

Distr.: General  
19 April 2022  
Arabic  
Original: English

# الجمعية العامة



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخمسون

13 حزيران/يونيه - 8 تموز/يوليه 2022

البند 3 من جدول الأعمال

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

## عدم الاستفادة من الحقوق في سياق الحماية الاجتماعية

تقرير المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، السيد أوليفيه دي شوتر

موجز

الحماية الاجتماعية هي استثمار تقوم به المجتمعات لتعزيز القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات، ولخلق اقتصاد شامل للجميع وتحقيق آثار مضاعفة بالنسبة إلى أعمال حقوق الإنسان. بيد أنه على الرغم من إمكانات الحماية الاجتماعية، فإن استحقاقاتها كثيراً ما لا تُستخدم رغم أنها مصممة لحماية الأفراد طوال حياتهم، وهي ظاهرة تعرف باسم "عدم الاستفادة". وتؤثر ظاهرة عدم الاستفادة هذه على الملايين حول العالم. وهي تُسفر عن هدر موارد عامة وتَقْوُص بدرجة كبيرة فعالية الحماية الاجتماعية في الحد من الفقر وأوجه انعدام المساواة. ويمكن، بل ويجب، معالجة ظاهرة "عدم الاستفادة" وآثارها التي لا تُحتمل.

ويحث المقرر الخاص جميع الدول على معالجة مسألة عدم الاستفادة باعتبارها أولوية ملحة من أولويات السياسة العامة. والحد من عدم الاستفادة هو أمر في المتناول: فهو يتطلب إعادة صياغة الحماية الاجتماعية لتكون حقاً من حقوق الإنسان وليس صدقة، كما يتطلب تنسيق الإجراءات لتوفير معلومات محددة الهدف عن تدابير الحماية الاجتماعية، وتبسيط إجراءات تقديم الطلبات، وإشراك الأشخاص الذين يعانون من الفقر في تصميم مخططات الحماية الاجتماعية ورصدها وتقييمها.



الرجاء إعادة الاستعمال

## المحتويات

## الصفحة

3	.....مقدمة.....	أولاً -
5	.....عدم الاستفادة: ظاهرة مستترة واسعة الانتشار.....	ثانياً -
7	.....التكاليف الباهظة لعدم الاستفادة.....	ثالثاً -
7	.....انخفاض الدخل وزيادة الفقر وأوجه انعدام المساواة.....	ألف -
8	.....التأثيرات النفسية.....	باء -
8	.....تآكل الثقة في الدولة.....	جيم -
9	.....معوقات الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق.....	رابعاً -
9	.....الاستبعاد من الحماية الاجتماعية.....	ألف -
12	.....العاملون في الاقتصاد غير الرسمي: مفاومة الاستبعاد القانوني باقترانه بعدم الاستفادة.....	باء -
13	.....عوائق أولية تؤدي إلى عدم الاستفادة.....	جيم -
18	.....عقبات ما بعد تقديم الطلب التي تؤدي إلى عدم الاستفادة.....	دال -
21	.....الحد من عدم الاستفادة: الممارسات الواعدة والمزلق المحتملة.....	خامساً -
22	.....استراتيجيات التواصل.....	ألف -
23	.....أتمتة الاستحقاقات.....	باء -
24	.....رصد عدم الاستفادة.....	جيم -
25	.....الاستنتاجات والتوصيات.....	سادساً -

أولاً - مقدمة<sup>(1)</sup>

1- مخططات الحماية الاجتماعية التي تفشل في الوصول بفعالية إلى المحتاجين هي إهدار هائل للموارد، مثلها مثل ري النباتات بعلبة مُسرّبة للماء. فعندما لا يطالب الأفراد بالاستحقاقات التي يحق لهم الحصول عليها، إمّا بسبب الافتقار إلى المعلومات أو بسبب العراقيل البيروقراطية أو الخوف من الإذلال، فذلك لا يمثّل تكلفة يتجنبها المجتمع بل يمثّل فرصة ضائعة للحد من الفقر وانعدام المساواة، ومن ثمّ تحسين التماسك الاجتماعي وآفاق التنمية الطويلة الأجل. ويدور هذا التقرير حول هذا التسريب وهذه التكاليف.

2- فقد لجأت الحكومات في جميع أنحاء العالم إلى الحماية الاجتماعية للتخفيف من العواقب الاجتماعية والاقتصادية لجائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). وبينما امتدح المقرر الخاص جهودها الرامية إلى التعويض عن الآثار المدمرة المترتبة على الأزمة، فإنه حذر من أن كثيراً من المجموعات لا تزال تسقط من شقوق نظم الحماية الاجتماعية فلا تستفيد منها<sup>(2)</sup>. فالحماية الاجتماعية، وهي حق من حقوق الإنسان منصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي صكوك دولية أخرى لحقوق الإنسان، هي الآن على مفترق طرق، إذ لا يستطيع الملايين الاستفادة من البرامج القائمة<sup>(3)</sup>. فما فائدة الحماية الاجتماعية عندما يُمنع بالتحديد الأشخاص المقصود رفع شأنهم بها من التمتع بها؟

3- وحتى في حالة وجود تدابير للحماية الاجتماعية، تظل مجموعات بأكملها مستبعدة منها بالنظر، على سبيل المثال، إلى وجود شروط يستحيل عليهم الوفاء بها، أو بسبب الفساد أو التمييز أو السمة غير الرسمية غير المرغوب فيها، أو بسبب عدم ثقة المستفيدين في مقدمي الخدمات الاجتماعية، أو بسبب عدم كفاية التمويل. وهذه الظاهرة، المعروفة باسم "عدم الاستفادة"، منتشرة انتشاراً واسعاً بقدر ما هي مستترة، وتؤثر على ملايين الأشخاص حول العالم وتمنعهم فعلياً من التمتع بحقوقهم في الضمان الاجتماعي على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

4- وفي هذا التقرير، بحث المقرر الخاص الحكومات على تحويل مسألة عدم الاستفادة إلى أولوية من أولويات السياسة العامة لضمان ألا تصبح الحماية الاجتماعية حبراً على ورق. إذ تقع على عاتق الحكومات مسؤولية ضمان التغطية الفعالة لسكانها ببرامج الحماية الاجتماعية التي تدعمهم طوال دورة الحياة. ولا يكفي تقرير حدود دنيا للحماية الاجتماعية إذا ظلت هذه الحماية بعيدة المنال في حالة الأفراد والجماعات التي صُممت لحمايتهم.

5- والحق في الضمان الاجتماعي، كما شرحته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(4)</sup>، له آثار عملية جداً: فهو ينطوي على واجب تقديم المعلومات بصورة استباقية إلى من يحق لهم الاستفادة عن الاستحقاقات التي يحق لهم الحصول عليها، وتبسيط إجراءات تقديم الطلبات، وتمويل البرامج تمويلًا كافيًا لكي يمكن لجميع الأفراد المؤهلين أن يستفيدوا منها، ومكافحة الفساد في تقديم

(1) يشعر المقرر الخاص بالامتنان لـ 'بولا فيرنانديس - وولف' و'أغاث أوسينسكي' لما اضطلعتا به من عمل بحثي وتحليلي ممتاز.

(2) Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, "Looking back to look ahead: a rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery" (September 2020) (المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، "النظر إلى الوراء من أجل النظر إلى الأمام: نهج قائم على الحقوق بشأن الحماية الاجتماعية في سياق التعافي الاقتصادي في فترة ما بعد جائحة كوفيد-19" (أيلول/سبتمبر 2020)).

(3) International Labour Office (ILO), *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads* (2021), p. 19

(4) انظر تعليق اللجنة العام رقم 19 (2007).

الخدمات، والامتناع عن فرض شروط وصمية ومهينة، وتوفير إجراءات طعن واضحة وسهلة المنال لتصحيح الأخطاء التي ترتكبها الإدارات العامة. ولا ينتهي الحق في الضمان الاجتماعي عند توفير الحماية الاجتماعية على الورق: بل يجب أن يُترجم إلى تغطية فعالة وإلى الاستفادة من الحقوق في الممارسة العملية.

6- وفي هذا التقرير، يسلط المقرر الخاص الضوء على العوائق القانونية والعملية التي يجب على الأفراد التغلب عليها لممارسة حقهم في الضمان الاجتماعي. وفي حين أن مجموعات معينة، مثل العمال غير الرسميين، مستبعدة من الحماية الاجتماعية قصداً، فإنه توجد عقبات أخرى تمنع حتى الأفراد المؤهلين من المطالبة بالاستحقاقات (وهو ما يُعرف بـ "عدم الاستفادة الأولي") أو تمنعهم، إذا قدموا طلبات، من الحصول على هذه الاستحقاقات ("عدم الاستفادة الثانوي").

7- ويستند التقرير إلى بحوث أولية وثانوية على السواء، بما في ذلك دراسة استقصائية على نطاق العالم عن عدم الاستفادة المعنية أجرتها ولاية المقرر الخاص في عام 2021 (دراسة استقصائية عالمية). فقد أرسل استبيان إلى منظمات مجتمع مدني، والوزارات والإدارات المسؤولة عن الحماية الاجتماعية، ووكالات تابعة للأمم المتحدة، وخبراء أكاديميين. وتلقى المقرر الخاص 421 رداً من 36 بلداً من جميع أنحاء العالم<sup>(5)</sup>. وأجري استبيان ثانٍ جمع خبرات وتصورات الأفراد، فورد 258 رداً جاء من سبعة بلدان<sup>(6)</sup>. ويجري عرض بعض نتائج الدراسة الاستقصائية أدناه.

8- وقد استفاد التقرير أيضاً من مقابلات مع خبراء في مجال عدم الاستفادة ومع منظمات تعمل مع الأشخاص الذين يعانون من الفقر وانعدام المأوى والسمة غير الرسمية والفئات الأخرى المستبعدة بشكل روتيني من الحماية الاجتماعية. كما تلقى المقرر الخاص 25 رداً على دعوة إلى تلقي ورقات من الحكومات وممثلي المجتمع المدني والخبراء<sup>(7)</sup>. وهو ممتن لجميع من قدم إسهامات في إعداد تقريره من أفراد ومنظمات.

9- ويعرض الفرع "ثانياً" التقديرات الحالية لعدم الاستفادة، والتي تُبرهن على أن هذه الظاهرة بعيدة عن أن تكون هامشية. وعلى الرغم من أن عدم الاستفادة يمثل مشكلة خطيرة في مجموعة من السياقات والمخططات، فلا يزال يتعين الاعتراف به كأولوية من أولويات السياسة العامة في كثير من البلدان. وفي الفرع "ثالثاً"، يبحث المقرر الخاص تكاليف وتأثيرات عدم الاستفادة بالنسبة إلى الأفراد والمجتمع على السواء. وتُوجز في الفرع "رابعاً" العقبات التي تعترض الحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحالات التي يُستبعد فيها الأفراد من مخططات الحماية الاجتماعية وظاهرة عدم الاستفادة بالمعنى الضيق. وهو يبحث في الفرع "خامساً" الأدوات التي يمكن أن تقلل من معدلات عدم الاستفادة. وفي الفرع "سادساً"، يقدم المقرر الخاص استنتاجات وتوصيات إلى الحكومات التي ترغب في اتخاذ إجراءات.

(5) هذه البلدان هي: إثيوبيا، والأرجنتين، والأردن، وإسبانيا، وأستراليا، وإندونيسيا، وباكستان، والبرازيل، وبلجيكا، وبنغلاديش، وبيرو، وتايلاند، وتوغو، وتونس، والجمهورية الدومينيكية، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وجنوب أفريقيا، وسلوفينيا، والسنغال، وتشيلي، وغواتيمالا، وفرنسا، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، وفلندا، وقيرغيزستان، والكاميرون، وكندا، وكولومبيا، وكينيا، والمكسيك، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ونيجيريا، وهاتي، والهند، والولايات المتحدة الأمريكية، واليونان.

(6) هذه البلدان هي: إسبانيا، والبرازيل، وتايلاند، وغانا، وغواتيمالا، وكوبا، والهند.

(7) يمكن الاطلاع عليها على الإنترنت على الرابط: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SocialProtection-RealityCheck.aspx>

## ثانياً - عدم الاستفادة: ظاهرة مستترة واسعة الانتشار

10- يشير عدم الاستفادة إلى حالة ينتهي فيها بالأفراد المؤهلين للحصول على الحماية الاجتماعية إلى عدم الاستفادة منها، أيًا كان السبب - إما للافتقار إلى المعلومات، أو بسبب الإجراءات المكلفة أو المعقدة، أو المعرفة الرقمية المتدنية، أو الشعور بالعار، أو الخوف من التفاعل مع دوائر الخدمات الاجتماعية والحواجر أو الأخطاء الإدارية. وباختصار، يحول عدم الاستفادة دون تمكّن الأفراد المؤهلين للاستفادة من الضمان الاجتماعي من التمتع فعلياً بحقهم في هذا الضمان. وعلى الرغم من أن الأسباب الكامنة وراء عدم الاستفادة ومعدلاته تختلف اختلافاً كبيراً بحسب الاستحقاقات والسياقات، فإن هذه الظاهرة منتشرة جداً في معظم البلدان وتمثل تحدياً جوهرياً لفعالية وملاءمة الخدمات العامة نفسيهما.

