



ADM

الإدارة

وثيقة موجزة



برنامج ترانسفورم نتاج لعملية مستمرة من الإنتاج المشترك الذي شارك فيه خبراء من جنوبي وشرقي أفريقيا. يستند هذا الدليل الموجز إلى وثيقة أعدتها فالتينا باركا (مؤسسة أوكسفورد بوليسي مانجمنت Oxford Policy Management) بالإضافة إلى مشاركة كل من نيا وستفال وفيزونيك وودساك (منظمة العمل الدولية). ويمكن الاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدليل المتاحة على موقع ترانسفورم على شبكة الإنترنت.

لوكا بيليرانو ولويس فروتا ونونو كونها هم المحررون لسلسلة الكتب الخاصة بمنهج ترانسفورم. وأتاحت حلقات العمل التي عُقدت في كينيا وزامبيا وتانزانيا تعليقات وتعليقات مفيدة على المادة العلمية. ولا يعبر محتوى هذه الوثيقة عن الموقف الرسمي لمختلف المنظمات التي تدعم مبادرة ترانسفورم.

برنامج ترانسفورم منفعلة عامة. وقد حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike.

وللقارئ مطلق الحرية في:

تبادل هذه المادة - بنسخها وإعادة توزيعها من خلال أي وسيط أو في أي شكل

اقتباسها - بإعادة تركيب أجزاءها أو تحويلها أو الإضافة لها

على أن يكون ذلك وفقا للشروط الآتية:

نسبة المرجع - حيث يتعين ثبت المرجع بشكل مناسب مع وضع الرابط الخاص بالترخيص وبيان التغييرات في حالة اللجوء إليها.

عدم استخدام المادة في أغراض تجارية - فلا يجوز استخدام المادة العلمية لأغراض تجارية ما لم يحصل مستخدمها على تصريح صريح بذلك من جهة منح ترخيصها.

إصدار العمل الجديد بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي (ShareAlike) - عند إعادة مزج المادة العلمية أو تحويلها أو البناء عليها يتعين توزيع المساهمات بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي.

للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

وللمزيد من المعلومات يمكنكم الاتصال بمبادرة ترانسفورم على البريد الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org or visit: <http://socialprotection.org/institutions/transform> أو زيارة الموقع:





فهرس المحتويات

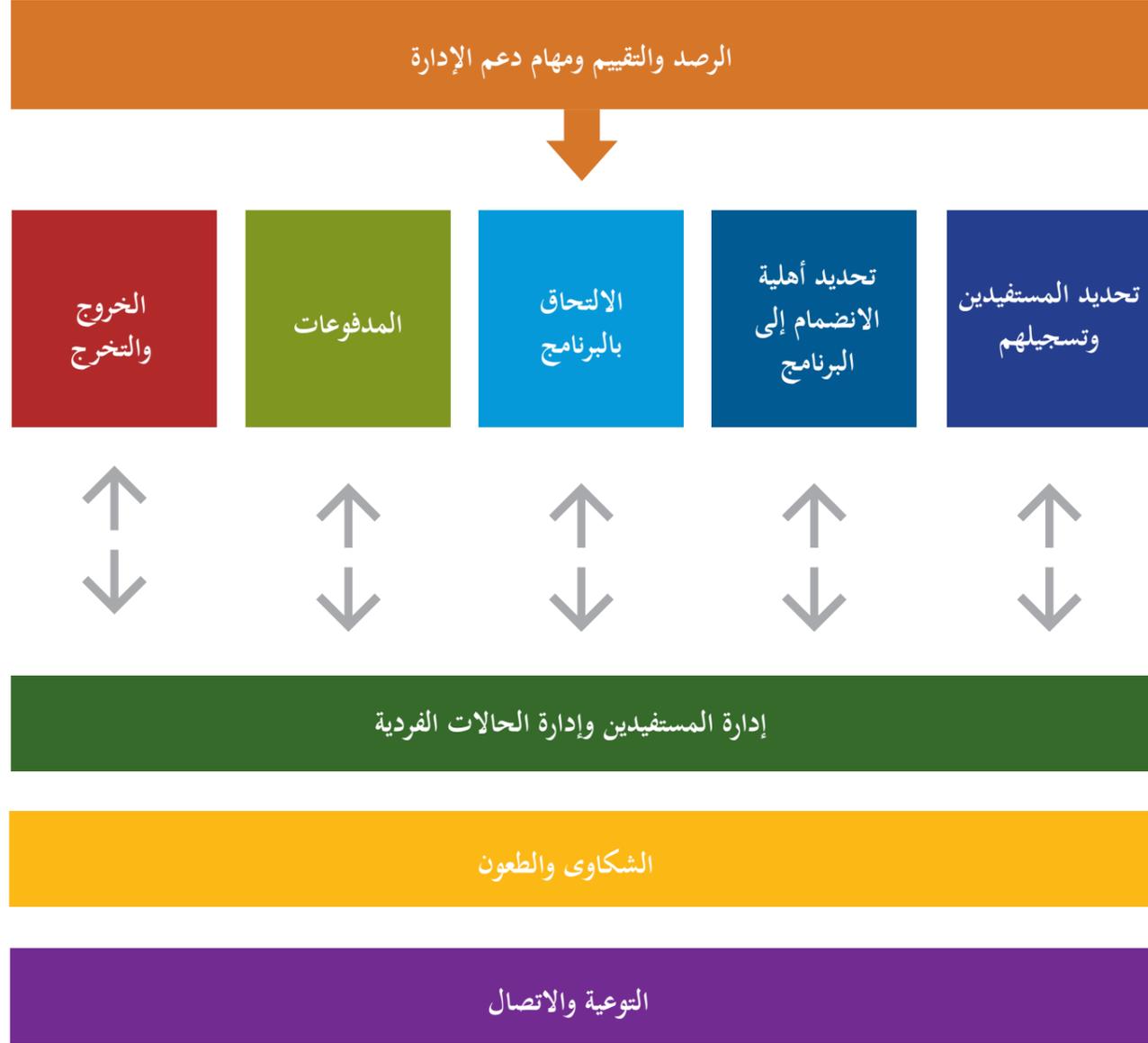
4	1. مقدمة وتمهيد	4
4	1.1 لبنات بناء عملية إدارة الحماية الاجتماعية	4
6	1.2 الطبيعة المتغيرة لنظم إدارة الحماية الاجتماعية	6
6	1.3 الخطوات الأساسية لتصميم نظام إدارة الحماية الاجتماعية	6
8	2. التسجيل وتحديد الأهلية والالتحاق بالنظام	8
8	2.1 التسجيل وتحديد الأهلية والالتحاق بالنظام	8
9	2.2 الالتحاق بالنظام وتحديد استراتيجية الاستحقاقات/ الخدمات	9
9	2.3 تحديث المعلومات الضرورية للتسجيل المستمر	9
10	3. المدفوعات	10
11	3.1 خيارات لأساليب الدفع	11
12	3.1.1 أدوات الدفع وآليات الدفع المرتبطة بها	12
12	3.1.2 نقطة الدفع أو «قناته»	12
15	3.1.3 تقييم الخيارات الخاصة بأساليب الدفع	15
16	3.2 المبادئ الأساسية الخاصة بالتصميم والتنفيذ	16
17	3.3 نظم الدفع الداخلية مقارنة بالنظم التي تنفذها أطراف من الخارج	17
17	3.4 ضمان إمكانية التنبؤ بالمدفوعات	17
18	4. الخروج (أم التخرج؟)	18
20	5. آليات إيداع الشكاوى والطعون	20
20	5.1 ما المقصود بآلية الشكاوى والطعون؟	20
22	5.2 التحديات الشائعة التي تواجه أية آلية للشكاوى والطعن	22
24	6. إدارة الحالات الفردية والربط فيما بينها	24
25	6.1 إدارة (الحالات الفردية) للمستفيدين	25
25	6.2 العلاقات ونظم الإحالة	25
27	7. وضع الشروط والرصد والإنفاذ	27
28	7.1 رصد شرط صريح وإنفاذه تطبيقيا	28
28	7.2 اعتبارات من أفريقيا جنوب الصحراء	28
30	8. الأنشطة الخارجية والاتصال	30
31	8.1 الجمهور الخارجي	31
31	8.2 الجمهور الداخلي	31
32	9. تعليقات ختامية	32

LIST OF ABBREVIATIONS

AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome
ATM	Automated Teller Machine
CCTs	Conditional Cash Transfer
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CFPR	Challenging the Frontiers of Poverty Reduction
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
HIV	Human Immunodeficiency Virus
HSNP	Hunger Safety Net Programme
ID	Identity
M&E	Monitoring and Evaluation
MIS	Management Information System
NGO	Non-Governmental Organization
POS	Point Of Service
R. 202	ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202)
SASSA	South African Social Security Agency
SP	Social Protection
SMS	Short Message Service



شكل 1: العمليات الإدارية ونظم الدعم التي تستند إليها



المصدر: مأخوذ بتصريف من Lindert وآخرون (2016) و Barrett and Kidd (2015)

1

مقدمة وتمهيد تصور المشهد

بصرف النظر عن نوع البرنامج، تشكل الإدارة العمود الفقري لأي نظام شامل للحماية الاجتماعية. فهي تضمن توفير خدمات الحماية الاجتماعية في الوقت المناسب وبطريقة تتسم بالفعالية والكفاءة - بما يخدم في نهاية المطاف احتياجات المستفيدين ويكفل استدامة البرامج مؤسسيا وسياسيا.

1.1 لبنات بناء عملية إدارة الحماية الاجتماعية

المهمة الأساسية لمؤسسات الإدارة تقدم مستحقات المساعدة الاجتماعية إلى المستفيدين المستحقين. وتنطوي هذه العملية على تسجيل المستفيدين المحتملين وتقييم احتياجاتهم وظروفهم (أي تقييم أهليتهم) واتخاذ قرار إلحاقهم الذي بموجبه يتم تحديد الاستحقاقات أو استراتيجية الخدمات التي تُعتمد. وبمجرد اتخاذ هذا القرار يمكن صرف المبالغ أو السلع أو تقديم الخدمات إلى المستفيدين. ومن الضروري وضع المزيد من النظم الإدارية لتلقي الشكاوى والطعون والتعامل معها وإدارة أنشطة التوعية (مثل حملات الاتصال) فضلا عن إدارة حالات المستفيدين. وفي بعض الحالات قد يشتمل الأمر على إدارة الخروج من البرنامج وإنفاذ شروطه. وينبغي الإحاطة بأن هذه النظم ليست أقل أهمية من النظم الأساسية المذكورة سابقا - بل يتطلب الأمر ببساطة قدرة أكبر على الإدارة (انظر القسم 1.2). وتتطلب الإدارة المتينة سلسلة من مهام دعم الإدارة التي تُناقش بعمق في الوحدة الخاصة بالحوكمة.



2. التصميم:

إعداد فريق عمل (مثل وحدة إدارة المشروع) يحرك الجهود ويتولى مسؤولية ما يلي:

- تعريف الاستراتيجية / الخطة الشاملة. وضع الرؤية وتصور كيفية دعمها الخطة الوطنية للتنمية أو استراتيجية الحد من الفقر، وحبذا أن تحصل على اعتماد ودعم قانوني. (انظر أيضا القسم الخاص بإطار السياسات في القسم الخاص بالحوكمة).
- وضع خطة تنفيذية لها جدول زمني ومحددة التكاليف لكي تكون أساسا للمساءلة.
- ضمان تحديد قواعد الممارسات ومعايير الخدمات. (انظر أيضا معايير الخدمات في وحدة الحوكمة).
- ضمان إضفاء الطابع الرسمي على الأدوار والمسؤوليات (مثلا في التوصيفات الوظيفية).
- ضمان وضع المادة المساعدة - وأهمها أدلة التشغيل التي تحدد المعايير والإجراءات الموصى بها.
- ضمان كفاية التدريب الذي يتلقاه الموظفين ووعيهم بالتغييرات المقبلة. (انظر أيضا القسم الخاص بتنمية القدرات في الوحدة المعنية بالحوكمة).

