الأمم المتحدة

A/79/111

الجمعية العامة

Distr.: General
1 July 2024
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والسبعون

البند 22 (ج) من القائمة الأولية*

القضاء على الفقر وقضايا إنمائية أخرى:

دور المرأة في التنمية

الدراسة الاستقصائية العالمية عن دور المرأة في التنمية

تقرير الأمين العام

تسخير الحماية الاجتماعية لصالح تحقيق المساواة بين الجنسين وبناء القدرة على الصمود وإحداث التحول

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. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في القرار 235/74 أن يستكمل *الدراسة الاستقصائية العالمية* لتنظر فيها في دورتها التاسعة والسبعين. وتقيّم هذه *الدراسة الاستقصائية العالمية* (التاسعة) التقدم المحرز والثغرات والتحديات المصادفة في بناء نظم شاملة للحماية الاجتماعية تراعي الاعتبارات الجنسانية، وتقدّم أمثلة وتوصيات بشأن سبل تحسين هذه النظم حمايةَ النساء والفتيات من الفقر والحرمان، وتعزيز قدرتهن على الصمود في وجه الصدمات، وتغيير الأعراف والبنى والمؤسسات الاجتماعية التي تمنع النساء والفتيات من تحقيق كامل إمكاناتهن.

* A/79/50.

24-11828 (A) 220724 120924

الرجاء إعادة استعمال الورق

المحتويات

الصفحة

أولا – اقتضاء الأزمات المطولة والفقر المستمر توفير خدمات الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني 4

ألف – مقدمة 4

باء – في عالم تغمره الأزمات، ليس الجميع عرضة للخطر بالقدر نفسه 5

جيم – إمكانية أن تُرجع نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني عمليةَ تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى المسار الصحيح 6

دال – اتباع نهج ثنائي المسار 7

ثانيا – اعتمال الفجوات الجنسانية الراسخة في مجال الحماية الاجتماعية على جبهات متعددة على امتداد دورة الحياة . . 8

ألف – مقدمة 8

باء – التفاوتات الجنسانية في كل الأعمار 10

ثالثا – إمكانية إرساء نظم حماية اجتماعية شاملة ومراعية للمنظور الجنساني تدريجيا 13

ألف – مقدمة 13

باء – توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل النساء العاملات في القطاع غير الرسمي 13

جيم – ترسيخ الرعاية باعتبارها ركيزة متداخلة لمختلف نظم الحماية الاجتماعية 15

رابعا – الحاجة إلى القيام بالمزيد لتلبي الحماية الاجتماعية احتياجات النساء والفتيات في خضم الأزمات الحادة والمطولة 17

ألف – مقدمة 17

باء – توسيع الدعم المقدم في البيئات المتضررة من الأزمات والنزاعات 18

جيم – الربط بالعمل المناخي 19

خامسا – اقتضاء التغيير المفضي إلى التحول اتباع نهج متكامل على مستوى البرامج والسياسات 21

ألف – مقدمة 21

باء – "النقد المكمّل": التكامل والتنسيق على مستوى البرامج 23

جيم – عمليات انتقالية جنسانية عادلة: تسخير التكامل والتنسيق لتحقيق تحول أوسع 25

سادسا – نظم تقديم الخدمات عاملٌ حاسمٌ في النجاح أو الفشل في توفير الحماية الاجتماعية للنساء وتجاربهن معها 27

ألف – مقدمة 27

باء – مفاقمة الحواجز الجنسانية المصادفة في تقديم الخدمات أشكالَ الإقصاء الأخرى 28

جيم – عناصر لإقامة نظم لتقديم الخدمات تكون نظما شاملة ومراعية للمنظور الجنساني 29

سابعا – وجوب معالجة التحديات المصادفة في تمويل الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني على المستويين المحلي والعالمي 34
ألف – مقدمة 34
باء – بيئة عالمية مليئة بالتحديات 35
جيم – الحاجة إلى جيل جديد من المواثيق المالية 36
دال – تهيئة ظروف تكفل تكافؤ الفرص على الصعيد العالمي 40
ثامنا – الاستنتاجات والتوصيات 41
ألف – معالجة الفجوات بين الجنسين والتحيز الجنساني في نظم الحماية الاجتماعية الاعتيادية وسياساتها وبرامجها 42
باء – تكييف سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات النساء والفتيات أثناء الأزمات الحادة والمطولة 43
جيم – تحسين التنسيق مع سياسات التوظيف والخدمات العمومية المراعية للمنظور الجنساني 43
دال – اتباع نهج قائم على الحقوق في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية 43
هاء – تعزيز التمويل لأغراض الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين 44
واو – تعزيز المشاركة والمساءلة في مجال الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني 44
زاي – تحسين البيانات والأدلة والمعارف لأغراض الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني 45

أولا - اقتضاء الأزمات المطولة والفقر المستمر توفير خدمات الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني

ألف - مقدمة

1 - هزت العالم صدمات متكررة في السنوات الأخيرة بدءًا بجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) ومرورا بأزمات الغذاء والوقود والأزمات المالية. ويعيش بلايين البشر في ظل نزاعات عنيفة مميتة، بينما الكوارث المناخية آخذة في التصاعد.

2 - وحدثت تلك الصدمات في خضم المعاناة من أوجه ضعف نظمية طويلة الأجل تفاقم التفاوتات داخل البلدان وفيما بينها. ويُعيق استمرار دوامة الأزمات الاقتصادية والديون المتزايدة والتقشف الاستثمارَ في الحماية الاجتماعية والخدمات العامة الذي هو استثمار تشتد الحاجة إليه. وبفعل الأزمة الكامنة في مجال الرعاية، يبقى ملايين الأطفال والبالغين الذين يعولون على خدمات الرعاية دون تلقّي الدعم الكافي، بينما تُفرَض خيارات صعبة وكلفة باهظة على النساء والفتيات اللواتي يقدمن الرعاية دون أجر. وقد فشلت نماذج التنمية السائدة في توفير ما يكفي من فرص العمل اللائق وسبل العيش. وتنطوي الابتكارات التكنولوجية والرقمية على إمكانات مهمة لتحقيق النمو وإيجاد فرص العمل، غير أنها تنطوي أيضا على احتمال مفاقمة التفاوتات في سوق العمل وخلق فجوات رقمية جديدة، بما في ذلك بين النساء والرجال.

3 - وعندما تتضافر مختلف الصدمات والضغوط، فإنها تخلق ظروفا يسودها "عُسر لا هوادة فيه"[1]. ويرسخ ذلك الفقر المزمن ويعرض المزيد من الناس للفقر. وقد تبين أن ديناميات الفقر شديدة التقلب في مجموعة من البلدان[2]. فعوامل الإفقار المتعددة، من قبيل اعتلال الصحة وارتفاع أسعار المواد الغذائية وتدهور الأراضي، ستُفقر معدلات كبيرة من الناس في مرحلة ما من حياتهم. وللديناميات المنزلية والأسرية والجنسانية دورٌ في ذلك أيضا. فعلى سبيل المثال، ترتبط زيادة معدل المعالين، بمن فيهم الأطفال، قياسا إلى معدل أصحاب الدخل في الأسرة المعيشية بارتفاع خطر الوقوع في براثن الفقر في مجموعة من البلدان. وتشكّل نظم الحماية الاجتماعية وسيلة أساسية لمواجهة هذه المخاطر، لكن يجب أن تتأقلم مع ديناميات الفقر المتنوعة والجنسانية التي لا تنحصر في الدخل وحده.

4 - ويُسهم انعدام المساواة بين الجنسين في أشكال المعاناة من الفقر ويزيد باستمرار من احتمالات التعرض للصدمات والضغوط. فهو يكبح قدرة النساء والفتيات على التصرف ويحدُّ من استفادتهن من الموارد داخل الأسرة وخارجها. والتفاوتات الجنسانية في معدلات الفقر تفاوتات واضحة في جميع مراحل الحياة، وتعكس أوجه الضعف المرتبطة بنوع الجنس والعمر التي غالباً ما تعاني منها مجتمعةً النساء والفتيات

(1) Janice Jiggins, "Women and seasonality: coping with crisis and calamity", IDS Bulletin, vol. 17, No. 3 (July 1986).

(2) Vidya Diwakar, "Women's agency amidst shocks: a gendered analysis of poverty dynamics and implications for social protection in Bangladesh, Peru and Tanzania", UN-Women Discussion Paper Series (forthcoming).

وذوو الهويات الجنسانية المختلفة الذين يواجهون أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز[3]. وغالبا ما تزيد معدلات إبلاغ الأسر المعيشية التي تعيلها إناث عن المعاناة بشدة من وقع الصدمات مقارنة بالأسر المعيشية التي يعيلها ذكور، زد على ذلك أن احتمالات حصول النساء على المساعدة الحكومية هي احتمالات أقل[4]. كما يقع عادةً على النساء والفتيات عبء استراتيجيات التكيف السلبية، مثل خفض استهلاك الغذاء وبيع الأصول في ظل الضائقة والعمل في مهن غير مستقرة وأقل أجراً.

باء - في عالم تغمره الأزمات، ليس الجميع عرضة للخطر بالقدر نفسه

5 - يتبين من تجارب النساء أنه في الوقت الذي تتزايد فيه الصدمات والأزمات على نطاق العالم، ليس الجميع عرضة لما يترتب على ذلك من تداعيات بالقدر نفسه. والضعف ليس صفة فطرية متأصلة في مجموعات معينة، بل هو حالة سياقية متداخلة تنجم عن ديناميات تاريخية وجغرافية وسياسية وبيئية واجتماعية[5]. وهذه الديناميات هي التي تحدد في نهاية المطاف، من خلال ما لها من تأثير في تعرض البلدان والمجتمعات والأسر المعيشية والأفراد للأخطار وفي قدرتهم على المواجهة، من سيعاني من أسوأ التداعيات.

6 - وأدت الصدمات الأخيرة إلى تعميق التفاوتات داخل البلدان وفيما بينها مقوضةً في الوقت نفسه الجهود الجماعية الساعية لمعالجة هذه التفاوتات. وتسببت جائحة كوفيد-19 في أكبر ارتفاع في التفاوتات فيما بين البلدان خلال ثلاثة عقود[6]، وكشفت تباينات كبيرة في القدرة على مواجهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية. ففي الفترة من 2020 إلى 2021 على سبيل المثال، كان متوسط نصيب الفرد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية أعلى في البلدان ذات الدخل المرتفع بمقدار 93 مرة منه في البلدان ذات الدخل المنخفض[7].

7 - وتتعدد الأشكال التي تعوق بها التفاوتات داخل البلدان مساعي القضاء على الفقر[8]. فتركُّز الثروة والدخل مقترنا بضعف النظم الضريبية وهيكلها التنازلي يحدان من هامش التصرف في المجال المالي على نحو يصب في الحد من الفقر، ويمكنان النخب من تعزيز امتيازاتها[9]. وتنبع أشكال الحرمان الوخيمة من تداخل التفاوتات الرأسية الناجمة عن الدخل مع التفاوتات الأفقية المرتبطة بنوع الجنس والعرق والانتماء

(3) انظر تعريف "ذوو الهويات الجنسانية المختلفة" الذي حدده خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بالميل الجنسي والهوية الجنسانية على الرابط التالي: www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-sexual-orientation-and-gender-identity/struggle-trans-and-gender-diverse-persons.

(4) Diwakar, "Women's agency amidst shocks".

(5) Rachel Sabates-Wheeler and Stephen Devereux, "Social protection for transformation", *IDS Bulletin*, vol. 38, No. 3 (May 2007).

(6) *تقرير أهداف التنمية المستدامة 2023: إصدار خاص - نحو خطة إنقاذ للناس والكوكب* (منشورات الأمم المتحدة، 2023).

(7) Ugo Gentilini, *Cash Transfers in Pandemic Times: Evidence, Practices and Implications from the Largest Scale Up in History* (Washington, D.C., World Bank, 2022).

(8) Katy Bergstrom, "The role of inequality for poverty reduction", Policy Research Working Paper, No 9409 (Washington, D.C., World Bank, 2020).

(9) United Nations Research Institute for Social Development, *Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract* (Geneva, 2022).

الإثني والإعاقة وغيرها من المؤشرات. وبالنسبة للنساء والفتيات، لا ينفصل ضعفهن عن الفوارق المتعددة والمتداخلة التي تطبع حياتهن اليومية. ومنها الفجوات الراسخة في إمكانية العثور على العمل اللائق والحصول على الموارد الاقتصادية، وتقييد حريتهن في التصرف وقدرتهن على اتخاذ القرارات، وتحملهن أكثر من غيرهن مسؤولية تقديم الرعاية والقيام بالأعمال المنزلية دون أجر، وتفشي العنف الجنساني.

8 - وفي ظل عالم تغمره الأزمات، تعثّر إحراز التقدم في مجال المساواة بين الجنسين والقضاء على الفقر تعثرا كبيرا، وهو ما يزيد من استبعاد إمكانية تحقيق أهداف التنمية المستدامة بحلول عام 2030. وتشير توقعات هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) لعام 2024 إلى أن ما يقرب من 10 في المائة من النساء والفتيات يعشن في أسر معيشية تعاني من فقر مدقع مقابل ما يزيد قليلاً عن 9 في المائة من الرجال والفتيان. وتعني هذه النسب أن عدد الإناث الفقيرات يفوق عدد الذكور الفقراء بمقدار 22 مليون أنثى، ويبدو من الاتجاهات الحالية أن فجوة الفقر بين الجنسين ستستمر إلى ما بعد عام 2030[10]. وتتسبب النزاعات وتغير المناخ في ضغوط جديدة. ففي ظل أسوأ السيناريوهات المناخية، قد يقع ما يصل إلى 158,3 مليون امرأة وفتاة أخريات في براثن الفقر بحلول منتصف القرن، وهذا عدد يتجاوز عدد الرجال والفتيان المتوقع بمقدار 16 مليون. وقد يزيد عدد النساء والفتيات اللواتي يعانين من انعدام الأمن الغذائي بمقدار يصل إلى 236 مليون امرأة مقابل زيادته بمقدار 131 مليون في صفوف الرجال والفتيان[11].

جيم - إمكانية أن تُرجع نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني عمليةَ تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى المسار الصحيح

9 - من شأن نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني والمنسجمة مع الديناميات المتداخلة للفقر والأزمات أن تؤدي دوراً أساسياً في العودة بالبلدان إلى المسار الصحيح لتحقيق أهداف التنمية المستدامة والوفاء بالتزامات حقوق الإنسان. ويجب أن تجمع هذه النظم للحماية الاجتماعية بين خطط قائمة على الاشتراكات وأخرى غير قائمة على الاشتراكات ليتسنى معالجة المخاطر وأوجه الضعف المتعددة؛ وأن تصل النساء والفتيات بالخدمات الأساسية وأسواق العمل وفرص كسب العيش؛ ويجب تمويلها وفق مبادئ الإنصاف والعدالة.

10 - والإمكانات هائلة لتحقيق أثر إيجابي. ففي مختلف البلدان، يقترن ارتفاع الإنفاق على الحماية الاجتماعية بانخفاض مستويات الفقر والتفاوتات في الدخل[12]. وبإمكان تلك النظم إذا صُممت على نحو جيد أن تحد من فقر النساء والفتيات على مدى الحياة وأن تخفف من وقع الصدمات العامة (الحماية). وبإمكانها كذلك أن تعزز القدرة على الصمود في وجه الصدمات (الحماية) وأن تتيح مسارات مستدامة للخروج من حالة الفقر من خلال توفيرها إمكانية اكتساب قدرات جديدة ومزاولة سبل عيش مستدامة

(10) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and United Nations, *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2023* (New York, 2023).

(11) المرجع نفسه.

(12) International Labour Organization (ILO), *World Social Protection Report 2024-26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Geneva, 2024).

(الارتقاء). وبإمكان نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني، في إطار استراتيجيات التنمية الأوسع، أن تحدث *تغييرا* في الأعراف والبنى والمؤسسات التي ترسخ الفقر وعدم المساواة[13] بطرق تتراوح من دعم صمود النساء والفتيات في الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية وتمكينهن إلى ضمان أن تلبي المؤسسات العامة احتياجاتهن. وبإمكان نظم الحماية الاجتماعية، مقترنةً بسياسات الاقتصاد الكلي وسياسات التوظيف، أن تحوّل اتجاه الاقتصادات والمجتمعات نحو تنمية أكثر شمولاً للجميع وأكثر إنصافا، وأن تساعد في تقويم وتجديد العقود الاجتماعية التي يزداد تصدعها.

11 - ولا بد من الأخذ بنهج مراع للمنظور الجنساني وقائم على الحقوق في تحقيق إمكانات الحماية الاجتماعية الكفيلة بإحداث التغير. ويجب أن يتجاوز هذا النهج شبكات الأمان ذات الأهداف الضيقة بحيث يسعى على نحو دؤوب إلى تعزيز التضامن والتحمل الجماعي للمخاطر وإعادة توزيع عبئها فيما بين مختلف فئات الدخل وفيما بين الجنسين والأجيال. ويتعين ألا يُقتصر في ذلك النهج على اتخاذ القرارات من أعلى إلى أسفل على النحو التكنوقراطي، بل يجب أن يُشرك ويُمكّن المجموعات المهمشة والأفراد المهمشين، بما في ذلك تعزيز أدوارهم في تشكيل صيغة نظم الحماية الاجتماعية. ونوعية الاستحقاقات والخدمات المقدمة وكيفية الحصول عليها كلاهما أمران مهمان ويتطلبان التركيز الدائم على حفظ الكرامة وحرية التصرف والتمكين في كل جانب من جوانب تصميمها وتقديمها.

دال - اتباع نهج ثنائي المسار

12 - تطرح الصدمات المتكررة والأزمات المتعددة تحديات بالغة في تصميم برامج الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني وتنسيقها وتمويلها وتقديمها. ومعالجة هذه التحديات تتطلب اتباع نهج ثنائي المسار يتلاءم على وجه التحديد مع أنواع الصدمات ودرجات الضعف السابقة ونضج نظم الحماية الاجتماعية الموجودة سابقا.

13 - أولاً، يجب على البلدان أن تواصل إحراز تقدم في إرساء نظم حماية اجتماعية متينة تراعي المنظور الجنساني وتسد الفجوات الجنسانية الراسخة وتعالج المجموعة الكاملة من المخاطر وأوجه الضعف التي تواجهها النساء والفتيات على مدى حياتهن (انظر الفرعين الثاني والثالث). وستتطلب تلك الجهود الاستثمار على المدى الطويل في القدرات المالية والإدارية والتقنية، وهذا اتجاه يمكن للبلدان أن تتقدم فيه تدريجياً[14]. ثانياً، الحاجة ملحة لأن تُكيَّف سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية القائمة، على المدى القصير، حتى يتسنى مواجهة المخاطر وأشكال الضعف الجنسانية على نحو أفضل عندما تضرب صدمات عامة قطاعات كبيرة من السكان في وقت واحد (انظر الفرع الرابع).

14 - وسواء في أوقات الأزمات أو في الأوقات "العادية"، يجب أن تُدعَم نظم الحماية الاجتماعية وسياساتها وبرامجها بآليات تنسيقية تصل النساء والفتيات بالخدمات الأساسية وتعزز إتاحة سبل عيش مستدامة لهن (انظر الفرع الخامس)، وبنُظم تنفيذية تكون شاملة للجميع وتعالج الحواجز الجنسانية

(13) Stephen Devereux and Rachel Sabates-Wheeler, Transformative Social Protection, IDS Working Paper, No. 232 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

(14) Stephen Kidd, Nayha Mansoor and Angela Barca, "An affordable and feasible pathway to universal social security", June 2023.

(انظر الفرع السادس)، وبالتمويل الكافي والمستدام من المصادر المحلية والدولية على حد سواء (انظر الفرع السابع).

