصولا مثل الأراضي والسكن، فإنهن يكنّ أقدر على الحصول على درجة أكبر من الحماية ضد عنف العشير ويتوافر لهن مفرّ في الأوضاع التعسفية^(١٨٤).

١٤٤ - وقدرة المرأة فعليا على تجميع الأصول أو عدم قدرتها على ذلك، تتوقف بشكل حاسم على نظام الملكية الزوجية، أي القواعد المحددة التي تنظم ملكية الأموال وإدارتها أثناء الزواج أو الاقتتان العربي، وعند فسخه. ويكتسي أهمية أيضا نظام الميراث، وهو القواعد التي تنظم الوصايا والنتيجة في الحالات التي لا توجد فيها وصية^(١٨٥). ويختلف نظاما الملكية الزوجية والميراث اختلافا كبيرا باختلاف البلدان. ولا تزال البنات والأبناء، على سبيل المثال، يعاملون معاملة غير متكافئة في أكثر من واحد من كل خمسة بلدان، تتوافر بشأنها بيانات، وذلك بوجه خاص في مناطق شمال أفريقيا وغرب آسيا، وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ووسط وجنوب آسيا^(١٨٦). بل إن الممارسة الفعلية أكثر تباينا لأنه يوجد، في كثير من أنحاء العالم، تداخل بين القانون العربي والقانون المدني. وعلاوة على ذلك، قد تختلف النظم القانونية أيضا باختلاف الجماعات الدينية والعرقية، وقد يوجد تباين كبير على مستوى الولايات في النظم الاتحادية^(١٨٧).

١٤٥ - وتشكل القيود المفروضة على قدرة المرأة على تجميع المدخرات والأصول سببا هاما من أسباب عدم المساواة بين الجنسين، مما يجعل المرأة أكثر عرضة للفقر من الرجل^(١٨٨). وعلى الرغم من عدم وجود بيانات عالمية حديثة وقابلة للمقارنة وممثلة على المستوى الوطني حول ملكية المرأة أو الرجل للأرض أو التحكم بها أو إدارتها^(١٨٩)، فإن حصة المرأة أصغر بشكل واضح من حصة الرجل في معظم البلدان

Carmen Deere and Jennifer Twyman, "Asset ownership and egalitarian decision making in dual-headed (١٨٣) households in Ecuador", *Review of Radical Political Economics*, vol. 44, No. 3 (September 2012).

Pradeep Panda and Bina Agarwal, "Marital violence, human development and women's property status in (١٨٤) India", *World Development*, vol. 33, No. 5 (May 2005); and Abena D. Oduro and others, "Women's wealth and intimate partner violence: insights from Ecuador and Ghana", *Feminist Economics*, vol. 21, No. 2 (2015).

Carmen Diana Deere and others, "Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana (١٨٥) and India", *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, No. 2 (June 2013).

(١٨٦) من أصل ٣٩ بلدا سجل فيها عدم تساوي الحقوق في هذا المجال، يقع ١٨ بلدا في شمال إفريقيا وغرب آسيا، و ١٠ بلدان في إفريقيا جنوبي الصحراء، و ٦ في وسط وجنوب آسيا. والباقي يقع في شرق آسيا وجنوب شرقها (٣) وأوقيانوسيا، باستثناء أستراليا ونيوزيلندا (٢). حسابات هيئة الأمم المتحدة للمرأة باستخدام بيانات مستمدة من البنك الدولي، قاعدة بيانات المرأة والأعمال التجارية والقانون (Women, business and the law)، متاحة في الموقع <https://wbl.worldbank.org/> # (اطّلع عليها في ١١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩).

Carmen Diana Deere and Cheryl R. Doss, "The gender asset gap: What do we know and why does it (١٨٧) matter?", *Feminist Economics*, vol. 12, Nos. 1-2 (2006).

Cheryl R. Doss and others, "Gendered paths to asset accumulation? Markets, savings, and credit in (١٨٨) developing countries", *Feminist Economics*, vol. 25, No. 2 (2019).

(١٨٩) قاعدة بيانات عالمية عن توفّر أصحاب الأراضي الزراعية مصنفة حسب نوع الجنس، وتديرها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، غير أنها تتألف في معظمها من تعدادات زراعية لم تجر بانتظام أو بشكل متكرر، وبالتالي فقد لا تعكس الوضع الراهن على أرض الواقع. انظر قاعدة قاعدة بيانات الفاو لنوع الجنس وحقوق الأراضي. متاحة في الموقع: www.fao.org/gender-landrights-database (اطّلع عليها في ١١ نيسان/أبريل ٢٠١٩).

التي تتوافر بيانات بشأنها^(١٩٠). فحصة المرأة من إجمالي الثروة المادية للأسرة، بما في ذلك الأراضي وغيرها من الأصول، لا تتجاوز نسبة ١٩ في المائة في كازانكا، الهند، و ٣٠ في المائة في غانا^(١٩١). واكتسب دعم قدرة المرأة على إنشاء مدخراتها وأصولها رواجاً متزايداً كاستراتيجية للحد من الفقر في أوساط النساء.

٤ - زيادة دخل المرأة وتوسيع سبل عيشها، مع تقييد وقتها الوقت نفسه

١٤٦ - في العقود الأخيرة، ظهر جيل جديد من برامج الحد من الفقر يهدف إلى الوصول إلى أفقر الأسر من خلال تحويلات للأصول مرة واحدة إلى جانب تحويلات نقدية أو عينية منتظمة، ومن خلال تدريب مدر للدخل، وزيارات يقوم بها أخصائيو اجتماعيون. ويقوم "نهج الانتشال من الفقر" على فكرة مفادها أن الأفراد يمكن إخراجهم تدريجياً من براثن الفقر والوصول بهم إلى سبل عيش مستدامة^(١٩٢).

١٤٧ - ويعود منهج الانتشال بجذوره إلى برنامج التوجه إلى الفقراء المعدمين في بنغلاديش، الذي تم تقييمه على نطاق واسع، والذي كان مصدر إلهام في تصميم برامج مماثلة في بلدان أخرى^(١٩٣). وعلى النحو المبين أدناه، كانت آثار البرنامج على النساء في الأسر الشديدة الفقر آثاراً إيجابية إلى حد كبير، حيث توجد أدلة على زيادات مستمرة في ملكية الأصول وفي الدخل، على الأقل في السنوات الأولى.

١٤٨ - وفي عام ٢٠٠٢، أنشأت منظمة BRAC برنامج "التوجه إلى الفقراء المعدمين" لمعالجة المعوقات التي تعاني منها برامج التمويل البالغ الصغر التي تنفذها في إشراك الفقراء المعدمين، الذين يُعرفون بأنهم الأفراد الذين يفتقرون إلى الأصول المادية والبشرية والمالية والاجتماعية اللازمة للمشاركة في الفرص المرتبطة بالسوق^(١٩٤). والبرنامج موجه إلى النساء الفقيرات المعدمات اللاتي يشاركن في أنشطة تدر الدخل في أسر ليس بين أفرادها رجال قادرون جسدياً أو رجال عاملون. ويهدف البرنامج إلى زيادة الإنتاجية في أوساط النساء من خلال تعزيز المهارات وإتاحة الوصول إلى الموارد. وتزوّد المستفيدات في

(١٩٠) فيما يتعلق بأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، انظر Cheryl Doss and others, "Gender inequalities in ownership and control of land in Africa: myth and reality", *Agricultural Economics*, vol. 46, No. 3 (May 2015), p. 422. وفيما يتعلق بأمريكا اللاتينية، انظر Carmen Diana Deere, Gina E. Alvarado and Jennifer Twyman, "Female owners or household heads? Analyzing gender inequality in assets ownership in Latin America", *Cuestiones Económicas*, vol. 28 (January 2018).

(١٩١) حصة النساء أعلى من ذلك بكثير في الإكوادور (٥٢ في المائة)، ويعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى نظام الملكية الزوجية المختلف (أموال مشتركة). انظر Deere and others, "Property rights and the gender distribution of wealth in Ecuador, Ghana and India".

(١٩٢) انظر www.findevgateway.org/topics/graduation-sustainable-livelihoods.

(١٩٣) Abhijit Banerjee and others, "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: evidence from six countries", *Science*, vol. 348, No. 6236 (May 2015).

(١٩٤) David Hulme and Karen Moore, "Assisting the poorest in Bangladesh: learning from BRAC's 'targeting the ultra-poor' programme" in Armando Barrientos and David Hulme, eds., *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics* (London, Palgrave Macmillan, 2008).

إطار البرنامج مجموعة من المزايا، منها نقل الأصول، وتحويل للأموال من أجل مقابلة المدخلات المطلوبة للحفاظ على الأصول، وكذلك الخدمات الصحية والتدريب على المهارات^(١٩٥).

١٤٩ - وفي دراسة أجريت عام ٢٠١٣، خلص باحثون إلى أنه، في الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٨، قد زاد الدخل في أوساط المشاركات في برنامج التوجه إلى الفقراء المعدمين بنسبة ٧٢ في المائة في المتوسط، في حين لم تبلغ الزيادة في أوساط غير المشاركات سوى ٢٩ في المائة. وإضافة إلى ذلك، زاد معدل الادخار لدى المشاركات في البرنامج من ٨ إلى ١٨ في المائة خلال فترة السنوات الست^(١٩٦). وإضافة إلى فوائد الدخل من المشاركة في البرنامج، أبلغت النساء أيضا بشعورهن بالتمكين من خلال مقدرتهن على التوقف عن ممارسة عمل زهيد الأجر أو عمل مشين، مثل العمالة المياومة الزراعية والخدمة المنزلية^(١٩٧). وشكّل قيام البرنامج بتعزيز إنتاجية المرأة وتحكمها في الموارد تحديا لكل من عدم المساواة على مستوى الأسر المعيشية، والمعايير الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية على مستوى المجتمع المحلي.

١٥٠ - ومن المعوقات الشائعة في تصميم برامج نقل الأصول أن الأصول المنقولة إلى نساء قد يستولي عليها أو يتحكم فيها رجال. وعلى الرغم من أن برنامج التوجه إلى الفقراء المعدمين لا يفرض شروطا على استخدام نقل الأصول، فإنه، في الدورات التدريبية التي يقيمها، يشجع النساء على الحفاظ على ملكية الأصول المنقولة والتحكم فيها. وعلى الرغم من انتفاء أي شروط صارمة، فقد خلص باحثون، في دراسة أجريت عام ٢٠١٥، إلى أن الزيادات في ملكية الماشية، سواء منها الملكية الفردية أو المشتركة، كانت أكبر وسط النساء منها وسط الرجال^(١٩٨). ورافق زيادة ملكية النساء للماشية تحكم أكبر، ولا سيما التحكم في تربية الماشية، التي تعتبر على نطاق واسع نشاطا تقتصر ممارسته على الذكور في بنغلاديش^(١٩٩). غير أن نتائج الدراسة بينت أيضا أنه، عندما تشتري الأسر أصولا جديدة لم تُنقل في إطار البرنامج بل جاءت نتيجة للبرنامج، فإن تلك الأصول عادة ما تقتصر ملكيتها على الرجال. وإضافة إلى ذلك، ومع أن البرنامج لم يغير نسبة النساء اللاتي يمارسن عملا مدرا للدخل، فقد نقل العمل من خارج البيت إلى داخله، وربما لأن الأصل المنقول (الثروة الحيوانية) بحاجة إلى أن تقدم الرعاية له داخل نطاق البيت^(٢٠٠).

(١٩٥) المرجع نفسه.

Anirudh Krishna, Meri Poghosyan and Narayan Das, "How much can asset transfers help the poorest? (١٩٦) Evaluating the results of BRAC's ultra-poor programme (2002-2008)", *Journal of Development Studies*, vol. 48, No. 2 (2012).

Narayan Das and others, "How do intrahousehold dynamics change when assets are transferred to women? (١٩٧) Evidence from BRAC's challenging the frontiers of poverty reduction - targeting the ultra poor programme in Bangladesh", IFPRI Discussion Paper No. 01317 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2013).

Shalini Roy and others, "'Flypaper effects' in transfers targeted to women: evidence from BRAC's 'targeting (١٩٨) the ultra poor' programme in Bangladesh", *Journal of Development Economics*, vol. 117 (November 2015).

(١٩٩) المرجع نفسه.

(٢٠٠) المرجع نفسه.

١٥١ - وعلى الرغم من النتائج الإيجابية، فقد أدى النمو في ملكية الأصول والتحكم فيها إلى زيادة كبيرة للوقت الذي تخصصه المرأة لرعاية بالماشية. وفي دراسة أجريت عام ٢٠١٧، خلص الباحثون إلى أن الوقت الذي تقضيه المستفيدات من البرنامج في تربية الماشية قد زاد بنسبة ٢١٧ في المائة، أي ما يعادل زيادة ٤١٥ ساعة في السنة، مقارنة بالزيادة بعد أربع سنوات من خط الأساس وسط نساء المجموعة المرجعية في الدراسة^(٢٠١). وإجمالاً، زادت المشاركات في البرنامج أيام عملهن بنسبة ١٨١ في المائة، أو ١٧٢ يوماً، مقارنة بالمجموعة المرجعية. وقد تم تصميم البرنامج على افتراض أن المشاركات يعانين من نقص الفرص المدرة للدخل ولديهن قدر كبير من وقت الفراغ^(٢٠٢). ولهذه الزيادة الهائلة في ساعات العمل وأيامه آثار على صحة المرأة وعلى رفاهها وعلى الوقت الذي تستطيع تخصيصه لرعاية أفراد الأسرة الآخرين، ولا سيما الأطفال الصغار.

١٥٢ - وتوجد أيضاً مخاوف من ألا يصل البرنامج إلى الفقيرات المعدومات. ففي عدة بلدان، بما في ذلك بنغلاديش، كان ما يقرب من نصف عدد المستفيدات (٤٥ في المائة) فوق خط الفقر^(٢٠٣). وعلاوة على ذلك، فإن زيادة كل من صافي الإيرادات وزيادة الاستهلاك الأسري كانت زيادة متواضعة أو معدومة في عدة بلدان؛ أما في الحالات ذات التأثير الأكبر حجماً فقد كان لدى من كانوا أقل فقراً عند دخولهم في البرنامج^(٢٠٤). وتعد فعالية تكلفة البرنامج أيضاً من التحديات التي تواجه البرنامج، نظراً إلى نطاق التدخلات المطلوبة، وخاصة توفير تدريب وتوجيه مكثفين، مقارنةً بتحويل نقدي منتظم ومتوقع يمكن أن يوفر تأمين الدخل للمستفيدات^(٢٠٥).

١٥٣ - وإضافة إلى ذلك، لا تكفي برامج إنشاء الأصول منفردة لإيجاد طرق مستدامة للخروج من دوامة الفقر. وتشير الدلائل المستخلصة من البرامج المنفذة في باكستان وبيرو وهندوراس إلى أنه خلال عام من استلام الأصول، اضطرَّ العديد من المستفيدات إلى بيع أصولهن بدافع الحاجة المالية^(٢٠٦)، وهو ما يمكن فهمه على أن الأصول قد استخدمت كآلية تكيف من أجل مجابهة المخاطر المستمرة، حيث أن عنصر التحويلات النقدية في البرنامج لم يستمر إلا لبضعة أشهر فقط، وحيث أن المستفيدات لم يكن لديهن حد أدنى مضمون من الدخل يمكنهن الاعتماد عليه، ما لم يكن قد دخلن في نظام حكومي للضمان الاجتماعي^(٢٠٧). ففي بنغلاديش، وبعد تسع سنوات من بدء برنامج الانتشال من الفقر، فإن العديد من المستفيدات اللاتي قمن بمزاولة أعمال حرة، قد عاودن مزاولة أعمال المياومة، بما في ذلك العمل عاملاً

(٢٠١) Oriana Bandiera and others, "Labour markets and poverty in village economies", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 132, No. 2 (May 2017).

(٢٠٢) المرجع نفسه.

(٢٠٣) Stephen Kidd and Diloá Bailey-Athias, "The effectiveness of the graduation approach: what does the evidence tell us?", *Policy in Focus*, vol. 14, No. 2 (July 2017).

(٢٠٤) Banerjee and others, "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor"

(٢٠٥) Kidd and Bailey-Athias, "The effectiveness of the graduation approach"

(٢٠٦) Banerjee and others, "A multifaceted programme causes lasting progress for the very poor"

(٢٠٧) Kidd and Bailey-Athias., "The effectiveness of the graduation approach"

منزليات مأجورات في حالات العديد من المستفيدات^(٢٠٨). ولذا، فمن المهم ألا يُنظر إلى أنواع البرامج تلك على أنها بديل لنظم الحماية الاجتماعية التي تهدف إلى توفير حد أدنى من تأمين الدخل، كما يوحي مصطلح ”الانتشال من الفقر“، بل على أنها عنصر مكمل لنظم الحماية الاجتماعية.

٥ - إمكانات المزارع الجماعية

١٥٤ - غالباً ما تكون الأصول التي تحول عبر برامج نموذجية للخروج من الفقر متواضعة القيمة، فقد جرت العادة أن تكون بضع دجاجات ورؤوس ماعز. وكثيراً ما تركز أيضاً على فرادى النساء، متجاهلة بذلك إمكانات العمل الجماعي. وفي إطار نهج مختلف، عمل عدد من البرامج الأخرى في جنوب آسيا على تحويل الأراضي إلى أراض زراعية تلبي أغراض مجموعات النساء اللاتي لا يملكن أرضاً. وتوضح الأدلة الواردة من ولايتي تلنغانا وكيرالا في الهند، على النحو المبين في الإطار الحادي عشر، قدرة المزارع الجماعية على الاستمرار والطرق التي يمكن بها أن يكون لتصميم الخصائص المحددة للبرامج أثر على أدائها الاقتصادي^(٢٠٩).

الإطار الحادي عشر

المزارع الجماعية من أجل تمكين المرأة الريفية: نتائج مبادرتين في الهند

نادراً ما تركز المبادرات الرامية إلى تمكين النساء الريفيات اقتصادياً على الزراعة التي تعد مهنة لدى غالبيةهن أكبر قدر من الخبرة فيها. إذ تعتمد نسبة تناهز ٧٥ في المائة من العاملات في المناطق الريفية على الأعمال الزراعية في الهند، بالمقارنة مع ٥٩ في المائة من نظرائهن الذكور. وقد ركزت مبادرتان تجريبتان على مستوى الولاية في الهند، نفذت إحداهما في تيلانغانا والأخرى في كيرالا، وأطلقتا في أوائل القرن الحادي والعشرين، على فرص تحسين سبل عيش المرأة عن طريق المزارع الجماعية وتشجيع النساء الريفيات على الاستئجار الجماعي للأرض وتجميع ما لديهن من عمالة ورؤوس أموال والقيام بالزراعة معاً على أساس طوعي. وفي هاتين المبادرتين، اعترفت بالنساء كمزارعات خارج نطاق المزارع الأسرية، التي تكون فيها النساء عادة عاملات من أفراد أسرة بدون أجر ويتمتعن بقدر ضئيل من الاستقلال الذاتي. وقد اتخذت مبادرتا المزارع الجماعية منهجين مختلفين لمساعدة المستفيدات في التغلب على قيود الموارد وقدرتهن المحدودة على التفاوض مع مؤسسات الدولة وفي الأسواق.

في كيرالا، كانت المزارع الجماعية أفضل كثيراً في المتوسط من فرادى المزارع الموجودة في المناطق ذاتها من حيث إنتاجية كل منها وأرباحها السنوية؛ فقد فاقت الربحية في المزارع الجماعية خمس مرات عن غيرها، مما أحدث فرقاً كبيراً في الإيرادات وسط النساء. ولكن، في تيلانغانا، كان أداء المزارع الجماعية أقل بكثير من أداء المزارع الفردية من حيث الإنتاجية السنوية، مع أنها عوضت ذلك إلى حد

Farzana Misha and others, *How Far Does a Big Push Really Push? Mitigating Ultra-Poverty in Bangladesh*, (٢٠٨) .ISS Working Paper, No. 594 (Rotterdam, International Institute of Social Studies, 2014), p. 24

Bina Agarwal, "Can group farms outperform individual family farms? Empirical insights (٢٠٩) from India", *World Development*, vol. 108 (August 2018); and Bina Agarwal, *Does Group Farming Empower Rural Women? The Indian Experience*, Discussion Paper No. 20 (New York, UN-Women, 2017)

كبير من عائداتها الصافية السنوية من كل مزرعة. وفي كلتا الولايتين، كان أداء المزارع الجماعية سيكون أفضل كثيراً لو أنها زرعت بمحاصيل تجارية، لا محبوب غذائية تقليدية مثل الأرز، لأن المزارعين الأفراد، وهم عادة من الذكور، الذين يمتلكون أراضي ذات نوعية جيدة، يتمتعون بميزة على غيرهم.

وتكمن عدة عوامل وراء الاختلافات بين المبادرتين، بما في ذلك مستوى الدعم الحكومي الوارد وإيكولوجيا الأراضي وما إذا كان التركيز على الحبوب الغذائية أو المحاصيل التجارية وتكوين المجموعات. وكانت المجموعات التي في تيلانغانا عادة ذات حجم كبير جداً، وتتألف غالبيتها أساساً من نساء الداليت المسنات والأميات غالباً والمحرومات اقتصادياً، مما قيد حصولهن على حقوقهن الاجتماعية والاقتصادية، ولا سيما حقها في استئجار الأراضي، بينما تألفت المجموعات في كيرالا من خمس أو ست من النساء الأصغر سناً نسبياً والملمات بالقراءة والكتابة والمنتميات لخلفيات طبقية مختلطة. وقد أتاح التباين الاجتماعي - الاقتصادي وسط هذه المجموعات المجال لاكتساب فرص الوصول إلى شبكات مجتمعية أوسع نطاقاً، مما أفادها بصفة خاصة عند استئجار الأراضي. وقد أنشئت المزارع الجماعية في تيلانغانا بتركيز رئيسي على التمكين الاجتماعي لا على توفير سبل كسب الرزق، في حين أن المحور الرئيسي للبرنامج في كيرالا كان هو تحسين سبل كسب الرزق مع التمكين على المستويين الاجتماعي والسياسي المترابطين.

ومع أنه كانت هناك اختلافات في الأداء الاقتصادي للبرنامجين، في الولايتين، فقد حققت المزارع الجماعية فوائد كبيرة وسعت بها آفاق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وشددت النساء في كلتا الولايتين على تحسّن قدرتهن على الوصول إلى مجموعة من مؤسسات الدولة، من المصارف إلى إدارات الزراعة الحكومية، فضلاً عن الأسواق الخاصة المتعلقة بالأراضي والمدخلات الزراعية. وذكرن أيضاً حدوث تحسن في المعرفة بالممارسات الزراعية الجديدة، التي اتبعنها في مزارع أسرهن كذلك. بل إن بعض المجموعات في كيرالا قد وظفت أرباحها لشراء الأرض معاً. وعلاوة على ذلك، أكدت النساء في المبادرتين شعورهن بالتمكين على المستوى الاجتماعي. وأفدن بأن المزارع الجماعية أعطتهن هوية كعناصر اقتصادية فاعلة ومساهمة في سبل كسب الرزق، واكتسبن، من ثم، احترام الأزواج وسكان القرية. وإضافة إلى ذلك، شعرت الكثييرات بأنهن متمكنات سياسياً لخوض انتخابات المجالس القروية، وفازت فيها نسبة معقولة منهن.

(أ) Agarwal, "Can group farms outperform individual family farms?"

١٥٥ - وأحد العوامل المذكورة في الإطار الحادي عشر هو النطاق العمري لأعضاء مجموعة كيرالا الأصغر سناً نسبياً، مقارنة بمجموعة تيلانغانا. ومن الخصائص ذات الصلة التي يجدر ذكرها هي نسبة النساء العضوات اللاتي لديهن أطفال صغار (حددوا بأنهم في الثانية عشرة أو أقل)، التي تبلغ ١٦,١ في المائة في تيلانغانا مقارنة بنسبة ٢٦,٦ في المائة في كيرالا^(٢١٠). ومع أنهما نسبتان لا يُستهان بهما، فإنه من الصعب معرفة ما إذا كان وجود أطفال صغار شكل عقبة أثرت على قدرة أولئك النساء

(٢١٠) Agarwal, Does Group Farming Empower Rural Women .?

على المشاركة في المزارع الجماعية، إذ أن عينة النساء المشمولة في البحث قد أخذت من نساء شاركن في المزارع الجماعية وليس من نساء القرية بأكملها.

١٥٦ - ومع ذلك، سُئلت المشاركات في البحث عن كيفية تدبير أمور أطفالهن عندما كن يذهبن إلى العمل. وأشارت أكثر الإجابات تكراراً لدى مجموعة النساء المزارعات في تيلانغانا إلى أنهن كن يستفدن من خدمات مراكز *أنغانوادي* (انظر الإطار الثالث عشر) وكانت الإجابة التالية الأكثر تكراراً هي أنهن كن يتركن أطفالهن مع كبار السن من أفراد الأسرة أو من أفراد أسرة الزوج أو الجيران. وفي كيرالا، كانت أكثر الإجابات شيوعاً هي أن الأطفال كانوا يذهبون إلى المدرسة أو يتكون برعاية الأجداد أو أفراد أسرة الزوج؛ وفي حالات قليلة، كانت الإجابة أن الأطفال كانوا يرافقونهم إلى الحقول^(٢١١).

١٥٧ - ومرة أخرى تؤكد الإجابات، ولا سيما تلك المقدمة من نساء في تيلانغانا، الدور الحاسم للخدمات العامة بوصفها عنصراً مكملاً لمبادرات بناء الأصول، ولا سيما عندما يفترض أن تشمل هاتان المبادرتان نساء في سن الإنجاب أو نساء يتحملن نصيباً غير متناسب من مسؤوليات رعاية الأطفال في أسرهن المعيشية. وترتبط بشكل وثيق قدرة المرأة على المشاركة في العمل المدفوع الأجر بتوافر مراكز رعاية الأطفال أو المدارس العامة التي تنقل مسؤوليات الرعاية من فرادى النساء إلى الخدمات العامة الممولة بشكل جماعي (انظر الفرع الرابع).

هاء - الدروس المستخلصة فيما يتعلق بالسياسات والبرامج من أجل تعزيز تأمين الدخل في أوساط النساء

١٥٨ - استناداً إلى اتساع الفجوة بين الجنسين في الفقر المدقع وسط النساء في سن الإنجاب، تُبرز في هذا الفرع سياسات تهدف إلى معالجة المأزق المزدوج الذي تواجهه النساء في سياقات الدخل المنخفض من أجل وقف استنزاف قدراتهن الناجم عن قيامهن في كثير من الأحيان بعمل شاق مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر لساعات طويلة. وتكوين العائلة وتربية الأطفال، إلى جانب زيادة النفقات المرتبطة بإنجاب الأطفال، كثيراً ما تُجبر النساء على القيام بأي نوع قد يجدهن من العمل غير الرسمي، إضافة إلى الساعات التي يقضينها في تزويد أسرهن المعيشية بالضرورات الأساسية، من قبيل المياه والوقود وطهي الطعام، مما يترك لهن وقتاً ضئيلاً لأعمال الرعاية والرعاية الذاتية. وفي ظل هذه الظروف، لا يوفر العمل المدفوع الأجر التمكين للمرأة. وتؤدي القيود الزمنية إلى استنزاف القدرات وسط النساء وقد تستتبع أيضاً تنازلات مرتبطة باستثمارات في تطوير قدرات أفراد الأسرة الآخرين، ولا سيما الفتيات الصغيرات اللاتي غالباً ما تنزلق أعباء مهام الرعاية لتقع على كاهلهن.

١٥٩ - ويمكن أن توفر نظم الحماية الاجتماعية المراعية للاعتبارات الجنسانية والعمرية عمليات النقل والخدمات اللازمة لتأمين الدخل في مراحل محددة من مسارات الحياة التي تكون فيها النساء أكثر عرضة للفقر، ولا سيما قبل الولادة وبعدها، وعندما يكون لديهن أطفال صغار. ولتأمين الدخل للمرأة في الأجل الطويل، يجب أن تنفذ برامج سوق العمل أو تدخلات سبل العيش في إطار نظم الحماية

(٢١١) رسالة بالبريد الإلكتروني مؤرخة ١٨ أيار/مايو ٢٠١٩ موجهة من بينا أغاروال إلى شهراشوب رضوي، رئيسة قسم البحوث والبيانات، هيئة الأمم المتحدة للمرأة.

