

## بازتعریف استانداردهای جهانی در حقوق کار در پرتو کنوانسیون ۱۰۲ و توصیه نامه ۲۰۲ در حداقل حمایت‌های اجتماعی

ریحانه علیزاده\*

سوده شاملو\*\*

مهناز رشیدی\*\*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

### چکیده

استانداردهای بین‌المللی کار از مباحث چالش‌برانگیز در عرصه سیاست و حقوق کار معاصر به شمار می‌آیند. در مرکز این مباحث، موضوعاتی چون استانداردهای پرداخت دستمزد، ساعات کار، بهداشت و ایمنی شغلی قرار دارند؛ حوزه‌هایی که به طور مستقیم بر ارزش کار و کرامت نیروی کار اثر می‌گذارند. این استانداردها ابزارهای حقوقی هستند که توسط ارکان سه‌جانبه سازمان بین‌المللی کار (دولت‌ها، کارفرمایان و کارگران) تدوین شده و اصول و حقوق اساسی کار را تعیین می‌کنند. استانداردها یا به صورت کنوانسیون‌هایی الزام‌آورند که پس از تصویب دولت‌های عضو، در حکم معاهده بین‌المللی لازم‌الاجرا قرار می‌گیرند، یا به شکل توصیه‌نامه‌های غیرالزام‌آور صادر می‌شوند که نقش راهنما و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اجرایی و تقنینی را دارند. توصیه‌نامه‌ها می‌توانند مستقل باشند یا در تکمیل و تفسیر کنوانسیون‌ها، دستورالعمل‌های اجرایی دقیق‌تری ارائه دهند. پس از تصویب یک استاندارد، بر اساس اساسنامه سازمان بین‌المللی کار، دولت‌های عضو موظف‌اند آن را برای بررسی به مرجع صلاحیت‌دار ملی - معمولاً پارلمان - ارائه کنند. در مورد کنوانسیون‌ها، این فرآیند به معنای بررسی جهت تصویب است و در صورت پذیرش، کنوانسیون معمولاً یک سال پس از ثبت تصویب، لازم‌الاجرا خواهد شد. دولت‌های تصویب‌کننده مکلف‌اند مفاد کنوانسیون را در قوانین و رویه‌های ملی اعمال کنند. اما توصیه‌نامه‌ها تعهد الزام‌آور ایجاد نمی‌کنند و صرفاً چارچوب‌های هنجاری و سیاستی را برای هدایت عملکرد دولت‌ها ارائه می‌دهند. کنوانسیون شماره ۱۰۲ تأمین اجتماعی با عنوان «حداقل استانداردها»، در سال ۱۹۵۲ تصویب شد و ساختاری پایه برای تضمین پوشش تأمین اجتماعی در مراحل مختلف چرخه زندگی فراهم آورد. این کنوانسیون، دولت‌ها را موظف می‌سازد حداقل حمایت‌ها را در حوزه‌هایی چون مزایای بیماری، بیکاری، آسیب‌های شغلی، ازکارافتادگی، مزایای خانواده، بارداری و سالمندی تضمین کنند. در ادامه، توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ با عنوان «حداقل حمایت‌های اجتماعی» در سال ۲۰۱۲ تصویب شد که با تأکید بر حق بنیادین بشر نسبت به امنیت اقتصادی و اجتماعی، بر ضرورت ایجاد نظام‌های حمایتی فراگیر و حداقلی برای تمامی افراد در طول زندگی تأکید می‌کند. این توصیه‌نامه، الگویی هنجاری برای کشورها در جهت استقرار «طبقه حداقل حمایت اجتماعی» و توسعه نظام‌های تأمین اجتماعی فراگیر ارائه می‌دهد.

### واژگان کلیدی

استانداردهای بین‌المللی کار، توصیه نامه ۲۰۲، تکالیف دولت‌ها، حق تأمین اجتماعی، حقوق بین‌المللی کار، کنوانسیون ۱۰۲.

\* گروه حقوق بین‌الملل عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

r.alizadeh2316@iau.ac.ir

\*\* گروه حقوق بین‌الملل عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

s.shamloo@iauctb.ac.ir

\*\* استادیار و عضو هیات علمی دانشکده علوم انسانی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران.

ma.rashidi@shahed.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۵/۲۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۴

## مقدمه

پس از جنگ بین‌المللی ۱۹۱۴ تا ۱۹۱۹، برخی تشکل‌های کارگری که در سال‌های ۱۹۱۹ پس از تحمل رنج‌ها و ناملایمات فراوان به کنفرانس صلح پاریس روی آورده بودند، خواستار وضع و تصویب مقرراتی برای بهبود شرایط کارگران شدند. بر اساس همین مطالبه، «سازمان بین‌المللی کار»<sup>۱</sup> در همان سال و به موجب عهدنامه ورسای، با هدف تعیین شرایط کار، سطح زندگی کارگران و رسیدگی به امور مرتبط با نیروی کار جهان تأسیس شد. تشکیل کمیسیونی ویژه برای تنظیم و تدوین پیشنهادهایی در زمینه مقررات بین‌المللی کار، از نخستین تصمیمات کنفرانس صلح ۱۹۱۹ بود تا این مقررات در متن عهدنامه صلح گنجانده شود.

اساسنامه سازمان بین‌المللی کار بخشی از قرارداد ورسای بود؛ اما پس از انحلال جامعه ملل در سال ۱۹۴۶، سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان نخستین آژانس تخصصی وابسته به سازمان ملل متحد شناخته شد. رسالت اصلی این سازمان، پیشبرد عدالت اجتماعی برای تمامی شاغلان در سراسر جهان است. این نهاد با تدوین سیاست‌های جهانی و برنامه‌های بین‌المللی در زمینه اصلاح وضعیت کارگران، بهبود شرایط کار و زندگی آنان، و تعیین معیارها و استانداردهای کار، راهنمایی برای دولت‌ها در سطح ملی ارائه می‌دهد و در جهت ارتقای عدالت شغلی می‌کوشد.

«سازمان بین‌المللی کار» به‌عنوان نهادی تخصصی، مقاله‌نامه‌ها (کنوانسیون‌ها) و توصیه‌نامه‌هایی را تصویب می‌کند و از این طریق سیاست‌های خود را اعلام می‌دارد. مقاله‌نامه‌ها، معاهدات الزام‌آور بین‌المللی هستند که پس از تصویب دولت‌های عضو، لازم‌الاجرا می‌شوند و دولت‌ها موظف‌اند مفاد آنها را در قوانین و رویه‌های داخلی مورد عمل قرار دهند. در مقابل، توصیه‌نامه‌ها تعهد الزام‌آور ایجاد نمی‌کنند، بلکه به‌عنوان دستورالعمل‌هایی غیرالزام‌آور در تکمیل کنوانسیون‌ها یا به‌صورت مستقل، راهنمای سیاست‌گذاری و اجرا به‌شمار می‌آیند.

این کنوانسیون‌ها حوزه‌هایی مانند دستمزدها، ساعات و شرایط کار، آزادی عضویت در اتحادیه‌ها، جبران خسارات ناشی از کار، بیمه‌های اجتماعی، مرخصی با استفاده از حقوق، ایمنی و بهداشت کار، خدمات اشتغال و اصول بهداشتی را در بر می‌گیرند. رسالت اصلی سازمان نیز اقدام در جهت بهبود جهانی شرایط کار و تضمین رعایت استانداردهای عدالت شغلی است. ضرورت تدوین قواعد بین‌المللی کار، با تأکید بر کرامت انسانی و خروج از نگاه صرفاً ابزاری به کار انسان، یکی از عوامل مهم شکل‌گیری این سازمان بوده است.

در همین راستا، سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۵۲ «کنوانسیون ۱۰۲» را با عنوان «حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی» تصویب کرد. این کنوانسیون شاخص‌های بنیادین حمایت اجتماعی را شامل می‌شود؛ از جمله مزایای بیماری، بیکاری، حوادث شغلی، معلولیت، ازکارافتادگی، مزایای خانوادگی، بارداری و سالمندی.

در ژوئن ۲۰۱۱، کنفرانس بین‌المللی کار قطعنامه‌ای را با هدف تعیین راهبرد جدید تأمین اجتماعی تصویب کرد و رویکرد «دو بُعدی» را برای تقویت و گسترش نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورها ارائه داد:

الف - بُعد افقی: ایجاد مجموعه‌ای از تضمین‌های اساسی تأمین اجتماعی که حداقل حمایت مورد نیاز برای همگان را در سریع‌ترین زمان ممکن فراهم کند.

ب - بُعد عمودی: گسترش دامنه و سطح حمایت‌ها بر اساس کنوانسیون ۱۰۲ و سایر استانداردهای موجود، تا آنجا که ممکن باشد.

در ادامه این تحول، سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۲ «توصیه‌نامه ۲۰۲» را با عنوان «حداقل حمایت‌های اجتماعی» تصویب کرد. این سند گامی مهم در سیاست اجتماعی جهانی به شمار می‌آید و ایجاد نظام‌های ملی حداقل حمایت اجتماعی را راهی برای پوشش شکاف‌های اساسی در تأمین اجتماعی، مبارزه با فقر و کاهش آسیب‌پذیری می‌داند.

سازمان بین‌المللی کار از طریق توسعه معیارهای بین‌المللی کار، نظارت مؤثر بر اجرای استانداردها و همکاری با سایر سازمان‌های بین‌المللی، می‌کوشد عدالت اجتماعی را در سطح جهانی تقویت کند. این سازمان از زمان تأسیس تاکنون همواره درگیر تدوین معیارهایی برای بهبود شرایط کار بوده است و مجموعه مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های آن، بدنه اصلی «حقوق بین‌المللی کار» را تشکیل می‌دهد.

بی‌تردید میان حقوق داخلی کشورها و حقوق بین‌المللی کار رابطه‌ای متقابل و تأثیرگذار برقرار است. تعیین استانداردهای بین‌المللی کار می‌تواند الگو و راهنمایی مؤثر برای اصلاح قوانین و مقررات داخلی کشورها ارائه کند و به ارتقای سطح حمایت از نیروی کار در عرصه ملی و بین‌المللی بینجامد.

