

مبادرة "أرضية الحماية الاجتماعية"

في سياق المبادرات والاستراتيجيات الوطنية

إعداد

ناديا العواملة

مدير إدارة الدراسات

المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي

آب/2011

جدول المحتويات

1.0	المقدمة	3
2.0	التعريف بمبادرة "أرضية الحماية الاجتماعية"	4
3.0	اتساق مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية مع المبادرات والاستراتيجيات الوطنية.	5
4.0	منظومة الحماية الاجتماعية: التنسيق وتكامل الأدوار	7
5.0	مبادرة "أرضية الحماية الاجتماعية": أداة للتكامل ورأب الفجوات	8

يساهم قطاع الحماية الاجتماعية بشكل كبير في تحسين البيئة الاجتماعية والاقتصادية للدول دافعاً بها نحو الاستثمار في المجالات ذات القيمة المضافة، ولا سيما تلك التي تصب بشكل مباشر في الارتقاء بمستوى حياة الفرد والأسرة. ففنون الحماية الاجتماعية بشقيها الأساسية والخدماتية تعتبر قاسم مشترك بين العديد من المبادرات والاستراتيجيات الوطنية، والتي تتطلب وجود إطار عمل حصيف على مستوى الدولة يحاكي الموارد والإمكانات المتاحة على النحو الذي يضمن نقادي غياب التنسيق وحدث ازدواجية وتعارض في المهام والبرامج والأنشطة التشغيلية من جهة، وتحقيق التنمية الاقتصادية من خلال التركيز حسب الأولوية على برامج الحماية الاجتماعية ذات العوائد الاقتصادية الأعلى من جهة أخرى.

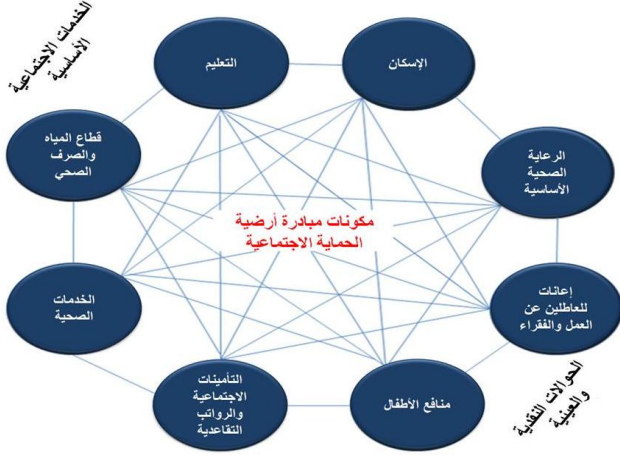
وقطاع الحماية الاجتماعية، كباقي القطاعات الحيوية في الدولة، عرضة للتأثير بالتقلبات الاقتصادية وتداعيات الأزمات المالية، والتي تبرز حداثتها عند غياب مظلة موحدة تنظم العمل وتنسق الأدوار بشكل تكاملي بين الاستراتيجيات والبرامج الوطنية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية.

وعلى مدار السنوات الماضية، عملت الدولة الأردنية على تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية. إلا أنه وخلال مراحل التطبيق برزت جملة من التحديات وقفت عائقاً أمام فعالية وكفاءة هذه المنظومة، ولا سيما تلك المتعلقة بغياب التنسيق وضعف تكامل الأدوار بين الجهات القائمة على هذا القطاع والبرامج المشتركة بين هذه الجهات، مما أدى إلى استنزاف الأموال والجهود والذي صاحبه ضعف في تحقيق الأهداف المرجوة من مساهمة قطاع الحماية الاجتماعية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والارتقاء بمستوى حياة الأفراد في المجتمع. فعلى سبيل المثال، ارتفع معدل الفقر إلى (13.3%) في عام 2008 مقارنةً مع (13%) عام 2006.

وعليه، يأتي هذا التقرير لتسليط الضوء على مبادرة الأمم المتحدة بعنوان "أرضية الحماية الاجتماعية" ("Social Protection Floor "SPF") والتعرف على أهمية هذه المبادرة على المستوى الوطني ومدى اتساقها مع المبادرات الوطنية والاستراتيجيات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية، وذلك تمهيداً للنظر لاحقاً في إمكانية تبني هذه المبادرة على المستوى الوطني كمظلة تجمع تحتها الجهات القائمة على قطاع الحماية الاجتماعية في المملكة بما يضمن أعلى مستويات من التنسيق والتعاون وتكامل الأدوار فيما بينها مما ينعكس إيجاباً على الاستغلال الأمثل للموارد والإمكانات المتاحة للدولة الأردنية في خضم التحديات الاقتصادية والتقلبات السياسية التي تشهدها المنطقة.

