**بناء أرضيات الحماية الاجتماعية في أفريقيا**

**في أفريقيا**

**شركاء برنامج ترانسفورم**

**- التنسيق**

**وثيقة موجزة**

برنامج ترانسفورم نتاج لعملية مستمرة من الإنتاج المشترك الذي شارك فيه خبراء من جنوبي وشرقي أفريقيا. ويستند هذا الدليل الموجز إلى وثيقة أعدتها كاثي تشيمز ونانا ديفيز (من بلدان الجنوب) بمساهمة من ثيبولت فان لانغنهوف (منظمة العمل الدولية). ويمكن الاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدليل المتاحة على موقع ترانسفورم على شبكة الإنترنت.

كل من لوكا بيليرانو ولويس فروتا ونونو كونها هم المحررون لسلسلة الكتب الخاصة بمنهج ترانسفورم. 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 ترخصيص 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 [أو زيارة الموقع: http://socialprotection.org/institutions/transform](http://socialprotection.org/institutions/transform)

طريقة ثبت المرجع المقترحة:

Transform, (2017) “Coordination of Social Protection Systems - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa”, available at <http://socialprotection.org/institutions/transform>

إصدار شهر فبراير ٢٠١٨

LIST OF ABBREVIATIONS

|  |  |
| --- | --- |
| ILO | International Labour Organization |
| IT | Information Technology |
| M&E | Monitoring and Evaluation |
| MIS | Management Information Systems |
| SASSA | South Africa Social Security Agency |
| SP | Social Protection |
| SPF | Social Protection Floor |
| SWS | Single Window Service |

**فهرس المحتويات**

١- المقدمة: التحديات والعقبات التي تواجه تنسيق الحماية الاجتماعية

٢- ضرورة التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية

٢-١ تعريف التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية

٢-٢ تقترح أرضيات الحماية الاجتماعية اتباع نهجا شاملا للحماية الاجتماعية

٢-٢-١ الاتساق فيما بين الحماية الاجتماعية وسياسات اللامركزية

٢-٣ العلاقات المتدرجة

٣- المقدمة: التحديات والعقبات التي تواجه تنسيق الحماية الاجتماعية

٣-١ نموذج المفهوم الخاص بتنسيق الحماية الاجتماعية

٤- التنسيق الأفقي على مستوى السياسات

٤-١ إجراء تحليل أصحاب المصلحة لتحديد من ينبغي مشاركته في جهود التنسيق على مستوى السياسات

٤-٢ تحسين التنسيق من خلال وضع سياسة للحماية الاجتماعية أو استعراضها

٤-٢-١ إعداد فريق عامل للحماية الاجتماعية لوضع سياسة للحماية الاجتماعية أو استعراضها

٤-٢-٢ وضع الإطار القانوني واستراتيجية وخطة عمل للحماية الاجتماعية أو استعراضها ووضع إطار للرصد والتقييم

٤-٣ تقوية التنسيق في مجال تمويل الحماية الاجتماعية

٤-٤ الهياكل المؤسسية الضرروية لتنسيق السياسات

٥- التنسيق الأفقي على مستوى البرنامج / المؤسسة

٥-١ الهياكل المؤسسية لتنسيق البرنامج على المستوى الوطني

٥-١-١ عوامل النجاح الأساسية الضرورية للبنية المسؤولة عن تنسيق البرنامج الوطني

٥-٢ التخطيط المتكامل لبرنامج الحماية الاجتماعية

٥-٣ النظام المتكامل للرصد والتقييم

٥-٤ مستوى تكامل البرنامج وروابطه والمواءمة فيما بين البرامج من مختلف القطاعات

٥-٤-١ التصنيف والنهج المتبعة لتقوية البرامج التي يتم التنسيق فيما بينها

٦ - التنسيق الأفقي على المستوى الإداري

٦-١ أدوات تحسين تنسيق الحماية الاجتماعية على المستوى الإداري: خدمات المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري

٦-١-١ دمج مكتب الدعم الإداري

٦-١-٢ دمج المكتب الأمامي: نظم الإحالة وإدارة الحالات الفردية

٧- التنسيق الرأسي

٧-١ التدفقات الرأسية للمعلومات عبر المستويات الإدارية

٧-٢ تحسين التنسيق الرأسي

٧-٢-١ توضيح أدوار ومسؤوليات مختلف المستويات الإدارية

٧-٢-٢ تعميم الهياكل الرأسية الخاصة بالتنسيق

٧-٢-٣ ضمان اشتمال آليات التنسيق على الصلاحيات الضرورية والقدرة على التنسيق

٧-٢-٤ وضع الأدلة الإرشادية والأدلة التنفيذية ليسترشد التنسيق الرأسي للحماية الاجتماعية بها

٧-٢-٥ وضع الحوافز المتعلقة بالتنسيق

COO

1. **المقدمة: التحديات والعقبات التي تواجه تنسيق الحماية الاجتماعية**

سوف يتطلب تصميم نظام الحماية الاجتماعية وتنفيذه تنسيقا فيما بين مختلف المنظمات المشاركة في توفير خدمات الحماية الاجتماعية والتحويلات المرتبطة بها. ويشمل مختلف الوزارات التنفيذية والهياكل اللامركزية ومنظمات المجتمع المدني. ومع ذلك تميل معظم برامج الحماية الاجتماعية إلى تصميمها وتنفيذها بمعزل عن الروابط وأوجه التكامل فيما بينها وضمنها.

وقد أسهم هذا في تفكك السياسات وتداخل البرامج. وتساهم العديد من العوامل في سوء التنسيق وتفكك الحماية الاجتماعية بما في ذلك:[[1]](#footnote-1)

• غياب إطار وطني أو استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية

• الفهم القاصر لأنسب الخيارات المتاحة لتشغيل الأنظمة

• الوعي المحدود ونقص المعلومات المتبادلة

• غياب التنسيق والحوار بين الجهود الوطنية والأنظمة بخلاف أنظمة الدولة والأنظمة غير الرسمية

• التنسيق الرأسي الضعيف بين المستوى المركزي والمستوى الوطني

• التنسيق الأفقي الضعيف فيما بين الأطراف المتعددة المشاركة في إدارة (وتمويل) مجموعة متنوعة من السياسات والبرامج

• نقص التمويل والقدرات التنظيمية المحدودة في الهيئات الأساسية المسؤولة عن الحماية الاجتماعية[[2]](#footnote-2)

•التنفيذ وفقا لمختلف الأطر الزمنية ودورات التخطيط

• الروابط المحدودة أو العلاقات الغائبة فيما بين البرامج القائمة على اشتراكات والبرامج غير القائمة على اشتراكات

• استخدام نظم إدارية مختلفة مثل نظم الاختيار وتحديد الهوية والتسليم والتسجيل و/أو الرصد والتقييم لكل برنامج من هذه البرامج

• التعقيدات المرتبطة بتسلسل المسؤوليات

• نظم الأداء سيئة التنسيق

• حماية الميزانية

• المسائل المتعلقة "بدوائر النفوذ"

• السياسات البيروقراطية

توجد مزايا وعيوب عامة تشوب التنسيق وعلى الهيئات أن توازن بين التكلفة والمنافع التي تعود عليها من العمل بمفردها مقارنة بتنسيق عملها، مع مراعاة مصلحة الفئات السكانية التي تخدمها. ومع ذلك فإن التنسيق ضروري عند تأسيس أنظمة الحماية الاجتماعية للأسباب الآتية:

•ضمان ترجمة الحقوق في الحماية الاجتماعية إلى واقع على الأرض (التنسيق الرأسي)

• ضمان فعالية النظام من خلال تجنب الازدواجية وأوجه التآزر عبر مختلف مكونات النظام (ينبغي أن تكمل التحويلات الاجتماعية بعضها البعض عقب اتباع الأبعاد الرأسية والأفقية لمد الحماية الاجتماعية لضمان التغطية الشاملة وكفاية الاستحقاقات)

• ضمان فاعلية نظام الحماية الاجتماعية من خلال تناول الطبيعة متعددة الأبعاد للفقر

• ضمان كفاية النظام واتساقه، بالإضافة إلى ضمان استدامته المالية وكفاءته.

