دليل المجتمع المدني
حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
منظمة فريدريش إيبرت

الناشر:
مؤسسة فريدريش–إيبرت–شتيفتونغ / قسم السياسة العامة والتنمية
هيروشيماستر 28 | 10785 برلين | ألمانيا

المسؤول:
د. تسيتسيليه شيلدبيرغ | قسم العدالة الاجتماعية والنوع الاجتماعي
هاتف: 7461 25 269 30 49 ++ | فاكس: 9246 35 269 30 49 ++
http://www.fes.de/GPol/en

لطلب نسخة عن المستند:
Sandra.Richter@fes.de

دليل المجتمع المدني

حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

الفهرس

لائحة بالمربعات والرسوم البيانية والجداول:

تمهيد

نمر اليوم بظروف عصيبة لا تقتصر على الأزمات الاقتصادية والمالية التي نشهدها منذ العام 2008 ، بل تشمل كذلك أزمة عدالة اجتماعية عميقة. فدرجة اللامساواة آخذة في الارتفاع في الدول النامية والمتقدمة ككل، إلى حدّ أننا نتوقع من السكان الأغنى في العالم، والبالغة نسبتهم واحد في المائة، أن يمتلكوا ثروة تفوق ثروة نسبة 99 في المائة المتبقية بحلول العام 2016 . فمنذ وقوع الأزمة الاقتصادية سنة 2008 ، بدأ يزداد عدد الأشخاص الواقعين في الفقر بسبب الاستجابة البطيئة أو غير المناسبة على مستوى السياسات. وبات شباب اليوم يواجهون مستقبل لا مجهو لا أكثر من جيل آبائهم. ولا يمكن لأي مجتمع أن يتجاهل هذه الأزمة الإنسانية.

في هذا الإطار، تشكل تدابير الحماية الاجتماعية عنصرا مهما في الاستجابة اللازمة على صعيد السياسات لمكافحة الفقر واللامساواة والانتكاس الاقتصادي. فالحماية الاجتماعية هي إحدى أسس التنمية الجامعة والعادلة والمستدامة، كما أنها تمكّن الناس من التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية بالكامل. لذلك فإن أنظمة الحماية الاجتماعية المتقنة التصميم تضمن العمل اللائق وترفع مستوى المعيشة، وبالتالي تدعم الاستهلاك المحلي وتزيد الإنتاجية. وبالرغم مما قد يظنه الكثيرون، ليست أرضية الحماية – باعتبارها الخطوة الأولى لبناء نظام حماية اجتماعي شامل وقائم على الحقوق – مكلفة، وهذا ما تبرهنه تجارب مختلف البلدان.

وتهدف أرضيات الحماية الاجتماعية إلى تأمين الحماية الاجتماعية لكل المواطنين. ويشكل اعتماد دول العالم للتوصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية تقد ما كبيرا في عملية بلورة مفهوم للسياسات يرشد الدول حول كيفية بناء نظام وطني وشامل للحماية الاجتماعية على أرضية متينة بالتشاور الملائم والحوار الوطني مع كل الشركاء المعنيين، مع العلم بأن هذه العملية تأخرت كثير ا.

وفي حين تقع مسؤولية توفير أنظمة شاملة للحماية الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي على الدول بالدرجة الأولى، تلعب مع ذلكمنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية دورا مهما في دعم عمليات تصميم وتنفيذ ورصد مؤاتية بالإضافة إلى مناصرة الحقوق وتمكين الأشخاص. من هذا المنطلق، يساهم دليل المجتمع المدني حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية بشكل كبير في تعزيز دور المجتمع المدني والنقابات العمالية في تصميم أنظمة فعالة للحماية الاجتماعية وتطبيقها، مع تحميل الحكومات مسؤوليتها في تأمين الضمان الاجتماعي للجميع.

وأود بهذه المناسبة أن أشكر مؤسسة فريدريش–إيبرت–شتيفتونغ على مبادرتها إلى وضع هذا الدليل مع شركائها والتحالف الد ولي لأرضيات الحماية الاجتماعية. ونأمل أن تجد فيه منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية الفائدة المرجوة.

جنيف في 5 آذار/مارس 2015

إي ا زبيل أورتيز
مديرة قسم الحماية الاجتماعية
منظمة العمل الدولية، جنيف، 5 آذار/مارس 2015

مقدمة

أرضيات الحماية الاجتماعية:
إتاحة العدالة الاجتماعية

لا يخفى أن ثروة العالم ككل تتعاظم ماديًا وماليًا، لكن هذه الثروة باتت تتوزع بشكل تنعدم فيه المساواة أكثر فأكثر. بيد أن تزايد التفاوت بين الدول أو في داخل العديد من الدول، حتى الصناعية منها، يؤثر سلبًا على إمكانية الاستفادة المتساوية من الصحة والعمل والتعليم والمعرفة والسلع والخدمات البيئية كالهواء النظيف والمياه العذبة.

على ضوء الأزمة الاقتصادية العالمية، انبثق إدراكٌ مشترك بين صانعي السياسات الدوليين حيث أيقنوا أن الحماية الاجتماعية ليست حقًا من حقوق الإنسان فحسب بل هي ضرورة اقتصادية أيضًا كونها أداةً تلقائية لإرساء الاستقرار خلال الأزمات. ويعتبر هذا الدعم الدولي للحماية الاجتماعية إلى حدٍّ ما إقرارًا من صانعي السياسات بأن نقص أنظمة الحماية الاجتماعية في العديد من الدول أدى إلى تفاقم التداعيات الاجتماعية للأزمة. وبات واضحًا أن أنظمة الحماية الاجتماعية ليست بتاتًا مجرد عامل تكلفة على الميزانية القومية، بل تستدعي أهميتها بالإجمال إدراجها في استراتيجيات التنمية الوطنية. وبخلاف الاعتقاد الشائع بأن الحماية الاجتماعية مكلفة جدًا للدول الفقيرة أو النامية، تثبت التجارب الأولية لتطبيق أرضية الحماية الاجتماعية في الدول النامية أن الحماية الاجتماعية ميسورة التكلفة وقادرة على تعزيز التطور والنمو.

لكن التحدي الفعلي أمامنا اليوم هو الحرص على عدم نسيان الدروس التي تعلّمناها خلال الأزمة مجددًا قبل اتخاذ الإجراءات اللازمة. في العام 2012، توصّل المجتمع الدولي للمرة الأولى إلى توافق حول الحماية الاجتماعية حين التزمت 184 دولةً بتطبيق أرضيات الحماية الاجتماعية لكافة مواطنيها. وما هي إلا ثلاث سنوات حتى أرغمت الأزمة المالية الحكومات على العودة إلى السياسات الاجتماعية التقييدية. ويبدو أنها لا تملك الرغبة اللازمة للانخراط في استراتيجيات طويلة الأجل لبناء أنظمة الحماية الاجتماعية. ومن المهم جدًا في هذه الحالة أن يطالب الناس أنفسهم بالعدالة الاجتماعية ويسعوا إلى نيلها. ويجب على التحالفات الوطنية للنقابات العمالية والمجتمع المدني أن تسائل حكوماتها الوطنية عن وعودها وتدفعهم إلى التحرك. ولكن كيف يحدث ذلك؟

فكرة وضع دليل للمجتمع المدني حول فكرة دليل المجتمع المدني للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

في العام 2012، قام المكتب التابع لمؤسسة فريدريش–إيبرت–شتيفتونغ في جنيف بتنظيم ورشة عمل مع عدد من منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية. وانثبق عن ورشة العمل هذه بيان مشترك بين مجموعة من المنظمات غير الحكومية يدعو إلى اعتماد توصية قوية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية في مؤتمر العمل الدولي الذي عقد في صيف 2012. وبعد اعتماد هذه التوصية من أعضاء منظمة العمل الدولية، التزم فريق أساسي من المنظمات غير الحكومية بمتابعة العمل سويًا على هذه المسائل، فأسس التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية، وهو عبارة عن شبكة عالمية تتألف مما يزيد عن 80 منظمة من المجتمع المدني كلها تدعم وتناصر أرضيات الحماية الاجتماعية على المستويين الوطني والدولي.

ولكن ما لبثت التوصية المسماة «التوصية رقم 202» أن اعتُمدت حتى اتّضح أنه من اللازم نقل محور النشاط من المستوى الدولي إلى المستوى الوطني لا بل حتى المحلي كونه المستوى الذي يجب فيه تطبيق أرضية الحماية الاجتماعية.

ومع أن الدولة تتحمل المسؤولية الكبرى في توفير أنظمة الضمان الاجتماعي، نشعر أن دعم المجتمع المدني والنقابات العمالية لعملية تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية أمرٌ جوهري. فالأطراف الفاعلة في المجتمع المدني والنقابات العمالية قادرة على المساهمة بتقديم خبراتها التقنية إنما أيضًا بتوفير المعلومات ورصد المسار. والواقع أن التوصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية تذكر صراحةً انخراط المنظمات غير الحكومية كشركاء إضافيين في الحوار الوطني وعملية الرصد. ولا يجوز اعتبار هذه الإشارة إلى المجتمع المدني على أنها من المسلّمات، فهي تبيّن أهمية دعم المنظمات غير الحكومية لتصبح جزءًا من عمليات التنفيذ على المستوى الوطني.

من هنا، قامت مؤسسة فريدريش–إيبرت بالتعاون مع منظمة العمل الدولية بتنظيم ثلاث ورش عمل إقليمية في كمبوديا والأرجنتين والمغرب، وضمّت هذه الورش بشكل أساسي المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية والخبراء في مجال الحماية الاجتماعية من كل منطقة. وكان الهدف من ورش العمل الإقليمية هذه التعرف عن كثب على إنجازات منظمات المجتمع المدني والتحديات التي تواجهها خلال عملها في مجال الحماية الاجتماعية وفكرة أرضية الحماية

الاجتماعية. وخلال هذه المؤتمرات الإقليمية، أعرب العديد من الشركاء عن الحاجة إلى المزيد من المعلومات حول الأدوار الممكنة ومجالات التدخل التي يمكن أن يعمل فيها المجتمع المدني والنقابات العمالية خلال العمليات الوطنية لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية. وهكذا نشأت فكرة وضع دليل للمجتمع المدني حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.

هدف الدليل وتصميمه

دعمًا لمطلب العدالة الاجتماعية، يهدف هذا الدليل إلى مساعدة منظمات المجتمع المدني على:

- تبنّي قضية أرضيات الحماية الاجتماعية وتقوية الالتزام بها لدى المنظمات غير الحكومية الجديدة وغيرها من الجهات الفاعلة الاجتماعية
- اكتساب فهم أفضل لدورها ضمن مفهوم أرضيات الحماية الاجتماعية
- تعلّم الدروس من الأمثلة العملية لبلدان ومناطق أخرى
- التعلّم من أمثلة الجهات الفاعلة والممارسات الجيدة لتكوين الشبكات الوطنية والدولية
- الوصول إلى المعلومات المفيدة، كتلك المتعلقة بحقوق المجتمع المدني وإمكانيات مشاركته في تطوير الاستراتيجيات الوطنية للحماية الوطنية ورصدها

يتألف هذا الدليل من أربعة فصول، ويمكن الاطلاع على كل فصل بشكل مستقل عن الفصول الأخرى وذلك بالاستناد إلى دراية القارئ وخبراته وإلى السياق الوطني.

يعطي **الفصل الأول** تفسيرًا لمفهوم أرضية الحماية الاجتماعية وجذوره كما يزود القارئ بالحجج الداعمة للحماية الاجتماعية. أما **الفصل الثاني** فيستعرض ويناقش الأدوار التي يمكن للمجتمع المدني الاضطلاع بها في سياق أرضيات الحماية الاجتماعية. وثمة فقرة تمهيدية تفسر عبارة المجتمع المدني وعلاقته بالأطراف الفاعلة الأخرى. في المقابل، يوضح **الفصل الثالث** كيف يمكن للجهات الفاعلة في المجتمع المدني أن تصبح ناشطة في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية، كما يذكر الخطوات اللازمة لبناء أسس متينة للمشاركة، ويبيّن كيفية إقامة حوار وطني حول أرضيات الحماية الاجتماعية. ثم يحدد **الفصل الرابع** دور منظمات المجتمع المدني في الحرص على احترام مبادئ أرضيات الحماية الاجتماعية طوال فترة التنفيذ وكذلك في الحرص على صيانة هذه المبادئ بعد انتهاء عملية التنفيذ، مع الإشارة إلى أن الرصد والتقييم هما من أهم مجالات المشاركة للجهات الفاعلة في المجتمع المدني.

وختامًا أرفقنا نص التوصية 202 في نهاية الدليل، إذ يعدّ هذا النص مرجعًا ضروريًا لأي انخراط في أرضيات الحماية الاجتماعية وهو يرشد صانعي السياسات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ككل.

يتوجّه هذا الدليل بالدرجة الكبرى إلى المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية الوطنية وغيرها من الجهات الفاعلة الاجتماعية التي تختلف في مواضيعها وخلفياتها الجغرافية وتجاربها ومواردها. بفعل هذه الاختلافات، يستخدم الدليل مقاربة عمومية جدًا لوصف كيف يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تصبح من المناصرين الناشطين لأرضيات الحماية الاجتماعية وكيف يمكنها استحثاث الحوارات الوطنية حول أرضيات الحماية الاجتماعية. وقد تم إدراج أمثلة عملية من مختلف البلدان من أجل تصوير التفسيرات النظرية بشكل ملموس. ويشار إلى أن هذا الدليل هو عمل مستمر سيتم تطويره وإغناؤه بالمزيد من الأمثلة والمعلومات والأدوات المفيدة، لذلك ندعو منظمات المجتمع المدني إلى إرسال المزيد من الأمثلة عن الممارسات الجيدة إلينا، ونطلب منها إعلامنا بمدى استفادتها من هذا الدليل وما إذا كان يتعين تعديله أو توسيعه.

ونأمل مع هذا الدليل أن نشجّع منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية على الاضطلاع جديًا بمسؤوليتها في ضمان الحق بالحماية الاجتماعية وتشجيع التشريعات الوطنية. كذلك نريد المساهمة في تكوين فهم سليم لمفهوم أرضيات الحماية الاجتماعية الذي غالبًا ما يفسَّر بطريقة مبسّطة تتجاهل المبادئ الواردة في التوصية رقم 202.

كلمة شكر

هذا الدليل هو ثمرة ثلاثة مؤتمرات إقليمية أقيمت في كمبوديا وبوينس آيرس والمغرب بالإضافة إلى ورشة عمل ختامية أجريناها في برلين بالتعاون مع التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية. أتوجه بجزيل الشكر إلى شركائنا الإقليميين ومكاتبنا الإقليمية المشاركة في هذه المؤتمرات التي انبثقت عنها فكرة تأليف هذا الدليل، لولا دعمهم القوي لما تمكنّا من جمع المعلومات اللازمة لهذا الدليل. كما أعرب عن فائق امتناني لأعضاء التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية الذين ساعدوا في تصميم الدليل وتحديد محتواه، علمًا بأن اثنين من مؤلفيه هما من أعضاء التحالف نفسه. وفي الختام أتوجه بالشكر إلى منظمة العمل الدولية وخصوصًا السيدة إيزابيل أورتيز وقسم الحماية الاجتماعية الذي ترأسه، فقد كانا لنا خير شريك ومناصر على مدى سنوات عديدة وبأوجه كثيرة. أخيرًا وليس آخرًا، أود أن أشكر السيدة سيلكي جورجي من المنظمة الألمانية غير الربحية «سوزيالهيلدن إي. في» على دعمها الكبير وكذلك على تنقيح هذا الدليل.

C. Schildberg

د. تسيتسيليه شيلدبيرغ
مؤسسة فريدريش–إيبرت–شتيفتونغ
العدالة الاجتماعية والنوع الاجتماعي

الفصل الأول: أيّ أرضيات للحماية الاجتماعية، ولماذا؟

مايكل سيشون

ملخص إظهار أهمية الضمان الاجتماعي

- **الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان:** وافقت كل الدول تقريبًا على واجب توفير الضمان الاجتماعي لجميع الأشخاص بموجب المادة التاسعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- **الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية:** تعتبر الأنظمة الوطنية الفعالة للضمان الاجتماعي أدوات قوية لضمان أمن الدخل والوقاية من الفقر واللامساواة والحد منهما وتعزيز الإدماج الاجتماعي والكرامة.
- **الضمان الاجتماعي ضرورة اقتصادية:** متى كان الضمان الاجتماعي متقن التصميم ومصحوبًا بسياسات أخرى، فهو يعزز الإنتاجية وأهلية الحصول على عمل ويدعم التنمية الاقتصادية. كما أن الضمان الاجتماعي شرطٌ أساسي للتنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي، فهو يساهم في إرساء الاستقرار تلقائيًا وبفعالية خلال الأزمات بحيث يخفف من حدة الوقع الاقتصادي والاجتماعي للانتكاسات الاقتصادية، ويعزز القدرة على التكيّف، ويقلل الوقت اللازم للتعافي والمضي على درب النمو الشامل.
- **الحماية الاجتماعية ميسورة الكلفة:** أثبتت الدراسات أن كل الدول تقريبًا قادرة على تحمّل كلفة المستوى الأدنى على الأقل من الحماية الاجتماعية. إذ تُقدّر الكلفة الإجمالية السنوية الأولية لحزمة شاملة وعمومية من خدمات الحماية الاجتماعية بما يتراوح بين 2.2 و5.7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.

مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية

كاد واجب تأمين الضمان الاجتماعي أن يصبح في طي النسيان خلال العقود المنصرمة، وهو الذي رسّخته 164 دولة في جوهر حقوق الإنسان. ذلك أن هذا الواجب كان مجرد فكرة نظرية حتى استحالت ترجمتها على المستوى القومي إلى مطالب وأهداف ملموسة على صعيد السياسات. مع ذلك، جاءت التوصية رقم 202 بتعريف واضح للحماية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان.

وتتمثل الضمانات الأربعة من الضمان الاجتماعي في توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال وللأشخاص في سن العمل وللأشخاص المسنين، وبتوفير إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية لكل السكان. لكن التوصية لا تكتفي بتناول الأرضية الأساسية للحماية، بل تستوجب من الدول أن تبني مستويات أعلى من الحماية في أقرب وقت ممكن. لذلك فهي تشكل دليلًا تستدل به الدول الأعضاء الـ184 حول كيفية بناء نظام وطني عام وشامل للحماية الاجتماعية على أسس أرضية متينة.

دور المجتمع المدني الحاسم في التمهيد للحوار الوطني حول السياسات الخاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية

تستطيع التوصية رقم 202 التأثير على السياسات الوطنية من خلال وسيلة رئيسية واحدة. فهي تساعد في إيجاد فسحة للسياسات الوطنية الخاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية وأسسها، وذلك من خلال السلطة المعنوية التي تنشأ عن التوافق العام. أما المجتمع المدني والنقابات العمالية فيعتبران عنصرين طبيعيين من عناصر الإرادة السياسية ومناصرين طبيعيين لحقوق الشعب وسبل تمكينه. وبوسعهما استخدام التوصية رقم 202 لإظهار أهمية توفير درجة أكبر من العدالة الاجتماعية والمشاركة والفرص من خلال الحماية الاجتماعية.

نبذة: ما زال العالم يفتقر إلى الإنصاف

مع أننا ندّعي إحراز التقدم في معايير التنمية الاجتماعية التي حددتها الأهداف الإنمائية للألفية، لا يزال العالم يفتقر إلى الإنصاف والمساواة والأمن والصحة بالنسبة لنصف سكانه تقريبًا. فثلاثون في المئة من سكان العالم يفتقرون إلى الرعاية الصحية المناسبة، بينما يعيش أربعون في المئة في الفقر المدقع (بأقل من دولارين في اليوم) في ما يعتبر أقبح أشكال انعدام الأمن. ويعاني كل طفل من أصل اثنين من الفقر، ويموت ما بين خمسة وعشرة ملايين طفل سنويًا لأسباب يمكن تلافيها، علمًا بأن ملايين الأشخاص المسنين تموت في وقت مبكر جدًا للأسباب ذاتها. كما أن اللامساواة آخذة في التعاظم في العديد من مناطق العالم، في حين أن خطوط الفقر المقبولة عالميًا والبالغة 1,25 دولار أو دولارين في اليوم للفرد من حيث تعادل القوة الشرائية لا تزال متدنية بشكلٍ مخزٍ في عالم يزداد غنىً يومًا بعد يوم.

أضف إلى ذلك أن التقدم الاجتماعي متفاوت الدرجات لا بل متواضع وبطيء بشكل مرفوض. فمتوسط العمر المتوقع لمواليد اليوم في بعض دول أفريقيا أقل بثلاثة عقود على الأقل من متوسط العمر المتوقع لمواليد كندا مثلًا. ومن

المحتمل أن جارك الغني الذي يسكن خلف الجدران الشاهقة المحيطة بالمجمّع المغلق يملك مالًا يفوق مدخولك بخمسين مرة، ولربما أيضًا يعيش 70 في المئة من الناس حولك في الفقر.

ولكننا نعرف طريقة فعالة للتصدي للفقر واللامساواة بشكل مباشر، وهي تحويلات الدخل. فالناس يتقاسمون مدخولهم مع عائلاتهم ومجتمعاتهم المحلية منذ آلاف السنين – أي منذ بدأوا يعيشون سويًا. ولكن عند تقاسم الدخل غير الآمن في تجمعات صغيرة ومنخفضة الدخل تنشأ لدرء المخاطر، يبقى الأثر الإجمالي على الفقر ضعيفًا. من هنا، تشكل أنظمة الحماية الاجتماعية وسيلة لإضفاء طابع رسمي على نقل المداخيل، وكذلك لتقاسم الدخل في تجمعات أكبر وأغنى. على المستوى العالمي، يحتاج العالم إلى أقل من 1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي لضمان الحد الأدنى من الدخل والرعاية الصحية الأساسية لكل الأشخاص الذين يعيشون في الفقر أو المعرضين بشكل دائم لخطر الوقوع في الفقر. أما على المستوى الوطني، فتمويل المستوى نفسه من الضمان الاجتماعي الأساسي نفسه من الناتج المحلي الإجمالي للدول الفقيرة سيكلف ضعف هذه النسبة من ناتجها المحلي الإجمالي. إلا أنه قد يستحيل ببساطة تمويل المستوى نفسه من أمن الدخل والرعاية الصحية الأساسية في المجتمعات المحلية الصغيرة أو الأسر الممتدة التي يعيش فيها الجميع تقريبًا بمدخول يقارب خط الفقر.

فضلًا عن ذلك، نحتاج على الأرجح إلى نسبة تتراوح بين 2 و6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لتوفير تأمين أساسي لكل الناس ضد انعدام الضمان الاجتماعي في غالبية الدول النامية، ومن الممكن لا بل من اللازم حشد معظم هذه الموارد على المستوى الوطني. والأرجح أنّ عددًا قليلًا فقط من الدول سيحتاج إلى مساعدة مؤقتة من المجتمع الدولي لتصميم أنظمتها الخاصة للحماية الاجتماعية وتنظيمها وتمويلها، مع إعطاء الأولوية لأرضيات الحماية الاجتماعية لديها. وبعد أن بقيت أنظمة الحماية الاجتماعية مهمّشة لعقود طويلة في النقاشات العالمية حول السياسات الإنمائية، برزت في العقد الأول من الألفية الجديدة كأدوات لاستثمار قدرات الأفراد وتعزيز النمو الشامل.

لكن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية هي التي دفعت صانعي السياسات في العالم إلى الإقرار صراحةً بدور أنظمة الحماية الاجتماعية في الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وبالتالي بدأت الحماية الاجتماعية كبند في السياسات الإنمائية وإدارة الأزمات تكتسب دعمًا هائلًا من الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية ومجموعة العشرين والعديد من الحكومات الوطنية. وخلال الفترة الحاسمة الممتدة ما بين عام 2009 وعام 2012، وقبل ظهور سياسات التقشف، تم التوصل إلى توافق عالمي هش إنما ملحوظ حول سياسات الحماية الاجتماعية. واستنحت

منظمة العمل الدولية الفرصة سنة 2012 لوضع هذا التوافق في إطار سلس ومقبول من خلال اعتماد نص خاص بالقانون الدولي وبالتالي حوكمة اجتماعية عالمية هي التوصية رقم 202 حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.

لماذا الحماية الاجتماعية؟

الهدف الرئيسي من أرضيات الحماية الاجتماعية هو تحسين مستوى معيشة الأشخاص الذين يعيشون في الفقر أو في حالات ضعف. والمقصود هو السعي إلى تضمين التنمية البشرية والعدالة الاجتماعية وتوفير أدنى الخدمات الاجتماعية.

الضمان الاجتماعي حق من حقوق الإنسان.

إنّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو المعاهدة الدولية الرئيسية التي تعتبر الضمان الاجتماعي حقًا من حقوق الإنسان. ويُذكر أنه اعتُمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 كانون الأول/ديسمبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 3 كانون الثاني/يناير 1976، وهو يلزم الدول بالعمل على توفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها حقوق العمل والحق في الصحة والتعليم ومستوى المعيشة اللائق. وقد صادقت حتى الآن 162 دولة على هذا العهد ووقعته 7 دول إضافية من ضمنها الولايات المتحدة الأميركية.

الإطار ا: المصدر الدولي الرئيسي لاعتبار الضمان الاجتماعي حقًا من حقوق الإنسان

من المؤكد أن الضمان الاجتماعي – أي تحويلات الدخل نقدًا أو عينًا – لا يؤمّن وحده مستوى المعيشة اللائق. ولكن يتّضح من قراءة الفقرات أعلاه أنه يجب على الدول الأعضاء التعهد بتأمين الحق في المعيشة اللائقة واتخاذ ما يناسب من «الخطوات» لضمان هذا الحق. وإحدى هذه الخطوات هي بالطبع توفير الحد الأدنى على الأقل من الضمان الاجتماعي للجميع. إلا أن هذه المسؤولية كادت تُنسى خلال العقود الماضية، على الرغم من موافقة الدول الـ162 عليها. ولعل السبب في ذلك هو أن صياغة هذا الحق كانت نظرية ومجردّة إلى حدّ أنه صعبت ترجمته على الساحة الوطنية إلى مطالب وأهداف على صعيد السياسات. ما كان ينقص هو وثيقة ذات سلطة ومعترف بها دوليًا تترجم هذه المسؤولية إلى قائمة بسياسات ذات تدابير واقعية. وهذه الوثيقة هي التوصية رقم 202.

التوصية رقم 202 – وعنوانها الكامل جدير بالذكر: التوصية رقم 202 حول الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية – تربط هذه الوثيقة صراحةً بالمادتين 22

و25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواد 9 و11 و12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك استبعادًا لأي تناقض بين التوصية والنصوص الخاصة بحقوق الإنسان التي وضعت قبلها.

الضمان الاجتماعي ضرورة اجتماعية

تعتبر الأنظمة الوطنية للضمان الاجتماعي أدوات في غاية القوة، ويوفّر تطبيقها الفعال أمن الدخل كما يسهم في تجنب الفقر واللامساواة والحد منهما وفي تعزيز الإدماج الاجتماعي والكرامة. وهذه الأنظمة هي استثمار مهم في رفاه العمّال والسكان أجمعين. فهي ترفع المستويات العلمية وتحدّ من عمالة الأطفال لا بل حتى تقضي على أسوإ أشكالها، وذلك لأنها تعزز إمكانية الحصول على الرعاية الصحية وتوفّر أمن الدخل. أضف إلى أن أنظمة الضمان الاجتماعي تقوّي التماسك الاجتماعي في البلد وبالتالي تساهم في السلم الاجتماعي والمجتمعات التضمينية ومستويات المعيشة اللائقة للجميع.

لقد أقدمت كل دولة صناعية ناجحة في آسيا وأوروبا وأميركا الشمالية وأوقيانوسيا على تطبيق نظام حماية اجتماعية مكثف نسبيًا، مع الإشارة إلى أن الدول التي تنفق أكبر نسبة أموال على البرامج الاجتماعية، على غرار الدانمارك وفرنسا وألمانيا والنرويج والسويد وهولندا، تعتبر الاقتصادات الأقوى في العالم أيضًا. ولطالما كانت هذه الاقتصادات مفتوحة ومتنافسة على الساحة الدولية لعقود. ومن المهم الإشارة إلى أنها بدأت كلها بتطبيق أنظمة الحماية الاجتماعية حين كانت لا تزال فقيرة، وذلك في أواخر القرن التاسع عشر.

وكذلك الأمر، يقدَّر أن مستوى الفقر واللامساواة في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كان ليكون أعلى بمرتين ممّا هو عليه اليوم لو لم تمتلك هذه الدول مثل أنظمة الضمان الاجتماعي هذه. وتشير الأدلة في هذه الدول إلى أن ارتفاع مستوى الإنفاق الاجتماعي يؤدي إلى انخفاض مستوى الفقر لدى السكان في سن العمل والمتقاعدين. وفي الدول ذات الدخل المتوسط والمنخفض، ثمة دلالات قوية على أن أنظمة الضمان الاجتماعي تسهم في خفض معدلات الفقر واللامساواة. هذا ويظهر تقييم البرامج الوطنية للتحويلات الاجتماعية أنّ حتى أبسط برامج التحويلات النقدية قادرة على الحد من الفقر واللامساواة[1] بشكل ملحوظ وذلك على المدى القصير والمدى البعيد على حد السواء[2].

---

1 ف. غاسمان F. Gassmann وس. بيرندت C. Behrendt ؛ الإعانات النقدية في الدول المنخفضة الدخل: محاكاة الآثار على خفض معدلات الفقر في السنغال وتن ا زنيا Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania ، مسائل خاصة بالحماية الاجتماعية، ورقة النقاش رقم 15 (جنيف، 2006 .)

2 منظمة العمل الدولية: توفير الضمان الاجتماعي للجميع Extending social security to all ، المرجع الآنف ذكره

الضمان الاجتماعي ضرورة اقتصادية

يتبين من التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهدته الدول الصناعية في القرن المنصرم أن مؤسسات الضمان الاجتماعي وسوق العمل هي جزء لا يتجزأ من الاقتصادات الحرة الناجحة.

فأنظمة الضمان الاجتماعي تسهم في إحداث تغيرات هيكلية في كلّ من الاقتصاد والمجتمع. وعند إتقان تصميمها وإرفاقها بسياسات خاصة بسوق العمل، يمكن لإعانات الضمان الاجتماعي أن تسهّل الانتقال من العمالة غير الرسمية إلى العمالة الرسمية وأن تحسّن بالتالي المستوى الإجمالي للعمالة الإنتاجية في الاقتصادات. وقد أظهرت مجموعة دراسات حول جنوب أفريقيا أن الإنفاق على المساعدات الاجتماعية عزز الاستثمار والنمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل، وأن الميزان التجاري سجّل تحسنًا بالنتيجة. وبما أن الأسر ذات الدخل المنخفض تميل إلى إنفاق حصة كبيرة من مدخولها على السلع والخدمات المنزلية، سيكون لزيادة مدخولها أثرٌ إيجابي على الصناعات المنزلية. وللإنفاق الاجتماعي أيضًا أثرٌ مباشر على التعليم، خصوصًا نسبة التحاق الفتيات بالمدارس، فيما يؤدي التعليم العالي إلى رفع إنتاجية اليد العاملة وزيادة معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي.

علاوةً على ذلك، تترك أنظمة الحماية الاجتماعية المتقنة التصميم تأثيرًا مباشرًا على الإنتاجية بعدة أشكال، سواء بتقليل الاقصاء الاجتماعي أو حتى تفاديه، أو تخفيف القيود التي تعيق غالبًا تطور المؤسسات الصغيرة أو الفردية، أو بما هو أهم من ذلك: المساعدة في تكوين يد عاملة سليمة ومتعلمة. وهذا لا يعني أن زيادة نسبة تحويلات الدخل تؤدي دائمًا إلى تحسين الأداء الاقتصادي، لكن خطط الإعانات ذات التصميم المتقن تؤثر حتمًا على الأداء الاقتصادي.

خلال الركود الحالي الذي يشهده العالم على المستويين المالي والاقتصادي، تم الإقرار على نطاق واسع بقدرة أنظمة الضمان الاجتماعي على حفظ الاستقرار أثناء الأزمات، فالأدلة مقنعة جدًا على أن الدول التي تطبق أنظمة فعالة للضمان الاجتماعي تستطيع التفاعل أسرع وبفعالية أكبر مع الأزمة. كما أن الأزمة الراهنة أثبتت أن أكثر أدوات الضمان الاجتماعي فعاليةً في تخفيف حدة تداعيات الأزمة هي إعانات البطالة أو البطالة الجزئية. ويظهر من تحليلات منظمة العمل الدولية أن زيادة الإنفاق على عناصر الاستقرار الاجتماعية والاقتصادية ساهمت في إنقاذ العديد من الوظائف بقدر ما فعلت برامج التحفيز المخصصة والتقديرية[3].

