A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/9
27 March 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الحادية عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، السيدة ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا*

* تأخر تقديم هذا التقرير.

(A) GE.09-12655 050609 080609

موجز

يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٨. وفي هذا التقرير تركز الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع على موضوع برامج التحويلات النقدية، وهي برامج لا تقوم على دفع اشتراكات بل تقدم مساعدات في شكل مبالغ نقدية للأفراد والأسر المعيشية. والهدف الأساسي لهذه البرامج هو زيادة الدخل الحقيقي للمستفيدين منها بغية إتاحة حد أدنى من الاستهلاك داخل الأسرة المعيشية. وقد حُددت هذه البرامج كأدوات فعالة لاستئصال الفقر بسبب قدرتها على الحد من مظاهر التفاوت الاقتصادي وكسر حلقة توارث الفقر عبر الأجيال. إلا أن هذه البرامج نادراً ما نوقشت أو حُللت من منظور حقوق الإنسان.

وتعترف الخبيرة المستقلة بأن هذه البرامج هي أداة يمكن أن تساعد الدول على الوفاء بالتزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان الوطني والإقليمي والدولي. وقد يكون لبرامج التحويلات هذه تأثير على ممارسة عدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. وبوجه خاص، يمكن لهذه البرامج أن تساعد على إعمال الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، بما في ذلك الغذاء الكافي والملبس والمسكن اللائقان.

ومع ذلك، لا تُعتبر هذه البرامج بالضرورة الوسيلة الأنسب والأكثر فعالية في التصدي للفقر المدقع وحماية حقوق الإنسان في جميع السياقات. بل ينبغي أن يُنظر إلى هذه البرامج باعتبارها مكوناً واحداً من مكونات سياسات المساعدة الاجتماعية. وعلى ذلك، يتعين أن تُدمج هذه البرامج في نظم الحماية الاجتماعية، وأن تستند إلى أطر قانونية ومؤسسية قوية عمادها مبادئ ومعايير حقوق الإنسان. ويهدف هذا التقرير إلى التشجيع على إجراء مزيد من التحليل لتأثير هذه البرامج على إعمال حقوق الإنسان للمستفيدين منها.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً - مقدمـــة	١-١٠	٤
ثانياً - برامج التحويلات النقدية	١١-١٦	٦
ثالثاً - برامج التحويلات النقدية كمكوِّن من مكونات أنظمة الحماية الاجتماعية.	١٧-٢٠	٧
رابعاً - إطار حقوق الإنسان لبرامج التحويلات النقديـــة.....	٢١-٦٥	٨
ألف - ضمان توفر إطار قانوني ومؤسسي لبرامج التحويلات النقدية.....	٢٩-٣٣	١٠
باء - ضمان وصول برامج التحويلات النقدية إلى أفراد المجتمع الأشد ضعفاً والأكثر استبعاداً	٣٤-٤٣	١١
جيم - ضمان المساءلة والشفافية والوصول إلى المعلـــومات	٤٤-٥٠	١٣
دال - ضمان المشاركة المجدية والفعالة.....	٥١-٥٤	١٥
هاء - برامج التحويلات النقدية المشروطة مقابل برامج التحويلات النقدية غير المشروطة.....	٥٥-٦٠	١٥
واو - الأزمة الاقتصادية الحالية، وبرامج التحويلات النقدية، وحقوق الإنسان	٦١-٦٥	١٧
خامساً- المجموعات التي تحتاج إلى عناية خاصة	٦٦-٨٨	١٨
ألف - النساء والمساواة بين الجنسين	٦٦-٧٢	١٨
باء - الأطفال.....	٧٣-٨٣	١٩
جيم - الأشخاص ذوو الإعاقة	٨٤-٨٨	٢٢
سادساً- دور المساعدة والتعاون الدوليين.....	٨٩-٩٤	٢٢
سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات.....	٩٥-٩٩	٢٣

أولاً – مقدمة

١- تقدم الخبيرة المستقلة المعنية بمسألة حقوق الإنسان والفقر المدقع، السيدة ماجدالينا سيبولفيدا كارمونا، تقريرها السنوي الأول إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراره ١١/٨. وقد ركزت الخبيرة المستقلة منذ توليها مهامها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨ على إدماج منظور حقوق الإنسان في الجهود الدولية والإقليمية والوطنية الرامية إلى الحد من الفقر.

٢- وقدمت الخبيرة المستقلة تقريرها الأول إلى الجمعية العامة (A/63/274) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. وفي ذلك التقرير، استعرضت الخبيرة الإطار المفاهيمي الذي تستند إليه في أداء ولايتها، وحددت خطة عملها للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، قامت الخبيرة المستقلة بزيارة إلى إكوادور. وشاركت كذلك خلال الفترة المشمولة بالتقرير في عدة أنشطة، وعقدت اجتماعات عمل مع الحكومات، ووكالات الأمم المتحدة، والوكالات المانحة، والمؤسسات الأكاديمية، والمنظمات غير الحكومية، وممثلي الفقراء. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ شاركت الخبيرة المستقلة في المنتدى الاجتماعي لمجلس لحقوق الإنسان. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، شاركت في الحلقة الدراسية عن "مشروع المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان". وأسهمت الخبيرة كذلك في وضع تقرير مشترك بشأن متابعة الدورة الاستثنائية التاسعة للمجلس عن "الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في الأرض الفلسطينية المحتلة، الناجمة بصفة خاصة عن الهجمات العسكرية الإسرائيلية التي وقعت مؤخراً على قطاع غزة المحتل" (A/HRC/10/22). كما شاركت الخبيرة المستقلة في الدورة الاستثنائية العاشرة لمجلس حقوق الإنسان بشأن "تأثير الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية على الإعمال الشامل لحقوق الإنسان والتمتع الفعال بها".

٣- وكما أشارت الخبيرة المستقلة في تقريرها الأول المقدم إلى الجمعية العامة، فإنه يجب أن يُسترشد بإطار حقوق الإنسان في عملية تصميم وتنفيذ جميع السياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر. ولا تحدد معايير حقوق الإنسان بالضرورة تدابير معينة تتعلق بالسياسات، بل إن للدول أن تضع السياسات الأكثر ملاءمة لظروفها. ومع ذلك، يتعين على الدول أن تضمن وضع الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في الاعتبار لدى تصميم السياسات الاجتماعية المتعلقة بالفقر وتنفيذها وتقييمها. ويتعين أن تعزز السياسات الاجتماعية الرامية إلى الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان وتجنب أي انتهاك لها.

٤- كما تساعد معايير حقوق الإنسان في تحقيق توافق آراء في المجتمع، وفي حشد الالتزامات السياسية المستمرة على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية. وهي تضفي شرعية إذ تشير إلى مجموعة من المعايير والقيم المقبولة عالمياً. ويساعد التركيز على الحقوق والالتزامات في تحديد من يحق له أن يتقدم بمطالبات ومن يجب عليه اتخاذ إجراءات، وبذلك يمكّن من لديهم مطالبات مشروعة من الحصول على حقوقهم. ومع أن من يعيشون في حالة فقر مدقع قد يظلون بعيدين عن أنظار راسمي السياسات، فإن نهج حقوق الإنسان ييسر تسليط الضوء عليهم لأنه يقتضي أن يكون للناس صوت مسموع، ويتطلب القيام بتدخلات مباشرة تهدف إلى حماية من يعيشون في حالة فقر مدقع.

٥- كما يتيح الإطار المعياري لحقوق الإنسان سبلاً لتحليل كيف ينبغي لهذه البرامج أن تفيد، أو كيف تفيد بالفعل، الفئات الأشد ضعفاً، وذلك بالنظر لا إلى النتيجة النهائية فحسب - أي الحد من فقر الأفراد أو الأسرة المعيشية - وإنما أيضاً بالنظر إلى العملية برمتها: أي اكتساب الفرد مهارات تجنبه الحرمان من الموارد أو القدرات أو الخيارات أو الأمن أو القوة.

٦- وتقدِّم الخبيرة المستقلة، كما ذُكر في تقريرها لعام ٢٠٠٨ المقدم إلى الجمعية العامة، فيما يتعلق بتقريرها المواضيعي الأول إلى مجلس حقوق الإنسان، تحليلاً لبرامج التحويلات النقدية من منظور حقوق الإنسان.

٧- ولأغراض هذا التقرير، تشير برامج التحويلات النقدية فقط إلى البرامج غير القائمة على دفع الاشتراكات بل التي تقدم مساعدات في شكل مبالغ نقدية إلى الأفراد أو الأسر المعيشية. والهدف الرئيسي لبرامج التحويلات النقدية هو زيادة الدخل الحقيقي للمستفيدين منها بما يتيح لهم مستوى أدنى من الاستهلاك داخل الأسرة، بما في ذلك الحصول على الخدمات الاجتماعية. ولا يحلل هذا التقرير المنافع العينية (مثل القسائم، والغذاء مقابل العمل، والوجبات المدرسية، وما إلى ذلك). كما يستبعد التقرير برامج التمويل بالغ الصغر (مثل القروض الواجب تسديدها، وجمعيات الإدخار)، وبرامج التأمين (مثل التأمين الصحي الذاتي التمويل، ونظم المعاشات التقاعدية القائمة على دفع اشتراكات) أو أي شكل من أشكال الإعانات (مثل دعم الغذاء، أو إمدادات الطاقة، أو الإعفاء من الرسوم التعليمية أو الصحية).

٨- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، أرسلت الخبيرة المستقلة استبياناً إلى جميع الحكومات طالبة معلومات عن برامج التحويلات النقدية الجاري تنفيذها في بلدانها. وقد شملت هذه الاستبيانات خمسة جوانب رئيسية لهذه البرامج: (أ) الإطار القانوني والمؤسسي؛ (ب) نطاق التمويل والتغطية؛ (ج) إجراءات التنفيذ؛ (د) آليات الرصد وإجراءات الشكاوى؛ (هـ) الدراسات وعمليات التقييم. وتلقت الخبيرة المستقلة واحداً وثلاثين رداً من جميع مناطق العالم[(١)] في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ إلى شباط/فبراير ٢٠٠٩.

٩- وفي يومي ٢٦ و٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٩، عقدت الخبيرة المستقلة اجتماعاً نظمته المفوضية السامية لحقوق الإنسان[(٢)]. وقد حضر الاجتماع ثمانية وعشرون خبيراً يمثلون الحكومات والمنظمات غير الحكومية وإدارات ووكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الأكاديمية من جميع أنحاء العالم، حيث أجروا تحليلاً لبرامج التحويلات النقدية من منظور حقوق الإنسان.

١٠- وقد تم الحصول على المعلومات التي استند إليها هذا التقرير من الاستبيان، ومداولات الخبراء، والاستعراض المتعمق للوثائق المتاحة. وتود الخبيرة المستقلة أن تعرب عن امتنانها لجميع الدول التي قدمت معلومات، وللخبراء والمنظمات غير الحكومية التي ساعدت في إعداد هذا التقرير. وسوف تواصل الخبيرة تقييم هذه البرامج في تقارير البعثات القادمة.

---

(١) ألبانيا، الجزائر، الأرجنتين، أرمينيا، البرازيل، شيلي، كوستاريكا، قبرص، إكوادور، فنلندا، اليونان، غواتيمالا، اليابان، المكسيك، المغرب، عمان، بيرو، قطر، جمهورية كوريا، جمهورية مولدوفا، رومانيا، جنوب أفريقيا، إسبانيا، سويسرا، تونس، تركيا، أوغندا، أوكرانيا، أوروغواي، فييت نام، زامبيا.