1. **ضرورة التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية**

**٢-١ تعريف التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية**

يمكن تعريف الحماية الاجتماعية باعتبارها مواءمة وتوفيق جميع أنشطة أصحاب المصلحة (على مستوى البرنامج والإدارة) بأسلوب متماسك وشامل بهدف بلوغ الأهداف المحددة والمشتركة (أي على مستوى السياسات). ومن الواضح ضرورة وجود الرابط الرأسي (أي التنسيق الرأسي) فيما بين السياسات والمستويات التنفيذية.

٢-٢ تقترح أرضيات الحماية الاجتماعية اتباع نهجا شاملا للحماية الاجتماعية

يتيح نهج أرضيات الحماية الاجتماعية الذي وضعته منظمة العمل الدولية مجموعة متكاملة من السياسات الاجتماعية التي تهدف إلى النهوض بنهج شامل ومتماسك ومنسق نحو الحماية الاجتماعية بغية ضمان حماية المستفيدين وتمكينهم على مدار حياتهم.

ويجب ملاحظة حدوث التنسيق الأفقي والرأسي داخل نظام الحماية الاجتماعية من خلال نهج أرضيات الحماية الاجتماعية؛ فضلا عن حدوث التنسيق بين نظام الحماية الاجتماعية ومجالات السياسة العامة الأخرى من خلال نهج أرضيات الحماية الاجتماعية.

**٢-٢-١ الاتساق فيما بين الحماية الاجتماعية وسياسات اللامركزية**

يتزايد عدد البلدان الأفريقية التي توكل بالتدريج اتخاذ قرارات بشأن وضع البرامج وتخصيص الموارد إلى المستويات دون الوطنية. ومن ناحية يمكن أن يتيح تفويض الصلاحيات الفرص أمام التعاون عبر القطاعات من خلال ضمان وضع سياسات متسقة واستجابة البرامج إلى تلبية الاحتياجات المحلية ولسياقات محددة، ولكنه قد يؤدي إلى مشكلات. ومن ناحية أخرى لا يرجح أن تفضي الخطوات الأولى تجاه تفويض الصلاحيات إلى إحداث اختلاف كبير حتى تتوافر الكفاءات المناسبة على المستويات المحلية (مثل القوانين الجديدة والقواعد والبنى التنظيمية). وبالإضافة إلى ذلك على الرغم من توزيع الصلاحيات الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية على مستويات مختلفة، فإن تفويض الصلاحيات قد يجعل التعاون فيما بين القطاعات أكثر تعقيدا.

**٢-٣ العلاقات المتدرجة**

يمكن أن يتراوح التنسيق ما بين الترتيبات الأقل تعقيدا أو الأكثر "مرونة" - التي يمكن من خلالها أن يقتصر الأمر على تبادل المعارف والتشارك في الأهداف بين قطاعين مع تخطيط السياسات والبرامج على نحو منفصل - حتى أكثر الترتيبات تعقيدا وتكاملا بحيث يتم التشارك في الأهداف والأنشطة والموارد (البشرية والمالية والتكنولوجية).

وعلى هذا يمكن اعتبار التنسيق جزءا من العلاقات المتدرجة التي تتطلب الارتقاء بمستويات الثقة تدريجيا فضلا عن تبادل الموارد ومشاركة المخاطر والمنافع. وقد يبدأ هذا التدرج بإقامة الشبكات (بدون مشاركة الموارد)، ثم يليه الانتقال إلى التنسيق (الحد الأدنى من مشاركة الموارد) وصولا إلى التعاون (بعض التشارك في المخاطر والمنافع)، ثم التآزر (مشاركة المخاطر والمسؤوليات والمنافع)، وأخيرا التكامل على هيئة دمج البرامج والهياكل في كيان واحد (انظر الجدول ١ فيما يلي).[[3]](#footnote-3) وتوجد أيضا أنواعا مختلفة من النهج تجاه تقوية تنسيق البرامج، وهذا ما يناقشه القسم ٥ من هذه الوحدة.

**جدول ١: العلاقات المتدرجة**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **الشبكات** | **التنسيق** | **التعاون** | **التآزر** | **الشمول / الدمج** |
| تبادل المعلومات لتحقيق المصلحة المشتركة | تبادل المعلومات لتحقيق المصلحة المشتركة | تبادل المعلومات | تبادل المعلومات | تبادل المعلومات المتكامل (مثلا قاعدة بيانات واحدة بالمستفيدين) |
| العلاقات غير الرسمية | العلاقات الرسمية | العلاقات الرسمية | العلاقات الرسمية | العلاقات الرسمية التي تعكس تنوع المهارات والتفكير |
| الحد الأدنى من الوقت والثقة | يتطلب قدرا معتدلا من الوقت والثقة | يتطلب قدرا كبيرا من الوقت والثقة | يتطلب سعة من الوقت والثقة | يتطلب سعة من الوقت والثقة |
| بدون التشارك في الموارد | قدر محدود من التشارك في الموارد | التشارك في الموارد لبلوغ غرض مشترك | مشاركة الموارد لإتاحة تحسين قدرات الطرف الآخر لتحقيق غرض مشترك. | دمج الموارد (البشرية والمالية والمرافق التكنولوجية والأملاك وغير ذلك)) |
| تعديل محدود في الأنشطة | تغيير الأنشطة | تغيير الأنشطة وبعض المشاركة في المخاطر والمنافع | تغيير الأنشطة والمشاركة في المخاطر والمسؤوليات والمنافع | التخطيط المتكامل (المشترك) وتسليم البرامج / الوكالات / الهياكل |

1. **مقدمة لمستويات تنسيق الحماية الاجتماعية**

لا بد من إقامة التنسيق الأفقي على ثلاثة مستويات لكي يتحقق بالكفاءة المطلوبة، وهذه المستويات هي: مستوى السياسات ومستوى البرامج ومستوى الإدارة. وبالإضافة إلى ذلك لا بد من وضع آلية لضمان التنسيق الرأسي عبر مختلف مستويات التنسيق أيضا. وسوف يضمن ذلك نهجا شاملا بداية من التخطيط وحتى التنفيذ.

٣-١ نموذج المفهوم الخاص بتنسيق الحماية الاجتماعية

يصور الرسم البياني الآتي الطريقة التي تعمل مختلف مستويات التنسيق بها لتعزيز نظام الحماية الاجتماعية بأكمله، ويشبه هذ الرسم البيت.

يتألف نظام الحماية الاجتماعية من مجموعة من المكونات التي تعمل منفصلة ولكنها مترابطة ومكملة لبعضها البعض باعتبارها نظاما بغية تحقيق الهدف الشامل الخاص بالوقاية من الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي والتخفيف من حدتها. وتكفل هذه المكونات مجتمعة الوصول الشامل إلى الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل للجميع (تحويلات للأطفال والحماية الاجتماعية طوال سن العمل ثم المعاشات).

• يوفر التشريع المتكامل للحماية الاجتماعية وسياساتها واستراتيجياتها بالإضافة إلى الميزانية المناسبة المكرسة للحماية الاجتماعية التي تمولها الموارد الوطنية (الضرائب والاشتراكات) أساسا للمنظومة بأكلمها. وهنا يتم التنسيق الأفقي المهم على مستوى السياسات لأنه يسعى إلى ضمان تماسك السياسات بشكل عام على جميع المستويات الحكومية (مختلف الوزارات التنفيذية المسؤولة عن مختلف مكونات المنظومة).

• يتاقطع التنسيق الأفقي على مستوى البرنامج والمستوى الإداري مع هذه الأركان وييسر توافق البرامج والنظم الفرعية التي تربطها وتكاملها ومواءمتها.

• يكفل التنسيق الرأسي الاتساق الشامل بين الأسس التي تستند إليها برامج الحماية الاجتماعية وتنفيذها. وينبغي أن يشتمل على تدفق المعلومات والموارد من القاعدة إلى القمة والعكس.

شكل ١ مختلف مستويات تنسيق منظومة الحماية الاجتماعية

الهدف العام للمنظومة:

الوقاية من الفقر والضعف والاستبعاد الاجتماعي وتخفيف وطأتها

تعميم النفاذ إلى الرعاية الصحية الأساسية وتأمين الدخل للجميع

التنسيق الأفقي: مستوى الإدارة

تيسير تنسيق مختلف المهام الإدارية بغية دعم إطلاق البرامج

مثال: نظم معلومات الإدارة ومنظومة تحديد المستفيدين

التنسيق الأفقي: مستوى البرنامج

دمج مخططات وبرامج الحماية الاجتماعية وتنسيقها

التنسيق الأفقي: مستوى السياسات

يتيح دمج سياسات الحماية الاجتماعية عبر القطاعات الرؤية الاستراتيجية الخاصة بالمنظومة

الصحة

التأمين الاجتماعي

المساعدة الاجتماعية

خدمات التوظيف

القطاعات الأخرى...