3 منظمة العمل الدولية، تسريع التعافي الغني بالوظائف في دول مجموعة العشرين: الانطلاق من التجربة Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience، تقرير صادر عن منظمة العمل الدولية بمشاركة مكثفة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي حول اجتماع وزراء مجموعة العشرين للعمل والتوظيف، 21-20 نيسان/أبريل 2010، واشنطن العاصمة (جنيف 2010)؛ منظمة العمل الدولية: توفير الضمان الاجتماعي للجميع Extending social security to all (جنيف

أنظمة الحماية الاجتماعية ميسورة الكلفة أينما كان تقريبًا

كثيرٌ ممن يضعون الخطط الإنمائية افترضوا طويلًا أن العديد من الدول النامية لا تستطيع تحمّل تكلفة إعانات الضمان الاجتماعي. لكن هذا الأمر غير صحيح. فالتقديرات الصادرة مؤخرًا عن منظمة العمل الدولية حول تكلفة الحزمة الدنيا من خدمات الضمان الاجتماعي في الدول المنخفضة الدخل تُظهر أن هذه التكلفة ميسورة حتى في أفقر البلدان. فقد أجرت المنظمة دراستين لتقدير تكاليف الحزمة الأساسية من الحماية الاجتماعية في الدول المنخفضة الدخل في العقود المقبلة، وذلك في سبعة دول من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وخمسة دول آسيوية. وتضمنت هذه الحزمة إعانات أساسية للأطفال واستفادة عامة من الرعاية الصحية الأساسية إضافةً إلى خطة ضمانة العمالة مدّتها 100 يوم للفقراء في سن العمل ومعاش تقاعدي أساسي للأشخاص المسنين والمصابين بإعاقة. وقد بيّنت الدراستان أن إجمالي التكلفة السنوية الأولية لحزمة أساسية عامة من خدمات الحماية الاجتماعية يتوقع أن يتراوح بين 2,2 و5,7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي لسنة 2010. ولا تشمل هذه التكلفة التقديرية الرعاية الصحية الأساسية التي باتت أصلًا ممولة.

مع أن تكلفة الحزمة الأساسية من الحماية الاجتماعية تبدو سهلة في العديد من الدول المنخفضة الدخل، فلا بد من تطبيقها بشكل تدريجي في معظم الحالات. فقد يحتاج بعض هذه الدول إلى مساعدة أسرة المانحين الدولية لاجتياز الفترة الانتقالية بالشكل الملائم. كما أن الدول المنخفضة الدخل قد تكون قادرة على إعادة تخصيص مواردها الموجودة (كالابتعاد عن الإنفاق العسكري أو الإعانات ذات القاعدة الواسعة والتي تؤدي إلى تراجع تحويلات الدخل) عن طريق زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بشكل تدريجي إلى أن تصل نسبته إلى 20 في المئة مثلًا من إجمالي النفقات الحكومية.

بالاستناد إلى نتائج المحاكاة المصغرة التي أجرتها منظمة العمل الدولية لجمهورية تنزانيا الاتحادية والسنغال، يتبين أن منح الإعانات النقدية الأساسية للأشخاص المسنين يسهم بشكل ملحوظ في الحد من الفقر. وقدّرت المحاكاة كلفة اعتماد إعانات تقاعدية للأشخاص المسنين والمصابين بإعاقة بنسبة 70 في المئة من خط الفقر الغذائي للفرد المؤهل. وتظهر نتائج هذه المحاكاة إلى أن تخصيص معاش عام للشيخوخة في تنزانيا يؤدي إلى تقليص معدل الفقر بنسبة 36 في المئة لدى النساء والرجال المسنين وبنسبة 24 في المئة لدى الأشخاص الذين يعيشون ضمن أسرة فيها أفراد مسنّون. وكذلك الأمر في

السنغال حيث يتوقع من معاشات الشيخوخة والإعاقة أن تترك أثرها الأكبر على الأشخاص المسنين ولا سيما النساء المسنّات وأفراد عائلاتهن.
في هذا الإطار، أجرت منظمة العمل الدولية عددًا من الدراسات التي تظهر أن العديد من الدول النامية قادرة على توفير الضمانات الأساسية من الحماية الاجتماعية لكل سكانها بكلفة أدنى من النسبة الآنفة الذكر والتي تتراوح بين 2,2 و5,7 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، ولكنها تبقى بحاجة إلى سياسة معقولة لتنفيذ نظام الحماية الاجتماعية الأساسي على مراحل. ويشار إلى أن نتائج دراسة الحالة التي أجريت في فيتنام مذكورة في الإطار 2.

الإطار 2: خيارات تنفيذ أرضية الحماية الاجتماعية في فيتنام

شهد العقد الماضي تطوير مجموعة مكثفة نسبيًا من سياسات الحماية الاجتماعية في فيتنام، وتضمنت هذه الأخيرة خطة تأمين اجتماعي إلزامي للعاملين ونظام تأمين صحي للعمال الرسميين وللفقراء من خلال استراتيجيات متنوعة تستهدف المجموعات المستضعفة المقصية من سوق العمل. كما أدرجت فيتنام عدة تدخلات على صعيد الحماية الاجتماعية في مختلف برامج الأهداف الوطنية التي تستهدف مجموعات ومجالات وقطاعات ضعيفة معينة من أجل تمكينها من الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

بالنيابة عن مبادرة الأمم المتحدة العالمية لأرضيات الحماية الاجتماعية، قامت منظمة العمل الدولية بتقييم نظام الحماية الاجتماعية المتبع في فيتنام ووضعت عدة سيناريوهات بديلة لمعالجة الثغرات في أرضيات الحماية الاجتماعية. واشتمل كل سيناريو على بعض الفرضيات حول أنواع التحويلات النقدية والعينية ومستوياتها بهدف التمكن من تقدير التكاليف.

وتم اقتراح معاش تقاعدي اجتماعي معزز للأشخاص المسنين يؤدي إلى رفع مستوى الإعانات من قيمتها الحالية البالغة 270 ألف دونغ فيتنامي (نحو 13 دولار) إلى خط الفقر البالغ 400 ألف دونغ (19,4 دولار) في المناطق الريفية و500 ألف دونغ (24.2 دولار) في المدن، وتم أيضًا خفض الحدّ العمري من 80 سنة إلى 65 سنة. كما تم افتراض حدوث التنفيذ بشكل تدريجي إضافةً إلى سيناريوهين مختلفين، الأول يوفّر المعاش الاجتماعي للأشخاص غير المشمولين بخطة المعاش التقاعدي القائم للقطاع الرسمي وذلك بكلفة يبلغ أقصاها 0,6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، والثاني يوفّر 50 في المئة من الإعانات إلى الأشخاص الذين يتقاضون معاش تقاعدي خاص بالقطاع الرسمي كخطوة لإنشاء

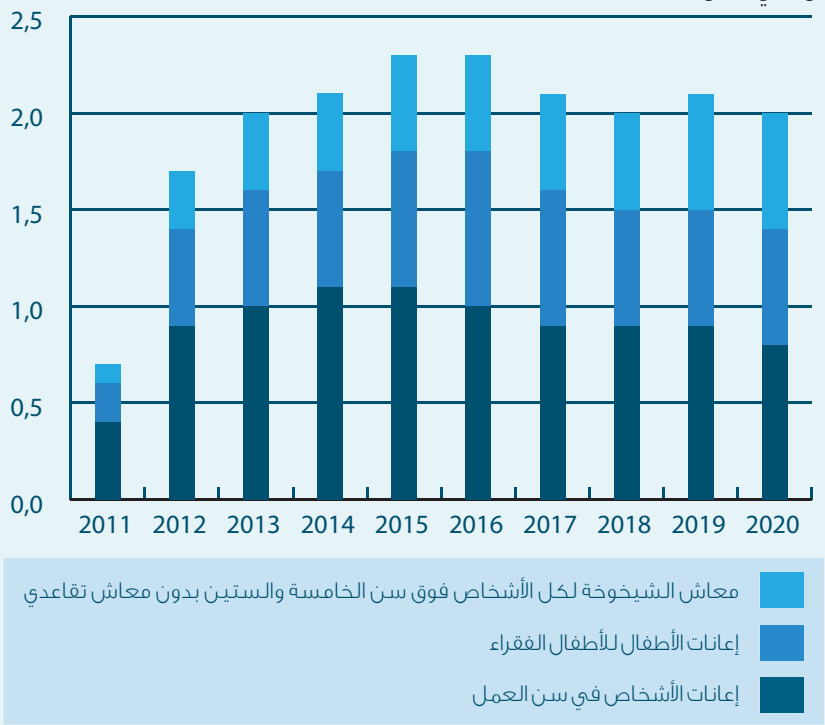
نظام عام غير قائم على الاشتراكات، وذلك بكلفة تصل إلى 0,8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. ومن شأن المعاش التقاعدي الاجتماعي أن يقلل الفقر بين فئة السكان المسنين من معدله الحالي البالغ 14,5 في المئة إلى 12,2 في المئة.

فضلًا عن ذلك، تم النظر في حزمة خدمات للأطفال دون سن السادسة عشر. وتتألف هذه الحزمة من إعانة تتراوح نسبتها بين 25 و50 في المئة من الحد الأدنى للأجور وخدمات تعليمية إضافية ووجبة طعام في اليوم، وتنفَّذ تدريجيًا على مدى خمس سنوات. كما صممت منظمة العمل الدولية سيناريوهين للأطفال الفقراء، في الأول تقتصر الإعانات على طفلين لكل أسرة بكلفة تبلغ 0,47 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أن السيناريو الثاني لا يحدد أي سقف للإعانات وتبلغ كلفته القصوى نحو 0,87 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول العام 2016. في السيناريو الأول، ينخفض معدل الفقر بين الأطفال من 20,8 إلى 12,2 في المئة بينما ينخفض في الثاني بشكل جذري إلى 2,2 في المئة. ويعزى هذا الفارق في معدل الانخفاض إلى أن الأسر الفقيرة تضم في الغالب عددًا كبيرًا من الأطفال.

وختامًا، في ما يتعلق بالسكان في سن العمل، اقترحت منظمة العمل الدولية تنفيذ ضمانة للعمالة مدتها 100 يوم تشبه قانون المهاتما غاندي لضمان العمالة الريفية الذي يضمن مئة يوم عمل في السنة لكل أسرة مقابل الحد الأدنى للأجور المحدد في مخططات الأشغال العامة وذلك لكل الأسر التي تطلبه. تطبَّق هذه الضمانة على فترة أربع سنوات وتُرفق بمساعدة اجتماعية للمصابين بإعاقة وخدمات تدريبية لتسهيل العودة إلى سوق العمل بالإضافة إلى إنشاء مؤسسات صغيرة. ومن شأنها خفض معدل الفقر لدى السكان في سن العمل من 12,1 إلى 5,3 في المئة ومعدل الفقر لدى المصابين بإعاقة من 25,8 إلى 9,4 في المئة بكلفة أقصاها 1,14 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.

بعد التنفيذ التدريجي، من المتوقع لمتوسط كلفة هذه الإعانات الثلاث مجتمعةً أن يبلغ ذروته في العام 2016 تقريبًا أي بعد اكتمال تنفيذها، ليبلغ عندئذٍ 2,3 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.

الرسم 1: سيناريو وسطي. معاش الشيخوخة لكبار السن غير المشمولين بالخطة القائمة على دفع الاشتراكات، إعانات الأطفال لكل الأطفال الفقراء، أمن الدخل في سن



من المستبعد إضافة إعانات خاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية قادرة على معالجة ثغرات التغطية على الفور، لا سيما على ضوء التصريحات الأخيرة للحكومة بأن فيتنام قد تستغرق وقتًا أطول للتعافي مما كان مرتقبًا في الربيع الماضي.

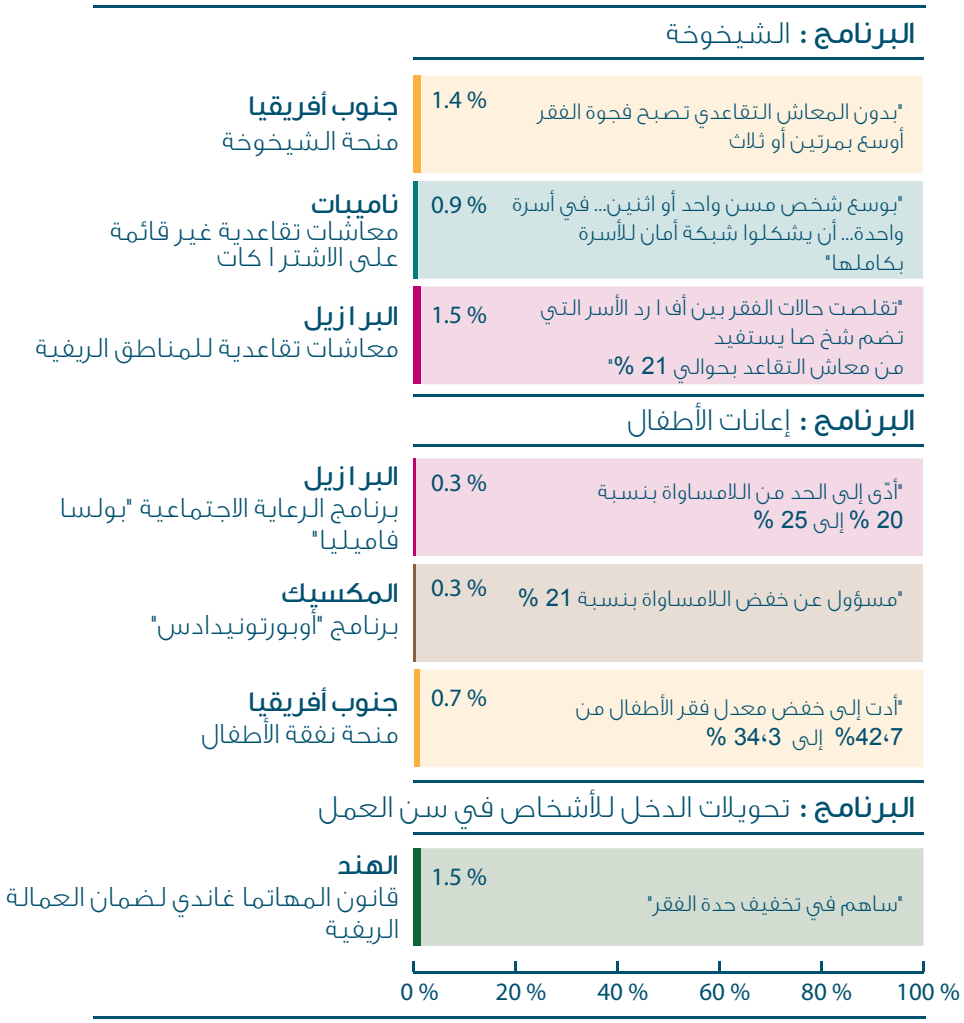
ولكن من الممكن أن يظهر، قرابة منتصف هذا العقد، حيزٌ مالي يتيح تقوية مختلف عناصر أرضيات الحماية بشكل تدريجي. ولا يبدو أيٌّ من التدابير الفردية مكلفًا إلى درجة أنه قد يتسبب بارتفاع العجز السنوي المتوقع إلى أكثر من 3 في المئة، شرط أن يعود مستوى الإيرادات الإجمالية إلى ما كان عليه قبل الأزمة.

لكن تبقى التجارب الواقعية أكثر إقناعًا من التمارين النظرية، سيما وأن أمثلة التنفيذ الناجح لحزمات الضمان الاجتماعي الأساسية تزداد أكثر فأكثر في العالم النامي. ثمة طرق عديدة لتوفير تغطية أساسية وميسورة التكلفة من الضمان الاجتماعي في الدول ذات الدخل المتوسط والمنخفض لتكون الخطوة الأولى في استراتيجية وطنية تهدف إلى إنشاء نظام وطني أوسع وأكمل وأشمل للضمان الاجتماعي. ويتحقق ذلك على سبيل المثال من خلال:

لقراءة المزيد حول الموضوع:
تجارب ناجحة في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ منظمة العمل الدولية؛ تبادل التجارب المبتكرة Sharing innovative experience، العدد 18، نيويورك 2011

- توسيع التأمين الاجتماعي التشاركي للقطاع الرسمي بالتزامن مع مساعدة اجتماعية للقطاع غير الرسمي ممولة من الضرائب ومستندة إلى استطلاع الموارد المالية.
- تأمين اجتماعي ذي تغطية مدعومة للفقراء بغية تمكينهم من المشاركة في خطط القطاع الرسمي المتبعة حتى الوقت الحاضر.
- وضع خطط عامة أو مشروطة ممولة من الضرائب، أو ما يعرف بخطط تحويلات الدخل الاجتماعية.

الرسم 2: أمثلة عن تكلفة (النسبة من الناتج المحلي الإجمالي) وتأثير عناصر أرضية الحماية الاجتماعية في الدول النامية (قرابة العام 2008 / 2009)



المصدر: منظمة العمل الدولية

لكل مقاربة فوائدها وقيودها بالطبع، ويعتمد الخيار بشأنها على القيم الوطنية والتجارب السابقة والأطر المؤسسية. وتبين الأدلة الواردة في الرسم 2 أن التقدم المحرز لتعميم الضمان الاجتماعي ممكن أينما كان تقريبًا.

لقراءة المزيد حول الموضوع:
منظمة العمل الدولية، التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2010/2011 والتقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2015/ 2014

كما أن حجم الاستثمارات في الضمان الاجتماعي وفي نفس الوقت مستوى تغطية الضمان الاجتماعي للسكان يعتمد بشكل ملحوظ على الإرادة السياسية والاجتماعية السائدة لدى الحكومات دافعي الضرائب والناخبين. ويحدد هذا العنصر إلى حد كبير الحيز المالي المتاح لتمويل الضمان الاجتماعي بخلاف البرامج الأخرى. وتتمتع كل الدول على اختلاف مستويات الدخل فيها بهامش من الحرية في وضع سياساتها. لكن تقرير الضمان الاجتماعي في العالم لسنة 2010/2011 الصادر عن منظمة العمل الدولية يشير إلى ترابط ضعيف جدًا بين مستويات الناتج المحلي الإجمالي وحجم الحكومة. فالدول التي تملك مستويات دخل مشابهة قد تختلف بشكل كبير من حيث "حجم" الحكومة. وينتج هذا الأمر في الكثير من الأحيان عن تفضيلات اجتماعية مختلفة غالبًا ما تخضع لتأثيرات تاريخية. ولكن في بعض الحالات حيث يتدنى الإنفاق الحكومي كثيرًا، قد يشير هذا الأمر ببساطة إلى ضعف قدرة السلطات على رفع وجباية الضرائب والإيرادات الأخرى. يكمن التحدي الأكبر في هذه الدول في إدخال الإصلاحات الضريبية وتنفيذها من أجل زيادة الموارد المالية، بما في ذلك تعزيز فعالية ونجاعة جباية الضرائب. إلا أنه قد يشير أيضًا إلى ضرورة استعراض برامج الإنفاق وجعلها أكثر تلبية للتفضيلات المجتمعية من أجل زيادة استعداد الشعب لدفع الضريبة.

يصعب في بعض الحالات توسيع الحيز الضريبي للتحويلات الاجتماعية على المدى القريب، ولا بد من تقييم كل حالة بشكل مفصل على حدة. غير أن «حيز السياسات» للمناورات المالية قد يكون أوسع مما يُظن في الغالب. فالقرارات على صعيد السياسات المتعلقة بتمويل أنظمة الضمان الاجتماعي، والمفاوضات الهادفة إلى التوصل إلى توافق بين أصحاب المصلحة في ملف النفقات العامة، تنفَّذ بطريقة مختلفة في كل بلد. ويجب الإشارة في هذا السياق إلى أن الإيرادات المحلية في أفريقيا ارتفعت بنحو 230 مليار دولار بين عامَي 2002 و2007. وفي أفريقيا جنوب الصحراء وحدها، ارتفعت نسبة الإيرادات العامة المحلية من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 4 نقاط مئوية بين 2002 و2007. ومع تحديد الأولوية الصحيحة في السياسات، لا يبدو إدخال حزمة من إعانات الضمان الاجتماعي المتواضعة على فترة عقد من الزمن وبكلفة صافية تناهز 4 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي بالفكرة البعيدة عن الواقع. لكنها لن تنجح إلا إذا قبل الناس بدفع الثمن اللازم لسدّ الثغرات في الحماية الاجتماعية، بحيث يتوجب على السكان القبول بالاستثمارات في الحوكمة الرشيدة وبالحاجة إلى دفع الضرائب من أجل العيش في مجتمعات أكثر إنصافًا وأمانًا والتمتع ببنىً تحتية أفضل.

مصادر ومحتوى التوصية رقم 202 الصادرة عن منظمة العمل الدولية

مضت عقودٌ طويلة على إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل أن يبرز بند الحماية الاجتماعية بشكل نافذ في السياسات الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية.

نشوء مفهوم أرضية الحماية الاجتماعية

لم يطالب مؤتمر العمل الدولي بإيلاء اهتمام أكبر لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي ليطال الشرائح السكانية غير المشمولة حتى العام 2001. ولعل النجاح المثبت لبرنامج «أوبورتونيدادس» المكسيكي الذي بدأ في أواخر تسعينات القرن الماضي، وبرنامج «بولسا فاميليا» وسابقاته في البرازيل، والخطة الجريئة للرعاية الصحية الشاملة التي وضعتها تايلاند سنة 2002، هو ما ألهم مجموعة من أوراق السياسات والمؤتمرات الإقليمية[4] التي أقامتها منظمة العمل الدولية والتي أظهرت أن الاستثمار بنسبة تتراوح بين 2 و6 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي قد يسمح على الأرجح حتى للدول المنخفضة الدخل بتحمل كلفة مجموعة أساسية من أمن الدخل والرعاية الصحية الشاملة.

وبدأت الحاجة للمباشرة بنقاش يهدف إلى تحسين الأنظمة الوطنية للضمان الاجتماعي تحصد الشعبية حتى اندرجت ضمن استنتاجات الرئيس في قمة مجموعة الثمانية لسنة 2007[5]. لكن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية هي التي أطلقت شرارة السياسات الاجتماعية، فمن الواضح أن الأزمة زعزعت القناعات والحكمة المتعارف عليها في الاقتصاديات والسياسات الاقتصادية. فإذا باعتقاد يشيع فجأة بأن التنمية الاجتماعية والاقتصادية قد تكون معرضة للخطر في غياب السياسات الاجتماعية السليمة وأنظمة الحماية الاجتماعية القوية. وأدرك صانعو السياسات أن الإخفاق في الإشراف على القطاع المالي على المستويين الوطني والدولي سمح بوقوع الأزمة. ولم يكن بالإمكان تجاهل التداعيات الاجتماعية، ما دفع صانعي السياسات إلى المناداة بدور أنظمة الضمان الاجتماعي في حفظ الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

واستغلت الوكالات الدولية الفرصة لتعديل استراتيجياتها الإنمائية. ولم يكن ضربًا من الصدفة أن المفوضية الأوروبية ومجموعة العشرين واليونيسف والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية قامت كلها بوضع استراتيجيات جديدة للحماية الاجتماعية تسعى إلى تشجيع النمو الأكثر شمولا[6] في العام 2012. وإذ تنسجم

4 يمكن الاطلاع على الأرقام والحسابات لدى منظمة العمل الدولية، بال وآخرون Pal et al (2005)، ميزونوفا س. Mizunoya, S. وآخرون (2006)

5 انظر منظمة العمل الدولية: التوافق الجديد The new consensus ، جنيف 2001 وقمة مجموعة الثمانية : موجز الرئيس، هيليغندام CHAIR'S SUMMARY Heiligendamm 8 حزيران/يونيو 2007

6 انظر البنك الدولي (2012)، اليونيسف (2012)، الاتحاد الأوروبي (2012)

هذه الاستراتيجيات مع بعضها على نطاق واسع، لم تعد على الأقل تتعارض بشكل علني، علمًا بأن الاختلافات البسيطة لا تزال موجودة في ما بينها مثل غياب التبرير القائم على الحقوق للحماية الاجتماعية في الاستراتيجية الجديدة للبنك الدولي.

وفي صيف 2010، دعت منظمة العمل الدولية إلى انعقاد مجلس استشاري عالي المستوى حول مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية وترأسته رئيسة تشيلي السابقة ميشال باشيلي قبل انتخابها لولاية رئاسية ثانية. وأصدر فريق باشيلي الاستشاري النسخة الأولى من تقريره في صيف 2011 (باشيلي 2011)، حيث تم تسليط الضوء على أهمية أرضيات الحماية الاجتماعية مع الإشارة إلى أنها تدعم احترام حقوق الإنسان وتشجع العدالة الاجتماعية، كما تشكل أداةً فعالة لمكافحة الفقر واللامساواة، وتساعد في تسريع التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والذهاب إلى أبعد منها، وهي ميسورة الكلفة حتى في الدول ذات الدخل المنخفض، وتساهم في معالجة الوقع الاجتماعي والاقتصادي للأزمات والاختلالات الاقتصادية العالمية وهي وسيلة مهمة لتمكين النوع الاجتماعي.

لقراءة المزيد حول الموضوع:
منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية: أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وشاملة Social protection floor for a fair and inclusive globalization – تقرير الفريق الاستشاري برئاسة ميشال باشيلي، جنيف 2011

وبدعم من تحالف لوكالات الأمم المتحدة، أبرزها منظمة الصحة العالمية واليونيسف، استغلت منظمة العمل الدولية الظروف الاقتصادية المؤاتية التي أعقبت الأزمة من أجل المضي قدمًا بأجندة السياسات نحو الحوكمة الاجتماعية الشاملة وذلك من خلال وضع معايير للضمان الاجتماعي – وهي أداة حوكمة أهملت لربع قرن تقريبًا. وفي مؤتمر العمل الدولي المئة الذي عقد سنة 2011، أوكلت إلى منظمة العمل الدولية مهمة تطوير معيار دولي جديد للحماية الاجتماعية.

وجرت الأعمال بوتيرة سريعة خوفًا من أن يتلاشى سريعًا رد الفعل التوافقي السياسي الهش تجاه أزمة اقتصادية ومالية معينة دون أن يترك أي أثر في نظام الحوكمة العالمي. وفي حزيران/يونيو 2012، وافق أعضاء منظمة العمل الدولية بالإجماع على التوصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية.

والواقع أن الاستعجال كان في محله. فسرعان ما عادت نافذة النية الحسنة بإحداث تحسين حقيقي للحماية الاجتماعية في كل العالم لتغلق من جديد. وما إن تحولت الأزمة الاقتصادية والمالية – على نحو متوقع– إلى أزمة ضريبية، عات التدابير التقشفية التي أوصى بها استراتيجيو الاقتصاد الكلي لتتصدر الطليعة على الأجندة السياسية فيما وقع الإنفاق على الحماية الاجتماعية[7] ضحية الهجوم

7 للاطلاع على الأدلة حول طبيعة التدابير المالية التقشفية التي اتخذت سنة 2010 / 2011 ، انظر أورتيز Ortiz وآخرون (2011) وروي و راموس(Roy and Ramos (2012

مجددًا في دول عدة.

وفي مؤتمر العمل الدولي المئة وواحد، تم اعتماد توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية بالإجماع وذلك بعد نقاش مكثف وبنّاء. وتمثل هذه التوصية نصًا من نصوص القانون الدولي ويتعين على الدول الأعضاء الـ184 من منظمة العمل الدولية أن تأخذها في الحسبان عند صياغة تشريعاتها الوطنية الاجتماعية الخاصة.

محتوى التوصية رقم 202

التوصية رقم 202 عبارة عن وثيقة مقتضبة ولكن محتواها الفعلي والنطاق المحتمل لتأثيراتها السياسية يبدوان مجهولين إلى حدٍّ كبير.

أهداف[8] التوصية 202 محددة في الفقرة الأولى وتوصي الأعضاء بالآتي[9]:

أ / إقامة وصيانة أرضيات للحماية الاجتماعية، حيثما تنطبق، باعتبارها عنصرًا أساسيًا لنُظمها الوطنية الخاصة بالضمان الاجتماعي؛
ب/ تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية ضمن استراتيجيات هادفة إلى توسيع نطاق الضمان الاجتماعي تضمن تدريجيًا مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، مسترشدةً بمعايير الضمان الاجتماعي التي تعتمدها منظمة العمل الدولية.

ينبغي أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية على الأقل الضمانات الأساسية الأربع التالية من الضمان الاجتماعي:

- الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛
- توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛

ج/ توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على

---

8 تستند الفق ا رت التالية بشكل كبير على قسم من مقالة م. سيوشون Cichon, M تحت عنوان: التوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية:
هل تستطيع وثيقة من خمس صفحات تغيير مجرى التاريخ الاجتماعي؟ The Social Protection Floors Recommendation: Can a five page document change the course of social history المجلة الدولية للضمان الاجتماعي، العدد 66 ، 3 4 /2013

9 نص التوصية المنشور في: منظمة العمل الدولية، است ا رتيجية منظمة العمل الدولية ILO: The strategy of the International Labour Organisation – الضمان الاجتماعي للجميع، جنيف 2012 ، ص 33.

الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛

د/ توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.

تدل عبارة «ضمانات الضمان الاجتماعي» على أن التركيز ينصب على النتائج من ناحية مستوى الضمان الاجتماعي الذي يمكن تنفيذه من خلال مختلف أنواع الإعانات وخطط الإعانات، ولا ينصبّ على الوسائل أو الإعانات الملموسة. لكن التوصية 202 تحدد بوضوح هدفًا على صعيد الحماية؛ وفقًا للمادة ٤ من التوصية، «ينبغي للضمانات أن تكفل لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معًا الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرّفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني». كذلك تضع التوصية أرضيات الحماية في سياق الاستراتيجيات الأوسع لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي والتي يتوجب على الدول اعتمادها.

الرسم 3: استراتيجية ثنائية الأبعاد لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي

المصدر: منظمة العمل الدولية (2012)

لكن الأمر الذي يتم تجاهله في غالبية الأحيان هو أن التوصية تضع للمرة الأولى مجموعة شاملة من المبادئ الخاصة بالأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية. والواقع أن النتائج المحتملة للإرشاد الذي تقدمه التوصية رقم 202 في مجال السياسات تمتد على نطاق أوسع وبشكل ملموس أكثر مما يمكن توقعه للوهلة الأولى من مستند لا تتعدى صفحاته الخمس أو الست صفحات.

لقراءة المزيد حول الموضوع:
منظمة العمل الدولية، إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية وأنظمة ضمان اجتماعي شاملة. استراتيجية منظمة العمل الدولية، جنيف 2011

تشتمل المبادئ الثماني عشرة المنصوص عليها في المادة 3 من التوصية رقم 202 بشأن الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية على تعليمات حافلة بالتحدي. بشكل عام، تصف هذه المبادئ خصائص الأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية التي يفترض تنفيذها على مسؤولية الدولة في المقام الأول. تمتد هذه المبادئ من:

اطلع على النص الكامل للتوصية رقم 202 في الملحق

- شمولية الحماية،
- ملاءمة الحماية،
- واجب تحديد الإعانات في القانون،
- عدم التمييز والمساواة بين الجنسين،
- تنوع الأساليب والنُهج،
- الحاجة إلى المشاركة الثلاثية والتشاور العام حول مستويات وشروط الإعانات،
- احترام حقوق وكرامة الناس المشمولين،
- فعالية إجراءات الشكاوى،
- الشفافية، إلى
- الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية.

تحدد هذه المبادئ بمجملها معايير الأداء العالي للأنظمة الوطنية للحماية الاجتماعية (انظر التوصية المرفقة). وتستوجب معايير الأداء هذه – أقله من الناحية النظرية – إعادة النظر في العديد من السياسات الوطنية. وقد يكون المثال أدناه عن استخدام مبدأ الملاءمة وقابلية التنبؤ كافيًا لإثبات هذه الفكرة. فبعض الإصلاحات التي نفذت في مجال الضمان الاجتماعي خلال العقود المنصرمة، كإصلاحات المعاش التقاعدي في أميركا اللاتينية وأوروبا الشرقية خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، قد تحتاج إلى الاستعراض على ضوء مبدأي الملاءمة وقابلية التنبؤ. وفي أنظمة المعاشات التقاعدية المحددة الاشتراكات حيث تعتمد مستويات الإعانات إلى حدٍّ كبير على الأداء العرضي للأسواق المالية، لا يمكن ضمان ملاءمة الإعانات، علمًا بأنه سيتعذّر حتمًا التنبؤ بها. لذلك لا تنسجم أنظمة المعاشات التقاعدية هذه – بدون ضمانات إضافية على مستوى الإعانات – مع

المبدأ الجوهري للتوصية رقم 202.

مع ذلك، غالبًا ما يجد مناصرو التوصية رقم 202 أنفسهم يتعرضون للانتقاد لأن هذه الوثيقة البسيطة تتعارض مع مستويات الحماية الأعلى الموجودة في الأصل وبالتالي تتعارض ضمنًا مع مطلب مستوى المعيشة اللائق للجميع. لكن هذا الأمر بعيد كل البعد عن الصحة. فالتوصية تحتوي فعليًا على محتوى أساسي صريح حول الالتزامات الجوهرية[10] لحق الإنسان بالضمان الاجتماعي بناءً على صكوك حقوق الإنسان، مع العلم بأن هذا المحتوى كان مفقودًا لعقود طويلة.

