



MIS

منظومة
معلومات
الإدارة

وثيقة موجزة



برنامج ترانسفورم نتيجة لعملية متطورة من الابتكار المشترك الذي يشارك فيه خبراء وممارسين من جنوبي وشرقي أفريقيا. وهذا الدليل الموجز يستند إلى وثيقة من إعداد فالنتينا باركا (أوكسفورد بولسي مانجمنت Oxford Policy Management) وريتشارد شيرشير (Development Pathways) بمساهمة من ثيولت فان لانجنهوف (منظمة العمل الدولية). ويستند الدليل بكثافة إلى منشور عن الموضوع بعنوان 'Integrated Data and Information Management for Social Protection' published the Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT) (Barca, 2017) ويمكن الاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدليل المتاحة على موقع ترانسفورم على شبكة الإنترنت.

ومحرو سلسلة الكتب الدراسية لمنهج ترانسفورم هم لوكا بيليرانو (Luca Pellerano) ولويس فروتا (Luis Frota) ونونو كونها (Nuno Cunha). وأتاحت ورش العمل التي عُقدت في كينيا وزامبيا وتانزانيا تعليقات وتعقيبات مفيدة على المادة العلمية. ولا يعبر محتوى هذه الوثيقة عن الموقف الرسمي لمختلف المنظمات التي تدعم مبادرة ترانسفورم.

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

طريقة ثبت المرجع المقترحة: Transform, (2017) "Management Information Systems and Approaches to Data Integration - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", available at <http://socialprotection.org/institutions/transform>



فهرس المحتويات

2	List of abbreviations
4	1. مقدمة وتمهيد
6	2. تعريفات
8	3. نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرنامج
8	3.1 الأهداف والمهام المشمولة في البرنامج
9	3.2 المكونات الأساسية لبرنامج فعال لنظم المعلومات الإدارية
10	4. النظم المتكاملة لإدارة المعلومات
10	4.1 مميزات دمج البيانات والمعلومات ومخاطرها
12	4.2 نهجان لإنشاء مستودع متكامل للبيانات
15	4.3 كيف ترتبط هذه النهج ببعضها البعض
17	4.4 الاستعداد للتكامل «الكامل»
18	4.5 أهداف السياسات: ما الأشياء التي يجب دمجها وما أسباب الدمج؟
19	4.5.1 الدمج من أجل الإشراف والتنسيق والتخطيط والرصد والتقييم
19	4.5.2 الدمج من أجل الاستهداف المجمع
20	4.5.3 الإدارة المتكاملة للعمليات والخدمات المختارة
20	4.6 السياق القطري: كيف يتم الدمج؟
22	4.6.1 غياب رقم قومي وحيد لتحديد الهوية (مثل بطاقة الهوية)
23	4.6.2 غياب الضمانات المناسبة لضمان أمن البيانات وخصوصيتها
24	4.7 خبرات الدول إلى الآن
25	5. الخطوات الأساسية لإعداد برنامج لنظم المعلومات الإدارية أو منظومة متكاملة لإدارة المعلومات
26	5.1 تقدير الاحتياجات والاتفاق على محددات عامة للتصميم
29	5.2 تطوير الحل المناسب وتنفيذه
29	5.2.1 تطوير البرمجيات
30	5.2.2 قاعدة البيانات/إنشاء السجل
30	5.2.3 شراء الأجهزة
30	5.2.4 تركيب نظام للاتصالات (تبادل البيانات)
31	6. خاتمة
32	6.1 الآثار المترتبة على أفريقيا جنوب الصحراء
34	7. ثبت المراجع

LIST OF ABBREVIATIONS

ADM	Administration and Delivery Systems
ICT	Information and Communication Technology
ILO	International Labour Organization
IT	Information Technology
M&E	Monitoring and Evaluation
PDA	Personal Digital Assistant
S&I	Selection and Identification
SITA	State Information Technology Agency
SP	Social Protection
UNICEF	United Nations Children's Fund



ازداد الاهتمام مؤخرا بالتركيز على النهج المتكاملة حيال إدارة المعلومات والبيانات، بحيث تكون هذه النهج قادرة على مساعدة صناع القرار من خلال توفير معلومات منهجية وموحدة عبر البرامج بغية ضمان الاستجابة المنسقة تجاه أوجه الضعف متعددة الأبعاد التي تواجه الأفراد طوال دورة حياتهم (UNICEF and World Bank, 2013). ويتوافق هذا مع ما يحدث في عدد متزايد من البلدان حول العالم تعتمد استراتيجيات للحماية الاجتماعية وتنفذ توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 (لعام 2012) بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، الرامية لتنسيق التدخلات من مختلف الوزارات والهيئات (ILO 2015, Garcia and Moore, 2012, World Bank, 2015).

يتزايد الاعتراف بأن نظم المعلومات الإدارية تؤدي دورا محوريا في تنفيذ مخططات الحماية الاجتماعية. وفي واقع الأمر يتزايد اعتبار نظم المعلومات الإدارية عمودا محوريا يمسك بالعمليات الأساسية لنظم الحماية الاجتماعية ألا وهي: التسجيل وتحديد الأهلية والمدفوعات والشكاوى والتظلمات والرصد والتقييم. ومع ذلك لا توجد مصطلحات تتمتع بالقبول على نطاق واسع في مجال الحماية الاجتماعية وخصوصا عند النظر في النهج المتكاملة تجاه البيانات وإدارة المعلومات. ويتفاهم هذا اللبس المتعلق بالمصطلحات بسبب التوثيق غير المناسب وغير التفصيلي بشأن الموضوع. وفي الكثير من الأحيان يؤدي هذا إلى ما يلي: (1) التباس الغرض من نظم المعلومات الإدارية واستخدامها وأهدافها وتقييمها في قطاع الحماية الاجتماعية؛ (2) الخلل في عمليات الشراء على سبيل المثال بسبب انحياز الموردين إلى منظور فني خاص بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يحصرهم في نطاق ضيق من الأجهزة والبرمجيات دون أي اعتبار للملاءمة وتحليل التكلفة مقابل المنفعة والمسائل المؤسسية.

ولذا تهدف هذه الوحدة إلى ما يلي:

- زيادة فهم الأطراف الوطنية والاجتماعية لبرامج المعلومات الإدارية وتحج الدمج والتكامل؛
- دعم الأطراف الفاعلة في مجال الحماية الاجتماعية لتعد خارطة طريق نحو إعداد هذه الأدوات.

1

مقدمة وتمهيد تصور المشهد

يتزايد الاعتراف بأن نظم المعلومات الإدارية تؤدي دورا محوريا في تنفيذ مخططات الحماية الاجتماعية. وفي واقع الأمر يتزايد اعتبار نظم المعلومات الإدارية عمودا محوريا يمسك بالعمليات الأساسية لنظم الحماية الاجتماعية ألا وهي: التسجيل وتحديد الأهلية والمدفوعات والشكاوى والتظلمات والرصد والتقييم.



تعريفات

لا توجد تعريفات تلقى قبولا واسعا لوصف إدارة البيانات والمعلومات في سياق الحماية الاجتماعية. ويرجع هذا الالتباس لسببين (Barca and Chirchir, 2016). السبب الأول هو شيوع استخدام مصطلحات «قاعدة البيانات» و«السجل» و«نظم المعلومات الإدارية» بشكل متبادل فيما بين العاملين في مجال الحماية الاجتماعية. ومع ذلك لهذه المصطلحات معاني ومهام مختلفة حسبما يبين الإطار 1. ولا يمكن تحقيق إدارة البيانات والمعلومات على مستوى البرنامج وعلى مستوى التكامل إلا من خلال الجمع بين الدور الثابت «لمستودع البيانات» أي قاعدة البيانات/السجل (وهما مترادفان فعليا) من ناحية والدور المتطور «لفحص البيانات» الذي تؤديه نظم المعلومات الإدارية.

الإطار 1: قواعد البيانات والسجلات ونظم المعلومات الإدارية والتشغيل البيئي: التعريفات

تميز هذه الورقة بين ما يلي:

- **قاعدة البيانات** - نظام لتنظيم كميات كبيرة من البيانات وحفظها واسترجاعها بسهولة.
- **السجل** (وهو مصطلح من الفترة ما قبل تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات - وهو عبارة عن سجل مكتوب يحتوي على أسماء وأحداث و/أو معاملات).
- وفي البيئة المميكنة يتداخل مصطلحا «قواعد البيانات» و«السجلات» (وهما مصطلحان مترادفان فعليا)، وكلاهما يستخدمان لحفظ البيانات واسترجاعها.
- نظم المعلومات الإدارية¹ - عبارة عن منظومة تحول البيانات التي يتم استرجاعها من قاعدة بيانات البرنامج/سجله (أو في بعض الأحيان الأخرى قواعد بيانات مختلفة مرتبطة بوحدة أخرى) في صورة معلومات يمكن استخدامها لتحقيق الإدارة الفعالة والرشيطة لإدارة البرنامج.
- وفي أدبيات الحماية الاجتماعية، يرتبط مصطلح نظم المعلومات الإدارية بإدارة المعلومات على مستوى البرنامج. وعند مناقشة الحلول المتكاملة نستخدم مصطلح «برمجيات التطبيقات» أو «نظم المعلومات الإدارية المتكاملة»، للإشارة حل مخصص يسمح بالإدخال ومعالجة المخرجات (مثل استعراض/عرض) المعلومات.
- **التشغيل البيئي**: قدرة نظامين أو أكثر (أو مكوناتها) على الاتصال من خلال تبادل البيانات بحيث تفهم الوكالة المتلقية المعلومات ومن ثم تستخدمها لأغراض عملها.

المصدر: (Barca and Chirchir (forthcoming)

ثانيا، تستخدم مصطلحات متشابهة للإشارة إلى نُحج متكاملة وخاصة بالبرنامج. ولأغراض هذه الورقة نقترح مصطلحا جديدا لتناول هذا اللبس: يشير **النظام المتكامل للمعلومات الإدارية** إلى نظام واسع النطاق يمكن من تدفق المعلومات وإدارتها في قطاع الحماية الاجتماعية أو ما وراءها في قطاعات أخرى.

ويشتمل هذا النظام الأساسي ما يلي:

- مستودع للبيانات مثل **السجل/قاعدة البيانات** لتخزين البيانات واسترجاعها.
- **تطبيق برمجيات** يساعد على إدارة البيانات وربطها ومعالجتها وتحويلها إلى معلومات وتحليلها/استخدام المعلومات (يشار إلى هذه الأمور على مستوى البرنامج باسم نظم المعلومات الإدارية، وعلى المستوى المتكامل يشار إليها باسم **النظام المتكامل للمعلومات الإدارية**).

ويدعم هذا مجموعة من **الإجراءات لمشاركة البيانات** باستخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات عادة ويديره مجموعة من الموظفين المؤهلين. وهذا هو المجال الذي يثير القدر الأكبر من الالتباس في الأدبيات، ويرجع الالتباس هذا في الأساس إلى إمكانية تحقيق تكامل إدارة المعلومات في قطاع الحماية الاجتماعية بطرق مختلفة - تتأثر الأهداف الأساسية المرجوة من التكامل وسياق البلد ومسارها. وتناقش تفاصيل هذا الموضوع في القسم 4 الذي يوضح المزيد من التعريفات الخاصة بالحلول المتكاملة.

1. ينبغي الإحاطة بأن هذا المصطلح قد استعير من عالم الأعمال، حيث يعرف كما يلي: «نظام يقدم معلومات يطلب من المنظمات إدارتها بنفسها بكفاءة وترشيد.»



نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرنامج

3.1 الأهداف والمهام المشمولة في البرنامج

- يمكن نظام المعلومات الإدارية الخاصة بأي برنامج تدفق المعلومات وإدارتها بغية دعم العمليات الأساسية في إطار مخططات الحماية الاجتماعية بما في ذلك:
- تحديد هوية المتقدمين وتسجيلهم باستخدام منهجية التعداد أو منهجية الطلب المتبعة في جمع البيانات، انظر أيضا الوحدة الخاصة بالاختيار وتحديد الهوية؛
- تحديد أهلية المتقدمين والتحقاقهم (أي تحديد المستفيدين من البرنامج) - انظر أيضا الوحدة الخاصة بالاختيار وتحديد الهوية؛
- الاحتفاظ بقوائم أسماء المستفيدين باستمرار، مثلا بحذف أسماء الأشخاص الذين لم يعودوا مستحقين؛
- التصديق ورصد الامتثال (متى كان ذلك ضروريا مثلا في حالة المشروطية) - انظر أيضا وحدة الاختيار وتحديد الهوية.
- إدارة المدفوعات (مثل إصدار كشوف المرتبات ورصد استلام المدفوعات والمبالغ المدفوعة) انظر أيضا وحدة الاختيار وتحديد الهوية.
- إدارة التظلمات/الطعون ومنظومة الانتصاف، انظر أيضا وحدة الاختيار وتحديد الهوية.
- إدارة رصد وتقييم البرنامج باستمرار (مثل إعداد قوائم المستفيدين الذين التحقوا والذين دفعت الاستحقاقات لهم ومستويات المدفوعات وخصائص المستفيدين وهكذا) - انظر أيضا وحدة الاختيار وتحديد الهوية.
- دعم الإدارة والتخطيط المستمر (مثل إعلام المديرين عندما ينبغي أداء إحدى العمليات أو عند حدوثها وهكذا) - انظر أيضا وحدة الاختيار وتحديد الهوية.

2. تعني منهجية التعداد أن البرامج تبادر بزيارة الأسر المعيشية للقيام بالاستهداف؛ أما المنهجية القائمة على الطلب فتعني أن المتقدمين بالطلبات يتوقع ذهابهم إلى نقاط محددة للتسجيل والتقدم بطلب الالتحاق بالبرنامج.

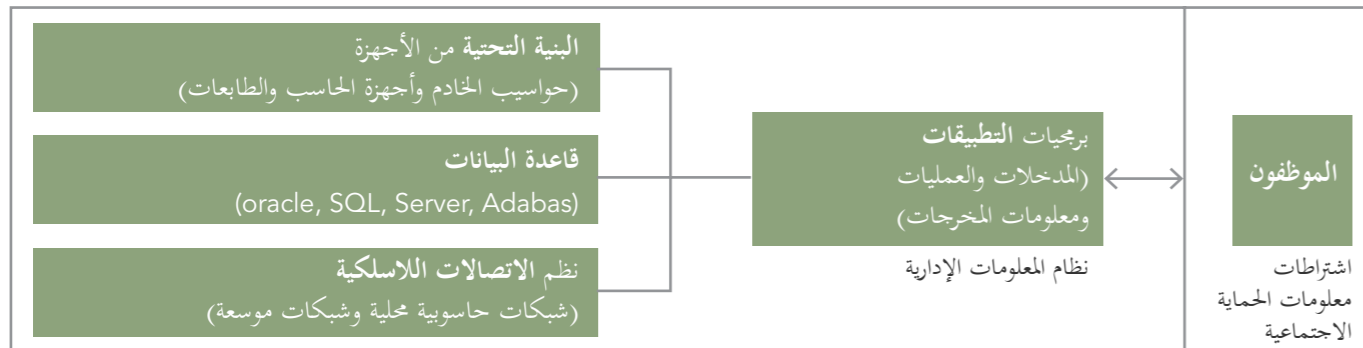
وفي نهاية المطاف تمكن نظم المعلومات الإدارية من التنفيذ الموحد للبرامج ورصدها، مع ضمان الشفافية والحوكمة لنظم الحماية الاجتماعية. وفي الواقع لا يمكن إقامة العديد من وظائف برامج الحماية الاجتماعية الحديثة - مثل نظم الدفع الإلكتروني - في غياب برامج نظام المعلومات الإدارية. وبالإضافة إلى ذلك تجدر الإحاطة بما يلي على مستوى الوظائف:

- الوضوح بشأن إجراءات البرنامج الخاصة بالحماية الاجتماعية ومحددات التصميم وعمليات تشغيله من البداية كلها أمور ضرورية عند إعداد نظم المعلومات الإدارية، فنظام المعلومات الإدارية للبرنامج انعكاس للدليل التشغيلي للبرنامج ودعمه باستخدام التكنولوجيا المناسبة.
- وعلى العكس من ذلك لا يدعم نظام المعلومات الإدارية للبرنامج دائما جميع وظائف البرنامج، فتكتسب بعض «الوحدات» في تصميم نظام المعلومات الإدارية أولوية حسب أهداف البرنامج وهيكله. ومع ذلك يمكن تكييف نظام المعلومات الإدارية ليوكب اشتراطات البرنامج المتغيرة، وهذا النظام عبارة عن منبر مهم لدعم التوسع في البرنامج على نحو يتسم بفاعلية التكلفة بل وشرط للتكامل فيما بين البرامج على النحو المبين في القسم الرابع.
- يعتمد نظام المعلومات الإدارية اعتمادا كبيرا على جودة بيانات المستفيدين ويشترط وجود الضوابط وعمليات المراقبة الجيدة (وهذا شاهد جيد على أن جودة مخرجات النظام محكمة بجودة مدخلاته).