الاجتماعية التي تحمي المستفيدين من المخاطر في كل مراحل الحياة. وهناك عدد من العوامل التي حُدِّدت انطلاقاً من السياسات والبرامج التي يرد وصفها أعلاه.

١٦٠ - أولاً، مع أن حماية تأمين دخل للمرأة ضرورية لتعزيز صحة وتغذية ورفاه الأمهات وأطفالهن، فإنه من الضروري أيضاً وضع استراتيجيات طويلة الأجل لتغيير الأدوار الجنسانية النمطية التي تخصص القدر الأكبر من رعاية الأطفال للنساء. وفي البلدان المتقدمة النمو التي تتاح فيها إجازة الأمومة المدفوعة الأجر على نطاق واسع، سجل وضع خطط الإجازة الوالدية الجيدة التصميم زيادة بطيئة في مشاركة الآباء. وينبغي أن تكون تلك الاستراتيجيات وغيرها المتعلقة بتغيير المعايير الاجتماعية مصحوبة بسياسات الحماية الاجتماعية وأنشطتها البرنامجية في البلدان النامية التي لا تزال فيها الإجازة الوالدية غير متاحة إلى حد كبير. ويتطلب تحقيق التغطية الشاملة والاستجابة للظروف الخاصة بالمرأة التي تعمل في القطاع غير الرسمي مزيجاً من البرامج القائمة أو غير القائمة على المساهمة.

١٦١ - وثانياً، إن تحويلات الحماية الاجتماعية المحكمة التصميم، مثل استحقاقات الطفل والأسرة الشاملة، هي تدبير تكميلي يمكن أن يحد من الفقر ويعزز تأمين الدخل للأسر التي لديها أطفال. ومع أن التحويلات النقدية يمكن أن تُحدث فرقاً إيجابياً للمرأة التي لديها أطفال صغار، فإن إمكاناتها لا تتحقق عندما تكون مستويات الاستحقاقات منخفضة أو ذات نطاق استهداف ضيق أو مشروطة، لا سيما وأن الوفاء بالشروط يتوقف على توافر الخدمات العامة وجودتها. ويجب أن تُدعم التحويلات النقدية باستثمارات في خدمات الصحة والتعليم ورعاية الأطفال، وكذلك بتيسير الوصول إلى البنى التحتية لتحقيق نتائجها المرجوة. وقد يكون من الأجدي بالفعل أن يُعاد، في البلدان المنخفضة الدخل، تخصيص الموارد اللازمة لإدارة المشروعات وتسخيرها للاستثمار في الخدمات العامة. ومع أنه يمكن للتدخلات البرنامجية الرامية إلى تعزيز خيارات أساليب معيشة المرأة عن طريق بناء القدرات أن تزيل بعض القيود التي تواجهها المرأة الفقيرة، فإنها ليست بديلاً عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية الواسعة النطاق، بما فيها نظم الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني التي تعالج الأسباب الجذرية لفقر الوقت وفقر الدخل وسط النساء.

١٦٢ - وثالثاً، لا يمكن أن تكون تدخلات سوق العمل وسبل كسب الرزق، مثل برامج الأشغال العامة وأنشطة بناء الأصول، مناسبة للنساء في سن العمل اللاتي لديهن أطفال صغار إلا إذا راعت مسؤوليات المرأة في تقديم الرعاية أثناء تصميمها وتنفيذها، بدلاً من افتراض أن النساء الفقيرات لديهن قدر كبير من وقت الفراغ المتاح. وحتى عندما تدرج أحكام مراعية للمنظور الجنساني في تصميم البرامج، فإن كفاءة تنفيذها يتطلب مشاركة المرأة الفعالة في جهود الرصد وعمليات تدقيق الأداء الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، ومع أنه يمكن لمبادرات سوق العمل أن تزيد من إيرادات المرأة وأن تساعد على تجميع الأصول دون القيام بما يكفي من الاستثمارات في البنى التحتية والمرافق الخدمية الموفرة للوقت، فستزيد المبادرات من هذا القبيل شدة أعباء العمل الملقاة على عاتق المرأة، مما يجعلها أسوأ حالاً رغم الزيادة في إيرادات السوق.

١٦٣ - ولكي تخفف فعلاً برامج الحماية الاجتماعية ومبادرات سوق العمل من فقر الوقت وفقر الدخل وسط النساء، فيجب أن تفتقر باستثمارات واسعة النطاق في البنى التحتية الموفرة للوقت، مثل المياه والكهرباء والنقل، فضلاً عن الخدمات العامة التي تقلل أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وتعيد توزيعها (انظر الفرع الرابع).

رابعاً - كسر حلقة فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء: دور البنى التحتية والخدمات العامة

ألف - مقدمة

١٦٤ - في جميع البلدان النامية، تستبعد بشكل غير متناسب النساء ضعيفات الدخل اللاتي يعشن في مناطق ريفية أو نائية من الاستفادة من البنى التحتية الموفرة للوقت ومن الحصول على الخدمات العامة العالية الجودة، مثل الصحة والتعليم. ونتيجة لذلك، يزيد فقر الوقت وفقر الدخل وسط النساء وتُستنزف قدراتهن. ويكون هذا التحدي شديداً بوجه خاص في أقل البلدان نمواً والبلدان المتأثرة بالأزمات. ويعد كل من بعد المسافة وعدم القدرة على تحمل التكاليف والنوعية الرديئة للبنى التحتية والخدمات العامة من بين أكبر الحواجز التي تواجهها النساء المقيدات من حيث الدخل والوقت معاً. وبالإضافة إلى ذلك، تظل غالباً نماذج تقديم الخدمات والاستثمارات في البنى التحتية عاجزة عن الاستجابة لأنماط تنقل المرأة واستفادتها من الوقت، بما في ذلك المرأة التي لديها أطفال صغار، مما يقيد قدراتها على الحد من الفقر وتخفيف شدة الاستنزاف.

١٦٥ - وتعد زيادة الاستثمارات في الخدمات العامة والبنى التحتية أساسية لكسر الحلقة المفرغة من فقر الوقت وفقر الدخل وسط النساء. وفي البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، يزيد تقديم الخدمات الاجتماعية العامة الدخل المتاح للأسر المعيشية بنسبة ٢٩ في المائة، مما يخفض إلى النصف تقريباً من معدل الفقر ويحد من التفاوت في الدخل، حسب مقياس معامل جيني، بمعدل ٢٠ في المائة^(٢١٢). ومع أنه لا تتوفر للبلدان النامية حسابات قابلة للمقارنة، تبين الأدلة المستقاة من بلدان أمريكا اللاتينية أن أثر إعادة توزيع الخدمات الصحية والتعليمية العامة يتجاوز كثيراً ما يتحقق من خلال برامج التحويلات النقدية الرئيسية^(٢١٣). ويمكن لكل من خدمات الأطفال والرعاية الصحية المتاحة وميسورة التكلفة والمزودة بقدر كاف من الموظفين، والخدمات الرعاية الصحية، وفرص الحصول بشكل موثوق على المياه الآمنة والنظافة الصحية، ووسائل النقل الملائمة، والحصول على الكهرباء أن تساعد النساء على تجنب الخيار الصعب بين بقاء الأسر المعيشية القصير الأجل واستثمارات طويلة الأجل في القدرات البشرية^(٢١٤)، بما فيها تلك المتعلقة بأطفالها. ولا يمكن لتوسيع نطاق البنى التحتية والخدمات العامة العالية الجودة، شريطة أن يكون جيد التصميم ومنفذاً على نحو سليم، أن يقلل من الوقت المستغرق في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر فحسب، بل يمكنه أن يولد أيضاً فرص عمل للنساء، مما يؤدي إلى زيادة إيراداتهن.

١٦٦ - وإزاء تلك الخلفية، يتضمن هذا الفرع دراسة للطرق التي يمكن بها أن يستفاد، في أوساط منخفضة الدخل، من الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية للتخفيف من وطأة الأعمال المتعددة

(٢١٢) Gerlinde Verbist, Michael Förster and Maria Vaalavuo, *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 130 (Paris, OECD, 2012), pp. 32–36.

(٢١٣) Nora Lustig, "Taxes, transfers, and income redistribution in Latin America", *Inequality in Focus*, vol. 1, No. 2 (Washington, D.C., World Bank, July 2012).

(٢١٤) C. Mark Blackden and Quentin Wodon, "Gender, time-use, and poverty: introduction", in Blackden and Wodon, eds., *Gender, Time-use, and Poverty in Sub-Saharan Africa*.

والمتنافسة المدرجة في جدول المرأة الزمني، وزيادة إنتاجيتها فيما تؤديه من عمل مدفوع وغير مدفوع الأجر على حد سواء والتخفيف من مشاقه. ويتضمن تقييمًا للاتجاهات والتحديات في سبل الوصول إلى الخدمات العامة والبنى التحتية فيما يتعلق بفقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء. ويتضمن أيضا دراسة لأربعة مجالات ذات أهمية حاسمة يمكن أن يُعالج في إطارها فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء، وهي: تحسين فرص الوصول إلى البنى التحتية الموفرة للوقت، مثل المياه والكهرباء؛ والاستثمار في خدمات التعليم والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة التي تلبي احتياجات النساء الفقيرات؛ وجعل الخدمات الصحية في متناول المرأة؛ وتعزيز تنقل المرأة بأن يتوفر لها النقل المأمون والميسور التكلفة. ويختتم الفرع بتحليل للدروس المستخلصة والممارسات الفضلى من أجل إرشادات بشأن تقديم الخدمات العامة وتوافر البنى التحتية. والهدف العام لهذا الفرع هو الاستفادة من العمل الذي اضطلعت به لجنة وضع المرأة في دورتها الثالثة والستين وتيسير إحراز تقدم بشأن توصياتها المتعلقة بنظم الحماية الاجتماعية وفرص الاستفادة من الخدمات العامة والبنى التحتية المستدامة لأغراض تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والفتاة (انظر E/CN.6/2019/3 و E/2019/27-E/CN.6/2019/19).

باء - وصول النساء إلى البنى التحتية والخدمات العامة

١٦٧ - على الصعيد العالمي، أُدخلت تحسينات كبيرة فيما يتعلق بسبل الوصول إلى البنى التحتية والاستفادة من الخدمات العامة للنساء والفتيات. فاليوم، هناك عدد أكبر من الفتيات الملتحقات بالمدارس وقد حققت المزيد من البلدان التكافؤ بين الجنسين في معدلات الالتحاق بالمدارس مقارنة بأي وقت مضى^(٢١٥). وتحسنت القدرة على الحصول على الخدمات الصحية الأساسية، بما في ذلك الرعاية الصحية الجنسية والإنجابية، حيث ارتفعت المعدلات العالمية للولادات بمساعدة أخصائيين صحيين مهرة من ٦١ في المائة في عام ٢٠٠٠ إلى ٧٩ في المائة في عام ٢٠١٦^(٢١٦). وفي الفترة الواقعة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠١٥، ارتفع معدل استخدام مصادر مياه الشرب المحسنة من ٧٦ إلى ٩١ في المائة^(٢١٧). وكان التقدم المحرز في المرافق الصحية الآمنة أبطأ من قبل ولكنه كبير، حيث توافرت لنسبة ٦٨ في المائة من سكان العالم إمكانية الاستفادة منها في عام ٢٠١٥ مقابل نسبة ٥٤ في المائة سُجلت في عام ١٩٩٠^(٢١٨). وخلال الفترة نفسها، ارتفعت نسبة إمكانية الحصول على الكهرباء من ٧٠ إلى ٨٧ في المائة^(٢١٩). ومقابل ذلك، أحرز تقدم بوتيرة أبطأ في الحصول على الطاقة النظيفة لاستخدامها وقوداً للطهي وأخذ يتراجع فعلا في بعض البلدان^(٢٢٠)، محدثاً عواقب وخيمة على صحة ورفاه النساء والفتيات

UNESCO, *Global Education Monitoring Report Gender Review 2018: Meeting our Commitments to Gender Equality in Education* (Paris, 2018)

(٢١٦) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تحويل الوعود إلى أفعال.

(٢١٧) اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية، *Progress on Sanitation and Drinking Water: 2015 Update and MDG Assessment* (Geneva, 2015).

(٢١٨) المرجع نفسه.

(٢١٩) البنك الدولي وجهات أخرى، *Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2018* (Washington, D.C., World Bank, May 2018), p. 17.

(٢٢٠) المرجع نفسه، الصفحة ٥.

اللاتي يمثلن ٦ من كل ١٠ وفيات مبكرة ناجمة عن تلوث الهواء داخل الأماكن المغلقة بسبب الوقود غير النظيف وعدم كفاءة التكنولوجيات المستخدمة^(٢٢١).

١ - حالات التفاوت الصارخة في الحصول على الخدمات داخل البلدان وفيما بينها

١٦٨ - ما تزال حالات التفاوت الصارخة في الحصول على الخدمات قائمة داخل البلدان والمناطق وفيما بينها. وخاضت في أغلب الأحيان فئات مختلفة من النساء تجارب مختلفة اختلافاً جذرياً في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم والمياه والصرف الصحي والطاقة النظيفة تبعاً لدخل الأسر المعيشية والأماكن التي تعيش فيها، ويزيد عدم الحصول على الخدمات والوصول إلى البنى التحتية من احتمال المعاناة من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء (انظر الفرع الثاني).

١٦٩ - ومع أن الثغرات في الحصول على الخدمات ما زالت قائمة على الصعيد العالمي، فإن الحصول على المياه والصرف الصحي والطاقة النظيفة يظل شاقاً، ولا سيما للنساء والفتيات في أقل البلدان نمواً والبلدان المتضررة من الأزمات. ففي عام ٢٠١٦، لم تتوفر الكهرباء لنسبة ٥٥ في المائة من الأشخاص الذين يعيشون في أقل البلدان نمواً، مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغة نسبته ١٣ في المائة^(٢٢٢). فقد انخفضت معدلات الحصول على الكهرباء عن ١٠ في المائة في كل من بوروندي وتشاد وجنوب السودان^(٢٢٣). وفي جميع المناطق، تبلغ الثغرات في الوصول إلى البنية التحتية الأساسية حجمها الأكبر في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وهي المنطقة التي يوجد فيها ٣٣ من أصل ٤٧ من أقل البلدان نمواً في العالم. وفي عام ٢٠١٦، ظلت كل من مياه الشرب التي تدار بطريقة مأمونة والمرافق الصحية الأساسية غير متاحة لما نسبته ٧٦ في المائة و ٧٢ في المائة من السكان، على التوالي، في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى^(٢٢٤).

١٧٠ - ويعد أيضاً الحصول على الخدمات العامة شديد التفاوت. ومع أن جميع حالات الولادة تقريباً كانت بمساعدة أخصائيين صحيين مهرة في أكثر البلدان تقدماً في عام ٢٠١٤، فإن نسبة ٤٣ في المائة من النساء في أقل البلدان نمواً لم يتمكن من الحصول على تكل الخدمات^(٢٢٥). وفي ٣٥ بلداً من أقل البلدان نمواً، من المرجح أن يقل احتمال أن يتيسر للمرأة الريفية الحصول على تلك الخدمات بنسبة ٣٣ نقطة مئوية مقارنةً بالنساء في المناطق الحضرية^(٢٢٦). ولا تزال أيضاً أوجه عدم المساواة قائمة فيما يتعلق بالحصول على خدمات التعليم ورعاية الأطفال في مراحل الطفولة المبكرة. ففي البلدان المرتفعة الدخل، التحق ما نسبته ٨٣ في المائة من الأطفال في التعليم قبل الابتدائي في عام ٢٠١٧ مقارنةً بنسبة ٥٢ في المائة في البلدان المتوسطة الدخل ونسبة

(٢٢١) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تحويل الوعود إلى أفعال.

(٢٢٢) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، قاعدة البيانات العالمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة.

(٢٢٣) المرجع نفسه.

(٢٢٤) منظمة الصحة العالمية واليونيسيف، *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene*.

(٢٢٥) البنك الدولي، "عمليات الولادة التي تتم بإشراف عاملين صحيين مهرة"، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية. متاحة في الموقع <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.BRTC.ZS?end=2014&locations=XL-XM-XP-XD&start=2000&view=chart>.

(٢٢٦) حالة سكان العالم ٢٠١٧: عالم منقسم - الصحة الإنجابية والحقوق الإنجابية في زمن عدم المساواة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.17.III.H.1).

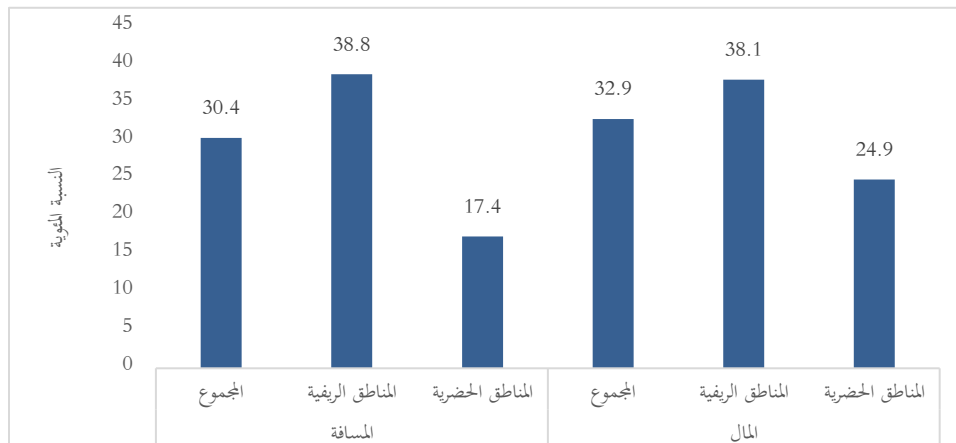
٢٢ في المائة في البلدان المنخفضة الدخل^(٢٢٧). وفي البلدان النامية، هناك تفاوتات صارخة قائمة على دخل الأسرة المعيشية، حيث يفوق احتمال حضور أطفال أغنى الأسر المعيشية الذين تتراوح أعمارهم بين ٣ و ٤ سنوات لبرنامج تعليمي في مرحلة الطفولة المبكرة قرابة ستة أضعاف احتمال حضور الأطفال من تلك الأعمار من أفقر الأسر المعيشية لمثل هذا البرنامج^(٢٢٨).

٢ - عوائق المسافة الفعلية وعدم التوافر بتكلفة ميسورة ورداءة النوعية أمام النساء

١٧١ - تعد المسافة الفعلية للحصول على الرعاية الصحية وعدم توافرها بتكلفة ميسورة ونوعيتها الريفية من بين أكبر العوائق التي تعترض النساء المقيدات من حيث الدخل والوقت على حد سواء. ففي ٥٣ بلداً نامياً، اعتبر نحو ثلث واحد من النساء المسافة (٣٠,٤ في المائة) والحصول على المال اللازم للعلاج (٣٢,٩ في المائة) بمثابة عائقين يحولان دون تلقي الرعاية الصحية (انظر الشكل الحادي عشر). وتعد الفروق بين المناطق الريفية والحضرية مذهلة، إذ تفيد نسبة مئوية من النساء الريفيات (٣٨,٨ في المائة) بأن المسافة هي مشكلة لدى أكثر من ضعف النساء في المناطق الحضرية (١٧,٤ في المائة). وعلى نطاق مجموعة فرعية تضم ٢٩ من أقل البلدان نمواً، تكون الأرقام أعلى من ذلك، فقد أفادت ٤٢ في المائة و ٥٣ في المائة من النساء بأن البعد والمال، على التوالي، هما عائقان^(٢٢٩).

الشكل الحادي عشر

نسبة النساء في البلدان النامية اللاتي بلغن عن صعوبات في الحصول على الرعاية الصحية



المصدر: حسابات هيئة الأمم المتحدة للمرأة استناداً إلى بيانات ICF International. انظر United States Agency for International Development, Demographic and Health Surveys Programme, STATcompiler

(٢٢٧) قاعدة بيانات معهد الإحصاء التابع لليونسكو. متاحة في الموقع <http://uis.unesco.org> (اطلع عليها في ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٩).
(٢٢٨) اليونسكو، التقرير العالمي لرصد التعليم لعام ٢٠١٦: التعليم من أجل الناس والكوكب: بناء مستقبل مستدام للجميع (باريس، ٢٠١٦).

(٢٢٩) حسابات هيئة الأمم المتحدة للمرأة مستمدة من ICF International، انظر United States Agency for International Development, Demographic and Health Surveys Programme, STATcompiler (2010-2017) database. في الموقع www.statcompiler.com (جرى الاطلاع على الموقع في ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٩). والبيانات مستقاة من دراسات استقصائية ديمغرافية وصحية لنساء تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ عاماً في ٢٩ من أصل ٤٧ بلداً من أقل البلدان نمواً التي تتوفر عنها بيانات.

متاحة في الموقع www.statcompiler.com database. Available at www.statcompiler.com (أطلع عليها في حزيران/يونيه ٢٠١٩).

ملاحظة: يشير الشكل إلى أحدث بيانات من برنامج الدراسات الاستقصائية الديمغرافية والصحية للنساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ عاماً في البلدان النامية. وتحقيقاً لأغراض هذا التحليل، تحدد الصعوبة في الحصول على الرعاية الصحية على أساس مؤشرين هما: النسبة المئوية للنساء اللاتي أفدن بأنه واجهن مشاكل كبيرة في تلقي العلاج بسبب المسافة إلى مرفق صحي وفي الحصول على المال اللازم للعلاج. ورجحت التقديرات الخاصة بالعينات المجمعة من ٥٣ بلداً نامياً استخدام عدد من النساء تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ عاماً المتاحة من توقعات التوسع الحضري: تنقيح عام ٢٠١٤، التي أعدتها إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بينما رُجحت التقديرات الخاصة بالنساء في المناطق الريفية والحضرية باستخدام بيانات من تنقيح عام ٢٠١٤ لفئة النساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين ١٥ و ٤٩ عاماً ويعشن في مناطق حضرية وريفية على التوالي.

١٧٢ - وفي الأماكن التي تكون الخدمات في أماكن بعيدة ووسائل النقل غير متوفرة، تقطع النساء والفتيات في أغلب الأحيان مسافات طويلة سيراً على الأقدام للوصول إلى المرافق الصحية، مما يؤدي إلى نشوء "شراك الفقر المكانية"، ولا سيما في المناطق الريفية^(٢٣٠). ففي مقاطعة نيمبا الريفية في ليبيريا، يبلغ متوسط المسافة إلى أقرب مرفق صحي ٧,٢ كيلومترات، وهي مسافة تعادل ١٣٦ دقيقة سيراً على الأقدام^(٢٣١). ونتيجة لذلك، تصبح زيارة العيادة، إلى جانب فترة الانتظار في العيادة، مهمة مضيئة تستغرق يوماً كاملاً. ويتأثر الفقراء بشكل غير متناسب بفترات الانتظار الطويلة، ولا سيما عندما تواجه الخدمات التي تعاني نقصاً في عدد موظفيها صعوبات جمة في تلبية الطلب^(٢٣٢). ورغم أن النساء والرجال معاً قد يسيرون وينتظرون من أجل تلقي الرعاية الصحية، فإنه من المعتاد أيضاً أن تكون النساء مسؤولات عن صحة أفراد الأسرة الآخرين، ولا سيما عن صحة الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والضعفاء من كبار السن الذين هم في حاجة إلى من يقوم باصطحابهم أثناء الزيارات.

١٧٣ - وعندما تعاني الخدمات الصحية من نقص التمويل ومن قلة الموظفين، تعجز المرافق عن تلبية الطلب في الوقت المناسب وبصورة ملائمة، وتتفوّض قدرة الفنيين العاملين في قطاع الصحة على تقديم رعاية جيدة، مما يؤثر على صحة النساء وعلى دخلهن ووقتهن. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، تسجل أفريقيا وجنوب شرق آسيا أدنى معدلات كثافة العاملين في المجال الصحي، حيث يبلغ عدد العاملين فيهما في المجال الصحي لكل ١٠٠٠ نسمة على التوالي ٢,٢ و ٣,٣، مقارنةً بـ ٩,٦ في الأمريكتين و ١٤,٠ في أوروبا^(٢٣٣). وفي الحالات التي تقل فيها الخدمات الصحية، يرتفع دائماً الوقت الذي تمضيه النساء والفتيات في رعاية المرضى من أفراد الأسرة - وهو اتجاه جرى توثيقه بشكل جيد أثناء أزمة فيروس

(٢٣٠) Gina Porter, "Transport, (im)mobility and spatial poverty traps: issues for rural women and girl children in sub-Saharan Africa", paper prepared for the international workshop "Understanding and addressing spatial poverty traps", Overseas Development Institute and the Chronic Poverty Research Centre, Stellenbosch, South Africa, March 2007. **Error! Hyperlink reference not valid.**

(٢٣١) Margaret E. Kruk and others, "Availability of essential health services in post-conflict Liberia", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 88, No. 7 (July 2010).

(٢٣٢) Javier Auyero, *Patients of the State: The Politics of Waiting in Argentina* (Durham, North Carolina, Duke University Press, 2012); Cookson, *Unjust Conditions*; and Anna J. Secor, "Between longing and despair: State, space, and subjectivity in Turkey", *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 25 (2007).

(٢٣٣) منظمة الصحة العالمية، *Health Workforce Requirements for Universal Health Coverage and the Sustainable Development Goals*, Human Resources for Health Observer Series, No. 17 (Geneva, 2016), p. 14.

نقص المناعة البشرية/الإيدز (انظر E/CN.6/2009/2). وحتى في الحالات التي يجري التغلب فيها على الحواجز الأخرى، فإن انعدام الرعاية ذات الجودة الملائمة، بما في ذلك سوء المعاملة والتمييز من جانب مقدمي الرعاية الصحية، قد يمنع النساء من استخدام الخدمات الصحية لأنفسهن أو لمعالينهن^(٢٣٤).

١٧٤ - كما تتضرر النساء والفتيات بشكل غير متناسب من بُعد مصادر المياه والطاقة اللازمة لتلبية الاحتياجات المنزلية (انظر الفرع الثاني). ولما كانت النساء والفتيات هن المسؤولات عن جلب المياه في ٨٠ في المائة من الأسر المعيشية التي لا تتوفر فيها إمكانية الحصول على المياه داخل المنزل، فإنهن يقضين وقتاً طويلاً في المشي لجلب المياه وفي الانتظار عند نقاط المياه المشتركة بسبب الازدحام أو محدودية الإمدادات أو عدم انتظامها. وفي المناطق الريفية في بنن، أدى تركيب صناديق عمومية في القرى إلى تقليص هذه المدد الزمنية إلى حد كبير، ومع ذلك لا يزال جلب المياه يتطلب في المتوسط المشي لمدة ١٧ دقيقة والانتظار لمدة ١٨ دقيقة لكل رحلة، وقد أدى ذلك إلى مزيد من الرحلات اليومية نتيجة لزيادة استهلاك الأسر المعيشية^(٢٣٥). وبالمثل، قد يكون جلب المياه أمراً مرهقاً في المستوطنات الحضرية المكتظة. ففي حي غوليبي الفقير، بأديس أبابا، حيث تتحمل النساء والفتيات مسؤولية جلب المياه في ٧٥ في المائة من الأسر، كانت خدمات المياه متاحة خلال خمسة أيام في الشهر ولمدة خمس ساعات فقط؛ ولذلك تعتمد معظم الأسر على مياه من مصادر بديلة يتطلب جلبها ذهاباً وإياباً قرابة ثلاث ساعات، بما في ذلك وقتاً للانتظار في الطابور^(٢٣٦).

