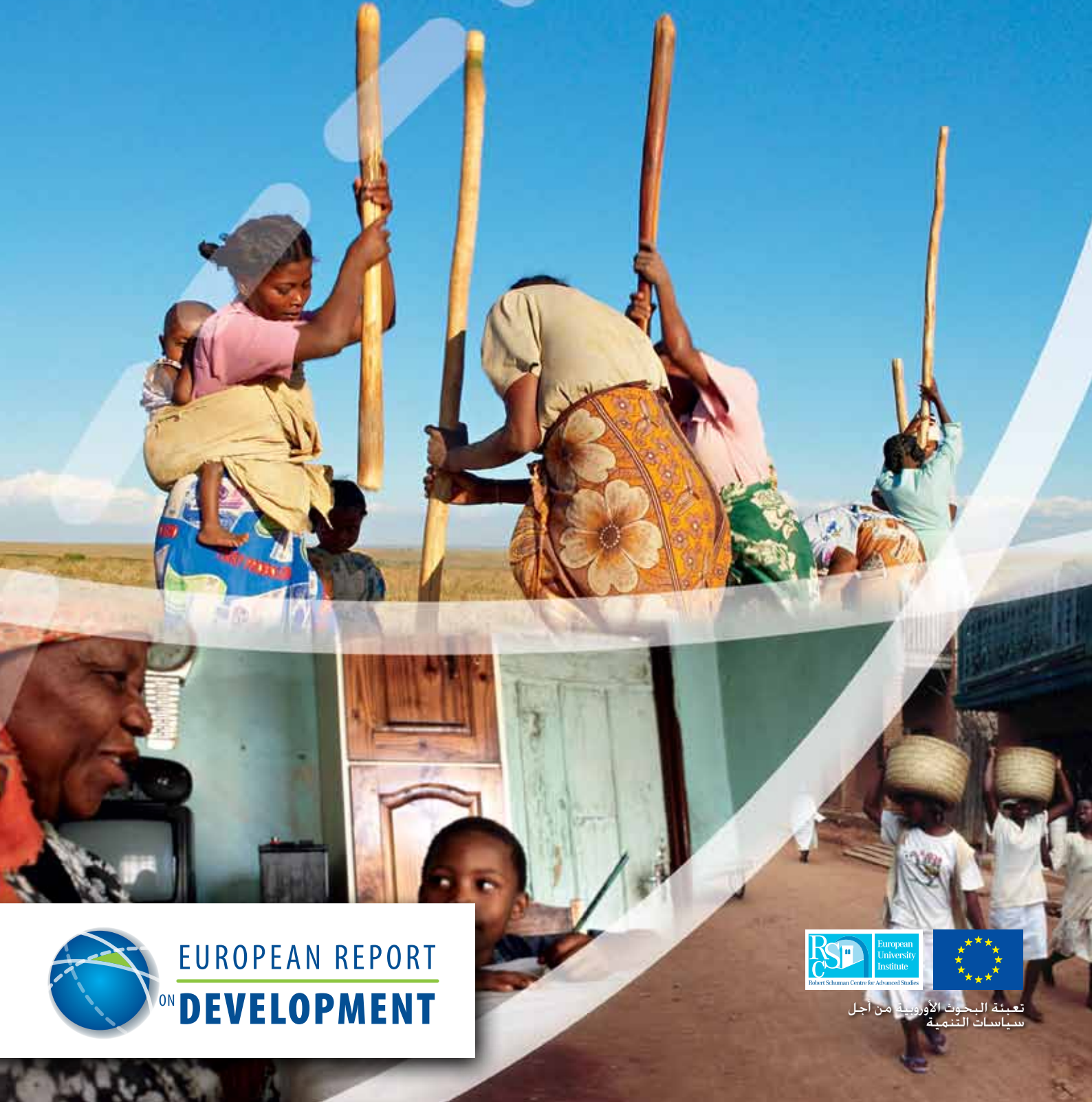


الحماية الاجتماعية للتنمية الشاملة

منظور جديد للتعاون بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا

نظرة عامة



EUROPEAN REPORT
ON **DEVELOPMENT**



European
University
Institute



تعبئة البحوث الأوروبية من أجل
سياسات التنمية

الحماية الاجتماعية للتنمية الشاملة

منظور جديد للتعاون بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا

نظرة عامة

التقرير الأوروبي حول التنمية 2010



EUROPEAN REPORT
ON
DEVELOPMENT



تعبئة البحوث الأوروبية من أجل
سياسات التنمية

نظرة عامة

يدرس التقرير الأوروبي حول التنمية الحاجة لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى ومدى القدرة على تحقيق ذلك، فضلاً عن جدواه وأثره المحتمل على التنمية. وبخلاف وجهة النظر القائلة بأن أفريقيا جنوب الصحراء لا تستطيع توفير الحماية الاجتماعية، فقد تبنت الدول الأفريقية أساليباً مبتكرة لوضع خطط وأنظمة حماية اجتماعية واسعة النطاق. وقد جرى تنفيذها بنجاح في مختلف أنحاء المنطقة، وفي ظل الارتفاع العالمي في مرحلة ما بعد الأزمات. تتأكد الحاجة إلى اتخاذ تدابير خمي سكان أفريقيا من المخاطر والصدمات. وخذ من الفقر وتدعم التنمية البشرية.

ويعد هذا هو الوقت المناسب لطرح موضوع "الحماية الاجتماعية من أجل التنمية الشاملة": ذلك أن الاهتمام بالحماية الاجتماعية أصبح متزايداً. سواءً في أفريقيا جنوب الصحراء أو غيرها من المناطق. وفي قمة مجموعة العشرين تحت عنوان "اتفاق سول للتنمية (2010)". تم تحديد النمو المرين باعتباره ركيزة أساسية. مع التركيز بوجه خاص على آليات الحماية الاجتماعية التي تدعم النمو الشامل المرين. وعلى نطاق أوسع. بدأ يظهر اتفاق عام على أن الحماية الاجتماعية ليست مجرد حق. ولكنها أيضاً أداة لا غنى عنها في دعم التقدم نحو تحقيق النمو الشامل والأهداف الإنمائية للألفية. ينبع هذا الزخم إلى حد كبير من الإدراك المتزايد بأن السياسة الاجتماعية تعد عاملاً حيوياً في تحقيق التنمية. وهذا ما تؤكد عليه وثائق الاتحاد الأفريقي "إطار السياسة الاجتماعية لأفريقيا (2008)" و"إعلان الخرطوم بشأن تأثير السياسة الاجتماعية على الإدماج الاجتماعي (2010)".

وفي هذا السياق، يوفر هذا التقرير فرصة للتقييم، والتعلم من الخبرات واقتراح الأولويات بالنسبة للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه. وهكذا يجب أن تصبح الحماية الاجتماعية، التي هي في قلب النموذج الاجتماعي الأوروبي، جزءاً لا يتجزأ من سياسات التنمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي والتزامه بالبعد الاجتماعي للعولمة.

المربع 1 تعريف الحماية الاجتماعية حسب التقرير الأوروبي حول التنمية

يعرف هذا التقرير الحماية الاجتماعية على النحو التالي: "مجموعة محددة من الإجراءات لمعالجة أوجه القصور في حياة الناس من خلال التأمين الاجتماعي، بتوفير الحماية لهم ضد المخاطر والحن في جميع مراحل الحياة؛ ومن خلال المساعدة الاجتماعية، بتقديم الأموال والتبرعات العينية لدعم الفقراء وتمكينهم؛ ومن خلال جهود الإدماج التي تعزز قدرة المهمشين على الحصول على التأمين الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية."

ويشير هذا التعريف إلى مهام أساسية هي: توفير الآليات لتجنب المصاعب الشديدة بالنسبة للفقراء وغير الفقراء على حد سواء في مواجهة المخاطر الجسيمة، وتوفير الوسائل لمساعدة الفقراء في محاولاتهم للهروب من الفقر، بالإضافة إلى تحسين إمكانية وصول الفئات المهمشة إلى كل من ذلك. والحماية الاجتماعية أكثر من مجرد "شبكة أمان" يمكنها تخفيف آثار الأزمات الخطيرة؛ فهي جزء من منهج شامل لانتشال الناس من الفقر، مما يسمح لهم ليس فقط بالاستفادة من النمو، ولكن أيضاً بالمشاركة فيه على نحو مثمر.

