



S&I

الاختيار
وتحديد الهوية

وثيقة موجزة



برنامج ترانسفورم نتيجة لعملية متطورة من الابتكار المشترك الذي يشارك فيه خبراء وممارسن من جنوبي وشرقي أفريقيا. وهذا الدليل الموجز يتسند إلى وثيقة من إعداد ستيفن كيد (مؤسسة Development Pathways) ومساهمات من لوكا بيليرانو (منظمة العمل الدولية) ودانيل كوميتز (اليونيسيف) وفالتينا باركا (أوكسفورد بولسي مانجمنت Oxford Policy Management). ويستقي معلوماته من منشورات قائمة عن الموضوع ولا سيما Kidd (2014), Kidd (2017) and Kidd, Gelder and Bailey-Athias (2017). ويمكن الاطلاع على النسخة الكاملة من هذا الدليل المتاحة على موقع ترانسفورم على شبكة الإنترنت.

ومحرو سلسلة الكتب الدراسية لمنهج ترانسفورم هم لوكا بيليرانو (Luca Pellerano) ولويس فروتا (Luis Frota) ونونو كونها (Nuno Cunha). وأتاحت ورش العمل التي عُقدت في كينيا وزامبيا وتانزانيا تعليقات وتعقيبات مفيدة على المادة العلمية. ولا يعبر محتوى هذه الوثيقة عن الموقف الرسمي لمختلف المنظمات التي تدعم مبادرة ترانسفورم.

ترانسفورم منفعة عامة. وقد حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike.

وللقارئ مطلق الحرية في:

تبادل هذه المادة - بنسخها وإعادة توزيعها من خلال أي وسيط أو في أي شكل

اقتباسها - بإعادة تركيب أجزاءها أو تحويلها أو الإضافة لها

على أن يكون ذلك وفقا للشروط الآتية:

نسبة المرجع - حيث يتعين ثبت المرجع بشكل مناسب مع وضع الرابط الخاص بالترخيص وبيان التغييرات في حالة اللجوء إليها.

عدم استخدام المادة في أغراض تجارية - فلا يجوز استخدام المادة العلمية لأغراض تجارية ما لم يحصل مستخدمها على تصريح صريح بذلك من جهة منح ترخيصها.

إصدار العمل الجديد بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي (ShareAlike) - عند إعادة مزج المادة العلمية أو تحويلها أو البناء عليها يتعين توزيع المساهمات بموجب ترخيص مطابق للترخيص الأصلي.

للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

وللمزيد من المعلومات يمكنكم الاتصال بمبادرة ترانسفورم على البريد الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org

أو زيارة الموقع: <http://socialprotection.org/institutions/transform>

طريقة ثبت المرجع المقترحة: Transform, (2017) "Selection and Identification in Social Protection Programmes - Manual for a Leadership and Transformation Curriculum On Building and Managing Social Protection Floors in Africa", available at <http://socialprotection.org/institutions/transform>



فهرس المحتويات

4	1. مقدمة وتمهيد	4
6	2. سياسة «الاستهداف» والخيارات المالية في عملية الاختيار	6
7	2.1 نظرة عامة عن عملية الاختيار	7
8	2.2 الخيارات المتعلقة بالسياسات	8
8	2.3 الخيارات المالية (مرتبطة بالتغطية)	8
9	2.4 قياس دقة آلية الاختيار	9
11	2.5 أسباب الاستبعاد	11
11	2.6 الدروس المستفادة	11
11	3. الخيارات الخاصة بالتصميم في عمليات الاختيار	11
12	3.1 التحديات التي ينبغي التصدي لها من خلال آليات الاختيار	12
13	3.2 المنهجيات المتبعة لتحديد هوية الأشخاص الذين يعيشون في فقر	13
13	3.2.1 استطلاع الموارد المالية	13
13	3.2.2 الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل	13
14	3.2.3 الاستهداف القائم على المجتمع المحلي	14
14	3.2.4 الاستهداف الذاتي	14
14	3.2.5 اختبار الثراء أو المعاش	14
15	3.2.6 الحصص (الكوتا)	15
15	3.3 التحديات الأخرى المرتبطة باستهداف الفقر	15
15	3.3.1 التكلفة الإدارية	15
15	3.3.2 الحوافز العكسية	15
15	3.3.3 التكلفة الأخلاقية لمنهجيات الاختيار	15
16	3.3.4 الآثار المترتبة على المجتمع المحلي والتماسك الاجتماعي	16
16	3.4 خيارات بسيطة لتقليص التغطية في مخططات دورة الحياة	16
16	3.4.1 تقييم الاستحقاقات الفردية باستخدام رفاه الأسرة المعيشية	16
17	3.5 دروس مستفادة	17
18	4. تنفيذ عمليات الاختيار في خطط الحماية الاجتماعية	18
18	4.1 مثال على الاستبعاد أثناء التنفيذ	18
19	4.2 مثال على التحديات الناجمة عن بعض آليات التسجيل	19
20	4.3 التواصل بشأن التسجيل	20
20	4.4 وصف عملية التسجيل	20
21	4.4.1 أنواع التسجيل	21
23	4.4.2 أفضل الممارسات عند التسجيل	23
23	4.4.3 تقييم الإعاقة	23
23	4.4.4 التحديات التي تواجه إثبات الهوية	23
24	4.4.5 تأكيد المجتمع قوائم المستفيدين	24
24	4.5 أهمية آليات التظلم	24
24	4.6 الاستثمار مهم في تحسين التسجيل	24
25	4.7 دروس مستفادة	25

LIST OF ABBREVIATIONS

PMT	Proxy Means Test
CBT	Community Based Targeting
HSNP	Hunger Safety Net Programme
MIS	Management Information System
ID	Identity
NGO	Non-Governmental Organization
SP	Social Protection



والهدف العام من هذه الوحدة إذن هو منح المشاركين ما يلي:

- فهم لعمليات الاختيار - التي تعرف عادة باسم «الاستهداف» - بوصفها تتألف من 4 مراحل أساسية ألا وهي: خيارات السياسات والخيارات المالية وخيارات التصميم والتنفيذ.
- فهم كيف تُحدد الخيارات السياسية دمج بعض الناس واستبعاد آخرين في المراحل الأخيرة من عملية الاختيار وكيف ترتبط الخيارات السياسية ارتباطاً وثيقاً بالأيدولوجيات.
- كيف يمكن أن يتغير القرار السياسي وفقاً للخيارات المالية التي تؤثر على القرارات المتعلقة بمستوى التغطية للخطة. وسوف يرى المشاركون مدى أهمية التغطية في تحديد فعالية البرنامج.
- فهم مجموعة من خيارات التصميم الخاصة بآليات الاختيار عند اتخاذ قرار بتقليص التغطية عن التغطية الشاملة فضلاً عن الآثار المترتبة على هذه الخيارات.
- فهم التحديات التي تواجه تنفيذ عمليات الاختيار وكيف يمكن أن يساهم تقديم البرامج في استبعاد البعض. سوف ينمي المشاركون وعيهم بأهمية فهم الاستبعاد الاجتماعي وطريقة تفاعله مع تصميم البرنامج بحيث يقوض من فرص النفاذ إلى البرامج والخطط.
- إذكاء الوعي بكيفية قياس دقة الاستهداف وكيفية استخدام مختلف القياسات الضرورية لبيان مدى نجاح نفس البرنامج أو فشله.

1

مقدمة

يسترشد هذا الإصدار الموجز من دليل عمليات الاختيار في مجال الحماية الاجتماعية بالدليل التفصيلي بنفس العنوان. وحذا إن قدم للمشاركين بصحبة الدليل التفصيلي الذي يحتوي على تمرينات تفاعلية حيث يتضمن على معلومات تفصيلية تركز على توفير التصور العام الذي يؤيد العروض بالتفصيل باستخدام بعض الأمثلة. ولذا ينصح بقراءة هذا الموجز بالتوازي مع الدليل الكامل لتحقيق الفهم الكامل وتقدير الأمثلة العملية التي يحتوي الدليل عليها.

ويسترشد هذا الموجز بثلاثة مجالات مواضيعية أساسية في مجال الحماية الاجتماعية ألا وهي:

- الاستهداف: مقدمة والخيارات المالية والسياسية في عملية الاختيار
- الخيارات الخاصة بالتصميم في عمليات الاختيار
- تنفيذ عمليات الاختيار في خطط الحماية الاجتماعية

ويبرز المجال الأول الخيارات المالية والسياسية ويدرس أيضاً المنهجيات الخاصة بقياس دقة الاستهداف. ويركز المجال الثاني على خيارات التصميم عند اتخاذ القرار بعدم توفير التغطية الشاملة. بينما يتناول المجال الثالث التحديات التي تواجه تنفيذ عمليات الاختيار ولا سيما من خلال التسجيل وهو النقطة التي يودع عندها الجمهور طلبات الالتحاق بالبرنامج فضلاً عن آليات التظلم.

