Adam Patterson/Panos/DFID

ملخص تنفيذي

بناء أنظمة حماية اجتماعية وطنية مستجيبة للصدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

راكيل تيبالدي، مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل

15 years international policy centre for inclusive growth

unicef for every child

حقوق الطبع والنشر © 2019
مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة

هذا المنشور هو أحد مخرجات الاتفاق بين مركز الدراسات الدولية من أجل النمو الشامل ومكتب اليونيسيف الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل هو شراكة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة البرازيل من أجل تعزيز التعلم بين بلدان الجنوب في السياسات الاجتماعية. مركز الدراسات الدولية من أجل النمو الشامل مرتبط ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البرازيل ووزارة التخطيط والتنمية والميزانية والإدارة والمعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية التابع لحكومة البرازيل.

منسقي البحث

آنا كارولينا ماشادو (مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
شارلوت بيلو (مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
فابيو فيراس سواريس (المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية ومركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
رافييل أوسوريو (المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية ومركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)

الباحثون

كارولينابالوش
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
يونيس جوديفي
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل – زميل الصندوق الألماني للتبادل الأكاديمي)
إيمان حلمي
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل – استشارية مستقلة)
جوانا مصطفي
(المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية)
محمد أيمن عبد الحميد
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
بيدرو أرودا
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
راكيل تيبالدي
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)
سيرجي سواريس
(المعهد الوطني البرازيلي للبحوث الاقتصادية التطبيقية – ومركز الدراسات الدولية من أجل النمو الشامل)
ويسلى سيلفا
(مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل)

مساعدو البحث

باربرا برانكو
جوليان بيكر فاكو

متطوعو الأمم المتحدة العاملون عبر الانترنت

دورساف جيمس، سارة أبو الأسرار وسوزان جاكتر

صمم بواسطة فريق المنشورات بمركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل:

روبرتو أستورينو
فلافيا أمارال
روزا ماريا بانوث
مانويل ساليس

الحقوق والتصاريح – جميع الحقوق محفوظة

يمكن نسخ النصوص والبيانات الواردة في هذا المنشور طالما يتم ذكر المصدر. ويمنع النسخ للأغراض التجارية

يقوم مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل بنشر نتائج أعماله الجارية لتشجيع تبادل الأفكار حول قضايا التنمية. وتوقع الأبحاث من الكتاب ويجب ذكرها وفقاً لذلك. النتائج والتفسيرات والاستنتاجات التي يعبر عنها هؤلاء الكتاب هي ليست بالضرورة تلك الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو حكومة البرازيل أو منظمة الأمم المتحدة للطفولة.

المنشور متاح عبر هذا الرابط www.ipcig.org

للحصول على معلومات أكثر حول منشورات مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل، الرجاء الاتصال بنا عبر البريد الإليكتروني publications@ipc-undp.org

الطريقة المقترحة لذكر المنشور:

Tebaldi, Raquel. 2019. *Building Shock-Responsive National Social Protection Systems in the Middle East and North Africa (MENA) Region*. Brasília and Amman: International Policy Centre for Inclusive Growth and UNICEF Middle East and North Africa Regional Office.

ISSN: 2526-0499

ipea Institute for Applied Economic Research
MINISTRY OF ECONOMY
PÁTRIA AMADA BRASIL BRAZILIAN GOVERNMENT
UNDP Empowered lives. Resilient nations.
15 years policy international centre for inclusive growth
unicef for every child

بناء أنظمة حماية اجتماعية وطنية مستجيبة للصدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

شكر وتقدير

منشور "بناء أنظمة حماية اجتماعية وطنية مستجيبة للصدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" هو الثالث في سلسلة من أربع منتجات حول الحماية الاجتماعية الغير قائمة على الاشتراكات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي يتم إنتاجها كجزء من الشراكة بين مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل ومكتب اليونيسف الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

شكر وتقدير خاص إلى مكاتب اليونيسيف القطرية في مصر والعراق والأردن ولبنان ودولة فلسطين والسودان وسوريا واليمن لمدخلاتهم القيمة وكذلك لآرثر فان ديسن وبثينة الارياني من مكتب اليونيسيف الإقليمي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على تعليقاتهم ومقترحاتهم ودعمهم.