(٢) بدعم من إدارة التنمية الدولية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية.

ثانياً – برامج التحويلات النقدية

١١- أُدمجت التحويلات النقدية منذ أمد بعيد في السياسات الاجتماعية للبلدان المتقدمة. إلا أن السنوات الأخيرة شهدت تنفيذ برامج للتحويلات النقدية في جميع مناطق العالم، ولا سيما في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وجنوب آسيا. وتستهدف عدة برامج من برامج التحويلات النقدية هذه أفقر الأسر المعيشية والجماعات السكانية الضعيفة (مثل المسنين وذوي الإعاقة والأطفال). وقد تشمل هذه التحويلات دفع معاشات الشيخوخة للمسنين دون أن يدفعوا اشتراكات (كما في الهند)، أو منحة العجز (كما في جامايكا)، أو منحة لإعالة الطفل (كما في جنوب أفريقيا)، أو علاوة للأرامل (كما في بنغلاديش)، أو تحويلات نقدية للأسر المعيشية التي تعيش في حالة فقر مدقع (كما في الصين). وقد يُطبق أكثر من برنامج واحد من برامج التحويلات النقدية في عدد من البلدان (كما في جنوب أفريقيا، حيث تقدم التحويلات معاً في شكل معاشات شيخوخة لا تقوم على دفع اشتراكات، ومنح إعالة للأطفال ومنح في حالات العجز).

١٢- وقد اختارت بعض الدول تنفيذ نوع محدد من هذه البرامج تُعرف باسم برامج التحويلات النقدية المشروطة. وفي إطار هذه البرامج، يرتبط تلقي المبالغ النقدية بالتزام المستفيدين بالوفاء بشرط أو أكثر من الشروط (مثل إلحاق أطفالهم بالمدارس أو أخذ أطفالهم بصورة منتظمة لإجراء الفحوصات الطبية). ويصف البنك الدولي هذه الشروط بأنها "استثمارات محددة سلفاً في مجال تعليم الأطفال وصحتهم" وأنها تسهم في "رأس المال البشري لأطفالهم"[٣]. ويجري تدريجياً استخدام تعبير "الاشتراك في المسؤولية" بدلاً من كلمة "المشروطية". ويعكس هذا التغير في المصطلحات زيادة التركيز الحالي على مسؤولية الدولة عن تقديم الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم. وبغض النظر عن استخدام مصطلح "المشروطية" أو مصطلح "الاشتراك في المسؤولية"، فإن الآلية واحدة في جوهرها.

١٣- وكثيراً ما يُنظر إلى برامج التحويلات النقدية، المشروطة وغير المشروطة، باعتبارها برامج رائدة في مجال الحد من الفقر. وقد عُرفت هذه البرامج بأنها أدوات فعالة في استئصال الفقر نظراً لقدرتها على الحد من مظاهر التفاوت الاقتصادي وكسر حلقة توارث الفقر عبر الأجيال. إلا أن هذه البرامج نادراً ما نوقشت أو حُللت من منظور حقوق الإنسان.

١٤- وترحب الخبيرة المستقلة بالجهود التي بذلتها الدول المنفذة لهذه البرامج. وتمثل هذه البرامج في العديد من الحالات جزءاً من الاستراتيجيات الوطنية الابتكارية الأوسع التي تتصدى للفقر المدقع. كما ترحب الخبيرة المستقلة بإنشاء عدد كبير من هذه البرامج كثمرة للتعاون بين بلدان الجنوب.

١٥- والفقر ليس قضية اقتصادية فحسب بل إنه أحد شواغل حقوق الإنسان، ويجب أن يُدمج منظور حقوق الإنسان في جميع السياسات والبرامج الرامية إلى الحد من الفقر أو القضاء عليه. ويجب أن تُصمَّم جميع السياسات والبرامج على نحو يكفل حماية حقوق الإنسان، كما يجب تنفيذها بأسلوب يضمن حماية الحقوق في الواقع العملي. كما أن برامج التحويلات النقدية هي أداة يمكن أن تساعد الدول على الوفاء بالتزاماتها بموجب قانون حقوق

---

(٣) Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reduce present and future poverty (overview)*, World Bank Policy Research Report, 2009.

الإنسان الوطني والإقليمي والدولي. وبوجه خاص، يمكن لهذه البرامج أن تساعد على إعمال الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، بما في ذلك الغذاء الكافي والملبس والمسكن اللائقان، والحق في الضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذه البرامج أن تيسر إعمال العديد من الحقوق الأخرى، مثل الحق في التعليم والحق في التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه، والحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة. وقد تسهم هذه البرامج أيضاً في تعزيز حماية الحقوق المدنية والسياسية الأخرى. ومع ذلك، فإن أوجه الضعف والقصور التي تشوب تصميم هذه البرامج وتنفيذها قد تسفر في الواقع العملي عن عدم اتساقها مع الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان.

١٦- وتأمل الخبيرة المستقلة في أن تسهم بهذا التقرير في الحوار الدائر فيما بين مجتمع حقوق الإنسان، وراسمي السياسات، والعاملين في مجال التنمية، والاقتصاديين، والباحثين الاجتماعيين المشاركين في تصميم هذه البرامج وتنفيذها وتقييمها، كما تأمل بأن تُسهم في تعزيز هذا الحوار.

ثالثاً - برامج التحويلات النقدية كمكوِّن من مكونات أنظمة الحماية الاجتماعية

١٧- أوضح الأمين العام أن أنظمة الحماية الاجتماعية تهدف إلى مواجهة "مستويات الخطر أو الحرمان التي تعتبر غير مقبولة في مجتمع معيَّن"[٤]. وهناك فروق جوهرية بين المجتمعات من حيث تعريفها للحماية الاجتماعية. و"تختلف تعاريف الحماية الاجتماعية باختلاف التقاليد والثقافات والهياكل التنظيمية والسياسية، فضلاً عن اختيار الكيفية التي ينبغي أن يحصل بها أفراد المجتمع على تلك الحماية"[٥]. وقد تشارك في مخططات الحماية الاجتماعية مجموعة من المؤسسات المختلفة تشمل: الحكومات المركزية أو المحلية، والمجتمع المدني (مثل النقابات والمنظمات غير الحكومية) أو القطاع الخاص. ويمكن لهذه المخططات أن توفر دخلاً أو تقدم خدمات مباشرة لحماية الأفراد في فترات حياتهم التي يكونون فيها أشد ضعفاً (كالطفولة والحمل والشيخوخة) أو لتخفيف حدّة الفقر.

١٨- وثمة فئتان فرعيتان رئيسيتان للحماية الاجتماعية. فهناك أولاً المساعدة الاجتماعية التي تشمل الإجراءات العامة والخاصة المصممة لنقل الموارد إلى المجموعات التي تعتبر مستحقة لها بسبب الضعف أو الحرمان. وثانياً، هناك مخططات التأمين الاجتماعي التي تشترط على المستفيدين دفع اشتراكات مالية (يشار إليها عادة باسم مخططات الضمان الاجتماعي).

١٩- وتمثل برامج التحويلات النقدية، المشروطة وغير المشروطة، مكوناً من مكونات سياسات المساعدة الاجتماعية الرامية إلى وضع "برامج شبكات الأمان الاجتماعي" أو "برامج الرعاية الاجتماعية". وتمثل سياسات المساعدة الاجتماعية مكوناً مكملاً للتأمين الاجتماعي (مثلاً للتأمين الصحي الخاص، وإعانات البطالة، والمعاشات التقاعدية، وما إلى ذلك) في أنظمة الحماية الاجتماعية. ويمكن لبرامج التحويلات النقدية، بوصفها مخططات للمساعدة الاجتماعية، أن تسهم في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي والحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، رغم ضرورة استيفاء عدد من الشروط وفقاً لقانون حقوق الإنسان الدولي.

---

(٤) E/CN.5/2001/2، تحسين الحماية الاجتماعية والحد من الضعف في ظل العولمة: تقرير الأمين العام، الفقرة ٧.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

٢٠- ولا يُستخدم تعبير "الحماية الاجتماعية" عموماً في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٦]. بل إن هذه الصكوك تنص هذه الصكوك على حق كل فرد في "الضمان الاجتماعي، بما فيه التأمين الاجتماعي". وقد حدا هذا التعريف غير الشامل للضمان الاجتماعي بلجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى تعريف الحق في الضمان الاجتماعي تعريفاً واسعاً، بحيث يشمل ما يلي:

(أ) "المخططات القائمة على دفع الاشتراكات أو على التأمين، كالتأمين الاجتماعي ... تشمل عموماً اشتراكات إلزامية من المستفيدين وأصحاب العمل وأحياناً الدولة، وذلك بالاقتران مع دفع الاستحقاقات والتكاليف الإدارية من صندوق مشترك"؛

(ب) "المخططات غير القائمة على دفع الاشتراكات، كالمخططات الشاملة (التي توفر مبدئياً الاستحقاقات ذات الصلة لكل شخص يواجه خطراً معيناً أو حالة طارئة معينة) أو مخططات الإعانة الاجتماعية الهادفة (وهي مخططات تدفع فيها الاستحقاقات للمحتاجين)"؛

(ج) "وهناك أيضاً أشكال أخرى من الضمان الاجتماعي تُعتبر مقبولة، ومنها المخططات التالية: (أ) المخططات التي يديرها القطاع الخاص، (ب) المساعدة الذاتية أو التدابير الأخرى كالمخططات المجتمعية أو التشاركية"[٧].

رابعاً - إطار حقوق الإنسان لبرامج التحويلات النقدية

٢١- تتعدد فوائد برامج التحويلات النقدية. ويبدو أن الهدف الأساسي للعديد من هذه البرامج هو تمكين الأفراد والأسر المعيشية من مواجهة آثار الفقر. ولذلك ينبغي أن تهدف هذه البرامج في المقام الأول إلى الإسهام في إعمال حق المستفيدين في التمتع بمستوى معيشي لائق. وباعتبار هذه البرامج مكوِّناً من مكونات في سياسات المساعدة الاجتماعية، فينبغي لها أن تسهم أيضاً في إعمال الحق في الضمان الاجتماعي.

٢٢- ولكي تسهم هذه البرامج في إعمال حقوق الإنسان، ينبغي تصميمها وتنفيذها بطرق تضمن امتثالها للالتزامات الرئيسية المتعلقة بالحق في التمتع بمستوى معيشي لائق والحق في الضمان الاجتماعي. كما يجب أن تمتثل هذه البرامج لمبادئ حقوق الإنسان، كالمساواة وعدم التمييز، والمساءلة، والشفافية، والوصول إلى المعلومات، والمشاركة.

٢٣- ويُنص على الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق في المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٢٧ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٢٨ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وفيما يتعلق بالدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشمل الالتزامات، على سبيل المثال، الالتزام بتخصيص أقصى ما يمكن من

---

(٦) باستثناء اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تنص على الحق في الحماية الاجتماعية (المادة ٢٨).

(٧) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩ بشأن الحق في الضمان الاجتماعي (المادة ٩).

الموارد المتاحة من أجل الإعمال التدريجي لهذا الحق، وحظر اتخاذ تدابير تراجعية متعمدة، وواجب ضمان الحد الأدنى من المستوى المعيشي. كما يجب ممارسة الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق دون تمييز من أي نوع، مع ضمان المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة (المادتان ٢ و٣)[٨].