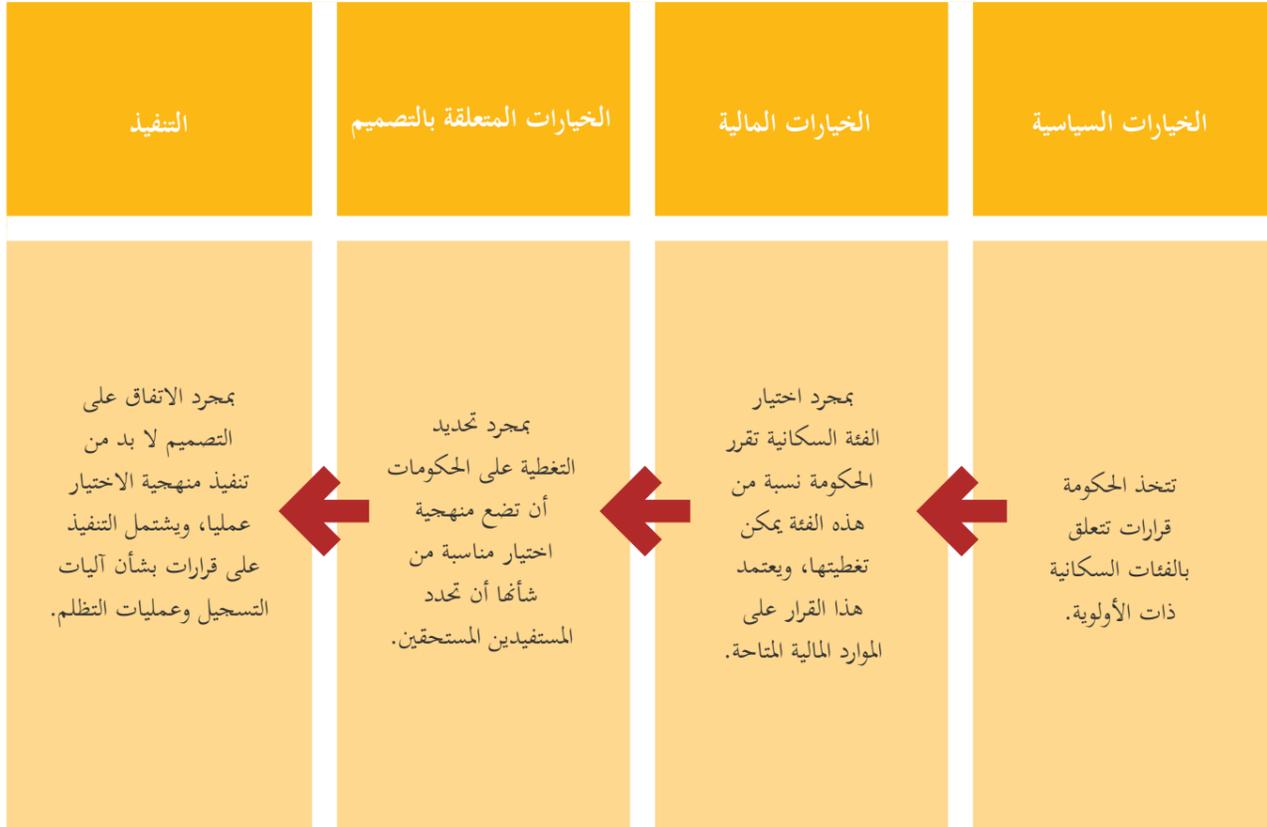


ونتيجة لذلك ينبغي على البلدان وهي في مراحلها المبكرة من إعداد نظم الحماية الاجتماعية أن تتخذ خيارات قاسية تتعلق بتحديد الفئات التي تحصل على الأولوية. وعادة ما تتسم المناقشات المتعلقة «بالاستهداف» بضيق الأفق، حيث تركز على كيفية الوصول إلى التصميم الأفضل لخطط التحويلات الاجتماعية بغية الوصول بدقة إلى الأشخاص الذين يعيشون في فقر. ولكن في الواقع ينبغي النظر إلى مسألة اختيار المستفيدين بشكل أوسع كثيرا وخصوصا عند مراعاة تعدد أهداف مخططات التحويلات الاجتماعية، حيث تتجاوز هذه الأهداف مجرد توفير حد أدنى من الدخل لمن يعيشون في فقر.

2.1 لمحة عامة عن عملية الاختيار

تتكون عملية اختيار المستفيدين من 4 مراحل على الأقل، على النحو المبين في الشكل 1. ينبغي على الحكومات مبدئيا أن تتخذ قرارات بشأن الفئات ذات الأولوية: وقد تكون هذه الفئات شريحة سكانية بعينها مثل المسنين أو ذوي الإعاقة أو الأطلغال - وقد تكون فئة اقتصادية مثل «الفقراء». إلى حد كبير تتخذ الحكومات هذا القرار بناء على مستوى التمويل التي ترغب في استثماره في هذا البرنامج (مع مراعاة قيمة التحويل المقدم أيضا).

شكل 1: عملية الاختيار المكونة من 4 مراحل للحصول على تحويلات المساعدات الاجتماعية



سياسة «الاستهداف» والخيارات المالية في عملية الاختيار

تواجه جميع البلدان التي تعكف على وضع نظم للحماية الاجتماعية مسألة حرجة ألا وهي كيفية اختيار المستفيدين. ولم يتمكن أي بلد كان من تغطية كل من هم في حاجة إلى تحويلات بفاعلية في المراحل المبكرة من وضع نظم الحماية الاجتماعية الخاصة بها. فعدد المحتاجين كبير للغاية ويشكل هذا العدد مطالب مبالغ فيها على الموارد المالية للبلد. وقد استغرق الأمر من الدول المتقدمة عشرات السنين قبل أن تتمكن من وضع نظاما شاملا للحماية الاجتماعية توسعت فيها بالتدريج مع توافر الموارد الضرورية. ولذا تحتاج البلدان النامية إلى وضع رؤية طويلة الأجل لمخططات الحماية الاجتماعية فيها، والتوسع فيها مع توافر الموارد وعند منح أولوية أكبر للحماية الاجتماعية.



وتبين الأدلة أن خطط التحويلات ذات التغطية الأوسع تتيح تحويلات أكبر لمن يعيشون في حالة فقر. ولوحظ أيضا أن التغطية الأعلى لمن يعيشون في قدر أكبر من الفقر يمكن التحقق من خلال التوسع في تغطية البرامج. وبالفعل تعتبر الخطط الشاملة هي الأكثر فاعلية، ومع ذلك عندما تنخفض التغطية تستبعد نسبة كبيرة ممن يعيشون في فقر أشد. وعادة يكون هذا نتاج لتوليفة من التغطية المتدنية وسوء تصميم الاختيار والتسجيل غير السليم (وهي الأمور التي تناقش لاحقا).

2.4 قياس دقة آلية الاختيار

تعدد أساليب قياس دقة آليات الاختيار ويمكن أن يعتمد الخيار المتبع على مدى رغبة المخللين في إظهار سوء آلية بعينها أو جودتها. تقترح هذه الوحدة ثلاثة أنواع شائعة من القياسات:

- **الدقة:** وهذا قياس لنسبة وتناسب الأشخاص المؤهلين الذين شملهم البرنامج. وتتطابق أخطاء الضم والاستبعاد تماما. وتأتي هذه الطريقة لصالح البرامج الشاملة.
- **معدل التطبيق:** هذا قياس لنسبة إجمالي الاستحقاقات التي تصل إلى أفقر 40% من السكان. وتشدد على ضرورة الحد من أخطاء الضم إلى البرامج. وهذا القياس استخدمه كل من كودي غروش (Coady Grosh) وهودينوت (2004) (Hoddinot) في الدليل الإرشادي من إعدادهما عن «الاستهداف». وتأتي هذه الطريقة لصالح المخططات الصغيرة التي تستهدف «الفقر».
- **الفاعلية:** وهذا قياس لنسبة الفقراء من بين أفقر 40% المشمولين في الفئة المختارة. ويشدد على ضرورة الحد من أخطاء الاستبعاد من البرامج. وتأتي هذه الطريقة لصالح المخططات الشاملة، حيث تتدنى أخطاء الاستبعاد من المخططات الشاملة.

جدول 7: الاستهداف الاقتصادي مقابل التغطية الشاملة: بعض الاعتبارات الضرورية

اعتبارات لصالح التغطية الشاملة	اعتبارات لصالح الاستهداف الاقتصادي	
لا يتخلف أحد عن الركب. يشترط تغطية الجميع لضمان عدم استبعاد أي شخص ممن هم أكثر احتياجا. تستبعد البرامج الموجهة بالضرورة بعض الفقراء بسبب أخطاء في الاستهداف. وقد تتحقق إعادة التوزيع بصورة أكثر فاعلية من خلال منظومة الضرائب التصاعدي حتى عندما تكون الاستحقاقات شاملة.	إعادة التوزيع ومبدأ الإنصاف القائل بأن نعطي أكثر لمن لديهم احتياجات أكبر لا يقبل أخلاقيا دعم من هم في حالة مادية جيدة.	أيدولوجية
الموازات غير ثابتة وتعتمد على الخيارات السياسية. البرامج الشاملة تتمتع بدعم سياسي واسع النطاق ولكنها أصعب في تقليصها. البرامج الشاملة لها أثر مضاعف أكبر على الاقتصاد، وتضيف إلى الكفاءة الاقتصادية الشاملة من منظور الاقتصاد الجزئي.	مع وجود الموازنات الثابتة يكون تعظيم أثر الإنفاق العام/الحكومي أكثر ترشيدا وكفاءة من خلال توجيه الموارد إلى أفقر الفقراء والأكثر احتياجا.	القيود المالية والكفاءة

2.2 الخيارات السياسية

تميل الحكومات إلى اتخاذ الخيارات بين مُجبن. فهي إما تقرر توجيه التحويلات الاجتماعية إلى شريحة سكانية تعتبرها «فقيرة»، أو تتبع اتجاهها سياسيا أكثر تعقيدا من خلال تصميم نظم للتحويلات الاجتماعية تصدى للتحديات والمخاطر التي يواجهها الناس عبر دورة حياتهم. ويمكن الإشارة إلى النهج الأول باسم «إغاثة الفقراء» في حين يمكن تعريف النهج الثاني باسم «دورة الحياة».

نهج «إغاثة الفقراء»	نهج دورة الحياة
<ul style="list-style-type: none"> • يتناول أعراض الفقر بدلا من أسبابه الجذرية: • يتصدى إلى تحديات الدخل المحدود من خلال توفير دخل إضافي ثابت. • يهدف في الأساس إلى توفير الحماية بدلا من الوقاية (بمعنى آخر هذا النهج غير مصمم للحيلولة دون انزلاق الناس إلى الفقر بل لمساعدتهم فقط عندما يكونون فقراء) • مفهوم الفئة الثابتة من «الفقر» مفهوم متخيل إلى حد كبير • خطوط الفقر متذبذبة للغاية حيث تدخل الأسر المعيشية حيز الفقر وتخرج منه. احتمال وقوع أخطاء بالاستبعاد نتيجة لديناميكيات الدخل. • توفير مستويات مماثلة من الاستحقاقات إلى الأسر المعيشية بصرف النظر عن تركيبة الأسرة وقدراتها. • قيمة التحويلات المقدمة متدنية وغير كافية لتوفير الدخل الآمن للأسر. • أمثلة من البلدان التي تتبع نهج إغاثة الفقراء هي باكستان ومالواي. 	<ul style="list-style-type: none"> • يتناول أسباب الفقر المرتبطة بحالات الطوارئ أثناء دورة الحياة. • نُجج وقائي واستباقي حيث يمكن أن يحول دون انزلاق الناس إلى الفقر في حالة مساعدتهم على مواجهة حالة طارئة محددة مثل الإعاقة أو البطالة أو السن. • المزايا عبارة عن استحقاقات موجهة للأفراد أما الأسر فبإمكانها تلقي تحويلات متعددة، ما يعني أن قيمة التحويلات التي تحصل الأسرة عليها ترتبط بتركيبها العمري وقدراتها على العمل وإمكاناتها. • نُجج دورة الحياة بالضرورة مكلفة أكثر على الرغم من أن التكلفة الإجمالية تعتمد على القرارات المتعلقة بالتغطية والقيمة (انظر ما يلي). • معظم البلدان تتحول بالضرورة إلى نُجج دورة الحياة. فالعديد من أسباب الفقر وعدم الأمان عادة ترتبط بمراحل ما في دورة حياة الفرد. • من بين ابلدان التي تتبع نهج دورة الحياة جنوب أفريقيا والبرازيل.