مسألة الحماية الاجتماعية

إن أفريقيا جنوب الصحراء منطقة تتميز بقدر كبير من التنوع، إلا أنها تواجه تحديات هائلة. وهي تحظى بإمكانات اقتصادية وبشرية ضخمة. كما قد حسنت أوضاع العديد من بلدانها بشكل ملحوظ خلال العقد الماضي. كذلك شهدت المنطقة تحسناً في الحوكمة وإدارة الاقتصاد الكلي. وأصبح النمو والاستثمار الأجنبي أكثر قوة، وبدأت معدلات الفقر في الانخفاض، إلى جانب إنجاز بعض التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ومع ذلك، فإن الاقتصاد الكلي لا يزال ضعيفاً، والمنطقة مثقلة بأعباء البلدان التي تعاني من حالات هشاشة جراء الصراعات المتكررة، واستمرار مستويات الفقر المرتفعة، والتعرض لتغير المناخ والأخطار الطبيعية، والانخفاض العام لمستوى التنمية البشرية، وعلاوة على ذلك، فقد عانى التقدم من نكسة خطيرة في العامين الماضيين، ويرجع ذلك أساساً إلى أثر أزمة الغذاء، بينما تفاقم نتيجة لأزمة الوقود والأزمة المالية، ومن المحتمل أن يكون ارتفاع أسعار المواد الغذائية وتراجع معدلات النمو (من حوالي 5٪ خلال الأعوام من 2000 حتى 2008 إلى 2.5٪ في عام 2009) هو السبب في تباطؤ الحد من الفقر في العديد من البلدان الأفريقية، وعلى الرغم من أن العودة إلى مسار نمو أعلى تبدو الآن أمراً واقعياً، إلا أن مخاطر حدوث أزمات أخرى، إلى جانب المخاطر المستمرة التي يعاني منها السكان، تتطلب اعتماد سياسات اجتماعية نشطة، بدءاً من الاستثمار في الحماية الاجتماعية.

والمواقع أن العديد من الأفارقة يعيشون في بيئات محفوفة بالمخاطر التي تهدد معيشتهم باستمرار، ورغم أن شبكات الدعم المتبادل والتحويلات النقدية تقدم المساعدة، إلا أنها غالبًا ما تفشل في الحماية من الصدمات المرتبطة بالركود الاقتصادي، والمشاكل الصحية الخطيرة وتغير المناخ. وفي ظل غياب الحماية الاجتماعية، تضطر الأسر إلى بيع الأصول التي تمتلكها، وتقليل كمية الغذاء الذي تتناوله وإخراج أطفالها من المدرسة، وبالتالي زيادة الفقر الذي يعيشون فيه، ويعد الحد من هذه المخاطر - وتخفيف أثرها - حُدٍ مهم للتنمية، ولا تقل أهميته عن تغير المناخ الذي سيؤدي أيضًا إلى المزيد من المخاطر والارتياح في المستقبل. ويمكن أن توفر الحماية الاجتماعية أيضًا طريقًا للهروب من بين براثن الفقر المستمر، المصاحب للفرص الاقتصادية المحدودة، وضعف الصحة والتعليم.

إن الحماية الاجتماعية ليست بديلًا للنمو الاقتصادي، أو للاستثمار العادي الذي يركز على النمو، مثل إقامة البنية التحتية أو توفير الخدمات الصحية والتعليم، ولكنها تستطيع تعزيز النمو من خلال حماية الأصول وتشجيع السكان على الاستثمار في الأنشطة الأكثر خطورة ولكن الأعلى في الإنتاجية والعائد. كما يمكنها زيادة عائدات الإنفاق الاجتماعي من خلال تزويد الفقراء بوسائل الاستفادة من الخدمات المتاحة، ويمكن أن تكون هناك آثارًا كبيرة لحماية وتعزيز رأس المال البشري على المدى الطويل. كما يمكن حماية الأطفال من الظروف الشاقة، وتحسين فرصهم في الحياة عن طريق تحسين جوانب الصحة والتغذية والنمو المعرفي، وبالتالي توفير قاعدة رأس المال البشري من أجل النمو المستقبلي. يمكن أن تؤدي الحماية الاجتماعية ذات التصميم الجيد إلى تعزيز الحلول القائمة على السوق، مثل أنشطة التمويل متناهي الصغر لتوفير الائتمان أو التأمين، وتوفير الوسائل للوصول إلى أشد البلدان فقرًا، فضلًا عن توفير الحماية في حالة فشل الحلول القائمة على السوق.

يمكن أيضًا أن تكون الحماية الاجتماعية جزءًا من إستراتيجية لتمكين الفئات الأكثر ضعفًا، ومعالجة أوجه عدم المساواة حتى يكون النمو أكثر شمولًا، كما يمكن لها أن تلعب دورًا محوريًا في بناء مجتمعات متماسكة، وعلى نطاق أوسع في تعزيز التوافق بين المواطن والدولة، مع تعزيز شرعية الدولة من خلال قدرتها على تقديم ما عليها من العقد الاجتماعي. ويمكن أن تسهم بالتالي في تحقيق استدامة النمو في أفريقيا من خلال تعزيز الاستقرار الاجتماعي والمسؤولية السياسية.

وباختصار يمكن للحماية الاجتماعية تحويل الحلقات المفرغة إلى حلقات فعالة من خلال توفير المنافع المباشرة وغير المباشرة، وهي أيضًا حق منصوص عليه في "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، إلا أنها كثيرًا ما تُغفل في جداول أعمال التنمية باعتبارها أمر إضافي فقط بالنسبة للبلدان متوسطة أو مرتفعة الدخل، ويمكن توفير برامج الحماية الاجتماعية، المصممة والمقدمة بشكل ملائم، في ظل مجموعة من الظروف الاجتماعية والديموغرافية والاقتصادية، وقد نُجحت مثل هذه البرامج في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، سواء في البلدان المستقرة متوسطة الدخل، مثل موريشيوس، أو في البلدان الهشة منخفضة الدخل الخارجة من الصراعات، مثل رواندا.

الزخم من أجل الحماية الاجتماعية في أفريقيا

بعد "إعلان وخطة عمل واغادوغو" في عام 2004 و"دعوات عمل ليفينغستون وياوندي" في عام 2006، يعد كل من "إطار السياسة الاجتماعية لأفريقيا الصادر عن الاتحاد الأفريقي" في عام 2008 و"إعلان الخرطوم بشأن تأثير السياسة الاجتماعية على الإدماج الاجتماعي الصادر عن وزراء الشؤون الاجتماعية" في عام 2010 ضمن الخطوات الرئيسية في التوصل إلى اتفاق أفريقي شامل حول ضرورة ونطاق الحماية الاجتماعية. هذا بينما تتراكم مهام جدول أعمال الحماية الاجتماعية على مستوى القارة على بعضها البعض باستمرار، إلى جانب المبادرات والالتزامات الإقليمية الفرعية.

على الصعيد الوطني، خطت العديد من بلدان أفريقيا جنوب الصحراء خطوات كبيرة نحو إضفاء الطابع المؤسسي على الحماية الاجتماعية: فقد تبنت العديد من الدول مثل بوركينا فاسو وغانا وكينيا وموزامبيق ورواندا وسيراليون وأوغندا وغيرها من الدول، أو هي في سبيلها إلى تبني استراتيجيات حماية اجتماعية كجزء من إقامة نظم حماية اجتماعية شاملة لديها، كما توجد نظم للمعاشات التقاعدية الاجتماعية مطبقة بالفعل في كل من بوتسوانا وليسوتو وموريشيوس وناميبيا وجنوب أفريقيا وسوازيلاند. بينما تعمل دول مثل بنين وبوركينا فاسو وكوت ديفوار والجابون ومالي والسنغال وتنزانيا على إصلاح آليات الحماية الاجتماعية لديها من أجل تنفيذ تغطية صحية شاملة، بالسير على الخطى الناجحة لكل من غانا ورواندا. نعم لا يزال هناك مجالًا للتحسين، ولكن الحماية الاجتماعية راسخة بالفعل في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، أو على الأقل في العديد من بلدانها.

ماذا تعلمنا حتى الآن؟

يستعرض هذا التقرير الجيل الجديد من برامج الحماية الاجتماعية، مع التركيز على أسباب النجاح والفشل، ومع وضع بعض الشروط المسبقة المعينة، يمكن توفير الحماية الاجتماعية وتطبيقها حتى في البلدان منخفضة الدخل بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء، وتبين الأدلة الواردة في التقرير أن برامج الحماية الاجتماعية يمكنها التخفيف من حدة المخاطر والحد من الفقر والضعف الزمن بشكل كبير دون إنتاج تشوهات أو عواقب كبيرة، وكما هو مبين في الجدول 1، فإن العديد من البرامج المذكورة فعالة بشكل خاص في خفض الفقر الشديد والمدقع، في حين أن التأثير على الفقر المعتدل يبدو أقل وضوحًا، وبالتالي تظهر هذه البرامج فعالة بشكل خاص في الوصول إلى أفقر الفقراء، بما يعد إنجازًا في حد ذاته.