3.2 المكونات الأساسية لبرنامج فعال لنظم المعلومات الإدارية

في نهاية المطاف نظام المعلومات الإدارية عبارة عن برمجيات تطبيق تعمل بفضل التفاعل فيما بين عدة مكونات ترتبط ببعضها البعض بشدة (وتجدر الإحاطة في هذا الصدد أنها تسري على النظم المتكاملة أيضا، انظر القسم 4). وفيما يلي قائمة بمزده المكونات ومناقشة لها، مع تصوير تفاعلها من خلال الشكل (1) ونناقش أيضا الممارسات الجيدة المرتبطة بكل منها في القسم 5.2: (Chirchir and Kidd, 2011 and Barca and Chirchir, 2016)

شكل 1: المكونات الأساسية لبرنامج فعال لنظم المعلومات الإدارية



المصدر: مأخوذ بتصريف من Chirchir, R. and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information systems for Social Protection.

(أ) الشروط الخاصة بالمعلومات: أي البيانات التي يجب حفظها وإدارتها. يحدد موظفو البرنامج على أساس أهدافه ووظائفه الأساسية التي تتطلب دعم. فعلى سبيل المثال يتطلب نظام المعلومات الإدارية الذي يدعم عملية الشكاوى والطعون أو منظومة الرصد والتقييم الشاملة شروط إضافية تتصل بالمعلومات مقارنة ببرنامج يستخدم نظام المعلومات الإدارية فقط في مجال التسجيل والالتحاق والدفع.

(ب) برمجيات التطبيق (نظام المعلومات الإدارية): تحول برمجيات التطبيق البيانات التي تسترجع من قاعدة بيانات البرنامج (أو في بعض الأحيان قواعد بيانات مختلفة مرتبطة بعدة «وحدات») إلى معلومات يمكن استخدامها لأغراض الإدارة الفعالة والرشيطة. وقد يتخذ التطبيق عدة أشكال حسب الاشتراطات المتعلقة بالمعلومات والوظائف التي صمم التطبيق لأدائها (التي يفعل كل منها في «وحدة» منفصلة). ويمكن تطوير هذه البرمجيات باستخدام تطبيقات تجارية خاصة أو برمجيات مفتوحة المصدر.

(ج) قاعدة البيانات - نظام لتنظيم كميات كبيرة من البيانات وحفظها واسترجاعها بسهولة. ويمكن أن تستخدم برامج الحماية الاجتماعية إما برمجيات قواعد البيانات التجارية الخاصة (مثل برنامج Microsoft Access أو Oracle) أو مفتوحة المصدر.

(د) البنية التحتية من الأجهزة: وتشير إلى البنية التحتية الأساسية الضرورية لجمع كميات كبيرة من البيانات وحفظها (مثل أجهزة الكمبيوتر والحواسيب اليدوية وحواسيب الخادم وغيرها). وتباين الخيارات المتاحة أمام تكنولوجيا الأجهزة حسب حجم المخططات وسياقها (أي بعد المسافة وتوافر الكهرباء وغير ذلك) ومستوى الأمن المضمون فضلا عن العمليات المحددة التي سوف تتم.

(هـ) نظام الاتصالات اللاسلكية: ويشمل شبكة البنية التحتية - الشبكة المحلية والشبكة الأوسع - التي تتيح إمكانية الربط بين البرمجيات وقواعد البيانات التي تغذيها. ويعتمد اختيار هذا النظام على السياق المحلي (مثل توافر شبكة الإنترنت وإمكانية الاعتماد عليها).

النظم المتكاملة لإدارة المعلومات

4.1 مميزات دمج البيانات والمعلومات ومخاطرها

من الممكن أن يؤدي دمج المعلومات والبيانات في إطار قطاع الحماية الاجتماعية إلى فوائد على مستوى السياسات والتشغيل. ويمكن أن تشمل المميزات من منظور السياسات القدرة على تحقيق ما يلي على النحو الذي بينه باركا وشيرشير (2016):

- تطبيق نهج يتسم بقدر أكبر من الإنصاف في توزيع الموارد بناء على معلومات موضوعية وقابلة للمقارنة، فضلا عن التصدي إلى توفير الحماية الاجتماعية بشكل غير متساو وغير عادل فيما بين مختلف الفئات الاجتماعية وعلى مستوى مختلف الاختصاصات الإدارية.
- زيادة درجة استجابة وشمول التدخلات الرامية إلى خدمة الأشخاص الذين يعانون من فقر مزمن وخدمة من يعانون من ضعف هيكلي في مواجهة الفقر فضلا عن الاستجابة إلى الصدمات الفردية مثل فقدان الوظيفة والعجز والحمل والشيخوخة أو الأزمات الكبرى (مثل الكوارث الطبيعية أو النزاعات).
- ضمان التغطية الشاملة ودعم تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية مع التنسيق المحتمل لاحق فيما بين المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية.
- بناء رابط قوي مع الأطر المؤسسية التكميلية والسياسات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع.

3. «نظم الحماية الاجتماعية لديها القدرة على أن تعظم من نواتجها وآثارها في حالة إعدادها لتكون مكونات متكاملة مع التنمية الوطنية واستراتيجيات الحد من الفقر، ترتبط ببرامج تكميلية (مثل النهوض بسبل العيش وبرامج سوق العمل والوساطة وبرامج الأمن الغذائي وغير ذلك) ومحددات السياسات الكلية (مثل استقرار الاقتصاد الكلي والنمو الاقتصادي وهكذا)». Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2009.



- زيادة الشفافية والمساءلة حيث يمكن من خلالها تبادل المعلومات الخاصة بالبرنامج ومقارنتها بسهولة أكبر
- تحسين «صورة» منظومة الحماية الاجتماعية، إذ يفهم المواطنون استحقاقاتهم بشكل أفضل
- زيادة المعرفة بالفقر والضعف بناء على الوصول إلى قدر كبير من المعلومات المتاحة.

ومن منظور عملي تشمل المميزات القدرة على تحقيق ما يلي:

- تسهيل الرقابة على مخططات متعددة ورفع تقارير بشأنها إلى صناعات السياسات
- تحسين التخطيط للموازنة والقدرة على وضع نماذج وفقا للتغيرات السياسية واختبارها
- تقليل العبء الواقع على كاهل الموظفين (مثل العمل الورقي الأقل وقدر أقل من الإبلاغ اليدوي وغيرها من الإجراءات)
- الحد من العبء على عاتق المتقدمين المحتملين (مثلا يسمح للشخص بالتقدم لعدد من البرامج مرة واحدة وطلب عدد أقل من الوثائق وتوفير معلومات أفضل/جيدة التنسيق بشأن الاستحقاقات وغيرها)
- تجنب ازدواجية الجهود (على سبيل المثال فيما يتعلق بأنشطة جمع البيانات) وتأسيس «نقطة انطلاق مشتركة» خاصة بالحماية الاجتماعية
- تأسيس نظم مشتركة عبر جميع المخططات (مثل نظام الدفع وآليات التظلم وغيرها)، ورفع الكفاءة وتشجيع الادخار
- حسن إدارة الأخطاء والغش ورصد المدفوعات المتعددة (مع تتبع الأشخاص ومن يتسلمها)
- التوسع في ميكنة تقديم الخدمة واحتمال الوصول إلى المواطنين بأساليب جديدة (مثل استخدام الهاتف المحمول)
- ضمان وجود تدابير تقوية و/أو تدخلات تكميلية للأسر المعيشية التي تواجه درجات متعددة من الحرمان
- تمكين المستفيدين من الانتقال فيما بين المخططات حسب تغير ظروفهم
- تأسيس أشكال أكثر فعالية في استجابتها لحالات الطوارئ (على سبيل المثال من خلال توجيه المزيد من المدفوعات إلى متلقي الحماية الاجتماعية في المناطق المتأثرة بحالة الطوارئ لفترة محددة) فضلا عن الخدمات المتعلقة بسياق محدد.

ومع ذلك يمكن أن تنشأ عدة تحديات ومخاطر عند البدء في مثل هذه العملية من دمج البيانات في إطار القطاعات الاجتماعية. ومن بين هذه التحديات والمخاطر ما يلي:

- ارتفاع التكلفة ودرجة التعقيد في مراحل الإعداد الأولى (واحتمال «فشلهما) - ما يتطلب قدرات عالية وقيادة سياسية قوية وتنسيق مؤسسي -
 - يرجى الانتباه إلى ما يلي: في بعض الحالات يتطلب الأمر نهجا تدريجيا. وسوف يكون من الصعب تنفيذ نظاما متكاملًا للمعلومات الإدارية عندما لا يكون لدى المؤسسات سوى تعريفات ومبادئ توجيهية بدائية، وتكون نظم الإدارة فيها سيئة، حيث تميل المؤسسات إلى التنافس في سياق القيادة الرديئة في مختلف الإدارات. ويستتبع تطوير النهج المتكاملة في هذه السياقات بذل التكلفة في مجال التفاوض والتحكيم، وقد تكون هذه التكلفة باهظة للغاية. تتعلق درجة نضج تكنولوجيا المعلومات في مختلف المؤسسات، وتعقيدات تتصل بإدارتها بما في ذلك صيانة التكنولوجيا وإعداد احتياطات ومشاكل محتملة بالتنسيق وينبغي أيضا مراعاة تزايد التكلفة.
 - زيادة المخاطر المرتبطة بسرية البيانات وأمنها - سوء استخدام المعلومات أو ضياعها واحتمال تعريض الأسر المعيشية إلى المزيد من الضعف (مثلا «دولة الرقابة»).
 - خطر الاستبعاد المتعدد من جميع مخططات القطاع الاجتماعي والاستبعاد المنهجي لبعض أنواع الأسر المعيشية، واحتمال غياب الخصوصية عن مختلف تدخلات الحماية الاجتماعية (في حالة استخدام البيانات المتكاملة في تحديد الأهلية عبر البرامج، وخصوصا في حالة استخدام معايير تحديد الفقر القائمة على التعداد في المرحلة الأولى من الاختيار). والسبب هو إمكانية تصدي تدخلات السياسات الاجتماعية إلى مختلف الأهداف الاجتماعية فيما وراء مسألة الفقر - على سبيل المثال يمكن تساعد على تحسين كرامة الأشخاص ذوي الإعاقة والتمكين الحماية من الممارسات الاجتماعية السلبية أو استغلال بعض الفئات أو إهمالها.
- وبالإضافة إلى ذلك تعتمد درجة استشعار فوائد دمج المعلومات إلى حد كبير على التطبيق العملي للدمج (انظر القسم 4.2) وعلى الاستخدام النهائي للنظام المتكامل (مثلا انظر القسم 4.4). وختاما من المهم ألا ننسى أن الهدف الأساسي وراء دمج نظم إدارة المعلومات والبيانات في إطار الحماية الاجتماعي هو كما يلي: جمع المعلومات وتبادلها بغية دعم الأهداف الاجتماعية، بما في ذلك تحسين مستوى حياة الفئات الأفقر والأكثر ضعفا، والحماية من مخاطر الحياة لتمكين الفئات هذه وتحقيق التحول الاجتماعي.

4. على سبيل المثال انظر برنامج شبكة الأمان من الجوع في كينيا (HSNP) وبرنامج (CDCP) في باكستان. وللزيد من النقاش بشأن هذا الموضوع انظر استعراض الأدبيات الشامل هذا الخاص بالحماية الاجتماعية المستجيبة للصددمات (Oxford Policy Management, 2016b).



الإطار 3: السجل المتكامل للبيانات – ما المقصود به وما الذي لا يحتوي عليه

ما المقصود بالسجل المتكامل للبيانات

- عبارة عن سجل بالمستفيدين عبر عدد من البرامج
- يدمج البيانات من مختلف نظم المعلومات الإدارية في عدة برامج ويعتمد تحجج «دمج الخدمات»
- يدعم الرصد والتقييم والتخطيط المتكامل ويمكن تصميمه لكي يدعم دمج تكامل نظم تقديم الخدمة (مثل الدفع واستلام التظلمات)
- عبارة عن لبنة بناء تساعد على تنفيذ التكامل. ولا تتحقق الفائدة الكاملة منه باعتباره «منظومة للمعلومات» إلا عند استخدامه بصحبة تطبيق برمجيات (نظام متكامل للمعلومات الإدارية) ما يمكن إقامة الروابط الديناميكية مع قواعد البيانات الأخرى، ما يحول البيانات بشكل منهجي إلى معلومات وتحليلات ويؤدي إلى استخدام المعلومات.

ما الذي لا يحتوي عليه السجل⁶

- هذا السجل ليس شاملا بالضرورة (أي لا يضمن تغطية السكان بنسبة 100%) حيث يشمل المستفيدين الفعليين من البرنامج فقط 7
- لا يمكن استخدامه «للاستهداف» أو تحديد الأهلية (المحتملة) للبرامج، لأنه لا يحتوي إلا على معلومات عن الأشخاص أو الأسر المعيشية التي اعتبرتها البرامج القائمة مؤهلة بالفعل (المستفيدين الفعليين وليس المحتملين)
- لا يشمل بالضرورة على بيانات من جميع برامج المساعدات الاجتماعية في البلد (فربما لم تُدمج بعض البرامج)
- لا يشمل بالضرورة على بيانات تخص مستفيدين من التأمين الاجتماعي (فربما لم تُرطب هذه البيانات بالسجل)
- لا يُدمج هذا السجل بالضرورة مع قواعد البيانات الحكومية الأخرى (مثل السجل المدني ومصلحة الضرائب وغيرها).
- ليس بالضرورة بديلا عن قواعد البيانات الفردية الأخرى بالبرنامج ولا عن نظم المعلومات الإدارية (ما لم يتم تصميمه ليكون كذلك ولا يمكنه دعم نظم الخدمات المتعلقة ببرنامج محدد).
- ليس بالضرورة «وطنيًا» بما أن برامج الحماية الاجتماعية (وجمع البيانات المدخلة لأغراض التسجيل) قد تكون موجهة جغرافيا في بعض الأحيان

2. السجل الاجتماعي: عبارة عن قاعدة بيانات/سجل يجمع ويحفظ بيانات شاملة (أي أنها ليست خاصة ببرنامج محدد) عن المستفيدين المحتملين داخل البلد. وعلى العكس من السجلات المتكاملة للمستفيدين تؤدي هذه السجلات دمج البيانات على المستوى المركزي من خلال جمع البيانات لأجل تكوين قاعدة بيانات/سجل وطني يستند إليه برنامج خاص 8 (انظر الشكل 2). ووظيفتها الأساسية هي دعم تنفيذ الحماية الاجتماعية في مرحلته الأولية الخاصة باستلام الطلبات والتسجيل. ويمكن أن تدعم تقدير الاحتياجات والشروط الخاصة لأغراض تحديد الأهلية المحتملة للانضمام في بعض البرامج الاجتماعية المختارة. ومن الأمثلة على ذلك «السجل الواحد» في البرازيل و«قاعدة البيانات الموحدة» في إندونيسيا.