2.3 الخيارات المالية (مرتبطة بالتغطية)

بمجرد اتخاذ القرارات السياسية للتصدي إلى احتياجات فئة بعينها من السكان، فإن فاعلية الخطة تعتمد إلى حد كبير على القرارات التي تتخذ في أعقاب عملية وضع السياسات - عند قياسها من منظور استبعاد أشخاص مستوفين الشروط.

وتتضح درجة التزام الحكومات بخياراتهم السياسية إلى حد كبير من خلال مستوى الاستثمار في تنفيذ هذه السياسة. وقد ذكرنا من قبل أن من أهم العوامل التي تحدد تكلفة الخطة هو مستوى التغطية بها. فعلى سبيل المثال قد تقرر إحدى البلدان تلبية احتياجات الفقراء من خلال نُجج إغاثة الفقراء ولكنها تحتاج أيضا أن تحدد نطاق تغطيتهم. وبالمثل يمكن أن يتيح أحد البلدان معاشا تقاعديا لكل من هم أكبر من سن الستين أو إلى فئة فرعية من الأشخاص المسنين. ومع تثبيت قيمة التحويل تترجم التغطية المتدنية إلى تكلفة مالية أقل.

وتترتب على القرارات الخاصة بالتغطية آثارا على معدلات الاستبعاد من الخطط بما في ذلك استبعاد من يعيشون في حالة فقر. وبالضرورة كلما زادت تغطية فئة معينة من السكان قلت معدلات استبعاد أفراد من داخل هذه الفئة.



2.5 أسباب الاستبعاد

توجد ثلاثة مصادر للاستبعاد من مخططات الحماية الاجتماعية وهي:

- **نقص الشمول:** الذي عادة ينتج عن الاستثمار غير الكافي ويرتبط بالاقتصاد السياسي للحماية الاجتماعية
- **تصميم الاستهداف:** الذي يتناول القسم التالي ويرتبط بمسائل مثل آلية الاختيار ومدى استخدام الحصص (الكوتا). وسوف يبين الجزء المقبل أن العديد من الآليات التي تستخدم استهداف الفقر يمكن وصفها بدقة أكبر باسم «التقنين/فرض الحصص»
- **تنفيذ الاستهداف:** هذه هي عملية الاختيار الفعلية وعادة ما يتجاهلها النقاش الدائر بشأن الاختيار. ولكن قد يستبعد العديد من الناس من المخططات في هذه المرحلة من عملية الاختيار التي سوف تُناقش في القسم 4.

2.6 الدروس المستفادة

يختتم هذا الجزء بهذه الدروس المستفادة الآتية:

- تشمل عملية الاختيار على أربع مراحل أساسية والقرارات التي تتخذ عند كل مرحلة منها مهمة للغاية في تحديد من ينضم ومن يستبعد من مخططات الحماية الاجتماعية.
- ما يُعرف باسم الاستهداف الفئوي خيار سياسي وليس مثالا على شكل من أشكال تصميم الاستهداف.
- جميع البلدان تنفذ في نهاية المطاف منظومة للحماية الاجتماعية قائمة على دورة الحياة، وهي المنظومة التي تتسم بالفاعلية الأكبر بالفعل من منطلق ضمان ضم أضعف أفراد المجتمع.
- تؤدي التغطية الأوسع في أي مخطط بالضرورة إلى الحد من الاستبعاد من هذا المخطط.
- الخيارات المتصلة بطريقة قياس «أداء الاستهداف» قد تكون أيديولوجية.

اعتبارات لصالح التغطية الشاملة	اعتبارات لصالح الاستهداف الاقتصادي	
تدعم الطبقة المتوسطة والناخب المتوسط البرامج الشاملة لأنهم يستفيدون منها أيضا. ونتيجة للضغوط السياسية يتمكن هؤلاء الأشخاص من الحصول على استحقاقات أكبر وتغطية أوسع تشمل الفقراء أيضا. الاستهداف الاقتصادي عبارة عن حجة للحد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية فالتكيز على «الفقراء المستحقين» منظور أبوي ويعزز الفصل بين الناس.	تفضل الطبقة المتوسطة والناخب المتوسط فيما بين اليمين واليسار دعم مخططات المساعدة الاجتماعية ما داموا يطمأنون إلى أن أموال الضرائب سوف تصل لمن هم فعلا في حاجة إلى هذا الدعم (وأما لا تتسبب في ترسيخ حالة الإعاقة). ويمكن أن يعزز الدعم السياسي من الطبقة المتوسطة للتحويلات الشاملة للإنفاق الاجتماعي التنازلي (مثلا الدعم).	الاقتصاد السياسي
البرامج الشاملة تتسم بقدر أكبر من الشفافية ويفهمها الناس فضلا عن تمتعها بقدر أكبر من الدعم الاجتماعي.	تقدم البرامج الموجهة سندا لكونها قد أضفي عليها الطابع السياسي.	القبول الاجتماعي وتماسك النسيج الاجتماعي
يؤدي استهداف الفقر إلى وصمة وقد يتسبب في إحداث توتر وانقسام في المجتمعات المحلية.	من التحديات البالغة تحديد الفقراء وخصوصا في البلدان التي يتفشى الفقر فيها ويتغير طابعه. ولذا يرتبط الاستهداف الاقتصادي دائما بأخطاء كبيرة في الاستبعاد.	دقة الاستهداف والتكلفة الإدارية
ويمكن أن تكون البرامج الشاملة التي تستهدف فئة بعينها في جودة البرامج التي تستهدف الفقر من منطلق الوصول إلى الفقراء ولكنها أبسط بكثير وأكثر شفافية وأكثر ترشيدها عند تنفيذها.	حتى إن لم يكن الاستهداف الاقتصادي مثاليا فإنه يحسن من تخصيص الموارد لتذهب لمن هم في أمس الحاجة إليها.	
الاستهداف الاقتصادي مكلف.	ولن تعاوض التكلفة الإضافية لاستهداف الفقر الفائدة المتحققة من الموارد إلا في حالات استثنائية للغاية (مثل معدلات الفقر المرتفعة جدا أو ارتفاع تكلفة الاستهداف أو وجود أخطاء كبيرة في الاستهداف).	
	وعلى الرغم من بساطة الآليات الفئوية (مثل المعاشات) فإنها تخلف وراءها عددا كبيرا من الأفراد الفقراء (مثل الأطفال) ما لم تشمل دورة الحياة بأكملها.	

المصدر: Barca and Chirchir (2016)



ثانياً، يوجد تباين مفرط في تقدير الفقر المدقع والفقر. لذا من المهم عند تصميم آليات الاختيار ألا تُخلط معدلات الفقر بعدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر. فمعدلات الفقر تقدم صورة ثابتة عند نقطة زمنية معينة لا تراعي دخول هؤلاء الناس في الفقر أو خروجهم منه. فدخول الأفراد والأسر المعيشية البرامج في حركة دائمة ترتفع وتنخفض حسب درجة استسلامهم للصدمات - مثل المرض أو الإعاقة أو البطالة - أو درجة استجابتهم للفرص المتاحة أمامهم. ومن أسباب الحركة الكثيفة إلى داخل الفقر وخارجه - التي قد تظهر شدتها فعلياً لو كانت المسوح تجرى بمعدلات أكبر - هي أن الفروق في الاستهلاك فيما بين معظم الأسر المعيشية ليست كبيرة، كما ذكرنا من قبل.

ومع ذلك فإن ديناميكيات الدخل لها آثارها المترتبة على «استهداف الفقر»، حيث تتباين دخول الأسر المعيشية تبايناً كبيراً حتى على مدار فترات زمنية أقصر. ولذا عند وضع سياسة للحماية الاجتماعية من المفيد وضع تصور للفقر بأسلوب أكثر دينامية، ما يعني أنه ينبغي النظر إلى نسبة أكبر من السكان باعتبارهم يعيشون في حالة فقر أو أنهم عرضة له مقارنة بمعدلات الفقر المنشورة.

3.2 المنهجيات المتبعة لتحديد هوية الأشخاص الذين يعيشون في فقر

يتطلب تحديد هوية «الفقر» منهجيات أكثر تعقيداً من المخططات الشاملة ولذلك يتطلب هذا الأمر قدرات إدارية عالية وموارد كبيرة. واستهداف الفقر يشكل تحدياً خصوصاً في البلدان النامية مع وجود عدد أقل من السكان يعمل في القطاع المنظم. ويصعب قياس دخول من يعملون في النظم الاقتصادية غير المنظمة أو اقتصادات الكفاف عند استخدام مستوى الدخل لتحديد هوية المستفيد. وقد أوضحنا فيما سبق أن طبيعة الدخل الدينامية تجعل اتخاذ أساساً للقياس أصعب.

3.2.1 استطلاع الموارد المالية

في البلدان المتقدمة يشجع استخدام استطلاع الموارد المالية لتحديد الأشخاص محدودي الدخل حيث ينبغي على الجميع الإبلاغ عن دخولهم عند سداد الضرائب. ونادراً ما يستخدم استطلاع الموارد المالية في البلدان النامية على الرغم من وجود بعض الاستثناءات. فتستخدم جنوب أفريقيا وبرنامج Bolsa Familia في البرازيل مثلاً استطلاع الموارد المالية مع الأشخاص الذين يفصحون عن دخولهم، دون أن تتخذ الحكومة إجراءً من جانبها للتأكد من صحة الإفصاح (على الرغم من قيام جنوب أفريقيا بفحص سجلات ضريبة الدخل ما يؤثر على نسبة ضغيرة من المتقدمين بطلبات). ومع ذلك ترتفع عتبات أهلية الدخل في جنوب أفريقيا، و70% إلى 80% من السكان المستهدفين - مثل المسنين والأطفال - يستوفون معايير الأهلية.