٢٤- ومن منظور حقوق الإنسان، ينبغي تغطية جميع الأشخاص بنظام الضمان الاجتماعي. كما يتعين إيلاء اهتمام خاص لكي تُكفل كحد أدنى تغطية الأفراد المنتمين للفئات الأشد حرماناً والفئات المهمشة. ولضمان التغطية الشاملة، عادة ما يلزم وجود مخططات غير قائمة على دفع الاشتراكات، مثل برامج التحويلات النقدية، خصوصاً لأن هذه البرامج يمكن أن تساعد الفئات الأشد ضعفاً واستبعاداً على إعمال حقوقها، وذلك بتجنب حدوث المزيد من التدهور في ظروفها المعيشية. ومع ذلك، تؤكد الخبيرة المستقلة أن هذه البرامج لا يمكنها أن تكون بديلاً لمخططات الضمان الاجتماعي على النحو المحدد في القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون العمل الدولي. وتلتزم الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان بالعمل على الإتاحة الشاملة للضمان الاجتماعي، وإعمال الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، لا مجرد تنفيذ برامج التحويلات النقدية فحسب.

٢٥- كما يؤكد القانون الدولي بقوة على الحق في الضمان الاجتماعي: فبالإضافة إلى ذكر هذا الحق في المادتين ٢٢ و٢٥ من الإعلان العالمي، يرد ذكره أيضاً في المادتين ٩ و١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٥'٤' من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري، والمادة ١١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والمادة ٢٦ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٢٧ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. كما يرد ذكر الحق في الضمان الاجتماعي في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان[٩]، وفي عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ولا سيما الاتفاقية رقم ١٠٢ المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي. كما يرد ذكر الحق في الحماية الاجتماعية في المادة ٢٨ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

٢٦- وقد حدّدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ١٩، العناصر الأساسية لهذا الحق، استناداً إلى اتفاقيات وإعلانات متنوعة لمنظمة العمل الدولية وإلى خبرات اللجنة. والعنصر الأول هو أن الحق في الضمان الاجتماعي يتطلب وجود نظام، سواءً أكان يتألف من مخطط واحد أم من مخططات متنوعة، يتضمن تقديم

---

(٨) إن الالتزام بالإعمال التدريجي لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبتخصيص "أقصى ما يمكن من الموارد المتاحة" لا يشترط أن تخصِّص الدولة جميع الموارد المتاحة لها، ولا يطالبها بطبيعة الحال بتخصيص موارد لا تملكها من أجل إعمال هذه الحقوق. ومع ذلك، فإن أمر تخصيص الموارد لا يُترك للسلطة التقديرية الكاملة للدول. إذ يقع على عاتق الدول التزام بالتحرك على أسرع وأكفأ نحو ممكن، وإيلاء درجة من الأولوية لحقوق الإنسان في تخصيص الموارد، وجمع بيانات مصنَّفة، ووضع خطة عمل واعتمادها، ورصد إعمال هذه الحقوق، إضافة إلى التزامات أخرى. وهناك افتراض قوي بأن التدابير التراجعية غير مسموح بها. فإذا اتُخذت هذه التدابير، فعلى الدول أن تبيِّن أنها اتُخذت بعد النظر في جميع البدائل، وأن لها مبررات كاملة بالاستناد إلى جميع الحقوق المشمولة في العهد. كما يقع على عاتق الدول الأطراف الحد الأدنى من الالتزام الأساسي بأن تضمن على الأقل "المستويات الأساسية الدنيا من الحقوق" المنصوص عليها في العهد. انظر التعليق العام رقم ٣ للجنة بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف (المادة ٢، الفقرة ١ من العهد). والفقرة ١٢؛ وتعليقها العام رقم ١٢، الفقرة ٢٨، والتعليق العام رقم ١٤، الفقرة ١٨؛ والتعليق العام رقم ١٩، الفقرات من ٤٠ إلى ٤٢.

(٩) انظر المادة ٩ من بروتوكول سان سلفادور، والمادة ١٢ من الميثاق الاجتماعي الأوروبي. وينص الميثاق الأفريقي على أن "للمسنين أو المعوقين الحق أيضاً في تدابير حماية خاصة تلائم احتياجاتهم البدنية أو المعنوية".

الإعانات في حالات المخاطر والطوارئ الاجتماعية ذات الصلة. ويتميز هذا النظام بعدد من الخصائص، كأن يُنشأ بموجب قانون محلي، وأن تضطلع السلطات الحكومية بالمسؤولية عن إدارته أو الإشراف عليه بصورة فعالة. وتستوفي بعض برامج التحويلات النقدية هذا الشرط. وينبغي النظر فيما إذا كان يمكن تحسين هذه البرامج التي لا تستوفي هذا الشرط، ولا سيما إذا كانت أنظمة الضمان الاجتماعي لم تُنشأ بموجب القانون وفقاً للحق في الضمان الاجتماعي.

٢٧- وتشمل العناصر الأساسية الأخرى للحق في الضمان الاجتماعي تغطية الفروع الرئيسية التسعة للضمان الاجتماعي[١٠]، ومستويات كافية من الإعانات، وأن تكون شروط استحقاق الإعانات معقولة، وتناسبية، وشفافة، ومتاحة لمستحقيها. كما حددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الالتزامات الأساسية للدول، وهي تشمل الالتزام بتوفير المستوى الأدنى الأساسي من الإعانات إلى جميع الأفراد والأسر، وضمان الحق في الوصول إلى نظم أو مخططات الضمان الاجتماعي على أساس غير تمييزي، ولا سيما للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات. ويتعين على الدول إعمال الحق في الضمان الاجتماعي بشكل كامل بمرور الوقت، وفقاً لأقصى مستوى ممكن من مواردها المتاحة. وتلاحظ اللجنة بوجه خاص أهمية توفير الحد الأدنى من التغطية للعاملين في القطاع الاقتصادي غير الرسمي، وذلك لعدم تمكنهم من الوصول إلى المخططات الرسمية.

٢٨- وتشير البحوث إلى أنه يمكن أيضاً لبرامج التحويلات النقدية أن تؤدي دوراً مهماً في دعم إعمال حقوق أخرى من حقوق الإنسان، مثل الحق في التعليم (مثلاً المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، والحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه (مثلاً المادة ١٢)، والحق في العمل (المادة ٦).

ألف - ضمان توفر إطار قانوني ومؤسسي لبرامج التحويلات النقدية

٢٩- أدى تكرار وتوسيع نطاق برامج التحويلات النقدية إلى تشجيع التطوير المتزامن لمجموعة كبيرة من الأطر المؤسسية والقانونية لهذه البرامج. وفي بعض الحالات يضفى الطابع المؤسسي على هذه البرامج وتُدمج في استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية، وذلك عموماً عن طريق القوانين المحلية، بما في ذلك التشريعات الدستورية. ففي البرازيل، مثلاً، اعترف دستور عام ١٩٨٨ بالحق في الحماية الاجتماعية. وفي جنوب أفريقيا، يُعهد قانون المساعدة الاجتماعية إلى الحكومة الوطنية بالمسؤولية عن تقديم منح الضمان الاجتماعي[١١].

---

(١٠) تشمل هذه الفروع التسعة: الرعاية الصحية، والمرض، والشيخوخة، والبطالة، وإصابات العمل، وإعانة الأسرة والطفل، والأمومة، والعجز، والأرامل والأيتام.

(١١) من بين الردود الواردة على الاستبيان، أشارت شيلي والبرازيل وجنوب أفريقيا إلى وجود أحكام قانونية محددة تنظِّم برامجها الوطنية وعملية تنفيذها. وينص القانون البرازيلي (القانون رقم 10.836/2004) على الحق في الحصول على دخل أساسي لتأمين الغذاء والتعليم والرعاية الصحية. وينص قانون شيلي (القانون رقم ١٩٩٤٩ الصادر في ٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٤) على آلية مقايسة لجميع عمليات التحويلات الاجتماعية المنفَّذة. وفي جنوب أفريقيا، يُعهد قانون المساعدة الاجتماعية (القانون ١٣ لعام ٢٠٠٤) إلى الحكومة الوطنية بالمسؤولية عن منح الضمان الاجتماعي. ومن ناحية أخرى، تنفذ كينيا عدداً من برامج التحويلات النقدية في البلد، بمشاركة قوية من وزارة شؤون المرأة والطفل والتنمية الاجتماعية، ولكنها لا تزال تفتقر إلى إطار تشريعي قوي. وتعكف أوغندا على وضع مخطط تجريبي يستند إلى خطتها الاستراتيجية للاستثمار في قطاع التنمية الاجتماعية.

٣٠- إلا أن هذه البرامج ترتكز فقط، في معظم الحالات، على مرسوم رئاسي، أو بيانات متعلقة بالسياسات العامة، أو مجرد أدلة ومبادئ توجيهية تنفيذية. وعادةً ما تعتمد المخططات والبرامج التجريبية الممولة في معظم الحالات من المصادر الخارجية على المبادئ التوجيهية التنفيذية فحسب.

٣١- ولحماية حقوق الإنسان، يتعين أن يتوفر إطار قانوني واضح لهذه البرامج. ولا غنى عن الأُطُر القانونية والمؤسسية لضمان وضوح الأدوار والمسؤوليات المختلفة لجميع الأطراف المشاركة في تنفيذ هذه البرامج، من كيانات حكومية (على الصعيدين الوطني والمحلي)، ومنظمات دولية، وعناصر المجتمع المدني الفاعلة.

٣٢- ولا غنى أيضاً عن وجود الأطر المؤسسية والقانونية لضمان المشاركة الطويلة الأجل لسلطات الدولة في جميع مراحل هذه البرامج. ويصدق ذلك سواءً أُنفذت هذه البرامج من جانب الدولة نفسها أم من جانب منظمات غير حكومية دولية أو وطنية. وينطوي تنفيذ هذه البرامج دون وجود أطر مؤسسية وقانونية واضحة على خطر إغفال معايير حماية حقوق الإنسان، ويزداد هذا الخطر المحتمل في حالة المبادرات المحدودة النطاق والمشاريع التجريبية، لأنه لدى انتهاء هذه البرامج قد يُترك المستفيدون في وضع أكثر صعوبة مما كانوا عليه قبل بدء تنفيذها، وقد يعانون من خسارة مفاجئة في الدخل. فإذا لم يكن هناك إطار قانوني ومؤسسي قوي، واستراتيجية طويلة الأجل، لن يكون بمقدور المستفيدين المطالبة بحقوقهم.

٣٣- أما عند وجود أطر قانونية ومؤسسية فعالة وواضحة، فتقل أيضاً المخاطر المحدقة بهذه البرامج من جراء التغيرات السياسية، مما يحمي حق المستفيدين من البرامج في التمتع بالضمان الاجتماعي.

باء - ضمان وصول برامج التحويلات النقدية إلى أفراد المجتمع الأشد ضعفاً والأكثر استبعاداً

٣٤- إن التغطية الشاملة ببرامج التحويلات النقدية (مثل معاشات الشيخوخة التي تدفع لكل من يبلغ سن التقاعد بغض النظر عن دخله) هي أبسط الهياكل وأكثرها شفافية وأقلها أعباءً من حيث التكاليف الإدارية. فالتغطية الشاملة تحد من فرص الفساد ولا تقترن بها وصمة، فهي تُتاح لجميع المستحقين وقد تحظى بدعم سياسي كبير. وكثيراً ما يُنظر إلى تكاليف تعميم التحويلات النقدية على أنها عائق رئيسي. ومع ذلك، تشير دراسات التكاليف إلى أنها ميسورة حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض، وتبين التجربة أن من الممكن الحد من التكاليف الإدارية إلى مستوى منخفض نسبياً[١٢].