### ۱. کنوانسیون شماره ۱۰۲ پیشرو در تعیین حداقل استانداردها

سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تخصصی نظام بین‌الملل، نقش بنیادینی در ارتقای حق تأمین اجتماعی و تبدیل آن به یک حق قابل شناسایی، اجرا و نظارت داشته است. این نقش‌آفرینی بیش از هر چیز در قالب مقاوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های متعدد مرتبط با تأمین

اجتماعی تجسم یافته است. در میان این اسناد، کنوانسیون ۱۰۲ (۱۹۵۲) جایگاه ویژه و بی‌بدیلی دارد؛ کنوانسیونی که به‌عنوان «پایه و اساس حداقل‌های جهانی تأمین اجتماعی» شناخته می‌شود و ستون فقرات نظام حقوق بین‌الملل کار در حوزه حمایت اجتماعی را شکل می‌دهد.

این کنوانسیون در راستای اصول و توصیه‌های مندرج در اعلامیه فیلادلفیا (۱۹۴۴) تصویب شد؛ سندی که تأمین امنیت اقتصادی و اجتماعی را به‌عنوان یک هدف جهانی و مشترک برای تمامی کشورها - فقیر و غنی، توسعه‌یافته و در حال توسعه - اعلام کرده بود.

کنوانسیون ۱۰۲ با تعیین مجموعه‌ای از حداقل استانداردها برای حمایت اجتماعی، نه تنها ساختار بیمه‌های اجتماعی و کمک‌های اجتماعی را تبیین کرده، بلکه اصل فراگیری را نیز مورد توجه قرار داده است؛ بدین معنا که دامنه حمایت آن محدود به کارگران و مزدبگیران نیست، بلکه بیگانگان و افراد فاقد تابعیت نیز در سطحی معین در شمول آن قرار می‌گیرند.

از سوی دیگر، این کنوانسیون به کشورها آزادی گسترده‌ای در انتخاب روش‌های اداری، مالی و اجرایی واگذار کرده است؛ امری که سبب شد بسیاری از کشورهایی که در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم در اندیشه ایجاد نظام‌های ملی تأمین اجتماعی بودند، با اعتماد به نفس بیشتری در این مسیر گام بردارند.

با وجود آن که توصیف دامنه شمول و معیارهای حداقلی کنوانسیون ۱۰۲ تأثیر بسیار گسترده‌ای در «معیارسازی جهانی» در عرصه تأمین اجتماعی داشته است، این کنوانسیون تنها نقطه آغاز بود. پس از آن، کنوانسیون‌ها و توصیه‌نامه‌های دیگری نیز تصویب شد که یا در تکمیل کنوانسیون ۱۰۲، یا در تجدیدنظر نسبت به برخی ابعاد آن و یا در تعیین استانداردهای فراتر و گسترده‌تر نقش‌آفرینی کردند. ویژگی مشترک تمامی این اسناد، انعطاف‌پذیری بالا و امکان انطباق آنها با شرایط متنوع اقتصادی، اجتماعی و نهادی کشورهای مختلف است (زمانی و آزاد دوین، ۱۳۹۶: ۴۰-۷).

### ساختار و محتوای کنوانسیون ۱۰۲

کنوانسیون ۱۰۲ که تاکنون بازنگری نشده، اصلی‌ترین سند الزام‌آور بین‌المللی در حوزه حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی است. این کنوانسیون ۹ شاخه حمایتی را به‌عنوان اجزای بنیادین یک نظام جامع تأمین اجتماعی معرفی می‌کند:

- (۱) خدمات و مراقبت‌های پزشکی
- (۲) مزایای بیماری
- (۳) مزایای بیکاری

- ۴) مزایای سالمندی
- ۵) مزایای آسیب‌های شغلی
- ۶) مزایای عائله‌مندی (خانواده)
- ۷) مزایای بارداری
- ۸) مزایای از کارافتادگی
- ۹) مستمری بازمندگان

برای هر یک از این موارد، کنوانسیون حداقل استانداردهایی را مشخص می‌کند؛ از جمله:

- حداقل درصد جمعیت که باید تحت پوشش قرار گیرد،
- حداقل سطح مزایا در هنگام وقوع خطر اجتماعی،
- شرایط استحقاق و دوره‌های انتظار برای دریافت مزایا.

یکی از نقاط قوت این کنوانسیون، بند انعطاف‌پذیری آن است که تصویب تدریجی را ممکن می‌سازد. دولت‌ها می‌توانند با پذیرش حداقل سه شاخه از نه شاخه، عضویت خود را آغاز کنند؛ به شرط آن‌که دست‌کم یکی از این شاخه‌ها مربوط به حمایت‌های بلندمدت (مانند مزایای بازنشستگی یا از کارافتادگی) باشد. هدف این سازوکار، تشویق دولت‌ها به گسترش تدریجی پوشش تأمین اجتماعی و توسعه مستمر نظام حمایتی ملی است.

این رویکرد بعدها مبنای شکل‌گیری توصیه‌نامه ۲۰۲ (۲۰۱۲) با عنوان «حداقل حمایت‌های اجتماعی» شد که تکمیل‌کننده راهبرد جدید سازمان بین‌المللی کار در ایجاد نظام‌های تأمین اجتماعی فراگیر، منسجم و انعطاف‌پذیر است.

به این ترتیب، کنوانسیون ۱۰۲ نه فقط یک سند تاریخی، بلکه چارچوبی پویا و قابل انطباق برای کشورها در مسیر توسعه نظام‌های پوشش اجتماعی است؛ چارچوبی که همچنان الهام‌بخش سیاست‌گذاری اجتماعی و حقوق کار در سطح جهان باقی مانده است (Social Protection Floors Recommendation, 2012).

#### ۱-۱. وظیفه دولت در تحقق حداقل استانداردها مطابق با کنوانسیون ۱۰۲

کنوانسیون شماره ۱۰۲ با عنوان «استانداردهای حداقل سازمان تأمین اجتماعی» یکی از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی در حوزه حقوق کار و تأمین اجتماعی است؛ به گونه‌ای که می‌توان آن را «منشور سازمان‌های بیمه‌ای» در زمینه استانداردهای حداقلی حمایت اجتماعی قلمداد کرد. این کنوانسیون، مسئولیت کلی اداره نظام‌های تأمین اجتماعی، تضمین سلامت عمومی، مدیریت وجوه بیمه‌ای و نیز ایجاد ارتباط میان نمایندگان کارگران و کارفرمایان با مدیریت

طرح‌های تأمین اجتماعی را صریحاً بر عهده دولت‌ها می‌گذارد و بر مشارکت نمایندگان کارگران در فرآیند مدیریت تأکید دارد (امیرپور، فلاح‌زاده، برزگر و نجفی‌خواه، ۱۳۹۸: ۱۵۷-۱۷۹).

از منظر کنوانسیون ۱۰۲ و اسناد بعدی سازمان بین‌المللی کار، مسئولیت کلی دولت در ساماندهی و حسن اجرای نظام تأمین اجتماعی، اصلی بنیادین به شمار می‌رود. طبق این اسناد، صرف‌نظر از شکل سازمانی اداره تأمین اجتماعی در هر کشور—اعم از نهاد مستقل، بخشی از وزارتخانه یا ساختارهای ترکیبی—این دولت است که نهایتاً مسئول اجرای صحیح و منظم طرح‌های حمایت اجتماعی است. تأمین اجتماعی یکی از مؤلفه‌های اساسی برنامه‌ریزی دولت‌ها محسوب می‌شود و میزان تعهد و مسئولیت‌پذیری آن‌ها در این حوزه، نشان‌دهنده سطح اهتمام به استانداردهای مناسب زندگی شهروندان است.

این مسئولیت، ماهیتی غیرقابل تفویض داشته و دولت باید از طریق سیاست‌های مالی و پولی مناسب، نظارت کارآمد بر نهادهای دولتی و خصوصی، ایجاد ساختارهای تشکیلاتی شفاف و بهره‌گیری از ارکان مشورتی، نقش ویژه‌ای در این حوزه ایفا کند. با این حال، این امر بدین معنا نیست که دولت باید رأساً تمامی فرآیندهای حمایت اجتماعی را اجرا کند. تعیین مرز میان «مسئولیت مستقیم» و «مسئولیت غیرمستقیم» امری بسیار مهم است و در کشورها متفاوت اجرا می‌شود. در برخی کشورها، نقش دولت به وظایف و اهداف اساسی محدود شده و ترکیبی از تنظیم‌گری، نظارت و ایجاد چارچوب‌های قانونی بر عهده آن گذاشته شده است. در چنین الگوهایی، هدف آن است که بسترهای لازم برای تقویت مسئولیت‌پذیری فردی و افزایش رقابت در بخش خصوصی فراهم شود (ذاکریان امیری و سررشته‌ایزد موسی، ۱۳۹۴: ۱-۲۴).

#### ۲-۱. گسترش پوشش تأمین اجتماعی پس از تصویب کنوانسیون ۱۰۲

در سال ۲۰۰۸، سازمان بین‌المللی کار با هدف ارتقای استانداردهای بین‌المللی کار در حوزه تأمین اجتماعی، به‌طور جدی از ابتکارات نوین برای گسترش پوشش حمایتی استقبال می‌کرد. با این حال، بحران مالی و اقتصادی جهانی در همان سال، نقطه عطفی برای نظام ملل متحد بود. در پاسخ به این بحران، «طرح حمایت اجتماعی» در آوریل ۲۰۰۹ به‌عنوان یکی از نه ابتکار مشترک سازمان ملل متحد برای مقابله با پیامدهای اجتماعی و اقتصادی بحران آغاز شد.

