الاستهداف عبر معادلة تحديد المنافع (**Proxy Means Test**): تقييم كفاءة الاستهداف باستخدام معادلة تحديد المنافع في الأراضي الفلسطينيّة المحتلة

مُلخّص تّنفيذيّ

حزيران 2022

طارق أبو الحاج، خبير دولي في منظمة العمل الدولية

لوكا بيليرانو، مسؤول رفيع المستوى في منظمة العمل الدولية ومتخصص في أنظمة الضمان الإجتماعي في البلدان العربية

جيمس كانونج، مسؤول فني في مجال الحماية االجتماعية في منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربيّة

منظمة العمل الدولية

International Labour Organization

الملخّص التّنفيذيّ

يُجسّد برنامج التحويلات النقدية الفلسطيني الّذي تديره وزارة التّنميّة الاجتماعيّة، البرنامجَ الوطني الرّئيس للمساعدة الاجتماعيّة الّذي يهدف للحدّ من الفقر وتقليص آثار الفقر المُدقع لصالح زهاء 115 ألف أسرة في الضّفّة الغربيّة وقطاع غزّة، حيث يستهدف البرنامج الأسر التي تقع تحت خط الفقر المُدقع، الخط الّذي حُدِّد—في المقام الأول—من خلال معادلة تحديد المنافع (PMT) التي تُستخدم أيضًا في تحديد قيمة التّحويلات الّتي تتلقّاها الأسر المستفيدة.

تعاونت وزارة التّنميّة الاجتماعيّة والبنك الدولي لتحديث معادلة تحديد المنافع باستخدام أحدث بيانات مسح إنفاق واستهلاك الأسرة PECS المتاحة عن عامي 2017/2016. يهدف هذا التّقرير بدوره إلى التّفكّر واستقاء الدّروس من آخر الجُهود الّتي بُذلت لمراجعة معادلة تحديد المنافع بهدف المساهمة في تطوير نظام الحماية الاجتماعيّة الوطني في الأراضي الفلسطينيّة. لتحقيق هذه الغاية، يُقيّم هذا التّقرير الآثار المتوقعة لمراجعة معادلة تحديد المنافع على صعيد كفاءة الاستهداف ضمن البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة لمناقشة قيودها وهيكلية الحوافز السّلبية الّتي قد تنطوي عليها. بالإضافة إلى ذلك، يستكشف هذا التّقرير إمكانية توظيف المؤشر الوطني للفقر متعدد الأبعاد المعتمد وطنيًا (MPI) لأغراض الاستهداف ضمن إطار البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة.

الاستنتاجات الرّئيسية

آثار المعادلة المُحدثة على صعيد كفاءة استهداف البرنامج وتغطيته

يمكن لمعادلة تحديد المنافع المُحدَّثة أن تُسهم في تحسين كفاءة الاستهداف مقارنة بالمعادلة الحالية، لكن لا تزال احتماليّة استبعاد الفئات الّتي تُعاني الفقر المدقع مرتفعةً ارتفعًا غير مقبول. وجدت الدّراسة انخفاضًا محتملًا في أخطاء الاستبعاد على المستوى الوطني، حيث انخفضت النّسبة من 47.6٪ إلى 38.2٪ بين أشد الفقراء فقرًا. مِن المتوقَّع أن يُسهم إدخال مؤشرات العجز الوظيفي الجديدة خفض نسبة أخطاء الاستبعاد بين الأشخاص ذوي الإعاقة الّذين يعيشون تحت خط الفقر المُدقع إلى 35.6٪ مقابل 47.0٪ كنسبةً تقديريّة في حال تطبيق المعادلة الحالية. مع ذلك، فإنّ استبعاد أربعة من كل عشر مُستفيدين مستهدفين حسب التّصميم الجديد لا يُعتبر أسلوب استهداف جيد.

تشير النّتائج إلى إمكانيّة تباين معدّل تحسين الاستهداف تباين كبير على المستويات المحليّة. في قطاع غزّة، يمكن أن يقلل النّموذج المحدّث من معادلة تحديد المنافع خطأ الاستبعاد بين الفقراء إلى 32.5٪، مقارنة بـ 42.2٪ بموجب المعادلة الحالية. في المقابل، لا تقدم الصيغة الجديدة تحسينات شاملة في أخطاء الاستهداف في الضّفة الغربيّة، حيث يقدر معدل خطأ الاستبعاد بـ 69.9٪ لكلا الصيغتين الحاليّة والمُحدّثة؛ يعزى ذلك في المقام الأول إلى تباين انتشار الفقر المُدقع ومعدل تغطية البرنامج في الضّفة الغربيّة وقطاع غزّة.