ثانيا - اعتمال الفجوات الجنسانية الراسخة في مجال الحماية الاجتماعية على جبهات متعددة على امتداد دورة الحياة

ألف - مقدمة

15 - نظم الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني هي السبيل الأكثر فعالية لحماية النساء والفتيات من الفقر وتعزيز قدرتهن على الصمود في وجه الصدمات المتعددة طوال حياتهن. وعلى الرغم من التقدم الهام المحرز في العقد الماضي، لم تُرس هذه النظم بعد في الغالب.

16 - وتشهد البلدان والفئات السكانية التي تواجه أشد المخاطر أكثر حالات النقص في هذا الصدد. ففي عام 2023، أصبح نصف سكان العالم (52,4 في المائة) لأول مرة مشمولين باستحقاق واحد على الأقل من استحقاقات الحماية الاجتماعية[15]. لكن 3,8 بلايين نسمة، ومنهم بليونَيْ امرأة وفتاة، لا زالوا غير محميين على الإطلاق، مع تزايد تخلف من يسكنون منهم في بلدان منخفضة الدخل عن الركب. وفي حين اقتربت البلدان المرتفعة الدخل من تعميم التغطية على الجميع وقطعت البلدان المتوسطة الدخل أشواطاً مهمة في سد الثغرات، لا تزال التغطية في البلدان المنخفضة الدخل أقل من 10 في المائة ولم يتحقق إلا تقدم ضئيل منذ عام 2015 (انظر الشكل الأول).

17 - ولا تزال الفجوات الجنسانية في مجال الحماية الاجتماعية بارزة على صعيد مختلف فئات الدخل باستثناء البلدان المرتفعة الدخل. وعلى الصعيد العالمي، أصبح 54,6 في المائة من الرجال مشمولين باستحقاق واحد على الأقل من استحقاقات الحماية الاجتماعية في عام 2023 مقارنة بنسبة 50,1 في المائة من النساء[16]. وحتى في السياقات التي تحظى فيها النساء بتغطية جيدة نسبيًا، تكون مستويات الاستحقاقات غير كافية في الغالب ولا تكون مجموعة الاستحقاقات التي يمكنهن الحصول عليها متناسبة دائمًا مع حقوقهن واحتياجاتهن. وغالباً ما يتفاقم خلال حالات الطوارئ إهمالُ معالجة أوجه الضعف والتفاوتات الجنسانية. فمن بين أكثر من 000 3 تدبير من تدابير الحماية الاجتماعية وتدابير سوق العمل التي اعتمدتها 226 دولة وإقليمًا في الفترة بين آذار/مارس 2020 وآب/أغسطس 2021 في ذروة جائحة كوفيد-19، لم تستهدف سوى نسبة 12 في المائة منها الأمن الاقتصادي للنساء، ولم توسع سوى 7 في المائة منها الدعم المقدم لتلبية تزايد متطلبات الرعاية غير المدفوعة الأجر[17]. وكشف تحليل لتدابير

(15) ILO, *World Social Protection Report* 2024–26

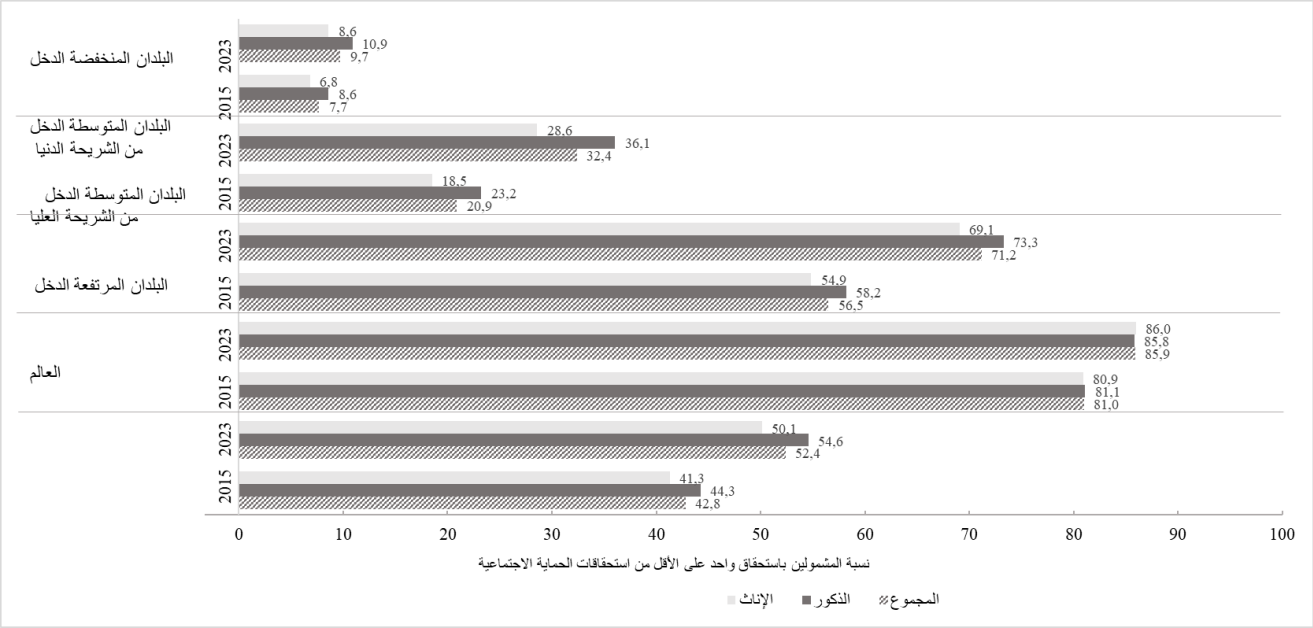
(16) المرجع نفسه.

(17) UN-Women and United Nations Development Programme (UNDP), Government Responses to COVID-19: *Turmoil in World a for Equality Gender on Lessons* (New York, UN-Women, 2022).

الحماية الاجتماعية التي اعتمدتها 171 دولة في مواجهة أزمة غلاء المعيشة في الفترة 2022-2023 عن نتائج مماثلة تكشف الواقع الحقيقي[18].

الشكل الأول

التقديرات العالمية لتوفير تغطية الحماية الاجتماعية الفعلية، حسب نوع الجنس ومستوى الدخل – التغير من عام 2015 إلى عام 2023



المصدر: استنادًا إلى تقرير منظمة العمل الدولية عن الحماية الاجتماعية في العالم 2024-2026: توفير الحماية الاجتماعية الشاملة في سياق العمل المناخي وكفالة الانتقال العادل (جنيف، 2024) [International Labour Organization, World Social Protection Report 2024-26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition (Geneva, 2024)].

ملاحظة: يُقصد بعبارة "تغطية الحماية الاجتماعية الفعلية" نسبة إجمالي السكان الذين يتلقون استحقاقات حماية اجتماعية قائمة على اشتراكات أو غير قائمة على اشتراكات في مجال واحد على الأقل أو يساهمون فعليا باشتراكات في خطة واحدة للضمان الاجتماعي على الأقل. ورُجّحت القيم الإجمالية العالمية والقيم الإجمالية لمجموعات الدخل حسب الفئات السكانية.

18 - وتوجد أدنى معدلات التغطية في البلدان المتأثرة بنزاعات، إذ تبلغ 7,5 في المائة في أفغانستان و 12,6 في المائة في مالي (14 في المائة بالنسبة للرجال مقابل 10 في المائة بالنسبة للنساء) و 6,3 في المائة في ميانمار و 7 في المائة في اليمن[19]. كما خلُص استعراض لما عدده 122 بلدا أجري

(18) تحليل قامت به هيئة الأمم المتحدة للمرأة استنادًا إلى المرجع التالي: Ugo Gentilini and others, *Global Tracking Social Protection Responses to Inflation*, Social Protection and Jobs Discussion Paper, No. 2305 (Washington, D.C., World Bank, 2023).

(19) منظمة العمل الدولية، "المؤشر 1-3-1 من أهداف التنمية المستدامة: نسبة السكان الذين تشملهم الحدود الدنيا/النظم الخاصة بالحماية الاجتماعية (%) – النسبة السنوية"، الكشاف الإحصائي لمنظمة العمل الدولية. متاح على الرابط التالي: https://rshiny.ilo.org/dataexplorer56/?lang=en&id=SDG_0131_SEX_SOC_RT_A (اطُّلع عليه في 1 أيار/مايو 2024).

في عام 2022 إلى أن أقل من 10 في المائة من الأشخاص الضعفاء في البلدان حيث تشتد المخاطر المناخية كانوا مشمولين ببرامج للحماية الاجتماعية مقارنة بنسبة 78 في المائة من الأشخاص الضعفاء في البلدان حيث تقل المخاطر المناخية[20].

باء - التفاوتات الجنسانية في كل الأعمار

19 - من الصعب معرفة التفاوتات الجنسانية في الحصول على الحماية الاجتماعية بالنسبة لكل فئة عمرية بعينها بسبب التحديات المتعددة المرتبطة بكيفية جمع البيانات عن الحماية الاجتماعية ومعالجتها وحفظها[21]. غير أن أحدث البيانات والأبحاث المتاحة تشير إلى استمرار الفجوات والتحيز.

20 - ولا تزال تغطية الأطفال ببرامج الحماية الاجتماعية متفاوتة، حيث لا يحصل سوى 28,2 في المائة من الأطفال في العالم (من الولادة إلى 15 سنة) على استحقاقات الأطفال أو الأسرة[22]. ومن شأن توفير الحماية الاجتماعية أن يساعد في معالجة مخاطر الطفولة المرتبطة بنوع الجنس، مثل انخفاض معدل الالتحاق بالمدارس والمواظبة على الحضور بسبب زواج الأطفال والزواج المبكر والقسري في صفوف الفتيات أو حملهن في سن المراهقة أو تحملهن مسؤوليات الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، وهذا أمر يزيد في أوقات الصدمات والأزمات. ومن شأن خطط الحماية الاجتماعية أيضا أن توفر دخلاً منتظماً وموثوقاً للنساء اللواتي يقمن برعاية الأطفال، لا سيما من يتلقين دعما محدودا من أقرانهن الذكور أو لا يتلقين أي دعم منهم[23].

21 - ولا يحصل سوى 16,7 في المائة من السكان في سن العمل على إعانات نقدية، إذ لم يتحقق إلا تقدم ضئيل في هذا الصدد منذ عام 2015. وتندُر البيانات المصنفة حسب نوع الجنس عن التغطية الفعلية للبطالة. وفي حين أن معدلات التغطية القانونية أعلى بقليل في صفوف النساء مقارنة بالرجال، من المرجح وجود فجوة تنفيذية كبيرة بين التغطية القانونية والتغطية الفعلية[24]. وغالبًا ما تواجه النساء عوائق أكبر في الحصول على استحقاقات البطالة بسبب ارتفاع احتمالات عملهن بدوام جزئي وبشكل مؤقت وزيادة تقطّع فترات عملهن. وتقل بوجه خاص احتمالات حصول الشابات والمهاجرات والعاملات في الأعمال الحرة والزراعة والمنصات الرقمية على استحقاقات البطالة عند فقدان عملهن أو مصدر دخلهن.

---

(20) Ritu Bharadwaj, *Social Protection to Enhance Climate Resilience: What Works Where?* (London, International Institute for Environment and Development, 2022).

(21) Palermo Tia and Gavrilovic Maja, "Mapping of social and gender data protection", report final commissioned as part of the SPIAC-B Working Group on Gender data work stream, 18 October 2023.

(22) لا يوجد تصنيف حسب نوع الجنس للتغطية الفعلية باستحقاقات الأطفال والأسرة إلا في عدد محدود من البلدان. انظر: ILO, *World Social Protection Report 2024-26*.

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

(24) تقديرات منظمة العمل الدولية استنادًا إلى تقريرها عن الحماية الاجتماعية في العالم 2024-2026 [ILO, World Social Protection Report 2024–26]. وارتفاع معدلات التغطية القانونية في صفوف النساء يُمكن تفسيره جزئيًا بأن النساء المحتسبات ضمن القوى العاملة يعملن أكثر من الرجال على الأرجح في قطاعات ومهن مشمولة قانونًا باستحقاقات البطالة، مثل القطاع العام.

22 - وتغطية المخاطر وأوجه الضعف المرتبطة بالرعاية تغطيةٌ غير كافية أيضا. فعلى الصعيد العالمي، لم تحصل على استحقاقات الأمومة في عام 2023 سوى 36,4 في المائة من النساء اللواتي لديهن أطفال حديثو الولادة. وتباينت معدلات التغطية تباينا كبيرا بين المناطق، حيث تراوحت من معدل 94,4 في المائة في أستراليا ونيوزيلندا إلى معدل ضئيل لا يتجاوز 5,9 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[25]. وحتى وإن حصلت النساء على إجازة الأمومة، فعدم توفّر خدمات رعاية الأطفال بجودة عالية وأسعار معقولة قد يُضر بآفاق العمل. ولا تزال هناك فجوة عالمية معدلها 4,2 سنوات تفصل بين نهاية الإجازات القانونية لرعاية الأطفال وبداية توفير خدمات التعليم والرعاية العامة المجانية في مرحلة الطفولة المبكرة أو مرحلة التعليم الابتدائي الإلزامي[26]. وخلال هذه المدة الفاصلة، تتم رعاية الأطفال من خلال أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر أو الخدمات المتاحة في السوق التي تكون مكلفة جدا للكثير من الأسر.

23 - وفي سن الشيخوخة، تحصل نسبة 77,2 في المائة من النساء اللواتي تتجاوز أعمارهن سن التقاعد القانوني على معاش تقاعدي مقارنة بنسبة 82,6 في المائة من الرجال، مع وجود تباينات كبيرة بين المناطق (انظر الشكل الثاني). وبما أن احتمالات مساهمة النساء بانتظام في خطط معاشات تقاعدية خلال سنوات عملهن تقلُّ عن الرجال، تقلُّ أيضا عن الرجال احتمالات حصولهن على استحقاقات المعاشات التقاعدية القائمة على الاشتراكات التي عادة ما تكون أكثر سخاءً من الاستحقاقات غير القائمة على الاشتراكات ومن المعاشات التقاعدية الاجتماعية الممولة من الضرائب العامة[27]. وحتى في البلدان حيث تتمتع النساء بإمكانية الحصول على تغطية واسعة نسبيًا، قد لا تمثل مستويات استحقاقاتهن سوى جزء بسيط من مستويات استحقاقات الرجال. ففي بلدان مختارة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كانت تحويلات المعاشات التقاعدية للنساء البالغات من العمر 65 عامًا فأكثر أقلّ من تحويلات الرجال بنسبة 26 في المائة في المتوسط[28].

(25) المرجع نفسه.

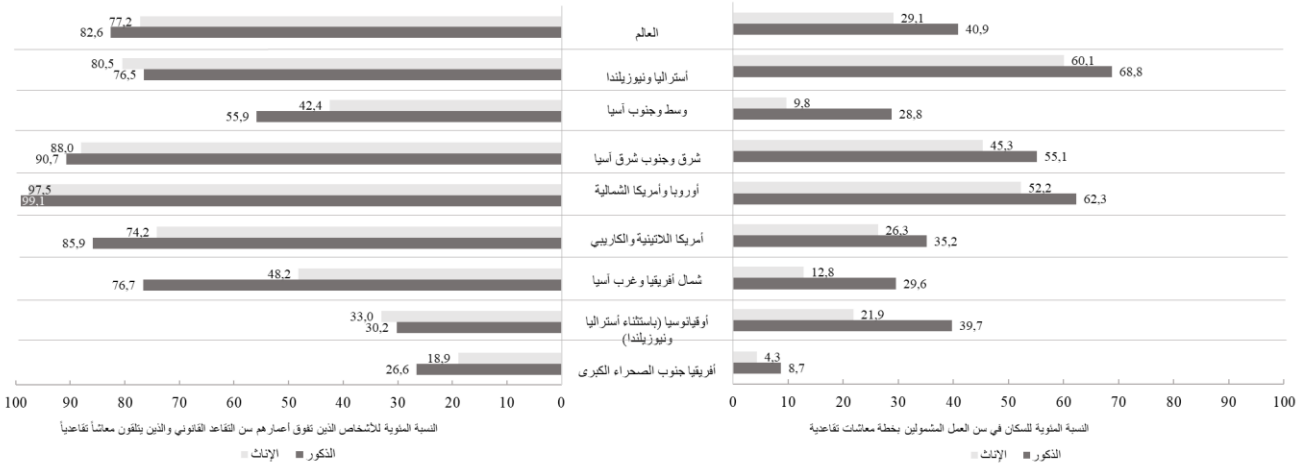
(26) ILO, "The benefits of investing in transformative childcare policy packages towards gender equality and social justice", October 2023.

(27) ILO, *World Social Protection Report 2024–26*.

(28) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women* (Paris, 2021).

الشكل الثاني

النساء والرجال المشمولون بخطط المعاشات التقاعدية حسب نوع الجنس والمنطقة، 2023



المصدر: تحليل قامت به هيئة الأمم المتحدة للمرأة استنادًا إلى تقرير منظمة العمل الدولية عن الحماية الاجتماعية في العالم 2024-2026 [ILO, *World Social Protection Report* 2024-26].

ملاحظة: رُجّحت القيم الإجمالية العالمية والإقليمية حسب السكان في سن العمل الذين تبلغ أعمارهم 15 عامًا فأكثر بالنسبة للمشتركين المساهمين الفعليين، وحسب السكان الذين تبلغ أعمارهم 65 عامًا فأكثر بالنسبة للمستفيدين.

24 - ويشكل اعتلال الصحة خطرًا على مدار الحياة، وهو خطر ستزداد شدته لا محالة في ظل الأزمات المتتالية، بما في ذلك تغير المناخ. وقد انخفضت نسبة الأشخاص غير المشمولين بالخدمات الصحية الأساسية بمقدار 15 نقطة مئوية بين عامي 2000 و 2021، إلا أن معدلات التحسن تشهد ركودًا منذ عام 2015[29]. وارتفع عدد السكان الذين يتحملون معدل إنفاق صحي كارثي من مالهم الخاص ارتفاعا حادا، حيث ارتفع من 588 مليون شخص في عام 2000 إلى 1,04 بليون شخص في عام 2019[30]. وتزداد الحاجة إلى الإنفاق الصحي من المال الخاص في صفوف النساء بسبب الاحتياجات الصحية المرتبطة بنوع الجنس، مثل الرعاية والخدمات الصحية الجنسية والإنجابية. كما تزيد غالباً معدلات معاناتهن من بعض الأمراض المزمنة وحالات الصحة العقلية التي لا تغطيها خطط الرعاية الصحية الأساسية بشكل كافٍ[31]. ويحد التمييز والعنف في حق أفراد مجتمع الميم الموسع في مختلف البلدان بشدة من إمكانية حصولهم على الرعاية الصحية المناسبة التي تحفظ كرامتهم (انظر A/74/181).

(29) World Health Organization and World Bank, *Tracking Universal Health Coverage: 2023 Global Monitoring Report* (Geneva, 2023).

(30) المرجع نفسه.

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

ثالثا – إمكانية إرساء نظم حماية اجتماعية شاملة ومراعية للمنظور الجنساني تدريجيا

ألف – مقدمة

25 – يقتضي إرساء نظم حماية اجتماعية شاملة ومراعية للمنظور الجنساني سدّ الفجوات بين الجنسين من حيث التغطية والملاءمة والشمولية. وهذه الفجوات ناجمة عما تتعرض له النساء من عدم مساواة طوال حياتهن. فالنساء، خلال سنوات عملهن على سبيل المثال، يشاركن مشاركة أقل في سوق العمل ويكسبن أجورًا أقل ويوقفن حياتهن المهنية أكثر من الرجال للتفرغ لرعاية المعالين. كما أن نسبة النساء العاملات في وظائف غير رسمية وغير نظامية ومنخفضة الأجر نسبة مفرطة في العديد من البلدان. ويعني ذلك أنهن يدفعن اشتراكات في الضمان الاجتماعي بنسبة أقل (ووتيرة أقل) من الرجال في الغالب.

