



## دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة



ازدهار البلدان كرامة الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا  
ESCWA

## رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

## رسالتنا

بشَقْفٍ وعِزمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،  
نُبنى التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.  
بدأ بيد، نبنى غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

# دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة



الأمم المتحدة  
بيروت

© 2019 الأمم المتحدة  
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: [publications-escwa@un.org](mailto:publications-escwa@un.org)

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثنائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثنائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: 11-8575، بيروت، لبنان؛

الموقع الإلكتروني: [www.unescwa.org](http://www.unescwa.org)

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف، وليست بالضرورة، آراء الإسكوا.

مصادر الصور: المجلد: [istockphoto.com](http://istockphoto.com)

ص: 15: [istockphoto.com](http://istockphoto.com)

## شكر وتقدير

البرنامج التدريبي المنبثق عنه وتأمين استجابته لحاجات المستفيدين منه. وفي هذا السياق تتقدم الإسكوا بجزيل الشكر لجميع المشاركين في الورشات التدريبية الذين أسهموا في اختبار هذا الدليل وقدموا الملاحظات والأفكار القيّمة التي كان لها الأثر البالغ في تطوير مضمونه وتعزيز قيمته التدريبية على الصعيدين الوطني والإقليمي.

وتتّمّن الإسكوا جهود السيد جيلبير ضومط، مدير مؤسسة «بيوند» للإصلاح والتنمية وفريق عمله المؤلف من السيدة أمل حميد، والسيد نبيل حسن، والسيد عمر عبد الصمد، والسيدة جيسيك حنا، وتشكرهم جميعاً على الجهود التي بذلوها في عملية البحث العلمي ومراجعة الأدبيات وفي صياغة ومراجعة المسودات المتعددة لهذا الدليل، وإعداد النسخة النهائية منه.

ويوجّه الشكر أيضاً لفريق عمل الإسكوا الذي ساهم في وضع تصوّر للدليل، وعمل على تنسيق المراحل المختلفة لإعداده واختباره والتدريب عليه، وشارك في مراجعته وتنقيحه وإخراجه بصيغته النهائية، ونخص بالذكر السيدة مهي يحيى، الرئيسة السابقة لقسم العدالة الاجتماعية والمشاركة، والأستاذ أسامة صفا، رئيس قسم العدالة الاجتماعية، والسيدة دينا تير، مسؤولة الشؤون الاجتماعية، والسيدة أنجيلا سمارة، باحثة اجتماعية، والسيدة سامية حمود، المستشارة الإقليمية للسياسات الاجتماعية، والسيدة أمل السالم، مساعدة إدارية.

وختاماً، تتقدم الإسكوا بجزيل الشكر للدول الأعضاء على اهتمامها بالمواضيع التي يطرحها الدليل. وتأمّل الإسكوا أن يحظى الدليل بالدعم اللازم لتبنيه على المستوى الوطني وتنفيذ برامج تدريبية لبناء القدرات من أجل تطبيقه وتعظيم الاستفادة منه.

قدّمت مسودة هذا الدليل في ورشة عمل تجريبية عُقدت في بيروت، الجمهورية اللبنانية من 27 إلى 30 تموز/يوليو 2015 بمشاركة مجموعة صغيرة من الخبراء الحكوميين العاملين في مجال وضع وتنفيذ السياسات والبرامج المتعلقة بالحماية الاجتماعية في دول مختارة من الدول الأعضاء في الإسكوا. وقام المشاركون باختبار الدليل واستعراض مضمونه ودراسة إمكانية تطبيقه على المستوى الوطني مع مراعاة الخصوصيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة. وخضع الدليل بعدها للمراجعة والتعديل في ضوء ملاحظات فريق عمل الإسكوا وآراء المشاركين في الورشة التجريبية والمحرّرين اللغويين.

واستُخدم الدليل أيضاً في ورش تدريبية دون إقليمية (regional-sub). انعقدت الورشة الأولى في مدينة مسقط، بسلطنة عُمان من 3 إلى 6 تشرين الأول/أكتوبر 2016 بالتعاون مع وزارة التنمية الاجتماعية في عُمان وبمشاركة المسؤولين المختصين بتطوير وتنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي. كما عُقدت ورشة ثانية في مدينة الرباط، بالمملكة المغربية من 26 الى 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2018 بالتعاون مع وزارة الأسرة والتضامن والمساواة والتنمية الاجتماعية في المملكة المغربية، واستهدفت المسؤولين الحكوميين المعنيين بتطوير وتنفيذ سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية في دول شمال أفريقيا الأعضاء في الإسكوا.

سعت ورشتي العمل إلى التدريب على كيفية استخدام الدليل ومناقشة المواضيع المشتركة المتعلقة بتحديات الحماية الاجتماعية في الدول المشاركة والسُّبُل الأمثل لمواجهة هذه التحديات من خلال تبادل التجارب والدروس المستقاة. بالإضافة إلى ذلك، هدفت الورشتين إلى تحسين الدليل وتعزيز



# المحتويات

شكر وتقدير	ص. 3
مقدمة	ص. 9

## القسم الأول: مبادئ ومسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية ص. 15

<b>1. تعريف سياسات الحماية الاجتماعية</b>	ص. 17
ألف- تعريف السياسة العامة	ص. 18
باء- تعريف سياسات الحماية الاجتماعية	ص. 19
جيم- أولويات الحماية الاجتماعية وارتباطها بالسياسات العامة الأخرى	ص. 20
دال- مجالات الحماية الاجتماعية	ص. 21
هاء- أساليب تحديد المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية	ص. 22
واو- الحد الأدنى للحماية الاجتماعية	ص. 23
زاي- مدارس فكرية أخرى	ص. 24
حاء- سياسات الحماية الاجتماعية في البلدان المعرضة للكوارث والأزمات	ص. 24
طاء- تمرين: خريطة الحماية الاجتماعية	ص. 26

<b>2. مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية</b>	ص. 27
ألف- مبادئ تطوير سياسة الحماية الاجتماعية	ص. 28
باء- مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية	ص. 29
جيم- قصص نجاح لمسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية	ص. 32
دال- تحديات وآفاق لتحسين سياسات الحماية الاجتماعية في العالم العربي	ص. 33
هاء- تمرين: عمل مجموعات	ص. 34

## القسم الثاني: أهداف سياسة الحماية الاجتماعية وواقعها ص. 35

<b>3. تحديد أولويات سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها</b>	ص. 37
ألف- تحديد المشكلة والأولويات	ص. 38
باء- تحديد الأولويات	ص. 38
جيم- تطوير أهداف سياسة الحماية الاجتماعية	ص. 39
دال- تمرين: محاكاة. الاتفاق على الأولويات بين المعنيين	ص. 40

<b>4. دراسة وتحليل واقع سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية</b>	ص. 41
ألف- فهم البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية	ص. 42
باء- فهم الإطار التشريعي	ص. 44

- جيم- فهم الإطار المؤسسي والمشاريع القائمة للحماية الاجتماعية ..... ص. 46  
 دال- تحليل الجهات المعنية المتأثرة والمؤثرة بشكل مباشر وغير مباشر ..... ص. 47  
 هاء- تمرين: عمل مجموعات . الفئات المعنية بسياسات الحماية الاجتماعية ..... ص. 50

### 5. أساليب وآليات جمع البيانات حول الحماية الاجتماعية ..... ص. 51

- ألف- أهمية جمع البيانات ..... ص. 52  
 باء- أساليب جمع البيانات ..... ص. 53  
 جيم- مبادئ جمع البيانات ..... ص. 54  
 دال- قراءة البيانات وتنظيمها ..... ص. 54  
 هاء- تمرين: عمل مجموعات . جمع المعلومات ..... ص. 56

## القسم الثالث: تصميم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 57

### 6. حلول وطرق لتوفير الحماية الاجتماعية ..... ص. 59

- ألف- تطوير البدائل واختيار الحل ..... ص. 62  
 باء- تطوير طرق لتوفير الحماية الاجتماعية ..... ص. 63  
 جيم- طرق تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 63  
 دال- اختيار الطرق الأمثل لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 69  
 هاء- تمرين: لعب أدوار . دراسة واقع المؤسسات العامة ووضع التوصيات ..... ص. 70

### 7. الأساليب التشاركية خلال تصميم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 71

- ألف- مسار المشاركة في صنع سياسات الحماية الاجتماعية ..... ص. 72  
 باء- قصص نجاح لمسار المشاركة في صنع سياسات الحماية الاجتماعية ..... ص. 73  
 جيم- الحوار الاجتماعي وبناء التوافق ..... ص. 76  
 دال- تمرين: عمل مجموعات . الخصوصيات المختلفة للحوار الاجتماعي ..... ص. 80  
 حول سياسات الحماية الاجتماعية

## القسم الرابع: تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وتقييمها ..... ص. 81

### 8. مسار وآليات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 83

- ألف- تبني التشريعات والمراسيم والقرارات الإدارية المتعلقة ..... ص. 84  
 باء- تطوير البرامج والمشاريع التنفيذية ..... ص. 85  
 جيم- توفير وإدارة الموارد البشرية المطلوبة ..... ص. 88  
 دال- وضع الموازنة المالية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 91  
 هاء- تمرين: عمل مجموعات . تحديد برامج الحماية الاجتماعية ..... ص. 100

### 9. تقييم سياسات الحماية الاجتماعية وتصويبها وتعديلها ..... ص. 101

- ألف- تعريف عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية وأهميتها ..... ص. 102  
 باء- أهداف تقييم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 102  
 جيم- آلية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 103

- دال- مؤشرات تقييم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 104  
 هاء- أدوات جمع المعلومات خلال عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 105  
 واو- معوقات تنفيذ عملية التقييم ..... ص. 106  
 زاي- قصص النجاح والدروس المستفادة من العالم حول تقييم سياسة الحماية الاجتماعية ..... ص. 108  
 حاء- تمرين: عمل مجموعات . معايير تقييم تنفيذ السياسات ..... ص. 110

### المرفقات ..... ص. 111

- المرفق 1- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في دولة فلسطين (2013) ..... ص. 113  
 المرفق 2- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في سلطنة عُمان (2015) ..... ص. 117  
 المرفق 3- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية (2013) ..... ص. 121  
 المرفق 4- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في المملكة المغربية (2015) ..... ص. 123  
 المرفق 5- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في جمهورية موريتانيا الإسلامية (2016) ..... ص. 125  
 المرفق 6- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في الجمهورية التونسية (2016) ..... ص. 127  
 المرفق 7- دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في البرازيل (2011) ..... ص. 129

### الحواشي ..... ص. 131

### المراجع ..... ص. 135



## مقدمة

### ألف- سياسات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية

تواجه المنطقة العربية تحديات كبيرة في إحقاق العدالة الاجتماعية، منها تفاقم مستويات الفقر وانعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها؛ وارتفاع معدلات البطالة، لا سيما في صفوف النساء والشباب، وتزايد العاملين في القطاع غير النظامي، والإقصاء الاجتماعي لشرائح واسعة من المجتمع، وسوء الإدارة الحكومية، بالإضافة إلى الآثار المترتبة عن تغيّر المناخ وعدم الاستقرار السياسي. وتفاقمت هذه التحديات في السنوات الماضية على أثر الحروب والنزاعات في بعض الدول العربية التي ذهب ضحيتها مئات الآلاف، والتي جعلت ملايين المواطنين بحاجة ماسة إلى مساعدات إنسانية وحماية من الجوع والمرض والخطر.

في ظل هذه الأحداث، تشكل الحماية الاجتماعية مجموعةً من الأدوات الفعالة للوقاية من المخاطر والحد من الفقر، وأساساً لبناء مجتمعات تسودها العدالة، والمساواة، والسلام. والحماية الاجتماعية هي عنصر أساسي في العقد الاجتماعي الذي تلتزم بمقتضاه الدولة قانونياً باحترام واجباتها وتطبيقها عن طريق تلبية الحد الأدنى المقبول من الاحتياجات، وخدمات الرعاية الصحية، والسكن، والتعليم.

وقد حققت المنطقة العربية تقدماً ملحوظاً في تحسين سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية على الرغم من التحديات المختلفة القائمة مسترشدةً بالتجارب الناجحة في المناطق الأخرى، والأطر والمبادئ العالمية لحقوق الإنسان والتنمية المستدامة، غير أن كيفية

استخدام هذه الأدوات في تحقيق التنمية العادلة والمستدامة ليست دائماً واضحة. وقد ركزت معظم المبادرات في العقود الماضية حول معالجة موضوع الفقر والتعرض له، على استهداف الفقراء والمعرضين للفقر ببرامج خاصة للتأمين الاجتماعي وما يُعرف بشبكات الأمان الاجتماعي، دون أن تعالج، الأسباب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للفقر ومسبباته من منظور متكامل. ورغم تزايد الاهتمام بالمبادئ التشاركية، لم تبلغ مشاركة المواطنين في صياغة سياسات الحماية الاجتماعية بعد مستوى يخوّل لهم التأثير على وجهتها ومساءلة الحكومات بشأنها. ويبقى الرابط بين الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية ضعيفاً في غياب حقوق المواطنة وعدالة توزيع الموارد والإصلاحات الهيكلية اللازمة.

وتتطلب معالجة هذه النواقص تغييرات لتحويل مسار السياسات الاجتماعية عامةً، وسياسات الحماية الاجتماعية خاصة. وينبغي أن تترافق هذه التغييرات مع استراتيجيات اقتصادية شاملة ومستدامة، وإصلاحات في الحكم تنطلق من مبادئ الحقوق والمساواة والإنصاف والمشاركة، التي هي أساس للعدالة الاجتماعية. ويتم ذلك من خلال: (1) استبدال المقاربة التقليدية للحماية الاجتماعية المبنية على المساعدة باستراتيجية متكاملة وواضحة للحماية الاجتماعية مبنية على الحقوق ومفهوم التنمية المستدامة وتساهم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة التي تتميز بالشمولية والإنصاف؛ (2) التنسيق بين الجهات المختلفة والتكامل فيما بينها وإشراك الفئات المعنية في كافة المراحل كشرط أساسي لنجاح تطبيقها بدلاً من تجزئة برامج الحماية الاجتماعية وتوزيعها على مختلف المؤسسات الحكومية؛ (3) الشراكة



والتكامل بين مقدمي الخدمات. فعلى الرغم من نشاط ومشاركة منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الخيرية والدينية والأحزاب السياسية، ومؤسسات القطاع الخاص، والوكالات الدولية المعنية بالتنمية في تقديم الخدمات والموارد الأساسية لتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين في بعض الدول العربية، إلا أن ذلك يحصل في معظم الأحيان في ظل سياسات اجتماعية هشة وتوزيع غير متوازن للخدمات.

إن اعتماد هذه الاستراتيجية المتكاملة يستوجب إصلاح خطط وبرامج التقاعد العامة، وإعادة النظر في برامج الضمان الاجتماعي أو المساعدة الاجتماعية المتوفرة، وفي سياسات العمل وبرامج خلق فرص العمل والنظر في الروابط القائمة فيما بينها بالإضافة إلى مراجعة ونقد أدوات التمويل الوطنية والدولية المتوفرة لتنفيذ هذه الخطط. أما المسألة الحيوية التي يجب إيلاءها الأهمية اللازمة في هذه العملية فتتعلق بتطوير سياسات تحاكي الواقع والظروف الوطنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية بدءاً بتحديد الرؤية والإطار العام لعمل هذه السياسات وصولاً إلى تنفيذها وتقييم نتائجها وفقاً لمعايير واضحة قائمة على المشاركة وآليات فعالة للمساءلة والمحاسبة.

ويعتبر تطوير هذه السياسات وتنفيذها عملية مستمرة تستند إلى حوار دائم بين الحكومات والمجتمع المدني من أجل بناء التوافق وابتكار حلول مستمرة تتوافق مع أولويات المجتمع والموارد المتوفرة. كما يتطلب بناء القدرات المؤسسية والبشرية المعنية بتخطيط وتمويل وتنفيذ وتقييم سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية إلى إيجاد نظام مالي شفاف.

انطلاقاً مما سبق يجب أن تبنى أي سياسة للحماية الاجتماعية على المبادئ الخمسة التالية:

- < **المواطنة:** يقع المواطن وحقوقه في صلب سياسات الحماية الاجتماعية والغاية النهائية التي تسعى إليها، وحمايته من التهميش هي أولوية لدى الدول التي تحترم مواطنيها.
- < **المشاركة:** إن مشاركة المجتمع المدني والنقابات والهيئات الاجتماعية الفاعلة فضلاً عن القطاع الخاص والهيئات الاقتصادية خلال تطوير وتنفيذ وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية هي مطلب أساسي من أجل تحقيق أهدافها.
- < **العدالة:** ليست سياسات الحماية الاجتماعية وسيلة لمساعدة المحتاجين تَمُنُّ بها الحكومة على مواطنيها، بل هي غاية أي حكومة أو سلطة سياسية وواجبها تجاه مواطنيها أن تحقق العدالة الاجتماعية، أي أن يتساوى المواطنون في العيش الكريم، ويتم تقديم الحماية لهم بما يتناسب مع وضعهم الاجتماعي والاقتصادي.
- < **التنمية:** تدرج سياسات الحماية الاجتماعية ضمن سعي الحكومات إلى تحقيق التنمية البشرية في المجتمع، والارتقاء به اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً، وهي أولوية من أجل تأمين الاستقرار والرخاء والتطور في المجتمع، وكل ذلك بشكل مستدام يحافظ على الموارد الطبيعية والثروات الوطنية للأجيال المقبلة.
- < **الشمولية:** تستند فعالية سياسات الحماية الاجتماعية إلى مدى شموليتها لجميع الفئات الاجتماعية التي لديها الحق في الحماية، ويجب أن تأخذ بعين الاعتبار النواحي الحياتية على الصعد الاجتماعية والبيئية والاقتصادية والثقافية والسياسية كافة.

على استخدام الدليل. وتهدف الدورات التدريبية في المدى القصير إلى إشراك المؤسسات الحكومية والسلطات المحلية وكافة الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني، في عملية رسم وتنفيذ ورصد وتقييم السياسات والبرامج المتصلة بالحماية الاجتماعية على نحو شامل ومستدام وقائم على نهج المشاركة. أمّا على المدى الطويل، فمن المتوقع أن تمكّن الدورات التدريبية الجهات الوطنية المعنية من التداول بشأن مقترحات لإصلاح برامج وسياسات الحماية الاجتماعية والنظر في أساليب تحويل هذه البرامج من أدوات لتوفير رعاية اجتماعية متجزأة إلى أدوات ناجعة تدمج احتياجات وتطلعات المواطنين ضمن أجندة تنمية للسياسات أكثر شمولاً تهدف إلى إعادة توزيع الثروات، وإدارة المخاطر، والحد من الفقر، وتعزيز فرص الاستثمار خصوصاً في السياسات الاجتماعية وسياسات التشغيل.

وتستهدف ورش العمل التدريبية الفئات التالية:

- أصحاب القرار في الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية بتطوير وتمويل وتنفيذ وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية (وزارة التخطيط، وزارة الشؤون الاجتماعية، وزارة الصحة، وزارة المالية، وغيرها)؛
- المسؤولين الحكوميين في الإدارات العامة والمستشارين العاملين في وضع السياسات الاجتماعية وأنظمة التأمينات الاجتماعية وسياسات سوق العمل النشطة وبرامج المساعدة الاجتماعية والدعم وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية؛
- قيادات وخبراء وناشطين من منظمات المجتمع المدني العاملين في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية كالتعليم والصحة والمساعدة الاجتماعية والقروض الصغيرة وغيرها من التدخلات المتعلقة بالحماية الاجتماعية، بهدف تقديم وجهات نظر ورؤى إضافية مفيدة في وضع سياسات قائمة على مبادئ العدالة؛
- خبراء وطنيين وإقليميين وأكاديميين متخصصين في مجال الحماية الاجتماعية أو المشاركة في التنمية يسعون إلى التأثير في

استجابةً لهذه المتطلبات، أعدت الإسكوا دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة بالتعاون مع فريق من الباحثين في مؤسسة بيوند للإصلاح والتنمية بقيادة السيد جيلبير ضومط. ويندرج هذا الدليل ضمن مجموعة واسعة من الأنشطة التي تُنفذها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ضمن برنامج التعاون الفني للفترة الممتدة من 2015 إلى 2019 بما في ذلك الخدمات الاستشارية الإقليمية وأنشطة التدريب والمشاريع الميدانية. ويأتي الدليل استكمالاً لجهود الإسكوا وأنشطتها البحثية والمعمارية الرامية إلى تعزيز السياسات والخطط والبرامج الاجتماعية الوطنية انطلاقاً من المبادئ التي تركز عليها العدالة الاجتماعية والتي تتضمن الحقوق والمساواة والإنصاف والمشاركة.

ويقدم دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة مجموعة من النماذج العملية والمهارات والأدوات الضرورية لصياغة سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها وتمويلها وتقييمها، وكيفية بناء التوافق حولها وتعزيزاً لفعاليتها ونجاحها وتلبيةً لاحتياجات مختلف شرائح المجتمع. ويعتمد الدليل على النهج المبني على الحقوق (rights based-approach) وعلى أدوات عمل تحليلية وتدريبية، بالإضافة إلى مراجع علمية وتجارب إقليمية وعالمية. وتجدر الإشارة إلى عدم وجود معيار واحد أو تصميم موحد لسياسات الحماية الاجتماعية المتكاملة، بيد أن الدليل يقدم آلية تدريبية لتطوير سياسة متكاملة ومتناسكة تتناسب مع الأطر العالمية المعنية بالحماية الاجتماعية والتوصيات الصادرة بشأنها، وتكون في الوقت عينه سياسة مرنة تتكيف مع خصوصيات المنطقة العربية والواقع المحلي لكل بلد.

بالإضافة إلى ذلك، تسعى الإسكوا إلى تنفيذ دورات تدريبية وطنية وإقليمية لبناء قدرات أصحاب المصلحة والمعنيين بتطوير سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمات

< **خطة الفصل:** وهي تشرح كيفية إدارة الجلسة التدريبية بدءاً من تحديد هدف الفصل والأسئلة المحورية التي يجيب عنها.

< **محور الفصل:** ويتضمن تعريفاً لإحدى مراحل صناعة سياسات الحماية الاجتماعية بالإضافة إلى تقديم شرح مفصل لكل مرحلة.

< **أداة العمل:** يتضمن كل فصل أداة تحليلية أو تخطيطية أو تنظيمية أو تطبيقية يمكن استخدامها في تطبيق مراحل صناعة سياسات الحماية الاجتماعية.

< **دراسة حالة:** يرافق كل قسم دراسة حالة تم اختيارها من تقارير الملامح الوطنية للحماية الاجتماعية التي أعدتها الإسكوا خلال الفترة 2013-2015 وذلك بهدف تطبيق المعرفة المكتسبة لدى المشاركين ومساعدتهم على تطبيق المرحلة المطروحة في واقعهم الفعلي.

< **المراجع:** يتضمن كل فصل لائحة من المراجع الأساسية المستخدمة لتطوير المعرفة في موضوع الكفاءة ومراجع إضافية لمدارس فكرية أخرى.

ويتوجه هذا الدليل إلى فئات متعددة يمكنها الاستفادة منه، من خلال استخدامه كدليل لتطوير وتنفيذ وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية، أو من أجل التدريب عليه للجهات المعنية في تطوير هذه السياسات؛ من هؤلاء مثلاً:

< **صناع القرار:** شخصيات في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ومستشاروهم.

< **القطاع العام:** مدراء وموظفون في المؤسسات العامة والذين تُنَاط بهم مسؤوليات تنفيذية.

< **المجتمع المدني:** فاعلون في المنظمات والنقابات والمؤسسات المدنية.

< **القطاع الخاص:** ممثلون عن الهيئات الاقتصادية والمعنيون في تنمية المجتمع.

< **الأحزاب السياسية:** قيادات حزبية مهتمة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية.

صنع القرار وتعزيز الحوكمة وتحسين واقع وسياسات الحماية الاجتماعية في الدول العربية.

## باء- منهجية إعداد "دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة" وكيفية استخدامه

يشكّل هذا الدليل آلية تدريبية لبناء قدرات المسؤولين الحكوميين العاملين على وضع سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية وغيرهم من أصحاب المصلحة الوطنيين بما فيهم الخبراء والناشطين في المنظمات غير الحكومية الذين يعملون في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية. وتهدف هذه العملية التدريبية إلى الإسهام في تطوير وتنفيذ وتقييم سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية، بأسلوب يضمن الشراكة بين السلطة السياسية والمجتمع المدني في صناعة السياسات العامة.

يعتمد الدليل على مجموعة من الأدبيات والمراجع العلمية ودراسات الحالات حول السياسات العامة وسياسات الحماية الاجتماعية في البلدان العربية. كما يتطرق إلى قصص النجاح والدروس المستفادة حول سياسات الحماية الاجتماعية في العالم وإمكانية أقلمتها بما يناسب والواقع العربي. وقد تمّ تصميم هذا الدليل بهدف استخدامه على نحو تفاعلي واختباري، إذ إنه يربط المعرفة النظرية بالتطبيق العملي، مما يساعد المشاركين على تطوير معارفهم ومهاراتهم في آن واحد. ويتكوّن الدليل من أربعة أقسام تشتمل على تسعة فصول ويبدأ كل قسم بمدخل إلى إحدى مراحل صناعة سياسات الحماية الاجتماعية. أمّا الفصول، فيتألف كل منها كما يلي:

**< الخبراء والأكاديميون: الأساتذة**  
الجامعيون وذوو الخبرة في القضايا  
الاجتماعية والاقتصادية.

**< المجتمع المدني:** أفراد ومجموعات غير  
حكومية وغير ربحية، تنشط في الحياة العامة  
بهدف تغيير اجتماعي، اقتصادي، سياسي،  
ثقافي، تربوي، وبيئي، يمكن أن تنتظم ضمن  
منظمات تعتمد شروط الحكم الصالح وتكون  
مستقلة سياسياً دونما تمييز بين فئات  
المواطنين على أي أساس، سواء كان دينياً  
أو عرقياً أو قَبَلِيّاً أو عائلياً.

## جيم- تعريف المصطلحات

يحدد هذا الجزء معاني المصطلحات التي  
استُعملت في سياق هذا الدليل. وقد جرى  
تكييف المفردات لمراعاة أهداف المنهج  
التدريبية ووضعتها في إطار التحديات التي  
تواجهها الدول العربية، بالإضافة إلى التكيّف  
مع الإشكاليات في المنطقة، وتقديم نظرة  
جديدة للحقبة المستقبلية.

**< التنمية المحلية:** عملية تَجْمَعُ بين الأفراد  
والسلطات الحكومية ضمن نطاقٍ جغرافي  
محدّد، بغية تحسين الأطر الاجتماعية والاقتصادية  
والسياسية الكامنة في النطاق الجغرافي نفسه.  
تترافق هذه العملية مع تمكين المجتمعات  
المحلية من الانخراط في العملية الديمقراطية  
وفي الحياة السياسية على الصعيد الوطني.

**< السياسة العامة:** توجُّهٌ وخطّة عملٍ

**< مؤسسات الدولة:** هي مؤسسات على صعيد

لحلّ تقدّمه مؤسسة حكومية (من دون  
المجتمع المدني ومختلف الجهات المعنية  
أو بالشراكة معها) ويتضمّن الطرق والوسائل  
لمعالجة مشكلة أو قضية عامة بطرق  
مبنية على الحجج والمعلومات العلمية.  
توضح السياسة العامة قرار السلطة  
السياسية حول استراتيجية أو برنامج ما،  
أو تشريع قانون بهدف تحسين حياة  
المواطنين على المستويات السياسية أو  
الاقتصادية أو الاجتماعية.

وطني أو محلي، تعمل ضمن النظام السياسي

والقواعد المتفق عليها (مثل مجلس الوزراء،

مجلس النواب، القضاء، الوزارات، المؤسسات

العامة، المؤسسة العسكرية). أما المؤسسات

العامة فهي المؤسسات التي ترتبط بالسلطة

التنفيذية بشكل مباشر أو غير مباشر، وهي

مسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين

مثل الوزارة والمدرسة والمستشفى وغير ذلك،

وتتقاضى أجرها من المال العام.

**< الحكومة:** الإدارة الحالية القائمة الموكّل إليها

ممارسة السلطة. وهي تجمع القيادات السياسية

الموجودة في الحكم. وتشكل الدولة الإطار الذي

يحوي الحكومة ويحدد صلاحياتها وضوابطها

وعلاقتها مع المواطنين، إذ الدولة هي البناء التي

تسكن فيه الحكومة.

**< المحاسبة:** القدرة على تحديد مسؤولية

وتبعت تصرفات الأشخاص داخل السلطة

ومؤسسات الدولة.

**< الشفافية:** توفّر المعلومات الموضوعية

والأساسية حول نشاط مؤسسات الدولة بيد

المواطنين في الوقت المناسب.

**< الحوار:** وسيلة عملية لتحليل المشكلات

المحتملة ولاستنباط حلول بديلة. وهو

يساعد على حلّ التآزم في العلاقات، وعلى

الاعتراف بهويات وآراء مختلفة في مجتمع

واحد. ويزوّد بالمعلومات الضرورية لاتخاذ

قرار وإنشاء بيئة رمزية تعزز الفكرة

السائدة بأن التغيير ممكن في المجتمعات

المعقدة والمتشابكة.

**< الجهات غير الحكومية:** تشمل المجتمع المدني

بما في ذلك الجمعيات والقطاع الأكاديمي

والأحزاب السياسية خارج السلطة والإعلام

والقطاع الخاص والمجموعات المنظمة وغير

المنظمة، والشبكات والجهات الدينية.

**< الخدمة العامة:** خدمة توفّرها الدولة لكافة

المواطنين، بغض النظر عن قدرتهم على دفع ثمنها.

وبعض هذه الخدمات يقع في خانة حقوق الإنسان

الأساسية، مثل الحق في التعليم والصحة والمياه.



# القسم الأول

## مبادئ ومسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية

أصبح تطوير سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها أشدَّ إلحاحاً في المنطقة العربية في ظل الأزمات الاقتصادية المتتالية ونتائج الحركات الشعبية وتغيُّر بعض الأنظمة السياسية، وازدياد التشنجات السياسية وضعف المؤسسات العامة ومخاطر تدهور اللُّحمة الوطنية. وفي مثل هذه الحالات فإن سياسات الحماية الاجتماعية هي واجب الدولة أولاً كراعٍ وضامن لحقوق الإنسان.

إنَّ نجاح تطوير وتنفيذ وتقييم سياسات الحماية الاجتماعية يعتمد على تمكين صناع القرار والمجتمع المدني من قدرات علمية وعملية تمكنهم من المشاركة الفعالة في هذه العملية.

يتطرق هذا القسم الى التعاريف المختلفة لسياسات الحماية الاجتماعية ومكوناتها وأولوياتها، بالإضافة إلى المسار المتوقع خلال تصميم السياسات وتنفيذها. ويتألف القسم الأول من فصلين:

**الفصل الأول:** تعريف سياسات الحماية الاجتماعية.

**الفصل الثاني:** مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية.



تقييم السياسة

تنفيذ السياسة

تصميم السياسة

بلورة البدائل

”الحماية الاجتماعية هي نتيجة محددة للسياسات العامة التي تعمل على تحسين حياة المواطنين عن طريق التأمين الاجتماعي، وتوفير الحماية ضد المخاطر والتحديات طوال حياتهم عبر المساعدة الاجتماعية، وتقديم الدعم والتمكين للفئات المختلفة، وعبر جهود الدمج الاجتماعي التي تعزز من قدرة المجموعات على لعب دور فعال والمشاركة في النمو الاقتصادي وتطور المجتمع بشكل متكامل يضمن التنمية المستدامة.“

تحديد المشكلة

# 1. تعريف سياسات الحماية الاجتماعية

## خطة الفصل

### < هدف الفصل

- التعرّف على مفاهيم ومجالات وأولويات سياسات الحماية الاجتماعية، وتبني مقارنة مبنية على مبادئ حقوق الإنسان، حيث تتحمل الحكومة مسؤولية تأمين الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين بهدف الوصول إلى استقرار اجتماعي، وتطور اقتصادي، ووعي سياسي في المجتمعات العربية.

### < أسئلة محورية

- ما هو تعريف سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي المجالات والأولويات التي تعالجها سياسات الحماية الاجتماعية؟
- كيف تساهم سياسات الحماية الاجتماعية في تعزيز الاستقرار والرخاء في المجتمع؟

### < تصميم الفصل

- إ طرح على المشاركين هذا السؤال: ما هو تعريف سياسات الحماية الاجتماعية؟
- وثق الأجوبة على اللوح، وافتح نقاشاً حول العناصر المكونة لتعريف سياسات الحماية الاجتماعية.
- اعرض التعريفات المختلفة والتعريف الذي سيتم تبنيه في الدليل.

قسّم المشاركين إلى مجموعات، من خمسة إلى سبعة مشاركين، واطلب منهم الإجابة على الأسئلة التالية:

- ما هي الأولويات التي يجب أن تعالجها سياسات الحماية الاجتماعية في بلدانكم؟
- ما هي أهمية تطوير سياسات حماية اجتماعية؟
- ما هو دور الحكومة في توفير الحماية الاجتماعية؟
- اطلب من المشاركين عرض نتائج نقاشاتهم بعد تدوينها على أوراق كبيرة.
- اعرض على المشاركين مجالات وأولويات سياسات الحماية الاجتماعية وأكد على أهمية دور الحكومة في توفيرها.

## ألف- تعريف السياسة العامة

إن أكثر ما تحتاجه حكومات المنطقة العربية هو معالجة الظلم الاجتماعي واللامساواة اللذان كانا أحد الأسباب الأساسية وراء الحركات الشعبية التي شهدتها بعض الدول في عام 2011. وعليه، فإن توفر سياسات الحماية الاجتماعية يمكن أن يساهم بشكل مباشر في إعادة الثقة بين المواطن والدولة ونسج عقد اجتماعي يضمن حقوق الإنسان في المجتمع.

ثمة تعريفات عديدة لمفهوم السياسة العامة، أبرزها:

”سلسلة من الأنشطة، يقوم بها فرد أو مجموعة أو مؤسسات الدولة، ضمن بيئة معينة، توفّر فرصاً لتحقيق هدف أو غاية تُعنى بالمصلحة العامة».

”خطة عمل من أجل معالجة قضية عامة ما متفق عليها من قِبل مجموعة من الأشخاص لديهم الاستعداد للمثابرة من أجل تحقيقها».

السياسة العامة هي ما تقرر الحكومات فعله، بالشراكة مع المجتمع المدني، من أجل معالجة قضية عامة وطرح الحلول العملية لها والآليات لتطبيقها والموارد المطلوبة لذلك.

وتعرّف الإسكوا السياسة العامة على أنها قرار السلطة السياسية حول استراتيجية أو برنامج أو تشريع بهدف تحسين حياة المواطنين على المستويات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. وهي توجّه وخطة عمل مبنية على الحجج والمعلومات العلمية، تطورها وتنفذها جهة حكومية لحلّ مشكلة أو معالجة قضية بمشاركة المجتمع المدني.

يؤكد هذا التعريف على أنه من مسؤولية الحكومات أن تصنع وتنفذ السياسات العامة للحماية الاجتماعية. ويؤدي تقاعسها، في التصميم أو التنفيذ أو التقييم، إلى إحداث أثر سلبي كبير على

المجتمع. فالدول تحتاج إلى سياسات عامة تهدف إلى استحداث قوانين، وتنظيم المجتمع وتحسين حياة المواطنين وتأمين الحماية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لهم، أو تحتاج إلى كل هذه الأهداف معاً. يشكل هذا النوع من الأهداف حجر الأساس للخطط التنموية لدى الدول بحيث أنه يضمن العدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين والنمو الاقتصادي، ويساهم في تطوير مستوى الرفاه الاجتماعي والاقتصادي لدى مختلف فئات المجتمع.

اكتسبت صناعة السياسات العامة أهمية كبرى خلال العقود الماضية لأنها الوسيلة الرئيسية التي تخوّل الحكومة إحداث تغيير إيجابي. وغالباً ما تكون السياسات أكثر واقعية ومشروعية عندما يتم تطويرها من خلال النظر إلى المكونات المختلفة للواقع، والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وحتى البيئية، وموافقة الشعب ومشاركته في صنعها.

إنّ اعتماد الحكومات التهج التشاركي الحديث، الذي يركز على إشراك المجتمع المدني في مسارات العمل خلال صناعة السياسات العامة وتنفيذها، يشكل فرصة أكبر لتعزيز الاستقرار في المجتمع، إذ يصبح دور الحكومات محورياً في دفع التغيير الاجتماعي والاقتصادي وتحديث المجتمعات التقليدية وتنظيم الصراع وحماية السيادة الوطنية، وما إلى ذلك من قضايا أساسية يحتاجها المجتمع.

إن مشاركة المجتمع المدني في صنع السياسات العامة، وخصوصاً تلك المتعلقة بالحماية الاجتماعية، مع الجهة الحكومية، مُتطلب أساسي لنجاح تطوير وتنفيذ السياسات. وتوضح الفصول التالية من هذا الدليل الأشكال المتعددة لإشراك المجتمع المدني؛ مثلاً:

- تطبيق اللامركزية الإدارية التي تساهم في إشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات المتعلقة بسياسات عامة تمسّ بحياتهم اليومية محلياً، وتلعب دوراً أساسياً في التنمية الاقتصادية الاجتماعية بشكل عام؛

المهمشة (vulnerable) بأن يشاركوا ويستثمروا في تطوّر المجتمع وبالتالي التغلّب على الفقر.

**< القاعدة الثالثة - نمو اقتصادي لصالح الفقراء:**

وهي التي تعتبر أن الحماية الاجتماعية عنصر أساسي في سبيل تعزيز النمو الاقتصادي لصالح الفقراء. تنطلق هذه القاعدة من القناعة بأنّه لا يمكن التوصل إلى حماية اجتماعية في ظل غياب تنمية اقتصادية تشمل جميع فئات المجتمع وبالأخص الفقراء منهم، إمّا من خلال تأمين فرص عمل، أو عن طريق التأمين الاجتماعي أو سياسات تصريف المنتوجات، على الأخص الزراعية منها.

هذه القواعد الثلاث متداخلة جزئياً وتتلاقى في مجموعة من الحلول والخيارات. إن واجب الدولة في توفير الحماية الاجتماعية لمواطنيها يعني اختيار مجموعة من السياسات لضمان هذه الحماية للجميع على نحو فعّال، بما يحسّن من مستوى معيشة ونوعية الحياة لدى الفئات المهمّشة والفقراء.

إن هذه القواعد تدلّ على أهمية ايجاد مقاربة شاملة لأي سياسة من أجل الحماية الاجتماعية، ومن ثمّ تعزيز مجتمعات حيوية، متماسكة ومستقرة، من خلال زيادة المساواة والأمن الانساني والنمو الاقتصادي.

ثمة تعاريف عديدة لمفهوم الحماية الاجتماعية منبثقة عن القواعد الثلاث ومنها:

**< منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي:** عرّفت

الحماية الاجتماعية على أنّها السياسات والإجراءات التي تعزز قدرة الفقراء والفئات الهشّة (أو الضعيفة أو الأكثر تأثراً) على التغلّب على الفقر وتمكّنهم من إدارة المخاطر والصدمات بشكل أفضل. وتشمل إجراءات الحماية الاجتماعية: التأمين الاجتماعي والتحويلات الاجتماعية وتأمين المعايير الأساسية لضمان بيئة عمل داعمة.

**< منظمة العمل الدولية (ILO):** عرّفت الحماية

الاجتماعية على أنّها تتضمنّ تسع مجالات وهي: الرعاية الطبية؛ المساعدات في حالة المرض؛ الإعانة في حالة البطالة؛ إعانات كبار السن؛ تعويضات إصابات العمل؛ تعويضات الأسر؛

• إنشاء مرصد يكون دوره متابعة آليات اتخاذ القرار، ويضم ممثلين عن الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات القطاع الخاص؛

• تيسير حوار وطني يستعين بآراء المجتمع المحلي لتصميم ورصد وتقييم السياسات العامة. في بعض الأحيان، يجتمع عدد من الجهات المعنية من عاملين في القطاع العام والخاص، بالإضافة إلى أعضاء المنظمات والأحزاب، للعمل بالشراكة في مشاريع تدعم سياسات الحماية الاجتماعية؛

• إعداد الموازنة العامة لسياسات الحماية الاجتماعية بأسلوب تشاركي حيث تقدم منظمات المجتمع المدني اقتراحاتها من خلال حلقات نقاشية وآليات رسمية لجمع هذه الاقتراحات، وفي بعض الأحيان يصوت عليها ممثلون عن المنظمات ضمن اجتماعات عامة يشاركون فيها.

## باء- تعريف سياسات الحماية الاجتماعية

تشكل الحماية الاجتماعية أبرز القضايا التي تُعنى بها السياسات العامة، والتي تأخذ الحيّز الأكبر عند الحديث عن تطوّر المجتمعات. وثمة ثلاث قواعد رئيسية متعارف عليها عند تعريف مفهوم الحماية الاجتماعية:

**< القاعدة الأولى - حق إنساني:** تعرّف الحماية

الاجتماعية كحقّ من حقوق الإنسان وتتبع النهج القائم على حقوق المواطنين الذي يعرّف المواطنين على أنّهم «أصحاب الحقوق (rights-holders)» والدولة على أنّها «المكلفة بالواجبات (duty-bearer)». في هذا السياق، يمكن تعريف الحماية الاجتماعية على أنّها حق من حقوق الإنسان العالمية، مثل الحق في التعليم والصحة، والعمل وغيرها.

**< القاعدة الثانية - إدارة المخاطر الاجتماعية:**

يتمّ ربط الحماية الاجتماعية بـ «إدارة المخاطر الاجتماعية» لاعتبارها أفضل تدخّل لدعم الحالات الاجتماعية غير المستقرّة والتي تؤدي إلى تزايد في نسب الفقر. تسمح الحماية الاجتماعية للفئات

سوق العمل، وبرامج التأمين الصحي، إضافة إلى جوانب من السياسات القطاعية المتعلقة بالتعليم والصحة، وبرامج التأمين الصغرى في مجالي الصحة والزراعة، وكذلك برامج الدعم أو الإعانات المؤقتة (كالغذاء، والإسكان، ومنتجات الطاقة، وغير ذلك).

وبهدف التطرق إلى مختلف جوانب الحماية الاجتماعية سيستعين هذا الدليل بالتعريف التالي: "الحماية الاجتماعية هي نتيجة محدّدة للسياسات العامة التي تعمل على تحسين حياة المواطنين عن طريق التأمين الاجتماعي، وتوفير الحماية ضد المخاطر والتحديات طوال حياتهم عبر المساعدة الاجتماعية، وتقديم الدعم والتمكين للفئات المختلفة، وعبر جهود الدمج الاجتماعي التي تعزز من قدرة المجموعات على لعب دور فعال والمشاركة في النمو الاقتصادي وتطوّر المجتمع بشكل متكامل يضمن التنمية المستدامة".

« من المهم ألا يُنظر إلى الحماية الاجتماعية على أنها تتعامل فقط مع المشاكل الناتجة عن غياب رفاه الإنسان، بل هي شكل من أشكال السياسة العامة التي تحرر الطاقات البشرية وتعزز تكافؤ الفرص بين المواطنين كنتيجة أساسية.

« من المهم التنبيه إلى أنّ سياسات الحماية الاجتماعية الناجحة هي تلك التي يدعمها التزام سياسي جادّ من القيادة السياسية للدولة.

## جيم- أولويات الحماية الاجتماعية وارتباطها بالسياسات العامة الأخرى

تشكّل الحماية الاجتماعية جزءاً من السياسة الاجتماعية لأي دولة. إن الربط بين الحماية الاجتماعية والسياسات الاجتماعية الأوسع مهمّ بهدف تحليل وترتيب أولويات الإنفاق العام والخيارات العامة للدولة، بما في ذلك الخدمات

إعانة الأمومة؛ تعويضات العجز؛ ومساعدة الناجين. وتقترح ثلاث طرق للوصول إلى حماية اجتماعية متكاملة وهي: نُظُم الحماية الاجتماعية الشاملة، نُظُم التأمين الاجتماعي، وخطط المساعدة الاجتماعية.

« **البنك الدولي:** يعرّف الحماية الاجتماعية على أنها مجموعة من التدخلات لمتابعة الأفراد والأسر والمجتمعات لمساعدتهم على إدارة المخاطر المحيطة بهم، ولمحاربة الفقر. ضمن هذا المنظار، تعتبر الحماية الاجتماعية نوعاً من الاستثمار لتقوية الموارد البشرية.

« **الاتحاد الأوروبي:** يعرّف الحماية الاجتماعيّة بأنها مجموعة التدابير التي تتخذها الدول لتأمين الحد الأدنى من الرعاية والحماية للمواطنين من مخاطر انخفاض المدخول لأسباب مرتبطة بالبطالة أو المرض أو الإعاقة أو الشيخوخة أو كلفة إعالة العائلة أو وفاة الزوج أو الشريك.

« **منظمة الإسكوا:** تعرّف الحماية الاجتماعية بأنها

مجموعة من الإجراءات والسياسات والبرامج العامة المصمّمة للحد من الفقر وعدم المساواة ودعم النمو الشامل وذلك من خلال تعزيز رأس المال البشري وفرص العمل ودعم قدرة الأفراد والأسر على إدارة المخاطر الاقتصادية والحياتية. وتشمل هذه البرامج على سبيل المثال لا الحصر: (أ) برامج التأمين الاجتماعي التي توفر الحماية للعاملين النظاميين وأسرهم من بعض المخاطر الاجتماعية التي تؤدي إلى فقدان الدخل كلياً أو جزئياً كالشيخوخة، والعجز الصحي، والوفاة، والمرض، والولادة، والأعباء الأسرية، والبطالة وحوادث العمل. وتقوم برامج التأمين الاجتماعي عادة على الاشتراكات. ونتيجة لذلك فإن هذه البرامج كثيراً ما تستثني العاملين في القطاع غير الرسمي؛ (ب) برامج المساعدات أو التحويلات الاجتماعية الموجهة إلى الفقراء والفئات السكانية الضعيفة مثل الأسر التي ترأسها النساء، والمسنين، والأشخاص ذوي الإعاقة، وغيرهم (ما يُعرف بشبكات الأمان الاجتماعي social safety nets)؛ (ج) بالإضافة إلى ذلك فإن الحماية الاجتماعية تشمل بعض جوانب سياسات

الفرص من خلال تمكين جميع الأسر من تأمين التعليم الأساسي لأطفالهم، إضافةً إلى العمل على تأمين معايير الصحة والتغذية اللازمة للتنمية البشرية، ورفع مستوى القدرة على الاستهلاك وتحسين معيشة الأسر الفقيرة.

**< تعزيز التنمية البشرية:** التأكد من أن جميع الأسر لديها القدرة والموارد الكافية لتطوير إمكاناتها البشرية الأساسية، وضمان القوى العاملة الماهرة والمنتجة.

**< تدعيم التضامن الاجتماعي:** المساهمة في مستويات التماسك الاجتماعي اللازم للتنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية على المدى الطويل، وتوفير بيئة داعمة يمكن للأفراد والأسر التكيف معها وتطوير استراتيجيات وسبل تسهم في تحسين نوعية العيش دونما خوفٍ من حدوث أزمة أو صدمة في حال فشلهم.

## دال- مجالات الحماية الاجتماعية

تضم سياسات الحماية الاجتماعية العديد من المواضيع الحياتية والمعيشية، وهذه عيّنة من القضايا التي يمكن أن تعالجها:

**< برامج التأمين الاجتماعي:** تخفّف من المخاطر المرتبطة بالبطالة، والصحة، والعجز، وإصابات العمل والشيخوخة.

**< برامج المساعدة والرعاية الاجتماعية:** تؤمّن خدمات للفئات الأكثر هشاشة، وهي التي لا تحظى بفرص أخرى تساهم في تخفيف الخطر عنها.

