



A Critical Examination of the Crisis in Realizing the Right to Social Security as a Human Right in Developing Countries

Mansour Maleki-Tolabi[✉] ¹, Mohammad Setayeshpur ², Reza Parizad-Taserani ³

1. PhD Student in Public International Law, Qom Branch, Islamic Azad University, Iran. Email: mansor.malekitolabi@iau.ac.ir

2. Associate Professor, Department of International Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran. (Corresponding Author) Email: m.setayeshpur@qom.ac.ir

³ Assistant Professor, Qom Branch, Islamic Azad University, Qom, Iran. Email: Parizad@qom-iau.ac.ir

Abstract

Within the contemporary human rights framework, the realization of social justice and the protection of human dignity are not possible without an effective system of social protection. From this perspective, the right to social security has been recognized as a fundamental human right in international instruments and imposes obligations on States to protect individuals against economic and social risks. In developing countries, however, the realization of this right faces numerous obstacles, including weak institutional infrastructure, limited financial resources, ineffective international monitoring, and the impact of the economic policies of institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank on States' implementation capacity. An examination of these challenges demonstrates that the gap between the normative recognition and practical implementation of this right is rooted in the absence of binding guarantees and structural inequality within the global financial system. Using a descriptive-analytical method and drawing on the standards of international human rights law, this study examines the conceptual and institutional dimensions of the right to social security and emphasizes the need to reconsider the relationship between global economic policies and human rights obligations with a view to ensuring the effective realization of this right.

Keywords: Social Security, Human Rights, Developing Countries, International Financial Institutions, Social Justice.

Received:

18/10/2025

Revised :

08/04/2026

Accepted:

29/08/2026

Published

online:

21/09/2026

How To Cite: Malekitolabi, M, Setayeshpur, M & ParizadTasarani, A (2025). A Critical Examination of the Crisis in Realizing the Right to Social Security as a Human Right in Developing Countries, *Journal of Comparative Public Law*, 3(2). 138-178. <https://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.14243.1075>

Published by: University of Qom

© The Author(s)

Article type: Research



Extended Abstract

The right to social security is one of the most important economic and social human rights and constitutes one of the foundations for the realization of human dignity, social justice, and the reduction of poverty and inequality. This right is recognized in major international human rights instruments, including the 1948 Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). Under these instruments, every individual, irrespective of economic or social status, is entitled to social protection against unemployment, illness, disability, old age, and other circumstances that threaten their livelihood. Social security is therefore not merely a welfare policy or an economic benefit; rather, it forms part of States' human rights obligations. Despite the established legal status of this right, the experience of developing countries reveals a significant gap between its normative recognition and its practical realization. Weak national social security structures, limited financial resources, dependence on public budgets, underdeveloped statistical and data-driven systems, administrative corruption, lack of transparency, and the failure to align economic and social policies with human rights requirements constitute some of the principal domestic obstacles. At the international level, the absence of binding financing commitments, weak monitoring mechanisms, global economic crises, international debt, sanctions, and the impact of the policies of international financial institutions have constrained the capacity of developing States to implement this right effectively. The principal objective of this study is to analyse the status of, and the challenges to, the realization of the right to social security within the international human rights system and to identify the factors that prevent the effective realization of this right in developing countries despite its legal recognition. The study is organized at two levels. First, it explains the conceptual and legal foundations of the right to social security in international instruments, including the UDHR, the ICESCR, and instruments of the International Labour Organization (ILO). Second, it examines the structural, institutional, economic, and international challenges affecting the implementation of this right in developing countries. The study employs a descriptive-analytical method and draws upon the standards of international human rights law. It first examines the legal and normative status of the right to social security in international instruments and subsequently analyses the obstacles to its implementation in developing countries. The theoretical framework of the study rests on three complementary fields: economic, social and cultural rights, global political economy, and contemporary theories of welfare and social security. The study first sets out the theoretical framework of the right to social security and then examines the domestic and international challenges to its realization. At the domestic level, it considers the weakness of national systems, the absence of data-driven mechanisms for identifying vulnerable groups, the lack of alignment between economic and social policies and human rights principles, and corruption and lack of transparency in the management of resources. One of the principal findings is that weaknesses in national social security systems in developing countries are evident at

three levels: limited population coverage, inadequate and unstable financial resources, and inefficient managerial and institutional structures. A substantial proportion of the labour force is engaged in the informal economy, while informal workers, homemakers, rural populations, temporary workers, and migrants frequently remain outside effective social insurance coverage. Another finding concerns the importance of the financial sustainability of social security systems. Heavy dependence on public budgets means that, in periods of economic crisis, declining government revenues, inflation, reduced tax revenues, or the implementation of austerity policies may result in a reduction in the level of social protection. The study further demonstrates that the absence of data-driven systems impedes the equitable implementation of social security policies. The lack of comprehensive information concerning employment, income, and household circumstances may exclude eligible groups from support and result in the inefficient allocation of limited resources. Establishing integrated and reliable information systems can improve the identification of vulnerable groups, the targeting of support, accountability, and the evaluation of the performance of social security systems. The lack of alignment between economic and social policies and human rights principles is another major finding. In many developing countries, economic policies focus on increasing production, controlling inflation, reducing budget deficits, and attracting investment, while the social effects of such policies on vulnerable groups are not adequately assessed. Austerity measures, reductions in subsidies, and restrictions on welfare expenditure may, in the absence of human rights impact assessments, reduce the level of enjoyment of economic and social rights. Administrative corruption and lack of transparency also constitute significant obstacles. Weak independent auditing, inadequate transparent reporting, political interference, and mismanagement of resources may lead to the waste of social security resources and a decline in public trust. Financial transparency, independent auditing, public oversight, and digital tools can therefore contribute to reducing corruption and improving efficiency. At the international level, the principal finding is that, despite the recognition of the right to social security in international instruments, international law still lacks sufficiently binding mechanisms for financing and guaranteeing the implementation of this right. The ICESCR addresses the realization of these rights within the framework of progressive realization and the use of the maximum available resources, but it does not provide a binding mechanism for guaranteeing financial resources for countries facing severe economic constraints. Existing monitoring mechanisms, particularly those operating at the level of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, are also, in many respects, supervisory and recommendatory in nature. The study further emphasizes the impact of the structure of the global economy and the policies of international financial institutions. Structural adjustment policies, reductions in public expenditure, and restrictions on social subsidies that have featured in certain economic programmes associated with institutions such as the International Monetary Fund and the World Bank may lead to reduced funding for welfare services and the weakening of social security systems. From this perspective, the gap between human rights obligations

and global financial requirements constitutes one of the major factors contributing to the persistence of the crisis surrounding the realization of the right to social security in developing countries. The findings demonstrate that the principal problem concerning the right to social security is not the absence of legal recognition of this right; rather, the fundamental difficulty lies in the weakness of the implementation, financial, and monitoring mechanisms required to transform normative recognition into a real and effectively claimable right. The right to social security enjoys substantial normative support, but domestic and transnational factors continue to restrict its realization in many developing countries. According to the findings, overcoming the present situation requires a balance between economic imperatives and human rights obligations. Strengthening national systems, extending coverage to vulnerable groups, establishing an integrated social welfare data system, increasing transparency and accountability, combating corruption, creating sustainable sources of financing, and assessing the human rights impacts of economic policies are among the measures required. At the international level, it is also necessary to strengthen monitoring mechanisms, develop measurable indicators, require States to provide accurate data, and enhance cooperation between human rights bodies and the ILO. Ultimately, the effective realization of the right to social security requires a transition from a merely normative approach towards an institutional, transparent, data-driven, and measurable system. The establishment of an integrated social welfare information system can facilitate the identification of eligible persons, the monitoring of resource allocation, and the assessment of both the coverage and adequacy of social protection. Such an approach would strengthen the accountability of responsible institutions as well as the possibility of domestic and international oversight. Consequently, the right to social security should be elevated from the level of a general obligation dependent upon States' economic capacity to that of a legal right that is measurable, subject to monitoring, and effectively claimable.

Keywords: Social Security, Human Rights, Developing Countries, International Financial Institutions, Social Justice.



بحران پژوهی در تحقق حق بر تأمین اجتماعی به مثابه حق بشری در کشورهای در حال توسعه

منصور ملکی طولابی^۱، محمد ستایش پور^۲، رضا پریزاد طاسرانی^۳

۱. دانشجوی دکتری حقوق بین الملل عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. رایانامه: mansor.malekitolabi@iau.ac.ir

۲. دانشیار گروه حقوق بین الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه: m.setayeshpur@qom.ac.ir

۳. استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، قم، ایران. رایانامه: Parizad@qom-iau.ac.ir

چکیده

در منظومه حقوق بشر معاصر، تضمین عدالت اجتماعی و صیانت از کرامت انسانی بدون وجود نظامی کارآمد از حمایت‌های اجتماعی ممکن نیست. از همین منظر، حق بر تأمین اجتماعی به عنوان یکی از حقوق بنیادین بشر در اسناد بین المللی شناخته شده و دولت‌ها را مکلف به حمایت از افراد در برابر مخاطرات اقتصادی و اجتماعی ساخته است. با این حال در کشورهای در حال توسعه، تحقق این حق با موانع متعددی روبه‌روست؛ از جمله ضعف زیرساخت‌های نهادی، کمبود منابع مالی، ناکارآمدی نظارت‌های بین المللی و تأثیر سیاست‌های اقتصادی نهادهایی چون صندوق بین المللی پول و بانک جهانی بر ظرفیت اجرایی دولت‌ها. واکاوی این چالش‌ها نشان می‌دهد که فاصله میان شناسایی هنجاری و اجرای عملی این حق، ریشه در نبود ضمانت‌های الزام‌آور و نابرابری ساختاری در نظام مالی جهانی دارد. پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی و در پرتو موازین حقوق بین الملل بشر، ابعاد مفهومی و نهادی این حق را بررسی کرده و بر لزوم بازاندیشی در پیوند میان سیاست‌های اقتصادی جهانی و تعهدات حقوق بشری در راستای تحقق مؤثر حق بر تأمین اجتماعی تأکید می‌ورزد.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۷/۲۶

تاریخ اصلاح:

۱۴۰۵/۰۱/۱۹

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۵/۰۶/۰۷

تاریخ انتشار

برخط:

۱۴۰۵/۰۶/۳۰

واژگان کلیدی: تأمین اجتماعی، حقوق بشر، کشورهای در حال توسعه، نهادهای مالی بین المللی، عدالت اجتماعی.

استناد: ملکی طولابی، منصور؛ ستایش پور، محمد و پریزاد طاسرانی، رضا (۱۴۰۵). بحران پژوهی در تحقق حق بر تأمین اجتماعی به مثابه حق بشری در کشورهای در حال توسعه، *حقوق عمومی تطبیقی*، ۳(۲)، ۱۷۸-۱۳۸. <https://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.14243.1075>



نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه قم

مقدمه

حق بر تأمین اجتماعی از بنیادی‌ترین حقوق اقتصادی و اجتماعی بشر است که به عنوان رکن اصلی تحقق کرامت انسانی و عدالت اجتماعی در اسناد بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته است. ماده ۲۲ و ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸ و ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶، به صراحت بر این حق تأکید دارند و آن را از جمله حقوقی می‌دانند که هر فرد صرفاً به اعتبار انسان بودن از آن برخوردار است (Hassmann, 2010: 81). این رویکرد حقوقی با نگاه برخی نظام‌های دینی از جمله اسلام نیز همخوانی دارد که در آن تأمین اجتماعی به عنوان حقی همگانی و از وظایف حکومت شمرده شده است. همچنین رویه نهادهای حقوق بشری، به ویژه کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نشان‌دهنده، توجه فزاینده به تأمین اجتماعی به عنوان ابزاری برای تحقق توسعه پایدار است که با آموزه‌های اسلامی در زمینه، تکافل اجتماعی همسویی دارد (چیت‌گران و همکاران، ۱۴۰۱: ۸۹).

تأمین اجتماعی در مفهوم گسترده خود شامل حمایت‌های مالی و اجتماعی در برابر بیکاری، بیماری، ازکارافتادگی، سالمندی و سایر مخاطرات اقتصادی و اجتماعی است که زندگی انسانی را تهدید می‌کند (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۱۰). با وجود این جایگاه رفیع هنجاری، تجربه کشورهای درحال توسعه نشان می‌دهد که تحقق عملی حق بر تأمین اجتماعی با موانع ساختاری و نهادی متعددی روبه‌روست. ضعف نظام‌های ملی تأمین اجتماعی، محدودیت منابع مالی، وابستگی شدید به بودجه‌های دولتی و نبود زیرساخت‌های داده‌محور برای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر از مهم‌ترین چالش‌های درون ساختاری در این کشورهاست (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۰۸). در سطح بین‌المللی نیز فقدان تعهد الزام‌آور برای تأمین مالی این حق، ضعف سازوکارهای نظارتی به ویژه در کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی^۱ و تأثیر سیاست‌های اقتصادی نهادهای مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به شکل چشم‌گیری مانع تحقق جامع این حق شده‌اند (De Schutter, 2010: 112). چنین وضعیتی حاکی از آن است که شکاف میان شناسایی حقوقی و اجرای عملی حق بر تأمین اجتماعی، بیش از آنکه ریشه در کمبود مفهومی داشته باشد، ناشی از ضعف ضمانت‌های اجرایی و نابرابری ساختاری در نظام مالی جهانی است.

1. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

از این منظر، بررسی تعهدات سه گانه دولت‌ها در قبال این حق (احترام و حمایت و تحقق)، همراه با تحلیل چالش‌های اجرایی آن در بستر کشورهای در حال توسعه، ضرورتی مضاعف می‌یابد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 158).