٣٥- وعند انتشار الفقر على نطاق واسع، عادةً ما تكون التكاليف الإدارية والمشاكل المرتبطة بأساليب تحديد المستفيدين المستهدفين لدى وضع البرامج ورصدها وتوفير خدماتها أكثر من المزايا. ومع ذلك، يمكن أن يكون تحديد المستفيدين المستهدفين مفيداً كمكمِّل للسياسات الشاملة، أو عندما يمثل الفقراء نسبة صغيرة من السكان.

---

(١٢) انظر الوثيقة المعنونة "هل تستطيع البلدان المنخفضة الدخل توفير الضمان الاجتماعي الأساسي؟"، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٨، والتقرير المعنون "دراسة الحالة الاقتصادية الاجتماعية في العالم لعام ٢٠٠٧: التنمية في عالم آخذ في الشيخوخة"، نيويورك، الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٠٧.

وهناك عدة أساليب للاستهداف، مثل الأسلوب المطلق (تقديم المزايا إلى فئة محددة) وتقصي الإمكانيات المالية (تقديم المزايا إلى الأفراد أو الأسر المعيشية بموجب معايير معينة)، والاختيار الذاتي.

٣٦- ونظراً لقلة الموارد، كثيراً ما يضع راسمو السياسات عند تصميم برامج التحويلات النقدية معايير للاستحقاق، بغية استهداف أفراد أو أسر معيشية محددة. ويمثل تحديد المستفيدين المستهدفين واحدة من المسائل الأشد تعقيداً عند تصميم برامج التحويلات النقدية. ويجب أن تراعي القرارات المتعلقة بتحديد المستفيدين المستهدفين في إطار تصميم برامج التحويلات النقدية أن التنفيذ العملي كثيراً ما ينطوي على أخطاء في الاستهداف: فقد يُستبعد بعض الفقراء، وقد يُضم البعض من غير الفقراء. ونظراً لتعذر وجود آلية للاستهداف تخلو من أوجه قصور، فإن الأخطاء التي تقع في ضم غير المستحقين من منظور حقوق الإنسان (تقديم المزايا لشخص لا يدخل في الفئة المستهدفة) لا تمثل مشكلة مثل أخطاء الاستبعاد (عدم تقديم التحويلات النقدية إلى المستهدفين).

٣٧- ويمكن لبرامج التحويلات النقدية أن تستهدف فئات معينة لا تستفيد استفادة مباشرة من مخططات أخرى. ووفقاً لخصائص السكان، قد تساعد مخططات معينة في الواقع في الوصول إلى أعداد أكبر من الأشخاص مقارنة بمخططات أخرى، ومن منظور حقوق الإنسان، فإن الوصول إلى السكان الفقراء الأشد ضعفاً وتهميشاً ينبغي أن يكون هو الشاغل الرئيسي. ففي عدد من البلدان الأفريقية التي ينتشر فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، على سبيل المثال، ثبتت فعالية المعاشات التقاعدية الشاملة حيث أثرّت تأثيراً إيجابياً في حياة اليتامى من أبناء ضحايا الإيدز الذين يعيشون في كنف أجدادهم(١٣).

٣٨- ويمثل "تقصي الإمكانيات المالية"، المستخدم في عدد من برامج التحويلات النقدية، طريقة مهمة يمكن من خلالها الوصول إلى أفقر الناس. ومع ذلك، لا بد من توخي الحذر. فهذه الطريقة تنطوي على عمليات لحساب الثروة تتطلب نظماً إدارية معقدة، وقد تؤدي إلى أخطاء تتعلق بالاستبعاد، وهي أخطاء تمييزية. كما أنه كلّما تزايد تعقد الطريقة المتبعة في الحساب، تزداد معايير الاستحقاق غموضاً: ومن شأن ذلك أن يجعل التدقيق في العملية من جانب المستفيدين أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً. وكلما أصبحت العملية أقل شفافية، تزداد صعوبة وصول الأفراد إلى برامج التحويلات النقدية. ومجمل القول إن تقصي الإمكانيات المالية عملية مكلفة، ومعقدة إدارياً، وتتطلب قدرات إدارية كبيرة، وقد تؤدي إلى نقص شديد في التغطية، مما يجعل البرامج المستهدفة غير فعالة. وتمثل هذه الأسباب مبررات قوية لتبني سياسات شاملة في البلدان النامية.

٣٩- ويقتضي مبدأ المساواة وعدم التمييز أن تكون عملية الاستهداف ومعايير الاستحقاق عادلة ومعقولة وموضوعية وشفافة. ويجب أن تكون آليات الاستهداف موضع تدقيق، وأن تقيَّم بصورة منتظمة، وألا تستبعد المحتاجين إلى الدعم. أما البرامج التي يقتصر تسجيل المستفيدين منها على استقصاء ثابت أو على فترة معينة، فهي تثير قلقاً خاصاً من حيث الامتثال لهذا المبدأ.

---

(١٣) انظر *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*, HelpAge International, 2004.

٤٠- وينشأ الفقر عن ممارسات تمييزية ظاهرة ومستترة، وتؤدي هذه الممارسات بدورها إلى تفاقم الفقر الذي يعاني منه ضحايا التمييز. فإذا كان هدف برامج التحويلات النقدية هو الحد من الفقر، فيجب أن تسهم بالتالي في الحد من الوصمة التي يتعرض لها المستفيدون وفي القضاء على القوالب النمطية السلبية والاستبعاد الاجتماعي. ويعني ذلك، مثلاً، دفع استحقاقات مرضى فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بطريقة تصون كرامتهم وحقهم في المحافظة على الخصوصية.

٤١- ويتطلب مبدأ تيسُّر الوصول أن تصمَم حملات التوعية والتواصل وتقديم المعلومات المتعلقة ببرامج التحويلات النقدية بحيث تصل إلى الفئات الضعيفة أو المستبعدة بوجه خاص. وينبغي أن تُقدم المعلومات من خلال القنوات التي تصل إلى أفقر شرائح المجتمع (مثل الإعلانات الإذاعية، والبرامج الحوارية، والمسرحيات المجتمعية، وما إلى ذلك). كما يجب أن تذلّل حملات التوعية والتواصل على العوائق المادية (مثلاً باستخدام طريقة برايل أو سبل خاصة أخرى للوصول إلى الأشخاص ذوي الإعاقة) والعوائق الثقافية (مثلاً بإتاحة المعلومات باللغات التي تستخدمها الأقليات والشعوب الأصلية والسكان المهاجرون). كما يجب توفير التدابير التكنولوجية، عند الاقتضاء، لتيسير الوصول إلى البرامج. ففي ولايات مختلفة في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يمكن للسكان الحصول على معلومات عن المِنح والاستحقاقات عن طريق الاتصالات الهاتفية المجانية.

٤٢- ولا تكفي المعلومات لضمان الوصول، كما أنها لا تضمن تمكُّن جميع الأشخاص المستحقين من المطالبة باستحقاقاتهم. ويجب أيضاً أن تتضمن حملات التوعية والتواصل تدابير لإزالة أي عوائق مادية أو ثقافية أو جغرافية أو غير ذلك من العوائق التي تحول دون استفادة فئات معينة تواجه عقبات خاصة من هذه البرامج: ولا سيما الأشخاص ذوي الإعاقة، أو المسنين، أو الشعوب الأصلية، أو الأقليات، أو المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وينبغي اتخاذ تدابير خاصة تتيح للإداريين الوصول إلى المستفيدين الذين يعيشون في المناطق الريفية النائية.

٤٣- وينبغي توفير سبل ووسائل تتيح للمستفيدين المحتملين أو الفعليين أن يمثلهم غيرهم، مع توفير ضمانات ضد التجاوزات. وهذا يتسم بأهمية خاصة بالنسبة للمسنين وذوي الإعاقة. كما يستلزم الوصول إزالة العوائق الإدارية التي قد تؤثر تأثيراً غير متناسب على من يعيشون في حالة فقر مدقع، مثل اشتراط تقديم وثائق هوية عند التسجيل حيثما تكون هذه الوثائق باهظة التكاليف أو عندما يشترط الحصول عليها في مناطق لا يسجَّل فيها الكثيرون عند ميلادهم.

جيم - ضمان المساءلة والشفافية والوصول إلى المعلومات

٤٤- إن التحويلات النقدية المباشرة إلى عدد كبير من المستفيدين تثير قلقاً إزاء احتمال حدوث تجاوزات من جانب مديري البرامج. فمن الضروري وجود آليات للمساءلة في جميع برامج التحويلات النقدية لتجنب الفساد، والتجاوزات، وسوء الإدارة، والتلاعب السياسي. كما أن الشفافية وإتاحة الوصول إلى المعلومات تمثلان عنصرين أساسيين في المساءلة.

٤٥- وتعني الشفافية أن يتمكن المستفيدون، والمجتمع ككل، من تحديد أدوار ومسؤوليات جميع أصحاب المصلحة (على الصعيدين الوطني والمحلي). وينبغي توفير الشفافية في عدد من مكونات هذه البرامج، مثل آليات

تحديد المستفيدين والمستهدفين، ومعايير الاستحقاق، والمزايا، وآليات الشكوى، وسبل الانتصاف. ومن ثم فإن أول شرط يتعين استيفاؤه هو أن يكون الإطار القانوني والمؤسسي لهذه البرامج واضحاً ومعلناً.

٤٦- ولضمان الحماية من التجاوزات وسوء الإدارة، ينبغي أن تشتمل هذه البرامج على آليات للإفصاح عن المعلومات في كل خطوة من خطوات التنفيذ. ويجب أن يتاح للمستفيدين وللمجتمع ككل الحصول على المعلومات بشأن تصميم هذه البرامج وكيفية وفاء السلطات بالتزاماتها. كما ينبغي إتاحة المعلومات عن نتائج عمليات الرصد والتقييم. ويجب أن يسهُل الوصول إلى المعلومات التي ينبغي أن تكون ملائمة لثقافة البلدان وأن تقدَّم بطريقة يسهل الاطلاع عليها من جانب غير المتعلمين.

٤٧- فإذا افتقدت هذه البرامج آليات المساءلة وسبل الانتصاف، فسوف تقل احتمالات فهمها من حيث الاستحقاقات والحقوق، وسوف يُنظر إليها على الأرجح على أنها وسائل للمحسوبية يمكن التلاعب بها من جانب الأطراف السياسية. ومن الضروري وجود آليات مستقلة وفعالة لرصد عملية إدارة البرامج وجمع الشكاوى والنظر فيها، من أجل منع التجاوزات. وتزداد الحاجة إلى هذه الآليات بوجه خاص في مراجعة ثلاثة عناصر رئيسية، هي: الاستحقاق في إطار البرنامج، وصيانة البرنامج (للإبلاغ عن حالات طلب أعمال غير ملائمة، أو الدعم السياسي، أو طلبات الحصول على أموال، أو التهديدات، أو المضايقة الجنسية) والإشراف على إجراءات الدفع. وتؤدي هذه الآليات إلى تحسين سبل حماية المستفيدين، كما أنها تسهم في تحسين كفاءة برامج التحويلات النقدية.

٤٨- وينبغي أن تشتمل إجراءات الشكاوى على عملية استئناف يسهُل الوصول إليها، وأن تتسم بالبساطة والعدالة والفعالية. وبغية الحد من عدم التكافؤ في ميزان القوة، يجب أن توفِّر آليات الشكاوى ضمانات لعدم الكشف عن الهوية، وأن تسمح بتقديم شكاوى فردية أو جماعية. وفي الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، تبيِّن الأدلة أن عدم الكشف عن الهوية واستخدام الخطوط الهاتفية المجانية قد ولدَّا حوافز إيجابية ويسَّرا التصدي للفساد والمحسوبية(١٤). ويجب توفير موارد كافية لآليات الشكاوى، كما يجب أن تكون هذه الآليات ملائمة لثقافة البلدان.