إنّ استحداث حدود دُنيا لمعايير استحقاق التّحويلات النّقديّة على صعيد عناقيد المحافظات يُقلّل من الاستبعاد في الضّفّة الغربية، بل ويقلصه إلى حد بعيد في صفوف بعض الفئات المهمشة. بعد تحديد ناتج/درجات معادلة تحديد المنافع باستخدام الصّيغة المُحدّثة، يتم تحديد الاستحقاق تباعًا باستخدام الحدود الدّنيا الخاصّة بكل عنقود من المحافظات بدلاً من الحدّ الوطني العام المُستخدم سابقًا. وعليه، وضِعت حدود دُنيا مختلفة لتوزيع المستفيدين/ـات من البرنامج الّذين يعانون من الفقر المُدقع بطريقة تشبه التّوزيع الجغرافي، ما يضمن استهداف الحد الأدنى من عدد المستفيدين في كل عنقود؛ وبالتّالي انخفاض معدل الاستبعاد لفقراء الفقر المدقع—مقارنة باحتساب درجات معادلة تحديد المنافع المُستحدث باستخدام الحدّ الوطني العام والأوحد (الحالي)—في الضّفة الغربيّة (من 69.9٪ إلى 65.0٪) والأشخاص ذوي الإعاقة على الصعيد الوطني (من 35.6٪ إلى 25.4٪) وكذلك بين سكان مخيمات اللاجئين واللّاجئات.

يُشير التّحليل إلى انخفاض في أخطاء الاستبعاد يقرنه ارتفاع في معدّل نطاق تغطية البرنامج، بغض النّظر عن معادلة تحديد المنافع المطبقة. يكشف التّحليل أنّ نطاق تغطية البرنامج يجب أن يصل إلى 40٪ من مجموع السّكان لتقليل معدل خطأ استبعاد الفئات الأشد فقرًا إلى أقل من 10٪، في المقابل فإنّه من شأن زيادة نطاق التّغطية إلى 70٪ أن يحدّ من معدل خطأ الاستبعاد للفئات الأشد فقرًا إلى أقل من 1٪.

المخاوف المتعلّقة بعدالة الاستهداف وشفافيته

تتضمن معادلة تحديد المنافع المقترحة عددًا أكبر بكثير من المتغيرات من المعادلة الحالية، ما يُضفي مزيدًا من التّعقيد على البرنامج. فمقارنة بالمعادلة الحاليّة، تُبقي المعادلة المُحدّثة على 18 متغيرًا من المتغيرات القديمة، بينما تلغي 13 متغيرًا منها مقابل استحداث ما مجموعه 40 متغيرًا جديد. في المحصّلة، تتألّف المعادلة المُحدّثة من 58 مؤشرًا تعمل على توسيع عدد الأصول المدرجة من 9 إلى 14 أصلًا، كما وتوسع، إلى حد بعيد، عدد متغيرات المعرّفات الجغرافيّة، بما في ذلك تقديرات مستوى الفقر وعدم المساواة على المستوى المحلي. عِلاوة على ذلك، تُقدّم المعادلة المُحدّثة متغيرات جديدة تركز على القيود الوظيفيّة لتحديد ما إذا كانت الأسرة تضم أفراد من ذوي الإعاقة. يُذكر أن توسيع المعادلة يضع عبئًا إضافيًا على العاملات والعمّال الاجتماعيين ومديري ومديرات البرامج، عدا عن ما سيسفر عنه استحداث حدود دنيا خاصة بكل عنقود من زيادة غموض قواعد البرنامج بالنّسبة للمواطنين والمواطنات.