پژوهش حاضر با هدف تحلیل جامع حق بر تأمین اجتماعی در چارچوب نظام بین‌المللی حقوق بشر، در دو سطح مورد بررسی قرار می‌گیرد: نخست، تبیین مبانی مفهومی و حقوقی این حق در اسناد بین‌المللی، از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و مقاوله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار؛ و دوم، واکاوی چالش‌های ساختاری و بین‌المللی اجرای این حق در کشورهای در حال توسعه، با تأکید بر محدودیت‌های مالی، ضعف نظارتی و تأثیر سیاست‌های اقتصادی جهانی بر تعهدات دولت‌ها. اهمیت این بررسی در آن است که حق بر تأمین اجتماعی در جهان معاصر، به شاخصی برای ارزیابی عدالت اجتماعی، مشروعیت سیاسی و کارآمدی دولت‌ها تبدیل شده است. در نتیجه، تحلیل نظام‌مند این حق نه تنها در تبیین جایگاه آن در حقوق بین‌الملل بشر مؤثر است، بلکه می‌تواند به بازاندیشی در روابط میان حقوق بشر و اقتصاد جهانی بینجامد؛ رابطه‌ای که در نهایت تعیین می‌کند آیا کرامت انسانی به عنوان مبنای نظم حقوقی جهانی حفظ خواهد شد یا در برابر منطق بازار رنگ خواهد باخت (Fukuda-Parr, 2021: 69).

در منظومه حقوق بشر معاصر، حقوق اقتصادی و اجتماعی به تدریج از جایگاهی حاشیه‌ای به موقعیتی بنیادین در تضمین کرامت انسانی و عدالت اجتماعی ارتقا یافته‌اند. در این میان حق بر تأمین اجتماعی به عنوان یکی از حقوق محوری این دسته، نقشی اساسی در حمایت از افراد در برابر مخاطرات اقتصادی و اجتماعی ایفا می‌کند و در اسناد بین‌المللی متعددی، از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، مورد شناسایی قرار گرفته است (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۱۰). با این حال، صرف شناسایی هنجاری این حق، تضمینی برای تحقق عملی آن فراهم نکرده و تجربه دولت‌ها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، حاکی از شکاف معنادار میان تعهدات حقوقی و واقعیت‌های اجرایی است. بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از پژوهش‌ها یا بر تبیین مفهومی حق بر تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی متمرکز بوده‌اند، یا چالش‌های اجرایی آن را در سطح ملی و عمدتاً با رویکرد توصیفی مورد توجه قرار داده‌اند (حسینی‌الموسوی، ۱۳۹۰؛ نیاورانی و ایزدی، ۱۳۹۷). در مقابل پیوند نظام‌مند میان

ساختار حقوق بین الملل بشر و موانع اجرایی تحقق این حق، به ویژه در بستر کشورهای در حال توسعه و در تعامل با نظم اقتصادی جهانی، کمتر به صورت تحلیلی و انتقادی بررسی شده است. به ویژه نقش عوامل فراملی نظیر ضعف تعهدات الزام آور بین المللی، محدودیت سازوکارهای نظارتی و تأثیر سیاست های نهادهای مالی بین المللی بر ظرفیت دولت ها، همچنان در حاشیه مطالعات حقوقی باقی مانده است (De Schutter, 2010: 112).

از این منظر مسئله اصلی نه در شناسایی حقوقی حق بر تأمین اجتماعی، بلکه در نحوه صورت بندی تعهدات دولت ها و سازوکارهای تضمین اجرای آن در نظام بین المللی حقوق بشر قابل طرح است. این پرسش مطرح می شود که چرا با وجود پذیرش گسترده این حق در اسناد بین المللی، تحقق آن همچنان وابسته به ملاحظات اقتصادی و ظرفیت های مالی دولت ها باقی مانده و از جایگاه یک الزام حقوقی مؤثر برخوردار نشده است. پاسخ به این مسئله مستلزم تحلیلی است که هم زمان ابعاد هنجاری حقوق بین الملل بشر و چالش های ساختاری و نهادی اجرای این حق را مورد توجه قرار دهد. بر همین اساس، مقاله حاضر با بهره گیری از روش توصیفی تحلیلی، درصدد است ضمن تبیین چارچوب مفهومی و حقوقی حق بر تأمین اجتماعی در نظام بین المللی حقوق بشر، چالش های اجرایی تحقق آن را در کشورهای در حال توسعه واکاوی نماید. تمرکز نوشتار بر این است که نشان دهد موانع تحقق این حق صرفاً ناشی از ضعف های داخلی دولت ها نیست، بلکه در بسیاری موارد، ریشه در ساختارهای حقوقی و اقتصادی حاکم بر نظم بین المللی دارد؛ ساختارهایی که تحقق حقوق اجتماعی را در عمل به تعهدی مشروط و غیر الزام آور تقلیل داده اند (Fukuda-Parr, 2021: 69). چنین تحلیلی می تواند به فهم دقیق تر شکاف میان شناسایی هنجاری و اجرای عملی حق بر تأمین اجتماعی و بازاندیشی در سازوکارهای حقوقی حمایت از آن بینجامد.

۱. چارچوب نظری

تحلیل حق بر تأمین اجتماعی در نظام بین المللی حقوق بشر مستلزم بهره گیری از چارچوبی نظری است که بتواند هم زمان ابعاد هنجاری حقوقی، ساختارهای اقتصادی فراملی و الزامات نهادی تحقق این حق را تبیین نماید. اتکای صرف بر رویکردهای توصیفی حقوق بشری، بدون توجه به زمینه های اقتصادی و سیاسی حاکم بر نظام بین المللی، قادر به توضیح شکاف میان شناسایی حقوقی و اجرای عملی حق بر تأمین اجتماعی

نخواهد بود. از این رو، چارچوب نظری پژوهش حاضر بر تلفیق سه حوزه نظری مکمل استوار است: نظریه حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی بشر، تحلیل اقتصاد سیاسی جهانی و نظریه‌های معاصر رفاه و تأمین اجتماعی. در سطح نخست، نظریه حقوق بشر اقتصادی و اجتماعی، مبنای هنجاری پژوهش را تشکیل می‌دهد. بر اساس این رویکرد، حق بر تأمین اجتماعی نه امتیازی سیاست‌محور، بلکه حقی بنیادین و قابل مطالبه است که دولت‌ها در قبال آن دارای تعهدات سه‌گانه احترام، حمایت و تحقق می‌باشند (حسینی‌الموسوی، ۱۳۹۰: ۶۵).

این چارچوب معیارهای حقوقی لازم برای سنجش عملکرد دولت‌ها، از جمله اصل عدم تبعیض استفاده از حداکثر منابع در دسترس و پاسخ‌گویی نهادی را فراهم می‌سازد. با این حال، ادبیات حقوق بشری به‌تنهایی قادر به تبیین چرایی ناتوانی دولت‌ها در اجرای این تعهدات، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه نیست؛ چرا که اغلب محدودیت‌های اجرایی این حق، ماهیتی فراتر از نظام حقوق داخلی دارند. در همین راستا، تحلیل اقتصاد سیاسی جهانی به‌عنوان لایه دوم چارچوب نظری، نقش تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند. این رویکرد بر این فرض استوار است که سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی، ساختار بدهی‌ها، روابط نابرابر قدرت و مداخلات نهادهای مالی بین‌المللی، تأثیر مستقیمی بر ظرفیت دولت‌ها در تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی دارند (De Schutter, 2010: 113). از منظر اقتصاد سیاسی، ناکامی دولت‌ها در تضمین حق بر تأمین اجتماعی را نمی‌توان صرفاً به ضعف مدیریت داخلی یا کمبود منابع تقلیل داد، بلکه باید آن را در بستر نظم اقتصادی جهانی و الزامات تحمیل شده از سوی نهادهایی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی تحلیل کرد. این رویکرد امکان بررسی مسئولیت‌های فراملی و غیرمستقیم در نقض یا تضعیف حقوق اجتماعی را فراهم می‌سازد (Fukuda-Parr, 2021: 68). در سطح سوم، نظریه‌های رفاه اجتماعی و تأمین اجتماعی، چارچوب نهادی و اجرایی تحقق این حق را تبیین می‌کنند. این نظریه‌ها بر نقش دولت در طراحی نظام‌های حمایت اجتماعی، میزان پوشش جمعیتی، کفایت مزایا و پایداری مالی نظام‌های تأمین اجتماعی تأکید دارند (نیاورانی و ایزدی، ۱۳۹۷: ۱۸۵). از این منظر، حق بر تأمین اجتماعی تنها زمانی تحقق می‌یابد که به سازوکارهای نهادی کارآمد، نظام داده‌محور و سیاست‌های مالی هماهنگ با اصول عدالت اجتماعی مجهز باشد. پیوند

این رویکرد با حقوق بشر، امکان ارزیابی میزان انطباق سیاست‌های رفاهی با تعهدات حقوقی دولت‌ها را فراهم می‌آورد.

ترکیب این سه حوزه نظری، چارچوب تحلیلی منسجمی را شکل می‌دهد که بر اساس آن، حق بر تأمین اجتماعی به عنوان نقطه تلاقی حقوق بشر و اقتصاد و سیاست عمومی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این چارچوب حقوق بشر معیار هنجاری، اقتصاد سیاسی تبیین کننده محدودیت‌های ساختاری و نظریه رفاه ابزار تحلیل نهادی تحقق این حق محسوب می‌شود. چنین رویکردی امکان تحلیل چندسطحی چالش‌های داخلی و بین‌المللی تحقق حق بر تأمین اجتماعی را فراهم کرده و از تقلیل مسئله به عوامل صرفاً حقوقی یا اقتصادی جلوگیری می‌کند (Sepúlveda & Nyst, 2012: 159). بر این اساس، چارچوب نظری پژوهش حاضر به گونه‌ای طراحی شده است که بتواند پیوند میان شناسایی هنجاری حق بر تأمین اجتماعی و موانع عملی تحقق آن را در بستر کشورهای در حال توسعه آشکار سازد و نشان دهد که ناکامی در اجرای این حق، حاصل تعامل پیچیده تعهدات حقوقی، ساختارهای اقتصادی جهانی و ظرفیت‌های نهادی دولت‌هاست، نه نتیجه ضعف مفهومی حقوق بشر به عنوان یک نظام هنجاری است.

۲. چالش‌های داخلی

تحقق مؤثر حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، علی‌رغم پذیرش گسترده آن در اسناد بین‌المللی حقوق بشر و در قوانین اساسی بسیاری از کشورها، با چالش‌های ساختاری و نهادی متعددی مواجه است. در این کشورها، اگرچه تعهدات حقوقی دولت‌ها نسبت به تضمین این حق در سطح نظری پذیرفته شده، اما در مرحله اجرا با موانعی نظیر ضعف زیرساخت‌های نهادی، ناکارآمدی نظام‌های بیمه‌ای و حمایتی، کمبود منابع مالی و وابستگی بیش از حد به بودجه عمومی روبه‌روست (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۱۲). افزون بر این، نبود نظام‌های آماری و داده‌محور برای شناسایی دقیق گروه‌های نیازمند، ناهماهنگی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی با الزامات حقوق بشری و نیز گسترش فساد اداری در سطوح اجرایی، مانع از تحقق عادلانه و کارآمد این حق می‌گردد (Munnell et al, 2022: 10).

۲-۱. ضعف نظام‌های ملی تأمین اجتماعی

یکی از مهم‌ترین موانع تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه، ضعف ساختاری و نهادی نظام‌های ملی تأمین اجتماعی است. این ضعف در سه سطح اصلی قابل مشاهده است: نخست، محدود بودن پوشش جمعیتی نظام‌های حمایتی؛ دوم، ناکافی بودن منابع مالی؛ و سوم، وابستگی گسترده این نظام‌ها به بودجه عمومی دولت. در اغلب کشورهای درحال توسعه، نظام‌های تأمین اجتماعی تنها بخش کوچکی از نیروی کار را در برمی‌گیرند، به‌ویژه کارگران بخش غیررسمی، زنان خانه‌دار، روستاییان و مهاجران اغلب از پوشش بیمه‌ای محروم‌اند (ILO, 2021: 6). بر اساس گزارش سازمان بین‌المللی کار، حدود نیمی از جمعیت جهان هیچ‌گونه دسترسی به خدمات تأمین اجتماعی ندارند و این نسبت در آفریقا و جنوب آسیا به بیش از ۷۰ درصد می‌رسد (Ortiz et al, 2019: 11). در کشورهای درحال توسعه، ساختار بازار کار به گونه‌ای است که بخش غیررسمی سهم عمده‌ای از اشتغال را به خود اختصاص می‌دهد. این امر باعث می‌شود مشارکت کارگران در نظام بیمه‌ای اجباری دشوار گردد، زیرا آنان فاقد کارفرمای رسمی و درآمد پایدار هستند. بنابراین، نظام‌های مبتنی بر اشتغال^۱ کارایی خود را در پوشش جمعیت هدف از دست می‌دهند و عملاً عدالت توزیعی مورد نظر در اسناد بین‌المللی محقق نمی‌شود (Barrientos, 2013: 25). این در حالی است که میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در ماده ۹ و نیز مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، اصل پوشش همگانی و شمول گروه‌های آسیب‌پذیر را به‌عنوان حداقل استاندارد نظام‌های تأمین اجتماعی مقرر کرده است (حسینی‌الموسوی، ۱۳۹۰: ۷۵).

در سطح مالی نیز وابستگی شدید نظام‌های تأمین اجتماعی به بودجه عمومی دولت یکی از عوامل اصلی ناپایداری و شکنندگی این نظام‌هاست. در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، منابع مالی تأمین اجتماعی به صورت محدود از محل حق بیمه کارگران و کارفرمایان تأمین می‌شود و سهم دولت در تأمین بودجه بسیار بالاست. در نتیجه هرگونه نوسان اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی یا مالیاتی یا اجرای سیاست‌های ریاضتی به کاهش پوشش خدمات اجتماعی منجر می‌گردد (Mkandawire, 2016: 182). این وابستگی نظام تأمین

اجتماعی را در معرض تصمیم‌های سیاسی کوتاه‌مدت قرار می‌دهد و از استقلال مالی و مدیریتی آن می‌کاهد (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۱۲). افزون بر این، در کشورهایی که بودجه دولت به شدت تحت تأثیر کمک‌های خارجی یا وام‌های بین‌المللی است، سیاست‌های نهادهایی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز بر ساختار تأمین اجتماعی اثرگذار می‌شود و گاه، شرط دریافت وام‌ها، کاهش هزینه‌های رفاهی است (Hickey et al, 2020: 47). کمبود منابع مالی همچنین موجب می‌شود سطح مزایای پرداختی به بیمه‌شدگان پایین و ناکافی باشد و نتواند از آنان در برابر فقر و محرومیت اقتصادی به‌طور مؤثر حمایت کند. این وضعیت با اصل «کفایت مزایا»^۱ که در تفسیر عمومی شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مورد تأکید قرار گرفته، مغایرت دارد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 150). در کشورهای درحال توسعه، مزایای بازنشستگی و مستمری‌ها غالباً کمتر از خط فقر ملی است و روند تورم و نوسانات ارزی ارزش واقعی آن را کاهش می‌دهد (Ortiz et al, 2019: 13). در ایران نیز وابستگی شدید سازمان تأمین اجتماعی به دولت و تأخیر در پرداخت تعهدات دولت به این سازمان، باعث کاهش توان مالی صندوق‌ها و افزایش کسری منابع شده است (اکبری و بهادری جهرمی، ۱۴۰۰: ۸۰).