ميزانية كافية تمولها الموارد الوطنية (الاشتراكات والضرائب)

سياسة الحماية الاجتماعية الوطنية المتكاملة واستراتيجيتها

التنسيق الرأسي

تدفق المعلومات والموارد (المالية) من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة

1. **التنسيق الأفقي على مستوى السياسات**

**الهدف: ضمان الاتساق الشامل للسياسات خلال مختلف الهيئات الحكومية**

مستوى السياسات هو أعلى مستويات المشاركة حيث تُعرف أهداف منظومة الحماية لاجتماعية ومهامها في سياق الأهداف العامة والقياسات الوطنية. ومن الأهداف الكبرى للتنسيق على مستوى السياسات تعريف أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية ووضع خارطة طريق لتنفيذها. وفيما يلي الأدوات التي يمكن استخدامها لتحقيق تنسيق السياسات المرجو.

**٤-١ إجراء تحليل أصحاب المصلحة لتحديد من ينبغي مشاركته في جهود التنسيق على مستوى السياسات**

الخطوة الأولى تجاه تحسين تنسيق السياسات هي تحديد أصحاب المصلحة المهمين فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية بغية تضمينهم في عملية وضع السياسات أو استعراضها. وينبغي أن يشتمل أصحاب المصلحة الأساسيين في مجال الحماية الاجتماعية على موظفي الحكومة وشركاء التنمية ومنظمات المجتمع المدني. وفيما يلي بعض النقاط التي ينبغي مراعاتها عند تحليل أصحاب المصلحة:

• إشراك أصحاب المصلحة من المراحل المبكرة قد يعود بالفائدة وقد يشكل خطرا. فبناء الثقة والتفاهم يحتاج إلى وقت، ولذا من المهم البدء مبكرا لبناء حس عام بالملكية وتنمية الرغبة في العمل المشترك. وفي الوقت نفسه قد يؤدي التوسع في الشبكة قبل الأوان إلى صعوبة بناء التوافق المطلوب. ولذلك فإن الأطراف المعنية بالبدء في النشاط المشترك عليهم التفكير مليا عمن يرغبون في إشراكه والتوقيت الذي يختارونه.

• من المهم تحديد أنصار الحماية الاجتماعية.

• يمثل استثمار القيادات العليا للوقت والطاقة في دعم الأنشطة المنسقة ووضع نماذج لها من العوامل الأساسية لتحقيق التنسيق بنجاح.

• عادة يكون دور المجتمع المدني دورا رقابيا. وبذلك يؤدي تأييده القوي للفقراء في بعض الأحيان إلى حدوث توتر فيما بينه وبين الحكومة.

- ويمكن أن يمارس مجتمع الأعمال المنظم تأثيرا مهما على صناع السياسات ولا سيما فيما يتعلق بطلب توجيه المساءلة القوية للحكومة عن الخدمات العامة والتمويل الحكومي والتعبير عن الانشغال بقيمة الخدمات مقابل الرسوم.

**٤-٢ تحسين التنسيق من خلال وضع سياسة للحماية الاجتماعية أو استعراضها**

تحديد الأهداف المشتركة أمر مهم لتنظيم الجهود على مستوى السياسات وتنسيقها. ويمكن أن يساعد تيسير الحوار وتطوير سياسة الحماية الاجتماعية أو استعراضها على وضع أسس للتنسيق الفعال على مستوى السياسات.

**٤-٢-١ إعداد فريق عامل للحماية الاجتماعية لوضع سياسة للحماية الاجتماعية أو استعراضها**

ولضمان وضع سياسة الحماية الاجتماعية واستعراضها بأسلوب متكامل وشامل يمكن تأسيس هيكل استشاري مسؤول عن التنسيق. وقد يتخذ هذا الهيكل شكل فريق أو فريق عامل بين الوزارات/ بين الوكالات معني بإتاحة منبر لتبادل المعلومات والمعارف فيما بين مختلف الأطراف المشاركة في الحماية الاجتماعية. ويمكن أن يؤدي تشكيل هذا الفريق أيضا إلى تقوية الأثر المترتب على السياسات والخدمات الاستشارية الفنية التي تُقدم إلى الحكومات إذ سيكون من الممكن مناقشة هذه الإرشادات بروح الزمالة.

بعض المسائل الأساسية التي ينبغي مراعاتها عند إعداد هذا الفريق أو الفريق العامل:

- القيادة والصلاحيات والمساءلة: ينبغي أن يعمل الفريق أو الفريق العامل تحت قيادة إحدى الوزارات التي تتمتع بقدرات قيادية كافية.

- العضوية: لا بد أن يكون الفريق أو الفريق العامل ممثلا لمختلف المؤسسات الحكومية المشاركة في مجال الحماية الاجتماعية فضلا عن تمثيله أصحاب المصلحة والأعمال والحركة العمالية وشركاء التنمية ومنظمات المجتمع المدني المعنية.

- الأدوار والمسؤوليات: ينبغي أن لكل عضو من أعضاء هذا الهيكل التنسيقي أدوارا ومسؤوليات محددة تنص عليها وثيقة الاختصاصات بوضوح أو مذكرة التفاهم.

**٤-٢-٢ وضع الإطار القانوني واستراتيجية وخطة عمل للحماية الاجتماعية أو استعراضها ووضع إطار للرصد والتقييم**

ينبغي النص على تعريف الأولويات المشتركة لتقديم الحماية الاجتماعية وتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية في السياسات الوطنية للحماية الاجتماعية والإطار الاستراتيجية. يجبر إعداد مثل هذه السياسات والاستراتيجية أي بلد على ضمان توافق سياسات تطوير الحماية الاجتماعية مع السياسات الوطية الأخرى ولا سيما فيما يتعلق بالتمويل المتاح (تخصيص الحيز المالي). وحبذا استكمال تعريف الاستراتيجية باستخدام نتائج الحوار الاجتماعي حيث يسهل هذا من اعتماد الاستراتيجية وتنفيذها.

ومن المكونات الأساسية لإطار الحماية الاجتماعية ما يلي:

• وثيقة السياسات

سياسة الحماية الاجتماعية لا بد أن تكون شاملة بما أن الحماية الاجتماعية تشمل مختلف القطاعات. لا بد من توفيق سياسة الحماية الاجتماعية مع الخطة الوطنية للتنمية. ينبغي الاعتراف بالتنسيق باعتباره المبدأ الذي تسترشد بها السياسات وينبغي أن يحتوي على تفاصيل الترتيبات المؤسسة الضرورية لكل من التنسيق الأفقي والتنسيق الرأسي للحماية الاجتماعية.

• خطة تنفيذية تفصيلية.

بمجرد وضع سياسة واستراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية فلا بد من تفعيلها من خلال خطة تنفيذية. وتحدد هذه الخطة ما يلي: (١) البرامج والأنشطة المحددة المطلوب تنفيذها، (٢) الوزارات / الإدارات المسؤولة عن القيام بهذه البرامج والأنشطة، (٣) الموارد (البشرية والمالية) الضرورية لأداء البرامج / الأنشطة.

• تحديد التكلفة:

ينبغي القيام بتحديد تكلفة الخطة التنفيذية حيث ينبغي أن يستند وضع السياسات إلى مراعاة الموارد المالية المتاحة وتخصيص الموارد الضرورية.

• الإطار القانوني

يمكن تجميع مختلف السياسات والاستراتيجيات والخطط تحت إطار شامل للحماية الاجتماعية. ويمكن أن يعزز هذا الإطار رؤية مشتركة للحماية الاجتماعية ويضع أساسا للتنسيق بين الوزارات الشريكة الأساسية.

• إطار ومنظومة الرصد والتقييم

إطار ومنظومة الرصد والتقييم أداة مهمة للتنسيق الفعال بين إدارة الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمة. وينبغي أن يحتوي على المؤشرات الأساسية لقياس نتائج التنسيق وأثره ودمج خدمات الحماية الاجتماعية على جميع مستويات الحكومة. وينبغي إجراء التقييمات بانتظام لتقييم مستوى تنسيق الخدمات والبرامج على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي.