١٧٥ - ونتيجة لمسؤولية النساء والفتيات بصورة غير متناسبة عن تلبية احتياجات الأسرة من المياه والطاقة والسهر على صحة ورفاه أفراد الأسرة الآخرين، فإن النساء والفتيات يتحملن غالباً بصورة غير متناسبة تكلفة أسعار المياه والكهرباء الباهظة وأسعار النقل والسداد التشاركي للخدمات العامة، مثل الصحة^(٢٣٧). وكثيراً ما تستهلك الرسوم المدفوعة مقابل الخدمات نسبة كبيرة من دخل الأسر، لا سيما في أوساط الأسر المعيشية المنخفضة الدخل، وقد تمس جزءاً من مدخرات وأصول هذه الأسر. وفي كل عام، يُدفع حوالي ١٠٠ مليون شخص تحت خط الفقر نتيجة للتكاليف الصحية المجنفة، مما يجسد وضعاً يمكن أن تتسبب فيه المدفوعات، حتى وإن كانت ضئيلة نسبياً، في كارثة مالية لهؤلاء^(٢٣٨). وبسبب عدم يسر التكلفة، فقد تتخلى النساء والفتيات عن الحصول على التعليم والصحة والمياه والكهرباء والخدمات الأساسية الأخرى أو يقللن من استهلاكهن لهذه الخدمات، مما يجد من الأثر الإيجابي الذي يمكن أن تتركه هذه الخدمات على وقتن وصحتهن ورفاههن. ففي غانا، قامت الأسر المنخفضة الدخل

(٢٣٤) Arachu Castro, Virginia Savage and Hannah Kaufman, "Assessing equitable care for indigenous and afrodescendant women in Latin America", *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 38, No. 2 (2015).

(٢٣٥) Elena Gross, Isabel Günther and Youdi Schipper, "Women walking and waiting for water: the time value of public water supply", Courant Research Centre: Poverty Equity and Growth Discussion Paper, No. 134 (Göttingen, University of Göttingen, 2013), p. 12.

(٢٣٦) Konjit Aynalem Kidanie, "Access to water supply in urban poor households: the case of slums in Addis Ababa, Ethiopia", MSc thesis, UNESCO Institute for Water Education (IHE-Delft), 2015, pp. 39-42.

(٢٣٧) *Progress of the World's Women 2015-2016*، هيئة الأمم المتحدة للمرأة،

(٢٣٨) منظمة الصحة العالمية، التقرير الخاص بالصحة في العالم: تمويل النظم الصحية - السبيل إلى التغطية الشاملة (جنيف، ٢٠١٠)، الصفحة ك.

بخفض ساعات حضور أطفالها في رياض الأطفال العامة، بعد أن حُولت إلى أولياء الأمور تكاليف الموظفين، في أعقاب تجميد الحكومة للتعيينات في القطاع العام في عام ٢٠١٥^(٢٣٩).

٣ - عدم مراعاة أنماط استخدام المرأة للوقت وأنماط تنقلها بصورة كافية

١٧٦ - على غرار ما عليه الحال في توفير الحماية الاجتماعية (انظر الفرع الثالث)، نادراً ما تُراعي أنماط استخدام المرأة للوقت وأنماط تنقلها في توفير الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية؛ ولا يخضع تأثيرها على تلك الأنماط للرصد أو التقييم بصورة منهجية. وتعتمد النساء ذوات الدخل المنخفض في البلدان النامية على نحو غير متناسب على المشي وعلى وسائل النقل العام بصفة رئيسية للتنقل^(٢٤٠). وعلاوة على ذلك، تقضي النساء مقارنة بالرجال وقتاً أطول في الرعاية والتنقل لأسباب أسرية^(٢٤١)، بما في ذلك نقل الأطفال من المدارس وإليها وتوفير المستلزمات المعيشية للأسرة^(٢٤٢)، وفي بعض السياقات يقضين وقتاً طويلاً في المشي ويحملن على رؤوسهن أعباء ثقيلة أثناء جلب المياه والحطب للاستخدام المنزلي أو أثناء نقل المنتجات إلى الأسواق المحلية^(٢٤٣). واحتمال تنقل النساء أيضاً في غير أوقات الذروة وإلى الأحياء الواقعة في أطراف المدن أكبر من احتمال قيام الرجال بذلك؛ فهن يقمن برحلات أكثر تكراراً وأقصر مدة على وسائل النقل العام، ويقمن برحلات أكثر متعددة الوجهات، وهو نمط يشار إليه عادة باسم "سلسلة الرحلات". وسلسلة الرحلات أكثر شيوعاً في صفوف النساء ذوات الدخل المنخفض، لأنهن غالباً ما يعشن في ضواحي المراكز الحضرية ويقمن عدة مرات وبانتظام بتغيير خطوط النقل المستخدمة للوصول إلى الخدمات العامة أو إلى أماكن العمل.

١٧٧ - وبدلاً من توفير الدعم لأشكال النقل العام ووسائل النقل الوسيطة التي ستستفيد منها النساء الفقيرات، فإن الاستثمارات في البنى التحتية للنقل تولي الأولوية في كثير من الأحيان للطرق والطرق السريعة والجسور وتوفر الدعم لوسائل النقل الخاص المزودة بمحركات، التي غالباً ما تكون في متناول الأغنياء ويكون استخدامها أكثر شيوعاً في صفوف الرجال، فضلاً عن كونها أقل استدامة^(٢٤٤). وتلبي أنظمة النقل العام أيضاً، حين تربط أطراف المدن بمراكزها في ساعات الذروة، الاحتياجات الخاصة بأنماط

D. Atobrah and B. Kwansa, "Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision: (٢٣٩) the case of Ghana", background paper for the Research and Data Section, UN-Women, New York, 2017

Tanuya Priya Uteng, T. 2018. "Addressing the interlinkages between gender and transport in developing (٢٤٠) economies", Expert paper prepared for the UN-Women expert group meeting on "Social protection systems, public services and sustainable infrastructure for gender equality", (New York, 2018)

Asian Development Bank (ADB), *Balancing the Burden? Desk Review of Women's Time Poverty and (٢٤١) Infrastructure in Asia and the Pacific* (Manila, 2015)

Deike Peters, "Gender and transport in less developed countries: a background paper in preparation for CSD- (٢٤٢) 9", paper prepared for the Gender Perspectives for Earth Summit 2002 workshop, Berlin, January 2001; and Deike Peters, "Breadwinners, homemakers and beasts of burden: a gender perspective on transport and mobility", *Sustainable Development International* (1998)

Gina Porter and others, "Health impacts of pedestrian head-loading: a review of the evidence with particular (٢٤٣) reference to women and children in sub-Saharan Africa", *Social Science and Medicine*, vol. 88 (July 2013).

Uteng, "Addressing the interlinkages between gender and transport in developing (٢٤٤) economies" و E/CN.6/2019/3 انظر

تنقل غالبية من يتبعونها هم من الذكور. وربما تؤدي محطات النقل المعزولة أو التي تفتقر للإضاءة الكافية والمنصات التي يتعذر على ذوي الاحتياجات الخاصة الوصول إليها واكتظاظ عربات النقل، إلى جانب المشاغل المتعلقة بالسلامة، إلى إحجام المرأة عن استخدام تلك النظم^(٢٤٥).

١٧٨ - وكثيرا ما تؤدي ساعات دوام الخدمات العامة، مثل دور رعاية الأطفال أو مرافق التعليم أو الرعاية الصحية، التي لا يمكن التوفيق بينها وبين أوقات العمل المدفوع الأجر إلى تفاقم العقبات التي تعرقل وصول النساء إلى الخدمات، وكثيرا ما تحد من قدرتهن على الانخراط في عمل بأجر أو تضطرن إلى العمل في أعمال غير نظامية أقل أجرا. وعادة ما تعمل خدمات التعليم قبل الابتدائي، التي تسعى إلى تحقيق أهداف التعلم المبكر في بيئة شبيهة بالمدارس للأطفال ابتداء من سن الثالثة وحتى الدخول إلى المرحلة الابتدائية، بدوام جزئي مما يترك خيارات قليلة للرعاية اللاحقة^(٢٤٦). وتتضاعف هذه الصعوبات بالنسبة للنساء العاملات في الاقتصاد غير النظامي اللاتي يتميز عملهن بطول ساعات العمل وعدم انتظامها (انظر الفرع جيم-٣).

جيم - أولويات السياسة العامة للحد من الإرهاق وفق الدخل وفق الوقت

١٧٩ - إن البنى التحتية الموفرة للوقت، وخدمات الصحة ورعاية الأطفال التي يمكن الوصول إليها بأسعار ميسورة التكلفة، والنقل الآمن والميسور التكلفة هي من بين التدخلات السياسية التي تحدث أكبر التحولات لمعالجة المعدلات العالية لفقر الدخل وفق الوقت وسط النساء، والحد من المشاق، وعكس آثار الإرهاق الناجمة عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر. وكثيرا ما تحد النساء والرجال في المجتمعات المحلية الفقيرة مسائل من قبيل جلب المياه والوقود باعتبارها أهم الأولويات اللازمة لمعالجة مسألة أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر^(٢٤٧). ففي هندوراس والفلبين، تبين من تقييمات تشاركية لخدمات الرعاية أن المجتمعات المحلية تولي أولوية لجهود الدعوة إلى توسيع البنى التحتية الأساسية^(٢٤٨). ومع أن إمكانية الوصول تشكل أمرا بالغ الأهمية، فإن مسائل وضع السياسات وتنفيذها مهمة أيضا. ويجب أن تكون الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية ورعاية الأطفال والنقل العام، آمنة وميسورة التكلفة وذات نوعية جيدة لكي تحظى بقبول النساء، ويجب مواءمة ساعات عملها ومواقعها مع متطلبات عملهن ومع ما يقمن به من أعمال رعاية وتنقلات، بغية الحد من الوقت الذي يستغرقه التنقل والانتظار. ويمكن أيضا استخدام الاستثمارات في هذه المجالات لإيجاد فرص عمل وفرص

Deike Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility* (United Nations Human Settlements Programme (٢٤٥) (UN-Habitat), 2013).

Daly, *Child-related Financial Transfers and Early Childhood Education and Care*; Silke Staab and Roberto Gerhard, "Putting two and two together? Early childhood education, mothers' employment and care service expansion in Chile and Mexico", *Development and Change*, vol. 42, No. 4 (July 2011); and Margarita Velasco, "Cuidado infantil en Ecuador: ¿derechos en conflicto?", background paper for the Research and Data Section, UN-Women, New York, 2017.

Leyla Karimli and others, *Factors and Norms Influencing Unpaid Care Work: Household Survey Evidence from Five Rural Communities in Colombia, Ethiopia, the Philippines, Uganda and Zimbabwe* (Oxfam, 2016); and Thalia Kidder, Zahria Mapandi and Hector Ortega, "Not 'women's burden': how washing clothes and grinding corn became issues of social justice and development", *Gender and Development*, vol. 22, No. 3 (2014).

Kidder, Mapandi and Ortega, "Not 'women's burden'" (٢٤٨).

مباشرة الأعمال الحرة للنساء، سواء في صيانة أنظمة الطاقة اللامركزية أو إدارة المياه أو توفير خدمات الصحة ورعاية الطفل المجتمعية، بما في ذلك في المهن غير التقليدية، وسوف يؤدي ذلك بدوره إلى زيادة دخلهن. ويمكن لهذه التدخلات، حين تقتربن بأجور ومنهجيات مناسبة وبالتدريب والدعم الملائمين، أن تكون نقطة انطلاق نحو التمكين الاقتصادي ويساهم في إحداث تغييرات أوسع نطاقاً في المعايير الاجتماعية والعلاقات بين الجنسين.

١ - تحسين فرص وصول المرأة إلى البنى التحتية الميسورة التكلفة والموفرة للوقت^(٢٤٩)

١٨٠ - ويمكن أن يترتب على حصول الأسر المعيشية على المياه والصرف الصحي والكهرباء ووقود الطهي النظيف تأثير مباشر على وقت النساء وعلى المشقات الناجمة عن أعمالهن، وذلك من خلال تقليل الحاجة إلى جلب المياه والوقود ومن خلال تيسير استخدام الأجهزة الكهربائية الموفرة للوقت. وتؤدي إمكانية الحصول على المياه المأمونة والطاقة النظيفة أيضاً إلى الحد من انتشار الأمراض المنقولة عن طريق المياه وأمراض الجهاز التنفسي، مما يؤدي إلى تحسين صحة الأسرة عموماً، وتخفيف عبء تقديم الرعاية غير المدفوعة الأجر للمرضى من أفراد الأسرة، والحد من إنفاق الأسرة على الصحة. ففي الهند، انخفضت، عقب استحداث صنابير خصوصية، ومراحيض داخل المنازل، وشبكات مجارٍ تُستخدم فيها الأنابيب في خمسة أحياء حضرية فقيرة، معدل الإصابة بالأمراض والإنفاق الشهري على الصحة، وأدى في الوقت نفسه إلى زيادة الدخل المتاح وارتفاع نسبة المواظبة على الحضور المدرسي ونسبة الإلمام بالقراءة والكتابة^(٢٥٠).

١٨١ - وتتوقف كيفية استخدام الوقت المتوفر نتيجةً لذلك على السياق وعلى نوع البنية التحتية^(٢٥١). ويعزز تحسين فرص الحصول على المياه والكهرباء من مواظبة البنات والبنين على الحضور المدرسي^(٢٥٢). وتبين الأدلة في قياس حجم أثر البنى التحتية الموفرة للوقت في السماح للمرأة بالانخراط في العمل المدفوع الأجر. ولل كهرباء فيما يبدو تأثير كبير على أنشطة كسب الدخل وسط النساء، ويرجع ذلك على

(٢٤٩) يركز الفرع جيم-١ في المقام الأول على الحصول على المياه والكهرباء. وموضوعاً مرافق الصرف الصحي الآمن والطهي النظيف، اللذان يتسمان بنفس القدر من الأهمية لتحسين صحة المرأة ورفاهها، قد جرى تناولهما باستفاضة في الدراسة الاستقصائية العالمية لعام ٢٠١٤ (انظر A/69/156، الفصل السادس).

Priti Parikh and others, "Infrastructure provision, gender, and poverty in Indian slums", *World Development*, (٢٥٠) vol. 66 (February 2015).

ADB, *Balancing the Burden?* (٢٥١).

Gayatri Koolwal and Dominique van de Walle, "Access to water, women's work, and child outcomes", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, No. 2 (January 2013); Céline Nauges and Jon Strand, "Water hauling and girls' school attendance: some new evidence from Ghana", Policy Research Working Paper, No. 6443 (Washington, D.C., World Bank, 2013); Louise Grogan, "Time use impacts of rural electrification: longitudinal evidence from Guatemala", *Journal of Development Economics*, vol. 135 (November 2018); Taryn Dinkelman, "The effects of rural electrification on employment: new evidence from South Africa", *The American Economic Review*, vol. 101, No. 7 (December 2011); and Shahidur R. Khandker, Douglas F. Barnes and Hussain A. Samad, "Welfare impacts of rural electrification: a panel data analysis from Vietnam", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 61, No. 3 (April 2013).

الأرجح إلى الإضاءة التي تسمح بتمديد ساعات العمل حتى وقت متأخر من المساء^(٢٥٣). مع أن هذا الاستخدام ربما يسهم ذلك في تخفيف فقر الدخل وسط النساء، فإنه قد يزيد من فقر الوقت وسط النساء من خلال المساس بالساعات التي كانت تستخدمها في السابق للراحة^(٢٥٤).

١٨٢ - وفي المقابل، لم تتوصل دراسة أجريت عن تحسين فرص الحصول على المياه في تسعة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا والشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى وجود أي تأثير ملحوظ لذلك على مشاركة المرأة في العمل المدفوع الأجر غير الزراعي^(٢٥٥). وعندما تتحسن إمكانية الحصول على المياه، يمكن للنساء أن يعدن تخصيص الوقت للقيام برعاية الأطفال وبالأعمال المنزلية التي كانت تعوقها في السابق الحاجة الأساسية إلى الحصول على المياه النظيفة^(٢٥٦). ويبين هذا المثال أن قضاء وقت أقل في العمل غير المدفوع الأجر يمكن أن يكون شرطاً ميسراً لتمكين المرأة اقتصادياً وإن كان غير كاف. فتوافر فرص العمل اللائق وسبل كسب العيش وتحكم المرأة في وقتها وفي المسؤوليات المنزلية المتنافسة هي عوامل تؤدي كلها دوراً في ذلك (انظر الفرع الثالث).

١٨٣ - ولا تزال مسألة يسر التكلفة تشكل حاجزاً كبيراً أمام المرأة. وكثيراً ما يتطلب قطع "الشوط الأخير"، بالإشارة إلى الجزء المتعلق بالبنية التحتية التي تربط المنازل بشبكات المياه والمجاري والكهرباء، الإعفاء من دفع تكاليف الربط، بما في ذلك توصيلات الأسلاك والأنابيب داخل المنازل، أو توفير إعانات مالية لهذا الغرض. وعلى الرغم من توسيع شبكة الكهرباء الوطنية إلى حد كبير لتشمل المناطق الريفية في كينيا، ظلت معدلات كهرة المنازل متدنية في بعض المناطق، حتى في أوساط الأسر المعيشية القريبة من خطوط الكهرباء المنخفضة الفولطية. وذكرت رسوم التوصيل البالغة ٤١٢ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة كسبب للمعدلات المنخفضة^(٢٥٧). ويتعين أيضاً إيجاد هياكل تسعير اجتماعية شاملة للجميع واتخاذ تدابير مستهدفة مخففة للعبء المالي الواقع على عاتق الأسر الفقيرة، لكي يتسنى جعل الإمدادات المنتظمة في متناول الجميع. وفي كمبوديا، استخدمت هيئة إمدادات المياه في بنوم بنه هذه التدابير لتوسيع نطاق وصول فقراء المدن إلى شبكة المياه. ونتيجة لذلك، أصبح الماء أرخص بـ ٢٥ مرة وزادت نسبة الأسر المعيشية الموصولة بشبكة المياه زيادة كبيرة^(٢٥٨).

Dinkelman, "The effects of rural electrification on employment"; Louise Grogan and Asha Sadanand, (٢٥٣) "Rural electrification and employment in poor countries: evidence from Nicaragua", *World Development*, vol. 43 (2013); and Joana Costa and others, "The implications of water and electricity supply for the time allocation of women in rural Ghana", Working Paper No. 59 (Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009).

.ADB, *Balancing the Burden?*; and Rost and Koissy-Kpein, *Infrastructure and Equipment for Unpaid Care Work* (٢٥٤)

.Koolwal and van de Walle, "Access to water, women's work, and child outcomes" (٢٥٥)

.ADB, *Balancing the Burden* (٢٥٦)

Kenneth Lee and others, "Barriers to electrification for 'under grid' households in rural Kenya", Working Paper, No. 20327 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2014)

Catarina de Albuquerque and others, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (2012), p. 130

المسارات نحو النفاذ الشامل: الإمكانيات التي تنطوي عليها النهج الصغيرة النطاق وأوجه القصور فيها

١٨٤ - إن الإمداد المتواصل بالمياه المنقولة بالأنابيب والكهرباء على مستوى الأسر المعيشية ينطوي على أكبر الإمكانيات لتوفير الوقت وتخفيف مشقة العمل. ولكن توسيع نطاق شبكات الطاقة الكهربائية وشبكات المياه والمجاري يتطلب رأس مال كثيفا ويمثل تحديا ماليا ولوجستيا في المستوطنات المتشعبة والبعيدة والريفية. وفي قطاع الطاقة، تؤدي نظم الطاقة اللامركزية أو نظم توزيع الطاقة، مثل شبكات الكهرباء الصغيرة أو المصغرة جدا وأنظمة الطاقة الشمسية المنزلية دورا متزايد الأهمية في توسيع نطاق الوصول إلى المناطق التي تعاني من نقص في الخدمات^(٢٥٩). وقد أتاحت الكهرباء من خلال الطاقة الشمسية المتأينة من خارج الشبكة إمكانية الوصول إلى الكهرباء في المناطق الريفية النائية والدول الجزرية الصغيرة النامية والسيارات الهشة والمتضررة من النزاعات في جميع أنحاء آسيا والمحيط الهادئ، وبدرجة أقل في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بطرق لم يكن بالإمكان في السابق تحقيقها من خلال مد شبكة الكهرباء^(٢٦٠).

١٨٥ - وقد وسعت أفغانستان وبوتان ونيبال على نحو سريع نطاق الوصول إلى الكهرباء وقلصت الفجوات بين المناطق الريفية والحضرية من خلال الجمع بين الحلول القائمة على الوصل بشبكة الكهرباء وغير القائمة عليه. وفي أفغانستان، ارتفع المعدل الإجمالي للحصول على الكهرباء من نسبة ٢٨ إلى ٨٤ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٦، ويعزى جزء كبير من هذه الزيادة إلى شبكات الكهرباء الصغيرة وبالغة الصغر وإلى نظم الطاقة الشمسية المنزلية^(٢٦١). وذكرت نساء من قرى تعمل بالطاقة الشمسية خارج الشبكة في باميان، وهي إحدى أفقر المقاطعات في أفغانستان، أنهن تمكّن من القيام بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر بشكل أكثر فعالية وأكثر أمانا. فقد أدى توافر الإضاءة إلى الحد من تلوث الطعام ومن عدم طهيها جيدا، وإلى زيادة الوقت المتوافر لنسج السجادات، مما أدى بدوره إلى زيادات كبيرة في دخل الأسر المعيشية - وإن لم يؤد بالضرورة إلى تحكم المرأة في الإنفاق. وكان تأثير ذلك على الوقت الذي يستغرقه جمع الحطب محدودا، نظرا لأن الطاقة الكهربائية الشمسية لا تسمح بالطهي والتدفئة^(٢٦٢).

١٨٦ - ويكتسي مستوى إمدادات الكهرباء وموثوقيتها أهمية أيضا. ومعظم المستفيدين حاليا من الطاقة الكهربائية الشمسية خارج الشبكة لا يستخدمون سوى خدمات الطاقة الأساسية التي توفرها مصابيح تعمل بالطاقة الشمسية بقدرة تبلغ ١١ واط^(٢٦٣). وهذا المقدار من القوة أقل بكثير من قدرات الإمداد السنوية، البالغة ٣٦٥ كيلو واط/في الساعة، واللازمة لمضخات المياه الجارية والأجهزة الأخرى التي يمكن

^(٢٥٩) البنك الدولي، "Integrating gender considerations into energy operations"، Energy Sector Management Assistance Program Knowledge Series 014/13 (Washington, D.C., 2013).

^(٢٦٠) World Bank and others, *Tracking SDG7*.

^(٢٦١) Eric Mackres, Dimitrios Mentis and Anila Qehaja, "Bhutan has achieved 100% electricity access. Here's how", World Economic Forum, 15 February 2019.

^(٢٦٢) Karina Standal and Tanja Winther, "Empowerment through energy? Impact of electricity on care work practices and gender relations", *Forum for Development Studies*, vol. 43, No. 1 (2016).

^(٢٦٣) World Bank and others, *Tracking SDG7*.

أن تحد إلى درجة كبيرة من العمل غير المدفوع الأجر الذي تضطلع به المرأة أو أن تسمح لهن بإنشاء مشاريع تجارية منزلية^(٢٦٤).

١٨٧ - وقد اقترح أيضا في سياق قطاع المياه اتباع نهج مجتمعية أضيق نطاقا لتوسيع نطاق الوصول كبديل فعال وأكثر استدامة لمشاريع البنى التحتية المائية المركزية الكبيرة، مثل السدود^(٢٦٥). ويتمثل أحد النهج في تجميع مياه الأمطار، وهو نهج أطلقتته المنظمات الأهلية وجرى توسيعه بفضل الدعم الحكومي في بلدان مثل البرازيل والهند. ومثلما تبين من خلال مبادرة "مليون صهرج" في البرازيل، فعندما تتشعب هذه النهج بمنظور نسوي يمكنها أن تتجاوز مجرد إدخال تحسينات عملية لصالح المرأة لتهيئ لها فرصا للتمكين (انظر الإطار الثاني عشر).

الإطار الثاني عشر

إحداث تحول في حياة النساء من خلال تجميع مياه الأمطار: برنامج "مليون صهرج" في شمال شرق البرازيل

يحقق برنامج "مليون صهرج"، الذي توسع توسعا كبيرا منذ إنشائه في عام ١٩٩٩، العمل مع المجتمعات الريفية الفقيرة لصغار المزارعين من أجل تحسين نوعية المياه وسبل الوصول إليها في المنطقة الشاسعة شبه القاحلة والمعرضة للجفاف في شمال شرق البرازيل، من خلال تركيب صهاريج لتجميع مياه الأمطار للاستخدام المنزلي. وفي عام ٢٠٠٣، جرى دمج هذا البرنامج، الذي بدأت شبكة مكونة من ٣٠٠٠ منظمة من النقابات الريفية ورابطات المزارعين والتعاونيات ومنظمات المجتمع المدني، في السياسات الاتحادية وبدأ يتلقى الدعم في إطار استراتيجية الحكومة "للغذاء على الجوع"، ويظل مع ذلك برنامجا تقوده مجتمعات محلية بحق^(١).

وقد أدى البرنامج إلى تقليل الحاجة إلى جلب المياه، الذي كان يستغرق في السابق عدة ساعات يوميا، مما أتاح الوقت للأطفال لإعطاء الأولوية للمدارس وأتاح الوقت للنساء للمشاركة في الأنشطة المجتمعية وتنمية المهارات وإنتاج الغذاء. وتُعطى الأولوية في تلقي الصهاريج للأسر المعيشية التي تعيلها نساء والأسر المعيشية التي يوجد فيها أطفال تتراوح أعمارهم بين الميلاد وسن السادسة، ثم الأسر المعيشية التي يوجد فيها أطفال في سن الدراسة ومراهقون وكبار سن وأشخاص ذوو إعاقة. وفي حين أن البرنامج كان يهدف إلى زيادة وصول المرأة إلى المياه، فإن جهود الدعوة التي قامت بها المنظمات النسوية هي التي ساعدت على توسيع نطاق مشاركة المرأة بحيث تتجاوز دور المستفيدة، لتشمل دور الفاعلة وصانعة القرار^(ب).

وقد شرعت المنظمات النسوية، تشكिका منها في مصداقية السرد القائل بأن المرأة لا تهتم ببناء الصهاريج، في تقديم دورات تدريبية والضغط من أجل تحقيق التكافؤ بين الجنسين في اللجان المحلية لإدارة المياه. وبحلول عام ٢٠١٠، كانت النساء يشكلن حوالي ٥ إلى ١٠ في المائة من بين أكثر من

Reihana Mohideen, "Gender responsive energy infrastructure", background paper prepared for the World (٢٦٤) Survey, 2019.

Nicholas L. Cain, "A different path: the global water crisis and rainwater harvesting", *Consilience: The* (٢٦٥) *Journal of Sustainable Development*, vol. 12, No. 1 (2014).

٥٥٠٠ عامل في بناء الصهاريج جرى تدريبهم^(ج). ومن بين التحديات التي واجهتها العاملات في بناء الصهاريج مسؤوليات العمل والمسؤوليات الأسرية المتضاربة. وعلى الرغم من هذه التحديات، أدت مشاركة النساء في بناء أصل مجتمعي مهم إلى الرفع من مكانتهن باعتبارهن عضوات منتجات في مجتمعاتهن ووفرت لهن إمكانية الحصول على إيرادات تفوق بكثير الإيرادات التي يمكن أن يحصلن عليه من العمل غير النظامي في التعدين والزراعة أو الخدمات المنزلية المدفوعة الأجر.

ومنذ أن تجاوز البرنامج هدفه المتمثل في بناء مليون صهريج للاستخدام المنزلي في عام ٢٠١٤، فقد انتقل تركيزه إلى بناء ٥٠٠٠ صهريج للمدارس وأكثر من ٢٥٠٠٠ صهريج للاستخدام في الأغراض الإنتاجية. وخلافاً للمشاريع المائية الضخمة، تحفز أنشطة هذا البرنامج الاقتصاد المحلي. ووفقاً لمنظمة Grassroots International، فإن بناء ١٠٠٠٠ صهريج يدر أكثر من ١١ مليون دولار من خلال إيجاد الوظائف وشراء المواد وإنتاج الأغذية والمياه العذبة النظيفة^(د). وقد أدى النهج البسيط في تحقيق اللامركزية وإضفاء الطابع الديمقراطي على توفير المياه وإنتاج الغذاء على النحو الذي نُفذ من خلال البرنامج إلى إحداث تحول في حياة حوالي ٤,٥ ملايين شخص، مما خفف من آثار الجفاف، مثل وفيات الأطفال والجوع والهجرة الجماعية، وأدى في الوقت نفسه إلى تمكين النساء وتنويع مصادر الدخل وتعزيز الأمن الغذائي والقدرة على تحمل تغير المناخ.