26 – ومختلف خطط الحماية الاجتماعية تُعطي الامتياز لأنماط حياة الرجال وعملهم بدرجات متفاوتة، وهذا دليل على أن تصميم السياسات أمر مهم ويمكن تسخيره لتقويم أوجه عدم المساواة بدلاً من مجرد إعادة إنتاجها. ويتناول الفرعان التاليان أداتين حاسمتين من الأدوات السياساتية سلطت جائحة كوفيد-19 الضوء عليهما وتقتضيان تغطية النساء العاملات في القطاع غير النظامي والارتقاء بخدمات الرعاية باعتبارها ركيزة من ركائز الحماية الاجتماعية.

باء – توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لتشمل النساء العاملات في القطاع غير الرسمي

27 – أبرزت جائحة كوفيد-19 عدم ملاءمة نهج شبكات الأمان التي تقوم على أهداف ضيقة واشتراطات تخضع للمراقبة المشددة. ولاقت العديد من البلدان صعوبة في تغطية فئة العاملين في القطاع غير النظامي التي تضم أعدادًا كبيرة من النساء اللواتي لا يعتبرن "فقيرات بما فيه الكفاية" للتأهل للحصول على المساعدة الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات ولكن لا يحصلن على الدخل الكافي لدفع اشتراكات التأمين الاجتماعي بانتظام.

28 – وعلى الصعيد العالمي، تعمل الغالبية من العاملين البالغة 58,2 في المائة في الاقتصاد غير النظامي، وترتفع معدلات العمالة غير النظامية بشكل خاص في البلدان المنخفضة الدخل حيث 92 في المائة من عمالة النساء و 87 في المائة من عمالة الرجال هي عمالة غير نظامية[32].

29 – وشهدت عمالة النساء في القطاع غير النظامي انخفاضًا أكثر حدة على أساس أيام العمل والدخل مقارنة بنظرائهن من الرجال وتعافيًا أبطأ من هذا الانخفاض، ويزيد بروز هذا الاتجاه في صفوف العاملات اللواتي يتحملن مسؤوليات رعاية غير مدفوعة الأجر[33].

30 – وتمثلت الجهود المبذولة لتغطية العاملين في القطاع غير النظامي أثناء الجائحة في الغالب في توسيع نطاق التحويلات النقدية غير القائمة على الاشتراكات، بالاقتران أحيانا مع تدابير خاصة من أجل

(32) ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update* (Geneva, 2023).

(33) Ana Carolina Ogando, Michael Rogan and Rachel Moussié, "The triple crisis: impact of COVID-19 on informal workers' care responsibilities, paid work and earnings", COVID-19 Crisis and the Informal Economy Policy Insights, No. 3 (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, 2021).

النساء العاملات في الاقتصاد غير النظامي[34]. إلا أن هذه التدابير لم تدم طويلاً بشكل عام. فالتحسين على المدى الطويل يتطلب حلولاً مصممةً خصيصا لتناسب الطبيعة غير المتجانسة للعمالة غير النظامية[35] وقادرةً على معالجة العوائق التي تواجهها عادة العاملات في القطاع غير النظامي. وأحد الاعتبارات المهمة هو التمييز بين العاملين بأجر في القطاع غير النظامي الذين يمكن دمجهم بسهولة في خطط التأمين الاجتماعي من خلال توسيع التدابير القائمة وإنفاذها، والعاملين في أعمال حرة الذين يحتاجون إلى أقلمة أوسع للتدابير. وعلى الصعيد العالمي، العمل الحر هو الشكل السائد لعمالة النساء في الاقتصاد غير النظامي، حيث تعمل 39,2 في المائة من النساء في أعمال حرة لحسابهن الخاص بينما تعمل 27,7 في المائة في أعمال حرة أسرية[36].

31 - ولا تزال الثغراتُ في التغطية القانونية والقصورُ في تنفيذ القوانين ومحدوديةُ القدرة على المساهمة تشكّل العوائق الأكثر شيوعًا أمام العاملات في القطاع غير النظامي. ومن شأن وجود آليات بناءة تمكّن النساء العاملات في القطاع غير النظامي ومنظماتهن من المشاركة في تصميم السياسات وتنفيذها أن يزيد من احتمال إيجاد حلول تلبي احتياجاتهن. ومن شأن هذه الآليات أيضًا أن تبني الثقة في المؤسسات العامة، لا سيما في السياقات حيث انطباعات هؤلاء العاملات عن الدولة في تجاربهن معها أنها عقابية وقمعية وليست حامية وتمكينية[37].

32 - وتاريخيا، واجهت النساء العاملات في الأعمال الحرة غير النظامية "إقصاء مزدوجا" في سياق نظم الضمان الاجتماعي المتمحورة حول احتياجات وقدرات العاملين (الذكور عادةً) في أعمال نظامية بأجر[38]. لكن العديد من الدول راجعت قوانينها لتصبح على قدر أكبر من الشمول للعاملين في أعمال حرة، بمن فيهم العاملون في القطاع غير النظامي. ولا تزال هناك أيضا ثغرات قانونية تمس فئة العاملين المنزليين التي هي واحدة من أكثر فئات العمالة غير النظامية حيث تطغى عمالة النساء، وذلك رغم التقدم الهام الذي أُحرز في السنوات الأخيرة[39].

33 - ولكن حتى في البلدان التي وسعت نطاق التغطية بحكم القانون لتشمل العاملين في الأعمال الحرة والعاملين المنزليين، يستمر استبعادهم بحكم الواقع جراء القصور في التنفيذ والحواجز المالية والإدارية. وانخفاضُ الدخل وتقلبُه يجعلان من الصعب على العاملين في القطاع غير النظامي دفع الاشتراكات بانتظام

(34) UN-Women and UNDP, *Government Responses to COVID-19*.

(35) ILO, "Extending social security to self-employed workers: lessons from international experience", Social Protection Spotlight, March 2021.

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

(37) Laura Alfers, Marta Chen and Sophie Plagerson, eds., *Social Contracts and Informal Workers in the Global South* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022).

(38) Shea McClanahan and others, *Inclusive Social Insurance Exploring Real Solutions to Reach the Self-Employed* (forthcoming).

(39) ILO, *Making the Right to Social Security a Reality for Domestic Workers: A Global Review of Policy Trends, Statistics and Extension Strategies* (Geneva, 2022).

في خطط التأمين الاجتماعي[40]، وينطبق هذا بشكل خاص على النساء، فهن يكسبن عادةً أقل من الرجال، أو لا يكسبن أي دخل على الإطلاق كما هو حال العاملات في أعمال حرة أسرية. ويواجه العاملون في أعمال حرة "تحديا مزدوجا في دفع الاشتراكات" لأن ليس لديهم رب عمل ليدفع حصة عنهم. وقد تحد معايير الأهلية التقييدية، مثل الحدود الدنيا للدخل، من إمكانية حصول العاملين المنزليين على التغطية.

34 - ويمكن أن يساعد التمويل التضامني في التغلب على هذه العقبات. ومن البدائل التي يمكن تطبيقها تخفيفُ شروط الاشتراكات أو إلغاؤُها بناء على طول مدة العمل أو فترة العمالة أو الدخل؛ وتقديمُ إعانات لتغطية كامل أقساط التأمين أو جزء منها؛ وتعويضُ النقص في الاستحقاقات لمن راكموا اشتراكات أقل بسبب انخفاض دخلهم أو انقطاعهم المتكرر عن العمل.

35 - وثمة خيار آخر لتأمين الحماية الأساسية وهو استحداث أو تعزيز خطط غير قائمة على الاشتراكات يمكن للعاملين في القطاع غير النظامي الاشتراك فيها ويمكن توسيعها أو إتاحتها بسهولة في أوقات الحاجة. والبرامجُ غير القائمة على الاشتراكات ذات التغطية الواسعة والبرامجُ المقدَّرة بحسب الموارد المالية وذات الحدود العليا للأهلية هي الأنسب في هذه الحالات. وأفضل طريقة في معظم البلدان لتحقيق تقدم نحو توفير تغطية للجميع تستفيد منها النساء العاملات في مختلف أشكال العمالة غير النظامية هي الجمع بين خطط قائمة على الاشتراكات وأخرى غير قائمة على الاشتراكات.

جيم - ترسيخ الرعاية باعتبارها ركيزة متداخلة لمختلف نظم الحماية الاجتماعية

36 - تقوم النساء على صعيد العالم بما يقرب من ثلاثة أمثال ما يقوم به الرجال من أعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر[41]. ويدعم هذا العمل الأسر والاقتصادات ويساهم مساهمة أساسية في نظم الحماية الاجتماعية: فالتحويلات النقدية المشروطة تعتمد على العمل غير المدفوع الأجر الذي يبذل في الحفاظ على صحة الأطفال وإطعامهم ورعايتهم رعاية جيدة لتحفيز مفعولها في تكوين "رأس المال البشري"؛ وتعتمد نظم المعاشات التقاعدية على الأسر التي تربي الجيل القادم من المشتركين الذين يكفلون استدامتها؛ بينما يساهم الملايين ممن يقدمون الرعاية الصحية المجتمعية دون تقاضي أجر أو مقابل أجور منخفضة في تحقيق هدف توفير الرعاية الصحية للجميع على أرض الواقع. ولكن دون الدعم الكافي، يفرض هذا العمل كلفة باهظة على من يقدمه. وعندما يُدفع أجر مقابل أعمال الرعاية، يميل هذا الأجر لعدم عكس قيمتها الحقيقية. والفجوات الجنسانية في التغطية بالحماية الاجتماعية وملاءمة هذه التغطية هي نتيجةٌ لهذه الديناميات إلى حد ما.

37 - وأعباء الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر التي تتحملها النساء تبلغُ أعلى مستوياتها في سنين عملهن الأولى، ولكنها تتسبب في مخاطر وحالات ضعف جنسانية في كل مرحلة من مراحل الحياة. وإذا تُركت هذه الأعباء دون معالجة، فإنها تعيق ممارسة الحق في التعليم والعمل اللائق والضمان الاجتماعي والصحة والرفاهية وغير ذلك من الحقوق، وتعرّض النساء لانعدام أمن الدخل والفقر (انظر A/68/293). وفي الوقت نفسه، يؤدي انعدام التغطية الملائمة من الدوائر الحكومية لتوفير الرعاية للأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والمصابين بالأمراض المزمنة إلى مفاقمة ضعف هذه الفئات.

(40) ILO, "Extending social security to self-employed workers".

(41) UN-Women and United Nations, *Progress on the Sustainable Development Goals*.

وتحتاج نظم الحماية الاجتماعية إلى التصدي بشكل أفضل لأوجه الضعف المرتبطة بالرعاية التي ستزداد حدة في ظل شيخوخة السكان وتغير المناخ.

38 - ويجب أن تشكّل نظم الرعاية الشاملة التي توفر مزيجاً من التحويلات الاجتماعية وخدمات الرعاية والدعم، والتي تضع الضوابط التنظيمية لجودة خدمات الرعاية وظروف عمل العاملين بأجر في مجال الرعاية، ركيزةً من ركائز نظم الحماية الاجتماعية[42]. ويتطلب تحقيق هذا الهدف تحسين التنسيق بين جوانب الحماية الاجتماعية والخدمات العامة وسياسات سوق العمل (انظر الفرع الخامس).

39 - ويمكن في الوقت نفسه إصلاح خطط الحماية الاجتماعية الموجودة القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات على حد سواء وتكييفها لتصبح أكثر مراعاة لمتطلبات الرعاية على مدى الحياة. فالحماية الاجتماعية المستهدف بها مكافحة فقر الأطفال، على سبيل المثال، يجب الامتناع عن فرض شروط لها تزيد من استنزاف وقت النساء، لا سيما في ضوء الأدلة الحديثة التي تشير إلى أن إمكانية أن تكون التحويلات النقدية مفيدة للنساء هي إمكانية أكبر عندما لا تكون مشروطة[43]. ويمكن أيضا دمج تدابير لدعم الرعاية في تصميم خطط التحويلات النقدية على نحو أكثر استهدافا بطرق منها الربط بخدمات جيدة لرعاية الأطفال يمكنها أن توفر الوقت للنساء ليقمن بأنشطة أخرى وأن تحسن في الوقت نفسه النتائج على صعيد نماء الأطفال.

40 - وبالنسبة للبالغين في سن العمل، يمكن أن تدعم نظم الحماية الاجتماعية دخلهم مقابل أخذهم إجازات لرعاية المعالين. فعلى سبيل المثال، يمكن توسيع نطاق استحقاقات إجازة الأمومة لتشمل جميع النساء من خلال الجمع بين استحقاقات قائمة على اشتراكات وأخرى غير قائمة على اشتراكات. كما أن منح الإجازات الوالدية للآباء ومنحها للآباء والأمهات معا قد يمكّن الوالدين من قضاء المزيد من الوقت مع أطفالهما، وقد يحفز الآباء على القيام بنصيبهم العادل من أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر[44]. ويجب أيضا تصميم برامج للأشغال العامة تكفل مشاركة النساء (والرجال) في تحمل مسؤوليات الرعاية وتحول دون تحويل هذه المسؤوليات إلى أفراد الأسرة الآخرين، كأن تحول إلى البنات مثلا. ومن التدابير الهامة في هذا الصدد توفير خدمات رعاية الأطفال في مواقع العمل.

41 - وفيما يتعلق بسن الشيخوخة، تعاقب معظم نظم المعاشات التقاعدية من انقطعوا عن العمل المدفوع الأجر للتفرغ لرعاية آخرين. وقد استحدثت بعض البلدان آليات تعويضية منها احتساب ائتمانات للرعاية

(42) Julio Bango, “Care as a fourth pillar of welfare and social protection systems”, expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(43) Amber Peterman and others, Social Safety Nets, *Women’s Economic Achievements and Agency: A Systematic Review and Meta Analysis,* Working Paper, No. 684 (Washington, D.C., Centre for Global Development, 2024).

(44) Laura Addati, Umberto Cattaneo and Emanuela Pozzan, *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work* (Geneva, ILO, 2022).

ضمن المعاشات التقاعدية وتوسيع ضمانات الحد الأدنى للمعاشات التقاعدية[45]. وبالنسبة لمن أمضوا معظم حياتهم خارج سوق العمل النظامي من أجل رعاية آخرين، من شأن المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات أن تسهم إسهاما كبيرا في تأمين حد أدنى من الدخل في سن الشيخوخة. ومن منظور الرعاية، يجب أن يقترن تحسين تغطية المعاشات التقاعدية وملاءمتها بإتاحة الحصول على الرعاية الصحية والرعاية الطويلة الأجل بأسعار معقولة. وهذا أمر مهم بشكل خاص بالنسبة للنساء المسنات، فهن أميل إلى العيش عمراً أطول من عمر الرجال وتقديم الجزء الأكبر من الرعاية غير المدفوعة الأجر لأزواجهن المسنين. والنساء أميل أيضا إلى أن يعشن فترة كبيرة من حياتهن في حالة صحية سيئة أو في حالة إعاقة، خاصة في آخر حياتهن.

رابعا - الحاجة إلى القيام بالمزيد لتلبي الحماية الاجتماعية احتياجات النساء والفتيات في خضم الأزمات الحادة والمطولة

ألف - مقدمة

42 - كانت جائحة كوفيد-19 بمثابة تذكير بأن الحاجة إلى نظم الحماية الاجتماعية ستزداد لمواجهة الصدمات الكبرى. تفاقم الأزمات والنزاعات انعدام المساواة بين الجنسين وتعرض النساء والفتيات لمخاطر خاصة منها زيادة تعرضهن لأشكال مختلفة من العنف، بما في ذلك ارتفاع معدلات الزواج المبكر وزواج الأطفال بعد حدوث كوارث؛ وفقدان سبل العيش وتنامي ضرورة تحمّل النساء أعمال الرعاية؛ وزيادة معدلات تسرب الفتيات من المدارس؛ وتزايد المخاطر الصحية، بما في ذلك انتهاك حقوقهن الصحية الجنسية والإنجابية وتراجع فرص حصولهن على الخدمات الأساسية[46].

43 - وفي ظل ازدياد تواتر الطوارئ والصدمات، يبدو أن زيادة العمل بين جهات الحماية الاجتماعية وجهات العمل الإنساني أمرٌ ضروري أكثر من أي وقت مضى[47]. وتطرح ضرورة القيام بهذا العمل تحديات إضافية ترجع جزئياً إلى أن قطاع العمل الإنساني كان بطيئا في مراعاة المساواة بين الجنسين[48]. ولا تزال البلدان الأكثر تعرضا للصدمات المتكررة بعيدة كل البعد عن امتلاك نظم حماية اجتماعية مكتملة الأركان، ومن ثم ليس أمامها خيار عند وقوع أزمة سوى الاعتماد على برامج المساعدة الاجتماعية القصيرة الأجل التي تركز على الفقر والتي غالبًا ما تكون قائمة على الجهات المانحة. وعمل جهات الحماية الاجتماعية يتداخلُ بالفعل مع عمل جهات الإغاثة الإنسانية في الممارسة العملية، حيث تربطهما سلسلة من الروابط تشكّلها القدرات الوطنية القائمة وما لجهات العمل الإنساني والجهات المانحة الدولية من وجود على الأرض،

(45) Camila Arza, "The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women", UN-Women Discussion Paper Series, No. 1 (New York, UN-Women, 2015).

(46) Paola Pereznieto and Rebecca Holmes, "Gender-transformative social protection in crisis contexts: guidance note", October 2023.

(47) Rachel Sabates-Wheeler and others, "Strengthening responses at the nexus of social protection, humanitarian aid and climate shocks in protracted crises: BASIC research framing paper", BASIC Research Working Paper, No. 1 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

(48) Megan Daigle, "Gender, power and principles in humanitarian action", HPG report, March 2022.

وهو ما يوفر نقاط انطلاق لمزيد من العمل بينهما[49]. وتوجد أمثلة على ذلك من مختلف السياقات المتأثرة بالأزمات وتتراوح من إدماج عناصر تتعلق بالتصدي للصدمات في سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية الاعتيادية إلى عمل جهات العمل الإنساني مع الحكومات المحلية أو منظمات المجتمع المدني في الحالات التي تكون فيها السلطات الوطنية غير فعالة أو منعدمة.

44 - وفي مثل هذه السياقات الصعبة التي لا يمكن التنبؤ بها، يجب أن تكون سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية مرنة وقابلة للتكيف وأن تلبي في الوقت نفسه احتياجات النساء والفتيات وتراعي حقوقهن؛ وينبغي ألا تقتصر على حماية النساء والفتيات من الآثار المباشرة للصدمات والأزمات فحسب، بل يجب أن يعزز قدرتهن على الصمود على المدى الطويل. لكن المناقشات السياساتية بشأن الحماية الاجتماعية التكيفية القادرة على التصدي للصدمات لم تولِ اهتمامًا كبيرًا للديناميات الجنسانية.

باء - توسيع الدعم المقدم في البيئات المتضررة من الأزمات والنزاعات

45 - هناك تحديات هائلة أمام توفير الحماية الاجتماعية لكفالة تمتع النساء والفتيات بحقوقهن وتلبية احتياجاتهن في ظل الفقر المدقع والمجاعات والنزوح والصدمات العامة الأخرى في البيئات المتضررة من النزاعات. ويعتمد توفير الحماية الاجتماعية على بنى تحتية وخدمات قد تتعرض للتدمير. وقد يواجه مقدمو الخدمات في الخطوط الأمامية مخاطر جسيمة بل مخاطر مميتة، خاصة في السياقات حيث تستمر الاشتباكات[50].