٤٩- وبمقتضى معايير حقوق الإنسان، يحق لكل فرد اللجوء إلى سبل انتصاف فعالة إذا انتُهكت حقوقه. ولذلك يجب إتاحة سبل انتصاف شبه قضائية وقضائية للمستفيدين من برامج التحويلات النقدية. فالأفراد المستحقون للتحويلات (وفقاً للخطة الاستراتيجية الوطنية) ولكنهم مستبعدون من البرنامج، يجب أن تُتاح لهم سبل اللجوء في النهاية إلى هيئة قضائية.

٥٠- كما أن للآليات غير القضائية، مثل المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان، دوراً في تمكين المستفيدين المحتملين في علاقتهم بسلطات البرامج، وفي تعزيز الشفافية.

---

(١٤) انظر Christian Gruenberg .,Victoria Pereyra, "Manual de estudios de caso: Transparencia, participación, y rendición de cuentas en programas sociales focalizados", Fundación Tinker, Chile, 2009.

دال – ضمان المشاركة المجدية والفعالة

٥١- ينص قانون حقوق الإنسان الدولي على حق كل فرد في المشاركة في الحياة العامة كما يرد (على سبيل المثال في المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)[١٥]. فمشاركة الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر مدقع في السياسات والبرامج التي تؤثر فيهم، وبشكل عام في الحياة العامة، هي أمر أساسي لحماية حقوق الفقراء. ولذلك يجب أن يتمتع المستفيدون من برامج التحويلات النقدية بحق المشاركة في تصميم البرامج وتنفيذها وتقييمها.

٥٢- غير أن المشاركة ليست مجرد شيء مستصوب من منظور الملكية والاستدامة، وإنما هي حق من الحقوق. ويجب أن تؤدي المشاركة دوراً في تصميم برامج التحويلات النقدية وتنفيذها. ونظراً لعدم التكافؤ في ميزان القوة بين المستفيدين من البرامج والجهات التي تديرها، فكثيراً ما يعجز المستفيدون عن حماية حقوقهم. وبدون توفير آليات عادلة وفعّالة تمكّن المستفيدين من المشاركة الفعالة، تتعرض برامج التحويلات النقدية إلى التلاعب السياسي.

٥٣- كما أن عدم المشاركة يحول بين راسمي السياسات ومديري البرامج وبين معرفة آراء الناس بشأنها، مما يقوض بالتالي فعالية هذه البرامج وتطويرها واستدامتها. وتسهم المشاركة أيضاً في ضمان التلاحم الاجتماعي والدعم السياسي لبرامج التحويلات النقدية.

٥٤- وعند وجود استراتيجيات تشاركية، قد لا تكون هذه الاستراتيجيات مجدية في كثير من الأحيان، نظراً لأن المشاركة تكون شكلية أو تقتصر على مجرد تقديم المشورة، مما لا يمكّن المستفيدين في الواقع من التأثير الفعلي على القرارات. وكثيراً ما تدمج عمليات المشاركة دون إيلاء اهتمام جدي للأسباب التي تحد من مشاركة الفئات الضعيفة، مثل أوجه عدم التكافؤ في ميزان القوة بين المجموعات المختلفة في المجتمع. ويؤدي ذلك إلى مخاطر الحصول على نتائج هي عكس النتائج المنشودة. فبدلاً من القضاء على التعسف في استعماال السلطة، قد يؤدي ذلك إلى إدامة هذا التعسف من جانب النُّخب المحلية واستبعاد المجموعات المهمشة ولا سيما النساء. ولذلك ينبغي فهم المشاركة بمعنى أوسع. فمثلاً، يجب ألا تقتصر المشاركة على المستفيدين فحسب، بل ويجب أن تشمل أيضاً منظمات المجتمع المدني التي يمكنها أن تؤدي دوراً في الدفاع عن حقوق المستفيدين وتعويضهم عن عدم التكافؤ في ميزان القوة.

هاء – برامج التحويلات النقدية المشروطة مقابل برامج التحويلات النقدية غير المشروطة

٥٥- برامج "التحويلات النقدية المشروطة "هي أنواع محددة من برامج التحويلات النقدية التي تقدم الأموال نقداً إل المستفيدين شريطة التزامهم بالقيام بشيء مقابل ذلك، مثل إلحاق أطفالهم بالمدارس، أو المشاركة في البرامج الصحية، أو تحقيق الأهداف التغذوية. واستناداً إلى تجربة بعض بلدان أمريكا اللاتينية وجنوب آسيا، تشجع بعض وكالات التنمية والمؤسسات المالية الدولية، بما فيها البنك الدولي، مزيداً من البلدان على وضع برامج للتحويلات النقدية المشروطة.

---

(١٥) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥.

٥٦- ولا توجد في الوقت الحالي أدلة كافية تتعلق بتكاليف ومنافع برامج التحويلات النقدية المشروطة بالمقارنة مع برامج التحويلات النقدية غير المشروطة. ويدور جدل حول ما إذا كان ربط التحويلات النقدية بشروط يزيد من قدرة برامج التحويلات النقدية على الحد من الفقر وتحسين التمتع بحقوق الإنسان الأخرى، وذلك بتحسن معدل الإلمام بالقراءة والكتابة أو خفض معدلات وفيات الرضع، على سبيل المثال.

٥٧- وهناك ثلاث حجج رئيسية تؤيد برامج التحويلات النقدية المشروطة، أولها، أنها ضرورية للتأثير في سلوك ومواقف المستفيدين المستهدفين. وتنطلق هذه الحجة من افتراض مفاده أنه إذا لم تكن هناك شروط، فلن يستثمر المستفيدون نفس القدر من الاستثمارات في الصحة أو التعليم. وثاني هذه الحجج أن برامج التحويلات النقدية المشروطة قد ينظر إليها على الأرجح على أنها تفيد "الفقراء المستحقين"، ومن ثم فقد تلقى المزيد من الدعم السياسي. أما الحجة الثالثة فهي أن برامج التحويلات النقدية المشروطة تسهم في تحقيق احترام الذات ونوع من الاستقلالية للمستفيدين، حيث إنهم لا يحصلون على "شيء مقابل لا شيء". وإضافة إلى ذلك، يرى بعض المناصرين لبرامج التحويلات النقدية المشروطة أنه من خلال زيادة الطلب على الخدمات الصحية والتعليمية يمكن لبرامج التحويلات النقدية المشروطة أن تعزز رأس المال البشري، وأن تسهم من ثم، على المدى الطويل، في كسر حلقة توارث الفقر عبر الأجيال.

٥٨- وهناك أيضاً حجج قوية ضد فرض الشروط. فمنتقدو فرض الشروط يشيرون إلى عدم وجود دليل اجتماعي واقتصادي سليم بشأن مدى ضرورة فرض الشروط لتحقيق النتائج المنشودة، حيث يمكن تحقيق نفس التحسن دون فرض هذه الشروط. كما تكتنف الشكوك مسألة ضرورة فرض الشروط، انطلاقاً من تأثيرها السلبي المحتمل في غياب الاستثمار السليم في جانب عرض الخدمات العامة. وينطبق ذلك بشكل خاص على البلدان ذات الدخل المنخفض، أو البلدان التي مزقتها الحرب، أو البلدان ذات الدخل المتوسط التي تعاني بعض مناطقها من عدم توفر الخدمات أو عدم إمكانية الحصول عليها أو تدني نوعيتها. وهناك حجة أخرى مفادها أن فرض الشروط ينطوي على تكاليف إضافية للرصد والإدارة، وتكاليف أخرى خاصة يتكبدها المستفيدون للامتثال للشروط. وتشير الأدلة إلى أنه في البلدان المنخفضة الدخل، قد يكون من الأفضل إنفاق الموارد على توسيع نطاق الخدمات الاجتماعية القائمة لا على تغطية التكاليف الإدارية المرتبطة برصد مدى الامتثال للشروط. كما يحتج البعض بأن فرض الشروط قد يقوض دون داع استقلالية الأفراد، ويفترض أن الفقراء لا يمكنهم تحديد الخيارات الرشيدة التي تحسن سبل معيشتهم.

٥٩- وأحد الاختيارات الرئيسية في وضع الشروط هو تحديد كيفية إنفاذها. فإذا كانت بعض البلدان تفرض عقوبات صارمة في حالة عدم الامتثال، ففي دول أخرى لا يتم إنفاذ الشروط ولا ينجم عن عدم الامتثال أي تخفيض في المنافع. فاستبعاد أي فرد أو أسرة معيشية من برنامج للتحويلات النقدية، بسبب عدم الوفاء بالشروط المفروضة، يثير أوجه قلق قوية بشأن حقوق الإنسان. فعدم الامتثال للشروط ينبغي أن يساعد المسؤولين عن البرامج في تحديد المشاكل والتصدي لها. فمثلاً، لا تلتحق الفتيات في بعض البلدان بالمدارس (وهو شرط من شروط برامج التحويلات النقدية) لأنهن يتعرضن للتحرش الجنسي، وتعزف الحوامل عن الذهاب إلى العيادات الصحية بسبب التدني الشديد في نوعية الخدمات أو لكون العيادات بعيدة جداً. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي أن تتوافر لدى برامج التحويلات النقدية آلية لمساعدة الأسر التي لا تمتثل للشروط، دون أن تترتب على عدم امتثالها

أي نتائج عقابية. وهذا هو الحال تحديداً عندما تكون المرأة المعيلة للأسرة المعيشية مسؤولة عن ضمان الوفاء بالشروط (انظر الفقرة ٦٦ أدناه).

٦٠- وقد يعني فرض شروط صارمة (مثل استبعاد الأسر من برامج التحويلات النقدية لعدم وفائها بالشروط) أن تفرض عقوبات على الأسر الأشد فقراً. ويجب على الدول أن تضمن ألا تنتهك النتيجة النهائية حق الأفراد في التمتع على الأقل بالمستوى الأدنى الضروري من حقوق الإنسان، أياً كانت السياسة التي تنتهجها الدول.

واو - الأزمة الاقتصادية الحالية، وبرامج التحويلات النقدية، وحقوق الإنسان

٦١- دعا مجلس حقوق الإنسان، في قراره دإ-١/١٠، جميع الإجراءات الخاصة ذات الصلة إلى النظر في تأثيرات الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين على إعمال حقوق الإنسان. وبينما يعكف المجتمع الدولي على تقييم تأثير الأزمة، يتضح أن الفقراء هم الأشد تأثراً من غيرهم، وأن الأزمة ستدفع بمزيد من الناس إلى هاوية الفقر.

٦٢- وفي وقت كتابة هذا التقرير، كانت البلدان تعمل على تحديد السياسات التي ستعتمدها للتخفيف من التأثيرات الاجتماعية للأزمة، بما في ذلك سبل التصدي للخسائر في الأجور والمدخرات، وانخفاض التحويلات المالية، وارتفاع أسعار المواد الغذائية الأساسية والوقود والأدوية الأساسية، واحتجاز رهون المنازل، وضعف فرص الحصول على القروض. وتشمل "رُزم" تدابير التنشيط التي أعلنتها بعض البلدان مبادرات للتحويل النقدي، وتوسيع نطاق برامج الضمان الاجتماعي على سبيل المثال لتعزيز إعانات البطالة (كما هو الحال مثلاً في كندا، وفرنسا، والاتحاد الروسي، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية)، وزيادة برامج التحويلات النقدية (في البرازيل، وكندا، وشيلي، وفرنسا، وإيطاليا، وإندونيسيا، واليابان، والمكسيك، والفلبين، وجمهورية كوريا، وتايلند، مثلاً)، واستحقاقات الأطفال (كما في أستراليا، وألمانيا، والمكسيك، وجنوب أفريقيا، وإسبانيا)، ومعاشات الشيخوخة (كما في الأرجنتين والصين).