3. التنفيذ:

اختبار النظام الجديدة وتنقيحه وتنفيذه وضمان توجيه تعقيبات الرصد المستمر نحو التحسين (انظر أيضا القسم الخاص بالرصد والتقييم في الوحدة الخاصة بالحوكمة) فضلا عن وضع نظم شاملة للمساءلة. (انظر القسم الخاص بالمساءلة في وحدة الحوكمة).

1.2 الطبيعة المتطورة لنظم إدارة الحماية الاجتماعية

من الأساليب الأخرى الضرورية لفهم الإطار المعروض في الشكل 1 وتفسيره الوارد فيما سبق اعتبار برنامج الحماية الاجتماعية نظاما متطورا يمكن أن يزيد حجمه وأن تتوسع مهامه مع الوقت. ومع بناء القدرات تزيد الضغوط نحو المساءلة، ومع تحقيق تمويل مستدام بدرجة أكبر يمكن تنفيذ المزيد من الاستثمارات بغرض رفع القدرات والتركيز على مجموعة أوسع من نظم تحسين الأداء. ويتطلب الأمر التحول من المفهوم المغلق لإدارة الحماية الاجتماعية إلى تقدير الروابط فيما بين المهام والإدارات، واعتماد أداء شامل على مستوى البرنامج فضلا عن التزامات/ مسؤوليات مشتركة. ويتطلب أيضا الاعتراف باحتياج نظم الحماية الاجتماعية إلى تخطيط ورؤية طويلة الأجل فضلا عن ضرورة مراجعتها باستمرار. وفي نهاية المطاف تستثمر البرامج التامة عادة في النظم التي يمكن لها أن تساعد على مواصلة الدمج مع مبادرات أخرى في مجال الحماية الاجتماعية وقطاعات السياسات الاجتماعية.

1.3 الخطوات الأساسية لتصميم نظام إدارة الحماية الاجتماعية

تباين الخطوات التي تنطوي على تصميم نظم ومهام إدارية جديدة ولكنها عادة تسير وفقا للخطوات المذكورة فيما يلي، وفقا لثلاث مراحل أساسية على النحو التالي:

1. الاستعداد:

تقييم القدرات القائمة والممارسات الفعلية لتحديد الفجوات/ الاحتياجات الضرورية وفهم جدوى كل خيار من خيارات التنفيذ.

ويمكن إتمام ذلك من خلال ما يلي:

- «تقييم القدرات»: تقييم الفجوات والفرص لكل جانب من الجوانب الأساسية الثلاثة للقدرات لكي تتمكن من حسن الأداء على المستوى المؤسسي والتنظيمي والفردى. وينبغي أن يشمل التقييم الموارد البشرية والنظم الإدارية (مثل نظم معلومات الإدارة) والقدرات التكنولوجية والحيز المالي. (انظر أيضا القسم الخاص بالقدرات في الوحدة المعنية بالحوكمة)
- «تقييم الاحتياجات»: أي تحديد الاحتياجات تحديدا منهجيا وترتيبها حسب الأولوية والتعامل معها، مع ربط هذا بالتحليل المحلي (أي تحليل البيانات والمقابلات الشخصية/ الاستبيانات إلى آخره).
- «دراسات الجدوى»: تقييم الجدوى العملية لخيارات التنفيذ المقترحة (من حيث التمويل والقدرات والموارد الضرورية إلى آخره).

التسجيل وتحديد الأهلية والالتحاق

2.1 التسجيل وتحديد الأهلية والالتحاق بالنظام

انظر الوحدة الخاصة باختيار المستفيدين.



2.2 الالتحاق بالنظام وتحديد استراتيجية الاستحقاقات/ الخدمات

من منظور إداري محض من المهم تحقيق ما يلي في هذه المرحلة:

- (أ) **يُعلم المستفيدون بالقرار** (على أن يكون مسببا ما دام ذلك ممكنا) ويعرفون أن لهم حق في الطعن. ويمكن أن تكون طريقة الإخطار بخطاب أو برسالة نصية قصيرة أو مكالمات هاتفية، وحجبا إن اشتملت الوسيلة على إثبات كتابي يوضح نتيجة الإجراءات.
- (ب) **يُعلم المستفيدون باستحقاقاتهم وحقوقهم ومسؤولياتهم** فيما يتعلق بالبرنامج. ويمكن أن يتم هذا بالوسائل المذكورة فيما سبق وحجبا أن ترتبط بميثاق الحقوق والمسؤوليات (انظر القسم 3.3.6).

وفي مرحلة ثانية قد يطلب من المتلقين (أ) تسمية متلقي بديل؛ (ب) وتقديم المزيد من المستندات أو المعلومات (مثلا اختيار رقم سري أو تسجيل البيانات البيومترية). وفي بعض الحالات يتطلب الأمر المزيد من البيانات. وعقب هذه العملية سوف يحتاج المتلقون إلى الحصول على وثيقة لغرض تحديد هويتهم واستلام المبالغ المستحقة لهم. ويمكن أن تكون هذه الوثيقة بطاقة تحديد هوية خاصة بالبرنامج تحمل اسم المستفيد وصورته أو بطاقة ذكية إلكترونية تحمل بيانات بيو مترية تشمل بصمة الاصبع وتسجيل الصوت وصورة رقمية، على أن تكون المفاضلة بين الطريقتين حسب درجة الميكنة الضرورية.

2.3 تحديث المعلومات الضرورية لاستمرار التسجيل

لا يمكن لنظام التسجيل التمتع بالفعالية الكاملة إلا في حالة استهدافه ما يلي:

- الدمج الديناميكي للمستفيدين الجدد (مثل المهاجرين وحديثي الولادة والمستفيدين الذين استوفوا شروط الانضمام حديثا).
- الدمج الديناميكي للأفراد / الأسر المعيشية ممن يواجهون صدمات انتقالية - سواء المتغيرة (مثل الكوارث الطبيعية) أم الذاتية (مثل فساد المحصول أو البطالة أو المرض - وظروف مؤقتة (مثل الحمل).
- الاستبعاد/الخروج الديناميكي للمتوفين ومن لم يعد مستوف للشروط ومن تخرج من البرنامج.

وبالنظر إلى طبيعة الفقر والضعف فإن أي نظام يؤسس تحديد المستفيدين واختيارهم على أساس نظرة انتقائية ثابتة مصيره مواجهة تحديات بالغة في توفير الدعم لمن هم في أشد الحاجة إليه وبما يتوافق مع نخب دورة الحياة في التصدي للفقر والضعف. ومع ذلك فإن التسجيل المستمر وإعادة تقييم ظروف الأسر المعيشية عملية تتطلب عمالة كثيفة ما يعني الاستثمار الكبير في الإدارة - ومن بينها تعيين الموظفين. وفيما يلي الممارسات الدولية الجيدة في الحفاظ على سجل حديث ذي جودة عالية:

- وضع نظام لإدارة الحالات الفردية يدعم التسجيل المستمر - بناء على تقييم حديث لظروف الأسر المعيشية، متى كان ذلك ممكنا اقتصاديا (انظر المزيد من التفاصيل في القسم 6)
- التركيز دائما على الوصول إلى الأسر المعيشية التي تواجه أكبر العوائق في الوصول إلى الخدمة، من خلال حملات التوعية المستمرة والصریحة (انظر القسم 8)
- فحص البيانات الأساسية وتحديثها في كل مرة يتصل فيها المستفيد بالمسؤولين المحليين لأي سبب (سواء عبر الهاتف أو شخصيا) - على سبيل المثال يتم هذا الإجراء من خلال وكالة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا.
- اعتماد نهج لجمع البيانات حسب الطلب (مثلا شبكة من الموظفين المحليين) بغرض مواصلة تحديث المعلومات الخاصة بالمستفيدين الحاليين وإدخال المعلومات الخاصة بالمستفيدين المحتملين، متى كان ذلك ممكنا اقتصاديا (انظر الوحدة الخاصة بالاستهداف للمزيد من المعلومات وللتعرف على المزايا والعيوب مقارنة بالنهج الأخرى¹)
- دمج برنامج نظم معلومات الإدارة - والسجلات المدجة - مع قواعد البيانات الحكومية الأخرى (مثل السجل المدني) متى كان ذلك ممكنا اقتصاديا، بهدف ضمان تحديث البيانات الضرورية تحديثا مستمرا (مثل التحديث الفوري في حالات الوفاة والميلاد) - انظر وحدة نظام معلومات الإدارة للمزيد من التفاصيل)
- تطبيق نفس معايير الجودة على إعادة التسجيل.

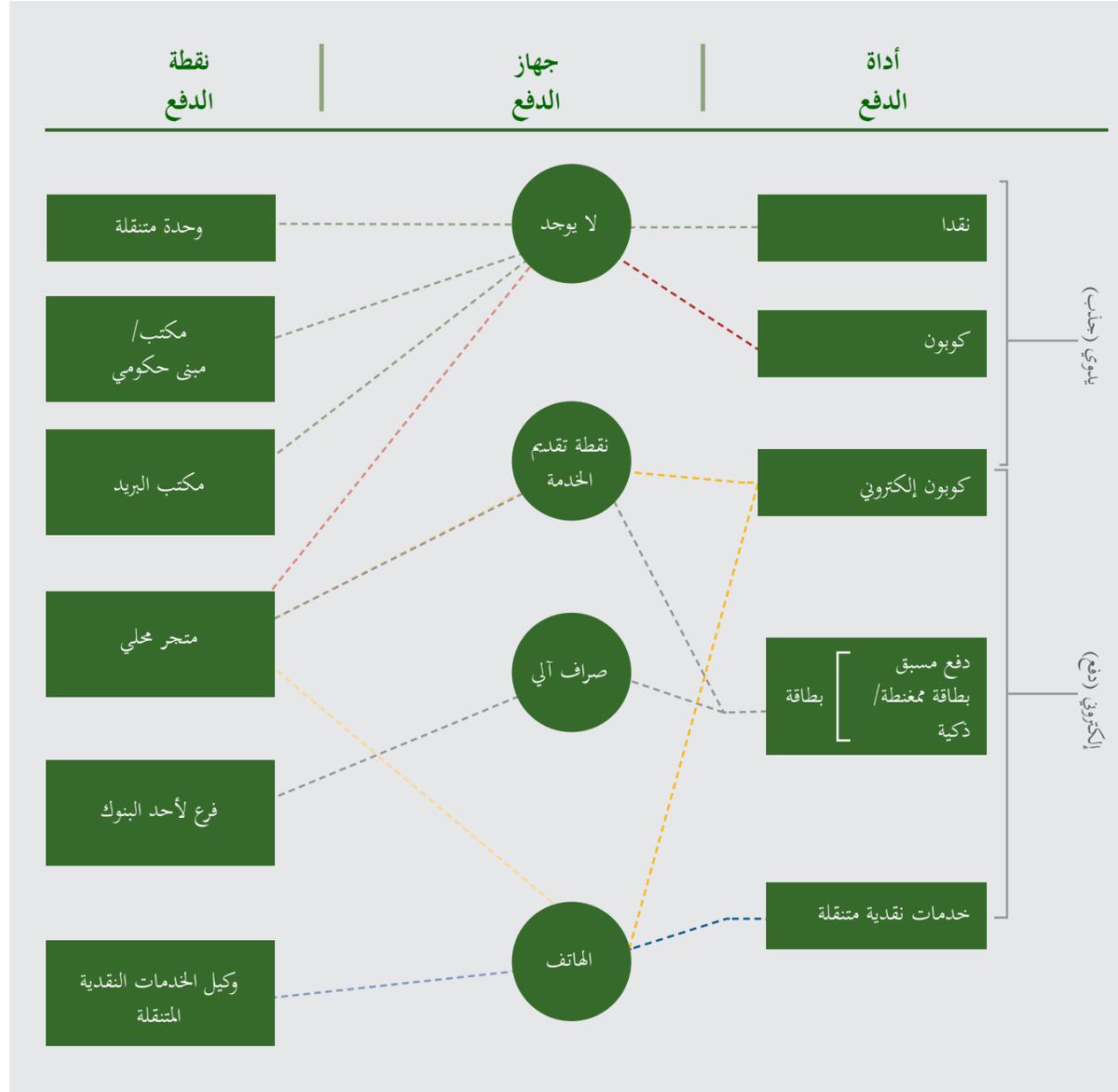
1. على سبيل المثال ليس من المحتمل أن تبلغ الأسر المعيشية عن أي تغير إيجابي في ظروفها المعيشية ما يؤدي إلى احتمال زيادة أخطاء الدمج على مدار الوقت.