2.0 التعريف بمبادرة "أرضية الحماية الاجتماعية"

قام المجلس التنفيذي للأمم المتحدة (United Nations Chief Executives Board) في عام 2009 بتبني مبادرة دولية لتحقيق الحماية الاجتماعية الشاملة لدى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، بحيث تتولى كل من منظمة العمل الدولية (ILO) ومنظمة الصحة العالمية (WHO) مسؤولية متابعتها وتنفيذها. وجاءت هذه المبادرة التي حملت عنوان "أرضية الحماية



الاجتماعية" Social Protection Floor (SPF) ضمن المبادرات التسعة التي أطلقتها منظمة الأمم المتحدة في سعيها للاستجابة لتداعيات الأزمة المالية العالمية الأخيرة. ولاحقاً، تم تبني هذه المبادرة في العديد من الوثائق والمبادرات الدولية والوطنية، ومنها قرار منظمة الأمم المتحدة حول الإدماج الاجتماعي، وتوصيات وزراء العمل لدول مجموعة

العشرين (G20)، وغيرها. كما تم تنفيذ هذه المبادرة في عدد من دول العالم تفاوتت في مراحل تطبيقها لمنظومة الحماية الاجتماعية ومنها؛ الأرجنتين والبرازيل واندونيسيا.

وتهدف هذه المبادرة إلى تعزيز منظومة الحماية الاجتماعية في الدول وإتاحة الخدمات الاجتماعية الرئيسية والحوالات الاجتماعية للفقراء والمعرضين للفقير. وتسعى هذه المبادرة أيضاً إلى توفير الحياة الكريمة للأفراد في المجتمع وتقديم نموذج شامل ومتكامل للحماية الاجتماعية كما يظهر الشكل رقم (1) أعلاه، يراعي جانبي العرض والطلب في مظلة الحماية الاجتماعية من جهة وإتاحتها بشكل فعال من جهة أخرى.

وجاءت هذه المبادرة بشكل اشمل لتعزيز وتطوير قطاع الحماية الاجتماعية، مستندةً على المرتكزات التالية:

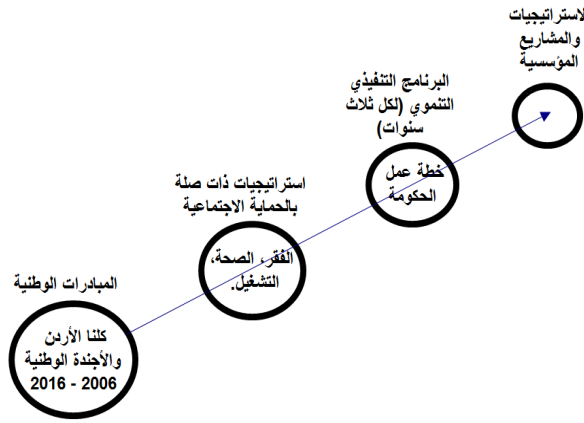
(1) الحزمة الأساسية من الحوالات والحقوق الاجتماعية - النقدية والعينية - والتي تهدف إلى توفير الحد الأدنى من الدخل والمعيشة للجميع، وتيسير الطلب على السلع والخدمات الاجتماعية الأساسية وإتاحتها للجميع ضمن كافة الفئات العمرية في المجتمع.

(2) توفير المستوى الأساسي من العرض للسلع والخدمات الاجتماعية، كالصحة، والمياه والصرف الصحي، والتعليم، الغذاء، وغيرها من الخدمات الاجتماعية في ضوء الأولويات الوطنية.

ولا تهدف أرضية الحماية الاجتماعية إلى إضافة مستويات جديدة موازية للمبادرات والخطط والبرامج الإستراتيجية على مستوى الدولة، بل أنها تسعى إلى ضمان أن سياسات الحماية الاجتماعية تعمل كجزء متكامل في هذه المبادرات والاستراتيجيات الوطنية. وهذا يتطلب وفقاً للمبادرة تضافر الجهود وتعزيز التنسيق وتكامل الأدوار وتبادل المعلومات بين الجهات القائمة على هذا القطاع على النحو الذي يضمن مستويات أعلى من الأداء وتفاذي الأزدواجية وتكرار الجهود المبذولة.

3.0 اتساق مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية مع المبادرات والاستراتيجيات الوطنية.