**< معالجة التهميش:** ضمان حقوق فئات لا تملك قدرات كافية لحماية نفسها، مثل الأقليات والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأسر التي ترأسها النساء وغيرها من الفئات.

**< حماية الطفل والمرأة:** لضمان تنمية صحية ومنتجة.

**< سياسات وبرامج سوق العمل:** تهدف إلى تسهيل وجود فرص العمل وتعزيز التشغيل الفعال لأسواق العمل.

الأساسية، كالصحة والتعليم والمياه على سبيل المثال لا الحصر.

تعتبر سياسة الحماية الاجتماعية أداة فعّالة لمعالجة مواطن الضعف والتهميش والحاجات المزمّنة. بالإضافة إلى ذلك، فالحماية الاجتماعية رؤية واسعة النطاق تُعنى بالحد من الفقر، ودعم الضعفاء وتحويل وضعهم الاقتصادي الاجتماعي إلى الأفضل، حتى لا يواجهوا صعوبات تمنعهم من المشاركة واستغلال فرص التنمية، ليس فقط على المدى القصير، إنّما أيضاً على المدى الطويل. انطلاقاً من هذه النظرة يؤكّد الأكاديميون والخبراء في سياسة الحماية الاجتماعية على أنّها لا تركز فقط على كيفية رسم السياسة من أجل تخفيف الخطر عن بعض الفئات، بل هي تُعنى أيضاً بكيفية تحويل الواقع واستثمار الموارد الموجودة بهدف تخفيف الخطر الذي يواجه الفئات المهمشة، ودعم الاندماج الاجتماعي في المجتمعات كي تكون آمنة ومستقرة وعادلة.

من هنا، تسعى معظم الحكومات العربية بدعم من منظمات الأمم المتحدة إلى استبدال المقاربة التقليدية للحماية الاجتماعية المبنية على «المساعدة» وما يُعرف بشبكات الأمان الاجتماعي، باستراتيجية متكاملة للحماية الاجتماعية مبنية على مفهوم التنمية، وتأخذ في الاعتبار السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي القائم. بناءً عليه؛ تصبح الحكومات العربية أكثر جهوزية لدعم التماسك الاجتماعي خلال الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وأكثر قدرةً على تلافي المزيد من الضعف والاضطراب الاجتماعي. وتساهم الحماية الاجتماعية في النمو الاقتصادي من خلال أربع قنوات:

**< زيادة الأمن الاجتماعي:** مساعدة الأسر والمجتمعات المحلية من خلال توفير سُبل عيش كريمة تمكنهم من مواجهة الأزمات الاقتصادية والسياسية والبيئية والصحية وغيرها، بالإضافة إلى الحد من احتمال حدوث مثل هذه الصدمات بشكل متكرر.

**< ضمان المساواة في الحقوق الأساسية:** تعزيز مستويات المعيشة بشكل يضمن المساواة وتعزيز

## هاء- أساليب تحديد المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية

إن إحدى الخطوات الأساسية في وضع سياسات الحماية الاجتماعية هي تحديد ومعرفة الفئات الأساسية التي يجب استهدافها. ويتم تحديد المستفيدين عن طريق تطبيق أساليب استهداف تساعد على تحديد الأفراد أو الفئات أو المجموعات الأكثر حاجة إلى الدعم. تتألف هذه الأساليب من معايير وخطوات عملية مستقاة من دراسات إحصائية وعلمية يتم من خلالها اختيار المستفيدين.

الخطوات الأساسية لتحديد الفئات المستهدفة هي:

- مسح للفئات والعائلات الأكثر فقراً وغير القادرة على الوصول للخدمات الأساسية؛
- التركيز على تحليل واقع الفئات الأكثر فقراً وحجم التهديدات المتوقعة على حياتهم ونوع الخدمات التي يحتاجون إليها؛
- التركيز على تحليل نوع الحاجات خلال مدة زمنية محدّدة، وليس الحاجات الآنية فقط، وذلك لمعرفة نوع الخدمات المطلوبة وضرورة تلبيتها (بشكل دوري أو دائم)؛
- تحليل الأصول غير المادية الموجودة والآليات المجتمعية التي يمكن الاستفادة منها والتي غالباً ما تكون غير مستثمرة، مثل الأبنية والمراكز والمساحات العامة وغيرها.

### أبرز أساليب استهداف الأسر الأكثر فقراً

يتم تحديد موقع جغرافي معروف بانتشار الفقر. ثم تُصنّف فئات المجتمعات داخل هذه البقعة الجغرافية حسب الوضع المعيشي الشائع في داخلها، ويتم استهداف الفئات الأكثر فقراً بينها.	الاستهداف حسب الفئة (categorical)
يُحدّد مستوى دخل معيّن كحد أقصى للحصول على مساعدات، فيتم استهداف كل أسرة ذات دخل أقل من هذا المستوى.	اختبار مصادر الدخل (means testing)
يتم تقدير مستوى فقر معيّن بناءً على مؤشرات بديلة للدخل. يجمع الباحثون المعلومات المطلوبة عن الأسر عن طريق تعبئة الاستمارات، فُتستهدف كل أسرة تستوفي شروط الفقر المحددة.	اختبار مصادر الدخل البديلة (proxy-means testing)
يتم فرض آليات مشجعة للأسر الأكثر فقراً حصراً. قد تُفرض ساعات عمل قليلة مقابل الدعم المادي، على سبيل المثال.	الاختيار الذاتي (self-selection)
يُطلب من السكان تصنيف عائلات المنطقة من الأقل فقراً حتى الأكثر فقراً، فيتم استهداف العائلات التي أشار إليها أفراد المجتمع بأنها الأكثر فقراً.	الاستهداف المرتكز على المجتمعات المحلية (community-based)

## واو- الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

انطلاقاً من أهمية ضمان الحماية الاجتماعية للجميع، اعتمدت الأمم المتحدة، في نيسان/أبريل 2009، مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية (Social Protection Floor)، باعتبارها واحدة من تسع مبادرات مشتركة للأمم المتحدة لمواجهة آثار الأزمة الاقتصادية العالمية. إن هذا الحد الأدنى لا يساعد فقط على منع الأفراد وأسرهم من السقوط أو البقاء في الفقر، إنما يسهم أيضاً في النمو الاقتصادي من خلال رفع إنتاجية العمل وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.

تؤمن مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية الإطار القانوني للحماية الاجتماعية، وتسلب الضوء على واجبات الدولة، كضامن لحقوق الأفراد، ولحمايتهم من المخاطر، وتوفير خدمات الحماية الاجتماعية، وجعلها مسؤولة أمام مواطنيها. كما أن تحديد الحد الأدنى للحماية الاجتماعية هو في صلب أهداف التنمية المستدامة.

وتقدم توصية منظمة العمل الدولية بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية رقم 202 لعام 2012 إرشادات للدول الأعضاء بشأن السُّبل الكفيلة بتوسيع نطاق الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية وتكييفها مع الظروف الوطنية. وتشدد على أن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية ينبغي أن يشمل على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي: (أ) الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ومقبولة ويسهل الوصول إليها وذات نوعية جيدة؛ (ب) ضمان الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وضمان الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وغيرها من السلع والخدمات الأخرى؛ (ج) ضمان الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالات المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛ (د) ضمان الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، لكبار السن.

ولئن كان الهدف النهائي هو إنشاء أنظمة شاملة للحماية الاجتماعية، فإن تنفيذ هذه الأنظمة يمكن أن يتحقق تدريجياً تماشياً مع الموارد المتاحة لدى الدول. وينبغي للبلدان التي تعتمد على الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية وضع استراتيجيات وطنية تشاركية تحترم مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين والإدماج الاجتماعي. وقد تشتمل هذه الاستراتيجيات على توليفة من التدابير بحسب آليات الحماية الاجتماعية المتوفرة، بما في ذلك التَّهَج القائم على الاشتراكات أو خلافه، والتَّهَج المخصص أو الشامل، والتَّهَج العام أو الخاص، وذلك حسب السياق الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلد.

ويمكن اعتبار الحد الأدنى للحماية الاجتماعية أمراً لا غنى عنه للاستجابة إلى الحد الأدنى من هذه الالتزامات. وبالعكس، فلا يمكن اعتبارها سقفاً أعلى للحماية الاجتماعية. في هذا الإطار، وضعت منظمة العمل الدولية خطة ثنائية الأبعاد لتحديد أرضية الحماية الاجتماعية وتوسيع نطاقها. يتمثل البعد الأول في مجموعة أساسية من الضمانات الاجتماعية للجميع (البعد الأفقي) ويتضمن توفير فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية للجميع، تأمين الدخل للأطفال وتقديم المساعدة للمتغيبين عن العمل، العمالة المؤقتة والفقراء، وتأمين دخل لكبار السن والمعوقين. ويتمثل البعد الثاني في التنفيذ التدريجي للمستويات الأعلى (البعد الرأسي) ويتضمن بالإضافة إلى التغطية الأفقية، تغطية واسعة النطاق وشاملة للحماية الاجتماعية لمن تزيد دخولهم عن الحدود الدنيا (الشكل 1).

وتُظهر نتائج الأبحاث التي أجرتها منظمة العمل الدولية وتجارب العديد من البلدان النامية في هذا المجال أن جميع البلدان تقريباً قادرة على توفير حدود دنيا من الحماية الاجتماعية، وأن هذه الحدود الدنيا تشكل أدوات فعالة في مكافحة الفقر.

## الشكل 1- توسيع نطاق أرضية الحماية الاجتماعية



المصدر: عن دراسة "توسيع التغطية الاجتماعية والمسؤولية الاجتماعية للمؤسسات متعددة الجنسيات" Lou Tessier " Extension de la sécurité sociale et responsabilité sociale des entreprises multinationales : étude exploratoire " Helmet Schwarzer avec la collaboration de l'Observatoire de la responsabilité sociétale des entreprises (ORSE) - BIT 2013

التنمية الاقتصادية، من دون المسّ بالعدالة الاجتماعية، كما يؤكد على دور الدولة الرقابي في توفير خدمات اجتماعية ذات جودة.

### حاء- سياسات الحماية الاجتماعية في البلدان المعرضة للكوارث والأزمات

مرت بلدان المنطقة العربية بسلسلة من الأزمات والكوارث، وبعضها لا يزال يعاني منها، وهي مشاكل تطال الجوانب الأمنية والطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها، وقد أثرت بشكل كبير على نوعية الحياة التي يعيشها السكان وارتفاع الحاجة للخدمات الطارئة كالغذاء والسكن والطبابة والتعليم.

وتتعرض قدرة الدولة على تقديم الخدمات اللازمة لمواطنيها، حتى في البلدان حيث السياسات الاجتماعية متوفرة ومطبقة بشكل جيد، في حالات الطوارئ والكوارث (الحروب والكوارث الطبيعية وغيرها). ويعود السبب في ذلك مثلاً إلى:

### زاي- مدارس فكرية أخرى

من المهم التشديد على أن هذا الدليل اختار المدرسة الفكرية التي تعتبر أن الحماية الاجتماعية هي حق من حقوق الإنسان ومن واجب الحكومات تأمينها بشكل تشاركي كي يصبح تأثيرها أكثر فعالية. ولكن ينبغي الانتباه إلى وجود مدارس فكرية أخرى تعتبر أن سياسات الحماية الاجتماعية هي حل مؤقت للفقر والمخاطر وحاجات المواطنين الاجتماعية، إذ تؤمن شبكة أمان للمواطن بدلاً من تشجيعه على العمل من أجل إيجاد حلول بديلة ترتبط بجذور مشاكله. وتستخدم بعض المدارس الفكرية الأكثر ليبرالية مفهوم النمو الاقتصادي كحل غير مباشر. وعلى الرغم من أن عدداً كبيراً من الدراسات قد أكدت على أهمية النمو الاقتصادي ودوره الفعال في تعزيز الاستقرار الاجتماعي، يفتقد بعض هذه الدراسات إلى عنصر العدالة الاجتماعية والشراكة مع المجتمع المدني في صنع القرار. كما أن بعضها يفتقد إلى معالجة جذور المشاكل التي تؤدي إلى الفقر والتهميش. لذلك، يسعى هذا الدليل إلى إبراز منطقتي العالمين الاقتصادي والاجتماعي سوياً، ويسلط الضوء على أهمية وضع سياسات تساهم في تشجيع

- توسع أفقي: وهو إضافة مستفيدين جدد من برنامج معين ضمن نظام الحماية الاجتماعية؛

تقوم دولة كينيا في حالات الكوارث بإضافة سَكَن المناطق الجغرافية المنكوبة تلقائياً على قوائم المستفيدين من البرنامج القائم للدعم المالي المباشر (ضمن شبكة الأمان من الجوع) وذلك بتقديم المساعدة عبر تحويلات مالية للمتضررين.

- استخدام الآليات والأطر الإدارية لأحد البرامج لإطلاق وتنفيذ برنامج آخر يهدف الى تلبية حاجة طارئة وتأمين الخدمات اللازمة؛

قامت دولة الموزامبيق بوضع استراتيجية وطنية للتأقلم مع الأزمات الناتجة عن الاحتباس الحراري والتي تم من خلالها وضع آليات تعاون بين وزارة المرأة والشؤون الاجتماعية المسؤولة عن برامج الحماية الاجتماعية ووزارة تنسيق الشؤون البيئية للتغير المناخي والمعنية بالوقاية من الأزمات الناتجة عن الاحتباس الحراري وتغيّر المناخ. يتمثل هذا التعاون بمجموعة من البرامج مثلاً: برنامج الإنذار المبكر للكوارث.

- تطوير برنامج دعم إنساني موازٍ يتماشى مع وجهة برامج الحماية الاجتماعية الحالية؛
- إعادة التركيز وإعطاء الأولوية في دعم ومساعدة الفئات الأكثر تضرراً من أزمة معينة، وذلك في حالات انخفاض في الموازنة المخصصة لأنظمة وبرامج الحماية الاجتماعية.

- استنزاف الموارد المعتمد عليها بشكل سريع وغير متوقع، بسبب الحاجة الى إغاثة المصابين وتأمين المسكن لعدد كبير من النازحين؛
- انخفاض عدد القوة العاملة المساهمة مادياً في تمويل خدمات الحماية الاجتماعية إما بسبب انخفاض فرص العمل بشكل مفاجئ أو بسبب نزاع مسلح أو غيرها من الأسباب غير الاعتيادية؛
- ارتفاع حاد ومفاجئ في الشرائح وعدد المواطنين الذين يحتاجون إلى تلقي الخدمات من الدولة، كما في حالة ارتفاع عدد المرضى في المستشفيات نتيجةً لوباءٍ أو مرضٍ معدي مثلاً؛
- غياب خطة وميزانية للطوارئ لدى الدولة ومؤسساتها.

لهذه الأسباب، وخاصة في المناطق المعرّضة للنزاع والكوارث، يتعين على صانعي القرار النظر في طريقةٍ لدمج خطط وسياسات للحماية الاجتماعية تضمن القدرة على تغطية وتلبية حاجات مواطنيها واستيعاب أي أزمة طارئة.

- ويعتبر إدخال عامل الطوارئ ضمن سياسات الحماية الاجتماعية واحداً من معايير نضوج هذه الأنظمة. وقد تختلف استراتيجيات وأساليب إدخال برامج طوارئ ضمن أنظمة الحماية الاجتماعية والتي بدورها تضمن تأمين تغطية الحاجات خلال الأزمات وحالات الطوارئ:
- توسع عمودي: وهو رفع من قيمة الدعم لبرنامج معين ضمن نظام الحماية الاجتماعية أو تمديده لتأمين الخدمات والحاجات اللازمة خلال الأزمات وحالات الطوارئ؛

تقوم دولة الموزامبيق برفع قيمة الدعم والمساعدات، خاصة في برامج الأشغال العامة والبنى التحتية، في حالات الكوارث الطبيعية. أضف إلى ذلك تقوم برفع قيمة المساعدات المادية والعينية (القائمة أصلاً) وذلك للتأكد من عدم اشتداد الفقر في المناطق التي تتعرض للكوارث كالأوبئة وانتشار الأمراض المعدية.

## طاء- تمرين: خريطة الحماية الاجتماعية

ضمن مجموعات:

- قم برسم خريطة بلدك بمختلف محافظاتة، وَصِّغْ عليها الخدمات المقدمة حالياً والتي تعتقد أنه يمكن البناء عليها لتطوير سياسة شاملة للحماية الاجتماعية؛
- قم بوصف التحديات/الشوائب الخمس الأساسية الموجودة في الخدمات التي وضعتها؛
- قم باختيار ممثل للمجموعة لعرض خريطة الخدمات والتحديات لنقاشها مع جميع المشاركين.

## 2. مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

- دراسة مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية والمراحل المكوّنة له، والتمرس على الأدوات التي يمكن استخدامها في كل مرحلة من أجل تصميم وتنفيذ هذه السياسات بشكل منهجي وعملي وتشاركي بين مختلف الجهات المعنية.

#### < أسئلة محورية

- ممّ يتألف مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي العناصر المؤلفة لكل المراحل خلال تطوير سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما الذي يمكن تعلّمه من تجارب بلدان أخرى نجحت في حماية مجتمعاتها؟

#### < تصميم الفصل

- اطرح على المشاركين السؤال التالي: ما هي المراحل التي يعتقدون أنها مهمّة خلال تطوير سياسات الحماية الاجتماعية؟
  - وثّق الإجابات وناقشها مع المشاركين.
  - اعرض على المشاركين مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية.
- قسّم المشاركين على ستّ مجموعات واعط كل مجموعة عنوان إحدى مراحل المسار. اطلب منهم أن يطرحوا لائحة من الأسئلة ينبغي الإجابة عليها خلال هذه المرحلة.
- اطلب من المشاركين توثيق أجوبتهم على ورقة كبيرة وعرضها على المشاركين.
  - أطلب من المشاركين إضافة اقتراحاتهم على عرض زملائهم وأضف النقاط التي لم يتمّ تناولها.
  - أطلب من المشاركين تبادل تجاربهم حول سياسات الحماية الاجتماعية في دولهم.
  - اعرض النماذج الناجحة من العالم وناقشها مع المشاركين.

## ألف- مبادئ تطوير سياسة الحماية الاجتماعية

الحكومة والمجتمع المدني خلال تطويرها وتنفيذها. يتمتع مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية بأهمية عالية، ما يعني أن الحوار الاجتماعي خلال مراحل تطويرها ضروري من أجل نجاح صناعتها وتنفيذها في آن معاً.

خلال العمل على تطوير سياسة الحماية الاجتماعية، من المهم التنبيه إلى أن تكون:

من أجل أن تلبّي سياسة الحماية الاجتماعية غاياتها في تعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، لا بدّ من أن تقوم على بعض المبادئ الأساسية التي من شأنها تأمين المسؤولية المشتركة بين

1- مستجيبة للاحتياجات والحقائق والظروف المعيشية لأولئك الذين سيستفيدون منها مباشرةً.

2- بمتناول جميع المواطنين الذين تستهدفهم وبخاصة المهمشين والفقراء منهم، من دون أي شكل من أشكال التمييز.

3- بكلفة معقولة تستطيع الحكومة تغطيتها من خلال موازنتها العامة على المدى القصير والبعيد، وألا تضع أعباءً إضافية على الأسر والمجتمعات المحلية.

4- مستدامة، مالياً وسياسياً، مع ضمان الحكومة أن دور الدولة في الحماية الاجتماعية يعكس مستوىً كافياً من التأييد الشعبي والمشاركة الشعبية.

5- معقمة داخل المؤسسات الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني من أجل الوضوح في التنفيذ ومراقبة التطبيق.

6- تستفيد من قدرات الأفراد والأسر والمجتمعات، وتجنب خلق التبعية والالتكالية.

7- مرنة - قادرة على الاستجابة للتغيير بسرعة في حال ظهور تحديات جديدة، وتلبية الاحتياجات المتغيرة للأفراد ضمن دورة الحياة.

8- تشاركية - الاعتماد على مشاركة المواطنين في تحديد وتخطيط وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية كونهم المعنيين الأساسيين.

9- عادلة - لا تفضّل فئةً أو منطقةً أو عرقاً أو ديناً أو نوعاً اجتماعياً (أحد الجنسين).

## باء- مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية

وطرح الحلول الفعلية والممكنة والعلمية التي تؤمن الحماية الاجتماعية.

تشكل دورة تطوير سياسات الحماية الاجتماعية، كغيرها من السياسات العامة الأخرى، سلسلة من الخطوات المتصلة. وتتألف من ست مراحل تتبعها الجهة المعنية، من صناع القرار وحكومات أو مواطنين ومنظمات المجتمع المدني، وذلك من أجل بلورة مقترح لسياسة عامة ما.

يعتبر تطوير سياسات الحماية الاجتماعية عملية صعبة ومعقدة، حيث أُنْهتْها معالجة مشكلة حقيقية يعاني منها المواطنون. لذا لا يكفي طرح غياب الحماية الاجتماعية وزيادة الفقر والإهمال وتراجع الوضع الاقتصادي فقط، إنما المطلوب تخطي ذلك



الاجتماعية المناسبة لحل هذه المشكلة حسب توفر الموارد لمعالجتها. من الضروري فهم المشكلة المطروحة وتحليلها والإحاطة بها من كافة جوانبها لضمان طرح سياسة بديلة تعالج جميع هذه الجوانب. وتتطلب هذه المرحلة مهارات تحليلية تستند إلى التقنيات البحثية العلمية.

### 1- المرحلة الأولى - تحديد المشكلة: تحليل الواقع وانعكاسات المشكلة

يتم تحديد المشكلة انطلاقاً من دافع الاستجابة لحاجة ملحة، أو من أجل تحسين واقع ما أو مواكبة تطور محلي أو عالمي. تختلف طرق معالجة المشكلات وطرح سياسة الحماية

يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « ما هو رأي المواطنين حول المشكلة التي تواجههم؟
- « ما هو أثر المشكلة على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؟
- « ما هي الأولويات الملحة التي يجب معالجتها؟
- « من هي الجهات المعنية الأساسية وما هي مسؤولياتها؟
- « ما هي العوائق التي يمكن أن تمنع حلها؟
- « ما هي الخلافات الاجتماعية والاقتصادية بين المواطنين وصناع السياسات الناتجة عن المشكلة؟
- « ما هي المصالح المباشرة وتلك غير المعلنة للمعنيين؟

## 2- المرحلة الثانية - تصميم الهدف والمخرجات المتوقعة

طرح المخرجات المباشرة وغير المباشرة والمعايير التي سيتم اعتمادها لقياس الأثر. من المهم خلال تحديد الهدف المرجو من صياغة سياسات الحماية الاجتماعية وضع مدة زمنية معينة لتطبيقه، ووضع المعايير الضرورية التي ستحقق الهدف، فضلاً عن تحديد النتائج التي يمكن التوصل إليها.

تشكل هذه المرحلة خطوة انتقالية تتمثل في تحديد المشكلة وتحليلها ثم طرح الحلول المناسبة وذلك من خلال تحديد الأثر الذي يمكن أن تحققه سياسات الحماية الاجتماعية. يتوجب في هذه المرحلة

### يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « ما هي النتائج المرجوة من سياسة الحماية الاجتماعية؟
- « ما هي مؤشرات نجاحها؟
- « ما هي التوجهات والاستراتيجيات العامة لمعالجتها؟
- « من هي الفئات الأساسية التي ستستهدفها؟
- « من هي الجهات المتأثرة إيجابياً أو سلبياً نتيجة حل المشكلة؟
- « ما هي الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة لهذه السياسة؟
- « ما هي تطلعات المواطنين من هذه السياسة؟

## 3- المرحلة الثالثة - بلورة البدائل واختيار الحل والحجج الداعمة

بعد اختيار الحل الأنسب، من المهم التأكيد على صحته وجدواه من خلال استخدام حجج نوعية وكمية مبنية على معلومات وبراهين. ثمة عدة مراجع لبناء الحجج والبراهين يمكن استخدامها ولكل منها نقاط قوة وضعف. نذكر منها مثلاً:

- تقييم الأبحاث المحلية والعالمية؛
- الإحصاءات؛
- مراجعة المعلومات التي تمّ جمعها؛
- إقامة مشروع تجريبي؛
- تقييم سياسات أخرى مشابهة.

تعتمد هذه المرحلة على بلورة خيارات مختلفة لمعالجة المشكلة المطروحة ومقارنة نتائجها وقابليتها للتحقيق، إضافة للمخاطر التي قد تنتج عنها. يفضل القيام بدراسات مسبقة لتحليل كلفة كل سياسة مقارنة بالنتائج التي ستحققها. كما ينبغي إشراك أكبر عدد من الشركاء في هذه المرحلة، وبناء التوافق على حل يرضي جميع الأطراف، فذلك أساسي للاستفادة من الخبرات المتوفرة في المجتمع والتأكد من دعمهم للبدائل الذي سيتم اختياره لضمان فعاليته.

### يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « ما هي الحلول المختلفة للحماية الاجتماعية؟
- « ما هي كلفة الحلول المقترحة مقارنة مع النتائج التي ستصدر عنها؟
- « ما هي المعايير التي سيتم اعتمادها لاختيار الحلول الأنسب؟
- « ما هي الحلول الأنسب التي سيتم اعتمادها؟
- « ما هي البراهين العلمية التي تدعم الحلول المقترحة؟
- « من هي الجهات المعنية التي يجب أن تتبنى هذه الحلول؟
- « بالنسبة للمواطنين والمعنيين، ما هو الحل الأنسب لحل هذه المشكلة؟

#### 4- المرحلة الرابعة - تصميم سياسات الحماية الاجتماعية

عمل ومنهجية تطبيق. تعتمد هذه المرحلة على وضع خطة عمل مترابطة ومتكاملة لزيادة الأثر. يتخلل هذه المرحلة وضع ميزانية لتنفيذ السياسة الاجتماعية تتناسب مع الأولويات، وتعتبر الميزانية إحدى الأدوات الأساسية للتخطيط والرقابة.

يشمل تصميم سياسات الحماية الاجتماعية ترجمة الحل المختار في المرحلة السابقة إلى خطوات عملية وذلك من خلال اقتراح أدوات

##### يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « من هي الجهات المعنية والمسؤولة عن اتخاذ القرار وتنفيذ السياسات؟
- « ما هي الأنشطة والخطوات المتخذة من أجل معالجة المشكلة بشكل مترابط ومقنع؟
- « ما هي الموازنة التقديرية لتنفيذ السياسة وما هي مصادر تمويلها؟
- « ما هو دور المواطنين في تصميم وتنفيذ هذه السياسة؟

#### 5- المرحلة الخامسة - تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية

أساسية وحساسة إذ إن مدة التنفيذ قد تختلف بحسب النشاطات المتضمنة فضلاً عن عدة عوامل إدارية وبيروقراطية قد تؤثر على مسار التنفيذ. إن ضمان نجاح هذه المرحلة يعتمد على إشراك كافة الجهات المعنية والمواطنين.

يتضمن التنفيذ الفعال لسياسة الحماية الاجتماعية ثلاثة عناصر رئيسية وهي: التنظيم، وحشد الدعم، والتطبيق. يعتبر التنفيذ مرحلة

##### يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « ما هي خطة العمل المتبعة من أجل التنفيذ؟
- « من هي الجهات المسؤولة عن التنفيذ وكيف ستتم مساءلتها؟
- « ما هي النشاطات المنظمة التي ستقوم بتنفيذها هذه الجهات؟
- « ما هو الجدول الزمني لهذه الخطة؟
- « ما هو دور المواطنين في تنفيذ هذه السياسة؟
- « كيف سيتم التعامل مع التحديات خلال التنفيذ؟
- « كيف سيتم التنسيق بين مختلف الجهات حول كيفية تطبيق هذه السياسة؟

#### 6- المرحلة السادسة - تقييم وتصويب وتعديل مستمر

الاجتماعية. إذ يجب تصميم آليات للمراجعة تسمح بتلقي النقد والآراء والاقتراحات بشكل مستمر وعلى مختلف المستويات، أكان على مستوى محتوى سياسة الحماية الاجتماعية أو مسار تطويرها وفعاليتها، بشكل يسمح بالتعديل والتصويب عند الحاجة.

يجب أن تكون مرحلة التقييم مستمرة وأن لا ينحصر تطبيقها عند نهاية دورة تطوير سياسة الحماية

يمكن الاستعانة بالأسئلة التالية خلال هذه المرحلة:

- « هل هناك خطة تقييم لسياسات الحماية الاجتماعية المقترحة والمطبقة؟
- « ما هي مستويات التقييم وأهدافه؟
- « ما هي المعايير التي ستستخدم من أجل التقييم؟
- « ما هي المصادر والطرق المعتمدة من أجل تجميع الآراء والاقتراحات؟
- « أين ستُنشر نتائج التقييم ومتى؟
- « من هي الجهات المعنية التي تنفذ التقييم؟
- « ما هو دور المواطنين في هذه المرحلة؟

## جيم- قصص نجاح لمسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية

من أجل أن تكون الحماية الاجتماعية فعّالة، ينبغي بلورة السياسات بطريقة متكاملة ومناقشتها مع جميع المعنيين لتكون بمثابة عقد اجتماعي جديد للبلاد. لكن الواقع غالباً ما يكون مختلفاً، حيث تأتي هذه السياسات أحياناً كردّة فعل على الأزمات التي تتعرض لها البلاد، أو نتيجة ظهور شوائب في السياسات القائمة، على غرار ما حدث في معظم الدول العربية عقب اندلاع الحركات الشعبية، إذ تصرّفت الحكومات وفق ما يمكن وصفه بـ "إدارة الأزمة". كما ينبغي عند صياغة سياسات الحماية الاجتماعية الأخذ بعين الاعتبار الأولويات الوطنية وملاءمتها مع الأنشطة الإنمائية الأخرى. وفي هذا السياق، لا يمكن للمجتمعات الاختيار بين النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، لأن كلاهما مترابطان. بناءً على ذلك، ثمة حاجة إلى التوجه نحو إطار إنمائي كامل يستمد أسسه من حقوق وواجبات المواطنة.

فيما يلي بعض الأمثلة من البلدان النامية التي قد تساهم في تكامل سياسات الحماية الاجتماعية:

« الإمارات العربية المتحدة: تعتمد الإمارات العربية المتحدة سياسات سوق العمل النشطة كجزء من منظومة الحماية الاجتماعية وتهدف إلى تأمين فرص العمل وإعادة دمج العاطلين عن العمل في صفوف القوى العاملة، وذلك من خلال تأمين خدمات التشغيل والتوجيه المهني والتدريب على المهارات.

« كوريا الجنوبية: شملت الإصلاحات في كوريا الجنوبية تقديم إصلاحات في القطاع الصحي، التعويضات، والبطالة، والتأمين الاجتماعي. وقد أدّت هذه الإصلاحات إلى زيادة في التغطية والمساواة في تأمين الحماية بالإضافة إلى نتائج ملموسة أخرى كالتخفيض في نسبة الإنفاق الإداري من 11.4 في المائة إلى 4.7 في المائة بين عامي 1999 و2003.

« أفريقيا الجنوبية: عمدت إلى تحسين جودة التربية والتعليم وتأمين فرص متساوية للمواطنين للحصول على التعليم، فوحدت البرامج وأصبح التعليم إلزامياً ومجانياً للجميع. كما عمدت إلى توزيع التمويل المخصص للقطاع، ما أدى إلى زيادة عدد المدارس من 58 في المائة إلى 79 في المائة.

« قبرص: يغطي نظام الضمان الاجتماعي كل الموظفين والعاملين لحسابهم الخاص، كما يغطّي الشيخوخة والوفاة والعجز والمرض والأمومة، وإصابات العمل والبطالة. الضمان الاجتماعي متاح أيضاً للأشخاص المقيمين في قبرص والذين تتجاوز أعمارهم سن التقاعد بشرط أن يلبوا شروط الإقامة المحددة وألا يحصلوا على أي مرتّب أو مدفوعات أخرى.

« تايبوان: أطلقت الدولة عام 1995 سياسة حماية اجتماعية متكاملة شملت العاطلين عن العمل والمزارعين وأصحاب العمل. وقد أثبت التركيز على العمالة، ووضع جميع فئات المجتمع تحت غطاء سياسة الحماية الاجتماعية، نجاحه وساهم في انتقال البلاد من نظام ديكتاتوري أو أحادي الجانب إلى نظام ديمقراطي.

## دال- تحديات وآفاق لتحسين سياسات الحماية الاجتماعية في العالم العربي

- يضمن المشاركة والمساءلة في إدارة نُظُم الحماية الاجتماعية؛
- ◀ الجمع بين الحقوق والتأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية ضمن حزمة واحدة في إطار أوسع للسياسة الاجتماعية يهدف إلى إعادة توزيع الثروات، ومواجهة المخاطر، والحد من الفقر وزيادة الاستثمار؛
  - ◀ استبدال المقاربة التقليدية للحماية الاجتماعية المبنية على «المساعدة» وما يُعرف بشبكات الأمان الاجتماعي، باستراتيجية متكاملة للحماية الاجتماعية مبنية على مفهوم التنمية. فالسياسات والبرامج الرامية إلى تأمين الحماية الاجتماعية لا يمكن أن تنجح وتستوفي شروط الاستدامة ما لم تعالج العوامل الهيكلية والأسباب الجذرية للفقر وعدم المساواة؛
  - ◀ ينبغي أن تترافق هذه التغييرات مع استراتيجيات اقتصادية شاملة ومستدامة، وإصلاحات في الحكم تنطلق من مبادئ المساواة والإنصاف والحقوق والمشاركة التي تُعدّ أساس العدالة الاجتماعية؛
  - ◀ يمكن للمنطقة العربية الاستفادة من الممارسات الجيدة في الدول النامية مثل الصين وجنوب أفريقيا وأمريكا اللاتينية؛
  - ◀ توسيع الحيز المالي للحماية الاجتماعية باتخاذ تدابير تستوفي شروط الاستدامة المالية والسياسية، واختيار النظام المناسب للتمويل الذي يكون موضع إجماع؛
  - ◀ توسيع نطاق الحماية الاجتماعية بتأمين التغطية تدريجياً للجميع، واستكمالها بمستحقات إضافية، بما يضمن حصول جميع المحتاجين على الدعم الكافي للدخل وخدمات التعليم والرعاية الصحية؛
  - ◀ خلق شراكات بين القطاعين العام والخاص، وإفساح المجال لمشاركة المواطنين، وتوطيد حس المواطنة والمسؤولية؛
  - ◀ تفعيل مسؤولية الدولة في تمويل الخدمات الاجتماعية، وتوفيرها، وإدارتها، وفي تنظيم الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الجهات غير الحكومية، لضمان جودتها، وإتاحتها.

- ثمة مجموعة من التحديات تعيق تصميم وتنفيذ سياسات حماية اجتماعية فعالة في العالم العربي. أبرز هذه التحديات هي التالية:
- ◀ تقتصر تغطية خطط التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات أو المساهمات على العسكريين، والموظفين المدنيين، والعاملين في القطاع الخاص، وتقصي أعداداً كبيرة من العاملين في القطاع غير النظامي، والعاملين في القطاع الزراعي، والعمال المهاجرين؛
  - ◀ لا تغطي خطط معاشات التقاعد سوى ثلث سكان المنطقة؛
  - ◀ تعتبر برامج تأمين الأمومة في معظم البلدان العربية غير كافية؛
  - ◀ بشكل عام لم تثبت برامج الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات/المساهمات أو ما يُعرف بشبكات الأمان الاجتماعي ان لها تأثيراً هاماً على خفض معدلات الفقر وذلك لتغطيتها المحدودة وغير الموجهة؛
  - ◀ تعتمد البلدان العربية كثيراً على نُظُم دعم الغذاء والوقود ذات الأثر المحدود على إعادة توزيع الموارد والإنصاف؛
  - ◀ تتعدّد الجهات التي تقدّم الخدمات الاجتماعية، ومنها الهيئات الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات الدينية والمنظمات غير الحكومية المحلية أو الدولية، ويعمل الكثير منها من دون أي تنسيق مشترك.

انطلاقاً مما ذكر سابقاً حول تعريفات سياسة الحماية الاجتماعية والخطوات الإيجابية المتخذة في الدول العربية، هناك إمكانية لتحسين أنظمة الحماية الاجتماعية في العالم العربي، وبالتالي مواجهة التحديات المذكورة أعلاه. وتتلخص هذه الاحتمالات كالتالي:

- ◀ تكريس حق الجميع في الحصول على الحماية الاجتماعية في الدساتير والسياسات والتشريعات، كحق غير قابل للتصرف

## هاء- تمرين: عمل مجموعات

ضمن مجموعات، قُم بالنقاش والاتفاق على:

- الجهات المعنية الرئيسية التي يجب إشراكها في كل مرحلة من مراحل مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية في بلدك؛
- الخصوصيات السياسية والاجتماعية والثقافية التي يجب أخذها بعين الاعتبار في كل مرحلة من مراحل مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية في بلدك.

قم بالاستعانة بالنموذج التالي:

المرحلة	المعنيون	الخصوصيات السياسية	الخصوصيات الاجتماعية
تحليل الواقع وانعكاسات المشكلة			
تصميم الهدف والمخرجات المتوقعة			
بلورة البدائل واختيار الحل والحجج الداعمة			
تصميم سياسات الحماية الاجتماعية			
تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية			
تقييم وتصويب وتعديل مستمر			

قم باختيار ممثل للمجموعة لعرض النموذج ونقاشه مع جميع المشاركين.

### « أسئلة للنقاش حول دراسة حالة (case study) »

- ما هي الأولويات التي تعالجها سياسات الحماية الاجتماعية؟
- إنطلاقاً من التحديات والموارد المتاحة، ما هي اقتراحاتك لزيادة فعالية تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الدروس التي يمكن تعلّمها من خلال الحالة المعروضة والتي يمكن تطبيقها في بلدان أخرى في المنطقة؟

### « أسئلة للنقاش حول بلدان أخرى »

- ما هي الموارد المتاحة في بلدك والتي يمكن استخدامها لتطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الاقتراحات التي تقدمها لصناع القرار في بلدك لنجاح عملية تطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية؟

# القسم الثاني

## أهداف سياسة الحماية الاجتماعية وواقعها

يتوقع المواطنون معالجة أزماتهم الاجتماعية خاصة مع تفاقم الحاجات وتنوعها. ولكن في بعض الأحيان، تفتقد الحكومات القدرة والموارد لوضع أهداف طموحة للحماية الاجتماعية. لذلك تحتاج الحكومات إلى تضافر جميع الجهود ولا سيما لتوفير الاختصاصات والدراسات والمعلومات الأساسية التي تسمح لها بتطوير وتنفيذ سياسات حماية اجتماعية واقعية ومتجاوبة مع التوقعات. من جهة أخرى، تصطدم الحكومات باعتراضات من قبل الجهات التي يمكن أن تتضرر من هكذا سياسات، مما يوجب تحليل موقف هذه الجهات وتدارك معارضتها.

يطرح القسم الثاني معارف وأدوات تساعد صناع القرار والمجتمع المدني على التشارك في وضع الأهداف وتطوير منهجيات بحثية واستخدام أدوات تسرع من تطوير هذه السياسات فضلاً عن آليات لتحليل الجهات المتأثرة والمؤثرة.

يتألف القسم الثاني من ثلاثة فصول:

**الفصل الثالث:** تحديد أولويات سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها.

**الفصل الرابع:** دراسة وتحليل واقع سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية.

**الفصل الخامس:** أساليب وآليات جمع البيانات حول الحماية الاجتماعية.





يقوم مفهوم الحماية الاجتماعية على تلبية حاجات المواطنين  
وتجنيبهم المخاطر، ويعتبر فهم واقعهم والبيئة التي ستنفذ  
فيها السياسات خطوة مهمة وشرطاً أساسياً للنجاح.

## 3. تحديد أولويات سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

اختبار أدوات من أجل تحديد المشكلة والأولويات وتصميم الأهداف المرجوة ضمن المرحلة الأولى من عملية تطوير سياسة الحماية الاجتماعية وفقاً للمبادئ الإنسانية التي تستند عليها السياسة.

#### < أسئلة محورية

- كيف يتم تحديد المشكلة التي ستعالجها سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الأولويات والأهداف المرجوة التي يجب اختيارها ضمن السياسة؟
- من هم الشركاء المحليون والجهات المعنية في تحديد المشكلة والأولويات الاجتماعية؟

#### < تصميم الفصل

- قَسِّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين.
- اطلب منهم اختبار دولة لدراستها من خلال الاجابة على الأسئلة التالية:
  - ◁ ما هي المشكلة التي يجب أن تعالجها سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◁ ما هي المبادئ التي يجب أن تستند إليها سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◁ ما هي الأولويات التي يجب أن تتناولها سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◁ ما هي المعايير التي استندوا عليها لاختيار الأولويات؟
  - ◁ ما هو الأثر المرجو من هذه السياسة؟
  - ◁ ما هي المعايير التي تؤثر إلى نجاح هذه السياسة؟
- اطلب من المشاركين عرض نتائج عملهم بعد توثيقها على ورقة بيضاء كبيرة.
- يشتر نقاشاً بين المشاركين حول نتائج عملهم.
- اعرض على المشاركين آليات تحديد المشكلة والأولويات والأهداف.

الاجتماعية، وذلك بسبب تشعب موضوع الحماية الاجتماعية وتعدد الجهات/الأطراف المؤثرة فيه والأسباب المرتبطة بكل مكوناته. فعلى سبيل المثال، عند اختيار فئة اجتماعية محددة كالشباب العاطلين عن العمل، يمكن التطرق إلى حل هذه المشكلة من عدة جوانب، ومن ثمّ يمكن اقتراح مجموعة من الحلول التي تستوجب وضع سياسات محددة.

تختلف الأولويات بين بلدان المنطقة بحسب الوضع الداخلي لكل منها. ولكن بصورة عامة لا يزال انتشار الفقر والبطالة أبرز تحدّيين على مستوى المنطقة، يضاف إليهما نوعية التعليم والخدمات الصحية، والنزاعات ذات الطابع العشائري والطائفي والعرقي.

تختلف معالجة المشكلة حسب طريقة فهمها وكيفية تحديدها: مثلاً هل سبب المشكلة هو النظام التعليمي غير الملائم لسوق العمل، أو ضعف السياسات الاقتصادية التي لا تشجع على تأسيس شركات صغيرة ومتوسطة الحجم توفر فرص العمل في قطاعات حيوية، أم أن المشكلة تكمن في نزوح الشباب من الريف لعدم تأمين الدعم اللازم لهم لاستثمار الموارد المحلية بشكل مستدام؟

يشكل تحديد القضايا أو المشاكل التي يجب معالجتها المرحلة الأولى من مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية. ويكمن التحدي في اتباع منهجية كاملة متكاملة لتحديد إطار المشكلة وجميع العوامل المؤثرة بها والانعكاسات المحتملة لها. إن اتباع منهجية متكاملة يعتمد بشكل أساسي على إشراك الأطراف المعنية كافة في هذه المرحلة من أجل تحديد الأهداف والنتائج المتوقعة للوصول إلى سياسة حماية اجتماعية تراعي الواقع السياسي والمؤسسي والمجتمعي وأبرزها:

- الأثر المتوقع على مختلف الجوانب الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، وغيرها؛
- الأولويات الملحة؛
- الجهات المعنية الأساسية ومسؤولياتها؛
- العوائق التي يمكن أن تمنع حلها؛
- الخلافات التي يمكن أن تنتج عنها؛
- المصالح المباشرة وتلك غير المعلنة.

## الف- تحديد المشكلة والأولويات

يشكل تحديد المشكلة واختيار الأولويات أحد أبرز المحطات في مسار تطوير سياسة الحماية

## باء- تحديد الأولويات

يمكن لهذه الأسئلة أن تساعدنا في تحديد الأولويات واختيار المشكلة التي ينبغي معالجتها:

### المشكلة

- ما هي المشكلة الأكثر أهمية وإلحاحاً؟ (أكبر تأثير على الفئة المستهدفة - أكثر خطراً على الحاجات الأساسية - تطل أكبر عدد)
- ما هي المشكلة التي من الأفضل حلها من خلال سياسة حماية اجتماعية (وليس من خلال سياسات التنمية الاقتصادية مثلاً)؟
- ما هي المشكلة التي لا يمكن تأجيلها والتي من الممكن أن تتفاقم سريعاً؟
- ما هي المشكلة التي من شأن التدخل لحلها إحداث فرق إيجابي في المجتمع؟

### المجموعة المستهدفة

- هل هم الأفراد ذوو الدخل المحدود؟
- هل هي العائلات غير القادرة على إعالة أطفالها؟
- هل هم الشباب العاطلون عن العمل؟
- هل هم الأفراد غير القادرين على العمل؟
- هل هم الأشخاص ذوي الإعاقة؟
- هل هم المسنون؟ المهاجرون؟ الأيتام؟
- هل هن الأراامل؟ النساء المعنفات؟
- الأمهات المطلقات؟

تساعد الشبكة التحليلية التالية على تحديد المشكلة الأولى التي ستعالجها سياسة الحماية الاجتماعية وذلك من خلال الانطلاق بفهم المبادئ الأساسية لتطوير هذه السياسة. كما تبين الشبكة خصائص أساسية أربع تسهل عملية اتخاذ القرار وتحديد المشكلة ذات الأولوية. هذه الخصائص هي: الخطر - الضرورة الملحة - الإمكانية - الفعالية.

المبادئ	
ما هي المبادئ الإنسانية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية التي سأعتمدها كقاعدة لتحديد المشكلة التي ستعالجها سياسة الحماية الاجتماعية؟	
<b>الخطر</b> ما هو حجم الخطر الذي يواجهه المجتمع في حال لم يتم معالجة هذه المشكلة الاجتماعية؟	<b>الإلحاح</b> ما هو عدد المتضررين من المشكلة وما هو حجم الضرر الذي يواجهونه؟
<b>الإمكانية</b> هل تتوفر الموارد البشرية المالية والتقنية اللازمة لمعالجة المشكلة؟	<b>الفعالية</b> هل معالجة المشكلة يؤدي إلى أثر مهم على المجتمع ويستخدم الموارد الموجودة بالطريقة الأمثل؟

- ما هو الأثر النهائي لسياسة الحماية الاجتماعية على المواطنين والمجتمع؟
- ما هي النتائج التي تسعى السياسة إلى تحقيقها على الصعيد السياسي والاجتماعي والاقتصادي؟
- ما هي المعايير التي ستدلل على نجاح السياسة؟

عند تحديد المشكلة والأهداف من المهم الانطلاق من الواقع الحالي والأخذ بعين الاعتبار التغيرات المحتملة في المستقبل القريب، مثلاً:

- التغيرات في الأنماط السلوكية لدى فئات المجتمع (زيادة الهجرة أو النزوح نحو المدن أو زيادة في عدد الولادات)؛
- التغيرات في سوق العمل (طلب سوق العمل لمهارات محددة أو التغيرات في مجالات العمل)؛
- زيادة الأمراض والأوبئة (مرض فقدان المناعة المكتسبة، السرطان، الأمراض المعدية أو المزمنة)؛
- الاستدامة المالية والتغيرات في مصادر الدخل (مصادر دخل رسمية أو غير رسمية أو فقدان مورد حيوي محلي يؤثر على مصادر الدخل)؛
- الفروقات بين المناطق وتغيراتها (تزايد في نسب الفقر بين الحضر والريف).