والأهم من ذلك هو أن التوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية تضطلع بثلاث وظائف هي:

- وضع أرضية للحد الأدنى من الضمانات
- وضع مخطوطة لمبادئ الضمان
- وضع خطة–أرضية للاستراتيجيات الوطنية الدينامية بهدف تحقيق مستويات أعلى من الحماية في الدول الأعضاء الـ١٨٤ في منظمة العمل الدولية

من الورقة إلى التطبيق

مع التوصية رقم 202، أجمع المجتمع الدولي على وضع وثيقة او اعلان حقوق للفرد ومجموعة شاملة من واجبات وأهداف الحماية الاجتماعية لكل المجتمعات. غير أن التوصية رقم 202 ليست صكًا قانونيًا دوليًا ملزمًا، بل تبقى توصيةً طرحتها 184 دولة.

لكن يبدو أن المخططين الاستراتيجيين للسياسات الاجتماعية في الحكومات الوطنية، والمنظمات الاجتماعية الشريكة، ومنظمات المجتمع المدني، والمؤسسات الدولية، قد توصلت إلى نوع من التوافق الأساسي حول دور الحماية الاجتماعية في الاستراتيجيات الإنمائية. وبات يتّضح أكثر فأكثر أن موجة الدعم العالمية للحماية الاجتماعية نتجت بالدرجة الكبرى عن تأنيب الضمير الذي شعر به صانعو السياسات ولو بشكل عابر. فقد أيقنوا أن الفشل في الإشراف الوطني والغياب شبه الكلي للإشراف الدولي على القطاع المالي سمحا بوقوع الأزمة. وإذ تعذّر تجاهل التداعيات الاجتماعية، نادى صانعو السياسات بأنظمة الضمان الاجتماعي ولجأوا إليها كعناصر تحفظ الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فيما استغلت الوكالات الدولية الفرصة لتعديل استراتيجياتها الإنمائية. مع ذلك، ثمة

10 كما تصفه بلغة مشابهة للغة التوصية لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في جلستها التاسعة والثلاثين المنعقدة بتاريخ 5 – 23 تشرين الثاني/نوفمبر 2007 ، الملاحظة العامة رقم 19 الحق الحق في الضمان الاجتماعي)المادة 9 (، القسم 5 ، الفقرة 59

دلالات خطيرة على أن نافذة الإرادة الحسنة بتحقيق تحسين حقيقي للحماية الاجتماعية في كل أنحاء العالم باتت تغلق. وحين تحولت الأزمة الاقتصادية والمالية إلى أزمة ضريبية، عادت التدابير التقشفية التي أوصى بها استراتيجيو الاقتصاد الكلي لتتصدر طليعة الأجندة السياسية وتعرّض الإنفاق[11] في مجال الحماية الاجتماعية للهجوم مرة أخرى في العديد من الدول.

في هذه الحالة، لا تستطيع التوصية رقم 202 التأثير على السياسات الوطنية إلا عبر وسيلة رئيسية واحدة، وهي المساعدة في إيجاد أو حماية فسحة للسياسات الوطنية الخاصة بسياسات الحماية الاجتماعية. ولهذا الأمر أهميةٌ خاصة حين تعود الحكومات إلى السياسات الاجتماعية التقييدية. فالتوافق العالمي يوجِد شرعية معنوية وبالتالي درعًا سياسيًا للمطالب الوطنية [12].

ولا بد للشعب نفسه أن يعبّر عن مطلب العدالة الاجتماعية ويسعى إلى نيله. فقد تبنّى المجتمع الدولي هذه القضية والتسوية على صعيد السياسات العالمية المطلوبة للموافقة بالإجماع على التوصية رقم 202 قدر المستطاع. والآن بات من الضروري نقل محور النشاط إلى الساحة المحلية. في هذا الإطار، يعتبر المجتمع المدني والنقابات العمالية عناصر طبيعية من الإرادة السياسية، وبوسعهم استعمال التوصية رقم 202 لدعم قضية العدالة الاجتماعية وإثبات أهمية تعزيزها وأهمية زيادة المشاركة والفرص من خلال الحماية الاجتماعية. ويجب على التحالفات الوطنية للنقابات العمالية والمجتمع المدني أن تثق بوعود حكوماتها وتبدأ برصد مدى تطبيق الضمانات الأربعة من الضمان الاجتماعي لأرضيات الحماية الاجتماعية على الصعيد الوطني، والمطالبة بسدّ الثغرات في أرضيات الحماية الاجتماعية إذا لزم الأمر.

لقراءة المزيد حول الموضوع:
منظمة العمل الدولية: التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2015 / 2014

ولكن شأنها شأن سائر المستندات، ينبغي استخدام التوصية رقم 202 ببراعة من أجل ضمان اتخاذ الإجراءات الفعالة والمبتكرة بشأنها. وثمة خطوات ملموسة فعلًا تستطيع التحالفات الوطنية التي تطمح إلى تحقيق درجة أكبر من الحماية الاجتماعية أن تقوم بها على المستويين الوطني والدولي. فالتوصية توفّر مرساةً ملموسة للعمل الوطني، وهي تطالب برصد الدولة «للتقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني» (الفقرة 19). فإنّ رصد الحالات الوطنية وقياسها بالمقارنة مع الدول الأخرى التي تمر بالوضع الاجتماعي–الاقتصادي نفسه يساعد في إيجاد فسحة السياسات اللازمة لتوسيع نطاق الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية أو إتمامها. والواقع

11 للاطلاع على الأدلة حول طبيعة التدابير الضريبية التقشفية التي اتخذت سنة 2010 / 2011 ، انظر أورتيز Ortiz وآخرون (2011) وروي و ا رموس 2012 (and Ramos Roy
12 في المملكة المتحدة، يستخدم روبرت والكر وآخرون مبادئ التوصية رقم 202 للتأثير علن يا على الإصلاحات في مجال الرعاية في المملكة المتحدة، انظر والكر 2013) Walker

أن منظمات المجتمع المدني الوطنية والنقابات العمالية تتمتع بالمكانة المثلى لتولي هذا الرصد الوطني أو المشاركة فيه باستخدام درايتها وفهمها للحالات الواقعية. ولا بد للرصد الفعال أن يبدأ من الأسفل إلى الأعلى، وليس من الأعلى إلى الأسفل. ومن السهل على التحالفات الوطنية للحماية الاجتماعية أن تحدد ما إذا كان كل الأطفال والراشدين في سن العمل والأشخاص المسنين يتمتعون بالحد الأدنى من أمن الدخل بما يضمن الحصول على السلع والخدمات الضرورية، وما إذا كان الجميع يحصلون على الحد الأدنى من الرعاية الصحية. هذا وتستطيع التحالفات الوطنية توثيق الثغرات وحتى احتساب الكلفة التي يستلزمها سدّ هذه الثغرات، فضلًا عن الإشارة إلى أماكن تواجد الموارد. للقيام بذلك بشكل موثوق،

- تعلّم وتطبيق تقينات تحليلية؛
- تحليل التكاليف والفوائد؛
- احتساب الإعانات؛
- تقدير حجم توسيع نطاق التغطية؛
- يجب تقييم الآثار على الفقر واللامساواة؛
- يجب تحليل القوانين؛
- يجب صياغة مشاريع القوانين؛
- يجب إخضاع المنظمات المركّبة للإدارة والسيطرة؛

بعد ذلك، يمكن استخدام أعمال التشخيص والتحليل للضغط على الحكومات وصانعي القرار من أجل التصرف. لكن النجاح في ذلك يستدعي انخراطًا كبيرًا من حيث الوقت والمجهود.

الفصل الثـــاني: دور المجتمع المدني وأرضيـــات الحماية الاجتماعية

ماريانا لومي

ملخص تشكل المنظمات غير الحكومية جزءًا من جماعة أكبر تسمّى المجتمع المدني، وغالبًا ما تعتبر من أكثر الأطراف فعاليةً وظهورًا في المجتمع المدني. لهذا السبب يمكنها الاضطلاع بدور رئيسي في بناء القدرات التي تساعد المنظمات الأخرى الممثلة للمجموعات السكانية الأكثر ضعفًا في أن تكون عنصرًا رئيسيًا في تصميم أرضيات الحماية الاجتماعية وتنفيذها.

والواقع أن مساعدة المنظمات غير الحكومية لا تقتصر على تقديم الدعم المباشر لتلبية هذه الاحتياجات، فهي تؤثر كذلك على السياسات العامة الكفيلة بإجراء التغيرات الهيكلية.

أما النقابات فتعتبر من الجهات التي يجدر بالمنظمات غير الحكومية أن تسعى إلى التعاون معها لوضع أجندة مشتركة.

الأنشطة التمهيدية المهمة لمشاركة منظمات المجتمع المدني في عمليات تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية هي:

- تكوين التحالفات مع النقابات العمالية والمنظمات الأخرى ذات الأهداف المشابهة؛
- التوعية المبكرة وتحفيز الحساسية السياسية لدى صانعي السياسات والشعب عبر نيل إجماع منظمات المجتمع المدني/النقابات العمالية قدر الإمكان حول العمليات السياسية القائمة؛
- الاستثمار في القدرات التحليلية التقنية لممثلي منظمات المجتمع المدني والنقابات الذين سيشاركون في حملة التوعية الوطنية والحوار الوطني.

استراتيجيات خاصة بمنظمات المجتمع المدني أثبتت فائدتها في إدراج موضوع معين على الأجندة العامة:

- توليد المعلومات ونشرها؛
- التأثير على المسؤولين وممارسة الضغط الاجتماعي؛
- إنشاء مواد تعليمية ومساحة لبناء القدرات؛

- استخدام وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي؛
- إجراء الحملات وتعبئة المواطنين والقيام بتظاهرات شعبية؛
- طلب المعلومات العامة والمشاركة في الجلسات العامة وعرض الموارد القانونية.

ما هو المجتمع المدني؟

كما سبق وذكرنا في هذا الدليل، على البلدان التي تنوي ضمان مجموعة من الخدمات الدنيا لسكانها أن تبذل جهودًا كبيرة وتواجه تحديات مهمة، فالمسؤولية الرئيسية في توفير هذه الخدمات الدنيا تقع بالطبع على عاتق الدولة. ولكن انخراط المجتمع المدني أيضًا في هذا المسعى يعتبر مهمًا وضروريًا لعدة أسباب، كما أنه يشكل فرصة أمام المجتمع المدني.

لفهم سبب أهمية انخراط المجتمع المدني في هذه المبادرة، لا بد من معرفة ماهية المجتمع المدني.

يمكن تعريف المجتمع المدني بأنه «ساحة تعبير لمختلف الأصوات والحركات والمنظمات التي تتدخل في قضايا المصلحة العامة خارج إطار الدولة (إنما ليس بشكل مستقل عنها بالضرورة) (رويتر 2010).

بحسب مؤشر سيفيكوس للمجتمع المدني، هو «ساحة خارج إطار العائلة والدولة والسوق يرتبط فيها الأفراد طوعًا على أساس مصالح مشتركة» (www.civicus.org)

يتكوّن المجتمع المدني من نقابات تقليدية وحركات عمالية ريفية، ومن منظمات مهنية ومنظمات مؤسسية (كغرف الأعمال) تمثل مصالح القطاعات الاقتصادية، ومنظمات ذات انتماءات دينية، وتظاهرات عفوية ينظمها المواطنون للدفاع عن حقوقهم، لا سيما خلال الأزمات. كما يتألف المجتمع المدني من المجموعات التي تنشأ في الأحياء السكنية على غرار مآوي المشرّدين ومراكز توزيع الوجبات ونوادي المقايضة والمستهلكين ومجموعات الإسكان والعشوائيات.

من خلال كلا التعريفين للمجتمع المدني وطريقة تبلورهما على أرض الواقع، نفهم سبب التوقعات الكبيرة التي تنتظر في غالب الأحيان من هذا المنحى من العمل الاجتماعي. فهو مجال العمل الذي يضطلع به المواطنون ويحفل

سيفيكوس هو تحالف دولي يعمل على تعزيز عمل المواطن والمجتمع المدني في جميع أنحاء العالم من خلال:
- حماية حقوق المجتمع المدني
- تعزيز الممارسات الجيدة للمجتمع المدني
- زيادة تأثير المجتمع المدني

www.civicus.org

بالمبادرات التي تحرّك مشاكلهم وطموحاتهم. هنا يولد القادة وتولد المنظمات والحركات التي تهدف إلى تغيير كل ما هو معطّل. مع ذلك، ثمة واقع يتناقض مع هذه الفكرة، وهو أن هذه الساحة، بقدر ما هي عالية القيمة للبعض، تعدّ خفية وغير ملموسة للبعض الآخر.

كما يتّضح من هذين التعريفين التحدي الأكبر أمام أولئك الذين يعتبرون أنفسهم جزءًا من المجتمع المدني وأولئك الذي يأملون من المجتمع المدني أن يتدخل بنشاطٍ في حركة أو استراتيجية جماعية، ألا وهو أن هذه الساحة ديناميةٌ ويتغير تعريفها باستمرار، ويتعذر عليها بحكم طبيعتها إثبات نفسها كمجموعة منسقة لها مجموعة محددة ورسمية من الاستراتيجيات. أضف إلى أن الأشخاص والمجموعات والمنظمات والحركات التي تنتمي إلى المجتمع المدني لا تحدَّد في مجملها أو تعرَّف في ما بينها. فالعديد منهم لا يعرفون أنهم ينتمون إلى المجتمع المدني أو حتى ما يعنيه الانتماء إلى هذا الكيان القادر على لعب دور رئيسي في ترك وقع على واقع الحياة في الدولة.

بالنسبة للكثير من الباحثين، وأيضًا لدواعي هذا العمل، قد يكون مفهوم المجتمع المدني واسعًا أو مبهمًا للغاية. لذلك سوف نركّز بتفصيل أكبر على أحد مظاهر المجتمع المدني الذي يبدو أكثر تنظيمًا من سواه والذي كان محط دراسات أكثر من غيره، ونقصد بذلك القطاع الثالث. لقد أتاح مفهوم القطاع الثالث بعض الدقة في تحديد بعضٍ من خصائص المنظمات التي تكوّنه.

تستقل هذه المنظمات عن الدولة وعن الحكومة. وبما أنها لا تنتمي إلى السوق، فهي تعتبر منظمات غير ربحية. وهذا يعني أنها، وإن كانت تدرّ العائدات، لا توزّع هذه العائدات على المساهمين إنما يعاد استثمارها في عمل المنظمة. وبما أنها لا تنتمي إلى الدولة ولا إلى السوق اللذين يُعتبران كل واحد منهما قطاعا، فغالبا ما يشار إليها بتسمية «القطاع الثالث» (سلمون وآخرون، 1997).

يعطيهم هذا التعريف الخصائص التالية (وفق سلمون 1993):

- منظّمة؛
- مستقلة وذات حكم ذاتي؛
- عضويتها أو الانتماء إليها طوعي.

ومع أنها تتوفر بأحجام مختلفة وتختلف في نطاقها وهيكليتها واستراتيجيتها،

يمكن تصنيف هذه المنظمات في عدد من مجالات النشاط (رويتر 2010):

- حماية قيم معينة ونشرها (تعزيز الديمقراطية، رصد حقوق الإنسان والحقوق الاجتماعية، الحفاظ على المساحات العامة، حماية البيئة، بناء المواطنة، حماية حقوق المستهلك)؛
- تقديم الخدمات (الاجتماعية، الترفيهية، خدمات التسلية، الرياضية، الثقافية، التعليمية، الصحية)؛
- التعبير عن مصالح القطاعات (الأعمال، النقابات، المهن).

كما أنها تتبع أشكالًا مختلفة (قانونية أو هيكلية)، ويمكننا تحديد عدة قطاعات ثانوية منها بالتماشي مع التعريف العام، مع أمثلة عن أنواع الكيانات التي تعتبر دوليًا جزءًا من هذا القطاع (الأمم المتحدة 2006):

1 **«جهات تزويد الخدمات غير الربحية،** كالمستشفيات ومؤسسات التعليم العالي ومراكز الرعاية اليومية والمدارس ومزودي الخدمات الاجتماعية والجماعات البيئية؛
2 **المنظمات غير الحكومية،** تعزيز التنمية الاقتصادية أو الحد من الفقر في المناطق الأقل تطورًا؛
3 **المنظمات الفنية والثقافية،** بما فيها المتاحف ومراكز الفنون الاستعراضية والأوركسترا والفرق الموسيقية والجمعيات التاريخية أو الأدبية؛
4 **النوادي الرياضية** المعنية برياضة الهواة والتدريب واللياقة البدنية والمباريات؛
5 **جماعات المصالح،** التي تعمل على دعم الحقوق المدنية وغيرها، أو تدعم المصالح الاجتماعية والسياسية للفئات العامة أو الخاصة؛
6 **الجمعيات،** أي الهيئات التي تملك أصولا أو أوقافًا وتستخدم المدخول الذي تدرّه هذه الأصول من أجل تقديم الهبات للمنظمات الأخرى أو تنفيذ مشاريعها وبرامجها الخاصة؛
7 **الرابطات المجتمعية أو الشعبية،** وهي تقوم على نظام العضوية وتقدم الخدمات أو تناصر أفراد حيّ معين أو مجتمع محلي أو قرية؛
8 **الأحزاب السياسية** التي تدعم وصول مرشحين محددين إلى السلطة السياسية؛
9 **النوادي الاجتماعية،** بما فيها نوادي الرحلات والنوادي الريفية، التي تقدم الخدمات وفرص الترفيه للأفراد والجماعات؛
10 **النقابات وجمعيات الأعمال والجمعيات المهنية** التي تعزز وتصون المصالح العمالية أو المهنية أو مصالح الأعمال؛

11 التجمعات الدينية، كالأبرشيات والكُنس والمساجد والمعابد والمقامات التي تروج للمعتقدات الدينية وتمارس الطقوس والشعائر الدينية. لكن الهيئة الدينية الحكومية الرسمية التي تنتمي إلى الدولة، وتحديدًا تلك المدعومة بالضرائب الإلزامية، لا تستوفي معيار «الانفصال المؤسسي عن الحكومة» وبالتالي تستثنى من القطاع. وتجدر الإشارة إلى أن التجمعات الدينية تختلف عن وكالات الخدمة ذات الانتماء الديني في ميادين الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية. وعلى النحو نفسه، يمكن اعتبار منظمات الخدمات المرتبطة بهيئة دينية حكومية جزءًا من القطاع غير الربحي طالما أنها وحدات مؤسسية منفصلة وتستوفي كل معايير التعريف.»

فضلا عن ذلك، يمكن جمع هذه المنظمات بشكل رسمي أو غير رسمي ضمن هيئات أكبر كالمنتديات والرابطات والاتحادات والشبكات.

المنظمات غير الحكومية: التنوع والتحديات

سنركز في هذا القسم على المنظمات المعروفة بالمنظمات غير الحكومية، فقد قامت مجموعة منها بتقديم بيان مشترك في مؤتمر العمل الدولي (منظمة العمل الدولي – صيف 2012)، ومن هذا البيان انبثق التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية الذي يعنى بالترويج لأرضيات الحماية الاجتماعية هذه وممارسة الضغوط ليصار إلى تطبيقها في العالم أجمع. ونظرًا إلى دور المنظمات غير الحكومية في هذه المبادرة، سوف نحلّل كيف يمكن لصلاحياتها ونقاط قوتها واستراتيجياتها أن ترافق هذا الهدف.

التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية

يسعى التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية إلى دعم الحق في الضمان الاجتماعي لكل الأشخاص المقيمين في بلد ما، وذلك بصرف النظر عن المستندات المطلوبة. وهو يروج لدور أرضيات الحماية الاجتماعية كأدوات جوهرية في تحقيق الهدف الاجتماعي الشامل لأجندة التنمية العالمية. فالحماية الاجتماعية هي إحدى أسس التنمية الشاملة والمنصفة والمستدامة، كما أنها قادرة على معالجة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للاستدامة وصون مصادر الرزق في الوقت عينه. حتى اليوم، يضم التحالف 82 عضوًا في ما يشكل خير مثال عن بناء الشبكات ومناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية على المستوى الدولي. وقد توافق الأعضاء على الأهداف الأربعة التالية:

- السعي إلى التأثير على النقاشات الدولية حول أرضية الحماية الاجتماعية والتوعية حول التوصية الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وذلك بناءً على البيان المشترك الذي قُدّم في مؤتمر العمل الدولي المئة وواحد (خصوصًا في ما يتعلق بأجندة الأهداف الإنمائية للألفية في الفترة ما بعد 2015)؛
- إنشاء منصة للتجارب التعليمية بين منظمات المجتمع المدني في العالم، بما في ذلك المساهمة في تطوير الأدوات؛
- التعاون مع المنصات و/أو التحالفات الوطنية والإقليمية للحماية الاجتماعية، عند وجودها، لا سيما تلك التي تبذل الجهود للتشجيع على تبنّي أهداف أرضية الحماية الاجتماعية؛
- تأييد تشكيل التحالفات الجامعة في الأماكن التي تفتقر إليها، على أن تهدف إلى الترويج لتصميم أرضيات الحماية الاجتماعية وتنفيذها ورصدها وتقييمها.

كذلك يمكن تعريف المنظمات غير الحكومية من منظور العمل الناشط والمُثل التي تسعى إلى ترويجها والتي يتبناها أعضاؤها. فالمتطوعون والمأجورون على حدٍّ سواء يتبنون عملهم والتحديات التي تواجههم بالقدر نفسه من الالتزام. وينطبق هذا الأمر حتى متى ترتب عن ذلك خطرٌ على حياتهم كما هي الحال في العديد من البلدان.

انطلا قا من منظار أعضائها أو رؤيا مؤسسيها، تشكل المنظمات غير الحكومية ساحات نشأت عن حل م بالمساهمة في تحسين العالم أو عن الحاجة إلى التغلب على حالة مؤلمة والوقوف إلى جانب الآخرين الذين يعانون من الحالة ذاتها. فهي تسعى إلى تسهيل ممارسة التعبير الفني والثقافي أو الدفاع عن الأشخاص الذين لا صوت لهم أو الذين لا يستطيعون التعبير عن صوتهم كالأطفال واللاجئين والمرضى والمستبعدين والأجناس المهددة والأنظمة البيئية.

للمزيد من المعلومات:
http://www.socialprotectionfloorscoalition.org

وهي منظمات يعيش أعضاؤها بعمق المهمة التي أنشئت لأجلها، ما قد يثمر عن نتائج لا تصدَّق عند قياسها على أساس موارد المنظمة التي غالبًا ما تكون شحيحة كمًّا ونوعًا. أما الوجه الآخر من المنظمات غير الحكومية فهو الطابع غير الرسمي لطريقة تحقيق هذه الإنجازات وضعف هيكليتها التنظيمية وعدم ثبات إيراداتها. بسبب هذه الخصائص، غالبًا ما يعدل الأعضاء عن الالتزام بالرؤى والاستراتيجيات الطويلة المدى.

أما من جهة تأثير المنظمات غير الحكومية على عملية إنشاء أرضيات الحماية الاجتماعية في البلدان التي تنتمي إليها، فمن الضروري أن تعمل هذه المنظمات

يدًا في يد مع النقابات. ولهذا الأمر أهمية كبيرة لعدة أسباب.

أول هذه الأسباب أن النقابات تشكل جزءًا من نموذج الحوكمة الثلاثي لمنظمة العمل الدولية إلى جانب الحكومات وأصحاب العمل. فهي تقترن مع المنظمات غير الحكومية من حيث تمثيلها للشعب وتتمتع، بالإضافة إلى الحكومات ومنظمة العمل الدولية، بثقل سياسي.

تتضمن نقاط قوة المنظمات غير الحكومية:

- القدرة على معرفة تفاصيل الاحتياجات والتوقعات المحددة في المجتمعات المحلية التي تخدمها، وذلك بفضل الروابط الوثيقة التي تربطها بها في سياق عملها؛
- الظهور العلني من خلال قادتها الذين يضطلعون أحيانًا بأدوار بطولية أو ملهمة فيولّدون الثقة والتحفيز لتلاقي المجتمع حول قضية موحدة؛
- القدرة على التكيف مع محيطها؛

من نقاط ضعفها:

- انتشار المنظمات ذات الأهداف والهيكليات المتداخلة، ما يتسبب بازدواجية المصاريف وهدر الجهود ويؤدي إلى تنافس المنظمات على تمويل دولي أو خاص آخذ في التضاؤل.
- الافتقار إلى الأمن المالي، ما يعرّض الرؤى والاستراتيجيات الطويلة المدى للخطر ويهدد استقلالية أجنداتها بفعل مصالح الممولين المحتملين. ويترتب عن ذلك أيضًا تسخير الوقت والطاقة لضمان بقائها لا أكثر، وغالبًا ما يحدث ذلك على حساب الاستراتيجيات التي تهدف إلى تحقيق نتائج أفضل.
- تغاير المنظمات غير الحكومية والرؤية القصيرة المدى لدى الكثير منها، خصوصًا تلك التي تعتمد على التمويل الخارجي، ما يعيق تمتعها بصفة أساسية ينبغي عليها العمل على اكتسابها، وهي القدرة على تنسيق جهودها والتعاون مع المنظمات المشابهة أو المكمّلة لها من أجل ترك وقع أكبر على السياسات العامة.
- غياب الشفافية والتمثيل الصحيح في الحالات التي لا يُنتخب فيها المدراء بالسُبل الديمقراطية ويبقون غالبًا في مناصبهم لفترات أطول من اللزوم، ساعين وراء مصالحهم الشخصية وقاطعين الصلة باحتياجات الفئة التي يدّعون أنهم يساعدونها.

ثانيًا، مع الأخذ بعين الاعتبار أن إحدى الأدوات الرئيسية للوصول إلى أرضيات الحماية الاجتماعية هي توليد العمل اللائق، تعتبر النقابات الحليف الأمثل لتصميم برامج التدريب والإدماج للأشخاص المتواجدين في ظروف عمالة ضعيفة.

ثالثًا، تتمتع آليات تمويل النقابات بثباتٍ أكبر من آليات المنظمات غير الحكومية كونها تعتمد على رسوم العضوية. وإذ يشكل هذا الاستقرار المالي ميزةً إضافية في أي تعاون منسّق مع المنظمات غير الحكومية، من شأنه أن يساعد في تصميم الاستراتيجيات الطويلة المدى.

قد تفيد أجندة العمل الناشئة عن التنسيق بين المنظمات غير الحكومية والنقابات في:

- تحويل مسار استراتيجيات الدعم. غالبًا ما توضع استراتيجيات الدعم استجابةً لأزمة معينة، وإذا بها تبرز كنوع الدعم الوحيد على المدى الطويل. لكن هذه الاستراتيجيات لم تثبت أنها تساهم كثيرًا في الحد من الفقر، بل على العكس غالبًا ما تؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة توليد ظروف التبعية والاستبعاد.
- العمل معًا على إعطاء صوت للفئات الأكثر ضعفًا وتمكينها.
- تقليل الثغرات الثقافية التي تسبب الاستبعاد، مع الأخذ في الحسبان أن الاستبعاد ليس مسألة تقتصر على الطبيعة الاقتصادية، فعلى حد قول الاقتصادي «سين» (سين، 2000: 12) «إنّ العجز عن التعاطف مع الآخرين أو المشاركة في حياة المجتمع المحلي قد يؤدي بشكل مباشر إلى إفقار حياة الفرد».
- البروز على الأجندة العمومية من أجل التأثير بفعالية على عملية اعتماد أرضيات الحماية الاجتماعية وتنفيذ السياسات الهادفة إلى تأمين العمل اللائق.
- تطوير شراكة مستدامة مع الوقت، وذلك لرصد نزاهة التدابير المتبعة والحفاظ عليها.
- إيجاد ميادين للسكان المستضعفين والمنظمات المعنية بهم من أجل تعزيز المهارات وضمان الحصول على المعلومات المتعلقة بحقوقهم، ما يعطيهم الأدوات التي يحتاجون إليها للانضمام إلى الحوار حول أرضيات الحماية الاجتماعية.
- التشجيع على إشراك المنظمات غير الحكومية في المناقشات الوطنية، وبالتالي رفع درجة مشاركتها في عمليات صنع القرار.
- توليد المعلومات الموثوقة التي تبيّن إمكانية تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية والاستراتيجيات المقترحة لإنتاج العمل اللائق (انظر سالسيدو نوفوا 2014).
- نشر المبادرات المبتكرة، لا سيما تلك التي تبيّن أن بثّ روح الملكية في نفوس المستفيدين أمرٌ ممكن وناجح وسهل التكرار.

هل من سياق مؤاتٍ تطوّر فيه منظمات المجتمع المدني مهامها؟

يحتوي تقرير سيفيكوس لسنة 2014 حول حالة المجتمع المدني على ثلاث ملاحظات تتعلق بالتحديات الخطيرة التي يشهدها العالم ككل.

«تشكّل نظرة الحكومة إلى المجتمع المدني عاملًا مهمًا هنا. فقد يعتبر المسؤولون بعض أدوار المجتمع المدني شرعيةً دون سواها. ونادرًا ما تواجه المنظمات الخيرية ومنظمات المجتمع المدني التي تؤمّن خدمات حيوية تعجز الحكومات عن تزويدها أي تحديات. ولكن حين تسائل منظمات المجتمع المدني عن تداعيات السياسات أو تشن حملة مناصرة للتأثير على أعمال الحكومة، تصبح شرعيتها عرضة للتحديات. وحين تعبّر منظمات المجتمع المدني عن معارضتها للسياسات الحكومية، تكثر وتتسارع الاتهامات بالتحزّب أو التصرف على أساس مصالح شخصية أو خدمةً لحكومات خارجية.» (سيفيكوس 2014).

«إذا كان المتظاهرون في مختلف البلدان يستعيرون التكتيكات من بعضهم البعض، فالحكومات هي أيضًا تنسخ الممارسات السيئة. إذ أن التشريعات القمعية تُستنسخ من دولة إلى أخرى. وفي أيار/مايو 2013، قام المقرر الخاص للأمم المتحدة ماينا كياي بلفت النظر في تقريره الموضوعاتي الثاني إلى طفرة التشريعات المقلّدة التي تحول دون التمويل الخارجي، مشيرًا إلى أن أحد أهم العناصر التي يتألف منها الحق في تكوين الجمعيات هو أيضًا الحق في البحث عن الموارد من المصادر المحلية والأجنبية والدولية واستلامها واستعمالها.» (سيفيكوس 2014)

ويضيف التقرير:

«يفيد المركز الدولي لقوانين منظمات المجتمع المدني بالآتي: «عند قطع التمويل الخارجي بالكامل، من المحتمل أن تنحلّ العديد من المنظمات التي تضطلع بمهام المناصرة». (سيفيكوس 2014)

لا بد أن نتذكر أن المنظمات غير الحكومية مشمولة في المعاهدات الدولية، لا سيما تلك الصادرة عن الأمم المتحدة، بفعل دورها الرئيسي في تعزيز الديمقراطية.

من خلال مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، قامت الجمعية العامة بالإعلان أن الحقوق التالية، التي تمكّن المنظمات غير الحكومية من إنجاز

أنشطتها، عناصر ديمقراطية أساسية:

- حرية تكوين الجمعيات للمنظمات؛
- حرية الرأي والتعبير؛
- الفرصة للمشاركة في القرارات العمومية؛
- الحق في الدفاع عن حقوق الإنسان؛
- حرية التظاهر السلمي.

ويشار إلى أن المنظمات غير الحكومية الأكثر تقدمًا ونضجًا تلعب دورًا بالغ الأهمية عبر تشارك تجاربها مع المنظمات الأحدث أو مع المنظمات التي تمثّل مجموعات أقل ظهورًا وخبرة. ذلك أن التعلّم من المنظمات غير الحكومية المتمرسة يمكّن المنظمات الأخرى من متابعة أنشطتها بناءً على هذه الحقوق.

الأدوار الرئيسية لمنظمات المجتمع المدني في سياق أرضيات الحماية الاجتماعية: ما يتوجب فعله

سوف نناقش في هذا القسم ما يجب على المنظمات غير الحكومية أن تطوّره من مهارات وتقييم للتحالفات وتنفيذ للأنشطة من أجل الاضطلاع بأدوارها الرئيسية والتأثير إيجابيًا في تحقيق أرضيات الحماية الاجتماعية.

ولكن قبل طرح التوصيات الأساسية لكل واحدة من هذه الاستراتيجيات، علينا أن نناقش تحديًا جوهريًا يتعين على المنظمات غير الحكومية أن تعالجه إذا أريدَ لها أن تنجح في أنشطتها الهادفة إلى المناصرة أو التأثير. ويتمثل هذا التحدي في تطوير وتقوية المهارات الخاصة بتشكيل الاتحادات والشبكات والتحالفات. إذ تمنحها هذه المهارات ثقلًا أكبر في نظرة الفاعلين الذين تسعى للتأثر عليهم ونظرة الشعب بشكل عام، كما أنها تعتبر متطلبات أولية استراتيجية للاضطلاع بدور ناجح في عمليات تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية:

على سبيل المثال، قد ينجم ضررٌ طويل الأمد وتهدَّد أو تؤخَّر أي محاولات مستقبلية لإقامة نظام وطني شامل للحماية الاجتماعية إذا ما أوقفت العمليات التي يجب أن تقود إلى أرضيات الحماية الاجتماعية لأسباب سياسية. فإذا شكك مؤيدو السياسات التقشفية في إمكانية تحمل تكلفة أرضيات الحماية الاجتماعية عبر إثارة الشكوك حول الوقائع والتحليلات التي تستند إليها عملية تطوير السياسات، يصبح من السهل عندئذٍ المماطلة في العملية بأسرها أو

حرفها عن مسارها. من هنا، يجدر بمنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية أن تكون مستعدة استراتيجيًا لاستباق هذا الأمر أو إحباطه، وأن تكون قادرة من الناحية التقنية على مناقضة مثل هذه الحجج السياسية ومحاولات التحقير التي تهدف إلى حرف عملية تطوير الحماية الاجتماعية عن مسارها.