46 - ويتبين من الأدلة على ما للمساعدات الإنسانية، ولا سيما التحويلات النقدية، من تأثير من الناحية الجنسانية أن النتائج متباينة. ومن العوامل المختلفة التي لها تأثير في ذلك مركز النساء في أسرهن وفي الأسر المعيشية، ومقدار المساعدات ومدتها، وطريقة تقديمها، والتدخلات التكميلية[51]. ويتزايد شيوع استهداف النساء بالمساعدات النقدية في سياقات النزاع وسياقات المساعدة الإنسانية، لكن إقصاؤهن لا يزال سائدا[52]. فقد لا يكون للتحويلات النقدية البسيطة أثر يُذكر في معالجة العوامل الكامنة وراء ضعف النساء، والتصدي للمخاطر الأخرى التي تواجههن. وتوفير حزم مساعدة أشمل تربط بين المساعدة الاجتماعية الطارئة والحصول على الخدمات الأخرى المناسبة، مثل الرعاية الصحية أو سبل اللجوء إلى العدالة

(49) Rachel Slater, “Researching capacities to sustain social protection in protracted crises. Part 1: the capacity cube”, BASIC Research Research Briefing, No. 1, (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

(50) Sabates-Wheeler and others, “Strengthening responses at the nexus of social protection”.

(51) Claire A. Simon, “The effect of cash-based interventions on gender outcomes in development and humanitarian settings”, UN-Women Discussion Paper Series, No. 31 (New York, UN-Women, 2019).

(52) Jeremy Lind, Rachel Sabates-Wheeler and Carolina Szyp, “Cash and livelihoods in contexts of conflict and fragility: implications for social assistance programming”, BASIC Research Working Paper, No. 8 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

أو الوقاية من العنف الجنساني والحماية منه، هو تدبيرٌ أنسب لبناء القدرة على الصمود ومعالجة أسباب الضعف استباقيا (انظر الفرع الخامس)[53].

47 - والنظر بعناية في خاصيات برنامجية أخرى، مثل خيارات الاستهداف وقابلية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي وآليات المساءلة، أمر بالغ الأهمية للتصدي لآثار النزاعات وتداعياتها الجنسانية[54]. ومن شأن إشراك الجماعات النسائية في قرارات تصميم المساعدات وتقديمها أن يحسّن قدرة المساعدة الاجتماعية على تلبية الاحتياجات والتكيّف في البيئات حيث تكون الظروف غالباً متقلبة ولا يمكن التنبؤ بها[55]. فعلى سبيل المثال، قد تفضل النساء التحويلات العينية على التحويلات النقدية في الحالات حيث مسّ النزاع بسبل التنقل والبنية التحتية المصرفية أو حيث يعرضهن استلام النقد للعنف أو الابتزاز من طرف الجماعات الإجرامية أو الجماعات المسلحة.

48 - وفي سياقات النزاع والنزوح وما بعد النزاع، يجب توخي الحذر بشكل خاص لتجنب إنشاء نظم موازية منفصلة عن النظم الوطنية القائمة، وذلك حتى عندما تكون النظم القائمة ضعيفة أو تفتقر إلى الموارد الكافية. وينبغي على الجهات المانحة وجهات العمل الإنساني العمل جنباً إلى جنب مع المعنيين المحليين لوضع أسس لنظم الحماية الاجتماعية في مرحلة ما بعد النزاع بحيث تكون مفيدة للنساء ويُتولى زمامها وطنيا، بطرق منها دعم البنية التحتية للحماية الاجتماعية وتعزيز الإمساك وطنيا بزمام الأمور ومواءمة الاستحقاقات فيما بين الفئات الاجتماعية.

49 - والأدلة على كيفية مساهمة الحماية الاجتماعية في بناء السلام محدودةٌ، إلا أن الجهات الفاعلة الخارجية يمكن أن تؤدي دوراً مهماً في تعزيز مشاركة دعاة المساواة بين الجنسين والمنظمات النسائية في وضع سياسات وبرامج مراعية للاعتبارات الجنسانية في مرحلة إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. وبشكل أعم، يمكن أن يؤدي دعم البرامج العامة التي تعود بالنفع على الناس من مختلف قطاعات المجتمع إلى تعزيز التماسك الاجتماعي والمساعدة في إصلاح النسيج الاجتماعي[56].

جيم - الربط بالعمل المناخي

50 - توفير الحماية الاجتماعية أمر مهم في التصدي لأزمة المناخ وتعزيز المساواة بين الجنسين في الوقت نفسه[57]. فالسياسات والبرامج الجيدة التصميم والمراعية للمنظور الجنساني يُمكن أن تخفف من

(53) Pereznieto and Holmes, "Gender-transformative social protection in crisis contexts".

(54) Rachel Slater, "Sustaining existing social protection programmes during crises: what do we know? How can we know more?", BASIC Research Working Paper, No. 14 (Brighton, Institute of Development Studies, 2022).

(55) International Committee of the Red Cross (ICRC), *Cash Transfer Programming in Armed Conflict: The ICRC's Experience* (Geneva, 2020).

(56) Gabriele Koehler, "Effects of social protection on social inclusion, social cohesion and nation building", in *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring and Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

(57) Laura Turquet and others, *Feminist Climate Justice: A Framework for Action* (New York, UN-Women, 2023)

حالات النقص الفوري في الدخل المرتبط بالصـــدمات المناخية وتحمي النســـاء والفتيات بعد حدوث كوارث طبيعية؛ وتحد من المخاطر وأوجه الضعف الكامنة المرتبطة بنوع الجنس؛ وتدعم سبل عيش أكثر قدرة على التكيف مع المناخ؛ وتساهم في عمليات انتقالية جنسانية عادلة من خلال إتاحة فرص عمل لائقة للنساء في الاقتصادات الخضراء والرقمية واقتصادات الرعاية (انظر الفرع الخامس).

51 - ويمكن للمســـاعدات الاجتماعية المنتظمة أن تؤمن الدخل للنســـاء أثناء حالات الطوارئ المناخية وتمكنهن من تلبية الاحتياجات الأساسية وتزيد من قدرتهن على ادخار المال تحسبا للصدمات. وتتضح هذه الإمكانية حتى في الحالات التي لا تراعى فيها مخاطر المناخ صـــراحة في تصـــميم التحويلات[58]. وقد أدمجت بعض البلدان في برامج المساعدة الاجتماعية الاعتيادية آليات تكيف استباقي يبدأ تطبيقها تلقائياً قبل حدوث الظواهر الجوية الشديدة. ومن شأن نظم الإنذار المبكر من هذا القبيل أن تساعد في تعزيز قدرة النساء على الصمود قبل حدوث الصدمات إذا ما رُبطت بالشكل الصحيح بنظم وطنية للحماية الاجتماعية تراعي المنظور الجنساني. ومن الإجراءات الاستباقية الفعالة تخصيص تمويل للطوارئ، والتسجيل المسبق للأسر المستفيدة المعرضة للخطر، واستحداث طرائق مختلفة لتقديم الخدمات.

52 - ولا يُعرف ســـوى القليل عن دور أدوات الحماية الاجتماعية الأخرى، مثل التأمين الاجتماعي، في دعم الوقاية والتأهب. ويتزايد الاهتمام بربط الحماية الاجتماعية بالتأمين على المحاصيل والماشية القائم على مؤشرات الطقس[59]، ولكن لا تزال هناك شواغل بشأن إمكانية حصول الفئات الفقيرة والمهمشة على هذه الخدمات وجدواها، وبشأن القصور في التركيز على الاعتبارات الجنسانية.

53 - وفي الســـياقات حيث تنخفض التغطية بخطط التأمين الاجتماعي التي تدعمها الدولة، يمكن أن تساعد الخطط المجتمعية، مثل خيارات التأمين الصحي أو التأمين ضد الحرارة الشديدة، في حماية العاملين غير النظاميين وصغار المزارعين الذين تشكل النساء نسبة كبيرة منهم. وتعتمد هذه الخطط على صناديق التمويل الجماعي أو المؤسسات المالية الصغيرة لتقليل التكاليف المتكبدة بسبب المخاطر المناخية ولزيادة التكيف. وتنطوي الخطط المجتمعية على أشكال قصور متأصلة فيها تعزى إلى ضيق النطاق المتاح للتحمل الجماعي للمخاطر، إلا أن العمل بشكل وثيق مع منظمات العاملات يمكن أن يساعد في معالجة العوائق التي تعترض الاستفادة من هذه الخطط وفي تعزيز الاستجابة لاحتياجات النساء.

54 - ويتزايد توقع أن تخفف التغطية بالحماية الاجتماعية من حدة تلاشـــي ســـبل العيش على المدى الطويل، ولكن توجد أدلة محدودة على كيف يمكن أن ينجح ذلك. وتجمع مجموعة واســـعة من نماذج "النقد المكمّل" أو "الأصول المكمّلة" بين تقديم تحويلات نقدية أو تحويلات من الماشية أو الأصول والتدريب على الأنشطة المدرة للدخل وإتاحة الحصول على التكنولوجيا بهدف دعم تنويع سبل العيش والصمود في وجه المناخ والقدرة على التكيف.

(58) Martina Ulrichs, Rachel Slater and Cecilia Costella, "Building resilience to climate risks through social protection: from individualized models to systemic transformation," *Disasters*, vol. 43, No. S3 (April 2019).

(59) United Nations Children's Fund (UNICEF) Innocenti, "How gender-responsive age-sensitive social protection is related to the climate crisis: a summary of the evidence", June 2023.

55 - وهناك نهج آخر يمكن أن يؤدي دورًا في الانتقال إلى الاقتصادات الخضراء، وينطوي هذا النهج على تنفيذ برامج أشغال عامة لإنشاء أصول وبنى تحتية مجتمعية. ومن الأمثلة على ذلك حفرُ الآبار التي تحسّن من الحفاظ على المياه والتي يمكنها أيضاً تيسير حصول النساء على المياه والخدمات الأساسية، وتنفيذُ البرامج الخضراء التي تقوم على تقديم النقد مقابل العمل والتي تشجع على تبني أنشطة تخفف من آثار تغير المناخ وتتكيف معها[60]. ويشكّل تخصيص حصص لمشاركة النساء، وضمان المساواة في الأجور وكفالة ظروف العمل الملائمة لجميع المشاركين، وتوفير دور حضانة في مواقع العمل عناصر بالغة الأهمية في هذه البرامج من المنظور الجنساني. ومن المهم بالقدر نفسه النظر بعناية فيما إذا كانت الاشتراطات الساعية لحفظ البيئة تفرض أعباء أثقل من حيث الوقت والجهد على النساء الفقيرات اللواتي يسعين للحصول على مبالغ نقدية صغيرة من أجل القدرة على التكيف[61].

خامسا - اقتضاء التغيير المفضي إلى التحول اتباع نهج متكامل على مستوى البرامج والسياسات

ألف - مقدمة

56 - يتجاوز الأخذ بنُهج متكاملة في توفير الحماية الاجتماعية ما يمكن أن تحققه الحماية الاجتماعية وحدها. فهذه النهج تدرك وتدعم الأدوار المتعددة التي تؤديها النساء في المجتمع بوصفهن مواطنات و/أو عاملات و/أو مقدمات للرعاية، وتوفر لهن الخدمات اللازمة لإعمال حقوقهن في المنزل وفي أماكن العمل والحياة العامة. ومن خلال مواءمة نظم الحماية الاجتماعية وسياساتها وبرامجها مع الخدمات العمومية وسياسات التوظيف والسياسات الأخرى، تساعد النُهج المتكاملة على تجنب التنازلات غير الضرورية وتعزيز التآزر وتحسين الأثر. فهي لا تتصدى لعواقب الضعف فحسب، بل تتصدى لدوافعه المتأصلة، بما في ذلك استمرار عدم المساواة في العمل المدفوع الأجر والرعاية غير المدفوعة الأجر والعنف الجنساني والأعراف الاجتماعية التمييزية، التي تكبح قدرات وفرص النساء والفتيات وذوي الهويات الجنسانية المختلفة.

57 - والتنسيق الفعال فيما بين القطاعات والجهات المعنية ومستويات الحوكمة أمر ضروري لتعمل النُهج المتكاملة في الواقع العملي. ولهذا التنسيق أهمية كبيرة في الأزمات المعقدة حيث تتعدد الجهات الحكومية وغير الحكومية التي تقدم الإغاثة وغالباً ما تكون لديها طرق عمل متباينة ومصالح متباعدة. والبلدان التي تنشئ آليات تنسيقية لتعمل مختلف الجهات على أهداف مشتركة تكون في وضع أفضل لتلبية احتياجات النساء المتعددة الأبعاد.

58 - وتتطلب إدارة الفرص والمخاطر المرتبطة بالتغييرات الهيكلية الأوسع كذلك اتباع نُهج متكاملة ومنسقة تنسيقا جيدا. وتبث التكنولوجيا والتحول الأخضر دينامية في عالم العمل وتبعث على عدم اليقين بما سيؤول إليه. فالوظائف القديمة آخذة في التلاشي، بينما الوظائف الجديدة متفاوتة النوعية وتتطلب مهارات جديدة. وتطرح الاتجاهات الديموغرافية تحديات مثل ارتفاع معدلات بطالة الشباب وضغوط الهجرة

(60) المرجع نفسه.

(61) Mario Györi, Katharina Diekmann and Elena Kühne, “The importance of social protection for climate change mitigation in LMICS: success stories and opportunities for the future”, February 2021.

وإجهاد نظم الضـــمان الاجتماعي وترتيبات الرعاية. ومن شـــأن اتباع نُهج متكاملة تجمعُ بين الحماية الاجتماعية والسياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل وتدعمُ مقدمي الرعاية أن يساعد النساء على الاستفادة من الفرص الجديدة واجتياز متطلبات الانتقال بين العمل والحياة التي هي متطلبات متزايدة التعقيد تطبعها بشدة الأبعاد الجنسانية[62].

59 - ولكن في كثير من الأحيان، تظل سياسات الحماية الاجتماعية والسياسات الأخرى معزولة عن بعضـها البعض، مما يفوت فرص إحداث تغييرات تفضـي إلى التحول أو ينجم عنه ما هو أسـوأ كأن تنجم عنه آثار سلبية غير مقصودة. فالتحويلات النقدية، على سبيل المثال، قد تدعم النساء بوصفهن مقدمات للرعاية، حيث تمكّنهن من شراء المواد الأساسية التي تكفل بقاء الأسرة المعيشية، ولكنها قد لا تمكّنهن من تثبيت موطئ قدمهن في سوق العمل[63]. وفي المقابل، غالبًا ما تفشل السياسات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل التي تسعى إلى تعزيز مشاركة النساء في قطاع العمل المدفوع الأجر في توفير الدعم اللازم لمتطلبات الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، مما يترك النساء يصارعن في التوفيق بين تأمين الإعالة الاقتصادية ورعاية أسرهن[64].

60 - ولا يراعي ســـوى عدد قليل جدًا من برامج الحماية الاجتماعية القائمة حاليا مراعاةً فعليةً تخويلَ النســـاء حرية التصـــرف وتمكينَهن. فالتحويلات النقدية المشـــروطة، على ســـبيل المثال، قد تحفز الطلب على الخدمات العمومية ولكن قد يكون من الصعب الحصول على هذه الخدمات وقد تكون منخفضة الجودة إذا لم يخصـــص لها ما يلزم من اســـتثمارات موازية لتحســـينها[65]. وقد تدفع هذه الحالة النســـاء والفتيات إلى استخدام خدمات رديئة الجودة على حساب كرامتهن وصحتهن ورفاههن. وعلاوة على ذلك، قد تقضـي النساء والفتيات وقتاً طويلاً في "المشي والانتظار" لبلوغ المرافق الصحية أو التعليمية، لا سيما في الأماكن الريفية والمعزولة حيث قد لا تتوفر وســـائل النقل العام وحيث قد تكون البنية التحتية الاجتماعية غير متطورة[66].

(62) Ghada Barsoum, "Integrated approaches to social protection, care and employment", expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(63) 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, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2007).

(64) Deepta Chopra, *Balancing Paid Work and Unpaid Care Work to Achieve Women's Economic Empowerment*, IDS Policy Briefing, No. 83 (Brighton, Institute of Development Studies, 2015).

(65) Maxine Molyneux, Nicola Jones and Fiona Samuels, "Can cash transfer programmes have 'transformative' effects?", *The Journal of Development Studies*, vol. 52, No. 8 (2016).

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

61 - واتباع نُهج متكاملة يتطلب من صانعي القرار في مختلف القطاعات اعتماد عمليات سياساتية كلية أشـــمل تنطلق من القاعدة إلى القمة[67]. وتتيح الاســـتراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية مدخلاً مبكراً للتنسيق الأفقي ويمكن تنسيقها مع الخطط الوطنية الأخرى مثل الخطط الهادفة لإنهاء العنف ضد المرأة[68]. وفي إطار دعم تنفيذ البرامج، يمكن للجان المشـــتركة بين القطاعات أن تجمع بين مختلف الجهات المعنية، بما في ذلك الوزارات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية والعاملون في الخطوط الأمامية. وقد أثبتت النُهج التعاونية التي تُشـــرك فيها المنظمات النســـائية والعمالية والمجتمعية لتقديم المســـاعدة في حالات الطوارئ أهميتها البالغة في الأزمات الأخيرة[69].

62 - ويمكن تعزيز التكامل على مســـتويات متعددة مع مرور الوقت وعلى أســـاس درجات متفاوتة من الطموح. وتتناول الفروع التالية تكامل النهج وتنسيقها على مستوى البرامج والسياسات على حد سواء.

باء - "النقد المكمّل": التكامل والتنسيق على مستوى البرامج

63 - قد تضـيف النهج البرنامجية عناصـر إضـافية إلى الخطط القائمة، مثل برامج التحويلات النقدية، كمنطلق لتعزيز القدرات وســـبل العيش. وعلى الصـــعيد العالمي، حظيت برامج التحويلات النقدية بإقبال ملحوظ على تبنيها، وأســـفرت عن العديد من الآثار الإيجابية بالنســـبة للنســـاء والفتيات، بما في ذلك زيادة الالتحاق بالمدارس والمواظبة على الحضـور؛ وزيادة مدخرات النسـاء وحصـولهن على الأصـول الإنتاجية؛ وزيادة اسـتخدام الخدمات الصـحية وتحسّـن نتائج خدمات الصـحة العقلية وصـحة الأم؛ وزيادة المسـاواة في اتخاذ القرارات داخل الأســـرة والقدرة على المســـاومة[70]. وبما أن الفقر هو عامل من العوامل الخطرة وراء أشـكال متعددة من العنف الجنســاني على مدى الحياة، بما في ذلك عنف العشـير وزواج الأطفال، فيمكن للحماية الاجتماعية أن تخفف أيضا من هذه المخاطر.

64 - وتختلف الآثار الإيجابية باختلاف مســـتوى التحويلات النقدية وتوقيتها وإمكانية التنبؤ بها وتواترها. وتميل النتائج على صـــعيد المســـاواة بين الجنســـين إلى أن تكون أكبر حينما تُدمج بوضـــوح ضـــمن أهداف البرامج وعندما تتجاوز هذه الأهداف مجرد اسـتهداف النسـاء، وعندما يُمنح النقد دون شـروط وتواكبه شـبكة متينة من الخدمات التكميلية[71]. وقد سـعت نُهج التخريج و "النقد المكمّل" إلى تعزيز التنسـيق والتكامل مع

---

(67) Flaubert Mbiekop and Nnenna Okoli, "Gender, unpaid care and social protection: policy priorities for West and Central Africa", expert paper prepared for Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(68) Tara Patricia Cookson, Lorena Fuentes and Jennifer Bitterly, "Addressing violence against women through social protection: a review of the evidence", UN-Women Policy Brief, No. 26 (New York, UN-omen, 2023).

(69) UN-Women, *Beyond COVID-19: A Feminist Plan for Sustainability and Social Justice* (New York, 2021).

(70) Camila Perera and others, "Impact of social protection on gender equality in low- and middle-income countries: a systematic review of reviews", *Campbell Systematic Reviews*, vol. 18, No. 2 (June 2022).