## جيم- تطوير أهداف سياسة الحماية الاجتماعية

انطلاقاً من تعريف المبادئ وتحديد المشكلة التي ستعالجها سياسة الحماية الاجتماعية، ينطلق تصميم السياسة من تحديد الأهداف والنتائج المتوقعة بعد تنفيذها. وتساعد الأسئلة التالية الجهة المعنية بتطوير السياسة على وضعها:

### سَلْم الأولويات

تجتمع عدة عوامل مرتبطة بالمسألة بطريقة غير مباشرة لتؤثر على موقفنا منها بحيث ترفع من درجة أهميتها على سَلْم الأولويات. هذه العوامل هي:

- المبادئ الإنسانية؛
- الضغط الشعبي؛
- المصلحة السياسية؛
- الدعم الدولي؛
- سهولة الحل؛
- حماسة الفئة المستهدفة.

## دال- تمرين: محاكاة - الاتفاق على الأولويات بين المعنيين

سيتم تقسيم المشاركين إلى مجموعتين، واحدة تمثل المعنيين الرسميين (حكومة، وزارات ومؤسسات عامة) والثانية تمثل المجتمع المدني. على كل مجموعة أن تلعب الدور المُعطى لها.

قم بالاستعانة بدراسة الحالة حول فلسطين إضافة لمعرفتكم العامة عن الواقع الفلسطيني للعمل على هذا التمرين.

على كل مجموعة أن تضع ثلاث أولويات للواقع الفلسطيني بعد نقاشها ودراستها بحسب المعايير التي تناولها الفصل وتطوير الحجج المناسبة.

بعد الاتفاق على الأولويات الثلاث، قم باختيار ممثلين عن كل من المجموعتين.

سيقوم الممثلون بالجلوس على طاولة مستديرة لعرض الأولويات التي تم اختيارها، والاتفاق على ثلاث أولويات مشتركة في ما بينهما. سيتم النقاش على أساس المعايير المذكورة أعلاه، وكل مجموعة بحسب واقعها ومصالحها.

## 4. دراسة وتحليل واقع سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

دراسة وتحليل البيئات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية والتشريعية وفهم الجهات المؤثرة والمتأثرة في عملية تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من أجل تعزيز الأثر المتوقع منها.

#### < أسئلة محورية

- ما هو تحليل الواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والتشريعي والمؤسسي المحيط بتطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- من هي الجهات المتأثرة والمؤثرة في سياسة الحماية الاجتماعية وما هي خصائصها؟
- كيف يمكن لدراسة تشخيصية للواقع أن تساهم في نجاح تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟

#### < تصميم الفصل

قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين ضمن المجموعات ذاتها التي تكونت خلال الفصل الثالث.

- اطلب منهم دراسة الواقع في الدولة التي اختاروها في الفصل السابق من خلال الإجابة على الأسئلة التالية (مشجعاً استخدام الحاسوب والبحث على الإنترنت عن المعلومات المطلوبة):
- ما هي المعلومات التي تحتاجون إلى جمعها من أجل فهم الواقع المرافق لسياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هي المعلومات التي لديكم أو استطعتم جمعها من خلال الإنترنت عن البرامج الموجودة حالياً والمتعلقة بالحماية الاجتماعية؟ اجمعوها ضمن الشبكة التحليلية المقترحة في الدليل.
- ما هي المعلومات التي ما زلتم بحاجة إليها من أجل استكمال دراسة الواقع؟
- من هي الجهات المتأثرة والجهات المؤثرة في سياسة الحماية الاجتماعية التي اخترتموها؟ حلل هذه الجهات ضمن الشبكتين المقترحتين في الدليل.
- اطلب من المشاركين عرض نتائج عملهم بعد توثيقها على ورقة بيضاء كبيرة.
- يَسِّر نقاشاً بين المشاركين حول نتائج عملهم.

اعرض على المشاركين البيئات التي يجب دراستها والفئات المتأثرة والمؤثرة وخصائص كل منها.

- فهم الإطار التشريعي؛
- فهم الإطار المؤسسي وتحليل المشاريع الحالية؛
- تحليل الجهات المعنية المتأثرة والمؤثرة بشكل مباشر؛ وغير مباشر.

## ألف- فهم البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية

إن فهم البيئة السياسية التي ستتبنى السياسة الاجتماعية هو أمر في غاية الأهمية، حيث إن المؤسسات وحتى التشريعات هي الأدوات التي توضع لتنفيذ الإرادة السياسية، بينما القرار لدعم أي فئة اجتماعية أو عدم دعمها وكيفية مقارنة الموضوع، هو قرار سياسي.

ينطلق فهم البيئة السياسية من تحديد الدور المعتمد للدولة في موضوع السياسة الاجتماعية ونظرتها للموضوع. وثمة نوعان من المقاربات التي يمكن تبنيتها: «مقاربة حقوقية» أو مقاربة «تلبية الحاجات»<sup>23 24</sup>، كما أشرنا في الفصل الأول.

«المقاربة «الحقوقية»: تنطلق من اعتبار الحماية الاجتماعية والحاجات التي تنضوي ضمنها حقوقاً استناداً الى الإعلان العالمي للحقوق الاجتماعية.

### المقاربة الحقوقية

أكد الإعلان العالمي للحقوق الاجتماعية على المقاربة الحقوقية لموضوع الحماية الاجتماعية وكرسه كحق وليس كخدمة مرتبطة بالعرض والطلب في السوق.

يقوم مفهوم الحماية الاجتماعية على تلبية حاجات المواطنين وتجنبهم المخاطر، ويعتبر فهم واقعهم والبيئة التي ستنفذ فيها السياسات خطوة مهمة وشرطاً أساسياً للنجاح. إن عدم الانطلاق من تحليل الواقع كخطوة أولى لتطوير سياسة الحماية الاجتماعية ينتج عنه الخروج عن المبادئ الأساسية لسياسات الحماية الاجتماعية المذكورة في الفصل الأول، وعلى وجه الخصوص مبادئ الاستجابة والاستدامة والمشاركة.

### القرار السياسي

لا شك في أن عدة عوامل، وأبرزها توفر الموارد، تتحكم بسياسات الحماية الاجتماعية. إلا أن القرار الأول يبقى سياسياً. من الدلالات الواضحة على ذلك زيادة الدعم والإعانات أو زيادة الرواتب في معظم الدول العربية خلال سنة من بدء التحركات الشعبية في المنطقة.

لا يقتصر فهم الواقع على معرفة الجهات المعنية والقوانين فقط، بل يقتضي أيضاً فهم وتحليل العناصر الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تحيط بالمشكلة. وتؤثر كل سياسة عامة مرتبطة بالحماية الاجتماعية على مصالح مختلف الفئات، فتستفيد جهات بعضها، ولكن يمكن أن تتضرر مصالح جهات أخرى. إن ذلك يحتمّ الفهم الكلي للمشكلة والعلاقات والمصالح الموجودة لتحقيق التوافق على السياسات المقترحة وضمان نجاحها. وتنطرق الأقسام التالية إلى كيفية فهم واقع سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية من خلال:

- فهم البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛

إن فهم خيارات الأطراف السياسية في الحكم ومقاربتها لموضوع الحماية الاجتماعية يساعد في فهم السياسات والتشريعات والخيارات. وبشكل ذلك مدخلاً ضرورياً لفهم البيئة السياسية وتحديد أدوار كافة الأطراف ومصالحهم كما يساعد في فهم تفاصيل التركيبة الاقتصادية والاجتماعية للدولة بما يتيح صياغة سياسة تتعامل مع الواقع.

وطُبِّقت من خلال برنامج الأغذية العالمي في الصومال، إذ قدمت الجهة المذكورة برنامج «الغذاء مقابل الأصول» (asset-for-food) لحل مشكلتي الجوع والجفاف المتزايدين. وجاء حل مشكلة سوء التغذية في هذه الحالة بالاعتماد على المساعدات الخارجية، والتي ربما مرّت عبر مؤسسات الدولة، ولكنها لم تُطبق ضمن هيكلية تشاركية فعّالة ومستدامة، ولم تُحدث التغيير المتوقع في السياسات العامة لدى الدولة الصومالية<sup>27</sup>.

ويعرض الجدول أدناه نموذجاً للمعلومات الأساسية التي يجب جمعها والأبواب الرئيسية التي يجب الاستعلام عنها، بالإضافة الى التفاصيل الخاصة بكل سياسة. ومن الضروري خلال تجميع المعلومات والإجابة عن الأسئلة العمل على الإحاطة الكاملة بالموضوع، وذلك من خلال محاولة كشف التأثيرات غير المباشرة والأبعاد المختلفة للقضايا؛ على سبيل المثال:

#### • فهم البعد التاريخي للقصور الحاصل:

وذلك يعني معرفة المطالب التاريخية للمجموعات السياسية والاجتماعية والثقافية والنقابية، وما إذا أُقرّت سياسات أو قوانين سابقة لمعالجتها، وإذا هُمّشت مجموعات معينة نتيجة سياسة ما أو انتماء ما.

#### • تأثير العولمة وانتشار وسائل الاتصال

الحديثة: أثّرت العولمة وانتشار وسائل الاتصال الحديثة على ثقافة المواطنين، حيث أدت إلى رفع سقف التوقعات لديهم حول حاجاتهم الأساسية وتغيير عاداتهم الاستهلاكية وأنماط عيشهم. كما سهّلت وسائل الاتصال الوصول إلى المعلومات وزادت من فرص إشراك الناس.

وتفرض هذه المقاربة دوراً أساسياً للدولة، لا يقتصر فقط على تأمين البيئة التشريعية والموارد اللازمة، بل كذلك على تأمين الحقوق وتعزيز المساواة من خلال توفير الحاجات الأساسية المحقّقة لكل المواطنين. كما تؤكد هذه المقاربة على أهمية مشاركة المواطنين للتأثير على تطوير السياسات<sup>25</sup>.

وتُعتبر البيرو من الدول الرائدة في تحقيق المقاربة الحقوقية فقد بادرت إلى تطوير مشروع «بداية حياة جيدة»، والذي يتطرق الى غياب الخدمات الطبية ذات الجودة للأطفال الرضع وسوء تغذيتهم. فقد تشاركت الدولة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني لتقديم الخدمات الطبية، بالإضافة إلى نشر التوعية لدى الأهل، فحقق هذا التشارك نجاحاً ملحوظاً وتغييراً واضحاً في المؤشرات الصحية لدى الأطفال بين عامي 2000 و2004<sup>26</sup>.

#### «المقاربة المبنية على «تلبية الحاجات»:

تتبنى هذه المقاربة مفهوم السوق الحرّ، حيث تتم تلبية الحاجات الأساسية للمواطنين من خلال أدوات السوق، وليس من الضروري أن يتم ذلك من خلال الدولة، بل يمكن للسياسات التي تحرر الاقتصاد أن تؤدي إلى توفر الخدمات من قِبل القطاع الخاص، ليكون دور الدولة تنظيمياً فقط.

كانت المقاربة المبنية على «تلبية الحاجات» الأكثر اتباعاً قبل اكتشاف المقاربة الحقوقية والتي كانت أكثر استدامة وفعالية. وعلى سبيل المثال، أتبعَت هذه المقاربة المبنية على الحاجات

## عناصر أساسية تساعد في فهم البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

### < الاقتصاد

- الناتج المحلي الإجمالي.
- الدخل الأسري ومصادره وتوزيعه.
- نسب البطالة، وتحديدًا لدى الشباب، وكيفية تغيُّرها على مرّ السنين الأخيرة.
- فهم التركيبة العمالية: قطاع عام، قطاع خاص، عمال يوميين، اختصاصيون وغيرهم.
- تقسيم سوق العمل من نسب العمال وأصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم.
- أصحاب القدرة المادية الذين تتوقَّر لهم الطبابة والتعليم والخدمات الأساسية من كهرباء ومياه.
- موازنة وزارة الصحة ووزارة التربية ووزارة الشؤون الاجتماعية والوزارات الأخرى المعنية.
- موازنات المؤسسات الاجتماعية.
- توزيع الثروات الوطنية على المناطق والفئات والجهات.

### < الديمغرافيا

- السكان وتوزيعهم الديمغرافي حسب العمر والنوع الاجتماعي والمناطق.
- المجموعات الإثنية والعرقية والطائفية الموجودة والعلاقة فيما بينها.
- تاريخ مختلف المجموعات وصراعاتها السابقة.
- نسب النمو السكاني المتوقعة حسب العمر.
- نسب الولادة والوفاة وتغيُّرها.
- الهجرة الداخلية - النزوح إلى المدن.
- الهجرة الخارجية.

### < الاجتماع

- عدد الأشخاص ذوي الإعاقة.
- الخدمات الاجتماعية والصناديق والتقديمات الموجودة.
- نسب الفقر وتوزيعها على مختلف الفئات.
- الفئات الأكثر تهميشاً والتحديات التي تعاني منها: صحية واجتماعية واقتصادية وغير ذلك.

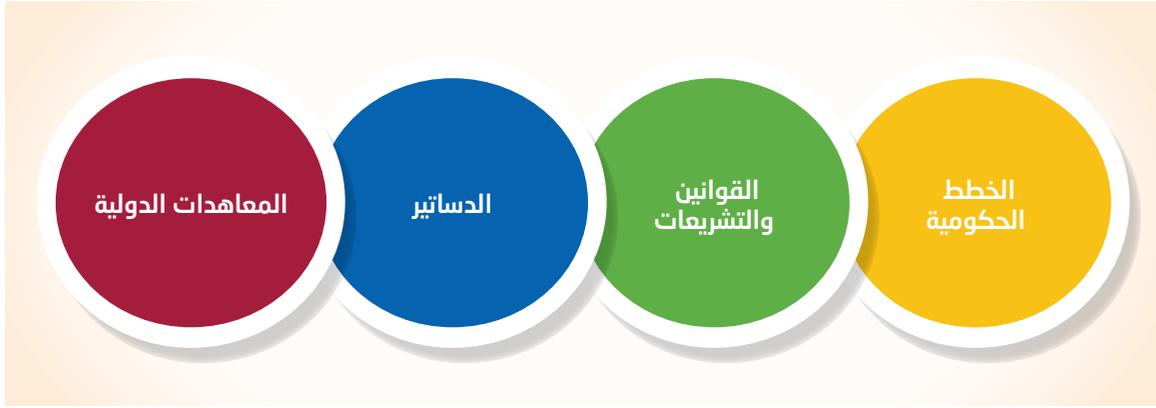
### < البيئة المعلوماتية

- هل من السهل الوصول إلى المعلومات؟
- هل يوجد معلومات كافية؟
- أين يمكن الحصول على المعلومات وما مدى مصداقيتها؟

يتكون الإطار التشريعي المرتبط بالسياسات الاجتماعية من عدة طبقات متداخلة. بالإضافة إلى القوانين والمراسيم الخاصة بالتقديمات الاجتماعية والوزارات المعنية، ثقة سياسات تنموية وخطط استراتيجية غالباً ما تمتد إلى أبعد من عمر الحكومة الواحدة وتشكل

## باء- فهم الإطار التشريعي

أحد أهم الأهداف لأي اقتراح سياسة عامة هو تكريسها بقانون يشرّعها ويضمن استمراريتها ونجاحها، من هنا تأتي أهمية فهم الإطار التشريعي والعمل من خلاله.



في ظل هذا الإطار التشريعي المتداخل، يُفترض بضئاع سياسات الحماية الاجتماعية، وبعد تحديد المشكلة التي يريدون معالجتها والسياسة التي يريدون العمل عليها:

- التعرف على آلية صياغة القوانين والوصول إلى التشريعات وهو ما يختلف بين بلد وآخر بحسب هيكلية السلطة التشريعية ونظامها؛
- تجميع وتحليل كل القوانين المرتبطة بالموضوع المحدد؛
- تحديد الثغرات القانونية.

مظلة لمجموعة من التشريعات والقوانين. أما الدستور فيبقى المظلة الأكبر التي تحتضن كل التشريعات الخاصة بالبلاد، ولا سيما في ما يتعلق بتحديد حقوق المواطنين ودور الدولة في تأمين الخدمات. ومع تطور دور المنظمات الدولية والأطر العالمية والإقليمية المعنية بالتنمية وحقوق الإنسان والاقتصاد العالمي (منظمات الأمم المتحدة، البنك الدولي، منظمة التجارة العالمية، جامعة الدول العربية وغيرها) استُحدثت طبقة أخرى من القوانين والمعاهدات التي يجب دراستها ضمن الإطار التشريعي، ألا وهي المعاهدات والاتفاقات الدولية.

#### أسئلة أساسية تساعد في فهم الإطار التشريعي

<ul style="list-style-type: none"> <li>• من هي الجهات الحكومية والبرلمانية التي يمكنها تقديم مشاريع واقتراحات قوانين متعلقة بالحماية الاجتماعية؟</li> <li>• كيف تقرّ مشاريع واقتراحات القوانين؟</li> <li>• ما هي المسارات التي يمكن أن يتبعها اقتراح أو مشروع قانون في المجلس التشريعي؟</li> </ul>	<p><b>آلية تطوير القوانين وإقرارها</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• هل يوجد قانون يتناول قضايا الحماية الاجتماعية؟</li> <li>• هل هو فاعل، وهل ثمة مراسيم تطبيقية له؟</li> <li>• هل يلبي الغرض أو يحتاج إلى تعديل؟</li> <li>• هل يندرج ضمن خطة حكومية للحماية الاجتماعية؟</li> <li>• هل يرتبط بمادة دستورية معينة أو حق دستوري معين؟</li> <li>• هل يرتبط بمعاهدة دولية أو ترعاه أي اتفاقية موقعة؟</li> </ul>	<p><b>تجميع وتحليل كل القوانين المرتبطة بالموضوع</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما الذي يضمن تطبيق السياسة المقترحة؟ قانون أو مرسوم إداري أو تعديل دستوري؟</li> <li>• ما الذي يعيق التطبيق؟ نقص إمكانيات؟ نقص خبرات؟ قرار سياسي؟</li> <li>• هل تتناقض السياسة المطروحة مع أي قوانين موجودة الآن؟</li> <li>• من يتضرر من إقرار هكذا قانون؟</li> </ul>	<p><b>تحديد الثغرة القانونية</b></p>

## جيم- فهم الإطار المؤسسي والمشاريع القائمة للحماية الاجتماعية

تتطلب المرحلة الثانية بعد فهم الواقع السياسي والاقتصادي العام وتحليل الإطار التشريعي، استيعاب الواقع بشكل متكامل أي تحليل المؤسسات الموجودة والمشاريع القائمة بهدف الخروج بسياسة مكفلة لما هو موجود.

- وهيكلها وعملية اتخاذ القرار وقدراتها وإمكاناتها؛
- يقتضي تحليل المؤسسات النظر في كيفية تواصلها وتأثير بعضها على بعض، وفهم العلاقات المؤسسية ومصادر تمويلها والخلافات الموجودة في ما بينها، إذ من شأن هذه الظروف أن تعرقل تنفيذ السياسة في وقت لاحق؛
- من المهم أيضاً التفكير بأثر السياسة المقترحة على هذه المؤسسات وعلى مصالحها.

### 1- الإطار المؤسسي

بغض النظر عن الموضوع المحدد للسياسة الاجتماعية التي ستطرح، لا بد أن تنفذ السياسة من خلال التفاعل مع مجموعة من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، مثل منظمات المجتمع المدني والصناديق الرسمية والمنظمات الدولية الفاعلة في المجال. من شأن المعرفة المسبقة بهذه المؤسسات وأدوارها أن تساهم في زيادة فرص النجاح وتقليل إمكانية الاعتراض عليها أو تكرار العمل أو عرقلة الأثر المرجو.

ومن المفيد التذكير بالنقاط التالية خلال عملية تحليل الإطار المؤسسي:

- لا يقتصر الإطار المؤسسي على مؤسسات الدولة فقط بل يمكن أن يشمل أيضاً إحدى المنظمات الدولية أو الإعلام أو منظمات المجتمع المدني أو شركات القطاع الخاص المحلية والعالمية. ومن المهم النظر في الإدارة المعنية في تلك المؤسسات

### 2- المشاريع القائمة للحماية الاجتماعية

يُعدّ تكامل التدخلات في مجال الحماية الاجتماعية وترابطها أبرز تحدّي يواجه القيمين على هذا القطاع بسبب تشعبه وصعوبة التنسيق بين مختلف الأطراف والبرامج التي يتم تنفيذها في آن واحد. نتيجة ذلك، غالباً ما تعاني سياسات الحماية الاجتماعية من ثغرات عديدة لا سيما من حيث المساواة، فتحصل بعض الفئات المهمشة على كمّ كبير من المساعدات فيما تستثنى مجموعات أخرى.

وتُعتبر عملية المسح الحالية للمشروع مهمة لأنها تسمح لواقعي السياسات تحديد بقية المشاريع الموجودة، والبناء على نجاحاتها، وتجنب الأخطاء نفسها، وضمان تكاملها في إطار سياسة اجتماعية موحدة. وللوصول إلى هذه النتيجة ينبغي التعرف بعمق على البرامج الحالية المخصّصة للفئة المستهدفة (مثل الشباب العاطلين عن العمل أو العائلات التي تعاني الفقر) واستيفاء المعلومات المبينة في الجدول التالي:

					الفئة المستهدفة
البرنامج	الجهة المنفذة (قطاع عام وقطاع خاص ومجتمع مدني)	هدف البرنامج	خدمات البرنامج	كيف يتداخل مع البرامج الأخرى	من هي الجهة المعنية بتنفيذها

## التلاؤم مع المشاريع الحالية: التجربة اللبنانية

يتعدد الأطراف في مجال الحماية الاجتماعية وغالباً ما يُنبِغون لإدارات مختلفة، ما يصعب التنسيق والتلاؤم بين المشاريع الموجودة. تتفاقم المشكلة مع غياب إطار عام للتخطيط والتنسيق (كوزارة التخطيط مثلاً) بحيث تزداد نسب الهدر من خلال استهداف المجموعات ذاتها بتقديمات من عدّة صناديق أو مؤسسات واستبعاد مجموعات أخرى لصعوبة الوصول إليها.

تشكل التجربة اللبنانية نموذجاً لهذه الحالة، حيث تغيب الاستراتيجية الموحدة الشاملة لحماية الفئات الضعيفة أو المعرضة للخطر، وتمتاز أغلب التدخلات الحديثة بعدم الاستدامة، وذلك بسبب تأثيرها الكبير بالوضع السياسي المتوتر من جهة، وبسبب غياب التنسيق بين الأطراف المعنية المختلفة. على سبيل المثال تتعدد صناديق التقديمات الصحية من دون توحيد للمعايير والخدمات التي تقدمها، في ما يبقى جزءً كبير من اللبنانيين من دون أي تغطية، مثل العاطلين عن العمل أو العمال غير النظاميين.

Economic and Social Commission for West Asia (unpublished manuscript), 2014. "Social Protection as Development: social protection country profile: Lebanon

## الدولة كمنظم...

من الضروري التأكيد على أهمية دور الدولة كمنظم أساسي وصاحب الدور الأكبر في مسار تطوير سياسات الحماية الاجتماعية. يمكن للمنظمات الدولية وصناديق الدعم والقطاع الخاص والمجتمع المدني أن يكونوا شركاء أساسيين في التخطيط والتنفيذ والتقييم ولكن ضمن مظلة الدولة التي من واجبها أن تتبنى المقاربة الحقوقية للموضوع.

### «الجهات المتأثرة»

«الجهات المتأثرة الرئيسية»: المتضررون أو المستفيدون من سياسات الحماية الاجتماعية، بالأخص الأشخاص الذين يعانون من الفقر والإهمال.  
«الجهات المتأثرة الثانوية»: الوسطاء في عملية صنع السياسات، مثل مقدمي الخدمات ومنظمات المجتمع المدني وهيئات الرصد.

## دال- تحليل الجهات المعنية المتأثرة والمؤثرة بشكل مباشر وغير مباشر

### تعريف الجهات المعنية بتطوير سياسة الحماية الاجتماعية

الجهات المعنية هي الفئات المجتمعية المؤلفة من الأشخاص والمنظمات الذين يتأثرون بسياسات الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى الفئات التي لديها مصلحة في تنفيذ هذه السياسات.

عند تحليل سياسات الحماية الاجتماعية يجب إجراء تحليل للجهات المعنية بتطوير هذه السياسات، أي تلك التي تتأثر بها وتلك التي تؤثر عليها.

لا تكون الجهات المعنية هي نفسها في كل القضايا التي تعالجها هذه السياسات، مثل الفقر والبطالة والاندماج الاجتماعي. وليس كل المعنيين المحتملين جهات فاعلة في هذه القضايا، أو فاعلين على جميع مستويات صنع السياسات والمراحل التي تمر بها. لذلك نفرّق بين فئتين من الجهات المعنية:

تتواصل السياسات التي تعمل على تعزيز الحماية الاجتماعية مع فئات متأثرة مختلفة، ويقدم الجدول التالي نموذجاً عن ذلك:

الفئات المستهدفة	سياسة الحماية الاجتماعية
الأفراد في سن العمل: ويشمل ذلك كلّ الذين يتقاضون الأجور (رسمية أو غير رسمية)، والعاملين والعاطلين عن العمل، والذين يخضعون للبطالة المقنّعة.	سياسة تطوير سوق العمل
كبار السن، الأشخاص ذوي الإعاقة، النساء الحوامل، العاطلون عن العمل، العمال والموظفون في القطاع العام والخاص، العاملين لحسابهم الخاص.	سياسة التأمين الاجتماعي
الأشخاص ذوي الإعاقة، الأقليات الإثنية، مدمنو المخدرات، الأيتام، الأسر ذات العائل الواحد، اللاجئين، ضحايا الكوارث الطبيعية أو الصراعات الأهلية والمرضى، كبار السن، الأرامل، النساء الحوامل، العاطلون عن العمل.	سياسة المساعدة والرعاية الاجتماعية
المجتمعات الريفية والحضرية التي هي في خطر، وغيرها من الفئات المهمشة لضمان إنماء محلي ومجتمعي متكامل.	سياسة الحد من التهميش
الأطفال والشباب (0-18 سنة).	سياسة حماية الطفل

والمراسيم والإجراءات في مجالات الحماية الاجتماعية.

« **الشركاء الاجتماعيون:** المنظمات المدنية والأهلية والجامعات ومراكز الدراسات جزء من عملية صنع القرار أو لهم دور استشاري من خلال طرح البدائل والمساعدة بالأبحاث والمساهمة في التنفيذ والمراقبة والمساءلة. « **القطاع الخاص:** ويمكن تقسيمه إلى أكثر من فئة؛ ففئة مثلاً الشركات الكبرى متعددة الجنسيات (transnational corporations) والتي تأتي بالاستثمارات الضخمة إلى البلاد، والشركات المتوسطة والصغيرة الحجم، والتي يمكن أن تشارك مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات العامة. « **المجتمع المدني:** ممثلو المنظمات غير الحكومية العاملة في مجالات متعلقة

#### « الجهات المؤثرة

يمكن أن يكون لدى هذه الجهات علاقة مباشرة أو غير مباشرة بسياسات الحماية الاجتماعية. وتتكون هذه الجهات من:

« **الوزارات والوكالات الحكومية:** فهي مسؤولة عن وضع السياسات وتنفيذها. تتراوح الجهات الفاعلة بين مؤسسات رسمية ومؤسسات مستقلة حكومية وإدارات عامة. « **البرلمانات:** المجالس المنتخبة ديمقراطياً جزء هام من عملية صنع القرار. إنها تقرّ القوانين والموازنة العامة، وتالياً تلعب دوراً مهماً في توجيه سياسات الحماية الاجتماعية. « **موظفو الإدارة العامة:** الأشخاص داخل الإدارة (مثل المدراء العاملين في الوزارات) المسؤولة عن إعداد القوانين والبرامج

واققتصادية، والتي تحاول فتح الأسواق ودعم قطاعات معينة مرتبطة بمصالحها، وتقديم القروض التي تهدف إلى دعم سياسات الحماية الاجتماعية.

«**المنظمات الدولية:** مثل منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وهذه من الجهات المؤثرة جداً على التوجهات العالمية والمحلية، إذ غالباً ما تأتي هذه المنظمات مع مشاريع مصممة ومرتبطة بإصلاحات اجتماعية واقتصادية.»

«**منظمات الأمم المتحدة:** والتي تمتلك الخبرات والمعلومات وتقدم الدعم التقني في مجال تخطيط وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.»

بالحماية الاجتماعية. وثقة شريحة مهمة ضمن المجتمع المدني هي النقابات، لا سيما النقابات المهنية، والتي تلعب دوراً أساسياً في تقديم الخدمات العامة.

«**خبراء:** مثل الخبراء في مجال القضاء على الفقر، والدمج الاجتماعي أو مكافحة البطالة.»

«**وسائل الإعلام:** الوسائل المرئية والمسموعة والمقروءة والإعلام الاجتماعي. ويلعب الإعلام دوراً أساسياً في الإضاءة على المشاكل ونشر السياسات وتحفيز الناس.»

«**المواطنون بشكل عام:** بما في ذلك الأشخاص المعنيون بقضايا الحماية الاجتماعية.»

«**حكومات العالم:** والتي تملك مصالح سياسية

## هاء- تمرين: عمل مجموعات - الفئات المعنية بسياسات الحماية الاجتماعية

ضمن مجموعات قم باختيار أحد الأمثلة عن سياسات الحماية الاجتماعية التالية:

- سياسة تطوير سوق العمل؛
- سياسة المساعدة والرعاية الاجتماعية؛
- سياسة التأمين الاجتماعي؛
- سياسة الحد من الإهمال؛
- سياسة حماية الطفل.

ضمن كل مجموعة قم بتحديد الجهات المتأثرة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، في السياسة المختارة، إضافة للجهات المؤثرة. قم بالاستعانة بالنماذج التالية:

سلوكها	نظرتها	توقعاتها	حاجاتها	خصائصها	الجهة المتأثرة بصورة مباشرة

سلوكها	نظرتها	توقعاتها	حاجاتها	خصائصها	الجهة المتأثرة بصورة غير مباشرة

دورها	تأثيرها	قدرتها	موقفها	الجهة المؤثرة

سيتم النقاش على أساس المعايير المذكورة أعلاه، وكل مجموعة بحسب واقعها ومصالحها.

## 5. أساليب وآليات جمع البيانات حول الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

التعرّف على طرق البحث وأدوات جمع المعلومات الأساسية من أجل دراسة وتحليل الواقع المؤثر على عملية تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى كيفية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل زيادة فعالية البحث.

#### < أسئلة محورية

- ما هي أهمية جمع البيانات بشكل منهجي وعلمي خلال عملية تطوير سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الأدوات الأفضل لجمع البيانات المتعلقة بسياسة الحماية الاجتماعية؟
- كيف يمكن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل تعزيز فعالية دراسة الواقع؟

#### < تصميم الفصل

- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين ضمن المجموعات ذاتها التي تكونت خلال الفصل الثالث.
- اطلب منهم دراسة الواقع في الدولة التي اختاروها في الفصل السابق من خلال الإجابة على الأسئلة التالية (مشجعاً استخدام الحاسوب والبحث على الإنترنت عن المعلومات المطلوبة):
- كيف تنوون تجميع المعلومات الناقصة لديكم انطلاقاً من البحث الذي قمتم به خلال الفصل السابق؟ نظموا المعلومات ضمن الشبكة المقترحة ضمن الدليل.
- اختاروا أداة واحدة تودّون استخدامها في جمع المعلومات وأعدّوها من أجل عرضها أمام المشاركين.
- اطلب من المشاركين عرض نتائج عملهم بعد توثيقها على ورقة بيضاء كبيرة.
- يشّر نقاشاً بين المشاركين حول نتائج عملهم.
- اعرض على المشاركين أهمية جمع المعلومات وأدوات جمعها بالإضافة إلى أهمية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

الخدمات الصحية لكبار السن وغيرها من سياسات الحماية الاجتماعية<sup>28</sup>.

ويُعتبر جمع البيانات عمليةً صعبةً للأسباب التالية:

- عدم توفر مؤشّر عالمي موحد حول منهجيات البحث في مجال الحماية الاجتماعية؛
- قلة الوثائق ومصادر المعلومات الموثوقة في المجتمعات المتضررة؛
- قلة قواعد البيانات والإحصاءات التي يمكن الوصول إليها؛
- قلة استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العديد من دول المنطقة؛
- غياب الإجماع حول أدوات جمع البيانات وكيفية تحليلها؛
- قلة المعلومات المتوفرة حول الحماية الاجتماعية حسب النوع الاجتماعي.

أما منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فتواجه تحدياتٍ خاصةً بسبب قلة البيانات وتدني جودتها، يضاف إلى ذلك عدم توفر الإمكانيات اللازمة (التقنية والمادية). وتساهم في ذلك ثلاثة عوامل<sup>29</sup> هي:

< «تسييس الإحصاءات»، أي عدم قبول الحكومة بأي بيانات تختلف عن البيانات التي تصدرها الجهات الرسمية العامة.

< اشتراط الحصول على تصريح أو إذن رسمي قبل إجراء أي مسوحات، بحيث تُمارس الرقابة على ما تم جمعه من معلومات.

< عدم كفاية التدريب على عملية جمع البيانات وتحليلها، وهي عملية تزداد تقنيةً وتخصّصاً.

لا يُنظر إلى أي شكل من أشكال توثيق المعلومات على أنه جمعٌ «للبيانات» إلا في حال كانت هذه المعلومات:

- < تجيب على موضوع بحثٍ محدد (مثلاً: كيف أثّرت التغيّرات الحديثة في سياسة الاستثمار على مستويات الهجرة؟).
- < تختبر فرضيةً ما (مثلاً: ترتبط التحويلات النقدية بالقدرة الشرائية للمرأة في المناطق الريفية).
- < تثبت نتيجةً ما (مثلاً: يتراجع التوتر الاجتماعي بفضل عملية الحوار التشاركي).

يعتبر جمع البيانات عن الحماية الاجتماعية أحد أكثر الجوانب صعوبةً عند بلورة سياسات الحماية الاجتماعية. إذ إن التوصل إلى بياناتٍ دقيقة وموثوقة أمر بالغ الأهمية لوضع سياسات تستجيب لاحتياجات المواطنين. وقد يترتب على وقوع الأخطاء أو عدم توخي الدقة في البيانات كلفة عالية على مستوى السياسات من حيث الموارد المالية والبشرية والانعكاسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

## ألف- أهمية جمع البيانات

يتعدّر على صنّاع السياسات الإحاطة بالمشكلة وتحديد الثغرات لبلورة خيارات سياسية صائبة بشأن الحماية الاجتماعية من دون الحصول على بيانات عن الحماية الاجتماعية على فترةٍ زمنية متواصلة. وقد يصبحون أقل قدرةً على رصد التغيّرات والتقدّم المحرز إثر توفير خدمات الحماية الاجتماعية على مرّ الوقت، وعلى رصد قدرة نُظُم الحماية الاجتماعية على تحقيق الأثر المرجو منها.

يمثّل جمعُ البيانات عمليةً جمع المعلومات حول المتغيّرات المهمة بالنسبة لسياسات الحماية الاجتماعية وتصنيفها وتحليلها بطريقةٍ منهجية ومنظمة.

وعلى سبيل المثال، اعتمدت دولة ميانمار المقاربة المبنية على جمع البيانات في اتخاذ قرارات تُعنى بسياسات الحماية الاجتماعية المختصة بالمسنين.

تمّ جمع البيانات من خلال الإجابة العلمية على أسئلة محددة كالتالي: كيف تختلف الأوضاع المادية لدى الأشخاص الذين يسكنون مع المسنين عن الأوضاع المادية لدى الأشخاص الذين لا يقطنون مع أفراد كبار في السن؟ ما هي الحالة الصحية لدى كبار في السن؟ وغيرها من الأسئلة التي تُمكن أجوبتها صانعي القرار من تحديد السياسات الاجتماعية المعنية بتعويضات الشيخوخة وتأمين

- التأكد من استخدام أساليب فعالة لجمع البيانات؛
- التأكد من مبادئ العمل؛
- اعتماد البيانات على مؤشرات واضحة وعلمية.

## باء- أساليب جمع البيانات

عند مراقبة عملية جمع المعلومات، على صناع القرار التأكد من أن الأساليب المستخدمة فعالة وتعتمد على الخطوات التالية<sup>30</sup>:

1. **تحديد الهدف:** لم يتم جمع البيانات؟
2. **تحديد الشريحة المستهدفة:** من الذين سيستخدمون هذه البيانات وكيف ينوون الاستفادة منها؟
3. **فهم القضية المطروحة:** ما هي طبيعة الوضع الاجتماعي، أو الاقتصادي، أو البيئي، أو السياسي غير المرغوب فيه والمطروح للبحث؟
4. **تحديد المتغيرات:** ما هي الأسباب والنتائج ومن هي الجهات الفاعلة المنخرطة؟
5. **تحديد الجوانب المعقدة:** عمّ ينتج الوضع غير المرغوب فيه، ومن هم المنخرطون فيه؟
6. **التعرّف على الجهات المعنية:** من هم الأشخاص المعنيون أو المتأثرون بشكل مباشر أو غير مباشر بهذا الوضع، وما هي خصائصهم؟
7. **توفير الموارد:** ما هي الموارد البشرية والمادية المطلوبة للقيام بجمع المعلومات؟ وما هي الفترة الزمنية اللازمة لذلك؟

ويجدر على صناع القرار التأكد من أن اختيار أساليب جمع البيانات يعتمد على العوامل التالية:

- نوعية البيانات المطلوبة؛
- طبيعة الشريحة المستهدفة؛
- مدة الفترة الزمنية المتوقعة.

إن أساليب جمع البيانات هي جزء من منهجية أوسع. وتُعرّف المنهجية على أنها الإطار المفاهيمي الذي يؤثر على العملية وعلى الأساليب المطبقة في مجال الحماية الاجتماعية<sup>31</sup>. وتتألف من مزيج من الأساليب الكمية والنوعية في آنٍ معاً.

< تقيّم أثراً ما (مثلاً: يؤثّر الإصلاح في قطاع التربية على معدّلات التسرّب المدرسي).

أما في ما يخصّ الحماية الاجتماعية، فيتيح جمع البيانات لصنّاع السياسات:

- وضع إطار لتقييم الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي؛
- تحديد الجهات المعنية المنخرطة؛
- قياس أثر السياسات، الموجودة منها أو غير الموجودة؛
- تحديد طبيعة الفئة المهمة في المجتمع وحاجاتها؛
- تأييد أو معارضة قوانين وأنظمة محدّدة؛
- إثبات صحة بعض الفرضيات أو التوقعات بشأن وضع معيّن؛
- إشراك المواطنين والجهات المعنية؛
- التشاور مع الخبراء؛
- توثيق الحالات المتعلقة بالمشكلة التي يتمّ معالجتها؛
- بلورة حجج وبراهين لصالح سياسات الحماية الاجتماعية؛
- تغطية الحماية الاجتماعية: أي الرقعة الجغرافية وخصائص المواطنين المستفيدين من قوانين الحماية الاجتماعية؛
- مستوى المخصّصات والمنافع: أي التباينات في مستوى المخصّصات الموزّعة على الشريحة المستهدفة؛
- تحليل الثغرات: أي الفروقات في قيمة الدعم الموزع على شريحةٍ ما.

وعليه، يسمح جمع البيانات بوضع سياسات تقوم على الحجج والبراهين، كما يضمن أن النتائج والخلاصات تصلح لاتخاذ القرارات. وتُعرف النتائج الدقيقة على أنّها «بيانات أساسية» يمكن على أساسها قياس النتائج والأثر والفئات المستهدفة بغية اتخاذ قرار بشأن ما يجب القيام به.

ويلعب صناع القرار دوراً رقابياً خلال عملية جمع البيانات حول سياسات الحماية الاجتماعية. يتركز الدور الرقابي على التالي:

وفي ما يلي بعض الأساليب الشائعة لجمع البيانات:

الأساليب النوعية	الأساليب الكمية
المقابلات	المسوحات
مجموعات التركيز	التجريب
دراسة الحالة	الإحصاءات
تحليل الخطاب	استطلاعات الرأي
الإثنوغرافيا	تحليل المحتوى

## جيم- مبادئ جمع البيانات

أيّاً كانت أساليب جمع البيانات المختارة، لا بدّ من التأكد من أن تكون المنهجية العامة:

- < **تشاركية:** أي تسمح بإشراك المواطنين والجهات المعنية في بلورة أهداف عملية جمع البيانات وأدواتها.
- < **شفافة:** أي أنّها صُمّمت للتوصّل إلى نتائج دقيقة من خلال عملية مفتوحة وتساورية.
- < **جامعة:** أي أنّها تضمن أن الفئات المستهدفة أو المتضرّرة مشمولة في عملية جمع البيانات.

إن المبادئ الواردة أعلاه تُفضي إلى:

- < **تمكّن المواطنين والخبراء للمشروع،** ما يجعل سياسات الحماية الاجتماعية موضع إقبال وترحيب لدى المواطنين.
- < **إدماج المجموعات المهمّشة أو المحرومة في البحث،** ما يجعل سياسات الحماية الاجتماعية مرآةً لاحتياجات الناس.
- < **إضفاء شرعية على القرارات والاتجاهات** المتعلقة بالسياسات، ما يؤدّي إلى تغيّرات ذات مغزى وأثر على مستوى السياسات.

## دال- قراءة البيانات وتنظيمها

إن مؤشر الحماية الاجتماعية يسمح بتجميع البيانات وقياسها بشكلٍ يوفّر المعلومات

ويصب في صناعة السياسات. يقدّم هذا القسم لمحةً عن هذا المؤشر ويحدّد المتغيّرات الأكثر شيوعاً وتكراراً والتي يمكن لصنّاع السياسات الاعتماد عليها.

من المهم أن يكون أي مؤشر مراعيّاً للمعايير الدولية، والسياق المحلي في آن معاً. وعليه، يتعيّن على صنّاع السياسات الاطّلاع على المؤشرات والفئات المتعارف عليها دولياً والتي تسمح لهم بتنظيم بياناتهم. وفي نفس الوقت، من المهم أن يتلاءم أي مؤشر مع الثقافة المحلية والإطار السياسي والخصائص الاجتماعية للبلد. فعلى سبيل المثال، وفي بلدٍ يعاني إلى حدّ كبير من التمييز بين الجنسين، ينبغي أن يوضع المؤشر بشكلٍ يأخذ بعين الاعتبار الفوارق بين الجنسين في مجالات الحياة كافةً.

ولقد وُضع مؤشر الحماية الاجتماعية (Social Protection Index - SPI) المُتعارف عليه دولياً ليكون نقطة انطلاق لتقييم البرامج الوطنية للحماية الاجتماعية، وذلك للسماح برصد التغيرات على صعيد توفير الحماية الاجتماعية على مرّ الوقت، ولتسهيل المقارنة بين مستويات توفير الحماية الاجتماعية دولياً<sup>32</sup>.

يكمن مقياس جدوى مؤشرات الحماية الاجتماعية حصراً في مدى قراءة وفهم صنّاع السياسات لها. وفي هذا الإطار، يحتاج صنّاع السياسات إلى:

- التعرّف على مؤشرات الحماية الاجتماعية السائدة في بلدكم/منطقتهم؛
- رصد التغييرات في قيمة مؤشرات الحماية الاجتماعية في بلدانهم؛
- مراجعة الترتيبات والبيانات المقارنة ذات الصلة ببلدانهم؛
- دراسة المؤشرات الوطنية الفرعية؛
- فصل القيم المجمّعة وسير الأنماط.

بإمكان صنّاع السياسات أن يبدؤوا بالإجابة على الأسئلة الواردة في الجدول أدناه بغية وضع مؤشر:

البيانات التي تم جمعها
<ul style="list-style-type: none"> <li>• من أين جُمعت البيانات؟</li> <li>• عمّم ماذا كان يتمّ البحث؟</li> <li>• أي نوع من الأساليب استُخدم؟</li> <li>• ما هي المتغيرات المستقلة وغير المستقلة؟</li> <li>• ما هي المؤشرات الرئيسة المتفق عليها؟</li> </ul>
الفوائد والمنافع
<ul style="list-style-type: none"> <li>• من الذين يستفيدون حالياً من الحماية الاجتماعية؟</li> <li>• من هي الشريحة المهشمة من المواطنين؟</li> <li>• ما هي احتياجات المواطنين؟</li> <li>• ما هي برامج الحماية الاجتماعية الموجودة حالياً؟</li> <li>• كيف يمكننا أن نصنّف ونحدّد بدقة المنافع الحالية كافة؟</li> </ul>
قراءة النتائج
<ul style="list-style-type: none"> <li>• كيف يمكن فهم الثغرات القائمة؟</li> <li>• كيف يمكن تحسين الوصول إلى النتائج؟</li> <li>• كيف يمكن تعزيز التغطية؟</li> <li>• ما هي المؤشرات التي يبدو أنها تطرح تحديات؟</li> </ul>
توفّر بيانات إضافية
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ما هي البيانات النوعية المفقودة؟</li> <li>• ما هي البيانات الكمية المفقودة؟</li> <li>• هل بالإمكان الحصول على هذه البيانات؟</li> </ul>

## هاء- تمرين: عمل مجموعات - جمع المعلومات

ضمن مجموعات وعلى ورقة كبيرة، قم بوضع كل مصادر المعلومات المتاحة في بلدك، إضافة إلى التحديات التي قد تواجهها في هذه العملية على مستوى:

- قدرة الوصول للمعلومات؛
- دقة المعلومات ومصداقيتها.

قم بالاستعانة بالنموذج أدناه للعمل على هذا التمرين:

التحديات		طرق تجميع المعلومات	مصادر المعلومات	نوع المعلومات
قدرة الوصول	الدقة والمصداقية			

قم باختيار ممثل للمجموعة لعرض النموذج ونقاشه مع جميع المشاركين للإضاءة على المصادر والتحديات التي لم يتم ذكرها أو التطرق إليها.

### < أسئلة للنقاش حول دراسة حالة

- ما هي برأيك أولويات الحماية الاجتماعية التي يجب العمل عليها؟
- من هي الأطراف المؤثرة في صياغة السياسات الخاصة بالقطاعات ذات الأولوية وما هي المعلومات التي تحتاج لتجميعها عنهم؟
- ما هي اقتراحاتك لتحسين عملية تطوير سياسات الحماية الاجتماعية لتكون مبنية على معلومات واقعية وعلمية؟

### < أسئلة للنقاش حول بلدان أخرى

- ما هي المبادئ التي يجب أن تستند إليها الجهة المعنية بتطوير السياسة العامة؟
- ما هي الأولويات التي يجب أن تعالجها سياسات الحماية الاجتماعية في بلدك؟
- من هي الجهات الأكثر تأثيراً على تطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية في بلدك؟

# القسم الثالث

## تصميم سياسة الحماية الاجتماعية

عانت معظم شعوب المنطقة منذ عقود من إهمال الحكومات لحاجاتها وحقوقها وتركها خارج العملية السياسية، وتحديدًا في القضايا التي تلامس حياتها اليومية، وهذه أحد الأسباب التي ساهمت في الحركات الشعبية. لذلك يتوقع المواطنون عند تطوير أي سياسة عامة، أن يشاركوا في التصميم والتنفيذ خصوصاً إذا كان الموضوع يمس بأبسط حقوقهم الإنسانية وهي الحماية الاجتماعية. ويبقى مستقبل الاستقرار في بلدان المنطقة رهناً بنجاحها في تطوير وتنفيذ سياسات حماية اجتماعية بطرق تشاركية ينتج عنها ترسيخ المبادئ الإنسانية في المجتمع.

يتألف القسم الثالث من فصلين:

**الفصل السادس:** حلول وطرق لتوفير الحماية الاجتماعية.

**الفصل السابع:** الأساليب التشاركية خلال تصميم سياسة الحماية الاجتماعية.





إن إحدى أبرز التحديات التي تواجه صنّاع القرار خلال تصميم سياسة الحماية الاجتماعية، هي التأكيد من تماسك وتجانس مكونات هذه السياسة بعضها مع بعض ومع باقي السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

## 6. حلول وطرق لتوفير الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

توفير المعارف اللازمة لتطوير البدائل وفهم النماذج التنظيمية لتنفيذها، بالإضافة إلى التمكن من آليات اتخاذ القرار لحلّ المشكلات وطريقة التنفيذ الأنسب بطرق تشاركية وأدوات حوارية تعزز بناء التوافق.