11- ويؤثر عدم الاستفادة على جميع الفئات، ولكن المفارقة أنه أكثر ما يكون انتشاراً لدى الفئات الأكثر تهميشاً والذين هم لذلك في أمس الحاجة إلى الحماية الاجتماعية - فالأشخاص الذين يعانون من العزلة الاجتماعية أو ليس لديهم حساب مصرفي، أو الأشخاص الأميون رقمياً أو الذين يتعرضون للوصم بسبب خلفيتهم، أو الأفراد الذين ما فتئوا يتعرضون لإساءة معاملة مؤسسية - هم من المحتمل بدرجة مرتفعة أن يواجهوا جميعاً حواجز تقف في طريق حصولهم على استحقاقات الحماية الاجتماعية ذاتها التي يقال إن القصد منها هو تحسين حياتهم.

12- ولا تزال تقديرات انتشار عدم الاستفادة نادرة وتركز إلى حد كبير على البلدان المتقدمة. ويصعب حساب المعدلات الدقيقة لعدم الاستفادة لأن الحكومات لا تجمع بانتظام بيانات عن عدد المستفيدين المؤهلين للاستفادة من مخططات حماية اجتماعية محددة أو المسجلين فيها. وقد يكون من الصعب الحصول على هذه البيانات لأن معايير الأهلية متعددة ومعقدة وتتطور مع مرور الوقت<sup>(8)</sup>، ومع ذلك فإن تقديرات عدم الاستفادة ذات أهمية حاسمة لرصد فعالية الحماية الاجتماعية والإبلاغ عنها.

13- وفي مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، تتراوح تقديرات عدم الاستفادة من مستوى منخفض جداً (3-4 في المائة في حالة استحقاقات الأطفال في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في الفترة 2012-2013) إلى مستوى مرتفع جداً (79 في المائة في حالة مخطط تلبية الاحتياجات المادية في سلوفاكيا في عام 2009)<sup>(9)</sup>. وفي هذه المنطقة، تزيد معدلات عدم الاستفادة عن 40 في المائة فيما يخص معظم الاستحقاقات المنظور فيها، ما يؤكد أن هذه الظاهرة بعيدة عن أن تكون هامشية في البلدان التي شملتها الدراسة<sup>(10)</sup>. وعلى سبيل المثال، ففي تشيكيا، قُدر أن عدم الاستفادة من بدل الأطفال هو 40,3 في المائة في عام 2017، بينما فيما يخص بدل السكن، الذي يُقدّر فيه معدل الاستحقاق بـ 24,5 في المائة، كان معدل عدم الاستفادة هو الضعف إذ بلغ 83,4 في المائة<sup>(11)</sup>. وفي فنلندا، لم يستفد نحو ثلث السكان المؤهلين من المساعدة الاجتماعية الأساسية في الفترة 2016-2017<sup>(12)</sup>. وفي

(8) Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Social en Région Bruxelloise* (2017), p. 12

(9) Eurofound, *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015), p. 13

(10) المرجع نفسه، الصفحة 15.

(11) Jana Godarová and Iveta Štarhová, "Is the non-take-up problem present in the Czech Republic?" (2019)

(12) Olivier Bargain, Herwig Immervoll and Heikki Viitamäki, "No claim, no pain: measuring the non-take-up of social assistance using register data", *Journal of Economic Inequality*, vol. 10, No. 3, (September 2012) و Jussi Tervola, Merita Jokela and Joonas Ollonqvist, "Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes" (April 2021)

ألمانيا، فُدرت معدلات عدم الاستفاداة من الاستحقاقات المحددة على أساس معيار الدخل بما يتراوح بين 54 و57,7 في المائة في الفترة ما بين عامي 2005 و2014<sup>(13)</sup>. وفي سلوفينيا، فبينما كان 90 000 متقاعد يعيشون تحت عتبة الفقر في عام 2019، لم يحصل منهم سوى 18 400 شخص على دعم الدخل، ما يشير إلى وجود معدل مرتفع لعدم الاستفاداة<sup>(14)</sup>. وفي فرنسا، لا يحصل ما بين 29 و39 في المائة من المستفيدين المحتملين على عائد التضامن النشط<sup>(15)</sup>؛ ونتيجة لذلك، لم يجر إنفاق 750 مليون يورو في كل ربع عام<sup>(16)</sup>. وفي عام 2022، أُجريت دراسة لأربع دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة ووجدت أن معدل عدم الاستفاداة من مخططات الحد الأدنى للدخل كثيراً ما يتجاوز 30 في المائة<sup>(17)</sup>.

14- وتؤكد دراسات أخرى هذا الاتجاه الإشكالي المتمثل في المستوى المنخفض للاستفاداة من الحماية الاجتماعية. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، يُقدر معدل عدم استفاداة الأسر المعيشية المؤهلة للحصول على إعانة المساعدة المؤقتة للأسر المعيشية المحتاجة بنسبة 72 في المائة، بعد أن كان 31 في المائة في عام 1997<sup>(18)</sup>. وفي كندا، يقدر أن مليار دولار كندي من التمويل الاتحادي المخصص في هذا الصدد يظل غير مستخدم كل عام، وهو ما يرجع بدرجة كبيرة إلى عدم الاستفاداة من الاستحقاقات من جانب المستفيدين المحتملين، وخصوصاً المعرضين لخطر الفقر، بما في ذلك الشعوب الأصلية<sup>(19)</sup>.

15- وعلى الرغم من انتشار عدم الاستفاداة، فإن المصطلح لا يزال غير مألوف نسبياً لصانعي القرار وأعضاء المجتمع المدني. وفي الدراسة الاستقصائية التي أُجريت على نطاق العالم لإعداد هذا التقرير، لم يكن هذا المصطلح مألوفاً إلا لدى نسبة 48,9 في المائة من المؤسسات الجيبة. ومن الواضح أنه في الوقت الذي يشكل فيه عدم الاستفاداة قضية رئيسية في مجموعة متنوعة من السياقات ومخططات الحماية الاجتماعية، لا يزال يتعين الاعتراف بهذه المشكلة باعتبارها أولوية جادة من أولويات السياسات.

16- وعلى المستوى الفردي، يمكن أن يكون عدم الاستفاداة ناجماً عن عدم الوعي بالاستحقاقات نفسها، أو عدم فهم معايير الأهلية، أو عن الصعوبات في بدء عملية تقديم الطلبات أو أنه، وهو أكثر ندرة - أي في الحالات التي يُنظر فيها إلى الاستحقاقات على أنها غير ذات شأن في تحسين وضع الفرد<sup>(20)</sup> - قد يكون ناجماً عن قرار واعٍ بعدم المطالبة بها<sup>(21)</sup>. ويمكن أن يحدث ذلك أيضاً عندما يبدأ

(13) انظر: Michelle Harnisch, "Non-take-up of means-tested social benefits in Germany", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung discussion paper (2019).

(14) European Anti-Poverty Network, "Poverty watch report - Slovenia" (September 2020), p. 14

(15) انظر: Observatoire des non-recours aux droits et service and Secours Catholique-Caritas France, "Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi" (2021).

(16) Cyrine Hannafi and others, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*, (February 2022)

(17) Céline Marc and others, *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe* (March 2022)

(18) Submission by the Center on Budget and Policy Priorities (ورقة مقدمة من مركز أولويات الميزانية والسياسات).

(19) Prosper Canada "Increasing indigenous benefit take-up in Canada, 2018 federal budget submission" (February 2018), p. 2

(20) انظر: Jean-Pierre Tabin and Frédérique Leresche, "Une critique furtive de l'Etat social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales", *Émulations – Revue de Sciences Sociales* (2019)

(21) Tim Goedemé and Julie Janssens, "The concept and measurement of non-take-up: an overview, with a focus on the non-take-up of social benefits" (May 2020), p. 11

الفرد المؤهل في عملية تقديم الطلب ولكنه مع ذلك يفشل في الحصول على الاستحقاقات بشكل فعال، على سبيل المثال إما لأنه لم يتم الطلب أو ارتكب أخطاء في الإجراءات، أو لأن الإدارة ترتكب أخطاء أو لا تصرف الاستحقاقات بشكل صحيح<sup>(22)</sup>.

17- وتشمل العوامل الموجودة داخل دوائر الخدمات الاجتماعية أو الإدارات العامة عدم إبلاغ المستفيدين بحقوقهم، وفرض عقبات باسم الكشف عن الاحتيال المحتمل أو وصم المطالبين. وأخيراً، يمكن أن يكون مصدر عدم الاستفادة موجوداً في تصميم نظام الحماية الاجتماعية نفسه، على سبيل المثال في نوع التوثيق أو الشروط التي يتطلبها.

18- وبغض النظر عن الأسباب، فإن عدم الاستفادة هو فشل لنظام الحماية الاجتماعية وليس فشلاً للفرد. ويجب أن تكون معالجته أولوية لجميع إدارات الضمان الاجتماعي.

### ثالثاً - التكاليف الباهظة لعدم الاستفادة

19- أوضح المقرر الخاص في تقارير سابقة أنه لا ينبغي النظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها تكلفة بل بالأحرى استثمار: فهي تعزز القدرة على الصمود أمام الصدمات؛ وتخلق اقتصاداً شاملاً للجميع؛ وتعود آثارها المضاعفة بالفائدة على جميع الفئات في المجتمع<sup>(23)</sup>. بيد أنه عندما لا تصل الاستحقاقات إلى السكان المقصودين بها، تُضعف الحماية الاجتماعية في قدرتها على إحداث فارق، ما يؤدي إلى انخفاض الفعالية والكفاءة والإنصاف. وتوجد تكاليف كبيرة في الأجلين القصير والطويل لعدم الاستفادة، تقع على كاهل الأفراد والأسر المعيشية والمجتمع ككل. وتشمل هذه التأثيرات: انخفاض الدخل وتزايد الفقر وأوجه انعدام المساواة والتكاليف النفسية وتآكل الثقة في الدولة.

### ألف - انخفاض الدخل وزيادة الفقر وأوجه انعدام المساواة

20- على مستوى الأفراد، والأسر المعيشية، يؤدي عدم الاستفادة إلى حدوث مزيد من المشقة لأولئك الذين يعانون بالفعل من صعوبات مالية. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، فإن 51,7 في المائة من الأفراد الذين لم يسعوا إلى المطالبة باستحقاقات "الائتمان الشامل" و 54,1 في المائة ممن اعتقدوا خطأ أنهم غير مؤهلين للحصول عليها أثناء جائحة كوفيد-19 قد شهدوا انخفاضاً في دخولهم لا يقل عن 10 في المائة، في حين أن 32,9 في المائة فقط من عامة الجمهور (باستبعاد المطالبين بالاستحقاقات) قد شهدوا انخفاضاً في دخولهم<sup>(24)</sup>.

21- ويؤدي عدم الاستفادة إلى إلحاق الضرر أيضاً بالمجتمع ككل<sup>(25)</sup>. ففي الأجل الطويل، سيتعين على الحكومات والمجتمعات التي تحكمها دفع ثمن ترك الفئات الضعيفة وراء الركب عن طريق زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية وبرامج مكافحة الفقر. والتكاليف الطويلة الأجل لعدم الاستفادة الواقعة على المجتمع تشمل التكاليف المتعلقة بالرعاية الصحية، عندما يكون الأفراد غير قادرين على الحصول على الرعاية الصحية ويجب أن يلتمسوا العلاج في حالات الطوارئ لاحقاً، والمتعلقة بالمستويات المتزايدة من

(22) المرجع نفسه.

(23) الوثيقة: A/HRC/47/36، الفقرات 22 إلى 32.

(24) Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic" (2021), p. 19.

(25) انظر: Manos Matsaganis, Alari Paulus, and Holly Sutherland, "The take up of social benefits" (2008).

فقر الأطفال، والتي يمكن أن يكون لها تأثيرات طويلة الأجل على صحة الأطفال وبالتالي زيادة تكاليف الميزانية في الأجل الطويل<sup>(26)</sup>. وفي الواقع، وجدت إحدى الدراسات في المملكة المتحدة أنه يمكن توفير 4 مليارات جنيه إسترليني في الإنفاق العام إذا زادت الاستفادة من اعتماد ائتمان المعاشات التقاعدية في البلد إلى نسبة 100 في المائة<sup>(27)</sup>. والدرس المستخلص واضح: فعدم الاستفادة باهظ التكلفة على الأفراد والحكومات والمجتمع ككل، ومعالجته في المتناول.