والجدير بالذكر أن التوافقات السياسية، وخصوصًا حول الاستراتيجيات الطويلة المدى، قد تكون هشة. كما أن توليد التوقعات في غياب القدرات والموارد اللازمة قد يضر بمصداقية مفهوم الحماية الاجتماعية ككل. لذلك من الضروري أن تحافظ منظمات المجتمع المدني والنقابات على توافق طويل الأمد وأن تلتزم بمقاربة استراتيجية تكون مستدامة وقابلة للتطبيق في آن. وعليها أيضًا أن تحرص على تمتعها بالصلاحية السياسية والدراية اللازمة لمواكبة عملية التنفيذ في كل خطواتها.

1 إنشاء منصات وطنية سياسية

تقتضي إحدى الخطوات التمهيدية الجوهرية إنشاء منصات أو تحالفات سياسية وطنية حيث تستطيع منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية وغيرها من مجموعات الضغط ذات الفكر المشابه أن تعمل بالإجماع، على أن يتمثل أحد المبادئ الجوهرية في «البناء – وإذا أمكن – عدم التدمير». من الناحية السياسية، دائمًا ما يكون من الأسهل بناء أو إكمال نظام وطني للحماية الاجتماعية عن طريق بناء عناصر جديدة فوق الخطط الموجودة أو حولها عوضًا عن محاولة إنشاء نظام جديد يلغي الخطط القائمة أصلًا. ويشار إلى أن التشكيك في الأنظمة القائمة التي تستفيد منها مجموعات معينة يتسبب دائمًا بالممانعة، ما يهدد بدوره إمكانية الحفاظ على التوافق حول أدنى مستوى من الحماية الاجتماعية للجميع. وفي هذه الحالة، من المهم التشديد على أن أرضية الحماية الاجتماعية مصممة لتكون نقطة بداية يتم البناء عليها، لا لتكون هدفًا نهائيًا بحد ذاته. ومع أنه من المهم إخضاع الأنظمة القائمة لتدقيق صارم، إلا أن تصميم أرضية للحماية الاجتماعية تسهم في التماسك المنطقي بين البرامج الموجودة قد يخفف من حدة أي معارضة تبديها الحكومة أو المسؤولون. حتى أنه من الممكن استمالة حلفاء محتملين من جانب النقابات العمالية يخشون أن يخسروا مستويات الحماية الاجتماعية التي يتمتعون بها.

الإطار 3: الخطوات المطلوبة منك لتكوين الشبكات والتحالفات

- ناقش الهدف المتمثل بتكوين شبكة أو تحالف مع مجموعة أساسية تتألف من شخصين أو ثلاثة من منظمات غير منظمتك، مع إيلاء اهتمام خاص بحسنات هذه الخطوة وسيئاتها. تعمّق بشيء من التفصيل في ما تأمل تحقيقه وكيف.
- اطلب من كل منظمة تنوي الانضمام إلى الشبكة أو التحالف أن تشرح بالتفصيل كيف تتوقع من الشبكة أو التحالف أن يساعدها في بلوغ أهدافها. ويجب تشجيع الأعضاء المحتملين على التحلي بأكبر قدر ممكن من الوضوح والصراحة.
- بعد ذلك تُسأل كل منظمة كيف تنوي المساهمة في الشبكة استنادًا إلى المؤهلات المحددة والميزات النسبية كالموارد المالية ومهارات التعبئة ومواطن القوة في حملات المناصرة والتوثيق وغيرها.
- أجرِ تقييم سريع للمؤهلات المطلوبة لتتمكّن الشبكة من بلوغ أهدافها. وبناءً على هذا التقييم وعلى استعراض نتائج الخطوة الثالثة أعلاه، حدّد «المؤهلات والموارد الناقصة»، على أن يكون أحد أهداف الشبكة أو التحالف هو الحصول على ما ينقصه من خلال جذب أعضاء جدد أو بناء القدرات.
- اهتم بشكل خاص بتحديد الشركاء القادرين على إكمال موارد وقدرات بعضهم البعض، لا سيما أولئك القادرين على المساعدة في التأثير على «المؤثرين» أو «صانعي القرار».
- احرص على أن يقوم كل أعضاء الشبكة المحتملين بإطلاع الآخرين على «مواقفهم غير القابلة للتفاوض»، إذا وجدت، بشكل علني. على سبيل المثال، من الجائز أن يكون أحد الأعضاء المحتملين معارضًا كليًا لطريق الحماية الاجتماعية القائمة على التحويلات النقدية باعتبار أنها تشجع على «الكسل»، ولكن يمكن في الوقت نفسه أن يؤيد هذا العضو نفسه أشكالًا أخرى من الحماية الاجتماعية على غرار تلك التي توصف بأنها «شبكات أمان إنتاجية».
- ضع آلية بسيطة لترك التحالف، إذ يجب أن يدرك الأعضاء أنهم ليسوا ملزمين بعضوية الشبكة إلى الأبد، إنما يجب اعتماد المرونة حين يقرر عضو أو أكثر عدم البقاء في التحالف.

بعد التوافق على منصة للسياسات، يتوجب القيام بنشاطين تحضيريين إضافيين، أحدهما استراتيجي والآخر تقني.

2 نشر الوعي المبكر والحس السياسي

يتمثل النشاط التمهيدي الضروري الثاني بنشر الوعي المبكر والحس السياسي

لدى صانعي السياسات والشعب عبر الحصول على توافق منظمات المجتمع المدني/النقابات العمالية حول العمليات السياسية القائمة بأكبر قدر ممكن (في النقاشات الوطنية حول السياسات الاجتماعية مثلًا، أو في سياق الاجتماعات العادية للمجالس الوطنية الاقتصادية والاجتماعية) حتى قبل الشروع بعملية رسمية لإقامة أرضيات الحماية الاجتماعية. ويمكن إيجاد حيّز للسياسات بعدة أشكال، أحدها تكرار الرسالة نفسها بعدة أشكال ووسائل.

3 بناء قدرات منظمات المجتمع المدني

أما الخطوة التمهيدية الضرورية الثالثة فهي العمل على قدرة التحليل التقني لدى منظمات المجتمع المدني والممثلين عن النقابات المشاركين في حملة التوعية الوطنية والحوار.

وجدير بالذكر أن المطالبة بدور لا يقتصر على المساهمة الرمزية في عملية ضخمة لتنفيذ السياسات الاجتماعية تعني تحمّل جزء من المسؤولية السياسية والتقنية عن صون هذه العملية. فلهذه الأخيرة ثمنها. والثمن هو وضع مجهود كبير في القدرات التقنية لهذه المنظمات ومصداقيتها. فمن دون قدرة موثوقة على التحليل وتصميم السياسات، لن تتمكن منظمات المجتمع المدني من لعب دور بنّاء في العملية.

كما لا بد لنا أن نفترض أن موارد أي منظمة أو تحالف محدودةٌ. لذلك من المهم التخطيط بدقة للأطراف الاجتماعية الفاعلة التي تعتبر أساسية لتحقيق النتائج المنشودة ثم تحديد الاستراتيجيات الممكنة للوصول إليها.

إن الاستراتيجية الأولى والأكثر فعالية للاستعداد للتأثير في الآخرين هي تقوية قدرات المنظمات التي ستعمل معًا على المشروع. وتشمل القدرات الرئيسية التي تحتاج إلى التقوية:

- على الصعيد الشخصي: تطوير القيادة، والمهارات السياسات والأدوات اللازمة للتواصل الفعال.
- على صعيد المنظمة: الإدارة الشفافة، تنظيم المعلومات والعمليات، تقديم التقارير المالية، ثقافة التخطيط والتقييم، الاهتمام بصورة المنظمة وتعزيزها.
- على صعيد تكوين الشبكات أو التحالفات: بناء الثقة، الشفافية في عمليات صنع القرار، مهارات إدارة النزاعات والتوصل إلى التوافق.

للمزيد من المعلومات:
انظر الفصل الثالث

في ما يلي لائحة بالاستراتيجيات التي أثبتت منفعتها في إدراج موضوع معين على الأجندة العمومية وفي مساعدة صانعي القرارات على سلك الدرب المنشود.

توليد المعلومات ونشرها

غالبًا ما يشكل توليد المعلومات ونشرها مهمة جوهرية من مهام المنظمات غير الحكومية، ولكن أهمية هذه المهمة تضاعف في حالة أرضيات الحماية الاجتماعية. أولا، من الضروري امتلاك بيانات موثوقة وواقعية حول الأهداف والاستراتيجية المؤدية

إلى بلوغها. بحسب البيان الصادر عن منظمة العمل الدولية حول أرضيات الحماية الاجتماعية، من الممكن قياس نسبة الناتج المحلي الإجمالي الضرورية لتوفير حماية اجتماعية تغطي أدنى الإعانات في كل بلد. ولكن لا تملك كل الاستراتيجيات الخاصة بالتغيير الاجتماعي أهدافًا محددة وقابلة للقياس كما هي الحال هنا، وهذا ما يشكل نقطة قوة كبيرة لمفهوم أرضيات الحماية الاجتماعية.

أما العامل الثاني الذي يضاعف أهمية مفهوم أرضيات الحماية الاجتماعية فهو أن المنظمات غير الحكومية تجد غالبًا صعوبة في التوصل إلى أجندة مشتركة في مجالات التدخل الأخرى. وما يحدث في غالب الأحيان هو أن كل منظمة تضع أهدافها بالاستناد إلى تشخيصات فيها شيء من الدقة ثم تنطلق لتنفيذ مشاريعها.

وفي حين قد تسعى منظمتان أو أكثر إلى الأهداف نفسها، إلا أن جهودها ستفقد قوتها في غياب قاعدة أساسية لتشخيصاتها أو وسائل موحدة لبلوغ تلك الأهداف. وهذا ما يدفع المنظمات إلى اعتبار جهودها أشبه بنقطة في بحر. لذلك فإن إمكانية الاتكال على مجموعة بيانات مشتركة ومنسّقة مصممة لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية تستطيع تزويد المنظمات غير الحكومية بنقطة انطلاق واضحة نحو أجندة مشتركة. وهنا تعدّ الجامعات ومراكز الأبحاث من الحلفاء المهمين في ما يتعلق بتوليد البيانات الموثوقة التي تضفي الشرعية والتناسق على مقترحات المنظمات غير الحكومية.

التأثير على المسؤولين وممارسة الضغط الاجتماعي

بعد توليد البيانات الدقيقة والموثوقة، يحين وقت تبليغها لصانعي القرار. وفي حين أن الاتصالات غير الرسمية مع المشرّعين ومستشاريهم بهدف إطلاعهم

على البيانات ذات الصلة تبقى بطيئة وصامتة، إلا أنها تضمن إيصال احتياجات المجموعات المعنية إلى المسؤولين عن صياغة التدابير ودعم اتخاذها تنفيذًا للسياسات العامة.

إلى جانب توليد المعلومات ذات الصلة، تستدعي مساعي التأثير تعقّب واختيار صانعي القرار المطلوب التواصل معهم. لذلك من الضروري، متى لزم الاتصال بأعضاء من البرلمان، جمع المعلومات حول المشرّعين أولًا، منها على سبيل المثال المشاريع التشريعية التي تقدم بها كلٌّ منهم، واللجان التي يعمل فيها كلٌّ منهم، وما إلى ذلك. ومن المهم أيضًا تحديد الشخص المناسب للتواصل معه في كل مؤسسة وكسب ثقته والتمتع بالشفافية عند إطلاعه على الأهداف المعنية. وبما أن هذه الاتصالات لا تجري دائمًا في العلن، من المهم الحفاظ على نزاهة المنظمة أو التحالف من خلال الاستعانة بشهود في أي لقاء مع صانعي القرار وتدوين أي اتفاق معهم خطيًا. بهذه الطريقة، يتعذّر تحوير نتائج تلك الاجتماعات أو تفسيرها من أطراف أخرى على أنها مخادعة أو غير شفافة. وكذلك يجب التعبير علنًا عن الشكر والتقدير على النتائج الإيجابية التي آلت إليها تلك الاجتماعات.

وضع المواد التعليمية وإيجاد فسحة لبناء القدرات

لقد أصبحت المنظمات غير الحكومية بارعة في هذا المجال لأن المواد التعليمية غالبًا ما تهمّ الممولين المحتملين كونهم يعتبرونها شيئًا ملموسًا يسهل دعمه. والجدير بالذكر هنا هو أهمية تحديد الأطراف المستهدفة بهذه المواد بصورة مسبقة وصحيحة. إذ غالبًا ما يفترض الممثلون عن المنظمات غير الحكومية أن مجمل مجتمع المنظمات غير الحكومية يملك المعلومات نفسها التي يملكها المعنيون في قضية ما. وبالتالي ينسون تزويد المنظمات غير الحكومية الأخرى – على غرار مجموعات الأحياء السكنية، أو لجان العمل المجتمعي، أو المجموعات التي توفر الخدمات لفئات محددة – بالمعلومات التي بحوزتهم حتى تكون تلك المجموعات المعنية بدعم الاستراتيجيات هي أيضًا حسنة الاطلاع.

بالإضافة إلى ذلك، ثمة جمهور آخر ينبغي أن تبقيه المنظمات غير الحكومية في بالها، وهو جمهور الصحافيين، بحيث يجب أن تزودهم بالمواد الواضحة والمصورة والمشتملة على مزيج من المعلومات كالروايات الحقيقية مثلًا أو الإحصاءات الملفتة أو التصريحات الصادرة عن زعماء عالميين حول المسألة المعنية. من شأن هذه المعلومات أن تساعد الصحافيين في لفت انتباه رؤساء التحرير إلى

مختلف القضايا وإقناعهم بقيمة كتابة المقالات عنها ونشرها.

في ما يخص مسألة أرضيات الحماية الاجتماعية، من المهم بشكل خاص تثقيف الناس المستضعفين حول حقوقهم. بذلك يمكن لتلك الفئات مناقشة المسألة وإبداء ملاحظاتهم للمنظمات غير الحكومية حول نظراتهم وتوقعاتهم المستمدة من أرض الواقع.

استخدام وسائل الإعلام ومواقع التواصل الاجتماعي

مرةً أخرى يكتسب إنتاج المواد الإعلامية المسبق أهمية خاصة في هذا المجال. ويمكن تكييف هذه المواد لتطال جمهورًا أوسع وتصبح بذلك هذه المسألة بندًا على الأجندة العمومية. كما أن مواقع التواصل الاجتماعي تشكل اليوم فسحة استراتيجية يسهل الوصول إليها ويمكن للمنظمات إدارتها بشكل مباشر بدون الحاجة للاتكال على جذب انتباه وسائل الإعلام إلى القضية. والواقع أن معظم وسائل الإعلام تستقي أخبارها هذه الأيام من مواقع التواصل الاجتماعي!

الحملات وتعبئة المواطنين والتظاهرات الشعبية

يجب إيلاء عناية خاصة لهذه الاستراتيجية لأنها تمنح المنظمات غير الحكومية فرصة لتمكين المواطنين من الظهور وإسماع صوتهم. من جهة، تمنح التعبئة المواطنين فسحةً يلتزمون فيها بحقوقهم ويمارسونها علنًا بشكل يتعدى التصويت في وقت الانتخابات. ومن جهة أخرى، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تلاحظ من خلال أنشطة المواطنين ما إذا كان هؤلاء المواطنون يفهمون ويؤيدون ويتشاركون أهدافها، وهذا من شأنه أيضًا الإجابة بوضوح على منتقدي المنظمات غير الحكومية الذين قد يؤكدون أن مطالب تلك المنظمات لا تمثل الشعب.

لجنة العمل المعنية بالضمان الاجتماعي في أندونيسيا هي خير مثال عن الانخراط الناجح للمجتمع المدني والنقابات العمالية، ففي العام 2011 (بعد حملة دامت لمدة 18 شهرًا)، نجحت اللجنة في دفع الحكومة إلى تنفيذ قانون الضمان الاجتماعي الصادر سنة 2004 (انظر: http://fairforall.org/2011/08/15/social-security-comes-a-step-closer-for-millions-of-indonesian-workers/)

ويشار إلى أن الإبداع والابتكار والاستعانة بمواقع التواصل الاجتماعي هي كلها

عناصر حيوية في هذه الاستراتيجية. فالمشاهير وغيرهم من الشخصيات العامة الداعمة للقضية يشكلون مصدرًا ممتازًا لنشر الخبر وكسب الحلفاء.

أكثر الأنشطة التي تستخدمها المنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية هي:

- التظاهرات والاحتجاجات في الأماكن العامة والمرئية؛
- الإضراب عن الطعام؛
- مقاطعة منتجات أو خدمات معينة؛
- الاعتصامات أو احتلال مقرات السلطات المعنية أو فروعها.

بالطبع، وإذ ذكرنا في المقاطع السابقة الاتجاهات العالمية التي تسجلها مواقف بعض الحكومات من مظاهر المجتمع المدني، من المهم تقييم مدى ملاءمة هذه الأعمال واتخاذ كل التدابير التي يستلزمها السياق المحلي لتفادي المساس بنزاهة المشاركين. في هذا الإطار، إذا لم تؤمَّن الظروف الوطنية التي تضمن الحقوق، ثمة حالات استراتيجية محددة يكون فيها البلد المعني محور الاهتمام الدولي (سواء بسبب لقاء دولي أو زيارة عالية الشأن أو حدث عالمي)، فيكون لهؤلاء الشهود دورٌ في حماية المشاركين والأعمال والسماح لهم بترك وقعٍ أكبر.

طلب المعلومات العامة والمشاركة في الجلسات العامة وعرض الموارد القانونية

من الممكن أن تكون هذه الاستراتيجيات كلها واردة في تشريعات العديد من البلدان، ولكنها قد تكون فعليًا مجرد حبر على ورق أو قوانين غير مطبّقة. من هنا، ينبغي على المنظمات غير الحكومية أن تعيد إحياءها وأن توجِد الظروف التي تثبت الوجود الفعلي لهذه الأدوات. ولا يهم ما إذا نجح أو فشل هذا المسعى، فالمهم في كافة الأحوال هو أن تصبح الظروف المستحدثة بندًا جديدًا أو أداةً للتأثير على المسؤولين وخصوصًا المشرّعين من الأحزاب المعارضة.

بيد أنه لا يمكن لأي منظمة غير حكومية القيام بالأنشطة كافة، فبعضها يتطلب منظمة غير حكومية مختصة تلجأ إليها المنظمات غير الحكومية الأخرى للتوصل إلى عمل مشترك. من هذه الأنشطة: نشر عدد الأيام التي استغرقت مؤسسة ما لتوفير مستندات عامة، أو اتخاذ إجراءات قانونية لدعم مواطن أو مجتمع محلي رفع قضية ما.

مساهمة المنظمات غير الحكومية في إقامة الحوارات الوطنية حول أرضيات الحماية الاجتماعية

قامت منظمة العمل الدولية من العام 2011 حتى العام 2013 بتطوير سلسلة من التمارين التي أطلقت عليها اسم «تمارين الحوار الوطني القائم على التقييم» (شميت وتشادويك، 2014) وذلك بالتعاون مع الحكومات ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الأكاديمية ووكالات الأمم المتحدة التي تعمل على مبادرة أرضيات الحماية الاجتماعية. ومهّدت هذه التمارين الطريق أمام تطوير منهجيةٍ لتقييم أبرز نقاط الضعف والثغرات التي يعاني منها نظام الحماية الاجتماعية في كل بلد وكذلك لوضع التوصيات بشأن تصميم وتنفيذ التدابير الآيلة إلى سدّ هذه الثغرات.

استنادًا إلى تقرير «الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: دليلٌ للممارسات الجيدة» (شميت ودي، 2013)، اشتملت تمارين الحوار الوطني القائم على التقييم على ثلاث خطوات رئيسية هي:

الخطوة الأولى: وضع مصفوفة التقييم
الخطوة الثانية: تحديد خيارات سياسة احتساب التكاليف باستخدام نموذج «بروتوكول التقييم السريع»
الخطوة الثالثة: الإنهاء والموافقة

للمزيد من المعلومات:
انظر الفصل الثالث حول الحوار الوطني القائم على التقييم، انظر الصحفة 77

الخطوة الأولى – وضع مصفوفة التقييم

«تعدّد مصفوفة التقييم وتصف خطط الحماية الاجتماعية الموجودة لكل واحدة من الضمانات الأربعة لأرضية الحماية الاجتماعية، كما تحدد الثغرات في السياسات ومشاكل التنفيذ، وتطرح توصيات بشأن السياسات بهدف التعمق في تصميم وتنفيذ خدمات الحماية الاجتماعية من أجل ضمان أرضية الحماية الاجتماعية كحد أدنى لكل السكان والأطفال» (شميت وآخرون، 2013 : 31).

الغاية من هذه الخطوة هي الإجابة عن الأسئلة التالية في سياق ورش عمل تضم كل أصحاب المصلحة:

- ما هي حالة الضمان الاجتماعي في البلد في ما يخص كل واحدة من الضمانات

الأربعة لأرضية الحماية الاجتماعية (الحصول على الرعاية الصحية، وأمن الدخل للأطفال، وأمن الدخل للأشخاص في سن العمل، وأمن الدخل للأشخاص المسنين)؟

- ما هي مختلف الخطط الموضوعة لكل ضمانة؟ ما هي الخطط المدروسة؟
- ما هي الفئة السكانية التي تشملها كل خطة؟ ما هي أنواع التحويلات (نقدية، عينية، إمكانية الحصول على الخدمات)؟ ما هي مستويات الإعانات؟
- هل يستثني القانون شرائح معينة من السكان (ثغرات على مستوى السياسات)؟
- هل تُستثنى بعض شرائح السكان عند التطبيق (مشاكل في التنفيذ متعلقة بأخطاء الشمول والاستثناء، القيود في الميزانية، أو سوء الإدارة).
- ما هي التوصيات المقترحة لسد الثغرات في السياسات ومعالجة مشاكل التنفيذ؟

بحسب مؤلّفتَي التقرير، قد تنقسم التوصيات إلى نوعين:

- التوصيات المتعلقة بتوسيع نطاق أرضية الحماية الاجتماعية على غرار شمل عدد أكبر من الأشخاص، ورفع مستوى الإعانات في الخطط المعمول بها والتي لا تقوم على الاشتراكات واعتماد إعانات أو برامج جديدة غير قائمة على الاشتراكات. ويمكن تقدير كلفة تطبيق هذه التوصيات باستخدام نموذج بروتوكول التقييم السريع التابع لمنظمة العمل الدولية.
- التوصيات الأخرى التي تستدعي دراسات معمّقة تتعدى إطار «تمارين الحوار الوطني القائم على التقييم» على غرار نظام جديد أو موسّع للتأمين الاجتماعي الإلزامي أو الاختياري، والتوصيات المتعلقة بالعمليات والتنسيق بين الخطط أو التوصيات النوعية.

الخطوة الثانية – وضع خيارات سياسة احتساب التكاليف باستخدام نموذج «بروتوكول التقييم السريع»

كما تقول شميت ودي، «حالما تتحول التوصيات إلى سيناريوهات، يصار إلى تقدير كلفة خدمات الحماية الاجتماعية المقترحة وتوقّع قيمتها على فترة عشر سنوات باستخدام نموذج «بروتوكول التقييم السريع» الخاص بمنظمة العمل الدولية. ويمكن أن يشكل تمرين احتساب التكاليف هذا قاعدةً تنطلق منها النقاشات في الحيز الضريبي وإعادة توزيع مخصصات الموازنة الحكومية، في حين تستطيع نتائج التمرين بدورها أن تساعد في تحديد الأولوية للخيارات المحتملة المتعلقة بسياسات الحماية الاجتماعية». (شميت ودي، 2013)

بروتوكول التقييم السريع الخاص بمنظمة العمل الدولية عبارة عن أداة في برنامج إكسل تجمع البيانات بصورة

للمزيد من المعلومات: حول بروتوكول التقييم السريع، انظر الصفحة 77

- توقعات سكانية تشمل بيانات موزعة حسب العمر والجنس؛
- معدلات المشاركة في العمالة (معدلات مشاركة الرجال والنساء في العمالة حسب الفئة العمرية)؛
- السكان الناشطين اقتصاديًا؛
- إطار عمل الاقتصاد الكلي؛
- عمليات حكومية عامة.

تستلزم هذه الخطوة أيضًا أن يصف المشاركون كل واحد من خيارات السياسات واختيار معايير مفصلة واحتساب كلفة اعتماد هذه الخيارات. فأهمية الوصول إلى المعلومات الموثوقة تسلط الضوء على ضرورة أن تشمل هذه الاجتماعات أبرز الأطراف الفاعلة الاجتماعية التي تستطيع توفير المعلومات الموثوقة والإمكانيات التقنية لتفسيرها حتى يتمكّن كل المشاركين من المشاركة على أساس تكافؤ الفرص.

ولا بد من إخراج نتائج هذه التمارين بالعملة الوطنية وتحديد نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي. وقد أوصت كاتبتا التقرير بالجمع بين حزم الإعانات المنخفضة والمرتفعة من أجل طرح عدة خيارات على الحكومة.

الخطوة الثالثة – الإنهاء والموافقة

تصف شميت ودي هذه الخطوة بأنها اللحظة التي تبلَّغ فيها التوصيات إلى الممثلين عن الحكومة والعمّال وأصحاب العمل ومنظمات المجتمع المدني، وتحصل فيها المصادقة. وتقولان إن «المصادقة التقنية تشمل الموافقة على وصف حالة الضمان الاجتماعي، وتأييد السيناريوهات المقترحة، والقبول بالمعايير والافتراضات المستخدمة في حساب التكاليف. وقد تكون عملية المصادقة التقنية طويلة وتستغرق الكثير من الوقت بسبب عدد الأطراف الفاعلة المعنية (وخصوصًا عدد الوزراء المعنيين: وزراء الصحة والتعليم والعمل والشؤون الاجتماعية والتخطيط والمالية وما إلى ذلك). لذلك تساعد آلية التنسيق الوطنية في تسريع العملية وتسهيلها.

إلى جانب المصادقة التقنية، يجب نيل التأييد السياسي على الأقل لبعض التوصيات بشأن السياسات التي يقترحها التقرير، والسبيل الوحيد إلى ذلك هو

تعميم هذه التوصيات ومناصرتها على المستوى الوزاري. وقد يجدي في هذه الحالة اتباع استراتيجية تقضي بإيجاد جهة مؤيدة نافذة تناصر هذه التوصيات على أعلى المستويات.» (شميت وآخرون، 2013: 35)

لنظرة عامة حول الأدوات الموجودة، انظر: http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/24.htm

كما هي الحال في أي عملية تشاركية ، تستدعي تمارين الحوار الوطني القائم على التقييم ضمانات معينة لإعطاء النتائج المرجوة، ويمكن تلخاصهت بالآتي:

- يجب أن تتحلى المنظمات المجتمعة بالمصداقية والشرعية وأن تتمتع بالتنوع في خصائصها وأن تنمّ عن الانفتاح والتعددية.
- يجب دعوة أبرز أصحاب المصلحة منذ البداية ليشعروا بأنهم جزء من المبادرة وليسوا مجرد حضور.
- يجب أخذ سياق التوصيات والتقارير الصادرة في الحسبان عند تصميم السياسات العامة المستقبلية، على أن يتم ضمانها والتوافق عليها منذ البداية مع السلطات المعنية.
- بحسب السياق الخاص بكل بلد، يجب على ورش العمل التحضيرية والحوار واللقاءات التي تقام في هذا البلد لوضع التقارير النهائية أن تأخذ الوقت اللازم وتتبع الوسائل الكفيلة بضمان مشاركة كل أصحاب المصلحة بشكل مطلع.

ويمكننا إلقاء الضوء على القدرات التي يجدر بالمنظمات غير الحكومية أن تتمتع بها من أجل مناصرة قيمها ومُثلها بفعالية في هذه اللقاءات:

تقع على عاتق المنظمات غير الحكومية المشارِكة في هذه الحوارات مسؤولية التعبير عن صوت جهات المجتمع المدنيَ المستبعدة عن تلك اللقاءات، وهي:

- المنظمات الشعبية؛
- منظمات السكان الأصليين؛
- منظمات الأحياء السكنية أو المجتمعات المحلية؛
- المجموعات الحديثة التكوين التي تعمل على قضايا ناشئة إنما ليست معروفة بالقدر اللازم.

لهذا الغرض، من المهم جدًا الاستعانة بقدرة المنظمات غير الحكومية على التواصل مع إحداها الأخرى من أجل مساعدة المنظمات التي تمثل مصالح الفئات

السكانية المستهدفة وتلبي احتياجاتها أكثر من سواها، والحرص على إعلام المنظمات التي لم تصبح معروفة بعد بهذه اللقاءات وطريقة المشاركة فيها. بذلك يصبح بوسع المنظمات غير الحكومية المشارِكة في الحوارات الوطنية أن تصل إلى المعلومات التي تملكها منظمات الأحياء والمنظمات الشعبية التي تكون عادةً على اتصال وثيق بالمستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية.

وبوسع المنظمات غير الحكومية المشارِكة في مبادرة أرضيات الحماية الاجتماعية أن تنظّم ورش عمل لبناء القدرات وإنتاج مواد بسيطة ومصوّرة لتتشاركها مع المنظمات التي لا تتمتع عادةً بإمكانية الوصول إلى ميادين المشاركة العالمية.

وكذلك يمكن للمنظمات غير الحكومية الاضطلاع بدور حيوي خلال مرحلة التشخيص من خلال دعوة الأطراف الفاعلة الأخرى التي لا تربطها علاقاتٌ بالسلطات المنظّمة للحوار. على سبيل المثال، ثمة مراكزٌ للأبحاث والابتكار الاجتماعي في الجامعات لا تهدف إلى التأثير على السياسات العامة وبالتالي لا تشارك مكتشفاتها وأبحاثها بالعادة إلا مع الوسط الأكاديمي أو التعليمي.

لذا، كلما تنوعت المنصات أو الساحات الجماعية للمنظمات غير الحكومية المشارِكة، تنوعّت الأطر المرجعية والتعريفات والمعطيات الميدانية التي يتم جمعها. وقد تنتج عن ذلك مهمةٌ إضافية، هي استعراض المعلومات وإعادة تعريفها من أجل إدراجها في إطار عمل مشترك، علمًا بأن هذه الخطوة تضمن أن تكون الصورة التي تنبثق عن التصميم مكتملة قدر المستطاع.

في المقابل، يجب على المنظمات غير الحكومية أن تبقى متيقظة إلى أي إغفال أو ضغوط أو خروقات أخرى في عملية الحوار، وأن تكون مستعدة للتبليغ عنها لوسائل الإعلام وعلى مواقع التواصل الاجتماعي. سيتم تناول بعض هذه الجوانب بعمق أكبر في الفصول اللاحقة من هذا الدليل.

الفصل الثالث: طريقة البدء – التوعية والمناصرة

شارل لوانغا–نتالي

ملخص يصف هذا الفصل كيف يمكن للأطراف الفاعلة في المجتمع المدني أن تصبح ناشطة في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية، والخطوات التي يمكنها اتخاذها لبناء أسس متينة للمشاركة، بالإضافة إلى التدابير التي قد تأخذها لإقامة وتنفيذ عمليات الحوار الوطني حول أرضيات الحماية الاجتماعية. كما يقترح هذا الفصل مختلف التدخلات الممكنة لدعم العمليات المتعلقة بأرضيات الحماية الاجتماعية. ومن المهم جدًا في بادئ الأمر التمييز بين المناصرة بشكل عام و«المناصرة على مستوى السياسات» بشكل خاص. فهذه الأخيرة، وهي التي يركّز عليها هذا الدليل، تشير إلى عملية مقصودة للتأثير على صياغة السياسات العامة وتعديلها وتغييرها وتنفيذها و/أو رفضها. في هذه الحالة، تعرّف «السياسة» بأنها خطة أو مسار عمل أو مجموعة أنظمة تعتمدها الحكومة أو مؤسسة أخرى وتكون مصممة للتأثير على القرارات أو الإجراءات وتحديدها. ويُقصد بعبارة «السياسة العامة» الوثائق والأعمال التي تعتمدها الحكومات وتحدد إطار العمل الذي يمكن للأطراف الفاعلة الاجتماعية وغيرها أن تتصرف فيه. في هذا السياق، تقتضي المناصرة بإيصال الرسائل المقصود بها التأثير على أعمال صانعي السياسات. أما الجمهور الرئيسي للمناصرة على مستوى السياسات فيتألف عادةً من الحكومات المحلية والوطنية والإقليمية ومن الجهات المانحة. والسمة المميزة لأرضيات الحماية الاجتماعية هي المناصرة «المتمحورة حول الناس» و«القائمة على الحقوق». وفيما تسعى الأولى لتمكين المهمّشين من التعبير عن صوتهم، تقرّ الثانية بأن الناس ليسوا مجرد مستفيدين هامدين من خدمات الدولة، بل على العكس، فالدولة مرغمة على ضمان كل حقوق الإنسان لهم، بما في ذلك الحق في الحماية الاجتماعية، بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة.