#### < أسئلة محورية

- ما هي الحلول الأنسب للحماية الاجتماعية وما هي معايير اختيارها؟
- ما هي الطرق التنظيمية الأنسب لتنفيذها وما هي معايير اختيارها؟
- ما هي الآليات الأكثر فعالية للمشاركة والحوار وبناء التوافق؟

#### < تصميم الفصل

- اطرح على المشاركين سؤال: ما هي الحلول الأفضل للحماية الاجتماعية؟
- يشرّ النقاش حول الحلول التي نجحت وتلك التي لم تنجح في المنطقة وحلّ معهم الأسباب؛
- اعرض معايير اختيار الحلّ الأنسب؛
- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين واطرح عليهم الأسئلة أدناه، واطلب منهم الإجابة انطلاقاً من الأبحاث التي قاموا بها في الفصول السابقة، واطلب منهم استخدام شبكة تحليل البدائل:
- < ما هي الحلول المبتكرة المقترحة للحماية الاجتماعية للفئة المستهدفة؟
- < ما هي خصائص كل حلّ وما هي مميزاته وتحدياته؟
- < ما هي الحجج الداعمة لكل حلّ والتي يمكن استنتاجها انطلاقاً من البحث الذي تمّ تنفيذه في الفصول السابقة؟
- اطلب منهم عرض خلاصة عملهم بعد توثيقها على أوراق بيضاء كبيرة ويشرّ النقاش حولها؛
- اطلب منهم العودة إلى المجموعات والإجابة على الأسئلة التالية:
- < ما هو الحلّ الأنسب الذي سيتمّ اعتماده من قبل الجهة المعنية؟
- < ما هي الحجج الداعمة لهذا الحلّ؟
- اطلب منهم عرض خلاصة عملهم بعد توثيقها على أوراق بيضاء كبيرة ويشرّ النقاش حولها.

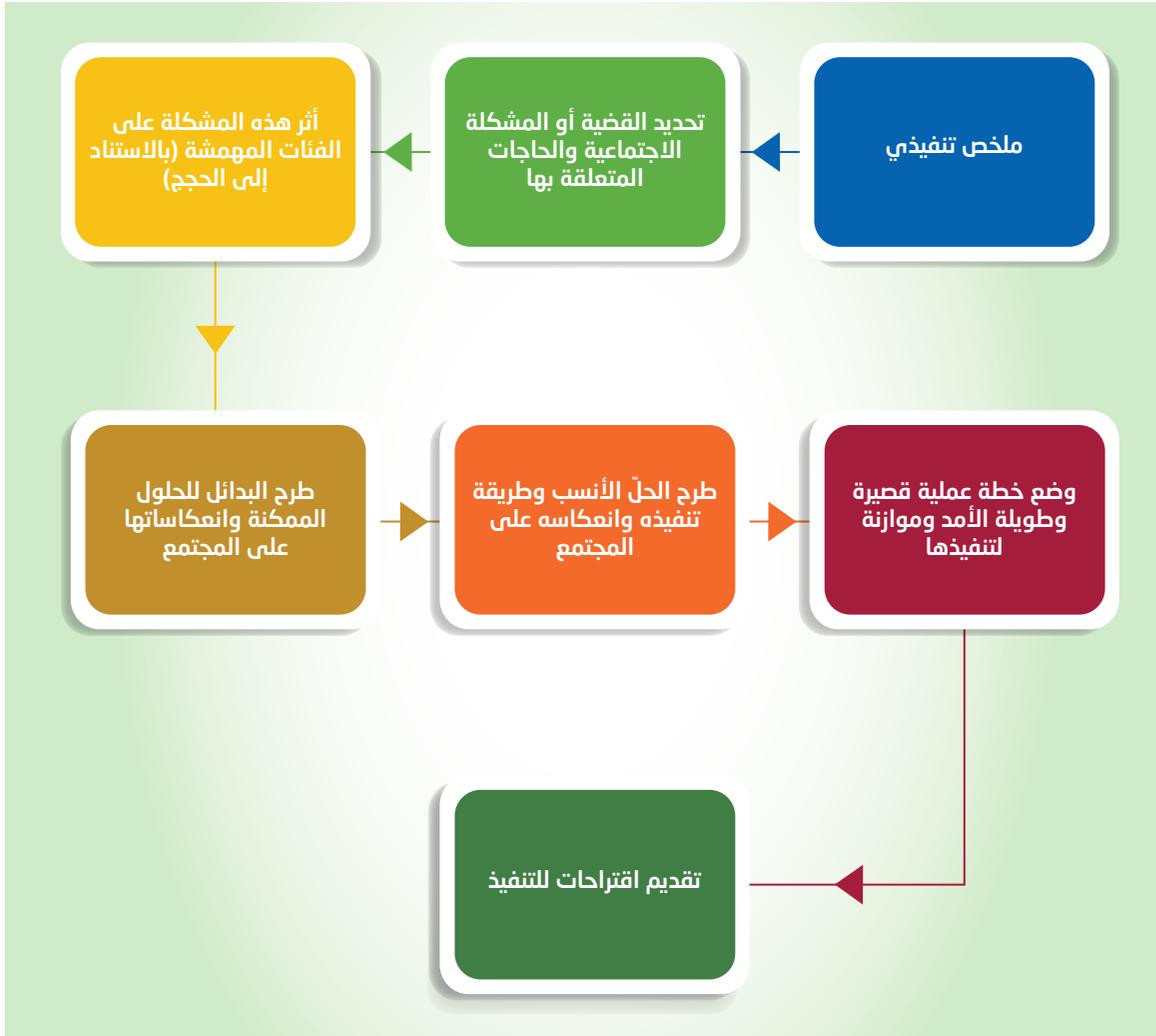
- اعرض الطرق التنظيمية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ويشر النقاش حول الإيجابيات والسلبيات مستفيداً من خبرة المشاركين؛
- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين واطرح عليهم الأسئلة أدناه واطلب منهم الإجابة انطلاقاً من الأبحاث التي قاموا بها في الفصول السابقة، واطلب منهم اختيار النموذج الأنسب للهدف الذي اختاروه لسياسة الحماية الاجتماعية التي يعملون عليها:
  - ◀ ما هو النموذج الأكثر ملاءمة لمبادئ سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها؟
  - ◀ ما هو النموذج الأكثر فعالية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◀ ما هو النموذج الأكثر إشراكاً للمجتمع في تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◀ ما هو النموذج الأقل كلفة والأكثر فعالية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ◀ ما هو النموذج الذي يضمن الاستمرارية المالية والإدارية لتنفيذ الحماية الاجتماعية؟
  - ◀ ما هو النموذج الذي تسمح قدرات الحكومة البشرية والمالية بتحقيقه؟
  - ◀ ما هو النموذج الأفضل الذي يسمح للحكومة بأداء دورها الرقابي وضمان شفافيته وجودة الخدمات التي سيقدمها؟
- اطلب منهم عرض خلاصة عملهم بعد أن توثقها على أوراق بيضاء كبيرة ويشر النقاش حولها.

الخيارات المتاحة أكان، الاقتراح يقضي تنفيذها من قبل الحكومة حصراً أو خصصتها، أو إيجاد صيغة تعاون بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. ويبقى بناء التوافق بين الأطراف المعنيين كافة ومعالجة القضايا التي يعاني منها المواطنون المحطة الأبرز خلال جميع هذه المراحل بغض النظر عن صيغة التنفيذ المتبعة.

قبل البدء في بلورة البدائل واختيار الحلول، وبعد تحليل المشكلة وتأثيرها على المجتمع، ووضع الأهداف المرجوة من سياسة حماية اجتماعية، يمكن اقتراح هذه العناوين لتكون المحاور الأساسية عند صياغة السياسة:

إن إحدى أبرز التحديات التي تواجه صنّاع القرار خلال تصميم سياسة الحماية الاجتماعية، هي التأكد من تماسك وتجانس مكونات هذه السياسة بعضها مع بعض ومع باقي السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وإن زيادة فعالية سياسة الحماية الاجتماعية تقتضي اتباع منهجية بحثية علمية وشاملة بما يضمن مرونة عملية التصميم، ويعالج الصعوبات الموجودة، ويراعي الروابط مع باقي السياسات العامة، ويضمن إشراك كل المعنيين (أي القطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمؤسسات الدولية) تحت مظلة المسؤولية العامة للدولة.

يمكن تحقيق ذلك من خلال تطوير بدائل للحلول واختيار الحل الأنسب والحجج الداعمة، ثم دراسة



## ألف- تطوير البدائل واختيار الحل

تحاول هذه الفقرة الإجابة على سؤالين أساسيين:  
 • ما هو الحل الأنسب؟  
 • ما هي الطريقة الأنسب لتحقيقه؟

بعد أن يتمّ تحديد القضية أو المشكلة الاجتماعية العامة التي تسعى سياسة الحماية الاجتماعية إلى معالجتها بناء على مبادئ وأهداف محددة، وانطلاقاً من البحث حول الواقع الذي يحيط بهذه السياسة، يجب دراسة الحلول البديلة الممكنة واختيار الأنسب منها من قبل الجهة المعنية من صنّاع القرار والمجتمع المدني. ويوصى بأن لا تقتصر هذه الخطوة على المدى القريب فحسب، بل على المدى البعيد أيضاً.

قبل القيام بتقييم الحلول، من المهم اقتراح حلول مبتكرة لدى أكبر عدد من الجهات المعنية. وانطلاقاً من البحث الذي تمّ تنفيذه، تجدر الإجابة على الأسئلة التالية:

- ما هي الحلول المبتكرة المقترحة للحماية الاجتماعية للفئة المستهدفة؟
- ما هي خصائص كل حلّ وما هي مميزاته وتحدياته؟
- ما هي الحجج الداعمة لكل حلّ والتي يمكن استنتاجها انطلاقاً من البحث الذي تمّ تنفيذه في الفصول السابقة؟

تعتمد هذه المرحلة على تطوير خيارات مختلفة لمعالجة المشكلة المطروحة ومقارنة نتائجها وقابليتها للتحقيق، والمخاطر التي قد تنتج عنها. يفضّل القيام بدراسات مسبقة لتحليل كلفة كل سياسة مقارنة بالنتائج التي ستؤول إليها. كما ينبغي إشراك أكبر عدد من الشركاء في هذه المرحلة وبناء التوافق على حلّ يرضي جميع الأطراف، فذلك أساسي للاستفادة من الخبرات المتوفرة في المجتمع والتأكد من دعمهم للبدل الذي سيتم اختياره. إن هذه المرحلة محورية حيث يتمّ خلالها اتخاذ القرار حول الحلّ الأنسب لمعالجة القضية أو المشكلة العامة المتعلقة بالحماية الاجتماعية.

وفقاً للمعايير الدولية للحماية الاجتماعية، ليس من الضروري أن تقوم الدولة بتوفير الخدمة الاجتماعية بشكل مباشر، بل يمكن أن يقوم أطراف آخرون بتأمين الخدمات الخاصة بسياسات الحماية الاجتماعية شرط أن يكون للدولة دور أساسي في تحديد المبادئ والإطار للسياسة والإشراف على عمل الشركاء خلال التنفيذ<sup>33</sup>.

تسمح هذه الشبكة بتحليل وتقييم البدائل المتوفرة انطلاقاً من المعايير التالية:

حلّ -3-	حلّ -2-	حلّ -1-	المعايير
			الأثر على أكبر عدد من المواطنين المعنيين
			الالتزام بالمبادئ الإنسانية والهدف الأساسي
			الحصول على أعلى نسبة توافق
			ابتكار في الحلّ وطريقة توفيره
			أقل كلفة مقارنة بأعلى أثر ممكن
			إمكانية رصد التمويل لها
			قدرة مؤسساتية وبشرية وفنية على التنفيذ
			الاستدامة على المدى البعيد
			أقل نتائج سلبية على المجتمع (سياسية، اجتماعية، اقتصادية، بيئية، ثقافية وغير ذلك)
			إشراك أكبر عدد ممكن من المعنيين/الشركاء الوطنيين

خمسة اتجاهات مختلفة يمكن لصانعي القرار الاختيار منها:

- تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل الحكومة المركزية والإدارة المحلية بمشاركة المجتمع المدني؛
- إشراك المجتمع المدني بتصميم سياسة الحماية الاجتماعية وتوكيله بتنفيذ الخدمات الاجتماعية المتعلقة بها؛
- إنشاء شركات عامة يملكها مواطنون من أجل تأمين الخدمات العامة بعد تصميم سياسة الحماية الاجتماعية من قبل الدولة وبالشراكة مع المجتمع المدني؛
- إنشاء شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من أجل تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؛
- خصخصة سياسة الحماية الاجتماعية من خلال تلزيهما إلى القطاع الخاص المحلي أو الدولي.

## جيم- طرق تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية

### 1- تنفيذ من قبل الحكومة المركزية أو الإدارة المحلية

يمكن للحكومات أن تقوم بتوفير خدمات الحماية الاجتماعية بنجاح وفعالية، إلا أن ذلك يتطلب بعض الإصلاحات في العملية الإدارية وتغييراً جذرياً في ثقافة الخدمة العامة من خلال إضافة بعض الخصائص الريادية التي من شأنها إحداث تغيير إيجابي في أداء الموظفين والخدمات العامة<sup>34</sup>.

وبشكل أكثر تحديداً، ثقة خمس ركائز أساسية في المؤسسات العامة يجب إعادة النظر فيها وإصلاحها من أجل تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية بشكل ناجح وفعال<sup>35</sup>.

بعد تحليل وتقييم بدائل الحلول المقترحة، يتوجب على الجهة المعنية اتخاذ الحلّ أو الحلول الأنسب انطلاقاً من المعايير أعلاه. في بعض الأحيان، يصعب إرضاء جميع الجهات بالقرار المتخذ. ويمكن تجاوز ذلك من خلال إشراك أكبر عدد منهم خلال هذه المرحلة عبر لقاءات تشاورية معهم على أن تجيب اللقاءات على الأسئلة التالية:

- ما هو الحلّ الأنسب الذي سينتم اعتماده من قبل الجهة المعنية؟
- ما هي الحجج الداعمة لهذا الحلّ؟

## باء- تطوير طرق لتوفير الحماية الاجتماعية

لا يكتمل الحلّ إلا إذا ترافق مع طرق تنظيمية وإدارية من أجل توفيره للفئات المستهدفة بأعلى أثر وأقل كلفة وبما يتلاءم مع المبادئ والأهداف المرجوة من سياسة الحماية الاجتماعية.

لقد برهنت الدراسات أنه ليس ثقة صيغة فضلى لاتباعها من قبل صنّاع القرار. لكل صيغة إيجابياتها وسلبياتها وطرق مختلفة لاستخدامها، ويختلف ذلك بحسب السياق والظروف الوطنية. ولكن ما يحدد نجاح أو فشل الصيغة المختارة هو مدى التزام الفريق المنفذ لسياسة الحماية الاجتماعية بالمسؤوليات والواجبات الموكلة إليه. ومن المهم الإشارة إلى أنه انطلاقاً من «المقاربة الحقوقية» يجب إبقاء زمام المسؤولية في أيدي الدولة وعدم التخلي عن صلاحياتها ودورها في حماية الفئات الضعيفة بدلاً من تلزيها/توكيلها من دون مراقبة فعلية لجهات يمكن أن تستغل في بعض الأحيان حاجات الناس لأغراض اقتصادية أو سياسية أو فئوية.

ثقة طرق عديدة يمكن تطويرها لاختيار الطرق الأنسب لتوفير الحماية الاجتماعية، وفي ما يلي



## 2- اللامركزية الإدارية وسياسة الحماية الاجتماعية

إلى فهم الأنظمة والقوانين ودور المؤسسات.

< **لامركزية الوظائف:** أي نقل مجموعة من الوظائف من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، لا سيما بما يتيح إدارة الموازنة والتواصل مع المجتمع المحلي وإشراكه.

< **لامركزية الصلاحيات:** كالصلاحيات المالية من صرف الموازنة والاقتراض وتطوير مصادر أخرى للدخل، والصلاحيات الإدارية كاتخاذ قرارات، حتى تصبح السلطة المحلية قادرةً على أداء مهامها.

< **الجهوية للمساءلة والمحاسبة:** كوجود آليات مساءلة شعبية محلية مباشرة، مع المحافظة على آليات المحاسبة المالية والقانونية المركزية.

يمكن أن تلجأ الحكومات إلى تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال الإدارة المحلية ولكن ذلك يستوجب تفعيل مسار اللامركزية الإدارية. تعرّف اللامركزية الإدارية على أنّها النظام الإداري الذي يخول الإدارات المحلية تنظيم وإدارة الشؤون المحلية للمنطقة والمواطنين بما في ذلك إدارة المنافع العامة والبنية التحتية ومشاريع التنمية والخدمات العامة.

ويمكن تحقيق اللامركزية الإدارية من خلال تعزيز<sup>36</sup>:

< **لامركزية المعلومات:** أي نقل المعرفة والقدرات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، ما يؤدي

أدت لامركزية التمويل الكاملة لخدمات الحماية الاجتماعية في بعض الدول في وسط وشرق أوروبا، مثل بوسنيا ورومانيا، إلى الكثير من الإجحاف في حق المواطنين من ناحية الوصول إليهم والعدالة في معاملتهم وذلك بسبب النقص في الموارد المالية وغياب الإرشادات اللازمة لإدارة هذا النوع من الخدمات.

أهم الإيجابيات والسلبيات التي يمكن أن تترتب في حال نُفذت سياسة الحماية الاجتماعية من قبل الحكومة مباشرة، أو من خلال الحكومات المحلية هي:

تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل الحكومة المركزية والإدارة المحلية	
سلبيات	إيجابيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• بطء التنفيذ بسبب البيروقراطية؛</li> <li>• عدم توفر الموارد البشرية أو الفنية لدى الحكومة المركزية أو المحلية من أجل التنفيذ؛</li> <li>• استئراء الزبائنية السياسية والفساد.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعزيز انتماء المواطن وثقته بالدولة من خلال توفير الخدمة مباشرة له؛</li> <li>• الوصول إلى المواطنين كافة من دون تمييز وفي كل المناطق من خلال انتشار مؤسسات الدولة على جميع الأراضي؛</li> <li>• تعزيز العملية الديمقراطية من خلال بناء العلاقة بين المواطن والحكومة المحلية.</li> </ul>

### 3- تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني

والاجتماعية، وهي تقوم بذلك بصفتها جمعية مستقلة تابعة للحركة العالمية لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر<sup>37</sup>. تزيد مشاركة هذه المنظمات في كافة عمليات تطوير وتنفيذ السياسة من فعالية تنفيذ السياسات إذ يزداد حسّ هذه المنظمات بملكية الخدمات (ownership) وبالمسؤولية تجاه المستفيدين والحكومة. غير أن ذلك لا يعني تخلي الحكومة عن دورها الرقابي من أجل التأكد من جودة الخدمة والمساواة في حصول جميع المواطنين على هذه الخدمة دون تمييز.

وثقة آليات مختلفة للتعاون بين الحكومة والمنظمات على صعيد تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، مثل التعاقد مع منظمة واحدة على صعيد وطني تتكفل بتنفيذ السياسة لجميع المستهدفين أو من خلال التعاقد مع منظمات محلية متعددة تستطيع أن تنفذ السياسة على صعيد محلي أو باعتماد مزيج بين النموذجين. على سبيل المثال، قامت الحكومة في جمهورية غانا بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني لمكافحة وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وتوفير الخدمات الصحية لحماية المواطنين ومعالجتهم.

تكتسب منظمات المجتمع المدني الكثير من الخبرة والكفاءة والقدرة المؤسسية في عملها المدني، ما يؤهلها لتقديم خدمات اجتماعية ذات جودة عالية وكلفة منخفضة بفضل أهدافها غير الربحية. في العديد من الأحيان تقوم هذه المنظمات بأنشطة تؤمن الحماية الاجتماعية لفئات مهمشة ولكن تنقصها الموارد من أجل توسيع هذه الأنشطة وتغطية أكبر عدد من المستفيدين. يخلق ذلك فرصة أمام الحكومات لبناء شراكات مع هذه المنظمات من أجل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال توفير الموارد المالية والمعدات اللازمة لذلك.

ثمة تجارب عديدة نجحت في ذلك وخصوصاً عندما استطاعت الحكومات وضع معايير محددة لاختيار منظمات غير حكومية وغير ربحية برهنت عن نجاحها وشفافيتها والتزامها برسالتها. في مصر على سبيل المثال، تلعب جمعية الهلال الأحمر المصري دوراً رئيسياً في مؤازرة الجهات الحكومية في تقديم الدعم في حالات الكوارث وتقديم الخدمات الطبية

ثمة العديد من الايجابيات والسلبيات لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل منظمات المجتمع المدني. أبرزها:

سلبيات	إيجابيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• اختيار منظمات مجتمع مدني تفتقر الى الإمكانيات اللازمة مما يؤدي إلى تباطؤ في تقديم الخدمة أو عدم وصولها إلى بعض فئات المجتمع؛</li> <li>• عدم وجود الرقابة من قبل الدولة يمكن أن يؤدي إلى فساد في منظمات المجتمع المدني وتالياً هدر في أموال الدولة؛</li> <li>• وجود خطر زيادة التنافس السلبي بين المنظمات وتفضيل واحدة على أخرى يؤثر على عملها المشترك في خدمة المجتمع.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تعزيز دور المجتمع المدني كشريك للحكومة في تنفيذ السياسات العامة ليقدم الخدمات الاجتماعية من دون تمييز، ما يحسن الثقة بين المواطن والدولة؛</li> <li>• توفير الخدمات الاجتماعية بكلفة متدنية بفضل الوظيفة غير الربحية لمنظمات المجتمع المدني؛</li> <li>• محافظة الدولة على أصولها ومواردها داخل المجتمع وتوفير الفرص للمواطنين للعمل داخل منظمات مدنية؛</li> <li>• وصول الجمعيات المحلية الى معلومات مهمة عن الواقع المحلي؛</li> <li>• وجود قنوات اتصال بين الجمعيات والمواطنين كافة مما يسهل الوصول إليهم.</li> </ul>

#### 4. تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل شركات عامة اجتماعية يملكها المواطنون

يعتبر هذا النموذج حديثاً ومتطوراً، وبدأت بعض الدول بتطويره. وقد لاقى هذا النموذج نجاحاً كبيراً لأنه يستخدم أدوات القطاع الخاص ضمن شركات عامة اجتماعية مربحة من دون أن توزع عائدات الأرباح على المستثمرين، بل يعاد استثمارها كلياً أو جزئياً لتحسين نوعية الخدمات وتوفيرها لعدد أكبر من المستفيدين. إن الشركة العامة هي شركة يُسمح فقط للمواطنين امتلاك أسهم فيها وضمن سقف محدود من رأس المال حيث تمتلك الدولة الجزء الآخر من رأس المال. يتشكل مجلس الإدارة من لجنة منتخبة من المواطنين مع فريق تنفيذي يعين حسب الكفاءة.

على سبيل المثال لا الحصر، تقوم شركة "نورويتش للمرافق العامة" (NPU - Norwich Public Utilities) في ولاية كونيتيكت في الولايات المتحدة الأمريكية، بتوفير أربع خدمات عامة للمواطنين وهي الغاز الطبيعي والكهرباء والمياه وجمع مياه الصرف الصحي. أنشئت الشركة في عام 1904 ويملكها المجلس البلدي في "نورويتش" ويقوم بإدارتها لجان تمثل المواطنين<sup>38</sup>.

ويعود نجاح شركة "نورويتش" للمرافق العامة لعوامل عدة تضاف إلى إدارتها من قبل لجان محلية. أبرز هذه العوامل هي:

- اعتماد الشفافية والمساءلة والتواصل الدائم مع المواطنين؛

- تصميم وتنفيذ برامج مستدامة؛
- تخصيص فريق من الخبراء للعمل مع مختلف حاجات القاطنين في المنطقة، فهناك فريق لخدمة المواطنين كما

هناك فريق آخر لخدمة الشركات، وبأتي ذلك بسبب وعي القيمين على الشركة لاختلاف حاجات المواطنين والشركات؛

- تقديم المشورة للزبائن بشكل دوري حول ترشيد استخدام الطاقة ليس فقط لأسباب بيئية بل أيضاً من أجل تخفيف الكلفة على المواطنين والشركات، وذلك من خلال وسائل التواصل الاجتماعي والإعلانات العامة، بالإضافة لإعطاء النصائح للمواطنين والشركات الجديدة في مراحل الانتقال أو الإنشاء في منطقة "نورويتش" لضمان استخدام أفضل الممارسات؛
- اعتماد نموذج العمل على أساس التكلفة من أجل إصدار الفواتير. ويساهم هذا النموذج بتأمين حوالي 4 إلى 5 ملايين دولار أمريكي سنوياً لصندوق منطقة "نورويتش"، ويعادل ذلك 10 في المائة من قيمة الفواتير المحصلة؛
- تعيين مجلس الإدارة من قبل المجلس البلدي لفترة خمس سنوات، وهو مؤلف من المواطنين المحليين، كما ذكر سابقاً؛
- مشاركة المواطنين شهرياً في اجتماعات مجلس الإدارة وخلق مساحة لهم للتعبير عن اقتراحاتهم ومشاكلهم.

يتطلب هذا النوع من الشركات جهوزية من قبل الحكومة لتكون ريادية في أدائها، لتمتلك شركات يشاركها فيها المواطنون. يتميز هذا النموذج بأنه يسمح للمواطنين مشاركة الدولة في التمويل والإدارة ليصبح مسؤولاً عن جودة وشفافية العمل. كما يمكن لهذا النموذج أن يكون مؤاتياً لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية كونه يخلق تعاوناً بين الميسورين في المجتمع والفئات الأكثر حاجة، ويضمن استمرارية الخدمة الاجتماعية بجودة أفضل. يبقى أن هذا النموذج يتطلب الوقت لإنشائه ويجب أن يتوفر له الكفاءات الإدارية العالية لتحقيقه.

ثمة العديد من الايجابيات والسلبيات لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال شركات عامة اجتماعية. أبرزها<sup>39 40</sup>:

### تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من قبل شركات عامة إجتماعية

سلبيات	إيجابيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عملية إنشاء الشركات العامة الاجتماعية عملية طويلة ومعقدة وتتطلب الكفاءات العالية؛</li> <li>• إذا تخلت الدولة عن دورها الرقابي، يمكن أن يتسرب الفساد إلى أعمال هذا النوع من الشركات؛</li> <li>• يمكن الانزلاق إلى جعل الاستثمارية المالية تتخطى في أهميتها الحفاظ على الرسالة الاجتماعية للشركة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تحفيز المواطنين لتحمل المسؤولية مع الدولة للاستثمار في شركات رسالتها اجتماعية تساهم بتأمين الخدمات الاجتماعية للفئات الأكثر تهمةياً؛</li> <li>• تبقى أصول الدولة ومواردها ملكاً للمواطنين ويستفيد منها المجتمع؛</li> <li>• الشكل التجاري للنموذج.</li> </ul>

القطاعات ليست مربحة للقطاع الخاص، وتواجه اعتراضاً عالياً من قبل منظمات المجتمع المدني، حيث أنه ثمة خطورة بتهمةيش الفئات الأكثر فقراً في المجتمع لعدم قدرتها على دفع ثمن هذه الخدمات<sup>43</sup>.

ثمة أشكال عديدة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، أبرزها<sup>44</sup>.

#### < عقود الخدمات (service contracts):

يُطلب من القطاع الخاص تقديم خدمات معينة على أن يبقى القطاع العام مسؤولاً رسمياً عنها. أبرز أنواع عقود الخدمات هي قيام القطاع الخاص بدعم إدارة القطاع العام من خلال توفير الموارد البشرية والتقنية مقابل بدل مادي؛

#### < عقود الإدارة (management contracts):

يحتفظ القطاع العام بملكية الأصول ويقوم القطاع الخاص بإدارة وتشغيل الخدمة لفترة زمنية محددة؛

#### < عقود بناء، وتشغيل، ونقل (build operate

transfer – BOT): يقوم القطاع الخاص بتصميم وبناء وتشغيل الخدمة مقابل بدل مادي، وبعد بدء التشغيل يستعيد القطاع العام الخدمة.

## 5- تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

### تعريف شراكة القطاع العام والقطاع الخاص

ثمة تعريفات عدة لشراكة القطاع العام والقطاع الخاص. أما أكثر هذه التعريفات تداولاً فهي التالية:

< «تمويل أو إدارة خدمة عامة أو مشروع ذي منفعة عامة من قبل شركة خاصة»<sup>41</sup>.

< «توفير القطاع الخاص الأصول والخدمات التي تقدم تقليدياً من قبل الحكومة، مثل المستشفيات والمدارس والسجون والطرق والجسور والأنفاق والسكك الحديدية، ومحطات المياه والصرف الصحي والبنية التحتية»<sup>42</sup>.

تشير إحدى الدراسات إلى أنه بالرغم من نجاح شراكة القطاع العام والقطاع الخاص في بعض مجالات الحماية الاجتماعية مثل الصحة والحصول على المياه، تبقى تجارب النجاح محدودة بسبب عوامل عدة أهمها أن هذه

وثمة العديد من الايجابيات والسلبيات لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، أبرزها:

سلبيات	إيجابيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ارتفاع كلفة تشغيل خدمات الحماية الاجتماعية مقارنة بكلفة التشغيل في حال تقديمها من قبل القطاع العام؛</li> <li>• انعدام فرص التنافس بين شركات القطاع الخاص بسبب احتكار السوق من قبل كبار الشركات؛</li> <li>• ارتفاع فرص عدم تأقلم خدمات القطاع الخاص مع الواقع المحلي، خصوصاً في حال كانت الشركة الفائزة بالمنافسة أجنبية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التشارك بين القطاع العام والقطاع الخاص في تحمل المسؤوليات وأداء الواجبات وخدمة المواطنين؛</li> <li>• الوصول إلى عدد أكبر من المواطنين وتأمين خدمات الحماية الاجتماعية لهم من خلال التنسيق بين القطاع العام والقطاع الخاص في تغطية جميع المناطق؛</li> <li>• إدخال عنصر الريادة إلى القطاع العام وحثه على الابتكار بما يسهل عملية الإصلاح وتأقلم الخطط الوطنية مع الواقع المحلي وحاجات المواطنين.</li> </ul>

### قصة نجاح لشراكة القطاع العام والقطاع الخاص في جمهورية تشيلي في أمريكا الجنوبية

شهدت تشيلي في العقود الأخيرة إعطاء مساحات أكبر للحوار وتقديم المشورة من قبل اللجان والمؤسسات غير الحكومية. وقد أسفر ذلك عن شراكة ناجحة بين رجال أعمال وأكاديميين وممثلين عن المجتمع المدني وصناع السياسات العامة في سبيل إجراء اصلاحات هامة في عملية تطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.

ففي مجال تطوير سياسات الحماية الاجتماعية، كان للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص أثراً إيجابياً تَمَثَّل في:

- جعل سياسات الحماية الاجتماعية قضية جامعة لكل المواطنين والفئات المجتمعية عوضاً عن حصرها بالحكومة؛
- جعل الحوار السياسي والاجتماعي شفافاً؛
- الاستفادة من خبرات القطاع الخاص لتشجيع الابتكار وزيادة أثر السياسات؛
- جعل السياسات أكثر شرعية واستقراراً؛
- تعزيز الحكم الديمقراطي.

أما على صعيد الشراكة في تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، فنتج عن ذلك:

- خلق فرص للاستفادة من خدمات الحماية الاجتماعية في فترة زمنية قصيرة؛
- التمتع بقدرات أكبر لتأقلم الخطط والبرامج وفقاً للتغيرات الإقليمية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية؛
- الاستفادة من الموارد الموجودة لدى القطاع الخاص والمجتمع المدني وتوظيفها في خدمة المصلحة العامة مثل الكفاءات في مجال خلق فرص العمل وتقديم الخدمات الصحية والتربوية ذات الجودة العالية.

يمكن لصناع القرار تلزيم كامل الخدمة إلى مورّد واحد أو توزيعها على مورّدين مختلفين وفقاً للحاجة وللعرض المقدمة.

على سبيل المثال، خصصت معظم الدول في المنطقة العربية قطاع الاتصالات لشركات خاصة ساهمت في تحسين وسائل الاتصال وجعلها بمتناول أكبر عددٍ من المستفيدين في الدولة.

## 6- تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال خصصته للقطاع الخاص

### تعريف الخصصة

الخصصة هي عملية تقديم خدمات عامة من قبل مؤسسات القطاع الخاص المحلي أو الدولي، بشكل جزئي أو كلي. عند خصصة الخدمات العامة وخدمات الحماية الاجتماعية،

أهم الإيجابيات والسلبيات التي يمكن أن تترتب في هذه الحالة هي<sup>45 46 47</sup>:

### تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من خلال خصصتها للقطاع الخاص

سلبيات	إيجابيات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• خطورة ارتفاع أسعار الخدمات الاجتماعية بسبب رغبة الشركات الخاصة بتحقيق أرباح طائلة. وبترتب عن ذلك حرمان العائلات الفقيرة في الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية؛</li> <li>• احتمال احتكار السوق (monopoly) من قبل إحدى الشركات، وبالتالي خروج الشركات الأخرى من المنافسة، مما يؤدي بدوره إلى تفاقم مشكلة البطالة والركود الاقتصادي - الاجتماعي؛</li> <li>• احتمال ارتفاع نسبة الفساد بسبب عدم قيام الدولة بدورها الرقابي أو بسبب انخراط سياسيين في ملكية هذه الشركات.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تقديم خدمات الحماية الاجتماعية إلى جميع المواطنين على حد سواء دونما تمييز سياسي أو طائفي أو حزبي؛</li> <li>• التخفيف من البيروقراطية والمعاملات الإدارية الرسمية المعقدة؛</li> <li>• الاستفادة من كفاءات القطاع الخاص التي يفتقر إليها القطاع العام والتي يحتاجها المواطنون للحصول على خدمات الحماية الاجتماعية.</li> </ul>

## دال- اختيار الطرق الأمثل لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية

- ما هو النموذج الأكثر فعاليةً لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هو النموذج الأكثر إشراكاً للمجتمع في تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هو النموذج الأقل كلفة والأكثر فعالية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هو النموذج الذي يضمن الاستمرارية المالية والإدارية لتنفيذ الحماية الاجتماعية؟
- ما هو النموذج الذي تسمح قدرات الحكومة البشرية والمالية بتحقيقه؟
- ما هو النموذج الأفضل الذي يسمح للحكومة بأداء دورها الرقابي وضمان شفافيته وجودة الخدمات التي سيقدمها؟

- انطلاقاً من الحلّ الأنسب الذي تمّ اختياره من أجل توفير الحماية الاجتماعية وبناءً على دراسة الواقع، يتوجب على الجهة المعنية بتصميم السياسة أن تُصمِّمَها بطريقةً تنفيذها، وذلك من خلال اختيار إحدى الطرق التي تمّ عرضها أو اللجوء إلى مزيج منها. تساعد الأسئلة التالية في عملية اختيار النموذج الأمثل:
- ما هو النموذج الأكثر ملاءمةً مع مبادئ وأهداف سياسة الحماية الاجتماعية؟

## هاء- تمرين: لعب أدوار - دراسة واقع المؤسسات العامة ووضع التوصيات

تم تعيينكم كمستشارين للدولة لدراسة إمكانية وقدرة مؤسساتها على تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية ومساعدتهم في وضع مجموعة من التوصيات (راجع النموذج أعلاه في قسم تنفيذ من قبل الحكومة المركزية أو الإدارة المحلية).

ضمن مجموعات وعلى ورقة كبيرة، قم بوضع الثغرات الموجودة ومجالات التحسين والتطوير في المؤسسات العامة حسب الركائز المؤسسية في النموذج التالي:

مجالات التحسين والتطوير	الثغرات	الركائز المؤسسية
		الثقافة المؤسسية
		السلطة
		المساءلة
		المحفزات
		غاية المؤسسة

قم بوضع الورقة على الحائط واختر ممثلاً لمجموعة المستشارين لعرض النموذج والتوصيات المطروحة. سيقوم المشاركون بالمرور على العمل الذي قامت به كل من المجموعات (لمدة دقيقتين) وطرح الأسئلة على ممثل كل مجموعة ومناقشة التوصيات.

## 7. الأساليب التشاركية خلال تصميم سياسة الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

تطوير الأساليب لإشراك المواطنين والجهات المعنية في كافة مراحل تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وتبني أدوات من أجل تيسير حوار اجتماعي يؤدي إلى التوافق حولها.

#### < أسئلة محورية

- ما هو أثر إشراك المواطنين والجهات المعنية في مراحل تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- كيف يمكن إشراك المواطنين خلال مراحل تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هي آليات الحوار الاجتماعي الأكثر فعالية للوصول إلى بناء توافق حول سياسة الحماية الاجتماعية؟

#### < تصميم الفصل

- اطرح على المشاركين سؤال: ما أهمية إشراك المواطنين في عملية تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ييسر النقاش حول أجوبتهم واعررض عليهم أهمية المشاركة في تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؛
- قسّم المشاركين إلى مجموعتين:
  - مجموعة -1- مؤلفة من تسعة أشخاص: اطلب منها النقاش حول اختيار أفضل نموذج تنظيمي لسياسة الحماية الاجتماعية في مركز القاعة؛
  - مجموعة -2- مؤلفة من باقي المشاركين: اطلب منهم مراقبة: مراحل الحوار، تصرفات المشاركين المساعدة أو المعرّقة للحوار والأدوات التي استخدمها الميسر خلال الحوار والتي ساعدت أو أخرجت الوصول إلى توافق.
- اطلب من المجموعة -1- إبداء ملاحظاتها ويسر النقاش حولها؛
- اطلب من المجموعة -2- إبداء ملاحظاتها ويسر النقاش حولها؛
- اعرض مستويات المشاركة ومراحل الحوار وبناء التوافق.

- الاستفادة من تبادل المعلومات والخبرات؛
- ترسيخ ثقافة المشاركة الديمقراطية؛
- تعزيز ثقة المواطنين بالدولة.

قد تضم المشاركة أصواتاً فردية أو جماعية، فالأصوات الفردية تأتي مباشرة من المواطنين الذين يختارون التعبير عن آرائهم، والأصوات الجماعية تأتي من المجموعات المنظمة داخل المجتمع مثل النقابات، والاتحادات، والمنظمات غير الحكومية. ومن أجل الحصول على مشاركة فاعلة للمجتمع في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، فإنه من المهم تأمين المعلومات اللازمة لهم والتي تخوّلهم تسجيل موقف أو اقتراح حلول أو تقنيات أو بدائل.

## ألف- مسار المشاركة في صنع سياسات الحماية الاجتماعية

يدل الشكل أدناه على الترابط المباشر بين مشاركة الجهات المعنية في تطوير وتنفيذ السياسة العامة. وتوضح المراحل التالية التدرج في المشاركة بدءاً من تبادل المعلومات خلال مرحلة التحليل وصولاً إلى الشراكة الكاملة في مراحل التطوير والتنفيذ<sup>48</sup>. بالإضافة إلى ذلك، ثقة مستويات مختلفة لمشاركة المواطنين والجهات المعنية في تصميم سياسات الحماية الاجتماعية. يبيّن الجدول التالي هذه المستويات وكيفية زيادة التعاون ويشرح بعض تفاصيلها<sup>49 50</sup>.

تحتاج الحكومات لبناء الثقة بين المواطنين والدولة وحشد الدعم من أجل توفير الحماية الاجتماعية للفئات المهمشة. إضافة لذلك، تحتاج الحكومات للاستفادة من أكبر كمّ من الدعم البشري والفني خلال تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية. لا يجب أن تقتصر مشاركة المواطنين على إبداء الرأي فقط بل يجدر انخراطهم في مراحل تطوير وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية كافة بدءاً من تحديد القضية والمشكلة وصولاً إلى التنفيذ. إن أرقى مستوى من المشاركة يمكن التوصل إليه هو اشتراك الفئات المهمشة المعنية بسياسة الحماية الاجتماعية مباشرة في تطويرها وتنفيذها لتصبح هي المفيدة والمستفيدة في آنٍ واحد.

يشكل تصميم سياسات الحماية الاجتماعية فرصة لإشراك المواطنين والفئات المعنية في الحياة السياسية والاجتماعية من خلال حثهم على ممارسة مواظبتهم وزيادة وعيهم بالمسؤولية لتطوير النظام والمجتمع الذي يعيشون فيه.

ثمة العديد من الأسباب التي تدفع أصحاب القرار إلى استخدام تقنيات مختلفة لتعزيز مشاركة المواطنين والفئات المعنية، هي:

- تعزيز فعالية سياسات الحماية الاجتماعية؛
- الاستجابة للطلب المتزايد في المشاركة؛
- استباق النزاعات المحتملة؛
- التمكن من تحديد الأولويات؛
- تعزيز الشراكة بين المواطنين وأصحاب القرار؛
- تعزيز الوعي السياسي؛



مستويات المشاركة				
التمكين Empower	التعاون Collaborate	الإشراك Involve	التشاور Consult	الإبلاغ Inform
الهدف				
تفويض المواطنين والفئات المعنية مسؤولية كبيرة في الاختيار والمساهمة في اتخاذ القرارات حول سياسات الحماية الاجتماعية	الشراكة مع المواطنين والفئات المعنية في كل جوانب سياسات الحماية الاجتماعية بما في ذلك تطوير البدائل واختيار الحل الأفضل.	العمل مباشرة مع المواطنين والفئات المعنية لضمان فهمهم لقضايا الحماية الاجتماعية وانخراطهم فيها.	الحصول على ردود فعل المواطنين والفئات المعنية حول التحليل، البدائل و/أو القرارات.	توفير معلومات علمية لمساعدة المواطنين والفئات المعنية على فهم المشاكل إضافة الى توفير البدائل والحلول.
طريقة التنفيذ				
تنفيذ ما يقرره المواطنون والفئات المعنية.	العمل مع المواطنين والفئات المعنية لتطوير بدائل مبتكرة واختيار الحل الأفضل ودمج اقتراحاتهم مع قرارات سياسة الحماية الاجتماعية. قدر المستطاع.	العمل مع المواطنين والفئات المعنية للتأكد من أن البدائل المطروحة تعالج مخاوفهم، وإعلامهم كيف ساهموا وأثروا في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.	إعلام المواطنين والفئات المعنية بالمعلومات المتوفرة، الاستماع إليهم، تحديد مخاوفهم، وإعلامهم كيف ساهموا وأثروا في تصميم وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.	إعلام المواطنين والفئات المعنية بالمعلومات المتوفرة.
التقنيات المطلوبة				
الإدارة المشتركة والشراكات والعمليات التعاونية، اتفاقات رسمية وغير ذلك.	مشاركة القيادة مع أفراد أخرى، سلطة ومسؤولية ومساءلة مشروع، تخصيص مجالس محلية تُعنى بالتعليم والخدمات الصحية، والأسرة، وخدمات الأطفال.	الحوار، وتكنولوجيا الفضاء المفتوح (Open-space technologies)، مؤتمرات البحث في المستقبل.	مجالس استشارية، اجتماعات لأصحاب المصلحة، مجموعات تخصصية، مجموعات التركيز، ورش عمل، وجلسات الاستماع العامة وغير ذلك.	اجتماعات عامة، استبيانات، أوراق نقاش، مطبوعات، ونقاشات غير رسمية.

## باء- قصص نجاح لمسار المشاركة في صنع سياسات الحماية الاجتماعية

أثبتت بعض المناهج القائمة على المشاركة والمتبقة في مختلف دول العالم نجاحها في تصميم وتنفيذ سياسات حماية اجتماعية فعالة ومتجاوبة مع حاجات المواطنين. بعض هذه المناهج هي:<sup>51</sup>

### 1- قصة نجاح الميزانية التشاركية في البرازيل

صُممت أول ميزانية تشاركية في البرازيل عام 1985 عندما كانت البلاد تمر بمرحلة انتقالية نحو الديمقراطية بعد التخطيط في مجموعة من الأزمات السياسية.

1. الميزانية التشاركية.
2. تدقيق الحسابات الاجتماعية.
3. اللامركزية الإدارية.

تساهم الميزانية التشاركية في تحقيق نتائج إيجابية للسياسات العامة وسياسات الحماية الاجتماعية من خلال:

- التأكد من تصميم سياسات تتجاوب مع حاجات المواطنين؛
- زيادة الشفافية والمساءلة؛
- توزيع فعال للأموال المستثمرة.

يعتمد نجاح الميزانية التشاركية على المبادئ التالية:

- وجود الإرادة السياسية؛
- شفافية الموازنة؛
- توفر الموارد المطلوبة واستخدامها بشكل فعال؛
- لا مركزية الخدمات؛
- توفر القدرات المحلية للعب دور فعال في التصميم والتقييم.

## 2- قصة نجاح تدقيق الحسابات الاجتماعية في الهند

طُرحت فكرة تدقيق الحسابات الاجتماعية للمرة الأولى في الهند عام 2005 في ظل إقرار قانونين أثرا جذرياً في مسار سياسات الحماية الاجتماعية. هذان القانونان هما:

- ابتكار نظام وطني يضمن تأمين الوظائف في المناطق الريفية؛
- الحق في الوصول إلى المعلومات.

لقد أدى تنفيذ هذين القانونين إلى الكشف عن الكثير من عمليّات الفساد والغش والخسائر في خزينة الدولة.

انطلاقاً من ذلك، تم طرح فكرة تدقيق الحسابات الاجتماعية من قِبَل مدققين مستقلين لضمان شفافية وفعالية تنفيذ القوانين والسياسات العامة. يعتمد التدقيق على مراجعة حسابات الحكومة والتأكد من أن الواردات والمصروفات مطابقة للميزانية والمقررات الرسمية.

أبرز نتائج الانتقال نحو الديمقراطية كانت تبني سياسة لا مركزية إدارية، حيث قررت الحكومة إشراك المجتمع المدني في تصميم وتنفيذ السياسات العامة لمحاربة الزبائنية السياسية والفساد والتجاوب مع حاجات المواطنين. في ظل هذا التحول السياسي، أدّت المجالس البلدية دوراً مهماً في تقديم الخدمات الأساسية مثل الإسكان والتربية والصحة والثقافة.

في خطوة لتفعيل اللامركزية، أعطت الحكومة المزيد من الصلاحيات المالية للمجالس البلدية وسمحت لها بوضع بعض القوانين لتنظيم عملها. كما زادت قيمة الضرائب البلدية ونوعت كيفية تحصيلها. نتيجة ذلك، طالبت بعض المجالس البلدية بالمشاركة في تصميم الميزانيات من أجل تمكينها من تنفيذ اللامركزية بفعالية أكبر. وافقت الحكومة المركزية على هذا الطلب وأقدم 350 مجلساً بلدياً على اعتماد مبدأ الميزانية التشاركية.

وهناك العديد من الآليات لتصميم الميزانية التشاركية غير أنّ جميعها يلخص كالتالي: في كل عام، يجتمع المواطنون قبل إقرار ميزانية البلدية من أجل اتخاذ قرار حول المشاريع والقطاعات التي ينبغي استثمار المال فيها وفقاً للأولويات. ويحق لكل مواطن المشاركة في المناقشات والتصويت لصالح المشاريع والخدمات التي يعتبرها ذات أولوية.

في ما يلي رسمٌ لمنهجية تصميم الميزانية التشاركية:

**< المرحلة الأولى:** اجتماع المواطنين لمناقشة

حاجات البلدية وتصميم مسودة الميزانية.