## باء - التأثيرات النفسية

22- أشار المغيبون على الدراسة الاستقصائية المجرة على نطاق العالم (الدراسة الاستقصائية العالمية) إلى التأثيرات النفسية الناجمة عن عدم الاستفادة، بما في ذلك زيادة الشعور بانعدام الأمن، فضلاً عن الإحساس بمشاعر العجز والعزلة والاكئاب بل وحتى الانتحار. وجميع هذه التأثيرات تؤدي دورها إلى زيادة مخاطر عدم الاستفادة<sup>(28)</sup>. ففي المملكة المتحدة، وُجد أن مستويات القلق بين تموز/يوليه وأب/أغسطس 2020 كانت أعلى بدرجة ملحوظة لدى أولئك الذين لم يسعوا إلى المطالبة وأولئك الذين اعتقدوا أنهم غير مؤهلين للحصول على استحقاقات الائتمان الشامل، بالمقارنة بمستويات القلق لدى عامة الناس<sup>(29)</sup>.

## جيم - تآكل الثقة في الدولة

23- يشكل تآكل الثقة في الدولة خطراً حقيقياً، عندما يحدث عدم الاستفادة على هذا النطاق الواسع، كما هو الأمر فعلاً<sup>(30)</sup>. فأليات الحماية الاجتماعية، بوصفها واجهة بين الدولة والمجتمع، هي الوجه الأكثر وضوحاً للحكومات وهي تؤدي عملها. وفي الحالات التي ينشأ فيها عدم الاستفادة عن موقف دوائر الخدمات الاجتماعية أو عن إهمال إداري، فقد يتسبب ذلك في الإحباط وفقدان الثقة بين أصحاب الحقوق والمؤسسات العامة وفي انهيار العقد الاجتماعي بين أصحاب الحقوق وحكوماتهم<sup>(31)</sup>. وقد ينخفض الدعم العام لنظم الحماية الاجتماعية القوية الممولة من الضرائب العامة. ولذلك فإن معالجة عدم الاستفادة يمكن أن يعيد الثقة المفقودة في قدرة الدول على تحسين حياة السكان.

(26) الوثيقة: A/76/177، الفقرات 7 إلى 12.

(27) Donald Hirsch and Juliet Stone, "The cost of pensioner poverty and non-take-up of pension credit"

(September 2020), p. 23

(28) Barbara Lucas and Catherine Ludwig, "Non-recours aux aides sociales et santé perçue",

انظر: *REISO. Revue d'information sociale*, 11 November 2019

(29) Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic", p. 25

(30) Héléna Revil, "Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une

انظر: *critique du système sanitaire et social*", *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, No. 2 (2021)

(31) Stephen Kidd and others, "The social contract and the role of universal social security in

انظر: *building trust in government*" (November 2020)



## رابعاً - معوقات الحماية الاجتماعية القائمة على الحقوق

24- على الرغم من إحراز تقدم كبير في العقود الأخيرة في توسيع نطاق الحماية الاجتماعية وترسيخها في التشريعات الوطنية<sup>(32)</sup>، لا تزال توجد ثغرات كبيرة في التغطية، يسقط عن طريقها الناس من مظلة مخططات الحماية الاجتماعية بسبب الاستبعاد القانوني والاستهداف المفرط<sup>(33)</sup>.

25- وفي حين أن الاستبعاد القانوني يعتبر، تقليدياً، ظاهرة متميزة عن ظاهرة عدم الاستفادة، فإنهما كليهما يعوقان إعمال الحق في الضمان الاجتماعي. ويمكنهما أيضاً أن يُحدثا تأثيراتهما معاً، على سبيل المثال عندما لا يجرؤ العمال غير الرسميين أو المهاجرون غير الموثقين على المطالبة بحقوقهم في الحماية الاجتماعية لأنهم يخشون العقوبات أو الترحيل، في ظل عدم وجود جدار واقٍ بين الخدمات الاجتماعية أو مفتشيات العمل وإنفاذ القانون<sup>(34)</sup>. ونظام الحماية الاجتماعية المصمم للاستبعاد لا يمكن اعتباره ممثلاً للمادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبصورة خاصة، يزيد الاستهداف المفرط من تعقيد الإجراءات ويحول الأخصائيين الاجتماعيين والإداريين إلى حراس للنظام، مكلفين بتجنب الاحتيايل من جانب المتقدمين "غير المستحقين". وتتطوي زيادة التعقيد على تكاليف كبيرة للمعاملات وهي تقلل من استفادة أصحاب المطالبات المؤهلين<sup>(35)</sup>. وتتعارض هذه العقبات الاستيعادية مع المادة 9، كما فسرتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(36)</sup>.

## ألف - الاستبعاد من الحماية الاجتماعية

26- يمكن استبعاد الأفراد من الحماية الاجتماعية لمجموعة متنوعة من الأسباب، ولكن يجري هنا إبراز عقبتين شائعتين بصورة خاصة: أولاً، لا تزال الأخطاء المتعلقة بالاستهداف والاستبعاد في السجلات الاجتماعية كبيرة؛ ثانياً، يؤدي الافتقار إلى جنسية ومشاكل تسجيل المواليد إلى منع فئات كثيرة من الاستفادة من الحماية الاجتماعية.

### الاستبعاد من السجلات الاجتماعية

27- السجلات الاجتماعية هي أداة شائعة تُستخدم لتحديد وتسجيل الأسر المعيشية المؤهلة للاستفادة من لحماية الاجتماعية في البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل، وخاصة في الجنوب العالمي. وتتطوي هذه السجلات على عمل العدادين الذين يزورون الأسر المعيشية ويجمعون البيانات ويحددون بالاستناد إلى مؤشرات محددة، ما إذا كانت هذه الأسر مؤهلة للإدراج في السجل أم لا. وتعمل معظم السجلات الاجتماعية عن طريق المعيار القائم على الدخل، حيث تُجمع البيانات لقياس دخل الأسرة المعيشية. وكثيراً ما يكون التقدم بطلب للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية مشروطاً بأن يكون المتقدمون مُدرجين في هذه السجلات. وعلى سبيل المثال، ففي غواتيمالا يشكل الإدراج في السجل

(32) ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 43

(33) Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* (London, Routledge, 2018), ch. 7

(34) الوثيقة A/HRC/26/35، الفقرة 101؛ والوثيقة E/C.12/2017/1، الفقرتان 12 و13.

(35) Henrik Jacobsen Kleven and Wojciech Kopczuk, "Transfer program complexity and the take up of social benefits", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, No. 1 (February 2011)

(36) انظر: اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 19(2007)، ولا سيما الفقرات 4، و16، و30، و34، و36 إلى 39، و44، و51.

الاجتماعي للبلد شرطاً للاستفادة من 108 مخططات للحماية الاجتماعية؛ وفي شيلي، يُستخدم السجل الاجتماعي لتحديد الأهلية للاستفادة من 80 برنامج حماية اجتماعية<sup>(37)</sup>.

28- وتوجد عدة مشاكل حاسمة فيما يتعلق بفعالية السجلات الاجتماعية في تحديد الأسر المعيشية الأكثر فقراً وبالتالي في ضمان حقها في الضمان الاجتماعي.

29- أولاً، لا يمكن أبداً أن ينجح العَدَّادون في الوصول إلى جميع الأسر المعيشية عندما يقومون بجمع البيانات لإدخالها في السجل الاجتماعي. وعلى سبيل المثال، قد يجري استبعاد الأسر المعيشية والأفراد الذين يصعب الوصول إليهم لأنهم يعيشون في مناطق نائية أو في مساكن غير ثابتة أو مؤقتة. ونصف البلدان الـ 52 التي لديها سجلات اجتماعية تتوافر عنها بيانات لديها تغطية تشمل أقل من 20 في المائة من الأسر المعيشية<sup>(38)</sup>. وهذه هي مفارقة السجلات الاجتماعية: فبينما تهدف هذه السجلات إلى تسهيل الأهلية للاستفادة من مخططات الحماية الاجتماعية، فإنها تستبعد أولئك الذين قد يحتاجون إلى الاستحقاقات أكثر من غيرهم.

30- ثانياً، تتسم أخطاء الإدراج والاستبعاد بأنها شائعة جداً في اختبار الوسائل البديلة. ففي مخطط 'أمل الأسرة' (Keluarga Harapan) في إندونيسيا، يُستبعد ما يقدر بنحو 85 في المائة من أفقر 20 في المائة من السكان؛ وفي باكستان، يُستبعد 79 في المائة من أفقر 20 في المائة من الناس من برنامج بينظير لدعم الدخل؛ وفي مخطط إنديرا غاندي الوطني للمعاش النقاعدي للشيوخوخة في الهند، يُستبعد 68 في المائة من أفقر 20 في المائة<sup>(39)</sup>. وهذه المستويات المرتفعة من الاستبعاد هي نتيجة محاولات خاطئة لاستهداف المستفيدين بشكل ضيق. وفي الواقع، تتسم المخططات ذات التغطية الأوسع بمستويات أقل بكثير من الخطأ في الاستهداف<sup>(40)</sup>.

31- ثالثاً، تقدم السجلات الاجتماعية صورة ثابتة عن المستفيدين المحتملين، ونادراً ما يجري تحديثها بسبب التكاليف المرتفعة المرتبطة بهذه التحديثات. ولا تعكس السجلات الاجتماعية، بحكم طبيعتها، أي تقلبات يمكن أن تحدث في حالة الأسرة المعيشية ودخلها، فالأسر المعيشية الفقيرة التي تشهد تحسناً ستبقى مؤهلة للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية التي ربما لم تعد بحاجة إليها، في حين أن الأسر المعيشية التي كانت سابقاً فوق خط الفقر والتي شهدت حدوث انخفاض في الدخل ستبقى مستبعدة. وبالنظر إلى الطبيعة الدينامية للفقر، تظل السجلات الاجتماعية، كما هي متصورة حالياً، أداة غير كافية إلى حد كبير للقضاء على الفقر.

#### عدم وجود هوية رسمية، وعدم تسجيل المواليد و/أو الجنسية

32- تدعو الغاية 16-9 من أهداف التنمية المستدامة الدول صراحة إلى توفير الهوية القانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد، بحلول عام 2030. وعادة ما يلزم التحديد الرسمي للأشخاص الذين يمكن أن يكونوا مؤهلين لكي يستفيدوا من الحماية الاجتماعية، ومع ذلك فإن ما يُقدر بنحو 1,1 مليار

Stephen. Kidd, Diloá Athias and Idil Mohamud, "Social registries: a short history of abject failure" (37) (June 2021), p. 5.

(38) المرجع نفسه، الصفحة 13.

Stephen Kidd and Diloá Athias, *Hit and Miss: an Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection with Additional Analysis*, (June 2020), p. 38.

(40) المرجع نفسه، الصفحة 27.

شخص حول العالم يفتقرون إلى الهوية القانونية<sup>(41)</sup>، ما يمنعهم فعلاً من الاستفادة من برامج الحماية الاجتماعية<sup>(42)</sup>.

33- وفي بعض البلدان، يشكل عدم التسجيل عند الولادة العقبة الرئيسية. إذ يجري تسجيل 45 في المائة فقط من الأطفال عند الولادة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى<sup>(43)</sup>، ولكن مناطق أخرى أيضاً قد ابتليت بالظاهرة نفسها. وعلى سبيل المثال، لدى أقر 30 في المائة من الأسر المعيشية في إندونيسيا، لم تكن توجد لدى 71 في المائة من أطفالها الذين نقل أعمارهم عن عام واحد شهادة ميلاد في الفترة 2012-2013، وظل 88 في المائة من البالغين الذين تزيد أعمارهم عن 18 عاماً غير مسجلين<sup>(44)</sup>. وفي بنغلاديش، تُظهر بيانات البنك الدولي أن 56 في المائة فقط من السكان مسجلون<sup>(45)</sup>، وهي مسألة أثارتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باعتبارها مصدر قلق لأنها تحد من إمكانية الحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والتعليم<sup>(46)</sup>.

34- وعلى الرغم من أن المبادرات التي يقودها المانحون لتطوير النظم الرقمية لتحديد الهوية تنطوي على إمكانية تسهيل التسجيل، فإن بعضها يظل مستبعداً بدرجة مرتفعة. ففي أوغندا، على سبيل المثال، لم يحصل ما بين 23 و33 في المائة من السكان البالغين في البلد على بطاقة هوية وطنية<sup>(47)</sup>. وما دامت هذه الأوضاع قائمة، فلا ينبغي أن تكون النظم الرقمية لتحديد الهوية شرطاً مسبقاً للاستفادة من مخططات الحماية الاجتماعية، كما أنه عندما يجري إنشاء هذه النظم، ينبغي تصميمها بطريقة شاملة للجميع. وإلى أن يتلقى جميع الأفراد بطاقات الهوية الرقمية، ينبغي قبول الأشكال البديلة لتحديد الهوية، بما في ذلك جوازات السفر أو رخص القيادة أو بطاقات الناخبين أو شهادات الميلاد<sup>(48)</sup>.