از منظر نهادی، بخش قابل توجهی از این مشکلات ناشی از ضعف در حکمرانی اقتصادی و نبود نهادهای تخصصی مستقل برای مدیریت و نظارت بر منابع تأمین اجتماعی است. در بسیاری از کشورها، ساختار بوروکراتیک پیچیده، تداخل وظایف میان وزارتخانه‌ها و فقدان چارچوب‌های نظارتی شفاف، مانع از تخصیص بهینه منابع و اجرای مؤثر سیاست‌های حمایتی می‌شود (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004: 31). در چنین شرایطی برنامه‌های حمایتی پراکنده، بدون ارتباط نظام‌مند و با پوشش ناکافی اجرا می‌گردند و در نتیجه، از کارآمدی لازم برای تحقق عدالت اجتماعی برخوردار نیستند (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۱۸). از سوی دیگر، بسیاری از نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه فاقد سازوکارهای بیمه‌ای متناسب با شرایط جمعیتی و اقتصادی خود هستند. برای نمونه در کشورهایی با جمعیت جوان، تمرکز بر حمایت از سالمندان و بازنشستگان بدون گسترش بیمه بیکاری و بیمه سلامت برای جوانان و کارگران موقت، موجب ناهماهنگی میان نیازهای واقعی جامعه و خدمات ارائه شده می‌شود (Ortiz et al, 2019: 13).

۱۴). در مقابل کشورهایی که توانسته‌اند با طراحی نظام‌های چندلایه^۱ از ترکیب بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های مالیاتی و برنامه‌های هدفمند استفاده کنند، به‌طور نسبی موفق‌تر بوده‌اند (Barrientos, 2013: 28).

یکی از بنیادی‌ترین موانع تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه، ضعف ساختاری و نهادی نظام‌های ملی تأمین اجتماعی است. این ضعف را می‌توان در سه سطح به‌هم پیوسته مورد تحلیل قرار داد: محدودیت پوشش جمعیتی، ناپایداری منابع مالی و ناکارآمدی ساختارهای نهادی و مدیریتی. هر یک از این سطوح، به‌تنهایی و در تعامل با یکدیگر، ظرفیت دولت‌ها را برای اجرای تعهدات حقوق بشری در حوزه تأمین اجتماعی به‌شدت تضعیف می‌کند.

در سطح نخست، محدود بودن پوشش جمعیتی نظام‌های تأمین اجتماعی از مهم‌ترین چالش‌های کشورهای درحال توسعه به‌شمار می‌رود. در این کشورها، بخش قابل‌توجهی از جمعیت فعال اقتصادی در بخش غیررسمی اشتغال دارند و از شمول نظام‌های بیمه‌ای مبتنی بر اشتغال رسمی خارج می‌مانند. کارگران غیررسمی، زنان خانه‌دار، روستاییان، شاغلان موقت و مهاجران اغلب فاقد دسترسی مؤثر به خدمات بیمه‌ای و حمایتی هستند (ILO, 2021: 6). بر اساس گزارش‌های سازمان بین‌المللی کار، حدود نیمی از جمعیت جهان به‌طور کامل یا جزئی از پوشش تأمین اجتماعی محروم‌اند و این نسبت در بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیای جنوبی به بیش از ۷۰ درصد می‌رسد (Ortiz et al, 2019: 11). این وضعیت نشان می‌دهد که نظام‌های مبتنی بر اشتغال رسمی، در بستر بازارهای کار غیررسمی و ناپایدار، کارایی لازم برای تحقق اصل پوشش همگانی را از دست می‌دهند (Barrientos, 2013: 25). درحالی‌که ماده ۹ میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و نیز مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار، بر شمول گروه‌های آسیب‌پذیر و دسترسی همگانی به حداقل حمایت‌های اجتماعی تأکید دارند، ساختارهای موجود در بسیاری از کشورهای درحال توسعه با این استانداردها فاصله معناداری دارد (حسینی‌الموسوی، ۱۳۹۰: ۷۵).

در سطح دوم، ناپایداری و ناکفایتی منابع مالی نظام‌های تأمین اجتماعی، مانعی جدی در مسیر تحقق این حق محسوب می‌شود. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، تأمین مالی نظام‌های حمایتی به صورت نامتوازن و عمدتاً متکی بر بودجه عمومی دولت انجام می‌گیرد و سهم حق بیمه‌های مبتنی بر مشارکت اجتماعی محدود است. این وابستگی مالی موجب می‌شود که نظام تأمین اجتماعی در برابر نوسانات اقتصادی، کاهش درآمدهای مالیاتی یا بحران‌های مالی داخلی آسیب‌پذیر باشد (Mkandawire, 2016: 182). پیامد مستقیم این وضعیت، کاهش سطح مزایا و تأخیر در پرداخت مستمری‌ها و ناتوانی در گسترش پوشش حمایتی است. این امر با اصل «کفایت مزایا» که در تفسیر عمومی شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی مورد تأکید قرار گرفته، مغایرت دارد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 150). شواهد تجربی نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، میزان مستمری‌ها و مزایای تأمین اجتماعی کمتر از خط فقر ملی است و تورم و نوسانات اقتصادی، ارزش واقعی این حمایت‌ها را به طور مستمر کاهش می‌دهد (Ortiz et al, 2019: 13). در ایران نیز وابستگی مالی سازمان تأمین اجتماعی به دولت و انباشت بدهی‌های دولتی، موجب تضعیف پایداری صندوق‌ها و افزایش کسری منابع شده است (اکبری و بهادری جهرمی، ۱۴۰۰: ۸۰).

در سطح سوم، ضعف نهادی و حکمرانی ناکارآمد نقش تعیین کننده‌ای در تداوم این چالش‌ها دارد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، ساختارهای مدیریتی نظام تأمین اجتماعی با مشکلاتی نظیر تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری، تداخل وظایف میان نهادهای مختلف، فقدان نهادهای تخصصی مستقل و ضعف سازوکارهای نظارتی مواجه‌اند. این وضعیت مانع از تخصیص بهینه منابع، ارزیابی مستمر عملکرد و پاسخ‌گویی نهادی می‌شود (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004: 31). افزون بر این، برنامه‌های حمایتی اغلب به صورت پراکنده و بدون انسجام نهادی اجرا می‌شوند و در نتیجه، کارآمدی لازم برای تحقق عدالت اجتماعی را ندارند (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۱۸).

از منظر نهادی، ناکارآمدی نظام‌های تأمین اجتماعی همچنین به ناتوانی در انطباق سیاست‌ها با تحولات جمعیتی و اقتصادی بازمی‌گردد. برای نمونه در کشورهایی با جمعیت جوان و بازار کار ناپایدار، تمرکز صرف بر حمایت از سالمندان و بازنشستگان، بدون توسعه بیمه بیکاری، بیمه سلامت و حمایت از شاغلان غیررسمی، موجب شکاف میان نیازهای واقعی جامعه و خدمات ارائه‌شده می‌شود (Ortiz et al, 2019: 13).

۱۴). در مقابل تجربیات تطبیقی نشان می‌دهد کشورهایی که به‌سوی نظام‌های چندلایه متشکل از بیمه‌های اجتماعی، حمایت‌های مالیاتی و برنامه‌های هدفمند حرکت کرده‌اند، در افزایش پوشش و پایداری نظام تأمین اجتماعی موفق‌تر بوده‌اند (Barrientos, 2013: 28).

۲-۲. نبود نظام داده‌محور برای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر

یکی از چالش‌های بنیادین نظام‌های تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه، فقدان ساختارهای داده‌محور و نظام‌های آماری دقیق برای شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر است. اجرای مؤثر برنامه‌های حمایتی و بیمه‌ای مستلزم دسترسی به داده‌های جامع، به‌روز و قابل اعتماد درباره وضعیت اقتصادی، اشتغال، سلامت و ترکیب جمعیتی جامعه است. درحالی‌که بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته توانسته‌اند با ایجاد پایگاه‌های ملی اطلاعات اجتماعی، نظامی یکپارچه برای شناسایی نیازمندان و تخصیص هدفمند منابع ایجاد کنند، کشورهای درحال توسعه همچنان از این ظرفیت حیاتی بی‌بهره‌اند (ILO, 2021: 72). نبود بانک‌های اطلاعاتی منسجم موجب می‌شود سیاست‌گذاران در طراحی و اجرای برنامه‌های حمایتی دچار خطای شناسایی شوند؛ به‌گونه‌ای که برخی از افراد مستحق از پوشش حمایتی بازمانند و در مقابل، منابع محدود به‌صورت ناکارا میان گروه‌های غیرهدف توزیع می‌شود (Gentilini et al, 2022: 5). در بسیاری از کشورهای درحال توسعه، اطلاعات مربوط به وضعیت اشتغال، درآمد و ترکیب خانوارها به‌صورت جزیره‌ای در نهادهای مختلف (وزارت کار، سازمان بیمه، وزارت رفاه و نهادهای محلی) نگهداری می‌شود و هیچ سازوکار مؤثری برای تجمیع و تحلیل داده‌ها وجود ندارد (World Bank, 2020: 23). به همین دلیل، سیاست‌های حمایتی در این کشورها غالباً به‌صورت واکنشی و مقطعی تنظیم می‌شوند، نه بر اساس تحلیل داده‌محور و نیازسنجی واقعی. این ضعف ساختاری سبب می‌شود نظام تأمین اجتماعی نتواند به وظیفه اصلی خود در تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از اقشار فرودست به شکل مؤثر عمل کند (Kidd et al, 2020: 18).

از منظر حقوق بشر نیز فقدان داده‌های قابل اتکا نقض ضمنی اصل «دسترسی برابر و غیرتبعیضی به حمایت اجتماعی» تلقی می‌شود؛ زیرا در غیاب نظام‌های شفاف شناسایی، احتمال نادیده گرفته شدن گروه‌های

خاص - مانند زنان سرپرست خانوار، معلولان، سالمندان روستایی یا مهاجران غیررسمی - افزایش می‌یابد (Barrientos, 2013: 35).

در نتیجه، اجرای ناقص سیاست‌های تأمین اجتماعی موجب بازتولید فقر و نابرابری ساختاری می‌گردد. کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در ارزیابی گزارش‌های ادواری دولت‌ها بارها تأکید کرده است که شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر باید مبتنی بر داده‌های دقیق، قابل اندازه‌گیری و تفکیک شده باشد (Holzmann & Jørgensen, 2001: 17). در ایران نیز همان گونه که برخی پژوهشگران اشاره کرده‌اند، ضعف در نظام‌های آماری و نبود بانک اطلاعات جامع در حوزه رفاه اجتماعی از جمله موانع اصلی تحقق سیاست‌های حمایتی و بیمه‌ای است. هم‌پوشانی داده‌ها میان نهادهایی مانند کمیته امداد و بهزیستی و سازمان تأمین اجتماعی، از یک سو به اتلاف منابع و از سوی دیگر به حذف ناخواسته گروه‌های نیازمند منجر شده است (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۲۰). علاوه بر آن، نبود شفافیت در تبادل داده‌ها و ضعف هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی، موجب ناکارآمدی برنامه‌های هدفمندی یارانه‌ها و طرح‌های حمایتی مشابه شده است (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۲۱).

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهایی که توانسته‌اند پایگاه‌های داده ملی و سامانه‌های الکترونیک یکپارچه برای شناسایی گروه‌های نیازمند ایجاد کنند، در تحقق حق بر تأمین اجتماعی موفق‌تر بوده‌اند. برای نمونه، برنامه Aadhaar در هند یا سامانه «سامانه یکپارچه ثبت اطلاعات»^۱ در شیلی توانسته‌اند با تجمع داده‌های چند منبعی، شفافیت، پاسخ‌گویی و کارایی نظام‌های حمایتی را به‌طور چشمگیری افزایش دهند (Gentilini et al, 2022: 6). این تجربه‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌های اجتماعی مؤثر بدون داده‌های قابل اتکا و نظام‌های نظارتی مبتنی بر تحلیل آماری امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر، توسعه نظام‌های داده‌محور نه تنها ابزاری برای تخصیص بهتر منابع است، بلکه در خدمت تحقق اصل «حق بر مشارکت» نیز قرار دارد. بر اساس تفسیر کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، دولت‌ها موظف‌اند در تدوین و اجرای سیاست‌های تأمین اجتماعی از داده‌های دقیق بهره‌برداری کرده و به شهروندان اجازه دهند در فرآیند تصمیم‌گیری و ارزیابی عملکرد نهادهای حمایتی مشارکت نمایند (Sepúlveda & Nyst, 2012: 153).

باین حال، در نبود سازوکارهای داده محور، نه شفافیت در تصمیم گیری وجود دارد و نه امکان نظارت عمومی فراهم است؛ نتیجه آن که نظام تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه به جای آنکه ابزار عدالت اجتماعی باشد، به ابزاری سیاسی و غیر پاسخگو بدل می شود (Holzmann & Jørgensen, 2001: 19).