**٤-٣ تقوية التنسيق في مجال تمويل الحماية الاجتماعية**

يمكن تقوية التنسيق في مجال التميل من خلال الأطر المشتركة للاستثمار في مختلف القطاعات والتشارك في التمويل من خلال التمويل المشترك.

**٤-٤ الهياكل المؤسسية الضرروية لتنسيق السياسات**

في نهاية المطاب سوف تتجسد الرؤية المشتركة للحماية الاجتماعية في كيان واحد يمكن أن يكون مجلسا وطنيا للحماية الاجتماعية. وينبغي أن يتولى هذ الكيان مسؤولية تقديم الإرشاد الضروري للسياسات ويتعهد بتنسيقها، وأن يأخذ القرارات ويصدر التوصيات الخاصة بتصميم برامج الحماية الاجتماعية وخدماتها وتمويلها، والإشراف على تنسيق الحماية الاجتماعية على مستوى السياسات. وينبغي أن يكون هذا المجلس مسؤلا عن تنفيذ منظومة الحماية الاجتماعية بنجاح وكفاءة وينبغي أن يرفع تقاريره إلى رئيس الحكومة ومجلس الوزراء. ويوضح الشكل ٣، مسترشدا بالتجارب الميدانية من ثلاثة حالات مختلفة للبلدان (تشلم كينيا وزامبيا والفلبين وكمبوديا وغيرها) هيكلا ينبغي أن يمكن مختلف أصحاب المصلحة في مجال الحماية الاجتماعية من تنسيق جهودهم على مستوى السياسات. ويعرض الهيكل هذا في مجمله نموذجا محتملا يمكن من خلاله قياس الترتيبات المؤسسية الضرورية لتنسيق الحماية الاجتماعية.

**شكل ٢: مثال على البنية التنظيمية للتنسيق على مستوى السياسات**

|  |  |
| --- | --- |
| مجلس وطني للحماية الاجتماعية |  |
| الأمنة |  |
| المنتدى الاستشاري |  |
| الوزارات التنفيذية أو الوكالات/ الهيئات المعنية بالتنفيذ |  |
| الوزارات التنفيذية أو الوكالات/ الهيئات المعنية بالتنفيذ |  |
| الوزارات التنفيذية أو الوكالات/ الهيئات المعنية بالتنفيذ |  |

وفقا للهيكل التنظيمي المبين فيما سبق سوف يتولى المجلس الوطني للحماية الاجتماعية مسؤولية وضع استراتيجية وطنية للحماية الاجتماعية وسوف يستعرض سياسات كل وزارة من الوزارات التنفيذية قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء أو الرئاسة. وسوف يعمل المجلس على تجميع البيانات الإحصائية والإدارية الوطنية بشأن توفير الحماية الاجتماعية ويضع أو يُحدث مؤشرات خاصة بالتغطية الوطنية وأخرى خاصة بأداء أهم برامج / خطط الحماية الاجتماعية، في إطار إشرافه على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية.

تنسيق الحماية الاجتماعية القائمة على الاشتراكات والحماية الاجتماعية غير القائمة على اشتراكات

ومن الضروري النظر بشكل أوسع إلى الحماية الاجتماعية فيما وراء المكون غير القائم على الاشتراكات عن تصميم الترتيبات المؤسسية.

فلكل مكون من "مكونات" نظم الحماية الاجتماعية (القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات) فئات مختلفة من أصحاب مصلحة وجماعات الضغط وعادة ما تتأثر بخطط مختلف الوزارات. ولذا يصبح من الصعب وبالتالي من المهم للغاية إقامة هيكل مؤسسي يعمل جيدا يشتمل على كل من هذين المكونين.

1. **التنسيق الأفقي على مستوى البرنامج / المؤسسة**

**الهدف: تحسين البرامج القائمة والنهوض بالتنسيق على مستوى محفظة البرامج**

يمكن بذل الجهود على مستوى البرنامج/ المؤسسة عند تصميم البرامج لكي تتسم بقدر أكبر من التنسيق مع ربطها بالبرامج والقطاعات الأخرى.

- يتم التعامل مع المسائل المرتبطة بدمج خطط وبرامج الحماية الاجتماعية المتشابهة ومواءمتها[[4]](#footnote-4) عند هذا المستوى.

- ينصب التركيز على تحديد أوجه التآزر وتعظيمها وتقوية الروابط بين البرامج في مختلف القطاعات. على سبيل المثال ربط المستفيدين من الدعم الاجتماعي ببرامج سوق العمل النشطة مثل الأشغال العامة، أو ربط خطط المساعدة الاجتماعية والتأمينات الاجتماعية بالعمال في القطاع غير المنظم.

- في حالة عمل البرنامج في إطار منظومة متماسكة وشبكة من شبكات الاستجابة، فسيكون تأثيره أكبر على الرعاية على الأرجح.[[5]](#footnote-5)

- عند توفيق برامج الحماية الاجتماعية مع استراتيجيات الحد من الفقر والدمج الاجتماعي يؤدي هذا إلى قدر أكبر من التنسيق المتعدد القطاعات ما يمكن البلدان من تقديم الحلول بطريقة أكثر شمولا وأكثر توجها نحو التنمية.[[6]](#footnote-6)

**٥-١ الهياكل المؤسسية لتنسيق البرنامج على المستوى الوطني**

تشمل برامج الحماية الاجتماعية مجموعة متنوعة من البرامج القائمة على الاشتراكات وغير القائمة على الاشتراكات التي عادة تنفذها ختلف الوزارات والمؤسسات. ولذا من الضروري وضع هيكل تنسيقي على المستوى الوطني بغية أن يتولى قيادة التخطيط المتكامل لبرنامج الحماية الاجتماعية ووضع ميزانيته ومواءمة البرامج فضلا عن التنفيذ المتكامل والمتماسك.

وقد يتخذ هذا الكيان أشكالا مختلفة مثل وحدة وطنية للحماية الاجتماعية على النحو الذي ينص عليه قانون الحماية الاجتماعية في زامبيا أو التكامل التام الذي تُنشأ بموجبه وكالة تدمج البرامج تحت هيكل تنفيذ واحد على غرار وكالة الضمان الاجتماعي في جنوب أفريقيا.

**٥-١-١ عوامل النجاح الأساسية الضرورية للبنية المسؤولة عن تنسيق البرنامج الوطني**

وينبغي مراعاة العوامل الحرجة الآتية عند إضفاء الطابع الرسمي على هذا الهيكل رفيع المستوى بغية دعم عمله بنجاح:

- لا بد أن يكون الهيك ممثلا لجميع الوزارات المعنية والمجتع المدني ومجتمع الأعمال والعمال.

- يخضع هذا الهيكل إلى قيادة إحدى الوزارات الفنية القوية التي تتوفر لديها القدرة على التنسيق أو تحت قيادة وزارة محايدة مثل وزارة المالية. ويمكن النظر في تكوين هذه الوحدة على هيئة إدارة تابعة لمجلس الوزراء.

- يشتمل هيكل التنسيق على سلطات واضحة لاتخاذ القرار.

- تتوافر مبادئ توجيهية أو الدليل التنفيذي لكي يسترشد به التعاون فيما بين الشركاء.

- يدعم هذا الهيكل أمانة تقدم الدعم بشأن المسائل الإدارية وإدارة المهام اليومية.

- توضع خطة سنوية متفق عليها لاجتماعات الهيكل فضلا عن ضرورة انتظام أعضاء اللجان في حضور اجتماعاتها.

- توجد مذكرة تفاهم واضحة تشمل أدوارا ومسؤوليات محددة فضلا عن خطوط واضحة لمساءلة جمع الأعضاء.

**٥-٢ التخطيط المتكامل لبرنامج الحماية الاجتماعية**

ينبغي وضع إطارا متكاملا لبرنامج الحماية الاجتماعية بغية تقديم التفاصيل الواضحة الخاصة بتفعيل السياسات وتحسين التنسيق والحد من تشتت برامج الدعم الاجتماعي فيما بين مختلف الأطراف الوطنية فضلا عن ترشيد المخصصات الموجهة لتدخلات الحماية الاجتماعية. وأهداف هذا الإطار المتكامل لبرامج الحماية الاجتماعية هي:

- وضع تعريف واضح بأهداف البرنامج والبرامج التي سوف يتم التوسع فيها في مرحلة إطلاق تنفيذها بل وأيضا بشأن البرامج التي سوف تُلغى تدريجيا أو تُطرح للتنفيذ أو تلك التي سوف تُدمج في برامج أخرى، فضلا عن الروابط الأساسية بين برامج الحماية الاجتماعية وتدخلاتها ومجالات السياسات الأخرى؛

- ترشيد توفير الحماية الاجتماعية والحد من تشتت الجهود ما يؤدي إلى زيادة أثر التدخل الحكومي؛

- ضمان استناد تقديم البرنامج إلى بنية متماسكة للمنظومة مترابطة على مستوى السياسات والإدارة والتنفيذ؛

- توفير إطارات محسنا لحشد الموارد للحماية الاجتماعية.