ملخص تنفيذي

خلفية

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات كبيرة ناجمة عن صدمات متعددة وحالات طوارئ معقدة: حيث تواجه بلدان المنطقة أخطاراً متنوعة مثل الكوارث الطبيعية، بما في ذلك الزلازل والفيضانات والجفاف، وتشكل الصراعات العنيفة كما هو الحال في سوريا تحديات غير مسبوقة من حيث عدد المشردين، ويؤدي انهيار نظم تقديم الخدمات الناجم عن الصراعات إلى انتشار سوء التغذية والأمراض المعدية كما هو الحال في اليمن.

وعلاوة على ذلك، فإن الإصلاحات الأخيرة المتعلقة بنظم المساعدات الاجتماعية تعمل على تحويل نظم الدعم في المنطقة من نظم دعم عامة إلى برامج جديدة لم تصل بالضرورة إلى حجم تغطية مناسب. وقد تبين أن نظم الحماية الاجتماعية غير القائمة على الاشتراكات في المنطقة تغطي عدداً محدوداً من الأسر الفقيرة والضعيفة التي بها أطفال وقد تبين أيضاً وجود ثغرات كبيرة في تغطية فئات محددة مثل الأطفال في سن ما قبل المدرسة.

وبالنظر إلى هذه التحديات المهمة، وفي ضوء الإصلاحات الأخيرة، تهدف هذه الدراسة إلى تقديم تقييم عام أولي للفرص والتحديات أمام نظم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتركز الدراسة على أسئلة البحث التالية: أولا: ما هي الاعتبارات الرئيسية في بناء أنظمة حماية اجتماعية وطنية صامدة ومستجيبة للصدمات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؟ وثانياً: هل آليات الحماية الاجتماعية العادلة والمراعية للطفل في المنطقة مجهزة بشكل كاف لمواجهة الصدمات؟ وثالثاً: كيف يمكن أن تكون أنظمة الحماية الاجتماعية الوطنية مجهزة بشكل أفضل لتقديم استجابة إنسانية في حالات الصدمات التي قد تطرأ على المنطقة؟

المنهجية والقيود

عادة ما ينظر للحماية الاجتماعية كأداة سياستيه[1] مهمة في معالجة الصدمات، وفي الآونة الأخيرة سعت العديد من الدراسات لمعرفة كيف يمكن لأنظمة الحماية الاجتماعية أن تكون هي الاخرى مستجيبة للصدمات وصامدة في مواجهتها. وتشير النتائج الأخيرة إلى أن أنظمة الحماية الاجتماعية من الأرجح أن تكون قادرة على المساهمة في معالجة حالات الأزمات عندما تكون معتمدة في تمويلها على الحكومة ومسترشدة بسياسات واضحة (وآليات تنسيق واضحة، بما في ذلك الجهات المساهمة في الاستجابة لحالات الطوارئ) وعندما يكون هناك تمويل خاص بالاستجابة لحالات الطوارئ (وخطط الطوارئ)، وعندما تكون هناك تغطية كبيرة للسكان والاحتياجات الخاصة بهم، وعندما تعمل تلك الأنظمة باستخدام نظم بيانات شاملة وعندما تكون للأنظمة اتفاقات مع عدة مزودين لخدمات الدفع وعندما تكون للأنظمة قدرة تنفيذية كبيرة (أوبريان 2018). وفي ضوء هذا المشهد، فإن الهدف الرئيسي من هذه الدراسة هو تحديد الفرص والتحديات أمام تعزيز قدرة أنظمة الحماية الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الاستجابة للصدمات، مسترشدةً في ذلك بقاعدة الأدلة المتنامية لتحليل حالات مصر والعراق والأردن ولبنان ودولة فلسطين والسودان وسوريا واليمن.

تتضمن المعايير المستخدمة لتحليل هذه الحالات ما يلي:

- المساحة المالية وأطر السياسات العامة: اتجاهات الإنفاق على الحماية الاجتماعية ومصادر التمويل (على سبيل المثال: الحكومي، التمويل من الجهات المانحة، مصادر آخري)؛ وفرة التمويل الخاص بالطوارئ (إذا وجد)؛ قوانين أو/و أطر السياسات الوطنية المعنية بالحماية الاجتماعية وإدارة الكوارث أو/و التكيف مع تغير المناخ والروابط بينهما (إذا وجدت).