(أ) انظر www.futurepolicy.org/healthy-ecosystems/biodiversity-and-soil/brazil-cisterns-programme.

(ب) Andrea Ferreira Jacques de Moraes and Cecilia Rocha, "Gendered waters: the participation of women in the 'One million cisterns' rainwater harvesting programme in the Brazilian semi-arid region", Journal of Cleaner Production, vol. 60 (December 2013).

(ج) المرجع نفسه.

(د) Saulo Araujo, "Brazilian Government pulls plug on the million cistern project", Grassroots International, 22 December 2011.

١٨٨ - ويمكن أن تكون النُهج الصغيرة النطاق مصادر للابتكار وأن تؤدي وظيفة مهمة لإنهاء الفجوة، إلا أنه لا تزال ثمة تحديات كبيرة متعلقة بالجودة والاستدامة الطويلة الأجل. وقد وجدت دراسة في كينيا أن الأسر المعيشية في المناطق الحضرية وشبه الحضرية اعتمدت بشكل غير متناسب على صغار مزودي المياه، من قبيل أكشاك المياه ووكلاء التوصيل^(٢٦٦). وعلى الرغم من أن توفير المياه بهذه الوسائل قد سد فجوة مهمة في إمدادات المياه وتقليل وقت جمع المياه، فقد فرضت الجهات المزودة أسعاراً مرتفعة للمياه التي تكون ملوثة في كثير من الأحيان. ويبرز المثال الحاجة إلى وجود قدر أكبر من التنظيم، بما في ذلك لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص، إلى أن يتحقق الوصول الشامل إلى خدمات مياه الشرب التي تدار بأمان والموجودة في أماكن المستخدمين، والمتاحة عند الحاجة، والخالية من التلوث، تمشياً مع خطة عام ٢٠٣٠، ولا سيما الغاية ٦-١ من أهداف التنمية المستدامة.

١٨٩ - وتتحمل الحكومات مسؤولية ضمان الوصول الشامل والوصول إلى من هم أكثر تخلصاً عن الركب. ويتطلب تحقيق هذين الهدفين تعبئة أكبر قدر من الموارد وتنظيم جميع مقدمي الخدمات. ورغم أن الاستثمارات في المياه والصرف الصحي تعد من بين أكثر الاستثمارات ذات الأهمية في تحقيق تحول

(٢٦٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "Small-scale water providers in Kenya: pioneers or predators?", August 2011.

لصالح النساء والفتيات، فإن هناك احتمالية أقل أن يتم تمويل هذه الاستثمارات من خلال القطاع الخاص أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهناك أيضاً احتمالية أقل أن يخدم القطاع الخاص القرى النائية والمستوطنات غير الرسمية حيث تكون تكاليف الإعداد مرتفعة ولا يكون من المرجح إمكانية استرداد التكاليف بالكامل من خلال رسوم المستخدمين^(٢٦٧). وهناك حاجة أيضاً إلى وجود مساحات لمشاركة المرأة وقيادتها لضمان توافق استثمارات البنية الأساسية مع أولويات المرأة والاستجابة لاحتياجات المرأة. وتفيد التجارب المستمدة من إثيوبيا وباكستان وجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وكينيا ونيبال والهند أن وضع المرأة في مركز القرارات المتعلقة بإدارة المياه يؤدي إلى تحسين فرص الوصول وتحقيق توصيل أكثر فعالية من حيث التكلفة وتقليل الفساد في تمويل المياه^(٢٦٨). ويعد مثال برنامج ”المليون صهرج“ (انظر الإطار الثاني عشر) دليلاً على أنه يمكن للمنظمات النسوية أن تضطلع بدور مهم في فتح المساحات وتوفير الدعم لمشاركة المرأة وقيادتها.

٢ - الاستثمار في التعليم وخدمات الرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة

١٩٠ - إن وجود أطفال صغار في الأسرة المعيشية يزيد بشكل كبير كلا من خطر تعرض النساء للفقير والوقت الذي يقضيه في الرعاية غير المدفوعة الأجر والعمل المنزلي (انظر الفرع الثاني)، مما يجعل خدمات رعاية الأطفال ذات التكلفة المعقولة أولوية سياساتية هامة. وفي الحالات التي لا تتوفر بها هذه الخدمات، فإن قدرة المرأة على الدخول في عمل مدفوع الأجر وزيادة العوائد على عملها تكون مقيدة. وغالباً ما تختار النساء اللاتي يعملن في وظائف غير رسمية أنواعاً أقل أجراً من العمل بسبب توافرها مع مسؤوليات رعاية الأطفال. غير أن النساء غالباً ما يضطرون إلى ترك أطفالهن دون مراقبة أو نقلهم إلى مواقع العمل، مما يؤدي إلى تعدد المهام التي يقمن بها وانخفاض إنتاجيتهن، و تهديد سلامة أطفالهن^(٢٦٩).

١٩١ - وخدمات التعليم ورعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة ضرورية لتخفيف حدة المأزق المزوج الذي تجد العديد من النساء ذوات الدخل المنخفض أنفسهن فيهن، مما يوفر الوقت للنساء كي يشاركن في التعليم والعمل بأجر، ويخفف من الآثار المستنفدة للعمل المرهق وتعدد المهام على كل من النساء والأطفال^(٢٧٠). وفي البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، يمكن أن تؤدي زيادة تقدر بنحو ٣٠ في المائة في استخدام خدمات رعاية الأطفال إلى زيادة عمالة الأمهات بنحو ٦ في المائة^(٢٧١). وخدمات التعليم

(٢٦٧) تقرير التجارة والتنمية: ٢٠١٥: جعل الهيكل المالي الدولي مجدياً للتنمية، الأمم المتحدة (رقم المبيع A.15.II.D.4).

(٢٦٨) *World Survey on the Role of Women in Development 2014: Gender Equality and Sustainable Development* (United Nations publication, Sales No. E.14.IV.6).

(٢٦٩) Laura Alfes, “Our Children Do Not Get the Attention They Deserve”: A Synthesis of Research Findings on Women Informal Workers and Child Care from Six Membership-based Organizations (Cambridge, Massachusetts, and Manchester, United Kingdom, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2016).

(٢٧٠) Marzia Fontana and Diane Elson, و Progress of the World’s Women 2015–2016، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، “Public policies on water provision and early childhood education and care: do they reduce and redistribute unpaid work?”, *Gender and Development*, vol. 22, No. 3 (2014).

(٢٧١) Sam Harper, Nichole Austin and Arijit Nandi, “Daycare and women’s health, social and economic outcomes in low- and middle-income countries: systematic review and evidence synthesis”, Grow Working Paper Series, GWP-2017-07 (Institute for the Study of International Development, 2017).

والرعاية العالية الجودة في مرحلة الطفولة المبكرة لا تضمن سلامة الأطفال أثناء عمل الوالدين فحسب، بل تعمل أيضًا على تعزيز النمو البدني والمعرفي، مع تحقيق آثار إيجابية، خاصة بالنسبة للأطفال من الأسر الفقيرة^(٢٧٢). ويمكن أن تحفز الاستثمارات في تلك الخدمات إيجاد فرص عمل، خاصة بالنسبة للنساء. وفي جنوب إفريقيا، يمكن لإتاحة تلك الخدمات لجميع الأطفال دون سن الخامسة أن يولد ما يقرب من ٢,٣ مليون وظيفة جديدة ويزيد معدلات التوظيف وسط النساء بنسبة ١٠ نقاط مئوية. ومن شأن إيرادات الضرائب والضمان الاجتماعي الجديدة المستمدة من تلك الوظائف أن تساعد بدورها في استرداد أكثر من ثلث النفقات المالية الأولية^(٢٧٣).

١٩٢ - وتخصيص استثمارات عامة كافية أمر بالغ الأهمية لضمان حصول الأسر ذات الدخل المنخفض على خدمات التعليم ورعاية الأطفال العالية الجودة في مرحلة الطفولة المبكرة، وألا تؤدي التكلفة العالية لرعاية الأطفال إلى تعزيز مصائد الفقر في الدخل والوقت. ومع أن القطاع الخاص ظل نشطًا بشكل متزايد في تقديم خدمات رعاية الأطفال إلى القطاعات السكانية الأكثر ثراءً، فإن تلك الخدمات لا تزال بعيدة المنال لمن هم في أمس الحاجة إليها. وفي البلدان التي يُترك فيها تقديم خدمات التعليم ورعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة بالكامل للقطاع الخاص، تميل التغطية إلى الانخفاض وتتجه نحو الأسر الحضرية الثرية^(٢٧٤). وفي المقابل، يمكن أن يؤدي الاستثمار العام في خدمات التعليم والرعاية في مرحلة الطفولة المبكرة إلى رفع معدلات الالتحاق بالمدارس وتقليل التفاوتات في الوصول. ومنذ عام ٢٠٠٦، وسعت شيلي الخدمات العامة لرعاية الأطفال ووفرت إمكانية الوصول المجاني إلى الأطفال الذين ينتمون إلى أسر معيشية تقع ضمن شريحة الـ ٦٠ في المائة الأدنى من حيث توزيع الدخل. وارتفعت التغطية بين الأطفال دون الخامسة من ٣٧ في المائة في عام ٢٠٠٦ إلى ٥٠ في المائة في عام ٢٠١٥، بينما انخفضت الفجوة بين الأطفال من الخمس الأدنى والخمس الأعلى من فئات الدخل من ١٥ نقطة مئوية إلى ٩ نقاط مئوية^(٢٧٥).

١٩٣ - وقد اختارت بلدان أخرى دعم وتعزيز الخدمات المجتمعية لرعاية الطفل. وفي بعض الحالات، يمكن أن تكون الحلول المجتمعية أكثر توافقًا مع احتياجات السكان الفقراء والمهمشين، من حيث الموقع وساعات العمل. فعلى سبيل المثال، تدير رابطة النساء اللاتي يعملن لحسابهن ٣٣ جمعية تعاونية لرعاية الأطفال في غوجارات، الهند، تقدم خدمة رعاية الطفل طوال اليوم لأعضائها. وتدير رابطة غانا للتجار مركزًا لرعاية الأطفال خارج سوق ماكولا في أكرا، مما يسمح للتاجرات بأن يكون أطفالهن في مكان قريب منهن وبما يراعي ساعات عملهن^(٢٧٦). وكجزء من بعض المبادرات، تُقدّم أيضًا وجبات كما تُجرى

(٢٧٢) Christopher Ruhm and Jane Waldfogel, "Long-term effects of early childhood care and education", *Nordic Economic Policy Review*, vol. 1 (2012); and Hirokazu Yoshikawa and Sarah Kabay, "The evidence base on early childhood care and education in global contexts", paper commissioned for the Education for All Global Monitoring Report 2015, 2015.

(٢٧٣) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، تحويل الوعود إلى أفعال.

(٢٧٤) اليونسكو، التعليم للجميع ٢٠٠٠-٢٠١٥: الإنجازات والتحديات (باريس، ٢٠١٥).

(٢٧٥) Ana Maria Farias, "Servicios de cuidado infantil y educación inicial, Chile", background paper for the Research and Data Section, UN-Women, 2017.

(٢٧٦) Rachel Moussié, "Women informal workers mobilizing for child care", February 2017.

فحوص صحية للأطفال في الموقع^(٢٧٧). ومع ذلك، فبدون الدعم العام، غالباً ما تتعرض الجهات التي تقدم تلك الخدمات المجتمعية لتحديات تتعلق بالاستدامة المالية والنطاق. وفي كثير من الحالات، لا يمكن المحافظة على الخدمات إلا من خلال طلب رسوم أو مدفوعات مشتركة من الوالدين. ومع أن المدفوعات قد تكون اسمية، فإنها قد لا تكون ميسورة للأسر الفقيرة. وغالباً ما تكون ظروف عمل وأجور مقدمي رعاية الأطفال متدنية.

١٩٤ - ومن أجل معالجة عدم توافق مدة توفير العديد من برامج التعليم ورعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة مع التزامات العمل المدفوعة الأجر، يمكن للبلدان الاستفادة من الخدمات الحالية من خلال دمج البرامج الخاصة بالأطفال في سن ما قبل التعليم الابتدائي ضمن المدارس الابتدائية، وتقديم اليوم المدرسي أو إضافة عناصر رعاية الأطفال إلى البرامج الصحية والتغذية. ففي الهند، على سبيل المثال، استخدمت ولايات من قبيل تاميل نادو الخطة الاتحادية للخدمات المتكاملة لنماء الطفل من أجل توفير خدمات ما قبل المدرسة والرعاية الشاملة للأطفال دون سن السادسة بالإضافة إلى خدمات أخرى (انظر الإطار الثالث عشر). وفي أمريكا اللاتينية، مددت عدة بلدان اليوم الدراسي في المرحلتين الابتدائية والثانوية^(٢٧٨). وبينما ركزت تقييمات الأثر بشكل رئيسي على النتائج التعليمية للأطفال، فقد وجدت دراسات أجريت في شيلي والجمهورية الدومينيكية أن التمديد كان له تأثير إيجابي وكبير على مشاركة المرأة في القوة العاملة^(٢٧٩). وفي شيلي، ارتبط البرنامج أيضاً بتخفيض معدل أمومة المراهقات، خاصة في المدارس التي تلبي احتياجات القطاعات الأكثر فقراً^(٢٨٠).

الإطار الثالث عشر

توسيع البرامج الحالية لتقديم التعليم ورعاية الأطفال في مرحلة الطفولة المبكرة: مخطط الخدمات المتكاملة لنماء الطفل في تاميل نادو، الهند

يصل المخطط الاتحادي للخدمات المتكاملة لنماء الطفل إلى نصف الأطفال دون سن السادسة في الهند (حوالي ٨٣ مليون) من خلال تقديم خدمات تشمل الغذاء والفحوص الصحية والتطعيمات، وفي بعض الحالات، خدمات رعاية الأطفال وما قبل المدرسة^(١). وفي معظم الولايات، فإن مراكز "نغانودي" التي تقدم هذه الخدمات تركز على الاحتياجات الغذائية والصحية أكثر من تركيزها على رعاية الأطفال. وتعتمد هذه المراكز بالكامل على موظفات يتقاضين رواتب ضعيفة

^(٢٧٧) Alfars, "Our Children Do Not Get the Attention They Deserve".

^(٢٧٨) Pablo Alfaro, David K. Evans and Peter Holland, "Extending the school day in Latin America and the Caribbean", Policy Research Working Paper, No. 7309 (Washington, D.C., World Bank, 2015).

^(٢٧٩) Matias Berthelon, Diana Kruger and Melanie Oyarzún, "The effects of longer school days on mothers' labour force participation", Discussion Paper, No. 9212 (Bonn, Germany, Institute of Labour Economics, 2015).

^(٢٨٠) Carlos Concha Alborno, "Jornada escolar extendida. Oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor calidad y equidad", in Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture and Ministry of Education of the Dominican Republic, *Jornada Escolar Extendida: Aportes para la Reflexión y la Acción* (Santo Domingo, 2016); and Diana I. Kruger and Matias Berthelon, "Delaying the bell: the effects of longer school days on adolescent motherhood in Chile", Discussion Paper, No. 4553 (Bonn, Germany, Institute of Labour Economics, 2009).

ولا يحصلن على الحماية^(ب). وقد عاجلت بعض الولايات، من قبيل تاميل نادو، هذه القضايا، بناءً على البرنامج الاتحادي وتعزيزاً له، من أجل تحسين تغطية وجودة الخدمات وظروف العمل للعاملات في مراكز "انغانوادي". وفي تاميل نادو، فإن أداء البرنامج أفضل مقارنة بالولايات الأخرى في عدد من المجالات، بما في ذلك البنية التحتية والتوافر المنتظم للطعام المغذي والتعليم قبل المدرسي للأطفال الذين تتراوح سنهم بين الثالثة والسادسة، ومواعيد فتح المراكز ومواقعها التي تلبي احتياجات المرأة، وتقديم تدريب أكثر مركزية وأجور أفضل نسبياً لموظفي مراكز "انغانوادي". كما أنها تحقق نتائج جيدة في الوصول إلى المجموعات المهمشة، من قبيل مجتمعات الداليت، في إطار هيكل أوسع يرمي إلى تقديم تلك الخدمات على نحو شامل، وإن كان يمكن القيام بالمزيد لزيادة الوصول إلى مجتمعات الداليت الأكثر فقراً. وقد وسعت حكومة الولاية أيضاً تخصيص مواردها المالية للبرنامج، ولبرامج أخرى، وذلك لتوفير ظروف عمل وأجور أفضل للعاملين في مراكز "انغانوادي". وأبلغت النساء عن شعورهن بقدر أكبر من التمكين لأداء عملهن المدفوع الأجر، خاصة في الحالات التي ينطوي فيها ذلك العمل على مهام يكون القيام بها خطراً في ظل وجود أطفال صغار، وعمل الرعاية غير المدفوع الأجر، عند علمهن بأن أطفالهن في بيئة نظيفة وآمنة وصحية^(ج).

(أ) Shradda Chigateri, "Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six: India case studies", background paper for the Research and Data Section, UN-Women, 2017.

(ب) Rajni Paliwala and N. Neeta, "Care arrangements and bargains: anganwadi and paid domestic workers in India", International Labour Review, vol. 149, No. 4 (December 2010).

(ج) Chigateri, "Pathways to accessible, affordable and gender-responsive childcare provision for children under six".

٣ - تقريب الخدمات الصحية من النساء

١٩٥ - تعد الاستثمارات العامة في البنية التحتية المادية والبشرية للخدمات الصحية شرطاً مسبقاً لخفض فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء اللاتي لا يواجهن صعوبات في التماس الرعاية الصحية لأنفسهن فحسب (انظر الشكل الحادي عشر)، ولكن عادة ما يتحملن أيضاً المسؤولية عن ضمان تلبية الاحتياجات الصحية لأفراد الأسرة الآخرين، وخاصة الأطفال. وقد برز إنشاء برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية واستحداث تكنولوجيا المعلومات والاتصالات باعتبارهما اتجاهين رئيسيين في سياق المحاولات الأوسع لتعزيز النظم الصحية. ونظراً إلى أن هذه التدابير تهدف إلى سد المسافة المادية وتوسيع نطاق الوصول إلى المجتمعات الريفية والنائية، فيمكنها الحد من احتياجات الرعاية من خلال توفير خدمات وقائية أفضل، وكذلك خفض وقت سفر وانتظار النساء اللاتي يسعين للحصول على خدمات الرعاية الصحية لأنفسهن أو لمعالينهن، بما في ذلك تلبية احتياجات صحتهم وحقوقهن الجنسية والإنجابية. ومع ذلك، لا تزال آثار تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبرامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية على مسؤوليات المرأة في تقديم الرعاية وعلى النتائج الصحية غير مفهومة بشكل جيد. وبالنظر إلى أن كلا النوعين من التدخلات يتمتعان حالياً بتأييد سياساتي ودعم مالي كبير على المستوى العالمي ويتم اعتمادهما من جانب عدد متزايد من البلدان، فهناك حاجة ملحة لإجراء تقييم منهجي لتأثير هذه التدخلات على أدوار الجنسين والعلاقات بينهما.

(أ) برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية: الحاجة إلى أجور عادلة وتطوير مهني

١٩٦ - تضافرت الجهود المبذولة لتحقيق التغطية الصحية الشاملة في السنوات الأخيرة حول تحديد الاهتمام والاستثمار في برامج العاملين الصحيين المجتمعيين لتوسيع الوصول إلى السكان المحرومين والمستبعدين، وتقديم الخدمات الوقائية والتشجيعية والعلاجية الأساسية وتنظيم الإحالات إلى المرافق الصحية حسب الحاجة، ومساعدة المستخدمين، من ثم، على توفير تكاليف السفر وتوفير الوقت^(٢٨١). وكانت أفريقيا جنوب الصحراء وآسيا، وهما المنطقتان اللتان تعانيان من أكبر عجز في المتخصصين في الرعاية الصحية، في طليعة هذه الجهود، ويشكل العاملون في مجال الصحة المجتمعية الآن نسبة كبيرة من إجمالي القوى العاملة في مجال الصحة في مجموعة من البلدان، بما في ذلك باكستان (٤٣ في المائة) والهند (٤٦ في المائة). وفي نيبال، يبلغ عدد العاملين في مجال الصحة المجتمعية ثلاثة أضعاف عدد كل من الأطباء والممرضات والقابلات معا^(٢٨٢). وقد نشرت إثيوبيا وكينيا ورواندا ما يُقدَّر بـ ٤٢ ٠٠٠ و ٤٥ ٠٠٠ و ٦٤ ٠٠٠ من العاملين في مجال الصحة المجتمعية، لتعزيز الخدمات الصحية^(٢٨٣).

١٩٧ - ويمكن أن يساعد العاملون في مجال الصحة المجتمعية في تحسين النتائج الصحية، بما في ذلك نواتج صحة الطفل، عندما يتم تدريبهم وتزويدهم ودعمهم بشكل كافٍ، مما يقلل من الطلب على الرعاية الأسرية غير المدفوعة الأجر^(٢٨٤). وللزيارات المنزلية فائدة مزدوجة تتمثل في تحسين النتائج الصحية وتقليل الوقت المستغرق للوصول إلى الرعاية الصحية. ويمكن أن تؤدي الزيارات المنزلية إلى رفع معدلات التحصين، وزيادة الالتزام بالعلاجات الموصوفة، وتحسين الوصول إلى سبل تنظيم الأسرة وتعزيز ممارسات الصحة الوقائية، من قبيل النظافة الصحية السليمة واستخدام الناموسيات^(٢٨٥). ففي أوغندا، ساعدت الزيارات المنزلية في الحد من انتشار أمراض الإسهال والحمى، وأدت إلى تحسين استيعاب الخدمات

Kate Tulenko and others, "Community health workers for universal health-care coverage: from fragmentation to synergy", *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 91, No. 11 (November 2013).

Baba Aye and others, "Decent work for community health workers in South Asia: a path to gender equality and sustainable development", 29 January 2018.

"2 million African community health workers: harnessing the demographic dividend, ending AIDS and ensuring sustainable health for all in Africa", 5 July 2017, p. 3.

Uta Lehmann and David Sanders, "Community health workers: what do we know about them? The state of the evidence on programmes, activities, costs and impact on health outcomes of using community health workers", January 2007.

Maryse C. Kok and others, "Which intervention design factors influence performance of community health workers in low- and middle-income countries? A systematic review", *Health Policy and Planning*, vol. 30, No. 9 (November 2015).

الصحية للأطفال دون سن الخامسة^(٢٨٦). وفي بيئات الطوارئ المعقدة، فإن العاملين في مجال الصحة المجتمعية لديهم القدرة على تخفيف الآثار الصحية السلبية^(٢٨٧).

١٩٨ - ومع ذلك، فإن تنفيذ برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية غالباً ما يكون مشكلة. فنقص التدريب الكافي والدعم المستمر والاندماج المناسب في النظام الصحي الأوسع يمكن أن يقوض إمكانات أولئك العاملين^(٢٨٨)، بينما تؤدي عوامل عبء الحالات الذي لا يمكن إدارته ونقص الإمدادات إلى الانتقاص من توفير الرعاية الجيدة^(٢٨٩). ومن أجل ضمان أن تكون برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية في الريف سبيلاً فعالاً من حيث التكلفة للتغطية الصحية الشاملة، يجب أيضاً النظر في تكاليف الفرصة البديلة التي يتكبدها العاملون، الذين غالباً ما يكونون من النساء والفقراء. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فإن ما يقرب من ٧٠ في المائة من العاملين في مجال الصحة المجتمعية هم من النساء، ومعظمهن من الشابات ممن لديهن تعليم ابتدائي فقط^(٢٩٠). وتتلقى الأغلبية مقابلاً ضئيلاً أو لا تتلقى أي مقابل^(٢٩١)، وغالباً ما ينفقون دخلهم الشخصي لأداء الواجبات^(٢٩٢).

١٩٩ - وتجمع بعض البرامج بين الأجور والحوافز القائمة على الأداء. ومع ذلك، ففي الحالات التي لا يتلقى فيها العاملون في مجال الصحة المجتمعية مكافآت كافية، فإن الحوافز القائمة على الأداء قد تكون لها عواقب غير مقصودة، بما في ذلك تجاهل المهام التي لا يتم تقاضي أجر عليها^(٢٩٣). ففي الهند، أدت تلك الحوافز إلى تشويه البرنامج من خلال تضيق أنشطة العاملين في مجال الصحة المجتمعية لتتجهز في الأنشطة التي هناك حوافز عليها من قبيل التوليد في المؤسسات والتحصين، مما يؤدي إلى إهمال الأنشطة التي لم تقدم حوافز عليها، من قبيل الزيارات المنزلية والرعاية اللاحقة للولادة والتعبئة المجتمعية^(٢٩٤).

٢٠٠ - وتعتبر الأجور العادلة وظروف العمل المأمونة واللائقة وفرص التقدم المهني أموراً بالغة الأهمية لضمان الاستدامة والجودة على المدى الطويل في الرعاية المقدمة ومنع استنزاف هذه القوة العاملة التي

(٢٨٦) Richard Mangwi Ayiasi and others, "Use of mobile phone consultations during home visits by community health workers for maternal and newborn care: community experiences from Masindi and Kiryandongo districts, Uganda" *BMC Public Health*, vol. 15, No. 560 (June 2015).

(٢٨٧) Giorgio Cometto and others, "Health policy and system support to optimize community health worker programmes: an abridged WHO guideline", *The Lancet: Global Health*, vol. 6, No. 12 (December 2018).

(٢٨٨) المرجع نفسه و Ayiasi, "Use of mobile phone consultations".

(٢٨٩) Kok and others, "Which intervention design factors influence performance of community health workers?"; and Cometto and others, "Health policy and system support".

(٢٩٠) منظمة العمل الدولية، *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*.

(٢٩١) المرجع نفسه و Lehmann and Sanders, "Community health workers".

(٢٩٢) Kok and others, "Which intervention design factors influence performance of community health workers?".

(٢٩٣) منظمة الصحة العالمية، *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes* (Geneva, 2018).

Kok and others, "Which intervention design factors influence performance of community health workers?".

(٢٩٤) Lipekho Saprii and others, "Community health workers in rural India: analyzing the opportunities and challenges Accredited Social Health Activists (ASHAs) face in realizing their multiple roles", *Human Resources for Health*, vol. 13, No. 95 (December 2015).

تشكل الإناث معظمها من خلال عمل رعاية طوعي أو برواتب متدنية يقوم به العاملون في مجال الصحة المجتمعية إلى جانب المطالب القائمة على وقت أولئك العاملين^(٢٩٥). وبالإضافة إلى الاعتراف بهم كعاملين، فإن توفير الأجر اللائق والحوافز غير النقدية، بما في ذلك التدريب والتطوير المهني، يمكن أن يحسن الأداء والدافع ويقلل من تناقص العمالة^(٢٩٦).

٢٠١ - وتعمل برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية المصممة جيداً على بناء جسور بين المجتمعات النائية والمرافق الصحية، ولكن يجب تمويلها بشكل صحيح وإدماجها بشكل مناسب في الاستراتيجيات الوطنية التي تهدف إلى استقدام وتطوير وتدريب واستبقاء قوة عاملة صحية متنوعة^(٢٩٧). وتبين التجارب الناجحة مع برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية الوطنية واسعة النطاق في البرازيل^(٢٩٨) ورواندا (انظر الإطار الرابع عشر) أن قيادة القطاع العام وإضفاء الطابع المؤسسي الفعال والاستثمارات الموازية في البنية التحتية للصحة البدنية والبشرية هي من الشروط الأساسية لتسخير إمكانيات العاملين في مجال الصحة المجتمعية من أجل توفير الرعاية الصحية على نحو فعال.