«حداقل حمایت اجتماعی» رویکردی در سیاست اجتماعی جهانی است که بر طراحی استراتژی‌های یکپارچه برای تأمین دسترسی همگانی به خدمات اجتماعی ضروری و تضمین

حداقل امنیت درآمد برای همه افراد تأکید دارد. در سال ۲۰۱۱، بحث غالب در سازمان بین‌المللی کار ناظر بر این ضرورت بود که استاندارد تکمیلی و منعطف در کنار استانداردهای موجود ایجاد شود تا دولت‌های عضو بتوانند با توجه به شرایط ملی و سطح توسعه‌یافتگی اقتصادی و اجتماعی خود، حداقل‌های حمایت اجتماعی را در چارچوب نظام‌های جامع تأمین اجتماعی پیاده‌سازی کنند.

در همین راستا، صد و یکمین اجلاس کنفرانس بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۲ به تنظیم یک استاندارد واحد برای کلیه جوامع پرداخت و در نهایت، «توصیه‌نامه مستقل مربوط به حداقل حمایت اجتماعی» را تصویب کرد.

در سال ۲۰۱۲، مجموعاً ۱۸۷ کشور عضو سازمان بین‌المللی کار در همین اجلاس، توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ را تصویب کردند. بر اساس مفاد این توصیه‌نامه، «حداقل حمایت اجتماعی» باید چهار ضمانت اساسی را در سطح ملی تضمین کند:

- ۱) دسترسی همگانی به مراقبت‌های ضروری بهداشتی، شامل مراقبت‌های مرتبط با بارداری و زایمان، با معیارهایی چون دسترس‌پذیری، مقبولیت و کیفیت خدمات؛
  - ۲) امنیت پایه درآمد برای کودکان، از طریق فراهم کردن دسترسی به تغذیه، آموزش، مراقبت و سایر نیازهای ضروری؛
  - ۳) تضمین حداقل درآمد برای افراد در سن کار که به‌دلایلی چون بیماری، بیکاری، زایمان یا ناتوانی قادر به کسب درآمد کافی نیستند؛
  - ۴) تضمین امنیت پایه درآمد برای سالمندان.
- توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ در واقع تکمیل‌کننده کنوانسیون ۱۰۲ محسوب می‌شود؛ موضوعی که در بخش بعدی به تفصیل بررسی خواهد شد.

## ۲. توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ مکمل کنوانسیون ۱۰۲ در زمینه استانداردسازی

یکی از طراحان اصلی ابتکار «حداقل حمایت اجتماعی»، میشل سیچون از سازمان بین‌المللی کار (ILO)، تا آنجا پیش رفت که توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار را «مگنا کارتا حمایت اجتماعی» توصیف کرد؛ اشاره‌ای آشکار به منشور کبیر بریتانیا در سال ۱۲۱۵ که در آن برای نخستین‌بار حقوق مدنی و سیاسی رعایا به رسمیت شناخته شد. سیچون در نوشته‌ها و سخنان خود بارها بر اهمیت تاریخی این توصیه‌نامه تأکید می‌کند. برای نمونه، یکی از نشریات سازمان بین‌المللی کار در سال ۲۰۱۶ اعلام کرد که «این توصیه‌نامه تنها سند مورد توافق بین‌المللی است که بازتاب‌دهنده اجماع جهانی درباره ضرورت حمایت اجتماعی

فراگیر است».

او ابتکار «حداقل حمایت اجتماعی» را به دلایل متعددی تاریخی توصیف می‌کند. این ابتکار نقطه اوج فرایند بازنگری در سیاست‌های حمایت اجتماعی بود؛ فرایندی که از رویکردهای محدود متمرکز بر فقر و حمایت از کارگران در اواخر قرن بیستم آغاز شد و نهایتاً به ایده «حمایت اجتماعی جهانی» یا حمایت برای همه (Universal Social Protection / Social Protection for All) انجامید.

ابتکار Social Protection Floor (SPF) نخستین تعهد بزرگ جامعه بین‌المللی به دو رکن بنیادین بود:

- (۱) امنیت پایه درآمدی برای تمامی افراد، و
  - (۲) دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی ضروری برای همه اقشار جامعه، نه فقط فقرا یا شاغلان.
- یکی دیگر از ابعاد تاریخی این ابتکار آن بود که حمایت اجتماعی را برای کشورهای کم‌درآمد و پردرآمد به یک اندازه ضروری و اولویت‌دار می‌دانست؛ گویی حداقل سطح توسعه لازم برای آن از پیش حاصل شده و نیاز به سازوکارهای مالی بازتوزیعی در سطح جامعه به رسمیت شناخته شده بود. به بیان دیگر، حمایت اجتماعی فراگیر نه نتیجه توسعه، بلکه یکی از شروط و پیش‌نیازهای آن تلقی شد.

## ۲-۱. توصیه نامه ۲۰۲ و سیاست‌گذاری اجتماعی در سطح فراملی یا جهانی

مطالعه باب دیکن در سال ۲۰۱۳ درباره ابتکار «کف حمایت اجتماعی» بیان می‌کند که این ابتکار «تحلیلی بی‌رقیب از شکل‌گیری یک سیاست اجتماعی ظاهراً محوری و جهانی» ارائه می‌دهد. در این فرایند، مجموعه‌ای بی‌سابقه از سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌های ملی و نهادهای غیردولتی گرد هم آمدند تا نه صرفاً مجموعه‌ای از اهداف مشترک جهانی-مانند اهداف توسعه هزاره- بلکه یک سیاست واحد درباره چگونگی دستیابی به آن اهداف را تأیید کنند.

دیکن یادآور می‌شود که توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ حاصل توافق‌ها و سازش‌های متعدد بوده است:

- سازمان بین‌المللی کار مفهوم «حداقل حمایت اجتماعی» را به ایده رادیکال‌تر «درآمد پایه» ترجیح داد؛
- خروجی نهایی توصیه‌نامه بود و نه یک کنوانسیون الزام‌آور؛
- حداقل حمایت اجتماعی شامل مجموعه‌ای از ضمانت‌ها است و نه یک بسته مزایای مشخص و واحد؛

- موضوع بر سر مجموعه‌ای از حداقل‌های ملی بود، نه یک کف جهانی و یکپارچه؛
- پیشنهادهای صریح درباره شیوه‌های تأمین مالی حذف شد؛
- و در نهایت، کف حمایت اجتماعی به جای آنکه یک قرارداد اجتماعی جهانی باشد، مسئولیتی ملی باقی ماند.

افزون بر این، گنجاندن بُعد «عمودی» در کنار «کف» - یعنی تأکید بر بیمه اجتماعی - برای اتحادیه‌های کارگری، عنصری نابرابرکننده تلقی شد.

دیکن نتیجه می‌گیرد که توصیه‌نامه ۲۰۲ روشن‌ترین بیان نیاز به نظام‌های حمایت اجتماعی جهانی از دهه ۱۹۴۰ به بعد است. این ابتکار، فراتر از استدلال‌های پیشین درباره «حمایت اجتماعی جامع» قرار می‌گیرد؛ زیرا جامع‌بودن در گذشته غالباً به معنای پوشش خطرات مربوط به فقر بود، در حالی که «کف حمایت اجتماعی» شامل افراد غیرفقیر نیز می‌شود.

ظهور و بازتعریف این مفهوم میان سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰، درون سازمان بین‌المللی کار و با تشکیل ائتلاف گسترده‌تری از سازمان‌های بین‌المللی - از جمله سازمان جهانی بهداشت، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، صندوق کودکان سازمان ملل متحد و یونیسف - سرخ داد. گزارش دیکن بر پایه مطالعه دقیق اسناد سازمان بین‌المللی کار و مصاحبه با مقام‌های این سازمان در ژنو تنظیم شده است.

این ابتکار در سطح «جهانی» و از طریق سازمان‌های بین‌دولتی و دیگر نهادهای بین‌المللی گسترش یافته است. دیکن تأکید می‌کند که سیاست اجتماعی جهانی می‌تواند شامل ایده‌ها، گفتمان‌ها و الگوهای مشخص سیاستی باشد؛ اما اگر روشن شود که «ایده‌ها» نقش چندانی ندارند، خود سیاست نیز اهمیت بنیادین خود را از دست می‌دهد.

تعامل میان سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های ملی در عرصه سیاست‌گذاری حمایت اجتماعی اهمیت اساسی دارد. سازمان‌های بین‌المللی بی‌تردید از تأثیرگذارترین نهادها در ترویج و تقویت الگوهای مختلف حمایت اجتماعی به شمار می‌آیند (Von Gliszczynski & Leisering, 2016).

برخی پژوهشگران گسترش برنامه‌های حمایت اجتماعی را عمدتاً در چارچوب انتقال موفق الگوهای سیاستی برگزیده از سوی سازمان‌های بین‌المللی - به‌ویژه نهادهایی برخوردار از منابع گسترده مانند بانک جهانی - تحلیل می‌کنند. تحلیل دیکن از روندی که سرانجام در توصیه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار (۲۰۱۲) تثبیت شد، اهمیت چهار عامل را برجسته می‌سازد: ایده جهانی‌گرایی، عاملیت و نقش‌آفرینی فعال معماران ابتکار حداقل حمایت اجتماعی (سه نفر در سازمان بین‌المللی کار و یک نفر در یونیسف)، کارکرد نهادی «مدرسه سیاست‌گذاری» در سازمان

بین‌المللی کار، و زمینه ساختاری متحول‌شونده، به‌ویژه پیامدهای بحران مالی و اقتصادی جهانی. همچنین تأکید می‌شود که برای تحقق توسعه فراگیر، فرایند «بومی‌سازی» سیاست‌ها ضرورت دارد.

سازمان بین‌المللی کار بیشترین تلاش را، چه پیش از ۲۰۱۲ برای فراهم‌سازی زمینه تصویب توصیه شماره ۲۰۲ و چه پس از آن برای تشویق دولت‌های ملی به اجرای این توصیه، به کار بسته است. با وجود گسترش طرح‌های حمایت اجتماعی در مناطق مختلف جهان، شکاف‌های پوشش همچنان چشمگیر است. ابتکار حداقل حمایت اجتماعی، به‌روشنی نمونه‌ای از «سیاست اجتماعی جهانی» است؛ زیرا از رهگذر مجموعه‌ای از سازمان‌های بین‌دولتی و نهادهای بین‌المللی - در سطحی جهانی - به تصویب رسیده است. گسترش حمایت اجتماعی به کاهش فقر و تقویت توسعه کمک می‌کند، اما ضروری است که ویژگی‌های ملی هر کشور در طراحی و اجرای سیاست‌ها لحاظ شود. توصیه‌ها برخلاف کنوانسیون‌ها نیازمند تصویب نیستند و همین امر سنجش میزان تعهد دولت‌ها نسبت به آنها را دشوار می‌سازد (Deacon, 2013).