3.2.2 اختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل

أصبحت منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل آلية شائعة للاستهداف ويروج لها البنك الدولي وأطراف أخرى بشدة. وتستخدم منهجية الاختبار بالوسائل غير المباشرة الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية لتحديد «الوسائل غير المباشرة» المتوفرة لدى الأسر المعيشية - فتستند عادة إلى التركيب السكاني ورأس المال البشري ونوع السكن وامتلاك السلع المعمرة والأصول المنتجة - التي ترتبط بشكل أو بآخر باستهلاك الأسرة المعيشية. ويقع الاختبار على مجموعة من الوسائل غير المباشرة التي تشمل أفضل معاملات الارتباط وتخضع الأسر المعيشية لتقييمها على أساس هذه الوسائل غير المباشرة - التي يمكن أيضاً قياسها وملاحظتها بسهولة. وتحصل كل أسرة معيشية على درجة تعتبر تقديراً لاستهلاكها، وهذه الدرجة في حد ذاتها أسلوباً غير مباشر لقياس دخل الأسرة.

ومع ذلك من أبرز عيوب الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل وجود خطأ جوهري كبير في تصميمها، حيث لا يوجد مُعامل ارتباط مثالي بين الوسائل غير المباشرة الخاضعة للملاحظة والاستهلاك الفعلي للأسر المعيشية.

ونتيجة لذلك ربما تستبعد نسبة كبيرة من المستفيدين المحتملين حتى قبل أن تبدأ الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية.

الخيارات الخاصة بالتصميم في عمليات الاختيار

إن قررت البلدان عدم توفير النفاذ الشامل إلى المخطط فعليها تصميم آلية تمكنها من تحديد هوية الأشخاص المؤهلين إلى الانضمام. وتوجد أنواع مختلفة من خيارات التصميم التي تستخدمها البلدان لاختيار المستفيدين عندما تكون التغطية محدودة، بعضها بسيط بينما يتسم البعض الآخر بقدر أكبر من التعقيد. ومع ذلك فإن البلدان عادة تستخدم مُجماً متعددة عند السعي للحد من التغطية. ويصف هذا العرض بعض أكثر الخيارات شيوعاً.

3.1 التحديات التي ينبغي تناولها من خلال آليات الاختيار

تعدد التحديات التي ينبغي مراعاتها عند تصميم آليات الاختيار.

أول هذه التحديات هو عدم وجود فارق كبير في حالة الرفاه بين أغلب السكان في أي بلد، لذا يصعب بالفعل التمييز بينهم. وبشكل عام يعيش جزء من السكان (ما بين 80% إلى 60%) على مبلغ أقل من 2 دولار أمريكي (من منطلق تكافؤ القوى الشرائية)، وهذا قياس معقول بدرجة أكبر لحظ الفقر - حيث يعتبر مبلغ 1.25 دولار أمريكي مبالغ فيه للغاية - ما يعني أن 60 إلى 80% من السكان ينبغي اعتبارهم ممن يعيشون في فقر - وفي عدم استقرار أو عدم أمان - ولذا فهم بحاجة إلى الحماية الاجتماعية. وهؤلاء هم الأكثر عرضة للصدمات التي تلقي بهم إلى هوة الفقر المدقع أو تؤدي إلى انهيار ملحوظ في مستويات معيشتهم.



توجد خيارات أخرى لاستبعاد أكثر الناس ثراء من خلال منهجيات بسيطة نسبياً. ومن بين هذه الخيارات اختبار المعاش. ويعني هذا الاختبار فعلياً أن الأشخاص المستعدين لتلقي المعاش الحكومي - مثل معاش الخدمة المدنية أو معاش التأمين الاجتماعي - لن يسمح لهم بالانضمام إلى المخططات التي تمولها أموال الضرائب. ومع ذلك فإن قيمة المعاش الذي تموله الضرائب تتشابه مع قيمة أدنى المخططات القائمة على اشتراكات، وقد يؤدي اختبار الحصول على معاش إلى عدم تشجيع الدخول في المخططات القائمة على اشتراكات. ومن الأساليب الممكنة للحد من هذا العزوف طرح شكل من أشكال التناقص.

3.2.6 الحصص/الكوتا

تستخدم بعض البلدان الحصص في مناطق جغرافية للحد من الوصول إلى الاستحقاقات عند اتباع استهداف الفقر. ومن هذه برنامج SCT في ملاوي الذي يقدم استحقاقات إلى 10% من السكان في كل مجتمع محلي. وعند تحديد الحصص عند نسبة معينة على مستوى جميع المجتمعات المحلية - كما هو الحال في ملاوي - يحدث بالضرورة انخفاضاً ضد المجتمعات الفقيرة التي يوجد فيها على الأرجح نسب أعلى من الأشخاص الذين يعيشون في فقر مقارنة بالمجتمعات الأكثر ثراء. وتشكل الحصص عبئاً كبيراً أيضاً على الموظفين الذين يقدمون خدمات الحظ الأمامي أو قادة المجتمع حيث عادة يتحملون مسؤولية اختيار القلة المحظوظة من بين العديد من الناس المستوفين للشروط. والحصص ما هي إلا وجه آخر للتقنين لا الاستهداف من منظور عمليات الاختيار.

3.3 التحديات الأخرى المرتبطة باستهداف الفقر

توجد تحديات أخرى مرتبطة باستهداف الفقر تتخطى مسألة دقته. ومع ذلك فمن الضروري مراعاتها أثناء تصميم آليات الاختيار.

3.3.1 التكلفة الإدارية

عمليات الاختيار لتحديد هوية الأشخاص الذين يعيشون في فقر بالضرورة أكثر تعقيداً من مجرد تعميم النفاذ إلى البرامج. وتتطلب اتخاذ عدداً أكبر من الخطوات والتزود بقدر أكبر من المعلومات ونقلها ومشاركة العديد من الأشخاص. فعلى سبيل المثال يتطلب الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل كما كبيرا من المعلومات التي يصعب عادة الحصول عليها - مثل توفير عدد كبير من مندوبي التعداد - في حين لا يتطلب الحصول على المعاش العام سوى معلومة واحدة ألا وهي عمر الشخص. ولذا فالتكلفة الإدارية تصبح أعلى بكثير عند استهداف الفقر مقارنة بالمخططات الشاملة البسيطة. وتباين تكلفة الاختيار أيضاً حسب عدد مرات إعادة الاعتماد على النحو المبين لاحقاً.

3.3.2 الحوافز العكسية

ينبغي أن تصمم مخططات الحماية الاجتماعية لتشجيع الناس على المشاركة في سوق العمل والاستثمار في الأنشطة التي تدر الدخل. وينبغي ألا تشجع الناس على البقاء في الفقر. ولذا في حالة تقديم استحقاق يقارب في قيمته الأجر الحقيقية ربما يؤدي هذا إلى تشجيع الناس على الامتناع عن العمل، فإن حصلوا على عمل سوف يفقدون استحقاقهم مع حصولهم على زيادة ضئيلة في الدخل. وعلى العكس، في حالة توفير الاستحقاقات على أساس شامل، فإن هذا الوضع لا يفترض أن يثبط عزيمة الناس على العمل بافتراض أن التحويل محدد وفقاً لمستوى مناسب. حتى في حالة زيادة دخولهم زيادة كبيرة فإنهم لن يعاقبوا بفقدان استحقاقهم.

3.3.3 التكلفة الأخلاقية لمنهجيات الاختيار

يرى سن (1995) (Sen) أن عمليات الاختيار القائمة على الفقر تكافئ ضمناً عدم الأمانة والغش. فإن نجح الشخص غير الفقير في الكذب بشأن دخله أو في حالة الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل نجح بالكذب بشأن الأصول التي يمتلكها أو بشأن سمات هذه الأصول تكافؤ الدولة بالدخول في برنامج الحماية الاجتماعية. وبالنظر إلى مكافأة الخديعة نجد أن الغش شائع في عمليات الاختيار القائمة على الفقر. ولكن في حالة الحصول على الاستحقاقات الشاملة لا يوجد مبرر لدى الناس للكذب بشأن دخولهم.

وتوجد أسباب أخرى وراء أوجه عدم دقة منهجية القياس بالوسائل غير المباشرة بما فيها عدم مراعاتها لعمر الأصول ولا عددها عادة (مثل عدد المواشي). وربما انطوت المنهجية على انحراف متواتر جوهري آخر ضد الأشخاص في منتصف العمر ومن هم أكبر سناً. فمقارنة بالأسر الشابة، يميل الأشخاص الأكبر سناً إلى امتلاك أصول يرتبطها اختبار الوسائل غير المباشرة بالثروة، حتى وإن كانت قيمتها مستهلكة بل وتعبير عن وجود دخل للأسرة في الماضي لا دخل في الوقت الحاضر (أو في حالة التعليم لا يكون التعليم الذي حصل عليه الأفراد في الماضي له قيمة في سوق العمل حالياً). وبالمثل يمكن أن يُدخل الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل انخفاضات ضد بعض المجموعات العرقية أو المناطق: على سبيل المثال في حالة اعتبار المواشي مؤشراً على الرفاه فسوف تزيد احتمالات استبعاد فيما بين مربي المواشي.

وفي واقع الأمر من المناسب على الأرجح اعتبار الاختبار بالوسائل غير المباشرة شكلاً من أشكال «توزيع الحصص» بدلاً من اعتباره آلية من آليات «الاستهداف». وتفسر عشوائية منهجية الاختيار القائمة على أساس الاختبار بالوسائل غير المباشرة السبب وراء تسمية أفراد المجتمع له باسم البانصيب (Kidd and Wylde 2011).

3.2.3 الاستهداف القائم على المجتمع المحلي

الاستهداف القائم على المجتمع المحلي آلية استهداف أخرى شائعة الاستخدام على الرغم من ندرة استخدامها في المخططات الوطنية. وتوجد أنواع مختلفة تماماً من المنهجيات التي تندرج تحت اسم الاستهداف القائم على المجتمع المحلي:

1. تصنيف الثروة (مثل الآلية الخاصة ببرنامج رؤية 2020 أمورونجي VUP المطبق في رواندا)
2. المصادقة المزدوجة (مثل برنامج منح الأطفال CGP في ليسوتو)
3. تطبيق المعايير الخارجية (مثل برنامج TIP في ملاوي)
4. «الرائع والجيد» (مثل المنح في بنغلاديش)
5. استخدام أفراد المجتمع المحلي لمعاييرهم الخاصة (برنامج شبكة الأمان من الجوع في كينيا HSNP)

الحجج الأساسية المؤيدة للاستهداف القائم على المجتمع المحلي هي كالتالي: أفراد المجتمع المحلي هم على الأرجح الأقدر على فهم الوضع الحقيقي لكل فرد ولذا يمكنهم أن يحددوا من هم أكثر احتياجاً مقارنة بالمسؤولين الحكوميين، وتحصل المجتمعات المحلية على القدرة على تحديد «احتياجاتها» وفقاً لفهمها المحلي، ولا يميل الناس إلى الكذب لخشيته من العواقب (Coady et. al 2004). ويستند المنطق الموجه للاستهداف القائم على المجتمع المحلي إلى الاعتقاد بأن المجتمعات المحلية متماسكة نوعاً ما وسوف ترغب بطبيعة الحال في إعطاء الأولوية لمن هم أشد احتياجاً.