معنى التوعية والمناصرة والغرض منهما، وتأثيراتهما على أرضيات الحماية الاجتماعية

إن الغرض الرئيسي من التوعية والمناصرة حول أرضيات الحماية الاجتماعية هو تعزيز فهم الشعب ومنظمات المجتمع المدني وصانعي السياسات والجهات المانحة والزعماء السياسيين والمهنيين التقنيين لهذا المفهوم وقبوله. وتعني التوعية زيادة الانتباه إلى مسألة تحظى بالاهتمام، والحرص من خلال ذلك

على أن يتم إدراك أهمية هذه المسألة. أما المناصرة فتسعى إلى التأثير على الآخرين عن طريق الإقناع والحوار والمنطق من أجل إحداث التغيير. والهدف من مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية هو إقناع الناس بإحداث تغيرات على مستوى السياسات أو الممارسات أو الأنظمة أو البنيات التي تتعلق باعتماد أرضيات الحماية الاجتماعية. وهذا يعني وضع أو تغيير السياسات التي تؤيد الحماية الاجتماعية لا سيما للفقراء والمستضعفين. على هذا الأساس، فإن الغرض من التوعية والمناصرة في ما يتعلق بالتنمية الاجتماعية هو تغيير السياسات أو المواقف أو الأعمال. وعند جعل قضية مناصرة – كرفع درجة اعتماد أرضيات الحماية الاجتماعية– معروفةً ومقبولة، تنشأ الفرص لإصلاح السياسات أو التأثير على طريقة تنفيذ هذه السياسات. لذلك فإن الأساس المنطقي الكامن وراء معظم عمليات المناصرة هو «الإقناع المستهدف»، ما يعني أن الجهود المحددة المبذولة في نشر التوعية والمناصرة والتي تركز على أطراف معينة من صانعي القرار أو الجماهير تكون منظّمة بأكثر الأشكال ملاءمةً لتلك الأطراف.

الأساس المنطقي للتوعية والمناصرة بشأن الحماية الاجتماعية

ثمة عاملان رئيسيان يحفزان الحاجة إلى أرضيات الحماية الاجتماعية، أولهما الفقر والضعف اللذان يمنعان نسبة كبيرة من الناس من الحصول على التدخلات الإنمائية العمومية أو الاستفادة منها، وثانيهما غياب البرامج والصكوك المناسبة التي تخفف من وقع الخطر والضعف. أما الأسباب الأخرى التي تدعو إلى اقتراح اعتماد أرضيات الحماية الاجتماعية فتشمل نقص التغذية وسوء التغذية ومحدودية القدرة على الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية فضلًا عن محدودية الصوت والتأثير. لذلك من المهم أن تقوم منظمات المجتمع المدني التي تعمل في مجال الحماية الاجتماعية وخصوصًا أرضيات الحماية الاجتماعية، بإدراج التوعية والمناصرة في صلب برامجها.

ما هي التدخلات الإنمائية المعممة ؟

التدخلات الإنمائية المعممة هي البرامج الإنمائية المصممة والمنفّذة على افتراض أن كل السكان (أو غالبيتهم) سيستفيدون تلقائيًا منها. على سبيل المثال، عند وضع برنامج للتعليم الابتدائي في حالة بلد معين، سيكون الافتراض الشائع أن كل أو معظم التلاميذ في عمر الدراسة الابتدائية سيتمكنون من الاستفادة من هذا البرنامج. ولكن في الحقيقة، لن يتمكن الكثير من التلاميذ من الاستفادة من البرنامج إذا كانوا مثلًا عاجزين عن تحمّل كلفة المواد المدرسية أو شراء اللباس المدرسي الموحّد أو إيجاد ما يأكلونه خلال الدوام. لذلك لا بد من توفير آلية حماية

اجتماعية، كالوجبات المدرسية، لدعم برنامج تعليمي «عمومي» كهذا البرنامج.

ولكن للتوعية والمناصرة دواع أخرى أيضا. أولا، يحتاج مفهوم «أرضيات الحماية الاجتماعية» إلى الإيضاح والظهور بشكل أكبر ليحظى بالاعتبار الذي يستحقه بين صفوف صانعي السياسات لأنه لا يزال جديدا نسبيا. وعند دعم ملف أرضيات الحماية الاجتماعية أو تنظيم نقاش حول مسائل الحماية الاجتماعية، يساهم ذلك في فرض ضغوط غير مباشرة على صانعي السياسات حتى يعالجوا قضايا الضعف والفقر ويعطوها الاهتمام والموارد الملائمة. ثانيا، حتى في صفوف الأشخاص المتآلفين مع المفهوم، لا يزال الكثيرون غير مقتنعين بعد بأن أرضيات الحماية الاجتماعية هي الطريقة الصحيحة لمواجهة التحديات المتعددة التي يطرحها الفقر والضعف. واذا لم يستهدَف هؤلاء المشككون بحجج مقنعة، من المحتمل أن يعرقلوا التبني الفعال للحماية الاجتماعية في المستقبل. ثالثا، إن الجهود السابقة لبلوغ أهداف الحماية الاجتماعية من خلال «المبادارت الجارية وراء الكواليس» أو الحجج التقنية لم تثمر حتى الآن عن أي تغيير ملحوظ. وهذا يدل على الحاجة إلى مبادارت تقوم على مناصرة أوضح. في سبيل مواجهة هذه التحديات، يجب أن تتم أنشطة المناصرة على مختلف المستويات التي تخدم أهداف أرضيات الحماية الاجتماعية بتمثيل الحماية الاجتماعية والترويج لها وتسليط الضوء عليها على الصعيد دون الوطني والوطني والعالمي. ويتضمن ذلك ممارسة التأثير على أجندة الحماية الاجتماعية عن طريق تحديد المسائل الجوهرية والعمل في الوقت عينه على تطوير الحلول ومناصرتها، مع إظهار دور أرضيات الحماية الاجتماعية كآلية مهمة لمعالجة الاحتياجات الهامة ووضع أسس لشراكات أكثر فعالية.

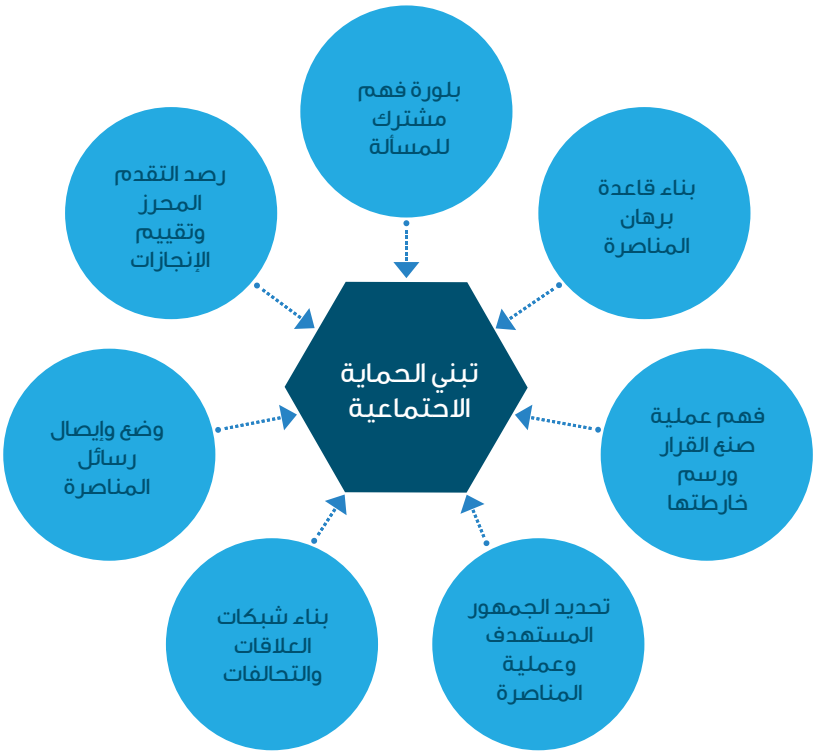
لقراءة المزيد حول الموضوع:
سيشون/بيرندت/Cichon/ وودساك Behrendt/ Wodsak: مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية – قلب مجرى الأمور في مؤتمر منظمة العمل الدولية لسنة 2011 Turning the Tide at the ILO Conference 2011، مؤسسة فريدريش إيبرت شتيفتونغ (تحرير)، برلين 2011

تصميم عملية مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية، وتسييرها، وخطواتها الرئيسية

يمكن تقسيم عملية المناصرة إلى أربع خطوات متتالية. في الخطوة الأولى، يُتّخذ القرار بالانخراط في مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية، وتشمل هذه الخطوة أيضًا بلورة فهم راسخ لماهية أرضيات الحماية الاجتماعية. أما الخطوة الثانية فهي تسيير العملية المرتبطة بالتحليل وبناء قاعدة البراهين لأرضيات الحماية الاجتماعية، في حين أن الخطوة الثالثة تتمثل بإقامة شبكات العلاقات والتواصل والانخراط. والخطوة النهائية هي رصد تأثير أرضيات الحماية الاجتماعية وتقييمه. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخطوات لا تتبع دائمًا التسلسل المنطقي نفسه كما أنها قد تكون تفاعلية بطبيعتها، أي أنها قد تتقدم إحداها على الأخرى أو تتأخر

عنها على حدّ سواء. وقد تم في هذا الدليل تقسيم هذه الخطوات المتتالية إلى سبع خطوات رئيسية مبينة في الرسم ٤ أدناه.

الرسم 4: خطوات عملية المناصرة



بلورة فهم مشترك للمسألة والتوافق حول هدف المناصرة

إن الخطوة الأولى في المناصرة الفعالة لقضية الحماية الاجتماعية هي بلورة فهم مشترك وراسخ للمسألة المطروحة لدى مجموعة كبيرة من أصحاب المصلحة، لا سيما المجموعات التي تجري المناصرة لصالحها. في معظم الدول، لا سيما النامية منها، ينبع الاهتمام بالحماية الاجتماعية إلى حد كبير من معاودة ظهور الأزمات الاقتصادية وأشكال جديدة من المخاطر وتزايد الهشاشة وغياب الاستجابات المناسبة. وينعدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي على الصعيدين المحلي والوطني وغيرهما من الأصعدة نتيجة تراجع قدرة الفرد على

تأمين عيشه، وتنامي اللامساواة، وارتفاع درجة تحرر البيئة الاقتصادية والتحول الديمغرافي العالمي، ما ينذر بتغيرات طويلة المدى في نسب التبعية. (كونواي وفوستر 2001)

في بعض الأحيان، تتفاقم هذه المشكلة بسبب كثرة التدخلات المختلفة التي تنفّذ في مجال الحماية الاجتماعية كمشاريع تجريبية.

لكن نجاح المناصرة يستدعي استقاء المعلومات عن المسوغ المنطقي لأرضيات الحماية الاجتماعية من الناخبين أنفسهم، وتحديدًا الناس المتضررين من المشكلة، ذلك أن صانعي السياسات، وخصوصًا المسؤولين المنتخبين، يهتمون بآراء ناخبيهم في مسألة معينة. وبذلك يفترض أن تساعد المناصرة على معرفة وجهات النظر حول تداعيات الامتناع عن معالجة المسألة أو عدم إيصال صوت الناخبين لصانعي السياسات، بحيث تبحث عن السياسات الأنسب لمعالجة هذه القضايا.

من أجل فهم طبيعة المشكلة بصورة أكبر، يمكن الاستعانة بتجارب المؤسسات الأخرى أيضًا. فمنظمة العمل الدولية مثلًا اعتمدت سنة 1970 اتفاقية تقنية بشأن تحديد الحد الأدنى للأجور مع إشارة خاصة إلى البلدان النامية (ودخلت حيز التنفيذ في 29 نيسان/أبريل 1972)، والتزم كل عضو مصادق من المنظمة بإنشاء نظام للحد الأدنى من الأجور[13] . وعلى النحو ذاته، تشدد منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية على أهمية هذه المتطلبات باعتبارها خدمات جوهرية – تهدف إلى ضمان توفّر الخدمات العامة كالمياه والصرف الصحي والصحة والتعليم والعمل الاجتماعي المرتكز على الأسرة والتحويلات الاجتماعية، واستمراريتها وإمكانية الوصول إليها – بالإضافة إلى مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية المهمة، سواء نقدًا أم عينا، التي تُدفع للفقراء والضعفاء من أجل تعزيز الأمن الغذائي والتغذية، وتأمين الحد الأدنى من أمن الدخل والحصول على الخدمات الأساسية كالتعليم والرعاية الصحية (منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية 2009). وتعتبر كل هذه المتطلبات ضرورية لنجاح أرضيات الحماية الاجتماعية.

الإطار 4: دراسة حالة – تطور الحماية الاجتماعية في بوليفيا

بدأت سياسات الحماية الاجتماعية الهادفة إلى إدارة المخاطر والهشاشة تكتسب الأهمية في بوليفيا خلال العقدين المنصرمين. ويعود ذلك جزئيًا إلى السنوات

13 http://www.ilo.org/dyn/normlex

العديدة التي أمضتها المنظمات غير الحكومية والناشطون في مناصرة هذه القضية. وفي الفترة الممتدة ما بين 1991 و2001، تم تنفيذ إصلاحات على صعيد السياسات في القطاعات الرئيسية للتعليم والصحة والمعاشات التقاعدية واللامركزية الحكومية بشكل ناشط، ما أدّى إلى ارتفاع الاستثمار في خدمات التعليم والصحة وخدمات الصرف الصحي الأساسية.

وتضمنت المكونات الرئيسية للمقاربة التي انتهجتها بوليفيا في مجال الحماية الاجتماعية:

- السياسات الرامية إلى توفير إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة الرئيسية وجعلها عمومية. وفي إطار هذه الجهود، تم إنشاء صندوق الاستثمار الاجتماعي سنة 1991 لتحسين نطاق التغطية ونوعية خدمات التعليم والصحة وخدمات الصرف الصحي الأساسية.
- إنشاء برنامج التأمين الوطني للأمومة والطفولة سنة 1996 بموجب مرسوم أعلى بهدف توفير العناية الطبية للأمهات والأطفال دون الخامسة. ثم تم استبدال هذا التأمين بنظام التأمين الصحي الأساسي سنة 1998 الذي يتمتع بنطاق تغطية أوسع (أي أنه يطال عددًا أكبر من الناس).
- تطبيق نظام رسملة فردية لتمويل الضمان الاجتماعي. وتم ذلك من خلال إصلاح للمعاش التقاعدي سنة 1996 جاء ليحل محل النظام التقليدي للدفع أولًا بأول، وأيضًا من خلال منحة عمومية للأشخاص المسنين تم إنشاؤها سنة 1997 ضمن مشروع إصلاح المعاش التقاعدي والرسملة (بونو سوليداريو، بونوسول).

وفي الفترة ما بين 2002 و2004، تم دمج الحماية الاجتماعية بالكامل في الاستراتيجية البوليفية للحد من الفقر التي سعت إلى زيادة أمان وحماية الفقراء. وتم تحديدًا في العام 2004 تأسيس شبكة الحماية الاجتماعية لتسير في طليعة عملية تنفيذ البرامج والمشاريع الموجهة للفئات الأشد فقرًا، ولتشجيع التعاون والتنسيق بين البرامج الحكومية وغير الحكومية.

تكوّن هذا النظام من ثلاث عناصر رئيسية هي:

1 التأمين العمومي للأمومة والطفولة الذي جاء سنة 2002 ليستبدل التأمين الوطني للأمومة والطفولة.
2 الخطة الوطنية للعمالة الطارئة، التي استحدثت وظائف مؤقتة للعاطلين عن العمل ما بين عام 2001 وعام 2006 وذلك بتمويل من الموارد المحلية والخارجية.

3 برنامج مكافحة الفقر والاستثمار في الدعم الاجتماعي، الذي رمى إلى تمويل مشاريع صغيرة وكثيفة اليد العاملة للبنى التحتية والمجتمعات المحلية في أفقر بلديات الدولة.

بعد ذلك، قامت منظمة أوكسفام الدولية في العام 2009 بقيادة مساعٍ في مجال الحماية الاجتماعية بكل أرجاء البلاد (منصة المنظمات الاجتماعية ضد تغير المناخ) ونتج عنها ارتفاع الطلب على خطة تأمين زراعية للحد من المخاطر المناخية. كما أدت هذه المساعي إلى وضع سياسة تأمين زراعي شامل يستفيد منه نحو مليون شخص.

تشكل تجربة بوليفيا مثالًا جيدًا عمّا يمكن تحقيقه إذا ما تولّت الحكومة القيادة في مساعي تعزيز الحماية الاجتماعية. كما أنها تكشف أهمية إشراك عينة كبيرة من أصحاب المصلحة وتعزيز القدرات والاستعانة بالدراية والمعارف المحلية والعالمية. والدرس الذي يمكن استخلاصه هنا هو أن الانخراط في أعمال المناصرة والحوار على مستوى الحكومة والمجتمع المدني ككل يسمح بترك وقعٍ أكبر. والدرس الآخر هو أن إحراز النجاح يستوجب أن تتولى مؤسسة موثوقة تسهيل عمليات المناصرة، على أن تكون هذه المؤسسة قادرة على تسليط الضوء بشكل أكبر على القضية موضوع المناصرة.

بناء قاعدة المناصرة

تعتبر الوقائع السليمة من أهم ركائز البناء المطلوبة لنجاح حملات التوعية أو المناصرة في مجال الحماية الاجتماعية. والوقائع التي تدعم قضية أرضيات الحماية الاجتماعية تأتي عادةً من البيانات أو الأبحاث ويجب أن تكون متصلة بالأساس المنطقي للحماية الاجتماعية – أي أن تتناول المخاطر والهشاشة والفقر. ولا بد من ترجمة هذه البيانات أو الأبحاث إلى معلومات ورسائل ووضعها في صيغٍ يسهل على صانعي السياسات فهمها واستخدامها. بهذه الطريقة، يمكن صياغة الوقائع بطريقة تجعلها «تتكلم» لغة صانعي السياسات وزعماء المجتمعات المحلية والمناصرين والشعب والإعلام.

الخطوات اللازمة لكسب التأييد عند مناصرة قضية الحماية الاجتماعية:

- في البداية، يجب اكتشاف ما يحفز ويحرّك صانعي السياسات أو الجمهور المعين المستهدف بمناصرة الحماية الاجتماعية. ويتم ذلك من خلال تقدير ما

يحتمل أن يكسبه جمهورك من المناصرة المقترحة. على سبيل المثال، قد يكون جمهورك مهتمًا بزيادة درجة تأييد التعليم الابتدائي، إلا أن أبحاثك أظهرت أن نقص الوجبات المدرسية هو أحد الحواجز التي تعيق تحقيق هذا الهدف. لذلك فإن إدخال الوجبات المدرسية كبند رئيسي في مجال الحماية الاجتماعية قد ينال تأييد الجمهور باعتباره أداةً تشجع على ارتفاع نسبة التحاق الصغار بالمدارس وبالتالي تعزز تأييد التعليم الابتدائي.

- معرفة محفزات صانعي السياسات وغيرهم من الجماهير من أجل تقوية تركيزهم على الحماية الاجتماعية باعتبارها وسيلة أساسية لوضع حدٍّ للفقر.
- تحديد البيانات والوقائع التي يمكن استخدامها لدعم حججك، وتحويل هذه البيانات والوقائع من خلال التحليل الأعمق إلى معلومات سهلة الفهم، مع الحرص على استقاء «قصة» جيدة من المعلومات.
- تحديد أوجه الانسجام المحتملة بين ما يحفز الجمهور المستهدف ويحرّكه من جهة وأهداف المناصرة من جهة ثانية.

الإطار 5: دراسة حالة – مناصرة الحماية الاجتماعية القائمة على الأدلة في أوغندا

في مطلع الألفية الثالثة، انبثق الاندفاع الذي شهدته مناصرة الحماية الاجتماعية في أوغندا عن التحليل المعمق للفقر والضعف مع الجوانب الاجتماعية والمكانية لقابلية التأثر والتي تشير على التوالي إلى «المجموعات المستضعفة» والأماكن الجغرافية لتواجد الفقراء، لتكون بذلك نقطة انطلاق لفهم التنوع على صعيد الفقر والحاجات المتفاوتة إلى الحماية الاجتماعية. بعد ذلك، تم في العام 2007 إجراء تقييم للفقر والهشاشة ضمن إطار تصميم المشروع التجريبي للتحويل النقدي في البلد، وأفضى التقييم إلى الأدلة التي استند إليها المسوغ المنطقي للحماية الاجتماعية.

بعد ذلك، قامت الشبكات المؤلفة من منظمات المجتمع المدني، على غرار منصة الحماية الاجتماعية في أوغندا، والمنظمات الأعضاء بالتعاون مع خلايا التفكير وغيرها من مؤسسات الأبحاث من أجل إجراء الأبحاث والوقوف على الأدلة التي تثبت منفعة التدخلات في مجال الحماية الاجتماعية.

للمزيد من الأمثلة عن الممارسات الفضلى والإرشادات المفيدة حول انخراط منظمات المجتمع المدني في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية، انظر: الحماية الاجتماعية للجميع – دليل عمل Social Protection for all an action guide، صادر عن سوليدار والشبكة العالمية، بروكسيل 2012.

كما سبق وأشرنا، ستحمل البيانات معنىً أكبر وتساهم في التأثير على النقاش حول السياسات إذا ما تُرجمت إلى معلومات ورسائل سهلة الفهم. ويجدر بالمناصرين على مستوى السياسات أن يأخذوا في الحسبان أن صانعي القرار

لا يتخذون قراراتهم دائمًا بالاستناد إلى البيانات الموضوعية أو الأبحاث السليمة فحسب، ذلك لأن اختيار سياسةٍ عوضًا عن أخرى ينطوي بالنسبة إليهم على التفاوض بين مختلف الأطراف الفاعلة. إلا أن المناصرة على مستوى السياسات تصبح صعبةً للغاية في غياب البيانات والتحليلات المناسبة.

فهم عملية صنع القرار ورسم خارطتها

بصفتك مناصرًا لأرضيات الحماية الاجتماعية، يجب أن تكون قد فهمت جيدًا عملية صنع القرار التي تحاول التأثير عليها. فكلما زادت معرفتك بالعملية، زادت معرفتك بالطريقة المثلى لإقناع صانعي السياسات. لذلك من المهم أن تتآلف مع: **(أ)** القواعد والإجراءات الرسمية المقرّة في القانون لعملية صنع القرار، و**(ب)** الممارسات غير الرسمية «التي تجري في الكواليس» أو مسارات العمل البديلة الموجودة خارج نطاق العملية الرسمية بالكامل.

يحدد الإطار رقم 6 أدناه الخطوات التي يمكن اتخاذها لفهم عملية وضع السياسات في مجال الحماية الاجتماعية:

الإطار 6: الخطوات اللازمة لفهم عملية وضع السياسات في مجال الحماية الاجتماعية:

- تحديد المؤسسة/المؤسسات أو الهيئات التي تصنع السياسات والتي يتوقع أن تنخرط في صنع القرار الذي تحاول التأثير عليه (تبنّي الحماية الاجتماعية). حدّدوا المؤسسات التي يتقصر دورها على طرح التوصيات وتلك التي تضطلع في النهاية بمسؤولية صنع القرار (يُشار هنا إلى أن القرارات الرئيسية تتخذ في معظم البلدان على مستوى الوزارات المعنية بالمالية والتنمية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية).
- إيضاح العملية التي تمرّ بها المؤسسة صانعة القرارات، مع الحرص على أن تكون كل خطوة (وما تنطوي عليه) واضحة بالنسبة إليكم، والتأكد من أن يكون زمان وتوقيت القرارات الأولية في كل خطوة واضحين ككل.
- اكتشاف العمليات غير الرسمية أو «الأعمال وراء الكواليس» التي تتضمنها عملية صنع القرار.
- تحديد صانعي القرار الرئيسيين في كل مرحلة والأسس التي يستندون إليها لاتخاذ القرارات.
- تحديد الخطوات التي: **(أ)** تتيح المجال أمام المساهمات الخارجية، **(ب)** تشكل

مراحل المسار المحددة التي يسعكم التأثير عليها، **(ج)** الطرق المفضّلة للتأثير في كل واحدة من المراحل.

تحديد الجمهور المستهدف والتخطيط لخطوات المناصرة

بعد أن يحدد المناصر قضايا العمل ويختار هدفًا لعملية المناصرة، تقتضي الخطوة الثانية بكسب الدعم اللازم لتحويل الهدف إلى حقيقة. لهذا الغرض، يتعين تحديد الجمهور المُراد إقناعه بالتصرف والمساعدة في بلوغ هدف المناصرة. وتتطلب هذه العملية التأكد مما يعرفه هذا الجمهور ومن موقفه تجاه هدف المناصرة. كذلك من المهم فهم المواقف والعادات والقواعد غير الرسمية التي تخص هذا الجمهور. وثمة عدة أسباب تقف وراء ضرورة تحديد الجمهور المستهدف بمناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية منذ البداية، أولها أنه من الضروري فهم مصدر دوافع سياسات الحماية الاجتماعية وهوية الأطراف المعنية. فإذا أجرينا استعراضا سريعا لأصحاب المصلحة، نجد أن معظم الأجندة الراهنة للحماية الاجتماعية مصممة وممولة من أطراف خارجية، من ضمنهم الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية الدولية والأكاديميون والاستشاريون، في حين أن الجهات المحلية، بما فيها الحكومات الوطنية ومنظمات المجتمع المدني المحلية ومجموعات المواطنين وغيرها من الأطراف الفاعلة المحلية، تلعب دورًا محدودًا في صياغة سياسات الحماية الاجتماعية. وهذا الأمر يصعّب على الجهات المحلية الشعور بحس الملكية في ما يخص السياسات أو حتى الشعور بالمسؤولية عن تطبيقها أو تأثيرها. بالنتيجة، تتباطأ وتيرة تبنّي السياسات وتتأثر الاستدامة المالية للبرامج الاجتماعية بشكل سلبي.

من العناصر الجوهرية لنجاح أي مساعٍ للمناصرة الإدراك المعمق للفرص المتاحة للتأثير على عملية صنع السياسات على الصعيد دون الوطني والوطني والإقليمي والدولي. فهذا الإدراك يمكّن المناصرين من معرفة آلية سير عملية صنع السياسات والأطراف المعنية بصنع القرار والتوقعات المنطقية التي يمكن ترقبها عند العمل معها.

تذكّروا أن عملية صنع السياسات – وهي مسارٌ للتعامل مع مشكلة أو مسألة موضع اهتمام – تجري ضمن شبكة معقدة من القوى المتفاعلة، وهي تنطوي على عدة مصادر للمعلومات والمعرفة، وعلاقات قوة معقدة، ومعتقدات، وترتيبات مؤسسية متغيرة. ولهذه العوامل تأثيرٌ على ثلاث عمليات رئيسية، الأولى ترتبط بمسألة «الإقرار بالمشكلة»، حيث يقر فريق حملة المناصرة بوجود

مشكلة معينة كغياب الآليات اللازمة لحماية الفقراء من الوقوع في الفقر مثلًا. أما الثانية فتتعلق بصياغة وتحسين مقترحات السياسات، في حين ترتبط العملية الثالثة من جهتها بالبيئة السياسية التي يفترض أن يحدث فيها تغيير السياسات. في هذه الحالة الأخيرة، أي البيئة السياسية، قد يكون من المفيد لحملة المناصرة أن تستخدم مزيجًا من الوقائع والتحليل والإقناع، بينما يمكن في حالات أخرى التوصل إلى مواقف و/أو استنتاجات من خلال المساومة أو التصويت أو تأخير القرارات. لكن على صعيد الفقر والخطر والهشاشة، قد لا يسهل تحديد العمليات التي تعتمدها دولة معينة لصياغة سياسات الحماية الاجتماعية وتنفيذها، خصوصًا إذا كانت عملية صنع القرار التي تنتهجها الحكومة معقدةً أو إذا كانت تنتقل من نهج تراتبي يبدأ من الأعلى إلى الأسفل إلى عملية ذات درجة أعلى من اللامركزية. مع ذلك، من المهم تحديد مختلف العوامل التي تؤثر على قرارات بلورة السياسات بأكبر قدر ممكن من الدقة، وذلك للتمكّن من اتّباع الاستراتيجيات المؤاتية للتأثير على عملية صنع السياسات.

الإطار 7: الخطوات اللازمة لتحديد الفئة المستهدفة وعملية المناصرة

- أجروا بحثًا عن الجمهور المستهدف بالمناصرة المقترحة من أجل اكتشاف دراياتهم ومواقفهم ومعتقداتهم. ابدأوا بتقسيم (تصنيف) صانعي القرار، أو الزعماء ذوي النفوذ، أو المنظمات غير الحكومية، أو الجمعيات المهنية، فتحصلون بنهاية هذه الخطوة على مجموعات فرعية ذات خصائص متشابهة.
- قسّموا الجمهور إلى مجموعات فرعية «أولية» و«ثانوية»، بحيث يتألف الجمهور الأولي من صانعي القرار الذين يتمتعون بسلطة التأثير المباشر على حصيلة المناصرة لأرضيات الحماية الاجتماعية، فيما يتألف الجمهور الثانوي من الأفراد والمجموعات القادرة على التأثير على صانعي القرارات المتعلقة بالحماية الاجتماعية (أي الجمهور الأولي).
- تعتبر آراء وأفعال هؤلاء الأفراد المؤثرين مهمةً في بلوغ هدف المناصرة كونها تؤثر على آراء وأفعال صانعي القرار. ويمكن لبعض أفراد الجمهور الأولي أن ينتموا في الوقت نفسه إلى الجمهور الثانوي إذا كان بمقدورهم التأثير على صانعي القرار الآخرين. على سبيل المثال، يمكن لوزير السياسات الاجتماعية ووزير المالية والتخطيط أن يؤثّرا على آراء أحدهما الآخر، وفي هذه الحالة يمكن اعتبار كليهما من الجمهور الأولي (الأهداف).
- ارسموا خارطة لمختلف جماهير المناصرة الذين تخططون لإشراكهم.

الجدول 1: وضع خارطة لجمهور المناصرة – مثال

هدف المناصرة: إصدار سياسة تجمع برامج الحماية الاجتماعية تحت سقف واحد			
الجمهور الأولي المستهدف	معرفة الجمهور بالمسألة/الهدف	معتقدات الجمهور ومواقفه بشأن المسألة/الهدف	المسائل التي تهم الجمهور (قد لا تكون مرتبطة بقضيتكم)
وزير المالية والتخطيط	لا يعرف الكثير عن الحماية الاجتماعية	الحماية الاجتماعية هدرٌ للموارد الشحيحة التي يمكن استثمارها عوضًا عن ذلك في أنشطة منتجة.	زيادة الإنتاجية الزراعية، والاستثمار الأجنبي المباشر، وتوسيع القاعدة الضريبية
وزير الجندرة والعمل والتنمية الاجتماعية	يدرك مواطن الضعف المتأتية عن تنفيذ عدة برامج للحماية الاجتماعية بدون تنسيق.	لا يعتبر أن تنسيق مشاريع الحماية الاجتماعية له أولوية عالية بالقدر الكافي.	زيادة تمويل القطاع الاجتماعي
مجموعة المناصرة من المجتمع المدني	تدرك القيمة المضافة والتوفير المحتمل اللذين يمكن تحقيقهما إذا تم تنسيق برامج الحماية الاجتماعية بصورة أفضل.	تشعر أن برامج الحماية الاجتماعية الراهنة المتعددة هي مجرد برامج سياسية مصممة لإرضاء فئة معينة من الناخبين.	توسيع وتحسين النطاق للفقراء.
الصحف الوطنية	بحاجة للبحث	بحاجة للبحث	الانتخابات والفضائح السياسية

إن الجدول رقم ا أدناه هو مثلٌ عن خارطة جمهور غير منشورة وضعتها هيئة الأبحاث الإنمائية والتدريب التي تعد عضوًا رئيسيًا في منصة المجتمع المدني للحماية الاجتماعية في أوغندا. وقد هدفت هذه الهيئة إلى إصدار سياسة موجهة إلى جمع برامج الحماية الاجتماعية في البلد تحت سقف واحد.

تشكيل التحالفات والشبكات

تعود أهمية تشكيل التحالفات والشبكات في نجاح حملة المناصرة التي تجريها منظمات المجتمع المدني في مجال الحماية الاجتماعية إلى أسباب متعددة. أول هذه الأسباب هو أن المنظمات القائمة بالمناصرة (أو حتى صانعي السياسات) قد

تملك هي نفسها في بعض الأحيان فهمًا محدودًا لمفهوم الحماية الاجتماعية. في هذا الإطار، تعتبر الشبكات والتحالفات مفيدة في **(أ)** تكوين مجموعة مهمة من المنظمات الملمّة بالمفهوم، و**(ب)** الوصول إلى الأفكار والمعلومات، و(ج) الاستفادة من قوة الأعداد. ويتضمن ذلك أيضًا الاستفادة من واقع أن صانعي السياسات يفضلون التحدث إلى عدة منظمات من المجتمع المدني في الوقت نفسه بدل التحدث إلى كل واحدة منها على حدة. لذلك فإن الشبكات والتحالفات فعالةٌ جدًا في تحقيق عمل جماعي وصوت موحد، لتروّج بذلك للتنسيق والتعاون على مختلف الأصعدة وتجمع عددًا كبيرًا من أصحاب المصلحة في إطار مصلحة مشتركة، كما أنها فعالة في تشارك المعلومات والمعرفة والتعلم من الآخر وكذلك في تكوين العلاقات وترسيخ الالتزام في صفوف منظمات المجتمع المدني.