الإطار الرابع عشر

الصحة كهدف رئيسي للتنمية: الجمع بين الاستثمارات طويلة الأجل مع تنفيذ برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية وتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في رواندا

بعد الإبادة الجماعية عام ١٩٩٤، اتخذت رواندا خطوات مهمة لإعادة بناء نظامها الصحي المدمر باعتبار ذلك عنصراً أساسياً في التنمية الوطنية^(١). وجمعت الاستراتيجية بين بدء تطبيق نظام التأمين الصحي المجتمعي، مع الاستثمارات في البنية التحتية الصحية وتقديم الخدمات، وتضمنت الجهود المبذولة لمعالجة الحواجز الجغرافية أمام الرعاية الصحية، من قبيل تنفيذ برامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية وتطوير أدوات الصحة المتنقلة^(ب). وتلك الإصلاحات مجتمعة قد جعلت الخدمات أقل تكلفة والوصول إليها أكثر يسراً^(ج).

كان برنامج العاملين في مجال الصحة المجتمعية جزءاً من استراتيجية طويلة الأجل لمعالجة نقص العاملين الصحيين، بسبل من بينها توظيف وتطوير واستبقاء الممرضات والقابلات والأطباء المدربين^(د). وجرى أيضاً تعزيز نظام الإحالة من مستوى القرية إلى مستوى المقاطعات والمستوى الوطني^(هـ). وعلى مستوى القرية، تمت القوى العاملة من العاملين في مجال الصحة المجتمعية، من ١٢٠٠٠ عامل في عام ١٩٩٥ إلى ٤٥٠٠٠ عامل، في عام ٢٠١٥، مع تعيين ثلاثة من العاملين في مجال الصحة المجتمعية في كل قرية، يخصص أحدهم لصحة الأم والوليد^(و). والعاملون في مجال الصحة المجتمعية هم متطوعون منتخبون محلياً ويحظون باحترام كبير، وهم يربطون القرى الريفية بنظام الرعاية الصحية الأولية مع سد الثغرات في توفير الرعاية الأساسية، من قبيل خدمات ما قبل وما بعد الولادة وخدمات تنظيم الأسرة. ويقوم العاملون في مجال صحة الأم بتحديد النساء الحوامل، وتوفير

(٢٩٥) منظمة الصحة العالمية، *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes*.

(٢٩٦) Kok and others, "Which intervention design factors influence performance of community health workers?"

(٢٩٧) Cometto and others, "Health policy and system support"

(٢٩٨) Lehmann and Sanders, "Community health workers"

المعلومات الصحية، وتشجيع الاستفادة من خدمات الرعاية السابقة للولادة، وتشجيع الولادة في المؤسسات، وتوفير الإحالات عند الحاجة^(د). ويوجد حالياً نظام حوافز قائم على الأداء، ولكنه مرتبط بشكل أساسي بالرعاية الوقائية^(ح).

وتستخدم الهواتف المحمولة لتيسير تواصل العاملين في مجال الصحة المجتمعية مع المرضى والمراكز الصحية^(ط). وقد وُسِّع نطاق خدمة للتنبيه والمراجعة تقوم على الهاتف المحمول في جميع أنحاء البلاد في عام ٢٠١٣، وهي تسمح للعاملين في مجال الصحة المجتمعية بتتبع حالات الحمل والاستجابة السريعة للمضاعفات واحتياجات رعاية التوليد في الحالات الطارئة^(ي). وجرى استخدام النظام على نطاق واسع، لكنه أدى فقط إلى تحسين القدرة الاستيعابية للرعاية الصحية في المناطق التي تم تقديم دعم إضافي فيها، بما في ذلك التدريب والإشراف، بالإضافة إلى قدرة المعدات والنظام الصحي على دعم العاملين في مجال الصحة المجتمعية^(ك).

وإلى جانب تنفيذ التدابير النظامية، فقد أسهم العاملون في مجال الصحة المجتمعية في التقدم السريع الذي أُحرز فيما يتعلق بالمؤشرات الرئيسية لصحة الأمهات. فقد زاد معدل حالات الولادة بمساعدة إخصائيين صحيين مهرة زيادة كبيرة، من المعدل المنخفض البالغ ٣٩ في المائة في عام ٢٠٠٥ إلى ٩١ في المائة في عام ٢٠١٥، مع انخفاض الفجوات بين المناطق الريفية والحضرية من ٢٨ نقطة مئوية إلى ٨ نقاط مئوية^(ل) وانخفضت معدلات الوفيات النفاسية من ٥٦٧ إلى ٢٩٠ حالة لكل ١٠٠ ٠٠٠ ولادة حية^(م). بيد أنه لا يزال يلزم بذل مزيد من الجهود للاعتراف بأولئك المتطوعين بصفتهم عاملين ولجعل الإنجازات في مجال صحة الأمومة ذات أساس مالي مستدام يشمل أيضاً توفير ظروف عمل أفضل ومقابل أفضل للعاملين في مجال الصحة المجتمعية^(ن).

(أ) Hilary M. Schwandt and others, “Family planning in Rwanda is not seen as population control, but rather as a way to empower the people”: examining Rwanda’s success in family planning from the perspective of public and private stakeholders”, *Contraception and Reproductive Medicine*, vol. 3, No. 18 (2018).

(ب) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، ٢٠١٥-٢٠١٦ Progress of the World’s Women.

(ج) Pamela Abbot, Roger Sapsford and Agnes Binagwaho, “Learning from success: how Rwanda achieved the Millennium Development Goals for health”, *World Development*, vol. 92 (April 2017).

(د) Maurice Bucagu and others, “Impact of health systems strengthening on coverage of maternal health services in Rwanda, 2000–2010: a systematic review”, *Reproductive Health Matters*, vol. 20, No. 39 (2012).

(هـ) Abbot, Sapsford and Binagwaho, “Learning from success”.

(و) Luigi D’Aquino and Audrey Mahieu, *Comprehensive Evaluation of the Community Health Programme in Rwanda* (Liverpool School of Tropical Medicine Centre for Maternal and Newborn Health, 2016), p. 14.

(ز) Rwanda Governance Board, “Rwanda community health workers programme: 1995–2015 – 20 years of building healthier communities”, 2017.

(ح) Jamie Haver and others, “Experiences engaging community health workers to provide maternal and newborn health services: implementation of four programmes”, *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, vol. 130, supp. 2 (June 2015).

(ط) Abbot, Sapsford and Binagwaho, “Learning from success”.

(ي) Angele Musabyimana and others, "Assessing the perspectives of users and beneficiaries of a community health worker mHealth tracking system for mothers and children in Rwanda", *PLOS One*, vol. 13, No. 6 (June 2018).

(ك) Hinda Ruton and others, "The impact of an mHealth monitoring system on health care utilization by mothers and children: an evaluation using routine health information in Rwanda", *Health Policy and Planning*, vol. 33, No. 8 (October 2018).

(ل) اليونيسيف، "Delivery care"، قاعدة بيانات عن التغطية الصحية للأمهات والمواليد. متاحة في الموقع <https://data.unicef.org/topic/maternal-health/delivery-care/>.

(م) WHO and others, *Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2015* (Geneva, WHO, 2015), p. 75.

(ن) Abbot, Sapsford and Binagwaho, "Learning from success"; and WHO, *WHO Guideline on Health Policy and System Support to Optimize Community Health Worker Programmes*.

(ب) إمكانات تدخلات الخدمات الصحية المتنقلة وحدودها

٢٠٢ - يُجمع في أحيان كثيرة بين برامج العاملين في المجال الصحي في المجتمعات المحلية وتدخلات الخدمات الصحية المتنقلة، التي تُعرّف بأنها ممارسة الطب والرعاية الصحية العامة بمساعدة التكنولوجيات المتنقلة، من قبيل الهواتف الجوّالة وأجهزة الاتصال ذات التردد العالي وغيرها من التقنيات اللاسلكية لإتاحة التواصل بشكل أفضل بين المرضى ومقدمي الخدمات وفيما بين الأخصائيين الصحيين^(٢٩٩). وبفضل الانتشار السريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبخاصة الهواتف الجوّالة، يمكن أن تساعد تدخلات الخدمات الصحية المتنقلة على التغلب على العوائق المادية للحصول على الرعاية، وتقليل أوقات السفر والانتظار، وتعزيز كفاءة النظم الصحية وفعاليتها. ويمكن لمثل هذه التدخلات أن تقلص أيضاً الوقت الذي تقضيه المرأة في الرعاية غير المدفوعة الأجر لأفراد الأسرة، بمن فيهم الأطفال، وعلى الحصول على خدمات الرعاية الصحية. وتكتسي فرص الحصول الفعلي على الأجهزة والتكنولوجيات والمهارات الرقمية أهمية بالغة إذا أُريد لتدخلات الخدمات الصحية المتنقلة أن تحد من التفاوتات القائمة على نوع الجنس والدخل والموقع الجغرافي وغير ذلك من مؤشرات الحرمان بدلاً من أن تؤدي إلى تفاقمها.

٢٠٣ - وطُبقت تكنولوجيات الخدمات الصحية المتنقلة على نطاق واسع في مجال الصحة الإنجابية وصحة الأم والوليد والطفل على مدى العقد الماضي. فهي تتيح إجراء الاستشارات والمتابعة عن بُعد، والاستجابة والإحالة في حالات الطوارئ بشكل أسرع، والامتثال بشكل أوثق للمبادئ التوجيهية المتعلقة بجودة الرعاية، بوسائل منها استخدام العاملين في المجال الصحي في المجتمعات المحلية للتعليمات التدريجية والقوائم المرجعية، والاتصال الفعال بين العيادات الريفية ونظام الصحة بأكمله^(٣٠٠). ففي ملاوي، أُفيد بأن استخدام الهواتف اللاسلكية قد أدى إلى خفض متوسط حالات تأخر النقل فيما يتعلق بالإحالة إلى مستشفيات الولادة من ٦ إلى ٣ ساعات^(٣٠١). وفي زنجبار، جمهورية تنزانيا المتحدة، زاد إرسال الرسائل النصية وتوفير قسائم خاصة بالنساء الحوامل عن طريق الهواتف الجوّالة من الاستفادة من الرعاية قبل

(٢٩٩) منظمة الصحة العالمية، WHO, *mHealth: New Horizons for Health through Mobile Technologies*, Global Observatory for eHealth Series, vol. 3 (Geneva, 2011).

(٣٠٠) Alain B. Labrique and others, "mHealth innovations as health system strengthening tools: 12 common applications and a visual framework", *Global Health: Science Practice*, vol. 1, No. 2 (August 2013).

(٣٠١) Porter, "Transport, (im)mobility and spatial poverty traps", p. 13.

الولادة، وفي كولومبيا، عزز استخدام الهواتف الجواله الالتزام بإرشادات العلاج^(٣٠٢). وتسبب نقص الكهرباء وأجهزة شحن البطاريات الشمسية وضعف القدرة على الاتصال الإلكتروني في مشاكل في أوغندا، حيث تعذر على العاملين في المجال الصحي في المجتمعات المحلية والأخصائيين الصحيين الإجابة على الاستفسارات المطروحة بواسطة الهواتف الجواله لأنهم كانوا بعيدين عن أماكن عملهم أو دون تغطية شبكية للهواتف الجواله أو مشغولين جدا بأعباء العمل^(٣٠٣).

٢٠٤ - وعموما، تظل البيانات بشأن تأثير تدخلات الخدمات الصحية المتنقلة محدودة وتعتمد أساسا على نتائج التطبيقات الفردية أو المشاريع التجريبية. ولكي يوسع نطاق تلك التدخلات بنجاح، يجب عليها أن تقدم فوائد ملموسة للمستخدمين وتتضمن الحصول على آراء المستخدمين منذ البداية، وإضافة إلى ذلك، يجب توفير التدريبات والخوافز المناسبة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين^(٣٠٤). فالانساق مع الاستراتيجيات الأوسع نطاقا لتعزيز الحصول على خدمات الصحة العامة وجودتها وتوقيتها يشكل أمرا بالغ الأهمية؛ وعلى النحو المبين في مثال رواندا (انظر الإطار الرابع عشر)، تتطلب تدخلات الخدمات الصحية المتنقلة تلقي دعم إضافي لكي تتسم بالفعالية^(٣٠٥). ويترشح اتساع نطاق الخدمات الصحية المتنقلة أيضا تحديات تنظيمية تتصل بظهور جهات فاعلة جديدة في مجال السياسات وشركات جديدة في مجال الصحة العامة، بما في ذلك شركات الهواتف الجواله وجهات توفير المنابر والمؤسسات الخاصة عبر الوطنية، تتسم بالقدرة على إعادة تشكيل فضاء التمويل الصحي^(٣٠٦). فقد تُمكن تدخلات الخدمات الصحية المتنقلة شركات الصحة التجارية من الاتصال بالناس مباشرة عبر الهواتف الجواله مما قد يؤدي إلى تجاوز السلطات التنظيمية اللازمة لضمان اتساق التدخلات الطبية بالسلامة والملاءمة.

٢٠٥ - وإن توسع نطاق برامج العاملين في المجال الصحي في المجتمعات المحلية والاستخدام المتزايد لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات الصحية يحدثان بالتزامن مع المشاركة المتنامية لطائفة متنوعة من الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، سواء الهادفة للربح أم غير الهادفة للربح، في أجزاء مختلفة من النظام الصحي. وفي البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، يغطي مقدمو الخدمات الخاصون، في الوقت الراهن، ٣٧ في المائة من خدمات تنظيم الأسرة، و ٤٤ في المائة من الرعاية قبل الولادة، و ٤٠ في المائة من الرعاية عند الولادة، بمستويات متباينة من الرعاية الرسمية المقدمة لشرائح مختلفة من السكان^(٣٠٧). ففي حين تستفيد شرائح السكان الأكثر ثراءً من سبل الوصول إلى المستشفيات والصيديات الخاصة المعروفة وأطباء القطاع الخاص المشهورين، من الأرجح أن يلجأ الفقراء إلى مقدمي

(٣٠٢) Ayiasi, "Use of mobile phone consultations".

(٣٠٣) المرجع نفسه.

(٣٠٤) Alain B. Labrique and others, "Best practices in scaling digital health in low- and middle-income countries", *Globalization and Health*, vol. 14, No. 103 (October 2018).

(٣٠٥) Ruton and others, "The impact of an mHealth monitoring system".

(٣٠٦) Marine Al Dahdah, Annabel Desgrées du Loû and Cécile Méadel, "Mobile health and maternal care: a winning combination for health care in the developing world?", *Health Policy and Technology*, vol. 4, No. 3 (April 2015); and Gerald Bloom and others, "ICTs and the challenge of health system transition in low- and middle-income countries", *Globalization and Health*, vol. 13, No. 56 (July 2017).

(٣٠٧) Every Women Every Child's Independent Accountability Panel, *Private Sector: Who is Accountable for Women's, Children's and Adolescents' Health?* (Geneva, World Health Organization, 2018).

الرعاية غير الرسميين، وفي كثير من الأحيان غير المنظمين. وبدلاً من مدونات قواعد السلوك الطوعية، التي تعد غير كافية في هذا السياق، فإن الاستثمارات العامة واللوائح التنظيمية وآليات المساءلة القوية ضرورية لكفالة تعميم سبل الوصول إلى الرعاية الجيدة للجميع.

٢٠٦ - والاعتراف بأن تعزيز النظام الصحي يكون أكثر فعالية عندما يكون مستنيراً بإسهامات منتظمة يقدمها المواطنون والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني، بما في ذلك المجموعات النسائية^(٣٠٨)، قد أدى إلى زيادة الاهتمام باستراتيجيات المساءلة الاجتماعية واختبارها. وتنطوي الاستراتيجيات على الأدوات والعمليات التشاركية، مثل عمليات التدقيق الاجتماعية والجنسانية، وبطاقات التقييم، ورصد المجتمعات المحلية وحشدها، وجلسات الاستماع العامة، وتتبع النفقات، والميزنة التشاركية والمراعية للمنظور الجنساني، بغية تعزيز قدرة المواطنين والمجتمعات على طلب المزيد من الخدمات العامة وتحسينها. ففي ملاوي، استخدمت بطاقات التقييم المجتمعي لتشجيع التواصل بين أفراد المجتمع والعاملين في مجال الرعاية الصحية والمسؤولين في المقاطعات، بما ترتبت عليه من آثار إيجابية على إمكانية الحصول على خدمات الرعاية الصحية الإنجابية والإنصاف فيها وجودتها، بما في ذلك تحسين التوقيت والسلامة^(٣٠٩).

٤ - تحسين قدرة المرأة على التنقل من خلال توفير النقل الآمن والميسور التكلفة

٢٠٧ - يمكن أن تكون الاستثمارات في البنى التحتية للنقل التي تعطي الأولوية لاحتياجات التنقل الخاصة ذات طابع تحويلي للنساء والفتيات المقيدات من حيث الوقت والدخل، إذ تقلص وقت السفر، وتتيح لهن الحصول على الخدمات العامة، وتحسن الاتصال بالأسواق، وبالتالي توفر المزيد من فرص الكسب^(٣١٠). وفي جميع البلدان النامية، يعتبر أن الوصول المحدود إلى وسائل النقل الآمن يقلل من احتمال مشاركة المرأة في قوة العمل بنسبة ١٦,٥ نقطة مئوية^(٣١١). ويمكن أن تقلل نقالة تحمل ما يصل إلى ٥٠ كيلوغراماً من الوقت الذي تقضيه المرأة الريفية في جلب الماء بنسبة تقارب ٦٠ في المائة، وتوفر الدراجات قدرات تحميل أكبر وتتيح التنقل بسرعة أكبر^(٣١٢). وفي المناطق الريفية بالمغرب، ضاعف القرب من الطرق المعبدة من احتمال التحاق البنات بالمدارس ثلاث مرات وضاعف من احتمال التحاق

Gita Sen and Veloshnee Govender, "From principle to practice: universal and gender-responsive health care", background paper prepared for the UN-Women expert group meeting on the theme "Social protection systems, public services and sustainable infrastructure for gender equality", New York, 2018

Sara Gullo and others, "Effects of a social accountability approach, CARE's community score card, on reproductive health-related outcomes in Malawi: a cluster-randomized controlled evaluation", *PLOS One*, vol. 12, No. 2 (February 2017); and Sara Gullo, Christine Galavotti and Lara Altman, "A review of CARE's community score card experience and evidence", *Health Policy and Planning*, vol. 31, No. 10 (May 2016)

Peters, "Gender and transport in less developed countries"; Porter, "Transport, (im)mobility and spatial poverty traps"; and Heather Allen, "Approaches for gender-responsive urban mobility: sustainable transport – a sourcebook for policymakers in developing cities", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Sustainable Urban Transport Project, May 2018

ILO, *World Employment Social Outlook: Trends for Women 2017* (Geneva, 2017) (٣١١)

Peters, "Gender and transport in less developed countries", p. 10 (٣١٢)

البنين مرتين^(٣١٣). وأدى تحسين الطرق الريفية في بنغلاديش إلى زيادة توفير اليد العاملة من الرجال بنسبة ٤٩ في المائة والنساء بنسبة ٥١ في المائة^(٣١٤).

(أ) تزايد استخدام النساء لوسائل النقل الوسيطة

٢٠٨ - يمكن أن تقلص وسائل النقل الوسيطة، مثل عربات اليد والدراجات والدراجات النارية، وتحسين حالة الطرق لكي تستخدمها هذه الوسائل، من فقر الوقت وتيسر الوصول إلى الأسواق^(٣١٥). وقد تبين أن البرامج التي تتيح إمكانية حصول النساء والفتيات مجانا على دراجات أو حصولهن عليها بالائتمان تقلص من أوقات التنقل لدى النساء ذوات الدخل المنخفض في جنوب أفريقيا^(٣١٦) وترفع نسبة التحاق الفتيات بالمدارس الثانوية في المناطق الريفية بالهند^(٣١٧). وفي الأماكن التي تعتبر الطرق فيها آمنة للفتيات، يمكن أن تكون الدراجات عنصرا مكملا شعبيا وفعالا من حيث التكلفة لإجراء تحويلات نقدية مشروطة الغرض منها تحفيز التحاق الإناث بالتعليم الثانوي^(٣١٨).

٢٠٩ - وعلى الرغم من إمكانية تقليص وسائل النقل الوسيطة لفقر الوقت وسط النساء والفتيات، يظل احتمال هذه الوسائل واستخدامها أكبر وسط الرجال^(٣١٩). وعلاوة على ذلك، كانت معظم التدخلات لتوفير وسائل النقل الوسيطة صغيرة النطاق وتدرجية، وغالبًا ما أخفقت في أن تضع في الاعتبار على نحو ملائم العوامل السياقية التي تقيد تنقل النساء أو تثبط استخدام المرأة لوسائل نقل معينة^(٣٢٠). فعلى سبيل المثال، قد تتنازل المستفيدات عن وسائل النقل الوسيطة الخاصة بهن إلى أفراد الأسرة المعيشية الذكور أو قد لا يستخدمنها. وفي بعض الحالات، قد يحول توفير وسائل النقل الوسيطة عن غير قصد عبء التحميل من النساء إلى الأطفال. وفي غانا، كانت الأسر المعيشية التي تشارك في تلك التدخلات كوسيلة لتحسين أنشطة ما بعد الحصاد، التي تستلزم عمومًا نقل حمولات ثقيلة مثل المنتجات الزراعية أو حطب الوقود، هي في الغالب الأسر التي لديها عمالة أطفال متاحة لتشغيل وسائل النقل الوسيطة^(٣٢١). ولأن قيام أفراد الأسرة بنقل الأحمال يكون غالبًا أرخص مقارنة باستئجار العربات أو السيارات، فإن الأطفال

H. Levy and C. Voyadzis, "Morocco impact evaluation report: socioeconomic influence of rural roads", (٣١٣) World Bank, Washington, D.C., 1996.

Shahidur R. Khandker, Zaid Bakht and Gayatri B. Koolwal, "The poverty impact of rural roads: evidence from Bangladesh", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 57, No. 4 (July 2009) (٣١٤).

Peters, *Gender and Sustainable Urban Mobility* (٣١٥).

المرجع نفسه. (٣١٦)

Karthik Muralidharan and Nishith Prakash, "Cycling to school: increasing secondary school enrollment for girls in India", working paper, International Growth Centre, 2013 (٣١٧).

المرجع نفسه. (٣١٨)

Peters, "Gender and transport in less developed countries"; and Porter, "Transport, (im)mobility and spatial poverty traps" (٣١٩).

Gina Porter, "Transport services and their impact on poverty and growth in rural sub-Saharan Africa: a review of recent research and future research needs", *Transport Reviews*, vol. 34, No. 1 (January 2014) (٣٢٠).

Gina Porter, F. Owusu Acheampong and K. Blaufuss, "Socio-economic findings of the five village study: actions research to evaluate the impact on livelihoods of a set of post-harvest interventions in Ghana's off-road settlements", report submitted to the Department for International Development of the United Kingdom, June 2003 (٣٢١).

يستخدمون لدفع النّقلات ذات الأحمال الثقيلة بالإضافة إلى قيامهم بنقل الحمولات المنزلية المعتادة، مما تنجم عنه آثار سلبية على تعليمهم وصحتهم^(٣٢٢). ويمكن دعم استخدام المرأة لوسائل النقل الوسيطة من خلال برامج الترويج المحلية التي تهدف إلى زيادة القبول الاجتماعي لقيام النساء باستخدام وسائل نقل مختلفة^(٣٢٣).

(ب) توفير نظم نقل عام تلبي احتياجات المرأة ذات الدخل المنخفض

٢١٠ - تستثمر المدن في البلدان النامية على نحو متزايد في أنظمة النقل السريع بالحافلات وأنظمة المترو لتغلب على تحديات التنقل في المناطق الحضرية، مما يتيح فرصة من أجل التركيز على تلبية احتياجات المرأة للتنقل^(٣٢٤). وينبغي أن تُعطي الأولوية في تخطيط النقل لربط الأحياء ذات الدخل المنخفض فيما بينها وإزالة الحواجز المالية وغير المالية، بما في ذلك سلامة وسائل النقل وإمكانية الوصول إليها، من أجل إفادة المرأة ذات الدخل المتدني بفعالية. ولجعل سلسلة الرحلات ميسورة التكلفة للجميع، فمن الأرجح أن يستجيب النظام الذي يسمح بالاستخدام المتتالي لخيارات النقل العام المتعددة بتذكرة واحدة، على سبيل المثال، لأنماط تنقل المرأة الحضرية الفقيرة مقارنة بالنظام الذي يُحصّل رسوماً على كل رحلة^(٣٢٥). وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تستخدم التعريفات الاجتماعية والإعانات والمزايا الميسرة للأطفال والطلاب وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة ليصبح النقل العام في المتناول^(٣٢٦). ففي بوغوتا، جمع نظام ترانسميلينيو (TransMilenio) للنقل السريع بالحافلات بين الحافلات الرافدة وهياكل الأجرة المراعية للفقراء والاستثمارات في الأماكن العامة في الأحياء الفقيرة الحضرية لتعزيز التنقل الشامل للجميع (انظر الإطار الخامس عشر)^(٣٢٧).

الإطار الخامس عشر

التنقل الشامل: تحسين وسائل النقل العام والأماكن العامة في بوغوتا

أدى إنشاء نظام ترانسميلينيو للنقل الحضري في بوغوتا، الذي هدف إلى تقليل الاعتماد على وسائل النقل الخاصة بالمركبات ذات المحركات والشبكة التقليدية لشركات الحافلات الخاصة غير المنسقة والمتنافسة، إلى تحوّل نحو الحافلات ذات السعة الكبيرة والممرات المخصصة والمحطات التي تتيح الصعود السريع وحجز التذاكر مسبقاً. واستُحدث نظام متكامل لإصدار التذاكر يتيح النقل المجاني ويربط أحياء الضواحي والأحياء المنخفضة الدخل بواسطة الحافلات الرافدة المجانية^(١). ويعمل النظام بمثابة شراكة بين القطاعين العام والخاص. ففي حين تدير الشركات الخاصة أسطول الحافلات ونظام إصدار التذاكر، يتولى القطاع العام صيانة وتطوير ما يرافقها من بني تحتية. ورافقت هذه التطورات

(٣٢٢) Gina Porter and others, “Child portage and Africa’s transport gap: evidence from Ghana, Malawi and South Africa”, *World Development*, vol. 40, No. 10 (October 2012); and Porter and others, “Health impacts of pedestrian head-loading”.

(٣٢٣) Paul Starkey and John Hine, “Poverty and sustainable transport: how transport affects poor people with policy implications for poverty reduction – a literature review”, October 2014.

(٣٢٤) Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

(٣٢٥) المرجع نفسه.

(٣٢٦) Starkey and Hine “Poverty and sustainable transport” و المرجع نفسه؛

(٣٢٧) Allen, “Approaches for gender-responsive urban mobility”.

استثمارات في الأماكن العامة الواقعة في الأحياء الفقيرة، بما في ذلك الممرات الخضراء المعبدة لراكبي الدراجات والمشاة التي تقود إلى محطات حافلات نظام ترانسميلينيو^(ب). ونتيجة لذلك، فإن نظام ترانسميلينيو هو أكثر وسائل النقل استخدامًا وسط النساء (٣١,٦ في المائة) والرجال (٢٦,٦ في المائة)^(ج). ولا يزال الرجال يستخدمون وسائل النقل الخاصة مثل السيارات أو الدراجات النارية أكثر من النساء (انظر الشكل الثاني عشر). وأثيرت شواغل بشأن الزيادة في أسعار تذاكر نظام ترانسميلينيو مقارنة بالأجور، مما يمكن أن يقوض استفادة الفقراء من وسائل النقل العام^(د).

(أ) Guy Crawford, "Sustainable transport in Colombia: Bogotá and the Transmilenio", Institute of Development Studies Case Study 05, 2012.