**< المرحلة الثانية:** مناقشة الحاجات والميزانية من

قِبَل لجنة تضم ممثلين عن المواطنين والمجلس

البلدي ورفع المسودة النهائية إلى المجلس البلدي.

**< المرحلة الثالثة:** مراجعة المقترحات من قِبَل

المجلس البلدي وتطويرها من أجل تقديمها

إلى السلطة المركزية، بمشاركة اللجنة الممثلة

للمواطنين.

**< المرحلة الرابعة:** تنفيذ المشاريع من قِبَل المجلس

البلدي بعد موافقة السلطة المركزية عليها،

بالتزامن مع لعب المواطنين لدور رقابي وتقييمي.

في ما يلي منهجية تدقيق الحسابات الاجتماعية:



اعتمد المرصد منهج المشاركة في عمله حيث قام بتعزيز الشراكات وإجراء مشاورات مع الجهات الفاعلة على المستويين المحلي والإقليمي.

عمل المرصد على تنظيم مجموعة من الاستشارات الفنية والبعثات ذات الصلة بالتبادل المعرفي حيث تم إشراك خبراء عالميين معروفين من أستراليا، ومصر، والأردن، والسودان، بهدف تقديم التوجيهات حول:

- البنية المؤسسية للمرصد؛
- تأسيس قاعدة بيانات فنية ومعرفية للمؤشرات؛
- تعزيز الجانب الاقتصادي-الاجتماعي والتنموي للمؤشرات؛
- استخدام المؤشرات استخداماً استراتيجياً في صنع القرارات الحضرية والتنموية.

حقق المرصد نجاحاً ملحوظاً في التأثير على عملية صنع القرار في مختلف المجالات وهو يقوم باستخدام المؤشرات من أجل التخطيط الاستراتيجي وتطوير مجالات الصحة والتعليم وسوق العمل والحد من الفقر. ويقوم المرصد بجمع المعلومات حول 23 مؤشراً للتخطيط الحضري (مثل الإسكان والطرق والمياه والصرف الصحي) و9 مجموعات فرعية للبيانات النوعية. كما يعتمد المرصد على مجموعة من المؤشرات حول الوضع الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والمعيشي.

يساهم تدقيق الحسابات الاجتماعية في تحقيق نتائج إيجابية للسياسات العامة وسياسات الحماية الاجتماعية من خلال:

- رفع مستوى الرفاه؛
- تمكين المواطنين؛
- زيادة حس المسؤولية الوطنية؛
- مساءلة السلطات المعنية.

يعتمد نجاح تدقيق الحسابات الاجتماعية على المبادئ التالية:

- وجود الإرادة السياسية لتبادل الوثائق الرسمية وجمع البيانات ذات الصلة؛
- إجراء الترتيبات المؤسسية ذات الصلة، أي وجود مدققين مستقلين وأكفاء؛
- المتابعة والتطبيق؛
- تسهيل مشاركة المواطنين.

### 3- قصة نجاح المرصد الحضري للمدينة المنورة

أسس المرصد الحضري للمدينة المنورة عام 2003 بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN Habitat) والمعهد العربي لإنماء المدن.

وممتلكاتها وبدورها، تم استخدام هذه التصنيفات لتحديد مستوى الدعم الذي تحصل عليه هذه الأسر من برنامج التأمين الصحي الوطني<sup>52</sup>.

### جيم- الحوار الاجتماعي وبناء التوافق

تستحوذ المواضيع الاجتماعية على أهمية عالية لدى المواطنين. من هنا يشكل استخدام وتطوير سياسة الحماية الاجتماعية أهمية لبدء حوار اجتماعي بين الجهات المعنية لبلورة مبادئ وقيم مشتركة والتوافق على الأولويات وتطوير حلول لها.

يمثل الحوار الاجتماعي إحدى أهم التقنيات لإشراك المواطنين في تصميم سياسات الحماية الاجتماعية. ويعتمد نجاح الحوار الاجتماعي على بناء التوافق حول سياسة الحماية الاجتماعية.

### 4- تجربة رواندا في تقييمات الفقر التشاركية

اعتمدت رواندا نهجاً تشاركياً محلياً يُدعى "Ubudehe" يهدف إلى رفع مستوى معيشة الأسر الفقيرة بالإضافة إلى تمكين المواطنين وإشراكهم في تقييمات الفقر الوطنية بطريقة تشاركية (PPA). وتشير كلمة "Ubudehe" إلى ممارسة رواندية قديمة تشجع ثقافة العمل الجماعي والدعم المتبادل لحل المشكلات داخل المجتمع. وقد تُرجم هذا المفهوم إلى برنامج تنموي محلي حيث يشارك قادة المجتمعات المحلية والمواطنون في تحديد مستوى الفقر والإقصاء في مجتمعاتهم من خلال جمع بيانات الحالة الاجتماعية والاقتصادية لكل أسرة والمساعدة في تصنيف وتحديد المستفيدين المحتملين من برامج الحماية الاجتماعية الحكومية، بالإضافة إلى التعبير عن أولوياتهم واهتماماتهم. وفي عام 2009، غطى البرنامج 15000 منطقة ريفية وتم تصنيف الأسر في فئات مختلفة وفقاً لوضعها الاجتماعي-الاقتصادي

وفقاً للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، يُعنى بناء التوافق حول السياسة الاجتماعية بما يلي<sup>53</sup>:

تعزيز الفهم المشترك  
للاستراتيجيات الناجحة في  
ظل العوائق الوطنية  
والإقليمية والعالمية

كسب تأييد المواطنين  
ومختلف الفئات للتكاليف  
الحالية والمستقبلية التي  
تتحملها الحكومة والدولة  
والقطاع الخاص

الدعوة لاعتماد نهج تعميم  
الفوائد الاجتماعية مقابل نهج  
التركيز على الربح، مع ضمان  
مستوى معين من التنافسية  
والإنتاجية والفعالية والكفاءة

إتاحة الفرص لوضع آليات  
فعالة لرصد مدخلات صنع  
السياسة العامة ونتائجه على  
مختلف المستويات

## 1- مبادئ نجاح الحوار الاجتماعي

يعتمد إجراء حوار اجتماعي فعال على مجموعة من المبادئ التي يجدر بالجهة الداعية للحوار الاهتمام بها، وهي<sup>54 55 56</sup>:

### (أ) المبدأ الأول

إشراك أكبر عدد من الجهات المعنية، الحكومية وغير الحكومية. إن إشراك المجتمع المدني والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص في عملية بناء التوافق يحث على الشعور بالمسؤولية في تحديد القضايا وأطر معالجتها وفي تحمّل مسؤولية نجاحها أو فشلها.

### (ب) المبدأ الثاني

إيجاد الرغبة لدى كافة المؤسسات لتصميم سياسة حماية اجتماعية. يجب أن تبدأ عملية بناء التوافق من نقطة التقاء لدى جميع الفرقاء. فعلى كل الأطراف في جميع المواقع السياسية المعنية الاقتناع بضرورة تصميم سياسة حماية اجتماعية وتلمّس أهمية ذلك وفائدتها للمجتمع ككل، وتالياً عليهم الالتزام بعملية التصميم والتنفيذ كاملة.

### (ج) المبدأ الثالث

التفكير والتصرف على أساس أن عملية تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية هي عملية سياسية وليست عملية تقنية. إن عملية بناء التوافق بين المؤسسات الحكومية من جهة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية أو الدول المانحة من جهة أخرى، هي عملية سياسية بحتة، مبنية على التفاوض وبناء الحجج وخلق التسويات من أجل التوصل إلى تفاهم يرضي جميع الأطراف ويصب في مصلحة المجتمع. وإن تحقيق هذه النتيجة المرجوة من خلال هذه العملية السياسية يستند إلى بناء قاعدة تواصل للتشاور والتوافق على تحديد المشكلة وأسبابها قبل اقتراح حلول لها.

### (د) المبدأ الرابع

خلق نوع من المحفزات للجهات الحكومية. ينبغي على الأطراف المتحاورّة إيجاد محفزات متبادلة من أجل الحث على المضي قدماً في تطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية.

### (هـ) المبدأ الخامس

الاتفاق على عقد اجتماعي. ينبغي على الأطراف المتحاورّة الاتفاق على مبادئ مشتركة حول مفاهيم الحماية الاجتماعية والتفاهم على قيم جامعة تحكم العلاقة بينهم وتحدد حقوقهم وواجباتهم.

### (و) المبدأ السادس

تطوير آليات للتواصل. من المفيد تطوير آليات للتواصل بين جميع الأطراف من أجل زيادة فعالية وأثر الحوار. مثال عن هذه الآليات:

- موقع إلكتروني لتشارك المعلومات ونشر الإحصاءات وتعزيز التواصل الداخلي؛
- تنظيم طاولات مستديرة في المناطق لزيادة الوعي حول الحوار الاجتماعي وأهدافه وتشجيع المشاركة وتعزيز ثقافة التشاور والتفاوض حول جميع الخيارات؛
- إقامة ندوات وورش عمل في المناطق حول تحديد الأولويات والتشارك في وضع الاستراتيجيات الوطنية؛
- نشر تقارير عن واقع خدمات الحماية الاجتماعية من أجل مساعدة المشاركين كافة في الحوار على فهم الواقع وتحليله، وتالياً المشاركة بفعالية أكثر؛
- إعداد تقارير تقييمية حول الحوار ومجرباته ووضعها بمتناول الجميع.

ليس هناك صيغة واحدة لإجراء حوار اجتماعي يمكن تطبيقها في كل البلدان. فلكل بلد خصوصيته السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. لذلك يجب أخذ تركيبة كل بلد بعين الاعتبار وتأقلم الحوار الاجتماعي وفقاً للواقع المحلي والحاجات المحلية.

يجب الأخذ بعين الاعتبار أنه من الممكن عدم التوافق على سياسة حماية اجتماعية تستجيب لجميع المشاكل. فيمكن أن تبقى بعض الأمور الثانوية من دون حل إلا أن ذلك لا يجب أن يؤثر على باقي المواضيع المتفق عليها، خصوصاً وأن عملية بناء التوافق هي فرصة لبناء علاقة شراكة متينة بين الدولة وباقي الأطراف في سبيل التنمية.

## 2- مسار الحوار الاجتماعي

يرتكز تنظيم الحوار الاجتماعي على مجموعة من الخطوات المبيّنة أدناه<sup>57 58</sup>.

### < تحديد مستوى المشاركة وهدفها: يجب

تحديد مستوى المشاركة المرغوب بها والهدف الرئيسي لإشراك المواطنين والفئات المعنية.

### < تحديد الفئات المعنية: ثقة العديد من

الفئات التي يمكن إشراكها في الحوار الاجتماعي مثل عامة المواطنين والسلطات المحلية والهيئات الاقتصادية والأكاديميين والإعلام ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الدولية.

### < تحليل الفئات المعنية: بعد تحديد الفئات

المعنية، يجدر تحليل خصائص هذه الفئات ومميزاتها.

### < تحديد جدول أعمال الحوار الاجتماعي:

في هذه المرحلة، يتم تحديد أجندة الحوار الاجتماعي والفترة الزمنية لانعقاده واختيار الميسر.

### < تنظيم لوجستيات الحوار وإجراؤه:

يعتبر التنظيم اللوجستي من المراحل المهمة في تنظيم الحوار الاجتماعي إذ يؤمن الراحة النفسية للمشاركين في الحوار، وبالتالي يسهل تفاعلهم ومشاركتهم.

### < تقييم وتصويب/تصحيح: إن التقييم

والتصويب أساسيان لتحديد نقاط النجاح واستخلاص الدروس والاستفادة منها من أجل التخطيط للجولات اللاحقة من الحوار.



## أسئلة أساسية تساعد في تنظيم وإدارة حوار اجتماعي حول سياسة الحماية الاجتماعية

### < تحديد مستوى المشاركة وهدفها

- ما هي النتائج المرجوة من الحوار الاجتماعي؟
- ما هي التقنيات لتحقيق النتائج المرجوة من الحوار الاجتماعي؟
- ما هي معايير تحقيق النتائج المرجوة؟

### < تحديد الفئات المعنية

- من يهتم بتصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- من هي الجهات المؤثرة في المناطق التي ستطبق فيها سياسة الحماية الاجتماعية؟
- من يتأثر بتصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- من يدير المنظمات ذات المصالح المتصلة بسياسة الحماية الاجتماعية؟ من هي الجهات المؤثرة بهذه المنظمات؟
- من هي الفئات التي يمكن أن تعرقل تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في حال استبعادها عن المشاركة في الحوار الاجتماعي؟
- من هي الجهات التي شاركت سابقاً في تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- من هي الجهات التي لم تشارك سابقاً في تصميم وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية والتي يمكن أن تؤثر إيجاباً في هذا السياق؟

### < تحليل الفئات المعنية

- من هي القطاعات التي تمثلها الفئات المعنية؟
- ما هي خصائص وكفاءات هذه الفئات؟
- هل ثمة أي نوع من التواصل بين الفئات المعنية؟
- هل ثمة أي عوامل يمكن أن تعيق تعاون هذه الفئات في ما بينها خلال الحوار الاجتماعي؟

### < تنظيم لوجستيات الحوار وإجراؤه

- هل تفضل الفئات المعنية مكاناً محدداً لإقامة الحوار؟
- هل هناك حاجة لتأمين نقل الفئات المعنية إلى مكان الحوار؟
- كيف سيتم إبلاغ الفئات المعنية بمكان وزمان وجدول أعمال الحوار؟

### < تقييم وتصويب/تصحيح

- ما هي قصص النجاح؟
- ما هي نقاط الضعف والدروس المستفادة؟
- ما هي التعديلات التي يمكن إجراؤها لضمان نجاح الجولات المستقبلية من الحوار؟

## دال- تمرين: عمل مجموعات - الخصوصيات المختلفة للحوار الاجتماعي حول سياسات الحماية الاجتماعية

ضمن مجموعات، أعدّ حلقة حوار حول الآلية الأفضل لتنفيذ السياسة الاجتماعية في بلدك آخذاً بعين الاعتبار الخصوصيات لضمان حوار فعال بين كل من المستويات التالية:

- الثقافية؛
- الاجتماعية؛
- السياسية؛
- الاقتصادية.

بعد التحضير للحوار، ستجلسون على طاولة مستديرة للنقاش وستعملون على بناء التوافق حول أفضل آلية لتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية. ستناقش المجموعة بعدها النقاط التالية:

- ما هي أفضل الممارسات من أجل حوار فعال؟
- ما هي العوائق التي أثرت سلباً على الحوار وكيف يمكن التعامل معها؟

### < أسئلة للنقاش حول دراسة الحالة

- ما هي الأولويات التي يجب أن تعالجها سياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الطرق التنظيمية التي تقترحها على صنّاع القرار من أجل تنفيذ فعال لسياسات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي الآليات التي تقترحها من أجل تعزيز مشاركة المواطنين والجهات المعنية في عملية تطوير وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية؟

### < أسئلة للنقاش حول بلدان أخرى

- ما هي الحلول الأفضل التي تقترحها من أجل تحقيق الحماية الاجتماعية في بلدك؟
- ما هي الطرق التنظيمية التي تقترحها لتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية في بلدك؟
- ما هي القضايا التي تعتبر أنها تتطلب من الجهات المختلفة التحوار حولها؟

# القسم الرابع

## تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وتقييمها

إن وجود الرغبة السياسية ومشاركة المواطنين والمجتمع المدني والأطراف المعنية كافة في تصميم سياسة الحماية الاجتماعية ليس كافياً لضمان نجاحها. فبالإضافة إلى هذه العوامل، يجب وضع خطة عمل وميزانية وآلية للتقييم من أجل زيادة فرص نجاح هذا النوع من السياسات.

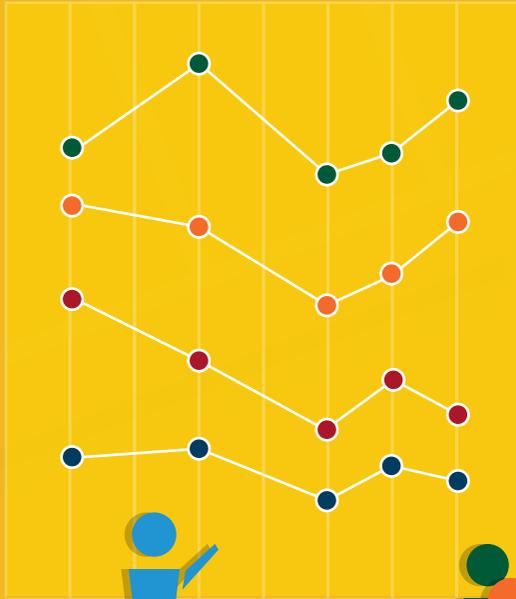
لقد عانت دول المنطقة في المراحل السابقة من الكثير من التحديات التي أدت إلى فشل خطط السياسات العامة والحماية الاجتماعية بسبب غياب آليات التنفيذ والموارد اللازمة لذلك بالإضافة إلى غياب التقييم المبني على أسس علمية.

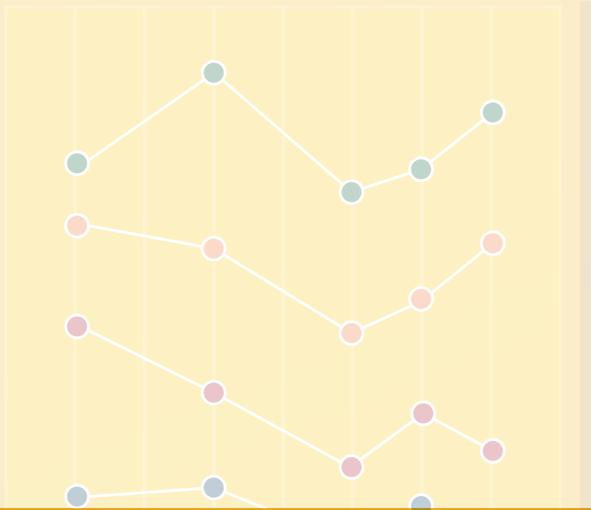
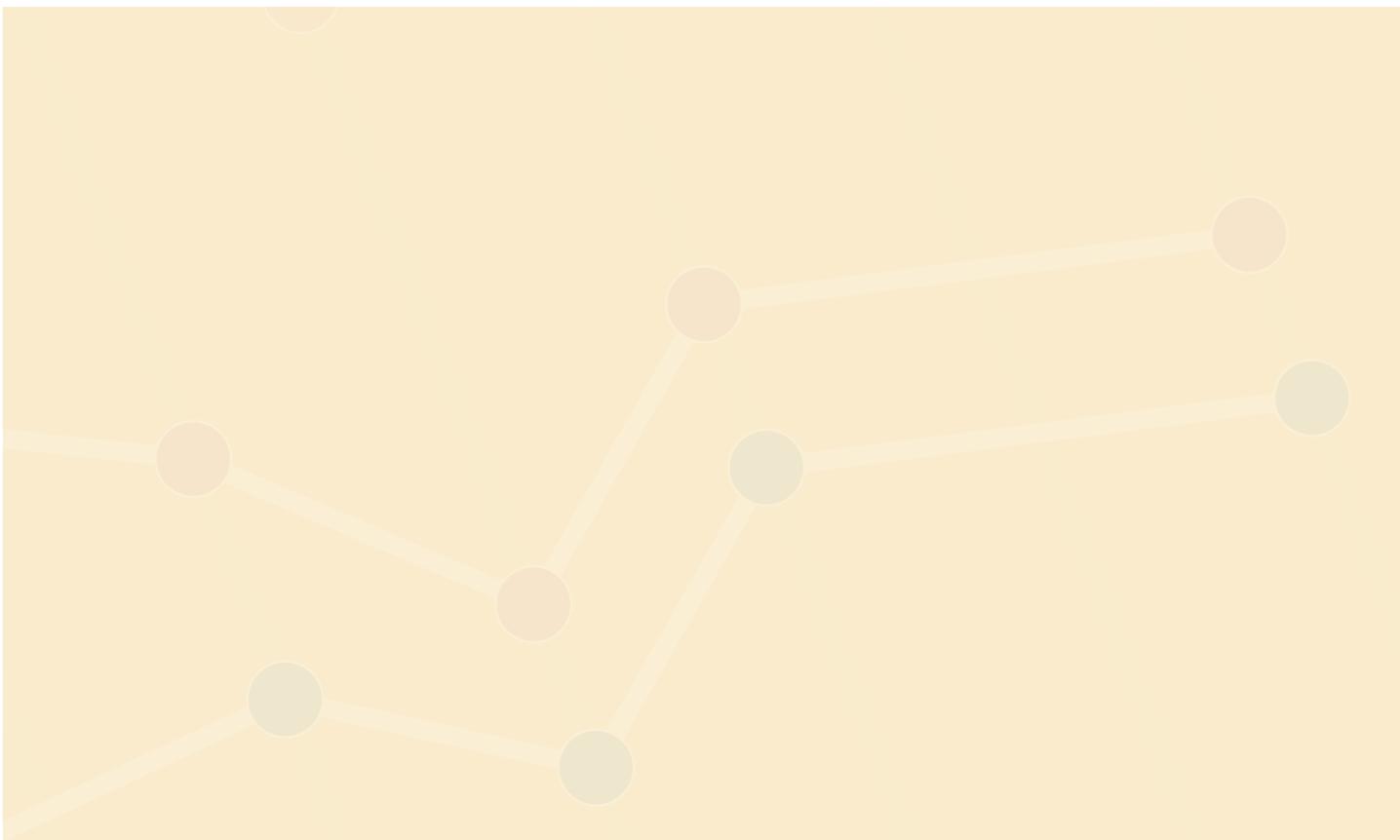
يتطرق القسم الرابع من الدليل إلى كيفية تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وتقييم مستوى تحقق الأثر المرجو من خلال تمكين أصحاب القرار والأطراف المعنية من تصميم خطة عمل واقعية مع جدول زمني وميزانية مناسبة لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى تصميم آلية تقييم ومتابعة من أجل التأكد من تنفيذ الخطة بفعالية وأقلمتها وفقاً للتحديات التي يمكن مواجهتها.

يتألف القسم الرابع من فصلين:

**الفصل الثامن:** مسار وآليات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.

**الفصل التاسع:** تقييم سياسات الحماية الاجتماعية وتصويبها وتعديلها.





انطلاقاً من الأولويات والأهداف التي تمّ وضعها بناءً على دراسة الواقع الحالي في المجتمع، يتم تحديد برامج الحماية الاجتماعية وأهدافها حسب الفئات المستفيدة بالإضافة إلى الجهة التي ستدير البرنامج والجهة التي ستمول البرنامج.



## 8. مسار وآليات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

التمكن من تحويل سياسة الحماية الاجتماعية إلى خطط تنفيذية وتوفير القدرات البشرية والموارد المالية من أجل تنفيذها بأكثر فعالية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

#### < أسئلة محورية

- كيف يتم تطوير البرامج والمشاريع المطلوبة من أجل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- ما هي القدرات البشرية المطلوبة والآليات الإدارية من أجل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
- كيف يتم تطوير الموازنة المطلوبة وتأمين مصادر تمويل لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟

#### < تصميم الفصل

- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة أشخاص واطرح عليهم الأسئلة التالية:
- ما هي مراحل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ما هي الشروط لنجاح تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ما هي التحديات التي تواجه تنفيذ السياسات في الدول العربية؟
  - اطلب من كل مجموعة تعيين مقرر لعرض نتائج عمل المجموعات.
- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين واطلب منهم الإجابة على الأسئلة التالية:
- ما هي التشريعات والمراسيم والقرارات الإدارية الواجب تبنيتها في بلدانكم لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - ما هي البرامج والمشاريع التنفيذية التي ستساهم في تحقيق أهداف وأولويات سياسة الحماية الاجتماعية في بلدانكم؟
  - من هي الجهات التي ستبتون شراكات معها لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في بلدانكم؟
  - ما هي الكفاءات التي تحتاجون إليها في بلدانكم لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - كيف ستضمنون توفير الموارد البشرية اللازمة؟ ضعوا خطة إدارة الموارد البشرية من أجل تنفيذ السياسة.
  - أعدوا موازنة أولية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في بلدانكم.
  - ما هي طرق التمويل التي ستتبعونها لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في بلدانكم؟
  - اطلب من المشاركين عرض نتائج نقاشاتهم بعد تدوينها على أوراق كبيرة.

السلطة التشريعية، ويحدد ذلك بحسب هوية الجهة الراعية لتطوير السياسة وقوانين البلد ومكونات السياسة.

في لبنان، على سبيل المثال، إذا كانت الجهة الراعية هي وزارة الشؤون الاجتماعية، فإنّ على الوزارة تقديم مشروع قانون للمجلس النيابي لتناقشه اللجان النيابية، من ثم يتم طرحه على المجلس ككل للتصويت عليه ضمن جلسة عامة. بينما إذا كانت الجهة الراعية هي اللجنة النيابية المعنيّة بالشؤون الاجتماعية، فإنّ على اللجنة تقديم اقتراح قانون ليتم التصويت عليه ضمن الجلسة العامة. في كلتا الحالتين، يصعب التصويت الإيجابي على اقتراح أو مشروع قانون أو حتى تنفيذه في ما بعد إذا لم يتمّ إشراك الجهات المعنية في الحوارات التي سبقت من أجل بناء التوافق حوله.

## 2- المراسيم التطبيقية

بعد صدور القانون، على السلطة التنفيذية إصدار المراسيم التطبيقية، أي القرارات التي تضع الآليات التنفيذية لهذا القانون. بذلك تصبح السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تطبيق القانون المتعلق بالحماية الاجتماعية، وإذا لم تفعل، يمكن محاسبتها من قبل السلطة التشريعية.

تصدر المراسيم التطبيقية عن مجلس الوزراء أو عن الوزير المختص بحسب نوع المرسوم والقوانين المحلية وكيفية توزيع الصلاحيات في مجلس الوزراء. ويمكن أن تتناول المراسيم الآليات الإدارية وتطوير الشراكات وتوفير الموارد البشرية والمالية ودفاتر الشروط والتعاقد.

إن نشر هذه المراسيم وجعلها متوفرة للجهات المعنية والمواطنين يعزز الشفافية ويسهل مشاركتها في عملية صنع القرار وتوفير الدعم اللازم للسلطة التنفيذية أثناء التنفيذ.

يقوم صناع القرار بمشاركة الجهات المعنية بتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وفقاً للخطط والآليات التنفيذية التي تم وضعها. إحدى الخطوات الأساسية لبدء التنفيذ هي أن تتبني السلطات التشريعية والتنفيذية التشريعات والمراسيم والقرارات اللازمة لذلك، ما يكسب سياسة الحماية الاجتماعية صفة قانونية. من ثم يعمل صناع القرار مع الشركاء المعنيين على تطوير الخطط التنفيذية من برامج ومشاريع بالإضافة إلى الخطة الإدارية والخطة المالية اللتين تشكلان جزءاً أساسياً من سياسة الحماية الاجتماعية.

يتألف مسار تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من المراحل التالية:

- تبني التشريعات والمراسيم والقرارات الإدارية؛
- تطوير البرامج والمشاريع التنفيذية؛
- بناء الشراكات اللازمة؛
- توفير وإدارة الموارد البشرية المطلوبة؛
- وضع الموازنة المالية للتنفيذ؛
- مقارنة الكلفة بالنتائج؛
- توفير الموارد اللازمة للتنفيذ.

## الف- تبني التشريعات والمراسيم والقرارات الإدارية المتعلقة

تعرف مرحلة التنفيذ بكونها «المرحلة التطبيقية لقرار رسمي بتأمين حماية اجتماعية». يتطلب تنفيذ أي سياسة قوانين تقرّها السلطة التشريعية، ومراسيم تطبيقية تقرّها السلطة التنفيذية، وقرارات إدارية تقرّها الإدارة العامة.

### 1- القوانين

إن العمل التشريعي عمل تقني يترجم السياسة العامة ويتطلب كفاءات قانونية محددة تسمح بصياغة النص القانوني بشكل متقن. في بعض الأحيان، يجب أن يتمّ إقرار سياسة الحماية الاجتماعية ضمن قانون أو سلة قوانين من قبل

### 3- القرارات الإدارية

سياسة الحماية الاجتماعية. مثلاً: برنامج الرعاية الصحية الأساسية.

المشروع هو مجموعة من الأنشطة التي تحقق أهدافاً محددة لسياسة الحماية الاجتماعية خلال فترة زمنية معينة.

يعتمد نجاح أي برنامج أو مشروع على التالي:

- تحديد المجموعة الأساسية المستهدفة والمستفيدين النهائيين؛
- تنسيق الأنشطة والموارد البشرية وتنظيمها حسب الفئات المستهدفة؛
- تأمين الموارد المالية وإدارتها بأعلى فعالية ممكنة؛
- وضع نظام للمتابعة والتقييم من أجل تحقيق النتائج المرجوة.

انطلاقاً من الأولويات والأهداف التي تمّ وضعها بناءً على دراسة الواقع الحالي في المجتمع، يتم تحديد برامج الحماية الاجتماعية وأهدافها حسب الفئات المستفيدة بالإضافة إلى الجهة التي ستدير البرنامج والجهة التي ستمول هذه البرنامج.

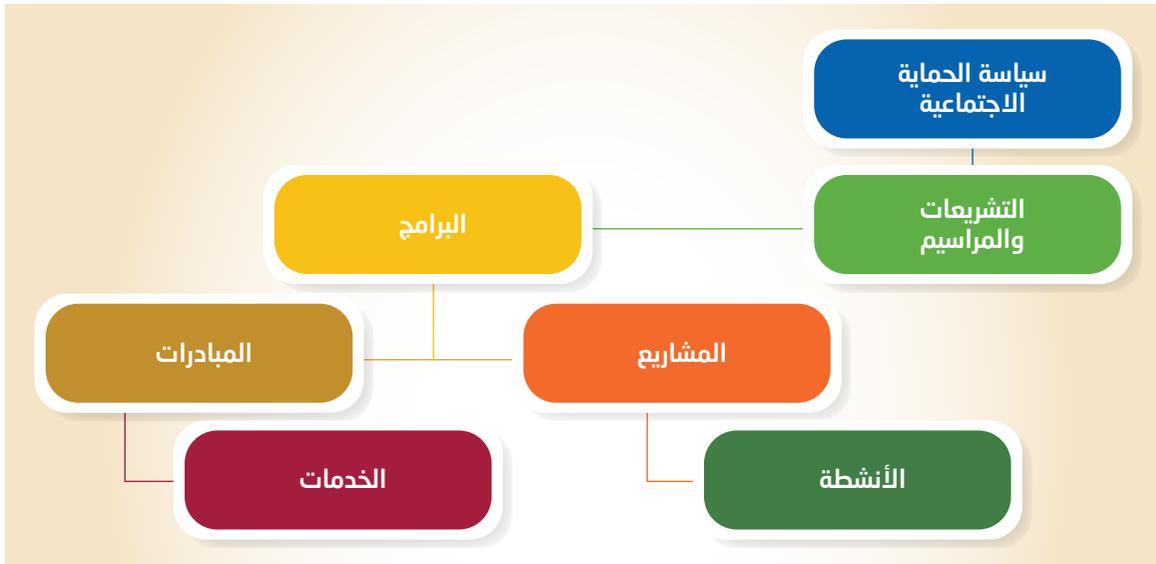
بعد إصدار المراسيم وبحسب هوية الجهة التنفيذية، تتولى الإدارة العامة المسؤولة عن التنفيذ بإصدار القرارات الإدارية المطلوبة من أجل تنفيذ المراسيم التطبيقية. تستوجب بعض القرارات موافقة الوزير المختص وذلك بحسب نوع القرار والقوانين الإدارية والصلاحيات المتاحة للإدارة العامة. وإذا لم تقم الإدارة العامة بالتنفيذ، يمكن محاسبتها من خلال آليات المحاسبة المتوفرة ضمن القوانين الإدارية.

### باء- تطوير البرامج والمشاريع التنفيذية

بعد إقرار التشريعات اللازمة، تتم ترجمة سياسة الحماية الاجتماعية إلى خطط تنفيذية من خلال تطوير برامج ومشاريع تتجاوب مع أولويات السياسة وتضمن النتائج المرجوة منها.

البرنامج هو مجموعة من المشاريع والمبادرات والخدمات المستمرة التي تساعد في تحقيق أهداف

يلخص النموذج التالي تسلسل الخطوات لمسار سياسة الحماية الاجتماعية منذ تطويرها وحتى تنفيذها.



## مثال من النيبال

يتضمن الجدول التالي مختلف فئات سياسات الحماية الاجتماعية في دولة النيبال، وتفضل هذه الفئات من حيث برامج سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها الرئيسية والمستفيدين منها والجهة الحكومية المسؤولة عن تنفيذها والجهة المانحة التي تغطي تكاليف تطبيق البرامج<sup>59</sup>.

نوع البرنامج	الهدف الرئيسي	تفاصيل البرنامج	النطاق الجغرافي/ المستفيدين	الجهة المدبرة للمشروع	الجهة المانحة
ضمان اجتماعي وتأمين صحي للعاملين في القطاع العام	الحماية من البطالة، المرض، والحوادث، وضمان الشيخوخة	يستهدف فئات قليلة من المواطنين العاملين في القطاع العام - الموظفين الحكوميين، الجيش، الشرطة، المعلمين	القطاع العام على المستوى الوطني	وزارة العمل	الحكومة، أصحاب العمل، الموظفون
المساعدات الغذائية	معالجة مشكلة الجوع الشديد ونقص التغذية	نظام رسمي لتوزيع المساعدات الغذائية وبرنامج الغذاء مقابل العمل	حسب المنطقة المتضررة		الحكومة ومنظمات الإغاثة
تقديم الوجبات الغذائية في المدارس	معالجة نقص التغذية والتحفيز على الالتزام بالحضور إلى المدرسة	المؤسسات العامة ومنظمات الأمم المتحدة	جميع المدارس الرسمية	وزارة التربية	
خلق فرص عمل	خلق فرص عمل في المناطق الريفية وتطوير البنى التحتية الريفية - برنامج كارنالي للتوظيف: «عائلة واحدة عمل واحد»	أشغال عامة أو أشغال تنموية - المال مقابل العمل	منطقة كارنالي	وزارة العمل، وزارة التنمية المحلية	الحكومة ومنظمات الإغاثة
منح تمويلية للمقاطعات	تمويل الجهات الرسمية المحلية والتنمية المجتمعية		جميع المقاطعات الـ 75 في البلد	وزارة التنمية المحلية	
مساعدات مالية للأشخاص المعوقين	الأشخاص الذين يعانون من إعاقات حركية أو بصرية	500 إلى 1000 روبي شهرياً وذلك حسب صعوبة الإعاقة	جميع المعوقين	وزارة التنمية المحلية	الحكومة
رواتب التقاعد	ضمان الشيخوخة	جميع المواطنين فوق عمر الـ 70، أو فوق عمر الـ 60 في منطقة كارنالي أو في حالة الانتماء لطائفة داليت، يستفيدون من مبلغ 500 روبي شهرياً	الجميع مخوّل للاستفادة	الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة التنمية المحلية	الحكومة

نوع البرنامج	الهدف الرئيسي	تفاصيل البرنامج	النطاق الجغرافي/ المستفيدون	الجهة المديرة للمشروع	الجهة المانحة
مساعدات للأرامل	مساعدة اجتماعية	الأرامل فوق عمر الـ 60			الحكومة
تقديمات صحية	التخفيف من الوفيات عند الأمهات والأطفال خلال عملية التوليد عبر تقديم الدعم اللازم	مساعدة مالية في حالات الولادة - تغطية التكاليف الطبية وتكاليف المواصلات		الحكومة، من خلال العاملين المحليين في قطاع الصحة والقابلات والقانونيات	منظمات الإغاثة
منح تعليمية	الاندماج الاجتماعي	للفئات المهمشة اجتماعياً - الفتيات، أطفال طائفة الداليت		الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة التربية	الحكومة
منح تعليم مهني للفتيات	المساواة بين الجنسين	التلميذات من عائلات محدودة الدخل في المناطق والمجتمعات المحرومة			
منح للإثنيات المهذدة	الاندماج الاجتماعي وحماية التنوع	لجميع أعضاء الطوائف والإثنيات ذات الأعداد القليلة أو التي لا تنتفع من مبلغ 500 روبي شهرياً، و1000 روبي في الحالات الأكثر حرجاً، وذلك للالتحاق بالتعليم المهني		الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة التربية	الحكومة
الإعانات المخصصة للأطفال	معالجة نقص التغذية عند الأطفال	لأطفال طائفة الداليت من سنّ الولادة وحتى سنّ الـ 5 سنوات، على أن يكون للعائلة المستفيدة ولدان تحت عمر الـ 5 سنوات وأن تكون محدودة الدخل، كما تستفيد جميع العائلات في منطقة كارنالي من مبلغ 200 روبي للولد في الشهر		الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة الرعاية بالمرأة والطفل	الحكومة، من خلال وزارة التنمية المحلية ووزارة الرعاية بالمرأة والطفل
منح مالية على أساس التوزع الجغرافي	معالجة آثار الانعزال الاجتماعي	للفئات المهمشة كطائفة الداليت والنساء العازبات وسكان منطقة كارنالي			
دعم الزيجات	الاندماج الاجتماعي	منح دعم لتكاليف زيجات الأرامل في المجتمعات المهمشة أو الزيجات العابرة للطوائف		الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة التنمية المحلية	الحكومة، من خلال الإدارة المحلية لوزارة التنمية المحلية

نوع البرنامج	الهدف الرئيسي	تفاصيل البرنامج	النطاق الجغرافي/ المستفيدون	الجهة المدبرة للمشروع	الجهة المانحة
دخل شهري للمحاربين القدامى	الاستقرار السياسي	تم إطلاق هذا البرنامج من خلال اتفاقية السلام في عام 2006/2007		الحكومة	وزارة الداخلية والجيش النيبالي
دعم مالي للعائلات التي تأدت في الحرب الأهلية	الاستقرار السياسي والعدالة الاجتماعية	مساعدات مالية للعائلات التي قُتِل أحد أعضائها أو أصيب بإعاقة نتيجة الحرب الأهلية			

المصدر: الحماية الاجتماعية في النيبال: برامج التحويل الاجتماعي.

## جيم- توفير وإدارة الموارد البشرية المطلوبة<sup>60</sup>

- تساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع بأعلى جودة ممكنة.

### 2- مهارات إدارة الموارد البشرية

بالإضافة إلى معرفة كيفية إدارة الموارد البشرية والتمكن من جميع الخطوات والواجبات المتعلقة بذلك، يعتمد نجاح إدارة الموارد البشرية على مجموعة من المهارات الأساسية، أبرزها:

**< القيادة:** القدرة على إدارة فريق العمل والتأثير به

وحثه على تحقيق أهداف البرامج والمشاريع؛

**< التواصل:** القدرة على التواصل الفعال مع الأطراف

الداخلية والخارجية كافة بما يؤمن وضوح الرؤية والأهداف للجميع؛

**< فهم بيئة العمل:** القدرة على استيعاب ثقافة العمل ومتطلباتها والعوامل المؤثرة فيها؛

**< التفكير الاستراتيجي:** القدرة على تأقلم أهداف

خطة الموارد البشرية مع أهداف البرامج والمشاريع واستقطاب الموارد البشرية المناسبة.

### 3- مراحل إدارة الموارد البشرية

تتألف عملية إدارة الموارد البشرية من المراحل التالية:

**< المرحلة الأولى:** تحديد الاحتياجات الوظيفية

للبرامج والمشاريع من خلال:

• تحديد الاحتياجات الوظيفية وتوزيعها

على وظائف؛

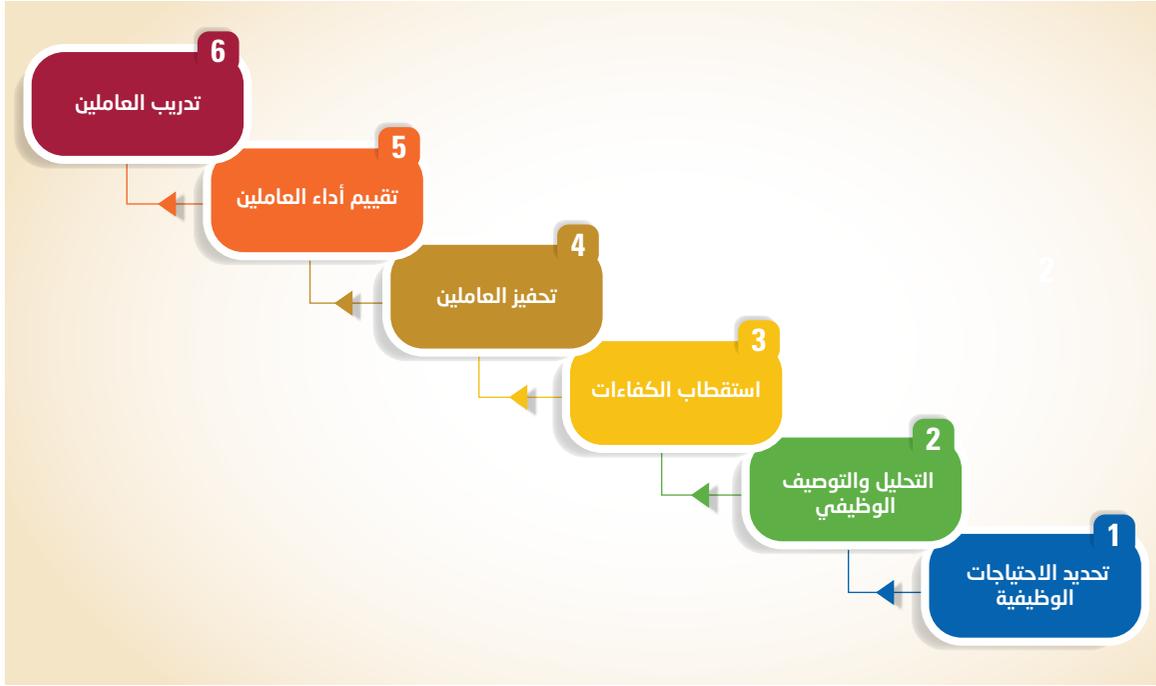
• تصميم خريطة أقسام ووظائف العمل.

تعتبر وظيفة إدارة الموارد البشرية من أهم الوظائف الإدارية الأساسية لنجاح عملية تخطيط وتنظيم وتنفيذ وتقييم برامج ومشاريع الحماية الاجتماعية المختلفة. إن مؤهلات ومواصفات العاملين في المؤسسات الحكومية ولدى الجهات المعنية المشاركة، بالإضافة إلى حماسهم وأدائهم، تؤثر جميعاً في مستوى الخدمة ونوعيتها واستمراريتها.

### 1- أهمية إدارة الموارد البشرية

إن إدارة الموارد البشرية هي إحدى أهم الوظائف الإدارية فهي:

- تساعد على تحديد الكفاءات المطلوبة في العاملين لتأدية الأعمال.
- تساعد على وضع تصور للمهارات الشخصية والمهنية التي ينبغي توفرها في الموظفين.
- تساعد على توفير قوة بشرية مؤهلة للقيام بالمهام الموكلة إليها.
- تساعد على تنمية ورفع كفاءة العاملين في سبيل تحقيق أهداف البرامج والمشاريع.
- تحسّن وتطوّر كيفية التواصل داخل المؤسسة الحكومية ومع الجهات المعنية.
- تساعد على توضيح نظام العمل وطرق سيره لتحقيق البرنامج.
- تعزز رضا وامتنان العاملين حول دورهم الوظيفي.



- سبيل تطوير أدائهم المهني ورفع مستوى إنجازاتهم من خلال:
- تحديد حاجات العاملين للتطوير والتدريب؛
  - توفير برامج بناء قدرات إدارية وفنية.

#### 4- استراتيجيات توفير الكفاءات اللازمة

يعتمد نجاح تنفيذ برامج ومشاريع الحماية الاجتماعية على الكفاءات العاملة في تطبيقها والقدرات المتوفرة لدى الموارد البشرية. خلال تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، يمكن للحكومة توفير القدرات المطلوبة من خلال الوسائل التالية:

##### (أ) بناء قدرات العاملين في القطاع العام:

إن العاملين في القطاع العام هم الموارد الأساسية التي ستعتمد عليهم الحكومة خاصة إذا اختارت أن تنفذ البرامج والمشاريع من خلال المؤسسات العامة. ثقة نوعان من القدرات المطلوبة من أجل تمكين العاملين من التنفيذ بنجاح، وهي: القدرات الإدارية، مثل القيادة والعمل الجماعي وإدارة الموارد البشرية والمشاريع؛ والقدرات الفنية، مثل المهارات المتعلقة بالبحث وتحديد الحاجات وتوفير الخدمات؛

##### < المرحلة الثانية: التحليل والتوصيف الوظيفي:

أي تحليل وكتابة وصف كامل للعمليات والمهام والمسؤوليات والمؤهلات التي يتطلبها العمل لتنفيذ البرامج والمشاريع من خلال:

- تطوير التوصيف الوظيفي لكل العاملين؛
- تعريف العاملين على مختلف الوظائف وعلاقة بعضها ببعض.

##### < المرحلة الثالثة: استقطاب الكفاءات واختيار

العاملين المناسبين لتأدية الأعمال من خلال:

- الإعلان عن الوظيفة ونشرها؛
- اختيار أفضل الكفاءات المناسبة للوظيفة الشاغرة.

##### < المرحلة الرابعة: تحفيز العاملين وتطوير أنواع

وأشكال الحوافز في سبيل تعزيز حماس ورضا الموظفين من خلال:

- تطوير طرق وأساليب تحفيزية متعددة؛
- الترويج لبيئة عمل تعاونية ومنتجة.

##### < المرحلة الخامسة: تقييم أداء العاملين

وتوجيههم نحو تأدية المهام الموكلة إليهم في سبيل تحقيق الأهداف من خلال:

- تطوير نظام لتقييم الأداء وتطبيقه؛
- مرافقة العاملين في تطوير أدائهم.

##### < المرحلة السادسة: تدريب العاملين في

الوظيفي وإما من ناحية وضوح هيكلية العمل، والمحاسبة والتسلسل الهرمي في المؤسسة (من مسؤول عن ماذا)<sup>61</sup>؛

**6- التعاون مع الشركاء للاستفادة من الكفاءات المتوفرة لديهم:** أن إحدى إيجابيات إشراك الجهات المحلية ومنظمات المجتمع المدني هو إمكانية الاستفادة من مواردهم البشرية والكفاءات التي يمتلكونها من أجل تطوير وتنفيذ البرامج والمشاريع. في بعض الأحيان، من الممكن أن تقدم منظمات المجتمع المدني هذه الخبرات بشكل مجاني أو بتكاليف قليلة. وفي أحيان أخرى، من الممكن إسناد عقود للجهات المختلفة (من جامعات أو قطاع خاص أو منظمات المجتمع المدني) لتقوم بأعمال المؤسسة العامة في تنفيذ البرامج والمشاريع، خاصة إذا ساهم ذلك بتخفيض التكاليف والأعباء المالية على الحكومة، شرط أن تحتفظ هذه الأخيرة بوظيفة الإشراف على التنفيذ للتأكد من أن المواطنين المستهدفين من الحماية الاجتماعية يحصلون على الخدمات بذات جودة وبالتساوي.