٦٣- وتواجه أغلبية البلدان النامية قيوداً مالية تحد من الإنفاق والاستثمار الحكومي في الخدمات الاجتماعية. وهناك مخاطر تتمثل في انخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية أيضاً. ومع ذلك، تبين الأدلة المستقاة من الأزمات السابقة، ولا سيما الأزمة الآسيوية في أواخر التسعينيات من القرن الماضي، أن فترات الأزمات ليست الفترات التي ينبغي فيها خفض الإنفاق الاجتماعي[١٦] بل، على العكس، ينبغي استغلال ذلك كفرصة لتصحيح الاختلالات ووضع أنظمة شاملة للضمان الاجتماعي تكون فيها برامج التحويلات النقدية عنصراً واحداً فقط.

٦٤- وينبغي أن ينظر إلى برامج التحويلات النقدية على أنها أداة واحدة من أدوات السياسة العامة العديدة اللازمة للتصدي للأزمة. وقد أدت الأزمة المالية التي اندلعت في عام ١٩٢٩ إلى انتشار الفقر على نطاق واسع في البلدان المتقدمة، ولكنها أدت أيضاً إلى وضع برامج حكومية مثل برنامج "الصفقة الجديدة" (New Deal)، حيث ولّدت الإرادة السياسية لتوسيع نطاق أنظمة الضمان الاجتماعي لتغطي الجميع، وتقديم المساعدة الاجتماعية

(١٦) Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty*, World Bank Policy Research Report, 2009, p. 197.

للفقراء، ووضع برامج للتوظيف. وتتوافر نفس الفرصة الآن في البلدان النامية – بدعم من هيئات المساعدة والتعاون الدوليين.

٦٥- ويجب أن تقترن برامج التحويلات النقدية بأنظمة طويلة الأجل للضمان الاجتماعي. وينبغي ألاَّ تفسّر المنظورات الاقتصادية غير الواضحة في جميع البلدان المتقدمة والنامية على أنها سبب كافٍ للتراجع في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للجميع، بما في ذلك الحقوق في الضمان الاجتماعي وفي التمتع بمستوى معيشي مناسب. وإن تنفيذ مبادرات التحويلات النقدية المؤقتة وحدها لا يكفي لإعمال هذه الحقوق.

خامساً – المجموعات التي تحتاج إلى عناية خاصة

ألف – النساء والمساواة بين الجنسين

٦٦- يسمح قانون حقوق الإنسان للدول، ويُلزمها في ظروف معينة، بأن تتخذ تدابير خاصة مؤقتة تهدف إلى الإسراع بوتيرة تحقيق المساواة الفعلية بين الرجال والنساء (المادة ٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة). كما يتعين على الدول اتخاذ جميع التدابير المناسبة لتغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجال والنساء، بغية القضاء على أشكال التحيز، والممارسات العرفية وسائر الممارسات القائمة على فكرة دونية أي من الجنسين أو تفوقه أو القائمة على القوالب الجامدة لدور الرجل والمرأة (المادة ٥(أ)). كما يتعين على الدول العمل على تعزيز المسؤولية المشتركة للرجال والنساء في تنشئة أطفالهم وتحقيق نمائهم (المادة ٥(ب)).

٦٧- وكما لاحظ العديد من المراقبين، وأكدته الخبيرة المستقلة في تقريرها لعام ٢٠٠٨ المقدم إلى الجمعية العامة (A/63/274)، فإن الطبيعة المتعددة الأوجه للتمييز الذي تعاني منه المرأة تعني ارتفاع نسبة المرأة في أفقر قطاعات المجتمع. ولذلك تشتمل العديد من برامج التحويلات النقدية على أحكام محدّدة للتصدي لمظاهر عدم المساواة بين الجنسين. فعلى سبيل المثال، تستحق المرأة في بعض الأنظمة الحصول على معاش اجتماعي في سنٍ تقل عن سن الرجل (كما في جنوب أفريقيا). وفي بلدان أخرى، تستهدف التحويلات النقدية الأرامل الفقيرات والنساء المعوزات (كما في بنغلاديش) أو تُوجّه إلى المرأة المعيلة للأسرة المعيشية (كما في معظم برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية). وفي بعض الأحيان، تهدف التحويلات المشروطة وغير المشروطة صراحةً إلى تحسين الأوضاع التغذوية والصحية والتعليمية للفتيات والأمهات اللاتي يعشن في حالة فقر مدقع.

٦٨- وقد حققت بعض برامج التحويلات النقدية هذه نجاحاً في تقليص التفاوت بين الجنسين في التعليم وفي تمكين المرأة. ويرى البعض أن توجيه الدعم النقدي عن طريق المرأة يعزز دورها واستقلاليتها، ولا سيما إذا عُهد إليها بإدارة الشؤون المالية للأسرة. ويؤدي ذلك إلى تحول في ميزان القوى في الأسرة المعيشية، حيث تكتسب المرأة مزيداً من السيطرة على الإنفاق الأسري، وتعتبر الزيادة في الدخل فرصة سانحة للمرأة لالتماس الوظائف والتعليم.

٦٩- ويتأثر الرجال والنساء في الواقع ببرامج التحويلات النقدية بطرق مختلفة. ويستلزم الأمر الأخذ بنهج قائم على نوع الجنس لإجراء تحليل دقيق للتأثير المحتمل لبرامج التحويلات النقدية على تمتع النساء اللاتي يعشن في حالة فقر مدقع بحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، قد يؤدي تقصي الموارد المالية الذي يربط استحقاق المرأة بدخل الزوج إلى زيادة احتمال تعرض المرأة للإيذاء أو للحرمان الاقتصادي.

٧٠- وإذا لم تتم إزالة العقبات التشريعية والإجرائية والثقافية التي تعوق مشاركة المرأة، فلن يكون بمقدورها ممارسة حقوقها. وكثيراً ما تكون مشاركة المرأة مقيدة نظراً لحالة التبعية للرجل في المنزل (كالزوج والأب والأخ) أو للرجل بوصفه متخذ القرار وصاحب السلطة (كالقادة التقليديين، وأعضاء المجالس المحلية، والقضاة، والشرطة)[١٧]. وكثيراً ما تواجه المرأة أوجه حرمان من حيث التعليم، وتملك الأراضي، والحصول على القروض وغير ذلك من الأصول الإنتاجية. وما لم يتوفر للمرأة الأمن أو السلطة أو الموارد، فلن تتمكن من المشاركة والمطالبة بالمساءلة.

٧١- وإن برامج التحويلات النقدية التي تلزم ربات الأسر المعيشية بضمان الوفاء بالشروط (مثل إرسال الأطفال إلى المدرسة، أو المشاركة في الفحوصات الطبية، أو حضور حلقات العمل المتعلقة بالتغذية) قد تلقي عبئاً لا مبرر له على عاتق المرأة في الوقت الذي تديم فيه المفاهيم التقليدية المتعلقة بدور الجنسين في الأسرة. ويستند فرض الشروط على المرأة إلى أدلة مفادها أن التزام المرأة برفاه أسرتها هو أقوى بشكل عام من التزام الرجل بذلك. وفي هذه الحالة، تُخطط البرامج بحيث تتجنب مخاطر إساءة استخدام الرجال للموارد التي توفّر لهم، وتضمن الوصول إلى المستهدف (كالأطفال مثلاً). إلاّ أن هذا النهج ينطوي على خطر كبير يتمثل في إدامة سيطرة الأب وإدامة نظرة المجتمع إلى هذا السلوك بدلاً من العمل على تغييره[١٨].

٧٢- وقد يكون لبرامج التحويلات النقدية التي تفرض شروطاً على المرأة نتائج عقابية إذا لم تضع في الحسبان تكاليف الفرصة البديلة للمرأة (مثل وقتها وسلوكها) أو تضمن توفير الخدمات المناسبة للجنسين وبتكلفة ميسورة.

باء - الأطفال

٧٣- تيسر عمليات تحويل الموارد الامتثال لعدد من الواجبات التي تقع على عاتق الدول فيما يتعلق بالأطفال. وقد يكون لهذه العمليات تأثير على حق الطفل في الحياة (المادة ٦ من اتفاقية حقوق الطفل)، وحقه في التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه (المادة ٢٤)، والحق في الاستفادة من الضمان الاجتماعي بما في ذلك التأمين الاجتماعي (المادة ٢٦)، والحق في مستوى معيشي ملائم لنموه البدني والعقلي والروحي والمعنوي والاجتماعي (المادة ٢٧)، والحق في التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه (المادة ٢٤)، والحق في التعليم (المادة ٢٨)، وغيرها من الحقوق. ووفقاً للاتفاقية، "يعني الطفل كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه".

٧٤- ويؤثر الفقر المدقع على الأطفال في حاضرهم ومستقبلهم على السواء، حيث إن له تأثيراً تراكمياً على قدراتهم المتطورة. ويعتمد الأطفال بشكل خاص على الخدمات الاجتماعية التي توفر لهم الظروف اللازمة للنمو دون معاناة الفقر. ويحتاج الأطفال، بوجه خاص، إلى سبل الوصول إلى الصحة والرعاية الاجتماعية والخدمات

---

(١٧) "Who answers to women? Gender and Accountability", UNIFEM, 2008.

(١٨) Bradshaw, S., "From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of Conditional Cash Transfer programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2, pp. 188-207.

التعليمية[١٩]. وقد يتأثر الدعم المقدم للأطفال تأثراً شديداً بالحرمان الاقتصادي وبالتغيرات الأخرى التي تحد كثيراً من قدرة الأسرة على الاستثمار في نماء الأطفال.

٧٥- وتشير العديد من برامج التحويلات النقدية إلى الأطفال على أنهم مجموعة ضعيفة. وتوجه هذه البرامج منافعها إلى رب الأسرة، مع توقع أن يكون تخفيف القيود الاقتصادية حافزاً مباشراً (في حالة برامج التحويلات النقدية المشروطة) أو غير مباشر (في حالة برامج التحويلات النقدية غير المشروطة) على تحسين سبل وصول الأطفال إلى الصحة والتعليم والتغذية. وقد تركز البرامج أيضاً على الحد من تشغيل الأطفال، وتعزيز المساواة بين الجنسين بدعم الاستثمار في رأس المال البشري المتمثل في الفتيات، وتعزيز القدرة التفاوضية للمرأة داخل الأسرة المعيشية.

٧٦- وتشير الأدلة إلى أن التحويلات النقدية هي أداة فعالة في تحسين بعض المؤشرات المتعلقة بفقر الأطفال. كما تشير إلى أن النماذج المختلفة للتحويلات النقدية التي تستهدف الأطفال يمكن أن تكون لها تأثيرات مماثلة عموماً في الحد من الفقر[٢٠]. ووفقاً للدراسات، تسمح المدفوعات المنتظمة والموثوقة للأسر بأن تبدأ التخطيط مرة أخرى وأن تستثمر مزيداً من الدخل في الأنشطة المدرة للدخل أو في تعليم أطفالها[٢١].

٧٧- وبرغم الإشارة إلى الأطفال في كثير من الأحيان على أنهم الفئة المستهدفة ببرامج التحويلات النقدية، إلاّ أنه لا ينظر إليهم عادة على أنهم أصحاب حقوق، وغالباً ما لا تركز عملية تقييم برامج التحويلات النقدية تركيزاً كافياً على الأطفال. وقد يكون لتحسين صافي دخل الأسرة المعيشية التي ترعى أطفالاً تأثير محدود جداً إذا كانت الخدمات الاجتماعية المقدمة لهؤلاء الأطفال لا تكفي لتلبية احتياجاتهم الأساسية.