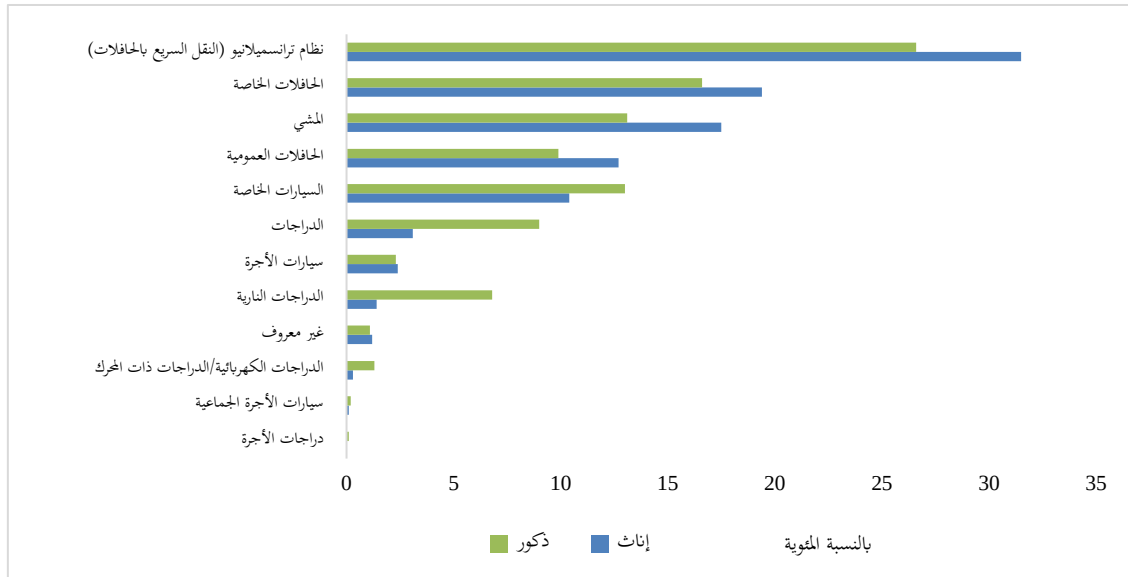
(ب) المرجع نفسه.

(ج) Marisol Dalmazzo Peillard, "¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia", in *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para Políticas Urbanas de Igualdad* (United Nations publication, Sales No. S.17.II.G.21).

(د) Crawford, "Sustainable transport in Colombia".

الشكل الثاني عشر

توزيع السكان حسب وسيلة النقل الرئيسية، بوغوتا، ٢٠١٥



المصدر: Marisol Dalmazzo Peillard, "¿Quién cuida en Bogotá?, Colombia", in *¿Quién Cuida en la Ciudad? Aportes para Políticas Urbanas de Igualdad* (United Nations publication, Sales No. S.17.II.G.21), graphic IX.6.

٢١١ - ويقيد التحرش الجنسي وغيره من أشكال العنف ضد النساء والفتيات^(٣٢٨) خيارات تنقلهن ووصولهن إلى الأماكن العامة، بما في ذلك وسائل النقل العام، مما يؤثر في استخدامهن للوقت وفي دخلهن. وفي الأماكن التي لا تتوفر فيها وسائل النقل العام الآمنة، تختار النساء في الغالب البدائل الخاصة

(٣٢٨) من المسلم به أن الرجال أيضًا يشعرون بالخوف في الأماكن العامة، ولكنه يكون في كثير من الأحيان خوفًا من الرجال الآخرين، وليس خوفًا من النساء.

والأكثر تكلفة مثل سيارات الأجرة، أو يسلكن طرقاً عامة تستغرق وقتاً أطول ولكنها أكثر أماناً، أو يلجأن ببساطة إلى التقليل من تنقلاتهن. وفي ظل ظروف معينة، قد يؤدي اعتبار وسائل النقل غير آمنة إلى دفع النساء إلى التخلي عن فرص العمل أو التعليم^(٣٢٩). ويمكن اتخاذ مجموعة من التدابير لتعزيز السلامة والأمن الشخصيين للمرأة، بما في ذلك استخدام حملات التوعية الهادفة إلى تعزيز حق النساء والفتيات في الاستفادة من وسائل النقل العام الخالية من التحرش الجنسي وغيره من أشكال العنف، وتطبيق منهجيات تشاركية في التخطيط الحضري والنقل لكفالة مراعاة احتياجات النساء وآرائهن، ولوضع آليات استجابة وتوفير خدمات للناجيات من العنف في نظام النقل العام. واختارت مدن معينة إتاحة وسائل نقل خاصة بالنساء فقط كتدبير خاص مؤقت لتعزيز سلامة المرأة وزيادة قدرتها على التنقل ضمن عملية توفير وسائل نقل عام آمنة للجميع. وساعدت هيئة الأمم المتحدة للمرأة مدناً على اعتماد عدد من هذه التدابير كجزء من مبادرة المدن والأماكن العامة الآمنة^(٣٣٠). وفي القاهرة، يتضمن تطوير النظام الجديد للنقل السريع بالحافلات تعيين نسبة كبيرة من طواقم الحافلات الإناث، كسائقات وقاطعات للتذاكر، وتوفير حافلات تعطي الأولوية للنساء وتخصص لهن مقاعد مستقلة، وإدخال تحسينات على البنى التحتية، من قبيل تحسين إنارة الشوارع وتحسين ممرات المشاة لتعزيز سلامة المرأة وقدرتها على الوصول إلى مقصدها النهائي.

دال - الدروس المستفادة فيما يتعلق بتصميم الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية بغية تقليل فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء

٢١٢ - تتحمل الحكومات، على النحو المبين في خطة عام ٢٠٣٠، المسؤولية عن كفالة أن تكون الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية ذات نوعية جيدة ومتاحة وميسورة للجميع، وأن جهات تقديم الخدمات تخضع للمساءلة أمام المجتمعات التي تخدمها. ومع ذلك، كثيراً ما تخفق السياسات المتعلقة بالخدمات العامة والبنى التحتية في معالجة عراقيل إمكانية الوصول الخاصة بالنساء وتخفق في معالجة مشكلة الوقت غير المتناسب الذي تقضيه المرأة في الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر. ولضمان أن تكون إمكانية الوصول شاملة حقاً وأن تعالج الطابع المتعدد الأبعاد للفقر وسط النساء، يجب أن يسترشد تصميم وتقديم الخدمات العامة والبنى التحتية بإجراء تقييم دقيق لأنماط استخدام الوقت والتنقل حسب نوع الجنس؛ ويجب إدراج أثر السياسات والبرامج على هذه الأنماط بشكل منهجي ضمن أطر الرصد والتقييم. وبالإضافة إلى ذلك، تبرز ثلاثة دروس شاملة من المناقشة السابقة لأولويات السياسات.

٢١٣ - فالدرس المستخلص الأول يتمثل في أنه، مع أنه يمكن تمويل البنى التحتية والخدمات العامة وتقديمها بمشاركة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع بدرجات متفاوتة، دون تنظيم وحوافز مناسبة، فليس هناك ضمان لأن توجه الاستثمارات إلى المجالات التي يكون فيها أثرها على الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية أشد. وعلى وجه الخصوص من المرجح أن يظل التمويل الخاص محدوداً في المناطق التي تكون فيها الاستثمارات الرأسمالية الأولية كبيرة وإمكانية استرداد التكاليف منخفضة، مثل المناطق الريفية والنائية. وبالمثل، في حين أن المنظمات المجتمعية غالباً ما تكون في طليعة الابتكارات في مجال توفير البنى التحتية

(٣٢٩) Allen, "Approaches for gender-responsive urban mobility".

(٣٣٠) "Safe cities and safe public spaces for women and girls: global results report"، هيئة الأمم المتحدة للمرأة،

October 2017.

والخدمات التي تستجيب لحقوق الفقراء وتلبي احتياجاتهم^(٣٣١)، فإنه يتعدّد الحفاظ على تلك التدخلات وتوسيع نطاقها بدون استثمار من القطاع العام. ثم إن العوامل الخارجية الإيجابية المتعددة لتحسين البنى التحتية الأساسية والخدمات العامة بشأن المساواة بين الجنسين، والقدرات البشرية، والإنتاجية الاقتصادية، والاستدامة البيئية تجعلها مرشحة مثالية لاستثمارات القطاع العام (انظر الفرع الخامس).

٢١٤ - والدرس المستخلص الثاني يتمثل في أن مشاركة المرأة في تصميم الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية وتوفيرها ورصدها وتقييمها تكتسي أهمية بالغة لتعزيز الفعالية والكفاءة في استجابتها لحقوق المرأة واحتياجاتها. ويمكن للتقييمات التشاركية وعمليات التدقيق الاجتماعية والجنسانية أن تتيح للمرأة فرصة للتعبير عن آرائها وأن تكون وسيلة للتعبير عن أولوياتها.

٢١٥ - والدرس المستخلص الثالث هو أنه يمكن للتكنولوجيات الجديدة أن توفر فرصاً لتحقيق "قفزة" تسمح للبلدان الفقيرة بتسريع وتيرة التقدم نحو إتاحة إمكانية الوصول الشامل، وتعزيز كفاءة البنى التحتية والخدمات العامة الأساسية وتحسين نوعيتها. بيد أن مدى استخدام التكنولوجيات الجديدة المستخدمة في البنى التحتية وتقديم الخدمات العامة على نحو يلبي احتياجات المرأة الفقيرة وتمكينها من أعمال حقوقها لا يزال غير مفهوم بشكل جيد. فعلى سبيل المثال، على الرغم مما يتيح إنتاج الطاقة الشمسية خارج الشبكة من إمكانات الحصول على الكهرباء، ولا سيما في المناطق النائية والريفية، لا تزال التكنولوجيات الشمسية الأساسية غير كافية لتشغيل الأجهزة ذات القوة الكهربائية العالية التي تخفف أعباء العمل المنزلي وسط النساء. وعلاوة على ذلك، على الرغم من أن التكنولوجيات المتنقلة يمكن أن تيسر أكثر حصول المرأة على المعلومات المتعلقة بالرعاية الصحية، فإن هناك فهماً محدوداً للنتائج المترتبة على هذه التكنولوجيات. فلكي تكون الابتكارات التكنولوجية فعالة يجب أن تصحبها استثمارات مناسبة في البنى التحتية المادية والبشرية اللازمة لتشغيل الخدمات العامة. وهذا الشرط يصدق بشكل خاص في الأماكن المنخفضة الدخل التي لم يستغل فيها السكان بعد الثورات التكنولوجية التي حدثت في القرنين الماضيين^(٣٣٢).

خامسا - تمويل الاستثمارات من أجل بناء أمن الدخل وخفض فقر الوقت وسط النساء

ألف - مقدمة

٢١٦ - يتطلب تنفيذ مجموعة متكاملة من السياسات الرامية للحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء والمبينة في الفرعين الثالث والرابع، والتي تشمل الحماية الاجتماعية، وتدخلات سوق العمل، والخدمات العامة والبنى التحتية، توفير موارد اقتصادية. بيد أنه، حيثما تعمل السياسات بشكل تآزري لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات، تتوقف قدرة الحكومة على تعبئة موارد كافية على الاتساق، خصوصاً، فيما بين السياسات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية.

(٣٣١) World Survey on the Role of Women in Development 2014.

(٣٣٢) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٨: تسخير التكنولوجيات الرائدة لأغراض التنمية المستدامة (الأمم المتحدة، رقم المبيع A.18.II.C.1). World Economic and Social Survey 2018: Frontier Technologies for Sustainable Development (United Nations publication, Sales No. E.18.II.C.1).

٢١٧ - ويعتمد توفير الموارد الكافية والفعالة لهذه السياسات على قدرة أي بلد على تعبئة الأموال وتحديد أولويات إنفاقها وتخصيصها للاستثمارات الاجتماعية التي تعزز المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات. وفي خطة عام ٢٠٣٠، تعهدت الدول الأعضاء بالعمل على تحقيق زيادة كبيرة في الاستثمارات التي تهدف إلى سد الفجوة بين الجنسين وتعزيز دعم المؤسسات في مجال المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة على كل من الصعيد العالمي والإقليمي والوطني. وعلاوة على ذلك، كررت الدول الأعضاء، في خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، تأكيد ضرورة تعميم مراعاة المنظور الجنساني، بوسائل منها القيام بإجراءات واستثمارات محددة الهدف في معرض صوغ وتنفيذ جميع السياسات المالية والاقتصادية والبيئية والاجتماعية.

٢١٨ - وهناك طائفة واسعة من السياسات، بما في ذلك السياسات المتعلقة بالبنى التحتية الأساسية وسوق العمل، التي يمكن أن تحد من فقر الدخل وفقر الوقت ووسط النساء. ويعد الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية في مجالات من قبيل الحماية الاجتماعية والخدمات العامة وسيلة تكتسي أهمية خاصة لتعزيز تأمين الدخل ووسط النساء، وبخاصة اللاقي يتحملن مسؤوليات الرعاية، واللاقي يستفدن من التحويلات من أجل الأطفال وأفراد الأسرة، (انظر الفرع الثالث)، وتقليل الوقت الذي يقضيه في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، (بوسائل من قبيل توفير خدمات رعاية الأطفال (انظر الفرع الرابع).

٢١٩ - وثمة مجال كبير لتوسيع نطاق الحيز المالي بغية تمويل أولويات السياسة العامة الرامية إلى الحد من فقر الدخل وفقر الوقت ووسط النساء. وينبغي اعتبار زيادة الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية، من قبيل توفير خدمات رعاية الأطفال، استثماراً في القدرة الإنتاجية للاقتصاد، وليس استهلاكاً. وعلاوة على ذلك، هناك عدة تدابير يمكن أن تتخذها الحكومات من أجل تعبئة الموارد، مثل الإصلاحات المؤسسية وإصلاح النظام الضريبي واستراتيجيات توسيع نطاق الحيز المالي للبلد. ويكتسي رصد تخصيص الموارد لتحقيق المساواة بين الجنسين من خلال الميزنة المراعية للمنظور الجنساني أهمية بالغة. وبالنسبة للبلدان النامية، تكتسي تعبئة الموارد المتأتية من المساعدة الإنمائية الرسمية والتعاون بين بلدان الجنوب والمصادر الخارجية الأخرى أهمية بالغة أيضاً.

٢٢٠ - ويتضمن هذا الفرع موجزاً للأساس المنطقي للتسليم بأن الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية في سياسات الاقتصاد الكلي يعد استثماراً وليس استهلاكاً والعوامل التي تقلص من نطاق الحيز المالي لبلد ما، والاستراتيجيات التي تدعم تعبئة الموارد المحلية لتمويل الاستثمارات الاجتماعية التي تحد من فقر الدخل وفقر الوقت ووسط النساء.

باء - التسليم بأن الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية يعد استثماراً

٢٢١ - تظل الموارد العامة المخصصة لتنفيذ السياسات الاجتماعية قاصرة عن بلوغ المستوى المطلوب للوفاء بالأهداف الإنمائية المتفق عليها عالمياً، بما فيها الأهداف الأكثر أهمية المتعلقة بالحد من فقر الدخل وفقر الوقت ووسط النساء^(٣٣٣). ويتمثل التحدي الرئيسي، في إطار سياسات الاقتصاد الكلي، في أن هذا الإنفاق غالباً ما يعامل على أنه شكل من أشكال الاستهلاك الجاري ليس له أي آثار على القدرة الإنتاجية للاقتصاد. ومن جهة أخرى، يُتوقع من الاستثمارات أن توطد وتعزز القدرة الإنتاجية للاقتصاد

(٣٣٣) تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام ٢٠١٩ (الأمم المتحدة، رقم المبيع A.19.I.7). *Financing for Sustainable Development Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.I.7)

عن طريق تهيئة فرص كافية للعمل المدفوع الأجر ودعم زيادات مطردة في مستويات المعيشة مع مرور الزمن اعتماداً على الأنشطة التجارية وغير التجارية على حد سواء. ويمثل الحفاظ على مستويات كافية من الاستثمار هدفاً أساسياً من أهداف سياسات الاقتصاد الكلي ويُحدث تأثيراً مباشراً على مسار نمو الاقتصاد. وعلى الرغم من أن الاستثمارات عادة ما تضطلع بها الأعمال التجارية الخاصة، فالاستثمارات التي يضطلع بها القطاع العام والأسر المعيشية بالغة الأهمية أيضاً من أجل الحفاظ على القدرة الإنتاجية للاقتصاد في الأجل الطويل.

١ - الاستثمار في نماء الأفراد ورعايتهم ورفاههم من أجل تعزيز الإنتاجية

٢٢٢ - تشكل الاستثمارات العامة مكوناً حاسماً في إجمالي الاستثمارات في الاقتصاد. ومع ذلك، كثيراً ما تُعرف الاستثمارات العامة بمعنى ضيق باعتبارها استثمارات موجهة إلى تشييد البنى التحتية المادية، لأن هذا هو ما يزيد الإنتاجية والقدرة الإنتاجية للاقتصاد. فكل استثمار يتم اليوم تتولد عنه عائدات في هيئة زيادة في الإنتاجية في المستقبل. ويمكن أيضاً للاستثمارات العامة في البنى التحتية أن تعزز إنتاجية الأعمال التجارية والأسر المعيشية. وثمة دور يؤديه مقرر السياسات في ضمين توجيه ما يكفي من الإنفاق العام إلى الأصول من البنى التحتية، مثل الطرق ونظم النقل والمياه والصرف الصحي والكهرباء، مع إيلاء اهتمام خاص لتحقيق وصول الجميع إليها في أوساط الفئات الأكثر تهميشاً. وقد يتسبب الاعتماد على التمويل من القطاع الخاص وحده لتوفير هذه البنى التحتية في نقص الإمدادات، ولا سيما في المناطق الريفية والمناطق النائية (انظر الفرع الرابع).

٢٢٣ - بيد أن الاستثمارات العامة في البنى التحتية ليست فئة الإنفاق الوحيدة التي تزيد الإنتاجية داخل الاقتصاد. فالاستثمارات العامة على التنمية البشرية والرعاية والرفاه، التي تصنف رسمياً كإنفاق اجتماعي، في مجالات مثل التعليم والرعاية الصحية، لها أيضاً آثار طويلة الأجل على الإنتاجية. وفيما يتعلق بالاستثمار العام، يتجسد الاختلاف الرئيسي بين الاستثمارات في البنى التحتية المادية والاستثمارات في التنمية البشرية والرعاية والرفاه في أن العائدات، بالنسبة إلى الفئة الأخيرة، تكون أقل وضوحاً وكثيراً ما تنطوي على خدمات بدلاً من السلع. وترفع بعض الخدمات غير التجارية المقدمة داخل الأسرة المعيشية، مثل أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر، من إنتاجية الاقتصاد لأنها تساعد على نماء الرضع والأطفال وتربيتهم ليصبحوا بالغين منتجين وأكفاء. ولكن في سياسات الاقتصاد الكلي القائمة نادراً ما تعامل تلك الخدمات على أنها استثمارات.

٢٢٤ - وتوجد مبررات قوية لعدم تصنيف الإنفاق الذي يركز على رعاية الأفراد ونمائهم، ولا سيما الإنفاق الاجتماعي على الخدمات العامة، في فئة الاستهلاك، بل في فئة الاستثمارات. والواقع، يُعترف، في إطار سياسات الاقتصاد الكلي، منذ زمن طويل بالتعليم كاستثمار. ويعزز تراكم المعارف والمهارات، أو رأس المال البشري، المساهمة المنتجة للأفراد وهو مكمل للاستثمارات في رأس المال المادي^(٣٣٤). وعلى المستوى الفردي، تبرر زيادة الإنتاجية أن يتقاضى الأفراد المتعلمون تعليماً عالياً أجراً أعلى مقابل عملهم. وعلى مستوى الاقتصاد الكلي، تسهم الاستثمارات في رفع مستوى التحصيل التعليمي الرسمي أو في تطوير المهارات في دعم النمو الاقتصادي.

Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*. 3rd ed. (Chicago, University of Chicago Press, 1994) (٣٣٤)

٢٢٥ - والاستثمارات في التعليم تولد عائدات مماثلة لما تولده الاستثمارات في رأس المال المادي وتأخذ شكل مزيد من الإنتاج وموارد الدخل الإضافية. وخلص معدو استعراض لما يزيد على ١٠٠٠ دراسة منجزة في ١٣٩ بلداً إلى أن سنة دراسية إضافية ترفع موارد الدخل المستقبلية على مدى الحياة بمقدار ٩ في المائة، ومن ثم يتبين أن الاستثمار في مزيد من التعليم يأتي بعائدات اقتصادية^(٣٣٥) وأنه يمكن في المستقبل جني ثمار تعبئة الموارد العامة وزيادتها من أجل استثمارها في التعليم.

٢٢٦ - ومع أن الحكومات تنظر إلى التعليم عموماً من حيث مساهمته في رأس المال البشري، فيجب إيلاء مزيد من الاهتمام للأنواع الأخرى من الإنفاق الحكومي ذات آثار مماثلة طويلة الأجل على الإنتاجية في المناقشات بشأن أولويات الحيز المالي والميزانية. فيمكن أن تسهم الاستثمارات في الخدمات الصحية في زيادة الإنتاجية في الأجل الطويل، وتمكن بذلك الناس من العيش حياة أطول مفعمة بالصحة، ومن ثم حياة أكثر إنتاجية^(٣٣٦).

٢٢٧ - ومع ذلك، لا تعكس النفقات المخصصة لتقديم الخدمات الاجتماعية المجموعة الكاملة للاستثمارات التي تحقق نماء البشر ورعايتهم ورفاههم على نحو يزيد من الإنتاجية. فوحدها الأنشطة التجارية المدرجة في التعريف التقليدي للناتج المحلي الإجمالي وطريقة قياسه تُعتبر عموماً مساهمة في تكوين رأس المال البشري، غير أن العديد من المساهمات المقدمة في مجالي الصحة والتعليم تجري خارج اقتصاد السوق وتنطوي على أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر التي تضطلع بها النساء في المقام الأول.

٢٢٨ - وفي كثير من الأحيان، يغطي التركيز على الخدمات الرسمية في الصحة والتعليم على جميع الاستثمارات التي تقوم بها الأسر المعيشية في رعاية أفرادها ونمائهم ورفاههم. وتكون تلك الاستثمارات غالباً غير مدفوعة الأجر وتقوم بها النساء غالباً. فعلى سبيل المثال، تحدث أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر التي تسهم في النماء في مرحلة الطفولة المبكرة، وتضطلع بها النساء خصوصاً، أثراً على النمو المعرفي والنتائج الصحية والتحصيل العلمي في مرحلة لاحقة من الحياة، إضافة إلى نتائج هامة على المدى الطويل من حيث الإنتاجية وسلامة الاقتصاد^(٣٣٧). وتؤدي أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر دوراً حاسماً في بناء القدرات البشرية، وهو دور نادراً ما يُعترف به في سياسات الاقتصاد الكلي.

^(٣٣٥) George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos, "Returns to investment in education: a decennial review of the global literature", Policy Research Working Paper, No. 8402 (Washington, D.C., World Bank, 2018).

^(٣٣٦) Pierre-Richard Agénor, Otaviano Canuto and Luiz Pereira da Silva, "On gender and growth: the role of intergenerational health externalities and women's occupational constraints", Policy Research Working Paper, No. 5492 (Washington, D.C., World Bank, 2010).

^(٣٣٧) James J. Heckman, "Policies to foster human capital", Working Paper 7288, (Cambridge, United States, National Bureau of Economic Research, 1999); James Heckman, "The economics of inequality and human development", keynote presentation at the first National Congress meeting on building a legal framework for public policies for early childhood, Brasilia, 16 April 2013; and Harold Alderman, ed., *No Small Matter: The Impact of Poverty, Shocks, and Human Capital Investment in Early Childhood Development* (Washington, D.C., World Bank, 2011).

٢ - أهمية الاستثمارات العامة في السياسات الاجتماعية

٢٢٩ - إن العوامل الخارجية الإيجابية التي تولدها السياسات الاجتماعية الموجهة لرعاية الأفراد ونمائهم ورفاههم تجعل منها مرشحة مثالية للاستثمار العام، وليس الخاص. وتركز معظم تقديرات عائدات التعليم على قيمة العائدات من القطاع الخاص، بوصفها مقدار زيادة الإيرادات الفردية المرتبطة بزيادة التحصيل العلمي. بيد أن التعليم يُؤد أيضاً عائدات اجتماعية، لا تأخذها في الاعتبار على النحو الكافي الطرائق الموحدة لتقدير العائدات. فكل شخص يستفيد من كونه فرداً في مجتمع ذي مستوى تعليمي أعلى. وتولد الابتكارات التي يطورها مجتمع متعلم جيداً منافع واسعة النطاق. وفي الواقع، تبين الجهود الرامية إلى قياس بعض جوانب العائدات الاجتماعية للتعليم أنها تفوق عائدات القطاع الخاص^(٣٣٨).

٢٣٠ - والاعتماد على الاستثمارات الخاصة وحدها يعرض للخطر العائدات الاجتماعية الواسعة النطاق التي تنشأ من خدمات مثل التعليم، لأنه لا يوجد أي ضمان بأن الاستثمارات الخاصة ستندفق إلى اللازمة لتوليد أكبر الأثر. وفي الواقع، تخصص الحكومات موارد للتعليم العام لإصلاح أوجه القصور. وعلى الرغم من وجود عدد صغير من المستثمرين الواعين اجتماعياً، فلا تزال معظم الاستثمارات الخاصة مدفوعةً بعامل الربح. ونظراً إلى تلك الظروف، لا يستثمر القطاع الخاص بما فيه الكفاية في مجالات السياسات الاجتماعية عندما يكون من المتوقع أن تدر فرص الاستثمار الأخرى عائدات أعلى، حتى ولو كانت العائدات الاجتماعية كبيرة. ويكتسب التمويل العام، من ثم، أهمية بالغة من أجل تحقيق الفوائد الواسعة النطاق لتنفيذ السياسات الاجتماعية.

٢٣١ - ويساور واضعي السياسات القلق في كثير من الأحيان من أن تؤدي الزيادات في الإنفاق العام إلى إبعاد استثمارات القطاع الخاص. ويستند قلقهم إلى أن الزيادة في النفقات العامة تأتي على حساب النفقات في مجالات أخرى في الاقتصاد، وذلك على الأرجح عن طريق تغييرات في الأسعار مثل أسعار الفائدة. والحجة في ذلك هي أن زيادة الإنفاق العام تؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة وتثبيط الاستثمار الخاص.

٢٣٢ - ولكن العكس هو الصحيح. فبدلاً من إبعاد الموارد من القطاع الخاص، يمكن للإنفاق الحكومي أن يرفع المستوى العام للعمالة واستخدام القدرة الإنتاجية، لا سيما عند وجود موارد غير مستخدمة بما فيه الكفاية^(٣٣٩). وتحديث الحوافز الضريبية التي ترفع الطلب واستخدام القدرات آثاراً غير مباشرة على

Daron Acemoglu and Joshua Angrist, "How large are the social returns to education? Evidence from compulsory schooling laws", Working Paper 7444 (Cambridge, United States, National Bureau of Economic Research, 1999).

James Heintz, "The impact of public capital on the US private economy: new evidence and analysis", (٣٣٩) International Review of Applied Economics, vol. 24, No. 5, p. 619 (21 September 2010); Nihal Bayraktar and Blanca Moreno-Dodson, "How can public spending help you grow? An empirical analysis for developing countries", Policy Research Working Paper No. 5367 (Washington, D.C., World Bank, 2010); Ward Romp and Jakob de Haan, "Public capital and economic growth: a critical survey", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, vol. 8, No. S1, p. 6 (April 2007); David Alan Aschauer, "Is public expenditure productive?", Journal of Monetary Economics, vol. 23, No. 2, p. 177 (March 1989); David Alan Aschauer, "Does public capital crowd out private capital?", Journal of Monetary Economics, vol. 24, No. 2, p. 171 (September 1989); Alicia H. Munnell, "Why has productivity growth declined? Productivity and public investment", New England Economic Review (January/February 1990), p. 3; and Alicia H. Munnell, "How

الاستثمار الخاص. ويرتبط انخفاض مستويات البطالة بارتفاع مستويات الطلب في الاقتصاد، وذلك ما يجعل الاستثمار الخاص يدر مزيداً من الأرباح. ولذلك، فالإنفاق العام يستقطب الإنفاق الخاص بدلاً من إبعاده.