35- ويمكن أن تؤدي الأخطاء الإدارية في الوثائق أيضاً إلى استبعاد الأفراد المؤهلين من الحصول على بعض استحقاقات الحماية الاجتماعية<sup>(49)</sup>. ففي حالة كثير من الأسر المعيشية والأفراد الذين يعانون من الفقر، يمكن أن يؤدي تصحيح الأخطاء في الوثائق الرسمية إلى تكبدهم تكاليف باهظة جداً في الرسوم الإدارية ورسوم السفر.

36- والأشخاص العديمو الجنسية واللاجئون والمهاجرون هم فئات أخرى من المستفيدين المحتملين الذين قد لا تكون لديهم وثائق الهوية المطلوبة. ففي الأردن، ليس لغير الأردنيين الأهلية لتلقي الدعم عن طريق الزكاة، وهو برنامج مساعدة اجتماعية قائمة على معيار الدخل، ولكن متطلبات تقديم الطلبات،

Privacy International, "Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations" (March 2021) (41)

الوثيقة A/74/493، الفقرة 11. (42)

انظر الرابط: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG> (43)

Cate Sumner and Santi Kusumaningrum, *AIPJ Baseline Study on Legal Identity. Indonesia's Missing Millions* (2015), p. 2 (44)

انظر الرابط: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=BD> (45)

الرابط: E/C.12/BGD/CO/1، الفقرتان 47 و48. (46)

Center for Human Rights and Global Justice, Initiative for Social and Economic Rights and Unwanted Witness, *Chased Away and Left to Die: How a National Security Approach to Uganda's National Digital ID has Led to Wholesale Exclusion of Women and Older Persons* (June 2021) (47)

المرجع نفسه، الصفحة 75. (48)

Extreme Poverty Research Group, "Extreme poor Adivasis and the problem of accessing social safety nets" (October 2011), p. 15 (49)

والتي تشمل تقديم جواز سفر أو دفتر الأسرة، تمنع كثيراً من أضعف الأسر المعيشية من غير المواطنين من الحصول على هذا الدعم إذا كانوا قد غادروا بلادهم الأصلي دون وثائق<sup>(50)</sup>.

## باء - العاملون في الاقتصاد غير الرسمي: مفاصلة الاستبعاد القانوني باقتراجه بعدم الاستفادة

37- على نطاق العالم، يكسب أكثر من 60 في المائة من العاملين عيشهم في إطار الاقتصاد غير الرسمي<sup>(51)</sup>، أي ما يقرب من ملياري فرد، حيث يواجهون احتمالات فقر أعلى نتيجة لدخلهم الأدنى والأكثر انشاماً بعدم الاستقرار ونتيجة للافتقار إلى الحماية الاجتماعية. وكثيراً ما يُستبعد العاملون غير الرسميين من مخططات التأمين الاجتماعي القائمة على النماذج التقليدية للعامل الذي يعمل في إطار علاقة عمل مستقرة، بأجر منتظم وعقد طويل الأجل<sup>(52)</sup>. كما لا يمتلك هؤلاء العاملون عادةً سوى قدرة أقل على المساهمة وكثيراً ما يكونون غير قادرين على المساهمة بانتظام بنفس المبالغ، نظراً إلى أن دخلهم يمكن أن يتغير بمرور الوقت. وفي حالة العاملين الذين يعملون لحسابهم الخاص في القطاع غير الرسمي، يكون من الأصعب بكثير تحمّل العبء، لأنهم مسؤولون أيضاً عن دفع مساهمات أصحاب العمل. ويوجد ميل أيضاً لاستبعاد العاملين في الاقتصاد غير الرسمي من برامج المساعدة الاجتماعية وشبكات الأمان التي تستهدف الفقراء، بالنظر إلى أنهم لا يُعتبرون ضعفاء الحال بدرجة كافية ويشار إليهم باسم "الوسط المفقود".

38- ويتطلب إدراج العاملين غير الرسميين في نظم الحماية الاجتماعية التغلب على عدد من العقبات<sup>(53)</sup>، بعضها عملي للغاية. ويمكن أن يتكون قطع المسافات الطويلة إلى مكاتب الرعاية الاجتماعية باهظ التكلفة ويستغرق وقتاً طويلاً وينطوي على تكاليف غير مباشرة مثل الكسب الضائع. وفيما يخص العمال الزراعيين، يوجد ميل إلى أن تكون هذه الشواغل أكبر، بالنظر إلى أن عوامل مثل البُعد المكاني أو الأمية تجعل التسجيل ودفع المساهمات أكثر صعوبة وأكثر تكلفة. وبسبب الطابع الموسمي لعمل العمال الزراعيين، فإنهم ينتقلون في كثير من الأحيان من مكان عمل إلى مكان عمل آخر، ومن صاحب عمل إلى صاحب عمل آخر ومن العمل المأجور إلى العمل الحر (والعكس صحيح). وتتطلب هذه الحركية مزيداً من الاهتمام من جانب المؤسسات لضمان أن تتعكس التغييرات في السجلات في الوقت المناسب من أجل منع حالات عدم الانتظام أو الانقطاع في أنماط المساهمة.

39- كما أن الإجراءات الإدارية المفرطة في متطلباتها وتكاليفها الباهظة أحياناً تُقوض أيضاً تنفيذ الضمان الاجتماعي بنجاح في القطاع غير الرسمي عن طريق تثبيط العاملين وأصحاب العمل عن التسجيل. ويشكل استخدام إجراءات تسجيل منفصلة لمخططات الضمان الاجتماعي إلى جانب تعقيد الاستثمارات تحدياً للعمال غير الرسميين، وخاصة أولئك الذين لديهم مستويات تعليم منخفضة. وفي الوقت نفسه، فإن الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص ومؤسسات أعمال القطاع غير الرسمي، ولا سيما عندما تكون مؤسسات أعمال بالغة الصغر أو صغيرة ليس لديها موظفون متخصصون للتعامل مع مسائل الضمان الاجتماعي، تكون مواردهم ومواردها محدودة بخصوص التعامل مع العمليات الإدارية المعقدة

(50) Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo and Imane Helmy, "The role of *zakat* in the provision of social protection: a comparison between Jordan, Palestine and Sudan" (2018), p. 14

(51) ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 49

(52) ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (2019), p. 127

(53) ILO, *Extending social security to workers in the informal economy*, pp. 14–15, 19, 92 and 98–99

والمطلبة وقتاً طويلاً. ونتيجة لهذه العقبات، يُستبعد العاملون في الاقتصاد غير الرسمي من الحماية الاجتماعية في القانون والممارسة على السواء.

40- ولمواجهة هذه التحديات، ينبغي أن تسعى الدول إلى الجمع بين المخططات القائمة على المساهمات والمخططات غير القائمة عليها في استراتيجيات متكاملة للحماية الاجتماعية "ذات مسارين" بغية تحقيق التغطية الشاملة. وينبغي أن توضع في الاعتبار قدرة كل مجموعة من مجموعات السكان المختلفة على دفع المساهمات وذلك عن طريق التمويل من الضرائب لما لا يستطيع العمال دفعه في المساهمات الاجتماعية، على النحو الذي أوصت به اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(54)</sup>.

41- ومع تشجيع الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، ينبغي التوسع تدريجياً في مخططات التأمين الاجتماعي لكي تشمل العاملين في الاقتصاد غير الرسمي، على النحو الذي أوصت به هيئات حقوق الإنسان<sup>(55)</sup> ومنظمة العمل الدولية في توصيتها المتعلقة بالانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي، 2015 (رقم 204)<sup>(56)</sup>. ولتيسير هذا الانتقال، قد يتعين تكييف الإجراءات الإدارية والاستحقاقات والمساهمات. ويمكن لفرض عقوبات فعالة على كل من التهرب الضريبي وتجنب دفع المساهمات الاجتماعية، فضلاً عن إيجاد مفتشيات للعمل أقوى تحمي حقوق العمال العاملين في القطاع غير الرسمي، أن يسيرا جنباً إلى جنب مع إيجاد حوافز لتشجيع الانتقال إلى الاقتصاد الرسمي. وعلى سبيل المثال، يمكن تخفيض تكاليف الامتثال عن طريق تبسيط نظم تقدير المساهمات ومدفوعات الضرائب. ويمكن تسهيل الوصول إلى المشتريات العامة والخدمات المالية أمام مؤسسات الأعمال التي تنتقل إلى الاقتصاد الرسمي. وعلى النقيض من ذلك، فإن أي محاولة لتقليل حماية للعاملين في القطاع الرسمي، من أجل جعل التحول إلى الاقتصاد الرسمي أكثر مرغوبة لأصحاب العمل، هي أمر ينبغي اعتباره تدبيراً تراجعياً لا يمكن تبريره إلا بشروط صارمة<sup>(57)</sup>.

## جيم - عوائق أولية تؤدي إلى عدم الاستفادة

42- يمكن أن تؤدي المستويات المنخفضة من الحماية التي تتيحها المخططات، أو عدم قابلية مدفوعاتها للتنبؤ بها، إلى دفع الأفراد إلى اعتبار استحقاقات الحماية الاجتماعية غير مفيدة ولذلك لا تستحق التكاليف التي ينطوي عليها تقديم الطلب، حتى عندما يعرفون الإجراءات وكيفية اتباعها. وفي ألمانيا على سبيل المثال، من المتوقع أن تؤدي زيادة قدرها 20 في المائة في الاستحقاقات المتوقعة إلى زيادة الاستفادة بنحو 6 في المائة<sup>(58)</sup>.

43- وحتى عندما يكون الأفراد مؤهلين نظرياً لتلقي استحقاقات الحماية الاجتماعية وحتى عندما تفوق فوائد تقديم الطلب التكاليف المتكبدة، يواجه هؤلاء الأفراد عقبات أولية تعجزية عند محاولة التعامل مع نظم الحماية الاجتماعية. وتشمل هذه العقبات عدم العلم بالاستحقاقات نفسها (ولا سيما بسبب حواجز

(54) التعليقان العامان رقم 19(2007)، الفقرة 51؛ ورقم 23، الفقرة 64. انظر أيضاً: ILO, *Extending social security to workers in the informal economy*, p. 19.

(55) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليقان العامان رقم 19(2007)، الفقرة 34؛ ورقم 23(2016)، الفقرات 47(د)، و54، و60.

(56) الفقرات 22 إلى 27.

(57) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 3(1990)، الفقرة 9.

(58) Regina T. Riphahn, "Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits" (March 2000), p. 23.

اللغة ومعرفة القراءة والكتابة)، والافتقار إلى معلومات عن معايير الأهلية، والصعوبات التي تكتنف ملء استمارات الطلب، والمبالغ المنخفضة أو المدفوعات التي لا يمكن التنبؤ بها، والوصم عند التعامل مع الإدارات العامة.

#### عدم العلم بالاستحقاقات

44- عدم العلم بوجود مخططات الحماية الاجتماعية هو النوع الوحيد الأكثر شيوعاً من أنواع عدم الاستفادة، بالاستناد إلى نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية. فمن المرجح ألا تكون الفئات الأكثر ضعفاً وتهميشاً على علم بالاستحقاقات التي يحق لها الحصول عليها، بسبب ضعف التواصل من جانب الحكومات والافتقار إلى معلومات معدة على نحو يناسب المستويات الفعلية للتعليم والإمام بالقراءة والكتابة. إذ تتخفف عادة معدلات معرفة القراءة والكتابة لدى الفقراء وكبار السن وسكان الريف ولدى النساء. ففي هايتي، على سبيل المثال، تبلغ نسبة الأمية 90 في المائة تقريباً لدى النساء البالغات من العمر أكثر من 65 عاماً<sup>(59)</sup>. وفي الجمهورية الدومينيكية المجاورة، تزيد معدلات الأمية في المناطق الريفية (12,8 في المائة) عن ضعف المعدلات الموجودة في المناطق الحضرية (6 في المائة)<sup>(60)</sup>.

45- ويمكن أن تكون اللغة عائقاً أيضاً. ففي كولومبيا، على سبيل المثال، لا تتوفر إلا باللغة الإسبانية المعلومات المتعلقة بنظام التسجيل في البلد للحصول على الاستحقاقات الاجتماعية. ويمثل عدم توفير المعلومات بلغات أخرى عقبة أمام الشعوب الأصلية التي لا تشكل الإسبانية لغتها الرئيسية.