**٥-٣ النظام المتكامل للرصد والتقييم**

إطار ومنظومة الرصد والتقييم أداة أخرى مهمة للتنسيق الفعال بين إدارة الحماية الاجتماعية وتقديم الخدمة. ينبغي أن يحتوي إطار الرصد والتقييم على المؤشرات الأساسية لقياس نتائج التنسيق وأثره ودمج خدمات الحماية الاجتماعية على جميع مستويات الحكومة. وينبغي إجراء التقييمات بانتظام لتقييم مستوى تنسيق الخدمات والبرامج على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي.

**٥-٤ مستوى تكامل البرنامج وروابطه والمواءمة فيما بين البرامج من مختلف القطاعات**

لا بد من وجود روابط قوية بين البرامج في مختلف القطاعات مثلا التحويلات النقدية والتغذية أو التدخلات في مجال الزراعة لضمان تناول البرامج مختلف احتياجات المستفيدين على مدار دورة حياتهم. ويمكن أن تتمثل الخطوة الأولى في تحديد درجة التكامل أو التنسيق التي يجب الوصول إليها. وفيما يلي تصنيف للدرجات المحتملة للتكامل أو النهج التي يمكن تنفيذها فضلا عن مزايا وعيوب كل نهج منها.

**٥-٤-١ التصنيف والنهج المتبعة لتقوية البرامج التي يتم التنسيق فيما بينها[[7]](#footnote-7)**

تصميم التدخلات أو تهيئة تدخلات منفصلة

تصميم التدخلات أو تهيئة تدخلات منفصلة

هنا يمكن تصميم أو تهيئة برامج قائمة بذاتها لتحقيق الاستفادة العظمى من التنسيق بين مجموعتين من الأهداف. على سبيل المثال يمكن تصميم البرامج الزراعية لكي تشمل الحماية الاجتماعية في تصميمها ويمكن تصميم تدخلات الحماية الاجتماعية بحيث يتم تنسيقها مع برامج سبل العيش الزراعية.

دمج التدخلات المتعددة في برنامج واحد إما:

**بالتزامن**

**أو بالتسلسل الزمني**

يمكن دمج مجموعتين من التدخلات في برنامج واحد بحيث تشارك الأسر المعيشية المستهدفة في كلا التدخلين. تنفذ وكالة واحدة البرنامج الواحد. يمكن تقديم مكونات/ برامج مختلفة لنفس الأسرة المعيشية في وقت واحد (مثلا بما في ذلك مكون الأشغال العامة والدعم الزراعي في برنامج الأمن الغذائي؛ توفير الحصول على خطة التأمين الصحي للمستفيدين من التحويلات النقدية) أو يمكن ترتيبها زمنيا حسب احتياجات كل أسرة معيشية.

عند ترتيب التدخلات زمنيا ومع تحسن مستوى الرفاه لدى الأسرة المعيشية يمكن التوسع في حزمة التدخلات لتمتد من التحويلات الاجتماعية لتشمل قائمة موسعة من التدخلات التكميلية. ومن الشضوروي وجود رؤية مشتركة واضحة عبر مختلف المكونات تتعلق بالبرنامج وكيف يمكن لتدخلاتها أن تحقق انتقال الأسر المعيشية عبر مختلف عتبات الرفاه والتدخلات.

تنسيق البرامج والسياسات المتعددة والتوفيق فيما بينها.

توفيق البرامج القائمة ومواءمتها

يمكن إقامة التآزر فيما بين مختلف تدخلات الحماية الاجتماعية حتى لو لم تكن هذه التدخلات تقدم في نفس المكان آو تستهفد نفس المستفيدين. ويمكن أن تشتمل على تدخلات يجري تنسيقها للوصول إلى نفس الأسر المعيشية ولكن من خلال برامج مستقلة. على سبيل المثال يتم تنسيق تدخلات سبل العيش الزراعية والتحويلات النقدية في ليسوتو بغية الوصول إلى نفس الأسر المعيشية ولكن من خلال برامج منفصلة من تنفيذ عدد من الوكالات.

وختاما من المهم مراعاة درجة التكامل أو التنسيق التي ينبغي أن تتم.

1. **التنسيق الأفقي على المستوى الإداري[[8]](#footnote-8)**

الهدف: تحسين كفاءة توفير الخدمة والارتقاء بجودة الخدمة من منظور المستخدمين والحد من الازدواجية وتكلفة العمليات.

الهدف من تنسيق الحماية الاجتماعية على المستوى الإداري هو بناء نظم فرعية أساسية لدعم برنامج واحد أو أكثر. يركز المستوى الإداري على وضع "أدوات أساسية" تيسر إجراءات الأعمال الأساسية الخاصة ببرامج الحماية الاجتماعية.[[9]](#footnote-9)

**٦-١ أدوات تحسين تنسيق الحماية الاجتماعية على المستوى الإداري: خدمات المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري**

عادة تقدم خدمات الحماية الاجتماعية على المستوى الإداري من خلال خدمات المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري. وتنتمي الأنشطة التي تشتمل على التعامل مع العملاء إلى المكتب الأمامي أما المهام التي يمكن للمسؤولين أو مقدمي الخدمة إنجازها دون الاتصال المباشر مع العملاء فهي أنشطة مكتب الدعم الإداري. وفيما يلي أكثر الأنشطة شيوعا على كل مستوى من هذين المستويين.[[10]](#footnote-10)

|  |  |
| --- | --- |
| **أنشطة المكتب الأمامي** | **أنشطة المكتب الخلفي/ الدعم الإداري** |
| المعلومات والاستشارات | الاستعلام عن المعلومات من الكيانات المسؤولة عن مختلف البرامج |
| دعم عملية التسجيل (توفير نماذج التسجيل ودعم لاستكمال النماذج واستلام نماذج التسجيل وغيرها) | فحص الوثائق للتأكد من سريانها وصحتها واكتمالها |
| الاطلاع على الهوية والبيانات والتأكد من صحتها | إدخال البيانات في نظام متكامل لإدارة المعلومات ونقل البيانات إلى الكيانات المسؤولة عن مختلف البرامج |
| إرسال الإخطارات وتسليم الوثائق المرتبطة بهوية المستفيد (مثل البطاقات الذكية) | متابعة عملية التسجيل والاتصال بالكيانات المسؤولة عقب معالجة البيانات |
| استلام الشكاوى والطعون وتوصيل نتائجها | متابعة الشكاوى والطعون مع الكيانات المسؤولة إلى البرامج المعنية |

يمكن أن يتم التكامل الإداري عبر البرامج على مستوى المكتب الأمامي أو مكتب الدعم الإداري أو كليهما. لا يجب وضع المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري في نفس المكان بالضرورة. ويمكن أن يؤدي تكامل الخدمات فيما بين المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري إلى نتائج إيجابية للعميل حيث يهيئ الظروف لتقديم الخدمات من خلال نهج شامل يركز على الفرد ويستجيب بسرعة أكبر وكفاءة أفضل إلى احتياجات العملاء. يمكن أن يؤدي تكامل الخدمات بين المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري إلى تجنب ازدواجية المهام.

**٦-١-١ دمج مكتب الدعم الإداري**

**المشاركة في تحديد المستفيدين**[[11]](#footnote-11)

تستخدم نظم تحديد الهوية لتحديد المتلقين وضمان وصول المستفيدين إلى استحقاقات الحماية الاجتماعية وضمان وجود منظومة سليمة للتنفيذ. ومع ذلك تعاني العديد من البلدان من ضعف نظم تحديد الهوية التي لا تواتي تنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية. وتنتج إدارة النظم المشتركة لتحديد الهوية عن جهود التنسيق ووجود وسائل تعزز التعاون. ومن أهم مزايا النظم المشتركة لحديد الهوية تحسين شفافية المنظومة وإجبار مختلف الوزارات على تبادل المعلومات عن متلقي خدماتها، ما يتيح إمكانية تحديد هوية السكان غير المعلومين للمنظومة وتبسيط الوصول إلى الخدمات وتهيئة روابط أفضل بين البرامج. ومع ذلك من الضروري مراعاة احترام خصوصية الأشخاص مع تعريف أسلوب استخدام قاعدة البيانات لمنع سوء استغلالها.