ويستند المنطق الموجه للاستهداف القائم على المجتمع المحلي إلى الاعتقاد بأن المجتمعات المحلية متماسكة نوعاً ما وسوف ترغب بطبيعة الحال في إعطاء الأولوية لمن هم أشد احتياجاً. ومع ذلك فإن علاقات القوة المتباينة وعمليات الاستبعاد الاجتماعي قد تؤثر تأثيراً بالغاً على الاستهداف القائم على المجتمع المحلي.

ومن الشائع أن يتولى أكثر أفراد المجتمع المحلي قوة «إدارة» قرارات الاختيار، في حين يُهمش من ليس لهم صوت عالٍ.

3.2.4 الاستهداف الذاتي

الاستهداف الذاتي من الخيارات الأخرى التي تمكن الناس من أن يقرروا لأنفسهم الانضمام إلى أحد البرامج. ويستخدم الاستهداف الذاتي أحياناً في المخططات الشاملة، حيث يتمتع الأغنياء عن المشاركة عادة، لأنها ليست مجدية لهم. وفي بعض مخططات الرفاه الاجتماعي المشروط يمكن أن يقرر الناس الانضمام ولكن تظل المبالغ المدفوعة منخفضة للغاية بحيث لا يشارك فيها إلا من هم بحاجة حقيقية إلى السيولة النقدية. وتوجد أساليب أخرى للاستهداف الذاتي مثل توفير السلع الرديئة/الدنيا. ويستخدم الاستهداف الذاتي أحياناً في المخططات الشاملة، حيث يتمتع الأغنياء عن المشاركة عادة، لأنها ليست مجدية لهم.

3.2.5 اختبار الثراء أو المعاش

«اختبار الثراء» أسهل في تصميمه على الأرجح من الآليات المستخدمة لتحديد هوية من يعيشون في فقر. وتستخدم جنوب أفريقيا هذا الأسلوب من خلال استطلاع الموارد المالية غير المدقق، مع تحديد مستويات الدخل المقبولة مرتفعة القيمة بحيث يتأهل الجميع للانضمام.



3.5 الدروس المستفادة

- عند إجراء تقييم شامل لعمليات الاختيار ومن منظور موضوعي يبدو أن مميزات تعميم النفاذ إلى مخططات الحماية الاجتماعية أكبر من الاختيار القائم على أساس الفقر.
- دمج «الفقراء» أكبر والتكلفة الإدارية أقل والمخاطر الائتمانية أقل والدوافع العكسية أدنى ولا يُكافأ الناس على خداع الدولة بل ويتعزز التماسك الاجتماعي على الأرجح.
- أهم الآراء المؤيدة للاختيار القائم على الفقر (ألا وهو أن الاستحقاقات العالية يمكن توفيرها لمن يتلقونها من خلال ميزانيات ثابتة) بُنيت سداخته، فحسبما ذكر بريتشيت (2005) Pritchett من البنك الدولي - راجع ما سبق - لا يوجد ما يعرف باسم الموازنات الثابتة في سياق الإنفاق الوطني. ويمكن أن تزيد الحكومات الضرائب دائما أو تقترض أو تحول الإنفاق من مجال حكومي إلى آخر، إن أرادت.
- من العيوب الأخرى للاختيار القائم على الفقر (الذي نادرا ما يؤخذ بعين الاعتبار) هو صغر حجم الموازنات المخصصة لهذه الخطط مقارنة بالخطط الشاملة ونتيجة لذلك تؤدي إلى ضعف الاستهلاك.
- مع ذلك لا يمكن أن تتيح معظم البلدان النامية تعميم النفاذ إلى مخططات الحماية الاجتماعية. فتكلفتها ستكون باهظة ومن الملحوظ أن معظم البلدان التي توفر تعميم النفاذ تبدأ أولا بمعاشات المسنين (أو بإحدى مجالات السياسات الاجتماعية مثل التعليم الابتدائي أو الصحة). ويمكن اعتبار برامج دورة الحياة من الآليات الأخرى لتقنين النفاذ الباهظة التكلفة والتي تحظى بالقبول الاجتماعي.

وتتوافر الأدلة القوية على أن اختيار الناس لبرامج على أساس فقرهم قد يقوض التماسك داخل المجتمع. وتوجد العديد من الأمثلة على تسبب الاختيار القائم على أساس الفقر في إحداث صراع اجتماعي ولا سيما في حالة الاختبار بالوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل. ويرجع هذا الأمر جزئيا إلى الطبيعة العشوائية نسبية لمنهجية الاختبار القائمة على الوسائل غير المباشرة وعدم دقتها. وتبين الأدلة أيضا أن المخططات الشاملة أكثر شعبية داخل المجتمعات حتى في حالة اختيار فئات محددة في المجتمع للحصول عليها. وتشير هذه الأدلة إلى المعاشات التقاعدية، حيث لوحظ نجاح هذه المخططات في تقوية الشبكات الاجتماعية فيما بين المسنين وبعضهم البعض. وعلاوة على ذلك لا توجد أدلة على أن الخدمات الحكومية الشاملة الأخرى مثل الرعاية الصحية والتعليم تسبب في إحداث انقسام في المجتمع.

3.3.4 الآثار المترتبة على المجتمع المحلي والتماسك الاجتماعي

من منظور الاقتصاد السياسي يرى البعض أن المخططات الشاملة شأنها شأن الاستحقاقات تقوي العقد الاجتماعي بين الحكومة ومواطنيها. وعلى النقيض من ذلك يرجح أن تُستخدم برامج الحماية الاجتماعية التي تستند إلى الاختيار على أساس الفقر بوصفها آليات للرقابة الاجتماعية، ووسيلة للحد من الاحتجاجات والمعارضة من جانب من يعيشون على دخول متدنية ويشعرون أنهم مستبعدون من مزايا النمو الاقتصادي. والتكلفة الأخرى للاختيار القائم على أساس الفقر هو الوصمة التي تلتصق باسم المتلقين المحتملين لهذه المبالغ.

3.4 خيارات بسيطة لتقليص تغطية المخططات على مستوى دورة الحياة

من المنهجيات الأخرى السهلة للحد من التغطية تركيز المخططات على مناطق جغرافية بعينها مع إتاحة البرنامج لجميع من يعيشون في هذه المنطقة. وعند استخدام «الاستهداف» الجغرافي، عادة تولى البرامج الأولوية لأفقر المناطق في البلد. ومع ذلك ينبغي أن يكون الاستهداف الجغرافي هو المرحلة الأولى من توسع تدريجي على المستوى الوطني.

وفي حالة استحقاقات العجز/الإعاقة يمكن الحد من تغطيتها بالتركيز فقط على أصحاب الإعاقات الحادة. ومع ذلك يصعب التعهد بذلك، وسوف يناقش هذا الموضوع لاحقا في العرض التالي عن التنفيذ.

3.4.1 تقييم الاستحقاقات الفردية باستخدام رفاه الأسرة المعيشية

يمكن أن تؤدي الفرضيات المبسطة إلى تقييم الاستحقاقات الفردية (مثل المعاشات واستحقاقات العجز) مقارنة بدخول الآخرين، مثل الأفراد الآخرين في الأسرة المعيشية. وقد يؤدي هذا إلى حرمان بعض الناس من حقهم في الضمان الاجتماعي، وهو حق فردي. ولا يراعي الاستهداف القائم على الأسرة المعيشية التوزيع الداخلي للثروة والدخل في الأسرة الواحدة وقد تترتب عليه آثار تضر بالأفراد الضعاف ولا سيما من هم غير قادرين على كسب دخل مستقل مثل الأشخاص ذوي الإعاقة (بما في ذلك المسنين منهم).



ويرجع السبب الأساسي وراء استبعاد الأطفال الأصغر غياب شهادات الميلاد - الموضوع الذي سيناقش لاحقا - وإلى التحديات التي يواجهها الأبناء الجديدان عند تسجيل أطفالهما، أما السبب الأساسي لاستبعاد الأطفال الأكبر سنا هو عدم وجودهم في المخطط عندما كان مقتصرًا على الأطفال الصغار وبالتالي فلم يدخلوه لأنهم كبروا في السن.

وقد يحدث الاستبعاد عند اختيار المستفيدين للانضمام لأحد المخططات وتسجيلهم. والتسجيل هو المرحلة الرابعة من عملية الاختيار. وهو من المكونات الأساسية في الدورة التنفيذية لبرنامج الحماية الاجتماعية.

4.2 مثال على التحديات الناجمة عن بعض آليات التسجيل

في العديد من البلدان يواجه الجمهور صعوبات كبيرة في التغلب على العوائق التي تواجه آليات التسجيل ويبرر هذا الأمر أهمية التشديد على هذا الجانب من جوانب تصميم البرنامج.

فعلى مودعي طلبات الالتحاق المرور بعملية إدارية معقدة واستكمال نماذج طويلة واستخراج محررات ومستندات من مختلف المكاتب. ويعتبر العديد منهم - ولا سيما الأضعف ومن يعيشون في فقر شديد - هذه المهمة مستحيلة لعدم توافر الوقت لديهم ولا الموارد «ليدفعوا» إلى المسؤولين وليست لديهم العلاقات الاجتماعية ولا السياسية التي تمكنهم من مجرد اللجوء إلى المسؤولين للحصول على المستندات والموافقات المطلوبة. ويجد من يتقيدون بقدراتهم الأمر أكثر صعوبة ولا سيما حينما تتفاقم أوضاعهم بسبب الفقر - ومن ضمنهم الأشخاص أصحاب التعليم المحدود أو المسنين أو الأمهات اللاتي يتولين رعاية أطفالهن.