(71) المرجع نفسه.

التدخلات الأخرى بطرق منها الربط بخدمات مثل خدمات الصحة ورعاية الأطفال؛ وشبكات الدعم الشخصي مثل مجموعات الادخار؛ والمزايا العينية الأخرى مثل تحويلات الأصـــول والمدخلات الزراعية؛ والتدريب المهني والتدريب على المهارات الحياتية؛ والتواصل بهدف إحداث التغيير الاجتماعي والسلوكي.

65 - وقد أسفرت برامج التخريج التي تجمع بين تحويلات الأصول وتقديم الدعم النقدي القصير الأجل بهدف دعم الاستهلاك، والتمكين من الادخار، وتقديم التدريب والتوجيه بانتظام، عن آثار إيجابية موثقة جيدًا من حيث امتلاك النســـاء أصـــولا ومن حيث دخلهن ومدخراتهن وأمنهن الغذائي وصـــحتهن ورفاههن[72]. أما الأدلة على أثر برامج التخريج من حيث تخويل النساء حرية التصرف وتمكينهن فهي أقل وضوحًا، لكن بعض الدراسات تشير إلى أن التدريب المنتظم والمتكرر على المهارات الحياتية، والأنشطة الجماعية التي تتيح فضـــاء آمنا لبناء رأس المال الاجتماعي والقيام بأدوار مجتمعية، والجهود المبذولة لإشـــراك الرجال والفتيان وتوعيتهم أمور تنطوي على إمكانات كبيرة لتحقيق نتائج تفضي إلى مزيد من التحول.

66 - ولا تزال الأدلة على مدى إســـهام برامج "النقد المكمّل" في تحقيق أهداف المســـاواة بين الجنســـين محدودةً لأســـباب منها العددُ المنخفض نســـبيًا للبرامج من هذا النوع المتعمد فيها اتباع نهج مراع للمنظور الجنساني وحداثتُها[73]. وتشير الأدلة المستجدة إلى أن النتائج تتباين بناء على نوع التدخلات ونوعيتها وبناء على القدرة التنظيمية، والمهارات الفنية للموظفين، والموارد المالية وغيرها من الموارد، وحســـن التوقيت، والروابط مع منظومة السياسات والخدمات الأوسع التي غالباً ما تكون منهكة بشدة في حالات الطوارئ وفي حـالات الأزمـات المطولـة. وحيثمـا تكون القـدرة على التنفيـذ منخفضـــــة، يمكن أن يؤدي تعقيـد برامج "النقد المكمّل" إلى تفاوت التغطية فيما بين العناصـــر وعدم ملاءمتها، مما يقوض في نهاية المطاف الآثار المرجو تحقيقها على صعيد المساواة بين الجنسين[74].

67 - وعموماً، معظم تدخلات "النقد المكمّل" ذات التركيز الجنســـاني هي تدخلات صـــغيرة النطاق وقصـيرة الأجل ورديئة التصـميم وتفتقر إلى الموارد[75]. وعلى الرغم من أهمية التركيز على التنسيق، إلا أنه غالبًا ما يظل "خفيفا". فعلى سبيل المثال، لا يزال الربط المؤسسي للمستفيدين من برامج التحويلات النقدية الاعتيادية بخدمات رعاية الأطفال نادراً، وينطوي عدد ضـــئيل جدًا من برامج "النقد المكمّل" على عناصـــر للتصـــدي للعنف الجنســـاني أو الإحالة إلى الخدمات ذات الصـــلة، وإن حفزت جائحة كوفيد-19 بعض الابتكارات الواعدة[76]. ومن الآليات في هذا الصدد تدريبُ منفذي البرامج العاملين في الخطوط الأمامية على

---

(72) Sonia Laszlo, "The gender transformative potential of graduation programmes", GrOW Research Working Paper Series, No. 25 (Montreal, Institute for the Study of International Development, 2019).

(73) Rebecca Holmes, Hannah Marsden and Lara Quarterman, *Gender-Responsive "Cash Plus" Programming: Lessons from Practice in LMICs* (New York, UNICEF, 2021).

(74) انظر www.unicef.org/innocenti/projects/grassp.

(75) المرجع نفسه.

(76) Merike Blofield and others "A diagonal and social protection plus approach to meet the challenges of the COVID-19 syndemic: cash transfers and intimate partner violence interventions in Latin America", *The Lancet: Global Health*, vol. 10, No. 1 (January 2022).

التعرف على العنف الجنساني وتيسير الإحالة إلى الخدمات اللازمة[77]. كما أن برامج "النقد المكمّل" غالبًا ما توفر معلومات مفيدة وحوافز لاستخدام الخدمات المتوفرة مثل الخدمات الصحية أو خدمات رعاية الأطفال أو للسعي للحصول على فرص عمل، لكن تحسين إمكانية الحصول على الخدمات وجودتها وتوفير فرص عمل أكثر وأفضل للنساء يتطلب جهودًا واستثمارات تتجاوز نطاق برامج منفردة.

جيم - عمليات انتقالية جنسانية عادلة: تسخير التكامل والتنسيق لتحقيق تحول أوسع

68 - الجهود المبذولة على مستوى البرامج مثل برامج "النقد المكمّل" جهود مهمة، إلا أن اقتلاع جذور عدم المساواة بين الجنسين وغيره من أوجه عدم المساواة يتطلب تنفيذ تدابير أكثر طموحاً وأبعد مدى في جميع المجتمعات والاقتصادات. ويتطلب ذلك اقتران تدابير الحماية الاجتماعية بسياسات للاقتصاد الكلي وسياسات للتوظيف تكون كفيلة بإيجاد فرص عمل لائقة وزيادة سبل الحصول على الخدمات العمومية الجيدة على نطاق واسع. ويشكّل التنسيق على مستوى السياسات تحديًا كبيرًا ولكنه مطلوب أكثر من أي وقت مضى لمعالجة العوامل وراء الأزمات الجارية.

69 - وإحدى المهام التي تمس الحاجة إلى القيام بها في خضم أزمة المناخ المتصاعدة على سبيل المثال هي التحول بالاقتصادات بعيدًا عن أنماط الإنتاج والاستهلاك والتوزيع التي تؤدي إلى تدهور البيئة وإدامة عدم المساواة. والآثار المترتبة على هذه التحولات آثار عميقة من حيث أعداد العمالة ونوعيتها وتوزيعها القطاعي. وتقدر منظمة العمل الدولية أن التحول إلى اقتصادات منخفضة الكربون واقتصادات دائرية يمكن أن يؤدي، إذا ما صاحبته تدابير سياساتية داعمة، إلى إيجاد حوالي 100 مليون فرصة عمل بحلول عام 2030[78]. وفي الوقت نفسه، ستختفي بعض الوظائف ولن يتأثر الجميع بالقدر نفسه.

70 - وضمان أن تكون هذه العمليات الانتقالية عادلة وشاملة للجميع يتطلب اتباع نهج متكامل. ويجب على سياسات الاقتصاد الكلي أن توجّه الاستثمارات بعيدًا عن الصناعات الملوِّثة، وأن توجد فرص عمل لائقة جديدة في قطاعات تعزز الاستدامة البيئية والقدرات البشرية، بما في ذلك قطاعات الزراعة المستدامة والطاقة المتجددة والتكنولوجيات الجديدة والنقل العام والصحة والتعليم والرعاية. ويمكن لتدابير الحماية الاجتماعية أن توفر ما يوازن ثقل الآثار السلبية من خلال دعم دخل العاملين النازحين أو تحييد أثر الزيادات المحتملة في الأسعار التي تؤثر على النساء في الأسر ذات الدخل المنخفض أكثر من غيرهن. ومن خلال الربط بتدابير سياسات سوق العمل، مثل برامج الأشغال العامة أو إعانات التشغيل أو مبادرات التدريب، يمكن لتدابير الحماية الاجتماعية أن تدعم أيضا تنويع سبل العيش وتمكين العاملين من الاستفادة من فرص العمل الجديدة واللائقة.

71 - وما من مسار وحيد يؤدي إلى تحقيق الاستدامة البيئية والمساواة بين الجنسين والعدالة الاجتماعية. وستختلف استراتيجيات توجيه العمليات الانتقالية العادلة باختلاف البلدان والسياقات وحتى القطاعات. ولدعم البلدان في وضع استراتيجيات للانتقال العادل، أطلق الأمين العام في عام 2021 مبادرة "المسرِّع العالمي

(77) Cookson, Fuentes and Bitterly, "Addressing violence against women through social protection".

(78) ILO, *Achieving a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All* (Geneva, 2023).

بشـــأن الوظائف والحماية الاجتماعية من أجل تحقيق انتقال عادل"[79]. وتؤكد هذه المبادرة على ما تنطوي عليه العمليات الانتقالية العادلة، إذا اقترنت بسياسات سليمة، من فرص هائلة لتعزيز المساواة بين الجنسين من خلال إيجاد فرص عمل لائقة للنساء وتحفيز الاستثمارات الكبيرة في اقتصاد الرعاية.

72 - ويتمثل أحد المداخل المهمة في الجمع بين تدابير الحماية الاجتماعية والســـياســـات الهادفة إلى تحسين أداء سوق العمل لمساعدة النساء والفتيات على الاستفادة الكاملة من فرص العمل الجديدة. وتشير أدلة متزايدة إلى أن كلا النوعين من السياسات يكونان أكثر فعالية عندما يطبقان على نحو تكاملي لإزالة الحواجز المتعددة التي يواجهها الباحثون عن عمل، لا ســـيما النســـاء والشـــباب والأشـــخاص ذوو الإعاقة[80]. فعلى ســـبيل المثال، يمكن أن يؤدي دعم الدخل وتقديم خدمات إضـــافية لتغطية الاحتياجات الأساسية، مثل النقل والرعاية، إلى مشاركة أنجع في الأشغال العامة وبرامج تنمية المهارات. وهذه البرامج قد تمكّن بدورها النســـاء من جميع الأعمار من البحث عن ســـبل عيش جديدة وعمل لائق، بما في ذلك في المجالات التي يهيمن عليها الذكور مثل العلوم والتكنولوجيا والهندســـة والرياضـــيات والتي يتزايد الطلب فيها بسرعة.

73 - ويُتيح اتباع نُهج متكاملة إزاء الرعاية مدخلاً مهماً آخر للقيام بعمليات انتقالية جنسانية عادلة. ومن الملح ضـخ الاسـتثمارات الكافية في توفير خدمات الرعاية وضـمان جودتها وفي إتاحة الأجور واسـتحقاقات الحمايـة الاجتمـاعيـة وظروف العمل اللائقة للعـاملين في مجـال الرعـايـة المدفوعـة الأجر، فهذا أمر طـال انتظاره. ويتوقع أن يصـل عدد متلقي الرعاية، بمن فيهم الأطفال دون سـن 15 عامًا والأشـخاص فوق سـن 60 عامًا، إلى 2,3 بليون فرد بحلول عام 2030[81]. ويتوقع في الوقت نفســـه أن يبلغ النقص العالمي في العاملين ما مقداره 10 ملايين عامل في قطاع الصـــحة وحده بحلول عام 2030، وهذا أمر ســـتعاني منه أساسا البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل[82].

74 - ومن شأن زيادة توفير خدمات الرعاية الجيدة أن يدفع بعجلة إيجاد فرص عمل لائقة "خضـراء" في جوهرها، وإضـــفاء الطابع النظامي على فرص العمل الموجودة من خلال توســـيع التغطية بحقوق العمل والحماية الاجتماعية لتشـــمل العمال المنزليين والعاملين في تقديم الرعاية المجتمعية في مجالات الصـــحة ورعاية الأطفال والرعاية الطويلة الأجل، بما يكفل تلبية احتياجات الســـكان الذين يعتمدون على الرعاية في الوقت نفسه[83]. ومن شأن الاستثمارات الواسعة النطاق في سياسات الرعاية الشاملة أن توفر ما يقرب من

(79) انظر https://www.unglobalaccelerator.org.

(80) Antonia Asenjo, "Integrating income, employment support and care in Latin America: a gender perspective", expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

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

(82) Mathieu Boniol and others, "The global health workforce stock and distribution in 2020 and 2030: a threat to equity and 'universal' health coverage?", *BMJ Global Health*, vol. 7, No. 6 (2022).

(83) Oxfam America, "Caring in a changing climate: centering care work in climate action", 2022.

300 مليون فرصة عمل على مستوى العالم بحلول عام 2035[84]. وقد يفضي تحسين ظروف عمل العاملين في مجال الرعاية وأجورهم وتدريبهم وهياكلهم الوظيفية إلى الطعن في الفصل الجنساني ومنع استمرار عدم المساواة بين الجنسين بتحوّل تقديم الرعاية من سياق الأسرة حيث لا يُدفع عنها أجر إلى سياق الخدمات العمومية المدفوعة الأجر. ويقوم عدد متزايد من البلدان بدور رائد في إرساء نظم وطنية للرعاية المتكاملة تجمع بين تدابير الحماية الاجتماعية والتوظيف والسياسات القطاعية لدعم توفير الرعاية المدفوعة الأجر وغير المدفوعة الأجر لمختلف الفئات السكانية في ظل نظام إدارة مركزي، ويسترشد في ذلك عادة باستراتيجية وطنية[85].

سادسا - نظم تقديم الخدمات عاملٌ حاسمٌ في النجاح أو الفشل في توفير الحماية الاجتماعية للنساء وتجاربهن معها

ألف - مقدمة

75 - يتطلب تقديم الخدمات إلى الناس على نحو كفء فعال ومستدام وشامل للجميع وحسن التوقيت يتماشى مع الاحتياجات المتغيرة وجودَ نظم متينة لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية[86]. ونظم تقديم الخدمات هي الجانب حيث يحتمل أن يواجَه العزم على وضع سياسات شاملة للجميع بقيود إدارية، وذلك بشكل أخص أثناء الصدمات والأزمات حينما يزداد الطلب في خضم عدم اليقين ونقص الموارد. ونظم تقديم الخدمات هي أيضا النقطة حيث يدخل المواطنون في اتصال مباشر مع السلطات الحكومية. ويحدث هذا الاتصال بين بشر، ويحدث أيضا على نحو متزايد عبر الواجهات الرقمية، ويمكن أن يُؤخذ الانطباع عنه أنه داعم وتمكيني أو مهمل وعقابي[87].

76 - ومن خلال التأثير في تجربة النساء من حيث تخويلهن حرية التصرف وحفظ كرامتهن، يمكن لنظم تقديم الخدمات إما أن تغير علاقات القوة غير المتكافئة أو ترسخها، مع ما يترتب على ذلك من عواقب على المستويين الفردي والمجتمعي. ويمكن أن تقوض التجارب السلبية الثقة في المؤسسات العمومية، وهذا أمر

(84) Addati, Cattaneo and Pozzan, *Care at Work*.

(85) Julio Bango and Patricia Cossani, *Towards the Construction of Comprehensive Care Systems in Latin America and the Caribbean: Elements for its Implementation* (UN-Women and Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2021).

(86) Valentina Barca and Madhumitha Hebbar, "Delivering social transfers", in *Handbook on Social Protection Systems*, Esther Schüring and Markus Loewe, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021).

(87) Alexandra Barrantes and Tara Cookson, "Leave no one behind: strengthening social protection delivery systems", background paper prepared for the World Survey on the Role of the Women in Development 2024, (UN-Women, New York, forthcoming).

إشكالي بصفة خاصة إذا كانت شرعية الدولة هشة[88]. وحيثما يُؤخذ الانطباع عن تقديم خدمات الحماية الاجتماعية والخدمات العمومية على أنه فعال وعادل، يمكن أن يعزز ذلك العقود الاجتماعية الشاملة بين الدول والشعوب.

باء - مفاقمة الحواجز الجنسانية المصادفة في تقديم الخدمات أشكالَ الإقصاء الأخرى

77 - تؤدي آليات تقديم الخدمات التي لا تراعي الاحتياجات والقيود الجنسانية لا محالة إلى وضع حواجز كبيرة أمام حصول النساء والفتيات على الخدمات، وهو ما يعرض تمتعهن بحقهن في الحماية الاجتماعية للخطر، وذلك حتى عندما يكن المستهدفات بتلك الخدمات[89]. وقلة فرص حصول النساء على الموارد، بما في ذلك المال والأرض والوقت والمعلومات والأجهزة الرقمية وخدمة الاتصال، والأعراف الاجتماعية التمييزية التي تحد من حريتهن في التنقل والتصرف كلها أمور تتداخل لتضع تلك الحواجز أمامهن. فعلى سبيل المثال، تميل مستويات إلمام النساء بالقراءة والكتابة ومستويات تعليمهن إلى أن تكون أقل من مستويات الرجال من نفس فئتهن الاجتماعية الاقتصادية، مما يجعل من الصعب عليهن الوصول إلى المعلومات عن برامج الحماية الاجتماعية أو فهم شروط البرامج أو اللجوء إلى آليات التظلم والشكوى[90].

78 - ويمكن أن يؤدي الفقر والتمييز على أساس السن والعرق والانتماء الإثني والموقع الجغرافي والتوجه الجنسي والهوية الجنسية والإعاقة ووضع الهجرة إلى تفاقم خطر الإقصاء. فعلى سبيل المثال، قد تكون الحواجز الناجمة عن عدم الإلمام بالقراءة والكتابة أشدّ بالنسبة للنساء المهاجرات أو اللاجئات أو النساء من الأقليات الإثنية اللواتي لا يتحدثن اللغة السائدة، وبالنسبة للنساء ذوات الإعاقة حينما لا تكون أشكال عرض المعلومات متناسبة مع احتياجاتهن.

79 - وتقع مكاتب شؤون الحماية الاجتماعية عادةً في مراكز حضرية كبيرة، مما يعقد جهود النساء الريفيات للحصول على المعلومات والتسجيل في البرامج الاجتماعية واستلام المدفوعات. وقد تعترض العوائق الجغرافية الجميع، لكن النساء عادةً ما تكون لديهن موارد أقل للتغلب عليها، كأن تكون لديهم القدرة على دفع تكاليف النقل على سبيل المثال. وفي ظل العنف الجنساني والتحرش في الأماكن العامة، قد يكون من الخطر على النساء وعلى الأفراد من مجتمع الميم الموسع أن يتنقلوا حتى لمسافات قصيرة. وقد تواجه النساء ذوات الإعاقة قيودا في الحصول على الخدمات إذا لم تُكيف لتناسب احتياجاتهن الحركية. ولا تترك مسؤوليات الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر ما يكفي من الوقت والمرونة للنساء ليسافرن و/أو يتعاملن مع أوقات الانتظار الطويلة أو غير المتوقعة في المكاتب الحكومية. وبالنسبة للنساء ذوات الدخل المنخفض والعاملات في القطاع غير النظامي، فما يقضونه من وقت في

(88) Rachel Slater and Richard Mallett, “How to support state-building, service delivery and recovery in fragile and conflict-affected situations: lessons from six years of SLRC research”, Synthesis Briefing, No. 2 (London, Secure Livelihoods Research Consortium, 2017).

(89) Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”.

(90) Martina Ulrichs, *Informality, Women and Social Protection: Identifying Barriers to Provide Effective Coverage*, Working Paper, No. 435 (London, ODI, 2016).

عمليات التسجيل أو الوقوف في طوابير للحصول على الاستحقاقات يعني نقصا مباشرا في الدخل، والقليلات منهن يستطعن تحمل ذلك[91].