کشور / منطقه	نوع نظام داده محور	جمعیت تحت پوشش تأمین اجتماعی	توضیح / مثال عملی	منبع
هند	پایگاه ملی Aadhaar	حدود ۱.۲ میلیارد نفر	امکان هدفمندسازی یارانه ها و پوشش بیمه ای گروه های آسیب پذیر	Gentilini et al, 2022
شیلی	سامانه یکپارچه ثبت اطلاعات	پوشش افزایش یافته ۴۰٪	تجمع داده های چند منبعی، شفافیت و کارایی نظام های حمایتی	World Bank, 2020
آفریقا و جنوب آسیا	ناکافی / جزیره ای	بیش از ۷۰٪ کارگران غیررسمی بدون پوشش	فقدان پایگاه داده یکپارچه، اجرای واکنشی برنامه ها	Ortiz et al, 2019
ایران	جزیره ای / پراکنده	داده دقیق موجود نیست	همپوشانی داده ها میان کمیته امداد، بهزیستی و سازمان تأمین اجتماعی، کاهش اثربخشی سیاست ها	امامی و همکاران، ۱۴۰۲
کشورهای توسعه یافته (نمونه)	پایگاه های ملی یکپارچه	۹۰٪-۹۵ جمعیت تحت پوشش	استفاده از داده های آماری برای تخصیص هدفمند منابع و برنامه ریزی مؤثر	ILO, 2021

۳-۲. عدم همسویی سیاست های اقتصادی و اجتماعی با اصول حقوق بشر

یکی از مهم ترین موانع تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه، نبود همسویی میان سیاست های اقتصادی و اجتماعی با اصول و تعهدات حقوق بشری است. در عمل، بسیاری از این کشورها سیاست های اقتصادی خود را بر پایه شاخص های رشد کلان، کاهش تورم یا جذب سرمایه گذاری خارجی تنظیم می کنند، درحالی که پیامدهای اجتماعی این سیاست ها بر گروه های آسیب پذیر کمتر مورد توجه قرار می گیرد. این شکاف میان اهداف اقتصادی و الزامات حقوق بشر موجب می شود که سیاست های توسعه ای، به جای تقویت عدالت اجتماعی، نابرابری و فقر را بازتولید کنند (Fukuda-Parr, 2021: 59). از دیدگاه حقوق بین الملل بشر، دولت ها موظف اند تمامی برنامه ها و سیاست های اقتصادی خود را با اصول اساسی

مندرج در میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی منطبق سازند. بر اساس تفسیر عمومی شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، سیاست‌های اقتصادی و مالی دولت‌ها باید «در خدمت تحقق حقوق بشر» باشد، نه بالعکس (De Schutter, 2010: 111). اما در کشورهای درحال توسعه، اجرای برنامه‌های تعدیل ساختاری، کاهش یارانه‌ها و خصوصی سازی خدمات اجتماعی، غالباً بدون ارزیابی تأثیرات حقوق بشری آن‌ها صورت می‌گیرد. برای نمونه، اجرای سیاست‌های ریاضتی توصیه شده از سوی نهادهای مالی بین‌المللی در دهه‌های اخیر، در بسیاری از کشورها به کاهش بودجه‌های رفاهی و افزایش فقر منجر شده است (Nolan, 2012: 162). این رویکرد با اصل «عدم پسرفت»^۱ در حقوق بین‌الملل بشر مغایرت دارد؛ اصلی که دولت‌ها را از هرگونه اقدام منجر به کاهش سطح بهره‌مندی افراد از حقوق اقتصادی و اجتماعی منع می‌کند (United Nations, 2013: 18).

در کشورهای درحال توسعه، سیاست‌های کلان اقتصادی عموماً بر رشد کمی تولید و تجارت متمرکز است و کمتر به ابعاد انسانی توسعه، ازجمله دسترسی به خدمات اجتماعی، کاهش فقر و برابری فرصت‌ها توجه می‌شود. این در حالی است که رویکرد «توسعه انسانی»^۲ و «توسعه مبتنی بر حقوق»^۳ بر ضرورت ادغام ارزش‌های کرامت انسانی، برابری و عدالت اجتماعی در تمامی سیاست‌های اقتصادی تأکید دارند (Fukuda-Parr, 2021: 61). در نبود چنین رویکردی حتی رشد اقتصادی مثبت نیز نمی‌تواند به بهبود وضعیت رفاه عمومی منجر شود. چنان‌که مطالعات بانک جهانی نشان داده‌اند، در برخی کشورها با رشد اقتصادی متوسط ۵ درصد، شاخص فقر و نابرابری درآمدی افزایش یافته است، زیرا سیاست‌های توزیعی با اصول عدالت اجتماعی هم‌راستا نبوده‌اند (World Bank, 2020: 25). در ایران نیز همان‌گونه که پژوهش‌های داخلی بیان کرده‌اند، عدم هماهنگی میان سیاست‌های کلان اقتصادی و اجتماعی ازجمله دلایل اصلی ناکامی در تحقق اهداف عدالت‌محور نظام تأمین اجتماعی است (اکبری و بهادری‌جهرمی، ۱۴۰۰: ۸۲). سیاست‌های کوتاه‌مدت اقتصادی، بی‌ثباتی در تخصیص منابع و تغییر مداوم برنامه‌های حمایتی موجب شده است که نظام تأمین اجتماعی به جای تکیه بر اصول حقوق بشری، تابع شرایط مالی دولت باشد (نیاورانی

1. Non-Retrogression

2. Human Development Approach

3. Rights-based Development

و ایزدی، ۱۳۹۷: ۱۸۸). افزون بر این، تمرکز سیاست‌گذاری بر شاخص‌های اقتصادی نظیر رشد تولید ناخالص داخلی و کاهش کسری بودجه، در عمل به حاشیه راندن اهداف اجتماعی مانند کاهش فقر و دسترسی برابر به خدمات حمایتی انجامیده است (آزاددوین و کاشانی، ۱۳۹۷: ۲۳).

در بعد نظری، همسویی میان سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی، مستلزم پذیرش این اصل بنیادین است که «توسعه اقتصادی بدون عدالت اجتماعی، ناقص و ناپایدار است». از دیدگاه عده‌ای تحقق عدالت اجتماعی مستلزم آن است که سیاست‌های اقتصادی نه تنها از رشد اشتغال و تولید حمایت کنند، بلکه به گونه‌ای طراحی شوند که دسترسی گروه‌های کم‌درآمد به نظام‌های حمایتی و بیمه‌ای افزایش یابد (Barrientos, 2013: 42). این امر مستلزم بازنگری در سیاست‌های مالیاتی، یارانه‌ای و بودجه‌ای به گونه‌ای است که منابع عمومی به سمت تأمین نیازهای اولیه و خدمات اجتماعی هدایت شود (ILO, 2021: 89). همچنین نهادهای بین‌المللی از جمله سازمان بین‌المللی کار و برنامه توسعه سازمان ملل بر ضرورت «یکپارچگی سیاستی»^۱ میان اقتصاد و حقوق بشر تأکید دارند. بر اساس گزارش سازمان برنامه توسعه سازمان ملل، هماهنگی میان سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی باید در سه سطح تحقق یابد: نخست، در سطح کلان از طریق لحاظ کردن شاخص‌های حقوق بشری در برنامه‌های توسعه ملی؛ دوم، در سطح اجرایی با ارزیابی اثرات حقوق بشری سیاست‌های مالی و تجاری؛ و سوم، در سطح نظارتی، از طریق مشارکت نهادهای مدنی و نظارت عمومی بر سیاست‌های دولت (United Nations, 2013: 21).

عدم همسویی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی با اصول حقوق بشر، در نهایت، موجب تضعیف مفهوم «حق محور بودن توسعه» می‌شود. توسعه اقتصادی در غیاب تعهد به اصول برابری، عدالت و کرامت انسانی، صرفاً به رشد آماری بدون معنا می‌انجامد و در عمل، به نابرابری پایدار و حذف گروه‌های ضعیف از چرخه حمایت اجتماعی منجر می‌گردد. در مقابل، تجربه کشورهایی که رویکرد حقوق‌محور را در سیاست‌گذاری اتخاذ کرده‌اند - نظیر برزیل با برنامه Bolsa Família یا آفریقای جنوبی با نظام حمایت اجتماعی قانون‌مند - نشان می‌دهد که ادغام اصول حقوق بشر در سیاست‌های اقتصادی نه تنها رشد را متوقف نکرده، بلکه پایداری

توسعه و اعتماد اجتماعی را افزایش داده است (Nolan, 2012: 170). از این رو، تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه در گرو بازتعریف سیاست‌های اقتصادی در چارچوب الزامات حقوق بشری و اتخاذ رویکردی تلفیقی است که هم رشد اقتصادی و هم عدالت اجتماعی را به عنوان دو رکن مکمل توسعه در نظر گیرد.

برخلاف چالش‌های نهادی و ساختاری نظام‌های تأمین اجتماعی که در بند پیشین مورد بررسی قرار گرفت، عدم همسویی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی با اصول حقوق بشر ناظر بر منطق تصمیم‌گیری کلان و جهت‌گیری‌های سیاست‌گذاری دولت‌ها در قبال تعهدات حقوق بشری است. در این سطح مسئله اصلی نه فقدان ظرفیت اجرایی، بلکه تقدم ملاحظات اقتصادی کوتاه‌مدت بر الزامات حقوق بشری در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی است؛ امری که به تضعیف عملی حق بر تأمین اجتماعی می‌انجامد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های اقتصادی بر پایه شاخص‌هایی چون رشد تولید ناخالص داخلی، کنترل تورم، کاهش کسری بودجه یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی طراحی می‌شوند، بی‌آنکه پیامدهای اجتماعی و حقوق بشری این سیاست‌ها به‌طور نظام‌مند مورد ارزیابی قرار گیرد. این رویکرد موجب شکل‌گیری شکاف میان اهداف اقتصادی و تعهدات ناشی از اسناد بین‌المللی حقوق بشر می‌شود و در عمل، گروه‌های آسیب‌پذیر بیشترین هزینه این عدم توازن را متحمل می‌گردند (Fukuda-Parr, 2021: 59).

از منظر حقوق بین‌الملل بشر، چنین وضعیتی با ماهیت الزام‌آور تعهدات دولت‌ها در قبال حقوق اقتصادی و اجتماعی ناسازگار است. بر اساس تفسیر عمومی شماره ۱۹ کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، دولت‌ها موظف‌اند سیاست‌های اقتصادی، مالی و اجتماعی خود را به گونه‌ای تنظیم کنند که در خدمت تحقق حقوق بشر قرار گیرد و نه در تعارض با آن (De Schutter, 2010: 111). با این حال، در عمل سیاست‌هایی نظیر کاهش یارانه‌های اجتماعی، خصوصی‌سازی خدمات عمومی و محدودسازی هزینه‌های رفاهی، غالباً بدون ارزیابی آثار آن‌ها بر حق بر تأمین اجتماعی اجرا می‌شوند. این وضعیت به‌ویژه زمانی مسئله‌ساز می‌شود که چنین سیاست‌هایی منجر به کاهش سطح حمایت‌های اجتماعی موجود گردد؛ امری که با اصل «عدم پسرفت» در حقوق بین‌الملل بشر مغایرت دارد (United Nations, 2013: 18).

در کشورهای در حال توسعه، غلبه نگاه اقتصادی صرف بر سیاست گذاری عمومی موجب شده است که حتی در دوره های رشد اقتصادی نیز بهبود معناداری در شاخص های رفاه اجتماعی مشاهده نشود. پژوهش ها نشان می دهد که در غیاب سیاست های توزیعی و حقوق محور، رشد اقتصادی می تواند هم زمان با افزایش نابرابری و فقر رخ می دهند (World Bank, 2020: 25). این امر نشان می دهد که توسعه اقتصادی، در صورتی که با الزامات حقوق بشری همراه نباشد، الزاماً به تحقق حق بر تأمین اجتماعی منجر نخواهد شد.

در ادبیات معاصر حقوق بشر، رویکرد «توسعه مبتنی بر حقوق» بر ضرورت ادغام اصول کرامت انسانی، برابری و عدالت اجتماعی در تمامی سطوح سیاست گذاری اقتصادی تأکید دارد. بر اساس این رویکرد، سیاست های اقتصادی باید به گونه ای طراحی شوند که دسترسی گروه های کم درآمد و حاشیه ای به نظام های حمایتی و بیمه ای تقویت شود و منابع عمومی در جهت کاهش فقر و نابرابری به کار گرفته شوند (Barrientos, 2013: 42). سازمان بین المللی کار و برنامه توسعه سازمان ملل نیز بر مفهوم «یکپارچگی سیاستی» تأکید کرده اند: مفهومی که مستلزم هم راستاسازی اهداف اقتصادی با تعهدات حقوق بشری در سطح برنامه ریزی، اجرا و نظارت است (ILO, 2021: 89; United Nations, 2013: 21).

در ایران نیز پژوهش های داخلی نشان می دهد که عدم هماهنگی میان سیاست های کلان اقتصادی و سیاست های اجتماعی، یکی از عوامل اصلی ناکامی در تحقق اهداف عدالت محور نظام تأمین اجتماعی است. بی ثباتی در سیاست های اقتصادی، تغییرات مکرر در اولویت های بودجه ای و غلبه ملاحظات مالی کوتاه مدت، موجب شده است که سیاست های حمایتی بیش از آنکه بر مبنای الزامات حقوق بشری تنظیم شوند، تابع شرایط اقتصادی دولت باشند (اکبری و بهادری جهرمی، ۱۴۰۰: ۸۲؛ نیاورانی و ایزدی، ۱۳۹۷: ۱۸۸).

۴-۲. فساد اداری و فقدان شفافیت در مدیریت منابع تأمین اجتماعی

فساد اداری و فقدان شفافیت در مدیریت منابع مالی و نهادی، یکی از جدی ترین موانع تحقق مؤثر حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه به شمار می رود. نظام تأمین اجتماعی به دلیل گردش گسترده منابع مالی، حجم بالای پرداخت ها و پیچیدگی سازوکارهای اداری، همواره در معرض خطر سوء استفاده،

ناکارآمدی و فساد ساختاری قرار دارد (Transparency International, 2023: 12). در بسیاری از کشورها، فقدان شفافیت در فرآیند جمع‌آوری و تخصیص منابع، نبود حسابرسی مستقل و نظارت کارآمد و وابستگی نهادی صندوق‌های بیمه به دولت، بستر مناسبی برای شکل‌گیری فساد مالی و سوءمدیریت فراهم کرده است (Mauro, 1998: 12). در کشورهای درحال توسعه، نهادهای تأمین اجتماعی معمولاً با چالش‌هایی چون انتصاب‌های سیاسی، فقدان حاکمیت شرکتی و ضعف در نظام حسابداری و گزارش‌دهی مواجه‌اند. این عوامل نه تنها کارایی نظام‌های حمایتی را کاهش می‌دهد، بلکه اعتماد عمومی به عدالت توزیعی را نیز خدشه‌دار می‌سازد. هنگامی که شهروندان نسبت به نحوه مصرف حق بیمه‌ها و بودجه‌های رفاهی اطمینان ندارند، مشارکت آنان در نظام بیمه‌ای کاهش یافته و پایداری مالی صندوق‌ها تهدید می‌شود (ILO, 2021: 94). در ایران نیز، به تصریح پژوهش‌های داخلی، مشکلاتی همچون نبود شفافیت در سرمایه‌گذاری‌های سازمان تأمین اجتماعی، تأخیر در ارائه گزارش‌های مالی و نفوذ تصمیم‌گیری‌های سیاسی در مدیریت صندوق‌ها از مهم‌ترین چالش‌های نظام رفاه اجتماعی محسوب می‌شود (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۲۲). آزاددوین و کاشانی (۱۳۹۷: ۲۷) با اشاره به همین موضوع خاطرنشان می‌کنند که نبود سازوکارهای پاسخ‌گویی و نظارت شفاف، موجب اتلاف منابع، افزایش بدهی‌های دولت به صندوق‌ها و ناتوانی در تحقق تعهدات بیمه‌ای شده است. افزون بر این، ساختار متمرکز تصمیم‌گیری در حوزه رفاه و وابستگی سازمان‌های بیمه‌ای به دستگاه‌های اجرایی، مانع از استقلال نهادی و مدیریت حرفه‌ای این سازمان‌هاست.