تفاوت‌های میان‌منطقه‌ای در ساختارهای بازار کار و نگرش به کار نیز بر امکان اجرا و کارآمدی سیاست‌های جهانی تأثیر می‌گذارد. از همین رو، ابتکار حداقل حمایت اجتماعی در برخی جنبه‌ها ماهیتی جهانی دارد، اما در برخی دیگر از جهانی شدن فاصله می‌گیرد. این ویژگی در بسیاری از «سیاست‌های اجتماعی جهانی» دیده می‌شود: سیاست‌هایی که با تلاش بازیگران در بخشی از جهان شکل می‌گیرند، لزوماً در سراسر جهان اثرگذاری یا کارآمدی یکسان ندارند. اجرای سیاست اجتماعی جهانی همواره عرصه مباحثه و مذاکره بوده است و تفاوت‌های منطقه‌ای در ساختارها و نگرش‌ها، محدودیت‌های این سیاست‌ها را آشکار می‌سازد!

## ۲-۲. وظایف دولت‌ها در اجرای این استانداردها

کنفرانس سازمان بین‌المللی کار، مسئولیت اصلی دولت‌ها را در اجرای توصیه شماره ۲۰۲ به رسمیت شناخت و ۱۹ اصل برای سازمان‌دهی ساختارهای ملی حمایت اجتماعی برشمرد. بر اساس این اصول، نظام‌های ملی باید مزایایی کافی، قابل پیش‌بینی، تدریجی و غیر تبعیض‌آمیز فراهم کنند و تحقق آنها باید بر مبنای رویکردی جهانی، فراگیر و مبتنی بر عدالت اجتماعی صورت گیرد. کنفرانس همچنین تصریح کرد که دولت‌ها می‌توانند از مکانیسم‌های متنوع ارائه خدمات و تأمین مالی استفاده کنند، مشروط بر اینکه این مکانیسم‌ها بر همبستگی اجتماعی در تأمین مالی استوار باشند و میان مسئولیت‌ها و منافع که ذینفعان دریافت می‌کنند تعادل پایدار مالی و اقتصادی برقرار

باشد.

حداقل حمایت اجتماعی بر آن است که حداقل مزایا را در سراسر چرخه زندگی افراد — از کودکان و سالمندان گرفته تا افراد دارای معلولیت و سایر گروه‌های آسیب‌پذیر — فراهم آورد. این حمایت‌ها می‌توانند از طریق مجموعه‌ای از برنامه‌های ملی طراحی و اجرا شوند؛ برنامه‌هایی که دولت متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی کشور برمی‌گزیند. افراد با درآمد متوسط و بالا ممکن است در طرح‌هایی مشارکت کنند که افزون بر مزایای حداقلی، مزایای تکمیلی نیز به آنها ارائه می‌دهد. تأمین مالی این مزایا می‌تواند بر پایه بیمه اجباری یا غیراجباری و پرداخت حق بیمه توسط کارگران، کارفرمایان یا افراد داوطلب صورت گیرد. در مقابل، پوشش گروه‌های کم‌درآمد معمولاً وابسته به تأمین مالی مالیاتی است. به بیان دیگر، راهکارهای گوناگونی برای تحقق حداقل حمایت اجتماعی وجود دارد، اما عنصر مشترک در همه آنها این است که همه افراد باید دست کم در سطحی حداقلی تحت پوشش باشند.

یکی از الزامات بنیادی توصیه ۲۰۲ این است که مزایا باید در زمان نیاز در دسترس باشند. بنابراین، اجزای تأمین‌شده از محل مالیات نباید به‌عنوان هزینه‌های اختیاری دولت تلقی شوند، بلکه باید به‌منزله حق اجتماعی تضمین‌شده ارائه شوند؛ حتی که دولت مکلف است در سطح وعده‌داده‌شده و برای همه نیازمندان فراهم آورد. در دوران رکود اقتصادی، هنگامی که افراد شغل خود یا پوشش بیمه درمانی‌شان را از دست می‌دهند، باید امکان دسترسی آن‌ها به بیمه بیکاری و نظام سلامت عمومی فراهم باشد. به تعبیر دیگر، «حداقل» در این توصیه به معنای یک سازه پایدار حمایتی است که مردم بتوانند بر آن تکیه کنند و از وجود آن احساس امنیت داشته باشند؛ هرچند تنها یک سطح حداقلی را پوشش می‌دهد<sup>۱</sup>.

توصیه شماره ۲۰۲ بر پایه مجموعه‌ای از اسناد پیشین سازمان بین‌المللی کار، به‌ویژه توصیه‌نامه شماره ۶۷ (۱۹۴۴) شکل گرفته است؛ سندی که در پی منشور آتلانتیک ۱۹۴۱ تدوین شد و اصولی راهنما برای نظام‌های تأمین درآمد ارائه داد. در آن توصیه، هدف اصلی طرح‌های حمایتی، تضمین حداقل درآمد معقول برای سالمندان، خانواده‌های فاقد نان‌آور، و افراد بیکار معرفی شده بود تا از فقر جلوگیری شود. افزون بر این، هرچند سازمان بین‌المللی کار و بانک جهانی از جهانی‌بودن توصیه شماره ۲۰۲ حمایت کرده‌اند و این سند بر تضمین حداقل حمایت اجتماعی برای همگان تأکید دارد، اما تعهد اصلی نسبت به تأمین مالی آن بر عهده دولت‌هاست؛ زیرا دولت‌ها بازیگران اصلی در تضمین پایداری مالی و اجرایی این نظام محسوب می‌شوند (Council on Hemispheric Affairs, 2008).

1. Ibid6

در ادامه نسخه ویرایش شده و فقط ادبی-نگارشی متن شما، بدون هیچ گونه ورود محتوایی، تغییر مفهومی یا افزودن تحلیل ارائه می‌شود:

دولت در تأمین رفاه نقش مهم و مداومی دارد. اهمیت وظایف دولت در مداخله در فرآیند مستمر اشتغال، ایجاد مشاغل و روند تطبیق فرصت‌های شغلی قابل توجه است. وظیفه اصلی اجتماعی دولت، بهینه‌سازی شرایط برای رشد اقتصادی و پایداری اشتغال محسوب می‌شود (STONE, 2000).

در هر سطح از بودجه دولت، سهم اختصاص یافته به حمایت اجتماعی متفاوت است. حتی اگر میان سطح درآمد و میزان منابع تخصیص یافته به تأمین اجتماعی همبستگی قابل توجهی وجود داشته باشد، همچنان ایجاد فضای مالی و سیاستی مناسب در کشورهای کم‌درآمد برای تصمیم‌گیری درباره مدل و نوع سیستم تأمین اجتماعی ضروری است؛ امری که نیازمند پایه‌های حقوقی استوار برای تأمین منابع بالاتر در حوزه تأمین اجتماعی است. حمایت اجتماعی غیرمشارکتی نه تنها فرصتی برای کاهش فقر فراهم می‌آورد، بلکه امکان پر کردن بخش قابل توجهی از شکاف‌های موجود در پوشش فعلی را نیز ایجاد می‌کند (Cichon, Behrendt & Wodsak, 2011).

حداقل حمایت اجتماعی، دستیابی به مجموعه‌ای تعریف شده در سطح ملی از کالاها، خدمات و انتقال‌های درآمدی را تضمین می‌کند. اصطلاح «ضمانت‌ها» همچنین به این معناست که دسترسی به مزایا از طریق حقوق قانونی مؤثر تضمین می‌شود و نتیجه‌محور است، در عین حال بالاترین حد از انعطاف‌پذیری را برای انطباق با شرایط ملی باقی می‌گذارد. سطح مزایا و دامنه جمعیتی تحت پوشش هر ضمانت باید متناسب با شرایط هر کشور تعیین شود.

با وجود این، سطح مزایا و ترکیب واقعی انتقال‌های نقدی و غیرنقدی نباید کمتر از حداقلی باشد که دسترسی به سبد غذایی اولیه و سایر کالاها و خدمات ضروری را تضمین کند. نظام‌های ملی حمایت اجتماعی، این چهار ضمانت را به گونه‌ای تعریف می‌کنند که حداقل استانداردهای عملکرد یا نتیجه را با توجه به دسترسی، دامنه، و سطح امنیت درآمد و سلامت در نظام حمایت اجتماعی مشخص می‌سازد (Liukkunen, 2019).

## ۲-۳. همکاری‌های آژانس‌های بین‌المللی با دولت‌ها در جهت تحقق حمایت‌های اجتماعی

در زمینه همکاری نهادی، سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان یکی از آژانس‌های تخصصی سازمان ملل، سازوکارهای خاص خود را در این حوزه دنبال می‌کند.

تمرکز نخست این توصیه بر حوزه همکاری میان سازمان بین‌المللی کار و مؤسسات مالی بین‌المللی است؛ به‌ویژه به دلیل اختلاف نظر درباره روش‌های تأمین مالی و طراحی حمایت اجتماعی، و نیز هم‌پوشانی با مأموریت‌ها و دستورکارهای سایر سازمان‌های بین‌المللی از جمله بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول.

تمرکز دوم بر رشد اقتصادی و کاهش فقر شدید از طریق ایجاد شبکه‌های ایمنی برای افراد بسیار فقیر - عمدتاً به صورت موقتی و کوتاه‌مدت - قرار دارد؛ در حالی که از دیدگاه ILO، حداقل حمایت اجتماعی باید بتواند افراد را به صورت پایدار از وضعیت فقر خارج کند و حمایت اجتماعی مبتنی بر حقوق را در سراسر چرخه زندگی فراهم سازد (Dijkhoff, 2019).