80 - وتبشّر الأدوات والتقنيات الرقمية بتخفيف بعض من هذه المعوقات[92]. فدفع المدفوعات للنساء مباشرة عبر الهواتف المحمولة من شأنه كفالة مزيد من الخصوصية وحرية التصرف، كما أنه يقلل من احتمالات استيلاء أفراد من الأسرة على هذه الأموال. غير أن الفجوات المستمرة في الحصول على الأدوات والتقنيات الرقمية تتسبب في نشوء مخاطر جديدة من مخاطر الإقصاء[93]. وعلى الصعيد العالمي، لا تزال الفجوات الجنسانية الرقمية كبيرة، حيث لا يزال احتمال امتلاك النساء لهاتف محمول أقل بنسبة 8 في المائة من الرجال، كما أن احتمال استخدامهن للإنترنت عبر الهاتف المحمول أقل بنسبة 15 نقطة مئوية[94]. وتواجه المجتمعات المهمشة اقتصادياً، وخاصة النساء الريفيات في أنأى المناطق، عوائق متعددة تعترض استخدامهن للتكنولوجيا الرقمية، بما في ذلك توفر الشبكات، والقدرة على تحمل تكاليف الأجهزة وخدمة الإنترنت الخاصة بها، وانخفاض مستويات الوعي والإلمام بالقراءة والكتابة وحرية التصرف. وتواجه النساء المسنات أيضا مخاطر الإقصاء بشكل أكبر بسبب قلة إلمامهن بالتكنولوجيا الرقمية ومحدودية سبل استخدامهن لهذه التكنولوجيا مقارنة بالفئات العمرية الأخرى.

جيم - عناصر لإقامة نظم لتقديم الخدمات تكون نظما شاملة ومراعية للمنظور الجنساني

81 - يتطلب اتباع نهج مراع للمنظور الجنساني في تقديم الحماية الاجتماعية أن يكون محور التركيز في تصميم العمليات هو المستخدم النهائي وصاحب الحقوق؛ وأن تعالَج الحواجز التي تعترض الحصول على الخدمات والانتهاكات المحتملة لحقوق المرأة؛ وأن تحفَظ الكرامة وحرية التصرف في كل خطوة من خطوات سلسلة تقديم الخدمات[95]. وينبغي أن تراعي آليات تقديم الخدمات المخاطر المحتملة على مدى الحياة وأنماط العمل من المنظور الجنساني، والتفاوت في إمكانية الحصول على الموارد، ومسؤوليات الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، والأعراف الاجتماعية والمخاوف على السلامة التي تحد من حركة النساء، والقيود المتزايدة والاحتياجات المتباينة للفئات المهمشة من النساء والفتيات.

82 - وتتيح المعايير الدولية لحقوق الإنسان إطاراً متيناً لصانعي السياسات لتصميم وتقديم خدمات للحماية الاجتماعية تكون شاملة ومراعية للمنظور الجنساني. لكن تبقى فجوات كبيرة تفصل بين المبادئ

(91) المرجع نفسه.

(92) Christina Lowe, “The digitalization of social protection before and since the onset of COVID-19” (London, ODI, 2022).

(93) Becky Faith, “Risks and benefits of digital tools for social protection delivery from a gender perspective”, expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(94) International Telecommunication Union, *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2023* (Geneva, 2023).

(95) Barrantes and Cookson, “Leave no one behind”.

والممارسة، بما في ذلك في البلدان ذات الدخل المرتفع، في مجالات مثل المساواة وعدم التمييز والشفافية والحصول على المعلومات وحماية البيانات والخصوصية. ففي البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط، عادةً ما تكون الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لتقديم الخدمات محدودة بدرجة أكبر. كما تكون الترتيبات المؤسسية والعوامل التمكينية، مثل المنظومات الرقمية الوظيفية، أقل تطوراً. وتتطلب جهود الحد من هذه المعوقات استثمارات طويلة الأجل في بناء القدرات وفي البنية التحتية[96]. وعلى النحو المبين أدناه، هناك أربعة عناصر رئيسية يمكن أن تحسّن تقديم الخدمات للنساء والفتيات، وذلك حتى في البيئات المحدودة الموارد.

إجراءات مبسطة شاملة للجميع

83 - من شأن عمليات التسجيل والقيد، إذا ما كانت مبسطة وشاملة للجميع، أن تعزز وتسرّع الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية، لا سيما في الأزمات. فخلال جائحة كوفيد-19، كان من التدابير المهمة في تحديد المحتاجين وتقديم الخدمات إليهم إلغاءُ الاشتراطات التي تقتضي تقديم أشكال متعددة من وثائق الهوية، وسدادُ المدفوعات مقدمًا، والإعفاء من الاشتراطات السارية، وتخفيف صرامة النهج المتبعة في تحديد الأهلية[97]. وتكتسي هذه التدابير أهمية خاصة بالنسبة للنساء والمهاجرين واللاجئين والأشخاص ذوي الهوية الجنسانية المختلفة الذين قد يكونون أقل قدرة على تلبية الشروط الإدارية.

84 - ومن الضروري القيام بحملات توعية وحملات إعلامية بشأن الحماية الاجتماعية تناسب السياق المعني لمعالجة إقصاء مجموعات محددة من النساء مثل العاملات في القطاع غير النظامي أو النساء من الشعوب الأصلية أو النساء المتحولات جنسيًا، بطرق منها إنجاز حملات على وسائط الإعلام، وتعديل مواقيت ومواقع أكشاك التسجيل بحيث تلبي احتياجات النساء، والعمل مع الوسطاء في المدارس والعيادات الصحية والأسواق المحلية.

85 - وتؤدي المنظمات النسائية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى دورًا حاسمًا في معالجة الحواجز التي تعترض الحصول على الخدمات، وفي تعزيز المساءلة انطلاقا من القاعدة إلى القمة من خلال المناصرة والرصد والاتصال المباشر. فخلال عمليات التصدي لجائحة كوفيد-19، مكنت الروابط القوية بين السلطات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني من الإسراع في تقديم الدعم، بما في ذلك للفئات المهمشة والمجتمعات المحلية. وحيثما تقوم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بتيسير تقديم الخدمات الحكومية، ينبغي الاعتراف بها وتعويضها كما ينبغي.

وضع الأشخاص والعلاقات في المقام الأول

86 - يتطلب تحقيق الإمكانات التحويلية التي تنطوي عليها الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني اهتماماً أكبر بالعناصر البشرية والعلائقية في تقديم الخدمات، بما في ذلك أدوار الأخصائيين الاجتماعيين وغيرهم من موظفي الحماية الاجتماعية العاملين في الخطوط الأمامية. وقد تختلف تجارب

(96) Kathy Lindert and others, eds., *Sourcebook on the Foundations of Social Protection Delivery Systems* (Washington, D.C., World Bank, 2020).

(97) Rebecca Holmes and others, "Strengthening gender equality and social inclusion (GESI) during the implementation of social protection responses to COVID-19", September 2020.

النساء في الحصول على الخدمات عن الرجال، وقد تكون التفاعلات مشحونة بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بفئات مهمشة لها تاريخ سلبي أو مؤلم مع السلطات الحكومية.

87 - ولا تزال خدمات الحماية الاجتماعية والخدمات المرتبطة بها تعتمد بشكل كبير على القوى العاملة النسائية الهزيلة الأجور[98]. فعلى الصعيد العالمي، تشكل النساء ثلثي العاملين في مجالات التعليم والصحة والعمل الاجتماعي البالغ عددهم 381 مليون شخص[99]. وتقوم الكثير منهن بعملهن في ظل ظروف صعبة جدا حيث الأمن الوظيفي منخفض وحيث توصيف الوظائف غامض وأعباء العمل شديدة. وقد يطرح تقديم الخدمات في الأماكن الريفية النائية أو المناطق المتأثرة بالنزاعات تحديات خاصة، منها طول الفترة الزمنية التي على مقدمي الخدمات قضاؤها بعيداً عن أسرهم، ونقص إمكانية الاتصال بالإنترنت، والأعراف الاجتماعية والجنسانية التقييدية[100].

88 - ومن بالغ الأهمية توفير العدد الكافي من العاملين وظروف عمل لائقة لمن يعملون في الخطوط الأمامية إذا أريد تحسين سبل حصول المستفيدين على الخدمات وتجاربهم معها. وإذا كان مديرو الحالات مدربين تدريبًا جيدًا، فيمكنهم إحالة المستفيدين من خدمات الحماية الاجتماعية إلى خدمات متخصصة، بما في ذلك الخدمات المتعلقة بالعنف الجنساني[101]. ويمكنهم القيام بأدوار رئيسية في تحديد الاحتياجات والمعوقات الجنسانية، كما أن قربهم من الفئات السكانية الضعيفة يخولهم تكوين رؤى متعمقة قيّمة يمكن تحسين البرامج والعمليات على أساسها.

89 - وتؤكد مجموعة متزايدة من الأبحاث على أهمية فهم وتناول مسألة "الاستنسابية" في صفوف العاملين في مجال الحماية الاجتماعية الذين يعملون في الخطوط الأمامية[102]. فهؤلاء العاملون يفسرون السياسات وينفذونها ويمكن أن يؤثروا في النتائج على نحو جنساني الطابع بطرق منها إعطاؤهم الأولوية لشواغل المساواة بين الجنسين أو إهمالها. وقد تؤدي هذه الاستنسابية إلى إدامة عدم المساواة والإقصاء الاجتماعي بممارسات منها الممارسات التمييزية "الخارجة عن الخط". وقد تكون هذه الممارسات انعكاسا لأحكام أخلاقية وتصورات مسبقة عن السكان الذين تقدم لهم الخدمات، كما قد تكون انعكاسا لدوافع فاسدة في السياقات المؤسسية.

90 - وغالبًا ما تستهدف الحلول السياساتية للمواقف التمييزية أو السلوكيات "الخارجة عن الخط" فرادى العاملين في الخطوط الأمامية الذين يعملون تحت ظروف فيها ضغط عليهم دون تلقيهم دعما يذكر. ولن يكون ذلك كافيا لتحسين تقديم الخدمات دون تهيئة ظروف عمل أفضل ومعالجة العوامل المؤسسية التي

(98) Barrantes and Cookson, "Leave no one behind".

(99) ILO, *Care Work and Care Jobs*.

(100) Rik Peeters and Sergio A. Campos, "Street-level bureaucracy in weak state institutions: a systematic review of the literature", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 89, No. 4 (2023).

(101) Cookson, Fuentes and Bitterly, "Addressing violence against women through social protection".

(102) Gabriela Lotta, Fernando Nieto-Morales and Rik Peeters, "'Nobody wants to be a dead hero': coping with precarity at the frontlines of the Brazilian and Mexican pandemic response", *Public Administration and Development*, vol. 43, No. 3 (August 2023).

لا يملك العاملون في الخطوط الأمامية سوى قدرة محدودة جدا للسيطرة عليها والتي تؤثر على قدرتهم على تقديم الخدمات بفعالية[103].

تسخير الأدوات الرقمية لصالح النساء

91 - كثيرا ما يُشاد بالرقمنة على أنها أداة لتقليل الاستنسابية البشرية غير المرغوب فيها وتيسير تأمين النزاهة والشفافية والمساءلة في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية (انظر A/74/493). ولكن في ظل التغيير السريع والجذري الذي يطرأ على التفاعلات اليومية بين المواطنين والسلطات الحكومية بفعل الرقمنة و "التحويل إلى بيانات"[104]، قد تتعرض حرية النساء في التصرف وكرامتهن وحقوقهن للخطر.

92 - ويستدعي ذلك أن تواءم الرقمنة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان وأن يُؤخذ في عمليات التصميم بمبادئ تركز على الإنسان وتراعي المنظور الجنساني[105]. ومن العناصر الأساسية في هذا الصدد إنجاز تقييمات دقيقة للمنظومة حيث يتم تلقي خدمات الحماية الاجتماعية؛ والتشاور مع المستفيدين، بمن فيهم الفئات المستهدفة، ومع العاملين في الخطوط الأمامية والشركاء المنفذين الآخرين؛ واختبار الواجهات الرقمية بالعمل مع خبراء في تيسير الوصول، بما في ذلك النساء ذوات الإعاقة. وفي ضوء أن الطعن في سلامة الأدوات التكنولوجية أو إعادة توجيهها أو اقتلاعها أمور تزداد صعوبة مع زيادة نضوجها، يجب اتباع نهج تدرجي في العمل بها ليتسنى تصحيح ما ينبغي تصحيحه.

93 - وتتزايد رقمنة البنى التحتية الأساسية للبيانات، بما في ذلك السجلات الموحدة والسجلات الاجتماعية ونظم المعلومات الإدارية، للحد من الأخطاء ولتبسيط وتسريع عمليات تقديم الخدمات. إلا أن طريقة استخدام هذه البنى التحتية أدت إلى ظهور مخاطر أخرى ومخاوف بشأن المساءلة. ويمكن أن تتسبب البيانات القديمة وغير الكافية والمتحيزة، بما في ذلك الافتقار إلى بيانات جنسانية وبيانات نوعية، في نقص بروز تجارب بعض المجموعات والأفراد. وتتزايد أتمتة عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالأهلية والاستحقاقات باستخدام الذكاء الاصطناعي والتحليلات التنبؤية، وهو ما قد يبدو تعسفيا وغير شفاف لطالبي الخدمات[106].

94 - وتشكل إساءة استخدام البيانات وانتهاك الخصوصية مصدرا آخر للقلق. فغالبًا ما يُطلب من طالبي الخدمات والمستفيدين من خدمات الحماية الاجتماعية الإفصاح عن قدر كبير من المعلومات الشخصية. وفي المقابل، تفتقر معظم البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل إلى الأطر المناسبة للحوكمة وحماية البيانات. وقد يضطر الأفراد إلى التخلي عن حقهم في الخصوصية من أجل إعمال حقهم في الحماية الاجتماعية مخاطرين

(103) المرجع نفسه.

(104) يمكن تعريف مصطلح "التحويل إلى بيانات" على أنه "تحويل العمل الاجتماعي إلى بيانات كمية على الإنترنت بما يُمكّن من تتبع الأداء في الوقت الفعلي وإنجاز التحليل التنبؤي". José van Dijck, "Datafication, dataism and dataveillance: big data between scientific paradigm and ideology", *Surveillance and Society*, vol. 12, No. 2 (2014).

(105) Judy Wajcman, Erin Young and Anna Fitzmaurice, "The digital revolution: implications for gender equality and women's rights 25 years after Beijing", UN-Women Discussion Paper Series, No. 36 (New York, UN-Women, 2020).

(106) Faith, "Risks and benefits of digital tools".

بالتعرض للوصـــم والإضـــرار بالســـمعة والمضـــايقة. ولذلك، قد تبعث الآليات الرقمية لتقديم الخدمات في الأفراد الشـعور "بالحرمان من الحقوق والعزلة والإقصـاء"، وهذا عكس المتوخى من اتباع نهج في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية يُستهدف به إحداث التحول، أي تمكين الأفراد وبناء قدرتهم على الصمود[107].

95 - وهناك خطوات عملية عديدة من شـأنها أن تسـاعد في اتقاء المخاطر الرقمية النظمية التي تهدد بالتحيز والإقصـــاء من تلقي خدمات الحماية الاجتماعية، لا ســـيما في المراحل الأخيرة من عملية تقديم الخدمات. أولاً، يجب أن يُواكب رقمنة خدمات تقديم الخدمات بذلُ جهود لتحســـين البنى التحتية الرقمية العمومية والمهارات الرقمية والإلمام بالتكنولوجيا الرقمية، لا سـيما في صـفوف النسـاء، بسـبل منها إتاحة الحصول مجانا أو بإعانة على الهواتف المحمولة وشرائح الاشتراك وخدمة الإنترنت الخاصة بها. ثانيًا، يجب إتاحة خيارات غير رقمية فعلية، وكذلك آليات تمكّن من الطعن في القرارات المتخذة بالوســـائل الرقمية ومن إبطالها[108]. وهذه البدائل مهمة بشـكل خاص أثناء الأزمات حينما قد لا يكون بوسـع حتى من توجد هواتف ذكية في متناولهم أن يدفعوا تكاليف الاتصـال بالإنترنت. ثالثاً، ينبغي ألا تحل الرقمنة محل دور العاملين في الخطوط الأمامية وغيرهم من الوسطاء الذين هم غالباً من يكفلون عمل العمليات الرقمية في الواقع العملي.

96 - والحاجة ماســـة إلى مزيد من الاهتمام بجمع البيانات وحفظها وتحليلها. وينبغي أن تتضـــمن اسـتبيانات التسـجيل أو اسـتمارات الطلب، على سـبيل المثال، أسـئلة عن الاحتياجات والمعوقات الجنسـانية. كما ينبغي أن تتضـمن إدارة الحالات إنجاز تقييمات كلية شـاملة. وفي سـياق عمليات الرصـد والتقييم، من شـأن البيانات المجمعة عن جميع أفراد الأسـرة المعيشـية (وليس رب الأسـرة فحسـب) والمؤشـرات الإجرائية والمعيارية لتقييم الصـعوبات التي تواجهها النسـاء والمسـتفيدون الآخرون من البرامج أن تُوجّه عمليات أقلمة البرامج لتصـــبح مراعية للمنظور الجنســـاني. ومن بالغ الأهمية كفالة احترام حق الأشـــخاص في حفظ خصـوصية البيانات وإعمال المعايير المقبولة دوليًا فيما يخص السرية والموافقة المستنيرة. وفي الشراكات مع أطراف ثالثة، مثل مقدمي خدمات الدفع من القطاع الخاص، تقع على الســلطات الحكومية المســؤولية عن إعمال الضوابط التنظيمية المناسبة والامتثال لهذه المبادئ.

كفالة المساءلة

97 - يمكن تصـــميمُ نظم لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية وتنفيذُها على نحو يعزز المواطنة الفاعلة حيث يقوم المســـتفيدون بصـــفتهم أصـــحاب حقوق بمطالبة الدولة بأن تفي بما يكفل تمتعهم بحقوقهم واسـتحقاقاتهم[109]. ومن شـأن هذه العملية دعم أن تكون السـلطة السـياسـية والاجتماعية جماعية. والروابط المتينة بين المؤســـســـات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني يُمكن أن تســـاعد في إرســـاء نظم للحماية الاجتماعية تشمل الجميع وتتناسب مع السياق وتعزز المساءلة انطلاقا من القاعدة إلى القمة وتنمّي الثقة.

(107) Lizzie Coles-Kemp and others, "Digital welfare: designing for more nuanced forms of access", *Policy Design and Practice*, vol. 3, No. 2 (2020).

(108) Valentina Barca and others, "Inclusive information systems for social protection: intentionally integrating gender and disability", March 2021.

(109) Rachel Sabates-Wheeler and others, "Linking social rights to active citizenship for the most vulnerable: the role of rights and accountability in 'making' and 'shaping' of social protection", *The European Journal of Development Research*, vol. 32, No. 1 (January 2020).

98 - وتشكل آليات التظلم والانتصاف إحدى الطرائق الرئيسية للمساءلة. وحيثما تكون هذه الآليات شفافة ونظامية وميسّر اللجوء إليها، يمكن أن تكون مسالك مهمة للطعن في القرارات غير العادلة بشأن الأهلية أو لالتماس سبل الانتصاف جراء الوقوع ضحية للتمييز أو العنف. وإذا صبّت آليات التظلم مباشرة في عمليات الرصد والتقييم، فيمكنها تحسين تصميم البرامج بما يمنع التسبب في مزيد من الضرر. ويجب أن تتيح هذه الآليات طرقاً متعددة لإعداد التقارير، سواء بصيغ رقمية أو غير رقمية، وذلك خاصة في الأزمات[110].

99 - وقد انتُقدت آليات التظلم والانتصاف لتحميلها المستفيدين وحدهم عبء الإفصاح وخطر الانتقام منهم، ولحجبها في الوقت نفسه المشاكل النظمية وعلاقات القوة التي تتحكم في قدرة الأفراد على تقديم الشكاوى[111]. وقد يكون تقديم شكاوى جماعية باسم مجموعات إحدى الطرق لزيادة استخدام هذه الآليات، خاصة من قبل الفئات المهمشة. ولكي تنجح هذه الآليات، يجب أن تكون جزءًا لا يتجزأ من الجهود الأوسع للتوعية وزيادة المساءلة الاجتماعية بطرق منها مبادرات يقودها المجتمع المدني مثل المراجعات الاجتماعية أو بطاقات الأداء المجتمعية.