فساد در نظام تأمین اجتماعی، تنها یک مسئله مالی نیست بلکه به صورت مستقیم بر تحقق حقوق بنیادین بشر تأثیر می‌گذارد. از منظر حقوق بشر، سوءاستفاده از منابع رفاهی، مصداق نقض تعهد دولت‌ها در قبال اصل «استفاده از حداکثر منابع در دسترس» برای تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی است (Fukuda-Parr, 2021: 60). به بیان دیگر، هر میزان از منابعی که در اثر فساد یا سوءمدیریت هدر رود، درواقع از دسترسی شهروندان به خدمات حمایتی و بیمه‌ای کاسته است. ازاین‌رو، کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در تفسیر عمومی شماره ۱۹ بر ضرورت ایجاد نظام‌های شفافیت مالی، نظارت پارلمانی و حسابرسی مستقل در مدیریت صندوق‌های تأمین اجتماعی تأکید کرده است (De Schutter, 2010: 114). بررسی تطبیقی

نشان می‌دهد که در کشورهایی که نظام‌های نظارتی کارآمد و شفافیت اطلاعاتی برقرار است، سطح فساد اداری در حوزه تأمین اجتماعی به میزان چشمگیری کاهش یافته است. برای مثال در کشورهای اسکانداوی، الزام قانونی به انتشار عمومی گزارش‌های مالی صندوق‌های بازنشستگی و بیمه سلامت، نقش مؤثری در افزایش اعتماد عمومی و کارایی مدیریتی ایفا کرده است (Barrientos, 2013: 46). در مقابل در کشورهایی مانند نیجریه یا اوگاندا، فقدان شفافیت مالی و تداخل منافع سیاسی در مدیریت منابع اجتماعی موجب بروز اختلاس‌های گسترده و فروپاشی صندوق‌های بیمه‌ای شده است (Kidd et al, 2020: 19).

فساد اداری همچنین ارتباط تنگاتنگی با ضعف در حاکمیت داده‌ها دارد؛ در غیاب نظام‌های الکترونیک یکپارچه و پایگاه‌های داده شفاف، امکان نظارت بر عملکرد مالی نهادهای تأمین اجتماعی کاهش می‌یابد و تخلفات اداری پنهان می‌ماند. این مسئله به‌ویژه در کشورهایی که اطلاعات بیمه‌شدگان به‌صورت سنتی و غیرسیستمی نگهداری می‌شود، باعث می‌شود بسیاری از منابع مالی بدون کنترل دقیق هزینه گردند (UNDP, 2019: 44). از همین رو توسعه نظام‌های دیجیتال حسابرسی و ثبت برخط تراکنش‌ها در کنار استقلال نهادهای نظارتی، از مهم‌ترین ابزارهای مقابله با فساد در نظام تأمین اجتماعی محسوب می‌شود (Transparency International, 2023: 17).

۳. چالش‌های بین‌المللی

تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای درحال توسعه نه تنها با موانع داخلی همچون ضعف نهادی و کمبود منابع مالی مواجه است، بلکه در سطح بین‌المللی نیز با چالش‌هایی بنیادین روبه‌روست. علی‌رغم شناسایی گسترده این حق در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، سازوکارهای الزام‌آور و تعهدات مالی مشخصی برای تضمین اجرای آن وجود ندارد (Fukuda-Parr, 2021: 59). از سوی دیگر ضعف نهادهای نظارتی، تأثیر مستقیم بحران‌های اقتصادی جهانی، تحریم‌ها و بدهی‌های بین‌المللی، ظرفیت دولت‌ها را در تأمین منابع مالی پایدار برای نظام‌های رفاه اجتماعی محدود ساخته (De Schutter, 2010: 112). افزون بر این، سیاست‌های اقتصادی نهادهای بین‌المللی مالی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، با ترویج الگوهای ریاضتی

و کاهش هزینه‌های اجتماعی، عملاً برخلاف روح اسناد حقوق بشری عمل کرده‌اند (Nolan, 2012: 166).

تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، علاوه بر موانع داخلی مانند محدودیت‌های منابع مالی و ضعف نهادی، با مجموعه‌ای از چالش‌های بین‌المللی نیز مواجه است. این چالش‌ها ناشی از محدودیت‌های ساختاری نظام بین‌الملل، فقدان سازوکارهای الزام‌آور نظارتی و شرایط اقتصادی جهانی است که به طور مستقیم یا غیرمستقیم ظرفیت دولت‌ها در تأمین منابع مالی پایدار برای نظام‌های رفاه اجتماعی را محدود می‌سازد (Fukuda-Parr, 2021: 59; De Schutter, 2010: 112). از منظر حقوقی، هرچند حق بر تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی حقوق بشر از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی (۱۹۶۶) به رسمیت شناخته شده است، اما نظام بین‌المللی فاقد تعهدات الزام‌آور برای تأمین منابع مالی این حق است (Langford, 2017: 245; Sepúlveda & Nyst, 2012: 155). علاوه بر این، ضعف نهادهای نظارتی بین‌المللی و محدودیت‌های مکانیزم‌های پیگیری، موجب شده است که تحقق عملی این حق به طور کامل به اراده و توان اقتصادی دولت‌ها وابسته باشد (Vandenbogaerde, 2013: 28). همچنین، شرایط اقتصادی جهانی، از جمله بحران‌های مالی و بدهی‌های بین‌المللی، بر توان مالی دولت‌ها اثرگذار است و اجرای سیاست‌های رفاهی را در کشورهای در حال توسعه با محدودیت مواجه می‌کند (Ortiz & Cummins, 2013: 19). این عوامل همراه با فقدان حمایت مؤثر نظام بین‌الملل، موجب شده است که تحقق عملی حق بر تأمین اجتماعی در بسیاری از کشورها به سطح آرمانی و غیرقابل دستیابی نزدیک شود (حسینی الموسوی، ۱۳۹۰: ۷۹).

۳-۱. ضعف در خصوص تعهد الزام‌آور در اسناد بین‌المللی نسبت به تأمین مالی حق تأمین اجتماعی

با وجود آنکه حق بر تأمین اجتماعی در زمره حقوق بنیادین بشر در اسناد بین‌المللی شناخته شده است، اما مهم‌ترین ضعف نظام بین‌المللی در این حوزه، فقدان تعهد الزام‌آور نسبت به تأمین مالی این حق است. اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، در مواد ۲۲ و ۲۵ و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی ۱۹۶۶ در ماده ۹، حق بر تأمین اجتماعی را به رسمیت شناخته‌اند؛ با این حال، هیچ‌یک از این اسناد، مکانیسمی الزام‌آور برای تأمین منابع مالی یا حمایت از کشورهایی که از نظر اقتصادی ناتوان از اجرای این حق‌اند،

پیش‌بینی نکرده‌اند (De Schutter, 2010: 108). به تعبیر یکی از صاحب‌نظران، نظام بین‌المللی حقوق بشر در حوزه حقوق اقتصادی و اجتماعی از «فقدان ضمانت اجرایی مالی» رنج می‌برد؛ به این معنا که دولت‌ها تعهد به تحقق این حقوق را پذیرفته‌اند، اما نه به نحوی الزام‌آور در تأمین بودجه و منابع لازم برای آن (Langford, 2017: 245). درواقع، میثاق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی تعهدات دولت‌ها را در قالب «تحقق تدریجی» و «استفاده از حداکثر منابع در دسترس» تعریف می‌کند، بدون آنکه سازوکار الزام‌آوری برای ارزیابی تعهدات مالی کشورها فراهم آورد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 155). این انعطاف حقوقی سبب شده است که بسیاری از دولت‌ها، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، با استناد به محدودیت منابع اقتصادی از اجرای تعهدات خود در قبال حق بر تأمین اجتماعی سر باز زنند، درحالی که این رویکرد مغایر با روح میثاق و اصل کرامت انسانی است (نیاورانی و ایزدی، ۱۳۹۷: ۱۸۶). به بیان دیگر، شناسایی رسمی این حق در سطح بین‌المللی به‌تنهایی منجر به تحقق عملی آن نمی‌شود، زیرا نظام بین‌المللی فاقد سازوکارهای الزام‌آور برای تأمین مالی، ارزیابی عملکرد مالی کشورها و تضمین همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه است (Vandenbogaerde, 2013: 28).

در سطح نهادی نیز هیچ سازمان بین‌المللی ویژه‌ای برای نظارت مالی بر اجرای حق بر تأمین اجتماعی وجود ندارد. کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی صرفاً از طریق بررسی گزارش‌های ادواری کشورها، توصیه‌هایی غیر الزام‌آور صادر می‌کند (Fukuda-Parr, 2021: 61). این ضعف ساختاری موجب شده است که اجرای این حق بیش از آنکه در قالب تعهدات حقوقی تعریف شود، تابع اراده سیاسی و ظرفیت اقتصادی کشورها باشد. حتی مقاله‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار که در مقایسه با سایر اسناد از ضمانت اجرای قوی‌تری برخوردارند، در خصوص تأمین مالی نظام‌های تأمین اجتماعی تعهدات دقیق و قابل پیگیری پیش‌بینی نکرده‌اند. برای مثال، مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ (۱۹۵۲) صرفاً به تعیین حداقل استانداردهای حمایت اجتماعی می‌پردازد، اما هیچ سازوکاری برای الزام دولت‌ها به تخصیص منابع یا تضمین پایداری مالی صندوق‌های بیمه‌ای ارائه نمی‌کند (ILO, 2021: 45).

در چنین وضعیتی، اصل «همبستگی بین‌المللی» و «تعهدات فراملی دولت‌ها» نیز بیشتر جنبه اخلاقی دارد تا حقوقی الزام‌آور. بر اساس تفسیر کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، دولت‌های توسعه‌یافته باید

در حد توان، از کشورهای در حال توسعه در تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی حمایت کنند؛ اما این تعهد نه از نظر حقوقی الزام‌آور است و نه سازوکار مشخصی برای نظارت بر اجرای آن وجود دارد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 160). در نتیجه در عمل بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته ترجیح می‌دهند کمک‌های مالی خود را در قالب کمک‌های داوطلبانه و نه تعهدات الزام‌آور مبتنی بر حقوق بشر، ارائه دهند (De Schutter, 2010: 113).

از سوی دیگر، ساختار نظام مالی جهانی نیز به گونه‌ای است که با الزامات تحقق حق بر تأمین اجتماعی در تضاد قرار دارد. نهادهای مالی بین‌المللی نظیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در سیاست‌های خود به دولت‌ها توصیه می‌کنند هزینه‌های عمومی را کاهش داده و یارانه‌های اجتماعی را محدود سازند تا ثبات مالی حاصل شود (Nolan, 2012: 164). این سیاست‌ها که عمدتاً در چارچوب «برنامه‌های تعدیل ساختاری» اجرا می‌شوند، عملاً موجب کاهش بودجه خدمات رفاهی و تضعیف نظام‌های تأمین اجتماعی شده‌اند. به همین سبب، برخی پژوهشگران معتقدند که فقدان تعهد الزام‌آور برای تأمین مالی این حق، نه صرفاً ضعف حقوقی، بلکه نتیجه ساختار اقتصادی نابرابر در نظام بین‌المللی است که حقوق بشر را تابع ملاحظات مالی کرده است (Fukuda-Parr, 2021: 63).

در سطح هنجاری، این وضعیت منجر به شکل‌گیری نوعی «شکاف عدالت مالی جهانی» شده است؛ به گونه‌ای که کشورهای فقیرتر علی‌رغم پذیرش تعهدات بین‌المللی، به دلیل فقدان سازوکارهای حمایتی جهانی، قادر به اجرای مؤثر حق بر تأمین اجتماعی نیستند. در حالی که اسناد بین‌المللی متعددی، از جمله جهانی حقوق بشر و اصول ماستریخت درباره تعهدات فراملی (۲۰۱۱) بر ضرورت همبستگی بین‌المللی تأکید دارند، هیچ نظام الزام‌آوری برای تقسیم عادلانه بار مالی تحقق این حقوق ایجاد نشده است (Vandenbogaerde, 2013: 30). در نتیجه شکاف میان کشورهای شمال و جنوب در تأمین منابع مالی برای حمایت اجتماعی همچنان پابرجاست و تحقق عملی این حق در بسیاری از جوامع به آرمانی دست‌نیافتنی تبدیل شده است (حسینی‌الموسوی، ۱۳۹۰: ۷۹).

در نتیجه، ضعف تعهدات الزام‌آور مالی، یکی از مهم‌ترین موانع عملی تحقق حق بر تأمین اجتماعی در سطح جهانی است و بدون اصلاح نظام حقوقی بین‌المللی و ایجاد سازوکارهای مالی پایدار، اجرای این حق همچنان به سطح توصیه و آرمان اخلاقی محدود خواهد ماند. (Sepúlveda & Nyst, 2012: 160)

۳-۲. ضعف مکانیسم‌های نظارتی

یکی از چالش‌های جدی تحقق حق بر تأمین اجتماعی در سطح بین‌المللی، ضعف سازوکارهای نظارتی در نظام حقوق بشر، به‌ویژه در چارچوب کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد است. این کمیته که به‌عنوان نهاد نظارتی میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی فعالیت می‌کند، تنها اختیار بررسی گزارش‌های ادواری دولت‌ها را دارد و از قدرت الزام‌آور یا صلاحیت قضایی برای اجرای مستقیم تعهدات برخوردار نیست (De Schutter, 2010: 120). این امر موجب شده است که تعهدات دولت‌ها در حوزه تأمین اجتماعی عمدتاً در سطح «توصیه‌ای» باقی بماند و ضمانت اجرایی مؤثری برای اصلاح سیاست‌ها و برنامه‌های ملی ایجاد نشود (Langford, 2017: 251).

کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی بر اساس ماده ۱۶ میثاق، از دولت‌های عضو می‌خواهد که گزارش‌هایی در خصوص اقدامات انجام‌شده برای تحقق حقوق اقتصادی و اجتماعی، ازجمله حق بر تأمین اجتماعی، ارائه دهند. با این حال، بسیاری از دولت‌ها یا در ارائه گزارش تأخیر دارند، یا گزارش‌ها فاقد داده‌های کمی و قابل ارزیابی است. افزون بر این، تصمیم‌ها و ملاحظات پایانی کمیته^۱ ماهیتی غیر الزام‌آور دارد و صرفاً جنبه توصیه‌ای دارد (Craven, 1995: 123). به همین دلیل، حتی کشورهایی که از اجرای تعهدات خود در حوزه تأمین اجتماعی غفلت کرده‌اند، صرفاً با انتقاد عمومی مواجه می‌شوند و نه با اقدامات الزام‌آور حقوقی. در عمل، ضعف در ساختار نهادی کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی به چند عامل اساسی بازمی‌گردد. نخست، نبود سازوکار پیگیری و ارزیابی پس از صدور توصیه‌ها^۲ باعث می‌شود که اجرای پیشنهادها کمیته توسط دولت‌ها به‌طور جدی نظارت نشود؛ دوم، محدود بودن منابع مالی و اداری کمیته مانع از آن است که بتواند به‌صورت فعالانه شکاف‌های اطلاعاتی یا نقض‌های مستمر را شناسایی کند

1. Concluding Observations

2. Follow-up Mechanisms

(Leckie & Gallagher, 2006: 82)؛ سوم، ترکیب اعضای کمیته که از میان کارشناسان مستقل انتخاب می‌شوند، گرچه از منظر تخصصی مزیت محسوب می‌شود، اما به دلیل نبود اختیارات قضایی، توانایی آن‌ها در الزام دولت‌ها به اصلاح سیاست‌ها محدود است (Vandenbogaerde, 2013: 29).

در سال ۲۰۰۸ با تصویب «پروتکل اختیاری میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی»، امکان ارائه شکایت‌های فردی به کمیته فراهم شد، اما این مکانیسم نیز به دلیل شرط رضایت دولت‌ها برای پذیرش صلاحیت کمیته، کارایی محدودی دارد. تا سال ۲۰۲۴ تنها حدود ۲۵ کشور پروتکل را تصویب کرده‌اند که بخش اعظم آن‌ها کشورهای توسعه‌یافته‌اند (Fukuda-Parr, 2021: 64). در نتیجه اکثریت کشورهای در حال توسعه که با نقض گسترده حقوق اجتماعی از جمله حق بر تأمین اجتماعی مواجه‌اند، خارج از حوزه نظارتی مؤثر این پروتکل قرار دارند (Nolan, 2012: 169). از سوی دیگر، ضعف مکانیسم‌های نظارتی به فقدان معیارهای کمی و شاخص‌های عینی برای سنجش پیشرفت دولت‌ها در اجرای حق بر تأمین اجتماعی نیز بازمی‌گردد. کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در تفسیر عمومی شماره ۱۹ خود اگرچه بر ضرورت گزارش‌دهی کمی تأکید کرده، اما نظامی استاندارد برای ارزیابی شاخص‌هایی نظیر پوشش جمعیتی، کفایت مزایا یا پایداری مالی ارائه نکرده است (Sepúlveda & Nyst, 2012: 157). همین ابهام مفهومی سبب می‌شود دولت‌ها بتوانند با ارائه گزارش‌های کیفی و غیرقابل سنجش، از پاسخ‌گویی واقعی بگریزند (ILO, 2021: 103).

در بُعد سیاسی نیز نهادهای نظارتی سازمان ملل غالباً از نفوذ کافی برای الزام دولت‌ها برخوردار نیستند. به تعبیر عده‌ای، «نظارت بر حقوق اقتصادی و اجتماعی در نظام بین‌المللی بیشتر بر مبنای اعتماد متقابل است تا الزام حقوقی» (Craven, 1995: 128). به همین دلیل، بسیاری از کشورها اجرای توصیه‌های کمیته را به اولویت‌های سیاسی و اقتصادی داخلی خود منوط می‌سازند. افزون بر آن، رقابت‌های سیاسی میان دولت‌ها و عدم تمایل کشورهای توسعه‌یافته به پذیرش نظارت‌های گسترده‌تر، موجب شده است که کمیته نتواند نظام مؤثری برای ارزیابی تعهدات فراملی کشورها ایجاد کند (De Schutter, 2010: 121).

در مقایسه با نظام‌های منطقه‌ای حقوق بشر، این ضعف نهادی بیشتر آشکار می‌شود. در اروپا، دیوان اروپایی حقوق بشر با اختیارات قضایی گسترده می‌تواند دولت‌ها را به پرداخت غرامت یا اصلاح قوانین ملزم

کند، درحالی که کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی فاقد چنین صلاحیتی است (Langford, 2017: 254). در نتیجه ضمانت اجرای حقوق اقتصادی و اجتماعی در نظام جهانی نسبت به نظام‌های منطقه‌ای بسیار ضعیف‌تر است و این امر به استمرار نقض‌های ساختاری در حوزه تأمین اجتماعی انجامیده است (نیاورانی و ایزدی، ۱۳۹۷: ۱۹۲). از منظر نظری نیز ضعف مکانیسم‌های نظارتی، بازتاب غلبه رویکرد «توصیه‌محور» در حقوق بین‌الملل بشر نسبت به حقوق اقتصادی و اجتماعی است. درحالی که حقوق مدنی و سیاسی از سازوکارهای الزام‌آور، دادگاه‌های بین‌المللی و نهادهای داوری برخوردارند، حقوق اجتماعی عمدتاً در سطح گفت‌وگو باقی مانده است (Fukuda-Parr, 2021: 62).

از همین رو تا زمانی که کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی به نهادهایی با صلاحیت شبه‌قضایی و منابع مالی کافی تجهیز نشود، تحقق واقعی حق بر تأمین اجتماعی در سطح جهانی، بیش از آنکه مسئله‌ای حقوقی باشد، یک آرمان اخلاقی باقی خواهد ماند (Nolan, 2012: 171) و همچنین سازوکارهای حل اختلاف کار، صرفاً ابزار پایان دادن به اختلافات فردی نیستند، بلکه می‌توانند در کاهش نابرابری ساختاری میان کارگر و کارفرما و تحقق عدالت اجتماعی نقش داشته باشند. در این میان، وجود دادگاه‌های تخصصی کار و نهادهای مشارکتی، امکان حمایت مؤثرتر از حقوق کارگران را فراهم می‌کند (هداوند و سلگی، ۱۴۰۴: ۱۵۷).

در نهایت برای اصلاح این وضعیت، بسیاری از پژوهشگران پیشنهاد کرده‌اند که نظام نظارتی میثاق باید با ایجاد شاخص‌های کمی، مکانیزم‌های پیگیری و الزام دولت‌ها به ارائه داده‌های قابل سنجش تقویت شود. همچنین، گسترش صلاحیت کمیته در رسیدگی به شکایت‌های جمعی و همکاری نزدیک‌تر با نهادهایی چون سازمان بین‌المللی کار و سازمان توسعه برنامه ملل متحد می‌تواند به ارتقای کارایی نظارت بین‌المللی بر اجرای حق بر تأمین اجتماعی یاری رساند (Leckie & Gallagher, 2006: 84).

۳-۳. تأثیر تحریم‌ها، بحران‌های اقتصادی جهانی و بدهی‌های بین‌المللی بر توان مالی دولت‌ها

یکی از موانع بنیادین تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، تأثیر مستقیم و غیرمستقیم تحریم‌های اقتصادی، بحران‌های مالی جهانی و بدهی‌های بین‌المللی بر ظرفیت مالی دولت‌هاست. حق بر

تأمین اجتماعی در ذات خود متکی به وجود منابع مالی پایدار و نظام بودجه‌ای مقاوم است؛ باین حال، تحولات اقتصادی بین‌المللی و سیاست‌های اقتصادی ناعادلانه ساختار جهانی، توان دولت‌ها را در تأمین مالی این حق به شدت تضعیف کرده است (Nolan, 2012: 173). در این میان تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه و چندجانبه که اغلب با اهداف سیاسی اعمال می‌شوند، پیامدهایی عمیق بر نظام‌های رفاه اجتماعی بر جای می‌گذارند. چنان که برخی تصریح کرده‌اند، تحریم‌ها اگرچه به ظاهر ابزارهای سیاست خارجی‌اند، اما در عمل منجر به نقض گسترده حقوق اقتصادی و اجتماعی، به‌ویژه حق بر تأمین اجتماعی، می‌شوند؛ زیرا موجب اختلال در دسترسی دولت‌ها به منابع مالی، دارایی‌های ارزی و خدمات بانکی بین‌المللی می‌گردند (De Schutter, 2010: 126).

تحریم‌ها معمولاً با ایجاد محدودیت در تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و مبادلات مالی، توان دولت‌ها را در تأمین منابع لازم برای صندوق‌های بیمه‌ای، حقوق بازنشستگی و خدمات اجتماعی کاهش می‌دهند (Fukuda-Parr, 2021: 67). در کشورهای تحریم شده، دولت‌ها غالباً ناچار می‌شوند منابع عمومی را به سمت هزینه‌های ضروری امنیتی یا واردات کالاهای اساسی هدایت کنند و این امر منجر به کاهش شدید بودجه بخش‌های اجتماعی می‌گردد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 163). افزون بر این، تحریم‌ها بر شاخص‌های کلان اقتصادی نظیر تورم، اشتغال و نرخ فقر تأثیر منفی گذاشته و به‌صورت غیرمستقیم موجب کاهش حق برخورداری از حمایت اجتماعی می‌شوند (UNDP, 2022: 41). به‌عنوان نمونه، گزارش برنامه توسعه ملل متحد درباره کشورهای خاورمیانه نشان می‌دهد که تحریم‌های مالی طی دهه اخیر، منجر به کاهش میانگین پوشش بیمه‌ای به میزان بیش از ۳۰ درصد در برخی کشورها شده است (UNDP, 2022: 44). در کنار تحریم‌ها، بحران‌های اقتصادی جهانی نیز بر ظرفیت مالی دولت‌ها برای تأمین اجتماعی اثرگذارند. بحران مالی جهانی ۲۰۰۸، همه‌گیری کووید-۱۹ و نوسانات قیمت انرژی نمونه‌هایی از بحران‌های بین‌المللی‌اند که با کاهش رشد اقتصادی، کاهش درآمدهای مالیاتی و افزایش هزینه‌های عمومی، نظام‌های رفاه اجتماعی را تحت فشار قرار داده‌اند (Ortiz & Cummins, 2013: 19).

برخی مطالعات نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورها، واکنش دولت‌ها به بحران‌های اقتصادی در قالب سیاست‌های ریاضتی، نه تنها باعث کاهش هزینه‌های اجتماعی شد، بلکه شکاف طبقاتی و فقر را تشدید

کرد. در این شرایط، تعهد دولت‌ها به تحقق حق بر تأمین اجتماعی عملاً به نفع اولویت‌های مالی کوتاه‌مدت کنار گذاشته شد (Nolan, 2012: 176). به علاوه، بحران بدهی‌های بین‌المللی یکی دیگر از موانع جدی در مسیر تحقق این حق است. کشورهای درحال توسعه غالباً بخش قابل توجهی از درآمدهای عمومی خود را صرف بازپرداخت بدهی‌های خارجی می‌کنند، درحالی که طبق اصول حقوق بشر، این منابع باید برای تضمین حقوق اقتصادی و اجتماعی شهروندان مورد استفاده قرار گیرد (Vandenbogaerde, 2013: 27). برخی پژوهشگران معتقدند که سازوکارهای وام‌دهی بین‌المللی، به ویژه سیاست‌های تحمیلی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، از طریق شرط‌گذاری‌های مالی و اعمال برنامه‌های تعدیل ساختاری، موجب کاهش بودجه‌های اجتماعی و تضعیف نظام‌های حمایت اجتماعی شده‌اند (O'Connell, 2011: 363). این وضعیت، درواقع نقض غیرمستقیم تعهد دولت‌ها به «استفاده از حداکثر منابع در دسترس» طبق ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی تلقی می‌شود.

از سوی دیگر، بدهی‌های خارجی نه تنها منابع مالی دولت‌ها را تحلیل می‌برد، بلکه وابستگی ساختاری آن‌ها را به سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی افزایش می‌دهد. این امر در تضاد با اصل خودمختاری اقتصادی دولت‌ها در اجرای حقوق بشر است. طبق دیدگاه برخی، نظام مالی جهانی به گونه‌ای طراحی شده است که دولت‌های بدهکار برای حفظ اعتبار مالی خود، ناچارند به کاهش مخارج اجتماعی و حذف یارانه‌های حمایتی روی آورند و این سیاست‌ها مستقیماً به نقض حق بر تأمین اجتماعی می‌انجامد (Langford, 2017: 255). درواقع، بدهی‌های خارجی و بحران‌های مالی جهانی، دولت‌ها را در وضعیتی قرار می‌دهد که میان پایداری مالی و تعهدات حقوق بشری باید یکی را انتخاب کنند؛ انتخابی که در اکثر موارد به زیان حقوق اجتماعی شهروندان تمام می‌شود (Ortiz & Cummins, 2013: 23). در کشورهای درحال توسعه، اثر هم‌زمان تحریم‌ها و بحران‌های مالی، نوعی «فقر نهادی مضاعف» ایجاد کرده است؛ به این معنا که نه تنها منابع مالی کاهش یافته، بلکه نهادهای اجرایی تأمین اجتماعی نیز در معرض فروپاشی قرار گرفته‌اند (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۱۲). افزون بر آن، تحریم‌ها موجب کاهش همکاری‌های بین‌المللی و انتقال دانش فنی در حوزه سیاست‌های اجتماعی شده‌اند و این امر ظرفیت نهادهای ملی برای نوآوری و اصلاح نظام تأمین اجتماعی را محدود کرده است (ILO, 2021: 117). در چنین شرایطی، نقش جامعه جهانی در

پیشگیری از آثار ثانویه تحریم‌ها و بحران‌های مالی بر حقوق اجتماعی اهمیت دوچندان می‌یابد. بر اساس اصول ماستریخت درباره تعهدات فراملی دولت‌ها (۲۰۱۱)، کشورها باید از اتخاذ یا اجرای سیاست‌های اقتصادی‌ای که منجر به نقض حقوق اقتصادی و اجتماعی در سایر کشورها می‌شود خودداری کنند؛ اما در عمل، این اصل به ندرت رعایت می‌شود (Fukuda-Parr, 2021: 69).