- التنسيق والتأهب: آليات التنسيق الوطنية الخاصة بالحماية الاجتماعية (إن وجدت) والفجوات والفرص الخاصة بتلك الآليات؛ تدابير التأهب للطوارئ المتعارف عليها (إذا وجدت).

- الاستهداف ونظم إدارة معلومات الأنظمة: أساليب الاستهداف المستخدمة بواسطة البرامج الرئيسية (والتدخلات الأخرى ذات الصلة) واتجاهات التغطية؛ ومراعاة الفئات الضعيفة (مثل اللاجئين والنازحين داخلياً والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة) وكذلك مراعاة النظر في القدرة على الاستجابة للصدمات في عمليات اختيار المستفيدين؛ تغطية السجلات الاجتماعية الوطنية (بما في ذلك غير المستفيدين) ودقة البيانات الخاصة بتلك السجلات وإمكانية الوصول إليها (بما في ذلك ترتيبات مشاركة البيانات) وكذلك وضع العملة والجودة.

1. Policy instrument.

- آليات تسليم المستحقات: الآليات المستخدمة من قبل البرامج الرئيسية والتدخلات الأخرى ذات الصلة في دفع المستحقات وكذلك الانتظام في دفع المستحقات ووجود عدة نقاط تسليم وعدة مزودين لهذه الخدمة وكذلك وجود نظم دفع إليكترونية او نظم دفع متنقلة.

- قدرات التنفيذ: عدد الموظفين، وقدراتهم، والثغرات في التنفيذ (في حالة وجود ثغرات).

- الرصد والتقييم: إجراءات الرصد والتقييم وتأثيرها على تصميم البرامج.

ويستند هذا التحليل على مراجعة الدراسات الخاصة بهذا الموضوع بالإضافة إلى نتائج مسح بعنوان "تقييم استعداد نظم الحماية الاجتماعية لتوفير التحويلات النقدية خلال الطوارئ واستخدام اليونيسف للاستجابات النقدية" (أنظر إلى المرفقات لمراجعة الاستبيان المفصل الذي استخدمته اليونيسيف) والذي صممته وأدارته اليونيسيف عبر مقرها الرئيسي بمشاركة مكاتبها القطرية في الربع الأول من عام 2018. وتم أيضاً إجراء مقابلات عن بعد مع المكاتب القطرية لليونيسف في يونيو/حزيران ويوليو/تموز 2018 للمتابعة.

من حيث قيود الدراسة، فيسمح عدد الحالات والمصادر المتاحة بإجراء تقييم عام لاستعداد الأنظمة ولكن لمزيد من التحليل المتعمق يجب إجراء المقابلات مع أصحاب المصلحة المتعددين. علاوة على ذلك، تركز الدراسة على الجوانب الفنية، تاركةً اعتبارات اقتصادية سياسية أوسع نطاقا. وأخيراً، ينصب التركيز على البرامج التي ت نفذ على المستوى الوطني و لذلك، لم يُنظر في التدخلات على المستويين المحلي والإقليمي في التحليل، رغم أن تلك التدخلات قد تكون بنفس الأهمية (أو حتى أكثر أهمية) من حيث القدرة على الاستجابة للصدمات.

ورغم أن الدراسة تقدم نظرة عامة على الاتجاهات وخيارات البرمجة الوطنية ذات الصلة بالاستجابة للصدمات ولكنها ليست بأي شكل من الأشكال في موضع حكم على البرامج التي قامت بتحليلها على انها من الممكن أن تستخدم في الاستجابة للصدمات ولا تدعي الدراسة أنها بديل عن دراسة جدوى مفصلة.