الجدول 1 الحماية الاجتماعية في العالم النامي

التأثير	التغطية	النوع	البلد	البرنامج
تقليص فجوة الفقر في المناطق الريفية بنسبة 19%. والمساهمة بنسبة 18% في خفض التفاوت في الدخل بالكسيك بين عامي 1996 و2006. التحصيل العلمي للمستفيدين: زيادة مقدرة ب-0.7-1.0 سنويًا.	25% من السكان	حويلات نقدية مشروطة	الكسيك	Progres-a Oportunidades
تقليص فجوة الفقر بنسبة 12% بين عامي 2001 و2005 والمساهمة بنسبة الثلث في خفض التفاوت في الدخل على مدى العقد الماضي.	26% من السكان	حويلات نقدية مشروطة	البرازيل	Bolsa Familia
خفض الفقر بين المشاركين من 80% إلى 72%. كما أن هناك 10% إضافيين من المشاركين كانوا أن يقعدوا في برائن الفقر المدقع في حالة غياب هذا البرنامج.		حويلات نقدية مشروطة (أشغال عامة)	الأرجنتين	Plan Jefes y Jefas
المساهمة في خفض فجوة الفقر بين المستفيدين بنسبة 18%.	3% من السكان	حويلات نقدية	نيكاراغوا	Red de Protección Social
التأثيرات المباشرة المجتمعة لكلا البرنامجين هي الحد من انتشار الفقر بنسبة 6 بالمائة، إلى جانب تأثير أكبر بكثير على عمق الفقر.	80% من المسنين 70% من الأطفال	معايشات تقاعدية اجتماعية منح اجتماعية	جنوب أفريقيا جنوب أفريقيا	Old Age Pension (معايشات الشيخوخة) Child Support Grant (منحة إعالة طفل)
التأثيرات المتواضعة ولكن المتوسطة ذات الصلة، بخصوص تحسين الأمن الغذائي (11%). حظائر الماشية (نحو 7%). وقدرة الأسر على التعامل مع حالات الطوارئ، تأثيرات أكبر على تراكم الأصول للأشخاص الذين تلقوا دعمًا تكميًا كبيرًا.	10% من السكان	حويلات نقدية وعينية	أثيوبيا	Productivity Safety Net Pro-gramme (برنامج شبكة الأمان الإنتاجي)
خفض الإنفاق الخارجي على الخدمات الصحية بنسبة تصل إلى 50%.	67% من السكان	تأمين اجتماعي	غانا	National Health Insurance Scheme (الخطة الوطنية للتأمين الصحي)
التقييمات الجارية، لقد ساهم البرنامج في خفض النسبة المئوية للفقر المدقع بين المستفيدين من 40.6% إلى 9%.	حوالي 36000 أسرة	أشغال عامة وحويلات نقدية	رواندا	Vision 2020 Umurenge Pro-gramme

بطبيعة الحال، يتطلب التنفيذ حيزًا ماليًا. كما تحتاج البرامج إلى أن تصبح مستدامة من خلال معايير واضحة وقابلة للتطبيق. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون القدرات المؤسسية والإدارية كافية لتصميم البرامج. وزيادة البرامج التجريبية والمجتمع والشبكات المنزلية، وتتطلب برامج الحماية الاجتماعية بناء قدرات مشتركة بين الوزارات والقطاعات. فضلاً عن العمل الجماعي، حيث إنها تميل إلى العمل على نحو أفضل عندما تكون في تعاون مع غيرها من السياسات الاجتماعية والاقتصادية. وعلاوة على ذلك، فقد كانت الحوافز والالتزام السياسي للقادة هما السبب الرئيسي في جميع الخطط الناجحة تقريبًا.

توضح الأمثلة التي تم خليلها في هذا التقرير ما هو ممكن في السعي نحو نظم حماية اجتماعية أكثر شمولاً في أفريقيا، يظهر المربع 2 مناهج متنوعة جدًا جرى تبنيها في بلدان مختلفة، ولكل منها تأثيرات مهمة ودروس مستفادة.

المربع 2 خمس قصص نجاح ناشئ

الخطة الوطنية للتأمين الصحي بغانا هي شكل متوسط من أشكال التأمين الصحي يشمل تأمينًا اجتماعيًا ممول من مساهمات العاملين في القطاع الرسمي (وغير الرسمي بقدر أقل) وتغطية حكومية لغير القادرين على المساهمة. يشمل البرنامج، الذي يغطي حاليًا حوالي 67% من السكان، العاملين غير الرسميين بنجاح عن طريق زيادة عناصر التأمين الصحي القائمة على المجتمع المحلي. وذلك بفضل التزام الحكومة القوي لضمان الرعاية الصحية للجميع.

معاشات الشيخوخة بليسوتو هي خطة عامة غير قائمة على المساهمة تشمل جميع المواطنين المسجلين فوق سن الـ 70 ولا يتلقون أي شكل آخر من أشكال المعاش التقاعدي. يُظهر هذه البرنامج أنه، مع الالتزام السياسي قوي، يمكن توفير معاش عام للحد من تدني الظروف المعيشية للأسر وتعزيز الصحة ورأس المال البشري في ظل شروط مسبقة معينة، حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض.

يتألف برنامج **Vision 2020 Umurenge Programme** برواندا من ثلاث مبادرات أساسية لإعادة توجيه برامج الحماية الاجتماعية نحو السكان الضعفاء: (1) الأشغال العامة؛ و(2) نظام الائتمان Ubudehe؛ و(3) الدعم المباشر من خلال تحويلات نقدية غير مشروطة. يؤكد البرنامج على أهمية تأطير الحماية الاجتماعية كجزء من استراتيجيات التنمية الوطنية. ويبين أن الهياكل الإدارية اللامركزية يمكنها تحسين الاستهداف، وتجنب سوء إدارة الموارد، وزيادة الملكية المحلية والمسؤولية.

برنامج شبكة الأمان الإنتاجي بأثيوبيا عبارة عن تحويلات نقدية و/أو عينية مشروطة على أساس الأشغال العامة. ويشمل أيضا عنصرًا صغيرًا من التحويلات المباشر غير المشروطة لغير القادرين على العمل. ويعد هذا البرنامج أكبر برامج الأشغال العامة في أفريقيا. كما أنه أحد برامج الحماية الاجتماعية الأكثر فعالية في أفريقيا جنوب الصحراء، حيث يعمل على الحد من الفقر وزيادة الأمن الغذائي على المدى القصير. في حين يوفر الإمكانات لنمو الأصول على المدى الطويل.

برنامج التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية بكينيا عبارة عن تحويلات نقدية مشروطة للمدارس لشراء المواد الغذائية على المستوى المحلي. حيث يشمل نصف مليون طفل في سن المدرسة الابتدائية. يُظهر البرنامج أن التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية يمكنها توفير فوائد الحماية الاجتماعية للأطفال مع زيادة الإنتاجية الزراعية المحلية في الوقت ذاته.

لقد جمعنا الدروس الرئيسية تحت ثمانية عناوين، وهي مرتبطة بعضها ارتباطًا وثيقًا، ويمكن لكل منها أن يسمح بخطوة في اتجاه وضع جدول أعمال أكثر شمولاً للحماية الاجتماعية في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، كما تتيح هذه الدروس تقييم إمكانية واحتمالية تكرار البرامج في سياقات مختلفة، فضلاً عن التوسع في الخطط القائمة.