یکی از موانع بنیادین تحقق حق بر تأمین اجتماعی در کشورهای در حال توسعه، تأثیر مستقیم و غیرمستقیم تحریم‌های اقتصادی، بحران‌های مالی جهانی و بدهی‌های بین‌المللی بر ظرفیت مالی دولت‌هاست. تحقق این حق مستلزم وجود منابع مالی پایدار و نظام بودجه‌ای مقاوم است؛ با این حال، تحولات اقتصادی بین‌المللی و فشارهای بیرونی، توان دولت‌ها را در تأمین مالی مؤثر نظام‌های رفاه اجتماعی محدود ساخته است (Nolan, 2012: 173). تحریم‌های اقتصادی یک‌جانبه و چندجانبه که اغلب با اهداف سیاسی اعمال می‌شوند، موجب اختلال در دسترسی دولت‌ها به منابع مالی، دارایی‌های ارزی و سیستم‌های بانکی بین‌المللی شده و اجرای برنامه‌های اجتماعی را دشوار می‌سازند (De Schutter, 2010: 126). محدودیت‌های تحریمی همچنین با کاهش تجارت خارجی، سرمایه‌گذاری و جریان‌های مالی، منابع عمومی دولت‌ها را به شدت کاهش می‌دهد؛ در نتیجه، بودجه‌بندی برای حقوق بازنشستگی، بیمه درمانی و سایر خدمات اجتماعی به نحو قابل توجهی تضعیف می‌شود (Fukuda-Parr, 2021: 67). علاوه بر تحریم‌ها، بحران‌های اقتصادی جهانی، از جمله بحران مالی ۲۰۰۸، همه‌گیری کووید-۱۹ و نوسانات قیمت انرژی، موجب کاهش رشد اقتصادی و کاهش درآمدهای مالیاتی و افزایش هزینه‌های عمومی شده‌اند و به همین دلیل فشار مضاعفی بر نظام‌های رفاه اجتماعی وارد آورده‌اند (Ortiz & Cummins, 2013: 19). واکنش دولت‌ها به این بحران‌ها در بسیاری از موارد شامل سیاست‌های ریاضتی داخلی و کاهش هزینه‌های اجتماعی بوده که شکاف طبقاتی و فقر را تشدید کرده و تعهدات دولت‌ها به حق بر تأمین اجتماعی را محدود ساخته است (Nolan, 2012: 176).

بحران بدهی‌های بین‌المللی نیز مانع جدی دیگری در مسیر تأمین منابع برای حق بر تأمین اجتماعی است. کشورهای در حال توسعه بخش عمده‌ای از درآمد عمومی خود را صرف بازپرداخت بدهی‌های خارجی می‌کنند، در حالی که اصول حقوق بشر تأکید دارند این منابع باید در خدمت تضمین حقوق اقتصادی و

اجتماعی شهروندان به کار گرفته شود (Vandenbogaerde, 2013: 27). این وضعیت، در بسیاری از کشورها، دولت‌ها را بین حفظ پایداری مالی و اجرای تعهدات حقوق بشری قرار می‌دهد؛ انتخاب غالباً به زیان حقوق اجتماعی شهروندان تمام می‌شود (Ortiz & Cummins, 2013: 23). در کشورهای درحال توسعه، اثر هم‌زمان تحریم‌ها و بحران‌های مالی نوعی «فقر نهادی مضاعف» ایجاد کرده است؛ به این معنا که نه تنها منابع مالی کاهش یافته، بلکه نهادهای اجرایی تأمین اجتماعی نیز در معرض فرسایش و محدودیت عملکرد قرار گرفته‌اند (امامی کریم و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۱۲). افزون بر این، محدودیت در همکاری‌های بین‌المللی و انتقال دانش فنی، ظرفیت نهادهای ملی برای نوآوری و اصلاح نظام تأمین اجتماعی را کاهش داده و اجرای مؤثر این حق را پیچیده‌تر ساخته است (ILO, 2021: 117).

در چنین شرایطی، نقش جامعه بین‌المللی در حمایت از کشورهای درحال توسعه و پیشگیری از آثار ثانویه تحریم‌ها و بحران‌های مالی بر حقوق اقتصادی و اجتماعی اهمیت دوچندان می‌یابد. بر اساس اصول ماستریخت درباره تعهدات فراملی دولت‌ها (۲۰۱۱)، کشورها موظف‌اند از اتخاذ یا اجرای سیاست‌هایی که موجب نقض حقوق اقتصادی و اجتماعی در سایر کشورها می‌شود خودداری کنند؛ اما در عمل، رعایت این اصل غالباً محدود به تعهدات اخلاقی باقی مانده است (Fukuda-Parr, 2021: 69).

۳-۴. نقش نهادهای بین‌المللی مالی و سیاست‌های ریاضتی در تضعیف تحقق حق تأمین اجتماعی

نهادهای بین‌المللی مالی به‌ویژه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، از دهه ۱۹۸۰ تاکنون نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌گیری سیاست‌های اقتصادی کشورهای درحال توسعه ایفا کرده‌اند. در چارچوب برنامه‌های «تعدیل ساختاری» و سیاست‌های موسوم به «ریاضت اقتصادی»، این نهادها با هدف تثبیت اقتصاد کلان، کاهش بدهی و جذب سرمایه خارجی، به دولت‌ها توصیه یا الزام کرده‌اند که هزینه‌های عمومی، ازجمله مخارج مربوط به تأمین اجتماعی را کاهش دهند (Ortiz & Cummins, 2013: 25). این سیاست‌ها هرچند از منظر مالی در کوتاه‌مدت منجر به کاهش کسری بودجه می‌شوند، اما در بلندمدت اثرات ویرانگری بر نظام‌های رفاه اجتماعی، سطح فقر و نابرابری اجتماعی برجای گذاشته‌اند (Nolan, 2012: 180). درواقع فلسفه سیاست‌های ریاضتی مبتنی بر این فرض است که کاهش مداخله دولت در حوزه‌های

اجتماعی، موجب افزایش بهره‌وری اقتصادی خواهد شد؛ حال آنکه تجربه کشورهای متعدد نشان داده است که چنین سیاست‌هایی به تضعیف نهادهای تأمین اجتماعی، افزایش ناامنی شغلی و حذف خدمات حمایتی از گروه‌های آسیب‌پذیر منجر می‌شود (Kentikelenis et al, 2016: 319). عده‌ای به درستی خاطرنشان می‌سازند که برنامه‌های ریاضتی تحمیل شده توسط صندوق بین‌المللی پول به‌ویژه در کشورهای آفریقایی و آمریکای لاتین، باعث کاهش چشمگیر بودجه‌های آموزش، بهداشت و حمایت اجتماعی شده و در نتیجه نقض مستقیم حقوق اقتصادی و اجتماعی را در پی داشته‌اند (Stiglitz, 2002: 49).

برنامه‌های تعدیل ساختاری^۱ که از سوی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ اجرا شدند، دولت‌های بدهکار را ملزم کردند تا با کاهش یارانه‌ها، خصوصی‌سازی خدمات عمومی و آزادسازی تجارت، تراز مالی خود را بهبود بخشند. در این میان، هزینه‌های رفاه اجتماعی اغلب نخستین بخشی بود که قربانی این سیاست‌ها شد (De Schutter, 2010: 135). گزارش‌های کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز نشان می‌دهد که در نتیجه اجرای این برنامه‌ها، نرخ فقر و محرومیت در بسیاری از کشورهای آفریقایی، آسیایی و آمریکای لاتین افزایش یافت و نابرابری‌های درآمدی تشدید شد (Fukuda-Parr, 2021: 72). کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی در چندین تفسیر عمومی و گزارش سالانه خود هشدار داده است که سیاست‌های ریاضتی نباید منجر به نقض حقوق اقتصادی و اجتماعی گردد و دولت‌ها موظف‌اند پیش از اجرای چنین برنامه‌هایی، ارزیابی تأثیر حقوق بشری انجام دهند. باین‌حال، در عمل، مشروط‌سازی وام‌ها توسط نهادهای مالی بین‌المللی، غالباً بدون توجه به معیارهای حقوق بشر صورت می‌گیرد (Sepúlveda & Nyst, 2012: 170). از نقطه نظر پژوهشگرانی، صندوق بین‌المللی پول از طریق تعیین شاخص‌های کلان اقتصادی مانند «نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی» یا «کسری بودجه»، معیارهایی صرفاً اقتصادی را مبنای ارزیابی دولت‌ها قرار داده و در نتیجه، ملاحظات عدالت اجتماعی و تعهدات حقوق بشری را به حاشیه رانده است (Langford, 2017: 258).

پیامدهای این سیاست‌ها در کشورهای در حال توسعه آشکار است؛ در بسیاری از کشورها خصوصی‌سازی خدمات بازنشستگی، بیمه درمانی و حمایت از بیکاران، منجر به حذف اقشار کم‌درآمد از پوشش تأمین

اجتماعی شده است (ILO, 2021: 124). محققانی در مطالعه‌ای تطبیقی نشان داده‌اند که برنامه‌های ریاضتی مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول با کاهش هزینه‌های رفاه اجتماعی به میزان میانگین ۲۵ درصد در ۵۰ کشور در حال توسعه همراه بوده است (Kentikelenis et al, 2016: 124). افزون بر این، کاهش بودجه‌های اجتماعی در شرایط بحران‌های اقتصادی، مانند بحران مالی ۲۰۰۸ یا همه‌گیری کووید-۱۹، موجب شده که نظام‌های تأمین اجتماعی نتوانند نقش تثبیت‌کننده خود را در برابر شوک‌های اقتصادی ایفا کنند (UNDP, 2022: 53).

در سطح نظری این سیاست‌ها با اصول بنیادین حقوق بشر بین‌الملل، از جمله ماده ۲ میثاق حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی که دولت‌ها را به استفاده از «حداکثر منابع در دسترس» ملزم می‌سازد، در تعارض‌اند. زیرا سیاست‌های ریاضتی عملاً دولت‌ها را وادار می‌سازد تا منابع مالی را از حوزه‌های اجتماعی به سمت بازپرداخت بدهی‌ها و ثبات اقتصادی منتقل کنند (O'Connell, 2011: 538). افزون بر آن، فقدان تعهد الزام‌آور صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نسبت به رعایت حقوق بشر در طراحی و اجرای سیاست‌ها، موجب تداوم این وضعیت شده است. در حالی که منشور سازمان ملل متحد بر همکاری بین‌المللی برای ارتقای حقوق بشر تأکید دارد، این نهادها اغلب با توجیه «بی‌طرفی اقتصادی»، از پذیرش مسئولیت در قبال پیامدهای اجتماعی سیاست‌های خود سر باز می‌زنند (De Schutter, 2010: 138). به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، سیاست‌های ریاضتی با کاهش دستمزد واقعی، افزایش بیکاری و حذف یارانه‌های ضروری، باعث گسترش فقر و کاهش سطح حمایت اجتماعی شده‌اند. این در حالی است که مطالعات جدید نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری در تأمین اجتماعی نه تنها بار مالی نیست، بلکه موجب افزایش بهره‌وری و رشد پایدار اقتصادی می‌شود (ILO, 2021: 131). صاحب‌نظری بر این باور است که «ریاضت اقتصادی» در عمل نه یک ضرورت مالی بلکه یک انتخاب سیاسی است که از طریق آن، بار بحران‌های مالی بر دوش گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر گذاشته می‌شود (Blyth, 2013: 131).

اساس شاخص‌های اقتصادی مانند نسبت بدهی به تولید ناخالص داخلی یا کسری بودجه اعمال شوند و بدین ترتیب ملاحظات عدالت اجتماعی و حقوقی به حاشیه رانده شوند (Langford, 2017: 258; De Schutter, 2010: 138). این وضعیت نشان می‌دهد که اجرای تعهدات میثاقی، نه تنها به سطح هنجاری

محدود است، بلکه بدون مداخله فعال و سازوکارهای اجرایی، نمی‌تواند نتایج سیاستی مؤثر در سطح ملی به همراه داشته باشد. در نتیجه اصلاح این وضعیت نیازمند تقویت پیوند حقوقی عملی میان الزامات میثاقی و سیاست‌های مالی و اجتماعی دولت‌هاست. راهکارهایی که پژوهشگران پیشنهاد کرده‌اند شامل ایجاد شاخص‌های کمی قابل سنجش، مکانیسم‌های پیگیری تخصیص منابع، همکاری نزدیک‌تر با نهادهایی چون سازمان بین‌المللی کار و سازمان توسعه برنامه ملل متحد و الزامی کردن ارزیابی‌های حقوق بشری پیش از اجرای برنامه‌های ریاضتی است (Leckie & Gallagher, 2006: 84; Fukuda-Parr, 2021: 72). این اقدامات می‌تواند تضمین کند که حقوق اقتصادی و اجتماعی، به‌ویژه حق بر تأمین اجتماعی، در عمل در سطح ملی تحقق یابد و صرفاً به یک الزام هنجاری و توصیه‌ای محدود نشود.