46- وإلى جانب السعي إلى تحسين معدلات الإمام بالقراءة والكتابة لدى الفئات الضعيفة وزيادة عدد اللغات التي تُتاح بها المعلومات، يجب على الحكومات أن تفعل قدرأ أكبر بكثير للتواصل بشكل استباقي بشأن استحقاقات الحماية الاجتماعية التي تقدمها. ففي فرنسا، أفاد 55 في المائة من المجيبين على دراسة استقصائية أُجريت في عام 2011 أنهم تلقوا معظم معلوماتهم عن استحقاقات التضامن النشط من التلفاز والإذاعة، بينما قال 13 في المائة فقط إن الإدارة والمجتمع المدني كانا هما المصدر الرئيسي للمعلومات<sup>(61)</sup>. وفي الأردن، لم يسمع 67 في المائة من الناس عن برنامج التكافل إلا عن طريق الكلام المتناقل، في حين أن 21 في المائة فقط علموا به من التلفاز و18 في المائة من وسائل التواصل الاجتماعي<sup>(62)</sup>.

#### المعلومات المتعلقة بكيفية تقديم الطلبات

47- حتى عندما يكون الأفراد المؤهلون للاستحقاقات على علم بوجود نظم حماية اجتماعية، فإنهم قد لا يعرفون كيفية التقدم إليها أو التسجيل فيها، أو ما إذا كانوا يستوفون معايير الأهلية. ويبدو أن هذا أيضاً هو أحد الأسباب الرئيسية لعدم الاستفادة في جميع البلدان المشمولة بالدراسة. ففي غانا، على سبيل المثال، لم يعرف سوى 45,4 في المائة من المجيبين على دراسة استقصائية أجرتها منظمة الأمم المتحدة

(59) انظر الرابط: <https://haiti-literacy.org/literacy-in-haiti/>.

(60) Oficina Nacional de Estadística, "El analfabetismo en República Dominicana: a través de la Encuesta nacional de Hogares de Propósitos Múltiple (ENHOGAR-2016)" (2018).

(61) Pauline Domingo and Muriel Pucci, "Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l'utilisateur," *Informations sociales* vol. 178, No. 4 (2013).

(62) UNICEF and National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme - Baseline Report* (July 2020), p. 23.

للطفولة (اليونيسيف) كيف يسجلون أنفسهم في برنامج الحماية الاجتماعية الرئيسي في البلد<sup>(63)</sup>، وهو نتيجة أكتدها المخببون من غانا على الدراسة الاستقصائية العالمية. وفي باكستان، أدت المستويات المنخفضة للإلمام بالقراءة والكتابة لدى النساء إلى أن تجد نسبة 30,5 في المائة فقط من النساء المعلومات سهلة الفهم في منطقة معينة، بالمقارنة بنسبة 80,2 في المائة من الرجال<sup>(64)</sup>. وبالمثل، كان معظم الناس يعرفون عن برنامج حماية اجتماعية واحد على الأقل، ولكن 49 بالمائة فقط كانوا يعرفون كيفية التسجيل فيه<sup>(65)</sup>. وفي المملكة المتحدة، كان ما يقدر بنحو 280 000 إلى 390 000 فرد يظنون خطأً في الفترة ما بين حزيران/يونيه وآب/أغسطس 2020 أنهم غير مؤهلين للحصول على استحقاقات الائتمان الشامل، ما أدى إلى مستويات كبيرة من عدم الاستفادة<sup>(66)</sup>.

48- وتسعى بعض الممارسات الواعدة إلى معالجة هذا الأمر. ففي فنلندا، أرسلت الحكومة معلومات واستمارة طلب إلى شريحة من السكان المسنين عندما جرى لأول مرة استحداث ضمان المعاش التقاعدي، وهو ما كان له تأثير أكبر على الأفراد الأكبر سناً والذين لم يكونوا متأكدين من أهليتهم<sup>(67)</sup>. وفي بلدان مثل بلجيكا، أثبت توفير المعلومات المستهدفة للأسر المعيشية التي يحتمل أن تكون مؤهلة أنها فعالة في زيادة الاستفادة، مع بقاء التأثيرات كبيرة بمرور الوقت<sup>(68)</sup>. وفي المملكة المتحدة، توفر 'مكاتب إساءة المشورة إلى المواطنين' المعلومات للمستفيدين المحتملين. ووفقاً لنتائج الدراسة الاستقصائية العالمية، جرى القيام، في بلدان مثل كندا وكينيا، بتنفيذ حملات إعلامية واسعة النطاق، بما في ذلك التوعية الموجهة إلى الفئات الضعيفة (الشعوب الأصلية والأرامل، على التوالي)، أو، كما هو الحال في تايلند، عن طريق استخدام لغات مختلفة.

#### الإجراءات المعقدة لتقديم الطلبات

49- حتى عندما تكون المعلومات المتعلقة بعمليات تقديم الطلبات ومعايير الأهلية واضحة، قد تؤدي الصعوبات في ملء الطلب إلى منع الأفراد من المطالبة باستحقاقات الحماية الاجتماعية. وبصورة خاصة، قد يكون جمع الوثائق الصحيحة لتقديم طلب للحصول على الاستحقاقات باهظ التكلفة على المستفيدين المؤهلين ويتطلب منهم وقتاً طويلاً. وعلى سبيل المثال، ففي فيرغيزستان، يجب على المتقدمين، لكي يحصلوا على استحقاقات، أن يزوروا إدارة الحماية الاجتماعية ثلاث مرات على الأقل<sup>(69)</sup>. وفي المناطق الريفية، تبلغ تكلفة جمع الوثائق نحو 15 في المائة من متوسط مبلغ الاستحقاقات الشهرية، وترتفع هذه النسبة في المناطق الحضرية إلى 80 في المائة<sup>(70)</sup>.

Abdul-Gafaru Abdulai and others, *Citizens' Knowledge and Perceptions about Poverty*, (63)  
*Vulnerability Rights and Social Protection in Ghana: a Baseline Study* (May 2021), p. 25

Rabia Tabassum, Shehryar Khan Toru and Mohsin Ali Kazmi, *Knowledge Attitude and Practice* (64)  
*Survey on Social Protection Schemes in Selective Districts* (2017), p. 19

(65) المرجع نفسه، الصفحة 18.

(66) انظر: Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic"

(67) Tuomas Matikka, and Tuuli Paukkeri, "Does information increase the take-up of social benefits?  
 Evidence from a new benefit program" (2016), p. 2

(68) Raf Van Gestel and others, "A reminder to pay less for healthcare: take-up of increased  
 reimbursement in a large-scale randomized field experiment" (2017)

(69) Emil Tesliuc and others, *Income Support for the Poorest: a Review of Experience in Eastern Europe  
 and Central Asia* (Washington, D. C., World Bank, 2015), p. 109

(70) المرجع نفسه، الصفحة 110.

50- وفي إسبانيا، لم يُوافق على الاستعادة من المخطط الوطني للحد الأدنى للدخل الحيوي الذي أُخذ به مؤخراً (*ingreso mínimo vital*)، إلا لنسبة 23 في المائة فقط من المتقدمين<sup>(71)</sup>. وكان ما يقرب من 20 في المائة من حالات الرفض يرجع إلى تقديم وثائق غير مكتملة أو مكررة<sup>(72)</sup>، ما يشير إلى أن الإجراءات المفرطة التعقيد يمكن أن تؤدي إلى درجة مرتفعة من عدم الاستعادة الثانوي.

51- وقد يكون التقدم بطلب على الإنترنت للحصول على الاستحقاقات تحدياً هائلاً لقطاعات كبيرة من السكان. وفي حين أن رقمنة الحماية الاجتماعية قد تتيح مزايا بخصوص الحد من عدم الاستعادة، فهي تعني أيضاً أن الإلمام بالمعرفة الرقمية قد أصبح حاسم الأهمية على نحو متزايد، وهو ما يخلق عقبات أمام فئات معينة<sup>(73)</sup>. وفي اليونان، لا يوجد لدى 46,9 في المائة من كبار السن أي خبرة في استخدام الحاسوب<sup>(74)</sup>. وفي إندونيسيا، يكون احتمال وصول البالغين في العُشر الأعلى إلى الإنترنت أعلى بخمس مرات عن أولئك الموجودين في العُشر الأدنى<sup>(75)</sup>. وفي فرنسا، أفاد 53,8 في المائة من المجيبين على الدراسة الاستقصائية أنهم يواجهون صعوبات في تكمة العمليات الإدارية على الإنترنت<sup>(76)</sup>. وُحُد في الدراسة الاستقصائية المجرة على نطاق العالم ضعف المهارات الرقمية (الصعوبات في استخدام أجهزة الحاسوب والهاتف والإنترنت) على أنه عائق واضح أمام استخدام تدابير الحماية الاجتماعية.

52- وإنشاء "مراكز خدمات شاملة" وتبسيط إجراءات تقديم الطلبات عن طريق تقليل عدد المستندات و"الشروط الخفية" المطلوبة لإكمال الطلب يمكن أن يضمننا زيادة إمكانية وصول الأشخاص الذين يعانون من الفقر إلى استحقاقات الحماية الاجتماعية. وفي الدراسة الاستقصائية العالمية، رأى الأفراد في إسبانيا وتايلند وغانا أن استمارات التقديم الأبسط ستكون هي أهم تدبير للحد من عدم الاستعادة.

53- ويطرح انعدام المسكن تحديات محددة. ففي بلجيكا، وُضع نظام لتمكين الأشخاص الذين ليس لديهم عناوين ثابتة من أن يظلوا مؤهلين للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية. إذ يمكنهم استخدام عنوان مرجعي لدى مكتب رعاية اجتماعية عام محلي (مركز عام للعمل الاجتماعي: *centre public d'action sociale*) بدلاً من تقديم عنوان منزل. وفي حين أن عدد الأشخاص الذين لديهم هذه العناوين المرجعية قد ازداد أربع مرات بين عامي 2006 و2016، جرى أيضاً تسليط الضوء على الصعوبات التي ينطوي عليها الحصول على عنوان مرجعي<sup>(77)</sup>.

(71) انظر الرابط: <https://revista.seg-social.es/-/el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-llega-en-septiembre-a-800.000-personas/en/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20la,con%20pr%C3%A1cticas%20beneficiarias> (بالإسبانية فقط).

(72) Miguel Ángel Gavilanes, "Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital", 7 February 2022.

(73) الوثيقة: [A/74/493](#)، الفقرات 29 إلى 31.

(74) انظر الرابط: <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>, p. 3.

(75) World Bank, *Beyond Unicorns: Harnessing Digital Technologies for Inclusion in Indonesia* (2021), p. 18.

(76) Observatoire des non-recours aux droits et service and Secours Catholique-Caritas France, "Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi" (2021).

(77) انظر: *Observatoire de la santé et du social Bruxelles-Capitale, Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Social en Région Bruxelloise*.



## الوصم

54- عادة ما يتعرض الأفراد الذين يتعاملون مع الإدارات العامة للحماية الاجتماعية للوصم، وهو ما يمكن أن يشيهم عن التقدم بطلب<sup>(78)</sup>. ويمكن أن ينتج الوصم عن مزيج من العوامل، بما في ذلك الافتقار إلى الخصوصية، والتجربة المهنية المتمثلة في الانتظار لفترات طويلة، والتعامل مع موظفين متشككين<sup>(79)</sup>. وتشير الأدلة في العديد من البلدان إلى أن نسبة كبيرة من المجيبين قد أفادوا بأنهم يشعرون بالحرج أو المضايقة من المطالبة بالاستحقاقات. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، رأى ما يقرب من نصف الأسر ذات الدخل المنخفض أن عملية تقديم الطلبات مهينة<sup>(80)</sup>. وفي المملكة المتحدة، قد يكون سبب عدم الاستفادة من نظام الائتمان الشامل أثناء جائحة كوفيد-19 هو وصمة العار، ذلك أن 41,6 في المائة من الأفراد الذين اعتقدوا أنهم مؤهلون للحصول على الاستحقاقات لم يطالبوا بها بسبب وصمة العار أو بسبب تصورات أنهم لا يستحقونها<sup>(81)</sup>. وبالمثل، أفاد 27 في المائة من المجيبين في المملكة المتحدة أن سبباً متعلقاً بالشعور بالعار من شأنه أن يجعلهم أقل احتمالية للتقدم بطلب للحصول على استحقاقات إذا كانوا بحاجة إليها ومؤهلين لها. وبالمثل، أفاد 27 في المائة من المجيبين في المملكة المتحدة أن سبباً متعلقاً بالعار من شأنه أن يجعلهم أقل احتمالية للتقدم للحصول على استحقاقات حتى إذا كانوا بحاجة إليها ومؤهلين لها<sup>(82)</sup>.