اگرچه «شبکه‌های ایمنی» و «حداقل حمایت اجتماعی» ممکن است در ظاهر مشابه به نظر برسند، اما در عمل تفاوت‌های بنیادین دارند (CEACR, 2019).

این امر مستلزم انسجام بیشتر در گفت‌وگو و رفتار نهادی بازیگران بین‌المللی است؛ به‌ویژه آن دسته که مأموریت اجرای سیاست‌هایی دارند که می‌تواند بر اقدامات مقابله با فقر، نابرابری و طرد اجتماعی تأثیر بگذارد - از جمله سیاست‌های ریاضتی مورد تأکید نهادهای مالی بین‌المللی.

برای دستیابی به همکاری مؤثرتر و پیگیری اهداف مشترک، ضروری است که کشورهای عضو ILO از جایگاه و نفوذ خود در نهادهای مختلف بین‌المللی برای ارتقای انسجام سیاستی در راستای توسعه پایدار مبتنی بر همبستگی و کرامت انسانی استفاده کنند.

سازمان بین‌المللی کار، فرآیند گفت‌وگوی ملی را در کشورهای عضو با مشارکت دولت‌ها، اتحادیه‌های کارگری، کارفرمایان و سازمان‌های جامعه مدنی هدایت می‌کند؛ با هدف ایجاد اجماع ملی درباره اولویت‌ها و استراتژی‌های توسعه نظام‌های حمایت اجتماعی و ایجاد «کف‌های حمایت اجتماعی».

در این زمینه می‌توان به سه دسته همکاری بین‌المللی اشاره کرد:

۱. ظرفیت‌سازی در کشورهای در حال توسعه،

۲. حمایت مالی از کشورها در دوره‌های تنگنای مالی،

۳. نوآوری‌های مالی بین‌المللی برای کاهش چالش‌ها در دوران بحران.

هر یک از این سازوکارها می‌تواند به کشورها برای گسترش و تقویت حداقل حمایت اجتماعی کمک کند. وزارتخانه‌های ذی‌ربط در دولت‌های کشورهای در حال توسعه که در پی طراحی یا بهبود برنامه‌های حمایت اجتماعی - از جمله مزایای کودکان، بارداری، سالمندی، بیکاری و معلولیت - هستند، با تقویت ظرفیت‌های عملیاتی و مدیریتی خود، از

همکاری آژانس‌های سازمان ملل بهره‌مند می‌شوند. همچنین دیگر سازمان‌های بین‌المللی و کمک‌کنندگان دوجانبه نیز سطح حمایت خود از طبقات حمایت اجتماعی را افزایش داده‌اند.<sup>۱</sup>

### ۳. تعامل دوسویه توصیه نامه ۲۰۲ و تأمین اجتماعی و توسعه پایدار و حقوق بشر

توصیه «حداقل حمایت اجتماعی» (شماره ۲۰۲) که در سال ۲۰۱۲ توسط کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار (ILO) همراه با نمایندگان کارگران و کارفرمایان به تصویب رسید، گامی مهم در جهت استقرار یک نظام جامع حمایت اجتماعی مبتنی بر حقوق بشر بود. این توصیه، حق برخورداری از امنیت اجتماعی و عناصر کلیدی رویکردهای حقوق بشری را به روشنی به‌عنوان اصول راهنما بیان می‌کند.

#### ۳-۱. اصول کلی برای حمایت اجتماعی در اجرای توصیه ۲۰۲

اصول کلی مسئولیت دولتی، جهانی بودن حمایت، حقوق مبتنی بر قانون، قابل‌پیش‌بینی بودن مزایا، عدم تبعیض، همبستگی مالی، حکمرانی خوب، انسجام سیاست‌ها و مشارکت اجتماعی، توضیح می‌دهند که «حداقل حمایت اجتماعی» باید به‌عنوان «مجموعه‌های تعریف‌شده ملی از ضمانت‌های اساسی تأمین اجتماعی که حفاظت کافی با هدف پیشگیری یا کاهش فقر، آسیب‌پذیری و محرومیت اجتماعی را تضمین می‌کند» بیان شود. اصطلاح «ضمانت» نیز تمرکز بر نتایج را - و نه بر روش‌ها و تکنیک‌ها، همان‌گونه که در کنوانسیون شماره ۱۰۲ و دیگر کنوانسیون‌های تأمین اجتماعی دیده می‌شود - منعکس می‌سازد.

این توصیه نه‌هنجارهای جزئی و الزام‌آور مقرر می‌کند و نه طرح‌های معینی را برای اجرا تجویز می‌نماید. در مقابل، تأکید آن بر انعطاف‌پذیری است؛ بدین معنا که طیف گسترده‌ای از مزایا، برنامه‌ها و سیاست‌ها می‌توانند برای تحقق «ضمانت‌های اساسی تأمین اجتماعی» مورد استفاده قرار گیرند. از کشورها نیز خواسته می‌شود که «رویکردهای گوناگون» را مدنظر قرار داده و «کارآمدترین و مؤثرترین ترکیب مزایا و برنامه‌ها» را متناسب با شرایط ملی خود برگزینند.

پذیرش یک استاندارد بین‌المللی در حوزه سطوح حمایت اجتماعی ناشی از آن است که استانداردهای موجود نتوانسته‌اند حمایت کافی از بخش‌های وسیعی از جمعیت - به‌ویژه افرادی که خارج از بخش رسمی اقتصاد فعالیت می‌کنند - فراهم کنند و از این‌رو در کاهش مؤثر فقر نیز

1. Ibid6

ناکام مانده‌اند. از منظر سیاست‌گذاری، برای امکان‌پذیر ساختن استقرار یک «حداقل حمایت اجتماعی» در کشورهای درحال توسعه و اقتصادهای نوظهور، این حداقل باید در سطحی پایه و واقع‌بینانه تعریف شود. به همین دلیل، طبیعی است که استقبال از توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ در میان کشورهای کم‌درآمد و با نظام‌های رفاه کمتر توسعه‌یافته بسیار بیشتر از کشورهای اروپایی با نظام‌های پیشرفته تأمین اجتماعی بوده است.

تدوین یک کف حمایت اجتماعی کارآمد، مستلزم مجموعه‌ای گسترده از اقدامات قانونی و سیاستی است که همگی باید با اصول تجویزی این توصیه‌نامه سازگار باشند. معمولاً این اقدامات شامل بسته‌ای از تدابیر مرتبط با مراقبت‌های بهداشتی و امنیت درآمد پایه است؛ از جمله: بیمه سلامت، برنامه‌های بهداشت عمومی، طرح‌های تأمین اجتماعی برای کارکنان و مستخدمان دولت، حمایت‌های اشتغال، سیاست‌های فعال‌سازی، کمک‌های اجتماعی، معافیت‌ها یا اعتبارهای مالیاتی، یارانه‌های مسکن، مزایای کودکان، یارانه‌های آموزشی، برنامه‌های تغذیه مدرسه، حمایت‌های اجتماعی هدفمند، و سایر طرح‌ها و سیاست‌های مکمل.

توصیه‌نامه بر اهمیت این مجموعه متنوع از ابزارها و نیز ضرورت «رویکرد یکپارچه» و «هم‌هنگی نزدیک» میان آن‌ها تأکید می‌کند تا از بروز شکاف‌های حمایتی جلوگیری شود و سیستم حمایت اجتماعی بتواند کارکردی مؤثر، پایدار و جامع داشته باشد.<sup>۱</sup>

در اهداف نظرسنجی عمومی، کشورها استفاده از انواع گوناگون سیاست‌های فعال بازار کار و خدمات اشتغال را در چارچوب نظام‌های تأمین اجتماعی گزارش کرده‌اند. آموزش‌های مهارتی (گاهی به صورت اجباری)، اقدامات ارتقای اشتغال‌پذیری و یادگیری مادام‌العمر، طرح‌های تضمین اشتغال، برنامه‌های کارورزی یا کار بدون مزد در ازای دریافت مزایا، و یارانه‌های استخدامی یا معافیت‌های مالیاتی برای کارفرمایان از جمله این نمونه‌هاست. این اقدامات معمولاً با برخی از طرح‌های تأمین اجتماعی، به‌ویژه مزایای بیکاری، بیماری و از کارافتادگی پیوند دارند.

رویکرد یکپارچه به حمایت اجتماعی - که هم‌هنگی میان حوزه‌های مختلف سیاستی، از جمله بیمه اجتماعی، مراقبت‌های بهداشتی، کمک‌های اجتماعی، حمایت و مراقبت اجتماعی، سیاست‌های بازار کار، سیاست‌های مالیاتی، سیاست‌های مهاجرت نیروی کار و سیاست‌های آموزشی را تقویت می‌کند - بنیانی برای تحقق حداقل حمایت اجتماعی برای هر فرد مقیم کشور فراهم می‌سازد. این امر در عمل چالشی جدی است، زیرا نیازمند همکاری پایدار میان وزارتخانه‌های مختلف و فراتر از مرزهای ساختارهای دولتی بوده و سطوح گوناگون حکمرانی را

1. Ibid19

دربر می‌گیرد. تبادل بین‌المللی تجارب و شیوه‌های موفق نیز می‌تواند به توسعه بهتر ایده‌ها و طراحی کارآمدتر این سیاست‌ها کمک کند.

### ۳-۲. توصیه ۲۰۲ و ارتباط آن با حقوق بشر

نسل اول حقوق بشر شامل حقوق مدنی - سیاسی مانند آزادی قلم، آزادی بیان و حق رأی است. نسل دوم حقوق بشر نیز حقوقی همچون حق برخورداری از مراقبت‌های درمانی، حق تأمین اجتماعی، مزایای بیکاری، حق مسکن، حق کار و حق تندرستی را دربر می‌گیرد؛ حقوقی که ماهیتی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دارند. توصیه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار نیز به‌عنوان یک راهنمای حقوق بشری همسو با نسل دوم حقوق بشر در حوزه تأمین اجتماعی برجسته شده است. در اجرای حقوق بشر مرتبط با ضمانت‌های حمایت اجتماعی، چهار نکته اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

(۱) احترام به حقوق و حیثیت افراد برخوردار از حق تأمین اجتماعی؛

(۲) مشارکت مؤثر و کامل جامعه مدنی؛

(۳) پوشش جهانی در سطح ملی و بین‌المللی؛

(۴) توجه ویژه به گروه‌های آسیب‌پذیر ( Kharazishvili, Kwilinski, Grishnova & Dzwigol, 2020).