**النظم المشتركة لاختيار المستفيدين**[[12]](#footnote-12)

يضع كل برنامج في العديد من البلدان أدواته وعملياته الخاصة لجمع البيانات واختيار المتلقين. وعادة ما تكون سجلات المستفيدين منفصلة عن بعضها البعض حتى في داخل الوزارة أو الهيئة الواحدة. ونتيج لذلك تصبح صورة الحماية الاجتماعية مفككة ومتشتتة ما يؤدي إلى تقييد انتشارها ووقوع أخطاء عديدة سواء في دمج المستفيدين أو استبعادهم. ومن الطرق الممكنة للتصدي لهذه المشكلة وضع سجلات مشتركة لاختيار المستفيدين. وبالضرورة يؤدي وضع منظومة مشتركة للاختيار إلى مواءمة فهم مختلف أصحاب المصلحة للعوامل التي تعرف الفقر والضعف (من منظور المساعدة الاجتماعية) فضلا عن اشتراطها إعداد قاعدة بيانات مشتركة للمستفيدين. وتمكن هذه المنظومة المشتركة الحكومة المحلية وصناع السياسات أيضا من الوصول إلى فهم أفضل لهؤلاء السكان ومن تطوير برامج مناسبة ومنسقة، ويمكنها مع ذلك المساهمة في زيادة التوسع في برامج المساعدة الاجتماعية وإضافة الشفافية إلى معايير الاختيار.

**منظومة معلومات الإدارة[[13]](#footnote-13)**

يمكن استخدام قاعدة بيانات ونظام معلومات الإدارة لإدارة تسجيل المستفيدين وتحديد هويتهم والتوثق منها وجمع الاشتراكات والدفع للمستفيدين وتقديم الخدمات بالإضافة إلى الوظائف الإدارية الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك يمكن استخدام نظم المعلومات وقواعد البيانات عند فحص منظومة الحماية الاجتماعية بأسرها في البلد بغية الوصول إلى تنسيق أفضل بيما بين مكوناتها وضمان اتساق مختلف الخطط والمؤسسات المشاركة في الحماية الاجتماعية أو خدمات التشغيل.

**النظم المتكاملة للمعلومات الإدارية**

نظام المعلومات الإدارية المتكامل عبارة عن برنامج برمجيات يستخدمها عدد من برامج الحماية الاجتماعية لإدارة جزء من مهامها الإدارية أو كلها بشكل مشترك ومن بين هذه المهام: تسجيل المستفيدين وتحديد هويتهم والتوثق من صحتها وتحصيل الاشتراكات والسداد للمستفيدين وتقديم الخدمات وتلقي الشكاوى والطعون وغيرها.

نظام قاعدة بيانات المستفيدين المركزي أو السجل الواحد للمستفيدين مثالا على التكامل بين المكتب الأمامي ومكتب الدعم الإداري

السجل الواحد عبارة قاعدة بيانات مشتركة للأفراد في برنامجين أو أكثر. والمعلومات التي يحتوي عليها السجل الواحد يمكن استخدامها لتحديد هوية المستفيدين واختيارهم. وفي معظم البلدان يحتوي السجل الواحد على مؤشرات الاختيار (أي الأساليب المتبعة لاختيار المستفيدين) التي تستخدمها مختلف البرامج. ولا يؤثر استخدام السجل الواحد على الوظائف الإدارية العادية للبرامج المختلفة والتي يواصل كل منها استخدام نظام المعلومات الإدارية الخاص به. وفائدة هذا السجل الواحد للمستفيدين هو قدرته على الحد من ازدواجية العمل فيما بين الوزارات في مجال جمع البيانات، ويتيح الفرصة أمام النهج المنسق ويدعم الشفافية في تحديد هوية المستفيدين ويسهم في تأمين التكامل فيما بين مختلف البرامج وهو أداة للرصد والتقييم المنسقين والتخطيط المنسق.

**التظلمات والرد عليها بالانتصاف لها**

منظومة التظلمات والرد عليها بالانتصاف والطعون أداة أخرى من أدوات التنسيق التي تزيد من الدمج بين عمليات المكتب الخلفي ومكتب الدعم الإداري. وتساعد آليات التظلم على ضمان إمكانية تعبير المواطنين والمستفيدين عن شكواهم فيما يتعلق بإدارة البرنامج وعلى السعي للانتصاف للشكوى المتعلقة بجودة أداء البرنامج أو السداد للمستفيدين. وقد تمكن الآلية المتكاملة للشكاوى / التظلمات عبر البرامج من تتبع الشكاوى والانتصاف لها على نحو مناسب فضلا عن التحليل المنهجي لطبيعة الشكاوى ونوعها. ويمكن استخدام هذه البيانات لتحسين تنفيذ البرنامج وإدارته بشكل عام. ويمكن تأسيس آلية متكاملة للتظلمات باستخدام مبادئ توجيهية واضحة. وقد يأتي هذا في إطار خدمات الشباك الواحد (أنظر ما يلي).

**٦-١-٢ دمج أعمال المكتب الأمامي: نظم الإحالة وإدارة الحالات الفردية**

التعامل مع العملاء يتم من خلال المكتب الأمامي. لا يتطلب دمج المكتب الأمامي بالضرورة مكتبا أو مقرا مشتركا فيما بين مختلف الوزارات ومقدمي الخدمة بل ينبغي أن يكون هدفه الأساسي هو تنسيق تقديم الخدمة وتقديمها بكفاءة إلى العملاء. ويتطلب هذا الأمر إرادة من جانب مختلف الوزارات ومقدمي الخدمة للاجتماع ووضع تصور بشأن كيفية تبسيط الخدمة. ويمكن تصنيف مستوى التكامل مع المكتب الأمامي على النحو الآتي بناء على مدى التعقيد والقدرة المتاحة على أرض الواقع.[[14]](#footnote-14)

١- المشاركة البسيطة: تقديم معلومات عن معايير الأهلية والإجراءات والتكلفة (معرفة الموظفين المسؤولين ولوحات الإعلان والكتيبات).

٢- المشاركة المعتدلة: توافر نماذج التسجيل/ التقدم بطلبات.

٣- مشاركة كبيرة: إدارة الحالات.

٤- مشاركة كاملة: المعالجة الكاملة للخدمات في الموقع على أساس دائم أو على فترت

|  |  |
| --- | --- |
| أهليته للحصول على منح نقدية |  |
| تسجيل المواليد |  |
| الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعلاجه |  |
| معلومات عن معايير الأهلية وإجراءاتها وتكلفتها |  |
| الدمج البسيط |  |
| نماذج الطلبات |  |
| نماذج التسجيل |  |
| استلام الوصولات وتسليم النماذج |  |
| الدمج المعتدل |  |
| متابعة الحالات والتعقيب عليها |  |
| استلام المستندات |  |
| استلام التظلمات والرد عليها بالانتصاف لها |  |
| الدمج العالي |  |
| ساعات عمل محددة للأخصائي الاجتماعي |  |
| العمل في المكتب |  |
| الفحص والاختبار |  |
| الدمج الكامل |  |
| الموظفون المحليون مسؤولون مسؤولية كاملة ومفوضون لتقديم الخدمات. |  |
| أيام خدمة |  |
| وجود مؤقت أو دائم لموظفين من الخارج |  |

**نظام الإحالة**

وجود نظام فعال للإحالاة لا غنى عنه للمواءمة بين برامج الحماية الاجتماعية.

- يوصى بوضع آلية رسمية للإحالة بالإضافة إلى مجموعة واضحة من المبادئ التوجيهية للإحالة بين مختلف برامج الحماية الاجتماعية وفيما بينها والخدمات الأخرى ذات الصلة مثل الرعاية الصحية أو التعليم. وفي إطار نظام الإحالة لا بد من وضع نماذج موحدة.