الدرس 1: يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية التخفيف من حدة المخاطر والحد من الفقر وعدم المساواة، وتسريع التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

مع التصميم والتنفيذ السليمين، يمكن أن يكون للحماية الاجتماعية تأثيرًا كبيرًا على الحد من الضعف والفقر المدقع في الأسر الأفريقية. ويمكن للحماية الاجتماعية أن تكمل الإنفاق على الصحة والتعليم. وربما تكون من بين أهم الاستثمارات الإنتاجية لتعزيز النمو والحد من الفقر وتسريع وتيرة التقدم نحو الأهداف الإنمائية للألفية. وتوضح الأمثلة التي تم خليلها في التقرير تأثيرًا كبيرًا في الحد من المخاطر والهروب من بين برائن الفقر، بينما يصل التأمين الاجتماعي التقليدي إلى العاملين في القطاع الرسمي في الغالب مع ارتفاع التكاليف وانخفاض التأثير على الفقر في العادة، حيث تشير الأدلة إلى نجاح برامج المساعدة الاجتماعية (قليلة) الأهداف على وجه الخصوص. مثل برامج التحويلات النقدية (ولاسيما عندما تستهدف كبار السن أو الأطفال). فضلاً عن الأشغال العامة، هذا، ويمكن تقديم التحويلات النقدية إلى قسم كبير من السكان. كما يمكن أن تكون برامج العمل استجابة جيدة لبعض جوانب الضعف المحددة، واعتمادًا على الحجم والاستهداف، يمكن لهذه البرامج أيضا خفض عدم المساواة، والحد من المخاطر والارتباب بالنسبة للأسر الفقيرة، فضلاً عن تعزيز النمو.

الدرس 2: الإرادة السياسية وملكية البرنامج هما المفتاح

إن تصميم برامج ناجحة وتنفيذها يتطلب إرادة سياسية، وملكية وطنية وتوافق اجتماعي واسع النطاق، وترتبط قدرة حمل التكاليف ارتباطاً وثيقاً برغبة المجتمع في تمويل السياسات الاجتماعية من خلال الضرائب والمساهمات. وبذلك يصبح أقل اعتماداً على تدفقات رؤوس الأموال الخارجية غير المؤكدة في كثير من الأحيان وغير المستقرة. ولقد انبثقت جميع البرامج الناجحة محلياً في كل من البرازيل والصين وغانا والهند ورواندا وجنوب أفريقيا من التزامات سياسية قوية جداً، وقد كانت أحياناً في إطار منهج قائم على الحقوق. وبالتالي يخضع نقل هذه الدروس إلى التوافق الاجتماعي والسياسي حول دعم هذه البرامج، ما يستغرق وقتاً في البناء، كما أنه له سياقات محددة.

الدرس 3: ضمان الاستدامة المالية أمر ضروري

تناولت جميع البرامج الناجحة التكاليف المالية في مرحلة مبكرة. وتؤيد الأدلة الرأى القائل بأن التكاليف لا يجب أن تكون مرتفعة للغاية. فقد كانت تكاليف برنامج Bolsa Familia في البرازيل أقل من 0.5% من الناتج المحلي الإجمالي ويصل إلى 26% من السكان. في حين كانت تكاليف برنامج Progres-Oportunidades في المكسيك 0.4% من الناتج المحلي الإجمالي ويصل إلى 5 ملايين أسرة. هذا، وتتوفر القدرات المالية والإدارية لتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية. أو يمكن أن تتوفر تدريجياً. حتى في البلدان منخفضة الدخل في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء. حيث توجد قيوداً مالية شديدة على وجه الخصوص. في حين يبين التقرير أن المجموعة الشاملة من الحماية الاجتماعية قد تكون لا تزال خارج نطاق العديد من البلدان الأفريقية الفقيرة، إلا أن البرامج والمشاريع الفردية لها جدوى في معظم البلدان. حيث تضع الأساس لنظام شامل على المدى الطويل. ويوفر كل من برامج العمالة الريفية والأشغال العامة. فضلاً عن برامج المدارس وتغذية الأطفال. فوائداً كبيرة وقدرات محققة في مجموعة من الأوضاع. كما تتوفر المعاشات التقاعدية الاجتماعية غير القائمة على المساهمة. سواءً العامة أو الغالبة قليلة الأهداف. لكثير من البلدان الأفريقية؛ ومثل هذه البرامج يجب أن تكون هي التدخلات ذات الأولوية في بناء نظام أساسي لمناهج أكثر شمولاً.

ومع ذلك، تخشى الحكومات في جميع أنحاء العالم من التأثيرات المالية والقدرة على تحمل تكاليف الحماية الاجتماعية. في حين أن معظم البلدان لديها الحيز المالي لتبدأ بالتدخلات ذات الأولوية، يجب تحليل الاستدامة على المدى الطويل بعناية عند تصميم حجم ونطاق البرامج. وفي كثير من الأحيان، يعني زيادة وتوسيع برامج الحماية الاجتماعية إما زيادة في تعبئة الموارد المحلية (يعد هدفاً قيماً في حد ذاته) أو إعادة التوزيع ضمن الميزانيات؛ لذا يجب وضع إستراتيجية واقعية مبنية على هذين العنصرين تكون نقطة انطلاق كل خطة جادة لتقديم برامج جديدة. ويمكن أن تلعب الجهات المانحة دوراً مسانداً في ذلك.

الدرس 4: النجاح يعتمد على القدرة المؤسسية والإدارية

يجب توفر القدرة المؤسسية والإدارية لتنفيذ البرامج. أو يلزم بناء مثل تلك القدرات وتوسيع نطاقها حسب البرامج المطلوب تنفيذها. هذا، وتعتمد برامج الحماية الاجتماعية الناجحة على مسؤوليات مؤسسية محددة بوضوح. إلى جانب التعاون المشترك والتنسيق بين الوزارات ووضع آليات تنفيذ مصممة تصميمياً جيداً. والجمع بين توجيهات ريفية المستوى بشأن السياسات مع آليات تنفيذ لامركزية إلى حد كبير. ويمكن لإشراك المستويات الإدارية المختلفة إظهار التفضيلات والقدرات المحلية في تنفيذ البرنامج؛ وغالباً ما تكون أدنى المستويات الإدارية الممكنة أفضل تجهيزاً لتحديد الاحتياجات والتفضيلات وتفادي الأخطاء في الاستهداف.

تعاني أفريقيا جنوب الصحراء أكثر من غيرها من المناطق من عدم وجود سجلات أو عدم موثوقيتها. الأمر الذي يجعل الاستهداف معقداً. لاسيما في المناطق الريفية. إن تعزيز نظم التسجيل المدني والسماح لكامل الحقوق القانونية والملكية للمرأة وحقوق الميراث لجميع الأطفال يمكن بالتالي أن يبسر وصول الناس إلى فوائد الحماية الاجتماعية. ويبين منهج "Ubudehe" في رواندا - الذي يضمن الكفاءة الإجمالية للتدخلات عن طريق تجنب التداخل وتحقيق الاستفادة القصوى من الموارد - أن النظم اللامركزية يمكن أن تكون مفيدة جداً في تصميم البرامج الناجحة. وينبغي لبرامج الحماية الاجتماعية في البلدان ذات الدخل المنخفض والقدرات الإدارية المحدودة بمنطقة أفريقيا جنوب الصحراء تجنب التعقيد. وخصوصاً في آليات الاستهداف الخاصة بها. حيث يجب أن تكون سهلة التنفيذ. للحد من أسوأ أخطاء الإدراج وإساءة الاستخدام. كما ينبغي تعزيز الشفافية والمسؤولية الأساسية. على جميع مستويات المجتمع. ما يؤدي إلى تقليل الفساد. ويمكن أن يلعب نشر المعلومات الصحيحة دوراً رئيسياً في هذا المضمار.

الدرس 5: الدعم القائم على التجريب والرصد والتقييم والتصميم الدقيق

نظراً لاختلاف الظروف الخاصة بكل بلد واحتياجاته. وضرورة إثبات التأثير للحفاظ على الدعم السياسي. من الأهمية بمكان أن يتم تنفيذ البرامج بطريقة شفافة. مع رصد دقيق لجميع جوانب التنفيذ. تسمح البرامج التجريبية وعمليات التنفيذ المنظمة التي يتم تقييمها بعناية باستخدام تقنيات تأثير متقدمة بالتعلم، والتدقيق. وكذلك بناء الدعم السياسي. وقد توقف نجاح بعض التجارب في أمريكا اللاتينية في برامج التحولات النقدية المشروطة بشكل حاسم على التقييمات القوية والتأثيرات المحققة. وهناك قدر أقل من الأدلة المتوفرة على التأثير في العديد من البرامج

الجديدة في أفريقيا جنوب الصحراء، والأدلة واهية حتى بالنسبة لبعض البرامج التي تمت مناقشتها بزيد من التفاصيل في هذا التقرير. وهكذا، يجب إعطاء الأولوية لإيجاد تقييمات تأثير قوية فضلاً عن التقييم الدقيق للتجارب والبرامج التجريبية. حيث إن هذه أمور مهمة لفهم نقاط القوة والضعف، ولبناء الدعم السياسي. كما يمكن أن يكون دعم المانحين لمثل هذه التقييمات مفيداً.