افزایش نابرابری اقتصادی در بسیاری از جوامع روندی ساختاری و تقریباً اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شود؛ روندی که محصول برهم‌کنش پیچیده‌ای از سیاست‌های اقتصادی، ساختارهای بازار کار، توزیع قدرت و ترتیبات نهادی است. شرایط نابرابر زندگی و کار—که با نابرابری‌های بهداشتی پیوند مستقیم دارد—در واقع بازتاب همین سازوکارهای اقتصادی و سیاسی است. کمیسیون عوامل اجتماعی تعیین‌کننده سلامت نیز تأکید می‌کند که برای دستیابی به عدالت در سلامت، باید بر «محرك‌های ساختاری» اثرگذار بر وضعیت اجتماعی - اقتصادی تمرکز کرد.

در این میان، حمایت اجتماعی یکی از مهم‌ترین ابزارهای ساختاری در کاهش نابرابری اقتصادی است. حمایت اجتماعی با فراهم‌ساختن حداقل‌های درآمدی، دسترسی به خدمات ضروری و امنیت معیشتی، از تشدید فقر جلوگیری می‌کند و به کاهش شکاف‌های اجتماعی کمک می‌نماید. همین نقش حیاتی باعث شده است که نظام‌های حمایت اجتماعی در سطح جهانی به بخشی محوری از دستورکار ۲۰۳۰ توسعه پایدار تبدیل شوند، به گونه‌ای که تحقق بسیاری از اهداف توسعه پایدار—از جمله ریشه‌کنی فقر، ارتقای سلامت، کاهش نابرابری‌ها و

تقویت انسجام اجتماعی — به وجود سیستم‌های فراگیر، پایدار و مبتنی بر حقوق در حوزه حمایت اجتماعی وابسته است (Lee, 2023).

فقدان یک تعریف واحد و جهان‌شمول برای «حمایت اجتماعی» موضوعی پذیرفته‌شده در ادبیات توسعه و حقوق بین‌الملل کار است. در عمل، نهادهای مختلف بسته به مأموریت و چارچوب نظری خود تعاریف متفاوتی ارائه می‌کنند. با این حال، سازمان بین‌المللی کار از اصطلاحات حمایت اجتماعی و امنیت اجتماعی عموماً به‌جای یکدیگر استفاده کرده و تعریفی عملیاتی و چرخه‌محور ارائه می‌دهد:

«مجموعه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌های طراحی‌شده برای پیشگیری و کاهش فقر، آسیب‌پذیری و محرومیت در طول چرخه زندگی».

این تعریف طیفی گسترده از ابزارهای حمایتی را دربر می‌گیرد، از جمله:

- مزایای کودک و خانواده
  - حمایت‌های مرتبط با بارداری و زایمان
  - تأمین بیکاری و حمایت از جویندگان کار
  - مزایای ناشی از آسیب‌های شغلی
  - مزایای بیماری و دسترسی به خدمات سلامت
  - حمایت‌های سالمندی
  - مستمری از کارافتادگی
  - مزایای بازماندگان
  - یا ترکیبی از این سازوکارها در قالب طرح‌های بیمه‌ای یا غیر بیمه‌ای.
- اصولی که دولت‌ها باید در حوزه حمایت اجتماعی رعایت کنند، چهارچوب هنجاری بنیادینی را شکل می‌دهد که بر اساس آن نظام‌های ملی حمایت اجتماعی باید طراحی و اجرا شوند. این اصول عبارت‌اند از:

- جهانی بودن حمایت؛
- حقوق مبتنی بر قانون؛
- عدم تبعیض؛
- برابری جنسیتی و پاسخ‌گویی به نیازهای ویژه؛
- شمول اجتماعی، از جمله افراد در اقتصاد غیررسمی؛
- احترام به حقوق و کرامت مردم؛
- یکپارچگی در تأمین مالی؛

- پایداری مالی و اقتصادی با توجه به عدالت و برابری اجتماعی؛
- انسجام با سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی و اشتغال (United Nations Secretary-General, 2021).

برخورداری از امنیت اجتماعی نیازمند وجود یک نظام جامع حمایت اجتماعی است؛ نظامی که پوشش همگانی، دسترسی واقعی و ارائه مزایای مؤثر را تضمین کند و بتواند هنگام بروز خطرات و آسیب‌های اجتماعی، حمایت کافی فراهم آورد. چنین نظامی باید توجه ویژه‌ای به گروه‌های حاشیه‌نشین و آسیب‌پذیر داشته باشد.

این ساختار حمایتی می‌تواند ترکیبی از طرح‌های مشارکتی (مانند بیمه‌های اجتماعی) و برنامه‌های غیرمشارکتی با تأمین مالی مالیاتی باشد؛ از جمله حمایت‌های همگانی برای همه افرادی که با یک خطر مشخص روبه‌رو می‌شوند یا کمک‌های اجتماعی ویژه برای کسانی که در شرایط اضطراری قرار می‌گیرند. هدف آن است که این برنامه‌ها به تدریج گسترش یابند و منابع و خدمات به شکلی عادلانه توزیع شود، به ویژه به نفع افراد و خانوارهایی که در طبقات درآمدی پایین‌تر و در میان گروه‌های محروم قرار دارند.

این برداشت در راستای تعهد دولت‌های عضو میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است؛ تعهدی که بر به‌کارگیری «حداکثر منابع موجود» برای پیشبرد تحقق حق تأمین اجتماعی تأکید دارد. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز تصریح می‌کند که امنیت اجتماعی از طریق کارکرد بازتوزیعی خود نقش مهمی در کاهش فقر، جلوگیری از طرد اجتماعی و تقویت شمول اجتماعی ایفا می‌کند. همچنین کمیته تأکید دارد که دولت‌ها باید در جهت افزایش ظرفیت‌های مالی خود برای تحقق تدریجی این حق گام بردارند.<sup>۱</sup>

توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ حداقل حمایت اجتماعی، خود را در امتداد و در چارچوب کنوانسیون شماره ۱۰۲ سال ۱۹۵۲ قرار می‌دهد؛ کنوانسیونی که حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی را تعیین می‌کند و به عنوان پایه‌ای برای توسعه نظام‌های ملی حمایت اجتماعی عمل می‌نماید. این توصیه‌نامه بر «حداقل سطوح ضروری» حقوق مرتبط با حمایت اجتماعی تأکید دارد؛ از جمله دسترسی به خدمات بهداشتی، حداقل تغذیه لازم و رفع گرسنگی، دسترسی به مسکن و آب، داروهای ضروری و سایر عناصر کلیدی که در استراتژی‌های ملی بهداشت عمومی مورد توجه قرار می‌گیرند. همچنین به نه شاخه تأمین اجتماعی که در کنوانسیون ۱۰۲ مطرح است، ارجاع می‌دهد.

با این حال، سطح حمایتی که توصیه‌نامه ۲۰۲ تجویز می‌کند، در بسیاری موارد فراتر از حداقل

1. Ibid25

الزامات مالی پیش‌بینی شده در اسناد پیشین است. مفهوم «زندگی با کرامت» همراه با «امنیت درآمد پایه» مستلزم آن است که میزان حمایت به حدی باشد که افراد بتوانند از فقر رهایی یابند؛ امری که معمولاً فراتر از میزان سخاوتمندانه‌ترین طرح‌های انتقال نقدی مشروط یا دیگر کمک‌هزینه‌های حمایتی موجود است. نتیجه آنکه اجرای کامل این استانداردها، به‌ویژه برای فقیرترین کشورهای در حال توسعه، مستلزم رویارویی با محدودیت‌های مالی چشمگیر است و تحقق تعهدات حقوق بشری را برای این دولت‌ها چالش‌برانگیز می‌سازد.

در عین حال، توصیه‌نامه ۲۰۲ نقش و مسئولیت دولت‌ها را به‌صورت شفاف مشخص می‌کند. طبق این سند، «ضمانت‌های اساسی تأمین اجتماعی» باید به موجب قانون ایجاد و تضمین شوند، و مسئولیت کلی و اولیه اجرای نظام حمایت اجتماعی بر عهده دولت است. این رویکرد، دولت را بازیگر اصلی در ایجاد، تنظیم و پایش نظام‌های ملی حمایت اجتماعی معرفی می‌کند.

بر اساس گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷، رویکرد بانک جهانی بر این مبنا استوار بود که بیمه اجتماعی عمدتاً باید توسط سازوکارهای بازار تأمین شود و نقش دولت‌ها بیشتر به کاهش فقر محدود گردد. در آخرین اسناد راهبردی بانک جهانی در حوزه حمایت اجتماعی نیز تأکید شده است که حمایت اجتماعی صرفاً برای گروه‌های فقیر است و باید از طریق هدف‌گیری دقیق اجرا شود. استراتژی جدید این نهاد که در اجلاس سالانه پاییز ۲۰۱۳ تصویب شد، حتی از اصطلاح «حمایت اجتماعی» فاصله گرفته و تمرکز خود را تنها بر ریشه‌کن کردن فقر شدید قرار داده است.