٧٨- وتشير البيانات التي جمعها البنك الدولي إلى أن برامج التحويلات النقدية المشروطة كانت لها تأثيرات إيجابية على معدلات الالتحاق بالمدارس والانتظام في الدراسة، وساعدت في بعض الأحيان على الحد من التفاوت بين الجنسين في الالتحاق بالمدارس[٢٢]. غير أن البحوث المتاحة لا تقدم إلا معلومات قليلة عن مدى تعلم الطلاب. كما أنه ليست هناك سوى أدلة قليلة على التأثير المتواضع لبرامج التحويلات النقدية على الالتحاق بالمدارس، والتقدم في الدراسة، وزيادة سنوات الدراسة[٢٣]. ويعرب الخبراء عن مخاوف من أن فرض شروط في إطار برامج التحويلات النقدية قد يؤثر سلباً

---

(١٩) UNICEF, Innocenti Social Monitor 2006, "Understanding child poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of independent States", UNICEF (2006).

(٢٠) Armando Barrientos and Jocelyn DeJong, "Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing?" In *Development Policy Review*, 2006, vol. 24, No. 5, pp. 537-552.

(٢١) Rolf Künnermann, Ralf Leonhard, "A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals", Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst, 2008, p. 10.

(٢٢) Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit. note 18, chap. V.

(٢٣) Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva and Ernesto Trevino, "Where is the 'education' in conditional cash transfers in education?", UNESCO, 2006, p. 50.

على بيئة الدراسة، حيث تزود هذه الشروط المدرسين بوسائل إضافية لممارسة سلطتهم على الطلاب والآباء، لا تعتمد على جودة الإرشادات التي يقدمونها[٢٤]. وتشير نفس الدراسة إلى أن منح المدرسين سلطة التأثير المباشر على رفاه الأسر الفقيرة قد يقلل من إمكانية تطوير أساليب لإدارة المدارس تتميز بمزيد من الديمقراطية والمشاركة.

٧٩- وهناك أيضاً بعض الأدلة على زيادة الاستفادة من الخدمات الصحية الوقائية كثمرة لبرامج التحويلات النقدية. غير أن ذلك يتضح فقط من بعض النتائج (مثل رصد نمو الأطفال) وليس من نتائج أخرى (مثل معدلات التطعيم)[٢٥].

٨٠- كما تشير البحوث إلى أن اقتران برامج التحويلات النقدية بالمعلومات، والدعم الاجتماعي، ورصد الوزن، وإعطاء المكملات الغذائية الصغيرة، يمكن أن يحفز الممارسات الغذائية الصحية وأن يحسِّن الحالة التغذوية لصغار الأطفال تحسيناً هائلاً، ولا سيما بتجنب تعرضهم للتقزم. إلاّ أن الصورة العامة المتعلقة بمسائل مثل التطعيم ومعدلات المرض والوفيات تشير إلى أن تشجيع الانتفاع بالخدمات من خلال برامج التحويلات النقدية قد لا يحقق النتائج المرجوة إذا ظلت الخدمات المقدمة متدنية النوعية.

٨١- ولا يُعد الحد من عمل الأطفال هدفاً صريحاً لمعظم برامج التحويلات النقدية الموجودة. غير أن منظمة العمل الدولية حددت هذا الهدف ضمن التأثيرات الإيجابية التي حققتها هذه البرامج في أمريكا اللاتينية[٢٦]. ومع ذلك، فإن نقص البيانات المتعلقة بعمل الأطفال في معظم البلدان يعوق تحديد التأثير الدقيق لعمليات التحويلات النقدية على عمل الأطفال.

٨٢- وبشكل عام، تتأثر فعالية برامج التحويلات النقدية بالنسبة لأطفال الأسر المعيشية الفقيرة بكل من: (أ) حجم التحويلات؛ (ب) مدى توجه تخطيط البرامج نحو الأطفال[٢٧]؛ (ج) من الذي يتحكم في التحويلات على مستوى الأسرة المعيشية؛ (د) مدى توافر الخدمات الاجتماعية التكميلية[٢٨].

٨٣- وينبغي أن يُنظر إلى برامج التحويلات النقدية على أنها مكوِّن واحد فقط من مكوّنات نظام الحماية الاجتماعية الأشمل. ولا يمكن أن يتحقق تأثير هذه البرامج على حياة الأطفال إلا بإدماجها بصورة كاملة في مجموعة واسعة من السياسات الاجتماعية وبتوفير الخدمات العامة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة بشكل خاص من الأطفال، مثل الأيتام وأطفال الشوارع والأطفال ذوي الإعاقة والأطفال الذين يعولون أسرهم المعيشية وغيرهم من الأطفال المنفصلين عن الأسر التي يعولها البالغون ويستبعدون في كثير من الأحيان من برامج التحويلات النقدية.

---

(٢٤) نفس المرجع، صفحة ٥١.

(٢٥) Ariel Fiszbein, Norber Schady, op. cit, note 18, p. 137.

(٢٦) Pablo Sauma, *Trabajo infantil y los programas transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, 2007.

(٢٧) CTPs could achieve this by either focusing on children, by taking children's needs into account when determining the size of transfers, and/or by linking beneficiary households to other services that provide for children's needs.

(٢٨) Bernd Schubert, Douglas Webb, Miriam Temin, and Petronella Masabane, "The Impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS: evidence from Zambia, Malawi and South Africa", UNICEF, 2007.

جيم - الأشخاص ذوو الإعاقة

٨٤- كثيراً ما تكون الإعاقة سبباً للفقر ونتيجة له. ويبلغ عدد ذوي الإعاقة في العالم قرابة ٦٥٠ مليون شخص، أي نحو ١٠ في المائة من مجموع سكان العالم. ويعيش نحو ٨٠ في المائة من هؤلاء في البلدان النامية، ويعاني كثير منهم من الفقر. وتشير الأدلة، في البلدان النامية والمتقدمة على السواء، إلى أن عدد الأشخاص ذوي الإعاقة مرتفع بشكل غير متناسب بين الفقراء، كما أنهم أشد فقراً بالمقارنة مع غير المعوقين[٢٩].

٨٥- وإن أحكام اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والمادة ٢ من اتفاقية حقوق الطفل، ومبدأ عدم التمييز في قانون حقوق الإنسان الدولي، تلزم الدول بأن تضمن تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بجميع حقوق الإنسان على قدم المساواة مع الآخرين[٣٠]. وتعترف اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بحق هؤلاء الأشخاص في مستوى معيشي لائق لهم ولأسرهم، وفي ضمان إعمال هذه الحقوق دون تمييز على أساس الإعاقة. كما تعترف هذه الاتفاقية بواجب الدول المتمثل في ضمان حق هؤلاء الأشخاص في الحماية الاجتماعية دون تمييز. ويجب على الدول أن تضمن استفادة هؤلاء الأشخاص من برامج الحماية الاجتماعية وبرامج الحد من الفقر، وأن تضمن حق الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعيشون في حالة فقر وأسرهم في الاستفادة من المساعدة التي تقدمها الدولة لتغطية النفقات المتعلقة بالإعاقة، بما في ذلك المساعدة المالية (المادة ٢٨ من الاتفاقية).

٨٦- كما تعترف هذه الاتفاقية، على وجه التحديد، بأهمية التعاون الدولي وتعزيزه في إعمال حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة: فتنص الاتفاقية على ضمان شمول التعاون الدولي الأشخاص ذوي الإعاقة واستفادتهم منه وتسهيل ودعم بناء القدرات (المادة ٣٢).

٨٧- ويجب أن تكون منح الإعاقة جزءاً من نظام أوسع للحماية الاجتماعية يضم مجموعة شاملة من التدابير التي تضمن الحصول الشامل على التعليم والخدمات الصحية وتيسِّر فرص العمل. وينبغي أن يكون المستوى المعيشي اللائق والاندماج الاجتماعي للأشخاص ذوي الإعاقة شاغلاً من الشواغل الرئيسية.

٨٨- ولا تتوافر حالياً بيانات عن تأثير برامج التحويلات النقدية على الأشخاص ذوي الإعاقة وأسرهم. وينبغي للدول أن تعزز عملية جمع البيانات المتعلقة بتأثير هذه البرامج على هؤلاء الأشخاص، وكذلك البيانات المتعلقة بنوع ودرجة الإعاقة بين السكان.

سادساً - دور المساعدة والتعاون الدوليين

٨٩- إن التكلفة المحتملة لبرامج التحويلات النقدية الوطنية في البلدان المنخفضة الدخل ليست بسيطة. ومع ذلك، تشير الأدلة إلى أن هذه البرامج ميسورة الكلفة ويمكن تنفيذها إذا وُجدت الإرادة السياسية اللازمة[٣١]. ويمكن تنفيذ هذه البرامج في بعض الحالات من خلال تقديم المساعدة الدولية. وتلتزم الدول الأطراف في العهد

---

(٢٩) E/CN.5/2008/6، الفقرة ٢.

(٣٠) انظر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٥(١٩٩٤).

(٣١) المرجع المذكور في الحاشية ١٤.

الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باستخدام أقصى ما يمكن من الموارد المتاحة، سواء بمفردها أم في سياق المساعدة والتعاون الدوليين (الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد).

٩٠- وفي السنوات الأخيرة، أبدت عدة دول ووكالات مانحة ومؤسسات مالية دولية ومنظمات غير حكومية اهتماماً بدعم المزيد من برامج التحويلات النقدية. وأعلن البنك الدولي أنه سيقدم في عام ٢٠٠٩ قروضاً قيمتها ٢,٤ مليار دولار أمريكي لبدء وتعزيز عمليات التحويلات النقدية المشروطة في شتى أنحاء العالم.

٩١- ولا يمكن لبرامج التحويلات النقدية أن تحل محل تدابير المساعدة الدولية الأخرى، بل يمكنها فقط أن تكمِّل "رُزم" تدابير المساعدة الأوسع نطاقاً. ومع ذلك، يمكن للجهات المانحة أن تؤدي دوراً حاسماً في ضمان استدامة أنظمة الضمان الاجتماعي في البلدان المتلقية. ولبلوغ هذه الغاية، ينبغي أن تتسم المساعدة الدولية بالشفافية، وقابلية التنبؤ بها والاعتماد عليها، وأن تدعم العمليات الطويلة الأجل التي توفر سبل التمكين للفقراء. وينبغي تنسيق مبادرات الجهات المانحة لتوسيع نطاق شموليتها، والحد من الازدواجية، وتخفيض التكاليف الإدارية.

٩٢- وعند تنفيذ برامج التحويلات النقدية بمساعدة خارجية، من الأهمية بمكان بنّاء الدعم السياسي وملكية البلدان للبرامج[٣٢] .ويجب أن يرتكز تصميم أي برنامج من هذه البرامج على الظروف الخاصة للبلد المتلقي، مع الامتثال لمعايير حقوق الإنسان. وينبغي أن تنفَّذ هذه المشاريع في إطار من الشراكة الفعلية مع الدولة المتلقية وفي إطار من الحوار مع المستفيدين المحتملين. ويتعين على الدول العمل على بناء قدرات مؤسساتها وموظفيها على تنفيذ هذه البرامج، بدعم من الجهات المانحة.