٢٣٣ - وتمثل أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر أمراً أساسياً لتحقيق نماء البشر ورفاههم، وهي مطلوبة للحفاظ على القدرة الإنتاجية للاقتصاد. ومع ذلك، ثمة درجة عالية من عدم المساواة في التوزيع الحالي لتلك الأعمال بين النساء والرجال وهو يسهم في فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء. ويعد اعتبار الإنفاق القائم على سياسات اجتماعية استثماراً في سياسات الاقتصاد الكلي، وليس استهلاكاً، والاعتراف بالعائدات الاقتصادية والاجتماعية الواسعة النطاق المتأنية من الاستثمارات العامة أمراً بالغ الأهمية من أجل زيادة الموارد العامة للسياسات التي يمكن أن تحد من فقر الوقت وفقر الدخل وسط النساء.

جيم - القيود المالية على زيادة الاستثمارات الاجتماعية

٢٣٤ - تحد عدة عوامل، بما في ذلك المطالبات المتنافسة على الموارد الحكومية، وخيارات السياسات العامة، والسمات الهيكلية للاقتصادات الوطنية والعلاقات الاقتصادية الدولية، من قدرة الحكومات على الاستثمار في تنفيذ السياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء.

١ - المطالبات المتنافسة على الموارد الحكومية

٢٣٥ - شهدت السنوات الأخيرة اتجاهاً نحو زيادة نصيب الفرد من الإنفاق الاجتماعي في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل. وفي هذه البلدان، ارتفع الإنفاق على الصحة العامة في المتوسط من ٢٢٨ دولاراً للفرد في عام ٢٠٠٠ إلى ٥٢٠ دولاراً في عام ٢٠١٦، وارتفعت نفقات التعليم من ١٦١ دولاراً للفرد في عام ٢٠٠٠ إلى ٣٩٦ دولاراً في عام ٢٠١٥ (على أساس قيمة دولار الولايات المتحدة لعام ٢٠١١ معادلة على أساس تعادل القوة الشرائية)^(٣٤٠).

٢٣٦ - وكثيراً ما تقيد المطالبات المتنافسة على الموارد الحكومية توافر التمويل العام للاستثمارات الاجتماعية. وفي سياق إيرادات ميزانية ثابتة، كل زيادة في أحد مجالات الإنفاق تأتي على حساب مجال آخر. وفي كثير من الحالات، يتحدد تخصيص النفقات بناء على الأولويات السياسية ونفوذ مجموعات الضغط. وفي تلك الظروف، تعد الميزنة المراعية للمنظور الجنساني (انظر الفرع دال) جزءاً هاماً من عملية رصد ما إذا كانت النفقات العامة تخصص على نحو يدعم المساواة بين الجنسين. ومع ذلك، وحتى عندما تعطي الحكومات الأولوية للاستثمارات الاجتماعية، قد لا تكون مخصصاتها من الميزانية كافية بسبب انخفاض مستويات الموارد العامة المتاحة لها عموماً.

٢٣٧ - وقد تعكس المطالبات على الموارد الحكومية أيضاً التزامات مبرمة قبل اتخاذ القرارات المالية. ويأتي أحد أكبر المطالبات على الموارد العامة التي تحد من الحيز المالي من الديون الوطنية. فبالنسبة للعديد من البلدان، يمثل مستوى المديونية وتكلفة خدمة الديون عائقين أساسيين يحولان دون تعبئة الموارد

does public infrastructure affect regional economic performance?", New England Economic Review, (September/October 1990), p. 11.

(٣٤٠) حسابات أجرتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة، استناداً إلى بيانات مستمدة من البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية، متاحة في الموقع <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.

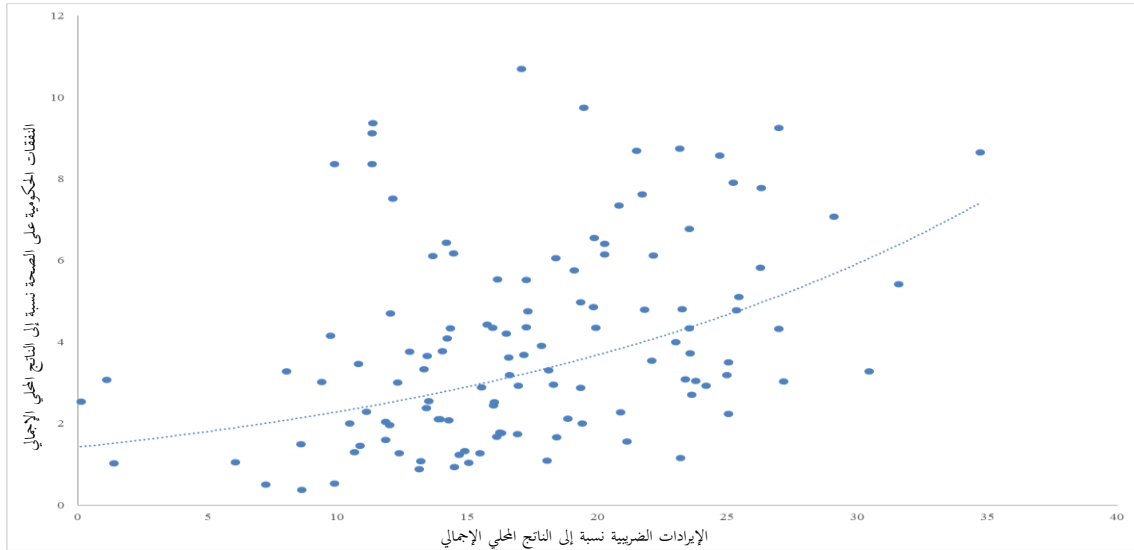
للاستثمارات الاجتماعية^(٣٤١). ومع زيادة تكاليف خدمة الديون لبلد ما، قد تتقلص قدرة ذلك البلد على توجيه الموارد إلى مجالات تحقق مكاسب في شكل تنمية مستدامة. ويعتمد مقدار الإنفاق المخصص لخدمة الدين الوطني على حجم ذلك الدين، ولكن على عوامل أخرى أيضاً، مثل الظروف الاقتصادية الوطنية، وتصنيف جودة الديون، وتقلبات أسعار الفائدة وأسعار الصرف.

٢ - تراجع الضرائب التصاعدية وعدم كفاءة النظم الضريبية

٢٣٨ - تمثل الإيرادات الضريبية، في معظم البلدان، أهم مصدر منفرد لتمويل الاستثمارات الاجتماعية والعامّة. وعندما تكون البلدان قادرة على تعبئة الأموال العامة، يكون بوسعها تخصيص نفقات أكبر حجماً لدعم تنفيذ السياسات الاجتماعية والاستثمارات العامة. وعند المقارنة بين البلدان يتضح أن أكبر نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي ترتبط بتخصيص البلد أكبر حصة من موارده للإنفاق الاجتماعي^(٣٤٢). ويوضح الشكل الثالث عشر العلاقة بين الإيرادات الضريبية والنفقات الحكومية على الصحة، نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويرتبط ارتفاع العبء الضريبية بارتفاع حصة الدخل القومي المخصصة للإنفاق على الصحة العامة.

الشكل الثالث عشر

الإيرادات الضريبية والنفقات الحكومية على الصحة، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية. متاحة في الموقع <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators> (اطلع عليه في حزيران/يونيه ٢٠١٩).

ملاحظة: البيانات المقدمة هي متوسطات أحدث البيانات المتاحة، وفقاً لأحد سنة متاحة للبلدان التي درست، في الفترة بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧.

(٣٤١) تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام ٢٠١٩ و Sanjaya Panth and others, "Assessing fiscal space: an initial consistent set of considerations", Staff Paper (Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF), December 2016).

(٣٤٢) Gregory De Paepe, Tom Hart and Cathal Long, *Domestic Resource Mobilisation and the Transition to Sustainable Development: Synthesis of Asia Case Studies* (London, Overseas Development Institute, 2017).

٢٣٩ - ويمكن أيضاً أن يتسبب تصميم السياسات الضريبية في تقليص قدرة العديد من البلدان على تعبئة ما يلزم من موارد لتمويل السياسات الاجتماعية. وتسبب خفض معدلات ضريبة الدخل والضريبة على الشركات وتقليص الضرائب التجارية، في إطار تدابير أوسع نطاقاً لتحرير التجارة، في الإضرار بشكل خاص بقدرة البلدان النامية على تعبئة الموارد. ونتيجةً لتلك السياسات، تقلصت القاعدة الضريبية في العديد من البلدان المنخفضة الدخل، مما أدى إلى تراجع كبير في الإيرادات لم تعوضه زيادات في إيرادات من ضرائب أخرى. وتشير التقديرات إلى أنه في البلدان المنخفضة الدخل، كل دولار مفقود بفعل تخفيض الضرائب التجارية لا يُسترد منه إلا ٣٠ سنتاً من مصادر إيرادات أخرى.

٢٤٠ - وفي الآونة الأخيرة جداً، ظلت البلدان النامية تعمل على تحسين قدرتها على توليد الإيرادات الضريبية. فقد ارتفعت هذه الإيرادات، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط في العديد من البلدان المنخفضة الدخل في السنوات الأخيرة، ولكن، على الرغم من هذه المكاسب، لا تزال تلك الدول، تفصلها فجوة كبيرة عن البلدان ذات الدخل الأعلى. وشهد ٦٠ في المائة من أقل البلدان نمواً تحسناً من سنة إلى أخرى في نسبة ضرائبها إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٧، وبلغ متوسط المكاسب حوالي ١ في المائة في البلدان الـ ٢٧ التي تحرز تقدماً. غير أن العديد من تلك المكاسب اعتمد على أشكال ضريبية أقل تقدماً على نحو يسهم في تفاوت الدخل. وفي البلدان النامية، ارتفعت مع مرور الزمن حصة الإيرادات الضريبية التي تمت تعبئتها عن طريق ضرائب غير مباشرة كثيراً ما تكون ذات طابع تنازلي أكثر.

٢٤١ - وبسبب السمات الهيكلية للاقتصادات، تملك البلدان المنخفضة الدخل قاعدة ضريبية أصغر بكثير مقارنة بالبلدان ذات الدخل الأعلى، مما يحد من الموارد العامة المتاحة لتخصيصها للإنفاق الاجتماعي. وتمثل نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي فيها نحو الارتفاع مع نصيب الفرد من الدخل. وتعتمد كفاءة تحصيل الضرائب في بلد ما بقدر كبير على جودة المؤسسات فيه وقدرته على التقليل إلى أدنى حد من تجنب الضرائب والاحتيايل الضريبي.

٣ - الآثار غير المتكافئة للتكامل الاقتصادي العالمي

٢٤٢ - يحد التكامل الاقتصادي العالمي، بدرجات متفاوتة، من قدرة الحكومات على استخدام سياسات الاقتصاد الكلي لتمويل الاستثمارات الاجتماعية. فالتدفقات المالية غير المشروعة تؤثر أيضاً على قدرة الحكومات على تعبئة الموارد المحلية، لأنها تسهل تجنب الضرائب والاحتيايل الضريبي^(٣٤٣). ويؤدي تحويل الأموال إلى الملاذات الضريبية الخارجية في شكل تدفقات مالية غير مشروعة إلى تقليص ما تملكه الحكومات من موارد لتحقيق أهداف سياساتها. وتشير التقديرات، للفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٥، إلى أن التدفقات المالية غير المشروعة وصلت إلى ٢٠ في المائة من إجمالي قيمة التجارة في البلدان النامية، وهي خسارة هائلة للموارد^(٣٤٤). ويمكن أن ترتبط التدفقات غير المشروعة أيضاً بالديون العامة. فالتدفقات المالية الداخلة التي يتلقاها بلد معين عن طريق الاقتراض من مصادر خارجية قد تخرج

Dev Kar and others, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (٣٤٣) (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2015).

Matthew Salomon, *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015* (Washington, D.C., Global Financial Integrity, 2019) (٣٤٤).

منه في صورة تدفقات غير مشروعة^(٣٤٥). وفي تلك الحالات، يتفاقم عبء الديون على البلد دون زيادة الموارد العامة المتاحة لتنفيذ السياسات اللازمة.

٢٤٣ - وتؤثر التدفقات المالية الدولية على الحيز المالي للحكومة حتى عندما لا تكون تلك التدفقات غير مشروعة أو لا تمثل شكلاً من أشكال تجنب الضريبة. وعلى نحو ما يتضح من الآثار الناجمة عن الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، قد يتسبب التدفق الحر للتمويل في زعزعة استقرار الاقتصادات الوطنية. ويمكن للجهود المبذولة لمواكبة الأسواق المالية العالمية أن تؤثر على القرارات الحكومية بشأن تمويل العجز والنفقات العامة والسياسة الضريبية، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى تقليص النفقات الحكومية في مواجهة ركود اقتصادي أو أزمة تؤثر سلباً على الإيرادات الحكومية، خاصة في الاقتصادات الصغيرة المفتوحة. وفي تلك الحالات، بدلاً من السياسات المالية المعاكسة للدورات الاقتصادية، التي تحاول فيها البلدان أن تستخدم النفقات العامة لإنقاذ اقتصادها وتوفير شبكة أمان في الأوقات العصيبة، يمكن للبلدان أن تعتمد سياسات اقتصاد كلي مساهمة للدورات الاقتصادية، من أجل إعادة الثقة إلى الأسواق المالية، مما قد يؤدي إلى زيادة تفاقم الآثار الناجمة عن الركود^(٣٤٦). وتعطي سياسات التقشف التي اعتمدها بعض البلدان في أعقاب الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ أمثلة واضحة على السياسات المساهمة للدورات الاقتصادية التي أدت إلى تخفيض مخصصات السياسات الاجتماعية والخدمات العامة.

دال - الاستراتيجيات الرامية إلى تعبئة الموارد وتخصيصها للحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء

٢٤٤ - يتطلب توفير ما يكفي من الموارد للسياسات الرامية إلى الحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء الجمع بين استراتيجية لزيادة تخصيص النفقات العامة ورصده لضمان تماشيها مع تلك الأهداف واستراتيجيات لزيادة الموارد العامة عموماً. وفي معظم البلدان النامية، يوجد مجال كبير لتعبئة الموارد العامة من أجل زيادة الإنفاق الاجتماعي (انظر الإطار السادس عشر)^(٣٤٧). ويمكن تحقيق تلك المكاسب من خلال طائفة من الاستراتيجيات، بما في ذلك تحسين إدارة تحصيل الضرائب، وإصلاح هيكل النظام الضريبي، واعتماد ضرائب جديدة لتنويع القاعدة الضريبية، وتحسين تعبئة الإيرادات من الموارد الطبيعية، وتغيير طريقة إدارة الديون.

الإطار السادس عشر

تعبئة الموارد من أجل زيادة الإنفاق الاجتماعي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

أثبت العديد من البلدان في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إمكانية تعبئة الموارد لتوسيع حجم الإنفاق الاجتماعي. وبين تحليل بيانات واردة من ١٧ بلداً من بلدان أمريكا اللاتينية أن

Léonce Ndikumana and James Boyce, *Africa's Odious Debts: How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent* (London, Zed Books, 2011).

Jose Antonio Ocampo, "Rethinking global economic and social governance", *Journal of Globalization and Development*, vol. 1, No. 1 (1 January 2010).

Sanjeev Gupta and Shansuddin Tareq, "Mobilizing revenue", *Finance and Development*, vol. 45, No. 3, (٣٤٧) (Washington, D.C., IMF, 2008); and IMF, *Fiscal Monitor: Taxing Times*, (Washington, D.C., 2013).

الإنفاق الاجتماعي للحكومة المركزية ارتفع من ٨,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط في عام ٢٠٠٠ إلى ١١,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٦، وهذه زيادة كبيرة على مدى فترة شهدت الأزمة المالية العالمية^(أ). وأخذاً في الاعتبار أن تلك الأرقام لا تشمل مستويات الحكومة دون الوطنية، فمن المعقول افتراض أن يكون الإنفاق الاجتماعي الإجمالي أعلى في المتوسط. وبعادل المقدار الإضافي في الإنفاق، البالغ ٢,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ارتفاع الإنفاق الاجتماعي للفرد بمقدار الضعف تقريباً في المتوسط لتلك البلدان، مع مراعاة التضخم^(ب). وتشمل تلك المستويات المرتفعة من التمويل المتاح للسياسات الاجتماعية مزيداً من الإنفاق على الاستثمارات في التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

(أ) *Social Panorama of Latin America* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.G.7).

(ب) المرجع نفسه.

١ - الميزنة المراعية للمنظور الجنساني

٢٤٥ - من أجل سد الفجوة في التمويل، تكتسي إعادة تخصيص الموارد للسياسات المراعية للمنظور الجنساني في مجالات مثل الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنى التحتية أهمية بالغة. وفي بعض الحالات، مثل تكاليف خدمة الديون، قد تكون السلطة التقديرية لإعادة توزيع النفقات محدودة أو معدومة. بيد أن الميزنة المراعية للمنظور الجنساني تُستخدم على نطاق واسع في توجيه صياغة السياسات المالية والمتعلقة بالميزانية التي تهدف إلى تعزيز المساواة بين الجنسين. وتشمل الميزنة المراعية للمنظور الجنساني تحليلاً للآثار الجنسانية المترتبة عن تخصيص الإنفاق العام والضرائب وتقديم الخدمات العامة باستخدام بيانات، مصنفة حسب نوع الجنس، على المستفيدين من مختلف فئات الإنفاق أو تقديم الخدمات وعلى عبء الضرائب. ومع أن تحليل الآثار الجنسانية الناجمة عن الإنفاق الاجتماعي يكتسي أهمية للحد من فقر الدخل وفقر الوقت، فمن الأهمية بمكان أيضاً النظر في الاستثمارات العامة في القطاعات الاقتصادية مثل البنى التحتية.

٢٤٦ - وتُظهر البيانات الأولية لعام ٢٠١٨ المستمدة من الشراكة العالمية من أجل تعاون إنمائي فعال، استناداً إلى بيانات واردة من عملية رصد شملت ٦٩ بلداً، أن ٧٨ في المائة من البلدان حققت بالكامل أو تقترب من تحقيق شرط وجود نظام قائم للميزنة المراعية للمنظور الجنساني^(٣٤٨). ومع ذلك، لا تزال هناك ثغرات يجب أن تسد بشأن شمولية تلك النظم وشفافيتها. ومن بين البلدان التي رُصدت، كان لدى ٩٠ في المائة سياسات وبرامج قائمة لمعالجة الفجوات الجنسانية، إلا أن ٤٣ في المائة فقط أبلغت عن تخصيص ما يكفي من الموارد لتنفيذها. وعلى وجه الخصوص، يفتقر العديد من البلدان، حتى تلك التي لديها نظم قائمة للتتبع، إلى تدابير لتقييم النتائج والآثار، بما في ذلك عمليات التقييم المسبق واللاحق، ومراجعة حسابات الميزانية المراعية للمنظور الجنساني^(٣٤٩). ولرصد الكيفية التي تعزز بها سياسات الاقتصاد الكلي المساواة بين الجنسين، يكتسي تحليل الآثار الجنسانية للسياسة الضريبية ليس على مستوى

(٣٤٨) *Financing for Sustainable Development Report 2019*, p. 39.

(٣٤٩) المرجع نفسه.

المخصصات القطاعية فحسب، بل على المستوى الكلي، بما في ذلك الإنفاق الإجمالي والإيرادات الإجمالية وتمويل العجز، أهمية بالغة.

٢٤٧ - وقطعت حكومة نيبال أشواطاً كبيرة في إدماج الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، وذلك جزئياً بإدماج المنظور الجنساني في إطارها الوطني للسياسة الإنمائية للسنة المالية ٢٠٠٧/٢٠٠٨^(٣٥٠). وأسفرت هذه العملية عن إنشاء لجنة معنية بالميزانية المراعية للمنظور الجنساني وإجراء تقييمات مراعية للمنظور الجنساني وتدقيق حنساني للوزارات التنفيذية، مما أدى إلى زيادة كبيرة في مخصصات الميزانية المراعية للمنظور الجنساني: من ١١ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى حوالي ٢٢ في المائة في عام ٢٠١٤. والتزمت الحكومة أيضاً بإجراء تقييم شامل من أجل تقدير أثر المخصصات على حقائق الواقع الذي تعيشه النساء^(٣٥١).

٢ - تحسين كفاءة النظم الضريبية من أجل زيادة الإيرادات

٢٤٨ - لقد تبين أن تطبيق مبادئ الحوكمة السليمة فيما يتعلق بالنظم الضريبية يزيد من الموارد الموضوعة تحت تصرف الحكومات^(٣٥٢). ويمكن للحكومات أن تزيد إيراداتها الضريبية عن طريق تحسين كفاءة تحصيل الضرائب، ويمكنها أن تفعل ذلك من خلال مواجهة المعوقات المؤسسية حتى بدون تغيير المعدلات الضريبية أو استحداث ضرائب جديدة. وتكتسي مكاسب الكفاءة هذه أهمية خاصة في البلدان المنخفضة الدخل التي يمكن أن تكون مشاكل الإدارة الضريبية فيها خطيرة. وتقلل زيادة كفاءة النظم الضريبية من الوقت والجهد اللازمين لتطبيق القوانين الضريبية وتسمح للبلدان بأن تعتمد أشكالاً أكثر تنوعاً من الضرائب^(٣٥٣). وقد ولدت بلدان كثيرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إيرادات عامة إضافية بتحسين الطريقة التي تتبعها في تحصيل الضرائب^(٣٥٤). وقد أصلحت نظمها بطرق مختلفة، وتشتمل تنظيم تحصيل الضرائب على أساس وظيفي بدلاً من الأساس الجغرافي (من خلال تدابير من قبيل ضرائب الأعمال وضرائب الدخل وضرائب القيمة المضافة، وإنشاء وكالات تحصيل مستقلة، وإصدار شهادات تشيد بحسن الامتثال الضريبي للشركات التي تدفع حصتها العادلة، وتقديم خدمات جديدة لمساعدة

(٣٥٠) هيئة الأمم المتحدة للمرأة، *Progress of the World's Women 2015-2016*.

(٣٥١) المرجع نفسه.

(٣٥٢) Amadou N.R. Sy and Mariama Sow, "Domestic resource mobilization and external financing: when does governance matter? - Evidence from sub-Saharan Africa", Africa Growth Initiative Working Paper, No. 19 (Washington, D.C., Brookings Institution, December 2016); and Tuan Minh Le, Blanca Moreno-Dodson and Jeep Rojchaichaninorn, "Expanding taxable capacity and reaching revenue potential: cross-country analysis", in *101st Annual Conference Proceedings* (Philadelphia, Pennsylvania, National Tax Association, 2008), p. 384.

(٣٥٣) James Heintz, "How macroeconomic policy can support economic development in sub-Saharan African countries", in *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the Twenty-First Century*, Joseph E. Stiglitz, Justin Lin Yifu and Ebrahim Patel, eds. (London, Palgrave Macmillan, 2013).

(٣٥٤) Jonathan Di John, "Taxation, governance, and resource mobilisation in sub-Saharan Africa: a survey of key issues", Working Paper No. 49/2009 (Madrid, Elcano Royal Institute, September 2009).

دافعي الضرائب^(٣٥٥). ويمكن لتكنولوجيا المعلومات أن تؤدي دورا هائلا في تحسين كفاءة النظم الضريبية وزيادة تعزيز تحصيل الإيرادات.

٣ - تعبئة الإيرادات الضريبية من أجل تنفيذ تمويل السياسات

٢٤٩ - إضافة إلى تحسين كفاءة تحصيل الضرائب وتنظيمها وإدارتها، يمكن للبلدان أن تتخذ عددا من الإجراءات من أجل تعبئة الإيرادات الضريبية وتخصيصها لتنفيذ السياسات الرامية إلى الحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء. ففي دراسة بشأن الزيادات التي حدثت في تعبئة الموارد العامة في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١٥ خلص الباحثون إلى أن عددا من العوامل الأخرى قد أسهم في تحقيق زيادات كبيرة ومستدامة في الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي^(٣٥٦)، بما في ذلك ما يلي: تعديل المعدلات الضريبية المطبقة على الضرائب القائمة؛ والحد من الإعفاءات الضريبية أو ترشيدها؛ وتوسيع القاعدة الضريبية بفرض ضرائب إنتاج جديدة على سلع مستهدفة، مثل أنواع معينة من الوقود والتبغ والسيارات والكحول؛ وفرض ضرائب على أنواع معينة من الربح المحلي، مثل الربح المتأتي من السياحة أو الاتصالات السلكية واللاسلكية. وعادة ما كانت البلدان التي نجحت في تعبئة الإيرادات التقليدية تستخدم مجموعة متنوعة من الأدوات الضريبية. وفي بعض الحالات، ساعد تبسيط النظام الضريبي بتقليل عدد الضرائب مع توسيع القاعدة الضريبية في تحسين التحصيل.

٢٥٠ - وتمكنت بنغلاديش من مضاعفة تعبئة إيراداتها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بتنفيذ إصلاحات. ففي الفترة من عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٠١٤، ارتفعت نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلد من أقل من ٥ في المائة إلى أكثر من ١٠ في المائة، في حين أن قدرا كبيرا من هذا التحسن بدأ يحدث منذ عام ٢٠٠٧^(٣٥٧). واشتملت الإصلاحات التي دعمت زيادة التعبئة الضريبية على تنفيذ خطة تحديث ضريبي، واستحداث وحدات إدارية تستهدف كبار دافعي الضرائب بمساعدة تكنولوجيا المعلومات لزيادة تحصيل ضرائب الشركات، وتحسين تعبئة الإيرادات من خلال ضريبة الدخل، وتنفيذ خطة لتحديث السلطات المعنية بالإيرادات، أنشئ في إطارها المجلس الرقمي الوطني للإيرادات، مما أتاح تجهيز المدفوعات إلكترونيا^(٣٥٨).

٢٥١ - وتعد رواندا بلد آخر من البلدان النامية التي تمكنت من تحسين تعبئة الموارد المحلية ورفع نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة، حيث زادت الضرائب من أقل من ١٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٧ إلى ١٤,٥ في المائة في عام ٢٠١٣^(٣٥٩). واشتملت

(٣٥٥) African Development Bank Group, Organization for Economic Cooperation and Development, Economic Commission for Africa, *African Economic Outlook 2010* (Tunis, Paris, Addis Ababa), p. 12.

(٣٥٦) Bernardin Akitoby and others, "Tax revenue mobilization episodes in emerging markets and low-income countries: lessons from a new dataset", Working Paper, No. WP/18/234 (Washington, D.C., IMF, 2018).

(٣٥٧) De Paepe, Hart and Long.

(٣٥٨) Mark Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation* (Bonn, Germany, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, 2015).

(٣٥٩) Gallagher, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Cooperation*.

الإصلاحات التي نُفذت في رواندا على ما يلي: إصلاح ضريبة الدخل لتبسيط هيكلها وإزالة الكثير من الإعفاءات؛ واستحداث ضريبة على حجم الأعمال التجارية، بدلا من ضريبة الربح، على المشاريع المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، للحد من أعباء مسك الدفاتر وتحسين التحصيل؛ واستحداث ضرائب إنتاج جديدة تستهدف سلع معينة، مثل المشروبات الغازية والمركبات والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ وبدء تشغيل آلات لتجهيز الفواتير الإلكترونية لتحسين عمليات تحصيل ضريبة القيمة المضافة؛ وتنفيذ استثمارات في تنمية القدرة الإدارية لهيئة الإيرادات في رواندا^(٣٦٠).

٢٥٢ - وتستطيع البلدان التي تمتلك ثروات من الموارد الطبيعية تعبئة إيرادات من خلال تحصيل رسوم امتياز على استخراجها واستخدامها. وقد استخدمت البلدان تلك الإيرادات في تمويل نظم الحماية الاجتماعية، من قبيل برامج الرعاية الصحية، ودعم مداخيل الفئات السكانية الضعيفة، ومعاشات الشيخوخة^(٣٦١). غير أن توافر الإيرادات المرتبطة ببيع الموارد الطبيعية يمكن أن يحد من الجهود التي تبذلها البلدان لتعبئة الموارد من مصادر أخرى، مثل الضرائب التقليدية^(٣٦٢). ومن المهم ألا تحل الإيرادات المعبأة عن طريق إيجارات الموارد الطبيعية محل وضع نظم ضرائب تصاعدية تتسم بالكفاءة.