الدرس 6: يعد تقليل العوائق إلى أبعد حد. وزيادة النظم غير الرسمية القائمة واستكمال خطط التمويل متناهي الصغر القائمة على السوق أمرًا ضروريًا

يمكن لبرامج الحماية الاجتماعية خلق تأثيرات عائقة، مثل حوافز العمل المضادة، لكن قضايا الحوافز في معظم برامج الحماية الاجتماعية المبتكرة حديثاً تكون أقل خطورة بكثير مما هو مفترض. على سبيل المثال، معظم معاشات الشيخوخة غير القائمة على المساهمة. بما في ذلك برامج المعاشات التقاعدية بجنوب أفريقيا، أو برامج الأشغال العامة بأثيوبيا. تعاني من تأثيرات عائقة قليلة جداً، ويمكن للحماية الاجتماعية أيضاً حشد خطط الحماية الاجتماعية غير الرسمية الموجودة والقائمة على المساهمة. ولكن الأدلة هنا ستكون أقل حسماً بكثير وتتطلب المزيد من العمل. وتتطلب المزاحمة بين البرامج الجديدة والخطط (الرسمية أو غير الرسمية) القائمة وجود مراقبة مستمرة. وإذا لزم الأمر، بعض التعديلات. وبينما من غير المرجح أن يمثل زيادة البرامج القائمة للعاملين في القطاع الرسمي حلاً، فإن الأدلة تشير إلى إمكانية زيادة الخطط الرسمية القائمة. كما هي الحال مع التأمين الصحي في غانا. للحد من الحوافز الضارة، كما تقدم مبادرات التمويل متناهي الصغر. لاسيما تلك المرتبطة بالتأمين متناهي الصغر. خدمات متكاملة للحماية الاجتماعية، ويمكن استخدامها كأظمة أساسية لإقامة نظم الحماية الاجتماعية القائمة على المساهمة. لكن التمويل متناهي الصغر وغيره من الحلول القائمة على السوق لا يُرجح أن تصل إلى أشد الناس فقراً، وهي غير كافية للعديد من المخاطر الجديدة. والتي تتطلب برامج حماية اجتماعية مصممة تصميماً جيداً وذات قاعدة عريضة.

الدرس 7: يعد تعظيم التآزر بين برامج الحماية الاجتماعية وغيرها من الاستثمارات أمرًا مهمًا

يمكن للحماية الاجتماعية متسعة النطاق دعم الاستثمارات المتكاملة في مجالات الصحة والتعليم والزراعة والقطاعات الإنتاجية الأخرى. وهي طريقة سريعة ومرنة لتحسين نتائج الفقر، وملئمة لأوقات الأزمات أو عندما لا تتحقق الإصلاحات في القطاعات الاجتماعية الأخرى إلا ببطء شديد. ويمكن أن توفر الوسائل المالية اللازمة للاستفادة من الخدمات الصحية والتعليمية، وللإستثمار في الزراعة أو غيرها من الأنشطة الإنتاجية. ويمكن أن توفر الحماية بحيث تستطيع الأسر خوض المخاطر المحتملة بالمشاركة في أنشطة جديدة أو الهجرة للاستفادة من الفرص الاقتصادية. كما يمكنها أيضاً حماية استثمارات رأس المال البشري من خلال تأمين التغذية وفرص التعليم للأطفال أثناء الأزمات، إنها توفر وسيلة مباشرة لاشتغال الفئات الفقيرة والمهمشة في جهود التنمية، بما يساهم في التماسك الاجتماعي والثقة، وهكذا، فإنها يمكن أن تكون عنصرًا حاسماً في سياسة التنمية الشاملة. وتعزيز التآزر في الجوانب المتعددة، ولهذا السبب ينبغي أن يُنظر إلى الحماية الاجتماعية ليس على أنها مجرد مسألة قطاع اجتماعي. ولكن على أنها جزء من إستراتيجية تنمية شاملة تستفيد بشكل واضح من أوجه التكامل المذكورة. على سبيل المثال، يوضح برنامج Progres-Oportunidades في المكسيك أهمية التحول نحو منهج متكامل. مع التأكيد على التوفير المتزامن للمجموعة الأساسية من التعليم والصحة والتغذية، والاستفادة من أوجه التكامل فيما بينها.

الدرس 8: الحماية الاجتماعية تعمل على تعزيز المساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة، وتقليل الاستبعاد الاجتماعي

تبين الأدلة أن برامج الحماية الاجتماعية المصممة تصميماً جيداً يمكن أن تعالج المخاوف بشأن الاستبعاد الاجتماعي والاستبعاد على أساس الجنس. ويمكن أن تساهم هذه البرامج في الحد من الفوارق الاجتماعية والعرقية، كما يمكنها تلبية الاحتياجات الخاصة للمرأة، وكذلك يمكن للبرامج التي تراعي الفوارق بين الجنسين أن تحقق تأثيرات إيجابية مضاعفة من حيث الصحة والتعليم بالنسبة للفتيات. وفحص الأمهات قبل الولادة، كما تستطيع هذه البرامج تعزيز العوامل الخارجية الإيجابية للأسر عن طريق التحويلات النقدية للمرأة، مع ضمان عدم زيادة أعباء المرأة وعدم تعزيز الصور النمطية.

من الدروس إلى الأولويات

هذه هي الدروس العامة. ويعترف التقرير بأن أفريقيا غير متجانسة للغاية، وأن خصائص البلدان تدعو إلى إتباع مناهج مصممة خصيصاً لك منها. ففي البلدان التي تعاني من حالات هشاشة، على سبيل المثال، قد لا تصلح الشروط المسبقة للنجاح. ومع ضعف القدرة الإدارية للغاية أو الحوكمة الرديئة جداً، يصبح من الصعب تصميم وتنفيذ خطط حماية اجتماعية ناجحة، إن أدوات الحماية الاجتماعية يجب أن تتكيف وفقاً لنقاط الضعف والاحتياجات الخاصة، مثل (إعادة) إدماج الشباب والمقاتلين السابقين في المجتمع.

وخلاصة القول، تتوفر الفرص لتقديم الحماية الاجتماعية في سياقات ارتفاع معدلات الفقر، وسوف يعتمد نوع البرنامج المقدم على مدى استيفاء بعض الشروط المسبقة، مع الوضع في الاعتبار أن الديناميات الوطنية والدولية تتطور ويمكن أن تخلق مجالاً للمناورة، هذا، وتعتمد البرامج الناجحة على الهياكل الحكومية اللازمة والقدرة على التنفيذ، كما تساعد في زيادتهما، وتُظهر الدروس أهمية التكامل والتنسيق بين القطاعات والوكالات.

فضلاً عن أن أهمية الرصد والتقييم، ومع ذلك، فإن خصوصيات الدروس تعد أمراً له قدر كبير من الأهمية، حيث تعد شروط النجاح أمراً ضرورياً لتحقيق التأثيرات الإيجابية، وسوف يعتمد نقل هذه الدروس من أمريكا اللاتينية، أو آسيا، أو جنوب أفريقيا، أو حتى من البلدان المجاورة في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء على قدرة البلاد على التعامل مع تحديات التنفيذ.

ورغم الاعتراف بهذه الاختلافات، فإن هذا التقرير يشير إلى أنه في كثير من البلدان ذات الدخل المنخفض في أفريقيا جنوب الصحراء، توجد بعض البرامج البسيطة -- مثل المعاشات التقاعدية الاجتماعية غير القائمة على المساهمة أو منافع الطفل -- التي عادة ما تكون مجدية من الناحية الإدارية، لاسيما مع النظم النقدية ذات التكنولوجيا المتكررة التي تعمل على تجنب أخطاء الاستهداف وخفض التكاليف وتسريع عمليات التسليم. كما يمكن أن تكون هذه البرامج مستدامة من الناحية المالية، مع وجود عدد قليل من تأثيرات الحوافز السلبية. ويمكن لهذه البرامج الحصول على دعم سياسي واسع النطاق. ومن الأهمية بمكان، مع ذلك، أن أي برنامج، وبمجرد البدء فيه، يستطيع البقاء رغم التغييرات المحتملة في الحكومة المحلية، ويمكنه أيضاً الاستمرار إذا كان هناك اختلاف سياسي، مع مرور الوقت، يمكن للترتيبات الإدارية الأكثر تعقيداً، بما في ذلك الحزم المنسقة، أن تصبح ذات جدوى، في ظل تراكم خبرة البلدان وزيادة مواردها المحلية، وعلى المدى الطويل، تستطيع بلدان منطقة أفريقيا جنوب الصحراء زيادة هذه البرامج لخلق نظام أساسي للحماية الاجتماعية يتكون من عدة برامج منسقة، اعتماداً على الاحتياجات الخاصة، والحقائق المالية والتأثيرات الظاهرة، ولا بد لهذا النظام الأساسي القائم على المساعدات الاجتماعية والمكون من خطط الحماية الاجتماعية أن يكون متنسقاً مع إستراتيجية للانتقال تدريجياً إلى نظام يقوم في الغالب على التمويل المحلي - سواءً من خلال النظام الضريبي، أو شكلاً من أشكال التأمين الاجتماعي القائم على المساهمة، أو نظم تجمع بين الشكلين، وعلى أية حال، لا يمكن مجرد تكرار البرامج أو النظم عبر البلدان والقارات، ولكنها يجب أن تتكيف مع الظروف المحلية.