هيكل الدراسة

ركز الفصل الأول والثاني والثالث على مراجعة الدراسات السابقة. حيث يقدم الفصل الأول الإطار المفاهيمي العام للدراسة ومراجعة الدراسات الخاصة بالحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات والفصل الثاني يستعرض الأدلة الحالية الخاصة بصمود الأنظمة فيما يتعلق بالأنواع المختلفة من الصدمات (الصراعات والأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية) واما الفصل الثالث فيقوم بتفصيل الميزات الخاصة بالنظم والبرامج التي استعرضتها الدراسات السابقة وأوردت أنها ميزات تجعل من تلك البرامج والأنظمة مستجيبة للصدمات. ثم ينتقل الفصل الرابع لعرض أربع دراسات حالات تشمل مصر والعراق والأردن ولبنان ودولة فلسطين والسودان وسوريا واليمن. يتميز وأخيراً يركز الفصل الخامس على الخلاصة والتوصيات وتقدم المرفقات الاستبيان المفصل الذي استخدمته اليونيسيف مع مكاتبها القطرية وكذلك ملخصات لدراسات الحالة.

النتائج الرئيسية

- لدى أنظمة الحماية الاجتماعية التي تمت مراجعتها مستويات مختلفة من المأسسة.[2] ففي أحد طرفي الطيف، لا تزال بعض البلدان بلا استراتيجية خاصة بالحماية الاجتماعية؛ وفي الطرف الآخر من الطيف، هناك أنظمة حماية اجتماعية مرسخة في التشريعات الوطنية. ومن الأرجح أن تكون الأنظمة المرسخة في التشريعات أكثر استجابة للصدمات وإن وجود سياسات واضحة متعلقة بالحماية الاجتماعية هو أمر أساسي في هذا الشأن.

- تشير الدراسات حول نظم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات أن إجراءات الاستعداد للطوارئ يمكن أن تشمل: وجود أدلة تشغيلية خاصة بحالات الطوارئ وتدريب الموظفين عليها؛ امتلاك تمويل خاص بحالات الطوارئ وعمل اتفاقات طوارئ مع مقدمي الخدمات؛ واستخدام نظم الإنذار المبكر. ومع ذلك، فإن نتائج مراجعة الحالات في هذه الدراسة وجدت أن هذه التدابير لا تزال غير شائعة.

- عدم وجود سجلات اجتماعية وطنية شاملة في المنطقة هو تحدي رئيسي لتعزيز استجابة النظم، وتتفاوت تغطية تلك السجلات تفاوتاً كبيراً بين الحالات التي تم تحليلها في الدراسة. ومع ذلك، تطورت بعض البلدان تطوراً كبيراً في إنشاء قواعد بيانات خاصة بالبرامج التي تنفذها وتشمل تلك القواعد معلومات حول

2. أي ذات طابع مؤسسي

المستفيدين أو/وغير المستفيدين وهذا أمر مهم للتوسع في التغطية. وعلاوة على ذلك، فإن مصر والأردن ودولة فلسطين يقومون باتخاذ خطوات لبناء سجلات اجتماعية مما سيمثل أداة مهمة في توسيع التغطية خارج المجموعة المستهدفة من برنامج معين.

- تعد المساحة المالية أحد الاعتبارات الرئيسية في جعل الأنظمة أكثر استجابة للصدمات، حيث أن عدم كفاية التمويل يعيق قابلية النظام للتوسع. في أغلب الأحوال، تم توسيع نطاق التغطية والتمويل الخاص بالبرامج التي تم استعراضها في الدراسة مع مرور الوقت، لكنها لا تزال بحاجة إلى مزيد من التوسع للوصول إلى جميع الأسر الفقيرة والضعيفة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد تحديد صريح لأموال يمكن تعبئتها بسرعة للاستجابة للصدمات.

- أزمة اللاجئين الضخمة التي تمر بها المنطقة والعدد الكبير للنازحين داخلياً أبرز تحديات التنسيق بين جهات العمل الإنساني والحماية الاجتماعية. وظهرت تحديات من ناحية تناغم توفير الخدمات بين التدخلات المختلفة – مما يشكل مصدر قلق واضح للبلدان المضيفة للاجئين. العراق هو البلد الوحيد من بين البلدان التي ركزت عليها الدراسة في تحليلها الذي يتم فيه منح الحق في الوصول إلى نظام الحماية الاجتماعية الوطني لغير المواطنين. ومع ذلك، فإن هذا الوصول يعد محدوداً في الواقع.

- إن رصد وتقييم البرامج المنتظمة ليس قويًا في معظم الحالات مما يؤدي إلى وجود فجوة في عملية وضع السياسات القائمة على الأدلة. وعلاوة على ذلك فإن نظم الإدارة والمعلومات ليست قوية أيضاً.