55- ويتسم الإحساس بالعار والوصم بأهمية خاصة عندما تُلحق مشروطيات بتوفير الحماية الاجتماعية، نظراً إلى أن السرد الضمني (وأحياناً الصريح جداً) الكامن وراء هذه المشروطيات هو أنه ينبغي تأديب المستفيدين من أجل تحسين سلوكهم<sup>(83)</sup>. وتصميم وتنفيذ برامج الرعاية الاجتماعية التي تفرض مشروطيات على المستفيدين عادة ما يصمان مقدمي الطلبات بأنهم أفراد "طبقة دنيا" يفكرون إلى روح العمل، ويتورطون في ارتكاب جرائم، ويختارون أنماط حياة غير مسؤولة، مثلاً ببروز معدلات مرتفعة من الأمومة العازبة لديهم<sup>(84)</sup>. ويعزو اعتماد مقدم الطلب على الدعم الاجتماعي إلى ظروفه الفردية، بدلاً من عزوه إلى المشاكل الاقتصادية الهيكلية الأوسع للمجتمع، تنقل هذه البرامج خطاب وصم يستهدف الفرد بدلاً من استهداف السياق الاقتصادي والاجتماعي المحيط به<sup>(85)</sup>.

56- وكثيراً ما لا يجري الإبلاغ بشكل كامل عن حالات الشعور بالعار والوصم: ففي دراسة استقصائية تمثيلية على الصعيد الوطني في المملكة المتحدة أُجريت في عام 2012، أشار ما بين 5 و25 في المائة فقط من غير المستفيدين المؤهلين إلى ذلك باعتباره سبباً لعدم الاستفادة من آليات الحماية الاجتماعية<sup>(86)</sup>. وفي الدراسة الاستقصائية العالمية، لم يُذكر كثيراً الإحراج الفردي والوصم الاجتماعي من

Robert Moffitt, "An economic model of welfare stigma", *American Economic Review*, vol. 73, No. 5 (December 1983). (78)

Ben Baumberg, "The stigma of claiming benefits: a quantitative study", *Journal of Social Policy*, vol. 45, No. 2 (April 2016). (79)

المرجع نفسه. (80)

.Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic", p. 11 (81)

انظر: Ben Baumberg, "The stigma of claiming benefits: a quantitative study" (82)

Ruth W. Grant, *Strings Attached. Untangling the Ethics of Incentives* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2012). انظر: (83)

.Beth Watts and Suzanne Fitzpatrick, *Welfare Conditionality* (London, Routledge, 2018), p. 52 (84)

المرجع نفسه. (85)

انظر: Ben Baumberg, "The stigma of claiming benefits: a quantitative study" (86)

بين الأسباب التي جعلت الأفراد المؤهلين لا يتقدمون للحصول على الاستحقاقات التي يحق لهم تلقاها. وقد يكون فعلاً الاعتراف بالوصم في حد ذاته وصماً، ما يشير إلى حدود الدراسات الاستقصائية والمقابلات كأدوات منهجية لدراسة الشعور بالعار والوصم.

57- ويمكن للدول، بل ويجب عليها، أن تفعل المزيد للحد من الوصم والعار اللذين يواجههما المستفيدون المحتملون من استحقاقات الحماية الاجتماعية. فأولاً، يمكن للانتقال من الاستحقاقات المحددة الهدف بشكل صارم والقائمة على معيار الدخل إلى الاستحقاقات العامة أن يقلل من الشعور بالعار الذي ينطوي عليه اضطراب الفرد لإثبات أنه فقير بدرجة كافية. وتميل الاستحقاقات العامة أيضاً إلى بناء الثقة وهي تعتبر أكثر مشروعية من المخططات الانتقائية القائمة على الاحتياجات، لأنها مبنية على قواعد أبسط وأكثر وضوحاً<sup>(87)</sup>. وبدلاً من ذلك، يمكن أن يحل معيار الوفرة محل معيار الدخل كمنهجية لاستبعاد الأسر المعيشية أو الأفراد الذين يعلنون أن دخلهم أعلى من عتبة معينة، كما هو الحال فيما يتعلق بالعديد من الاستحقاقات في جنوب إفريقيا.

58- وثانياً، وهو ربما الأكثر أهمية، ينبغي تكريس الحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان، أو كاستحقاق بدلاً من اعتباره إحساناً أو صدقة. وبالنظر إلى أن الوصم سيكون أقل عندما يُنظر إلى مقدمي الطلبات على أن استحقاقاتهم هي حق لهم<sup>(88)</sup>، فيتعين على الدول أن تضمن نظر الإدارات والمؤسسات العامة الأخرى إلى الحماية الاجتماعية على أنها حق يحق لكل شخص الحصول عليه. وينبغي أن يُترجم هذا الاعتراف إلى معاملة الموظفين العموميين لمتلقي الرعاية الاجتماعية بكرامة واحترام وأن تكون مكاتب الرعاية الاجتماعية العامة مزودة بموظفين جيدين وأن تكون حسنة الاستقبال ومتاحة للجميع.

## دال - عقبات ما بعد تقديم الطلب التي تؤدي إلى عدم الاستفادة

59- حتى عندما ينجح الأفراد في التغلب على العقبات المحددة أعلاه، بما في ذلك الافتقار إلى المعلومات عن الاستحقاقات وكيفية الوصول إليها، توجد مشاكل أخرى مثل نقص التمويل، والحوافز المادية والتكنولوجية والإدارية، والرشوة، وعدم وجود إجراء للطعن أو عدم وضوحه، وهي مشاكل يمكن أن تؤدي جميعها بالأفراد المؤهلين إلى عدم تلقي الاستحقاقات التي لهم الحق فيها.

### عدم كفاية التمويل

60- تشير نتائج الدراسة الاستقصائية العالمية إلى أنه في جميع المناطق باستثناء أوروبا، ينظر المقيمون من المؤسسات إلى عدم كفاية الميزانيات العامة لمنح استحقاقات الحماية الاجتماعية لجميع المتقدمين المؤهلين على أنه سبب مهم لعدم الاستفادة. ويمكن أن يؤدي عدم كفاية الميزانيات العامة إلى وضع يتقدم فيه الفرد المؤهل بطلب للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية، ولكن الإدارة المسؤولة عن تقديم الاستحقاقات لا تصرفها على نحو فعال إلى مقدم الطلب بسبب محدودية الأموال. ففي البرازيل، على سبيل المثال، يضع برنامج "منحة الأسرة" (Bolsa Família) حداً على الأموال العامة المتاحة بما يجعل كل بلدية تتلقى حصة ثابتة وبمجرد ملئها، يمكن حرمان الأسر من الاستفادة من المخطط<sup>(89)</sup>. وفي اليونان، قد يكون المستوى المنخفض للعمل بإعانة الدخل في إطار التضامن الاجتماعي ناتجاً بشكل

(87) انظر: Stephen Kidd and others, "The social contract and the role of universal social security in building trust in government (November 2020).

(88) انظر: Ben Baumberg, "The stigma of claiming benefits: a quantitative study".

(89) Lorraine Wapling, Rasmus Schjoedt and Sarina D. Kidd, *Social Protection and Disability in Brazil* (February 2020), p. 34.

جزئي عن هذه الظاهرة: إذ تشير إحدى الورقات إلى أن النهج الحذر الذي اتبعته الحكومة في الإبلاغ عن استحقاقات المساعدة الاجتماعية هذه يرجع إلى شواغل بشأن الإفراط في إنفاق الميزانية المخصصة إذا تقدّم عدد كبير جداً من الأشخاص بطلبات<sup>(90)</sup>. وعندما يكون التمويل غير كافٍ، يزيد خطر أن يجري تخصيص إعانات الحماية الاجتماعية للأفراد والأسر المعيشية على أساس مبدأ الأولوية حسب الأسبقية، أو أن تُطبّق معاملة تفضيلية للأقارب أو الأصدقاء، الأمر الذي يزيد من مخاطر الفساد.

61- وفي كثير من البلدان، لا تزال نسبة الناتج المحلي الإجمالي المخصصة للحماية الاجتماعية غير كافية. وتشير منظمة العمل الدولية إلى أن البلدان المرتفعة الدخل تتفق في المتوسط 16,4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية، وهو أكبر بمقدار مرتين مما تتفقه بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط، وبمقدار 6 مرات ما تتفقه بلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط، وبمقدار 15 مرة ما تتفقه البلدان المنخفضة الدخل التي تتفق 1,1 في المائة فقط من ناتجها المحلي الإجمالي على الحماية الاجتماعية<sup>(91)</sup>. وإحدى الطرق الرئيسية للحد من عدم الاستفادة هي زيادة التمويل لمخططات الحماية الاجتماعية، ولا سيما عندما يكون التمويل مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بصرف الاستحقاقات.

### عوائق تلقي الاستحقاقات

62- اعتُبرت العوائق المادية و/أو التكنولوجية التي تمنع الأفراد المؤهلين للاستحقاقات من الحصول عليها مهمة أيضاً في الدراسة الاستقصائية العالمية، شأنها في ذلك شأن عدم امتلاك حسابات مصرفية أو عدم القدرة على تقديم جميع الوثائق الصحيحة أو المعلومات المطلوبة لتلقي الاستحقاقات فعلاً. واشتملت بعض العوائق المادية والتكنولوجية التي كشفت عنها الدراسة الاستقصائية على أوجه القصور في الإلمام بالمعرفة الرقمية، والافتقار إلى الاتصال بالإنترنت، وعدم إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى مكاتب الرعاية الاجتماعية أو إلى الخدمات المتاحة على الإنترنت والمكيفة تبعاً لاحتياجاتهم.

63- وفيما يتعلق بالمشاكل المتصلة بعدم القدرة على تقديم جميع الوثائق أو المعلومات الصحيحة المطلوبة للحصول على إعانة، أشار المجيبون على الدراسة الاستقصائية إلى صعوبة تقديم المعلومات المتعلقة بالدخل أو الأصول، وكذلك الوثائق المتعلقة بموافقة الشرطة.

64- ويمكن جزئياً التغلب على هذه العوائق عن طريق تحسين تجهيز مكاتب الرعاية الاجتماعية، بموظفين مدربين وأكفاء يمكنهم مساندة المستفيدين المحتملين على امتداد الإجراءات، وتزويدهم بالمعلومات اللازمة، وإرشادهم طوال العملية. وفي حين أن رقمنة الإجراءات قد تقلل من العوائق التي تعرقل وصول فئات معينة إلى الحماية الاجتماعية، فإنها تتطوي أيضاً على خطر زيادة عزلة فئات أخرى. فالاستراتيجيات الرامية إلى التخلّص من الطابع المادي للحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية يجب ألا توضع على حساب المكاتب المادية للخدمة الشخصية. وبدلاً من ذلك، ينبغي فتح العديد من القنوات لتحسين إمكانية الوصول، بما في ذلك من أجل العملاء ذوي المهارات الرقمية الضعيفة أو العملاء الذين قد لا تكون لديهم إمكانية الوصول إلى الأدوات الرقمية. وسيؤدي عدم الحفاظ على الخدمات العامة المادية ذات الحضور الشخصي وعدم تقويتها إلى تفاقم الفجوة الرقمية، مع ما لذلك من آثار وخيمة على عدم الاستفادة من استحقاقات الحماية الاجتماعية.

(90) World Bank, "A quantitative evaluation of the Greek social solidarity income" (2019), p. 11

(91) ILO, *World Social Protection Report 2020–22*, p. 58

## الرشوة

65- الرشوة منتشرة في تقديم خدمات الحماية الاجتماعية، ولكنها تؤثر بصورة خاصة على تقديم الرعاية الصحية، بسبب عدم اتساق المعلومات وعلاقات القوة بين مقدمي الرعاية الصحية والمرضى. وتشير التقديرات إلى أن 140 000 طفل يموتون كل عام بسبب الفساد في قطاع الصحة<sup>(92)</sup>. وقد أطلق وزير سابق للصحة في بيرو على هذه الظاهرة اسم "السر المكشوف" وقدر أن ما بين 10 و25 في المائة من مبلغ الـ 7 تريليونات دولار الذي يجري إنفاقه عالمياً على الخدمات الصحية تضيع بسبب الفساد - وهي خسارة تتجاوز ما هو مطلوب لتحقيق التغطية الصحية الشاملة للجميع عالمياً بحلول عام 2030<sup>(93)</sup>.