من المنح إلى الشراكة

نظراً للتحديات المقبلة، قد يحتاج الشركاء الأفارقة إلى دعم من المجتمع الدولي خلال المرحلة الانتقالية، إن ظهور بواكر توافق عالمي بشأن الحماية الاجتماعية بين المساهمين في التنمية، والتي تتجسد لاسيما في إطار مبادرة الأمم المتحدة "أرضية الحماية الاجتماعية"، من شأنه أن يعزز ويكمل الزخم المتزايد في أفريقيا، وفي أعقاب الأزمات، التزمت العديد من الجهات المانحة (الثنائية والمتعددة الأطراف، التقليدية والناشئة) بدعم البلدان النامية على الطريق المؤدي إلى نظم الحماية الاجتماعية، ومع ذلك، ينبغي للشركاء الدوليين أن يلبعوا دوراً مسانداً فقط: حيث إن مبادئ الملكية والمواطنة والمسؤولية المتبادلة المنصوص عليها في "إعلان باريس بشأن فعالية المعونة" في عام 2005 و "خطة عمل أكرا" في عام 2008 تضع الشركاء من الدول النامية بشكل مباشر على مقعد القائد؛ وتبين الأدلة لدينا أنه ليس هناك طريقة أخرى غير ذلك لبناء وتعزيز البرامج الناجحة.

وحيث تعمل الحماية الاجتماعية على النهوض بجدول أعمال التنمية، ينبغي أيضاً تعلم الدروس التي يمكن استخلاصها من التجارب السابقة للجهات المانحة، ويعد إشراك الجهات المانحة التقليدية - في كثير من الأحيان تكون سيئة التنسيق، غير متزنة، قائمة على المشاريع، وغير موثوق بها مالياً - غير ملائماً لتعزيز جدول أعمال الحماية الاجتماعية، فعلى سبيل المثال، اعتمدت البرامج التجريبية للانتقال الاجتماعي الخاضعة لقيادة الجهات المانحة بشكل كبير على التمويل الخارجي، ونادراً ما لاقت قبولاً سياسياً لدى الحكومات الوطنية، لأن ذلك من شأنه تفويض الملكية والاستدامة.

كما هي الحال على نحو متزايد في جميع أنحاء أفريقيا، يمكن للمانحين دعم توسيع برامج الحماية الاجتماعية المتكاملة تماماً مع إستراتيجية التنمية الوطنية الشاملة من خلال تحويل المنح إلى الشراكة، ويتطلب هذا النهج الجديد من الشركاء الدوليين موازنة الجهود التي تبذلها البلدان الشريكة والأولويات بطريقة منسقة، لتوفير تمويل يمكن التنبؤ به على طريق الاستدامة، والاستثمار في بناء القدرات وتيسير التعلم.

وفي مشهد تحول التنمية هذا، يمكن للتعاون فيما بين بلدان الجنوب أن يلعب دوراً متزايد الأهمية، وقد أصبحت الجهات المانحة الناشئة، مثل البرازيل والهند وشيلي والمكسيك، هم أنفسهم قادة في تطوير حلول مبتكرة للحماية الاجتماعية، وقد أصبحوا مهتمين بشكل واضح بمساعدة البلدان النامية الأخرى في هذا الميدان؛ لذا يجب دراسة ما يخصصهم من المناهج والنماذج والخبرات ذات الصلة من جانب معظم نظرائهم من الدول النامية، لاسيما في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، وحيث إن هؤلاء اللاعبين الجدد يعملون على إحداث تغيير، فهذا بالتالي يدعو لإعادة تحديد الزايات النسبية للاتحاد الأوروبي والأدوار التي يمكنه القيام بها.

أدوار الاتحاد الأوروبي: المشاركة والتحديات والتوصيات المتعلقة بالسياسة العامة

نظراً لثروته من الخبرات والتزامه بالتنمية والبعث الاجتماعي للعولمة والعمل اللائق، يعد الاتحاد الأوروبي (المفوضية والدول الأعضاء) هو الكيان المناسب تماماً لدعم الحماية الاجتماعية في العالم النامي، ويتميز النموذج الاجتماعي الأوروبي بوحدة القيم الأساسية والالتزام بالحماية الاجتماعية، إلى جانب مجموعة متنوعة من الخبرات الوطنية في التطور، والأداء والمناهج الخاصة بالحماية الاجتماعية، كما توفر الشراكة الإستراتيجية بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي نظاماً أساسياً للتعاون مع البلدان الشريكة في هذه الجوانب وحول تجاربهم الخاصة، فضلاً عن دعم جدول أعمال الحماية الاجتماعية من خلال الحوار السياسي والتعلم المتبادل، مع تجنب الركود إلى المنظور الأوروبي الخالص كذلك.

يعمل العديد من المانحين من الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك المفوضية، بالفعل على دعم مبادرات الحماية الاجتماعية التي تقودها البلدان، ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به من قبل الاتحاد الأوروبي للتغلب على التحديات المستمرة والاستفادة القصوى من مزاياه النسبية والكتلة الحرجة الجماعية، أولاً وقبل كل شيء، هناك حاجة إلى مزيد من المشاركة، إلى جانب زيادة الدروس المستفادة ونماذج الممارسات الجيدة.

ولذا يوصي التقرير الأوروبي حول التنمية بأن يقوم الاتحاد الأوروبي بتعزيز وتحسين دعمه للحماية الاجتماعية في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء وغيرها من البلدان النامية، ومن أجل تحقيق هذه الغاية، يحدد الاتحاد الأوروبي سبع أولويات بالنسبة له وللدول الأعضاء به:

الأولوية 1: جعل الحماية الاجتماعية جزءًا لا يتجزأ من سياسة الاتحاد الأوروبي للتنمية

يتعين على الاتحاد الأوروبي تبني إطار سياسة شاملة للحماية الاجتماعية، مع الارتباط بالتزامات محددة زمنيًا وموارد مخصصة، هذه خطوة لا غنى عنها ويجب أن تعزز من وضوح الحماية الاجتماعية وتخلق الفرص لإجراء مناقشات بشأن قيمة الاتحاد الأوروبي الجماعي المضافة، ويمكن الاستفادة أيضا من الموارد والدعم الذين تشتد الحاجة إليهما من الاتحاد الأوروبي (المفوضية والدول الأعضاء).

وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي استغلال الفرص في خط الأنابيب - مثل الورق الأخضر حول "سياسة الاتحاد الأوروبي للتنمية في دعم النمو الشامل والتنمية المستدامة - زيادة تأثير سياسات الاتحاد الأوروبي للتنمية" وحول "مستقبل ميزانية الدعم بالاتحاد الأوروبي"، وتطبيق في خطة العمل الإستراتيجية المشتركة لأفريقيا والاتحاد الأوروبي 2011-2013، وإنشاء خدمة العمل الأوروبية الخارجية، وحول لجنة الإدارة العامة الجديدة والمسؤولة عن وضع وتنفيذ سياسة التنمية (DEVCO)، فضلا عن المفاوضات حول المستقبل المالي - لضمان توجه مجموعة واسعة من مناهج الاتحاد الأوروبي وأدواته في سبيل توفير الدعم المناسب طويل الأمد والذي يمكن التنبؤ به لتوفير الحماية الاجتماعية.

الأولوية 2: تشجيع ودعم العمليات المحلية

لضمان الملكية ووضع الأسس لتحقيق الاستدامة على المدى الطويل، يتعين على الاتحاد الأوروبي تعزيز تنفيذ جدول أعمال الحماية الاجتماعية الأفريقية على كل من المستوى القاري وشبه الإقليمي والوطني، ابتداءً بوثيقة "إطار السياسة الاجتماعية" الصادرة عن الاتحاد الأفريقي، متى وحيثما كان ذلك ممكنا، يجب على الاتحاد الأوروبي توفير الدعم الشامل لنظم الحماية الاجتماعية المتضمنة في إطار قائم على الحقوق، وكحد أدنى، ينبغي لشركاء الاتحاد الأوروبي ضمان أن تتسق تدخلاتهم مع الأولويات والاحتياجات المحلية، مع التقليل من الإدارة الجزئية وسياسة التدخل للمتاحين.