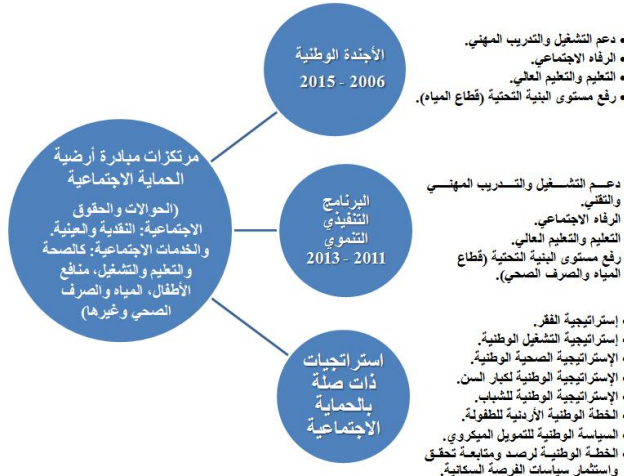
خطى الأردن شوطاً طويلاً في مجال التخطيط وبناء القدرات والإمكانات للمؤسسات



والأفراد. ففي عام 2006، تم إطلاق الأجندة الوطنية للفترة 2006 - 2015 لتوجيه دفعة التخطيط الاستراتيجي وإعداد البرامج التنموية على المدى القصير والمتوسط. ويظهر الشكل رقم (2) بأن التخطيط الاستراتيجي على مستوى الدول يشتمل على مبادرات وطنية واستراتيجيات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية،

كإستراتيجية الفقر، والصحة، والتشغيل، الفرصة السكانية، والتمويل الميكروي، الطفولة، والشباب، وكبار السن. ويتم بناءً على ذلك، إعداد "البرنامج التنفيذي التنموي" كخطة عمل للحكومة لكل ثلاث سنوات قادمة، وجاء آخرها للفترة 2011 - 2013 مكملاً للبرامج التنفيذية التنموية السابقة.

وعند التعرف على مدى اتساق محاور مبادرة الأجندة الوطنية والاستراتيجيات ذات الصلة



بالحماية الاجتماعية مع مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، يبين التقرير بأن العلاقة بينهما جاءت متنسقة. يوضح الشكل رقم (3) جوانب الاتساق بين الوثائق الوطنية المشار إليها ومبادرة أرضية الحماية الاجتماعية، حيث جاءت المبادرة متماشية مع أربعة محاور من أصل ثمانية محاور اشتملت عليها وثيقة الأجندة الوطنية ومع أربعة محاور من

أصل سبعة محاور اشتمل عليها البرنامج التنفيذي التنموي 2011 - 2013. **ففيما يتعلق بمحور دعم التشغيل والتدريب المهني**، فإن كل من الأجندة الوطنية والبرنامج التنفيذي التنموي ومبادرة الـSPF ينظرون إلى أن تدريب الأفراد وتحفيزهم على الانخراط في سوق العمل من أنجع محركات الحماية الاجتماعية للدولة، حيث أنه كلما ارتفع معدل مشاركة النشطين اقتصادياً في سوق العمل، كلما ارتفع منسوب تحقيق أهداف الحماية الاجتماعية كنتيجة لتوفير مصدر دخل للفرد وللأسرة.

وعلى صعيد محور الرفاه الاجتماعي، فإن أوجه الاتساق بين الوثائق الوطنية المشار إليها أعلاه ومبادرة أرضية الحماية الاجتماعية تتمثل في توفير خدمات الرعاية الصحية وتعزيز سياسات وممارسات الحد من الفقر، وتوفير التأمينات الاجتماعية ومد مظلة الشمول بها لكافة العاملين.

وفيما يخص محور التعليم والتعليم العالي، فإن المبادرات الوطنية ومبادرة الأمم المتحدة الـSPF تهدفان إلى تعزيز منظومة التعليم الأساسي للجميع من خلال التركيز على الالتحاق بالمدارس من جهة، حيث تقوم بعض الدول في العالم بربط شرط استمرار صرف الإعانات الاجتماعية للأسر بالتحاق الأطفال بالمدارس (Conditional on Schooling)، والربط بين مخرجات التعليم والتعليم العالي واحتياجات سوق العمل من جهة أخرى لضمان تحقيق القيمة المضافة من الإنفاق على التعليم وتعزيز الإنتاجية في سوق العمل.

وفيما يتعلق بمحور رفع مستوى البنية التحتية، فإن كل من الأجندة الوطنية والبرنامج التنفيذي التنموي 2011 - 2013 ومبادرة أرضية الحماية الاجتماعية تسلطان الضوء على أهمية رفع فعالية وكفاءة قطاع المياه من خلال تعزيز أنظمة التزويد ومعالجة المياه والحد من نسبة الفاقد وغيرها من الجوانب ذات العلاقة.