3.1 خيارات لأساليب الدفع

يمكن دفع المبالغ من خلال أدوات متنوعة للسداد تستخدم مختلف «أجهزة» الدفع وموزعة على نقاط دفع متنوعة – لكل منها مميزات وعيوبه. ونصف هذه الأدوات فيما يلي في الشكل 3 من خلال الرسم البياني الذي يوضح طريقة دمجها لتعريف أحد «أنظمة» أو «أساليب» الدفع.

شكل 3: خيارات لأساليب الدفع



المصدر: المؤلفون بناء على تقييم الحماية الاجتماعية فيما بين الوكالات ISPA 2016

المدفوعات²

في هذا القسم سوف يركز الدليل على التحويلات النقدية غير القائمة على الاشتراكات، حيث ينظم نظام دفع المساعدات الاجتماعية عملية تلقي الأموال وتخصيصها للمستفيدين. «الهدف من نظام الدفع هو النجاح في توزيع الكمية السليمة من الاستحقاقات على الأشخاص المستحقين ووفقا لعدد مناسب من المرات، مع الحد من التكلفة سواء التي يتحملها البرنامج أو المستفيدين³». والطريقة التي تُدفع المبالغ بها إلى المستفيدين مهمة للغاية لأنها قد: (أ) تلحق ضررا غير مباشر بأثر البرنامج (مثل أنماط الإنفاق والشمول المالي)؛ (ب) تؤثر على التكاليف والمخاطر التي يواجهها البرنامج؛ (ج) تنقل كاهل المتلقين.

2. يمكن مراجعة أحدث استعراض للاستدلالات على هذا الموضوع وأكثرها منهجية من خلال الاطلاع على الدليل بعنوان .What Matters in Social Protection Payments ISPA tool
3. Grosh et al (2008), p. 156



جدول 1: «قنوات الدفع» المختلفة: نقاط القوة ونقاط الضعف

نقاط الضعف المختلفة	نقاط القوة المحتملة	الخيار
<ul style="list-style-type: none"> تتطلب عمالة كثيفة وتكلفة إدارتها مرتفعة فيها بعض المشكلات/التكلفة الأمنية وتشتمل على مخاطر مالية فضلا عن احتمالات تسرب الأموال مخاطر تتعلق بالأمن المادي تتطلب نظما قوية لتحديد الهوية أعباء مرتفعة محتملة تقع على عاتق المستفيدين (مثل قطع مسافة طويلة أو الوقوف في طوابير انتظار أو عدم المرونة وهكذا) عمليات تسوية مزعجة 	<ul style="list-style-type: none"> يسهل ضبطها بسرعة (داخليا) ضبطها منخفض التكلفة لا تتطلب تكنولوجيا متقدمة تتيح الفرص أمام المشاركة في البرنامج 	<ul style="list-style-type: none"> توزيع النقد مباشر من خلال وحدة الخدمات النقدية المتنقلة
<ul style="list-style-type: none"> سجل البرنامج/يشترط نظام معلومات الإدارة التنسيق ومشكلات القدرات والمهارات فيها بعض المشكلات/التكلفة الأمنية وتشتمل على مخاطر مالية فضلا عن احتمالات تسرب الأموال تتطلب نظما قوية لتحديد الهوية أعباء مرتفعة محتملة تقع على عاتق المستفيدين (مثل قطع مسافة طويلة أو الوقوف في طوابير انتظار وهكذا) 	<ul style="list-style-type: none"> يتم تحميلها على شبكة قائمة على مستوى الجمهورية تتوفر القدرات والخبرات اللازمة للتعامل مع تحصيل النقود ودفعها تحسين الملاءة المالية حيث تتلقى دعم حكومي تتيح المزيد من المرونة لتحصيل الاستحقاقات 	<ul style="list-style-type: none"> مكاتب البريد أو غيرها من المؤسسات/المكاتب التابعة للدولة
<ul style="list-style-type: none"> سجل البرنامج/يشترط نظام معلومات الإدارة تكلفة البدء مرتفعة للغاية (وتحتاج وقتا أطول) تتطلب تدريب وإعداد لشبكة التجار الذين يحصلون على أجهزة نقاط تقديم الخدمات قد تتطلب حمل بطاقة هوية/شخصية وقد تتطلب عملية تسجيل معقدة لا يسهل استخدامها في حالة أمية المستفيدين التزوير من خلال سرقة البطاقة/الأرقام السرية تتطلب تغطية بشبكة المحمول قد تنطوي على دفع المستفيدين بعض الرسوم ينبغي أن تتيح القواعد الرسمية بإصدار نقود إلكترونية من المصارف والمؤسسات غير المصرفية 	<ul style="list-style-type: none"> مرونة أكبر (تحصيل النقد متى وحيثما وجدت الحاجة إليها) سعة الانتشار على مستوى الجمهورية (داخل المجتمعات المحلية) عبء محتمل أقل على عاتق المستفيدين (الطوابير وما شابه) أكثر أمنا الفعالية والكفاءة: بالحد من الوسطاء والتأخيرات وتقدير الموظف الشخصي للأمور يمكن أن تؤثر البطاقات على الشمول المالي والمدخرات 	<ul style="list-style-type: none"> تجار محليون (يستخدمون بطاقات للدفع المسبق أو بطاقات سحب أو بطاقات ذكية أو كوبون إلكتروني)⁵

3.1.1 أدوات الدفع وأجهزة الدفع المرتبطة بها

نظم غير إلكترونية (يدوية)

- نقدا - النقود المادية على هيئة أوراق وعملات نقدية توزع عند نقطة دفع معينة (مثل وحدة متنقلة لهذا الغرض أو من خلال شبكة قائمة مثل مكاتب البريد).
- كوبون - عبارة عن كوبون ورقي يمكن استرداد قيمته من خلال تاجر مشارك في البرنامج مقابل قيمة نقدية محددة أو سلع محددة.

النظم الإلكترونية (التحويلات الإلكترونية)

- كوبون إلكتروني - عبارة عن كوبون يحمل رقما مميزا مسجلا على قاعدة البيانات يمكن استرداد قيمته إلكترونيا مقابل نقود أو سلع في إطار شبكة من التجار المشاركين في البرنامج (الذين إما يستخدمون الهاتف المحمول أو أجهزة نقاط الخدمات باعتبارها جهاز للدفع).
- بطاقات الدفع - فئات متنوعة لها وظائف مختلفة (كلها تستخدم إما نقاط تقدم الخدمات أو ماكينات الصراف الآلي أجهزة للدفع).

- بطاقات الدفع المسبق التي تودع فيها مبالغ ثابتة عند شرائها وهي بطاقات تستعمل مرة واحدة ويُخصم منها مبلغ عند كل شراء أو معاملة نقدية.
- بطاقات سحب ممغنطة ترتبط بحساب مصرفي، وفي هذه الحالة تتطلب المعاملات على هذه البطاقات إدخال رقم سري.
- البطاقات الذكية التي تحمل إما معالج بيانات دقيق أو ذاكرة. وتتم هذه البطاقات بكفاءة أكبر من البطاقات المغنطة ولكن تكلفتها أعلى (ربما خمسة أضعاف تكلفة البطاقات المغنطة).⁴ ويمكن تصميم هذه البطاقات حسب الطلب وفقا للمعلومات البيومترية الخاصة بحاملها مثل بصمة الاصبع أو صورته بغية تنفيذ المعاملات دون الاتصال بالشبكة.

- الخدمات النقدية المتنقلة - محفظة متنقلة / حساب افتراضي/حساب مصرفي كامل مرتبط برقم هاتف محمول يعتبر الوسيلة الأساسية للوصول إلى الأموال المودعة في هذا الحساب. ومن خلال مختلف واجهات المحمول التي تشمل الرسائل النصية القصيرة/النص وتطبيقات الهواتف الذكية (أجهزة الدفع) يمكن تلبية احتياجات المعاملات ذات الطبيعة المصرفية.

- أداة دفع غير مادية - مثلا باستخدام بصمة الاصبع في جهاز لمعاملات الدفع الإلكترونية مثل نقطة من نقاط الخدمات أو باستخدام كود مرة واحدة في معاملة على جهاز الصراف الآلي بدون بطاقة.

3.1.2 نقطة أو «قناة» الدفع

يمكن تصنيف هذه الأدوات التي تستخدم دوليا حسب نقطة البيع أو «قناة» البيع الخاصة بكل منها (وهي التي تتوافق في نهاية المطاف مع مقدم خدمة الدفع)، ولكل واحدة منها مزايا وعيوب على النحو المبين إيجازا في الجدول 1.

5. يؤثر استخدام أي وسيلة من هذه الوسائل على نقاط القوة ونقاط الضعف حيث تقدم بعضها خدمات مختلفة مقارنة بالأخرى (مثلا يمكن استخدام البطاقات الذكية دون الحاجة إلى الاتصال بالشبكة، ويمكن ربط البطاقات المغنطة بالحسابات المصرفية الشخصية وهكذا).

4. المحطات الطرفية الخاصة بنقاط الخدمات التي تقرأ الشرائح أعلى ضعفين من المحطات الطرفية الخاصة بالبطاقات المغنطة.



3.1.3 تقييم الخيارات الخاصة بأساليب الدفع

على الرغم من مزايا كل أسلوب من أساليب الدفع المستخدمة للتوزيع، فلا يمكن أيضا تطبيقها كلها تحت جميع الظروف. ولذا لا بد أن يراعى عند اختيار الوسيلة فعالية تكلفة الأسلوب بالنظر إلى القيود الخاصة بكل بلد على حدة (مثل البنية التحتية المالية والمادية والتكنولوجية الضرورية لتنفيذها). فعلى سبيل المثال، على الرغم من الحماس الشديد لاستخدام التكنولوجيات الجديدة والتحويلات الإلكترونية (باستخدام الكوبونات الإلكترونية والبطاقات والخدمات النقدية المتنقلة)، فرما لا يكون استخدامها الحل الأمثل دائما لتحقيق النتائج المرجوة (انظر المعايير الأساسية للجودة في القسم 3.2 فيما يلي). يلخص الجدول 2 المزايا والصعوبات الخاصة بالتحويلات الإلكترونية. تشتمل الممارسات الأفضل التي ينبغي مراعاتها عند اختيار أسلوب الدفع على ما يلي: O'Brien et al, 2013; ISPA Payment Tool, 2016

- التمسك بمبدأ عدم الانهيار بالتكنولوجيا عند تقييم مزايا وعيوب مختلف أساليب الدفع.
- الانتقاء بناء على تقييم متأني للتكلفة والجودة (دون الاقتصار على التكلفة فقط) - انظر القسم 3.2.
- حسن استغلال نظم تقديم الخدمات القائمة من قبل: مثلا يستند الاختيار إلى تقييم البنية التحتية المالية للبلد للتأكد من التغطية الجغرافية ومن كفاءة النظم القائمة.
- عمل الاختيار بناء على فهم شامل للبنية التحتية المحلية (مثلا توافر الكهرباء ومعدلات انقطاع الكهرباء وتوافر خطوط الهاتف وإمكانية الاعتماد عليها فضلا عن خدمات الهاتف المحمول وتكلفة استخدامها)، والإطار القانوني.
- مراعاة الحجم المتوقع للبرنامج وزمنه ومدته والهدف منها (التكلفة المرتفعة للبدء مقبولة في حالة البرامج طويلة الأجل أو المتكررة، توجد فرص أكبر للتفاوض في حالة البرامج الكبيرة/الطويلة الأجل، وعندما يكون الشمول المالي من بين الأهداف توجد حاجة إلى حسابات بنكية.
- اختيار الأسلوب الذي يتسم بالقدر الكافي من المرونة للاستجابة إلى الاحتياجات المتغيرة.
- الحرص عند التعاقد والتفاوض (ما الفائدة التي تعود على مقدم خدمة الدفع: تكلفة أقل).
- تقييم المخاطر مسبقا ووضع خطط للطوارئ/بديلة.
- إضفاء الطابع المؤسسي على الرصد والاستعداد للتكيف.
- تقديم بدائل من مختلف أساليب الدفع إلى المستفيدين حيث لا يمكن لآلية واحدة خدمة جميع المناطق أو الاستجابة لجميع الاحتياجات.