وتشمل الأدوار المناسبة للجهات المانحة تقديم المساعدة التقنية والمالية لبناء القدرات على جميع المستويات (الوطنية والإقليمية والمحلية، الحكومية وغير الحكومية) ودعم تكاليف بدء التشغيل الأولية المرتفعة والتكاليف الثابتة (مثل إنشاء نظم لتحديد الهوية، والتسجيل، والاستهداف، والتسليم، والرصد، والتقييم).

كما يعد تعزيز الدوائر المحلية مفتاحًا أيضًا لتحقيق الملكية، ويتعين على الاتحاد الأوروبي تعزيز مناهج تعدد المساهمين والمشاركين، فضلاً عن دعم أبطال الحماية الاجتماعية المحليين (المسؤولين الحكوميين والبرلمانيين والجهات الفاعلة غير الحكومية).

الأولوية 3: المساعدة في معالجة القدرة على تحمل التكاليف

حيث إن حشد الموارد المحلية أمر في غاية الأهمية لاستدامة برامج الحماية الاجتماعية، يتعين على الاتحاد الأوروبي دعم الشركاء في أفريقيا جنوب الصحراء على طريق الإصلاح الضريبي وتحصيل الإيرادات، ويعد الحوار السياسي في الجوانب المالية والضريبية للحماية الاجتماعية (الإصلاح الضريبي، ومخصصات الميزانية، ووضع الاستراتيجيات لإنهاء دور الجهات المانحة)، وكذلك قضايا الإدارة المالية العامة الأكثر شمولية أمراً بالغ الأهمية.

يمكن أن تعمل مساعدات التنمية أيضا بمثابة محفز للحماية الاجتماعية والنمو الشامل عن طريق تخفيف القيود عن القدرة على تحمل التكاليف في مرحلة انتقالية، أولاً وقبل كل شيء، فإن الجهات المانحة في الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى الوفاء بالتزامات المساعدة الإنمائية الرسمية (0.7% من الدخل القومي الإجمالي بحلول عام 2015)، على الرغم من الأزمة المالية العالمية وقيود الميزانية التي تلت ذلك، كما ينبغي لها أيضا استكشاف خيارات التمويل المبتكرة، مثل إنشاء صندوق للحماية الاجتماعية لأفريقيا.

وينبغي أن تكون التزامات المانحين ذات مصداقية وأن يكون التمويل يمكن التنبؤ به والاعتماد عليه، خصوصاً عندما تختار الجهات المانحة دعم الإنفاق المتكرر، وتقدم الالتزامات طويلة الأجل، كما هي الحال في زامبيا، أمثلة إيجابية في هذا الصدد، كذلك، ينبغي إيلاء اهتمام خاص لتحقيق الاستدامة المالية المحلية، وينبغي وضع إستراتيجية إنهاء والاتفاق عليها منذ البداية لتجنب خلق جزر من الرفاهية تكون عرضة لتقلبات الجهات المانحة.

الأولوية 4: أشكال التدخل الملائمة لاحتياجات وسياقات محددة

ليس هناك "شيء واحد يناسب الجميع" لدعم الحماية الاجتماعية في أفريقيا جنوب الصحراء، وينبغي التعرف على المناهج من خلال فهم عميق للجدور من السياقات المحلية والسياسية الأساسية، لتقييم ما هو أنسب وما هو ممكن عملياً.

ويشير هذا التقرير إلى أن مجموعة تشمل دعم الميزانية، والحوار السياسي وبناء القدرات قد تكون أنسب لتعزيز الملكية ودعم نظم الحماية الاجتماعية المتكاملة تماماً مع إستراتيجية التنمية الوطنية الشاملة، ومع ذلك، فإن جدوى دعم الموازنة تعتمد على الظروف المحلية، حيث يعد كل من إدارة المالية

العامية والحوكمة ضمن القضايا المهمة في هذا الصدد. هذا، وينبغي دعم الميزانية بعقد مساعدات ذا مصداقية بين شركاء يتبادلون المسؤولية. مع التركيز على النتائج، ولتحسين نوعية الحوار، قد يفضل دعم الميزانية على مستوى القطاع. كما يمكن أيضا استكشاف حلول مبتكرة مثل عقود "الدفع عند التسليم".

ينبغي الحد من البرامج التجريبية المدفوعة من الجهات المانحة، لأنها نادراً ما تثبت قدرتها على الاستدامة. ومع ذلك، فإن البرامج التجريبية مفيدة لأغراض التجربة وتقييم الخيارات أو إطلاق خطط التوسع المستقبلية، ولذا يجب إدماجها في العمليات المحلية. كما يفضل أن تكون تحت إشراف الدولة. وينبغي تشجيع العمل مع الدولة ومن خلالها من أجل تعزيز العقد الاجتماعي. ومع ذلك، فإنه ينبغي أيضا تقديم الدعم للخطط غير الرسمية والخطط القائمة على المجتمع (مثل *mutuelles de santé* في غرب أفريقيا). حيث إنها قد تكون قائمة في إطار نظام أوسع (كما هي الحال في رواندا).

في البلدان المصابة بحالات الهشاشة، يعد إيلاء الانتباه إلى المفاهيم المحلية للشرعية (للعمل مع من) وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية (من الإنسانية إلى الأمن) أمراً بالغ الأهمية. وينبغي أن يتم الاتفاق على تسلسل التدخلات من قبل المجتمع الدولي: يجب أن يكون هناك جدول أعمال يركز على المساعدة في حالات الطوارئ والنقل والأشغال العامة، ومستلزمات المدخلات والرعاية الصحية الأساسية ويحظى بالأولوية الأولى. وذلك قبل مواجهة التحدي ذو المدى الأطول والمتمثل في بناء قدرات الدولة لتنفيذ خطط الحماية الاجتماعية.

وعموماً، يعد كل من الرصد والتقييم هما المفتاح لضمان المسؤولية وتيسير التعلم، ولتمكين الرفع أو النسخ المتماثل. يعد تقييم التأثير أمراً ضرورياً. مثل تحديد أفضل الممارسات والعوائق في الخطط القائمة. هذا، ويتعين على الجهات المانحة من الاتحاد الأوروبي دعم الابتكارات في مجال تقنيات تقييم التأثير (مثل تقييم التأثير القوي والعشوائي) وتخصيص الموارد المناسبة للرصد والتقييم.

ومن أجل تحسين عملية اتخاذ القرار وتحسين تصميم البرامج على نحو مخصص، يتعين على الاتحاد الأوروبي أيضا استكشاف حلولاً لتحسين دقة وحسن توقيت توفر البيانات المتعلقة بالفقر والضعف. بما في ذلك تقديم الدعم لمبادرة النبض العالمي التابعة للأمم المتحدة.

الأولوية 5: دعم بناء المعرفة ومشاركة الدروس

ينبغي للجهات المانحة من الاتحاد الأوروبي تفويض ودعم البحوث حول مختلف التأثيرات والفوائد من أجل الحماية الاجتماعية للتنمية. وذلك لتنفيذ عملية التعلم وتمكين الاستثمارات القائمة على الأدلة وعملية اتخاذ القرار. وهناك حاجة إلى مزيد من الدراسات لإظهار تأثير الحماية الاجتماعية على النمو والضعف على المدى المتوسط (الاسيما قدرة الفقراء على بناء الأصول والهروب من الفقر على نحو مستدام). وذلك فضلاً عن الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي والعقد الاجتماعي. كما ينبغي توسيع نطاق البحث بقدر أكبر من أجل تنوع الخبرات، وذلك باستخدام منهج متعدد التخصصات. وينبغي نشر النتائج بين واضعي السياسات.

الأهم من ذلك، ينبغي للجهات المانحة في الاتحاد الأوروبي دعم قدرة أفريقيا على تطوير التحليلات الخاصة بها والتفكير في الحماية الاجتماعية، ومع تمويل البحوث المحلية، سيتم تعزيز صحة وترابط المعرفة الناجمة، والسماح بنشرها بسهولة.

إن تضمين الحماية الاجتماعية في الحوار السياسي لأفريقيا والاتحاد الأوروبي على جميع المستويات أمر أساسي لتسهيل تبادل الدروس والخبرات وتعزيز الإرادة السياسية لدى الجانبين.