4.2 نهجان لإنشاء مستودع متكامل للبيانات

أصبحت عبارة «السجل الواحد» تدريجيا هي العبارة الأساسية التي يستخدمها صناع السياسات والمشاركون في الحماية الاجتماعية لوصف النهج المتكاملة تجاه إدارة البيانات والمعلومات في قطاع الحماية الاجتماعية. ولكن هذه الكلمة مضللة حسبما يوضح الإطار (2) والصعوبة التي تواجهها هذه الورقة هي تفسير معناها في سياقاتها المختلفة.

الإطار 2: «السجلات الواحدة» – لم تعتبر هذه العبارة مضللة؟

عادة يشار إلى التهج التي تتبعها البلدان تجاه الإدارة المتكاملة للبيانات والمعلومات في قطاع الحماية الاجتماعية باسم «السجلات الواحدة». ونختار هنا صراحة تجنب استخدام هذه الاصطلاحات. لماذا؟

- هذه العبارة نشأت ترجمة حرفية للعبارة البرازيلية «Cadastro Unico». ولا تترجم مؤخرا هذه العبارة البرازيلية «السجل الواحد» بل «السجل الموحد».
- واستخدمت هذه العبارة للتعبير عن نهج مختلفة تجاه التكامل في بلدان مختلفة ولذا فهي لا تضمن الوضوح. مثال: يعرف الحل في كينيا باسم «السجل الواحد» ولكن لديها هيكل ووظائف مختلفة مقارنة بالمفهوم البرازيلي للمصطلح.
- سرعان ما يتعد أصحاب المصلحة عن استخدام المصطلح هذا (البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية وغيرهم) – على الرغم من التصاق هذا المصطلح بحلول التكامل (مثلا في كينيا).
- «السجل الواحد» ليس بالضرورة واحدا بما أنها لا تستوعب عادة جميع برامج الحماية الاجتماعية في أي بلد ولا تناسب جميع النظم الفردية للمعلومات الإدارية.
- «السجلات الواحدة» لا تعني بالضرورة عملية «واحدة» للاستهداف أو توحيد العمليات عبر البرامج.
- كلمة «سجل» وحدها لا تشمل الوظائف الكاملة لإدارة البيانات والمعلومات في قطاع الحماية الاجتماعية.

بحسب سياق البلد والأهداف المرجوة (انظر القسم 4)، يوجد نهجان أساسيان تجاه وضع قاعدة بيانات/سجل يدعم النظام المتكامل لإدارة المعلومات في إطار قطاع الحماية الاجتماعية. وهي كما يلي حسب تعريف باركا وشير شير (2016):

1. سجل متكامل للمستفيدين: عبارة عن قاعدة بيانات/سجل يعد من خلال دمج نظم المعلومات الإدارية في البرنامج لمختلف المخططات القائمة، ما يعني أن الدمج يتحقق فقط عبر البيانات والمعلومات الخاصة بالمستفيدين (المتلقين في البرنامج)⁵. والهدف الأساسي من وراء هذا الدمج هو توفير التنسيق والإشراف (مثل الرصد والتقييم) ودمج العمليات المختارة والخدمات عبر البرامج. وعلى مستوى التطبيق العملي تؤدي السجلات المتكاملة للمستفيدين إلى لا مركزية جمع البيانات (تتولى البرامج الفردية مسؤوليتها) ولكنها تجعل بعض الخدمات المختارة مركزية من خلال تجميع البيانات القائمة. وتشمل الأمثلة كينيا («السجل الواحد»، انظر دراسة الحالة) وموريشيوس وسيشيل.

6. في حالة جميع العبارات التي تسبقها عبارة «ليس بالضرورة» نغني أن هذا الوضع يمكن أن يتحقق في حالة السعي له صراحة.
7. يمكن أن يشمل 100% من السكان لو أن كلهم مستفيدين (مثلا في حالة ضمان حد أدنى للدخل يحصل عليه الجميع).
8. في تقريرنا الصادر عام 2014 ناقشنا هذه النقطة في القسم 2.3.2 تحت بند «النموذج المركزي» (Barca and Chirchir, 2014).

5. ملحوظة: لا تسير الأمور بهذا الشكل دوما حيث يمكن دمج البيانات الخاصة بالمقدمين أو أي شخص مسجل. ولكن لم نشهد هذه الحالة في التطبيق العملي في أي بلد.



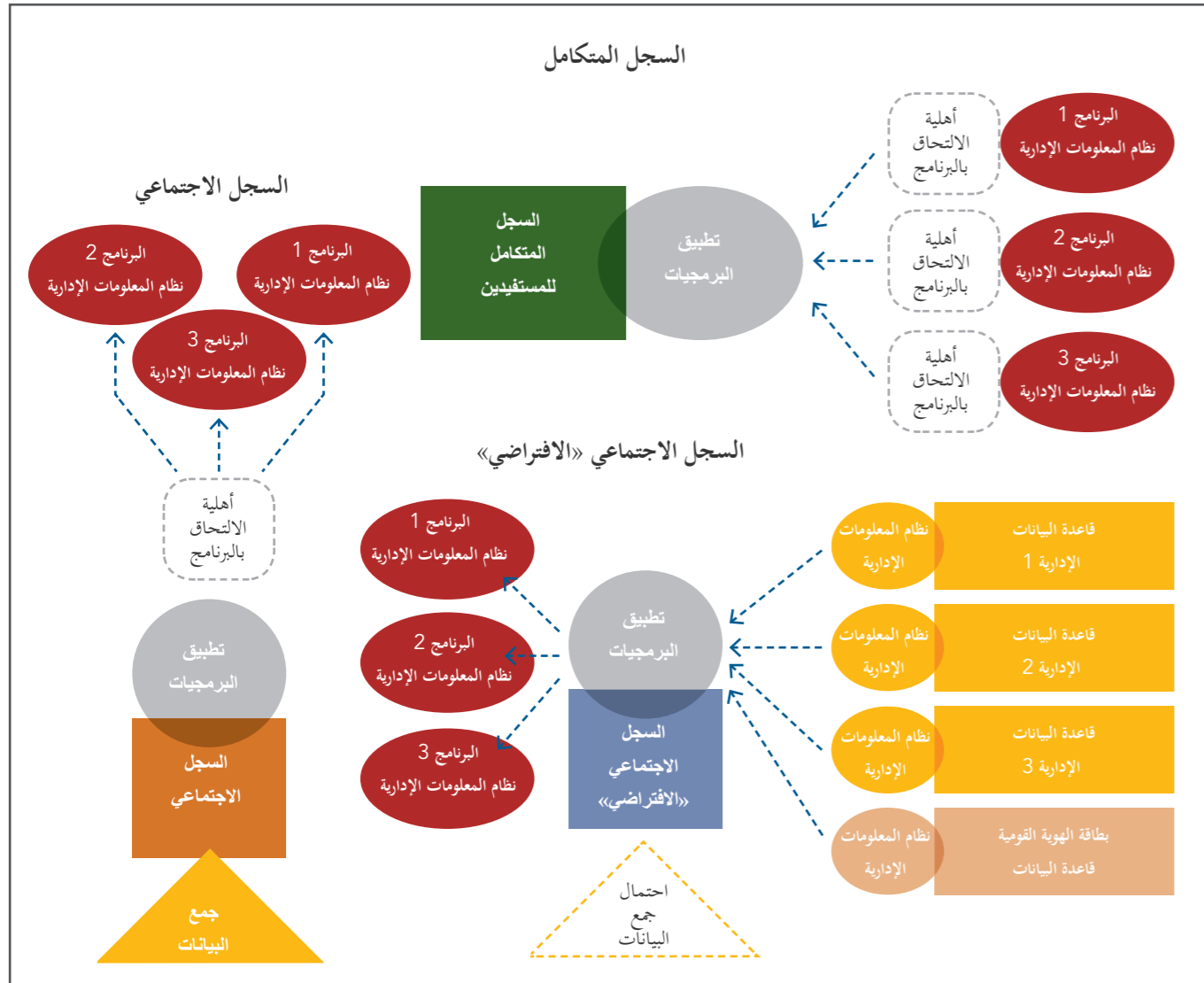
4.3 كيف ترتبط هذه النهج ببعضها البعض

كما ذكرنا باختصار فيما سبق، هذه النهج الرامية إلى وضع نظام متكامل لإدارة المعلومات في قطاع الحماية الاجتماعية لا تنفي بعضها بعضا ويمكن أن يتطور مع مرور الوقت. فعلى سبيل المثال قد يقرر البلد الذي يجمع المعلومات من البرامج القائمة باستخدام نهج السجل المتكامل للمستفيدين تنسيق أنشطة جمع البيانات ثم الانتقال إلى اتباع نهج السجل الاجتماعي. وقد يزيد هذا النهج من مستويات التشغيل المشترك مع قواعد بيانات حكومية أخرى وقد يتخذ خصائص السجل الاجتماعي الافتراضي، على نحو ما حدث في شيلي، حيث يتم الحصول حاليا على البيانات الخاصة بالسجل الاجتماعي للأسر المعيشية» من خلال قواعد البيانات الإدارية القائمة.

- يمكن تحقيق المستويات العالية من التشغيل المشترك في إطار هذه النهج الثلاثة.

وبصور الشكل (2) مختلف أشكال التطور التي شهدتها السجلات المتكاملة للمستفيدين والسجلات الاجتماعية والسجلات الاجتماعية الافتراضية، في حين يوضح الإطار 4 مقارنة فيما بينها وسكان البلد.

الشكل 2: السجل المتكامل للمستفيدين والسجل الاجتماعي والسجل الاجتماعي الافتراضي



المصدر: Barca and Chirchir (2016) Note: Boxes indicate databases; circles indicate MIS
رسمت جميع الأسهم في اتجاه واحد (رسم بياني متدفق في اتجاه واحد) على الرغم من أن هذا ليس الوضع القائم بالضرورة.

الإطار 4: السجل الاجتماعي - ما المقصود به وما الذي لا يحتوي عليه

ما المقصود بالسجل المتكامل للبيانات

- عبارة عن سجل/قاعدة بيانات بجميع الأشخاص والأسر المعيشية المسجلة (تعتمد نسبة السكان المسجلين على نهج جمع البيانات واحتياجات المستخدم من البرنامج)
- وظيفته الأساسية هي دعم المراحل الأولية للتنفيذ الخاصة باستلام الطلبات والتسجيل وتقدير الاحتياجات والشروط لأغراض تحديد احتمال أهلية الانضمام إلى برامج اجتماعية مختارة («الاستهداف»).
- يهدف إلى جمع المعلومات التاريخية والحديثة وتسجيلها وحفظها بشأن خصائص الأفراد والأسر المعيشية وظروفها مع التوثق من توافق المعلومات واختبارها.
- يعتمد نهج «دمج البيانات» (من خلال نظام مشترك للبيانات الرئيسية)
- عبارة عن لبنة بناء تساعد على تنفيذ التكامل. ولا تتحقق الفائدة الكاملة منه باعتباره «منظومة للمعلومات» إلا عند استخدامه بصحبة تطبيق برمجيات ما يمكن إقامة الروابط الديناميكية مع قواعد البيانات الأخرى، ما يحول البيانات بشكل منهجي إلى معلومات وتحليلات ويؤدي إلى استخدام المعلومات.

ما الذي لا يحتوي عليه السجل؟

- هذا السجل ليس شاملا بالضرورة (أي لا يضمن تغطية السكان بنسبة 100%) ما لم يجر تعداد قومي يغطي جميع السكان.
- ليس مجرد قائمة بالمستفيدين (الأشخاص المؤهلين الذين وقع الاختيار عليهم للانضمام إلى برامج الحماية الاجتماعية) - أي أنه يشمل البيانات الخاصة بالأسر المعيشية المؤهلة المحتملة أيضا
- لا يتيح بالضرورة استعراض متكامل بالمتفحصين والمزايا التي ينتفعون بها على مستوى مختلف البرامج، حيث تدفق البيانات الأساسية من السجل الاجتماعي إلى نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرنامج دون الرجوع إلى السجل مرة أخرى.
- لا يوفر بالضرورة البيانات الخاصة بجميع برامج المساعدة الاجتماعية في البلد (بعض البرامج قد تحتفظ بسجلاتها وتجمع بياناتها).
- لا يُدمج هذا السجل بالضرورة مع قواعد البيانات الحكومية الأخرى (مثل السجل المدني ومصلحة الضرائب وغيرها).
- لا يقدم بالضرورة حجة عامة جارية عن الفقر ما لم تكن البيانات حديثة بالقدر الكافي.
- لا يعني بالضرورة تكامل العمليات عبر البرامج وليس بديلا عن السجلات المستقلة للبرامج ونظم المعلومات الإدارية.
- ليس بالضرورة «وطنيا» بما أن برامج الحماية الاجتماعية (والبيانات التي تجمعها السجلات الاجتماعية) قد تكون موجهة جغرافيا في بعض الأحيان.

أحد النهج الفنية لتطوير السجل الاجتماعي هو جمع البيانات من خلال التشغيل البيئي لقواعد البيانات الحكومية القائمة: أي بضمان إمكانية مخاطبة هذه السجلات لبعضها البعض بفاعلية (تبادل البيانات). ونعرف هذا باسم «السجل الاجتماعي الافتراضي»، وهو نهج يمكن أن تستخدمه البلدان التي ترغب في الحصول على حجة عامة شاملة (100% من السكان) لأفرادها عابرة للقطاعات وتتسم بالاستباقية (ترتبط بالأحداث طوال دورة الحياة). تكفي كمية المعلومات التي يتم تجميعها بناء على هذا التكامل الافتراضي لتحديد أهلية الانضمام إلى برامج المساعدة الاجتماعية الشاملة، على غرار سجل بدل إعالة الأطفال في الأرجنتين وسجل المستفيدين من التأمين الصحي في تايلند، ولكن ليس في حالة البرامج التي تستهدف الفقر. فعندما يكون الوضع كذلك، يتم تجميع المعلومات من المصادر المتعددة ثم تُجمع البيانات بعد ذلك بغية تحديد أهلية الانضمام (الاستهداف لصالح) البرامج الاجتماعية.

9. في حالة جميع العبارات الآتية التي تسبقها عبارة «ليس بالضرورة» نغني أن هذا الوضع يمكن أن يتحقق في حالة السعي له صراحة.





4.4 الاستعداد للتكامل «الكامل»

كلما زادت الروابط يمتثل أن تزيد المكاسب من ناحية كفاءة تقديم الخدمة وفعاليتها. على سبيل المثال يعتمد مدى التكامل ونوعه في نهاية المطاف على عدد الروابط التي تأسست مع قواعد البيانات الأخرى من خلال برمجيات التطبيقات (النظم المتكاملة للمعلومات الإدارية) - انظر الجدول الأتي للمزيد من الأمثلة المهمة.