جدول 2: مزايا وعيوب التحويلات الإلكترونية

مزايا التحويلات الإلكترونية	عيوب التحويلات الإلكترونية
<ul style="list-style-type: none"> • الحد من التزوير ودرجة أعلى من الأمن • الحد من التكلفة على الحكومة على الأجل المتوسط والبعيد وعند التوسع فيها • أسرع وأكثر راحة وأكثر مرونة فضلا عن زيادة سيطرة المتلقية وشعورهم بالخصوصية • احتمال تقديم الخدمات المالية (عند ربطها بالحسابات المصرفية أو المحافظ المتنقلة) 	<ul style="list-style-type: none"> • تتطلب التحويلات الإلكترونية موفرا خارجيا للخدمة: مخاطر التلاعب في التسعير أو سوء استغلال البيانات • تتطلب نظم معلومات الإدارة والالتزام بالمعايير ووضع بنية تحتية مناسبة (تكلفة مرتفعة للبدء) • تتأثر بأوقات التعطل الخاصة بالشبكة فضلا عن عدم القدرة على الاعتماد على الخدمة • تتأثر بالسيولة المتاحة عند الوكيل/ماكينة الصراف الآلي • يعتبرها المستفيدون «معقدة» (مثلا استخدام الأرقام السرية والادخار) • احتمالات استبعاد بعض المستفيدين (بطاقة إثبات الهوية وبصمات الأصابع وهكذا) • فرص أقل متاحة أمام التفاعل مع البرنامج وجها لوجه (مثلا عند التعامل مع التظلمات أو الاستفسارات وهكذا)

المصدر: مأخوذ بتصريف من O'Brien et al (2013); ISPA Payment Tool (2016)

الخيار	نقاط القوة المحتملة	نقاط الضعف المختلفة
البنوك وماكينات الصراف الآلي	<ul style="list-style-type: none"> • خبرة وكفاءة مالية واسعة بالإضافة إلى تنظيمها من خلال البنك المركزي • توافر التمويل بشكل يعتمد عليه • مرونة أكبر (تحصيل النقد متى وحيثما وجدت الحاجة إليها) • عبء محتمل أقل على عاتق المستفيدين (الطوابير وما شابه) • أكثر أمانا • الفعالية والكفاءة: بالحد من الوسطاء والتأخيرات وتقدير الموظف الشخصي للأمر • يمكن أن تؤثر البطاقات على الشمول المالي والمدخرات 	<ul style="list-style-type: none"> • سجل البرنامج/يشترط نظام معلومات الإدارة • تكلفة البدء مرتفعة للغاية (وتتطلب وقتا أطول) • تتطلب حمل بطاقة هوية/شخصية وقد تتطلب عملية تسجيل معقدة • لا يسهل استخدامها في حالة أمية المستفيدين • التزوير من خلال سرقة البطاقة/الرقم السري • تتطلب تغطية بشبكة المحمول • قد تؤدي إلى دفع المستفيدين بعض الرسوم • ينبغي أن تتيح القواعد الرسمية إصدار نقود إلكترونية من المصارف والمؤسسات غير المصرفية • تتطلب عددا كافيا من ماكينات الصراف الآلي والبنية التحتية المصرفية • اهتمام أقل بتقدم خدمة للعملاء محدود في حالات البنوك الخاصة
المعاملات المصرفية من خلال وكلاء الخدمات النقدية المتنقلة	<ul style="list-style-type: none"> • عبء محتمل أقل على عاتق المستفيدين (الطوابير وما شابه) • الفعالية والكفاءة: بالحد من الوسطاء والتأخيرات وتقدير الموظف الشخصي للأمر • مرونة أكبر (تحصيل النقد متى وحيثما وجدت الحاجة إليها) • يمكن تحميلها على شبكة قائمة من الوكلاء 	<ul style="list-style-type: none"> • سجل البرنامج/يشترط نظام معلومات الإدارة • تكلفة البدء مرتفعة للغاية (وتتطلب وقتا أطول) • لا يسهل استخدامها في حالة أمية المستفيدين • تتطلب حمل بطاقة هوية/شخصية وقد تتطلب عملية تسجيل معقدة • تعمل فقط في حالة توافر خدمة الهواتف المحمولة وشبكة تغطية قوية وحيث يشيع استخدام الخدمات المصرفية عبر الهاتف المحمول • ينبغي أن تتيح القواعد الرسمية إصدار نقود إلكترونية من المصارف والمؤسسات غير المصرفية

المصادر: مأخوذ بتصريف من: Grosh et al (2008); Barca et al (2010); Government of Kenya (2012); O'Brien et al (2013); ISPA Payment Tool (2016).

3.2 المبادئ الأساسية الخاصة بالتصميم والتنفيذ

بصرف النظر عن مكان إدارة أسلوب الدفع سواء أكانت داخلية أم موكلة إلى مقدم خدمة، وبصرف النظر عن توزيع المبالغ نقدا وعدا أو اعتماد التكنولوجيا الإلكترونية للتحويل، لا غنى عن بعض المبادئ عند تصميم وتنفيذ نظام الدفع المختار (انظر أيضا ISPA Payments tool). ويوجز جدول 3 فيما يلي هذه المبادئ.

جدول 3: المدفوعات: بعض المبادئ الأساسية الخاصة بالجودة التي ينبغي ضمانها

النفاذ/ الوصول	<ul style="list-style-type: none"> • تكلفة الوصول للخدمة (المباشرة وغير المباشرة وتكلفة الفرص) <ul style="list-style-type: none"> • المسافة المقبولة للوصول إلى نقطة الدفع • تقليل التزاحم (الطوابير) عند نقاط الدفع • ضمان عدم تحميل المستفيدين تكلفة مالية إضافية • التناسب <ul style="list-style-type: none"> • ضمان بعض المرونة بشأن زمان وكيفية تحصيل التحويلات والمبالغ التي يتم تحصيلها • التدريب الكافي والاتصالات الكافية بشأن كيفية الوصول إلى المدفوعات • تكنولوجيا سهولة الوصول (بما في ذلك للأعمى وغيرهم) • توافر دعم كاف من الموظفين • الحقوق والكرامة <ul style="list-style-type: none"> • عدم ارتباطها بالوصم • عدم استبعادها لفئات معينة (مثلا بسبب الأمية أو الإعاقة أو بصمات الأصابع المستهلكة التي لا تصلح للقياسات البيو مترية وغيرها من الأسباب) • وضع آلية مناسبة لرفع الشكاوى والطعون ونظام للرصد والتقييم
متانة البرنامج	<ul style="list-style-type: none"> • إمكانية الاعتماد عليه <ul style="list-style-type: none"> • الأولوية لضمان إمكانية التنبؤ به وانتظام السداد: جدول زمني محدد للدفع يعلن عنه ويلتزم الجميع به • السيولة المناسبة وإدارة أموال الخزينة/الصراف فضلا عن خطط بديلة في حالة التأخير • آليات الدعم الإلكتروني متى كان هذا ممكنا • الحوكمة • إجراءات وعمليات وأدوار ومسؤوليات واضحة لا بد من تحديدها وتسجيلها (في سجلات و عقود وغيرها من الوثائق الأخرى) • الإشراف على مقدم خدمة الدفع في حالة كون مقدم الخدمة خارجي • الأمن <ul style="list-style-type: none"> • ضمان وصول المبالغ كاملة للمتلقين (إدارة مخاطر المسؤوليات المالية وتسوية المدفوعات) • حماية المتلقين من التزوير والسرقة عند نقطة الدفع • حماية البيانات الشخصية • المعيار الأدنى للتأكد من الهوية قبل الدفع هو التوثيق المزدوج من سلامة البيانات
الشمول/الدمج	<ul style="list-style-type: none"> • الشمول المالي <ul style="list-style-type: none"> • ضمان الوصول إلى الخدمات المالية متى كان هذا ممكنا (يمكن أن يحسن من الأثر التنموي للتحويلات) • التنسيق • تنسيق المدفوعات عبر البرامج متى كان هذا ممكنا (تحسين الكفاءة)

المصدر: من وضع المؤلفين وتجميعهم بناء على أداة الدفع الصادرة عن تقييم الحماية الاجتماعية فيما بين الوكالات (ISPA).



3.3 النظم الداخلية مقارنة بالنظم التي تتعاقد مع مقدم خدمة من الخارج

تعتمد فاعلية نظام الدفع أيضا على الترتيبات الإدارية الشاملة الخاصة به فضلا عن وسيلة الدفع المحددة التي وقع الاختيار عليها. ويمكن أن تتم إدارة المدفوعات:

- داخليا: وعندها تحتاج إلى مستوى كاف من القدرات وإلى وجود لا مركزي على مستوى الجمهورية. وعادة تُجرى يدويا من خلال وحدات الخدمات النقدية المتنقلة وقد تشتمل على التحويلات الإلكترونية للأموال من حساب برنامج الهيئة المنفذة للبرنامج إلى سلسلة من الحسابات على المستوى المحلي (أو من المناطق المحلية إلى المنطقة القائمة على التنفيذ).
- التعاقد بالخدمة لمقدم خارجي: ما يتيح الاستفادة من خبرة المقدم الخارجي (مثلا في مجال الدفع الإلكتروني) ولكنه قد يزيد من سعر تقديم الاستحقاق ما قد يزيد من احتمالات التزوير وسوء استغلال البيانات واحتكار السعر على المدى المتوسط (بسبب تعدد الأطراف المشاركين). ولهذا الأسباب لا بد من تحديد الاختصاصات والعلاقات التعاقدية بصرح. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي أن يتحمل البرنامج المسؤولية النهائية للإشراف على التعاقد وضمان سداد المبالغ على نحو يمكن الاعتماد عليه.

3.4 ضمان إمكانية التنبؤ بالمدفوعات

قد يتسبب تأخير دفع التمويل من المنبع في إحداث تأخير في الدفع للمستفيدين النهائيين ممن يتلقون التحويلات. فكيف يمكن أن نضمن ألا يحدث هذا؟ تشتمل الممارسات السابقة على ما يلي (انظر الوحدة الخاصة بالتمويل في القسم الخاص بكفاءة السداد):

- الحد من عدد الحسابات التي ينبغي تحويل الموارد من خلالها
- ميكنة إجراءات التحويل متى أمكن ذلك (مثلا عمليات التسوية والاعتماد)
- ضمان الموافقة على الميزانيات ورصد توافر التمويل في الوقت المناسب
- وضع استراتيجية للسيولة وإدارة أموال الخزينة/الصراف فضلا عن خطط بديلة في حالة التأخير
- تعزيز تنسيق الميزانيات وإذكاء الوعي فيما بين مختلف الإدارات الحكومية وشركاء التنمية
- الاستفادة من نظام حساب الخزينة الواحد (كلما كان هذا مجديا)
- دراسة جدوى تصنيف مصروفات الحماية الاجتماعية بصفقتها تعويضات للموظفين بدلا من إدراجها تحت بند المصاريف العامة في الموازنات الوطنية (وهذه عبارة عن مصروفات حكومية ذات أولوية يتم الالتزام بأدائها ويمكن التنبؤ بها)

الخروج (أم التخرج؟)

نبدأ بتعريف بعض المصطلحات الأساسية التي تعتبر مثيرة للجدل. يشير **الخروج من البرنامج** إلى استبعاد من وافته المنية أو من لم تعد شروط الأهلية تنطبق عليهم (بناء على المعايير المحددة مسبقاً للبرنامج). والأهم من ذلك كله أن الخروج من البرنامج لا صلة له بسلوك المشارك ولا حالته الاقتصادية،⁷ فهذه الحالات تتصل بالتخرج من البرنامج. ومن الاستراتيجيات الجوهرية الخاصة بالخروج من البرنامج ما يلي:

- بلوغ سن معينة - مثل تغطي المنح المقدمة إلى الأطفال فئات عمرية معينة (مثل منح دعم الأطفال في جنوب أفريقيا)
- القيود الزمنية - مثلاً تقتصر العديد من برامج الأشغال العامة على عدد محدد من الأيام وتنفذ بعض البرامج لفترات زمنية محدودة.
- مزايا/ استحقاقات مرتبطة بظروف مؤقتة - مثل الحمل بين النساء أو الإعاقة المؤقتة
- مستويات متدنية من المزايا / الاستحقاقات - مثلاً ترتبط هذه عادة بالقيود الزمنية ويمكن أن تساعد الأسر على أن تصبح مكتفية ذاتياً عند خروجها من البرنامج.
- تتطلب إدارة الخروج من البرنامج نظاماً يمكنها المساعدة في إدارة العملية بيسر: من ناحية وضع نظام لإدارة البيانات (مثل نظام معلومات الإدارة - انظر الوحدة الخاصة بنظام معلومات الإدارة الذي يمكنه تتبع الأفراد والأسر المعيشية الذين سقطت عنهم معايير الأهلية وتحديددهم (مثلاً من بلغوا الحد الأقصى للسكن المشترك) ومن ناحية أخرى وجود نظام لتعيين الموظفين على المستوى المحلي ليقدموا الإرشاد والدعم لمن لم يعد يتلقى مساعدات البرنامج (انظر القسم 1.6 إدارة المستفيدين).