يثير استحداث المتغيرات على المستوى المحلي للفقر وعدم المساواة ومقاييس التّلقي السّابق للمساعدات الاجتماعية مخاوف بشأن عدالة معاملة الأسر المستهدفة ضمن إطار البرنامج. بالإضافة إلى المتغيرات المتعلقة بالخصائص الفرديّة والأسريّة، فإنّ المتغيرات الجديدة المتعلقة بالفقر على المستوى المحلي ومعدلات عدم المساواة تؤثر على النّتيجة الإجماليّة لاختبار معادلة تحديد المنافع للأسرة. بتحقيق المساواة على صعيد كافّة المتغيرات، فإن نتيجة اختبار معادلة تحديد المنافع تكون أقل (وهو ما يؤيّد أهليتها للاستفادة من البرنامج)، وذلك في المناطق الّتي تعاني معدلات فقر أعلى؛ من ما

يثير مخاوف من استبعاد الأسر الأشد حرمانًا الّتي تعيش في مناطق ذات معدلات فقر منخفضة نسبيًا. في سياق متصل، ثَمَّ متغير آخر يشير إلى الاستلام المسبق للمساعدة الاجتماعية من شأنه أن يؤثر على نتيجة الأسرة لصالح الاستحقاق. وعليه، فإن استخدام هذه المتغيرات لتحديد نتائج اختبار معادلة تحديد المنافع للأسر، كل على حدة، يثير مخاوف بشأن عدالة المعاملة بموجب قواعد البرنامج، حيث سيجري تقييم الأسر التي تشترك في نفس ظروف الفقر بشكل مختلف للحصول على الدّعم. علاوة على ذلك، فإن إدراج الاعتماد السابق على المساعدة الاجتماعيّة ضمن متغيرات المعادلة يهدد بتعميق مواطن التّفاوت والاستبعاد الاجتماعي للأسر الّتي تمّ استبعادها بشكل خاطيء في السّابق.

يصعب قياس معدلات الفقر وعدم المساواة على المستوى المحلي وتحديثها في الوقت المناسب وبطريقة موثوقة، من ما يثير القلق بشأن شفافية استخدامها في حالات الطوارئ. تُقدَّر معدلات الفقر وعدم المساواة على مستوى المناطق المحليّة في عمليّة تحليلية تستخدم بيانات التّعداد السّكاني التي يتم جمعها كل عشر سنوات في المتوسط؛ لذا فإنه من غير المرجّح توافر البيانات المطلوبة للخروج بتقديرات موثوقة بسهولة لا سيّما في حالات الطوارئ، من ما يثير تساؤلات حول فائدتها.

تحديد قيم التحويلات

إن استخدام معادلة تحديد المنافع لتحديد قيم التّحويلات يحدّ إلى حد بعيد من التّقديرات المبالغ بها للتحويلات اللّازمة، لا سيّما بالنسبة للفئات الأشد فقرًا. لقد تمّ تقدير معدّل فجوة الفقر باستخدام معادلة تحديد المنافع—الذي يُسهم تِباعًا في تحديد قيمة التحويلة—بأقل بنحو 30٪ من معدل فجوة الفقر الوطني المُعلن. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ تقديرات معدّل فجوة الفقر المستندة إلى معادلة تحديد المنافع—وقيمة التّحويلات المُحدّدة بالاستناد إليه— تنحرف إلى أقصى حد ممكن عن معدل فجوة الفقر الفعلي عند الطرف الأدنى من طيف الثّروة، وعليه فإنّ معادلة تحديد المنافع يُقلّل في الغالب من تقدير معدّل فجوة الفقر.

إنّ أخطاء معادلة تحديد المنافع مع تطبيق الحدود العليا على قيم التحويلات تشكّل عقابًا للأسر الأفقر. أشار التّحليل أنّ تطبيق حد أدنى من التحويلات ليس له تأثير إيجابي في تحديد قيم التحويلات. مع ذلك، فإنّ تطبيق الحدود العليا لقيمة التحويلات يجسّد دورًا مُجحفًا جدًا من خلال تقليل قيم التّحويلات المُقدّمة للفئات الأشد فقرًا فقط. تُسفر أخطاء معادلة تحديد المنافع مقرونة بأثر سقف التحويلات النقدية عن قيمة تحويلات تقديريّة تعكس 20٪ فقط من فجوة الفقر الفعليّة في صفوف أفقر 10٪ من السّكان، على الرغم من أنّ هذا التّقدير يرتفع ليعكس 24.5٪ من فجوة الفقر الفعليّة بين السّكان المصنفين دون خط الفقر المُدقع.