جدول 1: ما نوع التكامل الذي يمكن تحقيقه؟ مقارنة السجلات الاجتماعية والسجل المتكامل للمستفيدين والسجل الاجتماعي والسجل الاجتماعي الافتراضي

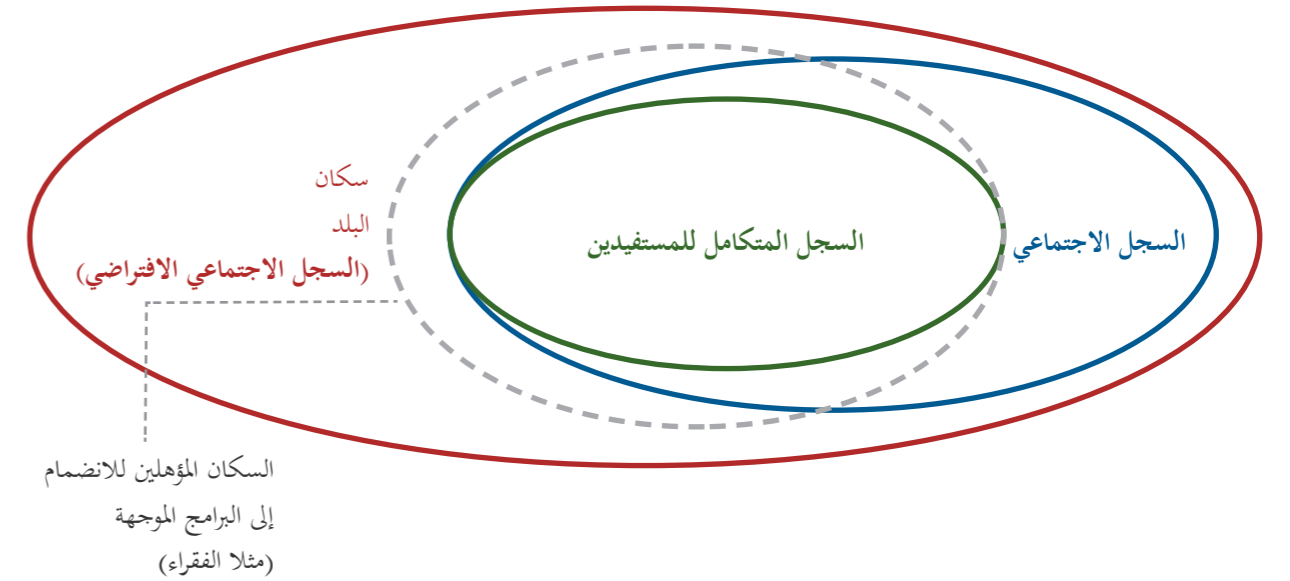
السجلات الاجتماعية «الافتراضية»	السجلات الاجتماعية	السجلات المتكاملة للمستفيدين	نعم
فقط في حالة استلام السجل الاجتماعي الافتراضي بيانات من نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرامج	فقط في حالة استلام السجل الخاصة بالمعلومات الإدارية	نعم	نحة عامة عن المستفيدين عبر البرامج والرصد والتقييم المتكامل
نعم، في حالة البرامج الشاملة. يجب جمع المزيد من المعلومات الإضافية لاختبار الإمكانات المادية	لا يوجد	لا يوجد (تحدد الأهلية على مستوى البرنامج، ثم يتم دمجها)	عملية متكاملة لتحديد الأهلية عبر البرامج
فقط في حالة استلام السجل أيضا بيانات من نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرامج	فقط في حالة استلام السجل الخاصة بالمعلومات الإدارية	نعم (عند توحيها باعتبارها من الأهداف السياسية)	دمج العمليات والخدمات عبر البرامج القائمة (مثل الدفع والتظلمات)
فقط في حالة ربط السجل بجميع برامج المساعدات الاجتماعية وسجلات التأمينات الاجتماعية وغير ذلك.	فقط في حالة ربط السجل بجميع برامج المساعدات الاجتماعية وسجلات التأمينات الاجتماعية وغير ذلك.	فقط في حالة ربط السجل بجميع برامج المساعدات الاجتماعية وسجلات التأمينات الاجتماعية وغير ذلك.	سياسة التكامل على مستوى قطاع الحماية الاجتماعية
نعم (يعتمد العمل على مدى التشغيل المشترك الذي تتيحه نظم المعلومات الإدارية)	فقط إن أتاح النظام المتكامل للمعلومات الإدارية ذلك	فقط إن أتاح النظام المتكامل للمعلومات الإدارية ذلك	الدمج مع نظم المعلومات الإدارية من قطاع آخر

المصدر: Barca and Chirchir (2016)

لتحقيق فهم أفضل للعلاقة بين السجلات الاجتماعية والسجلات المتكاملة والسجلات الاجتماعية الافتراضية، ربما يكون من المفيد تمثيلها مقارنة بالسكان بشكل عام (الذين يمكن الوصول إليهم من خلال السجلات الاجتماعية الافتراضية). في الشكل 4:

- تمثل الدائرة الحمراء أوسع جميع السكان (الأغنياء والفقراء) ويمكن أن يصل أي نظام يعمل بشكل مشترك يضمن إنشاء سجل اجتماعي افتراضي إلى 100% من هؤلاء السكان من خلال الربط مع بطاقة هوية قومية/السجل المدني.
- الدائرة الزرقاء التالية تمثل السكان المدرجين في السجل الاجتماعي للبلد. ويمثل السكان 100 في المئة من إجمالي عدد السكان في بعض الحالات (حيث تتداخل الدائرتان الحمراء والزرقاء) - وخصوصا عند الانتهاء من تعدادات شاملة - ولكن هذه الدائرة عادة تركز على مجموعة فرعية من السكان الأفقر نسبيا والمؤهلين للانضمام أساسا لبرامج المساعدات الاجتماعية القائمة على اختبار الإمكانات المادية.
- تمثل الدائرة الخضراء الأصغر السكان المشمولين في السجل المتكامل للمستفيدين: أي العدد الإجمالي للمستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية التي شهدت تكاملات لنظم المعلومات الإدارية فيها.
- تمثل الدائرة الرمادية المتقطعة السكان المؤهلين للانحاق (أي الأشخاص المستحقين لاستلام استحقاقات المساعدات الاجتماعية بناء على معايير الاستهداف التي يحددها أي من البرامج القائمة)¹⁰. والمنطقة التي لا تتقاطع مع الخططين الأخضر أو الأزرق تمثل الأسر المعيشية التي ينبغي تضمينها ولكنها ليست ممتشولة (أخطاء الاستبعاد). وتمثل المنطقة داخل الدائرة الزرقاء التي لا تتداخل مع الدائرة الرمادية الأسر المعيشية المتضمنة في السجل الاجتماعي دون أن تكون مؤهلة للانضمام بناء على معايير الأهلية القائمة (ويمكن أن يصبحوا مؤهلين في حال تغير المعايير). جميع الأسر المعيشية (الدائرة الخضراء) مؤهلة (ما لم توجد أخطاء في الضم، غير ممثلين في هذا الشكل).

شكل 3: ما وجه المقارنة بين السجلات الاجتماعية والسجلات المتكاملة للمستفيدين وإجمالي سكان البلد والسكان المؤهلين للانضمام



10. في حالة التغطية الشاملة يعادل الخط الرمادي المتقطع الدائرة الحمراء الخارجية.



4.5.1 الدمج من أجل الإشراف والتنسيق والتخطيط والرصد والتقييم

كما أوضحنا فيما سبق لا يمكن توفير نظرة متكاملة عن المستفيدين من البرنامج لفهم من يحصل على الاستحقاقات وما الذي يحصل عليه وإدخال هذه المعلومات في التخطيط لسياسات الحماية الاجتماعية بدون إرجاع البيانات من نظام المعلومات الإدارية للبرنامج إلى السجل الوطني (عادة تسير الأمور هكذا في حالة السجلات المتكاملة للمستفيدين، ولكن لا يتم ذلك في حالة السجلات الاجتماعية أو السجلات الافتراضية).

ومع ذلك لا يكفي هذا الشرط وحده. فحتى البيانات الكاملة عالية الجودة لا قيمة لها ما لم يمكن تحويلها إلى معلومات مفيدة لاتخاذ القرار وتحسين البرامج (Villalobos et al, 2010) والسياسات. وبصرف النظر عن هيكل الدمج وطريقته لا بد من تطوير النظم الفعالة لمواصلة التحليل المستمر واستخدام البيانات القائمة. من الممارسات الجيدة لضمان الإبلاغ المناسب واستخدام البيانات عبر المستويات الحكومية ما يلي (OPM, 2015):

- تحديد الاحتياجات من البيانات بوضوح فضلا عن اشتراطات الإبلاغ المطلوبة من كل طرف بما يخدم الأطراف التي تعمل في إطار الرصد والتقييم العام.
- تطوير منظومة إبلاغ ذات صلة ومنتظمة زمنيا (مثلا الوحدة الخاصة ببرمجيات النظام المتكامل للمعلومات الإدارية) تسترشد بالاختبار المستمر من جانب مستخدمي البيانات. انظر على سبيل المثال السجل الإلكتروني الواحد في كينيا
- توفير بيانات تفصيلية بشكل مناسب تخدم احتياجات الحكومات المحلية ومستخدمي البيانات الآخرين من التخطيط. وهذا أمر ضروري إن أردنا أن تدعم الحكومات المحلية هذه المنظومة، ما يعني تحليل الاحتياجات من البيانات على المستوى المحلي.
- عرض التقارير في هيئة يسهل قراءتها مثل لوحات المتابعة والخرائط والرسوم البيانية.
- استخدام نظم المعلومات الجغرافية والبيانات ذات المرجعية الجغرافية متى أمكن (مثلا في أوروغواي وأندونيسيا وشيلي والبرازيل وهكذا).
- نشر اتجاهات البيانات الأساسية مجمعة من خلال الموقع المؤسسي المعني بغية إشراك المواطنين بشكل أوسع (مثلا في كينيا وأندونيسيا).
- تشجيع تبادل البيانات مع قطاع عريض من الأطراف بما في ذلك المؤسسات البحثية والجامعات.

4.5.2 الدمج من أجل الاستهداف المجمع

لا بد من تنفيذ حل يساعد على تصنيف الأسر المعيشية وترتيبها بناء على مستويات الفقر واحتياجها بسبب الضعف بغية تحقيق الاستهداف المجمع، ويتم هذا على مستوى مركزي (بتطبيق شكل من أشكال الاستهداف الموحد للأسر المعيشية أو الأفراد، لتجنب التدخل السياسي. ويمكن تبادل مخرجات هذا الحل التي تتمثل في قائمة بالأسر المعيشية المؤهلة مع منفذي البرامج المنفردة أو الشركاء على المستوى اللامركزي ممن يستخدمون القائمة الوطنية أساسا لعملهم وعادة يكيفونها لأغراضهم من خلال ما يلي:

- أ. إضافة المزيد من المعايير: مثلا النساء الحوامل أو الأشخاص البالغين من العمر 65 سنة أو يزيد.
- ب. تدقيق القوائم المقدمة: مثلا من خلال نشر القائمة في المجتمع المحلي مع منح مهلة 30 يوما للجمهور للاعتراض على الأسماء الواردة فيها، والدعوة لعقد اجتماع في المجتمع المحلي أو القيام بزيارات للأسر المعيشية.
- ج. اختيار نسبة الأسر المعيشية المرتبة وطنيا التي ينوي البرنامج أن يشملها: مثلا أقر 10 في المائة فقط.

ويمكن هذا النهج المزدوج من الاستهداف من وضع منهجية مشتركة عبر البرامج مع الحفاظ على المرونة الضرورية التي تحتاجها البرامج الفردية أو الوحدات اللامركزية لاستهداف أنواع محددة من الأسر المعيشية.

ومع ذلك تتجاوز المخاطر التي تواجه هذا النهج الوطنية والمتكامل في تحديد الأهلية تلك المخاطر التي تواجهها البرامج الفردية للحماية الاجتماعية، فأى «خطأ» قد يؤدي إلى استبعاد منهجي لبعض الفئات أو الأفراد وإلى الاستبعاد من مخططات متعددة في القطاع الاجتماعي، فالخطأ الواحد فقط يمكن أن يؤثر على القبول في عدة برامج. ويمكن أن يكون للبرامج الاجتماعية عدة أهداف ومعايير للاستهداف، لا تحتاج إلى اجتياز نفس الاختبارات. وعلاوة على ذلك ربما لا يجيد النهج الوطني لتحديد الأهلية مراعاة الفقر على المستوى المحلي ولا الظروف الاجتماعية والمخاطر – وهذا من التحديات الكبيرة التي تواجه البلدان الشاسعة والمتنوعة (مثل أندونيسيا والبرازيل). تشمل النهج المستخدمة للتخفيف من حدة هذه المخاطر ما يلي (OPM, 2015):

- أ. إضفاء الطابع المؤسسي على عملية التدقيق داخل المجتمعات المحلية عند التسجيل. ومع ذلك هذه عملية تستغرق وقتا طويلا وقد تكون غير ذات جدوى إن لم تُدمج نتائج التدقيق في المنظومة.
- ب. تمكين وجود مستويين من اتخاذ القرار. ففي تركيا على سبيل المثال تحدد البيانات أهلية الانضمام، ولكن القرار الذي يتخذه الموظف (عقب زيارة الأسرة) له الأولوية. ويمكن أن يُدقق القرار الذي يتخذ محليا على المستوى المركزي، مع إجراء فحوصات لعينات في حالة تباين النتائج مع مؤشر الاستهداف المركزي.
- ج. وضع آلية جيدة للتظلمات لتلقي الشكاوى والطعون مثل رقم مجاني (قد يكون إشكاليا إن لم يعكس على هيئة تغييرات في قرارات أهلية الالتحاق التي يصعب اتخاذها في أنظمة الاستهداف القائمة على العرض/التعداد). يتم التوسع فيها حاليا في السجل الواحد في كينيا.
- د. ضمان فهم الجمهور للاستهداف من خلال استراتيجيات اتصالات مخصصة (مثلا لزيادة عدد المقبولين والتسجيل).
- هـ. تضمين المحددات المرتبطة بالسياق المحلي (مثل الخدمات الحضرية/الريفية المتاحة وهكذا) ويتم هذا مثلا من خلال السجل الاجتماعي في كولومبيا (SISBEN)

المسألة الأساسية إذن هي مستوى التنسيق والتشغيل المشترك¹¹ المتحقق، لا مجرد إنشاء منظومة أو قاعدة بيانات مهولة تخدم جميع الأغراض.¹² ولا يهم ما إذا كان النظام عبارة عن سجل اجتماعي أو سجل متكامل للمستفيدين أو سجل اجتماعي افتراضي، ولكن الأهم هو النهج الذي يقع الاختيار عليه:

- يستجيب لاحتياجات البلد (انظر القسم 4.5)
- مناسب للسياق (انظر القسم 4.6)
- ميسور ومستدام

نظام يضمن التكامل الكامل في إطار قطاع الحماية الاجتماعية وما وراءه، بما يتوافق مع الحق في الخصوصية، بالضرورة يكفل أن يؤسس تطبيقه البرامجي (مثل خدمة الشبكة) روابط مع ما يلي:

- جميع نظم المعلومات الإدارية الخاصة ببرامج المساعدات الاجتماعية وقواعد البيانات المرتبطة بها: بغية متابعة المتلقين وما يتلقونه ودمج بعض الخدمات المختارة فيما بعد وتمكين الرصد والتقييم والتخطيط بشكل مناسب.
- نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالتأمينات الاجتماعية وقواعد البيانات المرتبطة بها: بغية دمج المساعدات الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية لضمان نُهج شامل وقائم على دورة الحياة تجتهد الحماية الاجتماعية.
- أية نظم للمعلومات الإدارية الأخرى المهمة في الحكومة وقواعد البيانات الأخرى ذات الصلة (مثل السجل المدني ومصالحة الضرائب وغيرها): بغية جمع البيانات والتأكد من صحتها وتحسين المساءلة وتمكين النهج الشامل تجاه التخطيط للسياسات الاجتماعية.