100 - ويجب توسيع المساءلة لتشمل الجهات غير الحكومية الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية، بما في ذلك منظمات المعونة الدولية والجهات الإنمائية والقطاع الخاص. وفي السياقات الهشة، حيث لا تربط بين الجهات الفاعلة الخارجية والمجتمعات المحلية سوى القليل من الروابط وحيث تعمل هذه الجهات خارج إطار نظم الحماية الاجتماعية الوطنية، غالباً ما تكون آليات المساءلة ضعيفة جدا[112]. وفي مثل هذه الظروف، تؤدي المراقبة التي يقوم بها المجتمع المدني دورًا مهمًا.

سابعا - وجوب معالجة التحديات المصادفة في تمويل الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني على المستويين المحلي والعالمي

ألف - مقدمة

101 - يعتمد تحقيق التحول الموعود بأن تحققه الحماية الاجتماعية الشاملة والمراعية للمنظور الجنساني على توفير الموارد الكافية لسد الثغرات المستمرة في التغطية بالخدمات وملاءمتها للاحتياجات على مدى الحياة؛ وعلى توسيع إمكانية الحصول على خدمات تكميلية جيدة؛ وتعزيز تقديم الخدمات على نحو شامل للجميع قوامُه الحقوق. غير أن الإنفاق الحالي على الحماية الاجتماعية على صعيد العالم لا يزال غير كافٍ لتأمين الحدود الدنيا من الحماية الاجتماعية الوطنية وتعميم التغطية الصحية على الجميع، ناهيك عن توفير مستويات أعلى من الحماية بشكل تدريجي. كما أن نمو التمويل لا يواكب الطلب المتزايد بسبب التحولات الديموغرافية والضغوط الناجمة عن الأزمات المتعددة.

---

(110) Barrantes and Cookson, "Leave no one behind".

(111) Naomi Hossain, Anuradha Joshi and Suchi Pande, "The politics of complaint; a review of the literature on grievance redress mechanisms in the global South", *Policy Studies*, vol. 45, No. 2 (2024).

(112) Arthur Alik-Lagrange and others, "Social protection and state-society relations in environments of low and uneven state capacity", *Annual Review of Political Science*, vol. 24 (2021).

102 - وفي عام 2024، بلغ التمويل اللازم لتأمين الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية ، أي المستوى الأساسي من الحماية الاجتماعية للجميع، في جميع البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل ما يقدر بمبلغ 1,4 تريليون دولار سنوياً، أي 3,3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[113]. أما بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، فيعادل ذلك المبلغ 52,3 في المائة من مجموع ناتجها المحلي الإجمالي السنوي، مما يشير إلى الحاجة إلى تلقيها المساعدة الدولية إذا ما أريد سد الفجوات التمويلية. وهذا الرقم البالغ 1,4 تريليون دولار هو المجموع الكلي لمتوسط الاستثمار الإضافي اللازم لتعميم التغطية بالاستحقاقات الأساسية على جميع الأطفال، وأمهات الأطفال حديثي الولادة، والعاطلين عن العمل أو ذوي الإعاقة الشديدة، وجميع المسنين، بالإضافة إلى توفير الرعاية الصحية الأساسية للجميع. وعدم كفاية التمويل المخصص للحماية الاجتماعية يؤثر في النساء أكثر من غيرهن. فلتعميم التغطية بمعاشات الشيخوخة على سبيل المثال، يجب تخصيص الثلثين من إجمالي مبلغ الإنفاق الحكومي الإضافي اللازم لأغراض توفير هذه الاستحقاقات للنساء. أما مقترحات إرساء نظم للحماية الاجتماعية تكون شاملة ومراعية للمنظور الجنساني ومتكاملة مع ما يتصل بها من خدمات عمومية، فستتطلب موارد أزيد من ذلك بكثير.

باء - بيئة عالمية مليئة بالتحديات

103 - تُضعف عوامل مثل محدودية توفر التمويل وأعباء الديون الساحقة وارتفاع تكاليف الاقتراض وانخفاض قيمة العملة وتباطؤ النمو قدرةَ البلدان النامية على تعبئة موارد إضافية لتوفير الحماية الاجتماعية[114]. وحتى قبل موجة الصدمات والأزمات الأخيرة، أدى زوال الضوابط التنظيمية لسوق العمل والتقشف والخصخصة إلى تحوُّل موازين القوة لصالح الشركات، وتقويض الاستقرار الوظيفي والأجور المعيشية، وتقليص دور الدولة في توفير الخدمات الاجتماعية. وأدى التحرير المالي والتجاري، بالاقتران مع ما ينطوي عليه هيكل النظام المالي الدولي وممارساته، إلى زيادة تقويض قدرة الدولة على حشد الموارد لأغراض التنمية. كما أدت العولمة والتحرير المالي إلى زيادة الضغط على الدول لتُخفض الضرائب المفروضة على الشركات أو الثروة بمرور الوقت[115].

104 - وفي حين تستمد البلدان ذات الدخل المرتفع نسبة كبيرة من الإيرادات العمومية من مساهمات الضمان الاجتماعي، فإن البلدان النامية أقل قدرة على الاعتماد على هذا المصدر من الإيرادات نتيجة اقتصاداتها غير النظامية الكبيرة. ولتعويض النقص، لجأت بلدان عديدة من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط إلى فرض ضرائب على الاستهلاك، وهو ما يحمّل الأسر المعيشية الأشد فقرًا عبئًا غير متناسب. وقد زادت بعض البلدان من جهودها لإدماج العاملين في القطاع غير النظامي في نظمها الضريبية متجاهلةً ارتفاع العبء الضريبي غير المباشر الذي يتحمله هؤلاء العاملون بدفعهم ضرائب بسيطة مرهقة ورسوم التصاريح والجبايات ورسوم الاستخدام مع أن إمكانية حصولهم على خدمات الحماية الاجتماعية قليلة

(113) Umberto Cattaneo and others, *Financing Gap for Universal Social Protection: Global, Regional and National Estimates and Strategies for Creating Fiscal Space*, ILO Working Paper, No. 113 (Geneva, 2024).

(114) *الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام 2024* (منشورات الأمم المتحدة، 2024).

(115) *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads* (United Nations publication, 2024).

أو منعدمة. وهيكل هذه الضرائب هيكل تنازلي وغير منصف من الناحية الجنسانية، خاصة فيما يتعلق بالعاملين الأقل دخلاً، وكثير منهم من النساء[116].

105 - وفي ظل القصور في تعبئة الموارد المحلية، لجأت البلدان النامية إلى أشكال بديلة للتمويل، بما في ذلك طرح سندات للدين العام تصدرها المؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص. وفي عام 2023، بلغ الدين الحكومي العام المحلي والخارجي في العالم مستوى قياسيا قدره 97 تريليون دولار[117]، مما أدى إلى تفشي ضائقة الديون في ظل ارتفاع أسعار الفائدة. ولم تعد مدفوعات الفائدة تُفسح المجال للإنفاق على أولويات التنمية، بما في ذلك الإنفاق على برامج الحماية الاجتماعية الأساسية والخدمات العمومية. وحاليا، يعيش 3,3 بليون نسمة في بلدان حيث تفوق نفقات مدفوعات الفائدة ما يُنفق على الاستثمار في التعليم و/أو الصحة[118]. وعندما يتقلص الإنفاق العمومي، تُصبح النساء صمام تنفيس لضغط الصدمات بطرق منها تحمّلها أعباء رعاية إضافية غير مدفوعة الأجر لمساندة أسرهن ومجتمعاتهن المحلية[119].

106 - وفي ظل إدراك المواطنين لفشل الدولة المستمر في تلبية توقعاتهم وتزايد تقلب ديناميات الفقر وعدم القدرة على التنبؤ بها، ستستمر درجات الثقة والرضا في الانخفاض. وتثير هذه العوامل خيبة الأمل والاستقطاب السياسي وتبعث على اهتراء المبادئ والقيم الديمقراطية[120]. ولتستعيد الدول الثقة فيها، عليها أن تكون دولا مقتدرة تخضع للمساءلة وتملك الموارد الكافية لحمايةِ الناس من الأذى والاستثمارِ في المنافع العامة الأساسية وإحداثِ التحول في الاقتصادات لتصبح أكثر شمولاً وعدلاً.

جيم - الحاجة إلى جيل جديد من المواثيق المالية

107 - من الممكن جعل الاستثمارات في الحماية الاجتماعية في صميم العقود الاجتماعية المتجددة، حيث تُعوَّض المساهمات الاقتصادية وغير الاقتصادية المقدمة إلى المجتمع، سواء من خلال دفع الضرائب أو رعاية الأسرة والمجتمع المحلي، وحيث تُردّ مضاعفةً في شكل دعم من الدولة لتأمين الدخل وتوفير مستوى معيشي لائق للجميع. ومن شأن جيل جديد من المواثيق المالية أساسُه العدالة والتضامن وإعادة التوزيع أن يدعم هذه العملية من خلال توفير التمويل الميسور والطويل الأجل الكافي لأغراض التنمية المستدامة، بما في ذلك الحماية الاجتماعية. وينبغي أن تتبنى هذه المواثيق على فهم مشترك لما تعنيه

(116) Michael Rogan, “Taxation and the informal sector in the global South: strengthening the social contract without reciprocity?”, in *Social Contracts and Informal Workers in the Global South*, Laura Alfers, Martha Chen and Sophie Pagerson, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022).

(117) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الوثيقة UNCTAD/OSG/TT/INF/2024/1.

(118) *Financing for Sustainable Development Report 2024* (United Nations publication).

(119) Niyanthini Kadirgamar, “Targeting social assistance in the context of crises and austerity: the case of Sri Lanka”, expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(120) UNDP, *2022 Special Report: New Threats to Human Security in the Anthropocene – Demanding Greater Solidarity* (New York, 2022).

الالتزامات المتبادلة بين الأفراد والمؤسسات العمومية، وأن تقوم على الاتفاق على أن المؤسسات ستستخدم السلطة المخولة لها، بما في ذلك سلطتها المالية، لتلبية احتياجات الناس (انظر A/HRC/55/54).

108 - وينبغي أن يكون محور اهتمام المواثيق المالية الجديدة هو حشد ورصد الموارد، سواء كانت محلية أو دولية، لتحقيق المساواة الفعلية وإعمال حقوق الإنسان. وتحدد المعايير الدولية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية عددًا من المبادئ والالتزامات في هذا الصدد، وتشترط بالأخص أن تسخر الدول أقصى قدر متاح لها من الموارد لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، بما فيها الحق في الحماية الاجتماعية، ولدرء الانتكاس مع مرور الوقت[121]. وكفالة المساواة وعدم التمييز، بما في ذلك على أساس نوع الجنس، هو واجب عاجل. وعمليات الموازنة غير الشفافة واستئثار النُخب غالبًا ما يؤدي إلى تبني خيارات في السياسة المالية تُقوض الحقوق، ومن ثم لا بد من كفالة المشاركة والشفافية والمساءلة في إصلاح هذه العمليات.

109 - ويجب أن تتبع المواثيق المالية نهجا عاما يُعترف فيه بالترابط بين الإنتاج الاقتصادي وإعادة الإنتاج الاجتماعي والتجدد البيئي[122]. ويجب أن تعكس آليات التمويل بدورها هذه الروابط. فأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر، على سبيل المثال، تدعم الاقتصادات والمجتمعات، كما تدعم في العديد من البلدان نظمَ الضمان الاجتماعي من خلال تربية الجيل القادم من المساهمين. ولطالما أشار خبراء الاقتصاد النسوي إلى أن هذه الأعمال هي بمثابة ضريبة ضمنية على عمل المرأة[123]. ولذلك يجب أن تتخطى تدابير التضامن وإعادة التوزيع الفاصل بين السياق السوقي والسياق غير السوقي لضمان أن تدعم السياسات المالية حصول النساء على فرص للعمل بأجر، مع الاعتراف بأعمال الرعاية والأعمال المنزلية غير المدفوعة الأجر والحد منها وإعادة توزيعها.

110 - ويُحفز الأخذُ بنهج عام على النظر إلى الإنفاق العمومي على خدمات الحماية الاجتماعية والخدمات العمومية المراعية للمنظور الجنساني على أنه استثمار وليس استهلاكا (انظر A/74/111). ويتبين من بيانات مستقاة من 42 دولة عن الفترة من عام 1985 إلى عام 2020 أن الآثار الإيجابية لنفقات الحماية الاجتماعية على الناتج المحلي الإجمالي تفوق آثار إجمالي الإنفاق الحكومي. وهذا التأثير قوي بشكل خاص في البلدان التي تعاني من مستويات عالية من عدم المساواة[124]. وللاستثمارات في الخدمات العمومية التكميلية، مثل التعليم والصحة ورعاية الأطفال والرعاية الطويلة الأجل، آثار مضاعفة مهمة كذلك. وكل دولار يُستثمر في سد النقص في سياسات رعاية الأطفال يمكن أن تنجم عنه زيادة بمقدار

(121) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 2.1; and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3 (1990).

(122) Corina Rodríguez Enríquez, “Financing social protection: feminist alternatives to austerity”, expert paper prepared for the Expert Group Meeting on the World Survey on the Role of Women in Development 2024, New York, October 2023.

(123) Ingrid Palmer, “Public finance from a gender perspective”, *World Development*, vol. 23, No. 11 (November 1995).

(124) Dante Cardoso and others, “The multiplier effects of government expenditures on social protection: a multi-country analysis.” , Working Paper Series, No. 2023-11 (São Paulo, School of Economics, Business and Accounting of the University of São Paulo, 2023).

3,76 دولارات في الناتج المحلي الإجمالي في العالم بحلول عام 2035[125]. كما أن استثمارات الخدمات العمومية في اقتصاد الرعاية تخلق فرص عمل تشتد الحاجة إليها. وعندما تكون فرص العمل هذه لائقة، فإنها تحفز الآثار المالية المضاعفة، حيث تُسترد الاستثمارات الأولية مما يترتب عليها من زيادة في الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي[126].

111 - والأخذ بنهج العدالة التوزيعية أمر بالغ الأهمية لاستدامة المواثيق المالية. ويعني ذلك، على المستوى الوطني، النظر في الآثار التوزيعية للنظام المالي بأكمله، بما في ذلك النفقات والإيرادات، والنظر في أوجه عدم المساواة بين الجنسين وبين القطاعات[127]. أما على المستوى العالمي، فمن شأن الأخذ بنهج العدالة التوزيعية أن يعزز التضامن فيما بين الدول على أساس الاعتراف بعلاقات القوة التاريخية والحالية. فالازدهار الاقتصادي والتوافر على نطاق واسع لخدمات الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المرتفع في الوقت الراهن، انبنى إلى حد كبير على الاستعمار والاستعباد واستغلال شعوب البلدان النامية ومواردها الطبيعية[128]. وفي وقتنا الحاضر، يعني تجنب الشركات الكبرى والأثرياء الضرائب وتهربهم من دفعها أن الموارد المالية المتدفقة خارج البلدان النامية تفوق غالباً بكثير حجم المساعدات المتدفقة إليها. وهذه معوقات لا بد من إحداث تغيير على صعيد المؤسسات والعمليات العالمية لإزالتها.

اشتراكات الضمان الاجتماعي

112 - ستختلف المواثيق المالية من بلد إلى آخر، لكن زيادة الإيرادات المتأتية من اشتراكات الضمان الاجتماعي والضرائب العامة وتبني هيكل تصاعدي في تحصيل هذه الاشتراكات والضرائب يُتيحان مدخلين عامين مهمين بشكل خاص. ففي عام 2019، شكلت اشتراكات الضمان الاجتماعي نسبة 18,8 في المائة من إجمالي الإيرادات الضريبية على مستوى العالم أو 5,7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[129]. ومن مزايا التمويل القائم على الاشتراكات السهولةُ الإدارية والتشغيلية النسبية في تحصيل مساهمات مخصصة من الرواتب؛ وإمكانية ربط الاستحقاقات بأجر العامل ومدفوعاته من الضرائب؛ والدعم السياسي للبرامج التي بإمكان الجمهور أن يرى فيها أين تسخّر اشتراكاته. ومن ثم، تعِد نظم الاشتراكات بتعزيز العقد الاجتماعي. وتعِد هذه النظم بتحقيق ذلك على وجه الخصوص إذا اقترنت بتدابير لتغطية العاملين في القطاع غير

(125) ILO, "The benefits of investing in transformative childcare".

(126) Jerome De Henau and others, "Investing in free universal childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: a comparative analysis of costs, short-term employment effects and fiscal revenue", UN-Women Discussion Paper Series, No. 28 (New York, UN-Women, 2019).

(127) Anuradha Joshi, Jalia Kangave and Vanessa van den Boogaard, *Engendering Taxation: A Research and Policy Agenda,* ICTD Working Paper, No. 186 (Brighton, Institute of Development Studies, 2024).

(128) Gurminder K. Bhambra, "Relations of extraction, relations of redistribution: empire, nation, and the construction of the British welfare State", *British Journal of Sociology*, vol. 73, No. 1 (January 2022).

(129) Florencia Calligaro and Oscar Cetrangolo, *Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions*, WIEGO Working Paper, No. 47 (Manchester, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing and ILO, 2023).

النظامي وغيرهم من العاملين من ذوي القدرة المنخفضة على المساهمة باشتراكات، وإذا طُبقت فيها عناصر تصميمية تراعي المنظور الجنساني وتقلل من معاقبة من ينقطعون عن العمل المدفوع الأجر لتقديم أعمال رعاية غير مدفوعة الأجر (انظر الفرع الثالث).

113 - ومن جهة أخرى، تطرح هذه الآلية التمويلية تحديات بالغة، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط حيث ترتفع مستويات العمل غير النظامي والبطالة وحيث ينخفض حجم الأجور الخاضعة للضريبة. وفي هذه السياقات، تتطلب زيادة الإيرادات العامة المتأتية من اشتراكات الضمان الاجتماعي تقييماً دقيقاً للعوامل البنيوية وراء انخفاض معدلات الاشتراكات حسب القطاع وحجم الشركات وحالة التوظيف. وينبغي السعي في سياق إيجاد الحلول المناسبة إلى كفالة الإنصاف والتضامن، بحيث تساهم الشركات الكبيرة والقطاعات الاقتصادية الأكثر دينامية بحصة أكبر من الشركات الصغيرة والمتوسطة والقطاعات الأقل دينامية.

سياسات الضريبة التصاعدية

114 - تؤدي سياسات الضريبة التصاعدية دورا محوريا في معالجة التفاوت في الدخل، وكذلك في معالجة التفاوت في الثروة وإن بدرجة أقل. وإذا صممت هذه السياسات تصميما جيدا، فيمكنها أن تساهم أيضا في تحقيق المساواة بين الجنسين والاستدامة والإنصاف بين الأجيال. ويتزايد الإجماع على ضرورة أن تشكل الضرائب على العائدات الرأسمالية والثروات والممتلكات الشخصية حصة أكبر من إيرادات الضرائب حتى تتماشى النظم الضريبية مع متطلبات زيادة التضامن وإعادة التوزيع[130]. كما تنطوي الإصلاحات المتعلقة بالضريبة على التركة والميراث والهدايا على إمكانات كبيرة لإدرار إيرادات لفائدة الحماية الاجتماعية، ومعالجة التفاوتات في انتقال الثروة من جيل لآخر في الوقت نفسه. ويجب حدوث تغيير أيضا في تحميل عبء الضرائب، بحيث تزداد مساهمات الشركات الخاصة في العقد الاجتماعي بطرق منها دفعها حصة عادلة من الضريبة على أرباح الشركات.