در چنین شرایطی این پرسش اساسی مطرح می‌شود که: آیا می‌توان به «زندگی در کرامت» دست یافت، هنگامی که سیاست‌ها از سطح رفع فقر شدید فراتر نمی‌روند؟ توصیه‌نامه شماره ۲۰۲ سازمان بین‌المللی کار در پاسخ به این نگرانی تأکید می‌کند که: «اعضا باید هماهنگی میان حداقل حمایت اجتماعی و سایر سیاست‌هایی را تضمین کنند که اشتغال رسمی، تولید درآمد، آموزش، سوادآموزی، آموزش حرفه‌ای، توسعه مهارت‌ها و اشتغال را ارتقا می‌دهند؛ و نیز سیاست‌هایی که بی‌ثباتی را کاهش داده و کار شایسته، کارآفرینی و پایداری بنگاه‌ها را در چارچوبی مناسب و معقول تقویت می‌کنند.» (Mestrum, 2014).

### ۳-۳. ارتباط دوسویه اقتصاد و تأمین اجتماعی و توسعه پایدار

التزام به حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر، به‌ویژه حق برخورداری از تأمین اجتماعی، می‌تواند نیرویی تعیین‌کننده در جهت تحقق حداقل حمایت اجتماعی در سطح جهانی باشد. تجربه

کشورهایی که طی سال‌های اخیر گسترش پوشش تأمین اجتماعی را در اولویت قرار داده‌اند، نشان می‌دهد که این حق به‌طور فزاینده‌ای قابل تحقق است. اجرای حداقل حمایت اجتماعی در سطح جهانی - حتی در کشورهای کم‌درآمد - با اتکای اولیه بر حمایت جامعه بین‌المللی می‌تواند مقرون‌به‌صرفه باشد. افزون بر این، استقرار یک حداقل حمایت اجتماعی اقتصادی جهانی، هنگامی که مبتنی بر رویکرد حقوق‌بنیاد باشد، کارآمدتر خواهد بود؛ زیرا نه تنها ابزار مؤثری برای دستیابی به اهداف توسعه هزاره فراهم می‌آورد، بلکه چارچوبی منسجم برای سیاست‌های جهانی توسعه و ریشه‌کنی فقر نیز ارائه می‌کند.<sup>۱</sup>

یکی از ویژگی‌های توصیه‌نامه - که هم در متن آن و هم در گزارش‌ها و مباحث مرتبط برجسته شده است - تأکید بر این نکته است که امنیت اجتماعی نقشی اساسی در رشد پایدار بلندمدت و تقویت شمول اجتماعی ایفا می‌کند. در مقدمه توصیه‌نامه آمده است که «سیستم‌های تأمین اجتماعی به‌عنوان تثبیت‌کننده‌های خودکار اجتماعی و اقتصادی عمل می‌کنند، در دوره‌های بحران و پس از آن تقاضای کل را تحریک می‌نمایند و به پایداری بیشتر اقتصاد کمک می‌کنند». در نظرسنجی‌ها و مطالعات متعدد نیز به وجود همبستگی میان حمایت اجتماعی و کاهش فقر و نابرابری اشاره شده است. سرمایه‌گذاری در توسعه انسانی و ایجاد پوشش بیمه‌ای در برابر خطرات اجتماعی، برای تحقق پیشرفت اجتماعی، رشد اقتصادی و ثبات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی ضروری دانسته می‌شود.

همه این موارد ابعاد یک حقیقت واحد را نشان می‌دهد؛ چنان‌که بانک جهانی نیز تصریح می‌کند که کاهش نابرابری در فرصت‌ها می‌تواند به تقویت ثبات سیاسی و اجتماعی منجر شود. در جوامعی که انسجام بیشتری دارند، احتمال بروز مخاطراتی مانند افراط‌گرایی، آشفستگی سیاسی و شکنندگی نهادی به‌مراتب کمتر است.<sup>۲</sup>

این تصور به نقش تاریخی سازمان بین‌المللی کار بازمی‌گردد؛ نهادی که بر این اصل استوار است که «صلح جهانی و پایدار تنها زمانی تحقق می‌یابد که بر پایه عدالت اجتماعی بنا شده باشد». از همین رو، این توصیه‌نامه به‌عنوان ابزاری کلیدی برای پشتیبانی از تحقق عدالت اجتماعی و تقویت بنیان‌های آن ارائه شده است.<sup>۳</sup>

در سال ۲۰۱۵ و در چارچوب «اهداف توسعه پایدار»<sup>۴</sup> که در دستورکار ۲۰۳۰ سازمان ملل برای توسعه پایدار تدوین شد، ۱۹۳ کشور عضو این اهداف، تعهد خود را به ارتقای سلامت و

1. Ibid24

2. Ibid7

3. Ibid19

4. Sustainable Development Goals (SDGs)

رفاه، به‌ویژه با هدف دستیابی به «پوشش سلامت همگانی» - شامل حفاظت در برابر مخاطرات مالی - به تصویب رساندند (Sivanu & Sengupta, 2023).

حمایت اجتماعی مجموعه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که با هدف کاهش و پیشگیری از فقر و آسیب‌پذیری در طول چرخه زندگی افراد طراحی می‌شود. «پوشش همگانی سلامت» که جلوه‌ای از حق همگان برای برخورداری از خدمات بهداشتی باکیفیت، مقرون‌به‌صرفه و در دسترس است، یکی از ستون‌های اصلی نظام‌های حمایت اجتماعی به شمار می‌آید. حفاظت اجتماعی و سازمان بهداشت جهانی نیز با تأکید بر ارائه حمایت مالی در برابر خطرات مرتبط با سلامت - مانند بیماری و ناتوانی - در جهت بهبود زندگی و رفاه افراد تلاش می‌کنند (World Social Protection Report, 2017-19).

حمایت اجتماعی مجموعه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌هاست که با هدف کاهش فقر، نابرابری و آسیب‌پذیری طراحی می‌شود (Costella et al, 2022).

برنامه‌های حمایت اجتماعی می‌توانند مشارکتی باشند؛ به این معنا که از طریق مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان و برای پوشش موارد احتمالی از پیش توافق‌شده (مانند پیری، بیکاری، آسیب شغلی، زایمان، بیماری و غیره) تأمین مالی می‌شوند. یا می‌توانند غیرمشارکتی باشند؛ به این صورت که برای دریافت مزایای نیازی به مشارکت مستقیم ذی‌نفعان یا کارفرمایان وجود ندارد. حمایت اجتماعی در کاهش نرخ فقر و نابرابری و همچنین در تقویت زیرساخت‌های بهداشتی و آموزشی مؤثر بوده و در نتیجه، توسعه اقتصادی کشورها را تسهیل می‌کند (Social Protection System Review, 2018).

در سال ۲۰۱۲، سازمان بین‌المللی کار (ILO) نقش سازمان بهداشت جهانی را در حمایت اجتماعی از طریق تصویب «توصیه حداقل حمایت اجتماعی» (شماره ۲۰۲) نهادینه کرد. این دستورالعمل، چگونگی ایجاد یک نظام جامع حمایت اجتماعی را تبیین می‌کند؛ به‌ویژه از طریق تضمین امنیت درآمد پایه برای خانواده‌های دارای فرزند، بیکاران، سالمندان و افراد دارای معلولیت، همراه با تعهد به ارائه مراقبت‌های بهداشتی ضروری - از جمله مراقبت‌های زایمان - برای همه (Social Security, 2012).

### نتیجه‌گیری

کنوانسیون شماره ۱۰۲ درباره حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی، اساس استانداردهای بین‌المللی تأمین اجتماعی کنونی را هم در سازمان بین‌المللی کار و هم در شورای اروپا تشکیل می‌دهد. این کنوانسیون عمدتاً بر مفهوم بیمه اجتماعی برای گروه‌های معین کارگران

در اقتصاد رسمی استوار است که خطرات خاص در بخش‌های اقتصادی مشخص را پوشش می‌دهد. هرچند شامل راهنمایی‌هایی درباره مزایای همگانی و کمک‌های اجتماعی نیز می‌شود و به‌عنوان یک نقطه مرجع کلیدی برای توسعه امنیت اجتماعی در سراسر جهان باقی مانده است، اما اجرای آن برای کشورهای در حال توسعه و نوظهور با اقتصادهای غیررسمی گسترده دشوار به نظر می‌رسد.

توصیه شماره ۲۰۲ اجرای یک سطح اساسی از حمایت اجتماعی برای همه را از طریق ترکیبی از مزایا، طرح‌ها و اقداماتی که با شرایط ملی سازگار است پیش‌بینی می‌کند. طرح‌های مشارکتی و غیرمشارکتی، اقدامات مالیاتی، سیاست‌های کار، خدمات اجتماعی، آموزش حرفه‌ای و اقداماتی برای کاهش بی‌ثباتی، در مجموع سطح حمایت اجتماعی ملی را شکل می‌دهند. از معایب توصیه‌های بین‌المللی این است که الزام‌آور نیستند، نظارت محدودی بر اجرای آن‌ها وجود دارد و هیچ ضمانت اجرایی برای عدم انطباق پیش‌بینی نشده است. همان‌گونه که از نام آن برمی‌آید، صرفاً شامل پیشنهادهایی است که کشورها در پذیرش یا عدم پذیرش آن آزادند.

در ژوئن ۲۰۱۲، کنفرانس بین‌المللی کار توصیه شماره ۲۰۲ را درباره حداقل‌های ملی حمایت اجتماعی تصویب کرد. این توصیه (R.202) راهنمایی‌هایی برای کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار درباره نحوه ایجاد حداقل حمایت اجتماعی برای همه در چارچوب یک استراتژی جامع ارائه می‌دهد؛ استراتژی‌ای که همزمان در پی گسترش سطوح بالاتر امنیت اجتماعی برای بیشترین تعداد ممکن نیز هست. به‌عنوان اعضای سازمان بین‌المللی کار، همه کشورها باید این توصیه را در توسعه نظام ملی حمایت اجتماعی خود در نظر داشته باشند. توصیه شماره ۲۰۲ نقطه عطفی در سیاست اجتماعی جهانی برای دستیابی به حمایت اجتماعی فراگیر بود، و گنجانیدن حداقل حمایت اجتماعی در اهداف توسعه پایدار این جایگاه را تقویت کرد. با این حال، نظارت بر اجرای توصیه به سازوکارهای اجتماعی ملی سپرده شده است. ائتلاف جهانی نیز در همان سال تأکید کرد که جامعه مدنی باید در نظارت نقش فعال ایفا کند و ابزارهای نظارتی خود را توسعه دهد. در سال ۲۰۱۲، جامعه مدنی ائتلافی برای حداقل حمایت اجتماعی تشکیل داد که دو وظیفه اصلی آن نظارت و کمک به اجرای حداقل حمایت اجتماعی در سطح ملی و محلی، و ترویج این مفهوم در سیاست‌گذاری جهانی بود.