ويمكن إنجاز هذا بقوة من خلال استخدام الرقم القومي لكل مواطن باعتباره رقم تعريف فريد (انظر القسم 4.6.1 للمزيد من التفاصيل والنظرة النقدية)، ما يتيح إمكانية الوصول إلى بيانات محدثة مع تدفق المعلومات في الاتجاهين، الأمر الذي يتوقف على مستوى التصريح بالدخول المخول لكل مستخدم.

4.5 أهداف السياسات: ما الذي يُدمج وما أسباب الدمج؟

الدمج مسألة تتعلق بالسياسات في الأساس وتتطلب ترتيبات سياسية ومؤسسية قبل الاعتبارات الفنية، بمعنى أن الأنظمة الفعالة لأغراض إدارة المعلومات والبيانات لا يمكن أن تعمل في فراغ برامجي وسياسي/مؤسسي. وفي هذا القسم نوضح الأهداف الثلاثة الرئيسية والمتداخلة التي يراعيها صناع السياسات ممن يهدفون إلى تحقيق التكامل فضلا عن النهج التي يتبعونها تجاه التكامل والتي يمكن أن تدعم هذه الأهداف (Barca and Chirchir, 2016):

1. توفير الإشراف: الدمج من أجل توفير لمحة عامة عن يتلقى الدعم وتنسيق التدخلات وتيسير التخطيط بل وبشكل عام توفير رصد وتقييم مجمعين عبر جميع البرامج. مثال: كينيا: السجل الوطني الواحد لشبكة الأمان
 - يمكن إنجازها من خلال (أ) سجل متكامل للمستفيدين؛ و(ب) سجل اجتماعي أو سجل اجتماعي افتراضي يتبادل البيانات مع نظم المعلومات الإدارية في البرامج (ليس هذا هو الوضع القائم في الأغلب)
2. تجميع عمليات الاستهداف بحيث تخدم عدة برامج اجتماعية. والمنطق هنا هو تجنب استخدام منهجيات استهداف مختلفة بل وربما متضاربة، بما يزيد من حجم البرامج ومن ثم فاعلية تكلفة أدوات الاستهداف. والهدف هو إنشاء قاعدة بيانات بالأسر المعيشية الفقيرة وصيانتها، بحيث يمكن استخدامها لاستهداف برامج جديدة.
 - يمكن أن يتحقق من خلال ما يلي: (أ) سجل اجتماعي و(ب) سجل اجتماعي افتراضي بدون جمع بيانات إضافية (البرامج الشاملة بدون اختبار للوسائل المادية فقط)؛ و(ج) سجل اجتماعي افتراضي مصحوب بجمع المزيد من البيانات.
3. دمج إدارة البيانات لدمج العمليات والخدمات. ويتوافق ذلك مع مفهوم خدمات الشباك الواحد في إطار قطاع الحماية الاجتماعية وما وراءه.
 - يمكن إنجازها من خلال ما يلي (عندما يكون ذلك من أهداف السياسات) (أ) سجل متكامل للمستفيدين؛ و(ب) سجل اجتماعي أو سجل اجتماعي افتراضي يتبادل البيانات مع نظم المعلومات الإدارية في البرامج (ليس هذا هو الوضع القائم في الأغلب)

ونوضح بإيجاز في الصفحة المقبلة الاعتبارات الأساسية التي ينبغي مراعاتها عند محاولة تحقيق أي من الهدفين أو عدد منها.

71. التشغيل المشترك عبارة عن سمة من سمات أي منتج أو نظام تُفهم واجهة استخدامه فهما كاملا بحيث يعمل مع منتجات أو نظم أخرى في الحاضر أو المستقبل سواء عند تنفيذه أو الوصول إليه دون أية قيود.

72. جزء كبير من نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأكمله في الحكومة إما غير واقعي أو يكاد يشرف على التعقيد الشديد الذي يعوق سهولة الاستخدام. وعلى العكس من ذلك تعني الحكومة الإلكترونية لأغراض هذه الورقة مجموعة من السياسات والأطر التي تكفل التشغيل المشترك للنظم في قطاعات حكومية متعددة فضلا عن استخدام تكنولوجيا المعلومات لتوفير الخدمات الضرورية للمواطنين.



4.5.3 الإدارة المتكاملة للعمليات والخدمات المختارة

ينبغي أن يكون تحسين تجربة المواطن والوصول إلى برامج الحماية الاجتماعية من الأهداف الأساسية لدمج البيانات وإدارة المعلومات. ومع ذلك يتطلب تكامل العمليات والخدمات عبر مختلف مستويات الحماية الاجتماعية مستويات عالية من القدرات والتنسيق المؤسسي - وربما لا تكون هذه ممكنة دائما. وعلى سبيل المثال ربما تعزف البرامج الفردية عن التحلي عن رقابتها على عملياتها.

فمن ضمن الأمثلة الكبيرة على استخدام منظومة قديمة لإدارة مجموعة متنوعة من المنح من خلال منظومة متكاملة للبيانات وإدارة المعلومات في منظومة جنوب أفريقيا SOCPEN (انظر الإطار 9).

4.6 السياق القطري: كيف يتم الدمج؟

من الواضح أن بعض الهياكل التي تعد لأغراض الدمج، وبصرف النظر عن أهداف السياسات، لا يمكن تحقيقها إلا من خلال بعض السياقات المحددة ألا وهي: المسار التاريخي للبلد فضلا عن الأهمية الكبيرة «للموارد» المتوفرة على تحديد الاختيارات. وناقش العناصر الداعمة له فيما يلي (مع الإحاطة بأن التوصية الواردة في القسم 3.2 تسري أيضا هنا وأن المسائل الأساسية المتعلقة بإجراء تقدير للاحتياجات والجدوى موضحة في القسم 5.1).

جدول 2: العناصر الداعمة الأساسية لتطوير منظومة متكاملة لإدارة المعلومات

البعء	متى يكون تطوير منظومة متكاملة لإدارة المعلومات الخاصة بالحماية الاجتماعية ذا جدوى؟ المسائل الأساسية
الحكومة والبنية المؤسسية	<ul style="list-style-type: none"> وجود أو سهولة إنشاء وحدة مستقلة مسؤولة عن إدارة المنظومة الجديدة وصيانتها على مستوى حكومي رفيع المستوى بغية التنسيق الفعال مع جميع أصحاب المصلحة وتحديث اللوائح وغير ذلك. دمج دور النظام المتكامل لإدارة المعلومات والوحدة التي تديره في التشريعات (على سبيل المثال في البرازيل) احتمال وجود روابط مؤسسية مع الهيئات الحكومية الأخرى غياب الهياكل الموزية أو المتنافسة على الإشراف على سياسة الحماية الاجتماعية (لا توجد صراعات على السلطة)؛ وجود مستويات من الاتفاق بشأن مسائل أساسية تتعلق بنظم / عقود الدفع وتعويض التكاليف الإدارية فيما بين الوكالات، وهكذا. تحديد أصحاب المصلحة بوضوح مع إضفاء الطابع الرسمي على أدوارهم من خلال اتفاقات ملزمة قانونا، وحوافز تصمم بعناية واختصاصات متفق عليها. التعامل مع اللامركزية باعتبارها موردا لا عقبة: مع توفير القيمة المضافة إلى الحكومة اللامركزية (وظائف مخصصة وتبادل البيانات)، وإشراك الحكومة المحلية وتهيئة حوافز الأداء.
سياق قطري أوسع	<p>الأجهزة (مثل الحواسيب والحواسبات الخادمة)</p> <ul style="list-style-type: none"> توافر الأجهزة المناسبة على المستويات المحلية (يمكن شراؤها ولكن هذا يزيد التكلفة زيادة كبيرة). توافر حاسبات خادمة مناسبة - أي حاسبات ذات طاقة كبيرة - يمكن توسعة طاقتها لاستيعاب النمو المحتمل (على سبيل المثال توفير غرفة للحواسبات الخادمة مع توفير الأمن المادي والمنطقي لها بما يتوافق مع معيار ISO 27001). توفير الكهرباء بانتظام على المستوى المحلي. <p>تطبيقات البرمجيات وقواعد البيانات</p> <ul style="list-style-type: none"> إمكانية إنشاء قاعدة بيانات ضخمة (في حال الاحتياج إليها) قابلة للتوسيع وتتسم بالمرونة وحسن الأداء. وضوح الاشتراطات الوظيفية والشروط الفنية على مستوى السياسات. وينبغي تناول بعض الأسئلة الأساسية مثل الغرض والمزايا والاستضافة وطبيعة المستخدمين في مرحلة دراسة الجدوى والاتفاق عليها مع جميع أصحاب المصلحة. توافر القدرة على دعم البرمجيات وقاعدة البيانات والشبكة ذات الصلة وإدارتها. <p>نقل البيانات</p> <ul style="list-style-type: none"> وجود التشريعات والإجراءات المناسبة التي تكفل خصوصية البيانات وأمنها. وجود منظومة قوية لأرقام الهوية الوحيدة للحماية الاجتماعية (الرقم القومي أو رقم الضمان الاجتماعي) الذي يمكن استخدامه أساسا لدمج البيانات عبر مختلف مصادرها. ويفضل وجود اتصال بشبكة الإنترنت على جميع مستويات التنفيذ بما في ذلك المستوى المحلي (لبناء الوصول إلى خدمات شبكية ما يحسن تدفق المعلومات بدرجة كبيرة) - ويفضل استخدام الشبكة الحكومية الداخلية واستضافتها. وجود بروتوكولات موثقة بوضوح ما يتيح وضع إجراءات لرقابة جودة المعلومات قبل تسليمها عبر الإنترنت أو نقلها على دفعات.

المصدر: (Barca and Chirchir (2016)

البعء	متى يكون تطوير منظومة متكاملة لإدارة المعلومات الخاصة بالحماية الاجتماعية ذا جدوى؟ المسائل الأساسية
بيئة السياسات والموازنة	<ul style="list-style-type: none"> سياسة وطنية تركز على تطوير نهج تجاه الحماية الاجتماعية قائم على منظومة (تهدف إلى تحقيق التنسيق والمواءمة لسد الثغرات في التطية والتصدي للتفكك الذي يجد من فعالية سياسات وبرامج الحماية الاجتماعية وأثرها) دمج البيانات وإدارة المعلومات أمر منصوص عليه بوضوح في الخطط الوطنية للتنمية والسياسات والاستراتيجيات الوطنية للحماية الاجتماعية والوثائق الاستراتيجية الأخرى. القيادة السياسية القوية التي تؤيد الإصلاح وتنسيق الأطراف المؤسسية. التركيز على ضمان مشاركة جميع الأطراف وملكيتهم بما في ذلك الشركاء الاجتماعيين وممثلي المستفيدين، من خلال تناول المميزات لكل طرف منهم (مثلا من خلال الحوار الاجتماعي وعملية التخطيط التشاركي ورسم خارطة بأصحاب المصلحة). وجود قواعد ومبادئ توجيهية داخلية خاصة بالبرنامج (عادة تحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحاجة إلى توضيح هذا الاشتراط!). وجود قدرات كافية لتحديد خيارات السياسات وتكلفتها (على ماذا؟)، وتقدير يسر التكلفة وتحديد خيارات التمويل المتاحة. توافر الميزانية (والدعم السياسي لها) لمساندة الرؤية قبول العملية التي تسير ببطء وتتغير وتقبل الاخفاقات
توافر الموظفين والقدرات الضرورية	<ul style="list-style-type: none"> طاقم موظفين جيد التدريب ومؤهل ولديه الدافع من خلال نظام لإدارة الأداء، فضلا عن راتب عالي بالقدر الكافي لضمان الاحتفاظ بالموظفين - سواء على المستوى المركزي أو المستوى المحلي. موازنة كافية للتدريب المستمر للموظفين والاحتفاظ بهم ثقافة التشارك وحل المشكلات، مثلا لا توجد مقاومة أو تراخي من جانب الموظفين رغبة منهم في الإبقاء على المنظومة على ما هي عليه. وجود مجموعة «متنوعة» من الموظفين الذين يفهمون السياق والمنظمة وعمليات العمل داخل قطاعهم ودور نظم المعلومات فيها.



4.6.1 غياب رقم قومي وحيد لتحديد الهوية (مثل بطاقة الهوية)

عند القيام بدمج البرامج عبر قطاع الحماية الاجتماعية وخارجه من الضروري وجود رقم هوية واحد لكل فرد لربط المعلومات في السجل بالنظم والبرامج الأخرى. والحل الأسهل والأفضل لتحقيق هذا الأمر هو استخدام رقم الهوية القومي في البلد - على الرغم من أن هذا الحل لم يخل من الجدل.

ومع ذلك لا يوجد في العديد من البلدان رقم هوية قومي أو لا يتوافر فيها تغطية كافية للفئات الأفقر والأكثر ضعفا. كيف يمكن أن نكفل الروابط بين قواعد البيانات في ظل غياب منظومة هوية ورقم تعريف واحد؟ وتوضح التجارب الدولية المسالك الآتية (Barca and Chirchir, 2016; Castaneda and Lindert 2005; Gelb and Clark 2012; Gelb 2014):

- بيان جدوى منظومة وثيقة الهوية القومية باعتبارها ركنا مهما من أركان تقديم الخدمات الاجتماعية التي تعمل مع مكاتب التسجيل على المستوى الوطني لبذل جهد مشترك ألا وهو تسجيل الأفراد وخصوصا في المناطق النائية أو المناطق الفقيرة التي يشيع فيها غياب وثائق وأرقام الهوية. وتشمل على سبيل المثال:
 - تقدير فاعلية منظومة الوثائق القومية للهوية وتقييم عيوبها ومميزاتها (انظر على سبيل المثال الجدول 3 والاستثمار في إجراء دراسة جدوى في إطار التخطيط لدمج المعلومات والبيانات).¹³ تتراوح تكلفة البرامج الكبيرة لوثائق الهوية من 13 إلى 15 دولار أمريكي على الفرد الواحد؛¹⁴
 - تضمين التسجيل المدني باعتباره من الأهداف الأساسية لبرنامج الحماية الاجتماعية. ومن الأمثلة على ذلك التحويلات النقدية للأيتام والأطفال الضعاف في كينيا، وبرنامج شبكة الأمان ضد الجوع في كينيا ومنح المساعدات الاجتماعية لصالح برنامج التمكين في أوغندا، حيث تيسر للأسر المعيشية فرصة الوصول إلى خدمات ووثائق الهوية؛¹⁵
 - تسجيل الأسر المعيشية لوثائق الهوية القومية أثناء التسجيل في السجل الاجتماعي. تم هذا في ليسوتو على سبيل المثال خلال التسجيل لبرنامج منح الأطفال.