كذلك، ينبغي أن تتبادل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الدروس أيضاً من تجاربها في مجال الحماية الاجتماعية من خلال جميع المعلومات بحيث يمكن الوصول إليها بسهولة، وتنظيم الجولات الدراسية والمؤتمرات وورش العمل والدورات التدريبية في إطار الاستجابة لمطالب البلدان الشريكة.

ونظراً للارتباط المتزايد فيما بين بلدان الجنوب، يتعين على الاتحاد الأوروبي تقديم الدعم عند طلب الشركاء الجنوبيين له، وذلك بناء على أمثلة من الممارسات الجيدة. ويمكن تصور شراكة ثلاثية طموحة للتعلم حول الحماية الاجتماعية، في شكل من أشكال التبادل المنتظم بين أصحاب المصلحة المعنيين في العديد من الحوارات السياسية والشراكات الإستراتيجية المختلفة بالاتحاد الأوروبي. هذا، ويتعين على الاتحاد الأوروبي أن يساهم أيضاً في المبادئ التوجيهية لأفضل الممارسات القائمة على تنفيذ آليات الحماية الاجتماعية في البلدان النامية، على النحو المتفق عليه من قبل مجموعة العشرين في سول.

الأولوية 6: تحسين التكامل والتنسيق والتماسك في عمل الاتحاد الأوروبي

وينبغي أن يتوافق دعم الاتحاد الأوروبي للحماية الاجتماعية توافيقاً تاماً مع جدول أعمال فعالية المساعدات، وكذلك مع التزامات معاهدة الاتحاد الأوروبي.

ينبغي إقامة شبكة من الخبراء على نطاق الاتحاد الأوروبي فيما يخص «الحماية الاجتماعية والتنمية» (من وزارات ووكالات التنمية والعمل ووزارات الشؤون الاجتماعية، والمجتمع المدني)، وتتمثل المهمة الأولى للشبكة في إجراء تخطيط لدعم الاتحاد الأوروبي للحماية الاجتماعية، فمثل هذه المبادرة توضح تقسيم العمل بشكل أفضل من خلال إبراز الثغرات وأوجه التداخل، وتيسير تحديد المزايا النسبية.

إن المفتاح هذا الجهد هو الاتفاق بشأن تناول الحماية الاجتماعية كقطاع من دعمه. يشير هذا التقرير إلى أنه قد يكون من الأنسب تعميم الحماية الاجتماعية باعتبارها قضية متشعبة. ولكن موقف الاتحاد الأوروبي ينبغي أن يكون على اطلاع بمزيد من المناقشات التي جرت في كل من هذه الشبكة الجديدة وكذلك في شبكة POVNET التابعة لمنظمة التعاون والتنمية. فضلاً عن المناقشات التي جرت مع البلدان الشريكة.

وينبغي أن يؤدي تنفيذ «مدونة السلوك للاتحاد الأوروبي» إلى توفير الفرصة لترشيد تطوير البرامج والدعم على المستوى الوطني. كما يتعين على الاتحاد الأوروبي أخذ زمام المبادرة في التنسيق مع مجتمع المانحين الأكبر. داخل وخارج لجنة المساعدة الإجمالية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية. وبالتعاون مع البلدان الشريكة.

وينبغي تحسين تقسيم العمل بالاتحاد الأوروبي عبر البلاد. مع إيلاء اهتمام خاص لمعالجة «الأيتم» (وخصوصاً في البلدان ذات حالات الهشاشة). وفي هذا الصدد. ونظراً لحضورها العالمي. تتمتع المفوضية الأوروبية بدور رئيسي. وكذلك الحال مع الجهات المانحة في الاتحاد الأوروبي التي لها علاقات مع البلدان «المنسية».

يعد تحسين تماسك السياسة العامة للحماية الاجتماعية أمراً هاماً أيضاً. كذلك من أجل تنفيذ «تماسك السياسة العامة لبرنامج أعمال التنمية 2010-2013». يتعين على الاتحاد الأوروبي التفويض بإجراء البحوث لتقييم تأثير السياسات غير التنموية. مثل الهجرة والتجارة والزراعة. على الحماية الاجتماعية في البلدان النامية. هناك حاجة إلى مزيد من الإرادة السياسية لترجمة التزام الاتحاد الأوروبي بتماسك السياسات من أجل تنفيذ التنمية. والترويج لها بمصداقية في مجتمع التنمية الأوسع (مثلاً في القمة الرابعة رفيعة المستوى بشأن فعالية المعونة. قمة العشرين. مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً (أقل البلدان نمواً). المؤتمر الرابع).

الأولوية 7: تعزيز الشراكات مع الاتحاد الأوروبي من أجل وضع جدول أعمال الحماية الاجتماعية التقدمية

لقد اقتصر دعم الحماية الاجتماعية على العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي فقط. لاسيما في إطار التزامه بالبعد الاجتماعي للعلوثة والعمل اللائق. يتعين على الاتحاد الأوروبي العمل بتعاون وثيق مع الشركاء الاستراتيجيين لتعزيز جدول الأعمال الدولي التقدمي للحماية الاجتماعية وعدالة العولمة. ولسيما مع منظمة العمل الدولية وغيرها من وكالات الأمم المتحدة المشاركة في الحماية الاجتماعية. نظراً لخبرتهم واختصاصهم بهذا المجال.

يتعين على الاتحاد الأوروبي أيضاً دعم وتقديم المزيد من التعاون مع كل من إدارة الشؤون الاجتماعية وبنك التنمية الأفريقي وإدارة التنمية الاجتماعية والبشرية وهي هيئات تابعة جميعاً للاتحاد الأفريقي. حيث تعد هذه الهيئات عاملاً رئيسياً لتغذية الزخم «الاجتماعي» بأفريقيا والحفاظ على استدامته. وفي ضوء تجربة الاتحاد الأوروبي. وباعتبار تركيزه على التكامل الإقليمي في سياسة التنمية. يتعين على الاتحاد الأوروبي السعي لإحراز تقدم في قضية التعاون الإقليمي في مجال التنمية الاجتماعية والحماية الاجتماعية. من أجل زيادة الأدوات والزخم القائم.

ويمكن للشراكات مع القطاع الخاص تحقيق تقدم أيضاً في جدول أعمال الحماية الاجتماعية. ومع التنسيق وتصميم السياسة السليم. يمكن للاتحاد الأوروبي اتخاذ إجراءات خاصة. كذلك. ينبغي استكشاف شراكات جديدة ومبتكرة بين القطاعين العام والخاص.

خاتمة

باختصار. إن الوقت قد حان لوضع جدول أعمال جديد لأفريقيا والاتحاد الأوروبي بشأن الحماية الاجتماعية. هناك اتفاقاً متزايداً حول فوائد الحماية الاجتماعية. وبيئة ما بعد الأزمات. فضلاً عن المخاطر المحتملة المرتبطة بتغير المناخ والدعوة لإقامة شراكة متجددة ومعززة.

برامج الحماية الاجتماعية موجودة. وإذا كانت بعض الشروط المسبقة موجودة باستمرار. فقد يكون لها تأثير إيجابي على النمو الشامل والحد من الفقر. بحيث يصل هذا التأثير إلى أجزاء كبيرة من السكان. ويظهر دعم سياسي واسع النطاق. كذلك. إذا كانت هذه البرامج مصممة تصميمًا جيدًا. فإنه يمكنها إكمال النظم غير الرسمية القائمة على المجتمع المحلي. فضلاً عن الحلول القائمة على السوق. تعد التقييمات المنتظمة والمستقلة والقوية أمراً مهماً جداً للحصول على معلومات موثوقة بها وبرهان تجريبي لإججازات البرامج. وهذا. بدوره. هو المفتاح لتأمين الدعم. وبالتالي الاستدامة السياسية والنجاح.

تُظهر الإجازات حتى الآن أنه مع الالتزام والرؤية والدعم. يمكن زيادة الحماية الاجتماعية في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. حتى في البلدان ذات الدخل المنخفض. يعد اختيار برامج جديدة محددة أو رفع مستوى الخطط القائمة. مع ذلك. أمر خاص بكل بلد معين. حيث يعتمد على سياقات البلدان الشريكة الديموغرافية والجغرافية والاقتصادية. فضلاً عن الأولويات والالتزام السياسي.

الحماية الاجتماعية للتنمية الشاملة

منظور جديد للتعاون بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا



EUROPEAN REPORT
ON **DEVELOPMENT**



تعبئة البحوث الأوروبية من أجل
سياسات التنمية