الحوافز والبدائل

يمكن تفادي الحوافز السلبية باستبعاد متغيري العمالة وملكية الأصول من معاملة تحديد المنافع مع المضي في تحسين كفاءة الاستهداف. يحاكي التّحليل تأثير زيادة معدل انتشار الأخطاء في بيانات معادلة تحديد المنافع، ويخلص التحليل إلى أن أخطاء الاستبعاد يمكن أن تقع في الضفة الغربية جرّاء التّسجيل الخطأ للبيانات الخاصّة بمتغيري العمالة وملكيّة الأصول. ويقترح التقرير أن استبعاد مؤشرات العمل من المعادلة يمكن أن يقلل من إمكانية تثبيط إضفاء الطابع الرسمي على القوى العاملة مع احتمالية تحسين أداء الاستهداف.

خَلُصَ التّحليل إلى أنّ استخدام مؤشر الفقر متعدد الأبعاد لاستهداف الأسر المعنية ضمن إطار البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة لا يفضي لأي تحسين كبير على صعيد كفاءة الاستهداف، لا من منظور استهداف الفقر النقدي المُدقع ولا من منظور مقياس الفقر متعدد الأبعاد لاستهداف الفقر متعدد الأبعاد. بالإضافة إلى ذلك، تشير النتائج إلى أنّ شمول فئات مهمشة معينة، مثل كبار وكبيرات السّن، والأطفال، ذوي وذوات الإعاقة، لا تختلف اختلاف دال بين برنامج يعتمد على معادلة تحديد المنافع في الاسهداف وآخر يعتمد على مؤشّر الفقر المتعدّد الأبعاد.

التّوصيات

تنقسم التّوصيات الواردة في هذا التقرير إلى فئتين رئيسيتين: أولها توصيات يجب أخذها في الاعتبار فورًا تتعلق بمعادلة تحديد المنافع وتطبيقها ضمن إطار البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة. أمّا ثاني التّوصيات، فعلى مستوى النّظام ككل لا سيّما الخطوات التالية الّتي يجب القيام بها لتطوير مفهوم معادلة تحديد المنافع ضمن نظام الحماية الاجتماعيّة الوطني وكيفية وأوان تطبيقها.

التّوصيات الخاصّة بنظام الحماية الاجتماعيّة ككل:

- **ينبغي للسلطة الفلسطينية إعطاء الأولوية للجهود المبذولة للتوسيع التدريجي لنطاق تغطية المساعدات الاجتماعيّة بما يتجاوز مستوياتها الحالية.** على حين أنّ معادلة تحديد المنافع المحدثة تُشكّل خطوة متقدمة مقارنة بالمعادلة القديمة من حيث تقليل أخطاء الاستبعاد، إلا أنّ التّحليل الوارد في طي هذا التقرير يُشير إلى أنّ هذه التّحسينات لا تزال هامشيّة وأن معدل التّغطية المنخفض يقلل من إمكانية حدوث أي انخفاض دال في أخطاء الاستبعاد.

ينبغي لأصحاب المصلحة الدّوليين توحيد جهودهم لضمان توفير مخصّصات أكبر في الموازنة لزيادة نطاق تغطية البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة وخطط المساعدة الاجتماعيّة الأخرى الشّاملة لمختلف مراحل دورة حياة المستفيدين والمستفيدات من هذه

البرامج. تواجه فعالية المساعدات الاجتماعيّة في مكافحة الفقر والتخفيف من حدته عراقيل كبرى جرّاء تدني وعدم كفاية تغطيتها وقيمة التّحويلات المقدمة ضمن إطارها؛ وبالتالي من غير المرجح أن ينتج المزيد من الاستثمار في الجوانب التقنية للبرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة في تحسينات كبيرة على البرنامج ما لم تُعالج قضية انخفاض نسب التغطية معالجة منهجيّة.

- **ينبغي زيادة الشّفافيّة مع المواطنين والمواطنات وتقليل تعقيد إجراءات الاستهداف.** تتضمن معادلة تحديد المنافع المحدثة العديد من المتغيرات المُضافة على المعادلة الحاليّة. ذلك يضفي مزيدًا من التعقيد على البرنامج ويضع عبئًا إضافيًا على العاملات والعاملين الاجتماعيين ومسؤولي ومسؤولات البرنامج. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ الممارسة الحاليّة المتمثلة في الحفاظ على سرية معادلة تحديد المنافع تتعارض مع مفهوم الشّفافيّة في الإدارة العامّة ولا يمكن أن تخدم الغرض المتمثل في تقليل أي حوافز سلبية ناجمة عن نشرها.