حتى عندما يتولى وسيط استخراج جميع الأوراق التي تثبت أهلية المتقدم بالطلب، يمكن أن يوجد عائق كبير آخر. فعادةً تتخذ النخبة ويتخذ السياسيون القرارات بناء على ميزتهم السياسية أو حسب العلاقات الشخصية بين المتقدم بالطلب وأحد أعضاء اللجنة. وهذه الآلية تشبه شكلا من أشكال التقنين حيث يصبح أضعف الناس هم الأقل قدرة على المنافسة للوصول. ومن الأسباب الجذرية للاستبعاد من مخططات الحماية الاجتماعية عمليات الاستبعاد الاجتماعي. ويمكن تعريف الاستبعاد الاجتماعي كما يلي: العمليات التي يستبعد بسببها الأفراد أو فئات من المجتمع استبعادا كاملا أو جزئيا من المشاركة الكاملة في المجتمع الذي يعيشون فيه. وتنتج عن تركيبة من الأبعاد الثلاثة الآتية:

القوى الإقصائية عادة ما تنتج عن الانحيازات لدى الأطراف الأقوى في المجتمع، على النحو الذي يظهر في الممارسات التمييزية والانحياز المؤسسي ضد الأشخاص المهمشين وغض الطرف عن احتياجات الفئات الهشة والضعيفة من السكان (مثل ذوي الإعاقة) والممارسات الثقافية والاجتماعية التي تنزع الشرعية عن المطالب. وينتج عن هذه القوى الإقصائية في نهاية المطاف علاقات قوة غير متكافئة على جميع مستويات المجتمع فتؤثر على الإطار تصنع فيه السياسات الوطنية، مع تشكيل تصميم المخططات وممارسات مقدمي الخدمة على المستوى الوطني والمستوى المحلي.

العيوب الهيكلية يمكن أن تشمل على عدم كفاية البنية التحتية مثل الطرق ونظم الاتصال الضعيفة (مثل الوصول إلى خدمات الإنترنت) وغياب الخدمات الحكومية والخاصة (مثل البنوك) واحتمال التعرض للكوارث الطبيعية وتدني معدلات التنمية الاقتصادية. والعيوب الهيكلية ليست مادية فقط. فغياب التشريع المعني بمخاطبة التمييز يمكن اعتباره أيضا من العيوب الهيكلية - فضلا عن غياب الهيئات والبنى الفعالة المعنية بإنفاذ التشريع. ويمكن أن تكون العيوب الهيكلية جزء لا يتجزأ من مخططات الحماية الاجتماعية في حد ذاتها. فالاستثمار غير الكاف في الإدارة والقدرات الإدارية والنظم يؤدي إلى صعوبة وصول الجمهور إلى المخططات بالضرورة. وبالإضافة إلى ذلك تتباين القدرة الإدارية داخل نظم الحماية الاجتماعية حسب المنطقة والإقليم. فعلى سبيل المثال يرجح أن يكون لدى المناطق الحضرية خدمات - مثل نقاط التسجيل - أقرب إلى المستفيدين المحتملين.

ويرتبط البعد الثالث للاستبعاد الاجتماعي **بقدرات الأفراد** على مشاركة السلطات الحكومية والوصول إلى الخدمات العامة. وبالضرورة سوف يجد من يعانون من قيود أكبر على قدراتهم من صعوبة هذا التعامل. والقيود على القدرات قد تنجم عن العديد من الأسباب من بينها الإعاقة والصحة المعتلة ومستويات الرفاه النفسي والثقة في النفس والتعرض للعنف المنزلي أو الإساءة أو مسؤوليات رعاية الأطفال أو غيرهم ومستويات التعليم والأمية والمعرفة الحسابية.

4

تنفيذ عمليات الاختيار في خطط الحماية الاجتماعية

عادة لا يولي الكثير من الاهتمام في هذه المرحلة من العملية ولكن في واقع الأمر تقع الكثير من الأخطاء عند هذه النقطة. وهذه الأخطاء قد تنتج عن ضعف في التنفيذ ما يؤدي إلى إقامة حواجز، وقد ينتج أيضا عنها «ضعف من جانب المتقدمين بطلبات الالتحاق ولا سيما من يعانون من الاستبعاد السياسي.» وكلما تعقدت آلية التسجيل يزيد احتمال مواجهة الناس صعوبة في حوض العملية والوصول إلى البرنامج. وبساطة البرامج الشاملة من ضمن أسباب تراجع نسبة استبعاد فيها.

4.1 مثال على الاستبعاد أثناء التنفيذ

يرجح بشدة أن يقع الاستبعاد بدرجة كبيرة من برامج الحماية الاجتماعية في البرامج الأكثر تعقيدا. ويؤدي إدخال قدر أكبر من التبسيط على العمليات على الأرجح إلى نجاح التنفيذ.

حتى في حالة مخططات الحماية الاجتماعية التي تعتبر أنها تشمل على نظم تنفيذ فعالة والتي تستخدم تصميمات للاختيار بسيطة نسبيا يمكن أن تحدث أخطاء في الاستبعاد عند التنفيذ. فعلى سبيل المثال في حالة منح دعم الأطفال في جنوب أفريقيا، التي تستخدم استطلاع الموارد المالية غير المدقق يحدث القدر الأكبر من الاستبعاد في حالة الأطفال الأكبر والأصغر سنا (ونحن هنا لا نتحدث عن استبعاد جميع الأطفال بل عن استبعاد الأطفال الذين تنطبق عليهم الشروط).



4.3 التوصل بشأن التسجيل

الاتصال الفعال من العوامل الحرجة لتحقيق نجاح أي برنامج للتحويلات الاجتماعية. وعلى مودعي طلبات الالتحاق أن يعرفوا بوجود البرنامج ومعايير الأهلية وطريقة التقدم للالتحاق بالبرنامج.

وتتطلب استراتيجيات الاتصال استثمارا كبيرا لكي تتسم بالفعالية، ولا بد من تصميمها وفقا لاحتياجات مودعي الطلبات المحتملين. ولذا فالاعتماد على المادة المنشورة في السياقات التي ترتفع فيها مستويات الأمية أمر تشويه المشاكل، وفي السياقات متعددة اللغات ينبغي أن تكون الاتصالات بلغات متعددة. وينبغي استخدام مجموعة متنوعة من قنوات الاتصال ولا سيما تلك المتاحة للأشخاص أصحاب القدرات المحدودة أو الذين يعيشون في المناطق النائية.

وينبغي أن تكون الاتصالات يسيرة ومتكيفة مع الظروف المحلية مثل مراعاة مسألة الأمية واللغة والإعاقة. وبمجرد اختيار الأشخاص المشاركين في المخطط من الضروري مواصلة الاتصالات حتى يتمكن الجمهور من معرفة كيفية المشاركة في البرنامج (مثل الحصول على المدفوعات ومعالجة الشكاوى وما شابه).

وكثيرا تكون الاستثمارات في الاتصالات العامة محدودة ونتيجة لذلك يستبعد العديد من الناس من مخططات الحماية الاجتماعية. والاتصالات لها أهمية خاصة في حالة المخططات التي تستخدم آلية التسجيل على أساس التعداد السكاني حيث يحتاج الجمهور إلى معرفة الوقت الذي ينبغي أن يكونوا في منازلهم فيه لاستقبال مندوبي العد.

ويمكن أن تمثل الاتصالات نقطة ضعف حتى في حالة مخططات الحماية الاجتماعية التي تشهد استثمارا جيدا في إدارتها. وفي بعض الحالات على الرغم من أنه يتمثل أن تعرف الغالبية العظمى من الجمهور بوجود التحويلات الاجتماعية ربما يحجم البعض عن التقدم بطلب نتيجة لفهمهم الخاطئ لمعايير الأهلية.

4.4 وصف عملية التسجيل

يمكن فهم عملية التسجيل باعتبارها التنفيذ الإداري لسياسة الاختيار. وتنطوي على جمع البيانات الشخصية من المتقدمين - مثل السن والإعاقة والدخل/الثروة - مع التحقق من دقة البيانات المقدمة وتقييم مدى امتثالها لمعايير الأهلية الخاصة بالبرنامج. وينبغي أن تنطوي المرحلة الأخيرة من التسجيل على إضفاء الطابع الرقمي على البيانات الخاصة بالفرد أو الأسرة المعيشية في نظام المعلومات الإدارية الخاص بالبرنامج، بفرض أن البرنامج لديه نظاما فعالا للمعلومات الإدارية.

ويرتبط تعقيد عملية التسجيل بسياسة الاختيار الخاصة بالبرنامج التي توضحها معايير الأهلية. وتميل معايير الأهلية الخاصة ببرامج التحويلات النقدية إلى مراعاة المؤشرات الجغرافية والسياسية والسكانية والاجتماعية والاقتصادية. وربما لا تتطلب البرامج التي تتسم بالبساطة النسبية مثل المنح الشاملة للأطفال أو المعاشات سوى بيانات تتعلق بالسن والمواطنة، في حين تتطلب آليات الاختيار المعقدة المزيد من المعلومات الإضافية.

وعند تصميم آلية للتسجيل لبرنامج التحويلات النقدية لا بد من مراعاة المسائل الآتية:

- **النفاذ/الوصول:** ينبغي أن تتسم آلية التسجيل بالوصول إلى الجميع وينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تكافؤ فرص وصول الأفراد والأسر الأكثر ضعفا.
- **متانة البرنامج:** ينبغي وضع سياسات واضحة بشأن الأشكال المقبولة لإثبات أهلية الانضمام إلى المخططات، مثل بطاقات إثبات الهوية أو شهادات الميلاد. وفي حالة عدم توافرها على المخططات وضع حلول بديلة.
- **إمكانية المراجعة/التدقيق:** بما أن التسجيل يحدد من يستفيد من البرنامج فإنه من المصادر الأساسية للمخاطر الائتمانية. ولذا لا بد أن تكون آليات التسجيل قابلة للمراجعة/التدقيق مع تحديد المسألة بوضوح لاتخاذ القرار.
- **شفافية المعلومات:** ينبغي أن تكون جميع المعلومات الخاصة بالمتقدمين بطلبات التسجيل متاحة للمتقدمين إن طلبوها. وهذه نقطة رقابية جيدة من داخل عملية التسجيل، فعندما يعلم الموظفون أن عملهم سوف يسهل الوصول إليه لا يرجح أن يستغلوا المتقدمين بطلبات بتزوير المعلومات الخاصة بهم. ومع ذلك ينبغي أن يتمكن الأفراد من الوصول إلى المعلومات الخاصة بهم.