7. لهذا السبب، ينبغي تصنيف الخروج من البرنامج على أنه فح خارجي في حين يمكن تصنيف التخرج من البرنامج بوصفه فح داخلي (Samson, 2015)



يشير **التخرج** من البرنامج إلى قدرة الفرد أو الأسرة المعيشية على الخروج من برنامج الحماية من خلال عبور عتبة أهلية الالتحاق به (مثلاً استناداً للأصول التي يملكونها). وعادة ما يقصد بهذا الأمر «التخرج من حالة الفقر» أو بعبارة أخرى التوقف عن الاحتياج للحصول على دعم خارجي. والتخرج «يتكيف بدرجة أكبر مع صور الضعف التي نشهدها في المشاركين (مقارنة بالخروج من البرنامج)، لأن المشاركين غير القادرين على إخراج أنفسهم من الفقر يستمرون في الحصول على دعم الحماية الاجتماعية. ومع ذلك قد تتسبب هذه الحساسية في إيجاد دوافع عكسية للبقاء في حالة أدنى من «عتبة التخرج»، ولا سيما إن لم يوفر البرنامج إمكانية الانضمام مجدداً إليه في حالة مواجهة صدمات لاحقة» (Samson, 2015).⁸

والأهم من ذلك هو إمكانية السعي النشط للتخرج من خلال أنشطة تكميلية موجهة لزيادة دخل الأسر المعيشية والارتقاء بمهاراتهم ورأس المال البشري للنهوض برفاه على المدى البعيد والاعتماد على النفس. ومن الأمثلة الأكثر شيوعاً لهذا النوع من «التخرج الترموي» - الذي لا يؤدي بالضرورة إلى الخروج من البرنامج - برنامج BRAC's لتحدي حدود الحد من الفقر CFPR، وبرنامج VUP في رواندا وبرنامج «شبكة الأمان الإنتاجية» في إثيوبيا.

- تتطلب إدارة التخرج من البرنامج - وإلى حد كبير «برامج التخرج الترموي» - مستويات عالية للغاية من الموارد والقدرات والتغلب على المستوى المحلي، وعادة لا تتوفر هذه الظروف في سياق منطقة أفريقيا جنوب الصحراء.

وبصرف النظر عن الصياغة المفهومية على هيئة خروج أو تخرج من البرنامج ينبغي مراعاة عدد من المفاهيم عن تصميم برنامج الحماية الاجتماعية الذي يهدف إلى وقف تقدم المزايا/ الاستحقاقات عند نقطة زمنية بعينها.⁹

- ينبغي ألا تكون استراتيجيات الخروج أو التخرج من البرنامج خاضعة لاعتبارات الموازنة (بمعنى إخراج بعض الناس من البرنامج لإدخال آخرين) ولا إلى خشية غرس روح التبعية في نفس المتلقين. وينبغي ألا يكون الهدف من استراتيجية الخروج (إن اشترط وجوده) ضمان استدامة آثار البرنامج - بل حبذا إن كان المنظور هو التفاعل بين أبناء الأجيال المختلفة.
- ينبغي إنشاء النظم لكي تعمل مثل «الباب الدوار» (بدلاً من «الباب الذي يؤدي إلى طريق واحد») في الدخول والخروج من البرنامج، ما يجعل الحماية الاجتماعية متوفرة لمن يحتاجها متى احتاج إليها.
- إعداد النظم لتيسير الحركة وفرص الحصول على أشكال أخرى من الدعم بما في ذلك التأمينات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية.
- ضمان الحماية (واستمرارية الحصول على الدعم) لكل فئات المستفيدين والأسر المعيشية الذين ليس أمامهم خيار «التخرج» أو الخروج من البرنامج (مثلاً أولئك الذين لا يملكون القدرة على كسب لقمة العيش بأنفسهم مثل ذوي الإعاقة أو أصحاب الأمراض المزمنة وغيرهم). وينطبق هذا الوضع تحديداً على العديد من البرامج في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الموجهة إلى الأسر المعيشية التي لا عائل عامل لها أو الأيتام والأطفال الضعفاء
- تعريف معايير التخرج/الخروج/الأهلية بوضوح واتساق مع وضع معايير لقياس التقدم المحرز في مجال استيفاء هذه المعايير. مثلاً نظم قوية لجمع البيانات وإدارتها لرصد الإنجازات بناء على هذه المعايير، وتحديد جدول زمني لعملية الخروج والخطوات والأطراف المسؤولة، التعريف بهذه المعايير على نطاق واسع.
- حتى في حالة عدم وجود أهدافاً صريحة للتخرج، بما يضمن تيسير التقدم نحو نواتج التخرج - على سبيل المثال من خلال التركيز صراحة على تحسين خيارات المعيشة والاستثمارات المنتجة التي تدر الدخل.

8. انظر ما سبق.

9. بالطبع لا تسري هذه على الأسر المعيشية التي توفي عنها المستفيد الأساسي. وللمزيد من الأفكار بشأن هذا الموضوع انظر مدونة Devereux بشأن «التخرج المسؤول» هنا.

آليات التقدم بالشكاوى والطعون¹⁰

تطالب التوصية رقم 202 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية لعام 2012 بوضع نظم مناسبة للشكاوى والطعون (ويشار إليها عادة باسم «آليات التظلم») علاوة على نظم أخرى تتعلق بتحسين المساءلة (أنظر الإطار 1 أيضا). وإنشاء هذه النظم يشكل تحديا يواجهه الحكومتان ألا وهو التغلب على مقاومة الحكومة الاستماع إلى التعقيبات السلبية ومراعاة منظور المستفيدين في إعادة تصميم البرنامج بشكل مستمر.

5.1 ما المقصود بآلية الشكاوى والطعون؟

آلية الشكاوى والطعن عبارة عن نظام يتيح الفرصة للمواطن للتقدم بشكاوى أو تعقيبات إلى منفذي خدمة معينة، ويسمح للمنفذين بالرد على هذه الشكاوى أو هذه التعقيبات. ومن خلال ذلك توفر آليات تلقي الشكاوى والطعون عملية يمكن التنبؤ بها وتتسم بالشفافية والمصادقية لجميع الأطراف، وينتج عنها نتائج تتسم بالعدالة والكفاءة والاستمرارية يمكن أن تسهم فيما يلي: زيادة إمكانية المساءلة لأي برنامج وقدر أكبر من الثقة من جانب المواطنين وحل المشكلات التنفيذية وتنفيذ البرنامج بشكل موحد.

وتوجد ثلاثة أنواع أساسية من التظلمات يمكن رفعها من خلال آلية جيدة للشكاوى والطعون وهي:

- **الشكاوى:** وهي تعبير عن عدم الرضا حيث يشعر الشاكي بعد الرضا عن الخدمة المقدمة ومن ثم يحتمل أن يطلب تغيير نتيجتها أو اتخاذ إجراء بشأنها. وقد تتخذ الشكاوى الصور الآتية:
 - شكاوى «غير رسمية» يسهل حلها في موقعها مثلا من خلال تقديم المزيد من المعلومات.
 - شكاوى «رسمية» تتطلب إجراءات على المستويات الرفيعة.



- **الطعون:** وهي تعبير عن عدم الرضا عن قرار تقديم الخدمة / الاستحقاق أو الامتناع عن تقديمها. وهذا إجراء شبه قانوني يشتمل على قرار يتعلق بالحقوق القانونية الرسمية للطاعن وفقا للتشريع الوطني في هذا الشأن. وبناء على طبيعة هذه الأمور فيجب حلها على مستوى رفيع.
- **التعقيبات:** أي تعليق سواء أكان إيجابيا أم سلبيا يرغب الطرف المعني في التعبير عنه لتحسين الخدمات. وينبغي جمعها وتحليلها والتعامل معها بشكل منهجي.

ويمكن أيضا تنفيذ الشكاوى والطعون والتعقيبات على مستويات ثلاثة مختلفة (Barrett and Kidd, 2015):

- **المستوى الأول:** ينفذه مقدم خدمة الدفع ويركز على المشكلات المرتبطة بالدفع.
- **المستوى الثاني:** ينفذه إما مدير برنامج التحويلات النقدية (عادة بالتعاون مع الحكومة المحلية) أو إحدى الوكالات المستقلة (مثل منظمات المجتمع المدني، مثلا منظمة HSNP في كينيا) ويركز على عمليات التحويلات النقدية كاملة. وقد يتطابق مع المستوى الأول في حالة تنفيذ المدفوعات داخليا.
- **المستوى الثالث:** يعمل من خلال سلطة مستقلة تعمل بوصفها وجهة الملاذ الأخير من قبيل لجنة حقوق الإنسان أو أمين المظالم أو نظام العدالة والمحاكم.

الإطار 7: المبادئ الأساسية الحاكمة لآليات الشكاوى والطعون

لكي تتسم آليات الشكاوى والطعون بالكفاءة والفعالية تنص التوصية رقم 202 على ضرورة أن تكون هذه الآليات «محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة وسهلة الوصول إليها» بل وينبغي أن تكون «بدون مصاريف مفروضة على المتقدم بالشكاوى». وتناقش هذه المبادئ بقدر أكبر من التفصيل فيما يلي بالإضافة إلى مبادئ أخرى من الممارسات الدولية الفضلى:

الحياد والانساق: ينبغي العامل مع كل حالة على حدة وينبغي توثيق الأدلة وتحليلها ينبغي أن تكون القرارات متسقة.

الشفافية والوضوح: ينبغي منح الشاكي/ الطاعن شرحا وافيا عن المعايير الخاصة بقبول الشكاوى/ الطعن وأن يتم إرشاده بخصوص طريقة التعامل مع شكواه بما في ذلك سرعة الرد والسلوك المتوقع من الموظفين. وينبغي أن تكون النواتج متسمة بالشفافية.

الفاعلية والسرعة: ينبغي أن يتم حل الشكاوى في أسرع وقت ممكن. ينبغي أن تتعامل نقاط الاتصال المحلية مع الشكاوى البسيطة مع وضع نظام للإبلاغ الداخلي المنتظم بغية تيسير تصعيد الشكاوى التي لم يتم حلها. وينبغي أن تكون آليات الشكاوى والطعون بسيطة وسريعة لتيسير سهولة استخدامها.

سهولة الوصول إلى الآلية وبساطتها: ينبغي أن تكون الخدمة معروفة ومجانبة ومفتوحة وبسيطة ومتاحة لكل من يحتاج إليها. ينبغي توفير مادة للتوعية وينبغي أن يسهل الاتصال بالموظفين عبر البريد الإلكتروني أو البريد العادي أو الهاتف وينبغي ألا تشكل الأمية أو اللغة عائقا أمام التواصل.

الاستجابة: ينبغي أن تستجيب هذه الآلية إلى احتياجات الشاكن. قد تنشأ الحاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة لإدارة الاتصال مع الطاعنين الذين لديهم احتياجات خاصة وللدرد على المطالب غير المنطقية أو السلوكيات غير المنطقية من الشاكن أو الطاعنين. وتتطلب هذه التدابير تدريب الموظفين تدريبا سليما مع توفير الموارد الضرورية.