نتیجه‌گیری

بررسی جایگاه حق بر تأمین اجتماعی در نظام بین‌المللی حقوق بشر نشان می‌دهد که این حق، اگرچه از پشتوانه هنجاری مستحکمی در اسناد جهانی برخوردار است، اما در سطح اجرا با خلأهای ساختاری و نهادی مواجه می‌باشد. فقدان سازوکارهای الزام‌آور برای تأمین مالی و نظارت مؤثر بر تعهدات دولت‌ها، موجب شده است که این حق در حد یک تعهد اخلاقی یا برنامه‌ای باقی بماند و از کارکرد واقعی خود در تضمین عدالت اجتماعی فاصله گیرد. از حیث حقوقی، وضعیت کنونی بیانگر تعارض میان دو منطق در نظام بین‌الملل است: منطق اقتصادی مبتنی بر ثبات مالی و منطق حقوقی مبتنی بر کرامت انسانی.

این تعارض در عمل باعث شده که الزامات اقتصادی جهانی، به‌ویژه در سیاست‌های نهادهای مالی بین‌المللی، بر تعهدات حقوق بشری دولت‌ها غلبه یابد و زمینه تضعیف نظام‌های ملی تأمین اجتماعی را فراهم آورد. در چنین ساختاری، حق بر تأمین اجتماعی نه به‌عنوان الزام حقوقی، بلکه به‌مثابه آرمانی وابسته به توان اقتصادی دولت‌ها تفسیر می‌شود. تأمل در این روند نشان می‌دهد که دستیابی به توازن میان ضرورت‌های اقتصادی و تعهدات حقوقی، نیازمند بازتعریف رابطه میان حاکمیت اقتصادی دولت‌ها و مسئولیت فراملی آنان در قبال تحقق حقوق بشر است تا زمانی که این توازن در قالب قواعد الزام‌آور مالی و نظارتی شکل نگیرد، تحقق حق بر تأمین اجتماعی در سطح جهانی در معرض آسیب ساختاری باقی خواهد ماند و نظام حقوق بشر از ایفای نقش حمایتی خود در برابر نابرابری اقتصادی بازخواهد ماند.

جایگاه حق بر تأمین اجتماعی در نظام بین‌المللی حقوق بشر، اگرچه از حیث شناسایی هنجاری تثبیت شده است، اما در سطح اجرا همچنان در معرض کاستی‌های ساختاری قرار دارد. این کاستی‌ها ناشی از هم‌پوشانی عوامل داخلی و فراملی است که از یک سو ظرفیت‌های نهادی و مالی دولت‌ها را محدود می‌سازد و از سوی دیگر، با فقدان سازوکارهای الزام‌آور مالی و نظارتی در سطح بین‌المللی، امکان تحقق مؤثر این حق را تضعیف می‌کند. در چنین وضعیتی منطق غالب سیاست‌گذاری اقتصادی، بدون ادغام نظام‌مند الزامات حقوق بشری، موجب شده است که تأمین اجتماعی به حوزه‌ای تابع ملاحظات بودجه‌ای و سیاست‌های مقطعی فروکاسته شود و از جایگاه یک تعهد حقوقی قابل ارزیابی فاصله گیرد. در این چارچوب، برون‌رفت از وضعیت موجود مستلزم آن است که اجرای حق بر تأمین اجتماعی از سطح تعهدات کلی و غیر قابل سنجش به سازوکاری نهادی، شفاف و مبتنی بر داده‌های قابل اندازه‌گیری منتقل شود. استقرار نظام یکپارچه داده‌های رفاه اجتماعی که امکان شناسایی دقیق گروه‌های مشمول، رصد جریان تخصیص منابع و ارزیابی مستمر کفایت و پوشش حمایت‌ها را فراهم آورد، می‌تواند مبنای عملی این گذار باشد. چنین سازوکاری، ضمن افزایش پاسخ‌گویی نهادهای مسئول، امکان سنجش میزان انطباق سیاست‌های مالی و اجتماعی با تعهدات حقوق بشری را ایجاد کرده و زمینه نظارت مؤثر داخلی و بین‌المللی بر تحقق حق بر تأمین اجتماعی را فراهم می‌سازد؛ امری که تحقق این حق را از سطح شناسایی صوری به سطح الزام اجرایی و قابل مطالبه ارتقا می‌دهد.

منابع

- اکبری، علی؛ فلاحیان، مهدی و بهادری جهرمی، علی (۱۴۰۰). «تأملی بر تکالیف حکومت اسلامی و مبانی حقوق بشری بر حق تأمین اجتماعی». **فصلنامه تأمین اجتماعی**، دوره ۱۷، شماره ۲.
- امامی کریم، حسن؛ پوراصغر، حسن و عزتی، مرتضی (۱۴۰۲). «تأثیر منابع و مصارف تأمین اجتماعی بر رشد اقتصادی و اشتغال در ایران»، **فصلنامه علمی پژوهشی رفاه اجتماعی**، دوره ۲۳، شماره ۹۱.
- آزاددوین، علی و کاشانی، جواد (۱۳۹۷). «چالش‌های فراروی اجرای حق تأمین اجتماعی به‌عنوان یک حق بشری»، **مجله حقوق عمومی**، دوره ۲۰، شماره ۶۰.
- چیت‌گران، محمد صالح؛ فقیه حبیبی، علی و رضایی، حسین (۱۴۰۱). «بهره‌گیری از تأمین اجتماعی برای دستیابی به توسعه پایدار در دیدگاه کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل و اسلام»، **فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب**، سال ۹، شماره ۴.
- حسینی، سیده لطیفه و عصمتی، زینب (۱۴۰۱). «کرونا و حق افراد انسانی بر تأمین اجتماعی از منظر حقوق بشر»، **مجله حقوق پزشکی**، دوره ۱۶، شماره ۵۷.
- حسینی‌الموسوی، سید مجتبی (۱۳۹۰). «حق تأمین اجتماعی در اسناد حقوق بشر (جهانی و منطقه‌ای) و سازمان بین‌المللی کار با نگاهی به عملکرد برخی از کشورهای اسلامی»، **دوفصلنامه بین‌المللی حقوق بشر**، دوره ۶، شماره ۱.
- رضایی، مصطفی و صالحی، هادی (۱۴۰۳). «حق بر تأمین اجتماعی کارگران بیگانه در ایران از منظر موازین حقوق بشر»، **دوفصلنامه بین‌المللی حقوق بشر**، دوره ۱۹، شماره ۱.
- زمانی، قاسم و آزاددوین، علی (۱۳۹۶). «مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی»، **مجله حقوق پزشکی**، دوره ۱۱، شماره ۴۲.
- صابری، مهدی؛ اسدیان، احمد؛ مرادی، حسن و آل‌بویه، علی (۱۴۰۰). «حقوق نظام تأمین اجتماعی ایالات متحده آمریکا»، **مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی**، دوره ۱۵، شماره ۵۶.
- طالبی‌پور، شیما و واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۲). «تحلیل حق تأمین اجتماعی اتباع بیگانه در چارچوب کارکردهای حقوقی و اداری سازمان تأمین اجتماعی ایران با رویکرد حق محور».
- علی‌پور اسبویی، مهدی (۱۴۰۱). «بررسی حق تأمین اجتماعی در حقوق بشر»، پنجمین کنفرانس بین‌المللی و ششمین کنفرانس ملی حقوق و علوم سیاسی، تهران.
- نورمحمدان، فرید؛ نعیمی، عمران و قاسمی، محسن (۱۴۰۱). «حق بر سلامت و نظام حقوقی بازنشتگی تأمین اجتماعی ایران از منظر حقوق بنیادین بشر»، **تحقیقات حقوقی بین‌المللی**، دوره ۱۵، شماره ۵۵.

نیاورانی، صابر و ایزدی، اکبر (۱۳۹۷). «جایگاه حق بر حداقل رفاه اجتماعی در نظام بین‌المللی حقوق بشر»، **مجله حقوقی بین‌المللی**، شماره ۵۹.

ویژه، محمدرضا و کتابی‌رودی، احمد (۱۳۹۶). «توسعه حقوق تأمین اجتماعی در بستر حق بر توسعه»، **مطالعات توسعه اجتماعی ایران**، دوره ۱۰، شماره ۱.

هداوند، مهدی و سلگی، محمد (۱۴۰۴). «مطالعه تطبیقی ساز کارهای حل اختلاف کارگر و کارفرما در نظام حقوق آلمان و آمریکا». **مجله حقوق عمومی تطبیقی**، دوره ۲، شماره ۳.

References

- Anifalaje, K. (2017). Implementation of the Right to Social Security in Nigeria. *African Human Rights Law Journal*, 17 (2).
- Barrientos, A. (2013). *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Craven, M. (1995). *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*. Oxford: Oxford University Press.
- De Schutter, O. (2010). *International Human Rights Law: Cases, Materials, Commentary*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative Social Protection*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Fukuda-Parr, S. (2021). The Right to Development and Global Social Policy: Linking Human Rights and Development. *Global Policy*, 12 (1), 55–67.
- Gentilini, U, Grosh, M, Rigolini, J, & Yemtsov, R. (2022). *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Washington, DC: World Bank.
- Hassmann, R. (2010). *Human Rights and Social Policy in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hickey, S, Lavers, T, Niño-Zarazúa, M, & Seekings, J. (2020). *The Politics of Social Protection in Eastern and Southern Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Holzmann, R, & Jørgensen, S. (2001). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection. *International Social Security Review*, 54 (4), 5–31.
- International Labour Organization (ILO). (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads*. Geneva: ILO.
- Kentikelenis, A, Stubbs, T, & King, L. (2016). IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014. *Review of International Political Economy*, 23 (4), 543–582.
- Kidd, S, Gelders, B, & Athias, D. (2020). *Exclusion by Design: An Assessment of the Effectiveness of Targeting in Social Protection*. Development Pathways.
- Langford, M. (2017). *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leckie, S, & Gallagher, A. (2006). *Economic, Social and Cultural Rights: A Legal Resource Guide*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69 (2), 263–279.
- McClanahan, S, Tran, A, Bailey-Athias, D, Kidd, S, & Langan, S. (2018). *Social Protection at the Centre of National Development in Uganda: How Social Protection Enhances Other Investments*. Kampala: National Planning Authority.
- Mkandawire, T. (2016). *Social Policy in a Development Context*. London: Palgrave Macmillan.

- Munnell, A. H, Wettstein, G, & Hou, W. (2022). How Best to Annuitize Defined Contribution Assets? *Journal of Risk and Insurance*, 89 (1), 211–235.
- Nolan, A. (2012). *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O’Connell, P. (2011). The Death of Socio-Economic Rights. *The Modern Law Review*, 74 (4), 532–554.
- Ortiz, I, Behrendt, C, Acuña-Ulate, A, & Nguyen, Q. (2019). *Universal Social Protection: Key Concepts and International Framework*. Geneva: ILO.
- Sepúlveda, M, & Nyst, C. (2012). *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Stamm, I. (2017). The Human Right to Social Security and Its Impact on Socio-Political Action in Germany and Finland. *Journal of Human Rights and Social Work*, 2, 25–33.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton & Company.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. Berlin: Transparency International.
- United Nations. (2013). *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights*. A/HRC/25/50.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2019). *Anti-Corruption and Integrity in the Public Sector: The Role of Transparency and Accountability*. New York: UNDP.
- Vandenbogaerde, A. (2013). The Right to Development in International Human Rights Law: A Call for Its Dissolution. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 31 (2), 187–209.
- World Bank. (2020). *Data for Better Lives: World Development Report 2021*. Washington, DC: World Bank.
- Persian
- Akbari, Ali, Fallahian, Mehdi, & Bahadori Jahromi, Ali. (2021). A Reflection on the Duties of the Islamic Government and the Human Rights Foundations of the Right to Social Security. *Social Security Quarterly*, 17 (2), 73–84.
- Azaddevin, Ali, & Kashani, Javad. (2018). Challenges Facing the Implementation of the Right to Social Security as a Human Right. *Journal of Public Law*, 20 (60), 9–34.
- Emami-Karim, Hassan, Pour-Asghar, Hassan, & Ezzati, Morteza. (2023). The Impact of Social Security Resources and Expenditures on Economic Growth and Employment in Iran. *Social Welfare Quarterly*, 23 (91), 103–144.
- Hadavand, Mehdi and Selgi, Mohammad; (1404), “A Comparative Study of Mechanisms for Resolving Employee-Employer Disputes in the German and American Legal Systems”, *Comparative Public Law*, Volume 2, Issue 3, pp. 134–160.
- Hosseini Al-Mousavi, Seyed Mojtaba. (2011). The Right to Social Security in Human Rights Documents (Global and Regional) and the International Labour Organization with a Look at the Performance of Some Islamic Countries. *International Human Rights Bi-Quarterly*, 6 (1), 61–84.
- Hosseini, Seyedeh Latifeh, & Esmati, Zeinab. (2022). Corona and the Right of Human Beings to Social Security from a Human Rights Perspective. *Medical Law Journal*, 16 (57).
- Rezaei, Mostafa, & Salehi, Hadi. (2024). The Right to Social Security of Foreign Workers in Iran from a Human Rights Perspective. *International Human Rights Bi-Quarterly*, 19 (1), 101–120.
- Zamani, Ghasem, & Azaddevin, Ali. (2017). The Concept and Position of the Right to Social Security in International Documents. *Medical Law Journal*, 11 (42), 7–30.
- Saberi, Mehdi, Asadian, Ahmad, Moradi, Hassan, & Al-Bouyeh, Ali. (2021). The Law of the United States Social Security System. *Scientific-Research Journal of Medical Law*, 15 (56), 677–691.
- Talebipour, Shima, & Vaezi, Seyed Mojtaba. (2023). Analysis of the Right to Social Security of Foreign Nationals within the Framework of the Legal and Administrative Functions of the Iranian Social Security Organization with a Rights-Based Approach.
- Alipour Esbouei, Mehdi. (2022). Study of the Right to Social Security in Human Rights. Fifth International Conference and Sixth National Conference on Law and Political Science, Tehran.

- Noormohammad, Farid, Naeimi, Omran, & Ghasemi, Mohsen. (2022). The Right to Health and the Legal System of Iranian Social Security Retirement from the Perspective of Fundamental Human Rights. *International Legal Research*, 15 (55), 273–298.
- Vijeh, Mohammad Reza, & Ketabiroudi, Ahmad. (2017). Development of Social Security Rights in the Context of the Right to Development. *Iranian Social Development Studies*, 10 (1) (Serial 37), 7–23.
- Niavarani, Saber, & Izadi, Akbar. (2018). The Position of the Right to Minimum Social Welfare in the International Human Rights System. *International Legal Journal*, 59, 171–204.