4.4.1 أنواع عمليات التسجيل

على الرغم من وجود العديد من أنواع عمليات التسجيل، من المفيد عقد تمييز بسيط بين النوعين الأساسيين من التسجيل فقد تواجه لنظم الإدارية الخاصة بتسجيل المستفيدين عددا من الصعوبات على مستوى ضمان وصولهم للخدمة، وقد تتباين هذه الصعوبات حسب النهج المتبع. ويوجد نجان قائمان على أساس الاستبيان وهما:

- التسجيل القائم على استقصاء التعداد (الدفع) ينطوي على نصح كثيف العمالة تخضع وفقا له جميع الأسر المعيشية في المنطقة إلى مقابلة على فترات محددة. وتتطلب آلية التحديث أو التعداد زيارة مندوبي التعداد للمتقدمين المحتملين لتحديد مدى أهليتهم للانضمام. وعادة ما تستخدم هذه الآليات الخاصة بتحديث البيانات مع استخدام الوسائل غير المباشرة لقياس مستوى الدخل.
- يستند التسجيل عند الطلب (الدفع) إلى ذهاب الأسر المعيشية إلى مكاتب الرعاية الاجتماعية للتسجيل وطلب الالتحاق. وتشتمل النهج الحديثة للتسجيل عند الطلب على استخدام النماذج الحديثة أو تطبيقات الهاتف المحمول. وتتوقع آلية الجذب من المتقدمين بالطلب زيارة موقع بعينه للتقدم بطلب الالتحاق بأحد البرامج.

جدول 2: المميزات والعيوب النسبية للاستقصاءات وجمع البيانات القائم على تبادل البيانات والنهج الخاصة بالتسجيل

المميزات النسبية	العيوب	تناسب بشكل أفضل
<ul style="list-style-type: none"> • تكاليف إجمالية أقل نتيجة للاختيار الذاتي لغير المتأهلين طوال عملية التسجيل (عقد مقابلات مع عدد أقل من الأسر المعيشية غير المستوفية لشروط الأهلية) • الإدخال النشط والمستمر وأسهل في تحديثه (بما في ذلك التغيرات في أحداث دورة الحياة) • قدر أكبر من الديمقراطية على المستوى الوطني - فكل شخص من حقه الحصول على مقابلة في أي وقت • عملية دائمة تساعد على بناء الهياكل الإدارية واللوجستية 	<ul style="list-style-type: none"> • ربما لا يشارك الفقراء لنقص المعلومات وخشية الوصمة والعوائق الأخرى أمام وصولهم (مثل الأمية أو بعد المسافة أو الإعاقة أو غيرها) • يمكن أن تكون التكلفة أعلى في حالة اضطراب الإحصائي الاجتماعي إلى تدقيق المعلومات المقدمة (من خلال الزيارات المنزلية) • قد تكون عملية بطيئة تنطوي على الانتظار في طوابير طويلة وتتطلب إجراءات بيروقراطية • تتطلب شبكة كبيرة من الموظفين على المستوى المحلي • لا يرجح أن يبلغ الناس عن حدوث تغيرات إيجابية في ظروف أسرهم المعيشية 	<ul style="list-style-type: none"> • المناطق التي تشهد قدرا متوسطا من الفقر/أهلية الانضمام • المناطق المختلطة • الحالات التي يكون السجل فيها مشهورا أو تم الإعلان عنه بشكل جيد (تشجع حملات التوعية الانضمام في المناطق الفقيرة) • الحالات التي يكون الأشخاص فيها حاصلين على تعليم عالٍ • الحالات التي تكون شبكة مكاتب الحماية الاجتماعية فيها متاحة على المستوى المحلي أو يكون موظفو البلديات المحلية حاصلين على تدريب جيد لأداء مهام التسجيل (للحد من احتياج المتقدمين بطلبات للسفر)

4.4.2 الممارسات عند التسجيل

- عادة توكل آليات الدفع إلى القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية حيث تتطلب موارد بشرية كبيرة غير متاحة للحكومات وعلى الرغم من أن تغطية الأسر المعيشية من خلال نصح التعداد/الدفع كبيرة بشكل عام، ستظل بعض الأسر دائما غير مشمولة بالتغطية وعادة تكون الأسر الأضعف. وفي بعض الأحيان يحظى من يعيشون في مناطق يسهل الوصول إليها بالأولوية، ما يشهد على التحديات التي تنجم عن العيوب الهيكلية.
- وتتطلب عمليات الاختيار القائمة على الفقر أيضا تجديد اختيار المتلقين لتقييم مدى استيفائهم شروط أهلية الانضمام إلى البرنامج على أساس حالتهم الاقتصادية. وفي البلدان النامية التي تستخدم آليات الدفع عادة يعني هذا زيارة الأسر في الفئة المستوفية لشروط الأهلية مجددا على أساس منتظم.
- قد تتسبب الاستعانة بمندوبي العد المحليين في تحديات إضافية، فقد تكون لهم دوافع قوية لتزوير الإجابات بحيث يصبح عدد أكبر من أفراد مجتمعهم المحلي مستوفين للشروط. وبالإضافة إلى ذلك قد يقدم المشاركون إجابات كاذبة على أسئلة الاستقصاء وخصوصا بمجرد أن يفهموا الغرض من الوسائل غير المباشرة للتقييم.
- يشجع استخدام آليات التسجيل القائمة على الجذب في مخططات الحماية الاجتماعية وتعتمد فاعليتها إلى حد كبير على تصميمها ومستوى الموارد التي تستثمر فيها أو بمعنى آخر مدى تقليص العيوب الهيكلية. ولا بد من تصميم آليات الجذب تصميمًا جيدًا بدورها.
- من العوامل التي يتوقف عليها نجاح آلية الجذب قرب نقطة التسجيل قدر الإمكان من مودعي طلبات الانضمام. ومع ذلك عادة يظل بعد المسافة عائقًا ولا سيما أمام محدودي الدخل أو من يواجهون صعوبات في الحركة.
- ومن المسائل الهيكلية الأخرى التي تحدد فاعلية آلية الجذب جودة البنية التحتية القائمة. فينبغي أن تكون مناسبة لمن يواجهون قيودًا أكبر على المستوى الشخصي فضلًا عن توافر خصائص أساسية فيها مثل تيسر الوصول لذوي الإعاقة.

4.4.3 تقييم الإعاقة

على الرغم من بساطة تقييم سن الأهلية للمتقدمين للبرامج نسبيًا، فإن الاستحقاقات الخاصة بالإعاقة تُنشئ صعوبات أكبر. فالإعاقة تتباين تباينًا كبيرًا في خصائصها وعلى الحكومات وضع معايير للأهلية تتعلق بكل مستوى من مستوياتها. وعند اقتصار الاستحقاقات على أشكال الإعاقة الأشد حدة يمكن للحكومات أن تقلص من تكلفة البرامج. ومع ذلك فإن تصميم المعايير ومنهجيات تحديد الهوية قد يجعل عملية التسجيل صعبة.

4.4.4 التحديات التي تواجه إثبات الهوية

يتطلب التسجيل وعمليات استيفاء الشروط توثيق هوية المستفيد وإثباتها (Samson 2006). ومع ذلك «ينتشر عدم التوثيق في العالم النامي» نتيجة لغياب نظم التسجيل المدني أو قصورها. وتشتد الحاجة التي تتوفر فيها نظمًا جيدة لتخصيص رقم هوية قومي أن يثبت المستفيدين من البرنامج هويتهم من خلال بطاقات الرقم القومي الخاصة بهم، على الرغم من أن هذه العملية تشكل خطراً بالاستبعاد حيث لا يحمل معظم الأشخاص الضعفاء والمحرومين هذه البطاقات.

ومن الضروري أن تتأكد مخططات الحماية الاجتماعية من هوية المستفيدين ويشجع فيها طلب إثبات الشخصية مثل شهادة الميلاد أو بطاقة الهوية. ومع ذلك يشكل هذا الاحتياج لإثبات الهوية سببًا شائعًا للاستبعاد من المخططات، حتى في حالة المخططات التي تتمتع بنظم إدارية قوية.

عادة تفسر العيوب الهيكلية والقيود التي تواجه القدرات غياب الوثائق الخاصة بالهوية التي يحملها الأشخاص. وضع عدد من المخططات آليات لتمكين من لا يحملون وثائق إثبات الهوية من الوصول إليها من خلال قبول إثبات بديل للهوية.

ومع ذلك قد يكون أحد الأشكال الأخرى للصعوبات المتعلقة بأوراق الهوية هي احتوائها على معلومات غير دقيقة. وقد يُجرم الناس من الحصول على معاشات تقاعدية على سبيل المثال إن كان عمرهم المدون في وثيقة الهوية خطأ.