التناسب: يعني هذا تقييم الشكاوى والرد عليها على نحو يراعي طبيعة المسألة والأثر الذي ترتب بسببها على الشاكي / الطاعن. عمق التحقيق والزمن الذي يستغرقه قد يتناسب مع حسامة المسألة ومع ذلك فإن جودة الأدلة والتحقيق ينبغي ضمانها دائما.

السرية: للشاكي الحق في توقع احترام خصوصيته وسرية التحقيق في شكواه.



جدول 4: أهم أنواع قنوات الشكاوى والطعون في البرامج: مزاياها وعيوبها (تابع)

العيوب	المزايا	نوع القناة
<ul style="list-style-type: none"> غير سري مكلف بدرجة أكبر (من منطلق تحديد الأطراف) ويحتاج إلى تدريب لا يمكنه أن يعوض نقاط الضعف العامة في البرنامج 	<ul style="list-style-type: none"> أفراد المجتمع المحلي؛ معروفون وموضع ثقة يسهل الوصول إليهم (بطريقة مباشرة وبسيطة) لا توجد مشكلات تتعلق بالأمية 	<ul style="list-style-type: none"> لجان التظلمات في المجتمع
<ul style="list-style-type: none"> العزوف عن إشراك الأطراف من الخارج (انعدام ثقة الشاكين في الكشف عن هويتهم/مشكلاتهم لشخص لا يعرفونه) ليس من السهل تنظيمها على مستوى الجمهورية إنشاؤها مكلف لا يمكن للناس التقدم بشكاوى إلا بشكل دوري 	<ul style="list-style-type: none"> مباشر يسهل الوصول إليها لا توجد مشكلات تتعلق بالأمية يمكن أن يكون سريرا من منطلق نظري غير منحازة/خارجية 	<ul style="list-style-type: none"> وحدة متنقلة

المصدر: Barca (2015), with some reference to Bassett and Blanco (2011)

- من أكثر الطرق فعالية في حل المشكلات والطعون حلها عند نقطة تقديم الخدمة حيث تتوفر المعلومات وتنخفض تكلفة معالجة الشكاوى. ويمكن تحقيق هذا بسهولة في حالة وضع أشكال موحدة للاستجابة والإجراءات للتعامل مع أكثر الشكاوى والطعون شيوعا - وعند تدريب الموظفين على هذه الاستجابة والمواظبة على تنفيذها.
- سهولة الوصول إلى آليات الشكاوى والطعون الخاصة بالبرنامج وفعاليتها يمكن تحسينها من خلال ما يلي: ضمان وجود قنوات متعددة لتلقي الشكاوى والطعون لضمان راحة الشاكي واحترام اختياراته الثقافية وسهولة استخدام الآلية، وضمان استجابة القنوات المتعلقة بالطلب والعرض التي تواجه الشاكي والمتقدم بالطعن، وضمان الإعلان عن النظام على نطاق واسع من خلال استراتيجيات اتصال تستهدف أفقر الفقراء والأسر المعيشية الأشد تهميشا، وتمكين القنوات المستقلة من الانتصاف وتعزيز النظم الأخرى الخاصة بالمساءلة - على النحو المبين في وحدة الحوكمة.
- يمكن تحسين أثر الشفافية والأثر النهائي لآلية الشكاوى والطعون من خلال جمع البيانات في تقرير وطني يمكن استخدامه في نظم الدروس المستفادة وتحسين الأداء. ويمكن أن يؤدي إعداد «وحدة» خاصة بالتظلمات داخل البرامج أو نظم معلومات الإدارة إلى جعل هذه العملية ممكنة بالكامل تقريبا.

عادة ما تتسم آليات الشكاوى والطعون بقلّة استخدامها و/ أو سوء أدائها. وفي مجال الحماية الاجتماعية والتحويلات النقدية يشجع هذا الأمر على وجه الخصوص.

وترجع هذه المسألة إلى مشكلات تتعلق بالمطالبة (عدم الشعور بأحقية الشكاوى ونقص المعلومات والشعور بالحرج) أو بالجانب الخاص بالعرض (مثل مقاومة الحكومة للنقد الموجه لها وغياب العمليات الموحدة وغياب القدرة على التواصل والتدريب)، ما يتطلب التعامل معها بشكل سليم عند تصميم آلية الشكاوى والطعون. وعلى الأرجح تصدق هذه الانشغالات بشدة في حالة الفئات الضعيفة والفئات المهمشة سياسيا أو اجتماعيا أو جغرافيا.

5.2 إنشاء آلية فعالة مخصصة للشكاوى والطعون

قد يكون العائق الأساسي المطلوب تخطيه عند استهداف تنفيذ آلية فعالة مخصصة للشكاوى والطعون هو مقاومة الحكومة لتلقي «النقد». ويتطلب الأمر نقلة ثقافية تشدد على مزايا هذا النظام الذي يكفل المساءلة ويسهم في تحسين البرنامج باستمرار. وتشدد الممارسات الجيدة التي تنفذ هذا النظام الخاص بالبرنامج على ما يلي:

- توجد خيارات متعددة لتلقي الشكاوى/الطعون وجمعها لكل منها مزاياها وعيوبها على النحو المبين فيما يلي.

جدول 4: أهم أنواع قنوات الشكاوى والطعون في البرامج: مزاياها وعيوبها

العيوب	المزايا	نوع القناة
<ul style="list-style-type: none"> احتمال تضارب المصالح (لا يمكن التقدم بشكاوى لهم عن سلوكياتهم) غير قادر على إيجاد حلول دائما (مثلا الاستهداف) غير سري قد يتسم بالانحياز تجاه بعض الفئات في المجتمع 	<ul style="list-style-type: none"> فهم قوي لبرنامج الحماية الاجتماعية يسهل الوصول إليه محليا الاتصال المنتظم بإدارة برنامج الحماية الاجتماعية يسهل تدريبه 	<ul style="list-style-type: none"> الاحصائي الاجتماعي
<ul style="list-style-type: none"> لا يناسب الأميين اقتناع الشاكي أن شكواه لن ينظر أحد فيها 	<ul style="list-style-type: none"> يسهل إنشاؤه قد يكون سري (ما دام النموذج ينص صراحة على عدم وضع الاسم والعنوان) 	<ul style="list-style-type: none"> صندوق الشكاوى
<ul style="list-style-type: none"> لن يصل الفقراء على الأرجح إلى هاتف أو لن تكون لديهم الرغبة في دفع ثمن المكالمات الهاتفية قدر أقل من الثقة في الكشف عن هويتهم ويتشككون في الغريب الذي يتلقى مكالماتهم أصعب على الأسر المعيشية أن تتابع سير الشكاوى ينبغي إدارته جيدا وإلا سوف يأتي بنتائج عكسية 	<ul style="list-style-type: none"> مباشر بسيط لا توجد مشكلات تتعلق بالأمية يمكن أن يكون سريرا من منطلق نظري مفيد في حالة السياقات غير المركزية 	<ul style="list-style-type: none"> مركز الاتصال

إدارة الحالات الفردية والربط فيما بينها

يأتي كل مستفيد يصل إلى برنامج الحماية الاجتماعية بخلفية خاصة به وظروف واحتياجات خاصة به، لا تتناولها بالضرورة جميع عمليات البرنامج الموحد – ولا التحويلات النقدية بمفردها. بل في واقع الأمر لا تعتبر الحماية الاجتماعية سوى مكون واحد من الاستجابة الشاملة لاحتياجات الرعاية الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، من المشكلات الأساسية التي تواجه البرامج القائمة الانفصال الذي يشعر المستفيدون به عقب التسجيل والالتحاق الذي يليه غياب المشاركة والدعم المستمرين من خلال البرنامج – ما قد يترتب عليه آثار سلبية.

ويتابع نظام إدارة الحالات الفردية على مستوى البرنامج كل حالة على حدة، بما يضمن تقييم احتياجات المستفيدين (الأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والأسر المعيشية الضعيفة وغيرهم) على أساس مستمر، ويكفل تناول هذه الحالات:

- من داخل البرنامج (إدارة حالات المستفيدين): من خلال تقديم دعم/معلومات/إرشادات خاصة بالترام مع تناول المسائل الخاصة بكل حالة على حدة (مثل رصد المشروطية وضمان تحديث المعلومات وإعادة التسجيل وهكذا).
- من خارج البرنامج: تحديد الاحتياجات وربط المستفيدين بمجموعة أوسع من الخدمات التكميلية المتاحة داخل البلاد (من خلال شكل من أشكال «نظام الربط والإحالة»، الذي يمكن مده إلى المجتمع – دون أن يقتصر على المستفيدين)

التحدي الأساسي الذي يواجهه هذه النظم هو غياب الميزانية والموظفين المؤهلين على مستوى المجتمع المحلي، وهذا من الاشتراطات الأساسية لكي يعمل البرنامج بشكل مناسب. ولهذا السبب، عادة يتم التعامل مع نظم إدارة الحالات فقط عقب تصميم العمليات الأساسية الأخرى وتنفيذها (انظر أيضا الشكل 4). والأهم من ذلك يمكن لنظام معلومات الإدارة أن يدعم هذه النظم ولا سيما عند دمجها مع نظم معلومات الإدارة الأخرى داخل القطاع الاجتماعي.



6.1 إدارة (الحالات الفردية) والمستفيدين

قد يشتمل تنفيذ إدارة الحالات الفردية للمستفيدين باستخدام الهياكل القائمة للبرنامج ما يلي:

- استخدام الوظائف المميكنة المتاحة في نظام معلومات الإدارة الخاص بأحد البرامج لتوضيح الحالات التي تحتاج إلى المزيد من الإجراءات والدعم
- استخدام أخصائيي الرعاية الاجتماعية/موظفي الإرشاد الذين يدخلون المستفيدين من التحويلات النقدية ويتعاملون معهم على المستوى المحلي (أو غير ذلك من الهياكل الموجودة القائمة في المجتمع المحلي – وقد تكون تطوعية) للمشاركة في حوار أوسع مع أسر المستفيدين في مجتمعاتهم المحلية:
- حل بعض المسائل الخاصة بحالات محددة ورصد «التقدم المحرز» (بما في ذلك استخدام التحويلات والالتزام بالشروط) – انظر أيضا القسم 7.
- دعم عملية تحديث/إعادة الاعتماد/وحذف التسجيل (انظر أيضا القسم 2.3) و«التخرج» (انظر أيضا القسم 4).
- دعم استلام الشكاوى والطعون والاستفسارات المحددة وتوجيهها (انظر القسم 5).
- مناقشة أهمية بعض السلوكيات المتعلقة بالصحة والتغذية وحماية الطفل (انظر الاتصال الاجتماعي بوصفه برنامج إضافي على سبيل المثال).
- تقديم المعلومات عن توافر الخدمات وطريقة الوصول إليها (انظر القسم 2.6 فيما يلي):

6.2 العلاقات ونظم الإحالة

توجد حجة قوية تدعم النظام الشامل والفعال الخاص بالروابط والإحالة على مستوى البرنامج بل وعلى مستوى المجتمع أيضا «لضمان تحديد الأفراد الضعفاء وتقييم احتياجاتهم تقييما صحيحا وحصولهم على دعم عبر القطاعات، حتى تتحقق نتيجة إيجابية لهذا الطفل و/أو أسرته» (IDS, 2012). ويتيح هذا النظام إطارا يُطلب من خلاله لجميع القطاعات التي تؤدي دورا في تلبية احتياجات الأشخاص الضعفاء التواصل والتعامل مع بعضهم البعض، حيث يمكن الاستجابة لطبيعة ضعفهم الديناميكية ومتعددة الأبعاد المركبة. (IDS, 2012). ويمكن أن يتألف هذا من ركنين أساسيين:

- الوصول الشامل للخدمات الاجتماعية الضرورية والميسورة في مجالات الصحة والمياه والصرف الصحي والتعليم والغذاء والأمن والإسكان والحماية والمجالات الأخرى التي تعرفها الأولويات الوطنية؛
- التحويلات النقدية أو العينية الاجتماعية لضمان تأمين الدخل والأمن الغذائي والتغذية السليمة فضلا عن الوصول إلى الخدمات الضرورية.