#### 5- شروط الإدارة الداخلية الجيدة<sup>62</sup>

يعتمد نجاح المؤسسات الحكومية في تنفيذ البرامج والمشاريع الهادفة إلى ضمان الحماية الاجتماعية على الالتزام بالشروط المبنية في الشكل أدناه:

#### (ب) جذب الكفاءات الإضافية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية:

في العديد من الأحيان، لا تمتلك المؤسسات العامة كل الكفاءات المطلوبة من أجل تنفيذ البرامج والمشاريع، ما يتطلب أن تجذب الجهة المنفذة موارد بشرية جديدة تمتلك كفاءات في مجالات الأبحاث والخدمات وإدارة المشاريع. من المهم أن تحترم المؤسسة المنفذة المبادئ التالية خلال التوظيف، سواءً في مواقع بدوام كامل أم لفترة محددة أو في منصب استشاري، وفقاً للمبادئ التالية:

#### 1- مبدأ الجدارة: يعمل هذا المبدأ على أساس تعيين

الشخص المناسب في المكان المناسب. ويضمن ذلك خلق مناخ تنافسي والاختيار على أساس الأنسب والأجدر. لتطبيق مبدأ الجدارة يجب الأخذ بعين الاعتبار مهارات ومعارف وقدرات الفرد ذات الصلة بمتطلبات العمل؛

#### 2- مبدأ المساواة: قرارات التوظيف يجب أن تكون

محايدة وخالية من التحيز والمحسوبية. ولا تخضع للتمييز بين الجنسين أو أي نوع من التمييز؛

#### 3- مبدأ الاهتمام: الموظف في القطاع العام، أو

في أي وظيفة لها منفعة عامة يجب أن يتحلّى بحس من المسؤولية المدنية. من المهم أن تكون متطلبات الوظيفة في مجال اهتمام الموظف

لضمان التفاني في العمل؛

#### 4- مبدأ الشفافية: قرارات التوظيف يجب أن تكون

شفافة وعرضة للمراجعة؛

#### 5- مبدأ الوضوح: الوضوح إما من ناحية التوصيف



## دال- وضع الموازنة المالية لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية

بحيث توضع هذه الأهداف في خطة عمل مستقبلية ولمدة زمنية محددة. غالباً ما تتضمن الموازنة العامة للحكومة جزءاً خاصاً بتمويل سياسة الحماية الاجتماعية. في هذه الحال، يجب أن تكون الكلفة معقولة بحيث تستطيع الحكومة تغطيتها من خلال موازنتها العامة على المديين القصير والبعيد، وألا تضع أعباءً إضافية على الأسر والمجتمعات المحلية. أما في حال عدم ورودها ضمن الموازنة العامة فيكون ذلك بسبب تمويلها من خارج خزينة الدولة، أي من قبل جهات مانحة أخرى.

تبقى سياسة الحماية الاجتماعية فكرة جيدة لا أكثر إذا لم تترافق مع موازنة مالية من أجل تنفيذها. إن إعداد موازنة لسياسة الحماية الاجتماعية يأخذ بعين الاعتبار العناصر التالية: كلفة التنفيذ ومقارنتها بالنتائج المرجوة، واستفادة مختلف الفئات من سياسة الحماية الاجتماعية. هذه العناصر أساسية لاتخاذ قرار بتبني الموازنة أو رفضها.

إن عملية وضع الموازنة عملية معقدة وذات أبعاد عديدة. تحاول هذه الفقرة تبسيط هذه العملية من أجل تسهيل كيفية استخدامها، ولكن لا يمكن الاستغناء عن أصحاب الكفاءات في الحكومة أو الخبراء الخارجيين من أجل تطويرها.

### 1- الموازنة على أساس النتائج<sup>63</sup>

الموازنة على أساس النتائج هي عملية تركز على التالي:

- صياغة الموازنة انطلاقاً من مجموعة من الأهداف المحددة مسبقاً ومن النتائج المتوقعة؛
- النتائج المتوقعة تبرر الاحتياجات من الموارد وهي مرتبطة بالمخرجات؛
- يتم قياس الأداء الفعلي وتحقيق النتائج من خلال مؤشرات أداء موضوعية.

إن الاستخدام الفعال للموازنة على أساس النتائج يرتبط باستخدام مجموعة من الأدوات الأخرى مثل التدقيق المالي والرقابة الإدارية وتقييم الأداء مقارنة بتصميم سياسة الحماية الاجتماعية.

بشكل عام، تعتمد فكرة الموازنة على محاولة وضع تقديرات كمية في ضوء الظروف المستقبلية المتوقعة. تقوم الحكومة بإعداد الموازنة لفترة زمنية محددة وهي تحتوي على توقعات الإيرادات والنفقات، وغالباً ما تكون لمدة سنة. يجب أن يوافق المجلس التشريعي على الموازنة العامة ويصدرها كقانون، ما يجيز للحكومة إنفاق الأموال وفقاً للقواعد المحددة في الموازنة.

بشكل أكثر تحديداً، يمكن تعريف موازنة سياسة الحماية الاجتماعية على أنها ترجمة كمية لأهداف السياسة

تعتمد الموازنة على أساس النتائج على المنهجية التالية:



- أو خارج خزانة الدولة)، يجب أن تكون موازنة السياسة واضحة وشمولية وكاملة. ويمكن ضمان ذلك من خلال:
- اعتمادها على بيانات شاملة وحديثة عن الحماية الاجتماعية على فترة زمنية متواصلة؛
  - مراجعة المشاريع الحالية وموازناتها من أجل التأكد من عدم تداخل البرامج والنشاطات؛
  - التواصل مع الجهات المؤثرة وفهم دورها وآليات التشارك معها لتمويل وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.

ثقة العديد من الجهات المعنية بشكل مباشر وغير مباشر بوضع الموازنة. هذه الجهات هي:

- ثمة العديد من التحديات التي يمكن أن تؤثر على تصميم ونجاح الموازنة على أساس النتائج، وهي:
- تعدد وجهات النظر حول المدخلات والمخرجات والنتائج والآثار المرجوة لدى الأطراف المعنيين في تصميم الموازنة؛
  - عدم وضوح الأهداف؛
  - صعوبة الحصول على مؤشرات مناسبة وبيانات ذات الصلة؛
  - صعوبات التنفيذ وعدم توفر الموارد المالية والبشرية المطلوبة.

## 2- مبادئ تصميم الموازنة

بغض النظر عن كيفية تمويل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية (من داخل



### 3- أهمية إعداد الموازنة العامة<sup>64</sup>

ومن المهم أيضاً إشراك أكبر عدد من الجهات المعنية خلال إعداد الموازنة. بهذه الطريقة يشعر المشاركون بالمسؤولية تجاه تحقيق الأهداف ومن ثمّ يمكن أن يزيدوا من مساهماتهم.

فضلاً عن كونها تحتسب الإيرادات والنفقات لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، تعتبر الموازنة أداة مهمة تؤدّي الوظائف التالية:

تتألف موازنة سياسة الحماية الاجتماعية من قسمين رئيسيين:

**1. النفقات،** وتتضمن كلفة برامج ومشاريع الحماية الاجتماعية بالإضافة إلى كلفة اللوجستيات الخاصة بتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.

**2. الإيرادات** التي ستحققها الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر خلال تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من مواردها الداخلية أو من خلال منح خارجية.

من الأفضل دائماً تقليص النفقات المالية الإدارية واللوجستية وتكريس أكبر قسم من التمويل على البرامج والمشاريع. كما أنه من الأفضل أن تتضمن الموازنة جزءاً لتغطية الحالات الطارئة مثل ارتفاع أسعار المواد الأساسية ووقوع أزمات أو اندلاع حروب.

في بعض الحالات، يقوم المجتمع المحلي بالتشارك مع الدولة في تحديد الفئات التي يجب التطرق إليها وفي إعداد الموازنة لفعل ذلك. يسمى هذا النوع من التشارك بنظام

الموازنة التشاركية. وكما أشير سابقاً في الفصل السابع من الدليل، تُعدّ مدينة بورتو أليغري في البرازيل من المدن الرائدة في تطبيق نظام الموازنة التشاركية. يشارك سكان هذه المدينة في إعداد موازنة بعض السياسات التي تعدها بلديتهم، ويتم ذلك عن طريق انتخاب ممثلين يقدمون مقترحات مختلفة يتم بعدها انتخاب المقترح الأنسب.

وقد لحق عددٌ كبير من المدن البرازيلية بالنموذج الذي قدمته بورتو أليغري في عام 1989<sup>65</sup>.

• **أداة للتخطيط:** فهي تعطي فكرة كمية محدّدة عن البرامج والمشاريع المستقبلية لتحقيق الحماية الاجتماعية. ومن خلال إعداد الموازنة والإجراءات المتبعة، يتم اختيار أفضل الأساليب والطرق لتنفيذ الأنشطة اللازمة؛

• **أداة للتنسيق بين العاملين والشركاء والتواصل في ما بينهم وتحفيزهم:** فهي تضمن التنسيق بين جميع العوامل والمتغيرات والظروف المحيطة المؤثرة، بما فيها الظروف الداخلية والأقسام والوظائف، وهذا يتطلب إشراك الجهات المعنية ليس فقط خلال عملية التنفيذ بل أيضاً عند الإعداد، مما يحفز هذه الجهات على رفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق الأهداف المرجوة؛

• **أداة للرقابة:** تهدف الرقابة إلى التأكد من تحقيق الأهداف التي تم تحديدها في مرحلة التخطيط والتنسيق بين الجهات المنفذة بما يضمن فعالية العمل والانسجام مع سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها. يشكل ذلك معايير لثمين وتقييم، وبالتالي تعديل وتصويب/تصحيح، الأداء الفعلي من خلال مقارنته بالخطط الموضوعة.

### 4- إعداد الموازنة

يعتمد إعداد موازنة لسياسة الحماية الاجتماعية على التخطيط للبرامج والمشاريع التي يُراد تنفيذها خلال فترة زمنية محدّدة. يبدأ التخطيط مع تحديد سياسة الحماية الاجتماعية وأهدافها واختيار البرامج والمشاريع المناسبة من أجل تحقيق النتائج المرجوة. من المهم أيضاً أن يُؤخذ بعين الاعتبار التحديات التي يمكن أن تعيق تنفيذ هذه البرامج والمشاريع كعدم وجود تمويل كاف لتحقيقها.

مثال إعداد الموازنة العامة لدولة  
زامبيا للعامين 2005-2006<sup>66</sup>

	2005	2006		2005	2006
العائدات	26.9	26.7	النفقات	28.2	27.7
-1 عائدات الدولة	23.6	23.4	-1 نفقات الدولة	26.3	26.0
(أ) عائدات - عائدات الضرائب؛ - عائدات غير ضريبية.	17.7 17.2 0.5	17.4 17.0 0.5	(أ) نفقات غير مالية - نفقات جارية؛ - نفقات رأس المال.	23.6 16.3 7.3	23.6 15.6 8.0
(ب) منح	0.6	0.6	(ب) الفائدة - الدين الداخلي؛ - الدين الخارجي.	2.7 2.3 0.4	2.3 2.0 0.3
-2 نظام الضمان الاجتماعي (أ) مساهمات - من الموظفين؛ - من أصحاب الأعمال الخاصة؛ - أصحاب الأعمال العامة.	3.3 2.0 0.9 0.6 0.5	3.3 2.0 0.9 0.6 0.5	-2 نظام الضمان الاجتماعي - الأرباح المدفوعة؛ - الإدارة.	1.9 1.2 0.7	1.8 1.3 0.4
(ب) دخل الاستثمار	0.7	0.6	النتيجة العامة	1.3-	1.0-
(ج) التحويلات الحكومية	0.6	0.7			

## 5- إدارة الموازنة

تعتمد الإدارة الرشيدة لموازنة سياسة الحماية الاجتماعية على مبادئ الإدارة المالية وهي التالية:

- « المساءلة والمحاسبة: إيضاح كيفية صرف الموازنة أمام الجهات المعنية كافة والإجابة عن كل الاستفسارات حول التنفيذ.
- « الشفافية: إعداد تقارير مالية دقيقة وصحيحة وكاملة وبشكل دوري حول تنفيذ الموازنة.
- « قابلية الاستمرار: تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات من أجل ضمان استمرارية تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.
- « حُسن الإشراف: وجود كادر بشري كفوء مهمته الإشراف على حسن صرف الموازنة وفقاً لمعايير الرقابة والشفافية والفعالية.

إن الالتزام بهذه المبادئ يحتم على الجهة أو الجهات المنفذة لسياسة الحماية الاجتماعية القيام بعملين رئيسيين: المراقبة والمراجعة.

## 6- المراقبة

تقتصر على مقارنة الموازنة بالنتائج المرجوة من سياسة الحماية الاجتماعية بشكل دوري كل شهر أو كل ثلاثة أشهر حسب حجم الجهة المنفذة وحاجتها. فيتم مقارنة المداخيل والتكاليف المحققة فعلياً خلال فترة محددة مع المداخيل والتكاليف المرتقبة خلال المدة نفسها، ويتم تحديد الفوارق وتحليل أسبابها. في حال وجود فوارق، يجب فهم أسبابها والتأكد من كون هذه الفوارق مؤقتة أو لا تتكرر بشكل دائم. عادة ما يكون سبب الفوارق أحد الأسباب التالية: تغيير في أسعار المواد أو الخدمات المتوفرة في السوق، تغيير في الكمية، تغيير في الأنشطة، تغيير في توقيت التنفيذ.

يساعد الجدول التالي في مراقبة موازنة سياسة الحماية الاجتماعية وتحديد الفروقات:

الموازنة مقارنة بتقرير الأداء الفعلي من 1 كانون الثاني/يناير ولغاية 31 آذار/مارس 2015					
بنود الموازنة	الموازنة الإجمالية	من شهر 1 إلى شهر 3	الفارق: سلبي/إيجابي	الفارق (بالنسبة المئوية)	ملاحظات
الإيرادات الفعلية					
النفقات/الالتزامات					

- التعلم من التجربة السابقة والاستفادة من المعرفة المكتسبة.

## 7- المراجعة

في نهاية السنة المالية، تقوم الجهة أو الجهات المنفذة لسياسة الحماية الاجتماعية بمراجعة الموازنة من أجل ضمان شفافية وفعالية التنفيذ بالإضافة إلى الاستفادة من هذه التجربة لإعداد موازنة السنة المقبلة.

تساعد المراجعة في:

- إحداث التغييرات المناسبة في السياسات المتبعة؛
- استنتاج طرق أفضل لإتمام المهام والنشاطات؛
- تحسين الطرق المتبعة في إعداد الميزانية؛
- تقييم فعالية أهداف المؤسسة؛

إن المراقبة والمراجعة خطوتان أساسيتان يجدر القيام بهما من قبل فريق مختص من المدققين - يتم تعيينهم من الجهات الرقابية المالية الرسمية أو من خلال تلزيم ذلك لمؤسسات خاصة متخصصة في عملية التدقيق المالي - يتمتع بالكفاءة العملية (بخاصة الشفافية والنزاهة) والتقنية اللازمة والمعرفة التامة بمكونات ومتطلبات سياسة الحماية الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتوفر الإرادة السياسية لضمان الشفافية خلال المراقبة والمراجعة ولنجاح هاتين الخطوتين.

في ما يلي بعض النشاطات الإضافية التي تعزّز من فعالية الرقابة والمراجعة<sup>67</sup>.

• بناء قدرات فريق العمل حول المعايير الدولية للمراقبة والمراجعة؛	• وضع قوانين إدارية تسهل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ومراقبتها ومراجعتها؛
• استخدام قنوات التواصل الاجتماعي كافة لضمان جودة وفعالية المراقبة والمراجعة؛	• إصدار المدفوعات إلى حسابات مصرفية بدل إصدار شيكات أو الدفع نقداً؛
• القيام باستبيانات دورية لمسح آراء المواطنين حول تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وصرف موازنتها؛	• اعتماد تكنولوجيا المعلومات والتطبيقات الحديثة لضمان شفافية إدخال المعلومات وإدارتها عند المراقبة والمراجعة؛
• توفير الموارد اللازمة للمراقبة والمراجعة؛	• توزيع واضح للأدوار والمسؤوليات؛
• وضع نظام للعقوبات في حال الإخلال بتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وصرف موازنتها.	• تصميم برامج للوقاية من الغش وضمان الشفافية عند صرف موازنة سياسة الحماية الاجتماعية.
• تنظيم حملات مناصرة لزيادة وعي الجهات المعنية كافة حول المراقبة والمراجعة وكيفية إشراكهم في ذلك.	

## 8- آليات تمويل سياسة الحماية الاجتماعية<sup>68</sup>

نشرت منظمة العمل الدولية دراسة أكدت خلالها قدرة جميع الدول، بما فيها البلدان النامية، على تغطية نفقات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية. وأظهرت الدراسة أن كلفة خدمات الحماية الاجتماعية الأساسية في بنغلادش والهند وكينيا وباكستان لا تتخطى 10 في المائة من الناتج المحلي الاجمالي.

يعتمد تمويل سياسة الحماية الاجتماعية على قدرة الدول على إنتاج الدخل والادّخار وتوليد الإيرادات. كما يعتمد التمويل على أداء أسواق المال المحلية وتوافر التمويل الخارجي، مثل الاستثمارات الأجنبية والقروض والمنح.

حالياً، تعاني الكثير من الدول النامية من تدني القدرة الإنتاجية للقطاعين العام والخاص، وانخفاض معدلات النمو، بسبب قلة الاستثمارات الأجنبية

إن البيئة الاقتصادية الديناميكية واستقرار الاقتصاد العالمي عاملان أساسيان لتوفير التمويل الوطني.

استخدامها لزيادة إيراداتها، وبالتالي تغطية نفقات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية جزئياً أو كلياً:

- 1- الضرائب غير المباشرة المفروضة على السلع والخدمات الاستهلاكية، مثل ضريبة المبيعات وضريبة القيمة المضافة.
- 2- الضرائب المباشرة على مداخيل و ثروات الأفراد (ممتلكاتهم) والشركات.
- 3- ضريبة الموارد الطبيعية على الشركات المحلية والأجنبية التي تستثمر الموارد الطبيعية للبلد.
- 4- ضريبة الواردات والمبيعات عند دخول أو خروج السلع عبر حدود البلاد.
- 5- إنشاء مشاريع إنتاجية من أجل الاستفادة من الموارد الطبيعية والاقتصادية والزراعية المتوفرة وإعادة استثمار دخل المشاريع لتغطية نفقات سياسة الحماية الاجتماعية.

إن الضرائب المذكورة أعلاه ليست الوحيدة التي يمكن استثمارها لتمويل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية، إنما هي الأكثر شيوعاً عالمياً وإقليمياً. ويجب مراجعة القانون الضرائبي لكل بلد من أجل ضمان الاستفادة من مصادر التمويل المحتملة كافة.

- لكل نوع من أنواع التمويل الداخلي مجموعة من التحديات. أبرز هذه التحديات:
- صعوبة اعتماد التمويل الفردي من كافة المواطنين بسبب غلاء المعيشة وارتفاع كلفة خدمات الحماية الاجتماعية؛
  - عدم تطبيق القوانين بشفافية وفعالية، مثل عدم تصريح ذوي الدخل العالي عن ممتلكاتهم وإيراداتهم، أو تهزّب الشركات من التصريح عن مجمل أرباحها، ما يمكن أن يقلل من نسبة الإيرادات إلى خزينة الدولة؛
  - عدم كفاءة الموارد البشرية المتوفرة لتطبيق القوانين الضرائبية وتحديثها؛
  - النساء والأسر الفقيرة تنفق القسم الكبير من دخلها على السلع والخدمات الاستهلاكية مما يجعل هذه الضرائب مفروضة على شريحة محدّدة من المواطنين أكثر من غيرها. من هنا تجدر الإشارة إلى أهمية اعتماد نموذج

والتحويلات المالية بالإضافة إلى غلاء أسعار السلع الأساسية وتدهور معدلات التبادل التجاري. ولكن بالرغم من ذلك، يقوم العديد من هذه الدول بإيجاد حلول مبتكرة لتمويل سياسات الحماية الاجتماعية وذلك بالتزامن مع التزام الدول المانحة بزيادة المساعدات الإنمائية.

إحدى أهم الركائز لتمويل سياسة الحماية الاجتماعية هي وجود الإرادة السياسية وتوفير الموارد اللازمة لذلك. كما يلعب المجتمع المدني والإعلام دوراً مهماً في حث الدولة على وضع سياسة الحماية الاجتماعية على سلم أولوياتها والعمل على تنفيذها.

ثمة آليتان لتمويل سياسة الحماية الاجتماعية:

- تمويل داخلي؛
- تمويل خارجي.

يرتكز التمويل الداخلي إلى قيام الدولة بتغطية جميع نفقات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية من دون الحاجة إلى دعم جهات خارجية.

#### أنواع التمويل الداخلي:

**< فردي:** يقوم الأفراد بتغطية كامل النفقات للحصول على خدمات الحماية الاجتماعية. مثلاً: من خلال دفع اشتراكات دورية تهدف إلى تمويل صندوق يغطي نفقات الاستشفاء والتعليم والشيخوخة وغيرها من الخدمات وغيرها.

#### < تقاسم التكاليف بين الأفراد والحكومة:

يقوم الأفراد بدفع جزء من نفقات الحصول على خدمات الحماية الاجتماعية وتدفع الحكومة الجزء الآخر. مثلاً: يدفع المواطنون اشتراكاً رمزياً سنوياً للاستشفاء وتغطي الحكومة التكاليف المتبقية.

#### < تغطية كاملة وشاملة من قبل الحكومة:

تقوم الحكومة بتغطية كامل النفقات لتقديم خدمات الحماية الاجتماعية للمواطنين.

وثمة العديد من الوسائل التي يمكن للحكومة

إن نجاح هذه الشراكات يعتمد على العديد من العوامل، أبرزها: (progressive taxation) الضرائب التصاعدية لأنه يصبّ في صالح الفقراء (pro-poor).

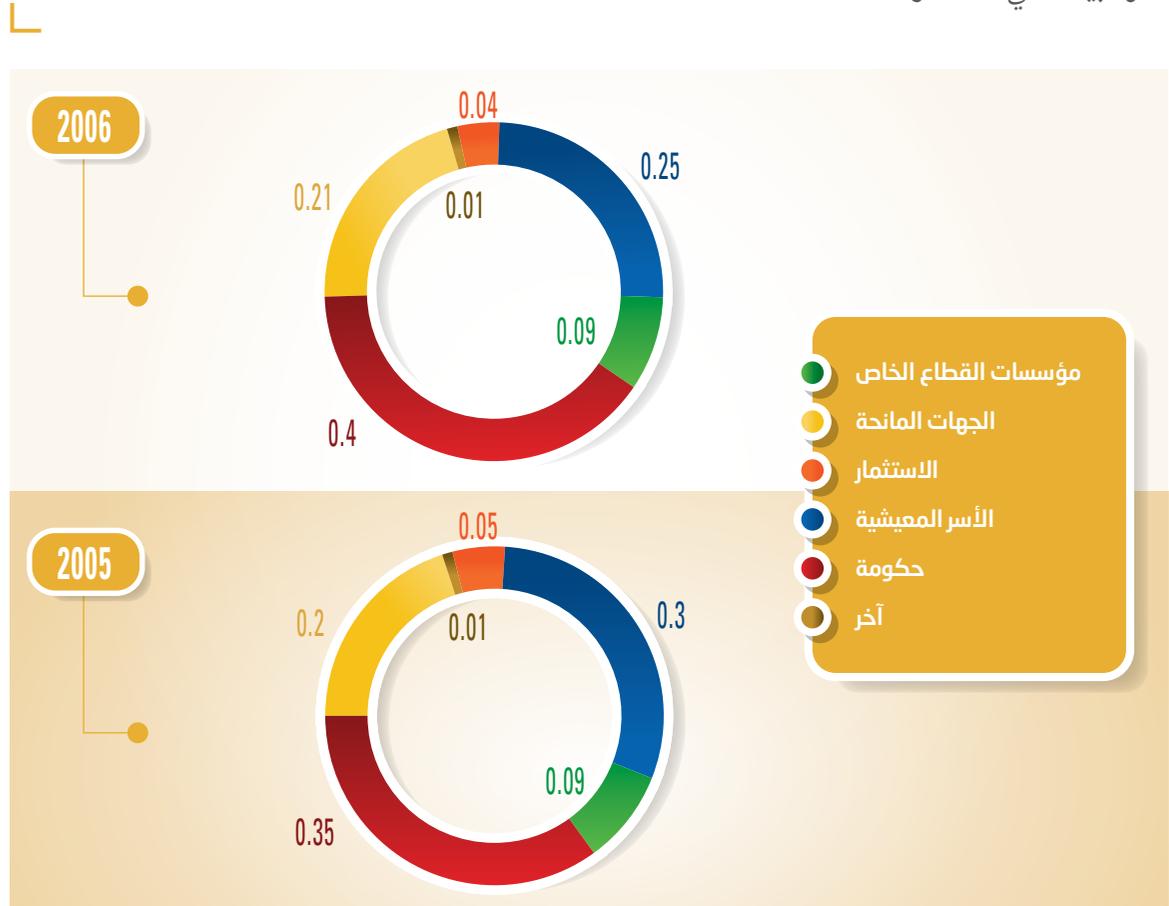
- 1- إلمام الحكومة بقوانين التمويل الخارجي ومعايير تقديم طلبات المنح وكيفية ملئها وإبرام الشراكات.
- 2- وجود فريق من المختصين ذوي الكفاءة لدى كل من الجهات المعنية، مهمته التنسيق والتأكد من تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية بفعالية وشفافية.
- 3- وجود آليات تواصل فعالة بين الجهات المعنية كافة.
- 4- تحديد واضح وشفاف لأدوار ومسؤوليات الجهات المعنية جميعها.

### التمويل الخارجي:

أمّا في ما يخص التمويل الخارجي، فإنه يقوم على مبدأ التشارك بين الدولة وجهات أخرى لتغطية نفقات تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية أو قيام جهات خارجية بتغطية جميع النفقات. كما يمكن إنشاء شراكات بين الحكومة والقطاع الخاص، أو الحكومة والدول المانحة، أو هذه الجهات الثلاث مجتمعة.

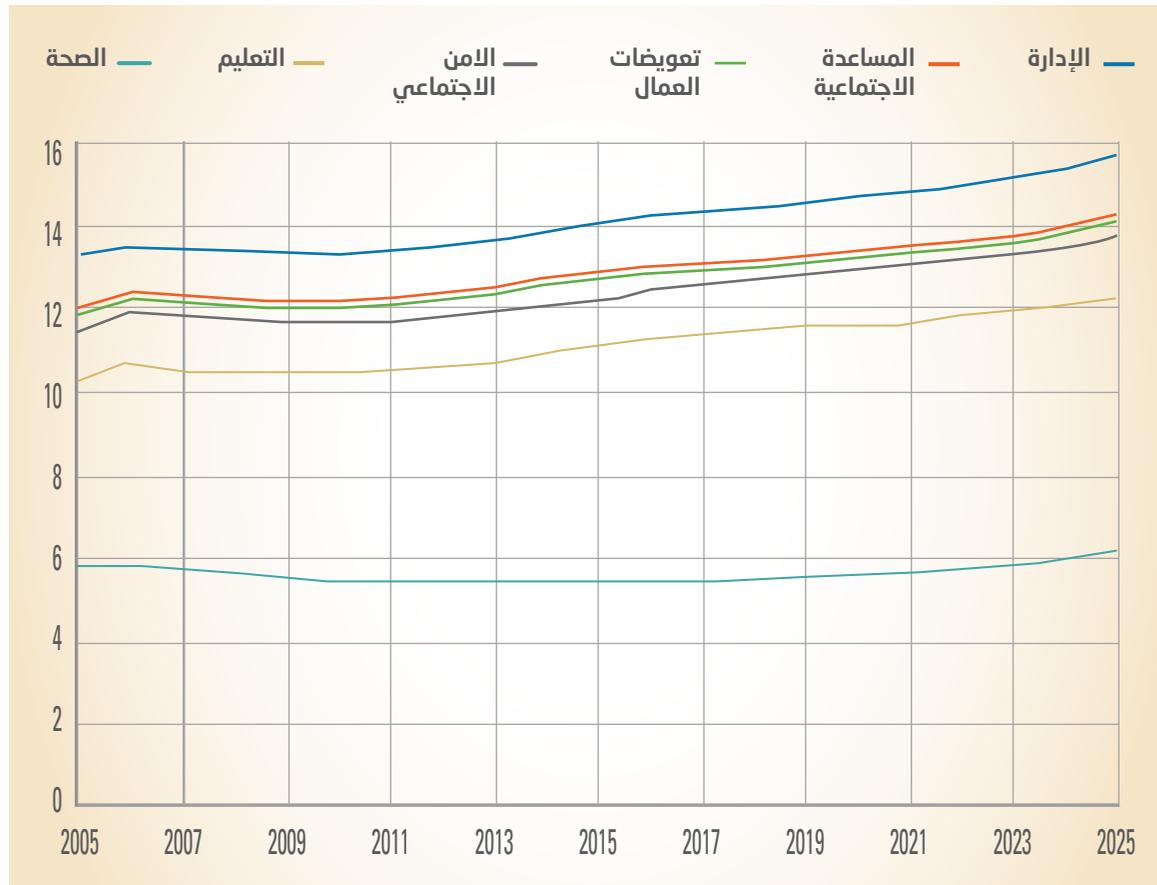
### مثال من زامبيا<sup>69</sup>

يتضمن الرسم البيانيّ التالي مثلاً عن تعدد مصادر تغطية سياسات الحماية الاجتماعية في دولة زامبيا لعامي 2005 و2006.



موازنة سياسات الحماية الاجتماعية في دولة زامبيا  
وحجم النفقات في كل قطاع كنسبة من الناتج المحلي  
الإجمالي وذلك بين عام 2005 وعام 2025.

تتوزع نفقات سياسات الحماية الاجتماعية على فئات  
عدة، ويتم تحديد هذه الفئات عن طريق التخطيط  
المسبق. يتضمن الرسم البياني التالي مخطط توزيع



## هاء- تمرين: عمل مجموعات - تحديد برامج الحماية الاجتماعية

ضمن مجموعات اختر عدّة برامج للحماية الاجتماعية في أي من مجالات الصحة أو التربية أو مكافحة الفقر وطوّرها حسب النموذج التالي:

نوع البرنامج	الهدف الرئيسي	تفاصيل البرنامج	النطاق الجغرافي/ المستفيدون	الجهة المديرة للمشروع	الجهة المانحة

## 9. تقييم سياسات الحماية الاجتماعية وتصويبها وتعديلها

### خطة الفصل

#### < هدف الفصل

يهدف هذا الفصل إلى تمكين صناع القرار والمعنيين من تصميم آلية تقييم ومتابعة من أجل التأكد من تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية بفعالية وأقلمتها وفقاً للتحديات التي يمكن مواجهتها.

#### < أسئلة محورية

- ما هي المؤشرات الواجب اتباعها من أجل تقييم نجاح مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية؟
- كيف يتم وضع خطة لتقييم ومتابعة مسار تحقيق سياسة حماية اجتماعية؟
- ما هي قصص النجاح والدروس المستفادة من التجارب العالمية حول تقييم وتصويب وتعديل مسار تطوير سياسة الحماية الاجتماعية؟

#### < تصميم الفصل

- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة أشخاص واطرح عليهم الأسئلة التالية:
- ما هي مراحل تقييم سياسة الحماية الاجتماعية وما أهميتها؟
  - ما هي الشروط لنجاح تقييم سياسة الحماية الاجتماعية؟
  - عدّد بعض أساليب التصويب التي يمكن اتباعها بعد إجراء تقييم السياسات؟
- اطلب من كل مجموعة تعيين مقرّر لعرض نتائج عمل المجموعات.
- قسّم المشاركين إلى مجموعات من خمسة إلى سبعة مشاركين واطلب منهم الإجابة على الأسئلة التالية:
- انطلاقاً من أجوبتكم على الأسئلة المطروحة في الفصل الثامن، صمّموا آلية تقييم لسياسة الحماية الاجتماعية في بلدانكم؛
  - ما هي التحديات التي يمكن مواجهتها خلال تنفيذ التقييم؟
  - كيف ستعالجون هذه التحديات؟
- اطلب من المشاركين عرض نتائج نقاشاتهم بعد تدوينها على أوراق كبيرة.

## الف- تعريف عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية وأهميتها

إن عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية هي دليل على فاعلية الوزارة أو الإدارة العامة المعنية. ومع ذلك لا يزال استخدام هذه الخطط لبرامج سياسة الحماية الاجتماعية نادراً في دول العالم النامي. إلا أنه ثقة تجارب تركز على النتائج، مثل برامج التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وبرامج التشغيل المؤقتة الحكومية في الأرجنتين وإثيوبيا، والتي وضعت واستخدمت خطط تقييم ومتابعة متكاملة، والتي ولدت بدورها أدلة قوية على أن المتابعة خلال تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية تساعد على تحقيق نتائجها المرجوة. وتبين هذه البرامج أن وجود نُظُم تقييم قوية يعطي مصداقية للعمل ويحث على استخدام الاقتراحات الناتجة منه لإجراء تحسينات في الإنتاجية والفعالية والتأثير. كما أنها تساهم في زيادة الشفافية والفعالية في إدارة سياسات الحماية الاجتماعية والسياسات العامة، ما يسهل مكافحة الفساد.

نظام التقييم هو الأداة الإدارية الأساسية التي تقدم بانتظام معلومات عن مدى نجاح البرنامج أو سياسة الحماية الاجتماعية بحيث تمكّن مدراء البرنامج والمسؤولين عن تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية من اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحسين تنفيذها. وتكون عملية المتابعة مستمرة خلال فترة وضع وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية، وينبغي أن تكون جزءاً لا يتجزأ من أي سياسة. فنظام المتابعة شامل، ويستخدم بجدية، ويتكيف مع سياسات البلاد والبيئة التي يتم فيها تنفيذ السياسات<sup>70</sup>.

## باء- أهداف تقييم سياسة الحماية الاجتماعية

### < قياس مستوى النجاح: الحصول على معلومات حول

مدى تحسن المستوى المعيشي والظروف المعيشية للمواطنين وأداء المؤسسات المعنية خلال تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.

### < الشفافية: إطلاع صناع القرار والجهات المانحة

والمواطنين وجميع الأطراف المعنية على نتائج سياسة الحماية الاجتماعية وكيفية استخدام الموارد.

### < التخطيط الاستراتيجي: تحليل النتائج المحققة

من أجل التخطيط ووضع الاستراتيجيات لسياسة الحماية الاجتماعية والسياسات العامة في المستقبل.

### < تطوير الأداء: إعادة النظر في كيفية استخدام

الموارد البشرية والمالية وإدارة العلاقات مع الشركاء من أجل استخلاص الدروس لاستخدام الموارد، وبناء العلاقات بفعالية أكبر في المستقبل.

### < تطوير مهارات فريق العمل: يساعد التقييم في

تحديد الثغرات في تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ومن ثم معرفة ما هي المهارات التي يحتاجها فريق العمل لتنفيذ أفضل لسياسة الحماية الاجتماعية.

تعتمد عملية التقييم بدرجة كبيرة على المراقبة الدورية لفعالية تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية ومدى الدقة والالتزام في استخدام الموارد البشرية والمالية. يجب أن تقوم الجهة المنفذة لسياسة الحماية الاجتماعية بقيادة عملية التقييم بالشراكة مع الجهات المعنية كافة، بما في ذلك ضمان تمثيل صحيح عن المواطنين.

في ما يلي آلية لتقييم سياسات الحماية الاجتماعية<sup>71 73</sup>.



## جيم- آلية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية

### 1- المرحلة الأولى: تحضير عملية التقييم

(أ) بناء الثقة مع الفئات المعنية وكل من سيكون جزءاً من عملية التقييم بحيث تكون العملية مبنية على مبدأ المشاركة؛

(ب) التوافق على القواعد التي ستحكم العلاقة مع جميع المعنيين والاتفاق على كل مراحل التقييم والأطر التي ستشملها العملية والمعايير التي ستطبق على أساسها بالإضافة إلى تحديد الأدوار والمسؤوليات؛

(ج) اختيار فريق من الاختصاصيين والأكاديميين لتنفيذ عملية التقييم، حيث من الضروري أن يكون فريق العمل على معرفة شاملة وكاملة بسياسة الحماية الاجتماعية ومسبباتها وأهدافها وتفاصيل برامجها.

### 2- المرحلة الثانية: تنفيذ عملية التقييم

(أ) تصميم آلية التقييم والحرص على أن تتلاءم الآلية مع تقييم أداء ونتائج سياسة الحماية الاجتماعية من أجل تحسين حياة المواطنين عن طريق التأمين الاجتماعي، وتوفير الحماية ضد المخاطر والتحديات طوال حياتهم عبر المساعدة الاجتماعية، وليس مثلاً بحسب ما ترغب الجهات المانحة بتحقيقه وفقاً لأجندتها الدولية؛

(ب) تحديد تفاصيل آلية التقييم ووضع أسئلة الاستبيانات والمسح والمقابلات لذلك، فضلاً عن تحديد المناطق لإجراء الاستبيانات والمسح واختيار الأفراد لإجراء المقابلات. ويجب أن تؤدي الإجابة على الأسئلة إلى المعلومات التالية:

1. معلومات جديدة حول حاجات المواطنين والمخاطر والتحديات التي يعانون منها؛
2. الطرق والأساليب المستخدمة التي ساهمت في تحقيق النتائج والأثر المرجو؛
3. الطرق والأساليب المستخدمة التي لم تحقق النتائج والأثر المرجو؛
4. أسباب القصور في تحقيق النتائج والأثر المرجو؛

5. نسبة استفادة الجهة المنفذة لسياسة الحماية الاجتماعية من خبرات وكفاءات الشركاء؛
6. عدد العلاقات الجديدة مع الشركاء؛
7. عدد الشراكات المستمرة بعد انتهاء التنفيذ؛
8. الكلفة الفردية/فعالية التكلفة.

(ج) الاطلاع على نماذج وتجارب التقييم للسياسات العامة وسياسات الحماية الاجتماعية في بلدان أخرى عربياً وإقليمياً وعالمياً من أجل التعرف على قصص النجاح والدروس المستفادة ونوعية التحديات خلال تنفيذ التقييم وكيفية التعاطي معها، وأقلمتها مع الواقع المحلي؛

(د) التحلي بالمرونة للتكيف مع التغيّرات الحاصلة خلال تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يمكن أن تساهم عوامل اقتصادية وسياسية في تحقيق النتائج المرجوة لبعض البرامج والنشاطات، لذا يجب أن يكون فريق العمل على جهوزية تامة للتعرف على هذه المتغيّرات والتعاطي معها؛

(هـ) إجراء تحليل أولي لنتائج عملية التقييم والتواصل مع الفئات المعنية للتوافق على طرق معالجة الثغرات.

### 3- المرحلة الثالثة: وضع تقرير نهائي حول عملية التقييم

(أ) وضع تقرير نهائي حول نتائج التقييم وإرفاق المستندات والبيانات كافة لإعطاء براهين علمية حول ما هو مذكور في التقرير؛

(ب) نشر التقرير في الجريدة الرسمية وعبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة بالإضافة إلى وسائل الإعلام الاجتماعي وجعل المعلومات في متناول الجميع؛

(ج) تصميم آليات للمراجعة تسمح بتلقي الآراء حول محتوى سياسات الحماية الاجتماعية ومسار تطويرها وفعاليتها وتنفيذها بشكل يسمح بالتعديل والتصويب عند الحاجة.

يلخص النموذج التالي النقاط الأساسية لتصميم وتنفيذ عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية.

- < توفر معلومات أساسية عن تاريخ وضع سياسة الحماية الاجتماعية وعن وضعها الراهن وأهدافها واستراتيجية تنفيذها ومدتها وميزانية تطبيقها والشركاء والمنظمات المعنية بتنفيذها؛
- < توضيح سبب إجراء التقييم، أي الغرض منه والجهات المعنية بإجرائه وسبب استخدام المعلومات الناتجة عنه؛
- < تحديد أهداف التقييم الرئيسية ووضع أسئلة معينة وفقاً لمؤشرات التقييم؛
- < تحديد هوية الشخص أو الأشخاص الذين سيجرون التقييم وتوفير متطلباتهم، أي تحديد عددهم، والخبرة المطلوبة، والمهام الموكلة إليهم، والكلفة المالية لتعيينهم؛
- < تحديد الجدول الزمني لإجراء التقييم وكيفية إجرائه، أي تقييم مرحلة يواكب تنفيذ السياسة أو تقييم نهائي فقط عند انتهاء التنفيذ؛
- < تحديد وتوفير الموارد اللوجستية والمادية، أي المكاتب والأدوات اللازمة لتنفيذ خطة المتابعة والتقييم بالإضافة إلى معالجة البيانات وتأمين الدعم الإداري، بما في ذلك تكلفة الاستشاريين والسفر وموظفي الدعم.

## دال- مؤشرات تقييم سياسة الحماية الاجتماعية

خلال تصميم آلية التنفيذ، يجدر التأكد من الإجابة على الأسئلة التالية:

- كيف يمكن قياس مدى تحقيق الأهداف المرجوة؟
  - ما هي المعلومات والمؤشرات التي تبرهن التغيير الإيجابي؟
  - ما هي الموارد البشرية والمالية المتوفرة والوقت الزمني المتاح لتنفيذ عملية التقييم؟
  - كيف سيتم الحصول على المعلومات المطلوبة لتنفيذ عملية التقييم؟
  - كيف سيتم توزيع المهام والمسؤوليات لتنفيذ عملية التقييم؟
  - تشير الأبحاث إلى أهمية تقييم سياسات الحماية الاجتماعية على أساس مؤشرات واضحة ودقيقة.
  - المؤشر أداة تدل على تحقيق هدف أو نشاط أو أثر. وهو عامل أو متغير يوقر وسيلة بسيطة موثوقة لقياس الإنجاز، أو للكشف عن التغيرات المرتبطة بالتدخل.
- الإنمائي، أو للمساعدة على تقدير أداء متدخّل إنمائي. ويهدف المؤشر إلى إظهار فعالية نظام سياسة الحماية الاجتماعية وكيفية تنفيذها ويساعد في تحديد المسار في حال وجود أي خلل. بالإضافة إلى ذلك، يساعد استخدام المؤشرات في الإجابة على الأسئلة التالية<sup>74</sup>.
- هل ما زالت الأسباب التي على أساسها وُضعت سياسة الحماية الاجتماعية سليمة وفي مكانها؟
  - هل مازلنا نبحث عن الأثر نفسه والنتيجة المرجوة ذاتها؟
  - هل الفرضيات التي وُضعت في مرحلة تصميم سياسة الحماية الاجتماعية لا تزال موجودة أم تغيّرت الظروف الأساسية؟
  - هل يتم التقدم في تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية كما كان مخططاً لها أم ثمة تغيّرات - سلبية أو إيجابية؟ هل نستخلص المخرجات؟
  - هل هناك تجانس وانسجام بين فريق المتابعة والتقييم وفريق التنفيذ والجهات المعنية؟
  - هل تصل سياسة الحماية الاجتماعية إلى الفئات المستهدفة؟
  - هل نحقق بالأثر الذي نطمح إليه؟
  - هل تنفذ السياسة بحسب الجدول الزمني المقترح ووفق الميزانية؟

وثمة نوعان من المؤشرات الواجب استخدامهما لتقييم سياسة الحماية الاجتماعية<sup>75</sup>:

أمثلة	أنواع المؤشرات
<ul style="list-style-type: none"> <li>• عدد المستفيدين من سياسة الحماية الاجتماعية؛</li> <li>• عدد الحالات التي تمت معاينتها؛</li> <li>• عدد الحصص الغذائية التي تم توزيعها؛</li> <li>• عدد العائلات المستفيدة.</li> </ul>	مؤشرات عملية، وهي تُعنى بالمدخلات والأنشطة
<ul style="list-style-type: none"> <li>• التوصل إلى نظام تعليمي مجاني؛</li> <li>• تقديم خدمة ضمان الصحة للمواطنين بشكل فعال؛</li> <li>• فعالية توزيع العينات الغذائية والمساعدات؛</li> <li>• نسبة تحسّن الوضع المعيشي للمواطنين والوضع الأمني والوضع الصحي.</li> </ul>	مؤشرات الأثر، وهي تُعنى بالمخرجات والتغيّرات الحاصلة في حياة المستفيدين

يلتحقون بالمدارس و/أو النتائج (الأداء التعليمي).  
4. **العمل**: فرص العمل المأجور التي أنشأتها برامج ضمان العمالة.

5. **الإنفاق**: إنفاق الأسرة أو الاستهلاك كوكيل (proxy) للإنفاق.

6. **الأصول المادية والمالية** و/أو رأس المال الاجتماعي الذي يسهم في ثروة الأسر.

7. **الدخل**: دخل الأسرة أو دخل الفرد.

8. **عدم المساواة**: مثلاً عدم المساواة الريفية أو الوطنية.

9. **الأمن الغذائي**: استهلاك السعرات الحرارية وعدد الوجبات في اليوم.

10. **الإنفاق الكلي**: الإنفاق على الغذاء، أو الإنفاق على الغذاء كنسبة من إجمالي إنفاق الأسر.

عند وضع المؤشرات، أيّاً كان نوعها، يجب التأكد من أنها واضحة ودقيقة وفعالة. في ما يلي بعض النصائح لعملية وضع المؤشرات:

- أن تساعد في بلورة تقييم سياسة الحماية الاجتماعية؛
- أن تقيس نسبة تحقيق أهداف سياسة الحماية الاجتماعية؛
- أن تقيس الأسباب لوضع وتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية وليس النتائج فقط؛
- أن تكون واضحة ومرتبطة بالأثر الذي تسعى سياسة الحماية الاجتماعية لتحقيقه؛
- أن تكون بسيطة قدر المستطاع؛
- أن تكون عملية وقابلة للقياس؛
- أن تكون متسلسلة ومترابطة وفقاً لمراحل حياة سياسة الحماية الاجتماعية؛
- أن تكون محدّدة.

تشير الدراسات أن معظم أنظمة المتابعة والتقييم المتعلقة بسياسات الحماية الاجتماعية تستعين بعشرة مؤشرات أساسية وهي<sup>76</sup>:

1. **الفقر**: عدد الفقراء، ومؤشر فجوة الفقر، و/أو شدة الفقر.

2. **الصحة**: الحصول على خدمات الرعاية الصحية و/أو النتائج.

3. **التعليم**: مثل عدد الأطفال الذين

## هاء- أدوات جمع المعلومات خلال عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية

يعتمد نجاح عملية التقييم على الحصول على معلومات دقيقة يمكن استخدامها في تقرير التقييم وفي تحليل الاقتراحات المقدمة. يمكن الحصول على هذه المعلومات من خلال اعتماد الأساليب التالية:

### < اجتماعات المراجعة **Periodic review meetings**:

اجتماعات المراجعة الدورية مفيدة جداً لتوضيح فعالية سياسة الحماية الاجتماعية، ولتبادل المعلومات والأفكار وحل المشاكل والتخطيط المستقبلي. يمكن أن تتم اجتماعات المراجعة الدورية بصورة غير منتظمة، ويمكن أن تكون رسمية أو غير رسمية، بناءً على الغرض منها، وسلطة الأفراد المتوقع حضورهم للمشاركة.

### واو- معوقات تنفيذ عملية التقييم

- يمكن أن تواجه عملية تقييم سياسة الحماية الاجتماعية مجموعة من التحديات منها<sup>77</sup>:
- عدم توفير الموارد المالية الكافية لتغطية نفقات عملية التقييم؛
  - عدم رصد الوقت الكافي للتنفيذ؛
  - عدم الحصول على المعلومات المطلوبة لإتمام عملية التقييم.

### < الاستقصاء **Questionnaire**: هي وسيلة لجمع

البيانات الأولية التي تكون في معزل عن الباحث، وذلك بتوجيه أسئلة معينة بأسلوب معين تجعل الفرد في موقف يشجعه على إبداء رأيه والإجابة على ما يوجه إليه من أسئلة.

### < قياس الاتجاهات **Attitude Survey**: تمثل نوعاً

خاصاً من استمارات استطلاع الرأي التي يمكن استخدامها لقياس نتائج برنامج تدريبي. ويعدّ قياس الاتجاهات غير دقيق لأنّ المعلومات التي تم جمعها قد لا تعكس المشاعر الحقيقية للمشارك، كما أن السلوك والمعتقدات والمشاعر الإنسانية لا تكون ثابتة وتتغير مع الوقت والظروف.