العيوب	تناسب بشكل أفضل	المميزات النسبية	النهج القائم على التعداد
<ul style="list-style-type: none"> • يمكن أن تؤدي الاستقصاءات الدورية إلى سجلات ثابتة / غير مرنة - وخصوصا في حالة ارتباط الجمهور المستهدف بأحداث حياتية (مثل الحمل أو وجود أطفال صفر - 3 سنوات وهكذا). • إعادة التسجيل مكلفة للغاية وعادة تؤجل لما بعد فترة الستين التي يوصى بها • أفراد الأسر المعيشية المستوفين للشروط ربما لا يكونون في المنزل أو لا يجيبون على الأسئلة وقت إجراء الاستقصاء • إجراء مكلف في المناطق التي توجد فيها العديد من الأسر المعيشية غير المستوفية للشروط أو التي تكون الأسر فيها متناثرة مكانيا 	<ul style="list-style-type: none"> • المناطق التي ترتفع معدلات الفقر فيها (أكثر من 70٪) و/أو التي ترتفع كثافة الفقر فيها • المناطق المتجانسة (المناطق الريفية والأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية) في المناطق التي تشهد ديناميكيات مستقرة نسبيا للفقر • في حالة السجلات (البرامج) الجديدة وخصوصا عندما يحتاج أحد البرامج الكبيرة إلى البدء بسرعة • في حالة السجلات التي ترغب في الاحتفاظ بسجل آخر للأسر شبه الفقيرة والأسر غير الفقيرة (مثلا لاستهدافها في حالات الطوارئ أو ربطها بمخططات التأمين الاجتماعي) 	<ul style="list-style-type: none"> • فرصة أفضل للوصول إلى الفئات الأفقر وغيرها من الفئات الضعيفة الأخرى التي لا تتوافر لها المعلومات اللازمة والتي تعاني من الوصم بقدر أكبر (لا يرجح تقديمهم طلب الانضمام) • تكلفة هامشية أدنى للتسجيل (للأسرة المعيشية الواحدة) نتيجة لوفورات الحجم مع السفر • في حالة ممارسة الإجراء بوتيرة جيدة تزيد فرص تحديد التغييرات الإيجابية التي تدخل على ظروف الأسر المعيشية (لا يرجح الإبلاغ عنها) • إجراء فحص المنزل خلال عملية الاستقصاء (لا يوجد إبلاغ خاطئ عن الأصول وهكذا) 	<ul style="list-style-type: none"> • دمج البيانات/تبادلها من قواعد بيانات قائمة
<ul style="list-style-type: none"> • يتطلب إضافة وتكميل جمع البيانات وعملية التسجيل • يتطلب رقما وحيدا لتحديد الهوية ويفضل أن يكون رقم الهوية القومي • قد يستبعد الأسر المعيشية التي ليس لها رقم قومي (الأفقر/الأكثر ضعفا) • تكلفة مالية وتكلفة المعاملات للاستعداد للدمج المناسب • مخاطر تتعلق بسرقة البيانات و«حالة المراقبة» • ربما لا تكون جودة قواعد البيانات الأخرى مناسبة 	<ul style="list-style-type: none"> • حينما توجد البيانات الإدارية ذات الجودة العالية بالفعل • حينما توجد نقلة نوعية كبيرة تجاه الحكومة الإلكترونية • حيثما يسهل ربط البيانات بسهولة باستخدام الرقم القومي أو رقم هوية واحد آخر • حيثما وجدت القدرات الكافية لإدارة الدمج • في السياقات التي ترتفع فيها معدلات الطابع المنظم (تصف البيانات الواقع في هذه الحالة) 	<ul style="list-style-type: none"> • عبء الإثبات أقل ووقت أقل للتقدم • تكلفة جمع البيانات بشكل عام منخفضة • ترتيبات تبادل البيانات في حالة جمع البيانات ما قد يؤدي إلى المزيد من الدمج لاحقا • أسهل في ضمان تحديث المعلومات (مستمر) ومرتبطة بأحداث طوال دورة الحياة (مثل الحمل والولادة وغيرها) • أسهل في الوقاية من الغش ومن أخطاء الدمج (تدقيق فوري للبيانات) 	<ul style="list-style-type: none"> • دمج البيانات/تبادلها من قواعد بيانات قائمة

المصدر : Barca and Chirchir (forthcoming) adapted and integrated from Castaneda and Lindert 2005, World Bank 'How-To Note' on Enrolment, and Eurofund (2015)



4.7 الدروس المستفادة

من أهم الدروس المستفادة من هذا القسم ما يلي:

- قد يحدث الاستبعاد الواضح من مخططات الحماية الاجتماعية نتيجة للتسجيل، ولا سيما في المخططات الأكثر تعقيدا، لذا تؤدي العمليات الأبسط على الأرجح إلى تحقيق النجاح.
- الأشخاص الذين يواجهون استبعادا اجتماعيا بدرجة أكبر هم على الأرجح من سيتم استبعادهم من مخططات الحماية الاجتماعية.
- التحدي الأساسي هو غياب الاستثمار في الإدارة بما في ذلك الموظفين: «الاستحقاقات الموجهة إلى الفقراء أقرب إلى كونها استحقاقات رديئة.»
- لا يرحب أن تؤدي المخططات التي تعتمد على آليات التقنين إلى دعم آليات التظلم الفعالة.

4.4.5 تأكيد المجتمع صحة قوائم المستفيدين

تأكيد المجتمع صحة قوائم المستفيدين من الوسائل التي يشجع اقتراحها للتصدي للأخطاء الخاصة بالدمج والاستبعاد، فضلا عن مخاطر تلاعب الأسر في المعلومات.

وينطوي ذلك على عرض قوائم المستفيدين على المجتمعات بحيث يمكن الطعن على إدراج بعض المستفيدين الذين وقع الاختيار عليهم. وتُستغل الوصمة في تشجيع الاستهداف الذاتي بناء على افتراض عزوف الأشخاص الأفضل حالا عن ظهورهم أمام الآخرين على أنهم فقراء أو كاذبين. ومع ذلك لا تتوفر أدلة كافية تثبت فعالية تأكيد المجتمع صحة قوائم المستفيدين أو حتى جدوى عقد اجتماعات على مستوى المجتمع المحلي لهذا الغرض.

4.5 أهمية آليات التظلم

من الأساليب المتبعة لزيادة الوصول إلى مخططات الحماية الاجتماعية وضع آليات للتظلم تمكن الجمهور من الطعن على استبعادهم. وغياب آليات التظلم عن بعض المخططات مفهوم بالنظر إلى العدد الكبير للأشخاص المستبعدين، ففي هذه الحالة تُغرق الآلية بطلبات التظلم.

ولكي تعمل آليات التظلم بشكل فعال، لا بد من مخططات الحماية الاجتماعية أن تمارس شفافية المعلومات، بحيث يتعين أن يتمكن من يستبعدون من المخطط من فهم معايير الأهلية ومن الوصول إلى معلومات تفسر استبعادهم. وعادة لا تسجل آليات الاستهداف القائمة على المجتمع أسباب اختيار المستفيدين، ما يجعل الطعن على القرارات صعب للغاية.

وفي واقع الأمر لا يرحب أن تكون آليات التظلم ناجحة إلا في حالة الاستحقاقات وفي حالة استخدام معايير لاستيفاء شروط الأهلية، مثل نظم المعاشات المقدمة لجميع المسنين أو الاستحقاقات الموجهة إلى الأطفال، أو في حالة فهم المعايير تماما مثلما يحدث في حالة استطلاع الموارد المالية القائمة على أساس الدخل. ومع ذلك حتى في تلك المخططات على الحكومات الاستثمار بشكل مناسب في إعداد نظاما للتظلم إن أرادت العمل بشكل سليم، حيث تتاح الفرصة للأفراد الضعفاء الاستعانة بدعم المؤيدين له عند عرض طعونهم.

وللمزيد من المعلومات انظر الوحدة الخاصة بالإدارة

4.6 الاستثمار مهم في تحسين التسجيل

بصرف النظر عن العملية التي تتبع عند التسجيل، من الصعوبات الأساسية التي تواجه العديد من البلدان في هذه العملية التي تتطلب عمالة كثيفة (سواء بشكل دوري أو مستمر) غياب الاستثمار عن الإدارة بما في ذلك الاستثمار في الموظفين. ويوجد أيضا خطر كبير يتطلب تخفيفا واعيا من حدته ألا وهو استبعاد أفقر الأسر المعيشية وأكثرها ضعفا وهم من تسعى البرامج إلى خدمتهم، فهؤلاء هم من يواجهون أقوى العقبات في الدخول (عقبات مادية ومالية وأخرى متعلقة بالأمية والوصمة إلى ما غير ذلك).

ولتحسين التسجيل على صناع السياسات إما الاستثمار في زيادة تغطية المخططات بحيث يمكن للمزيد من الأشخاص الانضمام فضلا عن تبسيط آليات الاختيار؛ أو الاستثمار الكبير في تحسين كفاءة المخططات التي تستهدف الفقر بما في ذلك المكون الخاص بالتسجيل والاتصالات. ومن الأهمية بما كان الاستثمار في الموظفين المهنيين وفي تدريبهم المستمر. وتفشل عملية التسجيل في العديد من البرامج بسبب تقليل صناع السياسات من شأن المطالب التنفيذية، سعيا منهم للحد من التكاليف الإدارية، فضلا عن تحميل الموظفين الحكوميين العاملين على المستوى المركزي والمستوى المحلي أعباء إضافية تتعلق بإدارة برامج تحويل النقود.

ما برنامج ترانسفورم؟

ترانسفورم عبارة عن مجموعة مبتكرة من مواد التعلم بشأن إدارة أراضيات الحماية الاجتماعية الوطنية في أفريقيا. والهدف الأساسي من ترانسفورم هو بناء القدرة على التفكير النقدي وتنمية قدرات صناعات السياسات والممارسين على المستوى الوطني واللامركزي لتحسين تصميم نظم الحماية الاجتماعية وكفاءتها وفعاليتها. ويهدف برنامج ترانسفورم إلى تقديم معارف رفيعة المستوى تناسب التحديات التي تواجه البلدان في المنطقة بل وتشجع الدارسين على ممارسة القيادة لإحداث التغيير والتحول في نظم الحماية الاجتماعية الوطنية.

لماذا برنامج ترانسفورم تحديداً؟

توجد العديد من المناهج في مجال الحماية الاجتماعية ولذا يمكن الوصول إلى أفكار ومفاهيم ونهج ووسائل أساسية. ومع ذلك فإن المؤسسات والأفراد يعانون من التعقيدات عند إعداد نظاما شاملا وموسعا للحماية الاجتماعية.

ويتطلب هذا التعقيد اعتماد نهج تحويلي عند التدريب وتبادل المعارف. فنقل المعارف لا يكفي لملء الأدمغة. بل يتطلب الأمر من الدارسين التعامل مع أوجه التعقيدات ومحاكاة الإبداع وتقدير التنوع والتفرد والمشاركة بروح الملكية، وكل هذه العناصر على نفس القدر من أهمية المعارف نفسها. وتهدف هذه المجموعة من مواد التعلم إلى تحقيق ذلك بالضبط: ترانسفورم.

حصلت كل المادة العلمية الخاصة ببرنامج ترانسفورم بما في ذلك هذا الدليل على ترخيص بموجب الإصدار الرابع من الرخصة الدولية Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. للاطلاع على نسخة من هذا الترخيص يرجى زيارة الموقع الآتي: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

يمكن الاتصال بمبادرة ترانسفورم على العنوان الإلكتروني الآتي: transform_socialprotection@ilo.org
أو زيارة الموقع الآتي: <http://socialprotection.org/institutions/transform>



وضع برنامج ترانسفورم بناء على طلب من الاتحاد الأفريقي



Empowered lives.
Resilient nations.



International
Labour
Organization

وهو مبادرة مشتركة فيما بين الوكالات
يدعمها في أفريقيا



ويمولها



شركاء
برنامج ترانسفورم



لمحة عامة عن المنهج الدراسي

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

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

Legal Frameworks	LEG
Selection & Identification	S&I
Administration and Delivery Systems	ADM
Coordination	COO
Governance, Institutions & Organizational Structure	GOV
Management Information Systems & Approaches to Data Integration	MIS
Financing & Financial Management	FIN
Monitoring and Evaluation	M&E

تتوفر جميع المواد الخاصة ببرنامج ترانسفورم على الموقع الآتي:
<http://socialprotection.org/institutions/transform>