1. دمج الحماية الاجتماعية باعتبارها من الأهداف الأساسية للسجل المدني وجهود استخراج وثائق هوية قومية. وهذا هو الوضع في باكستان والهند. **الدخول في شراكة مع وزارة الداخلية لإطلاق حملات قومية ومد خدمات استخراج بطاقات هوية قومية.**

- استغلال الأحداث الوطنية مثل الانتخابات لتسجيل جميع المواطنين. وتم هذا في بنجلاديش وبنين وجمهورية الكونغو الديمقراطية على سبيل المثال؛
- تقاسم تكلفة إعداد منظومة وثائق الهوية فيما بين الهيئات الحكومية لكي يمكن تبرير الاستثمار فيها؛
- ربط وثائق الهوية مع الخدمات الأخرى المرغوبة. على سبيل المثال في إطار التوسع في منظومة شاملة لوثائق الهوية القومية تعرف باسم «دعم»¹⁶ (Adhaar) تفتح الآن الحكومة الهندية حسابات مصرفية. وفي باكستان حققت مبادرة الهيئة الوطنية لقواعد البيانات والتسجيل (NADRA) تسجيل المواطنين من خلال تعزيز مجموعة متنوعة من المزايا (مثل أداء فريضة الحج والحصول على حسابات بنكية وخدمات أخرى).

- مراعاة الفاعلية النسبية لنظم ووثائق الهوية القائمة المفعلة مثل تسجيل الناخبين وتسجيل المواليد وغير ذلك.
- إنشاء «رقما وحيدا» آخر مفعّل للاستعاضة عن الرقم القومي لوثيقة الهوية واستكمال وثائق الهوية المفعلة الأخرى. أشهرها منظومة رقم الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي الاستراتيجية التي اعتمدها البرازيل¹⁶ وموريشوس والمكسيك على سبيل المثال. ومع ذلك فالممارسة الشائعة المتعلقة بإسناد أرقام جديدة كلما تقدم المواطنون بطلب (أرقام جديدة لكل نموذج) قد تؤدي إلى مشكلات محتملة تتعلق بالازدواجية كما هو الحال في كولومبيا.

- تصميم صيغة أو «لوغاريتمات»: تجمع بين عدد من المتغيرات بغية إنشاء رقم هوية متمائل عبر جميع قواعد البيانات في القطاع الحكومي. على سبيل المثال في البرازيل تتكون متغيرات «زر المقارنة» من الاسم واسم الأم وتاريخ الميلاد وأكواد من بعض الوثائق المختارة¹⁷، في حين تستند نماذج الاحتمالات في الفلبين إلى مقارنة البيانات الخاصة بتاريخ الميلاد وبيانات تعريفية أخرى؛

- رفض من لا يحملون أرقام وثائق هوية مثلما فعلت البرازيل مثلا في المراحل المبكرة من التسجيل. ومع ذلك لا تعتبر هذه استراتيجية جيدة لإعداد سجل شامل للجميع.

4.6.2 غياب الضمانات المناسبة لضمان أمن البيانات وخصوصيتها

يتطلب التأهل للانضمام إلى برامج الحماية الاجتماعية جمع كميات كبيرة من المعلومات الشخصية من المستفيدين المحتملين بما في ذلك البيانات الحساسة التي تتصل بالصحة والدخل والأصول والسكن. ويشكل هذا خطر سوء استغلال المعلومات أو ضياعها،¹⁸ ما يعني احتمال تعريض الأسر المعيشية للمزيد من الضعف (CALP 2013; APSP 2015; Hosein and Nyst 2013). وفي النظم المتكاملة يزيد هذا الخطر ولا سيما أن البيانات تتبادلا أطراف متعددة. والأهم من ذلك هو أن الحق في خصوصية المعلومات جزء لا يتجزأ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،¹⁹ وتوصية منظمة العمل الدولية رقم 202 الصادرة عام 2012 بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية التي تناشد البلدان صراحة «بأن تضع إطاراً قانونياً لصون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعي لديها» (الفقرة 23)²⁰.

وتوضح الممارسات الجيدة أن قوانين البلد ينبغي أن تمتثل إلى البروتوكولات الدولية بشأن نقل البيانات وخصوصية المعلومات، التي تشرع جمع المعلومات ونقلها وتخزينها - ما دامت البيانات تتعلق بسجلات اجتماعية أو التشغيل المشترك على أي مستوى. ويكسي هذا الوضع بأهمية أكبر عند تبادل البيانات عبر شبكة عامة ومؤسسات متعددة. والقوانين الأساسية التي ينبغي الامتثال لها ما يلي: اتفاقية مجلس أوروبا لحماية الأشخاص الطبيعيين من معالجة البيانات ذات الطابع الشخصي بصورة آلية، والمبادئ التوجيهية لتنظيم استخدام ملفات البيانات الشخصية المجهزة إلكترونياً الصادرة عن الأمم المتحدة، والمبادئ التوجيهية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي من أجل التنمية بشأن حماية الخصوصية وتدفعات البيانات الشخصية العابرة للحدود. وتشجع هذه الممارسة في جميع بلدان أمريكا اللاتينية على سبيل المثال.

وفيما يلي موجز ببعض أهم المبادئ والإجراءات الرامية إلى ضمان الاستخدام الآمن للبيانات الشخصية في إطار برامج الحماية الاجتماعية على وجه الخصوص (Barca and Chirchir, 2016; CALP, 2013):

- ضمان الموافقة المستنيرة من جميع من يتبادلون البيانات وشرح طبيعة البيانات التي تُجمع، والغرض من جمعها، والأطراف التي سوف تطلع عليها، والطرف المسؤول عن استخدام البيانات بشكل آمن؛²¹
- تأسيس آلية للاستجابة لأية شكاوى أو مخاوف لدى المواطنين بشأن استخدام بياناتهم الشخصية؛
- إجراء مراجعات على أنظمة المعلومات بانتظام لتحليل الوثائق وفهم تدفق البيانات ووضع استراتيجيات للتخفيف من حدة المخاطر في حالة المخاطر المحتملة من هذه التدفقات؛
- تنفيذ معايير فنية وتنفيذية مناسبة لكل مرحلة من مراحل جمع البيانات واستخدام بيانات المستفيدين ونقلها لمنع الوصول غير المصرح به إلى البيانات أو الكشف عنها أو فقدانها؛
- تنفيذ آليات مناسبة تتيح حق وصول الأفراد إلى بياناتهم الشخصية وتصويبها؛
- إنفاذ بروتوكولات ومبادئ توجيهية لحماية البيانات وعمل نسخ احتياطية منها، ومن بينها:
 - ضمان تدريب مستخدمي البيانات ووعيهم بهذه المسائل؛
 - تنفيذ سمات المستخدمين على الوصول إلى نظام المعلومات ما يتيح المجال أمام تتبع التدقيق؛
 - تبادل البيانات بدون ذكر الهوية وفي هيئة موجزة إلا في حالة الاحتياج إليها؛
 - تأسيس اتفاقات عدم الكشف عن المعلومات لأي شخص له حق الوصول إلى البيانات؛

18. على سبيل المثال يمكن استخدام البيانات بشكل غير مشروع لأغراض الابتزاز أو سرقة الهوية أو التسويق.

19. تنص المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تعزز المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: «لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، للتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته.»

20. من ينبغي أن تراعي الدول الأعضاء في الصكوك الصادرة عن الأمم المتحدة أو أية صكوك إقليمية أخرى مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان وإعلان المبادئ بشأن حرية التعبير في أفريقيا التزاماتها الدولية عند تنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.

21. أوضحت البحوث التي أجريت في كينيا مؤخرا أن الوضع لم يكن كذلك (APSP 2015).



الخطوات الأساسية لإعداد برنامج لنظم المعلومات الإدارية أو منظومة متكاملة لإدارة المعلومات

إعداد نظام المعلومات الإدارية لأي برنامج مهمة صعبة وقد تتعقد بسبب غياب المعايير والمبادئ التوجيهية. وعليه عكفت العديد من البلدان ولا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء على إجراء التجارب على عدد من البرامج التجريبية التي تنفذ نظام المعلومات الإدارية للبرنامج. وللأسف كانت بعض هذه التجارب مكلفة. فعلى سبيل المثال اشترت بعض البلدان برمجيات لنظام المعلومات الإدارية دون الشفرة المصدرية المصاحبة لها، في حين اضطر البعض إلى دفع مبالغ باهظة مقابل الرخصة في حالات لم توفر فيها الشفرات المصدرية بالإضافة إلى النواتج الأخرى المتوخاة من نظام المعلومات الإدارية. وفي حالات أخرى أفرط الموردون في بيع حلول نظام المعلومات الإدارية المخصصة في حين كانت المنتجات الجاهزة لتفي بالغرض وتكفي احتياجات برنامج بعينه. وفي الكثير من الأحيان كانت المشكلة الجذرية هي غياب القدرات الكافية داخل الكيان الذي يقوم بعملية الشراء.

ينبغي أن تمثل النسخ الاحتياطية وأمن البيانات على وجه التحديد إلى معيار **ISO 27001**²² لضمان بقائها آمنة وسرية مع الحفاظ على تكاملها - وهذا نصح معني بإدارة المعلومات السرية والحساسة. وفي بعض البرامج التجريبية الخاصة بالتحويلات (على سبيل المثال في حالة برنامج شبكة الأمان ضد الجوع في كينيا وبرنامج منح المساعدات الاجتماعية من أجل التمكين في أوغندا) تستضيف برامج مؤمنة ماديا ومنطقيا على مستوى البرنامج النسخ الاحتياطية وأمن النظم. ولكن البرامج الوطنية تستعين بمصادر خارجية لأداء مهمة التأمين والاستضافة. ففي باكستان على سبيل المثال تستضيف الهيئة القومية لقواعد البيانات والتسجيل قاعدة بيانات برنامج بيناظر لدعم الدخل. وفي جنوب أفريقيا تستضيف وكالة تكنولوجيا المعلومات لدولة جنوب أفريقيا قاعدة بيانات SOCPEN.

وتظهر حالات **المقايضة** عند تعارض الحاجة إلى خصوصية البيانات من ناحية مع مبدأ الشفافية والمساءلة من ناحية أخرى. وتوصلت العديد من البلدان إلى حلول من خلال إتاحة بعض مجموعات البيانات المجمعة والمجهلة والبيانات العاجلة للجمهور. ففي أندونيسيا مثلا يتوفر 16 من 40 مؤشرا في السجل الاجتماعي على هيئة مجمعة.

4.7 خبرات الدول إلى الآن

تنامى الدعم المقدم للإدارة المتكاملة للبيانات والمعلومات في إطار الحماية الاجتماعية على نحو ملحوظ في السنوات العشرين الأخيرة على وجه الخصوص. وترجع الموجة الأولى من هذا الدعم إلى أواخر سبعينيات القرن العشرين وبداية الثمانينيات عندما كانت شيلي وجنوب أفريقي بصدد إنشاء نظمها (انظر الإطار 9 لمتابعة النظام القديم في جنوب أفريقيا). وفي أعقاب المزيد من الخبرات في كوستاريكا والأرجنتين منذ بداية القرن الحادي والعشرين تسارعت وتيرة هذه العملية ولا سيما في أمريكا اللاتينية ثم انتشرت دوليا. على سبيل المثال بدأت البرازيل في إعداد نظامها في عام 2001 ولحقت بها أوروغواي عام 2006، وماليزيا عام 2007، والفلبين عام 2009 وتركيا عام 2010 وأندونيسيا وكينيا عام 2011. مر كل بلد من هذه البلدان - فضلا عن بلدان أخرى غير مذكورة هنا- بعدة تغيرات على مدار مسار هذه العملية، وعدلوا نظامهم كل حسب القيود والفرص التي واجهها في وقت ما فضلا عن أهدافه السياسية العامة التي توخاها. فعلى سبيل المثال مر السجل الواحد في البرازيل بعدة تغيرات بداية من برمجياته وإعداداته، وفي عام 2016 يبدأ البرنامج جولة جديدة من المناقشات بغية تحقيق المزيد من الدمج داخل النظام - على الرغم أن حالة البرازيل كانت من دراسات الحالة الشهيرة حول العالم في هذا المجال (World Without Poverty, 2016b).

وبناء على بيانات واردة من تقرير البنك الدولي بعنوان (Honorati, Gentilini and Yemtsov, 2015) Tate of Social Safety Nets 2015 فضلا عن تقديرنا المحدث، أضفي الطابع المؤسسي على الإدارة المتكاملة للبيانات والمعلومات لأغراض الحماية الاجتماعية في 30 بلدا محدود الدخل ومتوسط الدخل حول العالم (15 منها في أمريكا اللاتينية و5 في أوروبا والشرق الأوسط و6 في أفريقيا و4 في منطقة آسيا والمحيط الهادئ).²³ وتنشأ العديد من هذه الأنظمة على هيئة سجلات اجتماعية. وفي الوقت الحالي عدد البلدان التي تنظر في خيارات الدمج في هذا القطاع آخذ في التوسع بسرعة، بالإضافة إلى 31 بلدا آخر - 18 منها في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء - تسير على مسار تطوير منظومة متكاملة لإدارة المعلومات.

22. SO/IEC 27001 عبارة عن معيار لأمن المعلومات نُشر في سبتمبر 2013. وتنشر المنظمة الدولية للتوحيد القياسي (الأيسو) واللجنة الكهربائية التقنية الدولية. ويجوز أن تعتمد هيئة مستقلة ومعتمدة المنظمات التي تستوفي شروط المعيار باعتبارها ممثلة عند اجتيازها التحقق الرسمي للائتمان.
23. تشمل القائمة الكاملة للبنك الدولي 21 بلدا. وأضافنا المزيد من البلدان بناء على التقدير المحدث.



المكون	بعض الأمثلة على الأسئلة (الأسئلة الجذرية لكل منها: وكيف تؤثر على الخيارات المتعلقة بالتصميم؟)
السياق الأوسع للحكومة الإلكترونية 25	<ul style="list-style-type: none"> هل يوجد منبر موسع للحكومة الإلكترونية؟ ما حالته؟ الترتيبات المؤسسية؟ هل يوجد إطار حكومي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وهل يوجد تشغيل مشترك؟ ما البنية التحتية الحكومية الأساسية بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؟ ما الأحكام القانونية والتنظيمية المنصوص عليها لتنظيم الوصول إلى المعلومات وأمن الفضاء الإلكتروني وأمن البيانات وسرية البيانات ومعايير الخصوصية وحماية البيانات الشخصية وغير ذلك؟ هل هي كافية؟ ما نظم المعلومات الحكومية الأخرى التي يمكنها الاستفادة من تبادل البيانات (حسب الأهداف)؟ مثال: وثيقة الهوية القومية والسجل المدني والتشغيل والعمل ونظام الضرائب والضمان الاجتماعي والصحة والتعليم وملكية الأراضي والسكن وغير ذلك من الممتلكات. هل الروابط فيما بينها مطلوبة ولماذا؟ هل يمكن استخدام بطاقة الهوية القومية بوصفها رقم تعريفى وحيد؟ مثال: ما نسبة السكان الذين يحملون بطاقات هوية وما المعلومات التي تجمع وما خصائص السكان الذين ليست لديهم وثائق هوية، ما أشكال بطاقات الهوية الأخرى، ما أكثر وثائق الهوية شيوعا فيما بين الأسر المعيشية محدودة الدخل، ما الرسوم المفروضة لاستخراج وثائق هوي، وما مدى سهولة الوصول إلى السجل واعتبارات أخرى؟ ما المزايا وما العيوب؟ إن لم توجد ما الحلول البديلة؟
البرامج القائمة وإجراءات العمل المرتبطة بها	<ul style="list-style-type: none"> ما البرامج القائمة في البلد (الأهداف منها وموازنتها والهيئة المنفذة لها ومعايير الاستهدا والتغطية وخطط التوسع فيها ومزاياها وخصائصها الأساسية وإجراءات العمل بها ونهج إدارة المعلومات الخاص بها)؟ أي من هذه يمكن الاستفادة من دمجها؟ ووفقا لأية أبعاد (مثلا دمج التسجيل/جمع البيانات، تحديد شروط الأهلية أو أي نظم أخرى مثل السداد والتظلمات وغيرها)؟ هل تحتاج إجراءات العمل الحالية للبرامج إلى إعادة تصميمها ودمجها؟ وكيف؟
الاشتراطات المتعلقة بالمعلومات	<ul style="list-style-type: none"> ما المعلومات المحددة التي يجب أن تتوفر لجميع الأطراف الأساسية (الأطراف الأولية والثانوية والمتأثرة - على المستوى الوطني والمحلي والحكومة والمجتمع المدني والتنفيذ والسياسات وغيرها)؟ ولماذا تعتبر هذه الاحتياجات مهمة؟ كيف ستستخدم هذه المعلومات؟ ما ترتيبها في سلم الأولويات؟ ما البيانات الضرورية لإدخالها في إجراءات العمل الأساسية؟ هل تقيدت كمية البيانات التي جمعت بتركيز البيانات على الأهداف والعمليات الأساسية؟

المصدر: Lindert et al (2016)²⁶, Feasibility study and refinement of design

تهدف دراسة الجدوى إلى الكشف الموضوعي والمنطقي عن نقاط الضعف والقوة الخاصة بالتصميم المقترح بناء على مجموعة واسعة من المحددات التي تعرف آفاق النجاح. وينبغي أن يوضح تقرير الجدوى الجيد خارطة طريق واضحة بشأن تصميم نظام المعلومات الإدارية للبرنامج وتنفيذه أو الحل المتكامل لإدارة البيانات والمعلومات على مستوى استراتيجي.