٢٥٣ - وقد استخدمت بوتسوانا الإيرادات العامة المتأتية من الموارد الطبيعية في دعم الاستثمارات العامة والاجتماعية المفصلة في هذا التقرير. فبوتسوانا تخصص جزءا من تلك الإيرادات، التي تحصل على معظمها من استخراج الماس والمعادن الأخرى، لاستثمارات في البنية التحتية والتعليم والصحة، وهي مجالات إنفاق ستولّد عائدات مستقبلية في صورة إنتاجية أعلى^(٣٦٣). ومع قيام بوتسوانا بتوجيه الأموال إلى مجالات الإنفاق التي تدعم زيادة الإنتاجية، فهي تقوم أيضا بتعبئة الموارد المحلية لتمويل الاستثمارات ذات العائدات الاجتماعية المرتفعة، مما يساعد على تأمين الرفاه في السنوات المقبلة، بما في ذلك في الحد من معدلات فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء.

٤ - الاقتراض من أجل تمويل الإنفاق الاجتماعي وإعادة هيكلة الدين

٢٥٤ - يعد الاقتراض طريقة أخرى للإنفاق الاجتماعي من أجل زيادة الإنتاجية والتشجيع على زيادة استثمارات القطاع الخاص، مما يقود إلى ارتفاع معدلات النمو. ويؤدي تسريع النمو إلى توليد موارد اقتصادية إضافية يمكن أن تدعم زيادة الإيرادات الضريبية وتسمح للحكومات بسداد الديون. فعلى سبيل المثال، فإن التوسع المالي الذي تموله الديون يكون أكثر قابلية للاستدامة عندما يتركز الإنفاق الإضافي في المجالات التي تعزز الإنتاجية مثل التعليم^(٣٦٤). غير أن أعباء الديون عندما تكون باهظة، تُقيد تكاليف

(٣٦٠) المرجع نفسه.

(٣٦١) Fabio Durán-Valverde and José Francisco Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection: Lesson Learnt from Developing Countries – Bolivia, Botswana, Brazil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Thailand and South Africa*, Extension of Social Security Paper, No. 33 (Geneva, ILO, 2012).

(٣٦٢) Akitoby and others, "Tax revenue mobilization episodes"

(٣٦٣) Michael Lewin, "Botswana's success: good governance, good policies, and good luck" in *Yes Africa Can, Success Stories from a Dynamic Continent*, Punam Chuhan-Pole and Manka Angwafo (Washington, D.C., World Bank, 2011).

(٣٦٤) Rathin Roy, Antoine Heuty and Emmanuel Letouzé, "Fiscal space for what? Analytical issues from a human development perspective", paper prepared for the G-20 workshop on fiscal policy held in Istanbul, Turkey, June 2007.

خدماتها مجالات إنفاق أخرى وتحد بذلك من الموارد المتاحة لتمويل الاستثمارات الاجتماعية. وفي تلك الحالات، يمكن لتخفيف أعباء الديون أو إعادة هيكلة الديون الوطنية أن يخفف من القيود المفروضة على الموارد المالية. وخفضت تايلاند تكاليف خدمة ديونها جزئياً بتقليل اعتمادها على الديون الخارجية. واستُخدم ثلث الموارد التي أصبحت متاحة لتمويل البرامج الاجتماعية^(٣٦٥).

٢٥٥ - وثمة خطوة أخرى يمكن للبلدان اتخاذها تتمثل في حماية حيزها المالي وتجنب خفض الإنفاق على الاستثمارات الاجتماعية لمسايرة الدورة الاقتصادية خلال فترات الركود الاقتصادي. وأثارت الأزمة العالمية للأسواق المالية العالمية في عام ٢٠٠٨ أزمة الديون السيادية في عدة دول أوروبية. فقد انخفضت الإيرادات الحكومية بشدة وارتفعت تكاليف خدمة الديون. وفي عام ٢٠١٠، نظم الاتحاد الأوروبي وصندوق النقد الدولي برامج مساعدة مالية لأيرلندا والبرتغال واليونان، مقترنة بتنفيذ برامج تقشفية تشمل تخفيضات كبيرة في الإنفاق الحكومي. غير أن البرتغال بدأت، في عام ٢٠١٥، تعكس مسار العديد من تدابير التقشف، من بينها التخفيضات في المعاشات التقاعدية والمرتبات، وأوقفت خصخصة شركات المياه والنقل العامة^(٣٦٦). وتلك التدابير الرامية إلى استعادة الحيز المالي لم تعزل تعافي البلد ولم تسهم في تفاقم الديون التي لا يمكن تحملها. بل حدث انتعاش اقتصادي. ويبين مثال البرتغال أن حماية الحيز المالي يمكن أن تكون بديلاً مجدياً لتدابير التقشف كطريقة لمواجهة الأزمة الاقتصادية.

٥ - التعاون الدولي

٢٥٦ - التعاون الدولي في شكل مساعدة إنمائية رسمية له أيضاً دور ينبغي أن يؤديه في تمويل السياسات الرامية إلى الحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء. فالموارد العامة الموضوعة تحت تصرف البلدان المنخفضة الدخل تقل كثيراً عن تلك الموضوعة تحت تصرف البلدان المرتفعة الدخل. وفي عام ٢٠١٦، بلغت العائدات الضريبية للفرد الواحد في موزامبيق ٢٧٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة (معدلة حسب تعادل القوة الشرائية)، مقارنة بـ ٩٢٠ ١٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في المملكة المتحدة. ولا يُعزى انخفاض مستويات الموارد العامة في موزامبيق إلى نقص الجهد الضريبي، بل إلى شدة انخفاض الدخل. وفي عام ٢٠١٦، كانت موزامبيق تعبى ٢٢ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في صورة إيرادات ضريبية^(٣٦٧). وحتى مع بذل جهود بطولية من أجل زيادة نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، ستظل هناك فجوة هائلة في الموارد بين موزامبيق والمملكة المتحدة. وأمام هذه التفاوتات العالمية، تكون المساعدة الإنمائية الرسمية ضرورية لتقليص الفجوة في الموارد.

٢٥٧ - ورغم حدوث زيادات في الآونة الأخيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نمواً، فإن الكثير من البلدان المرتفعة الدخل لم تف بالتزاماتها في هذا الصدد ويعزى جزء كبير من الارتفاع في المساعدة الإنمائية الرسمية إلى زيادة المساعدة الإنسانية المقدمة إلى عدد محدود من البلدان^(٣٦٨). وفي الآونة الأخيرة، تقلصت الحصة الكلية من المساعدة الإنمائية الرسمية المستخدمة في الإنفاق الاجتماعي، مع

^(٣٦٥) Durán-Valverde and Pacheco, *Fiscal Space and the Extension of Social Protection*.

^(٣٦٦) Paul Hockenon, "Portugal has emerged as Europe's booming anti-Germany", *Foreign Policy*, 18 December 2017.

^(٣٦٧) حسابات أجرتها هيئة الأمم المتحدة للمرأة استناداً إلى بيانات من البنك الدولي، قاعدة بيانات مؤشرات التنمية العالمية متاحة في الموقع <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.

^(٣٦٨) تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام ٢٠١٩.

التوسع في الإنفاق على الخدمات الاقتصادية^(٣٦٩). ومع أنه قد حدثت زيادات في السنوات الأخيرة، في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧، فإن المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة للبرامج المخصصة التي تستهدف بصفة أساسية أو رئيسية المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ظلت منخفضة عند ٤ المائة، ولم يستهدف ما نسبته ٦٢ المائة من المعونة المساواة بين الجنسين على الإطلاق. وتتركز المعونة التي تستهدف المساواة بين الجنسين عموماً في قطاعي التعليم والصحة من بين القطاعات الاجتماعية، بينما وُجّهت مستويات منخفضة جداً من المعونة نحو البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية؛ حيث لم يوجّه إليها في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ سوى ١ في المائة من مجموع المعونة^(٣٧٠).

٢٥٨ - مع أن التعاون بين الشمال والجنوب لا يزال هو المصدر الرئيسي للمساعدة الإنمائية الرسمية، وخاصة بالنسبة لأقل البلدان نمواً والبلدان غير الساحلية، فقد أخذ التعاون الإنمائي فيما بين بلدان الجنوب في الارتفاع. ومع استمرار التمويل من أجل التنمية في التطور، تكتسي زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية والتمويل من مصادر أخرى لتمويل السياسات التي تحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء أهمية بالغة. ويمكن للجهات المانحة أن تدعم بشكل مباشر الاستثمارات الرامية إلى بناء القدرة المؤسسية التي تساعد في ضمان الاستدامة المالية على المدى الطويل من خلال أساليب تشمل، ضمن أشياء أخرى، المساعدة في تحسين كفاءة تحصيلها للإيرادات؛ وذلك بتنوع قاعدتها الضريبية وتعزيز تعبئة إيراداتها من المجالات غير المستغلة؛ وتأسيس البنية التحتية المعلوماتية اللازمة لتحسين تحصيل الضرائب والتحقق منها.

٢٥٩ - وللتعاون الدولي دور حاسم ينبغي أن يؤديه. فتدفقات التمويل غير المشروع وتجنب دفع ضرائب الشركات الدولية والملاذات الضريبية الخارجية تستنزف الموارد المحدودة المتاحة تحت تصرف البلدان لاستثمارها في اقتصاداتها. والتنسيق بين الجهات الفاعلة الدولية يمكن أن يسهل تلك التدفقات غير المشروعة واستراتيجيات التهرب من دفع الضرائب. ولذلك، يلزم التعاون الدولي من أجل وقف التدفقات غير المشروعة، وإغلاق الملاذات الضريبية، ودعم الجهود التي تبذلها البلدان لتوسيع حيزها المالي.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

٢٦٠ - تضمنت هذه الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور النساء في التنمية بحثاً في الروابط الهامة بين المساواة بين الجنسين وفقر الدخل وفقر الوقت. وتستديم المسؤولية عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، التي تقع على عاتق النساء والفتيات بشكل غير متناسب، معيشة الأفراد والأسر في كل يوم وعلى مر الأجيال. وتعد أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر هي الأساس الذي تقوم عليه جميع الأنشطة الاقتصادية الأخرى. وتترتب على تحمل النساء للمسؤولية غير المتناسبة عن أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، المتأصلة في الأعراف الاجتماعية التمييزية والقوالب النمطية الجنسانية، عواقب كبيرة على كل من النساء وأسرهن وترتبط بشدة بمعدلات الفقر العالية وسط النساء. والتقاطع بين فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء يظهر بوضوح شديد في ضوء حقيقة أن النساء يَكُنَّ أكثر عرضة لخطر الفقر عندما يَكُنَّ في مرحلة من

(٣٦٩) المرجع نفسه.

(٣٧٠) OECD, "Aid in support of gender equality and women's empowerment" (accessed on 29 May 2019).

حياتهن يكوّن خلالها أسرة ويضطلعن بتربية الأطفال. ففي تلك المرحلة، تواجه الأسر زيادة في النفقات المرتبطة بالإنجاب، ويكون لدى النساء في الأسرة وقت أقل يمكنهنّ استغلاله في القيام بعمل مدفوع الأجر. فتواجه النساء اختيارات قاسية تتمثل في إضاعة فرص العمل المدر للدخل أو قبول أشكال غير آمنة من العمل، في الوقت الذي يكافح فيه لإدارة أعبائهن الثقيلة والمكثفة في مجال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر.

٢٦١ - وتواجه النساء الفقيرات بصفة خاصة عقبات كبيرة في التوفيق بين ضرورة الاشتغال بأعمال مدرة للدخل لانتشال أسرهن من براثن الفقر والاضطلاح بمسؤولياتهن الواسعة النطاق عن توفير الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، وعادةً ما يقمن بما في ظل ظروف مادية وبيئية قاسية ومقترنا بضعف إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية. وفي ظل هذه الظروف، تجد النساء أنفسهن رهينات دوامة من الفقر، رغم الساعات الطويلة والشاقة التي يقضينها في القيام بأعمال مدفوعة الأجر وغير مدفوعة الأجر، بحيث لا يتبقى لهن إلا القليل من الوقت للترفيه أو الراحة أو رعاية أنفسهن. ويؤدي ذلك إلى استنزاف النساء وإرهاقهن، بدلا من تمكينهن. وكذلك، فإن المأزق المزيج للاختيار بين العمل المدر للدخل وقضاء ساعات عمل طويلة في ترويض أسرهن بالمياه والوقود وطهي الوجبات وتنظيف المنازل ورعاية الأطفال الصغار وغيرهم من المعالين يمكن أن يؤدي إلى قيامهن بتكليف آخرين ببعض الأعمال غير المدفوعة الأجر، وخاصة بناتهن، مما يُفاقم خطر الفقر للأجيال المقبلة.

٢٦٢ - ويلزم إيجاد نهج متكامل للسياسات العامة يعكس مسار الاستنزاف الذي تعاني منه النساء بسبب فقر الدخل وفقر الوقت. وكما ينعكس في خطة عام ٢٠٣٠، يتضمن القيام بذلك وضع الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر في قلب الإجراءات الرامية إلى تحقيق غايات أهداف التنمية المستدامة المتعلقة بالفقر والحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية والعمل اللائق في إطار سياسة تمكين على مستوى الاقتصاد الكلي. ويمكن لنظم الحماية الاجتماعية الشاملة للجميع، بما فيها إجازة الأمومة المدفوعة الأجر والتحويلات الموجهة للأطفال والأسر، أن تقلل بفعالية من الفقر وسط النساء بتأمين الدخل لهن في جميع مراحل دورة الحياة. وتحتاج النساء اللاتي يعشن في فقر أيضا إلى تدخلات في أسواق العمل تساعدن على إيجاد سبل عيش مستدامة وأصول من أجل إعالة أنفسهن وأسرهن على المدى الأطول. غير أنه لكي يتسنى معالجة فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء معالجة فعالة، يتعين على نظم الحماية الاجتماعية والتدخلات في أسواق العمل أن تأخذ في الاعتبار العبء غير المتناسب الذي تتحمله النساء في مجال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر. ويجب دعم نظم الحماية الاجتماعية والتدخلات في أسواق العمل بخدمات عامة وبنية تحتية أساسية يسهل الوصول إليها ويمكن تحمل تكلفتها وتتسم بالجودة العالية بغية ضمان توفير أقصى قدر من الفوائد، من حيث تأمين الدخل والحد من مقدار الوقت الذي يُقضى في الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر.

٢٦٣ - وتؤدي الخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية دورا بالغ الأهمية في كسر دائرة فقر الدخل وفقر الوقت بتقليل الكدح وزيادة إنتاجية النساء اللاتي يعملن بأجر وبدون أجر. كما تساهم الاستثمارات في البنية التحتية المستدامة، كمرافق الطاقة النظيفة والمياه والصرف الصحي في الموقع، والنقل العام، في تحقيق الاستدامة البيئية. وعلى نطاق البلدان النامية، تتعرض النساء والفتيات

الفقيرات الدخل اللاتي يعشن في المناطق الريفية للاستبعاد بشكل غير متناسب من فرص الوصول إلى البنية التحتية الموفرة للوقت والخدمات العامة العالية الجودة، مثل الرعاية الصحية والتعليم. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تحمل في سياسات الخدمات العامة والبنية التحتية حواجز الوصول المحددة التي تواجهها النساء ولا تعالج الوقت غير المتناسب الذي يقضيه في الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر. وكما هو موضح في خطة عام ٢٠٣٠، فإن جميع الحكومات مسؤولة عن ضمان أن تكون الخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية ذات جودة ويسهل الوصول إليها ويمكن تحمل تكلفتها للجميع، وأن تكون الجهات المقدمة للخدمات خاضعة للمساءلة أمام المجتمعات المحلية التي تخدمها.

٢٦٤ - ويتوقف اتخاذ نهج سياساتي متكامل لمعالجة فقر الوقت وفق الدخل وسط النساء على تعبئة الموارد الكافية. ويتطلب ذلك بدوره الاعتراف بأن الإنفاق على الحماية الاجتماعية والخدمات العامة يمثل استثماراً، وليس استهلاكاً، قياساً على الاستثمار في البنية التحتية المادية، لأن هذا الإنفاق، بتعزيزه للقدرات البشرية عبر الأجيال، يسفر عن مكاسب كبيرة في الإنتاجية على المدى المتوسط إلى الطويل. ولا تقلل الاستثمارات في البنية التحتية الاجتماعية وخدمات الرعاية فقط من الكدح وتزيد من إنتاجية الأعمال غير المدفوعة الأجر التي تضطلع بها النساء، وبالتالي تزيد من "توافر" النساء في القوة العاملة، بل يمكنها أيضاً أن تحفز الطلب على عمالتهن بإيجاد وظائف جديدة في قطاع الرعاية وفي خدمات البنية التحتية مثل الطاقة والنقل. وبالإضافة إلى الحد من فقر الوقت وسط النساء، فإن الاستثمار في البنية التحتية المستدامة، مثل الطاقة النظيفة والنقل، له أيضاً أهمية بالغة في تحقيق الاستدامة البيئية.

٢٦٥ - والآثار الخارجية الإيجابية الكثيرة التي تنتج عن نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية - بالنسبة للقدرات البشرية والإنتاجية الاقتصادية والاستدامة البيئية - تجعلها جذيرة تماماً باستثمارات القطاع العام بدلاً من ربحية القطاع الخاص. وهناك العديد من الخيارات المتاحة لزيادة تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك عن طريق تحسين كفاءة تحصيل الضرائب والاقتراض لتمويل الاستثمارات الاجتماعية.

٢٦٦ - وتحقيقاً لهذه الغاية، قد ترغب الدول الأعضاء والمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة وآليات حقوق الإنسان والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة، في اتخاذ الإجراءات التالية:

ألف - إيلاء الأولوية للمساواة بين الجنسين وللرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر في تصميم استراتيجيات القضاء على الفقر والتنمية المستدامة

(أ) ضمان إدماج المساواة بين الجنسين والاعتراف بالرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر والحد منها وإعادة توزيعها في خطط التنمية المستدامة الوطنية والحماية الاجتماعية واستراتيجيات القضاء على الفقر، مع إيلاء الاهتمام لفقر الوقت باعتباره بعداً من أبعاد الحرمان؛

(ب) إيلاء الأولوية لإدماج المنظور الجنساني، بما في ذلك ما يتعلق بالاعتراف بالرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر والحد منها وإعادة توزيعها، بشكل منهجي في السياسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(ج) تعزيز التنسيق فيما بين القطاعات والمستويات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص لضمان اتباع نهج متكامل تعمل فيه نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية في تآزر من أجل الحد من فقر الدخل وفقر الوقت وسط النساء؛

(د) إيلاء الأولوية لإنتاج إحصاءات جنسانية عالية الجودة واستخدامها، بما في ذلك من خلال التصنيف المتعدد الأبعاد للبيانات المتعلقة بفقر الدخل الموجودة حالياً حسب الجنس والسن؛ وحسب خصائص أخرى مثل العرق والأصل الإثني والوضع من حيث الهجرة والإعاقة والموقع الجغرافي، وإتاحة تلك الإحصاءات على نطاق واسع؛

(هـ) ضمان جمع بيانات استخدام الوقت بانتظام وفي الأوقات المناسبة بإدماج استقصاءات استخدام الوقت في النظم الإحصائية الوطنية إدماجاً كاملاً، ودعم استخدام تلك البيانات في عمليات صنع السياسات والقرارات القائمة على الأدلة بضمن اتساق طرائق جمع البيانات وإجراء الاستقصاءات وقابلية البيانات للمقارنة بين البلدان؛

(و) الاستثمار في إعداد منهجيات قابلة للتطوير لاستيعاب مدى تعقّد الفقر المتعدد الأبعاد وسط النساء، مع إيلاء الاهتمام لأوجه عدم المساواة داخل الأسرة المعيشية وعوامل مثل التحكم في موارد الأسرة وسلطة اتخاذ القرار واستخدام الوقت؛

باء - تعزيز تأمين دخل النساء في جميع مراحل دورة حياتهن، وخاصة في المرحلة المحيطة بإنجاب الأطفال وتربيتهم

(ز) الاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية المستدامة التي تدعم الإنتاجية والجدوى الاقتصادية للعمل الذي تضلع به النساء وحماية النساء، لا سيما المشتغلات منهن في الاقتصاد غير الرسمي، في المناطق الريفية والحضرية، مع دعم حصولهن على عمل لائق؛

(ح) ضمان توفير نظم حماية اجتماعية شاملة للجميع ومراعية للمنظور الجنساني من أجل توفير تأمين الدخل في جميع مراحل دورة الحياة، تمشياً مع توصية أراضيات الحماية الاجتماعية لعام ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) الصادرة عن منظمة العمل الدولية؛

(ط) ضمان إمكانية وصول جميع العاملات إلى حماية الأمومة وفقاً لاتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣) الصادرة عن منظمة العمل الدولية، لا سيما النساء المشتغلات في أسواق العمل غير الرسمي من خلال توفير مزايا الأمومة للجميع، والتشجيع على تقاسم المسؤوليات بالتساوي من خلال التوسع في إتاحة إجازة الوالدين لتحفيز الآباء على المشاركة في تربية الأطفال؛

(ي) ضمان وصول الجميع لتحويلات كافية للأطفال والأسر، وتجنب استهداف المستحقين على نطاق ضيق على أساس نتيجة التحري عن حالتهم المادية وتوفير تغطية أوسع نطاقاً بالاستحقاقات لمنع الأخطاء المتعلقة بالاستبعاد ووصم الفئات المهمشة من النساء، وضمان إمكانية الوصول إلى الاستحقاقات، لا سيما فيما يتعلق بالوقت اللازم للامتثال للإجراءات الإدارية؛

(ك) تقييم واستعراض الشروط المرتبطة باستحقاقات الأطفال والأسر لتجنب تعزيز القوالب النمطية الجنسانية وتفاقم عبء العمل غير المدفوع الأجر الذي تضطلع به النساء، والنظر في إعادة تخصيص الموارد اللازمة لإدارة هذه الشروط من أجل تحسين الخدمات العامة القائمة؛

(ل) تمكين النساء من المشاركة في برامج الأشغال العامة، بما في ذلك من خلال توفير خدمات رعاية الأطفال ذات الجودة، واستعراض ساعات بدء العمل وانتهائه، وتوفير وسائل نقل يسهل الوصول إليها، واستعراض شروط العمل المفروضة على الحوامل أو المرضعات؛

(م) ضمان أن تأخذ الاستراتيجيات الرامية إلى إيجاد سبل تتيح للنساء الوصول إلى الأصول والموارد الإنتاجية والتحكم فيها وامتلاكها في الاعتبار مسؤولياتهن القائمة غير المدفوعة الأجر وأن تتكامل مع نظم الحماية الاجتماعية، بما في ذلك توفير خدمات عامة تقلل أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر وتعيد توزيعها؛

(ن) إزالة الحواجز المالية التي تعرقل وصول النساء والفتيات إلى الخدمات العامة، كخدمات التعليم والرعاية الصحية ورعاية الأطفال، والإعفاء من رسوم الربط بشبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء أو تطبيق رسوم مدعومة، واستحداث هياكل تعريفية شاملة اجتماعياً.

جيم - الحد من فقر الوقت وسط النساء ومن الكدح في أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر

(س) القيام تدريجياً بضمان وصول الجميع إلى البنية التحتية الموفرة للوقت والرعاية الصحية العامة وخدمات رعاية الأطفال، وكفالة القدرة على تحمل تكاليفها وكفائتها ومقبوليتها وجودتها لجميع النساء والفتيات؛

(ع) ضمان أن تأخذ النهج الصغيرة النطاق، مثل نُهج نظم تجميع مياه الأمطار وإنتاج الطاقة من خارج الشبكات، الرامية إلى تمديد البنية التحتية الأساسية لتصل إلى المناطق الريفية والنائية والمشتتة، في الاعتبار الأدوار المتعددة التي تؤديها النساء وأن تهدف إلى الحد من أعباء العمل غير المدفوع الأجر مع تهيئة فرص لتمكينهن ومشاركتهن في تنفيذ تلك النظم وصيانتها؛

(ف) إجراء تقييمات منهجية لأنماط استخدام الوقت والتنقل لكل جنس على حدة والاسترشاد بالاستنتاجات في تصميم وتنفيذ نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية؛

(ص) استعراض وتعديل الجداول الزمنية للخدمات العامة ومواقعها، بما يشمل مراكز الرعاية الصحية ورعاية الأطفال ومسارات النقل العام، لمراعاة الأدوار المتعددة التي تؤديها النساء، بما في ذلك أدوارهن كعاملات ومقدمات رعاية؛

(ق) اتخاذ تدابير لتقريب الخدمات العامة من متناول النساء، لا سيما الموجودات منهن في المناطق الريفية والنائية أو المجتمعات الحضرية المهمشة، من خلال التوعية المجتمعية، والخدمات المتنقلة والتكنولوجيا، مع إيلاء الاهتمام للجودة وتيسير إمكانية الوصول؛

(ر) معالجة النقص في الموظفين لتقليل أوقات الانتظار للخدمات العامة، وتحسين معايير توظيف العاملين في مجال رعاية الأطفال والرعاية الصحية، وتعزيز الاعتراف والحماية للذين يوفران للعاملين في مجال الرعاية الصحية المجتمعية ورعاية الأطفال، من أجل ضمان الجودة والاستدامة؛

(ش) إجراء رصد منهجي لأثر نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية فيما يتعلق بالأنماط الجنسية في استخدام الوقت.

دال - تعزيز التمويل والمشاركة والرصد والمساءلة

(ت) ضمان مشاركة النساء في تصميم نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية الأساسية وفي توفيرها ورصدها وتقييمها، من أجل تعزيز الفعالية والكفاءة والاستجابة لحقوقهن واحتياجاتهن، بما في ذلك من خلال التقييمات التشاركية وأدوات التدقيق الجنسية التي تتيح للنساء الإعراب عن آرائهن ومراعاة أولوياتهن؛

(ث) تعزيز الآليات الخاصة بتنظيم ومساءلة الجهات الخاصة التي توفر الخدمات العامة والبنية التحتية لضمان جودتها وإمكانية الوصول إليها والقدرة على تحمل تكاليفها؛

(خ) استعراض التكاليف والفوائد المرتبطة بمشاركة القطاع الخاص في نظم الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمات العامة وتطوير البنية التحتية؛

(ذ) تقييم مخاطر وفوائد استخدام التكنولوجيات الجديدة في توفير خدمات الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية، للتأكد، لدى اعتمادها، من عدم ترك أحد خلف الركب، وتلبية احتياجات النساء، والحفاظ على معايير الجودة وإمكانية الوصول والخصوصية؛

(ض) تنفيذ الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، وتعزيز آليات الرصد والمساءلة للتأكد من أن الميزانية تدعم أولويات المساواة بين الجنسين ولا تزيد من تفاقم عدم المساواة أو الضعف؛

(أأ) زيادة الاستثمار في توفير نظم الحماية الاجتماعية والخدمات العامة ذات الجودة العالية والبنية التحتية بطريقة شاملة للجميع ومراعية للمنظور الجنساني عن طريق تعبئة الموارد المحلية، بما في ذلك عن طريق زيادة كفاءة النظم الضريبية، وتطبيق الميزنة المراعية للمنظور الجنساني، والحد من التهرب من دفع الضرائب، والتدفقات المالية غير المشروعة، وتوسيع القاعدة الضريبية بشكل عادل، وتوجيه الإيرادات المتأتية من الموارد الطبيعية إلى الإنفاق الاجتماعي؛

(ب ب) تعزيز التعاون الدولي والوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية، والتأكد من أن الاستثمارات في مجال الحماية الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية المستدامة التي تنفذ من خلال المساعدة الإنمائية الرسمية تُوجّه صوب تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين جميع النساء والفتيات.