اگرچه یک کنوانسیون از نظر حقوقی الزام‌آورتر است، اما توصیه‌ها از منظر سیاست‌گذاری می‌توانند کارآمدتر باشند. باوجود نبود نظام نظارتی بین‌المللی، رضایت و

تعهد مقامات ملی و محلی برای ایجاد تدریجی یک کف ملی حمایت اجتماعی و سرعت بالای اجرای این سند، نشان‌دهنده حمایت سیاسی گسترده از آن است؛ حمایتی که نیازمند سازوکارهای نظارتی بین‌المللی نیست. افزون بر این، با توجه به سابقه استانداردگذاری در سازمان بین‌المللی کار، توصیه‌ها می‌توانند تأثیرگذاری بالایی داشته باشند و بر سیاست‌های ملی اثر جدی بگذارند. نمونه بارز آن توصیه فیلادلفیا (۱۹۴۴) است که نقطه آغاز مفهوم گسترده‌تری از امنیت اجتماعی بود و بعدها نقشی اساسی در شکل‌گیری ایده حداقل حمایت اجتماعی ایفا کرد.

بسیاری از کشورها این توصیه را به‌عنوان ابزاری راهنما برای اقدامات توسعه‌ای به کار گرفته‌اند و تمایل خود را برای دریافت کمک‌های فنی جهت اجرای آن اعلام کرده‌اند. اینکه کشورهای عمدتاً در حال توسعه و نوظهور بیش از دیگران به این توصیه توجه نشان داده‌اند، می‌تواند به معنای آن باشد که دولت‌های رفاهی پیشرفته کمتر به سودمندی عملی آن در ساختارهای ملی خود قانع شده‌اند.

توصیه شماره ۲۰۲ سندی نسبتاً فشرده است. مقدمه آن به چندین سند سازمان بین‌المللی کار در حوزه گسترش امنیت اجتماعی اشاره کرده و بر ارتباط کنوانسیون شماره ۱۰۲ با توسعه نظام‌های جامع تأمین اجتماعی ملی تأکید می‌کند. این توصیه به‌جای تعیین هنجارهای سخت، اصول را بیان می‌کند. هدف اصلی آن ارائه راهنمایی به کشورهای عضو در دو زمینه است:

الف) ایجاد و حفظ کف حمایت اجتماعی برای همه به‌عنوان بخشی اساسی از نظام ملی تأمین اجتماعی،

ب) اجرای طبقات حمایت اجتماعی در چارچوب استراتژی‌هایی برای گسترش امنیت اجتماعی که به تدریج سطوح بالاتری از حمایت را برای شمار بیشتری از افراد تضمین می‌کند؛ امری که باید با هدایت استانداردهای تأمین اجتماعی ILO انجام شود.

در ژوئن ۲۰۱۲، جامعه جهانی گام مهمی برای تثبیت حمایت اجتماعی به‌عنوان بخشی از استراتژی‌های توسعه ملی و جهانی برداشت. کنفرانس بین‌المللی کار به‌اتفاق آرا توصیه شماره ۲۰۲ را تصویب کرد؛ توصیه‌ای که محتوایی روشن برای حق بشر در برخورداری از تأمین اجتماعی ارائه می‌کند و تصویب آن جلوه‌ای کم‌نظیر از اجماع جهانی بود. با این حال، برای ایجاد فضای مناسب جهت تغییر سیاست‌های ملی، همچنان نیاز به تداوم تلاش‌ها و مطالبه‌گری در سطح بین‌المللی وجود دارد. جامعه مدنی بر این باور است که رویکرد مبتنی بر حقوق، مؤثرترین راه برای طراحی و اجرای حداقل حمایت اجتماعی توانمند و پایدار است. مفاد توصیه ۲۰۲ با هدف

افزایش اثربخشی حمایت اجتماعی در کاهش فقر، به‌ویژه در مناطق کم‌برخوردار تدوین شده است و دولت‌ها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، می‌توانند آن را به ابزاری جدی برای کاهش فقر تبدیل کنند.

جامعه مدنی با جدیت از مفهوم حداقل حمایت اجتماعی و به‌ویژه از تصویب توصیه شماره ۲۰۲ حمایت کرده است. اجرای این حداقل‌ها گامی مؤثر در جهت کاهش فقر و نابرابری و نیز تقویت توانمندی مردم در سراسر جهان خواهد بود.

#### کتابنامه

امیرپور، علیرضا؛ فلاح‌زاده، علی‌محمد؛ برزگر، عبدالرضا؛ نجفی‌خواه، محسن (۱۳۹۸). کارکرد سه‌جانبه‌گرایی در تأمین اجتماعی و نقش آن در توسعه شاخص‌های حکمرانی خوب. *تخصصی علوم سیاسی*، ۱۴ (۴۸).

ذاکریان امیری، مهدی؛ سررشته ایزدموسی، فاطمه (۱۳۹۴). حق بر تأمین اجتماعی در روابط بین‌الملل، *فصلنامه مطالعات سیاسی*، ۸ (۳۰).

زمانی، سیدقاسم؛ آزاد دوین، علی (۱۳۹۶). مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی. *فصلنامه حقوق پزشکی*، ۱۱ (۴۲).

CEACR (2019) Universal social protection for human dignity, social justice and sustainable development, General Survey concerning the Social Protection Floors Recommendation (No. 202), Report III (Part B), Geneva: International Labour Office, 2012

Cichon, M., Behrendt, C., & Wodsak, V. (2011). *The UN Social Protection Floor Initiative: Moving forward with the extension of social security*. UN Social Protection Floor Initiative. IPG, 2.

Costella, C., Van Aalst, M., Georgiadou, Y., Slater, R., Reilly, R., McCord, A., ... & Barca, V. (2022). Can social protection tackle risks emerging from climate change, and how. A framework and a critical review. *SSRN Electron J*. Retrieved December, 15.

Council on Hemispheric Affairs (2008). "Brazil's Bolsa Família after the demise of the CPMF tax: extension rather than extinction," Press Memorandum.

Deacon, B. (2013). *Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor*. Policy Press.

Deacon, B. (2013). The social protection floor and global social governance: Towards policy synergy and cooperation between international organizations. *International Social Security Review*, 66(3-4), 45-67.

Dijkhoff, T. (2019). The ILO Social Protection Floors Recommendation and

- its relevance in the European context. *European Journal of Social Security*, 21(4), 351-369. DOI: 10.1177/1388262719890980
- Dijkhoff, T. (2019). The ILO Social Protection Floors Recommendation and its relevance in the European context. *European Journal of Social Security*, 21(4), 351-369.
- Hagemeyer, K. (2013). Social Protection Floor-Practice, Concept, Standard and Global Social Policy. *Polityka Społeczna*, 9(1 (ang)), 14-19.
- Herman, B. (2017). Social protection floors in the financing for development agenda. Equipo de Tareas Interinstitucional sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Inter-agency Task Force on Financing for Development), Serie documentos de trabajo.
- IOE GUIDE FOR EMPLOYERS ON ILO RECOMMENDATION 202 (2012) ON SOCIAL PROTECTION FLOORS. working paper. ۲۰۲۰. INTERNATIONAL ORGANISATION OF EMPLOYER.
- Kharazishvili, Y., Kwilinski, A., Grishnova, O., & Dzwigol, H. (2020). Social safety of society for developing countries to meet sustainable development standards: Indicators, level, strategic benchmarks (with calculations based on the case study of Ukraine). *Sustainability*, 12(21), 8953. Doi:10.3390/su12218953
- Lee, J. Y. (2023). Economic inequality, social determinants of health, and the right to social security. *Health and Human Rights*, 25(2), 155.
- Liukkunen, U. (2019). The role of collective bargaining in labour law regimes: A global approach. In *Collective Bargaining in Labour Law Regimes: A Global Perspective* (pp. 1-64). Cham: Springer International Publishing.
- Mestrum, F. (2014). The Compatibility between ILO Recommendation 202 on Social Protection Floors and the ICESCR. *Social Protection and Human Rights Platform*. Retrieved on July, 18, 2015.
- Seekings, J. (2019). The limits to 'global' social policy: The ILO, the social protection floor and the politics of welfare in East and Southern Africa. *Global Social Policy*, 19(1-2), 139-158. DOI: 10.1177/1468018119846418
- Sivanu, S., & Sengupta, S. (2023). Universal health coverage as a crucial pillar for social protection. IFRC; Climate Centre; Norwegian Red Cross.
- Social Protection System Review (2018). A toolkit. Organization for Economic Cooperations and Development. - OECD (2018). [https://www.oecd.org/dev/inclusive-societiesdevelopment/Social\\_Protection\\_System\\_Toolkit.pdf](https://www.oecd.org/dev/inclusive-societiesdevelopment/Social_Protection_System_Toolkit.pdf)
- Social Security (2012). To all – The strategy of the International Labour Organization: Building social protection floors and comprehensive social security systems. - ILO. (2012). <https://papyrus.ilo>

org/wcmssp5/groups/public/---ed\_protect/---  
soc\_sec/documents/publication/wcms\_secsec\_31089.pdf

Stone, W. (2000). Social capital, social cohesion and social security. In Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki (pp. 25-27).

United Nations Secretary-General (2021). Our Common Agenda (New York: United Nations).

Von Gliszczynski, M., & Leisering, L. (2016). Constructing new global models of social security: How international organizations defined the field of social cash transfers in the 2000s. *Journal of Social Policy*, 45(2), 325-343.

World Social Protection Report (2017–19). Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, ILO. (2017). Flagship Report. [https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_604882/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang-en/index.htm)