لكن قبل التفكير في تكوين أي شبكة أو تحالف، يجب تخصيص بعض الوقت للتخطيط، مع البدء بتوضيح ما تريدون العمل عليه مع الآخرين. تذكروا أنكم إذا افتقرتم إلى الوضوح بشأن ما تريدون العمل عليه ولماذا وكيف ومتى ومع من تريدون العمل عليه، سيصعب على الآخرين أن يؤمنوا بما تطلبون منهم المشاركة فيه.

فضلًا عن ذلك، من الأفضل البدء بمجموعة محورية صغيرة وتوسيعها بشكل تدريجي. على النحو ذاته، يجب التفكير مليًا في سبب حاجتكم إلى الشبكة أو التحالف. فهل تحتاجون مثلًا إلى الوصول للمعلومات عبر تكوين الشبكات؟ هل تحتاجون إلى التنسيق مع الآخرين من أجل التخطيط لأنشطة معًا وترك الوقع الأكبر مثلا؟ هل تبحثون عن تعاون وثيق حيث يجمّع الحلفاء جزءًا من مواردهم ويقسمون عملهم بالاستناد إلى منصة مشتركة للحملة؟ من المهم أن يوافق كل الفرقاء المعنيين على درجة الالتزام المطلوبة حتى تكون توقعات الشركاء متجانسة (راجع الخطوات اللازمة لتكوين التحالفات في الفصل 2).

الإطار 8: مثال عن شبكة في المجتمع المدني للحماية الاجتماعية على المستوى القاري

المنصة الأفريقية للحماية الاجتماعية (APSP) هي شبكة أفريقية من الأفراد والمنظمات الملتزمين بتشجيع وتعزيز العقد الاجتماعي بين الدول والمواطنين. أسست المنصة سنة 2008 بهدف: **(أ)** دعم إنشاء منصات لمنظمات المجتمع المدني في مجال الحماية الاجتماعية، **(ب)** التعاون مع منظمات المجتمع

المدني على إجراء الأبحاث لتقديم الأدلة على نجاح برامج الحماية الاجتماعية وتشارك الممارسات الفضلى، و**(ج)** تشجيع المنظمات غير الحكومية الشعبية على المطالبة بالحماية الاجتماعية انطلاقًا من أدنى درجات السلم، **(د)** العمل مع المنظمات الإقليمية والقارية كالاتحاد الأفريقي واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب واللجان الاقتصادية الإقليمية في سبيل الدفع بأجندة الحماية الاجتماعية، و**(هـ)** السعي إلى التزامات تعاونية مع الحكومات لتبادل التجارب والمعرفة في مجال الحماية الاجتماعية، و**(و)** العمل مع أصحاب المصلحة الآخرين على المستوى العالمي لزيادة الموارد اللازمة لدعم برامج الحماية الاجتماعية. وهذه المنصة موجودة لإقامة الشراكات مع المجتمع المدن ي والمنظمات الأخرى، والعمل مع الحكومات والهيئات الإقليمية والقارية والوكالات الإنمائية الدولية، ووضع سياسات واستراتيجيات وبرامج مبتكرة للحماية الاجتماعية وتنفيذها من أجل إحداث فرق في حياة الشعوب الأفريقية.

صياغة رسائل السياسات وإيصالها

بعد رسم خارطة الجمهور في إطار مناصرة الحماية الاجتماعية، تقضي الخطوة التالية بصياغة وإيصال رسائل السياسات التي تناسب كل جمهور. ويجب أن تتضمن الرسالة: **(أ)** بيانًا رئيسيًا، و**(ب)** الأدلة التي تم تقديمها، و**(ج)** مثل، و**(د)** غاية، و**(هـ)** الإجراء المنشود. البيان الرئيسي هو الفكرة المحورية للرسالة أو تحليل لسبب المشكلة، ويحدد فيه: (1) السبب في أهمية التغيير، و(2) الأدلة التي استند عليها التحليل. في هذا الوقت، يضيف المثل بعدًا عمليًا عند إيصال الرسالة فيما تلقي الغاية الضوء على ما يود المناصر تحقيقه (أي النتيجة النهائية لمسعى المناصرة).

علاوةً على ذلك، يجب وضع صيغة أو آلية ملائمة لإيصال الرسائل المختارة. والمنشود هنا هو تصميم الرسائل بمحتوىً وصيغة يتركان الوقع الأكبر. ومن الحيوي أن تكون الرسالة التي تمت صياغتها عبارة عن بيانٍ مقتضب ومقنع حول هدف المناصرة المتمثل بتبني أرضيات الحماية الاجتماعية. وبما أن الغاية الكامنة وراء الرسالة هي إحداث تحرّك، يجب أن تتضمن الرسالة التحرك المحدد المتوقع من الجمهور المستهدف، وهي في هذه الحالة اعتماد أرضيات الحماية الاجتماعية كأساس جوهري للسياسة الإنمائية لبلدٍ ما.

الإطار 9: الخطوات اللازمة لوضع وتعميم الرسائل الخاصة بالسياسات

- **توضيح الأفكار:** يجب حشد الأفكار التي تريدون إيصالها إلى جمهوركم، ثم

استخدام هذه الأفكار وأي معلومات أخرى بحوزتكم لصياغة الحجج التي ستلجأون إليها لإقناع جمهوركم. ويجب أن تحاول الرسالة الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ما الذي تريدون تحقيقه بالتحديد عند الانخراط في مناصرة الحماية الاجتماعية؟ ماذا عن مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية؟
- ما هي النتائج الإيجابية للتحرك الذي تقترحونه و/أو العواقب السلبية للامتناع عن التحرك؟
- كيف تقترحون تحقيق هدف المناصرة التي تقومون بها؟
- ما هو التحرك الذي تريدونه من الجمهور؟

- **اختيار الكلمات:** يجب اختيار الكلمات التي تنوون استخدامها لإيصال رسالتكم إلى الجمهور بعناية. فلا بد من أن تكون هذه الكلمات واضحة وفعالة. واحرصوا على عدم استخدام لغة مسيئة أو مهددة، وتفادوا اللغة العامية. كما يرجى التذكر أن الكلام الذي لا يقال يوصل أحيانًا رسالة أقوى من الكلام الذي يقال.
- **اختيار مرسال مناسب:** يجب تحديد شخص مناسب أو مجموعة مناسبة لإيصال رسالتكم. وينبغي أن يكون الشخص الذي يوصل الرسالة (المرسال) محط ثقة الجمهور. فمهما كانت الرسالة جيدة، من المستبعد إقناع الجمهور إذا لم يكن المرسال قابلًا للتصديق.
- **اختيار صيغة وتوقيت مناسب لإيصال الرسالة:** يجب اختيار الصيغة التي تتمتع بالفعالية الكبرى أو توصل الرسالة بالشكل الأكبر. ويستند الخيار بشأن الطريقة إلى نوع جمهور المناصرة ومستوى التنميق المطلوب. على سبيل المثال، قد يفضّل أحد الوزراء عقد لقاء مقرر على جدول الأعمال يليه كتاب، فيما قد تكسب لجنة برلمانية أكثر من موجز للسياسات مفسَّر في عرض مركّز. كما أن لمكان انعقاد الاجتماع أو توقيت الرسالة أهميتها أيضًا.

تقييم التقدم والإنجازات المحرزة

نظرًا إلى أن الهدف الرئيسي من أرضيات الحماية الاجتماعية هو تحسين نوعية الحياة، لا بد من أن يركز تقييم التقدم المحرز على تقدير مدى بلوغ هذا الهدف.
وللتمكن من إجراء تقييم سليم لما إذا كان يتم إحراز التقدم، يجب التخطيط لهذا التقييم في بداية عملية المناصرة – بدءًا بتكوين مفاهيم استراتيجية المناصرة وتطويرها. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى أن عملية رصد المناصرة وتقييمها تتميز من حيث عناصر عدة كالأطر الزمنية والاستراتيجيات والمراحل الهامة. فضلًا عن ذلك، قد يقتصر دور بعض الأطراف الفاعلة في مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية على المساهمة في تحقيق هدف المناصرة فيما قد يشكل البعض الآخر السبب الرئيسي في التغيرات التي تحصل.

الإطار 10: الخطوات الرئيسية لوضع إطار رصد وتقييم لمناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية

- أولًا، تحديد الجهات التي ستستخدم المعلومات الناشئة عن إطار الرصد والتقييم، ووجهة استعمال هذه المعلومات التي ينوي هؤلاء الأشخاص أو تلك المؤسسات اتباعها. ولا بد من التذكر أن المعلومات الناشئة عن إطار الرصد والتقييم نفسه يمكن استخدامها مباشرةً في عملية المناصرة. على سبيل المثال، إذا تبيّن من عملية الرصد والتقييم أن الباحثين المساعدين لدى أبرز صانعي السياسات هم الذين يؤثرون أكثر من غيرهم على قرارات صانعي السياسات، سيكون من الحذر عندئذٍ استهداف هذه الفئة مباشرةً بعملية المناصرة نفسها. كذلك يجب التذكر أنه ينبغي وضع المستفيدين النهائيين من مناصرة أرضيات الحماية الاجتماعية في محور إطار العمل لتوليد حس الملكية والمساءلة.
- ثانيًا، وباستخدام هدف المناصرة المحدد مسبقًا، تحديد كيفية قياس التقدم المحرز نحو هذا الهدف. على سبيل المثال، إذا كان هدفكم زيادة التغطية الإعلامية لموضوع الحماية الاجتماعية في الصحافة الوطنية، قد تقررون قياس هذا التقدم عبر احتساب عدد وكالات الأنباء المستهدفة التي قامت بتغطية إيجابية لحادثة عن الحماية الاجتماعية خلال فترة معينة.
- اختيار تصميم لعملية الرصد والتقييم وخطة منهجية لكيفية جمع المعلومات ومعالجتها ونشرها. ومن الممكن مثلًا اتخاذ القرار بجمع آلية جمع البيانات الكمية بالنوعية.
- إجراء الأبحاث لاستنباط أي أدلة قوية أو قصصية على تغير مواقف جمهورك المستهدف أو تصرفاته.
- استخدام مجموعة متنوعة من الأدوات لتقييم التقدم: صحائف المعلومات واللافتات وموجزات السياسة والحزم المتعددة الوسائط كالأقراص المدمجة وأقراص الفيديو الرقمية والتقارير والأوراق التقنية وغيرها.

الفصل الرابع: المتابعة – التنفيذ والرصد والتقييم

ديفيد سيتشون

ملخص

- تعتبر مساهمات المجتمع المدني مهمة طوال مرحلة التنفيذ.
- قد يكون من الصعب الحفاظ على التوافق السياسي لفترة طويلة على الصعيد الوطني وفي صفوف منظمات المجتمع المدني أيضًا، ولكنه يبقى شرطًا أساسيًا لنجاح عملية التنفيذ.
- إن المعلومات المستقاة من رصد وتقييم السياسات والبرامج الحكومية ضرورية لتصميم السياسات وإجراء عملية التنفيذ.
- من شأن التعاون المحلي والوطني والدولي زيادة القدرات اللازمة لإجراء الرصد والتقييم والحفاظ على الإرادة السياسية.
- لعبت منظمات المجتمع المدني دورًا حاسمًا في دفع الحكومات إلى التحرك في مختلف أنحاء العالم.
- إن المنهجيات المتبعة في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية، وكذلك مؤشر الرصد المتوقع لأرضيات الحماية الاجتماعية والمنهجيات المعدلة على الصعيد الوطني، هي كلها موارد قيّمة ومتاحة.
- لا بد من إشراك منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية بشكل كبير نسبيًا للتمكن من الانخراط بكفاءة في العمليات القائمة الخاصة بصياغة السياسات الاجتماعية ووضع التقارير وفي الحوارات الرسمية حول أرضيات الحماية الاجتماعية، وكذلك لاكتساب الخبرة التقنية في منهجيات الرصد والتقييم.
- يجب على أي تحالف من أجل أرضيات الحماية الاجتماعية أن يفكر في إنشاء مكتب مساعدة تقنية من أجل مساندة منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية في وضع أنظمة الرصد والتقييم الخاصة بها.

بعد أن تنجح مساعي المناصرة والحملات المؤيدة لأرضيات الحماية الاجتماعية في إطلاق الحوار الوطني وبعد أن يؤدي ذلك إلى تشكيل فرقة عمل وطنية معنية بأرضيات الحماية الاجتماعية، يجب أن يتحول محور اهتمام منظمات المجتمع المدني نحو دعم برامج التنفيذ والرصد والتقييم ومبادرات اقتراح السياسات الهادفة إلى تأمين أرضية وطنية للحماية الاجتماعية للجميع. والجدير ذكره هو أن هذه عملية جارية وانخراط المجتمع المدني فيها مهمٌ في كل خطوة من خطواتها.

في سبيل إعطاء لمحة عامة عن سيناريوهات التنفيذ «المثالية» وتوضيح كيف

يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تنخرط في العملية، سيتم هنا استخدام إطار عمل وضعته مبادرة الأمم المتحدة المشتركة لأرضيات الحماية الاجتماعية من أجل تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية 2009). ولا يمكن التشديد كفاية على الدور المحوري الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني في كل مرحلة من مراحل التنفيذ.

من هذا المنطلق، يهدف هذا الفصل إلى إظهار المساهمة المحورية التي يقدمها العمل الناشط لمنظمات المجتمع المدني من خلال معاينة الدور الذي تضطلع به هذه المنظمات خلال عملية وضع السياسات وفي رصد أنظمة الضمان الاجتماعي وتقييمها. ويلي ذلك وصفٌ لنقاط التدخل وأدواته وللممارسات الجيدة المتاحة أمام منظمات المجتمع المدني خلال مختلف مراحل التنفيذ.

منظمات المجتمع المدني ونقاط التدخل في عملية تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية

كما تتنوع عمليات التنفيذ الوطنية باختلاف مناطق العالم، هكذا تتنوع المقاربات المتخذة لرصد التقدم المحرز في عملية التنفيذ وتقييمه. مع ذلك، يمكن لمنظمات المجتمع المدني التعلّم من تجارب حلفائها الدوليين ومن الأبحاث المنجزة في دول أخرى. فالمنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية وغيرها من المنظمات حول العالم بدأت تساهم بنجاح في تنفيذ مبادرات السياسات وذلك بأشكال متنوعة وفي عدد من مجالات السياسات.

وبالرغم من التفاوتات الواضحة في البنيات المحلية وعلاقات القوة بين المجتمع المدني ومؤسسات الدولة، يقترح هذا الفصل إطارًا واحدًا للتنفيذ كنقطة انطلاق لكل استراتيجية محلية تعنى بتنقيذ أرضيات الحماية الاجتماعية. ويستند هذا الإطار إلى دليل عمليات البلدان التابع لمبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية 2009). عند الاستناد إلى هيكلية الإطار الخاص بمبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية–ا، نحصل على نقطة انطلاق معترف بها دوليًا، ويمكننا عند استخدامها وضع خارطة طريق لنقاط التدخل في العملية الكاملة حيث قد تكون منظمات المجتمع المدني نافذة وقوية، كما أنها تتيح لنا تصوّر هذا النقاش كجزءٍ من كلٍّ أكبر.

يعدد الجدول أدناه الخطوات التقليدية العشرة التي يجدر بالأطراف الفاعلة

الرئيسية في عملية التنفيذ (أي منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية والحكومات والمنظمات الدولية) أن تأخذها في هذه العملية. وقد تم تصنيف هذه الخطوات العشرة سنة 2009 كخطوات جوهرية في تنفيذ السياسات الوطنية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية. لدى منظمات المجتمع المدني والنقابات دورٌ لتلعبه في كل مرحلة، وعليها المطالبة بتمكينها من الاضطلاع بهذا الدور، وإلا أصبحت عملية التنفيذ مهددة بخطر متأصل فيها، وهو خطر حرفها عن مسارها.

الجدول 2: خطة تنفيذ مبادرة الأمم المتحدة لأرضية الحماية الاجتماعية والمؤلفة من ١٠ خطوات[14]

الغايات والأهداف	التدابير	الأطراف الفاعلة
التوعية	• صياغة رسائل واضحة حول أرضيات الحماية الاجتماعية على أن تناسب الجماهير المختلفة • تنسيق العمل وتوحيده مع وكالات الأمم المتحدة، واستثارة حساسية الشركاء (المنظمات غير الحكومية والجهات المانحة وغيرها)، وتحفيز أبرز الأطراف الفاعلة الوطنية (الوزراء وأعضاء البرلمان وغيرهم)	• منظمات المجتمع المدني والنقابات • المنظمات الدولية • الحك ومات
تشكيل فرقة عمل معنية بأرضيات الحماية الاجتماعية	• تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين وتعبئتهم للمشاركة في فرقة العمل الوطنية المعنية بأرضية الحماية الاجتماعية	• منظمات المجتمع المدني والنقابات • الحكومات
معاينة الحالة الاجتماعية الراهنة	• رسم خارطة لأمن الدخل بحسب المنطقة والنوع الاجتماعي والفئة؛ تحليل الاقصاء الاجتماعي والفقر الشامل • رسم خارطة للعجز عن الحصول على الرعاية الصحية الأساسية على مستوى المنطقة والنوع الاجتماعي والفئة	• التحليل العام: منظمات المجتمع المدني والنقابات والحكومات والمنظمات الدولية • التحليل المفصّل: الحكومات

14 الخطوات العشرة هي لائحة معدّلة عن الخطوات الأصلية الواردة في دليل مبادرة الأمم المتحدة لأرضية الحماية الاجتماعية

معاينة أنظمة الضمان الاجتماعي القائمة	• جرد مؤسسات وبرامج الضمان الاجتماعي القائمة – بما في ذلك الثغرات الموجودة في الضمان الاجتماعي وإجراء تحليل نوعي. • تحليل الاستراتيجيات السياسية والسياسات القائمة المعنية بتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي • و/أو: تحليل الثغرات الملحوظة والنقاشات الجارية حول السياسات	• منظمات المجتمع المدني والنقابات • المنظمات الدولية • الحكومات
بلورة مفاهيم أولية لأرضيات الحماية الاجتماعية من خلال الحوار الوطني	• تقييم الاحتياجات الديمغرافية والتوقعات المالية والضريبية • تحليل ميزانية الحماية الاجتماعية • تحليل الحيز الضريبي الموجود • تقييم استراتيجيات التمويل (إعادة تخصيص النفقات، وتحسين جباية الإيرادات، والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة، وزيادة الضرائب والاشتراكات، والهبات)	• التحليل العام: منظمات المجتمع المدني والنقابات والمنظمات الدولية والحكومات • التحليل المفصّل: الحكومات
إعادة تقييم المفاهيم الأولية من ناحية التكاليف والتمويل	• العودة إلى الخطوة الرابعة أو تطبيق الخطوة السابعة	• الحكومات • منظمات المجتمع المدني والنقابات
التوصل إلى توافق سياسي	• تقديم المشورة حول تصميم السياسات والاستراتيجيات والخطط والدعم الخاص بمشاريع التشريعات	• منظمات المجتمع المدني والنقابات • المنظمات الدولية • الحكومات
التنفيذ	•تحديد الاحتياجات إلى الدعم التقني والمالي •تقديم الدعم التقني والمالي	•منظمات المجتمع المدني والنقابات •المنظمات الدولية •الحكومات
الرصد والتقييم	• وضع آليات للرصد والتقييم • قياس التقدم المحرز • عند الحاجة، اتخاذ تدابير إصلاحية و/أو إعادة توجيه السياسات الخاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية	• منظمات المجتمع المدني والنقابات • الحكومات

المصدر: استنادًا إلى مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية (2009)

للمزيد من **التفاصيل**، انظر الفصلين الثاني والثالث

من الممكن أن تكون عملية إنشاء أرضية للحماية الاجتماعية طويلةً، وسوف تكون كذلك في معظم الحالات، فهذه العملية تتخطى في أكثر الأحيان المدة الزمنية لولاية أي حكومة. لذلك، إذا أريدَ لمساهمات منظمات المجتمع المدني في عملية التنفيذ أن تنجح، لابد من بدء الأعمال التحضيرية قبل المباشرة بالعملية المؤلفة من عشر خطوات والمذكورة آنفًا، وهذا ما ثبتت أهميته من خلال التجارب التي مرّت بها العديد من الحملات الوطنية والدولية الأخرى للدفاع عن حقوق الإنسان.

لكن إقامة أرضية للحماية الاجتماعية لا تنطوي بالضرورة على إنشاء شبكة سياسات جديدة بالكامل إنما يستدعي الربط ما بين العمليات الموجودة على مستوى السياسات من أجل استحثاث تآزر ذي مغزى بين المبادرات القائمة والجديدة في مجال الحماية الاجتماعية.

فمسودات التقارير الوطنية تناقَش في الغالب مع المجتمع المدني والنقابات العمالية، بعد ذلك يمكن لهذه الأخيرة أن تحاول إطلاق بعض المبادرات على مستوى السياسات في هذا السياق. وأهم الأمثلة عن هذه الأنظمة هي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية، وتقارير الأهداف الإنمائية للألفية، وورقات استراتيجيات الحد من الفقر، وإطار عمل التقييمات القطرية المشتركة الصادرة عن الأمم المتحدة. وتشمل كل هذه التقارير أو معظمها «مصفوفات للسياسات» بشكل أو بآخر، أي برامج سياسية، تطورّها الحكومات عبر عمليات تزداد إتقانًا أكثر فأكثر. وقد تتخذ شكل خطط فعلية للسياسات أو على الأقل وعودًا تستخدَم وتُقتبس لإنشاء حيز للسياسات الوطنية والحفاظ عليه.

ومع أن أجزاءًا كبيرة من هذه التقارير لا تزال تُكتب في العديد من الدول على يد خبراء دوليين – حتى وإن كان هذا الأمر يُنفى رسميًا في غالب الأحيان لأنه يفترض أن تكون هذه التقارير وطنية الملكية – يمكن الافتراض أن عملية وضع التقارير ستكتسب أهمية سياسية. فعملية تنسيق السياسات الوطنية قبل وضع التقارير وعمليات التشاور ستكسبان ثقلًا سياسيًا وطنيًا أكبر. ويمكن استخدام هاتين العمليتين لصياغة سياسات تتماشى مع السياسات الخاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية، وكذلك لتعزيز الحوارات الوطنية حول مفاهيم أرضية الحماية الاجتماعية حتى قبل تشكيل الفرق المعنية بأرضيات الحماية الاجتماعية بشكل رسمي. وتكون مثل هذه العمليات على الاقل تشاركية رسميا، وعادةً ما تكون متاحة أمام مجموعات المصالح. وعلى المستوى العالمي، لا سيما في منظومة الأمم المتحدة، لم تصبح منظمات المجتمع المدني قوة إضافية للترويج للتغيير

الاجتماعي المستدام فحسب بل باتت حجر أساس في هذا التغيير.

مع أن الدول طوّرت سياسات مرتبطة بتغطية الرعاية الصحية الأساسية وإعانات البطالة والأمومة أو المرض، لم تضع دائمًا استراتيجيات متماسكة للتنمية الاجتماعية. وما إن تحدد عمليات الجرد الوطنية السياسات والبرامج الموجودة في بلد ما، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تقترح أنظمة متماسكة للحماية الاجتماعية.

يُظهر المثل عن إطار «إيكويفرايم» EquiFrame كيف يمكن للتعاون الوطني والدولي والانخراط الناشط لمنظمات المجتمع المدني أن يقودا إلى سياسات أفضل وأكثر شمولا. وتعطي الآليات الدولية لحقوق الإنسان العديد من الأمثلة المشابهة. فمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة يفتخر بالتقليد الذي يتبعه بإشراك منظمات المجتمع المدني المحلية في عمليات الرصد وبتمكين المنظمات من العمل عن كثب مع المجتمع الدولي. ويستند إطار العمل العالمي لحقوق الإنسان عمدًا إلى عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. فالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هي أطراف فاعلة شبه دولية تتولى رصد امتثال البلد المضيف للمعايير الدولية ورفع التقارير حول الانتهاكات الشاملة لحقوق الإنسان والمساهمة في السياسات الوطنية لتبنّي المعاهدات الدولية.

للمزيد من التفاصيل حول إطار «إيكويفرايم» EquiFrame، انظر الصفحة 77

تترسخ أسس أرضية الحماية الاجتماعية في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الأمم المتحدة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن تعلّم الدروس من الطريقة التي اعتمدتها منظمات المجتمع المدني للضغط من أجل المصادقة على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان في سياق الاستعراض الدوري الشامل للسياسات الوطنية لمجلس حقوق الإنسان، وكيف استخدمتها لتصميم عملية وضع السياسات المحلية.

الإطار 11: الاستعراض الدوري الشامل للسياسات الوطنية الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان

تنشر المفوضية السامية لحقوق الإنسان على موقعها الإلكتروني ما يلي: « يستعرض مجلس حقوق الإنسان على أساس دوري، من خلال الاستعراض الدوري الشامل، وفاء كل دولة من 193 دولة عضو في الأمم المتحدة بالتزاماتها وتعهداتها. ويستند استعراض دولة ما إلى تقرير وطني تعده الدولة قيد الاستعراض؛ وتجميع لمعلومات الأمم المتحدة عن الدولة قيد الاستعراض تعهده

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان؛ وموجز للمعلومات المقدمة من أصحاب المصلحة الآخرين (بما فيهم فعاليات المجتمع المدني)، تعده المفوضية أيضًا. [...] تنص عملية الاستعراض الدوري الشامل على مشاركة جميع أصحاب المصلحة الوثيقي الصلة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. ويمكن لفعاليات المجتمع المدني وللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقدم معلومات يمكن إضافتها إلى تقرير «أصحاب المصلحة الآخرون» الذي يجري نظره أثناء الاستعراض. ويمكن لأي دولة تشارك في المناقشات التفاعلية أن تشير إلى المعلومات التي تقدمها تلك المنظمات أثناء الاستعراض [...]. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تحضر دورات الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل وتستطيع الإدلاء ببيانات في الدورات العادية لمجلس حقوق الإنسان عندما يجري النظر في نتائج استعراضات الدول».

من شأن آليات التقرير المرتبطة بالمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان أن تشكل قوةً لا حدود لها للإسهام بشكل إيجابي ومستدام في عملية وضع السياسات المحلية متى كانت بمتناول منظمات المجتمع المدني الناشطة والمجهّزة بالشكل الملائم. فآلية الاستعراض الدوري الشامل مثلا تضمّن مساهمات المجتمع المدني في التوصيات التي يطرحها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة على الحكومات.

توليد المصداقية التقنية عبر الاستثمار في قدرات التقييم والرصد

من المحتمل أن تفتقر منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية إلى الدراية التقنية والخبرة والموارد اللازمة لتقديم الدعم الملائم لعمليّتَي تنفيذ ورصد السياسات اللتين تتسمان غالبًا بطول المدة والتعقيد. لكن القدرة على لعب دور ناشط طوال فترة تنفيذ السياسات تستوجب تطوير الإمكانيات اللازمة لإجراء تقييم ورصد صارمين ومتواصلين لأنظمة الحماية الاجتماعية القائمة.

في نهاية المطاف، يؤول تقييم ورصد المشاريع أو المنظمات أو عمليات السياسات إلى جمع المعلومات بشكل منهجي من أجل قياس التقدم المحرز. ويمكن جمع المعلومات من خلال مجموعة من المنهجيات المختلفة كالمقابلات الشخصية وجهًا لوجه أو مراجعة الوثائق أو المسح الواسع النطاق للمستفيدين وغير المستفيدين من برامج الحماية الاجتماعية. ثم تحلَّل هذه المعلومات باستخدام نماذج إحصائية أو تقارير أكثر نوعيةً، إذ لا تحتاج منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية إلى استحداث تقنيات جديدة للتقييم والرصد إنما

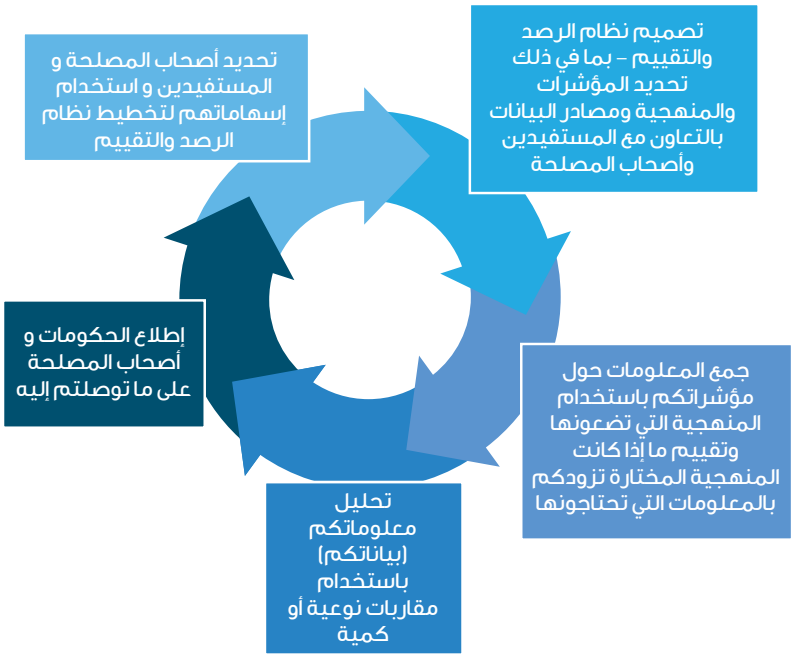
يجدر بها الاستعانة بالأدوات الموجودة وتكييفها بما يتلاءم مع الاحتياجات المحددة لأرضيات الحماية الاجتماعية ثم تدريب موظفيها على كيفية استخدامها كأدوات فعالة في صياغة السياسات.

لكن الهدف النهائي من أي عملية رصد وتقييم هو رفع درجة فعالية المشروع أو العملية وتحديد أثرها. ومن الحيوي أن يكون أصحاب المصلحة والمستفيدون منخرطين انخراطًا كبيرًا طوال فترة العملية، بدءًا من التخطيط ووصولًا إلى مرحلة وضع التقرير، وأن تصبح آلية رصد وتقييم الأنظمة والعمليات السياسية خاصيةً دائمة في عملية التنفيذ.

وفي سياق تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية، قد تتخذ آلية الرصد والتقييم مقارباتٍ مختلفة ويمكن حتى أن تستخدَم في مختلف مراحل العملية. على سبيل المثال، يمكن لمنظمات المجتمع المدني الاضطلاع بدور المقيّم الخارجي خلال مرحلة تصميم السياسات، كما يمكنها لا بل يجب عليها أن ترصد وتقيّم أعمالها الخاصة المتعلقة بأرضيات الحماية الاجتماعية. والأهم من ذلك هو أنه ينبغي عليها أن ترصد وتقيّم مشاريع وبرامج الضمان الاجتماعي المتواجدة في الأصل أو تلك التي يجري تنفيذها حديثًا، وذلك لزيادة كفاءتها وفعاليتها وتأثيرها. ومتى افتقرت منظمات المجتمع المدني إلى القدرة على تقييم أو رصد التقدم المحرز في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية أو الإمكانية اللازمة للوصول إليها، توجّب عليها مع ذلك حثّ المزودين والحكومات على إنشاء أنظمة رصد وتقييم خاصة بها. ويُشار في هذا الإطار إلى أن الأدلة الإرشادية المفيدة للمنظمات غير الحكومية والحكومات والعاملين في مجال التنمية متاحة لهم (انظر الإطار أدناه).

مع أن الرصد والتقييم يُستخدمان في العادة بشكل متطابق، إلا أنهما مفهومان مختلفان بعض الشيء يستخدمان للحصول على وجهات نظر مختلفة. فالرصد عبارة عن عملية متواصلة تهدف ببساطة إلى تزويد كل أصحاب المصلحة المعنيين بالمعلومات المتعلقة بتقدم المشروع وإنجازاته. أما التقييم فيركّز من جهته على التقدير المنهجي (خلال الإنجاز أو بعده) للمشاريع من حيث أهدافها وغاياتها، وهو يحاول تقدير وقع المشروع أو المنظمات وحصيلتها وتأثيراتها الأوسع بدل تقدير التقدم بحد ذاته. مع ذلك، تبقى تقنيتا الإدارة هاتان متلازمتين وتسهمان مجتمعتين في زيادة فعالية أي نشاط ونجاعته وأثره بشكل ملحوظ. ويمكن اعتبار كلتيهما بمثابة عمليتين بسيطتين تقومان على المؤشرات وجمع البيانات والتحليل (انظر الرسم 5).

الرسم 5: عملية السير الأساسية ومبادئ أنظمة الرصد والتقيي



أمثلة عن أدوات الرصد وتجاربه

تتنوع أدوات الرصد والتقييم التي تم وضعها على الصعيدين الدولي والوطني. والجدير بالذكر هو أن المنهجيات المتّبعة والتجارب الناشئة عن هذه الأدوات قد تكون قيمّة للغاية بالنسبة

صفحات إلكترونية مفيدة:
www.cippec.org
www.helpage.org/globalagewatch
www.socialwatch.org

التجارب الوطنية في الرصد والتقييم

قام معهد دراسات الفقر وعدم المساواة في جنوب أفريقيا، بالتعاون مع لجنة حقوق الإنسان لجنوب أفريقيا، بوضع منهجية لتقييم عملية تطوير وتنفيذ السياسات الخاصة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية بما في ذلك الضمان الاجتماعي. واستندت المنهجية إلى الممارسات الفضلى الدولية، بحيث «جمعت مختلف المقاربات المتبعة لرصد الحقوق الاقتصادية الاجتماعية ومن بينها تحليل السياسات والموازنات والمؤشرات الإحصائية» من أجل «تجميع معلومات

مستمدة من التجارب للسماح للجنة حقوق الإنسان لجنوب أفريقيا والمجتمع المدني بتقييم التقدم المحرز حتى الساعة وتزويد الحكومات بالمعلومات حول فعالية برامجها الخاصة بالسياسات» (دوسون، 2013).