66- وتزيد الرشوة من تكاليف الوصول إلى المخططات التي تشتد الحاجة إليها كما أن لها تأثيرات ارتدادية عميقة على الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر، نظراً إلى أن الرشاوى تلتهم نسبة أكبر من دخلهم بالمقارنة بالأثرياء. وعلاوة على ذلك، يكون الفقراء أكثر عرضة بكثير لأن تطلب رشوة منهم بالمقارنة بالأغنياء<sup>(94)</sup>. ففي جنوب إفريقيا، وجد أن الشخص الذي يعيش في أوضاع مادية جيدة لديه فرصة بنسبة 15 في المائة لمواجهة طلب رشوة منه مقابل الحصول على خدمات حكومية، في حين أن الشخص الفقير لديه فرصة بنسبة 32 في المائة<sup>(95)</sup>. وفي كينيا، تبلغ احتمالية طلب رشوة من شخص يتمتع بأوضاع مادية جيدة 40 في المائة، بينما تبلغ احتمالية الشخص الذي يعيش في حالة فقر 63 في المائة<sup>(96)</sup>. ووجدت الدراسة نفسها أنه في جميع البلدان الأفريقية التي شملتها الدراسة، كان الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر أكثر عرضة بمقدار ثلاث مرات لدفع رشوة بالمقارنة بالأثرياء<sup>(97)</sup>. وبالمثل، وجدت دراسة أجريت في إكوادور أن الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض دفعت نصيباً أكبر من دخلها على الرشاوى لكي تحصل على الخدمات العامة بالمقارنة بالأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع، والتي تصل في المتوسط إلى 5 في المائة من مجموع دخل الأسرة المعيشية<sup>(98)</sup>. ووفقاً لبيانات الدراسة الاستقصائية المجموعة من بيرو، ينفق أيضاً البيروويون ذوو الدخل المنخفض نسبة أعلى من دخلهم على الرشاوى من أجل الحصول على الخدمات الأساسية بالمقارنة بالأثرياء<sup>(99)</sup>. وأكدت الدراسة الاستقصائية العلاقة بين الرشوة وعدم الاستفادة من الاستحقاقات: فمن الأكثر احتمالاً أن تُتَبَطُّ الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض عن الوصول إلى الخدمات الأساسية، وبالتالي اختيار ألا تسعى إلى الحصول على خدمة عامة عند الحاجة إليها، وذلك بسبب الفساد.

(92) انظر: Matthieu Hanf and others, "Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths", *PLoS One*, vol. 6, No. 11 (November 2011).

(93) انظر: Patricia J. García, "Corruption in global health: the open secret" *The Lancet*, vol. 394 (December 2019).

(94) Transparency International, "People and corruption: Asia Pacific global corruption barometer" (2017), p. 21.

(95) Mogens K. Justesen and Christian Bjørnskov, "Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa" (August 2012), p. 19.

(96) المرجع نفسه، الصفحة 19.

(97) المرجع نفسه، الصفحة 18.

(98) Our World in Data, "Corruption" (last updated May 10, 2019), available from <https://ourworldindata.org/corruption>.

(99) انظر: Daniel Kaufmann, Judit Montoriol-Garriga, Francesca Reccanatini, "How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru", World Bank policy research working paper No. 4492 (January 2008).

67- وبخلاف الرشوة الصريحة، يوجد الفساد والاحتيايل بأشكال عديدة. فالمحسوبة أو المحاباة تعني أن الموظفين العموميين يفضلون أقاربهم أو أصدقاءهم أو معارفهم الشخصية لتقديم الحماية الاجتماعية على نحو أسرع أو أكثر فعالية. ففي فنلندا، على سبيل المثال، حيث أفاد I في المائة فقط من المشمولين بالدراسة الاستقصائية أنهم دفعوا رشوة للوصول إلى الخدمات العامة في الإثني عشر شهراً الماضية، ذكر 17 في المائة أنهم استخدموا المعارف الشخصية للحصول على استحقاقات الضمان الاجتماعي<sup>(100)</sup>. فيجب أن تقر الحكومات بوجود ممارسات الفساد وأن تكافحها، مع التركيز بصورة خاصة على الرشوة والمحسوبة في تقديم الخدمات العامة.

### عدم وجود إجراءات طعن أو عدم وضوحها

68- يؤدي عدم وجود إجراءات طعن أو عدم وضوحها إلى منع مقدمي الطلبات المؤهلين من متابعة الطلبات المرفوضة، الأمر الذي يمكن أن تكون له نتائج كارثية، وخاصة عندما يكون رفض دفع الاستحقاقات غير مبرر. وتشكل إجراءات الطعن الواضحة والتي يسهل الوصول إليها أمراً حاسماً الأهمية في سعي المستفيدين المؤهلين إلى التماس انصاف عندما يُرفض بشكل خاطئ طلب الحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية. وفي كثير من البلدان التي توجد فيها إجراءات الطعن، تكون هذه الإجراءات مبهمّة: فالمقدمون لا يعرفون في كثير من الأحيان كيف أو أين يلتصون الإنصاف. ففي الأردن على سبيل المثال، كان ربع المجيبين فقط على دراسة استقصائية على علم بإجراءات الطعن الخاصة ببرنامج التكافل<sup>(101)</sup>.

69- و"الكفاءة وإمكانية الوصول إلى إجراءات الشكاوى والطعن" هما مبدأ مدرج ضمن المبادئ التي يتعين على الدول اتباعها عند تقرير حدود دنيا للحماية الاجتماعية، وفقاً لمنظمة العمل الدولية في توصيتها المتعلقة بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202). وفي حالة حدوث عدم استفادة ثانوي بسبب أخطاء ارتكبتها الإدارة، ينبغي أن يكون الأفراد قادرين على المطالبة على نحو فعال بإعادة فحص طلباتهم وتصحيح أي أخطاء بسرعة. وينبغي أن تأخذ هذه الإجراءات في الاعتبار حساسية الوقت بالنسبة إلى كثير من المتقدمين، الذين لا يستطيعون الانتظار لأسابيع أو شهور قبل اتخاذ قرار نهائي بشأن طلباتهم. ويشير استعراض آليات التظلم في البلدان إلى أن إجراءات الطعن ينبغي: (أ) أن تتيح قنوات متعددة للوصول (عبر الهاتف أو الإنترنت أو الرسائل أو شخصياً)؛ (ب) أن تسمح بإخفاء هوية مقدم الشكاوى وبإبقائها طي الكتمان؛ و(ج) أن يكون استخدامها ميسوراً أمام أصحاب الشكاوى الذين يتحدثون لغات أقلية أو الذين يواجهون صعوبات من حيث الإلمام بالقراءة والكتابة<sup>(102)</sup>.

## خامساً - الحد من عدم الاستفادة: الممارسات الواعدة والمزالق المحتملة

70- يُنظر بدرجة متزايدة إلى عدم الاستفادة على أنها هي ما هي: أي أنها نقص في نظام الحماية الاجتماعية يقلل بدرجة كبيرة من تأثيره على الحد من الفقر وانعدام المساواة، ويؤدي إلى سوء توجيه للأموال العامة. ولا يزال مستوى الاستجابة متفاوتاً كما أنه غير كافٍ إلى حد كبير، بالنظر إلى نطاق المشكلة.

(100) Transparency International, *Citizens' Views and Experiences of Corruption. Global Corruption Barometer European Union 2021*, p. 48

(101) UNICEF and National Aid Fund, *National Aid Fund Takaful Programme - Baseline Report*, p. 27

(102) Magdalena Sepúlveda Carmona, "Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights standards", *International Social Security Review*, vol. 70, No. 4 (October/December 2017), p. 26

## ألف - استراتيجيات التواصل

71- ينبغي أن يكون الوصول إلى الفئات التي تواجه أعلى احتمال لعدم الاستفادة هو الأولوية الأولى. فالبرازيل، على سبيل المثال، قد أنشأت مكاتب لامركزية ونظم توعية من أجل العاملين في المناطق الريفية أو مناطق الغابات المعزولة؛ وجرى تحويل الحافلات والسفن إلى وكالات متنقلة لتحديد المستفيدين المحتملين من نظام المعاش التقاعدي الريفي وللتعامل معهم، وتقديم المعلومات والتسجيل وكذلك، في بعض الحالات، جمع المساهمات وتقديم الاستحقاقات والخدمات. وتوظف مبادرة مماثلة موظفين للتوعية في "حملات البحث" (campanhas de busca) بغية الوصول إلى الأسر التي تعيش في فقر مدقع والتي لم يجر تسجيلها في برنامج التحويلات النقدية الرائد المسمى "المنحة الأسرية" (Bolsa Família)<sup>(103)</sup>. وقامت أوروغواي، وهي تركز على عوائل الاستفادة الناجمة عن الافتقار إلى المعلومات بشأن استحقاقات الحماية الاجتماعية، بتنفيذ برنامج تعليمي متطور بشأن الضمان الاجتماعي من أجل المدارس العامة والجامعات ومعاهد التدريب المهني<sup>(104)</sup>.

72- وفي بلدان أخرى، اتخذت إجراءات منسقة ضد عدم الاستفادة. ففي هولندا، جرى تحديد المستفيدين المحتملين عن طريق التتبع عن البيانات وجرى إبلاغهم بحقهم في التقديم<sup>(105)</sup>. وفي فرنسا، أدخلت الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفقر ومكافحته لعام 2018 مفهوم الأقاليم التي تتعدم فيها الاستفادة (territoires zéro non-recours) في محاولة للحد من عدم الاستفادة في مناطق معينة. وفي باريس، حدد "صندوق المخصصات الأسرية" (Caisse d'allocations familiales) وسلطات التعليم الوطنية الأسر المعيشية التي لديها أطفال في إحدى مناطق المدينة، باستخدام الرسائل النصية والرسائل البريدية لإبلاغهم بأهليتهم للاستفادة من برامج المنح الدراسية. وفي ليون، فرنسا، يُعين "سفراء حقوق" ينغمسون في المجتمعات لإبلاغ الأسر المعيشية بحقوقها، ويسعى "منسق موارد" إلى إضفاء الطابع المركزي على المعلومات من أجل المهنيين وإلى تيسير تبادلها بين الجهات الفاعلة المختلفة.

73- وتوضّح حزمة إصلاح المساعدة الاجتماعية في النمسا في الفترة 2010-2011 قيمة الأخذ بمجموعة من التدابير لمعالجة عدم الاستفادة، كل منها يتعامل مع عقبات مختلفة<sup>(106)</sup>. وتضمنت تغييرات السياسات تعديل اسم الاستحقاقات، وزيادة معدل الدفع الأساسي، والأخذ بلوائح جديدة تتعلق باشتراط استخدام أصول المرء قبل السماح له بالمطالبة بحد أدنى من الدخل، وإدراج المستفيدين في نظام التأمين الصحي العام. وتضمنت تغييرات تقديم الطلبات تسريع عملية التقديم وزيادة إخفاء الهوية للمتقدمين، ما يسمح لهم بتقديم الطلبات في مكاتب الرعاية الاجتماعية بالمحليات والبلديات. وكان الحد من عدم الاستفادة مذهباً، وخاصة لدى أصحاب الأجور المنخفضة والأشخاص الذين يعيشون في البلديات الصغيرة: ففي عام 2009، قُدر عدم الاستفادة بنسبة 51 في المائة، وبعد ست سنوات، أي في عام 2015، أصبح 30 في المائة.

(103) ILO, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy*, p. 106

(104) المرجع نفسه، الصفحة 62.

(105) انظر: Marie-Pierre Hamel, "Les transformations de l'État-providence néerlandais et l'accès aux droits sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam", *Revue des politiques sociales et familiales*, No. 86 (December 2006)

(106) Michael Fuchs and others, "Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria", *Social Policy and Administration*, vol. 54, No. 5 (September 2020), p. 2

## باء - أتمّة الاستحقاقات

74- أشارت نسبة كبيرة من المجهين على الدراسة الاستقصائية العالمية إلى أتمّة الاستحقاقات كطريقة رئيسية لمعالجة عدم الاستفادة. ويمكن أن تتخذ الأتمّة مجموعة متنوعة من الأشكال، تمتد من الأكثر تقدماً، حيث تحدد الإدارات العامة من هو مؤهل للحصول على استحقاقات معينة وتتيح هذه الاستحقاقات تلقائياً دون أن يضطر الفرد إلى تقديم مطالبته، إلى الأشكال الأضعف التي تؤدي فيها الأهلية للاستفادة من أحد المخططات تلقائياً إلى تلقّي الاستحقاقات الأخرى ذات الصلة أو التي يجري فيها الاعتماد على المستندات المقدمة إلى أحد المخططات لدعم المطالبة بالاستفادة من مخطط آخر<sup>(107)</sup>.