وعلى صعيد الاستراتيجيات والخطط القطاعية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية، يظهر الشكل أعلاه بأن ثمانية استراتيجيات رئيسية جاءت متماشية مع مرتكزات مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية. فعلى سبيل المثال، تأتي "الخطة الوطنية لرصد ومتابعة تحقق واستثمار سياسات الفرصة السكانية" متسقة مع هذه المبادرة لكونها ستعمل على دراسة ومتابعة السياسات اللازمة لتحقيق واستثمار الفرصة السكانية، والتأثيرات المتوقعة لها على حجم وتركيب السكان وعلى سياسات الحماية الاجتماعية والإعداد لمرحلة ما بعد الفرصة السكانية. **وفيما يخص السياسة الوطنية للتمويل الميكروي**، فإنه من المتوقع أن تعزز هذه السياسة آليات تنفيذ مبادرة الـSPF من خلال رفع معدلات المشاركة الاقتصادية، وبالتالي المساهمة في الحد من الفقر والبطالة والحماية من المخاطر الاجتماعية.

4.0 منظومة الحماية الاجتماعية: التنسيق وتكامل الأدوار

إن التحدي الرئيس الذي يواجه قطاع الحماية الاجتماعية في المملكة لا يقتصر على ضعف الموارد المالية فقط، بل أنه يتمثل أيضاً في غياب التنسيق وتكامل الأدوار بين الجهات المعنية عند بناء وتنفيذ أنشطة البرامج التنموية والاستراتيجيات الخاصة بالحماية الاجتماعية. وهذا أدى إلى ضعف فعالية وكفاءة تنفيذ عدد من المشاريع والأنشطة الواردة ضمن هذه الوثائق الوطنية. ومن أبرز المجالات التي شهدت تعدد المبادرات وغياب التنسيق وحدوث ازدواجية في تنفيذها وهي، على سبيل المثال لا الحصر:

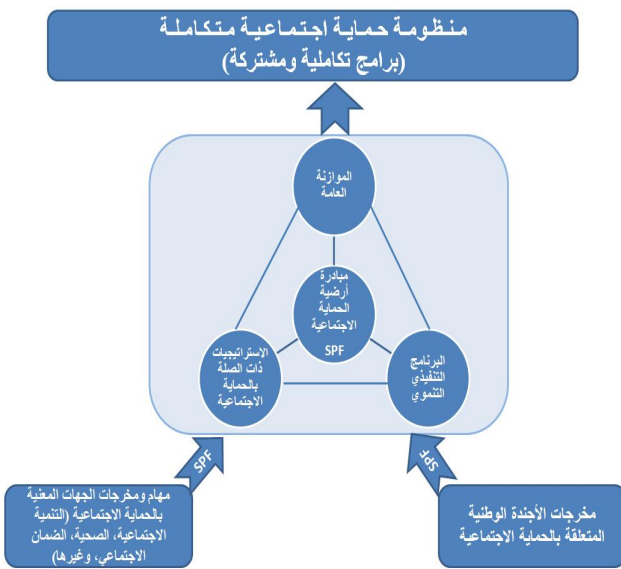
- الرعاية الصحية: تطرق البرنامج التنفيذي التنموي للفترة 2011 - 2013 إلى عدد من الأنشطة التشغيلية الرامية إلى توفير خدمات الرعاية الصحية. بالإضافة إلى ذلك، اشتملت كل من إستراتيجية التشغيل الوطنية وإستراتيجية مكافحة الفقر، التي يجري تحديثها حالياً على أنشطة وبرامج تسعى إلى توفير خدمات الرعاية الصحية وإتاحتها للعاملين والفقراء والمعرضين للفقر، فضلاً عن شمول الإستراتيجية الوطنية لكبار السن توجهات إستراتيجية لتوفير الرعاية الصحية لكبار السن. وذلك بالرغم من وجود إستراتيجية خاصة للرعاية الصحية (الإستراتيجية الصحية الوطنية) والتي اشتملت في محاورها على توفير الرعاية الصحية، ومنهم الشباب وكبار السن. ولهذا يقترح التقرير استغلال مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية لتنظيم عملية إدارة مدخلات ومخرجات هذه الوثائق الوطنية بما يضمن عدم الازدواجية والتكرار في التنفيذ.