يبيّن هذا المثل كيف يمكن للتعاون بين المجتمع المدني ومعاهد الأبحاث والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تشكل وسيلة فعالة لزيادة القدرة الجماعية على الرصد والتقييم.

كما أنه يظهر كيف يمكن استخدام المعلومات والنتائج المحصّلة من عملية الرصد والتقييم في التأثير على الحكومة والآلية الدولية لصنع السياسات. وهذه هي النقطة التي تصبح فيها مشاركة منظمات المجتمع المدني جوهرية وليس مهمةً فحسب. فغالبًا ما تجهل الحكومات ببساطة مدى نجاح السياسات أو البرامج التي تطبقها. لذلك فإن رصد وتقييم أنشطتها مع المستفيدين المباشرين قد يمدّها بمعلومات جديدة، ولا يؤتي ذلك بالثمار الفضلى إلا متى كانت الأبحاث قائمة على منهجية وأدلة متينة ومتى وُضعت النتائج في سياق مشهد إحصائي عالمي يقارن بين الحالات في الدول المتشابهة.

التجارب الدولية في الرصد والتقييم

وضعت منظمات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني أدواتٍ عدّة لتوفير المعلومات حول الأوضاع الاجتماعية والإنمائية الكبرى وللسماح بتشخيص هيكليات الضمان الاجتماعي الموجودة سابقًا. تتيح هذه الأدوات للوكالات غير الحكومية تقديم إسهامات هادفة في النقاط الثالثة والرابعة والخامسة من إطار التنفيذ المعروض أعلاه.

أما منظمة العمل الدولية بوجه خاص فوضعت أداةً لتقييم الحماية الاجتماعية هي الحوار الوطني القائم على التقييم. من خلال هذه الأداة، يمكن للمجتمع المدني أن يجري سريعًا تقييمًا أوليًا للتشريعات الراهنة المتعلقة بالحماية الاجتماعية وإعطاء تقديرات مبدئية للتكاليف المترتبة عن سدّ الثغرات في نظام الحماية. وقد أثبتت التجربة أنه في حال توفّر البيانات، يستطيع أفرادٌ مدربون بالشكل الكافي أن يجروا تحليلًا أوليًا بالاستناد إلى الحوار الوطني القائم على التقييم في غضون شهر واحد. وهذا ما يجعله أداةً قيّمة في يد الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني لأنه يعتبر أداةً منهجية سريعة ومنخفضة التكلفة لدعم مساعي المناصرة في مرحلة مبكرة جدًا من عملية التنفيذ.

أضف إلى ذلك أن مجلس التنسيق بين الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية الذي يخضع لإمرة منظمة العمل الدولية والبنك الدولي ويضم عددًا من المنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني قد طوّر سلسلة من أدوات التحليل الأكثر تفصيلا.

المضمون الأساسي لرصد أرضيات الحماية الاجتماعية

للمزيد من **المعلومات** حول مؤشر الأداء في مجال أرضيات الحماية الاجتماعية، انظر الصفحة 77

قام التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية هو أيضًا بتطوير أداة رصد مخصصة لأرضيات الحماية الاجتماعية (انظر الإطار)، وسوف يكون بوسع التحالفات الوطنية استخدام هذه الأداة ودمجها بالمبادئ المنصوص عليها في الأدلة الإرشادية المذكورة أعلاه.

في حين يعتبر التقييم والرصد المتأنيين عمليتين جوهريتين، من المهم جدًا في البداية تعريف المضمون الأساسي للمنهجية المزمع اتباعها. وتشمل عناصر المضمون الأساسي لأي منهجية رصد وتقييم تحديد المؤشرات الخاضعة للرصد والمعايير القياسية التي تقيَّم على أساسها قيم المؤشر الملحوظة. أما المبادئ الرئيسية لتعريف المضمون الأساسي فهي التالية – وذلك في صيغة أخرى معدلة لتقنية الإدارة الشهيرة القائمة على معايير «بسيطة، وقابلة للقياس، ومتوفرة، وواقعية، ومحددة التوقيت»:

الإطار 12: تقنية الإدارة القائمة على معايير «بسيطة، وقابلة للقياس، ومتوفرة، وواقعية، ومحددة التوقيت»

بسيطة (يجب أن يتصف مفهوم التقييم والرصد العام والمؤشرات الفردية بالبساطة)
قابلة للقياس (يجب أن تكون المؤشرات والمعايير قابلة للقياس)
متوفرة (يجب أن تكون بيانات المؤشرات جاهزة ومتوفرة بدون الحاجة إلى جهود خاصة كبيرة لجمع البيانات)
واقعية (يجب أن يكون المعيار القياسي واقعيًا)
محددة التوقيت (يجب أن يكون بالإمكان جمع البيانات في مدة معقولة)

الجدول 3: مجموعة أساسية مقترحة من المؤشرات والمعايير الخاصة بنظام رصد وتقييم أرضية الحماية الاجتماعية

ضمانات أرضية الحماية الاجتماعية من الضمان الاجتماعي	المؤشرات الأساسية	المعايير القياسية
الرعاية الصحية	استنادًا إلى ملاحظاتكم: • نسبة الأشخاص القادرين على الحصول على خدمات الرعاية الصحية الأساسية عند الحاجة، • متوسط نسبة المساهمة المترتبة على الفرد في التكاليف لكل زيارة مريض خارجي أو دخول مريض إلى المستشفى	في المئة من السكان المقيمين • صفر في المئة
أمن الدخل للأطفال (الإعانات النقدية أو العينية المقدمة عن الأطفال، بحسب تعريف الأطفال في التشريعات الوطنية)	استنادًا إلى ملاحظاتكم: • نسبة الأطفال القادرين على الحصول على مساعدات الدخل نقدًا أو عينًا عند الحاجة، • نسبة متوسط ثغرة الفقر المسدودة من خلال تحويلات الحماية الاجتماعية؟	• 100 في المئة من كل الأطفال الفقراء قبل تلقّي إعانات الحماية الاجتماعية • 100 في المئة من متوسط الثغرة
أمن الدخل للأشخاص في سن العمل	استنادًا إلى ملاحظاتكم: • نسبة الراشدين في سن العمل الذين يمكنهم الحصول على مساعدات الدخل نقدًا أو عينًا عند الحاجة، • نسبة متوسط ثغرة الفقر المسدودة من خلال تحويلات الحماية الاجتماعية؟	• 100 في المئة من الراشدين الفقراء • 100 في المئة من الثغرة
أمن الدخل للأشخاص المسنين	استنادًا إلى ملاحظاتكم: • نسبة الأشخاص المسنين (وفق التعريف الوطني) الذين يمكنهم الحصول على مساعدات الدخل نقدًا أو عينًا عند الحاجة، • نسبة متوسط ثغرة الفقر المسدودة من خلال تحويلات الحماية الاجتماعية؟	• 100 في المئة من الأشخاص المسنين أو الأشخاص الفقراء المسنين • 100 في المئة من الثغرة

نقترح أن يتم استخدام تعريف الضمانات الأربعة من الضمان الاجتماعي المذكورة في التوصية رقم 202 لوضع أربع فئات من المؤشرات على أن تكون كل فئة منها مخصصة لإحدى هذه الضمانات: فئة للضمان الصحي وثلاث فئات لأمن الدخل. وفي كل واحدة من فئات المؤشرات الأربعة، يحدد مؤشر ثانوي درجة تغطية السكان المحتاجين فيما يحدد مؤشر ثانوي آخر نوعية هذه التغطية. من هذا المنطلق، يقترح الجدول (3) مجموعة من ثمانية مؤشرات قد تستدعي التعديل استنادًا إلى توفر البيانات الوطنية.

يمكن بسهولة دمج المؤشرات الثمانية في معدل موجز واحد يتيح إجراء المقارنات بين البلدان. للحصول على تحليلات وطنية أكثر تفصيلًا للسياسات الوطنية الخاصة بأرضيات الحماية الاجتماعية، يمكن تجزئة كل واحد من «المؤشرات الكبرى» الثمانية إلى عدد من المؤشرات الجزئية التي تتيح تقديم توصيات أكثر تفصيلًا بشأن السياسات. ويفترض بالتحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية أن يكون قادرًا على تقديم الدعم الاختصاصي لوضع مجموعة نهائية من المؤشرات الوطنية التي تغطي أهم خصائص الخدمات الوطنية الموجودة لأرضيات الحماية الاجتماعية.

الحوار الوطني القائم على التقييم: يهدف الحوار الوطني القائم على التقييم في مجال الحماية الاجتماعية إلى تحديد مجالات تدخل الحكومة التي لها الأولوية في مجال الحماية الاجتماعية وتقدير تكلفة هذه التدخلات. وهي تتيح الفرصة أمام كافة أصحاب المصلحة في البلد للاجتماع ومناقشة الوضع الراهن للضمان الاجتماعي وصياغة خيارات لها الأولوية على صعيد السياسات، على أن تجرى هذه المناقشات ضمن ورش عمل وطنية ومن خلال التشاورات والجلسات التقنية.
انظر: http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeId=3825

بروتوكول التقييم السريع: يقدّم بروتوكول التقييم السريع مقاربة تدريجية لإجراء تقييم يشمل معاينة الحماية الاجتماعية ورسم خارطتها، وتحليلًا تمهيديًا، وتحديد مجالات التدخل التي لها الأولوية. ويمكن أن يشكل هذا التقييم أساسًا لمناقشة وتحفيز خيارات التمويل البديلة والحيز الضريبي. للمزيد من المعلومات، راجع العرض حول جذور وخصائص بروتوكول التقييم السريع:
http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowRessourceaction?ressource.ressourceId=23847

إيكويفرايم: هي أداةٌ مصممة لتقييم وتعزيز عملية تضمين الفئات المستضعفة والمفاهيم الأساسية لحقوق الإنسان في وثائق السياسات المتعلقة بالصحة.
http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual May19_2011.pdf

يهدف **مؤشر أداء أرضيات الحماية الاجتماعية** العالمي المرتقب إلى:
- قياس وتحديد معايير الثغرات الوطنية في نطاق الحماية الخاص بأرضية الحماية الاجتماعية وبالتالي أوجه قصور الحكومة في سياسات الحماية الاجتماعية؛
- فهم الثغرات بين أداء الدولة الراهن ومستوى الأداء الأمثل وفقًا لمعايير أرضية الحماية الاجتماعية؛
- تقييم التقدم الذي تحرزه الدول الأعضاء في سدّ الثغرات في أرضيات الحماية الاجتماعية مع الوقت.

من المرتقب أن تنشر مؤسسة فريدريش إيبرت شتيفتونغ هذا المؤشر للمرة الأولى في صيف 2015، على أن يصبح متوفرًا عبر شبكة الإنترنت أيضًا على العناوين التالية: المجلس الدولي للرعاية الاجتماعية (www.icsw.org) ومؤسسة

التسميات المختصرة

الحوار الوطني القائم على التقييم	Assessment Based National Dialogue (ABND)
المنصة الأفريقية للحماية الاجتماعية	African Platform for Social Protection (APSP)
أطر المساعدة القطرية	Country Assistant Frameworks (CA-Frameworks)
التحالف الدولي لمشاركة المواطن (سيفيكوس)	World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS) (www.civicus.org)
منظمات المجتمع المدني	Civil Society Organisation (CSO)
مؤسسة فريدريش إيبرت شتيفتونغ	Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية	Global Coalition for Social Protection Floors (GCSPF)
الناتج المحلي الإجمالي	gross domestic product (GDP)
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, (ICESCR) 1966
منظمة العمل الدولية	International Labour Organisation (ILO)
الرصد والتقييم	Monitoring and Evaluation (M&E)
الأهداف الإنمائية للألفية	Millennium Development Goals (MDGs)
منظمة غير حكومية	Non-governmental organization (NGO)
المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان	National Human Rights Institution (NHRI)
المفوضية السامية لحقوق الإنسان	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
ورقة الاستراتيجية للحد من الفقر	Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)
بروتوكول التقييم السريع	Rapid Assessment Protocol (RAP)
لجنة حقوق الإنسان لجنوب أفريقيا	South African Human Rights Commission (SAHRC)
أهداف التنمية المستدامة	Sustainable Development Goals (SDGs)
الحماية الاجتماعية	Social Protection (SP)
أرضية الحماية الاجتماعية	Social Protection Floor (SPF)
معهد دراسات الفقر وعدم المساواة	Study in Poverty and Inequality Institute (SPII)
الأمم المتحدة	United Nations (UN)

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية	United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	United Nations Development Programme (UNDP)
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)	United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF)
الاستعراض الدوري الشامل	Universal Periodic Review (URP)
منظمة الصحة العالمية	World Health Organisation (WHO)

المراجع

الفصل الأول

م. باشيلي Bachelet, M. وآخرون: تقرير الفريق الاستشاري حول أرضيات الحماية الاجتماعية: أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل عولمة عادلة وشاملة
Social Protection Floor for a fair and inclusive Globalization ، 2011 جنيف

م. سيشون Cichon, M.: التوصية بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية: هل تستطيع وثيقة من خمس صفحات تغيير مجرى التاريخ الاجتماعي؟
The Social Protetion Floors Recommendation: Can a five page document change the course of social history?
المجلة الدولية للضمان الاجتماعي، المجلد 66، العدد 3-4، ص. 21043، 2013

التحالف الدولي لأرضيات الحماية الاجتماعية: أرضية حماية اجتماعية للجميع: هدف إنمائي عالمي قائم على الحقوق
A social protection floor for everyone: a universal rights-based development goal ، شباط/فبراير 2014 Mimeo. ميميو

الاتحاد الأوروبي (2012): دور الحماية الاجتماعية في السياسات الإنمائية للاتحاد الأوروبي
The Role of Social Protection in EU Development Policies ، 2012 التعميمات

مكتب العمل الدولي: «هل تستطيع الدول المنخفضة الدخل تحمل كلفة الضمان الاجتماعي الأساسي؟»
Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?
موجز سياسة الضمان الاجتماعي، الورقة الثالثة، جنيف 2008

مكتب العمل الدولي: الضمان الاجتماعي للجميع: بناء أرضيات الحماية الاجتماعية وأنظمة الضمان الاجتماعي الشاملة
Social Security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems ، 2012 جنيف

الاجتماعي 2010/2011 والتقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014/2015 (متوفر عبر شبكة الإنترنت على الموقع التالي:
http://ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/lang--en/index.htm)

التجارب الناجحة لأرضيات الحماية الاجتماعية في: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/منظمة العمل الدولية: تشارك التجارب المبتكرة
Sharing innovative experiences،
المجلد 18، نيويورك 2011

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف): أنظمة الحماية الاجتماعية المتكاملة. تعزيز العدالة للأطفال،
Integrated Social Protection Systems.Enhancing Equity for Children، 2012 نيويورك

البنك الدولي: المرونة والعدالة والفرص: استراتيجية الحماية الاجتماعية والعمل
Resilience, equity and opportunity: Social Protection and Labour Strategy، 2012 واشنطن

الفصل الثاني

سيفيكوس CIVICUS 2014. تقرير عن حالة المجتمع المدني لسنة State of Civil 2014 Society Report 2014. سيفيكوس– التحالف الدولي لمشاركة الم واطنين
www.civicus.org

رويتر ماريو Roitter Mario. 2010. Aproximaciones مقاربات نظرية وبعض النقاشات حول فكرة القطاع الثالث.
teóricas y algunos debates en torno a la idea de Tercer Sector. In Índice de Desarrollo Humano. Buenos Aires: Fundación Banco Provincia

ليستر م. سلمون Salamon, Lester M. 1993. الثورة الجمعوية العالمية: ظهور القطاع الثالث على الساحة العالمية
The Global Associational Revolution: The Rise of the Third Sector on the World Scene.
الورقة البحثية رقم 15، جامعة جون هوبكنز، معهد دراسات السياسات العامة، بالتيمور

ليستر م. سلمون Salamon, Lester M. وهيلموت ك. أنهاير Helmut K. Anheier 1997. تعريف القطاع غير الربحي: تحليل شامل لعدة بلدان
Defining the Non-Profit Sector: A Cross-National Analysis.
مانشستر ونيويورك: مطبعة جامعة ملشستر

ديانا سالسيدو نوفوا Salcedo Novoa, Diana 2014. ورقة للمنظمات غير الحكومية والمنظمات النقابية حول تنقيذ ارضية. الحماية الاجتماعية بكولومبيا: خارطة الطريق. مجلة ثقافة وعمل. العدد 90، شباط/فبراير 2014. ميديلين: المدرسة الوطنية النقابية
El papel de las ONG y organizaciones sindicales en la implementación del piso de protección social en Colombia: Una hoja de ruta. Revista Cultura y Trabajo. Escuela Nacional Sindical www.ens.org.co
(تم دخوله بتاريخ 2 تشرين الأول/أكتوبر 2014)

ف. شميت Schmitt, V. ولوفلين دي Loveleen De 2013. الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: دليل الممارسات الجيدة
Social Protection assessment based national dialogue: A good practices guide
فريق الدعم التقني التابع لمنظمة العمل الدولي في مجال العمل اللائق لشرق وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ. – بانكوك: منظمة العمل الدولية. يتضمن هذا التقرير حزمة إلكترونية e-box متوفرة على الرابط التالي:
http://www.social-protection.org/gimi/pages/abnd/

ف. شميت Schmitt, V. و رتشادويك R. Chadwick 2014. تمارين الحوار الوطني القائم على تقييم الحماية الاجتماعية: كمبوديا، أندونيسيا، تايلند، فيتنام. المجلة الدولية للضمان الاجتماعي، المجلد 67: ص. 119-95.
doi: 10.1111/issr.12032

أمارتيا سين Sen, Amartya 2000. الاستبعاد الاجتماعي: المفهوم والتطبيق والتمحيص
Social Exclusion:Concept, application and scrutinity.
التنمية الاجتماعية. مانيلا: بنك التنمية الآسيوي

الأمم المتحدة. 2003. دليل المؤسسات التي لا تستهدف الربح في نظام الحسابات القومية. نيويورك: منشورات الأمم المتحدة

الفصل الثالث

Arce, Javier خافيير مونتيري أرتشي Monterrey (2013): أنظمة الحماية الاجتماعية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: دولة بوليفيا المتعددة القوميات
Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Plurinational State of Bolivia.
اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي LC/W.553، الأمم المتحدة، أيلول/سبتمبر 2013، سانتياغو، تشيلي– الأمم المتحدة

سيشون Cichon/بيريندت Behrendt/ وودساك Wodsak: مبادرة الأمم المتحدة لأرضيات الحماية الاجتماعية – قلب مجرى الأمور في مؤتمر منظمة العمل الدولية لسنة 2011، مؤسسة فريدريش إيبرت شتيفتونغ (تحرير)، برلين 2011

منظمة العمل الدولية (2003): الحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية. منظمة العمل الدولية، جنيف، 2003

منظمة العمل الدولية (غير مؤرخ): فريق الأمم المتحدة المشترك لأرضيات الحماية الاجتماعية في تايلند – تجربة قابلة للتكرار لفرق الأمم المتحدة القطرية الأخرى
The United Nations Social Protection Floor Joint Team in Thailand – A replicable experience for other UN Country Teams. ILO and UNSPF Joint Team in Thailand:
تحت إشراف منظمة العمل الدولية.
www.social–protection.org/

منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، 2009: «أرضية الحماية الاجتماعية»، جنيف، تشرين الأول، 2009

ش. لوانغا نتالي (Lwanga-Ntal, C. (2013: عوائق تبني الحماية الاجتماعية في شرق أفريقيا – مجموعة من العوامل المنسية حتى الآن
Barriers to social protection uptake in East Africa – A set of hitherto forgotten factors. مجلة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ESR Review، المجلد 14، العدد 2، 2013. مركز قانون الجماعة في جامعة ويسترن كيب

أ. نورتن Norton, A و ت. كونواي Conway, T. و م. فوستر (Foster, M. 2001): مفاهيم ومقاربات الحماية الاجتماعية – التأثيرات على السياسات والممارسات في مجال التنمية الدولية
Social Protection Concepts and Approaches– Implications for policy and practice in International Development.
ورقة العمل رقم 142، مركز الإعانة والإنفاق العام، معهد التنمية في ما وراء البحار، لندن، شباط/فبراير 2001

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي 2007، لمحة عن المجتمع: المؤشرات الاجتماعية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

Society at a glance: OECD Social Indicators ، إصدار 2006، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس)

أوكسفام بريطانيا آب/أغسطس 2013: التعبئة من أجل التغيير: مناصرة خطة تأمين زراعية شاملة في بوليفيا

ر.ر. شارما Sharma, R.R. (غير مؤرخ): مدخل إلى المناصرة – دليل تدريبي An Introduction to Advocacy – Training Guide. برنامج دعم التحليل والبحث في أفريقيا (SARA). برنامج تحليل الموارد الصحية والبشرية في أفريقيا، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، مكتب أفريقيا، مكتب التنمية المستدامة

الحماية الاجتماعية للجميع – دليلٌ للعمل Social Protection for all – an action guide، صادر عن سوليدار والشبكة العالمية، بروكسل 2012 (متوفر عبر الأنترنت على الرابط التالي:
http://www.solidar.org/IMG/pdf/decentwork_toolkit_en_short_web.pdf

المنصة الأفريقية للحماية الاجتماعية
http://africapsp.org/index.php

الفصل الرابع

مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، 2009، الدليل الإرشادي وإطار العمل الاستراتيجي للعمليات القطرية المشتركة للأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية [متوفر عبر الإنترنت على الرابط التالي:
[http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=14484]

لطاولة المستديرة الآسيوية الرابعة حول الضمان الاجتماعي، 2013، تقوية دور العمالة في النهوض بالحماية الاجتماعية للجميع في آسيا

Sharpening Labour's Role in Advancing Social Protection for All in Asia.
المركز الآسيوي لموارد الرصد [متوفر عبر الإنترنت على الرابط التالي:
http://www.amrc.org.hk/system/files/4th%20AROSS%20book_0.pdf

م. أمين وماكلاكلان MacLachlan وآخرون، 2011، «إيكويفرايم: إطار عمل لتحليل تضمين حقوق الإنسان والفئات المستضعفة في السياسات الصحية»
'EquiFrame: A framework for analysis of the inclusion of human rights and vulnerable groups in health policies.
المجلة الدولية للصحة وحقوق الإنسان
Health and Human Rights: An International Journal. 13 (2)

تتوفر معلومات إضافية حول إيكويفرايم في الدليل الإرشادي: ه. مانان Mannan, H. وم. أمين وم. ماكلاكلان Maclachlan M.. والاتحاد المنصف EquitAble Consortium، 2011، دليل إيكويفرايم، [متوفر عبر الإنترنت على الرابط التالي:
http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual_May19_2011.pdf]

هانا دوسون Hannah Dawson، 2013، رصد الحق في الضمان الاجتماعي Monitoring the Right to Social Security ، معهد دراسات الفقر وعدم المساواة، [متوفر عبر الإنترنت على الرابط التالي:
http://spii.org.za/wp-content/uploads/2014/02/Policy-brief-1_Monitoring-rights_Social-Security.pdf]

المساهمون

عن المؤلفين:

ديفيد سيشون طالب دكتوراه في علم الاجتماع في جامعة ترينيتي في دبلن – إيرلندا، حيث يجري الأبحاث عن دور الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني في صنع السياسات الاجتماعية على الصعيد الدولي.

مايكل سيشون هو رئيس المجلس الدولي للرعاية الاجتماعية وأستاذ في مادة الحماية الاجتماعية في كلية ماستريخت للدراسات العليا في الإدارة التابعة لجامعة الأمم المتحدة.

ماريانا لومي هي مديرة برنامج الدراسات العليا حول المنظمات غير الربحية في جامعة سان أندريس، بوينس آيرس، الأرجنتين.

شارل لوانغا-نتالي هو المدير الإقليمي (أفريقيا) للمبادرات الإنمائية في نيروبي – كينيا، والمدير المعاون لشرق أفريقيا للشبكة الاستشارية حول الفقر المزمن.

تسيتسيليه شيلدبيرغ هي المسؤولة عن مواضيع العدالة الاجتماعية العالمية، وتتولى تنسيق مقاربات العولمة التي تقوم على المساواة بين الجنسين ضمن دائرة السياسات العالمية والتنمية لدى مؤسسة فريدريش إيبرت شتيفتونغ في برلين.

التوصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية،
وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الانعقاد في جنيف، حيث عقد دورته الواحدة بعد المائة في 30 أيار/ مايو 2012،

وإذ يؤكد من جديد أنّ الحق في الضمان الاجتماعي هو حق من حقوق الإنسان،

وإذ يسلّم بأن الحق في الضمان الاجتماعي هو ضرورة اقتصادية واجتماعية لتحقيق التنمية والتقدم، إلى جانب تعزيز العمالة،

وإذ يعترف بأنّ الضمان الاجتماعي هو أداة مهمة للقضاء على الفقر وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي وانعدام الأمن الاجتماعي وللتخفيف من وطأتها ولتعزيز تكافؤ الفرص والمساواة بين الجنسين والمساواة العرقية، ولدعم الانتقال من العمالة غير المنظمة إلى العمالة المنظمة،

وإذ يعتبر أنّ الضمان الاجتماعي استثمار في الأشخاص، يمكنّهم من التكيف مع التغيرات في الاقتصاد وفي سوق العمل، وأنّ نُظم الضمان الاجتماعي تعمل كمثبتات آلية اجتماعية واقتصادية، وتساعد على حفز الطلب الإجمالي في أوقات الأزمات وما بعدها، وتساعد على دعم عملية الانتقال إلى اقتصاد أكثر استدامة،

وإذ يعتبر أنّ تحديد أولويات السياسات الرامية إلى تحقيق النمو المستدام طويل الأجل المرافق للإدماج الاجتماعي، يساعد على مغالبة الفقر المدقع ويخفض من أوجه انعدام المساواة والفوارق الاجتماعية داخل الأقاليم وفيما بينها،

وإذ يسلّم بأنّ الانتقال إلى العمالة المنظمة وإرساء نظم مستدامة للضمان الاجتماعي، مساندان لبعضهما البعض،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان فيلادلفيا يعترف بالتزام منظمة العمل الدولية أمام الملأ بالمساهمة في «تحقيق ... مد نطاق تدابير الضمان الاجتماعي بحيث تكفل دخلًا

أساسيًا لجميع المحتاجين إلى مثل هذه الحماية وتوفير رعاية طبية شاملة»،

وإذ يأخذ في الاعتبار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لا سيما المادتان 22 و25 منه، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما المواد 9 و11 و12 منه،

وإذ يأخذ في الاعتبار كذلك معايير الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية، لا سيما اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102) وتوصية تأمين الدخل، 1944 (رقم 67) وتوصية الرعاية الطبية، 1944 (رقم 69)، ويشير إلى أنّ تلك المعايير لا تزال ذات أهمية مستمرة وما فتئت تشكل مراجع مهمة بالنسبة لنظم الضمان الاجتماعي،

وإذ يذكّر بأنّ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة يعترف بأنّه «ينبغي لالتزامات الدول الأعضاء وللمنظمة وجهودها المبذولة لتنفيذ الولاية الدستورية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال معايير العمل الدولية، ولوضع العمالة الكاملة والمنتجة والعمل اللائق في صميم السياسات الاقتصادية والاجتماعية، أن تقوم على ... «2» وضع وتعزيز تدابير للحماية الاجتماعية ... تكون مستدامة ومكيفة مع الظروف الوطنية، بما فيها ... توسيع الضمان الاجتماعي ليشمل الجميع»،

وإذ يأخذ في الاعتبار القرار والاستنتاجات بشأن المناقشة المتكررة عن الحماية الاجتماعية (الضمان الاجتماعي)، التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (2011)، والتي تعترف بالحاجة إلى توصية تكمّل معايير منظمة العمل الدولية القائمة بشأن الضمان الاجتماعي، وتوفر الإرشاد للدول الأعضاء في إقامة أرضيات للحماية الاجتماعية تكون موضوعة بما يتناسب مع ظروفها ومستوياتها الإنمائية الوطنية، كجزء من نُظم الضمان الاجتماعي الشاملة،

وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية، التي تشكل موضوع البند الرابع من جدول أعمال الدورة،

وإذ قرر أن تتخذ هذه المقترحات شكل توصية، يعتمد في هذا اليوم الرابع عشر من حزيران/ يونيه من عام ألفين واثني عشر التوصية التالية، التي ستسمى توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، 2012.

أولا – الأهداف والنطاق والمبادئ

1/ تقدم هذه التوصية الإرشاد للدول الأعضاء من أجل:

(أ) إقامة وصيانة أرضيات للحماية الاجتماعية، حيثما تنطبق، باعتبارها عنصرًا أساسيًا لنُظمها الوطنية بشأن الضمان الاجتماعي؛

(ب) تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية ضمن استراتيجيات لمد نطاق الضمان الاجتماعي تضمن تدريجيًا مستويات أعلى من الضمان الاجتماعي لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، مسترشدة بمعايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي.

2/ في مفهوم هذه التوصية، أرضيات الحماية الاجتماعية هي عبارة عن مجموعات من ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي محددة على المستوى الوطني، تضمن الحماية الرامية إلى القضاء على الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأته.

3/ اعترافًا بالمسؤولية الإجمالية والأولية للدولة في إنفاذ هذه التوصية، ينبغي للدول الأعضاء أن تطبق المبادئ التالية:

(أ) شمولية الحماية استنادًا إلى التضامن الاجتماعي؛

(ب) الحق في الإعانات التي ينص عليها القانون الوطني؛

(ج) ملاءمة الإعانات وقابلية التنبؤ بها؛

(د) عدم التمييز والمساواة بين الجنسين وتلبية الاحتياجات الخاصة؛

(هـ) الإدماج الاجتماعي، بمن في ذلك الأشخاص في الاقتصاد غير المنظم؛

(و) احترام حقوق وكرامة الناس المشمولين بضمانات الضمان الاجتماعي؛

(ز) التحقيق التدريجي، بما في ذلك من خلال تحديد الأهداف والأطر الزمنية؛

(ح) التضامن في التمويل مع السعي إلى تحقيق التوازن الأمثل بين مسؤوليات ومصالح الذين يمولون خطط الضمان الاجتماعي ومسؤوليات ومصالح الذين يستفيدون منها؛

(ط) مراعاة تنوع الأساليب والنُهج، بما في ذلك آليات التمويل ونُظم تقديم الخدمات؛

(ي) التنظيم والإدارة المالية الشفافان والمسؤولان والسليمان؛

(ك) الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى العدالة الاجتماعية والإنصاف؛

(ل) الاتساق مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية وسياسات العمالة؛

(م) الاتساق فيما بين المؤسسات المسؤولة عن توفير الحماية الاجتماعية؛

(ن) الخدمات العامة عالية الجودة التي تعزز توفير نُظم الضمان الاجتماعي؛

(س) فعالية إجراءات الشكاوى والطعن وإمكانية الوصول إليها؛

(ع) رصد التنفيذ على نحو منتظم والتقييم الدوري؛
(ف) الاحترام الكامل للمفاوضة الجماعية والحرية النقابية لصالح جميع العمال؛
(ص) المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين

ثانيًا – الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية

4/ ينبغي للدول الأعضاء، تمشيًا مع الظروف الوطنية، أن ترسي بأسرع وقت ممكن، وأن تصون أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها والتي تشمل ضمانات أساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للضمانات أن تكفل، كحد أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معًا الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرّفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني.
5/ ينبغي أن تشمل أرضيات الحماية الاجتماعية المشار إليها في الفقرة ٤، على الأقل الضمانات الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي.
(أ) الحصول على مجموعة من السلع والخدمات، محددة على المستوى الوطني، تشمل الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة، على أن تكون متوفرة ويسهل الوصول إليها ومقبولة وذات نوعية جيدة؛
(ب) توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛
(ج) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛
(د) توفير أمن الدخل الأساسي، على الأقل عند المستوى الأدنى المحدد على الصعيد الوطني، للأشخاص المسنين.
6/ ينبغي للدول الأعضاء، رهنًا بالتزاماتها الدولية القائمة، أن توفر الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي المشار إليها في هذه التوصية على الأقل لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية.
7/ ينبغي أن يضع القانون الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة. كما ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعن تكون محايدة وشفافة وفعالة وبسيطة وسريعة ويسهل الوصول إليها وغير مكلفة. وينبغي أن يكون الوصول إلى إجراءات الشكاوى والطعن من دون

أية تكلفة على الشخص المتقدم بالطلب. وينبغي وضع نظم تعزز الامتثال للأطر القانونية الوطنية.