وبالتطبع يمكن إتاحة أحد الأنظمة على نحو مفيد على مستوى البرنامج أيضا – على النحو المبين في القسم 6.1 فيما سبق. تربط بعض برامج الحماية الاجتماعية المستفيدين تلقائيا ببرامج الدعم الأخرى بما في ذلك خدمات الرعاية الاجتماعية الوقائية والتي تراعي احتياجاتهم. وفي العديد من البلدان يعي هذا ضمان توفير تأمين صحي مجاني لمن تشملهم برامج التحويلات النقدية (إندونيسيا وغانا ومنغوليا وكولومبيا). وفي بلدان أخرى يتاح نظام مخصص للدعم إلى الأسر المعيشية المستفيدة بهدف ربطه بمجموعة خاصة من الخدمات كل حسب ظروفها (مثلا في شيلي فضلا عن البرامج التحريية في ملاوي وزيمبابوي).

وتعتمد التوليفة المضبوطة لهذه الخدمات من خلال نظام إدارة الحالات الفردية والإحالة على نوعية الخدمات المتاحة فعليا في البلد – والخدمات التي تعطىها الحكومة الأولوية. ويوضح الشكل 4 مثلا على مجموعة من الخدمات التي يمكن ربطها.

وضع الشروط والرصد والإنفاذ¹¹

تفرض الشروط في بعض الأحيان على برامج التحويلات النقدية بدرجات متفاوتة. وتصمم التحويلات النقدية المشروطة للتحفيز على السلوك «المرغوب» من خلال مجموعة من الشروط «المنصوص عليها صراحة». وفي حالة عدم استيفاء هذه الشروط لا تتم التحويلات. وتتناول التحويلات النقدية المشروطة من ناحية تجليات الفقر على المدى القصير من خلال «ضخ» النقد للأسر المعيشية وتؤثر من ناحية أخرى على الجوانب الأشد استدامة للفقر المتوارث عبر الأجيال من خلال ربط التحويلات بشروط تتعلق بسلوكيات تحسن اكتساب رأس المال البشري على المدى البعيد (مثل الصحة والتعليم)، ومن ثم تنص على الأسباب الجذرية للفقر. ومع ذلك فإن الرأي المؤيد للتحويلات النقدية المشروطة يفترض استحالة اكتساب هذه السلوكيات المرغوبة إلا من خلال النص «صراحة» على مشروطة التحويلات.

11. يستند النقاش في هذا القسم إلى المقال: Pellerano and Barca (2014): Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers and its related UNDP-IPC one-pager



شكل 4: ربط الخدمات، لمحة عامة



المصدر: المؤلفون



جدول 5: كيف يؤثر السياق على تصميم نظم التوعية والاتصال وتنفيذها في أفريقيا جنوب الصحراء

الآثار المترتبة على التصميم والتنفيذ عند وضع الشروط	الجوانب السياقية المهمة في أفريقيا جنوب الصحراء	
<ul style="list-style-type: none"> • تعيش الأسر المعيشية عند مستويات أدنى من الكفاف وهي غير قادرة على تلبية احتياجاتها الأساسية. إنفاق النقود على السلوكيات المرغوبة إذن عبء إضافي ينتقص من قيمة الاستحقاق (للاستبعاد الفعال لأكثر الأسر المعيشية ضعفا) • يميل عبء الامتثال إلى الارتفاع في المناطق الريفية (بسبب المسافات ونقص الخدمات وغير ذلك) 	<ul style="list-style-type: none"> • تفشي مستويات الفقر وارتفاع معدلات الفقر وكثافته • اختلافات بسيطة بين محدودي الدخل/فئة الاستهلاك العشرية • الفقر في المناطق الريفية¹² (تركز الفقر المدقع بشكل غير متناسب في المناطق الريفية) 	سمات الفقر
<ul style="list-style-type: none"> • الأسر المعيشية التي توجد فيها عمالة مقيدة والتي يغيب عنها جيل الآباء - بالإضافة إلى الأسر التي تمر بصددمات - يصعب عليها بقدر أكبر الالتزام بالقيود التي تفرضها الشروط • ضرورة وضع نظام (من خلال الكوادر مثلا) قادر على التنبيه وتقديم الخدمات الوسيطة والدعم إلى المستفيدين غير الممثلين (المرونة في الإنفاذ) 	<ul style="list-style-type: none"> • ارتفاع مستويات ضعف الأسر المعيشية تجاه المرض (لا سيما في سياق انتشار فيروس نقص المناعة المكتسب)، والتغيرات الموسمية والطوارئ - بما في ذلك أوقات الصراع • الأسر المعيشية التي يغيب عنها جيل الآباء • تركيز السياسات على الأسر المعيشية التي توجد فيها عمالة مقيدة مثل ذوي الإعاقة والمسنين وأصحاب الأمراض المزمنة وغيرهم. • محورية سبل العيش القائمة على الزراعة 	سمات الضعف
<ul style="list-style-type: none"> • ربط البرنامج بخدمات غير موجودة أو متدنية يأتي بنتائج عكسية • من الضروري ضمان عدم تحميل الإدارة المعنية بالحماية الاجتماعية الخدمات القائمة بعبء إضافي • ارتفاع العبء الواقع على المستفيدين من حيث رصد امتثالهم (مثل اضطرار الأسر إلى تقديم شهادات وتكبد تكاليف السفر لإثبات امتثالها) • عدم كفاية القدرات على رصد الامتثال بنجاح 	<ul style="list-style-type: none"> • توريد الخدمات بشكل غير مطور • التوزيع الجائر للخدمات • تدني جود الخدمات وكفاءتها • عدم وجود القدرة على التوسع في توفير الخدمات الحكومية • نظم المدارس/الصححة غير قادرة على التحقق من الامتثال • غياب التحليل أو الفهم الثاقب للطلب على مستوى الجمهورية مقارنة بما هو معروض من خدمات حكومية 	الخدمات
<ul style="list-style-type: none"> • من الأسهل ربط التحويلات بسلوكيات يمكن رصدها وقياسها (مثل الالتحاق) مقارنة بالجوانب التي تصعب مراقبتها 	<ul style="list-style-type: none"> • عادة لا تركز أهداف السياسات الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية على مراكمة رأس المال البشري (كما هو الحال في أمريكا اللاتينية) بل على أهداف أوسع نطاقا (مثل الحد من الفقر) 	السياسات

المصدر: مأخوذ بتصريف من (Pellerano and Barca (2014)

12. يعتمد سكان المناطق الريفية في معظم البلدان النامية، ولكن في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء على وجه الخصوص، على الزراعة في كسب النصب الأكبر من دخولهم (منظمة الأغذية والزراعة، 2015)

وعلى النقيض من ذلك يمكن تحويل التحويلات الاجتماعية نحو النواتج ذات «الأهمية الاجتماعية»، وكثيرا تحقق ذلك من خلال ثلاث آليات أخرى للمشروطة السلوكية (التي يشار إليها عادة باسم «المشروطة المرنة»).

1. الشروط المتعلقة بالحصول على الخدمة: يُستهدف المستفيدون من برامج التحويلات النقدية صراحة بناء على مجموعة محددة من السمات الاجتماعية-الاقتصادية التي تُهدف إلى استبعاد الأسر المعيشية غير الفقيرة. وتميل معايير الأهلية الصريحة هذه إلى استهداف فئة من المستفيدين ممن لديهم احتياجات محددة ولذا تتسم هذه الفئة بأنماط متشابهة في استخدام المبالغ المحولة لهم.
2. الشروط الضمنية: وقد تعمل السمات الجوهرية في تصميم البرنامج وظيفية آلية وضع الشروط (مثل طبيعة التحويل وآليات تسليمه وغيرها). فعلى سبيل المثال يعد اسم برنامج التحويلات نفسه مؤشرا على وجود عقد مبرم بين مقدم التحويل ومن يتلقاه (مثل «برنامج منح الأطفال» في ليسوتو) ويتعلق العقد بالطريقة التي يتوقع استخدام الموارد بها.
3. الشروط غير المباشرة: يمكن أن تزيد مشروطة التحويلات النقدية من خلال إجراءات تكميلية على مستوى السياسات تُنفذ بالتوازي مع التحويل (مثل التدريب/الجلسات التثقيفية).

والإضافة الجديدة التي أتت بها التحويلات النقدية المشروطة مقارنة بالبرامج السابقة للتحويلات الاجتماعية هي استنادها إلى «المشروطة الصريحة» (أي اعتماد الدفع على تبني سلوكيات «مرغوبة» مع رصد هذه السلوكيات صراحة). والأثر الأساسي المترتب على هذا من منظور واضعي السياسات وجود أكثر من طريقة لتوجيه السلوكيات نحو النواتج المرغوبة. ويمكن استخدام نهج مختلفة مع بعضها البعض ولا بد من تقييم فاعلية التكلفة لكل من هذه الاحتياجات تقييما متأنيا في ضوء السياق المحلي وأهدافه.

7.1 رصد المشروطة الصريحة وإنفاذها تطبيقيا

في بعض الأحيان يلتبس الفارق بين الشروط المرنة والشروط الصارمة عند تطبيقها على أرض الواقع. فعلى سبيل المثال لا تُرصد الجزاءات في العديد من التحويلات النقدية المشروطة رسدا فعليا ولا يتم إنفاذها بسبب القيود المالية والمتعلقة بالقدرات - ما يؤدي إلى انتفاء الأثر المحتمل لها. وتشمل الممارسات الجيدة في هذا الصدد ما يلي:

- وضع اتفاقات مؤسسية (مذكرات تفاهم مثلا) والحفاظ على التنسيق المستمر مع أصحاب المصلحة الرئيسيين المشاركين في عملية الرصد - عادة المدارس والمراكز الصحية/المستشفيات وغيرها، كل من خلال وزارته التنفيذية.
- ضمان توافق المشروطة مع توفير الخدمات المناسبة بالجودة المناسبة (مثلا من خلال تعزيز جانب التوريب).
- تدريب كوادر من الموظفين على المستوى المحلي لرصد إنفاذ الشروط بشكل استباقي (انظر أيضا القسم 6 من إدارة الحالات الفردية)، وإرسال التنبيه وعرض خدمات الوساطة لدعم المستفيدين غير الممثلين. الشروط المفروضة بصرامة تستبعد على الأرجح أفقر الفقراء والفئات الضعيفة وقد تسبب في حوافز عكسية.
- ضمان وضع آليات تتسم بفاعلية التكاليف للتحقق من الامتثال. الشروط الأيسر في رصدها تنطوي على اتخاذ قرارات حكيمة مثل الالتحاق بالمدسة. ومع ذلك تتطلب الشروط الأكثر فعالية من منظور السياسات رصد القرارات المستمرة التي تتخذ على مدار الوقت مثل رصد الغياب عن الدراسة، ما يتطلب موارد كبيرة.
- وضع استراتيجية واضحة لإنفاذ العقوبات والإعلان عنها للجميع والتأكد من فهمها.

7.2 اعتبارات من أفريقيا جنوب الصحراء

في ضوء الاعتبارات السابقة يتضح لنا أن رصد الشروط الصريحة بشكل مناسب وإنفاذها قد ينطوي على تكلفة كبيرة. فالبلدان التي ترغب في اعتماد التحويلات النقدية المشروطة تنظر بحرص في جدواها بناء على الأولويات الشاملة لتصميم السياسات وعلى السياق المؤسسي. ويعزى نجاح التحويلات النقدية المشروطة في أمريكا اللاتينية إلى إجراء التقييم من هذا النوع. وتذكر أفريقيا جنوب الصحراء مدى سريان الظروف المشابهة عليها (انظر جدول 5).