75- يمكن لأتمّة الاستحقاقات (إضفاء الطابع التلقائي عليها) أن تقلل من التعقيد الإداري بالنسبة إلى المستفيدين المحتملين وأن تزيد من الاستفادة منها<sup>(108)</sup>. بيد أن الأتمّة تنطوي أيضاً على مخاطر عديدة على الفئات الأكثر استبعاداً وضعفاً. وبصورة خاصة، فإن الآليات التي تسعى إلى ضمان التقديم التلقائي لاستحقاقات الحماية الاجتماعية تعتمد عادةً على البيانات الإدارية الموجودة، فتمنح الاستحقاقات تلقائياً أو تحدّد تلقائياً الأشخاص المؤهلين للحصول عليها بناءً على كون المستفيد مُدرجاً في سجل معين. والأهداف المنشودة منها جديرة بالثناء: فهي يُقصد بها أن تبيّن الطلبات والمدفوعات، وأن تكفل أن الهيئات الإدارية لا تطلب من أصحاب المطالبات المحتملين تقديم المستندات التي يمتلكها بالفعل جزء آخر من الإدارة. بيد أن الأشخاص غير المسجلين بصورة قانونية بسبب وضعهم الإداري قد لا يستفيدون من الأتمّة، ما يؤدي إلى حالة متناقضة حيث تكون الفئات الأكثر ضعفاً - وهم الأشخاص غير المسجلين عند الولادة، والمهاجرون غير الموثّقين، والأفراد الذين ليس لديهم عنوان ثابت أو العمال غير الرسميين، إلى جانب آخرين - أكثر عرضة لاحتمال استبعادها<sup>(109)</sup>. وعلاوة على ذلك، وكما ذكر أعلاه، فإن الفقر حالة دينامية وقد لا تتيح السجلات الإدارية دائماً معلومات محدثة بالكامل، تأخذ في الحسبان بعض أحداث الحياة التي تؤدي إلى العوز. ولذلك فإن الأتمّة أمر مرغوب فيه، بشرط توخي الحذر بشكل محدد لكيلا تؤدي إلى حالات الاستبعاد هذه ولكي يمكن لأصحاب المطالبات إثبات أهليتهم عن طريق وسائل أخرى غير إدراجهم في مصارف بيانات معينة.

76- وفي حين أن رقمنة الرعاية الاجتماعية كثيراً ما تُعرض على أنها أساسية لضمان تبسيط الإجراءات الإدارية، وهو مرة أخرى هدف مرغوب فيه بوضوح من حيث المبدأ، فإنها تطرح مشاكلها الخاصة بها. ففي عام 2010، استعاضت المملكة المتحدة عن ستة برامج مختلفة ببرنامج واحد، وهو "الائتمان الشامل"، ما أدى في البداية إلى تبسيط عملية تقديم الطلبات لكل من المتقدمين والإدارة. بيد أنه تبين أن أداء النظام "ذي الخيار الرقمي التلقائي"، والذي يتوقع من أصحاب الطلبات إدارة عملية الاستحقاقات عبر الإنترنت، يمثل عائقاً رئيسياً أمام المطالبة بهذه الاستحقاقات<sup>(110)</sup>، إذ لم يتمكن نحو 25 في المائة من الأشخاص من تقديم المطالبة إطلاقاً على الإنترنت، وهو ما يرجع في معظم الأحوال إلى

(107) انظر: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (Belgium), "Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l'État fédéral" (March 2013).

(108) في فنلندا، ازدادت الاستفادة من علاوة للرعاية المنزلية بمقدار 35 نقطة مئوية بمجرد الأخذ بإجراءات مشتركة لتقديم طلبات الحصول على استحقاقات المساعدة الاجتماعية. انظر: Tomer Blumkin, Tuomas Kosonen and Kaisa Kotokorpi, "Complexity and benefit take-up: empirical evidence from the Finnish homecare allowance", (2018), p. 10.

(109) انظر: Valérie Eloy, "L'automatisation des droits sociaux: une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux," *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté* No. 3 (July 2021).

(110) الوثيقة A/HRC/41/39/Add.1، الفقرات 59 إلى 66.

صعوبات في استخدام الحاسوب أو الوصول إلى حاسوب<sup>(111)</sup>. من المرجح أيضاً أن يفتر الأشخاص الأقل يُسراً إلى اتصال موثوق بالإنترنت في المنزل، ولا يستطيعون تحمل تكلفة هذا الاتصال، ويفتقرون إلى المهارات الرقمية أو الثقة، ويشعرون بالرهبة من التواصل مع السلطات على الإنترنت. وعلاوة على ذلك، فإن اعتماد النظام على بنية تحتية بياناتية متقدمة والوصول في الوقت الحقيقي إلى بيانات العائد يعني أن يكون من الصعب على الأفراد تقدير مستوى الاستحقاقات التي قد يتلقونها، أو تقييم ما إذا كانوا مؤهلين على الإطلاق<sup>(112)</sup>.

77- وهكذا، فإن رقمنة عمليات المطالبة باستحقاقات الحماية الاجتماعية تؤدي إلى تقاوم الفجوة الرقمية وقد تؤدي إلى زيادة، لا تقليل، انعدام التيقن بالنسبة إلى الفئات الضعيفة<sup>(113)</sup>. كما أنها يمكن أن تُثني الأشخاص عن تقديم الطلبات بسبب اعتماد الإجراءات القائمة على الإنترنت على خوارزميات مصممة لاكتشاف الاحتيال، حتى وإن كان لا صلة له بالمطالبة بالاستحقاقات نفسها<sup>(114)</sup>. وفي الأردن، على سبيل المثال، نشر "المشروع الطارئ للتحويلات النقدية" التابع للبنك الدولي برنامجاً حاسوبياً مكن من تقاسم البيانات المتعلقة بالمستفيدين بين العديد من الهيئات الحكومية، ما يمثل خطراً على العمال غير الرسميين الذين ليس لديهم وضع مستقر وعلى ملتسمي اللجوء الذين ليس لديهم الحق القانوني في القيام بأنواع معينة من العمل<sup>(115)</sup>. وبالتالي، فإن "مراقبة الرعاية الاجتماعية"، كما هي معروفة، قد تثني الأفراد عن التقدم بطلب للحصول على الاستحقاقات التي قد يكونون مؤهلين للحصول عليها لولا ذلك.

## جيم - رصد عدم الاستفادة

78- مما له أهمية بالغة رصد مستويات عدم الاستفادة على امتداد أنواع الاستحقاقات والتحقيق في أسباب عدم الاستفادة. ويجب إجراء بحث متعمق على الصعيد الوطني لفهم العقبات التي تمنع المستفيدين المحتملين، وخاصة أولئك الأكثر ضعفاً وتهميشاً، من الحصول على استحقاقات الحماية الاجتماعية. ويجب أن يصبح معدل عدم الاستفادة مؤشراً رئيسياً لتقييم فعالية تدابير الحماية الاجتماعية. وفي المملكة المتحدة، اضطلع بذلك بالفعل إلى حد معين: إذ تصدر وزارة العمل والمعاشات التقاعدية تقديرات سنوية لعدم الاستفادة من بعض الاستحقاقات المتعلقة بالدخل، وإن كان لم يُضطلع بذلك بعد فيما يتعلق بنظام "الائتمان الشامل"<sup>(116)</sup>. وفي ليون، أطلقت البلدية في كانون الثاني/يناير 2022 مقياساً لتسجيل التغيرات في هذا الصدد بالتعاون مع "مرصد عدم الاستفادة من الحقوق والخدمات" (Observatoire des Non- recours aux Droits et Services) وذلك لرصد عدم الاستفادة وتوجيه العمل العام<sup>(117)</sup>. ويشكل جمع البيانات عن عدم الاستفادة الخطوة الأولى لمعالجتها.

(111) انظر: .Department of Work and Pensions, *Universal Credit Full Service Survey* (June 2018).

(112) .Ben Baumberg and others, "Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic", p.13

(113) انظر: الورقة المقدمة من منظمة "الوصول الآن" (AccessNow).

(114) انظر: الورقة المقدمة من "الجمعية العالمية للخصوصية" (Privacy International).

(115) المرجع نفسه.

(116) انظر الرابط: <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>

(117) .City of Lyon, "Lancement du baromètre de non-recours aux droits," 26, November 2021



## سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

79- يجب أن يُسلم المجتمع الدولي بأن عدم الاستفادة والاستبعاد القانوني من استحقاقات الحماية الاجتماعية يشكلان تحديين عاجلين. إذ لا يوجد أي عذر لاستبعاد أولئك الذين ليس لديهم هوية رسمية أو جنسية، أو الأسر المعيشية التي حُذفت من السجلات الاجتماعية بسبب أخطاء الاستبعاد، أو العاملين غير الرسميين من مخططات الحماية الاجتماعية التي تهدف إلى تحسين حياتهم. واستبعاد هذه الفئات ناتج عن أخطاء التصميم الجوهرية التي ارتكبت في معرض استحداث نظم الحماية الاجتماعية، وبالتالي فهو ناتج عن الأعمال المعيب للحق في الضمان الاجتماعي على النحو المعترف به في القانون الدولي.

80- وباسم التوفير في التكاليف، يجري على نحو متزايد تصميم نظم الحماية الاجتماعية لتثبيط الغش، ما يؤدي إلى فرض موانع معقدة وإلى إيجاد عقلية ينظر بها الأخصائيون الاجتماعيون إلى أنفسهم على أنهم حارسون وليس مساعدين، ما يزيد من التعقيد ومن انعدام الثقة لدى المستفيدين. والنتيجة هي أن أولئك الذين هم في أمس الحاجة إلى الدعم قد ينتهي بهم الأمر إلى الإحساس بالإحباط أو الاستبعاد غير المبرر. وبالتالي، فإن عدم الاستفادة ليس مجرد مسألة إدارية أو فنية، بل هو قضية سياسية تتطلب الإرادة السياسية للتغلب عليها.

81- ويجب أن يصبح التصدي لعدم الاستفادة إحدى الأولويات في مكافحة الفقر والاستبعاد الاجتماعي. وينبغي أن تسعى الحكومات إلى الحد من عدم الاستفادة بنفس العزم الذي دفعها إلى تشجيع الناس على تلقي اللقاحات ضد فيروس كوفيد-19. وتظهر هنا أربع أولويات:

(أ) ينبغي أن تكون نقطة البداية هي إعادة صياغة الحماية الاجتماعية لعدم اعتبارها إحساناً تقدمه حكومات خيرية، ولكن باعتبارها حقاً من حقوق الإنسان. ويمكن أن تساعد إعادة التعريف هذه على إعادة صياغة العلاقة بين مقدمي الخدمات والمستعملين، وعلى زيادة مساءلة مقدمي الخدمات والتمكين للمستعملين، وبالتالي الحد من مخاطر الفساد والتمييز، والتخفيف من عنصر الشعور بالعار أو الوصم لدى مقدمي الطلبات وضمان الوصول الميسور للتكلفة إلى آليات فعالة ومستقلة للنظر في المطالبات عندما يُرفض دفع الاستحقاقات؛

(ب) ومفتاح الاستفادة في مجال الممارسة العملية هو توفير المعلومات المحددة الهدف عن استحقاقات الحماية الاجتماعية ومعايير الأهلية. كما أن الخطوة الأولى للحد من عدم الاستفادة لدى الأسر المعيشية الفقيرة هي القيام بحملات اتصالات فعالة، والوصول بشكل استباقي إلى المطالبين المحتملين، والتركيز على الفئات الأكثر هشاشة بطرق واضحة وشاملة. وينبغي توفير المعلومات عن طريق مجموعة واسعة من القنوات (بما في ذلك التلفاز والإذاعة ومكبرات الصوت والنشرات والرسائل النصية) وباستخدام عدد أكبر من اللغات. وينبغي تزويد العاملين في الخدمة الاجتماعية بالتدريب المناسب بغية إبلاغ المستفيدين المحتملين بحقوقهم؛

(ج) أتمتة الاستحقاقات هي أداة واحدة للحد من عدم الاستفادة، شريطة أن تكون الإدارات على علم بالمخاطر وأن تضمن بقاء القنوات الأكثر تقليدية التي يمكن الوصول إليها بيسر للمطالبة بالاستحقاقات مفتوحة أمام الفئات التي بدون ذلك قد تواجه الاستبعاد. وتتطلب هذه الاستراتيجية أيضاً تحسين قدرة الإدارة، وخاصة قدرتها على إنشاء وتحديث السجلات الاجتماعية؛

(د) من شأن مشاركة الأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر في تصميم مخططات الحماية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها أن تضمن تحديد العقبات التي يواجهونها في الحصول على

استحقاقات الحماية الاجتماعية ومعالجة هذه العقبات على النحو المناسب. وقد أصر المجهبون على الدراسة الاستقصائية العالمية على أن التعامل مع الأشخاص الذين يعانون من الفقر هو أحد أكثر الطرق الواعدة للحد من عدم الاستفادة. وعند الانتقال من الحقوق المدونة على الورق إلى الحقوق المعمول بها في الممارسة العملية، لا يمكن للعالم أن يتحمل ترف تجاهل المعرفة التجريبية للأشخاص الذين يعيشون في حالة فقر.