### < المقابلة **Interview**: من خلال مناقشة عامة

ومفتوحة توفر للفرد الذي تُجرى معه المقابلة الحرية الكاملة في التعبير عن نفسه ومشاعره وآرائه.

### < الملاحظة **Observation**: تعد المراقبة أداة مفيدة

في التقييم وترتكز على ملاحظة أداء المشارك، سواء كان ذلك قبل تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية أو أثناءها، وتسجّل التغيّرات التي تطرأ على سلوكه.

يساعد النموذج التالي في تحديد مدى الجهوزية لتخطي تحديات تقييم سياسات الحماية الاجتماعية<sup>78</sup>.

جزئياً	لا	نعم	
			ثمة موارد مالية كافية لتقييم ومتابعة سياسة الحماية الاجتماعية، بما في ذلك تغطية نفقات عملية التقييم مشتملة على تكاليف الموارد البشرية والتكاليف اللوجستية والإدارية.
			فريق التقييم على معرفة تامة بدوره ومسؤولياته والفترة الزمنية لتنفيذ التقييم.
			يتمتع فريق التقييم بالكفاءات اللازمة للقيام بالمهام الموكلة إليه.
			فريق التقييم على معرفة تامة بمكونات سياسة الحماية الاجتماعية.
			تصميم آلية التقييم مبني على مشاركة جميع الأطراف المعنيين.
			آلية التقييم تضم مؤشرات أثر، ومؤشرات عملية، تتجاوب كلّها مع أهداف ونشاطات سياسة الحماية الاجتماعية، على أن تكون المؤشرات منطقية وقابلة للتحقيق والقياس، بالإضافة إلى القدرة على أقلمتها مع الحالات الطارئة.
			ثمة آلية واضحة ومنهجية عمل موحدة لجمع المعلومات، وتصميم الاستقصاءات وقياس الاتجاهات والتحضير للمقابلات وإجرائها، بالإضافة إلى إجراء لقاءات المراجعة.
			ثمة آلية لضمان جودة البيانات والمعلومات.
			ثمة آلية لضبط التكلفة.

جزئياً	لا	نعم	
			تعتمد عملية التقييم على نتائج استبيان قَبليّ وبعدي من أجل تسهيل قياس التغيّر الحاصل بعد تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية.
			إن البيانات مصنفة بحسب الخصائص الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية للمستفيدين.
			قام فريق العمل بالاطلاع على الدروس المستفادة وقصص النجاح لعمليات تقييم سياسات عامة وسياسات الحماية الاجتماعية إقليمياً وعالمياً.
			ثمة آلية واضحة لنشر نتائج التقييم وجعلها في متناول كل الأطراف المعنية.

بناءً على الإجابات الواردة في النموذج أعلاه، يمكن تحديد ما إذا كانت خطة التقييم جاهزة للتنفيذ أو يجب مراجعتها وإعادة صياغتها جزئياً أو كلياً.

في ما يلي نموذج يمكن استخدامه لتقييم سياسة الحماية الاجتماعية بعد أقلّمته مع الواقع المحلي.

ملاحظات	الكلفة المالية	الوقت المتاح	الفرد المسؤول	تواتر جمع البيانات	وسائل التحقق	مؤشر الأثر	المؤشر العملي	النشاطات
<b>الهدف 1</b>								
								النشاط 1.1
								النشاط 1.2
								النشاط 1.3
<b>الهدف 2</b>								
								النشاط 2.1
								النشاط 2.2
								النشاط 2.3
<b>الهدف 3</b>								
								النشاط 3.1
								النشاط 3.2
								النشاط 3.3

الوزارة تنفيذ 21 مشروعاً، ما استدعى إنشاء أمانة التقييم وإدارة المعلومات. وقد كان إنشاء الأمانة خطوة مبتكرة وفريدة من نوعها للإدارة العامة في البرازيل. ونظراً لكمية المشاريع واختلافها، طورت الأمانة آلية تقييم خاصة بها. ولهذه الآلية إجراءات خاصة.

وفي ما يلي لمحة عن أبرز الدروس المستفادة التي ساهمت في تقديم خدمة شاملة، في الوقت المناسب وبكلفة سياسية منخفضة:

- 1- أظهرت الدراسات أن المعلومات الناتجة عن عملية التقييم أكثر تنوعاً وتعقيداً وتزامناً من المتوقع. ووجب على الحكومة والجهات المخططة والمنفذة لسياسات الحماية الاجتماعية أن تكون على جهوزية واستعداد لتحليل ومعالجة المعلومات المتشعبة التي يمكن أن تنتج عن عمليات المسح والاستبيانات.
- 2- تألف فريق العمل الموكل إليه عملية التقييم من اختصاصيين وأكاديميين ذوي كفاءة وخبرة عالية.
- 3- من الممكن القيام بتقييم دوري للسياسات من دون أن ينتج عن ذلك عداوات وتجاذبات سياسية سلبية.

وبالرغم من أن عملية التقييم يحكمها الكثير من التوتر - إذ يمكن أن تؤثر نتائجها سلباً على نزاهة الحكومة وسمعة صناع القرار وفريق العمل، وأداء المؤسسات وفعالية وجدوى سياسة الحماية الاجتماعية - هناك بعض الحلول التي ساهمت في تفادي ذلك. نذكر منها على سبيل المثال:

- تطوير تقرير أولي حول نتائج التقييم ورفعها إلى صناع القرار لإلقاء الضوء حول أبرز نتائج التقييم. وقد أدت هذه الخطوة إلى إفساح المجال أمام مدراء المشاريع لإعادة النظر في استراتيجيات التصميم والتنفيذ لسياسة الحماية الاجتماعية ومعالجة الثغرات المحددة في التقرير؛
- تطوير تقرير ثانٍ لإلقاء الضوء على ثغرات جديدة ومناقشة كيفية التعاطي مع التقرير الأولي بهدف

بناءً على نتائج التقييم، يجب وضع آلية للتصويب والمتابعة بما يضمن تحقيق أهداف سياسة الحماية الاجتماعية.

## زاي- قصص النجاح والدروس المستفادة من العالم حول تقييم سياسة الحماية الاجتماعية

### 1- برنامج

#### “Colombia’s Familias en Accion”

#### للتحويلات النقدية المشروطة<sup>79</sup>

يستخدم نظام المتابعة والتقييم في هذا البرنامج عينات من الموقع وأسلوب التفتيش المفاجئ. يقوم مسؤولون عن البرنامج كل ستة أشهر بـ 40 مقابلة في 20 بلدية باستخدام استمارات تعكس رأي عينة من المشاركين، ومسؤولي البرنامج، ومسؤولي الحكومات المحلية. تغطي الاستثمارات 400 مؤشر من مختلف جوانب البرنامج، بما في ذلك عملية التسجيل، والتحقق من الامتثال للشروط، وأنظمة الدفع، ونوعية عنصر التثقيف الصحي. تسهم النتائج في تحديد الجانب الذي يؤدي العمل الأفضل في البرنامج، وكيفية تفاوت إدارة البرنامج بين المناطق، والأماكن التي تحتاج إلى تغييرات في الإجراءات، والتوظيف أو/وغيرها من العناصر. أظهر التقييم على سبيل المثال، مشكلة الصفوف الطويلة للدفع بما في ذلك الانتظار في الخارج تحت الأمطار. وبالتالي، عمل البرنامج مع البنوك لإيجاد حلول مختلفة لمعالجة المشكلة.

### 2- برنامج “The Bolsa Familia Program”

#### المطبّق في البرازيل<sup>80</sup>

عام 2004، تم إنشاء وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع، وهي تُعنى بالمساعدة الاجتماعية والأمن الغذائي وبرنامج التحويلات النقدية المشروطة. وقد أوكل إلى

طرق تقييم الأثر ونشر التقارير الدورية وجعل المعلومات بمتناول المواطنين، خطوات تساهم في تجنب الكثير من تحديات التنفيذ وزيادة النظرة الإيجابية حول سياسات الحماية الاجتماعية. وقد كان استخدام المعلومات مجهولة المصدر والنتيجة عن التقييم بهدف استخدامها في عملية تقييم الأثر وتقييم عملية التقييم أو ما يعرف بال meta evaluation، إحدى الخطوات الأخرى المبتكرة في هذا البرنامج.

خلق حوار بين صناع القرار حول ذلك؛  
 • تطوير تقرير نهائي يقدم لوزير التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع، ويضم التقرير موجزاً عن التقريرين السابقين والآلية المتفق عليها بين صناع القرار ومدراء المشاريع (نتيجة الحوارات) لمعالجة الثغرات.

إن اعتماد الشفافية خلال عملية التقييم يزيد من مصداقية المشاريع والمؤسسات. وتمثل

## حاء- تمرين: عمل مجموعات - معايير تقييم تنفيذ السياسات

تم تعيينكم كمستشارين للدولة للمساعدة في تقييم آلية تنفيذ إحدى سياسات الحماية الاجتماعية التي تم إقرارها مؤخراً. ضمن مجموعات، وبحسب معرفتك بواقع وخصوصية البلد، قُم بمساعدة المعنيين بتصميم آلية تنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية بحسب النموذج التالي:

ملاحظات	الكلفة المالية	الوقت المتاح	الفرد المسؤول	تواتر جمع البيانات	وسائل التحقق	مؤشر الأثر	المؤشر العملي	النشاطات
<b>الهدف 1</b>								
								النشاط 1.1
								النشاط 1.2
								النشاط 1.3
<b>الهدف 2</b>								
								النشاط 2.1
								النشاط 2.2
								النشاط 2.3
<b>الهدف 3</b>								
								النشاط 3.1
								النشاط 3.2
								النشاط 3.3

قم باختيار ممثل للمجموعة لعرض الخلاصة ونقاشها مع جميع المشاركين.

### ◀ أسئلة للنقاش حول دراسة الحالة

- صمّم آليةً شاملةً لتنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في الأردن.
- صمّم آليةً شاملةً لتقييم تنفيذ سياسة الحماية الاجتماعية في الأردن.
- من هم الشركاء في صياغة آليتي التنفيذ والتقييم؟

# المرفقات



## المرفق 1

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في دولة فلسطين (2013)<sup>81</sup>

#### « تحليل الوضع الراهن

إن الاحتلال الإسرائيلي يقلص حرية الفلسطينيين وقدراتهم الشخصية والاجتماعية وعلى الصعدين الاجتماعي والاقتصادي وعلى صعيد الحصول على الخدمات الأساسية من صحة وتعليم وضمان اجتماعي. كما أن الانقسام الجغرافي يحد من إمكانية تنفيذ خطط واستراتيجيات تنموية وطنية شاملة تساعد على تحسين ظروف الشعب الفلسطيني ككل.

« العمل والبطالة: بلغت نسبة البطالة حوالي 23 في المائة في فلسطين في عام 2012. تبين أن نسبة البطالة للفئة العمرية 15-29 هي 25.3 في المائة، أما للسكان فوق الـ 15 سنة، فوصلت نسبة البطالة إلى 16 في المائة. «النشاط الاقتصادي: حقق الاقتصاد في فلسطين أداءً أقل بكثير من النمو المحتمل خلال عام 2009، وذلك بحسب تقارير مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

#### « التحديات التي تواجه الدولة الفلسطينية

##### وآثارها على قطاع الحماية الاجتماعية

ثمة العديد من التحديات التي تواجه فلسطين والتي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على قطاع الحماية الاجتماعية. في ما يلي ملخص عن هذه التحديات:

##### « الحالة السكانية: بالإضافة إلى تداعيات

الاحتلال والأوضاع السياسية والاقتصادية القائمة، يشكل التكاثر السكاني ضغطاً هائلاً على الخدمات العامة، كالتعليم والصحة وفرص العمل وأنظمة الضمان الاجتماعي وغيرها من مجالات قطاع الحماية الاجتماعية.

##### « مستويات المعيشة والفقير: تشير احصاءات

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بأن 17.8 في المائة من السكان في فلسطين يعيشون في الفقر عام 2011، بينما 7.8 في المائة يعيشون في فقر شديد. تبين أن ثلث السكان في فلسطين المحتلة يعانون من سوء التغذية في العام 2013، كما أن ثلث آخر معرّض لسوء التغذية.

##### « انعدام الأمن الغذائي: تشير تقارير منظمة

الأغذية والزراعة (الفاو) إلى أن حوالي 15 في المائة من السكان في فلسطين المحتلة يعانون من سوء التغذية.

#### « سياسات الحماية الاجتماعية في الخطة الوطنية

##### الفلسطينية 2011-2013

تلحظ السلطة الفلسطينية في الخطة الوطنية 2011-2013 العمل على تجنب الاعتماد على المساعدات الخارجية في توفير الخدمات الاجتماعية. وتلحق هذه الخطة بخطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية 2008-2010 التي أقرّت أهمية تحديث شبكة الأمان الاجتماعي وإصلاحها، فتشير إلى العمل على زيادة المخصصات المرصودة في الميزانية العامة لتقديم الخدمات الاجتماعية واستكمال تنفيذ إصلاح شبكة الأمان الاجتماعي، فضلاً عن تحسين نوعية الخدمات التعليمية والصحية. كما تشير خطة التنمية الوطنية 2011-2013 إلى توسيع العمل مع القطاع الخاص من أجل إنشاء صندوق المسؤولية الاجتماعية بتمويل القطاع الخاص باعتباره أحد المصادر الإضافية لتمويل شبكة الأمان الاجتماعي، بالإضافة إلى زيادة درجة الانفتاح على التعاون مع منظمات المجتمع المدني لتعزيز تكامل الخدمات الاجتماعية وشموليتها واستدامتها، بما في ذلك الانفتاح على الدور الرقابي الذي تقوم به هذه المنظمات. وتشير الخطة إلى التركيز على تعزيز العمل مع منظمات المجتمع المدني في إطار «الخطة الوطنية

الفلسطينية للإنعاش المبكر وإعادة الإعمار في قطاع غزة».

«تطور الإنفاق على الحماية الاجتماعية والبرامج المتعلقة بهذا المجال: في الخطة الوطنية 2011-2013، لُحِظ مبلغ 142 مليون دولار لقطاع التنمية الاجتماعية لعام 2011 (ويتضمن قطاع التنمية الاجتماعية بحسب الخطة: التعليم الأساسي والعالي، والصحة، والحماية الاجتماعية، والنوع الاجتماعي، والشباب والرياضة، إضافة إلى الثقافة والتراث).

### «السياسات والبرامج الاجتماعية في فلسطين»

تتضمن سياسة الحماية الاجتماعية في فلسطين نُظُم تقديمات شاملة تقوم على توفير الخدمة للجميع في مجال الصحة والتعليم، وتستكمل ببرامج للإعانات الاجتماعية المباشرة وغير المباشرة، والتي تتضمن المساعدات النقدية، المساعدات الغذائية، التأمين الصحي للأسر الأشد فقراً، وبرامج الإعانات الخاصة بالتعليم والإسكان والطاقة. كما يتضمن نظام الحماية الاجتماعية المعتمد أنظمة التأمينات الاجتماعية المبنية على الاشتراكات في قطاع الصحة، الحماية من تأثيرات البطالة، الشيخوخة والعجز ومعاش الوراثة، المعاشات التقاعدية وإصابات العمل. هذا ويقدم النظام عدداً من برامج الحماية الاجتماعية الأخرى مثل البرامج التمكينية وأخرى متعلقة بتأمين فرص العمل من خلال برامج الأشغال العامة، القروض الصغيرة، والبرامج والخدمات الداعمة للأسرة والمرأة.

### «التحديات وآفاق التقدم في مجال الحماية الاجتماعية»

يواجه قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين مجموعة من التحديات التي تحول دون إنشاء منظومة للحماية الاجتماعية تكون بمنزلة ركيزة من الركائز الأساسية لصدوم واستمرارية الشعب الفلسطيني في سعيه لحياة كريمة ومستقلة وهي:

### «غياب قانون التأمينات الاجتماعية»

تعاني منظومة الحماية الاجتماعية في فلسطين من خلل أساسي يتمثل بغياب قانون للتأمينات الاجتماعية. وجاء تجميد قانون التأمينات الاجتماعية لتلبية لتوصية من البنك الدولي تقضي بعدم البدء بتنفيذ هذا القانون قبل أن يكتمل بناء الهيكلية المؤسسية المصاحبة وتأمين الموارد المالية اللازمة لتطبيقه. وقد لعبت هذه الخطوة دوراً حاسماً في استمرار تعرّض طبقة كبرى من الشعب الفلسطيني للمخاطر في ظل غياب توفر الحماية الاجتماعية لهم، واستمرار الاعتماد على أشكال مشتتة من التدخلات الطارئة والإغاثة غير المبرمجة، والتي يغيب عنها التنسيق ما بين الجهات المشاركة والممولة.

### «الوارد المتاحة للسياسة الاجتماعية في فلسطين»

ثمة مجموعة من الموارد المتاحة للسياسة الاجتماعية في فلسطين. وهذه الموارد هي:

#### «مدخول السلطة الفلسطينية ودور المساعدات الدولية: يعتمد الاقتصاد الفلسطيني بشكل رئيسي على المساعدات الخارجية التي تشكل المحرك الأكبر للنمو. لكن هذه المساعدات تعاني من تذبذبات وعدم استقرار يهدد قدرة السلطة الفلسطينية على تأمين الموارد الضرورية لقطاعات حيوية مثل قطاع الخدمات الاجتماعية.»

#### «المؤسسات المنخرطة في قطاع الحماية الاجتماعية: يشارك في مجال الحماية الاجتماعية عدد كبير من المنظمات الحكومية وغير الحكومية، منها مؤسسات دولية ومؤسسات من القطاع الخاص. غير أنه ليس ثمة سياسة تُؤطر جهود هذه المؤسسات وتضمن عدم تشتت الأدوار في ما بينها، وإنما يتم السعي لربط هذه الجهود باستراتيجيات قطاع الحماية الاجتماعية التي ترعاها وزارة الشؤون الاجتماعية.»

### غياب أو ضعف الأطر السياسية والتشريعية

ضعف التنسيق على مستوى السياسات وفي مجالات التخطيط والتصميم والاستهداف، ما يضعف القدرة على بلورة سياسة وطنية شاملة للحماية الاجتماعية؛ وغياب أو ضعف أو عدم تنفيذ التشريعات والقوانين وضعف البنى المؤسسية وأنظمتها العملية.

### دور المساعدات والاستدامة المالية

تعتمد برامج المساعدات الاجتماعية التي تقدمها وزارة الشؤون الاجتماعية على حجم التمويل المتوفر. وترتبط تلك المساعدات، بما فيها تلك التي تقدمها المؤسسات الأخرى غير الحكومية العاملة في هذا المجال، بالميزانيات المتاحة من البلدان المانحة.

### دور المؤسسات والتنسيق في ما بينها

يستمر عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات داخل المؤسسة الواحدة وبين المؤسسات المنخرطة في قطاع الحماية الاجتماعية في فلسطين، فيتم الخلط في المهام والأدوار ما بين المؤسسات المعنية، ويغلب العامل التنافسي على العلاقة في ما بين هذه المؤسسات من جهة ومع المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الخاصة على السواء.

### أشكال الصعوبات الناتجة عن الاحتلال والحصار

تتضمن هذه الصعوبات عدم توفر المواد الأساسية وبخاصة المواد الأساسية التشغيلية، بالإضافة إلى عدم توفر المواد الخام لمراكز التدريب المهني والمراكز المحمية بسبب إغلاق المعابر.

### استدامة التدخلات وشموليتها

في ظل تفاقم مشكلة البطالة وعدم استقرار أسواق العمل، تتقلص شريحة السكان الذين يُحتمل أن يستفيدوا من نظام التأمينات الاجتماعية. ويزيد ذلك من عبء توفير البدائل في شكل تدخلات أوسع من المساعدات والإعانات الاجتماعية، مما يضعف عوامل استقرارها واستدامتها وتطويرها كأداة انتشار من الفقر وتمكين اقتصادي.

### فعالية الاستهداف وتوافر المعلومات

اتسمت البرامج والتدخلات الاجتماعية بشكل عام بالافتقار إلى قاعدة بيانات وطنية موحدة حول الأسر الفقيرة، إذ تعتمد المؤسسات المنخرطة في تحديد المستفيدين من المساعدات على تقديرات موظفيها أو تقديرات اللجان المحلية في المجتمعات المحلية، أو على قوائم متنوعة موجودة لدى تلك الجهات.

### التوجه نحو الاعتماد على آليات السوق أو الخصخصة

من المهم التأكيد على أهمية الحفاظ على المقاربة الحقوقية في قطاع الحماية الاجتماعية والحفاظ على الدور الفاعل للدولة في هذا المجال، والتأكد من أن التوجه إلى آليات السوق لتأمين هذه الخدمات لا يعرّض حق المواطن في الحصول على هذه الخدمات إلى الخطر.



## المرفق 2

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في سلطنة عُمان (2015)<sup>82</sup>

والغاز إلى حد بعيد. فقد شكلت إيرادات النفط والغاز في عام 2013 نسبة 86.1 في المائة من إجمالي الإيرادات الحكومية. وفي خطوة للتخفيف من هذا الاعتماد، أنشأت السلطنة «صندوق الاحتياطي العام للدولة» ليكون صمام أمان يسمح بالاستفادة من الفائض في عائدات النفط الناتج من ارتفاع أسعاره عالمياً. ومن شأن إنشاء هذا الصندوق أن يدعم الميزانية العامة عند الحاجة، وأن يساهم في تحقيق الاستدامة المالية. إضافة إلى ذلك، تسعى السلطنة للاستثمار في القطاع غير النفطي في خطوة لتنويع الأنشطة الاقتصادية.

لقد شهدت نسبة النمو الاقتصادي في عُمان تقلباً كبيراً في العقد الماضي، نتيجة للأزمة المالية العالمية في عام 2009، والاضطرابات السياسية والاحتجاجات الشعبية التي زعزعت المنطقة العربية منذ عام 2011، وقد ارتفعت الأصوات في عُمان مطالبة بتحقيق الإصلاحات ومكافحة الفساد وتوفير فرص عمل للشباب، مما دفع عُمان إلى اعتماد عدد من الإجراءات، مثل زيادة فرص العمل في القطاع الحكومي ورفع الرواتب. وأدت هذه الخطوات إلى تراجع الحيز المالي في وقدرته على تحمّل الصدمات المالية حسب صندوق النقد الدولي.

تحتل سلطنة عُمان مرتبة رفيعة بين الدول الأكثر نمواً وفقاً لمؤشر التنمية البشرية، (56 من بين 187 دولة في عام 2013) وذلك بفعل تقدّمها باتجاه التنمية الناتج عن التحسّن الكبير في مؤشرات الصحة والتعليم خلال العقود الماضية. وبالرغم من هذا التحسّن، فهي لا تزال تواجه مجموعة من التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرقل مسار التنمية. ومن هذه التحديات ارتفاع معدّل النمو السكاني، وزيادة أعداد العاملين الوافدين بالتزامن مع الارتفاع في معدلات البطالة خصوصاً لدى الشباب والنساء، وذلك في ظل الاعتماد الكبير للاقتصاد العماني على العائدات النفطية. وتعكس هذه التحديات حاجة ماسّة إلى التنوع الاقتصادي من أجل ضمانة الاستدامة المالية عموماً ولتُظَم الحماية الاجتماعية خصوصاً.

كذلك شهدت المنظومة التشريعية تحسناً ملموساً في العقود الماضية مع إصدار قانون الطفل في عام 2014 وقانون الإسكان الاجتماعي في عام 2010، بالإضافة إلى استحداث نظام تأمين يشمل أصحاب المهن الخاصة والحرّة في عام 2013، وسنّ قانون حماية وسلامة العمال في عام 2011، وغيرها من القوانين. ومع ذلك، لا تزال المنظومة التشريعية غير مكتملة في مجال الحماية الاجتماعية.

#### «التحديات الرئيسية للتنمية في سلطنة عُمان

في ما يلي بعض أبرز التحديات التي تواجه سلطنة عُمان في مجال التنمية:

- «السكان: يشكل النمو السكاني أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها سلطنة عُمان. وتتميز التركيبة السكانية بشكل عام بارتفاع نسبة فئة السكان في سن العمل وذلك نتيجة لارتفاع أعداد العقال الوافدين. لقد ارتفع عدد السكان من حوالي مليوني نسمة في عام 1993 إلى 2.7 مليون نسمة في عام 2010، ووصل عدد السكان إلى 3.8 مليون نسمة في عام 2013. وقدّرت نسبة النساء من إجمالي السكان بـ 34.2 في المائة بينما قدرت نسبة الوافدين بـ 42 في المائة. أما الشباب فيشكلون 17.1 في المائة من السكان.
- «الاقتصاد: يعتمد الاقتصاد العماني على عائدات النفط

- «سوق العمل والبطالة وسُبل المعيشة: تتضمّن التحديات التي تواجهها سلطنة عُمان زيادة عدد السكان في سن العمل، وارتفاع معدلات البطالة خصوصاً لدى النساء والشباب (24-15 سنة)، ويتوجّه الكثير من العمانيين للعمل في القطاع الحكومي، مقابل ارتفاع كبير في أعداد العمالة الوافدة. قُدرت نسبة السكان من مواطنين ووافدين في سن العمل (15-64 سنة) بنسبة 75 في المائة.
- «البيئة والطاقة وتغيّر المناخ: معدلات استهلاك الطاقة في عُمان مرتفعة مما يدرج سلطنة عُمان في خانة الدول التي ترتفع فيها انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. تعتمد عُمان على النفط والغاز لتوفير الطاقة، ولا تزال الجهود الرامية لتوفير الطاقة المتجددة متواضعة ومحدودة.

الأساسي، وتمحورت العملية حول مراجعة المناهج التعليمية وتعزيز المهارات الحياتية والتكنولوجية وتحسين البنى التحتية وتوفير الموارد التعليمية وخفض عدد الطلاب في الصف الواحد. وتشير إحصاءات منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) إلى نسب تقارب الـ 98 في المائة من ناحية الالتحاق المدرسي، كما حققت السلطنة تقدماً في مجال القضاء على الأمية لدى جميع فئات السكان، فبلغت نسبة السكان فوق سن الـ 15 الملقين بالقراءة والكتابة 87 في المائة ونسبة الشباب 98 في المائة.

### < برامج الإعانات الاجتماعية المباشرة وغير المباشرة

تنفذ عُمان عدداً من البرامج في مجال الإعانات الاجتماعية المباشرة وغير المباشرة، تهدف إلى توفير المساعدات الاجتماعية للفئات المحتاجة وإلى رعاية المسنين والأطفال والأيتام والأحداث والأشخاص ذوي الإعاقة. كما تنفذ برامج لدعم الأسرة، وتقدم خدمات الإسكان لذوي الدخل المحدود، وتدعم أسعار الوقود والسكن والغذاء. وأهم تلك البرامج:

- يشمل الضمان الاجتماعي ثماني فئات تشمل الأيتام (والأطفال مجهولي النسب)، والأرامل، والمطلقات، والبنات غير المتزوجات، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمسنين، والمهجورات، وأسر السجناء، على أن يستفيد من هذه الخدمات العُمانيون فقط؛
- تعمل وزارة التنمية الاجتماعية لتحسين الظروف المعيشية بالنسبة للمسنين الذين لا مُعيل لهم، إمّا عبر توفير الكراسي المتحركة والنظارات الطبية، أو عبر تحسين مصادر دخل هذه الأسر؛
- حَظَّت عُمان خطوة إيجابية في مجال رعاية الأطفال حيث أصدرت قانون الطفل في عام 2014 والذي يهدف لحماية الحقوق المدنية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للأطفال دون سن الـ 18، وكذلك حمايتهم من العنف والاستغلال والإساءة؛
- أما بالنسبة لذوي الاحتياجات الخاصة، فأصدرت السلطنة قانوناً في عام 2008 يقضي برعايتهم وتأهيلهم وضمان حقهم في الصحة والتعليم والسكن والعمل، ويُلزم القانون المؤسسات التي تضم خمسين عاملاً فما فوق بتوظيف أشخاص من ذوي الإعاقة بنسبة 2 في المائة من إجمالي العاملين فيها؛
- تسعى وزارة التنمية الاجتماعية أيضاً إلى تمكين الأسر اقتصادياً عبر تقديم خدمات استشارية

< شح المياه والأمن الغذائي: شح المياه هو أحد العوامل المباشرة التي تؤثر على قطاع الزراعة في سلطنة عُمان، مما يضطرها إلى الاعتماد على استيراد المواد الغذائية، خاصة الحبوب والخضار، الأمر الذي يؤثر على أمنها الغذائي ويجعلها تتأثر بتقلبات الأسعار العالمية للغذاء. وقد اتخذت السلطنة عدداً من الإجراءات لدعم بعض المواد الغذائية والاستثمار في مشاريع استغلال الثروة السمكية، وأنظمة الري، والإنتاج الزراعي، وتقنيات الإنتاج الحيواني.

### < سياسات ونُظُم الحماية الاجتماعية

اعتمدت سلطنة عُمان عدداً من خطط التنمية الخمسية على مدى العقود الماضية اعتباراً من عام 1976. وقد ركزت أولى الخطط الخمسية على تقديم الخدمات، وتوزيع الاستثمارات، ودعم الاستقرار الاقتصادي، وتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل الصحة والتعليم والبنى التحتية، وتحسين المستوى المعيشي للعُمانيين، وتوفير فرص العمل. واتجهت السلطنة نحو تنويع الاقتصاد والتخفيف من الاعتماد على النفط منذ وضع الخطة الخمسية الخامسة. أما الخطة الخمسية السابعة، فركزت على تحسين مشاركة المرأة في التنمية، ودعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، والمحافظة على التراث. وترتكز الخطة الخمسية الثامنة للفترة 2011-2015 على الكفاءة في استغلال الموارد المحلية، وتحفيز الشباب لمواصلة تعليمهم العالي، خصوصاً في مجال الاقتصاد والعلوم. في ما يلي أبرز السياسات الحالية في مجال الحماية الاجتماعية.

### < الصحة

يتميز النظام الصحي في سلطنة عُمان بالتغطية الشاملة لكل من المواطنين والوافدين، وتوفير الخدمات الصحية مجاناً للمواطنين والوافدين العاملين في القطاع الحكومي. أمّا الوافدون العاملون في القطاع الخاص فالمساعي جارية لتعديل قانون العمل كي يُلزم صاحب العمل بتأمين موظفيه. وباتت مؤشرات الصحة في عُمان تتنافس مع مؤشرات الصحة في الدول المرتفعة الدخل، فقد ارتفع متوسط العمر في عُمان من 68 عام 1990 إلى 76 عام 2012.

### < التعليم

التعليم في سلطنة عُمان متاح ومجاني لغاية الصف الثاني عشر، وإلزامي حتى انتهاء مرحلة التعليم الأساسي. وقد بدأت عُمان منذ عام 1998 بعملية إصلاح قطاع التعليم

تشغيل العمال في المواقع الإنشائية أو الأماكن المكشوفة في أوقات الظهيرة الشديدة الحرارة، وتأمين خزانات مياه تلبي حاجات العمال. بالإضافة إلى ذلك، تعتمد عُمان ما يُعرف بسياسات سوق العمل النشطة، وتتمحور هذه السياسات حول توفير خدمات تتصل بالتوظيف في القطاع العام، وتقديم الحوافز، وتنظيم برامج تدريبية للموظفين، وتنفيذ برامج هادفة إلى تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، كما تسعى وزارة القوى العاملة إلى تسهيل عملية توظيف العمانيين في القطاع الخاص.

### < الإنفاق على الحماية الاجتماعية

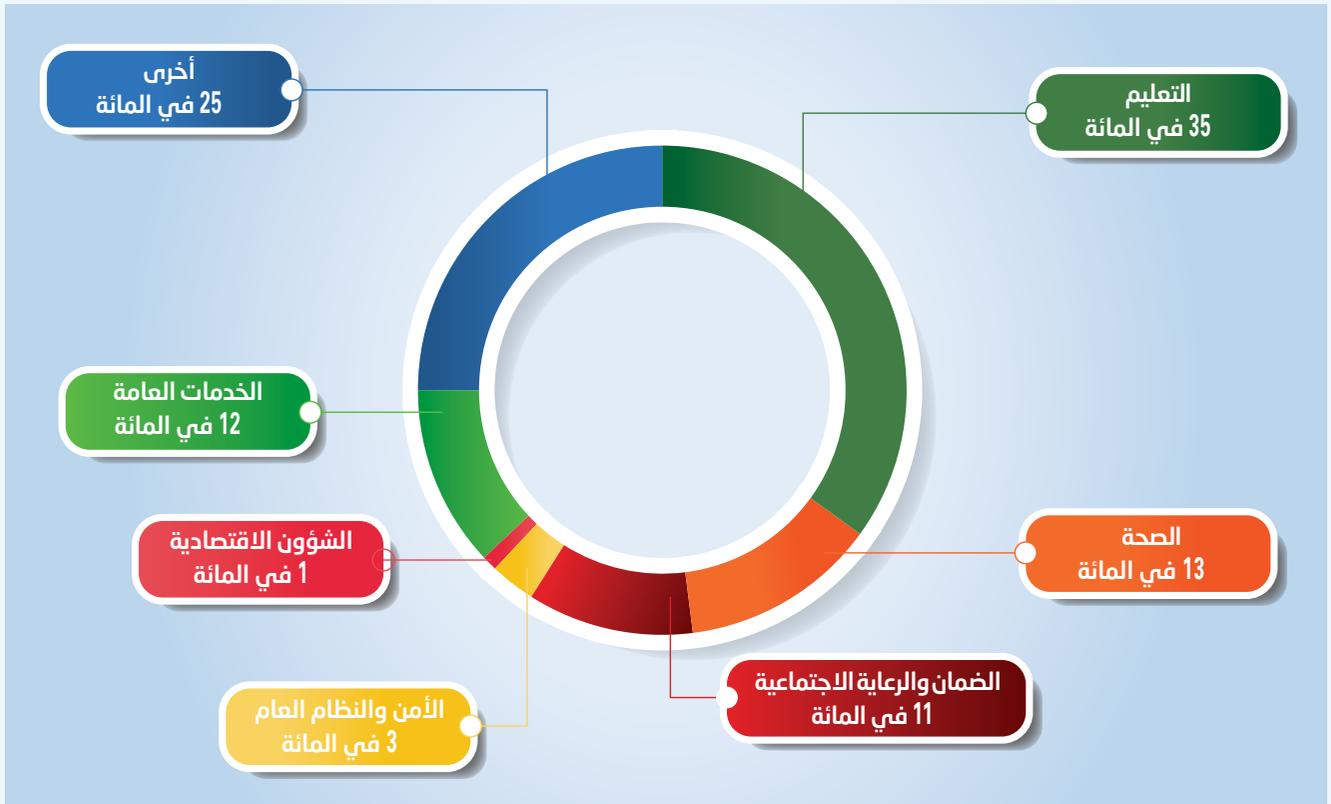
بشكل عام تعتمد السلطنة على عائدات النفط لتمويل ميزانية الدولة. وقد نال التعليم الحصة الأكبر من مخصصات الميزانية، بنسبة 35 في المائة في عام 2015 يليه القطاع الصحي بنسبة 13 في المائة، أما حصة الضمان والرعاية الاجتماعية من الميزانية العامة فبلغت 11 في المائة مقابل تراجع في النسبة المخصصة للأمن والنظام العام إلى 3 في المائة.

وقروض ميسرة وذلك لتحسين مستواها المعيشي والتخفيف من اعتمادها على معاش الضمان الاجتماعي؛

- في عام 2010، أصدرت السلطنة قانوناً للإسكان الاجتماعي يهدف إلى توفير وحدات سكنية لائقة لأصحاب الدخل المحدود وقروض سكنية من دون فوائد؛
- تقدم عُمان دعماً لقطاع الكهرباء وللوقود والمواصلات والمواد الغذائية بشكل لافت.

### < نُظُم التأمينات الاجتماعية

تكتسب الخدمات التي تقدمها السلطنة في إطار نُظُم التأمينات الاجتماعية عدّة أشكال، منها المعاشات ومكافآت التقاعد. ويكون التأمين للعاملين داخل السلطنة إلزامي، وهو يغطي حالات الشيخوخة والإعاقة والوفاة، بالإضافة إلى الإصابات أثناء العمل والأمراض الناتجة عنه. كما اتخذت السلطنة عدداً من القرارات لحماية اليد العاملة مثل حظر





## المرفق 3

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في المملكة الأردنية الهاشمية (2013)<sup>83</sup>

#### تحليل الوضع الراهن

بعد الأزمة التي عصفت بالاقتصاد الأردني عام 1989، تبنى الأردن برنامجاً للإصلاح الاقتصادي استهدف بشكل أساسي دعم استقرار الاقتصاد الكلي وضبط المديونية من خلال إجراء إصلاحات هيكلية في السياسة المالية والسياسات الأخرى ذات الصلة. وركزت هذه الإصلاحات على إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني وتعزيز انفتاحه وترسيخ دور القطاع العام في التشريع والرقابة. على إثر ذلك، شهد الأردن تحسناً ملحوظاً في معظم متغيراته الاقتصادية، حيث استطاع احتواء العجز الكبير في الموازنة العامة والوصول به بالمتوسط إلى أقل من 2 في المائة خلال الفترة 2004-2008 مقارنة بحوالي 10 في المائة في عام 1989. وعلى النحو نفسه، انخفضت المديونية العامة من حوالي 195 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1989 إلى 54.5 في المائة عام 2009. وخلال هذه المرحلة وتحديداً في السنوات الخمس الأخيرة، ركزت السياسة المالية على مجالات ترشيد الإنفاق العام وزيادة كفاءته وخصوصاً سياسة الدعم الحكومي، والتي كانت تعاني من ضعف في آليات استهدافها مما أدى إلى تضخم فاتورتها من سنة إلى أخرى. وقد جاء هذا التوجه مدفوعاً بشكل أساسي بتراجع المساعدات النفطية غير المباشرة بعد حرب الخليج والذي حصل بالتوازي مع ارتفاع أسعار النفط ابتداءً من عام 2003 وما ترتب على ذلك من ارتفاع في فاتورة دعم المشتقات النفطية والتي كان يستفيد منه المقيمون كافةً بغض النظر عن مستويات دخولهم وأوضاعهم المعيشية.

وبموازاة هذه التحولات الاقتصادية وللتخفيف من آثارها على المواطنين، وخصوصاً الفئات الفقيرة والمهمشة، وضعت الحكومة الأردنية سلسلة من البرامج والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية تهدف إلى مكافحة الفقر والحد من البطالة شملت مساعدات نقدية وعينية للفئات المتواجدة ضمن وتحت خطوط الفقر المدقع وغير القادرة على الخروج من أزمتها بشكل مباشر.

وفي هذه الإطار تعد الأجنحة الوطنية من أبرز الخطط الوطنية التي تضمنت أهدافاً محددة لتحسين مستوى معيشة المواطن الأردني وتخفيض معدلات الفقر بين سكانه. فتطرقت الأجنحة،

ضمن محور الرفاه الاجتماعي، إلى ضرورة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتخفيض معدلات الفقر، وخصوصاً في المناطق الريفية والوصول به إلى مستوى 12 في المائة بحلول عام 2012، حيث توصي الأجنحة باعتماد مجموعة من الإجراءات الفعالة يتمثل أبرزها بما يلي:

- تشكيل مجلس وطني للتنمية ومكافحة الفقر؛
- وضع سياسة وطنية للربط بين التنمية والفقر؛
- تنسيق جهود مكافحة الفقر؛
- إعادة هيكلة صندوق المعونة الوطنية؛
- ربط المعونة الوطنية بالتعليم؛
- زيادة خدمة تمويل المشاريع الصغيرة في المناطق الفقيرة.

#### التحديات الرئيسية للتنمية في الأردن

أهم التحديات التي تواجه الأردن على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي هي:

- «البطالة»: ارتفع معدل البطالة عام 2009 إلى نحو 12.9 في المائة. وصلت نسبة البطالة بين الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و19 إلى 31.2 في المائة والذين تتراوح أعمارهم بين 20 و24 إلى 25.7 في المائة. أما بين الإناث فمستوى البطالة الكلي هو 24.1 في المائة.
- «الفقر»: بلغت نسبة الفقر مستوى 13.3 في المائة عام 2008. وحُدّد خط الفقر المدقع بمبلغ 680 ديناراً للفرد سنوياً. نسبة الفقر المدقع أقل من نقطة مئوية واحدة.
- «الأمن الغذائي»: 8 في المائة من نسبة السكان تعرضت لانعدام في أمنها الغذائي.
- «عجز الموازنة»: 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

#### السياسات الاجتماعية الشاملة: الحق في الخدمة

يُعتبر الحق في التعليم والصحة أساسيين في الأردن وقد ترسّخ عبر السياسات والبرامج التالية:

- «التعليم والتعليم العالي»: تأخذ الحكومة على عاتقها توفير التعليم الأساسي لجميع المواطنين بغض النظر عن مستويات دخولهم، مقابل رسوم رمزية.
- «الصحة»: تتيح الحكومة للمواطنين الذين لا يتمتعون

« الإسكان: يقدم برامج دعم الإسكان لغير المقتدرين، أي الشرائح المتدنية والمتوسطة الدخل.  
« التعليم العالي: يقدم مشروع صندوق دعم الطالب منحاً وقروضاً لطلاب الجامعات غير المقتدرين.

بأي تأمين صحي بتلقي العلاج من وزارة الصحة بكلفة مدعومة تعادل حوالى 10 في المائة إلى 15 في المائة من الكلفة الفعلية على وزارة الصحة.

### « برامج الإعانات الاجتماعية المباشرة

تشكل برامج الإعانات المباشرة وجهاً آخر من أوجه الحماية الاجتماعية والتي يتم من خلالها توزيع إعانات نقدية مباشرة سواء بشكل متكرر أو متقطع لفئات مستهدفة من السكان. وأبرز من يقدم الإعانات الاجتماعية المباشرة:

« صندوق المعونة الوطنية: يقدم إعانات مالية متكررة ورعاية للأشخاص ذوي الإعاقة بالإضافة إلى المعونات المالية الطارئة وبرامج التأهيل الجسماني. المستفيدون من دعم صندوق المعونة الوطنية هم: أسر الأيتام، المسنون وأسرههم، العاجزون عجزاً دائماً عن العمل وأسرههم، أسر السجناء والمعتقلين، الأسرة البديلة، المرأة التي لا معيل لها، أسر الغائبين والمفقودين وأسرة العاملين بشكل غير منتظم.

« صندوق الزكاة: يستهدف بشكل أساسي الفقراء والمحتاجين بالإضافة إلى باقي من يستهدفهم صندوق المعونة الوطنية. يقدم مساعدات طارئة بالإضافة إلى توفير سلع وخدمات أساسية للمحتاجين كالملابس والأدوية والعلاج والحقائب المدرسية والخبز وغيرها من السلع والخدمات.

### « برامج الإعانات الاجتماعية غير المباشرة

تقدم برامج الإعانات غير المباشرة سلعاً وخدمات أساسية للفئات السكانية الأكثر حاجة إلى استخدامها بشكل أساسي. أبرز السلع التي ما زالت تحظى بدعم الحكومة الأردنية:

- الخبز؛
- الغاز المنزلي؛
- الكهرباء والمياه؛
- خفض الضريبة العامة.

### « أنظمة التأمينات الاجتماعية المبنية على الاشتراكات

تختلف هذه البرامج عن غيرها كونها تطلب من المستفيدين منها المساهمة المسبقة والاشتراك فيها وفق صيغ معينة تختلف باختلاف أنواع التأمينات والإمكانات المالية للمؤسسات والدول التي تعمل في كنفها. وتتمثل أبرز المنافع والخدمات المقدمة في:

- التأمينات التقاعدية، العجز، الوفاة وإصابات العمل من خلال المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي؛
- أنظمة التأمينات الاجتماعية الأخرى، مثل تأمين التعطل عن العمل وتأمين الأمومة والتأمين الصحي.

## المرفق 4

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في المملكة المغربية (2015)<sup>84</sup>

تعاني النساء بشكل عام، والنساء الريفيات بشكل خاص، من نقص في التغطية الصحية، وخدمات رعاية الأمومة، وفرص التعليم والعمل.

تتمتع المملكة المغربية بدرجة عالية من الاستقرار السياسي ولقد شرعت في مسار شامل للإصلاح والتحديث انسجاماً مع روح التعديلات الدستورية التي أقرت في استفتاء عام 2011. ويستهدف هذا المسار تعزيز اللامركزية الإدارية لجهة تقديم خدمات الحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى تعزيز الديمقراطية التعددية، وحماية الحريات الفردية، والتوجه نحو اللامركزية الإدارية في الحكم.

#### < غياب السياسات الموحدة للحماية الاجتماعية

رغم أن 53 في المائة من ميزانية الدولة مخصصة للإنفاق الاجتماعي، إلا أن المقاربات الحالية للعمل مجزأة بشكل كبير، مما يقلل من فعالية هذه البرامج ويعيق فرص التخفيف من التفاوت الاجتماعي. على سبيل المثال، تتركز مشكلة الفقر في المغرب بشكل أساسي في المناطق الريفية (حوالي 9 في المائة في الريف مقارنة بحوالي 1 في المائة في المدن)، كما أنه ثقة تفاوت واضح بين الجنسين، حيث أن النساء الريفيات تحديداً هنّ الأكثر عرضة للمشاكل الصحية، وتبلغ نسبة قدرتهنّ على دخول سوق العمل (بحسب إحصاءات عام 2013) 25 في المائة فقط مقارنة بنسبة 73 في المائة للرجال.

#### < التحديات الاقتصادية والاجتماعية الرئيسية في المغرب

لقد حقق المغرب مستوى جيداً من النمو الاقتصادي في الأعوام الماضية الأخيرة إلا أن هذا النمو غير مستقر إذ إنه يعتمد بشكل كبير على أداء القطاع الزراعي، علماً أن إنتاجية هذا القطاع تتفاوت من عام إلى آخر. ورغم بروز عددٍ من القطاعات الاقتصادية الجديدة في المغرب، مثل الإلكترونيات والسيارات والمناجم، لا يزال مستوى النمو غير كاف وفي تراجع.

تقع مسألة الحماية الاجتماعية في أعلى سلم أولويات الحكومة، وقد أظهرت إحدى الدراسات التي قامت بها الحكومة بالتعاون مع منظمة اليونيسف في عامي 2015 و2016 أن هناك 140 برنامجاً مختلفاً من برامج الضمان وتقديم المساعدات الاجتماعية في المغرب، وتتنوع هذه البرامج على أكثر من 50 جهة معنية. تتراوح هذه البرامج بين مبادرات وطنية لدعم الطحين والسكر وغاز التدفئة إلى برامج حماية موجهة لفئات محدّدة من الشعب، مثل التأمين الصحي الإلزامي الذي يستهدف منتجي الدخل حصراً. إضافة إلى ذلك، ثقة عددٍ من البرامج التي تعمل على تخفيف نسب التسرّب المدرسي، ودعم التنمية الريفية، وحماية المرأة من العنف، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.

بالرغم من انخفاض معدّل الفقر على الصعيد الوطني (من 15 في المائة عام 2001 إلى 6 في المائة عام 2007)، لا تزال الأرياف تعاني من نسب مرتفعة من البطالة، وأكثر من يتأثر بالبطالة هم الشباب والنساء، حيث يعاني 20 في المائة من شباب المغرب من البطالة، وهذه النسبة هي نفسها حتى لحاملي الشهادات العليا. أما النساء، فلا تزيد نسبة التوظيف بينهنّ على 23 في المائة من القوى العاملة النسائية، وتكون غالبية تلك الوظائف ذات مستوى منخفض.