- ينبغي أن تصحبها استراتيجية لبناء القدرات تستهدف جميع الأطراف الحكومية وغير الحكومية المشاركين في تقديم الخدمات مباشرة على مستوى المركز والمستوى المحلي.

- ومن المهم أيضا وجود عملية للإحالة المتبادلة أو التعقيب، حيث يعقب البرنامج / الخدمة المتلقية لطلب الإحالة من الخدمة/ البرنامج الذي تعامل المستفيد معه أولا. ويؤدي هذا إلى اكتمال دائرة الإحالة فيما بين جميع البرامج والخدمات.

**إدارة الحالات**

ينبغي أن تؤدي أنماط التنسيق الجيدة على المستوى المحلي إلى تمكين الموظفين / الوكلاء المحليين في المجال الاجتماعي ما يتيح لهم فرص وضع نهج لإدارة الحالات (على مستوى الأسرة أو الفرد) تجاه تقديم الحماية الاجتماعية. ومع ذلك وبجانب الموارد البشرية الضرروية لتشغيل الخطة، قد توجد بعض المقاومة في مواجهة إعادة التنظيم فضلا عن بعض القيود الفنية الأخرى (مثل إدارة سجل متكامل للمستفيدين) ما قد يشكل عائقا أمام تنفيذ هذا النهج. ولا يقتصر تطوير نهج لإدارة الحالات وتمكين الموظفين الاجتماعيين المحليين على تفويض المسؤوليات بدرجة كبيرة (إدارة قائمة المستفيدين على المستوى المحلي جزئيا) بل يتطلب وضع أدوات مشتركة تتيح للموظفين الاجتماعيين تطوير رؤية واسعة للتحويلات المتاحة للحماية الاجتماعية.

الشباك الواحد والحلول المتكاملة للمكتب الأمامي

من الطرق البسيطة لتعزيز التعاون على كفائتها تأسيس مرافق مشتركة عند تمثيل أكثر من مسار للخدمات وتقديمها للجمهور. وتبسط آليات تقديم الخدمة هذه من وصول المستفيدين إلى الخدمات مع إرساء أساسا في الوقت نفسه للتعاون بين مقدمي الخدمة / الوزارات من خلال فهم أفضل لأنشطة واختصاصات بعضهم البعض. ومن الأمثلة على هذا النوع من آلية تقديم الخدمة على نحو تعاوني أسلوب الشباك الواحد. وتقديم العديد من الخدمات في مقر واحد يسهم في زيادة الشفافية والكفاءة والحد من تكاليف المعاملات لكل من الحكومة والمواطنين.

مثال:

خدمة الشباك الواحد باعتبارها نموذجا متقدما للدمج الإداري

خدمة الشباك الواحد عبارة عن آلية للتنمية المنسقة ولتقديم برامج الحماية الاجتماعية وغيرها من خدمات الدعم الأخرى (مثل التشغيل). وهي جزء من تكوين المؤسسات الحكومية وتشغلها الإدارة دون الوطنية، وترتبط خدمة الشباك الواحد بالمستوى المركزي من خلال منظومة رسمية للإبلاغ قائمة على أساس نظام متكامل للمعلومات الإدارية. وتضمن منظومة الإبلاغ هذه الشفافية وإمكانية تتبع منظومة الحماية الاجتماعية. وتيسر أيضا التنسيق فيما بين المستوى المحلي (المسؤول عن تقديم الخدمة) والمستوى المركزي/ الوطني (المسؤول عن وضع السياسات والتخطيط والرصد والتقييم).

وتتيح خدمة الشباك الواحد إطارا متماسكا لتنفيذ استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية بأسلوب متكامل وفعال وكفء من خلال إقامة منظومة إدارة وآلية للإبلاغ تربط الحكومة المركزية بالمحافظات والمراكز والقرى والنجوع.

ويواجه السياق الأفريقي تحديات جسيمة تتعلق بإضفاء الطابع اللامركزي على قدرات المكتب الأمامي فضلا عن غياب الموارد الضرورية في المناطق الريفية. وتفتقر الحكومة إلى الموارد على المستوى المحلي بينما تتولى كل وزارة من الوزارات تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية بمعزل عن الأخرى ودون التعاون مع الوزارات المعنية. ونتيجة لغياب قدرة الحكومة على تقديم خدمات لامركزية يواجه المستفيدون عوائق من قبيل ارتفاع تكلفة المواصلات. وعند تفاقم المسألة بغياب الوعي الكافي بالإجراءات ومعايير أهلية الانضمام إلى برامج الحماية الاجتماعية وغياب قنوات الاتصال الموثوقة فيما بين أفراد المجتمع قد يؤدي هذا كله إلى تدني الاستفادة من الخدمات.

ومن الإمكانيات المتاحة الوصول إلى العملاء في القرى الأصغر والبيئات الريفية من خلال الوحدات المتنقلة إما من خلال وكلاء أو باستخدام حافلات وسيارات نقل مجهزة لهذا الغرض. وتفيد هذه الطريقة على وجه الخصوص في خدمة السكان الذين يعيشون في مناطق نائية أو على الأطراف وفي إتاحة فرص أسهل لوصول الفقراء والفئات الضعيفة إلى هذه الخدمات.

ونُفذت بنجاح فكرة الشباك الواحد المتنقل باستخدام مركبات مجهزة لهذا الغرض في جنوب أفريقيا، وتم تجريب واحدة من الوحدات المتنقلة للشباك الواحد مؤخرا في ليسوتو على مستوى مجلس المدينة من خلال إتاحة أيام خدمات خاصة حيث تمكن العملاء من الحصول على عدد من الخدمات عند أبواب بيوتهم.

1. **التنسيق الرأسي**

**الهدف: ضمان الاتساق والاستجابة للسياق المحلي والمساءلة عند تنفيذ البرنامج**

يعتبر التنسيق "رأسيا" عندما يتم فيما بين مختلف المستويات الحكومية (الاتحادية والوطنية والإقليمية وعلى مستوى المراكز والنجوع والقرى) بغية ضمان تنفيذ سياسات محددة، والاستدامة المالية لمنظومة الحماية الاجتماعية وتقديم التحويلات الاجتماعية إلى المستفيدين على نحو لامركزي. ويستند التنسيق الرأسي إلى الاعتراف بأن كل طبقة من منظومة الحماية الاجتماعية تعتمد على طبقات أخرى كي تؤدي الواجبات المنوطة بها. فعلى سبيل المثال تتطلب الطبقة التنفيذية احترام المقاييس الحاكمة للمخططات المحددة على المستوى الأعلى. وبالعكس يتطلب مستوى التخطيط بعض أنواع من المعلومات الميدانية واستكمالها بدقة.

**٧-١ التدفقات الرأسية للمعلومات عبر المستويات الإدارية**

يتألف التنسيق الرأسي من تدفق المعلومات من أعلى لأسفل والعكس صحيح.

شكل: التدفقات الرأسية للمعلومات عبر المستويات الإدارية

تدفق المعلومات من القمة إلى القاعدة لتسترشد به السياسات والتنفيذ

المستوى الوطني/ المركزي:

- يعرف ويرشد القياسات والمبادئ التوجيهية التنفيذية

- يسترشد التخطيط واتخاذ القرارات الخاصة بالموازنة بالتخطيط على المستوى المحلي

- التعقيب على نواتج الطعون والتظلمات

المستوى دون الوطني:

- تحديد المستفيدين وانضمامهم

- التخطيط على المستوى المحلي وتخصيص الموازنة

- ضبط الاستحقاقات وفقا للاحتياجات المحلية

- تقديم خدمات الحماية الاجتماعية

- رفع التقارير عن تنفيذ البرنامج

- تقديم الشكاوى والتظلمات

تدفق المعلومات من القاعدة إلى القمة ليسترشد به التخطيط الوطني/ المركزي وتخصيص الموازنات

**٧-٢ تحسين التنسيق الرأسي**

**٧-٢-١ توضيح أدوار ومسؤوليات مختلف المستويات الإدارية[[15]](#footnote-15)**

من المتعارف عليه بشكل عام ضرورة أن تؤدي لامركزية بعض الوظائف في منظومة الحماية الاجتماعية إلى تقديم خدمات أفضل للسكان. ويمكن أن تحسن عملية اللامركزية إلى تجسين كفاءة وشفافية ومساءلة واستجابة تقديم الخدمة مقارنة بالنظم المركزية. ومع ذلك فإن معظم نظم الحماية الاجتماعية شأنها في ذلك أن نظم تقديم الخدمات العامة عادة تتطلب درجة محددة من الاتساق وتوحيد المعايير فيما يتعلق بطريقة تعريف الخدمات وتقديمها. ولذا من الضروري بشكل عام النص على أساليب القياس الأساسية وإجراءات الحماية الاجتماعية على المستوى المركزي. ومن أهم الأمور تعريف الأدوار والمسؤوليات الخاصة بأصحاب المصلحة على مختلف المستويات.