- الظروف الهشة لموظفي البرامج تشكل تحدياً في تنفيذ البرامج، ففي بعض الأحيان تتأخر رواتبهم و/أو لا يتم تعويضهم عن مصاريف متعلقة بالعمل. هذه التحديات تتفاقم في الأزمات.

التوصيات

- **هناك حاجة إلى استثمارات في الاستعداد والتنسيق لتعزيز صمود الأنظمة وقدرتها على الاستجابة:** بالنسبة للبلدان التي لم تضع قط استراتيجية حماية اجتماعية واسعة النطاق، فإن وضع سياسات واضحة للحماية الاجتماعية يجب أن تكون رأس قائمة الأولويات. علاوة على ذلك، فإن اخذ التوسع في السياسات في أوقات الازمات في الحسبان يمكن أن يعزز من الاستجابة. بالإضافة إلى ذلك، فإن تحسين التنسيق بين الحماية الاجتماعية وإدارة الكوارث والجهات الفاعلة في العمل الإنساني وتعزيز تدابير التأهب للطوارئ يمكن من أن يعزز من صمود الأنظمة وقدرتها على الاستجابة.

- **التحول من قواعد البيانات الخاصة بالبرامج إلى سجلات اجتماعية متكاملة:** ينبغي توسيع تغطية الأنظمة والسجلات إلى كل الفقراء والقريبين من الفقر والأشخاص الضعفاء وغيرهم، ويجب أن تكون هناك تقييمات منتظمة في أوقات الاستقرار لفهم مدي اكتمال وتحديث وأهمية قواعد البيانات الخاصة بالحماية الاجتماعية.

- **ضمان قابلية توسيع أنظمة الدفع:** إن حصر مزودي خدمة الدفع وأن يكون هناك اتفاقات طوارئ معهم هو أمر مهم وكذلك أيضاً هو الاستثمار في التكنولوجيا لتسهيل عملية الدفع.

- **نحو تمويل عام مستدام للنظم القائمة على الحقوق وانظمة الاستجابة:** ينبغي على الحكومات أن تضمن وجود تمويل عام من أجل توفير خدمات الحماية الاجتماعية المنتظمة، وهذا التمويل العام لابد من حمايته خاصة في أوقات التقشف. كما يمكن أيضاً تأمين التمويل الطارئ من قبل الحكومات و / أو الجهات المانحة أو صناديق الزكاة أو آليات التأمين. وعلاوة على ذلك، لا بد من مراجعة الإجراءات المالية الخاصة بصرف مساعدات الحماية الاجتماعية ومعالجة تحدياتها، خصوصا إذا كانت تلك التحديات تؤثر على قدرة الإجراءات في توصيل المستحقات إلى المستفيدين وموظفي البرامج في وقت مناسب.

- **تطوير نظم رصد وتقييم البرامج القائمة على الأدلة:** في أوقات الاستقرار، من الضروري الاستثمار في تطوير نظم رصد وتقييم قوية توفر البيانات اللازمة للبرمجة القائمة على الأدلة. ويمكن أن تشمل هذه النظم أيضًا المؤشرات المتعلقة بالصمود على مستوى المستفيدين وعلى مستوى النظام.

- **الاستثمار في القدرة على التنفيذ لضمان صمود النظم وقدرتها على الاستجابة:** ضمان احترام قيمة موظفي البرامج وقيمة الأخصائيين الاجتماعيين وضمان مكافئتهم وقدرتهم على القيام بأدوارهم في الأوقات العادية والأوقات الغير عادية هي أمور بالغة الأهمية. فنظم الاستجابة تحتاج إلى موظفين مدربين على الاستعداد للطوارئ والاستجابة لها وعلى استخدام الآليات المختلفة التي تمكن النظام من الاستجابة (مثل نظم إدارة المعلومات، حصر مقدمي خدمات الدفع البديلة)، وكذلك القدرة على توصيل القرارات الخاصة بإدارة البرامج في أوقات الصدمات المحتملة.

International Policy Centre for Inclusive Growth
مركز السياسات الدولية من أجل النمو الشامل

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Telephone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipc-undp.org