8/ عند تحديد الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر على النحو الواجب في ما يلي:

(أ) ينبغي ألا يتعرض الأشخاص الذين يحتاجون إلى رعاية صحية للضيق ولاحتمال تزايد فقرهم بسبب العواقب المالية المترتبة على حصولهم على الرعاية الصحية الأساسية. وينبغي أيضًا النظر في توفير الرعاية الطبية قبل الولادة وبعدها مجانًا لأكثر الناس استضعافًا؛

(ب) ينبغي لأمن الدخل الأساسي أن يسمح بحياة كريمة. ويمكن أن تقابل مستويات الدخل الدنيا المحددة على الصعيد الوطني القيمة النقدية لمجموعة من السلع والخدمات الضرورية أو خطوط الفقر الوطنية أو عتبات الدخل للمساعدة الاجتماعية أو عتبات مقارنة أخرى يرسيها القانون أو الممارسة على المستوى الوطني، ويمكنها أن تراعي الفوارق الإقليمية؛

(ج) ينبغي استعراض مستويات الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي على نحو منتظم، من خلال إجراء شفاف تضعه القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، حسب مقتضى الحال؛

(د) ينبغي ضمان المشاركة الثلاثية مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل وللعمال، والتشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين، في عملية إرساء مستويات هذه الضمانات واستعراضها.

9/ ***(1)*** ينبغي للدول الأعضاء، عند توفير الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي، أن تنظر في مختلف النُهج بغية تحقيق الدمج الأكثر فعالية ونجاعة بين الإعانات والخطط في السياق الوطني.

(2) يمكن أن تشمل الإعانات ما يلي: إعانات الأطفال والأسر، إعانات المرض والرعاية الصحية، إعانات الأمومة، إعانات الإعاقة، إعانات الشيخوخة، إعانات الورثة، إعانات البطالة وضمانات العمالة، إعانات إصابات العمل، بالإضافة إلى أي إعانات اجتماعية أخرى نقدًا أو عينًا.

(3) يمكن أن تشمل الخطط التي توفر مثل هذه الإعانات نُظم الإعانات الشاملة ونظم التأمين الاجتماعي ونظم المساعدة الاجتماعية ونظم الضريبة السلبية على الدخل وبرامج التوظيف العامة وخطط دعم العمالة.

10/ عند تصميم وتنفيذ الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تجمع بين التدابير الوقائية والترويجية والنشطة والإعانات والخدمات الاجتماعية؛

(ب) تعزز النشاط الاقتصادي المنتج والعمالة المنظمة من خلال النظر في سياسات تشمل المشتريات العامة والمخصصات الائتمانية الحكومية وتفتيش

العمل وسياسات سوق العمل والحوافز الضريبية، وتنهض بالتعليم والتدريب المهني والمهارات المنتجة والقابلية للاستخدام؛

(ج) تضمن التنسيق مع سياسات أخرى تعزز العمالة المنظمة وتوليد الدخل والتعليم ومحو الأمية والتدريب المهني والمهارات والقابلية للاستخدام وتحد من هشاشة العمالة وتنهض بالعمل الآمن وبروح تنظيم المشاريع وبالمنشآت المستدامة في إطار العمل اللائق.

11/ (1) ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في استخدام مجموعة أساليب مختلفة لحشد الموارد اللازمة لضمان الاستدامة المالية والضريبية والاقتصادية للأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية، مع مراعاة قدرات مختلف المجموعات السكانية على دفع الاشتراكات. ويمكن أن تشمل مثل هذه الأساليب، منفردة أو مجموعة، إنفاذًا فعالًا للواجبات المتعلقة بالضرائب والاشتراكات أو إعادة تحديد أولويات الإنفاق أو وضع قاعدة إيرادات أوسع نطاقًا وتدريجية بما فيه الكفاية.

(2) ينبغي للدول الأعضاء، عند تطبيق مثل هذه الطرائق، أن تنظر في الحاجة إلى تنفيذ تدابير ترمي إلى منع الغش والتهرب من دفع الضرائب وعدم دفع الاشتراكات.

12/ ينبغي أن تموّل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية من الموارد الوطنية. ويمكن للدول الأعضاء التي لا تتمتع بالقدرات الاقتصادية والمالية الكافية لتنفيذ الضمانات، أن تطلب التعاون والدعم الدوليين اللذين يستكملان الجهود التي تبذلها.

ثالثًا – الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي

13/ (1) ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتنفذ استراتيجيات وطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، استنادًا إلى المشاورات الوطنية من خلال الحوار الاجتماعي الفعال والمشاركة الاجتماعية. وينبغي للاستراتيجيات الوطنية:

(أ) أن تعطي الأولوية لتنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية باعتبارها نقطة انطلاق للبلدان التي لا تتمتع بالحد الأدنى من ضمانات الضمان الاجتماعي، وباعتبارها عنصرًا أساسيًا في نظمها الوطنية للضمان الاجتماعي؛

(ب) أن تسعى إلى تحقيق مستويات أعلى من الحماية لصالح أكبر عدد ممكن من الناس، بما يعكس القدرات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء، وبأسرع وقت ممكن.

(2) لهذا الغرض، ينبغي للدول الأعضاء أن تضع وتصون نُظمًا شاملة ومناسبة للضمان الاجتماعي تكون متسقة مع أهداف السياسات الوطنية، وأن تسعى إلى تنسيق سياسات الضمان الاجتماعي مع السياسات العامة الأخرى.

14/ عند صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بما يلي:

(أ) تضع أهدافًا تتجلى فيها الأولويات الوطنية؛

(ب) تحدد الثغرات في مستويات الحماية والعوائق المطروحة أمامها؛

(ج) تسعى إلى سد الثغرات في مستويات الحماية من خلال وضع خطط مناسبة ومنسقة بفعالية، سواء كانت قائمة على الاشتراكات أو غير قائمة عليها، أو جمعت بين الوجهين، بما في ذلك من خلال مد نطاق الخطط السارية القائمة على الاشتراكات لتشمل جميع الأشخاص المعنيين القادرين على دفع الاشتراكات؛

(د) تستكمل الضمان الاجتماعي بسياسات نشطة لسوق العمل، بما في ذلك التدريب المهني أو غير ذلك من التدابير، حسب مقتضى الحال؛

(هـ) تحدد الاشتراطات والموارد المالية، بالإضافة إلى الإطار الزمني والمراحل المتتابعة بغية تحقيق الأهداف تدريجيًا؛

(و) تستثير الوعي بشأن أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها واستراتيجيات مد نطاقها، وتضطلع ببرامج إعلامية، بما فيها من خلال الحوار الاجتماعي.

15/ ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تنطبق على الأشخاص في الاقتصاد المنظم وغير المنظم على السواء، وأن تدعم نمو العمالة المنظمة وتحد من السمة غير المنظمة، وينبغي لها أن تكون متسقة مع تنفيذ الخطط الإنمائية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية في الدول الأعضاء، وأن تكون محفزة لهذا التنفيذ.

16/ ينبغي لاستراتيجيات مد نطاق الضمان الاجتماعي أن تدعم المجموعات المحرومة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

17/ عند وضع نظم شاملة للضمان الاجتماعي، تتجلى فيها الأهداف والأولويات والقدرات الاقتصادية والمالية الوطنية، ينبغي للدول الأعضاء أن تهدف إلى تحقيق مجموعة الإعانات ومستوياتها الواردة في اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102) أو في اتفاقيات أو توصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطورًا.

18/ ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في التصديق على اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، 1952 (رقم 102) بأقرب وقت ممكن تسمح به الظروف الوطنية. بالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تنظر في تصديق أو إنفاذ، حسب مقتضى الحال، اتفاقيات وتوصيات أخرى لمنظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي تحدد معايير أكثر تطورًا.

رابعًا – الرصد

19/ ينبغي للدول الأعضاء أن ترصد التقدم المحرز في تنفيذ أرضيات الحماية الاجتماعية وتحقيق الأهداف الأخرى للاستراتيجيات الوطنية لمد نطاق الضمان الاجتماعي، من خلال آليات مناسبة محددة على المستوى الوطني، بما فيها المشاركة الثلاثية مع منظمات ممثلة لأصحاب العمل وللعمال، بالإضافة إلى التشاور مع منظمات أخرى ذات صلة وممثلة للأشخاص المعنيين.

20/ ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم على نحو منتظم بعقد مشاورات وطنية بغية تقييم التقدم المحرز ومناقشة سياسات ترمي إلى زيادة مد نطاق الضمان الاجتماعي أفقيًا وعموديًا.

21/ تحقيقًا لغرض الفقرة 19، ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم، على نحو منتظم، بجمع وتوليف وتحليل ونشر مجموعة مناسبة من البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، مصنفة على وجه الخصوص حسب نوع الجنس.

22/ عند وضع أو مراجعة المفاهيم والتعاريف والمنهجية المستخدمة في إعداد البيانات والإحصاءات والمؤشرات الخاصة بالضمان الاجتماعي، ينبغي للدول الأعضاء أن تأخذ في الاعتبار الإرشاد المجدي الذي توفره منظمة العمل الدولية، ولا سيما، حسب مقتضى الحال، القرار بشأن تطوير إحصاءات الضمان الاجتماعي، الذي اعتمده المؤتمر الدولي التاسع لخبراء إحصاءات العمل.

23/ ينبغي للدول الأعضاء أن تضع إطارًا قانونيًا لصون وحماية المعلومات الشخصية الخاصة التي تتضمنها نظم بيانات الضمان الاجتماعي لديها.

24/ ***(1)*** الدول الأعضاء مدعوة إلى تبادل المعلومات والتجارب والخبرات بشأن استراتيجيات وسياسات وممارسات الضمان الاجتماعي فيما بينها ومع مكتب العمل الدولي.

(2) يمكن للدول الأعضاء، عند تنفيذ هذه التوصية، أن تطلب المساعدة التقنية من منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات الدولية ذات الصلة، عملًا بولاية كل منها.

مسرد المصطلحات

تم استمداد مسرد المصطلحات من التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014/2015، ليركّز على المفاهيم الأساسية والتعريفات والمنهجية التي استرشدت بها منظمة العمل الدولية في عملها التحليلي للضمان الاجتماعي. ويشار إلى أن هذا المسرد لا يفرض أي تعريفات عمومية بل يقتصر الغرض منه ببساطة على توضيح المصطلحات والمفاهيم وفق السياق المستخدم في هذا التقرير ولدى منظمة العمل الدولية.

مصدر المسرد: التقرير العالمي للحماية الاجتماعية 2014/2015 – إرساء الانتعاش الاقتصادي والتنمية الشاملة والعدالة الاجتماعية، مكتب العمل الدولي، جنيف، منظمة العمل الدولية، 2014؛ ص. 164–168. حقوق النشر محفوظة 2014. منظمة العمل الدولية. منقول بموجب إذن.

برنامج التحويلات النقدية

ويعني خطة أو برنامجًا يقوم على دفع الاشتراكات ويقدّم الإعانات النقدية للأفراد أو الأسر. وعادةً ما تكون هذه الإعانات ممولة من الضرائب أو الإيرادات الحكومية الأخرى أو الهبات الخارجية أو القروض.

من الممكن أن تشمل برامج التحويلات النقدية[15] استطلاعًا للموارد المالية أوأن لا تشمله. فبرامج التحويلات النقدية التي تقدم الأموال النقدية للعائلات التي تستوفي متطلبات سلوكية معينة تُعرف ببرامج التحويلات النقدية المشروطة، وقد تعني مثلًا أنه يتعين على المستفيدين الالتزام بإرسال أطفالهم إلى المدرسة بانتظام أو أنهم يستخدمون الخدمات الوقائية الأساسية في الغذاء والرعاية الصحية.

المخطط القائم على الاشتراك

هو المخطط الذي يحق فيه للأشخاص المشمولين بالحماية الاستفادة مباشرةً من الإعانات (الحقوق المكتسبة) بفضل الاشتراك الذي يدفعونه. أما الشكل الأكثر شيوعًا لمخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات فهي خطة التأمين الاجتماعية المفروضة قانونًا، وتشمل عادةً العمال المستخدمين في عمل رسمي مأجور، أو العاملين لحسابهم الخاص في بعض الدول. من الأشكال الشائعة الأخرى للمخططات القائمة على الاشتراك، والتي تقدم مستوى معينا من الحماية – في غياب التأمين الاجتماعي: صناديق الادخار الوطنية التي تدفع بالعادة مبلغًا مقطوعًا للمستفيدين عند وقوع أحداث طارئة (الشيخوخة أو العجز أو الموت). في حال مخططات التأمين الاجتماعي للمستخدمين براتب أو أجر، تدفع

15 بالمعنى الدقيق، يشمل هذا المصطلح كل التحويلات الاجتماعية المقدمة نقدا، بما فيها التحويلات القائمة كليا أو جزئيا على الاشترا كات، غير أنه يُفهم بالعادة أنه يقتصر على التحويلات القائمة على الاشترا كات

عادة الاشتراكات من الموظفين وأصحاب العمل ككل (مع أن مخططات إصابات العمل تموّل عمومًا في كلّيتها من أصحاب العمل). وفي حين أن الخطة القائمة على الاشتراك قد تكون ممولة بالكامل من الاشتراكات، إلا أن جزءًا من تمويلها يأتي في غالب الأحيان من الضرائب أو المصادر الأخرى؛ ويتم ذلك من خلال منحة هدفها تغطية العجز أو من خلال منحة عامة تحل محل الاشتراكات، أو من خلال تقديم منحة لمجموعات محددة من المشتركين أو المستفيدين (أي أولئك الذين لا يؤدّون الاشتراكات بداعي العناية بالأطفال أو الدراسة أو الخدمة العسكرية أو البطالة، أو بسبب تدنّي دخلهم إلى حدّ يحول دون دفع الاشتراكات بالكامل، أو لأنهم يتلقون إعانات أدنى من عتبة معينة بسبب انخفاض الاشتراكات في الماضي).

مخطط ضمان العمالة

هو برنامج عمالة عامة يؤمّن عددًا مكفولًا من أيام العمل في السنة للأسر الفقيرة، وعادةً ما يكون مستوى الأجر فيه متدنّيًا نسبيًا (الحد الأدنى للأجور بالإجمال إذا كان الحدّ مضبوطًا بطريقة ملائمة).

المخطط القائم على استطلاع الموارد المالية

هو مخطط يقدّم الإعانات بالاستناد إلى أدلة على الحاجة إليها، ويستهدف فئات معينة من الأشخاص أو الأسر التي تتدنى إمكانياتها عن عتبة محددة، وغالبًا ما يعرف بمخطط المساعدة الاجتماعية. يستخدم استطلاع الموارد المالية لتقييم ما إذا كانت موارد الفرد أو الأسرة (أي الدخل و/أو الأصول) أدنى من العتبة المقررة، ولتحديد أهلية مقدّمي الطلب في الإعانة، ومستوى الإعانة التي ستقدم في حال ثبوت الأهلية. في بعض الدول، يتم استخدام استطلاع بديل للموارد المالية، أي أن الأهلية تحدَّد بدون تقييم الدخل أو الأصول فعليًا إنما تحدَّد على أساس خصائص أسرية أخرى (بديلة) باعتبارها أسهل للملاحظة. فضلًا عن ذلك، يمكن أن تشمل المخططات القائمة على استطلاع الموارد المالية شروطًا وواجبات للاستحقاق كمتطلبات العمل أو المشاركة في الفحوص الطبية أو الذهاب إلى المدرسة (للأطفال). كما يتضمن بعض هذه المخططات تدخلات أخرى تضاف إلى تحويل الدخل الفعلي نفسه.

المخططات غير القائمة على الاشتراك

إنّ المخططات غير القائمة على الاشتراك، ومن ضمنها المخططات القائمة وغير

القائمة على استطلاع الموارد المالية، لا تستلزم بالعادة اشتراكًا مباشرًا من المستفيدين أو أرباب عملهم كشرط يخوّلهم الحصول على الإعانات ذات الصلة. ويغطي هذا المصطلح مجموعة واسعة من المخططات، بما فيها المخططات العمومية لكل السكان (على غرار الخدمات الصحية الوطنية)، والمخططات الفئوية المخصصة لمجموعات كبيرة معينة من السكان (كالأطفال دون عمر معين أو كبار السن فوق عمر معين)، والمخططات القائمة على استطلاع الموارد المالية (كمخططات المساعدة الاجتماعية). في العادة، تموَّل المخططات غير القائمة على الاشتراك من الضرائب أو غيرها من إيرادات الدولة، أو في حالات معينة من الهبات الخارجية أو القروض.

برنامج التوظيف العام

برنامج حكومي يوفّر فرص العمل لفئات محددة من الأشخاص الذين يعجزون عن إيجاد وظيفة أخرى. تشمل برامج التوظيف العام نُظم ضمان العمالة وبرامج «العمل مقابل المال» و«العمل مقابل الطعام» (انظر الإطار 3.2).

مخطط/برنامج المساعدة الاجتماعية

هو مخطط يقدم الإعانات للفئات المستضعفة من السكان، لا سيما الأسر التي تعيش في الفقر. وتقوم معظم مخططات المساعدة الاجتماعية على استطلاع للموارد المالية.

مخطط التأمين الاجتماعي

هو مخطط للحماية الاجتماعية يقوم على الاشتراكات ويضمن الحماية عبر آلية تأمين قائمة على: (1) الدفع المسبق للاشتراكات، أي قبل وقوع الحالة الطارئة المشمولة بالتأمين؛ و(2) تقاسم المخاطر أو «التجميع»؛ و(3) مفهوم الضمانة. تجمَّع الاشتراكات المدفوعة من قبل الأشخاص المشمولين بالتأمين (أو عنهم) ويستخدم المبلغ الناتج عن التجميع في تغطية النفقات المترتبة حصريًا على الأشخاص المتضررين من وقوع حالة أو حالات طارئة معينة (محددة بوضوح). وبخلاف التأمين التجاري، يستند التجميع لمواجهة المخاطر في إطار التأمين الاجتماعي إلى مبدأ التضامن بعكس أقساط التأمين على المخاطر التي تحتسب على أساس فردي. ويشار إلى أن العديد من مخططات الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات تقدَّم وتوصف كمخططات «تأمين» («مخططات تأمين اجتماعي» بالعادة)، مع أنها في الواقع ذات طبيعة مختلطة وتتخللها بعض العناصر غير

القائمة على الاشتراكات في استحقاق الإعانات، وهذا يتيح توزيع الإعانات بشكل أكثر إنصافًا، وخصوصًا بالنسبة إلى ذوي الدخل المنخفض والمسيرة المهنية القصيرة أو المتعطلة، من جملة أمور أخرى. لهذه العناصر غير القائمة على الاشتراكات أشكالٌ متنوعة، وهي تستمد تمويلها من المشتركين الآخرين (إعادة توزيع الأموال ضمن إطار المخطط) أو من الدولة.

الحماية الاجتماعية

يستخدم مصطلح «الحماية الاجتماعية» في مختلف مؤسسات العالم للإشارة إلى معانٍ مختلفة أوسع من معنى «الضمان الاجتماعي». وغالبًا ما يفسَّر هذا المصطلح على أن طابعه أوسع من طابع الضمان الاجتماعي (بما في ذلك على وجه الخصوص الحماية المؤمّنة بين أفراد العائلة أو أفراد مجتمع محلي)، ولكنه يستعمل أيضًا بمعنىً أضيق في بعض السياقات (حيث يُفهم بأنه يقتصر على التدابير الموجّهة للفئات الأشد فقرًا أو ضعفًا أو أفراد المجتمع المقصيين). من هنا، يمكن أن يُستخدم المصطلحان، أي «الحماية الاجتماعية» و«الضمان الاجتماعي»، في عدة سياقات للإشارة إلى المعنى نفسه، كما أن منظمة العمل الدولية تستخدم فعلًا كليهما في خطاباتها ونصائحها إلى أعضائها. في هذا التقرير، يشار إلى «الحماية الاجتماعية» كعبارة بديلة عن «الضمان الاجتماعي» وهي تدل على الحماية التي يقدمها الضمان الاجتماعي في حالة المخاطر والاحتياجات الاجتماعية.

أرضية الحماية الاجتماعية

بحسب التوصية رقم 202 الصادرة عن الأمم المتحدة، ينبغي على الدول الأعضاء أن ترسي وتصون أرضيات الحماية الاجتماعية الخاصة بها كمجموعة محددة على المستوى الوطني من الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي لتؤمّن الحماية الهادفة إلى الوقاية من الفقر والاستضعاف والاستبعاد الاجتماعي أو التخفيف من وطأة هذه الأخيرة (منظمة العمل الدولية، 2012أ). وينبغي لهذه الضمانات أن تكفل، كحد أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، اللذين يضمنان معًا الحصول الفعال على السلع والخدمات المعرّفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني. وينبغي بالتحديد أن تشمل الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية على الأقل الضمانات الأربعة الأساسية التالية من الضمان الاجتماعي، والمعرّفة على أنها

ضرورية على المستوى الوطني:
(أ) الحصول على الرعاية الصحية الأساسية، بما في ذلك رعاية الأمومة؛
(ب) توفير أمن الدخل الأساسي للأطفال، وتوفير الحصول على التغذية والتعليم والرعاية وأي سلع وخدمات ضرورية أخرى؛
(ج) توفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كافٍ، لا سيما في حالة المرض والبطالة والأمومة والإعاقة؛
(د) توفير أمن الدخل الأساسي للأشخاص المسنين[16].

وينبغي توفير هذه الضمانات لجميع المقيمين والأطفال، على نحو ما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية ورهنًا بالالتزامات الدولية القائمة. كما تنص التوصية رقم 202 على أنه ينبغي أن يضع القانون الضمانات الأساسية من الضمان الاجتماعي. وينبغي للقوانين واللوائح الوطنية أن تحدد مجموعة الإعانات وشروطها المؤهلة ومستوياتها التي تجعل هذه الضمانات نافذة. كما ينبغي تحديد إجراءات شكاوى وطعن تكون فعالة ويسهل الوصول إليها. وجدير بالذكر أن أرضيات الحماية الاجتماعية تتطابق بعدة أشكال مع مفهوم «الالتزامات الأساسية» القائم من أجل ضمان إعمال على الأقل أدنى المستويات الأساسية للحقوق المرسخة في معاهدات حقوق الإنسان (المفوضية السامية لحقوق الإنسان).

برنامج/خطة الحماية الاجتماعية (برنامج/خطة الضمان الاجتماعي)

هو إطار منفصل من القواعد التي ترعى تقديم إعانات الحماية الاجتماعية للمستفيدين المؤهلين. تحدد هذه القواعد النطاق الجغرافي والشخصي للبرنامج (أي الفئة المستهدفة)، والشروط المؤهلة، ونوع الإعانات، ومقدارها (التحويلات النقدية)، وتواترها، وغيرها من خصائص الإعانات، فضلًا عن التمويل (الاشتراكات، والضرائب العامة، ومصادر أخرى)، وحوكمة البرنامج وإدراته. وفي حين قد يشير «البرنامج» إلى عدد كبير من البرامج، عادةً ما يستخدم مصطلح «خطة» في معنىً أكثر تحديدًا للإشارة إلى برنامج مرسخ في التشريعات الوطنية ويتمتع بدرجة معينة من «الرسمية» على الأقل. ويمكن للبرنامج/الخطة أن يكون مدعومًا من مؤسسة أو أكثر للضمان الاجتماعي ترعى تقديم الإعانات وتمويلها. ويجب بالإجمال أن يكون بالإمكان إنشاء حساب منفصل للعائدات والنفقات لكل واحد من برامج الحماية الاجتماعية. ويحدث في غالب الأحيان أن يوفّر برنامج للحماية الاجتماعية الحماية ضد خطر واحد أو حاجة واحدة وأن يغطي فئة معينة

16 التوصية رقم 202 ، الفقرة 5

واحدة من المستفيدين. ولكن من المعتاد أن تتولى مؤسسة واحدة إدارة أكثر من برنامج إعانات واحد.

الضمان الاجتماعي

إنّ الحق الأساسي في الضمان الاجتماعي محددٌ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) وغيره من الصكوك القانونية الدولية. أما مفهوم الضمان الاجتماعي المعتمد هنا فيغطي كافة التدابير التي تقدم الإعانات، سواء نقدًا أم عينًا، من أجل تأمين الحماية، من جملة أمور أخرى، ضد:

- نقص الدخل المتعلق بالعمل (أو عدم كفايته) بسبب المرض أو الإعاقة أو الأمومة أو الإصابة في العمل أو البطالة أو التقدم في السن أو وفاة أحد أفراد العائلة؛
- نقص الحصول على الرعاية الصحية بتكلفة ميسورة؛
- عدم كفاية الدعم العائلي، لا سيما للأطفال والراشدين المعالين؛
- الفقر العام والاقصاء الاجتماعي.

بذلك يكون للضمان الاجتماعي بعدان رئيسيان (عمليان)، هما «أمن الدخل» و«توفّر الرعاية الطبية»، وفق ما يحدده إعلان فيلادلفيا (1944) الذي يشكل جزءًا من دستور منظمة العمل الدولية: «إجراءات الضمان الاجتماعي التي توفر الدخل الأساسي لكل المحتاجين لمثل هذه الحماية والرعاية الطبية الشاملة» (ثالثًا–(و)).[17] وبحسب التوصية رقم 202، ينبغي للضمانات أن تكفل، كحد أدنى وطوال الحياة، إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي في إطار أرضيات حماية اجتماعية محددة على المستوى الوطني، وأن تضمن الأنظمة الوطنية للضمان الاجتماعي مستويات أعلى من الحماية تدريجيًا بالتماشي مع الاتفاقية رقم 102 وغيرها من الصكوك الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

يعتبر الحصول على الضمان الاجتماعي مسؤولية عامة بصورة أساسية، والمؤسسات العامة هي التي توفره عادةً بتمويل من الاشتراكات أو من الضرائب أو من الاثنتين معًا. إلا أن توفير الضمان الاجتماعي قد يعهد إلى هيئات خاصة،

17 هذان البعدان الرئيسيان محددان أيضًا في توصية منظمة العمل الدولية رقم 67 بشأن تأمين الدخل (1944) والتوصية رقم 69 بشأن الرعاية الطبية (1944) على التوالي باعتبارهما «عنصر [عناصر] أساسي من الضمان الاجتماعي». وتنص هاتان التوصيتان على أنه، أولًا، «تعمل نظم تأمين الدخل على تخفيف الحاجة ومنع العوز عن طريق إعادة الدخل الضائع بسبب العجز عن العمل (بما في ذلك الشيخوخة) أو العجز عن الحصول على عمل مجز أو بسبب وفاة العائل، إلى مستوى معقول» (التوصية رقم 67، المبادئ التوجيهية، الفقرة 1)، وثانيًا، أن «تؤمن أقسام الرعاية الطبية حاجة الفرد من الرعاية التي يقدمها أعضاء المهن الطبية والمهن المثيلة» وأن «تغطي خدمات الرعاية الطبية كل أفراد المجتمع» (التوصية رقم69، الفقرتان 1 و8). كما تجسد التوصية رقم 202 هذين العنصرين في الضمانات الأساسية من الحماية الاجتماعية التي يجب أن تشكل جزءًا من الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية (للمزيد من التفاصيل، انظر الإطار

وغالبًا ما تكون هذه هي الحال. علاوةً على ذلك، ثمة العديد من المؤسسات التي يديرها القطاع الخاص (المعنية بالتأمين أو الخدمة الذاتية أو الموجهة نحو المجتمع المحلي أو ذات الطابع المتبادل) والتي يمكنها الاضطلاع جزئيًا بأدوار مختارة يؤديها عادةً الضمان الاجتماعي، مثل إعمال مخططات المعاشات التقاعدية المهنية، وهي تكمّل لا بل حتى يمكن أن تحل محل عناصر المخططات العامة للضمان الاجتماعي. أما استحقاق الضمان الاجتماعي فمشروطٌ بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي لفترات مقررة (خطة قائمة على الاشتراكات ومهيكلة في غالبية الأحيان كترتيبات تأمين اجتماعي) أو بمتطلب يوصف أحيانًا بـ«الميزة الإضافية على الإقامة» وتوفَّر بموجبه الإعانات إلى كل المقيمين في الدولة الذين يستوفون معايير محددة أخرى (المخططات غير القائمة على الاشتراكات). قد تستوجب هذه المعايير أن يكون استحقاق الإعانات رهنًا بالعمر أو الصحة أو المشاركة في سوق العمل أو الدخل أو غيرها من محدِّدات الوضع الاجتماعي أو الاقتصادي و/أو قد يكون حتى مشروطًا بالتماشي مع متطلبات سلوكية معينة. وثمة خاصيّتان تميزان الضمان الاجتماعي عن الترتيبات الاجتماعية الأخرى.

الأولى هي أن الإعانات تقدَّم للمستفيدين بدون أن تكون متزامنة مع أي التزامات متقابلة (لذلك فهي لا تمثل مكافأة على عمل أو خدمات أخرى مثلًا)، والثانية هي أنها لا تستند إلى اتفاق فردي بين الشخص المشمول بالحماية والجهة التي تزودها (كعقد تأمين على الحياة مثلًا)؛ فالاتفاق ينطبق على مجموعة أوسع من الناس، ما يمنحه طابعًا جماعيًا. وبالاستناد إلى فئة الشروط المطبّقة، ثمة فارق أيضًا بين المخططات غير القائمة على استطلاع الموارد المالية (حيث لا ترتبط الشروط المؤهِّلة للإعانة بمستوى الدخل الإجمالي أو ثروة المستفيد أو عائلته) والمخططات القائمة على استطلاع الموارد المالية (حيث لا يستحق الإعانة إلا الأشخاص الذين ينخفض دخلهم أو ثروتهم عن عتبة محددة). وثمة فئة خاصة من المخططات «المشروطة» تشمل تلك التي تستوجب من المستفيدين (و/أو أقربائهم أو عائلاتهم)، إلى جانب شروط أخرى، المشاركة في برامج عامة مقررة (على سبيل المثال، برامج صحية أو تعليمية معينة).

نظام الضمان الاجتماعي/نظام الحماية الاجتماعية

هو مجمل مخططات وبرامج الضمان الاجتماعي/الحماية الاجتماعية الموجودة في بلد ما، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المصطلح الأخير يستخدم غالبًا في معنى أوسع من الأول. وتعتبر كل مخططات الضمان الاجتماعي ومؤسساته مترابطة حتمًا

في البلد، وهي تتكامل من حيث أهدافها ووظائفها وتمويلها، لتشكل بالتالي نظامًا وطنيًا للضمان الاجتماعي. لدواعي النجاعة والفعالية، من الضروري وجود تنسيق وثيق داخل النظام، ولا بد كذلك – لا سيما لدواعي التنسيق والتخطيط – من جمع حسابات الإيرادات والنفقات الخاصة بكل المخططات في ميزانية واحدة للضمان الاجتماعي في الدولة حتى يتم التخطيط بطريقة متكاملة للنفقات المستقبلية والتمويل الخاص بالمخططات التي تشمل نظام الضمان الاجتماعي.

التحويل الاجتماعي

تشمل كافة إعانات الضمان الاجتماعي تحويلات تكون إما نقدية أو عينية، أي أنها تمثل تحويلًا للدخل أو السلع أو الخدمات (كخدمات الرعاية الصحية). ويمكن أن يجري هذا التحويل من الأشخاص الناشطين إلى الأشخاص المسنين، أو من الأصحاء إلى المرضى، أو من الأغنياء إلى الفقراء، وما شابه. وقد يكون المنتفعون من هذه التحويلات مخولين لاستلامها من خلال مخطط معين للضمان الاجتماعي، إما لأنهم قد ساهموا في مثل هذا المخطط (مخطط قائم على الاشتراك) أم لأنهم يعتبرون من المقيمين (مخططات عمومية لكل المقيمين) أو لأنهم يستوفون معايير محددة على مستوى العمر (مخططات فئوية) أو شروط محددة على مستوى الموارد (مخططات المساعدة الاجتماعية) أو لأنهم يستوفون العديد من هذه الشروط في الوقت نفسه. بالإضافة إلى ذلك، قد تشترط بعض المخططات (مخططات ضمانة العمالة، برامج التوظيف العام) أن ينجز المستفيدون مهامًا معينة أو (برامج التحويلات النقدية المشروطة) أن يتبعوا سلوكًا معينًا. ولكن في أي بلدٍ كان، تتواجد عادةً مخططات متعددة في الوقت نفسه على اختلاف أنواعها، كما أنها قد تقدّم الإعانات في الحالات الطارئة نفسها لفئات سكانية مختلفة.

المخطط/البرنامج الموجّه

انظر مخطط المساعدة الاجتماعية.

المخطط العمومي/المخطط الفئوي

بالمعنى الدقيق، تقدم المخططات العمومية الإعانات بناءً على شرط وحيد هو الإقامة. لكن هذا المصطلح يستخدم غالبًا للإشارة إلى مخططات فئوية تقدم

الإعانات لفئات واسعة معينة من السكان بدون استطلاعٍ للموارد المالية. أما الأشكال الأكثر شيوعًا لهذه المخططات فهي تلك التي تحوّل الدخل إلى الأشخاص المسنين الذين يتخطى عمرهم سنًا معينة أو إلى الأطفال دون سن معينة. كما أن بعض المخططات الفئوية موجّهة نحو الأسر ذات الهيكليات المحددة (كالأسر المؤلفة من أحد الوالدين فقط) أو المجموعات المهنية (كالعمال الريفيين). وفي بعض المخططات، قد يكون استحقاق الإعانات مشروطًا بتأدية أو إنجاز مهام معينة. ويشار إلى أن معظم المخططات الفئوية ممولة من الضرائب.