115 - وفي حين أن تطبيق الضريبة التصاعدية هو الأنسب لتعزيز استدامة المواثيق المالية، من الصعب تطبيقها في ظل أنماط توزيع غير متكافئة إلى حد كبير، وفي ظل انخفاض الأجور وهيمنة الاقتصاد غير النظامي وانخفاض قدرة الدولة وشرعيتها. وهناك حاجة إلى تحالفات سياسية وحوارات اجتماعية متسعة لصياغة خطط لتطبيق الضريبة التصاعدية، كما أن الشفافية والمشاركة والمساءلة ضرورية لإرساء ثقافة ضريبية قائمة على الثقة المتبادلة[131]. ولهذه الأسباب مجتمعة، يميل الإصلاح الضريبي إلى أن يكون مسعى طويل الأجل وليس حلا سريعا.

(130) OECD, "Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis", 14 October 2021; and *World Economic Situation and Prospects 2023* (United Nations publication, 2023).

(131) UNRISD, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (Geneva, 2010).

دال – تهيئة ظروف تكفل تكافؤ الفرص على الصعيد العالمي

116 – دفعت حدة عدم التكافؤ في الفرص إلى المناداة بإصـــلاح الهيكل المالي الدولي من أجل إتاحة هامش للتصـــرف المالي والســـياســـاتي يمكّن من تعميم التغطية بالحماية الاجتماعية ومراعاة المنظور الجنساني فيها[132].

117 – ومن الأولويات المهمة إنشـــاء شـــبكة أمان مالي عالمية حقة لفائدة البلدان، ويمكن تحقيق هذه الأولوية بإصلاح نظام وحدات حقوق السحب الخاصة وضمان إصدارها عند وقوع أزمات، وإعطاء الأولوية للبلدان الأحوج للسيولة. ومن شأن تعميق التعاون الضريبي الدولي أن يساهم في توسيع هامش التصرف المالي. ويدل احتمال إبرام اتفاقية ضـــريبية للأمم المتحدة، الذي كان يعتبر في يوم من الأيام حلما طوباويا، على أن من الممكن التغلب على اختلال توازن القوى[133].

118 – ولا بد من بذل جهود مماثلة لمعالجة مســـائل القدرة على تحمل الديون وثقل المديونية والســـيولة والملاءة المالية وارتفاع تكاليف الديون. فمســـاعي تمويل الحماية الاجتماعية كامل التمويل لن تحرز تقدما إلا إذا كان بوسع الحكومات إنفاق الإيرادات على أولويات التنمية بدلاً من تخصيص معظم إيراداتها لخدمة الديون. وقد اقترح الأمين العام خطة لتحفيز أهداف التنمية المســـتدامة بهدف تلبية الاحتياجات التمويلية الفورية للبلدان. وتتطلع البلدان إلى المؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية المزمع عقده في عام 2025 باعتباره فرصة للاتفاق على حزمة ديون تتماشى مع احتياجات تمويل التنمية[134].

119 – وشهدت المساعدة الإنمائية الرسمية، التي هي مصدر تمويل حيوي للعديد من البلدان المنخفضة الدخل، قدرا من الزيادة في المخصـــصـــات المرصـــودة للتوظيف والحماية الاجتماعية خلال الجائحة، لكن المبالغ الإجمالية المخصصة للحماية الاجتماعية لا تزال منخفضة جدا، حيث بلغت 4,6 بلايين دولار في عام 2022، أي لم تتجاوز 1,6 في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية المتلقاة من جميع الجهات المانحة الرسمية[135]. ولقد أصبحت الصناديق الرأسية العالمية أدوات بارزة بشكل متزايد لتوجيه الموارد نحو مجالات منها الصحة وأزمة المناخ والزراعة[136]. وأولت هذه الصناديق اهتمامًا متفاوتًا للحماية الاجتماعية رغم تزايد الاعتراف بتوافقها مع العمل المناخي[137].

120 – وفي عام 2022، اتفقت الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ على إنشاء صـــندوق عالمي جديد لتغطية الخســـائر والأضـــرار، مما حفز المناداة بتعزيز الدعم للحماية الاجتماعية

---

(132) الأمم المتحدة، "خطتنا المشتركة الموجز السياساتي 6: إصلاح الهيكل المالي الدولي"، أيار/مايو 2023.

(133) EU Tax Observatory, *Global Tax Evasion Report 2024* (Paris, 2024).

(134) *Financing for Sustainable Development Report 2024* (United Nations publication).

(135) OECD, "Creditor reporting system", OECD Data Explorer. متاح على الرابط التالي: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1 (اطُّلع عليه في 28 حزيران/يونيه 2024).

(136) Nicola Yeates and others, *A Global Fund for Social Protection: Lessons from the Diverse Experiences of Global Health, Agriculture and Climate Funds*, ILO Working Paper, No. 97 (Geneva, 2023).

(137) Mariya Aleksandrova, Laura Kuhl and Daniele Malerba, "Unlocking climate finance for social protection: an analysis of the Green Climate Fund", *Policy Climate*, vol. 16 (2024), pp. 1–vols.

التكيُّفية. وقد يساعد ذلك في جعل نظم الحماية الاجتماعية الوطنية بمثابة وسيلة لتوجيه التمويل الجديد المتعلق بتغطية الخسائر والأضرار إلى من هم أشد تضررًا[138]. كما اكتسبت فكرة إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية شيئا من الزخم. وبغض النظر عن الآلية، يجب أن يقدَّم هذا التمويل على المدى الطويل وأن يدعم بناء نظم حماية اجتماعية شاملة ومراعية للمنظور الجنساني تُشرك فيها المجتمعات المعنية إشراكا قويا، بدلاً من أن يتمثل في مبادرات قصيرة الأجل قائمة على مشاريع ذات أثر ضئيل من حيث إحداث التحول.

121 - ونظراً للتحديات المواجهة في حشد التمويل للتنمية، يتزايد الاهتمام بإصدار سندات مؤسسية وسيادية يُربط فيها استخدام العائدات أو مؤشرات الأداء الرئيسية بأولويات التنمية، بما في ذلك المساواة بين الجنسين. غير أن هذا سوق في طور النشوء، وقد أثيرت شواغل مفادها أن الأهداف غير محددة بشكل جيد في بعض الأحيان وتفتقر إلى المعايير أو إلى الأدلة الكافية على مساهمتها في تحقيق التغيير الاجتماعي[139]. ومن الواضح أن الضرورة تقتضي تكملة التمويل العمومي والمساعدة الإنمائية الرسمية بتمويل من القطاع الخاص، لكن يجب توخي الحذر لاتقاء احتمالات أن يقوض القطاع الخاص العملية الديمقراطية لصنع السياسات ويضع "اشتراطات خاصة" جديدة[140]. ومثلما ينبغي زيادة الضوابط والمعايير المنظمة للاستثمار في المجال البيئي والاجتماعي ومجال الحوكمة للحد من التمويه الأخضر، ينبغي القيام بالأمر نفسه لتفادي "التمويه الوردي"[141]. ويجب أيضا على الشركات الخاصة أن تلتزم بالمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي تشمل إيجاد فرص عمل لائقة ودفع حصة عادلة من الضرائب، بما في ذلك الاشتراكات في الضمان الاجتماعي[142].

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

122 - في عالم تتكرر فيه الصدمات وتتوالى فيه الأزمات، تنطوي الحماية الاجتماعية على إمكانات هائلة للمساهمة في تحقيق المساواة بين الجنسين وبناء القدرة على الصمود وإحداث التحول وتسريع وتيرة تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وإعلان ومنهاج عمل بيجين وتحقيق أهدافهما. وعلى الرغم من التقدم الهام المحرز على صعيد التغطية بالحماية الاجتماعية في السنوات الأخيرة، لا تزال تعترض إمكانات

(138) Jona Huber and Una Murray, "Turning climate justice into practice? Channeling loss and damage funding through national social protection systems in climate-vulnerable countries", *WIREs Climate Change*, vol. 15, No. 2 (March/April 2024).

(139) Juan Pablo Bohoslavsky and Lena Lavinas, "Gender bonds: do they leverage or threaten women's rights?", in *Feminism in Public Debt: A Human Rights Approach*, Juan Pablo Bohoslavsky and Mariana Rulli, eds. (Bristol, Bristol University Press, 2024).

(140) المرجع نفسه.

(141) يُشير مصطلح "التمويه الوردي" إلى الممارسات التي تدعم المساواة بين الجنسين وحقوق مجتمع الميم الموسع بشكل سطحي لأغراض الربح أو التسويق دون معالجة الدوافع الكامنة وراء عدم المساواة وانتهاك حقوق الإنسان.

(142) *مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"* (منشورات الأمم المتحدة، 2011).

هذه الحماية ثغرات كبيرة في التغطية والملاءمة، ولا تزال تعوقها المراعاةُ المحدودة لأوجه الضعف التي تعاني منها النساء والفتيات تحديدا، والحواجزُ التي تحول دون أن تحصل على خدماتها فئات من النساء والفتيات يواجهن أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز، ونقصُ التمويل والتنسيق.

123 - ولإطلاق العنان لإمكانات الحماية الاجتماعية التي تعِد بإحداث التحول، من الضروري اعتماد نهج قائم على الحقوق ومراعٍ للمنظور الجنساني في الأوقات "العادية" وفي حالات الأزمات الحادة على حد سواء. ويجب أن يتجاوز هذا النهج شبكات الأمان ذات الأهداف الضيقة بحيث يسعى على نحو دؤوب إلى تعزيز التضامن والتحمل الجماعي للمخاطر وإعادة توزيع عبئها فيما بين مختلف فئات الدخل وفيما بين الجنسين والأجيال.

124 - ولإحراز تقدم نحو إرساء نظم للحماية الاجتماعية تعززُ المساواة بين الجنسين والقدرة على الصمود وتدعمُ إحداث التحول، يُقترح على الدول الأعضاء والمنظمات الدولية، بما فيها الأمم المتحدة وآليات حقوق الإنسان، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية وغيرها من الجهات المعنية، أن تتخذ التدابير التالية:

ألف - معالجة الفجوات بين الجنسين والتحيز الجنساني في نظم الحماية الاجتماعية الاعتيادية وسياساتها وبرامجها

(أ) العمل على إرساء نظم حماية اجتماعية شاملة ومراعية للمنظور الجنساني، بما في ذلك تأمين الحدود الدنيا من الحماية، على أن توفر هذه النظم التغطية الشاملة للمخاطر وأوجه الضعف التي تمس جميع النساء والفتيات على اختلافهن على امتداد مراحل حياتهن؛

(ب) توسيع التغطية بالبرامج غير القائمة على الاشتراكات، مثل استحقاقات الطفل والأمومة والاستحقاقات الوالدية واستحقاقات المعاشات التقاعدية المعمّمة، وتعزيز ملاءمتها في إطار تأمين الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني؛

(ج) توسيع التغطية بالحماية الاجتماعية لتشمل العاملين في القطاع غير النظامي، مع إيلاء اهتمام خاص للقطاعات والفئات المهنية التي تسود فيها الإناث، باستخدام مزيج من الآليات القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات؛

(د) معالجة العوائق المالية التي تحول دون الاستفادة من خطط الاشتراكات، بطرق منها تقديم إعانات لذوي الدخل المنخفض لتغطية كامل الاشتراكات أو جزء منها، وتعويض النقص في الاستحقاقات لمن راكموا اشتراكات أقل بسبب انخفاض دخلهم أو انقطاعهم المتكرر عن العمل؛

(هـ) كفالة التزويد بمستويات كافية من الاستحقاقات، وانتظام المدفوعات، وتقديم جميع استحقاقات الحماية الاجتماعية لمدة كافية، بطرق منها التعديل المنتظم لقيمة الاستحقاقات لاستيعاب التضخم؛

(و) إصلاح نظم الحماية الاجتماعية القائمة وتكييفها لتصبح أكثر مراعاة لمتطلبات الرعاية على مدى الحياة من خلال الامتناع عن فرض اشتراطات تزيد من الضغط على وقت النساء، ومن خلال تقديم دعم للدخل مقابل الوقت المنقطع فيه عن العمل للتفرغ لرعاية المعالين، وتوفير خدمات رعاية الأطفال في مواقع العمل في سياق برامج الأشغال العامة، ومنح ائتمانات عن الرعاية في خطط معاشات الشيخوخة؛

باء - تكييف سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية لتلبية احتياجات النساء والفتيات أثناء الأزمات الحادة والمطولة

(ز) تصميم وتنفيذ تدابير للتصدي لحالات الطوارئ تكون مرنة وتشمل الجميع، وتستند إلى فهم محكم للمخاطر والاحتياجات الخاصة بالنساء والفتيات، وتتسق مع طبيعة الصدمة المعنية تحديدا ومع مستوى نضج نظام الحماية الاجتماعية القائم وسياساتها وبرامجها القائمة؛

(ح) توسيع التغطية بالحماية الاجتماعية الاعتيادية المراعية للمنظور الجنساني، بالاقتران مع عناصر لمواجهة الصدمات تكون قابلة للتوسيع، سواء كتدبير استباقي أو ردّ فعل، لحماية النساء والفتيات من الآثار المباشرة للصدمات والأزمات؛

(ط) تعزيز التنسيق بين سياسات الحماية الاجتماعية وسياسات التكيف مع تغير المناخ لحماية النساء والفتيات من المخاطر المناخية ودعم أن تكون سبل عيشهن مستدامة يُمكنها الصمود؛

(ي) إنشاء آليات متينة للتنسيق بين جهات الحماية الاجتماعية وجهات العمل الإنساني في حالات الأزمات الحادة والمطولة للتخفيف من المخاطر وأوجه الضعف الجنسانية، ووضع الأسس لبناء نظام للمدى البعيد في الوقت نفسه؛

جيم - تحسين التنسيق مع سياسات التوظيف والخدمات العمومية المراعية للمنظور الجنساني

(ك) تعظيم أثر برامج التحويلات النقدية من خلال ضمان حصول النساء والفتيات على الاستحقاقات والخدمات التكميلية، مثل دعم سبل العيش وتقديم التدريب على المهارات وإتاحة خدمات التعليم والصحة ورعاية الأطفال؛

(ل) تعزيز التنسيق بين نظم الحماية الاجتماعية وجهود الوقاية من العنف الجنساني والتصدي له، بطرق منها التخطيط المشترك وتدريب الأخصائيين الاجتماعيين وإرساء قنوات متينة لإحالة الحالات؛

(م) الجمع بين سياسات الحماية الاجتماعية والتوظيف والرعاية لتعزيز فرص العمل الخضراء الجديدة المتاحة للنساء، وإيجاد فرص عمل لائقة في قطاع الرعاية في إطار عمليات الانتقال العادل إلى اقتصادات ومجتمعات مستدامة؛

دال - اتباع نهج قائم على الحقوق في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية

(ن) تصميم آليات تقديم الخدمات وتنفيذها ورصدها في ضوء مراعاة المستفيد النهائي وصاحب الحقوق، والتأكد من كفالة حفظ كرامته وحريته في التصرف وسبل حصوله على الخدمات طوال العملية؛

(س) ضمان توفّر الملاك الوظيفي الكافي وظروف العمل اللائقة لموظفي الحماية الاجتماعية العاملين في الخطوط الأمامية، بما في ذلك إيلاء اهتمام أكبر لمعالجة شواغل السلامة ومسؤوليات الرعاية غير المدفوعة الأجر؛

(ع) الاعترافُ بالدور الأساسي للمنظمات النسائية والعمالية والمجتمعية في تقديم الحماية الاجتماعية غير الرسمية والمساعدة العاجلة أثناء الأزمات، ودعمُ هذا الدور؛

(ف) ضمان أن تُوجَّه رقمنة آليات تقديم الخدمات توجيها مدروسا نحو تعزيز احتضان الجميع والمساواة، بالاسترشاد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان ومبادئ التصميم المراعية للمنظور الجنساني؛

هاء - تعزيز التمويل لأغراض الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين

(ص) صياغة مواثيق مالية متسعة القاعدة لتعزيز تعبئة الموارد المحلية لأغراض الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني والتنمية المستدامة على أساس التضامن وإعادة التوزيع؛

(ق) توسيع التغطية بالحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات لتشمل العاملين في القطاع غير النظامي وغيرهم من العاملين ذوي القدرة المنخفضة على دفع الاشتراكات، مع إيلاء الاهتمام الواجب للقطاعات والمهن التي تسود فيها الإناث؛

(ر) زيادة الإيرادات من الضريبة التصاعدية بالتركيز على فرض الضريبة على من لديهم أعلى قدرة على الدفع، بطرق منها فرض الضريبة على الثروة وأرباح الشركات؛

(ش) تعزيز إصلاح الهيكل المالي الدولي لإزالة المعوقات التي تعوق قدرة البلدان النامية على تعبئة الموارد لأغراض توفير الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني، مع التركيز على حلول مستدامة لمسألة الديون وعلى التعاون الضريبي العالمي؛

(ت) تسخير التمويل الدولي للعمل المناخي لتعزيز نظم الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني؛

(ث) زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، بما في ذلك المساعدة الإنسانية، من خلال الاستثمارات المعممة والمحددة الأهداف الموجهة نحو تحقيق المساواة بين الجنسين، بما في ذلك الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني؛

واو - تعزيز المشاركة والمساءلة في مجال الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني

(خ) إنجاز عمليات تشاركية تقودها المجتمعات المحلية لتقييم المخاطر وأوجه الضعف الجنسانية، مع بذل جهود خاصة لفهم تجارب جميع النساء والفتيات اللواتي يواجهن أشكالاً متعددة ومتداخلة من التمييز؛

(ذ) إشراك منظمات حقوق المرأة والعمال في تصميم نظم الحماية الاجتماعية وسياساتها وبرامجها وفي تنفيذها ورصدها، وضمان الاعتراف بمساهماتها على النحو الواجب؛

(ض) دعم جهود الرصد والمساءلة المستقلة التي يقودها المجتمع المدني لمساءلة الحكومات والجهات الشريكة في التنمية وجهات العمل الإنساني والجهات المعنية الأخرى عن التزاماتها بضمان المساواة وعدم التمييز في الحصول على الحماية الاجتماعية والمساعدة الإنسانية؛

زاي - تحسين البيانات والأدلة والمعارف لأغراض الحماية الاجتماعية المراعية للمنظور الجنساني

(أ أ) الاستثمار في إعداد منهجيات قابلة للتطوير لاستيعاب مدى تعقُّد الفقر والضعف وسط النساء، مع إيلاء الاهتمام لأوجه عدم المساواة داخل الأسرة المعيشية وعوامل مثل التحكم في موارد الأسرة وسلطة اتخاذ القرار واستخدام الوقت؛

(ب ب) تحسين جمع واستخدام البيانات، ولا سيما البيانات الإدارية، المصنفة حسب نوع الجنس والعمر والدخل والموقع وغيرها من الخصائص عن التغطية باستحقاقات الحماية الاجتماعية وملاءمتها، بما في ذلك بدلات إعالة الأطفال والبطالة والعجز والأمومة واستحقاقات المعاشات التقاعدية؛

(ج ج) تعزيز البنية التحتية للبيانات ونظم المعلومات لكفالة تقديم خدمات الحماية الاجتماعية على نحو فعال، بطرق منها إجراء استبيانات عند التسجيل وإنجاز الأخصائيين الاجتماعيين تقييمات حتى تتبين المخاطر التي تعترض النساء والفتيات وحتى تتوضح احتياجاتهن، مع كفالة حفظ سلامتهن وخصوصيتهن؛

(د د) اعتماد نُهج مختلطة الأساليب لرصد وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية وبرامجها من أجل الوقوف على الأثر الذي حققته على صعيد المساواة بين الجنسين، ومعرفة عواقبها غير المقصودة، وتحديد العوامل المحفزة لإحداث التغيير المفضي للتحول لصالح النساء والفتيات، والتعرف على أي معوقات في هذا الصدد.