- **في ضوء ما سبق، يجدر بوزارة التّنمية الاجتماعيّة النظر في مناهج أكثر شفافية وشمولًا تقوم على حقوق الإنسان** لبرامج المساعدة الاجتماعية الخاصة بها، على الأقل للفئات للمهمشة بشكل خاص، والمضي قدمًا في بناء **أرضية حماية اجتماعية وطنية** تماشياً مع توصية منظمة العمل الدولية 202.[1]

التّوصيات الّتي تقتضي المتابعة الفوريّة

- **الحفاظ على مرونة تصميم وتنفيذ معادلة تحديد المنافع.** من المهم الحفاظ على المرونة التي تُفضي إلى استمراريّة تنقيح معادلة تحديد المنافع وتحول دون انقضاء فترات طويلة من الوقت بين التّحديث والآخر للمعادلة. يتعلق هذا الأمر أيضًا بدمج المعادلة ضمن أنظمة معلومات إدارية أوسع، مثل السجل الاجتماعي الوطني، على أن تُصمَّم هذه النُظم بطريقة توفر المرونة اللّازمة لتعديل متغيرات المعادلة بيسر وسهولة.

- **لا بدّ من إزالة المؤشرات التي تنطوي على حوافز سلبية من معادلة تحديد المنافع.** يجب الموازنة بين مزايا الاستهداف الضيق والعيوب المحتملة، بما في ذلك الحوافز العكسية والسلبية المحتملة للعمالة الرسمية والتقليص اللاحق لمستحقات الحماية الاجتماعيّة للعمال والعاملات من خلال آليات الضّمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات الّتي قد يُصار إلى اعتمادها مستقبلًا. وبالمثل، فإنّ إدراج مؤشرات ملكية الأصول في المعادلة يشكّل حافزًا سلبيًا للإفصاح الدّقيق والتّسجيل القانوني لهذه الأصول. تشير نتائج هذا التحليل إلى أنه من الممكن استبعاد مؤشرات العمل وملكية الأصول من المعادلة دون التضحية بكفاءة الاستهداف. في الواقع، يشير التحليل إلى أن هذين المؤشرين من المرجح أن يُسهما في تغذية أخطاء الاستبعاد، لا بل قد يكون لاستبعادها من المعادلة أثر إيجابي في تحسين كفاءة الاستهداف.

- **يُوصى بالامتناع عن استخدام معادلة تحديد المنافع لتحديد قيم الّتحويلات الّتي تتلقاها الأسر المستهدفة.** إنّ تحديد قيم التّحويلات بناءً على فجوة الفقر المقدرة باستخدام معادلة تحديد المنافع يسفر عن أخطاء تقلل من قدرة البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النّقديّة على تحقيق هدف تقليص فجوة الفقر بين الفئات المستفيدة إلى النصف. وعند اقتران ذلك بممارسة الحد الأدنى والأعلى لقيم التّحويلات، نجد بأنّ الأسر الأفقر تتلقى نسبة أقل من فجوة الفقر الفعلية لديها مقارنة بالأسر التي تقع تحت خط الفقر المدقع. في المقابل، يمكن أن تسترشد قيم التحويلات بمتوسط معدلات فجوة الفقر الوطنية أو دون الوطنية أو بمعايير أخرى مثل التشريعات النّاظمة للحد الأدنى للأجور.

- **ينبغي تعزيز آلية معالجة المظالم ودور العاملات والعاملين الاجتماعيين.** نظرًا لارتفاع احتمالية حدوث الاستبعاد، لا سيّما في الضفة الغربية حيث يُعد معدل الفقر المدقع أقل نسبيًا من قطاع غزة، يصبح دور العاملات والعاملين الاجتماعيين أكثر أهمية في الحد من الاستبعاد الناجم عن أداة الاستهداف.

[1] International Labour Organization (ILO). 100 years of social protection: The road to universal social protection systems and floors: Volume I: 50 country cases / International Labour Office – Geneva: ILO, 2019. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_669790.pdf