- التشغيل وسوق العمل: اشتمل البرنامج التنفيذي التنموي على محور بعنوان "دعم التشغيل والتدريب المهني والتقني"، والذي يهدف إلى تنظيم سوق العمل ورفع نسبة السكان النشطين اقتصادياً وخفض معدلات البطالة. وفي السياق ذاته، اشتملت إستراتيجية الفقر على أنشطة ومشاريع تسعى إلى توسيع قاعدة فرص العمل المتاحة للقادرين على العمل. وذلك بالرغم من وجود إستراتيجية خاصة بالتشغيل في المملكة "إستراتيجية التشغيل الوطنية". ولهذا يقترح هذا التقرير استغلال مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية لتنظيم عملية مدخلات ومخرجات هذه الوثائق بما يضمن عدم الازدواجية والتكرار في التنفيذ، علماً بأنه يجري العمل حالياً على تحديث كل من البرنامج التنفيذي التنموي وإستراتيجية الفقر.

- التمويل الميكروي: اشتملت كل من إستراتيجية الفقر وإستراتيجية التشغيل الوطنية على أنشطة وبرامج تهدف إلى تعزيز سياسات التمويل الميكروي في المملكة، وكلاهما يهدف إلى توفير دخل للعاطلين عن العمل من خلال دمجهم في سوق العمل، علماً بأنه يجري العمل حالياً على إعداد سياسة وطنية للتمويل الميكروي.

وفي ضوء ما تقدم ووفقاً لما أشارت إليه العديد من الدراسات التي أعدتها مؤسسات دولية وأخرى محلية، فإن التحدي الأكبر لضمان نجاح منظومة الحماية الاجتماعية في المملكة يتمثل في غياب التنسيق وتكامل الأدوار بين الجهات القائمة على هذا القطاع، مما أفضى إلى الازدواجية والتعارض في المبادرات والمشاريع، إضافةً إلى ضعف التوجه في الموازنة إلى الإتفاق التكاملي بين الجهات القائمة على الحماية الاجتماعية، وتخصيص مبالغ للبرامج المشتركة بين هذه الجهات.

5.0 مبادرة "أرضية الحماية الاجتماعية": أداة للتكامل ورأب الفجوات



تأتي أهمية هذه المبادرة - كخيار استراتيجي - كونها ستعمل على تنسيق وتنظيم عملية إدارة مدخلات ومخرجات الاستراتيجيات والبرامج الوطنية والمؤسسية ذات الصلة بالحماية الاجتماعية من جهة وتكامل الأدوار بين الجهات القائمة على هذا القطاع من جهة أخرى. كما وستعزز حزمة أدوات هذه المبادرة مختلف الجوانب التنظيمية والمالية الخاصة بالحماية الاجتماعية في

الدولة، كسياسات تقييم الاحتياجات، وبناء القدرات، وتخصيص ورصد الموازنات للحماية الاجتماعية، واستخدام النماذج الاكتوارية، وتقييم ومتابعة الأداء في هذا القطاع، فضلاً عن تقديم الدعم الفني. وهذا بدوره سيضمن المساهمة في التطبيق الأمثل لمنظومة الحماية الاجتماعية بما يحقق القيمة المضافة لاستثمارات الدولة في هذا القطاع. وعليه، فإن أهمية مبادرة أرضية الحماية الاجتماعية على المستوى الوطني تتبع من الجوانب التالية، كما يظهر الشكل رقم (4) أعلاه، والذي يبين أين تأتي هذه المبادرة لتحقيق التكامل في الأداء ورأب الفجوات:

- الحاجة إلى وجود أداة تضمن اتساق كل من مخرجات محاور المبادرات الوطنية (الأردن أولاً وكلنا الأردن) ومهام ومخرجات الجهات المعنية بالحماية الاجتماعية مع مدخلات مشاريع وأنشطة البرامج التنفيذية والاستراتيجيات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية كإستراتيجية الفقر، والصحة، والتشغيل، والفرصة السكانية، والتمويل الميكروي، الطفولة، والشباب، وكبار السن.

- الحاجة إلى وجود أداة تضمن توحيد المبادرات والمشاريع والأنشطة الواردة في البرنامج التنفيذي التنموي والاستراتيجيات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية، مما ينعكس إيجاباً على إدارة الإيرادات والنفقات لهذا القطاع.
- الحاجة إلى توجيه الموازنة نحو الإنفاق التكاملي بين الجهات القائمة على الحماية الاجتماعية، وتخصيص مبالغ للبرامج والمشاريع المشتركة بين هذه الجهات.
- الحاجة إلى بناء قاعدة بيانات موحدة على مستوى المملكة تخدم الحماية الاجتماعية في عملية صناعة السياسات وإتخاذ القرارات. فعلى سبيل المثال، يمكن لهذه القاعدة أن تضمن عدم الازدواجية في صرف الإعانات الاجتماعية النقدية والحصول على رواتب تقاعدية.