وفي العديد من البلدان النامية يفترض صناع السياسات أن نظم المعلومات الإدارية والنظم المتكاملة لإدارة المعلومات عبارة عن «أداة فنية» يفضل أن يقدمها مستشارو وخبراء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومع ذلك ينبغي التفكير فيها بشكل شمولي باعتبارها نظم واسعة تتيح الفرصة أمام تدفق المعلومات في إطار برامج الحماية الاجتماعية ولذا فهي أدوات للسياسات ينبغي أن تجد لها مكانا على جدول أعمال الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني. ولحسن الحظ أصبح هذا هو الاتجاه السائد في العديد من البلدان النامية.

25. مأخوذ بتصرف من Lindert et al (2016)

26. بعض عناصر هذا الجدول بالتحديد مأخوذة بتصرف من تقرير البنك الدولي 'Assessment Tool for Social Registry Information Systems'

والخطر أكبر بكثير في حالة النظم المتكاملة لإدارة المعلومات - التي تتطلب مستويات كافية من تنسيق السياسات للوفاء بأهدافها كاملة. وبالطبع كل هذه التحديات يمكن التصدي لها. وفي الواقع يمكن للنظم الاستعداد لمخاطبة احتياجات مخططات ونظم الحماية الاجتماعية عند وجود فهم أفضل للعوامل والمخاطر الأساسية.

وبشكل عام نركز على ثلاث خطوات أساسية وهي:

1. إجراء تقدير للاحتياجات والاتفاق على محددات واسعة للنظام؛
2. إجراء دراسة جدوى؛
3. تطوير الحل المناسب وتنفيذه.

5.1 تقدير الاحتياجات والاتفاق على محددات عامة للتصميم

ينبغي تعريف خيارات التصميم من خلال الأدلة وتحليل الفجوات بعناية في مجال تقدم الخدمة وفصل الرغبات عن الاحتياجات. ولتحقيق هذا لا بد من بناء توافق واسع فيما بين جميع أصحاب المصلحة الأساسيين. ويمكن أن يشكل هذا أساسا لعقد تقدير شامل للاحتياجات وللتخطيط التشاركي المستمر، بهدف الاتفاق على محددات واسعة خاصة بالتصميم. ويشمل استخدام إنشاء نظاما متكاملًا لإدارة المعلومات على سبيل المثال ما يلي (وقد تسري هذه العناصر بشكل عام أيضا على نظام المعلومات الإدارية الخاص ببرنامج):

- استعراض السياق العام الخاص بالحماية الاجتماعية والحكومة الإلكترونية، لتحديد الأهداف وفهم الفرص والقيود
- استعراض البرامج القائمة وقدرتها على التكامل بما في ذلك جودة أساليب العمل وضرورة وكيفية تصميمها مجددا/دمجها
- فهم الاشتراطات المحددة الخاصة بمستويات المستخدمين (المستخدم الأول والمستخدم الوسيط والأشخاص المتأثرين)/بما فيهم صناع السياسات من القطاعات الأخرى

جدول 3: تقدير الاحتياجات - ما الأسئلة التي ينبغي طرحها ليسترشد التصميم بها؟

المكون	بعض الأمثلة على الأسئلة (الأسئلة الجذرية لكل منها: وكيف تؤثر على الخيارات المتعلقة بالتصميم؟)
السياق الأوسع للحماية الاجتماعية (السياسات والتشريعات)	<ul style="list-style-type: none"> • ما السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية؟ وما الأولويات الوطنية؟ هل تعبر هذه عن التخطيط للتكامل؟ وكيف؟ • ما الأولويات السياسية فيما يتعلق بالتكامل (انظر القسم 4.5)؟ • (رسم خارطة بأصحاب المصلحة) من المسؤول عن توفير المساعدات الاجتماعية والضمان الاجتماعي في البلد، سواء على المستوى المركزي واللامركزي (المستخدمين الأساسيين)؟ من أصحاب المصلحة المشاركين (المستخدمين الثانويين)؟ من الأطراف الأخرى التي ربما تكون معنية (الأشخاص المتأثرين)؟ ما اهتمامات هذه الأطراف؟ ما احتياجات هذه الأطراف (المعلومات والإدارة) التي يمكن للتكامل أن يلبسها؟ ما شكل المقاومة للتكامل؟ • ما الأسس التشريعية للحماية الاجتماعية والتكامل؟ ما الثغرات؟ • ما الدرجة الحالية من التفكك أو التكامل داخل المساعدات الاجتماعية وبين المساعدات الاجتماعية والضمان الاجتماعي؟ ما الآليات القائمة لتحقيق التنسيق الأفقي والرأسي؟ • ما مستوى اللامركزية؟ ما القدرات الموجودة على المستوى المحلي؟

24. مأخوذ بتصرف من Lindert et al (2016)

ومع ذلك لم تضع جميع البلدان لنامية سياسات للحماية الاجتماعية لها جدول أعمال واضح بشأن نظام المعلومات الإدارية أو التكامل. ولتجنب مواطن الزلل المحتملة، ينبغي على البلدان النامية الاستثمار في دراسات الجدوى. وتتناول هذه النوعية من الدراسات المسائل الآتية (انظر الجدول 4 فيما يلي):

جدول 4: المحددات والأسئلة الأساسية المتعلقة بالجدوى

المكون	السؤال
القدرات المؤسسية	<ul style="list-style-type: none"> هل التشريعات والسياسات القائمة تعكس المنطق والهدف الأساسي المتوخى؟ وإن لم توجد تشريعات وسياسات فهل يوجد مجال أمام تحريك السياسات في هذا الاتجاه؟ وكيف؟ هل توجد قيادة سياسية قوية بالقدر الكافي تؤيد الإصلاح وتتولى التنسيق فيما بين الأطراف المؤسسية على جميع المستويات؟ إن لم توجد، فكيف يمكن إيجادها؟ ما المؤسسات الأخرى التي سوف تدعم العملية؟ من الذي سيعارضها؟ كيف يمكن أن يتأثر كل منها ويهتم بالمشاركة؟ هل توجد قدرات كافية لتحديد خيارات التكامل وتكلفتها، ولتقدير يسر التكلفة وتحديد خيارات التمويل المتاحة. وإن لم توجد فكيف يمكن تحقيق الدعم الفني؟ هل هيكل الحكومة القائم قوي بالقدر الكافي لضمان التنسيق الأفقي والرأسي ويقود مراحل التطوير والإدارة؟ وإن لم يكن موجودا فكيف يمكن تقويته؟
القدرات الخاصة بالتنفيذ	<ul style="list-style-type: none"> ما القدرات المتوفرة على جميع مستويات حوكمة الحماية الاجتماعية لتنفيذ هذا المشروع؟ ما الثغرات التي ينبغي التصدي لها (عدد الموظفين ومؤهلاتهم)؟ هل توجد قدرات داخلية تجيد تكنولوجيا المعلومات يمكن الارتقاء بها؟ وإن كانت موجودة فكيف سوف يتم استخدامها؟ وإن لم تكن موجودة فكيف يمكن إدارة مقدمي الخدمة الخارجيين؟ هل توجد شبكة من الموظفين على المستوى المحلي (مثل الاختصاصيين الاجتماعيين) يمكن الاستعانة بهم؟ كيف يمكن استغلالهم استغلالا فعالا؟ بشكل عام ما الأدوار والمسؤوليات المقترحة ليقوم بها مختلف الأطراف المشاركين في إعداد النظام وإدارته واستخدامه؟
اشتراطات البنية التحتية	<ul style="list-style-type: none"> ما الاشتراطات المتعلقة بالأجهزة المستخدمة مع النموذج المقترح؟ هل تستجيب للقيود داخل البلد (استدامتها وغير ذلك). هل هي متوفرة بالفعل على جميع مستويات الحكومة أم هل من الضروري شراؤها؟ وإن كان الأمر كذلك، فكيف؟ ما التكلفة المقترحة؟ ما اشتراطات نظم/شبكة الاتصالات اللاسلكية؟ هل تستجيب إلى القيود القائمة في الدولة (مثل توفر شبكة الإنترنت والكهرباء وغير ذلك)؟ ما خيارات إعداد الاحتياطات المتاحة؟
التكلفة المالية واستدامتها	<ul style="list-style-type: none"> ما تقدير تكلفة البدء في النموذج المقترح (بما في ذلك تكلفة الأجهزة والتدريب)؟ ما التكاليف التقديرية لتشغيل النموذج المقترح (بما في ذلك الاشتراطات المرتبطة بالموظفين)؟
المستخدمون المزمع اختيارهم	<ul style="list-style-type: none"> كيف يستخدم النظام في نهاية المطاف؟ كيف يمكن تحسين الاستخدام بكفاءة؟



المكون	السؤال
الآثار الإيجابية المحتملة	<ul style="list-style-type: none"> ما الآثار الإيجابية المتوقعة للنظام المقترح؟ كيف يمكن أن تتحقق بالشكل الأمثل؟ انظر القائمة 4-1 لاطلاع على مثال.
الآثار السلبية المحتملة	<ul style="list-style-type: none"> ما الآثار السلبية وكيف يمكن التخفيف من حدتها؟ مثال: المخاطر المتعلقة بالخصوصية والأمن والتكاليف الباهظة وعدم الاستدامة وغير ذلك.
خاتمة وتوصيات	<ul style="list-style-type: none"> ما الاستنتاجات؟ ما التوصيات الأساسية؟

المصدر: المؤلفون

توفر دراسة الجدوى الإرشاد الضروري بشأن كيفية تنفيذ المشروع المقترح بكفاءة - أو يمكن أن تكون أساسا لاتخاذ قرار مفاده أن المشروع العام غير ذي جدوى.

5.2 تطوير الحل المناسب وتنفيذه

ناقشنا فيما سبق أن خارطة الطريق التي تحددها دراسة الجدوى ينبغي أن تركز في الأساس على كيفية تنفيذ الاستراتيجية العامة لتنفيذ الحلول المختارة (مثل نظام المعلومات الإدارية للبرنامج أو نهج محدد تجاه وضع نظام متكامل لإدارة المعلومات). ولكن مناقشة طريقة التنفيذ العملية خارج نطاق هذه الوحدة، وتناقشها وحدة التنسيق والحكومة.

وفي هذا القسم نركز على «مكونات تكنولوجيا المعلومات» ألا وهي: تطوير نظام المعلومات الإدارية (وتنفيذه) أو برمجيات النظام المتكامل للمعلومات الإدارية أو إنشاء قاعدة البيانات/التسجيل، وشراء الأجهزة واختيار نظام الاتصالات اللاسلكية.

5.2.1 تطوير البرمجيات

يوجد خياران لتنفيذ هذا: تطوير برمجيات نظام المعلومات الإدارية داخليا (في حالة توافر القدرات الكافية) أو يمكن طرح مناقصة بما ليوفرها مقدم خدمة خارجي. على سبيل المثال:

- اختارت موزمبيق تطوير نظام المعلومات الإدارية الخاص بها في وزارة المالية لتوافر الموارد الكافية لديها لتطويره واستضافته وصيانته؛
- قررت كينيا التعاقد من الخارج على تطوير «سجل واحد» (سجل متكامل للمستفيدين) وتحديث نظام المعلومات الإدارية للتحويلات النقدية وعهدت بما إلى شركة خارجية للبرمجيات ممثلة محليا (وهذا أمر مهم لأنه يمكن الموردين من توفير «الدعم» خلال التنفيذ وإصلاح أية أوجه للخلل في غضون فترة ضمان محدودة، سنة على سبيل المثال).

والتعاقد من الخارج ضروري في حالة عدم توافر القدرات اللازمة داخليا ولكنها تتطلب توشي الحذر عند إبرام التعاقد وإدارته. فعلى سبيل المثال، من الضروري دعم المورد عند تطوير البرمجيات من خلال تأسيس فريقين داخليا وهما:

1. فريق توجيهي: لضمان تقديم نظام المعلومات الإدارية داخل النطاق وفي الوقت اللازم.
2. فريق فني: مسؤول عن رصد المهام والمنجزات المستهدفة للمشروع



6

وفيما يلي الممارسات الجيدة الأخرى (التي ينبغي دمجها في الاختصاصات في حالة إدارتها خارجياً):

- اعتماد نموذج أولي متغير²⁷، يتم تصميم النظام بموجبه واستخدامه من أجل تخصيص التعقيبات الواردة من المستخدمين ودمجها (لكل وحدة على حدة).
- استخدام برمجيات مفتوحة المصدر والاعتراف بالتكلفة المرتفعة لإدخال التغييرات على البرمجيات التجارية. في حالة استخدام برمجيات تجارية ينبغي أن يطلب من الموردين تقديم رخصة دائمة سارية لمدة 5 سنوات على الأقل وضمان شراء البرمجيات بصحبة شفرتها المصدرية.
- ضمان اشمال برمجيات نظام المعلومات الإدارية على جميع الفحوصات الموحدة للبيانات مثل أقنعة شكل البيانات والقوائم المنسدلة ومحددات قيم البيانات، وتبنيها عند تكرار الأسماء وفحوصات الإحالة المرجعية
- ضمان «فصل الوظائف»: أدوار سابقة على التعريفات وامتيازات خاصة بكل مستخدم لنظام المعلومات الإدارية لمنع الاختراق الأمني وسوء استخدام تطبيق نظام المعلومات الإدارية
- بناء القدرات الداخلية على تطوير نظام المعلومات الإدارية وتحديثه على سبيل المثال من خلال ضمان توافر أحكام واضحة في العقود تنص على تسليم الموردين جميع الشفرات المصدرية والوثائق الفنية الخاصة بالنظام بدون شروط مسبقة.

5.2.2 قاعدة البيانات/إنشاء السجل

لا يمكن لنظام المعلومات الإدارية العمل إلا في حالة تغذيته من قاعدة بيانات/سجل يحتوي على بيانات دقيقة وحديثة. ويتطلب هذا ما يلي:

- ضمان وجود نصح قوي لجمع البيانات والتأكد من صحتها (انظر الوحدة الخاصة بالاختيار والهوية والوحدة الخاصة بالإدارة).
- ضمان امتثال المحتويات والصيغ المختلفة مثل الأسماء وأرقام الهوية إلى ما يحتوي عليه قاموس بيانات نظام المعلومات الإدارية. وينبغي أن يكون طول الحقول ومحتواها موحداً لأغراض التجميع والإبلاغ.