#### < نقص الفعالية والجدوى الاقتصادية لبرامج الحماية الاجتماعية

إن التجزئة الكبيرة الحاصلة في سياسات الحماية الاجتماعية (140 برنامجاً لـ 50 جهة معنية) تؤدي إلى

يعاني المغرب من نسب مرتفعة من التسرّب المدرسي إذ إن نسبة الانتقال من التعليم المتوسط إلى التعليم الثانوي هي 62 في المائة فقط على المستوى الوطني، ولا تتجاوز هذه النسبة عتبة الـ 24 في المائة للفتيات في المناطق الريفية.

- إلى بناء مؤسسة تُعنى بالمساواة ومحاربة كافة أشكال التمييز لا سيما العنف ضد المرأة؛
- البدء ببرامج دعم الأسرة من خلال الصندوق الوطني للتضامن الاجتماعي والذي يهدف إلى تقديم الدعم والمساعدة المباشرة لذوي الاحتياجات الإضافية والأرامل؛
- التحضير لاستراتيجية وطنية للتوظيف لسنة 2025.

### < البرامج المستقبلية والفرص المتاحة

- تسعى حكومة المملكة المغربية إلى دعم آليات الحماية الاجتماعية المعتمدة، وتوسيع تغطية خدمات الحماية الاجتماعية في البلاد وتحسين جودة تلك الخدمات، بالإضافة إلى خلق الأطر التشريعية والمؤسسية اللازمة لإدارة خدمات الحماية الاجتماعية بشكل منهجي ومتكامل. ولقد وافقت الحكومة على تنفيذ مشروع بدعم من البنك الأفريقي للتنمية بهدف تحسين الحماية الاجتماعية لمواطنيها، ويهدف المشروع إلى تحقيق خمس نتائج:
- دعم الآليات المؤسسية للحماية الاجتماعية؛
  - تعزيز المحاسبة وآلية اتخاذ القرارات المبنية على الأدلة؛
  - تعزيز فعالية الإنفاق الاجتماعي؛
  - توسيع مدى التغطية لبرامج الحماية الاجتماعية ذات الأثر المرتفع؛
  - تحسين نوعية خدمات الحماية الاجتماعية.

انخفاض في فعالية تلك البرامج، وخاصة تجاه بعض الفئات، مثل أصحاب المهن الحرّة في المناطق الريفية والنساء اللاتي يواجهن ظروفاً قاسية والأشخاص ذوي الإعاقة. فرغم التكلفة العالية لتلك البرامج، تصل نسبة المواطنين المستفيدين من خطط التأمين الصحي إلى 62 في المائة فقط، كما تساهم تلك التجزئة في صعوبة التنسيق بين الجهات المعنية المختلفة، وغياب الوضوح عن أدوار كل من تلك الجهات، وعدم تبني أي مقاربة موحدة لاستهداف الاجتماعي، كما تؤدي إلى تكرار الجهود في بعض الحالات، وإلى صعوبة تقييم آثار ونتائج البرامج القائمة نظراً لعدم كفاية المعلومات.

لقد قامت المملكة المغربية عام 2011 بمجموعة من التعديلات الدستورية الإيجابية التي طالت الحريات العامة والتعددية الحزبية، الشيء الذي ساهم في إدخال البلاد في مرحلة تفاؤل انعكست إيجابياً على مختلف الأصعدة. وبعد التعديل الدستوري قام المغرب بمجموعة من الإصلاحات والمبادرات والبرامج الهادفة إلى تحسين الواقع الاجتماعي للفئات الأكثر عرضة للمخاطر، من ذلك مثلاً:

- إقامة أربعة برامج لمكافحة الفقر ضمن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
- توسيع نطاق برامج الرعاية الصحية لتطال الفئات المهمشة وذلك من خلال التأمين الصحي الإجباري؛
- البدء بتطبيق الخطة الحكومية للمساواة والتي تهدف

## المرفق 5

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في جمهورية موريتانيا الإسلامية (2016)<sup>85</sup>

#### تحليل الوضع الراهن

يشير دستور موريتانيا إلى الضمان الاجتماعي كمجال قانوني أساسي ويضمن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. من إحدى المصاعب التي تواجهها موريتانيا هي حركة التمدين السريعة حيث أن 14.6 في المائة من السكان كانوا مقيمين في المدن عام 1970، مقارنة بـ 59.9 في المائة في 2015. وكانت إحدى نتائج التمدين هي تفكك شبكات الحماية الاجتماعية التقليدية المبنية على الإعانة المتبادلة.

أما أحد الأهداف الأساسية من سياسات الحماية الاجتماعية في موريتانيا هو الحد من الفقر العام، فتمّ تصميم استراتيجية (3-PRSP) للفترة الزمنية 2001-2015، ويعتمد نجاح هذه الاستراتيجية على تطوير سياسات للحماية الاجتماعية.

#### سياسات ونُظُم الحماية الاجتماعية

قامت حكومة موريتانيا بإعلان عن السياسة العامة للحكومة للفترة الممتدة من 2015-2019 التي تهدف إلى معالجة التحديات المتعلقة بسياسات الحماية الاجتماعية وتسعى إلى خلق استراتيجية لتأمين الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني من خلال تقديم الدعم للفئات المهمشة اجتماعياً أي الأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة.

أطلقت موريتانيا عام 2013 الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية SNPS التي تهدف إلى خلق نظام حماية اجتماعية متناعم ومتكامل. وتستهدف الاستراتيجية المجالات التالية: الطعام والغذاء، البيئة والتغيير المناخي، الخدمات الصحية والتعليمية، العمل والضمان الاجتماعي، تحسين ظروف العيش والإعانات الاجتماعية. وتُشرف وزارة الشؤون الاقتصادية والتنمية (MAED) ووزارة الشؤون الاجتماعية والطفولة والأسرة على هذه الاستراتيجية.

يقسّم الضمان الاجتماعي في موريتانيا إلى قسمين: قسم القطاع العام وقسم القطاع الخاص. يشمل قسم القطاع العام:

التعويضات العائلية، الاحتياجات الخاصة، الأرامل، ورواتب التقاعد. أما القسم المخصص للقطاع الخاص فهو تحت إشراف وزارة العمل ووزارة المالية، بتطبيق من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)، يشمل أيضاً رواتب التقاعد والاحتياجات الخاصة والأرامل والفوائد الأسرية والإصابات خلال دوام العامل.

تقدم موريتانيا إعانات اجتماعية بالأشكال التالية:

إعانات غذائية: لمعالجة النقص الغذائي والجفاف المناخي في موريتانيا. في هذا الإطار، قامت الحكومة بعملية إصدار وتوزيع الطعام بشكل طارئ في العام 2011، ويُعرف هذا البرنامج ببرنامج EMEL. أنشأ هذا البرنامج متاجر صغيرة تؤمن التغذية الأساسية بتمويل من الدولة. ولكن، لم يتم تحقيق أهداف هذا المشروع.

التحويلات النقدية: تمّ إضافة 15,000 عائلة فقيرة إلى برنامج التحويلات النقدية عام 2012، وقامت موريتانيا عام 2015 بتصميم خطة للتحويلات النقدية ذات نطاق أوسع بالتعاون مع المؤسسة الدولية للتنمية (IDA). تقع هذه الخطة تحت إدارة الوكالة الوطنية "التضامن"، وتسعى موريتانيا إلى استبدال برنامج EMEL بهذه الخطة.

وقامت موريتانيا بتصميم خطة للتأمين الصحي الإلزامي في العام 2015، تحت إدارة الصندوق الوطني للتأمين الصحي (CNAM) وتحت إشراف وزارة الصحة ووزارة المالية، ويتم تمويل التأمين من قبل الفرد المؤمن عليه وصاحب العمل. يشمل هذا التأمين الصحي: المخاطر والعلاجات المتعلقة بالأمراض والحوادث والحمل.

#### الموارد المتاحة للسياسات الاجتماعية

التنفقات الحكومية: بلغ الإنفاق العام على مخططات الحماية الاجتماعية عام 2010 نسبة 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، ووصلت نسبة النفقات على الصحة العامة عام 2011 إلى 10.9 في المائة من النفقات و3.3 في المائة

- التباين الكبير بين رواتب التقاعد في القطاع الخاص والقطاع العام، حيث أنه يقوم موظفو القطاع العام بإنفاق مبالغ كبيرة على رواتب التقاعد على عكس أولئك في القطاع الخاص، فيعزّز ذلك غياب المساواة بين الأفراد؛ بالرغم من المساعدات الغذائية التي يتم توزيعها من خلال برنامج EMEL، إلا أنّ أسعار الطعام لا تزال مرتفعة نسبياً خصوصاً للعائلات التي تعيش دون خط الفقر. كذلك، فإنّ تكاليف إدارة البرنامج باهظة جداً، وإدارته عرضة للاستغلال والفساد؛
- التحديات في الوصول إلى التحويلات النقدية من خلال برنامج التحويلات النقدية بسبب الشروط الصعبة الموضوعية. رفعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR) التساؤلات حول آلية استهداف الأسر التي قد تساهم في تعزيز مساحة للتمييز وخلق التوتر بين سكان القرى؛
- وفقاً لمعلومات من البنك الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (OHCHR)، إنّ بعض المشاكل المتعلقة بالخدمات الصحية هي النقص بشكل عام في المناطق الريفية، والبعد وتكاليف النقل للوصول إلى خدمات الرعاية الصحية.

من الناتج المحلي الإجمالي. وتعمل الدولة حالياً على تطوير برنامج التحويلات النقدية للأسر المحتاجة.

شهدت آليات الحماية الاجتماعية في موريتانيا تطورات عدّة في مجالات الإعانات الاجتماعية، والضمان الاجتماعي، والخدمات الصحية. وقامت موريتانيا أيضاً بتحديد الحماية الاجتماعية كأولوية، ولكن لا تزال الحماية الاجتماعية في البلاد بحاجة إلى تحسينات لتصبح أكثر فعالية وعدالة.

#### ◀ أما بعض التحديات والإصلاحات المطروحة حالياً هي:

- لا يزال الضمان الاجتماعي لا يشمل جزءاً كبيراً من الأفراد مثل موظفي القطاع غير الرسمي (أي العاطلين عن العمل)، وتشير تقارير صادرة عن جهات دولية إلى انتشار واسع للبطالة في صفوف الموريتانيين، وتشير أغلب هذه التقارير إلى أن قرابة 30 في المائة من الموريتانيين يعانون من البطالة؛
- التحديات المادية والمالية لتمويل الضمان الاجتماعي، التي تطرح تساؤلات حول استدامة البرامج وآليات إدارتها وإطارها القانوني المعقّد؛

## المرفق 6

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في الجمهورية التونسية (2016)<sup>86</sup>

#### « تحليل الوضع الراهن

قامت تونس بالتوقيع على دستور جديد بعد مطالبة الشعب في عام 2011 بتحقيق العدالة الاجتماعية في البلاد. يرسخ الدستور الجديد حق المواطنين في الوصول إلى الخدمات الصحيّة والمساعدات الاجتماعية. في هذا الإطار، يركّز المخطط الخماسي للتنمية (2016-2020) وهو أول مخطط تنموي بعد الثورة على أهميّة التأكد من شموليّة سياسات الحماية الاجتماعية، ويسعى هذا المخطط إلى تخفيض معدّل الفقر المدقع من 4.6 في المائة (2010) إلى 2.2 في المائة (2020) من خلال تأمين حماية اجتماعيّة فعّالة.

#### « سياسات وأنظمة الحماية الاجتماعية

تنقسم آليات الحماية الاجتماعية في تونس الى فرعين أساسيين يتكون الأول من الأنظمة المُساهمة ويُطلق عليها «منظومة الضمان الاجتماعي». أما الفرع الثاني فيتكون من الأنظمة غير المساهمة ويشمل حزمة من برامج النهوض والإدماج الاجتماعي والمساعدات الاجتماعية التي تموّلها الدولة والتي تستهدف الفئات الفقيرة والهشة.

تدير منظومة الضمان الاجتماعي في تونس 3 صناديق اجتماعية وهي:

#### « الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية

(CNRPS): هو منشأة عمومية ذات صبغة غير إدارية، يتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي ويشمل موظفي وأعوان القطاع العام، وائتماؤهم لهذا الصندوق إجباري. يشمل هذا الصندوق: موظفي الخدمة المدنية، والعسكريين، والقوات الأمنية، والعاملين التعاقديين مع الدولة، والسلطات المحلية، والموظفين في الشركات المملوكة للدولة. يتم تغطية العاملين في القطاع العام وتقديم معاشات الشيخوخة، والإعاقة، والأرامل، والمرضى، والإصابات خلال دوام العمل، والمنافع العائلية، والأمومة.

#### « الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS): هو

مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية وبالاستقلال المالي الذاتي. تم تأسيس الصندوق بهدف توسيع تغطية

التأمين للقطاع الخاص، ويشمل موظفي القطاع الخاص، والعاملين في قطاع الزراعة، وأعضاء التعاونيات الزراعية، وأصحاب المهن الحرة، والتونسيين المغتربين، والطلاب، والفنانين.

#### « الصندوق الوطني للتأمين على المرض (CNAM): دخل

الصندوق الوطني للتأمين على المرض سنة 2006 في إطار عملية إصلاح وتوحيد نُظُم التأمين وأيضا لتوسيع التغطية الصحية للكثير من الأفراد. مهام الصندوق الأساسية هي إدارة أنظمة التأمين على المرض، ونُظُم إصلاح الأضرار الناجمة عن حوادث العمل والأمراض المهنية في القطاع العام والخاص، وكذلك تقديم منح العلاج والولادة. يتم تغطية الأفراد المؤمن عليهم من أحد الأنواع الثلاثة للرعاية:

#### « القطاع العام: يتم توفير الرعاية الإسعافية في

المرافق الصحية العامة والمؤسسات شبه الحكومية وكذلك في العيادات مع دفع الضمان الاجتماعي لرسوم المستخدم.

#### « القطاع الخاص: الرعاية الإسعافية تبدأ باستشارة

طبيب العائلة الذي يُنتقى من قِبل المستخدم ويدفع له الثلث، ويدفع المؤمن عليه المدفوعات المشتركة.

#### « نظام السداد: المؤمن يمكن الوصول إلى جميع

مقدمي العلاج مع دفع كافة الخدمات والتسديد اللاحق بنسب تقليدية.

كذلك، تقدّم الحكومة التونسية المساعدات الاجتماعية على شكل إعانات شاملة وتحويلات نقدية مستهدفة والرعاية الصحية المجانية أو المدعومة لفائدة العائلات المعوزة ومحدودة الدخل والفئات الضعيفة والمهددة. وفي عام 2013، تمّ إعانة 13 في المائة من السكان ذوي الدخل المنخفض والذين يعيش معظمهم تحت خطّ الفقر. وتتمثل أهم البرامج والتدخلات في ما يلي:

#### « البرنامج الوطني لإعانة العائلات المعوزة (PNAFN):

هو أكبر برنامج من حيث تقديم المساعدات في تونس. تدير وزارة الشؤون الاجتماعية البرنامج ويطل كل المناطق التونسية.

إصلاحات في قطاع العمل وتوفير الحماية الاجتماعية اللازمة للعامل.

ومقارنةً مع الدول المجاورة، تُعتبر سياسات الحماية الاجتماعية في تونس متطورة وفعالة: من برامج التأمين الاجتماعي إلى المساعدات الاجتماعية إلى الخدمات الصحية. مع ذلك، لا يزال هناك بعض التحديات وأبرزها:

- لا يغطي الضمان الاجتماعي الأفراد العاطلين عن العمل بسبب عدم وجود آليات لتأمين حد أدنى من الدخل في حال البطالة. إضافةً إلى ذلك، يشكّل السوق الاقتصادي غير الرسمي 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) في تونس، أي أن جزءاً كبيراً من المواطنين يعملون في القطاع غير الرسمي ولا يحصلون على التأمين؛
- يوجد عدة خطط تحت إشراف الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وتختلف هذه الخطط من ناحية المساهمات والمنافع بحسب نوع العمل؛
- بالرغم من فعالية جميع مخططات التأمين الاجتماعي، ولكن لا تزال هذه المخططات بحاجة لتحسين في التغطية الشاملة لتشمل الأفراد العاطلين عن العمل؛
- تُعيق بعض شروط الحصول على الحماية الاجتماعية من وصول عمال القطاع الزراعي إلى الحماية: مثل شرط العمل مع صاحب عمل واحد لمدة معيّنة علماً أنّ تغيير العمل في القطاع الزراعي هو أمر شائع؛
- الاستدامة المالية لصناديق الضمان الاجتماعي في ظل الركود الاقتصادي الذي تشهده تونس منذ العام 2011.

« السكن الاجتماعي فهو مؤمن في تونس تحت إدارة وإشراف الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية (SNIT) التي تؤمن وتشرف على السكن الاجتماعي. »  
 « صندوق ضمان النفقة وجراية الطلاق: وهي آلية أحدثت عام 1993 لتنفيذ الأحكام الصادرة حول النفقة وجراية الطلاق في إطار حماية حقوق الأسرة. »

#### « الموارد المتاحة للسياسات الاجتماعية

« الموازنة العامة وإشراف الدولة: تشرف الحكومة التونسية على الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، كذلك، تمنح الدولة التونسية أراضٍ عامة للشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية، ومن دون أي كلفة، بهدف بناء سكن اجتماعي للمواطنين. »  
 « دعم الغذاء والطاقة: تدعم الدولة المواد الغذائية من أجل الحفاظ على القدرة الشرائية لدى الأفراد والعائلات ذوي الدخل المنخفض، وتقوم الدولة أيضاً بدعم الوقود والكهرباء (تخضع هذه الاعانات حالياً إلى إصلاحات بهدف تعزيز وصولها إلى الأفراد والعائلات الفقيرة). »  
 « مخطط وعقود الحماية الاجتماعية: يسعى المخطط التنموي للفترة 2016-2020 إلى تحسين الحماية والعدالة الاجتماعية وإلى الحد من الفقر. وتمّ التوقيع على عقد اجتماعي في بداية عام 2013 بين الحكومة والموظفين وممثليهم بالتعاون مع منظمة العمل الدولية (ILO)، ويهدف هذا العقد إلى تنفيذ

## المرفق 7

### دراسة حالة: الحماية الاجتماعية في البرازيل (2011)<sup>87</sup>

#### « ما الذي تحقق؟ »

« **انخفاض عدم المساواة:** حققت سياسة الحد من عدم المساواة انخفاضاً بنسبة 30 في المائة من هذه الظاهرة بين عامي 2001 و2004، ويعود ذلك بشكل كبير إلى التحويلات الحكومية (مثل معاشات التقاعد)، فيما أدت سياسة «بولسا فاميليا» إلى خفض بنسبة 12-14 في المائة، وهي أيضاً المسؤولة عن 21 في المائة من الانخفاض الكلي لمؤشر جيني بين عامي 1995 و2004. وعلى الرغم من أن التحويلات تمثل فقط 0.5 في المائة من إجمالي دخل الأسر البرازيلية، فإنه أثبتت أنها من أهم العوامل التي تساهم في الحد من نسب عدم المساواة.

« **التأثير على الفقر:** انخفاض مؤشر عدم المساواة في الدخل أدى إلى انعكاسات إيجابية في الحد من الفقر. ففي سياق النمو المعتدل بين عامي 2001 و2004، حققت البرازيل انخفاضاً في نسبة الفقر من 33.3 في المائة إلى 31.5 في المائة وفي نسبة الفقر المدقع من 14.3 في المائة إلى 12.0 في المائة، وذلك بين عامي 2001 و2005. وساهمت المعاشات الاجتماعية بنسبة 26 في المائة من إجمالي نسبة الانخفاض في الفقر المدقع.

« **النمو:** ثمة دلائل على الآثار الإيجابية للتحويلات الاجتماعية على الدخل على المستوى الأسري، ولكن العلاقة بين التحويلات الاجتماعية والنمو الكلي ليست واضحة. ومع ذلك، تظهر دراسات عالمية أن المستويات العالية في عدم المساواة والفقر يمكن أن تقيد النمو الاقتصادي من خلال عدة قنوات، بما في ذلك ضعف التماسك الاجتماعي (والجريمة المرتبطة به)، وعدم الاستقرار المالي، والإنفاق الاجتماعي المنحاز، وهيمنة النخبة. لذا يمكن أن تساهم برامج الحد من عدم المساواة والفقر، والمساعدة الاجتماعية بشكل غير مباشر في النمو.

تُعتبر البرازيل واحدة من أغنى البلدان في العالم، حيث بلغ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) 10427 دولاراً أمريكياً في عام 2009. ارتفعت معدلات النمو من 1.9 في المائة إلى 5.1 في المائة سنوياً بين 1998-2008. ومع ذلك، فإن البلاد لا زالت تُسجّل واحداً من أعلى معدلات عدم المساواة في العالم (مؤشر جيني، ويسجّل 54.2 نقطة)، بالإضافة إلى ارتفاع مستويات الفقر. أكثر من 20 في المائة من السكان - أي 40 مليون شخص - يعيشون تحت خط الفقر و7 في المائة من السكان - أي 13 مليون شخص - يعيشون في فقر مدقع.

بين أوائل 1990 و2008، انخفض مؤشر جيني بنسبة 5.2 نقطة، وتدنت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر إلى النصف خلال الفترة نفسها. في هذه الفترة تم تطوير البرنامج في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بما يتضمن زيادة الحد الأدنى للأجور والإنفاق العام على الصحة، والتعليم والخدمات الاجتماعية الأخرى.

استثمرت البرازيل بشكل كبير في الحماية الاجتماعية، وتُدير الآن واحداً من أفضل الأنظمة نموّاً بين البلدان ذات الدخل المتوسط، ويغطي ما يقارب من 25 في المائة من السكان. تشمل التغييرات في العقدين الماضيين التكيف مع معايير الأهلية وتصميم برنامج لزيادة المعاشات التقاعدية غير القائمة على الاشتراكات ومعاش الشيخوخة. وفي الوقت نفسه، تم إصلاح التحويلات النقدية الموحدة وتوسعت في شكل التحويلات النقدية المشروطة (CCT) التي تستهدف الفئات الأشد فقراً والعائلات الفقيرة التي لديها أطفال والتي تصل الآن إلى 12.5 مليون أسرة. ساهمت هذه التغييرات في انخفاض مستوى عدم المساواة والفقر. تبلغ تكلفة التحويلات النقدية غير القائمة على الاشتراكات في البرازيل ما يقرب من 2.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

والصحة، وتعزيز الرصد والتقييم والمنهجي، واستحداث نظام تسجيل واحد يمكن المستفيدين من الوصول إلى برامج وخدمات إضافية. أصبح نظام التسجيل بمثابة أداة استهداف ورصد، للحد من تكرار التسجيلات والتكاليف الإدارية، ومراقبة شروط الأهلية، وتحسين الكفاءة وضمان التنسيق الأفقي بين السياسات الاجتماعية. ويعتبر «بولسا فاميليا» برنامج الحماية الاجتماعية الأقل كلفة بتسجيله نسبة 0.4 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من تغطيته لعدد كبير من المستفيدين. فالقدرة على تسليم التحويلات في الوقت المناسب والاستهداف الفعال للفقراء مع الحد الأدنى من التسييريات كان من أهم عوامل نجاح البرنامج في الحد من الفقر وتحقيق المساواة.

### «الدروس المستفادة»

لا تزال البرازيل تواجه عدداً من التحديات في المساعدة الاجتماعية وفي محاولة الحد من مستويات الفقر وعدم المساواة. على الرغم من هذا، ثمة العديد من الدروس الهامة يمكن الاستفادة منها:

- ظهرت الآثار الإيجابية للمساعدة الاجتماعية على الفقر والحد من عدم المساواة من خلال إطار أوسع ومجموعة من السياسات الاجتماعية، بما في ذلك الاستثمارات في التعليم والصحة، إلى جانب السياسات الاقتصادية مثل الحد الأدنى للأجور؛
- تغطية واسعة واستهداف دقيق لبرنامج «بولسا فاميليا» ساهمت في فعالية البرنامج في المساهمة في خفض عدم المساواة والفقر؛
- الاقتصاد السياسي يمكن أن يحدث فرقاً؛ فوجود التزام سياسي وحزبي قوي وجدي للحد من الفقر وعدم المساواة ووجود حكومة مقتدرة ومستعدة لخلق وتنفيذ سياسات الحد من عدم المساواة، كلها عوامل أنتجت بيئة مؤاتية للمساعدة الاجتماعية الفعالة؛
- خلق الإصلاح المؤسساتي في الساحة السياسية الاجتماعية وزارة وطنية للإشراف والتنسيق الوطني ويمكن نظام التسجيل الواحد من دمج الخدمات والبرامج للوصول إلى الفقراء؛
- الاستثمار في قدرة المؤسسات على جميع المستويات وتوفير الحوافز المؤسساتية كانت عوامل رئيسية لتحسين تقديم المساعدة الاجتماعية.

«تحسينات في التعليم والصحة: تشير الأدلة إلى أن كلاً من تحويلات المعاشات و«بولسا فاميليا» زادت أيضاً فرص الحصول على التعليم والخدمات الصحية للأسر الفقيرة. كما وتشير الدراسات إلى ازدياد نسبة تسجيل الأطفال في المدرسة. فقد ساعدت تحويلات المعاشات للفقراء على المساهمة في الحصول على الرعاية الصحية للمسنين وشراء الدواء.

### «ما الذي دفع التغيير؟»

#### «الحكم والدستور»

أحد أهم العوامل في صياغة السياسة الاجتماعية في البرازيل كان اعتماد الدستور الاتحادي في 1988. هذا الأساس القانوني للدولة أكد على توفير الصحة والتعليم كحق أساسي لجميع المواطنين، بما في ذلك ضمان المساعدة الاجتماعية للفقراء. أدرج الدستور اثنين من الميزات الجديدة الهامة لنظام السياسة الاجتماعية:

- شمولية التطبيق مع مراعاة معايير الانتقائية للوصول إلى الفئات الأكثر ضعفاً؛
- والتركيز على المساعدة الاجتماعية ضمن نظام مبني على التأمين وخطط المعاشات التقاعدية.

#### «المفاهيم السياسية من الفقر وعدم المساواة»

وضع السياسيون في البرازيل الأطر المناسبة لإجراء النقاشات الوطنية حول الفقر وعدم المساواة وأكدوا على الحاجة إلى إعادة التوزيع. أثرت هذه الأطر بشدة على نوعية السياسات الاجتماعية والبرامج المناسبة لمعالجة الفقر وعدم المساواة في البلاد، وظهر مفهوم التحويلات النقدية المشروطة لأول مرة في البرازيل في العام 1980، باعتبارها وسيلة للحد من عدم المساواة في الدخل. وبحلول عام 1999، كانت 60 بلدية تقوم بتنفيذ برامج التحويلات النقدية المشروطة المختلفة.

#### «الإصلاح المؤسساتي والقدرات المؤسساتية القوية»

التزمت الإدارة الحد من الفقر وعدم المساواة، وذلك من خلال إدارة برنامج محو الجوع في عام 2003، وقد انطوى ذلك على عملية كبرى للإصلاح المؤسساتي. كما يبرز في هذا الإطار إطلاق برنامج «بولسا فاميليا» الذي يجمع بين أربعة برامج للتحويلات النقدية المشروطة القائمة. هدف الإصلاح إلى تعزيز الاستخدام الفعال للموارد العامة، لتحسين الاستهداف، وتعزيز الحوافز للتعليم

# الحواشي

1. مقتبس من مذكرة توضيحية غير منشورة لمهي يحيى (الإسكوا) حول الحماية الاجتماعية كعنصر للتنمية، 2013.
2. قامت الإسكوا بين عامي 2016 و2018 بتحديث الملامح الوطنية المتعلقة بالأردن وفلسطين كما أصدرت دراسات حالة جديدة لكل من مصر، وتونس وموريتانيا وبعض هذه الدراسات متوفر على موقع الإسكوا. راجع مثلاً: <https://www.unescwa.org/publications/mauritania-social-protection-profile>
3. Friedrich, 1963, p. 79.
4. Northern Ireland Executive Office, n.d.
5. الإسكوا، 2013a.
6. ESCWA, 2014.
7. Brunori, and O'Reilly, 2010a.
8. Ibid.
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ibid.
12. Holzman and Jorgensen, 2000.
13. Yemstov, 2013.
14. لا تتطلب التحويلات الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات عادة أي مساهمة مباشرة من المستفيدين أو أصحاب العمل كشرط للحصول على استحقاقات. وعادة ما يتم تمويل هذه البرامج من خلال الضرائب أو غيرها من إيرادات الدولة وهي إما أن تكون موجهة (targeted) أو غير موجهة (universal). ويتم تنظيم الإعانات الموجهة بشكل مشروط (conditional cash transfers) أو غير مشروط (non-conditional transfers). وباختصار، ثقة مجموعة واسعة من خيارات الحماية الاجتماعية وتختلف في ما بينها من ناحية التمويل، وتصميم آلية الاستحقاقات، والترتيبات الإدارية. ولكل نهج مزاياه ومحدوديته ويعتمد على القيم الوطنية والخبرة والأطر المؤسسية. وتُجمع معظم أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية بين عدة أنواع من التحويلات الاجتماعية. في نهاية المطاف، فإن الهدف الأساسي هو ضمان حصول جميع الناس على مستوى أساسي أو حد أدنى من ضمانات الحماية الاجتماعية.
15. Adapted from: Brunori and O'Reilly, 2010.
16. Norton and Conway, 2001.
17. Adapted from: Norton and others. Overseas Development Institute, 2016.
18. للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الرابط التالي: <https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-en/index.htm>.
19. الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان (2014). تقرير الأمين العام عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان. 22 كانون الأول/ديسمبر. A/HRC/28/35.
20. Oxford Policy Management, 2016.
21. مقتبس من الإسكوا، 2013.
22. Samson and others, 2011. Available from: <http://epri.org.za/resources/book/>.
23. Sepulveda, and Nyst, 2012. Available from: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>
24. ESCWA, 2013.
25. The Universal Declaration of Human Rights, 1948. Available from: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>.
26. UNICEF, n.d. Available from: <http://www.unicef.org/rightsite/sowc/pdfs/panels/The%20human%20rights-based%20approach%20to%20cooperation%20for%20children.pdf>
27. Ali, 2014.
28. HelpAge International, 2013; Griffiths, 2011; 2012.
29. الإسكوا، 2005.
30. Adapted from: Earl, 2004.
31. Sabatier, 2007.
32. راجع مثلاً: ما قام به مصرف التنمية الآسيوي عام 2008: "مؤشر الحماية الاجتماعية للالتزام باجتثاث الفقر". ويمكن تصفح مجموعة من المراجع والمؤشرات على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.socialprotection.org/?q=node/7>.

- .ILO, 2009, p. 8 .33
- Osborne, D. 1993, pp. 349-356. .34
- .Osborne, D. 2007 .35
- .الإسكوا، 2013 .36
- Egyptian Red Crescent, n.d. Retrieved from: <http://www.egyptianrc.org/About-ERC/Strategy,-Mission,-and-Vision> .37
- NPU, n.d. Retrieved from: <http://www.norwichpublicutilities.com/> .38
- Budiman, Lin, and Singham, 2009. Retrieved from: [http://www.mckinsey.com/insights/public\\_sector/improving\\_performance\\_at\\_state-owned\\_enterprises](http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/improving_performance_at_state-owned_enterprises) .39
- OECD, 2015. Retrieved from: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf> .40
- Oxford Dictionaries. Retrieved from: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/PPP> .41
- OECD, 2007. Retrieved from: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315> .42
- .Chung, Dang and Meissner, 2011 .43
- Bracey and Moldova, 2006. Retrieved from: [http://www.louisberger.com/Insights/~media/Files/LBG/PDF/Insights/ppps\\_conference\\_10-9-06.pdf](http://www.louisberger.com/Insights/~media/Files/LBG/PDF/Insights/ppps_conference_10-9-06.pdf) .44
- Oyebanji, 2010. Retrieved from: <http://theprosandconsprivatization.blogspot.com/2010/10/pros-and-cons-of-privatization.html> .45
- Nightingale and Pindus, 1997. Retrieved from: <http://www.urban.org/publications/407023.html> .46
- Sheshinski and López-Calva, 2003. [http://economic-globalization.wikispaces.com/file/view/Privatization and the Benefits.pdf/235855618/Privatization and the Benefits.pdf](http://economic-globalization.wikispaces.com/file/view/Privatization+and+the+Benefits.pdf/235855618/Privatization+and+the+Benefits.pdf) .47
- .OECD, 2001 .48
- .ESCWA, 2010 .49
- Smith, 2003. Retrieved from: [http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub\\_policy\\_partic\\_e.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub_policy_partic_e.pdf) .50
- .ESCWA, 2014 .51
- Chambers, R. (2014). Retrieved from: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B?OpenDocument) .52
- .الإسكوا، 2008 .53
- .Adapted from: ILO, nd .54
- Adapted from: The Commission of the European Communities, 2002. .55
- .DFID, nd .56
- .ESCWA, 2010 .57
- .Involve Organization, 2005 .58
- .Koehler, 2011 .59
- Collins, 2001; Block, 2003; Maxwell, 2010; Heath and Heath, في ما يلي بعض المراجع العلمية الإضافية حول مهارات إدارة الموارد البشرية: 2007-2008; Armstrong, 2006; Noe and others, 2003 .60
- .Matthew, 2007, p. 32 .61
- .IFAC and CIPFA, 2014 .62
- .Council of Europe, 2012 .63
- .Shad, 2007 .64
- .MOST, nd. Available from: <http://www.unesco.org/most/southa13.htm> .65
- .ILO and DFID, 2008 .66
- .Stolk and others, 2010 .67
- Hujo and Gaia, 2010, pp. 207-232. في المصدر التالي: ESCWA, 2014. Social Justice in the Policies of Arab States (ESCWA/28/8). .68
- .ILO and DFID, 2008 .69
- .Grosh and others, 2008 .70
- .Ghoneim and Gregorowski, 2014 .71
- .IDS, 2013 .72
- .UNDP, 2009 .73
- .Harry, 2011 .74
- .Davies, 2009 .75
- .IDS, 2013 .76
- .Bamberger, 2006 .77

- .IPPF, 2009 .78
- Grosh and others. For Protection and Promo, 2008. .79
- Ghoneim, Gregorowski, 2014. Evaluating Social Protection Policies: Lessons from Brazil. Issue. 34. Institute of Development .80  
Studies, 2013. IDS Policy Briefings
- ESCWA (2013) (unpublished manuscript). "Social Protection as Development: Social Protection Country Profile: Palestine"; ESCWA .81  
(2015). Social Protection in the Occupied Palestinian Territories: the role of Zakat (E/ESCWA/SDD/2015/Technical Paper.10).  
الإسكوا، 2015. .82
- ESCWA (2013) (unpublished manuscript). "Social Protection Country Profile of Jordan". .83  
African Development Bank, 2015. Web: [www.afdb.org](http://www.afdb.org) .84
- ESCWA (2016). Social Protection Country Profile: Mauritania (E/ESCWA/SDD/2016/CP.2). .85
- ESCWA (2016). Social Protection Country Profile: Tunisia (E/ESCWA/SDD/2016/CP.1). .86
- Holmes, Hagen-Zanker and Vandemoortele, (2011). Available from: .87  
<https://www.odi.org/publications/5477-brazil-social-protection-development-progress>



# المراجع

## القسم الأول

### المراجع الأساسية

الإسكوا (2015). بناء القدرات الفردية والمؤسسية من أجل الشراكة في الحكم الديمقراطي. (E/ESCWA/SDD/2012/3/manual).  
الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان (2014). تقرير الأمين العام عن مسألة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جميع البلدان.  
22 كانون الأول/ديسمبر (A/HRC/28/35).

- Brunori, Paolo and Marie O'Reilly (2010). Social protection for development: A review of definitions. Available from: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29495>.
- Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2014). Participation and Social Protection in The Arab Region (E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.7).
- Northern Ireland Executive Office (2016). A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Available from: [http://www.ofmdfni.gov.uk/practical-guide-policy-making\\_-\\_amend\\_aug\\_11.pdf](http://www.ofmdfni.gov.uk/practical-guide-policy-making_-_amend_aug_11.pdf).
- Friedrich Carl (1963), Man and His Government: an Empirical Theory of Politics. McGraw-Hill, Michigan, p. 79.
- Holzman and Jorgensen (2000). Social Risk Management: A new conceptual framework for social protection and beyond. Social Protection Unit; Human Development Network; World Bank. February.
- Norton Andy, and others (2001). "Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development." Overseas Development Institute. Working paper 143. Overseas Development Group. London.
- Oxford Policy Management (2016). Shock Responsive Social Protection Systems: Conceptualizing Shock-Responsive Social Protection. Available from: <https://www.opml.co.uk/projects/shock-responsive-social-protection-system>.
- Yemstov, Ruslan (2013). The World Bank and Social Protection Overview. December 2, Available from: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/safetynets/1.%20Yemtsov%20Overview\\_SSN%20Course\\_2013.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/safetynets/1.%20Yemtsov%20Overview_SSN%20Course_2013.pdf).

### مراجع أخرى

الإسكوا (2013). تقرير المنتدى الإلكتروني الخامس للإسكوا حول المشاركة وبناء التوافق (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.8).

- Department of Social Protection (2013). Social Protection Package – 2014 Budget Issues.
- ESCWA (2013b). Social Justice: Concepts, Principles, Tools and Challenges (E/ESCWA/SDD/2013/Technical Paper.9).
- Hickey, Sam, Relocating Social Protection within a Radical Project of Social Justice. European Journal of Development Research, volume 26, no 3. 2014.
- United Nations Research Institute for Social Development (2012). Combatting Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. Geneva.
- Wolfgang Scholz, Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer (2000). Social budgeting. A joint technical publication of the International Labour Office (ILO) and the International Social Security Association (ISSA), Geneva, Switzerland.

### المراجع الأساسية

الإسكوا (2008). السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة، التقرير الثاني (E/ESCWA/SDD/2008/3).  
الإسكوا (2005). نحو سياسات اجتماعية متكاملة في الدول العربية: إطار وتحليل مقارنة (E/ESCWA/SDD/2005/4).  
مصرف التنمية الآسيوي (2008). مؤشر الحماية الاجتماعية للالتزام باجتثاث الفقر. ويمكن تصفح مجموعة من المراجع والمؤشرات على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.socialprotection.org/?q=node/7>.

- Ali, Laila (2014). How WFP is Responding to Acute Needs in the Gedo Region of Somalia. World Food Program, 27 October.
- Babbie, Earl (2004). The Practice of Social Research.
- ESCWA (2014). (unpublished manuscript). "Social Protection as Development: Social Protection Country Profile: Lebanon".
- ESCWA (2013). (Integrated Social Policy: Towards A New Welfare Mix? Rethinking the Role of the State, the Market and Civil Society in the Provision of Social Protection and Social Services, Report No. 5 (E/ESCWA/SDD/2013/1/E).
- Griffiths Mark (2011). Gender and Age-related impact of Disability on Household Economic Vulnerability: analysis from the REVEAL study in Myanmar. Sydney University.
- \_\_\_\_\_ (2012). Ageing and Economic Vulnerability: Implications for Poverty Reduction Programmes. Bulletin of the Social Policy & Poverty Research Group 1:3, April 2012.
- HelpAge International (2013). The Situation of Older Persons in Myanmar. Myanmar.  
<http://lift-fund.net/downloads/Ageing/Social%20Protection%20for%20Older%20persons>.
- Lievrouw, Leah and Sonia, Livingstone (2006). Handbook of New Media: Social Shaping and Consequences of Icts.
- O'ssullivan, Elizabethann, Gary Rassel, and Jocelyn Devance Taliaferro (2011). Practical Research Methods for Nonprofit and Public Administrators. Pearson Education, Inc.
- Sabatier, Paul (2007). Theories of the Policy Process. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Samson, Michael, Ingrid Van Niekerk, and Kenneth Mac Quene (2011). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. London: Department for International Development. <http://epri.org.za/resources/book/>.
- Sepulveda, Magdalena, and Carly Nyst (2012). The Human Rights Approach to Social Protection. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs of Finland. Available from <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/HumanRightsApproachToSocialProtection.pdf>.
- UNICEF (n.d.) The human rights-based approach to cooperation for children and women. Available from: <http://www.unicef.org/rightsite/sowc/pdfs/panels/The%20human%20rights-based%20approach%20to%20cooperation%20for%20children.pdf>.

## القسم الثالث

### المراجع الأساسية

الإسكوا. (2013) "دليل توجيهي بناء القدرات الفردية والمؤسسية من أجل الشراكة في الحكم الديمقراطي" (E/ESCWA/SDD/2012/3/Manual).  
الإسكوا (2008). السياسة الاجتماعية المتكاملة من المفهوم إلى الممارسة، التقرير الثاني (E/ESCWA/SDD/2008/3).

- Bracey, Najja and Sonia Moldova (2006) (The Louis Berger Group). Public- Private- Partnerships: Risks to the Public and Private Sector. 6th Global Conference on Business and Economics. (Boston, USA). October. Retrieved from: [http://www.louisberger.com/Insights/~media/Files/LBG/PDF/Insights/ppps\\_conference\\_10-9-06.pdf](http://www.louisberger.com/Insights/~media/Files/LBG/PDF/Insights/ppps_conference_10-9-06.pdf).

- Bruce L. Smith (2003). Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. September. Retrieved from: [http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub\\_policy\\_partic\\_e.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/canada/regions/atlantic/pdf/pub_policy_partic_e.pdf).
- Budiman, Arief, Diaan-Yi Lin, and Seelan Singham (2009). Improving performance at state-owned enterprises. McKinsey and Company, May. Retrieved from: [http://www.mckinsey.com/insights/public\\_sector/improving\\_performance\\_at\\_state-owned\\_enterprises](http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/improving_performance_at_state-owned_enterprises).
- Center for Public Dialogue (2000). "Public Dialogue: A Tool for Citizen Engagement". January.
- Chambers, R. (2014). Good Practices for Effective Participation in Social Protection Design and Implementation. UNRISD [Blog]. 27 March. Retrieved from [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/7A7C8F4B1D5C2E9BC1257CA80058501B?OpenDocument).
- Chung, Dang Kim and Matthias Meissner (2011). Public Private Partnerships in Social Protection. Background and Discussion Paper. ASEM Forum On Social Safety Net. Hanoi, Vietnam.
- Commission of the European Communities (2002). The European Social Dialogue: A Force for Innovation and Change. Brussels. 2nd July.
- DFID (n.d.). Building Consensus for Social Protection: Insights From Ethiopia's Productive Safety Net Programme.
- Egyptian Red Crescent (n.d.). Strategy, Mission, and Vision. Retrieved from <http://www.egyptianrc.org/About-ERC/Strategy,-Mission,-and-Vision>.
- ESCWA (2010). "Measures Needed for Public Participation in Policy Making Processes". Social Development Bulletin, Volume 3, Issue 2.
- \_\_\_\_\_ (2013) (unpublished manuscript). "Social Protection as Development: Social Protection Country Profile: Yemen".
- \_\_\_\_\_ (2014). "Participation and Social Protection in the Arab Region". E/ESCWA/SDD/2014/Technical Paper.7.
- International Labour Office (ILO) (2009). Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region. Thematic Paper. Arab Employment Forum. (Beirut, Lebanon) October. Page 8.
- \_\_\_\_\_ (n.d.). Social Dialogue: Finding a Common Voice.
- Involve Organization (2005). "People and Participation: How to Put Citizens at the Heart of Decision Making," December 12.
- Jordan, Rodrigo (2012). Public Private Partnership within the Social Protection Systems Framework.
- Nightingale, Demetra Smith and Nancy Pindus (1997). Privatization of Public Social Services. A Background paper. The Urban Institute Center on International Development and Governance, October 15. Retrieved from: <http://www.urban.org/publications/407023.html>.
- "Norwich Public Utilities."(n.d.). Retrieved from: <http://www.norwichpublicutilities.com/>.
- OECD (2001). "Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation". OECD Public Management Policy Brief, No.10, 1-6, July.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Public Private Partnership" in Glossary of Statistical Terms. Manual on Fiscal Transparency, IMF, Washington DC, July 23. Retrieved from: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>.
- \_\_\_\_\_ (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Retrieved from: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.
- Osborne, David (1993). "Reinventing Government". Public Productivity and Management Review, vol. 16, No.4, pp. 349-356.
- \_\_\_\_\_ (2007). Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes. United Nations Public Administration Network. 7th Global Forum on Reinventing Government - Building Trust in Government, (Vienna, Austria). 26-29 June.
- Oyebanji, Titiloye (2010). The Pros and Cons of Privatization, October. Retrieved from <http://theprosandconsofprivatization.blogspot.com/2010/10/pros-and-cons-of-privatization.html>
- Oxford Dictionaries (n.d.). Oxford University Press. Retrieved from <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/PPP>.
- Sheshinski, Eytan, and Luis Lopez-Calva (2003). "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence." CESifo Economic Studies, March. Retrieved from: [http://economic-globalization.wikispaces.com/file/view/Privatization and the Benefits.pdf/235855618/Privatization and the Benefits.pdf](http://economic-globalization.wikispaces.com/file/view/Privatization+and+the+Benefits.pdf/235855618/Privatization+and+the+Benefits.pdf).
- UN Capital Development Fund (UNCDF) (2011). Local Government and Social Protection: Making Service Delivery Available for the Most Vulnerable. Chapter 5, December. Retrieved from: <http://eudevdays.eu/sites/default/files/LG-SP.pdf>.
- Venkata, Ratnam and Shizue Tomoda (2005). Practical Guide for Strengthening Social Dialogue in Public Service Reform. International Labour Organization (ILO).

## المراجع الأساسية

- Bamberger, Michael (2005). Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints. World Bank, July 28.
- Besrest, Virginie (2012). Seminar on “Results Based Budgeting: Objectives, Expected Results and Performance Indicators”, Strasbourg: Council of Europe.
- Davies, Mark (2009). Social Transfers Evaluation Summary Report. DFID Working paper 31.
- De sousa, Rômulo Paes (2013). Evaluating Social Protection Policies: Lessons from Brazil. Institute of Development Studies. IDS Policy Briefings Issue. 34.
- Devereux, Stephen, and others (2013). Evaluating Outside the Box: An Alternative Framework for Analysing Social Protection Programmes. IDS Working paper, vol. 2013, No. 431; CSP Working paper, Number 010.
- ESCWA (2014). Social Justice in the Policies of Arab States. A discussion paper. (E/ESCWA/28/8).
- Ghoneim, Sherine, and Robbie Gregorowski (2014). Perspectives on Monitoring and Evaluating a Southern-Focused Knowledge Service. GDNNet.
- Grosh, Margaret and others (2008). For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, D.C.: World Bank.
- Hujo, Katja, and Elena Gaia (2010). “Financing Social Policy.” Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics. Paris: UNRISD publication. Sales No. E.10.III.Y.1.
- IFAC and CIPFA, (2014). International Framework: Good Governance in the Public Sector.
- International Labour Organization (ILO) (2008). Social Security Department International Labour Office, Zambia Social Protection Expenditure and Performance Review and Social Budget. Geneva: International Labour Organization.
- IPPF (2009). the IPPF Monitoring and Evaluation Policy into Practice. London: International Planned Parenthood Federation.
- Jones, Harry (2011). A Guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence. ODI Background Note. Overseas Development Institute (ODI).
- Kasturiarachchi, Asoka (2009). Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results. New York: United Nations Development Programme.
- Koehler, Gabriele (2011). Social Protection and Socioeconomic Security in Nepal. IDS Working paper, vol. 2011, No. 370; CSP Working paper, Number 001.
- Moureen Matthew (2007), Job Description Toolkit: INNOVA Learning, (32).
- MOST (n.d.). The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre Brazil <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>
- Shah, Anwar (2007). Budgeting and Budgetary Institutions. Washington, D.C.: World Bank.
- Van Stolk, Christian, and Emil D. Tesliuc (2010). Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs. SP discussion paper, No. 1002. N.p.: World Bank.