8.1 الجمهور الخارجي

يشمل الجمهور الخارجي طيفا متنوعا ولكنه يشتمل تقليديا على المستفيدين من البرنامج (الفعلين والمحتملين) وصناع القرار على جميع المستويات السياسية والأكاديميين والإعلام والمجتمع المدني. وينبغي أن يكون الاتصال العام من أولويات البرنامج ويستهدف إعلام المواطنين بانتظام بشأن ما يلي:

- **حقوقهم من الحماية الاجتماعية (والمسؤوليات المرتبطة بها)**، بما في ذلك المعلومات بشأن مجموعة متنوعة من الخدمات المتاحة، والمعايير المهمة للخدمات (مثلا ما الذي يمكن توقعه من كل برنامج ومن كل هيئة منفذة) ومجموعة القنوات المتاحة لتقديم الشكاوى والطعون (انظر أيضا القسم 6.3.3).
- **الجوانب العملية لتلقي الحماية الاجتماعية:** وتشمل معلومات معمقة وعملية عن معايير الأهلية للحصول على المنح الاجتماعية ومكان تطبيق التحويلات وكيفية (مثلا الوثائق المطلوبة والأشخاص الذين يتم الاتصال بهم)، وما تشتمل عليه عملية التسجيل / إيداع الطلبات (التوقيتات الزمنية مثلا)، ومكان وزمان استلام المستفيدين للمبالغ وتفصيل المبالغ المسددة وعدد مرات الدفع، ومكان رفع الشكاوى والطعون وطريقتها، والظروف التي قد يتم وقف الاستحقاقات فيها أو استرجاعها أو انقضاء الاحتياج إليها، ومكان الحصول على المزيد من المعلومات وكيفية الحصول عليها
- **انتشار برامج الحماية الاجتماعية والآثار المترتبة عليها:** توثيق التقدم الذي يحرزه البرنامج وتبادله (عدد المتلقين والمناطق المشمولة بالتغطية وما شابه) وآثار البرنامج - من خلال إعلام الرأي العام. ومن الأمثلة الممتازة على هذا الجهد موقع السجل الواحد لدولة كينيا.

ينبغي أن تراعي الهيئة الإدارية الاستفادة من جميع الاستراتيجيات الجماعية والمخصصة وجميع اللغات المتاحة لها في ظل ما تسمح به الموارد المالية. ويشتمل هذا على التلفاز والإذاعة والمواقع الخاصة على شبكة الإنترنت ومراكز الاتصال المجانية والملصقات والمنشورات ووسائل التواصل الاجتماعي وتجمعات الاتصال المخصصة لهذا الغرض في مواقع البرامج والخطابات الموجهة إلى الأسر المعيشية والمعلومات الخاصة بمفردات المرتب أو فواتير المرافق وغيرها. وينبغي أيضا النظر في التحديات المنتظمة المقدمة للجمهور بشأن عمل المنظمة وأنشطتها متى كان ذلك ممكنا. وهذا ضروري في حالة التغييرات التشريعية والتنظيمية وفي حالة أي تأخير للمبالغ المدفوعة. ينبغي أيضا تحديث الرسائل بحيث ترد على المعلومات المغلوطة أو التفسيرات الملتبسة. وفي العديد من البلدان تنشر المعلومات شفاهة ولذا تتعرض المعلومات التي تنتقل بهذه الطريقة إلى تشويهها طوال الوقت.

8.2 الجمهور الداخلي

من الضروري التركيز على جهود الاتصال لضمان استمرار اهتمام الموظفين وحصولهم على المعلومات وتقديمهم معلومات دقيقة إلى المواطنين ولا سيما في البلدان التي توجد فيها كوادرات كثيرة في البرنامج على المستوى المحلي. وتشمل الاستراتيجيات المتخصصة لضمان هذا ما يلي: النشرات الداخلية المنتظمة والتدريب المستمر والندوات والمؤتمرات ونشر مقتطفات منتقاة من مذكرات الاجتماعات.

التوعية بالبرنامج والاتصالات الخاصة به¹³

تنص التوصية 202 لمنظمة العمل الدولية على ما يلي: «عند صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لد نطاق الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي (...). تستثير الوعي بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بما واستراتيجيات مد نطاقها، وتضطلع ببرامج إعلامية، بما فيها من خلال الحوار الاجتماعي.» وتنص على هذا المبدأ أيضا «معايير التيسير والتكيف والقبول» الصادرة عن لجنة الحقوق الاجتماعية والثقافية تحت مظلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة على النحو الآتي: «يتعين أن يكون المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية قادرين على المشاركة في إدارة البرنامج فضلا عن حقهم في السعي للحصول على المعلومات الخاصة باستحقاقهم وتلقيها والتصرف فيها بأسلوب واضح ومتسم بالشفافية.»

ويسر الاتصال أكثر من مجرد تقديم المعلومات فهو يتيح الحوار العام والمشاركة والوعي الاجتماعي ويقدم آلية لتحسين تنفيذ البرنامج وأدائه (مثلا بزيادة عدد المستفيدين). ومن المبادئ الشاملة التي ينبغي تطبيقها على هذه الاتصالات ما يلي:

- وضع استراتيجية اتصال موجهة مع التركيز على إشراك الأميين والمهمشين وغيرهم.
- توفير جميع المواد في شكل مفهوم ولغة يسيرة مع تجنب الصور والكلمات التي تضفي وصمة.
- اعتماد مجموعة من النهج لنشر المعلومات
- ضمان التعامل مع جميع المراسلات/الاتصالات بوصفها مستمرة ومتغيرة

13. يعتمد هذا القسم على نص غير منشور صادر عن البنك الدولي: How to Notes on 'Outreach' and 'Communications' and on Oxford Policy Management work carried out in Moldova.

تعليقات ختامية

تشكل الإدارة العمود الفقري لأي نظام شامل للحماية الاجتماعية. فهي تكفل توفير خدمات الحماية الاجتماعية في الوقت المناسب وبكفاءة وفعالية. والمقياس النهائي لمدى كفاية النظم الإدارية وجودتها ينبغي أن يكون هو مدى استجابتها إلى احتياجات المواطنين والمستفيدين، مع الاهتمام بتضمين الفقراء والضعفاء والأمية والأسر المعيشية المهمشة بكفاءة وتلبية احتياجاتهم.



إدارة الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات:
وثيقة موجزة عن نظم توفير هذه الحماية

ومن أهم الدروس المستفادة التي نوقشت في هذه الوحدة ما يلي:

- ينبغي أن يكون تصميم النظم الإدارية مقترن بسياقها. فالتصميم الفني لكل لبنة من لبنات بناء النظام الإداري ليس سوى جزء واحد من عمليات الإصلاح الإداري: وما يهم فعلا هو التهيئة المستمرة للبرنامج وفقا للسياق المتطور للبلد (المؤسسي والتنظيمي والحوافز والقدرات والموارد) واحتياجاتها. وقد حققت البلدان هذا الأمر بنجاح من خلال إشراك جميع مستويات الإدارة في تقييم الفجوات/ الاحتياجات وفي عملية التصميم، بما في ذلك التركيز على كيفية مساهمة مختلف الأجزاء في الرسالة الكبرى.
- قد تكون القدرات ونقص الموارد من العقبات المهمة أمام تصميم النظم الإدارية عالية الجودة وتنفيذها لأغراض الحماية الاجتماعية. وتحتاج البلدان التي تسعى في هذا الاتجاه إلى ضمان اشتغال جدوى كل نظام من هذه الأنظمة على التركيز على القدرة على التنفيذ (الموارد البشرية مثلا) والأداء (مثل حساب التكلفة والاستدامة المالية).
- وفي نهاية المطاف من الممارسات الجيدة الامتناع عن وضع نظم حديثة معقد (أي تقليد الممارسات الفضلى من بلد آخر)، بل ضمان البساطة وموثوقية الأداء في سياق القدرات والموارد المحدودة.
- ينبغي النظر إلى إدارة برامج الحماية الاجتماعية من منظور طويل الأجل. ومن المهم ضمان تمتع النظم بالمرونة الكافية التي تتيح التوسع فيها ووضعها بطريقة قابلة للتعديل - بهدف التوسع في نطاقها ومهامها على مدار الوقت والتعلم بالتدرج والبناء على الممارسات القائمة. الدمج والشمول على مستوى قطاع الحماية الاجتماعية وما وراءه من أولويات السياسات في ظل النظم التي تتسم بالنضج.
- وفي حين يوجد اهتمام كبير بشأن فوائد الكفاءة المترتبة على الحلول الإدارية الكثيفة في اعتمادها على التكنولوجيا (مثل الدفع الإلكتروني واستخدام نظم معلومات الإدارة وما شابه) فإنها تتطلب دراسة متأنية للنظر في فاعلية تكلفتها وجدواها. وناقش هذه الوحدة اعتبارات متنوعة يتطلب كل مكون منها تقييما بما في ذلك معايير الجودة ومبادئها لقياس مختلف الخيارات على أساسها.
- بعض العمليات والابتكارات قد تكون أسهل في تقديمها من خلال الشراكات وأصحاب المصلحة بخلاف الدولة (مثلا مقدمي خدمات الدفع من الخارج) أو باستخدام الهياكل التطوعية في المجتمع (مثل لجان توجيه التطلعات) ولكن هذين الخيارين محفوفان بالمخاطر التي تتطلب التخفيف من حدتها والتصدي لها صراحة في مرحلة التصميم. فعلى سبيل المثال من الضروري وجود مشاركة المجتمع لضمان الاستدامة والنجاح للإدارة، ولكن الإفراط في الاعتماد على الهياكل التطوعية والتقليدية قد يؤدي إلى انحياز على مستوى السياسات وتراجع الجودة. وفي نهاية المطاف ينبغي وضع رؤية طويلة الأجل للنص على الخدمات القانونية المدججة في الإدارة العامة، بما يكفل الوصول إلى الحماية الاجتماعية على أساس النهج الحقوقي والمساءلة الكاملة.

ما برنامج ترانسفورم؟

ترانسفورم عبارة عن مجموعة مبتكرة من مواد التعلم بشأن إدارة أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في أفريقيا. والهدف الأساسي من ترانسفورم هو بناء القدرة على التفكير النقدي وتنمية قدرات صناعات السياسات والممارسين على المستوى الوطني واللامركزي لتحسين تصميم نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفعاليتها. ويهدف برنامج ترانسفورم إلى تقديم معارف رفيعة المستوى تناسب التحديات التي تواجه البلدان في المنطقة بل وتشجع الدارسين على ممارسة القيادة لإحداث التغيير والتحول في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

لماذا برنامج ترانسفورم تحديداً؟

توجد العديد من المناهج في مجال الحماية الاجتماعية ولذا يمكن الوصول إلى أفكار ومفاهيم ونهج ووسائل أساسية. ومع ذلك فإن المؤسسات والأفراد يعانون من التعقيدات عند إعداد نظاما شاملا وموسعا للحماية الاجتماعية.

ويتطلب هذا التعقيد اعتماد نهج تحويلي عند التدريب وتبادل المعارف. فنقل المعارف لا يكفي لملء الأدمغة. بل يتطلب الأمر من الدارسين التعامل مع أوجه التعقيدات ومحاكاة الإبداع وتقدير التنوع والتفرد والمشاركة بروح الملكية، وكل هذه العناصر على نفس القدر من أهمية المعارف نفسها. وتهدف هذه المجموعة من مواد التعلم إلى تحقيق ذلك بالضبط: ترانسفورم.

حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

يمكن الاتصال بمبادرة ترانسفورم على العنوان الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org

أو زيارة الموقع الآتي: <http://socialprotection.org/institutions/transform>



وضع برنامج ترانسفورم بناء على طلب من الاتحاد الأفريقي



Empowered lives.
Resilient nations.



International
Labour
Organization

وهو مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات
يدعمها في أفريقيا



ويمولها



شركاء
برنامج ترانسفورم



لمحة عامة عن المنهج الدراسي

تنظم مجموعة مواد التعلم الأساسية الخاصة ببرنامج ترانسفورم على هيئة قابلة للتعدد وتعكس لبنات البناء الأساسية لنظام للحماية الاجتماعية شامل ومترايط.

والوحدات التدريبية الخاصة ببرنامج ترانسفورم المتوفرة في الوقت الحالي مدرجة في القائمة الآتي. ولا تزال الوحدات الأخرى قيد الإعداد وسوف تضاف إلى المنهج.

Legal Frameworks	LEG
Selection & Identification	S&I
Administration and Delivery Systems	ADM
Coordination	COO
Governance, Institutions & Organizational Structure	GOV
Management Information Systems & Approaches to Data Integration	MIS
Financing & Financial Management	FIN
Monitoring and Evaluation	M&E

وتتوفر جميع المواد الخاصة ببرنامج ترانسفورم على الموقع الآتي:
<http://socialprotection.org/institutions/transform>