**٧-٢-٢ تعميم الهياكل الرأسية الخاصة بالتنسيق**

ينبغي أن ينعكس عمل الهيكل التنسيقي من خلال المستوى الإقليمي وعلى مستوى المركز والمستوى الحلي بغية تيسير التنسيق الرأسي.

وسوف تعتمد الترتيبات المؤسسية المختارة لتيسير التنسيق الرأسي اعتمادا كبيرا على كيفية تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية في الوقت الحالي. فعلى سبيل المثال يجوز تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية بأسلوب مركزي (مثلا من خلال وكالة وطنية) أو لا مركزي (انظر الوحدة الخاصة بالحوكمة). وتحديد الترتيبات المؤسسة المناسبة عادة ما يتخذ هيئة عملية متطورة قائمة على الدروس المستفادة واحتياجات البرنامج المتغيرة ومشاركة أصحاب المصحلة وقيادة الحكومة. وقد يكون من الضروري المواءمة بين البرامج القائمة بالفعل بناء على آليات التنسيق حيث تكثر آليات التنسيق الناتجة عن تفتيت الإجراءات. ويمكن التصدي لهذه المسألة من خلال تبسيط الهياكل على مستوى المراكز أو المجتمع المحلي لتحسين تنسيق البرامج.

**٧-٢-٣ ضمان اشتمال آليات التنسيق على الصلاحيات الضرورية والقدرة على التنسيق**

يشتمل هذا على توليفة فمن الضغط السياسي وسلطة التنسيق فضلا عن القدرات الفنية والمهنية وتوافر نظم الحوافز التي تدفع الأطراف بفاعلية نحو التعاون متعدد القطاعات.

ويحتاج الموظفون في هذه الهياكل المختلفة على جميع المستويات (من المستوى الوطني وصولا إلى المجتمع المحلي) إلى تعريفهم وبناء قدراتهم على التنسيق في مجال الحماية الاجتماعية ومختلف الطرق المتاحة للتنسيق كي يتمكنوا من العمل بكفاءة وفاعلية (مثل اعتماد التدخلات الفردية والجمع فيما بين التدخلات تحت البرنامج الواحد وتنسيق السياسات والبرامج وضبطها) (للمزيد من التفاصيل انظر القسم ٥).

**٧-٢-٤ وضع الأدلة الإرشادية والأدلة التنفيذية ليسترشد التنسيق الرأسي للحماية الاجتماعية بها**

من المفيد وضع دليل تشغيلي يسترشد به التنسيق الرأسي والأفقي. وينبغي للدليل ما يلي:

- أن يصف بالتفصيل مختلف الهياكل والوظائف والقدرات الخاصة بهياكل التنسيق على مختلف مستويات المنظومة (من المستوى الوطني وحتى مستوى المجتمع المحلي) - ويمكن استخدام رسم بالهيكل التنظيمي لتصوير هذه الهياكل ووضع استراتيجية تنسيق وطنية قد يفيد في هذا الصدد.

- تحديد الأدوار والمسؤوليات الخاصة بجميع الأطراف على جميع مستويات النظام.

- توفير المبادئ التوجيهية بشأن تدفق المعلومات في الاتجاهين من القمة إلى القاعدة ومن القاعدة إلى القمة فيما بين المستوى الوطني ومستوى المجتمع المحلي - ويشتمل هذا على إرشادات بشأن تدفقات الاتصال الخاص بالتخطيط وتخصيص الميزانيات وشأن الطعون وآليات التظلم.

- توفير الإرشادات الخاصة بطريقة تنسيق مختلف أصحاب الملحة على مختلف المستويات عند تنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية وطريقة ارتباطه بأنواع أخرى من برامج الحماية.

**٧-٢-٥ وضع الحوافز المتعلقة بالتنسيق**

يمكن أن تستخدم وزارة المالية التمويل الإضافي بشرط إنجاز مستهدفات التنسيق بغية تهيئة الحوافز الضرورية للعمل المشترك.

**لمحة عامة عن المنهج الدراسي**

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

فيما يلي وحدات برنامج ترانسفورم المتاحة في الوقت الحالي. لا تزال الوحدات الأخرى قيد الإعداد وسوف تضاف إلى المنهج.

LEG Legal Frameworks

S&I Selection & Identification

ADM Administration and Delivery Systems

COO Coordination

GOV Governance, Institutions & Organizational Structure

MIS Management Information Systems & Approaches to Data Integration

FIN Financing & Financial Management

M&E Monitoring and Evaluation

تتوفر جميع المواد الخاصة ببرنامج ترانسفورم على الموقع الآتي: [:http://socialprotection.org/institutions/transform](http://socialprotection.org/institutions/transform)

**ما برنامج ترانسفورم؟**

ترانسفورم عبارة عن مجموعة مبتكرة من مواد التعلم بشأن إدارة أرضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في أفريقيا. والهدف الأساسي من ترانسفورم هو بناء القدرة على التفكير النقدي وتنمية قدرات صناع السياسات والممارسين على المستوى الوطني واللامركزي لتحسين تصيم نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفاعليتها. 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 تحديدا؟**

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 نهجا تحوليا 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 - تغير

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 بزيارة](http://socialprotection.org/institutions/transform) الموقع الآتي: http://socialprotection.org/institutions/transform

*وضع برنامج ترانسفورم بناء على طلب من الاتحاد الأفريقي*

*وهو مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات*

*يدعمها في أفريقيا*

*ويمولها*

*شركاء برنامج ترانسفورم*

1. *Rawlings, L, Murthy, S. and Winder, N. 2013. Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems. January 2013. UNICEF and The World Bank.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *The Presidency: Department of Performance Monitoring and Evaluation (2013) Impact and implementation Evaluation of Government Coordination Systems – International Literature Review, DPME: Pretoria* [↑](#footnote-ref-2)
3. الرئاسة:

   Department of Performance Monitoring and Evaluation (2013) Impact and implementation Evaluation of Government Coordination Systems – International Literature Review, DPME: Pretoria. [↑](#footnote-ref-3)
4. قد يتطلب التكامل غلق بعض البرامج وتحويل بعض المستفيدين إلى برامج جديدة أو مجمعة، في حين تعني المواءمة تحسين التنسيق فيما بين البرامج (Robalino, Rawlings and Walker 2012: 17). [↑](#footnote-ref-4)
5. Rawlings et al 2013 [↑](#footnote-ref-5)
6. Rawlings et al 2013 [↑](#footnote-ref-6)
7. Food and Agriculture Organisation of the United Nations (2016), “Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa: Framework for analysis and action” [↑](#footnote-ref-7)
8. Rawlings et al 2013. [↑](#footnote-ref-8)
9. The World Bank and UNICEF (2013) Common Ground: UNICEF and World Bank Approaches to Building Social Protection Systems. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ebken, C.(2014) “Single window Services in Social protection: rationale and design Features in Developing Country Contexts”. [↑](#footnote-ref-10)
11. International Labour Organisation and United Nations Development Group (2016), “UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defi ned Social Protection Floors [↑](#footnote-ref-11)
12. International Labour Organisation and United Nations Development Group (2016), “UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors [↑](#footnote-ref-12)
13. International Labour Organisation and United Nations Development Group (2016), “UNDG Social Protection Coordination Toolkit - Coordinating the Design and Implementation of Nationally Defined Social Protection Floors [↑](#footnote-ref-13)
14. Damerau, V. (2015) “Methodological Guidelines to Establish a One Stop Shop (OSS) for Service Delivery in the Kingdom of Lesotho – Proposal”. [↑](#footnote-ref-14)
15. UNDP; UNCDF. 2013. Strengthening the governance of social protection: The role of local government – Regional Analysis (Bangkok). Available at: http://www.asia-pacific.undp.org/content/dam/rbap/docs/Research%20 &%20Publications/democratic\_governance/RBAP-DG-2014-Strengthening-Governance-of-Social- Protection.pdf [↑](#footnote-ref-15)