٩٣- وتعتبر المشاريع التجريبية لبرامج التحويلات النقدية خياراً تنفيذياً مفيداً إذا كان البلد يفتقر مثلاً، إلى الموارد البشرية أو المالية اللازمة لتنفيذ برنامجه الخاص تنفيذاً كاملاً. إلاّ أنه من أجل ضمان ملكية المشروع واستدامته خلال الفترة التجريبية، ينبغي للوكالات المانحة أن تسعى إلى مواءمة ما تقدمه من عون ومساعدة. كما ينبغي أن تضمن الدول المتلقية أن يُنفذ المشروع التجريبي في إطار قانوني ومؤسسي مناسب. ومن المستصوب، حتى أثناء الفترة التجريبية، أن تسهم الدولة المتلقية أو تشارك في تمويل المشروع (بأقصى ما يمكن من الموارد المتاحة)، وأن تلتزم صراحة بزيادة المساهمة بالأموال المحلية زيادة تدريجية.

٩٤- وينبغي للمنظمات الحكومية الدولية، وخاصة المؤسسات المالية الدولية، أن تحترم وتدعم التزامات الدول بحقوق الإنسان والوفاء بهذه الالتزامات في سياق برامج التحويلات النقدية.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٩٥- تعتبر برامج التحويلات النقدية الآن وسيلة فعالة للتخفيف من حدة الفقر والفقر المدقع في جميع أنحاء العالم. وفي البلدان المتقدمة حيث توجد أنظمة راسخة للضمان الاجتماعي، يعتبر تحويل الموارد إلى الأسر التي تعيش في حالة فقر مدقع مكوِّناً أساسيا في عدد من برامج المساعدة الاجتماعية. وفي الآونة الأخيرة، تطورت برامج التحويلات النقدية المشروطة وغير المشروطة، ووُضعت برامج تحاكيها في عدد من البلدان النامية.

---

(٣٢) Degol Hailu, "Cash transfer: lessons from Africa and Latin America", UNDP International Poverty Centre, 2008.

٩٦- وتعترف الخبيرة المستقلة بأن برامج التحويلات النقدية هي خيار من خيارات السياسة العامة يمكن أن يساعد الدول على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. ويمكن لهذه التحويلات أن تؤثر إيجابياً على ممارسة عدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية. فبوجه خاص، يمكن لبرامج التحويلات النقدية أن تساعد على إعمال الحق في التمتع بمستوى معيشي لائق، يشمل الغذاء الكافي والملبس والمسكن اللائقين. ولذلك، ترحب الخبيرة المستقلة بالجهود المبذولة من قبل الدول التي تنفّذ هذه البرامج، وهو ما يحدث في العديد من الحالات في إطار الاستراتيجيات الوطنية الأشمل الرامية إلى التصدي للفقر المدقع.

٩٧- غير أن هذه البرامج ليست بالضرورة هي الوسيلة الأنسب والأكثر فعالية للتصدي للفقر المدقع وحماية حقوق الإنسان في جميع السياقات. وينبغي أن يُنظر إلى هذه البرامج على أنها مكوِّن واحد فقط من مكونات الجهود الشاملة الرامية إلى الحد من الفقر. وقد تسفر أوجه الضعف والقصور في تصميم وتنفيذ هذه البرامج، من الناحية العملية، عن تناقضات مع الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان.

٩٨- وبينما يستلزم الأمر مزيداً من التحليل لكيفية إسهام هذه البرامج في التمتع بحقوق الإنسان أو في التأثير على التمتع بها، سوف تواصل الخبيرة المستقلة طوال فترة ولايتها دراسة الروابط بين حقوق الإنسان وأنظمة الحماية الاجتماعية، بما في ذلك برامج التحويلات النقدية.

٩٩- وتود الخبيرة المستقلة أن تقدم التوصيات التالية:

(أ) إدماج برامج التحويلات النقدية في أنظمة الحماية الاجتماعية، وضمان وجود أُطر قانونية ومؤسسية قوية:

'١' يجب على الدول أن تدمج برامج التحويلات النقدية إدماجاً كاملاً في أنظمة الحماية الاجتماعية الأشمل. ولكي تصبح هذه البرامج مكوِّناً دائماً في هذه الأنظمة، فيجب إدماجها في نظام الضمان الاجتماعي القائم، ويجب أن يراعي إطارها القانوني والمؤسسي المعايير الدولية والوطنية المتعلقة بالحق في الضمان الاجتماعي؛

'٢' يجب على الدول أن تنشئ أطراً قانونية ومؤسسية قوية لضمان مشروعية برامج التحويلات النقدية وفعاليتها واستدامتها. وتعد الأطر القانونية والمؤسسية درعاً واقياً من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، والأهم من ذلك أنها عناصر أساسية لضمان التحديد الواضح للمسؤوليات؛

(ب) إدماج مبادئ ومعايير حقوق الإنسان في جميع مراحل تصميم وتنفيذ وتقييم برامج التحويلات النقدية؛ ومع مراعاة الظروف الخاصة لكل بلد، ولا سيما الظروف الديمغرافية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية، وينبغي للدول أن تبني قراراتها على أساس المبادئ والمعايير التالية:

'١' المساواة وعدم التمييز: يقتضي مبدأ المساواة وعدم التمييز أن تولي الدول أولوية للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات على السواء. ويجب على الدول أن تضمن أن تتسم

عمليات استهداف هؤلاء الأفراد والجماعات ومعايير استحقاقهم بالإنصاف والفعالية والشفافية، وأن تسهم هذه العمليات في حمايتهم من التمييز. ويجب ألاّ تؤدي هذه البرامج إلى مزيد من الوصم أو الاستبعاد الاجتماعي لأي فرد أو جماعة في المجتمع. كما أن مبدأ عدم التمييز يقتضي أيضاً أن تحرص الدول باستمرار على أن تكون الخطط متاحة وقابلة لتكييفها مع مختلف السياقات المادية والجغرافية والاجتماعية والثقافية، على أن تؤخذ في الاعتبار القيود الخاصة التي تواجهها الفئات الأشد تعرضاً للتمييز؛

'٢' الشفافية، والوصول إلى المعلومات، والمساءلة: يجب على الدول أن تضمن وجود آليات متأصلة في برامج التحويلات النقدية للإفصاح عن المعلومات المتعلقة بتصميم البرامج وأدائها. كما يجب أن تتاح على نطاق واسع المعلومات المتعلقة بنتائج الرصد والتقييم ويجب أن تكون المعلومات متاحة للجميع وملائمة لثقافة البلدان، وأن تُقدم بطريقة يسهل للجميع الوصول إليها، ولا سيما المستفيدين من برامج التحويلات هذه. كما يجب أن تضمن الدول أن تحتوي البرامج على آليات لتقديم الشكاوى يسهل الوصول إليها، وأن تُزود هذه الآليات بموارد كافية، وأن تكون مناسبة لثقافة كل بلد. ويجب أن تتاح للمستفيدين سبل مناسبة للانتصاف في حالة فشل الأداء أو حدوث تجاوزات؛

'٣' المشاركة المجدية: يجب على الدول أن تضمن وجود آليات لتحفيز المشاركة المجدية لمن يعيشون في حالة فقر في تنفيذ برامج التحويلات النقدية. وعند إنشاء القنوات التشاركية، يجب وضع هياكل السلطة المحلية في الاعتبار، وضمان إدماج الفئات الضعيفة بوجه خاص. وينبغي أن تؤدي نتائج العمليات التشاركية المجدية إلى القضاء على أوجه عدم التكافؤ في ميزان القوة بين مقدمي المنافع والمستفيدين منها، مع تحسين قدرات المستفيدين على مقاومة التلاعب السياسي المحتمل؛

(ج) مواصلة تقييم تأثير برامج التحويلات النقدية المشروطة: يجب على الدول التي تفرض شروطا في برامج التحويلات النقدية أن تضمن ألا يؤدي تنفيذ هذه البرامج إلى استبعاد غير الممتثلين للشروط المحددة أو تعرضهم لانتهاك حقوق الإنسان. وقبل فرض شروط في برامج التحويلات النقدية هذه، يجب على الدول وراسمي السياسات إجراء تحليلات دقيقة لمدى قدرة البرامج على الرصد السليم للامتثال وفي نفس الوقت تقديم خدمات اجتماعية تلبي احتياجات السكان الذين يعيشون في حالة فقر مدقع؛

(د) تعميم المنظورات الجنسانية: يتعين على الدول أن تراعي المنظورات الجنسانية في تصميم برامج التحويلات النقدية وتنفيذها. وينبغي للدول تقييم مدى تأثير البرامج على سلطة المرأة في اتخاذ القرارات وقدرتها على المشاركة، وما إذا كانت هذه البرامج تديم الأدوار النمطية المتحيزة جنسانياً والمتصورة للرجال والنساء. كما يجب أن تكون المساواة بين الجنسين أحد المعايير التي يُستند إليها في تقييم أداء هذه البرامج. وينبغي للدول كذلك أن تعزز جمع بيانات مصنفة بحسب نوع الجنس فيما يتعلق بتأثير هذه البرامج، وأن تضمن أن تكون آلياتها الخاصة بتقديم الشكاوى مراعية لنوع الجنس؛

(هـ) إدماج برامج التحويلات النقدية في السياسات الأوسع نطاقا التي تشمل عدة قطاعات والتي تركز على الأطفال: يجب أن تضمن الدول الإدماج الكامل لبرامج التحويلات النقدية في مجموعة واسعة من السياسات الاجتماعية، وتقديم الخدمات العامة التي تركز على الأطفال في مجالات أخرى، بغية زيادة تأثيرها على حياة الأطفال. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لبعض الفئات الضعيفة من الأطفال، كالأيتام وأطفال الشوارع والأطفال ذوي الإعاقة والأطفال الذين يعولون أسرهم. ويجب على الدول أن تضمن معاملة جميع الأطفال دون تمييز من أي نوع؛

(و) إدماج برامج التحويلات النقدية الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة في أنظمة الحماية الاجتماعية: يجب على الدول أن تضمن إدماج برامج التحويلات النقدية الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة في أنظمة الحماية الاجتماعية. ومن المقبول استخدام هذه البرامج كتدبير يرمي إلى سد الفجوات الموضوعية الموجودة في مختلف برامج الحماية الاجتماعية الوطنية، ما دامت هذه الأنظمة قد وُضعت في إطار استراتيجية تهدف إلى إنشاء خطط شاملة تدريجية تضمن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي. كما يجب وضع تدابير معينة لتجنب الوصم والمزيد من لاستبعاد، وذلك بالتوازي مع التحويلات النقدية؛

(ز) ضمان توفر التعاون الدولي لدعم تنفيذ برامج التحويلات النقدية: يلزم توفر التعاون الدولي لدعم تطوير برامج التحويلات النقدية وتوسيع نطاقها في شتى أنحاء العالم. ففي حالات الأزمات الاقتصادية بوجه خاص، يمكن أن يؤدي الدعم الدولي دوراً حاسماً في حماية الفئات الأشد ضعفاً عن طريق هذه البرامج. ويجب أن يستند التعاون في مجال تنفيذ هذه البرامج إلى معايير حقوق الإنسان، وأن يراعي بشكل خاص إدماج برامج التحويلات النقدية على المدى الطويل في أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية؛

(ح) توسيع نطاق أنظمة الحماية الاجتماعية: ينبغي للدول أن تستغل القوة الدافعة التي نشأت عن الأزمة المالية الراهنة في بناء توافق آراء سياسي من أجل ضمان مستويات كافية من الإنفاق العام على التدخلات والسياسات الاجتماعية، بما في ذلك توسيع مظلة الضمان الاجتماعي وزيادة شمولية الخدمات الصحية والتعليمية.

- - - - -