5.2.3 شراء الأجهزة

تحتاج نظم المعلومات الإدارية إلى دعمها بالأجهزة المناسبة مثلما ورد في القسم 3.2. وتشتمل الممارسات الجيدة في هذه الحالة على ضمان ما يلي:

- اختيار موارد الأجهزة على أساس اشتراطات تطبيقات برمجيات نظام المعلومات الإدارية
- تعريف الشروط الخاصة بالأجهزة بعناية لضمان وجود ذاكرة مناسبة ومساحة على القرص وقدرة على المعالجة فضلاً عن قدرة كافية على تحمل الظروف القاسية (ارتفاع أو انخفاض درجات الحرارة والأمطار والأترية وغير ذلك)
- ضمان توافرها وملاءمتها على جميع المستويات المحلية للإدارة مع مراعاة التكنولوجيا التي تتسم بفاعلية التكلفة (مثل استخدام الحاسوب اللوحي والهواتف الذكية وغيرها).

5.2.4 تركيب نظام للاتصالات اللاسلكية (تبادل البيانات)

تفقد البيانات التي يجمعها نظام المعلومات الإدارية سواء أكانت خاصة ببرنامج معين أو مدمجة فائدتها إن لم يتمكن عدد كبير من الأطراف الوصول إليها واستخدامها. وتشتمل الممارسات الجيدة في إعداد مثل هذه النظم ما يلي:

- ضمان سهولة الوصول إلى البيانات على المستوى دون الوطني باستخدام تكنولوجيا اتصالات لاسلكية مناسب وفعالة من حيث التكلفة المتاحة في البلد، فضلاً عن تبادل البيانات من خلال الوصول إلى الخدمات الإلكترونية (لا من خلال عمليات دفعات البيانات باستخدام الأقراص المدمجة أو البريد الإلكتروني).
- الاستثمار في تجهيز البنية التحتية للشبكة.
- ميكنة تبادل البيانات متى أمكن من خلال أشكال/نماذج/تطبيقات محددة مسبقاً.
- ضمان اتخاذ تدابير مناسبة لأمن البيانات وخصوصيتها (انظر أيضاً القسم 4.6.2)
- وجود بروتوكولات موثقة بوضوح لوضع إجراءات لرقابة جودة المعلومات قبل تسليمها عبر الإنترنت أو نقلها على دفعات.

خاتمة

أوضحت هذه الوحدة أن نظم المعلومات الإدارية الخاصة بالبرنامج عبارة عن أداة قوية لتنفيذ برامج الحماية الاجتماعية وإدارتها ورصدها. يمكن أن يكون للنظام المتكامل لإدارة المعلومات مزايا إضافية على مستوى السياسات والمستوى التنفيذي يمكن من تدفق المعلومات وإدارتها في إطار قطاع الحماية الاجتماعية أو فيما ورائه.

يعتمد مدى إنجاز هذه المزايا إلى حد كبير على النهج المتبع في الدمج (تطوير سجل اجتماعي أم سجل متكامل للمستفيدين أم سجل اجتماعي افتراضي) فضلاً عن الأهداف العامة المتوخاة. ومن الواضح أنه على الرغم من فهم العديد من أصحاب المصلحة لنظم المعلومات الإدارية وسجلاتها/قواعد بياناتها من منظور تكنولوجيا المعلومات (مثلاً البرمجيات والأجهزة)، فإنها لا تزال أداة سياسية. ولهذا الأمر عدد من الآثار التي تترتب عليه كما يلي:

- من الضروري أن يعد أصحاب المصلحة في مجال الحماية الاجتماعية الإطار الخاص بالسياسات والقانون والتنفيذ بغية تأسيس نظم المعلومات الإدارية أو النظام المتكامل للمعلومات.
- عند تحديد النموذج المطلوب إعداده ينبغي ألا تنحذب البلدان النامية إلى النماذج التي تنشأ في البلدان المتوسطة الدخل (مثل البرازيل وجنوب أفريقيا). وبدلاً من ذلك ينبغي الاختيار بناء على الأغراض داخل كل بلد واحتياجاته وسياقه (بما في ذلك الفرص القائمة والقيود على القدرات/النواحي المالية).
- بالنظر إلى الهدف العام من إدارة البيانات والمعلومات في مجال الحماية الاجتماعية (جمع البيانات وتبادلها لاتخاذ إجراءات ترمي إلى تحسين جودة حياة أفقر الفقراء والفئات الأضعف من المواطنين) من المهم إشراك جميع أصحاب المصلحة في تصميم العملية وتطويرها. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تقدير الاحتياجات المعمق (انظر القسم 5.1) وإجراء دراسة جدوى (انظر القسم 5) ومن خلال الحفاظ على مشاركة الأطراف الأساسية باستمرار (مثل اللجنة التوجيهية واختبار مستخدمي النظام الخ).

27. وفقاً لمفهوم تقسيم التصميم يمكن للموظفين تعلم النظام من البداية فضلاً عن ارتكاب أخطاء صغيرة نسبياً بدلاً من اضطرابهم للتعامل مع منظومة واحدة كاملة. «فعندما يأتي النظام على هيئة كل واحد، ويتم التنفيذ «دفعاً واحداً» تقلص فرص التصرف على المستوى المحلي وتزيد مخاطر الفشل في المقابل» (Heeks, 2002).



خامسا: تحتاج مشروعات نظام المعلومات الإدارية في المنطقة إلى تخصيصها بقدر كبير لتتماشى مع أهداف برامج المساعدات الاجتماعية وخصائصها، على النحو المبين في بحث جارثيا ومور (2012). فعلى سبيل المثال والنظر إلى تركيز معظم البرامج على استهداف الفئات الضعيفة بدلا من «الفقراء»، قد يكون النهج الموحد تجاه استهداف الفقر على مستوى مختلف البرامج صعب في تنفيذه. وبالمثل سوف يتعين على أي حل من حلول نظام المعلومات الإدارية أن تجد طريقة لاستيعاب المشاركة من المجتمع المحلي عند النظر إلى مستوى هذه المشاركة في جميع مراحل تنفيذ البرنامج.

سادسا: يحتاج السياق «التمكيني» (أو «المعوق») أيضا إلى النظر إليه بعين الاعتبار وحيدا لو تم ذلك في مراحل التصميم المبكرة (دراسة الجدوى). فمن منظور تكنولوجيا المعلومات قد يؤدي غياب الهواتف المحمولة أو التغطية الجيدة بالشبكة والكهرباء أو غياب البنية التحتية الأساسية من الأجهزة إلى تقويض نجاح برنامج نظم المعلومات الإدارية في المنطقة بشدة (مثلا في المناطق الريفية) - ولا سيما عندما يكون أحد أهدافه الأساسية هو الإدارة المحسنة والتنسيق عبر المستويات المركزية وغير المركزية في الحكومة. ومن منظور قطري أوسع ينبغي فهم إن كانت التشريعات الخاصة بخصوصية البيانات وأمنها في المنطقة قوية بالقدر الكافي لحماية الفئات الضعيفة أصلا من الوقوع فريسة للمزيد من الضعف.

• يتطلب وضع نظام للمعلومات الإدارية لبرنامج عالي الجودة، وإلى حد كبير في حالة النظم المتكاملة لإدارة المعلومات، عملية طويلة ومركبة ومكلفة تحتاج إلى قدرات كبيرة. ويرتفع خطر فشله ليس لأسباب ترتبط بتكنولوجيا المعلومات. فالحكومات التي تفتقر إلى قدرات كافية سوف تحتاج إلى الحصول على استشارات وتوجيهات أثناء عملية وضع العمليات مع الاستثمار في تنمية القدرات لديها.

6.1 الآثار المترتبة على أفريقيا جنوب الصحراء

الآثار المترتبة على أفريقيا جنوب الصحراء كبيرة بالنظر إلى أهمية احتياجات البلد وسياق تحدي الحل «الصحيح» تجاه إدارة البيانات والمعلومات. وينبغي مراعاة ستة اعتبارات كما يلي:

أولا: تسعى العديد من البلدان في المنطقة سعيا حثيثا نحو إعداد رؤية شاملة لسياسة الحماية الاجتماعية من منظور السياسات (بما يتوافق مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية). وينعكس ذلك من خلال وثائق الاستراتيجيات القطرية والجهود الإقليمية التي ترجمت إلى تطبيق عملي فعليا.

ثانيا: تتمتع البلدان في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء بفرض عظيمة في اعتماد طفرة تكنولوجية فيما يتعلق بإعداد حلول نظام المعلومات الإدارية. وهذا ما تم بالفعل في البلدان التي كان لها زيادة استخدام نظم المعلومات الإدارية الخاصة ببرنامج أو النظم المتكاملة، حيث تعاملت مع التحديات التي تنفرد المنطقة بما على النحو الآتي: فعلى سبيل المثال يمكن أن يتغلب تحديد الهوية البيومترية على الصعوبات التقليدية عند تحديد المستفيدين الذين لا يحملون وثائق هوية مناسبة، ويمكن استخدام أجهزة نقاط البيع أو الهواتف المحمولة للتحويلات النقدية الإلكترونية إلى المستفيدين البدو أو الذين يصعب الوصول إليهم (ما يتيح الدمج الفوري مع نظام المعلومات الإدارية)، ويمكن استخدام الهواتف المحمولة أو الأجهزة يدويا لجمع البيانات (Garcia and Moore, 2012).

ثالثا: تتطلب القيود على مستوى القدرات إلى التعامل معها بحسب سواء على المستوى المركزي أو المحلي. ففي حين عكفت الوزارات والهيئات المسؤولة عن تنفيذ الحماية الاجتماعية على مستوى المنطقة على تقوية دورها وكوادرها، لا تزال بعض أوجه النقص قائمة كالتالي: (أ) غياب الموظفين الفنيين على المستوى المحلي القادرين على قيادة عملية تطوير نظام المعلومات الإدارية مع فهم الاشتراطات المرتبطة بالسياسات والتنفيذ، و(ب) وجود موظفين ميدانيين على المستوى المحلي (مثل كوادرات المساعدين الاجتماعيين) قادرين على العمل بصفتهم حلقة الوصل مع المتقدمين بطلب التحاق بالبرنامج والمستفيدين منه. الدول التي نجحت مؤخرا في عملية دمج البيانات مثلما حدث في كينيا أجرت تقديرا صارما للاحتياجات بغية التصدي لهذه المشكلة. وعدلت أيضا نظمها وفقا للقيود القائمة على القدرات مثلا من خلال (أ) البناء على النظم القائمة بدلا من اعتماد نهج «الدفع الواحدة»، و(ب) عاهدت إلى أطراف خارجية مثل الشركات بمهام تطوير النظام و/أو حصلت على مساعدة فنية من الجهات المانحة، و(ج) عدلت عملياتها التنفيذية وفقا للقيود على القدرات (مثل استحالة جمع البيانات بناء على الطلب على المدى القصير بسبب قلة الموظفين على المستوى المحلي).

رابعا: تعتمد استدامة أي مشروع لنظم المعلومات الإدارية ولا سيما المشروعات الكبيرة التي تنطوي على إعداد نظام متكامل على مصدر مستدام للتمويل يتيح استمرارية العمليات (بما في ذلك التدريب والدعم الفني للموظفين)، وصيانة التغييرات المحتملة/ضبطها. ويثير هذا بعض المشاكل في السياقات التي لا تزال الحماية الاجتماعية تعاني فيها من عدم القدرة على حشد التمويل المحلي - وهذا هو الحال عادة في أفريقيا جنوب الصحراء (Garcia and Moore, 2012). وينبغي أن تقيم دراسة الجدوى لمشروع نظام المعلومات الإدارية الآثار المترتبة على التكلفة لكل نموذج من نماذج النظام وللتوسع فيه مع قياس الخيار النهائي بناء على توافر التمويل المناسب.



Heeks, R. (2002). Information Systems and Developing Countries: Failure, Success and Local Improvisations. The Information Society, 18:101-112

Lecuit et al. (1999). الإدارة: توضيح نظم المعلومات الإدارية: Guidelines for Management Information Systems in Social Funds. World Bank Technical Papers, Book 443

Lindert K., J. Hobbs and B. de la Briere (2007). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. World Bank, SP Discussion Paper

Mostafa J and K.C, Silva (2007). Brazil's Single Registry Experience: A tool for pro-poor social policies. Ministry of Social Development and Fight Against Hunger

Nazara, S. (2012). Poverty Alleviation Programme Delivery: Unified Database and programme reforms in Indonesia. PPT, Brasilia, December 2012

OPM (2015). Workshop on Integrated Data and Information Management Systems for Social Protection 1112- March 2015 Jakarta, Indonesia. Oxford Policy Management.

Peterson V. and C. Appel (2012). Developing Management Information systems for Social Protection, Workshop Proceedings, Bishkek, 6th November 2012, GIZ

Samson M. et al (2010). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Economic Policy Research Institute, Cape Town, South Africa, Second Edition

South Africa Information Technology Agency (SITA), Establishment of a Social Security Information Centre: The comprehensive Social Security and Retirement Reform implications for IT, Government of South Africa, 2010

Team Consult (2010) Design of Zimbabwe Social Cash Transfer Programme, Unpublished

Villalobos, V.S., G. Blanco, and L. Bassett (2010). Management Information Systems for Conditional Cash Transfers and Social Protection Systems in Latin America: A Tool for Improved Programme Management and Evidence based Decision-Making. SP Unit, World Bank.

ثبت المراجع

Barca, V. and Chirchir, R. (2014) Demystifying Data and Information Management Concepts (2014), DFAT, Australia

Barca, V. and Chirchir, R. (forthcoming) Integrating data and information management for social protection: social registries and integrated beneficiary registries, DFAT, Australia

Chirchir, R., and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, London.

Chirchir, R. (2009) Brazilian Single Registry: Lessons Learned from the Brazilian Delegation. Unpublished DFID Kenya work.

Chirchir R. et. al (2013) Review of BISP Management Information System, Unpublished World Bank Pakistan

Chirchir, R., and Kidd, S. (2011) Good Practice in the Development of Management Information System for Social Protection: Summary of South Africa and Mauritius Experiences Annex to Pensions Watch, Briefing 5. HelpAge International, London.

Coady, D., M. Grosh and J. Hoddinott (2004). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience, the World Bank and IFPRI

De la Briere, B., C. Roquete, S. Teixeira, E. Paz and L. Aquilino (2003) Country Case Study: Brazil's Cadstro Unico.

Kidd, S. and Hudda, K. (2013) Bolsa Unfamiliar, Pathways Perspective, Development Pathways
De la Briere, B. and K. Lindert (2005). Reforming Brazil's Cadastro Unico to Improve the Targeting of the Bolsa Familia Programme. World Bank, Social Protection Unit.

GIZ (2012). حلقات العمل الفنية: Developing Management Information Systems for Social Protection. Workshop Proceedings, Bishkek, 6 November 2012.

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.

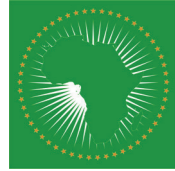
ويتطلب هذا التعقيد اعتماد نهج تحويلي عند التدريب وتبادل المعارف. فنقل المعارف لا يكفي لملء الأدمغة. بل يتطلب الأمر من الدارسين التعامل مع أوجه التعقيدات ومحاكاة الإبداع وتقدير التنوع والتفرد والمشاركة بروح الملكية، وكل هذه العناصر على نفس القدر من أهمية المعارف نفسها. وتهدف هذه المجموعة من مواد التعلم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

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

تتوفر جميع المواد الخاصة ببرنامج ترانسفورم على الموقع الآتي:

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

